





**한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초연구:  
기존 사례 분석 및 우즈베키스탄에의 적용**

한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한  
기초연구: 기존 사례 분석 및  
우즈베키스탄에의 적용

강인수 · 송유철 · 이호생 · 한홍렬



## 국문 요약

한국형 개발경험 공유사업은 수원국의 수요가 아닌 공급자의 관점에서 이루어지고 있으며, 원조방식에 대한 충분한 연구가 부족하다는 문제점을 안고 있다. 또한 한국의 개발경험이 사회 및 경제 개발 전반에 대한 통합적인 것임에도 불구하고 각 사업들이 상호 연계성이 없이 수행되었다. 따라서 한국형 개발경험 공유모델이 한국의 독특한 위상 및 성공적 개발경험이라는 차별성을 유지하면서도 원조효과를 제고하기 위해서는 공유방식을 전환해야 할 필요가 있다.

한국형 개발경험 공유모델은 개발경험 공유모델이 ODA 모델과 유기적인 관계에 있는 하부 모델이라는 구조적 측면의 이해와 함께 원조효과와 담보를 위해서는 국제원조규범을 적극 반영하는 데 그 목표를 두어야 한다. 이를 위해서 본 연구는 개발경험 공유모델의 4대 원칙을 제시하고 있는데, Willingness Encouragement, Half Step Ahead Along Her Way, Selective Focus, Multi-stage Efforts가 그것이다. 첫째, Willingness Encouragement의 원칙은 수원국의 가장 근본적인 사회경제개발 역량인 개발의지의 배양을 지원하는 것이다. 둘째, Half-step Ahead Along Her Way의 원칙은 지원사업이 수원국의 개발경험 수요를 바탕으로 수원국의 흡수능력과 수용여건을 고려해야 한다. 셋째, 선택과 집중의 원칙이 개발경험의 공유를 위한 대상국 및 분야의 선정, 구체적인 사업방식의 결정 등에 모두 적용되어야 한다. 넷째, ‘제도적·인적 능력형성’에 대한 지원이 장기적인 관점에서 개발경험 공유의 성과를 거둘 수 있도록 다단계에 걸친 연속적인 사업으로 구성되어야 한다.

본 연구는 이상과 같은 문제의식을 바탕으로 우즈베키스탄에 대한 한국의 개발경험 공유모델의 사례를 제시하고 있다. 이를 위하여 먼저 우즈베키스탄의 사회

경제개발과 관련한 각 분야의 역량을 정량적·정성적으로 분석하였다. 이러한 분석의 결과 우즈베키스탄 사회경제개발 역량 증진이 필요한 분야는 거버넌스, 산업화, 그리고 빈곤문제의 해결로 파악되었다. 본 연구는 우즈베키스탄의 개발수요 및 한국형 공유모델의 원칙 적용을 통해 우즈베키스탄의 산업화 내지 농촌을 중심으로 한 빈곤문제의 해결을 위한 협력분야로 ‘농업분야의 생산 및 수출역량 강화를 통한 농촌의 빈곤문제 해결’을 제시해 보았다. 특히 사업의 발굴(identification) 과정과 준비(preparation) 단계에서 한국의 개발경험 적용에 있어 고려해야 할 다양한 검토사항을 제시하고 있다.



## 차 례

국문요약 .....	5
제1장 서 론 .....	13
제2장 공적원조 방법론에 대한 국제적 논의 동향 .....	19
1. 세계의 ODA와 한국의 위치 .....	21
2. 주요국 및 기관의 CAS와 PCM .....	31
가. 세계은행의 CAS .....	31
나. 캐나다의 CDPF .....	33
다. 일본의 CAP .....	35
라. 영국의 CAP .....	36
마. European Commission의 PCM .....	38
3. 한국의 CAS에 대한 평가 .....	40
가. 한국의 대외원조체계와 CAS .....	40
나. 한국 기존 CAS의 전반적 평가 .....	41
다. CAS의 주요 구성요소별 평가 .....	44
제3장 한국형 개발경험 공유모델의 구축방안 .....	47
1. 기존 개발경험 공유사업의 내용 및 문제점 .....	49
가. 기존 사업의 내용 .....	49

나. 기존 사업의 평가 및 문제점 .....	57
2. 한국의 ODA 모델 및 CAS로부터의 시사점 .....	62
3. 한국형 개발경험 공유모델의 핵심 내용 .....	66
가. 기본 목표 및 원칙 .....	67
나. 지원 분야 및 절차 .....	70
<b>제4장 우즈베키스탄의 사회경제개발 현황과 역량 분석 .....</b>	<b>75</b>
1. 우즈베키스탄의 사회경제개발 현황 .....	77
2. 우즈베키스탄의 사회경제개발 역량 평가 .....	81
가. 사회경제개발 역량 평가 방법론 .....	81
나. 경제개발 역량 .....	84
다. 사회개발 역량 .....	102
<b>제5장 우즈베키스탄에 대한 한국의 개발경험 적용방안 .....</b>	<b>119</b>
1. 협력분야의 선정(Programming) .....	121
2. 협력사업의 발굴과 준비 .....	134
가. 사업의 발굴 .....	135
나. 사업의 준비 .....	139
<b>제6장 요약 및 결론 .....</b>	<b>149</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>156</b>
<b>Executive Summary .....</b>	<b>159</b>

<b>부 록 .....</b>	<b>161</b>
부록 1. KOICA의 개발경험 공유사업 내역: 제도적·인적 역량 강화사업을 중심으로 .....	163
부록 2. Project Cycle Management의 개요 .....	165
부록 3. 「국제개발협력 선진화 방안」에 대한 ODA Watch 의견서 .....	177



## 표 차례

표 2-1. ODA 공여국별 지역별 지원 분포 .....	27
표 3-1. 한국의 ODA 추이(순지출 기준) .....	49
표 3-2. KSP 사업의 추진 현황 .....	51
표 3-3. 지원대상 후보국 .....	52
표 3-4. KSP 개발경험 컨설팅 과제 .....	52
표 3-5. 20개 Star Experience Program .....	56
표 3-6. 한국의 CAS 모델 및 핵심 구성요소 .....	65
표 3-7. 한국형 개발경험 공유모델의 핵심 구성요소 .....	66
표 4-1. 생산측면의 GDP의 산업별 구성 .....	89
표 4-2. 우즈베키스탄의 수출·수입 및 무역수지 추이 .....	92
표 4-3. 우즈베키스탄의 주요 교역품목 .....	93
표 4-4. 우즈베키스탄의 국가별 수출입 비중 .....	94
표 4-5. 기업영업환경의 국별 순위 .....	97
표 4-6. 투자자 보호의 순위 및 세부여건 비교 .....	98
표 4-7. 금융시장 개발수준의 국제비교 .....	100
표 4-8. 통신 인프라의 국가간 비교 .....	112
표 5-1. 우즈베키스탄 농업생산 조직의 주요 특징 .....	141



## 그림 차례

그림 2-1. DAC 국가들의 ODA: ODA 및 대GNI 비율	22
그림 2-2. DAC 국가들의 ODA 사업분야별 비중	25
그림 2-3. 분야별 집중도 지수의 분포(대분류, 중분류)	26
그림 2-4. ODA 공여국의 국가별 집중도	28
그림 2-5. 선택과 집중: 국가별 집중도와 분야별 집중도의 조합	29
그림 2-6. 국별 ODA 규모와 수원국 Per Capita와의 상관관계	30
그림 2-7. Project Cycle Management(PCM)	39
그림 3-1. Knowledge Sharing Program(www.ksp.go.kr)	58
그림 3-2. KSP 프로그램 분야	58
그림 3-3. 원조효과(aid effectiveness)에 관한 파리선언의 원칙	59
그림 3-4. 한국 ODA 모델의 정립 방향	63
그림 3-5. 한국형 개발경험 공유모델의 목표 및 원칙	68
그림 3-6. 한국형 개발경험 공유모델의 흐름도	73
그림 4-1. 우즈베키스탄의 경제성장률 및 인구증가율 추이	78
그림 4-2. 우즈베키스탄 빈곤율 변화 추이	80
그림 4-3. 사회경제개발의 주요 구성요소	82
그림 4-4. 우즈베키스탄의 인구변화	85
그림 4-5. 우즈베키스탄 인구구조 변화	85
그림 4-6. 우즈베키스탄의 자본축적 관련 지표	87

그림 4-7. 우즈베키스탄의 산업구조 변화 .....	89
그림 4-8. GDP 변화의 분야별 기여도(2008, 2009년) .....	90
그림 4-9. 경제분야별 부가가치 성장률(전년 대비) .....	91
그림 4-10. 우즈베키스탄의 무역의존도 추이 .....	92
그림 4-11. 우즈베키스탄의 FDI 유입 추이 .....	95
그림 4-12. 우즈베키스탄 GDP 대비 FDI 비중 .....	95
그림 4-13. 우즈베키스탄의 대외개방도 표준화 지수 .....	96
그림 4-14. 우즈베키스탄의 시장경제체제 표준화 지수 .....	99
그림 4-15. 우즈베키스탄의 소득분배 표준화 지수 .....	102
그림 4-16. 우즈베키스탄의 거버넌스 현황 .....	103
그림 4-17. 우즈베키스탄의 교육역량 표준화 지수 .....	106
그림 4-18. 중앙아시아 국가의 교육에 대한 공공지출 비교 .....	107
그림 4-19. 우즈베키스탄 정부의 교육에 대한 지출비중 변화 추이 .....	108
그림 4-20. 우즈베키스탄의 교육지출 구성 .....	109
그림 4-21. 우즈베키스탄의 인프라 역량 표준화 지수 .....	110
그림 4-22. 우즈베키스탄의 보건역량 표준화 지수 .....	113
그림 4-23. 우즈베키스탄의 환경관련 표준화 지수 .....	116
그림 5-1. 한국·일본·독일의 대우즈베키스탄 분야별 공여현황 .....	124
그림 5-2. 협력분야의 선정과 한국형 개발경험 공유모델의 4대 원칙 .....	125
그림 5-3. 한국의 개발경험공유 협력분야 선정과정 .....	130
그림 5-4. 협력사업 발굴 및 준비 단계와 개발경험 공유원칙의 적용 .....	135
그림 5-5. 타당성 검토 .....	137
그림 5-6. 한국의 개발경험 현지화 주요 요소 .....	146

# 제1장 서론



한국은 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 정식 회원국으로 가입하게 됨에 따라 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)의 양적 확대뿐만 아니라 질적 개선의 필요성이 대두되고 있다. 또한 한국은 세계적으로 그 유래를 찾아보기 힘들 정도의 성공적인 사회경제 개발경험을 가지고 있어 한국의 개발경험 전수에 대한 개도국들의 수요도 매우 높다고 할 수 있다. 그간 한국은 ODA 수원국에서 공여국으로 전환한 첫 국가라는 독특한 위상과 단기간 내에 성공적인 사회경제개발을 달성한 차별화된 개발경험을 활용하여 수원국의 사회경제개발을 지원하기 위한 개발경험 전수사업을 시행해 왔다.

그러나 한국의 기존 개발경험 전수사업은 한국의 정형화된 경제발전 경험을 수원국의 사정을 감안하지 않은 채 일방적으로 전달하는 수준에 머물고 있으며, 수원국의 경제개발에 대한 구체적인 성과를 지향하기보다는 한국이라는 국가 브랜드의 홍보를 위한 전시성 사업의 성격을 띠었다는 등 여러 문제점이 지적되어왔다. 한국의 대표적인 경제개발경험 공유사업인 KSP(Knowledge Sharing Program)는 수요 지향적, 성과지향적, 참여중심적, 포괄적 경제개발 정책컨설팅이라는 특성을 강조하고 있으나, 실제 운용면에서는 그동안의 노력에도 불구하고 이러한 특성이 충분히 구현되지 못하고 있다. 지금까지 KSP 사업은 한국의 개발경험 사례를 소개하는 데 주안점을 두어왔으며 이를 심화·확대하기 위해 한국의 개발경험 사례에 대한 모듈화 작업이 진행되고 있지만, 이 역시 일방적 경험의 전달이라는 공여국 중심의 지원방식을 벗어나지 못하고 있는 것으로 사료된다.

따라서 개발경험의 일방적·교훈적 전달을 지양하고 수원국의 개발수요에 밀착된 개발경험의 공유를 통해 공유사업의 효과를 제고시킬 수 있는 한국형 개발경험 공유모델을 정립하는 것은 매우 필수적이며 시급한 과제이다. 이를 위해서는 한국의 ODA 모델을 바탕으로 한국의 독특한 위상과 차별화된 개발경험을 효과적으로 공유함으로써 공유사업의 효과를 담보할 수 있는 체계를 구축해야 할 것이다.

본 연구는 한국의 기존 개발경험 공유프로그램에 대한 검토를 바탕으로 보다 바람직한 한국형 개발경험 공유모델의 개발하고, 한국 개발경험의 공유를 위한 주요 대상국가의 하나인 우즈베키스탄에 한국형 개발경험 공유모델을 적용하여 맞춤형 개발경험 공유방안을 도출해 보는 것을 목적으로 한다.

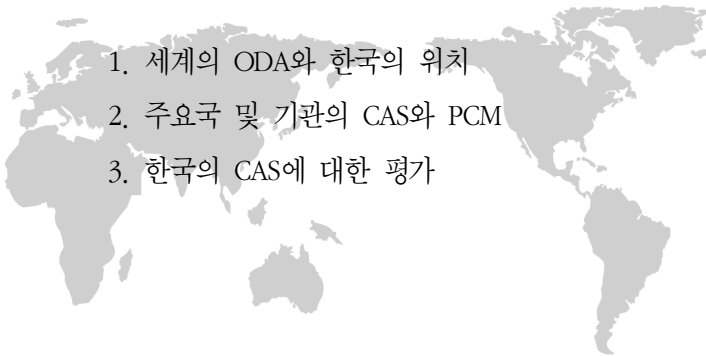
우즈베키스탄의 경우 KSP 사업이 본격적으로 시작된 2004년부터 중앙아시아의 대표적 협력대상국으로 지정되어 그동안 다양한 개발협력사업이 진행되고 있다. 특히 우즈베키스탄 정부가 큰 관심을 가지고 추진하고 있는 나보이(Navoi) 자유산업경제구역(FIEZ) 설립에 관한 정책지문은 가장 대표적인 KSP 사업이라 할 수 있다. 그러나 대한항공이 물류거점으로 나보이 지역에 관심을 가지고 이 지역 진출을 결정한 것 이외에는 아직까지도 외국기업의 투자 여부는 불투명한 상태이다. 이 사례는 왜 우리나라의 개발경험 공유사업이 지금까지와 같은 방식으로 추진되어서는 안 되는지를 보여주는 대표적 사례라고 판단된다. 현지조사 결과 사회주의 국가이면서 장기간 독재를 시행해온 우즈베키스탄의 전반적인 거버넌스의 열악한 상태와 의욕만 앞선 정형화된 정책 매뉴얼의 한계가 여실히 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 한국형 개발경험 공유모델의 개발을 위한 준비 단계로서 제2장에서는 수요기반 접근을 강조하는 공적원조 방법론에 대한 국제적 논의 동향을 살펴본다. 이어서 제3장에서는 한국의 기존 개발경험 공유프로그램의 내용을 평가하고 문제점을 적시하며, 한국의 ODA 모델 및 국별 지원전략으로부터 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 한국 개발경험 공유사업의 차별성과 효과성을 확보하기 위한 한국형 개발경험 공유모델을 제시한다. 다음으로 제4장에서는 한국형 개발경험 공유모델을 우즈베키스탄에 적용하기 위한 출발점으로 우즈베키스탄에 대한 지역 연구를 통하여 사회경제개발 역량을 평가함으로써 우즈베키스탄의 개발수요를 파악한다. 제5장에서는 우즈베키스탄의 개발수요 및 한국의 개발경험을 종합적으로

고려하여 협력분야를 선정하고 구체적인 사업의 발굴, 한국 개발경험의 현지화, 사업의 준비 등을 포함한 사업 이행과정을 고찰한다. 결론에서는 본 연구의 시사점과 향후 과제를 제시한다.

## 제2장

# 공적원조 방법론에 대한 국제적 논의 동향



## 1. 세계의 ODA와 한국의 위치

OECD의 통계에 의하면, DAC 국가들은 일시적인 변동을 제외하면 1990년대 중반 이후 원조규모를 지속적으로 증가시켜 왔다. 2009년만 두고 볼 때에도 총 ODA는 금융위기에도 불구하고 0.7% 증가하였는데, 이는 DAC 국가의 GNI 대비 0.31%에 달하는 규모다.<sup>1)</sup> 2010 OECD 개발협력 보고서에 의하면, DAC 국가들의 대외원조는 향후에도 지속적으로 증가하여 2010년에는 역사적으로 가장 높았던 2005년의 GNI 대비 0.33%를 회복할 것으로 추정하고 있다. 원조규모를 기준으로 할 때 미국, 프랑스, 독일, 영국 그리고 일본의 순으로 원조규모가 높으며, UN의 권고사항인 GNI 대비 0.7% 이상을 준수하는 국가는 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이 그리고 스웨덴이다. 2009년 상대적으로 높은 원조증가를 기록한 나라로서는 노르웨이, 프랑스, 영국, 2010년 DAC에 가입한 한국과 핀란드, 벨기에 그리고 스위스 등이며, 반대로 호주, 독일, 이탈리아 등은 큰 폭의 감소를 기록하였다.

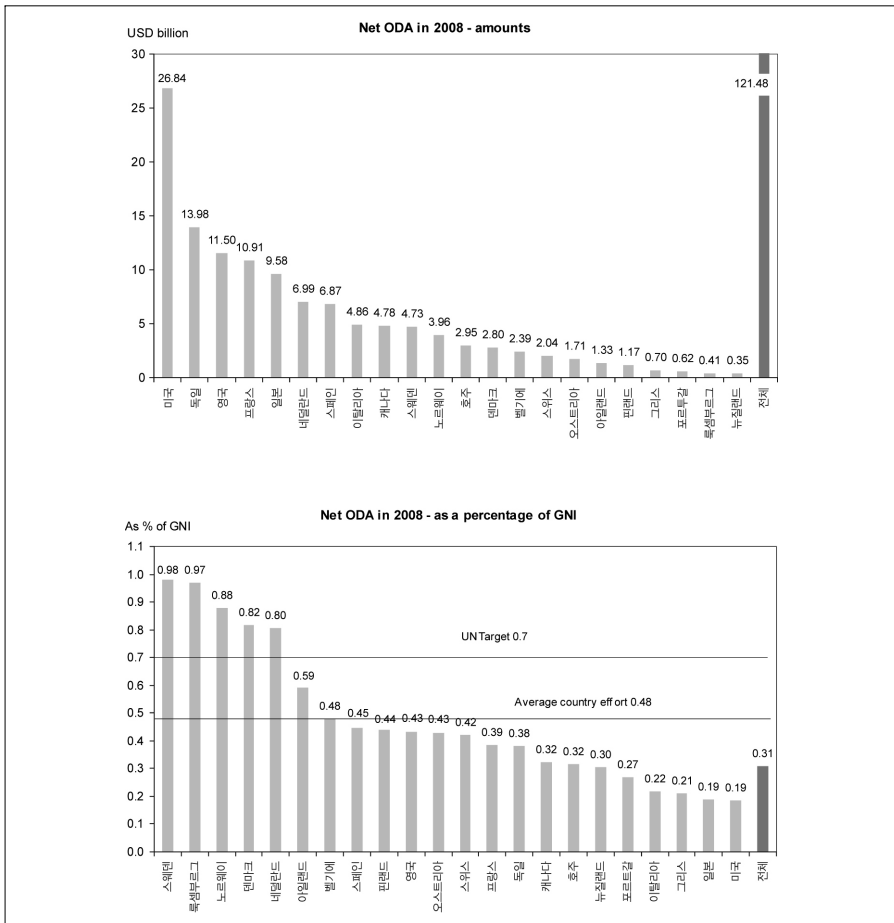
한국은 2009년 11월 DAC에 공식 가입하였는데 이는 OECD에서는 매우 특별히 기념할 만한 사례로 기록하고 있다. 즉 50년전 지구상에서 가장 가난한 나라에 속했고 상당한 규모의 해외원조에 의존해왔던 한국이 ODA 공여국의 지위를 갖게 된 것은 공여국과 수원국을 남북문제로 구분하던 전통적인 관념을 깨는 상징적인 사건으로 OECD는 평가하는 것이다.<sup>2)</sup> 한국의 DAC 가입은 원조규모의 대폭적 증대 필요성, 원조분야의 적절한 선정 그리고 국가별 지원전략(CAS: Country Assistance Strategy)의 수립 등 ODA 정책의 전반적 정비 필요성을 제기하고 있다.

1) 이와 같은 대외원조의 증가는 연도별로 편차가 심한 외채분야를 제외할 경우 6.8%, 일시적 재난구호 분야와 인도적 지원까지 제외한다면 8.5%의 증가에 해당하는 것이다.

2) OECD(2010), "Development Aid Report," p. 30.

[그림 2-1]은 DAC 국가들의 원조규모와 GNI 대비 비율변화 추이를 보여주고 있는데, 한국의 현황과 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 원조규모의 경우 2008년 현재 한국은 포르투갈과 비슷한 약 8억 달러에 머무르고 있다. GNI 대비 비율의 경우에는 GNI의 0.1%에도 미달하여 DAC 국가 중에서 가장 낮은 수준을 나타내었다.

그림 2-1. DAC 국가들의 ODA: ODA 및 대GNI 비율



주: 그림에 점선으로 표시한 것은 한국의 수준을 나타내는 것임.

