

국제개발협력에 있어 중소득국가의 역할

- 도전과 기회 : 한국의 개발경험이 주는 교훈 -

장 시 정 / 한국국제협력단 이사

2008.9.29~30 일 양일간 멕시코시티에서 「중소득 국가에서 국제개발협력 체제의 제도화(The Institutionalization of the International Cooperation in the Middle Income Countries)」에 관한 심포지움이 개최되었다. 동 심포지움에서 KOICA는 한국이 수원국에서 공여국으로 전환한 경험을 바탕으로 국제개발협력에 있어 중소득국의 공여국으로서의 바람직한 방향과 역할에 대하여 제언하였다. 동 발제문을 소개한다.

I. 신흥공여국 등장과 멕시코 국제개발협력 심포지움

세상이 변화하는 속도만큼이나 개발협력 분야에도 변화의 바람이 불고 있다. 그 중에서 가장 주목할 만한 부분은 과거 원조 수원국에서 공여국으로 변모한 '신흥 공여국(emerging donor)'의 등장이다. 이에 따라 개발원조 재원마련 및 협력방식에도 새로운 시각이 요구되고 있으며, 이러한 관점에서 멕시코 등과 같은 중소득국의 개발협력파트너로서의 역할에 대하여 생각해 보는 것은 매우 의미 있는 일이다.

개발협력분야에 있어 중소득국의 자리매김을 위한 노력의 일환으로 멕시코 정부는 2008년 9월 29일부터 30일까지 양일간 멕시코시티에서 “중소득국가 국제협력체제의 제도화”라는 주제를 가지고 국제심포지움을 개최하였다. 주최국인 멕시코는 OECD 국가임에도 개발협력분야에서 수원국이자 공여국으로서의 이중적인 지위를 갖고 있으나, 현재 2009년까지 개발협력 전문기관 설립을 목표로 관련법 제정을 추진하는 등 공여국으로서 발돋움하고자 모색 중이다. 이와 같은 배경에서 금번 심포지움은 중남미 중소득국(아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아)을 비롯해 우리나라의 무상원

1) 중소득국가 : OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 분류상 고중소득국(1인당 국민소득 \$3,256~\$10,065)과 저중소득국(\$826~\$3,255)을 나뉘며 여기서는 고중소득국을 의미.

조 대표기관인 한국국제협력단(KOICA)과 여타 선진 원조기관(USAID, GTZ, AECID, JICA), 및 국제기구(UNDP, OECD, IDB, World Bank), 연구기관(스페인 개발연구협력센터, 독일개발협력연구소) 등의 활발한 참여로 국제개발협력에 대한 풍부한 경험과 의견 교환의 장이 되었으며, 멕시코의 공여국 지위확보를 위한 준비작업 방향 결정이 주요사안으로 논의되었다.

회의 첫날은 『라틴아메리카 중소득국가의 원조기관선립 선험사례』와 『유럽, 아시아, 아프리카 중소득국가의 원조기관선립 선험사례』 주제를 가지고 두 개의 패널 토론이 열렸으며, 둘째날은 『국제개발협력 분야에 있어 국제사회의 중소득국에 대한 기대』 패널 토론이 열렸다. 한국은 여타 선진공여국과 달리 수원국에서 공여국으로 거듭나기에 성공한 국가로서 특히 주목을 받았으며, 필자는 둘째 날 패널토론에 참가하여 “국제개발협력에 있어 중소득국의 역할: 도전과 기회, 한국 개발경험이 주는 교훈”을 주제로 한 발제를 통하여, 우리의 개발경험과 공여국으로의 전환경험에 비추어 중소득국이 공여국으로서 나아가야 할 바람직한 방향에 대하여 제언하였다.

