

Shaping the Future with EDCF

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2013 NO.2



- Post-2015 시대 개발협력 어젠다와 한국의 대응방안
- 체제전환 국가의 산업다각화 전략과 한국의 개발협력 방안
- 유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 논의 동향과 전망
- Post-2015 글로벌 목표 이행체제 논의와 부산 글로벌 파트너십
- 이론기반 평가(Theory Based Evaluation)의 대한민국 개발협력분야 적용에 대한 함의
- 방글라데시 국별 평가리포트
- 네팔 국별 평가리포트

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2013년 제 2 호

한국의 개발협력

발행: 2013년 10월

발행인: 김용환

발행처: 한국수출입은행

편집인: 나기환

주소: (150-996) 서울시 영등포구 은행로 38

전화: 02-3779-6114 (대표)

팩스: 02-784-1030 (대표)

홈페이지: www.edcfkorea.go.kr

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

목차

I. 한국의 개발협력

- 03 Post-2015 시대 개발협력 어젠다와 한국의 대응방안
(이승주 중앙대학교 정치국제학과 교수)
- 15 체제전환 국가의 산업다각화 전략과 한국의 개발협력 방안
(이상준 국민대학교 국제학부 교수)

II. 개발협력 포커스

- 39 유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 논의 동향과 전망
(임소영 산업연구원 국제개발협력실 부연구위원)

III. 개발협력 이슈

- 53 Post-2015 글로벌 목표 이행체제 논의와 부산 글로벌 파트너십
(임소진 한국국제협력단 ODA연구팀 선임연구위원)

IV. 개발협력 분석자료

- 73 이론기반 평가(Theory Based Evaluation)의 대한민국 개발협력분야 적용에 대한 함의
(강경재 한국수출입은행 경험지원실 책임연구원)

V. 개발협력대상국 분석

- 93 방글라데시 국별 평가리포트
(서은주 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)
- 109 네팔 국별 평가리포트
(송호석 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)

EDCF

1. 한국의 개발협력

Post-2015 시대 개발협력 어젠다와 한국의 대응방안
이승주 중앙대학교 정치국제학과 교수

체제전환 국가의 산업다각화 전략과 한국의 개발협력 방안
이상준 국민대학교 국제학부 교수

Post-2015 시대 개발협력 어젠다와 한국의 대응방안

이승주

중앙대학교 정치국제학과 교수

I. 서론

21세기 개발협력의 세계질서는 급변하고 있다. 공여국들이 빈곤 퇴치, 지속가능한 발전, 지구적 문제에 대한 공동 대처의 필요성에 공감대를 형성함에 따라 2001년 ‘새천년개발목표’(Millennium Development Goals; MDGs), 2002년 몬테레이 ‘개발자금조달을 위한 국제회의’(Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development), 2005년 ‘원조효과성 제고를 위한 파리선언’(Paris Declaration), 2008년 ‘아크라 행동계획’(Accra Agenda for Action) 등 일련의 합의를 도출하였다. 이를 반영하듯, 이전 10여 년간 감소 추세에 있던 ODA의 규모가 상승세로 반전되어, 2011년 OECD DAC 회원국의 ODA 규모는 사상 최대 규모인 1,337억 달러를 기록하였다(<http://www.oecd.org/dac>). 한편 경제위기의 반복적 발생, 경제 침체, 원조 제공에 대한 국내정치적 지지 확보의 어려움은 개발협력의 규모를 지속적으로 증대하는 데 어려움이 가중될 것임을 예고하고 있다. OECD DAC 회원국의 ODA 규모가 2011년 1,337억 달러에서 2012년 1,256억 달러로 감소한 것이 이를 간접적으로 나타낸다(OECD 2012). Post-2015 체제의 성공적 출범은 개발협력의 규범적·현실적 필요성과 급증하는 재정 지원에 대한 국내적 정당성 확보라는 어찌면 모순적인 도전을 조화시키는 데 달려 있다. 국제사회는 MDGs의 목표 시한인 2015년이 다가옴에 따라 2015년 이후 개발 어젠다를 설정해야 하는 과제에 직면하고 있다. 2012년 7월 31일 개최된 ‘Post-2015 개발 어젠다에 관한 특별고위급패널’(High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda)이 Post-2015 개발 어젠다에 관한 권고사항을 2013년 상반기 유엔 사무총장에게 제출하도록 제안한 것도 이러한 맥락이다. 반기문 사무총장은 (1) 과감하

면서도 현실성 있는 개발협력 비전, (2) 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발, (3) 모든 국가의 책임 공유 필요성을 포함하는 2015년 이후 개발 어젠다를 제시해 줄 것을 요청한 바 있다.

국제사회의 이러한 움직임은 새로운 목표를 설정하는 데 있어서 MDGs 가운데 무엇을 계승하고 무엇을 발전적으로 변화시킬 것인지에 관한 본격적인 논의를 촉발시켰다. MDGs 채택 이후 국제사회는 원조 효과성 제고를 위한 국제 규범 및 가이드라인을 지속적으로 발전시켜 왔으며, Post-2015는 이러한 수원국과 공여국간의 역할과 원조 관행에 대한 지난 10여 년의 논의들을 반영할 것으로 판단된다.

지금까지가 Post-2015 어젠다 형성을 위한 1차전이었다면, 지금부터 Post-2015 어젠다가 실행되기 시작할 2015년 9월 이후는 2차전이라고 할 수 있다. Post-2015 어젠다에 대한 NGO, 민간재단, 학계, 기업 등 비정부 행위자들로부터 어젠다의 수정과 실행 메커니즘에 대한 다양한 견해가 향후 본격적으로 표출될 것으로 예상되기 때문이다. 실제로 2013년 5월 발표된 Post-2015 어젠다 고위급 패널 보고서 ‘A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development’에 대해 비정부 행위자들이 독자적인 견해를 표명하기 시작했다. 이러한 상황 전개는 Post-2015 시대에 한국의 위치를 설정하는 데 도움이 될 것으로 보인다. NGO 등 비정부 행위자들의 입장과 역할을 정확히 파악할 경우 한국이 2015년 9월 이후의 논의 과정에서 보다 적극적인 역할을 할 가능성이 열려 있는 것이다.

Post-2015 시대 개발협력은 지구화된 세계에서 다양한 행위자들 사이에 복합적으로 얽혀 있는 다양한 쟁점들을 효과적으로 해결할 수 있는 거버넌스의 문제로 귀착된다. MDGs 시대 개발협력의 초점이 다자적 협력(multilateral cooperation)을 이끌어내는 데 있었다면, Post-2015 시대의 개발협력의 성패는 다차원적 협력(multidimensional cooperation)을 얼마나 성공적으로 성취할 수 있을 것인가에 달려 있다(Samans 2013). Post-2015의 핵심인 빈곤 퇴치와 발전, 환경, 사회적 통합을 축으로 하는 지속가능발전이 효과적으로 안착되기 위해서는 이를 제도적으로 지탱할 수 있는 새로운 개발협력 아키텍처의 수립이 전제되어야 한다. 즉 개발협력의 다극화에 직면하여 기존의 접근법과는 질적으로 상이한 새로운 구도(new geometry)가 요청되고 있다(Joint OECD-GGGI Workshop). Post-2015 시대의 성공적 개막은 궁극적으로 행위자의 증가에 따른 집합행동을 어떻게 관리하고, 이들 사이의 네트워크를 어떻게 구성하며, 행위자들 사이의 연대와 협력의 수준을 제고하는 새로운 개발협력 아키텍처를 어떻게 형성할 것인가와 밀접

한 관계가 있다.

한국이 어젠다 형성 과정에 참여하지 못했던 MDGs와 달리, Post-2015 어젠다 형성 과정에서는 한국의 입장을 보다 적극적으로 투영할 기회가 열려 있는 편이다. Post-2015 어젠다 형성 이후 예견되는 개발협력질서의 변화에 대해 선제적으로 대응하고, 이에 필요한 역량을 사전 구축함으로써 변화와 도전에 대한 대응 능력을 강화하는 동시에, 새로운 어젠다들을 한국 개발협력정책에 선제적으로 반영하기 위한 체계적인 노력을 기울일 필요가 있다.

한국은 신흥 공여국 또는 중견국의 위치를 전략적으로 활용하여 Post-2015 어젠다 형성 과정에서 적극 참여할 필요가 있다. 다만 중견국으로서 한국이 Post-2015 어젠다 형성의 전반적인 과정을 주도하기 어려운 것이 현실이므로, 한국이 상대적으로 강점을 갖고 있는 쟁점과 분야에 집중하여, 이를 어젠다화하는 전략적 접근을 취할 필요가 있다. 예를 들어, 한국은 비교적 선도적인 역할을 수행하고 있는 분야라고 할 수 있는 녹색성장, 개발금융, 지식공유 등에 초점을 맞추어 Post-2015 어젠다 형성과 그 이후에 대비할 필요가 있다.

II. 개발협력질서의 변화와 Post-2015의 도전과제

1. 자원 확충을 위한 글로벌 파트너십

글로벌 금융위기와 유로존의 위기 등 잇따른 위기의 발발은 개발협력을 위한 자원 감소에 직간접적인 영향을 초래했다. 그 결과 MDGs가 위기로 인한 개도국의 취약성을 완화하는 데 효과적으로 대응하지 못했다는 비판이 제기되었다. 지구적 차원의 경제 불안이 지속되는 가운데 개도국의 빈곤퇴치와 경제발전 목표를 달성하기 위한 ODA의 지속적인 증대와 개발금융 및 개발재원의 확대가 적극적으로 요청된다. 문제는 Post-2015 체제 하에서 수원국의 국내자원 확대, ODA를 포함하는 공적 재원의 확대, 새로운 추가 자원 확보 등을 구체적으로 조합하는 구체적 방안을 마련하는 일이다.

2. 지속가능한 발전: 환경, 인권, 민주주의의 조화

지속가능발전은 이미 MDGs 이전부터 중요한 개발원칙이었다. 과거에는 주로 환경과 관련하여 지속가능성이 사용되었으나, 최근에는 기후변화에 따른 자연재해와 그로 인한 인권과 민주주의의 손상이 경제 발전에도 영향을 미쳐 전 세계 경제 양극화를 조성하는 결과로까지 이어진다는 확장된 패러다임으로 사용되고 있다. 2012년 개최된 Rio+20 정상회의에서 지속가능한 환경을 구축함으로써 개도국의 인권과 민주주의의 향상을 도모해야 한다는 점을 강조하였다. 지속가능발전의 원칙 자체가 환경을 넘어 사회 및 경제 분야에 체계적으로 내재화될 필요가 있다는 문제의식인 것이다.

이러한 맥락에서 Rio+20에서 채택된 지속가능한 발전목표(SDGs)는 특정 국가의 각기 다른 상황과 역량, 우선순위와 개발 수준에 따라 국가적인 목표와 지표가 될 수 있다는 사실을 확인한 바 있다. 이 점에서 SDGs가 ‘one size fits all’로 특징지어지는 MDGs와는 차별적이다. SDGs가 범지구적인 노력의 일환으로 설정되기 위해서 SDGs의 목표를 설정하기 위한 객관적이고 합의 가능한 기준점 제시할 전문가 그룹의 구성과 각 국별 상황과 수준, 다양성을 감안해야 하는 것이다(IGES 2013, 4.) 그럼에도 불구하고 국제사회가 국가 간 합의 가능한 어젠다와 세부 목표, 이행 메커니즘과 지표를 도출하는 것은 향후 Post-2015가 직면할 커다란 도전이 될 것이다.

3. 원조효과성을 넘어 개발효과성으로

2011년 제4차 고위급 포럼인 부산원조효과성 회의에서는 최근 국제사회가 당면한 다양한 환경 속에서 원조효과성을 넘어 개발효과성을 제기하였다. 부산에서 논의된 개발효과성은 투명성과 책무성의 원칙을 강조하고 있다. 개발효과성을 실행하는 데 투명성과 책무성의 원칙을 확립하는 한편, 투명성과 책무성의 원칙을 준수하면 개발효과성도 성취할 수 있다는 주장이다. 그러나 효과적인 실행과 모니터링에 대한 구체적 논의가 결여되었다는 점에서 개발효과성의 한계를 지적할 수 있다. Post-2015는 개발효과성으로의 패러다임 전환을 위해 측정 가능한 모니터링 체계와 거버넌스의 수립이라는 난제에 직면하고 있다(ONE , <http://www.one.org/c/us/policybrief/4128>).

III. Post-2015와 한국의 대응 방안

1. Post-2015 대응의 기본 방향

(1) 보편과 특수 사이의 균형

Post-2015 시대에 돌입하는 과정에서 한국은 인류 보편적 이익과 우리의 경제적·외교적 이익을 함께 고려하여 정책을 추진할 필요가 있다.¹⁾ 이때 협소한 국익이 아니라, 포괄적으로 장기적 관점에서 한국의 국익을 증진하는 모습을 보일 필요가 있다. 개발협력을 국익과 연계하는 전략의 문제는 상당한 투입 비용에도 불구하고, 개발협력을 활용한 경제적 이익의 추구는 물론이고, 국가 명성의 향상과 같은 무형적 이익의 추구도 용이하지 않을 가능성이 있다는 점이다.

Post-2015 시대에 지향해야 할 방향은 결국 한국의 경험에 기반하되, 보편적 가치를 포용한 목표와 실행 메커니즘을 제안하는 데 주력하는 하는 것이다. 이는 한국의 경험에 만 기반한 한국형 ODA 모델을 Post-2015의 어젠다에 포함시키는 것과는 다른 노력을 필요로 한다. 우리의 경험과 구체적 미래상에 근거하되 배타적이지 않고 보편적 가치를 지향해야 하는 것이다. 한국의 경험에 보편성을 녹여내는 작업은 개도국의 현재 요구를 체계적으로 감안하는 것일 필요가 있다. 개도국들이 과거의 한국과는 다른 국내외적 상황에 처해 있다는 점을 감안하여 Post-2015에서는 한국의 과거, 현재, 미래를 동시에 아우르는 개발협력의 틀을 제시할 때 비로소 보편성을 확보할 수 있다. 지식공유가 한국의 과거를 전수하는 것이라면, 녹색성장은 한국의 현재를 바탕으로 미래의 나아갈 방향을 제시하는 것이고, 개발금융은 양자를 유기적으로 연결하는 재정 지원 방안을 제공하는 것이다. 이처럼 다양한 쟁점 분야를 체계적으로 아우르는 메커니즘을 제시함으로써 개도국들이 자국의 상황에 맞는 전략을 수립하는 도움을 줄 필요가 있다.

1) 실제로 나이(Nye)는 소프트웨어는 기본적으로 하드웨어와 결합되었을 때 발휘 가능한 권력이 된다는 소프트웨어의 개념적 정의와 현실적 적용 가능성에 대한 비판에 직면한 바 있다. 소프트웨어 개념의 한계에 대해서는 김상배 2009를 참조할 것.

(2) 중견국의 위치 활용

보편성을 추구한다는 것이 전략적 관점을 배제한다는 의미는 아니다. Post-2015를 계기로 국익의 범위를 확장하고, 이를 위한 전략적 목표를 재설정함으로써 확장된 국익을 증진할 수 있다. 시급한 것은 한국이 개발협력을 제공하는 공여국들 가운데 어떤 위치를 확보할 것인지에 관한 전략적 선택을 하는 것이다. 보편적 가치에 기반한 순수한 원조를 강조하되, 국제 원조 아키텍처 내에서 한국의 전략적 위치 설정(positioning)은 반드시 필요하다.

한국이 중견국 리더십을 행사하기 위해서는 G20 서울 컨센서스와 부산총회에서 도출된 개발효과성의 토대 위에서 Post-2015에 접근하는 방안이 유효할 것이다. 구체적으로 한국은 개발협력의 새로운 패러다임과 정합성을 유지하는 가운데, 선진국과 개도국, 공여국과 수원국, 국가 행위자와 비국가 행위자 사이의 중개자 또는 가교 역할을 적극적으로 추구할 필요가 있다. 이를 위해서는 동류집단(like-minded group)과의 협력을 강화할 수 있는 전문성을 확보해야 할 것이다.

(3) 교차 쟁점의 활용

Post-2015 체제에서는 개발과 인간 및 사회적 가치들을 연계하는 교차쟁점의 중요성이 더욱 커질 것으로 예상되는 만큼, 이에 대한 대비가 필요하다. 한국은 전문성과 비교우위에 입각하여 일정한 역할을 행사하는 동시에 교차쟁점의 주류화를 위한 국제적 연대를 형성하는 데 특새 역량을 발휘할 필요가 있다. 환경, 인권, 선정(good governance), 지속가능발전 등을 포함하는 교차쟁점은 다부문적(multi-sectoral) 접근을 필요로 하기 때문에 개별 쟁점에 대한 접근과 상이할 수밖에 없다. 교차쟁점의 주류화를 위해서 한국은 교차쟁점의 계획, 자원 배분, 실행, 모니터링 등 개발협력의 전 단계에서 체계적인 관리를 할 수 있는 시스템을 만드는 방안을 적극적으로 고민할 필요가 있다(강선주 2008).

2. Post-2015에 대한 구체적 대응 전략

(1) 다층·통합전략

Post-2015 어젠다 형성과 그 이후의 과정에 대비하는 데 있어서 한국은 비교우위를 갖고 있는 분야의 장점을 최대한 활용하되, 서로 다른 층위의 쟁점들을 유기적으로 결합하는 방안을 제시하는 데 노력을 기울이는 것이 좋을 것으로 판단된다. 한국은 개별 쟁점에 대한 국제사회의 이해와 공감대를 얻기 위하여 부문별로 특화된 접근을 하는 동시에, 다양한 쟁점들을 하나의 통합적인 패키지로 연계하여 추진하는 전략이 필요하다. 즉 개별 쟁점의 성격을 반영한 다층전략(multilayered strategy)과 이들을 연계하는 통합전략(integrated strategy)을 동시에 추진할 필요가 있는 것이다.

예를 들어, 녹색성장, 지식공유, 개발금융은 Post-2015 시대에 중요성을 더해 갈 것으로 예상되는 쟁점이지만 같은 층위의 쟁점이라고 보기 어렵다. 녹색성장은 어젠다, 지식공유는 정책 인프라, 개발금융은 정책 수단의 성격이 강하다. 쟁점들의 층위가 다르다는 것은 쟁점 별 이해관계자와 대상이 상이하다는 것을 의미하기도 한다. 세 쟁점에 대한 국제적 공감대를 이끌어내기 위해서는 세 쟁점을 개별적으로 추진하는 병렬적 접근은 한계가 있을 수밖에 없다.

세 쟁점에 대한 국제적 협력 방안을 개별적으로 마련하되, 세 쟁점의 층위가 다른 만큼 쟁점별 효과를 극대화할 수 있는 전략을 추진한다는 점에서 다층전략이 필요하다. 통합전략은 다층전략을 기초로 세 쟁점 사이의 연계성을 한층 강화하여 세 쟁점을 하나의 패키지로 국제사회에 제시하는 방안이다.

핵심은 세 쟁점들 사이의 유기적 연계성을 어떻게 구성하여 하나의 패키지화할 것인가 하는 점이다. 녹색성장은 Post-2015의 어젠다 또는 원칙적 방향 가운데 하나로 설정될 가능성을 가진 상위의 쟁점이라는 점을 감안하면, 개발금융과 지식공유는 녹색성장이 Post-2015의 주요 원칙으로서 실행되는 데 활용할 수 있는 인프라와 수단이라는 점을 부각시킬 필요가 있다. 원칙적 목표로서의 녹색성장이 현실화되기 위해서는 개도국의 녹색성장에 특화된 정책을 제공하는 지식공유와 여기에 소요되는 자원 조달의 구체적 방안을 함께 제시할 필요가 있는 것이다. 통합전략은 주요 목표로서 녹색성장의 가능성을 제고할 뿐 아니라, 지식공유와 개발금융의 정당성을 더욱 부각하는 효과를 초래할 수

있다. 통합전략의 장점은 녹색성장 관련 목표, 정책, 재원을 하나의 패키지로 구성함으로써 원조의 실질적 결과에 초점을 맞춘 개발 효과성(development effectiveness)을 제고할 수 있다는 점이다. OECD DAC에서 ‘개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development)’에 대한 논의가 본격화되고 있는데, 통합전략은 정책 일관성의 측면에서도 긍정적인 효과를 초래할 것으로 보인다.

(2) 이원적 접근(two-track approach): 통합전략과 쟁점 별 전략의 조화

통합전략 기본으로 하되, 쟁점별 전략을 병행 추진하는 이원적 접근(two-track approach)을 취할 필요가 있다. 이원적 접근은 한국이 Post-2015의 어젠다 형성에 가시적 성과를 내기 어려울 경우에 대비한 대안전략(fallback strategy)으로서 의미를 갖는다. 예를 들어, 녹색성장이 Post-2015의 어젠다로 선정되지 않을 경우, 비교적 강점을 갖고 있는 분야인 지식공유와 개발금융에서 한국이 주도적 역할을 행사하는 입지를 확보한다는 차원에서 쟁점별 전략도 병행 추진할 필요가 있다.

한편 지식공유와 개발금융도 하나의 단일한 쟁점이라기보다는 다수의 쟁점들을 아우르고 있다는 점을 고려하더라도 이원적 접근은 유효하다. 지식공유와 개발금융은 녹색성장 관련 분야를 포함한 광범위한 하위 쟁점들을 포괄하고 있으므로, 녹색성장과 연관성이 높은 하위 분야들은 녹색성장의 어젠다화를 위한 통합전략에 유기적으로 편입시키는 한편 상대적으로 연관성이 낮은 분야는 쟁점별 전략을 추진할 필요가 있는 것이다. 예를 들어, 지식공유사업의 경우, 한국은 통해 개도국의 수요에 부응하는 정책 자문의 경험을 축적하고 있을 뿐 아니라, 세계은행 등과도 협력적 관계를 형성하고 있다. 한국의 이러한 자산은 쟁점별 접근을 통해 지속적으로 추진함으로써 개별 분야에서 한국의 위상을 제고할 필요가 있다. 이원적 접근은 Post-2015의 목표와 원칙을 설정하는 데 한국이 일정한 역할을 확보할 수 있는 가능성을 제고하는 한편, 개별 쟁점 분야에서 한국이 그동안 이룬 성과를 활용할 수 있다는 의미가 있다.

(3) 순차적 접근

한국의 유무형 자산을 우선 활용하는 순차적 접근방식을 취하는 것 역시 Post-2015에

대비한 효과적 전략이 될 수 있다. 순차적 접근은 제도의 활용, 협력국의 선정, 중점 분야의 선정 등 다양한 차원에서 전개될 수 있다. 예를 들어, 한국이 가지고 있는 최대의 제도적 자산은 GGGI-GCF-GTCK로 이어지는 그린 트라이앵글이다. GGGI-GCF-GTCK를 중심으로 한 국제협력을 우선 추진하고, 이후 논의의 범위를 World Bank, UN, OECD 등으로 순차적으로 확장하는 순차적 접근 방식이 유효할 것으로 판단된다. Post-2015와 관련한 협력 대상국을 선정하는 데 있어서도, 우선 협력 대상국을 선정하고, 이들과의 협력을 긴밀하게 실행함으로써 다른 국가들을 순차적으로 협력의 틀 속에 끌어들이는 방식을 취할 필요가 있다. 구체적으로 개도국 중 멕시코, 브라질, 선진국 중 덴마크, 지리적으로는 동아시아 국가들과의 협력을 우선 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다. 한국은 이 과정에서 선진국과 개도국 또는 동아시아와 기타 지역 사이에서 중요한 전략적 위치를 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 주요 개도국 파트너와 전략적 관계 구축

Post-2015를 위한 전략적 협력 및 연대의 대상은 공여주체뿐 아니라 개도국으로 확대되어야 한다. 개도국의 이해와 동의를 얻지 못한 상태에서 한국이 Post-2015에서 중요한 역할을 수행하기 어려운 것이 현실이다. 예를 들어, 상대적으로 한국과의 관계가 소원한 아프리카 국가들과 독립적으로 관계를 형성할 수 있는 양자 또는 다자수준의 개발협력체를 구축할 필요가 있다. 직접 개도국과의 협력체를 구축하기 어려울 경우, 한국이 협력 관계를 맺고 있는 주요 선진 공여국을 거점으로 삼아 간접적으로나마 개도국 파트너와의 네트워크를 넓혀야 한다. 아프리카 국가들과 특수한 관계를 유지하고 있는 AFD와 아프리카 개발에 대한 경험 및 정보를 공유하는 것이 한 방안이다.

또한 국제협력 공조가 가능한 주요 협력 대상국을 Post-2015 관련 국제회의의 진행 단계별 또는 주제별로 파악하여 전략적으로 접근할 필요가 있다. 일본이 Contact Group을 형성하여 각 전략적 파트너를 포섭하는 것과 같이 현 단계에서 한국이 연대를 구축할 수 있거나 관계를 구축해야 하는 개도국 파트너 군을 나누어 전략적으로 접근할 필요가 있다.

4. 국내 차원의 대응전략

(1) 국내적 합의의 형성을 위한 로드맵 수립

개발협력과 관련한 국내의 이해관계가 점차 복잡해지고 책무성에 대한 요구가 증대되고 있는 현실을 감안할 때, Post-2015 대응 방안과 관련하여 국내적 합의를 형성하는 것이 중요하다는 점은 두말할 나위가 없다. 이는 궁극적으로 Post-2015 시대에 대비한 국내적 차원의 정치적 동력을 확보하는 것과 연결되기 때문이다. 정부의 효율적 집행 체계, 목표를 공유하는 시민사회, 정책일관성을 유지하는 국회가 국내적 합의의 형성을 위한 로드맵의 기본 축을 구성하게 될 것이다. 즉 다각화된 원조 체계의 현실을 고려하여 부처 간 협조체제를 강화하고, 기업·시민·싱크탱크 등 민간과의 공조를 통해 시민들의 자발적인 참여를 유도할 수 있다. 또한 국회의원들의 Post-2015에 대한 인식 제고를 통해 일관성 있는 정책 집행과 예산 책정의 일관성을 제고하는 방안을 고민해야 한다.

(2) 개발협력 관련 부처 간 협의채널의 확립

현재 이원화·다원화 되어 있는 개발협력 집행체계에서 Post-2015에 효과적으로 대처하기 위해서는 개발협력 관련 부처 간 합의와 공론화를 위한 체계적 노력이 요구된다. 잘 알려진 바와 같이 크게는 유상과 무상으로 집행 체제가 이원화 되어 있고 약 15개의 유관 부처가 저마다의 개발협력 사업을 진행하고 있는 한국의 실정에서 Post-2015 의제에 대하여 단일의 목소리를 내기 위한 거버넌스의 확립이 필요한 것이다. OECD DAC의 동료평가 이후, 2012년 한국의 개발을 위한 정책일관성 실현을 위하여 국무총리실을 중심으로 조정 메커니즘을 강화한다는데 합의를 본 것에 이어 최근 기재부와 외교부의 공조가 긴밀해져 가고 있는 것은 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 그러나 외교부가 국제사회의 Post-2015 어젠다 수립에 있어 한국의 입장을 전달하는 대변인 역할을 하는 창구라는 점에서 외교부와 다른 정부 부처 사이의 긴밀한 협력은 그 어느 때보다 중요하다.

(3) 민간, 기업, 싱크탱크(think tank)와의 파트너십 강화

개발협력에서 기업, 재단, 시민사회, 비정부 기구 등 민간 행위자들의 역할이 점차

확대되어 가고 있는 현실을 감안할 때, 이들과의 파트너십을 강화하는 것은 매우 중요하다. 정부와 민간 행위자들이 반드시 하나의 목소리를 낼 필요는 없지만, Post-2015의 목표와 원칙에 대한 기본 인식을 공유하는 ‘one purpose(하나의 목표)’ 전략이 필요하다.

기업은 시장 원리에 따라 개도국과의 파트너십을 강화하고 국제 표준에 걸 맞는 노동 환경을 제공하여 파트너 국가의 노동 환경을 환기시켜줄 수 있으며, 경영철학과 윤리, 각종 생산 기술을 자연스레 파트너 국가들에게 전수해 줄 수 있다. 기업이 개발협력을 위한 추가 재원 마련을 위해 공헌할 수 있는 실질적 주체인 점을 고려하여, 정부가 개발 협력에 적극적으로 참여하는 기업에 대해 일정 범위 내에서 인센티브 또는 보상을 제공하는 방안을 검토하는 것도 필요하다.

시민사회는 Post-2015에 대한 대중적 이해를 증진하는 데 커다란 역할을 할 뿐 아니라, 특유의 자발성과 역동성을 바탕으로 정부 차원의 개발협력 사각지대에도 중요한 역할을 수행할 수 있다는 점에서 정부가 적극적으로 전략적 파트너십을 형성할 필요가 있다. 예를 들어, 녹색성장은 정책적 차원에서는 사회 전반의 간접 자본 및 인프라를 친환경적으로 교체하고 구축함으로써 경제 성장과 환경 보호를 동시에 달성하는 것이지만, 실생활 차원에서는 시민들이 녹색 경제 구현 과정에서 발생하는 기회비용적 불편과 손해를 어느 정도 감소하고 각종 생활 쓰레기와 탄소 등을 줄이기 위한 하나의 운동을 펼치는 것이 필요한 것이다. 시민사회는 정부차원의 정책을 보완하는 중요한 역할을 수행할 수 있다.

참고 문헌

강선주. 2008. “개발협력과 교차이슈(Cross-cutting Issues)와의 연계 강화: 기후변화 이슈를 중심으로.” 『국제정세 변화와 이명박 정부의 외교 과제』 . 외교안보연구원.

IGES. 2013. *Current Outlook on the Sustainable Development Goals(SDGs): A Brief Analysis of Country Positions*. Yokohama: IGES.

OECD. 2012. *Aid to Poor Countries Slips Further as Governments Tightens Budgets*.

OECD DAC. 2012. “Global Development goals beyond 2015.” OECD DAC Policy note.

UN System Task Team. 2012. “New Partnership to Implement a Post-2015 Development Agenda.” *UN System Task Team Discussion Note*.

UN System Task Team. 2012. “UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda; Realizing the Future We Want for All.” *UN System Task Team Report*. UN Secretary General. New York.