자료: OECD 웹 페이지.

현재 실시하고 있는 ODA 정책은 실시경험이 일천한 탓으로 하여 여러 가지 문제점을 안고 있다. 그러나 한국은 향후 ODA 규모를 대폭적으로 증대시켜 나가야 하는 시점에 와 있다는 점에서 적절한 정책방향을 설정하고 효과적 수행을 위한 전략의 수립이 절실한 시점이 아닐 수 없다.

과거 국제개발원조는 주로 원조규모의 확대가 주된 관심이었으나, 1990년대 이후 들어서는 기존 원조 프로그램의 문제점을 분석하고 원조의 효과제고를 위한 방안에 대하여 논의가 이루어지기 시작하였다.<sup>3)</sup> 원조의 효과에 대한 연구가 공통적으로 지적하는 바는 1950년대부터 1980년대 말까지 이루어진 선진국의 공적개발 원조가 소기의 목적을 달성하는 데 실패하였다는 것이다. 오늘날 남북문제가 심화되고 있는 양상에 비추어 볼 때, 개도국의 지속가능한 경제·사회 발전에 기여하지 못했다는 평가는 불가피해 보이며, 원조규모의 확대와 더불어 원조의 효과성에 대한 검토 없이는 원조를 통하여 기대하는 목적을 달성하기 힘들다는 인식하에 다양한 국제적 논의가 이루어지고 있다.

국가지원전략(CAS: Country Assistance Strategy)의 등장은 근본적으로 이러한 원조의 효과성 증대를 위한 국제사회의 공동노력의 일환으로 볼 수 있다. 1990년대 후반부터 선진 원조기관과 주요 ODA 공여국을 중심으로 국가지원전략(CAS)을 도입하였으며, 2000년 들어 원조의 효과성 증대를 위하여 다양한 국제공조 노력이 경주되고 있다. 2002년 몬트레이 합의(Monterrey Consensus)는 원조의 효과 증대를 위하여 수원국의 개발계획에 대한 리더십(leadership)과 오너십(ownership)을 강조하였으며, 이후 새천년 개발목표(MDGs) 및 원조효과 향상을 위한 파리선언(PD: Paris Declaration)과 아크라 행동계획(AAA: Accra Agenda for Action)을 채택한 바 있다.

---

3) 정유아(2009)에서 인용.

CAS의 도입은 공적개발원조라는 자원의 효율성을 증대시키기 위한 전략적 변화로 이해할 수 있으며 다음과 같이 구체적인 효과를 지향하는 것이다. 첫째, 한정된 물적·인적 원조자원의 전략적 사용을 위해 논리적 목표를 명확히 하고 구체적 실행계획을 제시한다. 둘째, 성과의 기준치를 구체적으로 제시·측정하고 평가를 피드백(feedback)하여 지속가능성을 높인다. 셋째, 개발협력에 참여하는 모든 행위자가 전략적 목표를 공유하여 시너지 효과를 창출한다.

한편 한국이 ODA 정책목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 적절한 CAS의 수립이 필요하지만, 이와 동시에 적절한 CAS의 수립을 위해서는 ODA 정책목표의 방향이 우선적으로 설정될 필요가 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 기존 DAC 국가들의 지원현황을 특징별로 살펴보고 일정한 기준에 입각하여 이들 국가를 분류한 다음, 각 분류에 해당하는 대표적 국가의 CAS를 검토함으로써 향후 한국의 CAS 작성에 필요한 지침을 강구하고자 한다. 한국이 ODA 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 적절한 CAS의 수립이 필요하며, 이를 위해서는 ODA 정책목표의 방향이 우선적으로 설정되어야 할 것이다.

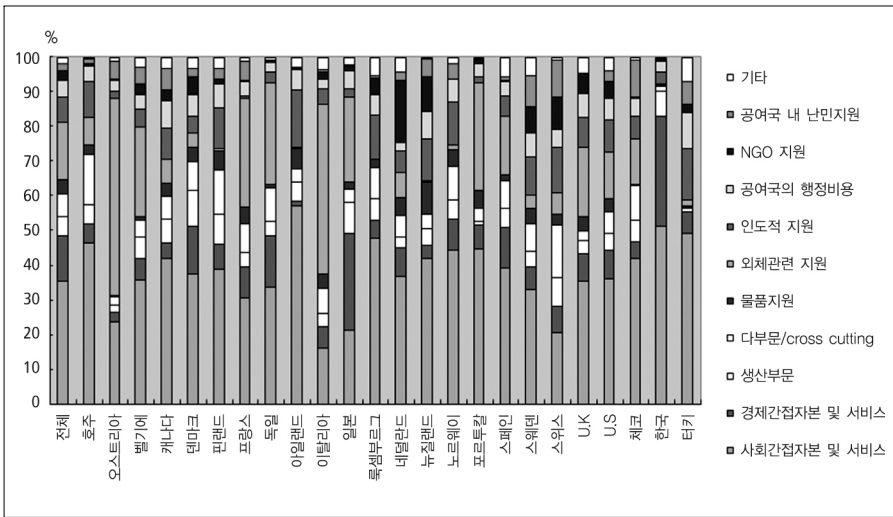
우선 DAC 국가들의 ODA 현황을 다음과 같은 기준으로 분류한다.

- 분야별 집중도
- 국가별 집중도
- 수원국의 1인당 GDP와의 상관관계

분야별 집중도는 ODA 공여국들의 지원분야 선정에 있어서의 특징을 보여준다. 현재 OECD의 분류는 [그림 2-2]에서 살펴본 바와 같이 약 11개의 분야로 크게 구분하고 있는데, 국가별로 원조분야의 구성에 일정한 차이가 드러나고 있다. 일부 국가들은 대외원조를 실시하는 데 특정 분야에 집중하고 있음이 발견되며, 이는 자국의 비교우위를 반영하고 있음을 간접적으로 말해준다. 반면 다른 국가들은 상대적으로 다양한 분야에 원조를 실시하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이상과 같은

관찰은 대분류에 입각한 것이어서 보다 상세한 분류를 바탕으로 한 국가별 특징을 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어, 많은 국가들이 수원국의 사회간접자원 확충에 매우 높은 지원을 하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 이 분야 역시 매우 다양한 세부 분야로 구성되어 있음을 상기해야 한다.

그림 2-2. DAC 국가들의 ODA 사업분야별 비중

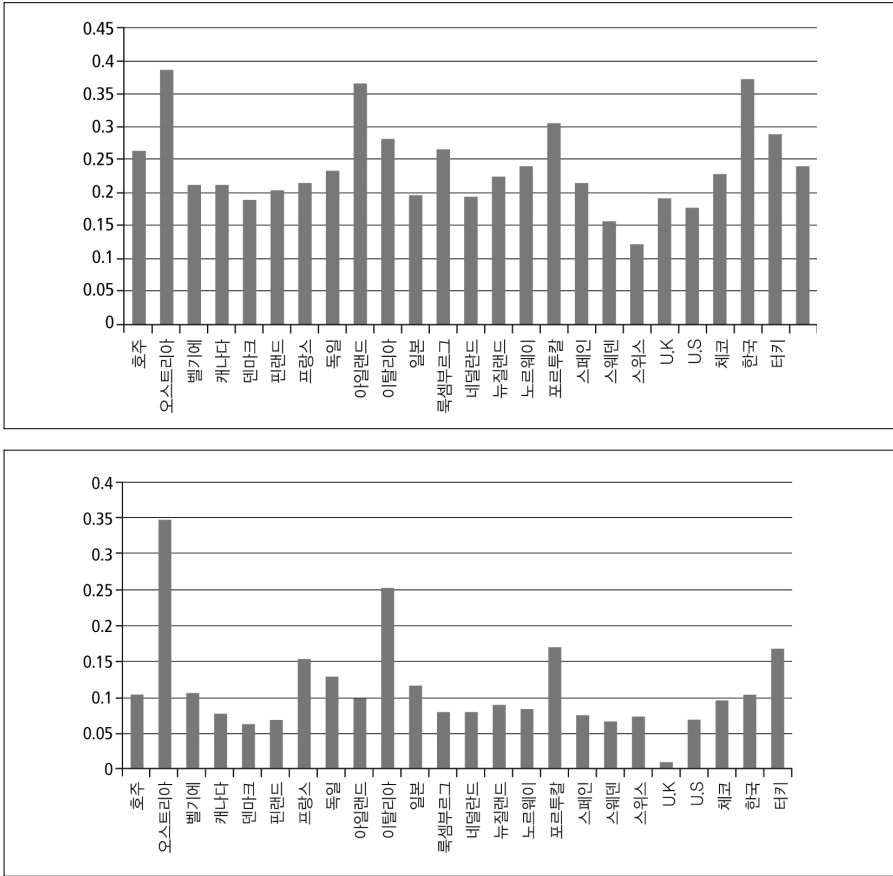


[그림 2-3]은 ODA 중분류 및 대분류를 기준으로 분야별 집중도 지수를 보여 준다. 본 연구에서 ODA의 분야별 집중도 지수는 다음과 같이 정의하기로 한다.

$$CSCI = \sum_i s_i^2 \quad (s_i: i\text{분야의 비중})^4$$

4) 기업 집중도를 나타내는 Herfindal 지수의 개념을 원용한 것으로서 CIES Sectoral Concentration Index로 명명하였다.

그림 2-3. 분야별 집중도 지수의 분포(대분류, 중분류)



주: 오스트리아, 이탈리아 등은 주로 외채부분에 지원이 집중되어 있음.

대체로 대분류를 기준으로 한 분야별 집중도는 상대적으로 높으며 국가별 편차도 크지 않은 것으로 나타난다. 대분류를 기준으로 할 때 한국의 분야별 집중도는 매우 높은데, 이는 한국의 원조가 사회 및 경제간접자본 서비스에 집중되어 있기 때문이다. 그러나 중분류를 기준으로 할 때 집중도가 상대적으로 낮게 나타나고 있는 것은 자연스러운 결과이지만 국가간의 편차가 크게 확대되는 것이 특기할 만하다. 오스트리아, 이탈리아 등은 대분류와 중분류를 막론하고 매우 높은 집중도를

표 2-1. ODA 공여국별 지역별 지원 분포

(단위: %)

국가	사하라 이남 아프리카	중앙 및 남 아시아	여타 아시아 및 오세아니아	중동 및 북아프리카	유럽	중남미
오스트레일리아	3.3	11.3	69.0	16.2	0.1	0.1
오스트리아	24.6	4.6	2.8	53.2	12.6	2.3
벨기에	65.1	3.7	6.5	13.0	0.7	11.1
캐나다	42.0	21.5	10.0	8.7	2.6	15.2
덴마크	59.1	13.5	9.5	8.8	2.0	7.1
핀란드	50.1	16.0	12.5	5.6	5.2	10.5
프랑스	46.4	3.9	11.9	27.5	5.1	5.2
독일	27.9	12.1	12.9	32.9	6.8	7.4
그리스	9.9	14.3	3.6	15.8	54.0	2.4
아일랜드	80.1	5.6	7.1	2.4	1.0	3.8
이탈리아	20.7	6.9	5.4	53.1	4.7	9.1
일본	14.3	20.7	39.1	16.4	3.5	6.0
룩셈부르크	52.9	4.9	14.8	4.2	6.6	16.5
네덜란드	59.5	11.8	9.0	6.0	4.0	9.8
뉴질랜드	5.5	6.8	83.8	1.7	-	2.1
노르웨이	49.0	18.9	8.0	8.7	6.2	9.1
포르투갈	48.2	4.1	14.6	20.1	11.7	1.3
스페인	23.1	3.8	7.4	17.1	5.3	43.4
스웨덴	53.1	11.3	8.7	6.9	9.4	10.7
스위스	33.8	19.7	7.5	10.9	15.1	13.0
영국	48.3	30.9	8.5	9.0	1.1	2.2
미국	32.7	20.4	5.5	29.0	2.4	9.9

주: 굵은 글자 지역은 공여국의 ODA 규모에서 총 70%의 비율을 차지하는 지역을 표시한 것임.

자료: OECD Development Aid Report(2010)에서 재구성.

보이고 있는 반면에, 미국·영국 등의 집중도는 상대적으로 낮다. 한국의 경우 대분류를 기준으로 한 집중도가 중분류에서는 평균보다 약간 낮은 수준으로 급격히 하락하는 특징을 보인다.

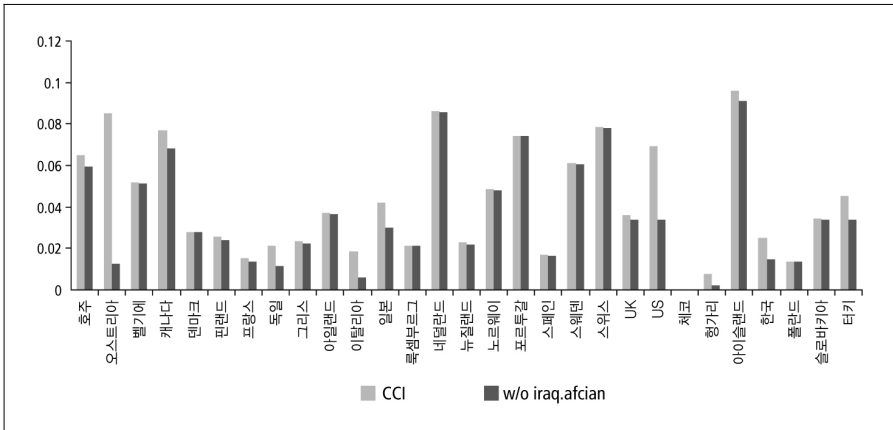
한편 ODA 공여의 국가별 구성에서도 일정한 차이가 나타나고 있는데, 이는 크게 두 가지 관점에서 분석할 필요가 있다. 첫째, 국가별 집중도로서 ODA 공여국들

은 일부 국가군을 중심으로 집중적인 지원을 하는 경우가 있는가 하면, 다른 국가 군들은 수원국의 범위를 매우 넓게 잡고 있다. 특히 [표 2-1]에서 나타나 있는 바와 같이 ODA 지원에 있어서 지정학적 고려가 상당폭 이루어지고 있는 것으로 보인다. 둘째, 원조규모와 수원국의 Per Capita와의 상관관계를 통하여 공여국의 지원 패턴을 유추할 수 있다. 전반적으로 양자간의 상관관계가 (-) 부호를 띠고 있는 것으로 나타나지만, 그 유의한 정도는 국가별 편차가 상당히 큰 것이 특징이다.

[그림 2-4]는 DAC 국가들의 국가별 ODA 집중도를 보여주고 있는데, 국가별 집중도 지수는 다음과 같이 정의된다.

$$CCCI = \sum_i c_i^2 \quad (c_i: i\text{국가의 비중})$$

그림 2-4. ODA 공여국의 국가별 집중도

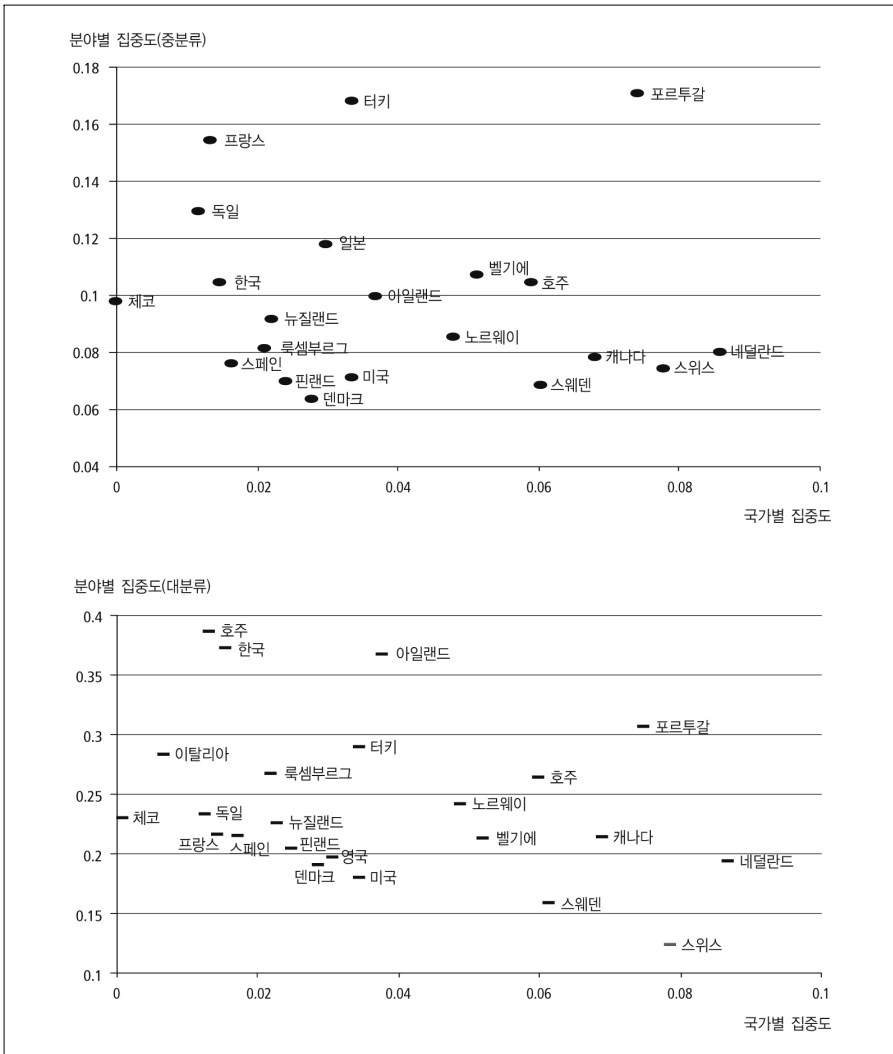


주: 2003~08년간 누적 Net Disimbursement 기준임.

네덜란드, 캐나다, 스위스 등의 국가별 집중도가 매우 높은 것으로 나타나는 반면, 주요 공여국인 프랑스, 독일, 일본은 낮다. 그러나 국가별 집중도를 이라크와 아프가니스탄에 대한 지원을 제외하여 계산할 경우 일부 국가에서 그 변화가 매우

심하게 나타난다. 특히 호주와 미국의 집중도가 매우 크게 감소하며, 독일과 일본 그리고 한국의 국가별 집중도 역시 그 감소폭이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

그림 2-5. 선택과 집중: 국가별 집중도와 분야별 집중도의 조합



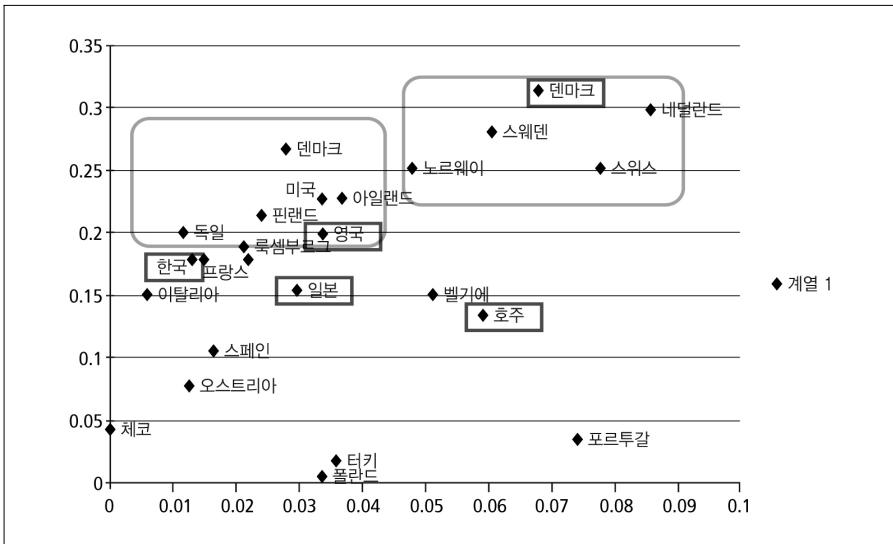
주: 중분류 집중도의 그림에서 다른 국가보다 매우 높은 집중도를 보여주는 오스트리아는 제외시켰음.

[그림 2-5]는 분야별(중분류, 대분류) 집중도와 국가별 집중도를 동시에 나타낸 것이다. 중분류를 기준으로 할 때 크게 4개 그룹으로 국가들이 분류될 수 있다.

- A. 국가별 집중도와 분야별 집중도가 동시에 높은 국가
- B. 국가별 집중도는 높으나 분야별 집중도가 낮은 국가
- C. 국가별 집중도는 낮으나 분야별 집중도는 높은 국가
- D. 국가별 집중도와 분야별 집중도가 모두 낮은 국가

한편 [그림 2-6]은 이상의 결과에다 Per Capita와 지원규모 간의 상관계수를 동시에 감안하여 본 연구에서 CAS의 분석이 대상이 되는 국가를 추출한 결과를 나타내고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 전반적으로 지원규모와 Per Capita 간에는 음의 상관관계가 나타나고 있어서 공여국들이 최빈국에 대한 인도적 목적의 지원이 이루어지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 0.3 내외의 높은 상관관계를 보이고

그림 2-6. 국별 ODA 규모와 수원국 Per Capita와의 상관관계



주: 상관관계는 절대값을 나타냄.

있는 국가들은 캐나다와 북구 제국들로 한정되어 있다. 또한 원조규모가 큰 미국, 영국, 독일 등도 상대적으로 높은 상관관계를 보인다. 반면 일본과 호주는 상대적으로 낮은 상관관계를 보이고 있는데, 한국은 일본과 비슷한 수준을 나타낸다.

