

외교정책과 ODA

Foreign Policy and ODA

제5차 KOICA-세종 콜로키엄 / The Fifth KOICA-Sejong Colloquium

목 차

- | | | |
|-----------|--|--|
| 사 회 | | 강명세 (세종연구소 수석연구위원) |
| 02 발표(I) | | 정상화 (세종연구소 연구위원)
국제개발금융과 공적개발원조 : 연혁 및 현황 |
| 18 발표(II) | | 유웅조 (국회입법조사처 입법조사관)
무역관계와 한국의 ODA 정책 |
| 25 토론(I) | | 백우열 (성균관대학교 교수) |
| 27 토론(II) | | 김유은 (한양대학교 교수) |

2012년 4월 4일(수) 오후 16:00-18:00 / 세종연구소 2층 제1 소회의실
Wednesday, April 4, 2012, 16:00~18:00 / The Conference Hall I, The Sejong Institute

발 표 I

정 상 화
(세종연구소 연구위원)

국제개발금융과 공적개발원조: 연혁 및 현황

I. 서론

1948년 국제연합(UN) 총회는 「세계인권선언」(The Universal Declaration of Human Rights)을 채택했다. 세계의 자유, 정의 및 평화는 인간의 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리에 기초하며, 인간은 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위해 불가결한 경제·사회·문화적 권리(22조)와 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리(25조)가 있음을 선포했다. 인류의 전반적 소득이나 삶의 질은 평균수명의 증가와 영유아 사망률의 감소 등에서 보듯이 지난 60여년 동안 크게 신장되었다. 그러나 아시아 일부 국가를 제외하고, 저개발국이 빈곤 탈출에 성공했다고 일반화하기는 힘들다. 2010년 현재 일인당 GDP가 1,000불이 되지 못하는 국가가 조사대상 190개 국가 중 34개 국가에 달할 정도로 아직도 많은 국가가 사회경제 발전에 필요한 최소한의 소득수준을 이루지 못하고 있다.¹⁾

UN, 세계은행(The World Bank), 경제협력 개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 등 국제기구들과 원조공여국들은 그 동안 저개발국의 개발지원에 꾸준히 노력해 왔으나 성과 면에서 그다지 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다. 2015년까지 빈곤층 절반 감소가 목표인 UN 천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)는, 국가별, 분야별 차이는 있지만, 목표달성이 의심되고 있다. 현대적 의미의 개별 국가 공적개발원조(ODA)는 제2차 세계대전 후 미국이 정치경제적 목적으로 잠재적 우방국들에게 재건자금을 제공한 마셜 플랜(Marshall Plan)이 효시였다. 현재 개별 국가의 ODA는 나름대로의 성과에도 불구하고 개발지원의 순수성, 지원의 효과성 및 효율성에 따른 논란에서 여전히 자유롭지 못한 상태다.

냉전체제에서 동서 양 진영이 주로 외교적 목적으로 제공했던 ODA는 전후 미국 경제의 호황기가 종식되고 미소 대탕트가 시작되면서 1970년대 들어 전환기를 맞았다. 유로시장(Euro Market)²⁾의 발달, 국제노동분업의 활성화에 따른 직간접 해외투자의 증가, 그리고 국제금융기법의 발달은 저개발국들의 개발자금원(源) 다양화에 기여했다. 많은 저개발국에서 개발자금은, 적어도 양적인 기준에서는 ODA보다 경제적 목적의 국제금융 그리고 노동수출의 과실인 해외송금이 더 큰 비중을 차지하고 있다.

이러한 개발자금을 둘러싼 국제금융레짐의 변화가 저개발국 사회경제 발전에서의 ODA의 역할이나 중요성을 폄하하는 것은 아니다. ODA는 지속가능 발전과 개발격차 해소를 통해 국제사회의 공동 번영을 위한 공공재를 공급하는 것이 목적이다. 상업적 목적의 개발금융에 비해 저개발국에 부과되는 의무나 후유증이 훨씬 덜하다. 개발지원자금으로서의 효과성과 질이 높은 것이다. 신용이 축적되지 않고 투자 리스크가 큰 저개발국은 상업적 목적의 개발투자를 유치하기 힘들다. 또한 ODA 활동은 개발지원 그 자체를 넘어 빈곤해소에 대한 국제사회의 공감대 형성과 인본주의의 확산에 기여하는 부수효과를 지닌다. 인본주의적 가치가 확산되면 국제ODA레짐은 크게 발전할 수 있다.

본 연구는 개발지원과 관련한 국제금융레짐의 변화를 논의하고 2000년대 국제개발금융의 구조를 분석하는 것이 목적이다. 제I장은 자본과 개발의 관계 그리고 국제금융이 경제개발에 갖는 정치경제적 성격에 관한 이론적 논의를 정리한다. 다음 제II장은 공적 개발금융, 상업적 성격의 개발금융 그리고 기타 개발금융의 연혁을 소개한다. 제IV장은 2000년대 유형별 및 세계 지역별 국제개발자금 구조의 특징을 비교분석한다.

1) data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD(검색일: 2012/03/13)에서 조사.
2) 통화발행국 이외의 국가에서 통화가 거래되는 외환시장의 총칭이다.

II. 이론적 논의

국제개발금융 지원은 단순히 성장이 아니라, 구체적으로 (1) 빈곤 구제(poverty reduction), (2) 국제수지 균형(debt sustainability), 또는 (3) 사회경제 발전(social and/or economic development)을 목적으로 한다. 아래에서는 거시역사적 관점에서 금융과 개발에 관한 담론들을 소개하고자 한다.

1. 개발과 국제협력

빈곤 구제를 위한 국제사회의 협력은 합리주의적 현실주의와 이상주의적 자유주의의 성격을 모두 지닌다. 제2차 세계대전 이후 유일한 경제 개발지원레짐은 미소 양국이 우방국 또는 전략 핵심국을 대상으로 개발원조를 제공한 마셜 플랜(Marshall Plan)과 소련의 몰로토프 플랜(Molotov Plan)이었다.

미국은 마셜 플랜이 어느 정도 성과를 거두자 1949년부터 전쟁 피해 복구가 아닌 저발전국의 경제개발을 위한 원조를 제공하기 시작했다(Eberstadt 1988, 25~33). 냉전이 본격적으로 심화되기 전이었으므로 안보전략적 고려에 의한 정책은 아니었다. Truman 대통령은 신흥 저개발국에 대한 기술지원을 위한 「Point Four Program」을 발표했다. 잉여 농산물의 원조를 내용으로 한 「Food for Peace」 프로그램(P.L.480)이 수원국 경제에 미치는 부작용이 논란이 되자 미국의 해외원조는 원조성 성격이 강한 연성 대부(soft loan)가 위주가 되었다. 냉전이 심화됨에 따라 군사안보적 원조와 순수 개발 지원의 구분이 필요하다는 인식이 확산됐다.

중국의 공산화(1949)와 한국전쟁(1950)에 따라 공산주의의 팽창을 봉쇄해야 한다는 인식이 크게 확산됐다. 우방국에 대한 미국의 전략적 해외원조는 1950년대 점차 늘어 1961년에는 전체 해외원조의 약 절반에 이르렀다. 1960년대가 되자 안보 원조에 대한 더욱 늘었으며 베트남전의 확전은 이러한 추세를 더욱 확대했다.

소련의 공적개발지원은 전략적으로 중요한 사회주의 우방국이나 지정학적 핵심국가에 대한 경제발전 지원과 자국과의 경제협력 증진을 목적으로 했다(Chekhutov, et al. 1991, 93~95). 소련의 ODA 활동에 관한 신뢰할 수 있는 자료나 통계가 제대로 정비되지 않았기 때문에 미국의 ODA와의 직접 비교는 곤란하다. 소련의 원조는 경화보다 기계, 장비, 원자재, 공업제품, 식량 등을 직접 혹은 양허적 교역(concessional trade)의 형태로 제공했으며 교육 훈련, 기술 지원 등 서비스 지원도 제공됐다.

국제관계적 접근과는 별도로 학문 영역에서도 전후 빈곤 구제를 위한 경제발전 논의가 개발경제학에서 활발하게 이루어졌다. 신고전주의 경제학은 자본, 노동 등 경제요소들의 투입 규모와 그 조합의 합리성이 경제성장을 결정한다고 보았다. 민주화나 인권, 빈부격차 해소 등 사회발전은 교육의 보급을 매개로 하는 경제성장의 종속변수로 취급되었다. 저개발국은 대부분 노동이 풍부하므로 경제성장의 핵심은 이들에게 부족한 자본의 조달이었다.

한편, 이상주의적 자유주의는 현실과 상관없이 적어도 인식의 차원에서는 그 명맥을 계속 이어가고 있었다. 이상주의를 표방한 Wilson의 14개조 원칙(1917)은 인간의 기본권을 강조한 서구 자연법 사상에 뿌리를 두면서 국제평화와 민주주의라는 도덕적 가치를 기치로 했다. 빈곤 구제에 관한 인류의 관심은 1941년 Roosevelt의 세계 4대 자유에 '결핍으로부터의 자유'가 포함되면서 미영의 대서양헌장(Atlantic Charter, 1941)과 26개 연합국공동선언(Joint Declaration by the United Nations, 1942)을 거쳐 국제연합(UN)헌장의 인권조항으로 구현됐다. 그러나 UN은 전후 냉전 구도에 갇혀 별다른 인도주의적 활동을 펼치지 못했다.³⁾

1989년 냉전의 종식은 국제관계 질서를 근본적으로 개편했다. 주로 국가를 단위로 이해했던 국제질서가 개별 인간의 차원에서 그리고 국제공동체라는 지구적 차원에서 이해되기 시작했고, 관심 분야도 정치, 안보뿐 아니라 사회, 보

발 표 I

건, 환경 등의 분야로 확장됐다. 과거 국가는 국제질서의 행위자로서 배타적 중요성을 지녔으나, 이제 국제기구, 지방정부, NGOs, 그리고 심지어 개인들의 역할에 대하여 관심이 주어졌다.

UN도 1990년대 들어 본격적으로 개발문제에 개입하기 시작했다. 세계화의 확대 및 심화에 따른 국가 간 상호 의존의 증대 그리고 저개발국 빈곤이나 환경 문제의 공공재적 성격 부각 등이 배경이었다. 물론 냉전의 종식에 따른 UN의 정체성 조정, 미소 대립구조에서의 해방, 또는 그 동안의 ODA 경험효과 등도 이러한 패러다임의 변화에 기여했다.⁴⁾ 1994년 UNDP가 발간한 보고서는 육체적, 가치적 안보개념을 총합한 인간안보의 개념을 제시해 안보개념을 인간 삶의 안정과 질을 보장하는 적극적 개념으로 확장했다(UNDP 1994, 222~23). 2000년 UN 총회는 세계의 빈곤, 질병, 성차별 등의 해결을 목표로 한 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals)를 선포하고, 이의 실천을 위해 2002년 UN 개발재원회의(UN Conference on Development and Finance)와 지속가능개발 정상회의(World Summit for Sustainable Development)를 개최하는 등 활발한 활동을 벌이고 있다.

이러한 변화에 따라 국제개발원조레짐(international ODA regime)도 구체성을 지니게 되었다. 상호의존성의 증대에 따라 공동의 이익에 관심이 주어졌으며, 공동 이익을 추구하기 위한 국제체제 구성원들의 자발적 협력의 중요성이 강조됐다. 빈곤의 지속이나 빈부 격차의 확대에서 비롯되는 안보 위협의 해소는 세계화

시대 ODA의 주요 목표가 됐다.⁵⁾

사실 저개발국 개발을 위한 국제협력은 일찍이 1961년 출범한 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)⁶⁾의 활동 목표였다. DAC은 경제 성장과 무역 확대의 순(順)순환을 설립목적으로 하는 OECD의 활동을 지원하기 위해 한 하부 조직으로 설립됐다. 저개발국의 경제성장을 지원함으로써 국제시장의 수요를 창출해 궁극적으로 선진국과 개발국 모두의 공동 이익을 도모하는 것이 목적이었다.⁷⁾ Mosley(1987, 11~12)는 케인즈적 유효수요의 확대가 어느 한 국가의 국경을 넘어 국제사회 전체에 이익을 제공하는 공공재적 성격을 가졌다고 해석한다.

2000년대 들어 ODA는 단순히 인본주의의 실현이라는 인류애적 가치의 추구가 아니라 국제사회의 모든 구성원이 공리적 이익을 얻는 국제공공재의 역할을 하는 것으로 인식됐다. 빈곤이 확산되면 수자원 고갈, 사막화, 지구 온난화, 그리고 불법 이민과 테러리즘의 위협을 겪어야 한다. 선진국과 저개발국이 서로 협조해 저개발국의 빈곤을 해결하지 않으면 인류의 발전이 지속가능하지 않음을 깨달은 것이다.⁸⁾

개발금융 지원에서 가장 큰 난관은 ODA 자금의 절대 부족이다. UN이 국제개발자금회의를 주최하는 이유도 개발에 필요한 자금을 확충하기 위해서다. 2002년의 몬트레이 개발금융회의(Monterrey Conference on Finance for Development)는 원조공여국의 ODA를 국민총소득(GNI)의 0.23%에서 0.7%로 늘리기로 결의했다. 이후 ODA 규모는 300~400억불 증가했

3) 서구 중심의 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade)에 대응하기 위해 저개발국들이 경제개발 및 무역촉진을 위해 결성한 UN무역개발회의(UNCTAD: UN Conference on Trade and Development 1964)가 유일하다고 할 수 있다.

