

## UN 최빈개도국 회의의 개최배경과 대응과제

권 올 국제개발협력센터 개발협력팀 연구위원 (ykwon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1060)

정지선 국제개발협력센터 개발협력팀 전문연구원 (jsjeong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1078)

## 차 례 ● ● ●

1. 머리말
2. 국제사회의 최빈국 지원현황 및 성과
3. 최빈국의 구조적 취약성과 제약요인
4. UN 최빈국 회의의 주요 현안과 정책과제
5. 정책적 시사점

## 주요 내용 ● ● ●

- ▶ 2011년 5월 9일부터 13일까지 5일 동안 터키 이스탄불에서 제4차 UN 최빈개도국 회의가 개최될 예정임.
  - 1981년 파리회의를 시작으로 10년마다 개최되는 최빈국 회의는 UN이 주최하는 대표적인 개발회의임.
  - UN은 새천년개발목표(MDGs) 설정 이후 48개국에 달하는 최빈국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 다양한 노력을 기울이고 있음.
- ▶ 이번 회의는 최빈국의 빈곤퇴치와 개발을 위해 2001년 브뤼셀 회의에서 채택된 행동프로그램(BPoA)의 이행성 과를 평가하고 향후 10년을 위한 새로운 추진 전략을 모색하는 데 목적이 있음.
  - 절대 빈곤층이 50% 수준에 달하는 최빈국은 낙후된 경제구조, 외부충격에 대한 취약성 등 저개발을 초래하는 다양한 문제를 안고 있어 2008년 국제금융위기 이후 사회·경제적 불안정성이 심화되고 있음.
- ▶ 최근 최빈국의 중장기적인 성장기반 확충을 위해서 그동안 경시되었던 경제 및 생산역량 강화에 대한 지원에 관심이 증대되고 있음
  - 이에 따라 이번 제4차 최빈개도국 회의에서는 G20 정상회의 개발의제의 주요 내용이 결과문서에 반영될 것으로 전망됨.
- ▶ 우리나라는 최빈국에 대한 지원체제를 강화하기 위해 공적개발원조(ODA) 확대뿐만 아니라 무역, 투자, 금융, 기후변화 등을 포함한 종합적이고 체계적인 지원방안을 조속히 수립해야 함.
  - 국별 특성과 개발 우선순위에 기반을 둔 지원전략을 수립하여 최빈국의 구조적 취약성을 완화하고 성장기반을 확충하기 위해 지속적인 노력을 기울여야 함.
  - 정책일관성 측면에서 ODA 외에도 최빈국 시장접근, 기후변화, 개발재원 확충, 특별우대조치(SDT) 등 최빈국의 지속가능한 발전을 지원할 수 있는 정책간 상호 조정 및 조화에 중점을 두어야 함.

## 1. 머리말

- 10년마다 개최되는 UN 최빈국 회의(UN Conference on Least Developed Countries)가 2011년 5월 9일에서 13일까지 5일 동안 이스탄불에서 개최될 예정임.
  - 이번 회의는 2001년 제3차 최빈국 회의에서 채택된 브뤼셀 행동프로그램(BPoA: Brussel Program of Action)의 지난 10년간 이행성과를 점검하고 2011~20년을 위한 새로운 추진전략을 모색하기 위한 것임.
  - 최빈개도국(LDCs: Least Developed Countries, 이하 최빈국) 지원을 위해 10년을 주기로 개최되는 본 회의는 1981년 제1차 파리회의, 1990년 제2차 파리회의, 2001년 제3차 브뤼셀회의에 이어 이번이 제4차 회의임.
  
- 그동안 UN은 새천년개발목표(MDGs) 설정 이후 2015년까지 절대빈곤층을 절반으로 줄이겠다는 목표를 설정하고, 최빈국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 많은 노력을 기울여 왔음.
  - 그러나 최빈국의 절대적 빈곤, 낙후된 경제구조, 외부충격에 대한 취약성 때문에 저개발을 초래하는 다양한 요인을 효과적으로 극복하기 위한 국제지원체제 수립이 시급한 실정임.
  
- UN 경제사회이사회(ECOSOC: Economic and Social Council)는 3년마다 최빈국을 지정하고 있는데, 1971년 총 29개국이었던 최빈국 수는 현재 2배에 가깝게 확대되었음.
  - 지역별로 아프리카 33개국, 아시아 14개국, 중남미 1개국을 포함한 48개 개도국이 최빈국으로 분류되고, 특히 아프리카 최빈국의 경우 높은 인구증가율과 고실업률, 식량난에 따른 절대빈곤이 심각함.<sup>1)</sup>
  - 그동안 최빈국 지위에서 졸업한 국가는 보츠와나, 카보베르데, 몰디브 등 총 3개국에 그침.
  
- 최근 글로벌 경제침체, 식량위기, 자원위기와 기후변화로 인한 자연재해가 최빈국에 끼치는 파급효과에 대한 우려가 높아지는 가운데 최빈국의 특수한 개발상황과 과제를 짚어보는 이번 회의는 중요한 의미를 지님.
  
