

政府開發援助의 主要論點

池 鎔 基 著

한국국제협력단 KOICA<<<<<<



902042

韓國國際協力團

政府開發援助의 主要論點

池 鎔 基 著

韓國國際協力團

머 리 말

우리나라의 國際的位相이 높아짐에 따라 開發國에 對한 援助政策의 重要性이 더욱 增大되고 있다. 우리나라의 ODA는 30년의 歷史를 가지고 있으나 現實的으로 實施面에서 많은 問題點이 있음을 否認할수 없다. 援助額의 量的增大도 매우 緊要한 일이나 이의 質的改善은 더욱 時急한 課題이다.

援助의 實施動機나 目的을 明確히 하고 우리의 實情에 알맞은 援助模型을 꾸준히 模索해야 될것이다.

開發援助에 關한 理論과 先進國의 實證的研究가 先行되어야 하며 各界로부터 우리의 ODA政策에 對해 活潑한 討議와 批判이 必要하다.

本書는 拙著인 「韓國의 開發國 援助政策(1993)」發刊以後 筆者가 接한 資料中에서 現在에도 끊임없이 論點이 되고있는 事項들을 紹介한 것인데 各項과 關聯하여 우리의 現況, 問題點 및 政策方向의 提示는 拙著에서 이미 一部項目은 概略的으로 다루었으므로 여기서는 再論하지 않았다. 向後 必要性이 提起될경우 이를 補完코져 한다.

向後 우리나라 ODA政策樹立에 參考가 되길 바라며 모든 內容은 筆者個人의 意見임을 밝혀둔다.

1994年 11月

著者 朴 容

目 次

1. 援助의 定義	3
2. 援助의 動機와 目的	6
3. 유럽形 援助模型에 關한 理論들	9
4. 援助의 決定構造와 實施體制	13
5. 援助의 需要와 供給	19
6. 援助의 配分原則	25
7. 貧困과 成長問題	29
8. 援助와 貿易	32
9. 參與的開發과 持續可能開發	36
10. 援助의 成功과 失敗	41
(附) 主要先進國의 ODA에 對한 計量經濟學的 比較分析 ..	49

1. 援助의 定義

開發援助의 定義는 1960年代 OECD의 開發援助委員會가 開發援助를 他財源의 흐름과 區分함으로써 생겨났다. 公的(政府) 開發援助(Official Development Assistance)에서 公的(Offical)이란 財源의 根源이 供與國의 政府나 公共機關임을 말한다. 따라서 民間自願團體에 對한 公共支援은 包含하나 同一한 形態의 民間支援은 排除된다. 援助는 直接的이던 國際的機構나 民間慈善團體를 通하던 開途國의 經濟·社會開發을 目標로 하며 獨立國家를 對象으로 하고 隸屬關係를 갖지 않는 것이 普遍的이나 프랑스의 例처럼 統計的으로는 植民地에 對한 援助를 包含시킨다.

開發(Development)이란 單語自體는 多少 包括的인 用語이다. 嚴格하게 따지자면 開發援助는 救護性 援助를 排除하며 實際로는 中長期的 援助와 戰略的 介入援助를 區分하기 힘든 境遇가 때때로 나타난다. 救護目的의 援助라도 再建을 爲해 꼭 必要한 要素가 될 수 있고, 어떤 境遇에는 救護援助直後 中長期的 援助가 뒤따라 遂行되기도 한다. 公式的으로 ODA는

軍事援助를 排除하나 어떤 境遇에는 軍事近接地域 下部構造의 現代化를 支援하기도 하고 軍警을 支援하는 것이 民間發展에 도움이 된다는 逆說을 펴기도 한다.

援助는 公共財源이고 開發 中心의 일뿐 아니라 讓許的(Concessional Aid)이다. 이는 未償還 條件을 나타내나 實際로 援助의 範圍는 讓許率 25%以上인 讓許性寄附도 包含하고 있다.

暗默的移轉(Implicit Transfer)이 援助에 該當되는나가 問題된다. 援助는 財政的 移轉이 確認 가능한 形態의 支援만을 包含하고 測定이 어려운 移轉行爲는 統計에서 除外된다.

價格補助가 좋은 例로 先進國이 開途國에 國際市場價格 以下로 輸出하거나 先進國이 開途國으로부터 意圖적으로 比싼 價格에 輸入하는 境遇가 이에 該當한다. 그러나 價格補助는 條件附援助, 多國籍企業을 통한 補助形態를 띠 境遇 援助의 價值가 떨어진다.

先進國에서 開途國 學生에 高等教育의 機會를 주고 獎學金이나 登錄金의 惠澤을 주는 것도 暗默的移轉의 하나이다.

開發援助委員會의 一部國家는 이러한 間接的 補助費用(Imputed Costs)을 援助에 包含시키려는 움직임을 보이고 있다.

2. 援助의 動機와 目的

援助는 第2次 世界大戰以後 冷戰體制에서 新生獨立國의 發展과 이들에 對한 蘇聯의 浸透를 排除할 目的으로 始作하였으며 美國에 의해 主導되었다.

Pearson은 援助의 目的은 모든 國家를 同一하게 만드는 것이 아니라 貧困國의 發展을 도움으로써 貧富의 格差와 不平等을 줄여나가는 것이라 보았고, Byres는 援助의 目的을 經濟分野에서 安保分野까지 多樣하게 分析하고 있으며, Dowering의 視覺은 援助는 受援國에 寄與할 뿐 아니라 世界經濟의 發展을 促進한다고 力說하였다. 한편 Mydral은 美國의 例를 들어 援助의 政治的 目的, 卽 供與國의 利害關係를 中心으로 援助가 行해지고 있음을 批判한 바 있다.

概括적으로 援助의 動機는 人道的, 政治的, 經濟的 觀點으로 3분할수 있다.

첫째로 人道的(博愛主義的) 動機에 對해 Ohlin과 Pearson은 모든 援助는 受援國의 社會福祉를 追求하는 道德的 義務를 包含하고 있다고 보았으며, Griffin과 Enos는 援助가 自國의 利益을 中心으로 決定된다고 보고 이러한 博愛主義的 動機를

排除하였다. Abbot는 供與國이 人道主義를 標榜하고 있지만 實際로는 過去에 그들이 植民地를 對象으로 저질러온 害惡을 補償하는 次元에 不過하다고 指摘하였다.

둘째로 政治的 動機란 援助가 理念間的 競爭에서 優位를 點하기 爲해 行해져 왔음을 意味하며 그實例로 韓國과 베트남에 對한 美國의 援助를 들 수 있다.

세째는 經濟的 動機로서 이는 援助의 3가지 動機中 가장 普遍的으로 나타나는 動機로서 援助가 低開發國에 自立的 成長을 爲한 環境造成과 一般勞動力을 高速經濟成長에 맞게 調整함으로써 成長을 促進시켜 주고, 貯蓄이 國內投資로 이어질 수 있도록 連結시켜 주며, 最新技術 案內, 生産과 勞動力의 構造 改編을 가져다준다는 것이다. 供與國은 이러한 低開發國의 市場浸透를 통해 經濟的 利益을 取할 수 있다고 보았다.

援助에 對한 進步的 意見과 反論이 擡頭되고 있다.

Hayter, Mende, Watson等の 學派는 援助가 地球經濟를 資本主義化함으로써 産業國이 低開發國을 搾取하는 手段으로 利用되고 있다고 批判하며, Andre Gunder Frank는 産業國과 低開發國의 關係가 가가와 질수록 低開發狀態는 오히려 深化됨을 指摘하고, 現代의 低開發 現象이 植民時代의 歷史, 또는 強大國-衛星國의 關係속에서 생겨났다고 主張하였다.

Walter Rodney는 現資本主義 世界에서의 先進-後進의 關係는 450年以上 持續되어온 關係이며, 後進國은 先進國이 그들의 發展을 도운것以上으로 先進國 發展에 寄與해 왔다고 主張한다. Mende는 援助가 영경귀와 같이 꽃이 필때는 華麗하나 時間이 감에 따라 가시가 많아 거의 격을 것이 없는 狀態가 된다고 比喻的으로 說明하였고, Hayter, Waston는 供與國, 特히 世界銀行을 指稱하여 이들의 援助가 貧困救濟에 失敗하였으며 오히려 第3世界 貧民層의 利益에 逆行하는 制度를 保護해 주었다고 批判하였다. 結論的으로 이들學派는 現狀態에서 低開發國이 發展에 對한 希望을 갖기는 어렵다고 본것이다.

한편 이러한 進步的 意見에 對한 反論으로 Warren은 產業國의 帝國主義的 性向때문에 低開發國 發展에 支障을 招來하였다거나 援助가 發展에 寄與하지 못했다는 意見에 反論을 提示하였으며 Cassen 亦是 援助의 成功의 事例를 提示함으로써 肯定的 立場을 取하였다. Mosley 亦是 援助가 開發과 再分配의 目的을 達成했기 때문에 이제는 援助의 質的向上에 主力해야 한다고 主張하였다.