4) Lumsdaine(1993, 28~29)은 현실주의(realism)의 주장과 달리 국제협력은 이기적 목적뿐 아니라 가치와 태도에 의해서도 가능하며, ODA 활동은 이러한 인본주의적 가치가 구현된 것이었다고 주장한다.

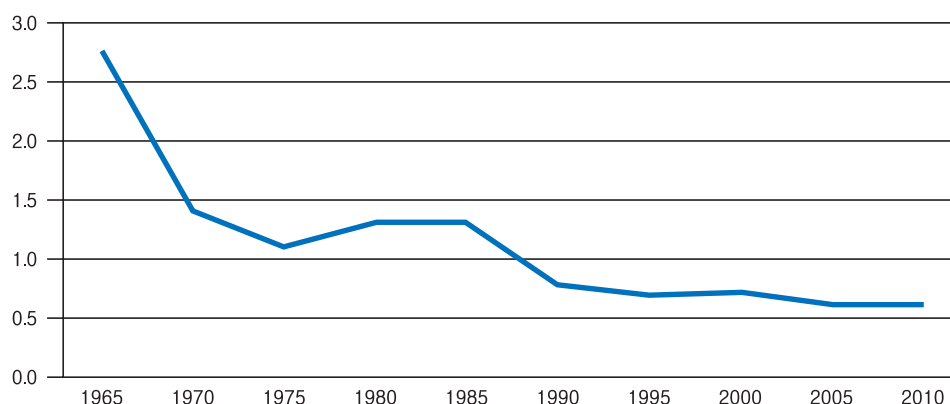
5) 미국의 문제 인식과 정책적 대응 사례는 Brainard(2007) 참조.

6) DAC은 전 세계 ODA 자금의 대부분을 제공하는 회원국의 국제원조레짐을 관리하고 정책을 조정하고 있다.

7) DAC의 전신인 1959년에 설립된 DAG(Development Assistance Group)은 미국이 서독 등 유럽국가들과 해외개발원조의 부담을 나누고자 하는 목적도 가지고 있었다(Selim 1983, 31).

8) 이론적 관점에서 말하면, 합리주의(rationalism)와 이상주의(liberal idealism) 혹은 객관주의(objectivism)와 주관주의(subjectivism)가 구성적으로 결합된 것이라고 할 수 있다. 을 나누고자 하는 목적도 가지고 있었다(Selim 1983, 31).

〈그림 1〉 미국 연방예산 중 국제개발협력 프로그램 예산 비중(%), 1965-2010



출처: www.cgdev.org/section/initiatives/_active/assistance/budget(검색일: 2012/03/12).

다. 국제사회의 전체 ODA의 총액은 OECD DAC 회원국들의 ODA 규모가 증가함에 따라 증가하고 있다. 그러나, ODA의 질과 통계에 포함되지 않는 양자 간 ODA 등을 고려해야 하지만, ODA 증가율은 이들 국가의 GDP 증가율에 못 미치고 있다. 〈그림 1〉에서 보듯이 세계 최대 공여국인 미국의 경우 ODA의 총예산 비중이 1965년 약 2.7%에서 1990년대 들어 0.8% 이하로 하락하는 추세를 보이고 있다. 더욱이 제2차 세계대전 이후의 세계 빈곤인구 증가율을 보면 ODA가 활성화되어 왔다고 하기 곤란하다.

새로운 개발금융원의 개발과 효과적 활용에 대한 노력도 계속되고 있다. FitzGerald(2010, 18~19)는 저개발국으로부터의 비공식 자금 유출이나 다국적 기업의 비과세 생산 활동 등 잠재 세원에 대한 과세만으로도 현재의 ODA 총액보다 많은 개발재원을 마련할 수 있으므로 국제조세규범을 마련해야 한다고 주장한다. 원조 효과성을 제고하기 위해 영세민 대상 미시금융(microfinance), 직업 훈련, 소규모 사업 창업지원 등에 지원을 집중해야 한다는 주장도 있다.⁹⁾

2. 국제금융과 경제개발의 정치경제

경제개발을 위한 국제금융의 제공은 공여국과 수원국 모두에게 정치경제적 복잡성을 지닌다. 국제개발금융의 지원에서 가장 심각한 문제의 하나는 수원국 정치가와 관료들의 지대추구다. 소위 위에서의 부패와 비효율성으로 인해 지원 금융의 효율성이 크게 저하되는 것이다. Torres(1993, 101)는 수원국에서 지난 1980년대까지 정부가 주도하는 하향식 개발전략(top-down development strategy)에 따라 ODA를 집행한 결과 빈부 격차가 줄어들기는커녕 오히려 크게 증가했다고 주장한다. 최근 급속히 대외원조를 늘리고 있는 BRICS 국가들은 여전히 수원국 정치발전에 아무런 관심이 없다.

원조공여국 사이의 대외원조정책 기조에도 커다란 차이가 있다. 1980년대 스웨덴, 프랑스, 일본 그리고 미국의 국가별 ODA 유형의 차이를 실증적으로 분석한 Hook(1995, 143~147)에 의하면, 스웨덴이 빈곤 구제가 시급한 극빈층을 대상으로 ODA를 제공하는 등 가장 인본주의적 목적의 원조를 하고 있다. 프랑스는 주

9) 최근에는 공여국 편의주의를 지양하기 위해 식량지원과 같은 물량 지원보다 사회발전 인프라 분야에 대한 기술협력이 증가하는 추세다(박복영 2007, 32~33).

발 표 I

로 과거 식민지 국가나 해외 프랑스령을 대상으로 사회복지 향상을 위한 ODA를 제공하고 있다. 일본의 경우는 원조와 수원국의 사회복지 발전과의 사이에 통계적으로 유의미한 결과를 발견하는데 실패했다. 이는 일본의 원조 유형이 자국의 국가 이익에 따라 일정한 유형이 없이 편의적으로 이루어지고 있음을 의미한다. 미국도 마찬가지였으나 대외원조의 큰 부분을 차지하는 이스라엘과 이집트를 제외하면 원조가 사회경제 발전에 기여하는 것으로 나타났다.

주로 양자적 접근방식을 취하고 있는 아랍 석유수출국가들은 경제적 목적이 아닌 외교정책적 또는 안보적 목적으로 해외원조를 제공한다(Hunter 1984, 96~97). 국가별로 편차는 있지만 사우디아라비아, 쿠웨이트, 카타르, 아랍에미레이트 등 주요 공여국은 안보를 가장 중요시 여기고 이러한 목적의 원조에 가장 많은 금액의 ODA를 제공한다. 이는 중동의 안보 불안 그리고 석유에 의존하는 공여국 경제의 기술적 지원 능력 결여 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.

2000년대 들어 국제개발금융은 무역 등 다양한 국제정치경제적 이슈와 연관되어 제공되는 경향을 보인다. 예를 들어, 국제무역의 가이드라인으로 활용되는 「수출신용협약」을 관장하는 OECD의 수출신용 및 보증그룹(ECG: The Export Credits Group)¹⁰⁾은 수출신용(export credit)에 의해 추진되는 개발 프로젝트를 대상으로 뇌물 및 환경 영향(2001년) 그리고 무기거래(2003)와의 연관성을 평가하기로 했다. ECG는 최근 기후변화와 인권을 수출신용과 연계하는 방안을 논의하고 있다.

이러한 변화는 개발 지원과 연관해 다른 부문의 국제공공재를 확대하기 위한 노력이다. 그러나 이는 원조 공여국인 선진국과 수원국인 저개발국의 갈등 영역이 확대되고 있음을 의미하기

도 한다. 2012년 ECG에서 신재생에너지 분야 수출신용 지원 요건을 두고 선진국과 신흥국 사이에 심각한 이견이 발생했다. 선진국들은 신재생에너지 보급 확대를 위해 신재생에너지 수출 신용 지원을 확대하되 화력발전 프로젝트에 대한 수출신용 지원을 중단해야 한다고 주장했다. 화력발전에 의존하는 신흥국들은 이에 반발했고 결국 화력발전에 대한 수출신용 지원은 지속될 수 있었다.¹¹⁾

해외금융이 사회경제 개발을 위해 효과적으로 투입되기 위해서는 수원국이 정치경제적으로 준비가 돼 있어야 한다. Nelson(1992a, 108~125)은, 독재정권이든 민주정부이든, 해외 개발금융의 도입으로 추진하는 경제개발은 다양한 복합적 요건이 충족되었을 때 가능하다고 주장한다. 경제 침체의 쓰라린 경험, 개발의지를 갖춘 신정부의 출범, 개발 반대세력의 저항을 무력화할 수 있는 효과적 수단 등의 요건이 갖춰져야 개발이 가능하다. 또한 개발의 착수뿐 아니라 그 진행 또한 사회 개발연합의 광범위한 지지를 필요로 한다. 정부와 정책에 대한 신뢰, 다양한 기업과 노조 등 기존 경제집단의 정책 협력, 정치적 지지 등의 요건이 갖춰져야 한다. 1980년대의 사례연구를 보면, 세계은행이나 IMF 등의 국제기구가 개발금융을 제공하면서 요구하는 조건부 약정(conditionality)은 개발금융제공의 결과로서 이행되기보다 이미 경제개발을 목적으로 정책개혁을 실시할 의지를 지닌 저개발국에서만 효과적으로 이행될 수 있었다(Nelson 1992b, 309~316).

III. 국제개발금융과 개발자금

빈곤 구제나 경제사회 발전에는 자본이 소요된다. 개발자금을 모두 ODA로 충당할 수는 없다. 개별 국가 사정에 맞춰 상업적 개발자금도

10) 정식 명칭은 「Working Party on Export Credits and Credit Guarantees」다.

11) www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012010315004408599&outlink=1(검색일: 2012/03/22).

개발자금원으로 활용해야 한다. ODA는 수원국의 개발의지를 전제로 하고 상업적 개발금융은 채무 상환의 문제가 있다. 제2차 세계대전 이후 저개발국 개발자금은 ODA에서 시장의존적 해외투자자로 비중이 옮겨가고 있다. 아래에서는 이러한 변화를 조망하고자 한다.

1. 공적개발지원과 개발금융의 증권화

제2차 세계대전 이후 1950년대와 1960년대에는 ODA가 저개발국가들의 가장 중요한 개발 자금원이었다. 1970년의 경우 저개발국가 순자금유입은 ODA 48%, 금융기관 대부 22% 그리고 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 19%였다(Ketkar and Ratha 2009, 2~3).

1970년대 들어서자 ODA 규모의 팽창¹²⁾에도 불구하고 개발자금 수요에 공급이 못 미치는 현상이 발생했다. 개발에 대한 열망이 커졌다기보다 석유파동에 따른 유가 상승으로 석유를 수입하는 저개발국의 외화 수요가 급증했기 때문이었다. 이때 오일달러(petrodollar)가 대규모 민간 국제금융기관을 거쳐 신디케이트론(syndicated loan)의 형태로 저개발국들에게 환원됐다. 민간 개발금융은 세계은행이나 IMF 등의 국제기구나 개별 원조공여국이 금융지원의 조건으로 요구하는 가격이나 무역 자유화를 추진하지 않아도 되기 때문에 수원국의 입장에서도 부담이 훨씬 덜했다.¹³⁾

유로시장에서 저개발국에 대출된 자금의 총액은 1970년 55억불에서 1980년 535억불로 급격히 증가했다. 상업 차관은 70% 정도가 변동금리제를 택하고 있어 국제금리 특히 미 달러의 이자율에 직접 영향을 받았다.¹⁴⁾ 1980년대

초 라틴아메리카 국가들의 외채위기는 미국 레이건 행정부의 달러 평가절상정책이 주원인이었다. 강한 달러 정책으로 미국의 이자율이 상승하자 많은 채무국은 원금과 이자를 갚을 수 없었다.

라틴 아메리카 국가들뿐 아니라 사하라사막 이남 아프리카의 저개발 국가들도 외채위기에 시달렸다. 최빈국으로 분류되는 국가들의 경우 수출이 부진해 채무비율(채무의 수출에 대한 비중)이 1975년 평균 130%에서 1985년에는 400%로 증가했는데, 이는 라틴 아메리카 평균 부채비율 증가속도보다 빠른 것이었다(Brau 1986, 12~13).

