

조건부(Conditionality) 원조의 쇠퇴와 전망

정 우 용 / 한국국제협력단 이집트 사무소장

I. 머리말

그동안 재정적 및 행정적인 것부터 정책적인 것까지 여러 부문에 적용되어 온 조건부(Conditionality) 원조가 크게 쇠퇴하고 있다. 특히 1980년대 이후 다자 및 양자기관을 중심으로 프로그램 원조를 통하여 실시되어 온 정책 조건부(Policy Conditionality) 원조는 그동안 그 효과성에 대한 논란이 꾸준히 있어왔다. 공여국들은 원조효과달성을 위하여 조건을 부과할 필요성을 느껴온 반면, 수원국들은 조건 없는 원조를 선호해 왔다. 특히 정책 조건부 원조는 수원국의 주인의식(Ownership)을 저해한다는 강한 비판에 직면해 왔다. 최근 개최되고 있는 원조 효과성 증진을 위한 일련의 국제회의에서는 조건부를 완전히 종식시키지는 못하였지만 조건부의 문제점을 인식하고 개선해 나가려는 노력을 보이고 있다.

2005년 원조효과성에 관한 파리선언에서는 조건부 원

조의 입지를 다소 모호하긴 하지만 보다 제한하는 방향으로 표현하고 있다. 즉 공여국들은 수원국의 국가개발전략으로 부터 가능한 한 조건들을 걷어 들이고 건전한 정당성(A sound justification)이 존재할 때만 조건들이 포함되도록 권고하고 있다. 또한 공여자금은 국가개발전략과 연계된 관리 가능한 지표나 단일 조건 하에서만 지원되도록 제한하고 있다. 최근의 가나 아크라에서 개최된 원조 고위급회의에서는 원조 효과성 증진을 위한 다양한 방안들이 논의되었고 그 결과 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)이 채택되었다. 아크라 행동계획에서 공여국과 수원국들이 동의한 4가지 핵심과제는 공여국들은 향후 3-5년의 원조계획을 수원국에 제공할 것, 원조 제공에 있어 수원국 시스템을 이용할 것, 지시적(Prescriptive) 조건이 아닌 수원국의 개발목적에 근거한 원조 조건을 부여할 것, 그리고 최저 가격으로 최고의 품질을 가진 물품과 용역을 구매할 수 있도록 비구속성(untying)을 할 것 등이다. 특히, 조건부와 관련해서는 수원국이 주인의

식을 강화하고¹⁾ 원조흐름의 예측성을 개선하기 위하여 조건부의 성격이 달라져야함을 강조하고 있다. 즉, 공여국들은 개도국과 함께 국가개발전략에 기초하여 상호 동등한 제한된 조건들을 사용토록 하고, 공여국과 개도국은 주기적으로 원조자금 지출과 관련된 모든 조건들을 공개토록 하고 있다. 지금까지의 원조관행이었던 조건부 원조의 사용을 사실상 제한토록 권고하고 있다. 특히, 양자 및 다자 원조기관들이 실시하여 온 정책 조건부 원조의 지시적 조건들을 변경토록 행동계획에서 제시한 것은 조건부 원조에 대한 자성과 함께 그간의 비판을 수용한 것으로 볼 수 있다. 위와 같은 조건부 원조의 쇠퇴는 또한 대부분의 원조 전문가들이 그 성과에 대해 회의를 가지고 있는 것과 무관하지 않다. 이하에서는 조건부 원조의 개념과 발전 배경, 그리고 문제점을 살펴보고 우리나라 원조에 주는 시사점 등에 관하여 논하여 보고자 한다.

II. 조건부 원조의 개념과 유형

원조의 구매처를 제한하는 의미로 보통 사용되는 구속성(tying)은 조건부 원조의 일종이다. 구속성에는 지불, 구매, 프로젝트, 그리고 정책의 4가지의 종류가 있다(Hjertholm and White, 2000). 지불 구속성은 차관 계약에서 명시되는 재정적 조건들을 말하고, 구매 구속성은 용역과 물품 제공시 조달처를 한정하는 보통의 구속성을 일컫는다. 프로젝트 구속성과 정책 구속성은 일반적 형태의 또는 프로젝트에 특별히 첨부되는 정책적 조건들을 포함하며 양자간 또는 다자간 공여국에

의해 부과된다. 전통적으로 조건부는 특정 프로젝트나 프로그램에 대한 재정적 조건과 행정적 조치들을 포함하여왔으며 원조자금은 그 회계 목적이나 필요에 따라서 지출되어야했다. 그러나 최근의 추세는 오직 정책 조건부만이 조건부라고 불리는 경향이 있다. 논자에 따라서는 이러한 프로젝트 구속성이나 정책 구속성이 원조 제공시 항상 부정적으로 작용하는 것은 아니라고 볼 수도 있다. 하지만 공여국이 수원국에 원조 제공시 전제조건으로 수원국이 반드시 충족해야할 어떤 조건들을 부과한다면 이러한 조건들을 충족시킬 자원이나 제도가 추가로 확보되지 않는 한 이러한 조건들은 수원국의 선택을 제약하는 효과를 가지게 되고 따라서 또한 중요한 기회비용을 가지게 된다.

Edgren (1984)은 조건부를 5가지 수준으로 분류하였는데(표1 참조) 사실 수준별로 중복되는 부분도 있다. 가장 최상위 수준의 조건부는 공여국의 일반적인 정치적·경제적 전략에 따라 부과된다. 그것은 수원국의 선정과 원조 배분 등과 관련되며 수원국의 외교정책에 영향을 주기위한 지렛대로 보통 사용된다. 공여국은 정치적 우방이나 군사 동맹국에 원조를 제공하며 적으로 간주되는 나라들에 대해서는 원조를 중단한다.

