



Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2011년 제 3 호

한국의
개발협력



2011
제 3
호



www.mosf.go.kr
www.koreaexim.go.kr



대외경제
협력기금

사회적 책임으로서 ICT 국제개발협력

기업창업지원분야 경제개발협력 구축방안
- 중앙아시아를 중심으로

How Can Foreign Aid Buy Economic Growth?
Revisiting the Growth Effects of Foreign Aid

Transport Infrastructure in LatinAmerica:
Mind the Bottlenecks to Close the Gap

Migrant Remittances for Development

국제개발학계의 원조와 성장에 관한 논의

미국의 대외원조정책 소고
- 평화봉사단(Peace Corps) 제도를 중심으로

공공외교로서 개발원조: 적정기술 활용을 중심으로

네팔 국별 평가리포트

가나 국별 평가리포트

I. 한국의 개발협력

1. 사회적 책임으로서 ICT 국제개발협력

김 정 민

정보통신정책연구원 방송통신협력실 초빙연구원

2. 기업창업지원분야 경제개발협력 구축방안 - 중앙아시아를 중심으로

배 경 화

중소기업진흥공단

대전충남지역본부 수출협력팀 부장

사회적 책임으로서 ICT 국제개발협력

김정민¹⁾

정보통신정책연구원 방송통신협력실 초빙연구원

I. 서론

정보통신(ICT) 기술은 끊임없이 진보하고 있으며, 이러한 기술진보가 글로벌 시장과 현대 사회를 변화시키고 있다. 반면에 이러한 ICT 기술의 진보는 정보기술을 활용하여 경제발전을 이룩할 기회를 갖지 못한 개도국에게 선진국과의 빈부격차를 심화시키는 부정적인 현상을 초래하고 있다. 이에 따라 1990년대 중반 이후부터 정보접근성을 확보하지 못하여 발생한 개도국의 정보격차(digital divide)를 줄이기 위한 국제개발협력 노력이 활발히 이루어져 왔다. ICT 발전에 따른 많은 혜택을 모든 인류가 공유하고, 불평등을 최소화시키기 위해 UN을 비롯한 국제기구들이 노력을 기울이고 있는 중이다.

이러한 맥락에서 우리나라도 2000년대 들어서 ‘공동번영을 위한 개도국 정보통신 협력 사업(Co-prosperity through ICT Development)’이라는 표어(catch phrase) 하에 아세안 국가를 비롯하여 전 세계 개도국을 대상으로 한국형 ICT 규제정책 및 경쟁 정책 우수사례를 소개하는 등 ICT 국제개발협력에 적극 동참하고 있다. ICT의 활용성을 높여 개도국의 빈곤을 감소시키고자 하는 이 같은 노력은 ICT 특성상 국가와 더불어 유관기업 간에 긴밀한 연계를 필요로 한다.

본고에서는 우리나라가 급격한 경제사회발전을 이룩할 수 있었던 원동력이 정보통신 산업성장에 기반하고 있다는 전제 하에 ICT 강국으로서 우리나라 이미지를 유지해나가는 동시에, 사회적 책임으로서 ICT 국제개발협력에 동참하는 방안

1) 서울대학교에서 경영학박사 취득 후 ICT 국제개발협력, 해외진출전략, 기업의 사회적책임(CSR)에 대한 연구에 집중하고 있음.

대해 논의해보고자 한다. 이를 위해 ‘첫째, 우리는 ICT 분야에서 어떤 발전을 이룩하였으며, 우리의 전문성은 무엇인가? 둘째, 우리나라는 왜 개도국에게 ICT정책과 모델을 전수하는 데 있어서 이니셔티브를 가져야 하는가? 셋째, 어떻게 하면 개도국의 ICT 시장환경을 친 한국적으로 만들 수 있는가? 넷째, 정부와 기업 간의 파트너십(Public-Private Partnership)을 어떻게 접목시켜 ICT 국제개발협력을 강화시켜 나갈 수 있는가? 다섯째, ICT 분야에 국제 사회적 책임이 왜 필요한가?’라는 물음에 대해 우리의 경험을 바탕으로 답을 찾고자 한다.

II. 사회적 책임과 ICT 국제개발협력

국제개발협력은 개발도상국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 ‘개발자원의 이전(transfer of resources for development)’에 초점을 맞추어서 선진국과 개도국 간의 협력을 강조하는 데 큰 의미를 부여하고 있다. 이는 개도국을 대상으로 개발을 통해 이루고자 하는 목표와 이를 달성하기 위한 방법이 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)과 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 최근 많은 기업이 사회적 책임 활동을 통해 핵심 영역에 대한 전문 지식과 기술을 이전함으로써 개도국의 빈곤 퇴치에 기여하는 사례가 늘고 있다. 즉, 과거의 개도국 GDP 성장이 궁극적인 경제 개발의 목표로 보았다면 오늘날은 국가경제의 전체적인 발전을 통한 개인의 삶을 개선하는 데 더욱 초점을 두는 쪽으로 패러다임이 변화하고 있는 것이다. UN이 주도하고 있는 ‘밀레니엄 빌리지 프로젝트’나 에릭슨의 가나의 농촌마을에 네트워크를 무상으로 설치해주는 작업이 그 예이다.

과거의 사회적 책임은 아동고용, 인권침해, 환경파괴와 같은 기업이 하지 말아야 할 것에 대한 논의가 대부분이었다. 그러나 최근에는 다국적 기업들을 중심으로 기술이전 등 전문적인 접근으로 개도국의 빈곤퇴치에 기여하는 양상을 띠고 있다. 더 나아가 세계경제의 수요원천과 잉여자본의 투자처로서 개발도상국의 중요성이 높아짐에 따라, 공여국 차원에서도 공익성을 매우 강조하고 있다. 다행스럽게도 이는 40억 명의 개도국 국민들이 삶의 질을 향상시키기 위한 외부의 도움을 필요로 하는 것과 맞물려 움직이고 있다. 다시 말하면, 글로벌 금융위기 이후 세계경제는

선진국의 경기둔화의 돌파구로서 개도국에서 수요창출을 모색하기 시작하였으며, 이 과정에서 국제개발협력 활동을 개도도상국 경제발전을 지원하는 도구로서 이용하게 된 것이다.

2010년 우리나라에서 개최된 G20 회의에서 세계경제의 ‘성장과 개발’이라는 목표의 상호연계성을 중시하여 개도국 경제발전 지원을 강화하자는 내용의 ‘서울 개발 컨센서스’가 이루어진 것도 이러한 측면을 보여준다. 또한 2010년 12월 미국 국무부가 개도도상국의 지속가능한 성장지원을 골자로 한 4개년 외교원조 개발 검토 보고서에서도 개도국에 대한 투자 측면에서 국제개발협력의 중요성을 강조하고 있는 점을 봐도 사회적 책임으로서의 국제개발협력을 위해 노력하고 있음을 짐작할 수 있다.

한편, 2010년 11월에 국제표준화기구(ISO)의 사회적 책임에 관한 국제가이드라인 ISO26000이 발효되었는데, 이는 전 세계 모든 사람에게 효익을 제공할 수 있는 최적의 상태를 만들고자 하는 것보다 깊은 관련을 가진다고 볼 수 있다. ISO26000은 기업이 사회적 책임활동을 얼마나 잘하고 있는지를 검증하기 위한 일종의 점검기준이다. 환경, 인권, 노동, 지배구조, 공정한 업무 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 등에 대해 기업뿐 아니라, 모든 사회적 주체가 사회적 책임을 져야 하는 가이드라인으로 정부, 기업, 노동자, 소비자, 금융, NGO 등에도 같은 기준을 적용하도록 하고 있다. 앞서 언급된 모든 것들이 공동의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 국제적 차원의 사회적 책임과 연계되며, 정부와 기업 공동의 국제개발협력 노력으로 가치창조(value creation)를 이루어 지속적인 성장을 꾀하는 데 그 목적이 있다.

ICT는 정부가 기업의 개도국 원조를 통해 해외진출을 지원하는 방식인 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership)을 통한 성과가 명확하게 이루어질 수 있는 분야이다. 정부는 ICT 발전을 위해 수립한 정부정책을 통해 정부의 리더십을 보여줄 수 있는 반면, ICT 민간부문은 자금, 기술, 전문성 등이 개도국에서 활용될 수 있도록 지원할 수 있다. 그리고 민관 공동 사업을 통해 수원국 현지 고용창출과 공여국의 해외진출을 통한 고용창출을 동시에 이루게 할 수 있다.

2000년대 이후 ICT 국제개발협력의 추세를 살펴보면, ICT 인프라 원조 비중은 감소되고, 개도국 ICT 인프라 발전을 위한 사업에서 정부주도보다는 민간주도의 비중이 커지는 양상을 보이고 있다. 그리고 국제개발협력에서 ICT 자체의 개발

협력의 추진보다는 수단으로서 범분야적 협력으로 진행 중인 경우가 대부분이다. 다시 말하면, ICT를 도구로 활용하여 보건의료, 행정, 교육, 재난관리, 치안 등 대규모 종합 프로젝트 성격의 국제개발협력이 점차 늘어나는 모습을 보이고 있다는 것이다. 하지만 우리나라의 경우 ICT 분야는 정부주도의 발전을 이루었고, 이 분야의 국제개발협력 사업도 국가 정보화 및 정책 경험을 공유, 전수하는 것에 초점을 두어 진행하였다. 이렇듯 ICT 발전에 있어 정부역할의 고유함이 존재하고, ICT 강국의 이미지를 가지고 있는 특수한 상황에서 ICT 분야의 국제 사회적 책임이 매우 중요함을 간과할 수 없을 것으로 여겨진다.

III. 국격과 ICT 국제개발협력의 중요성

앞서 ICT 국제개발협력의 핵심은 저개발국가의 ICT 인프라 구축 지원을 통한 정보격차를 해소하기 위함이라고 언급한 바 있다. 급속히 변화하는 ICT 기술로 인해 우리의 과거 ICT 발전 경험의 공유만으로는 수혜국을 만족시킬 수 없고, ICT 신기술의 전수가 이루어져야 하는 부담감이 존재하는 것을 부정할 수 없다. 즉, 정부 정책에 대한 이해와 더불어 Wibro, DMB 등 기술적 이해도 동반해야 하므로 국내 기업과 유기적인 연결고리가 있어야 한다. 또한 전문성을 가진 지속적인 사후관리가 필요하고, 개도국 발전단계별 다양한 정책반영이 수반될 수 있도록 체계를 갖추도록 도움을 주어야 한다. 그리고 우리나라 ICT 산업이 전체 수출에서 35%의 높은 비중을 가지고 있는 점을 고려하여, 네트워크 구축 등 개도국 시장진출을 위한 전략적 도구로서 활용할 필요성도 있다. 이러한 점들에 중점을 두어 우리의 ICT 개발협력 경험과 성과에 대해 살펴보겠다.

1. 우리나라의 ICT 분야에서 개발협력과 전문성²⁾

2) 현재 KOICA에서 진행하는 ICT 개발협력과 수출입은행의 경제협력기금인 EDCF를 활용한 ICT 부문 개발 원조 사업과 함께, 방송통신위원회(KCC), 행정안전부, 지식경제부 등에서도 다양한 ICT 개발협력 업무를 수행하고 있음. ICT의 세부 분야별 특성에 따라 ICT 초청교육 및 개도국 ICT 정책 지원을 위한 협력 등은 방송통신위원회에서, 정보화 및 전자정부 부문은 행정안전부에서, 그리고 ICT 산업활성화 관련 부분은 지식경제부에서 담당

ICT 정책추진 기관인 정보통신부(현 방송통신위원회)는 1988년부터 ICT 분야 국제개발협력 사업을 100여 국가에서 추진하고 있다. 주로 정부기관 종사원 등을 대상으로 국가정보화정책, 정보통신정책, 정보통신보안, 모바일 브로드밴드 등 분야에 대해 초청연수 및 현지 워크숍을 실시하고 있다. 그리고 개도국 정보접근 센터를 설립 운영하고 있으며, ICT 해외봉사단 파견활동을 실시하고 있다. 국가 정보화정책, ICT 규제 및 경쟁정책, 법제도 정비, 그리고 브로드밴드 발전전략, 전파 정책 등의 주요 핵심분야에 대한 ICT 정책자문 사업도 병행하여 실시하고 있다. 여기서 ICT 정책자문 사업은 가장 기초단계에서 실시되는 것으로 ICT 정책과 기술에 대한 전문적인 지식뿐만 아니라, 수혜국의 정보화수준, 정보화정책 현황에 대한 이해를 바탕으로 마스터플랜 등 정책수립 방안을 제시해주는 역할을 주로 하고 있다.

이 과정에서 많은 개도국들이 우리의 경제발전의 원동력이 되었던 ICT 발전 과정을 적극적으로 벤치마킹하려 하였으며, 정부는 전문성과 ICT 발전 경험 및 노하우를 다양한 방법으로 전수하여 주었다. 정보접근센터 구축과 해외 인터넷 청년봉사단 파견을 통해 개도국 정보이용환경을 개선시켰고, 개도국 ICT 정부기관을 대상으로 초청연수 및 정보화 정책자문을 실시하여 ICT 정책입안 능력을 배양시키기 위해 노력하였다. 이러한 과정을 통해 ICT 국내기업의 해외진출 가능성을 타진하여 연결시켜 주었으며, 우리의 민관협력 역량을 발휘하여 ICT 강대국으로서의 위상을 유지하기 위해 최선의 노력을 다하였다. 이러한 노력이 우리나라에 대한 우호적 인적 네트워크의 구성을 가능하게 하였고, 우리나라의 ICT 우수성 홍보 및 ICT 제품의 브랜드 인지도를 높여나가는 데 직·간접적으로 기여하였다.

특히, 2007년 이후에는 국제사회에서 우리나라의 ICT 강국 이미지를 더욱 고양시키고, ICT 산업의 국제표준을 선점하기 위해 경제성장 잠재력이 있는 개도국 중심의 개발협력에 치중하여 해외시장 진출기반을 조성하여 왔다. ICT 국제개발협력 사업은 주로 중진 개도국을 위주로 전략적 이해관계가 우선시됨으로 터키, 남아공, 멕시코 등 신흥시장으로 성장할 잠재성이 높은 국가들이 주요 협력대상 국가가 되었다.

ICT 분야는 전문기술이 요구되는 만큼 정식교육과 다양한 형태의 훈련을 통해 ICT 전문기술을 습득하도록 하는 등 전문인력 양성에서의 장기적인 접근이 필요하다. 따라서 향후 ICT 국제개발협력을 통해 국내대학이나 ICT 전문 국책연구기관

에서 학위를 취득하게 하거나, 자격증 제도를 통해 신기술에 대한 신속한 적응이 가능하도록 하는 기회를 확대하는 방안도 고려해 볼 만하다. 또한 훈련 후 기업에 일정기간 근무할 수 있도록 하는 등 수평적 연계를 강화시켜 한국기업의 해외진출 네트워크로 활용하도록 하며, 우리 ICT 고급인력의 국제 활용도를 제고하는 동시에 ICT 전문인력의 해외진출 기회가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 우리나라 ICT 정책과 모델 전수

우리나라가 1997년 아시아 경제위기를 어느 국가보다도 빨리 극복할 수 있었던 이유 중의 하나가 ICT 발전이었던 것으로 알려지면서, 우리나라의 ICT 발전 경험에 대한 공유 수요가 급증하였다. 이에 대해 우리나라 정부는 ICT 분야의 국제개발협력 규모를 확대하여 다양한 방법으로 ICT 발전 경험과 지식을 전수하는 데 노력하여 왔다. 하지만 ICT 분야가 전문성과 사후관리가 요구되는 분야이고, 해외진출과 깊은 관련이 있으므로 통합적인 접근이 요구되었으나, 이 부문에 대해 충분한 준비가 안 된 상태에서 진행된 점은 아쉬움으로 남아 있다. 일반적으로 개도국 ICT 정책 및 모델 전수 과정은 정책자문을 통한 진단이 일차적으로 이루어진 후, 관계 전문가 파견을 통한 정책수립 역량 등 지식이전이 이루어지게 된다. 또 이와 병행하여 개도국 관계자 대상의 초청연수 훈련프로그램을 운영하여 우리나라의 ICT 제도 및 기술 수준에 대한 실전경험을 하는 기회를 제공하게 된다. 물론, 국가마다 특정 ICT 섹터에 대한 요구가 다르므로 국가 수준별, 서비스별 맞춤형 패키지로 제공하여야 하며, 국가별, 품목별 맞춤형의 원스톱 서비스를 제공하는 통합적 프로그램을 구축하여 수요창출에 기여하도록 해야 한다. 특히, ICT 국제협력의 중장기 목표 수립을 통한 프로젝트 수행 ICT 정책형성 능력의 강화, ICT 분야 인적자원 개발, 통신인프라 개선에 초점을 둔 정책 및 기술자문의 프로젝트 진행이 매우 중요하다. ICT 마스터 플랜 수립 및 모바일 브로드밴드 발전 전략 등 확산효과가 큰 분야에 집중할 필요도 있으며, 모바일 교육, 모바일 건강 등 타 산업 분야와 결합한 ICT 분야를 강화시켜 나가야 한다. 또한 전문가 파견을 통해 중장기적으로 수혜국과 성과를 함께 나누는 파트너십 구축 노력이 요구된다.

현재까지 ICT 분야의 국제개발협력은 1980년대, 1990년대, 2000년대별 우리나라

의 ICT 발전 기금조성 정책, 촉진 정책, 경쟁 정책에 초점을 맞추는 등 주요 정보통신 정책 및 성과를 소개하는 데 국한된 것으로 판단된다. 앞으로는 개도국들의 다양한 수요에 맞추어 ‘한국의 ICT 발전 경험 공유’ 및 나아가 ‘수혜국의 현황에 적합한 ICT 발전기반 지원’을 위해 보다 전문화된 한국형 ICT 개발협력 사업의 추진이 필요하다. 또한 수혜국 수요 및 특성에 따른 전문적인 ICT 협력 프로그램과 ICT를 활용한 포괄적인 프로그램을 병행해 진행해야 할 것이다. 이제 우리의 경험 소개에서 한 단계 업그레이드하여 수혜국들에게 보다 효과적으로 지원할 수 있는 ICT 국제개발 협력 방안이 검토되어야 할 것이다.

3. 국제개발협력을 통한 개도국의 ICT 시장개척

ICT의 발전은 전 산업 분야에 직·간접적인 영향을 미치고 있으며, 개도국의 경제·사회 성장과 발전의 기반이 되고 있다. 이러한 ICT의 확산효과는 글로벌 지식의 확산에 따른 인적역량의 발전, 나아가 글로벌 생산과 시장의 발전에까지 영향을 미치고 있다.³⁾ 우리나라 ICT 분야 국제개발협력은 실질적으로는 개도국 정보화 지원을 통한 글로벌 ICT 협력 강화와 개도국 등 신흥시장 진출을 위한 기반 마련 및 ICT 코리아의 국제 리더십 구축을 지향하고 있다고 볼 수 있다.

떠오르는 신흥시장인 아프리카를 예로 들어보자. 아프리카는 2010년 기준 인구 10억 3천만 명으로 지구 최후의 미개발 시장이라는 점에서 주목받고 있다. 하지만 인구당 유선전화 가입자 수가 낮고, 인터넷 사용요금이 비현실적으로 높아 ICT 분야의 전반적인 발달이 미약한 상황에 놓여 있다. 2011년 아프리카 전역 인터넷 사용 인구수는 약 1억 2천만 명 정도이며, 평균 인터넷 보급률은 11.4% 정도이나, 2000년에서 2011년까지 인터넷 사용증가율이 2,527.4%로 매우 높게 나타났다⁴⁾.

아프리카 통신시장의 강점은 빠른 이동전화 보급률과 ICT 주도로 사회경제 성장을 이루고자 하는 정부의 강한 의지에서 찾을 수 있다. ICT 인프라의 단위 비용당 혜택이 크고, 통신 서비스의 자유화 정책을 비롯하여 비교적 정부주도의 안정적인 거시경제 정책을 추진하고 있다. 향후 자원수출에 따른 외화유입 및 개발지원으로

3) The World Bank Group, 2011 Sector Strategy Approach Paper : ICT, 2011

4) 세계 평균 인터넷 보급률은 2011년 기준 30.2%이며, 남아프리카 인터넷 보급률은 33.5% 임. 2010년 휴대 전화 가입자 수는 3억 6천만 명으로 나타났고, 2005-2010 동안 32.7% 증가함

ICT의 필요성 및 활용도가 증가할 것으로 예상된다. 반면에 지역 간, 계층 간의 소득 불균형 및 와이브로(WiBro)와 같은 신기술에 대한 수요 부족과 인프라가 갖춰져 있지 못하다. 또한 국민 식자율이 낮아 ICT 활용 인구가 매우 적고, 기존 통신 사업자의 수가 포화상태에 놓여있는 단점이 있다.

하지만 통신시장에 관한 규제완화의 움직임과 4G 모바일 서비스 시장의 잠재력이 높고, ICT 투자계획에 따라 국가기간망 구축 사업과 차세대 네트워크 확장이 진행되고 있어 낙관적인 시장진출의 기회로 볼 수 있다. 한국기업이 이미 진출하여 유선통신 사업자로 영역을 넓혀가고 있으며, 이를 기반으로 ICT 부문 국별 지원확대 및 우리기업들의 향후 진출이 더 용이할 것으로 예상된다. 2011년 현재 LG전자는 모로코, 튀니지, 알제리, 이집트, 나이지리아, 남아공 등에 진출해 있으며, 삼성전자는 나이지리아, 케냐, 남아공 등에 진출해 있다. 주목할 점은 중국 및 유럽국가를 기반으로 한 기존 사업자의 실질적 시장장악에 따른 높은 진입장벽과 인프라 구축에 오랜 시간과 많은 비용이 든다는 점에 있다.

아프리카 현 상황을 고려할 때, ICT 정책 형성 능력의 확대 강화, ICT 분야의 인적 자원 개발, 통신 인프라 개선에 초점을 맞춰야 한다. 우선적으로 ICT 마스터플랜 수립 및 모바일 브로드밴드 발전 전략 등 한국이 경쟁력이 높은 분야에 집중할 필요가 있다. ICT 인프라 기반이 어느 정도 다져지면 모바일 정부, 모바일 교육, 모바일 건강 등 타 산업과 결합한 ICT 분야를 강화하여 수원국의 수요에 맞추어야 한다. 또한 4G 등 최신기술의 사용률을 높이고, 이동통신 활용 범위를 확대하기 위한 기술지원 전략 컨설팅을 제공할 필요가 있다. 이러한 과정이 성공적으로 이루어졌을 때 우리 기업의 해외진출 기반이 탄탄해 질 것이라 믿어 의심치 않는다.

4. ICT 국제개발협력 활동 확대

ICT 분야의 국제개발협력에서는 저개발국가의 ICT 인프라 구축 지원을 통한 정보격차의 해소가 핵심적인 논의대상이었다. 2003년 제네바 및 2005년 튀니지에서 개최된 세계 정보사회 정상회의(World Summit on Information Society)에서는 글로벌 정보사회 이행과정의 주요 장애요소인 정보격차를 해소하기 위한 국제적인 협력 방안이 논의되었다. 또한 2003년 OECD 세계지식포럼 ‘MDGs 달성하기 위한 방법론’

에서는 ICT 기술의 주요 역할을 규정하였으며, 2008년 OECD 서울 장관회의에서 채택된 ‘서울선언문’에서는 ICT 발전이 경제발전의 주도적인 역할을 하게 됨에 따라 개도국의 ICT 발전협력의 중요성을 강조하였다.

일반적으로 ICT 국제개발협력은 ICT 인프라에 대한 원조가 주를 이루고 있는데, OECD, ITU, 세계은행 등에서는 특화된 ICT 분야의 개발협력 프로그램을 시행하여 개도국의 ICT 발전을 촉진시키기 위한 다양한 형태의 접근노력을 하고 있다. 세계은행의 2011년 ICT 부문 전략보고서에서는 ‘연결(connect)’, ‘혁신(innovate)’, ‘성공적인 변화(transform)’를 기반으로 기존 ICT 인프라 및 제도의 혁신을 확산하고, 정보인프라의 접근성을 강화하여 ICT의 활용을 위한 인적역량 배양을 지원하며, 이러한 ICT를 활용하기 위한 애플리케이션의 발전 및 활용을 지원한다는 기본 방침을 밝혔다.⁵⁾

ICT 분야는 과거 경험과 노하우를 전수하는 동시에 첨단기술발전의 속도를 반영한 신속한 대처 및 기술이전이 이루어져야 하는 부분이다. 따라서 수원국의 사회·경제, 문화 및 기술수준을 먼저 고려한 인프라 구축 및 정책입안 능력 배양을 위한 사업추진이 중요하다. ICT 분야의 국제개발협력은 최빈국에서는 다루어지기 어렵고, 전문성과 지속적인 관리를 통해 궁극적으로 국내기업의 해외진출과 연계될 수 있다. 우리나라 ICT 전문가의 해외진출 기회를 제공하고, 인프라 구축에 필요한 수원국의 고용을 창출할 수 있다는 측면에서 동반성장 및 윈-윈 효과를 기대할 수 있다.

특히, ICT 국제개발협력은 ICT를 발전시키고자 하는 개도국 정부의 의지를 바탕으로 추진되기 때문에 수혜자의 측면에서 일반 국제개발협력과는 차별성이 존재한다. 예전처럼 ICT 국제개발협력의 중장기 목표 수립을 통한 프로젝트가 수행되어야 하며, ICT 정책형성 능력의 강화, ICT 분야 인적자원의 개발, 통신인프라 개선에 초점을 두어야 한다. 더불어 ICT 마스터플랜 수립 및 모바일 브로드밴드 발전 전략 등 확산효과가 큰 분야에 집중하여 자연스럽게 해외진출로 연계되도록 해야 한다. 모바일 교육, 모바일 건강, 모바일 정부 등 각 산업과 결합한 ICT 분야를 강화하여 시너지효과를 유발할 수 있도록 중장기적인 접근이 필요하고, 수혜국과 성과를

5) The World Bank Group (2011)

함께 나누는 파트너십을 구축하기 위한 노력도 병행되어야 한다.

ICT 국제개발협력의 전략품목으로 한국의 브로드밴드 발전정책 및 인프라 구축 정책이 성공적이라는 국제적 평가와 함께 브로드밴드 정책에 대한 개도국의 수요가 높다. 특히, 개도국의 지형적 특성 등으로 인한 모바일 브로드밴드 등의 정책 및 전략 수립에 대한 요구가 크다. 그리고 정보보호 부문의 경우 침해사고에 대한 경험을 바탕으로 쌓인 노하우가 있기 때문에 실전대처 능력 등의 협력 수요가 가능할 것으로 보인다.

무엇보다 중요한 것은 ICT 해외진출 성과를 높이기 위한 정부의 역할 재점검이다. 정부주도형 ICT 해외진출의 경우, 수원국 정부가 주요 고객이므로 국내진출 기업과 수원국 정부 간의 기대수준을 맞춰주기 위한 한국정부의 지속적인 노력이 필요하며, 주고받는 관계를 형성시킬 수 있도록 ICT 산업의 패키지형 개발협력 전략을 수립할 필요가 있다.

5. ICT 분야에서 국제 사회적 책임

ICT 부문을 기반으로 급속한 경제성장을 이룬 우리나라의 발전모델에 대해 개도국들의 관심이 매우 높다. 이에 따라 ICT 부문의 개발원조에 대해 직·간접적인 요청이 많은 편이다. 특히, 아세안을 중심으로 우리의 ICT 정책을 벤치마킹하고자 하는 국가들이 많으며, 지식협력을 통해 우리의 정보화 정책 사례 및 ICT 관련 주요 정책 경험에 대한 수요가 매우 높다.

이제는 ICT 국제개발협력의 외연확대에만 치우치거나, 국제개발협력의 타 분야보다 우선순위에서 뒤로 제쳐놓기보다는 전문성과 기술경쟁력으로 승부하는 프로그램을 만들어야 할 시기이다. 그리고 수혜국의 수요를 보다 적절하게 파악하고, 이에 신속하게 대응하기 위해 기업의 참여와 역할이 중요한 시점이다.

일본의 경우 2000년에 ‘국제정보격차 해소를 위한 일본의 포괄적 협력계획⁶⁾’을, 2003년에 협력계획의 실행계획인 ‘아시아 브로드밴드 프로그램⁷⁾’을 발표하였다.

6) 이 협력계획은 ICT 인지도 제고 및 정책·제도 수립 지원, 인적자원 개발 및 훈련, ICT 인프라 및 네트워크 구축 지원, 개발원조에서의 ICT 활용 활성화 등을 주요 내용으로 하고 있음. 5년간 약 150억 달러 규모로 개도국의 ICT 지원.

7) 본 프로그램은 2010년까지 아시아 전역에서 브로드밴드 접근이 가능하도록 인프라 구축 및 활용역량을 강화하여 궁극적으로 아시아를 세계의 정보 허브로 만들겠다는 목표를 가지고 있음.

또한 2003년 7월에는 e-Japan의 2단계 전략 중 하나로 아시아 국가들의 정보통신 부문 인적자원 양성 및 지원을 확대하겠다는 ‘아시아 IT 이니셔티브’를 제안하였다. 그리고 2007년에는 ICT 산업의 국제경쟁력 강화를 위해 ‘ICT 국제경쟁력 강화 프로그램’을 발표하였다. ‘ICT 국제경쟁력 강화 프로그램’은 아시아 브로드밴드 추진 계획과 ICT 인재육성 등 소프트 지원을 강화하는 내용을 골자로 하고 있다.

개도국 인구의 절반 이상이 농촌 지역에 거주하고 있음에 따라 ICT 서비스의 접근성이 용이하지 않다. 따라서 네트워크 인프라 강화와 저렴한 비용으로 활용할 수 있도록 하기 위해 정보통신정책이 마련되어야 한다. 그리고 유선전화 보급률이 낮은 국가가 많은 점을 감안할 때, 非도시 지역의 정보통신 서비스 접근성을 높이고, 지역 간 연결성을 높이기 위한 국가전략 수립이 우선적으로 이루어져야 할 것으로 보인다. 특히, 정보통신 서비스의 혜택에서 벗어나 있는 농촌 지역을 대상으로 한 우리의 대표적 성공사례인 ‘정보화 마을’ 프로젝트를 글로벌하게 추진할 필요가 있다.

IV. 결론과 함의

국제개발협력은 원조를 통한 국가의 영향력 확대라는 측면이 고려되어야 한다. 특히, 공여국의 영향력 확대는 개발협력이 또 하나의 소프트파워를 형성할 수도 있다는 것을 함의하고 있다. ICT 부문의 국제개발협력 활동이 궁극적으로 수혜국의 ICT 발전을 지원하여 정보격차를 줄이고 지속가능한 성장을 이루는 데 있으나, 동시에 국제사회에서 ICT 부문의 주도권을 확보함으로써 국가의 경쟁력을 높여 가는 측면도 존재함을 부정할 수 없다. ICT 국제개발협력을 통해 국제사회에서 인정받기 위해 많은 원조를 실천해야 하지만, 효과성과 가치면에서의 평가도 매우 중요하다. 따라서 국제개발협력을 통해 공여국이 정당성을 획득하고 국제사회로부터 인정받기 위한 끊임없는 노력이 필요하다.

또한 ICT 강국에 걸맞는 국제사회에서 품위를 유지하기 위한 제도적 장치를 마련하여 국제개발협력을 추진하여야 할 것이다. 과거에 최빈국이었던 우리나라가 ICT 발전을 통해 빈곤문제를 해결하였고, 경제성장과 복지를 향상시켜 가고 있다. 개도국

대부분의 국가가 ICT 관련 기본정책 시스템이 부재한 상태이므로 ICT 정책형성 능력을 강화시킬 필요가 있다. 그리고 통신정책, ICT 산업육성 정책, 정보격차해소 정책, ICT 인프라 확장 방안 수립에 있어 축적된 전문지식이 필요하다. 따라서 ICT 분야의 지식과 경험을 바탕으로 효과적인 ICT 지원 메커니즘을 만들어 제공하는 동시에 현지화 된 종합적인 마스터플랜을 제시해주는 것도 도움이 될 것이다. 개도국 경제발전에 실질적인 도움을 주고, 중장기적으로 그 성과를 함께 나누는 파트너십 구축 전략이 필요하다.

참고문헌

김태은 (2005), “정보통신개발을 위한 ODA의 현황과 추세”, 《방송통신정책》, 제17권 9호 통권 370호, 정보통신정책연구원.

삼성경제연구소 (2011), “ODA 효과성 국제비교와 시사점”.
(2009), “국격 제고를 위한 ODA 정책”.

이선주 외 (2010), 『한국공적개발원조(ODA)의 효과성 제고를 위한 성인지적 전략』, 한국여성정책연구원.

주동주 외 (2009), 『선진국의 ODA공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』, 한국수출입은행.

한국국제협력단 (2008), 『국제개발협력의 이해』.

한국수출입은행 (2008), 『국제 ODA 동향』.

Asian Development Bank (2008) “STRATEGY 2020 The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020”.

Asian Development Bank (2009), “ICT-related Projects by Year of Approval(2000~2009)”.

JICA (2010), “JICA's Partnership with the Private Sector”.

JICA (2009), “JICA's Support for South-South Cooperation”.

OECD (2011), "Better Policies for Development Report on the DevGoals Exercise".

SDC (2009), "Peer Review of the Evaluation Function of the Office of Internal Oversight Services of the United Nations".

SDC (2010), "SDC's Evaluations".

Silviu Jora (2009), "ODA as a Soft Power Instrument : The EU Experiences and its Relevance for Asia", KIEP.

USDS (2010), "Leading Through Civilian Power-The First Quadrennial Diplomacy and Development Review".

World Summit on the Information Society (2003), "ICT for Development Platform: Selected Exhibitors and Projects".

World Bank Group, (2011), "2011 Sector Strategy Approach Paper: Information & Communication Technologies".

<http://www.jica.go.jp>

<http://www.koreaexim.go.kr>

<http://www.mofa.go.jp>

<http://www.oecd.org>

<http://www.state.gov/qddr>

<http://www.un.org>

<http://www.usaid.gov>

<http://www.worldbank.org>

기업창업지원분야 경제개발협력 구축방안 - 중앙아시아를 중심으로

배 경 화

중소기업진흥공단 대전충남지역본부 수출협력팀 부장

I. 머리말

급변하는 세계경제 속에서 선진국과 개도국, 후진국간의 내재된 지역간 갈등과 후진국의 경제적 어려움으로 21세기에 범세계적인 문제해결이 요구되고 있다. 다만, 개도국 및 후진국 중에는 자발적으로 경제개발을 추진하고자 하는 의지와 노력에도 불구하고, 최근 미국 및 유럽의 경제위기 속에서 어려움을 겪거나 경제개발 추진 경험 및 인프라의 부재로 인해 어려움이 가중되는 국가도 있다. 이러한 국가들 중에서 최근에 그 관심도가 높아지고 있는 지역이 중앙아시아국가로서 이 지역에 대한 높은 전략적 가치로 인해 세계 주요국들의 이목이 집중되고 있다. 실제 우리나라와 중앙아시아 국가들과의 상호협력에 대한 관심이 현실화되기 시작한 것은 노무현 정부 때 부터이다.¹⁾ 중앙아시아가 우리나라에게 시사하는 전략적 가치는 말 그대로, 높은 성장성·시장성을 보유한 신흥 무역투자대상지역이며, 막대한 지하자원을 보유한 새로운 자원공급원이며, 국제정치질서에서 신거대게임의 중심으로 나타나고 있다. 더욱이 중앙아시아는 우리나라가 소득 4만 불 시대의 조기달성을 위한 새로운 수출시장 및 투자지역으로 잠재력이 높은 지역이라는 경제적 측면도 있다. 그러나 반면에, 낙후되어 있는 중앙아시아 국가의 새로운 경제적 활력과 이를 통한 국가 상호간의 신뢰구축, 이들 국가들의 빈곤퇴치 및 새로운 성장동력 창출

1) 2003년 2월 출범한 노무현 정부는 고유가 및 고원자재가 현상이 심화되고 있는 상황에서 지속적인 경제 성장을 위해 안정적인 에너지·자원 공급원의 확보, 신 시장 개척, 유라시아 대륙의 정치·외교적인 거점 마련 등과 같은 목적을 가지고 중앙아시아에 대한 접근정책이 시작되었다. 그 결과 국무회의는 2006년 11월 “중앙아시아 진출 종합대책”을 채택하였다.

등의 문제에 관심을 가지지 않을 수 없다.

말 그대로 국제사회는 물론이고, 우리나라와의 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)²⁾을 통한 상호간의 협력이 절실한 지역이다. 이미 남미국가나 중동, 서남아시아 등 여타 지역과의 경제개발협력을 통한 상호협력 기반을 확대할 수 있는 전진기지로 활용할 가능성이 많은 지역이다. 우리나라는 그동안 무역 및 투자, 자원개발협력, 대외원조 등을 통해 중앙아시아와 통상관계를 유지해 왔으나, 전반적으로 기대나 잠재력에 못 미치는 것이 현실이다. 중앙아시아는 비록 에너지 수출국과 에너지 비수출국간 경제성장률, 국민소득, 인플레이션 등 국내 경제여건에 차이가 존재하나 1990년대 후반부터 급속한 경제성장을 시현하고 있고, 이러한 추세는 중장기적으로 지속될 것으로 전망되고 있다. 또한 중앙아시아 경제구조와 산업구조가 우리나라의 그것들과 상호 경쟁적이기 보다는 보완적인 관계에 있다. 따라서 ODA지원정책을 통해 우리나라와 중앙아시아는 매우 이상적이고 효율적인 상호보완 구조를 가지고 있다.

이렇게 ODA는 최근 국제사회에서의 우리나라의 역할이라는 국격 관련 논의와 절대규모가 크지 않은 경제로서 국가 전략적 중요성이라는 차원에서 주목을 받기 시작하고 있다. 현재 전 세계 인구의 80%이상인 약 52억 명이 개발도상국에 거주하고 있다. 이들 개발도상국은 아시아, 아프리카, 중남미 지역에 밀집되어 있으며, 1인당 국민소득이 낮고, 빈곤, 기아, 질병 등 다양한 문제에 직면하고 있다.

