



선진국의 중진국 원조 출구전략 연구

2019. 07

선진국의 중진국 원조 출구전략 연구

**Review on Developed Countries' Exit Strategy
from Middle-Income Countries**

2019. 7.

ODA 연구 · 정보센터

저자

책임연구원

윤 유 리

- 한국국제협력단 ODA연구정보센터 연구원/과장
- 성균관대학교 경영학(무역학) 박사

주요 연구 실적

- ▷ 2019 “2030 어젠다 달성을 위한 GPEDC의 역할 및 한국의 기여 방안” 개발과이슈 제53호, 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2018 “UN 고위급정치포럼(HLPF)의 SDGs 이행과정검토Ⅱ” 개발과이슈 제46호, 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2018 “중국 일대일로와 일본 커넥티비티 이니셔티브를 통해 본 KOICA의 함의” 개발과이슈 제43호, 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2017 “UN 고위급정치포럼(HLPF)의 SDGs 이행과정검토Ⅱ” 개발과이슈 제39호, 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2017 “KOICA 무상원조의 국내수출 및 고용에 미치는 영향에 관한 연구: 패널 중력모형 분석을 중심으로” 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2017 “제4차 산업혁명과 국제개발협력의 미래” 개발과이슈 제29호, 성남: 한국국제협력단

공동연구원

김 수 진

- 한국국제협력단 경영혁신기획팀 직원
- 런던정치경제대학(London School of Economics and Political Science) 아프리카개발학 석사

주요 연구 실적

- ▷ 2018 “2018 주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계” 성남: 한국국제협력단

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

국문 요약

개발협력 분야에서 對중진국 원조 적정성에 대한 논의는 가장 큰 이슈 중 하나일 것이다. 기본적으로 OECD DAC은 빈곤해소의 최우선 방향을 고수하고 있다. 하지만 세계 경제가 부진하고 있는 가운데, 한정된 공적재원에 따른 원조 피로와, 민간재원의 다양화 및 DAC 국가 이외의 신흥공여국의 등장은 이러한 논의를 더욱 활성화 시키는 계기가 되고 있다. 소득이 일정수준에 이른 중소득국들은 경제적으로 안정권에 진입함에 따라 재원의 흐름에 유동성이 확보되고 결과적으로 ODA에 대한 의존도가 줄어들게 되어 있다. 일부 중소득 국가의 경우 먼저 ODA 중단 요청을 하는 경우도 있으며, ODA를 유지하더라도 저소득 국가와는 다른 방향의 접근을 요하는 경우가 발생하고 있다. 이에 따라 국제기구 및 공여국의 지원 및 사업 참여 방식에 변화가 발생하고, 수원국 입장에서 ODA 의존도가 낮아지는 만큼 공여국과의 정치경제적 관계에 있어서도 상당한 변화가 나타나는 것으로 보인다.

이러한 추세 속에 상대적으로 소득이 높은 국가에 대한 양자 ODA 종료를 선언한 선진공여국의 사례는 이미 상당수 존재한다. ODA의 감소 및 중단은 수원국의 사회·경제 발전에 따른 자연스러운 결과이자 원조의 궁극적인 지향점으로서 이해할 수 있으나, 이에 따른 파급효과는 긍정적 및 부정적인 부분이 모두 나타나는 만큼, 다양한 시각에서의 검토가 필요하다. ODA 중단, 종료 및 출구 등의 용어에 대한 편견이 다소 존재하는 가운데 출구전략은 국가 간 외교 및 경제 전략과 다분히 연관성이 높다. 특히 ODA가 단순 지원 차원을 넘어 그 파급효과가 광범위하다는 점을 미루어볼 때 그 시작과 끝, 나아가 다음 단계로의 연속성 있는 관계 변화까지 다양한 시각에서 체계적으로 살펴볼 필요가 반드시 있다. 선진공여국을 중심으로는 일부 중고소득 국가에 대해 ODA 출구전략을 수립하고 점진적으로 ODA 감소 이행방안을 마련하여 출구전략 대상국가에 미칠 부정적 파급효과를 최소화하고자하는 노력이 이루어지고 있다. 최근 KOICA 국별 지원전략에서도 유사한 수요가 나타나고 있지만, 아직 이에 대한 전략의 수립 및 방향성 모색은 이루어지지 않고 있어, 관련 자료 조사 및 전략 분석의 필요성이 대두되고 있다. KOICA 지역별 지원은 아시아가 35.2%로 가장 크게 차지하고 있는데, 아시아의 많은 국가들은 상당수가 중고소득국에 해당하며, 빠른 경제성장을 보이고 있다. 또한, 소득수준별로 살펴보더라도 최빈국에 33.5% 중고소득국에 40.6%를 지원하고 있는 바, 향후 중고소득국 지원에 있어 ODA의 방향성에 대한 고려를 하지 않을 수는 없을 것이다.

현대사회에서 출구전략이란 경제정책 용어로 경기 부양 조치로 실시된 각종 완화 정책의 정상화를 일컬으며, 즉, 일시적으로 가해진 전략 및 정책으로부터 손실을 최소화하며 철수하여 정상화하는 전략이라고 볼 수 있다. 이를 국제개발협력에서 적용하자면 ODA 출구전략이란 기존의 ODA 사업과 프로그램을 지원해오던 국가 및 지역에서 재원을 철수하기 위한 계획 및 이행수단을 의미하며, ODA를 통해 얻은 이득이 철수로 인해 위태로워지지 않고 지속될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다고 볼 수 있다. ODA를 일시적으로 가해진 유동성 공급으로 본다면, 개발도상국의 경제 성장이 어느 정도 수준에 이르면, ODA로 인해 발생 가능한 위험성을 줄이기 위해 ODA 철수를 통한 정상화가 필요한 것으로 해석 가능하다. 이렇듯 ODA 철수의 필요성에 대한 논의는 진행되는 가운데, ODA 철수에 대한 표준 절차 및 가이드라인 수립은 아직 이루어지지 않고 있다. 일부 공여기관을 중심으로 효과적인 출구전략 수립에 노력은 하고 있는 것으로 보이나, 명확한 개념 정립 및 정책 지침이 미비하고 장기적인 개발협력 정책과의 일관성이 결여되는 등 다양한 문제점에 직면해 있는 것으로 나타났다. 표준화가 이루어지기 어려운 국제개발협력 분야의 특성을 고려할 때, 현실적으로는 철수가 특정 절차에 따라 엄격한 통제 하에 진행되는 것이 아니라, 주어진 여건 및 상황에 맞는 적합하고 구체적인 방법을 마련하고 이행되기 때문에 상대적으로 어려움이 많이 따를 수밖에 없을 것이다. 또한 각국의 외교·정치·경제적 상황 등에 따라 포함하는 이해관계자의 범위가 넓어, 철수라는 것에 대한 의미와 해석부터 광범위하게 일고 있는 것을 종종 찾아볼 수 있다.

한편, ODA 중단은 개발도상국의 발전에 따른 자연스러운 결과로, 적정 수준의 물가 상승 유지, 높은 투자를 달성, 국내 자원 동원을 위한 적극적 노력, 제조업 분야 성장을 동반한 산업 구조 변화(structural change) 등 거시 경제적 안정성이 뒷받침되었을 때 개발도상국에서 ODA 중단의 가능성이 높아진다는 연구결과가 있다. 하지만, 실제 ODA 중단 및 감축에 대한 논의는 일반적으로 공여국의 정치적인 이유나 조달 가능한 자원 감소에 따르며, 특히 국가 단위의 원조 중단 결정은 정치적 동기가 주요한 요인으로 나타났다. 반면, 수원국이 ODA 중단을 주도하는 경우는 매우 드물게 나타났다. 원조철수의 결정요인은 다양하지만, 어떻게 최적으로 원조 중단을 관리할 것인지에 대한 고려는 반드시 이루어져야 할 것이다. 다수의 선행연구에서 공통으로 다루고 있는 원조출구전략의 주요 원칙으로 투명성(transparency), 포용성(inclusion), 예측가능성(predictability), 도의적의무(obligation), 지속가능성(sustainability) 등을 강조하였다. 이 외에도 보다 실무적인 수준에서 1) 국가 주인의식 증진(Advance country ownership); 2) 개발 수준에 따른 원조 전이 준비 여부 확인(Determine transition readiness by development progress); 3) 개발을 위한 공공부문 국내자원 동원(Mobilize

public sector domestic resources for development); 4) 포용적 성장을 위한 민간부문 투자 촉진(Catalyze private sector investment for inclusive growth); 5) 투명성, 평가, 책무성 우선(Prioritize transparency, evaluation, and accountability); 6) 개발성과 보호 및 발전 지속(Safeguard gains and continue progress); 7) 책임있는 전이의 결과(Celebrate responsible transitions) 원칙 등이 제시된 바 있다.

통상적으로 좋은 출구전략이라 함은 현실적인 기간, 상호 간의 신중한 계획과 협의, 융통성의 측면으로 고루 갖추고 있으며, 대부분 원조 의존성을 극복할 역량이 있는 국가들을 대상으로 실시된다. 하지만 출구전략에 대한 다양한 고민이 이루어지고 있음에도 불구하고, 이를 실무적으로 반영하는 데는 상당한 어려움이 있다. 또한 경제발전이 지속적으로 이루어지고 있는 가운데 세계 빈곤 지형 및 중소득국의 주요 도전과제들은 중소득국 원조의 필요성을 다시금 제기시키고 있다. 이러한 현상들을 반영하여 선진공여국은 접근 방식을 다각화하고 있으며, 중소득국의 경제 발전단계의 특성을 고려하여 경제협력 및 기술협력을 확대하고, 삼각협력 및 글로벌 공공재 등 새로운 파트너십을 모색함으로 ODA 출구전략을 마련하고 있다.

영국과 미국은 대표적 선진공여국으로 과거 원조 중단 경험이 다수 존재한다. 두 국가의 원조 중단 일부 사례들을 살펴보면, 공통적으로 기존의 개발성과를 이어갈 수 있는 장치를 마련하면서 충분한 시간을 투자하여 양국 간의 관계를 공여국-수원국에서 새로운 전략적 파트너십으로 변모한 점을 주요 성공요인으로 꼽을 수 있을 것이다. 이는 출구전략의 주요 기본원칙이자 평가 지표들이 유사하게 지목하고 있는 점이기도 하다. 결국 원조 중단은 국가 간의 여러 관계 형태 중 하나가 종료되는 것이다. 관건은 그 동안의 관계를 토대로 지속적인 발전을 위한 더욱 고도화된 관계로 이끌어가는데 있다고 볼 수 있다. 영국의 對베트남과 미국의 對파나마의 원조출구 사례는 다른 의도와 의미를 지니고 있고, 출구 이후의 행보도 다르게 나타나지만, 모두 국가 간의 원활한 소통이 기본이 되었다. 투명하고 예측 가능하도록 사전에 충분한 논의를 통해 준비하였으며, 각 단계에서 진행 방향 등에 대해 공유함으로, 서로 간의 불필요한 갈등 및 충돌을 피하면서 또 다른 형태의 관계 형성으로 공동의 노력이 있었던 것으로 볼 수 있다.

한국은 과거 개발도상국에서 공여국의 입장으로 빠르게 경제성장을 이루어왔다. 많은 지원을 바탕으로 8%대의 고성장을 기록하며 경제성장을 이룩한 만큼, 지원의 중요성과 그 과정에서의 경험이 중요하다는 점에 대해 깊이 공감할 것이다. 특히 빠른 성장세의 아시아에 많은 지원을

하고 있는 한국의 입장에서 출구전략에 대한 고민과 고도화된 ODA의 역할에 대해 모색은 시급하다. 아직 ODA 출구라는 것에 대해 국내에서는 크게 논의된 바는 없다. 하지만, 최근 ASEAN지역이 화두가 되고 있으며, 외교적인 측면에서도, 북한과의 관계를 고려하는 측면에서도, 이는 상당히 중요한 주제임이 틀림없다. 한국은 신남방정책을 필두로 아시아 지역의 ODA를 확대함으로써 경제외교 관계를 강화하고자 하는 가운데, ODA의 출구는 다소 적합하지 않다고 여겨질 수 있으나, 출구전략을 ODA중단이라는 접근보다는 양국 간의 관계 전환이라고 볼 때, 미래지향적 개발을 위한 맞춤형 ODA로써의 역할과 정책적 시너지 효과를 창출하는 ODA의 필요성은 오히려 더욱 부각된다고 볼 수 있다. KOICA 역시 아시아 및 중남미 지역의 중소득국에 상당한 지원을 하고 있는 만큼, 장기간이 걸리는 ODA전이 및 출구에 대해 많은 논의가 필요한 단계다. 따라서 혁신적 개발재원, 혼합금융 등 비전통적 원조방식에 대한 논의에도 박차를 가하는 한편, 수원국과의 직접적이고 투명한 소통의 기반을 마련해야 할 것이다.

중소득국에 대한 원조가 적합한 것인지에 대한 논의는 오래전부터 지속되어오고 있다. 다양한 요인과 이해관계자가 얽혀있으나, 수원국의 경제가 발전할수록 ODA의 중단에 대한 논의는 외면할 수 없을 것이다. 출구전략에서의 중단 또는 철수는 장기적인 개선책으로 작용해야 할 것이다. 더욱이 ODA의 출구는 수원국의 정치·경제·사회·문화 전반에 걸쳐 변화를 나타내는 만큼, 수원국의 입장에서도 적극적인 참여를 통해 관련 역량개발을 위한 제도적인 방안을 모색하고, 모니터링 및 성과체제의 연계를 통해 지속될 수 있는 장치 마련이 필요하다. 즉, 공여국이 수원국을 위해 실행하는 정책행위가 아닌 양국이 모두 참여하고 실행하는 과정으로서 고려되어야 할 것이다. 각국 간 양자 관계 및 환경이 다르기 때문에 표준화된 전략 수립 및 추진에 어려움이 존재하며 국가 간의 비교도 다소 유용하지 못할 수는 있겠으나, 최근의 ODA 출구논의는 과거 정치적인 요인이 주요했던 것에서 국제개발협력 체제의 변화, 지속가능성 등과 연관되면서 점차적으로 체계적인 형태를 갖추고 있다. 결국 對중소득국 ODA는 지속 또는 중단이라는 이분법적 문제로 접근할 것이 아닌, 다양한 가능성을 열어두고 체계적인 전략을 통해 새로운 파트너십으로의 전이 등을 모색해야 할 것이다.

Abstract

Aid to middle-income countries has been one of the biggest debates in development cooperation field. While the global economy is struggling, aid fatigue due to limited public funding, diversification of private resources, and the emergence of emerging donors outside the DAC members have been catalysts for further discussions. The reliance on ODA of some middle-income countries tends to reduce as their economy is stabilized by reaching a certain income level and liquidity secured in resource mobilization. Thus, middle-income countries may request for different approaches from LDCs. Rarely but in some cases, for ODA termination following these changes, the economic and political relationships between the recipient and donor countries also show shifts accordingly.

There are already a number of donor countries that declared the exit of bilateral ODA to countries with relatively high income. The reduction and exit or termination of ODA can be understood as a natural outcome of the social and economic development of the recipient country and as the ultimate goal of aid, but as its ripple effects of the ODA contain both positive and negative, it is necessary to review from various perspectives. While there are prejudices about terms such as ODA reduction, termination or exit, the exit strategy itself is highly relevant to diplomacy and economic strategies. As ODA, beyond being simple support, influences widely into the society, systematic approaches must be followed. Thus, advanced donor countries attempt to minimize the negative effect of the ODA termination, by gradually reducing ODA through systematic exit strategy. Recently similar demands are found in KOICA, which strongly requires related study and analysis for further direction presentation and strategy establishment. In terms of regional aid proportion of KOICA, Asia accounts for the largest share by 25.3%, while many countries in the region refer to middle-income countries showing rapid economic growth. Also, in terms of income level, LDCs accounts for 33.5% and MICs for 40.6%, which requires deep consideration on the future direction of ODA in KOICA.

Exit strategy, which originally comes from military word, today in terms of economic policy refers to the normalization of various easing policies implemented to stimulate the economy; in other words, the strategy is to withdraw and normalize losses from temporarily applied strategies and policies. Meanwhile, exit strategy in terms of international development would refer to the plans and means of implementation withdrawing existing ODA funds and programs from the countries and regions, while ensuring the benefits gained through ODA and not endangering by the withdrawal. ODA can be interventions that are temporary by nature, that it will eventually be withdrawn at a certain point. In other words, ODA can be regarded as a temporary liquidity supply, and that once recipient country reaches certain economic growth level, normalization through ODA withdrawal is necessary to prevent the

possible risk caused by the ODA. While discussions on the withdrawal of ODA are ongoing, standard procedures and guidelines for withdrawing ODA have yet to be established. It seems that some donor agencies are trying to establish an effective exit strategy, but they face various problems such as lack of clear conceptualization and policy guidelines, and perhaps mostly lack of consistency with long-term development cooperation policy. Considering the characteristics of the international development cooperation field, which is difficult to standardize, it is relatively difficult for the withdrawal to be carried out strictly according to the specific procedure, but to seek optimal process under the given circumstances. In addition, the meaning and interpretation of withdrawal may be even broad and rather vague, as the wide range of stakeholders is involved according to each country's diplomatic, political and economic circumstances.

On the other hand, while the ODA termination is a natural consequence of the development, a study has shown that when macroeconomic stability, such as maintaining proper level of inflation, achieving high investment ratio, active efforts to mobilize domestic resources, and etc is supported, the likelihood of ODA termination increases in developing country. However, most of the actual discussions on ODA reduction or terminations are generally based on political reasons or reduction of financial resources of donor countries; it is very rare for the recipient country to lead ODA termination. The determinants of aid withdrawal can vary, but it is essential to consider how to manage the full process and minimize any type of risk. Multiple studies emphasize some common principles for aid exit strategies: ① transparency, ② inclusion, ③ predictability, ④ obligation, and ⑤ sustainability. From more practical view, ① advance country ownership, ② determine transition readiness by development progress, ③ mobilize public sector domestic resources for development, ④ catalyze private sector investment for inclusive growth, ⑤ prioritize transparency, evaluation, and accountability, ⑥ safeguard gains and continue progress, and ⑦ celebrate transitions have been suggested.

Generally, a good exit strategy is carried out in countries with the ability to overcome aid dependency, based on mutual planning, consultation, flexibility within a realistic period. However, there are considerable difficulties in realizing this, despite the continued discussions on the exit strategy. In addition, while economic development continues, global poverty topography and other challenges of middle-income countries continuously raise the necessities for the assistance. Considering the circumstances, donor countries are diversifying their approaches; prepare for ODA exit by expanding economic and technical cooperation considering countries' economic development stage, and seeking new partnerships through triangular cooperation and the global public goods.

The United Kingdom and the United States are leading donors, and they have several experiences on ODA exit. Their experiences show some common success factors that both countries have set up measures to keep the existing development achievement and invested enough time to transform the relationship from donor-recipient into a new strategic partnership. And these are commonly noted as the basic principles and evaluation indicators

of the exit strategy. In this end, the ODA exit can be considered as the end of one of various forms of relations between nations, and at the same time, a key point to lead to a more advanced relationship for continuous development. The UK-Vietnam and the US-Panama ODA exit cases had different intentions and meanings, and relationships after the exit, yet the basis was transparent and amicable communication for both cases. It is possible to say that there were joint effort to build relationship in different shape based on sufficient discussions in advance to be transparent and predictable, sharing the progress at each stage, while avoiding unnecessary conflicts and conflicts with each other.

Korea once was a recipient which made rapid development to a donor now. Based on ODA Korea received, it was possible to make rapid economic growth reaching 8% growth rate at a certain point, and that strongly sympathize with the importance of support and experiences in the process. In particular, considering that the main target partners of Korea ODA are Asian countries showing fast economic growth, it is imperative to search for the exit strategy and advanced role of ODA. There has not been much debate on ODA exit yet in Korea. However, recently ASEAN region has become a big issue, not just economically but also in terms of diplomatic and the relationship with North Korea. While Korea is trying to strengthen its economic diplomatic relations by expanding ODA is Asia, under the New Southern Policy, the ODA exit seems to be somewhat inappropriate. Yet, if to see on exit strategy as a change of relationship between countries rather than simply terminating financial support, the role of ODA as a future-oriented tailor-made development and the need for ODA creating policy synergy become more apparent. On the other hand, KOICA provides considerable support to middle-income countries in Asia and Latin America, and it is necessary to accelerate discussions on long-term ODA transfers and exits, including innovative financing for development, blended finances and other possible measures. Also, considering its role as a direct link with the host country, clear communication should be a prerequisite.

The debate over whether aid to middle-income countries is appropriate has long been ongoing. Various factors and stakeholders are involved, and as the recipient economy develops, discussions on the ODA termination could not be ignored. The exit strategy should serve as a long-term remedy. Furthermore, as the ODA exit represents changes in the political, economic, social, and cultural aspects of the country, it is also necessary for the recipient country to actively participate in the capacity building through systematic measures, and to maintain the development through monitoring and performance systems. In other words, it should be considered as a process in which both countries participate and execute, not a policy act that the donor country implements for the recipient country. Although there are difficulties in establishing and promoting standardized strategies due to each bilateral relations and environment thus the comparison may be somewhat ineffective, recent discussions on the ODA exit has gradually become more systematic as it is related to the change of international development cooperation system and sustainability from the fact that political factors were major in the past. Resultingly, ODA to middle-income issue should not be a dichotomous issue of continue or discontinue, but an approach that opens up various possibilities and search for the transition to new partnerships through systematic strategies.

목 차

국문요약	i
Abstract	v
I. 서론	1
II. ODA 지형 변화에 따른 중소득국 출구전략의 개념	4
1. 개발도상국의 경제발전과 ODA 지형 변화	4
2. 출구전략의 정의와 목표	7
3. 출구전략의 결정요인과 원칙	9
III. 선진공여국의 ODA 출구전략 분석	13
1. 선진공여국의 對중소득국 협력 동향: 새로운 파트너십	13
2. 영국의 출구전략 사례조사	18
가. ODA 동향 및 출구전략 수립 상황	18
나. 영국의 베트남 ODA 감축 사례	21
3. 미국의 ODA 출구전략 사례조사	29
가. ODA 중단 및 출구 전략 수립 동향	29
나. 파나마 ODA 중단사례	33
4. 영국과 미국 사례 시사점	38
IV. 한국의 對중소득국 ODA 합의	42
1. 한국의 ODA 출구전략 필요성	42
2. KOICA 對중진국 ODA 합의	46
V. 결론	50
참고문헌	54

표 목차

[표 1] 원조 출구전략의 주요 원칙	10
[표 2] 개발원조로부터의 전략적 전이 원칙	11
[표 3] 새로운 개발 파트너십에 대한 접근 방식	16
[표 4] DFID의 원조 중단 및 전이 사례	20
[표 5] DFID 2011-2016년 베트남 운영계획(2014년 개정안)	24
[표 6] 2016년 DFID 원조중단 및 전이에 관한 ICAI 검토기준	25
[표 7] 영국의 對베트남 유형별 원조 현황	27
[표 8] USAID 원조전이 매트릭스 개요	30
[표 9] USAID 對파나마 원조 중단 사례 평가	36
[표 10] 주요 원조중단 평가지표	39

그림 목차

[그림 1] OECD DAC의 소득그룹별 ODA 비중	14
[그림 2] DAC 회원국의 중소득국 ODA: 유·무상원조 비중	14
[그림 3] 2001-2014년 DFID 베트남 양자원조 지출액	22
[그림 4] 베트남 원조중단 및 전이 관련 영국정부 발표사안	23
[그림 5] 미국 對파나마 해외원조: 이행부처별 지원액	34
[그림 6] 미국의 對파나마 ODA 유형별 동향	34
[그림 7] 영국의 對베트남 ODA 및 OOF 지원동향	40
[그림 8] 미국의 對파나마 ODA 및 OOF 지원동향	40
[그림 9] OECD DAC 개발도상국 경제소득 변이추이	43
[그림 10] 연도별 분야별 지원 실적	46
[그림 11] 지역별 연도별 지원 실적	47

I. 서론

개발협력 분야에서 對중진국 원조 적정성에 대한 논의는 가장 큰 이슈 중 하나일 것이다. 중고소득국에 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조)는 적합한 것인지, 그렇다면 어떠한 수준으로 지원을 하는 것이 바람직할 것인지에 대한 논의는 오래전부터 지속적으로 이어져오고 있다. 중소득국이 되면 ODA를 졸업해야 한다는 의견과, 여전히 부족한 부분이 있으므로 기존의 방식과는 다른 방법의 지원이 이루어져야 한다는 의견 등 다양한 논쟁거리가 존재한다. 더욱이 세계 경제가 부진하고 있는 가운데, 한정된 재원으로 인해 이에 대한 논의는 더욱 대두되고 있는 실정이다. 특히 민간재원의 다양화 및 DAC 국가 이외의 신흥공여국의 등장은 이러한 논의를 더욱 활성화시키는 계기가 되고 있다. 기본적으로 OECD DAC은 빈곤해소의 최우선 방향을 고수하고 있다. 그런 의미에서 본다면 중소득국에 대한 ODA는 기본원칙에 다소 어긋나는 형태로 보아질 수도 있다.