- 이에 따라 본고는 제4차 UN 최빈국 회의의 주요 현안을 정리하고 향후 추진전략을 바탕으로 우리나라의 최빈국 지원 강화방안을 살펴보고자 함.
  - 특히 2001년 이후 지금까지 최빈국 개발을 위한 브뤼셀 행동프로그램의 이행현황과 제약요인을 점검하고 최

1) UN에 따르면 최빈국은 인적역량이 부족하고 경제, 사회적으로 취약하며 1인당 연평균 소득 745달러 미만, 인구 7천5백만명 미만의 국가 그룹을 지칭. ECOSOC은 경제, 사회, 인적 지표를 종합적으로 평가하여 최빈국 지위를 부여

빈국에 대한 우리나라의 원조 확대와 효과성 제고를 위한 시사점을 도출하고자 함.

## 2. 국제사회의 최빈국 지원현황 및 성과

■ 국제사회는 2001년 제3차 브뤼셀 UN 최빈국회의에서 최빈국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 7개 분야의 지원프로그램을 설정함.

- 7개 분야는 인간중심(people-centered) 정책프레임워크 설정, 바람직한 거버넌스, 인적·제도적 역량개발, 생산역량 강화, 개발을 위한 무역강화, 환경보호, 자원조달 활성화 등임.
- UN 최빈국·내륙국·소도서국대표사무소(UN-OHRLLS)는 최빈국 정부 및 국회, 국제기구, 민간부문, 시민사회 등 주요 이해관계자와 협력 하에 지역별, 국가별 BPoA 추진 성과를 파악하는 준비과정을 주도함.<sup>2)</sup>

■ BPoA에서는 경제성장과 빈곤퇴치를 연계하는 정책프레임워크 수립을 강조

- 최빈국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위한 국제사회의 지원이 확대되면서 BPoA의 경제성장 목표치인 7%를 초과 달성하였으나 금융위기하에서 사회경제적 불안정성이 심화됨.

### 가. 경제성장

■ 2001~09년 최빈국 전체적으로 보면 연평균 실질 GDP 성장률 7.03%를 기록하였으나 고용창출과 빈곤퇴치로 연계되지는 않음.

- 아프리카 최빈국의 같은 기간 연평균 실질 GDP 성장률은 7.09%였고, 아시아 최빈국은 6.98%, 태평양 도서국은 5.42%를 기록함.

표 1. 지역별 최빈국 실질 GDP 성장률

(단위: %)

국가	2001~09년(연평균)	2001년	2008년	2009년
최빈국 평균	7.03	5.71	7.05	4.67
- 아프리카, 아이티	7.09	5.98	7.89	4.01
- 아시아	6.98	5.29	5.49	6.05
- 태평양	5.42	0.82	4.41	0.06

자료: UNLDC-IV&UN-OHRLLS 2011, *National Reports on the Implementation of the Brussels Programme of Action for The Decade 2001-2010*.

2) UN-OHRLLS(Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Islands Developing States)는 UN 회원국 중 최빈국, 내륙국, 소도서국의 특수한 개발수요를 평가하고 지원하는 역할 담당

- 그러나 금융위기 이전 호황을 누리던 세계경제 여건이 2008년 미국발 국제금융위기로 인해 최빈국들의 경제적 불안정성이 심화되면서 2009년 연간성장률은 4.67%로 크게 저하됨.
- 총 12개의 최빈국이 7% 이상의 경제성장률을 기록한 반면 13개 최빈국의 경제성장률은 3% 미만에 머물러 국별·지역간 격차가 큼.

■ 아프리카 최빈국은 평균적으로 BPoA 목표치인 7%를 초과 달성하였는데, 이는 주로 자원부국에 대한 FDI 유입에 따른 GDP 확대에 기인함.

- 에티오피아(8.47%)를 제외하고 높은 경제성장률을 기록한 국가는 적도기니(21.46%), 앙골라(11.78%), 시에라리온(9.73%), 수단(8.63%), 모잠비크(8.18%), 우간다(7.26%) 등 자원부국이 대부분임.
- 2008년 평균 GDP 경제성장률의 경우 석유수출국과 비석유수출국이 각각 9.6%와 6.8%를 기록함.

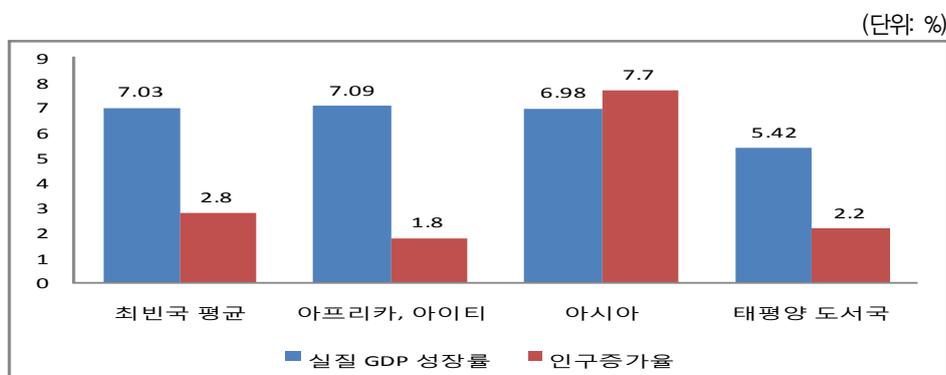
■ 아시아 최빈국 중에서는 아프가니스탄(18.79%), 미얀마(10.98%), 부탄(8.76%), 캄보디아(7.93%)가 목표치인 7%를 크게 초과하는 경제성장률을 달성함.