3. 유럽形 援助模型에 關한 理論들

愛他主義를 根幹으로 하는 開發援助는 純粹히 受援國의 福祉 增進만을 目的으로 遂行되어야 하나 實際로는 그 目的에 對한 解析이 여러가지 形態로 나타나기도 하며, 特히 一方的인 供與 行爲는 經濟理論의 틀안에서 說明할 수 없는 限界點을 지니고 있다.

援助目的에 相互利益의 追究라는 概念이 擡頭된 것은 最近의 일이나 實際로 그러한 行爲는 ODA誕生以後부터 繼續되어 왔으며 또한 ODA의 目的이 開途國 發展이라는 根本趣旨에서 벗어나나 해도 그것이 附隨的 要因으로 發生되는 것이라면 크게 介意할 必要가 없을 것이다. 特히 ODA政策은 自國民에게 큰 呼應을 얻지 못하기 때문에 이러한 相互利益의 概念이 國民의 支持를 얻어내는데 도움이 되기도 한다.

1980年代에 登場한 "效果分析(Impact Studies)"은 ODA의 이러한 屬性을 다루어야 할 課題를 提起하고 있다.

Morrissey는 英國 援助政策의 여러代案이 國內의으로 미치는 微視的 影響에 對해 重點을 두었고, May와 Malek은 地域的 影響에 對한 評價에 重點을 두고 있다. Morrissey는 援助政策의 目標을 開發(D), 商業性(C), 政治的 考慮(P)의 3要素로 나누어 效用函數를 構成하고 있는 것으로 假定하였다.

$$U = U(D, C, P)$$

이 세變數는 서로 影響을 주면서 때로는 否定的으로, 때로는 肯定的으로 相互 作用하는데, 一般的으로 英國政府는 주어진 財源안에서 이 效用函數를 極大化시키는 것을 目標로 하고 있다.

Morrissey가 實驗한 2가지 戰略代案은 ① D變數를 極大化하는 것과 ② C變數를 極大化하는 것이다.

그러나 Morrissey의 모델은 어떤 境遇에도 ODA가 D變數에 肯定的인 影響을 미친다는 樂觀的 思考를 前提하고 있음을 默示적으로 나타낸다.

이 모델에서 나타날 수 있는 2가지 可能性은

첫째는 政府가 開發爲主의 政策을 펼 경우 그 影響으로 商業性이나 政治的인 立地에 否定的 效果, 또는 전혀 效果가 못 미치는 狀況이 發生하더라도 政府는 介意치 않을것이며 이것이

바로 純粹援助모델(Pure Aid Model)로서 美國이 經濟를 再建하기 爲해 쿠바나 이란을 도울려고 하는 것이 바로 좋은 예이다.

둘째는 開發에 對한 比重을 다른 두要素(C, P)와 均等히 하거나 작게하여 各要素가 相衡될 境遇는 開發에 對한 ODA의 效果가 Zero 또는 否定的으로 나타날 수 있다는 것이다. 이와 같은 Morrissey의 모델은 基本的으로 貧困國의 狀況을 다루는데 焦點이 맞춰지고 있다. 그러나 May와 Malek이 部分的으로 反證했듯이 이러한 援助政策 理念의 再照明이 地域問題 解決에 最善의 方案인지에 對해서는 疑問이 提起된다.

獨逸의 援助政策을 다룬 Schultz는 Morrissey와 같은 理論的 틀안에서 ODA의 初創期에 왜 政治的要素가 ODA財源을 配分하는데 決定的인 要素로 作用하였는지, 1970年代에 이르러 開發에 對한 關心이 어떻게 擡頭되었는지를 說明하고 있는데, 最近에 獨逸의 援助政策은 商業的인 考慮에 더욱 重要性을 두고 있다.

Jepma는 開發中心의인 네덜란드의 援助政策이 1980年代末에 이르러 對開途國 貿易戰略에 對한 關心이 높아져 가고 있음을 說明하고 있다.

多者間 協力機構의 政策變化로는 世界銀行의 戰略이 프로젝트爲主에서 構造調整을 爲한 프로그램形 援助로 轉換되어 왔으며 Harrigan과 Mosley는 이러한 프로그램形 援助가 受援國에 미친 影響을 分析하였다. 이들은 構造調整이 總生産量, 輸出, 國際收支, 外資流入 등과 같은 經濟指標에 미치는 影響을 다루었으나 社會的 要素에 對한 影響은 無視하였다.

4. 援助의 決定構造와 實施體制

DAC의 高位級會議(High Level Meeting)는 援助行政의 效率化를 期하기 爲하여 이의 實施體制에 對한 評價(Institutional Assessment)를 強調하고 있다. 먼저 援助의 決定은 行政官僚, 議會, 輿論과 利益集團에 依해 이루어진다.

〈行政官僚〉 援助政策의 決定은 주로 行政官僚에 依해 主導된다. 日本과 같이 數個部處에 依해 援助가 主導되는 境遇 援助豫算의 增額等 政策決定에 있어 部處間에 閉鎖主義의 競爭이 持續되는 境遇도 있으나(Blaker) 主要先進國의 援助決定은 外務部와 같은 統合된 援助機關에 依해 主導되는 것이 普通이다.

〈議會〉 美國의 議會는 國別로 援助配分을 審議하는等 援助政策의 樹立에 지대한 影響을 미치고 있으나 日本의 境遇一般的으로 議會(政治家)는 援助에 對해 特別한 關心을 가지고 있지 않는 것이 普通이다. 援助의 使用內譯이나 目的等에 對해 行政官僚보다 깊은 知識을 갖고있지 않으므로 特別한 關心이나 政策決定에 效果의으로 關與하지 못한다. 그러나 各國은 最近에 援助豫算이 크게 增加됨에 따라 議會는

關係部處 閣僚와 合同會議를 開催하거나 援助關聯 委員會를 構成하는等으로 援助政策에 크게 關心을 갖게되고 影響力을 增大시키고 있다.

<國民輿論과 利益集團> 政府의 援助政策에 가장 影響力을 發揮할 수 있는 것은 國民輿論이다. 日本의 調査에 依하면 政府援助에 對해 增額 必要性(39.5%) 및 現在 水準維持(44.2%)等으로 國民들의 80%以上이 現在 水準의 政府援助를 支持하였고 7.9%는 援助 削減이나 中止하자는 意見을 보이고 있다.

<우리나라 援助政策의 決定體系> 有償援助는 財務部가 擔當하고 無償援助中 二國間 援助는 外務部(韓國國際協力團), 多國間 援助는 外務部·財務部等이 擔當하고 있으며 다음과 같은 特徵을 보이고 있다.

- 有·無償은 勿論 二國間·多國間 援助의 決定이 各部處에 依해 主導됨으로써 有機的이고 統合된 援助政策이 提示되고 있지 못하다.
- 援助 政策決定에 議會에서의 效果的인 關與가 缺如되고 있으며 國民輿論이나 利益集團의 關心이 매우 적다.

援助行政體制의 效果性과 能率化를 圖謨하기 爲한 論議는 ODA業務를

- ① 政府組織內에 들것인가 또는 非政府組織 - 例컨데 政府 出捐機關等에 委託할 것인가
- ② 政府組織內에 屬할 境遇에는 外務部인가 또는 經濟部處인가
- ③ 特定の 1個部處가 集中하여 管掌할 것인가 또는 數個 部處에 分散施行토록 할 것인가
- ④ 專擔組織의 部署形態는 어떻게 할 것인가 - 例컨대 地域 中心, 機能中心, 分野中心, 事業手段中心, 海外事務所 設置와 權限委任 및 政策計劃機能의 役割程度等の 觀點에서 充分한 檢討가 必要하다.

一般的으로 先進國의 ODA行政은 外務部나 經濟部處中の 하나가 이를 直接 管掌하고 있으며 組織內의 部署는 다음의 特徵을 가지고 있다.

- ① 多樣的인 援助프로그램의 開發을 爲한 計劃 및 政策機能의 強化와 各分野別 高級人力(顧問制度)의 活用(美國, 英國, 캐나다, 네덜란드, 오스트랄리아)
- ② SOC, 社會開發, 科學技術等 各分野別 專門化를 圖謨(美國, 日本, 캐나다, 불란서, 스웨덴)

- ③ 地域部署의 細分化(美國, 英國, 스웨덴, 네덜란드, 오스트랄리아)
- ④ 事業手段別 機能의 強調(美國, 日本, 불란서)
- ⑤ 海外地域事務所의 強化와 專門人力の 確保를 爲한 努力을 強化(美國, 日本, 英國等)

우리나라의 援助行政은 그동안의 援助實施體制의 非效率性과 向後 OECD加入에 따른 ODA豫算의 增大等을 考慮해 볼때 이의 再整備는 時急한 課題로 認識된다. 現在의 有償(財務部) 및 無償援助機關(外務部 및 KOICA)의 2元化體制는 勿論, KOICA의 地位, 機能, 所屬機關等 우리나라 援助實施體制에 對한 全般的인 檢討가 必要하다. 開發援助의 供與主體가 政府이며 業務의 性格이 國家의 公共行政業務라는 點에서 美國, 英國等 世界 先進國의 大多數 援助機關이 政府部處에 屬해있고 職員의 身分이 公職者이나 우리나라(KOICA)는 日本의 JICA制度를 그대로 模倣하여 政府出捐機關의 性格으로 出發하였다.