개발도상국 중 소득이 일정수준에 이른 중소득국가들은 경제적으로 안정권에 진입함에 따라 재원의 흐름에 유동성이 확보되고 결과적으로 ODA에 대한 의존도가 줄어들게 되어 있다. 한국과 가장 관련이 많은 아시아 지역의 경우 중국, 인도는 물론, 인도네시아, 베트남, 필리핀 등을 필두로 빠른 경제성장을 보이고 있는 다수의 국가들이 있으며, 이 외에도 중남미 지역(콜롬비아, 도미니카공화국)과 중동(이라크, 아제르바이잔) 및 아프리카 지역(남아프리카공화국)에도 중소득 개발도상국이 분포해 있다. 일부 중소득 국가의 경우 먼저 ODA 중단 요청을 하는 경우도 있으며, ODA를 유지하더라도 저소득 국가와는 다른 방향의 접근을 요하는 경우가 발생하고 있다. 이에 따라 국제기구 및 공여국의 지원 및 사업 참여 방식에 변화가 발생하고, 수원국 입장에서 ODA 의존도가 낮아지는 만큼 공여국과의 정치경제적 관계에 있어서도 상당한 변화가 나타나는 것으로 보인다.

이러한 추세 속에 상대적으로 소득이 높은 국가에 대한 양자 ODA 종료를 선언한 선진공여국의 사례는 상당수 존재한다. 하지만 여전히 ODA에 의존하여 경제개발을 이루고자 하는 국가의 입장에서 ODA 철수는 자국 경제에 막대한 피해를 줄 것으로 예상되며, 이로 인한 공여국과 수원국 간의 마찰 가능성을 배제하기 어렵다. ODA의 감소 및 중단은 수원국의 사회·경제 발전에 따른 자연스러운 결과이자 원조의 궁극적인 지향점으로서 이해할 수 있으나, 이에

따른 파급효과가 긍정적인 부분과 더불어 부정적인 부분도 나타나는 만큼, 다양한 시각에서의 검토가 필요하다. 이에 선진공여국을 중심으로 일부 중고소득 국가에 대해 ODA 출구전략을 수립하고 점진적으로 ODA 감소 이행방안을 마련하여 출구전략 대상국가에 미칠 부정적 파급효과를 최소화하고자 하는 노력이 이루어지고 있다. 최근 KOICA 국별 지원전략에서도 유사한 수요가 나타나고 있지만, 아직 이에 대한 전략의 수립 및 방향성 모색은 이루어지지 않고 있어, 관련 자료 조사 및 전략 분석의 필요성이 대두되고 있다.

출구전략이라는 용어는 부정적인 이미지를 지니고 있다는 편견이 다소 존재한다. 또한 ODA에 대한 의존도가 높은 국가일수록 이에 대한 거부감이 있는 만큼, 정치외교적인 관계를 고려할 때 쉽게 언급되어 오지는 않았다. 출구전략은 공여국의 외교 및 경제 전략과 다분히 연관성이 높을 수밖에 없다. 특히 ODA가 단순 지원 차원을 넘어 그 파급효과가 광범위하다는 점을 미루어볼 때 그 시작과 끝, 나아가 다음 단계로의 연속성 있는 관계 변화까지 다양한 시각에서 체계적으로 살펴볼 필요가 반드시 있다. 따라서 출구전략은 ODA의 종료라는 관점보다는 다음 단계로 이어지는 전략 과정으로서의 접근을 필요로 한다.

이미 기존 ODA프로젝트 및 사업에서의 출구전략은 존재하고 있다. 프로젝트 및 사업은 상대적으로 진입과 출구가 명확한 편에 속하며, 진입부터 종료시점까지의 단계별 전략은 계획단계에서 이미 수립하게 된다. 유사한 관점에서 개발협력이라는 수단이 영구적인 성격의 지원이 아닌 한정된 기간 내 일정 수준에서 이루어진다는 점을 감안한다면, 각각의 프로젝트 및 사업에서의 진입 및 출구와 마찬가지로, 전체 ODA 수준에서의 진입과 출구에 대한 전략 역시 간과되어서는 안 될 사안이다. ODA의 출구전략은 거시적인 관점에서 프로젝트 및 사업의 개별 전략과도 연계성을 갖추고 있어야 할 것이며, 새로이 발굴되는 프로젝트 및 사업 역시 출구전략을 염두에 두고 계획을 수립할 필요가 있다. 또한 ODA 종료 혹은 관계 전환에 대한 그 일련의 과정을 고려한다면, 단기간에 이루어질 수 없는 만큼, 충분한 시간을 갖고 단계별 접근이 필요하다. 무엇보다도 수원국의 정치·경제·사회·문화 등 전반에 걸친 변화를 요하는 과정인 만큼, 수원국과의 긴밀한 관계가 전제되어야 할 것이며, 유연성 및 탄력적 대응과 접근을 필요로 할 것이다.

한국은 과거 개발도상국에서 공여국의 입장으로 빠르게 경제성장을 이루어왔다. 많은 지원을 바탕으로 경제성장을 이룩한 만큼, 지원의 중요성과 그 과정에서의 경험이 중요하다는 점에 대해 깊이 공감할 것이다. OECD DAC 가입도 어느덧 10년이 다 되어 가고 있다. 그동안 GNI

대비 0.7%를 향해 많은 노력을 해왔고, 매년 ODA는 증대되고 있다. 다만, KOICA의 입장에서 지역별 지원은 아시아가 35.2%로 가장 크게 차지하고 있는데, 아시아의 많은 국가들은 상당수가 중고소득국에 해당하며, 빠른 경제성장을 보이고 있다. 또한, 소득수준별로 살펴 보더라도 최빈국에 33.5% 중고소득국¹⁾에 40.6%를 지원하고 있는 바, 향후 중고소득국 지원에 있어 ODA의 방향성에 대한 고려를 하지 않을 수는 없을 것이다.

이에 ODA 출구전략의 의미를 살펴보고, ODA 지원 및 사업 수행에 있어 개발도상국의 사회경제적 조건 변화에 따른 적합한 접근의 필요성에 대해 설명하고자 한다. 나아가 대표적인 선진공여국/기관의 ODA 종료 및 관계 전환 사례를 분석하고, ODA의 변화에 따른 부정적인 영향을 최소화하기 위한 수원국 맞춤형 전략 수립이 이루어지고 있는지 관련 전략 및 사업 현황을 살펴보고 시사점을 찾고자 한다.

1) 중점협력국 24개국(아시아 11개국, 아프리카 7개국, 중남미 4개국, 중동·중앙아시아 2개국) 중 총 13개국(아시아 6개국: 몽골, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 파키스탄, 필리핀, 아프리카 1개국: 가나, 중남미 4개국: 볼리비아, 콜롬비아, 파라과이, 페루, 중동·중앙아시아 2개국: 우즈베키스탄, 아제르바이잔)이 중고소득국에 해당

II. ODA 지형 변화에 따른 중소득국 출구전략의 개념

1. 개발도상국의 경제발전과 ODA 지형 변화

ODA 출구전략의 등장 배경이 개발도상국의 발전에 따른 자연스러운 결과라고 할 때, 수원국의 경제발전 속도 및 소득 수준은 우선적으로 고려되는 요인일 것이다²⁾. 과거 유럽이 제2차 세계 대전 이후 마셜플랜을 통해 경제 활성화 및 성장을 주도해온 것과 같이, 이후 많은 개발도상국 역시 OECD DAC 중심의 원조 하에 최빈국에서 중고소득국으로 성장해가고 있다. 유럽의 경제 재건은 이후 개발경제학의 발전에 영향을 주게 되는데, 경제적으로 낙후된 개발도상국도 선진국들과 같은 기준에 따라 경제개발을 할 수 있을 것이라 생각하였다. 유럽에서의 성공사례 및 소련의 국가주도 산업화를 통한 경제성장으로 자금 투입형 원조 및 정부의 적극적인 개입을 통한 산업화가 필요하다는 주장에 힘이 실리게 되며, 이후 시대의 흐름에 따라 원조방향성은 점차적으로 변모해왔다.

통상적인 경제발전 과정을 살펴보면, 처음엔 노동집약적 산업의 발전에서부터 시작된다. 농경사회에서 산업사회로의 발전이 이루어지며 농업에 종사하던 사람들의 이동도 함께 발생하게 된다. 이로 인해 저렴한 비용의 노동이 가능해지며, 산업사회로의 급격한 전환을 맞이하게 된다. 하지만, 산업사회로의 전환은 임금상승 등 노동력에 대한 비용 증가를 야기하게 되며, 결과적으로는 숙련 및 가치사슬의 격상을 통해 신규시장 개척을 필요로 하게 된다. 시대에 따라 특성의 차이는 보일 수 있겠으나, 이러한 일련의 과정 및 현상들을 통해 일반적인 경제발전 과정이 설명가능하며, 대표적으로 성장단계 발전모형, 구조주의 이론, 종속이론, 신고전학파이론 등의 고전적 이론이 있다. 초기 전개 과정에서는 근대화론 인해 세계 시장이 동질화될 것이라는 수렴론이 지배적이었으며, 특히 시장구조가 불완전한 상태에 있는 개발도상국은 산출물 생산을 위한 투입요소가 부족한 만큼, 국가가 주도적으로 개입하고 필요시 원조를 활용하여 산업화를 이루어야 이상적인 국가발전이 가능하며, 이에 대한 경제학적 근거가 충분하였다고 여겨졌다. 하지만 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)³⁾

2) 박경돈(2017)에 의하면 평균적으로 개발원조를 받은 이후 20년이 지나면서 수원국을 졸업할 확률이 50%를 웃돌아 원조 탈출 가능성이 높음

3) 워싱턴 컨센서스는 70년대와 80년대 초 라틴아메리카 국가의 외채위기 이후 나타난 불안정성을 해결하기 위해 논의되었으며, 정부 실패의 원인인 공공부문의 비효율성, 관료들의 부정부패 및

이후 신자유주의가 등장하면서 개발도상국 역시 선진국과 동일하게 시장에 의한 수급 균형을 강조하고 정부의 역할을 축소해야 한다고 주장되었다.

오늘날 국제사회에서 개발이론의 주류는 신제도주의 중심으로, 세계은행 및 국제통화기금(IMF)이 ‘굿거버넌스(good governance)’ 의제 하에 주도하고 있다. 신제도주의는 워싱턴 컨센서스로 대표되는 신자유주의 시장경제체제의 발전모델이 개발도상국에서는 가시적인 경제적 성과를 보이지 못하고 정치적 혼란을 야기했다는 지적에 따라, 건전한 경제 환경을 조성함에 있어 합리적이고 효율적인 정부 제도의 중요성이 강조되며 대두되기 시작했다(Kelley, 2009). 1989년 세계은행 보고서에서는 1950년대부터 이어진 국제개발원조가 사하라 이남 아프리카 등 저개발국가에서 경제발전과 빈곤감소 목표를 달성하지 못한 원인을 ‘거버넌스의 실패’에서 찾으면서, 수원국의 발전에 있어 정부의 역량 강화를 위한 제도 개혁의 중요성을 강조하는 굿거버넌스 의제가 표면화되었다. 2000년대 들어 MDGs 달성을 위한 빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)에 세계은행을 비롯한 국제기구들이 굿거버넌스 달성을 위한 제도개혁 조치들을 반드시 포함시키도록 요구되었으며, 이러한 흐름은 최근 십여 년간 지속되어 오고 있다.

신제도주의 흐름은 원조출구전략 논의에서도 찾아볼 수 있다. 공여국/기관이 수원국에서 원조를 중단할 시에 요구되는 주요한 요건으로서 제도적 발전(institutional development), 국내재원 동원(domestic resource mobilization), 경제 다각화(economic diversification), 국제기금 증대(increased global funds), 자립지원 원조(self-help aid) 등이 제시되고 있으나, 그 중에서 제도적 발전 요소가 가장 중요 요소로 꼽힌다(Fee, 2011; Knack et al., 2012). 하지만 제도적 요건의 중요성에 대한 이론적 논의에도 불구하고, 실제로 중소득 상태로 나아가고 있는 국가에 대한 원조 전이 혹은 중단 결정 과정에서 수원국의 제도적 역량보다는 재정적 역량이 지나치게 강조되고 있는 실정이다(ICAI, 2016a).

경제발전 이론은 그동안의 세계 경제가 어떻게 변화해왔는지, 어떠한 요인들을 중점적으로 경제발전을 이루는지 그 일련의 과정을 설명하기에는 유용하다. 하지만, 다양한 이해관계자가

지대추구(rent seeking) 등의 대안으로 부상함. 개발도상국의 개혁을 위해 미 재무부, IMF, 세계은행 등 워싱턴 D.C. 기반 정책 결정기구들이 합의한 10가지 경제개혁 처방으로, 1989년 경제학자 존 윌리엄슨(John Williamson)이 “워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)”라는 용어를 처음 사용:
① 재정 건전성 확보, ② 공공 지출 감소, ③ 세제 개혁, ④ 금리 자율화, ⑤ 국제경쟁 환율 도입, ⑥ 무역 자유화, ⑦ 외국인 직접투자 허용, ⑧ 공공기업 민영화, ⑨ 규제 완화, ⑩ 재산권 보호

엄혀 있고 빠르게 변화하고 있는 현황을 이론에 반영하기에는 한계가 있는 만큼, 경제이론 만으로는 오늘날의 현황을 정확하게 설명하기에는 다소 부족할 수도 있다. 경제 발전에 따라 이론적으로도 많은 변화를 반영하고 또한 여러 대안이 제시되어오고 있으나, 그럼에도 불구하고 충분하게 설명하지 못하는 것이 사실이다. 이와 관련하여 에릭 베인호커는 “경제는 닫힌 균형시스템이 아니라 열린 불균형시스템이며, 보다 구체적으로는 복잡적응시스템이다”라고 하였고, 복잡계 경제관에서는 더 이상의 규정화 짓기 보다는, 결국 그냥 흘러가는 데로 내버려 두어야 한다고 주장하기도 한다(좌승희, 2012). 경제 발전이란 결국 서로 간의 상호 교류를 통해 시너지 창출이 발생하는 과정이며, 지속적으로 새로운 종류의 보다 복잡한 재화와 서비스가 등장하는 과정이다.

그간의 경제 발전 과정을 살펴보면, 제2차 세계대전 이후 유럽과 미국의 발전과정과 개발도상국과의 차이점, 나아가 개발도상국이 유럽 및 미국과 같이 발전하기 위한 과정에 상당한 격차가 있음을 알 수 있다. 과거 일본, 프랑스, 독일, 영국, 스웨덴, 미국 등의 선진국의 발전 과정 역시 매우 다르고 효과성 역시 다르게 나타났다. 한국도 마찬가지로 해방 직후 세계에서 가장 빈곤한 국가였으나 지금은 공여국의 위치에 있으며, 그 과정은 타 국가들과는 다른 형태로 이루어졌다. 오히려 경제성장률만 본다면, 60년대 이후 30여 년간 GDP성장을 8%가 넘는 고성장을 이룬 반면 현재는 50년대와 비슷한 3%대에 머무르고 있다(좌승희, 2012). 시대의 흐름에 따라 개발의 환경이 다양하게 변화하고 있으며, 국제 시장이 마주하고 있는 상황 및 환경 역시 급격하게 변화해가고 있는 것이다.

그 간 선진국이 많은 경제발전을 이루어온 것과 같이 개발도상국의 경제 또한 지속적으로 발전 및 변화하고 있다. 일부 국가들의 경우 수원국을 졸업하였으며, 많은 국가들이 현재 중·고소득국에 해당되는 것으로 나타나고 있다. 각각의 국가마다 정치 사회 역사 문화 등의 이유로 그 나름의 방식으로 발전이 이루어지고 있는 것이다. 또한 과거의 노동집약적 산업인 농업에서의 발전이 아닌, 도시중심의 산업화를 기반으로 다양한 형태의 효과들이 집약적으로 나타나는 가운데 이뤄지는 발전으로, 기존의 발전과는 사뭇 다른 양상을 나타내기도 한다. 하나의 지역이 발전에 미치는 영향에서도 차이가 발생하는데, 도시중심의 발전은 주변 도시로의 확산과정에서 주변 지역이 흡수 성장되거나 확대되어 주변의 다른 도시의 발전에 영향을 미치는 등 동반성장의 실현을 종종 목격할 수 있게 된다.

한편 현재 경제발전을 이루어야 하는 국가들이 마주하고 있는 현상은 과거 경제 발전을 이룬

국가들의 시나리오와는 달리 이미 포화상태에 달한 시장이다. 오히려 소비가 감소하고 있어, 개발도상국 및 신흥국의 생산제품 흡수 여부가 의문이며, 판매경로를 찾는데 한계를 마주하고 있다. 더욱이 선진국들 또한 과잉생산을 하고 있는 가운데 이들과의 경쟁도 고려해야 하는 실정이다. 세계 경제는 다소 침체기에 접어들기 시작하였고, 개발도상국의 경제성장이 이루어지고 있음에도 불구하고 원조수요는 지속적으로 증가하고 있어 원조 피로 및 재원의 한계가 발생하고 있다. 따라서 ODA를 지원하는데 있어 개발도상국의 경제발전 단계에 대해 충분한 이해를 바탕으로 향후 방향성을 감안할 필요성이 크다.

2. 출구전략의 정의와 목표

출구전략은 본래 군사전략에서 비롯된 용어다. 작전 지역에서 피해를 최소화하면서 철수하는 전략을 의미하는 것으로, 달리 말하면 임무를 완수한 군대의 퇴각 전략을 뜻한다. 오늘날 현대 사회에서는 경제정책용어로 자주 활용되며, 경기 부양 조치로 실시된 각종 완화 정책의 정상화를 일컫는다. 일반적으로 경기 침체 시 비상조치로서 기준 금리 인하 및 재정지출 확대 등으로 유동성 공급을 늘리는 완화 정책을 취하게 된다. 하지만 경기 회복 과정에서는 이러한 조치가 유동성 과잉으로 인한 인플레이션으로 이어질 수 있다. 이에 그 파장을 최소화하면서 완화 조치들을 정상화하고 재정 건전성을 강화해나가는 것을 의미한다. 즉, 일시적으로 가해진 유동성에 대해 부작용을 최소화하며 회수하는 전략인 셈이다. 따라서 출구전략의 의미를 정리하자면 일시적으로 가해진 전략 및 정책으로부터 손실을 최소화하며 철수(withdrawal)하여 정상화하는 전략이라고 볼 수 있다.

같은 맥락으로 국제개발협력에서 ODA 출구전략은 기존에 ODA 사업과 프로그램을 지원해오던 국가 및 지역에서 재원을 철수하기 위한 계획 및 이행수단을 의미하며, ODA를 통해 얻은 이득이 철수로 인해 위태로워지지 않고 지속될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다(Lewis, 2016; Rogers, 2004; World Food Programme, 2005). ODA의 철수는 최종적으로 지원하고 있는 재원의 종단을 의미하는 것으로, 여기서 언급하는 재원은 재화, 인적자원, 기술지원 등을 포함하고 있다(Roger, 2004). ODA를 일시적으로 가해진 유동성 공급으로 본다면, 개발도상국의 경제 성장이 어느 정도 수준에 이르면, ODA로 인해 발생 가능한 위험성을 줄이기 위해서도 ODA 철수를 통한 정상화가 필요한 것이다.

다만, 아직까지는 ODA 철수라는 것에 대한 표준 절차나 가이드라인을 수립할 만큼의 체계화 단계는 아닌 것으로 나타난다. 표준화가 이루어지기 어려운 국제개발협력 분야의 특성을 고려할 때, 현실적으로는 철수가 특정 절차에 따라 엄격한 통제 하에 진행되는 것이 아니라, 주어진 여건 및 상황에 적합하고 구체적인 방법을 마련하고 이행되기 때문에 상대적으로 어려움이 많이 따를 수밖에 없다(Lewis, 2016). 또한 각국의 외교·정치·경제적 상황 등에 따라 포함하는 이해관계자의 범위가 넓어, 철수라는 것에 대한 의미와 해석부터 광범위하게 일고 있는 것을 종종 찾아볼 수 있다.

일례로, DFID는 체계화된 출구 전략을 수립하고 있지 않은 것으로 나타나지만, 기존의 사업들을 살펴보면 양자 원조를 감축하여 최종적으로 그 관계를 종료하는 중단(exit) 사례들과 양자 원조의 형태를 기존의 공여국-수원국의 관계에서 새로운 개발 협력 파트너십으로의 형태로 변형시켜나가는 전이(transition) 사례들로 구분 가능하다. 이에 ICAI(2016b)에서는 원조 출구전략 과정에서 다르게 전개되는 관계의 양상을 원조 중단(exit), 졸업(graduation), 지역화(regionalisation), 전이(transition)의 4가지 용어를 구분지어 사용하고 있다. 중단은 국별 프로그램 수준에서 양자 원조를 감축하는 과정을 의미하는 반면, 전이는 새로운 개발 파트너십의 수립을 의미하는 용어로 사용하고 있다. 이러한 차이에 근거하여 원조 프로그램을 중단하기 위해 요구되는 기술과 새로운 양자 관계로 전이하는데 요구되는 기술이 다를 수 있음을 명시하고 있기도 하다. 졸업은 개발도상국이 중소득 상태를 달성한 것을 의미하며, 지역화는 소규모 국별 프로그램을 지역 프로그램으로 통합하는 것을 의미한다.

따라서 원조 철수를 위한 출구전략이 단순히 지원 중단으로 대상 지역과의 협력 관계 단절을 뜻한다고 보기 어려우며, 새로운 형태의 개발 협력 파트너십을 구축하여 지속적인 우호 관계를 유지하는 것도 포함한다는 점을 인지할 필요가 있다. 새로운 개발협력 파트너십으로의 전이는 전통적인 개발 프로그램에 대한 원조가 중단되더라도 경제 개발 및 무역, (안보 또는 기후변화 분야 등의) 글로벌 공공재 구축을 위한 지원이 다양한 형태로 지속될 수 있음을 시사한다(ICAI, 2016a). 이러한 관점에서 스웨덴, 네덜란드, 영국 등 선진 공여국들은 효과적인 출구전략을 수립하기 위해 노력하고 있으나, 이 국가들 역시 명확한 개념 정립 및 정책 지침이 미비하고 장기적인 개발 협력 정책과의 일관성이 결여되는 등 다양한 문제점에 직면해 있다(Rogers et al., 2004).

3. 출구전략의 결정요인과 원칙

출구전략에 관한 대부분의 논의는 원조 중단이 결정되는 요인에 대한 질문으로 시작한다. 원조중단 결정요인을 수원국 입장에서 살펴보면, 원조 중단은 개발도상국의 발전에 따른 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 개발원조에 대한 수원국의 입장은 소득수준 및 원조의존성에 따라 상이하게 나타난다. Hailu & Shiferaw(2016)가 개발도상국 132개국을 대상으로 1960년대 이후 약 50년간의 원조의존성 동향을 분석한 연구에서는, 적정 수준의 물가 상승 유지, 높은 투자율 달성, 국내 재원 동원을 위한 적극적 노력, 제조업 분야 성장을 동반한 산업 구조 변화(structural change) 등 거시 경제적 안정성이 뒷받침되었을 때 개발도상국에서 ODA 중단의 가능성이 높아지는 것으로 나타났다.

일반적으로 일정 소득 수준에 달하면 원조 의존성을 낮추고 원조 중단에 대한 의지가 있을 것으로 판단할 수 있으나, 반드시 그러한 것은 아니다. OECD 개발협력이사회(Development Cooperation Directorate, DCD)가 Agency of the Future 사업(AF사업)의 일환으로 향후 개발 협력에 대한 수요 및 기대를 주제로 실시한 설문조사에 의하면, 중소득국 및 ODA 의존도가 상대적으로 낮은 국가들은 저소득국 및 ODA 의존도가 높은 국가들과는 다르게 개발원조의 중요성이 향후 감소할 것으로 예상하나, 오히려 원조 감축에 대한 의지는 낮은 것으로 나타났다. 이는 원조가 대규모, 장기간의 투자 사업을 수행하는 데 여전히 필요하다고 인식하기 때문인 것으로 분석된다 (한국수출입은행, 2015).