저개발국은 수출로 획득한 외환만으로 채무 원금과 이자를 상환할 수 없었다. 이러한 격차의 해소는 이론적으로 추가 공적 대부(official lending), 부채 탕감(debt forgiveness), 또는 민간자금 투입이 있어야 했다(Krugman 1989, 299~300). 첫 두 대안은 실현이 쉽지 않은 정치적 사안이었다. 결국 1983년 미국 Baker 재무장관의 주도로 민간 금융기관의 대출이 시작되었다. 이러한 전략은 이후 수년의 시도에도 불구하고 성과를 거두지 못했다. 상환해야 할 원금과 이자가 너무 많았다.

중남미 외채위기는 1989년 도입된 새로운 개념의 증권 발행에 힘입어 해결될 수 있었다. Brady채권¹⁵⁾으로 불린 이 증권은 기존의 은행 부채를 증권으로 전환한 것으로 중남미 외채국가들이 채무와 교환하기 위해 달러표시로 발행한 일종의 파생금융상품이었다.¹⁶⁾

상업 부채 증권화(securitization)의 성공은 의도한 것은 아니었지만 이후 저개발국들의 개발자금 조달을 용이하게 했다. 저개발국들은 국제금융시장을 상대로 채권을 발행해 개발자금을

12) McNamara 은행장이 이끄는 세계은행의 활약 덕분이었다.

13) 대출에 따른 조건부 약정(conditionality)나 정책기반 대출(policy-based lending)은 제대로 이해되지 않은 경우도 많았다(Qureshi 1992 및 Gordon 1992 참조).

14) 이자율은 런던 은행 간 대출금리(LIBO: London Interbank Offer Rate)를 기준으로 했다.

15) 이러한 증권화 아이디어를 제공한 1989년 당시 미국 재무성 장관의 이름이 Nicholas Brady였다.

16) 그러나 1,910억불에 달하는 총부채의 32%는 결국 상환되지 못했다.

발 표 I

조달할 수 있었다. 유로시장은 통화시장(currency market)보다 증권시장(bond market)의 성격을 더 갖게 되었다. 상황이 곤란한 부채의 거래가능한 채권으로의 전환은 보험회사, 헤지펀드, 뮤추얼펀드, 연기금 등의 국제투자자들로 하여금 국가 부채에 투자를 하도록 했다. 부채가 많은 저개발국은 상업 차관 이외 다른 자금원으로부터 개발자금을 조달할 수 있었던 것이다. 저개발국의 정부뿐 아니라 민간기업도 덩달아 국제금융시장에서 자금을 조달할 수 있었다.¹⁷⁾

1990년대 이후 국제개발금융레짐에는 몇 가지 변화가 있었다.¹⁸⁾ 자금공여자, 지원 분야 및 형식, 그리고 피공여자의 다양화가 이루어졌다. 1990년대 전반기에는 공적개발금융(ODF: official development finance)¹⁹⁾이 침체하고 신자유주의의 유행에 힘입어 상업적 목적의 국제개발금융이 급속도로 확대됐다. 세계 ODA의 총액은 1990년 563억불에서 1996년 408억불로 감소했다.²⁰⁾ 무상원조(grants)는 292억불에서 313억불로 약간 증가하였지만 대출(loans)은 271억불에서 95억불로 크게 감소했다. 냉전의 종식에 따른 구공산주의 국가들에 대한 지원의 증가와 미국의 전략적 ODA 명분의 약화 그리고 1980년대 ODA의 부진한 성과에 대한 실망에 따른 원조 피로(aid fatigue) 등이 작용한 결과였다(박복영 2007, 24).

상업적 개발금융의 총규모는 1990년 444억불이었으나 1996년에는 2,438억불로 급증한다. 같은 기간 부채성 대부(debt)는 166억불에서 886억불로 소폭 상승하나, FDI와 간접자본투자

는 각각 245억불과 32억불에서 1,095억불과 457억불로 급증했다.²¹⁾

1990년대 하반기부터 시장형 민간개발자금은 주로 중간소득국가(MICs: middle-income countries)에 그리고 ODA는 저소득국가(LICs: low-income countries)에 집중되는 경향이 나타났다.²²⁾ 이는 투자자들의 투자회수 안정성과 기대수익률에 대한 고려가 복합적으로 반영된 결과였다. 2008년 미국발 금융위기가 세계로 확산되자 민간개발자금에 의존했던 MICs는 큰 타격을 입었으나, 상대적으로 안정적인 ODA에 의존했던 LICs는 타격을 덜 입었다.

다음 시대변화의 특징은 ODA 규모의 증가와 공여국의 다양화였다. BRICS로 대표되는 거대 신흥국들이 ODA를 제공하기 시작함에 따라 세계 ODA의 규모가 늘었다. 신흥국들은 기존 국제ODA레짐과는 다른 ODA 개념과 전략을 갖고 있다. 이들은 중상주의(mercantilism)적 관점에서 ODA에 접근한다. ODA는 인도주의적 목적을 달성하기 위한 도구가 아니라 자신들의 국부를 신장하고 안보를 강화하기 위한 정책 수단이다. 이러한 이유로 중국 등 신흥국들의 정부나 기업은 개별사업형이 아닌, 구속성이 강한 복합팩키지형 ODA 전략을 선호한다. ODA를 개발투자, 무역 등과 연계해 추진하는데 핵심은 에너지 등 전략자원의 확보다. 같은 이유로 이들은 수원국의 지배체제에 관심을 두지 않으며 정치나 경제 개혁을 요구하지 않는다. 많은 수원국들은 정책 간섭이 없는 이러한 ODA를 환영한다. 거대 신흥국들은 그들의 경제성장 속도나 ODA 전략을 볼 때 앞으로 빠른 속도로 해

17) Fitch, Moody's, Standard & Poor's 등 국제신용평가기관은 국가 및 주요 기업의 신용등급을 발표해 이들의 개발자금 조달을 도왔다. 안정성의 기준에서 보면, 과거 상업차관의 가장 곤란한 문제는 이자율의 가변성이었으나 이제 채권 발행에 따른 민감한 문제는 투자자의 자의적 판단에 따른 변동성(volatility)의 확대였다. 자금 유출입의 기간이 훨씬 짧아졌다. 이러한 이유로 1990년대 이후 외채위기는 과거보다 자주, 갑자기 그리고 짧은 기간 발생하는 경향을 보였다.

18) 이러한 정리는 World Bank Concessional Finance & Global Partnerships(2011)를 기본으로 했다.

19) ODF는 양허적 성격의 ODA와 비양허적 성격의 개발금융을 포함한다.

20) "Global Financing Trends," 1997. Finance & Development, June. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/06/pdf/worldbnk.pdf(검색일: 2012/03/22).

21) 이는 국제개발금융레짐의 자체 동학보다 경제활동의 국제분업화에 따른 결과라고 할 수 있다.

22) MICs와 LICs 모두에서 국제직간접투자가 활성화됐으나, 상대적으로 MICs에서 더욱 그 확대폭이 컸다(Reinhardt, et al. 2010, 9 & 26 참조).

외 원조를 늘려갈 것이며 기존 ODA레짐과의 갈등도 심화될 것이다.

끝으로, 2000년대의 마지막 변화 특징은 ODA의 다양화와 분절화 그리고 지정형 ODA (earmarking aid)의 증가다. 원조 공여자는 이제 정부나 정부 기관뿐 아니라 각종 사회단체, 재단, 기금, 그리고 개인까지 포괄한다. 프로그램도 빈곤 주제에서 교육, 보건, 인권, 성 평등, 자연보호 등 다양한 분야에서 실행된다. 공여자에 의해 원조의 용도나 제공처가 미리 정해지는 지정원조는 1990년대 후반기 29% 그리고 2000년대 전반기 38% 상승했다(Adugna 2009, 11~14).²³⁾

2. 해외투자자와 해외송금

해외직접투자는 1980년대 본격화된 세계화에 따라 세계경제 규모의 양적 성장보다 빠른 속도로 이루어졌다. 본격적 세계화 이전인 1978~79년의 FDI는 미국이 주도했다. OECD(1989, 17)에 따르면, 당시 미국은 연평균 68억불에 달하는 FDI를 투자했으며 일본이 17억불로 그 뒤를 잇고 있었다. 이후 미국의 FDI는 1980년대 초의 경제침체를 반영해 감소하기 시작해 1985년 9억불로 최하점을 기록하고 이후 다시 증가해 1987년 80억불에 달했다.²⁴⁾

제2의 FDI 투자국인 일본은 1985년의 플라자 합의(Plaza Accord)에 따라 엔화가 약 1/3 가량 평가절상하자 엔고에 따른 생산비용 상승을 상쇄하기 위해 생산기지를 해외 이전했는데 1987년 그 투자 규모가 74억불에 달했다. 1987년 세계 3위 FDI 투자국은 19억불의 영국이었다. 특이한 것은 일본과 같이 플라자합의에 따라 큰 폭으로 마르크를 평가절상한 서독이 10년

전과 별로 차이가 없이 1987년 7억불 정도의 해외투자만을 기록했던 점이다. 높은 기술 수준과 국제경쟁력을 갖춘 중규모의 기계 및 화학 기업이 주축이 된 독일 경제는 생산비 절감을 위해 적극적으로 생산기지를 해외로 이전할 이유가 없었던 것으로 보인다.

FDI는 기대수익율과 투자 안정성 때문에 시장 규모가 크고 경제 개방도가 높은 국가에서 활발했다(Leitao 2012). 1980년대 중반 이후 1990년대까지 BRICS 국가들에 FDI가 집중된 것은 이러한 이유에서였다. 저개발국가 중에서도 LICs는 특히 FDI 유치에 불리한 경제구조를 갖고 있었다.

2000년대 들어 거대신흥국이 경제개발에 성공하자 자원 부족에 대한 관심이 높아졌다. BRICS 국가들도 자원쟁탈전에 뛰어들었으며 이를 위해 적극적으로 ODA를 동원했다. 오래 동안 국제투자자의 외면을 받았던, 남아프리카 공화국과 나이지리아를 제외한 사하라 이남의 아프리카에도 투자가 활성화됐다.

최근 아프리카 국가들은 GDP의 평균 2.4% 정도를 FDI 형태로 받고 있어 세계 다른 지역 국가들과 큰 차이가 없다. 그러나 FDI가 석유나 천연자원과 같은 일부 자원에만 국한됨으로써 다른 경제 부문의 성장을 자극하는 투자승수효과는 그리 크지 않은 실정이다. 또한 아프리카 국가들은 해외자금 조달에서 ODA와 FDI에 주로 의존함으로써 다른 지역 저개발국가에 비해 단조로운 대외 자금조달 창구를 가지고 있다. 외부 환경의 변화에 취약할 수밖에 없다. 더욱이 아프리카 국가들에 유입되는 ODA 자금 중 많은 부분이 투자가 아니라 외채 감면에 투입되므로 순 유입자금의 규모는 1980년대 초 GDP의 1.5%에서 2000년대 전반기 GDP의 0.3%

23) 지정원조는 장단점이 있다. 가장 두드러진 장점은 원조기금 확충이 용이하다는 점이다. 지정원조는 공여자가 시장 실패(market failure)의 가능성을 방지하거나 특정 분야 혹은 집단에 대한 분배적 특혜가 필요하다고 판단할 때 이루어진다(Foster and Leavy 2001, 5~6). 공여자의 선호가 반영될 수 있기 때문에 원조의 확대가 쉽게 이루어진다. 문제는 거래비용(transaction cost)의 증가다. 가난하고 행정시스템이 발달하지 못한 저개발국 정부나 민간단체는 대부분 공여자의 복잡한 요구를 만족시킬 능력을 결여하고 있다.

24) 미국 FDI는 자국 경제 침체의 영향도 받지만 해외 예금자의 투자 감소에도 큰 영향을 받는다.

발 표 I

로 오히려 감소 추세를 보였다(Ketkar and Ratha 2009, 16).

저개발국 개발금융과 관련해 최근 새로이 부각되고 있는 이슈가 자국 출신 노동자들의 해외 송금(overseas remittance)이다. 본국에서 일 자리를 찾지 못한 노동자들은 합법적으로 또는 비합법적으로 선진국에서 노동을 제공하고 임금을 가족이나 친지에게 보낸다. 노동시장의 개방을 최소화하려는 선진국들의 노력에도 불구하고 해외노동자(guest workers)의 수는 늘고 있는 추세며 이에 따라 저개발국으로 유입되는 해외 송금도 늘고 있다.²⁵⁾ 저개발국 특히 아프리카로 향하는 해외송금의 총 액수는 대략 연간 40억 불 정도이다.²⁶⁾ 정확한 액수는 일부 해외송금의 비합법적 성격 상 그리고 저개발국 은행시스템의 미발달로 인해 파악하기 힘들다. 세계은행의 보고에 의하면, 에리트리아의 해외송금은 수출액의 1.9배, GDP의 19%에 달하며, 나이지리아의 해외송금은 약 13억불로 경상수지 항목 중 석유 수출 다음으로 많은 액수다. 이러한 추세는 계속될 것이며 그 액수는 연 2천불에 달할 것으로 예측된다.

