

촉진적 원조를 통한 수원국과의 개발협력에 관한 연구

International Cooperation Development with Recipient Countries by Catalytic Aid*

이 호 건** Ho-Gun Lee

| Contents |

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 개발협력의 추진 방안 |
| II. 국제개발협력 논의 동향 분석 | V. 논의 및 결론 |
| III. 촉진적 원조를 위한 환경 분석 | 참고문헌 |
| | Abstract |

국문초록

ODA란 개발도상국 빈곤층을 대상으로 인간의 기본권을 지키려는 국제사회의 노력과 행동이다. UN은 현재 2030년까지의 개발목표로 SDGs를 설정하였다. SDGs에서는 기존 ODA의 한계를 극복하기 위하여 개념을 확장하고 공공부문과 민간부문이 협력하여 다양한 재원을 조달함으로써 ODA와 그 범위를 넘어서는 개발원조까지 포괄하고 있으며, 이에 적합한 개념이 촉진적 원조이다. 촉진적 원조에 의한 개발협력은 인도주의적 원조 보다는 경제 인프라 및 생산시설 등 경제발전의 기반을 구축하여 수원국의 지속가능한 개발을 지원하는 사업이다. 본 연구에서는, 한국의 경험과 현재의 역량을 토대로 KSP를 연계하여 민관협력사업 발굴, 집중지원 대상국의 선정 및

* 이 논문은 2014-2015학년도에 청주대학교 경영경제연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

** 청주대학교 무역학과 교수

원조배분 원칙의 명확화, 사업 특성에 맞는 유·무상 원조의 유연한 적용, SPC 설립에 의한 CSV의 실현 및 이를 종합적으로 이끌어 갈 PCSD 체제의 구축을 제안하였다.

〈주제어〉 공적개발원조, 지속가능 개발목표, 개발협력, 촉진적 원조

I. 서론

ODA(Official Development Assistance: 공적개발원조)란 개발도상국 내에 존재하는 빈부의 격차를 줄이고 개발도상국의 빈곤문제 해결을 통해 인간의 기본권을 지키려는 국제사회의 노력과 행동이다. 빈곤 감소라고 하여 빈곤을 해소하기 위한 직접적 지원만을 지칭하는 것이 아니라 빈곤 감소의 근본을 해결하기 위하여 경제성장, 민주주의 확산, 성 차별 해소, 질병퇴치 및 지속 가능한 개발과 같은 상위의 목적을 달성하기 위하여 추진되는 일련의 활동을 말한다.

이와 같은 활동을 통하여 공여국은 수원국 시장에서의 인지도 확보 및 시장선점을 통한 긍정적 효과가 있어야 할 것이며, 수원국은 자금 및 물품의 유입으로 경제성장의 효과가 발생하여 빈곤퇴치를 위한 근원적인 효과가 있어야 할 것이다. ODA의 효과성에 대해 많은 논의가 이어지고 있으며 기존의 연구에서 제시된 주요 내용은 다음의 <표 1>과 같다.¹⁾

ODA 효과성에 대한 최초의 연구인 Panatek(1972) 이후 1980년까지의 연구에서는 ODA가 통계적으로 유의하지 못한 것으로 분석되었다. 그러나 1990년대에 들어 긍정적인 연구가 나오기 시작하였으며 2000년대의 연구결과는 수원국의 경제성장에 유의함을 제시하고 그 원인까지도 제시하고 있다. 이와 같이 상반된 연구결과가 나온 원인으로는 측정방법상의 변수의 한계, 데이터 부족, 집행 방식의 상이 등이 있을 것이며, 장기 성장모델에서는 ODA 외에도 투입되는 자금이 증가하며 타 분야와 연계되는 과정에서 성장에 영향을 미치는 변수가 많아질 뿐만 아니라 시간의 흐름에 따라 변수의 가중치도 변하기 때문에 그 효과성 검증이 어렵기 때문일 것이다.

1) 김태황(2012), "ODA가 개도국의 경제성장에 기여하는가?", 『한국의 개발협력』, 2012년 제1호, pp. 53-54의 선행연구 재정리.

〈표 1〉 ODA효과성에 대한 연구

	연구자	주요 견해
부정적 연구	Panatek(1972) Gulati(1978) Dowling and Himenz(1983) Mosley(1980), Singh(1985) Mosley et al.(1987) Boone(1994, 1996)	성장모델에서 통계적으로 유의한 결과가 나오지 않음
	Gupta and Islam(1983) Levy(1988)	긍정적이고 통계적으로 유의한 결과가 나옴
	Burnside and Dollar(2000)	수원국의 제도수준이 높을수록 효과성 높음
	Hansen and Tarp(2000, 2001) Lensink and White(2001) Dalgaard et al(2004) Clemens et al(2004)	표본기간을 확장하면 경제성장에 효과가 있음

2000년 UN 총회에서는 189개국이 참여하여 밀레니엄 선언을 채택하고 2001년 6월 2015년까지 빈곤퇴치를 위한 8가지 목표와 21개 세부과제를 내용으로 하는 MDGs (Millennium Development Goals: 새천년 개발목표)를 발표하였다. 2012년 목표 달성여부에 대하여 분석한 결과 직접적인 빈곤퇴치 보다는 지속 가능한 개발협력을 토대로 빈곤의 원인을 제거하는 데에 더 많은 노력이 필요하다고 판단하게 되었다. 이에 MDGs의 후속 조치로서 2016년부터 2030년까지를 Post-2015로 정의하고 MDGs의 목표를 발전적으로 승계하여 Post-2015의 목표로 SDGs(Sustainable Development Goals: 지속가능한 개발 목표)를 설정하고 17개 목표와 169개 세부과제로 확대하여 선정하였다.

SDGs에서는 기존 ODA의 개념을 확장하고 공공부문과 민간부문이 협력하여 다양한 재원을 조달함으로써 ODA와 그 범위를 넘어서는 개발원조까지 포괄하고 있으며, 이에 적합한 개념이 촉진적 원조이다.²⁾

한편 많은 공여국들이 SDGs의 취지에는 공감하고 있으나 공여국의 입장에서 개발도상국에 대한 원조 효과성에 대한 의구심을 가지고 있을 뿐만 아니라 세계 경제 침체와 맞물려 공여국들의 원조 규모가 축소되는 실정이다. 이에 Post 2015에서는 SDGs를 통하여 공여국과 수원국간에 지속성이 있는 사업을 개발함으로써 빈곤퇴치 등을 위한 기반을 마련하되 공적개발자금 이외에 해외직접투자 등 민간자금, NGO의 민간 증여 등의 자금 유입을 통하여 지원 규모를 확대하는 방안을 모색하고 있다.

한국은 2012년 OECD/DAC(Development Assistance Committee: 개발원조위원회)의 동료평가에서 한국정부가 다른 DAC 회원국들로부터 민간부문과의 파트너십 경험을 배울

2) 안미보(2012), “촉진적 원조(catalytic aid) 개념 및 시사점”, 「한국의 개발협력」, 2012년 제1호 참조.

필요가 있으며, 기업 및 민간부문의 개발을 권고 받은 바가 있으며³⁾, 한국의 ODA는 한국의 수출에 상당한 영향을 미치고 있다는 연구 결과도 있다.⁴⁾

한국은 중소기업이 원조 사업에 직접 참여하고 이에 대한 차관 및 보증을 제공하는 제도를 마련하고 있다. 원조 사업 참여 기업들은 해외시장 개척을 위한 초석을 마련할 수 있으며, 더 나아가 해외 브랜드 론칭, 제품 이미지 제고, 지속적 시장 개척의 기반 마련으로 이어질 수 있는 기회가 마련될 것이다.