하지만, 실제 ODA 중단 및 감축에 대한 논의는 공여국의 정치적인 이유나 조달 가능한 재원 감소에 따라 나타나는 것이 일반적이다(Levinger & McLeod, 2002). 특히 국가 단위의 원조 중단 결정은 정치적 동기가 대부분 주요한 요인으로 작용한다(Lee, 2017). Rönngren(2011)의 사례조사에 의하면 조사대상 14개국 모두 원조 출구전략에서 정치적 동기가 강하게 작용하였으며, 중단 이후의 지속가능성에 대한 평가는 실행하지 않았던 것으로 나타났다. 공여국에 의한 일방적인 원조 중단 결정이 내려지면, 기존에 지원하던 사업들의 지속가능성을 확보할 수 있는 시기적절한 평가 및 계획이 이루어질 수 없다. 또한 수원국이 원조 사업 과정에서 공여국으로부터 배제되었다고(excluded) 느낄 때, 수원국은 해당 사업의 지속적인 성과를 위한 지원을 이어나갈 가능성이 적은 것으로 나타났다(Lee, 2016). 또한 ICAI(2016a) 보고서에서도 공여국의 국내 정치 및 예산 상황에 의해 원조 전이 혹은 중단 결정이 좌우되는 경우, 파트너 국가가 무역 및 투자, 기술이전을 위한 새로운 기회를 적극적으로 모색한다

하더라도 공여국에 의해 일방적으로 의사결정이 내려지는 경우가 많다고 언급하였다. 이는 결국 중소득 국가에 대한 ODA의 감축 또는 접근방법의 차별화를 자연스러운 결과로만 해석하기 보다는, 공여국과의 정치경제적 관계도 빼놓을 수 없는 중요한 요인으로 고려해야 함을 시사한다. 한편 드물지만 수원국이 ODA 중단을 주도하는 경우도 있다. 주로 원조사업을 공여국의 내정간섭이라고 여길 때, 원조를 감소시킴으로써 국제적 이미지를 개선하고자 할 때, 또는 원조 조정(aid coordination)의 부담을 줄일 필요가 있을 때 수원국이 중단 요청이 이루어지는 것으로 나타났다(Jerve & Slob, 2008).

이렇듯 원조철회의 결정요인은 다양하지만, 어떤 이유로 원조가 중단 또는 전이된다 하더라도, 공여국은 ‘어떻게 최적으로 원조 중단을 관리할 것인지’에 대해 고려가 이루어져야 할 것이다(DFID, 2016). 선행연구에서 공통으로 다루고 있는 원조 출구전략의 주요 원칙은 투명성(transparency), 포용성(inclusion), 예측가능성(predictability), 도의적의무(obligation), 지속가능성(sustainability) 등으로 [표 2]와 같이 요약할 수 있다(Oswald & Ruedin, 2012; DFID, 2006; Heldgaar, 2008; SDC, 2010).

[표 1] 원조 출구전략의 주요 원칙

원칙	내용
투명성	• 타임라인과 활동에 관한 투명한 의사소통을 기반으로 기존 원조 수준으로부터의 변화를 계획해야 함. 관련 정보를 인지해야 할 모든 사람들이 원조의 감축이 어떻게, 언제, 왜 이루어지는지 알 수 있도록 해야 함
포용성	• 프로젝트 과정의 모든 단계에서 파트너들의 역할과 책임을 명시하여 포함시키고 원조 감축 과정에 관한 논의에 가능한 많은 이해관계자를 참여시킴으로써 효과적인 관계를 구축해야 함
예측가능성	• 원조 감축 혹은 변화에 관하여 타당한 의사결정을 내릴 수 있는 근거로서 프로젝트 성과 및 영향(impact)을 고려해야 함
도의적의무	• 지역 파트너, 빈곤층, 국별사무소 직원에게 예상되는 위기요소들을 포함하여, 변화와 관련된 위기 및 기회요소들을 규정하고 효과적으로 관리해야 함
지속가능성	• 공여 파트너들과 긴밀히 협조하여, 원조 감축이 점진적이고 세심하며 융통성 있는 과정 아래 프로젝트의 성과 및 영향이 지속가능할 수 있도록 프로젝트를 기획해야 함

자료: Oswald & Ruedin, 2012

Heldgaar(2008)는 원조 감축(phase-out)의 4가지 방법으로 1) 계약 취소(행정적인 계약 종결); 2) 감축 가속화(원조 중단 일자를 앞당기거나 초기 지불금을 높게 책정); 3) 자연스러운 감축(상호 동의한 계획에 따름, 가장 보편적인 형태); 4) 지속가능성에 초점을 둔

감축(지속가능성을 고려하여 예산을 짜고 계획을 조정)을 제시하며, 자연스러운 감축 및 지속가능성에 초점을 둔 감축을 강조하였다. 보다 실무적인 수준에서는 해외원조현대화네트워크(Modernizing Foreign Assistance Network, MFAN)⁴⁾에서 2018년 발표한 원조전이 원칙을 찾아볼 수 있다. MFAN은 100여 개의 개발 비영리기구, 기업체, 전문가들과 원조전이 시 준수해야 할 7개 원칙으로 1) 국가 주인의식 증진(Advance country ownership); 2) 개발 수준에 따른 원조 전이 준비 여부 확인(Determine transition readiness by development progress); 3) 개발을 위한 공공부문 국내재원 동원(Mobilize public sector domestic resources for development); 4) 포용적 성장을 위한 민간부문 투자 촉진(Catalyze private sector investment for inclusive growth); 5) 투명성, 평가, 책무성 우선(Prioritize transparency, evaluation, and accountability); 6) 개발성과 보호 및 발전 지속(Safeguard gains and continue progress); 7) 책임있는 전이의 결과 (Celebrate responsible transitions)를 선정하였다.

[표 2] 개발원조로부터의 전략적 전이 원칙
(Principles for Strategic Transitions from Development Aid)

원칙	내용
국가 주인의식 증진	• 전이 계획은 모든 개발 프로그램이 그 개발 성과를 유지할 수 있는 수원국 현지 역량을 강화하도록 방향을 설정해야 함 • 수원국과 미국 간의 협력 프로세스를 통해 수립되어야 함 • 현지 주체들의 재원조성과 이행책임을 증대시키도록 해야 함
개발 수준에 따른 원조 전이 준비 여부 확인	• 전이 준비 지표는 굿거버넌스, 서비스 제공, 자금조달 접근성에 대한 '밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(Millennium Challenge Corporation)' 프레임워크를 토대로 구축되어야 하고, 경제성장, 고용창출, 공공서비스 조달, 인권보호 등 국가 역량에 관한 지표를 포함하여야 함 • 효과적인 불평등 분야 해결을 위해 진행상황을 평가하여 사후지원을 위한 우선순위 지정 가능함
개발을 위한 공공 부문 국내재원 동원	• 수원국의 책임있고 투명한 공공 개발자금 조달 및 활용 능력은 전이에 매우 중요한 요소로, 전이 전략은 수원국 내 이익 창출과 장기적 개발을 위한 국내재원동원(domestic resource mobilization; DRM) 프로그램을 지원함
포용적 성장을 위한 민간부문 투자 촉진	• 투자활성화, 자본시장 활용, 중산층 확대 지원 및 포용적 경제성장을 위한 환경조성과 미국과 수원국 민간부문 간 연계를 통해 해외 및 국내 민간부문 투자를 증대
투명성, 평가, 책무성 우선순위 지정	• 전환 계획, 벤치마크, 데이터, 보고서 등의 정보는 모두 공개되어야 하고, 미국 의회가 정한 평가 기준을 수용하고 투명하고 엄격한 모니터링, 평가 및 학습 관행을 통합해야 함

4) 국제개발 옹호 NGO인 MFAN은 국제개발 및 외교정책 실무자, 정책옹호 전문가, 민간기관 및 관심 있는 시민들로 구성된 초당파(bipartisan) 해외원조 개혁 연합체로 미국에 본부를 두고 있으며, 미 행정부, 의회, 개발커뮤니티와 함께 미국 개발원조 정책의 개혁에 앞장서고 있음(Devex 홈페이지)

원칙	내용
개발성과 보호 및 지속적 발전	• 국가 개발은 외부충격, 분쟁, 퇴보에 취약하여 갑작스런 정치적 변화도 이전 미국 투자의 긍정적인 결과를 위태롭게 할 수 있음. 전환에 성공한 국가들처럼 미국 정부기관과의 관계유지, 지속적인 개발 모니터링, 중점분야 지원 등을 통해 미국과 장기적 파트너십을 확고히 하는 것이 중요함
책임있는 전이의 결과	• 미국과 새로운 형태의 협력 및 파트너십으로의 이행을 추구해야 하며 이러한 이행은 무역, 안보, 세계보건, 포괄적 경제성장 등 상호이익을 증대시키는데 좋은 기회로 작용할 것임

자료: MFAN 2018a

위 원칙은 전문가 의견과 더불어 USAID의 과거 원조 전이 사례로부터의 시사점을 기반으로 수립되었으며(Cappa, 2018), 공여국 입장에서 지켜야 할 원칙뿐만 아니라 원조 중단 결정기준으로서 수원국의 개발 수준까지 고려하여 보다 구체적인 제언을 담고 있다. 또한 기존 선행연구에서 논의되어 온 원조 출구전략 원칙들이 원조를 중단하는 과정에 집중하는 반면, MFAN에서 발표한 원칙은 원조중단 후 보다 넓은 범위에서의 파트너십을 이어가기 위한 환경을 조성하는 것에 초점을 두고 있다(MFAN, 2018a).

통상적으로 좋은 출구전략이라 함은 현실적인 기간, 상호 간의 신중한 계획과 협의, 융통성(flexibility)의 측면을 고루 갖추고 있으며, 대부분 원조 의존성을 극복할 역량이 있는 국가들을 대상으로 실시된다. 반면 나쁜 출구전략은 원조 의존성이 여전히 높은 나라임에도 불구하고 실시되는 경우인데, 관련 당사자들과 기관이 받게 되는 피해가 심각한 경우에는 원조 중단 결정이 개발협력에서 중요시 여겨지는 파트너십 및 상호관계의 원칙을 준수하지 않은 것으로 의심해볼 수 있다(Heldgaar, 2008).

하지만, 위와 같이 원칙에 대한 다양한 고민은 이루어지고 있으나, 이를 반영하는 데는 어려움이 있다. 프로그램의 기획 단계에서부터 원칙에 근거하여 출구전략이 수립되어야 마땅하겠으나, 현실은 원조 중단 결정이 내려지고 나서 관련 전략을 개발하고 원칙을 수립하는 경향을 보이고 있다(Lewis, 2016; Gardner et al., 2015). 여기서 조금 더 발전한 경우가 원조 중단 및 변이의 경험을 바탕으로 유사한 상황을 대비하는 전략을 수립하는 것이라 볼 수 있다. 이는 각 사업의 특성 및 대상지역별로 배경상황(context)이 다르고, 사업이 진행되는 동안 환경이 변화하므로 사업 요소의 수정이 요구되어, 프로그램의 시작 단계에서 출구전략을 수립하는 것이 실질적으로 어려운 경우가 많기 때문이다(Lee, 2017). 또한 앞서 언급한 바와 같이 원조 중단이 공여국의 정치·경제적인 요인에 의할 경우도 있는 만큼, 원칙대로 적용하기에는 일정 수준의 한계가 존재할 수밖에 없다.

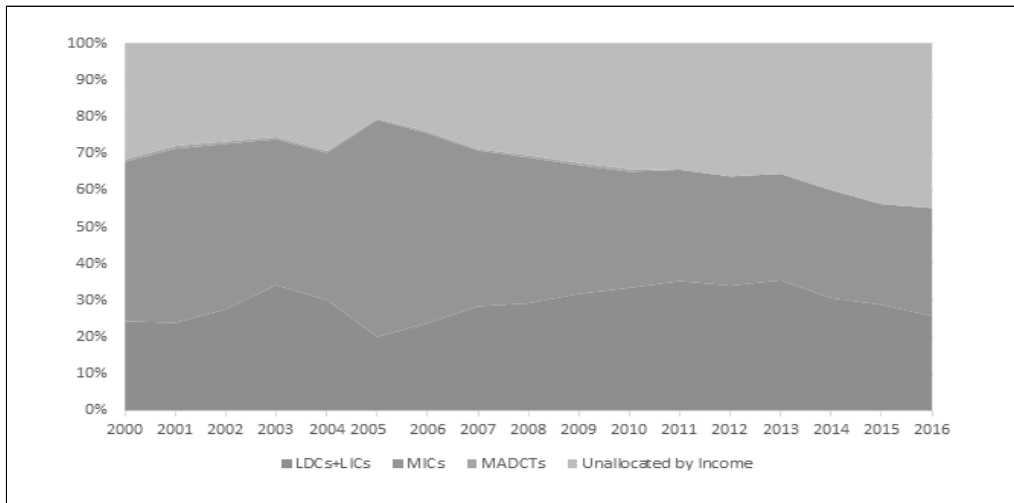
Ⅲ. 선진공여국의 ODA 출구전략 분석

1. 선진공여국의 對중소득국 협력 동향: 새로운 파트너십

지난 50여 년간 55개 이상의 국가들이 DAC 기준 ODA 수원 대상 개발도상국 분류에서 벗어났으며, 이에 따라 국제원조의 지형 또한 변화해왔다. 특히 1990년대부터 20개 이상의 국가들이 저소득국(LIC)에서 중소득국(MIC)으로 경제성장을 이루며, 양허적 ODA 흐름은 비양허적 공공 및 민간 부문의 차관(loans) 형태로 대체되는 형상을 보였다. 또한 민간 투자를 포함하여 다양한 개발 자원의 역할에 대한 활발한 논의가 이루어지기도 하였다.

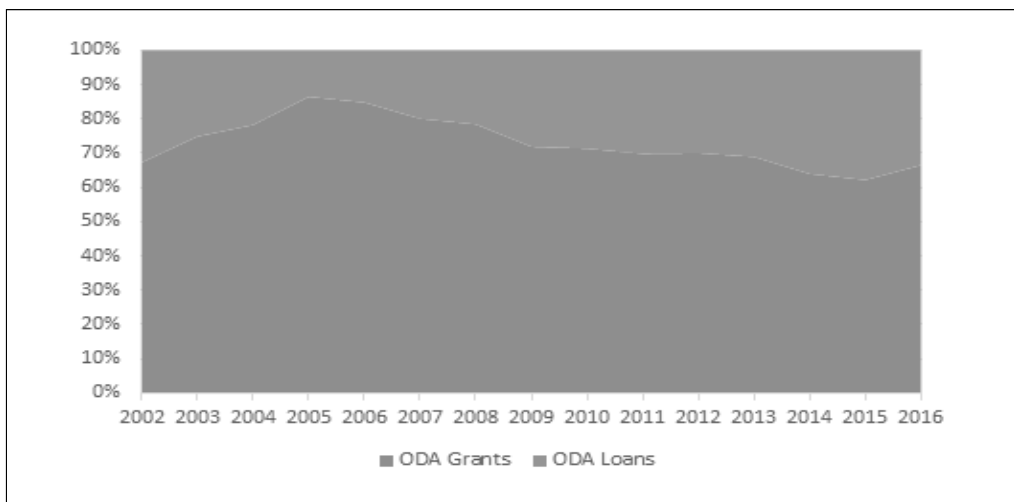
한편 대상 수원국에 따라 원조 지형의 차이를 보이고 있다. 최빈국(LDC)에 대한 주요 개발 자원은 여전히 ODA로, 그 규모는 평균적으로 최빈국 순외부자금흐름(net external flows)의 70% 이상, 세수(tax revenue)의 40% 수준에 달한다. 반면 중소득국 지원 현황은 최빈국과는 다른 양상을 보이는데, 중소득국에서 ODA는 순외부자금흐름의 6~18%, 세수의 1~5%를 차지한다. OECD DAC 회원국의 소득그룹별 ODA 흐름([그림 1] 참고)을 보면 최빈국과 이외 저소득국(other LICs)에 대한 지원은 전체 양자원조 대비 2000년 24%에서 2016년 26%로 증가하였고, 중소득국(MICs)에 대한 지원은 같은 기간 43%에서 29%로 감소하였다. 하지만 중소득국을 세부적으로 살펴보면, 유상원조(ODA loans)의 비중은 2005년 14%에서 2016년 33%를 기록하며 꾸준히 증가하는 추세로([그림 2] 참고), 가장 큰 증가분은 프랑스, 독일, 일본, 한국의 중소득국 지원에서 나타났다(OECD, 2017:147).

[그림 1] OECD DAC의 소득그룹별 ODA 비중 // 순지출(net disbursement), %



자료: OECD QWIDS

[그림 2] DAC 회원국의 중소득국 ODA: 유·무상원조 비중



자료: OECD CRS

중소득국에 대한 ODA 비중이 감소하고 있지만, 최근 세계 빈곤 지형이 변화함에 따라(new geography of poverty), 빈곤지역(pockets of poverty) 논의⁵⁾을 중심으로 중소득국 원조의

5) 빈곤지역 논의는 빈곤 국가이든 비(非)빈곤 국가이든 상관없이 원조가 빈곤을 해소하도록 작용해야

필요성은 다시금 제기되고 있다. 세계 절대빈곤 인구의 90% 이상이 저소득국에 분포하였던 1980년대와 달리 오늘날에는 절대빈곤 인구가 인도, 중국, 나이지리아, 인도네시아 등 중소득국에 집중(2010년 기준 60% 이상)되어 있는 반면, 절대빈곤 인구 1인당 지원되는 원조 수준은 저소득국에 높게 나타나는 것으로 조사되었다⁶⁾. 즉, 현실적으로는 중소득국에 절대빈곤 인구가 집중되어 있으며, 동시에 지원을 받는 데 한계가 있음을 보여주고 있는 것이다. 이에 1인당 평균소득을 기준으로 국가를 구분하여 빈곤국을 지원하는 기존의 ODA 방식이 오늘날에는 타당하지 않다는 의견도 대두되고 있으며(OECD, 2014), 중소득국의 지속적인 발전 및 SDGs 달성에 ODA는 일정수준에서 여전히 필수적인 것으로 여겨진다.

국제사회의 중소득국 지원을 중단하기 어려운 또 다른 이유 중 하나로, 원조졸업 후 경제성장을 지속하지 못해 ODA 수원 대상으로 재진입하는 국가들의 사례가 종종 나타나고 있다는 점이 지적되고 있다. 리비아가 대표적인 경우로 2000년 OECD DAC 원조 수원국 대상에서 제외되었으나, 2006년 UMIC 수원대상으로 재진입 후 현재까지 동 상태를 지속하고 있다. 비슷한 경우로 카리브해에 위치한 앤티가바부다는 2007년 오만, 트리니다드 토바고와 함께 1인당 GNI 고소득국 기준을 달성하여 2011년 원조졸업 예정국으로 선정되었으나, 2010년까지 고소득국 기준을 유지하지 못하고 원조졸업에 실패하여 현재까지 UMIC 수원국에 속한다⁷⁾. 다수의 국가들은 중소득 상태에 진입하며 다각적인 도전과제에 직면(OECD, 2016b; Agenor and Catuno, 2012; Sumner, 2016)하게 되는데, 이는 결과적으로 중진국함정의 문제(Middle-Income Trap)로도 이어지며 중소득국 및 저소득 그룹 간⁸⁾, 혹은 중소득국 그룹 내에서도 UMIC 및 LMIC 간⁹⁾ 빈번한 이동을 보이고 있다.

한다는 도덕적 당위성에서 기인함(Kanbur & Sumner, 2012). 최근 절대빈곤 인구의 다수가 중소득국에 집중됨에 따라, 원조가 국가 간 불평등을 해소하는 것을 목표로 하여 최빈국의 성장 및 개발을 위한 구조변화에 집중해야 하는 것인지, 혹은 국내 불평등 해소를 위해 개발도상국의 포용적 성장에 집중하고 빈곤 인구가 가장 많은 국가를 우선적으로 지원해야 하는 것인지에 대한 논의가 진행되고 있음(OECD, 2014)

6) 저소득국에서 절대빈곤 인구 1인당 평균 원조액은 연간 109달러로 중소득국 수치(연간 61달러)의 약 1.8배 수준인 것으로 나타남(Barder and Juden, 2016)

7) 2019년까지 유지 시 2020년 졸업 예정

8) 조지아, 우즈베키스탄, 파푸아뉴기니, 인도네시아 등은 기존 LMIC 그룹에서 LIC 그룹으로 하향 조정 후 다시 LMIC로 진입한 국가들이며, 동티모르는 1996년 LMIC 그룹에서 2003년 이후 현재까지 최빈국 상태를 유지하고 있음

9) 요르단, 튀니지, 피지, 터키, 벨리제, 브라질 등은 1996년 이후 LMIC와 UMIC 지위 간 이동이 빈번하였는데, 현재는 요르단과 튀니지를 제외하고 모두 UMIC 상태임

〈중소득국 주요 도전과제〉

- 불균등한 발전 상황과 취약성 구조적인 격차(structural gap) 등 기술 및 생산과정의 변화를 지속함에 있어서의 어려움
- 환경 및 에너지 문제
- 제도적 변화를 위해 요구되는 경제 및 사회적 변화의 조정
- 경기조정형(counter-cyclical) 거시경제 정책 시행
- 국제금융시장으로의 통합
- 거시경제적 안정 달성

이러한 현상들을 반영하여 선진공여국 역시 접근방식을 다각화하고 있으며, 특히 중소득국 경제 발전단계의 특성을 고려하여 경제협력 및 기술협력을 확대하고, 삼각협력 및 글로벌 공공재 등 새로운 파트너십을 모색하고 있다. 또한 Rahman & Baranyi(2017)는 크게 국가개발지원, 글로벌 공공재에 대한 공동투자로 구분 가능한 다양한 형태의 개발 파트너십이 이미 중소득국 현장을 중심으로 등장하였음을 언급한 바 있다.

[표 3] 새로운 개발 파트너십에 대한 접근 방식

국가 개발 파트너십 매커니즘 (National Development Partnership)
• 기술 및 역량개발 원조를 위한 제한된 증여(Grant) • 지분투자(equity) 참여의 형태로 상업 및 준상업자금 펀딩 활용 • 개발금융기관(DFI)으로부터의 민간 부문 개발 촉진 위한 지원 • 기부자 및 개발도상국 기관의 참여로 민간협력 구축 • 무역을 기반으로 한 국가 (및 지역) 경제개발과 시장 개방 촉진
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

자료: Rahman & Baranyi (2017)

최근 중소득 진입국이 대폭 증가한 아세안 지역에서는 경제협력을 활성화하기 위한 제반 노력이 더욱 강화되고 있다. 아세안 지역은 2000년대 이후 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남 등 후발 경제성장 국가들(CLMV)의 빠른 경제성장으로 인도네시아, 필리핀, 싱가포르 등

선제적으로 경제 성장을 이룩한 국가들과의 경제적 격차가 완화되는 추세이다(조대현, 2017). 향후 아세안 국가들의 중소득국 신규 진입 사례는 더욱 증가할 것으로 전망됨에 따라 선진 공여국들은 아세안 지역 국가들과의 경제협력을 확대하기 위한 방안을 다양하게 모색하고 있다. 특히 최우선 과제로 부각되고 있는 아세안 연계성 강화와 관련하여, 대규모 자금이 소요되는 인프라 부족 문제 해결에 선진공여국의 개발협력 및 전략적 파트너십을 통한 지원이 이루어질 것으로 예상된다.

개발협력의 주요 원조수단(modality) 중 하나인 기술협력은 경제성장 후발주자인 개발도상국들이 전통적 경제발전 단계를 뛰어넘을 방안으로써, 특히 기술의 역할에 대해, 오랫동안 논의되어 왔다¹⁰⁾. 중소득국 기술협력에서 선진공여국 및 기관은 기술자문 제공자의 역할보다는 다양한 협력체 및 네트워크를 중계하는 브로커로서의 역할을 요구하고 있다(Paulo and Klingebiel, 2016). 일례로 2000년 국제보건기구(WHO) 주도로 설립된 국제전염병 발생경보 및 대응 네트워크(Global Outbreak Alert and Reponse Network, GOARN)는 국제적인 전염병 발생에 관한 대응을 조정하고 관련 정보를 공유하기 위해 전문가 및 기술기관을 연결하는 플랫폼으로서 역할하고 있다.