따라서 우리나라와 같이 援助業務를 半官半民의 機關에 委託하는 것이 適切한가라는 點과, 새로운 組織의 形成에서 期待되었던 援助業務의 效率化, 合理化等의 理念을 올바르게 具現하였는지에 對한 評價가 必要하다.

世界的으로 唯一하게 ODA業務의 一部를 非政府機關에 委任하고 있는 日本만 하더라도 그동안의 援助實施體制에 對한 批判이 提起되어 開發援助를 一元적으로 專擔할 政府機構의 設立을 目的으로 總理府傘下에 「國際開發協力廳」의 創設이 參議院에서 論議된 바 있는데 그 背景等を 檢討해 보는 것도 좋을 것이다.

우리나라의 援助體制에 對해 OECD의 開發協力局課長인 J.M. Bartsch는 이는 深刻한 援助滯症을 誘發시키는 體制이며 DAC 會員國에서는 찾아볼수 없는 形態이므로 援助를 單一の 機關이 總括하는 것이 바람직하다고 指摘하고, 各部處의 利害關係를 考慮하여 하나의 可能性으로 大統領이나 總理直屬(例: 오스트리아)으로 하는 方案을 提示한 바 있다.

우리나라의 無償援助業務는 1991年 KOICA가 發足하여 短時日內에 많은 發展을 이룩하였으나 援助行政의 效率化을 期하기 爲해서 아직도 改善의 努力이 必要하다고 보며 KOICA가 向後 克服해야 할 課題들은 다음과 같다.

- ① DAC議長도 指摘한 ODA規模에 비해 專擔人力(또는 行政費用)이 過多한 問題와, 그러면서도 必要한 專門人력이 크게 不足한 點.

- ② 事業費가 全額 國家豫算으로 充當되고 있어 豫算確保가 容易치 않은 點.
- ③ 政府가 主要政策部門을 擔當하고 이의 執行을 委任하고 있으나 一部 委任事項中에도 政策決定이 必要한 境遇 이에 對한 政策決定能力이 脆弱하여 政策의 遂行에 있어 一貫性의 缺如가 憂慮되고 政府와의 圓滑한 業務體制의 維持에 어려움이 提起되는 點.
- ④ 國家公共業務를 遂行하고 있으나 業務遂行者의 職員身分 (半官)에서 緣由하는 政府政策의 重要性에 對한 認識과 構成員의 公共觀念이 稀薄할 수 있다는 點.
- ⑤ 援助業務가 여러 部處에 關聯되어있으나 KOICA로서는 業務의 綜合調整力이 脆弱하고, 業務의 高度의 專門性・複雜多樣性・對外指向性(外國政府 및 海外公館等を 통한 受援國과의 援助決定等)에서 오는 業務遂行의 어려움에 비해 擔當者들의 經驗不足으로 體系的인 業務의 執行과 管理는 勿論 受援國의 與件에 알맞는 援助政策의 獨自的 開發과 노하우 蓄積이 不足하여 援助業務行政에 效率的으로 對處하기가 힘들다는 點等은 時急히 克服되어야 할 것이다.

5. 援助의 需要와 供給

오늘날 高度의 成長을 이룩하고 있는 開途國은 市場 潛在力과 함께 많은 外資가 流入되고 있으면서도 여전히 主要 受援國으로 남아있으며 特히 最近 OECD 非會員國의 分極化는 DAC의 援助政策論議에도 당연히 影響을 미치고 있다. DAC의 定義에 따른 開發協力의 內容이나 對象國이 베를린障壁 崩壞以後 議題에 올라있으며 이미 舊蘇聯의 中央아시아 5個國이 援助對象國이 되어 開途國과 援助獲得競爭關係에 놓이게 되었다.

그러나 예컨대 발틱 3國을 包含 또는 除外하는 問題와, 除外한다면 所得基準을 어떻게 考慮해야 할 것인가等에 關係서는 合意를 보지 못했다. 1993年 12月 13~14日의 DAC高位級會議에서 이 問題에 對해 一旦의 結論이 내려져 1992年 1人當 GNP 8,355\$을 基準으로 受援國名單(DAC List of Aid Recipients)을 確定하였다.

특히 바하마, 브루나이, 쿠웨이트, 카타르, 싱가포르, 아랍에미레이트等 6國은 同基準을 넘어서 '96년부터는 援助로부터 卒業(Graduation)하게 되었으며, 舊蘇聯에서는 그루지아와 아제르바이젠이 對象國에 包含되었다.

GNP8,000\$을 넘는 이 對象國 判別基準은 사실 상당한 反對가 있었던 것으로 알려지고 있다. 世界銀行이 提示한 1人當 GNP 4,715\$(1992) 意見이 有力했는데 더 높은 숫자를 主張한 國家가 있었으며, 그中에는 아르헨티나, 韓國, 사우디아라비아等이 들어있다. OECD會議는 全體合議를 原則으로 하고 있기 때문에 上限이 높게 設定되었는데 이件에 關係서는 向後에도 論議가 繼續될 것으로 보인다.

이러한 援助需要의 增加가 援助의 趣旨와 目的을 混同시키고 있는 가운데 最貧國에 對한 援助比重은 매우 낮은 것으로 나타났다. 卽 高所得 開發國에 1人當 250\$이 주어지는 反面 最貧國은 1人當 1\$에도 못미치고 있으며 世界 3分の2의 貧民이 總援助의 3分の1만을 支援받고 있는 實情이다.

開發國中 相對적으로 富裕하고 軍事力이 강한 國家에 ODA가 偏重되고 있다는 批判이 提起되고 있는 바, 實例로 엘살바돌은 방글라데시에 비해 人口는 24分の1이고 所得은 5배가 많음에도 不拘하고 받는 援助額은 오히려 5배나 많은 實情이다.

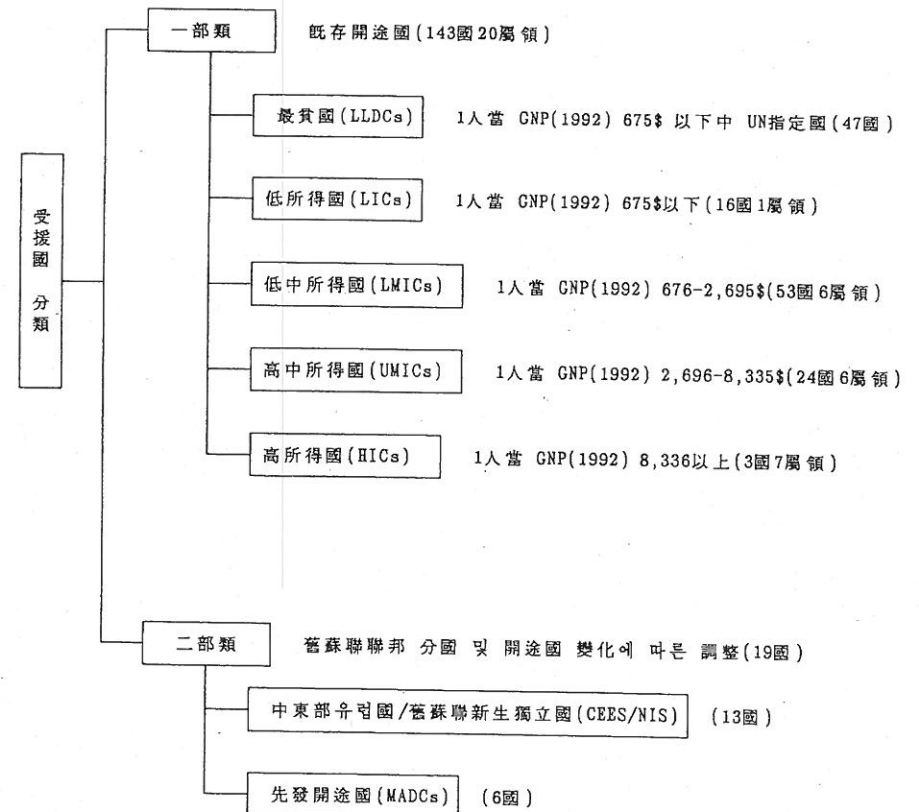
援助供給 趨移를 보면 開發援助委員會 會員國의 ODA總額增加는 1980年代에는 25%였고, 1992년에는 年間 增加率이 0.5%에 不過하였으며 二國間 援助로는 日本, 多國間 援助로는 유럽開發基金(EDF)을 除外하고 거의 모든 援助機構들의 豫算이 凍結되었다. 이러한 趨勢에 對해 ODA時代의 終末을 豫告하는 것이 아닌가하는 論議가 提起되고 있는 實情이다.

