

국문 요약

국가의 발전 정도를 구분하는 대표적인 기준은 인당 국민총소득(GNI per capita)으로 세계은행에서는 매년 이 기준을 근거로 전세계의 국가를 저소득국, 중소득국, 고소득국으로 구분한다. 냉전 종식 후 국가 간의 활발한 경제교류와 새천년개발목표(MDGs)를 기반으로 하는 개발협력으로 인하여 2000년대 들어 중소득국의 수가 크게 늘어났다. 한편, 국제사회는 개발도상국 일부가 소득수준 개선이라는 가시적인 성과를 내자, 중소득국의 개발과제를 해당국의 국내 문제로 인식하기 시작하였다. 또한, 파리선언을 계기로 공여국들은 선택과 집중 전략을 취하며 중소득국보다는 취약국이나 저소득국을 주요 협력국으로 택하는 변화된 모습을 보여 왔다. 그 영향으로 2000년대에 중소득국을 대상으로 한 ODA 비중은 1990년대의 1/3 수준으로 감소하였다.

그러나 중소득국은 고소득국 수준의 경제성장을 달성하는 데 어려움을 겪고 있으며 여전히 국제사회의 도움이 필요한 여러 개발과제를 안고 있다. 뿐만 아니라 2015년을 기준으로 세계 빈곤층의 75% 이상이 중소득국에 거주하고 있어, 이들을 배제하고 개발협력을 논의하거나 전 지구적 목표인 지속가능개발목표(SDGs) 달성을 기대하는 것은 어렵다. 이에 OECD개발 센터를 중심으로 평균소득이 일정한 수준으로 올라선 중소득국을 앞으로 어떻게 지원하여 이들이 성공적으로 고소득국가로 진입할 수 있도록 할 것인지에 대한 논의가 진행되고 있다. 우리나라 역시 24개 중점협력국 중 절반 이상이 중소득국인 만큼 관련 논의에 관심을 가지고 향후 지원전략 수립에 반영할 필요가 있다.

이 같은 배경 하에 본 연구는 중소득국의 정의와 특징을 살펴보고, 페루와 인도네시아 사례 분석을 통해 KOICA의 중소득국 지원전략 수립에 활용 가능한 함의를 도출하기 위해 기획되었다. 특히 사례연구를 수행함에 있어, 2019년에 수립된 KOICA의 최상위 국별 지원전략인 국가지원계획(CP)을 분석하고 개선방향을 제시함으로써 일반적인 담론에서 나아가 실제 전략 수립과 사업추진에 기여하는 것을 목적으로 하였다.

중소득국은 2017년 데이터를 기준으로 \$996이상 \$12,055이하의 인당 GNI 수준에 있는 국가들을 지칭한다. 이러한 중소득국이 고소득국으로 올라서기 위해서는 많은 과제가 있지만 우선적으로 해결해야 할 경제·사회적과제는 총 8가지라고 볼 수 있다. 경제적 측면의

과제로는 △금융시스템 개선 및 거시경제안정성 확보, △기술혁신과 생산성 향상, 경제구조변화 △경제 인프라의 양적 질적 개선이 있다. 가장 먼저, 중소득국은 기업의 국내재원 조달 비율이 낮고 부실 채권 비율은 높으며 대출금리와 예금금리 차가 큰 등 금융시스템이 성숙하지 못한 경우가 많다. 이처럼 미성숙한 금융 시스템은 세계 경제 위기가 발생하였을 때 충격을 견뎌 낼 수 있는 역량이 부족함을 의미한다. 따라서 금융시스템 개선을 통한 경제발전 촉진과 외부 경제위기 회복탄력성 강화가 시급하다. 또한, ‘중소득국의 함정’을 극복하기 위하여 기술혁신과 생산성 향상을 도모해야 한다. 교통, 통신, 전력 등 경제 인프라 확충 역시 생산성 개선에 중요한 요소이나, 중소득국들은 질적, 양적 측면 모두에서 고소득국보다 인프라가 크게 부족하여 이를 해결해야 한다.

사회적 측면에서는 △불평등 심화, △환경오염과 기후변화로 인한 자연재해 위협, △교육의 질과 고등교육, △고령화, △거버넌스 개선이 과제이다. 중소득국의 평균 지니계수와 성 불평등 지수는 고소득국보다 저소득국에 가까워 불평등 문제가 여전함을 알 수 있다. 또한, 경제성장을 상대적으로 늦게 시작한 중소득국은 산업구조가 에너지 집약적이어서 경제개발과 환경오염 및 기후변화 완화를 동시에 이루기가 쉽지 않다. 한편 기후변화로 인한 자연재해 위협·피해에는 가장 많이 노출되어 있어, 기후변화 대응과 자연재해 복원력 확충이 시급하다. 다소 생소할 수 있으나, 분석결과 고령화도 중소득국의 주요과제로 나타났다. 최빈국을 제외한 개발도상국에는 2029년 중년 및 고령인구가 청년인구보다 많을 것으로 예측되면서, 중소득국도 노인인구 부양과 인구감소 등에 대한 대비가 필요한 상황이다. 이외에 생산성 향상에 기여하는 교육의 질과 고등교육, 그리고 거버넌스 개선은 여전히 중소득국의 주요과제로 남아있다.