- 한국 ODA 상위수원국인 라오스, 방글라데시, 네팔은 각각 6.99%, 5.76%, 3.75%의 GDP 성장률을 달성함.

■ 최빈국 평균 인구증가율은 2.8%로 같은 기간 경제성장률인 7.03%를 크게 하회하였으나 지역별로 다양한 양상을 보이고 있음.

- 아프리카 최빈국과 태평양 최빈국 모두 인구증가율이 경제성장률에 미치지 못하였으나, 아시아 최빈국의 경우 2001~09년 인구증가율이 7.7%로 실질 GDP 성장률을 0.72% 초과함.

그림 1. 지역별 최빈국 실질 GDP 성장을 대비 인구증가율



자료: UNLDC-IV&UN-OHRLLS(2011), *National Reports on the Implementation of the Brussels Programme of Action for The Decade 2001-2010*.

■ 최빈국 정부들은 투자유치를 위해 다양한 노력을 기울였으나 큰 성과가 없어 2001~09년 최빈국 평균 GDP 대비 투자율이 BPoA 목표치에 5% 부족한 21.46%를 기록함.

- 아프리카의 평균 투자율은 8.87%이나 적도기니(39.29%), 차드(30.13%), 레소토(29.98%), 모리타니아(29.91%), 세네갈(26.48%) 등에 투자가 집중됨.
- 아시아의 경우 최근 몇 년간 급속한 FDI 유입 확대로 평균투자율이 34.72%를 기록하였고, 특히 부탄(52.38%), 몰디브(33.85%), 라오스(33.84%) 등은 높은 투자율을 기록함.

## 나. MDG 이행성과

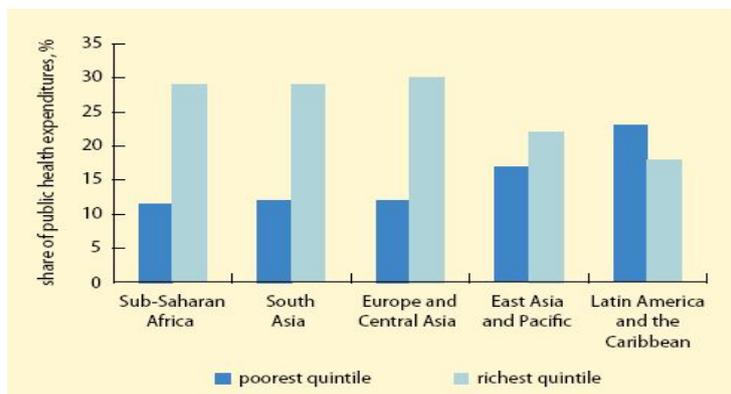
■ 최빈국의 사회개발 관련 이행성과를 보면 MDG 중 초등교육, 교육의 양성평등 측면에서는 상당한 성과가 있었으나, 보건 목표 달성은 아직 요원한 실정임.

- 2001년 이후 많은 최빈국에서 초등학교 입학률, 남녀학생 비율, 문해율 등 보편적 초등교육과 교육 분야의 남녀평등은 가시적 성과를 거둠.
- 그러나 아동사망률 감소 및 모자보건 개선 목표는 큰 성과가 없었음.

■ 교육과 보건에 대한 ODA 및 공공지출이 지속적으로 확대되었음에도 불구하고 취약계층 지원성과는 제한적 이었음.

- 세계은행의 2011년 MDG 모니터링보고서(Global Monitoring Report)에 따르면 교육서비스 접근성은 개선되었으나 학습능력 향상과 같은 인적역량 개발, 교육의 질적 향상은 미흡하였음.
- 일부 보건인프라가 개선되었으나 여전히 산모, 간호사, 의사 같은 의료인력 부족과 역량 부족의 문제가 심각함.
- [그림 2]에서 보듯이 사하라이남 아프리카, 남아시아, 유럽, 중앙아시아에서는 상위 20%에 속하는 고소득층이 하위 20%보다 2배 이상 많은 공공보건 혜택을 누리고 있음.

그림 2. 지역별 공공 보건지출의 빈부격차



자료: World Bank 2011, MDG Global Monitoring Report.

## 다. 바람직한 거버넌스

- 최빈국의 고질적인 문제인 거버넌스 개선을 위해 많은 국가들은 공공자금 관리, 반부패, 법체제 개혁, 인권 개선, 지방정부 권한 강화를 위해 다양한 노력을 추진하였으나, 여전히 많은 문제를 겪고 있음.
  - 거버넌스 개선은 비즈니스 환경개선을 통한 투자유치, 지속가능하고 평등한 경제성장, 사회 불평등 개선에 필수적인 요소임.
  
- 2001년 이후 여러 최빈국에서 국가 차원의 반부패정책 및 제도를 정립하고 부패척결 총괄기관을 지정하였으며, 공여기관과 국제기구도 부패문제 해결을 위해 다양한 노력을 기울임.
  - 2001년 에티오피아는 아프리카 최초로 '연방 윤리반부패위원회'를 만들었으며, 모잠비크, DR 콩고, 세네갈, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 레소토 등도 반부패정책을 추진함.
  - 아시아에서도 아프가니스탄, 방글라데시, 라오스, 네팔, 부탄, 투발루 등의 국가에서 부패척결을 전담하는 기관을 설립함.
  
