

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2012년 제 4 호

# 한국의 개발협력

---

발행 : 2013년 2월  
발행인 : 김 용 환  
발행처 : 한국수출입은행  
편집인 : 장 영 훈  
주소 : (150-996) 서울시 영등포구 은행로 38  
전화 : 02-3779-6114 (대표)  
팩스 : 02-784-1030 (대표)  
홈페이지 : [www.edcfkorea.go.kr](http://www.edcfkorea.go.kr)

---

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

---



# 목 차

## I. 한국의 개발협력

1. 한국형 ODA를 위한 원조체제 강화 방안 ..... 3  
(정혁, KDI 국제정책대학원 교수)
2. 새로운 원조 패러다임의 모색 ..... 51  
(맹준호, 한국수출입은행 경험기획실 책임연구원)

## II. 개발협력 포커스

1. OECD DAC 동료평가(Peer Review) 바로 알기 ..... 79  
(이진의, 한국수출입은행 경험기획실 책임심사역)
2. OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석 ..... 89  
(서정화, 한국수출입은행 경험기획실 선임심사역)

## III. 개발협력 분석자료

1. 북구유럽 공적개발원조 정책비교와 시사점 ..... 111  
(유웅조, 국회 입법조사처 입법조사관)
2. 녹색성장에 따른 산업구조 변화와 고용변화 전망 및 함의 ..... 131  
(이남철, 한국직업능력개발원 연구위원 외)

#### IV. 개발협력 이슈

1. 기후 관련 사업에 대한 민간부문의 투자결정 요인 ..... 155  
(오형나, KDI 국제정책대학원 연구위원)

#### V. 개발협력대상국 분석

1. 인도네시아 국별 평가리포트 ..... 173  
(임영석, 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)
2. 필리핀 국별 평가리포트 ..... 187  
(서은주, 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)



# I. 한국의 개발협력

## 1. 한국형 ODA를 위한 원조체제 강화 방안

(정혁 KDI국제정책대학원 교수)

## 2. 새로운 원조 패러다임의 모색

(맹준호 한국수출입은행 경험기획실 책임연구원)





## 한국 원조체제의 특성과 개선과제에 관한 제언<sup>1)</sup>

정 혁

KDI 국제정책대학원 교수

### I. 서론

현재 국제 사회의 원조정책 논의의 추세는 성장을 통한 지속적인 빈곤 감소에 대해 강조하고 있다. 한국의 발전은 식민 피지배 및 대규모 내전 등의 현 개발도상국과 유사한 초기조건을 겪은 이후에 이루어낸 것이라는 점에서 개발원조에 있어서 여타 서구 선진 공여국들에 비해 비교우위를 가지고 있으며, 두 세대 동안 최빈국에서 성장과 분배의 두 측면에서 모두 성공적 개발을 이루어낸 한국은 현재 국제개발 원조사회에서 강조하는 개발효과성, 성장을 통한 지속가능한 빈곤 감소 등의 핵심 개발의제에 부합하는 개발 원조를 제공할 수 있다. 하지만 선진 공여국들에 비해 짧은 원조의 역사를 가지고 있는 한국의 원조체제는 많은 개선 과제를 가지고 있는 것 또한 사실이다.

본 연구는 OECD DAC 통계 자료와 한국 원조 지출(혹은 승인) 자료에 관한 실증 분석과 현재 한국 원조체제의 지배구조 및 조정 기제에 대한 제도 분석을 통해 현행 한국원조체제의 특성을 알아보고, 이 특성들과 관련하여 한국원조체제의 개선과제들이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

우선 원조규모와 원조양식 면에서 DAC 전체 평균과, DAC 5대 공여국들 중에 한국과 유사한 원조양식을 가지고 있는 세 나라인, 독일, 프랑스, 그리고 일본과 비교 분석한 후 한국 원조기관들의 원조 규모와 원조양식별 비중을 살펴본다. 같은 방식으로 한국 원조의 수원국 소득수준별, 유형별, 분야별, 지역배분별 비교를 통해

1) 본 논문은 한국수출입은행 연구용역보고서 정혁, 이계우 (2012) 「한국형 ODA를 위한 원조체제 강화 방안」의 일부를 한국수출입은행의 요청에 의해 발췌 개정하여 작성하였음.

한국 원조체제의 특성을 다각적으로 살펴본다. 또한 현행 한국 원조체제의 지배 구조 및 조정 기제에 대해 기술한다. 이러한 자료 분석과 사실관계를 바탕으로 현행 한국 원조체제의 개선과제에 대해 고찰한 후 그 과제들에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

## II. 한국 현행 원조체제의 특성

### 1. 한국 원조의 규모와 양식

2010년 현재 한국의 원조 총 지출액은 1,206백만 US 달러이다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 이는 GNI 대비 순지출 비율로 보면 0.12%로 DAC 평균 비율 0.32%보다 낮고, 한국과 유사한 원조 양식(modality) 구조를 가진 독일의 0.39%, 프랑스의 0.5%, 일본의 0.2%보다도 낮다. 이는 한국의 짧은 원조역사에 기인하지만, 한국 원조 규모의 총량이 작다는 것은 궁극적으로 한국이 국제원조 사회에서 주도적 역할을 하는 데에는 문제점으로 작용할 수 있다. 이에 한국 정부는 2015년까지 이 비율을 현재 수준의 두 배인 0.25%까지 올릴 것을 약속하였으나 그 구체적 실행 방안은 아직 제시하지 못하고 있다.

원조는 다자원조와 양자원조로 대별되는데 한국은 양자원조가 전체 원조의 77%를 차지한다. 이는 OECD DAC 공여국의 평균 비중인 73%보다는 약간 높은 수준이며, 독일(66%)과 프랑스(66%)보다는 높고, 일본(80%)보다는 약간 낮은 수준이다.<sup>2)</sup>

<표 1> 원조규모 국가 간 비교 (2010년)

	한국	DAC	독일	프랑스	일본
ODA 총지출액 (백만불)	1,206	141,242	14,386	14,374	18,828
GNI 대비 ODA 순지출 비율(%)	0.12	0.32	0.39	0.50	0.20
양자원조 비중 (%)	77	73	66	64	80

자료: OECD International Development Statistics

2) 자료: OECD International Development Statistics.

<표 2>는 한국의 원조 집행기관을 크게 네 부류(KOICA, EDCF, 중앙정부, 지방정부)로 나누어 각 기관이 다자원조와 양자 원조에서 차지하는 비중을 보여준다. 다자원조는 국제기구에 대한 무상원조로 국제금융기구들에 대한 출자 및 출연금 등의 기여금은 기획재정부에서, UN과 그 산하 국제기구에 대한 기여금은 외교통상부에서 주로 주관한다. <표 2>에서 알 수 있듯이 다자원조의 96%가 중앙정부 부처에서 집행하고 있고 이 중 54%가 한국은행을 통해 집행된다. 한국은행 이외에 다자원조를 직접 집행하는 두 중앙부처는 외교통상부(17%)와 기획재정부(13%)이다.

〈표 2〉 한국 원조 집행기관 지출 분포 (%)

(2010년 총지출 기준)

구분	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
다자간	1.91	1.83	96.19	0.02
양자간	48.10	39.95	11.58	0.35
총 ODA	37.64	31.32	30.7	0.27

자료: 한국수출입은행

2010년 현재 총지출 기준 양자원조 중 88%가 KOICA(48.1%)와 EDCF(39.95%)에 의해 집행되며, 나머지 12%만이 9개의 지방정부와 29개의 중앙정부 부처들에 의해 집행된다.<sup>3)</sup> KOICA와 EDCF 양대 원조 집행기구 이외에 38개 부처들에 의해 집행되는 양자원조 때문에 한국 원조체제의 분절화 문제가 지적되고는 하지만, 우선 38개 부처의 양자원조 총지출의 비중이 12%에 불과하고(각 부처의 평균 비중은 0.3%), 이 38개 부처 중 비중이 1%가 넘는 부처는 교육과학기술부(3.2%), 외교통상부(2.0%), 기획재정부(1.8%), 그리고 행정안전부(1.1%), 네 개 부서에 불과하다.<sup>4)</sup> 이 네 부처를 제외한 나머지 36개 부처의 평균 비중은 0.1%로 극히 낮다.

흔히 거론되는 한국 원조체제의 분절화 문제는 “38개”라는 집행부처의 숫자에 의해 호도되는 경향이 있다. 분절화의 문제는 다수의 집행부처가 있다는 것 자체에 기인하지 않는다. 동시에 집중된 원조 집행기구의 숫자가 작다는 것으로부터도 분절화의 문제가 없다고도 볼 수는 없다. 중복 집행의 가능성 때문이다. 집행기구가

3) 자료: 한국수출입은행.

4) 자료: 한국수출입은행.

단 두 개뿐이라고 해도 그 두 기관이 중복사업을 하고 있다면, 분절화의 문제는 오히려 더 심각한 것이다. 즉, 분절화의 문제는 집행부처의 수에 있는 것이 아니라, 집행 부처들 사이에 중복과 낭비 없이 원조 사업 집행의 분업과 조정이 잘 이루어지느냐의 문제라 할 수 있다. 물론 집행부처의 숫자가 많을수록 원조 사업 집행의 조정 비용이 더 들겠지만, 원조 효과성을 위해서는 전문화와 기능에 의한 원조 집행기구의 다양한 분화의 필요성이 있음을 고려할 때 다양한 집행부처가 있다는 것 자체를 분절화 문제의 핵심으로 보는 시각은 지극히 단편적인 사고라 할 수 있다.

다자원조의 역할도 중요한 이슈지만, 원조체제 지배구조와 원조 양식 등 원조체제 설계의 주된 문제들은 양자원조에 관한 것이므로 본 연구는 양자원조의 원조체제 문제에 초점을 맞춘다. 양자원조는 원조의 양식(modality)에 따라 크게 유상차관과 무상증여로 나누어진다. (이하 줄여 “유상” “무상”으로 부르기로 하자.) <표 3>은 한국의 총지출 기준 양자원조 내의 유상원조 비중의 2000년부터 2010년까지의 시계열 자료를 DAC 전체 평균, 독일, 프랑스, 그리고 일본과 비교하여 보여준다.

**<표 3> 양자원조 유상비율 및 증여율 국가 간 비교 (%)** (총지출 기준)

연도	한국	DAC	독일	프랑스	일본
2000	65	18	22	14	55
2001	71	17	23	14	54
2002	69	16	16	18	55
2003	44	15	11	18	57
2004	39	14	14	9	46
2005	34	10	8	10	42
2006	35	11	12	10	42
2007	32	13	13	13	49
2008	36	13	15	24	47
2009	40	15	19	30	58
2010	39	15	27	27	54
2010년 증여율	93.6	95.4	88.6	83.7	88.6

자료: OECD International Development Statistics

<표 3>으로부터 2010년 현재 한국의 유상원조 비중 39%는 DAC 전체 평균치 15%보다 2배 이상 높다는 것을 알 수 있다. 이는 독일과 프랑스의 27%보다도 높지만, 일본의 54%보다는 낮다. 원조에 있어서 유·무상 비율에 관한 흔한 오해는 유상은 개도국의 개발에 도움이 되지 않고 무상만이 개발에 효과적이라든지, 또는 높은 유상비율이 원조의 원취지를 퇴색시키고, 국제 원조규범에 어긋나는 것이라는 생각이다. 2012년 캄보디아에서 열린 한국에 대한 DAC Peer Review(Key Impressions)에서 유상비율을 낮출 것에 대한 지적이 하나의 예가 될 수 있다. 하지만, 현재 23개의 DAC 회원국 중에서 크고 작은 유상원조를 제공하고 있는 국가는 16개국이다. 또한 국제 원조규범에서 중요한 것은 원조의 유·무상 비율이 아니라, 총 원조 약정액의 증여율(grant element of ODA commitment)이다. 즉, 유상의 경우라도 양허성 차관을 통해, 유상차관의 현재 가치를 마이너스로 만들어 증여율이 높은 경우 국제 원조 규범에 부합하는 것이다. 한국의 경우 초저금리 양허성 차관이 많아 2010년 기준 전체 수원국에 대한 평균 증여율이 93.6%로 국제 규범 권장기준치인 86%를 많이 상회하고 있을 뿐만 아니라, 유상비율이 높은 대표적 공여국들인 독일의 88.6%, 프랑스의 83.7%, 일본의 88.6%보다도 높은 수준이다.<sup>5)</sup> 한국의 최빈국에 대한 증여율도 94.5%로 국제 규범 기준치인 90%보다 역시 높다. 따라서 한국의 원조체제는 유·무상에 관련한 국제 규범을 만족시키고 있다.

<표 3>에서 보이는 또 하나의 패턴은 2005년 이후 독일, 프랑스, 일본 3국뿐 아니라 DAC 전체에서 유상의 비중이 급속히 늘기 시작했다는 것이다. 2005년에서 2010년 사이 DAC 전체는 10%에서 15%로, 프랑스는 10%에서 27%로, 독일은 8%에서 27%로, 일본은 42%에서 54%로, 한국도 소폭이지만 34%에서 39%로 유상의 비중이 늘었다. 이는 2005년 이후 세계경제의 경기침체로 인한 각 정부의 재정압박이 주된 원인인 것으로 보인다.

한국 원조체제의 큰 특징은 양대 양자원조 집행기구인 EDCF와 KOICA 사이의 분업이 유·무상 원조양식에 의해 이루어지고 있다는 것이다. 정책결정 수준에서도 유상은 기획재정부에서, 무상은 외교통상부에서 주관하여, 원조정책 결정 역시 유·무상 원조양식에 의해 양분화되어있다. 이러한 분할구조가 원조의 효과성 관점

5) 자료: OECD International Development Statistics

에서 합리적인 원조체제인지 이후 살펴보기로 한다.

## 2. 한국 원조의 수원국 소득수준별 배분

한국 원조의 수원국 국가배분과 관련하여 2008년 OECD의 한국특별보고서에서 비판된 한국의 원조정책 특성 중의 하나는 한국은 유상차관과 무상원조라는 두 가지 원조수단을 빈곤감소와 새천년개발목표 (MDG)의 달성이라는 국제사회의 원조 목적에 반하는 방향으로 활용하고 있다는 것이었다. 그 보고서에서 들었던 근거로 2005년-2007년 기간 동안 전체원조 중에서 최빈국(LDCs) 및 기타 저소득국(other LICs)에 대한 원조의 비중(35%)이 DAC의 평균(44%)에 비하여 낮고, 전체원조의 56%가 중진국에 보다 집중되어 있다는 것이다. 이에 최빈국과 기타 저소득국에 대한 원조의 비중을 늘리라는 권고를 했다.

이 권고가 아직까지 유효한 것인가를 살펴보기로 하자. <표 4>는 2010년 현재 한국의 양자원조 수원국의 소득수준별 분포를 DAC 평균, 독일, 프랑스, 일본과 비교해 보여준다. 현 DAC 통계 지침에 의하면 소득수준별 구분으로 최빈국(LDCs), 저소득국 (other LICs), 하위중소득국(LMICs), 상위중소득국(UMICs), 선진개도국(MADCTs), 그리고 미분류(Unallocated) 등 6개의 카테고리로 나누어져 있다. 이에 의하면 2010년 현재 한국의 최빈국에 대한 총지출 비율은 36.2%로 DAC 전체 평균치 28.1%보다 훨씬 높고, 독일(18.8%), 프랑스(18.8%), 일본(18.6%)의 두 배가량이 된다.

**<표 4> 양자원조 수원국 소득수준 분포 국가 간 비교 (%)**  
(2010년 총 지출 기준)

소득수준	한국	DAC	독일	프랑스	일본
최빈국	36.2	28.1	18.8	18.8	18.6
저소득국	1.0	2.1	2.0	1.6	1.3
하위중소득국	41.3	26.6	25.0	33.6	47.4
상위중소득국	11.1	12.6	20.5	21.5	21.3
선진개도국	0.0	0.7	0.3	6.7	0.0
미분류	10.3	30.0	33.5	17.8	11.4

자료: OECD International Development Statistics

하지만, <표 4>에서 보여주듯이 DAC 전체 평균 중 가장 높은 비중(30%)을 차지하는 카테고리가 “미분류”인데, 이 “미분류” 카테고리는 원조 사업이 한 국가가 아닌 여러 나라에 걸쳐 수행되는 지역별 원조 사업들, 예를 들어 East Africa Community, Indus Basin, Mekong Delta Project 등과 같은 사업들로, 여러 수원국들이 섞여 있어 소득수준에 의한 분류가 어려워 따로 분류되는 카테고리라, 이 미분류 그룹을 포함한 소득 수준별 배분 비중의 일관적 비교가 어렵다. 따라서 DAC에서는 미분류와 선진개도국(MADCTs) 카테고리를 빼고, 다자원조의 각 수원국에 전달된 액수를 귀속(imputation) 평가하여 소득 수준별 순지출 배분 자료를 따로 마련한다.<sup>6)</sup> <표 5>와 <표 6>에서 이 자료에 의해 소득 수준별 배분 비율을 1999년~2000년 기간, 2009년~2010년 기간 동안 국별로 비교한다.

<표 5> 1999~2000 수원국 소득수준 분포 국가 간 비교 (%)

(순지출 기준)

소득수준	한국	DAC	독일	프랑스	일본
최빈국	33.7	33.2	33.9	37.0	20.3
저소득국	22.2	13.1	10.1	11.0	17.9
최빈국+저소득국	55.9	46.3	44.0	48.0	38.1
하위중소득국	40.3	45.3	43.4	41.2	56.6
상위중소득국	3.7	8.3	12.6	10.8	5.2

자료: OECD International Development Statistics

<표 6> 2009~2010 수원국 소득수준 분포 국가 간 비교 (%)

(순지출 기준)

소득수준	한국	DAC	독일	프랑스	일본
최빈국	41.7	46.6	40.0	34.2	47.5
저소득국	20.2	16.0	12.8	16.3	27.6
최빈국+저소득국	61.9	62.6	52.7	50.5	75.1
하위중소득국	33.9	28.9	35.0	34.2	17.0
상위중소득국	4.2	8.5	12.3	15.3	7.9

자료: OECD International Development Statistics

6) 자료: OECD DAC Aid Statistics Table TAB263e.

<표 5>에 의하면 1999년~2000년 기간 한국의 최빈국 순지출 비율은 33.7%로 DAC 평균치(33.2%), 독일(33.9%), 프랑스(37%)에 근사하며, 일본의 20.3%보다 훨씬 높은 수준이고, 저소득국(LICs)에 대한 지출까지 합쳤을 경우는 55.9%로 DAC 평균 46.3%, 독일의 44%, 프랑스의 48%, 일본의 38.1%보다 일관되게 높은 수준이었다. <표 6>에 의하면 2009년~2010년 최근 기간에는 DAC의 최빈국과 저소득국에 대한 지출비율이 62.6%로 10년 전의 46.3%보다 늘었는데, 한국의 경우도 동기간 최빈국과 저소득국에 대한 지출비율이 61.9%로 DAC 평균수준을 유지하고 있다. 즉, 2008년 OECD의 한국특별보고서에서 지적한 수원국 소득수준별 원조 분배에 관한 권고 사항은 한국원조체제에 유효하지 않은 듯하다.

하지만 <표 7>에서 수원국의 소득수준별 유상비율을 보면 한국은 DAC 평균뿐 아니라 총 유상비율이 높은 독일, 프랑스, 및 일본과 대비됨을 알 수 있다. DAC 전체 평균을 보면 수원국의 소득수준이 낮을수록 유상비율이 낮음을 볼 수 있는데 (최빈국 2.4%, 저소득국 3.4%, 하위중소득국 30.9%, 상위중소득국 35.2%), 한국의 경우 저소득국에 대한 유상비율은 2.1%이지만 최빈국에 대한 유상비율이 38.8%로 하위중소득국에 대한 유상비율 48.1%, 상위중소득국에 대한 유상비율 41.1%보다 약간 낮은 정도이고, 최빈국에 대한 유상비율만 놓고 볼 때 한국의 38.8%는 독일의 0%, 프랑스의 5.4%에 비해 절대적으로 높은 수준이다. DAC 공여국 중 유상비율이 가장 높은 일본(54%)의 경우에도 최빈국에 대한 유상비율은 9.9%, 저소득국에 대한 유상비율은 5.7%이고, 하위중소득국과 상위중소득국에서만 높은 유상비율(각각 77.9%, 71.2%)이 관찰된다.

**<표 7> 수원국 소득수준별 양자원조 유상비율 국가 간 비교 (%)**  
(2010년 총 지출 기준)

소득수준	한국	DAC	독일	프랑스	일본
최빈국	38.8	2.4	0.0	5.4	9.9
저소득국	2.1	8.4	18.0	83.9	5.7
하위중소득국	48.1	30.9	31.0	40.2	77.9
상위중소득국	41.1	35.2	31.2	49.8	71.2

자료: OECD International Development Statistics



한국의 최빈국에 대한 유상비율이 다른 DAC 공여국에 비해 높은 점은 DAC의 관점에서 한국원조체제의 문제점으로 지적될 수 있는 문제이나, 한국의 현행 원조 체제에서는 다음과 같은 두 가지 이유로 개선이 쉽지 않은 문제이다. 우선 앞서 지적하였듯이 한국의 양대 원조 기관의 분업이 유·무상에 의해 구분되어 있어, 한국에게 최빈국에 대한 유상비율을 낮추라는 요구는 경제 발전에 필수인 인프라가 더 절실히 필요한 최빈국에 EDCF의 유상 인프라 원조를 줄이라는 말과 마찬가지로 개발 원조의 효과성과 정면으로 충돌하는 것이다. 둘째로, 현재 한국의 소득수준을 고려할 때 서구 선진공여국들처럼 무상의 비율을 높이라는 요구는, 한국의 원조규모를 순지출 기준 GNI 대비 0.3%까지 늘리라는 요구와도 상치한다.

### 3. 한국 원조의 유형

<표 8>은 2010년 총지출 기준 한국 원조의 유형(type)별 배분을 DAC 전체 평균과 독일, 프랑스, 일본과 대비하여 보여준다.<sup>7)</sup> 여기서 관찰할 수 있는 몇 가지 한국의 원조 패턴은 다음과 같다. 첫째, 한국의 원조는 주된 원조 유형인 “프로젝트형 원조(Project-type intervention)”와 “기술원조(Technical assistance)” 두 유형에 상대적으로 집중되었고 그중에서도 특히 프로젝트형 원조에 집중되어있다. DAC 전체 평균 프로젝트형 원조가 53%, 기술원조가 6%인데 비해, 한국의 경우 프로젝트형 원조가 75%, 기술원조가 11%이다. 반면, 타 공여국, NGO, PPP 지원 등 다른 관계당사자(stakeholder)들과 연계되어 개별 사업 단위가 아닌 특정 주제에 관한 종합적 원조를 주는 “프로그램 원조”는 DAC 전체 평균이 18%인 반면, 한국의 프로그램 원조 비율은 3%에 불과하다. 또한 수원국의 구조조정이나 빈곤감소 등을 위한 거시수준 혹은 섹터 수준의 개혁 정책에 필요한 예산을 보조해주는 “예산지원” 원조가 DAC 전체 평균이 6%인 반면, 한국의 일반 예산지원 원조는 없다. 즉, 한국의 원조 유형 배분은 다양성이 부족한 면이 있는 듯하다. 일본에서도 이러한 유형의 집중이 관찰되나, 독일과 프랑스는 상대적으로 다양한 유형배분을 이루고 있다.

7) 자료: OECD International Development Statistics. 이 표 및 본 논문에서의 유형구분은 2010년 OECD DAC에서 새롭게 채택한 DAC Statistical Reporting Directives (2010) 방법을 따른다.

〈표 8〉 양자원조 유형 분포 국가 간 비교 (%)

(2010년 총지출 기준)

유형	한국	DAC	독일	프랑스	일본
예산지원	0	6	1	3	6
NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	3	18	13	1	4
프로젝트형 원조	75	53	57	39	79
투자관련 프로젝트	69	18	28	32	55
기타 프로젝트	6	35	29	7	24
기술원조	11	6	9	18	2
전문 인력 파견	6	2	4	2	1
기타 기술협력	5	4	5	16	0.0*
개도국 유학생 및 연수생 지원	6	4	11	11	3
채무구제	0.0*	4	2	19	1
행정비용	4	6	4	5	5
기타 공여국내 지출	1	4	1	5	0.0*

자료: OECD International Development Statistics

(note) \*: “0”은 지출 없음을 의미하고, “0.0”은 0.05% 미만의 극미한 양의 액수를 의미한다.

프로젝트형 원조 중에서도 “투자관련 프로젝트(Investment project)”가 69%로 압도적 비중을 차지하고 있고 (DAC 평균 18%), “기타 프로젝트(Other projects)” 원조는 6%로 DAC 평균 35%에 비해 많이 낮아, 프로젝트형 원조 안에서도 유형의 집중이 높은 편이다. “기타 프로젝트” 유형은 투자와 관련이 없는 모든 프로젝트형 원조를 말하며 “역량강화(capacity building)” 관련 프로젝트를 포함한다.

위에서 언급한 11%의 “기술원조” 내에는 수원국에 전문가나 봉사단 등을 파견하는 “전문인력 파견” 원조가 6%, 그리고 “기타 기술협력”이 5%를 차지한다. 기타 기술협력은 프로젝트형 원조와 관련되지 않고 인력 파견이 이루어지지 않으면서 수원국 내에서 진행되는 기술원조를 말한다.<sup>8)</sup>

<표 9>는 각 유형별 원조의 유상비율을 보여준다. 이에 대해서 한국은 특이한 패턴을 보이는데, “투자관련 프로젝트” 이외에는 모두 무상이라는 점이다. (채무구제가 100% 유상이지만, 이는 극미한 액수의 채무상환 만기 재조정<sup>9)</sup>에 해당한다.)

8) 여기에는 모든 종류의 연수 (언어 연수 포함), 연구, 컨퍼런스 개최, 개발 관련 문화행사 등의 지출도 포함된다.

예를 들어 프로그램 원조와 기타 프로젝트 원조 DAC 평균 유상 비율이 각각 7%, 1%인 반면, 한국의 경우 이 두 유형이 모두 무상으로 집행되고 있다. 또한, “투자 관련 프로젝트”의 유상비율도 DAC 평균 71%, 프랑스의 83%, 독일의 63%, 일본의 84%보다 훨씬 낮은 56%이다. 이는 <표 10>의 한국원조 유형별 부처 분포에서 볼 수 있듯이, 프로젝트형 원조의 46.4%를 무상 원조기관인 KOICA에서 집행하고 있기 때문이다. 프로젝트형 원조 내에서도 투자관련 프로젝트의 43.9%, 기타 프로젝트의 75.6%를 KOICA에서 집행하고 있다. 보통의 경우 프로젝트형 원조는 자금협력 기관의 유상원조를 통해 하는 경우가 많은데, 한국의 경우 자금협력(혹은 금융협력) 원조기관인 EDCF가 프로젝트형 원조의 47.8%만을 (투자관련 프로젝트의 51.8%, 기타 프로젝트는 0%) 집행하고 있다.

원조 효과성 제고의 이유로 현재 국제 원조 사회에서 강조하고 있는 프로그램 원조의 경우, 앞서 언급했듯이 그 비중이 작기도 하지만, 그 집행기관이 양대 원조 기관인 KOICA(32%)와 EDCF(0%)보다는 중앙정부 부처(68%)에서 담당하고 있다는 것도 한국원조의 특이점이라 할 수 있다.

기술원조의 경우 KOICA(71.1%)와 중앙정부 부처(26.7%)에서 98%를 집행하고 있고, EDCF와 지방정부 부처는 거의 역할이 없다. 기술원조 중 “전문 인력 파견”은 KOICA(92.5%)에 집중되어 있으나 (중앙정부 부처는 5.7%), “기타 기술협력”은 KOICA(44.9%)와 중앙정부 부처(52.5%) 사이에 같은 비중을 두고 집행되고 있다. “개도국 유학생 및 연수생 지원”의 경우에도 KOICA(57.4%)와 중앙정부(41.6%) 사이에 비슷한 비중으로 집행하고 있다. 하지만 중앙정부 부처 “개도국 유학생 및 연수생 지원”의 경우는 교육과학기술부에 집중돼있는 반면, “기타 기술협력”의 경우는 31개의 중앙 및 지방 정부 부처에 산재해 있다. 이는 “프로그램 원조” 유형의 경우 4개의 중앙부처만이, “기타 프로젝트”의 경우 9개의 중앙부처만이 관계하고 있는 것과는 대조되는 패턴이다.<sup>9)</sup> 즉, 기술원조 중 “기타 기술협력” 유형에 대한 원조 집행 조정이 한국 원조체제 설계에서 중요 과제이다.

9) 2010년 현재 프로그램 원조를 집행한 중앙정부 부처는 기획재정부, 외교통상부, 통계청, 환경부 등 네 부처이고, 100만 불 이상의 기타 프로젝트 원조를 집행하는 중앙 부처는 외교통상부, 교육과학부, 보건복지부, 농림수산부의 네 부처이고, 100만 불 이하의 소규모 기타 프로젝트 원조를 집행하는 중앙 부처는 고용노동부, 국무총리실, 여성가족부, 특허청, 환경부 등 다섯 부처이다. (자료출처: 한국수출입은행)

〈표 9〉 양자원조 유형별 유상비율 국가 간 비교 (%)

(2010년 총지출 기준)

유형	한국	DAC	독일	프랑스	일본
예산지원	n.a.	15	0	0	100
NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	0	7	65	0	0
프로젝트형 원조	51	24	31	69	60
투자관련 프로젝트	56	71	63	83	84
기타 프로젝트	0	1	0	2	5
기술원조	0	0	0	0	0
전문 인력 파견	0	0	0	0	0
기타 기술협력	0	0	0	0	0
개도국 유학생 및 연수생 지원	0	0	0	0	0
채무구제	100	6	24	2	89
행정비용	0	0	0	0	0
기타 공여국내 지출	0	0	0	0	0

자료: OECD International Development Statistics

〈표 10〉 한국 양자원조 유형별 부처 분포 (%)

(2010년 총지출 기준)

유형	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	32.0	0	68.0	0
프로젝트 원조	46.4	47.7	5.8	0.1
투자관련 프로젝트	43.9	51.8	4.2	0.1
기타 프로젝트	75.6	0	24.4	0
기술 원조	71.1	0.3	26.7	1.8
전문 인력 파견	92.5	0.5	5.7	1.3
기타 기술협력	44.9	0.1	52.5	2.5
개도국 유학생 및 연수생 지원	57.4	0	41.6	0.9
채무구제	0	100	0	0
행정비용	58.0	20.5	21.5	0
기타 공여국내 지출	88.7	6.1	5.3	0
기관별 비중	49.7	37.6	12.4	0.3

자료: 한국수출입은행

<표 11>은 2010년 현재 각 원조 기관 및 부처별 원조유형에 대한 배분을 보여 준다. EDCF의 경우 투자관련 프로젝트 원조에 97.1% 기술원조에는 0.1%를 지출하여 (나머지는 채무구제, 행정비용, 기타 지출), 한 종류의 유형에 특화하고 있음을 볼 수 있다. 반면, KOICA는 프로그램 원조 (1.9%), 투자관련 프로젝트(62.2%), 기타 프로젝트(9.1%), 전문 인력 파견(10.8%), 기타 기술협력(4.3%), 개도국 유학생 및 연수생 지원(6.4%) 등 채무구제를 제외한 모든 원조 유형에 걸쳐 지출하여 유형별 특화를 통한 전문화의 양상이 보이지 않고, 오히려 프로젝트형 원조에 71.2%를 지출해 EDCF와 프로젝트형 원조의 같은 원조 유형에 경쟁적으로 지출하고 있음을 볼 수 있다. 중앙정부 부처 역시 채무구제를 제외한 모든 원조 유형에 지출하고 있는데, 각 유형이 고르게 분포되어 있지만 프로젝트형 원조(35.7%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지방정부 부처들은 상대적으로 기술원조(59.4%)에 집중되어 있지만, 프로젝트형 원조도 큰 비중(24.5%)을 차지하고 있다.

〈표 11〉 한국 양자원조 부처별 유형 분포 (%)

(2010년 총지출 기준)

유형	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	1.9	0.0	15.9	0.0
프로젝트형 원조	71.2	97.1	35.7	24.5
투자관련 프로젝트	62.2	97.1	23.9	24.5
기타 프로젝트	9.1	0.0	11.8	0.0
기술원조	15.1	0.1	22.8	59.4
전문 인력 파견	10.8	0.1	2.7	22.9
기타 기술협력	4.3	0.0	20.1	36.5
개도국 유학생 및 연수생 지원	6.4	0.0	18.7	16.1
채무구제	0.0	0.6	0.0	0.0
행정비용	4.5	2.1	6.7	0.0
기타 공여국내 지출	0.9	0.1	0.2	0.0

자료: 한국수출입은행

#### 4. 한국 원조의 분야

<표 12>는 2010년 현재 승인 기준 한국의 양자 원조의 분야(sector)별 비중을, DAC 전체 평균, 독일, 프랑스, 일본 등의 비중과 비교하여 보여준다.<sup>10)</sup> 한국이 DAC 공여국들의 평균적 분야 분포와 대비되는 가장 큰 특징은 “사회 인프라 및 서비스” 분야(50%)와 “경제 인프라 및 서비스” 분야(34%)의 두 분야에 대한 비중이 DAC 평균(“사회 인프라 및 서비스” 분야 38%, “경제 인프라 및 서비스” 분야 17%)에 비해 현저히 높다는 것이다. 경제 인프라의 경우는 프랑스의 9%보다는 높고, 독일의 34%와는 비등하고, 일본의 48%보다는 낮아, 국가별로 상대적 크기에 차이를 보이지만, 사회 인프라의 경우에는 한국의 50%는 DAC 평균치 38%뿐 아니라, 독일의 40%, 프랑스의 29%, 일본의 23%에 비해 모두 압도적으로 높다. 이는 사회 인프라의 하부 항목 “교육(18%),” “식수공급 및 위생(16%),” “보건(7%),” 세 항목에 대한 큰 비중을 기인한다.<sup>11)</sup>

경제 인프라 및 서비스 34% 중에는 “운송 및 창고(20%)”에 집중되어 있는데, 이는 DAC 평균치인 7%의 두 배가 넘지만, 일본의 30%보다는 작고, 두 번째 큰 경제 인프라 항목인 “에너지개발 및 공급”(10%)의 경우에도 DAC 평균치인 7%보다는 높지만, 독일의 21%, 일본의 18%보다는 낮다. 반면, 경제 서비스 쪽인 “금융 및 재무 서비스”와 “비즈니스 및 기타 서비스” 분야는 0.05% 미만의 비중으로 극히 낮다. DAC 전체로 보았을 때 이 항목들은 높지 않지만 (각각 2%, 1%), 한국과 경제 인프라 비중이 같은 독일의 “금융 및 재무 서비스” 6%와 “비즈니스 및 기타 서비스” 2%에 비교해서는 특히 낮은 편이다.

생산부문(Production Sector)은 DAC 전체평균보다 약간 낮은 6%이며, 다른 국가들과 마찬가지로 “농업/임업/어업”의 1차 산업에 집중되어 있다(5%).

한국의 분야별 분포에서 보이는 또 다른 특징은 “환경보호”분야와 같은 “다부문

10) 국가별 원조의 분야 분포의 DAC 자료는 총지출액 기준으로 제공되지 않아 승인액 기준을 썼다. 본 보고서에서 분야 분포의 국가별 비교를 위한 <표 12>과 <표 13>을 제외한 모든 비교는 지출액 기준으로 하였다.

11) 이러한 “사회 인프라 및 서비스” 분야(50%)와 “경제 인프라 및 서비스”에의 편중은 한국의 원조분야가 배분가능(sector allocable) 분야에 집중되어(96%) 있는 탓일 수도 있다. 따라서 배분가능 분야 중 각 분야의 상대비중을 다시 보면 한국의 사회 인프라 및 서비스 분야의 비율은 52%로 DAC 평균 비중 51%와 비슷하지만 (독일의 45%, 프랑스의 42%, 일본의 27% 보다는 여전히 높다). 세부 분야 비중을 살펴보면 총지출 대비 비중이 높았던 세 가지 하부항목인 교육, 식수공급 및 위생, 보건의 비율이 각각 19%, 17%, 7%로 DAC 평균치인 11%, 5%, 5% 보다 모두 높다. 또한 경제 인프라 및 서비스의 배분가능 분야 대비 비율 역시 한국의 35%는 DAC 평균치인 23%보다 훨씬 높다. 즉, 위에서 살핀 총지출 대비각 분야별 편중 패턴은 배분가능 분야 대비로 보아도 같다.

(multisector/cross-cutting) “과 긴급구호, 재건구호, 재난방지 및 준비와 같은 “인도적 지원,” 이 두 분야에 대한 원조가 DAC 평균치에 비해 매우 낮다는 것이다. 대부분의 경우 DAC 평균치인 13%의 절반이 안 되는 6%이고, 인도적 지원은 DAC 평균치 9%에 현격히 못 미치는 1% 수준이다.

<표 13>은 국가별 2010년 승인액 기준 각 분야의 유상비율을 보여준다. 한국의 “배분 가능 부문(sectoral allocable)”의 유상비율(63%)은 일본(65%)과 더불어 DAC 평균 유상비율(23%)보다 현저히 높다. 이는 한국의 경제 인프라 유상비율(89%)도 DAC 평균치(63%)보다 높지만, 특히 사회 인프라 원조의 유상비율(58%)이 높기 때문이다. 사회 인프라 중 특히 교육의 유상비율(48%)과 보건의 유상비율(43%)은 DAC 평균치(교육 3%, 보건 5%) 보다 훨씬 높은 수준이다. 보건의 유상비율의 경우 일본의 0%부터 프랑스의 50%까지 국가별로 큰 차이를 보이지만, 교육의 경우 유상비율 48%는 다른 공여국에서는 찾아보기 힘든 예인 듯하다. 이러한 높은 사회 인프라의 유상비율은 한국의 원조 분업 구조가 유·무상으로 되어있고, 기능이나 분야별로 되어 있지 않음에 기인한다. <표 14>는 2010년 현재 총지출 기준 각 분야에 대한 원조기관의 분포를 보여준다. 이에서 알 수 있듯이 유상기관인 EDCF가 교육과 보건 분야에 지출하는 비중이 각각 26.4%, 37.1%로 상당 비중을 차지한다. 식수공급의 경우에는 EDCF의 비중이 62.2%로 원조기관 중 가장 높은 비중을 차지한다.<sup>12)</sup> 반면, 경제 인프라 항목 중 “운송 및 창고”의 경우 EDCF에서 대부분(93.1%)을 집행하지만, “통신”과 “에너지 개발 및 공급” 분야에서는 KOICA가 큰 비중을 차지하고(각각 34.2%, 42.7%), 작은 액수이기는 하나 “금융 및 재무 서비스”와 “비즈니스 및 기타 서비스”가 금융기구인 EDCF가 아닌 KOICA(“금융 및 재무 서비스”의 8%, “비즈니스 및 기타 서비스”의 42.3%)와 중앙정부 부처들(“금융 및 재무 서비스”의 92%, “비즈니스 및 기타 서비스”의 57.7%)에 의해 집행되었다.

<표 15>는 2010년 현재 각 원조 기관/부처별 분야별 총지출 분포를 보여준다. 다른 원조 기관들에 비해 EDCF가 경제 인프라에 집중(52.5%)하고 있는 것 이외에는 각 기관의 분야별 특화 패턴이 뚜렷이 보이지 않는다. 예를 들어 KOICA의 경우 사회

12) <표 14>의 유상비율은 총지출 기준으로, <표 13>의 유상비율은 승인액 기준으로 작성돼 차이가 있을 수 있어, <표 13>의 분야별 유상비율과 <표 14>에서 보이는 분야별 EDCF의 비중에는 차이가 있을 수 있다. 앞의 각 주에서 지적했듯이 <표 12>에서 지출이 아닌 승인액을 쓴 이유는 원조분야 분포를 국가별 비교를 위한 DAC data는 승인액으로만 제공되기 때문이다.

인프라에 가장 높은 비중(45.3%)으로 지출하고 있지만, 이는 또한 중앙정부의 중점 부문(53.5%)이다. 하부 항목을 보아도 교육의 경우 중앙정부(27%), KOICA(17.9%), EDCF(10.7%)의 비중이 큰 차이를 보이지 않고, 보건의 경우에도 그러하고 (중앙 정부 17.1%, KOICA 15%, EDCF 13.6%), 생산부문의 가장 큰 항목인 농업/임업/어업의 경우에도 그러하다 (중앙정부 5%, KOICA 6.4%, EDCF 4.3%).

인도적 지원의 경우 재건 구호나 재난 방지 및 준비는 없고 긴급구호만이 있는데, 이는 KOICA의 상대적 집중도(3.1%)가 타 기관에 비해 높지만 (중앙 정부 0.3%, EDCF 0%), 그 비중이 절대적으로 작다.

이상의 사실들을 통해 알 수 있는 것은 한국의 원조기관들 사이에 분야나 기능에 의한 전문화가 부족하다는 것이다. 또한 양대 원조 기관인 KOICA와 EDCF 각각의 원조 기관의 성격과 관련하여 특화 및 개발해야 할 분야들의 비중이 절대적으로 낮은 것 (예를 들어 KOICA의 극미한 인도적 지원 비중, EDCF의 금융 및 재무서비스, 그리고 비즈니스 서비스 관련 원조의 부재) 또한 문제로 보인다. 이는 한국의 원조 집행 분업의 원리가 분야나 기능에 의한 전문화가 아닌 유·무상에 의해 이루어졌음에 기인하며, 한국의 원조 효과성 제고를 위해 한국의 원조체제에서 반드시 그리고 가장 시급하게 개선되어야 하는 점이다.



<표 12>

양자원조 분야 분포 국가 간 비교 (%)

(2010년 승인 기준)

분야	한국	DAC	독일	프랑스	일본
1. 사회인프라 및 서비스	50	38	40	29	23
교육	18	8	15	17	5
보건	7	4	1	2	2
인구정책/ 시책 및 생식보건	0	6	1	0.0	0.0
식수공급 및 위생	16	4	7	5	11
공공행정 및 시민사회	8	12	13	2	3
기타사회 인프라 및 서비스	0	3	1	4	1
2. 경제 인프라 및 서비스	34	17	34	9	48
운송 및 창고	20	7	4	3	30
통신	3	0.0	0.0	0.0	0.0
에너지개발 및 공급	10	7	21	5	18
금융 및 재무서비스	0.0	2	6	0.0	0.0
비즈니스 및 기타서비스	0.0	1	2	1	0.0
3. 생산 부문	6	8	5	8	6
농업/ 임업/ 어업	5	6	4	4	4
산업/ 광업/ 건설	1	1	1	4	2
통상정책 및 규정	0.0	1	0.0	0.0	0.0
관광	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. 다부문	6	13	10	23	9
환경보호	1	5	3	13	4
기타 다부문	6	8	6	11	4
배분 가능 부문 (1+2+3+4)	96	75	89	69	85
물자원조 및 일반프로그램 원조		3	2	4	5
일반예산지원		2	1	4	3
개발식량원조/ 식량안보지원		1	0.0	0.0	2
부채관련지원	0.0	4	1	16	1
인도적지원	1	9	3	1	4
긴급구호	1	8	2	1	2
재건구호	0.0	1	1	0.0	1
재난 방지 및 준비	0.0	0.0	0.0	0.0	1
비배분/ 비특정	3	9	5	10	4

자료: OECD International Development Statistics

〈표 13〉 양자원조 분야별 유상비율 국가 간 비교 (%)

(2010년 승인 기준)

분야	한국	DAC	독일	프랑스	일본
1. 사회인프라 및 서비스	58	8	13	22	37
교육	48	3	3	4	0
보건	43	5	20	50	0
인구정책/ 시책 및 생식보건	0	0	5	0	0
식수공급 및 위생	73	50	57	83	76
공공행정 및 시민사회	71	1	1	20	0
기타사회 인프라 및 서비스	0	3	11	18	0
2. 경제 인프라 및 서비스	89	63	80	86	88
운송 및 창고	95	68	80	74	88
통신	51	38	81	0	0
에너지개발 및 공급	89	73	92	99	91
금융 및 재무서비스	0	42	67	64	0
비즈니스 및 기타서비스	0	8	0	69	0
3. 생산 부문	18	20	39	64	28
농업/ 임업/ 어업	20	16	36	33	30
산업/ 광업/ 건설	0	47	63	98	34
통상정책 및 규정	0	2	33	0	0
관광	0	28	21	0	0
4. 다부문	0	18	4	78	32
환경보호	0	34	2	93	63
기타 다부문	0	9	4	60	0
배분 가능 부문 (1+2+3+4)	63	23	39	54	65
물자원조 및 일반프로그램 원조		21	38	32	49
일반예산지원		29	45	35	99
개발식량원조/ 식량안보지원		0	0	0	0
부채관련지원		6	39	2	92
인도적지원	0	1	6	0	16
긴급구호	0	0	8	0	0
재건구호	0	15	0	0	52
재난 방지 및 준비	0	0	0	0	0
비배분/ 비특정	0	1	0	0	0

자료: OECD International Development Statistics

〈표 14〉

## 한국 양자원조 분야별 부처 분포 (%)

(2010년 총 지출 기준)

분야	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
1. 사회인프라 및 서비스	49.7	35.4	14.2	0.7
교육	53.5	26.4	19.5	0.6
보건	49.3	37.1	13.6	0.02
인구정책/ 시책 및 생식보건	84.3	0.0	15.7	0.0
식수공급 및 위생	37.8	62.2	0.0	0.0
공공행정 및 시민사회	49.7	36.0	14.0	0.3
기타사회 인프라 및 서비스	49.5	14.6	21.8	14.0
2. 경제 인프라 및 서비스	23.3	72.6	4.1	0.0
운송 및 창고	6.9	93.1	0.07	0.0
통신	34.2	54.7	11.1	0.01
에너지개발 및 공급	42.7	56.9	0.4	0.0
금융 및 재무서비스	8.0	0.0	92.0	0.0
비즈니스 및 기타서비스	42.3	0.0	57.7	0.0
3. 생산 부문	64.5	24.4	10.8	0.34
농업/ 임업/ 어업	57.1	31.7	10.7	0.44
산업/ 광업/ 건설	93.3	0.0	6.7	0.0
통상정책 및 규정	62.0	0.0	38.0	0.0
관광	100.0	0.0	0.0	0.0
4. 다부문	78.2	4.4	16.1	1.4
환경보호	96.8	0.0	3.2	0.0
기타 다부문	75.6	5.0	17.8	1.6
배분 가능 부문 (1+2+3+4)	46.5	41.9	11.0	0.55
물자원조 및 일반프로그램 원조				
일반예산지원				
개발식량원조/ 식량안보지원				
부채관련지원	0.0	100.0	0.0	0.0
인도적지원	70.8	0	29.2	0.0
긴급구호	98.0	0.0	2.0	0.0
재건구호				
재난 방지 및 준비				
비배분/ 비특정	73.1	0.0	26.9	0.0
원조국 행정비용	58.0	20.5	21.5	0.0

자료: 한국수출입은행

<표 15>

한국 양자원조 부처별 분야 분포 (%)

(2010년 총 지출 기준)

분야	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
1. 사회인프라 및 서비스	45.3	38.9	53.5	60.0
교육	17.9	10.7	27.0	19.7
보건	15.0	13.6	17.1	0.4
인구정책/ 시책 및 생식보건	0.9	0.0	0.7	0.0
식수공급 및 위생	4.8	9.5	0.0	0.0
공공행정 및 시민사회	5.4	4.7	6.3	3.0
기타사회 인프라 및 서비스	1.4	0.5	2.5	36.9
2. 경제 인프라 및 서비스	14.0	52.5	10.3	0.2
운송 및 창고	2.0	31.9	0.1	0.0
통신	5.1	9.9	6.9	0.2
에너지개발 및 공급	6.6	10.6	0.3	0.0
금융 및 재무서비스	0.0	0.0	1.7	0.0
비즈니스 및 기타서비스	0.2	0.0	1.3	0.0
3. 생산 부문	9.4	4.3	6.5	4.9
농업/ 임업/ 어업	6.4	4.3	5.0	4.9
산업/ 광업/ 건설	2.6	0.0	0.8	0.0
통상정책 및 규정	0.3	0.0	0.7	0.0
관광	0.1	0.0	0.0	0.0
4. 다부문	20.7	1.4	17.7	35.0
환경보호	3.1	0.0	0.4	0.0
기타 다부문	17.6	1.4	17.2	35.0
배분 가능 부문 (1+2+3+4)	89.4	97.1	88.0	100.0
물자원조 및 일반프로그램 원조	0.0	0.0	0.0	0.0
일반예산지원	0.0	0.0	0.0	0.0
개발식량원조/ 식량안보지원	0.0	0.0	0.0	0.0
부채관련지원	0.0	0.6	0.0	0.0
인도적지원	3.1	0.0	0.3	0.0
긴급구호	3.1	0.0	0.3	0.0
재건구호	0.0	0.0	0.0	0.0
재난 방지 및 준비	0.0	0.0	0.0	0.0
비배분/ 비특정	2.5	0.2	3.9	0.0
원조국 행정비용	5.0	2.1	7.6	0.0

자료: 한국수출입은행

## 5. 한국 원조의 지역별 배분

<표 16>에서 볼 수 있듯이 2010년 현재 한국의 양자원조는 아시아(65.7%)에 집중되어 있다. 이는 2005년~2007년 기간부터 보인 현상(아시아 44%)으로, 선택과 집중을 권유하는 DAC의 2008년 한국특별보고서에서는 한국의 지정학적 위치를 고려할 때 이해가 가는 정책으로 인정했다. 나머지 지역 중에는 아프리카에 15.3%, 아메리카에 7.1%, 유럽에 4.5%, 오세아니아에 0.6%의 원조가 이루어졌다. 이러한 지역 배분은 일본과 비슷한 패턴(아시아 60.9%, 아프리카 15.3%, 아메리카 6.6%)이지만, DAC 전체(아시아 31.4%, 아프리카 30.4%, 아메리카 9.6%) 혹은 독일(아시아 36.2%, 아프리카 23.3%, 아메리카 11.3%)의 균분된 양상이나 프랑스(아시아 20.6%, 아프리카 54.5%, 아메리카 9.2%)의 아프리카 집중 양상과는 대조되는 지역 배분이다.

〈표 16〉 수원국 지역 분포 국가 간 비교 (%)

(2010년 총 지출 기준)

지역	한국	DAC	독일	프랑스	일본
아시아	65.7	31.4	36.2	20.6	60.9
아프리카	15.3	30.4	23.3	54.5	15.3
아메리카	7.1	9.6	11.3	9.2	6.6
유럽	4.5	3.4	7.2	2.9	5.6
오세아니아	0.6	1.7	0.1	1.6	1.3
미분류	6.9	23.6	21.9	11.2	10.3

자료: OECD International Development Statistics

<표 17>에서 한국의 지역별 유상비율을 보면 유럽(85.9%)이 가장 높고, 원조가 집중되어 있는 아시아가 44.3%, 아프리카는 28.9%, 아메리카는 16.9%이다. 아시아에 대한 유상비율이 아프리카보다 높은 것은 DAC 전체평균(아시아 27.9%, 아프리카 8.6%)뿐 아니라 독일(아시아 27%, 아프리카 11.5%), 프랑스(아시아 57.7%, 아프리카 18%), 일본(아시아 67.9%, 아프리카 28.3%) 모두에서 관찰된다. 하지만 빈곤율이 아프리카보다 상대적으로 낮은 아메리카에 대한 유상비율(16.9%)이 아프리카에

대한 유상비율(28.9%)보다 낮은 것은 한국에서만 관찰되는 현상이다. DAC 전체평균(아프리카 8.6%, 아메리카 15.9%), 독일(아프리카 11.5%, 아메리카 34.1%), 프랑스(아프리카 18%, 아메리카 46.8%), 일본(아프리카 28.3%, 아메리카 47%) 모두 아프리카에 대한 유상비율이 아메리카에 대한 유상비율보다 낮다. 이는 한국의 유상 원조 지역 배분이 빈곤율이나 소득수준에 의해서만 정해지는 것은 아님을 보여준다.

〈표 17〉 수원국 지역별 유상비율 국가 간 비교 (%)

(2010년 총 지출 기준)

지역	한국	DAC	독일	프랑스	일본
아시아	44.3	27.9	27.0	57.7	67.9
아프리카	28.9	8.6	11.5	18.0	28.3
아메리카	16.9	15.9	34.1	46.8	47.0
유럽	85.9	37.6	32.4	38.3	95.8
오세아니아		0.4			3.0
미분류		5.1	37.7	1.4	

자료: OECD International Development Statistics

각 지역별 원조 기관/부처의 분포를 보면(<표 18>), 극동 아시아와 서남 및 중앙 아시아에는 KOICA(각각 42%, 50.7%)와 EDCF(각각 48.1%, 45.3%)가 비슷한 비중으로 들어가고, 중동에는 KOICA(69.9%)의 비중이 높다. 사하라이남 아프리카나 중앙 및 북아메리카 경우도 KOICA의 비중이 각각 54.6%, 54.8%로 EDCF의 35.6%, 37.9%보다 높지만, 이는 ODA 규모 전체에서 KOICA의 비중과 비슷하므로 KOICA가 이 지역들에 특화한다고 볼 수는 없다. 하지만 사하라 이북 아프리카나 남아메리카의 경우에는 KOICA의 비중이 각각 91.4%, 90.3%로 압도적으로 높고, 반면에 EDCF의 경우는 유럽에서 차지하는 비중이 85.9%로 KOICA의 2.5%에 비해 절대적으로 높다.

〈표 18〉 한국 양자원조 수원국 지역별 부처 분포 (%)

(2010년 총 지출 기준)

지역	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
극동 아시아	42.0	48.1	9.4	0.40
서남 및 중앙아시아	50.7	45.3	3.9	0.08
중동	69.9	19.8	10.3	0.07
사하라 이남 아프리카	54.6	35.6	8.5	1.26
사하라 이북 아프리카	91.4	0.0	8.6	0.01
남아메리카	90.3	1.9	7.5	0.23
중앙 및 북아메리카	54.8	37.9	7.3	0.06
유럽	2.5	85.9	11.6	0.04
오세아니아	43.9	0.0	56.1	0.00
아시아 미배분			100.0	
아메리카 미배분			100.0	
아프리카 미배분			100.0	
지역 미배분	41.2	12.6	45.7	0.42

자료: 한국수출입은행

<표 19>에서 각 기관/부처별 지역배분을 보면 EDCF가 아시아 전체 (극동, 서남 및 중앙아시아, 그리고 중동) 비중이 74%가량으로 KOICA의 65%보다 아시아 편중이 약간 더 심한 편이다. 또한 아프리카에 대한 낮은 비중은 어느 한 기관으로 인한 것이 아니라 모든 기관에 나타나고 있다.

중앙정부 부처의 경우에는 KOICA나 EDCF와는 달리 지역 배분에 집종의 패턴이 약하고 모든 지역에 나누어져 있다는 것이다. 앞서 <표 10>에서 살펴보았듯이 중앙 부처는 프로그램 원조와 기타 기술협력의 반 이상(각각 68%, 52.5%)을 차지하고 있는데, 이러한 중앙정부 부처의 흩어진 지역 배분은 프로그램 원조와 기타 기술협력 원조 집행의 조정 문제에 어려움을 더하는 것으로 보인다. 반면, 지방 정부의 원조는 사하라이남 아프리카(46.1%)와 극동 아시아(34.1%)에 집중되어 있다.

2008년~2010년 사이에 유·무상 모두 아시아에 대한 집중도가 더욱 높아졌다. 무상의 경우 중기원조계획에서 세운 무상원조의 목표치인 50%는 달성하지 못하였지만, 상당히 근접하였다(47%). 세계에서 가장 빈곤인구가 많은 아시아에 집중하는 것은 전 세계의 빈곤감소라는 MDG 달성에 기여한다 하겠다. 아시아 다음으로 빈곤 인구가 많은 아프리카에 대한 원조도 2005~2007년의 13%에서 2008~2010년간에는 15%로 증가하였다. 중기원조계획에서 세운 무상원조의 20%라는 목표치는 달성하지 못하였지만, 2005~2007년간의 12%에서 2008~2010년간에 17%로 증가하였다. 2006년에 정부는 “아프리카 개발정책 (Initiative for Africa Development)”을 발표하여 2008년까지 아프리카에 대한 원조를 3배로 증가시키기로 계획하였다. 실제로 3배까지는 증가되지 못했지만 2005년~2007년간의 \$154백만에서 2008년~2010년간 \$278백만으로 거의 두 배 가까이 증가하였다.

