요약: KOICA 한국국제협력단

이분법을 넘어서: 중간소득국(MICs)과 새로운 개발파트너십 구축하기

Beyond binaries: constructing new development partnerships with middle-income countries

발행기관: Canadian Journal of Development Studies

발행년도: 2017년 12월

본 보고서는 한국국제협력단ODA연구원이 지식 공유 목적으로 작성한 요약문으로서 관련 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다

서론 (Introduction)

1990년에는 세계빈곤층의 93%가 저소득국가(Low Income Countries; LICs)에 살고 있었으나, 현재는 73%이상의 빈곤층이 중간소득국가(Middle Income Countries; MICs)에 존재한다. 세계 빈곤층의 절반이 중국과 인도에 살고 있는 것으로 알려져 있다. (Worldbank 2017a)

최근에 저중소득국가로 전환한 방글라데시의 사례는 경제발전과 더불어 거버넌스 개혁, 극빈층 감소 및 환경 취약성 감소와 같은 분야에 대한 지속적인 요구가 공존함을 보여준다. 고중소득국가인 콜롬비아는 평화구축과 무력시위 감소, 극심한 불평등의 해소 및 녹색 성장 분야에 대한 성장과 혁신의 니즈가 공존하고 있음을 보여준다.

최근 사례를 통해 알 수있듯이 국제 이해관계자들은 중간소득국이 성취한 거시경제적 발전을 근거로 중간소득국에 대한 원조를 증가할 것인지 말 것인지 논의하는 이분법적인 공론을 넘어서야 할 것이다.
이 연구는 개발환경의 다양성을 파악하고 개발협력(금융과 파트너십)에 대한 적절한 접근 방식에 대한 프레임 워크를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

소득분류와 빈곤의 새로운 지형 (Income classifications and new geography of poverty)

세계은행 (2015a)에 따르면 저중소득국은 1인당 소득이 1,046~4,125 달러이며 고중소득국은 1인당 소득이 4,126-12,746 달러라고 정의한다. 중간소득국가의 1인당 소득의 범위가 넓기 때문에 중간소득국의 전반에 대한 개발협력 정책을 시도하는 것은 도움이 되지 않는다.
쉽게 말해 원조는 나라와 관계없이 가난한 사람들을 돕기 위해 제공되야 하지만, 원조의 성격은 가장 가난한나라에 제공되는 원조와 달라야한다는 것이다

중간소득국의 도전과제 (Development challenges in MICs)

1. 경제성장: 중진국함정
2. 사회적포용: 불평등과 빈곤
3. 지속가능성 : 환경
4. 분쟁과 취약성

1. 경제성장: 중진국함정 (Economic growth: the middle-income trap)

많은 중간소득국가는 노동력을 활용한 제조업을 발전시켰으나 임금상승으로 더 낮은 생산비용을 지닌 국가들과 가격경쟁이 어렵고, 동시에, 기술가치가 높은 제품을 생산할 수 있을 정

도로 충분히 발전하지는 못한 상황이다. 이를 중진국 함정(Middle income trap)이라고 한다.

2. 사회적 포용성 : 불평등과 빈곤 (Social inclusion: inequalities and poverty)

중간소득국가의 1인당 소득의 증가가 반드시 공평한 소득 분배를 초래하지는 않는다. 라틴아메리카는 세계적으로 2000년 이후 소득불평등이 감소했음에도 불구하고 여전히 가장 불평등한 분포를 보이고 있다. 또한 중간소득국의 빈곤은 농촌/시골에서 도시로 변화되고 있다. 주요 중간소득국가들이 존재하는 아시아 태평양 지역은 2014년 기준으로이 11억명 의 도시빈곤층이 존재한다. 도시 빈곤감소 방식은 저소득국가의 시골지역 빈곤감소 방식과 근본적으로 달라야한다.