- 아프리카 자원부국과 예멘은 자원개발산업 투명성 이니셔티브(EITI: Extractive Industries Transparency Initiative), 다이아몬드 수출국을 위한 킴벌리 프로세스(Kimberley Process for diamond-exporting countries) 등 국제사회 차원의 투명성 제고 노력에 동참하고 있음.
  - EITI는 자원개발산업에서 수익운용의 투명성 및 효율성 제고를 추진하는 한편 킴벌리 프로세스는 분쟁국에서 불법적으로 채취한 다이아몬드의 국제수출 금지를 목표로 함.
  
- 2009년 World Bank의 거버넌스 지수(Governance Indicators) 중 국가별 부패방지 지수를 보면, 연평균 GDP 성장률 상위 최빈국이 대부분 포함되어 있어 자원부국의 부패문제가 심각함을 알 수 있음.
  - 적도기니, 아프가니스탄, DR 콩고, 차드, 앙골라, 수단, 캄보디아, 라오스 등은 부패가 가장 심각한 국가 15개국에 속함.<sup>3)</sup>

## 라. 생산역량 강화와 개발을 위한 무역역량

- 그동안 최빈국들에서 시행된 수출지향적 성장정책은 상대적으로 국내 산업기반 확충을 소홀히 하는 결과를 가져와 인프라 및 생산역량 저하로 이어짐.

3) World Bank Governance Indicators Dataset(2011).

- 최빈국의 공항, 항만, 철도, 도로 등 공공인프라 개발은 지역통합과 수출입 활성화, 지속가능한 경제성장뿐만 아니라 빈곤퇴치에도 중요함.
- 최근 글로벌 식량위기를 계기로 최빈국 정부들은 그동안 우선순위에서 밀려났던 농업부문 강화와 식량안보 개선을 국가안보 차원에서 접근하기 시작함.
- 탄자니아, 에티오피아, 우간다, 감비아, 세네갈 등 14개 아프리카 최빈국은 빈곤퇴치 전략의 일환으로 고부가가치 산업으로서 농업개발 계획을 추진하고 있음.
- 아시아에서도 방글라데시, 라오스, 네팔, 부탄, 솔로몬군도 등의 국가가 농업부문 강화를 위해 농기계에 대한 세금감면, 비료에 대한 정부보조금 같은 다양한 지원제도를 도입함.
- 국제사회는 최빈국 무역 관련 기술지원 종합프레임워크(EIF), 아프리카 개발을 위한 도쿄 국제 컨퍼런스의 '아프리카를 위한 쌀(NERICA)' 개발, UNCTAD와 WTO가 추진하는 유기농 작물 및 약용식물 비즈니스 개발 연구 등 다양한 지원을 추진하고 있음.
- EIF(Enhanced Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to LDCs)는 최빈국의 생산역량 강화를 위한 제도적 개선을 지원하는 국제 이니셔티브임.
- NERICA(New Rice For Africa)는 아프리카, 아시아 품종을 결합하여 단백질 함량이 높고 수확량이 높은 새로운 쌀 품종으로 아프리카 식량안보에 크게 기여할 것으로 기대됨.
- 그동안의 많은 노력에도 불구하고 최빈국이 국제무역에서 차지하는 비율은 1% 미만 수준이어서 무역활성화 및 다각화, 시장접근성 개선을 위한 노력이 확대되어야 함.

## 마. 재원조달 활성화

- 최빈국 개발을 위한 재원은 크게 국내 저축, ODA, 해외투자, 해외송금(remittance)으로 구성됨.
- 최빈국에 대한 ODA는 2002년 몬테레이 개발재원회의를 계기로 확대되기 시작하여 2001년 137.8억 달러에서 2008년에는 380억 달러로 약 3배 증가함.
- ODA는 최빈국의 생산역량을 강화하고 인프라를 구축하는 데 핵심적인 개발재원으로 부상하고 있음.
- 2005년 원조효과성 제고를 위한 파리선언을 계기로 원조규모 확대뿐 아니라 효과성 제고 측면에 대한 관심도 강화되는 추세임.

■ 최빈국에 대한 FDI 유입 역시 2001년 70억 달러에서 2008년 350억 달러로 5배가량 확대되어 개발재원으로 서 민간자금에 대한 관심이 증대하고 있음.

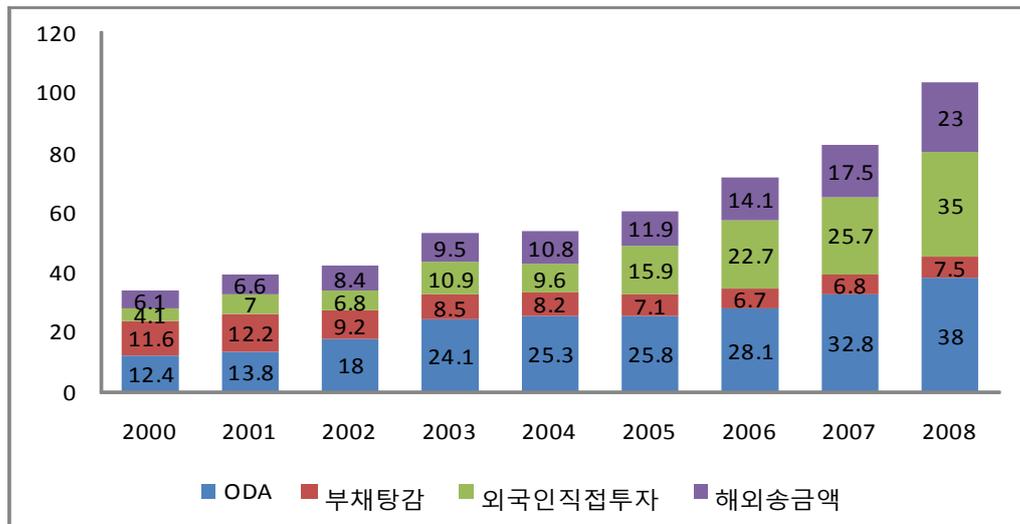
- 2009년 기준 최빈국에 대한 FDI는 91%가 아프리카에 집중되었고, 아시아에 8%, 태평양 도서국에 1% 유입됨.
- 아프리카의 경우 주로 앙골라(51%), 수단(11.87%), DR 콩고(3.7%) 등 자원수출국에 FDI가 집중되었음.