〈표 19〉 한국 양자원조 부처별 수원국 지역 분포 (%)

(2010년 총 지출 기준)

지역	KOICA	EDCF	중앙정부	지방정부
극동 아시아	25.9	35.7	24.1	34.1
서남 및 중앙아시아	33.5	36.0	10.7	6.8
중동	5.4	1.8	3.3	0.9
사하라 이남 아프리카	14.4	11.4	9.3	46.1
사하라 이북 아프리카	3.3	0.0	1.3	0.0
남아메리카	6.9	0.2	2.4	2.5
중앙 및 북아메리카	3.9	3.2	2.1	0.6
유럽	0.2	9.6	4.4	0.6
오세아니아	0.5	0.0	2.9	0.0
아시아 미배분	0.0	0.0	5.2	0.0
아메리카 미배분	0.0	0.0	0.1	0.0
아프리카 미배분	0.0	0.0	6.9	0.0
지역 미배분	5.9	2.2	27.3	8.4

자료: 한국수출입은행



OECD의 보고서는 아프리카에 대한 원조가 이미 많은 상황을 감안하여, 앞으로 한국은 어느 나라의 어떤 분야에 원조를 증가시킬 것인가를 결정할 때에는 다른 원조공여국의 정책과 관행을 고려하고 조정과 협력을 꾀하여 신중해야 한다는 것과 상대적으로 빈곤율이 낮은 중남미에 대한 원조도 전체 원조정책과 어떻게 조화를 이룰 것인지 고려할 것을 주문했다.

## 6. 한국 현행 원조체제의 개선과제

이상의 자료에 근거하여 살펴본 한국의 원조체제의 특성으로 볼 때, 한국의 현재 원조체제는 다음과 같은 개선과제들을 안고 있다.

첫째, 한국의 현재 원조규모는 GNI 대비 원조 순지출 비율 0.12%는 DAC 평균치인 0.32%의 절반에도 미치지 못한다. 물론 한국은 최근에는 원조 공여국의 대열에 합류하였음을 생각할 때 당장 DAC 평균수준으로 원조규모의 확대를 기대하는 것은 무리일 것이나, 한국만의 공여국으로서의 독특한 강점(살아있는 개발경험 보유, 그리고 수원국으로부터의 신뢰)을 가지고 있는 지금이 한국이 개발 문제를 통해 국제 사회에서 위상 확대를 할 수 있는 최적의 기회인 것도 사실이다. 하지만 한국의 현재 원조규모는 한국이 국제 원조 사회에서 주도적 역할을 하기에는 턱없이 작은 규모이다. 따라서 한국의 원조규모 확대는 현재 한국의 원조체제에서 해결해야 할 중요한 과제이다.

둘째, 현행 원조의 분업이 유·무상 구분으로 되어있다는 것이 현 한국 원조체제의 가장 중요한 문제점이라 할 수 있다. 이로부터 여러 가지 문제점들이 파생되고 있으나, 가장 중요한 문제점은 이 유·무상 구분에 의한 분업이 원조 집행에 있어서 전문성에 근거한 분업과 특화를 형성하는데 큰 장애물이 된다는 것이다. 즉, 개발 원조 효과성 제고에 큰 방해 요인이 된다. 개발원조의 효과성에 가장 중요한 요소는 원조 정책과 개별 사업의 양식(modality)이 아니라 내용(contents)이다. 그 내용을 심화시키기 위해서는 각 집행 기관의 전문성에 근거해야 하는데, 원조 양식에 의해 특화한다면 원조의 근본 목적인 효과적 개발이 이루어지길 기대할 수는 없는 것이다. 주의할 것은 이 문제는 유상과 무상 중 어느 원조양식이 더 효과적이나의 문제와는 별개의 문제로, 유·무상 구분이 원조 분업의 원리로 채택되고 있음을 말하는 것이다.

셋째, 2008년 DAC 보고서에서 지적된 최빈국에 대한 높은 유상 비율의 경우 분명 국제 원조 사회에서는 문제점이 될 수 있다. 하지만 이 문제는 앞서 언급한 원조의 분업이 유·무상으로 구분되어 있음에 기인한다. 사회기간산업에서의 인프라의 부재는 성장과 그로 인한 빈곤 감소에 가장 큰 장애 중의 하나이고, 이 문제는 최빈국에서 더 큰 문제일 수 있다. 하지만, 한국에 최빈국에 대한 유상비율을 낮추라는 말은 현실적으로 인프라 원조를 줄이라는 것이다. 현행 유·무상 원조 분업의 관례에 의하면 EDCF의 인프라 원조는 유상으로만 가능하기 때문이다. 따라서 최빈국에 대한 높은 유상 비율의 문제는 유·무상에 의한 원조의 분업이 가져오는 부수적 현상이다. 따라서 인프라분야 원조를 전문적 기능으로 담당하는 기관이 최빈국이나 기타저소득국의 인프라 원조를 할 수 있도록 무상원조자원을 배분해야하는 필요가 발생한다.

넷째, 한국의 원조 유형이 프로젝트형 원조와 기술원조 두 유형에만 집중되어 있고, 그중에서도 특히 투자관련 프로젝트에 69%의 원조가 집중되어 있는데, 이는 DAC 평균 투자관련 원조 비중이 18%임을 고려할 때, 지나친 집중이라 할 수 있다. 이 지나친 집중의 원인은 양대 원조집행기구인 KOICA와 EDCF 모두 투자관련 프로젝트에 집중하고 있기 때문인데, 특히 대표적 원조집행기구가 유·무상에 의해 구분되어 있는 상황에서 무상 원조 기관인 KOICA가 기술원조가 아닌 투자관련 프로젝트에 압도적 지출(KOICA 전체 지출의 62.2%)을 하고 있는 것은 한국만의 특이 사항이라 할 수 있다. 이는 원조기관 간 원조사업 특화의 부재를 단적으로 말해주는 것이다.

다섯째, 기술원조의 경우 전문 인력 파견은 대부분(92%)이 KOICA에 의해 집행되고 있으나, “기타 기술협력”은 반 이상(52.5%)의 원조사업이 31개의 중앙 및 지방 부처에 의해 집행되고 있다. 이는 각 정부 부처의 전문성에 의해 다양한 특화가 이루어지고 있음을 보여주는 것일 수 있는 점은 긍정적이나, 동시에 기타 기술협력에 대해서는 분명한 조정 기제의 설치 없이는 원조사업 실시의 중복과 낭비의 위험이 크다.

여섯째, 원조 유형에 관한 한국의 마지막 문제점은 예산지원(0%)과 최근 DAC에서 수원국의 개발효과성 제고를 위해 강조하는 프로그램 원조의 비중이 많이 낮다(3%)는 것이다. 특히 프로그램 원조의 경우 DAC 평균 비중인 18%의 1/6 수준이다.

이는 아직 한국의 원조 역사가 짧아 그 기술적 수준과 역량이 모자란 탓이 커 당장 해결해야 하는 문제라기보다는 한국 원조체제의 전반적 역량 강화를 통해 지속적으로 해결해야 하는 문제이다.

일곱째, 한국 원조의 분야별 배분에서 사회 인프라(50%)와 경제 인프라(34%)에 관한 집중이 지나치게 크다 (DAC 평균 비중은 사회 인프라 38%, 경제 인프라 17%). 경제 인프라 비중의 경우 프랑스의 9%부터 일본의 48%까지 나라별로 다양한 반면, 사회 인프라 비중의 경우는 DAC 평균뿐 아니라 한국과 유·무상 원조양식 면에서 유사한 독일(40%), 프랑스(29%), 일본(23%) 세 나라 모두보다 높다. 따라서 한국 원조는 사회 인프라 및 서비스 분야에 편중되어 있다. 이는 교육, 보건, 식수공급/위생에 대한 편중에 기인한다. 이러한 분야에 대한 편중 자체는 원조를 이제 막 시작하는 단계에서 전문성 축적이라는 면에서는 문제라기보다는 오히려 긍정적일 수 있다. 문제는, 앞서 한국 원조의 유형별 패턴의 문제점에서 지적하였듯이, 분야별 전문성 축적이 기관별로 이루어지고 있지 않다는 데에 있다. 상대적으로 KOICA가 사회 인프라에 대한 지출이 경제 인프라에 대한 지출보다 높고, EDCF가 경제 인프라에 대한 지출이 사회 인프라에 대한 지출보다 높지만, 사회 및 경제 인프라 두 분야에 대한 원조 비중의 절대 수준이 두 기관 모두 높아 기관별 특화를 이루고 있지 못하다는 것이다. 오히려 분업이 분야별 기능으로 되어있지 않고 유·무상으로 되어있어 각 분야별 유상 비율에서의 납득하기 어려운 패턴을 보인다. 예를 들어, 교육과 보건을 포함한 사회 인프라 및 서비스의 유상비율 58%는 (“식수공급과 위생분야”와 “공공행정과 시민사회” 분야에 대한 유상 지원 비율은 각각 73%, 71%) DAC 평균치뿐 아니라 한국과 원조양식이 유사한 독일, 프랑스, 일본에서도 찾기 힘든 경우다.

여덟째, 한국 원조의 분야별 배분에서 또 다른 문제는 KOICA와 EDCF 모두 각자의 비교우위가 높은 분야에 대해서는 정작 소홀히 한다는 것이다. KOICA의 경우 비교우위가 없는 경제 인프라에는 14%를 지출하면서, KOICA의 비교우위 분야인 인도적 지원에는 3.1% 만의 지출을 하고 있다. KOICA만이 할 수 있는 인도적 지원에 대한 극미한 원조 지출은 한국 원조체제 전체의 인도적 지원의 비중을 1%로 만들고, 이는 DAC 평균 인도적 지원 비중인 9%의 1/9 수준이다. EDCF의 경우에도 공공행정 및 시민사회 원조에 대한 지출은 4.7%를 하면서 금융기구로서 비교우위가 있을 금융 및 재무서비스, 비즈니스 및 기타 서비스에 관한 원조 지출은 전혀 없다.

아홉째, 지역별 양자원조 배분 및 유상비율에 대한 일관성 있는 원칙 혹은 전략이 부재한 듯하다. 현재의 아시아에 대한 집중은 공여국으로서 원조 참여의 시작 단계에서는 자연스럽고 좋은 시작이지만, DAC에서 선택과 집중을 강조한다고 해서 한국이 계속해서 아시아에 원조를 집중하는 것이 한국의 국익과 부합하는 것인지는 재고해봐야 하는 일이다. 아프리카나 중남미 쪽으로 원조를 다변화하는 것이 한국 원조의 지속가능성 면에서 더 바람직할 수 있다. 지역별 유상비율의 경우 한국만이 빈곤율이 낮은 중남미에 대한 유상비율이 빈곤인구가 집중되어 있는 아프리카에 대한 유상비율보다 낮은 것 또한 원조의 지역별 배분에 있어서의 문제점으로 지적될 수 있다. 양자 원조의 지역배분은 지정학적 위치나 역사적 배경에 의해 영향을 받을 것이다. 하지만, 양자 원조의 지역배분은 수원국의 소득수준에 따라 원조배분을 정하는 일반적 원칙과 한국의 장단기 국익에 대한 명확한 인식에 근거한 원조 전반에 관한 국가 전략의 수립에 근거해야 할 것이다.

열째, 한국의 원조 정책결정 수준도, 집행수준과 마찬가지로, 실질적으로는 유·무상의 기준으로 나누어져 있다. 원조의 양대 주관부처인 기획재정부와 외교통상부가 주관하는 양대 집행기구가 유·무상의 기준으로 나뉘어져 있기 때문이다. 따라서 원조 주관 기관 간 및 집행기관 간, 조정이 효과적 원조체제 구성에 중요한 역할을 할 것이다. 현재 한국 원조체제의 정책결정 수준에서의 주된 조정기능은 국무총리실이 주관하는 국제개발협력위원회에 의해 이루어진다. 하지만 국무총리실 및 국제개발협력위원회는 원조 주관 기관이 아니고, 양대 집행기관인 EDCF와 KOICA 역시 원조 주관 기관인 기획재정부와 외교통상부의 통제하에 있기 때문에, 국제개발협력위원회의 기능만으로는 각 원조 기관의 분업과 조정에 대한 명확한 지침을 제시함에 한계가 있다. 따라서 원조 주관 기관인 기획재정부와 외교통상부의 국제개발협력위원회에 대한 적극적 협조와 두 부처 사이의 생산적 협력이 효과적 원조 성공의 열쇠인데, 이는 원조에 있어서 기획재정부와 외교통상부의 역할 분담과 협조 체계가 유·무상 기준이 아닌 전문성과 기능에 의해 이루어져야 할 듯하다. 이러한 전문성과 기능에 의한 역할 분담이 이루어진 후에, 각 부처가 수원국 및 원조 사업별로 유·무상의 양식을 정해야 하는 것이다.

### III. 한국의 원조체제 개선 방안에 대한 제언

#### 1. 원조양식에 대한 제언

한국의 유상원조에 관한 문제점들, 즉 셋째 문제(최빈국에 대한 높은 유상비율)와 아홉째 문제(지역별 유상비율 안배의 원칙 부재)는 일부 한국의 유상원조에 대한 이해가 없어 오는 면과 유상원조 자체에 대한 이해 부족에서 기인하는 면이 많은 듯하다. 이에 대한 올바른 이해로부터 한국 원조체제 강화 방안에 대한 제언을 시작해보자.

우선 II장에서 이미 지적했듯이 원조의 국제 규범에서 중시하는 것은 무상 혹은 유상 비율이 아닌 증여율(grant element)이고 한국의 경우 2010년 현재 ODA 전체 증여율 93.6%는 규범치인 86%보다 높고, 최빈국에 대한 증여율도 94.5%로 규범치인 90%보다 높다. <표 20>은 한국 유상 원조의 질적 차원을 보여주는 다른 변수들을 다른 공여국들과 비교해 보여준다. 한국 유상차관의 평균 만기(maturity)는 39.6년으로 DAC 전체 평균인 27.3년보다 훨씬 길고, 유예기간(grace period) 13.1년 역시 DAC 평균 8.2년보다 길다. 연 이자율 역시 평균 0.1%로 DAC 1.4%의 1/10 수준이어서 한국의 차관 증여율은 88.4%로 DAC 차관 평균 증여율 65.4%를 훨씬 상회할 뿐 아니라 <표 20>에 보이듯이 차관을 제공하는 모든 공여국보다 차관 증여율이 높다. 요컨대 한국의 유상차관을 다른 공여국에 비해 월등히 좋은 조건으로 제공하고 있는 것이다.

이러한 양질의 유상차관을 제공한다는 사실 이외에 유상 원조 자체에 대해 몇 가지 측면에서 재고해볼 필요가 있다. 우선 II장에서 이미 논의된 바이지만, 개발도상국 스스로의 개발수요 관점에서 볼 때 인프라 구축의 필요성이나 개발효과성이 하위 중소득국이나 상위중소득국보다 최빈국과 저소득국에서 크다. 인프라 구축의 자금 규모를 고려할 때 이를 유상으로 원조할 수밖에 없는 한국의 경우에 유상을 줄이거나 없애라는 권고는 최빈국과 저소득국에 개발원조를 줄이라는 것과 같다. 이는 다른 한편으로 최빈국과 저소득국에 개발원조를 늘려야 하는 문제뿐 아니라 개발원조의 총량을 늘려야 하는 문제와 상충한다.

이 문제에 대한 고민은 한국에만 있는 것이 아니라는 것이 II장 1절의 <표 3>에서 보았듯이 2005년 이후 세계경제의 경기침체로 인한 각 공여국 정부의 재정압박으로 독일, 프랑스, 일본 3국뿐 아니라 DAC 전체에서 일제히 유상의 비중이 급속히 늘기 시작했다는 사실에서 드러난다. (2005년에서 2010년 사이 DAC 전체는 10%에서 15%로, 프랑스는 10%에서 27%로, 독일은 8%에서 27%로, 일본은 42%에서 54%로 유상의 비중이 늘었다.) 즉, 유상 원조의 필요성은 공여국의 재정상황에 의존할 수밖에 없고, 주어진 재정상황에서 유상 비중의 선택은 실상 원조 총량 선택과 상치 (trade-off) 관계에 있는 것이다. <표 20>에서 볼 수 있듯이 한국은 일본과 비교해 만기, 유예기간, 이자율, 증여율 모든 면에서 더 나은 원조차관을 제공하고 있다.

<표 20> DAC 공여국 양자 차관 조건 비교 (2010년 기준)

Country	Maturity (years)	Grace Period (years)	Interest Rate (%)	Grant Element (%)
Australia	40.0	10.0	0.0	87.4
Belgium	23.4	10.6	0.0	78.6
Finland	4.0	4.0	0.0	34.5
France	18.2	5.7	2.9	45.6
Germany	17.3	6.5	2.2	49.2
Italy	28.1	18.7	0.1	81.1
Japan	32.8	9.0	0.7	75.8
Korea	39.6	13.1	0.1	88.3
Portugal	31.7	12.7	1.8	70.8
Spain	26.7	8.6	2.1	61.4
Total DAC	27.3	8.2	1.4	65.4

자료: OECD (2011) Development Cooperation Report, Statistical Annex

같은 원조사업의 성공확률 면에서도 수원국에서는 원금 상환의 부담과 공여국에서는 원금 회수의 부담으로 인해 유상원조가 무상원조보다 원조예산 집행이 더

효율적으로 진행돼 원조의 효과성이 높을 수 있다. 하지만 동시에 원금 상환의 채무 부담으로 인해 부채위기를 겪고 거시 경제 전체가 불안정해지는 부작용이 생길 수도 있다.<sup>13)</sup> 이론적으로는 두 가지 상반된 효과가 모두 가능하지만, 실증 연구의 결과는 무상원조보다는 유상원조가 성장과 연결돼 빈곤 감소에는 더 효과적이라고 보여준다. 예를 들어, Crodella and Ulku (2004), Sawada et. al. (2004), Djankov (2004), Iimi and Ojima (2004), Klein and Harford (2005) 등의 연구는 유상원조가 무상원조의 경우보다 원조자원을 생산과 설비 투자 특히 인프라 투자에 투입할 가능성이 높고, 따라서 저축과 투자액이 증가하고 국민소득이 성장한 사례가 더 많고, 특히 양질의 재정능력과 우수한 제도를 가진 국가에서 경제성장의 효과가 더 컸음을 보여준다. Radelet et. al. (2005) 역시 생산과 인프라투자에 사용된 원조는 다른 부문 특히 긴급 구호나 교육·보건 등 사회서비스부문에 사용된 원조보다 중·단기간에 경제성장에 더 유효한 효과를 가져왔음을 보여준다.

무상원조의 경우에는 원조 이후 GDP 대비 조세수입수준이 저하되고 재정기울의 해이나 원조의 재원대체성(aid fungibility)으로 인한 도덕적 해이(moral hazard)의 정도가 높아 빈곤 감소로 연결되지는 않지만, 전염병 퇴치와 같은 보건서비스, 극 빈자를 대상으로 하는 초등교육 등 복지증진사업, 지역복지사업 등에서 단기간에 복지를 증가시킨다. (Odedokun 2004) 따라서 원조 사업의 성격에 따라 유상과 무상 사이의 우월성을 이야기하기는 어려운 면이 있고, “개발 효과성” 측면에서도 유상과 무상의 원조 양식(modality)의 차이보다는 원조 사업과 정책의 내용이 더 중요할 것이다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 유상 원조의 중요성은 공여국에서의 원조 예산의 확보와 그로 인한 원조의 지속성 유지에 있다고 할 수 있다.

유상원조 비율의 수원국 소득수준별 차별화도 유상원조에 관한 쟁점 중의 하나이다. 흔히 논의되는 최빈국에 대한 유상비율 감소의 근거는 유상원조로 인한 채무 부담이 부채위기로 이어져 최빈국의 경제 성장에 악영향을 미칠 가능성이 있다. 만약 이것이 최빈국에 대한 유상비율 감소의 유일한 근거라면, 이는 수원국의 소득 수준 자체보다는 채무상환가능성(debt sustainability)이 주된 기준이어야 한다.<sup>14)</sup> 물론

13) 유·무상원조의 개발효과에 관한 논쟁은 오래전부터 시작되었으나, 1990년대 말 고채무빈곤국(HIPC)의 부채탕감전략과 13차 IDA 재원보충계획의 일환으로 다자개발은행의 개혁을 논의하면서 멜저위원회(Meltzer Commission)보고서가 2001년 미국의회에 제출되면서 본격화되었다.

수원국의 소득수준이 채무상환능력에 직접적 영향을 미칠 것이기에 채무상환능력에 의한 유상비율 결정은 소득수준에 의한 유상비율 결정과 높은 상관관계를 가질 것이다. 하지만 소득은 한 기간 동안 증감에 의해 결정되는 유량변수(flow variable)인 반면, 채무상환에 중요한 변수는 비축된 부(wealth stock)와 채무불이행 위험성(default risk)이다. 따라서 유상비율의 결정요인은 비축된 부(wealth stock)와 채무불이행 위험성(default risk)에 의해 결정되는 것이 더 타당하다. 즉, 최빈국의 기준보다는 취약국(fragile state)이나 고채무빈곤국(HIPC)에 대한 유상비율에 보다 유의할 필요가 있는 것이고<sup>15)</sup>, 이 국가들에 대해서도 증여율을 높이고 만기나 유예기간 조정을 통해 유상원조의 부담을 줄이는 것을 먼저 고려해야지, 유상원조 자체를 없애는 것은 상책이라 볼 수 없다. 공여국의 재정 문제 역시 구속력 있는 제약조건(binding constraint)이기에 유상원조의 폐지는 원조 규모 자체의 감소로 이어질 수 있고, 앞서 살펴보았듯이 무상원조만으로는 성장을 통한 지속적 빈곤 감소를 이룰 수 없기 때문이다.

## 2. 한국형 원조정책과 그 집행의 분업에 대한 제언

II장 6절에서 나열한 현행 한국 원조체제의 문제점들 중 다섯 가지가 원조 집행에 있어서 명확한 분업과 특화의 부재에서 파생되는 문제였다.<sup>16)</sup> 따라서 원조집행 기관들 사이에 자의적이 아닌 기능과 전문성에 의한 분업의 원리를 제시할 수 있다면 한국 원조체제의 문제점의 많은 부분이 해결될 수 있다. 인적자본 축적 혹은 경험 지식을 그 중심축으로, 한국 개발경험의 효과적 전수라는 관점에서 한국형 원조정책의 분업에 대한 다음과 같은 원리를 제안해 보고자 한다.

부족한 천연 자원이나 물적 자본에도 불구하고 이루어낸 한국의 고도성장의 배경에 인적자본 축적이 있다는 것은 주지의 사실이며, 이는 최근의 경제성장 이론

14) 수원국의 채무상환가능성(debt sustainability)은 IMF의 Article 4 기준에 의해 결정된다.

15) 최빈국과 고채무빈곤국에 지금 수준의 유상원조를 지속하는 것은 잠재적 문제점을 일으킬 수 있다. EDCF의 원조는 현재 대부분(75%)이 구속성 원조(Tied aid)인데 DAC의 의결로 최빈국과 고채무빈곤국에 대한 원조는 모두 (기술지원과 식량원조는 제외) 비구속성 원조(untied)로 제공해야 하고 (2001, 2006년 합의문), 이것은 한국도 승인한 규정이다.

16) 그 다섯 가지는 다음과 같다: 둘째 문제(원조 분업이 전문성에 근거한 특화에 이루어지고 있지 않음), 넷째 문제 (KOICA와 EDCF 모두 투자관련 프로젝트에 집중해 한국 원조의 전체가 투자관련 프로젝트에 편중됨), 여섯째 문제 (예산지원과 프로그램 원조의 부재), 일곱째 문제 (분야별 전문성 축적이 각 원조 기관별로 이루어지고 있지 않음), 여덟째 문제 (KOICA와 EDCF가 각자의 비교우위가 높은 분야에 대한 원조 사업 개발이 취약함).



에서 강조하는 지속가능한 성장의 원동력으로 인적자본에 주목하는 것과 일관된다. 특히 한국의 경우 인적자본 축적은 식민지와 대규모 내전을 겪은 최빈국의 열악한 제약조건들의 극복과 연결이 되어 있어 그에 관한 민간경제 주체들과 정부의 경험적 지식이 현재 개발도상국들의 효과적 개발에 큰 도움을 줄 수 있다. 따라서 이러한 인적자본 관점에서의 한국형 원조의 분업은 의미 있는 원리를 제시할 수 있다. 발전 단계에 따라 정도의 차이는 있지만, 한국의 개발에는 민간부문과 공공부문의 역할이 모두 중요했다. 특히 정부의 선도적 촉진자(facilitator)로서의 역할과 그를 통한 두 부문의 유기적 상호 협력이 한국경제 발전의 핵심요소라 할 수 있다. 민간부문의 개발도 기업 위주의 경제 제반 활동과 관련된 “경제개발”과 시민사회와 비영리 단체들의 제반 활동에 관련된 “사회개발”은 그 작동 원리가 서로 다르다. 공공부문의 작동 원리와 역할 역시 이 두 가지 종류의 민간부문 개발과는 다르다. 따라서 한국의 개발경험은 인적자본(혹은 조직자본)과 경험적 지식 축적의 관점에서 다음과 같이 분류해 볼 수 있다: (i) 민간부문의 경제개발과 관련된 경험적 지식, (ii) 민간부문의 사회개발과 관련된 경험적 지식, (iii) 공공부문의 경제발전계획 및 그 계획 실현을 위한 제도와 정책 수립과 관련된 각 정부 부처의 경험적 지식. 이 세 종류의 개발 경험은 그 형성과정과 운영원리의 차이로 인해 서로 다른 기관에서 특화하여 전해질 때 원조의 개발효과성이 제고될 것이다. 따라서 한국형 원조는 위와 같은 인적자본 혹은 전문성 축적의 기준으로 분업을 이룰 때, 수원국에서 지속가능한 성장의 원동력인 인적자본 형성의 기반이 되어 수원국 스스로 효과적 개발을 이루어낼 수 있도록 도와주는 것이다.

## 가. EDCF와 KOICA의 분업

위와 같은 원리를 적용하여 한국의 양대 원조 기관으로 2010년 기준 한국 양자 원조 총지출의 88%를 차지하고 있는 EDCF(40%)와 KOICA(48%) 사이의 분업에 대해 생각해보자.

경제개발 관련 경험 전수는 경험의 공유와 더불어 대규모 자금 원조가 수반되어야 한다. 인프라 설비와 같은 물적 자본의 기반이 없는 상태에서 지식 전수만으로는 경제개발이 일어날 수 없기 때문이다. 따라서 자금원조와 민간 경제개발의 경험

전수는 묶어서 한 기관에서 담당하여 이루어지는 것이 효과적이고, 이는 한국의 경우 자금협력 혹은 금융협력 기관인 EDCF가 전담하여 집행하는 것이 알맞다. 경제개발과 관련된 인프라 구축이나, 한국의 민간 기업이 연계된 PPP 사업, 투자와 무역 관련 원조, 개발 금융, 직업 훈련 관련 사업 등이 그 예가 될 수 있다.

반면, 사회개발과 시민 사회형성을 통해 쌓인 개발경험 전수는 상대적으로 자금 원조보다는 전문 인력의 지식 전수가 더 중요한 역할을 하며, 그 경험의 내용과 경험의 형성 원리도 기업·경제 관련 민간부문의 그것들과는 다르다. 이에 해당되는 원조 분야는 교육과 보건 분야의 민간 전문가 및 봉사단 파견, 농어촌 개발, 긴급구호나 재난복구 등의 인도적 지원, 예산지원, NGO와 연계된 프로그램 원조 등이 그 예가 될 수 있다. 이러한 종류의 개발 경험의 전수는 기술원조에 비교우위가 있는 KOICA에서 특화하여 집행하는 것이 효과적일 것이다.

위와 같은 경제개발과 사회개발의 분업은 분야별 분류와 유사하다. 하지만 보다 정확히 말하자면 이는 분야라기보다는 기능과 원조기관의 전문성에 의한 분류다. 즉, 무엇을 하느냐의 기준이라기보다는 누가 어떤 기능을 수행하느냐에 의한 분류 기준인 것이다. 다시 말하자면 EDCF가 잘할 수 있는 것과 KOICA가 잘할 수 있는 것의 비교우위에 의한 분류인 것이다. “분야”로 분업의 원리로 삼으면 단지 영역 구분의 문제이고 이러한 관점에서의 구분은 결국에는 자의성을 배제하기 힘들 뿐 아니라, 분업과 집행의 효율성 사이에 분명한 연결이 담보되지 않는다. 하지만 기능과 전문성에 근거한 비교우위에 의한 분업은 원조 집행의 효율성으로 바로 연결된다.

유·무상 두 양식(modality)을 다 가지고 있는 공여국 중 원조 집행이 가장 분명하고 효율적으로 되고 있는 독일의 경우 양대 원조 기관인 KfW와 GIZ 사이에 큰 갈등이 없는 이유는 바로 이 분업의 원리가 확실히 서 있기 때문인데, 독일의 경우 분업의 핵심개념은 “투자”다. 투자와 관련된 금융협력 원조는 KfW에서 그 외의 모든 기술 협력은 GIZ에서 집행하는 것이다. 이때 “투자”의 개념을 어디까지 잡느냐의 문제가 남는데, 이에 대해서는 KfW와 GIZ 사이에 명백히 결정되어 있다. 모든 투자관련 프로젝트원조는 금융기관인 KfW에서 집행하고, 전문가 및 봉사단 파견(expert service), 초청훈련 (fellowship training), 및 모든 인도적 지원은 GIZ에서 집행한다. 이 분야들에 대한 분업은 상대적으로 자명하다. 하지만 어떤 식의 분업도 한 원리로 모든 원조사업을 양분하기는 어려운 것이다. 예를 들어, 교육의 경우 사회개발 문제

와 더 가까운 듯하지만, 독일에서는 교육을 장기투자의 관점에서 보고, 학교건설과 같은 교육 투자에 관련한 분야의 원조는 KfW에서 집행한다. 하지만, 교사훈련, 교과과정, 교재개발 등의 교육 서비스에 대한 원조는 GIZ에서 집행한다. 반면, 무역의 경우 이는 경제 관련 분야여서 KfW에서 집행할 것 같지만, 투자의 개념이 아니므로 무역 분야의 기술원조는 GIZ에서 집행한다. 이러한 독일의 원조 집행기관의 분업 구조하에서는 원조사업의 영역이 광범위하여 금융협력과 기술협력이 한 원조사업에 다 필요한 경우에는 전문성이 다른 두 원조 집행기관이 공동 참여하여야 하고, 실제로 KfW와 GIZ가 공동으로 지원하는 원조사업은 독일의 전체 양자 원조의 70% 정도를 차지한다. 이러한 공동 지원이 원활하게 이루어질 수 있는 가장 큰 이유는 아이러니하게 들릴 수 있을지 모르지만 두 기관이 원조 사업을 공동으로 지원하도록 디자인되었기 때문이 아니라 두 기관 사이의 업무가 전문성에 의해 확실히 나누어져 있기 때문이다.

일본의 경우 2008년 통합 원조 집행기구로 발족한 신 JICA에서도 실질적으로는 구 JBIC의 OECF 부문과 구 JICA 부문이 유기적으로 통합되지 않고 별개로 각자 영역의 원조를 집행하고 있는데, 두 부문은 자금협력과 기술협력으로 나누어져 있다. 모든 기술협력은 무상원조이고, 대부분의 자금협력은 유상원조이므로 언뜻 보면 한국과 같은 유·무상 기준인 것 같지만, 큰 차이가 있다. 일본의 경우는 자금협력과 기술협력이 분업의 기본 원리이고, 유·무상의 원조양식은 그 분업과 수원국의 형편에 맞게 정한 것이다. 즉 최빈국에 대해서나 외교안보정책의 필요에 의한 경우에는 자금협력이 무상으로 이루어지며, 2011년 현재 일본의 총 자금협력의 27.6%가 무상 자금협력이다. 이 무상 자금협력 부분(28.7억 엔)은 외무성과 JICA에서 관리 집행하며(60~70%는 JICA를 통해 30~40%는 외무성이 직접 집행), 유상 자금협력 부분(75.4억 엔)은 재무성에서 관리하고 JICA에 의해 집행된다. 현행 한국 원조체제의 경우는 유·무상의 원조양식에 의한 분업이 먼저 정해지고, 원조 사업의 내용에 대해서는 분업의 원리가 없어 원조 사업 영역에 대해 갈등을 빚게 된다. 겉으로 보기에 한국과 일본 똑같이 유·무상 기준으로 나눈 것처럼 보이지만, 원조 분업의 갈등조정 관점에서는 큰 차이가 있는 것이다.

위의 독일, 일본의 예에서 얻을 수 있는 교훈은, 원조 분업은 먼저 내용상의 구분에 의한 분업이 이루어지고, 그 후에 그 분업에 맞는 양식의 구분이 되어야 원활히

이루어질 수 있다는 것이다. 본 연구의 제안은 한국의 원조체제 분업의 경우 내용면에서의 구분을 할 때 “한국 개발경험의 효과적 전수를 위한 집행 기관의 인적자본의 비교 우위”가 중요한 기준을 제시해줄 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 EDCF는 경제개발, KOICA는 사회개발을 담당하게 하자는 것이다.

“경제 인프라 및 서비스” 분야의 항목들은 EDCF의 비교우위가 자명하지만, 환경 보호와 같은 “다부문”이나 긴급구호, 재건 구호, 재난방지와 같은 “인도적 지원” 분야는 KOICA의 비교우위가 자명하다. 하지만 독일의 “투자” 개념이 모든 원조 사업을 무 자르듯 양분하기 어려운 분야가 있었던듯이, 본 연구가 제안하는 경제개발·사회개발의 구분이 현 DAC 통계분류 방식의 분야 구분과 일치하지 않을 수 있다. 예를 들어, 한국 전체 원조의 50%를 차지하고 있는 “사회 인프라 및 서비스”의 한 항목인 식수공급의 경우, 마을 단위 식수공급을 위해 우물이나 상수도 설치하는 사회개발로 볼 수 있지만 (따라서 KOICA에서 집행), 지역 단위 식수공급을 위한 댐 건설은 지역 경제 전체 차원의 경제개발로 보아야 할 것이다 (따라서 EDCF에서 집행). 교육 분야의 경우 독일처럼 장기투자자로 보고 경제개발로 볼 수도 있지만, 한국의 개발경험으로는 학교 교육은 지식 습득 이외에 문맹 퇴치, 사회적 계층 이동의 채널 등 사회개발의 차원들이 더 중요하므로 경제개발보다는 사회개발로 보고 이에 대한 원조는 KOICA에서 집행하고, 직업훈련의 경우는 기업 혹은 경제 전체의 산업 발전 전략과 연결돼있는 문제이므로 경제개발로 보고 EDCF에서 집행하는 것이 적합하다. “생산부문”의 경우에도 생산기술 전수와 같은 기술원조의 기여가 큰 사업은 KOICA에서, 관개사업(irrigation)이나 전기공급과 같이 큰 자금이 필요한 사업이나 국가경제개발계획의 일환으로 볼 수 있는 사업은 EDCF에서 집행하는 것이 더 적합하다.

위와 같은 집행기관의 한국의 개발경험에 비춘 전문성에 의한 분업의 원리를 적용할 때 유의해야 할 두 가지 포인트가 있다. 첫째, 경제개발과 사회개발에 의한 분업이 유·무상의 분업과는 다른 독립적 차원의 분업 원리가 되기 위해서는 경제개발 원조에도 무상을 허용해야 하는 것이다. 일본의 자금/금융협력이 유상 자금 협력과 무상 자금협력의 두 부류로 나누어지고, 자금협력에 대한 유·무상은 수원국의 형편 혹은 공여국의 전략적 판단에 의해 정해지는 것이다. 사회개발에 유상을 허용할 것인가의 문제는 다른 차원의 문제로 사회개발을 담당할 집행기관인

KOICA에 유상 자금 운용의 기능이 없고 사회개발 원조 사업은 직접적으로 수입을 발생시키는 사업이 아님을 고려할 때, 사회개발은 모두 무상으로 하는 것이 원칙적으로 맞는 듯하다. 반면, 경제개발 특히 인프라 사업은 수익사업이고 단기에 투자액을 환수할 수 있기 때문에 유상으로 할 수 있는 것이다. 하지만 EDCF에서 집행하는 경제개발 사업도 최빈국의 경우에는 채무상환가능성에 대한 여부를 판단하여 무상으로 집행하거나 증여요소를 높일 수 있는 여지를 열어두는 것도 한국원조체제의 장기적 발전에 좋은 요소가 될 수 있다. 둘째, 농촌 개발 문제 중에서도 한국 고유의 새마을 운동 같은 “종합개발계획”에 의한 농촌 개발 사업의 전수와 관련된 원조는 EDCF나 KOICA 모두의 전문성에 맞지 않는 것이고 이는 이를 실제로 시행한 정부 관련 부처들에서 집행해야 할 것이다. 환경과 기후변화 대응에 관한 사업들의 경우는 EDCF나 KOICA는 물론 정부부처들도 한국개발 경험에 비추어 이렇다 할 전문성을 가지고 있지 않다. 따라서 이 이슈들에 대한 원조는 현재 환경과 기후변화 대응에 관한 사업을 주도하고 있는 정부 부처에서 집행함이 전문성의 원리에 맞다.

## 나. 정부 부처 간 원조 집행 분업

이상은 민간부문의 개발경험과 관련된 원조사업의 분업에 관한 논의였다. 앞서 언급하였듯이 한국의 고도성장과 분배와 균형을 이룬 양질의 성장의 배경에는 정책과 제도의 수립을 통한 정부의 선도적 촉진자(facilitator)로서 역할이 중요했다. 이러한 공공부문에서의 인적자본 형성은 앞의 민간부문의 인적자본 형성과는 다른 성격을 지닌다. 인적자본의 주요 특성 중의 하나가 체화성(embodiment)이다. 민간부문에서의 인적자본은 각 개인에 체화되는 경향이 있는 반면, 공공부문은 개인보다는 조직 전체의 목표를 가지고 조직 자체의 원리대로 운영되므로 공공부문의 인적자본은 각 부처 혹은 조직 자체 내에 체화되는 경향이 강하다. 따라서 공공부문에 축적된 개발경험의 전수는 위임하기가 어려워 각 부처에서 직접 원조사업을 집행해야 효과적이다. 따라서 현재 한국 원조체제에서 중앙 및 지방 정부 부처들에 국제개발협력국을 두고 각 부처의 전문성을 살려 원조집행을 허용하는 것 자체는 옳은 방향 일 수 있다. 예를 들어, 선진공여국에서도 민주주의체제 지원과 같은 정치적 거버넌스 이슈들이나 각국의 안전 보장과 같은 외교적 이익에 직결된 이슈

들에 대한 원조는 외교부에 해당하는 부처에서 직접 지원하고, 각국의 위상 제고 및 홍보를 위한 교육 관련 프로그램들(어학연수나 장학금 지원 등)은 교육부에 해당하는 부처에서 지원한다. 한국의 경우에도 같은 종류의 지원에 대해서는 같은 분업이 가능할 것이고, 각 부처에서 자신만의 비교우위를 살려 효과적 원조사업을 집행하는 것은 원조 효과성 제고에 큰 유익이 될 것이다.

각 부처에 공공부문에 축적된 개발경험과 관련된 원조사업이 있고, 그 원조사업을 집행할 전문 인력이 있다면, 그 사업들은 각 부처에서 직접 시행하면 될 것이다. 만약 집행할 전문 인력이 없다면 각 부처의 대표자를 선임하고 원조사업의 주체가 경제개발에 가까우면 EDCF에, 사회개발에 가까우면 KOICA에 위임하면 될 것이다. 이러한 부처별 직접 혹은 위임 집행의 경우에는 중복을 막기 위해 조정이 필요할 것인데, 이는 정책결정 수준의 지배구조 문제에서 논의할 CPS(Country Partnership Strategy) 작성을 통해 해결할 수 있다.

### 3. 원조 지배구조에 대한 제언

앞 두 절에서는 유·무상 원조 두 가지 양식이 모두 필요하다는 것과, 이 유·무상 원조양식의 구분이 원조 집행 분업의 원리가 되어서는 한국 원조체제의 많은 문제를 해결할 수가 없고, 한국형 원조정책을 집행함에 있어 KOICA, EDCF, 정부부처 등의 집행기관 사이에 기능과 전문성에 의한 특화 및 분업 방식에 대해 논의하였다.

이 절에서는 위 논의와 일관된 정책결정수준의 지배구조에 대해 제언하고자 한다. 모든 분업(division of labor)의 원리는 기능에 의한 특화다. 원조집행수준에서도 분업의 원리가 기능에 의한 특화였듯이, 원조정책결정 수준에서도 기능에 의한 특화가 그 기본원리이어야 할 것이다. 현재 한국 원조체제에서 원조정책결정 수준에는 크게 국무총리실의 국제개발협력위원회, 외교통상부, 기획재정부의 세 부처가 관계하고 있다. 국제개발협력위원회는 한국 국제협력의 최고의 총괄적 심의 조정기관의 역할을 하고 있고, 외교통상부는 무상원조의 주관부처로 기획재정부는 유상원조의 주관부처로 각각 KOICA와 EDCF를 주된 집행 기관으로 삼고 있다. 즉, 현재는 EDCF와 KOICA가 유·무상에 의해 특화되어 있으므로, 정책결정수준의 주관부처인 기획재정부와 외교통상부 역시 실질적으로 유·무상의 원리에 의해 특화

되어있다. 하지만 EDCF와 KOICA가 유·무상이 아닌 기능에 의한 특화를 한다면, 기획재정부와 외교통상부 사이의 분업의 원리 역시 유·무상이 될 필요가 없고, 각 부처의 기능에 의한 분업을 할 수 있는 것이다. 그리고 외교통상부와 기획재정부는 이미 각 부처만의 고유의 기능과 그에 따른 매우 다른 경험이 부처 내에 축적되어 있다. 따라서 각 부처의 현재 기능과 축적된 경험 즉 조직 내에 체화된 전문성 즉 조직자본(organizational capital)에 근거하여 원조 정책결정 수준의 분업을 한다면 가장 자연스러운 분업이 될 것이다.

예를 들자면 외교통상부의 주된 기능은 한국정부의 대외 대표기능이다. 개발 원조는 공여국과 수원국 두 다른 국가 사이에 성립되는 관계이므로 외교통상부가 모든 수원국에 대해 한국의 “대외 창구” 역할을 하는 것이 외교통상부의 전문성에 가장 적합한 일인 것이다. 이는 원조 사업들의 흐름을 정확히 파악하고 조정하여 원조를 효율적으로 전달함에 있어서 핵심요소이고, 동시에 이 “창구 역할”에 대한 명확한 규정이 타 원조부처들과의 원활한 협력을 가능케 하는 원조 지배구조 문제에서 핵심이 될 것이다. 이에 대해서는 다시 돌아와 논의하기로 하자.

하지만 외교통상부는 경제개발과 성장에 관한 정책적 내용 면에서는 전문성이 없다. 즉, 한국의 개발 과정 중에 공공부문에 축적된 경제개발과 성장에 관한 경험적 지식은 개발정책을 기획하고 집행한 다른 여러 부처에 있는 것이다. 예를 들자면 공공부문에 축적된 경제개발과 성장에 관한 경험적 지식의 전수, 즉 KSP의 집행은 전문성을 가진 각 부처에서 이루어져야 한다. 하지만 정책결정수준의 지배구조를 고려할 때는 이러한 각 부처의 KSP 집행을 어떻게 조정해야 할 것인가의 문제가 남는다. 이에 대한 해답은 전문성에 근거한 조정의 효과성에서 보면 간단하다. 한국의 경제개발과정에서 다양한 부처에서 실행한 경제개발정책들의 조정에 대한 조직 내의 경험적 지식 혹은 조직자본이 어느 부처에 가장 많이 축적되어 있는가를 생각해보면 국무총리실과 외교통상부보다는 기획재정부가 적합하다는 데에 이견을 달기가 어려울 듯하다. (한국의 고도 성장기에 기획재정부의 전신인 경제기획원의 경제정책결정체계와 정책조정 기능에 대한 상세한 연구는 강광하 외(2008)에 체계적으로 정리되어 있다.) 즉, KSP가 전문성의 원리에 의해 각 부처에 의해 집행되어야 하는 것처럼, KSP 원조정책들의 조정 부처로 가장 적합한 전문성을 가지고 있는 부처는 기획재정부다. 이는 KSP의 핵심은 경제개발 및 그 실현을 위한 총괄계획에

관한 정책자문이고, 경제개발 및 그 실현을 위한 총괄계획의 전문성은 기획재정부에 있기 때문이다.

이러한 결론은 원조기관 간의 분업의 대원칙이 경제개발과 사회개발의 구분에 있고, KSP가 경제개발에 집중하고 있다는 데에 그 근거가 있다. 이 결론의 자연스러운 함의는 한국의 발전경험 중 기획재정부의 전문성을 벗어난 사회개발 분야에서 기술협력은 경제개발에 집중하는 KSP의 범위를 벗어나는 것이므로, 그에 대한 원조정책에 대한 조정은 기획재정부가 아닌 다른 부처에 의해 이루어져야 한다는 것이다.

같은 전문성의 원리로 기획재정부의 “재정”에 관한 전문성으로 인해 기획재정부가 금융협력 혹은 경제개발 유상원조 사업의 조정부처가 됨이 자연스럽다.

공공부문의 경제개발 정책 경험이나 민간 기업 부문의 경제개발 경험과는 다르게, 민간 부문의 사회개발 문제는 관계당사자가 양자 관계보다는 다자관계가 많을 뿐 아니라 다양한 각도와 차원이 존재한다. 이러한 유형에 관한 원조는 전문성보다는 수많은 이해관계자들의 조정이 중요하고 이러한 유형의 원조에서는 경제적 이해관계보다는 외교적 이해관계에 입각한 원조정책 조정이 상대적으로 더 중요하다. 따라서 경제개발 이외의 사회개발과 외교적 이해관계(체제 지원, 교육·문화 홍보, 안전보장 등)에 관련된 원조정책의 조정 부처로는, 민간부문과 정부의 모든 부처들의 직접 원조를 포함하여, 외교통상부가 적합할 것이다.

국무총리실 산하 국제개발협력위원회는 두 조정부처인 기획재정부와 외교통상부의 원조정책들에 대한 총괄적 조정자로서, 원조정책의 내용은 두 조정부처에서 결정하지만, 한국 원조의 국가전략과 방향성에 대해 심의 조정하는 역할을 하면 된다. 이는 현 체제와 크게 다르지 않다.

#### 4. 원조 주관부처 간 협의에 대한 제언

위와 같은 지배구조의 원활한 작동을 위해서는 국제개발협력위원회의 총괄적 조정도 중요하지만 실제로 중요한 것은 두 조정부처인 기획재정부와 외교통상부 사이의 협의다. 예를 들어 KSP의 주관부처로서 혹은 유상 금융협력의 주관부처로서 기획재정부가 해당사업을 집행할 때 외교통상부와의 협의를 거치지 않고 일방적



으로 진행할 경우나, 외교통상부 혹은 KOICA가 같은 원조 사업을 놓고 기획재정부 혹은 EDCF가 유상으로 진행하기로 계획한 사업을 수원국에 무상으로 제공하는 조건을 제시하는 경우 등은 한국원조체계의 효율적 운용을 위해서 뿐 아니라 한국의 국익에 직접적 해악을 끼칠 수 있기에 반드시 지양해야 하는 것이다. 이는 두 부처 간의 긴밀한 협의와 서로 간의 역할에 대한 인정이 있어야 가능한 것으로, 기획재정부는 외교통상부의 정부조직법상의 대외 대표성을 인정하고 외교통상부는 기획재정부의 재정 운용 및 경제개발에 대한 전문성을 인정해야 하는 것이다. 경제개발 원조와 사회개발원조의 각각의 주관부처인 기획재정부와 외교통상부는 관계부처 협의회를 통하여 충분한 협의를 거쳐야 하며 이것은 이미 현행 국제개발협력기본법과 시행령에서도 주관기관의 의무로서 강조되고 있는 바이다.

위와 같은 원조 정책결정 조정에 관한 지배구조의 틀이 정해진 상태에서, 이 지배구조를 실제로 작동할 수 있게 만들 수 있는 원조 사업 정보의 흐름 관리에 대해 살펴보자. 이 문제에 대한 명확한 정리 없이는 앞서 제안한 모든 분업과 지배구조의 설계가 무용지물이 될 수 있다.

앞서 언급한 대로 외교통상부는 사회개발과 외교적 이해관계에 관련된 원조정책의 조정 부처 이외에, 모든 원조 정책 정보 흐름의 창구 역할을 해야 한다. 이에 대한 명시적 규정은 이제껏 기능과 전문성의 원리에 의해 제안한 모든 분업과 지배구조를 실제로 작동할 수 있게 만드는 열쇠가 된다. 우선 모든 원조 사업의 흐름에 대한 정보의 명확한 파악은 원조사업의 중복과 낭비를 막는 데 필요조건이다. 따라서 모든 원조 사업의 정보에 대한 출입은 한 기관에 의해 조정되어야 한다. 이 역할을 가장 잘 수행할 수 있는 부처는 모든 나라에 대표공관을 가지고 있는 외교통상부일 것이다. 따라서 모든 원조 사업에 관한 정보의 공식적 출입은 외교통상부를 창구로 하여 이루어져야 한다. 외교통상부의 원조 “창구 역할”은 이러한 원조사업의 정보 관리를 의미하는 것이다. 즉, 원조 사업 선정이나 집행에 대한 지도 감독을 의미하지 않는다. 만약 외교통상부나 현지 공관에서 원조 사업 선정이나 집행에 대해 조금이라도 개재하기 시작하면 각 원조 부처와 기관들의 자율성에 해를 끼치고 기능과 전문성의 원리에 의해 제안한 모든 분업과 지배구조는 실제로 작동할 수가 없고 부처와 기관들 간에 분쟁만 일어날 것이다.

원조 사회에서 지배구조 문제를 거론할 때 흔히 언급되는 소위 분절화를 경계

하는 이유는 원조사업의 중복과 낭비의 가능성 때문이다. 다수의 부처와 기관이 원조를 집행하더라도 원조 사업에 대한 정보관리만 정확하게 되고 명시된 조정 기제만 있다면 원조 집행 부처와 기관의 수는 문제가 될 것이 없다. 하지만 분업과 조정 기제가 명시돼 있다 하더라도 원조 사업의 흐름에 대한 정보관리가 안 된다면 단 하나의 원조기구가 있더라도 분절화의 본질적 문제인 중복과 낭비는 발생할 것이다.

정보의 관리는 통제로 이어져 원조의 분업체계 자체를 붕괴시켜 원조의 개발 효과성을 해할 수 있을 뿐 아니라, 정보를 레버리지로 이용하여 지대추구 (rent-seeking)를 할 수도 있어 효과적 개발원조는 뒷전으로 밀릴 수 있다. 유의해야 할 것은 이러한 문제가 정보관리를 각 부처에서 하도록 허용하는 것이 해결책이 아니라는 것이다. 정보는 사업집행과는 달리 전문성에 의한 분화가 핵심이 아니라 집중에 의한 효율적 관리가 핵심이다. 만약 모든 부처 및 원조기관들이 각자의 원조 사업 정보관리를 하고, 원조 사업의 흐름에 대한 정보파악이 안 된 상태에서 각 부처와 기관들이 집행권을 가지고 있다면, 이는 각 부처 및 기관의 비대칭적 정보를 이용하여 모든 원조 부처 및 기관들이 각자의 지대추구를 하여 개발원조가 이전투구의 장이 되어 한국의 국익에 오히려 큰 해악을 줄 수도 있다. 이것이 국제원조사회에서 경계하는 소위 “분절화”의 문제인 것이다. 요컨대 진정한 분절화의 문제를 해결하기 위해서는, (i) 외교통상부에 의한 원조 사업의 흐름에 대한 정보 관리에 대한 인정, 그리고 (ii) 그 정보 관리가 통제 및 지대추구로 이어지지 못하도록 정보 관리 및 원조사업 심사 및 결정 과정에 투명하고 일관된 견제와 균형(check and balance)의 기제를 설치해야 한다. 이 견제와 균형의 기제는 다음과 같은 몇 가지 요소를 포함하고 있어야 한다.

첫째, 집행 권한을 가진 모든 원조 부처나 기관은 스스로 개발수요를 파악하고 수원국의 상대 부처나 사업 대상과 원조 사업에 대해 논의할 수 있어야 하지만, 수원국으로부터의 원조 사업에 대한 공식적 요청은 공관을 통해 본국의 관계부처 뿐만 아니라 중앙부처 즉, 원조 주관부처인 외교통상부와 기획재정부 그리고 최고 심의 기구인 국제개발협력위원회에 보고되어야 한다.

둘째, 외교통상부와 기획재정부는 보고된 원조 사업을 모두 취합하여 집행 권한을 가진 모든 원조 부처나 기관에 전달하여 공유한다. 이때, 각 집행부처와 기관은

자신이 수원국의 상대 부처나 사업 대상과 논의하였던 원조 사업이 누락되었는지 확인할 수 있다.

셋째, 국제개발협력위원회는 원조 주관부처인 외교통상부와 기획재정부뿐 아니라 모든 원조 관련 부처 및 집행기관인 EDCF와 KOICA 관계자들과 함께, 수원국별 중장기 개발협력전략문서(Country Partnership Strategy, CPS)를 작성하여 종합한다. 이 문서에는 수원국과 협의할 원조전략뿐만 아니라 연도별 분야별 원조계획(원조액 및 집행기관)이 포함되어야 한다. 이때 국제개발협력위원회는 분야별 사업간 및 집행 부처 및 기관들 간에 중복이 없도록 주관부처 사이에 조정한다.

넷째, 모든 원조 관련 부처와 집행기관은 원조 사업에 대한 분업이 조정된 CPS에 열거된 원조사업들에 한해서만 실제로 집행할 각 해의 원조실시계획을 작성한다.

다섯째, CPS에 각 해의 원조실시계획에 할당된 각 집행 부처 및 기관은 전문가 그룹과 함께 타당성 사전조사(Feasibility Study, F/S)를 실시하여 세부 실행 사항에 대한 조정 및 확정을 하여 그에 대한 결과를 타당성 사전조사 결과와 함께 원조 주관 부처인 기획재정부와 외교통상부 및 국제개발협력위원회에 보고한다. 국제개발협력위원회는 이러한 사전타당성조사에 근거하여 다음 해의 원조실시계획을 확정한다.

여섯째, 타당성 사전조사(Feasibility Study, F/S)를 거쳐 확정된 사업 계획안은 각 수원국의 공관을 통해 수원국에 알려주고, 원조 집행 부처와 기관들은 수원국에서 입찰과 시공 등의 사업을 실시할 기관을 선택하고 의뢰해 사업집행을 준비하고 예산이 확정되는 대로 실시한다.

일곱째, 집행 부처와 기관들은 원조 사업 실행 사항을 모니터링하면서 추가적 개발수요의 여부를 파악하고, 사업이 끝난 후 수원국 정부와 함께 그 효과성 및 효율성에 대해 자체 평가를 한다. 이 과정 중에 수원국 사정에 대한 추가적 정보로 CPS의 수정 보완이 필요할 경우 집행 부처와 기관들은 각 주관부처에 제안하고, 원조 주관부처인 외교통상부와 기획재정부는 국제개발협력위원회와 협의하여 CPS를 수정 보완한다.

여덟째, 집행 부처와 기관들은 사업 결과 보고서와 수원국 정부와 함께 작성한 내부 평가서를 주관부처에 제출하고, 주관 부처는 이 자료들과 함께, 사업에 참가하지 않은 전문가 그룹에 의한 외부 평가를 실시한다.

아홉째, 각 주관부처들과 국제개발협력위원회 스스로 내부 평가를 실시할 뿐만 아니라 전문가 그룹에 의한 외부평가를 실시한다.

열째, 모든 프로젝트와 집행 부처 및 집행 기관, 그리고 주관 부처들과 국제개발협력위원회에 대한 내부 및 외부 평가들은 문서화하여 국민에게 공개한다.

열한째, 각 집행 기관에게 효과적 동기 부여를 위해, 위 평가에 근거하여 성공적인 사업에 직접적으로 연관된 한국의 집행 기관의 직원과 수원국의 직원들에게 포상하는 제도를 설치하여 운영하여야 한다. 국제개발협력위원회 산하의 원조평가 실무소위원회가 이러한 심의를 담당할 수 있을 것이다. 이러한 포상 제도는 모든 원조기관으로 하여금 개발목적을 분업과 전문화와 협력을 통하여 달성할 수 있도록 유인을 제공하는 것이다. 세계은행은 이미 1997년부터 이러한 포상 제도를 운영하여 큰 효과를 거두고 있다.