조건부의 두 번째 수준은 가장 흔히 거론되는 것으로서 세계은행, 국제통화기금(IMF), 그리고 양자 원조기관에 의한 경제 및 정치 개혁프로그램이 해당된다. 수원국 정부는 이 수준에서의 국제적 압력에 가장 취약하며 공여국은 그것을 중요한 지렛대로 사용한다. 논자에 따라서는 정책 조건부만을 조건부로 한정할 것으

1) 아프리카개발은행 2차 초안(사전 1)에서는 "일소시용에 부과된 소금이 국가의 주인의식을 저해시킬 수 있다."라고 보다 직접적으로 표현된 바 있다.

〈표 1〉 조건부의 수준과 수단

일반화 수준	기 준	운용 지표
1. 일반적인 정치적 적합성	정부의 일반적인 정치적 · 경제적 전략	수원국 선정, 원조배분 결정
2. 정책 수준	특정 경제 및 사회정책적인 조처(동화정책, 물가, 세금, 차별적 관행, 국유화 조치 등)	특정한 정책조치나 입법 등에 의해 조건된(특정프로젝트에 관련되지 않은) 재원이전에 관한 일반적인 합의
3. 프로젝트/프로그램 수준	프로젝트(프로그램)의 물질적 또는 분야별 환경에 속하는 제도 개혁, 재정적 또는 인력 지원, 규제 등	프로젝트 활동, 기술, 실행 방법 등의 선정; 프로젝트 실시를 위한 합의(프로젝트 실시를 위한 일반적인 요구, 프로젝트 지원시 수원국이 취하여 할 특정 조치, 프로젝트 실시시 채택할 기술, 프로젝트 활동으로부터 수혜를 입을 대상 그룹 등)
4. 재정적 조건	수원국의 상환 능력, 공여국 수출 산업의 시장으로서의 잠재력	차관과 무상원조(이자율 등 상환 조건 등), 프로젝트 유지관리 비용
5. 행정적 조건	재원이전 절차, 보고	지출 조건, 회계, 평가 및 보고, 전문가에 대한 특권, 프로그램 주기에 관련된 절차

※ 출처: Edgren (1984)

로 주장하기도 한다(Raffer and Singer, 1996). 왜냐하면 프로젝트 수준의 조건부는 주권을 제약하는 요소로 보기는 어려우며 또한 수원국의 일반적인 정책에 영향을 주지 않기 때문이다.

세 번째 수준의 조건부는 수원국 정부가 국가 우선순위의 전반적인 틀 안에서 공여국에 의해 부과되는 프로젝트 조건들을 만족시켜야 하는 것들이다. 이 조건부를 부과하는 목적은 수원국 정부가 공여국이 지원하는 특정한 활동만을 하도록 국한함으로써 원조 자금이 유실되거나 유용되지 않도록 하려는 것이다. 만약 공여국이 지원하는 프로젝트가 수원국 경제의 한 부분을 지배하거나 공여국이 수원국의 한 부문 프로그램의 대부분의 예산을 지원한다면 사실상 두 번째와 세 번째 조건부의 차이는 모호해진다. 프로젝트 수준에서의 조

건부는 보통 재원의 이전뿐 만아니라 공여국의 전문적인 지식과 기술들도 포함된다.

네 번째 조건부 수준에서는 수원국 정부의 역할은 보통 수동적이 된다. 수원국 정부는 공여국에 의해 선택되는 프로젝트나 프로그램의 실시조건으로서 자신들의 자체 자원을 기여하여야 한다. 수원국은 프로젝트 추진에 소요되는 관리비용, 토지 사용, 그리고 여타 다른 자체 비용들을 부담한다. 원조가 양허성 차관의 형태일 때 이자율, 거치기간, 및 상환 의무 등은 보통 공여국이 결정한다. 원조 물품 구매 시 공여국의 물품으로 한정하는 구속성 조건 또한 이 수준의 조건부에서 발견된다.

마지막 수준의 조건부 또한 수원국 정부에 무거운 부

담을 부과한다. 그러한 조건들은 수원국 정부가 부담하여야 할 행정적 절차를 명시하는데 예컨대 재원의 이전, 회계, 보고 및 평가 등이다. 이러한 조건들은 프로젝트를 관리함에 있어 수원국 정부로부터 신속한 대응을 요구하기 위하여 부과된다. 그러나 프로젝트들이 수원국의 낮은 흡수 능력과 인력부족으로 인해 지연되기 일췌인 경우가 많다. 외부 컨설턴트에 의해 제공될 서비스나 공여국 전문가가 프로젝트 추진 시 향유하게 될 특권 등 또한 프로젝트 합의문서에 명시된다. 공여국이 정한 평가 시의 성과지표도 수원국이 적의 준수하기를 희망한다. 그러나 많은 공여국들이 수원국 정부에게 보고·자금지출·구매 등과 관련하여 서로 다른 조건들을 부여하여 이러한 것들이 흡수 능력이 부족한 수원국 정부에게는 큰 부담이 된다. 세계은행(2000)이 조사한 사례를 보면 모잠비크의 보건부는 한때 공여국들의 405개의 프로젝트를 담당했으며, 탄자니아는 1990년 초반에 40여개의 공여국들로 부터 2,000개가 넘는 프로젝트를 실시해야만 했다고 한다. 대부분의 원조프로젝트들은 프로젝트 합의문서에 공여국들이 부과한 세 번째, 네 번째, 그리고 다섯 번째 수준의 조건부를 포함하고 있고 이러한 조건들의 충족은 성공적인 프로젝트 실시 기준의 하나로 간주된다. 예를 들면 영국의 국제개발부(DFID)는 프로젝트의 성과를 판단할 여섯 개의 조건부 - 수원국의 기여(부담), 행정, 인력배치, 보고, 정책, 그리고 제도적 요소 - 를 설정한 적이 있다(Robbins and Modi, 1997).