일부 저개발국 정부와 민간단체는 단순한 소득이전 효과밖에 없고 유입 규모의 등락폭이 큰 해외송금을 안정적 개발투자원으로 활용하고자 한다. 케냐와 에티오피아는 해외송금채권(diaspora bonds)을 발행해 새로운 개발자금을 만들고 있으며 나이지리아 등도 비슷한 계획을 갖고 있다.

IV. 국제개발금융의 유형별 및 지역별 구조

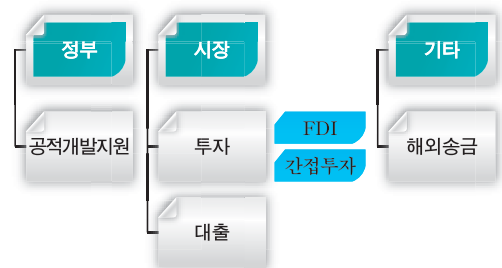
국제개발자금은 다양한 주체와 목적 그리고 형태를 가진다. 본 장에서는 최근 국제개발금융의 구조를 유형별 그리고 지역별로 조망하고자

함으로써 국제개발금융에 대한 이해를 높이고자 한다.

1. 유형별 국제개발금융

국제개발금융은 크게 ODA를 담당하는 정부 영역과 투자와 상업용 대출(bank loan)로 구성된 시장 영역으로 나뉜다. 국제투자는 다시 직접투자(FDI)와 간접투자(portfolio investment)로 구분된다. 기타 직접자본이전은 해외송금(remittance)을 의미한다. 앞의 제III장에서 논의하였듯이, 국제개발금융은 1950년대와 1960년대 ODA가 위주였으나 1970년을 전후해 상업적 목적의 민간 금융이 ODA를 규모면에서 압도하기 시작했다. 그리고 시장을 통한 개발금융 자금의 조달은 초기에는 FDI가 대표적이었으나 점차 유가증권을 통한 간접투자과 사업용 민간 대출의 상대적 비중이 커져가는 추세를 보였다. 그리고 해외송금의 액수도 증가해 2009~2010년의 경우 총 국제개발금융의 1/4~1/2에 해당하는 규모이자 ODA의 약 4배에 해당하는 금액이 해외송금의 형태로 저개발국에 유입됐다(World Bank 2012, 2~4 및 그림 IV 참조).

〈그림 II〉 국제개발금융 구조



국제개발금융 중 공적개발금융(ODF)은 크게 공공(public)과 민간(private) 영역으로 나눌 수 있다. 〈그림 III〉에서 보듯이 공공부문은 다시 공

25) 노동자의 유입은 단순히 경제적 노동력의 증가뿐 아니라 적지 않은 사회문화적인 영향을 미치므로 많은 국가가 노동시장의 개방을 꺼린다. 생산요소 중 노동의 국제이동이 가장 더딘 이유다.

26) www.afronline.org/?p=21904(검색일: 2012/03/15).

여국과 수원국의 양자(bilateral) 영역과 국제개발은행 등 국제기구²⁷⁾를 통한 다자(multilateral) 영역으로 나뉜다. 민간부문은 재단, 기금, NGOs 활동 등의 형태로 구분된다. UN의 일부 프로그램과 NGOs는 공공과 민간 영역 모두에서 지원을 받는다.

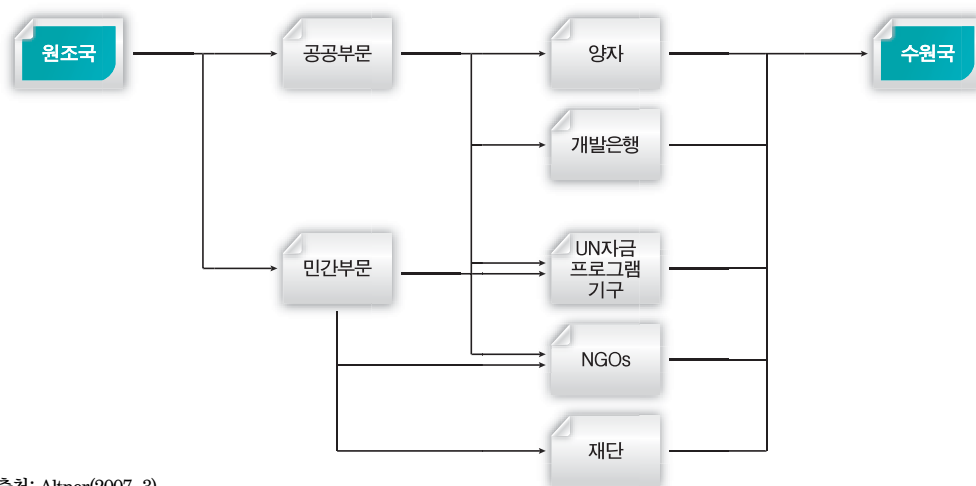
ODA는 2005년 절대금액의 기준에서 1960년대 세계적으로 약 300~500억불 수준에서 매우 완만한 상승세를 보이다 1970년 이후 완만한 상승세 그리고 1990년대 하락세를 보이다 1990년대 말부터 다시 상승세를 보여 2010년대 말 약 1,200억불로 1960년의 약 2.5~3배에 이르고 있다(The World Bank 2008, 66~67).

이러한 추세에도 불구하고 세계 ODA의 규모는 상승세를 보인다고 하기 곤란하다. 우선, 세계 인구가 1960년 약 30억명에서 2010년 약 69억명으로 2배 이상 증가했다. 더욱이 인구 증가의 대부분은 저개발국에서 이루어져 ODA를 필요로 하는 인구층을 감안한다면 ODA는 지난

50년 동안 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다.²⁸⁾ 또한 국제사회의 소득 증가도 감안해야 한다. 2000년 불변가격으로 측정된 세계 총소득은 1960년 72,790억불이었으나 2005년에는 363,520억불로 약 5배 증가했다(Nayyar 2009, 13). 이러한 이유로 세계 GNI 대비 ODA의 상대적 규모는 부침을 계속하고 있는 바, 1960년부터는 완만한 하락세를 보이다 2000년대 들어 완만한 상승세를 나타내고 특히 2000년대 후반부터는 상승세가 상대적으로 가팔라지고 있다(The World Bank 2008, 66~67).

1970년대 이후 원조 형태를 보면, ODA에서 국제기구를 통한 다자 간 원조의 비중이 공여국-수원국 양자 간 원조보다 꾸준히 늘어가고 있다. 유무상 원조를 비교하면, 1970년대 약 60%였던 무상원조의 비율이 2000년대에는 90% 이상을 차지하고 있어 상대적으로 무상원조의 비율이 높아지고 있음을 알 수 있다. 구속성 원조의 비중도 OECD DAC의 활동 등으로

〈그림 III〉 공적개발금융(ODF) 구조



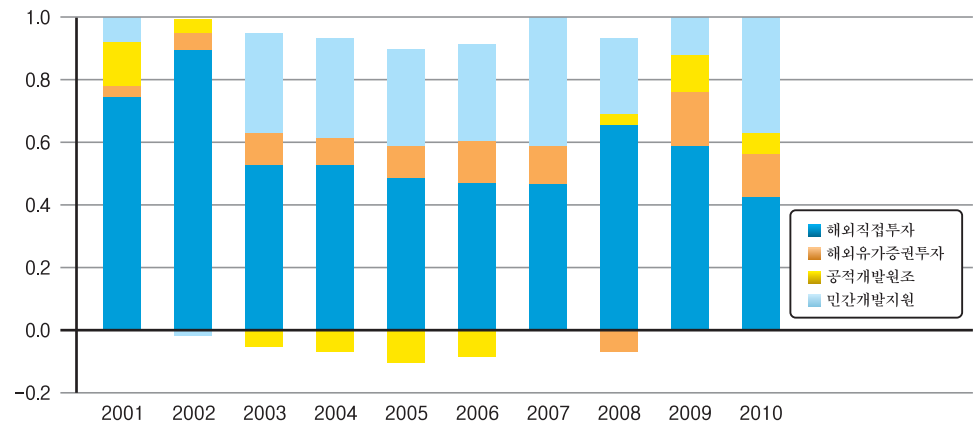
출처: Altner(2007, 3).

27) 국제기구(multilateral institutions)는 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank), 아프리카개발은행(AFDB: African Development Bank), EU 집행부(European Commission), 미주개발은행(IADB: Inter-American Development Bank), 세계은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development), 국제농업개발기금(IFAD: International Fund for Agricultural Development), 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), 유엔환경계획(UNEP: United Nations Environment Program), 유엔재단(UNF: United Nations Foundation), 국제연합공업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization), 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 등이 있다.

28) 개발국 인구의 세계 인구 비율은 1960년 69.8%에서 2005년 81.3%로 증가했다(Nayyar 2009, 12).

발 표 I

〈그림 IV〉 2000년대 유형별 국제개발금융



출처: The World Bank(2012, 3)의 Table 2를 그래프로 전환.

1980년대 초 약 50%에서 최근에는 10% 미만으로 급격히 감소했다.

1990년대 국제개발금융의 특징은 유가증권(equity)을 통한 해외간접투자의 꾸준한 증가였다(World Bank 2008, 52~53). 2000년대 국제개발금융의 흐름(flow)을 〈그림 IV〉로 보면, 저개발국으로 향하는 국제자금으로는 FDI가 가장 큰 비중을 차지하고 상업적 목적의 금융기관 대출(민간개발지원)이 그 뒤를 잇고 있다. 이들 보다 규모면에서 상당한 차이를 두고 해외간접투자와 ODA가 순으로 개발금융을 제공하고 있다. 전체적으로 보면 국제금융위기가 고조됐던 2008~2009년을 제외하면 상대적으로 FDI는 감소하고 금융기관 대출과 해외간접투자는 증가하는 경향을 보인다.

ODA의 경우 2003년부터 2007년까지는 유출입이 마이너스를 기록하고 있는데, 이는 공여국 또는 공공기관으로부터 수원국으로의 대출보다 수원국이 이들 공여자들에게 갚은 대출금 상환이 더 많았다는 것을 의미한다. 이는 수원국이 상환능력을 갖췄다는 긍정적 신호이기도 하지만 수원국 입장에서 가장 안전한 개발금융원

인 ODA 규모의 확장이 필요하다는 의미이기도 하다.

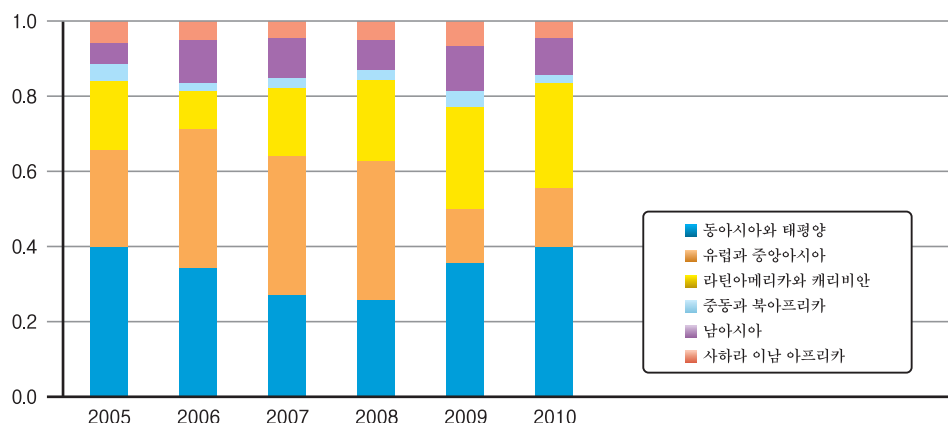
2. 지역별 국제개발금융

2000년대 후반 국제개발금융의 흐름을 세계 지역별로 보면 동아시아·태평양, 유럽·중앙아시아 및 중남미가 개발자금의 주요 투자처임을 알 수 있다(〈그림 V〉 참조). 이 중 유럽·중앙아시아의 비중은 감소하고 동아시아·태평양과 중남미 지역의 비중은 대체로 증가하고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로는 남아시아, 사하라사막 이남 아프리카 그리고 중동·북아프리카의 순으로 국제금융이 투자되고 있다.

국제개발금융은 지역별보다 국가별 차이가 더 두드러진다. 2010년의 경우 상위 10대 국가²⁹⁾는 부채성 국제개발금융의 64.1%를 그리고 나머지 국가들이 35.9%를 보유하고 있었다(World Bank 2012, 4). 2010년 유입액을 보면 상위 10대국이 73.5% 그리고 나머지국가들이 26.5%를 도입하고 있는데, 이는 부채성 개발금융의 배분에서 국가 간 격차가 커졌음을 의미한

29) 중국, 러시아, 브라질, 터키, 인도, 멕시코, 인도네시아, 아르헨티나, 루마니아, 카자흐스탄의 순으로 중국이 13.5% 그리고 러시아와 브라질이 각각 9.4%와 8.5%를 차지하고 있다(World Bank 2012, 4).