정책결정 주관 부처와 집행 부처 및 기관 사이에 앞서 제안한 분업이 이루어져 있는 상황에서, 위와 같은 투명한 과정을 거쳐 사업 선정, 심의, 집행, 모니터링과 평가가 이루어진다면 분절화의 폐해를 제어하면서 동시에 기능과 전문화에 의한 분업을 통해 원조의 개발효과성을 달성할 수 있다. 이 과정의 핵심은 정보관리의 일원화에 타 부처와 기관이 혼돈을 주어서는 안 된다는 것과, 일원화된 정보가 수원국 현지 공관에서 왜곡 없이 투명하게 본국의 모든 주관 부처와 집행 부처 및 기관들에 전달되어야 한다는 것이다.

이러한 원조 집행 계획 및 심의 과정이 효과적으로 돌아가기 위해서는 두 가지가 중요하다. 우선 실질적 원조 주관 기관인 기획재정부와 외교통상부 사이의 직접 소통과 조정이 원활해야 한다. 상위 심의 기구인 국제개발협력위원회가 있지만 실질적 조정은 주 집행기관인 EDCF와 KOICA를 관장하고 있는 두 주관부처 사이에서 이루어져야 하는 것이다. 둘째, 국제개발협력위원회가 명실상부한 개발원조에 관한 최고 심의 기구의 역할을 감당하기 위해서는 국제개발협력위원회를 관장하고 있는 국무총리실에 인사나 예산 조정에 관한 실질적 조정수단을 부여하거나, 이것이 정부부처 직제구조상 현실적으로 어렵다면 국제개발협력위원회를 국민경제자문회의, 민주평화통일자문회의, 국가과학기술자문회의 같은 대통령직속 자문회의로 격상시켜 최고 심의 기구의 조정기능을 실질적으로 강화시켜야 할 것이다.

위와 같은 과정상의 혁신(process innovation)과 효율적 운용이 정부 부처들 사이의 조직상의 지배구조 개편보다 훨씬 더 한국의 원조체제를 효과적인 원조체제로 만들 것이다. 이러한 관점에서 한국의 원조 체제는 일각에서 논의되고 있는 독자적 개발청 신설이나, 한 부처(외교통상부든 혹은 기획재정부든) 중심의 원조 조직 개편 보다는, 현 체제의 틀은 유지하면서 원조 사업의 내용과 분업, 그리고 사전조사부터 평가까지의 집행 과정에 대한 투명하고 효율적인 과정상의 혁신을 통해 강화될 것이다.

## 5. 원조목적과 국제개발협력에 대한 제언

현재 한국 원조 사회의 일각에서는 한국 원조체제의 문제점으로 지적되고 있는 문제점의 하나로 원조의 목적에 대한 철학적 근본정신의 부재와 그로 인한 원조 수단과 원조체제 구성에 명확한 기준이 없음을 들고 있다. 예를 들어 원조목적의 기본정신이 수원국에 대한 인도주의에 있는지, 수원국과 원조공여국의 상호이익 추구에 있는지, 국제평화와 번영에 있는지 등이 불명확하여, 원조체제와 수단에 혼돈을 초래하고 있다는 것이다. 원조의 목적을 명확히 인식하는 것은 분명히 중요한 일일 것이다. 하지만 현재 한국에서 진행되고 있는 원조의 목적에 대한 논의는 너무 피상적인 것이 문제인 듯싶다. 원조가 돈을 바다에 던지는 것과 같지 않다면 명시적이든 암묵적이든 누군가에 도움이 되기 때문에 하는 것일 것이고, 원조의 대상이 되는 개발도상국 혹은 원조를 전달하는 공여국 둘 중 하나에는 도움이 되기 때문에 하는 것일 것이다. 개발도상국을 돕고자 하는 요소가 있으므로 인도주의적 요소가 있을 것이고, 공여국 자신에게 손해를 끼치면서까지 원조를 하지는 않을 것이므로 공여국에도 도움이 되어야 하고, 따라서 호혜적 요소가 있어야 할 것이다. 이러한 쌍방 간의 발전은 그 결과로 국제 평화를 이룰 것이다. 즉, 원조의 목적의 후보로 논의되고 있는 위 세 가지 요소들 중 하나를 고르는 것을 원조의 목적을 명확히 하는 것이고 이를 통해 원조체제와 수단을 명확히 할 수 있다고 생각하는 것은 지나치게 피상적이고 그 내용이 비어있는 생각이다.

원조의 간단하고 분명한 목적은 저개발 빈국의 개발이다. 따라서 원조체제와 수단은 저개발 빈국의 개발을 얼마나 효과적으로 이룰 수 있느냐에 의해 결정되는

것이다. 앞의 모든 장에서 한국에서 가장 효과적으로 집행할 수 있는 원조정책과 그 정책을 지원할 원조체제에 대해 고찰한 것이다.

하지만 또 한 가지 명심해야 할 것은 원조는 국가 대 국가의 관계라는 것이다. 개인 수준의 자선이 아닌 것이다. 따라서 원조의 목적이 수원국의 개발에 있지만 이 원조를 지속적으로 수행하기 위해서는 원조가 공여국의 발전에도 도움이 되어야 하는 것이다. 자국민의 복지를 계속해서 희생하면서 타국민의 복지를 증대시키는 원조는 성립하기 힘든 것이다. 독일, 프랑스, 일본 3국의 원조기관들의 관계자들과의 인터뷰에서 그들의 원조의 목적에 대해 물었을 때 공통된 답변으로, 단기적으로는 경제적 이익, 장기적으로는 정치적 안정을 들었다. 단기적 경제적 이익의 예로는 원조 사업을 통해 수출 증대의 효과 혹은 고용창출을 들고 있고, 정치적 안정의 예로는 저개발국의 빈곤 문제 해결을 통해 국제 테러 단체 활동 약화 혹은 국제 정치에서 자국의 외교적 이익 증대 등을 들었다. 어느 목적이 주된 목적이 될 수 있을 것인가는 공여국의 성격과 입장에 달려 있을 것이다. 따라서 원조정책의 내용과 지배 구조체제 디자인은 수원국의 개발효과성에 맞추어져야 하지만, “원조전략”은 보다 넓은 범위에서 짜야 한다. 선진 공여국에서는 이미 “공적개발원조(ODA)”에서 “개발협력(Development Cooperation, DC)의 개념으로 옮겼고, 최근에는 개발협력에서 국제협력(International Cooperation, IC)으로 개발원조의 개념적 틀이 진화해가는 것도 이와 관련된 추세라 할 수 있다. 개발 원조의 효과성을 높이기 위해 원조기관이 수원국 및 공여국의 민간 부문과 협력하여 원조사업을 진행하는 프로그램 원조의 부상, 독일의 DEG, 네덜란드의 FMO, 프랑스의 PROPARCO 등과 같은 금융협력 원조기관이 개발도상국의 민간 기업에 직접 지원하는 원조, ODA와 PPP 사업의 연계 등이 이러한 추세와 관련된 진화된 개발원조의 예들이다. 한국의 원조체제도 ODA의 좁은 틀에서 보다 넓은 범위에서 다른 차원의 부문들과 주체들과 연계된 국제개발협력(International Development Cooperation, IDC)의 틀로 이전해야 할 것이다. 이러한 개발원조의 개념적 틀의 이전은 MDG의 한 구성요소인 Global Partnership, 그리고 Post-MDG 혹은 SDG(Sustainable Development Goals) 등의 새로운 국제 원조 사회의 규범적 개념들과도 상통하는 것이다.

## IV. 결론

본 연구는 한국형 개발 원조를 위한 한국 원조체제에 대한 개선 및 강화 방안에 대해 고찰하였다. MDG에서 천명한 대로 지속적인 빈곤감소를 개발의 목적으로 할 때 한국의 개발경험과 경제성장 이론의 관점에서 한국이 가장 효과적으로 현재의 개발도상국에게 도움을 줄 수 있는 원조 정책의 내용과 그 원조정책을 실현시킬 수 있는 한국의 원조체제의 분업의 원리와 개념을 제시하였다. 핵심 제안을 요약해 보면, (i) 정책 집행과 정책 결정 수준의 지배구조를 현재의 유·무상 원리가 아닌 “한국 개발경험의 효과적 전수,” 그리고 “집행 기관의 인적 혹은 조직 자본의 비교우위”를 중심 원리로 한국 원조체제의 분업을 디자인하여, 보다 구체적으로는 기획재정부와 EDCF를 중심으로 한 경제개발 원조와 외교통상부와 KOICA를 중심으로 한 사회개발 원조로 분업하여, 개발원조의 효과성을 극대화할 것과, (ii) 원조 지배구조의 조직적 개편보다는 원조 사업에 대한 정보의 일원화된 관리와 원조의 국가 전략적 차원에서의 CPS의 효과적 활용, 그리고 원조 사업 선정부터 평가까지의 모든 과정을 투명하고 견제와 균형의 원리에 의해 상호 협의할 것 등의 원조 집행에 있어서 과정상의 혁신(process innovation)을 통해 잠재적 분절화의 문제를 제거할 것, (iii) 한국의 개발원조가 수원국의 개발뿐 아니라 한국의 발전에도 기여할 수 있도록 공적개발원조(ODA)의 좁은 틀에서 국제개발협력(IDC)으로 넓은 틀로 이행할 것 등을 제안하였다.

## 참고 문헌

강광하, 이영훈, 최상오 (2008), 「한국 고도성장기의 정책결정체계 —경제기획원과 정책추진기구」, KDI.

정혁, 이계우 (2012), 「한국형 ODA를 위한 원조체제 강화 방안」, 한국수출입은행 연구용역 보고서.

한국수출입은행, 한국 ODA 통계 자료, various years.

Cordella, T and H. Ulku (2004), Grants versus Loans, IMF Working Paper WP/04/161.

Djankov, S. *et al.* (2004), Helping the Poor with Foreign Aid: The Grants vs. Loans Debate, World Bank, Washington DC.

Iimi, A. and Y. Ojima (2005) Complementarities between Grants and Loans, JBIC Working Paper No. 20.

Klein, M. and T. Harford (2006) *The Market for Aid*, IFC, Washington DC.

Odedokun, M. (2004) Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence, *The World Economy* 27(2): 239-263.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2011), *Development Cooperation Report*, Statistical Annex, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Aid Statistics at <http://www.oecd.org/investment/aidstatistics>

Organisation for Economic Co-operation and Development (2010), *DAC Statistical Reporting Directives* (DCD/DAC(2010)40/REV1).

Organisation for Economic Co-operation and Development (2008), *OECD Special Review of Korea*, Paris.

Radelet, Steven *et al.* (2005) Aid and Growth, *Development and Finance* 42(3), IMF, Washington, DC.

Sawada, Y. *et al.* (2004) Aid, Policies and Growth: A Further Comment, University of Tokyo, Faculty of Economics.



## 새로운 원조 패러다임의 모색

맹준호

한국수출입은행 경험기획실 책임연구원

### I. 서론

지난 60년간 서구 선진국을 중심으로 개발도상국의 빈곤감소를 지원하기 위한 원조활동이 지속되어 왔으며, 대외원조는 인도주의를 실현하기 위한 국제사회의 공통된 노력이자, 동시에 자국의 이익을 추구하는 정부의 공적(公的)인 활동으로 인식되어 왔다. 이에 각 국은 자국의 이해관계와 고유한 원조환경에 따라 공적개발 원조(Official Development Assistance; ODA)로 대표되는 개발협력 체제를 발전시켜 왔다. 우리나라 역시 국력신장에 따라 자연스럽게 국제사회의 빈곤문제에 관심을 기울이고 있으며, 대외무역 의존도가 높은 경제구조의 특성상, 개도국과의 견고한 경제협력을 유지할 필요성이 확대되면서 대외원조를 크게 늘려가고 있는 상황이다. 우리나라는 향후 2015년까지 원조를 정부 예산의 약 1%(GNI 0.25%)까지 확대하려는 계획을 가지고 있어, 현 시점에서 우리가 원조를 통해 추구하려는 국익, 즉 원조의 목적을 명확히 할 필요가 있다고 하겠다. 이에 본 글에서는 국제 원조환경 변화에 부합하고, 우리의 국익 추구하고 수원국의 실질적 개발에 도움이 될 수 있는 개발협력의 발전방안이 무엇인지 DAC 회원국의 개발협력 역사와 그들의 시행체제 및 국내 원조환경 분석 등을 통해서 그 시사점을 찾아보고자 한다.

## II. 개발협력의 역사적 변천 과정

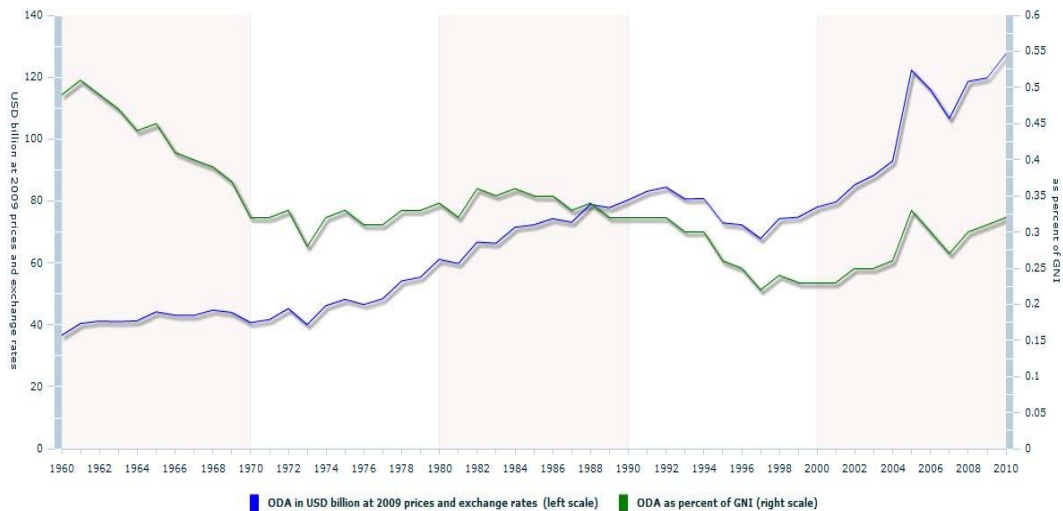
개발협력이 언제부터 시작되었는지에 대한 시기를 정확하게 명시하는 것은 쉽지 않겠지만, 이에 대한 역사적 배경은 제2차 세계대전 이후 마셜 플랜(Marshall Plan)에서 시작된 전후 유럽의 재건사업을 그 효시로 언급하는 것이 일반적이다. 물론 그 이전에도 영국과 프랑스 등은 제국주의 시절, 자신들이 지배하던 식민지를 개척하기 위한 투자를 하기도 하였지만, 현대적인 의미에서의 개도국 개발을 지원하기 위한 공적 재원의 투입과는 그 의미가 다르다고 하겠다 (Lancaster, 2007). 현재의 DAC 회원국들은 각국이 직면했던 국제정치학적 상황과 자국의 이해관계에 따라 개도국에 대한 지원을 늘리기 시작하였는데, 미국은 1950년대 구(舊) 소련과의 경쟁 관계 속에서 중국의 공산주의 혁명과 한국전쟁 등을 기점으로 아시아에 대한 영향력을 확대하기 위한 포석으로 이 지역에 대한 원조를 가속화하기 시작하였고, 영국과 프랑스 등은 전후 복구사업 이후 과거 식민지들에 대한 자국의 영향력을 지속하려는 관점에서 아프리카와 아시아 국가들에 대한 대규모의 지원을 시작했다. 또한 2차 세계대전의 패전국인 독일과 일본의 경우에는 전후 배상금의 지급이라는 명목으로 해외원조를 시작하였으나, 자국의 수출촉진 정책, 아시아 시장 확대 및 원자재 확보 등의 일환으로 원조를 전략적으로 이용하였다 (구정우 2012). 한편 스웨덴과 노르웨이 등의 북유럽 국가들은 양자간 원조 보다는 국제기구 등을 통한 다자간 원조방식을 중시하였는데, 이는 자국의 안보 등을 위한 결속과 보편적 가치 및 규범 제시 등을 통해 국제사회에서의 입지를 강화하려는 목적에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이렇게 각기 다른 역사적 배경에서 시작된 개도국에 대한 원조는 현재까지도 그 명맥을 유지하고 있으며, 이는 90년대 이후 국제사회에서 원조 목적에 대한 논쟁을 야기하는 배경이 되었다고 할 수 있다.

1950년대 이후 지속되었던 약 20여 년간의 개발협력은 냉전시대 미국과 구 소련의 주도권 확보 경쟁과 과거 식민지 국가들에 대한 영향력 유지, 그리고 수출시장의 확보라는 공여국의 정치적, 경제적인 목적의 원조가 주류를 이루었던 것에 반해, 70년대 이후부터는 개도국의 개발이라는 개도국의 경제사회 발전 필요성과 맞물려 원조 본연의 목적이 더 강조되기 시작하였다. 이는 개도국의 저개발과 관련된 중속

이론 논쟁과 고채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries; HIPC)에 대한 채무탕감 및 채무재조정 문제, 그리고 80년대 이후 본격적으로 불거진 개발로 인한 환경파괴와 여성의 사회참여 증대로 촉발된 양성평등 문제 등이 원조의 목적과 이념 등과 연계되면서 국제사회에서 개발과 관련된 다양한 논의들을 유발하였다.

〈그림 1〉 원조 규모의 변화: 1960~2010년

(단위: 십억불, 2009년 가격/환율)



자료: OECD 통계

이 시기에는 원조가 어떻게 개도국의 경제성장을 견인할 수 있는지에 대한 논의가 이어졌고, 여성과 인권, 환경 등의 사회적 이슈들이 국제 원조사회의 주요한 의제들로 등장하였다. 이 시기에(1970~1990년) 개도국에 대한 국제사회의 원조가 지속적으로 증가한 것은 개도국의 개발이라는 화두가 기존 공여국들의 전략적 이해관계와 맞물려 나타난 현상이라고 볼 수 있다.

국제사회의 개발협력은 1990년대에 들어서면서 커다란 변화의 시기를 맞게 된다. 구 소련의 붕괴로 상징되는 냉전시대의 종식과 이로 인한 소련 연방 국가들의 시장 경제 체제전환, 지구온난화에 기인한 환경문제의 대두, 민주주의 확산에 따른 인권과 양성평등 가치에 기반한 개발의 중요성 부각 등 국제사회가 개발원조를 통해 공동으로 대응해야 할 문제들이 지속적으로 제기되었다. 2000년대에 들어서서는 지속적인 공여국의 원조에도 불구하고 빈곤과 질병, 대규모의 기근과 부실한 인프라

시설 등의 문제가 해결되지 못하고 지역별, 소득그룹별 격차가 확대되는 것에 대해 ‘원조효과성’을 둘러싼 논쟁이 촉발되었으며, 이러한 논쟁은 원조 집행과정의 효율성 문제 보다는 결과물로서의 개발효과성 증진이라는 새로운 패러다임이 등장하게 된 배경이 되었다.

### III. DAC 회원국의 개발협력 시행체제 개관

공적개발원조(ODA)를 중심으로 하는 국제사회의 개발협력은 복잡한 국제정치 의 현실이라는 특성 상, 수원국과 공여국 양자간의 이해관계, 즉 국익을 떠나 접근하기는 어려운 것이 사실이다. 정도의 차이는 있겠지만, 각 공여국들은 국익추구와 인도주의적 지원 사이에서 두 가지 목적을 달성하기 위한 노력들을 경주해 왔다. 다만, 과거의 개발협력은 국익과 보편적 규범에 기초한 모델이 중심이었다고 한다면, 21세기의 개발협력은 공여국에 따라 그 유형이 다양화되고 있으며, 과거와는 달리 개발협력의 정책목표, 국내외 행위자들과의 네트워크 정도, 국내 다른 정책들과의 연계성 등 복잡한 요소들을 고려하면서 개발협력 체제가 분화되고 있다고 할 수 있겠다. (이승주, 2012) 이에 따라 DAC 회원국들은 오랜 개발협력의 역사 속에서 자국의 실정에 맞는 개발협력 정책을 확립하여 시행하고 있다.

한국은 정부의 ODA 확대계획<sup>1)</sup>에 따라 원조 규모가 크게 늘어날 것으로 예상되고 있으나, 원조를 통해 우리가 추구하고자 하는 국익, 즉 원조 목적에 대한 정확한 인식 또는 국민적 합의(consensus)는 없는 상황이다. 이렇게 원조 목적에 대한 합의가 없는 상태에서는 원조방식과 원조 시행체제 등과 관련된 논의가 효과적이지 않을 뿐만 아니라 왜곡될 수 있는 가능성이 크다. 따라서 신흥공여국인 한국은 기존 국제사회의 개발협력 체제를 단순히 수용하는 것이 아니라, 원조 목적에 따른 다양한 체제들의 주요 장점들을 포괄적으로 수용하면서 한국적 특수성 및 비교우위를 반영하여 개발협력 전략을 개선하려는 노력이 필요한 상황이다.

DAC 회원국들의 개발협력 체제는 원조목적, 주무부처, 원조방식, 시행체제 등에 따라 크게 경제협력형과 외교정책형으로 나누어 볼 수 있는데, 저마다의 특징

1) 2011년 기준 한국의 ODA 비중은 정부예산의 0.5% 수준이었으나, 2015년까지 1%로 확대할 계획이다.

을 가지고 있는 각국의 개발협력 체제에 대한 간략한 조명을 통해 한국의 개발협력 체제 개편방안에 대한 방향을 논의해 보고자 한다.

## 1. 경제협력형 : 독일, 프랑스, 일본 등 7개국

독일, 프랑스, 일본 등은 주로 양허성 차관과 개발금융을 활용하여, 개도국의 경제 성장 및 민간부문 개발을 지원하며 개발협력을 통한 경제적 협력관계를 추구하고 있다. 프랑스의 경우 과거 식민지였던 불어권 국가 등을 대상으로 경제성장을 지원하면서 경제적·외교적 연대를 강화하고 있으며, 독일은 개도국의 자조(自助) 노력에 바탕을 둔 경제·사회 발전을 중점 지원하는 등 경제협력을 중시하고 있다. 일본 또한 전후(戰後) 재건경험 및 아시아지역에 대한 지원경험 등을 바탕으로 개도국의 자생적 성장을 위한 경제협력을 강조하고 있다.

경제협력을 추구하는 공여국들은 공통적으로 경제규모가 크고 적정 수준의 산업 포트폴리오를 가진 국가들로서 개도국과의 상호발전을 추구하는 경제협력형 원조를 추구하고 있다. 이들 국가들은 경험 잠재력이 큰 국가들<sup>2)</sup>에 대해 원조를 집중하고 있으며, 자국 기업의 수주 가능성이 높은 분야<sup>3)</sup>를 지원하는 등 경제적 실익을 우선적으로 고려하는 전략적 특징을 보인다.

이들 국가들의 원조 시행체제는 경제분야의 전문성을 갖춘 경제부처가 주무를 담당하고 있으며, 대규모의 재원 공급을 위해 양허성 차관을 적극적으로 활용하고 있으며, 일본을 제외하고는 모두 전문성에 따라 유·무상의 원조 집행기관이 분리되어 운영되고 있다.

2) 주요 지원 대상국들은 중국, 인도, 인도네시아, 베트남, 브라질, 터키 등이다.

3) 에너지(獨), 환경(佛), 교통(日) 등의 분야

### 【참고 : 일본 新JICA 출범 배경】

- 통합 사례로 언급되는 新JICA는 당시 고이즈미 정권이 추진한 정책금융기관 통폐합 과정에서의 정치적 부산물\*로 ODA 기능재편을 위한 정책적 고려와는 무관한 외형적 통합으로 볼 수 있다.

\* 일본의 엔차관을 담당했던 당시 JBIC의 금융부분을 분리하여 일본정책금융공고(JFC)로 통합·이전하면서 新JICA를 출범 시켰는데, 당시 재무성과 경제계에서는 유상원조와 국제금융과의 유기적 연계성, 유상원조와 수출입금융 업무를 병행하는 한국·중국·독일 원조기관들과의 경쟁력 약화 등을 우려하여 JBIC의 분리·해체를 반대하였다.

## 2. 외교정책형 : 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 북유럽 10개국

북유럽 국가들은 근대 유럽의 형성기부터 열강의 틈새에서 주권을 확보하고, 세계대전 및 냉전시대에 독일과 소련의 영향력 확대를 저지하기 위해 중립노선을 선택한 역사적 배경을 가지고 있으며, 국제사회에서 평화공존과 대의명분을 강조함으로써 국가의 독립과 실리를 추구하는 대외전략을 구사하여 왔다. 이러한 배경을 바탕으로 대외원조 역시 인도주의, 인권, 국제협력을 강조하는 방식으로 발전하였고, 인구가 작고 군사력과 경제력 등 다른 외교적 수단이 많지 않은 상황에서, 이들 국가들은 가장 효과적인 외교정책 수단으로써 원조를 활용하여 왔다.

이들 국가들은 선명한 인도주의 원조를 통해 대의명분 및 도덕적 우위를 선점함으로써 국제사회에서 발언권 강화를 도모하고 있으며, 세계 최고 수준의 국민소득과 자국 내 복지제도를 바탕으로 국민적 지지 아래 인도주의 차원의 무상원조 수행이 가능하다고 보여 진다. 북유럽 국가들의 인도주의적 원조는 결국 자국의 역사적 배경과 국력을 고려한 전략적 선택<sup>4)</sup>이라고 보는 것이 타당하다. 원조를 외교정책의 일환으로 사용하는 국가들의 원조 시행체제는 외교부를 중심으로 주로 무상원조를 집행하는 특징을 가지고 있다.

4) 북유럽 국가들은 상대적으로 작은 원조규모(\*전체 DAC 회원국 원조의 22%를 차지)로 인해 주도권 확보가 어려운 상황에서 유기적인 협력을 통해 DAC 내 논의를 주도하고 있다.

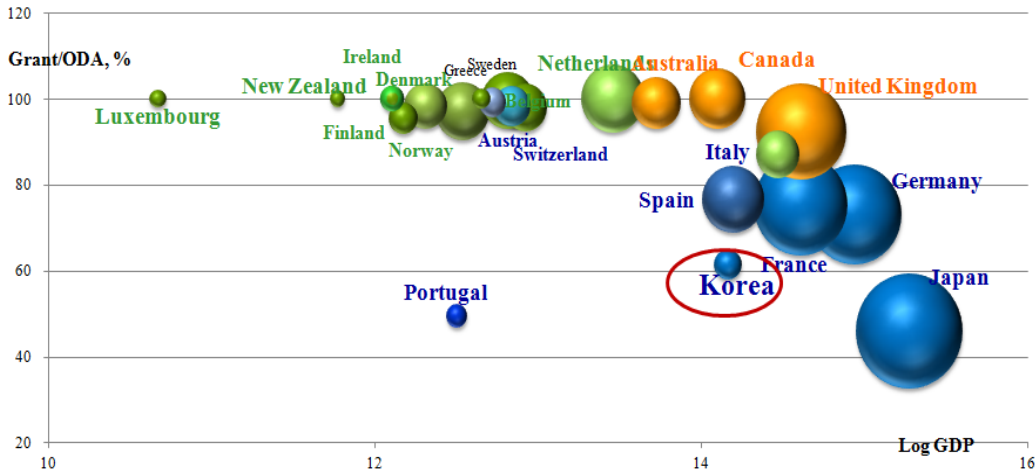
〈표 1〉 DAC 23개 회원국의 ODA 거버넌스 “체제 분류”

구분	해당국가	ODA 거버넌스 체제	
		정책	실행
소규모 북유럽 국가	덴마크, 핀란드, 아일랜드, 스위스, 네덜란드(예외)	외교부내 통합	
중규모 북유럽 국가	노르웨이, 스웨덴, 벨기에, 오스트리아	외교부	기술협력 실행기관
중대규모 실물경제를 갖춘 국가	독일, 프랑스, 일본, 한국	외교부 + 경제부처	금융협력 + 기술협력
기타	영연방 (구식민지 등 영연방 관리)	원조 전담부처 또는 원조청	
	미국형	미국 (독자적 세계전략 추구)	외교부, 국방부 등 다양한 부처

자료: 한국수출입은행

DAC 회원국들은 고유한 역사적 배경과 각국이 추구하는 국익과 원조 목적에 따라 이에 적합한 원조체제와 방식을 결정하여 왔으며, 60년 이상 원조역사를 가진 주요 공여국의 개발협력 체제가 일원화 되어 있지 않은 것은 이에 대한 증거라 할 수 있다. 다만, 각국의 개발협력 체제가 다양한 형태로 발전되어 왔음에도 이들 체제를 일반적으로 설명할 수 있는 한 가지 흐름은 공여국의 인구와 경제규모가 커질수록 개발협력 체제의 선택에 있어 외교정책과 더불어 경제적 실리를 고려하고 있다는 것이며, 경쟁력 있는 실물경제를 보유한 공여국들은 자국의 개발협력 체제를 경제협력형으로 발전시켜왔음을 알 수 있다. 다음 그림은 경제규모(GDP)와 ODA 규모가 큰 국가들일수록 일반적으로 경제협력을 추구하며 유상원조의 비중이 크다는 것을 보여준다.

〈그림 2〉 각 국별 GDP, ODA 규모 및 ODA에서 무상원조가 차지하는 비중



\*원의 크기는 ODA 규모를 표시

자료: 국회 개발원조정책 공청회 발표자료 (차문중, 2012)

앞서 살펴 본 것과 같이 DAC 회원국의 개발협력 체제는 다양하게 분화되어 있다. 이는 한국이 보다 효과적인 개발협력 모델을 수립해 나가는 과정에 있어서 어느 한 국가 또는 체제의 모델을 단순히 따라가기 보다는 선진 공여국의 모델을 참고하여 한국의 특수한 상황을 반영한 우리만의 개발협력 체제를 갖추어야함을 의미한다<sup>5)</sup>. DAC 회원국들 역시 개발협력 체제 구축에 있어 자국의 경제적·외교적 이해관계를 최우선적으로 고려하고 있다는 점을 감안할 때, 다음과 같은 시사점들을 이끌어낼 수 있다.

#### IV. 한국의 개발협력 체제에 대한 시사점

한국의 경우, 개발협력의 역사가 짧고 선진국 대비 원조규모가 상대적으로 작으며, 개도국과의 상생발전의 필요성 및 대내외적인 원조환경 등을 종합적으로 고려할 때,

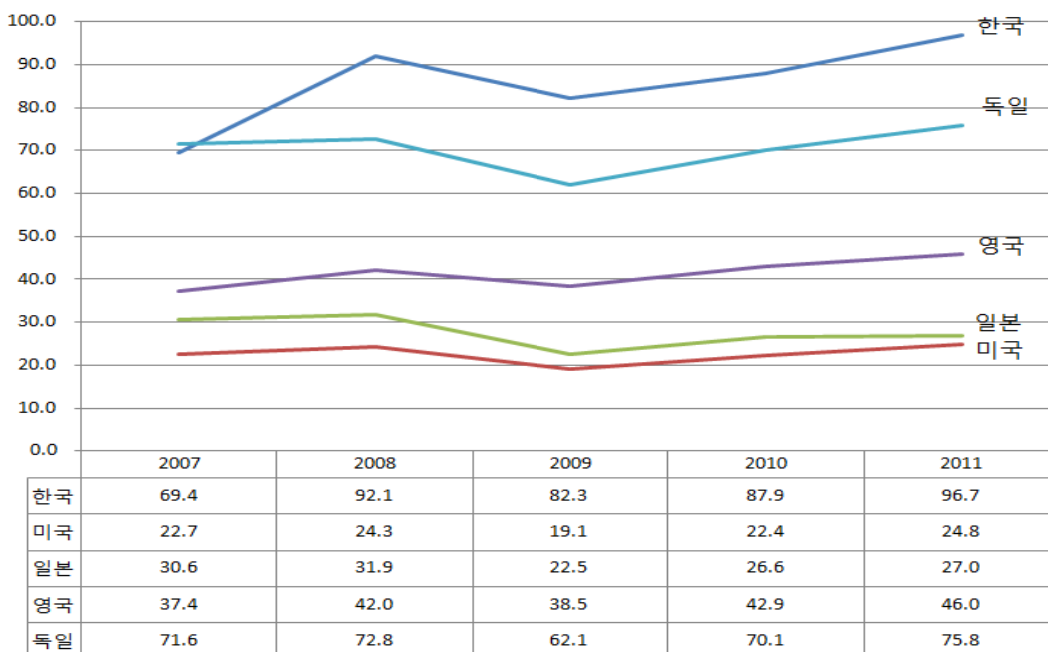
5) 한국의 대외정책 기조와 변화하는 국제원조 패러다임, 한국적 특수성 등을 고려하지 않고 국내 일부의 시각처럼 북유럽 국가들과 같이 원조관리 체계의 일원화 및 무상원조 확대만을 정당인 것처럼 주장하는 것은 문제가 있어 보인다.



경제협력 방식을 통한 원조의 전략적 활용이 필요하다.

첫째, 앞에서 살펴 본 바와 같이 어떤 개발협력 체제를 구축할 것인가는 개별국가 차원의 정책적인 문제다. 한국은 유럽의 원조 공여국들과는 달리 아시아 국가들을 중점적으로 지원<sup>6)</sup>하고 있으며, 특히 ▲ 정부간 양자협력 중심의 대외원조 방식<sup>7)</sup> ▲ 높은 대외의존도와 수출중심 경제구조 ▲ 개도국의 세계경제 비중 증가 추세 ▲ 산업정책과의 연계성 ▲ 선진국 대비 낮은 소득수준 등을 감안할 때 시혜성 원조 보다는 호혜적 원조방식의 경제협력 확대가 필요한 상황이다.

〈그림 3〉 주요 공여국의 무역의존도 추이



우리나라 경제의 특징 중에 하나가 높은 무역의존도인데, 2011년 우리나라의 무역의존도는 96.7%<sup>8)</sup>인 반면, 주요 DAC 회원국의 경우에는 독일의 경우를 제외

6) 아시아 지역의 개도국들이 경제성장 단계에 진입함에 따라 대규모 재원이 필요한 인프라에 대한 수요가 급증하고 있어, 개도국 성장을 위한 민간자금의 유인과 개도국 인프라 시장 진출의 동력으로써 원조를 전략적으로 활용할 필요가 있다.

7) 2011년 기준 양자원조와 다자원조의 비율은 약 75:25 이다.

8) 2011년 국별 무역의존도는 한국이 96.7%로 이는 미국(24.8%), 일본(27%), 영국(46%), 독일(75.8%) 등 주요 공여국들의 무역의존도를 훨씬 상회하는 비율이다.

하고는 50% 미만 수준이다. 최근에는 선진국의 경제 불황과 新보호주의 정책 강화로 선진국과의 교역 규모는 정체되어 있는 반면, 개도국과의 교역 규모는 꾸준한 증가 추세에 있다.

무역의존도가 높다는 것은 한편으로 국민경제가 대외 충격에 취약하다는 것을 의미한다. 따라서 한국은 환율, 유가, 금리 등 주요 경제지표에 항상 주목해야 하고, 급변하는 국제시장 흐름에 민감하게 대응해야 한다. ODA로 대표되는 국제개발협력 정책도 한국의 주요한 대외정책의 일환으로 우리나라의 대외 의존적 경제구조와 결코 따로 떨어져 있지 않다. 개도국과의 교역에서 흑자 규모가 증가하는 상황에서 이들 협력대상국과의 무역마찰 방지, 개도국 신흥시장 관리 차원에서 ODA가 긍정적인 역할을 하고 있는 것이다.

일각에서는 ODA와 경제적 이해를 함께 논의하는 것이 바람직하지 않다는 견해도 있다. 하지만 어디까지나 ODA는 국가간 재화의 이전이 수반되는 경제활동의 영역이라는 점에서 그 목적이 무엇이든 국가경제 활동에 영향을 주는 것이 사실이다. 특히 우리나라는 수출 중심의 경제정책과 대외원조를 통해 경제성장을 이룩한 경험이 있고, 이 경험을 국제사회와 공유하려 하고 있기 때문에, 다른 선진국들과 똑같은 입장으로 ODA를 바라보는 것은 문제가 있으며, 오히려 개도국이 우리에게 원하는 원조가 무엇인지에 대한 고민이 선행되어야 한다.

둘째, 국제사회의 원조 패러다임이 개도국의 자생적 성장을 중시하는 모델로 변화하고 있으며, 개도국의 원조 수요도 변하고 있다. 제2차 세계대전 이후 수십 년의 역사를 가진 선진국의 원조가 실패했다는 비판의 핵심 근거는 인도주의를 표방한 선진국의 개발원조가 개도국의 성장과 발전에 크게 기여하지 못했다는 점에 있으며, 이에 G20 서울정상회의와 부산세계개발원조총회<sup>9)</sup>(HLF-4)에서도 ‘개도국의 성장과 개발’이 주요 의제로 부상하였다. 여기서 우리는 경제·무역·산업부문에 대한 투자 등 성장을 위한 지원 보다 인도주의적 지원에 치중한 기존의 원조가 결과적으로 개발효과성을 제고하지 못했다는 한계를 드러내 것으로 볼 수 있으며, 실물경제부문 확대를 통해 경제성장을 이룬 한국, 중국, 인도 등 아시아 국가의 실증 사례

9) 2011년 부산 세계개발원조총회를 기점으로 개도국의 성장과 투자를 촉진하는 개발효과성 논의가 원조 패러다임의 중심으로 등장 하였다. 아울러 세계은행, OECD 등 주요 국제기구는 개도국의 성장과 개발을 위한 효과적인 수단으로써 경제·사회 인프라 구축과 글로벌 지식공유의 중요성을 강조하고 있어, 성장을 통한 개도국의 빈곤퇴치와 이를 위한 지식공유의 중요성이 확산되는 등, 21세기의 원조 패러다임은 개도국의 실질적인 성장을 가져오는 개발효과에 관한 논의로 그 중심축이 이동하고 있는 중이다.

를 통해 국제사회에서도 경제 인프라 확충과 무역촉진 등 개도국의 성장에 초점을 맞춘 원조가 보다 효과적이라는 논의가 재등장하게 되었다.

또한 최근 개도국의 가파른 성장세도 원조 패러다임의 변화를 가져오고 있는 요인으로 볼 수 있다. 대부분의 개도국의 경제성장률은 90년대 중반까지 -3~+3% 수준에 머물러 있었으나, 2000년대 이후 중국의 對 아프리카 원조 집중과 더불어 모잠비크, 에티오피아, 앙골라 등 비교적 체제가 안정된 일부 아프리카 국가를 중심으로 본격적인 경제성장이 진행되면서, 지난 10년간 경제성장률이 높은 상위 10개국 중에 아프리카 국가가 6개국이나 포함되었다. 아시아 개도국들도 인도, 베트남, 캄보디아 등을 중심으로 꾸준히 5~8% 수준의 높은 경제성장률을 보이고 있는데, 이는 선진국의 경제성장률이 1~2%에 머물고 있다는 점과 확연한 대비를 보인다.

〈그림 4〉 개발도상국의 경제성장 추이

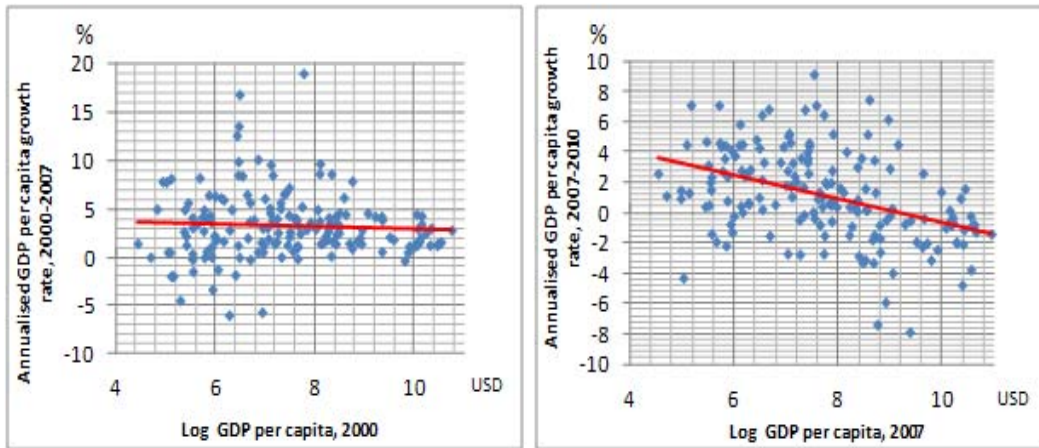


자료: The Economist; IMF

다음의 <그림 5>는 1인당 국민소득별 경제성장률을 도표화 한 것이다. 지난 2000년부터 2007년까지 경제성장률과 1인당 GDP는 특별한 상관관계 없이 수평선을 보이고 있다. 이는 선진국과 개도국간 경제성장률 차이가 크지 않음을 의미한다. 그러나 2007년부터 2010년까지 동일한 방식으로 도표를 그릴 경우, 그래프는 확연히 우하향하고 있음을 알 수 있다. 이는 1인당 GDP가 낮은 개도국의 경제성장률이 소득수준

이 높은 선진국에 비해 확연히 높다는 것을 의미하며, 이른바 경제성장의 동력이 선진국에서 개도국으로 이전했음을 보여준다.

〈그림 5〉 국민소득(GDP)과 경제성장률의 상관관계



(2000~2007년)

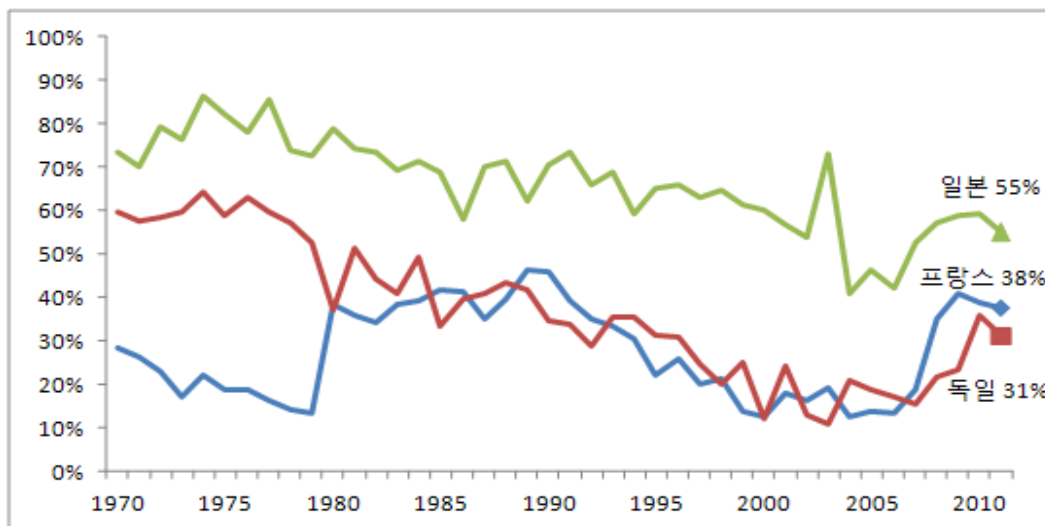
⇒

(2007~2010년)

이러한 개도국의 본격적인 경제성장이 ODA 수요에 미치는 영향 또한 크다고 할 수 있다. 저성장 시기에는 식량, 보건, 교육 등 기본적인 인간의 삶을 충족시키기 위한(Basic Human Needs) 인도적 원조와 사회 안전망 구축을 위한 무상 중심의 원조가 우선적으로 요구된다. 하지만 경제성장이 본격화되는 시기에는 자립적 성장 기반 구축을 위한 도로, 교통, 발전, 플랜트 등 경제 인프라에 대한 수요가 급증하게 된다. 한국은 원조를 효과적으로 활용하여 경제성장을 이룬 모델 국가로서, 원조를 통해 생산부문과 민간분야를 동시에 발전시킨 성공사례로 주목 받고 있다. 한국의 사례는 원조와 효과적인 정책이 적절히 융합될 경우 성공적인 경제성장과 발전이 가능하다는 교훈을 국제사회에 보여주고 있다. 실제 기획재정부에서 시행 중인 KSP(Knowledge Sharing Program) 사업에 대한 개도국의 관심과 수요가 이를 반영한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 개도국의 경제성장에 무상원조 보다 더 크게 기여할 수 있는 유상원조의 역할이 다시금 주목 받는 것은 자연스러운 패러다임의 변화라고 할 수 있으며, 한국의 개발협력 체제도 이러한 국제논의에 부합하도록 체제를

정비해야 할 필요가 있다.

〈그림 6〉 독일, 프랑스, 일본의 유상원조 비중 확대 추이



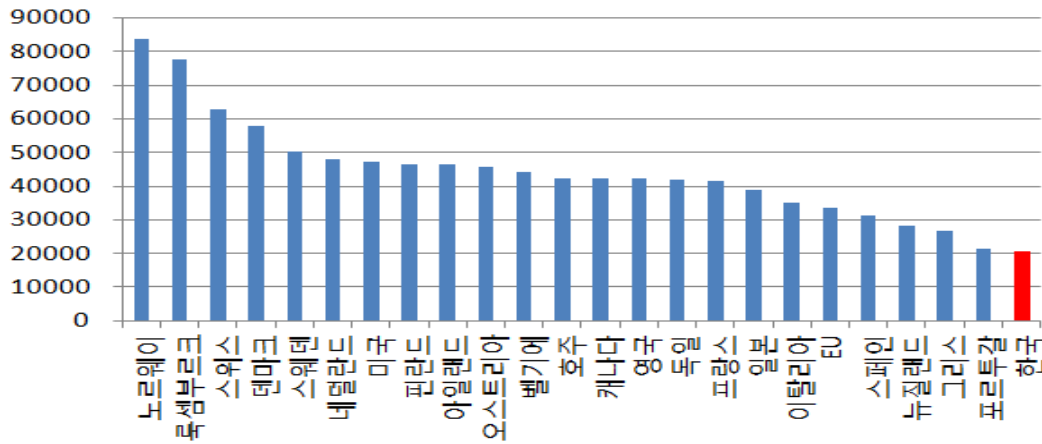
자료: OECD 통계

셋째, 국제사회에 약속한 ODA 규모 확대<sup>10)</sup>를 위해서는 지속가능한 재원조달 방안을 모색해야 한다. 현재 한국은 국제사회에 공표한 약속이행을 위해 2015년까지 상당한 예산증액이 필요한 상황인데, 이는 유·무상원조 모두 2010년 대비 2배 이상 재원 규모가 확대되어야 함을 의미한다. 그러나 한정된 정부재원을 가지고 무상원조를 지속적으로 확대하는 것은 DAC 회원국 대비 30~50% 수준인 낮은 국민소득 및 잠재되어 있는 대북지원 수요 등을 고려할 때 중장기적으로 재원조달에 있어 한계에 직면할 수밖에 없는 상황이다.

다음은 DAC 회원국의 지난 5년간 1인당 국민소득의 평균을 보여주는 도표이다. 한국은 2만불을 겨우 상회하고 있으나, DAC 회원국 평균은 이미 우리의 2배 수준이고, 특히 무상원조 중심의 인도주의적 ODA를 추구하는 북유럽 국가들은 우리의 3배 수준에 달한다. 한국이 서구 선진국의 원조를 무조건적으로 따라할 수 없는 현실적인 이유는 바로 이러한 기본적인 역량의 차이에서 기인한다.

10) GNI 대비 ODA 비율을 2010년 0.12%에서 2015년 0.25%로 확대할 계획이다.

〈그림 7〉 DAC 회원국의 1인당 국민소득 비교 (2007~2011년 평균)



반면, 유상원조를 활용할 경우 차관에 대한 원리금을 상환 받을 수 있어 장기적으로 재원조달에 대한 부담을 경감시킬 수 있기 때문에, 차관 회수금을 적극 활용하는 방식을 포함한 지속가능한 ODA 재원의 확충이 가능하다. 더불어 개도국의 실질적인 성장을 촉진하는 원조의 필요성이 대두되고 있는 최근의 국제원조 논의 동향과 개도국의 무역·투자·인프라구축·민간부문개발 등의 중요한 이슈에 효과적으로 대응하기 위해서도 유·무상원조의 적절한 배분은 필수불가결하다고 할 수 있다.

넷째, 보다 효과적인 개발협력 체제 구축을 위해 ODA에 대한 패러다임을 원조 집행방식에 따른 구분에서 기능중심의 ODA를 위한 논의로 전환해야 한다. 현실적으로 원조를 전달하는 수단(modality)일 뿐인 유·무상의 원조방식을 가지고 二分法的 논리로 소모적인 논쟁을 지속하는 나라는 DAC 회원국 중 한국이 유일한데, 개발협력 사업의 효과성을 제고하기 위해서는 ODA의 기능적 측면에 의거, 자금(금융)·지식·기술협력 등 기능에 따른 개발협력 체제로 전환할 필요가 있다.

OECD DAC은 2011년부터 각 공여국의 원조 활동에 대한 통계 취합 시, 우선적으로 원조 지원목적 및 내용에 따라 8개 유형<sup>11)</sup>으로 항목을 나눈 후에 유·무상 자금 지원 방식을 나타내는 “New Typology”를 적용하기 시작했다. 이는 기존에 유·무상으로 분류한 후 하부 항목으로 원조 유형별 금액을 나타내는 방식을 개정한 것으로,

11) ①예산 지원, ②NGO, PPP 지원 및 특정목적 기금 지원, ③프로젝트 유형, ④전문가·봉사단 파견 및 기타 기술협력, ⑤개도국 유학생 지원, ⑥채무구제, ⑦행정비용, ⑧공여국내 지출

실제 원조 자금의 흐름을 잘 반영했다는 평가를 받고 있다. 이러한 변화는 원조목적 및 내용에 따라 원조의 유형이 정해지고 난 후, 이를 효과적으로 지원할 수 있는 원조 방식(유·무상)을 선택하는 것이 바람직하다는 공여국 및 수원국의 공통적인 인식에 바탕을 두고 있다. 예를 들어 프로젝트 유형으로 인프라 구축을 지원하는 경우, 규모가 작고 역량개발에 초점이 맞추어져 있는 경우는 무상원조 방식을 선택하고, 규모가 크고 장기적인 투자가 요구되는 경우는 유상원조 방식을 선택할 수 있으며, 단일 사업에 대해 유상 및 무상원조 방식을 적절히 혼합하여 활용할 수도 있다. 즉, 원조를 지원하는 목적 및 내용에 맞추어 수원국이 유상, 무상, 또는 혼합형 지원 방식 중 적절한 방식을 선택할 수 있도록 하는 것은 수원국의 주인의식 향상과 수원국 시스템 활용 등 원조 효과성 제고 측면에서도 중요한 인식의 전환이다.

〈표 2〉 DAC 통계 양식 개정 내용 요약

<개정전>				<개정후>				
구 분	총지출	회수	순지출	구 분	총지출		회수	순지출
					무상	유상		
양자간 원조				양자간 원조				
- 무상원조(Grant)				① 예산지원				
· 프로젝트 유형				② NGO, PPP 지원 및 특정목적 기금 지원				
· 기술협력				③ 프로젝트 유형				
⋮				⋮				
- 유상원조(Non-grant)				⑥ 공여국내 지출				
다자간 원조				다자간 원조				

자료: OECD 통계

그러나 한국은 원조와 관련된 법과 시행령, 시행기관 등이 원조 내용에 따른 전문성이 아닌 유상 및 무상 구분을 기반으로 시행체제가 형성되어 있어서 자칫 원조방식을 먼저 한정시켜 놓고 정해진 원조 방식에 맞추어 원조의 목적과 내용을 고민하게 되는 오류를 범하기 쉬운 상황이다. 원조 유형 중 전문가 및 봉사단 파견, 기타 기술협력, 개도국 유학생 지원 등 무상원조에 특화된 유형을 지원하는 경우는 이러한 유·무상 구분 체제가 큰 문제가 되지 않으나, 예산 지원, 프로젝트 유형 등

유상 및 무상을 함께 활용할 수 있는 유형의 경우 문제가 될 수 있다.

프로젝트 유형 원조의 경우, EDCF가 주로 활용할 수 있는 금융협력 도구가 유상 원조 방식에 한정되어 있으므로 유상원조 방식 지원에 적합한 수원국의 장기 투자 프로젝트를 지원하고 있으며, 한국의 무상 시행기관도 무상원조 방식 지원에 적합한 소규모 프로젝트를 주로 지원하고 있다. 현재와 같이 각 시행기관이 유상 및 무상 원조 방식 중 하나만을 주로 활용할 수 있도록 하는 유·무상 구분 체제 하에서는 유상원조 방식으로 지원할 부분을 무상원조로 지원하여 중복적으로 사업을 지원<sup>12)</sup>하거나 전문성 부족에 따른 효과성 저하 문제가 발생할 수 있으며, 수원국의 입장에서는 단일 프로젝트에 대해 유상 및 무상 자금 중에서 어느 하나만을 선택할 수 밖에 없는 상황이고, 사업 내용도 유상 또는 무상원조 어느 한 쪽에만 맞도록 설계되어 있기 때문에 수원국의 원조방식 선택권을 제한시키고, 궁극적으로 원조 효과성 저하를 가져오게 된다.

이와 같은 이원화된 체제의 단점을 보완하기 위해 한국 정부는 연계 사업 추진 활성화를 위해 노력하고 있으며, 실제로도 상당수의 유상 및 무상원조 사업이 연계되어 시행된 바 있다. 그러나 연계사업 실적의 대부분이 사업 타당성 조사 등 개발 조사를 무상 시행기관이 수행하고 동 사업 시행에 필요한 자금을 유상으로 지원한 형태가 대부분이며, 단일 사업에 대한 자금협력 부문에서 유상 및 무상 자금을 혼합하여 협조용자 형태로 연계 지원된 경우는 없다. 즉, 유·무상으로 구분된 현행 원조 시행체제에서 한국 정부의 유·무상 연계 노력은 수원국의 원조 방식 선택권을 제한시키는 문제를 근본적으로 해결하기 어려운 상황이다.

또한, EDCF가 지원하는 사업에 대한 기술협력을 무상자금으로 지원하고 있는 상황만 보아도 현재 유·무상 구분 체제가 현실과 맞지 않음을 간단하게 알 수 있다. EDCF는 투자관련 사업 지원에 필수적으로 수반되는 사업타당성 조사, 구매 관련 기술검토 활동 등을 무상자금으로 지원하고 있다. 다른 무상원조 시행기관은 독립적 기술협력(Free-standing Technical Co-operation; FTC)을 주로 지원하는 반면, EDCF가 지원하는 기술협력은 투자 사업과 관련된 기술협력(Investment-Related Technical Co-operation; IRTC)에 한정되어 있으며, 금융협력과 불가분의 관계를 갖고 있는 것이

12) 유상원조로 지원하던 병원건립 부문을 무상원조로 지원(2009년 베트남 중부병원건립, 35백만불)함으로써 수원국 혼란 야기, 재원 배분상 비효율 및 전문성 부족에 따른 시행착오를 초래한 것이 대표적인 사례이다.



특징이다. IRTC는 일반적으로 투자사업을 지원하는 기관에서 함께 수행하는 것이 효율적이기 때문에 EDCF가 직접 지원하고 있다.

정리하자면, 원조의 지원목표 및 내용에 맞추어 유상 또는 무상원조 방식이 정해져야 하나 한국은 유·무상 구분 체제가 고착화됨에 따라 수원국의 수요 및 원조방식 선택권과 상관없이 유상 또는 무상 중 하나로 정해진 원조 방식에 따라 지원 내용을 결정하게 되어 원조 효과성 저하를 초래할 가능성이 높은 상황이다. 또한, 유상원조를 시행하는 기관이 사업의 원활한 진행을 위해 사업 관련 기술협력을 무상자금으로 지원하는 것이 필요하다는 사실을 감안할 때, 유·무상으로 원조 시행체제를 구분하는 것은 현실적으로도 맞지 않는 부분이 많다.

## V. 한국의 개발협력 체제 개편방향

앞서 언급한 바와 같이 어느 DAC 회원국도 원조 시행체제를 재원의 상환유무에 따라 구분하고 있는 나라는 없으며, 주요 공여국의 경우 유·무상의 구분이 아닌 기능적 전문성에 따라 자금(금융)협력과 기술협력으로 업무분담 체제가 구축되어 있다.