## 2. 주요국 및 기관의 CAS와 PCM

### 가. 세계은행의 CAS

세계은행의 CAS는 수원국이 작성한 빈곤퇴치계획(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper) 또는 자체의 개발계획을 기반으로 수원국, 공여기관, 민간부문, 시민사회를 모두 포괄하여 수원국 개발목표의 달성을 지원하기 위한 통합전략이다. 각 수원국이 제시한 개발수요를 바탕으로 세계은행의 우선순위를 반영하여 지원의 수준과 종류가 결정되며, 3년 단위의 전략을 수립한다.

세계은행의 CAS는 크게 수원국의 개발여건, 수원국의 개발계획, 공여주체의 기존 실적, 공여자의 지원전략 그리고 향후 CAS 이행에 따른 위험요소 등으로 구성되어 있다. 수원국의 개발여건은 사회, 경제, 환경 등 다양한 분야의 현황을 분석하고 있다. 특히 세계은행의 경우 수원국의 지배구조 및 반부패(GAC: Governance and Anti-Corruption) 문제를 강조하는 것이 특징이다. 한편 수원국의 개발 비전과 계획 그리고 구체적 프로그램을 포함하고 있는데, 이는 수원국의 PRSP와 여타 수원국이 스스로 제시하는 개발 프로그램을 분석 및 평가한다. 이와 함께 공여주체의 기존 실적에 대한 평가를 통하여 기존 CAS를 평가하는 동시에 교훈을 도출하고 이를 바탕으로 공여자의 지원전략을 제시하고 있다. 특히 공여자의 지원전략은 수원국자체의 개발 프로그램 틀을 가능한 수용하면서 지원전략을 제시하는 것이 특징이다. 마지막으로 향후 CAS 이행에 따른 위험요소를 평가하는데, 지원전략의

이행과정에서 발생할 가능성이 있는 문제점을 적시하고 있다.

세계은행의 CAS가 갖고 있는 주요 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 세계은행의 CAS는 성과기반 CAS(Results Based CAS), 즉 원조행위가 구체적인 성과를 낳을 수 있도록 작성한다는 것이며, 이러한 접근방식은 2003~2005년간 시험단계를 거쳤으며 2005년 이후부터 성과기반 CAS 작성이 본격화되고 있다. 둘째, 수원국의 수요와 우선순위에 따른 맞춤형 CAS를 작성하고 있다. 맞춤형 CAS는 수원국의 개발전략에 기반한 CAS와 성과행렬(results matrix)을 명시한 성과기반 CAS를 통해 달성된다. 마지막으로 중간점검과 사후보고 및 평가를 중요시하고 있는데, CAS 중간보고서(progress report)와 최종보고서(completion report)를 작성한다. CAS 중간보고서를 통해 중간점검과 함께 개발여건의 변화에 대처하고, CAS 최종보고서를 통한 평가를 바탕으로 새로운 CAS를 작성한다.

### 세계은행 성과기반 CAS의 3요소

RB CAS의 3요소는 ‘성과행렬’, ‘감독·평가 장치’, ‘중간 및 최종 보고서’이다.

#### ① 성과행렬

- 수원국의 개발목표, CAS의 목표(CAS 이행기간 공여국이 영향을 미치고자 하는 수원국의 성과), 이행의 진척과정을 감독하기 위한 이정표(milestones), 이상과 관련된 공여국의 지원행위(interventions)를 적시한 행렬
- 공여주체의 기여에 대한 과도한 포부, 공여주체의 행위와 수원국 성과간 불명확한 연결고리 등은 부실한 성과행렬의 대표적인 특징임.

#### ② 감독·평가 장치

- 성과 또는 결과로의 진척상황을 측정할 수 있는 적절한 지수가 중요
- 방법론적 타당성, 자료수집 가능성, 출발점의 존재 여부에 대해 충분히 고려하지 않고 CAS의 성과행렬에 수많은 지수를 포함시키게 되면 추후 성과의 달성 정도를 측정하기 어려워짐.

#### ③ 중간 및 최종 보고서: 지원전략에 대한 자체 중간 및 최종 점검과 평가

## 나. 캐나다의 CDPF

캐나다는 최근까지 수원국별 국가지원전략으로 CDPF(Country Development Programming Framework)를 작성하였으나, 수원국별 CDPF의 구체성, 핵심 항목 등에서 큰 편차가 있었고, 특히 원조효과의 제고를 위한 성과측정 및 평가방안을 결여하고 있었다. 이에 따라 새로운 방식의 CDPF 작성을 위한 지침을 마련하였고, 이 지침에 맞춘 새로운 수원국별 CDPF가 2010년 중에 발간될 것으로 발표하였다. 다음 내용은 새로운 CDPF 작성지침의 주요 내용을 바탕으로 캐나다 국가지원전략의 구조를 정리한 것이다.

### CDPF의 구조 개관

#### ① 개발여건

- 수원국 개발계획 또는 PRS의 분석 및 평가

#### ② 전략적 분석

- 캐나다의 기존 원조에 대한 개관 및 평가
- 여타 공여주체의 원조 및 캐나다 원조와의 관계 분석
- 수원국 개발여건의 최근 변화
- 기존의 주요 위험요소 및 대응조치 개관

#### ③ 새로운 지원전략

- 지원목표, 분야별·주제별 우선순위
- 예상 이해관계자 및 수혜자
- 원조효과성 담보를 위한 원칙의 이행 방안
- 기존 경험에 따른 교훈의 반영 내용

#### ④ 성과관리

- 프로그램 논리모델(logic model, 원조 프로그램에 따른 행위와 성과 및 원조목표 간 관계를 규명하는 모델)로 프로그램 성과 설명
- 성과측정 담당주체, 방식 등을 포함하여 성과측정체제(performance measurement framework)에 대한 설명
- 프로그램 위험요소 및 위험관리전략에 대한 설명

⑤ 이행관리

- 프로그램 이행 방안으로서 인적·재정적 소요 자원, 프로그램에 대한 감독·평가·보고 등 설명

[첨부 문서]

- 논리모델
- 성과관리체제
- 프로그램 위험요소 개요(risk profile) 및 위험관리전략
- 양성평등에 대한 전략
- 환경에 대한 전략

한편 캐나다 국제개발청(CIDA)은 CDPF 작성지침을 통하여 캐나다가 대외원조를 효과적으로 수행하기 위한 수원국별 지원전략을 제시하고 있다. 수원국별 CDPF는 원조에 대한 전략적 비전뿐만 아니라 구체적인 원조행위를 위한 성과중심의 이행계획도 제시하고 있다. 따라서 CDPF는 CIDA의 원조관리체제에서 핵심적인 역할을 하는 동시에, 수원국 및 다른 공여주체들과의 대화와 공조를 위한 틀로도 활용된다. 모든 CDPF가 반드시 포함해야 할 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 수원국의 개발여건, 캐나다와 여타 공여국들의 기존 지원전략 분석
- 새로운 지원전략과 소요예산 재정적·인적 자원
- 논리모델과 성과측정체제
- 지원 프로그램의 위험요소 개요와 위험관리전략
- 지원 프로그램 이행의 감독, 보고 및 평가 방안
- 포괄적 이슈(cross-cutting issue)로서 환경과 양성평등에 대한 평가

캐나다 CDPF의 논리모델과 성과측정체제는 각각 세계은행 CAS의 성과구조(results framework)와 성과행렬(results matrix)에 해당한다고 볼 수 있는데, 성과

측정체제는 지원 프로그램의 관리를 위한 핵심 도구로서 성과정보의 수집 방안, 감독 및 보고의 주체 등을 포함한다.

한편 캐나다가 원조효과를 담보하기 위하여 CDPF 작성에 있어서 중요시하는 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 전략적 집중: 제한된 우선순위에 따라 지원 집중
- 원조효과성에 관한 파리선언의 원칙<sup>5)</sup> 이행 정도 명시
- 원조자원의 효율적 활용
- 성과에 대한 명확한 책임: 논리모델과 성과측정체제 명시, 지속적인 감독과 보고, 지난 교훈의 반영 등

이상의 논의를 바탕으로 캐나다 CDPF의 주요 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 명확한 선택과 집중을 들 수 있는데, 집중지원국 20개를 선정하고 수원국별로는 3~5개 분야로 집중하여 지원하고 있다. 둘째, 모든 분야에 적용되는 포괄적 이슈(cross-cutting issue)로 환경과 양성평등을 중요시한다. 셋째, 논리모델, 성과측정체제, 감독 및 평가를 통한 성과의 제고를 중요시한다.

#### 다. 일본의 CAP

일본은 수원국에 대한 CAP(Country Assistance Plan)를 작성하고는 있으나 체계화된 지침은 없다. 일본은 대표적인 모범 수원국인 베트남에 대한 최대 공여국인바, 여기서는 일본의 베트남 국가지원전략의 주요 특징 및 문제점을 살펴보기로 한다.<sup>6)</sup> 일본의 CAP는 수원국의 사회경제 현황, 개발수요 등에 대한 명시적 분석 및

5) ownership, alignment, harmonization, results-oriented management, mutual accountability.

6) 일본은 양자관계, 개발수요, 제도적·정책적 환경(반부패조치 포함), 원조 수용능력(aid absorptive

평가가 없이 지원 철학, 프로그램을 적시하고 있다. 지원 목적, 우선분야 등을 선정하는 데 수원국의 계획에 부합되도록 하였다는 점을 서술하였고, 고려사항의 일부로서 수원국 정부와의 전략공유 및 정책대화 촉진, 원조조화 촉진 필요성을 언급하고 있다. 그러나 원조의 우선분야에 대한 원조 프로그램에 있어서도 현재 상태, 목표치, 구체적인 이행조치 등이 명확하게 제시되지 못하고 있으며, 따라서 세계은행이 추구하는 성과기반 CAS와는 상당한 거리가 있다.

엄밀한 의미에서 일본의 CAP는 실행계획이라기보다는 지원 각오 또는 포부를 담고 있어서 일본이 원조를 통해 달성하기를 원하는 사항들을 나열하고 있는 모습이다. 즉 일본이 수원국에서 구체적으로 원조를 이행하기 위해서는 별도의 시행지침을 사용할 것으로 보인다. 또한 일본의 CAP는 평가지표, 기준치 등을 전혀 담고 있지 않기 때문에 CAP를 바탕으로 이루어진 원조에 대하여 그 성과를 평가하는 것은 매우 어렵다.

## 라. 영국의 CAP

영국의 CAP(Country Assistance Plan) 역시 수원국별로 차이는 있으나 그 기조는 수원국의 국가발전전략을 지원하는 데 초점을 맞추고 있으며, 대체로 다음과 같은 분야를 포함하고 있다. 정부와 제도의 개혁, 정부간섭의 제한을 통한 민간부문의 확대, 사회헌장(Social Charter)의 실천을 통한 복지확대, 사유화, 반부패, 정보의 자유, 민간사회의 역할증대 등을 중점으로 하는 사회적 가치관의 전환(value re-orientation) 등이다.

영국 CAP는 수원국의 발전전략의 핵심 구성요소를 분석하고 이 분야에 대한 집중적인 지원을 통하여 수원국이 빈곤탈취를 달성하도록 지원하는 것을 목적으로

---

capacity), 일본 ODA 헌장의 원칙 등을 고려하여 ODA 지원분야 및 크기를 결정한다.

명시하고 있다. 영국의 CAP는 수원국 발전전략을 추진하는 데 있어서 제약요인을 분석하고 이를 개선하기 위한 지원에 집중함으로써 원조의 효율성 확보를 강조한다. 제약요인의 유형은 국가별로 다양하게 나타나지만, 영국이 대규모로 지원하고 있는 아프리카 국가들의 경우 다음과 같이 분석하고 있다. 첫째, 발전전략의 수행에 있어서 정부의 관리능력 부재, 특히 정부예산의 비효율적 관리가 구조화되어 있다. 둘째, 대부분의 경우 오랜 기간의 군사정부하에서 부패가 구조화되어 있다. 셋째, 아프리카의 많은 국가들은 부존자원이 풍부한 경우에도 네덜란드 병(Dutch disease)<sup>7)</sup>과 구조화된 지대추구 행위(rent-seeking activity)로 인하여 비자원 분야의 경제활동을 위축시키는 경향이 높다.

영국의 지원전략은 수원국이 빈곤의 해소와 국가발전전략을 추진하는데 있어서 정부가 직면하고 있는 주요 제약요인의 해결에 지원의 초점을 맞추는데, 구체적인 접근 방법으로서 Issue Based Approach를 활용하고 있다. 특히 정부 중심의 개혁뿐만 아니라 시민사회를 포함한 보다 광범위한 이해관계자 그룹을 연대하고 지원하고 있다.

영국의 대나이지리아 CAP를 통하여 이 같은 특징을 구체적으로 살펴보자. 예를 들어, 영국의 ODA에 있어서 높은 비중을 갖고 있는 대나이지리아 지원의 경우 정부의 예산관리능력 개선에 큰 중점을 두고 있는데, 2006/2007년 총 1억 파운드의 예산에서 62%를 차지한다. 지원과정에서 단·중기적으로 예산 관련 Pilot Ministries와 협력하여 구체적이고 실무적으로 공공부문의 예산관리 능력 배양사업을 실시하며, 중앙정부에 대한 지원사업 뿐만 아니라 지역정부에 대해서도 유사한 지원사업을 실행하고 있다.

한편 대중의 개혁과 사회협약 요구능력 배양을 중요시하는데, 나이지리아 빈곤층의 정당한 요구에 대한 정부의 대응을 개선하고, 기존 법률의 검토 및 개혁을 위

7) 천연자원의 수출에 과다하게 의존할 경우 그 국가의 물가가 급등하고 환율이 상승하여 제조업분야의 경쟁력이 약화되는 현상을 의미한다. 이 경우 자원이 고갈될 경우 더 이상의 경제발전이 어려워진다.

한 연방 및 지방정부의 능력을 배양하기 위하여 정부와 협력사업을 벌이고 있다. 이와 함께 치안, 보건, 영사업무, 통관 등의 공공서비스 개선을 위한 Service Delivery Initiative(SDI)의 이행을 위하여 연방정부의 Office of the Secretary와 협력하고 있다. 한편 지속적으로 빈곤층을 위한 경제성장의 촉진을 추구하고 있는데, 이를 위하여 거시경제의 안정과 재정 및 금융정책, 공공재정의 관리, 외채관리, 무역정책, 민영화 정책의 개선을 목적으로 정부와의 협력을 도모하고 있다. Issue-based Approach는 나이지리아의 금융부분의 개선을 위한 지원과 빈곤층의 생활향상을 위한 특정 품목의 공급을 통한 집중 지원을 모색하는 것으로 나타났다.

영국은 캐나다와 달리 ODA의 규모가 매우 크며 다양한 국가에 대하여 폭넓은 분야별로 ODA를 시행하고 있다. 그러나 중점지원 대상국가에 대해서는 CAP를 통하여 체계적이고 집중적으로 지원하는 특성을 보여준다. 따라서 영국의 일부 중점국가에 대한 CAP는 한국의 중점국가 지원을 위한 CAS 작성에 중요한 참고가 될 것으로 판단된다.

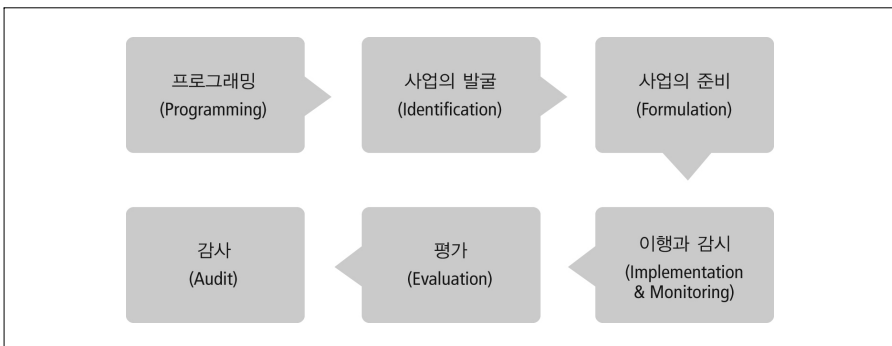
#### 마. European Commission의 PCM<sup>8)</sup>

PCM(Project Cycle Management)이란 프로젝트의 주기(life cycle) 동안 이용되는 관리행위(management activities)와 의사결정 과정(decision-making procedure)을 의미한다. PCM 자체는 일반 사업의 경우에도 빈번하게 활용되는 기법이다. 원조와 관련된 PCM의 경우 체계적인 원조계획 수립을 통해 원조의 효과성을 높이기 위해 USAID에서 고안한 논리체계(logical framework)에 뿌리를 두고 있다. PCM은 개별 프로젝트를 별개의 독립된 작업으로 간주하지 않고, 하나의 프로젝트를 계획, 실행, 평가한 후 그 평가결과를 새로운 프로젝트를 발굴할 때 반영하는 구조가

8) PCM에 대한 상세한 내용은 부록 2 참고.

계속 이어진다는 개념이다. PCM의 세 가지 구성요소는 그 명칭이 의미하는 바와 같이 프로젝트(project), 주기(cycle), 관리(management)로 이루어진다. 프로젝트(project)란 일정한 기간 안에 한정된 자원을 이용하여 특정한 목적을 달성하기 위한 일련의 행위를 의미한다. 주기(cycle)란 기본적으로 ‘계획 → 실행 → 평가 → 평가결과의 새 프로젝트에의 반영 → 계획 → ……」의 순서로 각 단계가 유기적으로 맞물려 지속적인 순환주기를 가진다는 것을 의미한다. 즉 한 프로젝트의 평가는 그 프로젝트의 종료를 의미하는 것이 아니라, 현재 진행 중인 프로젝트를 보완하고 새로운 프로젝트의 발굴과 수행에 그 평가결과를 반영하여 사업의 완성도를 높이는 데 활용된다. 관리(management)란 프로젝트를 수행하는 데 필요한 모든 행동을 의미하는데, 사업의 발굴에 앞서 협력분야를 선정하는 프로그래밍(programming) 단계를 거친 후 사업의 발굴(identification) 및 준비(formulation/proposal preparation), 이행(implementation)과 감시(monitoring), 평가(evaluation) 및 감사(audit)의 단계를 거친다. PCM의 전체적인 개요는 [그림 2-7]에 정리되어 있다.<sup>9)</sup>

그림 2-7. Project Cycle Management(PCM)



9) 기관에 따라 PCM의 세부적 구성요소를 조금씩 달리하고 있으나 전체적인 틀은 유사하기 때문에 본 연구에서는 가장 핵심적인 단계인 사업의 발굴(identification), 준비 및 입안(preparation), 실행(implementation), 평가(evaluation)에 초점을 맞추어 설명하였다.

먼저 프로그래밍 단계에서는 당면 문제와 원조를 통해 처리할 수 있는 제약 (constraints)과 기회(opportunity)를 파악하기 위해 사회경제적 지표, 국가의 우선 순위에 대한 검토를 포함한 국가 및 각 부문별 상황을 분석한다. 또한 협력(원조)의 주요 목표와 부문별 우선순위를 파악하여 적절하고 실행가능한 프로그래밍의 틀, 즉 지원분야를 마련한다. 그 과정에서 주요 이해관계자, 개발 우선순위, 제약과 기회를 고려해야 한다.

다음으로 사업의 타당성(relevance)과 실행가능성(feasibility)을 기준으로 사업을 발굴하고 준비하며, 사업의 평가 단계에서는 타당성과 더불어 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 급급효과(impact), 지속가능성(sustainability)을 기준으로 하여 기존 사업을 평가함으로써 기존 사업의 문제점 및 개선방향을 도출하고 이를 바탕으로 새로운 사업을 발굴하게 된다.

### 3. 한국의 CAS에 대한 평가

#### 가. 한국의 대외원조체계와 CAS

한국은 DAC 가입을 계기로 향후 원조규모를 빠른 속도로 증대시켜 나갈 계획이며, 이에 따라 원조의 효율성을 확보하기 위한 국가지원전략의 수립이 매우 중요한 시점에 있다. 그러나 현재까지는 원조경험의 일천함, 원조집행체계의 이원화, 원조목표의 불명확성 등으로 인하여 대외원조의 효과를 충분히 거두고 있다고 보기 힘들다. 최근 정부가 국가지원전략을 수립하기 위한 노력을 거두고 있으나, 이러한 노력이 기존의 한계를 벗어나고 있으며, 원조정책의 핵심적 요소로 기능을 발휘할 수 있을지는 불투명한 상황이다.

한국의 공적개발원조(ODA) 전반적 체계를 살펴보면 국가지원전략(CAS)은 무

상원조 부문과 유상원조 부문에서 각각 작성되고 있다. 2009년 5월 제5회 국제개발협력위원회에서는 유·무상이 통합된 국가지원전략(CAS) 체계를 정립하기로 의결하였으나, 아직까지 분절된 원조전략체계의 조율방안이 분명하지 않다. 구체적으로 국제개발협력위원회, 외교통상부, 기획재정부, 한국국제협력단, 수출입은행은 각각 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 제도적 틀이 미비한 실정이다.<sup>10)</sup>

유상원조 기관인 한국수출입은행은 세계은행을 벤치마킹하여 2006년부터 국가지원전략을 만들고 있으며, 2008년 현재 11개 지원 개도국에 대한 국가지원전략을 보유하고 있다. 무상원조 부문에서는 2007년부터 외교통상부에서 국가지원전략을 수립하고 있으며, 2008년 현재 19개 지원 개도국에 대한 국가지원전략을 보유하고 있다. 그러나 유·무상원조 양 부문 모두에서 국가지원전략이 공개되지 않고 있기 때문에, 민간부문과 NGO 등 여러 원조 관련자들간의 시너지 효과를 내고자 하는 본래의 취지도 살리지 못하는 상황이다.<sup>11)</sup>

## 나. 한국 기존 CAS의 전반적 평가

한국형 ODA는 향후 오랜 시간과 원조정책의 시행과정을 거치면서 정형화되어 갈 것이다. 한국형 ODA의 정립을 위한 논의과정에서 다음과 같은 측면이 필수적으로 다루어질 것이며, 이들은 다시 한국의 CAS 작성에도 중요한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

첫째, 대외원조의 목표다. 한국의 대외원조 목표는 주요 국제적 공여기관 및 공여국이 제시하고 있는 ‘개도국의 빈곤타파와 지속적 성장’이라는 목표와 일치시킬 필요가 있으며, 이는 한국의 관련 법령에도 전반적으로 잘 반영되어 있는 것으로

10) 정유아(2009)에서 인용.