체제전환 국가의 산업다각화 전략과 한국의 개발협력방안: 중아시아 5개국 및 아제르바이잔의 사례¹⁾

이상준

국민대학교 국제학부 교수

1. 서론

중아시아 국가들은 산업다각화 전략을 적극 추진하고 있다. 이들 국가의 산업다각화는 산업경쟁력을 확보하기 위한 측면에서 진행되어야 하며 이를 위해서는 산업경쟁력을 결정하는 대내외적인 변화도 주목해야 한다. 대외적으로 글로벌화의 진전 및 글로벌 생산시스템의 공간적 확대를 감안하여 중아시아 산업생산시스템을 어디에 자리매김 할 것인지를 우선적으로 고려해야 할 것이다. 중국 및 동남아시아 국가들이 ‘세계의 공장’으로 기능하고 있으며 이 지역을 생산거점으로 활용하고 있는 글로벌 기업들이 늘어나는 가운데 글로벌 시장은 상품교환의 네트워크를 연결하는 매개가 되었다. 중아시아 각국의 산업정책의 성패는 글로벌 시장과의 교류여부에 의하여 결정된다.

대내적인 측면에서는 중아시아 각국 정부가 시행하는 경제개혁정책들이 일련의 부존생산요소를 특화하여 국내외적인 자본이 들어올 수 있도록 해야 할 것이다. 산업정책만을 감안한다면 중아시아는 소련 해체이후 탄생한 러시아, 우크라이나, 벨라루스 등 동유럽지대의 슬라브 언어권 국가들과는 다른 성격의 체제전환을 경험하였다. 1991년까지 중아시아 지역의 국가들의 산업화는 불균질하게 발전하였고 국제적인 분업에 적극적으로 참여할 수도 없었다. 소련이 중아시아를 원자재 공급 및 농업자원의 생산 기지로 발전시켰기 때문이다. 그래서 중아시아 국가들은 산업화를 경험하지 못한 상태에서 체제전환을 맞이하였다. 사회주의 중심부 국가들의 시장경제 체제전환이 정부주도 산업정책의 퇴조 가운데 시장경제의 영역이 넓혀나가는 방식의 즉 기업 경영환경을 개선

1) 본 논문의 초안은 2013년 7월 3일 아제르바이잔 바쿠에서 개최된 대외경제정책연구원(KIEP) 제5차 한-중아시아 국제세미나 “중아시아와 아제르바이잔의 개혁, 개방 정책: 한국-중아시아-아제르바이잔의 경제협력 확대 방안”에서 발표되었음을 밝힌다.

하는 것을 주된 목적으로 하였던 것과 달리 사회주의 주변부였던 중앙아시아 국가들은 소비에트 시기에도 농업 혹은 낮은 기술수준의 산업기반을 가지고 있었기에 중앙아시아 국가들의 체제전환은 산업기반을 조성하는 것에 초점을 둘 수밖에 없었다.

산업다각화는 산업고도화와 더불어 산업정책의 한 부분이다. 중앙아시아 국가들이 새로운 기업을 육성하고 산업을 다각화하려면 산업 인프라가 제대로 조성되어 있지 않아서 기업들이 부담해야 하는 추가적인 비용이 클 수밖에 없다. 경제와 산업발전을 위해 필요한 최소한 인프라와 민간기업 공급 능력을 일정한 수준 이상으로 제공하기 위해서 국가의 역할이 중요하다. 일반적으로 국영기업의 비중이 커질수록 경제의 효율성과 역동성이 떨어진다고 주장된다. 그러나 프랑스, 오스트리아, 노르웨이의 역사적 경험은 국영기업이 역동적인 산업근대화의 주역이었음을 보여주었다.²⁾ 물론 산업정책을 위하여 모든 국가들이 반드시 국영기업을 활용하여야 한다는 것은 아니지만 국영기업을 자원을 낭비하는 수단이라는 일률적인 평가를 극복한다면 국영기업은 산업다각화를 달성하는 효과적인 수단이 될 수 있다.

체제전환의 과정에 있다는 점에서 중앙아시아에서 산업정책은 특정한 경제활동을 자극하고 구조적 변화를 촉진하는 좁은 의미를 넘어서 기업의 공급능력을 향상시키는 데 직간접적으로 영향을 미치는 거시경제, 금융, 조세, 노동 정책 등과 연관되어 고려될 수밖에 없다.³⁾ 중앙아시아에서는 기업을 육성하기 위한 정책이 단순히 기업 활동을 지원하는 활동에만 국한될 수 없다는 것을 의미한다. 이 뿐만 아니라 기업의 경쟁력을 위해서는 산업인프라 구축, 무역지원 및 외국인 투자 유치, 기술획득 및 연구개발, 직업훈련 및 직능 교육, 금융지원 등 일련의 경제정책이 병렬적으로 추진되어야 한다.

본 연구는 글로벌 경제에서 중앙아시아 5개국과 아제르바이잔의 산업 다각화 정책이 성공적으로 추진되기 위해서 과거 한국의 경험 가운데 21세기 현재 활용 가능한 정책적인 수단들이 무엇이 있으며 한국과는 어떻게 개발 협력할 수 있는지를 파악하고자 한다. 특히 우리나라의 개발 시기 산업정책 대내외환경이 오늘날과 다르다는 점에서 중앙아시아 각국의 내부적인 경제 및 산업 환경 뿐 아니라 21세기 산업정책의 환경과 특징을 분석하고 이를 토대로 중앙아시아 국가들의 바람직한 산업정책이 무엇인지를 파악하고 이에 입각하여 한국과 중앙아시아 국가들의 개발협력이 진행되어야 하는 방향성을 제시

2) 장하준, 아일린 그레이블(저), 이종태, 황해선(역). 2008. 『다시 발전을 요구한다』 서울: 부키

3) 김종일, 윤미경. 2012, 『산업분야 개발협력 방안: 개도국 산업역량 구축 지원을 위한 정책방향과 과제』 서울: KIEP.

하고자 한다. 특히 중앙아시아 국가들이 가지고 있는 부존요소를 최대한 활용하면서 산업전후방 효과를 극대화할 수 있도록 협력한다는 측면에서 한국의 협력방향을 논의하고자 한다.

II. 중앙아시아의 경제 및 산업 환경

1. 체제전환국의 특성

중앙아시아 지역은 체제전환과 개발도상국의 특징이 복합적으로 발현되는 지역이다. 의견상으로 관찰되는 시장경제의 모습과는 달리 사회주의 잔재로서 남은 행정 시스템과 제도들은 시장경제를 효율적으로 작동시키는데 장애가 되고 있다. 중앙아시아 국가들의 개혁이 충분하지 않음에 대한 비판적인 연구는 다수에 이른다.⁴⁾ 다만 개혁이 충분하였다 하더라도 중앙아시아 국가들의 산업육성은 쉽게 진전될 가능성이 낮았다는 것이 문제라 할 것이다. 개혁에 있어서 국가별로 속도와 범위에 있어 차이를 보이고는 있지만 다음의 <표 1>과 같이 전반적으로 시장경제로의 체제전환에서 중앙아시아 각국의 산업다각화는 실질적인 성과를 내지 못하였다. 전반적인 추세는 오히려 원자재 등 특정 산업에 대한 의존도가 높아지는 추세이다.

아래와 같은 결과는 중앙아시아 국가들이 개혁이전에 경제발전이 낮은 상태에 위치하고 있었기에 개혁과 동시에 보다 적극적인 산업정책을 통하여 민간부문의 활성화에 기여해야 함을 보여준다. 그러나 기업의 취약성을 보호해주는 기본적인 공공재마저도 제공하기 어려울 정도로 국가의 역할이 지나치게 위축됨에 따라 다양한 경제 행위자들의 신규참여는 제한될 수밖에 없었다. 체제전환 초기는 정부와 시장의 실패가 동시에 나타나면서 산업생산력의 쇠퇴와 경제침체를 가중시키는 결과를 낳았다. 그래서 체제전환 초기보다 일련의 위기를 겪으면서 중앙아시아 국가들의 정부 역할은 크게 증가하였으며 산업 육성에 있어서도 국가의 역할이 점차 커지고 있다.

4) EBRD, 2012. Transition Report, London: EBRD, Grävingholt, Jörn, The Political Economy of Governance Reforms in Central Asia (January 24, 2011).

〈표 1〉

중앙아시아 각국의 원자재 및 제조업 수출비중

(단위: %)

	원자재		제조업	
	1995	2010	1995	2010
수출				
아제르바이잔*	19	95	20	3
카자흐스탄	62	88	38	12
키르기스 공화국	63	57	36	41
타지키스탄	84	85	16	9
투르크메니스탄	93	85	7	14
우즈베키스탄	93	61	7	36
수입				
아제르바이잔*	45	21	53	76
카자흐스탄	40	18	60	82
키르기스 공화국	59	45	41	54
타지키스탄	53	44	46	54
투르크메니스탄	33	11	65	86
우즈베키스탄	25	29	73	73

자료: UNCTAD 통계 2012, World Bank, World Development Indicators.

* 아제르바이잔은 1996년 자료임

산업정책은 기업의 경쟁력을 확보하도록 하는 것으로서 수요보다는 공급의 측면에서 진행되어야 한다. 이를 위해서는 체제전환 개혁이 국가의 역할을 감소시키는 일방적인 방향으로 진행되기 보다는 선별적으로 국가의 개입을 유지하거나 혹은 강화하는 방향으로 다시 해석해야 한다. 예를 들어 국영기업이 가지는 역할과 특성을 고려하여 반드시 모든 공기업을 사유화해야 하는 것은 아니다. 산업다각화라는 관점에서 국영기업의 역할과 지배구조를 다시 검토할 필요가 있다. 국영기업이 선도적으로 투자를 진행한다면 관련 분야로의 민간기업과 외국기업의 진출도 증가할 수 있기 때문이다. 다만 국영기업의 폐단을 막기 위한 지배구조에 대한 정치적 영향력을 줄이면서 시장속의 행위자로서 생존할 수 있는 기반을 동시에 추구해야 어려움이 있지만 그렇다고 모든 국영기업을 민영화한다면 산업육성에 합당한 투자수준을 이끌어낼 수 없을 수도 있다. 물론 민간영역의 기업 효율성을 제고하기 위하여 기업의 지배구조 개혁과 민간기업의 활성화 정책은 동시적으로 계속 진행되어야 할 것이다.

2. 내륙국가로서의 특성

중앙아시아 지역은 지리적으로 육지로 둘러싸인 내륙국가로서 교통과 운송에 있어 비용이 커서 해안지역의 국가와 비교하여 무역하기 어려운 환경에 처해있다. 일반적으로 내륙국가의 무역은 해안국가에 비하여 평균적으로 약 30%가 적으며⁵⁾, 또한 내륙국가의 경제성장률도 해안국가보다 평균 1.5%가 낮은 것으로 추정되고 있다.⁶⁾ 이렇게 내륙 국가의 무역이 저조한 첫 번째 이유는 주변 국가에서 들어오는 상품의 물류 운송 경로가 제한되어 있기 때문이다. 두 번째 이유는 내륙 국가들은 최소 2개 이상의 국가를 거쳐야만 국제무역이 가능한데 경유하는 국가 간 제도차이, 통관절차 등 인위적인 무역장벽 때문이다. 중앙아시아 국가의 경우 운송 경로의 제한이 가지는 문제는 크게 개선되었다. 그러나 두 번째 이유는 여전히 제약요인으로 작용한다. 다음의 표는 중앙아시아 각국의 국경통관에 관련된 시간과 비용에 관한 비교이다.

〈표 2〉 중앙아시아 국가들의 국경통관 비교

		아제르바이잔	카자흐스탄	키르기스 공화국	타지키스탄	우즈베키스탄
순위		170	176	171	177	183
수출	서류 수	8	9	8	11	10
	시간(일)	38	76	63	82	71
	비용(USD)	2,905	3,130	3,210	3,850	3,150
수입	서류 수	10	12	9	9	11
	시간(일)	42	62	72	83	92
	비용(USD)	3,405	3,290	3,450	4,550	4,650

자료: World Bank, Doing Business Report 2012.

그러나 내륙국가라는 불리한 점만이 존재하는 것은 아니다. 지정학적으로 러시아, 중국, 인도, 중동 인접 거대시장을 두고 있다는 점에서 과거 실크로드의 영광을 재현할 수 있는 전략적 가치를 가지고 있다는 기회적인 요소도 있다. 최근 중앙아시아 지역을 관통하는 Corridor가 6개 건설이 진행되고 있는 것은 이러한 가능성을 높여주고 있다.

5) Limao N. and A. J. Venables, (2001), "Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs," World Bank Economic Review, Vol. 15 No. 3, pp. 451-479.

6) Bloom, D. E. and J. G. Williamson, (1998), "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia," World Bank Economic Review, Vol. 12 No. 3, pp. 419-455; Mackellar L., A. Wogoter, and J. Woz, (2002), "Economic Growth of Landlocked Countries," in Chaloupek, G., A. Guger, E. Nowotny, and G. Schwoiauer, Okonomie in Theorie und Praxis, Springer, Berlin, pp. 213-226.

이를 최대한 실현하기 위한 제도상의 차이를 극복하기 위한 공동의 노력이 요구되는 실정이다.

3. 자원 부국으로서의 특성

중앙아시아 각국 가운데 카자흐스탄, 아제르바이잔, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄은 부존자원이 많은 국가이다. 자원 부국의 산업정책은 높은 자원의존성, 글로벌 자원시장의 변동성과 그에 따른 거시경제적인 불안정성, 자원의 수익을 배분해야 하는 정치구조적인 제약하에서 수립되어야 한다. 자원으로부터 발생하는 수익을 효과적으로 산업화 자본으로 활용할 수 있게 하면서 부작용을 줄일 수 있는 효과적인 자본배분 거버넌스 체제를 구축해야 하는 과제도 동시에 가지고 있다.⁷⁾

산업정책이 기업의 경쟁력에 초점을 두고 있기에 미시적인 성격을 가지고 있지만 거시적인 조건에 의하여 영향을 받는다는 점에서 자원부국이 가지는 특수성을 감안하여야 한다. 전략산업을 육성하기 위한 특정산업에 대한 금융지원의 여력이 충분하다는 장점을 가지고 있지만 경제의 수용능력을 초과하는 과잉투자가 발생하여 일종의 버블 현상을 유발할 수도 있다는 단점도 있다. 그리고 자원부국이 가지는 문제 가운데 하나는 자원을 담보로 지나치게 많은 투자를 시행하거나 낭비적인 성향을 보이면서 자원의 가치를 믿고 국가의 채무가 증가하면서 결국에는 부채를 떠안게 되어 국가의 역량이 제한될 수 있다는 점이다.

그래서 자원부국들은 자원수출로 벌어들이는 자본을 강건하게 관리하기 위하여 국부펀드를 운영하고 있다. 아제르바이잔은 30.2 billion USD의 국가석유기금(State Oil Fund of Azerbaijan), 카자흐스탄은 58.3 billion USD 규모의 카자흐스탄 국부펀드(Kazakhstan National Fund)를 운영하고 있다. 이러한 재정 안정화 기금은 자원가격의 변동성으로 발생하는 거시경제적 불안을 줄이기 위한 노력으로서 중요하다. 그러나 이러한 노력들은 산업정책을 통한 미시적인 정책이 수반되어야 완성이 될 수 있다. 카자흐스탄 국부펀드는 삼륙카지나 펀드에 대한 자금 지원을 통하여 산업다각화와 중소기업 발전을 지원하기도 하고 다른 한편으로는 산업발전을 위하여 직접적으로 투자를 진행

7) 김계환, 2012. 「자원부유 개도국의 발전조건과 한국 개발경험 공유에 대한 시사점」, 『한국의 개발협력』, 제 1호, pp. 33-45

하고 있다. 아제르바이잔 역시 자국내 산업발전을 위하여 투자를 계획하고 있다.⁸⁾

자원부국이 염려하는 자원채취산업에 대한 과도한 의존도를 줄이기 위한 산업다각화는 유망산업에 대한 지원, 숙련 노동력의 창출, 사회기반 인프라스트럭처 개발, 지역 발전정책 등을 포괄적으로 포함하고 있어야 한다. 그렇기에 자원채취산업을 넘어서는 생산적인 부문으로 필요한 인적, 물적 자원의 동원이 빠르게 이동할 수 있는 제도적 환경을 형성되어야 한다.

4. 이주노동자 송출국으로서의 특성

중앙아시아 국가들은 인구구조적인 측면에서 청소년층이 다수 차지하고 있어 평균 연령이 낮고 인구증가가 기대된다는 측면에서 향후 국가의 생산성이 높아질 수 있다는 잠재적인 장점이 있지만 이주노동자가 많다는 단점도 가지고 있다. 우즈베키스탄의 이주 노동자의 규모는 200만명을 넘어서고 있으며(우즈벡 정부의 공식자료에서는 30~40만 명) 키르기스 공화국 출신의 이주 노동자 역시 적게는 50만에서 많게는 100만명에 달하는 것으로 추정된다. 타지키스탄 역시 60에서 100만명의 노동자들이 해외에서 일하고 있다.

타지키스탄, 키르기스 공화국, 우즈베키스탄은 중앙아시아 국가 가운데 이주노동자들(Migrant Workers)이 보내주는 송금액(Remittance)이 GDP 규모에 대비하여 비중이 높은 국가이다. 이들 국가의 노동자들이 가장 많이 가는 곳은 러시아, 그중에서도 모스크바와 상트페테르부르크이다. 이주노동자들이 송금하는 외화는 타지키스탄, 키르기스 공화국의 GDP대비 다른 어떤 외화 획득수단(수출, FDI, ODA)보다는 크다. 타지키스탄으로의 송금 규모는 1.8 Billion USD(2007년 기준)이며 우즈베키스탄으로는 연간 1.3 Billion USD(2008)로서 GDP의 8%에 달하고 있다.⁹⁾

이주 노동력의 규모는 중앙아시아 각국이 가지는 총 유희 노동력의 규모를 보여주는 것으로 이들 노동력을 자국으로 되돌아 올 수 있도록 정책적인 지원이 필요하다. 이주 노동력이 보내는 외화소득이 거시적인 안정성을 주는 장점이 있지만 대부분의 이주노동력이 중심국의 주변노동자로 활동하면서 기술의 축적이 되지 않는 문제점을 가지고

8) 조영관, 2012. 『중앙아시아 에너지 수출국 국부펀드의 특징과 시사점』, 서울: 대외경제정책연구원.

9) 김영진, 2012. 「중앙아시아 노동 이주현황과 사회경제적 영향」 『슬라브연구』 제 28권, 1호, pp. 1-26.

있으며 또한 이들이 보내오는 송금액이 국내적인 저축 및 투자 유인 인센티브가 없는 상황에서는 소비적인 지출로 이어져서 장기적인 경제발전에 부정적인 영향을 미친다는 단점을 더 많이 가지고 있다.

〈표 4〉 중앙아시아 각국별 특성 비교

	시장경제로의 체제전환	내륙국가	자원부국	이주노동자
아제르바이잔	○	○	◎	×
카자흐스탄	○	○	◎	×
키르기스 공화국	◎	◎	×	◎
타지키스탄	○	◎	×	◎
투르크메니스탄	×	○	◎	×
우즈베키스탄	×	◎	○	○

◎ 매우 많음; ○ 많음; × 없음

III. 21세기 산업정책의 환경 및 특징

1. 21세기 산업정책 환경의 특징

21세기 산업정책 환경에서 큰 변화는 기업들이 산업을 재정의 하면서 새로운 시장 영역을 창출하거나 확장된 사업기회를 확보하는 것이다. 대표적인 현상은 기술발달에 의한 산업간 융합뿐 아니라 연속적 서비스간 융합도 나타나고 있다는 것이다. 그렇게 되면서 제품 중심의 사업 정의가 고객욕구 혹은 핵심역량에 따라 재정의되고 있다. 기업들은 시장측면(고객욕구)에서 혹은 경쟁측면(핵심역량)에서 경쟁력을 확보해야 한다.

그 결과 오늘날 글로벌 경제에서 기업 경쟁력은 글로벌 가치사슬과 어떻게 연관되어 있느냐에 의해 결정된다. 글로벌 가치사슬이란 상품의 기획, 생산, 판매에 이르는 가치사슬의 전 과정의 활동이 글로벌 차원에서 이루어지는 것을 의미한다. 즉 기업의 경제활동 글로벌화뿐 아니라 기업 및 기업과 기업사이의 다양한 거래가 글로벌 가치사슬 단계별로 조정 및 통합되는 것을 의미한다. 이는 개발도상국의 생산능력에 제고됨에 따라 생산단계가 범용화(commoditization)된 모듈로서 어느 나라 어느 기업으로부터

아웃소싱하더라도 차별화된 특성이 없어지고 이에 따른 가격우위만을 고려하게 되어 생산단계를 맡은 기업들간 경쟁이 치열하게 전개되는 생산단계의 범용화가 진행된 결과이다.

이러한 글로벌 분업구조의 변화에 대응하기 위해서는 선진국과 신흥국간 분업구조의 재정의를 통한 협력의 추구가 필요하다. 이는 중앙아시아 산업발전을 위해 필요한 부분을 한국이 기여할 수 있는 부분을 찾아 보완해주어야만 새로운 부가가치의 창출 기회가 생긴다는 것을 의미한다. 특히 산업발전의 경험과 지식을 많이 보유하고 있으며 중앙아시아 산업다각화에 필요한 중급기술(mid-tech) 기반을 광범위하게 확보하고 있어 중앙아시아 각국과 동반성장을 실현해 나갈 수 있는 잠재력을 충분히 가지고 있다.

글로벌 경쟁이 치열하지만 글로벌 금융위기 이후 완전한 세계화보다는 지역중심의 글로벌화가 더욱 중요하게 작용할 수 있다. 세계 각국이 자국의 기업들이 무차별 완전 경쟁에 직접적으로 노출되기 이전에 내부적인 개혁을 단행하고 경쟁력을 확보할 수 있기를 바라기 때문이다. 이런 경로를 통하여 각국은 미발달한 산업을 추가적으로 육성할 수 있는 기회를 찾을 수 있다. 다만 이러한 기회를 활용함에 있어서 국민국가의 경계에서만 산업정책의 환경을 한정하려는 시도를 경계해야 한다. 정보통신 및 교통의 발달로 기업 활동의 물리적 공간이 확장되었다는 점에서 중앙아시아 공간이 주는 장점을 최대한 활용할 수 있는 노력을 계속 시도해야 한다.

또한 중앙아시아 개별 국가별로 보이는 산업환경 상의 차이점, 예를 들어 부존자원, 인구구조, 산업구조, 과학기술 수준, 환경문제, 인프라, 이주노동자 등을 감안하는 정책적인 지원이 필요할 것이다.

2. 21세기 산업정책의 특징

산업정책은 ‘산업에 영향을 미치는 모든 정부 행위를 포함’하는 폭넓은 정의에서부터 ‘산업정책은 국가가 경제 전반에 효율적으로 인식한 결과를, 특정 산업, 혹은 기업으로 하여금 달성하는 것을 목표’로 하는 좁은 의미까지 다양하게 정의되고 있다.

이러한 개념에서 공동적으로 알 수 있는 것은 산업정책이 국가의 사전적인 의도에 의하여 만들어지는 것이라는 점이다. 그래서 산업 지원정책을 모두 산업정책의 요소라고 간주할 수 있다. 예를 들어 투자에 대한 세금 및 금융 인센티브, 공공 투자 계획, 정부

조달, 연구개발 진흥 및 기술력 향상 지원 프로그램, 반독과점 정책, 국가 대표 기업 (National Champion) 육성 등이다.

21세기 산업정책의 시대는 끝났는가에 대한 질문에 대하여 대니 로드릭(Dani Rodrik) 교수는 “NO”라고 답한다.¹⁰⁾ 그는 시장의 실패를 극복하는 과정에서 산업정책이 경제발전의 효과적인 정책수단임을 자기발견(self-discovery) 과정을 통하여 설명하였다.

경제발전 과정은 새로운 생산 활동에 참여하였을 때 이윤이 발생할 정도로 낮은 생산 비용이 소요된다는 것에 대한 발견하는 것이다. 그런데 잠재적으로 수익이 비용보다 큰 기회가 실제 개발되지 않은 많은 이유는 해당 산업 혹은 제품의 수익과 비용구조에 관한 정보가 부족하거나 아니면 정보를 분석할 능력이 적기 때문이다. 이렇게 될 경우 많은 기업가들은 위험회피적인 경향을 보이면서 시장 진입을 주저하게 되어 경제발전이 저해된다. 따라서 국가는 자기발견과정의 초기 단계 비용을 지원해주는 것이 필요하다.¹¹⁾

또한 산업 혹은 제품의 네트워크에 따라 어느 한 제품만의 생산 없이 다른 제품의 생산만으로 비용 대비 수익이 충분하지 않은 경우도 있다. 새로운 산업이 출현하더라도 상류(upstream)와 하류(downstream)에 대한 투자가 동시 진행되지 않는 경우 외부적인 규모의 경제가 실현될 수 없게 되는 문제가 발생할 수 있다. 경제발전을 위하여 특정 산업 클러스터를 개발하는 논리는 이러한 이유에서 출발한다. 특히 산업이 잘 발달되어 있거나 산업발전의 생태계가 잘 조성되어 있는 선진공업국과 달리 개발도상국에서는 산업의 초기단계에서 성공할 수 있는 임계치를 달성하기 위해서는 국가의 역할이 필요하다.

역사적 경험에서 미국, 독일, 러시아, 일본, 한국, 중국 등 산업정책, 기술개발 및 연구의 공공지원, 특정 부문에 대한 지원, 수출보조금, 관세보호 등의 다양한 정부 개입을 통하여 추격형 경제발전을 성공하였다.

10) 영국과 미국, 즉 앵글로-아메리칸 계열의 국가에서는 산업 정책이 불필요하다는 입장이었으나 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 규제 없는 산업정책이 가져올 수 있는 폐해에 대한 반성이 나타나면서, 산업 정책에 대한 인식이 전세계적으로 변하고 있다.

11) Rodrik, D. (2004), “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, KSG Working Paper No. RWP04-047, Cambridge MA: Harvard University.

〈표 5〉

자본주의 발전단계와 산업정책

	자본주의 2.0	자본주의 3.0	자본주의 4.0
산업정책의 목표	선진국 따라잡기(Catch-up)를 위한 자국유치산업의 보호 및 육성	지속가능한 성장(Sustainable Growth) 및 성장동력(New Growth Engine)의 제고	정부와 민간의 협력관계구축 -> 자유시장과 정부개입의 동반적 관계구축
산업정책의 당위성	시장실패의 치유	정부실패의 치유	시장실패와 정부실패의 공존으로 두 가지의 조정(coordination)이 중요
산업정책의 도구	특정산업육성, 집중지원 - Vertical, Selective, Hard - 산업부문별 육성 - 특정지역 산업발전 - 클러스터 형성 - 특정부문의 무역규제 등.	산업전반의 경쟁력 제고 - Horizontal, Functional, Soft - 기술혁신의 촉진 - 인프라의 공급 - 인적자원의 개발 - 기업가정신 지원 등	세계경제에 대한 불확실성의 증대로 다양한 정책이 시도되고 있음 - 신성장동력으로서 무형자산의 강조 - 최고의 기술보다 수요기반의 산업융합과 비즈니스 모델 혁신강조 - 개별산업 경쟁력보다 비즈니스 생태계 경쟁력 확충과 여건조성에 관심 - 개방형 기술혁신 강조
산업정책의 방향	적절한 산업육성책의 선택(What) "Picking Winners"	산업의 구조적 Fundamental 조정 자유로운 경쟁체제의 구축	상황에 맞는 유연한 정책디자인(How) "Letting Losers Go"

자료: 아나톨 칼레츠키, 자본주의 4.0, 최성욱, 2012, 「정부조직개편의 논리와 방향」 『효율적인 국정관리를 위한 정부조직』 서울: 오래. 재인용.

따라서 21세기 산업정책 역시 정부가 ‘해야 하느냐 마느냐’로부터 ‘어떻게 하느냐’(from ‘whether’ to ‘how’)로의 강조점이 바뀌어야 한다. 특히 글로벌 경제에서는 다양한 형태의 다자간, 지역간, 양자간 무역협정이 존재하고 있어 산업 정책의 독립성이 다소 좁아들고 있으나, 중앙아시아 각국이 미국과 양자협정을 맺거나 국제협정을 체결하여 자발적으로 정책의 독립성을 포기하지 않는다면 산업정책을 국가별로 독자적으로 추진할 수 있는 여지가 많다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 산업정책에 대한 접근법도 이념적에서 실용적으로(from ‘ideological’ to ‘pragmatic’ approach)으로 바뀌어야 한다.¹²⁾

12) Rodrik, D. (2008), “Normalizing Industrial Policy”, Commission on Growth and Development Working Paper No. 3, Washington DC.

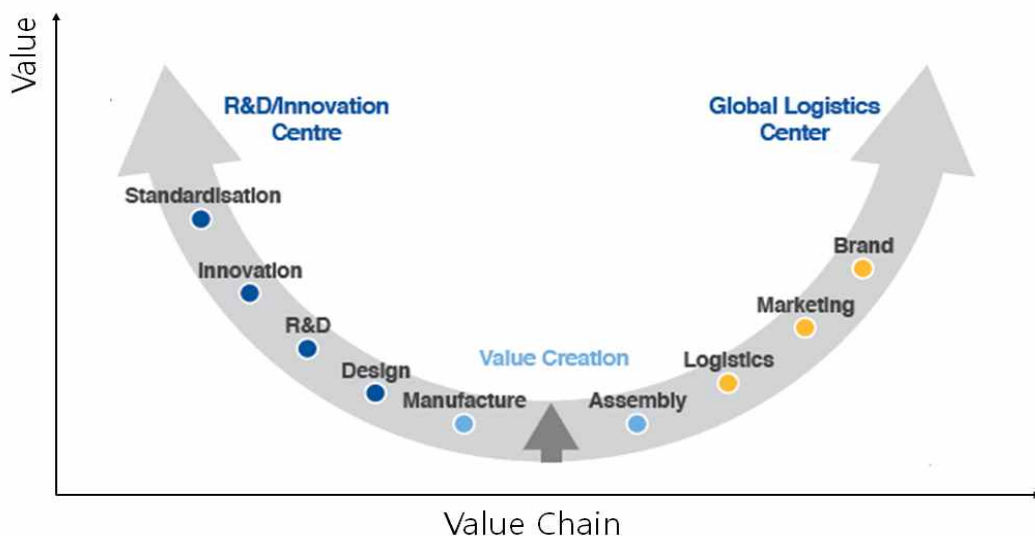
이를 통하여 산업정책(산업다각화와 산업고도화)이 개별국가의 자기발전과정으로서 산업의 기회와 제약에 대한 정보를 제공하고 관련되는 이해관계자의 상호작용을 이끌어 낼 수 있는 정책을 제공하는 그래서 바람직한 국가 개입이라는 경험치를 스스로 획득하는 과정이 되어야 한다.