프로젝트 수준이하의 재정적·행정적 조건과 관련하여 수원국이 부담하는 자체 자원과 인력의 부족으로 프로젝트 완료 후 지속성 결여라는 주요 문제점이 중

중 발생되곤 한다. 일반적으로 공여국의 입장에서는 프로젝트 원조가 가시적이고 공여국내에서 이미 활용 가능한 기술을 이전하고 재원활용에 관한 통제가 가능하고 또한 구매 구축성과 같은 수단을 통해 경제적 이익도 취할 수 있는 기회를 제공하는 등의 장점이 있다. 그러나 한편으로 프로젝트 원조는 진행단계(Cycle)별로 이행사항 충족 및 절차 준수 등이 요구되고 따라서 프로젝트 지연 및 당초 승인된 예산을 계획대로 집행하지 못하는 문제점도 발생된다. 따라서 공여국은 효율적으로 프로젝트를 추진하기 위하여 탄력적인 조치를 찾고자 했으며, 관리비용 등 수원국 부담 분을 지원 하는 경향이 생겨났다. 적어도 이러한 재정적·행정적 조건과 관련된 문제점이 프로그램 원조의 등장을 야기시키는 한 요인으로도 작용하였다.

Ⅲ. 조건부 원조의 효과성 논쟁

1. 조건부 원조 부과의 이유

조건부에 대한 논쟁은 주로 프로그램 원조 제공과 관련한 정책 조건부에 집중되어왔다. 프로그램 원조의 범위는 매우 넓은데 크게 재정적 프로그램 원조와 프로그램 식량원조의 두 종류로 구분된다. 재정적 프로그램 원조는 국제수지(balance of payments) 지원, 예산 지원, 부채 탕감, 수입 지원 등을 포함한다. OECD(2000)는 프로그램 원조로 예산 지원, 국제수지 지원, 자본재와 물품(주로 식량)에 대한 재정 지원, 그리고 섹터 프로그램 지원을 계상한다. 정책 조건부는 내부분 재정적 프로그램 원조와 프로그램 식량원조를 통해

부과된다. 식량원조는 1960년대 말까지 전체 원조의 절반을 차지하였으며 정책 개혁의 조건부로 제공되었다. 재정적 프로그램 원조는 특히 1980년대 이후 나타난 정책 조건부 프로그램 원조에서 더 발견된다. 이러한 새로운 프로그램 원조는 세계은행과 IMF의 구조조정차관으로, 그리고 양자차원에서는 국제수지 지원의 형태로 각각 지원되었다.

공여국들이 프로젝트가 아닌 프로그램 형태로 조건부를 부과하는 이유로는 첫째 프로젝트의 대체성(Fungibility)과 관련한 논란 때문이다. 공여국이 수원국의 우선순위가 높은 프로젝트²⁾를 지원하면 당초 그 프로젝트를 위하여 정부가 남겨둔 자원들은 우선순위가 낮은 다른 프로젝트나 군사비 지출 또는 공무원들의 급여로 전용되어 질수가 있다. 따라서 공여국은 당초 검토하지도 그리고 의도하지도 않았던 프로젝트를 본의 아니게 지원하는 셈이 된다. 둘째, 유인(Inducement)과 선택(Selectivity)과 관련된 문제이다. 세계은행(1998)이 주장하듯 프로젝트의 성공과 실패는 수원국 정부의 정책과 개도국의 전반적인 효율성에 달려있다. 개도국의 경제가 침체되고 거시경제 정책이 효과가 없을 때 아무리 프로젝트가 잘 기획되었어도 그 프로젝트는 실패할 가능성이 있다. 따라서 공여국은 개도국이 가장 바람직한 정책을 선택할 수 있도록 도와줘야 한다. 공여국들은 프로그램 원조를 정책개혁과 연계하여 조건부로 지원함으로써 정책 환경을 개선시킬 수 있도록 유인할 수 있다. 또한 공여국은 이미 올바른 정책을 채택한 수원국에 원조를 집중시킬 수 있다. 이러

한 논리들이 예전대 세계은행의 구조조정차관에 반영된 정책 조건부를 정당화 시켜 주었으며, 프로그램 차관을 정책 조건부로 지원하는 근거가 되었다.

한편, 다른 주장은 조건부 원조가 일반적으로 개도국의 주권개념을 침해했다는 것과 관련된다(Singer, 2001). 원조에 의존하는 개도국들은 흔히 공여국에 의해 비효율, 부패, 정책 실패, 지대 추구자의 이미지로 묘사되곤 한다. 결과적으로 조건부는 공여국이 판단하기에 경제를 잘 관리하지 못하는 개도국 정부를 훈련시키는 도구로서 사용되어진다. Singer (2001)는 공여국과 원조기관들은 수원국에 가장 최선의 것이 무엇인지 알며 신고전학과 시장경제원리가 지상최고의 것이라는 믿음에 근거하여 조건부는 불량소년들을 훈련시켜 우량 소년들로 변화시키는 도구로 작용한다고 주장한다.

일반적으로 개도국 경제가 침체를 겪을 때 조건부가 증가하는 경향이 있고 관대함은 감소한다. 특히, 재정상태가 빈약해질 때 재정공급자들은 더 통제하거나 더 많은 관여를 하게 된다(Helleiner, 2000). 그 만큼 조건부가 원조프로그램의 주도적인 특징 중의 하나가 되어왔다.