전통적인 원조방식에서 벗어난 혁신적 메커니즘(innovative mechanism) 혹은 새로운 파트너십(new partnership) 형태의 협력도 활발해지고 있다. 특히 선진공여국과 중진국이 협력해 수원국을 지원하는 형태인 삼각협력(Triangular Co-operation)에 대한 국제적인 관심¹¹⁾이 높아지고 있는 가운데, 삼각협력 프로젝트의 59%가 2개 이상의 중소득국, 혹은 1개 이상의 고소득국(HICs) 및 국제기구와 연계한 프로젝트인 것으로 나타났다(OECD, 2016a). 삼각협력은 지역 내 고도 경제성장 국가가 주변의 저발전 국가를 지원하는 남남협력

10) 초기에는 선진공여국 및 기관에서 기술 전문가를 컨설턴트로 파견하는 방식으로 이루어졌으나, 국제(international) 컨설턴트보다 수원국 또는 지역(regional) 컨설턴트를 고용하는 것이 문화적으로 더욱 적절한 자문을 제공할 수 있고, 지역 노동시장 개선에도 도움이 된다는 등의 이유로 국가기술협력(National technical assistance, NTA) 및 남남(South-South) 기술협력이 대안으로 선호되고 있음(Scott, 2009). 기술협력 ODA 지출액은 1966년에서 1990년대 초반 사이 두 배로 증액되었으며, 2006년에는 최고치를 기록하여 ODA 지출액(부채탕감액 제외)의 1/4 이상을 차지함. 기술협력 ODA의 주요분을 차지하던 미국이 2006년을 기점으로 기술협력 지원액을 대폭 감액하였지만(기준에 FTC로 분류하던 지출액을 IRTC 분류로 변경함에 따라 나타난 통계상 감액분이라고 분석됨), 공여국들의 기술협력 ODA 지출액은 여전히 전체 수준의 1/6을 차지하고 있음(Development Initiatives, 2013)

11) 2011년 한국에서 개최한 제4차 원조 효과성을 위한 부산 고위급회담(The 4th High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan, HLF-4)에서도 삼각협력을 주요 의제로 채택한 바 있음

(South-South Cooperation) 관계에 주요 공여국이 원조사업 운영 노하우 및 예산을 활용해 삼자 구도로 참여하는 방식이 보편적이다. 주로 프로젝트, 단독 기술원조(Stand-alone technical assistance), 전문가 파견 등을 통해 이뤄지며 중남미 지역에서 가장 활발하게 나타나고 있다(OECD, 2016a). 삼각협력을 통해 역내 중진국의 언어·문화·사회·경제적 공통성 및 높은 지역 이해도와 더불어 수원국과 유사한 환경에서 최근 경제발전을 이룩한 국가의 경험을 활용할 수 있다는 점에서, 이에 대한 국제적인 지지는 계속 증대될 전망이다.

이 외에도 세계화 확산에 따라 글로벌 리스크 완화와 글로벌 공공재 공급에 대한 관심이 증대되고 있으며, 기후변화를 이러한 글로벌 리스크의 가장 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 특히 BRIICs(브라질, 러시아, 인도, 인도네시아, 중국) 국가의 온실가스 배출량이 전 세계 배출량의 주요분을 차지하고 있는 만큼 ODA를 통한 온실가스 배출 완화 조치들이 중소득국과 신흥국(emerging countries)에 집중되고 있다. DAC 리오 마커(Rio Markers) 기준 통계 자료를 보면, 기후변화 완화(mitigation) 원조의 상당 부분이 세계 온실가스 최다 배출국인 중국과 4위 배출국인 인도네시아와 같은 국가들에 지원되고 있다.

2. 영국의 출구전략 사례조사

가. ODA 동향 및 출구전략 수립 상황¹²⁾

최근 몇 년간 영국 정부는 중국, 인도, 남아프리카공화국 등 일부 중소득국에서 DFID 양자 원조를 감축 또는 중단하고, 중점협력국(priority countries)에 대한 원조 프로그램에 집중할 것을 결정하였다. 2008-2009년 영국 양자원조 수원국은 140개국(그 중 87개국은 DFID가 독자적으로 원조 지원)이었으나, DFID는 2015년까지 수원 대상을 중점협력국 28개국으로 축소하였고, 2018년 기준 저소득 국가를 중심으로 32개의 중점협력국¹³⁾에 양자원조를 지원하고 있다. 2015년에는 對인도 재정 지원이 중단하였고(양자원조는 지속), 남아프리카 공화국과 베트남에 대한 양자원조도 2015년과 2016년에 각각 종료하였다. 이러한 결정은

12) ICAI(2016a, 2016b) 보고서를 바탕으로 작성

13) 아프가니스탄, 방글라데시, 미얀마, 콩고민주공화국, 에티오피아, 가나, 인도네시아, 이라크, 요르단, 케냐, 키르기스스탄, 레바논, 라이베리아, 말라위, 모잠비크, 네팔, 나이지리아, 팔레스타인점령지역(Occupied Palestinian Territories, OPT), 파키스탄, 르완다, 시에라리온, 소말리아, 남수단, 수단, 시리아, 타지키스탄, 탄자니아, 터키, 우간다, 예멘, 잠비아, 짐바브웨

중소득 국가들이 국가발전을 위해 더 이상 외부 지원에 의존하지 않는 경향이 심화되고 있음과 더불어, 경제적 자생력을 갖춘 국가들에게 정부 원조를 제공하는 것에 대한 영국 내 비판적 여론이 형성되었기 때문이다. 또한 영국 정부는 저소득 국가의 소규모 그룹에 집중하는 것이 원조 사업의 영향(impact) 및 비용대비가치(value for money, VFM)를 극대화할 것이라는 입장을 견지하였다.

다른 한편으로는 국익 중심의 원조를 지향하겠다는 의지가 반영되었다고도 볼 수 있다. 2015년 11월 영국 재무부와 DFID는 “영국의 원조: 국익 속 글로벌 도전과제(UK aid: Tackling Global Challenge in the National Interest)” 전략문서를 발표하고, 새로운 원조전략의 거시적 목표로서 빈곤층 지원에 대한 의지와 더불어 “국가안보·외교정책”의 중심축 역할을 담당하는 것을 명시하였다. 이는 빈곤퇴치, 글로벌 도전과제에 대한 적절한 대응, 자국의 이해 실현은 불가분 관계에 있다는 인식에 기반하고 있다. 이에 새로운 원조전략에서는 향후 5년간 DFID 연간 예산의 50%를 취약국(fragile states) 및 정치적으로 불안정한 위험지역에 지원하고, 범부처공조체제 예산인 분쟁안정안보기금(Conflict, Security and Stability Fund, CSSF)을 증액하겠다고 밝히면서, 국가안보와 국제개발문제가 긴밀히 연계된 사안에 대한 지원을 보다 확대할 것임을 공표하였다.

영국 정부는 기존의 원조방식을 새로운 형태의 파트너십으로 대체하면서, 재정지원 및 양자원조 중단 대상국가들 중 다수와 여전히 중요한 관계를 이어가고 있다. 최근에는 대규모 이주, 폭력적 극단주의, 글로벌 보건 위협 및 기후변화 등의 국제적 도전과제에 대응하기 위해 원조 예산을 재편성하고 있는데, 새로운 형태의 파트너십 또한 이러한 흐름에 기반하고 있다. DFID는 신흥국 전담팀(Emerging Powers Team)을 설립하고, 주요 4개 신흥국(브라질, 중국, 인도, 남아프리카공화국)을 대상으로 한 새로운 개발파트너십 플랫폼으로서 2011년부터 2015년간 매년 약 5,000만 파운드 지원 규모의 국제개발 파트너십 프로그램(Global Development Partnership Programme)을 발족한 바 있다. 또한 중국과 남아프리카 공화국의 국내 개발 이슈에 대한 대규모 원조를 더 이상 지원하지 않지만, 지역 및 글로벌 개발 과제를 해결함에 공동 작업을 수행하는 등 두 국가들을 여전히 중요한 파트너로 남아 있다. 마찬가지로 인도네시아와의 새로운 개발 파트너십에서는 기후변화 대응에 초점을 맞추고 있다.

[표 4] DFID의 원조 중단 및 전이 사례

국가	양자원조 중단	원조 전이	사무소 폐지 여부
부룬디	중단	없음	폐지
캄보디아	중단	없음	폐지
중국	중단	전이: 중국과의 공동 관심 분야에 대한 국제 개발파트너로서의 역할 수행	유지 (소수인원 배치)
인도	중단 (재정지원만 중단하였으며, 기타 사업은 유지)	전이: 인도의 포괄적인 성장을 위해 개발 자본투자, 지속적인 기술지원, 인도의 공여국으로써의 역할 협력	유지 (영국외무부와 사무소 공유 및 소수인원 배치)
인도네시아	중단	전이: 기후변화대응에 초점	유지 (영국외무부와 사무소 공유)
남아프리카공화국	중단	전이: 지역문제 관련하여 협력	유지 (영국외무부와 사무소 공유 및 소수인원 배치)
베트남	중단	없음	폐지

자료: ICAI (2016a)

그러나 영국 정부의 원조 출구전략 수립 상황을 살펴보면, 원조중단 및 전이의 개별 사례마다 목표, 경로(pathway) 및 과정이 상이하게 나타나고 있으며, 체계적으로 지침이나 평가 자료가 전무한 실정이다. DFID가 원조 중단의 실질적인 측면(practicalities)에 대한 내부 문서를 발표한 것으로 나타나지만, 이후 원조 중단·졸업·지역화·전이의 의사결정 및 계획, 이행에 관한 보다 넓은 범위의 참고 자료는 더 이상 발표되지 않은 것으로 보인다. 2014년 작성된 DFID 수석경제학자실(Chief Economist's Office) 내부 작업문서에서는 중소득국으로 진입하고 있는 국가들에 대한 DFID의 역할에 대해 논의하고, 원조 중단 및 전이를 결정하는 기술적인 기준에 대해 다루었으나 정책 방침에 관한 의견은 드러나지 않은 것으로 조사되었다.

2014년 DFID는 국별 원조전략의 주요 분석 도구로서 국가빈곤감소 진단프로그램(Country Poverty Reduction Diagnostic)을 도입하고, 동 프로그램을 통해 영국 원조의 최종목표를 파트너 국가가 “a self-financed and secure exit from poverty”를 성공적으로 달성할 수 있도록 지원하는 것이라고 명시하였다. 이 목표에는 DFID가 전통적인 양자원조로부터 전이를 준비할 때, 해당 수원국이 빈곤감소 의제를 지속적으로 다룬만한 역량을 구축하고 다른 개발재원으로의 접근성을 최대화하는 등의 목표들을 우선화하겠다는 함의가 내포되어 있다. 그러나 DFID의 원조출구 및 전이 접근방식에 관한 ICAI 보고서(ICAI, 2016b)에 따르면,

국내외 DFID 직원들과의 인터뷰 결과 DFID가 원조출구 및 전이를 이행하는 뚜렷한 원칙 또는 포괄적인 시각(overarching theory)이 여전히 부족한 것으로 나타났다.

영국 정부는 새로운 개발파트너십을 구축함에 있어서도 다소 미진한 모습을 보이고 있다. 국제개발 파트너십 프로그램의 경우 주로 정책 분야에 집중하였으나, 이러한 프로그램 목표가 사전에 수원국 정부와 공유되지 않았다는 지적을 받았으며, 2016년에는 프로그램이 폐지되었다. 신흥국 활동 지원업무는 지역부서로 재배치되었으며 지원규모도 연간 2,000만 파운드로 감소하였다. 신흥국 전담팀의 업무 또한 DFID의 추가적인 중소득국 파트너십 전략 개발로 이어지지 않으며, DFID 국제관계부서 내 양자파트너팀(Bilateral Partners Team)으로 병합되었다. 이에 따라 현재 DFID 내에는 중소득국 조정 업무 및 원조전이 과정에 있는 해외사무소 지원 업무를 전담하는 부서가 없는 것으로 확인된다(ICAI, 2016b:18).

이렇듯 전통적인 선진공여국으로 인식되는 영국에서조차 원조 출구전략에 관한 논의가 여전히 진행 중에 있으며, 정책 지침에 관한 공식적인 검토가 미흡한 상황이다(ICAI, 2016a:6). 그러나 DFID는 국제사회에서 선제적으로 원조 출구전략에 관한 논의를 시작하였고, 인도네시아, 베트남 등 일부 국가에서 원조를 중단 및 감축하는 과정은 원조 출구전략의 선례로서 분석해볼 만한 가치가 있다. 특히 10년간의 체계적이고 점진적인 과정을 통해 공식적으로 대 베트남 양자원조를 중단한 바, 이는 원조 출구전략의 모범적인 사례로 손꼽히고 있다.

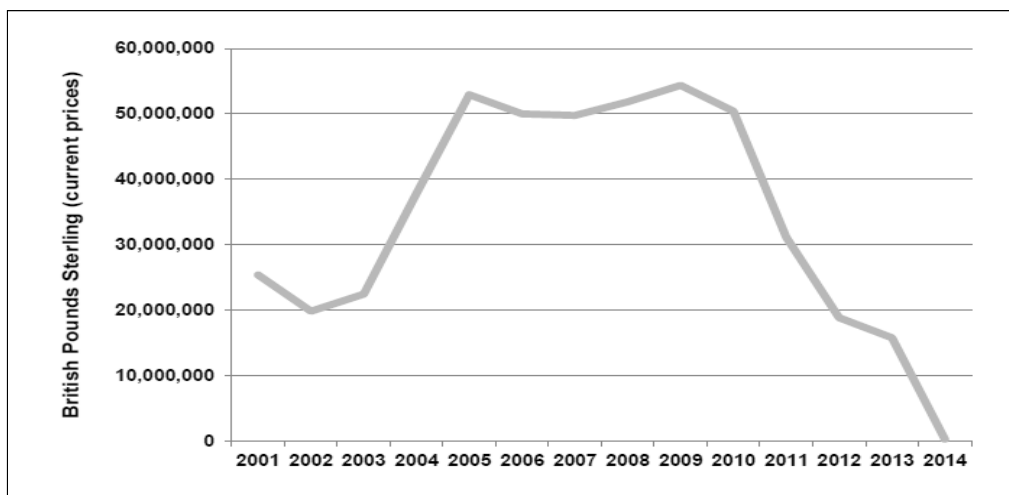
나. 영국의 베트남 ODA 감축 사례

영국-베트남 개발협력의 역사는 1960년대 초반에 시작되었으며, 1998년에 DFID 해외사무소가 개소하였다. 1997년 블레어 정부 들면서 국제개발 백서(White Paper)가 처음 발간되는 등 영국 내 개발협력 분야에 대한 관심이 증대되며 활발하게 사업 확장이 이루어지던 시기이기도 하다. 하노이 해외사무소 설립 후 DFID의 베트남 개발협력 지원 규모가 상당히 증가하였고, 영국은 지난 15년간 베트남의 주요한 양자원조 공여국으로 자리매김하였다. DFID(2016)에 의하면 영국은 2001년 이후부터 원조중단 시까지 베트남에 총 4억 8천 1백만 파운드를 양자원조로 지원하였고, 2009년 지원액은 역대 최대 규모로 5천 4백만 파운드에 달했다. DFID의 베트남 ODA는 대체적으로 새천년개발목표(MDGs), 거버넌스(Governance), 부의 창출(Wealth Creation)의 3개 핵심영역(pillar)으로 나누어 볼 수 있다. MDGs 영역은 지금까지 가장 큰 지출 규모를 보이며, 2001년부터 2013년까지 전체 양자지원의 55%를

차지하였다. 하지만, 2010년 베트남이 중소득국으로 분류가 되면서 영국 정부의 對베트남 ODA 감축이 시작되었다. 베트남에서 영국의 지속적인 양자원조를 정당화 할 수준의 ODA 수요가 상대적으로 감소하고, 국제사회로부터 보다 넓은 범위의 개발협력 프로그램을 지원받고자 하는 수요가 생겨남에 따라 영국정부는 베트남에서 ODA 프로그램을 감축하기 시작한 것이다. 이는 다수의 공여국들이 원조효과성 등을 이유로 개발협력지원을 전략적 지역에 집중하는 추세를 보이던 시기와도 유사하다.

영국의 對베트남 양자원조 지원액 규모를 보았을 때 사실상 2009년부터 베트남에서 원조감축이 시작된 것으로 나타난다([그림 3] 참고). 주요 3개 영역의 관련 프로그램이 감축됨에 따라 전체 지원액 규모도 지속적으로 감소 추세를 보인 것으로 분석된다. 프로그램 원조¹⁴⁾의 특성을 고려하였을 때, 이러한 일관되고 점진적인 감축이 이루어졌다는 것은 사전 계획, 수원국 정부 및 시행기관과의 의사소통, 공여기관 내 재무관리 등 복합적인 업무가 원활하게 수행되었다는 것을 의미한다. 하여 DFID의 베트남 원조중단 사례는 베트남 정부에서도 모범사례로 인정하고 있다(DFID, 2016).

[그림 3] 2001-2014년 DFID 베트남 양자원조 지출액



자료: DFID(2016)

- 14) 프로그램 원조는 ① 프로젝트가 확장된 개념으로 단위사업 규모가 크거나 기간이 길거나 특정기간을 주기로 반복되는 경우를 뜻하거나, ② 非 프로젝트형 원조사업을 프로그램 범주에 포함한 물자지원·현금지원·예산지원 등의 형태를 말함. 최근 국제사회에서는 ‘프로그램형 접근법(Program-based Approach, PBA)’이 화두로 떠올랐는데, 이는 수원국의 국가빈곤 감소전략 등을 포함하여 현지 주도의 개발 프로그램을 지원하는 것을 의미하며, 아직은 일부 선진국을 중심으로 실행되고 있음 (KOICA 홈페이지)

원조영향평가위원회(Independent Commission for Aid Impact; ICAI)¹⁵⁾와 DFID의 보고서를 살펴보면, 영국의 베트남 원조중단 논의 추이는 다음과 같다(ICAI, 2016b; DFID, 2014). 우선, “DFID 베트남 국가지원계획 2007-2011” 등 정부 공식발표를 통해 對베트남 양자관계를 원조관계에서 보다 넓은 파트너십으로 확장할 필요성을 언급하였다([그림 4] 참고).

[그림 4] 베트남 원조중단 및 전이 관련 영국정부 발표사안



자료: ICAI(2016b:40)

베트남에서 해외사무소를 철수하기 5년 전, 2006년 3월에는 DFID 장관이 수원국 정부에 국별 프로그램의 종료를 알리는 서한을 공식적으로 전달하였다. 2013년 12월부터는 MDGs 관련 및 기후변화 분야를 포함하여 다수 프로젝트 중단 절차에 착수하였고, 베트남 상황에 맞춘 장기적 개발 주제(themes)를 규명하여 그에 따른 포트폴리오 및 접근 방식을 고안하였다. 2014년에는 포트폴리오 검토를 착수한 결과 대부분의 프로젝트 예산이 감축되었고, 감축된 예산에 맞춰 해외사무소 철수 전까지 세부목표를 달성할 수 있도록 현실적으로 조정하여 DFID 베트남 운영계획(Operational Plan; OP)을 수정하였다¹⁶⁾. 이를 통해 DFID는 최종적으로 해외사무소 철수 2년 전에 원조 중단 계획을 완성하였다.

15) 영국 개발원조 평가기관으로서 DFID의 7개 중소득국 원조중단 사례를 분석한 보고서(ICAI, 2016b)를 통해 각 사례별 시사점 및 제언사항을 영국의회에 보고한 바 있으며, 베트남 원조철구전략에 대해서는 DFID 2011-2016년 베트남 운영계획(2014년 개정안)을 중점적으로 분석함

16) 2012년 OP 대비 교육, HIV/Aids, 기후변화 영역에서 결과지표 변경 및 예상결과 종료연도의 연기가 있었고, 부의창출 영역에서는 예상결과 목표치가 하향 조정되었음

[표 5] DFID 2011-2016년 베트남 운영계획(2014년 개정안)

전략문서명	DFID Vietnam: Operational Plan 2011-2016, Updated October 2014
배경	• 영국 정부는 10년간의 개발파트너십약정(DPA)을 통해 베트남과 장기간의 개발 파트너십을 구축해왔으나, 최근 베트남의 빠른 성장과 중소득국 지위 달성을 계기로 2016년까지 양자원조 프로그램을 감축하기로 결정함. 이에 따라 2011-2016년 DFID 베트남 운영계획을 통해 베트남의 원조줄업을 위한 전이 계획을 수립하고자 함
사무소 운영비전 (2014-2016)	• 원조중단의 원활한 운영을 보장하고, 베트남에서 영국정부 협력의 지속성을 제고함으로써 영국정부에 대한 평판 강화 • 원조전이 과정에서 직원들이 잘 지원받을 수 있도록 보장하고, 원조 실적(performance) 및 전달체계(delivery)에 관한 높은 기준 유지 • 프로그램 이행에 있어 우수성을 입증하고, 중요한 시사점들이 관계자들에게 전달될 수 있도록 보장 • DFID 우선분야 이슈를 타 공여국/기관에서 다룰 수 있도록 보장함으로써 책임감 있는 원조중단 지향
감축영역	• 일반예산지원 등 대규모 자원이전(resource transfer) 메커니즘 중단 예정
지원영역	• 동 계획을 통해 영국정부는 2013/2014년도 베트남 MDG 프로그램을 마무리하고 3개 중점영역(부의 창출, 거버넌스, 기후변화)에 주력할 예정
영역별 세부목표	• MDGs 목표달성 지원: OP 기간 종료 시까지 농촌 빈곤층 20만 명에게 화장실 보급; HIV/Aids 유병률(prevalence rate) 1% 미만으로 유지; 소수민족 아동의 초등교육 달성률 83%에서 91%로 증가 • 부의창출: 빈곤층 대상 기업주도 프로젝트를 장려하도록 시장 개발; 2007년 베트남 WTO 가입에 따른 규제 개혁을 지원함으로써 베트남의 경쟁력 강화 • 거버넌스 및 책무성: 2015년까지 정부(감사원) 및 타 이해관계자(국제투명성기구 등)를 지원하여 반부패 이슈의 주요 공여국으로서 영국의 역할 지속; 시민사회, 국회 등 책무성 관련 주요 기관과의 협정 및 지원 제고 • 프로그램 주요 수혜자로서 여성 및 여아가 직면한 문제점 해결: 일자리 창출, 최저소득 및 (사회보장)연금 개선, 교육 기회 제공; 여성대상 폭력감소 및 여성 역량 강화를 위한 (UN을 통한) 정책 개혁 지원 • 기후변화: 세계은행 및 베트남정부와 기후변화에 관한 삼자파트너십(trilateral partnership)을 수립하여 베트남정부의 기술 전문성 및 조정역량 강화, 세계은행 및 정부 프로젝트에서 기후탄력성(climate resilience) 주류화, 저탄소 성장 옵션(options) 개발을 통한 국가녹색성장전략(National Green Growth Strategy) 지원, 천연자원의 국가 관할

자료: DFID(2014)를 바탕으로 저자 재작성

DFID의 베트남 원조중단 사례는 전반적으로 좋은 평가를 받고 있다. ICAI는 2016년 검토보고서에서 적절성(Relevance), 효과성 및 비용대비가치(Effectiveness and value for money), 결과 및 시사점(Evidence and Learning) 등 3개 검토기준에 따라 7개 검토대상국에서의 DFID 원조중단 사례를 분석하였는데, 베트남 사례는 모든 기준에서 비교적 긍정적인 평가를 하였다.

[표 6] 2016년 DFID 원조중단 및 전이에 관한 ICAI 검토기준

검토기준	세부항목
적절성(Relevance) : 원조전이에 관한 DFID의 접근방식이 적절한가?	• 목표들이 명확하고 일관적인가? • DFID가 선택한 원조전이 접근방식이 기존 개발성과(development gains)를 보존하고 개발역전(development reversals) 위험을 완화하고자 하는 목적에 부합하는가?
효과성 및 비용대비가치(Effectiveness and value for money) : DFID는 얼마나 효과적으로 지원관계를 전환하였는가?	• DFID는 전환 과정 동안 정부 및 기타 주요 이해관계자와 얼마나 긴밀한 협력관계를 유지하는가? • DFID는 영국정부의 광범위한 양자 관계에 국제개발 이슈가 반영될 수 있도록 타 부서와의 협력이 잘 이루어졌는가? • DFID는 전환의 맥락에서 비용대비가치의 제공을 어떻게 보장하는가?
결과 및 시사점 (Use of evidence and learning) : DFID는 전환 접근 방식 지원에 얼마나 효과적으로 포착 및 적용하였는가?	• DFID는 현재 및 이전 전환 경험을 학습하여 얼마나 효과적으로 지침, 시스템 및 사업현장에 적용하는가? • 비용대비가치를 포함한 가장 전략적인 전정부 전이 접근법을 제시하는데 DFID는 어느 정도로 학습된 지식을 정부차원으로 확산 가능한가?