IV. 중앙아시아의 바람직한 산업정책

1. 글로벌 가치사슬(Value Chain)과 연계된 산업다각화(Industrial Diversification)

가치사슬을 통한 산업다각화가 추진되어야 하는 이유는 개별 기업의 경쟁력만으로는 성장에 한계가 있기 때문이다. 그래서 개별 기업들의 핵심역량을 결합하는 가치사슬을 형성하는 것은 개별 기업의 관점이 아닌 전체 가치사슬의 관점에서 기업과 관련된 복잡한 관계의 통합 및 최적화를 지향해야만 기업이 생존하고 성장할 수 있다.

〈그림 1〉 가치사슬활동과 부가가치



자료: Business Week International online extra, May 16, 2005

따라서 산업 다각화 정책의 핵심은 산업 생태계를 조성하기 위한 다양한 수단이 동원되어야 할 것이다. 과거 수출기업들이 연구개발, 디자인, 생산, 판매 등의 모든 활동을 직접 수행하였던 것과 달리 오늘날에는 전세계적으로 8만2천여 다국적 기업(2010년 기준)이 80만개의 자회사를 보유하고 있는 것은 다국적 기업들이 핵심역량을 제외한 가치사슬상의 다양한 활동들을 글로벌 소싱과 계약 등으로 수행하고 있다는 것을 의미한다. 글로벌 가치사슬이 형성될 수 있었던 배경에는 기업 간 경제의 격화, 운송수단 및 정보통신기술의 발달, 신흥개도국의 적극적인 외국인 투자 유치 및 저렴한 공급업체의 등장, 무역 및 금융자유화로 인한 기업의 글로벌 전략의 중요성 증대 등이 있다.

한국의 경제성장은 글로벌 가치사슬로의 편입에 적극 참여한 결과였다. 정부는 산업 정책을 통해 한국의 기업들이 부가가치가 낮은 분야에서 시작하여 부가가치가 높은 분야로 이동할 수 있게 도와주었다. 대한민국의 산업고도화는 글로벌 가치사슬을 적극 활용한 덕분이었다. 삼성을 비롯한 몇몇 기업은 글로벌 가치사슬을 주도하는 기업으로 성장하였다. 오늘날의 시각에서도 한국 산업정책 성공의 핵심은 이렇게 글로벌 가치사슬에 한국의 기업들이 참여하게 함으로써 글로벌 가치사슬상 다양한 단계별로 한국기업들이 자리매김하게 한 것에 있다.

이러한 맥락에서 21세기에 산업정책은 여전히 필요하다고 판단한다. 더욱이 2008년 글로벌 금융위기 이후 산업정책에 있어서 정부의 역할을 놓고 ‘해야 하느냐 마느냐’에서 ‘어떻게’(from ‘whether’ to ‘how’)로 관점이 바뀌었다. 산업정책도 경제상황에 맞는 탄력적으로 운영되어야 할 것이다. 그렇다면 핵심적인 질문이 산업정책을 어떻게 운영해야 하는 가이다.

우리는 애플과 구글 사이의 경쟁을 보면 21세기 산업정책의 방향성을 파악할 수 있다. 애플과 구글은 단순히 하드웨어 혹은 소프트웨어를 팔기위해 경쟁하는 것이 아니라 산업 생태계를 놓고 경쟁을 벌이고 있다.¹³⁾ 산업생태계는 기업 혹은 산업을 기존의 전통적인 기업조직의 경계를 넘어서는 기업과 기업 간의 상호작용의 관점에서 정의된다. 기업경쟁력의 제고가 산업정책의 핵심이다. 기업의 규모, 국가, 산업의 경계를 넘어서는 유연한 네트워크를 구성하여 기업경쟁력을 제고하는 것이 오늘날 산업정책의 핵심이라고 할 것이다.

13) 박승준, 김기찬 2012. 『스마트 자본주의 5.0』 서울: 나남.

정부의 산업정책이 보다 직접적으로 필요한 경우도 있다. 예를 들어 글로벌 가치사슬 상의 주도기업의 각종 요구사항과 이와 관련된 국제 표준 및 관련 인증을 획득하고 참여할 수 있도록 직접적인 지원을 할 수도 있다. 하지만 대부분의 산업정책은 산업생태계의 생산성, 혁신성, 지속가능성을 촉진할 수 있도록 간접적인 지원방식으로 진행되어야 한다. 최근 한국의 박근혜정부가 추진하고 있는 동반성장정책은 대기업과 중소기업 간 협력 수준을 높여주면서 건강한 산업생태계를 조성하기 위한 노력의 일환이다. 이러한 노력은 산업생태계의 개방성, 다양성, 포용성을 높여주고 나가서 많은 기업들이 글로벌 가치사슬 상 다양한 단계로 진출하게 하는 역할도 한다.

중양아시아 각국들도 1990년대 경제침체에 벗어나 생산요소 주도경제, 투자주도 경제, 혹은 혁신 주도 경제 등 다양한 단계에서 위치하고 있으며 궁극적으로 혁신 주도 경제로의 발전을 목표로 한다. 가치사슬에 입각한 경쟁력 확보는 글로벌 가치사슬로의 중양아시아 각국의 기업을 편입시키기 위한 정책적인 지원속에서 가능하다. 무엇보다도 가치사슬에서 본원적인 가치를 무엇으로 할 것인지에 대한 국가의 전략적인 판단이 필요하다.

중양아시아 각국의 부존요소는 차이를 보인다. 석유 등 화석연료와 광물자원이 풍부한 국가도 있지만 노동력이 풍부한 국가도 존재한다. 이러한 생산요소적인 특징을 활용하여 유망 산업의 기업들이 가치사슬상의 다양한 단계로 충분하게 확장될 수 있도록 지원해야 할 것이다. 그래서 중양아시아 기업들이 글로벌 가치사슬로 확장되어 네트워크의 외부성을 충분히 누리게 해주어야 한다. 이러한 분업구조는 역내 국가간 분업구조를 통하여 수평적 차별화와 인접 거대 시장과의 수직적 분업구조를 촉진할 수 있도록 구성되어야 한다.

가능한 사례로는 자원부국의 경우에는 석유화학장치산업의 육성을 통하여 자원분야 기업의 산업전후방 효과를 증진시키는 방식이다. 특히 생산물 공유법(Production Sharing Agreement: PSA)에 의하여 확보할 수 있는 생산물량을 석유화학산업의 공장의 투입물로 이용하여 낙수효과를 증가시킬 수 있다. 면화생산이 많은 우즈베키스탄은 면화와 풍부한 노동력을 바탕으로 면화의 생산을 추진하는 방식으로 산업내 가치사슬의 확장을 유도할 수 있다. 이러한 가치사슬을 바탕으로 수립된 산업다각화는 다음의 산업클러스터와 종합무역공사 등의 정책적인 지원과 연계되어야 한다.

2. 산업 클러스터 조성 및 규모의 경제

산업 클러스터는 높은 자격 조건을 가진 노동력과 엄격하게 품질 관리된 부품 등 제한적인 투입요소를 효율적으로 사용하기 위해서 필요하다. 이 뿐만 아니라 산업의 연관 혹은 지원 산업의 발달을 촉진하기 위하여 산업 클러스터를 바탕으로 신뢰받을 수 있는 지역차원의 공급자가 필요하다. 이러한 산업 클러스터는 지속적인 투자와 발전을 촉진하는 역할을 수행할 수 있다.

산업 클러스터는 지역적인 차원에서 진행될 수 있다. 중국이 산업화를 시작하였을 때 광저우 지역을 경제특구로 만들어 노동집약적인 산업 클러스터를 형성하였다. 이후 산업 클러스터를 중국 전역으로 확산시키는 방식으로 개혁과 산업화를 진행하였다. 그러나 중국 산업 클러스터의 성공은 값싼 노동을 사실상 무제한적으로 투입할 수 있었다는 점에서 다른 국가들에게 유용하지 않다.

오히려 중앙아시아 지역의 특성을 감안한다면 유용한 천연자원의 가치를 활용하여 산업의 전후방 효과를 극대화할 수 있는 산업차원의 클러스터를 활용하는 전략적인 선택이 필요할 것이다. 가능한 산업 클러스터로는 아제르바이잔 바쿠 주변과 카자흐스탄 악타우, 아티라우에는 석유화학 클러스터, 우즈베키스탄 타시켄트 지역에 섬유산업 클러스터, 나보이 지역의 항공운송 체계와 연관된 고부가가치 산업 클러스터, 카자흐스탄의 알마티 유통물류 클러스터, 아제르바이잔과 투르크메니스탄이 추진하고 있는 관광 레저 특구 등이다.

알마티가 유통물류 클러스터가 될 수 있는 여건은 무엇보다도 중앙아시아 지역으로 들어오는 많은 수입품의 중심거점이 중앙아시아 지역의 한 지역이 아니라 중국의 우루무치라는 점이다. 대다수 러시아어 권역에 살고 있는 구매자들이 자신들에게 필요한 물자를 구매하기 위하여 언어와 제도적인 장벽이 있는 우루무치보다는 중앙아시아내 특정 지역을 선호할 수 있다고 판단한다. 중앙아시아 지역에서 다른 지역으로 모든 물자의 소통 중심의 관점에서 알마티는 최적의 조건을 가진 지역이다. 또한 도심에서 차로 20분을 가면 국제 규격의 스키장 및 리조트 시설이 있고 다양한 놀이 문화가 존재하는 알마티는 러시아어를 사용하는 구매자들이 중국의 우루무치에 뒤지지 않는 입지적인 조건을 가지고 있다. 창고(특수한 용도의 창고) 공간의 추가적인 확보와 통관과 관련된 절차를 간소화한다면 알마티는 물류유통 클러스터로서 성장할 잠재력을 충분히 가지고

있다.

나보이 경제특구의 경우에도 항공운송을 통하여 운반되는 제품들이 소규모 고부가가치라는 점에서 글로벌 스탠더드에 입각한 산업특구로 발전시켜야 할 것이다. 그리고 중앙아시아의 산업을 선도해야 한다는 측면에서 과거 중국에서 홍콩과 같은 역할을 할 수 있도록 이 지역을 완전히 우즈베키스탄의 국가 영역밖의 치외법권으로 만들 필요성도 있다. 그렇게 한다면 중앙아시아 지역의 가장 우수한 인재들이 몰려 들 수 있다. 한국이 제주 특별자치도로 외국인들이 보다 쉽게 접근할 수 있게 한 것처럼 중앙아시아 각국 뿐 아니라 세계 각국의 인재들이 쉽게 접근할 수 있도록 비자면제, 주거환경 및 영어학교 신설 등을 추진하는 것도 하나의 대안이다.

산업 클러스터의 구성에 국가가 적극적인 개입을 추진해야 하는 이유는 일반적으로 시장 선도 기업의 전략이 내부적 규모의 경제(Internal Economies of Scale)를 추구하기도 하지만 생산의 일부 단계나 기능을 외부화하면서 비용의 이점을 추구하기 때문이다. 산업클러스터의 효과는 무엇보다도 시너지를 통한 외부적 규모의 경제(External Economies of Scale)를 창출할 수 있다는 점이다. 이러한 외부적 규모의 경제가 가지는 장점은 불확실한 경영환경에서 경쟁력을 확보하고 유지하는데 필요한 자원을 모두 내부적으로 조달하는 것이 불가능하기 때문이다. 클러스터는 환경 변화에 적응하며 기업의 경쟁력을 유지하는데 기업 내부의 자원 뿐 아니라 외부의 자원을 효과적으로 활용할 수 있게 한다.

국가가 조성하는 클러스터는 해당 클러스터 내 기업간 협력관계의 교류 빈도를 높이고 산업의 생태계를 조성한다는 관점에서 협력 기업의 형태를 다양하게 구성할 수 있게 하면서도 유사성을 가지도록 해야 하는 유연한 정책적 지원이 필요하다. 중요한 것은 산업클러스터의 정책이 가치사슬의 관점과 연계되어야 한다는 점이다. 특히 국가의 관련 기관이 해당 클러스터에서 발생하는 정책수요를 제공하기 위해서 원스톱 서비스(One Stop Service)를 제공해 줄 필요가 있다. 그리고 산업클러스터 내부의 기업간 네트워킹을 강화하기 위하여 재정·금융적인 지원을 제공할 필요가 있다. 그리고 통상 산업클러스터가 해당국가내 삶의 질이 높은 중심부와 떨어진 경우 상대적인 박탈감을 가지면 우수한 인력들이 떠날 수 있다는 점에서 양호한 생활여건과 좋은 교육시스템을 구비하는 것이 단순히 복지향상 차원을 넘어 클러스터의 지속적인 발전의 원천이 되며 경우에 따라서는 새로운 산업 출현의 디딤돌이 될 수 있다는 시각에 진행되어야 한다.

3. 종합무역공사 육성

대다수 국가들은 파편화된(fragmented) 이해관계를 반영하는 사회적 통합기제가 잘 작동하지 않고 있는 경우 산업정책을 추진하는 데 있어 어려움을 겪게 된다. 산업다각화는 현상유지에 연연하는 좁게 조직된 이해집단을 넘어서는 노력이 필요한 정책이다. 넓고 큰 이해관계를 반영하는 사업을 추진하는데 있어서는 국영기업의 역할이 중요하다. 무역과 관련하여 참조할 수 있는 모델로서 한국의 무역입국을 가능하게 하였던 종합무역상사이다. 중앙아시아 각국은 이와 유사한 기능을 가진 종합무역공사를 육성할 필요가 있다.

과거 한국의 종합무역상사는 해외 시장 개척의 첨병 역할을 수행하였다. 종합무역상사의 직원들은 개개인이 적어도 20-30개의 중소기업의 해외 수출을 대신 하였던 일종의 무역상 역할을 하였다. 종합무역상사의 간판을 내걸고 해외에서 구매자를 찾았다. 그리고 종합무역상사는 한국내에서 해당 제품을 생산할 수 있는 중소기업체를 찾았다. 또 경우에 따라서는 자신들이 직접 관계회사를 가지고 해당 제품을 생산하였다. 종합무역상사는 국제시장에 맞는 제품을 생산할 수 있도록 제품의 규격, 품질 등을 관리하였을 뿐 아니라 필요하다면 관계회사와 중소기업에 자금적인 지원도 하였다. 신용장(Letter of Credit: L/C)제도를 활용하여 무역에 종사하는 중소기업들도 무역금융혜택을 받을 수 있게 해주었다.

종합무역상사가 대기업 집단 재벌의 무역창구였다는 사실도 있지만 이렇게 한국내 중소기업의 해외 시장 개척의 조력자이기도 하였다. 이와 같은 개념을 중앙아시아 각국도 활용할 수 있다고 판단한다. 그 이유는 현재 중앙아시아 국가에서 자원을 제외한 분야에서 대기업이 형성되고 발전할 수 있는 토대가 마련되어 있지 않다.

중앙아시아 내수시장이 충분히 발달되어 있지 않는 상태에서 중소기업들이 형성되고 발전할 수 있는 경로로서 가장 매력적인 수단은 해외의 거대한 시장, 예를 들어 러시아, 중국, 인도, 중동 등 인접한 시장 뿐 아니라 미국, EU로의 접근일 것이다. 독자적으로 해외 시장을 개척하기에는 중소기업이 부담해야 하는 비용이 클 수밖에 없다. 따라서 국가가 나서서 한국의 종합무역상사와 유사한 역할을 해준다면 중앙아시아 지역 중소기업들의 해외 진출 뿐 아니라 중소기업의 성장에 큰 도움이 될 수 있다.

또한 한국의 산업화 초기 종합무역상사 제도가 존재하였음에도 무역을 지원하기

위하여 한국무역투자진흥공사(KOTRA)가 설립되었다는 점도 고려할 필요가 있다. KOTRA는 상품 수요, 품질 표준, 그리고 해외시장의 동향 분석에 있어 종합적이고 균형적인 지식을 제공해주었다. 따라서 중아아시아 지역에서는 한국의 종합무역상사와 한국 무역진흥공사의 기능을 복합적으로 보유한 종합무역공사를 설립한다면 무역과 관련된 시너지효과를 극대화할 수 있다.

이러한 종합무역공사는 외환관리에서도 효과적인 제도로서 작동할 수 있다. 과거 외환이 부족하였던 한국은 종합무역상사제도를 활용하여 외환수급관리를 효율적으로 할 수 있었다. 종합무역상사는 수출로 벌어들인 외화자금을 가지고 필요한 경우 자사의 수입에 외화를 사용하게 하였다.

이러한 외환관리의 내부화(Internalization)로 외환수급의 어려움을 해소하게 하였고 산업기반 구축에도 도움을 주었다. 한국은 수출로 벌어들인 외화자본이 가급적이면 소비적인 재화를 수입하는데 사용되기 보다는 한국내 공장을 건설하는데 필요한 기계, 장치, 장비 등을 수입하는데 사용되도록 재정적인 인센티브를 제공하였다. 이러한 방식으로 외국인투자를 유치하듯이 한국인이 벌어들이는 외화소득도 적극적으로 산업화 자금으로 사용될 수 있도록 하였다. 만일 중앙아시아 각국이 종합무역공사를 설립한다면 이와 같은 노력을 보다 쉽게 수행할 수 있게 할 것이다. 중앙아시아에 설립될 종합무역공사가 벌어들이는 외화소득은 산업화에 보다 직접적으로 사용될 수 있다.

이렇게 종합무역상사와 무역진흥공사의 기능을 합친 종합무역공사가 운영된다면 무역으로 벌어들인 외화소득이 국가가 원하는 산업자본으로 사용될 수 있게 되어 중앙아시아의 산업다각화도 보다 쉽게 진행될 수 있게 할 것이다. 또한 관련 분야의 중소기업들을 육성하게 됨에 따라 점차적으로 기업가를 육성하고 기업하려는 투자환경도 개선될 수 있다. 이때 종합무역공사가 건설하는 새로운 공장은 해당 산업의 선도적인 역할을 할 수 있는 분야로 확산시키고 중소기업의 영역과 중복되지 않게 사업영역을 규정하는 노력이 반드시 같이 진행되어야 한다. 그렇지 않으면 중소기업과 종합무역공사의 신규 공장이 사업영역을 놓고 치열하게 경쟁하여 종합무역공사의 역할이 부정적으로 작용할 수 있기 때문이다.

〈표 6〉

종합무역공사의 역할

구분	작동방식	기대효과
무역증진	무역정보 수집, 해외시장 개척	글로벌 가치사슬 연계
생산 시스템 확충	해외시장에 판매할 제품의 생산 및 투자	생산 기술 획득(기술수입 혹은 기술개발)
외환관리	수출로 획득한 외화자본을 수입을 위하여 지출	외환 수급 안정 및 산업화 자본 집적화
중소기업 육성	중소기업과의 네트워킹	산업의 전후방효과 증가
지역발전	지역차원의 종합무역공사 설립	지역 경제의 글로벌화

자료: 저자 작성

이러한 형태의 공기업을 국가 전체 차원에서도 운영이 가능하겠지만 지방차원에서도 설립하는 것도 의미가 있다. 특히 씨족사회의 전통을 가진 중앙아시아에서 자칫 국가적인 차원에서 종합무역 공기업이 지역의 다양성과 지역의 경제기반을 붕괴시킬 수 있는 가능성도 있다. 또한 지방정부가 산업화에 적극 협조하지 않는 개연성도 발생할 수 있다. 따라서 지역별로 종합무역 공기업을 육성하여 내부적인 경쟁을 유발하여, 이러한 개념은 중국의 지방정부간 경쟁을 촉발하여 효율성을 가지게 한 방식과 유사하다.

4. 금융기관의 공공성 확보

타지키스탄, 키르기스 공화국, 우즈베키스탄은 이주노동자의 송금(Remittance) 규모가 GDP 대비 많게는 40%, 적어도 20%를 차지하고 있다. 멀리 외국에서 힘들게 일하여 벌어들이 송금한 외화자본이 국가의 산업자본으로 활용되기 보다는 개인적인 소비지출로 이어지면서 산업화 자본으로 활용되지 못하고 있다.

이러한 개인 자본이 산업자본으로 활용될 수 있도록 금융기관의 역량을 강화할 필요가 있다. 금융기관이 가지는 공공성을 강화하기 위하여 정부가 금융기관에 예치된 예금을 보장하는 조치가 필요하다. 과거 한국에서는 금융기관에 재산형성 저축을 만들어 국민들이 저축을 늘리면 그에 상응하는 세금상의 혜택을 주어 저축을 늘렸다. 해외 이주 노동자들의 자본들도 은행을 경유하여 전달되도록 하여 산업화 자본으로 사용될 수 있게

하였다.

이렇게 집적된(aggreated) 자본이 산업분야 제공되어 중소기업부터 점차적으로 성장하여 대기업 될 수 있게 하였다. 그리고 필요시 기업의 실패를 국가가 흡수하여 기업가 정신(Entrepreneurship)을 촉진하였다. 물론 그 사회적 부담이 작지는 않았지만 이렇게 기업 활동을 독려하는 조치를 통하여 오늘날 한국기업이 글로벌 선도 기업으로 성장할 수 있었다.

따라서 산업다각화를 위하여 중앙아시아 각국이 추진해야 하는 정책은 산업화에 필요한 자본을 다양한 방식으로 확보해야 한다. 필요하다면 외국투자를 유치하는 것도 추진해야 하겠지만 국내적 자본을 최대한 한곳으로 모을 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 한국의 산업은행(KDB)와 같은 금융기관을 설립하여 산업화 자금을 지원하는 노력이 병행되어야 한다.

5. 직업훈련시스템의 구축

개발도상국의 기업이 사회적 인프라 부족으로 기업 활동에 선진국의 기업에 비하여 부담하지 않아도 되는 비용을 추가적으로 부담하는 경우가 많다. 잘 훈련된 숙련된 노동자를 확보하는 것은 산업화 정책에 있어 필수적인 요소이다. 특히 산업 다각화를 시작하는 단계에서 생산을 늘리기 위해서는 기술 인력의 필요성이 많아지게 되는데 이를 뒷받침하는 인력은 턱없이 부족한 경우가 많은 것이 중앙아시아 인력시장의 특징이다. 또한 그나마 유능한 젊은 사람들은 이주노동자가 되어 중앙아시아 산업에 필요한 핵심 인력으로 양성되기 보다는 러시아의 주변적인 노동자로서, 혹은 비정규직 노동자가 되고 있다. 이들이 중앙아시아에 남아 산업의 역군이 될 수 있도록 양성하는 것은 중앙아시아 각국의 산업화 역량을 키우는 중요한 조건이다.

따라서 직업훈련시스템을 구축하는 것은 정부가 산업체에서 필요한 직업훈련을 공급하는 역할이상의 의미를 가지는 것이다. 물론 인구가 상대적으로 많은 국가와 그렇지 않은 국가에 있어 산업인력 양성 프로그램은 차이를 가져야 할 것이다. 예를 들어 천연자원이 풍부한 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄은 석유화학산업을 육성할 수 있을 것이다. 이러한 장치산업은 고도로 숙련된 기술 인력을 필요로 한다. 특히 자원채취에서 가치사슬 연계성을 따라 기업 활동의 범위가 커지고 고도화된다는 점에서 기업

내부의 직업훈련을 강화할 수 있도록 필요하다면 교육에 대한 지원도 국가가 부담해야 한다. 이는 특정기업이 스스로 훈련을 실시하지 않고 타 기업에서 훈련된 인력을 스카웃 하는 무임승차를 방지하기 위함이다. 이 경우에는 직업훈련을 담당할 교사를 양성하는 것도 필요하다. 한국의 경우 이러한 문제를 해결하기 위하여 중앙직업훈련원을 통하여 직업훈련교사를 양성하여 직업훈련을 원활하게 할 수 있게 하였다. 중앙아시아 국가별 산업발전단계도 차이를 가지고 있으며 국가의 재정적 능력에도 차이가 있지만 필요하다면 원조국에 ODA사업으로 이와 관련된 사업을 제안하여도 좋을 것이다.

중앙아시아 각국은 국가가 공인하는 기술자격제도의 도입을 통하여 기술인력 양성을 하면서 수동적인 산업인력 양성정책에서 벗어나 적극적인 노동시장 정책을 통하여 인력양성과 이러한 인력이 산업발전에 기여할 수 있도록 제도적인 지원을 해야 한다.

V. 한국과의 협력 방안

여느 나라의 국제경쟁력이나 비교우위는 주어진 부존자원 등에 의해 결정된다기보다는 정부의 정책에 의해 ‘창조’된다. 중앙아시아 각국 역시 산업정책을 통하여 중앙아시아 각국의 기업이 세계시장에서 경쟁우위를 확보할 수 있도록 정책적인 노력을 기울이고 있다. 일단 이렇게 확보된 경쟁력은 장기적으로 선순환 성장의 기반을 조성하게 될 것이다.

산업정책의 기본적인 방향은 산업정책 역량강화이다. 중앙아시아는 경제발전의 정책 기능 및 역량을 발전시키기 위하여 선진 각국의 다양한 지식과 경험을 공유하고자 한다. 한국은 카자흐스탄과 ICT 중장기 계획 수립에 참여하여 한국의 경험을 공유하였다. 중앙아시아 각국은 각국이 가진 부존요소를 개발하는데 있어서도 적극적이다. 중앙아시아 지역은 석유 및 천연가스 등 화석연료 뿐 아니라 우라늄, 희유금속 등 광물자원의 보고이다. 한국은 자원이 없는 상태에서 글로벌 가치사슬에 참여하여 자원을 개발할 수 있는 역량을 갖추었다. 자원을 보유한 중앙아시아 각국은 한국과의 협력을 통하여 자원의존형 경제구조를 탈피하고 지속가능한 성장기반을 구축할 수 있다. 최근 중앙아시아 각국이 수르길 화학 플랜트, 아티라우 화학 플랜트 등을 건설하는 것은 이러한 공동의 이해관계를 달성하는 좋은 수단이 될 것이다.

또한 글로벌 가치사슬에 입각한 제조업 기반 구축, 수입대체산업 및 중소기업 육성, 농업의 현대화, IT기반조성 등에 의한 산업다각화를 위한 사업들에서 중앙아시아 각국과 한국의 협력은 강화될 수 있다. 한국기업과의 가치사슬 연계는 중앙아시아 각국이 산업화 및 현대화에 필요한 지식과 기술을 보다 쉽게 확보할 수 있는 방법이 될 것이다. 투르크멘바쉬 정유공장 현대화, 우즈베키스탄과 타지키스탄 섬유산업 발전 기반 조성 등에 한국기업들의 참여는 지속적인 성장기반을 제공할 것이다. 또한 이러한 협력관계는 중앙아시아 산업이 글로벌 가치사슬과 긴밀하게 연결되는 긍정적인 효과를 가지게 될 것이다.

또한 경제발전에 필요한 경제특구, SOC 현대화 등 개발 수요 역시 한국의 연구개발 특구와 테크노파크 등 혁신 클러스터, 자유무역지대 등의 산업 클러스터 개발의 경험을 공유하여 진행할 수 있다. 한국의 중소기업 역시 해외진출을 적극 추진하고 있다는 점에서 한국기업들을 위한 공단의 조성과 이 공단에 원스톱 서비스 제공하고 현지의 기업들이 같이 참여한다면 그 시너지 효과는 극대화 될 것이다.

중앙아시아 각국의 협력전략이 국가의 부존요소에 따라 차별화된다는 점에서 중앙아시아 각국과 한국의 산업협력은 중앙아시아 각국이 보다 주인의식을 가지는 분야에 대해 집중적으로 전개되어야 하면 산업기술인력 양성 및 생산 기술 협력, 금융협력 등 복합적인 요소를 포함하여 진행되어야 한다. 수직적인 협력과 수평적인 협력, 자원과 기술의 결합, 자본과 노동의 결합에 의한 다층적이고 복합적인 협력이 진행되어야 한국과 중앙아시아 각국의 산업생태계가 연결되고 보다 효과적으로 연계되어 장기적인 산업, 기업 경쟁력을 확보하게 할 것이다.

마지막으로 어떤 일을 계획하고 추진하는 과정에서 여러 어려움이 생겨나고 때로는 위기도 발생할 수 있다. 과거 이러한 위기를 극복하는데 있어서 한국의 정치와 경제 분야의 지도자들은 이를 극복할 수 있다는 강한 신념을 가지고 있었고 이러한 신념이 많은 국민들을 움직여서 산업화와 경제발전을 이룩할 수 있게 하였다. 중앙아시아 역시 산업다각화로의 진행과정이 늘 순탄하게 전개되지는 않을 것이다. 또 언어, 문화, 제도가 다른 한국과의 협력도 늘 순탄하게 진행되지는 않을 것이다. 그렇지만 장기적인 발전 방향을 정하고 어떤 경우에는 유연하게 어떤 경우에는 강건하게 협력해간다면 한국과 중앙아시아 각국의 협력은 점차 가시적인 성과를 거두게 될 것이다.

EDCF

2. 개발협력 포커스

유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 논의 동향과 전망
임소영 산업연구원 국제개발협력실 부연구위원

유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 논의 동향과 전망

임소영

산업연구원 국제개발협력실 부연구위원

1. 서론

올해 11월 폴란드에서 개최되는 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 제19차 당사국총회(COP 19)는 기후변화 대응 지원을 위한 단기 재원의 공약기간(2010~2012)이 종료된 이후, 장기 재원의 기간 중 처음으로 맞게 되는 당사국 회의라는 의의가 있다. 그만큼 재정 분야에 대한 논의가 집중적으로 이루어질 것으로 예상된다. 현재 재정지원과 관련하여 COP 19에서 논의할 것으로 예정된 이슈는 장기 재원에 관한 work program의 성과, 재정상설위원회¹⁾의 활동 보고, UNFCCC의 재정 메커니즘인 녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF)과 지구환경금융(Global Environment Facility, 이하 GEF)의 보고 및 지침 개발에 대한 의견, 5차 재정 메커니즘 검토 결과 보고 등²⁾이다.

우리나라 입장에서는 녹색기후기금(GCF)의 사무국을 유치한 뒤 약 1년 간 국제사회 기후재원 논의의 장을 본격적으로 제공한 후, 그 동안의 노력이 국제사회에서 어떻게 인식되고 있는지를 확인할 수 있는 첫 당사국 회의라고 할 수 있다. 우리나라는 그동안 두 차례의 GCF 이사회와 장기 재원 조성의 활성화를 위한 work program 중 마지막 워크숍을 송도에서 개최한 바 있다. 아울러, COP 19와 비슷한 시기에 GCF 사무국 출범식과 부대 국제회의들을 개최할 예정이다. 이들은 사무국 유치국가로서의 면모를 보여줄 수 있는 중요한 기회인 것이다.