2. 정책 조건부 원조의 문제점

조건부 원조에 관한 논쟁은 주로 정책 조건부와 관련되어 있다. 일세대 조건부라고 불리는(Stokke, 1995)

2) 대체성 논란은 조건부가 배듯하게 붙지 않으면 프로그램 원조에도 또한 적용된다. 이런 점에서 여러 종류의 재원이 대체가능한 한 프로젝트 원조와 프로그램 원조간의 구별은 무의미하다.

경제정책 개혁프로그램은 주로 1980년대 세계은행의 구조조정 차관 프로그램과 IMF의 안정화프로그램을 통하여 정상수지에 어려움이 있는 수원국들을 지원하기 위하여 제공되었다. 세계은행과 IMF는 개도국에 대한 최선의 경제정책은 신고전주의 경제학의 시장경제원리에 근거한 것이라고 믿었다(Singer, 2001). IMF의 주요 조건은 수요측면에서 인플레이션 압력을 감소시키는 것으로 정부지출 감축, 세금 인상, 저축장려 등을 포함하고 있다. 세계은행은 공급측면에서 민영화, 자유시장과 투자 촉진, 무역 자유화 등을 통한 경제 효율성 증진을 목표로 하고 있다(Raffer and Singer, 1996). 그러나 두 정책의 경계는 불분명하며 따라서 조건부는 수원국 정부가 세계은행과 IMF가 부과하는 두 가지 조건부들을 수용해야하는 교차 조건부(Cross Conditionality)의 형태를 지니고 있다. 그들이 부과한 원조 조건은 수원국 정부가 차입한 차관에 대한 상환의 금융조건뿐만 아니라 수원국 정부의 경제정책을 변경하려는 수단으로서의 기능도 하고 있다.

1990년대 이후에 성행하고 있는 현세대 조건부는 주로 개도국 정부의 민주주의 개혁, 굿 가버넌스, 인권, 행정 책임성, 및 투명성 등을 촉진하려는 목적을 갖고 있다. 원조가 자원과 기술뿐만 아니라 문화와 가치의 이전에도 관심을 갖기 시작한다.

경제정책 조건부의 가장 중요한 비판 중의 하나는 협상에 있어서의 주인의식과 형평성의 결여이다(Raffer and Singer, 1996). 조건부는 흔히 공여국의 압력 하에 행사된다. 공여국들은 그들이 부과하는 조건부가

수원국에 의해 충족되지 않으면 원조를 중단하거나 감축한다고 위협하기도 한다³⁾. 원조를 종속의 시각에서 보는 비판가인 Hayter (1971)는 세계은행의 조건부는 항상 실행되며 수원국에 피해를 주기 때문에 필연적으로 강압적이라고까지 주장한다. 그 결과, 수원국의 주인의식의 결여는 프로그램 실패를 초래하는데 그 이유는 수원국이 협상과정에서 우월한 위치에 있지 않기 때문이며 따라서 정책이 지속가능하지 않게 되고 외부에서 부과된 조건들이 작용하지 않아 개혁이 실패로 돌아가게 된다. Stiglitz (2001)는 성공적인 개발전략의 중요한 요소는 주인의식과 참여라고 주장한다. 외부로부터 이식된 정책은 피상적으로 마지못해서 받아들이며 계획된 대로 거의 실행되지 못한다는 것이다. 그는 이어서 바람직한 주인의식과 변화를 추구하기 위해서는 그 전략을 주도하는 과정이 참여적이어야 한다고 주장한다. 수원국의 주인의식과 공여국과 수원국간 파트너십(Partnership)은 또한 OECD 개발원조위원회(DAC)에서 개도국의 지속가능한 발전과 관련하여 논의되어온 중요 아젠다(Agenda)중의 하나였다. DAC 의장은 공여국의 조건부 사용과 관련, 개발협력 보고서(1996: 6-7)에서 다음과 같이 언급한 적이 있다. 즉, “공여국이 개도국의 주인의식과 참여를 신뢰한다면 이러한 가치들을 저해하지 않는 협력의 채널과 방법을 사용토록 해야 한다. 외부적 지원은 개도국 자체의 개발노력을 대체하거나 억압하는 것을 피해야한다. 파트너십접근의 기저에 있는 자립, 주인의식, 참여 같은 원칙들은 개도국들이 필요로 하는 자원을 획득하기 위하여 원하지 않는 것을 하도록 하는 - 공여국이 부과한 - 조건의 개념과 일치하지 않는다. 조건부는 항상 애

3) 이 처벌시스템은 흔히 Klink(1997)의 주인-대리인 개념에 의해 설명되어 지는데 공여국과 수원국은 정책에 있어 이해 충돌이 발생하기 때문이다.

매한 가치라고 여겨졌다. 개발협력을 파트너십으로 간주하는 것은 조건부는 무용 지물이라는 것을 분명하게 말해준다”.