最近의 DAC會員國 全體의 實績을 보면 '93년에는 '92年の 618億\$보다 11.38% 減少한 548億\$로 集計되었다. '93年の DAC會員國 全體實績이 大幅 減少한 要因으로는 大部分의 DAC會員國 ODA實績이 前年에 비해 減少했으며, 特히 美國의 ODA가 크게 減少된 것을 들 수 있다. 아울러 DAC會員國의 二國間援助 및 國際機構에 對한 援助가 各各 前年對比 10.85%, 12.24%로 減少했다. '93 ODA의 GNP比率을 보면 DAC會員國 平均은 0.29%로서 '92年の 0.33%에 비해 減少되었는데 이는 美國, 日本等の 主要 供與國들의 援助減少에 基因한 것이다.

DAC會員國中 GNP比率 順位를 보면, 1位는 덴마크(1.03%)이고 日本은 前年에 비해 ODA가 量的으로 擴大되었으며 援助供與 1位를 記錄하였음에도 不拘하고 GNP順位에서는 18位('92年 15位)라는 低位를 記錄하였다.

美國은 0.14%로 最下位를 記錄했으며 UN의 0.7% 勸告值를 넘은 나라는 덴마크外에 노르웨이(1.01%), 스웨덴(0.97%), 네덜란드(0.81%) 4個國뿐이었다.

<表> 1993年度 受援國(開途國) 現況 : 162國20屬領



註 : NIS中에서 中央아시아地域 5個國(Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan) 및 코카사스 3個國(Armenia, Georgia, Azerbaijan)은 一部類의 開途國에 包含됨

〈表〉 '92 - 93年度 DAC會員國의 ODA 供與實績

(支出純額)

順位	國名	金額 (百萬\$)	比率 (%)	增加率 (%)	GNP比率 (%)	順位	國名	金額 (百萬\$)	比率 (%)	增加率 (%)	GNP比率 (%)	順位
1	일본	11,259	20.55	0.97	0.26	18	日本	11,151	18.04	1.82	0.30	15
2	미국	9,013	16.45	-16.66	0.14	21	미국	10,815	17.49	14.96	0.20	20
3	프랑스	7,899	14.42	-4.49	0.63	5	프랑스	8,270	13.38	11.97	0.63	6
4	독일	6,847	12.50	-9.71	0.36	9	독일	7,583	12.27	10.06	0.39	9
5	이탈리아	2,909	5.31	-29.43	0.30	14	이탈리아	4,122	6.67	23.16	0.34	13
6	영국	2,893	5.28	-10.79	0.31	13	영국	3,243	5.25	1.31	0.31	14
7	네덜란드	2,516	4.59	-8.61	0.81	4	네덜란드	2,753	4.45	9.38	0.86	4
8	캐나다	2,136	3.90	-15.07	0.40	7	캐나다	2,515	4.07	-3.42	0.46	7
9	스웨덴	1,746	3.19	-29.02	0.97	3	스웨덴	2,460	3.98	16.26	1.03	2
10	덴마크	1,334	2.43	-4.17	1.03	1	덴마크	1,518	2.46	20.38	0.27	17
11	스페인	1,301	2.37	-14.30	0.27	17	스페인	1,392	2.25	16.00	1.02	3
12	노르웨이	1,014	1.85	-20.35	1.01	2	노르웨이	1,273	2.06	8.06	1.16	1
13	호주	953	1.74	-6.11	0.35	10	호주	1,139	1.84	31.98	0.45	8
14	벨기에	808	1.47	-7.13	0.39	8	벨기에	1,015	1.64	-3.33	0.37	11
15	스위스	790	1.44	-30.64	0.32	11	스위스	870	1.41	4.69	0.39	9
16	오스트리아	547	1.00	-1.62	0.30	14	오스트리아	644	1.04	-30.75	0.64	5
17	핀란드	355	0.65	-44.88	0.46	6	핀란드	556	0.90	1.65	0.30	15
18	포르투갈	255	0.47	-15.56	0.30	14	포르투갈	302	0.49	41.78	0.36	12
19	뉴질랜드	94	0.17	-3.09	0.24	19	뉴질랜드	97	0.16	-3.00	0.26	18
20	아일랜드	77	0.14	11.59	0.19	20	아일랜드	69	0.11	-4.17	0.16	21
21	룩셈부르크	45	0.08	18.42	0.32	11	룩셈부르크	38	0.06	-9.52	0.26	18
	DAC 計	54,790	100.00	-11.38	0.29		DAC 計	61,823	100.00	9.02	0.33	

註) 東歐(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아)에 對한 援助는 除外됨

6. 援助의 配分原則

一般的으로 援助效果는 受援國의 經濟政策에 依해 決定되고 援助額의 많은 部分이 低所得國에 供與되어야 한다고 主張하고 있다. 이러한 觀點에서 보면 이 두條件을 充足시키지 못하는 援助의 配分은 援助效果나 需要充足을 이루지 못한 援助라고 評價할 수 있을 것이다. 그러나 그동안의 援助配分에 있어서 受援國의 政策이나 利益보다는 供與國의 利益이 優先하였다는 것이 統計資料를 통해 立證되고 있다.

특히 美國援助의 冷戰體制 戰略이나 英國과 프랑스의 貿易 擴大 戰略等 初期 開發援助 性向分析은 兩國間의 歷史的 關係, 自國內의 政治的 要素들이 援助의 配分에 어떠한 影響을 미쳤는지를 잘 나타내주고 있다.

McKinlay와 Little은 1960年 Wittkopf가 分析한 4個 供與國 (美國, 英國, 프랑스, 獨逸)의 國別配分을 受援國 需要 (Recipient Need)와 供與國 利益(Donor Interest)이라는 2個의 模型을 통해 分析함으로써 類似한 結論을 내리게 되었다.

實驗結果 受援國 需要側面에서는 4國 모두 統計學的으로
有意한 結果가 나타나지 않았던 반면, 供與國 利益模型에서는
戰略的, 政治的, 貿易關係等的 要素가 國別配分과 有意한
關係가 있는 것으로 나타났다.

近來에 와서는 Maizels와 Nissanke가 이 두 模型에 더 많은
供與國과 두 個의 期間 및 二·多國間 援助를 같이 適用함으
로써 이러한 結論을 再檢證하였다. 實驗結果 受援國의 需要가
二國間 供與國의 配分政策에 普遍的으로 影響을 못 미치는 것
으로 나타났으나 經常收支에 對해서만은 有意한 것으로 나타
났다. 이는 二國間 供與國들이 受援國의 短期 經常收支에
關心을 갖고 있음을 意味하나 결코 그들이 受援國의 政策
修正과 適切히 이어지지 못한다면 오히려 受援國이 非效果的
인 政策을 踏襲하도록 도와주는 結果가 될 수도 있을 것이다.

이들의 實驗은 1978~80期間中에 二國間 援助配分에 對해서
잘 說明해주고 있다. 二國間 援助의 主要變數로는 政治와
安保的 利害, 卽 武器의 移轉과 地域的 利害關係가 適用
되었다. 한편 個個 供與國은 서로 다른 利害關係를 갖는 것
으로 나타났는데 例를 들면 美國은 戰略的 利害를, 프랑스는
舊植民地에 對한 連繫를, 日本은 輸出市場을 主目的으로
하였던 것으로 評價된다.

多國間 援助는 援助效果의 提高를 爲해 嚴格한 事業發掘
節次를 거쳐 支援되는데 世界銀行의 境遇 最小한 10%以上の
收益率이 保障되어야 資金이 支援된다. 반면 二國間 援助는
나름대로의 評價基準을 가지고 있으나 그基準이 具體的이거나
嚴格하지 않기 때문에 戰略的 考慮에 依해 事業決定이 影響을
받게 된다.

이러한 實驗結果는 援助效果에 重要的 示唆點을 던져주고
있다. 우선 二國間 援助供與國들이 自國의 利害關係에 依해
움직일境遇, 實際로 援助를 必要로 하는 國家에 援助가 주어
지더라도 그건 但只 偶然일 뿐인 것이다. 마찬가지로 援助
配分에 있어서 受援國의 需要나 環境에 重要性을 두지 않는
다면 그 援助가 實際로 經濟開發이 必要치않은 나라에 주어질
可能性이 그만큼 커지는 것이다. 勿論 供與國의 利益追求와
關係없이 二國間 援助가 適切한 經濟政策을 追求하는 나라에
주어질 것이라는 反論을 提起할 수도 있겠으나 이에 對한
證據는 매우 微弱하다. 더구나 受援國 政策環境의 改善이
援助效果의 前提條件임에도 不拘하고 大部分의 二國間
供與國과 受援國은 內政干涉이라는 理由로 政策協議를 忌避
하는 傾向이 있다.

美國과 같이 受援國과의 政策協議 能力을 갖춘 나라조차도
혹시 援助와 關聯된 業務協議가 그 受援國과의 다른 外交
關係에 累를 끼칠까 조심스럽게 行動하는 境遇가 많다.

中小得國家에 많은 二國間 援助가 주어지는 것은 主로 政治的
利害關係때문이다. 美國을 爲始한 供與國들이 國際會議 席上
에서는 援助效果를 強力하게 主張하면서도 開發以外の 目的
으로 援助效果와 關係없는 나라에 援助를 配分한다는 것은
矛盾이 아닐 수 없다.