본 글은 재정 분야의 논의가 중점적으로 이루어질 것으로 예상되는 COP 19의 개최에 앞서, 협약의 재정 메커니즘인 GCF와 GEF의 최근 현황을 정리하여 이들에 대한 이해를 제고하는 동시에 향후 재정지원의 향방을 전망하고자 한다. 특히 최근에 각 기금별로

1) Standing Committee on Finance

2) UNFCCC(2013), Provisional Agenda and Annotations, (FCCC/CP/2013/1).

가장 중요하게 다루어지고 있는 현안을 중심으로 현황을 살펴보기로 한다. GCF는 기금 운영의 가장 기본적인 틀이 될 사업모델체계(business model framework) 설계가 이사회를 통해 한창 진행 중이므로, 이 설계 동향에 초점을 맞추어 소개한다. GEF는 내년에 완료 될 GEF 5기 이후의 재원 마련을 위해 GEF 6기 재원보충 협상을 현재 진행하는 중이다. 이에 재원보충 협상 동향과 GEF 5기 평가결과를 중심으로 GEF 현황을 정리하였다.

II. 녹색기후기금(GCF)의 사업모델체계(Business Model Framework)

GCF는 개도국의 기후변화 완화 및 적응을 지원하기 위해 UNFCCC 하에 조성된 기금이다. 2010년 제16차 당사국총회(COP 16)에서 기금 설립이 결정된 이후, GCF의 대략적인 운영방침³⁾이 2011년 COP17에서 채택되었다. 이후 2012년 8월 첫 이사회가 스위스 제네바에서 개최되고, 2013년 10월에 프랑스 파리에서 열린 제5차 이사회까지 포함하여 현재까지 총 5회에 걸친 GCF 이사회가 열렸다. 이사회를 통해 기금의 조직구성, 사업 계획, 운영방식 등에 대한 논의가 숨 가쁘게 진전되고 있다. 송도에서 개최된 제4차 이사회에서는 GCF 초대 사무총장으로 튀니지 출신의 아프리카개발은행 국장이었던 헬라 체크로흐가 선출되기도 하였다.

GCF 사무국의 우리나라 유치 결정은 2012년 송도에서 개최되었던 제2차 이사회에서 이루어졌다. 모두 6개국⁴⁾이 사무국의 유치 의사를 표명하였으며, 이들 중 독일과 우리나라가 강력한 후보로서 마지막까지 경합을 벌였다. 우리나라는 온실가스 감축의무는 없지만 DAC 회원국으로서 개도국 기후변화 재정지원에 적극적으로 참여할 의사를 보이면서 선진국과 개도국 사이의 가교 역할이 가능하다는 점을 강조한 점이 유리하게 작용한 것으로 풀이된다. 아울러 환경 관련 국제금융기구가 당시까지 아시아에 전무했던 실정도 어느 정도 고려되었을 것이다. 사무국을 유치하면서 우리나라가 공약한 4천만 불 규모의 능력배양기금이 최근 GCF 재원조성 논의에서 기금의 적시 착수를 위해 중요한 역할을 하고 있다.

3) Governing Instrument

4) 나미비아, 대한민국, 독일, 멕시코, 스위스, 폴란드

제2차 이사회부터 기금의 구체적인 운영에 필요한 주요 이슈들이 등장하였다. 이 때 기금 운영의 세부적인 틀을 구성할 사업모델체계(business model framework) 논의가 제안되었다. 사업모델체계에서 다루어질 이슈로서 기금 구성 및 조직, 민간부문기금, 기금 접근방식, 결과프레임워크를 선정, 2013년 한 해 동안 이들에 대한 의견을 모을 것이 결정되었다.⁵⁾ 6명의 이사국/대리이사국 회원들로 구성된 사업모델체계 작업팀이 향후 추가적으로 논의할 필요가 있는 이슈들을 선정하고 이들에 대해 가능한 옵션들을 도출, 심층 분석할 보고서를 개발하면서 GCF의 사업모델체계를 확립해 나가는 중이다. 이 때 확정된 사업모델체계 관련 이슈들은 i) 목적, 결과 및 성과지표(objectives, results and performance indicators), ii) 국가 주인의식(country ownership), iii) 기금 접근방식(access), iv) 재정수단(financial instrument), v) 민간부문기금(private sector facility), vi) 구성 및 조직(structure and organization)이다.⁶⁾ 이들 중 개발효과성과 밀접한 관계가 있으면서, 개발협력 분야의 쟁점들을 지속적으로 연계하고 있는 국가 주인의식과 기금 접근방식 이슈들의 논의 진행상황을 자세히 살펴보도록 한다.

1. 국가 주인의식(Country Ownership)

각 의제 별로 개발된 심층 보고서를 바탕으로 논의가 전개된 제4차 이사회에서 국가 주인의식과 개도국 주도의 접근법이 기금의 핵심원칙임이 재확인되었다. 국가 주인의식을 토대로 사업을 이행하기 위하여, 개도국들은 자국 내 국가지정기구(National Designated Authority, 이하 NDA)를 지정할 수 있다. 이사회가 결정한 NDA의 역할은 주로 각 국가들의 사업 이행기구와 기금 간의 연락책 역할로서, 국가 내 사업들의 조정과 관련된 업무들이다. 구체적으로는 각 국의 이행기구 지명 업무, 중개기관과 이행기구가 제출한 사업제안서가 국가 계획 및 전략에 일치하는지를 확인하고 이에 부합하는 사업제안서를 선별하여 이사회에 추천하는 업무, 동의절차(no-objection procedure) 이행 업무 등이 포함된다.⁷⁾ 자국의 진정한 수요를 충족할 수 있는 사업들을 자국 기관이 직접 추천함으로써 국가 주인의식에 기반을 둔 사업의 이행이 가능하다고 판단한 것이다.

경직된 방식의 NDA 지정과 운영이 가져올 비효율성을 예방하기 위하여, NDA의

5) GCF(2012), Decisions of the Board - Second Meeting of the Board, (GCF/B.02-12/12).

6) GCF(2013a), Provisional Agenda - Revision, (GCF/B.04/01/Rev.01).

7) GCF(2013d), Decisions of the Board - Fourth Meeting of the Board, (GCF/B.04/17).

위치, 구조, 기능, 거버넌스의 결정이 유연하게 이루어지도록 여유를 주기로 하였다. 실제로 다른 기금들도 GCF의 NDA와 유사한 조정기구들을 설정하여 운영하는 사례들이 있는데, 이들의 명칭과 형태는 매우 다양하다<표 1>. GCF 이사회는 개도국이 각자의 NDA를 지정하는 절차를 가능한 일찍 착수하여, 2014년 6월까지의 NDA들의 지정 및 등록이 완료될 수 있도록 사무국의 지원을 요청하였다.⁸⁾

<표 1> 기존 여타 기금의 국가 내 조정기구 사례

기금	명칭	형태 및 역할
적응기금	지정기구 (Designated Authority)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권형 모델 : 공무원이 focal point 역할 - 국가이행기구 후보 사전 승인 - 이행기구가 제출한 사업요청서 승인
지구환경 금융 (GEF)	Focal Points	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 focal points : 기금 관련 모든 이슈들에 관한 의사소통의 중심점 역할 • 운영 focal points : 프로젝트 제안서 승인, 국가 수준의 조정
글로벌펀드	국가조정메커니즘 (Country Coordinating Mechanism)	<ul style="list-style-type: none"> • 분권형 모델 : 국가 수준의 다양한 이해관계자 파트너십 - 국가 제안서의 개발 및 제출 조정 - 승인된 사업의 이행 감독 - 기금 지원 사업과 국내 보건개발 프로그램 사이의 연계 및 일관성 보장

자료 : GCF(2013b), Business Model Framework: Country Ownership 및 각 기금의 웹사이트 참조하여 저자 재작성

제5차 이사회에서는 국가 주인의식과 관련된 의제가 “국가의 투명한 동의절차⁹⁾”라는 주제로 연계되어 논의되었다. 동의절차의 이행은 이전 이사회에서 NDA의 위임사항들 중 하나로 이미 설정된 바 있다. 이는 기본적으로 NDA가 기금에 추천하는 지원 요청 사업의 내용이 자국의 기후변화 전략 및 계획에 부합하는 것을 보장하기 위한 조치이다. 이와 같은 GCF의 동의절차 초안이 개발되어 5차 이사회에 제출되었다. 이에 따르면 요청된 사업의 내용이 국가 우선순위에 부합하면서 정부의 승인을 받았다는 사실을 명시

8) GCF(2013d), Decisions of the Board - Fourth Meeting of the Board, (GCF/B.04/17).

9) Countries' Transparent No-objection Procedure

한 동의서한을 NDA가 기금에 제출하도록 규정하고 있다. 만약 동의서한이 누락된 사업 요청서를 접수한 경우에는 사무국이 NDA에게 이를 확인하고 2주 이내에 서한을 제출하도록 주문할 것이 요구되었다. 이와 같은 절차를 거치면서 “동의” 상태로 분류된 사업들만 지원의 고려 대상이 되는 것이다.¹⁰⁾

2. 기금 접근방식(Access)

한편, 국가주인의식을 강조하면서 국가주도의 접근법을 권장하기 위하여, GCF 운영 방침은 기금에 대해 단순하면서 개선된 접근 방식을 제공한다는 입장을 표명한 바 있다. 따라서 GCF 사업모델체계를 구성하는 주요 의제들 중 하나인 기금의 접근방식은 국가주인의식과 매우 밀접하게 연관된다고 할 수 있다. 특히 GCF가 직접적 접근방식(direct access)을 허용하면서 개도국 주인의식을 심분 제고할 수 있는 기회가 주어졌다는 평을 받는다. 직접적 접근방식이란 제3의 기관을 거치지 않고 개도국 내 이행기구가 직접 사업 요청서를 작성하여 기금에 제출하고, 지원 승인 후 기금을 직접 받을 수 있는 방식이다 <표 2>. 기존의 여타 국제기구 기금들에 대한 개도국들의 불만사항을 고려한 결과이다.

〈표 2〉 기금의 접근방식 유형과 기능

기능 접근방식	기금 관리			이행	집행
	전략적 기금관리	금융중개	국가 조정		
직접접근	기금	-	국가지정기구 (NDA)	국가이행기구 (NIEs1)	집행기구 (EEs3)
국제접근	기금	-	국가지정기구 (NDA)	국제이행기구 (IIEs2)	집행기구 (EEs)
향상된 접근방식	기금	중개기관	국가지정기구 (NDA)	국가이행기구 또는 국제이행기구	집행기구 (EEs)

자료 : GCF(2013c), Business Model Framework: Access Modalities

1 National Implementing Entities

2 International Implementing Entities

3 Executing Entities

10) GCF(2013e), Business Model Framework: Countries' Transparent No-objection Procedure, (GCF/B.05/06).

기금의 접근방식과 관련해서 집중 조명되는 이슈는 직접적 접근방식의 주체인 개도국 국가 이행기구로 승인하는 절차이다. 이 승인 절차를 구성하는 핵심 요소는 수탁기준과 환경 및 사회적 세이프가드이다. 이사회는 GCF 고유의 승인 절차를 구성하는 수탁기준과 환경 및 사회적 세이프가드 적용 방식을 설정하기 이전에 여타 기금들의 사례를 충분히 검토하여 국제적으로 통용되는 기준을 개발하기로 하였다.¹¹⁾ 수탁기준은 크게 재무 건전성 및 관리, 기관 역량, 투명성 및 자체 조사 권한의 영역으로 구분하여 정리할 수 있다. 재무 건전성 및 관리 영역에서는 감사 기능이 공통적으로 강조되며, 기관 역량 측면에서는 조달 및 평가 능력이 중시된다<표 3>. 환경 및 사회적 세이프가드의 적용 시점은 기금마다 차이를 보인다. 예컨대, 적응기금은 사업 이행기구 승인 과정이 아닌 개별 프로젝트 승인 단계에서 세이프가드를 적용하는 반면, GEF는 사업 이행기구의 선정 단계에서 적용한다.

〈표 3〉 기존 여타 기금의 수탁기준 비교

기금	재무 건전성 및 관리	기관 역량	투명성 및 자체 조사 권한
적응기금	<ul style="list-style-type: none"> • 독립된 감사 기관에 의한 정기적인 감사 • 시의적절한 세이프가드 제공 및 효율적인 기금 관리 • 예측 가능한 재정계획 및 예산 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 투명한 활동 및 경쟁을 장려하는 조달 절차 • 사업의 발굴, 계획, 평가 역량 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 부실 등 위법행위 관리 및 적발 역량
지구환경 금융 (GEF)	<ul style="list-style-type: none"> • 외부감사 • 재무관리 및 통제 • 재무상황 공시 • 윤리규정 • 내부감사 	<ul style="list-style-type: none"> • 조달절차 • 감독 및 평가 기능 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부수사 기능 • 핫라인 및 내부 고발자 보호 장치
글로벌펀드	<ul style="list-style-type: none"> • 기금의 신중한 관리 보장과 기금이 사업의 목적을 위해 사용되는데 필요한 조치 수행 • 독립적인 감사 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 감독 및 평가 능력 • 조달 능력 	<ul style="list-style-type: none"> • 부패방지장치 • 내부 폭로 장치

자료 : GCF(2013c), Business Model Framework: Access Modalities

11) GCF(2013c), Business Model Framework: Access Modalities, (GCF/B.04/05).

기존 기금들의 수탁기준과 환경 및 사회적 세이프가드 적용 사례를 심층 비교분석한 문건이 5차 이사회에 대비하여 마련되었다. 이에 따르면, 국제적으로 인정되는 공통된 최소 수탁기준은 없으나, 효율성, 책무성, 투명성을 보장하고자 하는 기금들의 최소 필요 조건은 유사한 것으로 나타났다. 대부분의 승인 절차는 기본적으로 행정, 조직, 거버넌스에 관하여 동일한 수탁기준을 사용하고, 기금의 특화된 역량에 대해서는 각 기금의 여건과 필요에 따라 특화된 기준을 사용하고 있었다.¹²⁾

당초 GCF는 임시 승인절차를 개발, 적용하려 하였으나, 기금의 적시 운영을 위하여 임시 단계를 생략하고 GCF 고유의 승인절차를 직접 개발하기로 의견을 모았다. 수탁 기준의 모범사례로서 주로 참조된 기금은 GEF, 적응기금, EU DEVCO¹³⁾이다. GCF는 주요 행정 및 재정 역량, 투명성 및 책무성에 관한 기관의 기본적인 역량을 기본 수탁기준으로 두고, 프로젝트/프로그램의 이행, 자금 제공 메커니즘 및 체계, 금융 중개 및 구조화, 기금활용을 위한 준비 지원 등에 관한 기관 역량을 GCF의 특화된 수탁기준으로 고려하고 있다. GCF의 환경 및 사회적 세이프가드로 우선시되는 항목들은 환경영향평가, 자연 서식지, 병해충 관리, 토착민, 문화재, 비자발적 이주, 산림, 댐 안정성, 국제 수로와 분쟁 지역 내 사업, 젠더 주류화 등이다. 이와 같은 결과는 주로 세계은행, 국제금융공사(IFC), GEF, 산림탄소파트너십기구의 환경 및 사회적 세이프가드를 기준으로 하여 도출되었다.¹⁴⁾

III. 지구환경금융(GEF)의 재원보충 협상

지구환경금융(GEF)은 1991년에 세계은행의 파일럿 프로그램으로 시작되었으며, 1994년에 세계은행에서 분리, 독립적이고 영속적인 개별 기관으로 재편성되었다. GEF는 개도국들이 전 지구적인 환경 측면의 이익을 위한 활동에 추가로 드는 비용을 충당하기 위해 설립되었다.¹⁵⁾ 우리나라는 1994년에 GEF에 가입한 이래 지금까지 평균적으로 약 0.25%에 해당하는 분담금 기여율을 보이고 있다.

12) GCF(2013f), *Business Model Framework: Access Modalities - Accreditation*, (GCF/B.05/08).

13) Development and Cooperation

14) GCF(2013f), *Business Model Framework: Access Modalities - Accreditation*, (GCF/B.05/08).

15) www.thegef.org (지구환경금융 공식 웹사이트)

GEF 신탁기금은 기후변화 대응을 대상으로 하는 가장 오래된 공적기금이다. 기후변화를 포함한 7개 중점지원 분야¹⁶⁾를 선정하여 중점 지원하는 중이다. 따라서 UNFCCC 이외에도 유엔 생물다양성협약(CBD), 유엔 사막화방지협약(UNCCD), 스톡홀름 잔류성유기오염물질협약의 재정 메커니즘 역할을 수행한다. 최근에는 추가적으로 미나마타 수은협약의 재정 메커니즘 역할 수행 요청을 수락한 바 있다.¹⁷⁾

GEF 신탁기금은 4년 간격으로 재원이 보충되며, 현재는 GEF 5기(2010.7~2014.6)에 해당된다. GEF 6기(FY 2015-2018)를 위한 재원보충 논의 시작이 2012년 11월 GEF 이사회에서 요청된 이후, 재원보충 협상이 한창 진행 중이다. 재원보충 협상에는 GEF 6기에 최소 4백만 SDR¹⁸⁾을 제공할 공여자가 참여하며, 최소 요건의 액수를 만족하지 못하는 공여자는 옵저버로 참석하게 된다. 이 외에 아프리카, 아시아, 동유럽, 라틴아메리카 및 카리브해를 대표하는 4인의 수혜국 대표와 NGO/CSO 대표 2인이 참여한다. 아울러, GEF가 재정 메커니즘으로 되어 있는 국제협약과 이행기구 대표들도 옵저버로 참여하게 된다.¹⁹⁾

재원보충 협상을 위해 총 4차에 걸친 회의가 계획되어 진행 중이다. 이들 회의에서 결정될 사항은 기준 환율부터 공여자의 약정 금액까지 GEF 6기의 재정지원 전반에 걸친 세부적인 사항들을 포함한다.²⁰⁾ <표 4>는 GEF 6기 재원보충 협상을 위한 회의에서 결정될 사항들과 이들을 담당할 주체들을 보여준다. 이들 중 평가실이 주체가 되어 작성하는 전체성과검토(Overall Performance Study, 이하 OPS) 보고서는 이전 기간의 재원 운영에 대한 전반적인 독립적 평가이다²¹⁾. OPS에 의해 이전 기금 운영에 대한 평가가 피드백되는 재원보충 협상이 가능하다. GEF 4기에 대한 평가인 OPS 4부터 GEF의 독립적 평가실이 OPS를 실시하여, 평가의 독립성과 객관성을 최대한 확보하고자 하였다.

16) 중점 지원분야는 생물다양성, 기후변화, 국제 물 문제, 토지 황폐화, 오존층 보호, 화학물질, 지속가능한 산림 관리임. 이들 중 생물다양성과 기후변화 분야에 대한 지원이 전체의 약 70%를 차지함.

17) www.thegef.org (지구환경금융 공식 웹사이트)

18) Special Drawing Rights

19) GEF(2013a), *GEF-6 Replenishment: Participation, Proposed Timetable and Core Replenishment Topics*, (GEF/R.6/02).

20) GEF(2013a), *GEF-6 Replenishment: Participation, Proposed Timetable and Core Replenishment Topics*, (GEF/R.6/02).

21) 현재 진행되는 GEF 6기 재원보충 협상 회의에 제출, 채택될 OPS 보고서는 GEF 5기에 대한 평가인 OPS 5 보고서임.

〈표 4〉 GEF 6기 재원보충 협상 회의별 결정사항과 담당 주체

담당 주체	1차 회의 (2013.4)	2차 회의 (2013.9)	3차 회의 (2013.12)	4차 회의 (2014.2)
사무국	-	-	<ul style="list-style-type: none"> •정책 권고사항 •프로그래밍 문서 	<ul style="list-style-type: none"> •재정보충 보고서 요약문 확정
신탁기관	<ul style="list-style-type: none"> •기준 환율 	<ul style="list-style-type: none"> •재정지원 방식 	-	<ul style="list-style-type: none"> •공여자 약정금액 •재정 체계 •재정보충 보고서 요약문 확정
평가실	-	-	<ul style="list-style-type: none"> •GEF 5기 전체성과검토(OPS 5) 최종보고서 	-

자료 : GEF(2013a), GEF-6 Replenishment

재원보충 1차 회의에서 제출된 OPS 5의 1차 보고서는 GEF 포트폴리오와 성과, 궁극적 목표 달성을 위한 진전 상황, 중점 지원분야 현황 등을 보여준다. <표 5>에 따르면, GEF에 의해 집행된 신탁기금들 중 초창기부터 존재했던 GEF 신탁기금이 여전히 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 하지만, GEF 신탁기금의 규모가 3기에 정점을 찍은 이후 계속 감소하는 추세를 보인 반면, 최빈국기금과 특별기후변화기금 등 다른 기금들의 규모가 현저하게 증가하고 있다. 이는 GEF의 다변화가 이루어지고 있는 한편, 기후변화에 취약한 국가들을 배려한 기금이 점차 주목을 받는 현상이라고 판단된다.

OPS 5의 보고서가 주목하는 GEF 지원의 주요 추세는 복수의 중점지원 분야에 해당하는 사업들이 증가하고 있다는 것이다. 예컨대, 조림 사업과 같이 산림관리 분야에 해당하는 동시에 기후변화 분야에도 관련된 사업들이 좋은 사례가 될 수 있다. 2012년 9월 기준으로 GEF 5기의 약 46%가 이와 같은 성격의 사업들이라고 추산된다. 이는 소규모 무상프로그램(small grants programme)과 프로그램 접근법의 확대, 지속가능한 산림관리와 관련된 GEF 프로젝트의 인센티브 추가에서 기인한 것으로 평가된다.²²⁾ 이와 같은 결과를 근거로 하여, OPS 5 보고서는 복수의 중점지원 접근법²³⁾과 GEF가 추구하는 환경적 이익 및 배려를 주류화하는 방법론²⁴⁾을 GEF 6기에 대한 권고사항으로 제시하였다.²⁵⁾

22) GEF(2013b), *Fifth Overall Performance Study of the GEF First Report*, (GEF/R.6/04/Rev.01).

23) multifocal area approach 로 표현됨.

〈표 5〉 GEF에 의해 집행된 신탁기금 현황(2012.9 기준) (백만불)

단계 기금	시범 단계	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	GEF-5	총합
GEF 신탁기금	694	1,143	1,862	2,956	2,753	1,944	11,351
LDCF1				10	117	306	433
SCCF2				14	84	124	222
NPIF3						11	11
총합	694	1,143	1,862	2,980	2,953	2,385	12,017

자료 : GEF(2013b), Fifth Overall Performance Study of the GEF First Report

1 Least Developed Countries Fund(최빈국기금)

2 Special Climate Change Fund(특별기후변화기금)

3 Nagoya Protocol Implementation Fund(나고야의정서 이행기금)

IV. 결론 및 시사점

1994년 단행된 재편성의 일환으로 GEF는 UNFCCC의 임시 재정 메커니즘으로 선정되었다. 이후, 1995년 제1차 UNFCCC 당사국총회(COP 1)에서 임시 재정 메커니즘 자격을 재확인하였다. 이 때, 4년마다 한 번씩 수행하는 재정 메커니즘 검토를 통해 GEF의 자격 유지여부를 정할 것이 결정되었다.²⁴⁾ 이와 같은 UNFCCC 재정 메커니즘으로서의 GEF 역할이 GCF의 설립으로 인해 재고되어야 할 필요성이 제기된다. 아직 GCF의 운영이 개시되지 않은 현 상황에서 당장 GEF의 역할이 없어지지는 않겠으나, 이 문제에 대한 논의는 지금부터 시작하여 GCF가 안정기에 접어들 때는 향후 재정 메커니즘 운영에 대한 윤곽이 나와야 한다. GCF의 사무국을 유치한 우리나라 입장에서는 GCF가 UNFCCC를 대표하는 재정 메커니즘으로 자리매김하는 것이 유리할 수도 있다. 우리나라 입장을 배제하고서라도, 최근 그 수가 급증하여 심각한 분절화가 우려되는 기후변화 분야 재원들을 통합한다는 차원에서도 재정 메커니즘의 단일화가 필요하다. 하지만, 오래된 역사

24) broader adoption 으로 표현됨.

25) GEF(2013b), *Fifth Overall Performance Study of the GEF First Report: Cumulative Evidence on the Challenging Pathways to Impact*, (GEF/R.6/04/Rev.01).

26) UNFCCC(1995), *Maintenance of the interim arrangements of the Convention* (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

와 경험을 보유하고 있는 GEF와의 관계, 기후변화 이외에도 가능한 분야와의 연계 가능성 등 다양한 요인들을 심층적으로 분석하여 의견을 모아야 한다.

최근 환경 분야 기금들의 동향은 서로 단절된 개별 프로젝트보다 다양한 분야들 간 상호관계가 존중되는 통합형 프로그램으로 가는 추세를 보인다. 융합이 중요시 되는 현대사회의 기조가 개도국 지원에도 반영되고 있다. 이는 비단 환경 분야의 지원 뿐 만 아니라, 전반적인 ODA 수행 시 고려할 수 있다. 우리나라는 이 같은 추세 이외에도 GEF의 평가보고서가 주는 시사점을 잘 파악하여, 단기적으로 12월에 개최될 GCF 사무국 출범식과 부대행사 기획에 시사점을 적용할 수 있다. 장기적으로는 사업모델체계가 계속 논의될 향후 GCF 이사회에 대응하는 우리 입장 정리에 이를 반영해야 한다.

GCF는 단순히 기후변화 대응의 지원이 아닌 개도국의 개발까지 중요하게 고려하는 포괄적인 기후재원이다. 기금의 설계과정부터 개도국의 참여를 최대한 보장하였으며, 수원국의 국가주인의식을 가장 중요한 기금의 원칙으로 삼고 있다는 점에서도 이러한 특성이 드러난다. 또한 직접적 접근방식을 허용하여 개도국의 기금 접근성을 향상시키는 기회를 제공한 점도 이를 증명한다. 기후재원을 대표하는 포괄적인 기금으로서의 GCF 역할이 강조되어야 한다.

참고 문헌

GCF, (2012), Decisions of the Board – Second Meeting of the Board, (GCF/B.02-12/12).

GCF, (2013a), Provisional Agenda – Revision, (GCF/B.04/01/Rev.01).

GCF, (2013b), Business Model Framework: Country Ownership, (GCF/B.04/04).

GCF, (2013c), Business Model Framework: Access Modalities, (GCF/B.04/05).

GCF, (2013d), Decisions of the Board – Fourth Meeting of the Board, (GCF/B.04/17).

GCF, (2013e), Business Model Framework: Countries' Transparent No-objection Procedure, (GCF/B.05/06).

GCF, (2013f), Business Model Framework: Access Modalities - Accreditation, (GCF/B.05/08).

GEF, (2013a), GEF-6 Replenishment: Participation, Proposed Timetable and Core Replenishment Topics, (GEF/R.6/02).

GEF, (2013b), Fifth Overall Performance Study of the GEF First Report: Cumulative Evidence on the Challenging Pathways to Impact, (GEF/R.6/04/Rev.01).

UNFCCC, (1995), Maintenance of the Interim Arrangements Referred to in Article 21, Paragraph 3, of the Convention, (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

UNFCCC, (2013), Provisional Agenda and Annotations, (FCCC/CP/2013/1).

www.adaptation-fund.org (적응기금 공식 웹사이트)

www.gcfund.net (녹색기후기금 공식 웹사이트)

www.thegef.org (지구환경금융 공식 웹사이트)

www.unfccc.int (유엔기후변화협약 공식 웹사이트)

EDCF

3. 개발협력 이슈

Post-2015 글로벌 목표 이행체제 논의와 부산 글로벌 파트너십
임소진 한국국제협력단 ODA연구팀 선임연구위원

Post-2015 글로벌 목표 이행체제 논의와 부산 글로벌 파트너십

임소진

한국국제협력단 ODA연구팀
선임연구위원

1. 서론

2001년 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs)가 수립된 이후, 국제사회는 MDGs 달성을 위한 노력을 지속해왔다. 그 일환으로 2002년 멕시코 몬테레이 개발재원 회의에서는 개발을 위한 재정 및 기술협력 증가와 국제통화 일관성 강화 공약이 합의되었고, 개도국과 공여국의 효과적 참여를 위한 새로운 파트너십을 근간으로 하는 안정된 정책과 굳거버넌스의 중요성이 강조되었다(UN, 2002). 국제사회는 이러한 내용을 담은 몬테레이 컨센서스(Monterrey Consensus)에 합의하고, 특히 MDGs 달성을 위한 공여국의 노력을 촉구하였다. 이를 따라 공여국에 대한 개도국의 주인의식 존중, 파트너십 강화, 상호책임성 제고, 원조 집행과정의 조화, 원조결과(outcome)에 대한 책임이 강조되었다(OECD, 2003 & 2005a; UN, 2003; Menocal and Mulley, 2006). 이러한 몬테레이 회의 내용을 바탕으로 OECD DAC는 작업반(task force team)을 구성하여 개도국의 주인의식과 원조 집행과정의 효율성을 강화할 수 있는 방안을 위한 모범사례를 도출하고자 하였다. OECD 작업반의 이러한 노력을 바탕으로 국제사회는 2003년부터 OECD DAC 고위급회담(High Level Forum)을 개최하여 원조 지원과정(delivery)에 대한 효율성을 강화하여 원조효과성을 최대화하고자 하였으며, 이를 통해 MDGs 달성 노력에 기여하고자 하였다(OECD, 2003).

제1차 OECD DAC 고위급회담은 2003년 이탈리아 로마에서 ‘공여국의 원조조화’를 위한 회의로 개최되었으며, 참여국들은 회의의 결과인 로마선언을 통해 원조예측성 강화, 공여국의 투명성 향상, 원조지원 행정비용 감소, 그리고 개도국 정부의 역량강화를

강조하였다 (Gerster and Harding, 2004; World Bank, 2003). 이후 OECD DAC는 로마 선언에서 제시된 3대 핵심과제인 주인의식, 일치, 조화를 중심으로 공여국의 변화노력을 측정하기 위한 ‘원조효과작업반’을 설립하였다 (Balogun, 2005). 원조효과작업반은 개도국 주인의식, 개도국과 공여국 간의 원조일치, 공여국 간 원조조화, 그리고 결과중심의 관리를 중심으로 한 ‘원조효과성 피라미드’를 개발하여 제2차 고위급회담에 반영하였다.