한국의 개발경험 또한 수원국의 개발의지와 주인의식의 중요성을 잘 증명해준다(이정구, 2004). 한국의 개발연대가 시작한 1960년대 이전에는 미국에 의해 주로 공여되던 원조 프로그램은 소비재 보다는 생산재를 원하고 기초 산업 육성에 근거한 경제 부흥을 강조한 한국 정부의 희망을 잘 반영하지 못하였다. 미국은 한국이 만성적인 인플레이션을 억제하기 위하여 안정화 정책을 지속해야 한다고 우선순위를 정하였다. 따라서 한국의 개발목표는 의도된 대로 달성하지 못하였다. 그러나 1960년대부터 한국 정부는 원조자금을 전반적인 개발정책에 따라서 사용하려고 하였다. 한국은 낮은 신용도 때문에 개발에 필요한 소요자금을 확보하기가 어려워져 정부는 주요 인프라 시설 건설에 필요한 투자자금을 유치하여 한국 경제를 재건하기위한 국제 협의체를 제안하였다. 그 결과 국제부흥개발은행(IBRD)이 주관하는 대한국제경제협의체(IECOK)가 1966년에 설립 되었으며 동 협의체는 개발자금을 동원하려는 한국정부를 지원하는 역할을 하게 되었다. 1960년대 이후 대부분의 개발프로젝트들이 사실상 한국정부에 의해 주도적으로 발굴되고 형성되어 공여국들에게 자금지원을 요청하게 되었다. 따라서 한국의 개발경험을 볼 때 한국정부는 개발정책 수립에 있어 외부에 의존하기보다는 자체적인 계획수립을 통해 자금을 요청한 주인의식의 좋은 사례를 제공하였다고 볼 수 있다.

또 다른 비판은 공여국이 부과한 경제정책이 해당국가에만 특별히 적용되는 것이 아니라는 것이다. 무역 자유화, 자유시장과 경쟁, 보조금 철폐 등과 같은 동일한 특징을 가지는 정책들이 서로 다른 정치적 제도, 경제 환경, 그리고 문화를 가진 개도국에 적용된다는 점이다. 조건부 원조 패키지의 약 3/4이 모든 안정화 및 구조조정차관 프로그램에 공통적이라고 지적되어왔다(Raffer and Singer, 1996).

한편으로는, 부과되는 정책 조건들이 때때로 개별 국가들간 조정 결핍을 초래한다는 비판도 있다. 많은 나라들에 부과되는 공통적인 조건들이 이들 나라들에게 조정을 소홀히 하게 할 수 있다. 예를 들면 1차 상품인 농산물의 수출촉진을 장려하는 많은 개도국들에 부과하는 정책조건들이 농산물의 국제가격이 일제히 하락할 때 정책 실패를 가져다 줄 수 있다.

또한, 경제 조건들이 보통 재정·통화정책의 협소한 틀 안에서 부과되며(Raffer and Singer, 1996) 환율, 인플레이션 억제, 민영화 등과 같은 거시경제적 측면만을 다룬다. 따라서 정책의 성공여부는 일인당 GDP, 인플레이션률, GDP 대비 투자율 등과 같은 지표를 통해 판단되어진다. 예를 들면, 세계은행의 구조조정프로그램의 성과 측정을 위해서는 실질 GDP 성장률, GDP 대비 국내 저축률, GDP 대비 투자율, 그리고 GDP 대비 수출률이라는 네 가지 거시경제 지표가 사용된다(Corbo et al., 1992). 빈곤감소, 소득분배, 고용 등이 경제개발의 궁극적인 목표가 된다는 점을 소홀히 하고 있는 셈이다.

기타, 조건부 원조는 조건을 적용하는데 일관성의 문제도 있다. 강압적으로 부과하는 공여국들이 있는 반면, 그렇지 않은 공여국들도 있다. 그러나 가장 큰 문제점은 조건부가 현지의 광범위한 책임 없이 외부 공여국의 개입만으로 현지의 지지를 받지 못한다는 것이다(Mold and Zimmermann, 2008). 따라서 수원국 정부는 국민들에게보다는 오히려 공여국들에게 책임감을 지게 된다.

세계은행과 IMF의 프로그램 조건부의 성과에 대해서 Mosley (1991) 등은 세계은행 프로그램의 파급효과를 측정하였다. 그들은 회귀분석 모형을 이용하여 세계은행의 접근 방식은 GDP성장률에 중요한 영향을 끼치지 못했으며 또한 투자율에 부정적인 영향을 미쳤다고 분석하였다. Van Diesen (2000)은 사례연구를 통하여 IMF의 조건부가 주권과 주인의식을 저해하고 작용하지 않음을 밝혔다. 특히 모잠비크의 사례에서 원조에 부과된 조건들이 주권을 저해하였다고 주장하였다⁴⁾. Singh (2002)은 조건부의 확대 결과가 1950-1980년대 기간 중 수원국들이 누렸던 많은 자율성을 침해하였으며 그 기간중의 경제성과는 1900-1950년대의 식민지 시절과 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)가 이루어진 1980년대 이후와 비교해 볼 때 오히려 훨씬 좋았다고 주장하였다.

위와 같은 조건부의 문제점을 인식하고 많은 개선과제와 제안들이 또한 제시되었다. White와 Morrissey (1997)는 공여국과 수원국간 원조와 정책 개혁에 대한

선호가 다를 때 정책 조건부는 개혁촉진에 비효율적이고 정부의 진정한 개혁노력을 억제하는 등 바람직하지 않다고 주장하였다. Collier (1997) 등은 조건부에 의한 정책 개혁의 바람직하지 않은 결과를 인정하면서 정책에서 주기적인 평가가 필요한 성과로 전환함으로써 조건부를 다시 설계해야 한다고 주장하였다. Dijkstra (2002)는 8개 개도국의 정책 조건부 사례의 실증적인 분석을 통해서 원조로 개혁을 구매하는 것은 효율적이지 않음을 지적하고 공여국들은 좋은 성과를 사후적으로 보상하자고 제안하였다. Morrissey (2004)는 수원국 정부가 정책 과정을 스스로 지원하는 것을 도와야 하며 선택을 지시해서는 안 된다고 주장한다.