자료: ICAI(2016b:7)

적절성 측면에서 HIV/AIDS 분야의 개발성과(development gains) 보존에 미흡하였던 것으로 나타났으나, 전반적으로 위험요소 관리에 적극적으로 대처한 것으로 평가하였다. 효과성 및 비용대비가치 측면에서 베트남 사례는 모범사례로 제시하였으나, ODA 출구 또는 전환을 구현하는 접근방식에 있어 DFID의 효율성은 혼재되어 있다는 평가를 받고 있다. 대부분의 출구 또는 전환 대상 국가에서 가장 우선적인 형태는 재원 감축과 사무소 폐지로 나타나는데, 특히 부룬디, 캄보디아, 베트남의 경우가 그러하였다. 관련하여 수원국 정부와의 커뮤니케이션 및 관계 관리와 관련하여 전환 접근법에 있어서는 여러 약점이 나타났다. 원조 프로그램을 수행하는 데 있어서 중점협력국 대상으로 전체 비용대비가치(value for money)를 고려하였겠으나, 중단 또는 전이의 경우에서 부룬디 및 베트남을 제외하고는 이러한 가치가 주요 초점은 아닌 것으로 조사되었다. 결과 및 시사점 측면에서는 7개국 사례를 총괄한 평가가 적색(Red) 등급을 받았음에도 불구하고¹⁷⁾, 베트남 사례의 경우 스웨덴의 베트남 원조중단 경험 및 DFID의 다른 국가에서의 중단사례를 바탕으로 출구전략이

17) ICAI는 2016년 검토보고서에서 평가등급을 녹색(Green, 높은 성취도), 녹색(Green/Amber, 만족할만한 성취도), 적황색(Amber/Red, 만족스럽지 못한 성취도), 적색(Red, 낮은 성취도)의 총 4등급으로 나눈다. 7개국 총괄검토에서 적절성 기준 및 효과성·비용대비가치 기준은 적황색, 결과 및 시사점 기준은 적색 등급을 받았고, 이를 바탕으로 한 DFID 원조중단 및 전이 현황 전체 등급은 적황색 등급을 받음

수립되어 예외적이라는 평가를 받기도 했다. 다만, 인접국인 캄보디아의 경우 원조중단 후 내부 검토보고서를 별도로 작성하는 등 향후 시사점 도출에 많은 노력을 하였음에도 불구하고, 베트남 원조중단 시 동 사례를 참고하지 않았다는 점이 지적되기도 하였다.

한편, DFID 베트남 운영계획(2014) 및 ICAI 검토보고서(2016a, 2016b)에 나타난 원조출구 전략의 수립과정 및 평가내용을 앞서 언급한 원조출구 전략 주요 5개 원칙을 기준으로 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 원조중단 운영에 관한 의사결정의 근거가 뚜렷하였다. 스웨덴의 베트남 원조중단 경험¹⁸⁾ 및 DFID의 타 지역에서의 경험¹⁹⁾을 전반적인 근거로 삼았으며, 개별 프로그램의 종료에 관한 구체적인 결정은 VFM 감사를 기반으로 이루어졌다. 이는 DFID의 다른 원조중단 사례에서도 찾아보기 어려운 모범사례로 평가되는데, 사례들을 통해 어느 정도 예측 가능성을 확보하였다는 데 의미가 있다. 투명성 측면에서는 DFID 및 주베트남 영국대사관은 베트남 관계자들과의 충분한 의사소통을 통해 영국정부 전체가 베트남에서 철수할 것이라는 오해를 해소하고, 향후 양국 간 양자 관계가 지속될 것임을 확인하였다. 또한 포용성 측면에서 영국 외무·영연방부와의 긴밀한 협의와 더불어, 베트남 정부 및 시민사회, 타 공여국/기관들과의 후속 논의를 통해 중단 계획을 수립한 점을 들 수 있다. 이러한 기반이 마련되었기에 DFID의 원조중단 발표에 베트남 고위급 및 현지 직원 모두 부정적인 반응을 보이지 않았으며, 일부 고위 관리들은 성공적인 원조관계의 종결을 축하하는 행사에 참석하기도 하였다. DFID는 현지 직원들이 새로운 일자리를 얻을 수 있도록 지원하므로 도의적 의무를 이행하였으며, 직원들의 업무의욕이 유지되어 프로그램 종료 시까지 좋은 성과점수를 받았다. 무엇보다도 DFID는 원조중단 후에도 각 프로그램을 지속적으로 이어나갈 수 있도록 영향력전략(Influencing strategy)을 수립하여 타 공여기관을 분석하였는데 이는 원조중단 과정의 중요한 성공요인이기도 하다. 동 전략을 통해 DFID는 영국정부의 타 부처 및 공여기관, 시민사회단체들과의 협의를 기반으로 각 기관의 우선순위를 이해하고 DFID가 주력해온 이슈를 진전해나갈 역량 및 이해관계가 있는지 규명하였다. 그 결과 DFID는 HIV/Aids 영역의 재원조달을 제외하고, 주요 이니셔티브를 이어나갈 다른

18) 스웨덴은 베트남에서 원조중단을 공식적으로 선언한 첫 번째 공여국으로, 베트남 원조출구전략 또한 처음으로 수립함. 동 전략은 원조효과성에 관한 파리선언(the Paris Declaration)과 아크라 행동강령(Accra Agenda for Action) 등 주요 국제적 합의 사항을 중점적으로 준수하고 있지는 않지만, 상호책임성과 수원국의 주인 의식 제고, 향후 새로운 개발파트너십 구축 등 여러 측면에서 좋은 평가를 받음(Forsberg, 2010)

19) 영국은 베트남(2016년 3월 중단)에 앞서 중국(2011), 인도네시아(2011), 브룬디(2012), 캄보디아(2013), 인도(2015), 남아프리카공화국(2015)에서 원조를 중단한 바 있음

개발파트너를 찾는 데 성공하였으며, 세계은행 및 베트남 기획투자부에 재정을 지원하여 베트남의 향후 개발 방향에 관한 프레임워크 분석(Vietnam 2035)을 실시하도록 지원하였다.

영국의 對베트남 양자원조는 공식적으로 중단되었으나, 주요한 개발과제들은 여전히 남아있다. 베트남은 상당한 규모의 인구가 소수민족 및 기타 취약계층으로 구성되어 있고 이들은 기초서비스에 대한 접근성 없이 빈곤상태에 정체될 위험이 높다. 기후변화 또한 실질적인 위협으로, 해수면 상승으로 가장 영향을 많이 받는 상위 5개국에 베트남이 속하기도 한다. 부패에 관한 정부의 확고한 입장은 존재하나 부패 상황이 여전히 만연하게 나타나며, 정보 접근성이 취약한 환경 속에서 책무성 메커니즘 또한 제한적으로, 여전히 개혁과 관련된 정책 제언을 수용할 수 있는 역량 강화를 필요로 한다(DFID, 2014).

또한 ICAI(2016b:11)에서는 영국의 對베트남 양자원조 중단 후 다른 양자관계로 전이하지 못하였다고 평가하기도 한다. 동 보고서에 따르면, 2016년 기준 영국의 對 베트남 유형별 원조 배치 현황은 [표 7]과 같다.

[표 7] 영국의 對베트남 유형별 원조 현황

양자원조 프로그램					기타 UK Aid 지원				
양자 재정원조	기술원조 -국가	DFID직원-국내이슈	기술원조 -국제*	DFID직원-국제이슈	중앙관리 프로그램	CDC**	개발자본 투자***	법정부 기금****	비 DFID ODA
2016년 5월 종료					지속	미배치 (Not deployed)	지속	지속	지속

* **기술원조(국제)**: 정부 혹은 다른 행위자들이 국제적인 활동을 함에 있어 요구되는 기술역량 개선비용과 인사·훈련·연구의 형태로 지원되는 기술 제공 ODA. 중국이 아프리카에서 펼치는 개발활동을 DFID가 지원하는 경우를 예로 들 수 있다.

** **CDC(Commonwealth Development Corporation) Group plc**: 영국 국영 개발금융기구로, DFID가 100% 지분을 소유하고 있다. 펀드운용사를 통해 아프리카와 남아시아 개발도상국에 ODA 적격 기준으로 투자한다.

*** **개발자본투자(Development Capital Investment)**: DFID가 개발도상국에 차관(loan), 지분(equity), 또는 보증(guarantee) 등의 형식으로 지원하는 자본투자이다.

**** **법정부기금(Cross-Government Funds)**: 하나 이상의 영국정부 부처를 통해 관리되는 기금으로, 번영 기금(PF)과 분쟁안정안보기금(Conflict, Security and Stability Fund, CSSF) 등이 있다.

자료: ICAI(2016b)

이러한 상황을 감안할 때 對베트남 원조는 중기적 차원에서 지속적으로 요구되며, 나아가 다양한 형태의 재원(민관협력 등) 및 외교 협력이 보다 중요한 역할을 할 것이다. 2010년

체결된 영-베 전략적 파트너십 (UK-Vietnam Strategic Partnership)은 이러한 상황을 반영한 것으로, 교육·훈련·기술·연구·혁신 분야를 핵심 분야로 설정²⁰⁾하고 넓은 범위의 양자 이해관계를 망라하고, MDGs 목표 관련 빈곤감소 의제는 그 중 일부로 포함하고 있다(DFID, 2014).

그럼에도 불구하고, 영국의 베트남 원조 중단은 대표적 성공사례 중 하나로 평가 받고 있다. 또한 수원국에서도 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타난다. DFID의 베트남 원조중단 사례를 분석해보면 원조 출구전략의 투명성, 포용성, 예측가능성, 도의적의무, 지속가능성 등 출구전략의 기본원칙을 준수한 사례라고 평가할 수 있다. 특히 베트남에서 DFID의 기존 개발성과를 보존하고자 영향력전략을 수립하여 타 공여국 및 기관들과 적극적으로 협력하였다는 점과 더불어, 향후 베트남이 지속적으로 개발을 추진할 수 있도록 프레임워크 분석에 재정을 지원한 점은 높게 평가될 수 있다. 물론 새로운 개발파트너십을 모색하는 데 있어 미흡한 점이 없다고는 할 수 없으나, DFID의 원조 중단 이후에도 베트남 발전의 지속가능성을 확보하고자 노력하였다는 점에서, 단순히 원조 중단으로 인한 양국 간의 관계 및 교류의 중단이 아닌 한 단계 더 나아간 전략적 파트너십의 관계를 모색하였다고 평가할 수 있다.

한편, 원조영향평가 독립기관인 ICAI에서는 DFID의 원조 중단 사례에 대한 전반적인 검토를 하며, 향후 원조 출구 전략을 수립함에 있어 보다 일관적이고 개선된 체계를 구축하기 위한 자료 축적의 중요성을 특히 강조한 바 있다. 이에 대해 DFID는 각국 간 양자 관계 및 환경이 다르기 때문에 일관적인 전략 수립 및 추진에는 어려움이 존재할 것으로 내다보았으며, 특히 국가 간 비교는 유용하지 못하다는 의견을 제시하였다. 하지만 ICAI의 7개국 사례조사에 의하면, 다른 배경(context) 하에서도 성공적인 원조중단에 이르기까지 발견되는 일련의 과제들이 협의과정(consultation), 목적(objectives), 업무중단(sequencing), 직원관리(staffing), 의사소통(communications) 측면에서 유사하게 나타났음을 언급하며, 이에 체계화하고 시사점을 도출할 필요성이 충분히 있다고 결론지었다.

20) 영국 및 베트남 정부는 2010년 영-베 양자 전략적 파트너십(UK-Vietnam Strategic Partnership)을 체결하고 전략 회담을 지속적으로 개최. 2018년 1월에는 마크 필드(Mark Field) 영국 외교부 아태 담당 국무상과 부이 탕 손(Bui Thanh Son) 베트남 외교부 차관이 하노이에서 제6차 영-베 전략회담을 통해 EU-베트남 자유무역협정(FTA)의 조기 비준 지지에 관한 공동된 의견을 공유하고, 영국의 EU 탈퇴와는 무관하게 주요 분야에서 영-베 양자관계를 이어나갈 것을 재확인함. 또한 영국 번영기금(Prosperity Fund, PF) 프로그램 등을 통해 베트남 기업 환경을 개선하기 위한 협력을 증진 할 것에 동의함(영국정부 홈페이지)

3. 미국의 ODA 출구전략 사례조사

가. ODA 중단 및 출구 전략 수립 동향

지난 50년간 USAID는 1967년 시에라리온을 시작으로 2015년까지 약 50개국²¹⁾에서 해외사무소를 폐소하였다. 특히 1990년대 초·중반에는 예산 삭감 및 의회의 지적에 따라 27개 해외 사무소를 폐소한 바 있다. 그 중 튀니지, 부르키나파소, 보츠와나, 니제르, 코트디부아르 등 11개 국가에서는 해외사무소를 다시 개소하였다. 해외사무소 폐소 이유는 수원국의 발전으로 인한 원조전이(코스타리카), 열악한 개발 파트너십(잠비아), 수원국의 추방 조치(에콰도르, 볼리비아), 내전으로 인한 일시 중단(라이베리아) 등 다양하다(상동). 원조중단 후 다른 협력관계로의 전이하고자 하는 시도 및 논의 또한 오랜 기간 이어져 왔는데, USAID의 원조전이 역사에서 대표적인 성공사례로는 한국, 리투아니아, 코스타리카, 포르투갈, 튀니지 등이 꼽히고 있다(Runde et al., 2012; Fugle, 2017).

최근 수원국의 자립기반 구축과 원조전이에 대한 USAID의 관심이 더욱 집중되고 있는 가운데, 이는 트럼프 행정부의 “America First”로 대표되는 자국이익 우선주의와 개발 전문가들이 요구하는 수원국 주인의식(country ownership) 입장의 절충안으로 해석되고 있기도 하다(Igoe, 2018). 이에 대해 USAID는 원조전이를 트럼프 행정부의 예산 삭감에 대한 대응으로서의 방편이 아닌, 보다 나은 개발 원조를 시행하기 위한 차원으로 접근하고 있음을 밝힌 바 있다. 미국 역시 타 공여국의 원조기관과 동일하게 원조 전이를 중단 혹은 마감(closeout)이라는 개념이 아닌 파트너십으로의 진전으로 보고 있다고 판단할 수 있다. 다만 미국의 경우 트럼프 행정부와 상충 가능성에 대해 어느 정도 고려해야 할 것으로 보인다.

2017년 8월 마크 그린(Mark Green) USAID 청장(administrator)이 부임한 이래 USAID는 원조전이에 있어 새로운 국면을 맞이하고 있다. 마크 그린 청장은 상원 인사청문회에서

21) 시에라리온, 대만, 콜롬비아, 우간다, 터키, 한국, 소말리아, 칠레, 자이레/DRC, 토고, 남태평양 지역개발사무소(RDO), 아프가니스탄, 우루과이, 튀니지, 파키스탄, 레소토, 기니비사우, 코스타리카, 차드, 카메룬, 부르키나파소, 보츠와나, 아르헨티나, 예멘, 태국(동남아시아 지역사무소), 스와질란드, 카리브해 지역개발사무소(RDO), 오만, 감비아, 에스토니아, 카보베르데, 벨리즈, 슬로베니아, 체코, 니제르, 라트비아, 헝가리, 슬로바키아, 폴란드, 리투아니아, 코트디부아르, 불가리아, 루마니아, 크로아티아, 러시아, 파나마, 몬테네그로, 가이아나, 볼리비아, 에콰도르, 몽골, 키프로스 (폐소 순서에 따라 나열, Rose et al., 2017)

재임기간 동안 USAID의 원조전이를 본격 추진할 것임을 천명한 데 이어(Ray, 2018), 2019년 대통령 예산내역 요구에 관한 하원 외무위(the House Foreign Affairs Committee)에서는 새로운 전략을 통해 국민 세금을 재원으로 하는 원조예산의 효과성을 제고하겠다는 의지를 공표했다²²⁾. 이러한 기조에서 USAID는 새로운 이니셔티브로 “Journeys to Self-Reliance”를 발표하고, 수원국의 자립 역량을 구축함으로써 외국원조에 대한 수요를 종식하겠다는 목표를 밝혔다(Igoe, 2018). 이에 대한 후속조치로, 2017년 9월 데이터 및 정책전문가 팀을 구성하여 자립가능국가 선별기준을 매트릭스(metrics)의 형태로 구축하였다 ([표 8] 참고).

[표 8] USAID 원조전이 매트릭스 개요

자립의 정의	자국의 개발 도전과제에 대한 해결책을 계획·재원조달·이행할 수 있는 국가의 능력		
국가 자립수준 결정 요인	매트릭스 축	결정요인	17개 측정지표(지표명/발표기관*)
	Commitment Metrics (Choices /Behaviors)	1. 공개적이고 책무성 있는 거버넌스 (Open and Accountable Governance)	• Liberal Democracy Index / V-Dem • Open Government / WJP
		2. 포용적 개발 (Inclusive Development)	• Social Group Equality / V-Dem • Economic Gender Gap / WFP
		3. 경제정책 (Economic Policy)	• Business Environment / Legatum • Trade Freedom / Heritage • Biodiversity and Habitat Protection / Yale, CIESIN
국가 자립수준 결정 요인	Capacity Metrics (Achievement /Outcomes)	1. 정부 역량 (Capacity of the Government)	• Government Effectiveness / WGI • Efficiency of Tax Administration / IPD • Safety and Security / Legatum
		2. 시민사회 역량 (Capacity of Civil Society)	• Diagonal Accountability Index / V-Dem

22) “This budget request aims to balance fiscal needs here at home with our leadership role on the world stage. We are committed to taking every prudent step to extend the reach and effectiveness of taxpayer resources, both of the strategic allocation of those resources and the re-design process.”(2018년 3월 마크 그린 USAID 청장 하원외무위 연설문 일부 발췌, USAID 2018b)

		3. 시민 역량 (Capacity of Citizens)	• Poverty Rate / World Bank • Education Quality / World Bank • Child Health / CIESIN
		4. 경제 역량 (Capacity of the Economy)	• Per Capita GDP in PPP / World Bank • ICT Use / WEF • Export Concentration Index / UNCTAD

* V-Dem(Varieties of Democracy): 민주주의의 다양성

* WJP(World Justice Project): 세계 사법정의 프로젝트

* Legatum Institute: 레가툼 연구소

* Heritage: 헤리티지 재단

* CIESIN(Center for International Earth Science Information Network): 국제 지구과학정보 네트워크센터

* WGI(Worldwide Governance Indicators): 세계 거버넌스 지수

* IPD(Institutional Profiles Database): 제도 프로파일 데이터베이스

자료: (USAID, 2018:5) 저자재구성

수원국의 자립수준을 결정하는 두 가지 요인으로는 수원국의 노력(commitment)과 역량(capacity)이며, 노력 요인은 수원국 정부의 개방성 및 책무성 정도, 포용적 개발을 위한 노력, 경제정책을 바탕으로 평가되고, 역량 요인은 정부·시민사회·시민·경제 역량으로 평가된다. USAID(2018)에 따르면 향후 매트릭스를 활용하여 개발 수준의 스펙트럼을 구분하고 수원국이 어느 수준에 해당하는지 배치하여 전략적 방향성을 결정하겠다고 밝히며, 2018년 10월 발표된 국별로드맵(Country Roadmaps)에서는 상기 17개 매트릭스 수준을 포함하여 개별 저·중소득국의 자립 수준을 전반적으로 분석하였다.

한편, 미국정부는 일부 중소득 국가에 대해 USAID를 통한 전략적 파트너십을 구축하고 있다. 대표적인 사례로, 2014년 USAID는 브라질을 더 이상 전통적인 원조 수원국이 아닌 선진 개발파트너로서 인지하고, 해외사무소를 “전략적 파트너십 미션사무소(Strategic Partnership Mission)”로 전이한 바 있다. 이는 해외사무소 폐소라는 일반적인 사례와는 다소 다른 방법의 접근으로, Hansen(2018)은 브라질이 Bolsa Familia 프로그램을 통해 5천만 명 이상의 빈곤 인구를 감소시키는 데 성공하는 등 지역 개발문제를 해결함에 있어 USAID의 주요 파트너로서의 가능성을 가진 것으로 평가하였기 때문이라고 언급하였다. 이 외에도 USAID는 생물다양성 보전 및 민관파트너십 부문에서 브라질 국내 지원을 이어가는 한편²³⁾, 빈곤감소·

23) 2018년 8월 USAID 및 브라질 정부는 브라질 아마존 유역 생물다양성 보전을 위한 노력과 브라질 사회·경제 투자 활동에서 민간부문 참여를 활성화하기 위한 양자협정을 체결함(USAID 홈페이지)

기아·안보 분야에서는 브라질협력기구(Brazilian Cooperation Agency, ABC)와 협력하여 모잠비크, 온두라스, 아이티에서 브라질의 개발전문성을 활용한 삼각협력을 확대하고 있어²⁴⁾, 성공적으로 전이가 이루어진 사례라고 평가할 만하다.

원조중단으로 해외사무소를 폐소한 경우에도 양국 간 위원회 또는 재단(Binational foundation or commissions)을 설립²⁵⁾하거나, 기업기금(Enterprise funds) 조성을 지원²⁶⁾ 하는 등 USAID 자금 지원을 지속하며 그 관계를 이어가는 사례도 있다(Rose et al., 2017). 나아가 2018년 10월 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)와 USAID의 민간부문 관련 일부 기능²⁷⁾을 통합하여 미국국제개발금융공사(US International Development Finance Corporation, USIDFC)를 설립하였으며, 원조기관 개혁 및 USAID의 ODA 외 개발도상국에 대한 금융 지원의 범위²⁸⁾를 넓혀가고 있다. 한편, 미국의 이러한 행보는 중국이 주도하는 유라시아 광역 경제권 구상 ‘일대일로’를 견제하기 위한 것으로 해석할 수도 있다.

24) 농업생산성, 신재생에너지, 영양개선, 모자보건, 시민안전 등의 분야에서 삼각협력을 확대하고 있음(USAID 홈페이지)

25) 1996년 USAID 코스타리카 해외사무소가 폐소하고 코스타리카-미국 협력재단(Costa Rica-United States Foundation for Cooperation, CRUSA)이 설립되었고, 불가리아 사무소는 폐소 후 2009년에 불가리아를 위한 미국 재단(The America for Bulgarian Foundation)이 설립됨

26) 미국정부의 기업기금 지원은 1980년 후반~1990년대 초반 유럽지역의 후기공산주의(post-communist) 국가에서 시장경제로의 체제전환을 장려하고 민간부문을 지원하고자 하는 목적에서 시작되었으며, 1990년대 이래로는 남아프리카공화국, 이집트, 튀니지 등에서 기업기금의 초기 재원을 USAID 보조금(grant funding)으로 지원함. 미국 및 현지 투자자로 구성된 기금 이사회에서 투자 운용을 감독하고 직접 지분투자, 개인 및 상업 대출, 소액융자를 주로 다룸. 유럽 및 유라시아 지역의 기업기금은 대부분 포트폴리오를 종료하는 단계로 기금 수익은 USAID의 초기 보조금 규모를 초과 달성하였으며, 수익은 미 재무부에 환수되거나, 협력대상국 민간부문 발전을 위한 후속재단(Legacy Foundations)을 설립하는 데 사용됨(USAID 홈페이지). 기업기금은 본래 USAID 주관이었으나, USIDFC 설립에 따라 기업기금 지원업무도 동 공사로 이전될 예정임

27) USAID의 기능 중 민간부문과 관련된 개발신용권한(Development Credit Authority), 기업기금(Enterprise Fund), 민간자본 및 영세기업 지원업무(Office of Private Capital and Microenterprise)가 USIDFC로 이전 예정(BUILD Act of 2018)

28) USIDFC는 우발채무(contingent liability) 한도를 초기 5년간 600억 달러로 설정하는 등 투자 규모를 증대하였고, 인프라 사업 차관과 더불어 지분투자(equity financing)도 할 수 있게 되면서 자금 운용범위가 확대됨(황현정, 2018)

나. 파나마 ODA 중단사례

미국과 파나마는 파나마 운하를 중심으로 20세기 내내 역사적으로 긴밀한 이해관계²⁹⁾를 가져왔으며, USAID는 1962년부터 파나마와 개발파트너십을 시작하였다. 초기 USAID 프로그램은 도로, 보건센터, 수자원시스템, 학교, 주택보급(housing) 등 인프라 건설에 중점을 두었으며, 1990년대 파나마에서 20년간의 군정 독재가 끝난 이후로는 파나마의 민주주의 제도와 시민사회 및 민간부문을 구축하는 데 주력하였다. 2000년대 들어서는 환경 보전, 시민사회 강화, 사법체계 개혁 등을 지원하였고, 2012년 파나마가 상위중소득국(UMIC)인 상태³⁰⁾에서 USAID는 해외사무소를 폐소하였다(MFAN, 2018b). 양국은 역사적으로 긴밀한 관계를 맺어왔고, 미국이 원조 감축 및 해외사무소를 폐소한 다른 국가의 경우와 비교하더라도 파나마 사회에 미국이 미치는 영향력은 여전히 크며, 이러한 역사적 관계 및 영향력을 바탕으로 미국정부의 파나마 원조전이 전략이 구축된 만큼 미국의 對중소득국 관계를 재구성하는 방향을 살펴볼 수 있는 사례로서 가치가 있다고 볼 수 있다(Runde et al., 2012:71).