〈표 3〉 EDCF와 KOICA 법률상 설립목적 비교

	EDCF	KOICA
목적	경제교류 증진	우호 협력 및 상호교류 증진
사업	산업발전에 기여하는 사업에 대한 자금의 대출	연수생 초청, 전문인력 파견, 봉사단, 개발조사, 재난구호, 물자·자금 및 시설의 지원

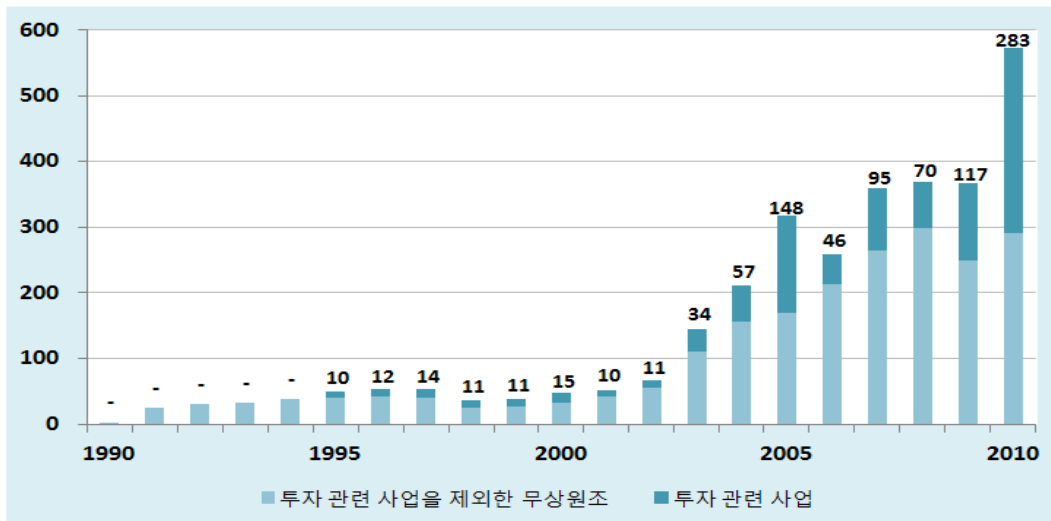
자료: 대외경제협력기금법 및 한국국제협력단법

우리나라 역시 EDCF와 KOICA가 지원목적과 역할에 따라 업무가 구분되어 있으나, 상환유무에 따른 편의적인 유·무상의 구분이 고착화 되어 당초 역할분담의 취지를 왜곡하고 있으며, 최근 KOICA의 무상원조 사업이 확대되면서 EDCF가 전문성을 가지고 있는 대규모 프로젝트 지원 비중을 늘려가며 일부 사업의 중복 및 전문성 부족에 따른 효율성의 저하를 야기하고 있다<sup>13)</sup>.

〈그림 8〉

한국 양자간 무상원조 지원 실적

(단위 : 백만불, 총지출 기준)



자료: OECD, International Development Statistics (IDS)

반면, 주요 DAC 회원국들은 지원기능에 의해 자금(금융)과 기술협력을 구분하여 지원함에 따라 중복의 문제가 발생하지 않으며<sup>14)</sup>, 자금(금융)협력 부문에 있어서도 차관과 증여와 같은 단순한 지원방식에서 벗어나 개도국 진출을 효과적으로 지원하기 위한 다양한 개발금융<sup>15)</sup>을 활용하고 있다. 아울러 재원조달에 있어서도 정부의 한정된 재원에만 의존하지 않고 시장에서 재원을 자체적으로 조달하여 공적 재원의 가용성을 극대화하고 있는 특징을 보인다.

위에서 언급한 사항들을 한국의 개발협력 체제에 접목하기 위해서는 ① 다양한 개발재원을 조달할 수 있는 개발금융 전문기관의 기능을 확대하여 경제협력 기능을 강화하고, ② 한국의 개발경험을 전수할 수 있는 지식협력<sup>16)</sup> 사업을 활성화하여

13) 무상원조 규모 확대 및 효과성 제고 요구로 인해 무상원조 시행기관은 기술협력에 대한 전문성을 강화시켜 나가야 하는 상황이나, 최근 투자 관련 사업에 대해 무상자금을 활용한 금융협력 비중이 증가하고 있어서 기술협력 관련 전문성 강화에 선택과 집중이 이루어지지 않고 있다. 한국 무상원조의 투자 관련 사업 지원 실적은 1990년대에는 거의 없다가 조금씩 증가하여 2005년도 이후 급격히 증가하기 시작했다. 이는 개도국의 인프라 구축 등에 대한 무상자금 수요로 인한 현상으로 보여지며, 원조 시행체제가 유상 및 무상으로 나누어져 있기 때문에 금융협력을 전문성이 다른 두 개 기관이 동시에 취급할 수밖에 없는 형국이 되었다.

14) 독일의 경우 금융협력은 KfW(독일재건은행), 기술협력은 GIZ(독일국제교류협력단)이 담당하고 있으며, KfW는 교통, 에너지, 수자원, 환경, 교육, 보건 등 경제사회 인프라 사업에 대해 유상과 무상의 방법 모두를 활용하여 자금을 지원하고 있다.

15) 선진국이 개도국의 발전을 주목적으로 지원하는 공적금융으로서 원조를 포함하여 상업차관보다는 조건이 양호한 準상업차관까지 아우르는 모든 금융방식을 의미한다.

16) 세계은행과 OECD 등 주요 국제기구는 개도국의 성장과 개발을 위한 효과적인 수단으로써 지식공유의 중요성을 강조하고 있다. 한편, 지식협력 사업은 원조대상국이 아닌 국가들에 대해서도 지원이 가능한 바,

개도국과의 지식공유를 확대하는 동시에, ③ 기술협력을 위한 전문기관의 역량을 강화시켜 개도국의 역량개발을 지원하는 ‘기능 위주의 개발협력 체제’를 구축하는 방안이 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

한국의 개발협력 체제를 이와 같이 유·무상에서 기능 중심의 자금(금융)·지식·기술협력 체제로 전환하고, 자원조달 다변화를 통한 ODA 시스템을 구축하게 되면 전문성에 따라 업무분담 체제가 구축되어 효율성이 높아지며, ODA 등 공적자금만으로는 한계에 직면한 개발재원을 확충할 수 있다는 장점이 있다. 이하에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 한국의 개발협력 방식을 재편하기 위한 방안들을 모색해 본다.

## 1. 자금(금융)협력 강화

최근 국제사회는 개발재원의 확보를 위해 전통적인 원조를 넘어서는(beyond aid) 민간부문을 포함한 다양한 협력방안을 강구하고 있으며, 개발을 위한 재원확보가 주요 이슈로 등장한 현 상황에서 ODA가 민간의 참여를 촉진하는 촉매제 역할을 감당하는 것이 중요하다. 이러한 개발재원 확대를 위한 중요한 수단 중의 하나가 자금(금융)협력이고, 최근에는 보다 다양한 형태의 개발재원을 지원할 수 있는 협력방안이 확대되고 있다.

한국의 개발협력을 자금(금융)협력을 위한 기능중심 체제로 전환하게 되면, 시장조달 재원과 혼합하여 정부 ODA 예산의 가용성을 확대할 수 있고, ODA 지원시 국가와 사업에 따라 차등화된 금융조건을 적용하여 재정 부담을 경감시킬 수 있는 장점이 있다. 즉, 금융(financing) 기능을 개발협력 사업에 접목시켜 재정 부담을 완화하고, 지식협력과의 연계를 통한 일괄지원체제 구축이 가능하게 되는 것이다.

이러한 개발협력 체제가 구축되면 아래 그림에서 볼 수 있듯이 기존의 차관지원에서부터 準상업차관, 보증, 출자까지 개발협력을 위한 포트폴리오가 다양해지고, 프로젝트 지원과 연계된 무상 자금지원 기능이 추가적으로 보완되어 종합적인 “개발금융”을 개도국에 지원할 수 있게 된다.

무상원조 사업과는 별도로 분류하였다.

〈그림 9〉

개발금융 스펙트럼 예시



또한 프로젝트와 연관된 차관 지원사업에서 무상 자금협력 방안을 활용할 수 있게 되면, 기존의 사업준비(F/S) 중심 지원체제에서 정책자문 부터 사업준비, 인프라 구축, 운영기법 전수, 사후관리에 이르기까지 통합적인 일괄지원 체제를 형성할 수 있어 개발협력의 효과성을 높일 수 있다.

〈표 4〉

자금(금융)협력 개편 전·후 차이점

	개편전	개편후
금융협력	양허성 차관	양허성 차관+準상업차관+보증+출자+증여(Grant)
재원조달	정부재원(기금)	정부재원(기금)+차입금
사업구성	인프라 프로젝트+F/S	인프라 프로젝트+F/S+제도형성+정책자문+역량강화

특히, 차입금 제도를 도입하게 되면 민간투자가 상대적으로 활발한 에너지와 통신, 산업 부문 등에 대해 점진적으로 확대될 예정인 비구속성(untied) 원조사업이 활성화될 수 있을 것으로 기대되어, ODA 선진화 방안에서 목표한 비구속성 원조 사업을 확대할 수 있으며, 장기적으로 한국의 국가신용도 상승에 따라 시장에서의 조달금리가 선진국 수준으로 하락할 경우, 차입금이 금융협력의 주요 재원으로 기능하는 것도 가능할 것으로 보인다.

**【참고 : 주요 공여국 ODA 기관의 연간 지원실적 대비 차입 비중 (11년)】**

독일(KfW)	프랑스(AFD)	일본(엔차관)
61%	68%	43%

\* 민간부문의 투자활동을 지원하는 자회사(Proparco, DEG) 실적 제외

\*\* 독일(KfW계정/개발금융계정), 프랑스(차입규모/자산규모), 일본(엔차관집행액/차입금액)

또한, 자금(금융)협력 중심 개발협력 체제 下에서는 원조자금 외에도 민간투자 부분에 대해 기타 공적자금(Other Official Flows; OOF)을 활용한 금융지원이 가능해져 기존 정책자금과의 연계<sup>17)</sup>를 통한 시너지 효과를 기대할 수 있게 된다.

## 2. 지식협력 활성화

지식협력은 최근 국제사회가 주목하는 새로운 형태의 개발협력 방안으로 단순한 자본과 기술의 이전을 넘어 개도국의 자생적 성장을 뒷받침해 줄 수 있는 정책자문 사업으로 개도국의 수요가 확대되고 있는 분야이다. 한국은 지식협력 활성화를 통해 우리의 강점인 경제발전 경험을 공유하여 개도국의 자립과 성장을 지원할 수 있고, 이는 한국이 비교우위를 가지고 있는 분야일 뿐만 아니라, 개도국에서도 매우 환영 받는 사업이기 때문에 한국형 개발협력 사업으로써 지식공유사업(KSP)은 매우 중요하다고 할 수 있다. 지식협력 사업은 개도국에 개발경험을 전수해 주어 일시적, 단기적 처방이 아닌 개발을 위한 장기적인 대안을 제시할 수 있을 뿐만 아니라 대상국(非ODA 국가 포함)과 사업 분야에 따라 지원전략의 탄력적 운용이 가능하기 때문에, 수원국과 공여국 모두를 위한 유용한 전략적 수단으로 활용할 수 있다.

또한, 지식협력은 분야별로 전문적인 개발경험이 내재된(embedded) 정책자문 사업이기 때문에 각 분야의 전문성을 갖춘 개별 부처의 참여를 적극 유도하고 부처간 연계와 조정 강화가 중요하다. 예컨대, 의료보건 분야 지식협력 사업의 경우, 해당

17) 최근 SOC 투자가 대형화되면서 민간투자형 개발, 즉 PPP 사업이 크게 확대되고 있는데, EDCF가 차관, 보증 등 다양한 개발금융을 제공하여 수출입은행과 민간이 참여하는 금융패키지 구성을 주도할 수 있게 된다.

분야의 전문성을 가지고 있는 복지부와 관계기관이 적극적으로 협력해야 할 것이다. 이를 통해 ‘개도국의 발전’과 ‘경제협력 확대’라는 균형 잡힌 개발협력의 목적을 달성하고, 지속가능한 對 개도국 협력체계 구축 및 안정화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 기술협력 전문화

OECD DAC 회원국은 무상자금 협력을 투자형 프로젝트 사업보다는 프로그램 지원방식을 포함한 기술협력과 NGO지원·민관협력 사업 등에 활용하고 있는 반면, 국내의 경우는 무상원조를 통한 투자형 프로젝트 사업 비중이 DAC 회원국에 비해 현저히 높아, 개도국의 역량강화 부문 지원을 강화하는 방향으로 무상자금 협력을 전문화할 필요가 있다.

〈표 5〉 DAC 회원국의 무상원조 지원형태 (2010년)

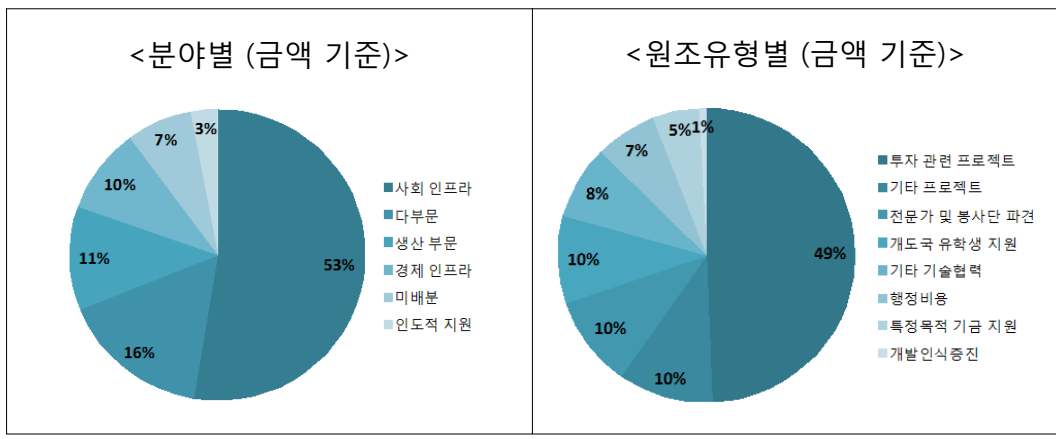
(단위 : 백만불)

구분	예산지원	NGO, 민관협력지원	프로젝트1)	프로그램2) (기술협력 포함)	채무구제	기타3)	합계
DAC 합계	4,947	17,058	5,361	46,153	4,268	9,902	87,689
비중 (%)	6%	19%	6%	53%	5%	11%	100%

\* 1) Investment Project, 2) 기술협력 포함, 3) 행정비용, 개발협력인식증진, 난민 지원 등  
자료: OECD 통계

따라서 무상원조는 투자성 프로젝트의 비중을 줄이는 대신, 인도적 지원(긴급구호/재난방지 등)과 봉사단 파견, 초청연수 등과 같이 기술협력을 확대하여 전문화 하는 것이 전체적인 맥락에서 더 효율적인 지원효과를 가져올 수 있을 것으로 기대되며, 특정 부문의 소규모 무상지원 프로젝트들은 분야별로 관계 부처와의 분업 및 유기적 협력 확대가 필요할 것으로 보인다.

<그림 10> 2010년 분야 및 원조유형별 한국 양자간 무상원조



자료: OECD, Creditor Reporting System (CRS)

<표 6> 기술협력 지원 분야 예시

긴급구호	- 긴급 재난구호 등 인도적 지원 기능 강화 - 신속한 의사결정 및 긴급파견 시스템 구축 - 국제협력 강화, 구호(의료)인력 전문성 제고, 구호장비 확충, 구호품목 다양화
전문가 파견	- 개인의 단기 파견보다는 복수의 팀에 의해 수행되는 구조로 전환하고, CPS 중점 분야별로 기술이전과 제도·환경개선을 패키지 사업으로 추진
봉사단 사업	- 대표적인 국민 참여 사업인 World Friends Korea (WFK) 사업 확대 - 해외봉사단 선발, 교육, 훈련, 현지 활동지원, 취업지원 등 관리업무를 전담하고, 파견인력 증대에 따른 질적 저하 방지
연수사업	- 개도국 인적역량 강화 및 우리나라 개발경험 공유를 위한 연수사업 체계화 및 지속 확대 - 단기 연수가 아니라 대학에서의 정규 교육방식으로 전환
국제협력 활동지원	- NGO들의 봉사단, 긴급구호, BHN 사업 등 민간이 지원하는 개발협력 사업과 연계

## VI. 맺음말

공적개발원조(ODA)로 대표되는 국제개발협력정책은 자국의 국익 확보와 인도주의적 가치실현이라는 두 목적이 절충되는 과정에서 현실화 된다. 국익 추구의 수단으로서 개발협력 전략을 인식하는 현실주의적 논리와 인도주의적 원조를 강조하는 원칙주의적 주장 간의 이분법적 대립구조를 적절히 통합하는 과정에서 개발협력정책은 진화해 왔다.

한국의 개발협력 정책도 예외 없이 이러한 과정을 수반하고 있다. 국익과 인도주의, 양자 사이의 균형을 어떻게 확보할 것인지에 대한 명확한 입장을 정하지 못한 상태에서 단순히 재원의 상환유무를 기준으로 유·무상원조를 구분하다 보니 기능적 효율성이 떨어지고 있다. 보편적 규범과 국가이익의 조화 문제는 명확한 정답이 있기 보다는 변화하는 원조환경 속에서 유동적인 대응이 필요하다. 국제사회 원조 동향, 수원국의 수요 변화를 파악하고, 한편으로 우리의 원조 역량과 장단점에 대한 분석 하에 ODA 정책 및 추진 체계를 확립해 나가야 한다.

2011년 부산개발원조총회를 계기로 국제 원조 패러다임은 기존의 원조효과성 원칙(aid effectiveness)을 넘어 빈곤 감소에 실질적 효과를 가져다 줄 수 있는 새로운 패러다임, 이른바 개발효과성 원칙(development effectiveness)으로 선회하는 양상을 보이고 있다. 이는 MDGs로 대표되는 이른바 성장을 배제한 ‘순수한’ 원조의 한계를 국제 사회가 공감하고 원조 패러다임 개선의 필요성을 인식했음을 의미한다. 사실 공여국의 전략적 관점을 완전히 배제한 인도주의적 원조의 실현은 ODA가 갖는 경제적·외교적 의미를 간과하는 측면이 있다. 인도주의적 원조에 충실한 북유럽 국가들조차 자국의 외교적 목적을 ODA 정책에 상당 부분 반영하고 있다. 실제 북유럽 국가의 ODA 정책은 인도적 국제주의 (humane internationalism)와 사회민주주의 모델의 전파와 확산이라는 명확한 목표 하에 시행되고 있는데, 이들 국가가 인도주의적 원조를 강조하는 배경에는 근대 유럽 형성기부터 세계대전, 냉전시대에 이르기까지 열강의 틈새에서 주권을 확보하기 위해 중립노선을 선택했다는 역사적 공통점에 기인한다. 국제사회에서 평화공존, 대의명분을 강조함으로써 자국의 독립과 안녕을 추구하는 외교적 전략이 ODA 정책에 반영되고 있는 것이다.



따라서 우리도 ODA를 통해 추구해야할 전략적 목표를 명확히 할 필요가 있다. ODA의 궁극적 목표가 ‘공존, 상생, 빈곤해소’라면, 원조의 순수성에 집착하거나 선진국 원조 방식의 답습보다는 실제로 우리가 원조를 통해 얼마나 효율적으로 개도국의 빈곤해소에 도움을 줄 수 있는지에 집중해야 한다. 한국의 원조 역량은 다른 DAC 회원국과 비교할 때 현실적으로 한계가 있기 때문에 원조의 선택과 집중이 더욱 요구된다. 따라서 보편적 가치에 기반한 원조를 수행하되, 국제 원조사회의 아키텍처 내에서 한국이 가지고 있는 장점이 무엇인지를 명확히 인식하고 우리의 전략적 위치를 설정(positioning)하는 작업이 필요하다.

DAC 회원국들의 개발협력 시행체제는 각국의 역사적 배경과 원조목적에 따라 다양하게 분화되어 왔으며, 주요 공여국들의 개발협력 시행체제는 국제사회의 원조 논의를 존중하면서도 공통적으로 ‘자국의 이해관계’를 극대화 하는 방향으로 변화·발전하여 왔다. 한국의 개발협력 체제도 상기의 논의와 같이 전략적 개편을 통해 개도국에 대한 보다 효과적인 지원체제를 구축하고, EDCF와 KOICA가 명확한 역할 분담을 통해 개도국에 대한 원조의 개발효과성을 증진시켜 나가야 한다. 또한 개발협력 체제를 자금(금융)·지식·기술협력 강화를 위한 시스템으로 개편하고 각각의 역할 구분에 따른 연계원칙을 수립하여, 국제사회의 개발협력 패러다임 변화에 대응하면서도 개도국의 발전과 국익에도 도움이 되는 ODA 체제로의 전환을 이루어 내야 한다.

2010년 이후, 한국의 개발협력은 OECD DAC 가입, 국제개발협력기본법 제정, G20 정상회의 유치, 부산개발원조총회 개최 등 괄목할만한 성장을 거듭해 왔다. 특히 DAC Peer Review를 거치면서 우리의 장점과 개선과제를 돌아보는 소중한 경험을 보유하게 되었으며, 기존의 선진국 위주의 국제개발협력 논의에서 벗어나 개도국의 실질적 이해를 대변할 수 있는 중개자로서 한국의 역할이 새롭게 자리매김하게 되었다. 그럼에도, 우리의 대내적 ODA 여건은 현실적인 한계에 직면해 있다. 국제사회에 약속한 원조 규모 확대를 위해 정부 예산을 확보해야 하지만 DAC 회원국 대비 낮은 소득수준과 대북 잠재 수요 등을 감안할 경우, 정부 예산만으로 ODA 재원을 충당하기란 쉽지 않아 보인다. 이러한 문제를 극복하기 위한 대안으로 독일의 KfW와 같은 개발금융기관의 전문성을 활용하는 방안을 포함한 기능중심의 ODA 체제개편 방안을 제안해 보았다.

한국의 ODA는 아직까지도 국익과 인도주의 양자 사이의 균형을 어떻게 확보할 것인지에 대한 명확한 해답을 찾지 못하고 있다. 이는 ODA를 통해 추구해야 할 전략적 목표가 명확하지 않기 때문이다. 전통적 공여국의 원조정책을 참고하되 앞서 논의한 새로운 패러다임을 적극 수용하여 우리에게 맞는 ODA 전략과 방식을 찾아야 한다. 국제 ODA 규범을 따르되, 한국만이 가지고 있는 장점과 한계가 무엇 인지를 명확히 인식하고 우리의 위치를 찾아가는 작업이 필요하다.

## 참고 문헌

구정우 (2012). '개발협력의 역사적 전개', 한국의 개발협력 전략 : 원조효과성을 위한 복합네트워킹. 동아시아연구소.

이승주 (2012). '주요 공여국의 개발협력 정책', 한국의 개발협력 전략 : 원조효과성을 위한 복합네트워킹. 동아시아연구소.

Lancaster, Carol (2007). Foreign Aid: Diplomacy, Development. Domestic Politics.

## Ⅱ. 개발협력 포커스

### 1. OECD DAC 동료평가(Peer Review) 바로 알기

(이진의 한국수출입은행 경험기획실 책임심사역)

### 2. OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석

(서정화 한국수출입은행 경험기획실 선임심사역)



## OECD DAC 동료검토(Peer Review) 바로알기

이 진 의

한국수출입은행 경험기획실 책임심사역

### I. 들어가는 말

“2010년 DAC 가입 이후 최초의 동료검토”라는 수식어가 붙은 우리나라에 대한 Peer Review는 지난 12월 11일 DAC 회원국들이 모인 OECD 회의장에서 최종보고서를 심사하고 권고안을 확정하는 것으로 마무리되었다. 이는 2012년 2월 초 메모랜덤 작성을 위한 정부 TF 준비반이 구성된 지 11개월여 만이다. 지난 6월 독일과 호주, 칠레(옵저버), OECD 동료검토반 직원 등 총 9명의 실사단은 우리나라를 일주일간 방문하여 개발원조 관련 부처 및 실행기관, NGO, 전문가, 학계 등을 만나 면담했고, 바로 캄보디아로 이동, 현지에서 한국의 개발원조가 어떻게 유기적으로 이뤄지는지 확인했다.

이번 글에서 필자는 Peer Review라는 프로세스가 정확히 무엇이고 어떤 의미를 갖는지 다시 한 번 생각해보고, 향후 2년간 달라질 프로세스를 검토하고자 한다. 평가와 비교에 민감한 한국인의 문화적 특성과 유상과 무상이라는 이분법적 사고의 틀에 얽매어 있는 우리나라 개발원조 거버넌스의 특성상, 이번 Peer Review는 자칫 본연의 순수한 목적과 달리 왜곡되어 사용될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 이후의 글에서는 우선 DAC의 동료검토가 정확히 무엇인지 살펴보고, 내년부터 달라지는 동료검토의 가이드라인에 대해 살펴본 후, 한국의 경우 향후 동료검토 피드백을 어떻게 효과적으로 사용할 수 있을지를 살펴보고자 한다.

## II. 동료검토(Peer Review)의 이해

### 1. Peer Review의 정의

Peer Review라는 용어를 해석함에 있어 기관에 따라 동료평가 또는 동료수검 등 여러 단어들 이 혼재되어 사용되고 있으나, 필자는 “동료검토”라는 표현이 가장 적합하다고 판단하였다. OECD의 동료검토 가이드라인<sup>1)</sup>에 따르면 Peer Review는 영어적 표현과 같이 동료들이 검토대상국의 개발협력 전반에 관한 현황을 진단해주는 행위로서, 결과적으로 DAC이 개발협력 부문에 있어 검토대상국의 개선 필요사항을 권고할 수는 있으나, 이에 대한 준수 의무는 없어 ‘감사’나 ‘평가’와는 차이가 있기 때문이다. 특히 동료검토를 준비함에 있어 초기에 정부 일각에서 썼던 수검이라는 표현은 마치 실사단이 한국을 방문하여 문제사항을 지적할 것에 대비하여 이에 대한 보완책을 마련하는 등 대책이 필요한 것으로 확대 해석되기도 하였으나, 결국 정부의 동료검토 준비반 T/F에서는 공식적으로 ‘개발협력 정책과 집행평가’라는 용어를 쓰기로 합의한 바 있다.

### 2. 동료검토의 목적

DAC이 명시하고 있는 동료검토의 주요 목적은 DAC의 원조 가이드라인 및 정책 방향에 근거하여, 1) 회원국의 개발협력 정책 및 프로그램 점검과 효과성 진단, 2) 상호 학습을 통한 DAC 회원국들의 원조 성과 향상, 3) 모범사례 전파를 통한 회원국들의 원조 조화 촉진 등이다. 즉, 동료검토는 해당국가의 잘잘못을 가리고 이를 교화하기 위함이 아니라 DAC이 가지고 있는 원조에 대한 전반적인 방향성에 비추어 해당국이 추구하고 있는 전략 및 현황을 진단하고 원조조화의 측면에서 향후 개선 방향에 대해 제언하는 것이다. 아울러 제언사항에 대해서는 이행의무 부담이 있지 않으므로 해당국 입장에서는 국내 개발협력 체제 및 이행 상황에 맞게 권고안을 참고하여 글로벌 개발협력 흐름에 부합하도록 자체적으로 개선 노력을 경주하면 된다.

---

1) OECD Guideline for Peer Review

### 3. 동료검토 진행절차

동료검토의 일반적인 진행절차는 다음과 같다. 우선 검토대상국이 개발협력 전반에 대한 보고서(메모랜덤)를 제출한 후 동 보고서를 기반으로 동료국가(통상적으로 2개국)와 OECD DAC의 실무담당자로 이뤄진 실사단이 대상국을 방문한다. 아울러 검토대상국이 개발원조를 많이 지원하고 있는 수원국 중 1~2곳을 직접 방문하여 현지에서의 개발협력 체제 및 현황을 실사한다. 이후 실사단은 보고서를 작성하게 되고 최종 DAC 회원국 회의(파리)에서 검토대상국에 대한 Peer Review 보고서를 확정하게 된다. 이 때 검토대상국에 대한 주요 권고사항들도 확정되는데, 이견이 있을 경우 검토대상국은 적극적으로 의사를 피력할 수 있는 기회가 주어지지만 통상적으로 동료들이 작성한 보고서 내용에 큰 수정을 반영하기는 어렵다<sup>2)</sup>. DAC은 회의 결과 내용에 따라 수정사항을 반영·확정한 후 보고서를 발간하고, 18~24개월 후 권고안의 실행여부 등을 점검하기 위해 실사단이 해당국을 다시 한 번 방문하게 된다.

< 한국의 사례로 본 동료검토 절차 >

실행주체	실행단계	시기
한국정부	- 메모랜덤 제출	5월초
Peer Review 실사단	- 한국 정책집행기관 및 실행기관 방문, ODA 전문가 및 NGO 인터뷰 등 - 수원국 방문	6월 중순
DAC 담당자 PR 실사단	- 보고서 작성	9~11월초
한국정부, DAC 회원국	- Peer Review 회의를 통해 보고서의 내용을 검토하고 DAC 권고사항에 대해 토의 후 확정	12월 11-12일

2) 이러한 측면에서 금번 한국에 대한 Peer Review는 기존과 차이점이 있었는데, 최초 권고안 중 취약국 및 고채무빈곤국에 유상차관을 단계적으로 폐지하라는 내용에 대해 권고안으로써는 과도하고 근거가 없다는 우리 정부의 주장과 이에 대해 다수 회원국이 동조하면서 DAC 의장이 이를 수용, 결국 동 내용이 삭제되었다.

## 가. 메모랜덤의 정의 및 내용

메모랜덤이란 동료국가가 검토대상국의 동료검토를 수행하기 위한 가장 기본이 되는 안내서로써, 대상국이 자국의 개발협력 체제에 대한 기초 정보 및 향후 추진 방향 등을 정리하고 소개하여 동료국가가 실사 시에 중점적으로 점검해 볼 수 있는 특정 주제를 발굴할 수 있는 기초자료로 활용되는 보고서이다. 검토대상국은 메모랜덤에 아래와 같은 내용을 의무적으로 포함해야 한다. (1) 주요 변경사항 : 직전 동료검토 이후 변화와 향후 해당국의 개발협력 운영에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변경사항 등<sup>3)</sup> (2) 교훈 및 모범사례 : DAC 회원국과 상호학습 및 지식공유 차원에서 지속적으로 참고가 될 만한 해당국의 사례 등<sup>4)</sup> (3) 도전 과제 : 해당국이 현재 직면하고 있는 제약, 문제점, 도전과제 등을 서술하여 DAC 회원국으로부터 의견, 조언, 실무경험 공유 등을 통해 해결책을 모색해 볼 수 있는 부분 등이다.

## 나. 동료검토의 역할

동료검토란 개발협력 분야에서 국제적으로 합의한 선언들과 DAC의 주요 가이드라인<sup>5)</sup>에 대해서 원조 공여국이 얼마나 준수하고 이를 이행하고 있는지를 가늠해 보는 잣대이다. 이 때문에 동료검토 보고서는 Part I과 II로 나뉘어 II는 조사내용에 대한 분석, I은 10~15가지 정도의 정책적 권고안을 제시하게 된다. DAC의 입장에서는 동료검토를 통해 회원국 앞 주요 개발협력 정책에 대한 추진 의지를 재확인하고 이행을 권고하여 공여국의 개발협력 정책을 동조화(harmonize)하는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 회원국의 입장에서도 국제사회의 일원으로서 국제적 합의에 대한 이행상황을 홍보하고 각국의 개발협력 현황을 파악할 수 있는 좋은 계기가 되며, 동료들의 검토내용 및 권고안을 이용하여 역으로 국내 관계자 앞 정책개선의 근거를 제공하는 기회로 활용할 수 있다.

3) Peer Review 권고안에 따른 변화, 신규 원조 관련 법령 발효, 조직개편 등

4) 파리선언 실행, 원조관리개선, 정책일관성 제고를 위한 메커니즘, 성주류화 노력, 환경 및 기후변화 주류화, 인도주의적 원조, 범정부적인 원조실행 노력 등

5) MDG, 파리 및 아크라, 부산선언문, 비구속화 가이드라인, 취약국 지원 가이드라인(New Deal) 등



### III. 新 동료검토 가이드라인<sup>6)</sup> 2013~2014

그간 DAC 내에서는 변화하는 국제개발협력 환경에 맞추어 좀더 포괄적으로 동료 검토 방법을 변경해야 한다는 의견이 있었다. 이에 2010년부터 DAC의 동료검토 방법론에 대한 논의가 시작 되었고, 2012년 7월, DAC 회의에서 향후 2년간 (2013~2014)의 동료검토 가이드라인이 승인되었다. 우리나라는 내년에 동 가이드라인의 적용을 받을 스위스에 대한 동료검토국(peer reviewer)인만큼 내용을 정확하게 숙지할 필요가 있다.

#### 1. 배경

가이드라인에 따르면 변경된 내용은 ‘부산세계개발원조총회 결과문’과 같은 새로운 국제적 선언과 촉진적 원조(aid as catalyst), 복원력(resilience)과 같은 떠오르는 이슈를 포함한 개발환경의 변화 및 그간의 OECD의 경험, 그리고 실사단 및 검토 대상국의 피드백을 반영하였다. 아마도 그간의 동료검토 가이드가 기존 DAC 회원국이 정해놓은 다소 유럽 중심의 규범에 맞추어서 이루어지다보니 한국과 같은 신규 회원국을 대상으로는 유연한 검토가 어렵다는 점과 동료검토 시 공여국의 정책환경이나 내용보다는 절차에 치중했다는 점, 그리고 검토에 따른 권고안으로 인해 옹색하거나 특별검토 형식으로 중국 등 신흥공여국이 참여를 꺼린다는 점 등이 다양하게 고려된 것으로 추정된다. 그러나 기존 동료검토의 두 가지 핵심 키워드인 책무성(accountability)과 학습(learning)은 계속 유지될 예정이다. 특히, DAC 회원국 간 상호 학습 및 지식공유를 가능하게 하기 위해 모범사례에 대한 선정기준을 제공하는 것이 변경된 가이드의 목표이며, 책무성과 상호 학습의 적절한 균형을 보장하면서 동료 검토를 통한 학습(learning dimension)을 강화하는데 기여할 것임을 서술하고 있다. 한편, 원조시스템 및 원조의 정책목표가 상이할 수 밖에 없는 모든 DAC 회원국에 적용하던 일괄적인 검토방식 또한 지양하기로 했다. 해당 공여국이 필요로 하는 특정 분야를 더 집중적으로 검토하거나, 검토 대상국이 개발협력 집행에 있어 직면하고

6) DAC Peer Review Reference Guide 2013-2014, DCD/DAC(2012)23/REV1, OECD, June 21, 2012

있는 과제를 해결하기 위한 역량강화, 그리고 개발협력 대상국(수원국)의 목소리를 좀 더 청취하여 실제 검토대상국이 필요로 하고 실용적으로 사용할 수 있는 맞춤형 검토를 지향하기로 결정하였다.

## 2. 구 성

가이드라인은 아래에 제시된 7개의 관점을 가지고 공여국마다 상이하고 다양한 개발협력 체제에 적용하여 효과적으로 개발협력에 기여할 수 있도록 하는데 초점을 두고 있다. 특히 각 7개의 대주제(chapter)별로 3~5개의 중점 분석 요소가 있으며, 이는 국제적 협약과 OECD DAC의 기타 권고안 및 가이드라인에 기반을 두고 있다.

- (1) 포괄적 개발 노력
- (2) 명확한 정책 비전과 적절한 개발 협력 정책
- (3) ODA와 다른 개발 자원 흐름을 결정하는 정책 우선순위
- (4) 목적에 맞는 조직
- (5) 양질의 원조 전달에 도움이 되는 전달 양식과 파트너십
- (6) 학습, 투명성, 책무성을 뒷받침하는 결과
- (7) GHD 원칙에 따라 이행되는 인도적 지원

기존 가이드라인과 비교할 때 눈에 띄는 차이점으로는 첫째, 원조효과성이 아닌 개발효과성에 초점을 두고 개발협력의 수단(modality)보다는 실제 성과(result)를 이끌어 내는 협력의 방식, 그리고 이에 대한 상호학습을 더욱 중요시 한다는 점과 둘째, 개발재원을 폭넓게 정의하여 기존의 공적개발원조(통계상 ODA로 분류)뿐만 아니라 기타개발자원까지도 분석의 범주 안에 포함시켰다는 점이다.

< 7가지 주제별 동료검토 내용 정리 >

주 제	주요 검토 내용
1. 포괄적인 개발 노력	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발협력 및 개발을 위한 자원 조달을 위해 광범위하고 전략적인 접근 방식 보유 여부</li> <li>- 정부 시스템 내에서의 정보공유 및 시장, 제도, 역량구축 관련 투자와 원조를 넘어서는 개발을 하는지 여부</li> </ul>	- 글로벌 정책 이슈에 대한 전략적 접근
	- 개발 정책 일관성 계획과 관리
	- 수원국 참여를 위한 폭넓고 전략적인 체계
	- 개발 자원조달을 위한 종합적인 체계
2. 정책 비전과 전략 방향	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 정치적 방향 및 정책 보유여부</li> <li>- 정책과 전략 등에 국제적 협약과 권고안 반영 여부</li> </ul>	- 정책, 전략, 협정
	- 정책, 전략, 의사결정
	- 빈곤, LDCs, 취약국 우선순위
	- 범분야 이슈의 주류화
3. 원조 배분과 개발 금융	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발협력의 목적과 국제적 협약에 근거하여 원조 규모와 배분을 결정하고 다른 개발 자원과 연결시키는지 여부</li> </ul>	- 총 ODA 규모
	- ODA의 지역적, 분야별 배분
	- ODA 채널
	- 개발 자원 (ODA와 non ODA 흐름)
4. 개발협력 프로그램을 효과적으로 이행하기 위한 조직	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발협력 운영과 관리방식에 따른 조직의 역량 보유 여부</li> </ul>	- 제도적 시스템
	- 혁신
	- 인적 자원
5. 양질의 원조를 위한 개발협력 모델과 파트너십	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 파리, 아크라, 부산에서 정의된 대로, 프로그램의 전달에 대한 회원국의 접근 방식이 지원의 영향을 극대화하며 협력국에 양질의 지원 제공</li> </ul>	- 예산책정과 프로그램 기획 과정
	- 파트너십 (삼각 협력을 포함)
	- 취약국
6. 결과와 책무성	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결과, 학습, 투명성, 책무성을 위한 계획과 관리</li> </ul>	- 정책, 전략, 계획, 모니터링, 보고
	- 평가 시스템
	- 지식 공유와 근거 사용
	- 의사소통과 개발 인식
7. 인도적 지원	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난 상황 속에서 i) 충격과 위기의 영향을 최소화하고 ii) 생명을 구하고, iii) 고통을 덜어주며 iv) 인간 존엄성을 유지</li> </ul>	- 전략적 체계
	- 효과적인 프로그램 설계
	- 효과적인 전달, 파트너십, 수단
	- 목적에 맞는 조직
	- 결과, 학습, 책무성

## IV. 시사점

이미 서술한 바 있지만 동료검토의 내용, 특히 최종보고서에 나오는 권고안의 내용은 각국이 향후 개발협력의 체계 및 방향성을 개선함에 있어 조타수 역할을 담당한다. 그러나 동 권고안은 회원국 개발협력 정책의 개선에 있어 참고사항일 뿐이다. 한국의 개발협력 체계와 협력방법 및 전략은 한국적 원조의 필요성과 목적에서 파생되는 것이므로 DAC의 회원국들이 요구한다고 변경될 수 있는 성질의 것이 아니다. 최근 DAC이 2010년과 2011년 동료검토국을 대상으로 과거 동료검토의 권고안을 자국의 개발협력 체제 개선에 적극 반영한 비율을 조사한 결과 35%에 불과하였다.<sup>7)</sup> 이는 4~5년 전의 권고안과 현재의 개선상황을 비교해보니 당시 권고했던 내용을 적극적으로 실천(implemented)한 비율이 1/3 정도였다고 해석할 수 있다. 이에 대한 분석은 다양할 수 있겠으나 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다.

동료검토의 권고안은 매우 바람직하고 이상적인 개발협력의 방안들을 주문하므로, 그 활용의 실제에 있어서는 각국의 실정에 맞게 수용여부를 결정해야 한다는 점이다. 우리나라는 2010년 치열한 토론과 협의과정을 거쳐 국제개발협력기본법을 만들었고 이에 따라 국제개발협력위원회가 우리나라의 개발협력 관련 정책방향을 결정하는 최고위 의결기구로 자리매김하였다. 이에 따라서 유상과 무상원조 모두 중기 기본계획을 만들고 매년 시행계획을 작성하여 위원회에 제출하고 의결을 받아야 한다. 아울러 동 기본계획에는 원조예산, 지역/국가/섹터별 배분계획 및 전략, 비구속화 목표, 범분야 이슈, 대국민 인식증진, 평가제고 방안 등, 주요 국제이슈에 대한 전략 등이 포괄적으로 서술되어 있다. 한국은 2010년 DAC에 가입한 신규회원국으로, 현재 우리의 개발협력체제가 선진국에 비해 양적인 면과 질적인 면에서 모두 낮게 평가를 받는 것은 자연스러운 상황이며, 총괄 컨트롤타워의 역할을 하는 국무총리실(국개위)도 실제적인 업무를 수행한 것은 2011년부터였다. 그러나 금번 동료검토에서도 드러났듯이 DAC 회원국들은 개발협력에 있어 한국의 괄목한 만한 변화와 성장에 크게 주목했다. 특히 2010년 DAC 가입을 계기로 한국의 ODA/GNI 비율 제고에 대한 의지, 통합 중점협력국 선정 및 통합된 국별전략수립(CPS) 실시, ODA 평가의

---

7) Compilation of OECD DAC Peer Review Reports (2012)

질 제고, 현지에서의 협력 강화, 주요 ODA 관계부처 및 시행기관(EDCF, KOICA)간 협의채널 강화, 국개위의 권한 강화 등의 성과를 도출해 낸 것에 주목하였다. 따라서 동료검토 결과를 향후 한국의 개발협력 정책 개선을 위한 참고자료로 겸허히 받아들여 선별적으로 수용할 필요가 있고, 앞으로 한국의 개발협력 체제 발전을 위한 하나의 절차로써 수용하는 태도가 바람직할 것이다.



## OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석<sup>1)</sup>

서 정 화

한국수출입은행 경험기획실 선임심사역

### I. 서론

우리 정부는 2011년에 국민 1인당 3만 원에 해당하는 대외원조를 지원하였다. 한국수출입은행이 집계한 2011년도 우리나라의 공적개발원조(ODA) 규모는 총 1조 3,732억 원이었으며 국민소득(GNI) 대비 0.12%의 원조 부담률을 기록하였다. 이는, 민간 자선단체를 통한 자발적 기부를 제외한 것으로서 4인 가족 기준으로 12만 원을 개도국 빈곤감소를 위해 지출한 셈이다.

이러한 원조 부담률은 경제개발협력기구(OECD) 내 공여국 클럽인 개발원조위원회(DAC) 23개 회원국 중 22위에 해당하는 수준이나, 우리나라는 경제위기 속에서도 2006년 이후 원조규모를 5년 연속 증가시키고 있으며, 2015년까지 원조 부담률을 0.25%까지 2배 이상 늘리겠다는 약속을 제시하여 주목을 받고 있다. 2015년에는 한 가구당 연간 25만 원을 개도국 지원을 위해 지출하게 된다. 그렇다면, 원조의 질적인 측면에서는 어떠한가?

OECD 개발원조위원회(DAC)는 회원국을 대상으로 4~5년 주기의 동료평가(Peer Review)를 실시하여 대외원조 부문에서 국가별 개선과제를 파악하고 모범사례를 공유하는 기회로 삼고 있다. 우리나라는 2008년에 특별 동료평가를 요청하여 자문을 받은 경험이 있으며, 2010년 DAC에 가입한 이후부터는 회원국으로서 동료평가가 의무사항이 되어 2012년에 이를 최초로 받게 되었다.

1) 본고는 한국수출입은행 EDCF 이슈페이퍼 Vol.2 No.1 <OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석>의 일부를 발췌 개정하여 작성하였다.

## II. 우리나라에 대한 동료평가의 절차 및 진행경과

### 1. 동료평가의 진행절차

동료평가는 DAC 의장, 사무국, 실사단, 평가대상국이 1년에 이르는 기간 동안 팀을 이루어 진행하게 된다. 우선, 평가대상국이 보고서 작성요령에 따라 메모랜덤을 작성하여 최종 평가회의 7개월 전에 사무국에 제출하게 되며, 이를 토대로 DAC 사무국과 실사단(통상 2개국)은 이를 검토하여 주요 질의사항을 보내고 최종 평가 4~5개월 전에 평가 대상국과 수원국 현장을 방문하여 각각 1주일씩 주요 사항을 논의·점검하게 된다.

이후 사무국과 실사단은 약 3개월에 걸쳐 평가보고서를 작성하는데 사무국은 분석 보고서(Part2) 초안을 작성하고 실사단은 핵심 권고사항(Part1)을 중심으로 보고서 내용을 사무국과 함께 검토한다. 이 기간 중에 평가대상국은 보고서(Part2) 초안의 내용을 공유하여 사실과 다른 사항에 대해 의견을 제시할 수 있다.

최종 평가회의는 DAC 의장이 회의를 주재하여 회원국의 의견을 들어 핵심 권고사항을 확정한다. 하루 종일 진행되는 평가회의에서 실사단은 Part1을 기준으로 평가내용을 발표하고, 회원국들은 각 주제에 대한 의견을 제시한다. 최종회의 다음날 오전에는 전날 회의에서 의장이 수정하기로 한 내용만을 대상으로 문언 수정작업을 진행하여 보고서(Part1)를 완성한다.

#### 2012년도 한국의 동료평가 실시 경과

한국, 메모랜덤 제출(5월초) → 사무국·실사단, 한국 및 캄보디아 방문 (6월 중순) → 사무국·실사단, Part2 보고서 작성(9~11월) → Part2 보고서 OECD 정보망 게시 (11월 19일) → Part1 보고서 OECD 정보망 게시 (11월 20일) → DAC 의장 주재, 동료평가 회의(12월 11일) → 보고서 문언조정 실무회의(12월 12일) → 최종보고서 회람(12월 21일) → 최종보고서 대외공개(2013년 1월 30일)



## 2. 동료평가의 틀

한국에 대한 동료평가에서 DAC 사무국과 함께 독일, 호주가 실사단(examiner)의 역할을 담당하게 되었다. 평가 시 실사단은 자의적 기준에 따라 평가하는 것이 아니라 DAC 회원국 간 사전에 합의된 내용과 틀을 가지고 평가를 진행하는데 이는 DAC Peer Review Content Guide(이하 ‘가이드’)를 통해 제시된다.

가이드는 동시대의 전반적인 ODA 정책과 효과성을 평가하는 기준을 보여주는데, 금년에는 6가지 주제로 나누어 평가기준이 제시되었으며, 1) 개발협력의 전략적 지향, 2) 원조를 넘어선 개발(정책일관성), 3) 원조의 규모와 배분, 4) 조직과 관리, 5) 원조효과성과 성과, 6) 인도적 원조가 그것이다.

흥미로운 것은 이 가이드도 원조환경의 변화에 맞추어 수정되는데 2013~2014년에 적용되는 가이드는 개발 재원조달을 위한 종합적 체제, 원조배분과 개발금융을 새로 포함시키게 되었다. 아울러, 원조시스템과 정책목표가 상이한 DAC 회원국들에게 동일한 기준을 천편일률적으로 적용하던 방식을 지양하고, 해당 국가가 필요로 하는 특정분야를 집중적으로 검토하는 방식으로 변경하기로 하였다.

## 3. 서울 및 프놈펜에서의 현장 실사

1주일(6월 11~15일)에 걸쳐 실시된 서울에서의 실사단과 한국 정부대표단 간 회의는 ‘가이드’에 기반을 둔 실사단의 질문과 우리 측의 답변으로 시종 진행되었다. 실사단은 한국 방문 2주일 전에 주요 확인사항과 질문 요지를 보내주어 이를 중심으로 회의를 준비할 수 있게 하였다.

회의는 한국의 공적개발원조 정책 및 체제 전반, 정책일관성, 원조효과성, 범정부적 접근, EDCF 실행체제, 정치적 리더십, ODA 예산, 취약국 이슈, 결과중심의 관리, 환경·여성 등 범분야, KOICA 실행체제, 감사원의 역할, 인도적 지원, NGO, 국회, 다자 원조, ODA 평가제도, 국민 인식제고, 시민사회, ODA기관 노동조합에 이르기까지 전 분야에 걸쳐 22개의 세션으로 1주일 동안 진행되었다.

이에 대응하여 수출입은행은 베트남 등에서의 개발효과성 성과사례, 원조효과성 원칙에 맞춘 ODA 시행체제, 성과관리 시스템, KOICA와의 역할 분담, 비구속화 전략,

녹색성장, 민간투자 촉진 등 중점전략을 준비하여 소개하였다. 이때 원조효과성, 비구속화, Best Practice에 대해서는 별도의 유인물을 작성하여 제공함으로써 실사단의 이해를 도울 수 있도록 하였다.

서울회의 이후 실사단은 곧바로 캄보디아로 이동하여 수원국 현장에서 한국의 ODA 정책 및 사업에 대한 내용을 점검하였다. 주로 원조도입부처와 재무부, 보건부, 교통부 등 수원국 정부와의 회의 및 사업현장 방문을 통해 서울회의 내용을 확인하였고 현지 공여국 단체 및 시민사회와도 면담을 진행하였다. 후일 실사단은 12월 11일 최종회의 시(파리) 캄보디아에서 확인한 내용을 별도의 프리젠테이션으로 발표하였다. 수출입은행은 EDCF 전문가를 현지로 파견하여 대사관과 협력을 통해 실사단의 평가가 원활히 진행되도록 지원하였으며, 차관업무에 대한 실무 경험이 적은 호주 등 실사단의 전문성을 보완함으로써 실사단에게 깊은 인상을 남기게 되었다.

#### 4. 실사 후 Key Impression

DAC 실사단은 서울 및 프놈펜 회의 이후 Key Impression이라는 이름으로 한국의 ODA 전반에 대한 실사단의 인상을 각 두 페이지의 분량으로 발표하게 된다. 이를 통해 평가 대상국은 향후 보고서에 실릴 내용을 유추할 수 있게 된다. 이때 실사단과의 의견이 다른 내용은 즉시 대응해야 하고, 실사단을 설득하지 못해 수정되지 않은 사항의 경우 향후 최종회의에서 수정하는 것은 실무적으로 큰 어려움이 따르게 된다. 실사단의 분석능력에도 한계가 있기 때문에 오해하고 있는 주제에 대해 즉시 대응할 필요가 있다.

서울 회의 후 Key Impression에서는 한국이 DAC 가입 이후 기본법 제정, ODA 선진화 방안 등을 통해 개선을 이루었으며, 사업관리, 국별지원전략(CPS), 책무성, 평가 등에서도 진전이 있었음을 보고하였다. 한편, 중점협력국 및 중점분야 선정 기준의 명확화, 선택과 집중의 심화, 최빈국 및 취약국에서의 유상차관의 역할, 재난 구호 등 인도적 원조의 확대 등에서 지속적인 개선노력이 필요하며, ODA/GNI 0.25%로 확대, 정부 예산절차와 개발협력 정책 간 시기적 정합성, 중기 예측가능성, 프로그램 원조의 확대, 투명성 이슈를 여전히 진행 중인 도전과제로 파악하였다.

프놈펜 회의 후 Key Impression에서는 한국이 2010년 캄보디아에서 7번째로 큰 공여국으로 자리매김하였으며, 한국의 ODA 지원이 캄보디아의 개발계획과 우선 순위에 기반을 두어 인프라, 보건, 농업, 농촌개발 부문에서 기여하고 있음을 높이 평가하였다. 이와 함께 한국의 캄보디아에 대한 국별지원전략(CPS)이 모든 ODA 사업을 포함하고 있지 않음을 발견하였으며, 최빈국인 캄보디아에 대해 유무상 비율을 균형 있게 지원하고 두 수단간 시너지를 높일 필요가 있음을 언급하였다. 또한, 독립적(stand-alone) 프로젝트 중심에서 프로그램 원조 중심으로 발전시키고, 비구속성 비율을 확대하는 것과 무상원조 중 자원봉사의 비중이 높은 점 등을 도전 과제로 제시하였다.

## 5. DAC 실사단의 평가보고서 작성 및 회람

사무국은 독일, 호주 실사단과 협력하여 콘텐츠 가이드에 따른 6개 분야에 대해서 보고서 초안을 작성하여 우리 정부와 공유하였으며, 우리 정부는 보고서 내용 중 사실과 다른 내용을 파악하여 이를 사무국에 통보하였다. 이후 DAC 사무국은 추가 분석작업을 거쳐 보고서 Part2와 핵심 권고를 담은 Part1을 OECD 내 정보통신망인 OLIS에 11월 20일에 게시하여 회원국 간 회람하였다. 우리 정부대표단은 이 보고서를 토대로 대응방안을 마련하여 12월 11일 최종 동료평가 회의에 참여하게 된다.

## III. 한국 동료평가의 주요 쟁점

### 1. 통합적 ODA 추진체제

**“한국은 지난 5년 동안 ODA 관리 개선을 위해 각고의 노력을 경주하였으며, 특히 DAC 가입 이후 ODA 정책 조율과 통합을 개선하기 위한 견고한 기반을 확립하였다.” (DAC Peer Review 2012 - Korea, OECD)**

일부에서는 유·무상 원조 이원화 체제 및 여러 부처의 원조 시행에 대해 중복 우려를 제기하며 원조기구의 통합 필요성을 주장하고 있음에 반해, DAC 실사단은 한국의 원조체제가 지난 5년간 개선을 통해 여타 DAC 회원국들에 비해 시스템이 안정화되어 있으며 분산·중복 정도는 오히려 낮고 견고한 ODA 토대를 구축하였다고 평가를 하였다.

국제개발협력위원회에서 조정 기능을 강화할 필요와 유·무상 원조 간 시너지 제고, 평가와 피드백 강화 등 개선과제가 남아 있으나, 전체적으로 한국의 ODA 시스템은 매우 집중되어 있으며, 지난 5년간 안정적 운영토대를 구축함으로써 ODA를 효과적이고 효율적으로 확대할 수 있는 역량을 확보하였다고 평가하였다.

이에 더해, 한국의 현재 ODA 시스템은 급격한 ODA 규모 확대를 관리할 수 있는 수준으로 실사단이 보기에 현시점에서 ODA 제도 변경을 고려하는 것은 적절하지 않으며, 현 제도를 변경(shake-up)하면서 동시에 ODA 확대를 추구하는 것은 적절하지 않다는 의견을 구체적으로 제시하였다.

이러한 평가를 하게 된 것은 각 부처와 기관이 추진하는 원조사업이 양자 무상 원조 규모의 약 20% 내외이나, 분절화와 무관한 장학사업, 연구활동을 제외하면 분절화에 해당되는 예산은 양자원조의 5~6% 수준으로 분절화가 크지 않으며, 무상 원조에 참여하고 있는 주요 부처는 교육, 보건 등 전문분야의 전문성을 갖춘 기관으로서 이들의 참여는 원조효과성 제고를 위해 긍정적 측면이 있다는 평가에 기인하고 있다.

아울러 OECD 통계를 통한 수출입은행의 자체조사 결과, 여러 부처의 원조참여 정도를 나타내는 ‘분절화 지표<sup>2)</sup>’를 통해 여타 공여국의 사례를 살펴보면 대부분 원조 공여국의 분절화 지표는 평균 20% 이상으로, 여러 부처의 원조 참여는 일반적인 현상이었으며, 우리나라의 분절화 지표는 20% 이하로, 북유럽 등 일부 국가를 제외하고는 가장 낮아 DAC 실사단의 평가와 일치하였다.

---

2) 분절화 지표는 OECD CRS(creditor reporting system)에 기초하여 DAC 회원국의 무상원조 중 주무부처 이외의 부처/기관이 시행하는 원조의 비중을 계산한 것으로서 주무부처가 모든 무상원조를 시행할 경우 동 지표는 ‘0%’가 된다.