한편, 전 세계 ODA는 2000년 540억 달러에서 2010년 1,287억 달러로 확대되고 있으며, 우리나라도 2000년에 2.1억 달러에서 2010년에 11.7억 달러로 증가하였다. (김경훈, 2011) 이러한 개발도상국으로 ODA에 의한 지원에 있어 중소기업지원정책을 효과적으로 지원하면서 상호호혜적인 협력관계를 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다. 개발도상국이 ODA를 지원받는데 있어 내적으로 자체적인 경쟁력을 확보하고 성장의 원동력을 만들기 위해서는 기업 활동의 발판을 만들어야 한다. 특히, 최근 미국 발 금융위기 이후 중앙아시아 국가들은 글로벌 협력과 개발협력을 적극적으로 추진하고 있지만, 구체적인 경제협력 프로그램이 부족한 실정이다.

2) 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)는 개발도상국의 경제개발과 복지 증진에 기여할 목적으로 이루어지는 공적거래와 양허적 성격의 자금을 의미하고 있다. ODA는 무상원조와 유상원조로 분류되며, 유상원조는 양허성이 있는 재원, 즉 차입국에 유리한 조건의 차관으로 증여율이 25% 이상이어야 한다.

우리나라와 중앙아시아 국가들 간의 ODA를 통한 경제협력을 추진하는데 있어 핵심적 역할을 할 수 있는 것이 중소기업이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 중앙아시아의 경제개발을 위한 중소기업 창업 및 성장프로그램에 대한 자문과 협력을 위해서는 국내 중소기업지원기관과의 상시적인 협력프로그램이 절실한 상황이다. 기존의 비효율적인 ODA 추진 정책에 제언하고자 선택과 집중의 논리에 따라, 본고는 현장중심의 경제개발협력 정책으로서 국내 현존하는 중소기업창업 및 성장 사업 중 경제개발협력사업 구축방안을 살펴보고자 한다. (권율·박수경, 2011)³⁾

II. 중앙아시아의 산업 현황 및 우리나라의 ODA 정책 추진실태 분석

1. 중앙아시아의 산업현황분석

중앙아시아는 지리적으로 범위는 일정하지 않으나 작게는 파미르 고원을 중심으로 동(東)투르크িস탄으로 불리는 중국의 신장위구르 자치구와 서(西)투르크িস탄으로 불리는 투르크메니스탄·우즈베키스탄·타지키스탄·키르기스스탄 4개 공화국 및 카자흐스탄 남부를 합친 지역을 가리키며, 넓게는 내·외몽골, 중국 칭하이 성, 티베트 고원, 아프가니스탄까지를 포함하고 있다.

우리나라의 중앙아시아 국가 중 우즈베키스탄, 카자흐스탄과의 교역은 2005년 이후 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 실제, 교역량은 약 21억 달러로 우리나라의 전체 교역량의 0.24%에 불과하나, 2000년 이후 그 증가율은 우리나라의 평균을 훨씬 상회하고 있다. 2008년 기준으로 우리나라의 대중중앙아시아 주요 수출품은 승용차, 자동차 부품, 기계류, 합성수지, 편직물 등이며 주요 수입품은 철강 및 광물 제품, 우라늄, 직물제 의류 및 기타 섬유제품 등이다. 이처럼 중앙아시아는 지경학적으로도 풍부한 에너지와 지하자원을 보유하고 있으며, 유망한 상품수출시장 및 자본 투자처로 각광을 받고 있는 지역이다.(이재영·박상남, 2007)

3) 대외경제정책연구원이 ODA에 대한 일반국민 1,000명의 여론조사결과를 보면, 응답자의 62.7%가 우리나라를 여전히 개발도상국으로 인식하고 있으나, 대외원조 제공에 대해서는 긍정적이고 적극적인 태도를 보이고 있다. 특히 주요 대외원조 정책개선 과제로는 원조정책의 투명성 제고 및 정보공개 확대(51.6%), 원조사업의 사후관리(50.2%), 사전조사 및 사전평가 강화(31.9%)로 나타나 향후 대외원조 정책성과 향상을 위해 원조의 효과성, 효율성 및 지속가능성 제고방안의 마련이 필요하다고 응답하고 있다.

[표 1] 중앙아시아 국가들의 GDP 규모 및 성장률(전망)

구 분	카자흐스탄	우즈베 키스탄	키르기 스스탄	타지키스탄	아제르 바이잔	투르크 메니스탄
명목 GDP (억 달러)	1,322	279	51	51	412	194
명목 1인당 GDP(달러)	8,513	1,005	940	751	3,473	3,865
2004~2008년 평균 GDP 성장률(%)	8.4	8.1	5.2	8.0	21.3	15.1
2010~2014년 평균 GDP 성장률(전망)	2.8	5.9	2.4	4.2	4.4	5.3

자료 : Global Insight(2009.11.20)

이와 같이 중앙아시아 지역은 풍부한 에너지 및 지하자원을 보유하고 있으며, 거대 신흥시장으로 부상한 러시아, 중국, 인도 등과 인접한 지역에 위치해 있어 세계의 이목이 집중되는 지역으로 변모하고 있다. 또한 고도의 경제성장과 높은 인구 증가율을 바탕으로 시장규모가 급속히 확대되고 있어 경제협력 잠재력이 매우 높은 지역으로 부상하고 있다.

한편, 우리나라가 중앙아시아에 진출한 시기는 소련연방(USSR)과 수교하면서 부터인 1990년이다. 소련연방과 수교하면서 중앙아시아에는 주로 대기업을 중심으로 하여 진출하게 되었다. 그리고 IMF 외환위기 이후 2002년까지 중단되었다가 2000년대 중반 이후 우리 정부도 석유 등 지하자원 확보를 위한 자원외교를 중심으로 다시 진출하였다. 특히, 정상들 간의 상호방문을 통해 자원개발과 산업개발이라는 호혜적인 원칙 아래 상호 협력해 나가고 있다. 실제 2006년부터 우리나라를 포함하여 중앙아시아, 러시아, 중국, 중동 국가 등 18개국이 참여하는 「아시아 교류 및 신뢰구축회(CICA)」에 참여하고 있다.(윤성학 외, 2009)

그리고 중앙아시아 국가들은 풍부한 천연자원을 보유하고 있어 우리나라의 자본과 기술과 결합할 수 있는 상호보완적 경제구조를 가지고 있다. 이들 국가들도 정보통신, 건설, 운송 등 제반 경제 관련 분야에서 우리나라와의 협력관계 발전을 적극적으로 희망하고 있다.(이재영·박상남, 2007) 중앙아시아 국가들은 2008년 말 미국 발 금융위기 전까지 고도성장 중이었으나, 2008년 3.2%를 기록한 데 이어 2009년에는 1.2% 성장을 기록하는 데 그쳤다.(윤성학 외, 2009) 중앙아시아에서

가장 개방적인 키르기스스탄은 글로벌 금융위기로 IMF로부터 약 1억 달러의 구제 금융을 받았으며, 에너지 수출과 개발 열기로 고도성장을 구가하던 투르크메니스탄과 아제르바이잔도 글로벌 금융위기의 여파로 투자 부진에 시달리고 있다. 폐쇄적인 금융시장 체제를 유지한 덕분에 직접적인 글로벌 금융위기를 맞지 않았던 우즈베키스탄의 경우도 최근 내수 및 수출 부진에다 외국인투자 부족으로 시장 환율이 크게 폭락하면서 위기의식이 고조되기도 했다. 실제로 글로벌 금융위기를 경험하면서 중앙아시아국가들은 단기적인 급속성장보다는 지속가능한 성장에 전략적 관심을 집중하고 있다. 또한, 중앙아시아 국가들은 지속가능한 성장을 위해 1차 원자재 중심의 수출경제구조를 다각화·고도화하는 경제개혁을 적극 추진하고 있다.

한편, 최근에 중앙아시아 국가들이 추진하는 신 성장전략의 핵심은 산업 다각화, 산업 고도화, 녹색성장, 동아시아 국가들과의 협력 강화 등으로 요약할 수 있다. 중앙아시아 국가 중에서 시장성과 성장성 측면에서 에너지자원 수출국인 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔이 우수하며 통상환경이 우수한 지역은 카자흐스탄 지역이다. 반면에 우즈베키스탄은 산업기반이 취약하여 대부분의 한국 상품이 수출에 유망하다고 할 수 있고, 현재 물자부족 현상이 심화되어 어떤 물건이건 현지화를 받고 판매하면 판매는 매우 원활한 편이다. 이 중에서도 생활용품, 건축자재 등이 유망한 수출상품으로 분류될 수 있다.

이처럼, 우리나라가 중앙아시아 주요국과 경제협력 및 진출에 있어 아직 상호 보유한 장점을 효과적으로 살리지 못하고 있는 이유를 살펴보면 다음과 같다.(이재영, 2009), 첫째, 직접투자의 경우 대기업들의 진출이 부진하여 과거 대우자동차와 같은 대규모 투자로 이어지지 못하고 있기 때문이다. 둘째, 우리나라가 높은 관심을 갖고 있는 에너지자원 개발 분야에서 탐사 외에 실제 생산에 들어간 유·가스전은 존재하지 않아 아직 초보적인 협력 수준이며, 중국과 러시아 등에 비해 매우 뒤떨어지는 실정이다. 셋째, 우리나라 수출중소기업이 현지에 진출하는 데 또 다른 어려운 점은 경제적 부문보다는 정치적 여건과 사업 인프라 미 구축 때문이다. 즉 수익성은 높은 편이나 관료주의 팽배, 낮은 대외개방도, 현지통환의 태환 및 과실송금 제약(우즈베키스탄), 인프라 미비 등 전반적인 사업 환경이 매우 열악한 실정이다. 넷째, 중앙아시아 국가 중에서 우즈베키스탄과 카자흐스탄은 각각 중장기 경제발전전략

을 수립, 중점육성 산업을 선전하여 외국인투자를 유치하고 있으나, 이에 우리나라가 적극적으로 부응하지 못하고 있는 실정이다. 우리나라는 에너지 확보와 시장개척에 치중한 반면, 중앙아시아 국가는 지속적인 경제발전과 경쟁력 강화를 위해 산업과 기술의 확보에 주안점을 두면서 상호협력 확대를 요구하고 있어 상호 이해관계가 상충되고 있는 실정이다.(중소기업중앙회, 2009.7. 보도자료)⁴⁾ 이러한 전략적 가치에서 세계 주요 강대국들은 중앙아시아와의 전략적 연대를 통해 유라시아 대륙의 맹주로 입지를 굳히려 하고 있다. 또한 중앙아시아는 지리적 위치로 인해 유럽과 아시아를 잇는 새로운 물류 및 교통의 중심지로 거듭나고 있다. 실제로, 최근에 조사한 결과를 보면, 중앙아시아인들이 우리나라와의 관계에서 가장 중요하게 생각하는 분야는 다름 아닌 경제협력분야이다. 즉, 중요분야로서 경제협력이 83.3%이며, 다음으로 문화교류협력(72.1%), 자원개발협력(64.4%), 안보협력(57.9%)의 순으로 조사되었다.(윤성학 외, 2010) 특히, 중앙아시아인들은 우리나라를 개발도상국에서 선진국으로 발전한 국가로서 자신 국가들의 역할 모델로 받아들이고 있는 실정이다. 이에 따라 우리나라와 중앙아시아 국가들에 있어 ODA를 통한 기업의 창업 및 성장 지원프로그램에 대한 적극적인 협력을 필요로 하고 있다.

2. 우리나라의 공적개발원조(ODA)정책 추진 실태

21세기에 접어들면서 폐허에서 지금의 경제발전을 이룩한 우리나라는 국격에 걸 맞는 국제사회에서의 책임을 요구받고 있다. 이런 역할과 책임을 다하기 위하여 범국가적 차원에서 ODA지원정책방향을 재설정하고 원조관리·집행체제의 효율적 개편을 추진하고 있다. 실제로, 정부의 ODA지원정책 추진결과, 2010년에 OECD개발원조위원회(DAC)에 가입하여 OECD 국가 중 유일하게 원조수혜국에서 원조 공여국으로 입지를 전환하였다. 그리고 2010년 7월부터 정책추진체계의 통합조정 등을 위해 제정된 「국가개발협력법」이 제정되어 실시되었다.(정유진·하현선,

4) 2009년 7월 중소기업중앙회에서 우즈베키스탄을 방문했던 중소기업 경제사절단에 설문조사를 실시한 결과, 건의사항으로 원활한 외화송금 및 지불환경에 대한 신뢰할 만한 시스템을 구축해 줄 것을 요구하고 있다. 또한 우즈베키스탄 정부는 자국 시장과 유라시아 시장을 합쳐 시장 창출의 가능성을 발표하며 투자 유치를 진행하고 있으나, 실제 진출하고자 하는 중소기업은 향후 일반적인 가능성보다는 확실한 판매 가능성에 더 많은 비중을 두고 있는 실정이다. 이처럼 우즈베키스탄과 협력은 초기 기업이 주도하였으나, 경제환경 변화와 기업부실 등으로 지속적인 협력이 유지되지 못하였다. 이와는 반대로 자원 및 이 지역에 대한 전략적 중요성이 강화됨에 따라 정부 주도의 협력이 필요한 실정이다.

2010) 특히, OECD/DAC 회원국으로 국제사회에 등장함에 따라, 공여국은 물론 수원국도 ‘한국의 발전경험’에 큰 관심을 보이고 있다. 이를 위해, 정부는 지식공유 프로그램, 정책자문사업 등을 통해 우리나라의 경험을 공유하고 있다. 2010년 정부가 제시한 국제개발협력 선진화 방안의 주요한 내용을 보면, 향후 우리나라의 국제개발협력정책을 추진하는 데 있어서, 개발협력콘텐츠 개발, 원조시스템의 효과적 개편, 국제활동의 강화라는 3대 전략을 주요 지침으로 책정하여 운영하기 시작하였다.(국제개발협력위원회, 2010.)

한편, 지금까지 우리나라의 ODA지원 규모를 살펴보면, 지속적인 증가를 유지해 1995년 1.1억 달러에 불과했던 원조규모는 2002년에 2.8억 달러, 2010년 11.6억 달러를 기록하고 있다.

[표 2] 우리나라의 ODA지원예산에 대한 연도별 추이

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ODA총액	365.91	423.32	752.32	455.25	696.11	802.34	816.04	1,167.7
ODA/GNI(%)	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.09	0.10	0.12

주 : 순지출 기준, 2010년 잠정치(단위: 백만 달러)

자료 : OECD, Development on Aid from DAC Members

[표 3] 우리나라 ODA지원 예산 추이 변화

구 분	2005	2010	2011
- 공적개발원조(ODA)	7,971	13,607	16,445
○ 양자간 협력	4,943	10,024	12,107
·무상원조(KOICA 등)	3,257	5,324	6,059
·유상원조(EDCF)	1,686	4,700	6,130
○ 다자간 협력	3,028	3,583	4,338

주 : 2010년까지 결산액 기준, 2011년은 예산기준(단위: 억 원)

자료 : 기획재정부 예산실

또한, ODA지원 예산의 절대규모도 2배 이상 증가하여 2011년에 1조 6,445원에 달하고 있으며, 정부 총예산 규모에서 연평균 15.4%가 증가하였다.

[표 4] 우리나라의 유·무상 중점 협력국가

지 역 (총 23개국)	외교통상부/한국국제협력단 (19개국)	기획재정부/EDCF (11개국)
아시아(9개국)	베트남, 라오스, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 몽골	베트남, 인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 파키스탄, 스리랑카, 캄보디아
아프리카(6개국)	이집트, 탄자니아, 세네갈, 에티오피아, 나이지리아	앙골라
중남미(6개국)	과테말라, 페루, 파라과이	과테말라, 콜롬비아
중동(2개국)	이라크	예멘
중앙아시아, 유럽, CIS(2개국)	우즈베키스탄, 카자흐스탄	-

자료 : OECD, 2008a

기존에 기획재정부의 개발경험 컨설팅 중에서 중앙아시아 국가에 대한 과제를 보면, 우즈베키스탄의 나보이 자유산업경제구역(FIEZ) 설립 정책자문이나 카자흐스탄의 산업혁신정책, 우크라이나의 에너지효율 향상 및 신재생에너지 개발전략 등이 있다. 이러한 KSP 개발경험 컨설팅 과제를 살펴보면 [표 5]와 같다.

그러나 최근 선택과 집중의 원칙에 따라 점차적으로 협력국가의 수를 줄여나감으로써 중점국가 선정에 대한 기준을 검토해 가고 있다. 또한, 분야별로는 사회·행정 인프라분야에 치중했으나, 그 비율은 다소 감소추세이며, 경제 인프라 분야의 경우 그 비중이 증가하고 있는 상황이다. 특히, 최근에 와서 앞에서 언급한 바와 같이 한국형 경제발전 모형을 중심으로 한 경제시스템의 개선, 자문, 경제협력이 이루어지고 있다. 그리고 전문인력을 확보하고 효율적으로 한국형 경제모델을 ODA로 지원하기 위해 국가별·분야별로 선택과 집중을 하여 현장 중심적인 수행체계를 강화하기 시작하였다.

[표 5] 중앙아시아 국가에 대한 연도별 KSP 개발경험 컨설팅 과제

연도	대상국	컨설팅 과제
'04	우즈베키스탄	① 산업개발과 수출진흥정책 ② 우즈베크 개발모델과 한국의 경험 ③ 산업화과정의 거시금융정책 ④ 재정개혁 ⑤ 산업정책과 무역자유화정책의 조화전략
'07	아제르바이잔	① WTO 가입협상의 서비스분야 주요이슈 ② WTO 체제에서 개발도상국의 지위분석 ③ WTO 가입과 무역구제제도의 운영 ④ 수출진흥을 통한 산업다각화 방안
	우즈베키스탄 (후속)	① 한국 경제자유구역의 경험과 시사점 ② 우즈베크 경제여건과 경제발전 전망 ③ 우즈베크 경제자유구역 조성환경 ④ 우즈베크 경제자유구역 입지조건 및 평가 ⑤ 경제자유구역 조성의 경제적 효과 추정 ⑥ 우즈베크 경제자유구역 조성방안
'08	우크라이나	① 중장기 경제개발전략 검토 ② 수출진흥정책 ③ 사회기반시설 확충을 위한 투자활성화 ④ 에너지 자원의 효율적 개발
	아제르바이잔 (후속)	① WTO 체제 수용과 이행을 위한 일반협상기술 분야 이슈 ② WTO 농업분야 이슈 ③ WTO 수입 및 관세분야 이슈 ④ WTO 수출진흥정책분야 이슈

자료 : 기획재정부, 2009.9.24., 보도자료.

이 같은 우리나라의 ODA지원정책의 특징을 보면, 우선, 우리나라의 ODA지원 정책은 주로 정보통신 기술, 수송인프라 등의 분야에 집중되어 있으며, 둘째, 국가로는 동남아시아 국가에 집중되어 있다. 셋째, 지원분야별 집중도는 상대적으로 높으나 원조사업이 32개 기관으로 분산되어 진행되고 있어 원조 규모 예측 가능성이 저하되는 요인으로 작용하고 있다. 광역지방자치단체도 총 1,073개 사업을 추진하고 있다. 마지막으로, ODA 정책추진체계를 보면, 분산된 정책추진체계를 가지고 있어 개별 부처적인 원조실시체계를 통해 집행을 하고 있다. 그러나 이렇게 분산된 정책추진체제로 인해 효율성의 문제가 제기됨에 따라 2006년 관련부처 간 의견

조율을 위해 국무총리실 산하 ‘국제개발 협력위원회’가 설립되었다. 2007년 8월에는 외교통상부내 개발협력국이 신설되는 등 조직의 신설과 개편도 단행되었다. 다만, 지금까지의 원조정책은 국가정책으로서 일관성 있게 추진되었기보다는 구체적인 원칙 없이 정치, 외교적인 현안사항을 해결하기 위한 방편으로 실시되었다. 따라서 최근까지도 지원 국가 선정에 대한 체계적인 기준이 없었고 소규모 예산으로 광범위한 국가를 대상으로 지원하였다.

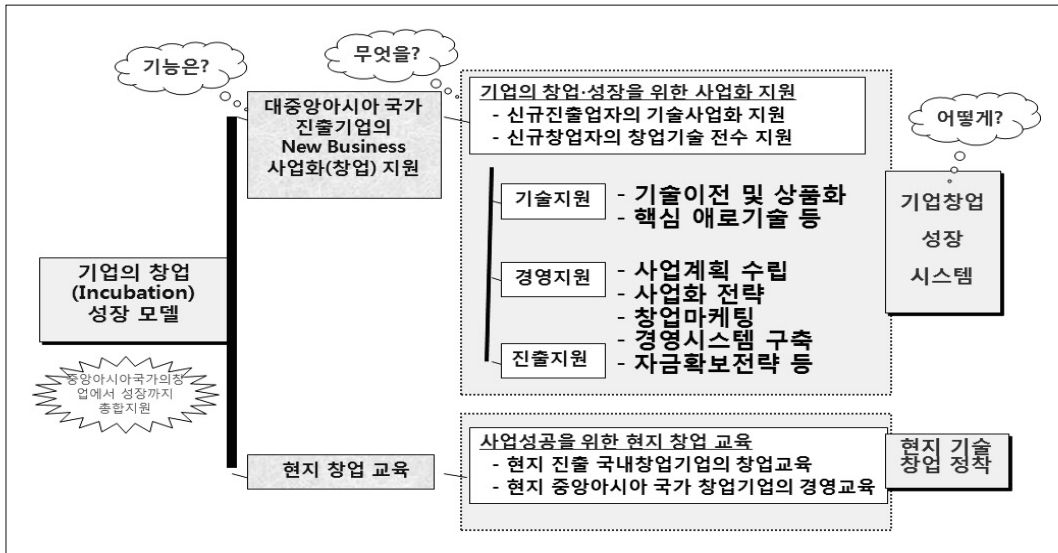
III 중앙아시아 기업창업지원분야 경제개발협력 프로그램 구축방안

지금까지의 단선적인 자문형태나 원조 등의 ODA지원정책에서 중앙아시아와의 ODA지원정책을 통한 협력은 말 그대로 ‘한국형 경제개발모델’을 통한 협력을 의미한다. 즉, 선진국으로 도약하고 있는 우리나라의 경제개발경험을 중앙아시아 국가들과 적극적으로 공유하고, 글로벌 및 개발협력을 추진하는 것이다. 이미 중앙아시아 국가들 중 2004년에 우즈베키스탄의 나보이 특구에는 경제개발경험공유사업(KSP : Knowledge Sharing Program)이 본격적으로 시작되었다. 특히, 우즈베키스탄 정부가 큰 관심을 가지고 있는 나보이 자유산업경제구역 설립에 관한 정책자문은 가장 대표적인 KSP사업이라 할 수 있다.

그러나 이 지역에 대한 외국기업의 투자여부는 불투명한 상태여서 기존과 다른 ODA지원정책의 추진을 통해 중앙아시아 국가들과의 경제협력 프로그램을 구축해야 할 상황이다.(강인수 외, 2010) 따라서 좀 더 적극적이고 현장 중심으로 우리나라는 중앙아시아 국가들의 수요를 반영한 경제개발계획 수립 및 집행, 제조업, IT 등 기간산업 육성을 위한 기업의 창업 및 인프라 구축분야 등을 정책적으로 지원해야 할 필요가 있다.

이에 본고에서 의미하는 ODA지원 정책에 의한 경제협력은 기업의 창업 및 성장 프로그램 분야의 ODA지원 정책 구축모델, 다시 말해 “기업의 인큐베이션 모델 (Incubation Model)”이라고 할 수 있다. 즉, 기업의 기술창업 및 기술혁신을 유도하고, 도입기술을 개량화하고 사업화하는 모델이라고 할 수 있다. 여기서 특히 중소기업의 창업 및 성장프로그램 분야에 대해 그 활성화 방안을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 1] 중양아시아 국가와의 경제개발협력을 위한 기업인큐베이션 모델
(Incubation Model)



1. 현지 진출희망 기업 및 창업기업의 기술사업화자금 지원 강화

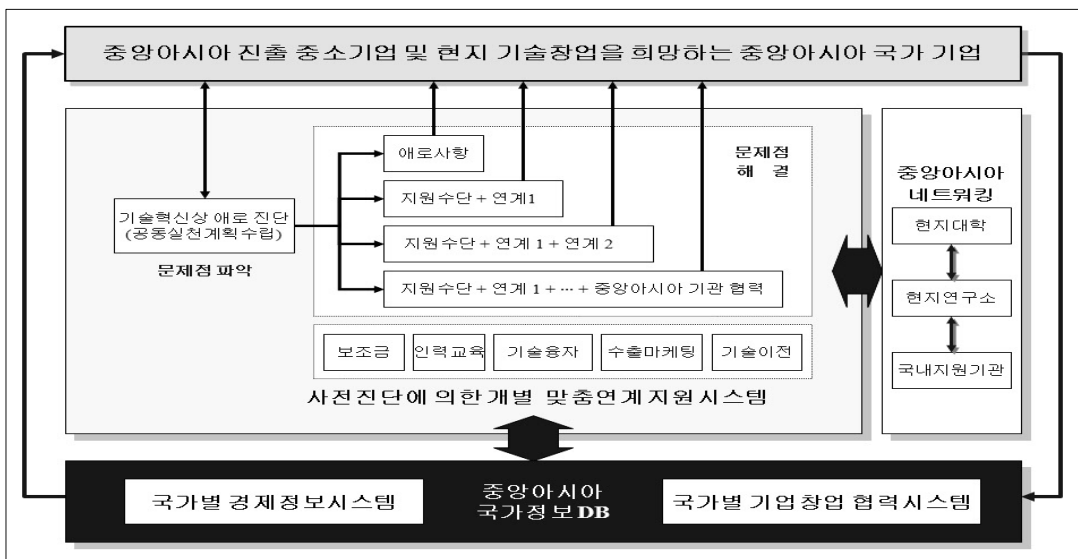
기존의 무상지원형태의 ODA지원자금을 지양하고, 중양아시아의 경우에는 신흥 시장으로서의 가치와 중양아시아 국가들의 경제협력에 대한 니즈(Needs)가 큼으로 현지에 진출하고자 하는 중소기업에 대한 ODA지원자금의 지원이 필요하다. 실제, 개도국에 대한 차관사업 예산이 해마다 증가하고 있음에도 불구하고 연도별 집행 실적은 저조한 상태임을 고려할 때 기업을 통한 지원부문도 고려해 볼 필요가 있다.

현재 우리나라는 1987년에 대외경제협력법을 제정, 실시하면서 국제 개발원조 사업에 공식적으로 참여하게 되었다. 이 법령에 따라 대외협력기금(EDCF : Economic Development Cooperation Fund)이 설립되었으며, 수출입은행이 사업을 집행하고 있다. 기획재정부는 양자간 유상원조(EDCF) 및 경제개발경험공유사업(KSP : Knowledge Sharing Program), 다자간 원조 가운데 국제금융기구 관련 출자 및 출연을 담당하고 있다. 한편, 양자간 무상원조의 대부분 및 UN 등 국제기구에 대한 증여의 경우 외교통상부가 업무를 담당하고 있다. 그리고 양자간 무상원조는 외교 통상부의 감독 하에 한국국제협력단이 집행하고 있으며, 무상자금협력과 기술협력

으로 구분된다. 여기에서 기술협력은 연수생 초청, 전문가 파견, 봉사단 파견, 개발 조사 등이 포함된다. 따라서 중앙아시아 국가들과 기업의 창업 및 성장을 위한 인큐베이션 모델을 추진하는데 있어 기업의 유치와 집적을 위한 소요자금은 물론, 개별 기업의 창업 및 기술사업화 자금까지도 지원하도록 해야 할 것이다. 즉 개별기업의 기술투자의 비용과 위험을 분담하는 방식으로는 보조금 지급과 함께 공공기관의 설립이 대표적인 정책수단이다.

그러므로 현지에 진출하여 창업하고자 하는 기업이나 진출희망기업을 중심으로 기술을 사업화하고자 할 경우에 기술개발의 단계에 따라 기술투자의 상위단계에는 공공기관의 설립이, 상업화단계에 접근할수록 보조금 지급이 효과적인 수단일 것이다. 특히 현지 기업 및 국내에서 진출하고자 하는 기업이 독자적인 기술개발을 위한 투자여력이 부족한 중소기업의 기술이전 및 습득을 지원하는 자금의 강화는 단선적인 자금지원에서 차별화하여 진출기업에 대한 사전진단을 통한 컨설팅을 토대로 지원이 필요하다. 더불어, 현지 중앙아시아 기업들이 기술을 사업화하고자 할 경우에는 개별적으로 기술 및 창업교육을 컨설팅 지원을 할 수 있는 중소기업 지원기관을 통한 지원을 강화해 나가야 할 것이다.

[그림 2] 사전진단에 의한 기술창업기업 지원 체계도



2. 현지진출 민간컨설팅 기업을 통한 창업컨설팅 네트워크 구축

중앙아시아 국가와 ODA정책을 추진하는데 있어 중소기업의 창업 및 성장을 지원하는 프로그램을 구체화한 모델을 유관기관과의 협력 통해 구체화할 필요가 있다. 현재 우리나라에서 기업의 창업과 성장을 지원하는 프로그램과 노하우를 가진 대표적인 기관으로는 중소기업청 산하의 중소기업진흥공단 및 창업진흥원이라 할 수 있다. 특히, 중소기업청과 중소기업진흥공단 내에는 해외에 거점을 두고 있는 민간컨설팅기업인 해외민간네트워크라는 조직이 운영되고 있다. 이 조직을 기반으로 하여 중앙아시아국가에 기업의 창업 및 성장을 위한 현지 컨설팅이 이루어질 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

우리나라 정부와 중앙아시아 국가들에서 제공하는 기초정보를 바탕으로 하여 맞춤형 서비스 제공하는 민간 컨설팅업체가 양성될 수 있도록 운영되어야 할 것이다.(지식경제부, 2009.12.24.)⁵⁾ 특히, 광범위한 중앙아시아 국가들에 대해 시장 조사가 체계적으로 이루어지고, 아울러 현지에 진출하고자 하는 중소기업이 창업을 하고자 할 경우 필요로 하는 구체적 내용이 담긴 데이터베이스를 생산하는 데 집중할 필요가 있다. 실제로 중앙아시아 국가 중에서 우즈베키스탄의 경우 나보이 자유산업 경제특구와 같이 특정 지역에 해외민간지원기관을 중심으로 한 다양한 정보를 지원할 수 있도록 중소기업청과 중소기업진흥공단에서 운영하고 있는 해외민간네트워크를 중심으로 한 ‘해외민간컨설팅네트워크’를 구축할 필요가 있다. 특히 전략적 협력의 구체적인 방안 중 하나로서 상호간 윈-윈되는 전략방향으로 우리나라가 우즈베키스탄 나보이 내 민관컨설팅 기관을 통해 기업의 창업 및 성장을 위한 입지 및 지원수단을 구축할 수 있는 ODA지원정책 방안을 모색해야 할 것이다. 그리고 이를 통해 중앙아시아 내 전략적 거점을 선점하고, 발전에 필요한 자원을 확보할 수 있고, 중앙아시아는 경제발전의 토대인 기업창업 및 성장프로그램을 전수받을 수 있다.

이처럼 해외민간네트워크를 통해 민간 컨설팅 방식으로 지원하는 정부 사업에서 현지 진출 희망 중소기업 및 중앙아시아 국가의 기술창업들이 우리나라 정부에

5) 정부에서는 2010년 해외마케팅 지원사업을 추진하는 데 있어 업체선정 기준으로 고용창출 효과(10%) 및 부가가치창출 효과(10%)를 반영하고, 전시회, 지사화 사업 등 자체 비용부담이 있는 사업 참여시 업체부담을 인하(20%)해 주는 조치를 발표하였다.

의해 검증된 민간전문기관을 이용하도록 하고, 정부는 민간컨설팅 기관들이 중소기업이 만족할 만한 컨설팅 지원을 실시하고 있는지를 모니터링 하는 기능을 강화하는 시스템을 구축해 나갈 필요가 있다.⁶⁾

3. 중앙아시아 국가내 기업창업입지 조성 협력

기존에 중앙아시아 국가들에 대한 ODA 정책은 주로 광업개발 및 조사로서 카자흐스탄이나 우즈베키스탄의 우라늄 개발, 우크라이나의 2004년에 시작하여 2006년에 종료된 ‘배전손실감소 및 전기품질향상 타당성 조사’ 등에 대한 협력이 주를 이루고 있다. 그러나 우리나라가 가지고 있는 중소기업정책에 대한 노하우를 통해 중앙아시아 국가들내에 중국의 첨단산업단지과 같은 경제개발특구 등을 조성하는데 협력하여 중앙아시아 국가들의 입주는 물론 우리나라에서 중앙아시아에 진출하고자 하는 기업들에 대한 입지로도 활용할 수 있도록 개발에 협력체계가 필요하다. 즉, 중앙아시아 국가에서 우즈베키스탄의 나보이 특구와 같은 대규모 산업입지 조성을 위한 경제협력이 실질적으로 진행되어야 한다. 이미 우리나라는 다양한 형태의 기업창업을 위한 입지공간이 있다. 예를 들어, 창업보육센터, 벤처집적지, 지식산업센터 등의 소규모 첨단산업입지들은 물론이고, 국가 및 지방산업단지의 조성이나 지방농공단지의 조성 등 다양한 형태와 목적을 가진 대규모 산업단지들도 조성하여 운영 중이다. 따라서 중앙아시아 국가들내에 기업생태계의 조성을 위한 창업입지공간을 조성하기 위한 협력을 추진할 수 있는 토대를 마련하는 것이다.

더불어, 이렇게 조성된 특구를 중심으로 하여 기업의 창업프로그램과 다양한 성장지원컨설팅이 이루어질 수 있는 인프라를 갖출 필요가 있다. 더 나아가서, 중앙아시아에 우리나라 중소기업이 진출하는 것과 더불어 현지에 유럽시장을 겨냥한 현지 ‘중소기업협력센터’를 구축할 필요가 있다. 이러한 입지를 통해 중앙아시아 국가들의 창업 및 성장프로그램을 교육하고 전수하는 공간으로 활용할 필요가 있다.

6) 민간해외네트워크활용지원사업은 중소기업이 독자적으로 추진하기 어려운 프로젝트에 대해 세계 주요국 현지의 전문 민간 컨설팅회사나 마케팅회사를 민간거점으로 지정하여 중소기업 해외진출 지원거점을 마련하고 네트워크화 하여 중소기업이 어려움을 겪고 있는 컨설팅, 정보제공, 마케팅 대행업무 등 해외진출을 위한 다양한 서비스를 수행(지원)할 수 있도록 하는 사업이다. 구체적으로, 수출·해외투자 등을 위한 시장조사, 협력 파트너 발굴, 계약체결 법률자문, 현지법인 설립, 유통망 및 국제조달시장 참여 지원 등이며, 지원규모는 총 프로젝트 소요비용의 60~80%를 보조금 형식으로 진출대상 지역별로 차등 적용하고 있다. 2009년 기준으로 해외민간네트워크는 29개국 95개에 이른다.

즉, 이 같은 입지공간의 마련으로 중소기업 정책경험 전수를 위한 전문가·공무원 파견, MOU 체결, 중앙아 공무원 초청연수 프로그램 및 기술인력 교육훈련 등의 구체적인 창업 및 성장지원프로그램 협력시스템을 구축할 수 있다.

이와 더불어, 현지 중앙아시아 국가에 진출하고자 하는 국내 중소기업의 위험 부담 경감 및 조기정착을 위한 입지공간으로도 이용할 수 있다. 말 그대로 테크놀러지 인큐베이터 모델(신태영 외, 2010)을 통해 중앙아시아 국가들과 경제경험과 기업 창업 및 성장프로그램에 기초한 한국형 ODA 정책모델을 브랜드화하여 우리 정부의 기여외교 지원 및 중소기업정책에 대한 정책브랜드 증진에 기여할 수 있는 틀을 만들어 나가야 할 것이다.

4. 기업창업 경제개발협력의 콘텐츠 다양화

지금까지 정부의 ODA는 상환여부에 따른 유·무상원조, 컨설팅형태의 KSP사업 등이 주류였다. 그리고 그 내용에 있어서는 구체성이 떨어지며, 비효율적인 부문이 지적되고 있다. 따라서 중앙아시아 국가별로 경제협력을 니즈에 따라 양자가 윈-윈할 수 있는 부문에서의 경제협력이 필요하다. 기존의 KSP 사업의 분야를 다양화하여 중소기업 지원프로그램의 콘텐츠 개발을 통해 개발경험과 노하우를 활용하여 기술이전 및 협력프로그램, 수출마케팅 프로그램, 기술인력교육과 현지 입지개발 컨설팅 등에 대한 구체적인 연계 강화를 추진하는 것이다. 그리고 기존의 추진되어 오던 행사성 혹은 일회적인 단기 지원사업은 가급적 사양하고, 프로젝트관련 전략적 패키지 형태의 프로그램 등을 개발하는 등의 콘텐츠를 다양화해 가야 할 것이다.

V. 맺음말

최근에 글로벌 금융위기 이후에 우리나라는 국제사회에서의 역할과 위상은 더욱 높아지고 있다. 특히 선진국으로 도약하고 있는 우리나라의 과거 경제개발기의 각종 프로그램은 물론이고, 최근에 와서 기업의 창업과 성장프로그램에 대해 후진국이나 개발도상국은 어느 때보다도 관심이 많다. 따라서 우리나라는 중앙아시아 국가들의 니즈를 반영한 경제개발계획 수립 및 집행, 제조업과 IT산업 등 기간산업

육성을 통한 산업 다각화 지원프로그램, 그리고 중소기업의 창업과 성장지원프로그램에 대한 적극적 지원이 요구되고 있는 실정이다.

앞으로 ODA지원을 통해 우리나라의 경제개발 경험, 특히 중소기업에 대한 창업 및 성장을 위한 다양한 정책프로그램에 대한 경험과 노하우를 전수해 줄 필요가 있다.⁷⁾ 즉, 중앙아시아 국가들의 광물개발이나 기초 R&D 기술 분야의 협력, 에너지 협력 등만 강조되어 왔던 과거방식에서 벗어나 말 그대로 경제개발을 위해 무엇을 할 것인지에 대한 당위론적인 지식과 경험을 전수하는 정책보다는 중앙아시아 국가의 기업생태계를 조성할 수 있도록 창업프로그램을 구체적으로 전수할 수 있는 정책을 추진하는 것이 필요하다.