본 연구에서는 한국이 수원국으로서 원조를 토대로 산업발전의 기틀을 마련하여 OECD DAC의 회원국으로 발전하는 과정에서 얻은 경험과 현재의 산업기술을 토대로 SDGs에 부합하는 민간과의 협력 방안을 찾아 개도국을 지원하며 수출 시장을 확대해 나가는 방안을 모색하고자 한다.

II. 국제개발협력 논의 동향 분석

1. 국제기구의 논의 동향

1) ODA와 국제개발협력

ODA(Official Development Assistance: 공적개발원조)는 개도국을 지원하기 위하여 재원을 투입하는 것으로 Official이라는 용어에 나타난 바와 같이 중앙정부, 지방정부, 정부기관 및 공공단체 등의 공공부분에서 개도국에 직접 지원하는 양자원조 또는 국제기구의 재원을 공여하는 다자원조를 통하여 개도국을 지원하는 것이다.

국제협력은 일반적으로 국가간 및 국가와 국제기관 간의 모든 협력을 포괄하는 것으로 여기에 자본, 교역, 기술, 사회문화 등이 모두 포함되어 있다. ODA와 다른 점은 투입 재원에 공적자금만이 아니라 민간자금까지 포함한다는 것이다.

개발협력이란 선진국이나 국제기구로부터 개도국의 경제성장이나 복지에 기여할 수 있는 개발재원의 이전을 말한다. 개발협력은 인도주의적 지원이나 범세계적 공공재는 제외하고 개도국의 경제성장이나 복지를 지원한다는 측면에서는 국제협력이나 ODA 보다

3) KOICA(2013), “국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 함의”, 「개발과 이슈」, 8호, pp.10-11.

4) 이순학·이홍식(2012), “공적개발원조(ODA)는 수출을 진작시키는가?: 도구변수를 이용한 분석”, 「국제경제연구」, 제18권 제3호, p.122.

협의를 가진 것으로 보이나 공적자금에만 구애받지 않고 민간자금 등 이용 가능한 개발 재원의 이전이라는 면에서는 ODA 보다 활용도가 높다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 난민구제나 문화적 교류 등은 제외하고, 경제성장과 복지를 위하여 민관이 공동으로 참여한다는 면에 초점을 두되 ODA를 중심으로 민간 재원까지 참여하는 데에 초점을 두고 있다.

2) UN의 ODA 논의 동향

UN은 2015년까지 전세계 빈곤을 반으로 줄이는 것을 목표로 MDGs를 수립하였으며, 이를 위하여 절대빈곤⁵⁾과 기아 퇴치, 보편적 초등교육 달성, 남녀평등 및 여성권익 향상, 아동사망률 감소, 모자보건 향상, HIV/AIDS와 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치, 지속 가능한 환경보전, 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축 등 8개의 목표와 21개의 세부 목표를 제시하였다. 그러나 21개 세부과제 중 절대빈곤의 50% 감소를 포함하여 4개는 달성 하였으나 나머지 17개 세부과제는 목표를 달성하지 못하였다. 그 원인으로는 오랜 기간 지속된 원조에도 개발에 대한 성과가 저조하게 나타나면서 ‘원조피로 (Aid Fatigue)’ 현상이 발생하게 되었고, 이는 1990년대 많은 선진 공여국에서 GNI 대비 ODA 비율이 정체 또는 감소하는 원인으로 작용한 것을 지적하고 있다. 이와 아울러 빈곤 감소를 위한 직접적인 원조는 수원국의 원조 의존성을 높이고 때로는 부패한 관행에 의하여 원조 효과를 낮추는 결과를 가져오기도 하였다.

이러한 문제를 극복하기 위하여 원조효과성에 대한 논의가 진행되면서, 원조 효과성을 위한 파리선언, 이행을 위한 아크라 행동강령 (Accra Agenda for Action) 등 원조의 규모 보다는 실제로 수원국 경제발전에 도움을 줄 수 있는 효과적인 운용 방법이 논의의 중심을 차지하게 되었다. 2011년 부산에서 개최되었던 공적개발원조 관련 4차 고위급 포럼에서는 중심 의제를 ‘원조’가 아니라 ‘개발효과성’으로 채택할 만큼 국제사회의 시각은 기존의 원조 집행방식을 개선하는 수준을 넘어 수원국의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 개발협력의 주요 목표로 삼게 되었다.

2012년부터 UN을 중심으로 MDGs를 대체할 새로운 국제개발목표를 수립하기 위하여 UN 총회 산하의 지속가능발전목표(SDGs) 공개작업반을 설치하였다. 동 작업반은 2014년 12월에 개최된 DAC 각료급 회의에서 2016년부터 2030년까지를 Post-2015체제로 정의하

5) 빈곤은 절대빈곤, 차상위빈곤, 상대적빈곤으로 구분할 수 있으며 절대 빈곤은 하루1.25달러 미만으로 사는 사람, 차상위빈곤은 하루 2달러 미만으로 살아가는 사람, 상대적빈곤은 동일한 사회 내에서 다른 사람과 자신을 비교하여 주관적으로 빈곤을 느끼는 사람을 지칭한다.

고⁶⁾ 회의와 의견수렴을 거쳐 2015년 9월 25일부터 27일까지 UN Post-2015 개발과제 정상회의가 개최되었다. 여기에는 모든 형태의 빈곤종식, 건강한 삶의 보장과 모든 세대 복지 증진, 성 평등 및 모든 여성과 여아의 역량강화, 국내 또는 국가 간 불평등 경감, 기후변화와 대응 등 17개 개발의제를 포함시켜하여⁷⁾ MDGs에서 SDGs로 전환하여 효과성 높은 개도국 지원체제를 갖추었다.

그러나 아직 원조효과성이 입증된 것은 아니며 공여국의 ODA 재원이 감소하고 있다는 면에서 개발목표의 달성을 위해서는 이에 소요된 개발재원을 확보하는 것이 중요한 이슈로 대두되고 있다. UN 사무총장의 고위급 패널에서 글로벌 파트너십의 중요성을 강조하고 그 핵심목표로 ‘개발 환경 조성’과 ‘장기 개발재원 동원’⁸⁾ 등을 제시하였던 바와 같이 이제는 공여국 중심으로 수원국에게 이어지는 이분화된 협력방식을 넘어서, 개발의 주체와 재원을 다양화하고 신흥국과 민간이 참여하고 국가 정부가 보유하고 있는 ODA 재원뿐만 아니라 다양한 방식으로 개발재원을 동원하여 개도국 경제성장의 근원적 빈곤 퇴치를 위한 촉진적 원조를 강화하는 것이 필요하다.

2. 촉진적 원조

1) 촉진적 원조의 정의

촉진적(catalytic)이라는 용어는 화학에서 인용한 것으로 이는 과정 변화를 더 빠르게 바꿀 수 있는 촉매라는 의미를 가지고 있다. Rosenstein-Rodan은 2가지 측면에서 연구한 바가 있다. 이는 상호 연계된 개념으로 하나는 국내 정책, 인프라 및 기관의 성장 강화 변화를 촉진하는 목적에 관한 것이며, 또 하나는 개발 재원을 상호보완하는 것으로서 특히 장기적인 민간 자본의 수용 등 수단에 대한 것이다.⁹⁾ 이 두가지 개념은 현재의 원조 정책과 잘 부합되는 것으로 촉진적 원조와 깊은 관계가 있다.