■ 최빈국에 대한 해외송금 역시 2001년 660억 달러에서 2009년 2,440억 달러로 4배 확대되어 개발재원으로서 중요한 역할을 하고 있음.

- 해외송금액은 아시아 국가에 많이 유입되어 2009년 최빈국 송금액 중 63.1%가 아시아에 집중되었으며, 아프리카에는 36.2%, 태평양 최빈국에는 0.8%가 유입됨.
- 특히 방글라데시, 아이티, 네팔, 세네갈, 수단에 대한 지원이 전체 최빈국 송금액 중 78% 이상을 차지함.

그림 3. 최빈국에 대한 유입자금 규모 변화(2000~08년)

(단위: 10억 달러)



자료: UN 2011, *Ten Year Appraisal and Review of the implementation of the Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010*; UNCTADstat; OECD 통계 참조 필자작성

### 3. 최빈국의 구조적 취약성과 제약요인

#### 가. 취약한 인프라 및 거버넌스

■ 최빈국은 기초적인 SOC가 부족하고, 기존 시설에 대한 관리와 신규 투자가 미비하여 만성적인 비효율성이 심각함.

- 최빈국의 인프라 미비는 해당 국가 및 역내 상품과 서비스의 원활한 이동을 막아 역내 경제협력에도 장애요인으로 작용함.
- 내륙국의 경우 불리한 지리적 위치 때문에 운송 및 물류비가 높을 뿐만 아니라 재화 및 서비스의 국경간 이동 역시 자유롭지 못함.
- 아시아와 태평양지역의 최빈국, 소도서국의 경우 전기, 도로, 항만, 공항 부족이 FDI 유입의 장애요인으로 작용함.

■ 최근 거버넌스 개선과 부패 방지를 위한 많은 노력에도 불구하고 여전히 공공부문의 비효율성, 제도적 취약성, 낮은 인적역량 등 문제가 산재해 있음.

- 소말리아, 라이베리아, 니제르, 수단, DR 콩고, 시에라리온 같은 아프리카 최빈국들과 취약국인 아프가니스탄은 정정불안과 분쟁 지속으로 BPoA 달성에 큰 어려움을 겪고 있음.

## 나. 개발자원 부족 및 외채

■ 최빈국들은 그동안 BPoA를 제대로 시행하지 못하는 것이 자원부족과 낮은 ODA 집행률(disbursement rate) 때문이라고 주장하고 있음.

- 많은 공여국이 공공사업, 농촌개발, 거버넌스, 제도개선, 교육 및 보건 분야에서 당초 약속한 원조(commitment)를 지원하지 않는 경우가 빈번함.
- 낮은 ODA 집행률은 공여국 측의 행정절차 지연 외에도 수원국 측의 정치불안, 부패 같은 거버넌스 악화로 인해 원조의 효과성을 저하시키는 요인으로 작용함.

■ 대규모 원조자금이 유입되는 경우에도 최빈국의 수원역량(absorptive capacity) 미흡, 공여국 측의 비효율적 행정절차로 원조사업이 제대로 추진되지 않는 경우가 많음.

- 많은 최빈국의 경우 원조사업을 기획, 시행할 만한 인적, 행정적 역량이 부족하고 제도적으로도 취약함.
- 일부 공여국의 지나치게 복잡다단한 행정절차도 원조 효과성을 저해하는 요인으로 작용함.

■ 국내 개발자원 측면에서도 최빈국은 과세기반이 협소하여 세금징수가 여의치 않고 조세정책이 취약하다는 한계를 안고 있음.

- 아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 캄보디아, 네팔 등 아시아 최빈국은 2001~09년간 GDP 중 세수비율이 10% 미만으로 매우 낮은 실정임.

- 특히 공공재정의 ODA 의존도가 높아 안정적인 재정운용과 지속가능한 개발을 저해하는 직간접적인 요인으로 작용하고 있음.

■ 고채무 빈곤국(HIPCs: Highly Indebted Poor Countries)에 대한 부채탕감 등 국제사회의 다양한 노력이 상당한 성과가 있었으나 최근 금융위기 여파로 다시 많은 최빈국에서 부채부담이 증가하는 추세임.

- 2010년 말 아프리카 고채무 빈곤국 33개 중 24개국이 채무탕감 프로그램 혜택을 받음.