우리나라가 중앙아시아 국가들에게 전수할 수 있는 경제개발협력정책의 방향은 기술개발을 통한 기업생태계를 형성할 수 있다는 경험을 가지고 있다는 것이다. 우리나라의 기업의 창업 및 성장에 대한 정책프로그램의 협력은 중앙아시아 국가 경제에 대한 개발원조는 물론이고, 중앙아시아에 진출하고자 하는 기업들에 대한 기반이 될 것이다. 즉, 기업을 중심으로 한 경제 및 기업성장경험의 공유가 중앙아시아 국가의 경제 발전에 기여할 수 있도록 ODA지원 정책의 보완이 필요한 시기이다.

7) 이명박 대통령의 서울G20 정상회담 기자회견 모두발언 내용을 보면, “...한국은 한 세대만에 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라가 되었습니다. 우리는2020년까지 GNI 대비 ODA 비중을 OECD 평균 수준까지 높일 예정입니다. 앞으로 ‘한국형 개발 모델’을제안하고자 합니다.”라고 하고 있다.

참고문헌

강인수와 3인(2010), 「한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초연구 : 기존 사례의 분석 및 우즈베키스탄에의 적용」, 대외경제정책연구원.

국제개발협력위원회(2010), 「국제개발협력 선진화 방안」.

김경훈(2011), “ODA효과성 국제비교와 시사점”, 「SERI 경제 포커스」 제349호, 삼성경제연구소.

김기국(2011), “포스트 자스민(Post Jasmine) 시대를 선도하는 한국형 과학기술 ODA의 비전과 과제”, 「STEPI Insight」, 과학기술정책연구원.

김도훈외 4인(2011), 「경제개발전략 프로그램 개발협력모델 연구」, 한국국제협력단.

김흥중·권율·박복영·정성춘·이성봉외(2007), 「한국의 주요국별·지역별 통상전략 : 총괄보고서」, 대외경제정책연구원.

권율·박수경(2011), “공적개발원조(ODA)에 대한 여론조사 주요 내용과 시사점”, 「KIEP 오늘의 세계경제」 Vol.11 No.19, 대외경제정책연구원.

박상남·강명구(2007), 「주요국의 대중아시아 통상전략 및 시사점」, 대외경제정책연구원.

신태영외 3인(2010), 「대개도국 과학기술협력체제 구축 및 의제 발굴」, 과학기술정책연구원.

윤성학외 5인(2009), 글로벌 금융위기 이후 한국의 대중아시아 진출전략, 대외경제정책연구원.

윤성학외(2010), 「중아시아에서 한국의 이미지」, 대외경제정책연구원.

이재영(2009), “한중아시아 경제협력 전략과 과제”, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 대외경제연구원.

이재영·박상남(2007), 「중아시아의 부상과 한국의 대응전략」, 대외경제정책연구원.

정상희(2010), 「선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교」, 한국국제협력단.

정유아(2010), “21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안”

정유진·하현선(2010), “공적개발원조(ODA)사업평가”, 국회예산정책처.

중소기업중앙회(2007), 「중소기업 글로벌화 추진을 위한 실태조사 결과」.

중소기업중앙회(2009), 우즈베키스탄 경제사절단 설문조사.

중소기업진흥공단(2010), 「해외시장 및 동향자료」

지식경제부, 2009.12.24. 보도자료

차문중(2010), “ODA의 효과적 활용을 위한 정책방향”, 「글로벌 금융위기 이후 한국경제의 발전방향」, 한국개발연구원.

OECD(2008a), DAC Special Review of Korea.

II. 개발협력 포커스

1. How Can Foreign Aid Buy Economic Growth?

Revisiting the Growth Effects of Foreign Aid

Kang-Kook Lee

Ritsumeikan University

2. Transport Infrastructure in LatinAmerica:

Mind the Bottlenecks to Close the Gap

Hamlet Gutiérrez and Sebastián Nieto-Parra

OECD Development Centre

How Can Foreign Aid Buy Economic Growth?

Revisiting the Growth Effects of Foreign Aid

Kang-Kook Lee
Ritsumeikan University

I. Introduction

In spite of the recent achievement in poverty alleviation, there are still too many people in poverty and sometimes in hunger because their economies have failed to grow up. It is reported that more than 2.5 billion people are living under \$2 consumption per day with most of them living in poor Sub-Saharan African countries, according to the World Bank estimates (Chen and Ravallion, 2007). Western countries and international organizations have made great efforts to help them by providing huge foreign aid. The international efforts for foreign aid have been ongoing, and in 2010, net official development assistance from the DAC (Development Assistance Committee) of the OECD reached \$128.7 billion, representing an increase of 6.5% from 2009. However, most of highly poor countries could not get out of the trap of poverty, and many report that foreign aid didn't exert the expected effects on economic growth in those countries (Easterly, 2006). Because of this failure, voices for the reform of foreign aid are rising. Several plans were presented including measures to encourage domestic businesses to get out of the 'aid trap' (Hubbard and Duggan, 2009) and even the argument to stop the 'dead aid' (Moyo, 2009).

There have been a large number of empirical studies that examine the growth effects of foreign aid and their findings are disappointing in general, and mixed at best. They use

various models, methodologies and data but fail to live up to the common expectation. It is because the relationship between foreign aid and economic growth could be greatly complicated. Foreign aid and economic growth could affect each other, leading to an endogenous relationship, which makes empirical tests so difficult. Foreign aid may create only collateral benefits and they may be realized under some preconditions. Furthermore, not just foreign aid as a whole but some specific form of foreign aid may well be relevant to economic growth.

This paper aims at reviewing the debate on the aid effectiveness for growth, largely by discussing current empirical studies. It attempts to highlight main issues and limitations in those studies, and in so doing, it presents directions of future study. Section II critically reviews vast empirical studies on the growth effects of foreign aid and draws out some lessons. Section III discusses reasons why foreign aid has failed to promote economic growth taking institutions and exchange rates into account. Section IV examines the differential effects of loans and grants and reports the results of several empirical studies about these. Section V concludes by discussing future directions for further empirical study.

II. Review of Current Empirical Studies

In a simple theory, foreign aid is supposed to promote economic growth by providing foreign saving that is deficient in poor countries, and thereby raising investment. Some argue that its growth effects from the neoclassical growth theory perspective using the augmented Solow-Swan growth model should not be exaggerated and the original expectation was too high (Dalgaard and Erickson, 2009). But it is still certain that we may well expect foreign aid to encourage growth rates through several channels. Increase in investment for physical capital and human capital should contribute to economic growth. Furthermore, foreign aid could encourage overall productivity and efficiency due to transfer of the better management skills and technical assistance. However, no

relationship between foreign aid and growth was found and this disappointing reality led to the development of efforts to investigate the effects of foreign aid on economic growth in empirical examinations. Using the common cross-country regressions approach, most studies check the growth impact of foreign aid after controlling for relevant factors for economic growth. They find that the empirical evidence for the growth effects of foreign aid is just mixed and weak although some report conditional effects.

There have been several rounds of debates in empirical studies on the growth effects of foreign aid since the 1980s. The first round of studies examine how foreign aid affects saving and investment. These studies demonstrate the positive impacts of foreign aid on them in general. According to Hansen and Tarp (2000), they find that aid increases total savings, but less than one-to-one, and that aid increases investment and growth. But these studies did not fully study the relationship between foreign aid and growth because it is not clear how increased saving and investment by foreign aid promote growth. They also had serious limitations in addressing the endogeneity bias because growth per se may affects foreign aid.

The second generation studies make some progress in overcoming endogeneity problems and concentrate on the conditional effects of foreign aid on economic growth. They utilize instrumental variables for foreign aid including the size of the economy, population, the strategic relationship with donors and so on, and introduce the 2SLS (two-stage least squares) model. Boone (1994) is the first study to use this instrumentalization. His study disappointingly finds that there is no robust evidence that foreign aid promotes investment and growth, and reports that it just increases consumption. Later studies investigate whether foreign aid spurs growth above some threshold conditions although foreign aid in itself may not lead to higher growth. Dollar and Burnside (2000) test the hypothesis that foreign aid encourages growth together with 'good' policy such as budget surplus, lower inflation, and trade openness. Using effective development assistance¹⁾ and panel datasets, they run a common cross-country regression

1) EDA (effective development assistance) is in two major respects from the usual net Overseas Development Assistance measure (net ODA) tabulated by the DAC. First, EDA excludes technical assistance and second, it

controlling for several variables. They generate a good policy variable by making linear combination of coefficients three condition variables in growth regression, and use it as a precondition variable. When they include the aid interacted by this policy term, it is not significant. However, when they include the quadratic interaction term both interaction terms are significant, and thus they conclude aid spurs growth in a good policy environment with diminishing returns. However, Easterly et al. (2004) extend data to more recent periods, using the same model and specifications, and find that their empirical evidence is not robust.

Following Dollar and Burnside (2000), other studies examine various preconditions. For example, Collier and Dollar (2002) use different data and specification with policy and institutional assessment of the World Bank, and find the similar result to Dollar and Burnside (2000).²⁾ Dalgaard et al. (2004) investigate the role of geography and find that foreign aid is less effective in tropical countries. In contrast, Hansen and Tarp (2001) argues that there is a non-linear relationship between foreign aid and economic growth due to the diminishing returns of foreign aid. They report that taking this into account just drives out conditional effects of foreign aid because foreign aid per se could be related with condition variables. Collier and Hoeffler (2004) take political instability as well as good policy environments into account. They find that foreign aid helps countries to grow when they are recovering from civil wars and when have good policies, using a triple-interaction term. But the findings of these studies appear not to be robust. According to Roodman's reexamination of important seven aid-growth empirical papers for robustness, their results are generally fragile (Roodman, 2007). He reports that almost all of their results suffer from arbitrary specifications and sample biases.

More recently, Rajan and Subramanian (2008) introduce a new way to address

differs in its treatment of loans. While ODA counts total official loans in their net value after extracting what the country returns, EDA counts the grant equivalent of loans only, excluding the loan component of concessional loans. But the correlation between EDA and ODA is very high.

2) They use a composite index from the country policy and institutional assessment (CPIA) by the World Bank. This evaluates policy environment consisting of 20 equally weighted components divided into four categories: macroeconomic management, structural policies, policies for social inclusion, public sector management and institutions.

endogeneity, that is, a kind of gravity equation to estimate bilateral foreign aid flows between donor and recipient countries. They first regress bilateral foreign aid flows on many variables including the former colony relationship, the size of relative population and their interactions, in order to estimate the instrumental variable for foreign aid. They also use the popular dynamic panel method and GMM (Generalized Method of Moments)³⁾ and fail to find any robust growth effects of foreign aid even under desirable preconditions. Their finding suggests that a careful empirical examination using sophisticated methods fails to find the growth effects of foreign aid. But Arndt et al. (2009) report that they find significant growth effects of foreign aid at least in the cross-country model, using the similar specification of Rajan and Subramanian (2008). They criticize the limitations of the popular GMM method and support for rather longer-run specifications (Arndt et al., 2009). Their results using alternative estimation methods and different instrumental variables are statistically significant, which calls on more research efforts. Recently, Angeles and Neanidis (2009) attempt to test another conditional aid-growth relationship, using the share of ruling elites. They find that foreign aid is more helpful to growth in countries where the share of ruling elites proxied by the amount of European settlers in total population in colonial times is smaller.⁴⁾ This may suggest the historical factors from the colonial experience, associated with the extractive character of the state, could be relevant to aid effectiveness.

In sum, great efforts have been ongoing to examine the growth effects, frequently conditional, of foreign aid but it is not so easy to find its evidence. As Dalgaard and Hansen (2010) emphasize, the effects of foreign aid on growth should be investigated with more disaggregation and using better methodology. More studies should be done in order to focus on effects of a specific form foreign aid on a specific area.

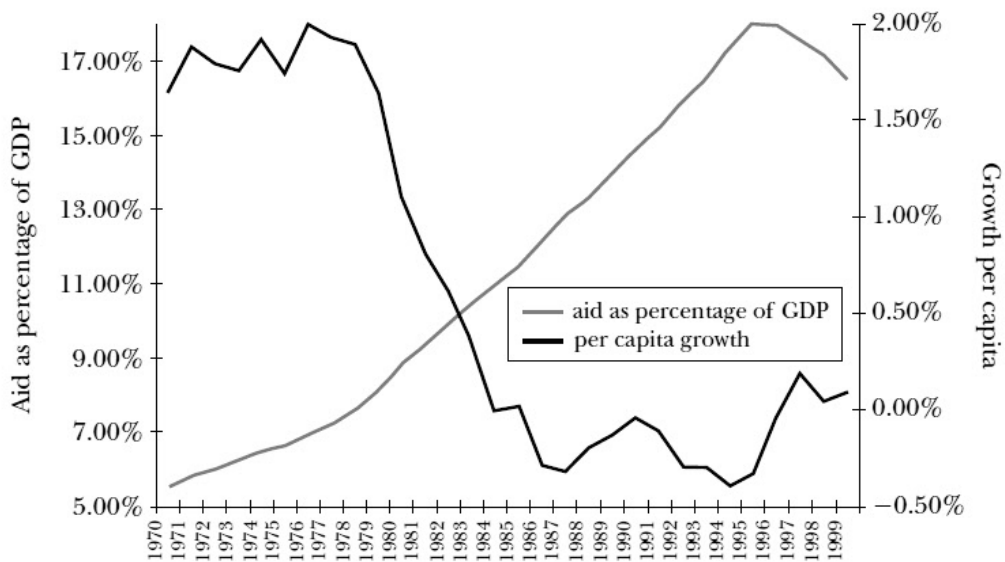
3) The GMM is an econometric technique to overcome the endogeneity bias when the specification is a dynamic panel setup. Common growth regressions have a lagged dependent variable in independent variables, and thus they have the character of dynamic panel data. The GMM method uses the first differenced equations and original level equations, and use internal instruments for each other by combining these equations as a system.

4) Their finding appears somewhat in contrast with the argument that lower settler mortality and more settlement of Europeans promoted institutions and hence growth in developing countries, by Acemoglu et al. (2001). However, Angeles and Neanidis (2009) include institutional quality and climate in their growth regressions in order to control for settlers' effects on institutions and factors to affect their settlement.

III. Why Foreign Aid Failed to Work?

As empirical studies demonstrate, foreign generally appears to end in failure in its attempt to promote economic growth in poor countries in reality. The following graph demonstrates the experiences of the Sub-Saharan African countries in terms of growth performance and foreign aid to them. This shows that the unconditional relationship between aid and growth is not significant, and the conditional relationship after controlling for other factors in growth is not significant either, reported by empirical studies.

Figure 1. Aid and Growth in Africa



Source: Easterly (2004), p. 35.

Note: Calculated using 10-year moving averages.

There are many reasons why foreign aid did not lead to higher economic growth in reality. First of all, it maybe because foreign aid tends to go to countries where there are bad and corrupt governments with low growth potential. Donor countries take

geopolitical consideration into account rather than economic potential and this distorted the flow of foreign aid toward countries with low institutional quality. Alesina and Weder (2002) already reports that the relationship between lower growth and aid could be due to the wrong direction of aid in itself related with donor countries' concern.

Second, it is commonly indicated that poor recipient countries lack necessary conditions that are required for foreign aid to achieve high economic growth successfully. They include so-called the good policy, better institutions, and more stable macroeconomic management and so on. Reflecting this, a lot of talk has been going on for the reform of the foreign aid process including some measures for conditionality. However, there has been no much progress yet and even the conditional benefits of foreign aid are reported to be in question in more rigorous empirical examinations as we already observed in the former section.

Another serious problem is that foreign aid as such could have harmful effects on institutional development. For instance, foreign aid could provide rich sources for rent-seeking in poor countries where a small number of powerful political groups control the society. It may also increase the possibility of internal conflicts for these windfall gains. Djankov et al. (2008) report that foreign aid works as a curse similar to natural resources as it worsens the undemocratic autocracy and blocks institutional development in recipient countries. They find that high foreign aid levels lowered the indexes to demonstrate democracy and check and balances, using large panel data for long term.

Brautigam and Knack (2004) argue that foreign aid may affect governance negatively in two major ways. First, large amounts of foreign aid can weaken institutions when transactions costs are high with high fragmentation of multiple aid projects. Second, high levels of aid can make it more difficult to overcome the collective action problem and moral hazard, and can lower accountability of governments (Brautigam and Knack, 2004, pp. 260-265.). They find evidence that higher aid levels are associated with larger declines in the quality of governance for African countries, using ICRG (International Country Risk Guide) institutions index, and higher aid is associated with lower tax efforts in Africa. A more recent study to examine much more countries and more recent periods

using the GMM method and panel data also report the negative effects of foreign aid on governance (Busse and Groning, 2010). Institutions are indeed the most important factor to economic growth as many recent studies report (Rodrik et al., 2004). However, if they are affected by foreign aid negatively it would be very difficult to expect that foreign aid can buy economic growth.

Lowering institutional quality is not only problem of foreign aid. Aid may cause appreciation of real foreign exchange rate, called the ‘Dutch Disease’, and thereby doing harm to export sectors. Non-tradable sectors may grow overly at the cost of the growth of tradable sectors if a country receives a large amount of foreign aid. Considering that export-led industrialization is essential to economic growth in poor countries, foreign aid may deter economic growth through the exchange rate channel. Rajan and Subramanian (2009) finds that the growth of export sectors is relatively slow in countries that receive more foreign aid, using cross-country and cross-industry data.⁵⁾ However, the links between higher foreign aid, exchange rate appreciation and lower exports may not be robust and more research should be done (Kraay, 2006).⁶⁾ In fact, the appreciation of domestic currency financial globalization and following capital inflows is regarded as one of reasons why foreign investment fails to promote growth in developing countries. Their finding suggests that foreign aid could play a similar negative role to that of foreign capital inflows in general. If it is the case, recipient countries should be more careful in the management of exchange rates and foreign capital flows when they receive foreign aid.

IV. Various Forms of Aid and Growth Effects

Although there is no empirical evidence for the growth effects of foreign aid in

5) Their empirical strategy addresses limitations of cross-country regressions including serious endogeneity bias and omitted variable problems by using country-level industry data.

6) Kraay (2006) points out that first, the distinction of ‘tradable’ sector from ‘non-tradable’ is difficult. argues that. Also, he indicates that the existing evidence of appreciation effects of foreign aid is highly mixed and their results become weak when considering the correlation between aid and GDP. The negative effects of overvaluation on manufacturing growth are again not clear because of small sample problems.

general even under desirable conditions, foreign aid indeed has several different forms including grants, loans, technical cooperation and so on. One may well ask different forms of foreign aid could generate differential effects. This line of study to examine the differential effects of loans and grants began to develop in the early 2000s (Cohen et al., 2006). After 2000, advanced countries and international organizations moved toward ‘grants’ rather than loans with the Meltzer report, and Japan was criticized for too high share of loans. Against this backdrop, researchers shed light on the difference between loans and grants in foreign aid. Many argue that loans have several problems. They could aggravate the debt burden by increasing more loans for debt repayment, and finally strengthen the possibility of the debt crisis in recipient countries, let alone they are not so humanistic (Bulow and Rogoff, 2005). But there could be clear ‘benefits’ of loan. In fact, the theoretical base is weak why loans are inferior to grants, and loans could be even better because of incentive effects and more linkage effects. While grants may generate moral hazard problem leading to reckless fiscal management and lower tax revenue in recipient countries, loans could provide them with reasons that they should utilize them more efficiently.

Empirical studies do not support the superiority of grants either. Gupta et al. (2003) report that loans provide more discipline by increasing the effort for tax revenue in comparison with grants although others find that the results are not so robust (Morrissey et al., 2006). Odedokun (2004) finds that the higher grant element in relation to loans’ face value in foreign aid also increases the level of foreign debt due to the soft budget problem. More importantly, an extensive study by Cordella and Ulku (2004) at the IMF report that high loan concessionality, meaning relatively more grants, can contribute to economic growth more compared in countries poorer, more debt, and worse policy.⁷⁾ This suggests that loans are more beneficial to economic growth in countries with less debt and good policy. It is also reported that the higher share of grants in total foreign aid

7) They use the amount of EDA divided by the amount of ODA as a proxy for the degree of concessionality. This reflects how large is the share of the amount of grant equivalent of loans and official grants in total loans and grants. For the policy variable, they use the CPIA variable used by Collier and Dollar (2002).

reduces investment and increases government consumption, especially under better conditions (Djankov et al., 2006). A study using the growth accelerator approach, different from common cross-country regressions, also finds the significant growth effects of loans but not of grants (Dovern and Nunnencamp, 2006). Kohama et al. (2003) and Sawada et al. (2004) carry out an empirical test of the effects of loans on economic growth. They report that in the standard cross-country growth regressions using same data of Easterly et al. (2004), growth effects of only loans were significant. But this result holds only when the loan-policy interaction variable is included in the specification. The interaction term is significantly negative in their study, which suggests that loan encourages growth in countries with ‘worse’ policy.⁸⁾

There are other studies that also investigate importance of aid modality. Short-term foreign aid or project-based one for infrastructure mainly with loans, is found to be more helpful to growth compared with other forms of foreign aid (Clemens et al., 2004; Quattrra and Strobel, 2008), although there is still a question about robustness (Rajan and Subramanian, 2008). Development aid, defined by bilateral aid from more development-friendly countries such as Scandinavian ones, is significant to growth (Minoiu and Reddy, 2009). Recently, researchers pay attention to the relationship between foreign aid and other foreign capital flows, specifically foreign direct investment (FDI). Kang et al. (2011) finds that Japan’s foreign aid, with the higher share of loans, accompanied FDI after being given, while foreign aid from others countries are not. Others report more complex relationship between foreign aid and FDI. Selaya and Sunesen (2008) report that aid in complementary inputs such as infrastructure draws in foreign capital while aid invested in physical capital crowds out FDI.

It is very interesting that many studies to examine different forms or different modality of foreign aid report significant and differential results. We should make more efforts to develop this line of study though researchers’ interest in loans vs. grants appear

8) This finding is somehow opposite to Cordella and Ulku (2004). They state that it may be because new loans lead to countries with more budget surplus, so that the interaction term is similar to the squared term of loans. If this is a case, negative coefficients of loan-policy interactions imply the decreasing marginal impact of loans on growth. They also report that loans became more significant in the 1990s.

to have weakened possibly because grants became the most important form of foreign aid recently. First, it is worth examining whether the possibly negative effects foreign aid on institutions could be different between loans and grants. Loans could be better in this respect since they could encourage rent-seeking activity certainly less than grants. Besides, it would be necessary to investigate the historical experiences of foreign aid from this perspective by conducting case studies and by disaggregating foreign aid. Finally, more study should be done to take specific conditions into account that help a specific form or modality of foreign aid to promote economic growth. This would be essential to the development of foreign aid policy in Korea. Korea just started giving foreign aid and could learn important lessons on the effectiveness of aid from Japan's experience (Sawada, 2009). Japan may well emphasize that loans could be more effective and growth-enhancing than grants, different from western countries. This could be partly owing to tight constraints of budget in Japan but is also associated with the successful former experience of giving loans to countries such as Korea. In general, the better understanding of these differential effects of different components in foreign aid would be essential to making the foreign aid process more effective.

V. Concluding Remarks and Future Research Directions

There are still questions and debates about how foreign aid promotes economic growth. Disappointing historical experiences call on researchers and policy-makers to investigate the process of foreign aid more extensively for the purpose of increasing its effectiveness. We have reviewed recent empirical studies about the relationship between foreign aid and economic growth. There have been significant developments in empirical studies including the introduction of better methods and consideration of potential preconditions. However, it is really hard to find any significant evidence that foreign aid encourages economic growth in recipient countries. We have also discussed possible reasons why foreign aid couldn't buy economic growth. Negative effects of foreign aid

on institutions through the promotion of more rent-seeking activities and appreciation of domestic currency due to foreign aid flows could hinder foreign aid from promoting growth.

These weak results from empirical tests may stem from limitations in our methodology and data in the regression approach. Thus, we need to make efforts to proceed with empirical study using common cross-country regressions and other methods. Better data to indicate different components of foreign aid and better methods including the approach to overcome endogeneity should be developed. Based on these, we should attempt to test differential growth effects of loans and grants, considering some other possible conditions. In addition, we need to focus on more meso-level variables that could be channels through which foreign aid makes a contribution to growth. Education, health and other variables were examined and some already report significant results (Dalgaard and Hansen, 2010). We can also study in more detail how foreign aid or its components affect variables such as foreign investment, or variables including institutions and the exchange rate, and hence affecting growth. From a broader perspective, foreign aid could be thought of as one of conditions, which helps other variables to promote economic growth. Then, it can be tested whether foreign aid could be a desirable condition in which FDI leads to higher economic growth, by providing better infrastructure and education.

It should be noted that generalization of the aid effects would be never easy because recipient countries have high diversity that may influence the effectiveness of aid. This could be an important reason why cross-country regressions can hardly find significant results. In this respect, developing more extensive case studies would be crucial, for example, by adopting a comparative institutional analysis of success cases and failure cases to draw some policy lessons. In so doing, we should shed light on the question how the components of foreign aid are provided more efficiently associated with other supports such as technical training, community development or so called 'software' emphasized by the Millennium Village Project. When it comes to the case of loans, we should discuss more effective monitoring mechanism and measures that prevent loans

from worsening the debt crisis.

Korea's experience is indeed very interesting in terms of the effectiveness of foreign aid. Korea is the only country that was a recipient of aid and became a donor now. Its past success in economic growth when it was poor relied on foreign aid to some extent, typically loans. The developmental government succeeded in utilizing loans very effectively, allocating it to productive sectors in the state-led financial system, and promoted private investment highly. Korea provides crucial lessons to other developing countries that foreign aid could promote growth only when it is incorporated into the effective growth strategy, and this requires strong absorptive capacity and better governance. This emphasizes that developing countries that receive foreign aid should make efforts to develop their institutional capacity first before struggling to receive more foreign aid.

REFERENCES

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J.A. Robinson, 2001, "The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Arndt, C. S. Jones and F. Tarp, 2009, "Aid and Growth: Have We Come Full Circle?" Department of Economics Discussion Papers No. 09-22. University of Copenhagen.
- Boone, P., 1994, "The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth." London School of Economics CEP Working Paper . 677.
- Busse, M. and S. Groning. 2010. "Does Foreign Aid Improve Governance?" *Economics Letters*, 104, 76-78.
- Angeles, L. and K.C. Neanidis, 2009, "Aid Effectiveness: the Role of the Local Elite." *Journal of Development Economics*, 90(1), 120-34.
- Brautigam, D. A. and S. Knack, 2004, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," *Economic Development and Cultural Change*, 52 (2), 255-285.

- Burnside C. and D. Dollar, 2000, "Aid, Policies and Growth," *American Economic Review*, 90 (4), 847-68.
- Bulow, J. and K. Rogoff, 2005, "Grants versus Loans for Development Banks," Mimeo.
- Chen, S. and M. Ravallion, 2007, "Absolute Poverty Measures and for the Developing World, 1981-2004," World Bank Policy Research Working Paper, No. 4211.
- Clemens, M., S. Raddlet, and R. Bahvnani, 2004. Counting Chicken's Before the Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth. Center for Global Development Working Paper No. 44.
- Cohen, D., P. Jacquet, and H. Reisen, 2006, "Beyond 'Grants Versus Loans': How to Use ODA and Debt for Development," Paper presented at the WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16-17 June 2006.
- Collier, P. and D. Dollar, 2002, "Aid Allocation and Poverty Reduction," *European Economic Review*, 45(1), 1-26
- Collier, P. and A. Hoeffler, 2004, "Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies," *European Economic Review*, 48(5), 1125-45.
- Cordella, T., and H. Ulku, 2004, "Grants versus Loans," IMF Working Paper WP/04/161. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Dalgaard, C-J, H. Hansen and F. Tarp, 2004, "On the Empirics of Aid and Growth," *Economic Journal*, 114, 191-216.
- Dalgaard, C-J. and H. Hansen, 2010, "Evaluating Aid Effectiveness in the Aggregate: A critical assessment of the evidence," Evaluation Study 2010/01. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Dalgaard, C-J., and L. Erickson, 2009, "Reasonable Expectations and the First Millennium Development Goal: How Much Can Aid Achieve?" *World Development* 37(7), 1170-81
- Dalgaard, C-J. and H. Hansen, 2009, "Evaluating Aid Effectiveness in the Aggregate: Methodological Issues," Evaluation Study 2009/01. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Djankov, S., Jose G. Montalvo, and M. Reynal-Querol, 2004, "Helping the Poor with Foreign Aid: The Grants vs. Loans Debate," World Bank, Washington D.C.

Djankov, S., Jose G. Montalvo, and M. Reynal-Querol, 2006, "Does Foreign Aid Help?" *Cato Journal*. 26(1).

Djankov, S., J. G. Montalvo, and M. Reynal-Querol, 2008, "The Curse of Aid," *Journal of Economic Growth*, 13(3), 169-94.

Dovern, J. and P. Nunnenkamp, 2006, "Aid and Growth Accelerations: An Alternative Approach to Assess the Effectiveness of Aid," Kiel Institute working paper. No. 1296.

Easterly, W., R. Levine and D. Roodman, 2004, "Aid, Policies, and Growth: Comment," *American Economic Review*, 94, 774-80.

Easterly, W. 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Press. 18

Gupta, S., B. A. Clements, and E.R. Tiongson, 2003, "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" IMF Working Paper WP/03/176.

Hansen, H. and F. Tarp, 2001, "Aid and Growth Regressions," *Journal of Development Economics*, 64, 547-70.

Hubbard, G., and W. Duggan, 2009. *The Aid Trap: Hard Truths about Ending Poverty*. Columbia Business School Publishing.

Kang, S. J., H. Lee, and B. Park. 2011, "Does Korea Follow Japan in Foreign Aid: Relationships between Aid and Foreign Investment," *Japan and the World Economy*, 23(1), 19-27.

Kohama, H., Y. Sawada, and H. Kono, 2003, "Aid, Policies, and Growth Reconsidered," Mimeo.

Kraay, A., 2006. "Discussion of: What Undermines Aid's Impact on Growth? By Raghuram Rajan and Arvind Subramanian," Presented at the Trade and Growth Conference, IMF.

Minoiu, C. and S. G. Reddy, 2009, "Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation," IMF Working Paper 09/118.

Morrissey, O., O. Islei, and D. M'Amanja, 2006, "Aid Loans Versus Aid Grants: Are the Effects Different?" CREDIT Research Paper, No. 06/07.

- Moyo, D. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. London: Allen Lane.
- Odedokun, M., 2004, "Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence.," *The World Economy* 27(2): 239-263.
- Ouattara B., and E. Strobl, 2008, "Aid, Policy and Growth: Does Aid Modality Matter?" *Review of World Economics*, 144, 347-65.
- Rajan, G. and A. Subramanina, 2011, "Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth," *Journal of Development Economics*, 94(1), 106-118.
- Rajan R. G. and A. Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *Review of Economics and Statistics*, 90(4), 643-65.
- Rajan, R. G., and A. Subramanian, 2007. "Does Aid Affect Governance?" *AEA Papers and Proceedings*, 97 (2): 322-27.
- Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi, 2004, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Development," *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.
- Roodman, D., 2007, "The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics," *World Bank Economic Review*, 21, 255-77
- Selaya, P. and E. Sunesen, 2008, "Does Aid Increase Foreign Direct Investment?" Department of Economics working paper No. 08-04. University of Copenhagen.
- Sawada, Y., 2009, "On the Role of Official Development Assistance in Facilitating Growth and Reducing Poverty: Views from Japan and East Asia," RIETI.
- Sawada, Y., H. Kohama, and H. Kono, 2004, "Aid, Policies, and Growth: A Further Comment," University of Tokyo, Faculty of Economics

Transport Infrastructure in Latin America: Mind the Bottlenecks to Close the Gap¹⁾

Hamlet Gutiérrez and Sebastián Nieto-Parra
OECD Development Centre

1. Introduction

Latin America's economic development is hampered by the gap in infrastructure. Infrastructure shortfalls differ considerably across sectors and states. Gaps in the region tend to be concentrated in transport and energy.²⁾

Despite increased private-sector participation in the last two decades the region is still behind Asia and other emerging economies. This does not only affect its economic growth but also compromises the possibility to reduce inequality, which is so deep-rooted in the region. To face firms' and households' new demand for infrastructure between 2006 and 2020, Latin America will have to invest around 5.0% of regional GDP, assuming an average annual real growth of 3.9%. To close the gaps with South-East Asia, the requirement climbs to 9.0% of the region's GDP. The effort needed is considerable, given that infrastructure investment in 2007-08 was only 2% of GDP.³⁾

The challenge for the region is to supply infrastructure that strengthens the economy and fosters equality in a sustainable manner. Increasing the availability and quality of infrastructure reduces logistics costs and increases productivity and competitiveness of

1) This article is based on the Chapter "The State and Reform of Public Infrastructure Policy" of the report Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development (OECD, 2011).

2) Balmaseda *et al.* (2011) and Gayá and Campos(2009).

3) Perrotti and Sánchez (2011)

the economies. For instance, by closing the infrastructure gap with other middle income countries, Latin American economies can boost GDP growth by two percentage points per year.⁴⁾

This article shows the main bottlenecks affecting the effectiveness of public policies in transport infrastructure and provides recommendations in transport infrastructure policies to tap unexploited opportunities for development. The analysis of transport infrastructure policies indicates the need for greater policy co-ordination and coherence. To increase the efficiency of the public sector, a series of mechanisms to change sectoral public policies and improve co-ordination with the private sector must be defined. The design and implementation of transport infrastructure policies should turn towards an integral, multimodal approach, with the infrastructure provided defined according to the needs of mobility and logistics, regardless of the mode of transport. In transport concessions, it is essential to correct the flaws resulting from dynamic inconsistencies (the situation in which agents' preferences change over time), which are magnified by the fiscal accounting system for concessions and the inadequate management of the risks resulting from the concessions themselves, among other factors.

2. Co-ordination of infrastructure policies

One of the main challenges faced by public infrastructure policy is to improve coherence and co-ordination – vertical and horizontal – among stakeholders. Despite the close links between infrastructure and its users, a disassociation is often observed between policies on design and infrastructure provision and policies on the operation and promotion of transport. This seems to be the result of a duplicity of functions and in some cases direct competition between public agencies, affecting the efficiency of the proposed public or private intervention. Latin American governments should therefore strengthen their institutions, increasing co-ordination and policy coherence. There is also a need to

4) Calderón and Servén (2010).

reinforce the relationship with the private sector through modern regulatory frameworks that provide balance between planning, evaluation, capacity and the maturing of investments.

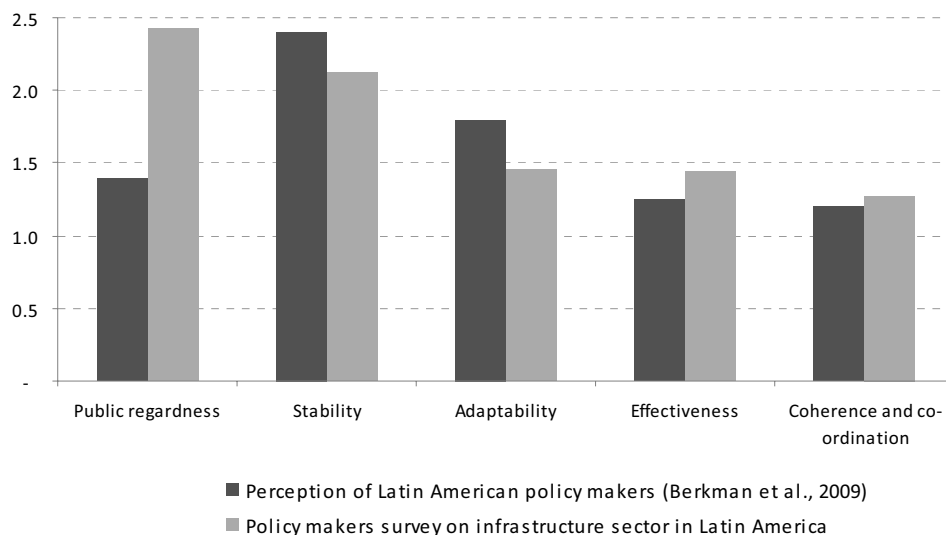
According to a survey conducted on the region's policy makers,⁵⁾ these challenges are more important than the stability, adaptability and effectiveness of policies and also more important than public-interest considerations. These qualitative results corroborate the opinions of different institutions, stakeholders and public-policy experts, who emphasise that problems of coherence, co-ordination and multimodal strategy in public policies are factors that reduce the efficiency and productivity of economies (Figure 1).⁶⁾

Proper policy coherence and co-ordination requires an institutional and incentive framework that is appropriate for each individual country's structure. A greater connection between ministries and public administrations is essential. It is also necessary to strengthen infrastructure planning in accordance with a national development plan created by technicians of the different agencies in charge of infrastructure development. This must be done with a focus on the long term, independently of political cycles and coordinated with sub-national policies.

5) This survey, conducted by the OECD Development Centre, is directed at policy makers in the transport and infrastructure planning sectors and attempts to identify the main bottlenecks throughout the policy formulation process hindering effective infrastructure policy. To achieve this, interactions among different stakeholders involved in the infrastructure process are analysed (with an emphasis placed on transport). The survey was carried out in 2011 in Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Mexico, Paraguay, Peru, the Dominican Republic and Uruguay. See Gutiérrez and Nieto-Parra (2011) for a detailed analysis.

6) In contrast to the perceptions of policy makers, experts think that it is still necessary to considerably weigh public interest considerations. This difference can be attributed to policy makers' perception that public interest considerations should be met by public works that respond to the demands of the public, while the much broader expert index includes perceptions on corruption. (Berkman *et al.*, 2009).

Figure 1.
 POLICY-MAKER PERCEPTIONS COMPARED WITH THOSE OF EXPERTS
 REGARDING INFRASTRUCTURE POLICY IN LATINAMERICA:“WHAT ARE THE
 CHARACTERISTICS OF THE PRINCIPAL ASPECTS OF PUBLIC POLICY IN
 INFRASTRUCTURE SECTORS?”



Source: Based on Berkman et al (2009), “Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset”, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. (available at: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012), and Gutiérrez and Nieto-Parra (2011), “The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers”, OECD Development Center Working Paper, forthcoming publication.