II. 핵심적인 개발 파트너로서의 중소득국(MICs)

국제원조공여사회는 그간의 원조경험의 시행착오를 통해 원조의 효과성 극대화를 위한 ‘수원국 수요중심(recipient-oriented)’ 원조의 중요성을 깨달았다. 그동안 국제사회가 쏟아 부은 엄청난 자원과 최첨단 기

술은 단기적 측면에서 보았을 때에는 빈곤을 경감시키는데 도움을 주는 듯 보이나, 여전히 빈곤퇴치를 위한 근본적인 해답은 제공해 주지 못하고 있다. 이러한 의미에서 빈곤감소와 사회개발에 있어 직접적인 경험을 가지고 있는 중소득국은 개발도상국에 있어 중요한 함의를 가지고 있다. 중소득 공여국은 자국의 개발경험을 기반으로 오늘날 개발도상국이 직면하고 있는 다양한 ‘개발의제’를 보다 잘 이해하고, 이에 대해 보다 실질적인 해답을 전수해 줄 수 있기 때문이다. 이들이 제시하는 개발전략에 대한 기술적·정책적 조언은 실질적인 경험에 기초한 것으로 선진국들의 이론적 접근보다 더욱 설득력 있고 실용적이다.

빈곤을 종식시키기 위한 해법은 수원국의 발전의제에 대한 정확한 파악과 이해에서 비롯한다. 중소득공여국은 개발도상국과 비슷한 발전 경로를 걸어온 선형자로서 개발도상국에 보다 적합한 그들만의 발전 노하우를 전수하고, 나아가 선진국과 개발도상국사이의 개발격차를 잇는 교량역할을 할 수 있는 것이다.

이와 같은 인식을 바탕으로 필자는 한국의 개발경험이 신흥공여국에게 주는 교훈을 아래와 같이 제시하였다.

1. 개발경험의 브랜드화

한국은 전례 없는 눈부신 경제성장을 통해 1950년대의 전쟁의 잿더미로부터 세계 13위의 경제대국으로 성장하였으며, 국제사회에서 한국은 20세기에 가장 성공적인 발전사례로 손꼽힌다. 멕시코와 마찬가지로 한국은 1990년대에 이르기까지 460억 달러(2005

년 불변가액)의 원조를 받았던 수원국이었으나, 오늘날에는 2010년까지 선진 공여국 공동체인 OECD/Development Assistance Committee (DAC, 개발원조위원회) 가입을 목표로 선진 공여국 대열에 진입하기 위한 노력을 적극 전개하고 있다. 이렇듯 수원국에서 공여국으로 성공적인 변모를 이룩해 낸 한국은 성장경험의 전수를 위하여 개발경험에 기초한 원조활동을 전개하고 있으며, 가장 대표적인 사례로는 한국 새마을 운동의 브랜드화를 꼽을 수 있다.

새마을 운동이 개발 분야에 있어 주목을 받는 중요한 이유는 본 운동이 단순한 농촌지역의 소득증대를 위한 단편적인 활동에 그친 것이 아니라, 도시와 농촌의 상관관계와 농촌지역이 국가의 경제성장에 있어 갖는 전략적 중요성에 대한 이해를 바탕으로 거시적인 경제성장 전략과 부합하도록 진행되었기 때문이다.

오늘날 대부분의 개발도상국이 농업 위주의 경제구조를 가지고 있다는 점을 상기하였을 때, 새마을 운동을 통한 한국의 농업생산성 증대 그리고 이를 뒤잇는 산업화 단계는 매우 중요한 함의를 던져 준다. 이와 같은 국가 고유의 경제발전의 전략을 여타 개발도상국에 적용함으로써 농촌 지역의 절대적 빈곤문제를 해결하는데 큰 기여를 할 수 있다.

물론 새마을 운동이 우리나라에서 큰 성공을 거둔 이유에는 (1)중앙정부의 행정력(강한 정치적 리더십), (2)자조(self-help), (3)한국의 문화적 특성(근면)과 같은 한국의 정치·사회 문화적 특수성의 영향을 무시할 수 없다. 따라서 새마을 운동은 한국의 문화적 특수성에

기반을 둔 전략이기에 오늘날 개발도상국에 적용할 수 없다는 주장도 간과할 수는 없다. 그러나 오늘날 개발도상국도 유연성 있게 자국의 문화가 가지는 특수성을 파악하여 그러한 강점을 활성화시킬 수 있다면 새마을 운동을 발전전략의 하나로 충분히 차용할 수 있다. 실제로 KOICA는 베트남, 캄보디아, 라오스, 네팔 등에 새마을운동 전수를 위한 사업을 진행한 바 있으며, 큰 성공을 거두었다.