2005년 프랑스 파리에서 열린 제2차 고위급회담은 MDGs 이행의 5년간의 성과평가와 원조관리 시스템의 변화를 강조한 ‘원조효과성’에 대한 회의로 개최되었다(파리선언 조항 1 참고). 국제사회는 제2차 고위급회담에서 원조효과작업반의 원조효과성 피라미드 4대 원칙에 ‘상호책임성’ 원칙을 추가한 5대 원칙을 제시하는 파리선언에 합의하였다. 파리선언은 MDGs 달성을 위한 주요수단으로 원조효과성 제고를 강조하였으며 (OECD, 2008). 다양한 개도국 상황에 파리선언 프레임워크를 적용하여 원조의 질적 향상과 인간개발이 가능한 방안을 강조하였다 (OECD, 2005b; Stern, 2008). 파리선언은 또한 모니터링 및 평가의 중요성을 강조하였다 (Wood et al., 2008).

OECD DAC의 제3차 고위급회담은 2008년 가나 아크라에서 열렸으며, 이 회의에서는 파리선언 이행의 중간점검이 이루어졌다. 또한 회의의 결과인 아크라 행동강령을 통해 국제사회는 시민사회의 역할과 남남 및 삼각협력의 효과성, 그리고 분쟁 및 취약국에 대한 차별적 접근을 강조하였다 (Accra High Level Forum, 2008). 한편 국제사회는 결과에 기반한 원조관리 국제회의(International Roundtable on Managing for Development Results, 이후 MfDR)를 개최하여 글로벌 파트너십 공약을 재차 강조하였다. 2002년 미국 워싱턴에서 처음 시작된 MfDR은 2004년 모로코 마라케시에서 열린 제2차 회의에서 몬테레이 회의의 논의내용을 재확인하며 글로벌 파트너십에 기반한 공여국의 조화를 강조한 합동마라케시선언(Joint Marrakech Memorandum)을 제시하였다. 2007년 베트남 하노이에서 열린 제3차 회의에서는 파리선언의 중요성이 다시 한 번 강조되었고, 2008년 제4차 MfDR은 제3차 OECD DAC 고위급회담과 연계하여(back-to-back) 개최되면서, 몬테레이 컨센서스와 로마선언, 파리선언이 MfDR과 같은 맥락에서 진행되는 계기를 마련하였다 (MfDR, 2007 & 2008).

이후 2011년 제4차 OECD DAC 고위급회담인 ‘부산 세계개발원조총회 (이후, 부산총회)’가 개최되어, 국제사회는 2010년을 목표로 하였던 파리선언의 이행결과를 점검

하고, 그 이후의 글로벌 이행체제에 대해 논의하고자 하였다. 이 회의를 통해 국제사회는 개발에 있어서 원조의 역할과 함께 원조의 재원의 역할을 인정하고, 원조효과성 논의를 벗어나 다양한 개발협력 주체를 포함하는 효과적 개발협력에 대해 논의할 수 있는 장을 마련하게 되었다. 부산총회에서 국제사회는 OECD와 UNDP의 공동지원팀(Joint Support Team) 수립에 합의하고, 그동안 UN 중심의 MDGs 이행과 OECD 중심의 원조 이행체제로 이원화되었던 과정을 통합하려는 노력을 시도하였다(OECD, 2011). 부산총회에서 합의된 내용에 따라 OECD DAC는 2012년 6월 원조효과작업반 회의에서 2015년을 목표로 한 ‘부산 글로벌 파트너십(이후, 부산파트너십)’ 이행체제를 수립하여 국제사회의 MDGs 달성노력을 지원하고자 하였다.

이와 관련하여, 일부 공여국 및 개도국은 MDGs 이후의 글로벌 목표인 Post-2015 개발 목표의 이행체제(implementation mechanism) 논의에 있어서 부산파트너십 메커니즘을 플랫폼으로 이용하는 방안을 제시하였다. 예를 들어, Post-2015 개발목표 수립을 위한 UN 고위급패널(High Level Panel)의 보고서 작성과정에서 한국을 비롯한 몇몇 정부는 부산파트너십 메커니즘을 Post-2015 이행체제에 반영할 것을 제안하였고, 이는 UN 고위급패널 최종보고서에 반영되었다(UN, 2013a). 그러나 아직까지 부산파트너십이 Post-2015 이행체제의 플랫폼으로 활용이 가능할 것인지에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 못하고 있다.

따라서 본 연구는 부산파트너십이 향후 Post-2015 개발목표 이행체제의 플랫폼으로 적용가능한지에 대해 논의하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 제2장에서 몬테레이 컨센서스, 로마선언, 파리선언, 아크라 행동강령, 그리고 MfDR에서 강조하고 있는 이행수단(means of delivery)과 이행성과(progress) 모니터링을 중심으로 MDGs 이행체제에 대한 문헌분석을 시행하였다. 이를 바탕으로 제3장에서 Post-2015 글로벌 개발 프레임워크에서 요구되는 이행체제를, 제4장에서는 부산파트너십의 메커니즘을 각각 분석하였다. 이와 같은 과정을 통해 본 연구는 제5장을 마지막으로 과연 부산파트너십이 Post-2015 개발 프레임워크에서 요구하는 이행체제에 부합하는지에 대해 논의하였다.

II. MDGs와 이행체제

1. MDGs 목표달성을 위한 이행수단

MDGs는 Goal 8의 글로벌 파트너십 목표를 제시함으로써 공여국과 개도국 간 파트너십과 국가와 기업 간 파트너십의 중요성을 강조하였고, 글로벌 목표 달성을 위한 협력 체계를 촉구하였다는 점에서는 긍정적으로 평가되고 있다 (UNECA, 2012). MDGs Goal 8은 'UN 새천년선언(Millennium Declaration)의 이행을 위한 로드맵'을 제시하기 위해 개발된 목표로서, 공여국들은 Goal 8을 통해 MDGs 이행을 위한 공동의 노력을 추구하고자 하였다 (UN System Task Team, 2013b: 3).

무엇보다도 MDGs Goal 8의 의의는 개발목표 달성을 위한 이행과정의 수단을 단일 목표로 제시하였다는 것이라 할 수 있다 (UN System Task Team, 2013a). 국제사회는 MDGs Goal 8 중 특히 원조에 대한 세부지표를 중심으로 국제사회의 원조 지원규모를 확대하고자 하였다. 예를 들어, 2000년 기준 국제사회의 원조 총 규모는 연간 600억 달러였으나, MDGs 이행시작 5년후인 2005년에는 연간 1,200억 달러로 두 배 규모로 증가하였다. DAC 회원국의 원조규모는 2000년 이전 GNI 대비 0.22%로 기록되었으나 2006년에는 0.31%를 기록하는 증가율을 보였다 (UNECA, 2012: 2). 아프리카의 경우, 2000년을 기준으로 약 120억 달러 규모의 원조가 지원되었으나 2009년 240억 달러로 증가하였다. 다만 이러한 원조규모의 증가는 2009년 글로벌 재정위기를 계기로 다소 감소하거나 유지되는 수준에 그치는 경향이 있다 (Melamed, 2012: 18).

그러나 MDGs Goal 8은 공여국의 원조지원을 통한 개도국 발전을 강조한 나머지, 개발전략에 필요한 개도국 자체의 국가예산 마련에 대한 책임을 간과하였다는 비판이 있다 (UN, 2012). 또한 '공여국-개도국 패러다임'에 기반하여 공여국 원조규모에 치중한 나머지, 그 외 개발에 관련된 재원의 역할을 고려하지 못하였다는 한계가 있었다. 또한 Goal 8의 세부목표에는 민간기업과 국제무역시장에 대한 부분이 포함되어 있으나, 이행 현황을 보면 이 부분이 크게 고려되지 못하고 있다. 이에 따라 공여국과 개도국 이외의 국가 개발과정에 개입하고 있는 다양한 주체의 역할에 대한 인식이 제한적으로 이루어지고 있다 (Karver, Kenny and Sumner, 2012; UN System Task Team, 2013b). 무엇보다도 글로벌 파트너십을 글로벌 목표로써 제시하여 이행 및 모니터링에 대한 파트너십 메

커니즘의 중요성을 간과하고 원조의 양적제고를 위한 파트너십의 의미에 치중했다는 비판이다 (Melamed and Sumner, 2011).

2. 성과 모니터링 프레임워크

MDGs 달성정도를 평가하기 위해 UN은 2005년부터 해마다 ‘MDG 성과보고서 (MDGs Reports)’를 발간해오고 있으며 (예: UN, 2013b), 이는 UN 및 세계은행 등이 참여하는 ‘MDGs 지표에 대한 기관 및 전문가 그룹 (Inter-Agency and Expert Group on MDGs Indicator)’의 데이터를 바탕으로 작성되고 있다. 그 외에 UNDP는 개도국을 대상으로 한 ‘MDG 지역별 성과보고서 (MDG Regional Progress Report)’와 ‘MDG 국가별 성과보고서 (MDG National Report)’를 발간하고 있다 (UNDP, 2013). UN의 이러한 보고서들은 세계은행이 제공하는 통계에 기초하여 작성되고 있다. 세계은행의 경우 해마다 발간되는 ‘글로벌 모니터링 보고서 (Global Monitoring Report)’에 MDGs 달성 현황 내용을 포함하고 있으며 (예: World Bank, 2013), ‘세계개발보고서 (World Development Report)’에 MDGs의 주요 개발과제별 이행성과 평가내용을 담고 있다 (예: World Bank, 2012). OECD의 경우, UN과 비교하여 개도국이 아닌 공여국의 MDGs 이행정도를 보고하고 있으며, 이는 MDGs Goal 8을 중심으로 한 원조규모에 대한 평가라 할 수 있다. 그러나 OECD의 MDGs 달성을 위한 원조의 양적증가에 대한 평가는 UN 체제와 같이 정기적으로 발간되는 보고서 형태로 제시되는 것은 아니다. 현재까지 공여국의 MDGs 이행현황에 대해 2005년과 2010년 세계정상회담(World Summit)을 앞두고 일부 공여국에서 MDGs Goal 8 이행보고서를 발간한 바 있다.

이와 같이 MDGs는 목표달성을 위한 별도의 글로벌 모니터링 프레임워크가 마련되지 않아 각 국제기구가 별도의 데이터 분석을 바탕으로 보고서를 제시하여 왔다. 나아가 위와 같은 UN, 세계은행, OECD의 모니터링 이외에도 다양한 이해관계자의 모니터링 프레임워크가 개별적으로 개발되어 다소 산발적인 평가체제를 보이고 있다. 다만, 다양한 모니터링 프레임워크가 존재한다는 것 자체가 문제라기보다 모니터링을 위한 기준 원칙이 부재하여 통합적 체계화와 일관성이 결여된 것이다. 나아가 MDGs 이행 모니터링을 위한 명확한 시간적 프레임도 제시되지 않았다 (Jahan, 2009; UN System Task Team, 2013b & 2013c).

또한 MDGs 이행의 성과 모니터링에 대한 기준 시스템의 부재는 글로벌, 지역, 국가 차원의 모니터링 시스템의 연계가 미비한 현상을 초래하였고, 이는 국가별 통계와 글로벌 차원의 통계 결과의 일치여부에 영향을 주었다. 특히 개도국에서 수집된 데이터의 품질 관리가 이루어지지 않아 각 통계결과의 편차가 생겨나게 되었다. 이는 특히 MDGs 세부 지표의 개발이 국제기구간 논의를 기반으로 이루어져 일부 국가의 통계역량을 고려하지 않은 성과 모니터링이 이루어졌기 때문이다. 특히 많은 개도국에서 주제에 따라 구분된 정보(disaggregated data)를 수집하는 통계시스템 역량이 미약한 수준이다. 예를 들어, 초등학교 입학률 통계에 있어 남녀 학생 비율을 측정하기 위한 개도국 정부의 성별구분 통계역량이 부족한 것으로 드러났다. 나아가 정보의 대중공개를 통한 투명성 및 인식제고가 미비하다는 아쉬움이 있다 (UNECA, 2012; UN, 2012; UN System Task Team, 2013a & 2013c).

이에 따라 국제사회는 Post-2015 이행체제 수립과정에서 이러한 MDGs의 한계를 극복하고자 노력하고 있으며, 특히 공여국-개도국 패러다임을 탈피한 새로운 파트너십을 모색하려는 움직임을 보이고 있다. 따라서 본 연구는 국제사회의 Post-2015 글로벌 목표 이행체제 논의와 부산파트너십에 대해 파트너십 메커니즘, 이행수단, 그리고 성과 모니터링의 틀 안에서 분석하고자 한다.

III. Post-2015 글로벌 목표 이행체제

1. 파트너십 메커니즘

MDGs가 Goal 8을 중심으로 공여국-개도국 간 관계를 중점적으로 다루었던 반면, Post-2015 이행체제는 다양한 개발주체 간의 파트너십을 강조하고 있다 (UN System Task Team, 2012b). 즉, 공여국-개도국 패러다임을 벗어나 민간기업, 시민사회 및 DAC 이외의 공여국의 역할이 중요하게 떠오르는 것이다. 이와 함께 Post-2015 글로벌 목표 달성노력을 위한 국가차원의 정치적 지지 강화와 모든 주체들의 책무성 강화가 강조되고 있다 (Langford, 2011; UN System Task Team, 2012c & 2013a). 이를 위해 일부에서는 UN 개발협력포럼(Development Cooperation Forum, DCF)이 다양한 개발주체들의 차별화된 책임과 역할을 포괄적 상호책무성 메커니즘을 통해 이끌어 갈 수 있을 것이라고

보는 경우도 적지 않다. 또한 이들 이해관계자들의 글로벌 목표 달성을 위한 정책일관성 촉진과 분절화 근절이 해결과제로 논의되고 있다 (UN System Task Team, 2013a).

2. 이행수단

다양한 개발주체에 대한 인식확산과 함께 이행수단에 대한 변화가 함께 이루어졌다. MDGs가 원조에 초점을 두었다면 Post-2015 이행체제에서는 원조 및 원조 외 재원을 포함한 포괄적 개념의 개발재원에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 특히 2000년대 말 글로벌 재정위기 이후 지속되는 경제적 상황으로 인한 공여국의 원조의 감소와 원조 외 재원인 민간재원 등의 개발에 대한 중요성이 부각되면서 이들 다양한 재원의 조율이 필요한 시점이라 할 수 있다 (UN System Task Team (2012a, 2012c, 2013b).

특히, 민간재원과 관련하여 FDI의 개발재원으로써의 역할이 부각되기도 하였는데, 이는 FDI의 양적규모가 원조를 증가하였기 때문이다. 예를 들어 개도국으로 흘러들어간 전체 재정규모 중 FDI가 약 4%를, 개인 소규모 이전(private remittances flows)이 2%를 차지한데 반하여, 원조는 0.5%에 그치고 말았다 (UN System Task Team, 2012a: 9). 즉, 민간기업의 개도국 내 비즈니스 활동을 통한 개발에 있어서의 역할에 대한 기대가 증가하고 있다고 할 수 있다. 2010년을 기준으로 개도국에게 제공된 민간지원의 규모는 대략 306억 달러에서 560억 달러 정도인 것으로 추정되고 있다 (UN System Task Team, 2013a: 7). 이와 함께, 민간 공여기관(philanthropic donors)의 증가도 민간재원의 중요성을 강조하는 계기가 되고 있는데, 예를 들어, 빌게이츠재단의 개도국에 대한 지원 금액은 363억 달러에 달하고 있다 (Melamed, 2012: 34).

동시에 사우디아라비아, 베네수엘라, BRICS와 같은 Non-DAC 공여국의 원조지원의 역할 역시 강조되고 있다. 2000년부터 2011년 사이 이들 국가의 원조지원 규모는 약 3배 증가하였으며, 추정치는 2007년 글로벌 재정위기 이전 약 112억 달러였으며, 2011년 기준 약 97억 달러로 예상되고 있다. 이와 비교하여, DAC 공여국의 원조는 2010년 기준 1,290억 달러였다 (Melamed, 2012: 34; UN System Task Team, 2013a: 6). 그 외에도 국제사회는 혁신적 개발재원(Innovative Sources of Development Financing, 이후 IDF)을 개발하고자 하고 있으며, 일부 국가에서는 보건의 및 기후재원을 활용한 IDF 메커니즘을 제공하고 있다. 그러나 아직까지 IDF의 규모는 전통적인 원조에 비해 큰 비중을 차지하지는

못하고 있다. 예를 들어, 지난 10년간 IDF에 포함되는 보건재원은 약 55억 달러, 기후 재원은 26억 달러로 추정되고 있다 (UN System Task Team, 2013a: 7).

3. 성과 모니터링 프레임워크

국제사회는 MDGs 개발 당시에는 고려하지 못하였던 통합적 이행 모니터링 과정이 마련되어야 한다는 데에 의견을 모으고 있다. 이를 위해 Post-2015 이행체제는 우선 넓은 범주의 기술적이고 포괄적인 모니터링 시스템이 필요하다. 글로벌 차원의 지속가능하고 신뢰할만한, 그리고 조율이 된 모니터링 및 보고체계가 필요한 것이다. 이를 위해 명확히 정의된 측정지표 및 측정시기, 그리고 측정방법을 포함한 글로벌 모니터링 프레임워크가 제시되어야 한다는 논의가 이루어지고 있다 (UN System Task Team, 2013c). 나아가 글로벌 차원의 목표이행과 국가별 목표이행에 대한 모니터링을 구분해야 한 필요성을 강조하고 있다 (two-track approach) (UN, 2013a).

이와 함께 Post-2015 이행체제에서는 개도국 국가차원에서의 데이터 수집 및 보고 (reporting) 및 데이터 품질관리(data quality assurance)에 관한 역량개발 및 이에 대한 투자가 필요하다는 데 의견이 모아지고 있다. 즉, 개도국의 통계역량 강화가 필요한 것이다. 이를 위해 우선적으로 고려되는 부분이 개도국의 통계인프라 구축이며, 특히 분쟁 및 취약국과 같은 개도국의 인구조사(population census), 가구조사(household survey) 및 중요한 통계조사(critical statistics) 등의 기능을 강화하여 Post-2015 이행성과와 관련된 기초 통계자료가 가능해야 한다는 것이다. 이를 통해 성별구분 정보수집과 같은 주제별로 구분된 정보수집이 가능하도록 하고, 국가차원의 통계정보와 글로벌 차원의 통계정보가 일치할 수 있는 시스템 간 연계의 중요성도 함께 논의되고 있다 (UN System Task Team, 2013c).

IV. 부산 글로벌 파트너십 체제

1. 파트너십 메커니즘

본 연구의 앞에서 언급하였듯이, 부산파트너십은 2012년 6월 OECD DAC 원조효과

작업반 최종회의에서 도출된 과리선언을 계승한 국제사회의 새로운 이행 메커니즘이다. 부산파트너십은 ‘글로벌 모니터링 프레임워크’로써 개도국 주인의식과 책무성 그리고 개발협력 결과(outcome)를 위한 과정상의 긴밀한 파트너십을 강조한다 (Evans and Steven, 2012). 부산파트너십이 의도하는 글로벌 모니터링 프레임워크란 부산총회에서 합의된 공약 및 행동방안의 이행성과를 위한 국제적 책무성 지원체제를 의미한다. 이러한 프레임워크는 MDGs와 같은 국제프레임워크를 통한 개발성과(development outcomes)를 모니터링 하는 것이 아니라 개발협력 과정에서의 행동변화를 요구하는 체제를 의미한다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013e). 따라서 과리선언과 마찬가지로 부산파트너십 역시 글로벌 목표 달성을 위해 ‘어떻게’ 해야 하는지를 제공하는 체제라 할 수 있다 (OECD, 2012a).

과리선언 이행은 대부분 국제기구 및 공여국 그리고 개도국이 참여한데 비하여, 부산파트너십 이행체제에는 개발협력의 모든 주체가 포함된다고 할 수 있다. 예를 들어, 2012년 6월 부산파트너십 10대 지표 합의 당시 부산파트너십 집행위원회도 함께 구성되었는데, 이는 개도국, 공여국, 신흥경제국, 민간부문, 국회, 시민사회, 국제기구, UNDP, OECD의 대표가 모두 포함되었다 (OECD, 2012b). 부산파트너십에 참여하는 다양한 개발협력 관계자들은 집행위원회 뿐 아니라, 시민사회, 민간부문, 국회에 해당하는 지표를 제시함으로써 이들을 개발협력의 주체로서 공식적으로 포함하였다(표 1의 지표 2, 3, 6). 즉, 부산파트너십은 다양한 개발협력의 주체들이 모두 참여하는 파트너십 메커니즘을 구축하고자 한 것이다.

이와 같이 다양해진 주체들의 적극적인 참여를 위해 UNDP-OECD 공동지원팀은 제 3차 집행위원회 회의에서 ‘(부산) 글로벌 파트너십 커뮤니케이션 전략 및 행동방안’을 제시하여, 특히 개도국 간 협력, 선진공여국 간 협력, 그리고 신흥경제국을 포함하는 남남 및 삼각협력, 그리고 시민사회 협력을 강조하였다. 또한 새로운 커뮤니케이션 플랫폼을 이용한 방안을 제시하였는데, 예를 들어, 부산파트너십 디지털 정보사이트 웹 플랫폼을 활용하여 개발협력 주체간 커뮤니케이션을 활성화하고자 하였다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013d). 그러나 무엇보다도 부산파트너십 메커니즘의 정치적 모멘텀 유지를 위하여 18-24개월마다 열리는 장관급 회의에서 부산파트너십의 이행성과를 보고하도록 하였으며, 이는 고위급 정치대화를 통한 개발협력 주체들의 행동변화를 촉구하기 위한 방안이기도 하다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013e).

〈표 1〉

부산 글로벌 파트너십 지표

- 지표 1. 개도국의 우선순위를 반영한 결과중심의 개발협력
- 지표 2. 개발에 대한 시민사회의 기여
- 지표 3. 개발에 대한 민간부문의 기여
- 지표 4. 투명성 : 개발협력 정보공개
- 지표 5. 개발협력 예측성
- 지표 6. 국회심의를 통한 원조의 정부예산화
- 지표 7. 포괄적 검토를 통한 개발협력 주체간 상호책임성 강화
- 지표 8. 성평등과 여성 역량강화
- 지표 9. 효과적 제도 : 개도국 시스템 강화 및 활용
- 지표 10. 원조 비구속화

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : UNDP-OECD Joint Support Team, 2013e

2. 이행수단

부산파트너십 이행체제에 참여하는 개발주체가 다양해짐에 따라 이행수단 역시 다양해지고 있다. 기존의 공여국-개도국 간 원조 뿐 아니라 민간부문 및 시민사회 등에 의해 지원되고 있는 민간재원에 대한 인식이 증가하고 있다. 특히 민간기업 재원이 개발에 기여할 수 있도록 민간기업 활성화 방안이 지속적으로 강조되고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013c). 한편, 부산파트너십 집행위원회는 UN 고위급패널의 활동을 통해 마련될 Post-2015 프레임워크를 강조하면서, Post-2015 글로벌 목표를 ‘어떻게’ 달성할지에 대한 컨센서스 수립을 주요과제로 제시하고 있다. 특히 MDGs Goal 8에서 강조된 원조의 역할이 지속적으로 강조되었고, 그 외 개발결과 및 파트너십을 강화할 수 있는 재원에 대한 모색이 필요하다는 분석이 뒤따르고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013c).

부산총회에서 민간부문의 역할이 강조되면서 민간기업 재원이 중요한 이행수단으로 부각이 되었다면, 부산파트너십 이행 논의에서는 Post-2015 체제를 위한 개발재원 논의에 맞추어 세금증가를 통한 국내재원 활성화 방안과 같은 부분이 중요시되고 있다. 아프리카 국가의 1/2 정도에서 조세수입으로 충당되는 GDP는 17% 미만인 것으로 나타나고

있으며, MDGs 달성을 위해 UN이 목표한 조세수입의 최소기준도 미치지 못하는 수준이다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013a: 8). 또한 다국가기업의 조세회피 행위 감소와 함께, 개도국 비공식경제(informal economy)에서의 납세준수도 향상이 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 예를 들어 개도국 GDP의 약 40% 정도가 비공식적인 상인 또는 소작농 등에 의한 비공식부문(informal sector)으로 이루어지고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013a: 9). 한편, 불법자금을 최소화하는 방안이 원조 외 재원의 확대와 관련되어 논의되고 있는데, 이는 2007년 기준 개도국의 부패한 지도자층에 의한 불법자금의 규모가 약 200억에서 400억 달러 정도 규모로 보고된 것에서 기인하였다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013a: 11).

이와 같은 원조 외 재원의 증가를 위해 부산파트너십은 개도국의 조세제도 및 조세 시스템에 대한 지원을 강조하고 있다. 특히 남남협력 및 시민사회 지원활동에서 조세 이슈가 부각되고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013a). 따라서 부산파트너십은 개도국 파트너들의 조세행정 역량강화와 개도국 내 수익창출을 위한 정책개혁 또는 정책자문과 관련된 아프리카 조세행정 포럼(African Tax Administration Forum, ATAF), 조세와 개발에 대한 OECD 작업반, 아프리카 예산개혁 공동이니셔티브(Collaborative African Budget Reform Initiative, CABRI), 천산물산업 투명성 이니셔티브(Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)와 같은 국제 이니셔티브를 중심으로 한 플랫폼을 제시하는 것을 고려하고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013b). 나아가 개발을 위한 원조 외 재원의 확대를 위하여 부산파트너십 집행위원회는 G20과의 연계를 위해 부산파트너십 집행위원회가 민간기업 대표들과 G20 개발그룹(Development Working Group, DWP)과 연계하여 민간기업 대표와의 논의에 적극 참여하고, G8과의 연계 역시 강화함으로써 개도국 개발재원 활성화를 촉구하고자 노력하고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013b).

3. 성과 모니터링 프레임워크

부산파트너십 이행성과 모니터링 프레임워크는 국제차원과 국가차원의 이중구조(two-track)를 가진다. 우선 국내단계에서 각 개도국 내에서 이루어지는 부산파트너십 이행성과에 대한 데이터를 개도국 정부가 ‘국가 스프레드시트(Country Spread Sheet)’에

적용하여 UNDP-OECD 공동지원팀으로 제출하고, UNDP-OECD 공동지원팀은 이렇게 제출된 정보를 분석하여 '글로벌 성과 보고서'를 18-24개월마다 열리는 장관급회의에 제출하여 국제단계의 모니터링을 실시하게 된다. 이 과정에서 부산파트너십 UNDP-OECD 공동지원팀은 기존의 통계시스템을 활용하도록 권장하고 있다. 이는 중복되는 모니터링 프레임워크의 형성을 피하고 국가 통계시스템을 통해 제시된 데이터의 정확도를 향상시키기 위함이다. 예를 들어, 개도국의 원조데이터관리시스템 자료와 세계은행 또는 OECD의 통계자료를 통합하여 비교하여 보다 정확한 데이터를 제공할 수 있도록 하였다. 이는 또한 개도국 국가차원에서 제공이 불가능한 데이터를 세계은행이나 OECD와 같은 국제기구의 데이터로 보완할 수 있다는 것을 의미하기도 한다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013e).

그 외에도 시민사회환경지수(Enabling Environment Index, EEI) 및 국제원조투명성 이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI)와 같은 관련된 데이터 출처를 추가적으로 활용하도록 하였다. 성별구분 데이터와 같은 경우, 대부분의 개도국 통계시스템이 이 부분에서 취약하기 때문에 UN 여성기구(UN Women)가 중심이 되어 각 개도국별로 성별구분 데이터 수집 프로그램을 수행하기 시작하였고, 개도국의 취약한 통계시스템에 의해 데이터 수집이 어려운 부분에 대해서는 UNDESA가 중심이 되어 국가 분석을 시행하기도 한다. 특히 부산파트너십은 개도국의 효과적 제도 구축을 위한 시스템 역량개발과 공여국의 개도국 시스템 활용을 강조하고 있으며, 이는 통계시스템도 포함하고 있다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013f).

즉, 부산파트너십 성과 모니터링 프레임워크는 기존의 통계시스템을 활용하여 다양한 프레임워크의 중복을 줄이고자 하였으며, 관련 국제기구별 특성에 입각한 업무분장 (division of labour)을 통한 모니터링 과정의 효율성을 향상하고자 하였다. 나아가 통계역량이 미흡한 개도국 상황을 고려하여 실제로 측정가능한 데이터 출처를 활용하고자 하였다 (UNDP-OECD Joint Support Team, 2013e & 2013f). 또한 별도의 빌딩블록을 운영하여 개도국의 통계시스템 역량을 강화할 수 있도록 하고 있다. 부산총회를 위해 수립된 '효과적 제도 빌딩블록 이니셔티브'가 최근 부산파트너십 이행과정에서 '효과적 제도에 관한 플랫폼 (Platform on Effective Institutions)'으로 개정되어, 개도국 시스템 이용 및 역량개발과 개도국의 통계시스템 강화를 함께 강조하고 있다 (Effective Institutions Building Block, 2012).

V. 결론

MDGs 이행체제는 이행과정의 수단적인 면에서 Goal 8을 통해 원조규모의 증가를 촉구하였다. 하지만 공여국-개도국 패러다임 중심의 접근으로 인해 원조 이외의 개발 재원에 대한 중요성을 간과하였다는 한계가 있다. 또한 글로벌 차원의 기준 모니터링 프레임워크가 개발되지 못하여 MDGs 이행성과에 대한 평가가 산발적으로 이루어졌다는 한계가 있으며, 글로벌 차원과 국가간 통계결과의 편차를 가져왔다. 개도국의 통계역량 부족으로 인한 데이터 관리 미흡과 구분된 정보제공이 미비하였다는 것도 한계점으로 드러났다. 마지막으로 MDGs 이행체제 분석을 통해 글로벌 목표 이행에 있어서 주체간 파트너십 메커니즘이 중요하다는 것을 알 수 있었다. MDGs의 경우, 조율된 파트너십 메커니즘이 아닌 원조의 양적제고를 위한 파트너십에 치중한 경향이 있었다.

이와 비교하여, 전반적인 Post-2015 이행체제 논의의 특징은 다양한 개발협력 이해 관계자의 파트너십과 개발목표 수립과정에서 강조되고 있는 기후변화와 같은 새로운 글로벌 과제의 해결을 위한 재원과 개발을 위한 민간재원과 같은 다양한 개발재원의 필요성이 강조되고 있다는 것이다. 이와 함께, 책무성 프레임워크를 기반으로 한 성과 모니터링 체제와 다양한 개발주체와 재원에 대한 통계 관리체제가 함께 마련되어야 한다는 논의도 이루어지고 있다. 나아가 국제 모니터링 메커니즘과 국가별 모니터링 메커니즘이 연계된 통합적 성과 모니터링 체제의 필요성이 강조되고 있다.