〈그림 V〉 2000년대 세계 주요 지역별 국제개발금융



출처: The World Bank(2012, 5)의 Table 4를 그래프로 전환.

다. 이 중 중국으로의 유입이 전체 29.9%로 가장 규모가 컸으며 브라질이 14.6% 그리고 인도가 9.1%로 그 뒤를 잇고 있다.

지역별 구체적인 특징³⁰⁾을 보면, 동아시아·태평양은 2005년 이후 감소세를 보이다 2009년 이후 다시 증가세를 보였는데, 이는 해외투자 특히 FDI의 증가에 힘입은 것이었다. 유럽·중앙아시아는 2009~2010년 동안 ODA와 해외투자의 감소로 국제금융위기 이전의 최대 개발투자 유치액의 40%에 해당하는 개발자금만이 유입됐다. 중남미의 개발금융 유치는 금융기관 대출의 급증과 FDI의 증가에 힘입어 2010년 최고치를 기록했다. ODA의 유입도 유출보다 많았다. 중동·북아프리카는 2010년 6개 조사 대상 지역 중 유일하게 국제개발금융 유입의 규모가 10% 가량 줄었다. 이집트와 모로코의 정치적 혼란이 영향을 주었다. 남아시아의 개발금융 유입은 2009년 크게 줄었으며, 해외간접자본 투자와 민간 금융기관 대출의 증가 덕분에 2010년 29%의 증가세를 보였으나 다른 지역에 비해 상대적으로 늘었다고 할 수는 없다. 2010년 사하라사막 이남 아프리카의 개발금융 유입은 해외투자의 감소에도 불구하고 공공기관 무

상원조 및 대출의 증가로 16% 성장했으나, 국제개발금융 유치에서 차지하는 지역 비중은 상대적으로 약간 하락했다.

V. 요약 및 결론

제2차 세계대전 이후 국제개발금융은 많은 변화가 있었다. 1950~60년대는 ODA가 위주였으나, 1970년대 이후에는 유로시장에서의 상업성 개발금융 투자가 활성화됐으며, 특히 1990년대부터는 냉전 종식, 세계화 그리고 신자유주의의 득세에 따라 FDI와 민간 대출이 증가했다. 국제개발자금은 양적 팽창에도 불구하고 저개발국 중 상대적으로 투자 가치가 있는 거대신흥국과 MICs에 집중되는 문제를 안고 있다. 상업적 성격의 개발금융의 규모는 크게 성장했으나, 국제시장에서 경쟁력을 갖춘 산업이 별로 없는 저개발국으로서는 심각한 상환의 문제를 야기했다. 또 개발금융의 혜택이 상대적으로 부유한 지역과 부유한 계층에 몰리다보니 실제 빈곤구제가 필요한 대다수 절대 빈곤층은 소외돼 왔다.

사회경제발전에 필요한 광의의 개발자금은

30) World Bank(2012, 14~21) 참조.

발 표 I

대부분 시장 영역에서 조달된다. 공공 영역에서 제공되는 자금은 규모 기준에서는 한계가 있다. 이는 저개발국의 발전을 위해서는 ODA의 효과성과 효율성 향상뿐 아니라 다른 국제관계 부문에서의 관심과 노력도 필요하다는 것을 의미한다. 저개발국 발전을 위한 ODA의 역할은 여전히 중요하다. 직접 사회경제 개발을 목표로 하기 때문에 효과성에서 다른 국제개발금융보다 월등히 뛰어나다. 또한 상업적 성격의 개발금융의 외면으로 많은 저개발국 특히 LICs에게는 ODA만이 유일한 개발자금인 경우도 많다.

공적개발원조는 외형으로 보면 규모의 증가를 이루었으나 저개발국 인구 증가와 선진발전국 소득 증가를 감안하면 실제 양적인 면에서 성장을 이뤘다고 말하기 힘들다. UN, OECD DAC 등 국제기구가 ODA 기금 확충을 위한 결의를 하지만 그 이행을 위해 선의(good will)에 의존할 뿐 사실상 이행 위반에 대한 구속력이 있는 제재수단이 없는 실정이다. 대부분 원조공여국의 정치질서가 내부지향적인 민주주의 체제를 가지고 있고 또 지배적 자원분배 기제가 시장체제인 점을 감안할 때, 국제개발금융레짐의 이러한 한계는 쉽게 극복되지 못할 것으로 보인다.

1990년대 이후 ODA의 공급원과 형태가 다양화되고 2000년대 이후 BRICS³¹⁾ 등 거대 신흥국이 개발금융지원을 받으면서 동시에 무시하지 못할 비중의 신흥 원조공여국의 역할을 해왔다. 중국, 인도 등 거대 신흥국들의 ODA가 저개발국의 경제 및 사회 발전에 기여할 것이라는 견해도 있으나, 이들의 ODA는 정치 또는 경제 개혁을 요구하지 않음으로써 원조 효과성에 의문이 제기되고 있다.³²⁾

질적인 면에서 ODA는 그 동안의 학습효과에 따른 지식의 축적과 프로그램 기법의 발달 그리

고 OECD DAC 등의 노력에 힘입어 상당히 발전했다. UN이 주로 ODA 자금 확충과 목표 설정 그리고 참여 독려에 활동의 초점을 맞췄다면, OECD DAC은 주로 ODA의 효율성과 효과성 제고를 위한 구체적 실천방법을 모색해 왔다. DAC은 개발원조의 효과성 제고를 위해 2005년 「원조효과 고위급 포럼」에서 파리선언을 채택해 국제사회의 파트너십을 촉구하고 원조 개선을 위한 기준과 지표를 설정했다. 2008년 포럼에서는 아크라 행동강령(AAA: Accra Agenda for Action)을 채택했다.

최근 ODA에서의 커다란 변화는, 첫째, 수원국의 개별 상황에 따른 차별화된 자금 집행, 관련 공여국 또는 기관 간의 공동보조, 프로그램 시작부터 종료까지 수원국 정부와 NGOs의 적극 참여 등의 강조다. 또한 ODA 재정 지원뿐 아니라 정책 및 제도개혁으로 원조의 개념이 확대됐다. 다음으로, 개발금융자금 확충을 위한 새로운 자금원의 발굴도 활발히 진행되고 있다. 제기되는 아이디어로는 해외송금 채권(diaspora bonds), 미래 채권소득의 증권화(securitization of future-flow receivables), GDP연동 채권(GDP-indexed bonds; 경제성장에 대한 투자를 의미) 및 각종 파생금융상품 그리고 국제면역금융기구(International Finance Facility for Immunisation)³³⁾와 유사한 국제기구의 금융지원 등이 있다. 끝으로 최근 ODA는 저개발국 빈곤 구제를 넘어, 지구 온난화 방지, 산림 및 해양 보호, 오존층 복구, 공공위생 확보 등과 같은 국제공공재(international public goods)와의 연계성을 강화하고 있다.

국제개발금융의 발전은 양적인 면과 질적인 면에서 모두 추진돼야 한다. 현 패러다임의 획기적인 전환이 힘들다면, 건전한 국제개발금융

31) Brazil, Russia, India, China, South Africa로 이들은 연례 정상회의를 갖고 있다.

32) 이들은 주로 전략자원의 확보를 위해 최빈국 특히, 아프리카의 저개발국에 대한 지원을 아끼지 않는다. 상업적 목적의 국제개발 금융으로부터 소외됐던 이들 국가에 대한 개발 지원은 높게 평가되어야 한다. 이들의 ODA 방식이 수원국의 경제성장(economic growth)에 도움을 줄지는 몰라도 분배격차(income inequality) 해소 목적은 달성되기 힘들다.

33) 원조공여국 정부나 민간기업들은 이 기구의 보장을 통해 저개발국들이 채권발행을 통해 예방백신 구입에 필요한 자금을 마련할 수 있도록 도와주고 있다.

레짐을 위한 인식공동체(epistemological community)의 형성에 주력할 필요가 있다. 여론에 민감한 민주주의 체제에서 ODA를 활성화하려면 저개발국의 빈곤구제가 도덕적 당위성뿐 아니라 국제사회에 공공재(public goods)를 공급하는 것임을 관련 기관들이 캠페인과 교육,

홍보 활동을 통해 꾸준히 알려야 한다. ODA의 지지기반을 넓히는 이러한 접근방법은 장기적이고 점진적으로 보이지만 국제사회의 빈곤구제를 위해 가장 현실성이 있고 또 성과를 빨리 거둘 수 있는 방안이 될 수 있다.

[참고문헌]

- 박복영. 2007. “원조모형의 국제비교와 시사점.” 대외경제연구원 연구자료 07-07.
- Addison, Tony. 2008. *Development Finance in the Global Economy: The Road Ahead*. Palgrave Macmillan.
- Adugna, Abebe. 2009. “How Much of Official development Assistance Is Earmarked?” The World Bank, CFP Working Paper Series No. 2.
- Altner, Dominique. 2007. “Overview of Official Development Assistance.” A Paper Presented at ‘Mekong Institute–UNESCO Course on Decentralized Education Planning in the context of Public Sector Management Reform.’ www2.unescobkk.org/elib/UNESCO-MI-Course-Material/Session-4/Paper%204.1.%20Overview%20of%20ODA.pdf(검색일: 2012/03/17).
- Barinard, Lael, ed. 2007. *Security by Other Means: Foreign Assistance, Global Poverty, and American Leadership*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Brau, Eduard H. 1986. “The Demand for External Finance.” Lancaster, Carol and John Williamson, eds. *African Debt and Financing*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Chekhutov, Andrei I, Nataliya A. Ushakova, and Leon Z. Zevin. “Economic Assistance to Developing Countries.” Feinberg, Richard E. and Rachik M. Avakov, eds. *U.S. and Soviet Aid to Developing Countries: From Confrontation to Cooperation?* New Brunswick: Transaction Publishers.
- Eberstadt, Nicholas. 1988. *Foreign Aid and American Purpose*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- FitzGerald, Valpy. 2010. “International Tax Cooperation and International Development Finance.” Paper commissioned by the UN Department of Economic and Social Affairs in preparation for the *2010 World Economic and Social Survey*.
- Foster, Mick and Jennifer Leavy. 2001. “The Choice of Financial Aid Instruments.” Overseas Development Institute. Working paper 158.
- “Global Financing Trends.” 1997. Finance & Development. June. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/06/pdf/worldbnk.pdf(검색일: 2012/03/22).
- Gordon, David F. 1992. “Conditionality in Policy-Based Lending in Africa: USAID Experience. Mosley, Paul, ed. *Development Finance and Policy Reform: Essays in the*

발 표 I

- Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Hook, Steven W. 1995. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
 - Hunter, Shireen. 1984. *OPEC and the Third World: The Politic of Aid*. Bloomington: Indiana University Press.
 - Lumsdaine, David H. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
 - Ketkar, Suhas and Dilip Ratha, 2009. "Innovative Financing for Development: Overview." In Ketkar and Ratha, eds. *Innovative Financing for Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
 - Krugman, Paul. 1989. "Private Capital Flows to Problem Debtors." Sachs, Jeffrey D., ed. *Developing Country Debt and Economic Performance Vol I: The International Financial System*. Chicago: The University of Chicago Press.
 - Leitao, Nuno Carlos. 2012. "Foreign Direct Investment and Globalization." MPRA Paper No. 37436. mpra.ub.uni-muenchen.de/37436/(검색일: 2012/03/02).
 - Mosley, Paul. 1987. *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Brighton, UK: Wheatsheaf Books.
 - Nayyar, Deepak. 2009. "Developing Countries in the World Economy: The Future in the Past?" World Institute for Development Economics Research Annual Lecture 12. www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures(검색일: 2012/03/12).
 - Nelson, Joan M. 1992a. "Consolidating Economic Adjustment: Aspects of the Political Economy of Sustained Reform." Mosley, Paul, ed. *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*. N.Y.: St. Martin's Press.
 - . 1992b. "Good Governance: Democracy and Conditional Economic Aid." Mosley, Paul, ed. *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*. N.Y.: St. Martin's Press.
 - OECD. 1989. *Financing and External Debt of Developing Countries: 1988 Survey*. Paris: OECD.
 - Qureshi, Moeen A. 1992. "Policy-Based Lending by the World bank." Mosley, Paul, ed. *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*. N.Y.: St. Martin's Press.
 - Reinhardt, Dennis, Luca Antonio, and Thierry Tresselt. 2010. "International Capital Flows and Development: Financial Openness Matters." IMF Working Paper WP/10/235.
 - Selim, Hassan M. 1983. *Development Assistance Policies and the Performance of Aid Agencies: Studies in the Performance of DAC, OPEC, the Regional Development Banks and the World Bank Group*. Hong Kong: The McMillan Press.
 - Torres, J.F. 1993. *New Directions for Development in Third World Countries: The Failure of US Foreign Policy*. Brookfield, VT: Ashgate Publishing Company.

- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human Development 1994*. Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank. 2012. *Global Development Finance 2012: External Debt of Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
———. 2008. *Global Development Finance: The Role of International Banking*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank Concessional Finance & Global Partnerships. 2011. “Financing for Development: Trends and Opportunities.” Discussion Brief, High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, December.

data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD(검색일: 2012/03/13).

webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAhistory/(검색일: 2012/03/13).

www.afrontline.org/?p=21904(검색일: 2012/03/15).

www.cgdev.org/section/initiatives/_active/assistance/budget(검색일: 2012/03/12).

www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012010315004408599&outlink=1(검색일: 2012/03/22).

www2.unescobkk.org/elib/UNESCO-MI-Course-Material/Session-4/Paper%204.1.%20Overview%20of%20ODA.pdf(검색일: 2012/03/15).

발 표 II

무역관계와 한국의 ODA 정책

유 웅 조
(국회입법조사처)

I. 서론

세계무역기구(WTO: World Trade Organization)가 창립되면서 국제무역레짐은 좀 더 제도화된 형태로 전환되었다. 그러나 이 같은 변화가 세계의 경제적 민주화와 연결되지 못하는 측면이 대두되었다. 이를 극복하기 위해서 WTO는 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상을 개시하는과정에서 '무역을 위한 원조'(Aft: Aid for Trade) 개념을 정립하고, 이를 정책적으로 실행하기 위해서 경제개발협력기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)와의 협력체계를 구축한다.

그러나 이 같은 노력이 실질적인 성과를 평가하기에는 좀 더 많은 시간을 필요로 하는 측면이 없지 않아 있다. 뿐만 아니라 무역자유화에 대한 국제사회의 비판이 지속적으로 제기되고 있는 점을 감안할 때, Aft에 대한 국제사회의 전폭적인 지지를 기대하기 어려운 측면도 있다.

이에 이 글은 Aft의 등장배경과 내용 및 현황을 살펴보고 이를 지속하는데 있어서 고려해야 할 개선과제를 제시하고자 한다. 이에 따라 제2장에서는 Aft의 등장배경을, 제3장에서는 그 내용과 현황을 정리한다. 그리고 제4장인 결론에서는 Aft의 개선과제를 간략히 제시한다.

II. '무역을 위한 원조'의 등장 배경¹⁾

WTO는 2005년 홍콩에서 개최된 제6차 고위급회의를 통해 자유무역질서에 부합하는 저개발국의 경제발전을 촉진하기 위한 Aft정책을 제시한다. 또한 이를 좀 더 효과적으로 진행하기

위해서 OECD와의 공조체제를 구축한다.²⁾

이 같은 Aft는 1995년 등장한 WTO 레짐³⁾의 한계를 극복하기 위한 일련의 노력을 체계화한 것이다. 우루과이 라운드(UR: Uruguay Round) 체결 이후 아프리카 지역 통상장관들은 UR 이행을 위한 자국의 능력 제고를 위한 국제사회의 지원이 필요하다는 입장을 피력한다. 이에 WTO, 국제연합무역개발회의(UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development), 국제무역센터(ITC: International Trade Centre)는 '공동 기술지원 프로그램'(JITAP: Joint Integrated Technical Programme)을 설립하여, 아프리카 국가들의 WTO 레짐 참여를 지원한다.

또한 1996년 제1차 WTO 각료회의에서 최빈국(LDCs: Least Developed Countries)이 세계경제에 통합되기에는 많은 한계가 있다는 점을 확인한다. 이 논의를 토대로 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), ITC, UNCTAD, 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), WTO, 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 등 6개의 다자기구가 참여하는 '최빈국 무역역량배양을 위한 통합프로그램'(IF: Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to the Least Developed Countries)을 마련한다. 또한 세계은행(WB: World Bank)은 WTO 레짐의 실행을 세계경제발전 계획에 포함한다.

이 같은 논의가 2001년 제4차 WTO 각료회의에서 개시된 '도하개발어젠다'를 위한 협상에 반영되어, 다자무역 협정에서 개도국, 특히 LDCs를 위한 특별대우가 포함된다. 이어

1) 이에 대한 내용은 Lester (2009)와 Melchior (2007)의 논의와 OECD 웹사이트 자료를 참조하였다.

2) OECD (2006) 참조.

3) 크래스너(Stephan D. Krasner)에 따르면, 국제레짐은 "국제관계의 어느 특정 영역에서 행위자들의 관심이 집중하는 일련의 묵시적 또는 명시적 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 정책결정 절차(decision-making procedures) 등"을 의미한다. 또한 크래스너는 원칙과 규범이 레짐의 기본적인 특징을 제공한다고 주장하고, 규칙과 정책결정절차가 변화한다 하더라도 원칙과 규범이 변화하지 않는다면 이는 레짐 내에서의 변화라고 주장하고 있다. 이 같은 개념에 의거할 경우 WTO를 기점으로 하여 국제무역레짐의 규범 내지 원칙뿐만 아니라 규칙 및 정책결정 절차까지 변했기 때문에 새로운 국제무역레짐의 탄생으로 이해할 수 있을 것이다. 이 맥락에서 본고에서는 이전의 GATT 체제와 구분되는 이 시기 이후를 'WTO 레짐'이라 칭한다. Krasner (1996) 참조.

2005년 제5차 WTO 홍콩 각료회의에서 AFT 구상이 제시되고, 이를 위한 실무작업반을 구성한다. 또한 기존의 무역관련 기술협력 뿐만 아니라, 공급측면의 제약인 생산력 증대와 경제 기반구조 구축을 포함하는 AFT의 통합틀이 마련된다.

비록 이후 DDA 협상 중단으로 인해 다자무역협상은 커다란 진전이 없었으나, AFT에 관한 논의는 지속되고 있다. 구체적으로 2007년, 2009년, 그리고 2011년에 AFT를 위한 검토를 지속해 왔다.

한편 이 같은 AFT의 발전은 개방경제와 경제 발전의 상관성에 대한 이론 및 실증적 논의를 토대로 한다. 개방경제와 경제발전간의 상관성에 대한 이론 및 실증결과는 ‘외부요인론’과 ‘내부요인론’으로 대분할 수 있는데, 무역을 위한 원조는 전자의 견해를 토대로 한 것이다. 전자에 따르면 개발도상국은 개방경제를 통해 경제발전을 촉진할 수 있는 반면에, 후자에 따르면 세계 무역체제 편입을 통한 경제발전은 개별 국가의 자체적 발전을 토대로 한 결과이다.⁴⁾ 즉 전자는 개방경제를 경제발전의 요인으로 간주하고 있는 반면에 후자는 경제발전의 결과라는 주장을 펼치고 있다.

한편 전자의 입장은 개방경제와 경제발전 간의 상관성을 체계화하는 과정에서 매개변수의 역할을 강조한다.⁵⁾ 가령 Winters(2004)는 교육, 국내제도, 거시경제정책의 안정성 등의 변수가 개방경제와 경제발전 간의 긍정적 관계를 매개한다는 점을 밝힌바 있다. 또한 Kneller와 그 동료들의 연구(2008)에서는 인적자원과 무역구조 등을 주요한 매개변수라는 점을 밝혔다. 이 같은 주장에 따르면 경제개방이라는 측면에서의 세계 무역체제 편입과 경제발전 간의 상관성은 참여국의 조건에 따라 달라질 수 있다는 점이

다. 이 같은 맥락에서 무역을 위한 원조의 타당성이 뒷받침되고 있는 측면이 있다.

III. 무역을 위한 원조의 내용과 현황

1. 무역을 위한 원조의 내용

AFT는 다음과 같이 정의된다. “무역을 위한 원조는 개발도상국으로 하여금 상품과 서비스의 수출을 증대하고, 다자무역체계에 통합되고, 자유무역과 확대된 시장접근을 통해 이득을 얻을 수 있도록 지원하는 것이다. 효과적인 무역을 위한 원조는 개발도상국의 성장전망을 강화하고, 빈곤을 개선할 뿐만 아니라 다자적 무역개선에 조응하고 개발도상국들에게 보다 균등하게 세계의 혜택이 분배될 수 있도록 하는 것이다.”⁶⁾

이 같은 정의에 따라 Aft는 ‘무역관련 기술협력’, ‘공급측면 제약해소’, ‘다자무역체제 적응’ 등 세 분야로 구분될 수 있다. 무역관련 기술협력 분야에 대한 AFT는 개도국의 정책 및 규제 제도 개선이나 무역 진흥을 위한 전략 수립을 위한 원조를 의미한다. 공급측면의 제약을 해소하기 위한 AFT는 도로, 통신, 에너지 생산 등 경제 기반시설 구축과 농수산업, 어업, 산업 등 생산부문의 역량 강화를 위한 원조를 의미한다. 그리고 다자무역체제 편입 적응을 위한 AFT는 관련 예산을 지원하는 원조를 의미한다. 그리고 이에 상응하는 ODA 항목은 ‘무역관련 정책 및 제도 분야’, ‘경제 기반구축’, ‘생산역량 배양’, ‘무역관련 조정’ 등이 될 수 있다.

2. 무역을 위한 원조 현황

AFT가 WTO와 OECD가 공조체제를 공식화한 것은 2006년부터라 할 수 있으나, 이에 대

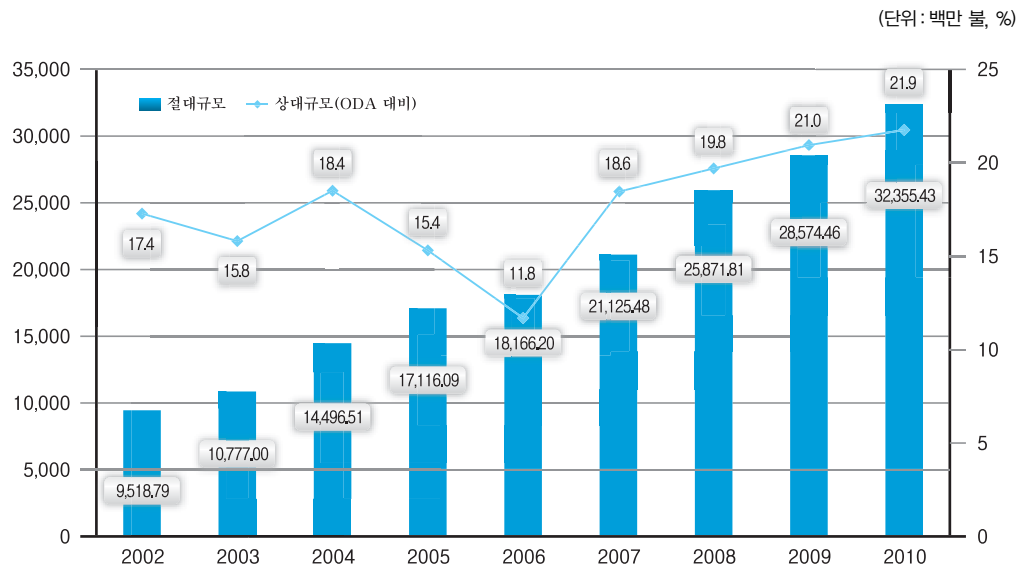
4) 전자의 견해를 대변하는 주요 사례로는 Kruger (2008)와 Sachs (2008)의 연구, 후자는 Rodrik (2008), Rodrik and Subramanian (2008) 등이 있다.

5) 이 같은 주장을 대표하는 사례로는 Winters (2004), Amiti and Koning (2007), Kneller et al. (2008) 등의 연구를 들 수 있다.

6) WTO, 27 July 2006, Recommendations of the WTO Task Force on Aid for Trade. [WT/AFT/1]

발 표 II

〈그림 1〉 무역을 위한 원조 규모 추이 (2002~2010)



자료: OECD's Creditor Reporting System(CRS)

한 자료는 2002년도부터 CRS를 통해 확인할 수 있는 바, 동 자료를 통해 A/T 현황을 정리하면 다음과 같다.

우선, A/T의 절대규모가 점차 증가하고 있다는 점이다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 2002년에 약 95억 달러였던 A/T규모가 2010년에는 약 320억 달러까지 증가하였다. 이를 총 ODA 규모 대비로 환산해도 17.4% (2002년)에서 21.9% (2010년)까지 증가한 규모이다.

둘째, ODA를 통한 A/T 중에서 다자기구를 통한 규모가 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 다자기구의 A/T가 2002년의 약 42억 달러에서 2010년의 약 97억 달러로 2배 이상 증가했으나, 이를 A/T에 대한 비율로 환산하면 0.6%에서 0.2%로 약 0.4%p 감소한 규모이다.

셋째, 경제 기반구조 구축 및 생산역량 배양을 위한 A/T가 무역정책 및 제도 또는 무역관련 조정을 위한 A/T보다 월등히 많은 비중을 차지하고 있다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 2010년도에 이 영역이 전체 A/T의 96% 이상을 차지하고 있다.