11) 현재 베트남에 대한 무상 CAS만이 공개되어 있는 상태다.

평가된다. 그러나 국제개발협력 기본법안의 기본정신 및 목표(제3조)와 기본원칙(제4조)에는 수원국과의 협력관계 증진과 개발경험 공유의 확대라는 목적을 포함하고 있다는 것이 한국적 특성의 하나다. 원조정책의 목표에 이러한 요소가 포함되어 있는 것은 한국의 신흥공여국으로서의 위치, 원조정책 결정 및 집행구조 등 매우 복잡한 배경을 갖고 있지만, 어쨌든 이러한 요소들이 한국의 원조정책의 수립 및 집행 그리고 CAS의 작성에 일정하게 작용하고 있다.

둘째, 선택과 집중의 원칙이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국의 ODA 규모는 매우 미약한 수준에 머물러 있으며, 향후에도 일정 기간 동안은 국제적으로 주요 공여국으로서의 위치를 차지하기는 힘들다. 한국의 원조정책이 ‘선택과 집중’을 중요한 원칙으로 채택하고 있는 것은 한편으로는 국제적 조류와 일관성을 유지하기 위한 것이지만, 보다 근본적으로는 한국의 대외원조 관련 예산제약에 따라 불가피한 선택이라고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 한국은 매우 낮은 국가별 집중도에서 나타난 바와 같이 소규모의 원조를 수많은 국가에 실시하고 있는 상황이다. 또한 원조와 관련된 주요 부처 및 기관에서 작성하고 있는 CAS는 주로 기존의 중점 수원국을 대상으로 한 것이다. 따라서 CAS의 작성 이전에 원조규모의 증액에 대비한 중점협력국의 선정과 관련한 엄밀한 재검토가 선행될 필요가 있다.

원조분야의 경우 한국은 8대 중점분야를 중심으로 사업을 실시하고 있으며, 이는 한국의 비교우위를 기초로 하고 있다는 점에서 큰 문제는 없다. 그럼에도 불구하고 기존의 시행분야가 원조의 전략과 일관성을 갖추었다고 보기는 힘들며, 개별 사업이 독립적으로 이루어지고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 선택과 집중의 원칙이 단순히 개별사업 수준에 그칠 것이 아니라, 상위개념의 원조분야 설정과 이를 달성하기 위한 포괄적 이슈 그리고 여타 공여국과의 조정의 개념으로 확대되어야 할 것이다.

이제까지 한국은 ODA 수원국에서 공여국으로 그 위상이 바뀐 첫 번째 국가로

서 ‘개발경험의 전수’를 한국형 ODA의 가장 큰 특징으로 꼽아왔다. 그러나 ‘개발경험의 전수’는 그 자체가 목적일 수 없으며, ODA 수원국의 ‘제도적·인적 개발능력 형성’을 위한 수단인 성격을 지니고 있다. 따라서 ‘개발경험의 전수’는 한국형 ODA를 특징짓는 주요한 요소임도 불구하고 CAS의 수립에서 본 요소가 갖는 지위와 기능이 분명하지 않다. ‘개발경험의 전수’가 한국형 ODA를 정형화하는 주요 요소로 자리잡기 위해서는 보다 포괄적인 지원분야를 포함하는 상위개념으로 자리잡을 필요가 있는 이유가 여기에 있다. 예를 들어, 이러한 요소가 ‘제도적·인적 개발능력 형성’이라는 지원 주제(theme)하에서 ‘개발경험의 전수’를 포괄적으로 고려하는 방식으로 한국형 ODA 모형을 정립하고, 개발경험 전수의 방식을 수원국 맞춤형으로 전환하며 그 대상분야도 확대해 나갈 수 있을 것이다.

한국의 국가지원전략은 세계은행 및 영국 등 ‘국가지원전략’을 잘 활용하고 있는 것으로 평가되는 공여기관(국)과 비교할 때 다음과 같은 측면에서 전반적 평가가 가능하다.

첫째, 지원목표의 달성에 필요한 구체적 플랜으로서의 기능이 미비하다. 세계은행의 ‘국가지원전략’은 사업전략계획서(business plan)로서 갖추어야 할 전략 선택의 배경, 구체적인 전략의 정의, 예산 및 협력방안 등을 포함한 실행계획, 성과평가 계획, 위험관리 방안 등이 구체적으로 제시되어 있다. 외교통상부가 공개하고 있는 베트남의 ‘국가지원전략’을 살펴볼 때, 베트남의 사회·경제·정치적 현황과 국가 개발계획 채택 현황, 국가발전목표와 일관한 지원목표의 설정, 한국의 지원현황의 부문(sector)별 제시로 구성되어 있어 외형상 일정한 수준의 구성을 갖추고 있다. 그러나 국가지원전략의 내용을 엄밀히 살펴보면 현재 수행하고 있는 다양한 지원 사업을 지원의 목표에 따라 재구성한 것으로 볼 수 있다. 다시 말하면 국가지원전략이 구체적 사업전략계획서로서 기능을 확보하였다고 보기 힘들다.

둘째, 국가지원전략의 정상적인 활용 메커니즘이 아직까지 형성되지 않고 있다.

전략을 수립하기 위한 원조정책 대화 단계에서는 포괄적 정책전략에 근거한 협의보다는 수원국 정부의 개별 사업 신청서에 기초하여 사업별 확정을 위한 대화구조를 이루고 있다. 이는 원조전략의 일관성과 효과를 떨어뜨리고, 수원국 정부 혹은 공여국의 특정 이익에 원조사업이 영향 받을 잠재성을 상대적으로 높이는 결과를 초래한다. 원조계획은 전략적 연관성이 명확히 정의되지 않고 나열된 개별 사업의 합이 되기 쉬우며, 전략단위의 성과평가계획도 부재하다. 원조사업 실행 단계에서는 원조실행기관의 사업관리자마저도 현행 ‘국가지원전략’의 존재 여부와 내용이 무엇인지에 대한 인지도가 떨어지는 실정이므로, 시너지 효과를 위한 원조 관련 자간의 의사소통과 적극적 모니터링 수단으로서 ‘국가지원전략’이라는 기본적인 용도를 살리지 못하고 있는 형편이다. 평가 단계에서는 개별 사업에 대한 평가는 많으나 개도국 개발지원의 전략적(주제별·부문별·영역별) 성과가 있었는지 평가하기 어렵다.

#### 다. CAS의 주요 구성요소별 평가

수원국의 원조수요를 파악하는 데 있어서 일반 사회경제적 문제점과 수원국의 개발계획의 설명에 그치고 있으며, 원조목표의 관점에서 원조수요가 구체화되지 못하고 있다. 이와 같이 수원국의 원조수요에 대한 심층적 분석의 결여는 지역별 지원전략이 명확히 차별화되지 못하는 결과를 가져온다. 지원전략을 보면 공통적으로 △ 빈곤감소 및 MDGs 달성 △ 지속가능한 성장기반 확충 △ 전지 구적 이슈에의 대응 지원을 포함하는 것이 일반적이다.

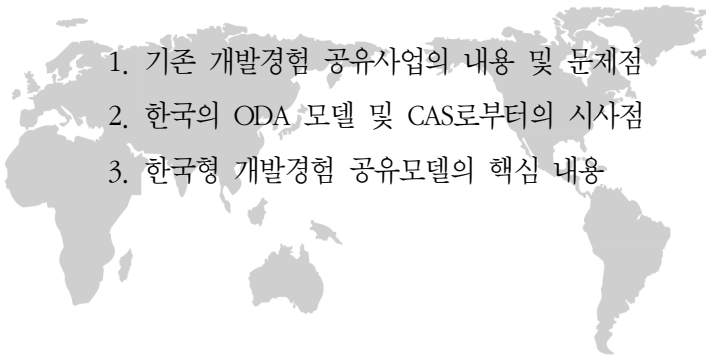
원조수요와 지원전략 간의 연계성을 갖기 위해서는 주요국에 대한 지원전략의 설정에서 수원국의 사회·경제 개발현황 및 문제점에 대한 분석이 전제되어야 하나, 수원국 개발계획과의 관계에 대한 설명이 부족한 것으로 보인다. 특히 수원국

의 개발계획에서 우선순위에 대한 파악이 미흡하며 새로운 지원전략과 수원국 개발계획 간의 관계를 명료하게 제시하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

이 밖에 중요요소로서 피드백(feedback)이 있는데, 현재 한국의 CAS는 새로운 지원전략에 기존 원조의 평가 및 교훈이 반영된 흔적이 거의 없다고 할 수 있다. 특히 원조 집행과정의 모니터링과 감독 강화 필요성이 대부분의 CAS에서 공통적으로 지적되고 있으나, 새로운 CAS에는 반영되지 않고 있다. 한편 원조의 효과성 제고를 위해서는 다른 공여국들의 원조제공 상황을 파악하는 것이 선결과제이므로 원조 중복을 피하면서 한국 원조의 효과를 제고시킬 수 있는 분야 및 프로그램/프로젝트를 발굴해야 할 것으로 보인다. 마지막으로 원조분야의 선정에 있어 명확한 기준이 제시되어 있지 않으며, 특히 한국적 원조방식의 대표적인 형태로 거론되어 온 개발경험의 전수에 대하여 (기존 실적은 미미하더라도) 구체적인 이행계획이 포함되어 있지 않다.

# 제3장

## 한국형 개발경험 공유모델의 구축방안



## 1. 기존 개발경험 공유사업의 내용 및 문제점

### 가. 기존 사업의 내용

우리나라의 개발경험 공유사업은 주로 원조와 관련되어 진행되었다. 유상원조의 경우 기획재정부 주관으로 수출입은행이 경제협력개발기금(EDCF)을 집행하였고, 무상원조의 경우 외교통상부 주관으로 KOICA에서 관련 업무를 집행해 왔다. 최근 국무총리실에서 이를 통합·조정하여 관리하고 있기는 하지만, 아직까지 실질적으로 유·무상이 양분된 체제로 집행되고 있는 실정이다.

표 3-1. 한국의 ODA 추이(순지출 기준)

(단위: 백만 달러)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ODA	212.1	264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	455.3	699.1	802.3	815.8
양자간 협력	131.2	171.6	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	493.3	539.2	580.3
무상원조	47.8	53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	259.0	361.3	368.7	366.1
유상원조	83.4	118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2	170.6	214.1
다자간 협력	80.9	93.1	72.0	120.7	92.6	289.0	79.2	205.6	263.1	235.5
ODA/GNI(%)	0.04	0.06	0.05	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.1

주: 1) 2005년 한국의 미주개발은행(IDB) 가입에 따른 신규 출자와 국제개발협회(IDA) 출자금 증대로 인한 다자간 원조 증가, 이라크와 아프가니스탄 전후 복구지원 증가 등에 기인하여 ODA 규모 일시적으로 급증.

2) 2007년 이후에는 유엔개발계획(UNDP), 유엔중앙긴급대응기금(CERF) 등에 대한 대규모 지원이 본격화되면서 ODA 규모 증가.

자료: 외교통상부(www.mofat.go.kr).

우리나라의 GNI 대비 ODA 규모는 2009년 0.1%로 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국 평균의 3분의 1 수준에 불과하지만, 향후 ODA/GNI 비율을 2012년 0.15%, 2015년 0.25% 수준으로 확대할 예정이다.<sup>12)</sup> 한편 [표 3-1]에 나타난 바와 같이 2002년까지는 양자간 원조 중 유상원조의 비중이 더 컸지만, 2003년 아프가

니스탄과 이라크 등 분쟁지역에 대한 원조 확대를 기점으로 무상원조의 비중이 70% 수준으로 확대되었다. 그러나 OECD/DAC 회원국 평균 무상원조 비중이 90% 수준인 점을 감안하면 여전히 유상원조의 비중이 다른 나라에 비해 높은 편이다.

2009년의 경우 양자간 원조 5억 8,000만 달러 중 3억 7,000만 달러 정도가 무상원조였으며, 그 중 2억 6,000만 달러(292건)가 KOICA 사업으로 집행되었다. KOICA에서 지금까지(1991~2009년) 집행한 양자간 무상원조 금액은 19억 6,000만 달러(3,585건)에 이르는데, 이들 사업 중 개발경험 공유사업으로 분류할 수 있는 사업에 집행한 금액은 8,000만 달러(70건)로 전체 사업에서 차지하는 비중은 금액으로는 4.1%, 건수로는 2%에 불과하다.<sup>13)</sup>(부록 1 참고)

한편 유상원조의 경우 SOC 등 인프라 구축에 대한 장기저리 융자가 주를 이루고 있기 때문에 개발경험 공유사업과 관련된 원조비중은 더욱 미미하다. 기획재정부와 수출입은행에서 아프리카개발은행(AFDB)과 협력하여 추진하고 있는 한·아프리카 경제협력 협의체(KOAFEC)와 KDI의 지식공유사업(KSP) 정도가 이에 해당한다. KSP 사업의 경우 [표 3-2]에 나타난 바와 같이 2004년 10억 원 규모로 시작된 사업이 2008년 25억 원, 2009년 50억 원으로 급증하였다. 2010년에도 77.5억 원의 예산이 책정되었고, 2011년에는 150억 원으로 두 KSP 사업 예산이 이처럼 급격히 증가하고 있는 이유는 한정된 원조재원을 보다 효과적으로 사용하기 위한 것으로 해석될 수 있다. 즉 수원국에서 공여국으로 탈바꿈한 한국의 개발경험 전수에 대한 수원국의 수요가 있고, 단순한 물자지원이나 인프라 구축은 규모

12) 선진국의 경우 2005년 UN 특별정상회의에서 ODA/GNI 비율을 2015년 0.7%까지 확대하기로 합의하였다.

13) 어떤 사업을 개발경험 공유사업으로 간주할 것인가는 약간의 논란의 여지가 있지만, 본고에서는 제도적·인적 역량 강화사업으로 그 범위를 국한시켰다. 그러나 보다 완화된 기준으로 개발경험 공유사업을 정의하더라도 그 비율이 10%를 넘을 것으로 판단되지는 않는다.

면에서 재원조달의 한계 때문에 다른 주요 공여국에 비해 뒤떨어질 수밖에 없기 때문에 ‘물고기를 나누어 주는 것보다는 물고기를 잡는 법’을 전수해 주는 것이 한국의 원조 비교우위를 살릴 수 있는 길이라고 판단했기 때문이다.

표 3-2. KSP 사업의 추진 현황

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
예산 (억 원)	10	10	8	15	25	50
신규 국가	베트남, 우즈베크 (2개국)	인도네시아, 터키 (2개국)	알제리, 캄보디아 (2개국)	쿠웨이트, 아제르, 가나(3개국)	오만, 도미니카(공), 우크라이나, 모잠비크(4개국)	리비아 (1개국)
후속 국가	-	-	베트남, 인도네시아 (2개국)	베트남, 우즈베크 (2개국)	베트남, 터키, 알제리 아제르(4개국)	베트남, 캄보디아, 인도네시아, 쿠웨이트, 도미니카(공), 우즈베크, 우크라이나, 알제리, 가나(9개국)

자료: 기획재정부 보도자료(2009. 2. 24).

기획재정부의 「2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획」(2009. 12)에 따르면, 2009년까지 KDI는 15개국 134개 과제([표 4])에 대한 개발경험 컨설팅을 제공했고, 2009년에도 베트남을 비롯한 7개국을 중심으로 다음과 같은 지원사업을 시행하였다.

- 베트남: 2011~20년 경제·사회발전 전략과 한국의 발전경험
- 인도네시아: 선진 경제로의 도약을 위한 과제
- 우즈베키스탄: 나보이 자유산업경제구역(FIEZ) 설립 정책자문
- 캄보디아: 마이크로 파이낸스와 민간투자사업 개발
- 카자흐스탄: 산업혁신개발계획
- 우크라이나: 에너지효율 향상 및 신재생에너지 개발전략
- 도미니카 공화국: 수출기반시설과 전력체계 개선

2010년에는 정부의 신아시아 외교 구상을 적극 뒷받침하기 위해 베트남 이외에 인도네시아, 캄보디아, 우즈베키스탄 3개국을 추가로 중점지원 국가로 지정하였다. 또한 전통적 자원부국, 아프리카·남미 등 지역별 경험거점 국가, 도움이 필요한 최빈국 중심으로 10여 개의 일반지원 국가를 선정하였고, 2008년부터 운영 중인 KSP Index 및 정책적 지원 필요성 등을 고려하여 [표 3-3]에 정리된 바와 같이 16개의 후보대상국을 선정하였다.

표 3-3. 지원대상 후보국

	지원 국가군(KSP Index)	정책적 고려
아시아(3개국)	몽골	네팔, 미얀마
중동(3개국)	UAE, 쿠웨이트, 사우디	-
중남미(4개국)	브라질, 페루, 콜롬비아	도미니카(공)
중양아(2개국)	카자흐스탄, 아제르바이젠	-
아프리카(4개국)	남아공, 리비아, 가나	DR공고

주: KSP Index는 1인당 GNI, 자원수출 비중, 인구, 초·중등학교 진학률, 정치적 안정성 5개 항목을 가중평균하여 산정하였음.

자료: 기획재정부(2009), 「2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획」.

표 3-4. KSP 개발경험 컨설팅 과제

연도	대상국	컨설팅 과제
2004	베트남	① 공기업 개혁의 진행과 과제 ② WTO 가입 과제 ③ 인적자원개발 ④ 거시경제 안정화 ⑤ FDI 등 외자조달 방안 ⑥ 수출금융정책과 베트남 수은 설립방안
	우즈베키스탄	① 산업개발과 수출진흥정책 ② 우즈베크 개발모델과 한국의 경험 ③ 산업화 과정의 거시금융정책 ④ 재정개혁 ⑤ 산업정책과 무역자유화정책의 조화전략
2005	터키	① 민간부문 발전정책 ② 기술발전과 혁신시스템 정책 ③ 행정개혁 과제 ④ 산업화와 인적자원개발 정책 ⑤ 재정운용시스템 개혁
	인도네시아	① 조기경보시스템 구축지원 ② 수출기업 육성 및 외자유치 방안 ③ 채권시장 개발방안 연구 ④ 국제·관세·예산공무원 교육제도 개선 ⑤ 수출중소기업 지원방안

표 3-4. 계속

연도	대상국	컨설팅 과제
2006	캄보디아	① 2007~11년 재정수지 예측 ② 정부채 발행을 통한 정부재정적자 보전방안 ③ 생명보험업 도입에 따른 정책 및 구조
	알제리	① 신용카드 시장 활성화 필요성 ② 신용카드 결제망 구축방안 ③ 개인신용평가 시스템 구축방안 ④ 신용카드업의 감독 및 규제방안 ⑤ 신용카드 거래 활성화 방안
	베트남 (후속)	① 베트남 수출신용기구 설립 및 운영 지원
	인도네시아 (후속)	① 채권시장 발전 로드맵 작성
2007	쿠웨이트	① 쿠웨이트 5개년 개발계획을 위한 정책 제언 ② 교육 업그레이드 ③ 전략적 대응을 위한 주요 요인 및 SWOT 분석 ④ 노동시장 개혁 ⑤ 쿠웨이트 재정개혁
	아제르바이잔	① WTO 가입협상의 서비스분야 주요 이슈 ② WTO 체제에서 개발도상국의 지위 분석 ③ WTO 가입과 무역구제제도 운영 ④ 수출진흥을 통한 산업다각화 방안
	가나	① 중소기업 발전을 위한 전략적 접근 ② 가나의 법·규제 환경 개선 ③ 중소기업의 자본과 기술 접근성 향상 ④ 인력개발 및 중소기업 육성을 위한 제도
	베트남 (후속)	① 베트남 수출신용기구 운영지원 ② 신용보증기금 설립방안
	우즈베키스탄 (후속)	① 한국 경제자유구역의 경험과 시사점 ② 우즈베키스탄 경제여건과 경제발전 전망 ③ 우즈베키스탄경제자유구역 조성환경 ④ 우즈베키스탄 경제자유구역 입지조건 및 평가 ⑤ 경제자유구역 조성의 경제적 효과 추정 ⑥ 우즈베키스탄 경제자유구역 조성방안
2008	도미니카	① 수출진흥정책과 추진체계 확립 ② 교육 및 직업훈련 발전방안 ③ 수출발전을 위한 무역산업구조 분석 ④ 수출금융 지원과 수출입은행 설립 지원
	오만	① 비석유분야 산업전략 지원정책 ② 지역·세계 가치사슬하 전략산업 발굴 ③ 민관협력을 통한 기술이전 및 정착화 방안 ④ 비석유부문 중소기업 육성방안

표 3-4. 계속

연도	대상국	컨설팅 과제
2008	우크라이나	① 중장기 경제개발전략 검토 ② 수출진흥정책 ③ 사회기반시설 확충을 위한 투자 활성화 ④ 에너지자원의 효율적 개발
	모잠비크	① 농지이용 효율화 방안 ② 농업기술 혁신 및 전파 ③ 농산물 마케팅 개선 ④ 농업금융 활성화
	터키 (후속)	① 개발전략 및 혁신체제 비교 ② 기술·기업가 정신·인큐베이션 ③ 클러스터 및 산업고도화 정책모델 ④ 산업협력 및 지역발전
	아제르바이잔 (후속)	① WTO 체제 수용과 이행을 위한 일반협상기술 분야 이슈 ② WTO 농업분야 이슈 ③ WTO 수입 및 관세 분야 이슈 ④ WTO 수출진흥정책 분야 이슈
	알제리 (후속)	① 전자결제시스템 현황 분석 ② 전자결제시스템 활성화의 성공요건 ③ 전자결제시스템 활성화를 위한 제언
	베트남 (후속)	① 수출신용기구 운영 지원 ② 수출보험제도 도입 지원 ③ 국내개발금융 운영 지원 ④ 신용보증제도 구축 지원

자료: 기획재정부 보도자료(2009. 2. 24).