ODI(Overseas Development Institute)에서는 이를 ‘transformative aid’와 ‘Crowding-in aid’라는 두 가지 촉진적 원조 트랙으로 구분하고 있다.

transformative aid는 변화를 이끌어 내거나 가속화시키는 잠재력이 있어야 하며, 특히 소프트(기관, 지식 및 기술) 인프라와 하드 인프라를 지원하여 상대 국가의 성장이라는

6) <http://www.un.org/en/ecosoc/about/mdg.shtml>

7) <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

8) UN, A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transfer Economies Through Sustainable Development, Goal No. 12, 2013.

9) ODI(2011), “What if development aid were truly ‘catalytic’?”, ODI Background Note, p.2.

백락에서 본질적인 변화를 주어야 한다는 것이다. crowding-in aid는 공공원조를 이용하여 민간자본의 유입을 이끌어 내어 원조재원을 확보하는 것으로서 공공의 지분으로 10-20% 투자하여 민간 지분을 80-90% 유인하는 것으로 시장실패를 보완할 수 있는 보조금이나 보증 등을 활용할 수 있다. 촉진적 원조로 인정하기 위해서는 수원국의 경제성장에 직접적인 영향을 미치는 것이어야 하며, 인도주의적 지원이나 환경변화 대응과 같은 세계의 공공재에 대한 원조는 촉진적 원조에서 제외하고 있다.¹⁰⁾

2) 촉진적 원조의 필요성

최근의 개발원조 효과성을 논의하게 된 배경은 한국, 말레이시아, 태국 등 아시아 몇 개국을 제외한 대부분의 국가들에서 빈곤이 지속되고 있으며, 특히 아프리카 지역은 GDP 대비 개발원조의 비율이 증가했음에도 불구하고 1인당 GDP 성장률은 오히려 감소한 것으로 나타난 데에서 찾을 수 있다.¹¹⁾

이로 인해 지난 60여년에 걸친 개발원조가 개도국의 발전에는 별로 기여하지 못하고 국민의 세금만 낭비했다는 인식이 발생하고 원조의 효과성에 대한 의구심이 커지게 된 것이다. 원조의 효과성에 대한 연구에서는, 원조를 하면서 규범적, 도덕적 원조동기보다는 정치적 이해관계에 의해 원조효과성이 왜곡되고 있다는 주장이 있었으며(Riddle, 2007), 개발원조 중에서도 자원 획득과 같이 공여국의 경제적 이익을 추구하면서 국제원조 규범을 무시하는 일부 국가의 '불한당 원조(rogue aid)' 역시 비난 대상이 되었다(Dreher & Ruchs, 2011). 또한 개발원조가 자선의 성격이 강해 빈곤을 퇴치할 수 없으며, 개도국의 일자리와 비즈니스 창출에 연결되지 못하여 수원국은 계속 원조의 멍에 걸려있다는 비판도 있다(Hubbard & Duggan, 2009). 그동안의 개발원조가 개도국의 종속, 부패, 시장왜곡, 빈곤을 심화시켜 온 '죽은 원조(dead aid)'라는 주장도 동시에 제기되고 있다(Moyo, 2009).¹²⁾

원조가 수원국의 성장을 견인하지 못한 중요한 이유 중의 하나로 개도국은 일반적으로 경제성장을 위한 사회 기반으로서의 환경이 취약하고 제도적 역량이 정비되지 못한 경우가 많아 본래의 원조 목적에 부합하지 못한 경우가 많은 것을 들 수 있다. 또한 개도국이 경제성장을 통하여 빈곤의 근원적 해결을 위해서는 산업화를 추진하여 생산 및

10) ODI(2011), *op.cit.*, pp.3-7.

11) Easterly, W. (2003). "Can foreign aid buy growth?". *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), pp.23-48.

12) 손희상(2015), "Post-2015 개발 프레임워크와 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD)", 「한국의 개발협력」, 2015년 제2호, p.71.

해외 수출로 이어져야 할 것이나 개도국으로 유입된 개발원조 자금이 국내 통화가치를 상승시키고 물가를 급등시킴으로서 그렇지 않아도 취약한 제조업 기반이 무너지거나 약화되는 되는 현상을 유발하는 데에도 원인이 있다.

지속적인 원조에도 불구하고 대부분의 개도국들이 빈곤과 질병, 부실한 인프라, 제도적 기반이 미흡한 상태를 해결하지 못하고 지역별, 소득그룹별 격차가 확대되는 것에 대해, 인도주의를 표방한 개발원조가 개도국의 성장과 발전에 크게 기여하지 못하였으며, 원조 집행과정의 효율성이나 원조의 효과성 보다는 개발 효과성 증진이 더 중요하다는 데에 공감하게 되었다. 즉, 원조를 통하여 지속가능한 발전 기반을 마련하겠다는 원조의 근원적 목적 달성을 위하여 개도국의 자생적 성장 기반을 중시하는 것이 공여국의 목적이며 마찬가지로 수원국으로서의 개도국들도 이와 부합하는 수요로 변화하고 있다. 국제 사회에서는 실물경제 부문 확대를 통해 경제성장을 이룬 한국, 중국, 인도 등 아시아 국가의 실증사례를 통해 경제 인프라 확충과 무역·산업 부문에 대한 투자 등 성장을 위한 지원이 효과적이라는 것을 확신하게 되었다.¹³⁾

촉진적 원조 여부는 실질적인 원조 내용을 통하여 알 수 있기에 원조 유형별 현황만으로 촉진적 원조 규모를 알 수는 없지만 NGO·PPP·프로그램 원조, 프로젝트 원조 및 기술협력이 촉진적 원조의 범주에 들어갈 가능성이 높다.

〈표 2〉 원조 유형별 현황(순지출 기준)

(억 달러)

원조유형	2013년		2014년		증감 (B-A)
	금액(A)	비중	금액(B)	비중	
예산지원	40.5	4.3%	23.5	2.5%	▽17.0
NGO, PPP, 프로그램원조	191.6	20.5%	190.3	20.3%	▽1.3
프로젝트원조	471.6	50.4%	419.5	44.8%	▽52.1
기술협력	56.2	6.0%	47.4	5.1%	▽8.3
채무구제	37.1	4.0%	4.4	0.5%	▽32.7
행정비용	64.6	6.9%	63.6	6.8%	▽1.0
기타*	74.2	7.9%	187.0	20.0%	112.8
합계	935.8	100.0%	935.7	100.0%	▽0.1

* 개도국 유학생 및 연수생 지원, 개발에 대한 인식 확산비, 공여국내 난민지원
출처: CID 내부문건 / 참고문헌: OECD International Development Statistics

이와 같이 원조 패러다임은 개발도상국의 자생적 성장을 중시하는 모델로 변화하고 있다. 한국의 ODA 지원 유형은 외교정책형이라기 보다는 경제협력형이라고 보아야 할 것이며 범정부적 통합적인 정책을 수립하되 기능별 사업수행의 조직이 필요할 것으로

13) 맹준호(2013), “새로운 원조 패러다임의 모색”, 『한국의 개발협력』, 2012년 제4호, pp. 60-61.