주요국 무상원조의 분절화 지표 비교(2010년)

0%	10% 이하	20% 이하	50% 이하	50% 이상
네덜란드, 호주, 덴마크, 아일랜드, 룩셈부르크, 뉴질랜드	노르웨이, 스웨덴, 핀란드	영국, 일본, 한국, 스위스	미국, 캐나다, 독일, 스페인, 벨기에	프랑스, 이태리, 포르투갈, 오스트리아, 그리스

## 2. 최빈국에 대한 유상원조 지원

**최빈국의 대규모 인프라 사업에 개발재원을 공급하는 유상차관의 역할을 인정하게 되었고, 증여율 90%를 넘는 EDCF 양허성 차관이 최빈국을 포함한 개도국의 개발수요에 정확히 일치하여 제공되고 있음을 현장에서 확인하였다**

동료평가 시 실사단은 우리나라의 유상원조 활용에 대해 한국의 개발경험과 정책 의지를 반영한 것으로 간주하여 이의를 제기하지 않았으나, 최빈국에 대해 차관을 제공하는 것에 대해서는 Key Impression에서도 나타났듯이 개도국 현장의 수요 및 국제추세에 맞지 않는 부정적 의견을 제시하였다. 그러나 대규모 인프라 사업에 개발 재원을 공급하는 유상차관의 역할을 충분히 설명하고, 캄보디아 등 수원국에서의 현장 수요를 확인한 후 실사단은 이러한 주장을 철회하게 되었다.

수출입은행은 “신용도 문제로 단기적으로도 재원조달이 어려운 취약국은 거시 경제안정을 위해 concessional financing 필요”하다고 분석한 OECD 자체 보고서 (2010)와 취약국 앞 양허성 자금을 5년간 오히려 확대하고 있으며, “성장을 위한 (차입을 통한) 공공투자의 영향을 적정하게 인식할 필요가 있고, 국제사회가 과도하게 보수적으로 차입정책을 억제하면 안 된다”고 평가한 IMF 등 국제기구 자료를 인용하여 실사단에게 최빈국에 대한 유상원조 지원 필요성을 설명하였다.

또한, 베트남, 캄보디아 등 수원국 정부는 전통적 ODA에 대해 사회개발에 과도하게 집중되어 있고 경제 인프라 지원에는 소홀하다는 입장을 표명하고 있음을 증거로 제시하였고, EDCF는 증여율(무상원조 환산비율)이 90%를 넘는 양허성 차관

으로써 최빈국을 포함한 개도국의 개발수요에 정확히 일치하며, EDCF 지원축소는 최빈국 등의 채무부담을 낮추기 위한 국제 공조에 역행함을 설명하였다.

실제로 DAC의 ‘Recommendation on Terms and Conditions of Aid(1978)’는 최빈국에 대해 유상차관을 지원할 경우 증여율은 최소한 개별국가에 대해 3년 이상 86% 이상이거나 전체 LDC 지원의 연도별 평균이 90% 이상을 충족할 것을 권고하고 있으며 EDCF는 모든 조건을 충족시키고 있음을 부연 설명하였다.

EDCF는 최빈국의 채무부담을 최소화하면서도 경제 인프라 부문의 공공투자 지원에 적합한 지원수단으로 수원국의 책임의식과 인센티브 제고 등을 통해 개도국 정부의 경제개발을 효과적으로 지원하는 수단임을 부각시켰다.

### 3. 취약국·고채무빈국(HIPC)에 대한 유상원조 지원

**EDCF는 고채무빈국(HIPC) 중 중장기 채무상환 능력이 있는 국가들만을 선별하여 양허성 차관을 지원하고 있기 때문에 개발효과성 중심의 현재 논의와 부합하는 지원을 하고 있으며, 최종 회의 시에도 차관 지원에 대한 다른 DAC 회원국들의 지지를 얻었다**

최빈국에 대한 유상원조의 지원 필요성을 인식하게 된 후에도 DAC 실사단은 고채무빈국(HIPC) 및 취약국에 대해서는 유상원조 지원을 축소할 필요가 있다는 입장을 표명하였다. 이에 대해 EDCF는 차관에 대한 DAC 사무국의 인식에 오류가 있음을 제기하였으며, 최종회의 시 DAC 회원국들의 지지를 얻어 실사단의 입장을 수정하게 되었다.

EDCF는 고채무빈국 중 IMF로부터 중장기 채무상환 능력을 회복했다고 평가 받은 국가들을 선별하여 지원하며, 취약국의 경우에도 IMF 및 WB의 채무상환능력 분석 결과를 토대로 상환능력과 지원필요성 등을 검토하여 선별적으로 지원하고 있어 채무상환능력을 회복한 국가에 대해 정상적인 자본 흐름을 규제하는 것은 역차별이 될 가능성이 높음을 설명하였다.

최근 G20 개발의제 등을 통해 인프라 개발의 중요성이 확산되고 부산 세계개발 원조총회에서도 성장 중심의 개발효과성이 강조되는 상황에서 성장기반을 지원

하는 양허성 차관의 중요성은 확대되고 있으며, 인프라 개발은 시계가 장기이고 거대재원이 소요된다는 특징 때문에 양허성 차관의 역할이 무엇보다 중요하다.

한국의 경우에도 개발 초기 미국과 일본 등으로부터 받은 차관을 경제 인프라에 투자함으로써 빠르게 성장할 수 있었으며, EDCF는 OECD 가이드라인에 따라 최빈국에 대한 증여율을 90% 이상으로 관리하고 있고, 필요 시 채무 재조정 등을 통해 개도국의 채무부담을 경감시킬 수 있다. 이런 상황에서 기존 원조효과성 논리<sup>3)</sup>에 근거하여 취약국 및 HIPC에 양허성 차관을 지원하지 말라는 주장은 개발효과성 중심의 현재 논의와 부합하지 않으며, EDCF는 개도국의 도로·댐·전력 등 인프라 개발을 지원하며 성장기반 마련에 중추적인 역할을 수행 중이므로 EDCF의 역할은 오히려 높게 평가될 필요가 있음을 설명하였다.

또한, 개도국의 개발수요를 무상원조가 모두 담당하지 못하는 상황에서 양허성 차관의 지원 축소는 개도국의 성장 둔화를 초래할 가능성이 있으며, 프랑스·일본 등의 동료평가에서는 취약국과 HIPC에 대한 양허성 차관 축소를 권고하지 않은 상황에서 한국에만 일방적으로 동 논리를 강요하는 것은 적절치 않음을 설득하였다.

더불어 무상원조에 비해 유상차관의 중요성이 간과되는 경향이 있으나, 대규모 자금조달이 필요한 인프라 사업에는 유상차관이 유용한 수단이며, 공여국 입장에서는 원조규모 증가에 따른 부담을 경감할 수 있고, 수원국 입장에서는 민관협력과 협조용자 등의 방식을 통해 개발재원을 확보할 수 있기 때문에 유상차관은 개도국의 자력 성장 기반 창출에 필수적인 도구라는 입장을 설명하였으며, 이러한 입장에 대해 여러 DAC 회원국들로부터의 지지를 이끌어 냈다. 이는 개발효과성을 제고하기 위해 필요한 모든 재원을 동원한다는 국제사회의 노력에 부합한다는 취지에서도 유상원조에 대한 부정적인 권고는 부적절하다는 입장을 밝힌 것이다.

3) 개발성과보다 원조전달방식, 개도국의 채무부담 등을 우선 고려하는 것은 파리선언 중심의 접근법

#### 4. 한국개발경험을 활용한 KSP 사업 추진

**지난 수십 년간 ODA 제공에도 불구하고 빈곤이 퇴치되지 않은 것은 단순 자금지원만으로는 수원국 발전이 불가능함을 시사하며, 효과적인 개발 경험 공유를 통해 이를 보완할 필요가 있음을 보여 준다**

개발경험공유(KSP) 사업과 관련하여서는 우리나라가 식민지배와 한국전쟁 등을 경험하고도 수원국에서 공여국으로 전환한 것 자체가 개도국과 공유할 자산으로 단순히 고기를 주는 것이 아니라 고기 잡는 방법을 알려주는 것이 KSP 사업의 목적이라고 사업 내용을 설명하였다. 지난 수십 년간 국제사회의 ODA 제공에도 불구하고 빈곤이 퇴치되지 않았다는 것은 단순한 자금지원만으로는 수원국의 발전이 불가능함을 시사하며, KSP 사업은 지난 8~9년 동안 400여 차례의 정책자문을 제공하는 한편, 여타 기구와의 지식공유 연대, 개발경험 모듈화 등을 통해 효과적으로 개발경험을 전수함으로써 많은 개도국으로부터 환영받고 있음을 설명하였다.

또한 KSP 사업은 개발원조의 패러다임 변화에도 부응하여 개도국의 자조 노력, 주인의식 강화에도 도움이 될 것이라는 견해를 밝혔으며, KSP 사업과 양허성 차관이 협력을 통해 좋은 개발성과를 거둔 베트남을 성공 사례로 제시하였다.

한편, 지식공유와 관련 한국의 주요 지식공유 사업인 KSP와 DEEP 두 사업이 중복되는 듯한 인상을 주고 있어 각 사업의 역할과 기능을 명확히 표현하는 문구를 추가하여 보고서를 수정할 것을 제안하였으며, OECD의 개발전략 이행을 위한 지식공유연대(Knowledge Sharing Alliance) 사업과 관련하여 우리나라 KSP가 적극적으로 참여하고 있는 것을 보고서에 포함해 줄 것을 제안하였다.

#### 5. 원조효과성 제고

**비구속성 원조 비중을 포함하여 원조효과성 평가 지표들이 공여국 전체 평균에 비해 부진한 수치를 보이고 있지만 지속적인 개선 과정 중에 있음을 설명하였다**



우리나라는 파리선언 원칙 준수 및 부산총회 주요 공약의 이행, 여타 관련 국제 사회 규범 준수를 통한 ODA의 효과성 제고를 위한 노력을 지속적으로 경주하고 있다. 2010년 ODA 선진화 방안을 통해 ODA 효과성 제고를 위한 기본 추진 방향<sup>4)</sup>을 확립하였으며, 2011년 부산 세계개발원조총회(HLF-4) 개최를 계기로 국내 각 정부부처와 민간부문, 시민사회 등으로부터 원조효과성 제고 필요성에 대한 인식과 지지가 확산되었고, 구체적인 추진 과제에 대한 인식도가 제고되고 있다.

한국의 파리선언 모니터링 실적

지 표	'05년 달성치	2007년 달성치	2010년 달성치	공여국 전체	2010년 목표치
3. 국가개발전략에 일치된 원조	11%	34%	46%	41%	85%
4. 조율된 기술지원을 통한 역량강화	74%	79%	11%	57%	50%
5a. 수원국 공공재정관리 시스템 활용	45%	10%	0%	48%	26%
5b. 수원국 공공조달 시스템 활용	0%	5%	37%	44%	미설정
6. 중복 프로젝트 시행기관 수 축소	0	11	4	1,158	0
7. 예측가능한 원조	11%	19%	32%	43%	56%
8. 원조의 비구속화	-	21%	47%	86%	-
9. 공동의 체제와 절차 사용	0%	1%	42%	45%	66%
10a. 공동조사	0%	15%	8%	19%	40%
10b. 공동 국별분석작업	-	0%	50%	43%	66%

부산 세계개발원조총회를 통해 재확인된 원조의 예측성과 투명성 제고, 개도국 결과 프레임워크 및 공공시스템의 활용, 비구속성 원조 확대계획 이행 등 원조 효과성 제고를 위한 주요 과제를 선정, 범정부 차원의 이행계획을 수립, 단계적으로 이행하고 있으며, 이를 위해 관계부처 T/F 설치(2012.10월 기설치) 및 운영을 통해 원조효과성 제고를 위한 글로벌 파트너십 주요 공약 이행계획을 수립 예정임을 설명하였다.

아울러, 부산 공약의 이행주체로서 민간 역할의 중요성을 감안, 민관합동 이행체제 구축 방안 마련을 검토하고, 정부 차원의 이행계획을 향후 국가지원전략(CPS)과 연간 시행계획, 평가시스템 등에 반영하여 이행할 예정임도 설명하였다.

4) 비구속성 원조를 2015년까지 75% 수준으로 확대, 수원국과 협의를 통한 통합 CPS 작성 등

## 6. 기타 논의 주제들

중점 협력국 및 중점분야의 추가적인 축소와 국가지원전략(CPS)에 누락된 사업 수의 축소, 원조 이외 분야와의 정책일관성 제고, 국제개발협력위원회의 기능 강화, 조직역량 및 평가역량 강화, 긴급재난 구호에 대한 인도적지원 확대 등을 구체적으로 논의하였다.

## IV. 한국에 대한 동료평가 결과

### 1. 동료평가 최종회의

***“한국은 개도국 사이에서 실제 경험에 기초한 개발 지식과 아이디어의 원천으로 인식되고 있으며, 한국의 ODA 제도는 DAC 회원국들에 비해 안정화되고 분산·중복 정도는 낮다.” (DAC Peer Review 2012 - Korea, OECD)***

최종 평가회의는 국내적으로 의견이 나뉘고 있는 원조통합의 필요성, 유·무상 원조 간 논쟁, 원조의 분절화, 한국 개발경험의 ODA 사업화, 원조의 질적 수준 등에 대해 제3자의 의견을 들을 수 있다는 점에서 관심을 받았다.

결론적으로 동 회의에서 한국은 국제개발협력기본법의 제정을 기반으로 통합 원조 추진체계를 마련해나가고 있으며, 한국 원조체제가 지난 5년간의 개선을 통해 여타 DAC 회원국들에 비해 시스템이 안정화 되어 있고, 분산·중복 정도는 오히려 낮다는 평가를 얻었다. 조직분야 실사를 담당한 독일의 Guido Ashoff 박사는 한국의 ODA 시스템은 안정화 되어 있기 때문에 현 제도를 변경(shake-up)하면서 동시에 ODA 확대를 추구하는 것은 적절하지 않다는 의견을 구체적으로 제시하였다.

유·무상 원조의 역할에 대해서는 DAC 사무국과 회원국들 사이에 의견이 나뉘는 모습이었다. DAC 사무국은 최빈국·취약국 등에 대한 유상원조의 역할에 대해 다소 조심스러운 입장을 보인 반면, 프랑스, 미국, 일본, 이탈리아, 포르투갈 등 DAC

회원국들은 변화하는 개도국의 개발수요에 맞추어 다양한 수단을 효과적으로 활용해야 하며, 이념적 유·무상 논쟁보다는 실제 개발성과를 기준으로 원조수단을 선택해야 함을 지지하였다.

이에 따라, 동료평가의 권고안도 고채무빈국(HIPC) 및 취약국에 대한 유상차관 축소 검토에서 수원국 경제와 재정상황을 신중히 고려하여 유·무상 비율을 고려하라는 문구로 수정되었다. 최종 평가회의에서 단순한 오류 수정이 아닌 문구 수정은 극히 이례적인 사례로서 최근 G20 개발 의제(2010년), 부산 세계개발원조총회(2011년), OECD 개발전략(2012년) 등에서 주목하는 원조수요의 변화, 자립적인 경제성장, 이를 지원하는 인프라 구축, 개발금융, 민간부문과의 협력 등 새로운 추세를 반영한 것으로 볼 수 있다. 무엇보다도, Shifting Wealth로 표현되는 신흥국의 부상이 초래한 원조 패러다임의 변화라고 하겠다.

한국은 개발도상국들 사이에 실제 경험에 기초한 개발 지식과 아이디어의 원천으로 인식되고 있으며, 이것은 다른 DAC 회원국들과 비교했을 때 특히 한국이 비교우위를 가진 영역으로 평가받았다. 벨기에, 일본 등은 한국이 개도국에서 공여국으로 전환하는 과정에서 획득한 경험, 특히 역량개발과 관련한 경험의 주류화 방안에 높은 관심을 보였으며, 우리 정부대표단은 개발경험공유(KSP)를 대표적인 지식공유 사업으로 육성해 나가겠다는 포부를 밝혔다.

한편, 원조효과성 원칙의 이행과 관련해서는 원조 공여역사가 짧은 우리의 약점이 그대로 노출되었다. 중기 예측 가능성, 수원국 재정시스템 활용, 비구속화, 프로그램형 접근방식 등 여러 원칙들이 아직 원조절차와 전략에 충분히 내재화되지 않았다는 평가를 받았다. 특히, 2015년까지 양자원조의 75%를 비구속화하기 위한 구체적 로드맵을 수립하여 이행해야 함을 권고받았다.

## 2. 최종 회의 시 국가별 주요 언급사항

*DAC 회원국 대표단은 각국의 역사·문화·지리적 배경, 원조실행 역량에 따라 다양한 입장을 취했으나 원조환경의 변화, 개발성과에 기반을 둔 다양한 원조수단의 활용에 대해 일치된 입장을 보였다*

미국은 유·무상 원조의 선택에 있어 올바른 메시지를 보내는 것이 중요하며, Good Loan이 있고 Bad Loan이 있으며, Good Grant가 있고 Bad Grant가 있듯이 모든 지원수단 간 좋고 나쁨은 지원성과에 따라 판단해야지 이념적 판단에 근거하면 안 됨을 언급하였다. 중요한 것은 성과와 증거에 근거해서 판단해야 한다는 것이며, 현재와 같은 글로벌 환경에서는 loan의 역할이 필요하다는 의견을 제시하였다.

프랑스는 실사단이 유상원조의 활용과 수원국의 개발수요에 대해 잘못된 메시지를 보내고 있으며, 유상원조는 수원국의 이해에 직접 기여하며, 민간투자사업(PPP)과 같은 금융기법을 통해 개발효과를 증대시키고 있음을 설명하였다. 한편, 수원국의 장기적 채무지속 가능성 판단은 DAC이 전문성을 가진 분야가 아니라 IMF가 판단해야 할 영역이며, 아울러 모든 수단은 개발성과에 따라 판단해야 하며 사전적으로 유·무상의 우위를 논할 수 없다고 언급하였다.

일본은 유·무상원조 논쟁에 대해 공여국의 관점이 아니라 수원국 관점에서 볼 때 분명 유상원조에 대한 재정적 수요가 있으며 유상원조에 대한 실사단의 입장에 다소 불편함을 느낀다는 의견을 피력했다.

포르투갈은 유·무상의 이분법에 구속되지 말아야 하며, 상황에 따라 유효한 개발수단을 선택할 필요가 있으며, 아울러, 중국 등 신흥국의 아프리카 지원에 경쟁할 수 있는 수단도 필요하다는 입장을 보였다.

이탈리아는 최근 DAC 고위급 회의에서 개발금융이 주요 의제 중 하나였음을 상기하고, 한국의 개발차관 활용 전략 및 유·무상 통합전략을 문의하였다. 스위스는 유상원조는 상환될 경우 ODA 규모를 축소시키므로 장기 ODA 확대계획에 이를 고려해야 하며 HIPC 등에 대한 채권 증가는 미리 준비하는 것이 필요하다는 의견을 나타내었다.

폴란드는 한국과 같은 해에 OECD에 가입했으나 아직 DAC에 가입하지 못한 입장에서 한국의 개발협력 분야 발전을 높이 평가했다. 덴마크는 한국의 Country Programmable Aid (CPA) 비중이 높고, 다자기구 앞 미지정 기여금(core contribution) 비중이 높아 모범사례로서 칭찬할 필요가 있다고 하였다. 벨기에는 개도국에서 공여국으로의 전환과정에서 한국이 획득한 경험, 특히 역량개발과 관련한 경험의 확산 방안에 관심이 많으며 한국의 높은 CPA 비중은 놀랍다고 언급하였다.

### 3. 동료평가 보고서의 주요 권고 내용

OECD 동료평가 보고서는 최종회의 결과를 반영하여 콘텐츠 가이드에서 합의한 6개 영역에 대해 권고안을 담고 있으며, 구체적 권고내용을 소개하자면 아래와 같다.

#### 1) 개발협력의 전반적 체계

##### 1-1) 한국의 개발협력 전략체계 완성

한국은 현재의 확고한 법적 및 정책적 기반 위에 전략적 체계를 완성하여 ODA 규모 확대에 따라 개발협력을 관리할 필요가 있다. 특히,

- 중점 분야별로 명확한 목적, 우선순위, 실행목표 및 의도하는 성과를 전략문서에 명시한다.
- 한국은 26개의 중점협력국 각각에 대해 국가지원전략을 완성하여 공표하여야 한다. 동 전략들은 유·무상 원조전략을 통합하고, 중기 지원예산을 포함하며, 원조효과성 제고 계획과 달성목표를 반영하고 한국의 지원목적을 계량화하여 정의해야 한다.
- 한국은 계획하고 있는 종합적 다자원조 전략을 완성하여 공표해야 한다.
- 한국의 모든 원조사업에 있어 양성평등, 여성권한 강화, 환경 및 기후변화 등의 이슈를 주류화하기 위한 계획과 지침을 더욱 강화하여 전략체계에 포함시켜야 한다.

##### 1-2) 소통, 투명성 및 책임성 강화

총리실, 외교부 및 기재부는 투명성과 책임성을 지속적으로 제고해 나가야 한다.

- 한국의 개발협력에 관한 정보를 핵심 관계자들(국회의원, CSO, NGO, 민간

부문, 연구소, 개도국 및 일반 국민)이 접근하고 이해하기 용이한 방법으로 제공해야 한다.

## 2) 원조를 넘어선 개발

한국은 의사결정과정에서 '개발을 위한 정책일관성'을 강화할 필요가 있다.

- 국제개발협력위원회의 주관 하에 다음을 포함한 범정부적인 의제를 수립한다. (1)정책적 비일관성 요소의 파악 (2) 비일관성을 해소하기 위한 조치 사항 (3) 실현해야 할 목표 (4) 이행시한 (5) 관계부처의 참여를 강화시키기 위한 절차
- 한국정부는 정책일관성 제고를 위해 충분한 기술적 및 정치적 역량을 확보한다.
- 한국의 대내외 정책이 개도국들에 미치는 영향에 대한 기존의 분석과 보고를 강화한다. 현장으로부터의 환류와 분석, 정부 부처간 원활한 정보교류, 대학과 시민사회, 싱크탱크의 분석 정보 등을 수렴하여 활용해야 한다.

## 3) 원조규모와 배분

한국은 최근의 원조규모 확대 추세를 계속 유지하여 2015년까지 GNI의 0.25%를 ODA로 제공하는 목표를 달성하여야 한다. 동시에,

- 꾸준하고 예측 가능한 증가율을 유지할 수 있도록 원조규모 확대를 계획하고 관리하는 한편, 양·다자 채널과 유·무상 원조 간 적절하고 관리 가능한 균형을 유지해야 한다.
- 취약국 및 고채무빈곤국에 제공하는 유상원조와 무상원조 비율을 신중히 진단하고 유상원조를 지원할 경우, 이들 국가의 경제 상황과 재정구조를 신중히 고려하여 부채의 지속가능성을 확보할 수 있도록 하며,

- 원조수단의 선택은 협력대상국의 개발 목표와 주인의식, 선호, 관리역량과 수요를 고려하여 결정하도록 한다.

#### 4) 조직과 관리

##### 4-1) 한국 ODA의 통합, 조율과 관리 개선

- 국제개발협력위원회가 기획과 예산과정에서 최상위 의사결정기구로서 기능할 수 있도록 위임된 권한을 충분히 활용하도록 해야 하며, 협력국 내 ODA 협의체와 더불어 유·무상 관계기관협의회는 모든 원조활동이 이들을 거쳐 처리되도록 하기 위한 권한을 가지도록 해야 한다.
- 총리실, 외교부, 기재부 및 양대 실행기관(EDCF, KOICA)의 인적자원을 강화하기 위해 적절한 개발협력 경험을 보유한 우수한 인재를 채용, 유지하여야 하며, 중점협력국 내 한국직원과 현지직원의 역량을 배양하여 이들이 프로그램형 접근방식(PBA)과 같은 새로운 원조방식을 지원할 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다.

##### 4-2) 한국의 평가 절차 강화

평가소위원회의 독립성과 절차 강화, 시행 중인 사업에 대한 모니터링 개선, 사후 평가 개선, 평가역량 강화 및 중요 평가지원 권한의 현장조직(field units) 위임, 평가의 교훈을 향후 개발협력 사업에 체계적으로 반영해야 한다.

#### 5) 개발협력의 성과 제고

##### 5-1) 원조효과성에 대한 한국의 의지를 관행 개선으로 실천

- 원조 효과성 원칙들과 국제적으로 합의된 목표들을 국가지원전략을 포함한 모든 개발협력 전략과 원조관리 절차에 반영하고,

- 한국이 가장 부진한 원조의 비구속화 부문과 프로그램형 접근방식(PBA), 중기 원조계획 예측 가능성, 개도국 공공재정 관리체계 활용의 부문들에 대한 성과부터 집중적으로 개선해 나가야 한다.

#### **5-2) 2015년까지 양자원조의 75% 비구속화를 위한 로드맵 이행**

- 2015년까지 전체 양자 ODA의 75%를 비구속화한다는 공약을 연도별 로드맵으로 전환하여 목표달성을 추진한다.
- 비구속성 원조를 최대화하기로 한 원조 비구속화에 대한 DAC 권고, 아크라 행동계획 및 부산 공약의 이행에 집중한다.
- 기술협력을 포함한 한국의 모든 ODA의 구속화 현황을 보고한다.

#### **6) 인도적 지원 확대**

인도적 지원에 대한 명확한 전략적 비전을 제시하고, 인도주의적 원칙들이 일관되게 적용되도록 하며, 책임성과 효율성 및 효과성을 제고하기 위해,

- 새로운 인도적 지원정책을 마무리하되, 재난복구와 같이 한국이 확실한 영향을 미칠 수 있는 중점분야 및 목적에 집중하고 전정부적으로 이를 적용하도록 한다.
- 누구에게, 무엇을, 어디에 지원할 것인지 명확한 기준을 마련하고 전파한다.
- 양자(현물)원조가 항상 가장 효과적이며 적절한 대응임을 확인할 수 있는 안전장치를 도입한다.
- 결과의 보고 및 학습의 과정이 보다 체계화될 수 있도록 관련 계획을 수립하고 실행한다.



## V. 한국의 ODA 제도에 대한 시사점

*그동안 DAC 규범을 쫓아가는 것이 원조 선진화의 유일한 척도로 여겨져 왔다면, 이제는 콤플렉스를 극복하고 한국의 고유한 실행역량에 맞추어 실제 수요에 부응하는 원조 방식을 체득해야...*

이번 동료평가를 통해 우리는 국별지원전략부터 원조효과성 내재화까지 개선과제를 구체화하는 성과를 얻었으며, 아울러 변화하는 글로벌 환경과 국별로 상이한 원조역량 하에서 개발에 대한 유일한 해답은 있을 수 없다는 것을 확인하였다.

많은 DAC 회원국 대표단들은 선형적인 원조체제의 우월성을 논의하기 이전에 현장에서의 개발수요와 성과에 근거하여 자국의 상황에 맞는 원조체제를 구성해야 한다는 데 합의를 이루고 있었으며, 다만 원조실행 면에서 그동안 축적된 원조효과성 원칙들을 실행과정에 내재화할 필요가 있다는 것에 동의하였다.

한편, 모든 국가들이 변화하는 개도국의 수요와 중국 등 신흥국과의 경쟁, 무역·투자 등 원조 이외의 분야와의 협력적 틀에서 원조를 고려할 필요가 있으며, 전통적 영역 간 구분을 넘나드는 포괄적인 개발협력이 필요하다는 데에 인식을 같이 하고 있었다.

실제로, 2013~2014년에 진행되는 동료평가는 원조효과성이 아닌 개발효과성에 초점을 두고 개발협력 수단보다는 실제 성과를 이루어낸 협력 방식, 그리고 이에 대한 상호학습을 강조하기로 하였으며, 개발재원을 폭넓게 정의하여 기존의 공적 개발원조 (ODA) 뿐만 아니라 기타 개발자원까지 분석의 범주에 포함시키기로 하는 등 새로운 변화를 예고하였다.

우리는 종종 국제 연구기관에서 우리 원조 시스템을 낮게 평가할 때 지레 후진 콤플렉스에 빠지곤 하는데, 이번 동료평가에서 확인한 것은 원조 절차상 원칙들을 보완하기만 하면 한국의 원조시스템은 어려운 재정여건 속에서도 개도국의 빈곤 감소를 지속적으로 지원했던 노력에 상응하는 정당한 평가를 받을 수 있다는 것이다.

아울러, 개도국에 대한 개발재원을 폭넓게 해석하는 새로운 변화를 우리 체제에

미리 적용시켜 보면, 2011년에 우리나라의 GNI 대비 ODA 규모는 0.12%에 불과했지만, 정책금융 등 공적금융을 포함할 경우 0.32%, 민간부문의 개도국 투자 등을 포함할 경우 1.03%까지 확대되었다. 대표적인 원조 선진국인 스웨덴의 동 비율이 각각 1.02%, 0.99%, 1.20%로 민간부문의 해외활동을 포함해도 별다른 변화가 없는 것에 비교한다면 우리의 강점이 어디에 있는지는 분명해 보인다.

우리는 ODA 규모에서는 타 공여국과 비교하기 어렵지만, 어느 나라에도 뒤지지 않는 공적금융과 민간투자 부문과의 협력적 틀 속에서 개발협력 제도를 발전시킨다면 양적으로나 질적으로 타 공여국에 뒤지지 않는 경쟁력 있는 대외협력 체제를 구축할 수 있을 것이다. 이는 한편으로는 다른 나라의 보편적인 경험을 재빠르게 습득해 나갈 필요성은 있지만, 똑같은 방식으로는 우리의 장점을 최대한 살릴 수 없다는 점을 시사한다고 하겠다.

## 참고 문헌

IMF (2009). A Review of Some Aspects of the Low-Income Country Debt Sustainability Framework. available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/080509a.pdf>

OECD (2010). Resource flows to fragile and conflict-affected states. OECD. Paris

OECD (2013). Peer Review 2012 Korea. OECD. Paris

## Ⅲ. 개발협력 분석자료

### 1. 북구유럽 공적개발원조 정책비교와 시사점

(유웅조 국회 입법조사처 입법조사관)

### 2. 녹색성장에 따른 산업구조 변화와 고용변화 전망 및 함의

(이남철 한국직업능력개발원 연구위원 외)



## 북구유럽 공적개발원조 정책비교와 시사점

유 옹 조

국회 입법조사처 입법조사관

### 1. 서론

북구유럽 국가들의 차별화된 정치·경제·사회 상황 및 정책 등은 이들을 동질화된 북구모델(Nordic Model)로 인식하게 했을 뿐만 아니라, 국제사회에서 많은 국가들이 지향해야하는 이상적인 국가발전모델로 인식되어 왔다(Andersen et al., 2007) 같은 맥락에서 이들의 공적개발원조정책(ODA: Official Development Assistance)도 이상주의 유형으로 분류되어, 자국의 정치·경제적 이익보다는 수원국의 필요에 좀 더 부응하는 유형으로 분류되어 왔다(Hook, 1995; Schraeder et al., 1998).

그러나 이들의 ODA 정책은 다른 지역 국가들과 비교하여 상대적으로 공통적인 측면이 없지 않아 있으나, 이들의 역사나 정책에는 많은 차이점이 존재한다. 특히 냉전체제가 해체되면서 이들의 공통점이 약화되고, 차이점이 더욱 부각되면서 북구모델의 예외성에 대해 의구심을 제기하는 주장도 있다(Selbervik and Nygaard, 2006; Oden 2012).

이에 이 글은 북구유럽 국가들의 ODA 정책에 대한 비교 분석을 토대로 이들의 정책이 어떠한 측면에서 유사하며, 어떤 측면에서 차이가 있는지를 도출한다. 이를 토대로 한국 ODA 정책 개선방안을 논의하는데 필요한 시사점이 무엇인지를 제시하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 다음 장에서는 북구유럽을 북구모델로 인식케 하는 이들 간의 협조체제에 대해서 개관한다. 제3장에서는 북구유럽<sup>1)</sup>의 ODA 정책 방향과 조직 및 추진체계, 그리고 이들의 ODA 규모 및 배분현황을 기술한다. 제4장

1) 북구유럽의 ODA 정책을 비교하는데 있어서, 아이슬란드는 개발협력위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국이 아니기 때문에 제외된다.

에서는 이를 토대로 북구유럽 ODA 정책의 공통점과 차이점을 정리한다. 제5장에서는 북구유럽의 ODA 정책이 한국의 ODA 정책 추진체계에 주는 시사점을 제시한다.

## II. 북구유럽 모델 개관<sup>2)</sup>

### 1. 역사적 배경

북구모델로 통칭되는 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드, 핀란드 등이 국제 사회에서 이상적인 국가발전 모델 중의 하나로 부각된 것은 유럽의 다른 국가들과 달리 20세기를 거치면서 형성된 노·사·정 간의 민주적 코포라티즘(Democratic Corporatism)을 토대로 하는 ‘사회민주주의’ 체제를 유지 발전시켜왔기 때문이다.

1920년대 다른 유럽 국가들처럼 북구유럽 국가들의 경우에도 자본주의 발전에 따른 노동자와 자본가 간의 갈등 구조가 형성되었다. 그러나 핀란드를 제외한 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등은 강력한 사회민주주의 세력이 집권하면서 폭력보다는 개량주의적인 방식을 통해 이를 근대적 형태의 민주화로 진행시켰다. 핀란드의 경우는 시민전쟁이 발생하기도 했으나, 단기간에 사회민주주의 정부를 구성하여 민주화를 진행하였다.

또한 1930년대 들어 유럽전역에 공산주의와 나치주의 등이 확산되었으나, 이 같은 흐름이 북구유럽에는 커다란 영향을 미치지 못했다. 당시 이 국가들도 취약한 의회제도와 경제공황으로 인해서 매우 불안정했으나, 이를 극복하는 과정에서 좌우 정당간의 타협을 통해 의회안정과 경제발전 전략을 채택하였다. 가령 1933년 덴마크 사회민주당과 우파 정당은 ‘Kanslergade’<sup>3)</sup> 협약을 체결하고 의회안정과 경제발전을 위한 정부차원의 지원에 대해 공조하기로 하였는데, 이를 토대로 농민에 대한 정부 지원 확대, 노동권의 강화, 모든 사업장에서 단체협약의 법적 강제, 사회보험제도의 강제 적용 등 사회민주주의에 기반한 복지국가의 기틀을 마련하였다. 마찬가지로 나머지 북구유럽 국가들도 유사한 해결방식을 따른다. 이와 함께 노동조합과 경영자

2) 이하의 내용은 북구유럽 협조체제인 북구이사회(Nordic Council)와 북구 장관위원회(Nordic Council of Ministers)의 웹사이트를 참조하였다. (최종 검색일: 2012.12.20.) <http://www.norden.org/en>

3) 이 명칭은 당시 덴마크 수상이었던 Thorvald Stauning의 거주지 주소를 이용한 것이다.

협회 간의 잇따른 협정 체결을 통해 노동시장의 협조체제를 구축하였다. 예를 들면 당시 스웨덴 노동자 대표조직인 ‘스웨덴 노동조합연맹’(Swedish Trade Union Confederation)과 ‘스웨덴 경영자협회’(Swedish Employers Association) 간의 ‘Saltsjöbad’ 협정은 당시 북구유럽의 협정으로 매우 잘 알려진 사례인데, 동 협정은 공익을 위협하는 집단교섭, 산업활동, 분쟁해결 등에 대한 기본적인 규칙을 담고 있다. 이와 같은 일련의 협약을 통해 국민연금, 고용보험, 보건 및 아동보호에 관한 조치 등 평화적 노사관계를 위한 제도가 마련된다.

1940년대 제2차 대전 후 ‘요람에서 무덤까지’라는 표현을 상징하는 북구유럽이 복지국가의 모델로 정착된다. 이 과정에서 사회민주주의자들의 활동이 주요한 역할을 수행하게 되는데, 이때 핀란드와 아이슬란드도 유사한 복지국가로 발전하였다. 북구유럽 국가들은 제1차 대전 기간 동안 중립적인 입장을 견지했다. 그러나 제2차 대전 기간 동안에는 이 같은 입장을 유지할 수 없었다. 1939년 핀란드는 소련의 침공과 이에 대한 대응과정에서 영토 일부를 상실하였다. 마찬가지로 1940년 덴마크나 노르웨이가 독일에 의해 점령된다. 이와 달리 스웨덴은 중립적인 입장을 견지하려고 했으나, 실제로는 초반에는 독일을, 후반에는 동맹국을 지지하였다. 그럼에도 불구하고 북구유럽 국가들은 다른 유럽 국가들에 비해 상대적으로 전쟁의 영향을 덜 받았기 때문에, 전쟁이 이들 국가들의 경제발전에도 커다란 영향을 미치지 못했다. 1950년대 이후 냉전체제가 도래하면서 북구유럽국가들은 처음에는 북구유럽의 독자적인 안보체제를 갖추려 했으나, 실패하게 된다. 이후 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이 등은 ‘북대서양조약기구’(NATO)에 참여한다. 스웨덴과 핀란드는 이론적으로는 중립 노선을 유지하고 있었으나 실제로 핀란드는 소련과의 경제적 관계로 인해 한계가 있었으며, 스웨덴은 서방 국가들과 친밀한 관계를 유지했다.

그럼에도 불구하고 냉전시기 이들 북구유럽 국가들은 북구이사회(Nordic Council)와 북구 장관위원회(Nordic Council of Ministers)를 구축하고 경제정책에서 북구유럽 협조체제를 형성하기 시작했다. 그러나 그러한 협조가 일관된 것은 아니었다.

우선 냉전시기가 도래한 이후 북구유럽 5개국은 국제무역에 의존할 수밖에 없었기 때문에 이들만의 무역블럭을 구축하게 되었고, 초기에는 이들 국가들 모두 유럽 자유무역연합(EFTA: European Free Trade Association)에 참여했다가, 1972년 영국

이 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)에 참여하면서 덴마크가 EEC에 가입하였다. 1995년 핀란드와 스웨덴이 EU에 가입하였으나, 노르웨이는 국민 투표로 참여하지 못하게 되었다. 그리고 1948년과 1979년에 아이슬란드와 파로스 군도 및 그린란드는 덴마크 내에서 실질적인 독립적인 지위를 갖게 되면서 유럽 연합에 참여하지 않았다.

그러다가 냉전체제가 종료되면서 북구유럽 국가들은 좀 더 확고한 협조관계를 구축하게 되는데, 외교정책에 있어서는 다른 유럽 국가들과 같이했으며, 인도적 지원이나 자국으로부터 멀리 떨어진 지역에서의 군사적 활동에도 참여하였다. 예를 들면 군인이 없는 아이슬란드를 제외한 나머지 북구유럽 국가들은 NATO 일원으로 아프가니스탄에 군과 민간인을 파견하였다.

한편 세계화가 심화되면서 발생한 이민자 문제에 있어서 북구유럽 국가들은 다소 차별화된 정책을 펼치고 있다. 1970년에 북구유럽 국가들로 이동하는 난민이 급격히 증가하면서 이 국가들은 다소 다문화된 사회로 전환되기 시작하였는데, 최근 이슬람 지역에서 밀려드는 이민자와 난민문제는 이들에게 새로운 도전으로 인식되었다. 이에 대해 북구유럽 각국은 차별화된 정책을 펼치게 된다. 덴마크의 경우는 이들의 진입에 제한을 가하는 반면에, 나머지 국가들, 특히 스웨덴은 이들을 다소 포용하는 정책을 펼친다. 그럼에도 불구하고 이들 국가들은 국적, 외국인혐오증, 민족주의 등의 문제로 내부적 논란이 지속되고 있다.

현재 북구유럽은 다른 유럽 국가들과 구분되는 측면이 많다. 우선 이들은 복지 국가이며, 안정된 의회민주주의, 낮은 폭력, 양성평등, 조직화된 노동 시장 등의 사항에서 동일한 특징을 공유하고 있다. 가령 사회정책적 측면에서 보면 북구유럽 국가들은 보편적 아동복지, 노동시장에서의 여성비중 등에 있어서 나머지 유럽 국가들과 구분된다. 그러나 정치적 측면에서 보면 북구유럽은 나머지 유럽국가들과 커다란 차이는 없다.

## 2. 북구유럽 협조체제

북구모델을 형성하는 기본적인 협정은 1962년에 체결된 ‘헬싱키 조약’(Helsinki Treaty)<sup>4)</sup>이다. 이후 동 조약은 7차례(1971년, 1983년, 1985년, 1993년, 1995년) 개정



된 바 있는데, 총 70조로 구성되어 있으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

우선 제1조에서는 조인국들의 협조관계를 유지하기 위해서 유럽이나 다른 국제기구나 회의에서 조인국간 반드시 협의해야 한다는 점을 밝히고 있다. 이를 토대로 제2조에서 제37조까지는 법(2조~7조), 문화(8조~13조), 사회(14조~17조), 경제(18조~25조), 교통 및 통신(26조~29조), 환경보호(30조~32조), 기타(33조~37조) 등의 영역에 대한 협력규정을 담고 있다. 제38조는 특별협정, 그리고 제39조에서 43조에서는 북구협력유형에 대해서 규정하고 있다. 제44조에서 제67조까지는 북구이사회(44조~59조), 북구장관이사회(60조~67조)에 대한 제 규정을 담고 있다. 그리고 제68조는 본 조약의 개정 및 종료에 대해서 규정하고 있다.

이와 함께 북구유럽 국가들은 문화, 여권과 시민권 및 국적, 노동시장, 산업과 무역, 세금, 사회와 보건, 안보, 언어, 교육 및 연구, 유럽연합과의 관계 대한 협정을 체결해 놓고 있다.

북구유럽 국가들이 유럽에서 하나의 동질적인 국가군이 된 것은 제2차 세계대전 후 구축된 일련의 협력조직 및 기관을 구축하면서부터인데, 가장 핵심적인 조직은 입법부와 행정부 각각의 협조관계를 위한 북구이사회(NC: Nordic Council)와 북구장관위원회(NCM: Nordic Council of Ministers)다.

NC는 북구유럽 각 국 대표자들로 구성되어 있는데, 인구수가 적은 아이슬란드의 경우는 7명을 대표로 하며 나머지 4개국은 각 20명을 대표로 한다. 이 밖에 독립적인 지위를 유지하고 있는 파로오군도, 그린란드는 각각 2인을 덴마크 대표자에 포함하고 있으며, 엘란드 대표 2인은 핀란드 대표자에 포함되어 있다. 한편 NC는 의장단과 ‘문화·교육 훈련 위원회’, ‘시민권과 소비자주권 위원회’, ‘환경과 자연자원 위원회’, ‘사업과 산업 위원회’, ‘복지 위원회’, ‘선거 위원회’, ‘통제 위원회’ 등 총 6개의 위원회로 구성되어 있다.

4) 동 조약은 일반적으로 알려진 ‘헬싱키 협정’(Helsinki Accords)과는 구분된다. 헬싱키 협정은 1975년 8월 1일 제2차 세계대전 후에 형성된 유럽의 국경선을 서로 인정하고, 조인국들의 상호 협력을 촉구한 유럽안전보장협력회의의 최종 결의안을 의미한다. 미국과 캐나다 및 전 유럽국가(알바니아 제외) 35개국이 서명하였는데, 구속력이 없으므로 조약이라고 볼 수는 없다. 유럽안전보장협력회의를 처음 모색하였던 소련은 최종 결의안에서 국경불가침과 내정불간섭주의를 보장받음으로써 전후 유럽에서 얻은 지위를 국제적으로 승인 받고자 하였고, 서방측은 동서진영의 관계개선, 인권, 여행의 자유, 자유로운 정보교환 등의 문제를 제기 하려고 하였다. 그러나 헬싱키협정은 이후 인권과 자유의 보장 문제를 둘러싸고 동서 간의 갈등을 불러일으킨 바 있다.

NCM은 총 11개의 위원회로 구성되어 있는데, 각 위원회는 이들 간의 협조체제를 제도화한 협정에 의거한 정책적 사안에 대해서 논의한다. NCM 의장은 각국이 1년씩 순환제로 맡게 되는데, 동 조직의 체계적인 운영을 위해 각 위원회는 각국의 공무원으로 구성된 고위관료들의 실무위원회의 지원을 받고 있다. 한편 북구유럽 국가들의 총리들은 연 1회 정기회의와 EU 정상회의 등과 같은 특별사안을 위해 비 정기적인 회의를 개최하고 있다.

또한 북구유럽 국가들 간의 협조체제를 체계적으로 운영하기 위해서 주요 사안에 대한 자문과 실행방안을 마련하기 위한 10여개 이상의 자문회의나 실무회의를 두고 있다. 이 밖에도 각 국의 정당 간 협조를 위한 협의회와 지식 및 정보 등에 대한 협조를 위한 실무자 차원의 다양한 회의를 갖추고 있다.

### III. 북구유럽 공적개발원조 정책

#### 1. 공적개발원조 정책방향과 조직 및 추진체계

##### 가. 스웨덴<sup>5)</sup>

스웨덴 ODA 정책은 ‘빈곤타파’를 근본적인 목표로 하고 있으나 구체적인 중점 목표는 시기별로 변화했다.<sup>6)</sup> 현재 스웨덴 ODA의 핵심 정책목표는 ‘인권증진’, ‘민주주의와 굿 거버넌스’, ‘양성평등’, ‘천연자원의 지속적 사용과 환경보호’, ‘경제성장’, ‘사회발전과 사회안보’, ‘분쟁관리와 인간안보’, ‘공공재’ 등이다. 이를 토대로 하는 ODA 정책의 핵심분야는 ‘환경과 기후’, ‘민주주의와 양성평등 및 인권’, ‘지식과 공공보건’, ‘경제발전’, ‘평화와 안보’ 등이다.

5) 스웨덴의 ODA는 북구유럽 국가들 중에서 가장 오랜 전통을 갖고 있다. 구체적으로 스웨덴은 1860년대부터 개발도상국 또는 저개발국의 개발정책에 관여하기 시작했는데, 당시의 개발은 민간차원의 활동에 불과했다. 이 같은 활동이 정부차원의 활동으로 전환된 것은 제2차 대전이 종료된 1950년대 초반으로, 1952년 스웨덴 정부는 ‘스웨덴 협력 중앙위원회’(Central Committee for Swedish Cooperation)를 설치하여 현대적 의미의 ODA 정책을 펼치기 시작했다. 동 조직은 1965년 ‘스웨덴 국제개발청’(SIDA: Swedish International Development Agency)로 대체되고, 1995년 동 조직을 중심으로 다양한 ODA 관련 조직이 통합되었다.

6) 1950년대 스웨덴 ODA 정책은 ‘평화와 안보’, ‘연대’, ‘무역’ 등을 주요한 목표로 하였다. 1978년 스웨덴 ODA 정책목표는 ‘경제성장’, ‘경제 및 사회적 평등’, ‘경제 및 정치적 독립’, ‘민주적 발전’ 등 네 개로 세분화된다. 1980년에는 도시발전에 중점을 두는 정책을 펼친 바 있으며, 1998년에는 ‘천연자원의 지속적인 사용과 환경보호’가 새로운 목표로 추가되기도 하였다.

이 같은 스웨덴의 ODA는 정책결정과 집행기능이 분리되어 추진되고 있다. 구체적으로 정책기능은 외교부가 전담하고 있으며, 양자원조와 다자원조에 대한 집행은 외교부와 SIDA가 각각 담당하고 있다. 스웨덴의 외교부는 수장인 외교장관(Minister of Foreign Affairs), 국제개발협력 장관(Minister of International Development Cooperation), 통상 및 북구협력 장관(Minister for Trade and Minister for Nordic Cooperation)직을 두고 있는데,<sup>7)</sup> 외교장관이 SIDA의 장을 임명하도록 되어 있다. 이와 함께 각 수원국 대사관에는 SIDA의 담당관이 배치되어 있어, 이들이 대사와 함께 ODA 정책을 집행하고 있다. 한편 SIDA는 최근에 내부 조직을 정책, 집행, 관리부문 등으로 구분하여 ODA 집행의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다.

스웨덴의 양자원조는 외교부가 5년 단위로 마련된 수원국별 전략과 3년 단위로 결정되는 예산을 토대로 진행되며, SIDA가 이를 토대로 1년 단위로 글로벌대응팀, 지역대응팀, 국가별 대응팀 등이 구체적인 정책과 사업을 마련하고 집행한다. 이 과정에서 SIDA는 관련 단체 및 기관과 협의과정을 거치도록 되어 있다.

#### 나. 노르웨이<sup>8)</sup>

노르웨이의 ODA 정책목표는 ‘여성의 권리 향상과 양성평등’, ‘인권과 평화구축 및 회복’, ‘환경·기후와 지속가능한 발전’, ‘발전과 청정자원을 위한 석유’, ‘굿 거버넌스와 반부패’ 등이다. 이와 함께 MDGs의 4번과 5번인 교육과 보건 분야를 중시 여기고 있으며, 또한 실패국가와 아프리카에 대한 지원을 강조하고 있다.

7) 스웨덴 외교부 웹사이트 참조 (최종 검색일: 2012.12.29.) <http://www.government.se/sb/d/2059>

8) 노르웨이의 국제개발협력 정책은 1940년대 유엔의 기술원조 프로그램을 통해서인데, 정부차원의 ODA 정책이 제도화 된 것은 1952년 ‘저발전 국가를 위한 원조 기금’(Aid Fund for Underdevelopment Countries, 또는 India Fund)을 설치하면서 부터이다. 이때 동 기금의 목표는 ‘인도인들의 경제 및 사회복리를 제고하는 것’으로 하였다. 1960년대 들어서 노르웨이의 ODA는 아시아 및 아프리카로 확대되었으며, 이때 외교부 감독하에 독립기구인 ‘노르웨이 국제개발청’(NAID: Norwegian Agency for International Development)을 설립하였다. NAID는 1968년 ‘노르웨이 개발협력청’(NORAD: Norwegian Agency for Development Cooperation)으로 대체되는데, 동 조직은 현재까지 존재하나 당시에 비해 그 역할이 축소되어 있다. 구체적으로 2004년까지 NORAD가 양자원조와 장기간 원조를 전담하고, 외교부가 다자원조와 인도주의 원조를 전담했었다. 그러나 이후 외교부가 노르웨이 ODA의 정책 및 집행을 전담하게 되었으며, NORAD는 자문기구와 NGO에 대한 원조제공으로 그 역할이 축소된다.

이 같은 노르웨이 ODA 정책의 대부분은 외교부가 전담하고 있는데, 일부 사업은 총리실과 ‘개발도상국을 위한 노르웨이 투자기금’(NORFUND: Norwegian Investment Fund for Developing Countries) 및 기타 행정부처에서 담당하고 있다. 구체적으로 양자 및 다자원조에 대한 정책 및 집행업무는 외교부 내 외교장관(Minister of Foreign Affairs)과 동급인 국제개발장관(Minister of International Development)이 책임을 지고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 외교정책과 ODA 정책간의 연계성을 강화하기 위해 외교부 내 10개에 달하는 각 실은 양 장관에게 업무에 대한 보고서를 제출하도록 하고 있다. 이와 함께 외교부 내에 NORAD가 정책자문, ODA 품질(quality) 제고, 무상원조 관련 행정, 의사소통, 평가 등의 업무와 비정부단체의 국제개발협력 활동에 대한 재정적 지원업무를 담당하고 있다.

한편 외교부 산하에 NORFUND라는 공공기업을 설립하여, 투자환경이 불확실하여 일반 기업이 투자하기 어려운 개발도상국에 대해서 유상원조를 통한 투자사업을 펼치고 있다.<sup>10)</sup> 또한 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals) 이행을 위한 일부 ODA 프로그램은 총리실에서 전담하고 있으며, 재정부나 노르웨이 중앙은행도 IMF관계와 관련하여 관여하고 있다. 또한 환경·보건·교육부 등도 ODA 정책에 관여하고 있다.

이밖에도 의회 외교위원회가 외교부와 연계하여 ODA 정책을 조율하고 있는데, 의회가 개발협력정책은 물론, 수원국 및 수원지역의 우선순위와 공여규모까지 결정한다.

기본적인 ODA 정책들은 3년 단위로 마련되며, 이를 토대로 각 지역 및 국가의 대사관이 현장에서 집행하는데, 노르웨이의 ODA는 114개에 달하는 수원국을 대상으로 한다. 그러나, 장기간 계획을 토대로 하는 정부차원의 ODA 대상국은 28개 수원국에 불과하며, 나머지는 NGO나 국제기구등을 통해 스웨덴 ODA를 공여 받는 국가들이다.

---

9) 노르웨이 외교부 웹사이트 참조 (최종 검색일: 2012.12.30.) <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud.html?id=833>

10) NORFUND 웹 사이트 참조 (최종 검색일: 2012.12.31.) <http://norfund.no/index.php/en/about-norfund>

## 다. 덴마크

덴마크의 정책목표는 ‘양성평등’, ‘환경의 지속가능성’, ‘인권과 민주화 및 거버넌스’ 등이며, 주요한 분야는 ‘HIV/AIDs’, ‘분쟁예방’, ‘민간부문개발’, ‘아동 및 청소년’, ‘원주민’, ‘모자보건’ 등이다.

이 같은 덴마크 ODA 정책은 외교부가 전담하고 있는데, 특히 외교부 내 외교부장관과 동급인 개발협력장관(Minister for Development Cooperation)이 양자 및 다자간 원조 업무를 전담하고 있다.<sup>11)</sup> 구체적으로 개발협력장관이 ODA 전략, 정책, 실천 등에 대한 최종적인 책임을 지고 있으며, 외교부 내 남부그룹(South Group)이 실무를 담당하고 있다. 남부그룹은 총 12개실과 개발협력센터로 구성되어 있으며, 이 중에서 전략업무는 양자원조실, 다자원조실, 질적관리실, 기술자문실 등 4개의 실이 담당하고, 아프리카실, 아시아 및 중남미실, 중동 및 북아프리카실, 사업협력과 기술원조실은 지역 및 영역별 업무를 담당하고 있다.

이 같은 업무를 수행하기 위해서 ‘국제개발협력이사회’(Board for International Development Cooperation)와 ‘국제개발협력위원회’(Council for International Development Cooperation)를 설치해 놓고 있다.<sup>12)</sup> 우선 개발협력장관의 정책자문기구인 ‘국제개발협력이사회’(Board for International Development Cooperation)가 설치되어 있는데, 동 이사회는 3년을 임기로 하는 최대 9인의 위원으로 구성된다. 동 이사회는 개발협력업무에 대한 연간보고서를 작성하도록 하고 있다. 또한 ‘개발협력위원회’(Council for International Development Cooperation)를 설치해 놓고 있다. 동 위원회는 개발협력 업무 관련 기구나 기관 및 조직에서 임명한 최대 75명의 전문가로 구성되어 있으며, 동 위원회는 ‘개발협력이사회’의 활동에 대한 모니터링과 동 이사회가 제출한 보고서를 토대로 개발협력정책에 대한 자문과 제안업무를 담당한다.

11) 덴마크 외교부는 ‘외교장관’(Minister for Foreign Affairs)과 동급인 ‘무역투자장관’(Minister for Trade and Investment), ‘유럽장관’(Minister for European Affairs), ‘북유럽협력장관’(Minister for Nordic Cooperation), ‘개발협력장관’(Minister for Development Cooperation) 등 4인의 장관을 두고 있다. 덴마크 외교부 웹사이트 (최종 검색일: 2012.12.30) <http://um.dk/en/>

12) 「덴마크 국제개발협력법」(Danish Act on International Development Cooperation) 참조 (최종 검색일: 2012.12.31.) <http://www.netpublikationer.dk/um/7410/html/chapter17.htm>

이 밖에도 ‘개발연구를 위한 위원회’(Research Council for Development Research)를 설치하여, 수원국에 대한 연구를 담당하도록 하고 있다. 또한 ‘개발도상국을 위한 산업화기금’(Industrialization Fund for Developing Countries)을 독립기관으로 설립하여, 개발도상국에 대한 덴마크의 투자활동에 기여할 수 있도록 유상원조를 제공하고 있다.

한편 덴마크의 ODA 정책은 5년 단위로 포괄적인 수원국별 전략을 수립하며, 이에 대한 구체적인 정책 및 사업은 1년 단위로 마련되어 국회의 검토를 받도록 되어 있다. 구체적으로 예산문제는 예산위원회가, 그리고 ODA 전략 및 관련 쟁점은 외교위원회에서 검토한다. 이와 함께 유럽위원회와 외교정책위원회도 사안에 따라 외교부의 ODA 정책을 검토한다. 수원국은 상대적으로 많지 않으며, 수원국을 특별히 구분하여 진행되는 프로그램이 있는 것은 아니다.

## 라. 핀란드<sup>13)</sup>

핀란드 ODA의 핵심정책은 ‘빈곤타파’, ‘지속가능한 발전’, ‘MDGs 이행’ 등이며, 주요 우선순위 정책 분야는 ‘기후와 환경’, ‘위기예방’, ‘평화구축을 위한 지원’ 등이다. 또한 주요 사안은 ‘여성과 여아의 지위 제고 및 양성평등’, ‘아동·장애인·원주민·소수민족의 권리 제고’, ‘HIV/AIDs 퇴치’ 등이다.