3. 새로운 대응: 빈곤감소전략보고서(PRSP)

1990년대 들어서 공여국들의 관심은 개발원조의 주요 목적인 빈곤감소로 옮겨졌으며 소위 일세대 정책 조건부는 쇠퇴하기 시작하였다. 특히 세계은행(1998)은 원조 제공시 정책환경의 중요성을 강조하는 새로운 원조 평가보고서를 발간하였다. 동 보고서에 따르면 원조가 건전한 정책환경을 가진 나라에는 효과가 있지만 (GDP의 1% 원조가 좋은 정책환경하에서는 0.4%의 성장을 달성) 조건부를 통해 좋은 정책을 채택하게 하지는 않는다고 주장하였다. 즉 조건부 원조의 정책 개선의 한계를 공식적으로 인정한 셈이다. 1999년에는 세계은행과 IMF가 “구조조정 차관”에서 소위 “빈곤감소 전략보고서 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)”와 “빈곤감소와 성장금융(Poverty Reduction

4) 모잠비크 정부가 받아들여야 했던 가장 논란이 되었던 주요 정책은 다음과 같다. 모잠비크 경제계가 부적절하다고 주장한 부가가치세의 도입, 정부의 보건증진목표와 상반되는 보건서비스 제공에 따른 사용자 수입료로부터 국고수입을 증대시켜야 한다는 정책, 캐슈 가공 산업의 붕괴를 가져온 캐슈 수출 자유화정책 등.

and Growth Facility: PRGF)”이라는 빈곤감소 수단에 비중을 두기 시작하였다. PRSP를 통해 수원국에 의해 주도되고 수립되는 국가 고유의 개발 전략과 정책의 마련을 이끌어내고자 하였다. 다른 공여국들도 이러한 새로운 접근방법을 지지하고 나섰다. 1999년 이래 PRSP는 고채무빈국(Highly Indebted Poor Countries: HIPC) 이니셔티브 하에서의 부채탕감 및 새로운 차관제공의 기초가 되고 있으며, 세계은행은 PRSP 이행을 촉진하기 위하여 예산지원형태인 빈곤감소지원금융(Poverty Reduction Support Credits)을 제공하고 있다. 세계은행에 의한 PRSP 검토결과는 찬반이 거론되고 있지만 PRSP를 완성한 국가들은 정책목표로서 빈곤감소의 중요성이 제기되었으며 빈곤 문제에 대한 이해관계자들과의 정책토론 기회 제공 등 긍정적인 요소가 있다는 반응을 보이기도 한다.

그러나 PRSP 작성에 있어서 여러 문제점⁵⁾이 노출되었고 PRSP 도입 이후에도 세계은행과 IMF는 여전히 2000년 중반 이후 특히, 민영화와 자유화와 관련된 조건들을 붙이고 있다. 조건부가 결점을 가진 도구라는 데 광범위한 의견일치를 보이고 있음에도 불구하고 아직도 사실상 브레튼 우드(Bretton Woods) 기관들과 양자 공여국들이 조건부에 의지하고 있다.

개도국들이 주인의식을 가지고 이해관계자들의 광범위한 참여하에 주도적으로 정책을 수립할 때 이를 더 잘 이행할 수 있다. 결국, 세계은행(2005)은 1990년대

의 중요한 교훈은 일반화된 정책지시는 실패하였으며 개발을 위한 단일 모델과 일반화된 공식은 없으며, 개발은 보편적인 정책 지시가 아닌 국내적으로 주도된 전략에 달려있다고 인정하였다.

IV. 우리나라의 조건부 원조

한국의 유·무상 원조프로그램의 경우 타 원조공여국에서 지원하는 프로그램 원조를 통한 정책 조건부 원조는 실시되고 있지 않다. 기본적으로 원조의 규모가 아직 크지 않고 구속화된 프로젝트 원조실시 중심으로 인하여 프로그램 원조 제공에 대한 규범이나 합의가 아직 확립되어있지 않은 것에 기인하는 듯하다. 따라서 우리나라가 정책 조건부 원조를 통해 수원국의 정치 및 경제개혁과정에 영향을 주려는 사례는 발견되고 있지 않다. 다만, 프로젝트 수준에서의 조건부는 한국 국제협력단(KOICA)이나 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)사업에서 흔히 부과된다.

KOICA 프로젝트 사업의 경우 수원국 정부는 부지, 기초 인프라, 운영비 등 자체 비용을 부담한다. 프로젝트 합의문서에 따르면 수원국이 이행하여야 할 자체 부담의 범위 및 종류 등을 명시하고 있다. 수원국은 또한 전문가 접수 및 활동에 필요한 여러 가지 행정적 지원을 제공한다.

5) PRSP 작성과정에서도 자국의 부채 탕감과 새로운 양형성 차관을 제공받을시 요구되는 근거 때문에 피드백의 무게는 세계은행 쪽으로 결국 기울어 있었다(Browne, 2006). 또한 보고서 작성을 위한 충분한 시간이 주어지지 않았고 조속히 작성되도록 재촉되었다. 따라서 일종의 촉박으로 광범위한 참여과정 아래 충분히 토론되어지지 않았으며 완성된 보고서들도 세계은행이 선호하는 정부개입 축소와 신자유주의적 시장경제논리를 적용하는 등 서로 유사하였다. 이밖에 수원국 주도의 전략이 세계은행과 IMF에 제출되어 최종 승인받아야 하는 절차의 모순점도 발견되었다.

대부분의 EDCF 프로젝트는 원칙적으로 수원국과 비용 분담 또는 수원국의 보충적 역할을 기대한다. 프로젝트 완료 또는 기자재 구매에 필요한 전체 비용의 80%까지 EDCF가 재정지원함을 원칙으로 한다. EDCF 프로젝트가 양허성 차관으로 지원되기 때문에 이자율, 거치기간, 상환기간 등이 차관합의서에 수록된다.