사료된다. 또한 한국은 타 선진 공여국에 비하여 소득 수준이 낮으며, 산업정책과의 연계성이 높고, 무역의존도가 높은 현실 속에서 개발도상국이 세계 경제에서 차지하는 비중이 높아지고 있는 등의 현실을 감안할 때 한국의 ODA는 시혜성 보다는 호혜적 원조 방식의 경제협력 확대가 필요하다.¹⁴⁾

Ⅲ. 촉진적 원조를 위한 환경 분석

1. 개발원조 현황 분석

2016년은 Post-2015 계획에 의거하여 개도국의 지원 목표가 MDGs에서 SDGs로 전환되는 해이다. 개발원조를 위한 기본적인 요건은 개발원조 재원을 확보하는 것이며, 향후 SDGs의 목표를 달성하기 위해서는 MDGs 달성을 위해 소요되었던 재원 보다 더 큰 규모의 재원이 필요할 것이라는 분석결과가 있다.

개발원조의 재원은 공적자금(official flows)과 민간자금(private flows)으로 구분된다. 공적자금은 다시 공적개발원조인 ODA와 기타 공적자금인 OOF(other official flows)로 구분되며, 민간자금은 일반 민간자금(private flows at market terms)과 민간부문에 의한 무상원조(net private grants)로 구분된다. UN에서는 무상원조(grant aid)와 양허성 차관(concessional loan)¹⁵⁾으로 구분하고 있으며, 민간자금은 비양허성 원조 또는 시장재원으로 조달된 개발원조로 구분하고 있다.

OECD DAC에서는 개도국에 대한 개발원조 목표를 설정하고 있는데, 1958년 처음으로 GNP 대비 개발원조 1%의 목표를 설정하였다. 여기에는 공적자금 만이 아니라 민간자금의 흐름도 포함하는 목표치였다. 이후 이 목표치에 대해 구체적으로 논의하기 시작하였으며 간단하고, 이행가능하며, 적절한(simple, attainable and adequate) 목표치로 GNP 대비 0.7%를 제시하였고 1970년 11월 UN 총회에서 이에 동의하게 되었다. 이어 2010년 인간개발보고서(Human Development Report)에서 개인의 생활수준을 측정하는 데에는 국민의 소득 보다는 개인의 생활수준을 측정하는 것이 더 적합하다고 제안하여 2010년부터 GNI 대비 0.7%를 목표치로 설정하게 되었다.¹⁶⁾

14) 이호진(2014), “개발도상국과의 호혜적 경제협력을 위한 한국의 ODA 운영체제 개선방안에 관한 연구”, 『경상논총』, Vol.6 No.2, p. 264.

15) 한국에서는 무상원조와 유상원조로 구분하고 있으며, 유상원조가 UN의 양허성 차관에 해당한다. 본 연구에서는 상황에 따라 두 가지 용어를 혼용하나 그 의미는 동일하다.

그러나 현재까지 DAC 회원국 전체의 평균 ODA/GNI 목표 비율인 0.7%를 달성한 적이 없으며 2013년 기준으로 DAC 회원국 평균은 0.30%이며 오직 노르웨이, 스웨덴, 룩셈부르크, 덴마크, 영국의 5개국만이 0.7%이상을 달성하였다.¹⁷⁾ 이와 같이 DAC 공여국들은 목표치 달성에 애로를 겪고 있으며, 반복되는 금융위기로 ODA 금액은 감소하고 있다. 이와 같은 현상은 MDGs 보다 더 많은 재원이 필요한 SDGs의 목표 달성을 어렵게 할 것이다.

이에 UN에서는 지속가능한 공적재원의 확보를 위하여 TOSD(Total Official support for Sustainable Development; 총공적개발지원)를 논의하고 있다. TOSD는 공적재원에 의해 동원된 다양한 재원을 말하는 것으로 ODA를 보완하는 개념으로 제시된 것이다. TOSD에는 개발을 위한 조력자금, 마켓형 재원수단, 공적활동을 위해 동원된 민간부문 자원 및 기후변화 대처를 포함한 세계적 공공재, 행정비용 등이 포함된다.¹⁸⁾ 따라서 TOSD는 ODA 재원을 포함하여 민간부문으로 유입되는 재원까지 포괄하는 광의의 재원이며, 이제는 ODA 중심의 개발재원 논의가 비공적재원인 민간재원까지 영역이 확대될 것이다.

ODA의 역할은 개도국 지원자금으로서의 기존의 역할에 더하여 민간재원을 동원할 수 있는 촉매제 역할도 하게 되는 것이다. 그러나 양허성 차관인 경우 언젠가는 수원국이 상환해야 되는 것이며 민간투자를 확대해 나가기 위해서는 세계은행과 IMF의 재무건전성 관리체계 강화 및 민간투자에 대한 보호장치의 강화가 필수적일 것이다.

2. 촉진적 개발원조를 위한 수원국의 환경 분석

본 연구에서는 한국이 개도국에 대한 촉진적 원조를 하는 방안을 분석하는 것이므로 한국의 원조 경험을 활용할 수 있는 수원국¹⁹⁾의 환경을 분석하고자 한다. 특히 GNI 대비 0.13% 수준의 지원만을 하고 있는 한국의 입장에서는 민간 재원을 유인하는 것이 필수적이기에 개발협력을 수용하기 위한 수원국의 환경을 분석하는 것이 필요하다.

16) 임소진(2015), “국제사회의 개발재원 지형의 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제1호, pp. 8-10; DCD/DAC(99)27, p.28.

17) OECD, 8 April, 2014.

18) DCD/DAC(2014)35 (Scoping the New Measure of Total Official Support for Development (TOSD), pp.3-4.

19) DAC는 수원국의 1인당 국민총소득(GNI)을 기준으로 3년마다 LICs, Other LICs, LMICs 및 UMICs의 4 단계로 분류하여 ODA 수원국 목록을 발표하고 있다.
LICs (Low Income Countries; 최빈국)-1인당 GNI 992 달러 이하 48개국, Other LICs(기타 저소득국)-1인당 GNI 1,045 달러 이하 4개국, LMICs (Lower Middle Income Countries; 하위중소득국)-1인당 GNI 1,046 달러 이상 4,125달러 이하 36개국, UMICs (Upper Middle Income Countries; 상위중소득국)-1인당 GNI 4,126달러 이상 12,745 달러 이하 58개국 총146개국 임.

개발협력의 수용도에 대한 실증분석 연구는 없으나 원조의 효과성에 대한 실증적 연구는 다수 이루어진 바 있다. Collier and Dollar(2002)는 처음으로 실증적 연구를 통해 최적합 원조배분이론을 수립하였으며 동 연구에서는 공여국이 원조 배분 의사결정을 할 때에 동일한 양의 재원 배분에 자신의 연구 결과를 적용한다면 조사 당시의 빈곤감소 인구인 연간 1,000만명을 연간 1,900만명으로 올릴 수 있다고 하였다.²⁰⁾ 원조의 효과성에 대해서 몇몇 연구자들은 공통의 의견을 보이고 있는데 이에 의하면 첫째, 원조는 소득 수준이 낮아 빈곤률이 높은 국가, 총 인구가 많아 빈곤인구가 상대적으로 많은 국가, 빈곤감소의 경제성장 탄력성이 높은 국가 및 건전한 개발정책과 제도가 수립되어 있는 국가에서 더 많은 효과를 거둘 수 있다고 한다.²¹⁾ Burnside and Dollar(2000)는 원조와 경제정책과 성장 간의 상호관계를 보면 원조가 성장에 미치는 영향은 적으며 좋은 정책 환경을 가지고 있을 때 성장에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다.²²⁾

대부분의 연구에서 빈곤률이 높을수록 원조를 통한 빈곤 감소효과가 큰 것으로 보고 있으나 빈곤층에 대한 직접적인 지원을 통하여 감소효과가 발생하는 것이라면 지속가능한 개발의 목적에는 부합되지 않을 수도 있다. 또한 원조의 역할이 빈곤 그 자체의 감소에만 있는 것은 아니기에, 1일 1.25달러 이하 소득으로 살아가는 극빈층에게는 직접적인 지원이 절대적이겠지만 기초적인 삶이 유지되는 경우에는 경제 전반에 걸친 개발협력력을 통한 지속적 발전 기반을 확립하는 것이 더욱 필요하다.