7. 貧困과 成長問題

1960年以後 先進國으로부터 開發國에 1.4兆\$이라는 莫大한
援助가 供與되었음에도 不拘하고 과연 이와같은 援助가 開發
國의 貧困退治(Poverty Alleviation)와 經濟成長(Growth)에
얼마만큼의 도움이 되었는지에 對한 批判이 提起되고 있다.

最貧國에 對한 援助亦是 貧困問題 解決에 投入되는 境遇가
 많지 않은 實情이다. 低所得 國家에 支援되는 援助中 約 2%
가 保健分野에 그리고 約 1%가 人口分野에 投入되고 있으며,
保健 및 教育分野에 對한 援助가 이루어지더라도 庶民福祉를
對象으로 하는 事業의 比重은 極히 低調하다.

貧困問題에 對한 無關心은 受援國政府의 開發優先順位에 依해
나타나기도 하지만 供與國의 意圖的인 援助戰略때문이기도
하다. 大部分의 國家들은 援助를 安保目的으로 利用하는 것을
秘密스럽게 다루고 있으나 美國은 公開的으로 軍事援助를
施行하였는데 援助의 25%를 이스라엘과 이집트等の 軍事援助에
支援하고 있다.

日本이 主로하는 商業的 援助도 貧困救濟의 目的과는 많은 距離가 있으며, 條件附援助를 通해 自國商品을 購入케하거나 技術協力의 一環으로 援助金額의 90%以上을 自國 用役業體에 넘기는 境遇도 있다.

政府間 援助가 貧民救濟의 目的으로 거의 利用되지 못한다는 悲觀과 함께 어떤 供與國들은 慈善, 宣敎團體등 NGO活動을 獎勵한다. 最近에 NGO의 數는 急速하게 增加되고 있으며 開發 援助總額에서 차지하는 比重도 크게 增大되고 있다. NGO活動이 小規模 프로젝트나 地域住民의 實需要를 充足시키는데 有利하다고 볼수 있겠으나, 마찬가지로 極貧層을 돕는데는 失敗하였다는 評價도 있다. 卽 政府間 援助가 極貧層人口의 20%에 미치지 못한 반면 NGO活動은 5~10%의 人口에 미치지 못했다는 推定이다.

2次大戰後 ODA가 本格的으로 出現하기 始作하였을때는 主目的이 貧困救濟가 아니라 經濟成長에 있었다. 卽 援助를 通해 國內外 資本不足을 解決하고, 投資를 活性化시키며 自足的 經濟成長을 이루도록 하자는데 그目的이 있었다. 이러한 趣旨에도 不拘하고 主要 受援國들의 成長率은 低調하였으며 이는 Sub-Saharan Africa國家들에게서 두드러지게 나타나고 있는 반면, 當時

援助를 거의 받지 못했던 아시아國家들이 高度成長을 이룩하여 ODA의 效果에 對한 疑問이 提起되었다.

이러한 現象에 對한 解答은 個別國家, 個別프로젝트의 檢討를 通해 可能할 것으로 보이며 이러한 試圖가 Cassen과 Riddell에 依해 이루어진바 있다. Cassen은 援助失敗의 原因을 供與國의 거둬드는 失手, 受援國의 援助 活用能力 不足等으로 보았으며 援助가 成長에 미친 影響에 對해서도 성급히 그 失敗與否를 判斷할 것은 못된다고 指摘하고 實際로 어떤國家에서는 援助가 經濟成長에 도움이 되었다는 結論을 내리고 있으며, Riddell亦是 援助가 直間接적으로 貧困打破에 寄與하였다고 主張했다.

經濟學者들은 援助가 投資를 增大시킨다는 通念에 對해 批判적인 視覺으로 바라보며 受援國政府가 援助를 非生産的 分野에 消費해 버릴수 있는 可能性을 提起하기도 한다. 반면 Howard White같은 學者는 援助와 成長과의 關係에는 여러變數가 散在해 있어 一般化시키기 어렵다는 立場을 보였다.

8. 援助와 貿易

輸出指向의 國家들이 1970年代에 刮目할만한 經濟成長을 이룩함으로써 貿易의 役割은 더욱 注目받게 되었다. 主要한 受援國이 援助의 도움으로 輸出國으로 成功하고 있는 國家도 있다. 많은 開途國이 貿易政策에 關해 供與國側과 協議를 하고 있으나 그 結果는 各其 相異하다. 構造調整의 主要目的은 世界貿易의 새로운 現實을 考慮하여 政策이나 生産을 調整하는 것이다. 이미 많은 受援國들이 構造調整에 着手하고 있으나 이들 國家는 援助를 必要로 하고 있다. 또한 自給自足の 政策을 採擇하고있는 國家가 만약 援助가 없이 그 國家의 政策에만 依存했을때 보다 빠르게 貿易을 自由化했느냐는 分명치가 않다.

開發에 있어서 貿易의 役割은 論議의 餘地가 없다. 開途國에 있어서 輸出이 1%增加하면 平均0.15%에서 0.27%의 經濟成長이 豫想된다는 研究結果도 있다. 그러나 1980年代에 들어와 低所得國中에서도 最貧國의 境遇, 逆으로 貿易政策을 自由化한 境遇에는 問題가 있었다. 이 問題는 90年代에 와서도 存在하고 있다. 어느 報告書에 依하면 「輸出輸入이 卽刻 增加하고 海外市場 參與障壁을 넘을 수 있는 保證도 없이 自由化政策을 取하는 것은 많은 開途國으로서의 無謀한 行爲이다」라고까지 斷言하고 있다.

그러면 現在의 與件에서 어떤 貿易政策이 適切할까? 確實한 것은 많은 國家의 貿易政策에는 改善의 餘地가 있다는 點이다. 그러나 NICs諸國과 같이 成功한 國家는 그렇게 많지 않다는 것이다.

供與國에 依한 低所得國에 對한 貿易支援에는 3가지의 機能이 있다.

첫째로는 政策對話를 통한 支援으로서 이境遇에는 相當히 熟練된 專門知識을 必要로 한다. 무엇보다도 必要한 것은 換率引下, 規制緩和, 輸出入에 對한 稅金과 補助金の 撤廢等으로 어느하나도 簡單한 處方策은 없다. 特히 適應力이 없는 經濟의 境遇에는 保護主義도 必要하며, 잘못 判斷하여 通貨切下를 할境遇 더욱 어려움에 부딪치게 된다.

두번째는 自由化의 過渡期에는 輸出보다 輸入이 增加하는 傾向이 있기때문에 이 時期에 國際收支의 支援을 하는 것이다. 受援國이 必要한 期間中 繼續 支援받음으로서 安心할 수 있다는 것이 重要하다. 印度의 境遇는 1960年代後半 通貨切下後의 援助計劃이 失敗함으로써 供與國과의 關係가 損傷되어 貿易自由化의 大義도 잃고 말았다. 貿易自由化의 眞價가 再認識된 것은 80年代後半부터이다.

세 번째는 輸出部門에 對한 生産活動의 支援과 輸出促進이다. 예를 들면 世銀의 調査에서는 換率引下에 따라 上昇한 輸出價格으로부터 利益을 얻는데에는 輸送設備의 役割이 열쇠가 되고 있다. 開途國의 어느나라도 輸出은 하루저녁에 增加하는 것이 아니며 輸入代替能力을 키우는데도 時間이 걸린다. 必要한 投資에 있어서도 마찬가지로 生産의 隘路를 輕減할 수 있는 外貨와 資本財의 援助가 있다면 이時間을 短縮시킬 수가 있다.

이전부터 輸出代替는 過保護와 非效率의 生産을 聯想했으나 그것이 지금에는 積極的인 政策으로서 採擇되게 되었다. 에너지나 食糧部門에서는 特히 輸入이 國際收支上の 커다란 負擔이 됨으로서 輸入代替는 構造調整의 重要한 一部로서 廣範圍하게 採擇되었다. 勿論 이 分野에도 援助機關은 政策支援이나 生産活動의 支援을 通해 크게 貢獻할 수가 있다.

오늘날의 援助의 世界에서는 이러한 問題는 잘 알려져 있다. 一般的으로 援助機關은 貿易自由化의 方向에 影響력을 行使해 왔다. 그 結果는 韓國이나 臺灣, 그外에 아시아 各國뿐만 아니라 그다지 크지는 않았지만 코트디브와르나 말라위에서도 相當한 것이었다. 그中에는 發展이 늦은 나라도 있다. 그러나

그것이 印度의 例와 같이 반드시 受援國의 責任만은 아니다. 또한 最近에 經濟構造調整에 對한 壓力이 거세져온 나라도 많다.