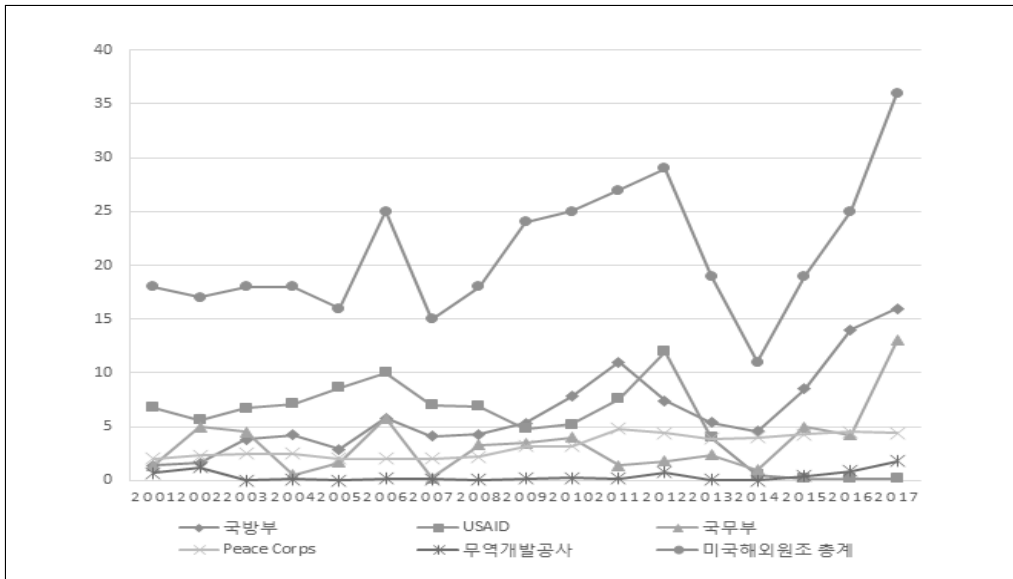
2012년을 전후로 미국의 對파나마 원조 동향은 중점 이행부처 및 자금 흐름의 유형 측면에서 변화를 맞이하였다. USAID를 중심으로 원조를 지원해오던 것이 해외사무소가 폐소됨에 따라 국방부, 국무부의 지원 비중이 커졌다. 특히 2014년을 기점으로 두 부처의 지원액을 중심으로 전체 지원규모가 급증한 것으로 나타났다([그림 5] 참고). OECD 통계에 따른 지원동향을 보면 ODA 지원액은 2012년 이후 감소하고 2014년부터는 OOF 지원액이 눈에 띄게 증가하고 있는 것이 구분된다. 또한 해외사무소 폐소를 전후로 ODA 지원 유형별 흐름에도 변화가 나타났는데, 폐소 전 프로젝트 사업 중심에서 폐소 후에는 전문가파견 및 기술원조가 주된 비중을 차지하고 있다([그림 6] 참고). 이러한 점들을 감안한다면, 앞서 살펴본 사례와 같이, 해외사무소 폐소가 단순히 미국의 對파나마 원조관계 중단으로 이어진다고 보기는 어려우며, 오히려 전통적 ODA 방식에서 보다 넓은 협력범위로의 원조전이가 이루어졌다고 볼 수 있다.

29) 파나마운하의 소유권과 관리권을 미국이 보유하고 있었으며, 완공 85년만인 1999년 정식으로 파나마로 이양됨

30) DAC 수원국 소득그룹별 분류에 따르면 파나마는 1997년부터 현재까지 꾸준히 UMIC로 분류되어 오고 있음

[그림 5] 미국 對파나마 해외원조*: 이행부처별 지원액

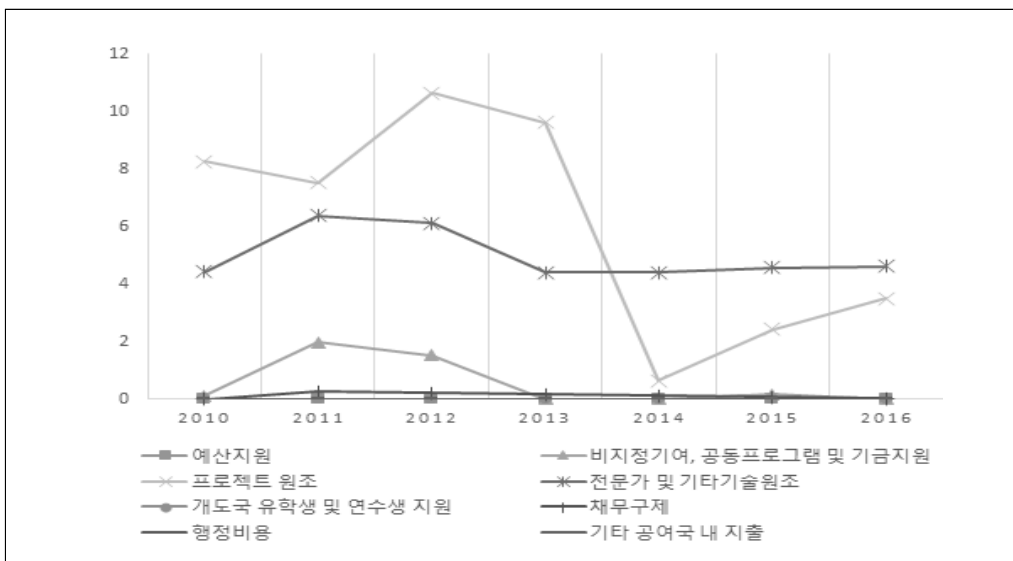
(백만달러, 2018년, disbursement)



* 미국 해외원조법(Foreign Assistance Act, 1961) 상 해외원조는 경제지원과 더불어 군사지원을 포함, DAC의 기준보다 포괄적인 범위의 정부지원을 나타낸 수치. 자료: USAID

[그림 6] 미국의 對파나마 ODA 유형별 동향

(백만달러, 2016년, gross disbursement)



자료: OECD Stats

USAID의 ODA 중단은 파나마의 경제 발전에 따른 것으로 해석할 수 있다. 파나마의 통계를 살펴보면 1989년부터 2010년 사이 하루 2달러 미만 생계자는 20.1%에서 5.1%로 감소하였고, 특히 2000년대 들어서 정부 재정 및 경제안정성 개선, 운하 확장, 서비스 분야 활동 증대, 국제무역 증가 등 강력한 경제성장을 하였다(Runde et al., 2012). 하지만, 경제 발전만으로 미국이 對파나마 ODA를 중단한 것은 아니며, 파나마의 경제 발전과 더불어 미국 내 정치적 요인과 파나마 주변 지정학적 흐름의 변화도 함께 작용한 것으로 분석된다. 2000년대 들어 북아프리카, 중동, 아시아 지역이 세계경제의 신성장동력으로 인식되면서, 당분간 이러한 추세는 이어질 것으로 예상됨에 따라 미국의 정치 또한 해당 지역으로 집중되며 중남미 지역에 대한 관심이 상대적으로 감소한 결과로 보이고 있다. 무엇보다도 멕시코, 콜롬비아 등을 제외하면, 파나마를 포함한 중남미 지역이 더 이상 미국 안보에 있어 심각한 위협으로 인식되지 않아³¹⁾, 재정 지원에 있어 미국 의회의 동의를 얻기가 쉽지 않을 것으로 예상되었다(Runde et al., 2012). 흥미로운 점은 이러한 예상에도 불구하고 2014년부터 OOF 지원이 급증하였는데, 이 또한 미국-파나마 간 이해관계 변화에서 해석 가능하다. 2014년에는 파나마 운하 확장공사 완공예정³²⁾ 및 중국의 니카라과 운하 개발프로젝트 착공식 개최로 파나마 운하의 지정학적 중요성이 다시 증대되었다. 특히 니카라과 운하 건설공사의 규모가 최소 500억 달러로 추정되며 인류 역사상 최대 건설 기획으로 주목받음에 따라, 파나마 운하와 니카라과 운하 간 경쟁구도가 미-중 대리전 양상으로 펼쳐지고 있다는 것이 주된 분석이다(김덕한, 2016; 박구병, 2016).

한편 미국의 對파나마 원조 중단과 관련하여 MFAN(2018b)은 원조 전이 7개 원칙에 따라 분석하였는데, 7개 원칙 중 4개 사항에서 긍정적인 평가를 하였다.

31) 특히, 미국이 지정한 테러리스트 조직인 콜롬비아의 좌익 혁명군(Revolutionary Armed Forces of Colombia; FARC)은 오랜 기간 동안 파나마 다리엔 지역을 피난처로 활동하였으나, 2013년 이후 존재하지 않은 것으로 보고됨(Sullivan and Lee, 2014)

32) 초기 계획으로 2014년 완공 예정이었으나 2016년 6월 최종적으로 개통됨(김덕한, 2016)

[표 9] USAID 對파나마 원조 중단 사례 평가

국가 주인의식 증진	• 파나마에서의 원조전이는 고위급 차원에서 공동으로 합의 및 기획되었음 • 파나마 내 전반적인 반응은 다소 엇갈리지만, 궁극적으로는 USAID 사무소 철수가 “파나마가 중남미 주요 국가로 성장하였음을 반영하는 것³³⁾”으로 인식됨
개발 수준에 따른 원조 전이 준비 여부 확인	• 파나마의 개발 매트릭스와 경제 성장 수준을 바탕으로 원조전이의 준비과정에 돌입할 것을 결정 • 해외사무소 폐소를 앞둔 몇 년 간은 파나마가 향후 지속적인 발전을 도모할 기술 및 재정역량을 갖추 수 있도록 중앙 및 지역정부, 시민사회와 함께 지속가능성 확보를 위한 파트너십 및 전략적 연합 구축에 주력함
개발성과 보호 및 발전 지속	• 파나마에서의 개발성과를 지속하기 위해 생태신탁자금(Ecological Trust Fund)을 포함한 3개 후속기구 설립 • 고위급 전략 군사회담, 2012년 발효된 자유무역협정, 자금세탁방지 업무, 파나마 운하 지역의 스미소니언 열대연구소(Smithsonian Tropical Research Institution) 등 주요 정부 활동을 지속함
책임있는 전이의 결과	• 파나마의 발전이 지표를 통해 뚜렷하게 나타났음도 불구하고, 원조전이 결정은 미 국무부, USAID, 개발커뮤니티, 주파나마 미대사 등 상당수의 이해관계자들의 반대가 있었음 • 궁극적으로 USAID의 리더십은 파나마 사무소 폐지로 인해 더 필요한 곳에 자원을 투입할 수 있는 수단, 역량 및 개발 의지가 있음을 내보이며, 이러한 전략적 전환이 오늘날 우리가 직면한 많은 개발 및 인도적 지원에 자원을 재배치할 수 있게 됨을 이끌어냄

자료: MFAN, 2018b

미국의 대파나마 원조 중단 또는 전이에 대해서는 다양한 이해관계자가 얽혀 있는 만큼, 반대 의견도 상당했다. 다수의 지표가 파나마의 경제가 더 이상 외부 지원을 필요로 하지 않는다고는 하고 있었으나, 단순히 경제 지표만으로 판단할 수 있는 사안은 아니기 때문이다. 따라서 파나마의 원조 중단이 미국과 파나마의 관계 중단이 아닌 새로운 형태의 파트너십으로 그 관계가 전이되는 과정임을 인지시키는 것이 중요했다. 또한 모든 개발프로젝트를 한 번에 중단하는 것이 아닌 점진적 규모 감축 또는 프로젝트 양도를 통해 충분한 준비시간을 가지며, 원조 중단 및 사무소 폐소에 따른 충격을 최소화하기 위한 노력이 이루어졌다. 일련의 과정들은 양국 간의 관계에 불안감을 최소화하며 원조중단을 순조롭게 이어갈 수 있었던 바탕이 되었던 것으로 보인다(Runde et al., 2012).

이는 앞서 언급하였던 원조출구전략 주요 5개 원칙의 기준에서 판단해보아도 일맥상통하는데, 양국 간의 긴밀한 협조는 투명성과 예측가능성을 확보한 것이며, 포용성 측면에서는 기존의

33) USAID, Frontlines, November to December 2012, Your Voice: Panama Stands on Its Own

진행 중인 사업에 대해 공동으로 후속논의를 이어가므로 타 기관들로의 완만한 이전이 해당된다고 볼 수 있다. 미국이 파나마 해외사무소를 폐소하며 원조 중단을 발표하였으나, 이는 결과적으로는 무역협정, 군사협력 및 다자협력을 통해 그 형태를 변이한 것으로, 도의적 의무를 다하고 지속가능성도 확보했다고 볼 수 있다. 미국과 파나마는 2007년부터 FTA 체결을 통한 경제협력으로의 전이를 모색하였으며, 이는 2012년 10월 발효되었다. 또한 FTA 체결 과정에서 미국은 파나마의 노동권 및 세금 투명성 문제에 대해 우려를 표명하고 파나마 정부와 동 사안에 대한 해결책을 함께 모색하기도 하였다(Sullivan, 2012). 그 결과 노동권 보호에 관한 내용이 주요하게 다루어지기도 하였다³⁴⁾. 이러한 노력은 당시의 미국과 파나마의 무역규모를 살펴보더라도, 큰 변화가 없이 전반적으로 증가하는 추세에 잘 반영되었다고 볼 수 있다. 파나마를 둘러싼 지정학적 변화로 미국과의 이해관계가 다소 감소한 것은 사실이나, 파나마 운하를 중심으로 주요한 운송 루트로서 파나마의 전략적 위치는 여전히 무시할 수 없으며³⁵⁾, 파나마 운하 확장은 파나마 경제뿐만 아니라 미국 동부해안 항만에도 상당한 이득을 제공하는 만큼 양국 간 무역 관계 강화에 박차를 가할 수밖에 없을 것이다. 또한 미주 지역의 안보 군사 지원 차원에서의 협력을 이어나가며, 주파나마 미대사관을 통해 “중앙아메리카지역 안보이니셔티브(Central American Regional Security Initiative, CARSI)”지원을 지속하고 있다(Runde et al., 2012; Sullivan and Lee, 2014).

그 외에도 다양한 방식으로 미국과 파나마는 그 관계를 이어가고 있는데, 그 중 하나가 거버넌스 역량지원이다. USAID 해외사무소가 폐소한 이후로도 파나마는 경제 및 사회 개발 지표에서 꾸준히 상승세를 보이며 2016년 UN 인간개발지수에서는 브라질, 터키, 중국보다 높은 60위에 랭크되었고, 1인당 GNI는 2010년대에 급증하여 2017년 기준 13,100달러로 세계은행 소득그룹 분류로 고소득국에 진입하였다. 반면 거버넌스 역량은 여전히 부족한 것으로 나타나는데, 2017년 파나마의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)는 180개국 중 96위에 랭크되었다. 미국 국무부는 2018년 발표한 파나마 통합국별전략(Integrated Country Strategy, ICS)을 통해 파나마 공공부문의 부패가 미국과의 이해관계에 있어서도 주요한 장애로 작용한다고 분석하고, 향후 4개년 파나마 국별전략의 중점분야로 민주주의 제도 및 안정성 증진과 법률집행 역량 구축을 설정하였다. 파나마의 빠른 경제성장을 기반으로 경제협력을 확대해나가고자 하나, 취약한 거버넌스 구조를 개선하기

34) Office of the United States Trade Representative, U.S.- Panama Trade Promotion Agreement

35) The White House Office of the Press Secretary, FACT SHEET: U.S.-Panama Relations

위한 지원 또한 동시에 이어가고 있는 것이다. 또한 다자협력 파트너십 및 삼각협력 등의 다양한 형태의 경제안보 협력을 통해 새로운 파트너십으로의 협력 강화를 모색하고 있다.

CSIS 보고서(Runde et al, 2012)는 미국의 ODA 출구전략에 대해 다음과 같은 제안을 하고 있다. 對중소득국 원조는 전통적인 방식에서 차별화가 이루어져야 하며, 원조 자체는 지속가능하지 않다고 언급하고 있다. 즉, 제한적인 재원의 원조에서 벗어나 다양한 방식의 차별화된 전략적 접근이 필요하며, 체계적인 사전준비가 필수요소임을 강조하고 있다. 또한 앞서 다수의 보고서에서도 동일하게 언급하였던 투명한 의사소통 및 수원국의 적극적인 참여 외에도, 각 국가에 파견되어 있는 대사관을 적극 활용할 것과 USAID 내에 중소득국 원조전이 전담반을 구성할 것을 제시한 바 있다. 이는 對중소득국 원조 중단 및 전이에 대한 논의가 개발협력 분야만의 논의대상이 아닌 정치·외교적 요소를 내포하고 있기에 다각도에서 이루어져야 하는 사안임을 반영하고 있는 것이며, 다양한 파트너들 사이에서 가교역할을 하고 민간의 적극적인 참여를 독려할 수 있는 전문성 있는 팀의 구성이 요구되는 것으로 해석 가능하다.

4. 영국과 미국 사례 시사점

영국과 미국은 과거 원조 중단 경험이 다수 존재한다. 그 중에는 성공적인 사례도 실패한 사례도 있다. 두 국가의 원조 중단 성공 사례들을 살펴보면, 몇 개의 사례들로 일반화를 시키기에는 부족하겠으나, 공통적으로 기존의 개발성과를 이어갈 수 있는 장치를 마련하면서 충분한 시간을 투자하여 양국 간의 관계를 공여국-수원국에서 새로운 전략적 파트너십으로 구축한 점을 주요한 요인으로 꼽을 수 있을 것이다. 대표적으로 Oswald & Ruedin(2012), ICAI(2016) 및 MFAN(2018a)에서 언급하고 있는 원조중단 평가 지표들 역시 상당부분 유사한 점을 지목하고 있다.

[표 10] 주요 원조중단 평가지표

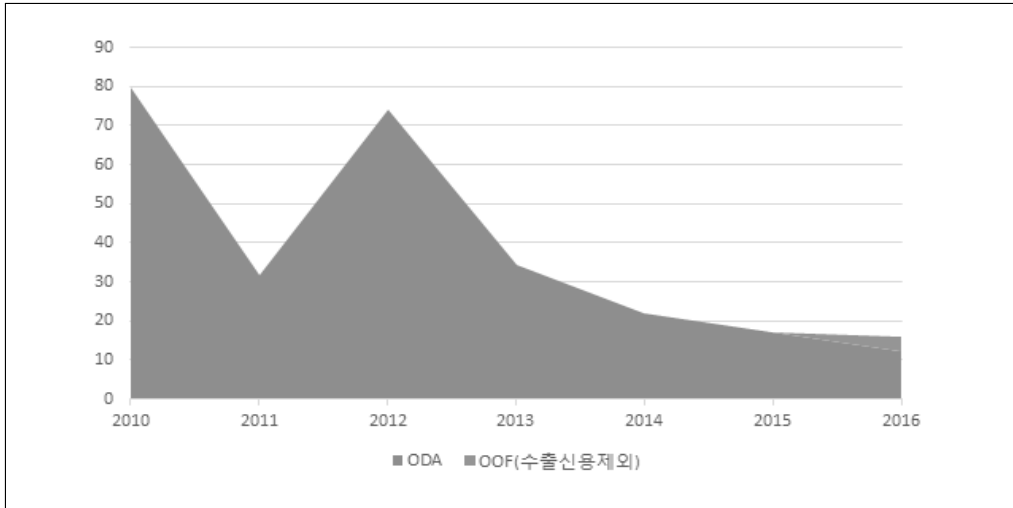
Oswald & Ruedin (2012)	ICAI (2016a, 2016b)	MFAN (2018a)
투명성	적절성	국가 주인의식 증진
포용성		개발수준에 따른 원조전이 준비 여부 확인
예측가능성	효과성 및 비용대비가치	개발을 위한 공공부문 국내재원 동원
도의적 의무		포용적 성장을 위한 민간부문 투자 촉진
지속가능성	결과 및 시사점	투명성, 평가, 채무성 우선
		개발성과 보호 및 발전 지속
		책임있는 전이의 결과

특히 성공적이라고 평가받는 항목들 위주로 살펴보면 지속가능성에 상당한 비중으로 두고 있는 것으로 나타난다. 이는 결국 원조 중단이 단순히 중단이 아닌 국가 간의 여러 관계형태 중 하나의 종료로 다른 형태의 관계로 변이하면서도 그 동안의 관계를 토대로 더욱 고도화된 관계로 지속적인 발전을 이끄는 것이 관건인 셈이다. 영국의 對베트남과 미국의 對파나마 사례에서도 각각의 지표에 따라 평가를 하였으나, 공통된 점은 국가 간의 원활한 소통이라고 볼 수 있다. 투명하고 예측 가능하도록 사전에 충분한 논의를 통해 준비하였으며, 각 단계에서 진행 방향 등에 대해 공유함으로써, 서로 간의 불필요한 갈등 및 충돌을 피하면서도 한 단계 더 나아간 관계 형성으로 공동의 노력이 있었던 것으로 파악할 수 있다.

영국과 미국 모두 ODA를 점차적으로 축소해갔다. 다만 영국과 미국의 차이점으로는 영국은 베트남을 상대로 ODA 축소 이후 다소 소극적인 형태의 전략적 파트너십을 구축하여 외교적 관계를 유지하고 있으며, 미국은 다양한 방식으로 對파나마 지원을 지속적으로 확대하여 외교안보적 관계를 유지하고 있다는 점이다. OECD 통계를 보더라도 영국과 베트남의 ODA는 지속적인 감소추세를 보이고 있으나, 미국의 지원 유지는 OOF의 형태로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

[그림 7] 영국의 베트남 ODA 및 OOF 지원동향

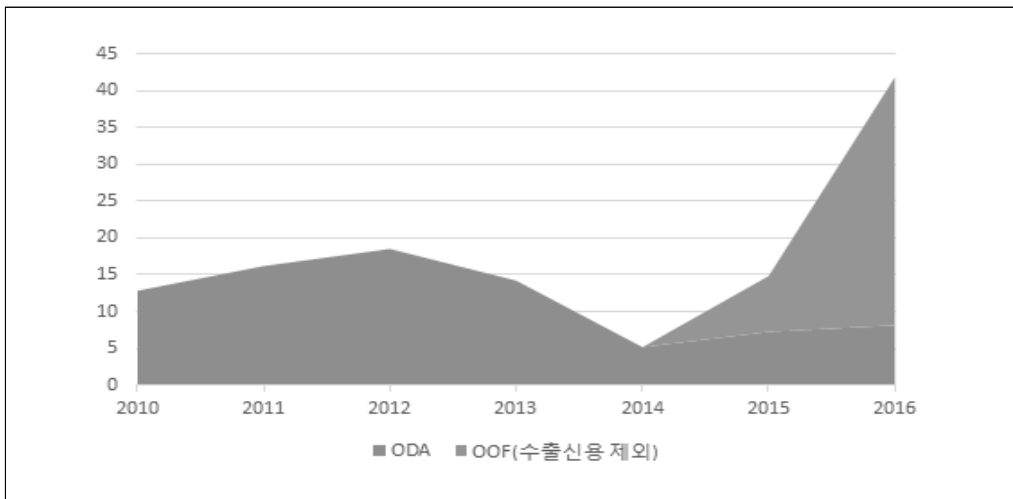
(백만달러, 2016년, gross disbursement)



자료: OECD Stats

[그림 8] 미국의 파나마 ODA 및 OOF 지원동향

(백만달러, 2016년, gross disbursement)



자료: OECD Stats

영국과 미국의 대중진국 원조 중단 사례는 각각 다른 의도와 의미를 지니고 있다. 베트남과 파나마 모두 중소득국이라는 점은 동일하지만, 경제적 역사적 배경이 다르고 공여국과의

상당히 다른 이해관계를 가지고 있다. 이에 두 공여국 모두가 원조 중단이라고 선언하였으나, 영국과 베트남의 관계와 미국과 파나마의 관계가 단순히 공여국-수원국이라는 관계로 단순하게만 설명이 불가한 만큼, 그 이후의 이해관계는 상당한 차이점을 보이고 있다. 중단을 선언하고 원조전이를 통해 새로운 파트너십의 형태로 관계를 발전시켜 나아가는 그 과정에서는 공통된 고려사항, 특히 당사자들 간의 의사소통 등에 대해서는 어느 정도 표준화된 절차를 논의할 수 있겠으나, 결국엔 각각의 이해관계에 따라 달라질 수 있다는 점 또한 함께 인지가 필요하다. 영국의 對베트남 사례는 상당한 오랜 기간에 걸친 원조중단의 과정이었으며, 이후 경제협력관계로 이끌어 간 것으로 나타난다. 반면, 미국의 對파나마 사례는 영국의 사례에 비해 복잡한 이해관계로 인해 단기간에 원조가 중단되었으나, 이후에 다양한 경로를 통해 많은 지원을 이어가고 있으며, 경제 및 안보 등의 협력을 매우 긴밀히 이어가고 있다. 이는 지리적인 요인도 한 몫하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 이렇듯, 원조 중단은 그 과정도 중요하고, 이후의 관계를 발전시켜 나아가는 방법에 따라서도 다양한 결과를 나타내고 있다.