그런 면에서 볼 때 수원국은 기본적인 산업적 인프라가 갖추어져 있으며 정책 및 제도적 기반이 갖추어져 있거나 최소한도 그러한 환경을 갖추기 위한 적극성을 가진 수원국이여야만 한다. 이러한 요건은 LICs 보다는 MICs가 더 많이 갖추고 있을 것이다. 한편으로 MICs는 3가지 'MIC trap'에 빠질 우려를 가지고 있다. 3가지 MIC trap이란 첫째 저임금, 풍부한 천연자원, 선진 기술의 복제 등을 통해 기술과 생산성이 높아지면서 성장을 하게 되면 이에 적합한 구조적 변화가 이루어져야 하는데 이러한 변화를 끌어내지 못하는 구조적 변화의 덫(structural change trap), 둘째 지속적인 변화를 가져가기 위해서는 더 많아진 요구사항을 수용해 나갈 고도화된 기관이 필요하나 이를 유지 관리하기 위한 조직상의 문제인 가버넌스의 덫(trap of governance) 그리고 셋째 외화 부채에 대한 높은 의존도, 한정된 재정, 취약한 금융기관, 작은 자본시장 등의 재정적 덫(financial

20) Collier, P. and Dollar, D.(2002), "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review* 46, pp.1497-1498.

21) 이계우·박태준(2012), "한국의 원조는 선진화되고 있는가?", 「한국의 개발협력」 2012년 제1호; Collier, P. and Dollar, D.(2002), 상계서, pp.1475~1500.; Neumayer, Eric(2003), *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, *Routledge*, London. 참조

22) Burnside, C. and Dollar, D.(2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review* 90(4), p. 32.

trap)을 말한다.²³⁾

SDGs에서 표방하고 있는 지속가능한 개발이 이루어지기 위해서는 - 특히 민간 재원을 동원하기 위해서는 - 근본적으로 민간 재원을 포함하여 공공 재원이 투자될 수 있도록 수원국의 사회적 인프라, 체계적인 지원 정책, 투자에 대한 보호 장치, 시장성, 무역의 개방성 등이 보장되어야 할 것이다.

3. 한국의 개발협력 지원 환경 분석

한국은 수원국으로서 유무상 지원을 토대로 경제발전을 이룩하여 공여국으로 전환한 경험을 가지고 있으며 여기에 현재 한국이 가지고 있는 산업적 우위를 토대로 개도국의 발전을 지원하는 것이 필요하다.

한국은 1962년부터 경제개발 5개년 계획에 의거하여 수출주도의 공업화를 통해 급격한 발전을 이루어왔다. 1960~70년 당시에 한국과 비슷하거나 그 이하의 국민소득을 가진 국가들 중에 1990년대까지 많은 발전을 이룬 몇몇 국가들이 있으나 이들은 대부분 자원부국으로 국민소득에서 제조업이 차지하는 비중이 산업화를 통해 경제성장을 이룬 국가에 비하여 현저하게 낮다. 이들 국가들은 자원 가격의 상승으로 고속 성장하는 시기가 지나면 성장세의 둔화 또는 마이너스 성장세를 보였다. 결과적으로 한 세대에 걸쳐 고속성장을 이룬 국가는 자원부국을 제외하고는 한국을 포함한 동아시아 국가들로 국한된다.²⁴⁾

1962년 이전까지의 원조는 소비재를 받아 국내시장에 판매하고 그 대금을 한국은행의 대충자금계좌로 입금하여 일반재정의 경상수입으로 사용하였으므로 소진성 예산이었으나 1962년부터는 성장정책을 수행하기 위한 프로젝트 지원으로 생산산업과 경제인프라 건설에 집중하였다. 한국은 1962년부터 1978년 기간에 무상원조는 전체 공적원조의 25%에 불과하였으며 1978년 이후에는 무상원조가 전무하였고 저양허성 차관이 대부분이었다. 1959년부터 1999년까지 받은 원조 중 구조조정을 위한 차관을 제외하면 경제인프라 부문 50%와 생산산업 부문 24% 등 총 74%를 경제 부문에 배분하였다. 이는 OECD/DAC가 제공하는 ODA를 받는 개도국들은 평균적으로 원조의 24%만을 생산산업(7%)과 경제인프라 부문(17%)에 배분하고 있는 것과는 대조적이다. 또한 우리나라는 원조의 기획과 조정에 주도적인 역할을 위하여 구성된 국제경제협의단을 구성하고 매년 양자와 다자원조기

23) Jose Antonio Alonso, "Tackling the 'MICs trap': a role for development cooperation in middle-income countries?", <http://www.developmentprogress.org/>

24) 박명호(2015), "한국의 발전경험과 개발협력", 「한국의 개발협력」 2015년 제1호, p.65.

관을 초청하여 한국정부가 추진하는 경제개발정책과 5개년 투자 프로그램을 소개하고 관심분야에 원조를 제공할 것을 권고하며, 기존의 원조를 이용하여 추진되고 있는 프로그램의 진행상황을 알리는 국제원조 상담회의를 주관하였다.²⁵⁾

한국은 경제인프라 건설 및 생산산업에 집중하였으며 수원국 주도의 원조 기획과 조정을 통하여 우리에게 적합한 투자를 이끌어 냈다는 것은 향후 SDGs에 의거하여 개도국을 지원하는 데에 적용할 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 제조업 위주의 성장을 하는 과정에서 정부의 역할이 중요하였지만 경제규모가 커지면서 민간 중심의 경제 성장을 이룬 점을 감안할 때 민간이 참여하여 개발협력을 하는 것이 중요함을 시사하는 것이다.

한국은 이와 같은 경험을 토대로 2004년부터 지식 기반 개발협력사업인 KSP(Knowledge Sharing Program)를 운영하고 있다. KSP는 정책연구·자문·연수를 포괄하는 ‘종합 지식 공유 개발협력 사업’으로 대상국의 여건 및 수요에 맞춰 실효성 있는 정책 대안을 제시하는 수요 맞춤형 지식공유사업이다. KSP는 OECD/DAC에서 규정하고 있는 수원국에 한정하지 않고 공여국이라도 한국의 발전정책 경험을 공유하길 원한다면 개발협력 사업을 수행하는, 통상적인 ODA 사업을 넘어선 협력사업이다.

KSP 자문 영역은 성장전략 분야로 전환되며 구체화되고 있으며 경제발전, 산업투자, 건설인프라의 세 부문으로 구분되어 수행되고 있다.