Note: a lower level indicates that these characteristics are still relatively weak points in infrastructure policies.

The main obstacles to proper co-ordination between public infrastructure institutions and the transport sector are a lack of incentives for co-operation and an inadequate institutional architecture. According to the policy makers’ survey these aspects are more important than lack of clarity in assigning responsibilities, competition between ministries and political commitments in the area of infrastructure. The lack of incentives for co-operation is a key factor behind the problems in the relations between the

transport, telecommunications, electricity and social infrastructure (such as education and health care) sectors. The countries where this obstacle is greatest are Colombia, El Salvador, Paraguay and Peru. These countries therefore must prioritise integrated policy for the different infrastructure sectors.

3. Public policy for the development of transport infrastructure

3.1. Prioritising and planning in the transport infrastructure policy-making process

Evaluating the policy-making process with the intent of identifying bottlenecks is vital to making transport policies more effective. Four distinct phases can be identified in this process: prioritisation and planning, execution, operation and maintenance. In each stage it is necessary to consider assessments, accountability mechanisms and project oversight. Appropriate allocation of responsibilities at each stage and an adequate integration of policies throughout the whole project cycle – with their corresponding technical analysis – help increase the effectiveness of public transport policies.

The transport sector faces different obstacles throughout the project cycle, but especially in the prioritising and planning stage. At this stage low technical capabilities for adequate project design and the lack of a framework for policy implementation stand out.⁷⁾ For instance, in the stage of Congressional approval, discussions of the National Development Plans in Colombia for 2002-06 and 2006-10 included specific prioritisation of road works. These lasted no more than 2 and 5 months respectively, restricting a thorough pre-feasibility evaluation or demand identification.⁸⁾

However, states are seeking to improve the selection and evaluation of projects through the implementation of national systems of public investment. Along with

7) Other obstacles, such as the influence of other stakeholders, the overlapping of the same institutions in different stages, the limited participation of citizens and a delayed availability of resources, are not deemed as important by policy makers.

8) Nieto-Parra, Olivera and Tibocha (2011).

improving the quality of public finances, these systems seek to improve resource allocation to develop and strengthen assessment systems for public programmes and investment. Promoting co-ordination between institutional strategic plans where the synergies between different public or private projects are considered can reduce inefficiencies in public infrastructure spending.

The selection of projects must be improved. It is also necessary to establish an appropriate balance between new projects and the maintenance of existing ones. An analysis of transport policy-making in various countries in the region points to the challenge of improving the selection process and the quality of roads in Latin America.⁹⁾ The overall cost of transport and of investment and maintenance is between three and seven times less for a road in optimal state versus one that is not maintained.¹⁰⁾

Problems of dynamic inconsistency – the incentive to change the initial rules of the game – have an impact on the efficiency of the transport infrastructure sector. The political cycle may encourage the tendering of projects that are poorly prepared. This can create cost overruns and delays that drastically affect a project's ex post profitability.¹¹⁾ In addition, the scarcity of professional resources leads authorities to prefer new projects over rehabilitation and maintenance because they can obtain greater political dividends from them. In order to avoid these problems, some countries have established greater budgetary rigidities as a way of guaranteeing the resources needed for road maintenance.

Failures from dynamic inconsistency could be addressed through the development of institutions that broaden the scope of public decision-making.¹²⁾ Bias towards new infrastructure projects instead of rehabilitation and maintenance can be reduced through independent assessment of levels of service. Several Central American countries created

9) Rioja (2003); Calderón and Servén (2010).

10) These results were obtained using road-surface deterioration models and vehicle operation costs, using HDM III and IV for Chile (Ministry of Public Works) and Mexico (Ministry of Communications and Transport).

11) For an analysis of the relationship between investments and the political cycle see Nieto-Parra and Santiso (2009).

12) Unsuccessful attempts were made in Chile to create institutions to reduce the bias against infrastructure maintenance. In 2007 legislation was passed creating a Superintendent for Public Works, requiring both public works and private concessions to establish explicit service-level commitments that could be monitored. (Bitrán and Villena, 2011).

infrastructure maintenance funds with resources from fuel taxes. However, in practically all instances, these schemes have been difficult to maintain due to a lack of appropriate incentives.

During the first phase – project identification and design – it is necessary to evaluate various alternatives and variants in terms of project profile and pre-feasibility. Once the best option has been selected, the project moves on to the social feasibility phase, where public action should be guided by the principle of multimodal transport – that is, the use of more than one mode of transport for a journey or group of journeys for people or goods, making journeys as efficient as possible. Multimodal transport is a central part of a modal-shift strategy, which is part of an integrated, sustainable logistics and mobility policy.¹³⁾ This assessment should consider as benefits the actual savings of economic resources, including time savings of users, valued according to reasons for travel, and incorporate negative externalities. If the project is economically and socially profitable, different alternatives for its implementation must be evaluated, whether as a public works project, as an integrated public-service concession or as a combination of the two for some infrastructure and services components.

3.2. Selection and evaluation of public-private partnership projects in transport infrastructure.

Latin America’s past experiences with public-private partnerships (PPPs) have led to questions about their usefulness. In Latin America, the model of public works concessions or PPPs¹⁴⁾ in the transport sector has been applied to the development of airports, roads, railways, ports and multimodal terminals. The use of this model began in the late 1980s and early 1990s in Argentina, Chile and Mexico, spreading later to Brazil, Colombia, Peru and countries in Central America and the Caribbean. However, difficulties and challenges encountered in various sectors and countries have led some to

13) Pérez, Cipoletta and Sánchez (2011).

14) In this chapter we do not differentiate between concessions and PPPs. See OECD (2008) for the similarities and differences between the two modalities.

question the model.¹⁵⁾

However, proper use of concessions can improve the provision of services and competitiveness. In its broadest form a concession contract for the provision of infrastructure services includes financing, construction and operation of the infrastructure by a private operator. In general, concessions can help to solve agency problems in traditional public provision and fix important failures of the state resulting from the interaction between the political cycle and the decision-making timeline.

The benefits of concessions are usually associated with failures of the state. The weakness of the state's institutions and the recurrence of dynamic inconsistencies resulting from the political cycle are supposedly intrinsic to the system of public provision. To the extent that this is the baseline for evaluation, the benefits of concessions tend to increase.

The long-term nature of concession contracts carries potentially significant transaction costs. This means that certain infrastructure projects are not appropriate for this modality. Furthermore, concession contracts are by definition incomplete; it is impossible to predict all the contingencies that may arise during the concession. There can be issues with adverse selection in the designation of the concessionaire and post-contractual risks of opportunism that can be magnified by institutional weakness. Another issue is the balance between the transfer of risk costs to the private sector under a scenario of asymmetrical information and imperfect capital markets, which requires designing an adequate incentive scheme.¹⁶⁾

Exploiting the benefits of concessions requires strong regulatory capacity in terms of evaluating, tendering and managing the concession contracts. Faced with weak contract management, concessionaires offer tendering prices below what they would offer in the absence of renegotiations and match or improve the initially expected revenues during the renegotiation. This continuous renegotiation carries high financial costs and risks that

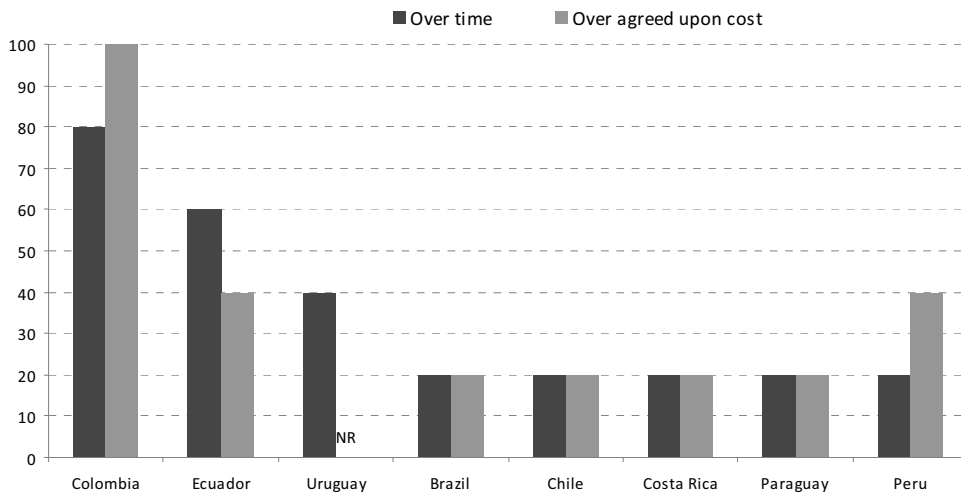
15) See Guasch, Laffont and Straub (2007) and Engel, Fischer and Galetovic (2003) for a detailed description.

16) The transfer of financial and market risks to the private sector has costs that depend on the conditions of development of capital markets, which affects financing costs and the level of competition in tendering processes, among other factors.

affect the efficiency of this mode of contracting.

The regulatory and institutional weakness of concessions in Latin America has caused continuous renegotiations. In the 1990s close to 50% of transport concessions were renegotiated in Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Mexico. In Chile each concession was renegotiated an average of four times between 1993 and 2007, and nearly a quarter of investments in concessions derive from renegotiations.¹⁷⁾

Figure 2.
LATIN AMERICA: RENEGOTIATIONS IN CONCESSION CONTRACTS



Source: Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), “The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers”, OECD Development Center Working Paper, forthcoming publication.
Note: the percentage refers to the proportion of the total number of concession contracts, NR: no response.

Today, according to interviews with regional policy makers, an average of 40% of concession contracts (vs. 20% in the UK) are renegotiated (see Figure 2).¹⁸⁾ Of the 60 road concessions agreed up to 2010 in Colombia, Chile and Peru, 50 have been renegotiated, generating additional fiscal costs of 50% of the initial value of the contracts.

17) See Guasch, Laffont and Straub (2008) for Latin America, and Engel, Fischer and Galetovic (2009) for Chile.

18) See Gutiérrez and Nieto-Parra (2011) for Latin America, and OECD (2008) for OECD economies.

A noteworthy case is Colombia, where 21 concessions have been renegotiated 273 times, resulting in additional fiscal costs or the extension of the concession period. These renegotiations are worth 170% of the contracts' initial worth and represent an average increase of 40% of the concession period; 98% of modifications were carried out bilaterally by the administration and the concessionaire, and in over 70% of the cases funds from future fiscal periods were used to pay for these renegotiations. In addition, in all these cases, the first renegotiation was carried out within the first two years after the initiation of the contract.¹⁹⁾

Regulatory aspects (such as price cap and tendering processes) as well as institutional and political aspects (such as quality of the bureaucracy, election cycles, lack of independence of regulators and corruption) have been identified as determining factors of renegotiations in the region.²⁰⁾ The possibility of extending the duration of concessions reduces competition, allowing de-facto monopolies to be formed in road networks and weakening service provision. The asymmetry of unlimited profits and limited losses due to their social distribution through renegotiations leads to problems of adverse selection and moral hazard, which foster high fiscal costs for future administrations.

An evaluation based on “value for money” helps to determine which mode of financing is most appropriate for infrastructure works and consequently to reduce renegotiation costs. Following a social feasibility analysis, a value-for-money evaluation can be used to assess whether a concession model is preferable to direct public-sector provision. While most OECD economies do a cost-benefit analysis or use a public-sector comparator, Latin American countries usually limit their analysis to a comparison of tendering results. This creates uncertainty regarding whether the private sector can generate “value for money”.²¹⁾

19) See Bitrán, Nieto-Parra and Robledo (2011) for a recent analysis of renegotiations of road concessions in Colombia, Chile and Peru.

20) Guasch, Laffont and Straub (2007; 2008).

21) See OECD (2008) for a comparison between OECD economies and Latin America. In Colombia, Congress included some road concessions in the approval of the National Development Plan 2002-06 (see Nieto-Parra, Olivera and Tibocho, 2011). Even in Chile, where the National System of Investment was a regional pioneer, concession projects are exempted by law from entering the national system during the evaluation phase. Furthermore, an adequate value-for-money analysis is not performed.

A change in fiscal accounting can improve concession selection, avoiding reckless investments and the transfer of fiscal commitments to the future.²²⁾ Given that the state controls the economic results of the concession through regulations and is also the recipient of the work at the end of the contract, considering concessions as public projects can lend transparency to public accounts. Thus, if investment in concessions is accounted for within a comprehensive framework for public infrastructure expenditure, concession would be chosen based on a value-for-money analysis.²³⁾

Therefore, a priority in Latin America is to establish criteria that are followed before initiating a concession contract. Once the project has been defined by means of a social pre-feasibility study, three critical evaluations must be carried out:²⁴⁾

- i). Qualitative evaluations of value for money.
- ii). Pre-feasibility analysis of the viability of the project for the private sector.
- iii). Social feasibility of the concession project, which enables a comparison of the social benefits of a public works project vs. a private one, based on their respective future cash flows and discount rates.

This analysis should lead to an evaluation of a full concession or a mixed scheme, and a determination of which type of contract maximises net social benefits. Ultimately, concessions are the best option when the present net value of cash flows adjusted for the expected increase in efficiency and the increased capital costs to the concessionaire are greater than the net benefits predicted by the traditional social evaluation of the project. This analysis allows the focus to be placed on the issues relevant for decision-making, such as the greater cost of private financing, the mitigations and subsidies necessary to offset it, the benefits of increased efficiency needed to justify the concession and the transaction costs inherent to this modality and in ex-post renegotiations.

22) See Araújo and Sutherland (2010), Donaghue (2002) and Engel, Fischer and Galetovic (2009) for a detailed discussion of the subject.

23) For example, in the UK aspects of “property” as well as “risk transfer to the private sector” are considered when determining whether a project must be incorporated in the public balance sheet, while in New South Wales in Australia it was determined that the assets and liabilities of privately financed bulk-water treatment plants must belong to the public-sector balance sheet (Irwin, 2007).

24) See Economist Intelligence Unit (2010) and Bitrán and Villena (2011) for a recent review on these aspects.

3.3. Multimodal interurban transport planning

Each country's geography determines which modes are most efficient for the transportation of goods. In general, the region has a high preference for road transport over other means that could better take advantage of the geographical characteristics of the region, affecting both competitiveness and complementarities among modes of transport.

The traditional view states that short-distance railway and maritime transport are only competitive for distances over 500 km (about 300 miles). However, factors other than distance affect the successful use of both rail freight services and short sea shipping, as international evidence has shown. The success of these services is determined not so much by distance as by the concentration of available cargo volumes and the suitability of services offered in terms of frequency, costs and time.

An inadequate modal partition in Latin America not only increases logistics costs and reduces competitiveness; it also increases negative externalities from transport. In countries with a size relatively comparable to the United States and Canada, there is a preference for the use of road transport for cargo which, in addition to deteriorating roads, weighs considerably on the cost structure of domestic transport. The potential of railways and waterways is largely untapped, with road transport having a concentration that is 15 times greater than in the United States.

Institutional failures explain the low share of fluvial transport. Maritime and fluvial transport have great potential in countries where underutilization is largely due to institutional failures. For example, in Colombia, fluvial transport on the river Magdalena (which carries 80% of the country's fluvial freight transport, but only 4% of total freight transport and 5% of passenger transport) is planned, regulated and managed by a single entity (Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena), which, by constitutional mandate, is independent from the Ministry of Transport. Under this scheme there is no integrated policy between the management of transport on the Magdalena and other waterways, nor are there incentives for one.²⁵⁾

The port system reforms adopted in the region over the last two decades have generally been positive. However, reforms were delayed in several countries, like Costa Rica²⁶⁾ and Peru, affecting external competitiveness and the development of maritime transport in the corresponding corridors. The current challenge is how to expand and renovate concession contracts, respond to demands for vertical and horizontal concentration of industry and provide port terminals with the required infrastructure to cope with commercial activity.

An inadequate institutional framework that does not clearly assign responsibilities and generate incentives for collaboration between stakeholders limits the effective co-ordination of multimodal transport policy. These failures are especially present in multimodal forms of transport that include ports and railways, as evidenced by the lack of integrated pricing schemes for multimodal transport. In countries such as Colombia, Costa Rica and Mexico, the lack of institutional incentives for co-operation is an important obstacle for the link between primary roads and ports, and between ports and railways.

The integration of freight transport policies and multimodal planning that allows comparisons between subsidies and investments in different modes of transport are major challenges in the region. The elevated fiscal costs of road transport (due to high public investment and concessions) have generated unfair competition to other forms of transport. The rail and waterway concession model could maintain open access and finance investment through public contributions in cases where environmental externalities are significant. In the long term it would be desirable to adopt effective price signalling (for example, through adjusting fuel taxes and road tolls), thus avoiding the need for investment subsidies in other modes of transport. In addition, this would lead to more efficient and environmentally sustainable modal shares for the different transport modes.

25) Nieto-Parra, Olivera and Tibocho (2011).

26) In 2005, nearly 60 000 containers coming from or going to Costa Rica travelled by land (on unconditioned roads) to avoid problems of inefficiency and congestion at the port of Limón and to find better port services in Panama. This involved additional costs of between USD 70 and 100 million. (Schwartz, Guasch and Wilmsmeier, 2009)

3.4. Vertical co-ordination in transport infrastructure

In infrastructure provision, including transport, the actual construction of the infrastructure and the government policies and regulatory framework under which it is developed are equally important. In addition to infrastructure policy co-ordination among different government agencies at the same level of government, co-ordination between different levels of government is also needed.

Central government dominates transport infrastructure policy planning. The results of the survey of policy makers cast light on certain phenomena identified in case studies in other regions.²⁷⁾ Although this may be explained by the type of infrastructure (e.g. primary networks and railways), the results show that there is little involvement of sub-national governments throughout the project cycle. It is therefore necessary to strengthen co-ordination between different levels of government.

Heterogeneity in responsibilities at different stages of the infrastructure process points to bottlenecks that limit the effectiveness of public transport policies. In all the countries participating in the survey, sub-national governments were found to carry out a wide variety of responsibilities. These range from policy design to performance monitoring and infrastructure maintenance. Such is the case of Peru, where sub-national governments are legally obliged to report on compliance with transport policy. However, their partial involvement limits the effectiveness of these joint measures.

Clearly defining the responsibilities of each level of government allows a greater level of coordination. For example Brazil's Growth Acceleration Programme, a vast infrastructure plan now in its second stage (PAC2), provides for the selection of projects by the federal government in consultation with its regional and local counterparts. On the other hand, in Colombia, even when responsibilities for road type are well defined by levels of government, the priorities and execution of secondary and tertiary roads have been modified by Congress without consultation of local and regional authorities (for example, in the paving of 5 000 km of tertiary roads in 2002-06).

27) See, for instance, Steffensen and Trollegaard (2000) for a sample of African countries.

Defining technical plans at a sub-national level facilitates territorial co-ordination of investment. Shared objectives among the different levels of government can generate strong incentives for the transfer of resources. In nearly half of the surveyed countries there are such plans, which are usually aligned with national development plans or investment plans. Otherwise, a decoupling of public spending programmes in infrastructure among different levels of government can lead to wasted resources, duplication of efforts, and, in the worst case scenario, conflicting priorities.

A greater link between different government levels exists in countries that have sub-national transport policies. In the surveyed countries that have such plans there is greater co-ordination with the national government. This is evidenced by shared responsibilities for implementation. However, due to the small size of some countries in the region, especially in the Caribbean and Central America, it is not necessarily desirable to have explicit sub-national transport infrastructure plans because it eliminates the economies of scale inherent to large investment projects. Even so, the inclusion of sub-national strategic plans in national investment plans makes more effective co-ordination possible.

The unitary character of public finance in many countries in the region hampers sub-national infrastructure spending, as it often depends on the transfer of resources from the central government. This, coupled with limitations in the technical competencies of sub-national governments, makes the transfer of responsibilities impossible due to financial, operational and administrative factors. This situation allows the central government to concentrate subsidy funding in land transport networks.

In this regard, the formulation of medium-term fiscal and investment frameworks that clearly and expressly define the policies to be implemented in each region/territory can be a useful tool. These frameworks can provide a benchmark for both national and sub-national governments on how to manage public spending. Advances in the use of multi-year budgeting, a product of institutional reforms aimed at increasing the effectiveness of public spending, have brought about greater transparency and communication in the formulation of these plans.

4. Conclusions

Reversing the infrastructure gap in the region requires state intervention through the adoption of new public policies and increased investment. One of the main challenges is to improve co-ordination and coherence among relevant stakeholders in the area of infrastructure. Co-ordination is particularly necessary among agencies at the same level of government, agencies of different government levels, and among public and private stakeholders.

In order to identify the bottlenecks that limit the effectiveness of infrastructure policies, it is necessary to evaluate and strengthen the different phases of policy making: prioritising and planning, execution, operation and maintenance. To do this, it is necessary to build a regulatory framework that includes a system of checks and balances and clearly defines transparency and accountability mechanisms.

The prioritising and planning phase should aim to increase the social benefits from public works through a social evaluation process. Finding a balance between commencing new projects and maintaining existing infrastructure is key to this.

The state must apply a strategic vision to private participation in infrastructure, seeking the most suitable partnerships and instruments available to improve the quality of services and goods provided. Adequate project planning and design would indicate when private participation is desirable, without risk transfer being the only criterion. This should be encouraged in an environment that minimises perverse incentives for rent seeking, solves the problems of dynamic inconsistency, mitigates information problems and maximises efficiency and quality in the provision of services.

It is crucial to follow a strict selection process for private participation (such as “value for money” analysis) and to have well-designed contracts and a fiscal accounting system that does not favour concessions over public projects. This would minimise concession renegotiations, which would considerably reduce hidden fiscal costs.

The institutional framework and civil-service careers in the transport sector requires important reforms. It is necessary to follow hiring schemes that encourage

professionalisation, specialisation, and the development of a civil service that is independent from the political cycle and is capable of using sophisticated tools for planning, evaluation and monitoring. Both regulatory bodies and agencies responsible for contracting services and infrastructure must have greater autonomy to ensure better co-ordination among stakeholders.

References

Araújo, S. and D. Sutherland (2010), "Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure", OECD Economics Department Working Papers, No. 803, OECD Publishing.

Balmaseda, M., C. Daude, A. Melguizo and L. Taft (2011), "Infrastructure Patterns: An Empirical Analysis With a Focus on Latin America", OECD Development Centre Working Paper, Forthcoming.

Berkman, H., C. Scartascini, E. Stein, and M. Tommasi (2009), "Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset", Washington, D. C., Inter-American Development Bank. (Disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012)

Bitrán, E., S. Nieto-Parra, and J.S. Robledo (2011), "Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru" OECD Development Centre Working Paper, Forthcoming.

Bitrán, E. and M. Villena (2011), "Desarrollo Institucional para la eficiencia de las concesiones de Infraestructura de Transportes", mimeo.

Calderón, C. and L. Servén (2010), "Infrastructure in Latin America", Policy Research

Working Paper Series 5317, World Bank, Washington, D. C.

Donaghue, B. (2002), Statistical Treatment of 'Build-Own-Operate-Transfer' Schemes, IMF Working Paper, WP/02/167, International Monetary Fund.

Economist Intelligence Unit (2010), Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y El Caribe: Infrascopes 2010, Economist Intelligence Unit, The Economist.

Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2003), "Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong", *Economía*, 129-164.

Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2009), "Public-Private Partnerships: When and How", Working Paper 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

Gayá, R. and R. Campos (2009), "La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina". *Boletín FAL 276*, CEPAL, Santiago de Chile.

Guasch, J. L., J.J. Laffont and S. Straub (2007), "Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 22, Issue 7, pp. 1267-1294.

Guasch, J. L., J.J. Laffont and S. Straub (2008), "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence for the Water and Transport Sectors", *International Journal of Industrial Organization*, 421-442, Vol 26, Issue 2, pp. 421-442.

Gutiérrez, H., and S. Nieto-Parra (2011), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", OECD Development Centre Working Paper, Forthcoming.

Irwin, T. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, The World Bank, Washington, D. C.

Nieto-Parra, S., M. Olivera, and A. Tibocho, (2011) "The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia", OECD Development Centre Working Paper, Forthcoming.

Nieto-Parra, S. and J. Santiso (2009), "Revisiting Political Budget Cycles in Latin America", OECD Development Centre Working Paper No. 281, OECD Publishing, Paris .

OECD (2008), Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010), Dedicated Public Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011), Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development, OECD Publishing, Paris.

Pérez Salas, G., G. Cipoletta Tomassian G. and R. Sánchez (2009), "Infraestructura y servicios de transporte y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Working Paper, CEPAL, Santiago de Chile.

Perrotti, D. and R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 153, CEPAL, Santiago de Chile

Rioja, F. K. (2003), "Filling Potholes: Macroeconomic Effects of Maintenance Versus New Investment in Public Infrastructure", Journal of Public Economics, Vol. 87, Issues 9-10, September, pp. 2281-2304.

Schwartz, J., J.L. Guasch and G. Wilmsmeier (2009), "Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs", Sustainable Development Occasional Paper Series, No. 2, World Bank, Washington D.C.

Steffensen, J. and S. Trollegaard (2000), "Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision", Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies. The National Association of Local Authorities in Denmark.

Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. Migrant Remittances for Development

Joon-ho Maeng

EDCF Planning Department, Korea Eximbank

2. 국제개발학계의 원조와 성장에 관한 논의

하 지 해

한국수출입은행 경험기획실

Migrant Remittances for Development

Joon-ho Maeng

EDCF Planning Department, Korea Eximbank

1. Introduction

Disparities between developing and developed countries have long been seen as key determinants of migration. Assessment of the impact of migration on the dynamics of development has varied over time. Migration transforms not only the destiny of individual migrants but also the conditions of family members left-behind and of local communities. Despite the fact that migratory processes are multi-dimensional and may generate a wide array of positive as well as negative consequences for development, remittances have lately become the single most emphasised evidence and measuring stick for the ties connecting migrants with their societies of origin (Adams, 2005a).

In 2003, the Global Development Finance annual report took formal notice of remittances as a source of external development finance for the first time, and various recent reports estimate that remittances amount to roughly one and a half times ODA (Official Development Assistance), more than capital market flows and more than half of foreign direct investment flows to developing countries. Lower middle-income countries apparently receive the largest amounts, but remittances may constitute a much higher share of the total international capital flow to low-income countries (Adams et al., 2005). To further underline the development dimension of migrant transfers, remittances are said to have the potential of being more stable than private capital flows and to be less volatile to changing economic cycles (Buch et al., 2002).

The emphasis of development policy is now firmly on poverty reduction and achievement of the Millennium Development Goals among international societies. Increasingly bilateral and multilateral development agencies recognise that remittances play an important role in the accounts of many developing countries and are crucial to the survival of poor individuals, families and communities around the world (World Bank, 2006). Because remittance flows to developing countries have a strong potential and may well be relevant to local development through investments in productive activities.

This paper aims at reviewing the developmental dimension of remittances and attempts to highlight key issues. Section II briefly introduces the definition of remittances and discusses reasons why remittances are getting central to recent development debates. Section III reviews key impacts of remittances in terms of development, and Section IV examines the role of remittances as a trigger for development. Finally, Section V concludes by discussing policy directions for making remittances work better for all.

II. What Are Remittances and Why These Are Important?

Remittances are generally defined as that portion of a migrant's earnings sent from the migration destination to the place of origin. Although remittances also can be sent in-kind, the term 'remittance' usually refers to monetary transfers only (Ratha, 2004). In most of the literature, the term is further limited to refer to migrant worker remittances, that is, to cash transfers transmitted by migrant workers to their families and communities back home (Buch et al., 2002). While migrant worker remittances probably constitute the largest part of total global remittance flows, refugees and other migrants who do not benefit from the legal status of migrant workers are also involved in remittance transfers (Sørensen, 2004).

Remittances can be transferred within and between countries. Internal remittances are transferred by persons who migrate within their countries of origin, whereas international

remittances are transferred by migrants who crossed an international border. However, geographic categories may be less important than understanding the role of migration plays in the livelihood strategies of the individuals concerned. Assessments of the importance of migration are often based on an idea of different economic areas rather than conceptualising areas of origin and destination as a single socio-economic space (Ratha, 2003). Though migrants from developing countries can potentially earn more by migrating abroad, even within countries wage differentials can be huge and internal remittance transfer fees are generally lower due to the absence of foreign exchange fees and related financial regulations. Then, why these remittances are important?

Remittances received from migrants abroad are the largest source of external finance for the developing countries as a group. In 2008, recorded remittances sent home by migrants from developing countries exceeded \$300 billion (table 1), but the true size of remittances, including unrecorded flows through formal and informal channels, is believed to be even larger (Mohapatra, 2010). They are almost three times larger than official aid received by developing countries and slightly smaller than foreign direct investment in year 2009 (figure 1).

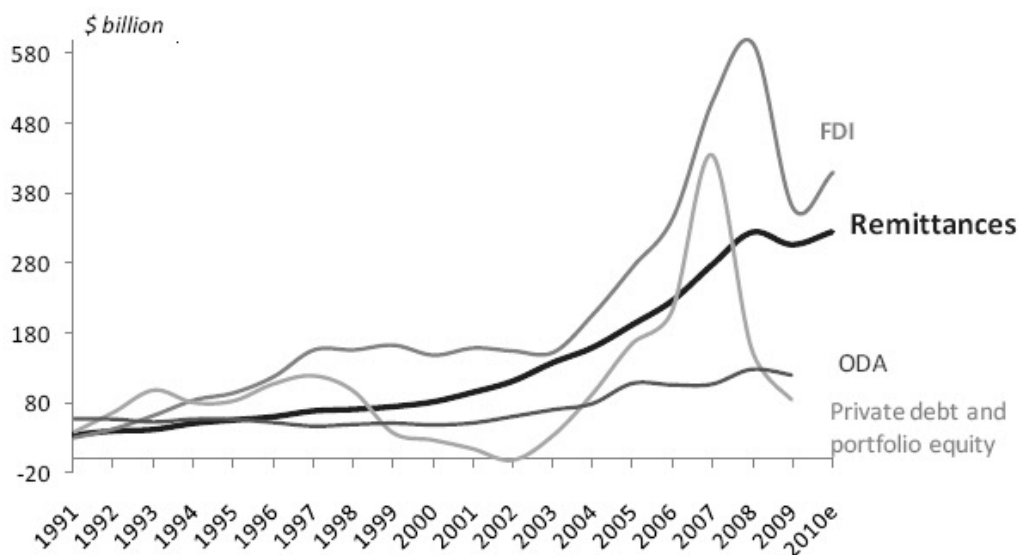
Table 1: Outlook for remittance flows to developing countries, 2011-12

	2007	2008	2009	2010e	2011f	2012f
<i>\$ billion</i>						
Developing countries	278	325	307	325	346	374
East Asia and Pacific	71	85	86	91	98	106
Europe and Central Asia	39	46	35	37	39	43
Latin America and Caribbean	63	65	57	58	62	69
Middle-East and North Africa	32	36	34	35	37	40
South Asia	54	72	75	83	87	92
Sub-Saharan Africa	19	21	21	21	22	24
Low-income countries	17	22	22	24	26	29
Middle-income countries	262	303	285	301	319	345
<i>World</i>	<i>385</i>	<i>443</i>	<i>416</i>	<i>440</i>	<i>464</i>	<i>499</i>

e= estimate; f=forecast

Source: Migration and Development Brief (Vol.13), Migration and Remittances Unit, World Bank.

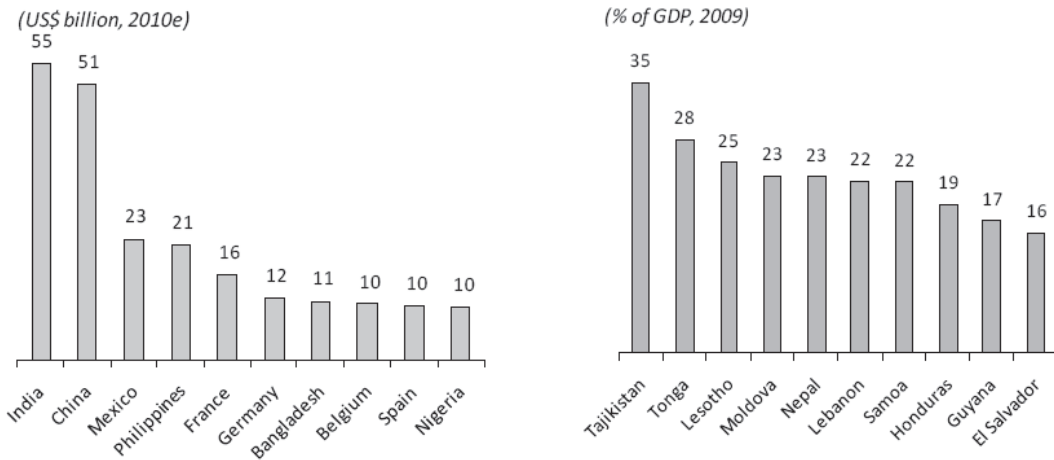
Figure 1: Remittances and capital flows to developing countries



Source: Migration and Development Brief (Vol.13), Migration and Remittances Unit, World Bank.

In 2010, the estimated top three recipients of remittances (figure 2) – India, China, and Mexico – received over \$55, \$51, and \$23 billion respectively (World Bank, 2011). But smaller and poorer countries tend to receive relatively larger remittances when the size of the economy is taken into account. Expressing remittances as a share of GDP, the top recipients were Tajikistan (35%), Tonga (28.0%), Lesotho (25%) and Moldova and Nepal (23%). Remittances may be more evenly distributed across developing countries than private capital flows (World Bank, 2011).

Figure 2: Top recipients of remittances (US billion and % of GDP)

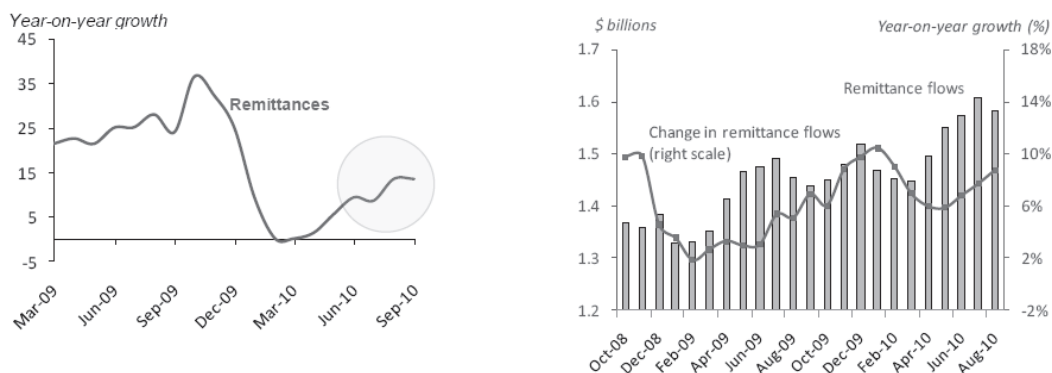


Source: Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank.

Furthermore, remittances exceed 10% of GDP in 22 developing countries. They are larger than capital flows in 36 developing countries; merchandise exports in 12 countries; and the largest single commodity exports in 28 countries. They are larger than foreign direct investment in Mexico, tea exports in Sri Lanka; tourism revenue in Morocco; and the revenue from the Suez Canal in Egypt (World Bank, 2011).

Remittances also tend to be more stable than private capital flows, and may even be counter-cyclical relative to the recipient economy (Ratha, 2003). They tend to rise when the recipient economy suffers a downturn in activity, an economic crisis, natural disaster, or political conflict, as migrants may send more funds during hard times to help their families and friends (Yang, 2005). They rose after the natural disaster in Pakistan and during the crisis in Philippines in year 2010 (figure 3). They also increased following hurricanes in Central America, and have provided a lifeline for the poor in Somalia and Haiti (Yang, 2005). In addition to bringing the direct benefit of higher wages earned abroad, migration, therefore, helps households diversify their sources of income and thus reduce their vulnerability to risks.

Figure 3: Remittances rise during crisis or natural disaster



Sources: State Bank of Pakistan and Bangko Sentral Ng Pilpinas

III. Developmental Impacts of Remittances

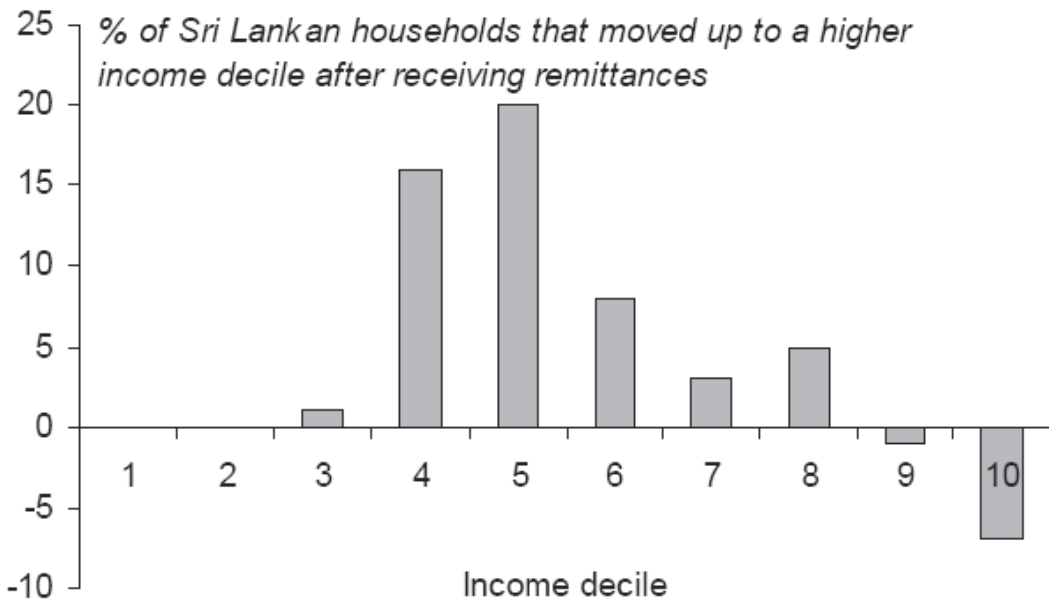
Remittances directly augment the income of the recipient households. In addition to providing financial resources for poor households, they also indirectly affect poverty and well-being through indirect multiplier effects and also macroeconomic effects (De et al., 2005). Cross-country regression analysis also show significant poverty reduction effects of remittances: a 10% increase in per capita official remittances may lead to a 3.5% decline in the share of poor people (Adams et al., 2005). Recent research indicates that remittances reduced poverty in Sub-Saharan Africa and Latin America, although with heterogeneous effects across countries (Adams, 2005; IADB-MIF, 2004).