- 아프리카 최빈국의 GDP 대비 외채비율은 2000년 85%에서 2008년 25%로 대폭 감소하였으나 2008년 경제위기 이후 다시 상승하는 추세임.

## 다. ODA 규모 및 배분

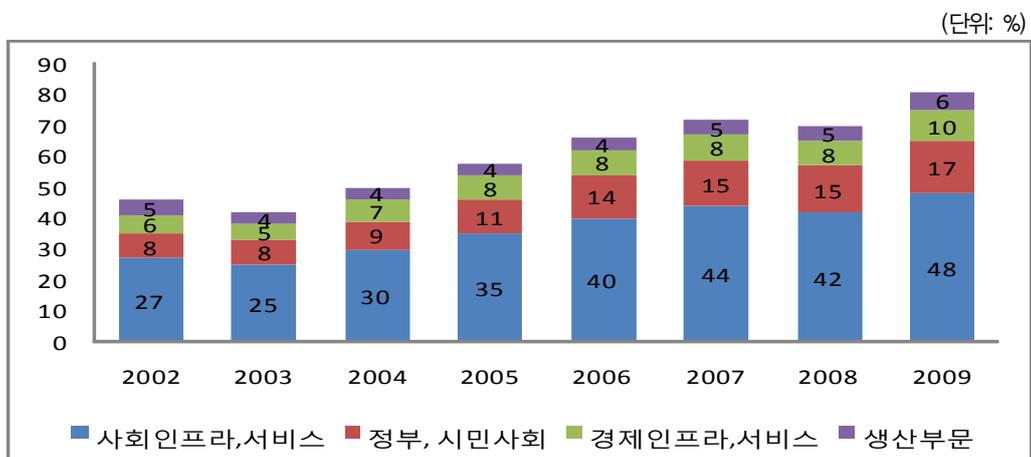
■ 국제사회는 최빈국에 대한 ODA 지원규모를 GNI 대비 0.15~0.20% 수준으로 확대할 것을 권고하고 있으나 이를 달성한 국가는 2008~09년 기준 덴마크, 벨기에, 핀란드, 영국, 노르웨이 등 8개국에 불과함.

- OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국들은 2008~09년 순지출 기준 최빈국에 전체 GNI 중 0.1%를 지원하였고, 한국은 0.03%에 불과한 실정임.

■ MDG 설정 이후 교육, 보건 등 사회부문 지원은 지속적으로 확대되었으나 고용창출과 성장기반 확충의 근간이 되는 경제인프라 및 생산부문에 대한 지원실적은 미미한 상황임.

- [그림 4]에서 나타나듯이 2002년에서 2009년간 사회인프라 서비스에 대한 지속적인 지원확대에 비해 경제인프라·서비스, 생산부문에 대한 지원은 10% 미만 수준에 머무름.

그림 4. 최빈국에 대한 ODA의 부문별 배분 추이(2002~09년)



주: 일부 포함되지 않은 부문 때문에 부문별 비율 총합이 100%가 되지 않음.

자료: OECD 통계.

- 최빈국의 지속가능한 개발과 빈곤퇴치를 위해서는 민간부문이 주도하는 성장이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 도로, 교통, 항만과 같은 경제인프라가 구축되어야 함.
- 교육, 보건을 통한 인적, 사회적 개발도 중요하지만 중장기적으로 원조 의존도를 낮추고 자체적인 성장기반을 마련하기 위해서는 경제, 생산 부문에 대한 지원이 시급함.

## 라. 기후변화와 금융위기의 부정적 영향

- 최빈국 인구의 대다수는 소득창출과 생계유지를 하는 데 자연조건의 직접적인 영향을 받고, 천연자원 의존도도 높아 기후변화에 취약함.
  - 기후변화 심화에 따른 환경파괴는 그동안 달성한 개발성과를 상쇄하는 결과를 가져올 수 있음.
  - 주로 빗물에 의존하는 천수(rain-fed) 농업이 대부분인 내륙국에서는 기후변화에 따른 가뭄피해가 확대되고 있어 식량안보, 고용, 빈곤에 대한 부정적 영향으로 이어짐.
- 최빈국 정부는 예측하기 힘든 자연재해에 대비하기 위한 사회안전망을 구축하거나 재해발생 이후 파괴된 인프라를 복구하는 데 필요한 자원, 역량이 부족함.
- 한편 국제금융위기의 여파로 인해 최빈국들은 자원수출, 민간 및 공공재원 조달, ODA, 해외송금 유입에 부정적 영향을 받음.
  - 선진국의 에너지 수요감소와 경기침체는 원자재수출 의존도가 높은 적도기니, 수단 같은 최빈국의 GDP 성장률 둔화로 이어짐.
  - 경제위기 여파로 국제금융시장의 유동성이 감소하고 최빈국 정부는 국채발행을 통한 공공재원 조달에 어려움을 겪었으며 민간은행 역시 미국, 유럽 내 신용경색으로 선진국 금융기관으로부터 대출이 감소함.
  - 여러 선진 공여국이 경제난을 겪으면서 원조규모를 확대하겠다는 기존 공약이 제대로 이행될 수 있을지 여부에 대한 불확실성이 심화됨.

## 4. UN 최빈국 회의의 주요 현안과 정책과제

- 최빈국 개발을 위한 지원전략의 효과적 추진을 위해서는 국별 특성에 따라 소도서국, 내륙국, 자원의존국, 분쟁국 등으로 세분하여 적합한 지원프로그램이 추진되어야 함.