경제발전 부문 KSP는 기존의 거시경제, 금융, 경제발전 등 일반 정책자문 사업이다. 산업투자 부문 KSP는 우리나라가 비교우위를 보유하여 기업의 해외 진출이 유망한 산업 분야를 대상으로 산업육성 전략 및 법·제도 정비, 산업단지 개발, 인력 공급 등 산업환경 구축을 목적으로 수행된다. 건설인프라 부문 KSP는 건설인프라 프로젝트의 기본계획, 규제, 운영전략 등을 수립하고 후속사업을 발굴함으로써 우리 기업의 수주를 용이하게 도와주는 역할을 한다.²⁶⁾

아직 원조 규모가 미흡한 한국의 입장에서는 더더욱 원조의 양적 확대 보다 KSP 사업과 연계하여 한국의 경험을 토대로 개발협력 자문과 민간 부문이 참여할 수 있도록 전략적인 접근과 효과적인 이행이 더욱 중요하다는 것이다. 이를 위하여 정부 정책 일관성을 확보하고, 정책적 중요성이 높은 수원국들 중 빈곤률이 높지만 양호한 정책과 제도를 갖춘 국가를 선정하여 촉진적 원조를 위한 개발협력 사업을 발굴하는 것이 필요하다.

25) 이계우(2014), “한국의 경제발전과정에서 원조의 역할”, 『한국의 개발협력』 2014년, pp.12-15.

26) 임소영(2015), “KSP의 성과와 향후과제: 산업·투자 분야 지원을 중심으로”, 『한국의 개발협력』, 2015년 제1호, p.39.

IV. 개발협력의 추진방안

1. 민간참여 산업개발지원 확대

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, ‘개도국의 성장과 개발’이 주요 의제로 부상하였다. 경제·무역·산업부문에 대한 투자 등 성장을 위한 지원으로 실물 경제부문을 확대시키기 위해 경제 인프라 확충과 무역촉진 등 개도국의 성장에 초점을 맞춘 원조가 보다 효과적이다.

민간협력은 공공 재원이나 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 민간 부문과 정부 사이의 장기 계약이다. 지금까지 사회기반시설의 예를 보면 공공 부문이 주관하고, 민간은 정부와의 계약에 의한 건설사업에 국한되었다. 그러나 민간의 지속적인 참여를 위해서는 기획 단계부터 민간이 참여하고, 설계 및 건설, 그리고 운영을 지원하는 Turn-Key Project와 Management Contract을 병합한 형태로 진행되어야 할 것이다.

수원국의 사회기반시설이나 생산시설은 수원국의 경제발전의 기반이 되며 참여하는 민간 차원에서는 공공의 지원하에 장기자금을 운용할 수 있고 지속적인 운영을 통해 안정적인 수익원을 창출할 수 있을 것이다. 이런 면에서 수원국의 인프라 구축개발, 생산 시설 건설, 무역에의 원조와 이에 관련된 인력양성이 함께 지원될 필요가 있다.

영국의 ODA 정책은 정부의 이해관계와 민간참여를 독려하는 좋은 사례가 될 것이다. 영국은 개발은행 설립과 스마트 원조의 두 가지로 나타나고 있는데, 시장원리에 따른 경제발전을 추구하며 이에 소요되는 재원의 조달이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하는 것으로 볼 수 있다. 스마트 원조는 특히 기업의 활동을 강조하며, 해당 국가의 제도 개선 및 경제발전을 통한 일자리 창출 등 포괄적인 접근을 하고 있다. 스마트 원조는 영국의 국가 경제적 이익을 명시하고 수원국과의 성과 공유에 중점을 두고 있다. 이를 위하여 개발협력의 기반이 갖추어져 있는 MICs를 우선 대상으로 하여 양허성 차관을 제공하고 상호 협력을 통해 상생 발전하려고 한다.²⁷⁾

지금까지는 민간에서 하는 사회봉사는 수익을 올린 후 기업 이윤의 사회 환원을 위한 CSR(Corporate Social Responsibility; 기업의 사회적 책임) 차원이었다면 앞으로는 CSV(Creating Shared Value; 공유가치창출)에 의하여 진행되어야 할 것이다. 즉 CSR은 이

27) 성태윤·윤덕룡·김종희(2015), “Post-2015 개발재원 동향과 한국의 대응방안”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제2호; 임소진, 전계서 참조.

미 거둬들인 수익을 기반으로 하는 공헌적 차원으로 이익 추구는 인정될 수 없지만, CSV는 소비자의 가치, 기업의 가치, 사회적으로 필요한 가치가 상호 조화를 이루며 경제적·사회적 이익을 동시에 추구하는 것이다.

이를 위하여 수원국의 지역 사회 단체 및 기관과 연계하여 사회적 공헌을 위한 사업 분야를 선정하여 SPC(Special Purpose Company; 특수목적회사)를 설립하며, 공공부문은 사업의 시작을 주관하되 상당부분의 재원은 민간이 조달하고 이후의 운영을 통하여 수익으로 보전하게 하여야 한다.

2. 재원의 확보

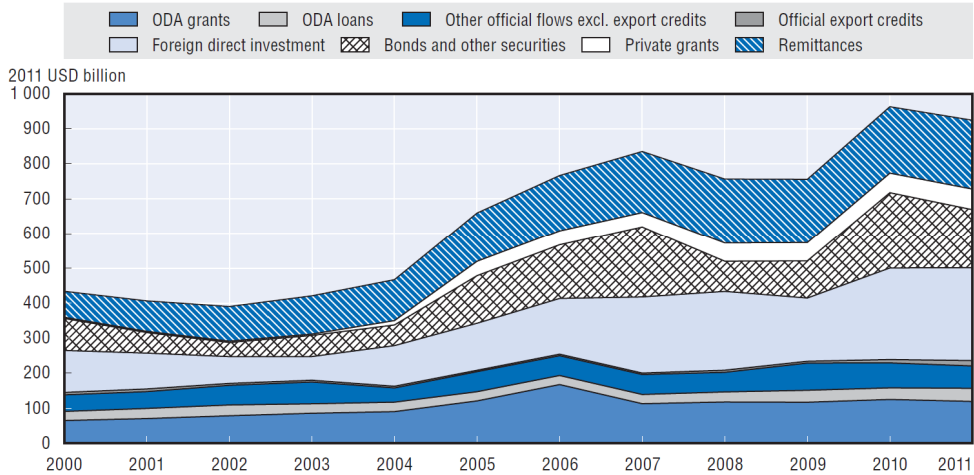
국제 원조는 원조의 효율적인 집행(원조효과성)도 중요하지만, 수원국의 효과적이고 실질적인 개발(개발효과성)에 궁극적인 목적이 있다는 인식의 전환을 가져오게 되었다. 그러나 개발원조 수행을 위한 자원마련을 기존 ODA에만 의존할 수 없다는 현실적 한계가 있어 수원국의 자생적 경제성장을 위한 효과적인 개발금융의 중요성이 강조되고 있다.

더욱이 SDGs를 달성하기 위해서는 MDGs 달성에 소요되는 자원보다 더 많은 자원이 소요되는 반면, 글로벌 금융위기로 인한 선진 공여국들의 장기 경기침체 및 재정악화로 인한 한정된 원조 재원을 감안할 때, 기존 ODA 한계를 극복하기 위해 민간부문과의 협력, 다양한 금융방식의 활용 등을 중심으로 개발금융의 역할이 향후 지속적으로 더욱 강조될 것이다.

UN은 2015년 이후의 글로벌 파트너십을 통한 지속가능한 개발재원 마련방안에 대한 보고서²⁸⁾를 통하여 지속가능한 개발을 위해 필요한 국내 공적 자원, 국내 및 외부 민간 자원, 그리고 외부 공적자원 동원과 개발협력 강화에 필요한 요건들을 제시하였다. 전세계적으로 LICs의 수는 감소하고 MICs의 수가 증가하고 있으며, MICs에서는 ODA의 중요성이 상대적으로 점차 감소하는 반면 민간투자의 중요성이 높아지고 있다. 이에 따라 2013년 DAC 29개 회원국에서 개도국으로 유입되는 자금흐름 중 ODA가 차지하는 비중은 28%에 불과했고 (OECD, 2014a), 해외직접투자, 민간 참여 등 민간재원의 비중은 점차 증가세를 보이고 있다.