Remittances data show that they have reduced the poverty headcount ratio significantly in several low-income countries – by 11 percentage points in Uganda, 6 percentage points in Bangladesh, and 5 percentage points in Ghana (Adams, 2005a; 2005b). According to the World Bank (2011), remittances may explain a quarter-to-half of the 11 percentage point reduction in the poverty headcount rate over the last decade in

Nepal (in the face of a difficult political and economic situation). Although the analysis of poverty impact of remittances must account for counter-factual loss of income that the migrant may experience due to migration (for example, if the migrant has to give up his or her job), such losses are likely to be small for the poor and unemployed, but large for the middle- and the upper-income classes (Sørensen, 2004).

Most of migrants tend to send their money home, but very poor migrants may not be able to send remittances in the initial years after migration. Also the remittances of the very rich migrants may be smaller than the loss of income due to migration. But for the middle-income groups, they enable recipients to move up to a higher income group. In Sri Lanka, for example, households from the third through the eighth income decile moved up the income ladder (De et al., 2005; World Bank, 2006). Thanks to remittances.

Figure 4: Remittances help reduce poverty



Source: Global Economic Prospects 2006

Remittances are associated with increased household investments in education, entrepreneurship, and health – all of which have a high social return in most circumstances. Studies based on household surveys in El Salvador and Sri Lanka find that children of remittance recipient households have a lower school drop-out ratio and that these households spend more on private tuition for their children (Cox et al., 2003; De et al., 2005). In Sri Lanka, the children in remittance receiving households have higher birth weight, reflecting that remittances enable households to afford better health care (De et al., 2005). Several studies also show that remittances provide capital to small entrepreneurs, reduce credit constraints and increase entrepreneurship in remittance receiving communities (Orozco, 2004; Yang, 2004).

To the extent that remittances finance education and health and increase investment, remittances could have a positive effect on economic growth. In the economies where the financial system is underdeveloped, remittances may alleviate credit constraints and act as a substitute for financial development (Orozco, 2004). In addition, remittances may be more effective in a good policy environment. For instance, a good investment climate with well-developed financial systems and sound institutions is likely to imply that a higher share of remittances is invested in physical and human capital (Ellerman, 2003). Remittances may promote financial development, which in turn can enhance growth.

Empirical evidence on the growth effects of remittances, however, remains mixed. In part, this is due to the fact that the effects of remittances on human and physical capital are realised over a very long time period. In part, this is also due to the difficulty associated with disentangling their counter-cyclical response to growth which implies that the causality runs from growth to remittances (World Bank, 2006). Although remittances increase individual household income levels (so reduce poverty), it is not easy to say that they do have a direct impact on growth – for instance, remittances may also induce recipient households to choose more leisure than labour, with adverse effects on growth.

IV. Leveraging Remittances for Development

From the developmental perspectives induced by remittances, governments in destination and origin countries can facilitate remittance flows and enhance their development impacts through the application of appropriate policies. Almost all developing countries offer tax incentives¹⁾ to attract remittances; but such tax exemption on remittances may encourage tax evasion (Sørensen, 2004). Matching-fund programmes (collective remittances from migrant associations) may effectively leverage small volumes of fund for small community development projects; but such programmes may not be scalable, and may divert funds from other local funding priorities (Goldring, 2004). Actually, efforts to channel remittances to investment have met with little success. Instead, efforts should be made to improve the overall investment climate in the origin countries (Sørensen, 2004).

Encouraging remittances through banking channels can improve the development impact of remittances by encouraging more saving and enabling better matching of saving with investment opportunities (Adams, 2005c). If remittances are received as cash, they are less likely to be saved than if they were received through a bank account (Sørensen, 2004). For many poor households and migrants, remittances are the only point of contact with the formal financial sector. By providing remittance services, banks and other financial institutions can attract new customers for their deposit and loan products (Aite Group, 2005).

Remittances can also improve a country's creditworthiness and thereby enhance its access to international capital markets. Hard currency remittances, if properly accounted, can significantly improve country risk rating (Ratha, 2004). In addition, future flows of remittances can be used as collateral to improve the rating of the sub-sovereign

1) Some governments have been toying with the idea of taxing remittances, but it has not been proved yet as a good thing. In fact, taxation of remittances would have a similar effect as raising remittance costs, and would hurt the poor migrants and their families in origin countries. Taxation would also drive remittance flows further underground. Remittances should not be viewed as a substitute for official development aid. Fundamentally, they are private money that should not be expected to fund public projects. Not all poor households receive remittances; official funding is necessary to address the needs of such households.

borrowers, allowing them to pierce the sovereign rating ceiling. Several banks in developing countries (e.g., Brazil, El Salvador, Guatemala, Mexico, and Turkey) have been able to raise cheaper and longer-term financing from international capital markets via securitization of future remittance flows (World Bank, 2011). By mitigating currency convertibility risk, a key component of sovereign risk, the future flow securitisation structure allows securities to be rated better than the sovereign credit rating.

In the case of El Salvador, for example, the remittance-backed securities were rated investment grade, two to four notches above the sub-investment grade sovereign rating (Cox et al., 2003; Ratha, 2004). Investment grade rating makes these transactions attractive to a wider range of “buy-and-hold” investors (for example, insurance companies) that face limitations on buying sub-investment grade (Cox et al., 2003; Ratha, 2004). As a result, the issuer can access international capital markets at a lower interest rate spread and longer maturity. Moreover, by establishing a credit history for the borrower, these deals enhance the ability and reduce the costs of accessing capital markets in the future.

V. Concluding Remarks

The current era has been presented as ‘the age of migration’ with unprecedented movements of people from South to North and unprecedented growth of migrant remittances. In this process, source country governments and international development agencies increasingly identify migrants and their remittances as strategic resources that can or should solve the economic and social problems of their countries. Remittances reduce poverty, increase well-being of the hundreds households, and provide foreign currency that enables countries to pay for essential imports and service external debt. That in turn improves access to international capital markets.

Of course, there are critiques of remittances. At a macroeconomic level, large and sustained remittance flows may lead to currency appreciation, with adverse consequences

for exports (World Bank, 2006). Some researchers say remittances allow governments to delay public investments (such as in schools or roads) or push off long-term economic reforms (Ellerman, 2003; Orozco, 2004). There is little empirical support for this position, mainly because of methodological difficulties associated with reverse causality: poor countries with weak institutions and low economic growth tend to receive large remittances. The chain runs from weak institutions to large remittances, not the reverse. Some analysts say remittances dampen growth because recipients may become dependent on them and work less (IOM, 2003; Levitt et al., 2004). Evidence is inconclusive, in part because remittances have their greatest impact during economic downturns when jobs decline and in part because any effect on permanent behavior takes root over a long time. On the other hand, remittances finance education and health and alleviate credit constraints for small entrepreneurs, they may enhance growth. To the extent that they increase consumption, remittances may increase individual income levels and reduce poverty, even if they do not directly improve growth.

In general terms, remittances can contribute significantly to poverty reduction and other achievement of the Millennium Development Goals through multiplier effects. Following the discussion above, several policies to enhance the developmental impacts of remittances can be suggested:

- ✓ Promoting Home Town Associations as a means of channelling part of remittances towards community projects.
- ✓ Encouraging remitters to shift their business from purely money transfer operators towards broader-based financial institutions that can provide bank account and credit services to recipients
- ✓ Creating innovative financial products that encourage recipients to save part of remittance flows.

- ✓ Establishing diaspora business networks to mobilise or facilitate investment in home countries.
- ✓ Offering bonds to diaspora workers to raise money for investment in their home countries.
- ✓ Encouraging the diaspora to make their intellectual capital available to their home countries through visits, consultancies or internet contacts.

Except for the last item, none of these mechanisms is new actually, and each of them can already show some 'success stories'. But both implementation and awareness are very patchy among the government officials and practitioners, so it is worthy to re-address the issues here.

The growing complexity of contemporary international migration flows suggests that analytical and policy frameworks of remittances need to be broadened. One should note that remittances are not the highway to a better future. In fact, they are a wobbly crutch that millions of people must rely on because there are no better ways to support themselves in their country. In this sense, the vast expansion of remittances should not be taken as a positive sign of better times ahead. The challenge we face now is that stakeholders who are engaged with the matters of migration and remittances things should be working harder to improve opportunities for the migrants and their use of remittances to make the phenomenon of migration in globalizing world work better for all.

References

- Adams, Richard. (2005a). "International Remittances and the Household: Analysis and Review of Global Evidence." Paper presented at the Plenary Session of the African Economic Research Consortium, May 29, Nairobi.
- . (2005b). "Remittances and Poverty in Ghana". World Bank, Washington, DC.
- . (2005c). "Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala. In International Migration, Remittances, and the Brain Drain, ed. Caglar Ozden and Maurice Schiff. Washington, DC: World Bank.
- Adams, Richard, and John Page. (2005). "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" *World Development* 33(10): 1645-69.
- Aite Group. (2005). *Consumer Money Transfers: Powering Global Remittances*. Boston, MA: Aite Group, LLC.
- Buch, C.M., Kuckulenz, A. and Le Manchec, M. (2002). *Worker Remittances and Capital Flows*. Working Paper, Kiel Institute of World Economics.
- Cox Edwards, Alejandro, and Manuelita Ureta. (2003). "International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador." *Journal of Development Economics* 72(2): 429-61.
- De, Prabal, and Dilip Ratha. (2005). "Remittance Income and Household Welfare: Evidence from Sri Lanka Integrated Household Survey". Development Research Group, World Bank, Washington, DC.
- Ellerman, David. (2003). "Policy Research on Migration and Development." World Bank Policy Research Working Paper 3117. August.

Goldring, L. (2004). Family and Collective Remittances to Mexico. A Multi-dimensional Typology. *Development and Change* 35(4):799-840.

IADB-MIF (Inter-American Development Bank, Multilateral Investment Fund). (2004). "Sending Money Home: Remittance to Latin America and the Caribbean." Washington, DC.

Levitt, P. & N. N. Sørensen. (2004). The Transnational Turn in Migration Studies. *Global Migration Perspectives*, No. 6:2-13.

Mohapatra, S. (2010). Outlook for Remittance Flows 2011-12: Migration and Development Brief, Vol.13. World Bank, Washington, DC.

Ratha, D. (2003). Worker Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. *Global Development Finance 2003*. Washington, DC: The World Bank.

Ratha, D. (2004). Recent Trends in International Remittance Flows. Paper presented at the Technology on Remittances Workshop, San Francisco, CA.

International Organization for Migration (IOM). (2003). *World Migration 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move*. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration. National Money Transmitters Association, data on monthly flows, New Jersey, 2005.

Orozco, M. (2004), *International Financial Flows and Worker Remittances: A best practices report*. Report commissioned by the Population and Mortality division of the UN.

Sørensen, N.N. (2004). *Migrant Transfers as a Development Tool*. DIIS Working Paper 16.

World Bank. (2006). *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, DC.

World Bank. (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington, DC.

Yang, Dean. (2004). "International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrant's Exchange Rate Shocks." Research Program on International Migration and Development. DECRG. Policy Research Working Paper 3578. World Bank.

———. (2005). "Coping with Disaster: The Impact of Hurricanes on International Financial Flows, 1970–2001." Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan.

국제개발학계의 원조와 성장에 관한 논의

하 지 해

한국수출입은행 경험기획실

I. 서론

최근 대외원조는 ‘성장의 계기’로서 개발도상국 및 빈국에서 다시 주목을 받고 있다. 이는 원조가 경제성장을 발발 및 촉진시킬 수 있다는 성장이론을 바탕으로 하는데, 동 이론에 따르면 원조는 저축 및 외화와 같은 부족한 대내자본축적을 대체하여 국가의 산업발전과 수출을 촉진시켜 경제성장을 가능하게 한다는 것이다. 이러한 성장이론은 세계 제 2차 대전 후 처음 시작된 원조를 통한 개발경험을 실증적 근거로 등장하였다.

대외원조는 미국의 마샬플랜(1947년)을 통해 전후 황폐해진 경제재건 및 부흥을 목적으로 다수유럽국가들에게 처음으로 지원되었다. 1940년대 후반에서 1950년대 초반까지 고속 산업화를 겪고 있던 유럽국가들은 원조를 통한 전후 경제복구를 성공적으로 평가하였다. 마샬플랜은 원조를 성장으로 이끌어낸 최초의 그리고 실질적인 개발경험이었을 뿐 아니라 구 소련 세력이 팽창하는 국제정세에서 미국과 유럽 간의 정치적 관계를 강화하는 요소로 작용하는 등 대외원조는 경제·정치적으로 다양한 이점을 발휘하였다.

마샬플랜이라는 대대적인 성공사례를 바탕으로 1949년 미국의 Truman 대통령은 개발도상국을 대상으로 하는 대외원조사업을 증액할 것이라 발표하였다. 경제개발이라는 유사한 성공사례가 개발도상국에서도 일어날 수 있고 성장으로 이어질 수 있을 것이라는 기대로 개발도상국 원조에 대한 낙관론은 팽배해져갔다. 일반

적으로 빈국은 국내저축수준이 낮고 해외 자본과 상품을 구매하기에는 외환이 불충분하기 때문에 투자수준이 너무 낮게 책정된다. 따라서 대외원조가 국내저축 또는 외환보유고를 대체함으로써 국내자본의 부족량을 보충한다면, 이에 따른 투자의 증가, 성장 유발로 인해 경제가 발전하고 국가가 번영하여 더 이상 원조에 의지하지 않는다는 것이 성장이론의 골자이다. 이러한 원조에 대한 희망적인 기대는 수원국과 공여국 모두를 국제적인 원조의 장으로 불러들였다.

하지만 반세기가 지난 지금까지도 대외원조가 빈국의 경제성장에 얼마만큼 결정적인 영향을 미치는가는 아직도 논쟁중이다. 원조는 특정 환경에서는 높은 성과를 보이기도 했지만 오랜 시간이 지나도록 아직 획기적인 성장발전을 보이지 않는 경우도 있었다. 1990년대 냉전의 종식과 함께 원조의 정치적지지 기반마저 상실하자 원조에 대한 각종 비판이 급증하기 시작하였다. 대외원조가 직접적인 경제개발과 성장으로 연계되지 않는 실망감에 이어 원조의 관료성, 선택과 집중의 부재, 적절한 사업관리 부족 등 원조에 대한 장밋빛 기대에 가려져 있던 취약점들이 서서히 드러나기 시작하였다. 특히 최근의 연구들은 원조가 성장에 미치는 영향에 대해 깊은 회의조로 기우는 추세이다. 원조에 대한 재고찰은 원조가 제대로 운영되지 못하였다는 반성으로 로마 선언, 파리 선언, 아크라 선언에 이어 오는 부산 HLF-4를 통해 원조의 효과성 문제로 논의될 예정이다.

사실 원조의 일반적인 혹은 평균적인 성과와 효과성을 둘러싼 기대가 지나쳤던 면이 없지 않다. 장기적으로 원조가 개발과 성장으로 이어진 사례들이 점차 증가하고 있음에도 불구하고 원조와 성장이 무관하다고 단정하기는 어렵다(Arndt et al., 2010)는 입장은 항상 원조와 성장의 논의에 동반되어 왔다. 무수한 이론적 논쟁 가운데에서도 여전히 원조는 빈국의 개발기대를 높여주는 주요한 톨로 남아있는 것이 현실이다. 지난 6월 영국 상원의회에서 개발원조의 경제적 영향과 효과성에 관한 의제가 재개되기 시작하였다. ‘원조-성장’의 연구를 이끄는 국제개발센터의 Owen Barder와 코펜하겐 대학의 Finn Tarp는 의회에 각각 원조-성장 연계성에 관한 증거자료를 제출하였고 다시금 원조와 성장에 관한 논의가 한 바퀴 순환이라도 한 듯 다시 논쟁의 중심을 탈환하려고 준비중이다. 이러한 시기적 추세에 맞추어 본고는 원조-성장간의 관계에 관한 쟁점과 선행연구들을 정리하여 ‘원조와 성장’이라는 논의의 서지를 정리해보고자 한다.

II. 선행연구

1) 원조-성장에 관한 논의 및 연구: 제 1세대 (1950년대~1970년대)

원조와 성장에 관한 논의는 1950년대 개발 이론가들에 의해 시작되었으며 경제 발전의 필수요소로 자본형성과 대규모 투자가 필요하다(Nurske 1953; Lewis 1954)고 강조하였다. 그러나 이 시기 원조-성장의 영향을 검증하는 실증연구는 거의 없었지만 마셜플랜의 성공을 경험삼아 대외원조가 필요한 자본을 개발도상국에게 공급함으로써 개발도상국은 성장단계에 진입 가능하고 자력으로 지속가능한 성장을 이어갈 수 있다는 기대에 충만하였다.

1960년대 대외원조에 관한 실증연구가 최초로 시작된 이후 현재에 이르기 까지 원조와 성장에 관한 연구는 주요한 이론적 패러다임과 유용한 실증적 틀에 의해서 크게 총 4세대로 나눌 수 있다. 제 1세대와 2세대는 주로 Harrod-Domar 모델과 two-gap Chenery-Strout extension 등을 이용하여 투자된 원조가 얼마나 직접적으로 목표된 경제성장률을 달성했는가에 관한 연구였다. 먼저 제 1세대 연구는 gap model을 이론적 바탕으로 저축과 외환부족이 수원국의 경제성장률을 제약하기 때문에 만일 원조가 부족한 격차(gap)를 채워준다면 목표성장률 달성이 가능하다고 주장하였다. Harrod-Domar 성장모델은 gap model의 시초이자 가장 잘 알려진 모델로, 충분한 노동력만 공급된다면 성장은 오직 자본의 가용성과 생산성에 의해서 결정된다고 가정하였다. 동 모델에 따르면 자본의 가용성 또는 투자는 저축수준에 의해 결정되는데 목표성장률을 달성하기 위해서는 정부가 저축수준을 증가시키거나 혹은 자본생산성을 높여야 한다. 그러나 개발도상국의 저축수준은 턱없이 낮기 때문에 대외원조를 통해 부족한 ‘저축 격차(saving gap)’를 채워주어 투자를 증가시키고 경제성장 성장 유도가 가능하다고 주장하였다.

Papanek (1972)과 Newlyn (1973)는 원조가 저축 또는 부족한 외환고를 채워서 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 바탕으로, 어떠한 원조가 수원국에서 얼마만큼 저축과 투자를 늘리는가를 검증하는 실증적인 연구에 초점을 두었다. 제 1세대 연구결과는 원조가 총 저축을 증가시키는 경향이 있으나 원조유입액에 반드시

비례하지는 않는다는 결론을 도출하였으며, 더불어 이는 유입된 원조액의 비율이 간과수준은 아니라는 점을 제시하였다(Papanek 1972, 1973).

2) 원조-성장 간의 연구: 제 2세대 (1980년대~1990년대 초반)

원조-성장에 관한 제 2 세대 연구는 자본축적에 초점을 두고 투자를 통한 원조와 성장이라는 두 변수간의 관계를 고찰하였다. Chenery and Bruno (1962)와 Chenery and Strout (1966)는 저축 격차 이외에도 개발도상국이 투자용 자본물품 수입 시 필요한 수출소득을 갖고 있지 않음을 인지하고 이를 ‘외환 격차(foreign exchange gap)’라 정의하였다. 다시 말해 대외원조가 이러한 수출소득의 격차를 대체할 수 있다는 ‘재정격차(dual gap)’ 모델을 발표하게 된다. 또한 Bacha(1990)와 Taylor (1990)는 일부 개발도상국 정부들의 투자역량증가를 위한 세입 부재를 발견하였고 원조가 이러한 ‘재정 격차’를 잠정적으로 완화시켜줄 수 있다고 주장하였다. 요약하자면 gap model은 대외원조가 저축, 외환, 국내세입을 대신할 수 있으며 더 나아가 경제성장을 유도하여 또 다른 저축과 투자를 증대시킨다고 주장하였다. 하지만 원조로 충당할 수 있는 격차가 저축·외환·재정과 같이 세 가지 있음에도 불구하고 초기 원조-성장 효과성 연구들은 대외원조와 저축 간의 관계에만 초점을 맞추었다. 점차 이후 연구들은 원조가 투자의 일환으로 경제성장에 미치는 영향에 관해 중점적으로 연구하기 시작하였으며, 대다수의 제 2 세대 연구들은 원조-성장 간의 긍정적인 효과를 제시하였다.

한편 제 2 세대 연구 가운데 Mosley (1980)는 흥미로운 연구결과를 발표하였다. 동 연구는 1970-1977년 동안 83개의 개발도상국으로 지원된 원조는 통계적으로 성장과의 연계성이 떨어졌으나, 분석표본을 30개의 최빈국으로 한정할 경우 원조가 성장에 미친 영향이 통계적으로 상당히 긍정적인 결과가 도출되었다. 즉 원조-성장 영향관계는 동일한 연구라 할지라도 표본조정 시 결과가 다르게 도출될 수 있어 원조-성장간의 상관관계를 명확하게 판명하기가 힘들어 이는 끊임없이 논쟁으로 이어졌다. Mosley et al. (1987)와 같이 원조-성장의 관계를 회의적인 시각으로 접근하는 연구학파가 있었던 반면 Panpanek (1973)와 같이 원조와 성장의 상관관계를 긍

정적으로 접근하는 후속연구도 잇달았다. Gupta and Islam (1983)은 다양한 조절변수를 포함하는 연립방정식을 통해 회귀접근을 이용하여 저축과 성장에 관한 영향을 추정하였다. 이 연구는 원조와 국내저축간의 부정적인 관계를 도출하였음에도 불구하고 원조가 성장에 통계적으로 상당히 유의미한 관계가 있음을 발견하였다. Dowling and Hiemenz (1982)도 대외원조의 내생성(endogeneity)을 고려하였을 때 아시아 지역에서 원조와 경제성장간에 통계적으로 상당한 연관성을 확신하였다.

하지만 원조-성장 간 제 2 세대 연구는 1990년대 후반까지는 아무런 학술적 동의를 이끌어 내지 못했다. 특히 1980년대 후반과 1990년대 발표된 많은 실증연구자료들은 수원국에서 원조가 경제성장에 효과적이고 성장을 증가시킨다는 아무런 증거를 발견하지 못했고 결론은 여전히 모호했다. Cassen and Associates (1994: 15-16), Mosley (1987), White (1992) 역시 모두 원조-성장의 거시적인 효과에 대해 그 어떤 연관성도 확정짓기 어렵다고 주장하였으며 두 변수간의 긍·부정이 아닌 무상관성을 추측하는 주장도 제기되었다.

제 2 세대 연구 중 Paul Moley은 ‘미시-거시 패러독스(micro-macro paradox)’라는 독특한 관점을 제시하였는데, 이 연구는 미시-거시 패러독스가 성장모델을 기반으로 실증적인 검증기법에 적절히 이용되었는가라는 의구심을 증폭시켰다. Easterly(1999, 2003)는 성장이 예상보다 실질자본투자와 관련성이 저조하다고 주장하며 Harrod-Domar 모델과 two-gap Chenery-Strout extension을 비판하였다. 원조가 성장에 좀 더 영향력을 미치기 위해서는 인센티브와 상대가격(relative price) 뿐 아니라 정책 환경에도 영향을 받기 때문에 다양한 성장요소를 고려해야 한다고 주장하였다. 특히 1980년대와 1990년대 초반에는 Country Cross-section 자료를 이용한 연구들이 다수 출현하였고, 긍정적인 상관관계를 검증하는 연구는 지속적인 추이로 이어졌다. 또한 제 2 세대의 연구는 원조를 잘 운용하지 못하는 국가들이 빈약한 성장률로 인해 더 많은 원조를 받는지도 모른다는 맹점을 지적해냈다. 사실상 원조의 내생성(endogeneity)을 고려하지 않은 실증분석은 원조의 실질 영향을 분석해내기 어렵다는 한계점을 드러내었지만, 이러한 부분은 제 2 세대 연구에서는 다루지 않았다.

3) 원조-성장 간의 연구: 제 3세대 (1990년대 후반~2000년대 초반)

제 3 세대의 원조-성장 연구는 1990년대 초부터 계량경제 분석방법을 이용한 연구들이 학계와 공개 담화에서 우위를 점하기 시작하였다. 이러한 새로운 연구 동향은 기존의 원조-성장 효과성 연구와 상당히 달랐는데, 패널 자료를 이용하여 국가와 시간의 변화에 따른 분석을 용이하게 하여 경제성장의 새로운 이론적 관점과 성장관련 실증연구의 수를 급속하게 증가시켰다. 또한 원조의 비선형 효과, 수원국의 경제정책, 기관 환경과 같은 대외조건과 원조효과의 명백한 연관성을 다루는 등 제 3 세대 연구는 원조의 내생성을 고려하였던 기존연구의 취약점을 보완하였다.

World Bank(1998)가 ‘Assessing Aid: What Works, What Doesn’t and Why’를 발간함으로써 원조-성장 논의는 주요한 전환점을 맞게 된다. 동 보고서는 원조효과성과 창의적인 거시경제 연구를 통해 기존 개발원조의 거시경제 효과성 논의에 새로운 자극을 가하였다. 원조는 성장을 돕지만 단, 건전한 경제정책과 굿 거버넌스가 있는 수원국에서만 효과가 있으며 수원국의 정책환경에 따라 원조가 배분(allocation)되어야 한다는 것이다. 원조는 성장으로 이어질 가능성이 높지만 수원국의 정책제도나 체제여부에 크게 의존한다는 결과를 도출하였고, 일부 후속 연구들에 의해 검증되며 유사연구를 다수 배출하였다. ‘원조는 성장에 영향을 미치지만, 단 조건이 따른다’는 새로운 관점을 제시하며 원조는 성장과 무관하다는 입장과 맞서게 되었다. 실제로 이러한 연구 결과는 혼란 속에서 원조-성장 논의의 전환점을 정의하였다. Assessing Aid는 성장과 관련한 원조효과성이 수원국의 특정환경에 의존할 가능성을 제시하였고, 이러한 분석은 1990년대 중반 이후 출현한 원조 효과성 연구의 새로운 동향과 잘 부합하였다.

제 3 세대의 무수한 연구 중에서도 Burnside and Dollar (2000)과 Collier and Dollar(2002)는 주목할 만한 연구결과를 발표하였다. Burnside and Dollar는 신자유주의 성장모델을 바탕으로 1970년부터 1993년 동안 6년 단위로 40개 저소득국가와 16개 중소득국가에 대해 국별회기분석을 진행하였다. 성장모델의 기본적인 변수들에 원조와 정책지표변수를 추가시켰으며 수원국의 기관 환경 등 원조의 내생성 또한 고려하였다. 정책지표는 예산, GDP ratio, 인플레이션율의 가중지표로 재정, 통

화, 무역 정책을 각각 반영하였다. Burnside and Dollar는 원조가 정책지표변수와 상호작용을 할 경우에만 원조가 실질 GDP per capita growth에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 도출하였다. 다시 말해 원조가 성장을 유발 및 증대시킬 수 있지만 수원국 정부가 건전한 재정, 통화, 무역 정책을 수행할 때에 한한다. 만일 원조가 이러한 수원국의 건전한 정책부재 시 지원된다면 원조-성장이 효과성은 극히 떨어질 수 있다는 점을 지적하였다.

Burnside and Dollar (2000)의 연구는 원조에 있어 정책변수 포함한 연구방법을 널리 파급함과 동시에, 조건부 원조효과성에 대해 원조는 건전한 재정, 통화, 무역 정책이 실행되는 수원국에서 더욱 성장을 촉진할 수 있는 반면, 건전한 정책이 부재한 국가에서 원조는 성장에 긍정적인 영향을 미치지 못한다는 쟁점을 제시하였다. 이는 연구동향에 큰 파장을 불러 일으켰으며 몇몇 학자들은 Burnside and Dollar의 연구를 재분석하기도 하였다. 특히 Dalgaard and Hansen (2001), Hansen and Tarp (2001), Lensink and White (2001), Jensen and Paldam (2003), Islam (2002), and Ram (2004)은 Burnside and Dollar (2000)가 제시한 원조-정책 간 상호작용 조건을 이용하여 다른 계량경제학적 방법으로 원조-성장 관계를 분석하였지만 상이하게도 그 어떤 연구도 통계적 유의미를 발견하지 못하였다. 동일한 연구에서도 몇몇 변수를 제외하고 분석할 경우에는 전혀 반대되는 결과가 나오기도 하는 등 원조가 정책환경을 반영한다고 단정 짓기에는 무리가 있었다. Collier and Dehn (2001), Collier and Hoeffler (2002), Collier and Dollar (2002) 연구들은 계속해서 초기 Burnside and Dollar의 연구를 지지하고 명맥을 이어나갔다. 특히 Collier and Dollar (2002)는 Burnside and Dollar 모델을 이용하여 빈곤감소에 효과적인 원조 배분(allocation)을 연구하였는데, 건전한 정책환경이 존재하는 빈국에 원조를 분배함으로써 연간 추가적인 1800만명의 빈곤인구를 감소시킬 것이라는 구체적인 연구결과를 발표하기도 하였다.

그러나 이러한 주장은 실제로 혹평을 받았다. 특히 Easterly et al. (2004) and Roodman (2004)의 연구는 Burnside and Dollar 연구에 상당한 타격을 가했다. Easterly는 분석자료의 국가와 기간을 증가시켰을 때, Burnside-Dollar의 원조-정책 간의 분석결과가 취약함을 지적하였다. 기존과 같은 데이터 세트에 1997년까지의 최근자료로 업데이트 후 분석모델을 구체화하고 계량경제기법을 사용하였다. 그

결과 상호적인 조건은 통계적으로 더 이상 유의미하지 않다는 결론에 도달하였다. Roodman (2004)은 Burnside-Dollar의 자료 뿐 아니라 Collier and Dehn (2001), Collier and Hoeffler (2002), and Collier and Dollar (2002)의 자료도 추가적으로 검증하였고 원조-정책간의 실증적 연계성을 찾지 못하였다. 이러한 연구들은 원조 효과성을 위한 정책 환경의 중요성을 강조하는 기반을 조성했다는 데 의의가 있지만, 실제로 원조-정책간의 관련성은 취약하다는 비판을 일게 하였다. 문제는 변수의 선택이었는데, 정책 지표에 투입한 분석변수들이 과연 적절한가에 관한 논란이 있었다. 예를 들어 인플레이션은 정책의 영향 이외의 변수에도 영향을 다분 받으며 수원국의 민영화, 금융시장 개방, 세제개혁 등 국가별 개혁개방도가 각기 상이하기 때문에 동일한 분석방법을 56개 국가에 일괄적용하여 원조-정책-성장간의 연관성 및 효과성을 명쾌하게 단정짓기란 어려웠다. 한편 Dalgaard et al.(2004) 역시 흥미로운 연구사례를 발표하였다. 지난 30여 년간 원조가 열대지방에서 성장이 비효과적이라는 연구 결과를 도출하였음에도 불구하고 원조가 열대지방에서 내생적으로 효과가 없다고 확신하기는 어렵다고 덧붙였다. 이 연구는 특정 지역의 원조-성장 간의 관계에 있어 어떠한 종류의 원조가 더욱 성장과 밀접하게 연관성을 가지는가를 탐구하는 후속 연구들을 발발시켰다.

이러한 실증적 검토연구들이 주류를 이루는 가운데, Roodman(2007)은 제 3 세대의 연구결과들이 지극히 방법론의 선택에 의존적이라고 주장하였다. 특정 종류의 원조가 투자와 성장을 증가시키는 것처럼 보이지만, 어쩌면 원조는 근본적으로 개발의 주요 결정적인 요소가 아닐 것이라는 주장도 일었다. 반면 다양한 원조의 종류와 효과성의 차이로 인한 자료의 불일치(noise)는 원조에 실제로 영향을 줄 수 있는 유효한 정보를 차단해 버릴 수도 있다는 점을 지적하였다.

원조-성장의 효과성에 관한 합의를 도출하지 못하고 논쟁이 지속되자 원조-성장 관계에 관한 대안적인 관점들이 제시되기도 하였다. Durbarry, Gemmell and Greenaway (1998), Lensink and White (2001), Hansen and Tarp (2001), Hudson and Mosley (2001), Dalgaard and Hansen (2001), Islam (2002), Lu and Ram (2001), Dalgaard, Hansen and Tarp (2004) 등의 연구들은 원조에 대한 성장효과가 감소한다는 견해를 보이며 실제로 원조-성장간의 연계성을 회의적으로 해석하였다. 반면 Bulir and Hamann (2003)은 원조가 증액되더라도 이상적인 방법으로 사용되지 않아

원조 불안정성(aid volatility)이 높으며, 이는 원조 의존도가 높은 수원국에서 강하게 나타난다는 연구결과를 발표하였다. Lensink and Morrissey (2000)는 오히려 공여국 정책과 집행 또는 외부 경제적 충격으로 원조 불안정성이 높아질 경우, 특히 공공투자부문을 포함하는 수원국 재정지출에 부정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 공공투자부문의 지출이 낮아질 경우, 민간투자가 잇달아 감소하고 궁극적으로 경제 성장을 저하시키기 때문에, 공여국과 수원국 정부가 원조-성장 효과성을 상승시키기 위하여 더욱 안정적인 관계를 발전시켜나가야 한다는 결론을 제시하였다. 반면 몇몇 연구들은 원조-성장 효과성이 정책 환경보다는 기후요소에 더 의존한다고 주장하였다. Guillaumont and Chauvet (2001)은 대외 및 기후 지표와 원조를 연관하였을 때 통계적으로 상당히 성장에 긍정적인 영향이 있다고 밝혔다. 정책이 원조-성장 효과성을 크게 높인다고는 생각하지 않는다는 것을 검증하였으며, 이 연구 결과에 따라 Chauvet은 수원국의 경제성장에 있어 외부 및 기후 요소를 고려하여 경제 정책 성과에 기반하여 원조가 배분되어야 한다는 주장도 있었다.

4) 원조-성장간의 연구: 제 4 세대(2000년대 중반 이후)

최근 원조-성장 간의 제 4 세대 연구가 출현하였다. 동 세대의 특징은 원조-성장 간의 평균적인 효과가 존재하지 않는다고 주장한다. Rajan and Subramanian (2008)의 연구결과가 이러한 견해를 주도적으로 이끌고 있다. 이들은 추정방법, 분석기간, 종류에 관계없이 성장과 관련하여 원조의 시스템적인 효과가 없다고 밝혔다. 예를 들어 원조유입은 부정부패나 지대증가형 사업수를 늘리는 등 수원국 거버넌스를 약화시킬 수 있음을 지적하였다. Djankov et al.(2008)은 원조가 자원의 저주에 연속적인 효과를 가진다고 주장하였다. 연구사례에 따르면, 원조가 특히 민주적인 정치 기관에 상당한 부정적 영향을 미치며 이는 자원의 저주로 인한 부정적 영향보다 막대하다는 것이다. 마찬가지로 Rajan and Subramanian(2007)은 개발도상국 원조유입으로 인해 거버넌스가 약화 혹은 악화되어 제조업 부문의 성장률에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 밝혔다. 또한 제 4세대 연구들은 경제성장의 결정요인과 같이 복잡하고 종합적인 현상에 관해 인과추론을 하는데 상당히 비판적인 경향을 보인다. 특히 원조의 내생성을 다루었던 기존 방법론에 비난을 가하였다. 성장단계의 본질

적인 복잡성과 국가의 대내적 특징이 국별전환과정에 따라 성장과 관련이 없을지도 모르며, 이것이 고정소득수준을 결정하는 요소와 통합할 수 있을 것이라는 가정 역시 증명하기 어렵다고 비난하였다. Roodman(2009) 역시 다량의 분석변수가 국별 원조의 내적 변수에 부합하지 않을 수 있거나 분석의 유효성을 약화시킬 수 있어 잘못된 결과를 도출할 수 있다고 지적하였다.

이러한 우려가 등장함에 따라 원조-성장 효과성을 평가하기 위한 대안적인 분석 방법이 등장하였다. 이 연구에서는 특정한 미시 혹은 meso-outcomes를 선호하며 cross-country 거시분석을 회피하는 경향을 보였다(Temple 2010; Riddell 2007). 예를 들어 Mishra and Newhouse (2007)은 작지만 영아사망률에 관한 통계적인 상당한 보건효과를 밝혔다. 하지만 이러한 연구는 NGO라던가 양자원조에 보다 적합하고 상당한 효과성을 드러낼 뿐 원조-성장 간의 관계를 분석해내기에는 한계를 보였다. 다만 공여국에 의한 직접원조사업이나 혹은 간접적인 예산지원과 분야별 지원을 통해 미시경제 간섭정책이 원조-성장에 효과를 나타내지 않을까 하는 기대와 함께 미시-거시 패러독스의 논쟁을 유지시키고 있다. 실제로 Sachs (2005,2006)의 연구에서 원조-성장의 일반 효과성을 주장하기 위하여 미시·중시 수준의 분석은 적용되지 않았지만, 중시 수준 분석결과도 원조가 실질적인 거시 성장에 도움이 된다는 많은 증거들을 찾아볼 수 있다.

V. 결론

성장과 관련된 원조의 내생성 및 각 수원국의 대내 변수가 다양하고 복잡하기 때문에 획일적인 혹은 평균적인 성장률을 도출해내기란 쉽지 않았다. 하지만 원조가 성장으로 이어질 수 있다는 기대는 아직도 모든 공여국과 수원국의 주요 관심사이며, 이를 반영하듯 원조-성장 간의 논의는 지속적으로 이어져 왔다.

정리하자면 원조에 관한 초기 연구는 1960년대부터 시작되어 원조-성장에 대한 낙관론을 제시하였으며, Harrod-Domar model, two-gap model 등과 같은 성장모델을 바탕으로 ‘원조는 성장에 효과가 있다’는 세력을 형성하였다. 이

들은 원조가 부족한 대내자본을 채워줌으로서 수원국의 경제성장이 가능하고 성장률이 유지되어 빈곤에서 벗어날 수 있을 것이라 기대하였다. 그러나 실증적인 개발성공사례가 기대만큼 도출되지 않았고, 이에 ‘원조는 성장에 효과가 있긴 하지만 단, 조건이 따른다’는 주장이 등장하였다. 원조의 적절한 배분, 수원국의 굿 거버넌스와 대내외적인 요소를 비롯하여 각종 대안적인 분석방법으로 원조-성장에 대한 검증시도가 이어졌다. 게다가 ‘원조는 성장에 효과가 없거나 무관하다’는 주장까지 가세하여 원조-성장에 관한 거대한 논쟁이 현재까지 지속되고 있으며, 아직까지 원조의 거시적 영향에 대해 아무런 합의점을 가져오지 못하고 있는 상황이다.