기획재정부는 KSP 사업을 ‘한국과 함께하는 경제발전’으로 브랜딩하여 대표적 국가 브랜드 사업으로 추진하겠다는 계획을 발표하고, 그동안 추진되었던 KSP 사업의 문제점을 보완하여 다음과 같은 방향을 제시하였다.<sup>14)</sup>

- ① 중점 지원국에 대해 기존 전문 분야별 자문방식을 탈피하고, 경제정책 전반에 걸친 정책자문을 하는 포괄적 컨설팅(comprehensive consulting)을 도입한다.<sup>15)</sup>

14) 기획재정부(2009), 「2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획」.

15) 포괄적 컨설팅의 시범사업으로 2009년 베트남이 2020년까지 중위권 소득 국가로 발전을 목표로 준비 중인 ‘중기 경제·사회발전 계획(2011~20년)’ 수립과 연계하여 베트남 경제정책 전반에 대한 정책자문을 수행하고 있다. 구체적으로 개발전략 및 성장잠재력, 금융재정정책, 국도이용전략, 산업기술개발전략, 기업정책의 5개 분야 총 14개 과제에 대해 정책자문을 수행하였다.

- ② 경제발전 경험의 모듈(module)화를 통해 사업을 체계적으로 관리한다. 지금까지의 KSP 지원 사례, 수원국 정부의 호응도 및 우리 발전경험의 상품화 가능성 등을 종합적으로 고려하여 개도국이 필요로 하는 우리의 발전경험 중 20개의 Star Experience Program을 선정하였다<sup>16)</sup>, <sup>17)</sup>(표 3-5). 향후 모듈화 대상 과제를 확대하여 2012년까지 100여 개 과제에 대해 정리를 마무리할 계획이다.
- ③ 대상국의 수요(needs)와 만족도를 고려한 국별 수요지도(demand map)를 작성한다. 즉 국가별 수요조사 결과를 대상국 정책 우선순위에 따라 정렬하고 우리의 주제 분류기준에 따라 정리하여 대상국의 수요를 지도형식으로 체계화한다. 이를 위해 우선 아시아지역 후보대상국에 대한 종합적인 수요조사를 통해 국별 수요지도를 마련하고, 추후 다른 지역 및 국가로 확대한다. 또한 사업 실시 후 철저한 만족도 평가를 통해 대상국의 상황에 적합한 정책 제안 및 Best Practice들이 축적될 수 있도록 국별 지도를 지속 보완한다.
- ④ 우리의 발전경험을 개도국에 효과적으로 전달할 수 있는 Star Consultant와 Star Consulting Firm을 육성하여 발전경험과 컨설턴트를 동시에 수출상품

---

16) 발전경험 콘텐츠가 부족하다는 판단에 따라 2007년부터 ① 새마을운동, ② 수출진흥정책, ③ 개발연대 금융, ④ 1·2차 경제개발 5개년 계획의 수립·집행, ⑤ 중화학 공업화 정책(1973~79년)에서 나타난 한국 산업화의 경험, ⑥ 경제개발과 금융, ⑦ 산림녹화, ⑧ 한국의 부가가치세 8개 과제에 대해 우리의 발전경험을 콘텐츠화하여 관리하고 있으나, 직접 정책자문사업에 활용하기에는 미흡한 것으로 평가되었다. 이처럼 평가가 미흡하게 나온 이유는 첫째, 구체적 정책사례 중심이 아니라 시대순으로 각종 제도·정책 개요를 서술하는 데 그치고 있기 때문에 활용도가 떨어지고, 둘째 1960~80년대 발전경험이 중심을 이루고 있어 경제위기 극복, 신성장동력 발굴 육성 등 최근 사례들이 부족하며, 셋째 우리의 성공사례만을 중심으로 기술되어 있어 실패사례를 교훈으로 제시하는 데 한계가 있기 때문으로 지적되었다(기획재정부(2009), 「2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획」). 이러한 문제를 보완하기 위해 모듈화가 추진되었다.

17) 모듈(module)은 개도국 경제성장에 실질적 도움을 줄 수 있는 구체적 사례를 중심으로 선정하되, ① 단기간 내의 고도성장 및 과거와 현재의 여러 위기를 새로운 성장동력 창출을 통해 극복한 경험을 공유하고, ② 정책 성공사례와 실패사례를 함께 공유하며, ③ 정부의 제도·법·정책적 혁신사례와 민간기업의 생산성 향상 및 대기업의 성장사례를 함께 공유한다는 점이 고려되었다.

확한다. 이를 위해 국제기구와의 공동연구를 확대하고 민간 컨설팅을 육성한다.

- ⑤ 경제발전경험 공유사업의 지원대상국과 예산을 확대한다. 이를 위해 경제정책 전반에 대해 정책자문을 제공하는 집중지원 대상국을 점진적으로 확대하고, 일반지원 대상국도 각 대륙별로 고르게 지원대상국을 확대한다.

표 3-5. 20개 Star Experience Program

주 제	세부 과제
경제위기 극복과 신성장동력 발굴	(1) 중화학 육성정책(1970년대 오일쇼크), IT산업 육성(1997년 외환위기), 녹색산업 육성(2008년 글로벌 경제위기)
수출진흥 관련기구 의 설치·운영	(2) KOTRA 및 종합무역상사 제도
	(3) 수출입은행 및 수출보험공사 설립
	(4) 수출자유공단 설치
중소기업 자금지원	(5) 신용보증기금 설립
	(6) 중소기업은행 설립 및 중소기업 의무대출지원 제도
조세수입 확대	(7) 현금영수증 및 신용카드 공제제도 도입
	(8) 세무조사 시스템 구축
IT산업 육성	(9) 전 국민 대상 인터넷 교육
	(10) 초고속 인터넷 통신망 구축 및 정보화 자원 조달
	(11) 인터넷 상거래제도 활성화
	(12) 모바일 지급제도(모바일 banking 포함)
기업생산성 향상	(13) 생산성본부 설립
	(14) 경영품질향상 프로그램(6 시그마)
교육공급 확대	(15) 교육방송 및 2부제 수업 도입
무역자유화 추진	(16) WTO 가입전략
	(17) FTA 추진전략
과학기술 인프라 구축	(18) KIST 등 과학기술 분야 국책연구소와 대덕연구단지 설립
기업정책	(19) 기업육성을 위한 정부의 금융, 재정, 세제, 규제완화 정책
기술인력 양성	(20) 공업고등학교 및 산업기술대학·KAIST 설립

자료: 기획재정부(2009), 「2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획」.

## 나. 기존 사업의 평가 및 문제점

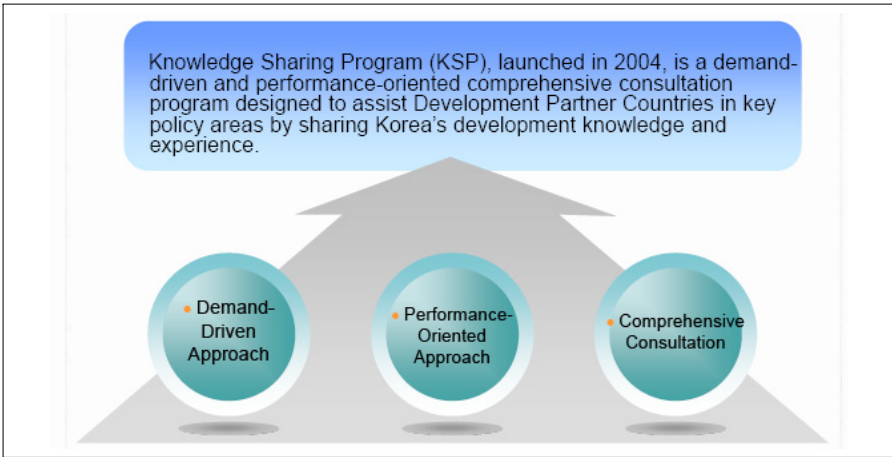
개발경험공유와 관련된 사업의 평가는 대상국 및 지원분야 선정의 타당성, 지원 사업의 내용 및 절차적 문제, 사업의 효과 및 지속성 등을 중심으로 이루어져야 한다. 이 사업이 한국의 특수성에 기반을 둔 사업이기는 하지만, 사업발굴 단계에서부터 시행, 감독, 평가 및 반영(feedback)에 이르는 전 과정이 원조에 관한 국제적 규범에 어느 정도 부합하게 이루어졌는가 하는 것이 중요하다.

KSP 사업의 경우 ‘대상국 선정 → 수요조사 → 연구진 구성 → 세부 실태조사 → 중간 보고회 → 정책자문(고위·실무자 연수) → 현지·국내 전파 세미나’의 순서를 거쳐 시행되고 있다. 일견 무난해 보이는 진행과정이기도 하지만, 2009년 KDI에서 주관한 “Sharing Knowledge for Development: In Search of Best Practices” 국제 세미나에서 임원혁(2009)에 의해 지적된 바와 같이 초기 KSP 사업의 경우 다음과 같은 문제점을 가지고 있었다.

- ① 수원국의 입장에서 필요로 하는 정책에 대한 고려보다는 한국의 개발경험에 초점을 맞춘 일방적인 경험전달이 이루어짐으로써 현지적용 가능성이 크게 떨어졌다.
- ② 정책자문을 실무자가 아닌 퇴임한 고위 공무원과 은퇴한 연구자가 담당하였기 때문에 수원국의 전문가와 긴밀한 업무협약이 이루어지지 못하였다.
- ③ EDCF나 KOICA의 원조 프로그램과의 연계·조화를 위한 노력이 거의 없었기 때문에 중복적인 경우가 발생함은 물론 전반적인 효율성이 떨어졌다.
- ④ 수원국의 정책 우선순위 등 초기 수요발굴은 고위급 대표 파견을 통해 이루어졌으나, 수요발굴 담당 주체가 후속적인 연구와 자문에 참여하지 않았기 때문에 일관성과 지속성이 떨어졌다.
- ⑤ 주요 정책과 사례에 대한 데이터베이스를 구축할 여력이 없었기 때문에 현

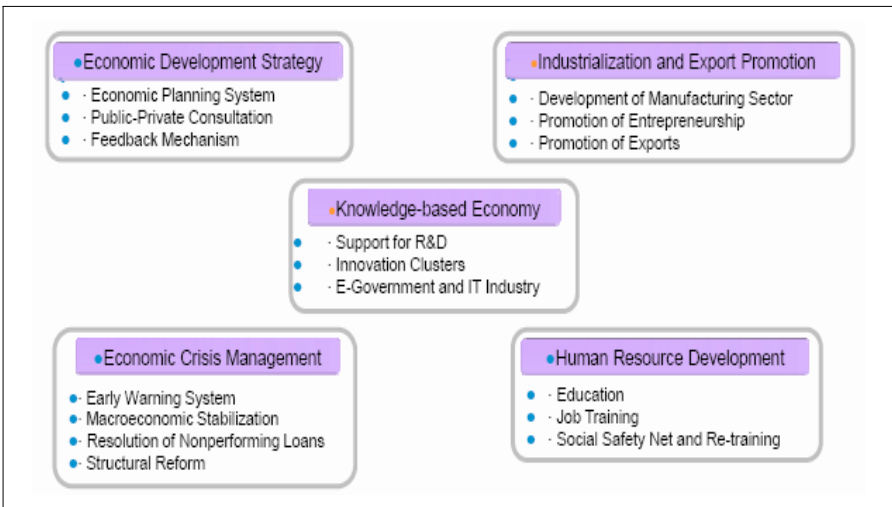
지 사정에 대한 정보는 물론 한국의 개발경험에 대한 구체적인 정책대안 매뉴얼이 없었다.

그림 3-1. Knowledge Sharing Program(www.ksp.go.kr)



자료: 임원혁(2009).

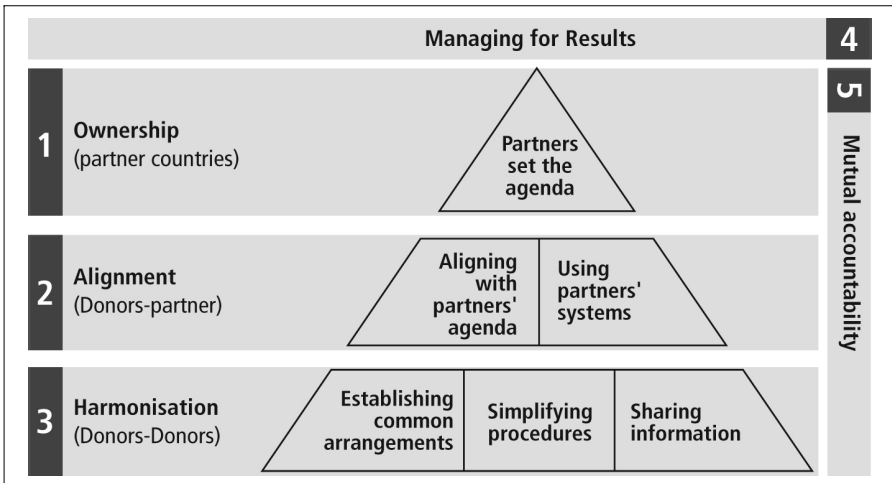
그림 3-2. KSP 프로그램 분야



자료: 임원혁(2009).

이러한 문제점들을 인지하고 임원혁(2009)에서는 KSP 사업의 정의와 프로그램 분야를 [그림 3-1], [그림 3-2]와 같이 정리하였다. 이 내용은 원조의 효과성 등에 관한 국제적 논의를 어느 정도 반영하면서 동시에 한국의 개발경험의 특수성을 나타내 주고 있다.

그림 3-3. 원조효과(aid effectiveness)에 관한 파리선언의 원칙



자료: 임원혁(2009).

그러나 성공적인 개발경험 공유를 위해서는 원조의 효과성에 관한 파리선언(2005)에서 제시된 다음과 같은 요소들이 충분히 고려되어야 한다. 또한 앞서 논의한 KSP 중심의 개발경험 공유사업과 기재부의 향후 추진방향은 다음과 같은 측면에서 근본적인 문제가 있는 것으로 사료된다.

첫째, 수원국의 수요에 기반을 둔 것임을 강조하고 있음에도 불구하고, 실제 사업내용의 경우 수원국의 실정을 감안하지 못하고 있다. KDI와 기재부의 자체평가에서도 지적되었듯이 이전에 실행된 KSP 사업(표 3-4) 중 상당수는 수원국의 입장에서 필요로 하는 정책에 대한 고려보다는 한국의 개발경험에 초점을 맞춘 일방

적인 경험전달이 이루어짐으로써 현지적용 가능성이 크게 떨어졌다. 이를 보완하기 위해 제시된 [표 3-5]의 모듈(module) 사업 역시 이러한 한계를 극복하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 방식은 기본적으로 공여국이 성공적인 성과를 거두었던 분야의 매뉴얼을 여러 종류 만들어 놓고 수원국으로 하여금 선택하게 하는 방식이기 때문에 진정한 의미의 수원국 수요를 반영한 것으로 보기 어렵다. 결국 개발경험 공유에서 가장 중요하다고 할 수 있는 수원국에 대한 적용가능성은 여전히 심도 있게 고려하지 않은 것이다. 경제발전 단계가 뒤쳐진 대부분의 수원국 고위 정책결정자들은 보다 첨단적이고 고부가가치가 있는 정책을 선호하게 되고, 결과적으로 실행되기 어려운 정책으로 끝나는 경우가 대부분이다.

둘째, 중점지원국에 대해 기존 전문분야별 자문방식을 탈피하고 경제정책 전반에 걸친 정책자문을 하는 포괄적 컨설팅(comprehensive consulting)을 도입한다는 포괄적 정책 접근방식 역시 우리나라 중심의 발상이기 때문에 실질적 효과를 기대하기 어렵다. 이는 2010년 10월 25일 국무총리 주제로 열린 제7차 국제개발협력 위원회에서 ODA 규모를 오는 2015년까지 GNI 대비 0.25% 수준으로 확대하고 유·무상 비율을 4 대 6 내외로 구성, 비구속성 비율을 75%까지 끌어올리는 내용을 담은 ‘국제개발협력 선진화 방안’에도 반영되어 있다. 그러나 이는 ODA Watch에서 국회 외교통상통일위원회에 제출한 의견서(부록 3)에 지적된 바와 같이 국제수준에 맞는 선진화 계획이 아닌 대외원조의 ‘한국화’ 방안일 뿐 아니라, 한국의 개발경험을 포괄적·균형적 발전 관점에서 해석하고 있지 못하고 있다. 개도국의 경제개발에 정부의 역할이 중요함을 두말할 필요가 없지만, 수원국의 사정이 충분히 반영되지 않은 포괄적 정책은 계획 그 자체로 끝나게 될 가능성이 매우 크다. 이러한 발상이 나온 배경의 중심에는 경제개발계획에 익숙한 관료적 사고가 자리 잡고 있는 것으로 보인다.

셋째, 그동안 KSP 사업 뿐 아니라 KOICA 사업의 경우에도 원조효과의 지속가

능성에 대한 고려와 제대로 된 평가가 충분치 못했음은 자체 진단에서도 지적되었다. 그러나 현 시점에서 이에 관한 뚜렷한 대책이 마련되지 못하고 있다. OECD/DAC 등에서 논의되고 있는 원조방식(PCM, 성과중심 관리 등)에 대한 이해도가 떨어지고 있는 상황에서 원조예산 증가에 따른 ‘전시성’ 원조사업이 확대됨에 따라 개발경험 공유사업에서도 ‘컨설팅의 수출산업화’ 등 전략적 사고가 강조되고 있다. 이는 원조의 기본 취지와 효과성보다는 원조를 업적으로 간주하는 데서 나온 발상으로 보인다.

넷째, 대상국 선정방식의 경우 KSP Index를 개발하는 등 나름 고민한 흔적은 있으나 국제기구와 타 공여국과의 원조조화 문제가 고려되지 못했고, 이 역시 원조를 받는 국가의 현황을 충분히 고려하지 못한 기계적인 선정방식이라는 문제가 있다.<sup>18)</sup> [표 3-3]에 따르면 KSP Index 이외에도 정책적 지원 필요성에 근거해 4개국을 선정한 것으로 밝히고 있으나, 이 역시 우리의 필요성에 입각하여 전략적 지원대상을 선정했다는 점에서 수원국의 수용가능성 등에 대해 충분한 검토가 이루어진 것으로 보기 어렵다.

18)

**<KSP Index>**

- KSP Index\*의 각 항목별 가중치를 설정하여 지원후보국 선정
- \* 결정 요소: 1인당 GNI, 자원수출 비중, 인구, 초등·중등 진학률, 정치적 안정성의 5개 항목

$$KSP I_{ik} = \sum_{k=1}^m Criteria_k \times Weight_k^c$$

*i*: 대상국가, *k*: 선정기준 항목, *KSPI*: KSP 대상국 평가지표,

*Criteria*: 국별 선정기준, *Weight*: 각 선정기준별 가중치

## 2. 한국의 ODA 모델 및 CAS로부터의 시사점<sup>19)</sup>

한국이 수원국에서 공여국으로 전환한 최초의 국가일 뿐만 아니라 개발 초기의 제반 여건과 경험이 현재의 개도국들과 유사한 점이 많았기 때문에 한국의 개발경험이 수원국의 사회경제개발에 유용하게 활용될 수 있다.<sup>20)</sup> 한국의 ODA 모델은 ① 한국의 개발경험 공유를 통해 다른 공여국과 차별화된 방식으로 원조 효과성을 도모하고, ② 비교우위가 있는 곳에 선택과 집중함으로써 제한된 원조자원을 효율적으로 배분하며, ③ 국제사회의 원조분업에도 부응한다는 점에서 그 필요성을 찾을 수 있다.<sup>21)</sup>

한국은 DAC 가입을 계기로 향후 원조규모를 빠른 속도로 증대시켜 나갈 계획이지만, 현재까지는 원조경험의 일천함, 원조 집행체계의 이원화, 원조목표의 불명확성 등으로 인하여 대외원조의 효과를 충분히 거두고 있다고 보기 어렵다. 한국이 ODA 공여국으로 전환한 지 15년이 경과하고 있음에도 불구하고 한국의 ODA가 원조효과의 제고를 위한 국제적 흐름에 부합하지 못하고 있으며, 한국이 지난 ODA에서의 비교우위를 살리지 못하고 있다는 지적이 제기되면서, 한국 ODA정책의 검토 및 ODA 모델의 정립 필요성에 대한 논의가 진행되어 왔다. 한국의 ODA 정책이 한국의 특수성과 차별성을 강조하는 방향으로만 전개되면 국제적 원조규범에 부합도는 낮아질 소지가 크다. 한국의 특수성과 차별성을 반영한 개발경험 공유사업의 효과를 제고하기 위해서도 체계적인 원칙과 틀이 필요하며, 이를 위하여 국제 원조규범이 좋은 지침을 제공할 수 있다. 따라서 [그림 3-4]와 같이 한국의 ODA 모델은 한국적 차별화와 국제규범에의 부합이라는 두 가지 측면을 동시에

19) 이 부분은 국제경제연구원(2010), 「한국 ODA의 5대 쟁점과 한국형 ODA」 및 「한국의 ODA 국별지원전략(CAS) 현황과 개선방향」을 참고하였다.