IV. 한국의 對중소득국 ODA 합의

1. 한국의 ODA 출구전략 필요성

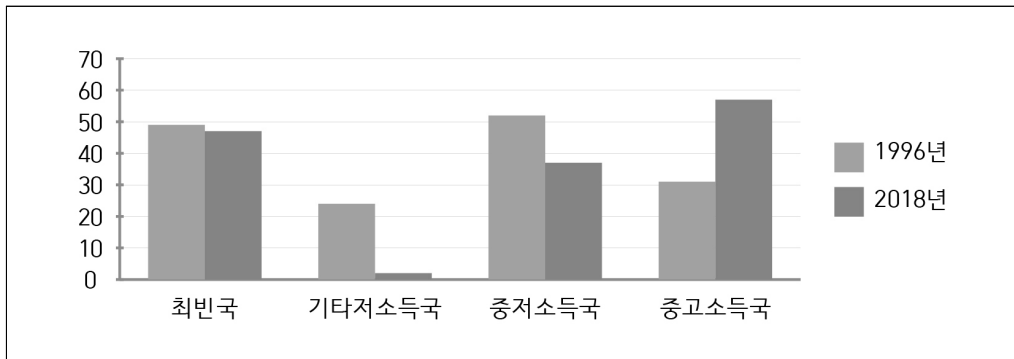
한국은 과거 많은 지원을 기반으로 8%대의 고성장을 기록하며 빠른 경제성장을 일궈내고, 2010년 OECD DAC 가입으로 공여국이 되었다. 그리고 그간의 개발 및 발전 경험을 토대로 다양한 ODA사업을 펼치며, 공여국으로써 자리매김해 나아가고 있다. 아직은 ODA 규모가 상대적으로 크지 않지만³⁶⁾, 한국의 경쟁우위 부문을 충분히 살려 필요한 사업들을 수행하며 수원국의 경제발전을 지원하고자 한다. 한국의 ODA 지원 현황을 살펴보면, 아시아 지역을 중점적으로 지원하고 있다. 중점협력국의 절반 정도인 11개국이 아시아 국가들로 구성되어 있으며, 지역별 지원현황을 살펴볼 때에도 아시아와 아프리카가 절반 이상을 차지하고 있다. 특히 신남방정책의 대상이 되고 있는 아시아 지역의 지원은 2018년도 37.0%에서 2019년도 38.8%로 소폭 증가 추세를 보이며, 아프리카도 18.3%에서 21.6%로 증가하였다³⁷⁾. 이는 지리적 요인 외에 외교·정치·경제적으로도 상당한 관계가 다분히 존재하기 때문으로 볼 수 있다.

한편, 그동안 세계 경제는 전반적으로 상향조정되었으며, 많은 국가들이 최빈국 및 저소득국에 해당되었다면, 오늘날에는 많은 국가들이 고소득 국가에 해당되고 있음을 찾아볼 수 있다. 특히, 중고소득국의 경우 31개에서 57개국으로 증가하는 등 큰 변화를 나타내고 있으며, 20여 년간 개발도상국을 졸업한 국가들도 한국을 포함하여 다수 존재한다.

36) 2018년 ODA규모(예산기준)는 약 3조 482억원으로 OECD DAC 회원국 총액 기준으로 15위 수준이며, ODA/GNI 비율로는 26위(17년 순지출 기준)임(국개위 32-1호 19년 국제개발협력 종합시행계획)

37) 반면 중동·CIS 비중(11.9%→5.2)이 절반정도 수준으로 감소한 것으로 나타남(국개위 32-1호 19년 국제개발협력 종합시행계획)

[그림 9] OECD DAC 개발도상국 경제소득 변이추이



특히 아시아 지역은 그동안의 많은 지원과 개발로 인해 많은 경제성장을 이루며, 새로운 시장으로 각광 받고 있다. 자연스럽게 아시아의 많은 국가들은 최빈국에서 벗어나 중저소득국으로 성장하였으며, 향후 중고소득국으로의 상향 조정될 가능성도 충분히 내포하고 있다. 이러한 추이를 본다면, 아시아 지역의 개발도상국들에 대한 지원방식 및 접근방식에 있어서도 차별화된 방식이 요구될 것을 예상해볼 수 있다. 더욱이 오늘날 세계 경제 성장은 과거의 경제성장과는 다른 양상을 나타내고 있다. 즉, 오늘날의 경제구조 상 통상적인 개발도상국으로의 ODA 또는 개발협력 지원에 있어서도 과거의 방식과는 다른 방식이 요구되는 가운데, 일정수준에 도달한 다수의 아시아 국가들은 새로운 접근방식 및 지원의 필요성이 더욱 강하게 요구된다고 해석할 수 있다. 따라서 아시아 지역에 많은 지원을 하고 있는 한국의 입장에서는 더욱 다양한 방법을 모색해야 할 필요성이 크게 존재하며, 한국의 對아세안지역 ODA 출구전략의 필요성이 여기에 있다고 볼 수 있다.

2018년 기준 OECD DAC 수원국 리스트에 의하면 싱가포르를 제외한 아세안 국가 9개국은 각각 라오스, 미얀마, 캄보디아가 최빈국에, 필리핀, 인도네시아, 베트남이 중저소득국에, 말레이시아 및 태국은 중고소득국에 속하며, 향후 이들 국가들의 GDP는 지속적으로 높은 비율을 나타내며 빠르게 경제성장을 이어나갈 것으로 예상되고 있다. 이중 라오스, 미얀마, 캄보디아, 필리핀, 인도네시아, 베트남 등 6개국은 한국의 중점협력국으로 특히나 전략적으로 주요한 요충지이다. 아시아 지역에서의 입지를 확대하려는 한국의 정치외교경제적인 측면에서 ODA는 단순히 공여국-수원국 관계만을 뜻하지는 않음은 물론이고, 여기에 일본, 미국, 중국, 러시아 등의 강대국들과의 다양한 요소들과 더불어 아세안 국가들과 북한과의 우호적인 관계도 함께 고려해야 하는 상황이다.

글로벌 경제의 성장 추세가 과거의 성장과는 다른 양상을 나타내고 있어 더욱 복잡하고 고도화된 ODA의 역할이 요구있는 가운데, 빠른 성장세의 아시아에 많은 지원을 하고 있는 한국의 입장에서는 다양한 방법을 모색해야 할 필요가 있다. 이러한 배경에서 한국의 對아시아 ODA 출구전략은 단순히 지원을 중단하는 데 의의가 있기 보다는, 경제발전 속도가 빠른 아시아 지역에서 그들이 필요로 하는 방법으로의 지원을 이어가기 위한 전환에 가까운 출구전략이 수립되어야 할 것이다. 수원국의 주인의식은 물론이고, 향후 국제사회에서의 동반자로서 상생협력을 이어가기 위하여서도 지원 및 파트너십은 이어가야 할 것이며, 이에 ODA의 입장에서 일정 수준에 도달한 국가에 대한 지원을 일괄적으로 중단하는 것은 올바른 방법이 되지 못할 것이다. 따라서 한국의 ODA 출구전략에 대해서는 다방면에서의 심도 있는 논의가 필요하다. 또한 통상적으로 전략의 변화는 단기간에 이루어지기 어려운 만큼 구체적인 세밀한 전략을 바탕으로 장기에 걸쳐 단계적으로 시행하는 것이 필요하다.

아직 ODA 출구라는 것에 대해 국내에서는 크게 논의된 바는 없다. 하지만, ASEAN 지역이 화두가 되고 있는 현시점에서 관련 ODA전략은 그 어느 때보다도 중요한 전략이 될 수밖에 없다. 외교적인 측면에서도 북한과의 관계를 고려하는 측면에서도 상당히 중요한 주제임이 틀림없다. 막연하게 ODA 출구라는 것에 긍정적인 시선보다는 부정적인 관점이 더 크게 작용하는 것이 사실이며, 앞서 살펴본 사례에서도 유사한 현상을 찾아볼 수 있었다. 하지만, 과거 우리나라 역시 출구전략에 따라 공여국으로부터의 지원중단을 겪은 국가이며, 오히려 중단이 어떠한 의미인지, 나아가 고려되어야 하는 것들에 대해 그 중요성에 대해 우리나라가 더욱 잘 인지하고 있을 수도 있다. 광범위한 시각에서 출구전략은 원조 전이도 포함한다. 출구전략을 ODA 중단이라는 접근보다는 양국 간의 관계 전환이라고 볼 때, 수원국의 니즈를 더욱 정확히 반영하는 것이라고 볼 수도 있을 것이다. 정부는 국가협력전략(CPS) 수립 등 노력을 보이고는 있으나, 구체성이 다소 부족한 만큼, ODA의 시작과 다음 단계로의 전이에 대한 보다 세밀하고 체계적인 전략을 마련해야 할 시점이다.

한편, 우리나라는 신남방정책³⁸⁾을 필두로 아시아 지역의 ODA를 확대함으로써 경제·외교관계를 강화하고자 한다. 아세안 국가들과의 교역수준을 2020년까지 2천억 달러까지 끌어올릴 것을 목표로 하고 있으며, 인도 및 베트남과의 관계를 강화하여 시장 확대 및 아프리카로의

38) 한국은 G2외교를 중심으로 두었으나, G2 중심의 안보외교와는 달리 신남방 및 신북방을 중심으로 하는 경제외교의 중요성을 인지함. 아세안의 전략적인 중요성을 간과해 온 만큼, 중장기적인 큰 틀을 갖고 차별화된 전략(3P)을 통해 관계를 강화하며, 동시에 우리나라의 중국에 대한 의존도를 낮추고 새로운 기회의 땅으로 진출하고자 함(청와대 김현철 경제보좌관 브리핑 2017.11.09.)

교역로를 확보하고자 한다. 또한 정부는 교통·에너지·수자원·스마트정보통신 등 4대 중점협력 분야를 제안하며, 아세안 10개 회원국과 인프라 상생협력 방안을 논의한 바 있다. 특히 기존의 많은 교류가 있어온 베트남과의 교역 확대를 위해 실물경제 전반에 걸친 협력 방안을 모색한 바 있으며, 이를 발판으로 삼아 아세안 국가로 네트워크를 확대하고자 한다³⁹⁾. 나아가 정부는 경제·외교의 다변화 필요성에 대해 더욱 강조하며, 국가 핵심 발전전략으로 민간부문도 함께 참여할 수 있도록 정부차원의 노력이 더욱 필요함을 언급한 바 있다.

이렇듯 다양한 경로를 통해 지원을 확대하고 관계 강화를 모색하고 있는 가운데, ODA의 출구는 다소 적합하지 않다고 여겨질 수 있다. 더욱이 정부에서는 ODA를 확대할 뜻을 내비치고 있기에, ODA 출구전략을 논의하는 것은 오히려 반대되는 방향이라고 이해될 수도 있다. 하지만, 앞서 언급한 바와 같이 ODA 출구가 단순히 ODA의 중단 또는 관계 중단을 의미하지는 않으며, 오히려 수원국의 경제발전 단계에 적합한 지원과 파트너십을 유지하기 위한 접근방식의 변이라고 본다면, 역내 입지 강화 및 파트너십 강화라는 차원에서 신남방정책의 목표에 부합하게 ODA출구, 즉 전략적 변화가 필요할 것이다. 신남방정책의 16개 추진과제를 살펴보면, 일부는 ODA와도 밀접한 관계를 보이고 있다. 특히 구체적으로 언급된 문화ODA 및 농촌개발·농업기술ODA 외에도 대표적 ODA 사업인 연수사업과 공공행정, 기술협력사업인 스마트시티 및 기후변화 취약지역 등을 찾아볼 수 있다. 즉, 중소득국으로 성장해가는 아세안 국가들에 다양한 협업을 통해 전략적 파트너십의 기반 마련이 ODA를 통해 요구되는 것이라고 볼 수 있다.

현 정부는 아세안과 인도를 주요 대상으로 하는 신남방정책을 통해 역내 관계를 강화하는 데 앞장서고 있으며 이는 향후 환인도양 확대까지도 내다볼 수 있는 가능성이 있다. 중앙아시아, 중동, 아프리카 등은 천연자원을 많이 갖고 있는 국가로 향후 에너지원 마련에 있어서도 전략적 요충지이다. 다만, 이들 지역에는 외교·정치·경제·안보·에너지 등 다양한 이해관계가 고루 섞여 있어 획일적인 접근 방식으로는 통상적인 관계 유지가 어려울 수도 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 신남방정책이라는 큰 틀 안에서 정책일관성을 갖고 각자의 역할을 제대로 수행할 때에 효과성 있는 파트너십을 구축하고, 지향하는 공동체를 형성할 수 있을 것이다. 따라서 그 선두에서 중소득국의 미래지향적 개발을 위한 맞춤형 ODA로써의 역할과 정책적 시너지 효과를 창출하는 ODA 추진의 필요성이 더욱 부각되고 있다⁴⁰⁾.

39) 윤유리(2018)에서 일부 인용

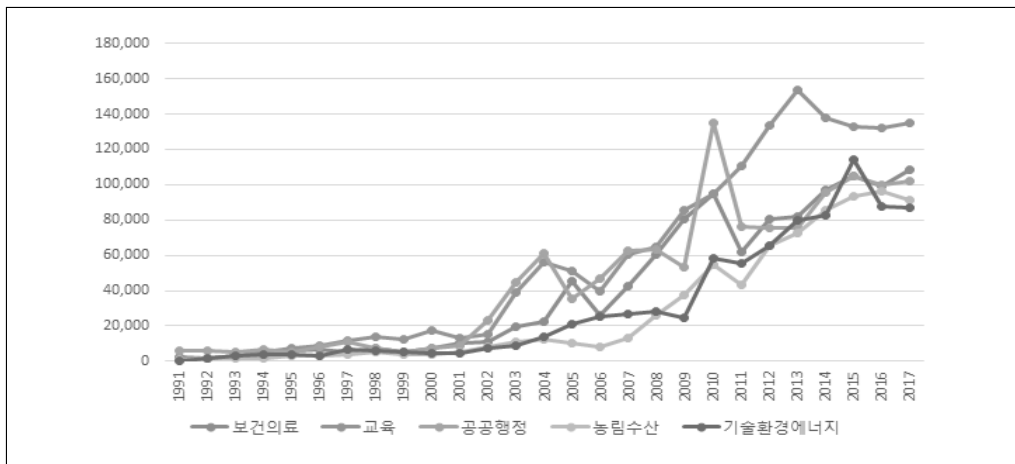
40) 국제개발협력위원회에서는 ODA 비전과 전략, 국정과제 및 대외·경제정책, 분야별·지역별 전략을

2. KOICA 對중진국 ODA 합의

KOICA는 현재 다양한 사업을 통해 개발도상국과의 파트너십을 구축하고 있으며, 대외정책과 조화를 이루며 ODA를 추진하기 위해 핵심 지역인 아세안 국가들과의 ODA를 지속·강화하고 인도에 대한 신규 사업을 발굴하고자 한다. 그간의 지원 실적을 살펴보면 다음과 같다. 1991년 17,376백만 원에서 2017년 635,649백만 원으로 27년간 37배 가까이 증대되었으며, 분야별로도 보건의료가 2,735백만 원에서 108,737백만 원으로, 교육은 1,556백만 원에서 135,185백만 원으로, 공공행정은 6,006백만 원으로 101,717백만 원으로, 농림수산은 980백만 원에서 91,106백만 원으로, 기술·환경·에너지는 560백만 원에서 87,173백만 원으로 각각 증대하였다.

[그림 10] 연도별 분야별 지원 실적

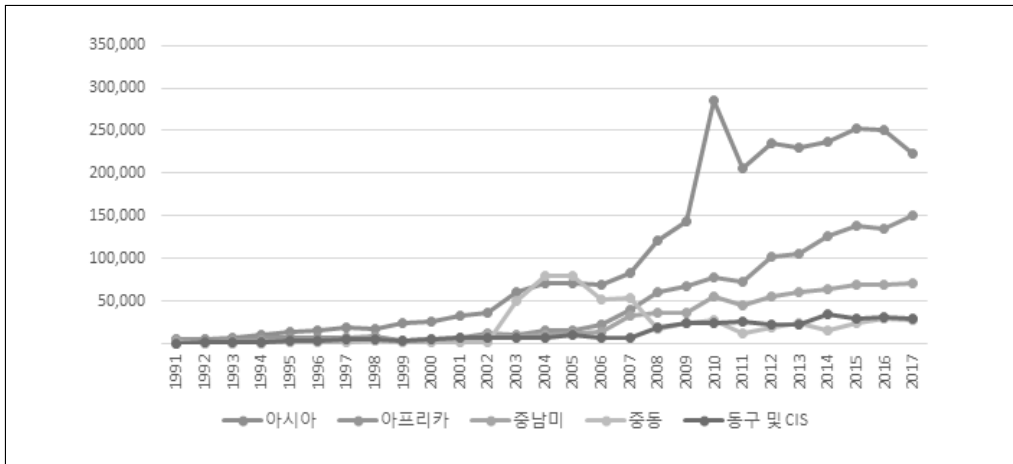
(단위: 백만원)



아우르는 종합적 ODA 추진 로드맵을 마련하고자 함. 당초 2020년에 수립예정인 3차 기본계획을 조기에 수립하여 21년 사업심사부터 적용 가능하도록 검토 중에 있으며, 2026년 이후의 장기적 추진 로드맵도 작성 예정임

[그림 11] 지역별 연도별 지원 실적

(단위: 백만원)



지역별 지원 실적을 살펴보면, 국가 정책과 일관되게 아시아가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 아프리카가 그 뒤를 따르고 있다. 2017년 기준으로 아시아는 32개국에 223,522백만 원으로 35.16% 차지하고 아프리카가 그 뒤를 이어 47개국에 150,636백만 원으로 23.70%를 차지하였다. 한편 KOICA의 국별 지원 실적(2017년 기준) 상으로 가장 큰 비중을 차지하는 상위 5곳은 베트남, 미얀마, 캄보디아, 에티오피아, 라오스 순으로 나타났다. 신남방정책 대상국들을 중점적으로 살펴본다면, 라오스 4.0%, 미얀마 5.0%, 캄보디아 5.0%, 필리핀 3.9%, 인도네시아 2.3%, 베트남 7.8%로 나타난다. 한편, 2017년 소득수준별 지원 실적으로는 최빈국에 33.5%, 중저소득국에 30.4%를 지원하였으며, 중고소득국에는 10.2%로 나타난다.

KOICA에서 가장 큰 비중을 차지하는 베트남은 중저소득국에 해당하며, 미얀마와 캄보디아는 최빈국에 속한다. 베트남 외에도 인도네시아 필리핀 등이 중저소득국에 속하는 국가로 이들 경제성장 속도를 본다면, 중고소득국으로 성장하는 데는 긴 시간이 필요하지 않을 것이다. OECD 개발센터에서 발표하는 신흥 아시아지역의 경제전망을 살펴보면, 신흥아시아 지역(ASEAN, 중국, 인도)의 GDP는 2019-2023년간 연평균 6.1% 성장할 것으로 전망하고 있다⁴¹⁾. 특히 2012년-2016년 대비 중국의 성장세는 다소 둔화한 반면 동남아와 인도의 성장세는 가속화될 것으로 예상하고 있다. 세계적 경제가 다소 침체하며 글로벌 차원의

41) 동남아는 5.2%, 중국은 5.9%, 인도는 7.3% 성장할 것으로 전망

보호주의 강화에도 불구하고 전반적인 대외여건이 안정적이며, 금융·기술 기회제고 및 자연재해 위험완화를 통해 성장 동력을 유지할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

국정 핵심전략인 신남방정책이 차치하고도, 중남미 지역 지원에 대한 대비도 필요하다. 콜롬비아, 페루, 파라과이 등 중고소득국에 해당되는 국가들이 다수 있는 만큼, 사업 발굴 및 수행에 있어 기존의 방식과는 다른 접근이 요구되며, 이에 대한 방안 마련이 시급한 상황이다. Davies and Pickering(2015) 설문에 의하면 중소득국의 소득수준 및 원조의존성에 따라 원조에 대한 입장 또한 상이하며, ODA에 대한 수요는 여전히 있지만 수원국의 역량을 제고할 수 있는 사업을 선호하는 것으로 나타났다. 개발원조의 가장 중요한 목적을 공공정책지원으로 응답하였는데 이는 원조의존성이 낮은 중소득국이 향후 스스로 정책을 입안하고 추진하기 위함이라고 해석 가능할 것이며, 개발원조의 중요성 또한 점차적으로 감소할 것이라고 응답한 바 있다.

중소득국 분포가 높은 아시아 및 중남미 지역에서의 ODA 지원 방향을 살펴보면, 아시아에서는 신남방정책 대상지역으로 지원규모를 확대 추진하고자 하며, 사람중심의 아세안 공동체 형성을 위해 지원할 것으로 목표로 하고 있다. 중남미 지역에는 활발한 교류를 추진하기 위해 경제 거버넌스 및 산업인프라 등의 개선을 통해 경제성장을 촉진하고자 한다. 관련하여 대두되고 있는 이슈로는 중소득국 함정을 극복할 수 있도록 인적 역량 강화, 디지털 및 자동화로 인한 일자리 위협에 새로운 기술 교육, 빅데이터를 활용하여 교통 체증을 완화하는 등의 도시환경 개선이 있다. 특히, 페루 및 콜롬비아 등 중남미 다수 국가가 이미 중고소득국으로 산업 발전에 기반이 되는 분야의 비중을 늘려 협력 대상국들이 중진국에서 선진국으로 도약하는 데 기여하고, ODA 지원액 감소에 따른 영향력을 최소화하며, 선진국으로 도약할 수 있는 내부역량 강화 및 자립성 강화 등을 골자로 한 출구전략이 마련되어야 할 것이다.

한편 SDGs 및 GPEDC의 나이로비 결과문서(Nairobi outcome document)에서도 중소득국에 대한 특수 상황을 언급하고 있다. 역설적이게도 중소득국에 돌입하였음에도 세계최빈인구가 오히려 많이 있는 것으로 조사되기 때문이다. 경제발전과는 무관하게 나타나고 있는 난민위기, 기후변화 등 인도적 위기의 장기화 및 복잡화에 대해 국제사회의 노력이 지속되고 있으며, 이와 함께 중진국함정에 대해서도 주의를 요하고 있어, 중소득국에 대한 ODA의 역할이 여기에 있을 것으로 판단된다. 단지 국가 평균적인 경제수준이 향상되었음에 ODA를 철수하는 것이 아닌, 여전히 필요한 부분에 대한 지원이 이루어져야 누구도 배제되지 않고

지속가능한 발전을 통한 경제적·사회적·환경적 편익을 함께 누리고 미래 세대까지 그 가치를 공유할 수 있게 될 것이다. KOICA 역시 중저소득국 및 중고소득국에 상당한 지원을 하고 있으며, 장기간이 걸리는 ODA 전이에 대해 많은 논의가 필요한 단계이다. 혁신적 개발재원, 혼합금융 등에 대한 논의도 이루어져야 할 것이다. 또한 앞서 살펴본 사례들을 중심으로 출구전략을 논의하는 단계에서 고려해야 되는 지표들을 함께 고려해 보아야 할 것이다. 다양한 이해관계자가 얹혀 있는 만큼, 확실한 방식의 출구전략 수립에는 한계가 존재하겠으나, 수원국과의 투명한 소통과 충분한 시간을 갖고 함께 준비할 수 있는 기반이 마련되어야 할 것이다.