이와 같은 핀란드의 ODA 정책은 외교부가 전담하고 있는데, 외교부는 외교장관(Minister for Foreign Affairs), 유럽업무와 통상 장관(Minister for European Affairs and Foreign Trade), 국제개발장관(Minister for International Development) 등으로 구성되어 있다.<sup>14)</sup> 이 중에서 외교장관이 외교부 수장역할을 담당하나, ODA 정책은 국제개발장관이 직접 관장한다. 한편 외교부 내에 개발정책실을 두고 핀란드의 ODA 정책 기획과 모니터링을 담당하고 있는데, 외교정책과의 연계성을 유지하기 위해서 외교부 내 12개실 중에서 6개실이 ODA 사업을 펼치고 있다. 구체적으로 핀란드 외교부는 개발실, 유럽실, 러시아실, 중남미 및 아시아실, 아프리카 및 중동실, 글로

13) 핀란드의 ODA가 정부차원의 정책으로 공식화 된 것은 1961년 정부예산에 ODA가 독립예산으로 편성되면서 부터이고, 1965년 외교부 내에 국제개발협력국을 설치하면서 부터이다. 1972년 동 조직은 외교부 내에서 독립된 실로 구분되었다.

14) 핀란드 외교부 웹사이트 참조 (최종 검색일: 2012.12.31.)  
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?culture=en-US&contentlan=2>

별실, 법무실, 통신실, 행정실, 협정실, 정무실, 대외경제실 등 12개로 구성되어 있으며, 이 중에서 개발실, 유럽실, 러시아실, 중남미 및 아시아실, 아프리카 및 중동실, 글로벌실 등 6개실이 ODA 사업을 펼치고 있다. 특히 유럽실, 러시아실, 중남미 및 아시아실, 그리고 아프리카 및 중동실 등 지역구분에 의거한 실은 각 지역에 대한 ODA 사업을 준비하고 실행 및 모니터링 하는 역할을 담당하고 있는데, 각 실은 ODA 정책을 지역별 외교정책과 무역 및 문화외교 등과 통합하여 진행하고 있다. 이 맥락에서 각 지역실이 각 지역의 ODA 정책을 관장하고 있다.

이 밖에도 핀란드는 경제계, 학계, NGO 등을 대표하는 9인으로 구성된 국제개발협력이사회(Board for International Development Cooperation)를 설치하여 핀란드 ODA 정책에 대해서 검토하도록 되어 있다. 동 이사회는 국제개발장관과 매월 1회(연 10회) 비공개회의를 통해 모든 ODA 사업을 검토하며, 제안된 사업에 대해 재고하도록 하는 권한을 갖고 있을 뿐만 아니라, 개별국 사업에 대한 정책과 품질관리에 대해서 자문할 수 있다. 이 과정에서 각 지역 및 국가의 대사관이 새로운 프로그램을 발굴하기도 한다.

이러한 과정을 통해 중앙에서 핀란드의 ODA 정책이 최종적으로 결정된 이후 각 수원국의 대사관은 배분된 예산의 10% 이내에서 자체 판단으로 사업에 대한 예산을 재배정할 수 있도록 되어 있다.

한편 핀란드의 ODA 전략과 예산정책은 의회임기에 맞춰서 4년에 한 번씩 마련되는데, 이는 의회의 외교위원회, 대 EU 위원회, 국가재정위원회에 의해 검토된다. 이와 함께 이 같은 ODA 정책을 형성하는데 있어서 정당, 연구기관, 산업계, NGO 등도 참여하게 되는데, 이들의 대표자들이 개발위원회에 참여하여 핀란드의 개발 정책에 대한 자문뿐만 아니라 그 효과와 질에 대해서 평가하고, 개발원조를 위한 공적자금의 수준에 대해서 모니터링하는 역할을 수행한다. 이와 함께 동 위원회는 수원국에 대한 외교정책의 일관성에 대한 모니터링도 하고 있으며 핀란드 내의 개발정책에 대한 논의를 활성화하는 역할도 수행하고 있다.

핀란드의 ODA는 10여개에 불과한 수원국을 대상으로 하며, 이들은 장기간의 정책을 토대로 한 수원국, 전환국, 기타 수원국으로 구분하고 있다.

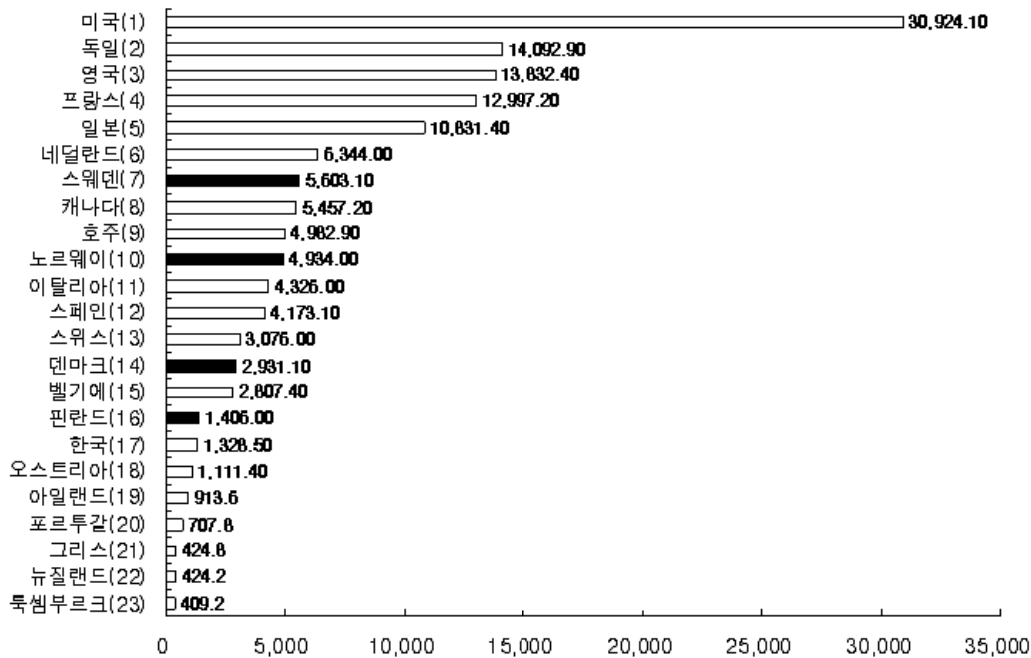
## 2. 공적개발원조 집행

### 가. 공적개발원조 규모

북구유럽 국가들의 ODA 절대 규모(2011년)는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 순이다(그림 1 참조). 이 중에서 스웨덴의 ODA 규모는 약 56억 달러로 DAC 회원국 내에서 7위에 해당하며, 노르웨이의 ODA 규모는 약 49억 달러로 DAC 회원국 내에서 10위에 해당한다. 이에 반해 덴마크와 핀란드의 ODA 규모는 각각 약 29억 달러와 14억 달러로 DAC 회원국 내에서 중위권에 속한다.

<그림 1> DAC 회원국 ODA 규모 비교(2011)

(단위: 백만 달러, 순지출 기준)



자료: OECD/DAC 통계자료

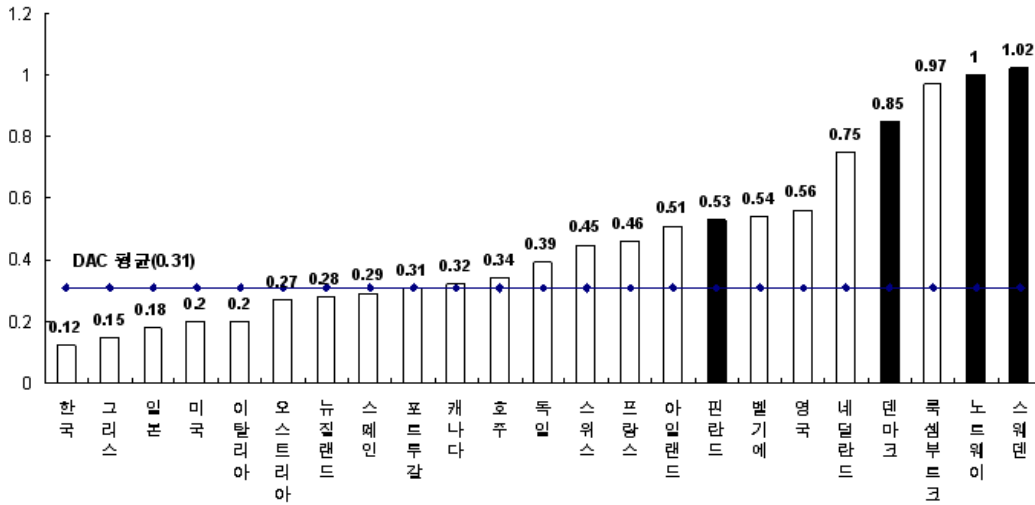
이 같은 북구유럽 국가들의 ODA 규모 차이는 이전 시기의 추세와 약간의 차이가 있다(그림 2 참조). 스웨덴은 1960년대 이후 현재까지 북구유럽 국가들 중에서 가장 많은 ODA를 공여하고 있는데, 1970년대 말에서 1980년대 초까지와 1980년대 말에서 1990년대 초까지 나머지 국가들에 비해 월등히 많은 규모의 ODA를 공여한





<그림 3> DAC 회원국 GNI 대비 ODA 규모 비교(2011)

(단위: %)

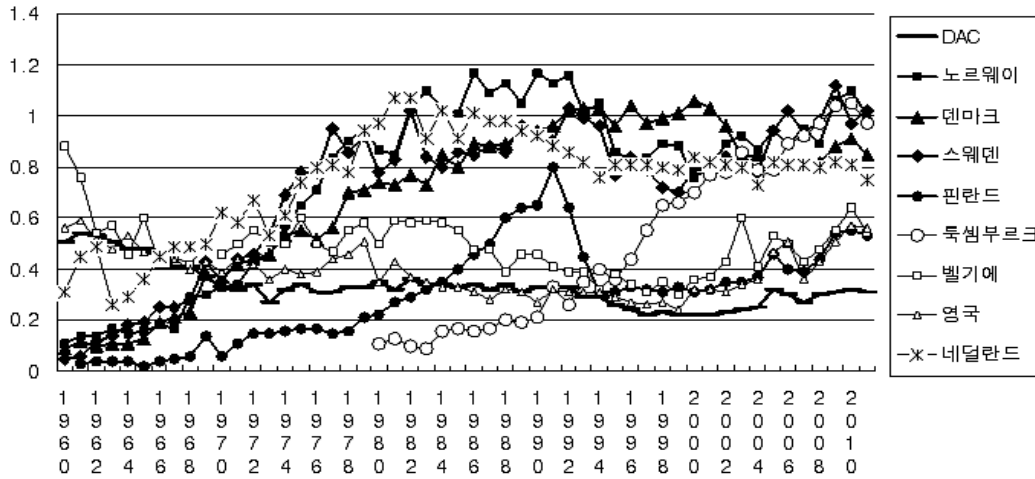


자료: OECD/DAC 통계자료

한편 북구유럽 국가들의 GNI 대비 ODA 규모는 절대규모처럼 이전 시기의 추세와 약간의 차이가 있다(그림 4 참조). 가령 1960년대 말까지만 해도 북구유럽 국가들의 GNI 대비 ODA 규모는 DAC 회원국의 평균에도 미치지 못했었다.

<그림 4> 북구유럽국 GNI 대비 ODA 규모 추이(1960~2011)

(단위: %)



자료: OECD/DAC 통계자료

그러다가 1970년대를 거치면서 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 GNI 대비 ODA 규모가 급격한 증가세를 보이면서, 1970년대에는 스웨덴, 1980년대에는 노르웨이, 그리고 1990년대에는 덴마크가 수위를 차지했다. 그리고 2000년대 들어서는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크가 수위를 다투는 경향을 보이고 있다. 이에 반해 핀란드의 경우에는 1990년대 초반에는 이들의 규모에 근접했다가, 이후 하락과 정체되어 있는 추세를 보이고 있다. 여기서 주목되는 점은 네덜란드와 룩셈부르크의 GNI 대비 ODA 규모 추세이다. 우선 네덜란드의 경우는 1970년대 초반과 1980년대 초반에는 북구유럽 국가들을 앞서기도 했으며, 이후에는 노르웨이나 스웨덴과 같은 추세를 보이고 있다. 그리고 룩셈부르크의 경우는 1980년대에는 완만한 증가세를 보이다가 1990년대부터는 급격한 증가세를 보이면서, 2000년대에는 노르웨이와 스웨덴의 수준에 도달해 있다는 점이다. 즉 다시 말해 GNI 대비 ODA 규모 측면에서는 핀란드 보다는 네덜란드와 룩셈부르크가 스웨덴이나 노르웨이 및 덴마크와 유사하다는 것이다.

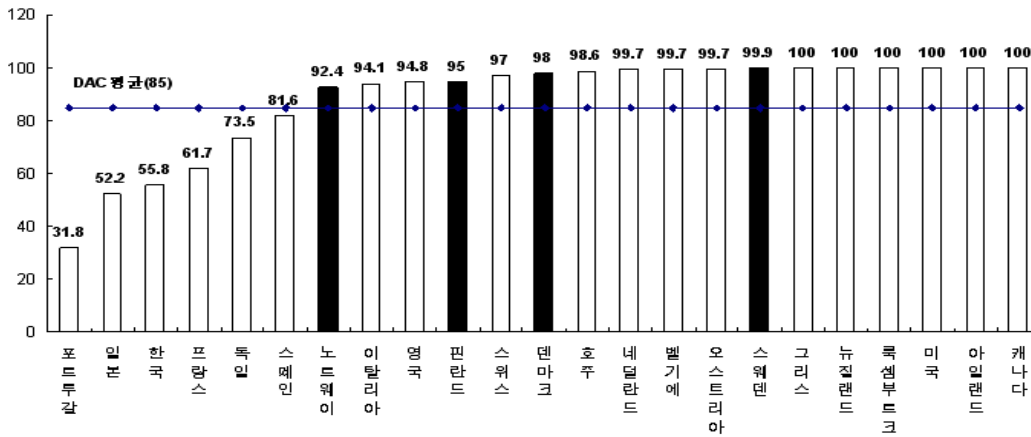
#### 나. 무상원조와 비구속성 원조 비율

북구유럽의 양자원조 중 무상원조 비율은 DAC 회원국 내에서 예외적인 수준을 보이고 있지는 않는다(그림 5 참조). <그림 5>에서 보는 바와 같이 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등의 양자원조 중 무상원조 비율은 90% 수준인데, 이는 DAC 회원국 대부분의 수준과 별반 차이가 없다. 더군다나 노르웨이나 핀란드의 양자원조 중 무상원조 비율은 DAC 회원국 내에서 중위권에 속한다.

이 같은 현황은 양자원조 중 무상원조 비율 측면에서 북구유럽 국가들이 예외적인 사례가 아니라는 점을 보여주고 있는 것이다. 가령 1970년대나 1980년대 까지만 해도 노르웨이와 스웨덴의 양자원조 중 무상원조 비율은 DAC 회원국 내에서 수위에 속했으나, 1990년대를 거치면서 많은 DAC 회원국들의 무상원조 비율이 증가하면서 평준화 되는 추세를 보이고 있다(그림 6 참조). 마찬가지로 덴마크나 핀란드의 경우는 1990년대 들어서면서 유사한 추세를 보이고 있다.

<그림 5> DAC 회원국 양자원조 중 무상원조 비율 비교(2011)

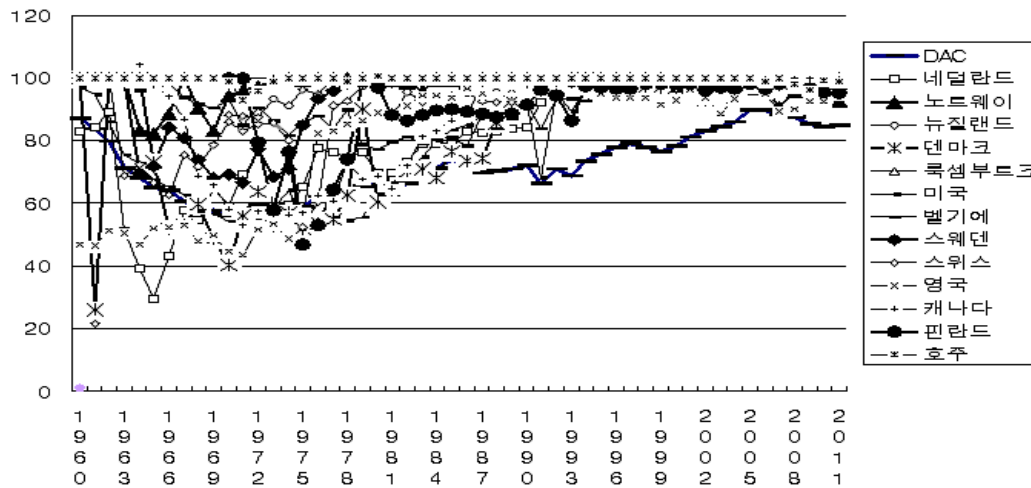
(단위: %)



자료: OECD/DAC 통계자료

<그림 6> DAC 주요 회원국 양자원조 중 무상원조 비율 추이(1960~2011)

(단위: %)

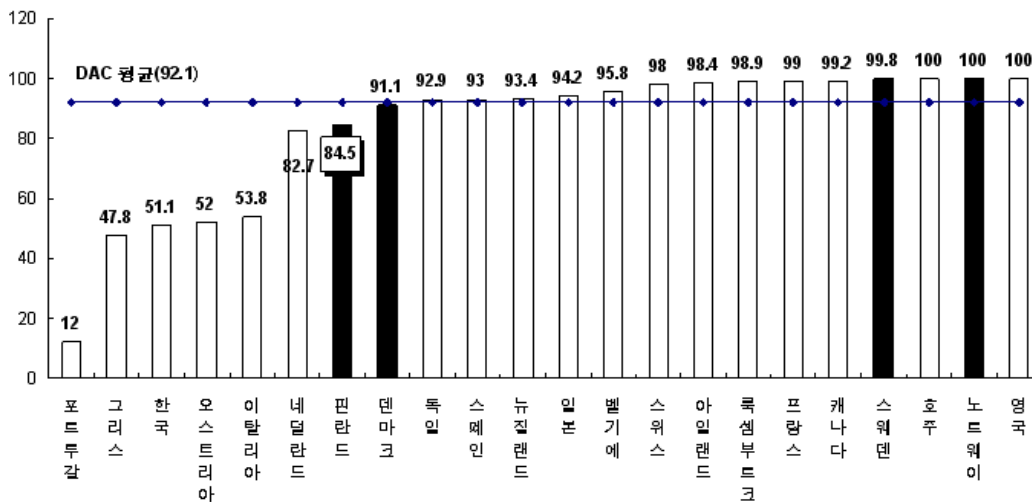


자료: OECD/DAC 통계자료

한편 북구유럽의 구속성 원조 비율도 무상원조 비율과 다소 유사한 특징을 보이고 있는데, <그림 7>에서 보는 바와 같이 노르웨이와 스웨덴의 경우는 DAC 회원국 내에서 수위를 차지하고 있는 반면에, 덴마크나 핀란드는 중하위권에 속한다. 단지 무상원조 비율의 경우 북구유럽 국가들 중에서 노르웨이가 하위에 속한 반면에, 구속성 원조의 비율에서는 덴마크가 하위를 차지하고 있다.

<그림 7> DAC 회원국 비구속성 원조 비율 비교(2011)

(단위: %)

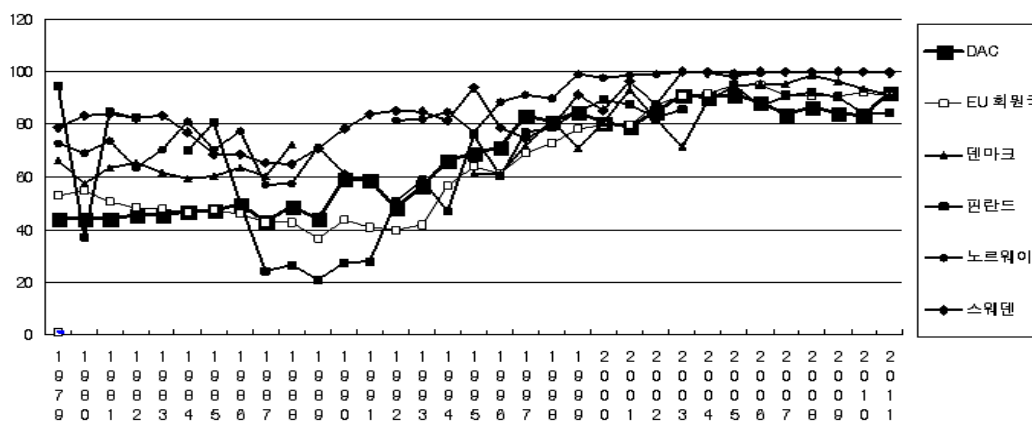


자료: OECD/DAC 통계자료

이 같은 현황은 1979년 이후 구속성 원조의 비율 추이에서도 확인할 수 있는데, 핀란드를 제외한 스웨덴, 노르웨이, 덴마크의 비구속성 원조 비율은 DAC 평균을 상회해 왔다(그림 8 참조). 단지 덴마크의 경우 1999년과 2003년에 DAC 회원국 평균 보다 낮은 수준을 보인 바 있다.

<그림 8> 북유럽 비구속성 원조 비율 추이(1960-2011)

(단위: %)



자료: OECD/DAC 통계자료

#### IV. 북구유럽 공적개발원조 정책의 공통점과 차이점

이제까지 살펴본 북구유럽 ODA 정책의 주요한 공통점과 차이점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북구유럽의 ODA는 빈곤타파 및 지속가능한 발전과 인권 및 민주주의 증진을 핵심적인 과제로 하고 있다는 점에서는 공통적이거나, 국제사회의 분쟁문제에 대해서는 다소 상이한 접근방식을 채택하고 있다. 가령 스웨덴의 경우에는 ‘빈곤 타파’는 1960년대 이후 지속적으로 추진하던 과제였으며, 노르웨이나 핀란드는 ‘지속가능한 발전’을 주요한 정책과제로 제시하고 있다. 단지 덴마크의 경우에는 빈곤타파나 지속가능한 발전에 대한 정책목표를 직접적으로 언급하고 있지는 않다. 한편 ‘인권 증진’은 일반론적인 관점이나 여성의 권리 및 양성평등의 관점에서 대부분의 국가들이 정책과제로 제시하고 있으며, 마찬가지로 환경문제도 주요한 과제로 제시하고 있다. 이와 함께 이들 국가들은 국제사회의 평화문제에 대해서도 공통적으로 관심을 갖고 있다. 그러나 분쟁문제를 해결하는 방식에 있어서 스웨덴이나 노르웨이는 분쟁 후 관리를 중시여기는 접근방식을 취하고 있는 반면에, 덴마크나 핀란드는 ‘분쟁예방’을 중시하는 정책적 관점을 견지하고 있다.

둘째, 북구유럽 국가들은 외교부를 중심으로 ODA 정책을 추진한다는 점에서는 공통적이거나, 기능이나 원조의 유형에 따라 차이가 있다. 구체적으로 스웨덴은 SIDA라는 독립기관을, 노르웨이는 NORFUND를 설치하여 각각 ODA 집행기능과 유상원조를 담당할 수 있도록 한 반면에, 덴마크나 핀란드의 경우에는 원조유형과 상관없이 외교부가 정책뿐만 아니라 집행기능을 전담하고 있다.

셋째, 북구유럽의 ODA 정책은 수원지역 및 수원국가별 전략을 토대로 한다는 점이다. 그러나 이 같은 정책을 펼치는데 있어서도 약간의 차이는 있다. 구체적으로 스웨덴과 덴마크의 경우에는 5년을 단위, 핀란드는 4년, 그리고 노르웨이는 3년 단위로 지역 및 국가별 ODA 전략을 수립하고 이를 토대로 1년 단위로 구체적인 정책 및 사업을 마련하여 예산을 배정하고 있다. 그러나 이를 실행하는데 있어서 스웨덴의 경우는 현장에 SIDA 담당관을 배치하고 있으며, 노르웨이의 경우에는 의회의 외교위원회가 수원국 및 수원지역의 우선순위와 공여규모 결정에 관여하고 있다.

셋째, 북구유럽 국가들의 양자원조 중 무상원조 및 비구속성 원조의 비율은 DAC 회원국 내에서 상대적으로 중간 이상의 순위라는 점에서 유사한 측면이 있으나, 국가별로는 차이가 있다. 가령 핀란드는 상대적으로 ODA 규모나 무상원조 및 비구속성 원조의 비율이 다른 북구 유럽 국가들에 비해 뒤떨어지고 있다. 또한 노르웨이는 무상원조 비율이, 그리고 덴마크는 구속성 원조의 비율이 다른 북구유럽 국가들에 비해 상대적으로 낮은 편이다.

## V. 결론: 시사점

최근 한국 ODA 정책의 개선을 둘러싼 논의가 다양하게 전개되고 있는데, 이 중에서 가장 핵심적인 사안은 ODA 정책 추진체계의 통합을 둘러싼 논의다. 이에 대한 논의를 펼치는데 있어서 북구유럽의 사례를 통해 볼 때 다음 같은 측면을 고려할 필요가 있다.

첫째, 한국 ODA 정책 추진체계의 모델로 인식되고 있는 해외 사례의 한계점 내지 문제점에 대한 검토가 필요하다. 가령 북구유럽의 경우 대부분 1960년대부터 ODA 정책을 개시했으며, 그 과정에서 다양한 경험을 토대로 현재의 조직 및 추진체계를 갖추게 되었다는 점이다. 뿐만 아니라 각기 다른 전통으로 인해서 그 정책 또한 차이를 보이고 있다. 다시말해 각 국의 사례는 자국의 문제점을 개선하는 특수성을 토대로 하는 측면이 있다는 점인데, 기존의 ODA 정책 논의에서는 이에 대한 고려가 부족한 측면이 있다. 따라서 해외모델, 특히 외국 사례를 한국에 적용할 경우에는 각국의 역사적 배경뿐만 아니라 그 과정에서 발생한 문제에 대한 체계적인 검토가 포함되어야 할 것이다.

둘째, ODA 전문성에 대한 협소한 이해를 극복해야 한다. 기존 논의에서 공통적으로 발견되는 점은 ODA 전문성을 ‘ODA 사업’ 자체에 대한 전문성만으로 제한하는 경향이 있다는 점이다. 그러나 ODA 정책을 현장에서 제대로 적용되기 위해서는 각 지역 및 국가에 대한 종합적인 이해뿐만 아니라, 각 부문영역에 대한 기능적 전문성도 매우 중요하다. 그러나 기존 논의에서는 이러한 전문성의 중요성을 간과하고 있다. 실제로 북구유럽 국가들의 대부분의 사례는 이 같은 점을 고려하여 외교부

내 또는 현장에서 이를 보완할 수 있는 조직 내지 제도적 장치를 마련해 놓고 있다. 이 같은 맥락에서 각 행정부처 및 기관의 전문성은 매우 중요하며, 이 같은 전문성이 최대한 발휘될 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

셋째, 수원국의 발전에 필요한 영역이 점차 확대되고 있다는 점을 고려해야 한다. 이는 앞에서 언급한 두 번째 사항과 연관된 것인데, 예를 들면 최근 분쟁국가나 실패 국가, 그리고 자연재난 및 재해 등의 문제는 PKO 등과 같은 군사적 영역의 지원이 필수적인 경우가 많다. 이 맥락에서 북구유럽 국가들은 평화문제를 ODA 정책의 주요한 과제로 인식하여 이를 반영하고 있다. 따라서 현재 논의의 주를 이루고 있는 외교통상부, 기획재정부 뿐만 아니라 국방부 및 행정안전부 등이 주관하고 있는 영역도 매우 중요한 부문이 되고 있다.

## 참고 문헌

Andersen, T. M., Holmström et al. 2007. *The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks*. Helsinki: Taloustietoy.

Browning, Christopher. 2007. 'Branding Nordicity. Models, Identity and the Decline of Exceptionalism', *Cooperation and Conflict* 42, 1: 27-51.

Hook, Steven W. 1995. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Oden, Bertil, 2012. *The Africa Policies of Nordicc Countries and the Erosion of the Nordic Model*. Uppsala, Norway: Nordiska Af rikainstitutet.

Schraeder et al., 1998 Schraeder, Peter J. et al. 1988. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle." *World Politics* 50.

Selbervik, Hilde and Knut Nygaard, 2006. *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*, Bergen, Norway: CHR, Michelsen Institute.

노르웨이 외교부 웹사이트 참조 (최종 검색일: 2012.12.30.)  
<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud.html?id=833>



## 녹색성장에 따른 산업구조 변화와 고용변화 전망 및 함의<sup>1)</sup>

이 남 철 외

한국직업능력개발원 연구위원

### 1. 서론

녹색성장이라는 개념은 처음 아태지역 개발도상국의 ‘환경적으로 지속가능한 성장’ 달성을 목적으로 UN아시아태평양경제사회이사회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP)를 중심으로 탄생되었다. 그러나 ESCAP 주도의 녹색성장은 ‘환경적 지속 가능성’에 초점을 두고 있어 ‘경제적 지속 가능성’에 대한 고려가 미흡하였다. 최근 글로벌 금융위기 극복과 함께 각국은 환경이 더 이상 경제성장의 제약 요인이 아닌 지속 가능한 새로운 기회로 인식하고, 이를 경제 성장 방법 중 하나로 추진하고 있다.

녹색성과 관련하여 국제기구 및 관련 선행연구들에서는 경제성장 및 일자리 창출에 미치는 긍정적 효과에 중점을 두고 있다. 더불어 녹색경제로의 이행이 초래할 잠재적 고용역량, 새로이 요구되는 숙련수요를 충족시킬 수 있는 직업교육훈련 정책의 필요성이 강조되고 있다. 이에 기획재정부와 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)은 공동 컨설팅 사업의 일환으로 ‘통합적 성장(Inclusive Growth)과 녹색직업을 위한 직업능력개발’ 기술협력사업(Technical Assistance; TA)을 공동으로 진행하고 있으며, 본 TA사업은 인도네시아, 인도, 베트남, 스리랑카를 대상으로 역내의 개발도상국이 녹색직업능력에 대한 수요를 충족시킬 수 있는 효과적인 정책과 전략을 수립하는 데 목적이 있다. 아래의 글에서는 아시아 지역에서 선진적 녹색직업을 위한 직업능력개발을 시행하고 있는 것으로 평가되는 한국의 녹색 직업능력개발 경험 사례 연구를 통해 TA 사업에 참여하는 대상 국가들의 녹색

1) 본 내용은 기획재정부 연구용역보고서 이남철 외 (2012) ‘통합적 성장과 녹색직업을 위한 직업능력개발 사업’, 「2011 국제 기구(MDB)와의 공동컨설팅사업: 아시아개발은행(ADB)」의 일부를 발췌 정리한 것이다.

직업능력개발 전략 수립에 필요한 정책적인 함의를 도출하고자 한다.

## II. 용어의 정의 및 선행연구 분석

### 1. 용어의 정의

본 연구에서 사용되는 녹색성장, 녹색산업(그린에너지산업), 녹색직업, 녹색숙련 등 주요 용어의 정의는 다음과 같다.

녹색성장(Green Growth)이란, 넓은 의미에서 기본적으로 환경과 성장의 새로운 패러다임이다. 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속 가능한 성장으로서, 구체적으로 ‘녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가 발전 패러다임’으로 정의할 수 있다. 이와 같은 광의의 정의와 함께 협의의 녹색성장은 ‘자원·에너지의 효율적 사용과 환경 저부하 에너지원 사용 등을 통해 기후변화에 대응하면서 온실가스를 감축하기 위한 녹색기술 개발, 그린에너지 개발을 통해 신성장동력화를 도모하는 것’을 의미한다(현대경제연구원, 2008).

녹색산업(Green Industry)<sup>2)</sup>은 기후변화에 대응하여 온실가스와 환경오염을 줄임과 동시에 지속 가능한 경제성장을 가능케 하는 핵심산업으로 정의한다. 이때 그린에너지산업은 온실가스를 배출하지 않는 에너지원(신재생)이나 온실가스 배출을 줄이는 기술(청정기술, 효율기술)과 연관된 산업이다(지식경제부, 2008). 그린에너지의 정의는 녹색성장 기본법안에 의하면 그린에너지 기술이란 온실가스 감축 기술, 에너지 이용 효율화 기술, 청정생산 기술, 청정에너지 기술, 자원 순환 및 친환경 기술(관련 융합기술 포함) 등 사회·경제 활동의 전 과정에 걸쳐 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 온실가스 및 오염물질의 배출을 최소화하는 기술을 말한다.

그린 에너지산업은 경제·금융·건설·교통물류·농림수산·관광 등 경제활동 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화(財貨)의 생산 및 서비스의 제공 등을 통하여 저탄소 녹색성장을 이루기 위한 모든 산업으로 정의된다. 이러한 그린에너지 기술에 대하여 지식경제부에서는 15대 기술로 한정된 바

---

2) 녹색산업과 그린에너지산업은 동일 개념으로 본 연구에서 사용함.



녹색직업의 특성으로 공공성, 편재성 및 지역 밀착성을 들 수 있다. 공공성으로 첫째, 개념 정의상 녹색직업은 지구 환경에 도움이 되는 역할을 수행해야 한다는 점에서 공공성이라는 속성을 배태하여 탄생한다. 녹색직업은 화석연료의 사용을 줄이고 쓰레기나 오염원을 감소시키며, 재생에너지를 생산하거나 자연자원을 보존하는 등의 환경적 이익을 위한 업무를 수행한다. 중앙정부와 지방정부는 녹색 관련 과학자와 기술자를 고용하고 있는 주요한 고용주이다. 각국 정부는 녹색경제를 차세대 성장산업으로 주목하고 있으며, 대규모의 공공자금을 녹색직업 창출에 투자하고 있다. 편재성으로 둘째, 녹색직업은 모든 산업에 걸쳐서 그리고 모든 교육 수준에서 발견된다. 녹색직업은 낮은 스킬이 요구되는 입문 수준의 직업에서부터 고급 스킬이 요구되는 고소득 직업까지 포괄한다. 입문 수준에서부터 고급 수준까지 다양한 직업이 존재한다는 것은 녹색직업이 취업 장애를 가진 노동자들에게 좋은 일자리 기회가 되고 있다는 점을 시사하고 있다. 지역 밀착성으로 셋째, 다수의 녹색직업은 건물 재개발, 태양열 패널 설치, 운송로 건설, 조경과 같이 인근의 건축물과 자연환경을 변모시키고 업그레이드하는 작업을 수행한다. 선진국의 많은 블루칼라 직업들이 동남아시아와 중남미 지역으로 대거 이전하였지만, 녹색직업은 본래 가지고 있던 지역 밀착적인 성격으로 인해 일자리 보존에 유리하다.

최근 녹색직업은 ‘괜찮은 일자리(decent job)인가?’에 대한 많은 논쟁이 이루어지고 있다. 긍정론자들은 “녹색직업은 정당한 임금, 좋은 부가급여, 승진기회, 그리고 건강에 좋은 근로조건을 제공하고 있으며, 국내 모든 분야에서 모든 배경을 가진 구직자들이 접근할 수 있다”고 주장하고 있는 반면, 부정론자들은 “녹색직업 다수는 일자리가 불안정하며, 신체상의 위험이 있고, 생활임금 이하의 수입을 받고 있다”고 주장하고 있다. 이러한 논쟁은 녹색직업 창출의 정책 방향을 제시하고 있다. 즉, 친환경적이면서 괜찮은 일자리 창출이 정책 목표이다.

녹색숙련(green skill)이란, 녹색직업을 수행하는 데 있어 필요한 능력으로서 새로이 부상하는 녹색 생산품과 관련된 제조 및 서비스, 마케팅에 대한 능력을 의미한다. 녹색성장의 맥락에서는 전통적인 직업도 녹색산업으로 편입될 수 있도록 의도적이고 정책적인 측면을 강조하기 때문에 녹색숙련은 기술적 능력 외에 저탄소 테크놀로지를 파악하고 이해할 수 있는 능력, 학습하고 혁신하는 능력 등도 포함한다.

## 2. 선행연구 분석

황규희 외(2011)는 탄소배출규제 도입이 산업구조 변화와 생산방식의 변화 등을 초래할 것이며, 고용구조의 변화 또한 수반할 것으로 예상하였다. 이에 대하여 고용구조의 조정을 통해 충격을 최소화하고 조정기간을 단축하도록 하는 노동시장 안정화 정책이 마련될 필요성을 제기하였다. 본 연구는 이러한 문제의 인식에서 출발하여 사회경제 구조의 변화에 따른 인력활용의 전환 및 신규 인력 수요에 대응하여 구조적이고 장기적인 측면에서의 인력 전망 및 정책 방향을 설정하고 사회경제 변화에 따른 체계적 정책대응을 제시하였다. 이를 위해서 온실가스 규제와 녹색경제로의 전환에 따른 산업구조 및 고용구조 변화에 대한 전망을 실시하였다.

강성진 외(2010)는 녹색정책 추진을 통한 기술혁신과 산업구조의 변화가 일자리 창출로 귀결되는 통합적인 효과를 낳는다는 전제하에 향후 창출될 녹색일자리에 대해 전망하였다. 본 연구에서는 한국표준산업분류(KSIC) 중 선별한 녹색산업과 한국고용정보원(KEIS)이 한국고용직업 분류 중에서 선별한 녹색직업의 교집합을 녹색일자리(Green Job)로 정의하고, 이러한 개념의 녹색일자리가 향후 어떻게 변화되는지 전망하였다. 본 전망에 따르면 2018년에는 현재 녹색산업과 녹색직업 모두에 해당하는 녹색일자리는 1,319천 명으로 증가하여 전체 취업자의 5.14%에 달할 것으로 예상된다. 아울러 본 연구에서는 일본의 2006년 산업구조를 우리나라 2018년에 적용한 녹색일자리 전망을 수행하였다. 그 결과 녹색일자리 비중이 1.15% 포인트 높아지는 것으로 추정되었다.

나영선 외(2010)는 녹색성장을 지원하기 위한 정책으로서 과연 녹색성장이 고용증가에 효과가 있는지 진단하고 녹색산업에 필요한 녹색직업의 규명, 녹색 숙련기술인력을 육성하기 위한 직업능력개발 정책과제를 도출하였다. 본 연구에서는 신성장동력으로 부상하고 있는 신재생에너지 부문 인력육성에 초점을 두었다. 특히, 본 연구는 신재생에너지산업의 현황을 살펴보고, 500개소의 신재생에너지 전문기업체를 대상으로 한 설문조사 및 분석을 통해 태양열, 태양광, 풍력, 지열 부문의 사업 현황, 숙련기술 및 인력요구 등을 검토하였다. 또한, 한국폴리텍대학과 영진전문대 등의 직업능력개발 훈련 개편 현황 등에 대해 살펴보았다.

김승택 외(2010)는 기술혁신과 기후변화협약을 중심으로 녹색성장이 일자리에 미치는 효과를 분석하였다. 구체적으로 본 연구에서는 녹색성장 논의의 발단이 된 탄소배출 축소의 핵심인 기후변화협약에 대해서 일자리에 미치는 영향을 추정하는 분석을 시도하였다. 특히, 전통적 환경보호 부문에서의 투자와 고용은 감소하는 한편, 재생에너지 등 새로운 환경보호 부문의 투자와 고용이 급증하고 있는 독일의 녹색성장과 고용창출 효과를 통해 한국의 신재생에너지 부문 일자리 창출에 있어서의 정책적 시사점을 제공하였다.

권우현(2009)은 녹색산업 및 녹색직업 분류에 따른 녹색일자리 현황을 분석하고, 2009년도부터 2013년까지의 녹색일 자리를 산업별, 직업별, 기능 수준별로 전망하였다. 이를 위해 산업별, 직업별 녹색일 자리를 추정하기 위한 시계열 분석, 전문가 그룹을 통한 자문회 개최, 이론적 분석, 정책토론회 등을 활용하였다.

이남철 외(2011)는 신재생에너지 부문 인력양성 현황, 신재생에너지 부문 고용 수준과 고용의 질에 대한 영향을 다면적으로 분석하였다. 또한, 신재생에너지 부문에 대한 고용창출 분석을 통해 향후 직업능력개발 및 국가 인적자원개발 정책 방안을 제시하였다. 본 연구의 연구 방법으로서 자료 수집 및 관련 선행연구 분석, 국내외 자료 수집 및 기존 선행연구 분석을 통한 실태 및 현황 분석, 전문가 협의회 및 각 분야별 전문가, 토론회 등을 활용하였다. 또한, 신재생에너지 부문의 인력수요 전망을 위하여 심층적인 분석을 실시하였다.

이남철 외(2010)는 신재생에너지로 대표되는 수자원, 풍력자원, 태양광자원 분야에서 향후 새롭게 녹색직업이 창출될 것이라는 점을 바탕으로 각 분야별 녹색직업에 대해 연구하였다. 본 연구에서는 수자원, 풍력자원, 태양광자원과 관련된 직업을 조사하기 위해서 관련 업체와 전문가들의 직무조사를 심층적으로 수행하였다. 특히, 전문가들의 직무조사를 통해 자원별 핵심직업을 확정하고, 각 직업에 종사하는 현직 종사자를 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 이를 통해 각 녹색직업별 수행업무, 임금 수준, 입직경로 등을 바탕으로 직무분석을 실시하여 신재생에너지 분야의 녹색직업을 심층적으로 분석하였다.

이남철 외(2009)는 수자원 활용은 환경 문제, 관광 발전, 문화 발전과 관련된 신규 직업으로 생성될 것이라는 점(예를 들면, 수자원전문가·수자원엔지니어 등)과 수자원 활용이 경기부양 효과와 더불어 경제성장을 통한 녹색직업의 고용창출 효과를

가져올 것이라는 전망을 바탕으로 수자원 활용에 따른 녹색직업 창출 효과를 분석하였다. 이를 위해 수자원의 특성과 현황, 수자원의 경제적 효과 분석, 수자원과 관련된 녹색직업 현황 분석, 외국의 수자원 활용을 통한 녹색직업 창출 사례 분석, 수자원 활용을 통한 직업 분석 및 전망, 수자원 관련 일자리 창출 효과를 분석하고, 이를 통한 인력양성 정책과 방향을 제시하였다.

장창원 외(2009)는 국정과제 및 국가인재 정책, 기존 사업의 성과 분석 결과, 국내외 우수 정책사례 등을 활용하여 에너지·자원 분야 전문인력의 효과적 양성 및 활용을 위한 정책과제를 도출하였다. 또한, 향후 우리나라의 경제성장에 기여할 새로운 개념의 그린에너지 분야 산업의 육성을 위해 필요한 분야별 인력 현황 및 수급 전망을 분석하였으며, 미래 에너지·자원 인력정책, 추진전략 및 정책과제를 도출하였다.

최기련(2009)은 국내 에너지 부문의 전문인력 현황 및 문제점에 대해 구체적으로 연구하였다. 에너지 부문 전문인력의 현황을 분석함에 있어 구체적으로 학력별 구조 분포, 평균 연령 및 근속년수, 근로조건 및 근로시간, 직장이동 등에 대한 평균 및 표준편차를 산출하였다. 또한 대학, 연구기관, 비영리기관별로 에너지 부문 인력 양성사업의 프로그램 현황을 살펴보고, 각 인력양성 프로그램의 문제점을 공급자, 수요자, 기업제도, 대학교육 측면에서 각각 분석하였다.

한국수출입은행 해외경제연구소(2010)는 2010년 신재생에너지 산업 동향에 관한 보고서로서 신재생에너지를 풍력 산업, 태양광산업, 바이오 연료 산업으로 분류한 후 각 산업의 현황과 전망, 수출화 방안에 대해 논의하였다. 특히, 각 산업별 수출화 방안을 강구함에 있어서 독일, 스페인, 덴마크, 미국 등 선진국의 산업별 지원정책을 살펴보고, 이를 통해 국내 신재생에너지 산업의 수출 현황을 비교·분석하여 국내 신재생에너지의 보급 확대 및 정책 시행을 제시하였다.

ILO가 발간한 「Green Policies and Job: A double dividend?」<sup>4)</sup>(2009)에서 기후변화에 대응하여 탄소방출량을 감축하는 녹색정책이 2014년까지 전 세계적으로 0.5%의 고용증가에 해당하는 1,400명의 신규 고용을 창출할 것으로 전망하였다. 그러나 기후변화에 대한 대응정책이 고용을 촉진하고 성장과 번영의 기회가 되기도 하지만, 이는 관련 정책들이 얼마나 잘 조합되어(policy mix) 설계되고 추진되는지에 달려

4) 환경보호를 위한 정책이 경제성장과 고용증가라는 두 가지 성과를 모두 초래하게 되었을 때 이것을 double dividend(이중배당)으로 지칭함.

있다고 본다. 즉, 특정 부문에서는 신규 사업의 기회가 생겨나고 고용증가가 발생하지만 다른 부문에서는 일자리가 소멸할 것으로 예상됨에 따라 저탄소사회로의 이행을 위해서는 신기술(new skills)이 개발될 필요가 있음을 강조한다.

유럽직업교육훈련연구센터(CEDEFOP)에서도 2008년부터 녹색숙련에 대한 구체적인 연구 결과를 수집하여 발표하고 있다. 「Future skill needs for the green economy」(2009)에서는 녹색테크놀로지를 통해 녹색경제를 진전시킬 수 있는 새로운 녹색 직업의 가능성을 전망한다. 새로이 출현하는 직업에서는 녹색숙련을 필요로 하기 때문에 이런 숙련을 찾아내는 작업이 기후변화에 대한 인류의 대응을 더욱 효과적으로 만들 수 있다고 본다. 글로벌 금융위기 이후의 경기 퇴조로 인해 녹색성장에 대한 관심이 낮아졌으나, 한편으로 경제위기에 대응하는 전략의 성공은 녹색경제를 주도할 인력양성, 충분한 숙련의 확보에 달려 있음을 강조한다.

국제노동기구(ILO)와 한국직업능력개발원(2010)은 녹색일자리의 숙련수요 변화 및 대응방안 연구를 수행하였다. 본 연구에서는 기후변화에 따른 정부의 녹색성장 관련 정책 수립 및 실행과 관련된 주요 이슈 파악, 새로운 일자리의 숙련 수요를 분석하였다. 기존 일자리의 녹색화에 따른 숙련 수요, 녹색기술 도입으로 구조적 변화가 예상되는 일자리의 교육훈련 요구 등을 분석, 녹색 일자리 인력에게 요구되는 숙련 수요와 숙련 평가를 위한 구체적인 방법, 도구, 시스템, 프레임워크 등을 파악하였다. 또한, 녹색경제의 도전에 효과적으로 대응하기 위해 숙련 수요 대응 방안 분석, 초기 및 지속적 교육훈련 계획, 기관 차원의 프레임워크, 시스템 정비, 교육훈련 제공 방식 등을 분석하였다.

### III. 녹색성장에 따른 산업구조 변화와 고용변화 전망

#### 1. 온실가스 배출 감축과 녹색성장

한국 정부는 2010년 4월 저탄소녹색성장기본법과 동 시행령에서 2020년 온실가스 배출 감축 목표로 기준안(BAU) 대비 30% 저감을 설정하였다. 이러한 온실가스 배출 억제는 산업구조 변화 및 고용변화를 가져올 것으로 예상된다. 이에 대하여 적극적인 관련 기술의 개발 및 산업구조 변화에 대한 대응 등이 마련되지 못한다면 성장



둔화 및 고용감소 등이 불가피할 전망이다. 그러나 저탄소·친환경 경제구조로 전환하여 기존 생산방식의 변화 및 새로운 산업 부문의 등장 등을 가속화함으로써, 장기적으로 새로운 성장기회를 확보하고 고용기회를 창출할 수도 있을 것이다(Kang et al., 2011). 이를 한국 정부는 녹색성장으로 명명하고 있다.

본 장에서는 온실가스 배출 억제에 대한 대응 방식의 차이에 따른 성장속도 변화, 고용변화를 모의실험을 통해 검토하며, 녹색성장의 실현을 위하여 어떠한 정책방향이 필요한 것인지를 보이고자 한다. 먼저 한국보다 온실가스 배출 규제를 경험한 독일, 일본의 산업구조·생산방식 변화 등을 참고하여 한국의 산업구조·생산방식 변화를 전망하고, 이어서 관련 정책 대응에 따른 산출 및 고용 변화의 추이를 시나리오 분석을 통하여 모의실험하기로 한다. 이를 통하여, 산업구조 변화 및 기술변화에 대하여 긍정적이고 적극적인 산업구조 변화 및 기술변화를 이끌어 내기 위한 적극적 고용정책으로의 교육훈련 정책 등이 요구됨을 보일 것이다.

## 2. 온실가스배출 감축에 따른 산업구조 및 생산방식 변화 전망 : 독일, 일본 사례의 참조에 의한 전망

### 가. 분석 자료와 방법

온실가스 배출 감축에 대한 산업구조 변화, 생산방식의 변화 등에 대한 전망을 하기 위해서는 이러한 변화의 방향성에 대한 기준이 필요하다. 이에 대하여 본 절에서는 교토의정서에 따른 배출 규제를 한국에 앞서 경험한 나라 중, 한국 경제구조와의 유사성이 높은 나라를 식별하여 이들의 산업구조 변화, 생산방식의 변화를 살펴 보며 한국의 산업구조 변화, 생산방식의 변화에 대한 시사를 얻고자 한다. 본 연구에서는 산업연관표 분석을 통해 수행하고자 하는데, 이를 위하여 OECD에서 제공하는 각국 산업연관표와 부가 자료(KLEMS 노동통계 등)에 대하여 전산업 구조를 28개 산업 부문으로의 재구성하여 분석 자료로 이용하였다.

먼저 산업별 비중, 에너지 소비, 노동 구성 등의 측면에서 한국 경제와의 구조 유사성이 높은 나라로 독일과 일본을 식별하고, 이들과 한국의 산업별 투입구조(생산방식) 변화와 산업연관성 변화를 재구성을 통하여 통해 비교하였다. 독일, 일본

의 1995년, 2000년, 2005년 산업구조 변화 및 생산구조와 한국의 2000, 2005년 산업구조 변화 및 생산구조를 비교 분석하며 한국에 대한 시사점을 구하였다. 이어서 산업별 석유 정제품, 전기가스 사용 비율 추이를 에너지 소비의 변화로 간주하고, 노동력 비중, 숙련자 비중 추이 변화를 노동력 구성 변화로 간주하며, 산업별 비중 변화와 산업별 에너지 소비 변화 및 숙련 구성 변화 간의 연계성을 살펴보았다.

## 나. 분석 결과

경제 전체에서의 산업별 생산액 비율과 산업 내 에너지 사용 비율 등을 각각 비교하여 산업구조 유사성을 비교할 때,<sup>5)</sup> 독일, 프랑스, 일본, 네덜란드, 스페인, 영국에서 한국과의 산업구조 유사성이 가장 높은 나라로 독일과 일본이 식별된다. 이들 독일과 일본에 대하여 산업 간 연계성 변화를 통해 산업구조 변화를 파악할 때, 시점별 산업구조 변화가 독일이 가장 작고 한국이 가장 크게 나타난다. 국가 간·시점 간 비교에서는, 한국과 독일 간에서 한국 2000년의 산업구조와 독일 2005년의 산업구조의 유사성이 높고, 한국과 일본 간에서도 한국 2000년의 산업구조와 일본 2005년의 산업구조의 유사성이 높게 나타나고 있다. 이에 한국의 산업구조 변화가 일본이나 독일과 동조화(synchronization)하고 있다고 여겨진다.

독일과 일본의 1995년, 2000년, 2005년에 대하여, 28개로 조정된 산업 부문에서의 에너지 투입 비율과 피용자 보수 투입 비율 등을 통한 생산방식의 변화 추이를 살펴보면, 환경 친화적이고 저탄소 배출 구조로의 경제전환이 고에너지 소비 산업을 중심으로 산업구조 변화와 에너지 소비에 변화를 가져오고, 이는 또한 고용구조 변화(고용규모, 숙련구성)를 수반하는 것으로 나타난다. 전반적으로 제조업 산출 비중의 감소보다 제조업 노동 투입의 감소가 더 크게 이루어지는 가운데, 이러한 노동 투입의 감소는 주로 저숙련 고용의 감소에 의하는 것으로 나타난다. 에너지 투입 비율의 감소는 노동 투입률의 감소를 강화하며, 저숙련 고용의 축소를 증대시킬 것으로 여겨진다.

이러한 독일과 일본에서의 생산방식 변화의 유사성이 한국의 2000년, 2005년 경우에서 찾아지는 가운데, 한국에서도 이후 이러한 추세가 지속될 것으로 여겨진다.

5) 선형대수학(linear algebra)의 벡터 내적이론(inner product theory)의 거리개념(distance)을 활용하여 수행되었음.

향후 에너지 투입비율의 감소에 따른 노동 투입률 감소를 강화할 경우, 특히 저숙련 노동의 감소가 전망된다.

### 3. 정책대응과 고용변화 전망

#### 가. 시나리오 구성

온실가스 배출 규제에 따른 산업구조 및 고용구조의 변화는 관련 정책 개입에 따라 다양한 가능성을 가진다. 본 소절에서는, 궁극적으로 온실가스 배출 규제에 따른 성장 감소 및 고용 둔화 가능성을 극복하고, 나아가 성장기회로 전환하여 녹색 성장을 실현하기 위한 정책 개입의 방향성을 찾기 위한 정책 모의실험을 수행한다. 다만, 배출 규제에 따른 정책대응의 측면에서 시나리오를 구성하고, 이에 따른 각각의 고용변화를 전망하는 데 있어서, 이러한 시나리오별 고용변화 효과는 모의실험(simulation)으로 간주되어야 할 것이다. 시나리오별 분석을 엄밀하게 수행하기 위한 모형 및 데이터가 충분하지 못한 가운데, 구체적 고용변화 크기에 대한 엄격한 해석은 유보되어야 하기 때문이다. 여기에서는 본 장에 이어 녹색성장의 실현 방안 및 관련 정책의 도입에 따른 고용변화 효과의 방향성을 보이고자 한다.

본 절에서의 온실가스 배출 규제 및 관련한 정책대응에 따른 산출 및 고용변화 전망은, 먼저 탄소배출 규제가 없이 생산활동이 이루어지는 상황에서의 균형 산출량과 균형 고용량을 기준안(BAU)으로 전망하고, 탄소배출 규제가 없는 상황(BAU)에 대비하여 2013년 제조업 5%, 발전 부문 3%의 배출 규제, 2020년 제조업 10%, 발전 부문 5%의 규제를 각각 도입함을 상정하며, 부가적인 시나리오를 부가하여 가상적인 산출 및 고용효과를 예상하는 방식이다. 기준안에 대비된 시나리오를 다음과 같이 설정하였다.

- (S1) 탄소배출 규제 도입에 대응한 특이 정책 대응이 없음.
- (S2) 탄소배출 규제에 대응하여 적극적인 탄소저감기술 및 신재생에너지 이용, 에너지 이용 효율 개선 기술 등을 허용

- (S3) 기술개선 인정과 적극적 고용정책 인정: S2를 바탕으로 탄소규제에 따른 고용  
 부문의 부정적인 영향을 적극적으로 해결하는 고용정책 허용
- (S1A) 산업구조 조정 시나리오: 독일과 일본의 경제성장 및 산업구조 변화 경험에  
 의거한 산업구조 변동효과를 가정

## 나. 기준안 전망

시나리오별 산출과 고용에 대한 전망에 앞서, 본 소절에서는 탄소배출 규제가 없이 생산활동이 이루어지는 상황에서의 산출과 고용에 대한 전망을 기준안으로 전망한다. 현재 한국 경제는 인구증가율 둔화와 출생률 저하에 의한 생산가능인구의 감소 및 급격한 인구의 노령화가 진행되고 있다. 한편, 한국 경제는 인구증가율 둔화와 함께 노동시간 단축도 크게 작용할 것으로 예상된다. 한국의 연간 1인당 노동시간은 2004년 현재 2,383시간으로 미국, 독일, 일본 등 주요 선진국에 비해 작게는 500시간에서 크게는 1,000시간 이상 많은 수준이다. 선진국과의 이러한 차이는 향후 소득 증대와 더불어 여가시간에 대한 선호가 높아짐에 따라 상당히 좁혀질 전망이다.