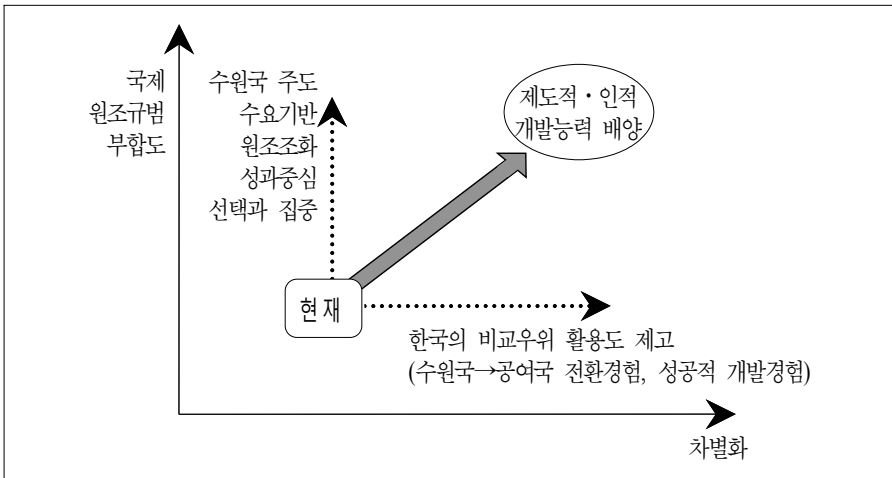
20) 한국은 1945년 해방 이후 1999년까지 약 128억 달러의 원조를 수원하였다(2005년 불변가격 기준으로 한국의 ODA 수원 총액은 460억 달러 수준). 반면 1987년 대외경제협력기금(EDCF) 창설 이후 2009년까지 한국이 공여한 원조총액은 67억 달러 수준이다.

21) 정우진(2010), 「한국형 개발협력모델」, KOICA, p. 65 참고.

추구하는 것이 되어야 할 것이다.

이제까지 한국은 ODA 수원국에서 공여국으로 그 위상이 바뀐 첫 번째 국가로서 ‘개발경험의 전수’를 한국형 ODA의 가장 큰 특징으로 꼽아왔다. 한국의 개발경험이 사회 및 경제개발 전반에 대한 통합적인 것인 반면, 이제까지 한국의 ODA 사업은 ‘정책 자문’-‘인프라 구축’-‘인적자원 양성’ 간 연계성이 부족하고, 프로젝트 봉사사업 연수사업 등 원조 실시방법 간의 연계성도 부족하다는 문제점이 있다.<sup>22)</sup> 이러한 문제점은 한국의 원조를 통합적으로 아우르는 주제(theme)가 설정되어 있지 않기 때문인 것으로 사료된다. ‘개발경험의 전수’는 그 자체가 목적일 수 없으며, ODA 수원국의 ‘제도적·인적 개발능력 형성’을 위한 수단의 성격을 지니고 있다. 따라서 ‘제도적·인적 개발능력 형성’이라는 지원 주제(theme)하에서 ‘개발경험의 공유’를 포괄적으로 고려하는 방식으로 한국 ODA 모델을 정립하고 개발경험 공유방식을 수원국 맞춤형으로 전환하며 그 대상분야도 확대해 나가는 것이 필요하다.

그림 3-4. 한국 ODA 모델의 정립 방향



22) 정유아(2010) 참고.

ODA 정책을 바탕으로 ODA를 효과적으로 이행하기 위한 계획서가 국별지원전략(CAS)이다. 현재까지 한국이 수립하고 있는 CAS는 지원목표의 달성에 필요한 구체적 플랜으로서의 기능을 하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 세계은행의 CAS가 사업전략계획서(business plan)로서 갖추어야 할 전략 선택의 배경, 구체적인 전략의 정의, 예산 및 협력방안 등을 포함한 실행계획, 성과평가 계획, 위험관리 방안 등을 구체적으로 제시되고 있는 반면, 한국의 기존 CAS는 현재 수행하고 있는 다양한 지원사업을 지원의 목표에 따라 재구성한 수준에 그치고 있어서 △ 수원국의 원조수요와 원조분야 간 연계성 미흡 △ 원조분야 및 사업에 대한 선택과 집중의 부족 △ 한국 ODA의 차별화를 위한 체계적인 원칙과 틀의 부재 △ 유·무상 원조에 대한 통합전략과 성과지향성의 결여 등과 같은 문제를 안고 있다.

한국의 CAS 모델은 기본적으로 한국 ODA의 차별화를 위한 원칙과 틀을 갖추고, 원조효과성과 관련된 국제원조규범(수원국 주도, 수요기반, 원조조화, 성과중심 등)에의 부합도를 제고하며, 한국 원조체제의 문제점을 해소하는 것이어야 할 것이다. 특히 한국 ODA의 차별화 측면에서 한국의 CAS 모델은 한국이 비교우위를 지닌 개발경험의 공유 방식을 체계화하는 것이 필요하다. 이를 위하여 한국의 CAS 모델은 ‘제도적·인적 능력형성’을 모든 지원분야에서 고려해야 할 포괄적(범분야) 이슈(cross-cutting issue)로 삼고, 개발경험의 공유를 한국 ODA의 차별화된 이행수단으로 활용하여 개발경험의 대상분야를 사회경제개발의 전반적인 분야로 확대해야 할 것이다. 국제경제연구소(2010a, 2010b)는 한국 ODA 모델의 정립방향을 바탕으로 ODA를 효과적으로 이행하기 위한 한국의 CAS 모델 및 핵심 구성요소를 [표 3-6]과 같이 설정하였다. 한국의 CAS 모델은 수원국에 대한 지역 연구 및 기존 원조성과 분석, 지원 목표와 원칙, 지원분야 및 이행수단, 포괄적 이슈, 성과관리 시스템 등을 핵심 구성요소로 하여 한국 ODA의 차별적인 특성과 국제원조규범을 반영하고 있다.

표 3-6. 한국의 CAS 모델 및 핵심 구성요소

A. 수원국의 여건 분석	
① 사회·경제개발 현황 개관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표면적인 서술이 아니라 심층적인 지역연구에 기반하여 수원국 특유의 여건 또는 이슈 분석</li> </ul>
② 수원국 개발계획 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 비교우위 및 지원전략을 염두에 두고 이와 관련된 부분을 집중적으로 조명</li> </ul>
③ 원조관련 현황 및 경험과 교훈	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국의 공여액 및 비교우위를 고려하여 여타 공여국들과의 효과적인 지원 분업방식 도출</li> <li>• ladder builder 및 개발경험 공유와 관련된 교훈을 집중적으로 조명</li> </ul>
B. 지원전략	
① 지원 철학 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ladder builder로서 한국의 독특한 위상 강조</li> <li>• 한국의 비교우위를 반영한 목표 선정</li> </ul>
② 지원분야 및 이행수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선택과 집중을 위한 비교우위 분야의 선정기준 마련과 그에 따른 분야/주체의 선정</li> <li>• 지원분야별 구체적인 목표와 이행수단 적시</li> </ul>
③ 포괄적 이슈 (cross-cutting issues)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘제도적·인적 능력형성’을 포괄적 이슈로 삼고 개발경험의 공유를 이행수단으로 활용</li> <li>• 개발경험 공유의 대상분야 확대</li> </ul>
④ 성과관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과를 측정할 수 있는 지표와 성과측정방식 적시</li> </ul>
⑤ 이행관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문인력의 조달 등 원조이행 방안 및 비용 적시</li> <li>• 지속적인 감독 및 중간/최종 평가방안 사전 적시</li> </ul>

세계은행은 ‘분석 및 자문 행위(AAA: Analytic and Advisory Activities)’를 무상원조의 주요한 이행수단의 하나로 분류하고 있는데, 개발경험 공유사업은 AAA의 한 형태에 해당한다. 특히 앞에서 제시한 한국의 ODA 및 CAS 모델은 ‘제도적·인적 능력형성’을 모든 지원분야를 대상으로 한 포괄적 이슈로 삼고 있으며, 개발경험의 공유를 포괄적 이슈의 핵심 이행수단으로 제시하고 있다. 따라서 한국형 개발경험 공유모델은 한국 ODA 및 CAS 모델과 유기적인 관계하에 그 하부모델로 구축되어야 할 것이다. 즉 한국형 개발경험 공유모델은 개발경험 공유만을 위한 별도의 독자적인 모델이 아니라, 한국 ODA 모델의 특성이 개발경험 공유에 적합하

도록 변형되고 구체화된 모습을 갖추는 것이 바람직하다.

이러한 맥락에서 볼 때 한국형 개발경험 공유모델은 사회경제개발에 있어 ladder builder로서 한국의 독특한 위상과 한국의 비교우위를 바탕으로 한 것이어야 한다. 또한 국제원조규범을 바탕으로 개발경험 공유에 적합하도록 변형된 원칙들, 수원국에 대한 지역연구 및 선택과 집중을 바탕으로 한 지원분야, 한국이 비교우위를 지닌 사회경제적 개발경험으로서 수원국의 지원분야에 맞게 현지화된 개발경험, 성과중심의 관리시스템 등이 한국형 개발경험 공유모델의 핵심 구성요소가 될 것이다.

표 3-7. 한국형 개발경험 공유모델의 핵심 구성요소

목표	ladder builder로서 한국의 독특한 위상 및 한국의 성공적인 개발경험을 활용하여 수원국의 사회경제개발을 위한 제도적·인적 능력형성 지원
원칙	국제원조규범을 바탕으로 한국의 개발경험 공유에 적합하도록 변형된 원칙
지원분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>수원국에 대한 지역연구 및 선택과 집중 원칙에 따른 지원분야 선정</li> <li>사회경제개발의 전반적인 분야를 대상으로 검토</li> </ul>
이행수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국의 적절한 개발경험을 발굴하고 수원국의 여건에 적합하도록 현지화</li> <li>사회경제개발을 위한 제도 구축, 교육/훈련 등</li> </ul>
이행 및 성과 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과측정 지표와 방식 및 피드백 시스템 구축</li> <li>단발성이 아닌 다단계 후속지원으로 성과 제고</li> </ul>

### 3. 한국형 개발경험 공유모델의 핵심 내용

이제까지 한국의 개발경험 공유사업은 수원국에서 공여국으로 전환한 한국의 독특한 위상과 성공적인 개발경험을 바탕으로 하였다는 측면에서는 사업의 차별성을 갖추고 있었다. 그러나 개발공유사업의 효과적인 운영을 위한 원칙 및 시스템이

존재하지 않았고 원조효과의 담보를 위한 국제원조규범에의 부합도가 매우 낮았기 때문에 1절에서 지적된 다양한 문제점들이 드러나게 되었다. 따라서 한국형 개발 경험 공유모델은 한국의 독특한 위상 및 성공적 개발경험이라는 차별성은 그대로 유지하면서 원조효과의 제고를 위하여 공유방식을 대폭 전환해야 한다. 이를 위하여 본 절에서는 한국형 개발경험 공유모델이 갖추어야 할 기본 목표와 원칙 및 실행전략을 살펴보고자 한다.

## 가. 기본 목표 및 원칙

한국형 개발경험 공유모델이 효과적으로 작동하기 위해서는 그 모델이 지향해야 할 목표와 준수해야 할 원칙을 명확히 규정해야 한다. 그러한 목표와 원칙은 한국의 개발경험 공유모델이 △ ODA 모델과 유기적인 관계에 있는 하부 모델이라는 점 △ 원조효과의 담보를 위한 국제원조규범을 반영해야 한다는 점을 바탕으로 설정될 수 있다.

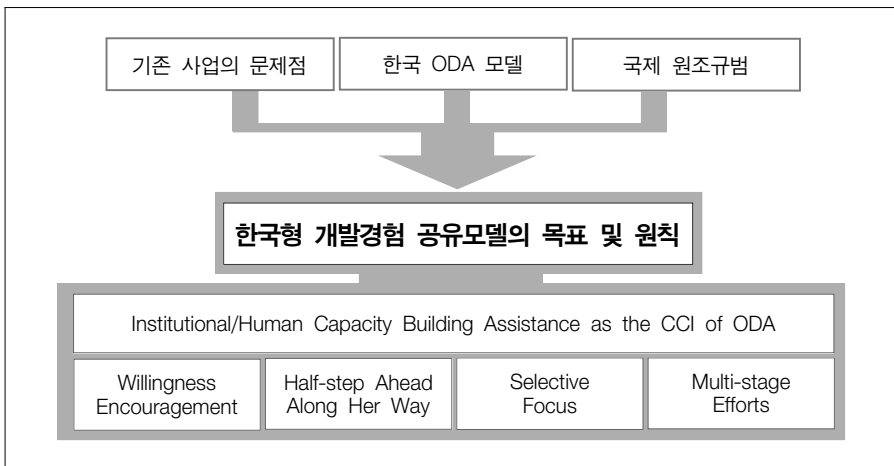
### 1) 기본 목표: Institutional/Human Capacity Building Assistance

한국형 개발경험 공유모델은 한국 ODA 모델과 동떨어진 독자적인 모델이 아니라 한국 ODA 모델의 하부 모델로서 한국 ODA 모델의 포괄적 이슈/과제인 ‘제도적·인적 능력형성’ 지원을 목표로 해야 한다. ODA의 포괄적 이슈/과제는 사회 및 경제 분야 전반을 대상으로 하므로, 한국의 개발경험 공유모델도 경제개발계획의 입안 및 이행과 관련된 경험을 넘어서 교육 및 인력양성, 보건/의료, 환경 등을 포함한 사회 및 경제 개발 전반으로 개발경험의 포괄범위를 확대해야 할 것이다.

또한 한국의 ODA/CAS 모델은 한국이 시행하는 모든 유·무상 ODA를 포괄적·통합적·효율적으로 관리하기 위한 것이다. 따라서 원조의 개별 분야에서 원

조효과를 높이기 위해서는 국내 공여기관들간의 조화(harmonization)가 필요하다. 이는 원조효과와 제고를 위한 공여국간 원조조화의 필요성이 국내 공여기관에도 그대로 적용되어야 함을 의미한다. 무상원조의 주요 분야인 개발경험의 공유에 있어서도 마찬가지로 그 효과를 제고하기 위해서는 공유사업을 시행하고 있는 국내 공여기관들간의 조화·조율을 통해 원조의 중복을 방지하고 수원국 수요에의 양적·질적 부합도를 제고해야 할 것이다.

그림 3-5. 한국형 개발경험 공유모델의 목표 및 원칙



## 2) 원칙

### P1: Willingness Encouragement

개발경험 공유가 효과를 거두기 위해서는 수원국의 가장 근본적인 사회경제개발역량인 개발의지의 배양을 지원해야 한다. 이는 원조효과와 제고를 위한 수원국 주도 또는 주인의식이라는 원칙(ownership)이 한국의 개발경험 공유모델에도 그대로 유효함을 의미한다. 각국은 역사적 배경, 인적 구성, 개발여건 등이 서로 다르므

로 과거 한국의 개발의지를 일방적·교훈적으로 전달하는 것은 무의미하다. 수원국의 핵심 인력들이 한국의 사회경제발전 상황을 관찰하면서 자신의 여건에 적합하게 개발의지를 스스로 개발하도록 지원하는 것이 바람직할 것이다. 개발의지 배양 지원의 부산물로 수원국의 정부·학계·경제계 등에 친한(親韓) 인사의 양성도 가능할 것이다.

## **P2: Half-step Ahead Along Her Way**

한국의 개발경험이 한국에는 성공적인 것이었다 할지라도 사회경제 여건이 상이한 수원국에는 적합하지 않을 수도 있다. 따라서 개발경험 공유사업의 출발점은 수원국이 필요로 하는 개발경험이 무엇인지를 파악하는 작업으로서 수원국의 사회경제개발 상태 및 문제점에 대한 기초적인 지역연구를 통해 적절한 지원분야를 선정하는 것이다. 이는 공여국의 원조가 수원국이 보유한 개발전략에 맞추어 이루어져야 한다는 수원국 수요와의 합치 원칙(alignment)이 개발경험의 공유에도 유효함을 의미한다. 개발공유사업을 발굴·시행하는 과정에서 한국의 사회경제개발 경로를 따르도록 해야 한다는 선입견을 버리고, 수원국의 현재 사회경제 상태 및 지향점을 그대로 인정해야만 수원국에 현재 상태에 적합한 개발경험 공유가 이루어질 수 있을 것이다.

또한 개발경험 공유사업이 효과적으로 이루어지기 위해서는 수원국의 흡수능력을 고려해야 한다. 지나치게 높은 목표치, 기존과는 완전히 다른 새로운 방식으로 구성된 개발경험을 단기간에 급격히 전수하려 하기보다는 수원국이 현재의 상태에서 무리없이 가시적인 성과를 달성할 수 있는 공유사업이 바람직할 것이다.

## **P3: Selective Focus**

한국의 CAS 모델은 수원국의 개발수요를 바탕으로 하여 한국의 비교우위 분야

를 선택하고 집중적으로 지원하는 방식을 채택하고 있다. 한국의 인적·물적 원조 자원이 제한되어 있음을 감안할 때 선택과 집중은 원조효과의 제고를 위해 불가피한 원칙이라 할 수 있다. 여타 공여국과의 원조조화(harmonization)을 위해서도 한국이 비교우위를 지닌 분야를 선택하여 원조노력이 집중하는 것이 필요하다. 개발 경험 공유사업에 있어서도 마찬가지로 선택과 집중의 원칙이 유효하다. 선택과 집중의 원칙은 개발경험의 공유를 위한 대상국 및 분야의 선정, 구체적인 사업방식의 결정 등에 모두 적용되어야 할 것이다.

#### **P4: Multi-stage Efforts for Result**

‘제도적·인적 능력형성’에 대한 지원의 효과는 단기간에 나타나기 어렵다. 따라서 한국의 개발경험 공유사업은 전시적인 성격의 일회적 지원을 지양하고 장기적인 관점에서 개발경험 공유의 성과를 거둘 수 있도록 다단계에 걸친 연속적인 사업으로 구성되는 것이 바람직하다. 이와 더불어 후속 단계에서의 지원효과를 제고하기 위해서는 기존 사업을 엄밀하게 평가하여 문제점과 교훈을 다음 단계에 활용할 있는 평가·피드백 시스템을 갖추어야 할 것이다.

### **나. 지원 분야 및 절차**

#### **1) 지역연구를 통한 수요발굴과 지원분야의 선정**

개발경험 공유사업이 효과를 거두기 위해서는 무엇보다도 수원국의 수요를 바탕으로 해야 한다. 한국이 판단하기에 우수한 개발경험이라고 하더라도 개발국의 필요에 부합되지 않는다면 이러한 개발경험의 공유사업은 한국 경험의 일방적 주입에 그칠 수밖에 없으며, 수원국의 개발능력 형성에 도움이 되기보다는 전시성 사업에 그치게 될 것이다.

수원국의 수요를 발굴하기 위한 출발점은 수원국에 대한 지역연구이다. PRSP에서 수원국이 스스로 진단한 개발수요에 대한 분석, 각종 통계를 활용한 정량적 분석 등을 바탕으로 수원국의 사회경제개발 역량을 개괄적으로 평가할 수 있다. 또한 수원국 특유의 여건 및 문제점에 대한 심층적이고 정성적인 분석을 위하여 설문·면담 등을 활용한 현지조사를 수행하는 것도 필요하다. 이와 같은 수요분석 과정을 통하여 제도적·인적 능력의 부족이 개발능력 형성의 병목으로 작용하는 분야를 적시해야 할 것이다.

이를 바탕으로 한국의 개발경험 공유를 위한 지원분야를 선정해야 한다. 수원국 지역연구를 통하여 제도적·인적 능력배양이 필요한 것으로 드러난 분야를 대상으로 하여 지원의 우선순위를 결정하는 것이다. 이 과정에서 한국형 개발경험 공유모델의 원칙 중 ‘Willingness Encouragement’, ‘Half-step Ahead Along Her Way’, ‘Selective Focus’를 유용하게 적용할 수 있다. 예를 들어 지배구조에 있어 수원국의 제도적·인적 역량이 매우 부족하다고 하더라도 현재 수원국이 그 분야에 대한 개혁의지를 보이지 않고 있다면 한국의 개발경험을 공유한다고 하더라도 효과가 없을 것이다. 또한 고등 과학·기술에 있어 제도적·인적 능력이 매우 부족하다고 하더라도 현재 수원국 숙련노동력 양성을 위한 기반이 부족하다면 고등교육보다는 중등 및 직업 교육과 관련한 제도적·인적 능력 지원을 우선해야 할 것이다.