- 제3차 최빈국회의에서 채택된 BPoA에서는 국가별 다양성을 고려하지 않고 소득수준, 인적 취약성 같은 일률적 잣대로 하나의 그룹으로 구분, 국가별로 다양한 개발수요와 우선순위 파악에 제약이 있음.
- 새로운 행동프로그램(2011~20)에서는 최빈국별 자연재해·기후변화에 대한 취약성, 인구규모, 경제다원화 정도, 지리적 위치, 초기요건의 다양성을 고려하여 각각에 적합한 전략이 마련되어야 함.

■ 최빈국의 만성적인 투자 부족으로 성장기반 확충에 많은 문제점이 노정되고 있어 고용확대와 생산능력 배양을 위한 지원전략을 수립하여 빈곤퇴치와 경제성장 간의 상호보완성을 제고해야 함.

- 그동안 국제사회의 지원은 지나치게 사회개발에만 중점을 두어왔으나, 투자촉진 및 인프라 개발을 위한 민간 참여를 활성화하고 비즈니스 환경 개선이 필요함.
- 국제사회는 최빈국 민간부문의 글로벌 경제 참여 촉진을 위해서는 비즈니스 환경 강화와 지원메커니즘 구축을 강화해야 함.
- 단, ODA나 해외투자 등 대규모의 추가재원 유입 시 최빈국의 제한적인 흡수역량을 고려하여 제도적, 인적 역량구축을 위한 지원도 병행되어야 함.

■ 새로운 행동 프로그램에는 경제성장이 소득분배와 빈곤퇴치로 연계될 수 있는 구체적인 메커니즘이 포함되어야 함.

- BPoA에는 경제성장을 빈곤퇴치로 연계하기 위한 구체적인 메커니즘이 부재
- 새로운 행동계획에서는 최빈국 내 소득 불평등해소를 위한 분배메커니즘, 빈곤층을 타깃으로 하는 투자, 생산인프라 구축에 초점이 맞추어져야 함.
- 지난 10년간 최빈국 경제지표는 전반적으로 개선되었으나 이는 주로 석유 및 광물자원에 대한 투자에 집중되어 사회전반적인 고용창출과 빈곤퇴치로 이어지지 않음.
- 일부 특권층에 집중되어 있는 자원개발의 수익이 사회취약계층과 빈곤층에 고루 분배될 수 있도록 자원관리 메커니즘이 개선되어야 함.

■ 2005년 제6차 홍콩 WTO 장관급회담에서 합의된 바와 같이 최빈국에 대한 무관세·무쿼터 협약과 같은 우대조치가 확대되어야 함.

- 최빈국의 시장 접근성 강화를 위해 최빈국 수입품에 대한 특혜원산지규정 프로세스가 투명화, 단순화되어야 함.

■ 공여국은 최빈국에 대한 원조확대뿐만 아니라 배분, 지원방법을 개선해야 함.

- 2002년 몬테레이 합의문에서 채택된 최빈국 지원목표 ODA/GNI 비율 0.15~0.2%를 달성하기 위해서는 2008

년 기준 425억 달러의 원조가 추가로 지원되어야 함.

- 부문별로는 인프라, 농업, 사회서비스, 생산역량 개발에 집중해야 함.
- 최빈국에 대한 ODA는 증여를 원칙으로 해야 하며, 차관이 불가피한 경우 상환의무에 따른 부담을 고려해야 함.
- 최빈국의 국내 개발재원 조달 역량을 강화하기 위해서는 ODA를 통한 조세정책 및 제도 개혁, 인적역량 구축에 대한 지원이 필요함.

■ 최빈국에 대한 ODA와 부채탕감은 상호 보완적 역할을 해야 함.

- 그동안 국제사회의 노력으로 최빈국의 부채부담이 상당히 경감되었으나 최근 경제위기 이후 다시 외채율이 높아지는 추세여서 신규행동계획에서는 최빈국 부채 지속가능성을 핵심 이슈로 다루어야 함.

■ 최빈국에 대한 외부충격의 파급효과를 완화하고 장기적 경제성장을 촉진하기 위해 식량안보, 기후변화, 거시경제 안정에 대한 지원이 필요함.