KOICA 및 EDCF 두 사업의 가장 대표적이고 공통적인 조건부 형태는 구속성으로 우리나라의 물자와 용역을 시매적으로 수원국에 제공하여왔다. DAC를 비롯한 국제사회는 구속성으로 인한 가격 상승효과 등의 여러 문제점⁶⁾을 인식하고 원조가치를 제고하기 위하여 비구속성을 권고하고 적용 범위 및 종류를 확대하고 있는 추세이다. 그러나 구속성의 가격상승 효과와 관련, 반드시 부정적이라 할 수는 없는 측면도 있는 바, 오히려 구속성원조가 적정 물품을 제공해 줄 수도 있다. 예를 들면, 우리나라와 같은 공여국이 특별한 분야나 서비스에 비교우위를 가지고 있다면 구속성으로 인한 초과비용은 상대적으로 낮을 수 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 특수적인 주장도 가능하지만 일반적으로 구속성에 관한 국제적인 포괄적 규제와 합의 때문에 예외를 인정하기에는 어려움이 있다. 이와 같은 사례는 프로젝트 수준이나 행정적 조건부의 경우도 점차 해당되고 있다.

V. 결론

공여국들은 프로젝트 원조나 프로그램 원조 제공시 보통 조건을 부과한다. 프로그램 원조에는 정책관련 조건들을, 그리고 프로젝트 원조에는 수원국 부담을 포함하는 재정적, 행정적 조건들을 흔히 부과한다. 최근 추세는 조건부 원조가 프로그램 원조에 집중되고 있고 정책 조건부로 한정하는 경향이 있다. 우리나라는 정책 조건부 원조를 제공하지는 않으며 단지 프로젝트 수준이하에서 조건을 부과한다.

공여국의 입장에서는 양자 및 다자간 원조에 적용되는 프로젝트 조건부는 당연히 되었고 따라서 의문시 되지 않아왔다. 일반적으로 공여국들은 개발 프로젝트 추진 시 수원국이 자체 예산 및 부족하기 짝이 없는 자체 인력을 투입할 것을 원조의 조건으로 제시한다. 수원국이 공여국과 체결하는 프로젝트 협정서에 따르면 수원국은 보통 자체 자금을 제공하거나 아니면 프로젝트를 공동으로 재정지원 한다. 또한 프로젝트 종료 후 운영과 관리에 필요한 예산 및 인력 등 자원을 제공한다. 그러나 원칙적으로 수원국의 입장에서는 이러한 자본과 경상경비 지출은 수원국에 재정적 및 행정적 부담을 증대시키고 별도의 비용을 부과시키게 된다. 따라서 프로젝트 원조는 원조되지 않는 프로젝트를 위해서 남겨둔 자원을 감소시킨다. 적절한 예산과 인력 등의 재원이 확보되지 않을 땐 지속성의 결여로 인한 프로젝트 실패라는 결과를 얻게 된다.

6) 기본적으로 타인 설정 자체는 수원국의 입장을 반영하는 것이 아닌 공여국의 이해를 반영하기 위한 것이기 때문에 타인은 국제경쟁시장에서 구매하지 않은 이유로 발생하는 가격상승효과 이외에 공여국의 수출촉진과 고용창출의 수단 등으로 작용한다고 인식되어왔다. 따라서 구속성 원조의 문제점으로, 제공된 물자와 용역이 수원국에는 우선순위가 낮은 것 들이고, 과도하게 자본 중심적이며, 공여국의 기술에 의존적이며, 수입 지향적이런 점 등이 흔히 거론된다.

그러나 더 큰 문제는 프로그램 원조를 통한 정책 조건부 부과에 있다. 프로그램 원조에서 발견되는 기술적, 행정적 사항을 넘어서 한 국가의 경제적, 정치적 제도와 관련된 강제적 조건부 부과는 정당화되기 어렵다. 기본적으로 정책 조건부는 수원국이 강요하지 않으면 하지 않을 것을 하게 한다는 범위에서 보면 부정적인 요소라고 본다. 만일 조건부가 수원국이 결국은 하기를 원하는 것을 확인하는 문제라면 큰 문제는 아니다. 공여국은 조건부가 수원국이 빈곤감소정책을 채택할 수 있도록 지원하여 주기 때문에 긍정적인 요소라고 주장할지 모른다. 그러나, 수원국 정부가 빈곤자(Poor)들의 입장을 항상 효과적으로 대변하는 것이 아닌 사례도 많다. 정책 조건부는 수원국의 입장에서 수원국 국민들의 빈곤감소를 위해 작용할 때 정당화될 수 있다. 공여국들은 빈곤자들의 복지와 혜택을 가져다주는 정책과 수단이 무엇인지 수원국 정부보다 더 잘 안다고 주장할지 모른다. 하지만 무슨 권리로 그렇게 주장을 하나? 조건부는 비효과적이라고 이미 여러 사례들이 증명하고 있다.

특히, 세계은행과 IMF의 경제개혁프로그램은 수원국이 원조를 받기위해서는 이행 하여야 할 정책적 조건들을 첨부하고 있다. 이러한 프로그램은 수원국의 개발정책 수립과 집행에 있어 수원국 정부의 주권과 주인의식을 저해할 수 있다. 최근의 정책 조건부에 대한 논의는 원조의 선택성을 강조하고 또한 개혁을 사전 구매하려고 하지 말고 좋은 성과를 사후에 보상하자고 제안한다. 조건은 수단으로서가 아닌 목적으로서 작용하여야 한다. 이러한 목적들은 빈곤 감소, 복지 증대, 인적자원개발 등이 되어야 한다. 따라서 수원국 정부

의 성과는 정부 재정적자의 규모 축소, 통화 긴축 등과 같은 경제적 수단을 충족시키는 것이 아닌 경제개발의 궁극적인 목적인 빈곤감소와 같은 기준에 의해 판단되어야 한다. 즉, 수원국 정부가 처한 특수한 환경에 따라서 그러한 목적들을 달성할 수단들을 선택할 수 있는 여지가 주어져야 한다.