## 2) 한국 개발경험의 평가 및 현지화

개발경험 공유의 지원분야를 선정하기 위해서는 그 분야와 관련된 한국의 개발경험을 발굴하여 집적하고, 그러한 한국의 경험이 다른 공여국과 비교하여 우위점을 지니고 있는지를 평가해야 한다. 한국이 해당 분야에서 성공적인 개발경험을 지니고 있고 제도적·인적 역량이 성공의 핵심적인 요인이었다면, 그 분야에 대한 한국의 개발경험은 수원국에 유용한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

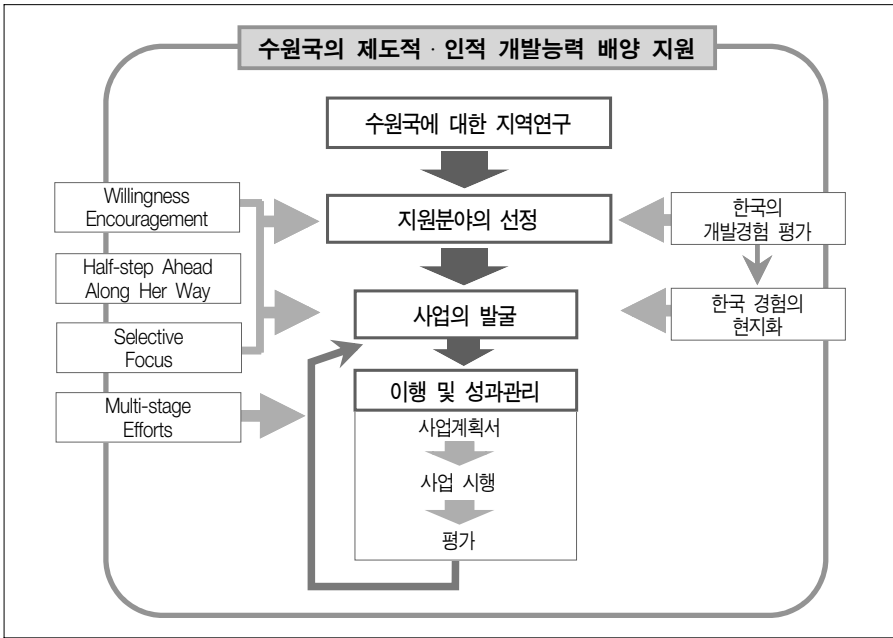
한국의 개발경험이 비교우위를 보유한 분야라고 하더라도 한국의 경험을 그대로 전수하는 것은 무의미하다. 과거 한국이 처했던 사회경제적·문화적·환경적 여건 등이 수원국의 여건과 다르기 때문이다. 따라서 한국형 개발경험 공유모델의 원칙 중 Half-step Ahead Along Her Way에 부합되도록 한국의 개발경험이 현지화되어야 한다. 수원국이 이제까지 추진해왔던 정책, 제도 등을 무시하고 한국의 경험을 이식하는 개발경험 공유는 효과를 거두기 어렵다. 수원국의 기존 시스템을 기반으로 점진적인 변화를 통해 성과를 거둘 수 있도록 한국의 개발경험을 수원국의 여건에 맞추어 변형시켜 공유하려는 노력이 필요하다.

### 3) 사업 발굴, 이행 및 성과 관리 - PCM

제2장에서 논의된 PCM(Project Cycle Management)을 한국형 개발경험 공유사업의 이행절차로 활용한다. 또한 수원국에 대한 지역연구와 한국의 개발경험을 종합적으로 고려하여 선정된 지원분야를 대상으로 개발경험 공유모델의 원칙을 적용하여 우수한 공유효과를 낼 수 있는 사업을 발굴한다. 사업의 발굴과 준비 단계에서는 사업의 타당성(relevance)과 실행가능성(feasibility)이라는 PCM의 기준이 적용되며, 그 과정에서 수원국의 관련 현황과 한국 경험의 현지화 가능성이 구체적으로 검토되어야 한다. 또한 사업의 성과지향성을 강화하기 위하여 일회성이 아닌 연속적 사업의 필요성도 고려한다. 사업이 이행되고 나면 그 사업에 대한 평가를 바탕으로 사업의 문제점 및 개선방향이 적시되어 차기 사업의 PCM에 대한 피드백이 이루어져야 한다.

[그림 3-6]은 한국형 개발경험 공유모델의 핵심 내용과 이행단계를 흐름도로 정리한 것이다.

그림 3-6. 한국형 개발경험 공유모델의 흐름도



# 제4장

## 우즈베키스탄의 사회경제개발 현황과 역량 분석



## 1. 우즈베키스탄의 사회경제개발 현황<sup>23)</sup>

우즈베키스탄은 1991년 구소련으로부터 독립하면서 이전의 공산당이 인민민주당(the People's Democratic Party of Uzbekistan)으로 개편되고 카리모프 대통령이 집권한 이래 현재까지 동일한 정치체제가 유지되고 있다. 2005년 우즈베키스탄 정부가 안디잔 지역에서 발생하였던 반정부 시위를 무력으로 진압하면서 미국, EU 등과의 외교관계가 심각하게 악화되었다. 우즈베키스탄 정부는 사회경제적 상황에 대한 기초적인 정보·자료를 제한적으로 제공하였고, 발표된 자료의 신뢰성도 낮아서 정부의 정책에 대한 논의와 평가 및 시민사회의 참여가 매우 미흡하고 정부 정책의 투명성도 낮은 상태다.

우즈베키스탄은 CIS 국가 중에서 중국, 이란, 러시아 등을 포함한 지역의 전략적 요충에 자리잡고 있어서 주변국과의 경제적 교류 및 협력을 통하여 경제를 개발할 수 있는 잠재적 가능성이 매우 크다. 그러나 독립 이래 정부주도의 점진적인 개혁을 추진해온 우즈베키스탄은 아직까지 인접 경제권과의 통합을 통한 경제개발 잠재력을 거의 활용하지 않고 있다. 예를 들어 공동 수자원의 활용에 있어 인접국과의 협력, 주변국과의 무역원활화를 위한 통관절차의 조화 등에 많은 개선의 여지가 있다.

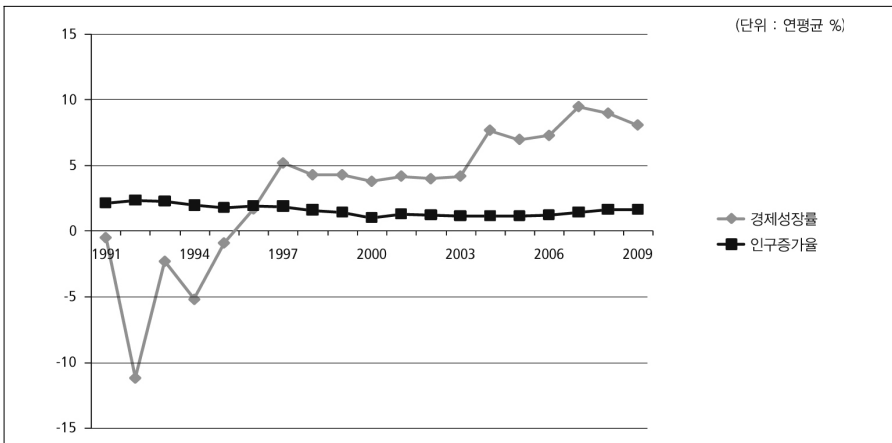
여타 CIS 국가들과는 달리 우즈베키스탄은 예전의 계획경제 시스템에 시장경제 체제의 요소들을 단계적으로 접목시키는 방식으로 정부주도의 점진적인 개발을 추구하고 있다. 우즈베키스탄 정부는 개혁을 추진하는 데 있어 정치경제적인 측면에서 외부 영향으로부터 독립성을 유지하는 것을 최우선의 원칙으로 삼고, 이러한 원칙에 따라 공공부채 최소화, 외환보유고 확충, 식량자급 확보 등을 위한 정책을 추진하고 있다.

23) 본 절의 내용은 World Bank(2008), Rep. of Uzbekistan(2007) 참고.

이와 같은 점진적인 개발정책에 따라 여타 CIS 국가들과는 달리 정부의 개발목표에 부합되는 분야 또는 개혁 필요성이 시급한 분야(경상계정의 교환성, 에너지 가격의 조정, 집단농장의 민영화, 중소기업의 영업환경 개선 등)에 국한하여 시장지향적 개혁이 진행되었다. 또한 정부주도의 개발정책에 따라 주로 공공부문을 중심으로 투자사업이 진행되고 민간부문의 개발은 지연되고 있으며, 생산가능 인력은 증가하고 있음에도 불구하고 고용은 충분히 창출되지 못하고 있다. 한편 외부로부터의 영향을 최소화시키는 개혁정책으로 인해 우즈베키스탄은 여타 CIS 국가들에 비해 최근 발생한 세계 금융위기로부터 적은 피해를 경험하였다.

CIS 국가들의 실질 GDP가 독립 이후 4~5년간 평균적으로 40% 이상 감소하였지만, 우즈베키스탄의 실질 GDP는 같은 기간 20% 감소하였다. 그 이후 독립에 따른 후유증을 탈피하기 시작하여 2003년까지 우즈베키스탄 경제는 연평균 4%의 성장세를 보였으며, 2004년 이후에는 연평균 성장률이 7%를 넘어서고 있다. 여타 CIS 국가들과는 달리 우즈베키스탄의 인구는 독립 이후 10년여 간 지속적으로 증가하였다. 그 결과 2007년에는 실질구매력 기준 2,394달러를 기록하였다(그림 4-1).

그림 4-1. 우즈베키스탄의 경제성장률 및 인구증가율 추이



자료: World Bank Database.

우즈베키스탄의 풍부한 자원자원은 경제개발의 원동력으로 작용하고 있다. 우즈베키스탄은 세계 제1의 면화생산국, 제2의 면화수출국이며, 우즈베키스탄의 수출에서 금, 천연가스, 구리, 건설자재 등의 원자재가 큰 비중을 차지하고 있다.<sup>24)</sup> 또한 인적자원의 측면에서도 우즈베키스탄은 CIS 지역 전체 인구의 1/3을 차지하고 있으며, 인접국들과 비교하여 평균연령이 낮고 교육수준이 높은 양질의 노동력을 보유하고 있다.

우즈베키스탄은 1차 농산물에 대한 의존도를 줄이고 광물자원, 천연가스 등을 개발하는 한편 산업구조를 다변화하여 GDP에서 제조업과 서비스업이 차지하는 비중을 높이기 위해 노력하고 있다. 그 일환으로 우즈베키스탄 정부는 수입대체를 목적으로 정부투자를 통하여 자동차, 가전, 기계, 화학 등의 부문을 전략적으로 육성하고 있다. 러시아, 카자흐스탄 등 급속하게 성장하는 주변국에 대한 기계, 화학 제품 등의 수출이 늘어나고 있는 있으나, 여전히 면화, 금, 천연가스 등을 비롯한 1차 상품의 국제가격 상승이 수출액의 증가에 가장 크게 기여하고 있다. 또한 해외주 노동자로부터의 송금도 국내 수요의 확대에 기여하고 있다.<sup>25)</sup> 수출의 증가에 따라 경상수지의 흑자를 유지하고 있으며, 외환보유고도 지속적으로 증가하고 있다. 외환유입이 증가하고 있음에도 불구하고 우즈베키스탄 정부는 통화의 평가절하정책을 고수하고 있어 국내 통화량이 증가함에 따라 인플레이 압력이 매우 높은 상태다. 한편 건설과 서비스 부문도 국내 수요의 증가에 따라 지속적인 성장세를 보이고 있으나, 농업부문의 성장은 경제 전체의 성장보다 낮은 수준에 머물고 있다.

우즈베키스탄의 교육에 대한 공공지출 비중은 선진국에 버금가는 수준으로 지출의 상당 부분이 직업훈련기관 설립에 투자되고 있다. 우즈베키스탄의 문맹률은

24) 구소련 시절 면화생산량 증대를 위하여 관개농지를 대규모로 개발하고 화학비료를 오남용한 결과 농지가 오염되고 수자원이 고갈되는 문제가 발생하였다.

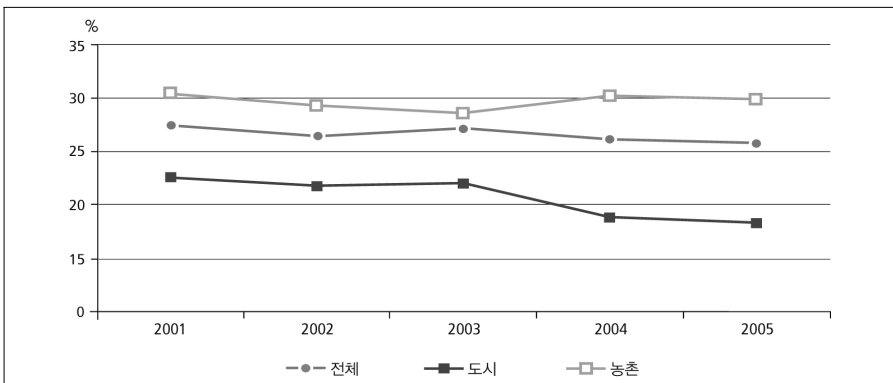
25) 2007년의 경우 GDP의 10~17%로 추정된다.

매우 낮고 1차 및 2차 교육기관에의 등록률은 높은 수준이나, 도시와 농촌 간 격차가 존재하며 교육의 질적 수준도 그리 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 특히 직업교육에 대한 공공지출이 효과적으로 이루어지지 못하고 있으며, 노동시장에의 적합성도 높지 못하다는 문제점이 있다.

소득수준이 유사한 국가들과 비교하여 우즈베키스탄의 보건상태는 양호한 것으로 평가된다. 몇몇 CIS 국가들에서 기대수명이 하락한 반면, 우즈베키스탄의 기대수명은 미세하게나마 증가하고 있다. 보건 수혜자들은 우즈베키스탄 정부의 보건 분야 개혁조치로 인해 보건서비스의 질적 수준이 개선되고 접근성이 높아진 것으로 평가하고 있다. 그러나 보건서비스에 있어 도농간 격차가 존재하며 빈곤층의 보건서비스에 대한 접근성은 여전히 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 모자보건, 영양실조 등에 있어서도 개선의 여지가 많으며, AIDS와 결핵이 확산되고 있어 이에 대한 대응이 시급한 상태다.

독립 이후 우즈베키스탄은 양호한 사회경제개발 성과를 보이고는 있으나, 개발의 성과가 사회 전반으로 확산되지 못하고 있다는 문제가 있다. 사회경제개발로부터 상대적으로 많은 혜택을 받은 도시지역과 사회경제개발의 성과로부터 소외된

그림 4-2. 우즈베키스탄 빈곤율 변화 추이



자료: Rep. of Uzbekistan(2007).

농촌지역 간에는 소득 및 생활수준의 격차가 확대되는 경향을 보이고 있다. [그림 4-2]에 나타나 있는 바와 같이 2000년대 들어 우즈베키스탄 전체와 도시지역의 빈곤율은 감소하고 있으나 농촌지역의 빈곤율은 정체되어 있는 상태여서 노동간 빈곤율 격차는 확대되고 있다.

우즈베키스탄의 도시지역에서도 빈곤층이 늘어나고 있는 있으나, 대부분의 빈곤층은 농촌지역에 집중되어 있다. 우즈베키스탄의 농업은 GDP의 약 1/4과 고용의 약 40%를 차지하고 있다. 그간 우즈베키스탄이 사회경제개발을 추진해 왔음에도 불구하고 농촌지역에서는 농업 인프라가 충분히 확충되지 못하였고, 농업생산기술의 개량도 미흡하였다. 또한 농촌지역에서 농업 이외의 소득창출을 위한 일자리도 제공되지 못하였다. 이에 따라 도농간 소득수준의 격차가 확대되었으며, 도시지역과 비교하여 농촌지역의 교육, 보건 등 사회적 기초서비스에 대한 접근성도 낮아서 농촌지역의 생활수준이 낙후된 상태에 있다.

우즈베키스탄의 빈곤문제 및 노동간 지역격차를 해소하기 위해서는 농업부문에서의 소득증대가 필요하다. 과일, 면화 등 수출 농산물에 대한 영농제도가 개선되고 저장, 가공 및 운송 기술과 인프라가 확충된다면 수출 농산물의 생산성 및 부가가치가 크게 제고될 수 있을 것이다.

## 2. 우즈베키스탄의 사회경제개발 역량 평가

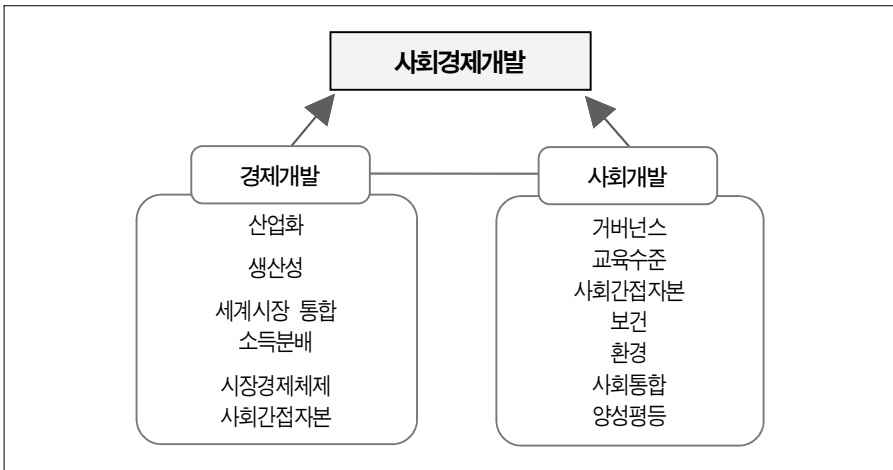
### 가. 사회경제개발 역량 평가 방법론<sup>26)</sup>

일반적으로 사회경제개발은 빈곤문제나 소득 불평등, 여성문제와 지역문제 등 다양한 사회적 문제들의 해결을 포괄하는 개념으로서, 일인당 국민소득의 증가로

26) 자세한 내용은 국제경제연구소(2010c) 참고.

대변되는 경제발전과 일치한다고 볼 수는 없다. 일례로 UNDP에서 1인당 GDP, 수명 및 취학률을 근거로 추산하는 Human Development Index(HDI)는 일인당 GDP가 사회경제개발의 중요한 결정요인이지만 전부는 아니라는 철학을 반영하고 있다고 할 수 있다.

그림 4-3. 사회경제개발의 주요 구성요소



이러한 관점에서 본 연구는 사회경제개발 목표를 크게 경제개발과 사회개발의 두 분야로 구분하고 각각에 대하여 세부 역량을 설정하였다.<sup>27)</sup> [그림 4-3]에서 보는 바와 같이 경제개발의 세부역량은 산업화 달성, 생산성 향상, 세계시장에의 통합, 소득분배의 향상, 시장경제체제로의 효과적 전환 등으로 구성하였다. 사회개발의 세부 역량은 법과 제도 등을 포함하는 거버넌스의 개선, 교육수준의 향상, 사회간접자본의 구축, 보건의료체제의 확보, 환경보호, 지역간·소득간 격차해소를 통한 사회통합 그리고 양성평등 등을 포함하고 있다. 한 국가의 사회경제개발 목표달

27) 각국의 빈곤퇴치전략(Poverty Reduction Strategy Paper) 참고.

성을 위해서는 이러한 분야별 역량의 확보가 이루어져야 하며, 각 구성요소별 역량의 확보는 한 국가가 궁극적으로 지향하는 사회경제개발 목표의 성취로 이해되어야 할 것이다.

일반적으로 경제성장이 인구의 증가와 동시에 1인당 소득이 증가함으로써 경제 규모가 확대되는 것을 의미한다면, 경제개발이란 경제성장과 함께 경제 및 산업구조의 현대화, 시장경제체제의 확립 그리고 경제성장을 통한 1인당 소득의 증가뿐만 아니라 소득분배 등 사회구성원의 경제적 후생을 결정하는 제반 요소가 종합적으로 발전하는 것을 말한다. 경제개발목표의 달성에 있어서 다양한 분야별 역량의 평가가 필요한 것은 무엇보다도 각각의 역량이 경제발전의 수준을 나타낼 뿐만 아니라, 각 역량들이 각기 독립되어 있기보다는 상호 유기적인 관계를 갖고 있기 때문이다.

거버넌스는 특히 체제전환 국가의 사회경제개발 과정에서 가장 중요하게 취급되어야 할 역량 중 하나다. 투명한 법·제도의 정착을 통한 법치의 확립, 부패의 통제 등은 건전한 사회경제질서 구축을 위한 중요한 토대며, 부족한 자원의 효율적 배분을 위해서도 매우 중요하다. 교육은 지속적인 사회경제발전을 위한 장기투자이며 원동력이라고 할 수 있다. 교육수준의 향상은 생산성 증대의 가장 중요한 원천일 뿐만 아니라, 경제적 성취동기를 증폭시킨다. 또한 보건은 필수적인 사회서비스로서 인간개발을 위한 기본 요건이며, 노동력의 확충을 위한 토대가 된다. 환경, 사회안정망, 양성평등도 안정적이고 지속가능한 사회경제개발을 위해 확보되어야 할 중요한 역량에 해당한다.