3. 환경 지속 가능성 (Environmental sustainability)

2014 년에 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 이란, 멕시코 및 남아프리카 공화국은 이산화탄소 배출량 상위 20 위를 차지했다. 이러한 배출량에 따른 기후 변화는 이미 만성적으로 환경 위협을 악화시키고 있으며, 생태계의 손실은 특히 가난한 사람들에게 생계 수단을 제한하고 있다. 저소득국가가 지구 기후변화에 가장 적은 영향을 미치지만 연간 강우량이 가장 많이 손실되고 농업 생산과 생계에 심각한 영향을 가장 크게 받는다.

4. 분쟁 및 취약성 (Conflict and fragility)

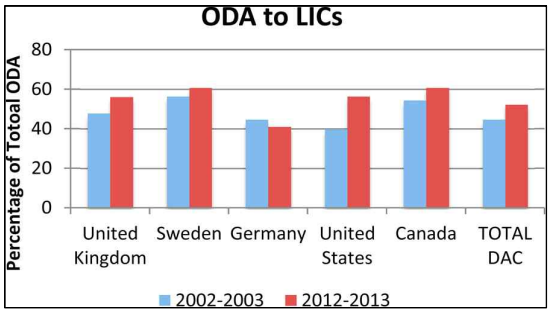
지난 10 년 동안 국제사회의 중간소득국의 일부 지역에서는 심각 여전히 심각한 무력 충돌이나 극심한 취약성의 다른 측면에 의해 영향을 받고 있다. 1 인당 국민 소득이 높을지라도, 일부 중간소득국가는 분쟁과 취약성에서 벗어나기 위해 ODA와 다른 형태의 협력이 필요할 수 있다.

ODA 와 중간소득국; 현재 추세와 도전과제 (ODA and MICs: current patterns and emerging challenges)

DAC 회원국은 일반적으로 저소득국가에 대한 지원을 늘리는 추세이며 중간소득국가에 대한 지원을 줄이고 있다.[1)] 다자 원조는 지속적으로 중간소득국에 큰 기여도를 차지하고 있다. 2009 년 세계은행의 전체 차관 포트폴리오의 44%는 중국, 인도, 인도네시아, 브라질, 멕시코 및 페루에 대한 차관이었다.

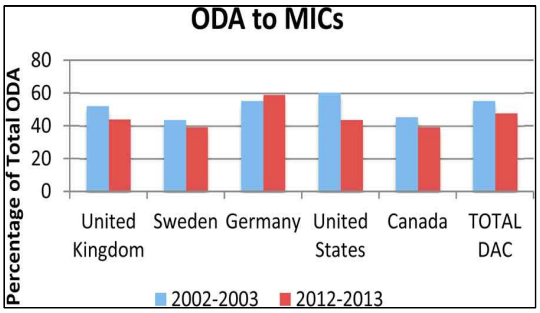
1) 이 추세의 주목할 만한 예외는 독일이다.

<저소득국 ODA현황>



Percentage of ODA to LICs. Source: OECD (2015).

<중간소득국 ODA현황>



Percentage of ODA to MICs. Source: OECD (2015).

비DAC 회원국들과 중간소득국가들도 신흥공여국의 성장세에 따라 개발도상국에서 그 영향력이 커지고 있다. 이들 원조에는 정책일관성이 거의 없으며 DAC표준을 준수하지 않는다. 많은 신흥 공여국들이 내정불간섭과 상호이익에 대한 관심을 지지한다. 현재의 추세가 지속된다면 전통적인 DAC 접근방식의 효과와 영향력이 줄어들 것이다. 이 신흥공여국들은 전통적인 원조방식에 도전하고 있으며 향후 원조 혁신을 불러일으킬 수 있을 것이다.

무엇을 해야 할까? What is to be done?

복잡한 개발 지형 속에 기존 공여국은 중간소득국의 지속적인 빈곤에 어떻게 대응해야할까? 다음 장 매트릭스는 논문의 저자가 개발한 양식으로 변화하는 개발수요, 파트너십 및 금융수단을 도표화함으로서 다양한 중간소득국가 맥락에서 적절한 수단의 혼합에 관한 대화를 진행시키기 위한 프레임 워크를 제공한다.