수원국의 주인의식은 수원국이 지속성을 달성하는 중요한 요소 중의 하나이며 주인의식은 공여국이 수원국에 하기를 바라는 것을 수원국이 자발적으로 할 때 존중한다(Helleiner, 2000). 지속가능한 개발은 수원국의 자조적인 노력을 유지할 수 있을 때 성취할 수 있다. 그렇다고 정책 조건부의 철회가 수원국에 자유방임을 허용하라는 것은 아니다. 공여국은 수원국이 자체 현지사정에 맞게 수립한 국가개발전략하에서 원조 자금 지출을 투명하고 책임있게 집행하도록 함을 요구할 권리가 있다. 최근에는 수원국에 정책 선택을 넘겨두면서 원조 지출과 그 집행결과를 연계하기 시작하는 소위 “성과기반의 조건부 원조”라는 새로운 형태도 등장하고 있다.

결론적으로 원조효과성 증진을 위한 국제사회의 제반 노력들은 수원국 주도의 정책수립과 집행을 유도하고 있고 따라서 프로그램 원조나 프로젝트 원조 제공시에 이를 반영해가고 있는 추세이다. 파리선언이나 아크라 행동계획에서 보여지듯이 이미 전통적인 정책 조건부는 크게 쇠퇴하고 있고, 재정적 및 행정적 조건부를 포함한 프로젝트 수준의 조건부 역시 점차 제한하고 있다. 조건부 원조의 일종인 구속성 또한 조달과 프로젝트 실시와 관련하여 더욱 제한되어 이미 물자와 용역

조달시의 비구속성의 실시가 확대되고 있다. 또한 원조제공에 있어 수원국 시스템 이용을 크게 권장하고 있다. 원조 절차의 간소화 및 공여국간 원조 프로그램의 조화(Harmonization)는 물론, 원조 조달시 수원국 조달시스템과 원조예산의 집행, 보고, 회계 처리시 수

원국의 공공재정관리시스템을 활용토록까지 권고하고 있다. 더 이상 조건부를 통한 공여국 주도의 원조제공은 어려워질 전망이다. 향후 우리나라의 원조실시에 관한 원칙이나 철학, 또는 규범 제정 시 반영해야 할 주요 사항이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

이경구(2004) 한국에 대한 개발원조와 협력, 서울: 한국국제협력단.

2. 외국문헌

Browne, S. (2006) *Aid & Influence*, London: Earthscan.

Collier, P., Guillaumont, P., Guillaumont, S., and Gunning, J. (1997)
'Redesigning Conditionality', *World Development*, 25(9): 1399-1407.

Corbo, V., Fischer, S., and Webb, S.B. (1992) *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, Washington, D.C.: The World Bank.

Edgren, G. (1984) 'Conditionality in Aid', in O. Stokke (ed) *European Development Assistance, Vol II, Third World Perspectives on Policies and Performance*, Tilburg: The European Association of Development Research and Training Institute.

Hayter, T. (1971) *Aid as Imperialism*, Middlesex: Penguin Books.

Helleiner, G. (2000) 'External Conditionality, Local Ownership, and Development' in J. Freedman (ed) *Transforming Development: Foreign Aid for a Changing World*, Toronto: University of Toronto Press.

Hjertholm, P. and White, H. (2000) 'Foreign aid in historical perspective: background and trends', in F. Tarp (ed) *Foreign Aid and Development*, London: Routledge.

Killick, T. (1997) 'Principals, Agents and the Failings of Conditionality', *Journal of International Development*, 9 (4): 483-495.

Mold, A. and Zimmermann, F. (2008) 'A Farewell to Policy Conditionality?' *Policy Insights*, 74 (August), Paris: OECD Development Center.
www.oecd.org/dev/insights

Morrissey, O. (2004) 'Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated', *World Economy*, 27(2): 153-171.

- Mosley, P., Harrigan, J., and Toye, J. (1991) *Aid and Power: The World Bank & Policy-based Lending*, Vol.1, London: Routledge.
- OECD (1996) *Development Co-operation*, Paris: OECD.
- OECD (2000) *DAC Statistical Reporting Directives*, Paris: OECD.
- Raffer, K., and Singer, H. (1996) *The Foreign Aid Business*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Robbins, S. and Modi, P. (1997) *1996 Project Completion Reports: Synthesis Study*, Evaluation Report: EV614, London: Department for International Development.
- Singer, H. (2001) *International Development Co-operation*, New York: Palgrave.
- Stiglitz, J. (2001) 'Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Process', in Ha-Joon Chang (ed) *Joseph Stiglitz and the World Bank The Rebel Within*, London: Anthem Press.
- Stokke, O. (ed) (1995) *Aid and Political Conditionality*, London: Frank Cass & Co.
- van Diesen, A. (2000) *The quality of aid: Towards an agenda for more effective international development co-operation*, London: Christian Aid.
- White, H. and Morrissey, O. (1997) 'Conditionality When Donor and Recipient Preferences Vary', *Journal of International Development*, 9 (4):497-505.
- World Bank (1998) *Assessing Aid, A World Bank Policy Research Report*, New York: Oxford University Press.
- World Bank (2000) *World Development Report*, Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2005) *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2002-2004*, Washington, D.C.: The World Bank.