28) Financing for Sustainable Development in the Global Partnership beyond 2015.

〈그림 1〉 개도국에 유입된 유형별 외부 자원 (2000-2011)



출처 : OECD(2014), Development Co-operation Report 2014, p.41.

(총 재원에 양자 ODA, 기타 공적자금(OOF), 민간 무상운조, 일반 민간자금, DAC 회원국으로부터의 송금, 다자 기관으로부터의 양허성 및 비양허성 자금이 포함되었음)

개발재원으로서 민간재원의 중요성이 점차 중요해지고 있는 것과 마찬가지로 개발분야에 있어서도 보건, 교육과 같은 사회 개발뿐 아니라 포괄적 경제성장을 위한 개도국 내 민간분야 개발이 강조되고 있다. 미국 USAID, 영국 DFID, 독일 KfW 개발은행, 프랑스 AFD 등 양자원조기구에 비해 존재감은 덜했지만 민간분야 개발을 추진해 오고 있는 곳이 바로 DFI(Development Finance Institutions, 개발금융기구)이다. 2014년 9월 DAC에서는 DFI의 개발협력 활동도 ODA로 계상하는 방안이 처음으로 논의되었고 향후에도 DAC에서 추가적인 논의가 있을 것으로 예상된다.²⁹⁾

DFI의 특징은 3가지로 요약할 수 있다. 하나는 민간부문과 경제성장을 강화하는 개발 목적성을 가지고 있다는 것이며, 두번째는 민간기업 성격으로 조직되어 상업성을 추구한다는 것이며, 세번째는 공여국의 민간기업의 해외사업을 지원하는 등 공여국의 이해관계가 반영된다는 점이다. 현재 해외투자에 대한 민간재원의 개도국 유입을 촉진하는 보증, 지분투자, 메자닌 금융 등의 혁신적 금융수단은 대부분 DFI를 통해 제공되고 있다.

향후에는 보증, 보험, 메자닌 금융 등 기존에 ODA로 분류되지 않았던 혁신금융이 ODA로 분류될 것으로 보이며, 전반적으로 시장의 기능을 적극적으로 활용하게 될 것이다.

29) 고안나(2015), “개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제2호, pp. 48-52.

우리나라도 국제개발협력의 최근 변화에 부응하여 민간차주 앞 차관, 보증, 지분투자, 메자닌 금융 등 혁신적인 금융수단을 적극 활용하고, 제도가 마련되어 있지 않은 경우 해외 DFI의 수단을 벤치마킹하여 적극적으로 도입할 필요가 있다. 이를 통해 민간재원의 개도국 내 투자를 활성화하고 일자리와 소득 창출을 통해 개도국의 빈곤 감축을 적극적으로 지원할 수 있을 것이다. 한편, 혁신적 금융수단 활성화는 레버리지 효과를 통해 한정된 재원으로 ODA 규모를 증가시켜 원조사회에서 우리나라의 개발재원 기여도를 확대시킬 것으로 기대된다.

3. 제도 정책적 개선

제도 및 정책적인 측면에서의 개선방안은 수원국의 선정기준, 원조의 배분 기준, 유·무상 원조의 융통성 있는 운영, 민간의 참여 유인 등을 고려하여 거시적인 개선방안만을 보고자 한다.

한국의 ODA는 2012년 DAC 회원국의 동료검증(peer review)을 받은 바 있으며 여기에서 수원국의 선정 및 원조의 배분 기준이 불명확하다는 지적을 받은 적이 있다. 현실적으로 이러한 현상은 DAC 회원국 및 원조기관 전반에 걸쳐 나타나고 있는 것이다.³⁰⁾ 이는 앞에서 지적한 바와 같이 원조 효과성에 대한 측정방법이 정하여진 바가 없으며 효과적인 배분에 대한 이론도 정립돼 있지 않은 현재로서는 어떤 면에서는 당연한 것으로 받아들일 수도 있다. 그러나 국가 차원에서 수원국의 선정 및 원조의 배분에 관하여 평가지표 및 지표 항목별 가중치를 설정하여 객관적인 평가기준을 설정하지 않고 효과성을 제고할 수는 없을 것이다.

다년 사업 또는 특정 국가에 대한 재 지원의 경우, 원조를 기획하고 실행하고 사후에 이를 평가하여 원조의 규모를 설정하는 성과기반 원조를 고려해 볼 수 있다. 성과 기반 원조는 최근에 논의되기 시작하였으므로 아직은 참고할 만한 사례가 부족하나, 기존의 ODA와 상호 보완적으로 작동할 것으로 기대된다.³¹⁾

한국의 유·무상 원조 방식에 대한 검토가 필요하다. 한국은 원조 방식을 유상과 무상으로 이분화하여 실행하고 있다. 그러나 단일 사업이라고 하더라도 원조의 지원목적, 규모 및 내용에 따라 유상과 무상 또는 유·무상 혼합에 의하여 지원하는 방법이 다양화 돼야 한다. 이를 위하여 DAC가 원조 통계 방식으로 사용하고 있는 'New Typology'

30) Alesina, Alberto and David Dollar(2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth* 5(1), pp.33-63.

31) 성태윤·윤덕룡·김중희, 전게서, pp.100-101.

를 활용할 수 있을 것이다. 여기에서는 원조목적 및 내용에 따라 원조를 8개 유형으로 정하고 나서, 이를 효과적으로 지원할 수 있는 유·무상 원조 방식을 선택하는 방식이다.

상기한 바를 포함하여 앞에서 논의된 민간참여에 의한 개발협력을 추진하기 위해서는 각각의 세부적인 정책안이나 제도를 수립하기 이전에 국가적 차원에서 원조 정책, 무역 또는 환경정책 등을 결합하여 추진하는 PCD(Policy Coherence for Development, 개발을 위한 정책일관성)의 확립이 필요하며, 더 나아가 SDGs와 연계하여 지속가능발전을 위한 정책일관성 즉 PCSD(Policy Coherence for Sustainable Development) 체제를 갖추는 것이 선결과제이다.

현재 DAC 회원국 중 PCD전담조직을 운영하는 국가들은 덴마크, 스페인, 아일랜드, 스웨덴 등 8개 국가에 불과하며, 국가별로 역할과 권한은 상이할 뿐만 아니라 아직은 기능이 다소 미흡하다. 현재 한국에서 사용되는 일관성이란 원조 정책과 비원조 정책간의 정책일관성 및 개발협력 정책의 내부적 일관성 수준이다. 엄밀한 의미의 정책일관성 정책은 부재하며, 범정부적 차원에서 각 부처의 정책과 역할을 조정하는 기능도 미약하다.³²⁾

SDGs의 17개 지속가능발전 목표는 단기간의 미시적 안목보다는 거시적이며 중장기를 내다보는 기획 및 실행이 필요하다는 면에서, 또한 민간의 참여를 통하여 해외시장을 확보한다는 측면에서 볼 때 무역, 투자, 인력, 기술 등 개발협력과 관련된 분야와 조화롭게 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다.

V. 결 론

세계의 안정적 발전을 위하여 개도국에게 원조를 함에 있어 경제적 이해관계를 연계하여 논의하는 것은 바람직하지 않다고 볼 수도 있다. 그러나 어떤 형태이든 국가간에 재화와 기술이 이전되는 과정과 그 결과로서 공여국과 수원국 양자에 대해 경제적 효과가 발생하는 것은 당연한 일이다.