이러한 고용 관련 여건 변화에 따라 노동 투입은 양적으로 그 증가세가 크게 둔화되어 1980년에 3%대에서 1991~2004년 기간에는 0.9%로 대폭 둔화되었고, 2010년대 들어서도 둔화세가 이어지고 있다. 질적 지수는 1990년 이후 현재까지 1.5~1.6%의 증가세를 보이고 있으나, 2007~2020년 동안에 급격한 인구구조 변화를 반영하여 연평균 증가율이 0.69%로 둔화될 것으로 예상되는데, 본 연구에서는 이를 조정하여 활용하고 있다.<sup>6)</sup>

이러한 보정 결과, 2007년~2020년 기간 동안 한국의 총 산출량은 연평균 약 4%의 증가율을 기록하여 2020년 3,945조 원(2007년 불변가격)에 달하는 한편, 후기로

6) 각 산업별 성장률은 한국개발연구원(KDI)의 거시경제 전망을 기초로 하여 산업연구원(KIET)에서 2010년 작성한 2050년까지의 산업별 실질 산출량 전망치를 활용함. 그런데 산업연구원 전망에서의 실질 산출량 전망치는 각 산업의 생산구조 변화가 반영된 것인데, 이는 산업구조가 고도화되고 생산기술이 발전하면서 같은 산업 내에서도 고부가가치 제품의 비중이 높아지고, 동일한 제품이더라도 부가가치가 증대가 된다는 것을 전제로 함. 그러나 이러한 전망은 동일한 제품의 물량 기준 생산전망을 나타내지 않고 있는데, 이를 고려하지 않고 산업구조 고도화가 반영된 실질 산출량 전망치를 그대로 이용할 경우 탄소배출량이 과다하게 추정될 가능성이 높음. 이에 대하여 본 연구에서는 철강, 석유화학, 시멘트 등 에너지 다소비 산업의 경우에는 각 업종별 생산량의 과거 추이와 업계의 전망 등을 고려하여 2020년까지의 실질생산 전망을 보정하였음.

갈수록 성장속도가 둔화될 것으로 여겨진다고 할 때, 실질 GDP를 나타내는 부가가치의 경우에 동 기간 동안 연평균 4.1%의 증가율을 기록하여 2020년 1,611조 원(2007년 불변가격)에 달할 것으로 전망된다(표 2 참조).

**<표 2>                    기준안(BAU): 산업 부문별 실질 산출량 전망**

(단위: 2007년 불변 10억 원, %)

세분류	2007	2013	2020	연평균 증가율(%)		
				2007~2013	2013~2020	2007~2020
농림수산물	44,184	44,062	43,972	-0.05%	-0.03%	-0.04%
광산품	3,120	2,765	2,620	-1.99%	-0.77%	-1.33%
음식료품	76,593	84,569	95,034	1.66%	1.68%	1.67%
섬유 및 가죽 제품	40,929	38,697	39,910	-0.93%	0.44%	-0.19%
목재 및 종이 제품	21,269	23,294	26,536	1.53%	1.88%	1.72%
인쇄, 출판 및 복제	7,024	8,273	9,583	2.77%	2.12%	2.42%
석유 및 석탄 제품	95,701	120,024	155,312	3.85%	3.75%	3.79%
석유화학	91,491	112,615	136,503	3.52%	2.79%	3.13%
기타 화학	69,699	89,540	115,483	4.26%	3.70%	3.96%
시멘트	2,757	2,841	2,922	0.50%	0.40%	0.45%
기타 비금속광물	23,261	28,384	33,268	3.37%	2.29%	2.79%
1차 철강	109,602	143,642	182,809	4.61%	3.50%	4.01%
기타 1차 금속	30,660	38,053	46,954	3.67%	3.05%	3.33%
금속제품	54,144	71,514	95,854	4.75%	4.27%	4.49%
일반 기계	86,367	121,429	175,489	5.84%	5.40%	5.61%
전기 및 전자 기기	211,243	294,910	404,872	5.72%	4.63%	5.13%
정밀기기	13,908	18,152	25,683	4.54%	5.08%	4.83%
수송장비	164,497	215,631	277,058	4.61%	3.65%	4.09%
가구 및 기타 제조업 제품	16,323	19,198	21,704	2.74%	1.77%	2.22%
전력, 가스 및 수도	55,115	72,478	99,175	4.67%	4.58%	4.62%
건설	167,009	199,659	247,711	3.02%	3.13%	3.08%
운수	92,479	118,368	160,310	4.20%	4.43%	4.32%
서비스	918,956	1,176,615	1,546,589	4.21%	3.98%	4.09%
계	2,396,329	3,044,715	3,945,350	4.07%	3.77%	3.91%

자료: KIET 자료 재구성(KIET의 2005년 기준가격을 2007년 기준가격으로 전환).

총 노동공급량이 인구규모 및 노동력 증가에 의하여 결정되는 가운데, 2007년 실업률 수준이 목표연도에도 동일하게 유지된다는 가정에 의거하여 목표연도의

산출량과 노동투입량을 도출하면, 기준안(BAU)의 산업 부문별 고용전망은 2007년 고용인원 1,340만 명에서 2013년 1,404만 명, 2020년 1,464만 명으로 전망된다. 이때 고용증가는 주로 서비스업에서 나타날 것으로 예상된다. 한편, 농림수산업, 광업 등의 1차 산업과 섬유, 목재, 인쇄, 시멘트, 건설 등의 고용은 축소될 전망이다. 또한, 기간별로 고용전망을 비교하면, 2007~2013년 기간에 비하여 2013~2020년 기간의 고용증가가 전반적으로 둔화될 전망이다. 고용증가를 가지는 서비스 등에서의 고용증가가 다소 둔화할 것으로 전망된다.

<표 3>

기준안(BAU): 고용전망

(단위: 천 명, %)

산업	2007		2013		2020		연평균 고용 증가율(%)	
	천 명	%	천 명	%	천 명	%	2007~ 2013	2013~ 2020
농림수산물	193.6	1.4	166.7	1.2	127.3	0.9	-2.5	-3.8
광산물	15.6	0.1	21.5	0.2	23.8	0.2	5.5	1.4
음식료품	202.2	1.5	214.5	1.5	227.9	1.6	1.0	0.9
섬유 및 가죽 제품	272.6	2.0	161.4	1.1	88.6	0.6	-8.4	-8.2
목재 및 종이 제품	87.6	0.7	58.1	0.4	49.2	0.3	-6.6	-2.3
인쇄, 출판 및 복제	56.0	0.4	84.6	0.6	92.9	0.6	7.1	1.3
석유 및 석탄 제품	12.5	0.1	11.5	0.1	17.0	0.1	-1.4	5.8
석유화학	21.6	0.2	21.0	0.1	20.4	0.1	-0.5	-0.4
기타 화학	341.5	2.5	330.7	2.4	321.6	2.2	-0.5	-0.4
시멘트	37.2	0.3	29.2	0.2	23.2	0.2	-4.0	-3.2
기타 비금속광물	58.7	0.4	46.0	0.3	36.6	0.3	-4.0	-3.2
1차 철강	88.6	0.7	105.6	0.8	115.1	0.8	3.0	1.2
기타 1차 금속	39.5	0.3	47.0	0.3	51.3	0.4	3.0	1.2
금속제품	271.1	2.0	315.3	2.2	258.8	1.8	2.5	-2.8
일반 기계	340.4	2.5	275.1	2.0	270.4	1.8	-3.5	-0.2
전기 및 전자 기기	586.2	4.4	564.0	4.0	528.2	3.6	-0.6	-0.9
정밀기기	80.8	0.6	82.4	0.6	87.2	0.6	0.3	0.8
수송장비	417.5	3.1	499.3	3.6	502.0	3.4	3.0	0.1
가구 및 기타 제조업 제품	85.0	0.6	63.4	0.5	53.5	0.4	-4.8	-2.4
전력, 가스 및 수도	72.1	0.5	90.7	0.6	112.1	0.8	3.9	3.1
건설	1,627.8	12.1	1,654.7	11.8	1,675.6	11.4	0.3	0.2
서비스산업	8,491.5	63.4	9,194.3	65.5	9,961.2	68.0	1.3	1.2
계	13,399.6	100.0	14,036.9	100.0	14,643.7	100.0	0.8	0.6

자료: 통계청 2007년 산업 부문별 조사에 기반하여 작성함.

## 다. 시나리오별 고용변화 전망

### 시나리오 1: 탄소배출 규제 도입

탄소배출 규제는 탄소배출을 낮추는 한편 산출량과 고용량도 위축시킬 전망이다. 기준안 대비 2013년의 산출 감소는 2007년 불변가격 환산 2.3조 원으로 예상되고, 고용은 5.9천 명이 감소할 것으로 예상되며, 2020년 산출 감소는 2007년 불변가격 환산 7.6조 원, 2020년 고용 감소는 17.4천 명으로 예상된다. 업종별 효과를 비교할 때에는 2013과 2020년 모두 업종별로는 크게 차이가 날 것으로 예상된다. 기준안 대비 실질생산이 큰 부문으로, 전력생산 부문의 2013년 1.67% 감소, 2020년 2.50% 감소, 시멘트 2013년 0.53% 감소, 2020년 2.85% 감소, 광산품 2013년 0.42% 감소, 2020년 1.82% 감소, 1차 철강 2013년 0.14% 감소, 2020년 0.80% 감소 등이 예상된다.

### 시나리오 2: 시나리오 1에 적극적 저감기술 도입 부가

탄소배출 규제 도입에 대해 적극적 기술 도입으로 대응하는 시나리오 2에서는, 기준안대비 산출량 감소는 축소하나 고용 감소는 더욱 확대될 것이다. 기준안에 대한 산출 감소는 시나리오 1에서의 2013년의 2.3조 원, 2020년 7.6조 원에 대하여 시나리오 2에서는 2013년의 2.2조 원, 2020년 6.9조 원으로 감소폭이 축소될 것으로 예상된다. 하지만 고용 변동은 시나리오 1에서 기준안 대비로 2013년 5.9천 명 감소, 2020년 17.4천 명 감소에 대하여, 시나리오 2에서는 기준안 대비로 2013년 6.6천 명 감소, 2020년 19.8천 명 감소로 감소폭이 확대될 것으로 예상된다. 고용감소가 확대되는 것은 기술 도입에 의한 고용감소로 인한 것이다. 특히, 전력 부문이 적극적 저감기술 도입에 의한 고용감소 영향이 클 것으로 여겨지며, 이외에도 철강, 석유화학, 정유, 시멘트 등도 적극적 저감기술 도입에 의한 고용감소에 영향이 있을 것으로 여겨진다.

### 시나리오 3: 시나리오 2에 적극적 고용정책 부가

탄소배출 규제 도입에 대한 적극적 기술 도입 대응으로 산출량 감소는 축소하나 고용 감소가 확대되는 것에 대하여, 적극적 고용정책<sup>7)</sup>의 대응이 마련될 수 있을 것

7) 여기에서의 적극적 고용정책이란, 산업구조 변화 및 기술변화에 대하여 소극적 의미에서의 대응적 고용정책이 아니라, 긍정적이고 적극적인 산업구조 변화 및 기술변화를 이끌어 낸다는 측면에서 적극적 고용정책이라 명명하였음. 구체적으로는 신규 기술 개발과 확산을 견인하는 고숙련 인력 양성 확대, 재교육 훈련을 통한 기존 인력의 전환 및 고용 연장, 적합 숙련수요/공급 간 불일치 완화를 위한 자격제도 개선 및 취업지원 서비스 확대 등을 포함할 수 있을 것임.

이다. 이에 따른 산업 부문별 고용의 변화(시나리오 3)는 탄소배출 규제 도입에 대한 적극적 기술 도입만으로 대응할 때에 비하여 고용 관련 제 비용의 부담으로 경제 전체의 산출 수준 감소는 다소 증가하나 고용 수준은 개선될 것으로 여겨진다.

산업 부문별 고용은 관련 정책이 미치는 개별적인 효과에 따라 부문별로 상이하게 나타날 것으로 예상되는 한편, 탄소배출 규제 도입 초기인 2013년까지는 적극적인 고용정책으로 인한 고용 규모의 증대폭이 비교적 크게 나타날 것이나, 이후 2020년까지는 고용 규모의 증대 효과가 다소 적어질 것으로 여겨진다. 이는 2010년대 중반 이후에는 노동 투입의 증가에 의한 경제성장 기여 정도가 상대적으로 적어지고, 고용 증대를 위한 정책이 양적 고용 증대보다는 질적 고용 구조 개선을 강화할 것으로 여겨지기 때문이다.

산출 변동은 시나리오 2에서 기준안 대비 2013년 2.2조 원 감소, 2020년 6.9조 원 감소에 대하여, 시나리오 3에서는 기준안 대비 2013년 2.3조 원 감소, 2020년 7.5조 원 감소로 감소폭의 증가가 예상된다. 고용 변동은 시나리오 2에서 기준안 대비 2013년 6.6천명 감소, 2020년 19.8천 명 감소에 대하여 시나리오 3에서는 기준안 대비 2013년 5.1천 명 감소, 2020년 15.0천 명 감소로 조정될 것으로 예상된다. 이는 시나리오 2에서 기술 도입에 의한 고용감소에 대응한 고용정책을 도입하는 것에 의한 것이며, 앞서 시나리오 2에서 고용변화가 크게 나타난 전력 부문을 중심으로 철강, 석유화학, 정유, 시멘트 등의 고용감소를 억제하는 효과에 의한 것이다.

#### 시나리오 1A: 탄소배출 규제에 따른 산업구조 조정

시나리오 1A는 탄소배출규제에 따른 산업구조 변화를 고려하는 것이며, 장기 효과의 측면을 보기 위함이다.<sup>8)</sup> 이는 산업별 산출량 조정과는 다른 차원으로서, 산출량 조정이 일시적 혹은 과도기적인 사항임에 비하여 산업구조 조정은 산업별 산출 수준의 변화가 고착화되는 것이다. 독일, 일본 등의 산업구조를 참조하여 한국 산업구조의 변화를 전망할 때, 기준안 대비 2013년의 산출 감소는 2007년 불변가격 환산 2.2조 원으로 예상되며 고용은 5.5천 명이 감소할 것으로 예상된다. 기준안 대비 2020년의 산출축소는 6.5조 원, 고용 감소는 14.8천 명으로 예상된다.<sup>9)</sup>

8) 산업구조 변화 전망은 장기 효과를 보기 위한 것이나, 여기에서는 2020년 전망에 한정함.

9) 장기적으로는 산업구조 변화에 의한 총산출 증가 및 고용증대가 기대될 수 도 있을 것이나, 2020년까지의 전망에서는 아직 산출 증대 등이 전망되지는 못하였음. 산업구조 변화의 속도가 가속화되고, 산업구조 변화의 폭이 더 크면, 산출 증대 등이 조기에 실현될 수 있을 것이며, 본 장 이후의 '녹색성장'은 이를 도모하고자 하는 것이라 할 수 있음.



이러한 산업구조 변화를 수용할 때(시나리오 1A), 시나리오 1에서 기준안 대비 2013년 산출 감소 2.4조 원, 고용 감소 5.9천 명, 2020년 산출 감소 7.6조 원, 고용 감소 17.4천 명으로 전망된 것에 비하여, 산출 감소와 고용 감소 모두가 적게 나타날 것이라는 것으로 예상된다. 이는 제조업 부문의 산출 및 고용감소가 서비스 부문의 산출 및 고용확대로 흡수되는 한편, 제조업 내 탄소배출이 높은 부문의 산출 및 고용의 일부가 탄소배출이 낮은 부문의 산출 및 고용으로 흡수된다는 것을 전제하는 것이다.

## 라. 고용변화 전망 종합

<표 4>은 기준안(BAU) 대비 시나리오별 효과를 비교한 것이다.

<표 4> 기준안(BAU) 대비 시나리오별 효과  
(단위: BAU 대비 변화율(%))

주요 항목	2013				2020			
	S1	S2	S3	S1A	S1	S2	S3	S1A
탄소규제	제조업 5%, 발전 부문 3%				제조업 10%, 발전 부문 5%			
GDP 변화	-0.077	-0.072	-0.076	-0.071	-0.193	-0.174	-0.191	-0.164
고용 변화	-0.042	-0.047	-0.036	-0.039	-0.119	-0.135	-0.102	-0.101
탄소 배출	-3.564	-3.491	-3.628	-3.545	-6.436	-6.317	-6.424	-6.334

탄소배출 규제를 하지 않는 경우(기준안, BAU)에 대비하여, 탄소배출 규제의 도입(시나리오 1)은 배출규제에 따른 비용 상승으로 인하여 산출 감소와 고용감소를 초래할 것으로 전망된다. 배출규제로 따른 비용 상승에 대하여, 적극적 기술 도입으로의 대응을 예상하는 경우(시나리오 2), 생산성 상승을 통해 산출 감소를 억제할 수 있을 것이나 이때의 고용감소는 더욱 커질 전망이다. 적극적 기술 도입에 의한 고용감소에 대응하기 위하여 적극적 고용정책을 수반할 경우(시나리오 3)에는 고용감소는 둔화될 것이나, 적극적 고용정책을 수반하지 않는 경우에 비하여 사회적 비용 등의 문제로 다소의 산출 감소가 있을 것으로 예상된다.

한편, 애초 탄소배출규제에 대하여 산업구조 조정을 통해 탄소배출이 높은 부분의 산출 및 고용 감소를 탄소배출이 낮은 부분의 산출 및 고용의 확대로 흡수한다면(시나리오 1A), 산업구조 조정이 없는 경우(시나리오 1)에 비하여 경제 전체의 산출 및 고용의 감소를 억제할 수 있을 것이다. 이때 산업구조 조정과 함께 경제 전체의 산출 및 고용의 증가까지도 장기적으로 모색될 수도 있을 것이나, 이는 산업구조 조정뿐만 아니라 적극적 기술 개발 및 확산 등과도 긴밀히 연계되어야 하는 장기적인 과정이 되어야 할 것이다.

현재의 시나리오에서 기술 도입, 노동정책 도입, 산업구조 조정 등에 따른 변화는 엄밀한 의미의 전망이라기보다는 각각의 시나리오에 따른 경향성을 보이기 위한 일종의 모의실험이라 간주되어야 할 것이다. 산업별 고속률 비율이 고정된 가운데 시간 경과에 따른 숙련 퇴화의 산업별 차이를 반영하지 못하고 있으며, 특히 적극적 노동정책으로 인한 고용의 질적인 속성에 영향을 주는 효과가 충분히 반영되지 못하고 있기 때문이다. 이러한 가운데 본 연구의 시나리오에 따른 제반 효과를 엄밀하게 분석하는 것은 매우 제한적인 상황이나, 시나리오별 고용구조의 변화 방향성을 숙련 수준 구성의 측면에서 검토할 필요가 있다. 이는 양적인 고용의 변화와 함께 질적인 고용구조의 변화 방향성을 검토하기 위해 필요한 사항이다.

전체적으로 2007~2013년 기간에는 서비스 부문의 전반적인 고용확대, 일차산업의 전반적인 고용축소와 함께 제조업, 건설업 등에서 저숙련 고용의 축소가 강화될 전망이다. 2013~2020년 기간에는 제조업 부문의 고용감소가 더욱 강화되는데, 특히 저숙련 고용감소가 두드러질 것으로 예상되며, 온실가스 배출규제만으로는 전반적인 산출 감소 및 고용감소가 부득이 할 것으로 여겨진다. 이에 대하여 적극적 기술 도입과 병행한 적극적 고용정책의 도입 시나리오는 산출 감소와 고용감소 억제를 동시에 도모할 수 있을 것이다. 나아가 산업구조 변동에 대한 적극적 고려까지 포함하면, 장기적으로 성장과 고용확대까지도 도모할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 제 변화의 차이에도 불구하고, 여전히 저숙련 고용의 감소는 산업 내 및 산업 간의 변화도 불가피할 전망이다.

#### IV. 소결: 녹색성장을 위한 고용정책 방향성

본 연구는 산업별 에너지 소비와 노동력 구성 변화를 중심으로 환경 친화적이고 저탄소 배출 구조로의 경제전환이 고에너지소비 산업을 중심으로 산업구조와 에너지 소비의 변화 및 고용구조의 변화(고용규모, 숙련구성)를 수반한다고 간주하여 그간의 주요 국가 추이로부터 한국에 주는 시사점을 도출하고, 이에 대한 시나리오 분석을 수행하였다.

한국보다 앞서 탄소배출규제를 경험한 독일, 일본 등에 비추어 보았을 때 한국으로서도 에너지 소비 억제에 따라 고에너지 소비 산업의 위축 및 에너지 소비방식(혹은 생산방식)의 조정이 불가피할 것으로 여겨진다. 또한 한국으로서도 에너지 투입비율의 감소에 따른 노동 투입률 감소가 특히 저숙련 노동을 중심으로 나타날 것으로 예상된다. 탄소배출규제의 확대는 지속적으로 산업 내 연료 및 원료 사용의 효율화, 기술개발 강화 등의 질적, 양적 고용변화를 야기할 것이며, 산업구조 변화를 동반할 것이다. 이러한 사회경제 구조의 변화에 따른 인력활용의 전환 및 양성에 대응하여 구조적이고 장기적인 측면에서의 인력 전망 및 정책방향을 설정하며, 체계적인 정책대응을 마련하여야 할 것이다.

이에 대하여, 산업구조 및 생산방식 변화에 대한 시나리오 분석에 따른 고용변화의 전망은, 먼저 적어도 단기적으로는 배출규제 확대로 생산 감소와 고용감소가 불가피할 것으로 예상된다. 이에 대한 기술혁신의 강화만으로는 생산 감소가 완화되더라도 고용감소는 더욱 커질 수 있으며, 기술혁신과 함께 적극적인 고용정책이 마련되어야 고용감소도 완화될 것이라는 예상을 제시한다. 나아가, 장기적으로 환경 친화적이고 저탄소 배출 구조로의 경제전환에 따른 생산과 고용의 확대를 도모하기 위해서는 적극적인 녹색기술의 개발과 확산에 의한 새로운 산업 영역의 등장과 함께 기존 산업의 친환경 저에너지 소비방식으로의 전환 등이 진행되어야 할 것이다.

한국은 녹색성장을 국가전략으로 채택<sup>10)</sup>하고 정책화시킴으로써 각 분야별로 녹색성장을 달성하기 위한 노력을 강구하고 있다. 이는 녹색성장이 사회·경제적 구조

10) 한국은 2008년 새로운 국가발전 패러다임으로 저탄소 녹색성장을 설정하였으며, 이에 따라 2009년 대통령 직속기구인 녹색성장위원회(Presidential Committee on Green Growth)를 출범시키며 본격적으로 녹색성장을 추진하기 시작했다.

변화를 일으키고, 인력활용의 전환을 가져와 장기적인 측면에서는 녹색직업이라는 직업군을 창출 및 확대함으로써 경제발전에 기여할 것으로 예상되기 때문이다. 녹색성장은 장기적인 측면의 산출 증대와 고용 증대의 조기 실현을 도모하는 것인 가운데, 이를 위한 적극적 고용정책은 기존의 노동시장 분화구조(양극화, 차별 등)를 극복하고 공정사회로의 지향을 가지는 정책수단으로의 의의도 가질 것으로 기대된다. 또한 이를 위한 한국의 노력과 경험은 한국에 대해서뿐만 아니라 다른 여러 국가에 대하여도 친환경-저탄소 구조를 통한 경제발전의 도모에도 참고가 될 수 있으며, 나아가 글로벌 공동협력영역 개발의 기반이 될 것이다.

## 참고 문헌

- 강성진 외(2010). 녹색일자리 창출과 산업구조 전망. 경제·인문사회연구회.
- 권우현(2009). 신재생에너지 일자리 현황 및 전망(2009~2013). 한국고용정보원.
- 김승택·임동순(2010). 「녹색성장이 일자리에 미치는 효과 분석 - 기술혁신과 기후변화협약을 중심으로-」, 『경제인문사회연구회 녹색성장 종합연구총서 10-02-59』.
- 수은해외경제(2010). 중국의 국민경제와 사회발전 제11차 5개년 계획 강요.
- 이남철 외(2010). 수자원·풍력자원·태양광자원 활용과 녹색직업. 한국직업능력개발원.
- 이남철 외(2009). 수자원 관련 녹색직업에 관한 기초연구. 한국직업능력개발원.
- 이남철 외(2001). 국가 인력수급 전망 연구(Ⅰ). 한국직업능력개발원.
- 장창원 외(2009). 그린에너지산업 인력 수급 분석. 한국직업능력개발원.
- 정부 국무회의(2009). 일자리 창출을 위한 녹색뉴딜 사업 추진 방안 정부 보도자료(2009.01.06.).
- 지식경제부(2011). 그린에너지 전략 로드맵 2011.
- 지식경제부(2011). 신재생에너지 산업 규모 보도자료(2011.02.15.).
- 지식경제부(2010). 국내 신재생에너지산업 통계조사.
- 지식경제부(2009). 녹색성장 해외정책연구 제1편(09-1).
- 지식경제부(2007). 신·재생에너지 R&D 전략 2030.
- 최기련(2009). 「신재생에너지 에너지 기술혁신 전략과 에너지 부문 인적자원 개발」, 『한국과학기술한림원 연구보고서』 제59권.
- 한국수출입은행 해외경제연구소(2010). 2010 신재생분야별 현황과 수출전략 보고서.
- 황규희 외(2011). 탄소배출규제에 따른 고용구조변화와 인력정책. 한국직업능력개발원.
- ILO(2010). Skills for green jobs in China.
- ILO(2010). Skills for green jobs in the United States.
- OECD(2011). Towards Green Growth.
- OECD(2010). Green Jobs and Skills: the Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change.
- OECD(2010). Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing Our Commitment for a Sustainable Future.
- UNEP(2008). Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-carbon World, France, Germany, The Netherlands, Spain, The United Kingdom And The United States.



## IV. 개발협력 이슈

1. 기후 관련 사업에 대한 민간부문의 투자결정 요인  
(오형나 KDI국제정책대학원 연구위원)





## 기후 관련 사업에 대한 민간부문의 투자결정 요인

오형나

KDI국제정책대학원 연구위원

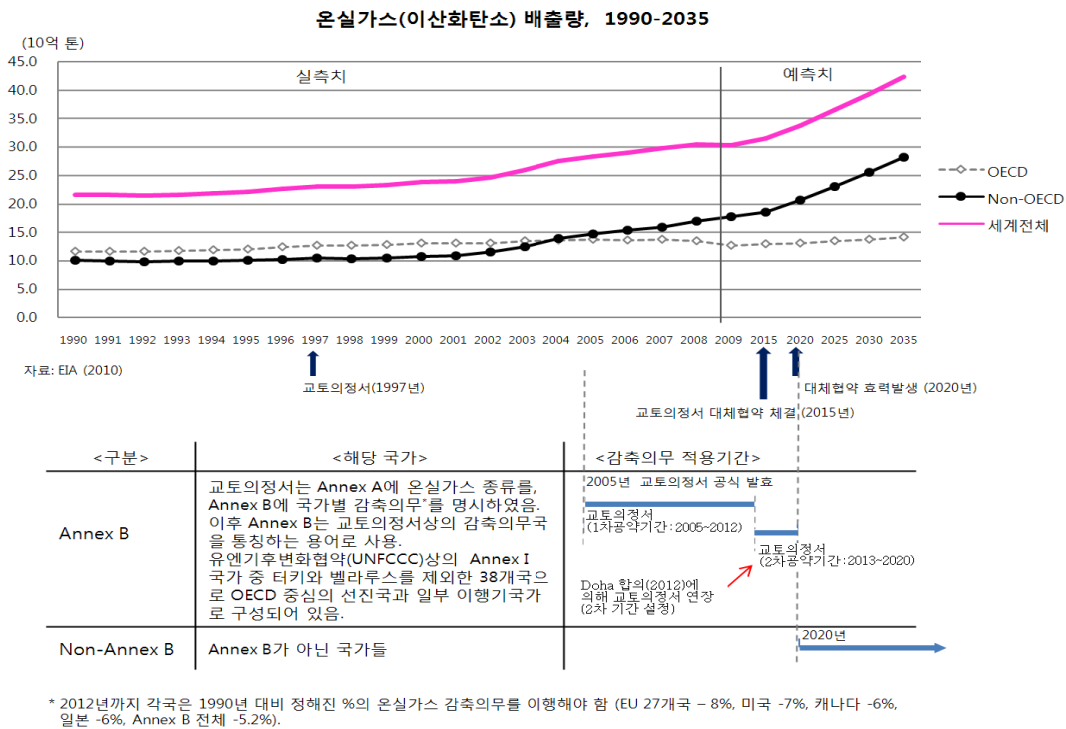
### 1. 서론: 기후사업에 대한 민간투자의 필요성

기후와 관련된 투자는 공공재(public good)적 속성으로 인해 투자비용과 리스크는 투자자가 모두 감당해야 하는 반면 그 성과는 인류 전체에 공유되는 특징을 가지고 있다. 이런 이유로 기후 관련 투자는 민간부문의 영역이라기보다 공공부문이 주도해야 할 대상으로 간주되어 왔다. 민간부문의 참여가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 2010년 멕시코 칸쿤에서 열린 ‘UN 산하 기후변화에 관한 당사국 총회(COP16)’에서 녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF) 조성이 제기되면서 부터다.

‘환경 분야의 세계은행’으로 알려져 있는 GCF를 이해하기 위해서는 교토의정서와 Post-교토의정서에 대한 이해가 필요하다. 교토의정서는 기후변화완화와 관련하여 현재 법적 효력을 가진 유일한 다자간 합의로, 온실가스의 종류와 2005년부터 2012년까지 감축의무국이 달성해야 할 온실가스 감축목표를 명시하고 있다. 1차 교토의정서 감축의무국에는 선진국과 일부 이행기 국가가 포함되어 있으며 개발도상국(이하 개도국)은 제외되어 있었다(그림 1 참조). 개도국들이 감축의무를 가지지 않았던 것은 교토의정서의 기본원칙 중 하나인 ‘공통의 그러나 차등화된 책임론(common but differentiated responsibility)’에 근거한 것이다. 이는 기후변화와 온실가스 감축이 인류 공동의 문제이나 그 책임에 있어서는 산업혁명 이후 온실가스 배출 책임이 큰 나라들이 감당해야 한다는 의미로 해석된다. 그런데 교토의정서가 발효된 2005년에 이미 개도국에서 발생하는 온실가스량이 선진국의 배출량을 초과(그림 1 참조)하면서 개도국을 감축테이블로 이끌어내는 것이 국제기후변화

논의의 주요 안건으로 부각되었다. 그간 개도국들은 기후문제에 대한 우려에 공감하면서도 온실가스 감축과정에서 자국이 직면한 빈곤문제 해결과 경제성장이 지체될 수 있다는 점에 우려를 표시하며 감축활동에 소극적인 자세를 견지해왔다. 그런데 2011년 더반회의(COP17)에서 개도국을 포함한 모든 온실가스 배출국이 2015년까지 국별 감축목표를 설정하고 2020년부터 감축계획을 실행한다는 합의가 이루어졌고 작년 도하회의(COP18)에서 이 내용이 재확인되었다<sup>1)</sup>(그림 1에 요약된 교토의정서에서 도하합의까지의 변화 참조).

〈그림 1〉 온실가스 배출현황과 교토의정서 1-2차 공약기간에 명시된 감축의무



자료: 오형나, KDI FOCUS 「더반회의, 기후변화에 대한 국제공조의 한계와 가능성, 2012

1) 교토의정서 하에서 감축의무를 할당받았던 Annex B 국가들에 대한 감축목표가 2012년 도하회의에서 상향 조정되어 2차 공약기간(2013-2020년) 동안 1990년 대비 최소한 18%감축하는 것으로 결정되었다. 그러나 미국, 러시아, 일본, 캐나다, 뉴질랜드가 2차 공약기간 이행에 합의하지 않았으며 그 결과 교토의정서에 의해 통제되는 온실가스 배출량은 전세계 배출량의 15%에 불과하게 되었다. 인도이나 중국 등 선발개도국들 역시 'Post 교토'체제에서 상당한 감축의무를 가지게 될 수 있다는 우려가 앞서 글로벌 감축활동에 소극적인 자세를 보이고 있다. 한편, 온난화로 해수면이 상승하면서 생존이 위협받는 상황에 직면한 군소 도서 국가들의 경우 온실가스 감축과 관련된 국제합의에 상대적으로 적극적인 상황이다.

이처럼 개도국이 감축활동에 동참하는 대신 그들의 온실가스 감축(mitigation)과 기후적응(adaptation) 사업을 선진국 정부 또는 민간부문이 재정적으로 지원하게 되었는데 그 매체가 GCF인 것이다. 이런 의미에서 GCF를 교토의정서의 ‘공통의 그러나 차등화된 책임론의 금전적 버전(money-matric)’으로 정의할 수 있을 것이다. GCF의 지원대상은 개도국의 기후적응, 에너지 효율 제고, 저탄소 기술 도입, 산림 보호와 관련된 사업이다. 전문가들은 GCF의 운용방안과 관련하여 투자은행(IB)적 성격을 가지게 될 가능성을 언급하고 있는데(Sierra, 2011), 이 경우 GCF에 개도국 사업리스크 추정, 투자 대상 개도국과 관련된 국가리스크 관리 및 법률자문 서비스, 사업 기획 및 우선순위 평가, 적극적인 재원규모 확대(scale-up), 사후평가 등의 기능<sup>2)</sup>이 부여될 가능성이 높다.

그렇다면 GCF가 목표로 하고 있는 재원규모는 얼마일까? 2010년 칸쿠회의에서 2010~2012년에 걸쳐 300억 달러(연간 100억 달러)의 ‘긴급재원(Fast-Start Finance)’을 조성하기로 합의했는데, 이것이 단기계획에 해당한다. 이후 재원규모를 매년 늘려 ‘2020년에 연간 1,000억 달러’를 조성할 계획인데, 이를 일종의 장기재원(Long-term Finance)계획이라고 볼 수 있다. 그간 그 중기에 해당하는 2013~2020년의 재원목표가 정해지지 않은 상태였는데, 작년 도하회의에서 최소한 긴급재원 규모(연간 100억 달러) 만큼 재원을 조성하기로 결정되었다. 이를 위해 GCF의 상설 위원회(Standing committee) 산하에 ‘기후재정포럼’이 설치된다.

이러한 합의에도 불구하고 칸쿠회의 때부터 GCF 기금조성이 가능할지에 대한 회의론이 제기되어 왔다. 공여 대상국인 선진국이 자국의 경제문제(미국의 경기 부진과 EU의 재정위기 등으로)로 GCF에 공적자금을 투입할 여력이 거의 없기 때문이다. 애초부터 GCF는 공적자금의 부족분을 충당하기 위해, 그리고 시장효과적인 기후적응 및 감축활동 전개를 위해 민간부문의 참여를 전제로 설계되었다. 그러나 더반회의에 이어 도하회의에서도 민간부문의 참여방식과 위탁기관 및 운영방안에 대한 구체적인 합의가 이루어지지 못했다. 상설위원회로 하여금 구체적인 재원마련 계획과 리스크 관리방안을 마련하여 올 당사국 총회(COP19)에 보고하게 함으로써

2) 구체적으로 1)기후사업수요 추정, 2)우선순위 결정, 3)국가리스크 및 장기사업과 관련된 리스크 추정 및 관리 방안, 4)다자간 자금동원 및 회수 방안, 5)개도국의 Direct Access 허용에 따른 파트너 기관 평가방식, 6)개도국 투자법제, 7)사업의 평가 및 보고방식, 8)기본적인 기후리스크 및 그에 따른 경제적 리스크 측정방식 등의 기능 포함.

주요 결정사항을 이월한 상태다. 이처럼 GCF의 재원마련 전망이 불투명하고 여전히 경제적 문제를 먼저 해결해야 한다는 주장이 있으나, 기후변화의 정도와 속도가 예상보다 빠르다는 과학적 증거가 속속 제시되고 있어, 규모의 문제일 뿐 기후문제의 가장 유력한 대안으로 주목받고 있는 GCF의 출범 자체가 위협받지는 않을 것으로 예상된다.

한국은 GCF 대체이사국으로서 투표권을 가지고 있지는 않으나 GCF 사무국의 유치국으로서 또 개도국과 선진국의 가교역할이 기대되는 국가로서 GCF 업무와 관련하여 일정 정도 발언권을 가지게 될 것으로 예상된다. 일반적으로 국제기구 사무국 유치국이 국제기구 업무에 대해 과도하게 개입하는 것은 환영받지 못한다. 그런데 GCF의 경우 답이 보이지 않는 재원조성의 가능성, 중진국 금융부문의 투자 여력, 국제사회에서 한국이 가진 경제성장의 경험 및 녹색성장의 브랜드로서의 가치 등이 맞물려 일반적인 경우에 비해 유치국의 컨설팅, 중재 및 자금동원 기능이 요구(일례로 2012년 10월 23일 자 Financial Times Jeffrey Sachs 교수의 기고문을 들 수 있다)되는 상황이다.

이러한 배경하에서 본고는 민간부문의 온실가스 저감(mitigation) 사업과 기후변화에 대한 적응(adaptation) 사업과 관련된 이슈를 다루고자 한다. 특히, 개도국의 저감 및 기후 관련 사업에 대한 민간부문의 참여를 방해하는 요인을 밝혀내고 GCF가 어떤 부분을 보완함으로써 민간부문의 참여를 이끌어낼 수 있는지에 대한 논의를 정리하고자 한다. 서론 이후 2장에서는 민간부문이 기본적으로 사용하는 투자결정 지표를 정리함으로써 개도국의 (온실가스) 저감 사업 및 (기후) 적응사업이 민간 부문에 매력적인 투자대상이 될 수 있는지 평가할 것이다. 3장과 4장에서는 GCF의 민간참여부문 전문가들이 밝힌 투자저해 요인과 대안에 대해 논의할 것이다. 끝으로 5장은 본 연구를 요약할 것이다.

## II. 사업성 평가방식

민간부문이 특정 사업에 대한 투자 여부를 결정하기 위해 사용하는 지표는 다양하다. <표 1>은 그중 기초적인 투자결정 지표를 정리한 것이다. <표 1>에서 A는 현금

흐름(cash flow)이 음의 값을 가지는 마지막 시기(period),  $CF_A$ 와  $CF_{A+1}$ 은 A 시기의 현금흐름과 그 다음 기(즉, 처음으로 현금흐름이 양의 값을 갖는 시기)의 현금흐름,  $CF_t$ 는 시점 t의 현금흐름을 지칭한다. 그리고 r은 일반적으로 외생적으로 주어진다. 이자율을 의미하며 T는 사업이 지속되는 총 기간, 끝으로 IC는 투자비용의 현재가치를 말한다.

<표 1>의 첫 번째 열에 소개된 환수기간(Payback period)법은 현금흐름이 양의 값으로 전환될 시점(A)까지 소요되는 기간을 계산함으로써 투자의 사업성과 위험도를 평가하는 지표다. <표 1>에 두 번째로 소개된 할인된 환수기간(Discounted Payback period)법은 현금흐름을 계산할 때 현재가치로 할인된 액수를 사용한다는 점을 제외하면 일반적인 환수기간 계산법과 동일하다. 이 두 지표의 경우 A시기 이후의 현금흐름을 전혀 고려하지 않음으로써 초기보다는 장기에 걸쳐 수익이 발생하는 사업에 대해 냉정한 평가를 내리게 되는 경향이 있다. 따라서 민간부문이 사업에 대한 투자를 결정하는 데 있어서 (할인된) 환수기간법을 사용하는 경우 R&D 투자, 인프라 투자, 기후 관련 사업 등 투자비용을 회수하는데 상당한 기간이 소요되고 현금 유동성이 낮은 장기프로젝트에 대한 투자 가능성은 더욱 낮아진다.

〈표 1〉 기본적인 사업성 평가 지표

투자 기준	계산식	변수
환수기간 (Payback Period)	$PP = A + \frac{ CF_A }{CF_{A+1}}$	A, CF
할인된 환수기간 (Discounted Payback Period)	$MPP = A + \frac{ CF_A^d }{CF_{A+1}^d}$	CF, r
내부수익률 (Internal Rate of Return=IRR)	$Costs(\text{현재가치}) = \sum_{t=1}^T \frac{CF_t}{(1+IRR)^t}$	CF, T
수정된 내부수익률 (Modified Internal Rate of Return)	$MIRR = \sqrt[T]{\frac{\sum_{t=0}^{T-1} \frac{CF_t}{(1+r)^t}}{IC}} - 1$	CF, r, IC, T
순현재가치 (Net Present Value)	$NPV = \sum_{t=0}^{T-1} \frac{CF_t}{(1+r)^t} - IC$	CF, r, IC, T
수익률 지수 (Profitability Index)	$PI = \frac{\sum_{t=0}^{T-1} \frac{CF_t}{(1+r)^t}}{IC}$	CF, r, IC, T

세 번째로 소개된 내부수익률(Internal Rate of Return)은 투자에 대한 비용편익 분석에서 기대되는 미래의 현금 수입액(편익)의 현재가치와 비용의 현재가치가 같아지는 할인율, 즉 순현재가치(NPV)가 '0'이 되는 할인율을 말한다. 이렇게 계산된 내부수익률이 기준치(일반적으로 이자율)보다 높으면 사업이 투자가치를 가진 것으로 평가한다. 위의 계산식에서 볼 수 있듯 내부수익률을 계산하기 위해서는 투자 시기별 현금흐름, 수익이 예상되는 기간 등에 대한 정보가 필요하지만 이자율은 필요하지 않다. 대신 이자율은 계산된 내부수익률과 함께 투자결정의 지표로 쓰인다. 이 지표는 방법론이 가진 고유의 문제(현금흐름이 IRR의 수익률로 다시 투자된다는 가정의 문제점이나 고유해가 계산되지 않는 기술적 문제 등)에도 불구하고 지표가 가진 판단에의 용이성으로 인해 NPV와 함께 현실에서 투자지표로 자주 사용되고 있다. 수정된 내부수익률(Modified Internal Rate of Return, MIRR)은 투자자가 가정한 수익률(보통 이자율이 이용)  $r$ 로 할인된 현금흐름의 현재가치와 투자의 현재가치와의 비율을 구한 후 계산한 비율의 기하평균에서 1을 뺀 크기로 MIRR이 처음 가정한 수익률보다 높은 경우 투자가치가 있는 것으로 평가되며 투자결정은 내부수익률과 유사하게 내려진다.

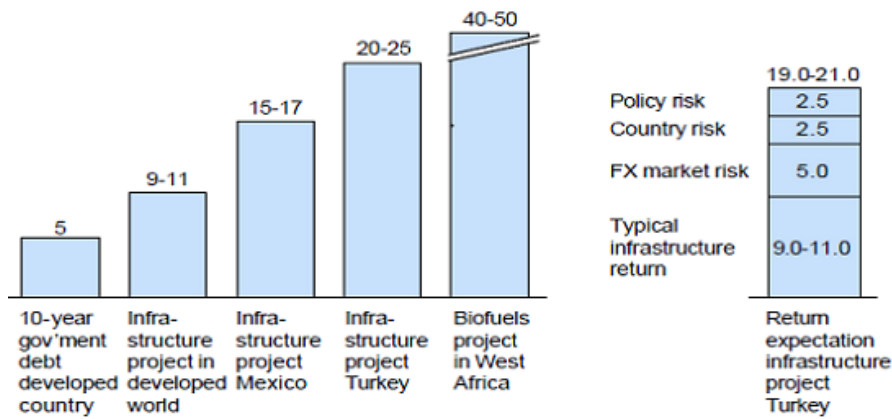
<표 1>의 네 번째 열에 소개된 순현재가치(Net Present Value, NPV)는 현금흐름의 현재가치와 현재의 투자비용 간의 차이로 정의된다. NPV 식에서 첫 번째 요소가 현재가치로 계산된 투자 편익이며, 두 번째 요소가 투자비용이다. NPV가 0보다 큰 경우 투자가치가 있는 것으로 평가된다. 끝으로, 수익률 지수(Profitability Index)의 계산법은 기본적으로 NPV와 동일하다. 유일한 차이점은 NPV에서 뺄셈을 사용한 대신 수익률지수에서는 나누기를 사용했다는 점이다. 결국, 이 방식을 이용하여 투자의 사업성을 평가할 경우 NPV와 동일한 결론을 얻게 된다.

모든 방식에 포함된 변수는 현금흐름(CF) 또는 현금흐름의 현재가치(또는 할인된 현금흐름)다. 개도국에서는 물론 중진국 또는 선진국에서도 에너지 효율화 사업을 제외한 대부분의 저감사업과 모든 적응사업에서 충분한 수준의 양의 현금흐름( $CF \gg 0$ )이 발생하는 경우는 드물다. 이 외에 저감사업이나 적응사업에 대한 투자는 투자의 환수기간(A)은 물론 전체적인 사업기간(T)이 매우 길어 현금 유동성이 중요한 민간부문에 매력적인 투자처로 보이지 않을 가능성이 크다.

소개된 다양한 수익률 개념(IRR, MIRR, NPV, CF/IC, 수익률 지수 등)을 투자가

동반하는 다양한 리스크(risk)로 조정하면 위험조정 수익률(risk-adjusted return rates, 이하 수익률)이 결정된다. 리스크에는 일반적인 사업리스크 이외에 투자지역(또는 국가)의 정치적 상황에 따른 리스크와 투자부문 고유의 리스크가 포함된다. 물론 기업의 사회적 책임론이 제기되고 있고, 녹색기업으로 평가될 경우 홍보 효과도 상당하여 민간부문이 기후 관련 사업의 수익률이 타부문 보다 다소 낮아도 참여하려는 움직임이 있는 것은 사실이다. 그러나 민간부문이 인내할 수 있는 수익률의 양보 정도는 매우 작다. 만약 위험조정 수익률이 0보다 낮거나 타부문의 수익률보다 상당히 낮다면 민간부문이 기후 관련 사업에 참여할 동인은 매우 낮아진다.

<그림 2> 민간부문이 기대하는 위험조정 후 내부수익률의 예



자료: UN 인터뷰 자료 (UN-AGF Work Stream 7 paper에서 인용)

<그림 2>에 제시된 예는 UN의 인터뷰 자료로 위험조정 후 민간부문이 기대하는 내부수익률이 투자지역과 사업의 성격에 따라 어떻게 달라지는지를 보여준다. 그림의 왼쪽을 보면 투자사업이 선진국에서 선발개도국으로, 다시 후발개도국으로 바뀔 때 따라 투자결정을 위해 기대되는 내부수익률이 높아짐을 알 수 있다. 또 투자 부문이 유동성이 높은 곳에서 인프라나 재생에너지 등 유동성이 낮고 미래의 현금 흐름이 낮거나 불확실한 방향으로 바뀌는 경우에도 요구되는 내부수익률이 높아진다. 남아프리카 지역에 대한 바이오연료 프로젝트의 경우 민간부문이 투자에 대해 긍정적이 되기 위해서는 내부수익률이 40~50% 또는 그 이상이어야 한다는 것이다.

그림의 오른쪽에는 터키의 인프라사업에 대해 기대되는 내부수익률을 분해한 내용이 표시되어 있다. 전형적인 인프라사업에 요구되는 수익률(9~11%)에 관련된 외환의 환율리스크(FX market risk, 5%)와 터키의 국가 및 정치 리스크(각각 2.5%)가 더해져 민간의 내부수익률이 19~21%로 결정된다. 제시된 예의 경우 내부수익률의 절반(10%)이 터키라는 국가와 관련된 리스크에 의해 결정된다.

GCF의 사업부문이 저감사업과 적응사업이고 사업지가 개도국, 특히 적응사업의 경우 기후변화로 생존위기에 처한 극빈 개도국으로 지정되어 있다는 점을 감안할 때 <그림 2>에 제시된 예는 민간부문의 참여를 유도하기가 결코 쉽지 않은 과제임을 짐작케 한다.

### III. 온실가스 저감 또는 기후 적응 사업에 대한 민간부문의 참여를 저해하는 요인

2장에 소개된 투자기준에 의하면 투자의 예상수익률이 높고, 수익이 발생할 때까지의 기간이 짧고, 투자와 관련된 불확실성이 낮은 경우 민간부문이 해당 사업에 투자할 가능성은 높아진다. 3장에서는 개도국의 저감사업과 적응사업에 대한 민간부문의 투자를 저해하는 요인이 무엇인지 구체적으로 살펴볼 것이다.

#### 1. 낮은 예상수익률

민간부문의 기후사업에 대한 투자를 저해하는 첫 번째 요인은 기후사업의 예상 수익률이 낮다는 점이다. 상당수의 개도국 정부는 복리증진과 빈곤퇴치를 위한 정책의 일환으로 화석연료에 대한 보조금을 지급해왔다. 또한, 개도국에서 자국 기업의 탄소배출비용이 커지면서 경제성장을 지체시킬 경우 개도국 정부가 기업의 부담을 낮추기 위해 시장개입을 할 가능성이 높다. 이처럼 개도국 정부가 화석연료에 대한 보조금을 지급하거나 경제성장을 위해 기업의 탄소배출비용 부담을 인위적으로 낮추는 것이 가능한 경우 민간부문이 온실가스 저감투자가 시장에서 높은 수준의 수익률로 보상될 가능성은 낮아지며 결과적으로 민간부문의 투자참여 가능성 또한 낮아진다.



개도국에 대한 기후 관련 사업의 예상수익률은 ‘거래비용(transaction costs)’ 또는 초기 스타트업비용(start-up cost)이 높아지면서 더욱 낮아진다. 거래비용에는 민간부문이 익숙하지 않은 국가에 투자하게 되는 과정에서 발생하는 조사비용, 선진국에 비해 시장보다는 규제가 횡횡하는 개도국 정부의 규제정책에 맞게 서류를 준비해야 하는 비용, 정치적 불안정과 관련된 위험 및 이를 헤징(hedging)하기 위해 지불해야 하는 보증 및 보험비용 등이 포함된다. 이에 더해 관련 산업이 발달해 있지 않음으로 해서 해당 사업을 완수하기 위해 연관부문에 대한 조달까지를 고려해야 하는 부담 역시 뒤따른다. 이러한 불확실성이 대규모 투자를 저어하게 만드는 요인 중 하나인데 이를 평가하는 것 자체가 민간부문에게는 부담이다.

## 2. 장기간의 대규모 투자

두 번째 저해요인은 기후사업의 투자규모가 크고 사업기간과 투자금의 회수기간이 매우 길다는 점이다. 글로벌 후생증진을 위해 반드시 필요한 투자라고 하더라도 투자규모가 크고 회수기간이 장기인 경우 기업의 부담이 커지면서 민간투자가 이루어지기 어렵다. 개도국의 경우 민간부문의 자금동원이나 리스크 헤징을 뒷받침할 금융시장이 존재하지 않거나 불완전하게 존재하여 민간부문의 투자참여를 방해하는 요인으로 작용한다.

## 3. 국가리스크

일반적인 사업리스크에 더해 개도국을 대상으로 한 기후 관련 투자는 추가적인 위험요인을 동반하고 있다. 세 번째 저해요인인 국가리스크가 그중 하나다. 국가리스크는 개도국의 사업환경, 투자환경, 규제정책과 관련된 리스크를 포함한다. 사업환경 리스크는 개도국의 정치적 불안정성이 클수록, 경영과 관련된 계약과 합의가 이행될 수 있는 법질서가 확립되어 있지 않을수록 커진다. 해당 개도국에 지적재산권이 보장되어있지 않거나 사적자본에 대한 규제가 클수록, 그리고 개도국의 환율변동이 클수록 투자환경 관련 리스크는 높은 것으로 평가된다. 끝으로 개도국

에 체계화된 규제 시스템이 확립되어 있지 않은 경우 규제정책과 관련된 리스크가 커지면서 개도국에 대한 민간의 투자를 방해하게 된다.

#### 4. 기후적응사업에 추가된 리스크

세 번째 요인이 사업부문에 상관없이 특정 개도국에 투자한 모든 민간부문이 직면한 리스크라면, 네 번째 투자저해 요인은 투자대상국에 상관없이 개별 저감 및 적응사업에 내재한 사업 고유의 리스크다. 앞서 기술한 바 있듯이 기후 관련 투자는 크게 온실가스 저감(mitigation)투자와 변화된 기후에 대한 적응력을 키우기 위한 적응(adaptation)투자로 나뉘어진다. 저감 관련 투자부문에는 에너지 생산 및 전환에서의 온실가스 감축과 관련된 투자(재생에너지로의 전환, 에너지 효율성 제고 등), 조림 및 농업 부문(조림활동, 저탄소 농업기술 도입 등)에서의 투자, 에너지 집약적인 최종 생산부문(에너지집약형 생산부문의 축소 및 에너지 효율성 제고)에서의 저감 관련 투자가 포함된다. 적응 관련 투자는 기후변화에 대응하여 우리의 적응력을 높이기 위한 수자원 관리, 건강대책, 농업 및 축산업에서의 적응방안, 도시개발 및 정책에의 반영과 관련된 투자가 포함된다.

Sierra(2011)는 저감활동 관련 투자와 적응활동 관련 투자가 비슷해 보이지만 사실은 매우 다른 특징을 가지고 있다고 지적하였다. 첫 번째 차이는 투자결정에 정책개입이 필요한가에 있다. 사회적 비용이 정책을 통해 민간의 비용으로 내재화 되지 않는 경우 민간부문이 비용 효과 면에서 탄소 집약적 사업부문을 놔두고 저탄소 프로젝트와 같은 저감활동 투자에 참여할 가능성은 매우 적다. 반면, 적응활동의 경우 투자자에게 충분한 정보가 제공되면 정책 개입 없이도 기후변화에 저항력을 가진 투자처에 민간부문이 참여할 수 있다. 두 번째 차이는 두 투자부문의 관계가 대칭적이지 않다는 점이다. 이미 알려져 있듯이 온실가스의 과다배출이 불러온 기후변화로 인해 기후적응이 필요해진 것이므로, 글로벌한 수준에서 저감활동이 성공적으로 이루어진다면 변화된 기후에 적응하기 위한 투자수요는 감소하게 된다. 이는 결국 온실가스 저감활동이 어느 정도 이루어지는가에 따라 기후적응 사업의 투자가치 또는 NPV가 달라진다는 것을 의미한다. 이러한 두 투자부문 간의 상관

관계는 기후적응 투자와 관련된 불확실성을 확대하여 이 부문에 대한 투자를 제한하는 요인이 된다. 더 나아가 기후변화로 인한 영향력이 매우 커 기후적응 사업이 절실한 군소 도서국의 경우 이상기후로 인해 투자대상이 파괴될 가능성이 높다. 결과적으로 민간 부문이 군소도서국의 적응활동에 투자할 가능성은 낮아지게 된다.

## 5. 저탄소 녹색으로 분류된 기술과 관련된 리스크

에너지, 교통, 바이오연료와 관련된 투자활동의 경우 사용하는 기술과 관련된 리스크를 감내해야 한다. 앞서 언급된 바 있듯이 온실가스 저감기술을 이용하는 경우 화석연료를 사용하는 기술에 비해 비용면에서 효과적이지 않다. 더불어 기후 관련 투자는 녹색기술이라는 신기술을 사용하는 만큼 녹색기술과 관련된 불확실성(uncertainty associated with new technologies)이 가뜰이나 불확실성이 높은 사업의 불확실성 정도를 높인다. 이처럼 높아진 불확실성으로 인해 저탄소 기술에 대한 투자는 더욱 덜 매력적인 투자처로 평가된다.

## 6. 기타 투자부문에 특화된 리스크

국가리스크를 포함하여 위에 열거된 리스크는 대부분의 저감 및 적응사업이 공유하는 리스크다. 이외에 부문별 리스크가 추가되는데 이를 간단히 설명하면 다음과 같다. 먼저, 신재생에너지나 대체연료 자동차의 경우 소비자 수요가 불확실하거나 부족한 경우가 많아 민간부문의 투자를 저해하는 요인으로 작용한다. 이 부문의 네트워크 효과 역시 민간부문의 투자를 저해한다. 예를 들어 태양열 에너지의 경우 그리드가 이를 포용할 수 있어야 한다. 만약 전력시스템이 태양열이 만든 에너지를 전력시스템 내에 포함시킬 수 없는 상태인 경우 이들 대체연료에 대한 투자는 더욱 어려워진다.

산림부문에 대한 투자의 경우 REDD+와 같은 국제 강제 규정이 작동하는 경우 사업성을 가질 수 있으나 이 프로그램 자체가 잘 행사될지에 대한 불확실성이 존재하는 것이 사실이다. 또한 REDD+의 크레딧이 초과 공급되고 가격이 하락하는 경우

수익률이 낮아지기 때문에 국제 탄소시장에서의 불확실성 역시 이들 투자부문에 대한 리스크요인으로 작용한다.