부산파트너십 경우, 우선 파트너십 메커니즘에 있어서 공여국, 개도국, 신흥경제국, 민간부문, 시민사회 그리고 국회의 모든 개발협력의 주체를 포함한다는 특징이 있으며, 이를 반영하여 이행수단 차원에서 원조 및 원조 외 재원의 역할이 강조되고 있다. 또한 이행 성과 모니터링을 위한 하나의 통합적 프레임워크 하에 국가차원과 국제적 차원의 모니터링이 연계되도록 하고 있다. 나아가 지표별 성과 모니터링을 위한 데이터 수집과정에서 기존의 다양한 국제체제를 활용하여 개도국의 부담을 줄이고, 동시에 개도국의 통계역량을 강화하고자 하였다.

이와 같이 부산파트너십 이행메커니즘은 Post-2015 이행체제 논의에서 요구되고 있는 조건들에 상당부분 부합한다는 것을 알 수 있으며, 부산파트너십을 Post-2015 이행체제의 플랫폼으로 활용한다면 MDGs 이행과정의 한계점을 극복할 수 있을 것으로

보인다. 따라서 본 연구는 부산파트너십 메커니즘이 Post-2015 이행체제에 적용이 가능하다는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 이론적 논의가 실제 Post-2015 이행체제에서 현실화되기 위해서는 향후 글로벌 목표 이행체제의 파트너십 메커니즘, 이행수단, 성과 모니터링의 각 단계에서 부산파트너십이 Post-2015 이행체제에 ‘구체적으로 어떻게’ 활용될 수 있는지에 대한 후속연구가 필요할 것이다. 또한 부산파트너십의 10대 지표가 Post-2015 글로벌 목표 달성을 위해 적합한지에 대한 별도의 검토가 필요하며, Post-2015 글로벌 목표 달성을 위해 직접적으로 기여가 가능한 추가적인 이행단계의 지표 개발도 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 Post-2015 글로벌 목표 달성을 위한 이행 모니터링의 제도적 플랫폼이 구축되어야 할 것이며, 이를 위해 기존 UN의 개발협력포럼 (Development Cooperation Forum, DCF)와 부산파트너십의 메커니즘을 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

참고 문헌

- Accra High Level Forum (2008). Accra Agenda for Action.
- Balogun, P. (2005). Evaluating Progress towards Harmonisation. Working Paper 15. London: DFID.
- Effective Institutions Building Block (2012). Mapping Current Trends. Unpublished.
- Evans A. and D. Steven (2012). Beyond the Millennium Development Goals: Agreeing to a Post-2015 Development Framework. An MGO Working Paper.
- Gerster, R. and A. Harding (2004). Baseline Survey on Programme Aid Partners (PAP) Performance in 2003. Report to the G-15 Programme Aid Partners and Government of Mozambique.
- Jahan, S. (2009). The Millennium Development Goals Beyond 2015. Issues for Discussion. New York: UNDP.
- Karver, J., C. Kenny and A. Sumner (2012). More Money or More Development: What Have the MDGs Achieved? Washington D.C.: CGD.
- Langford, M. (2011). Post-2015 Development Agenda: The Art of the Impossible. Presentation to the International Workshop on 'The Millennium Development Goals and Beyond: Reflections on an International Development Agenda after 2015' Workshop. 21-23 November. Bonn: BMZ/DIE/PEGNet.
- Melamed, C. (2012). After 2015: Contexts, Politics and Processes for a Post-2015 Global Agreement on Development. London: ODI.
- Melamed, C. and A. Sumner (2011). A Post-2015 Global Development Agreement: Why, What, Who? A Paper Prepared for the ODI/UNDP Cairo Workshop on a Post-2015 Global Development Agreement. 26-27 October.
- Menocal, A. R. and S. Mulley (2006). Learning from Experience? A Review of Recipient-Government Efforts to Manage Donor Relations and Improve the Quality of Aid. ODI Working Paper 268. London: ODI.
- MfDR (Managing for Development Results) (2007). "Third Roundtable on Managing for Development Results," Hanoi, 5-8 February 2007.
<http://www.mfdr.org/3rdRoundtable.html> (검색일 : 2013. 7. 18).
- _____ (2008). "Fourth Roundtable on Managing for Development Results," Accra, 2008.
http://www.mfdr.org/Roundtables_index.html (검색일 : 2013. 7. 18).
- OECD (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Good Practice Papers. DAC Guidelines and References Series. Paris: OECD.
- _____ (2005a). Making Poverty Reduction Work: OECD's Role in Development Partnership. Paris: OECD.
- _____ (2005b). Paris Declaration on Aid Effectiveness. Paris: OECD.

- _____ (2008). Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration. Paris: OECD.
- _____ (2011). Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Busan Outcome Document.
- _____ (2012a). A Post-Busan, Post-2015 Nexus: What Role for the Global Partnership? For Discussion.
- _____ (2012b). Proposed Mandate for the Global Partnership for Effective Development Cooperation. DCD/DAC/EFF(2012)7/REV1.
- Stern, E. (2008). Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness. Koege: DARA.
- UN (2002). Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March. A/CONF.198/11. New York: UN.
- _____ (2003). Monterrey Consensus of the International Conference on Finance for Development. The Final Text of Agreements and Commitments Adopted at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. New York: UN.
- _____ (2012). The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality. Millennium Development Goal 8. New York, UN.
- _____ (2013a). A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York: UN.
- _____ (2013b). The Millennium Development Goals Report 2013. New York: UN.
- UNDP (2013). "MDG Progress Reports: Regional and Country Progress Reports". [Http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports) (검색일 : 2013. 7. 18).
- UNDP-OECD Joint Support Team (2013a). Compendium of Draft Concept Notes. Second Meeting of the Global Partnership Steering Committee.
- _____ (2013b). First Ministerial-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation: Draft Concept Note and Outline Agenda. Proposal by the Co-Chairs for Discussion. Third Meeting of the Global Partnership Steering Committee.
- _____ (2013c). First Ministerial-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperating: Why? What? How? Draft Consultation Paper. Second Meeting of the Global Partnership Steering Committee.
- _____ (2013d). Global Partnership Communication Strategy and Action Plan. Third Meeting of the Global Partnership Steering Committee.
- _____ (2013e). Guide to the Monitoring Framework of the Global Partnership. Final Version.

- _____ (2013f). Overview and Status of Global Monitoring Efforts. Third Meeting of the Global Partnership Steering Committee.
- UNECA (2012). Note for the High Level Panel Discussion on "Articulating a Post-2015 MDG Agenda". 5th Joint Annual Meetings of the AU Conference of Ministers of Economy and Finance and ECA Conference of African Ministers of Finance, Planning and Economic Development. E/ECA/CM/45/4.
- UN System Task Team (2012a). New Partnership to Implement a Post-2015 Development Agenda. Discussion Note.
- _____ (2012b). Realising the Future We Want for All. Report of the Secretary-General. New York: UN.
- _____ (2012c). Review of the Contributions of the MDG Agenda to Foster Development: Lessons for the Post-2015 UN Development Agenda.
- _____ (2013a). Assessment of MDG 8 and Lessons Learnt. Thematic Think Piece. ITU, OHCHR, UNDESA.
- _____ (2013b). A Renewed Global Partnership for Development. New York: UN.
- _____ (2013c). Statistics and Indicators for the Post-2015 Development Agenda. New York: UN.
- Wood, B., D. Kabell, F. Sagasti and N. Muwanga (2008). Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- World Bank (2003). Rome Declaration on Harmonisation. Washington D.C.: World Bank.
- _____ (2012). Toward Gender Equality in East Asia and the Pacific. A Companion to the World Development Report. Washington D.C.: World Bank.
- _____ (2013). Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals. Global Monitoring Report 2013. Washington D.C.: World Bank.

EDCF

4. 개발협력 분석자료

이론기반 평가(Theory Based Evaluation)의 대한민국 개발협력분야 적용에 대한 함의
강경재 한국수출입은행 경험지원실 책임연구원

이론기반 평가(Theory Based Evaluation)의 대한민국 개발협력분야 적용에 대한 함의

강경재

한국수출입은행 경험지원실 책임연구원

1. 서론

이론기반 평가(Theory based evaluation)는 평가 접근 방법 중 프로그램 이론(Program theory)을 이용하여 사업의 효과가 어떠한 구조를 통해 어떠한 상황에서 나타날 수 있는가에 집중한 평가를 말한다(Pawson and Tilley, 1997; Hansen, 2005; Donaldson and Lipsey, 2006). 이 기법을 통해 매우 복잡한 논리구조를 가진 프로그램의 평가가능성(Evaluability)을 높이고 프로그램 기획 논리와 실질적인 진행 중의 결과 흐름을 비교할 수 있는 등 많은 장점을 가지고 있다. 이러한 장점을 바탕으로 1990년대 이후 개발협력의 여러 분야에서 크게 주목을 받고 있는 평가 방법으로 지금까지 여러 연구들이 진행되었다(Chen, 1990, 1994, 2005a, 2005b, 2005c; Pawson, 2002, 2006; Patton, 2010). 이러한 움직임에 원조 기구들 역시 동참하고 있다. 특히 2012년, 영국 원조 기관인 DFID(department of International Development)는 변화이론(Theory of change)의 사용에 대한 대대적인 리뷰를 시행하는 등 적극적인 모습을 보이고 있다(Vogel, 2012).

국내에서도 이론기반 평가, 특히 변화 이론을 이용한 평가에 대한 수요가 늘어나고 있으나 이론기반 평가의 대한민국 개발협력분야 적용을 위한 체계적인 소개는 아직 부족한 편이다. 이에 본고는 지금까지의 이론기반 평가에 대한 담론을 정리하여 간략하게 소개하고 이의 대한민국 개발협력 분야 평가의 적용 가능성 여부를 고찰하기 위해 작성되었다.

II. 평가 방법론 분류 상 이론기반 평가의 위치

평가는 다른 분야와 마찬가지로 원조의 시행에 있어서도 매우 중요한 위치를 가지고 있다. 평가는 원조 또는 프로그램의 효과 여부를 판단하는 근거가 되며, 이를 위해서 다양한 학문과 이론들을 융합하여 사용하고 있다.

1. 평가 대상에 따른 분류

〈표 1〉 대상에 따른 평가 접근법

평가 모델		평가 대상
결과 모델	a) 목표 성취	목표 성취 정도에 대한 평가
	b) 효과	이룩한 효과 검증
	c) 실제 결과 (Goal-free)	문서 상의 결과가 아닌 프로젝트의 시행에 따라 일어난 일련의 결과에 대한 검증
프로그램 이론 모델		프로그램 이론(Program Theory)의 논리 점검 어떤 요소가 어느 이해관계자에게 어떤 효과를 어떤 상황에서 이룩하였는가에 대한 평가
과정/성과 모델	a) 과정 모델	과정 수행의 만족도 및 시행 상의 문제점 점검
	b) 시스템 모델	전체적인 과정이 적절히 운영되었는가에 대한 검증
경제 모델	a) 비용-효율	비용 대비 생산
	b) 비용-효과	비용 대비 효과
	c) 비용-편익	비용 대비 편익

자료출처: Hasen(2005), Kahan(2008)에서 재구성

성과관리 등의 큰 틀 안에서 이론기반 평가는 결과 중심 평가의 한 종류로 분류되기도 한다(Kahan, 2008). 그러나 전통적인 결과 모델이 결과 자체의 검증에 초점을 맞추는 것에 비해 프로그램 이론 모델 또는 이론기반 평가는 결과에 이르게 되는 일련의 과정과 그 배경(context) 역시 평가의 범주 안에 포함하고 있다 (Hansen, 2005).

가장 전통적인 의미에서의 평가 접근법은 결과 모델로 볼 수 있다. 결과 모델은 사업의 성과 목표(performance target)와 기대 산출결과(expected outcomes)를 평가 대상으로

한다. 이러한 평가는 40년대 후반기에 Tyler에 의해 도입된 이후 여러 분야에서 다양하게 발전하였다(Kahan, 2008). 이 평가 방법은 목표 달성 여부를 중심으로 이루어져 책무성의 검증에 매우 효과적인 방법이다. 그러나 과연 목표가 프로그램/프로젝트에 인한 것인지에 대한 여부는 이러한 접근법으로는 증명할 수 없다는 한계가 있다(Kahan, 2008). 또한 해결하려는 문제에 대한 정확한 정의와 명확하게 규정된 프로젝트의 범주 없이는 시행에 옮기기 힘들다. 특정 목표에 한정 지어 진행되는 목표중심 평가의 경우 의도하지 않은 효과를 측정할 수 없다는 단점이 있다(Marsh, 1978). 실제결과 평가(Goal free evaluation)는 프로젝트의 의도하지 않은 결과를 포함하여, 사회환경 안에서 프로젝트의 시행이 미친 영향에 대해 평가하기 위해 고안되었으나(Salasin, 1974) 현재까지도 이론적으로 존재하며 실제 이용된 경우는 거의 없다¹⁾(Kahan, 2008). 이러한 단점 이외에도 결과에 초점을 맞추는 평가 방식으로는 프로젝트 결과의 성취에 미치는 기관 또는 조직의 영향 등 다양한 맥락에 대한 검증이 힘들다는 점 역시 지적되었다(Marsh, 1978). Chen은 또한 사회 프로그램 등의 평가에 있어서 단순한 목표의 달성만으로는 프로그램의 가치를 적절히 평가할 수 없다는 점을 지적하고 있다(Chen, 1994).

이론기반 평가는 프로젝트가 어떻게 의도한 결과 또는 관측된 결과를 일으켰는가에 대한 실험적 검증을 바탕으로 하고 있다(Coryn et al. 2011). 이론기반 평가는 프로젝트의 논리 구조와 프로젝트를 시행에 옮기는데 필요한 시행자(actor), 이를 둘러싸고 있는 환경적 요소 등에 복합적으로 접근한다는 점에서 결과기반 평가 접근법보다 많은 정보를 사용자에게 제공할 수 있다(Kahan, 2008).

2. 평가 설계 기반에 따른 분류

평가 모델은 또한 평가 설계의 기반이 ‘방법(method)’인가 또는 이론(theory)인가에 따라 방법기반 평가와 이론기반 평가로 나눌 수 있다.

방법기반 평가는 평가를 과학적 연구의 시각에서 바라보고 있으며 평가의 시행과 기획에 있어서 ‘방법’이 매우 중요하다는 입장을 취하고 있다(Alkin & Christie, 2004). 이 관점은 사회과학 연구에서와 마찬가지로, 평가 역시 사회의 문제점과 이의 해결을 위한

1) Kahan은 현재 많은 평가 항목에 포함되어 있는 “의도하지 않은 결과”에 대한 평가가 실제 결과 평가로부터 유래되었다고 보고 있다(2008).

개입(intervention), 개입의 효과와 효율성을 입증하기 위해 존재한다고 보고 있으며, 이를 위해서는 과학적으로 입증된 방법, 즉 실험적(Experimental design) 또는 반실험적 방법(quasi-experimental design)을 사용하여야 한다고 주장하고 있다.

〈표 2〉 평가설계 기반에 따른 분류

평가 모델	평가 설계	예시
방법기반 평가	조사 방법(research method)을 기준으로 한 평가 설계	Randomized Controlled Trial (RCT)
이론기반 평가	결과에 이르는 논리를 기준으로 한 평가 설계	Theory of Change

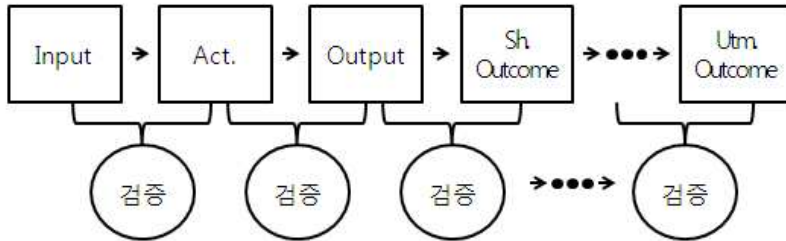
자료 출처: Chen(1990)을 바탕으로 저자작성

이론기반 평가는 프로젝트 평가가 프로그램 이론, 즉 프로젝트의 결과의 논리적 또는 이론적 전개 과정을 바탕으로 하여야 한다고 보고 있다(Weiss, 1995). 또한 이론기반 평가에 있어서 이론의 전개를 결정하는 상황(context)에 대한 고려는 매우 중요한 요소이다(Blamey and Mackenzie, 2007). 방법기반 평가가 증명을 위한 방법의 선택에 집중하고 있는 반면 이론기반 평가는 정확한 프로그램 이론의 수립이 방법 선택을 결정하며, 이어 따라 평가가 진행될 수 있다고 보고 있다(Sampson, 2007; Coryn et al. 2011).

이론기반 평가의 가장 큰 장점 중 하나로 ‘블랙박스’(black box)의 해결을 들 수 있다(Stame, 2004; Astbury and Leeuw, 2010). 블랙 박스란 프로젝트의 투입과 그 결과 사이에 알려지지 않은 일련의 사건들을 비유적으로 일컬은 말로, 이 사건들은 서로 인과관계를 이루어 이를 통해 의도하거나 의도하지 않은 결과에 이르게 된다. 방법기반 평가에서는 과학적 방법을 통해 변화의 여부를 확인할 수 있으나 왜 그러한 변화가 일어났는지는 알 수 없다. 즉 원인과 사건 사이의 기전(mechanism)에 대해서는 여전히 알 수 없다. 반면 이론기반 평가는 가장 장기 효과로부터 중기결과, 단기 결과, 산출물, 활동 및 투입에 이르기까지 일련의 연결고리의 논리적 전개와 이 연결 고리 사이사이의 검증을 통하여 블랙박스 문제를 해결한다(Chen, 1990; Astbury and Leeuw, 2010).

〈그림 1〉 이론기반 평가와 방법기반 평가 비교

이론기반 평가 - 예: 변화 이론



방법기반 평가 - 예: RCT



자료출처: 저자작성

III. 이론기반 평가(Theory-Based Evaluation)

Gargani는 이론기반 평가의 기원을 1930년대 후반으로 거슬러 올라갔지만 1960년대에서 시작되었다고 보는 것이 보편적인 견해이다(Rogers et al., 2000; Gargani 2003 as cited in Donaldson, 2007; Astbury and Leeuw, 2010; Vogel, 2012). 1967년 Suchman은 처음으로 프로그램의 논리적인 골격, 즉 프로그램 이론의 평가를 통한 검증을 주장하였다(Suchman 1967 as cited in Birckmayer and Weiss, 2000). 이러한 주장은 오랫동안 주목받지 못하다가 1990년대에 이르러 새로운 평가 방법으로 인기를 얻게 되었다(Rogers et al., 2000).

이론기반 평가는 때때로 프로그램 이론 평가(Program Theory evaluation), 이론에 의한 평가(Theory driven evaluation) 등으로 불리기도 한다. 때로는 변화이론(Theory of

Change), 현실적 평가(Realist or Realistic evaluation) 등과 같은 개념으로 사용하기도 하지만 (Coryn et al. 2011) 엄밀한 의미에서 변화이론과 현실적 평가는 이론기반 평가의 한 종류로 볼 수 있다²⁾(Mackenzie and Blamey, 2005).

1. 프로그램 이론

이론기반 평가는 ‘프로그램 이론’ 바탕으로 한 평가라고 할 수 있다. ‘프로그램 이론’은 매우 널리 사용되고 있는 용어이나, 그 정확한 정의는 아직 내려지지 않고 있다. (Stame, 2004; Donaldson and Lipsey, 2006; Rogers, 2008; Coryn et al., 2011; Funnell and Rogers, 2011)

이론기반 평가의 재발견을 가져온 Chen의 저서 “theory driven evaluation”에 따르면 인간은 ‘이론’을 준거틀(Frame of Reference)로 이용하여 세계와 세계가 작용하는 원리를 파악한다(Chen, 1990). 이러한 관점에서 보았을 때 이론기반 평가에서 프로그램 이론이란 프로그램의 작용 원리, 즉 누가 언제 어디서 어떻게 하여 이러한 결과에 도달하게 되었는가를 분석하기 위한 틀이다(Chen 1990). Bickman은 프로그램 이론을 프로그램이 어떻게 작용하게 되는가에 대한 타당한 설명이라고 보고 있다(Bickman, 1987).

프로그램 이론은 사회과학 이론으로 이해해서는 안 된다. 사회과학 이론이 사회 문제의 성격을 설명하기 위한 과학적 근거라면 프로그램 이론은 특정 프로그램 등이 시행되고 의도한 결과를 가져오는가에 대한 논리적 ‘가정’으로 볼 수 있다 (Weiss, 1997a; Weiss, 1997b; Donaldson and Lipsy, 2006; Donaldson, 2007). Weiss는 프로그램 이론을 프로그램 행위의 바탕이 되는 ‘가정과 믿음의 집합’이라 묘사하고 있다. Weiss에 따르면 프로그램은 그 특성상 가정과 믿음에 기반할 수 밖에 없으나, 이러한 프로그램 이론들은 대부분 경험, 현장에서 얻은 지식 등에 의해 얻어진다고 하였다(Wiess, 1997b).

프로그램 이론은 크게 선형모델과 비선형모델로 나누어 볼 수 있다. 선형모델은 전통적인 논리 모형과 마찬가지로, 투입, 활동, 산출물, 초기 결과, 중기 결과, 장기 결과를 일련의 프로그램 과정 이론과 프로그램 영향 이론으로 단순화 시켜 보고 있다.

2) 반대로 이론기반 평가를 변화이론의 한 분류로 보기도 한다(Treasury Board of Canada Secretariat, 2012).

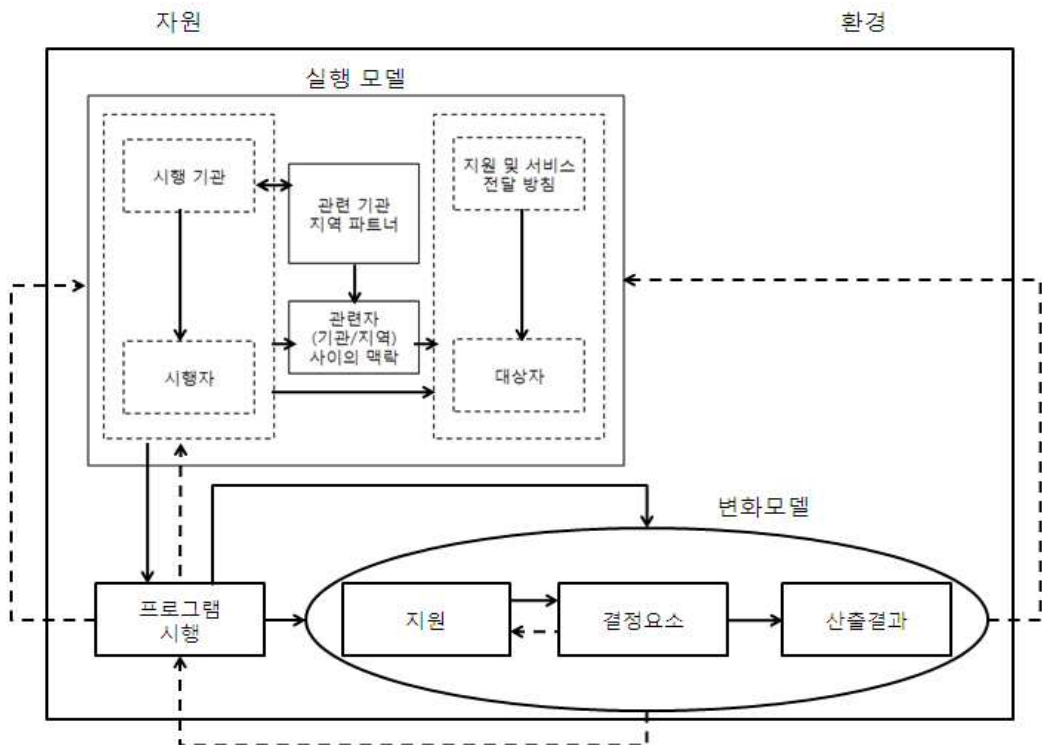
〈그림 2〉 선형 프로그램 이론 모델



자료출처: Donaldson (2007) cited in Coryn et al.(2011)

반면 비선형 프로그램 이론은 이러한 단순한 관계를 더욱 확대하여 환경, 자원의 영향 등 좀더 종합적이고 다각적인 시각을 포함한다.

〈그림 3〉 비선형 프로그램 이론 모델



자료출처: Chen(2005a) cited in Coryn et al.(2011)

프로그램 이론은 사회과학 이론 등에 바탕을 두고 있으나 과학적 이론과 혼동되어서는 안 된다(Ruesga, 2010). 한 프로젝트에 다수의 프로그램 이론이 존재할 수 있으며, 방법에 따라서 일치되는 이론보다는 복수의 이론을 이용하여 평가를 진행할 수도 있다 (Blamey and Mackenzie, 2007).

2. 이론기반 평가 기법: 변화 이론(Theory of Change), 기여 분석(Contribution Analysis), 현실적 평가(Realistic Evaluation)

이론기반 평가는 다양한 방식으로 이루어지며, 같은 방법론을 취하더라도 부분적인 차이가 있을 수 있다.

다양한 방식의 이론기반 평가를 ‘이론’의 설계 방식에 따라 분류하면 다음과 같다.

- ✓ 변화 이론(Theory of Change)
 - 기여 분석 (Contribution Analysis)
- ✓ 현실적 평가 (Realistic Evaluation)
- ✓ 전략적 분석 접근법(Strategic Assessment Approach)
- ✓ 정책 과학적 접근(Policy Scientific Approach)

표 3에 제시된 바와 같이 모든 이론기반 평가는 프로그램 이론을 이용한다는 점에서는 공통점을 가지고 있으나 이론의 형성에 있어서 매우 다른 입장을 취하고 있다.

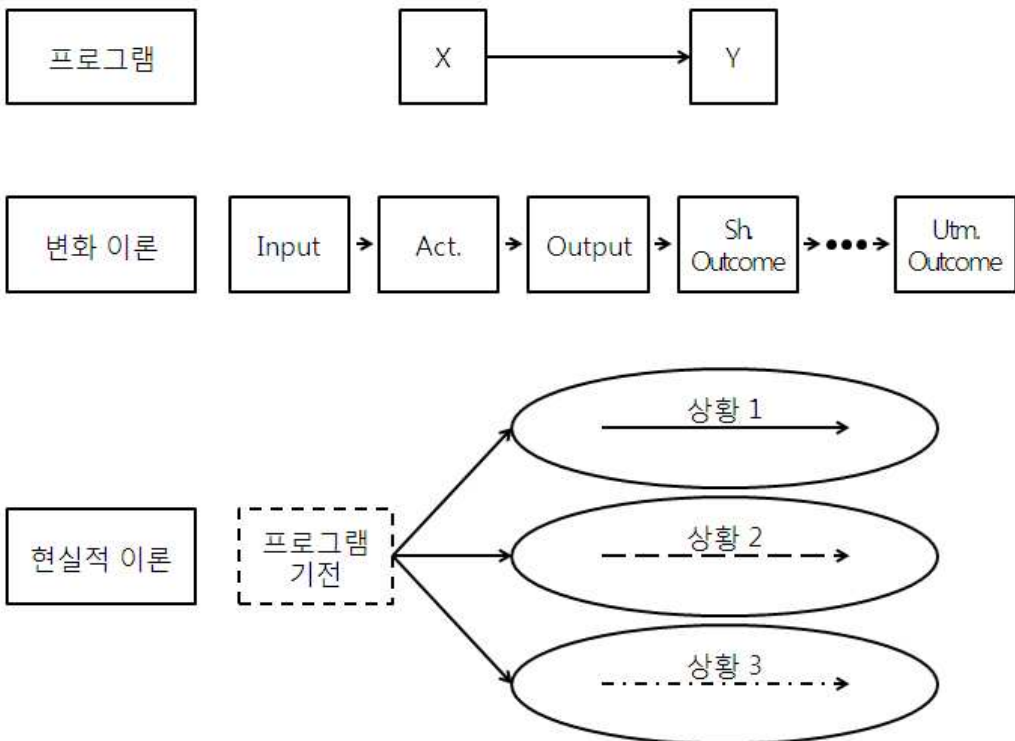
이 중 가장 많이 사용되고 있는 방법으로 변화이론, 기여 분석과 현실적 평가법을 들 수 있다. 이들 방법들을 혼용하여 일컫기도 하지만, 엄밀한 의미에서 각각의 방법은 프로그램 이론에 대한 접근 방식과 그 강조점에 있어서 차이가 있다(Blamey and Mackenzie, 2007). 변화 이론이란 개인, 집단, 지역사회 등이 변화하게 되는 핵심 기전을 말한다(Funnell and Rogers, 2011; Vogel, 2012). 변화이론을 기반한 평가는 그 중심에 ‘변화 이론’을 두고 이에 대한 검증을 통해 프로젝트를 평가한다. 변화이론은 그 시행자에 따라 다양한 형태를 취하고 있으나 주요 골자는 프로젝트의 투입과 예상되는 변화 사이의 이론적인 논리구조와 이에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요소(환경 등)를 포함하여 그림 형식으로 표현하고 있다 (Stein and Valters, 2012). 변화 이론의 평가 대상은 프로

그램 이론과 시행 이론으로 나누어 분석하여, 주요 초점은 논리구조에 있다.

기여 분석(contribution analysis)은 변화이론을 바탕으로 하여 진행되는 평가이다. 기여 분석에서는 변화 이론을 이용하여 평가 대상이 결과에 미친 영향의 인과관계 증명 (Attribution)을 강조하고 있다. Mayne은 1990년대를 통해 일어난 결과중심 성과관리 (Result Based Management)에서 가장 흔하게 접할 수 있는 어려움인 인과관계 증명 (Attribution)을 해결하기 위한 방안으로 기여분석을 제안하였다(Mayne, 1999).

현실적 평가는 논리 구조의 정립보다 프로그램 이론의 발견에 좀 더 초점을 맞추고 있다. 현실적 평가에서 프로그램 이론의 세세한 연결 고리보다는 이러한 요소들이 어떤 심리적 작용과 동기 부여를 통해 결과에 이르게 되었는지가 주 관심사이며, 프로그램 이론은 따라서 상황 별로 벌어질 수 있는 시나리오를 따라 전개된다(Pawson and Tilley, 1997; Blamey and Mackenzie, 2007; Pawson and Sridharan, 2009).