이러한 중소득국의 주요 개발과제가 실제 중소득국에서도 유효한지 여부를 확인하기 위해 페루와 인도네시아 사례연구를 실시하였다. 분석결과, 두 국가 모두에서 앞서 제시한 중소득국의 주요 개발과제가 실재함을 확인할 수 있었다. 또한, 각국 정부는 이미 이러한 개발과제를 인지하고 국가개발계획에 반영한 것으로 나타났다. 페루 정부는 경제 부문에서는 △경쟁력과 고용, △지역개발과 인프라를, 사회부문에는 △국민의 인권과 존엄성, △천연자원 및 환경을, 정치 부문에는 △기회와 서비스 접근성, △지위 및 거버넌스를 각각 과제로 설정하여 국가개발계획에 포함시켰다. 인도네시아의 경우는 경제 부문의 △관광, △해상 및 해양을, 사회 부문에서는 △식량안보, △소득그룹 및 지역 간 평등, △에너지 안보, △교육, △주거, △보건을 국가개발계획에 담았다.

양국 내에서 활동 중인 미국 USAID와 세계은행 등 타공여기관도 중소득국으로서 페루와

인도네시아가 직면한 과제를 지원전략에 반영한 것으로 나타났다. 분석결과, KOICA도 국별 CP에 페루와 인도네시아의 직면 과제를 반영한 것으로 확인되었으나, 전략의 구체적인 이행방식 및 접근 방향에서 USAID 및 세계은행과 차이가 있었다. 먼저, KOICA의 전략은 USAID와 세계은행에 비해 전략의 유기성이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 특히 USAID는 직관적이고 논리적인 결과들을 중심으로 전략을 수립하였는데, 결과들은 중간결과물의 달성이 개발목표의 달성으로, 개발목표의 달성이 최상위목표의 달성으로 수렴되도록 설계되어 있다. 지원분야와 지역에 있어서는 KOICA의 전략은 세계은행과 유사하였고, 선택과 집중 전략에 따라 우선지원 지역을 선정한 USAID와는 차이를 보였다. 또한, USAID는 KOICA와 달리 개발협력 전략과 목표에 미국의 필요·이해관계를 포함시킨 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 USAID와는 공통점보다 차이점이 더 많은 것으로 나타난다.

결론적으로 본 연구는 KOICA의 중소득국 지원전략 수립 시, 다음 4가지를 고려하여 방향성을 설정할 것을 제안한다. 먼저 KOICA는 페루와 인도네시아에서 USAID가 채택하였던 선택과 집중 방식을 벤치마킹하여, 협력국 내 중점지역을 선정하여 우선지원을 할 필요가 있다. 중소득국은 평균소득이 일정 수준에 도달한 것과 상반되게 심각한 불평등의 문제를 안고 있다. 이를 개선하기 위해서는 소외지역 취약계층이 모여 있는 지역을 중심으로 협력국내의 사업대상지를 더욱 세분화할 필요가 있다. 이러한 선택과 집중 전략은 불평등 문제 해결에 기여할 뿐만 아니라 동시에 KOICA 사업의 효과성 및 가시성 제고에도 도움이 된다. 두 번째로는 지원분야에 대한 고민이 필요하다. 특히 본 연구는 중소득국들은 소득수준 상으로는 같은 그룹에 속하더라도 국가별로 개발양상이 매우 상이하다는 특징이 있다는 점을 밝힌 바 있다. KOICA는 이점을 고려하여 중소득국 지원 시에는 각 국가의 상황을 면밀하게 분석하고, 사회 인프라 및 서비스 지원과 경제 인프라 및 서비스/생산 분야 지원에 각각 어느 정도의 비중을 둘 것인지 결정할 필요가 있다. 보다 구체적으로는 상대적으로 개발수준이 높은 상위중소득국에서는 경제 인프라 및 서비스/생산분야 지원 비중을, 하위중소득국에서는 사회 인프라 및 서비스 지원 비중을 높게 설정할 것을 제안한다.

나아가 KOICA는 중소득국 지원전략 수립에 있어 고령화 이슈를 선제적으로 고려할 필요가 있다. 고령화는 기존에 개발협력 분야에서 활발히 논의된 전례가 드물며, 현재 수원국과 공여기관 모두 고령화를 당면과제로서 주목하고 있지 않다. 그러나 중소득국이 고소득국의 궤도에 올라서기도 전에 고령화를 겪을 수 있다는 지적은 계속되고 있다. 고령화는 경제발전의 추동력 약화를 야기하는 동시에, 복지비용 증가 등과 같은 사회문제를 촉발시킨다는 점에서

중소득국이 고소득국군에 진입하는데 큰 장벽으로 작용할 수 있다. 따라서 KOICA는 중소득국의 고령화 이슈를 지금부터 전략에 반영하여 문제해결을 선도할 필요가 있다. 마지막으로 KOICA는 중소득국이 삼각협력 파트너로써 가진 잠재력에 주목하고, 이를 적극 활용할 필요가 있다. 중소득국은 저소득국에서 한 단계 올라선 개발경험을 가지고 있으며, 경험공유 등을 통해 다른 저소득국의 경제성장에 힘을 실어줄 수 있을 것이다. 인도네시아와 페루 등은 이미 삼각협력에 큰 관심을 가지고 참여하고 있다. 이러한 중소득국들이 문화·언어·지리 등의 유사성을 강점으로 활용해 역내의 저소득국을 대상으로 한 개발협력 사업에 수행기관으로 참여하는 등 역할을 확대한다면, 사업효과성 제고 등을 기대할 수 있을 것이다.