하지만 제 4 세대에 걸친 다양한 원조-성장간의 선행연구를 통하여 원조-성장의 효과를 평가하는 방법론이 꾸준히 발전해 왔고, 이로 인해 성장에 관한 실제 효과를 정의할 만큼 평가역량이 개선되어 왔다. 또한 원조에 의해 추진된 다수의 주요정책이 장기간에 걸쳐 긍정적인 성장결과를 만들어가고 있다는 인식이 증가추세에 있다. 이러한 시점에 원조-성장에 관한 재고찰은 원조의 근본 목적과 글로벌 경제위기로 침체되어 있는 개발협력의 장에 새로운 활력을 불어 넣을 수 있을 것이라 기대한다. 원조의 최종목적은 빈곤근절이며 개발도상국이 빈곤의 굴레에서 벗어나려면 원조의 유입이 일회적 성장이 아닌 지속적인 경제성장으로 연계되어야 한다. 이에 원조-성장 논의의 재개는 당연한 현상이며 추후 주요 의제로 다뤄질 필요가 있다.

참고문헌

Arndt, Jones, and Tarp. (2010). Aid, Growth and Development: Have We Come Full Circle? Working Paper No. 2010/96. World Institute for Development Economic Research. United Nations University.

Bacha, E.L. (1990). A three-gap model of foreign transfers and the GDP growth rate in developing countries. *Journal of Development Economics* 32: 279-96.

Barder, Owen. (2011). Can Aid Work? Written Testimony Submitted to the House of Lords. Center for Global Development

Buliř, A., Hamann, J. (2003). Aid volatility: An empirical assessment. *IMF Staff Papers* 50(1):64-89.

Burnside, C., Dollar, D. (2000). Aid, policies and growth. *American Economic Review* 90(4):847-68.

Cassen, R. and Associates (1994). *Does Aid Work?*, New York: Oxford University Press.

Chenery, H., Bruno, M. (1962). Development alternatives in an open economy: the case of Israel. *Economic Journal* 77(285):79-103.

Chenery, H., Strout, S. (1966). Foreign assistance and economic development. *American Economic Review* 66: 679-753.

Collier, P., Dollar, D. (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review* 46(8):1475-1500.

Collier, P., Hoeffler, A. (2002). *Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies*, Policy Research Working Paper 2902. Washington DC: World Bank.

Dalgaard, C.J., Hansen, H. (2001). On aid, growth and good policies. *Journal of Development Studies* 37(6):17-41.

Dowling, M., Hiemenz, U. (1982). *Aid, Savings and Growth in the Asian Region*. Economic Office Report Series 3, Manila, Asian Development Bank.

Easterly, W., Levine, R., Roodman, D. (2004). New data, new doubts: a comment on Burnside and Dollar's "Aid, policies and growth (2000)". *American Economic Review* 94(3); 781-4.

Gupta, K.L., Islam, M.A. (1983). *Foreign Capital, Savings and Growth - An International Cross-Section Study*. Reidel Publishing Company: Dordrecht.

Hansen, H., Tarp, F. (2001). Aid and growth regressions. *Journal of Development Economics* 64(2):547-70.

Lewis, W.A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School* 22(2): 139-91

McGillivray, Feeny, Hermes and Lensink (2005) *It Works; It Doesn't; It Can, But That Depends: 50 Years of Controversy over the Macroeconomic Impact of Development Aid*, World Institute for Development Economics Research

Mekasha and Tarp. (2011). *Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals*, Working Paper No. 2011/22. World Institute for Development Economic Research. United Nations University.

Newlyn, W.T. (1973). The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries: a comment. *Economic Journal* 83(331): 863-69.

Mosley, P. (1980). Aid, savings and growth revisited, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42(2): 79-95.

Mosley, P. (1987). *Overseas Development Aid: Its Defence and Reform*, Brighton:Wheatsheaf.

Nurske, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York, Oxford University Press.

Papanek, G.F. (1972). The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries. *Economic Journal* 82(327):935-50.

Papanek, G.F. (1973). Aid, foreign private investment, savings and growth in less developed countries. *Journal of Political Economy* 81(1):120-30.

Radelet and Levine. (2008). "Can We Build a Better Mousetrap? Three New Institutions Designed to Improve Aid Effectiveness." *Reinventing Foreign Aid*, MIT Press books

Rajan and Subramanian. (2008). Aid and Growth: What Does The Cross-Country Evidence Really Show? *The Review of Economics and Statistics* 90(4): 643-665.

Taylor, L. (1990). Foreign resource flows and developing country growth: a three-gap model, in McCarthy, F.D. (ed.) *Problems of Developing Countries in 1990s*, World Bank Discussion Paper 97, Washington DC: World Bank.

White, H. (1992). The macroeconomic impact of development aid: a critical survey. *Journal of Development Studies* 28(2):163-240.

World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington DC: World Bank.

IV. 개발협력 이슈

1. 미국의 대외원조정책 소고

- 평화봉사단(Peace Corps) 제도를 중심으로

유 응 조

국회 입법조사처 정치행정조사실 외교안보팀

2. 공공외교로서 개발원조: 적정기술 활용을 중심으로

배 영 자

건국대학교 정치외교학과

미국의 대외원조정책 소고 - 평화봉사단(Peace Corps) 제도를 중심으로

유웅조

국회 입법조사처 정치행정조사실 외교안보팀

I. 서론

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 예산으로 운영되는 한국의 해외봉사단 규모는 1990년 네팔, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀 등 4개국에 44명이 최초로 파견된 이래 지속적으로 증가하여, 2011년 8월까지 총 25,768명에 이른다.¹⁾ 최근에는 연간 약 1,000여명을 파견하고 있는데, 이 규모는 미국의 평화봉사단(Peace Corps)과 일본의 해외협력자원봉사단(JOCV: Japan Overseas Cooperation Volunteers)의 규모에 이어 세계 3위에 해당하는 것으로 알려져 있다. 이 같은 해외봉사단 규모는 한국의 ODA 역사가 미국과 일본을 비롯한 주요한 ODA 선진국에 비해 훨씬 짧다는 점을 감안하면 ODA 역사에서 매우 보기 드문 사례라 할 수 있을 것이다. 또한 한국은 지난 2009년 11월 25일에 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development) 산하의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)²⁾의 24번째 회원국으로 가입하였는데,³⁾ 이 같은 한국의 DAC 가입은 최빈국에 속하여 ODA 수혜국에서 공여국으로 발전한 최초의 사례로서 ODA 역사에서 중요한 의미를 담고 있는 것으로 인식되고 있다

1) 월드프렌즈코리아 웹페이지 (www.worldfriendskorea.or.kr) (검색일: 2011. 09.20)참조.

2) DAC의 기원은 1960년에 구성된 '개발협력그룹(DAG: Development Assistance Group)'인데, DAG는 일본 동경에서 열린 제5차 회의(1961년 7월)를 통해 DAC로 대체되었다.
OECD(2006). <http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf>(검색일: 2011. 09. 20)

3) 2011년 9월 현재 DAC 회원국은 총 24개국(EU 포함)이며, OECD 회원국 중에서 DAC에 가입되어 있지 않은 국가들은 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아, 터키 등이다.

(Lumsdaine and James, 2007).

그러나 기존 DAC 회원국들과 비교했을때, 한국의 ODA 정책은 양적·질적 측면에서 미비한 점이 많아 이를 개선하기 위한 다양한 노력들이 진행되고 있는데, 해외봉사단 사업도 예외는 아니다. 이 맥락에서 기존 DAC 회원국들의 해외봉사단 사업에 대한 검토는 중요한 자료가 될 것이다.

이에 본 글은 미국 평화봉사단 제도의 발전과 현황에 대한 검토를 토대로 한국의 해외봉사단 제도의 개선방향을 도출하고자 한다. 미국의 평화봉사단은 1961년 3월 1일 케네디(John F. Kennedy) 행정부에 의해 창설되어 50여년의 역사를 통해 발전해 왔으며, 이는 한국 해외봉사단 제도의 개선방향을 논의하는데 있어서 중요한 자료 중의 하나가 될 것으로 사료된다.

II. 미국 평화봉사단 제도의 탄생과 정착

미국의 평화봉사단 제도가 탄생한 것은 케네디 행정부가 들어선 1961년인데, 그 이전에도 이와 유사한 미국인들의 해외봉사활동이 없었던 것은 아니다(Rice, 1985: 1-12). 가령 ‘가톨릭구호서비스’(Catholic Relief Services), ‘세계교회평의회’(World Council of Churches), ‘미국유대인통합분배위원회’(American Jewish Joint Distribution Committee)등의 종교단체들뿐만 아니라, ‘미국적십자’(American Red Cross), ‘4-H 재단’(National 4-H Club Foundation), ‘희망프로젝트’(Project Hope), ‘국제개발봉사단’(Volunteers for International Development), ‘미국흑인협회’(African-American Institute) 등의 민간단체들이 1960년대 이전에 이미 해외봉사활동을 펼치고 있었다. 따라서 1961년에 탄생한 평화봉사단은 민간이 아닌 정부기금으로 운영되는 최초의 해외봉사단체를 의미한다.

미국 평화봉사단 제도의 탄생은 케네디 행정부의 대외원조정책⁴⁾ 변화라는 맥락

4) 미국 대외원조정책을 이해하는데 있어서 우선적으로 파악해야할 사항은 미국의 ‘대외원조’(foreign assistance or foreign aid)와 DAC가 규정하는 ODA와의 차이이다. DAC에서 규정하는 ODA는 “중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 공여하는 차관 및 증여를 의미”하며, 다음의 세 가지 조건을 충족하여야 한다. 첫째, 주요 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지증진에 관한 것이고, 둘째, 양허적 성격으로 10%의 할인율을 적용하여 증여율(Grant element)이 25% 이상이어야 할 뿐만 아니라, 셋째, DAC의 수원국 리스트에 속해 있는 국가 및 동 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구에 제공되어야 한다. 이에 반해 미국의 ‘대외원조’는 ‘국무부’(Department of State)와 ‘미 국제개발청’(USAID: U.S. Agency for International Development)

에서 이해할 수 있다. 현대적 형태의 미국 대외원조정책의 효시는 제2차 대전 직후 마련된 ‘유럽부흥계획’(ERP: European Recovery Program), 즉 ‘마셜플랜’(Marshall Plan)이다. 동 프로그램은 제2차 대전으로 인해 경제적으로 피폐해진 영국, 프랑스, 독일 등 유럽국가들의 경제를 재건하는데 필요한 재원을 제공하는 것이었는데, 동 프로그램은 성공을 거둔 것으로 평가되었다. 이를 토대로 미국의 대외원조는 트루만(Harry S. Truman)⁵⁾과 아이젠하워(Dewight D. Eisenhower) 행정부를 거치면서 유럽뿐만 아니라 중남미, 아시아, 그리고 아프리카 지역까지 확대되었다(Jeffrey, 2007). 그러나 이때까지만 해도 수혜국의 안보와 경제문제를 분리하는 방식으로 대외원조정책을 펼쳤다(Zimmerman, 1993: 8-10). 이에 반해 케네디 행정부는 해당 국가의 경제발전을 위한 대외원조가 곧 미국의 안보 전략에 포함된다는 이론적 관점에 의거한 ‘개발원조’(Development Aid) 개념을 대외원조 정책에 포함한다. 이 같은 맥락에서 미국의 대외원조정책은 새로운 변화를 겪게 되는데, 이를 위해 1961년 ‘대외원조법’(Foreign Assistant Act)이 제정되고 ‘미국 대외원조청’(USAID: United States Agency for International Development)이 설립되었다.

이와 함께 케네디 행정부는 1961년 3월 행정명령(Executive Order)에 따라 평화봉사단을 창설하고, 동년 평화봉사단법(Peace Corps Act)을 마련하여 본 제도를 도입하게 되는데, 이는 대외원조에 대한 케네디 행정부의 다음과 같은 인식을 바탕으로 한다(Rice, 2007: 21-31).

첫째, 대외원조는 미국과 수혜국간의 상호이해와 존중을 기본원칙으로 해야 한다. 즉 케네디 행정부의 관점에 따르면 이전의 미국 대외원조는 수혜국들을 지배대상으로 간주하는 제국주의적인 이해방식에 따른 측면이 있으며, 이 같은 관점은 해당 국가들에게 진정한 도움이 되지 못한다는 입장이었다. 따라서 물질적인 지원뿐만 아니라 미국인들이 해당 지역에 직접 가서 이들과 교류하면서 이들을 이해하고 지원하는 방식이 필요하다는 것이었다.

을 중심으로 한 관련부처 및 기관이 공동 혹은 개별적으로 수행하는 ‘경제원조’ 및 ‘군사원조’ 사업을 위해 사용되는 자금을 말한다. 따라서 미국 대외원조 정책은 경제원조뿐만 아니라 군사원조를 포괄하는 정부의 행위를 말한다. Curt and Marian (2011) 참조.

5) 특히 트루만 대통령은 ‘제4호 프로그램’(Four Point Program)을 통해 개발도상국에 대한 대외원조를 확대한다. 동 프로그램은 1948년 트루만 대통령의 취임연설에서 네 번째로 강조한 내용을 지칭한다. 첫 번째는 유엔에 대한 지지와 지원, 두 번째는 마셜플랜의 지속, 세 번째는 NATO와 RIO 협정에 의거한 군사협조를 의미한다. Paterson (1973) 참조.

둘째, 제3세계 대한 대외원조는 마샬플랜과는 다른 방식을 취해야 한다. 마샬플랜은 이미 일정 수준의 산업화를 달성한 국가들을 대상으로 한 것이기 때문에, 이 방식을 제3세계에 그대로 적용할 경우 공여되는 자원은 수혜국의 일반 국민보다는 지배층을 위한 것이 될 가능성이 높다. 또한 기존 방식의 대외원조는 일반국민들에게 미국에 대한 부정적인 인식만을 심어주고 있다는 인식을 갖고 있었다. 따라서 제3세계에 필요한 대외원조는 미국인들이 현장으로 나가서 일반국민들을 대상으로 하는 ‘인간 중심적’(people oriented)인 형태가 주가 되어야 한다는 입장이었다.

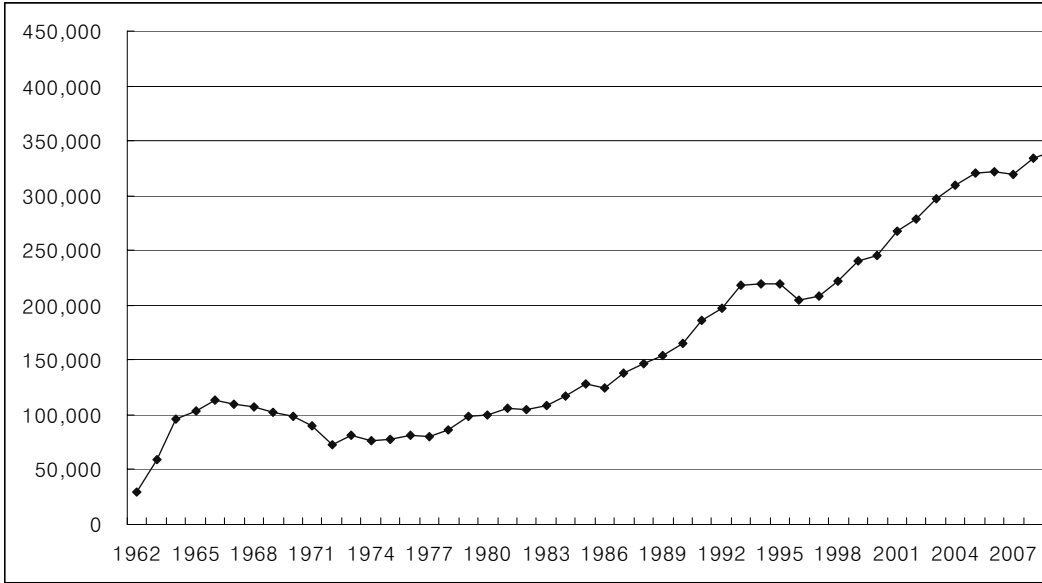
셋째, 소련과의 경쟁에서 승리하기 위해서는 미국의 가치인 민주주의와 자유를 위한 미국인들의 희생적인 노력이 필요하다. 수혜국 일반국민들의 미국에 대한 지지는 미국이 추구하는 민주주의와 자유에 대한 지지와 동의를 통해 획득되어야 하며, 이는 현장에서 이 가치를 실현하기 위한 미국인들의 희생적인 노력을 통해 가능하다는 주장이었다.

이 같은 근거로 마련된 평화봉사단 제도는 특히 미국 젊은이들을 대상으로 한 것이었다. 이는 당시 미국의 경제적 풍요로 인해 경제적 부모라는 이상을 추구하게 된 젊은 층이 ‘신 개척자’(New Frontier)로서 해외에서의 적극적인 활동을 통해 국제사회에서의 미국의 이상을 실현하는데 앞장서야 하며, 이를 토대로 미국의 미래를 개척해 나가는 인재로 성장하길 기대하는 케네디 행정부의 입장을 반영한 것이다.

존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부는 ‘경제기회법’(Economic Opportunity Act)에 의거한 ‘미국 자원봉사단’(VISTA: Volunteers in Service to America) 설립한다. 이 당시 동 제도는 ‘위대한 사회’(Great Society)라는 의제하에 평화봉사단의 국내판제도로 미국내 빈곤문제를 해결하기 위한 것이었다. 즉 이 당시 평화봉사단제도에 대한 특별한 변화가 없었는데, 평화봉사단 규모뿐만 아니라 예산규모도 이시기에 가장 많았다(<그림 1>과 <표 1> 참조).

〈그림 1〉 미국 평화봉사단 예산 추이(1962~2010)

(단위: 천 달러)



자료: 2011년도 미 평화봉사단 예산요구서

〈표 1〉 미국 평화봉사단 인원 및 예산 추이(1962~2010)

(단위: 천 달러, 명)

연도	예산	신규인원	활동인원
1962	30,000	3,699	3,599
1963	59,000	4,969	6,634
1964	95,964	7,720	10,494
1965	104,100	7,876	12,892
1966	114,000	9,216	N/A
1967	110,000	7,565	N/A
1968	107,500	7,391	N/A
1969	102,000	6,243	N/A
1970	98,450	4,637	N/A
1971	90,000	4,686	N/A
1972	72,500	3,997	6,632
1973	81,000	4,821	6,194
1974	77,000	4,886	6,489
1975	77,687	3,296	6,652
1976	81,266	3,291	5,825

1977	80,000	4,180	5,590
1978	86,234	3,715	6,017
1979	99,179	3,327	5,723
1980	99,924	3,108	5,097
1981	105,531	2,729	4,863
1982	105,000	2,862	4,559
1983	109,000	2,988	4,668
1984	117,000	2,781	4,779
1985	128,600	3,430	4,828
1986	124,410	2,597	5,162
1987	137,960	2,774	4,771
1988	146,200	3,360	4,611
1989	153,500	3,218	5,214
1990	165,649	3,092	5,241
1991	186,000	3,076	4,691
1992	197,044	3,309	4,927
1993	218,146	3,590	5,414
1994	219,745	3,541	5,644
1995	219,745	3,954	5,884
1996	205,000	3,280	6,086
1997	208,000	3,607	5,858
1998	222,000	3,551	5,757
1999	240,000	3,835	5,729
2000	245,000	3,919	7,164
2001	267,007	3,191	6,643
2002	278,700	4,047	6,636
2003	297,000	4,411	7,533
2004	310,000	3,812	7,733
2005	320,000	4,006	7,810
2006	322,000	4,015	7,628
2007	319,700	3,964	7,875
2008	333,500	3,821	7,622
2009	340,000	3,496	7,332
2010	400,000	4,400	7,800

자료: 2011년도 미 평화봉사단 예산요구서

닉슨(Richard M. Nixon) 행정부가 들어선 1971년 평화봉사단은 VISTA를 비롯한 국내봉사단체와 통합되어 ‘행동’(ACTION)이라는 신설조직에 포함된다. 이 같은 닉슨 행정부의 조치는 표면상으로는 국내외 봉사프로그램의 협력체제를 강화하고, 행정적 비효율성을 극복하기 위한 방안이었다. 그러나 그 이면에는 닉슨이 1960년

대 대통령 선거시기 자신의 경쟁자였던 케네디의 업적에 대한 반감때문이었다는 주장도 있다(Reeves, 1988). 그러나 평화봉사단의 성과에 대한 국내적 지지로 인해 완전히 없애기는 어려웠기 때문에, 다른 이름으로 대체하는 조치를 취했던 것이다. 이 같은 정책은 포드(Gerald Ford) 행정부시기까지 지속되었는데, 이 시기 평화봉사단의 규모는 극감했다(<그림 1> 과 <표 1> 참조). 이는 평화봉사단원의 모집과정이 ACTION에 통합됨으로써 평화봉사단이 지니고 있는 의미가 퇴색했기 때문이다. 또한 국내봉사단과 평화봉사단의 인력들 간의 갈등으로 인해 사업진행이 순조롭지 못했을 뿐만 아니라 프로그램의 질도 악화되었다. 이에 따라 평화봉사단을 ACTION으로부터 분리해야 한다는 주장이 1970년대 후반기부터 제기되기 시작했다.

카터(James Earl Carter) 행정부는 행정명령 12137호를 통해 ACTION내에서 평화봉사단 활동의 독립성을 부분적으로 보장해주기도 했다. 그러나 평화봉사단이 애초의 형태대로 독립기관으로 재정립된 것은 레이건(Ronald Reagan) 행정부가 들어선 1981년이였다. 당시 레이건 행정부는 이에 대해 반대의견을 피력했으나, 의회의 다수당이었던 민주당의 강력한 의견을 토대로 한 ‘평화봉사단 분리법’(Peace Corps Separation Act)에 의거하여 독립기관으로 재탄생하게 되었다.

III. 미국 평화봉사단원 선발과 혜택⁶⁾

평화봉사단은 미국의 독립된 기관에 의해 운영되며, 기본적으로 “평화와 친교 증진”에 기여하기 위한 것인데, 구체적으로 다음의 세 가지 목적을 추구한다. 첫째는 수혜국의 필요를 만족시켜주며, 둘째는 수혜국에 대한 미국인들의 이해 증진, 셋째는 수혜자들의 미국에 대한 이해 증진 등이다.

1. 평화봉사단원 선발과정

평화봉사단원 선발과정은 일반적으로 최소 6개월에서 12개월이 소요되며, 경우

6) 이하의 내용은 미국 평화봉사단 웹사이트를 참조 하였다(www.peacecorps.gov)(검색일: 2011. 9.20)

에 따라서는 그이상의 시간이 걸리기도 하는데, 그 절차는 크게 다섯 단계로 구분할 수 있다.

우선 첫 단계는 지원단계로 이는 인터넷을 통해 진행되는데, 지원동기 등을 포함하는 소개서, 추천인(3명)에 대한 정보, 경력(직장 및 봉사활동 등 포함), 학력 등에 대한 자료를 제출해야 한다.

두 번째 단계는 구술시험 단계로, 이는 지원서 제출 후 2주 안에 실시된다. 이때 구술 시험관은 전직 봉사단원이며, 이들은 지원자의 능력, 동기, 사회 및 문화에 대한 이해정도, 평화봉사단 활동에 대한 의지 등에 대해서 질문하고 토론한다.

세 번째 단계에서는 구술시험을 통과한 자에게 성적증명서, 지문, 추천서를 제출하도록 한다. 이를 토대로 평화봉사단원으로서 합격되었음을 통지하는데 이때 활동지역 및 일정에 대한 정보를 제공한다.

네 번째 단계에서는 지원자의 병력, 범법이력, 업무에 대한 적합성에 대해서 검토한다. 이 단계에서 지원자의 건강이나 기타 상황으로 인해 자격여부는 물론 특정 지역에서 업무를 수행할 수 있는지에 대해서도 심의한다. 이를 통해 지원자의 상황에 따라 활동이 가능한 지역과 불가능한 지역, 그리고 특정 지역에서 활동할 경우 제공되어야 할 조치 등에 대해서 판단하여, 지원자 파견 시 이를 반영하도록 한다.

다섯 번째 단계는 임명단계로 지원자에게 업무에 대한 자세한 안내서를 발송하는데, 이는 현장에 파견되기 전 3개월 전에 실시한다.

여섯 번째 단계에서는 파견전 준비단계로 업무에 대한 기본적인 교육을 실시한다.

2. 평화봉사단원에 대한 혜택

1) 경력관련 혜택

귀국한 자원봉사자들의 직업알선을 위해 미국 전역 9개 지역에 자체적인 모집 사무소를 통하여 직업 및 교육과 관련하여 일시적 지원을 제공하고 있다. 또한 다양한 분야에서 적합한 직업 네트워크를 제공하기 위하여 귀국한 자원봉사자들과, 직업 자문을 제공하고자 하는 사람들의 명단을 유지하고 있다. 이와 함께, 모집 공고,

대학원 정보 및 산업계 현황 정보를 제공하기 위하여 격주로 온라인 뉴스 지를 발행하고 있으며, 경력개발 워크숍을 지원하기도 한다.

한편 27개월의 봉사활동을 마친 자들 중 연방정부에 취직할 수 있는 기회를 부여한다. 이는 최소한의 자격을 갖춘 자를 대상으로 하며, 이에 해당하는 자의 경우는 일반적으로 거쳐야 하는 경쟁절차 없이 1년 동안 연방기관에 고용될 수 있도록 하고 있다. 또한 연방정부 기관에 고용된 자원봉사자들은 평화봉사 활동 기간도 해당 연방기관의 재직기간에 포함되도록 하고 있다.

2) 교육관련 혜택

미국 평화봉사단은 자원봉사자들이 봉사활동 수행 기간이나 수행 후에 학점 인정 및 재정 지원 혜택을 받을 수 있도록 미국 전역의 대학들과 다양한 프로그램을 통해 제휴 관계를 맺고 있다.

대표적으로 인터내셔널 석사 (Master's International) 프로그램이 있는데, 동 프로그램을 통해 평화봉사단의 활동과 대학원 학위 프로그램을 연계시켜 진행할 수 있도록 한다. 이때 학생들은 미국 평화봉사단과 대학원 참여를 별도로 신청할 수 있으며, 양 측에서 모두 허가하는 경우, 학교에서 1년 동안 학업을 수료한 뒤, 2년 동안 미국 평화봉사단 프로젝트와 관련된 해외 봉사활동을 통하여 학점을 취득할 수 있도록 하고 있다. 또한 동 프로그램과 연계한 프로그램을 진행하고 있는 대학원들은 봉사활동을 통해 취득한 학점과 관련하여 연구 수당 또는 교습 조교 수당, 장학금, 또는 학자금 면제 혜택을 제공하고 있다.

이 밖에도 평화봉사단원에 대한 펠로우/미국(Fellows/USA) 프로그램이 있으며, 이 프로그램에서는 귀국한 자원봉사자들에게 고급 학위 프로그램에 대하여 장학금이나 학자금 감면 혜택을 제공한다.

3) 학자금 관련 혜택

평화봉사단원들에게 학자금 대출과 관련한 일련의 혜택을 부여하고 있다. 가령 스태퍼드(Stafford), 퍼킨스(Perkins), 직접 통합 대출금과 같은 일부 연방 프로그램

에 따라 학자금 대출금의 납입 기한을 연장할 수 있다.

특히 퍼킨스 대출금을 신청한 자원봉사자들에 한하여 대출금의 일부를 면제받을 수 있는 혜택이 주어진다. 구체적으로 동 프로그램 참여자들은 자신의 최초 2년의 봉사활동 기간 중 매년 봉사활동 기간을 완료하면서 퍼킨스 대출금의 15% 정도를 면제받을 수 있으며, 이후 3차년도와 4차년도의 기간을 완료함에 따라 대출금의 각각 20%를 면제받을 수 있다. 따라서 4년의 봉사활동을 통해 70%에 상응하는 기존 대출금을 면제받을 수 있도록 하고 있다.

IV. 결론: 정책적 시사점

한국은 지난 1990년 유네스코 한국위원회를 통해 아시아 4개국에 44명의 봉사단을 파견하면서 해외봉사활동 사업을 개시한바 있다. 이후 KOICA 봉사단(1990), 대학생 해외봉사단(1997), 대한민국 IT 봉사단(2001), KOICA 시니어 봉사단(2004), KOICA-NGO 봉사단(2004), UNV 봉사단(2005), 개발도상국 과학지원단(2006) 등을 창설하여 세계 각 지역에서 봉사활동을 펼치고 있다. 이후 동 사업의 담당부처별로 분산되어 있다는 지적에 따라 지난 2010년에 국무총리 산하의 ‘월드프렌즈 코리아’(World Friends Korea)라는 사업으로 통합하여 각 부처가 담당하던 한국 해외봉사활동 사업을 진행하고 있다. 이와 함께 한국 정부는 젊은 세대들의 취업무대를 국내 노동시장에서 세계시장으로 확대하고, 다양한 해외 경험을 쌓도록 지원하여 국가 성장을 주도할 핵심인력으로 양성하기 위해 ‘글로벌청년리더사업’을 펼치고 있다. 동 사업을 통해 2013년까지 글로벌 청년리더 10만 명(해외 자원봉사자 2만 명, 해외 인턴 3만 명, 해외취업자 5만 명)을 양성하기로 되어있다.

비록 이 같은 사업이 국제사회에 대한 한국의 기여를 증진케 하여 한국의 국제적 위상을 드높이는데 도움이 될 것으로 판단된다. 그러나 미국의 평화봉사단 사례에 비추어 볼 때 다음과 같은 개선점이 필요한 것으로 판단된다.

첫째, 독립적인 통합기관을 설립하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 미국 평화봉사단의 경우도 처음에는 독립기관의 사업으로 진행하다가 1971년 통합되었다가 다시 독립된 바 있다. 비록 미국의 평화봉사단과 한국의 해외봉사단 사업의 성격이

일치하는 것은 아니나, 우리의 경우 여러 행정부처가 진행하던 사업을 국무총리 산하로 통합했음에도 불구하고, 실질적인 집행은 각 행정부처가 그대로 담당하고 있기 때문에 1970년대 미국의 평화봉사단 사업처럼 업무협조에 있어서 갈등적인 측면을 배제하기 어려울 수 있다. 뿐만 아니라 기존 행정부처 사업 담당자들의 경우 순환보직자들이 동 사업을 진행하고 있기 때문에 사업의 연관성도 확보하기 어려운 측면이 있다. 따라서 미국의 평화봉사단처럼 독립된 기관을 통해 동 사업을 진행하여 집행 인력의 유기적인 업무수행이 가능토록 하는 바람직하며, 이를 통해 동 사업의 일관성도 제고하도록 해야 할 것이다. 실제로 미국 평화봉사단의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 평화봉사단 선발과정 뿐만 아니라 프로그램을 진행하는데 있어서 평화봉사단원 경력자들이 핵심적인 역할을 수행하고 있는 점은 주지해 볼 필요가 있다.

둘째, 봉사단 참여자들에 대한 혜택이 좀 더 실질화될 필요가 있다. 특히 젊은 세대들에 대한 혜택에 대한 검토가 더욱 필요한 것으로 판단된다. 요즘 대학생들의 등록금과 취업문제가 사회적 문제로 크게 부각되고 있는데, 이 같은 문제를 해결하는 방안 중의 하나로 해외봉사활동을 활용할 수 있을 것이다. 미국 평화봉사단의 사례처럼, 해외봉사활동 참여 대학생들의 대학등록금을 위한 대출금에 대한 탕감제도나, 학점 인정제, 그리고 정부부처 취업시 가산점제 등은 시사하는 바가 크다.

셋째, 해외봉사단원은 한국 외교관의 주요한 인력자원이 될 수 있는바, 해외봉사활동과 외교관 충원과정을 연계하는 방안을 모색해 볼 만하다. 참고로 부시 행정부 시기에는 국무부 차관보를 역임하고 주이라크 미대사로 임명되기도 했던 힐(Christopher Hill)과 주한 미 대사를 역임한 바 있는 캐슬린(Kathleen Stephens)은 과거에 미국의 평화봉사단(peace corps)으로 활동한 경험이 있다. 실제로 미 외교관 신규 채용과정에서 평화봉사단 경력은 서류나 면접심사에 있어서 주요한 고려사항이 되고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 현재 진행되고 있는 한국 해외봉사활동 경력을 갖추고 인력들 중에서 일정한 기준과 절차에 따라 한국의 외교관으로 채용시 우대조건을 부여하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- Lumsdaine, David and James Schopf. 2007. "Changing Values and the recent rise in Korean development assistance." *The Pacific Review*. Vol. 20, No. 2. pp. 221-255.
- OECD. 2006. DAC in Dates. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf>
(검색일: 2011. 9. 20).
- Paterson, Thomas G. 1973. "Foreign Aid Under Wraps: The Point Four Program." *Wisconsin Magazine of History*. Vol. 56, No. 2, pp. 119-126.
- Reeves, T. Zane. 1988. *The Politics of the Peace Corps and VISTA*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Rice, Gerard T. 1985. *The Bold Experiment*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Tarnoff, Curt. 2011. "Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy." CRS Report for Congress.
- Zimmerman, Robert F. 1993. *Dollars Diplomacy & Dependency*. Boulder, CL: Lynne Rienner Pub. Inc.

*웹페이지

- 월드프렌즈코리아 웹페이지 www.worldfriendskorea.or.kr (검색일: 2011. 9.20)
- 미 평화봉사단 웹페이지 www.peacecorps.gov (검색일: 2011. 9.20)

공공외교로서 개발원조: 적정기술 활용을 중심으로

배 영 자

건국대학교 정치외교학과

1. 문제제기

세계화와 정보혁명의 진행으로 컴퓨터나 휴대폰 등 다양한 정보통신매체를 활용한 정보교환 및 의사소통이 세계적 수준에서 실시간으로 이루어지면서 외교 수행 방식에 많은 변화가 진행되고 있다. 외교혁명(RDA: Revolution in Diplomatic Affairs)으로 일컬어지는 이러한 변화들 가운데 특히 주목되는 점은 외교의 영역이 군사나 경제 이외 환경, 과학기술, 문화 등으로 확산되고 있으며, 외교가 정부간 관계를 넘어 시민사회나 일반 국민들을 대상으로 이루어지고, 특정 사안에 대한 교섭이나 협상이외에 타국 정부와 시민들에게 자국의 위상을 높이고 정책을 널리 알리는 의사소통과정이 외교의 주요 내용 가운데 하나로 부상하고 있다는 것이다. 즉, 한편으로는 환경외교, 과학기술외교, 문화외교 등 보다 전문적인 영역에서 외교가 활발하게 진행되고 있으며, 다른 한편으로는 군사력 등 소위 하드파워를 근간으로 하는 외교에 한계가 노정되면서 보다 적극적으로 소프트파워를 외교에 활용하는 공공외교가 부상하고 있다(Waller 2007; Snow and Taylor 2009; 배영자 2011). 현재 미국, EU, 중국, 일본 등 세계 각 국의 외교에서 공공외교가 주요한 아젠다로 설정되어 있고 한국에서도 공공외교포럼이 만들어지고 공공외교 대사가 임명되는 등 이에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

한편, 지난 수 십 년 동안 경제성장과 정치민주화를 성공적으로 이루어 낸 한국

의 국제적 위상이 증대되면서 평화, 빈곤, 환경보호 등 국제사회 주요 현안들에 대한 한국의 적극적인 기여가 요청되고 있다. 특히 한국이 개발원조 부문에서 선진 공여국간 정보교환 및 협력을 위해 설립된 OECD 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 2009년 가입하면서 국내외적으로 개발원조 공여국으로서의 한국의 역할에 대한 기대가 증대되어 왔다. 한국은 1961년 OECD 출범 이후 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 지위가 바뀐 첫 번째 사례로서 1996년 OECD에 가입한 지 13년 만에 원조 선진국 클럽인 DAC 회원국이 되어 주목받았다. 현재 한국 개발원조 양적 규모 증대는 물론 질적 수준을 제고하기 위한 방안이 모색되고 있다.

본 연구는 공공외교의 부상과 개발원조 활성화라는 양대 흐름이 현재 상대적으로 독립적으로 진행되고 있으나, 내적으로 서로 밀접하게 관련되어 있으며 양자가 상호 결합되어 인식될 때 보다 내실 있는 공공외교와 구체적인 개발원조 발전 방향이 마련될 수 있다고 주장한다. 특히 본 연구는 과학기술이 양자를 결합시킬 수 있는 주요한 매개체가 될 수 있다고 보고 최근 과학기술분야의 적정기술(appropriate technology) 논의를 중심으로 공공외교와 개발원조가 수렴되는 조건과 이의 의미를 제시하고자 한다. 이 글에서는 먼저 공공외교와 개발원조에 관한 최근의 논의들을 각각 살펴보면서 양자가 어떤 지점에서 만나고 있는지 고찰한다. 이후 적정기술의 등장배경, 특징, 발전과정, 활용사례 등을 소개하고 이것이 공공외교의 내실화와 개발원조 발전에 어떻게 기여하는지 고찰한다.

2. 공공외교와 개발원조¹⁾

공공외교는 1965년 미국에서 처음 시작되었고²⁾ 당시 공공외교는 외교정책의 형성과 집행에 있어 타국 정부와 국민들의 견해와 태도에 미치는 영향력을 다루는 것으로 이해되었다. 냉전기 미국의 공공외교는 미국해외공보처(United States Information Agency, USIA)를 중심으로 공산진영에 대항하는 자유민주주의의 우월

1) 이 장의 공공외교 부문 기술은 배영자(2011)에서 부분 발췌한 것임.