## 5. 정책적 시사점

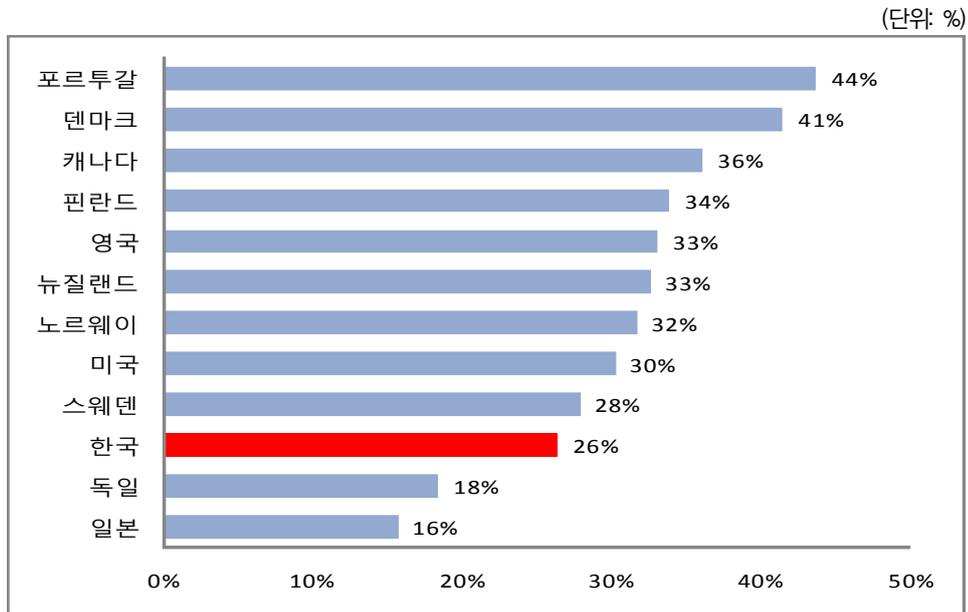
■ G20 서울 정상회의에 이어 이번에 개최되는 제4차 최빈국 회의는 금융위기 이후 개도국이 직면한 개발현안을 해결하기 위한 새로운 국제개발체제 수립에 중점을 두고 있어 국제사회의 기대와 관심이 집중되고 있음.

- 우리 정부는 G20 정상회의를 통해 '서울 개발컨센서스'를 채택하고 '다년간 행동계획'을 제시하였는바, 이번 최빈국 회의에도 G20 개발의제의 주요 내용이 반영되도록 외교적 노력을 기울여야 함.
- 특히 2011년 11월 부산에서 개최되는 원조 효과성 제고를 위한 제4차 고위급 회담(HLF-4: Busan High Level Forum on Aid Effectiveness) 개최를 적극 홍보하고, 국제사회의 최빈국 개발지원에 대한 비전과 이행계획 수립에 참여할 수 있는 정책적 기반을 확충해야 함.

■ 우선 국제사회의 최빈국 지원체제 강화에 따라 개발재원 확충 및 최빈국에 대한 ODA 규모 확대가 필요함.

- 우리나라는 2008~09년 양자간 ODA 중 최빈국 지원비중이 26%를 차지하고 있으나 몬테레이 합의문 지원목표에는 크게 미달하는 상황임.
- 2008~09년 전체 GNI 대비 최빈국 ODA 비율도 0.03%에 불과하여 몬테레이 합의문 목표치인 0.15~0.20%에 크게 못 미치는 수준임.
- [그림 5]에서 보듯이, 다른 주요 DAC 공여국과 비교해도 우리나라의 최빈국 지원비중은 현저히 낮은 상황임.

그림 5. 주요 DAC 공여국, 한국의 양자간 ODA 중 최빈국 지원비중



주: 2008~9년 평균, 순지출 기준.  
자료: OECD DAC 통계.

- 또한 최빈국의 경우 무상원조를 중점적으로 지원하고, 양허성 차관(EDCF)은 상환능력과 사업성격을 고려하여 제한적으로 지원하거나 신중히 검토한 후 지원하는 것이 바람직함.
- 현재 양자간 ODA 중 무상으로 지원되는 증여는 최빈국보다는 상대적으로 소득수준이 높은 중소득국에 지원되고 있어 이러한 'ODA 배분의 왜곡' 현상을 점차 개선해나가야 함.

표 2. 한국 양자간 ODA 형태에 따른 소득수준별 배분: 2009년

(단위: 백만 달러)

구 분	최빈국 (UN 지정)	기타 저소득국 (1인당GNI < 825달러)	하위 중소득국 (≤ 3,255 달러)	상위 중소득국 (≤ 10,065달러)	합계
무상	86.5	45	117.3	17.7	367
유상	74.7	31.5	86.9	21.1	214.1
합계	161.2 (27.7)	76.5 (13.2)	204.2 (35.1)	38.8 (6.7)	581.1 (100.0)

자료: 수출입은행, 한국 ODA 통계에서 정리.

- 중점적으로 지원해야 하는 최빈국에 대한 국별협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)은 최빈국의 구조적 취약성을 반영하도록 국가별 다양한 개발수요와 우선순위를 우선적으로 고려함.
- 자원의존도가 높고 거버넌스가 취약한 DR 콩고, 태평양 소도서국인 솔로몬군도, 수출지향형 경제구조를 가진 캄보디아, 내륙국인 에티오피아 등 국가별로 다양한 특성을 고려해야 함.

- 특히 자원의존국의 경우 ODA와 민간투자 확대가 실제로 사회취약계층의 생계개선으로 연계될 수 있는 빈곤층 친화적(pro-poor) 원조사업 개발이 필요함.
  
- 중장기적으로는 정책일관성 측면에서 ODA 외에도 최빈국의 시장접근 및 투자 확대, 국제금융, 기후변화, 개발재원 확충, 특별우대조치(SDT: Special and Differential Treatment)를 통한 국제무역규범 형평성 확보 등 최빈국 지원을 위한 개발정책 및 이행계획을 지속적으로 추진해나가야 함.
  
- 이를 위해서는 인프라, 환경, 식량안보, 농업개발, 무역역량 개발 등 최빈국에 시급한 이슈에 대한 국제사회의 지원동향과 우리의 비교우위를 분석하여 적절한 지원전략과 중점협력분야 파악이 시급함. **KIEP**