넷째, 개도국의 경제기반구조 구축을 위한

A/T의 비중이 생산역량 배양을 위한 A/T에 비해 증가하는 추세를 보이고 있다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 경제 기반구조를 구축하기 위한 A/T의 비중이 2002년 약 45%에서 54%로 증가한 반면에, 생산역량 배양을 위한 A/T의 비중은 2002년 50%에서 2010년 42%로 감소했다.

다섯째, DAC와 다자기구의 무역을 위한 원조 영역별 비율 추이는 유사하나, 최근에 다자기구는 A/T 중 무역관련 조정부분에 대한 비중을 확대하고 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 다자기구의 무역관련 조정부분에 대한 A/T의 비중이 2008년에 12%에서 2010년 24%까지 증가하였다.

한편 A/T 현황을 국가별로 비교하여 그 특징을 비교하면 다음과 같다.

우선, DAC 회원국 중에서 A/T를 가장 많이 공여하고 있는 국가는 2010년도를 기준으로 일본이다. 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 일본의 A/T 규모는 약 68억 달러이며, 그 다음으로 미국 (41억 달러), 독일 (30억 달러), 유럽연합 (27억 달러), 스페인 (12억 달러) 등의 순위이다. 한국의 A/T 규모는 약 3억 달러로 DAC 회원국 중에서 14위에 해당한다.

〈표 1〉 DAC와 다자기구의 무역을 위한 원조 규모 추이 (2002~2010)

(단위: 백만 불, %)

구분	ODA 총계	DAC		다자기구	
		절대규모	비율	절대규모	비율
2002	9,518.79	5,324.48	55.94	4,194.31	0.59
2003	10,777.00	7,029.22	65.22	3,747.78	0.61
2004	14,496.51	9,680.21	66.78	4,816.29	0.46
2005	17,116.09	11,863.23	69.31	5,252.86	0.40
2006	18,166.20	13,120.50	72.22	5,045.70	0.40
2007	21,125.48	14,940.78	70.72	6,184.70	0.33
2008	25,871.81	17,989.14	69.53	7,882.67	0.27
2009	28,574.46	18,272.29	63.95	10,098.53	0.22
2010	32,355.43	22,075.58	68.23	9,723.23	0.21

자료: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

〈표 2〉 무역관련 원조의 영역 비율 추이 (2002~2010)

(단위: %)

구분	무역정책 및 제도	경제 기반구조 구축	생산역량 배양	무역관련 조정
2002	4.62	45.21	50.18	0.00
2003	3.73	44.84	51.44	0.00
2004	2.62	49.51	47.87	0.00
2005	2.72	54.25	43.03	0.00
2006	2.65	51.39	45.96	0.00
2007	3.61	48.85	47.55	0.00
2008	2.96	51.26	45.67	3.56
2009	2.74	49.14	47.99	4.60
2010	3.09	54.43	42.26	6.79

자료: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

〈표 3〉 DAC와 다자기구의 무역을 위한 원조 비율 추이 (2002~2010)

(단위: %)

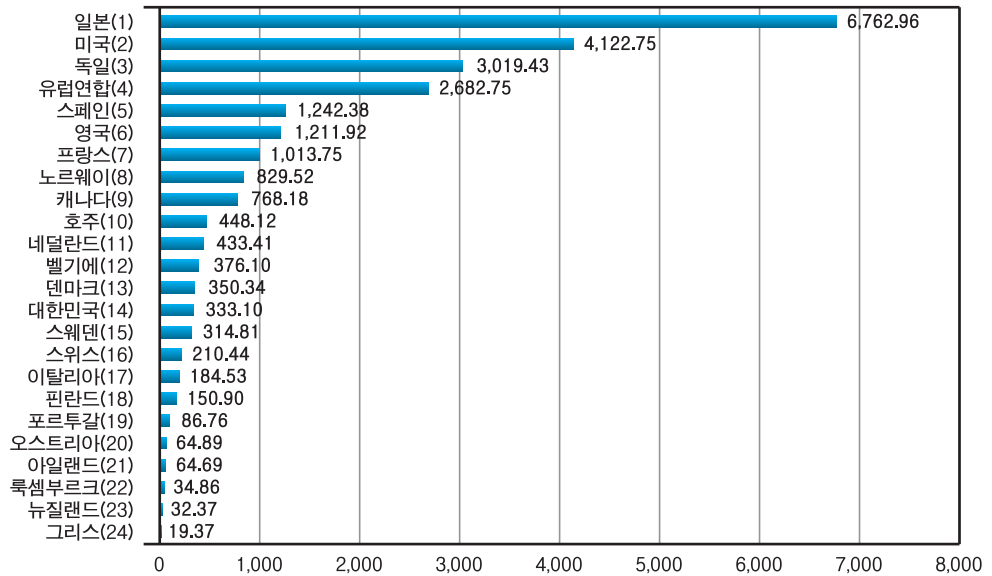
구분	무역정책 및 제도		경제 기반구조 구축		생산역량 배양		무역관련 조정	
	DAC	다자기구	DAC	다자기구	DAC	다자기구	DAC	다자기구
2002	7.85	0.51	48.43	41.11	43.71	58.38	0	0
2003	5.40	0.58	43.19	47.93	51.41	51.49	0	0
2004	3.41	1.03	48.77	50.99	47.82	47.98	0	0
2005	2.81	2.53	55.81	50.73	41.39	46.75	0	0
2006	2.53	2.96	50.59	53.48	46.88	43.56	0	0
2007	2.63	5.97	46.79	53.81	50.58	40.22	0	0
2008	3.03	2.80	47.98	58.76	48.99	38.10	0.11	12.09
2009	2.84	2.62	49.29	47.85	47.87	49.18	0.01	13.64
2010	3.27	2.87	51.72	58.85	45.01	37.60	0.15	23.97

자료: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

발 표 II

〈그림 2〉 DAC 회원국 무역을 위한 원조 절대규모 (2010)

(단위: 백만 달러)



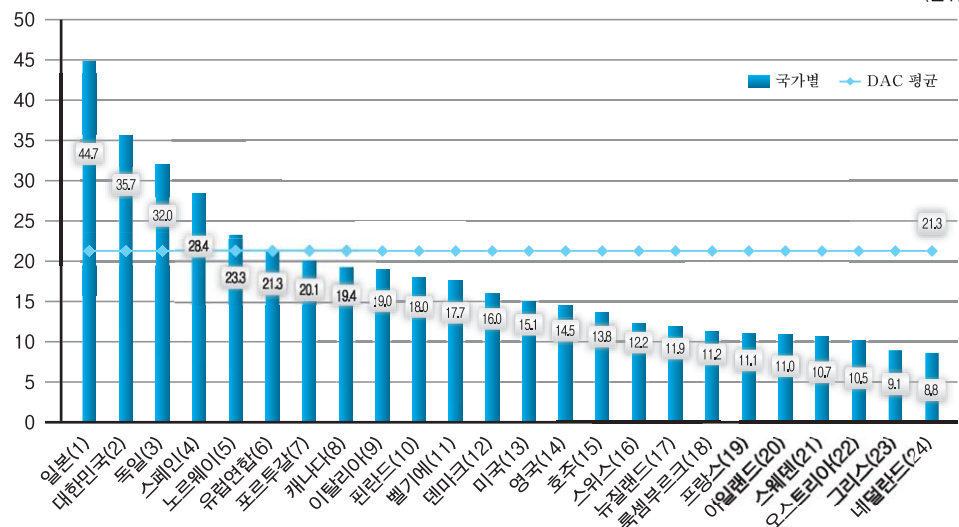
자료: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

둘째, A/T 규모를 전체 ODA 규모대비로 환산해도 일본의 A/T 비중은 약 45%로 DAC 회원국 중에서 1위에 해당한다 (〈그림 3〉 참조). 그 다음으로 한국(36%), 독일(32%), 스페인(28%), 노르웨이(24%) 등의 순위를 보이고 있다. 특이

한 점은 미국, 프랑스 네덜란드 등의 경우 A/T의 절대규모 측면에서는 각각 2위, 7위, 11위인 반면에, 상대규모 측면에서는 각각 13위, 19위, 24위라는 점이다. 또한 한국의 경우는 절대규모 면에서는 14위인 반면에 상대규모 측면에서는

〈그림 3〉 DAC 회원국 무역을 위한 원조 상대규모(ODA 총 규모 대비) (2010)

(단위: %)



자료: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

2위라는 점이다.

셋째, DAC 회원국의 Aft를 영역별로 구분하여 살펴보면, 중점적으로 지원하는 영역에 차이가 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 영국, 일본, 네덜란드, 그리스 등은 경제 기반구조 구축을 위한 공여규모가 다른 영역에 비해 월등히 높은 편에 속한다. 이에 반해 프랑스, 한국, 이탈리아, 덴마크, 스페인, 캐나다, 스위스, 독일, 유럽연합 등은 다른 영역에 비해 생산역량 배양을 위한 공여규모가 월등히 높은 편이다. 또한 한국, 포르투갈, 호주 등은 다른 국가들에 비해 무역정책 및 제도개선을 위한 Aft의 비중이 10%를 초과하고 있다는 점에서 구분되는 측면이 있다.

IV. 결론: 무역을 위한 원조의 개선과제

이와 같이 무역을 위한 원조가 양적 성장을 지속하고 있음에도 불구하고 다음과 같은 문제에 대한 고려가 필요한 것으로 사료된다.

첫째, 새천년 개발계획의 주요한 목표와 Aft의 상관성에 대한 검토가 필요하다. 현재 Aft는 개방경제와 경제발전 간의 상관성을 토대로 한 것이며, 이같은 상관성이 새천년 개발계획을 달성하는데 어떠한 영향을 미치게 될지에 대한 검토가 체계적으로 이루어진 바 없다. 따라서 이에 대한 체계적인 검토가 필요하다.

둘째, DAC가 제시하고 있는 ODA의 상대적

<표 4> DAC 회원국 무역을 위한 영역별 비율 (2010)

(단위: %)

구분	무역정책 및 제도개선	경제 기반구조 구축	생산역량 배양	무역조정
DAC 평균	3.27	51.72	45.01	0.0050
영국	0.00	96.83	3.17	0.0000
일본	0.00	93.82	6.18	0.0000
네덜란드	0.61	79.51	19.88	0.0000
그리스	1.27	76.79	21.94	0.0000
핀란드	0.53	57.04	42.43	0.0000
룩셈부르크	1.22	52.60	46.18	0.0000
아일랜드	8.24	50.79	38.48	2.4929
노르웨이	0.01	45.80	54.19	0.0000
뉴질랜드	4.08	45.45	50.47	0.0000
미국	5.18	41.69	53.12	0.0000
스웨덴	2.59	41.35	55.82	0.2384
포르투갈	17.22	35.07	47.71	0.0000
벨기에	2.14	33.11	64.75	0.0000
오스트리아	0.40	32.38	67.22	0.0000
호주	12.32	28.13	59.55	0.0044
프랑스	4.77	27.68	67.55	0.0000
대한민국	14.22	24.38	61.40	0.0000
이탈리아	2.45	20.42	77.13	0.0000
덴마크	2.04	20.35	77.61	0.0000
스페인	0.15	20.22	79.64	0.0000
캐나다	8.43	14.44	77.13	0.0000
스위스	4.30	7.86	87.84	0.0018
독일	6.82	6.78	86.40	0.0000
유럽연합	0.00	2.22	97.78	0.0000

자료: OECD's Creditor Reporting System (CRS)

발 표 II

규모인 0.7%에 상응하는 지침이 마련될 필요가 있다. 앞에서 제시된 <그림 1>에서 보는 바와 같이 ODA 중 A/T의 비중이 최근에 증가하고 있으며, 이 같은 증가가 어느 수준까지 도달하게 될 지에 대해서는 아직까지 추정하기 어려운 측면이 있다. 따라서 ODA 중 A/T가 차지하는 비중에 대한 국제사회의 체계적인 논의를 토대로 지침이 마련될 필요가 있다.

셋째, A/T를 위한 ODA 구성에 대한 체계적

인 검토가 요구된다. 현재 DAC에서 ODA는 양 자원조와 다자원도, 무상원조와 유상원조, 그리고 구축성 원조와 비구축성 원조 등에 따라 구분되고 있으며, 이에 의거하여 DAC 회원국들의 ODA 정책에 대한 평가와 지침을 제시하고 있다. 이 같은 맥락에서 A/T를 위한 ODA 구성에 대한 평가가 좀 더 체계적으로 이루어질 필요가 있다.