2) 미국 터프스 대학 플레처 스쿨(Fletcher School of Law of Diplomacy, Tufts University)의 걸리온(Edmund Gullion)이 공공외교 센터(The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy)를 설립하면서 처음으로 언급한 것으로 알려져 있다. <http://fletcher.tufts.edu/murrow/pd/definitions.html> (검색일 2011년 9월)

성을 널리 홍보하는 방식으로 수행되었다. 냉전기 체제 선전(propaganda)용으로 이 해되었던 공공외교가 21세기에 소프트파워 개념과 함께 다시 부상한다. 미국의 국제정치학자 조셉 나이(J. Nye)는 미국 부시행정부의 대외정책이 지나치게 하드파워 중심으로 수행되어 왔고 소프트파워를 소홀히 함으로써 결과적으로 미국이 가진 수많은 장점과 매력에도 불구하고 전세계적으로 미국에 대한 여론이 악화될 수밖에 없었다고 진단한다(Nye 2004). 그는 미국이 가진 소프트파워, 미국의 매력과 장점을 널리 알리고 가치를 공유하는 보다 적극적인 공공외교가 필요하다고 역설하였다.

냉전을 전후로 수행된 정부정책 홍보성 공공외교와 현재 부상하고 있는 소프트파워에 기반을 둔 공공외교는 몇 가지 점에서 차이가 있다(Snow 2008; 김태환 2011). 전자가 주로 정부 대 정부 차원에서 이루어진 반면 후자는 정부 뿐 만이 아니라 시민단체나 일반 국민들을 대상으로 한다. 공공외교의 수행 주체도 정부 이외에 국제기구, NGO, 기업, 심지어는 개인으로까지 확대 되었다. 아울러 전자가 상대국 국민에게 정보를 일방적으로 전달하는 비대칭적 의사소통과정이었음에 반해 후자는 의견형성에 적극적으로 함께 참여하는 일반국민과 대화하며 의견을 주고받는 쌍방향적 의사소통을 강조한다. 즉, 전자가 일방적으로 자신의 이야기를 전달하는 것임에 반해 후자는 가치, 희망, 존경을 공유하는 것이다.³⁾ 또 컴퓨터, 모바일, 인터넷 등 새로운 매체가 의사소통의 주요 수단이 되면서 이를 토대로 형성된 사이버공간이 공공외교의 주요 영역으로 등장하게 된다.

21세기 세계정치에서 소프트파워와 공공외교의 중요성이 미국을 넘어 많은 국가들에 의해서 공감되면서 공공외교 담론과 프로그램들이 확산되어 왔다. 유럽국가들은 물론 중국이나 일본도 공공외교를 자국 외교정책의 주요한 축으로 삼고 있다. 미국은 1999년 미국해외공보처 (USIA)를 폐지하고 국무부에 공공외교담당관(Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs)직을 신설하였고 9.11이후 상대국 국민들을 이해하고 포용하면서 영향을 미치는 공공외교를 강조해 왔다(Nakamura and Weed 2009; 김명섭외 2007; 김기정 2009).⁴⁾ 영국정부도 최근 공공외

3) "shift from telling America's story to the world to sharing values, hopes, dreams, and common respect with the world" (Snow 2009)

4) 미 국무성 공공외교사이트 <http://www.state.gov/r/>(검색일 2011년 9월)

교에 관심을 보여 왔다. 2005년 카터 영국 상원의원이 작성한 카터 보고서(Public Diplomacy Review by Lord Carter of Coles)⁵⁾에 따르면 공공외교는 영국에 대한 이해를 높이고 영향력을 강화하기 위해 해외의 개인과 단체들에 정보 제공을 목적으로 하는 활동으로 정의된다. 영국 정부는 영국의 긍정적인 이미지를 홍보하는 수동적인 방식에서 현지 국민에게 쉽게 다가가는 공공외교를 강조하고 있다. 중국의 경우 공공외교의 중요성을 인식하고 대중매체, 교육문화교류, 대외원조 등에 주력하는 정책을 채택하고 있다(d'Hooghe 2007). 수년 전부터 한국을 비롯해 세계 곳곳에 설립된 공자아카데미(孔子學院) 역시 공공외교의 한 측면으로 이해할 수 있다.

한국에서도 공공외교 논의가 활성화되고 있지만 아직 목표와 전략 및 구체적 내용이 부족한 형편이다. 특히 소프트파워를 증대시키는 공공외교가 주로 문화자산을 활용하는 문화외교로 접근되고 있다(김태환 2011). 다른 국가들이 자발적으로 모방하고 싶어 하는 특정 국가의 정치경제적 발전 경험, 가치, 및 제도, 타 국민들에게 어필하고 그들의 호의와 관심을 유발하는 관광자산이나 문화유산, 언어나 교육, 학문적 자산 등이 공공외교를 위한 주요 자원으로 언급되고 있다. 그러나 공공외교를 국가내외 다양한 주체에 의해서 행해지는, 소통과 설득과 공유에 기반을 둔 국경을 넘는 상호 이해증진과정으로 이해할 때 문화적 자원 이외 공공외교에 활용될 수 있는 자원은 무궁무진하다. 개발 원조를 통해 이루어지는 지식이전과 나눔도 대표적인 공공외교 자산으로 볼 수 있다.

저개발국 빈곤문제에 대한 인류공동의 책임감이 강조되면서 공적개발원조에 대한 관심이 확대되어 왔다. 역사적으로 개발원조의 시작은 제2차 세계대전 이후 식민관계의 청산 혹은 전후 보상차원에서 시작되었다. 제2차 세계대전이 끝난 뒤, 미국이 1947년부터 서유럽 16개국에 대해 마셜플랜이라는 대외원조계획을 세워 수행하면서 개발원조가 본격화하였다. 1960년대에 북반구의 선진공업국과 남반구의 개발도상국간 경제격차 문제가 제기되면서 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)가 최초로 개최되었고 유엔개발 10년(UN Development Decade)이 채택되면서 개발원조의 필요성이 강조된다. 1970년 UN은 DAC의 개발원조 개념과 통계자료에 근거하여 GNP 대비 개발원조 0.7% 목

5) 영국 외무부 <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/public-diplomacy-review>(검색일 2011년 9월)

표치를 제시한 개발에 관한 피어슨위원회 보고서를 공식적으로 채택하며 원조의 중요성을 재차 강조한다.⁶⁾ 1980년대 외채누적, 경제침체, 정치불안, 만성적 빈곤 등으로 개도국의 원조요구가 다양화되지만 선진국들의 원조피로(Aid Fatigue) 현상 등으로 개발원조가 소강상태에 접어든다. 수단, 이디오피아 등 아프리카 지역에서 사상 최대의 식량위기로 대규모 긴급구호 필요 상황이 전개되나 각 국 공공기관들의 대응이 불충분하게 이루어지면서 개발 NGO, 국제기구, 기업 등이 개발원조에서 적극적인 역할을 담당하기 시작한다. 2000년 9월 밀레니엄 정상회의(Millennium Summit)는 개발 원조를 재활성화 시키는 주요한 계기가 되었다. 이 회의에서는 2015년까지 인류사회가 풀어야 할 당면과제로 8개의 주요 목표, 소위 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 선포되고 이는 현재 개발원조의 주요 지침으로 작용하고 있다.

한국의 DAC 가입을 계기로 국내에서도 개발원조 발전 방향에 대한 모색이 이루어지고 있다. OECD가 권고하는 개발원조 가이드라인으로 국민총소득(GNI) 대비 개발원조 규모 0.7% 유지, 무상 및 비구속성 원조의 비중 증대, 최빈국 우선 지원, 굿거버넌스·민주적 참여보장, 개발원조의 효율성 제고 등이 제시되고 있다.⁷⁾ 이에 반해 한국의 개발원조는 GNI 대비 개발원조 비율이 DAC 회원국 가운데 최하위 수준에 머물러 있고, 유상원조 대비 무상원조의 비율에서도 한국은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 비구속성 원조의 비율도 여전히 낮으며, 최빈국에 우선적으로 지원되어야 할 개발원조가 하위 중소득국에 몰려 있고, 지역적으로도 인접 아시아 지역에 편중되어 있다 (고경민 이희진 2008 등). 현재 이러한 문제들을 해결하면서 한국형 개발원조 모델을 모색하는 노력이 이루어지고 있다.

새로운 개발 원조 모델을 마련하는 과정에서 특히 이제까지 개발 원조의 많은 부분이 실제 수혜국의 필요보다 공여국의 정치경제적 필요에 부합하는 방식으로 이루어져 실제 원조 효과가 기대한 만큼 나타나지 못했다는 지적이 주목되어 왔다. 이러한 맥락에서 2005년 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)은 공여국 중

6) 피어슨위원회가 0.7%를 산출한 근거는 개도국이 연평균 6% 경제성장을 달성하기 위해서 공여국 GNP 1% 규모의 지원이 필요하며 이 가운데 ODA 비중이 GNP의 0.7%에 달해야 한다는 것이었다. 이 목표는 현재까지 유지되고 있다.

7) 개발원조에 관한 OECD 가이드라인은

http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_33721_33955526_1_1_1_1,00.html 참조(검색일 2011년 9월)

심의 원조에서 공여국과 수혜국이 함께 하는 파트너십을 강조하였다. 즉, 수혜국의 주인의식(ownership), 수혜국 개발정책에 대한 공여국의 원조 프로그램 일치(alignment), 공여국 간 원조 프로그램 조화(harmonization), 성과 중심 원조프로그램 관리(managing for result), 그리고 수혜국 및 공여국 모두의 상호책임성(mutual accountability)이 제시되었다.

공공외교 담론은, 국가들이 외교에서 다양한 수단을 활용하여 자국 이해의 극대화를 추구하나 그 과정이 물리적 충돌이나 강압적인 방식이 아닌 소통, 설득, 공유에 기반을 두고 이루어질 때 효과가 제고될 수 있음을 역설한다. 개발원조를 수행하는 국가들은 빈곤감소라는 보편적 가치에 기반하여 이에 참여하지만, 실제로는 자국의 군사 및 경제적 이해는 물론 국제사회의 일원으로 합당한 역할을 한다는 인정, 자국 이미지 제고 등을 복합적으로 추구한다. 개발원조를 공공외교의 관점에서 이해하면, 개발원조가 자국의 이해에 토대를 둔 것이기는 하지만, 직접적이고 단기적인 군사 및 경제적 이해를 추구하는 것을 넘어 수혜국과의 가치 공유와 소통에 더 많은 중요성을 부여하게 되고 이 과정에서 형성되는 상호 신뢰 및 인정을 보다 소중한 결과물로 받아들여지게 된다. 이는 개발원조의 기본 가치에 부합하는 것이며 최근 강조되는 파트너십과도 일맥상통한다. 수혜국에서 나타나는 개발원조의 효과도 공여국이 자국의 이해를 일방적으로 추구할 때 보다 수혜국과의 파트너십, 소통, 공유 등이 이루어질 때 증대되는 것으로 나타나고 있다.

개발원조에서 나타나는 원조 수행 주체의 다양화와 공여국과 수혜국간 파트너십의 강조는 외교일반에서 진행되는 변화의 흐름 및 공공외교의 특징과 맥을 같이 하고 있다. 수행주체와 대상의 다양화, 소프트파워에 기반한 설득, 가치의 공유, 소통과 파트너십의 중요성은 공공외교와 개발원조가 공동으로 추구하는 가치로서 양자가 자연스럽게 만나는 지점이 되고 있다. 공공외교는 문화적 자산을 활용해서 이루어질 수 있지만 또 상대에 대한 선의가 현실화되는 개발원조 현장에서 더욱 설득력 있게 수행될 수 있다. 개발원조의 패러다임 변화가 요청되는 상황에서 공공외교의 관점으로 개발 원조를 이해하는 것은 개발원조에서 진정성과 파트너십의 중요성을 다시 한 번 확인하면서 개발원조의 기본 정신으로 돌아갈 수 있게 해 준다.

3. 적정기술과 개발원조

본 연구에서는 공공외교와 개발원조 결합의 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 자원으로 적정기술에 주목한다. 적정기술의 등장배경, 의미, 발전과정과 함께 적정기술이 개발원조에 활용되고 있는 사례 등을 고찰해 본다.

적정기술 등장배경

2차대전 이후 미국의 대외 과학기술 원조 계획은 1949년 6월 트루만 대통령 4호 계획(Point Four Program)에서 시작되었다 (이하 Pursell 1993). 당시 저개발 국가의 빈곤으로 독재정치체제 등장 우려가 증대되면서, 경제성장을 견인하는 투자와 기술 원조의 필요성이 제기되었다. 보다 구체적으로 경제발전에 필요한 과학기술 및 경영 관련 지식, 재정적 원조 등이 언급되었다. 미국의 개발원조는 특정 지역의 자연 및 문화적 환경을 무시하거나 이해하지 못한 상태에서 공장, 기계화된 농업, 자원 활용, 대규모 전력 생산 시설 등 기술 인프라의 제공 등을 주요한 과제로 설정하여 추진되었다. 그러나 새로 도입된 기계가 연료 및 관리 인력의 부족으로 사용되지 못하는 상황이 발생하면서 한 지역에서 유용한 기술이 다른 장소나 환경에 도입되면 무용하거나 유해할 수 있다는 인식이 형성되기 시작했다. 1960년대 미국에서 활동한 기술지원 자원봉사단(Volunteers in Technical Assistance, VITA), 아시아자원봉사단(Volunteers in Asia) 등은 당시 미국의 개발원조 경험을 토대로 특정한 지역이나 공동체에 적합한 기술을 개발하고 확산하고자 하는 운동을 주도하였다. 이들은 저개발국가 지역 공동체들이 자신들의 경제사회적 발전의 필요를 충족시키기 위한 수단으로 그 지역 내에서 쉽게 구할 수 있는 자원을 활용할 수 있도록 기술적인 지원을 하는 것을 목표로 활동하였다.

기술 개발과 활용에서 지역적 특성을 고려해야 한다는 생각은 인도 지도자 간디에 의해 처음으로 제기되고 실천되었다(손화철 2009). 그는 영국의 값싼 직물이 인도로 흘러 들어와 실업자가 양산되고 특정기업에 이윤이 모이게 되자 이를 비판하며 지역공동체에 토대를 둔 기술을 옹호하게 되었다. 간디는 영국 직물이 값싸게 공

급되는 것이 단기적으로는 좋아 보이지만, 결과적으로는 인도 경제에 손해가 될 수 있음을 인식하면서 1925년 인도직조협회 (All-India Spinners Association)를 조직하고 직접 물레를 돌려 옷감을 짜고 옷을 만드는 운동을 시작했다.

지역이나 공동체 기반의 기술 개발에 대한 관념을 보다 구체적으로 발전시킨 것은 영국의 경제학자 슈마허 (E.F.Schumacher)다. 그는 영국석탄협회, 인도 및 버마 경제 자문관 경험을 기반으로 1962년 인도경제에 대한 보고서에서 소위 중간기술 (intermediate technology) 개념을 제시하였다. 중간기술이란 후진국들에 존재하는 원시적이고 빈곤을 재생산하는 도구와 선진국이 발전시킨 거대하고 강력한 기술시스템의 사이에 위치하는 기술로서, 일상적인 사용에 알맞도록 값이 싸고, 비교적 간단한 기술을 동원하면서 지역의 자연자원을 이용하는 기술로 정의되었다.⁸⁾ 그는 중간기술에 대한 지지를 확산시키기 위해 1965년 중간기술개발그룹(Intermediate Technology Development Group, ITDG)⁹⁾이라는 단체를 조직하였다. 중간기술 개념의 모호성, 열등한 기술이라는 뉘앙스, 기술의 사회문화적 의미 결여 등의 비판이 제기되면서 1968년 적정기술 (appropriate technology)이라는 개념이 출현하게 된다. 슈마허는 1973년 출간된 ‘작은 것이 아름답다: 인간 중심의 경제학 (Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered)’에서 본격적으로 적정기술에 대한 논의를 발전시켰다.¹⁰⁾

적정기술의 특징

슈마허 이후 많은 연구자들이 적정기술 개념을 구체적으로 발전시킨다(Brooks 1980; Bourrieres 1979; Thormann 1979 등). 적정기술에 대한 다양한 정의 및 특징들

8) 중간기술에 대한 슈마허 책의 원문을 그대로 소개한다.

Work-places have to be created in the areas where the people are living now, and not primarily in metropolitan areas into which they tend to migrate; These work-places must be, on average, cheap enough so that they can be created in large numbers without this calling for an unattainable level of capital formation and imports; The production methods employed must be relatively simple, so that the demands for high skills are minimized, not only in the production process itself but also in matters of organization, raw material supply, financing, marketing, and so forth; Production should be mainly from local materials and mainly for local use. (Schumacher 1973)

9) 이 단체는 현재 실천적 행동(Practical Action)으로 명칭을 바꾸어 활동하고 있다.

10) 슈마허는 이 책에서도 중간기술과 적정기술 양 개념을 혼용하고 있다. 하지만 이후 적정기술이라는 개념이 사회적으로 더욱 광범위하게 쓰여 진다.

이 제기되어 왔는데 대개 유사한 내용들을 담고 있다. 이들을 모아 정리해 보면 적정기술은 다음과 같은 특징을 가진다. 먼저 기술이나 경제개발은 특정지역의 필요나 요구에서 출발해야 함을 강조한다. 자원측면에서 지역에서 쉽게 구할 수 있는 자원-노동력이나 국내에서 생산된 물품 등을 집약적으로 사용하고 자본이나 숙련노동 등 희소한 자원을 절약하는 것이다. 가급적 중앙 통제되지 않는 재생에너지를 활용한다. 외부의 불필요한 재정, 운송, 광고, 관리, 에너지 등의 사용을 최소화한다. 생산단위의 측면에서 적정기술은 지역 공동체에서 생산가능한 정도의 규모로 운영되어야 한다. 생산 과정 및 운영의 측면에서 기술을 사용하는 사람들이 해당 기술을 이해할 수 있고, 작동, 유지, 보수하기 쉬워야 한다. 생산 및 유지 비용이 저소득층도 접근 가능할 만큼 저렴해야 한다. 변화하는 환경에 맞추어 적용할 수 있는 유연성이 있어야 한다. 기술사용 효과 측면에서 일자리를 창출하고, 참여자들의 협동 작업을 이끌어내며, 지역의 사회문화적 환경과 조화를 추구하면서, 지역사회의 발전에 공헌해야 한다.

개발도상국에서 적정기술은 대개 단순하고 작고 값싸고 노동집약적인 기술의 형태를 띠지만, 적정기술이 고정적인 기술 선택을 내포하는 것은 아님이 강조된다(Akubue 2000). 기술 규모, 비용, 복잡성은 항상 일관된 관계를 형성하는 것은 아니다. 때로는 큰 기술이 더 단순하고 싼 경우도 있다. 적정기술에 있어 중요한 것은 작고, 비용이 낮다는 것이 아니라 주어진 환경에 대한 적정성(best fit) 여부이다. 이들은 개발도상국의 기술 발전이 작고 값싼 기술만을 토대로 이루어져야 한다고 주장하지 않는다. 다양한 기술적 선택이 가능한 가운데 지역에 따라 상황에 따라 적절한 기술이 선택되어야 함을 강조하면서 기술적 다양성을 중요한 가치로 인정하고 있다. 적정기술은 넓은 의미로 특정한 도구나 기술 그 자체보다는 그러한 도구나 기술을 포함하는 사고방식, 발전에 대한 다른 접근으로 이해된다(Hunt 1993). 지역의 필요에 부응하고 지역의 자원을 활용하며 지역사회의 참여에 의해 이루어지는 다양한 프로그램들이 적정기술이라는 이름으로 시도되고 적용되어 왔다.

적정기술 발전과정

1970년대 소위 적정기술운동이 미국과 유럽 국가들에서 확산되었다. 한 통계에 의하면 1980년 적정기술 관련 단체가 세계적으로 1000개 이상이 활동하였다고 알려져 있다.¹¹⁾ 미국의 Volunteers for Technical Assistance (VITA), 영국의 Intermediate Technology Development Group (ITDG), 캐나다의 Brace Research Institute 등이 대표적 단체였다. 적정기술운동은 두 가지 흐름으로 전개되어 왔다. 개도국 발전문제 해결 방안으로 적정기술을 모색하는 흐름과 선진국의 경제사회 문화적 문제해결을 위한 대안으로 적정기술을 확산시키려는 흐름이다.

1976년 미국 캘리포니아 주에 적정기술국(Office of Appropriate Technology, OAT)이 설립되어 활동하기도 하였다. 연방정부의 차원에서 카터 대통령은 1973년의 1차 석유파동에 대처하여 지역사회행동기구(Community Action Agencies)와 연계한 일련의 에너지 보존 프로그램들을 시작하게 되는데, 지역사회행동기구를 중심으로 1976년 국립적정기술센터(National Center for Appropriate Technology, NCAT)가 설립된다. 그러나 이들 단체들은 1980년대 들어 예산이 삭감되거나 활동이 축소된다.

이후 적정기술운동은 개발NGO나 민간단체들을 중심으로 이어져 온다. 예컨대 미국에서 만들어진 국제개발기업(International Development Enterprises, IDE)은 1982년 소말리아의 난민촌을 방문하여 당나귀 수레를 개조하는 것을 지원하고 방글라데시에 수동식 관개펌프를 보급하여 농부들의 수입이 증가되도록 도왔다.¹²⁾ 이러한 프로젝트의 성공으로 IDE는 적정기술이 빈민층의 빈곤탈출을 가능하게 한다는 확신을 가지고 PRISM(Poverty Reduction through Irrigation and Small-holder Markets)이라는 독특한 모델에 기반하여 개도국 발전을 지원하여 왔다. 이들은 특히 적정기술을 시장 메카니즘과 결합시키는 사회적기업의 형태가 개도국 발전에 가장 성공적일 수 있다고 주장한다. 적정기술은 개도국 보건, 교통, 식수, 에너지, 건축 등 다양한 영역에 적용되어 왔다.

11) 적정기술에 대한 영문 위키피디아 사이트 참조 http://en.wikipedia.org/wiki/Appropriate_technology
(검색일 2011년 9월)

12) 국제개발기업 홈페이지 참조 www.ideorg.org(검색일 2011년 9월)

적정기술운동은 1970년대 활발한 활동을 보이다 1980년대 중반을 기점으로 사회 전반의 보수화가 진행되면서 소강상태에 접어들게 된다. 이후 적정기술운동은 환경과 에너지에 초점을 둔 지속가능한 개발이나 다른 90%를 위한 디자인 (design for the other 90 percent) 운동 등으로 명맥을 이으며 전개되고 있다. 후자는 비교적 최근인 2007년 뉴욕의 쿠퍼휴잇 (Cooper Hewitt) 박물관에서 있었던 전시회를 계기로 확산되고 있다.¹³⁾ 이 운동은 디자이너들이 그들의 시간의 대부분을 구매력 있는 10%의 사람들을 위해 사용하므로 나머지 소외된 90%를 위한 설계가 필요하다고 강조한다. 이들이 특히 개발도상국의 발전을 위한 상품들의 디자인에 관심을 가지면서 자연스럽게 적정기술운동을 재활성화 시키는 계기가 되고 있다.

적정기술과 개발원조

이제까지 적정기술의 관점에서 많은 기술들이 개발되어 개발원조에 활용되어 왔다(홍성욱 2010). 이들 가운데 대표적인 사례를 몇 가지 살펴보고 독일의 경우 개발원조에 적정기술을 어떻게 결합시키고 있는지 고찰한다.

Q 드럼(Drum)¹⁴⁾: 남아프리카공화국의 디자이너 피에트 헨드릭스(Piet and Hans Hendrikse) 형제가 디자인한 것으로 식수를 먼 곳으로부터 운반해 와야 하는 대부분의 아프리카 지역에서 한꺼번에 많은 양의 물을 운반하기 쉽도록 고안되었다. 한꺼번에 75리터 정도의 물을 손쉽게 운반할 수 있고 10년 정도의 내구성을 가져 아프리카 여러 지역에서 유용하게 활용되고 있다.

라이프 스트로(Lifstraw)¹⁵⁾: 전 세계적으로 빈곤층의 절반 정도가 적절한 식수 공급에 어려움을 겪고 있다. 이들은 콜레라, 이질, 장티푸스 등 수인성 질병의 위협에 노출되어 있다. 스위스의 사회적기업 Vestergaard Frandsen 사에 의해 고안된 라이프스트로는 빨대형 정수기로서 15마이크론 이상의 입자와 세균을 효과적으로 걸러주고 최대 일천 리터 물의 정수가 가능하여 개인이 1년 정도 사용할 수 있다고 한다. 2005년부터 생산되기 시작되어 현재 국제개발NGO에 의해 보급되거나 가나, 나

13) 다른 90%를 위한 디자인에 대해서는 쿠퍼휴잇 홈페이지 참조 <http://other90.cooperhewitt.org/> (검색일 2011년 9월)

14) Q 드럼에 대해서는 other90.cooperhewitt.org/design/q-drum (검색일 2011년 9월) 참조

15) 라이프스트로에 대해서는 www.vestergaard-frandsen.com/lifstraw(검색일 2011년 9월) 참조.

이집트, 파키스탄, 우간다 등에서 판매되고 있다.

블록 프레스(Block Press)¹⁶⁾: 적정기술 개발을 목표로 하는 사회적 기업인 킥스타트(Kickstart)가 1986년 개발한 머니 메이커 블록 프레스는 집, 학교, 기타 빌딩들을 지을 벽돌을 생산해 내는 기계로 동아프리카의 블록제작 및 건축회사들에서 활발하게 이용되고 있다. 흙을 소량의 시멘트와 함께 섞어서 고압으로 압축하고 10일 이상 건조하면 강하고 내구성이 강한 벽돌이 생산된다. 5-8명의 노동자가 있으면 하루에 400-800개 정도의 블록을 만들 수 있으며 콩고, 케냐, 말라위, 탄자니아, 우간다, 잠비아 등에 널리 보급되어 있다.



16) 블록프레스에 대해서는 www.kickstart.org/products/building-block-maker/(검색일 2011년 9월) 참조

독일사례

독일은 국제협력부(BMZ)가 외무부나 재정부 이외 독립적인 부처로 구성되어, 개발원조 정책수립 및 집행 기능을 수행한다. 독일 개발원조의 70% 정도는 국제협력부에 의해 수행되며, 유럽공동체 개발협력기금으로 10%, 외무부(AA) 및 타 부처와 지방자치정부 등에 의해 20% 정도가 집행된다. 개발원조 프로젝트는 기술협력공사(GTZ: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Agency for Technical Cooperation), 재건은행(KfW: The Bank for reconstruction), 투자개발공단(DEG: The German Investment & Development Corporation), 독일개발서비스(DED: German Development Service), 국제개발재단(DSE: The German Foundation for International Development), 개발연구소(GDI: German Development Institute) 등 다양한 기관들이 수행하고 있다.

GTZ는 독일 국제협력부가 위촉한 프로젝트를 실행하거나 자체적인 프로그램을 통해 개발원조 사업에 참여한다. 법적으로는 정부 기관이지만, 프로젝트 시행에 있어서는 적극적으로 개발도상국 정부, 현지 민간 기업등이 함께 하는 민관협력(Public-Private Partnership)과 시장중심 접근(commercialized approach)을 취하고 있다. GTZ는 다양한 사업속에서 적정기술의 도입을 통한 현지의 필요해소 및 역량강화를 추구하고 있다 (홍성욱 외 2010). GTZ는 지난 30여 년 동안 특히 빈곤완화와 에너지 관계에 집중해 왔다. 신재생에너지 활용을 지원하고, 빈곤층에게 즉각적이며 직접적인 혜택을 줄 수 있는 에너지절약형 기술과 제품을 보급하기 위해 노력해 왔다. 예컨대 수혜국의 실정에 맞으며 빈곤층에 직접적이고 즉각적인 효과를 내는 에너지 원조를 실행하고 있다. GTZ의 에너지 절약형 스토브 보급 사업은 적정기술 확산의 대표적인 예로서, 우간다, 말라위 등 사하라 이남 아프리카를 중심으로 20여 개국에 보급되었다. GTZ는 현지의 민간기업 및 NGO와 협력하여 건조와 진흙 등을 기본재료로 사용하는 가정용 진흙 스토브부터 금속재료를 사용하는 공공시설용 스토브까지 다양한 용도와 가격의 스토브를 개발해왔다.

4. 결론

본 연구는 최근 공공외교의 부상에 주목하면서 개발원조가 중요한 공공외교 자원이고 이를 공공외교의 관점에서 접근할 필요성을 강조하였다. 정부 대 정부 차원에서 이루어지던 외교가 공공기관, 기업, 시민단체나 일반 국민들을 대상으로 확대되었다. 상대국 국민에게 정보를 일방적으로 전달하는 비대칭적 의사소통 과정에서 쌍방향적 의사소통, 가치의 공유를 강조하는 흐름속에서 공공외교가 부상하여왔다. 이러한 외교 변화는 최근 개발원조 내에서 진행되는 큰 흐름과 일치하고 있다. 개발원조에서 수행 주체가 정부, 국제기구, 개발NGO, 기업 등으로 다양화 되어왔으며 공여국 중심의 원조에서 공여국과 수혜국이 함께 하는 파트너십이 강조되고 있다.

수행주체와 대상의 다양화, 소프트파워에 기반한 설득, 가치의 공유, 소통과 파트너십의 중요성은 공공외교와 개발원조가 공동으로 추구하는 가치로서 양자가 자연스럽게 만나는 지점이 되고 있다. 공공외교는 문화적 자산을 활용해서 이루어질 수 있지만 또 상대에 대한 선의가 현실화되는 개발원조 현장에서 더욱 설득력 있게 수행될 수 있다. 공공외교의 관점에서 이해하면 개발원조를 통해 직접적이고 단기적인 군사 및 경제적 이해를 추구하기 보다는 수혜국과의 가치 공유와 소통에 더 많은 중요성을 부여하게 되고 이 과정에서 형성되는 상호 신뢰 및 인정을 보다 소중한 결과물로 받아들여지게 된다. 이는 개발원조의 기본 정신에 부합하는 것이며 최근 강조되는 파트너십과도 일맥상통한다. 수혜국에서 나타나는 개발원조의 효과도 공여국이 자국의 이해를 일방적으로 추구할 때 보다 수혜국과의 파트너십, 소통, 공유 등이 이루어질 때 증대되는 것으로 나타나고 있다. 개발원조의 패러다임 변화가 요청되는 상황에서 공공외교의 관점으로 개발 원조를 이해하는 것은 개발원조에서 진정성과 파트너십의 중요성을 다시 한 번 확인하면서 개발원조의 기본 정신으로 돌아갈 수 있게 해 준다.

본 연구에서는 공공외교와 개발원조를 결합 시킬 수 있는 고리로써 적정기술에 주목하고 적정기술의 등장배경, 특징, 발전과정과 함께 적정기술이 개발원조에 활용되고 있는 사례를 고찰하였다. 적정기술은 간디의 지역공동체에 기반을 둔 기술,

슈마허의 중간기술, 미국의 대외 과학기술원조에 대한 비판을 배경으로 등장하고 발전해 왔다. 적정기술은 서구식 경제성장 관념이나 이의 기반이 되는 기술체계가 개발도상국에 그대로 적용되는 것이 저개발국의 빈곤탈출이나 기타 사회경제적 문제해결에 도움이 되지 못했음을 지적한다. 특정지역의 요구와 필요에 토대를 두고 그 지역의 자원을 활용하며 지역주민들의 참여로 이루어져 지역공동체 발전에 긍정적인 결과를 가져 올 수 있는 적정기술을 활용하는 개발원조의 필요성을 제기하였다. 현재 Q 드럼, 라이프스트로, 블록프레서 등 다양한 적정기술이 민관협력과 사회적 기업의 형태로 개발 및 제공되고 있으며 특히 독일의 경우 적정기술을 개발원조의 중심내용으로 추진하고 있음을 살펴보았다.

현재 한국에서 개발원조의 양적 질적 성장을 위한 철학의 정립, 관련 법규 및 제도적 체제 정비, 한국식 개발원조 모델 수립을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 아울러 한국의 국제적 위상 제고를 위한 공공외교의 활성화 방안도 다각적으로 마련해야 하는 상황이다. 개발원조를 공공외교의 주요 자원으로 이해하고 양자를 결합시키면 보다 내실 있는 공공외교가 수행될 수 있다. 동시에 개발원조를 단기적인 정치경제적 이해 추구보다는 보다 장기적이고 협력적인 공동 이해를 창출하는 공공외교의 관점으로 접근하고 이를 구체화하는 프로그램 등을 마련하는 것도 개발원조의 발전에 기여할 것으로 본다. 원조 대상국과의 보다 긴밀한 협력 속에서 구체적인 수요를 파악하고 문제에 대한 해결책을 공동으로 모색하면서 상호 신뢰와 이해를 증진시켜 나가야 한다. 한국은 개발원조 수행과정에서 민관협력과 시장 접근적 적정기술을 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 개발원조 이념을 정립하고 체제를 정비해야 한다.

참고문헌

- 고경민 이희진. 2008. “한국 공적개발원조(ODA)의 문제점과 혁신방향- 적극적 평화론의 관점에서.” 『국가전략』. 세종연구소.
- 김기정. 2009. “21세기 미국 외교정책과 공공외교.” 『국가안보전략연구』 제9권 제3호.
- 김명섭 안혜경. 2007. “9·11 이후 미국 공공외교의 변화.” 『세계지역연구논총』 제25집 3호.
- 김태환. 2011. “21세기 '신공공외교(New Public Diplomacy)'의 성격과 방향.” <http://www.eurasiahub.org/data/ftproot.pdf>(검색일 2011 9월).
- 배영자. 2011. “공공외교로서 과학기술외교.” 『국가전략』. 세종연구소.
- 손화철. 2009. “적정한 적정기술”, 『적정기술』. 한밭대학교 적정기술연구소.
- 홍성욱 외. 2010. 『적정기술을 활용한 ODA(공적개발원조)의 효과적 추진방안에 대한 연구』. 특허청.
- Akubue, Anthony. 2000. “Appropriate Technology for Socioeconomic Development in Third World Countries.” *The Journal of Technology Studies*.
- Bourrieres, P. 1979. “Adaptation of technologies to available resources.” In A. Robinson. *Appropriate technologies for Third World development*. New York: St. Martin's Press.
- Brooks, H. 1980. “A critique of the concept of appropriate technology.” In F. A. Long & A. Oleson. *Appropriate technology and social values-A critical appraisal*. Cambridge, MA: Ballinger.
- d'Hooghe Ingrid 2007. “The Rise of China's Public Diplomacy.” *Clingendael Diplomacy Paper No. 12*. The Hague: Clingendael Institute.
- Hunt, Cynthia Irene 1993. *Development and disempowerment : appropriate technology in development aid in the high Himalaya*. Master Thesis of University of British Columbia.
- Nakamura, K.H., and M.C. Weed. 2009. *US Public Diplomacy: Background and Current Issues*. Washington DC: Congressional Research Service.
- Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Pursell, Carroll. 1993. “The Rise and Fall of the Appropriate Technology Movement in the United States, 1965 - 1985.” *Technology and Culture* Vol 34, No. 3.
- Schumacher, E. F. 1973. *Small is beautiful: Economics as if people mattered*. New York: Harper & Row.

Snow, Nancy. 2009. "Rethinking the public diplomacy." in Snow, Nancy and Philip M. Taylor. eds. Handbook of Public Diplomacy. Routledge.

Snow, Nancy and Philip M. Taylor. eds. 2009. Handbook of Public Diplomacy. Routledge.

Thormann, P. 1979. "Proposal for a program in appropriate technology." In A. Robinson. Appropriate technologies for Third World development. New York: St. Martin's Press.

Waller, Michael. 2007. Public Diplomacy Reader. The Institute of World Politics Press.

V. 개발협력대상국 분석

1. 네팔 국별 평가리포트

이 순 재
한국수출입은행 해외경제연구소

2. 가나 국별 평가리포트

김 찬 수
한국수출입은행 해외경제연구소

네팔 국별 평가리포트

이 순 재

한국수출입은행 해외경제연구소

1. 일반개황

면적	147천 Km ²	GDP	162억 달러 (2010년)
인구	2,985만 명 (2010년)	1인당 GDP	542달러 (2010년)
정치체제	공화제	통화단위	Nepalese Rupee
대외정책	비동맹 중립	환율 (달러당)	73.2 (2010년 평균)

- 네팔은 인도 북부지역과 중국 서남부 지역 사이에 위치한 내륙국으로서 국토의 대부분이 산악지대임.
- 전통적인 농업국으로 가내생산을 통해 주로 직물, 의류 등을 수출하고 있으며, GDP의 약 35%를 차지하는 농업 생산량이 경제성장에 크게 영향을 미침. 2008/09년 몬순의 피해로 농업 생산이 감소함에 따라 경제성장률이 4.9%수준으로 감소하였으나, 다시 농업 부문이 경제성장세를 주도하여 2009/10년에는 소폭 증가한 5.0%의 경제성장률을 기록함.
- 2006년 공산 반군과 정부 간 평화협정 체결 후 2008년 5월 왕정이 폐지되며 총선, 대선 등을 거쳐 새로운 정부의 기틀이 마련되었으나 아직 해결해야 할 현안들이 많이 남아 있어 정국 안정을 기대하기에는 이른 상황이며, 정치적 발전이 향후 경제 성장에 중요한 요인으로 작용할 것으로 보임.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위 : %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011f
경제성장률	3.4	6.1	4.9	5.0	4.5
재정수지/GDP	△1.5	△1.3	△3.0	△1.9	△1.4
소비자물가상승률	6.0	11.0	11.6	10.0	7.5

자료: IMF 및 EIU.

□ 비농업 부문의 둔화로 경제성장률 하락세

- 네팔은 농업 부문이 전체 GDP의 35%를 차지하고 전체 근로자의 대부분이 농업 부문에 종사함에 따라 동 부문이 경제성장률에 미치는 영향이 매우 큼.
- 2006/07년에는 가뭄으로 인해 농업 부문 성장률이 미미하였으나, 2007/08년에는 강우, 일조량 등의 기후조건에 힘입어 주요 농작물인 쌀 수확량이 확대되는 등 농업 부문의 성장으로 2007/08년 경제성장률이 7년만의 최고치인 6.1%를 기록하였음.
- 2009년 발생한 몬순의 피해로 농업 생산이 감소함에 따라 2008/09년 경제성장률이 4.9%로 크게 감소함.
- 몬순의 피해를 극복하고 농업 부문이 경제성장세를 주도하여 2009/10년에는 이전 회계연도보다 소폭 증가한 5.0%의 경제성장률을 기록함.
- 정치적 불안이 해소되지 않고 전력 부족 문제가 여전히 심각함에 따라 제조업 및 서비스업 부문의 성장이 둔화되어 2010/11년 경제성장률은 4.5%로 하락한 것으로 추정됨.