〈그림 4〉 변화 이론과 현실적 이론



자료출처: Pawson and Sridharan(2009) p.49에서 차용

〈표 3〉

주요 이론기반 평가의 이론 구성 절차 비교

	변화 이론 (Theory of Change)	기여 분석 (Contribution Analysis)	현실적 평가 (Realistic Evaluation)
제안자/ 주요 저자	Weiss	Mayne	Pawson and Tilley
이론 구성 절차	이해관계자들과의 토론을 통해 1. 궁극적이고 장기적인 변화를 선택 2. 1의 장기 변화 달성을 위해 프로젝트가 끝나야 할 시점에서 나타나야 할 결과들을 나열. 3 & 4. 이러한 변화를 위해서 일어나야 하는 단기 변화들과 이를 위해 필요한 산출물(프로그램의 서비스)을 선정 5. 이를 위해 자원이 현실적으로 충분한지 고려	1. 분석할 원인과 결과를 선정 2. 1의 변화 이론 수립 3. 각 단계에 기여하는 요소들을 확인 4. 변화 이론을 받침할 근거 자료 수집 5. 기여 요소를 근거자료를 바탕으로 재검토 6. 여타 실험적 증거 수집 7. 기여 요소의 강화	1. 기저에 있는 프로그램 이론의 표면화 2. 연구할 이론의 확인과 선정(mapping and selecting) 3. 테스트할 이론들을 공식화 4. 자료 수집 및 분석
	전략적 분석 접근법 (Strategic Assessment Approach)	정책 과학적 접근 (Policy Scientific Approach)	
제안자/ 주요 저자	Mason and Mitroff	Leeuw	
이론 구성 절차	1. 그룹 형성 2. 가정 발견 3. 변증적 토론 4. 종합 결론(synthesis).	1. 문제를 해결할 것이라 예측되는 행위 메커니즘 확인 2. 위의 근거 자료가 되는 진술(statements) 확인 3. 프로그램 목표 등 평가 대상의 자료에서 위의 진술(statements)들을 수집 4. 위의 표현들을 'if-then' 또는 유사한 형식에 맞춰 재구성 5. 각각의 Argumentation analysis 시행하여 진술 내부 또는 진술들 사이의 빠진 링크(missing link)를 확인할 수 있는 근거('warrants') 수집 6. warrant 역시 if-then 형식으로 재구성하여 연계도 작성(chart of the links) 7. 각각의 타당성 조사	

자료 출처: Leeuw (2003)와 EC(n.d.)를 바탕으로 재구성

변화 이론이 다양한 이해관계자들을 포함하여, 변화 이론에 대한 동의를 이끌어내는 데 힘쓰는 반면 현실적 평가는 한정된 수의 이해관계자들과의 대화 및 인터뷰를 통해 정보를 수집한다(Blamey and Mackenzie, 2007).

3. 이론기반 평가의 장점

이론기반 평가가 인기를 얻고 있는 이유는 다른 평가방법과 달리 복잡한 상황을 평가하거나 방법기반 접근에서 해결할 수 없었던 문제들을 해결할 수 있다는 점에서 찾을 수 있다(Wimbush and Watson, 2000; Mackenzie and Blamey, 2005).

이론기반 평가의 가장 큰 장점 중 하나는 복잡한 상황의 평가를 가능하게 하는 점이다. 즉 다양한 주체에 의해 일어나는 일련의 사건들 사이의 상관관계를 프로그램 이론에 반영하고 이를 바탕으로 평가를 진행할 수 있는 것이다. 대부분의 사회 프로그램은 여러 요소들로 구성되어 있으며 또한 다양한 이해관계자들 사이에서 일어나는 여러 작용에 의해 그 결과가 달라진다. 기존의 방법기반 평가나 결과기반 평가가 이러한 복잡성을 충분히 반영하지 못한 채 프로젝트의 결과 달성 여부만으로 전체를 평가했다면 이론기반 평가는 이러한 복잡성을 인식하고 각각의 연결 고리 사이의 관계를 확인하여 프로젝트의 어떤 요소가 어떤 결과와 연관이 있는지 보여줄 수 있는 장점이 있다(Pawson and Tilley, 1997; Wimbush and Watson, 2000; Mackenzie and Blamey, 2005; Rogers, 2008).

또한 전술한 대로 방법기반 평가는 프로그램이 결과에 이르게 되는 원리를 살핌으로써 특정 프로그램 중 어떤 요소들이 성과에 연결되는지 살피고 이를 다른 현장에 적용하는 등 프로젝트 향상에 도움을 줄 수 있다. 즉 변화가 프로그램에서 제공한 다양한 요소 중 어떤 요소가 어떠한 상황에서 작용하여 일어난 것인지 판가름함으로써 이를 다른 프로젝트의 향상에 반영할 수 있는 것이다(Chen, 1990; Astbury and Leeuw, 2010). 이론기반 평가를 통해 알려진 기전(mechanism)을 통해서 좀더 나은 프로젝트 디자인을 선택할 수 있으며, 프로그램 진행 중에는 그 진행 정도에 대한 좀더 심층적인 분석이 가능하다. 또한 어디에서 프로그램의 논리가 실제와 다르고, 그에 따라 결과에 미치는 영향을 점검할 수 있다(Weiss, 1997b).

현재 개발협력 사업 기획과 관리에서 많이 사용되고 있는 논리모형 접근법(logical

framework approach)과 달리 이론기반 평가는 개발협력 이외의 다양한 분야에서 이용되고 있다. 논리모형 접근법은 1969년에 고안된 이래로 개발협력 분야에 국한되어 사용되고 있다(Hailey & Sorgenfrei, 2004; Vähämäki, et al., 2011). 따라서 개발협력 기관의 성과관리를 여타 감독 기관(국회 등)에서 이해하기 힘든 구조를 가질 수 있다. 반면 이론기반 평가는 개발 협력 분야뿐만 아니라 다양한 사회 복지 프로그램의 평가에 응용되고 있어(Birckmayer and Weiss, 2000) 그 방법론이 좀 더 친숙하게 다가갈 수 있다.

4. 이론기반 평가의 단점

이론기반 평가가 상당한 주목을 받고, 또한 널리 사용되고 있는 것은 사실이다. 그러나 여타 다른 평가 방법론들과 마찬가지로 앞으로 극복해야 할 과제들이 남겨져 있다(van del Knapp, 2004; Sridharan and Nakaima, 2012).

프로그램 이론을 수립한 이후 평가자는 각 단계가 어떻게 일어나게 되었는가를 추적하게 된다(Birckmayer and Weiss, 2000; Rogers et al. 2000; Funnell and Rogers, 2011). 따라서 결과 모델이 뚜렷한 결과의 정의가 있을 때만 가능한 것처럼(Cameron, 1986 cited in Hansen, 2005; Kahan, 2008) 이론기반 평가 역시 평가 대상인 적절한 프로그램 이론의 개발이 중요한 이슈이다(Coryn et al. 2011). Connell과 Kubisch는 좋은 변화 이론의 특징으로 적절하고(plausible), 시행 가능하며(do-able) 시험가능한(testable) 것으로 꼽고 있다(Connell and Kubisch, Mackenzie and Blameyn, 2005). 그러나 각각의 수준에서 어느 모델이 ‘좋은’ 모델인지에 대한 객관적인 기준은 아직 정립되어 있지 않다(Sridharan and Nakaima, 2012). 이러한 이유로 프로그램 이론 수립에 너무 많은 노력과 시간을 허비하는 등의 문제를 야기하기도 한다(Treasury Board of Canada Secretariat, 2012; Vogel, 2012). 특히 프로그램 이론에 영향을 줄 수 있는 가정이 프로젝트 계획이나 인터뷰 등을 통해 직접적으로 드러나지 않고, 여러 상황 사이에 숨어 있는 경우 이를 파악하여 프로그램 이론에 반영하는 것 역시 어려운 작업 중 하나이다(van Der Knaap, 2004).

시행상에 있어서 문제점으로 지적되고 있는 것은 평가의 이상과 현실 사이에서 오는 부작용을 들 수 있다. 평가 대상이 되는 단체 구성원들은 프로그램 이론 개발에는 적극적인 모습을 보인 반면, 프로그램 이론의 평가에 대해서는 책무성에 대한 부담감 등으로

인해 사용을 꺼리는 모습을 보일 때가 많으며, 이로 인해 개발된 프로그램 이론이 평가에 사용되지 않는 경우도 있다(Funnell and Rogers, 2011).

IV. 이론기반 평가의 대한민국 개발협력 분야 도입

1. 평가 수요 변화

2012년 DAC/OECD의 동료심사는 DAC 가입 이래 대한민국의 개발협력 평가의 발전, 특히 평가 정책, 가이드라인 및 역량 강화 등의 측면을 긍정적으로 평가하였으나 동시에 개선 사항 역시 권고하고 있다(DAC/OECD, 2012). DAC/OECD는 대한민국 개발협력 평가 개선을 위해서 지속적인 프로젝트 모니터링 강화, 사후 평가의 개선, 현장의 평가지원 권한과 역량 강화, 평가를 통해 얻은 교훈의 환류에 힘쓸 것을 권고하고 있다. 이 결과의 활용 방안으로 지금까지 15차와 16차 국제개발협력 위원회를 통해 각 시행기관의 자체평가 품질 제고와 독립성의 확보, 환류 과정의 보안등 이 논의되었다(국제개발협력위원회, 2013a, 2013b).

한국의 개발협력이 발전해 감에 따라 평가 대상 대한 수요 역시 변화하고 있다. 기존의 평가가 사업 중심의 평가였다면, 근래에 들어 점차적으로 섹터 및 국가 전략 등 복잡한 논리 및 시행 구조를 가진 대상으로 평가의 대상이 확대되고 있다(국제개발협력위원회, 2013c).

2. 이론기반 평가 도입으로 인한 기대효과

이론기반 평가는 평가 뿐만 아니라 프로젝트 기획에 있어서도 도움을 줄 수 있다(Weiss, 1997b; Brickmayer and Weiss, 2000). 이론기반 평가를 위해서는 우선 논리 구조의 점검이 필요하다. 이를 통해 프로그램의 논리 구조를 점검하여 불분명하거나 부정확한 부분을 찾아낼 수 있다는 점에서 이미 도입하여 사용되고 있는 PDM을 보완할 수 있는 효과적인 방안으로 이용될 수 있다. 대한민국의 개발협력 원조 사업은 PDM 도입으로 그동안 프로젝트 단위에서의 논리구조를 기획하는 역량은 강화되었으나 그 상위 단계 즉 전략 차원, 섹터 차원의 논리구조 연결에는 취약한 면을 보이고 있다. 이러한 논리

의 취약성은 평가 시행 시, 정량 측정이 가능한 목표 부재로 인한 어려움으로 이어질 수 있다(강경재, 2012, 2013a).

또한 무역을 위한 원조 등 아직까지 평가가 미진한 분야에도 이론기반 평가의 도입은 효과적일 수 있다. 무역을 위한 원조는 산출물(예: 수출을 위한 고속도로와 항만)과 결과(무역을 통한 빈곤감소)사이의 논리적 격차, 즉 black box가 존재한다(OECD, 2011). 지금까지 한국에서의 평가는 주로 사업 단위의 산출물에 머무르고 있으며 그 효과가 완전하게 평가되고 있지 않다(강경재, 2013b). 이론기반 평가는 이러한 논리 격차를 줄이고 효과적인 평가를 진행하는데 도움이 될 수 있다.

이론기반 평가는 또한 작은 규모의 프로젝트의 영향평가(Impact evaluation)에도 효과적일 수 있다. 한국의 개발협력 프로젝트, 특히 무상원조의 경우 프로젝트의 규모가 작은 편이며, 따라서 영향 평가를 위해 필요한 충분한 표본 수를 확보하는 데 어려움이 있을 수 있다. 또한 사업의 진행 형태 자체가 영향 평가에서 사용하고 있는 실험적 설계(experimental design)을 이행하기 힘든 경우가 많다. White와 Phillips는 이의 개선 방안 중 하나로 기여 분석을 들고 있다. 기여 분석은 프로젝트의 형태가 실험적 설계를 따르지 않을 때도 논리 구조의 점검을 통해 프로젝트의 영향에 대한 근거를 제시할 수 있다. 물론 실험적 방법을 통한 완전한 증명은 불가능하지만 기여분석을 통해 얻은 정보를 통해 어느 정도 정확한 영향에 대한 평가가 가능하다(White and Phillips, 2012).

3. 이론기반 평가 도입의 장애요소

이론기반 평가의 도입에 있어서 문제점으로 꼽을 수 있는 것은 평가자의 역량을 꼽을 수 있다. 평가자의 역량, 특히 ODA 관련 기관 사이의 평가자 역량 차이는 이미 DAC/OECD에서 지적한 바 있다(DAC/OECD, 2012).

이론기반 평가가 평가에 관련된 모든 문제를 해결해 줄 수는 없다. 예를 들어 이론기반 평가 역시 여타 평가들과 마찬가지로 평가 결과의 이용에는 미흡할 수 있다. 따라서 새로운 방법을 도입하여 평가 역량을 향상하는 것에 대한 노력만큼, 조직의 문화 개선, 환류 시스템 도입 등을 통해 평가 결과의 이용에도 역시 힘써야 한다.

V. 결론

본고를 통하여 이론기반 평가를 소개하고, 이론기반 평가가 한국의 개발협력 발전에 기여할 수 있는 방안에 대하여 간략하게 살펴보았다. 전술한 바와 같이 이론기반 평가는 한국의 개발협력 분야에서 미진한 ‘논리 구조’의 강화, 영향 평가의 발전 등에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 보이나 이를 위한 평가 역량 강화와 환류 시스템의 강화가 필요하다.

또한 앞으로 대한민국의 개발협력 평가 분야에서 미진한 이론기반 평가 적용에 대한 연구 역시 확대될 필요가 있다.

참고 문헌

- 강경재, 2012, KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구:개발협력 사업 성과관리를 중심으로, 한국국제협력단
- 강경재, 2013a, 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안, 한국국제협력단
- 강경재, 2013b, **무역을 위한 원조에 대한 평가**, 한국의 개발협력, 2013년 제1호:77-95
- 국제개발협력위원회, 2013a, 제15차 국제개발협력위원회 안건
- 국제개발협력위원회, 2013b, 제16차 국제개발협력위원회 안건
- 국제개발협력위원회, 2013c, 국제개발협력 '12년 통합평가 결과 및 '13년 통합평가 계획(안)
- Alkin & Christie, 2004, An Evaluation Theory Tree in Alkin (Ed.), Evaluation Roots , Thousand Oaks, CA, Sage
- Astbury and Leeuw, 2010, Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation , American Journal of Evaluation, Vol. 31(3) : 363-381
- Bickman, 1987, The functions of program theory. New Directions for Program Evaluation, Vol. 1987(33) : 5-18.
- Birckmayer and Weiss, 2000, Theory-Based Evaluation Practice: What do we learn? , Evaluation Review, Vol. 24(4): 407-431
- Blamey and Mackenzie, 2007, Theories Of Change And Realistic Evaluation : Peas in a Pod or Apples and Oranges?, Evaluation, Vol. 13(4) : 439-455
- Chen, 1990, Theory-Driven Evaluations, Thousand Oaks, CA, Sage
- Chen, 1994, Theory-Driven Evaluation: Needs Difficulties and Options. , Evaluation Practice, Vol. 15(1): 79-82.
- Chen, 2005a, Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness. , Thousand Oaks, CA, Sage
- Chen, 2005b, Theory-driven evaluation. In S. Mathison (Ed.), Encyclopedia Of Evaluation (pp. 415-419), Thousand Oaks, CA, Sage
- Chen, 2005c, Program theory. In S. Mathison (Ed.), Encyclopedia of evaluation (pp. 340-342), Thousand Oaks, CA, Sage
- Coryn et al., 2011, A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009, American Journal of Evaluation, Vol. 32 (2) : 199-226
- Connell and Kubisch, 1998, 'Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects and Problems', in A. Fulbright-Anderson, A. C. Kubisch and J. P. Connell (eds) New Approaches to valuating Community Initiatives: Theory, Measurement and Analysis, Washington, DC: Aspen Institute.

- DAC/OECD, 2012, DAC Peer Review of Korea, OECD
- Donaldson, 2007, Program theory-driven evaluation science, Lawrence Erlbaum, New York, NY
- Donaldson and Lipsey, 2006, Roles for theory in evaluation practice. In Shaw, Greene, & Mark (Eds.), Handbook of evaluation. , Thousand Oaks, CA, Sage
- European Commission, n.d., Guidance on theory- based evaluation , Based on material produced for DG Regional Policy by Frans L. Leeuw,
- Funnell and Rogers , 2011, Purposeful Program Theory. , San Francisco, John Wiley and Sons
- Hailey and Sorgenfrei, 2004, Occasional papers series No: 44, Measuring Success: Issues in performance Management, INTRAC
- Hansen, 2005, Choosing Evaluation Models : A Discussion on Evaluation Design, Evaluation, Vol. 11(4): 447-462
- Kahan, 2008, Excerpts from review of evaluation frameworks. The Saskatchewan Ministry of Education., ,
- Leeuw, 2003, Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved, American Journal of Evaluation , Vol. 24(1) : 5-20
- Lipsey, 1993, Theory as Method: Small Theories Of Treatments, New Directions for Evaluation, Vol. 1993(57): 5-38
- Mackenzie and Blamey, 2005, the Practice and the Theory : Lessons from the Application of a Theories of Change Approach, Evaluation, Vol. 11(2): 151-168
- Marsh, 1978, The Goal-oriented Approach to Evaluation: Critique and Case Study from Drug Abuse Treatment, Journal of Evaluation and Program Planning, Vol. 1 : 41-49
- Mayne, 1999, Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly
- OECD, 2011, Strengthening Accountability in Aid for Trade, the Development Dimension, OECD
- Pawson, 2002, Evidence-Based Policy: The Promise of “Realist Synthesis”, Evaluation, Vol. 8(3): 340-58.
- Pawson, 2006, Evidence-Based Policy: A Realist Perspective. , London: , SAGE
- Pawson and Sridharan, 2009, Theory-driven evaluation of Public health Programmes in Killoran and Kelly (ed.) Evidence-based Public Health
- Pawson and Tilley, 1997, Realistic Evaluation, London, SAGE
- Rogers, 2008, Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions, Evaluation, Vol. 14(1): 29-48
- Rogers, 2007, Theory-based Evaluation: Reflections Ten Years On , New Directions for Evaluation, Vol. 2007(114) : 63-67

- Rogers et al. , 2000, Program Theory Evaluation: Practice, Promise, and Problems, *New Directions for Evaluation*, Vol. 2000(87) : 5-13
- Ruesga, 2010, *Philanthropy's Albatross: Debunking Theories of Change*. The Greater New Orleans Foundation.
- Salasin, 1974, Exploring Goal-free Evaluation: an Interview with Michael Scriven, *Evaluation*, Vol. 2(1) : 9-16
- Sampson , 2007, Developing Robust Approaches to Evaluating Social Programmes, *Evaluation* , Vol. 13(3) : 477-493
- Sridharan and Nakaima, 2012, Toward an evidence base of theory-driven evaluations: Some questions for proponents of theory-driven evaluation, *Evaluation*, Vol. 18(3) : 378-395
- Stame, 2004, Theory-based Evaluation and Types of Complexity, *Evaluation* , Vol .10(1): 58-76
- Stein and Valters, 2012, Understanding 'Theory Of Change' in International Development: A Review Of Existing Knowledge
- Treasury Board of Canada Secretariat, 2012, *Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices*, Government of Canada
- Vähämäki et al., 2011, Results Based management in Development Cooperation
- van del Knaap, 2004, Theory-based Evaluation and Learning: Possibilities and Challenges, *Evaluation*, Vol. 10(1) : 16-34
- Vogel, 2012, Review of the use of 'Theory of Change' in international development,
- Weiss, 1995 'Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community-Based Initiatives for Children and Families', in Connell et al., (Ed.) *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, Washington, DC: Aspen Institute.
- Weiss, 1997a, Theory-based evaluation: Past, present and future , *New Directions for Evaluation*, Vol. 1997(87) : 55-41
- Weiss, 1997b, How can theory-based evaluation make greater headway?, *Evaluation Review*, Vol. 21(4) : 501-524
- Weiss, 2000, Which Links in Which Theories Shall We Evaluate?, *New Directions for Evaluation*, Vol. 2000(87) : 35-45
- White and Phillips, 2012, Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework, 3ie Working Paper 15, 3ie
- Wimbush and Watson, 2000, An Evaluation Framework for Health Promotion: theory, quality and effectiveness, *Evaluation*, Vol. 6(3) : 301-321

EDCF

5. 협력대상국 분석

방글라데시 국별 평가리포트
서은주 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

네팔 국별 평가리포트
송호석 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

방글라데시 국가신용도 평가리포트

서은주

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	144천 km ²	GDP	1,227억 달러 (2012년)
인구	164백만 명 (2013년)	1인당 GDP	818달러 (2012년)
정치체제	의원내각제	통화단위	Taka (Tk)
대외정책	비동맹중립	환율 (달러당)	81.14 (2012)

- 서남아시아에 위치한 국가로 동쪽으로는 미얀마, 서쪽으로는 인도, 남쪽으로는 벵갈만과 접하고 있음.
- 1947년 인도(주로 힌두교)에서 분리 독립한 서 파키스탄과 동 벵갈(양 지역 모두 주로 이슬람교)이 파키스탄을 건국하였으며, 이후 1955년 동 벵갈이 동 파키스탄으로 이름을 변경함.
- 인도로 인해 완전히 분리된 동·서 파키스탄 간의 지리적 거리와 동 파키스탄 인에 대한 정치적·경제적인 차별로 동파키스탄 내부에서 불만이 증가함. 이후 분리주의를 내세우던 아와미연맹(AL)이 집권하면서 1971년 방글라데시로 국명을 변경하고 파키스탄에서 탈퇴함.
- 2012년 기준 농업부문이 GDP에서 차지하는 비중이 약 18%이나 전체 노동인구의 약 45% 정도가 농업에 종사하고 있는 후진국형 경제구조를 가지고 있음.

- 세계 제1위의 인구밀도(2011년 약 1,158명/km²)를 기록하고 있으며, 몬순기후에 속해 매년 홍수와 사이클론으로 전 국토의 1/3이 피해를 입고 있으나, 이에 대비한 인프라가 열악해 자연재해가 자주 발생함.
- 우리나라는 방글라데시와 1973년 12월에 국교수립을 한 이후 이중과세방지협약, 문화협정 등의 경제, 문화 협정을 체결함. 2009년 이후 교역규모는 지속적으로 증가하였으나 대 방글라데시 수출액 감소로 2012년 교역규모는 전년보다 감소함.

II. 경제동향

1. 국내경제

- 정치적 불안정성 증가 및 투자심리 악화로 경제성장률 둔화 전망
 - 방글라데시 경제는 의류부문의 수출 호조, 해외근로자 송금 등에 따른 소득 증가, 대외 원조자금에 의한 투자 증가 등에 힘입어 2004년 이후 6% 내외의 안정적인 성장을 지속하고 있음.
 - 2010년에 농업 생산 증가와 해외근로자들의 송금 증가에 따른 민간소비 확대, 양허성 차관의 지속적인 유입으로 인한 투자 활성화, 세계 경제의 회복에 따른 수출 증가로 6.4%의 경제성장률을 기록함.
 - 2011년에도 이러한 추세가 지속되면서 민간소비와 투자가 증가세를 유지하여 경제성장률은 전년과 비슷한 6.5%를 기록함.
 - 2012년에는 해외근로자 송금증가로 민간소비는 증가하였으나, 유럽재정 위기로 인한 상품수출 증가세 둔화와 비료 가격 상승 등에 따른 작황 부진의 영향으로 경제성장률은 6.1%를 기록함.

- 2013년에는 총선을 앞두고 정치적 불안정 증가, 의류공장 붕괴사고*와 파업 발생에 따른 외국인투자자의 투자심리 악화로 경제성장률은 작년보다 둔화된 6.0%을 기록할 것으로 전망됨.

* 2013년 4월 방글라데시 수도 다카 외곽에 위치한 사마르 공단에서 의류공장이 입주한 8층 건물이 무너지면서 1,000명 이상의 사망자가 발생함.

□ 세수부족과 정부지출 확대로 만성적인 재정수지 적자 지속

- 방글라데시는 낮은 세금 징수율과 취약한 세수기반, 복잡한 세제 등으로 인하여 세수 확대에 어려움을 겪고 있으며, 석유 제품에 대한 대규모 보조금 제공 등의 정부지출 증가로 만성적인 재정수지 적자를 기록하고 있음.

- 2011년 경제호황에 따른 세수 증가로 정부수입은 증가하였으나 식료품, 연료, 비료, 전력 관련 보조금이 증가하면서 정부 지출이 크게 확대되어 재정수지 적자폭은 GDP의 4.1%를 기록함.

- 2012년에는 세수수입 증가로 정부수입이 GDP 대비 12.5%까지 확대되어 재정수지 적자폭은 GDP 대비 3.4%로 축소됨.

- 2013년에는 공급이 부족한 전력, 물, 가스 등 필수자원을 위한 지원과 총선을 앞두고 복지지출 확대 등 정부지출이 증가할 것으로 전망되어 재정수지 적자폭은 GDP 대비 3.9%로 확대될 것으로 전망됨.

□ 타카화 강세에 따른 수입가격 하락으로 소비자물가상승률 둔화 전망

- 2011년 작황부진에 따른 국내 식료품 가격 상승, 국제유가와 원자재 가격 상승, 정부의 보조금 축소에 따른 전기요금 인상의 영향으로 소비자물가상승률은 전년 보다 크게 증가한 10.7% 기록함.

- 2012년에는 식료품 가격 안정, 국제유가의 상승세 둔화, 금리인상을 통한 통화 공급 축소 등으로 소비자물가상승률은 8.7%를 기록함. 금년에는 국내 수요 감소와 타카화 강세에 따른 수입가격 하락으로 소비자물가상승률은 전년보다 둔화된 6.5%를 기록할 것으로 전망됨.

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013f
경 제 성 장 률	5.9	6.4	6.5	6.1	6.0
재 정 수 지 / G D P	-3.7	-3.1	-4.1	-3.4	-3.9
소 비 자 물 가 상 승 률	5.4	8.1	10.7	8.7	6.5

자료: IMF 및 EIU.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 농업, 의류 산업에 편중된 산업구조

- 농업은 GDP의 약 18%로 비중은 낮으나 전체 노동력의 45%가 농업부문에 종사하고 있으며 전체인구의 72%가 농촌에 거주하고 있는 후진국형 경제구조를 가지고 있음.
- 2012년 기준 GDP에서 제조업이 차지하는 비중은 28%로 이중 의류산업이 GDP의 17%를 점유하고 있어 동 산업을 제외한 제조업 기반이 취약함. 이에 따라, 대부분의 자본재, 원재료, 소비재를 수입에 의존하고 있음.

* GDP 대비 산업별 비중('12년 기준): 서비스업 54%, 제조업 28%, 농업 18%

- 의류산업은 방글라데시 수출의 77%를 차지하고 있으며 총 400만명(전체 노동자의 5.3%)의 노동자가 종사하고 있는 동국의 주요산업임.

- 한편, 높은 수입의존도로 인해 주요 산업이 국제 원자재 가격 변동에 취약하고 만성적인 상품수지 적자를 기록하고 있음.

□ 부패 및 행정 비효율에 따른 높은 사회적 비용

- 집권여당의 부패척결 의지에도 불구하고 국제투명성기구(TI: Transparency International) 평가의 2012년 방글라데시 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)는 176개국 중 144위로 최하위권을 기록하는 등 부정부패가 사회 전반에 만연되어 있음.

- 세계은행은 2012년 6월 정부 고위관료들의 부패 의혹을 이유로 동국 최대 국책 사업인 파드마대교 프로젝트(Padma Bridge Project)의 30억 달러 자금 제공계획을 취소함.

- 사회에 만연한 부정부패에 따른 조세회피와 비효율적인 행정 처리로 세수율이 낮아 만성적인 재정적자를 겪고 있으며 이는 외국인직접투자 시 장애요소가 되고 있음.

□ 자연재해에 취약

- 방글라데시는 몬순기후에 속해 7월과 10월 사이에 집중적으로 많은 비가 내리고 사이클론이 자주 상륙하는데 이에 대비한 인프라가 열악하여 자연재해가 빈번히 발생함.

- 자연재해로 농작물 피해가 발생되고 있어 농업에 대한 의존도(인구 기준)가 높은 방글라데시의 재정에 큰 부담으로 작용하고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 저임의 풍부한 노동력 보유

- 동국의 인구는 2013년 기준 1억 6,400만명(세계 8위)에 이르며 총인구의 67%가 경제활동인구(15~64세)로 노동력이 풍부하고 월 평균임금은 43달러로 주변 아시아국과 비교하여 낮은 수준임.

- 월평균 임금수준: 캄보디아(61달러), 인도(87달러), 베트남(128달러)

- 노동집약적 산업에 유리한 조건을 활용하기 위해 의류를 중심으로 세계적 기업의 진출이 증가하고 있어 방글라데시는 중국, 이탈리아에 이어 세계 3위의 의류 수출국으로 도약함.
- 한편, 열악한 노동환경으로 파업이 빈번하게 발생하고 직업교육 부재로 노동생산성이 낮은 편으로 노사관계와 노동생산성 개선이 외국 기업들의 유치 확대에 필수적인 것으로 보임.

다. 정책성과

□ 세제 혜택 등을 통한 외국인투자 유치 추진

- 방글라데시 정부는 1990년대부터 민간투자 장려, 외국인투자 유치에 중점을 둔 경제정책을 추진해왔으며, 군수산업 및 원자력 발전, 주화 및 화폐 인쇄 등 일부 부문을 제외한 모든 산업을 외국에 개방함.
- 8곳의 수출가공공단(EPZ: Export Processing Zone)을 조성하여 수출기업에 면세를 적용하는 면세기간 제도(tax holidays) 등 세제상 다양한 혜택을 제공함으로써 신규 투자를 장려하고 있음.

- 이외에도 정부는 경제특구(EZ: Economic Zones)를 설립하여 부족한 공장 부지를 제공할 계획임.

□ IMF 차관 수혜 이후 경제상황 개선

- 방글라데시는 2011년 국가유가 상승에 따른 무역수지 적자폭 확대, 타카화 평가절하, 물가상승 등에 따른 경상수지 악화와 외환부족으로 국제통화기금(IMF)에 차관을 요청했으며 IMF는 2012년 4월 동국에 3년간 9억 5,600만 달러 자금을 지원하기로 함.

- 차관지원조건의 핵심은 조세수입 확대와 보조금 축소로 볼 수 있으며 부가가치세법 개정, 연료와 에너지 가격인상, 은행법 개정, 은행의 대출 이자율 상한 폐지 등을 포함함.