[참고문헌]

- Amit, Mary and Jozef Konings, 2007, "Trade Liberalization, Intermediate Inputs, and Productivity: Evidence from Indonesia," *American Economic Review*, Vol. 97, No. 5, pp. 1611-1638.
- Kneller, Richard et al., 2008, "Trade Liberalization and Economic Growth," *World Economy*, Vol. 31, No. 6, pp. 701-719.
- Krueger, Anne O. 2008. Why Trade Liberalization is Good for Growth, in: Giorgio Secondi (ed.), *The Development Economics Reader*, New York: Routledge, pp. 433-442.
- Lester, Simon, 2009, "Aid for More Than Just Trade: The Case for A Role For the WTO in Development Aid," *UNSW Law Journal*, Vol. 30, No. 2, pp. 332-348.
- Melchchior, Arne, 2006, *Aid for Trade and the Post-Washington Confusion*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- OECD, 2006, *Aid for Trade: Making It Effective*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD, Creditor Reporting System, <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx?DatasetCode=CRSNEW> (검색일: 2012. 3. 20).
- Rodrik, Dani and Arvind Subramanian, 2008, "The Primacy of Institutions," in Giorgio Secondi (ed.), *The Development Economics Reader*, New York: Routledge, pp. 79-85.
- Sachs, Jeffrey D., 2008, "Institutions Matter, But Not for Everything: The Role of Geography and Resource Endowments in Development Shouldn't Be Underestimated," in: Giorgio Secondi (ed.), *The Development Economics Reader*, New York: Routledge, pp. 86-91.
- WTO, 2006, *Recommendations of the WTO Task Force on Aid for Trade*.
- Winters, Alan L., 2004. Trade Liberalization and Economic Performance: An Overview, *Economic Journal*, Vol. 114, Issue 493, pp. F4-F21.

백 우 열
(성균관대학교 교수)

안녕하십니까. 성균관대 백우열입니다. 먼저 좋은 발표가 있는 자리에 초대해 주셔서 감사합니다. 정상화 박사님의 발표를 재미있게 잘 들었습니다. 중요한 것은 이 논문이 서베이 형식의 논문이라는 점입니다. ODA와 관련하여 한국에서는 정치학이나 정치경제학에서 서베이 형식의 논문이 부족했는데 필요한 자료를 시대의 흐름에 따라 보여주어서 좋았습니다. 기본적으로 국제개발금융에 대해 이해하고, 리서치 토픽을 찾으려는 학자들, 정책가, 또는 학생들에게 많은 시사점을 줄 수 있다고 생각합니다.

저는 문제점보다는 재미있는 포인트를 세 가지 정도 말씀드리려고 합니다. 첫 번째로 발표문 5페이지의 원조공여국과 수원국간의 갈등구조에 대해서 다루셨는데 이것은 정치학적으로 접근하면 상당히 재미있는 문제라고 생각합니다. 수원국이 원조를 일방적으로 항상 받는 것이 아니고 거부할 경우도 발생합니다. 따라서 수용과 거부가 어떤 조건에서 이루어지는가, 수원국이 민주주의정부일 때 혹은 권위주의 정부일 때에 원조에 대한 반응에 있어서 어떤 차이점을 보이는지 연구해 보는 것이 흥미로운 것으로 보입니다.

두 번째로 발표문 8페이지에서 1990년대부터 브릭스 국가의 원조공여국 합류로 국제ODA

레짐이 뿌리째 흔들리게 되었으며, 이러한 국가들의 경우 중상주의적 관점에서 ODA정책을 추진하였다고 말씀하셨는데, 여기에서 쓰인 '복합 패키지'라는 단어를 설명해주셨으면 합니다. 또한 이러한 중상주의적 관점이 비단 브릭스 국가에만 적용되는 것이 아니라 한국에도 적용된다고 생각합니다. 우리나라에서는 ODA 정책의 추진과정에서 국내적 저항에 대해 염두해야 합니다. 이명박 정부에서 GDP대비 ODA 비중을 증가시키겠다고 했는데, 국내여론이 그것을 수용할 수 있을지, 그렇지 못할 경우에 대비해 어떤 정책적 대안을 세울 수 있을지가 주목됩니다. 개인적으로는 중국과 동남아를 같이 공부하고 있는데, 중국과 같은 권위주의 체제에서는 자원확보라든지 원조정책의 추진에서 가치판단을 배제한 상태에서 정부가 용이하게 정책을 실현해 나갈 수가 있습니다.

세 번째로 ODA에 접근하는 국가들의 기본적인 자세가 인본주의, 국제공리주의, 중상주의적 접근으로 세 가지로 요약된다고 말씀하셨는데 우리의 방향은 이 가운데서 어떤 것인지, 또는 앞으로 어떤 접근법을 취해야하는가 되어야 하는가의 질문을 드립니다.

마지막으로 덧붙일 것은 10페이지부터 설명이 되어있는 ODA와 FDI의 상관관계가 궁금함



토 론 I

니다. ODA와 FDI의 관계가 긍정적 혹은 부정적인지, 플러스 혹은 마이너스 관계인지 궁금합니다. 이 부분을 재미있게 들었습니다. 저는 여기까지 하겠습니다.

답변 : 정상화 (세종연구소 연구위원)

토론 감사합니다. 우선 민주주의 가치를 둘러싼 공여국과 수원국 갈등을 말씀해주셨는데, 저도 이 주제에 대한 실증적 분석이 필요하지 않는가라는 생각을 합니다. 흔히 민주화가 경제발전의 전제조건이라고 주장하는 견해가 있는데 경제적 효율성과 민주화가 반드시 서로를 필요로 하는 관계는 아닙니다. 공여국이 원조에서 조건을 다는 것은 없어져가는 추세지만, 공여국과 수원국 간 정치경제적 가치를 둘러싼 갈등이 있을 수밖에 없기 때문에 여기에 대한 연구가 필요합니다.

두 번째로 브릭스국가의 ODA 레짐과 관련하여 말씀드립니다. 본래 브릭스의 등장 이전의 국제관계에서 서구 중심의 국제ODA레짐이 존재했습니다. 레짐의 유지를 위해서는 관련 국가들이 자발적으로 참여하려는 의지가 있어야 하는데, 브릭스는 기존의 ODA레짐이 아닌 그들

만의 ODA레짐을 추구하는 것이라고 볼 수 있습니다.

세 번째로 복합패키지원조의 의미는 공여국이 원조를 제공하면서 자원 개발 등 다른 수익사업과 연계하는 것을 말합니다. 중국은 특히 ODA를 제공하는 나라에 자국 자재와 인력 등을 투입하고 사업 이후에는 상당수 노동자를 두고 옵니다. 아프리카에서 중국인들이 사업을 하며 살고 있는데 당연히 현지에서 상당한 불만을 사고 있습니다.

네 번째로 우리나라의 ODA 기조와 관련하여 말씀드리겠습니다. 소프트파워는 상대방이 진심을 사는 것인데 중국이나 일본의 ODA 방식은 소프트파워 추구하고 거리가 멉니다. 우리나라도 인본주의적 베이스를 가지고 ODA를 추진해야 우리나라 소프트파워의 신장을 기대할 수 있을 것입니다. 아직 우리 학계나 정책 공동체에서 의견의 일치를 본 한국형 ODA는 존재하지 않습니다.

마지막으로 FDI는 상업적 목적이기 때문에 투자 안정성이나 수익성이 필요한데, 이러한 조건을 결여했지만 개발자금이 필요한 국가에 지원을 제공해 이 간극을 메워주는 것이 ODA라고 생각합니다. 감사합니다.

감사합니다. 유웅조 박사님께서 발표해 주신 내용에 대해서 간단히 몇 가지만 말씀드리겠습니다. 먼저 발표 전에 처음에 계획한 내용을 다 쓰지 못하셨다고 하셨는데, 말씀하신대로 서론에서 개선과제 제시하겠다고 했지만 결론에서 아주 간략하게 세 가지를 말씀하시고 끝나서 아쉬웠습니다.

다음으로 무역을 위한 원조의 진행되는 추세를 통계로 보여주셨는데 통계수치만 제시되어 있어서 이러한 추세의 이유가 무엇인지를 이야기해 주셨으면 좋겠습니다. 결국은 무역을 위한 원조라는 것도 개방경제와 경제발전으로 이어지는 국민경제의 체질강화를 위한 것이 아닌가라는 생각이 듭니다. 이러한 면에서 보았을 때 그러한 원조가 주로 ODA 틀 안에서 해왔던 원조와 어떻게 구분될 수 있는가를 써주셨으면 더 좋았을 것 같습니다.

또한 만약 ODA와 무역을 위한 원조가 구분이 된다면 무역을 위한 원조 역시 ODA처럼 공여국의 목적과 관련해서 유형을 분류해볼 수 있을 것입니다. 그렇게 된다면 무역을 위한 원조의 목적이 보다 명확하게 드러날 수 있을 것 같습니다. 다음은 단순한 질문일 텐데요, 한국과 일본에서 ODA중 AFT의 비중이 가장 큰 것으로 나와 있는데 이유가 무엇인지 궁금합니다.

개선방안으로 말씀드리고 싶은 것은 효율성이라든지 효과성을 측정할 수 있는 방법이 보다 더 명확히 개발되어야만 효과적으로 지원이 이루어질 수 있지 않을까 하는 점입니다. 또 한 가지는 수원국과 공여국의 이해관계가 다르다는 점에서 출발합니다. 수원국은 보다 장기적인 목표를 추구하기 원하고, 공여국은 가시적인 국익을 추구하기 원합니다. 서로 바라는 방향이 다른데 이러한 것을 조정하는 제도를 다자기구 형식으로 만들든지, DAC 안에 제도화 시키는 것도 한 방법이 아닐지 생각합니다.

마지막으로 WTO에서 2007년에 AFT의 현황에 대해 발간한 자료인 GLOBAL REVIEW의 데이터가 연구에 반영된다면 더욱 완전하지 않을까하고 생각합니다. 이상입니다.

답변 : 유웅조 (국회입법조사처 입법조사관)

날카로운 지적에 대해 감사드립니다. 말씀하신대로 AFT의 성격을 분석하는 것이 이 글의 애초 목적이었습니다. 데이터를 뽑는 과정에서 분석하기 어려워 결국 이렇게 마무리하게 되었습니다. 주로 방점을 둔 것은 추세와 관련된 것입니다. 데이터를 일일이 다 뽑았기 때문에 시간이 굉장히 걸렸습니다. 공개적으로 나와 있는 ODA 자료가 AFT 전체를 포괄하지는 못합니다. 국가별 자료들이 투명하게 나와 있지 않기 때문에 ODA 중에서 AFT를 통계적으로 볼 수 있는 것만 뽑은 것입니다. AFT의 유형 역시 논의가 아직 활성화되어있지 않으며 따라서 그 성격이 무엇으로 가느냐에 대해서도 합의가 이루어지지 않았습니다.

일본과 우리나라에서 무역을 위한 원조의 비율이 높은 이유는 대외무역의존도가 높기 때문이라고 하지만, 그 이상이 있을 것으로 전망해볼 수 있습니다. 또한 AFT를 위한 특정지수가 필요하다는 의견을 주셨는데, 개인적으로는 ODA의 효과성의 큰 범주에서 AFT역시 다루는 것이 더 효과적일 것이라고 생각합니다. 말씀하신 GLOBAL REVIEW 자료는 추후에 분석에 포함시키도록 하겠습니다. 감사합니다.

제6차 KOICA-세종 “외교정책과 ODA” 콜로키엄 안내

글로벌 공공재와 동북아시아의 ODA

6월 1일(금)

사 회

홍승목 (KOICA 이사)

발표 및 토론

발표 : “한국 ODA정책과 글로벌 거버넌스”
박은하 (외교통상부 개발협력국 국장)

토론 : 카라사와 마사유키 (일본국제협력기구 개발파트너십 실장)
김기정 (연세대학교 교수)

발표 : “중국대외원조: 역사적 발전, 구성, 도전”
왕이환 (북경농업대학교 교수)

토론 : 최진우 (한양대학교 교수)
유웅조 (국회입법조사처 입법조사관)

6월 2일(토)

사 회

이대우 (세종연구소 국제개발협력연구센터장)

발표 및 토론

발표 : “기후변화 이슈에 관한 일본 ODA 정책”
카노 다케히로 (일본 외무성 기후변동 과장)

토론 : 정상화 (세종연구소 연구위원)
서창록 (고려대학교 교수)

전체토론 : 글로벌 공공재를 위한 동북아시아 ODA와 지역협력
한중일 대표와 참석자

※ 제6차 콜로키엄은 ‘제7회 제주평화포럼’의 세션 참여 형식으로 진행됩니다. 제주평화포럼 참석 및 등록은 www.jejupeaceforum.or.kr을 참고하십시오.

- 일 시 : 2012년 6월 1일(금) 오후 15:40~17:00
6월 2일(토) 오전 09:00~10:20
- 장 소 : 제주 해비치 호텔 & 리조트

* 문의 : 황인정 연구원 (전화: 010-3062-9296 / 이메일: singuroun@naver.com)

외교정책과 ODA | 2012년 4월

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel: 031-740-0114 / Fax: 031-740-0655
Homepage: www.koica.go.kr



세종연구소

461-370 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20
Tel: 031-750-7698 / Fax: 031-754-0100
Homepage: www.sejong.org

주관: **KOICA** 한국국제협력단



세종연구소

후원: 외교통상부