貿易政策에 影響을 주고자 하는 援助機關은 受援國의 經濟政策의 底邊에 있는 問題에 對한 解決努力을 해야 한다. 이것은 既得權者가 競爭力이 있는 換率에 反對하는等 外換政策에 關한 複雜한 政治的 흥정이나 輸出悲觀論이 提起되기 때문이다. 輸出悲觀論은 輸出이 主로 競爭力이 弱한 一次產品이거나 加工品이나 工業製品이 輸出市場의 貿易障壁에 부딪치는 境遇에는 理由가 있다고 할 수 있다.

9. 參與的開發과 持續可能開發

90年代에는 傳統的인 南北間의 問題, 卽 先進國과 開發國間의 經濟格差 深化와 함께 貧困, 人口, 食糧, 麻藥, 地球環境問題等 世界的 規模의 問題가 浮刻될 展望이며, 舊社會主義國家의 資本主義 體制로의 編入에 따라 開發援助에 新潮流가 形成될 展望이다.

開發援助委員會(DAC)는 이러한 여러가지 複合的인 90年代 課題를 解決하기 爲해 1989年 12月 開發協力關係 및 國際協力 機關長 首腦會議에서 「1990年代의 開發協力」에 關해 合議, 政策方向을 決定한 바 있는데, 卽 開發國의 社會的·經濟的 要因을 考慮한 持續的 經濟開發問題를 爲始하여 生産過程에서의 住民의 廣範圍한 參與, 開發利益의 公平한 分配, 環境的 持續性等を 爲한 綜合的이고 體系的인 開發政策의 方向을 提示하고 있다.

參與的開發(Participatory Development)이란 人權, 좋은 政府, 民主化等を 包含하는 廣範圍한 概念으로서 開發過程에서 受援國 住民의 絶對的 貧困層을 包含하여 富, 教育, 人種, 性等の 次元에서 不利益에 處한 廣範圍한 住民 및 地域社會가 自身들에게

影響을 끼치는 開發의 모든 分野-例컨데 事業計劃, 事業執行 樹立, 開發利益, 開發評價等に 積極的으로 關與하는 것을 말한다.

住民 또는 受惠者 參與(Beneficiary Participation)는 單純한 特定 프로젝트나 프로그램에 關與하는 것이 아니라, 經濟·社會·文化·環境·政治的觀點에서 權限強化를 通해 開發事業의 實效性과 利益의 増大를 圖謀코져 하는 것이다. 先進國의 援助動向을 보면 좋은 政府와 民主主義에 對한 開發政策을 設定하고 貧困輕減 戰略을 爲始하여 受援國 國民의 自助能力強化와 開發優先順位의 考慮 및 持續的開發 概念을 定立하고 있는데 이러한 參與的 開發은 從前의 生産中心的 接近(Production-Centered Approach)에서 人間中心的 接近(People-Centered Approach)으로의 開發轉換을 意味한다.

參與的 開發에 關한 마닐라宣言(1989)의 內容을 보면 첫째로 진정한 開發은 地域社會의 權限強化와 自助的開發이 되도록 地域社會의 傳統과 文化에 基盤을 둔 自發的이고 持續的인 開發이어야 하며

둘째로 援助供與者는 開發에 對한 모든 情報가 事業計劃段階부터 對象 受惠住民들에게 公開됨으로써 종종 發生하는 援助供與者와 受援國政府間의 結託을 防止하고

세째로 長期的인 對外負債는 持續的인 開發을 阻害하므로 受援國政府의 對外借用을 줄이도록 促求하고

네째로 借款을 갚기 爲한 天然資源의 開發利用이 地域住民들의 土地等 生計基盤을 剝奪하므로 資源의 開發惠澤을 地域住民이 共有토록 保存하고

다섯째로 地域住民의 自發的인 組織을 擴大하고 受援國政府는 住民의 活動에 對한 政策環境 造成에 努力하며

여섯째로 國際的으로 活動하는 自發的 開發組織體들이 援助供與者, 金融機關, 多國의 企業等의 計劃이나 行動을 監督하는 시스템 開發에 相互協力한다는 것이다.

急速한 經濟開發에 따라 大氣 및 水質汚染이 加速化되고 自然資源 枯渴現象이 深化되면서 社會經濟的으로 持續possible한 開發에 對한 關心이 高潮되고 있다. 環境과 開發에 關한 世界委員會(WCED)는 持續possible한 開發(Sustainable Development)이란 未來世代의 必要한 欲求를 充足할 能力에 損傷을 주지않으면서

現世代의 欲求를 充足시키는 開發이라고 하였고, DAC는 持續possible開發에 對해 다음과 같이 定義하고 있다.

援助事業에 있어 外部의 財政, 經營, 技術的 支援이 거의 終了된 以後에도 開發事業이 適切한 便益(Appropriate Level of Benefits)을 長期間 提供할 수 있을 境遇 同 事業은 持續性이 있다고 할 수 있다. 따라서 援助事業의 實施結果 開途國의 當面課題와 意思決定權者 및 受惠層의 理解와 直結되는 便益提供의 持續性與否가 問題의 關鍵이라 할 수 있다.

事業의 持續性이 있는지 與否를 檢討하기 爲해서는 다음 事項의 檢證이 필요하다.

- 納得할만한 政策環境 및 必要한 政策變更이 事業實施가 開始되기 이전에 合議되었는지의 與否
- 明白하고 現實的인 目標의 設定 與否
- 受惠者의 管理 및 技術能力에 맞는 事業計劃樹立 與否
- 最初의 費用算定, 事業의 運營 및 維持面에서의 適正性
- 女性을 包含한 目標그룹 및 現地當國의 能動的 參與 與否

- 受惠者의 經濟的· 社會的 狀況에 適正한 技術의 選擇 與否
- 實際的인 所要期間檢討
- 一但 外部의 援助가 終了되었을때의 管理能力 및 維持體系 保有 與否
- 國內의 社會· 文化· 環境에 對한 適應度
- 環境的 持續性이 있는지 與否

10. 援助의 成功과 失敗

援助의 成敗與否를 아는 方法은 여러가지가 있으나, 一般的으로 말해서 援助로 因해 低所得國의 所得이 實質적으로 增加하고 生活水準이 向上되었을 境遇에 우리는 援助가 成功했다고 할 수 있다. 最近 25年('65-'89)의 統計에서도 알수 있듯이 印度와 日本을 除外하면 開途國國民의 平均壽命은 25% 가까이 增加되었고 幼兒死亡率도 3分の1以上 減少되었으며, 또한 同 期間에 國民學校 就學率은 49%에서 70%까지 增加되었다. 그러나 國民一人當 所得增大는 每年 1.4%로서 期待値以下였는데 이를 다른 側面에서 보면 그동안 25年間 人口가 62%나 增加했음에도 所得은 34%나 增加했음을 할 수 있다. 印度 및 中國도 그동안 눈부신 發展을 했으며 特히 中國은 援助를 거의 받지 않았음에도 發展을 했다.

援助는 現在 低所得國家에 對해서만이 아니고, 過去에는 低所得國이었으나 現在는 中所得國이된 나라에 對해서도 하고 있다. 그 例가 브라질, 콜롬비아, 泰國等인데 이들 國家는 눈에 띄게 發展하고 있다. 이와 같은 나라들은 앞으로도 더욱 增加될 것이며 援助는 앞으로도 開途國의 開發에 基礎가 될 것이다.

또한 援助가 貢獻하고 있는 點으로서는 援助로 因해 各經濟分野別 인프라가 整備되어 農工業이 發展하고 基本的인 公共서비스가 充實해지고 熟練勞働者가 育成되며 또한 教育訓練機關이 擴充되었다는 것이다. 最近에는 援助에 關한 政策對話가 重要的 位置을 차지하고 있으며 이러한 點에서도 過去나 現在의 많은 事例로 볼때 援助가 크게 成功하고 있다는 것을 알 수 있다.

현재 世界는 사하라以南 아프리카 여러 나라에 注目하고 있는데 問題의 焦點은 어떠한 理由로 이들 地域에 對한 援助의 大部分이 順調롭게 推進되고 있음에도 不拘하고 開發이 제자리 걸음이나 하는데 있다. 이 중 하나는 援助의 成功이 아시아나 其外의 開發國에서는 顯著히 나타나나, 아프리카에서는 一般的으로 開發이 아주 어려워서 援助도 어려웠다는 생각이다.

아프리카는 다른 開發途上地域과 比較하여 教育을 받거나 文字를 아는 人口의 比率이 적으며, 政治體制가 不安定하고 行政機構도 變化가 甚하다는 등의 不利한點 以外에 一次產品의 輸出에 依存하고 있기 때문에 市場이 不安定하고 長期間 交易條件의 低下로 苦悶해 왔다는 外的要因도 있다. 이 때문에 이러한 아프리카諸國은 外國民間投資家의 興味를 喪失하고 外國資本代身에 援助에 依存해온 實情이다.

長期間의 투敍이 掩襲하기 쉽고 地域에 따라 格差가 甚하는等 아프리카의 氣候條件도 農業에 適正하지는 않으며, 이 때문에 南아시아에서와 같이 農業體系을 廣範圍한 地域에 適用시켜 몇가지 種類의 高收入作物로 轉換시켜 나갈 수가 없었다.