개발도상국의 최빈국 탈출 및 경제발전이 ODA를 지원하는 목적이라 할 때, 그 목적이 달성되었다면 ODA의 역할은 종료되며 그에 따른 중단은 자연스러운 현상일 것이다. 오히려 이 단계에 이른다면, ODA 중단에 따른 변화 및 발생 가능한 피해 또는 혼란을 최소화하는 것으로 효과적인 ODA 전략이 될 것이다. ODA 출구 전략이라고 일컬어지는 일련의 과정은 짧게는 5년 길게는 10년 이상 걸리는 중장기 전략임에 따라 현재 수원국의 경제 성장 속도를 살펴, 사전에 종료 및 전이에 대한 체계적인 준비가 이루어져야 할 것이다. KOICA의 경우 중남미 지역 미 일부 아시아 국가가 그 대상이 될 것이며, 사업 종료에 대해 맞춤형 전략에 대한 논의가 필요하다. 어쩌면 개별 사업의 출구전략부터 사전에 준비하는 것도 하나의 시발점이 될 수 있을 것이다. 개별 사업의 출구전략을 수립하고 이들을 연계하며 국별 지역별 출구전략으로 발전시키는 것도 체계적인 방안 마련이 될 수 있을 것이다.

V. 결론

중소득국에 대한 원조가 적합한 것인지에 대한 논의는 오래전부터 지속되어오고 있다. OECD DAC의 최빈국 대상 빈곤해소의 최우선 방향성에 대해서는 여전히 동의하고는 있겠으나, 여러 선진공여국의 지원현황을 미루어보면 국별 전략 및 국익에 긍정적인 효과를 미치는지 등의 여부가 상당히 중요하게 작용하고 있음을 알 수 있다. 최빈국과 중소득국에 대한 원조는 그 목적과 지원 분야 및 접근방법이 다르게 나타나며, 최빈국에 대한 지원이 경제 성장을 위한 기초 환경 조성으로 비교적 폭넓은 수혜대상에 초점을 둔다면, 수원국의 소득이 증대함에 따라 그 지원은 균형적인 개발이 이루어질 수 있도록 지역격차 해소 및 경쟁력 강화에 초점을 두고 있다고 할 수 있다.

공여국의 중소득국 원조 중단은 이상적인 관점에서 중소득국이 더 이상 원조를 필요로 하지 않을 때 중단하는 것이 성공적인 원조 출구라고 볼 수 있을 것이다. 하지만, 현실적으로 원조 중단을 결정하게 되는 요인은 훨씬 다양하게 존재하며, 공여국의 정치외교적인 이유로 결정되는 경우가 일반적이라고 봐도 무방할 것이다. 또한 효과성 측면에서도 최빈국 보다는 중소득국에서 높은 성과 및 효과성을 창출하기에 더욱 적합하다는 데 동의할 것이다. 다양한 요인과 이해관계자가 얽혀 있는 ODA분야이지만, 수원국의 경제가 발전할수록 ODA의 중단에 대한 논의는 외면할 수는 없는 것이다. 공여국-수원국이 아닌 새로운 파트너십으로의 변이가 필요하며, 이는 가장 자연스러운 현상일 것이다. 그리고 이미 일부에서는 공여국-수원국 간의 다양한 파트너십이 출현하고 있다. 다만, 이러한 큰 관계 변화는 단기간 달성이 어려운 만큼, 사전에 상당한 준비를 할 수 있는 장기적인 전략이 필요한 부분이다. 정교한 출구전략이 있을 때 기존의 공여국-수원국 관계에서 성숙한 파트너십을 구축하는 계기를 마련할 수 있게 되며, 그 동안의 정치·경제·사회 파트너십을 지속가능한 방향으로 발전시키는 공여국으로서의 책임도 다하게 된다. 나아가 성공적인 출구전략은 재원부족에 따른 압박을 완화시키고, 필요한 곳에 더 많은 재원을 배분할 수 있는 채널을 마련함으로 원조효과성을 향상시키는 데에도 중요한 역할을 할 수 있다.

선진국의 사례를 살펴보면 ODA 중단은 이미 여러 차례 다양한 이유로 이루어진 적이 있으며, 중단과정이 늘 순탄하지만은 않으며, 다양한 이해관계자가 얽혀 있음을 알 수 있다. 과거

우리나라 또한 ODA를 지원받던 국가에서 ODA중단이라는 과정을 지나 지금의 공여국이 되었으며, 과거 우리나라에 지원을 하던 국가들과는 또 다른 파트너십을 통해 그 관계를 다른 형태로 이어가고 있다. 중단에 따른 파급효과도 다양하게 관측되며, 이는 사례별로 다르게 나타난다. 원만하게 중단을 이루어진 경우도 있고, 급작스런 중단으로 오히려 피해가 발생하는 경우도 있다. 특히 충분한 준비가 없이 갑작스럽게 혹은 단기간에 일방적으로 이루어진 중단 사례들을 살펴보면 기존의 ODA 사업의 효과성마저 저감되거나 상실된 경우도 찾아볼 수 있다. 이러한 실패를 면하기 위해서라도 ODA 중단 및 전이에 대해 충분한 기간을 갖고 사전준비부터 함께 대응해 나아갈 필요가 있다. 즉, 공여국의 ODA 출구결정으로 인해 수원국에서 발생할 수 있는 다양한 위험요인을 고려하고 이를 방지하기 위한 체계적인 방안을 모색하는 것이 출구전략의 핵심적인 요소인 것이다.

출구전략의 중단 또는 철수는 장기적이 개선책으로 작용해야 할 것이다. ODA의 출구는 그 형태가 중단이든 변이든 수원국의 정치·경제·사회·문화 전반에 걸쳐 변화를 나타낼 것이다. 따라서 수원국의 입장에서라도 적극적인 참여를 통해 관련 역량개발을 위한 제도적인 방안을 모색하고, 모니터링 및 성과체제의 연계를 통해 지속될 수 있는 장치 마련이 필요하다. 즉, 공여국이 수원국을 위해 실행하는 정책행위가 아닌 양국이 모두 참여하고 실행하는 과정으로서 고려되어야 할 것이다. Oswald & Ruedin(2012)이 언급한 주요원칙은 이러한 내용을 잘 내포하고 있는데, 주요 원칙(투명성, 포용성, 예측가능성, 도의적의무, 지속가능성)을 살펴보면 공여국과 수원국 모두의 적극적인 협력이 있어야만 성공적인 결과를 창출할 수 있음을 잘 보여주고 있다. 최근의 ODA 출구논의는 과거 정치적인 요인이 주요했던 것에서 국제개발협력 체제의 변화, 지속가능성 등과 연관되면서 점차적으로 체계적인 형태를 갖추고 있다. 각국 간 양자 관계 및 환경이 다르기 때문에 표준화된 전략 수립 및 추진에 어려움이 존재하며 국가 간의 비교도 다소 유용하지 못할 수는 있겠으나, 출구 전략 수립에 반드시 논의되어야 할 요인들에 대해 체계적으로 접근하는 것으로 볼 수 있다.

영국의 베트남 및 미국의 파나마 출구사례는 각각 접근한 방식에 차이는 있으나, 체계적인 준비를 바탕으로 출구를 이끌어낸 사례라고 볼 수 있다. 무엇보다도 국가 간의 충분한 의사소통을 바탕으로 오해의 여지를 최소화하였다는데 큰 의미가 있을 것이다. Oswald & Ruedin(2012)의 연구에서 언급하였던 주요 원칙 중 투명성이 여기에 해당될 것이며, ICAI 및 MFAN은 각각의 출구전략을 평가하는데 있어 적절성과 국가 주인의식 증진·개발수준에 다른 원조전이 준비 여부 확인·투명성이라는 지표를 통해 국가 간의

투명성에 대한 긍정적인 평가를 내린 바 있다. 포용성, 예측 가능성, 도의적 의무, 지속가능성은 투명성을 바탕으로 가능한 바, 투명성을 위한 양국 간의 긴밀한 의사소통이 기본이 되어야 함을 사례를 통해 확인 가능하다. 또한 ODA 출구에 따라 원조지원을 중단하였다고 해서 그 관계가 무조건 종료되는 것이 아닌, 각 상황에 따라 다른 형태로의 파트너십으로 전이가 가능성도 확인할 수 있으며, 베트남과 파나마도 각각 다른 형식의 파트너십으로 관계 변모가 이루어졌다. 베트남에서의 출구는 장기간에 충분한 사전 협의를 통해 원만한 사업 종료 및 이관이 이루어지고, 중단 이후에는 느슨한 형태의 전략적 파트너십으로 관계를 유지해가고 있다. 파나마에서의 출구는 베트남에 비해 상대적으로 짧은 기간에 이루어졌으나, 공여국-수원국의 관계 외에도 기존의 다양한 이해관계에 따라 중단 이후에도 지속적으로 긴밀한 파트너십을 유지하고 있다.

현재 對중소소득국 원조를 위한 적절한 펀딩수단에 대해 합의된 컨센서스가 있지는 않으며, 무상증여에서 차관 및 준상업 금융에 이르기까지 다양한 수단이 존재하고 있는 것으로 나타난다. 특히 민간 투자자의 증가 및 관련 개발금융기관 설립으로 새로운 개발 파트너십 창출이 확대되고 있다. 따라서 수원국 입장에서도 선택의 폭이 넓어지면서 주인의식을 포용하여 알맞은 수단을 활용할 수 있는 기회 또한 증대되고 있다고 볼 수 있으며, 공여국 및 공여기관 역시 이에 합당한 사고방식 전환이 이루어져야 할 것이다. 변화하고 있는 흐름 속에서 공여국과 수원국이 기존의 획일적인 접근방식이 아닌 새로운 개발 동맹 또는 파트너십으로 관계를 발전시켜가기 위해서는 ODA를 지속 또는 중단이라는 이분법적인 사고보다는 다양한 이해관계를 찾아 효과적인 관계를 모색하는 것이 요구된다.

한국은 그동안 빠른 성장을 통해 최빈국에서 공여국으로 성장하여왔다. 우리나라도 과거 타공여국의 원조출구가 이루어진 국가이다. 원조출구를 경험해본 국가로써 이제는 중소득국 또는 중소고득국 등으로 경제성장하고 있는 국가들에 대한 지원에 대해 논의 및 전략 수립이 필요한 상황이다. 아직까지 원조출구전략 관련 논의는 미흡하지만, 개발도상국의 빠른 경제성장률을 감안한다면, 이에 대한 대비가 시급히 이루어져야 할 것이다. 특히 중소득국이 많이 분포해 있으면서 동시에 정치·경제적으로도 밀접한 연관성이 있는 아시아 지역에 대해서는 현 정부의 신남방정책과 함께 보다 체계적인 접근이 필요할 것이다.

KOICA 역시 다변화를 모색하고, 중고소득국을 대상으로 전략 차별화가 시급하다. 현재 KOICA에서 지원하고 있는 국가들 중 콜롬비아, 도미니카공화국, 파라과이, 페루 등은 이미

중고소득국에 해당하며, 높은 비중을 차지하고 있는 베트남·필리핀·인도네시아 등의 아시아 국가들 역시 중저소득국에서 빠른 성장세를 보이고 있는 국가들이다. 주변 정세 및 대정부의 정책 방향성 등을 고려하여, 수원국과의 긴밀하고 투명한 소통을 전제로 기존의 사업 방식 외에 차별화된 전략적 접근을 함께 논의하여야 할 것이며, 국가별로 세분화된 분석 연구의 필요성이 크다. 중소득국 함정에 대한 지원, 수원국의 균형적인 개발지원, 지역격차 해소, 국가 경쟁력 강화 등을 함께 논의해보는 것도 개발관점에서 새로운 파트너십의 시작이 될 수도 있을 것이다. 특히 아시아 지역은 서로 다른 경제 수준이 공존하는 지역임을 감안할 때, 정책 방향성과의 연계는 물론 각각의 특성에 맞는 전략을 수립이 이루어져야 할 것이다.

원조가 활성화된 이래 개발도상국은 극적으로 성장하였으며, 저소득국보다 중소득국의 수가 더 많은 시대에 도래하였다. 이는 수원국 내에서 국내재원을 통해 자체적으로 해결할 수 있는 능력 또는 이를 갖추었을 가능성이 그만큼 증대되었다고 볼 수 있다. 하지만 역설적이게도 세계 빈민의 70%가 중소득국에 있는 것으로 조사되고 있으며, 불평등과 지속가능성 문제 등을 직면하고 있으며, 對중소득국 ODA에 대한 논쟁도 지속되고 있다. 결국 對중소득국 ODA는 지속 또는 중단이라는 이분법적 문제로 접근할 것이 아닌, 다양한 가능성을 열어두고 새로운 파트너십으로의 전이 등을 모색할 수 있어야 하며, 그렇기 때문에 더더욱이 체계적인 전략을 필요로 하는 것이다. 저소득국가 및 최빈국을 지원하는 방식의 프로그램은 중소득국에는 적절하지 않다. ODA를 졸업해야 하는 수원국의 입장과 출구를 해야 하는 공여국의 입장을 이미 존재하고 있는 혁신적 파트너십의 형태를 적극 활용하는 새로운 협력 방식으로 파트너십을 구축해나가야 할 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 권율, 정지원, 정지선, 이주영 (2012). 최빈개도국 개발과제와 한국의 ODA정책방향. 서울: 대외경제정책연구원
- 김덕한 (2016). “파나마 vs 니카라과… 美·中 운하 대리戰, 사실상 미국 승리.” 조선일보 (2016.06.08.). http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/08/2016060800161.html (접속일: 2018.12.20.)
- 김태규 (2018). “신남방정책특별위원회 제1차 전체회의 개최, 1년 성과공유·추진전략 논의”. 뉴시스(2018.11.08.) http://president.globalwindow.org/kz.info.MediaDetail.do?media_seq=194 (접속일: 2018.12.20.)
- 문화체육관광부 국민소통실 (2018). “3P 공동체 중심의 ‘신남방정책 1년’ 성과와 방향”. 대한민국 정책브리핑(2018.11.30.). <http://korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148855912> (접속일: 2018.12.20.)
- 박경돈 (2017). “국제개발협력의 효과와 원조탈출” 행정논총 55(4): 31-54
- 박구병 (2016). “파나마·니카라과 운하 경쟁” 경향신문(2016.07.24.). http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201607242126005 (접속일: 2018.12.20.)
- 윤유리 (2018). 중국 일대일로와 일본 커넥티비티 이니셔티브를 통해 본 KOICA의 합의. 개발과이슈 43호. 성남: 한국국제협력단
- 이금순, 김수암, 조한범, Lee Lynn (2008). 국제 개발이론 현황. 서울: 통일연구원
- 조대현 (2017). “아세안 창설 50년의 성과와 과제” 포스코경영연구원 이슈리포트 https://www.posri.re.kr/files/file_pdf/63/14842/63_14842_file_pdf_1510121535.pdf (접속일: 2018.11.23.)
- 정상희 (2016). “개발협력에서 지속가능한 출구전략의 수립과 운영에 대한 연구” 국제개발협력연구 8(1): 177-201
- 좌승희 (2012). 발전경제학의 새패러다임. 서울: 율곡출판사
- 황현정 (2018). 미국의 국제개발금융공사(IDFC) 설립 논의. www.itfind.or.kr/admin/getFile.htm?identifier=02-004-180503-000012 (접속일: 2018.12.06.)

〈외국문헌〉

- Alonso, J.A., Glennie, A. & Sumner, A. (2014). Recipients and Contributors: Middle income countries and the future of development cooperation. UN/DESA Working Papers. NY: United Nations
- Agenor and Catuno (2012). Middle-Income Growth Traps, The World Bank Policy Research Working Paper
- Barder, O. & Juden, M. (2016). “Do Middle-Income Countries Get More Aid than Low-Income Countries?” Center for Global Development <https://www.cgdev.org/blog/do-middle-income-countries-get-more-aid-low-income-countries> (접속일: 2018.5.13.)
- Cappa, S. (2018). “Opinion: Beyond aid — 7 steps to responsible transition” Devex (2018.02.23.), <https://www.devex.com/news/opinion-beyond-aid-7-steps-to-responsible-transition-92079> (접속일: 2018.12.13.)
- Davies, R. and Pickering, J. (2015), “Making Development Cooperation Fit for the Future: A Survey of Partner Countries” OECD Development Co-operation Working Paper 20
- Development Initiatives. (2013). Technical Cooperation Investments to End Poverty discussion paper <http://www.devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/Technical-cooperation-discussion-paper.pdf> (접속일: 2018.11.28.)
- DFID (2012). Operational Plan 2011–2015 DFID Vietnam, Refreshed June 2012
- DFID (2014). Operational Plan 2011–2016 DFID Vietnam, Updated October 2014
- DFID (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest
- DFID (2016). Evaluation of the Long-term Development Cooperation Between the UK and Vietnam
- Fee, D. (2012). How to Manage an Aid Exit Strategy: The Future of Development Aid. London: Zed Books
- Forsberg, L.T. (2010). The Swedish exit from Vietnam: Leaving painfully or normalising bilateral relations?. Madrid: FRIDE

- Fugle, J. (2018). “How USAID is primed to transition countries from aid” Devex (2017.09.07.), <https://www.devex.com/news/opinion-how-usaid-is-primed-to-transition-countries-from-aid-90979> (접속일: 2018.12.13.)
- Gardner, A., Greenblott, K., & Joubert, E. (2005). What we know about exit strategies. Practical guidance for developing exit strategies in the field. C-SAFE <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A02C7B78FB2B408B852570AB006EC7BA-What%20We%20Know%20About%20Exit%20Strategies%20-%20Sept%202005.pdf> (접속일: 2018.6.22.)
- GOV.UK (2018). “Joint communiqué on sixth UK-Vietnam Strategic Dialogue”. <https://www.gov.uk/government/news/joint-communiqué-on-sixth-uk-vietnam-strategic-dialogue> (접속일: 2018.6.22.)
- Hansen, S. (2017). “Shifting Gears - How Countries Transition From Aid Recipient To U.S. Partner?” USGLC (2017.11.17.), <https://www.usglc.org/blog/shifting-gears-countries-transition-aid-recipient-u-s-partner/> (접속일: 2018.6.13.)
- Hayman, R. (2015). “NGOs, aid withdrawal and exit strategies.” Journal für Entwicklungspolitik 311: 30-47.
- ICAI (2016a). Report: When aid relationships change: DFID’s approach to managing exit and transition in its development partnerships - Approach paper
- ICAI (2016b). Report: When aid relationships change: DFID’s approach to managing exit and transition in its development partnerships - A performance review
- Igoe, M. (2018). “Can USAID Use ‘Transition’ Metrics To Help Countries Become More Self-Reliant?” Devex (2018.01.26.), <https://www.devex.com/news/can-usaid-use-transition-metrics-to-help-countries-become-more-self-reliant-91932>. (접속일: 2018.12.13.)
- Kanbur, R., & Sumner, A. (2012). “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty” Journal of International Development 24(6): 686-695

- Kelley, T. (2009). Beyond the Washington Consensus and New Institutionalism: What is the Future of Law and Development, 35 N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. 539.
- Knack, S., Rogers, H. and Heckelman, J. (2012). "Crossing the threshold: A positive analysis of IBRD graduation policy" Review of International Organizations 7:145–176
- Lee, H. (2016). "Sustainability in International Aid Programs; Identification of Working Concepts of Sustainability and Its Contributing Factors" International Journal of Social Science Studies 5(1): 7–19.
- Lee, H.J. (2017). 'Exit Strategy for Aid Programs: Planning Exit before Entering', International Journal of Social Science Studies 5(7): 22–28
- Levinger, B. & McLeod, J. (2002). Hello I must be going: ensuring quality services and sustainable benefits through well-designed exit strategies. Newton, MA: Education Development Center Inc.
- Lewis, S. (2016). Development a Timeline for Exit Strategies: Experiences from an Action Learning Set with the British Red Cross, EveryChild, Oxfam GB, Sightsavers and WWf-UK, INTRAC Praxis Paper, 31.
- MFAN (2018a). More Than 100 Endorsers Agree: These Principles Should Guide Country Transitions from Aid to Partnership. <http://modernizeaid.net/wp-content/uploads/2018/01/MFAN-Principles-for-Strategic-Transitions-final.pdf> (접속일: 2018.11.29.)
- MFAN (2018b). Strategic Transitions: Panama. <http://modernizeaid.net/wp-content/uploads/2018/01/Strategic-Transitions-Panama.pdf> (접속일: 2018.11.29.)
- OECD (2016). DAC Global Relations, Triangular Co-operation - Findings from a 2015 Survey. https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Triangular_co-operation_factsheet_Sept_2016.pdf (접속일: 2018.9.25.)
- Office of the United States Trade Representative, U.S. – Panama Trade Promotion Agreement. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa> (접속일: 2018.9.25.)

- Paulo, S. & Klingebiel, S. (2016). New Approaches to Development Cooperation in Middle-Income Countries Brokering Collective Action for Global Sustainable Development. German Development Institute Discussion Paper 8/2016
- Rahman, S.S. and Baranyi, B. (2018) "Beyond binaries: constructing new development partnerships with middle-income countries" Canadian Journal of Development Studies 39(2): 252-269
- Ray, D. (2018). "Opinion: Country ownership must be central to transition metrics." Devex (2018.04.04.), <https://www.devex.com/news/opinion-country-ownership-must-be-central-to-transition-metrics-92461> (접속일: 2018.12.13.)
- Rogers, B.L. (2004). Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Research. Retrieved from Lorge Rogers, Beatrice and Kathy E. Macías. 2004. "Program Graduation and Exit Strategies: A Focus on Title II Food Aid Development Programs." Technical Note 9.
- Rönngren, J. (2011). Making Achievements Last: Learning from Exit Experiences. Stockholm: The Kvinna till Kvinna Foundation
- Rose, S., Collinson, E., & Kalow, J. (2017). Working Itself Out of a Job: USAID and Smart Strategic Transitions. <https://www.cgdev.org/publication/working-itself-out-job-usaid-and-smart-strategic-transitions> (접속일:2018.12.06.)
- Runde, D.F., & Bandura, R. (2018). "The BUILD Act Has Passed: What's Next?" Csis.Org (2018.10.12.), <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>. (접속일: 2018.12.13.)
- Runde, D.F., Zargarian, A. & Teleki, I. (2012). Strategic Foreign Assistance Transitions. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120622_Runde_StrategicForeignTransition_Web.pdf (접속일:2018.12.06.)
- Scott, Z. (2009). Southern Perspectives on Technical Cooperation. <http://www.gsdr.org/docs/open/eirs12.pdf> (접속일: 2018.10.20.)

- Slob, A. & Jerve, A.M. (2008). Managing Aid Exit and Transformation, Stockholm: SIDA
- Sullivan, M.P. & Lee, A. (2014). Panama: Background and U.S. Relations <https://fas.org/sgp/crs/row/R43620.pdf> (접속일: 2018.12.20.)
- Sullivan, M.P. (2012). Panama: Political and Economic Conditions and U.S. Relations <https://fas.org/sgp/crs/row/RL30981.pdf> (접속일: 2018.12.20.)
- Sumner, A. (2016). Global Poverty: Deprivation, Distribution, and Development Since the Cold War. NY: Oxford University Press
- USAID (2012). “Your Voice: Panama Stands on Its Own” Frontlines, November to December 2012. <https://2012-2017.usaid.gov/news-information/frontlines/new-players-and-graduation/your-voice-panama-stands-its-own> (접속일: 2018.12.31.)
- USAID (2018a). USAID Self-Reliance Metrics FY 2019 Methodology Guide. https://selfreliance.usaid.gov/docs/USAID_Self-Reliance_Metrics_FY_2019_Methodology_Guide.pdf (접속일: 2018.12.13.)
- USAID (2018b). “Testimony of USAID Administration Mark Green Before the House Foreign Affairs Committee” <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/mar-21-2018-usaid-administrator-mark-green-house-foreign-affairs> (접속일: 2018.10.11.)
- US Department of State (2018). Integrated Country Strategy Panama. <https://www.state.gov/documents/organization/284637.pdf> (접속일: 2018.12.20.)
- US Whitehouse. FACT SHEET: U.S.-Panama Relations. Nov.19, 2013. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/11/19/fact-sheet-us-panama-relations> (접속일: 2018.12.20.)
- World Food Programme (2005). Exiting Emergencies: Programme Options For Transition From Emergency Response. <https://www.wfp.org/sites/default/files/Exiting%20Emergencies%20-%20%282005%29.pdf> (접속일: 2018.6.20.)

〈사이트〉

Devex. <https://www.devex.com>

DFID. <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-international-development>

KOICA. <http://www.koica.go.kr>

OECD Stats. <https://stats.oecd.org>

USAID. <https://www.usaid.gov>

연구정보 2019-12-325

선진국의 중진국 원조 출구전략 연구

발 행 2019년 7월

발 행 인 이미경

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구정보센터

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)

전 화 1588-0434

팩 스 031)740-0260

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 (주)명진씨앤피

I S B N 978-89-6469-518-0 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

연구자료

연구정보 2019-12-325

ISBN : 978-89-6469-518-0 93320



선진국의 중진국
원조 출구전략 연구



KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
<http://www.koica.go.kr>