공여국의 입장에서는 공여국의 세금으로 형성된 재원을 원조로 제공할 때, 수원국의 빈곤감소 및 기초적인 삶의 질 확보와 같은 인도주의적 원조 및 환경 문제와 같은 범세계적인 공동의 발전 목적도 있지만, 이외에 정치 경제적 목적을 결부시키지 않을 수 없다. 공여국은 수원국의 경제발전을 통하여 수원국 시장 창출, 선점효과를 통한 시장 확

32) 손혁상, 전계서, pp.78-81

보, 공여국 기업의 국제경쟁력 강화, 무역 적자에 대한 보존, 공여국 이미지 제고, 국제 기구에서의 의결권 확보 등 정치적 경제적 목적을 적극적으로 반영하고 있다.

SDGs 하에서는 경제발전의 기반 구축은 물론 지속적인 발전을 위한 변화 관리와 노하우를 전수하는 것까지도 필요하다. 그러나 현실적으로 공적 부문에서 이와 같이 지속적으로 지원하는 것은 불가능하며, 원조 경험에 의하면 자칫 일회성 지원으로 끝나고 더 이상의 발전을 기대하지 못하는 경우를 많이 보았다.

KSP는 한국의 경험과 현재의 역량을 토대로 협력 발전하는 자문사업 임에는 틀림이 없으나 한국의 특수성을 간과하고 한국의 발전경험을 지나치게 강조하는 경우 정책자문 사업은 실패할 확률이 높다. 한국의 발전경험이 협력대상국에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 현지화된 정책 자문과 함께 한국의 공공과 민간이 동반 협력할 수 있는 방안을 제시하여야 할 것이다.

지속가능한 개발 지원을 위해서는 중장기 계획에 의하여 이에 긴밀한 이해관계를 갖는 당사자의 적극적인 참여가 필수적이기에 공공의 주도로 시작되는 원조에 민간 재원을 투입하여 지속적인 협력 개발로 이끄는 것이 필수적이다. 민간의 참여와 지속적인 지원을 위하여 기업의 경제적 이익 추구하고 사회적 가치 창출을 동시에 추구하는 CSV와 이를 수행할 SPC의 설립 등을 지원하여야 할 것이며, 실행과정에서는 유·무상 원조를 이분법적 논리가 아닌 사업특성별로 복합적으로 지원할 수 있도록 발전시키고, 차관 및 보증 범위를 확대하는 것이 필요하다. 또한 성공적인 사업을 위하여 기획 단계부터 민간이 공동 참여하고 실행하며 사후 관리까지 이어지는 Total Care의 개념 도입이 필요하다.

이러한 문제를 근본적으로 개선하기 위해서는 원조 규모의 양적 확대 전략은 한계성을 가지고 있기에, 국가 차원의 정책적 접근과 산업, 이민, 환경, 무역 등 원조 이외의 분야까지 고려하는 PCSD가 필수적임을 다시 환기할 필요가 있다.

MDGs가 제정되었던 2000년만 해도 우리나라는 국제개발 분야의 중심에 있지는 않았다. 2009년 OECD/DAC의 회원국이 되면서 공여국으로서의 입지를 공고히 하였을 뿐만 아니라 이제는 Post-2015의 SDGs를 수행하는 중심이 되어 원조 그리고 그 이상(Aid and Beyond)의 개발협력을 주도해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 고안나(2015), “개발금융기구(DFI) 활동의 ODA 계상에 대한 논의 동향과 시사점”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제2호.
- 김태황(2012), “ODA가 개도국의 경제성장에 기여하는가?”, 「한국의 개발협력」, 2012년 제1호.
- 맹준호(2013), “새로운 원조 패러다임의 물색”, 「한국의 개발협력」, 2012년 제4호.
- 박명호(2015), “한국의 발전경험과 개발협력”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제1호.
- 성태윤·윤덕룡·김종희(2015), “Post-2015 개발재원 동향과 한국의 대응방안”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제2호.
- 손혁상(2015), “Post-2015 개발 프레임워크와 지속가능발전을 위한 정책일관성(PCSD)”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제2호.
- 안미보(2012), “촉진적 원조(catalytic aid) 개념 및 시사점”, 「한국의 개발협력」, 2012년 제1호.
- 이계우(2014), “한국의 경제발전과정에서 원조의 역할”, 「한국의 개발협력」, 2014년.
- 이계우·박태준(2012), “한국의 원조는 선진화되고 있는가?”, 「한국의 개발협력」, 2012년 제1호.
- 이순학·이홍식(2012), “공적개발원조(ODA)는 수출을 진작시키는가?: 도구변수를 이용한 분석”, 국제경제연구, 제18권 제3호.
- 이호건(2014), “개발도상국과의 호혜적 경제협력을 위한 한국의 ODA 운영체제 개선방안에 관한 연구”, 「경상논총」 Vol.6 No.2.
- 임소영(2015), “KSP의 성과와 향후과제: 산업·투자 분야 지원을 중심으로”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제1호.
- 임소진(2015), “국제사회의 개발재원 지형의 변화와 한국 개발협력에 대한 시사점”, 「한국의 개발협력」, 2015년 제1호.
- KOICA(2013), 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 함의, 「개발과 이슈」, 8호.
- Alesina, Alberto and Dollar, David(2000), “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth*, Vol. 5 No.1, pp.33-63.
- Burnside, C. and Dollar, D.(2000), “Aid, Policies and Growth”, *American Economic Review* Vol.90, No.4.

- Collier, P. and Dollar, D.(2002), "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review* 46, pp.1475-1500.
- Easterly, W. (2003). "Can foreign aid buy growth?". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No.3, pp.23-48.
- Jose Antonio Alonso, "Tackling the 'MICs trap': a role for development cooperation in middle-income countries?", <http://www.developmentprogress.org/>
- Neumayer, Eric(2003), *The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance*, Routledge, London.
- DCD/DAC(99)27, p.28.
- ODI(2011), "What if development aid were truly 'catalytic'?", ODI Background Note.
- OECD(2014), Development Co-operation Report 2014.
- OECD(2014), 8 April, 2014.
- UN(2013), A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development, Goal No. 12.
- <http://www.un.org/en/ecosoc/about/mdg.shtml>
- <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

International Cooperation Development with Recipient Countries by Catalytic Aid

Ho-Gun Lee

Abstract

ODA is an effort and action of international community to keep human rights by eradicating poverty. UN declared MDGs (Millennium Development Goals) during 2001 and 2015. As a follow-up action, UN sets up SDGs (Sustainable Development Goals) during 2016 and 2030. SDGs expands the concept of ODA. SDGs includes cooperation development over the scope of ODA by mobilizing various financial resources from public sectors and private sectors. It will overcome the limitation of traditional ODA and be 'AID and beyond'. Catalytic aid is appropriate for the concept of SDGs. Cooperation development by catalytic aid focuses on building economic infrastructure and production facilities rather than humanitarian aid, which will establish a sustainable development basis for recipient countries. This study suggests to make a PPP business by linking KSP(Knowledge Sharing Program), to objectify criteria of priority recipient selection and aid allocation, to adapt grant and concessional loan complexly according to the business, to support realization of CSV(Creating Shared Value) by establishing SPC(Special Purpose Company) and to construct a PCSD(Policy Coherence for Sustainable Development) system to fulfill the fore-mentioned strategies.

〈Key Words〉 ODA, SDGs, Cooperation Development, Catalytic Aid