특히 問題가 되는 것은 이 地域은 世界에서 가장 人口增加가 많은데 케냐, 모잠비크, 루완다, 탄자니아의 增加率은 人口統計學上的 限界值에 가까우며 其外에도 死亡率이 上昇하지 않기 때문에 出生率이 약간 鈍化되어도 人口가 增加하고 있는 나라가 많은 것이다.

이러한 難點은 한두가지가 아니다. 過去의 經驗을 보아도 大部分의 開發國이 擇한 開發모델도 이 사하라以南 아프리카諸國에는 通用될 수 없다는 것을 알 수 있다. 아프리카諸國은 그들의 繼續된 植民地的經濟 構造에 對한 對抗手段으로서 工業化, 近代化를 이룩하고자 했다. 그러나 不幸하게 이 時點에서 인프라가 確實히 整備된 部門은 跳躍 産業-鑛業과 輸出換金作物生産-과 入殖者에 依한 農業뿐으로서 大部分의 사람들은 未開發奧地에 居住, 삶을 營爲하기 爲한 原始的農業에 從事하고 있었다.

따라서 무리한 工業化政策때문에 資本集約的인 投資가 行해짐으로서 經濟性이 無視된 輸入代替가 繼續되고 過大評價된 換率이 農業의 發展을 阻害하는 등의 弊害를 發生시켰다. 대개의 境遇 나라의 짐이 되는 國營企業이 늘어나 이러한 企業은 生産製品을 販賣하여도 投資나 生産을 促進할 수 있는 價格機構를 만들 수는 없었다.

이와 같은 保護主義的인 政策에 對해 供與國側이 自國의 資本財의 輸出先을 確保한다거나 新興獨立國에 政策을 强要한다고 하는 新植民地主義을 싫어함으로 해서 長期間, 援助政策者는 寬大한 態度를 維持해 왔으나, 現在는 供與國, 受援助國側 雙方모두 이러한 낡은 形態의 經濟政策모델의 缺陷을 確實히 認定하게 되었다. 最近에는 政策改革을 條件으로 하는 資金貸付가 重視되고 있으며 이것이 供與國, 受援助國側 雙方에 새로운 現實을 가져오고 있다. 몇나라의 아프리카諸國에서는 이미 政策轉換이 이루어져 다른 나라도 이를 따르고 있다.

사하라以南 아프리카諸國에 對한 援助가 效果를 거두느냐, 못 거두느냐는 開發全般의 效果와는 別 수 없는 問題이며, 供與國과 受援助國이 서로의 役割을 充分히 遂行하면서 協力해 나간다면 아프리카의 將來는 밝아질 것으로 본다.

援助가 失敗한 理由에는 몇가지 共通된 要因이 있다.

이러한 要因이 왜 失敗한 事例에 나타나는가는 確實하지 않으나, 成功한 많은 事例에는 이러한 失敗要因을 찾아볼수가 없다. 失敗한 境遇는 供與國側이나 受援助國側의 一方 또는 雙方에 問題가 있거나 또는 不幸이든 豫測不許事態에 依한 것도 있다. 援助가 失敗한 供與國側의 理由로서 가장 큰 것은 援助에 對한 供與國側의 商業的·政治的動機가 너무 많을 때이다.

二國間 援助機關이 開發 그自體보다도 機資材의 販賣나 現政權을 支持함으로서 政治的 利益만을 생각한 境遇, 援助프로젝트 自體의 經濟性이 낮은 것은 當然한 結果이다. 勿論, 이와 같은 援助는 效果가 없다기보다는 이것이 援助가 失敗한 潛在的 要因이 된다는 것에 注意할 必要가 있다. 또다른 失敗의 理由로서 프로젝트의 計劃樹立을 할 수 있도록 計劃設計가 되어있지 않은 것도 많다. 이 프로젝트의 計劃設計의 未熟함은 供與國側의 商業利益優先의 結果라기 보다는 現地事情을 전혀 無視했다거나 類似經驗을 檢討하지 않는데에 起因하는 것이 大部分이다.

마지막으로 한가지 더 理由를 든다면 供與國이 失敗의 敎訓으로부터 배우려고 하지 않는다는 點이다. 따라서 援助機關은 自己自身の 過誤를 되풀이하지 않아야 하며, 다른 機關의 失敗를 거울 삼아야 한다. 이것은 바로 援助機關相互의 交流를 活潑히 해야 함을 意味한다.

또한 援助機關의 擔當職員個人이 어떤 使命感이 없이 資金을 貸付한다는 式의 보람밖에는 가질 수 없을때 大部分의 援助가 失敗한다는 것이다. 勿論, 이것과는 反對로 援助機關에서도 擔當者의 業務能力을 增進시킨다거나, 貸付의 量보다 質을 높이는 努力을 하는 機關도 있다.

以上の 프로젝트가 失敗한 理由外에 供與國側이나 受援助國側이 狀況이 困難함에도 不拘하고 意慾만으로하는 境遇를 들 수 있다. 이러한 境遇, 時期的으로 失敗를 豫測할 수 있는 情報을 無視하기 때문에 그저 供與國, 受援助國側 雙方이 리스크를 負擔하게 되고 만다. 그러나 革新的인 것은 果敢히 推進하고, 작은 失敗가 있더라도 諦念할 일은 아니다.

사하라以南 아프리카에서 貧困對策 프로젝트를 實施하는것 보다 東南아시아에서 인프라프로젝트를 實施하는 편이 훨씬 容易하다. 困難한 狀況에 挑戰할 必要가 있는 나라는 事實 援助를 必要로 하고 있는 나라이기 때문이다. 리스크를 피하는데 急急한 프로젝트에서는 결코 最貧國의 가장 가난한 사람에게 돌아가는 援助를 할 수가 없다는 事實이다.

이와같이 確實한 失敗要因과 善意의 失敗要因사이에는 여러 가지 論議가 있다. 障害를 事前에 把握하기가 어려웠다면가 혹은 프로젝트計劃者가 알았다면 그 프로젝트가 成功할 수 있었는데 知識의 取得을 怠慢히 하지는 않았는가 또한 몇가지의 外的要因을 事前에 프로젝트에 適用시킬 수는 없었는가等이다.

한편, 프로젝트에 따라서는 처음부터 失敗가 豫見되지만 이것을 어떻게 해볼려고 資金을 投入한 境遇가 있으나, 이것은 왜 그럴까? 이와 같은 議論은 아주 어려우며 混沌되기 쉽다. 確實한 答이 아직 없기 때문일것이다.

援助가 失敗한 理由中 몇가지는 受援助國側에도 있다. 援助活動이 順調롭지 못한 것은 大部分의 境遇, 援助프로젝트를

둘러싼 政策環境이 나빴다든지, 受援助國政府의 機構에 缺陷이 있었다든지, 當該 政府自身이 프로젝트實施에 그다지 關心을 갖지 않는 때가 많다. 受援助國側도 供與國과 같이 援助를 받음에 있어 商業的·政治的 動機가 있으며 이것이 반드시 開發目的에 合致되지 않는 것도 있다.

一般的으로 開途國은 開發目的으로 보면 優先順位가 떨어지는 데도 優先 當장 豪華프로젝트나 實情에 알맞지 않아도 最尖端의 技術을 固執하는 수가 있으며, 이 結果 正말로 必要的한 프로젝트에 對한 技術協力을 受容하지 않는 境遇가 있다. 其外에 近年에는 受援助國側이 財政逼迫으로 因해 로칼코스트를 負擔할 수 없기 때문에 援助프로젝트가 挫折되는 境遇도 있다.

이러한 理由에는 世界的不況과 같은 外的要因으로 受援助國의 財政이 困難하게될 境遇와 開途國政府가 開發을 爲해 不可避하게 資金을 過大하게 使用하는 등의 內的要因, 特히 複數의 供與國이 同種의 프로젝트를 實施하여 相互調整이 않됨으로서 結果的으로 受援助國의 財政負擔能力을 超過하게하는 境遇도 있다. 援助가 失敗한 것은 누구의 責任일까, 供與國일까, 受援助國일까, 世界經濟때문일까, 아무래도 이 三者全部의 責任일 것이다.

〈附〉主要先進國의 ODA에 對한 計量經濟學的 比較分析

1. 概 要

- '90年代는 全世界의 으로 和解와 軍縮霧圍氣에 힘입어 ODA의 增加가 豫見되었으나 先進國의 景氣沈滯와 東유럽 構造調整을 爲한 投資需要의 發生으로 오히려 增加趨勢가 80年代보다 鈍化될 조짐을 보임.
- 반면, 開途國의 環境과 公害問題에 對한 世界的 關心은 先進國으로부터 더 많은 ODA의 提供을 要求하고 있음.
- 이러한 가운데, 全世界 次元에서의 ODA의 適正供給線과 開途國, 東유럽 國家들간의 適正配分基準을 마련하는 問題가 緊要한 이슈로 登場함.
- 이러한 問題의 分析을 爲해서는 各 供與國의 計量經濟行爲를 總括한 地球計量 經濟模型을 利用하는 것이 效果的일 것으로 보이며, 따라서 本 報告書에서는 G7 國家의 ODA 巨視經濟政策과 兩者間 協力에서의 그들의 配分行爲等を 計量的으로 分析하고 그에 따른 代案을 提示코자 함.