한국은 이러한 개발경험을 바탕으로 이제 곧 천년개발계획의 핵심사업인 밀레니엄빌리지 사업(Millennium Village Project, MVP)에 참여한다. 반기문 유엔사무총장의 특별자문위원이자 콜롬비아대 지구연구소장인 Jeffrey Sachs 교수가 대표로서 MVP사업을 주관하는 Millennium Promise와 11월 초 MoU서명을 시작으로 우간다와 탄자니아의 각 2개 마을에 대한 MVP사업에 참여하는데, MVP의 원형은 바로 우리 새마을 운동이라 하겠다.

중소득 공여국 또한 한국과 같이 공여국의 입장에서 자국의 고유한 개발경험을 발전시켜 전략적인 원조활동을 전개할 수 있다. 성공적인 개발경험을 토대로 만들어 낸 고유한 개발전략 모델은 수원국의 개발수요에 부합하는 개발전략 발굴에 대한 선진공여사회의 갈증을 해소할 수 있을 뿐만 아니라, 개발 선형자로서 중소득 공여국이 갖는 상징성은 개발도상국의 개발의지를 독려할 수 있다.

2. ODA 로드맵 정립과 통합적인 ODA 정책 체계 정립

지속가능한 발전을 위해 견고하고 체계적인 국가기반 확립이 중요하듯, 지속적인 국제개발협력을 위해서는 통합적인 ODA 정책체계와 장기적 관점의 개발협력 로드맵 정립이 무엇보다 중요하다.

공여국 정부는 장기적인 관점에서 ODA에 관련된 청사진을 제시하고 이를 국민과 공유하여 대국민적 합의를 이끌어낼 수 있어야 한다. 특히 국가적 사업의 일환으로 진행되는 ODA 사업은 그 예산이 국민의 세금으로 조성되는 것인 만큼 ODA 활동의 확대를 위해서는 이에 대한 대국민 합의가 필수적이기 때문이다. 이렇게 국민 합의를 거쳐 정립된 개발협력 로드맵은 제반 정치, 경제 여건 변화 등 부정적 외부 충격에 저항하는 힘을 가지며 결과적으로 안정적인 ODA 자원 확보 등에 기여할 것이다.

ODA를 둘러싼 대국민 인식증진은 특히 자국내 빈곤층이 다수 존재하는 멕시코를 포함하여 중소득 공여국이 공통적으로 가지고 있는 문제이기도 하다. 신흥 공여국은 국제개발협력 초기단계에서부터 ODA 활동에 대한 구체적이고 체계적인 로드맵을 작성하고 이를 홍보함으로써, 장기적인 관점에서 국제원조활동이 상호 호혜적인 상승효과를 가져올 수 있음을 강조해야 한다.

또한, 보다 견고하고 강력한 형태의 ODA 수행 메커니즘을 개발하고 개발협력 파트너와 함께 보다 효과적인 빈곤감소 및 사회개발을 이룩해 내기 위해서는 ODA 전반에 걸친 통일된 법안을 정립하는 것이 중요하다. ODA 확대가 양적인 측면에서의 성장이라고 한다면,

명확한 ODA 정책과 일원화된 원조체계를 정립하는 것은 질적인 측면에서의 성장이라고 볼 수 있을 것이다. 대부분의 중소득공여국에 있어 단시간 내의 ODA 예산확대는 쉽지 않을 것이다. 그러므로 자국의 개발 경험을 활용하여 원조의 질적 측면을 개선하는 것이 현 단계에서 중소득공여국이 원조활동의 성장을 도모하기 위한 보다 적합한 전략이라 하겠다.