- 매트릭스의 대전제1 : 국가의 소득이 올라감에 따라 무상원조나 증여의 중요성이 감소하고 양허적 차관과 같은 상환메커니즘이 더 중요해진다.
- 매트릭스의 대전제2 : 비정부행위자, 특히 민간(Private)섹터가 성장과 고용의 주요 엔진이 될 것이라는 것이다. 외부 파트너십은 정부-정부 간 혹은 공여국의 시민단체 자금지원 형태에서 개발, 상거래 및 외교를 모두 포함하는 "국가 전체" (Whole Country) 관계로 발전 할 것이다.
- 매트릭스의 대전제3 : 개발 요구의 필요성을 위해 항상 파트너십이 필요한 것은 아니다. 중간소득국가에서는 국민들의 기본적인 사회서비스를 보장하는 것이 외부 기관이 아닌 정부의 책임이어야 한다.

Table 2. A stylised development partnership matrix for low- and middle-income countries with high conflict or fragility.

Country type[a]	Development needs	Possible partnerships	Funding mechanisms	External funding sources[b]
	Humanitarian basic needs Governance Growth	Emergency relief Capacity building	Grants	Official aid agencies NGOs INGOs
LIC	Basic needs Governance Growth	Poverty reduction Capacity building Infrastructure	Grants	Official aid agencies NGOs INGOs
LMIC	Limited basic needs Governance Growth	Targeted poverty reduction Capacity building PSD[c]-enabling environment, enterprise support, infrastructure	Concessional loans Commercial funds Limited grants	DFIs Commercial investors NGOs Official aid agencies INGOs
MIC	Growth Fiscal redistribution Governance	Enterprise support Policy development Capacity building	Concessional loans Commercial funds	DFIs Commercial investors NGOs Official aid agencies INGOs
HMIC	Policy implementation	Dialogue Building trade and investment relationships	Commercial	Commercial, very few NGOs and INGOs

Notes: [a]LIC = low-income country; LMIC = low middle-income country; MIC = middle-income country; and HMIC = high middle-income country. [b]NGOs = non-governmental organisations; INGOs = international NGOs; DFIs = development finance institutions. [c]PSD = private-sector development.

Syed Sajjadur Rahman & Stephen Baranyi (2017) Beyond binaries: constructing new development partnerships with middle-income countries; Canadian Journal of Development Studies

위 매트릭스에 따르면 공적개발원조가 중간소득국가에서 훨씬 더 혁신적이고 유용할 수있는 분야는 다음과 같다: 정책 및 제도 개혁을 위한 시민사회 지원펀딩 / 지식공유사업 및 정책 대화에 투자 / 기술협력 및 공공-민간협력 (PPPs) 지원 / Win-Win 무역협정의 이행 / 개인 및 기관 역량개발/ 글로벌 공공재 육성을 위한 협력

새로운 개발 파트너십에 대한 접근방식 (Emerging approaches to new development partnerships)

중간소득국, 기존 공여국 및 기타행위자들 사이에서 이미 다양한 개발 파트너십이 출현했고, 이러한 파트너십은 크게 1. 국가개발 지원 2. 글로벌 공공재에 대한 공동투자로 나누어진다.

1. 국가 개발 파트너십 매커니즘 (National Development Partnership)

- 기술 및 역량개발 원조를 위한 제한된 증여(Grant)
- 지분투자(equity) 참여의 형태로 상업 및 준-상업자금 펀딩 활용
- 개발금융기관(DFI)으로부터의 민간 부문 개발을 촉진을 위한 지원
- 기부자 및 개발 도상국 기관의 참여로 민관 협력 (PPPs)을 구축
- 무역을 기반으로 한 국가 (및 지역) 경제개발과 시장개방 촉진

2. 글로벌 공공재에 대한 지원 (Support for Global Public good)

- 기후 변화 대응과 같은 공동목표 달성에 대한 합작투자

- Win-Win 무역 및 투자 환경 구축
- 양자 및 다자간 공여기관, 국제자선단체 및 시민연합과 같은 다양한 국제사회 행위자들의 이니셔티브의 조정.