2. ODA의 巨視經濟的 函數關係

① 前提

- G7國家의 ODA借款은 다음 5個의 變數에 依해 說明
될 수 있음을 假定
 - GDP 또는 總所得 (Y)
 - 달러基準 經常收支 (B)
 - 換率 (EX)
 - 現地貨幣基準 軍費支出 (D)
 - 現地貨幣基準 社會保障支出 (S)
- 따라서 다음과 같은 方程式이 成立
 - $ODA_i = f(Y_i, B_i, EX_i, D_i, S_i)$, ($i=1, 2, \dots, 7$)
(+)(±)(±)(-)(-)

② 分析技法 (1970~1989年 資料)

- OECD의 "Geographical Distribution of Financial
Flows to Developing Countries"와 UN의 國家別
經常收支 및 社會保障支出資料를 對象으로 回歸
分析 施行
- "Military Balance"의 軍費資料를 對象으로 時系列
分析

③ 分析內容

- 이태리를 除外하고는 ODA와 總所得(Y)間에 陽(+)의
函數關係 成立
 - 同 期間中 日本과 獨逸의 ODA比率이 急激히 增加
 - 所得에 對한 彈力性과 平均이 높게 나왔으며, 이는
國際社會에서 ODA를 彈力的인 公共財로 볼수 있음을
意味
- 經常收支에 對한 計數는 美國과 이태리만 陽(+)의
關係를 나타냄.
- 換率에 對한 計數는 獨逸을 除外하고는 陽(+)의
關係를 나타냄.
- 軍費支出에 對한 計數는 日本을 除外하고는 陰(-)
의 關係(競爭關係)를, 社會保障 支出에 對한 計數는
이태리를 除外하고는 陰(-)의 關係를 나타냄.
 - 日本, 美國, 獨逸의 ODA가 軍費보다 社會保障
支出에 더 敏感하게 反應하는 반면 나머지 4個國
은 양쪽에 비슷하게 反應함.
 - 美國의 ODA가 軍費와 社會保障支出에 敏感하게
反應하지 않는 理由는 全體 財政에 ODA가 차지
하는 比率이 적거나 安定的이기 때문임

④ 評 價

- 世界安保情勢와 先進國의 國內狀況이 安定的으로 이어진다면 '90年代 ODA規模는 擴大 可能性이 높은 것으로 評價됨.

3. 地域別 配分에 따른 函數關係

① 分析技法

- 重要도가 높은 先進國과의 貿易交流關係가 있는 19個의 開途國을 選定하여 標本으로 利用
- 2項에서 使用한 資料外에 貿易交流 매트릭스와 貿易物量을 基準으로한 時系列 分析資料等を 貿易相關關係 分析을 爲해 利用
- G7의 兩者間 ODA가 受援國의 人口, 1人當 所得, 貿易交流와 關係가 있다고 假定하고 Time Series와 Cross Sectional Analysis를 複合的으로 施行

- G7의 兩者間 ODA는 다음과 같은 Log線形 模型으로 標示할 수 있음.

$$ODA_{ij} = f(N_j, Y_j/N_j, \epsilon_{ij}, \epsilon_{ij}, D_{ij})$$

(±) (-) (+) (+) (±)

$$M_{ij} = M_{1ij}/M_{1i}, \epsilon_{ij} = \epsilon_{2ij}/\epsilon_{2i},$$

$$(i = 1, \dots, 7; j = 1, \dots, 20)$$

N = 人口, Y = 달러基準 GDP

μ = 供與國의 總 1次商品 輸入中 受援國이 차지하는 比率

ϵ = 供與國의 總工產品 輸出中 受援國이 차지하는 比率

D = 特定受援國에 對한 政治的 選好度 (Dummy Variable)

○ 假 定

- 兩者間 ODA는 受援國의 人口와 主로 陽(+)의 函數關係를 가지나 供與國의 政策的 入場에 따라 陰(-)으로 나타나는 境遇도 있음.
- 生活水準을 나타내는 1人當 GNP는 ODA와 陰(-)의 關係를 가지며, 이는 供與國이 人道主義的 立場을 堅持하고 있음을 나타냄.
- μ 는 1次商品의 輸入源을 安定的으로 確保하려는 供與國의 經濟的 理解關係를, ϵ 는 輸出市場을 唯持하려는 理解關係를 나타냄.

② 分析內容

- 人口와의 相關關係에서 美國, 프랑스, 이탈리아가 陰(-)의 關係를 보였으며, 이는 이들 國家가 植民地나 弱小國等에 政治的 意圖를 가지고 있음을 意味
 - 特히 美國은 冷戰時代中 ODA의 戰略的 重要性을 選好
 - 日本을 除外하고는 人口가 클수록 1人當 ODA規模는 줄어든 것으로 나타남.
- 人道主義的 考慮의 尺度인 1人當 國民所得에 있어서는 日本, 英國, 獨逸이 陰(-)의 關係를, 캐나다, 프랑스, 이탈리아가 거의 中立的이었으며, 美國은 陽(+)의 關係를 갖고 있는 것으로 나타남.
- 貿易과 關係된 變數 μ 와 ε 에 대해서는 日本이 輸出과의 連繫性이 强하고, 美國, 캐나다, 프랑스, 이탈리아가 一次商品輸入連繫性이 强한 것으로 나타남.
 - 工產品에 對한 輸出連繫性은 英國, 프랑스, 이탈리아가 强한 것으로 나타남.
 - 獨逸이 輸出連繫性에서 陰(-)의 關係를 나타낸 것은 特續的인 貿易黑字를 줄이려는 努力으로 解析됨.

○ Dummy Variable에 對한 實驗에서는 各國의 政治的 選好度가 表出됨.

- 日本은 輸出市場과 連繫해 말레이시아에 높은 選好度를 보인 반면, 中國과 印度에 對해서는 消極的 姿勢를 보임.
- 이집트는 中東에서의 政治的 重要度 때문에 日本을 除外한 6個國이 選好度를 보임.
- 반면 香港, 臺灣, 이스라엘等은 1人當 所得이 相對的으로 높기 때문에 ODA의 關心을 못받고 있음.

4. 結 論

- 單純化된 模型을 提示하였지만, 主要 先進國 ODA 政策 行爲를 內部構成要素로 包含하는 世界的 模型으로의 適用 可能性은 立證되었음.
- 供與國 ODA政策 改善方案等이 DAC를 中心으로 論議되어 왔지만, 本 實驗을 통해 各 先進國의 政策方向이 國際 安保, 政策目標의 相衝, 中立性, 人道主義, 貿易連繫等의 觀點에서 많은 差異가 있음을 發見하였음.

- 國家別로 볼때 日本, 獨逸, 프랑스, 이태리가 力動的
成長姿勢를 보여주었지만 政治的 選好度, 人道主義
精神, 貿易連繫에서 差異가 나타남.
- 이태리의 ODA는 國內 福祉問題와 聯關되어 있는
것이 特異함.
- 美國의 ODA는 政治戰略의인 側面과 國際收支에 對한
考慮가 人道主義의 立場에 優先하는 것으로 나타남.
- 結論的으로 ODA支出은 所得이 增加하고 軍費 및 社會
保障支出이 줄어들므로써 劃期的으로 增加할 것으로
期待됨.
- 地域紛爭의 餘地가 남아있고 軍縮이 豫想대로 進行
되지 못하고 있지만 長期的으로는 ODA에 對한 樂觀
論을 펼수 있을 것임.
- 特히 美國은 大部分 軍費縮小를 施行하고 있고,
日本은 增高와 莫大한 貿易黑字를 ODA로 돌리려
한다는 點에서 期待가 크다고 할 수 있음.
(本稿附錄은 S.Shishido와 N.Minato의 論文을
要約한 것임)

〈略歷〉

高大法大, 서울大行政大學院卒業
·南캘리포니아大 行政大學院 修學
第 10 回 行政考試合格
經濟企劃院 理事官(韓國國際協力團派遣)
〈ODA關聯著書 및 論文〉
우리나라의 國際協力事業(韓國國際協力團, 1991.5)
韓國開發援助政策과 比較開發調查論(韓國國際協力團, 1992. 12)
韓國의 開發國 援助政策(韓國國際協力團, 1993. 11)
開發協力の 基本理念에 對하여(國際協力, 1991. 가을)
KOICA의 바람직한 位相(國際協力, 1992. 봄)
ODA受援國 選定을 爲한 定量的分析(國際協力, 1992. 겨울)
開發調查事業의 現況과 當面課題(國際협력, 1993. 여름)

開發協力叢書

政府開發援助의 主要論點

1994年 11月	日	印刷			
1994年 11月	日	發行			
		發行人	鄭	炷	年
		發行處	韓國國際協力團		
			서울市 鍾路區 蓮建洞 128		
			電話 740-5181~8		

印刷處 光復文化社 (272-5961)