- IMF는 최근 평가에서 방글라데시가 세계경제의 불확실성 속에서도 수출과 외환보유액이 증가하고 소비자물가상승률이 완화되는 등 경제적으로 개선되고 있다고 언급함.

- 정부는 현재 부가가치세법 개정, 연료가격 조정 등 IMF에서 요구하는 요건을 점진적으로 수행할 예정임.

3. 대외거래

□ 의류 수출 증가로 상품수지 적자 감소 전망

- 취약한 제조업 기반으로 대부분의 원자재, 자본재, 소비재 등을 수입에 의존하고 있고, 상품수출에 비해 중간재 및 원자재 수입증가 폭이 더 높아 만성적으로 상품수지 적자기조를 보이고 있음.

- 주요 수입품인 석유, 식료품, 원자재 가격 상승과 통화가치 하락으로 수입상품 가격이 상승하면서 2011년에 상품수입액이 전년 대비 30% 증가한 326억 달러를 기록하여 상품수지 적자폭은 81억 달러로 확대됨.
- 2012년에는 유럽 재정위기에 따른 수출 증가세 둔화에도 불구하고 식료품 수입 감소 및 국제유가 안정으로 수입액이 전년보다 감소하여 상품수지 적자폭은 전년보다 축소된 74억 달러를 기록함.
- 2013년에는 세계 경기 회복에 따른 의류 수출의 증가로 상품수출이 전년보다 8% 증가할 것으로 예상되고 수입 증가율은 2%에 그칠 것으로 보임에 따라 상품수지 적자폭은 전년보다 감소한 60억 달러를 기록할 것으로 전망됨.

□ 해외근로자 송금으로 경상수지 흑자 시현

- 방글라데시는 상품수지, 서비스수지, 소득수지 등의 적자에도 불구하고 해외근로자 송금에 따른 경상이전수지 흑자로 2006년 이후 2011년을 제외하고 지속적으로 경상수지 흑자를 기록하고 있음.
- 2011년에는 해외근로자 송금액은 증가하였으나 상품수지 적자규모가 크게 확대되면서 경상수지는 적자로 전환(GDP 대비 -0.1%) 되었으며 이후 상품수지 적자폭 축소로 GDP 대비 경상수지 흑자는 2012년 1.5%로 개선되었으며 2013년에도 2.7%로 개선될 것으로 전망됨.
- 한편, 방글라데시 근로자들이 많이 진출한 중동지역의 해외노동자 수요가 감소함에 따라 해외근로자 송금 증가율이 둔화될 것으로 전망됨. 실제로 2013년 상반기 방글라데시의 해외근로자수는 21만 명으로 전년동기 37만명에서 급격히 하락함.

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

(단위 : 백만 달러, %)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013f
경 상 수 지	3,556	2,106	-165	1,754	3,541
경 상 수 지 / G D P	4.0	2.1	-0.1	1.5	2.7
상 품 수 지	-4,626	-5,872	-8,070	-7,374	-6,026
수 출	15,052	19,209	24,537	24,916	26,909
수 입	19,678	25,082	32,608	32,290	32,935
외 환 보 유 액	10,343	11,178	9,192	12,751	14,692
총 외 채 잔 액	23,802	24,963	27,043	27,061	28,921
총 외 채 잔 액 / G D P	26.6	24.9	24.2	23.4	22.3
D . S . R .	3.5	3.1	2.7	3.2	3.8

자료: IFS, EIU CRAM.

III. 정치·사회동향

1. 정치동향

□ 아와미 연맹의 압도적 총선 승리 후 안정적 집권

- 2006년 10월 칼레다 지아(Khaleda Zia) 총리의 임기 종료 후 총선의 공정성 여부를 둘러싼 여야간 정쟁이 격화되자, 2007년 1월 군부는 무혈쿠데타로 과도정부를 수립함.
- 이후, 총선의 무기한 연기로 국민들의 불만이 커지고 정국이 불안해짐에 따라 과도정부는 2008년 12월 비상사태를 해제하고 총선을 실시하였음.
- 동 선거에서 셰이크 하시나(Sheikh Hasina Wajed) 총수가 이끄는 아와미 연맹(Awami League: AL)이 총 300석 중 229석을 차지하며 압도적인 승리를 거두어 비교적 안정적으로 정국을 운영중임.

□ 지방선거에서 야당의 영향력 점진적 확대

- 2011년에 시행된 지방선거에서 주요 야당인 방글라데시 국민당(BNP) 지지 후보 100명, 아와미연맹 소속 후보 96명이 당선되어 그동안 야당을 과소평가했던 아와미연맹에 경각심을 불러일으킴.
- 2013년에 실시된 주요 지역의 시장선거에서도 주요 야당(BNP)이 지지하는 후보가 잇따라 당선되어 현 정권에 대한 국민의 불만이 선거를 통해 표출되고 있음.
 - 특히, 전통적으로 아와미 연맹(AL) 지지지역인 가지프루(Gazipur)에서 국민당(BNP) 지지 후보가 당선되었는데 이는 의류공장 사고에 대한 집권여당의 미흡한 사후처리가 원인으로 분석됨.
- 최근 선거에서 야당세력이 확대됨에 따라 2014년 1월에 예정된 대선 및 총선에서 현 정권의 집권 유지 여부는 불투명한 것으로 보임.

2. 사회동향

□ 이슬람지도자 사형선고에 반발하는 폭력시위 지속

- 방글라데시 전범재판소는 2013년 1월 최대 이슬람 정당 ‘자마트-에-이슬라미(Jamaat-e-Islami)’ 최고 지도자에게 1971년 독립전쟁 당시 종교탄압, 강간 등을 저지른 혐의로 사형을 선고하였으며 야당 주요 인사들을 같은 혐의로 재판에 회부함.
- 이후 이를 반대하는 이슬람 지지자들과 경찰과의 유혈충돌이 빈번하게 발생하면서 현재까지 100여 명 이상의 사망자가 생겨 정국의 불안상황이 지속되고 있음.

□ 야당 주도의 과격시위 빈번히 발생

- 내년 1월 총선을 앞두고 방글라데시 민족주의당(BNP)은 현 정권을 위협하기 위한 수단으로 과격시위를 주도하고 있는데 금년들어 5월까지 30번의 과격시위가 발생하여 대규모의 경제적 손실과 인명 피해가 발생되고 있음. 내년까지 시위는 더욱 빈번하게 발생될 것으로 전망됨에 따라 피해규모는 확대될 것으로 예상됨.

3. 국제관계

□ 인도와의 관계 개선

- 2010년 1월에 양국간 테러 방지, 국경범죄 척결, 경제협력 등에 대한 협정을 체결하는 등 과거 국민당 집권시절 소원했던 인도와의 관계가 현 정부 출범 후 급진적으로 개선되고 있음.
- 2011년 9월 인도의 맘모한 싱 총리와 2013년 3월 프라납 무커지 인도 대통령이 방글라데시를 방문하면서 양국은 경제·정치적으로 매우 긴밀한 유대관계를 이어나가고 있음.

□ 중국과의 전통적인 우호 관계 강화 노력

- 중국은 방글라데시의 최대 교역국이자 주요 군수품 공급원으로 전통적으로 우호 관계를 유지하고 있음. 방글라데시 정부는 최근 인도와의 교류 확대가 중국과의 관계에 부정적인 영향을 미치지 않도록 주의하고 있음. 향후에도 벵갈만의 지정학적인 위치를 전략적으로 이용하여 인도와 중국 두 국가에서 무역과 원조 확대를 도모할 것으로 보임.

IV. 국제신인도

1. 외채상황 태도

- 외채의 70%가 장기 양허성 차관으로 외채 상환능력은 양호한 편
 - 방글라데시의 총외채 규모는 원조자금 증가로 2009년 이후 점진적으로 증가하여 2012년 271억 달러를 기록하였으나 GDP 대비 23%로 비교적 양호한 수준을 유지함.
 - 또한, 외채의 70%가 양허성 조건의 중장기 공적채무이며 정부가 외국인 증권투자 및 민간부문 해외차입을 엄격히 규제하고 있어 단기적으로 외채상환불능 문제가 발생할 가능성은 적은 것으로 평가됨.
 - 외채증가에도 불구하고 수출증가로 D.S.R은 2~3%대의 낮은 수준을 유지하고 있음.

2. 국제시장 평가

- 주요 신용평가기관 평가현황
 - OECD는 2013년 6월 국가신용도평가전문가회의에서 안정적인 경제성장세 유지, 풍부한 저임 노동력을 바탕으로 한 섬유산업의 높은 경쟁력에도 불구하고 취약한 인프라, 정치적 불안정성 등을 이유로 방글라데시의 국가신용등급을 6등급으로 유지함.
 - S&P와 무디스는 2010년 4월 방글라데시의 정치적 안정성, 6%대의 양호한 경제성장률 시현에도 불구하고 높은 대외채무에 따른 재정 운영의 유연성 부족으로 각각 BB-과 Ba3 등급을 부여함.

〈표 3〉

주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
수출입은행	D1	(2013. 8)	C3	(2012. 3)
OECD	6등급	(2013. 6)	6등급	(2012. 3)
S&P	BB-	(2010. 4)	-	
Moody's	Ba3	(2010. 4)	-	

3. 주요 ECA의 지원태도

- 미국 수은: 공공부문에 대한 전액 인수, 민간부문에 대한 제한적 인수
- 영국 ECGD: 민간부문에 대한 단기 인수가능
- 독일 Hermes: 제약 조건이 있을 수 있음.

4. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1973년 12월 18일(북한과는 1973년 12월 16일)
- 주요협정: 항공협정(1979), 문화협정(1979), 이중과세방지협약(1983), 투자보장협정(1986), 경제기술협력협정(1993), 과학기술협력협정(1995)
- 교역규모 및 해외직접투자 현황
 - 방글라데시와의 교역규모는 2009년 이후 지속적으로 증가하여 2011년 18.7억 달러를 기록하였으나 2012년에는 철강, 동, 아연제품 등의 수출 감소로 교역규모는 전년보다 축소된 17.5억 달러를 기록함.

〈표 1〉

한방글라데시 교역 규모

(단위: 백만 달러)

對 방글라데시		2011	2012	2013(1~7월)	주요품목
수	출	1,628	1,459	937	석유제품, 합성수지
수	입	244	295	169	의류, 가죽, 동제품
합	계	1,872	1,754	1,106	

자료: 한국무역협회.

- 우리나라의 대 방글라데시 해외직접투자는 2013년 6월말 기준 228건, 2억 7,805만 달러를 기록(투자누계 기준)함.
- 업종별로는 섬유산업을 중심으로 제조업에 대한 투자(투자금액 1억 8,402만 달러)가 대부분을 차지하였으며 광업, 부동산업 및 임대업, 금융 및 보험업 순임.

V. 종합 의견

- 방글라데시 경제는 의류부문의 수출 호조, 해외근로자 송금 등에 따른 민간소비 증가, 대외 원조자금에 의한 투자 증가 등에 힘입어 2004년부터 연평균 6%대의 안정적인 성장을 지속하고 있음.
- 2012년에는 유럽 주요국의 재정위기에 따른 의류수출 증가세 감소로 경제성장률은 전년보다 둔화된 6.1%를 기록하였으며, 금년에는 총선을 앞두고 정치적 불안정성 증가, 투자위축 등으로 경제성장률은 6.0%를 기록할 것으로 전망됨.
- 낮은 세금 징수율, 취약한 세수기반 등으로 세수 확대에 어려움을 겪고 있어 만성적인 재정적자 구조를 보이고 있음. 한편, 만성적인 상품수지 적자에도 불구하고 해외근로자 송금의 지속적 증가로 2011년을 제외하고 경상수지는 지속적으로 흑자를 시현함.
- 2008년 12월 총선에서 셰이크 하시나 총수가 이끄는 아와미연맹(AL)이 대다수의 의석을 확보하면서 정쟁으로 인한 국정 불안 요소가 해소되어 2014년 총선 및 대선

이 시행될 때까지 정권을 유지할 것으로 전망됨.

- 방글라데시의 총외채규모는 증가하고 있으나 대부분이 양허성 조건의 중장기 공적 채무이며 정부의 엄격한 외환규제에 따라 단기적으로 외채상환불능 문제가 발생할 가능성은 적은 것으로 보임.

네팔 국가신용도 평가리포트

송호석

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

I. 일반개황

면적	147천 Km2	GDP	194억 달러 (2012년)
인구	3,043만 명 (2013년 7월)	1인당 GDP	626달러 (2012년)
정치체제	공화제	통화단위	Nepalese Rupee
대외정책	비동맹 중립	환율 (달러당)	85.2 (2012년 평균)

- 네팔은 인도 북부 지역과 중국 서남부 지역 사이에 위치하고 있으며 인구의 80%가 아리안족이며 나머지는 티벳족 등 소수 민족으로 구성되어 있음. 공식언어는 네팔어로 인구의 80% 이상이 힌두교를 믿고 있음.
- 네팔은 내륙국으로서 국토의 대부분이 산악지대로 이루어져 있고 수력자원이 풍부하며, 특히 북부 산악지대는 에베레스트, 히말라야 등이 있어 많은 관광객들이 찾고 있음.
- 공산주의 세력인 마오이스트와의 오랜 내전(1996~2006년), 농업 위주의 산업구조 및 취약한 인프라 등으로 경제발전 수준이 낮은 단계임.
- 네팔의 정치체제는 2008년까지 왕정체제를 유지했으나 국민투표에 의해 2008년 5월 공화제로 변경되었으며, 2013년 11월 총선을 앞두고 정당 간 의견 불일치로 정국 불안이 지속되고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

〈표 1〉 주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2008/09*	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
경 제 성 장 률	4.5	4.8	3.8	4.6	3.0
재 정 수 지 / G D P	-2.6	-0.8	-1.0	-0.6	3.7
소 비 자 물 가 상 승 률	12.6	9.5	9.6	8.3	9.6

자료: IMF. *회계연도: 7.16 ~ 7.15

□ 정치 불안, 인프라 미비 등으로 3~4%의 저성장 지속

○ 네팔은 만성적인 전력 및 에너지 공급 부족, 정치 불안정, 인프라 및 제조업 기반 시설 미비 등으로 2008/09년 이후 3~4%의 낮은 경제성장률을 기록하여 세계 최빈국 중 하나에 머무르고 있음.

○ 2011/12년에는 해외근로자 송금 유입 증가, 서비스산업 호황, 양호한 기상조건에 따른 농업 생산량 증대 등으로 4.6%의 경제성장률을 기록했으나, 2012/2013년에는 적은 강수량 및 화학비료 부족 등으로 인한 농업 생산량 감소, 정치 불안정 등으로 경제성장률은 전년 대비 둔화된 3.0%를 기록함.

□ 재정수지 적자 지속되고 있으나 정부의 개혁 노력으로 개선 전망

○ 네팔은 낮은 징세율 및 세수기반 취약에 따른 세수 부족과 석유제품에 대한 과도한 보조금 지급 등으로 인해 재정수지 적자가 지속되고 있음. 그러나 정부가 세수 확대를 위해 세무조사 확대, 납세절차 간편화 등을 추진하고 있어 장기적으로 재정수지 적자는 축소될 것으로 전망됨.

- 2011/12년에는 정부의 투자지출 증가세 둔화 및 재정개혁에 따른 수입 확대 등으로 재정수지는 GDP 대비 -0.6%를 기록하여 적자폭이 전년 대비 다소 축소됨.
- 2012/13년에는 국회 해산에 따른 비정상적인 예산 운용으로 회계연도 시작 후 9개월이 지나서야 정식 예산이 편성된 바, 충분히 예산을 소진할 시간이 부족하여 GDP 대비 3.7%의 재정수지 흑자를 기록함.

□ 8% 이상의 높은 소비자물가상승률 지속

- 네팔의 소비자물가상승률은 식료품 가격 변동에 크게 영향을 받고 있으며 2008/09년 이후 8% 이상의 높은 소비자물가상승률이 지속되고 있음.
- 2011/12년 소비자물가상승률은 농업 생산량 증가에 따른 식료품 가격 안정으로 전년 대비 다소 완화된 8.3%를 기록하였으나, 2012/13년에는 최대 교역대상국인 인도의 인플레이션과 네팔 루피화 가치 하락 등의 영향으로 소비자물가상승률이 9.6%로 확대됨.
 - 네팔 루피화는 인도 루피화에 1.6:1의 비율로 페그(peg)되어 있으며, 최근 인도 루피화 가치가 크게 하락함에 따라 미 달러화 대비 네팔 루피화 환율도 2013년 8월 사상 최초로 1달러당 100루피 이상으로 상승함.

2. 경제구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 농업 위주의 경제구조로 제조업 발전 미비

- 2012/13년 기준 농업이 GDP의 약 34%, 고용의 약 66%를 차지하고 있으며 정부도 농업 발전에 정책의 우선순위를 두고 있으나, 평지 부족, 원시적 농경법, 경작

품종 한계, 관개시설 미비 등으로 농업생산성이 낮은 상태임.

- 제조업이 GDP에서 차지하는 비중은 6.2%로 매우 낮은 수준이며 제조업의 대부분이 설탕, 맥주, 의류 등 소비재산업 위주임. 열악한 사회간접자본, 잦은 파업과 노동분쟁, 내륙국이라는 지리적 특성 및 협소한 내수시장 등이 제조업 발전의 제약 요인으로 작용하고 있음.

- 만성적인 전력 및 가스 부족, 노동 분규 등으로 인한 공장 가동 차질로 2012/13년 2차 산업 분야의 성장률은 1.5%에 그침.

□ 원조자금 및 해외송금에 대한 높은 의존도

- 네팔은 매년 총예산의 약 20%, 개발 예산의 약 70%를 원조자금에 의존하고 있음. 부정부패 등으로 인해 원조의 가시적인 효과가 나타나지 않자 세계은행 및 아시아 개발은행 등은 네팔 정부에 원조자금 사용의 투명성, 집행의 효율성 등을 지속적으로 요구하고 있음.

- 해외근로자로부터의 송금 유입액이 GDP의 약 24% 수준으로 경제에서 큰 비중을 차지하고 있으나 대부분이 일상생활자금으로 소비되어 투자재원이 부족한 상황임. 또한 해외근로자가 근무하는 국가의 경기침체에 국내경제가 큰 영향을 받을 수 있다는 점도 취약점으로 지적되고 있음.

□ 일자리 부족과 경직된 노동법

- 신규 노동시장 진입인력(연 45만 명 수준)의 취업기회가 부족하여 매년 30만 명 내외가 해외취업을 택하고 있으며, 특히 청년층 및 도시 지역의 일자리 부족이 심각한 상황임.

- 남아시아 국가 중 가장 경직된 노동법으로 인해 노동시장의 유연성이 매우 낮으며,

정당과 연계된 강성노조의 잦은 파업 등으로 노사관계가 불안정함. 세계경제포럼(WEF)의 2013-14년 글로벌경쟁력지수에 따르면 네팔의 노동시장 효율성 부문 경쟁력은 148개 평가대상국 중 133위를 기록함.

나. 성장잠재력

□ 물적·인적 인프라 취약으로 경제성장 제약

○ 네팔은 전력 및 교통 등 인프라가 전반적으로 취약하여 경제성장의 제약요인으로 작용하고 있음. 세계경제포럼(WEF)의 2013-14년 글로벌경쟁력지수에 따르면 네팔의 인프라 부문 경쟁력은 148개 평가대상국 중 144위를 기록하였으며, 전력 부족으로 하루에 12시간 정도 정전이 발생하고 있음.

○ 또한, 네팔의 교육 부문 경쟁력은 148개 평가대상국 중 130위를 기록함. 15세 이상 문맹률이 40%에 달하고 중등교육 등록률은 43.5%에 그치는 등 교육 환경이 열악하여 숙련된 기술인력 양성에 어려움을 겪고 있음.

□ 거대시장 접근성 및 풍부한 관광·수력자원 보유

○ 네팔은 중국 및 인도와 국경을 접하여 거대시장 접근이 용이하며, 저렴한 인건비를 활용한 임가공 수출, 중국과 인도를 연결하는 물류산업 분야 등에서 경제발전 잠재력을 갖추고 있음.

○ 네팔은 룸비니(부처님 탄생지), 히말라야 등 풍부한 문화유산과 자연자원을 보유하고 있어 관광산업의 성장잠재력이 높음. 관광산업이 서비스 수입의 약 50%를 차지하고 있으며 왕정이 폐지된 2008년 이후 인도 및 중국 등으로부터 외국인 관광객이 급증함.

○ 네팔은 세계 2위 규모인 42,000MW의 잠재수력 용량을 보유하고 있으나 개발률

이 2% 미만에 불과하여 향후 발전소 건설 등 개발잠재력이 풍부함.

다. 정책성과

□ 적극적인 외국인투자 유치 노력 지속

○ 네팔 정부는 2011/12년에 새로운 투자위원회(Investment Board)를 설립하고 2012/13년을 ‘네팔 투자의 해’로 지정하는 등 외국인투자 유치를 위해 적극적인 민영화·자유화 정책을 시행하고 있음.

- IFC의 기업경영여건(Doing Business) 평가에 따르면 네팔의 기업경영여건 순위는 2009년 123위/183개국에서 2012년 108위/185개국으로 개선됨.

○ 네팔 정부는 1990년대 이후 시장경제체제를 적극 도입하고 외국인투자 유치를 위해 공기업 민영화, 수력발전 등 주요 산업의 개방, 면허제도 및 규제 간소화, 외국인의 기업 100% 소유 허용, 투자재원 확보를 위한 외국 금융기관 설립 허용 등의 개혁을 추진함.

3. 대외거래

〈표 2〉

주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구분	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
경 상 수 지	536	-378	-181	909	-25
경 상 수 지 / G D P	4.2	-2.4	-1.0	4.7	-0.1
상 품 수 지	-2,707	-4,078	-4,470	-4,605	-5,540
수 출	904	849	960	1,008	1,077
수 입	3,611	4,927	5,430	5,613	6,617
외 환 보 유 액	2,769	2,937	3,631	4,307	N.A.
총 외 채 잔 액	3,683	3,797	3,956	4,387	3,996
총 외 채 잔 액 / G D P	28.7	23.8	20.8	22.6	19.6
D . S . R .	3.5	3.4	3.2	3.4	3.3

자료: IMF 및 OECD.

□ 상품수지 적자를 관광 수입 및 해외근로자 송금 유입으로 보전

- 네팔은 제조업 기반이 취약하여 소비재의 수입의존도가 높으며 직물 및 농산물 등 저부가가치 제품을 주로 수출하여 만성적인 상품수지 적자를 기록하고 있으나, 관광 수입 및 해외근로자의 송금 유입으로 상품수지 적자를 보전하여 경상수지는 소폭의 적자 또는 흑자를 기록하고 있음.
- 2011/12년 경상수지는 해외근로자 송금 유입 증가 등으로 GDP 대비 4.7%의 흑자를 기록하였으나, 2012/13년에는 쌀, 의류 등의 상품 수입 증가로 경상수지는 GDP 대비 -0.1%를 기록하여 적자로 전환됨.

□ 외채상환능력은 양호한 편

- 네팔의 외환보유액은 외국인투자 증가, 지속적인 해외근로자 송금 및 원조자금 유입 등으로 2011/12년 말 기준 약 43억 달러를 기록하였으며, 이는 월평균수입액의 6.8개월분에 해당하는 금액으로 안정적인 수준임.
- 2012/13년 기준 GDP 대비 총외채잔액은 19.6%, D.S.R.은 3.3%를 기록하는 등 외채상환능력은 양호한 편인 것으로 분석됨.
- 총외채의 대부분이 장기 공적외채이며 민간 차입은 미미한 수준임. 세계은행, 아시아개발은행 등 다자금융기관 채무가 공적외채의 83%를 차지하고 있으며, 양자채권국 채무 중에서는 대 일본 채무가 6.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음.

III. 정치·사회동향

1. 정치동향

□ 왕정 폐지 후 공화제로 전환

- 2008년 4월, 내전 종식 후 제헌의회 구성을 위한 총선이 실시되어 급진네팔공산당이 제1당이 되었으며 총선 다음 달 소집된 제헌의회에서 왕정 폐지가 결의됨으로써 왕정에서 공화제로 전환되었음.
- 2008년 출범한 제헌의회는 헌법 제정에 대한 정당 간 합의를 도출하지 못하여 수차례 임기가 연장되었으며, 결국 헌법 제정에 실패하고 2012년 5월 임기 만료로 해산됨.

□ 2013년 11월 총선을 앞두고 정국 불안 지속

- 급진네팔공산당(UCPN-Maoist), 네팔의회당(NC), 온건네팔공산당(CPN-UML), 마드헤시(Madhesh) 연합 등 4개 주요 정당들은 2013년 11월 총선 실시 및 헌법 제정을 목표로 2013년 3월 임시 선거내각을 출범시킴.
- 총선 일자가 11월 19일로 결정되는 등 제헌의회 구성에 일부 진전을 보이고 있으나 33개 군소정당 연합이 임시 선거내각 구성 및 4개 주요 정당 위주의 선거 준비에 반대하며 총선 반대 시위를 주도하고 있어 정국 불안이 지속되고 있음.

2. 사회동향

□ 티베트인들의 독립시위 및 높은 실업률로 사회불안 가능성 잠재

- 네팔은 티베트 지역과 인접하여 망명 티베트인들에 의한 반중국 시위가 자주 벌어지고 있으며, 네팔 정부는 ‘하나의 중국’ 정책에 찬성하는 입장을 취하며 티베트인들의 반중국 시위에 대해 엄격히 대응하고 있음.
- 2008년 8월 카트만두에서 티베트인들이 중국 영사관 진입을 시도하며 현지 경찰과 충돌해 1,300여 명이 체포되었으며, 현재도 티베트인들의 시위 및 분신 시도가 지속되고 있음.

- 실업률이 약 46%로 매우 높으며 국민의 약 25%가 절대빈곤(하루 생활비 1.25달러 이하) 상태에 놓여 있어 사회불안 가능성이 잠재되어 있음.

3. 국제관계

□ 인도, 중국 등과의 관계 강화 노력 지속

- 네팔은 정치·경제적으로 인도와 긴밀한 관계를 유지해왔으나, 최근 인도는 급진 네팔공산당의 집권에 따른 자국 내의 공산세력 확산에 대해 우려를 나타냄. 그럼에도 불구하고 양국은 2011년 10월 투자 촉진 및 보호 협정을 체결하는 등 관계 강화 노력을 지속하고 있음.
- 네팔 내 인도의 과도한 영향력 견제를 위해 네팔과 중국은 협력을 강화하고 있음. 중국은 급진네팔공산당을 지지해왔으며, 2013년 6월에는 중국의 양제츠 외교부장이 네팔을 방문하여 네팔 내 인프라 프로젝트 등에 대한 자금 지원을 약속함.
- 미국은 급진네팔공산당을 테러집단으로 지정하는 등 네팔과 마찰을 빚어 왔으나, 2012년 9월 급진네팔공산당을 테러집단 목록에서 제외하는 등 네팔과의 관계 개선을 위해 노력하고 있음.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

□ 양호한 외채상환태도

- 2013년 3월 말 기준 네팔에 대한 OECD 회원국의 ECA 승인금액은 총 23.7백만 달러(단기 18.9백만 달러, 중장기 4.8백만 달러)이며 리스케줄링 및 연체 경험이 없는 등 양호한 외채상환태도를 보이고 있음.

- 한편, 2013년 6월 인도 수출입은행이 नेपाल의 라후가트(Rahughat) 수력발전, 코시(Koshi) 및 솔루(Solu) 회랑 송전선 등 3개 전력 프로젝트에 1.6억 달러 차관 제공을 승인하는 등 외국으로부터의 자금지원도 지속되고 있음.

2. 국제시장평가

□ 주요 신용평가기관 평가현황

- OECD는 정치적 불확실성 등을 이유로 नेपाल의 국가위험도등급을 7등급으로 유지하고 있으며, S&P, Moody's, Fitch 등 주요 국제 신용평가기관은 नेपाल의 국가신용등급을 평가하지 않고 있음.

* OECD 평가등급: 7(2010.4) → 7(2011.3) → 7(2012.3) → 7(2013.6)

□ 주요 ECA의 지원태도

- 미국 수은: 공공부문에 대한 부보위험 제약조건만 가능
(Restricted public sector cover available only)
- 영국 ECGD: 인수 불가(No cover available)
- 독일 Hermes: 제약조건이 있을 수 있음(Restrictions will apply)
- 네덜란드 Atradius: 인수 가능, 재량한도 없음
(Cover available, no discretionary limits)

3. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1974년 5월 15일 (북한과 동일)
- 주요협정: 영사협정(1969), 무역협정(1971), 이중과세방지협정(2001),
항공협정(2004), 문화협정(2005)
- 교역규모 및 해외직접투자 현황

〈표 3〉

한-네팔 교역규모

(단위: 천 달러)

對 네팔	2010	2011	2012	주요품목
수 출	32,293	37,842	19,045	컴퓨터, 정전기기, 레일 및 철구조물
수 입	905	2,237	1,738	기타섬유제품, 의류, 영상기기
합 계	33,198	40,079	20,783	

자료: 한국무역협회.

- 우리나라와 네팔과의 교역규모는 미미한 수준으로, 2012년에는 자동차 등의 수출 급감으로 교역규모가 전년 대비 48.3% 감소한 2,078만 달러를 기록함. 2012년 기준 네팔은 우리나라의 제161위 수출대상국이자 제158위 수입대상국임.
- 우리나라의 대 네팔 해외직접투자 규모는 2013년 6월 말 누계 기준 10건(신규법인 수), 2,752만 달러(투자금액)를 기록하고 있으며, 네팔은 우리나라의 제99위 직접투자 대상국임.

V. 종합의견

- 네팔은 세계 최빈국 중 하나로 정치 불안정, 인프라 및 제조업 기반 미비 등으로 3~4%의 낮은 경제성장률을 기록하고 있음. 농업 위주의 경제구조를 갖고 있으며 원조 자금 및 해외근로자 송금에 대한 의존도가 높은 편임.
- 총외채의 대부분이 장기 공적외채이며 안정적인 외환보유액, 낮은 D.S.R. 및 GDP 대비 총외채잔액 등을 고려할 때 외채상환능력에는 큰 문제가 없는 것으로 판단되며 외채상환태도도 양호함.
- 2008년 공화제 출범 이후 총선과 대선 실시로 새로운 정부의 기틀이 수립되었으나 제헌의회는 헌법 제정에 대한 합의를 도출하지 못하고 2012년 해산됨. 2013년 11월 총선 실시를 목표로 임시 선거내각이 구성되었으나 선거방식 등에 대한 정당 간 의견 불일치로 정국 불안이 지속되고 있음.