알맞은 수단을 활용하고 주인의식을 포용 (Using the right instruments and embracing national ownership)

무상증여(Grant)는 대표적인 저소득국을 위한 인도주의적 원조방식이지만 중간소득국 원조를 위한 적절한 펀딩수단은 합의된 컨센서스가 있지는 않으며 현재는 무상증여에서부터 차관 및 준-상업 금융에 이르기까지 다양한 수단이 존재한다.

프런티어 및 신흥 시장을 전문으로 하는 로컬 및 해외 민간 투자자의 증가로 새로운 개발 파트너십을 창출할 수 있다. 몇몇 기존 공여주체들은 준-상업적 벤처 (Quasi Commercial venture)에 참여를 위임한 개발금융기관을 설립했다 (ex: 기업 발전을 촉진하기 위한 공공-민간 파트너십 활용)[2].

무엇보다 가장 중요한 요소는 수원국의 정치적 의지이며, 특히 중간소득국 정부기관이 개발 과정에 실질적인 주인의식을 가져야하며 이에 대한 기존 공여기관의 사고방식 전환이 필요할 것이다.

새로운 개발 동맹에서 일하기 (Working in new development coalitions)

세계화는 선진국과 개발도상국의 엘리트집단을 넘어서는 이해집단 간의 연결고리를 확대하는 것을 촉진하고 있다. 특히 세계의 빈곤 퇴치와 환경문제의 연대가 공동목표가 되어 통합하고 있다. 캐나다의 보수당은 게이츠 재단과 같은 자선단체와 협력하여 모성, 신생아 및 아동 보건을 위한 글로벌 캠페인을 추진하기도 하였다.

결론 (Conclusions)

공여기관이 원조를 제공하기 시작한 이후 개발도상국(Global South)은 극적으로 성장했다. 이제는 저소득국가보다 중간소득국가가 더 많은 시대가 도래 했고 수원국 내 국내재원동원 마련이 가능해지고 있다. 많은 중간소득국가가 개발문제를 해결할 자체 재정 및 인적자원을 갖춰가는 상황이지만 역설적으로 세계빈민층의 약 70%가 MIC에 살고 있고, 불평등과 지속

2) 민간 부문과 혼합된 금융차관이 증가하는것에 대한 낙관적인 견해 (OECD, 2016)와 조심스러운 견해 (Black and O'Bright 2016) 사이의 논쟁이 존재한다.

가능성과 같은 문제에 직면하고 있다. 그 역설은 중간소득국에 대한 공적개발원조(ODA)를 할 것이냐 말것이냐 하는 논쟁을 촉발시켰다.

이 연구는 그러한 이분법적 논쟁을 해체하고 중간소득국가가 특정 공여국과 구축할 수 있는 파트너십을 설명한다. 전통적인 공여국들은 저소득국가 지원 프로그램을 기반으로 구제 수단(무상 증여 등)은 적절하지 않다고 말하고 있으며 국제사회가 빈곤감소를 목표로 하고있다면 이제는 그 방식을 변화시킬 때가 왔다고 말하고 있다.
중간소득국가와 OECD 행위자들은 이미 전략적으로 혁신적인 파트너십의 형태 즉, 기존 공여국으로부터 ODA 재원을 다른 종류의 개발금융(민간부문이나 신흥공여국로 부터)과 연결하는 새로운 방식을 만들어내고 있다.
기존 공여국들은 새로운 금융수단 및 협력방식으로 중간소득국과 합의해야하며 중간소득국이 이러한 파트너십 형성에 주인의식을 가지고 핵심적인 역할을 수행해야함을 강조한다.