한편, 폐기물 처리부문에 대한 민간의 투자를 방해하는 요인으로 네트워크의 미비를 들 수 있다. 폐기물 관리 시설을 마련하는 데 걸리는 시간은 선진국의 경우에도 약 7년이 소요되며 개도국의 경우 이보다 더 긴 시간이 필요한 경우가 많다. 특히, 환경친화적 방식으로 폐기물을 처리하는 것이 비용효과적이지 않은 개도국의 경우 개도국이 쉽게 선택하는 대안이 되기 힘들다. 또 개도국의 경우 재생원료를 사용하여 생산된 상품에 대한 시장규모도 작고 이를 다루는 생산업체도 적어 이들 부문에 대한 투자유인이 낮아진다.

#### IV. 민간부문의 참여 촉진방안

그렇다면 저감 및 적응투자로부터 예상되는 리스크 조정 후 수익률을 높일 수 있는 대안은 무엇일까? 4장에서는 민간부문의 참여를 유도할 수 있는 방안을 GCF의 기능과 관련하여 정리해보고자 한다. 가장 먼저 거론되는 대안은 낮은 금리로 대규모의 장기대출을 제공하는 특혜금융(concessional loans)이다. 특혜금융에는 개도국의 정치상황 등과 같은 민간부문 외적 요인으로 투자실패가 일어난 경우 대출금의 상환조건을 민간부문이 감당할 수 있는 수준으로 조정해주는 프로그램도 포함된다. 또한, GCF 등의 국제기구가 개도국의 투자 및 규제정책을 조사하여 민간부문의 참여 시 관련 서비스를 제공함으로써 거래비용을 낮추는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

두 번째 대안은 저감 및 적응사업이 필요로 하는 투자의 규모와 관련되어 있다. 이에 대해 Sierra(2011)는 프로젝트의 중요성에 비해 자금이 모이지 않는 경우 적극적인 형태로 자금을 동원하여 투자규모를 키울 수 있는 기능을 GCF 등의 글로벌 기후기금에 부여해야 한다고 주장한 바 있다. GCF가 공공자금을 결합하거나 중소규모의 민간투자를 모아 저감 및 적응사업이 요구하는 대규모 투자사업으로 엮어낼 수 있고, 공적자금의 회수에 앞서 민간부문 투자금의 우선환수를 보장해 주는 경우 장기·대규모 투자규모에 따른 민간부문의 투자부진은 완화될 수 있다는 것이다.

세 번째는 환율리스크를 포함한 국가리스크 또는 정치적 리스크를 줄일 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 우선, 세계은행의 MIGA와 유사한 국제보험기구를 창설하거나 국가리스크 또는 거시경제리스크(특히 환율리스크)와 관련된 보험을 개발하여 민간부문이 개도국의 국가리스크를 헤징할 수 있는 수단을 제공하는 방안을 생각해볼 수 있다. 거시정책과 관련하여 개도국 정부와 투자자 사이의 양자 또는 다자간 합의(Policy guarantees)를 통해 국가리스크 자체를 줄이는 방법도 고려될 수 있다. 이러한 합의는 특히 장기간의 안정적인 투자환경이 필수적인 기후적응과 관련된 투자를 활성화시키는데 도움이 될 것이다.

네 번째 대안은 저감 및 적응사업이 이용하는 기술 관련 리스크를 줄이기 위한 것이다. GCF 또는 국제사회가 기술 관련 리스크를 낮춰 기후 관련 사업에 대한 민간의 참여를 확대하고자 한다면, 글로벌 수준에서의 저작권 관리, 저탄소·녹색기술에 대한 정보 집적 및 제공, 민간부문을 대신한 연관 산업부문 및 관련 인프라와의 조화 여부나 기술의 실현 가능성 검증(feasibility test) 등의 기능을 제공해야 할 것이다.

다섯 번째 대안은 저감 및 적응사업 관련 산업과 인프라를 개발하는 것이다. 앞서 살펴본 바 있듯이 사업특성에 따라 관련 산업이나 사회적 인프라가 갖추어져 있지 않은 경우 투자사업의 성공이 불가능한 경우가 있다. 일국의 녹색금융이나 GCF와 같은 글로벌 기후기금이 이러한 네트워크 효과를 무시하고 투자된 경우 투자금이 회수되지 않으면서 기금의 존재 자체를 위협할 수 있다. 이에 대해 구정환·전용일(2010)은 한국의 녹색금융과 관련하여 네트워크 효과를 고려한 순차적 금융서비스 제공을 제안한 바 있다. 즉, 저탄소 상품 및 재화로 분류된 최종재 생산부문을 일차적으로 지원한 후 관련된 중간 투입재 생산부문으로 지원범위를 확대해야 한다는 것이다.

여섯째, 기후변화와 관련된 과학적 불확실성을 줄이려는 노력도 경주되어야 할 것이다. 과학적 불확실성은 IPCC의 활동으로 상당히 낮아진 상태이긴 하나 지구 온도 변화가 지역별로 어떤 영향을 미치게 될 것인지에 대해서는 여전히 불확실성이 존재한다. 국제사회는 온실가스 배출량과 기후변화와의 구체적인 상관관계, 기후변화의 지역별 영향 등에 대한 구체적인 정보를 제공함으로써 저감 및 적응사업의 필요성에 대한 과학적 근거 여부를 지속적으로 검증해나가야 할 것이다.

이제까지의 이야기는 저감 및 적응 투자와 관련된 공급 측면의 이야기였다. 어찌

보면 이보다 더 중요한 문제는 저탄소·녹색상품 및 서비스에 대한 수요를 일국 또는 글로벌한 수준에서 어떻게 창출할 것인가에 있다. 저탄소·녹색상품 및 서비스에 대한 수요가 창출되고 창출된 수요가 지속적으로 유지되고 확대될 것이라는 신호(signaling)가 없다면 민간부문의 참여는 제한적이 될 수밖에 없기 때문이다. 같은 맥락에서 거래량 부족과 낮은 탄소가격으로 요약되는 국제 탄소시장의 부진은 저감 및 적응사업에 대한 민간의 참여유인을 줄이는 원인의 하나로 거론된다. 저탄소·녹색상품 및 서비스에 대한 수요와 저감투자의 사업성에 대한 민간부문의 긍정적인 판단을 이끌어내기 위해서는 일국 또는 글로벌한 수준의 정책신호가 제시될 필요가 있다. 배출권 거래제 또는 탄소세 실시나 화석연료에 대한 보조금 폐지가 이와 관련된 정책신호에 해당한다.

끝으로 GCF는 저감 및 적응투자에 선발개도국의 금융부문이 참여할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 선진국의 경우 금융자본의 규모는 크지만 운용 가능 자본규모는 크다고 볼 수 없다. 저소득개도국의 경우 금융부문이 존재하지 않거나 저급하다. 이에 비해 고도성장으로 자본규모를 키운 선발개도국의 금융부문은 적정 수익률이 보장된다면 GCF 재원으로 합류될 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다.

## V. 요약 및 결론

지난해 우리나라는 GCF 사무국 유치에 성공하며 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 위기 중 하나로 거론되는 기후변화의 주요 플레이어의 하나로 부상했다. 일차적으로 GCF의 성공 여부는 성공적인 자원 마련이 가능한가에 달려있다. 유럽의 재정위기, 미국의 경기침체 그리고 후쿠시마 원전사고 이후 일본의 경제위기로 공적자금 동원의 한계가 존재하는 상황에서 온실가스 저감 및 기후적응 사업에 대한 민간부문의 참여가 GCF의 성공적 출범과 운용을 위한 필수요건으로 거론되고 있다. 우리나라는 GCF의 사무국 유치국으로서 국제사회로부터 국제기후협약이 기후변화를 완화할 수 있도록 개도국과 선진국의 가교역할을 해줄 것과 GCF 자원 마련에 힘을 더해줄 것을 요청받고 있다. 이러한 배경하에 본고는 민간부문이 특정

사업에 대한 투자 여부를 결정하는 기준은 무엇인지, 이러한 기준에 비추어 볼 때 저감 및 적응사업이 과연 민간부문에 매력적인 투자처인지를 살펴보았다. 연구자들은 개도국 특유의 국가리스크가 큰 상황에서 장기간에 걸친 대규모 투자라는 특징을 가진 저감 및 적응사업이 민간부문의 자발적인 투자를 이끌어내는데 한계를 가지고 있다고 평가하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 GCF가 특혜금융제공, 적극적인 자금동원, 개도국의 정치상황 및 규제정책과 관련된 서비스 제공, 리스크 헤징 제공 등 투자은행적인 기능을 가져야 한다는 주장이 힘을 얻어가고 있는 상황이다.

## 참고 문헌

구정환·전용일, "녹색성장을 위한 녹색금융의 자본조달역할에 관한 연구" 자원·환경경제연구 제19권 제3호, 2010.

Sierra, K., " The Green Climate Fund: Options for Mobilizing the Private Sector", Brookings Institution, August 2011.

UN-AGF, "Public Interventions to Stimulate Private Investment in Adaptation and Mitigation", Work Stream 7 Paper, 2010.



## V. 개발협력대상국 분석

### 1. 인도네시아 국별 평가리포트

(임영석 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)

### 2. 필리핀 국별 평가리포트

(서은주 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역)



## 인도네시아 국별 평가리포트

임영석

한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역

### I. 일반개황

면적	1,904천km <sup>2</sup>	GDP	8,468억 달러 (2011년)
인구	241백만 명 (2011년)	1인당 GDP	3,514 달러 (2011년)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Rupiah (Rp)
대외정책	비동맹 중립	환율(달러당)	8,770.43 (2011년 평균)

- 인도네시아는 약 1만8천개의 섬으로 이루어진 세계 최대의 도서국가로서 동서 교통의 요지에 위치하고 있음.
- 광물자원과 산림자원이 풍부하고 연평균 25~27%의 열대성 기후로 다양한 열대 작물을 보유하는 한편, 문화·관광자원도 풍부함.
- 동남아시아 지역협력기구(ASEAN)의 회원으로 비동맹(non-alliance) 중립노선을 추구하고 있으나 친서방 외교를 통한 실리외교에 중점을 두고 있음.
- 견조한 경제성장을 바탕으로 정치적으로는 비교적 안정되어 있으나, 이슬람 세력에 의한 테러발생, 빈부격차 및 부정부패는 해결해야 할 과제로 남아 있음.

## II. 경제동향

### 1. 국내경제

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012f
경 제 성 장 륜	6.0	4.6	6.2	6.5	6.0
재 정 수 지 / G D P	-0.3	-1.8	-1.3	-0.8	-1.6
소 비 자 물 가 상 승 륜	9.8	4.8	5.1	5.4	4.4

자료: IMF 및 EIU.

#### □ 민간소비 증가로 양호한 경제성장세 지속

- 2010년은 경기 회복으로 고용시장 개선에 따른 민간소비 확대, 설비투자 증가, 외국인투자 증가로 경제성장률은 전년보다 상승한 6.2%를 기록함.
- 2011년에도 실업률 감소 및 실질 임금 증가에 따른 민간소비 확대, 외국인직접 투자 증가, 주요 수출국에 대한 수출 확대 등으로 경제성장률은 6.5%를 시현함.
- 금년에는 세계경기 침체의 영향으로 수출이 감소할 것으로 예상되나 민간 소비, 외국인투자와 국내 투자 증가가 지속되어 6.0%의 견조한 경제성장률을 달성할 것으로 전망됨.

#### □ 농산물 가격안정으로 소비자물가상승 둔화 전망

- 연료가격 상승, 민간소비 증가, 농산물 작황 부진에 따른 농산물 가격 상승, 외국 자본 유입 증가로 소비자물가상승률은 2010년 5.1%, 2011년 5.4%로 상승세를 기록함.

- 2012년에는 경제성장률 둔화, 쌀생산 증가에 따른 농산물 가격 안정 및 국제 상품가격 안정 등으로 소비자물가상승률은 전년보다 둔화된 4.4%를 기록할 것으로 전망됨.

□ 유류 보조금 증가에 따른 재정수지 적자폭 확대 전망

- 비효율적인 정부 지출과 조세 징수, 유류 보조금 지급, 광범위한 탈세로 만성적인 재정수지 적자를 기록함.
- 2010년에 세수 증가 및 예산의 집행 지연 등으로 GDP 대비 재정수지 적자는 목표치를 하회하는 1.3%를 기록하였으며 이러한 추세는 2011년까지 지속되어 재정수지 적자는 GDP 대비 0.8%를 기록함.
- 한편, 금년에는 정부의 예산확대(전년 대비 8.6% 증가) 및 유류 보조금 지급 증가로 재정수지 적자는 GDP 대비 1.6%를 기록할 것으로 전망됨.

## 2. 경제 구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

□ 높은 외국인투자 의존도

- 인도네시아 경제는 자체적으로 축적된 자본 및 기술 부족으로 외국인투자에 대한 의존도가 매우 높음.
- 특히, 국내외 금리차를 이용한 투기성 포트폴리오 자금 유입이 확대하면서 글로벌 경기 침체로 급격한 외국인 투자자금 유출시 유동성 문제가 발생할 가능성이 있음.

- 2011년 중 인도네시아에 유입된 외국인 단기자금이 180억 달러에 달하고, 2010년 말 기준 정부 채권의 30%, 인도네시아 중앙은행 단기채권의 30%, 인도네시아 주식시장 총액의 60%를 외국인이 보유한 것으로 추정됨.

#### □ 열악한 인프라로 인한 경제성장 제약

- 저조한 신규투자, 기존시설 관리 미흡으로 인한 열악한 인프라는 경제성장의 장애요인으로 작용하고 있음.
- 세계경제포럼의 2012년 국제경쟁력 보고서에 따르면 인도네시아의 인프라 경쟁력은 조사대상 142개국 중 82위로 말레이시아(26위), 태국(42위), 중국(44위) 보다 낮은 것으로 나타남.
- 인도네시아 중심인 자바섬을 제외한 대부분의 지역에서 전력 공급이 부족한 상황이며, 전력 생산 과 송배전 서비스의 질적 수준도 낮음. 또한, 제품 가격의 27%가 물류비용으로 지불(세계 평균 7~10%)되는 등 높은 수준의 물류비용은 기업에 큰 부담으로 작용함.

#### □ 지역간 경제발전 불균형

- 풍부한 천연자원, 관광자원 등을 바탕으로 한 적극적인 외국인투자 유치로 점진적인 경제성장을 이루고 있으나, 자카르타, 발리 등 일부 대도시 지역에 투자가 편중되어 경제발전의 지역간 불균형이 존재함.

### 나. 성장 잠재력

#### □ 소득수준 향상에 따른 소비 증가

- 거대한 내수시장을 보유한 인도네시아는 최근 안정적인 경제성장을 기반으로

소득수준이 향상되고 있어 거대 소비시장으로 주목받고 있음.

- 2012년에는 실질소득 상승에 따른 자동차 등 내구재 구매가 증가하여 민간 소비는 전년대비 5.4% 성장할 것으로 전망됨.

#### □ 저임의 풍부한 노동력 보유

- 중국, 인도, 미국에 이어 세계 4위의 인구 대국으로 2010년 기준 생산가능인구(15~64세) 비율은 67.4%를 기록하였으며 노동력이 풍부하며 주변 동남아 국가들에 비해 평균임금이 낮은 편임.

#### □ 풍부한 천연자원 보유에 따라 관련 산업 투자 기회 확대

- 석탄, 주석, 구리, 니켈 등 광물 자원이 풍부하고 동남아시아 최대의 산유국이자 세계 2위 LNG 수출국임.
  - 석유 확인매장량은 2010년 말 기준 약 42억 배럴로 세계 22위, 천연가스 매장량은 세계 10위, 주석 생산량은 세계 2위를 차지함.
- 행정 및 제도적 규제면에서 여전히 많은 개혁이 필요하나 인도네시아 정부는 적극적으로 자원개발에 나서겠다는 의지를 표명하고 있어 향후 에너지, 자원 개발 및 관련 인프라 건설 측면에서 투자 기회가 확대될 것으로 기대됨.

### 다. 정책성과

#### □ 안정적인 경제정책 운용

- 2008년 하반기 이후 세계적인 경제위기 상황에서 유도요노 정부는 안정적인 경제정책을 추진함으로써 양호한 경제성장세를 유지하였다는 평가를 받고

있으며, 투자자에게 유리한 환경을 조성하기 위한 개혁을 추진함으로써 투자자들의 신뢰를 얻음.

□ 신투자계획 마련 등 정부의 적극적인 외국인 투자유치 추진

○ 인도네시아 정부는 2007년 4월 내외국인 동등대우, 투자 인센티브 제도 등의 신투자법을 제정하고, 2012년 2월 단계적인 투자확대 계획을 포함하는 신투자 계획안을 발표하는 등 투자활성화를 적극적으로 추진하고 있음.

- 신투자계획안에는 투자절차 간소화, 투자유치를 위한 인프라와 에너지 부문의 환경 개선 및 고부가가치 창출 산업에 투자하는 기업에 대해 인센티브 제공 등이 포함되어 있음.

○ 2009년 인도네시아의 외국인직접투자(FDI)는 49억 달러에서 2011년에는 181억 달러로 사상최대를 기록하며 큰 폭으로 증가함.

### 3. 대외거래

□ 배당 송금 증가로 경상수지 적자 전망

○ 2011년에는 일본 쓰나미 재해 복구작업에 필요한 상품의 수요 증가로 일본에 대한 수출이 증가하면서 상품수지 흑자는 전년보다 증가한 353억 달러를 기록하였음. 한편, 외국인 투자 확대에 따른 배당 송금 증가로 소득수지 적자폭이 확대되어 경상수지는 GDP의 0.2%인 21억 달러로 감소함.

○ 금년에는 주요 수출국인 중국에 대한 수출 감소, 철광석 수출에 대한 수출세 인상에 따른 수출증가세 둔화 및 국내 소비자의 수입품 선호로 상품수지 흑자폭은 전년 보다 감소할 것으로 전망됨. 또한, 외국인 투자의 배당 송금이 지속적으로 증가하여 2012년 경상수지는 적자를 기록할 것으로 전망됨.



〈표 2〉

주요 대외거래 지표

(단위 : 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012f
경 상 수 지	125	10,629	5,144	2,070	-20,085
경 상 수 지 / G D P	0.02	1.97	0.73	0.02	-2.28
상 품 수 지	22,915	30,931	30,626	35,347	15,067
수 출	139,606	119,646	158,074	201,472	197,972
수 입	116,691	88,715	127,448	166,125	182,905
외 환 보 유 액	49,597	63,563	92,908	106,539	102,736
총 외 채 잔 액	155,531	172,918	202,445	216,145	230,045
총 외 채 잔 액/G D P	30.5	32.1	28.6	25.5	26.1
D. S. R.	12.0	15.1	13.0	12.0	12.4

자료: IMF 및 EIU

□ 경상수지 적자로 외환보유액이 금년에는 감소 전망

- 2011년 중 경상수지 흑자 지속, 수출 및 외국인 직접투자 증가 등으로 외환보유액은 지속적으로 증가하여 2011년말 기준 1,065억 달러를 기록함.

\* 외환보유액 규모: 496억 달러(2008년) → 636억 달러(2009년) → 929억 달러(2010년) → 1,065억 달러(2011년)

- 그러나 금년에는 경상수지 적자로 인해 외환보유액은 1,027억 달러로 전년 대비 소폭 감소할 전망이다.

□ 외채상환능력 개선 둔화 조짐

- GDP 대비 총외채잔액은 2009년 이후 지속적으로 하락하여 2011년 25.5%를 기록하는 등 경제규모에 비해 외채잔액은 비교적 양호한 것으로 보임. 또한, 수출 호조로 총수출 대비 총외채잔액은 2009년 128.4%에서 2011년에는

96.3%로 감소하고 있는 추세임.

- 그러나, D.S.R은 2009년 15.0%에서 2011년 12.0%로 다소 하락하였으나 금년에는 수출둔화로 12.4%로 소폭 상승할 것으로 예상됨.

### Ⅲ. 정치·사회동향

#### 1. 정치안정

##### □ 유도요노 현 대통령의 재선 승리 정치적 기반 확립

- 유도요노 대통령은 2004년 집권 이후 견고한 경제성장, 경제위기 조기극복 및 민주주의 발전 등의 성과를 보임. 이를 바탕으로 2009년 4월 총선에서 유도요노 대통령이 이끄는 민주당(Democrat Party: PD)이 최다 의석을 확보한데 이어 7월 실시된 대통령 선거에서 유도요노 대통령이 60.8%의 압도적인 득표율로 재선에 승리함에 따라 정치적 기반을 마련함.

##### □ 부정스캔들 등으로 인한 현 정부에 대한 지지도 하락

- 집권 민주당의 부정부패 의혹, 부실 금융기관 지원, 법 집행력 미약 및 관료주의 등으로 유도요노 대통령과 민주당에 대한 지지율이 크게 하락하고 있어 정책 추진에 어려움을 겪을 것으로 보임. 차기 대선은 2014년으로 예정되어 있으나 유도요노 대통령에 대한 레임덕 현상이 나타나고 있음.

#### 2. 사회안정 및 소요/사태

##### □ 이슬람 세력의 폭탄테러 등 사회 불안 요소 잠재

- 2009년 7월 제마 이슬라미야의 한 분파가 계획한 것으로 알려진 2건의 자카

르타 호텔 폭탄테러로 이슬람세력 등에 대한 불안이 고조되었음.

- 이후 정부는 반테러법을 제정하고 테러 소탕작업을 실시하고 있으나, 인도네시아 전역에 걸쳐 지속적으로 테러가 일어나는 등 과격 이슬람 세력에 의한 폭탄 테러 우려가 사회 불안 요소로 잠재되어 있음.

#### □ 빈부격차도 잠재적 불안 요인

- 견조한 경제성장을 하고 있지만 성장의 혜택이 일부 지역, 계층에게만 집중되고 있어 지역간, 계층간 소득격차가 확대되는 추세임. 빈부 격차의 심화는 중장기적으로 사회 응집력 해체 등으로 경제성장을 약화시킬 가능성이 높음.
  - 최고 부자 40명의 재산총액이 최빈층 6,000만명의 재산을 보유하고 있는 것으로 추정되며, 세계은행이 발표한 2012년 인도네시아 빈곤층의 수는 약 3,000만명에 달함.

### 3. 국제관계

#### □ 국제사회에 적극적인 참여

- ‘독립, 영구적 평화 및 사회정의에 기반한 세계질서’ 라는 헌법정신에 기초하여 중도노선 및 다자주의적 원칙에 입각한 기본 외교노선을 지속하고 있음. 이에 따라 ASEAN을 통한 역내 협력 체제 강화에 노력하고, 2006~08년 동안 UN 안전보장이사회의 비상임이사국 자격으로 활동하는 등 국제사회에 적극적으로 참여하고 있음.

#### □ 미국과 관계 개선 조짐

- 인도네시아는 미국의 군사적 원조를 통해 자국 군사력 강화를 기대해 왔으나,

1999년 동티모르 인권문제와 2002년 티미카(Timika) 지역 미국인 피살사건 등으로 인해 양국 간 군사 협력이 중단되었음.

- 그러나 2005년 11월 미국은 인도네시아에 대한 무기금수 조치를 해제한 데 이어 2010년 7월에는 12년간 중단되었던 인도네시아 특수부대(Kpassus)와의 훈련을 재개하기로 하였음. 2010년 11월에는 오바마 대통령이 취임 후 처음으로 인도네시아를 방문하는 등 최근 양국 관계가 개선되는 양상을 보이고 있음.

#### □ 주변국과 간헐적인 분쟁 발생

- 인도네시아 어민들의 호주 영해 내 불법 어업, 파푸아(Papua) 독립에 대한 호주의 지지 등의 문제로 호주와 간헐적으로 분쟁이 발생해왔음.
- 말레이시아와의 관계는 2010년 8월 중 양국간 분쟁수역인 리아우(Riau) 제도 내에서 말레이시아 해군의 인도네시아 어선 나포로 다소 악화되었음.
  - 말레이시아와는 보르네오섬 동쪽에 위치한 석유가 풍부한 암발라트(Ambalat) 해역에 대한 소유권 분쟁, 저임금을 받는 많은 인도네시아 출신 이주자들에 대한 말레이시아 고용주들의 부당대우 문제 등으로 불편한 관계를 지속해 왔음.

## IV. 국제신인도

### 1. 외채상환태도

#### □ 양호한 채무상환 태도

- 인도네시아는 파리클럽과 2002년 4월 54억 달러, 런던클럽과는 동년 9월 13억

달러에 대한 채무재조정을 합의하였고, 2005년에는 쓰나미 피해로 인해 파리 클럽 채권국들로부터 2005년 말까지 만기 도래하는 외채원금 26억 달러에 대해 상환을 유예 받은 바 있음.

- 그러나 인도네시아는 경제상황 호전과 외환보유액 증가로 2010년까지 상환 하도록 되어 있던 IMF 차관을 2006년에 조기 상환하였음. 여타 채무에 대해서도 정상적으로 상환하는 등 양호한 채무상환 태도를 보임.

□ 단기 외국인투자자금의 유입확대가 대외유동성에 부담

- 2010년 중 외국인 유가증권투자자금 130억 달러가 유입되어 2011년말 인도네시아 주식시장 시가총액의 50% 이상을 외국인이 보유하는 것으로 추정됨. 급격한 외국인 투자자금 유출시 유동성 부족에 직면할 가능성도 있음.
- 이에 대응하여 인도네시아 중앙은행은 각 금융기관의 외화차입 비중을 자본의 30% 이하로 제한하기로 하는 등 새로운 외환관리 규제안을 마련하였음. 또한, 2012년 5월부터는 일반은행에 대한 외국인 투자자의 지분을 제한하여 외국계 자본의 은행인수를 제한하여 인도네시아에 대한 투자 과열을 경계하고 있음.

## 2. 국제시장평가

□ 양호한 경제성장 등으로 주요 신용평가기관 등급 상향 조정

- 세계경기 침체에도 불구하고 비교적 빠른 회복세를 보이고 중기적으로 양호한 경제성장이 예상되고 있는 점과 외환보유액 증가 등 대외 유동성 개선 등을 이유로 OECD, S&P, Moody's, Fitch 모두 2011년 이후 인도네시아에 대한 국가신용등급을 상향 조정함.

- OECD는 2012년 3월 국가신용도 회의에서 인도네시아의 등급을 국제수지 개선 및 외국인투자 등 자본 유입 증가, 안정적인 경제성장 지속 등을 이유로 4등급에서 3등급으로 상향조정하였음.
- Moody's는 2011년 1월 국가신용도등급을 Ba2에서 Ba1로 상향 조정한 후 2012년 1월 인도네시아의 내수시장 확대와 구조조정, 외국인직접투자 (FDI) 증가가 지속될 것으로 보임에 따라 Baa3으로 다시 상향 조정하였음.
- S&P는 2011년 4월 인도네시아의 양호한 경제 성과와 안정적인 재정 운용에 따른 재정수지 및 대외 유동성 개선을 이유로 국가신용도 등급을 BB에서 BB+로 상향조정하였으며, Fitch 또한 2011년 12월 높은 경제성장, 무역수지 흑자기조, 공공부분의 재정 건전성을 이유로 BB+에서 BBB-로 상향조정함.

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
당행	C1	(2012. 05.)	C1	(2011. 11.)
OECD	3등급	(2012. 03.)	4등급	(2011. 03.)
S&P	BB+	(2011. 04.)	BB	(2010. 03.)
Moody's	Baa3	(2012. 01.)	Ba1	(2011. 01.)
Fitch	BBB-	(2011. 12.)	BB+	(2011. 02.)

□ 주요 ECA의 지원태도

- 미국 EXIM: 공공부분에 대한 전액 인수, 민간부분에 대한 제한적 인수
- 영국 ECGD: 제3국 확인신용장에 대한 단기 인수가능, 중기 인수가능
- 독일 Hermes: 단기 인수가능하나 제약조건이 있을 수 있음

### 3. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1973년 9월 18일 (북한과는 1964년 4월 16일)
  
- 주요협정: 경제 및 기술협력협정(1971년), 임업분야협력협정(1987년), 이중과세방지협정(1989년), 투자보장협정(1991년), 문화협력협정(2000년), 범죄인인도조약(2000년)
  
- 교역규모 및 해외직접투자 현황
  - 인도네시아는 2011년 기준 우리나라의 7위 수출국이자 7위 수입국으로, 우리나라는 인도네시아로부터 석탄, 천연가스, 원유, 동광 등 우리나라의 필수적인 천연자원을 수입하고 있음.
  
  - 인도네시아와의 교역규모는 2009년 세계경기 침체로 감소하였으나, 2010년과 2011년에는 경기 회복에 따라 229억 달러와 208억 달러로 크게 증가하였음.
  
  - 인도네시아는 우리나라의 제8위 해외직접투자국으로 대 인니 해외투자는 2012년 9월말 기준 신규법인 1,638건, 총 64억 6,334만 달러 투자금액(누계기준)을 기록함.

〈표 4〉

한국의 대 인도네시아 교역

(단위: 백만 달러)

구 분	2009	2010	2011	주요품목
수 출	6,000	8,897	13,564	석유제품, 전자제품, 철강, 편물
수 입	9,264	13,986	17,216	석탄, 천연가스, 원유, 동광
합 계	15,264	22,883	30,780	

자료: 한국무역협회.

## V. 종합 의견

- 인도네시아는 수출호조, 민간소비 확대, 고정 자산 투자 증가, 외국인직접투자 증가 등으로 2010년 이후 6%의 비교적 견조한 성장세를 유지하고 있으며 2012년에도 6.0%의 경제성장률을 달성할 것으로 전망됨.
  
- 비효율적 조세 징수 제도, 유류 보조금 지급 등으로 만성적인 재정적자를 기록하고 있으나 재정수지 적자폭은 크지 않은 것으로 보임. 국제 상품가격 회복에 따른 수출증대로 상품수지 및 경상수지가 흑자 기조를 유지하고 있으나 외국인 투자 증가에 따른 배당 송금 증가 등으로 2012년 경상수지는 적자를 기록할 것으로 전망됨.
  
- 2009년 유도요노 대통령이 재선에 승리하면서 지속적인 개혁을 추진하기 위한 기반이 마련되었으며, 재집권 후 정치, 사회적으로도 안정된 모습을 보여주고 있으나, 최근 유도요노 대통령과 민주당에 대한 지지율이 하락하고 있어 적극적인 개혁추진에 걸림돌로 작용하고 있음.
  
- 인도네시아의 총외채규모는 증가세를 보이고 있으나 경제상황 호전과 외환보유액 증가로 IMF차관을 조기상환하는 등 양호한 채무상환 태도를 보이고 있으며, 이를 반영하여 주요 신용평가사들도 2011년 이후 인도네시아 신용도 등급을 상향조정 하였음.



## 필리핀 국별 평가리포트

서 은 주

한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

### 1. 일반개황

면적	300천km <sup>2</sup>	GDP	2,248억 달러 (2011)
인구	96백만 명 (2011년)	1인당 GDP	2,210달러 (2011년)
정치체제	대통령중심 공화제	통화단위	Peso
대외정책	친서방 민주주의	환율(달러당)	43.3 (2011년 평균)

- 필리핀은 1565년부터 스페인 및 미국의 식민지 지배를 받았으며, 1943년에는 일본의 점령을 받기도 하였음. 1946년 7월 미국으로부터 독립한 이후, 대통령 중심제와 양원제의 정치형태를 취하고 있음.
- 태평양에 둘러싸여 타이완섬과 보르네오섬, 술라웨시섬 사이에 위치해 있으며, 동, 니켈, 임산자원 등 천연자원이 풍부하여 개발 잠재력이 높음.
- 지역 및 계층 간의 심한 소득격차, 정치권의 부정부패, 회교 반군과의 오랜 분쟁 등으로 정치, 사회의 불안요인이 잠재되어 있음.
- 2010년 5월 10일 선거에서 코라손 아키노 전 대통령의 아들인 베니그노 노이노이 아키노 상원의원이 대통령에 당선됨에 따라 세계 정치사에서 최초로 모자 대통령이 탄생하게 되었으며, 필리핀에서는 9년 만에 정권교체가 이루어짐.

## II. 경제동향

### 1. 국내경제

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
경 제 성 장 률	4.2	1.2	7.6	3.9	4.8
재 정 수 지 / G D P	0.0	-2.7	-2.3	-0.8	-1.9
소 비 자 물 가 상 승 률	8.3	4.2	3.8	4.7	3.5

자료: IMF, EIU.

#### □ 재정지출 축소 등으로 2011년 경제성장률 하락

- 2010년 고정자본투자가 전년 대비 19.5% 증가하는 등 투자가 확대되고 해외 근로자 송금이 증가함에 따라 민간소비가 증가하면서 제조업과 서비스업을 중심으로 1970년대 중반 이후 가장 높은 7.6%의 경제성장률을 기록함.
- 아키노 정부의 재정지출 축소와 대외경제 여건 악화에 따른 수출 감소 및 홍수 태풍피해 등에 따른 1차 산업 부진 등으로 2011년 경제성장률은 전년보다 크게 둔화된 3.9%를 기록하였으나, 금년들어 정부의 정부지출 증대를 통한 내수 진작 및 PPP 사업 이행을 통해 민간소비 및 투자가 증가하고 있어 2012년 필리핀의 경제성장률은 4.8%를 시현할 것으로 전망됨.

#### □ 국제유가 상승 등으로 소비자물가 상승

- 2011년에는 국제 유가 및 식료품가격 상승과 임금 인상 등에 따라 소비자물가 상승률은 4.7% 수준으로 상승함.

- 금년에도 유가는 여전히 높은 수준을 유지할 것으로 예상되나 전년 대비 다소 하락하는 한편, 국제 식료품 가격이 하락하고 있는 추세임에 따라 2012년 물가 상승률은 전년 보다 둔화된 3.5%를 기록할 것으로 보임.

□ GDP 대비 재정수지 적자폭은 정부지출 감소로 축소

- 필리핀은 취약한 세수기반 및 세무행정능력 미흡에 따른 낮은 세수입과 지역 표심 획득을 위한 정부의 선심성 예산 지출로 만성적인 재정수지 적자에 시달려 왔음.
- 정부의 긴축정책, 민영화 등을 통한 재정건전화 노력으로 2008년에 GDP 대비 재정수지는 0.017%를 기록하며 흑자로 일시 전환하였으나, 2009년에는 경기 침체, 세율 인하 등에 따른 세수 감소, 민영화 자산 매각 처리 부진, 경기부양책 실시에 따른 재정지출 증가 등으로 재정수지 적자가 GDP의 2.7%로 확대됨.
- 2010년에는 전년도 감세 정책의 영향과 5월 중 대통령 및 의회 선거에 따른 재정지출 확대로 상반기 재정수지 적자 규모가 확대되는 조짐을 보였으나, 하반기 신정부가 재정지출을 크게 축소하면서 재정수지 적자는 GDP 대비 2.3%를 기록함.
- 2011년 상반기 중 재정지출은 인프라에 대한 투자 감소로 전년 동기 대비 11.4% 감소한 6,989억 페소를 기록함에 따라 재정수지 적자가 GDP 대비 0.8%로 축소됨.
- 한편, 2012년 5월 현재 22개의 PPP 프로젝트를 추진하는 등 정부의 투자 확대에 따라 재정수지 적자는 GDP 대비 1.9%를 기록할 것으로 전망됨.

## 2. 경제 구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

#### □ 취약한 제조업 기반

- 필리핀의 산업화는 다른 동남아 국가들과 달리 수입대체, 농업 및 산림자원 수출 위주로 추진됨에 따라 제조업 기반이 취약하여 자본재, 소비재 등은 수입에 의존하고 있는 실정임.

- 2011년 기준 필리핀 경제에서 제조업이 GDP에서 차지하는 비중은 33.3%로 인도네시아 46%, 베트남 40%, 말레이시아 40%, 대만 35.9%, 에 비해 낮은 편임.

- 또한, 제조업 중에서는 정유 및 연료제품, 반도체 및 전자부품 외에 소비재 산업의 비중이 큰 편이며, 수출품목도 반도체 및 전자부품이 전체 수출의 60%에 이를 정도로 수출품목이 집중되어 있음.

#### □ 중국, 일본 미국에 편중된 무역의존도 형성

- 필리핀은 일부국가(중국, 일본, 미국)에 대한 무역의존도가 높아 이들 국가의 경제상황에 의해 영향을 받는 구조적 취약성을 지니고 있음. 2011년 기준 3개국이 필리핀의 총수출에서 차지하는 비중은 약 61.5%으로 중국 26.6%, 일본 17.6%, 미국 17.3%순임.

#### □ 부패 및 행정 비효율에 따른 재정적자

- 필리핀은 마르코스(Ferdinand Marcos) 대통령(1965년~1986년) 독재 정권시 부정부패 문제와 에스트라다(Joseph Estrada) 대통령(1998년~2001년)의 부동산

투기 및 주가 조작 등의 혐의에 따른 사임, 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo) 대통령(2001년~2010년)의 선거부정과 친인척의 뇌물수수에 따른 탄핵 위기 등 오랜 기간에 걸쳐 부정부패가 만연해옴.

- 국제투명성기구의 평가에 의하면 2011년 필리핀의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)는 182개국 중 129위로 2010년 134위보다 개선되었으나 여전히 낮은 수준임.

○ 사회에 만연한 부정부패에 따른 조세회피와 비효율적인 행정 처리로 세수율이 낮아 만성적인 재정적자를 겪고 있어 인프라 건설 등을 위한 자금 조달이 어려운 상황임.

## 나. 성장 잠재력

### □ 풍부한 광물자원의 개발잠재력

○ 필리핀은 구리, 금, 니켈, 은 등 풍부한 광물자원을 보유하고 있으며, 2004년 대법원의 1995년 광업법에 대한 합헌 판결로 외국인의 투자 비율이 100%까지 허용됨에 따라 최근 광물자원, 석유 가스의 탐사 개발 등에 대한 외국 투자자들의 관심이 높아졌음.

- 취약한 인프라 등에 따른 높은 생산비 및 세계금융위기 등으로 개발이 부진했으나, 자원가격 상승에 따라 중국 및 일본 등으로부터 필리핀 광물자원 탐사 및 개발을 위한 투자가 증가하고 있음.

### □ BPO 산업의 전략적인 육성

○ 서비스 산업이 GDP의 54%를 차지하는 필리핀은 최근 콜센터를 중심으로 한 비즈니스 프로세스 아웃소싱(Business Process Outsourcing: BPO)산업을 집중

육성하고 있음.

- 필리핀의 BPO 산업은 세계 1위로 가장 성장이 두드러지는 IT-BPO분야에서 2011년에는 매출액 110억 달러, 고용인원 63만명을 기록하는 등 규모가 지속적으로 확대되고 있음.

- 필리핀 정부는 'Roadmap 2016'을 통해 2016년까지 매년 20% 이상의 성장을 통해 총 매출액 250억 달러 달성, 필리핀 GDP 9% 기여, 세계시장점유율 10% 달성을 목표로 하고 있음.

○ 숙련된 영어구사 인력과 저렴한 인건비, 친절한 국민성, 인터넷 기반의 통신 인프라를 기반으로 향후 동산업의 지속적인 성장이 기대되고 있음.

#### 다. 정책성과

##### □ 선심성 지출 등의 재정수지 적자 감축 지속

○ 세계경기 침체에 따른 세수 감소 및 경기 부양책에 따른 정부지출 증가로 재정수지 적자가 2009년 2.7%로 다시 확대되었으나 현 아키노 대통령의 재정지출 축소 노력으로 이후 2010년, 2011년 2.3%, 0.8%로 적자폭이 점진적으로 감소됨.

##### □ 외국인투자 유치를 위한 투자여건 개선

○ 부족한 세수로 인프라 건설 사업을 민관협력 방식(Public Private Partnership)으로 해결하는 한편, 외국인 투자 활성화를 위해 절차 간소화 및 심의기간 단축 등 투자절차 간소화를 추진하고 있음.

○ PPP 센터를 통해 NAIA 고속도로 2단계 사업, Daang Hari-South Luzon 도로 사업, Puerto Princesa 공항 개발 사업 등 10여개 프로젝트의 입찰을 추진하는

등 미비한 인프라 확충에 나서고 있음.

□ 2011년 글로벌경쟁력지수 10단계 대폭 상승

- 매년 세계경제포럼이 발표하는 국가경쟁력 보고서(World Competitiveness Report)에서 필리핀의 글로벌경쟁력 지수는 2010년 85/139에서 2011년 75/142로 10단계 상승했으며, 분야별로는 시장 효율성, 노동시장의 효율성, 기술 수준 및 시장규모 등에서 개선되어 순위가 상승하였음.
- 재정적자 축소, 안정적인 경제성장, 세수확보 노력 등이 반영한 것으로 보이거나 향후 정부의 부정부패, 불필요한 행정절차 및 인프라 확충에 대한 개선이 과제로 남아있음.

### 3. 대외거래

□ 원유와 공산품 수입의존으로 만성적인 상품수지 적자 확대

- 필리핀은 원유, 식료품, 공산품의 대부분을 수입에 의존하고 있어 만성적인 상품수지 적자를 기록하고 있음.
- 2010년 중에는 경기 회복에 따라 중국과 동남아 국가로의 반도체 등 전자품목 수출 증가로 상품 수출이 증가하였으나, 국내 경기 회복에 따른 국내 소비 수요 증가, 전자품목 수출 증가에 따른 부품 수입 증가 등으로 수출보다 수입 상승 폭이 더 크게 나타나 상품수지 적자가 110억 달러로 증가하였으며, 이러한 추세가 2011년에도 지속되어 상품수지 적자는 155억 달러로 확대됨.

□ 해외근로자 송금 증가 등에 따른 경상수지 흑자 지속

- 필리핀은 만성적인 상품수지 적자를 최근 빠르게 성장하고 있는 업무처리아웃

소싱(BPO)과 관광업 중심의 서비스수지 흑자 및 해외근로자 송금에 따른 이전수지 흑자를 통해 만회하고 있음.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012f
경 상 수 지	3,627	9,358	8,922	7,078	9,300
경 상 수 지 / G D P	2.09	5.56	4.47	3.15	3.70
상 품 수 지	-12,885	-8,842	-10,966	-15,450	-13,066
수 출	48,253	37,610	50,748	47,231	50,739
수 입	61,138	46,452	61,714	62,681	63,805
외 환 보 유 액	33,193	38,783	55,363	67,290	66,149
총 외 채 잔 액	64,875	64,873	73,652	79,999	84,853
총 외 채 잔 액 / G D P	39.6	38.5	36.9	37.4	37.2
D S R	9.3	9.8	9.4	9.0	8.9

자료: IFS, EIU.

○ 2010년에는 해외근로자 송금의 지속적인 증가로 소득수지가 증가하였으나 상품수지 적자 확대와 화물 운임비용 및 해외여행자 증가 등에 따른 서비스수지 흑자 축소로 경상수지는 89억 달러로 축소됨. 2011년에도 해외근로자 송금 증가에 따른 서비스수지 증가에도 불구하고 상품수지 적자 확대로 경상수지 흑자는 71억 달러 수준으로 감소함.

○ 2012년 경상수지는 관광객 및 해외근로자 송금 확대 및 일본과 미국시장에 대한 전자제품 수출 증가에 따라 전년 보다 증가한 93억 달러를 기록할 것으로 전망됨.

□ 외환보유액은 월평균 수입 대비 10.1개월분 확보

○ 양호한 경제성장을 바탕으로 필리핀 주식시장의 활황에 따른 외국인 포트폴



리오 투자 급증 및 해외근로자 송금 증가로 필리핀의 외환보유액은 2008년 보다 2배 이상 증가한 2011년 673억 달러를 기록함.

\* 외환보유액 추이 : 332억 달러('08) → 388억 달러('09) → 554억 달러('10) → 673억 달러('11년)

○ 외환보유액의 증가로 월평균 수입대비 외환보유액은 2011년 10.1개월분을 확보함.

\* 월평균 수입대비 외환보유액 : 5.3개월('08) → 7.6개월('09) → 8.5개월('10) → 10.1개월('11년)

#### □ 높은 수준의 원리금 상환부담 점진적 완화

○ 필리핀의 총외채규모는 2011년 말 기준 GDP의 37.4%로, 정부 재정수지 적자의 대부분을 해외 차입으로 충당하고 있어 외채상환부담이 비교적 큼.

○ 2008년 이후 정부의 재정건전화 노력과 경상수지 흑자 기조 지속에 따른 외환 보유액 증가로 해외 차입의존도가 낮아져 GDP 대비 총외채잔액 비율이 2008년 39.6%에서 2010년 36.9%로 하락함.

○ 외채원리금상환비율(Debt Service Ratio: DSR)은 2008년 9.3%, 2009년 9.8%, 2010년 9.4%, 2011년 9.0%로 최근 4년동안 9%대를 기록하는 등 비교적 양호한 수준을 유지하고 있음.

### Ⅲ. 정치·사회동향

#### 1. 정치안정

□ 베니그노 아키노 대통령 당선 후 안정적인 정세 지속

○ 2010년 5월 10일 대선에서 코라손 아키노(Corazon Aquino) 전 대통령(1986년~1992년)의 아들인 자유당(Liberal Party)의 베니그노 아키노(Benigno Aquino Ⅲ) 상원의원이 대통령으로 당선됨.

- 동 선거 때부터 자동검표 시스템을 도입하여 당선자를 조기에 결정함에 따라 기존에 수작업 개표로 인해 초래되었던 후보 진영 및 유권자간 폭력 사태 발생 등의 정치 혼란을 방지할 수 있었음.

○ 필리핀은 80여 개의 정당이 난립하고 있으며 정당간 정책 차이가 아닌 가문을 중심으로 한 유력 인물의 인기 등에 의해 선거의 결과가 결정되는 양상을 보임. 베니그노 아키노 대통령도 2009년 8월초 코라손 아키노 전 대통령의 서거에 따른 전국적인 추모 열기와 청렴한 이미지로 새로이 급부상하여 대통령으로 당선됨.

○ 아키노 대통령은 양호한 경제성장을 바탕으로 현재까지 안정적으로 정국을 운영중임.

- 2011년 4분기에 실시된 아키노행정부에 대한 필리핀 국민의 만족도 여론조사에서 응답자의 67%가 '만족'한다고 대답하였으며 이는 역대 행정부 중 가장 높은 것으로 현 정부에 대한 국민들의 지지율은 매우 높은 것으로 보임.

□ 아로요 전 대통령을 중심으로 한 야당 세력과 갈등

- 아키노 대통령은 부패 청산을 대선 공약으로 내세우면서 취임 전부터 아로요 전 대통령의 부정부패에 대한 조사를 실시하겠다고 공언하였고, 취임 직후 부패 청산을 최우선 국정과제로 추진하면서 아로요 전 대통령을 비롯한 전 정권에 대한 조사를 위해 진실위원회(Truth Commission)를 설치하였음.
- 아로요 대통령 임기 종료 직전 임명된 대법관들로 구성된 대법원이 2010년 12월 중 진실위원회 설치를 위헌으로 판결하면서 양측 간 즉각적인 마찰 가능성은 상대적으로 축소되었음.
- 그러나 아키노 현 대통령이 전 정권에 대한 부정부패 조사에 대한 의지를 보임에 따라 2010년 5월 의회 선거에서 하원의원으로 당선된 아로요 전 대통령이 제1야당인 Lakas-Kampi-CMD당을 중심으로 세력을 결집함.
- 2011년 10월 말 아키노 정부가 부패 혐의를 받고 있는 아로요 전 대통령 등 아로요 집권시절 고위관료 30여 명에 대해 출국을 금지하였고, 2011년 11월 아로요 전 대통령은 2007년 총선 선거결과 조작 등의 혐의 체포·구금됨.

## 2. 사회안정 및 소요/사태

□ 소득 불평등이 사회 불안 요인 상존

- 극심한 빈부격차로 인해 범죄의 증가 및 폭동의 우려가 있음.
  - 2006년 기준 필리핀의 소득수준 상위 20%가 전체 국민소득의 50%를 차지하는 반면 하위 20%는 국민소득의 5.6%를 차지함.
  - 또한, 전체 국민의 22.6%가 일일 소득 1.25달러로 생활하는 등 극빈층은

두터운 반면 중산층은 미약하며 빈곤층의 60% 이상이 지방에 집중되어 있는 등 지역 간 빈부격차 또한 큼.

□ 이슬람 및 공산 반군 등에 의한 테러 위협 존재

- 이슬람 지역인 민다나오 지역을 중심으로 한 모로민족해방전선(MNLF)과 모로이슬람해방전선(MILF), 알카에다와 연계된 아부 샤프(Abu Sayyaf) 등 이슬람 단체가 이슬람지역 내 독립정부 수립을 주장하며 정부군에 테러는 물론 무려그로 공격을 하기도 함.
  - 2005년 9월 아로요 전 대통령 집권 당시 말레이시아의 중재로 필리핀 정부와 이슬람해방전선간 개최된 협상에서 진전을 이루어 40여년에 걸친 분쟁을 종식하는 평화협상안에 합의했으나, 가톨릭계 시민들 및 의회의 반대와 2008년 8월 협상안에 대한 대법원의 위헌판결로 평화협상안이 무산된 이후 무력충돌이 발생하였음.
  - 아키노 신임 행정부는 평화협상 재개를 위해 모로이슬람해방전선 및 공산 반군과 2011년 2월에 첫 공식협상을 재개하였으나, 평화협정 체결을 위한 진전은 미진한 상태임.
  - \* 필리핀 남쪽에 위치한 민다나오 섬은 과거 이슬람인들이 거주하던 곳으로 2차 세계대전 이후 필리핀의 영토가 되어 가톨릭 세력들의 이주로 갈등이 시작되었음. 이로 인해 이슬람 세력들이 자치권을 주장하며 필리핀 정부와 투쟁을 계속하였으며, 이 과정에서 지금까지 12만 명 이상이 희생됨.
- 루손 섬 산간지방을 중심으로 하는 무장 공산당인 신인민군(NPA), 민족민주 전선(NDF) 등 공산 반군은 정부와의 협상 진행 등으로 테러 가능성은 감소하였으나 테러의 위협은 상존하고 있음.

### 3. 국제관계

#### □ 미국과 경제, 군사, 안보 등에 있어 긴밀한 관계 유지

- 미국의 대 필리핀 교역규모는 2010년 기준 134억 달러(수출 75억 달러, 수입 59억 달러)이며, 대 필리핀 순해외직접투자액은 2억 달러로 일본 다음으로 필리핀의 최대 교역국이자 주요 투자국임. 또한 미국은 지난 40년 간 50억 달러 이상의 개발 원조를 지원해 왔으며, 미국 내 필리핀 거주민 300만 명과 필리핀 내 10만 명의 미국인이 체류하고 있어 미국과의 우호관계를 유지하기 위해 노력함.
- 군사적인 측면에서도 미국과 양국간 상호 방위조약(Mutual Defense Treaty)를 체결하여 긴밀한 관계를 유지하고 있으며 이슬람 세력 진압 지원을 비롯한 아시아태평양 지역내 안보의 중요성에 대해 양국이 인식을 같이하여 2008년 미국이 필리핀에 3,000만 달러의 군사원조를 제공하는 등 안보협력관계 유지 강화에 노력해 왔음.

#### □ 일본의 공적개발원조 지원 등으로 우호적 관계 지속

- 일본은 필리핀의 최대 공적개발원조 공여국(필리핀 수원 총액의 50% 이상)이고 2010년 기준 최대 교역(146억 달러) 및 투자국(순투자액 2.4억 달러)으로 필리핀의 경제에 중요한 영향력을 발휘하며 양국 관계는 양호함.
- 2003년 양국은 FTA를 포함하는 포괄적 경제협력협정(Economic Partnership Agreement; EPA)을 체결하였고 2008년 필리핀 상원의 비준동의로 발효됨에 따라 지속적으로 양국간의 교역은 증가하고 있음.

#### □ 주변국들과 관계 개선 노력

- 필리핀은 ASEAN의 설립 회원국으로 이를 위주로 지역안보 및 통상 증대를 도모하고자 노력하며, 남사군도(Spratly Islands)의 영유권 문제로 중국과 분쟁의 소지가 남아 있으나 ASEAN 등 다자 차원에서 해결하려고 노력하고 있음.

### IV. 국제신인도

#### 1. 외채상환태도

##### □ 정상적인 채무상환

- 필리핀은 파리클럽으로부터 5차례(1984년, 1987년, 1989년, 1991년, 1994년)에 걸쳐 채무재조정을 받은 바 있으나, 2006년 IMF 차관을 전액 조기 상환하고 현재까지 정상적으로 채무를 상환하는 등 양호한 상환태도를 보이고 있음.
- 2011년말 GDP 대비 총외채잔액은 37.4% 수준으로 비교적 과중한 편이나, 해외 근로자 송금의 유입 지속 등으로 외환보유액이 지속적으로 증가하고 있으며 외환보유액 대비 단기외채잔액이 23.9%으로 비교적 낮아 채무불이행 위험은 높지 않은 것으로 보임.

#### 2. 국제시장평가

##### □ 주요 신용평가기관 평가 현황

- 2012년 3월 OECD CRE(Country Risk Experts) 회의에서는 대외 충격에 취약한 경제 구조 및 높은 대외채무에도 불구하고 정치적 안정 및 재정수지 개선 등을 반영하여 필리핀 국가신용등급이 종전의 4등급으로 유지됨.

- S&P는 최근 필리핀의 서비스수지 및 이전수지 흑자에 따른 경상수지 흑자 지속 및 외환보유액 증가에 따른 대외 유동성 개선으로 2010년 11월 중 필리핀 외화표시 장기채권 등급을 BB-에서 BB로 상향 조정한데 이어 지속적인 경상수지 흑자 실현 및 재정상태의 개선 등으로 2012년 7월 BB+로 상향 조정함.
- Moody's는 아키노 정부의 지속적인 세수증가 노력, 대외환경 악화에도 비교적 양호한 경제성장 시현 등을 이유로 2012년 10월 중 필리핀 외화표시 장기채권 등급을 Ba2에서 Ba1로 상향 조정함.
- Fitch도 2011년 6월 필리핀 정부의 재정건전화 노력 등을 이유로 외화표시 장기채권 등급을 BB에서 BB+로 상향 조정하였음.

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
당 행	C2	(2012. 08.)	C2	(2011. 12.)
OECD	4등급	(2012. 03.)	4등급	(2011. 03.)
S&P	BB+	(2012. 07.)	BB	(2010. 11.)
Moody's	Ba1	(2012. 10.)	Ba2	(2012. 05.)
Fitch	BB+	(2011. 06.)	BB+	(2011. 06.)

### 3. 우리나라와의 관계

- 국교수립: 1949년 3월 3일(북한과는 2000년 7월 12일)
- 주요협정: 항공운수협정(1969년), 무역협정(1978년), 경제기술협력협정(1983년), 이종과세방지협정(1984년), 투자보장협정(1994년)

□ 교역규모 및 해외직접투자 현황

- 필리핀은 한국전에 참전한 국가로 우리나라의 전통적인 우방국임.
- 필리핀과의 교역규모는 지속적으로 증가하여 2011년 109억 달러를 기록함.
  - 우리나라의 대 필리핀 주요 수출품목은 반도체, 석유제품, 자동차 등임.
- 우리나라의 대 필리핀 해외직접투자실적은 2011년 12월말 현재 신규법인 수 1,333건, 25.9억 달러(투자누계 기준)이며, 주요 투자 업종은 제조업, 숙박 및 음식점업 등임.

〈표 4〉

한·필리핀 교역 규모

(단위: 백만 달러)

대 필리핀	2009	2010	2011	주요품목
수 출	4,567	5,838	7,343	반도체, 석유제품, 기타철강제품
수 입	2,652	3,488	3,571	반도체, 원유, 곡실류, 동제품
합 계	7,219	9,326	10,914	

자료: 한국무역협회.

## V. 종합 의견

- 2011년에는 정부의 재정지출 축소와 투자 둔화 등으로 경제성장률이 3.9%로 둔화되었으나 금년에는 민간소비 및 투자증가로 4.8%를 시현할 것으로 전망됨. 해외근로자의 송금증가 등으로 경상수지 흑자를 시현하고 있으며, 재정적자도 재정지출 축소 등으로 점진적으로 감소하고 있는 추세임.
- 취약한 제조업 기반과 만연한 부정부패, 극심한 빈부격차 등이 경제 구조상 취약점으로 작용하나 BPO 산업 및 풍부한 광물자원은 필리핀 경제의 향후 성장 동력



으로 작용할 수 있을 것으로 기대됨.

- 2010년 6월 베니그노 아키노 대통령 취임 후 필리핀은 안정적인 정세를 유지하고 있으며 필리핀 국민들의 현 행정부에 대한 지지율은 높지만, 열악한 치안과 이슬람 및 공산 반군 등에 의한 테러 위협 등 사회 불안 요소는 여전히 상존하고 있음.
- 필리핀의 IMF차관의 조기상환 등 외채상환태도는 양호한 것으로 분석되며 국제 신용평가기관들도 2011년 이후 국가신용등급 전망을 상향조정하였음.