□ 세수 부족에 따른 만성적인 재정수지 적자 지속

- 낮은 세금 징수율과 세수기반의 취약성 등으로 세수 부족에 시달리고 있

으며, 석유 제품에 대한 과도한 정부 보조금 지급으로 인해 재정수지 적자가 지속되고 있음.

- 네팔 석유사업을 독점하고 있는 네팔석유공사(Nepal Oil Corporation: NOC)는 석유 전량을 인도석유공사(Indian Oil Corporation: IOC)에서 공급 받고 있음. NOC가 석유를 수입 가격보다 낮게 판매하는 대신, 정부는 수입가와 판매가의 차액에 대해 보조금을 지급하고 있음.

- 2008/09년에는 경제위기 극복을 위해 재정지출 규모가 확대되어 재정적자의 GDP대비 비중이 GDP의 3.0%로 크게 증가하였으나, 세제 개혁 등 정부의 세수확대 노력으로 2009/10년 중 재정수지 적자는 GDP 대비 1.9%로 다시 감소함.

□ 식료품 가격 상승에 따른 높은 소비자물가상승률 지속

- 2007년 인도 루피화가 달러 대비 강세를 나타냄에 따라 인도 루피화에 연동된 네팔 루피화의 가치 또한 상승하여 수입가격이 하락하면서 소비자물가상승률이 전년 대비 낮아진 6%를 기록하였음.

- 그러나 2008년 이후 전체 소비자물가지수의 절반가량을 차지하는 식료품 가격 상승 및 정부의 석유 가격 인상으로 소비자물가상승률은 10% 이상을 기록함. 특히 2010년에는 식료품 가격이 급등하여 물가상승 압력으로 작용함에 따라, 10%의 소비자물가상승률을 기록한 것으로 추정됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 농업 위주의 경제구조

- 차주 (사업실시기관) : 방글라데시 재무부(방글라데시 도로운송회사)

- 총 사업비용 : 38백만불
- 지원신청금액 : 30백만불
- 사업범위 :
 - CNG 버스 255대 및 예비품 구매, 교육·훈련 및 관련 컨설팅 서비스 제공
- 사업개요
 - 다카시에는 매일 20만대의 자동차가 운행하고 있으나 대부분이 트럭과 버스 등 오래된 디젤차량으로 이 중 6.8%만이 대기 환경기준에 적합하게 운행하고 있는 실정으로 대기오염이 극심하고, 대중교통 수요의 상당부분은 담당하고 있는 릭쇼의 경우 속도가 낮고 안전장치가 미비되어 있으며, 도시 인구 50%에 이르는 빈곤층의 60%는 도보로 목적지까지 이동하고 있는 상황임
 - 신규 CNG 버스 1대의 대기오염물질 배출은 기존 구형 디젤 차량 30대와 비슷한 수준으로, 255대의 CNG 버스 도입은 7650대의 중고버스 운행 절감과 같은 환경적 효과가 예상되며, 또한 대형 CNG 버스의 도입으로 인한 대규모 승객운송으로 릭쇼와 같은 교통 혼잡을 유발하는 교통수단의 운영을 감소시켜 다카시내 교통난 해소에 기여할 것으로 기대
 - 2006년 9월 방글라데시 정부의 EDCF 차관 지원 요청 후, 2010년 7월 차관 공여계약 체결 및 2011년 1월 구매계약 체결

□ 방글라데시 재난구조선 구매사업

- 농림수산업은 2009/10 회계연도 기준으로 네팔 전체 GDP의 약 35%를 차지하고 있음. 이는 1970년대의 약 70%와 비교해 볼 때 크게 감소한 수준이나, 아직도 전체 노동력의 80% 가량이 농업부문에 종사하는 등 농업에 대한 의존도가 높은 편임.
- 제조업이 GDP에서 차지하는 비중은 2008/09년 기준 6.4%에 그치고 있는데, 그 원인으로서는 정치 불안 외에도 열악한 사회간접자본, 협소한 국내소비시장 및 내륙국가라는 지정학적 위치에 의한 해상운송의 어려움 등이 지적되고 있음.

□ 높은 대외원조 의존도

- 네팔은 정부의 개발목적 예산의 70%를 포함해 매년 총 예산의 약 20%를 대외 원조에 의존하고 있음.
- 꾸준히 이어지는 대외원조에도 불구하고 열악한 치안상황, 부정부패 등으로 인해 가시적인 개발 효과가 나타나지 않자 주요 원조기구인 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 유엔개발계획(UN Development Programme: UNDP) 및 세계은행(World Bank) 등은 네팔 정부에 대외원조 기금 사용의 투명성, 집행의 효율성 등을 지속적으로 요구함.

□ 일자리 부족과 경직된 노동법

- 청년층 인구는 급속히 증가하는 반면 이들을 위한 일자리가 부족하여 청년실업률이 전체 실업률의 두 배를 기록함. 특히 도시지역은 인구 유입 증가로 인해 실업난이 더욱 심각한 실정임.
- 남아시아 국가 중 가장 경직된 노동법으로 인해 일자리 창출에 어려움을 겪음에 따라 노동시장의 유연성 제고를 위한 노동법 개정이 절실히 요구됨.

나. 성장 잠재력

□ 세계적인 관광자원 보유

- 네팔은 해발 8,000m가 넘는 히말라야 14좌 가운데 에베레스트를 포함한 8좌를 보유하고 있어 관광객들이 지속적으로 방문하고 있으며, 세계적인 관광자원을 바탕으로 한 관광산업이 서비스분야 성장을 주도하고 있음.
- 총 GDP의 약 10%를 차지하는 관광산업은 정치 안정에 따라 크게 영향 받고 있음. 특히 2006년 11월 공산반군과 정부와의 평화협정이 체결된 후 총선, 대선 등을 거쳐 새로운 정부 구성의 기틀이 마련되는 등 정국이 안정되면서 관광객 수가 증가하고 있음.

□ 남아시아 자유무역협정(South Asia Free Trade Agreement; SAFTA) 발효

- 2005년 12월 1일 서남아 7개국 간의 자유무역협정인 SAFTA가 발효됨에 따라 역내 최빈국중의 하나인 네팔에 대한 지원이 확대되어 장기적인 구조개선 효과와 역내 교역 증대가 나타나고 있음.
- 특히 2008년 인도가 방글라데시·부탄·네팔·몰디브 등 저개발국가에 대한 개방제외품목(Negative List)을 기존의 744개에서 500개로 축소함에 따라 개방제외품목에 포함되지 않은 모든 품목은 인도로 수출시 기본관세가 적용되지 않아 네팔의 대 인도 수출을 촉진할 것으로 예상됨.

다. 정책성과

□ 인프라개발 사업의 지속적 추진

- 2010/11년 예산안에 따르면 네팔 정부는 교통망의 구축 및 유지 등 인프라 개발 관련 지출을 전년동기 대비 47% 확대하는 등 지속적인 인프라 구축을 도모하고 있음.
- 정부 투자 및 국제기구 지원 확대로 농촌지역과 빈곤 지역의 도로망 구축 사업이 진행되고 있으며 특히 ADB는 2004년부터 2009년 사이에 700km에 달하는 도로 구축 및 보수를 지원하였음.
- 네팔 정부는 전력 부족 문제 해소를 위해 수력발전 부문에 대한 투자도 지속적으로 확대하고 있음.

3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만 달러, %

구 분	2007	2008	2009	2010	2011f
경 상 수 지	△130	384	△228	△438	△185
경상수지/GDP	△1.2	3.3	△1.8	△2.7	△1.0
상 품 수 지	△2,008	△2,533	△3,428	△4,115	..
수 출	925	987	837	902	..
수 입	2,933	3,519	4,265	5,016	..
외 환 보 유 액	1,850	2,473	2,907	2,887	..
총 외 채 잔 액	3,570	3,726	3,709	3,827	3,769
총외채잔액/GDP	32.6	31.9	29.0	23.7	20.7
D. S. R.	4.0	4.1	3.2	3.9	3.7

자료: IFS, EIU, 및 OECD.

□ 상품수지 적자 지속

- 네팔은 낮은 생산성과 열악한 인프라로 인해 제조업 경쟁력이 낮음에 따라 상품수출의 GDP 대비 비중이 감소하고 있음. 반면 상품수입은 지속적으로 증가함에 따라 만성적인 상품수지 적자를 기록하고 있으며, 2009년 기준 상품수지 적자 규모는 약 34억 달러로 GDP의 26.8%를 차지함.
- 2008/09년 경상수지는 GDP 대비 1.8%의 적자를 기록하였으며, 상품수지 적자의 지속적인 확대와 해외근로자 송금 감소에 따라 2009/10년에는 경상수지 적자 규모가 크게 확대되어 GDP 대비 2.7%를 기록함.
- 2010/11년에도 상품수지 적자가 확대될 것으로 보이나 해외근로자의 국내송금 증가와 무상원조 확대에 의해 경상이전수지 흑자폭이 더 큰 폭으로 확대되어 경상수지 적자폭은 다소 축소된 것으로 추정됨.

□ 안정적인 외환보유액 수준 유지

- 네팔의 외환보유액은 해외근로자 송금 및 지속적인 해외 원조 등에 힘입어 2010년 말 기준 약 29억 달러를 기록하였으며, 이는 월평균수입액의 6개월분의 수입액에 해당하는 금액으로 비교적 안정적인 수준임.
- 한편 2008년 이후 지속적으로 5%대의 경제성장을 기록하여 GDP 대비 총외채잔액 비중이 2007년 32.6%에서 2010년 23.7%로 개선된 것으로 추정됨.

III. 정치·사회동향

1. 정치동향

□ 왕정 폐지 후 공화제로 전환

- 2008년 4월, 내전 종식 후 연기되었던 제헌의회 구성을 위한 총선이 실시되어 네팔공산당(Communist Party of Nepal, Maoist)이 전체 240개 지역구 의석의 절반인 120석 및 97석의 비례대표 의석을 확보하면서 601석의 제헌의회 의석 중 217석을 확보해 네팔 제1당이 되었음.
- 총선 다음 달 소집된 네팔 제헌의회에서 출석의원 564명 중 560명의 압도인 지지로 왕정 폐지가 결의됨으로써 네팔 왕정이 막을 내리고 공화제로 전환하였음.

□ 총선, 대선을 거쳐 새로운 정부의 기틀이 마련됨

- 왕정 폐지 후 주요 정당들은 행정수반인 수상과 상징적 의미의 대통령을 두기로 합의하였으며, 2008년 7월 치러진 대선에서 제2당인 네팔국민의회당의 바란 야다브(R. B. Yadav)가 대통령으로 당선되었음.
- 대선 이후 8월 의원 투표에서 네팔공산당의 당수인 프라찬다(P. K.

Prachanda)가 초대 수상으로 선출됨으로써 공화제 출범 후 초대 대통령과 수상을 확정지으며 새로운 정부의 기틀을 갖추게 되었음.

- 2009년 토지개혁 및 공산 반군의 정부군 통합문제 등을 둘러싼 여야 갈등으로 프라찬다 수상이 사임한 후, 제헌의회는 나드합 쿠마르(Nadhav Kumar)를 수상으로 선출하여 신정부를 구성함.

□ 정국 안정을 기대하기에는 아직 이름

- 공화제 출범 이후 총선과 대선을 거쳐 새로운 정부의 기틀이 완성되었지만 아직 해결해야 할 과제가 많이 남아있음.
- 2010년 6월 나드합 쿠마르 전 수상의 임기 종료 후 관리정부 형태로 운영되었음. 지난 2월 제헌의회 투표에서 온건공산당 당수인 잘라나스 카날(Jhala Nath Khanal)이 수상으로 선출되어 연정 구성을 꾀하고 있으나 아직까지는 빠른 시일 안에 정치적 안정을 기대하기는 어려움.

2. 사회동향

□ 티베트인들의 독립시위 지속

- 네팔은 티베트지역과 에베레스트산을 두고 맞닿아 있어 망명 티베트인들에 의한 반중국 시위가 자주 벌어지고 있음.
- 2008년 8월 8일 베이징올림픽 개막식과 동시에 카트만두에서 티베트인들이 중국 영사관 진입을 시도하며 현지 경찰과 충돌해 1,300여명이 체포되었음.
- 네팔은 중국과 긴밀한 관계를 유지하면서 ‘하나의 중국’ 정책에 찬성하는 입장을 취하며 티베트인들의 반중국 시위에 대해 엄격히 대응하고 있음.

3. 국제관계

□ 네팔공산당 집권 이후 인도, 중국과의 관계 변화

- 전통적으로 인도는 정치, 경제적으로 네팔에 절대적 영향력을 행사해왔으나, 자국 내의 공산 세력과 네팔 공산 반군과의 연계가 동국 안보에 위협요인으로 작용함에 따라 네팔공산당의 집권에 대해 우려를 나타냄. 이에 따라 네팔 정부는 인도와의 양자 관계 개선을 위해 지속적인 노력을 하고 있음.
- 한편 그동안 네팔과 인도와의 관계를 견제하며 긴밀한 관계를 이어온 중국은 네팔공산당의 집권으로 인해 네팔에서 영향력을 확대하며 남아시아에 영향력을 확대하려고 노력함.

IV. 국제신인도

1. 외채상황태도

□ 외채잔액 규모 미미

- 네팔의 총수출 대비 외채상환액 비중은 3~4% 수준을 기록하고 있으며, 총 외채 규모는 2010년 말 기준 약 38억 달러로 추정됨.

□ 양호한 외채상황태도

- 주요 선진국 및 국제기구의 원조 규모가 감소하고 있으나 국외근로자의 안정적인 송금 유입으로 단기적인 외환위기 가능성은 크지 않음.

2. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가현황

- OECD는 네팔의 신용등급을 7등급으로 유지하고 있으며, S&P, Moody's, Fitch사 등 주요 국제신용도 평가기관은 정치적 불안정 등의 이유로 평가하지 않고 있음.

* OECD : 7(2009. 4) → 7(2010. 4) → 7(2011. 3)

* Euromoney : 145/186(2009. 9) → 152/186(2010. 3) → 154/185(2010. 9)

* I. I. : 138/178(2009. 9) → 137/178(2010. 9) → 144/178(2011. 3)

3. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1974년 5월 15일 (북한과 동일)
- 주요협정: 영사협정(1969), 무역협정(1975), 이중과세방지협약(2001),
항공협정(2004), 문화협정(2005)
- 교역규모 및 해외직접투자 현황

〈표 4〉 한·네팔 교역 규모

단위 : 백만 달러

對 네팔	2008	2009	2010	주요품목
수 출	23.7	29.1	32.3	농약 및 의약품, 자동차, 종이제품
수 입	1.0	1.1	0.9	기타섬유제품, 의류, 기호식품
합 계	24.7	30.2	33.2	

자료: 한국무역협회.

○ 네팔과의 교역규모는 1974년 양국 수교 이후 미미한 수준에 그치고 있으며, 우리나라가 지속적으로 흑자를 시현하고 있음. 2010년 대 네팔 수출은 3,229만 달러, 수입은 91만 달러로 3,138만 달러의 상품수지 흑자를 기록하였음.

○ 대 네팔 해외직접투자는 2011년 6월말 기준 12건, 1,180만 달러를 기록(투자누계 기준)하였음.

VI. 종합 의견

- नेपाल은 제조업분야가 취약해 농업과 관광산업 중심의 경제 구조를 가지고 있으며, 대외원조에 대한 의존도가 높은 편임. 농업 부문의 성장으로 2009/10년 5.0%의 경제성장률을 기록하였으나, 정치적 불안의 지속과 전력 부족으로 농업 이외 산업의 성장이 둔화되어 2010/11년 경제성장률은 4.5%로 다소 하락한 것으로 추정됨.
- 낮은 세금 징수율과 세수기반의 취약성 등으로 인해 만성적인 재정수지 적자가 지속되고 있으며, 식료품 가격 상승과 석유 가격 인상으로 높은 소비자물가상승률을 시현하고 있음.
- 공화제 출범 이후 총선과 대선을 거쳐 새로운 정부의 기틀이 완성되었지만 평화 프로세스 이행에 별다른 진전이 나타나지 않는 등 아직 해결해야 할 현안이 많이 있으며, 여야 간 갈등도 지속되고 있어 빠른 시일 안에 정국 안정을 기대하기는 어려울 것으로 보임.
- 외채잔액 규모가 미미하고 해외근로자 송금이 지속적으로 유입되는 등 단기적으로 대외지급불능이 발생할 가능성은 낮은 것으로 판단됨.

가나 국별 평가리포트

김 찬 수

한국수출입은행 해외경제연구소

1. 일반개황

면적	239천 km ²	G D P	323 억 달러(2010년)
인구	24.38 백만명(2010년)	1 인 당 G D P	1,326 달러(2010년)
정치체제	대통령중심제	통 화 단 위	Cedi (GHC)
대외정책	친서방중립	환 율(달 러 당)	1.43(2010년)

- 아프리카 서부의 대서양 연안에 위치한 가나는 한반도의 약 1.1배에 달하는 국토와 약 2,400만 명의 인구를 보유하고 있으며, 부르키나파소(북), 토고(동), 코트디부아르(서)와 접경하고 있음.
- 세계 2위의 코코아 생산국이자 아프리카 2위의 금 생산국으로 광물, 임산, 수산자원도 풍부하나, 제조업 기반이 취약한 편임.
- 1981년에 롤링스(Rawlings)가 쿠데타로 집권하면서 정당 활동을 금지시켰으나, 1992년에 다당제를 도입하면서 대통령에 당선되었음. 이후 2000년 12월 대선에서 신애국당(New Patriotic Party)의 쿠푸어(Kufuor)가 대통령에 당선되면서 민주선거를 통한 평화적 정권교체가 이루어졌음. 2008년 12월 대선에서는 국민민주회의(National Democratic Congress)의 밀스(Mills) 후보가 대통령에 당선되면서 8년간의 신애국당 지배체제가 종식되었음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

단위: %

구 분	2006	2007	2008	2009	2010e
경제성장률	7.1	6.5	8.4	4.0	7.7
재정수지/GDP	△4.7	△5.6	△8.5	△5.8	△7.3
소비자물가상승률	11.7	12.7	18.1	16.0	8.6

자료: IMF, EIU

□ 2010년 서비스 산업의 호조로 경제성장 회복세

- 가나는 2006~08년 중 금 등 귀금속을 중심으로 한 광업 부문과 통신·관광업 등 서비스 산업의 성장에 힘입어 연평균 7.3%의 비교적 양호한 경제성장을 시현하였음.
- 그러나 2009년에는 경작면적 증가 등에 따른 농업 부문의 호조에도 불구하고 세계 경기침체에 따라 소비와 투자가 감소하며 경제성장률은 4.0%로 둔화되었음.
- 2010년에는 정보통신 등 서비스 산업의 호조로 소비와 투자가 회복되며 경제성장률이 7.7%를 기록한 것으로 추정됨.
- * 연도별 GDP 규모가 전년 평가시에 비해 증가하였는 바, 이는 2010년 11월에 가나 정부가 2006년을 기점으로 하여 통신, 석유, 여타 서비스 부문 등을 새로이 GDP 산출 대상에 포함시킨데 기인함.

□ 소비자물가상승률은 2010년 한자리수로 하락

- 2008년에는 수입관세 철폐, 비료 등에 대한 보조금 지급 등 정부의 적극적

물가 안정 노력에도 불구하고, 국제 고유가에 따른 수입가격 상승의 영향을 크게 받으며 소비자물가상승률이 전년의 12.7%에서 18.1%로 급등하였음.

○ 2009년에는 긴축 재정정책, 식료품 가격의 안정세에도 불구하고, 비식료품 부문의 가격 상승, 상반기 중 세디(Cedi)화 가치 하락에 따른 수입물가 상승 등으로 소비자물가상승률이 16.0%를 기록하였음.

○ 2010년에는 전기·수도 요금인상에도 불구하고 양호한 농작물 작황에 따른 식료품 가격의 안정세, 정부의 긴축정책 강화, 세디화의 안정세 등에 힘입어 소비자물가상승률이 8.6%로 대폭 둔화된 것으로 추정됨.

□ 재정수지는 적자 기조

○ 재정수지는 정부의 비효율적인 조세 행정, 보조금 지급, 외채 부담 등으로 인해 적자기조에서 탈피하지 못하고 있음. 특히, 2008년에는 아프리카 네이션스컵 축구대회 개최(1월) 및 대통령 선거(12월) 등과 관련하여 재정지출이 큰 폭으로 증가하면서, 적자 규모가 GDP의 8.5%까지 확대되었음.

○ 2009년에는 정부의 세수기반 확충 및 지출축소 노력으로 GDP 대비 재정수지 적자비율이 5.8%로 하락하였으나, 2010년에는 국내외 차입금 이자 등 지출증가로 동 비율이 7.3%로 상승한 것으로 추정됨.

2. 경제구조정책

□ 제조업 기반 취약

○ 산업별 GDP 구성비율은 2010년 기준 농업 33.7%, 서비스업 41.6%인 반면, 제조업은 24.7% 수준에 불과하여 가전제품 등 생필품의 상당 부분을 수입에 의존하는 전형적 개도국형 시장구조임.

○ 광물자원이 총수출의 50%를 차지하고 있으며 이 중 금 수출이 90%를 차지

하는 등 1차 상품에 대한 수출 의존도가 매우 높아, 국제 금 시세 등에 따라 국가경제가 크게 좌우되는 취약한 구조를 지니고 있음.

□ 열악한 인프라 환경

- 가나는 1957년 독립 당시만 해도 전 세계 개발도상국 중 도로 인프라가 가장 잘 구축된 나라였으나, 이후 도로, 철도, 통신 시스템을 비롯한 대부분의 경제 인프라가 낙후되면서 도로 교통에 심각한 정체가 발생하는 등 경제성장에 걸림돌로 작용하고 있음.
- 2008년 1월에 개최된 아프리카 네이션스컵 축구대회를 앞두고 도로 등 각종 인프라 개발 프로젝트가 추진되었으나, 별다른 개선 효과를 거두지 못하였음.
- 2010년 국제연합개발계획(UNDP)이 발표한 ‘인간개발지수’에 따르면 가나는 전체 169개국 중 130위에 그쳤으며, 보건, 교육 등 사회 환경 전반이 열악한 것으로 평가되었음.

□ 2010년 말 원유 생산 개시

- 2007년 6월에 영국의 석유회사인 Tullow Oil이 가나의 주빌리(Jubilee) 해역에서 이 나라 최초의 해상 유전(확인매장량 20억 배럴)을 발견하면서 관심이 고조되었음.
- 주빌리 해상유전은 2010년 12월 중순부터 본격적인 생산을 개시하였으며, 2011년 산유량은 약 12만 배럴/일로 예상됨.

□ 풍부한 광물자원 보유

- 가나는 남아프리카공화국에 이어 아프리카 제 2의 금 생산국임. 금 생산은 6대 Belt 지역(Asanti, Sefwi, Kibi-Wineba, Bui, Bole, Wa-Lawra)을 중심으로 이루어지고 있음.

○ 다이아몬드, 보크사이트, 망간 등도 풍부한 것으로 확인되고 있으며, 이에 대한 채굴작업이 최근 활발히 추진 중에 있음.

□ 아프리카 국가 중 양호한 기업환경

○ 가나는 세계은행이 발표한 ‘Doing Business 2011’에 따르면 총 183개국 중 67위로 비교적 양호한 순위를 기록하였으며, 지난 2006~07년에는 세계 Top 10 Best Reformer로 선정되기도 하였음.

□ IMF의 지원 아래 착실한 구조조정 시행

○ 2003년 4월, IMF와 3개년 PRGF(Poverty Reduction and Growth Facility) 원조 협정을 체결하고 거시경제의 안정성 유지, 은행 등 공공분야의 구조개혁을 강력히 추진하여 IMF로부터 긍정적 평가를 받았음.

○ 2009년 7월에는 3개년 PRGF 원조협정을 새로이 체결(6억 달러 규모)하고 재정 개혁을 추진하고 있음.

□ 2010~13년, 중기개발계획(MTDP) 시행

○ 정부는 2002년 이후 IMF, 세계은행 등 국제금융기구 및 주요 원조국과 협의를 거쳐 가나 빈곤감축전략(Ghana Poverty Reduction Strategy: GPRS)을 추진하여 왔음.

○ GPRS I(2003~05년), GPRS II(2006~09년)에 이어 정부는 2010~13년의 중기 개발계획(Ghana Shared Growth and Development Agenda: GSGDA)을 시행 중임.

- GPRS I는 거시경제의 안정과 빈곤감축, GPRS II는 부의 창출 및 빈곤 감축 지원을 위한 경제성장 촉진에 중점을 두었음.

- GSGDA는 글로벌 금융위기 이후에 경제 안정을 도모하고 지속가능한 성

장과 빈곤감축을 통해 가나가 UN의 '새천년개발목표'(Millenium Development Goals: MDG) 및 중소득국가(Middle Income Status)의 지위를 달성하는 것을 목표로 하고 있음.

- GSGDA의 주요 목표는 다음과 같음.

- (1) 거시경제의 안정성 유지
- (2) 민간부문 경쟁력 강화
- (3) 농업 현대화 및 자연자원 관리 등

3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위: 백만 달러, %

구 분	2006	2007	2008	2009	2010e
경 상 수 지	△1,043	△2,151	△3,543	△1,199	△2,287
경상수지/GDP	△5.1	△8.7	△12.4	△4.6	△7.3
상 품 수 지	△3,027	△3,894	△4,999	△2,207	△3,094
수 출	3,727	4,172	5,270	5,840	7,693
수 입	6,754	8,066	10,269	8,046	10,787
외 환 보 유 액	2,268	2,808	2,028	3,165	3,950
총외채잔액	3,188	4,463	4,970	5,427	6,602
총외채잔액/GDP	15.6	18.0	17.4	20.7	21.1
D. S. R.	5.0	3.0	3.3	3.4	n/a

자료: IMF, EIU

□ 상품수지 및 경상수지 적자 기조

- 2008년에는 금, 코코아 등의 수출이 호조를 보였으나 국제 유가 상승 및 자본재 수입 급증 등으로 상품수지 적자는 50억 달러에 육박하였음. 이에 따라 해외 거주자의 국내 송금 등에 따른 이전수지 흑자에도 불구하고 경상수

지 적자가 전년의 22억 달러(GDP의 8.7%)에서 35억 달러(GDP의 12.4%)로 증가하였음.

- 2009년에는 국제 유가 약세 및 식료품 가격 안정 등에 힘입어 상품수지 적자가 22억 달러로 전년대비 대폭 감소하였음. 상품수지 적자 축소 및 이전수지 흑자로 인해 경상수지 적자도 GDP의 4.6%인 12억 달러로 감소하였음.
- 2010년에는 금, 코코아 등 수출증가에도 불구하고 국제유가 상승에 따른 석유 수입 증가 등으로 상품수지 적자가 늘어나 경상수지 적자는 GDP 대비 7.2%인 23억 달러 수준으로 증가한 것으로 추정됨.

□ 외환보유액 증가

- 외환보유액은 대규모 경상수지 적자로 인해 2008년 글로벌 금융위기 당시에 20억 달러 수준으로 감소하였으나, 2009년 말에 경상수지 적자 축소와 외국인직접투자 유입 등으로 31.7억 달러로 늘어났고 2010년 말에는 47억 달러로 증가한 것으로 추정됨.

□ 외채상환능력 개선

- 총 외채규모가 2004년까지만 해도 GDP 대비 80%에 육박하였으나, 2004년 7월 HIPC(Heavily Indebted Poor Countries) Initiative의 Completion Point(채무탕감 자격 부여 단계)를 달성하였고, 2006년 MDRI(Multilateral Debt Relief Initiative) 프로그램에 의해 대규모 채무탕감을 받은 바 있음.
- D.S.R.이 2006년 이후 5% 이하의 양호한 수준을 유지하고 있으며, 2006년 이후 외채 증가에도 불구하고 GDP 대비 총외채잔액은 2006년말 26.6%에서 2010년말 20.9%로 하락한 것으로 추정됨.

Ⅲ. 정치·사회 동향

1. 정치 및 사회 안정

□ 평화로운 정권교체를 통한 정치 불안 완화

- 1957년에 영국으로부터 독립한 이후 다수의 쿠데타(5회)와 정권교체(9회)를 겪는 등 정치적 혼란이 이어졌음. 1981년에 롤링스(Rawlings)가 쿠데타로 집권하면서 정당 활동을 금지시켰으나, 1992년에 다당제를 도입하였음.
- 롤링스는 1992년 및 1996년 대선에 승리하였으나 헌법에 의해 2000년 3선은 금지됨. 2000년 12월 대선에서 신애국당(New Patriotic Party: NPP)의 쿠푸어(John Kufuor) 대통령이 국민민주회의(National Democratic Congress: NDC)의 밀스(John Atta Mills) 후보를 제치고 대통령에 당선되면서, 아프리카에서는 드물게 민주선거를 통한 평화적 정권교체를 이루었음. 쿠푸어 대통령은 2004년에도 재선되어 8년간 안정적 통치체제를 유지하였으나, 헌법의 대통령 3선 금지 조항에 따라 2008년 12월 퇴임하였음.

□ 구정권의 부정부패 척결 수사 등 여야간 정치적 갈등 우려

- 2008년 12월 대선에서 NDC의 밀스 후보가 NPP의 아도(Nana Akufo-Addo) 후보를 근소한 차이로 물리치고 당선되었으며, 총선에서도 여당인 NDC가 총 230석 중 115석을 차지하면서 8년간의 NPP 체제가 종식되었음.
- 향후 가나의 정치적 향방은 여당인 NDC가 NPP에 어느 정도의 권력을 인정하느냐가 관건이 될 것임. 현재 NDC는 부정부패 척결이라는 명분 하에 NPP 소속 의원들에 대한 대대적인 수사를 진행하며 압박을 가하고 있어, 정치계의 갈등이 고조되고 있는 실정임.

□ 2012년 대선 후보 선출 레이스 시작

- 2010년 9월에 야당인 NPP는 2008년 대선에서 패배하였던 아도(Addo)를

2012년 12월로 예정된 대선 후보로 다시 선출하였음. 반면, 여당인 NDC 내에서는 현 대통령에 반대하는 분파가 형성되었으며, 전 대통령 롤링스의 처(妻) 당내 경선 출마 발표, 현 대통령에 대한 당원들의 신뢰 약화설 등이 끊이지 않고 있어 대선 후보 선출이 순탄치 않을 전망이다.

□ **종족 간의 마찰 등 사회 불안 요인 잠재**

- 2008년 12월 대선 기간에 NDC와 NPP의 지지자들이 각자 승리를 주장하며 일부 도시에서 가두시위를 벌이기도 하였으나, 선거 결과가 확정된 후에는 정치집단 간의 마찰이 다소 누그러진 양상을 보이고 있음.
- 2011년 1월 초에 정부가 디젤 및 가솔린 가격을 30% 인상하자 수도 아크라(Accra)에서 1천명 이상의 시민이 항의 시위를 벌였음. 그러나, 시위는 오래 지속되지 못하였으며, 대중의 폭 넓은 지지를 모으지 못한 것으로 보임.
- 가나는 Akan, Mole-Dagbani, Ewe 등 8개 주요 종족으로 구성되며, 종족간 마찰은 내란이나 전쟁을 일으킬 만한 수준은 아니나 일부 지역에서 이따금 발생하고 있는 등 어느 정도의 사회불안 요인은 잠재되어 있는 것으로 판단됨.

2. 국제관계

□ **서방국가 및 중국과의 관계 강화**

- 롤링스 대통령 집권기인 80년대 중반부터 자본주의 시장경제정책으로 전환하여 경제발전에 필요한 원조·투자 유치를 위해 미국, 영국 등 주요 서방국과 적극 협력해 왔음. 미국과는 쿠푸어 대통령 집권기인 2006년에 5억 달러 규모의 원조자금을 공여 받는 등 관계를 강화해왔음.
- 최근에는 인프라 건설 사업을 위해 중국에서 대규모 양허성차관을 도입하면서, 대외관계의 중심이 미국, 영국 등 서방국가에서 중국으로 옮겨가는 양상을 보이고 있음.

□ 지역 내 외교적 영향력 유지

- 쿠푸어 대통령이 2003~04년 서부아프리카경제공동체(Economic Community of West African States: ECOWAS)의 의장을 역임하는 등 가나는 나이지리아와 함께 서부 아프리카의 경제, 외교 분야에서 중추적 역할을 수행하고 있음.
- 주변국인 토고, 베냉, 코트디부아르 등과의 정치·경제 교류 강화에도 역점을 두고 있으며, 지난 2007년 쿠푸어 전 대통령이 아프리카연합(AU)의 의장으로 선출되면서 AU에서도 입지를 강화해 왔음.
- 코트디부아르와의 해양 경계선 부근에서 상당량의 석유가 발견되어 코트디부아르와의 해양 국경 분쟁이 대두됨에 따라 2010년 4월 가나 의회는 가나국경위원회(Ghana Boundary Commission)를 설치하는 법률을 통과시킴. 양국은 우호적인 관계를 유지하고 있어 양국 관계의 불안정으로 이어질 가능성이 크지 않음.

IV. 국제신인도

1. 주요기관별 신용도 평가순위

□ 주요기관별 신용도 평가순위

- 롤링스 대통령 집권기인 80년대 중반부터 자본주의 시장경제정책으로 전환하여 경제발전에 필요한 원조·투자 유치를 위해 미국, 영국 등 주요 서방국과 적극 협력해 왔음. 미국과는 쿠푸어 대통령 집권기인 2006년에 5억 달러 규모의 원조자금을 공여 받는 등 관계를 강화해왔음.
- S&P 등급 변경의 사유는 석유수입관리법안 통과 지연, 재정수지의 취약성 등임.

기 관	종 전 등 급	현 행 등 급
OECD	6등급(2009. 10)	6등급(2010. 10)
S&P	B+(2009. 3)	B(2010. 8)
Fitch	B+(2009. 3)	B+(2010. 9)

2. 외채상환태도

□ 외채 일부가 연체 중이나 그 규모는 미미한 수준임

○ 2004년 7월 HIPC Initiative Completion Point 달성 및 2006년 MDRI 프로그램에 의해 대규모 채무탕감을 받은 바 있음.

○ OECD 회원국 ECA앞으로 2010년 6월 말 기준 단기외채의 0.3%, 중장기외채의 1.7%를 연체 중임.

- 단기외채잔액 76.5백만 달러(연체잔액 0.2백만 달러)

- 중장기외채잔액 1,964.9백만 달러(연체잔액 34.1백만 달러)

3. 우리나라와의 관계

〈표 3〉 한가나 교역규모

단위: 백만 달러

	2008	2009	2010	주요 품목
수 출	195	154	213	자동차, 섬유제품
수 입	16	17	21	코코아두, 동제품

* 자료: 한국무역통계

□ 국교 수립 : 1977년 11월 14일 (북한과는 1964. 12. 28)

□ 주요 협정 : 문화협정('87), 경제기술무역협정('90),
대외경제협력기금차관('03)

□ 2010년 교역규모는 2.3억 달러로 전년 대비 36.8% 증가

○ 2010년 우리나라의 대 가나 수출은 2억 1천만 달러로 전년 대비 38% 증가하였고, 수입은 2,100만 달러로 28.9% 증가하였음.

- 2010년 8월초 가나 의회는 향후 5년간 20만채 주택건설을 내용으로 하는 한국 건설기업 STX Korea와의 100억 달러 규모 계약을 승인하였음.

○ 주요 수출품은 자동차, 섬유제품 등이며, 주요 수입품은 코코아두, 동제품 등임.

□ 해외직접투자(2011년 6월 말 누계, 총 투자 기준): 28건, 54,785천 달러

○ 2011년 6월말 기준 우리나라의 가나에 대한 직접투자금액(누계기준)은 54,785천 달러를 기록하고 있으며, 도소매업 투자가 39,841천 달러로 전체의 72.7%를 차지하고 있음.

V. 종합 의견

□ 가나는 금광석 생산 등 광업부문과 통신·관광업 등 서비스산업의 견실한 성장 등에 힘입어 2006~08년에 연평균 7.3%의 양호한 경제성장을 시현하였으나, 2009년에는 세계 경기침체의 영향을 받아 경제성장률이 4.0%로 둔화되었음. 2010년에는 서비스산업의 호조로 소비와 투자가 회복되며 경제성장률이 7.7%로 추정되는 등 2009년을 제외하면 양호한 경제성장을 지속하고 있음. 2011년에는 주빌리 유전의 원유 생산 및 수출 등으로 경제성장률이 9.1%로 상승할 것으로 전망됨.

□ 소비자물가상승률은 2006년 이후 연간 두자리수를 유지하다가 2010년 식료품 가격 안정세 등으로 한자리수(8.6%)로 하락하였으나, 2011년에는 수입물

가 상승 등으로 다시 두자리수로 상승할 것으로 예상됨. 재정수지는 2009년 이후 세수기반 확충 노력과 주요 수출품의 가격상승에 따른 재정수입 증대에도 불구하고 만성적인 적자를 탈피하지 못하고 있으며 당분간 재정수지 적자는 지속될 것으로 전망됨.

- 상품수지 적자 기조로 인해 경상수지 적자도 지속되고 있으나, 대규모 외국인직접투자 유입 등으로 외환보유액이 증가하고 있음. 외채 증가에도 불구하고 GDP 대비 총외채잔액은 2006년말 26.6%에서 2010년말 20.9%로 하락한 것으로 추정되며, D.S.R.이 2006년 이후 5% 이하의 양호한 수준을 유지하고 있음.
- 취약한 제조업 기반과 낙후된 사회 인프라 등이 경제의 취약점으로 지적되나, 금 등 풍부한 광물자원과 상대적으로 양호한 기업환경이 경제성장의 동력이 되고 있으며, 특히 2010년 말부터 시작된 원유 생산이 경제성장에 기여할 것으로 예상됨.
- 정치적으로는 현 밀스 대통령의 평화적 정권 교체 이후 국정이 비교적 안정적으로 운용되어 왔으나, 2012년 대선이 다가옴에 따라 여당인 국민민주회의의 내분 및 야당인 신애국당과의 정치적 갈등 등이 불안요소로 남아 있음.