3. 국제개발협력 분야의 전문가 양성

국제개발협력 분야의 정책과 비전을 실행하기 위한 전문화된 인력확보 또한 중요한 과제이다. 관련 지식과 전문화된 노하우를 가지고 있는 역량 있는 전문가 집단을 보유하는 것은 개발원조의 질 향상과 효과성 제고에 있어 매우 중요한 요소이기 때문이다. 이는 ODA 역사가 짧은 중소득 공여국의 경우 더욱 그러하다.

전문가 양성은 KOICA와 같은 원조기관에만 해당되는 사안은 아니다. 전통적 선진 공여국인 스웨덴의 원조기관인 SIDA은 자신의 역할을 funder, dialogue facilitator, broker로서 정의하면서 원조기관의 역할과 함께 전 국가적, 사회적 차원에서의 ODA 전문가 양성 및 역량 강화를 강조하고 있다.

이런 의미에서 국제개발협력의 전과정에 걸친 광범위한 참여자(원조기관 이외의 개발협력 건설링기관, 건축공사, 건축관리사, 각 분야 연구소, 대학, NGO 등)들의 균형적인 역량제고가 필요하며 특히, 중소득 공여국들에게는 이미 그러한 역량을 갖춘 선진 공여국과는 달리 원조기관 외부의 ODA 역량 강화 및 ODA

참여 유도를 위한 의식적 노력과 지원이 요청된다.

Ⅲ. 개발협력분야에서의 중소득국의 역할 확대 기대

중소득국들은 국민총(하루 1달러미만 생활자로서 전체 인구의 13% 차지)과 빈곤층(하루 2달러미만, 41%차지)이 전체인구의 과반을 넘고 있어 개발협력 수원국으로서의 지위를 유지하는 것이 타당하다. 하지만 동시에 주변 저소득국에 대한 기술협력을 제공함으로써 국제 개발협력체제에 공여국으로서 자리매김하기 위한 노력을 지속하고 있다.

실제로 칠레, 브라질, 콜롬비아를 포함한 대다수 중남미국가가 1960년부터 80년대까지는 미국, 유럽 및 국제기구의 원조를 받는 수원국이었으나 80년대 후반에서 90년대에 걸쳐 공여국으로 변화했다. 멕시코 정부는 2009년까지 개발협력 전문기관(예, USAID, KOICA) 설립을 목표로 관련법 제정을 추진하는 등(현재 법안이 하원에 계류 중) 공여국으로서 발돋움하고자 모색하고 있으며, 이는 최근 국제사회의 남남협력, 삼각협력 본격 추진을 위한 노력과도 부합한다.

동 심포지엄의 참가자들은 중소득 공여국의 원조관행을 국제적 원조관행과 일치시키는 데에는 무리가 있을 것이라는 데 동의 했다. 대부분의 중소득 공여국들은 원조에 대한 장기 Agenda가 없고 정치적 영향을 크게 받으며, 원조 동기나 사업형태가 국제사회와의 관행과는 다를 수 있기 때문이다. 그러나, 동시에 이제 막 공여국으로서 첫걸음을 내딛는 신흥공여국들은 수원국과의 정책조정 내커니즘 등 원조의 효과성 제고를 위해 강력한 정치적 의지와 자국의 원조에 대한 체계적인 장기계획을 설정하고, 이를 기반으로 국제협력체제와의 조화를 위한 중소득국의 공여방식에 변화와 개선이 필요하다는 데에도 인식을 같이했다.

누구에게나 시작은 있듯 ODA 공여국으로 가는 길도 마찬가지이다. 시행착오를 통해 얻은 중소득국가의 개발경험은 보다 효과적인 개발원조 활동을 수행하는데 있어 중요한 자원으로 활용될 수 있다. 수원국에서 공여국으로 탈바꿈한 한국의 경험이 오늘날 개발도상국과 새롭게 떠오르는 중소득공여국 모두에게 중요한 영감을 줄 수 있기를 바라며, 이러한 영감을 바탕으로 한 국제사회의 노력이 개발도상국의 근본적인 성장을 이끌어 내는데 도움이 되길 희망한다.

첨부 : 멕시코 심포지엄 발제자료(영문). 끝.