사회경제개발 역량의 평가는 결국 주요 분야별 역량을 결정하는 요인들에 대한 평가로 귀착된다. 본 연구에서는 경제개발 분야와 사회개발 분야에 대한 주요 역량을 설정하고 각 역량을 결정하는 주요 요인을 정량적·정성적으로 고찰하였다. 정성적 분석을 위해서는 우즈베키스탄의 PRSP, 각종 국제기구 및 전문가들의 분석

자료, 우즈베키스탄 전문가 및 공무원에 대한 면담자료 등을 활용하였다. 정량적 분석을 위해서는 세계은행, 우즈베키스탄 정부 등이 발표한 통계치를 바탕으로 표준화 지수를 구성하여 우즈베키스탄의 역량을 비교 평가하였다. 역량의 결정요인 별 수준을 표준화한 지수의 산정공식은 다음과 같다.

$$\text{표준화 지수} = 1 + (S_i - S_{min}) \times \{(100-1)/D\}$$

$S_i$  : 우즈베키스탄의 특정 변수의 값

$S_{min}$  : 전 세계에서 특정 변수의 최소값을 갖는 국가의 값

$D$ : 특정 변수의 전 세계 국가 중 최대값과 최소값의 차이

즉  $S_i$ 가 최소값을 갖는 경우 지수는 1이 되고 최대값을 갖는 경우 100이 된다. 즉 이 지수는 각국의 값을 1과 100 사이로 표준화함으로써 각국의 상대적 위치를 평가하기 위한 지표가 된다. 또한 우즈베키스탄의 표준화 지수를 CIS 국가(G1)과 비교하여 우즈베키스탄의 위치를 평가하였다.

## 나. 경제개발 역량

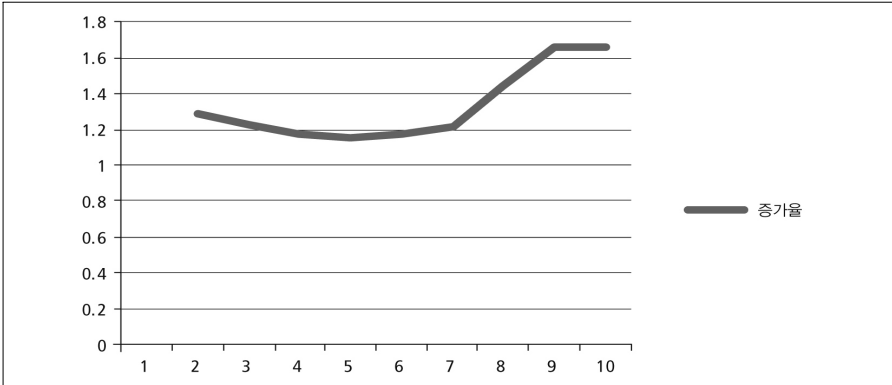
### 1) 산업화

#### [노동]

우즈베키스탄의 인구는 꾸준히 증가하고 있다. 2000년 이후 연평균 1.3%의 성장률을 나타내고 있으며, 최근 들어 1.6%대의 성장을 보이는 등 성장추세에 있다. 그러나 도시지역 거주자의 비중이 아직도 38.6% 수준에 불과한 것은 대부분의 고용이 농촌지역에서 이루어지고 있음을 의미한다. 한편 고용부문에서도 고용인구가 지속적으로 증가하고 있는데, 2009년에는 29만 2,000명의 고용증가가 있었으며 이중 9% 정도인 2만 6,400명이 제조업 분야에서의 고용증가로 나타나고 있다.

그림 4-4. 우즈베키스탄의 인구변화

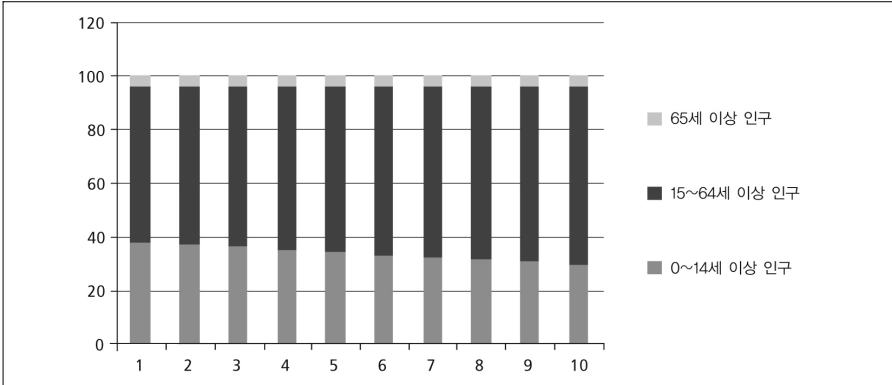
(단위: %)



자료: World Bank Database.

그림 4-5. 우즈베키스탄 인구구조 변화

(단위: %)



자료: World Bank Database.

특히 최근 들어 생산가능 인구의 비중이 늘어나고 있다는 점은 우즈베키스탄의 산업화 역량에 있어 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 2000년 58.3%에 불과하던 15~64세의 인구는 2009년 66.2%까지 늘어났다. 이는 산업화 진전에 따른 노동인력의 공급이 가능하다는 것을 의미하는 것으로, 우즈베키스탄의 산업화 및 경제발전에 유리한 조건 중 하나라 할 수 있다.

우즈베키스탄의 산업별 고용비중을 보면, 2009년 현재 농업 및 임업 26.7%, 제조업 13.4%, 서비스업 59.1% 수준을 나타내고 있다. 농업인구는 감소하고 있지만, 제조업의 고용비중은 정체상태를 보였으며, 서비스업의 고용은 증가하는 추세다.

우즈베키스탄정부가 발표하는 낮은 실업률에도 불구하고 실제 실업률은 5% 정도로 추정된다. 15세 이상 인구 중에서 고용률은 꾸준히 증가하고는 있으나 아직도 57.5% 수준을 보이고 있고, 15~24세의 고용률은 38.9% 수준에 불과하다. 특히 여성의 고용률은 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 인구의 대부분이 생산성이 낮은 농업부문과 서비스 부문에 종사하고 있기 때문에 사실상 준실업 상태에 있는 노동력이 과다하게 존재하고 있는 것으로 해석된다.

우즈베키스탄의 노동구조에서 특이한 상황은 이주노동자들이 많다는 점이다. 2009년에도 그 수는 28만 7,300명에 달하고 있는데, 이는 상대적으로 취업기회가 많고 임금수준이 높은 우즈베키스탄<sup>28)</sup>으로 주변 CIS 국가의 노동력이 유입되고 있는 데에서 그 이유를 찾을 수 있다.

우즈베키스탄의 농업인구 1인당 부가가치는 2,445달러로, 주변 CIS 국가인 투르크메니스탄의 2,677달러보다는 낮은 수준이기는 하지만 카자흐스탄(2,027달러), 키르기스스탄(1,041달러), 타지키스탄(525달러)보다는 높은 수준을 보이고 있다. 이는 구소련의 해체에도 불구하고 그 이전의 밀 및 면화 생산기지로 활용되던 우즈베키스탄의 특성이 지속적으로 반영되어 있는 것으로 판단된다.

### [자본축적]

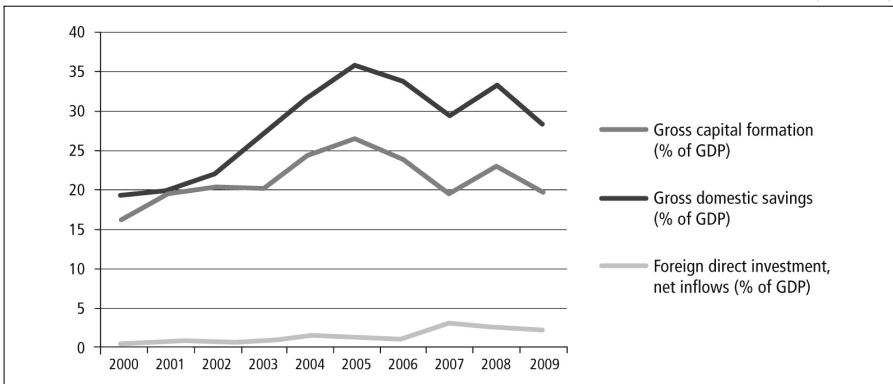
우즈베키스탄의 경우 [그림 4-6]에 나타난 바와 같이 GDP에서 투자가 차지하는 비중은 2000년 16.3%에서 2005년 26.5%에 이를 때까지 지속적으로 증가하다가 최

28) 1인당 GDP는 카자흐스탄 2,376달러, 키르기스스탄 385달러, 타지키스탄 249달러, 투르크메니스탄 1,827달러다.

근 들어서는 감소와 증가 추세를 되풀이하며 2009년 19.9% 로 나타났다. 그러나 지난 3년간 그 성장률이 19.4%에 달할 정도로 빠른 성장속도를 보이고 있다. 하지만 다른 CIS 국가(카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄)의 GDP 대비 투자 비중 평균이 2009년의 경우 23.5%에 달하고 있다는 점을 감안하면 우즈베키스탄의 경우 많은 투자가 이루어지지는 못하고 있음을 알 수 있다.<sup>29)</sup>

그림 4-6. 우즈베키스탄의 자본축적 관련 지표

(단위: %)



자료: World Bank Database.

우즈베키스탄의 경우 GDP 대비 저축 비중이 2000년 19.4%에서 2005년 35.7%에 이를 때까지 상승추세를 보이다가 2007년 25.6%까지 떨어졌으나, 2008년 다시 33.4%로 늘어났다가 2009년에는 28.4%로 감소하는 등 국내저축에 의한 투자재원 조달비율이 변동을 보이고 있다. 우즈베키스탄의 GDP 대비 저축 비중이 카자흐스탄(2009년 35.0%)에 비해 낮기는 하지만, 키르기스스탄(2008년 15.8%)이나 타지키스탄(2009년 12.24%)에 비해서는 훨씬 높은 것으로 나타나 투자재원의 조달이 비교적 안정적임을 확인할 수 있다.

29) 카자흐스탄 38.8%, 키르기스스탄 22.1%, 타지키스탄 21.7%, 투르크메니스탄 11.4%.

한편 2000년 GDP의 0.5% 규모에 불과하던 FDI의 유입은 2008년 금융위기로 인해 다소 주춤해지기는 했지만 최근 들어 FDI의 비중이 늘어나고 있어 2007년에는 3.2%, 2009년에는 2.3% 수준을 보여주었다. 하지만 이러한 수치는 인근 CIS 국가에 비해 상당히 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이는 우즈베키스탄 정부의 적극적인 외자유치 노력이 부족하다는 점과, 투자처로서 우즈베키스탄의 경제여건이 양호하지 못하다는 점을 반영하는 것으로 판단된다.

### [기술]

우즈베키스탄의 기술수준을 평가하기 위한 자료는 그다지 많지 않다. 국제적 비교를 위해 사용되는 GDP 대비 R&D 비중이나 인구 100만 명당 R&D 연구인력, 기술집약적 품목의 수출비중 등에 관한 우즈베키스탄의 자료는 보고되고 있지 않다. 그러나 내국인에 의한 특허제출 건수는 2006년 기준 323건으로 주변 CIS 국가인 카자흐스탄의 1,433건의 1/4 수준에도 못 미치고 있다. 또한 고등/대학교육을 받는 인구 비중도 2009년 기준 9.9%에 불과해 카자흐스탄 52.0%, 타지키스탄 20.2%와 비교하면 상당히 낮은 수준으로 나타나 우즈베키스탄의 기술수준은 그다지 높지 않은 것으로 판단된다.

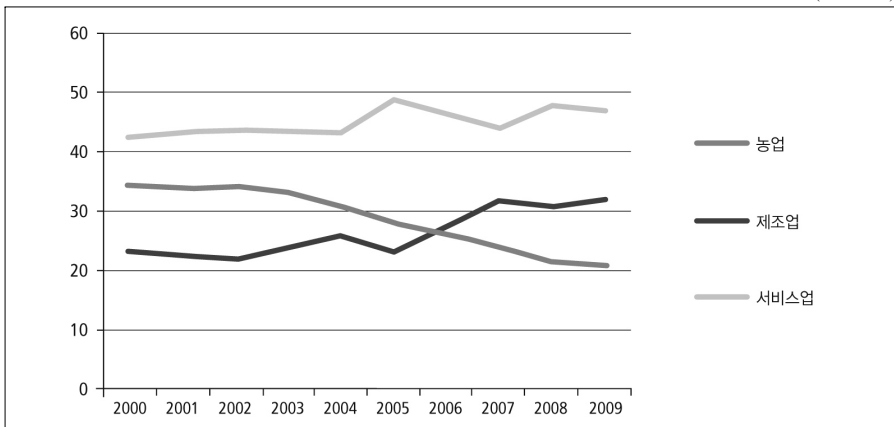
### [산업구조 조정]

우즈베키스탄의 산업구조는 지속적으로 변화하고 있다. 부가가치 비중 측면에서는 [그림 4-7]에 나타나 것처럼 농업의 비중이 2000년 34.5%에서 2009년 20.9%로 크게 감소한 반면, 제조업 비중은 23.1%에서 32.0%로 증가하였다. 2006년 이후부터는 제조업의 비중이 농업의 비중을 능가하고 있는 상황이다. 한편 서비스업의 비중은 2000년 42.5%에서 2005년 48.9%로 증가하여 최고 수준을 보인 뒤 증감을 반복하다 2009년에는 47.1%의 수준을 유지하고 있다. 우즈베키스탄의 산업구조에서 서비스업의 비중이 이러한 수준을 유지하는 이유는, 우즈베키스탄의 서

비스산업의 경쟁력이 높다는 것을 의미하는 것이라기보다는 농업부분의 잉여인력이 도시로 이주하면서 자영업 또는 소규모 상점 등 영세한 사업장에 취업을 한 결과로 판단된다.

그림 4-7. 우즈베키스탄의 산업구조 변화

(단위: %)



자료: World Bank Database.

표 4-1. 생산측면의 GDP의 산업별 구성

(단위: %)

연도	제조업	농업	건설	서비스	순조세
2000	14.2	30.1	6.0	37.2	12.5
2001	14.1	30.3	5.8	38.2	11.9
2002	14.5	30.1	4.9	37.9	12.6
2003	15.8	28.4	4.7	37.4	13.7
2004	17.5	26.4	4.8	37.2	14.1
2005	21.1	26.3	4.8	37.2	10.6
2006	21.8	25.1	5.1	37.9	10.1
2007	21.0	23.2	5.9	39.8	10.1
2008	23.5	18.9	6.1	44.2	7.3
2009	23.6	18.2	7.4	44.1	6.7

자료: Center for Economic Research(2010), "Uzbekistan Economic Trends: Information and Analytical Bulletin for 2009."

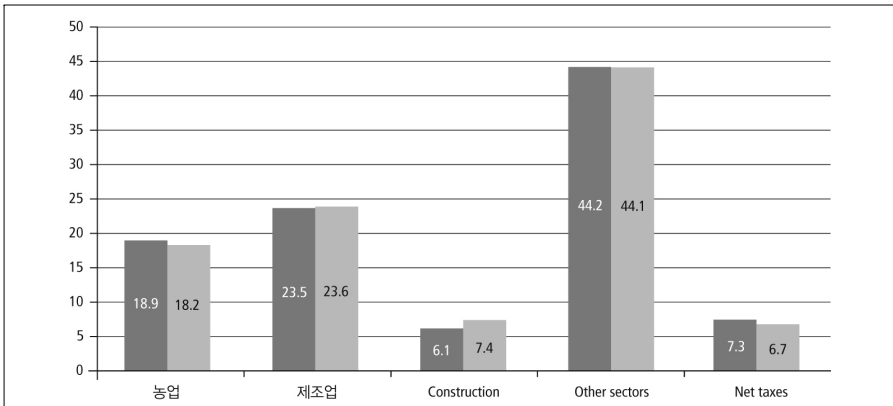
우즈베키스탄의 산업구조의 변화를 보다 자세히 살펴보면 [표 4-1]과 같다. 앞에서 언급한 바와 같이 농업의 비중은 지속적으로 하락하는 반면, 제조업과 서비스의 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 건설과 순조세의 비중은 등락을 반복하고 있는데, 최근 들어 건설의 비중은 증가하고 순조세의 비중은 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

또한 앞에서 설명한 바와 같이 고용면에서 농업부문이 차지하는 비중이 제조업의 2배 이상이고 서비스업의 고용비중이 60%에 달하고 있다는 것은, 향후 제조업 분야에 있어서의 고용이 확대되어야 하고 이 분야의 생산이 증대되어야 함을 의미한다고 할 수 있다.

[그림 4-8]에서 알 수 있듯이 아직도 농업의 기여도는 18.2%에 달하고 있으며, 제조업의 기여도는 23.6%에 불과한 수준이다. 따라서 산업화를 추진하고 있는 우즈베키스탄의 경우 이 분야의 변화가 시급한 실정이다.

그림 4-8. GDP 변화의 분야별 기여도(2008, 2009년)

(단위: %)



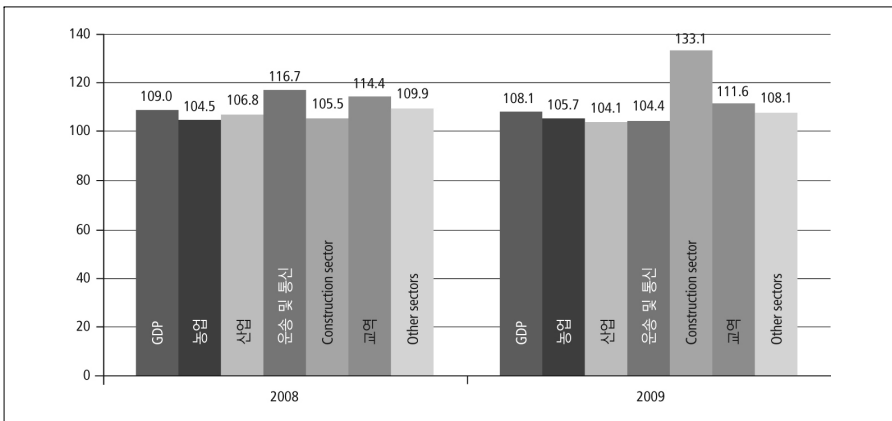
자료: Center for Economic Research(2010), “Uzbekistan Economic Trends: Information and Analytical Bulletin for 2009.”

우즈베키스탄의 산업구조에서 농업부문의 비중은 감소하고 제조업의 비중이 증가하고 있는 것은 산업화라는 측면에서 보면 긍정적인 변화라고 평가할 수 있다. 그러

나 향후 우즈베키스탄이 지향하는 산업화를 성공적으로 추진하는데 있어서는 정부의 정책적 역량을 제고하고 사업환경을 정비하는 것이 매우 중요할 것으로 판단된다. 농업부문에서도 밀, 면화 등의 작물보다는 과일, 채소, 축산물의 생산이 더 많이 늘어나고 있어 농업부문도 고부가가치 품목으로의 구조조정이 일어나고 있다.

한편 [그림 4-9] 그림에서 살펴볼 수 있듯이 우즈베키스탄은 세계 금융위기의 여파를 극복하고 2008년과 2009년에도 대부분의 산업이 성장하였다. 그 중 특히 2008년에는 운송 및 통신과 교역이 GDP 성장률보다 높게 성장하였고, 2009년에는 건설 및 교역이 GDP 성장률보다 높은 성장을 보인 바 있다.

그림 4-9. 경제분야별 부가가치 성장률(전년 대비)



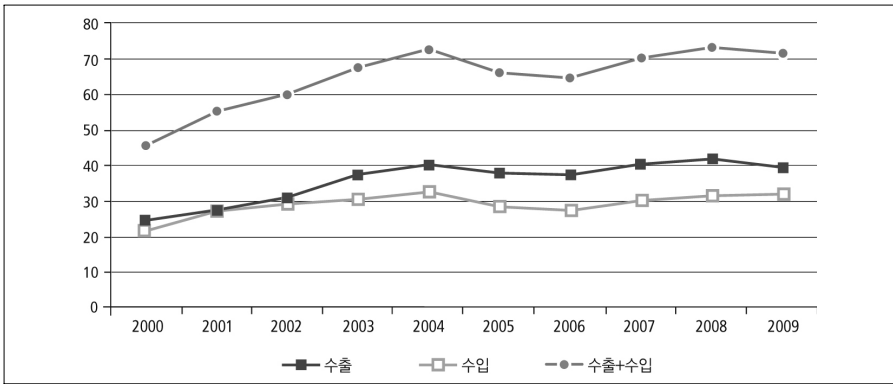
자료: Center for Economic Research(2010), "Uzbekistan Economic Trends: Information and Analytical Bulletin for 2009."

## 2) 세계시장과의 통합

세계시장과의 통합 정도는 WTO 체제하에서 또는 전 세계적으로 추진되는 FTA 체제하에서 경제개발의 주요 역량 중 하나라 간주할 수 있다. 그 이유는 최근 성장을 거듭하고 있는 국가들의 대부분은 대외개방 또는 수출증대를 통해 경제 발전을 추진하고 있기 때문이다.

세계시장과의 통합 정도를 판단할 수 있는 지표로는 매우 다양한 지표들을 사용할 수 있다. 본 연구에서는 경제규모 대비 대외무역규모, FDI 활성화 정도, 인적 교류의 정도를 세계시장과의 통합 정도를 판단하는 지표로 사용하였다.

그림 4-10. 우즈베키스탄의 무역의존도 추이



자료: World Bank Database.

표 4-2. 우즈베키스탄의 수출·수입 및 무역수지 추이

(단위: 100만 US달러)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
수출액	3,383	3,201	2,985	3,775	4,837	5,416	6,390	8,991	11,706	12,966
수입액	2,962	3,152	2,843	3,096	3,928	4,101	4,668	6,736	8,812	10,566
무역수지	421	49	142	679	909	1,315	1,722	2,255	2,894	2,400

자료: World Bank Database.

무역의 경우 [그림 4-10]에 나타난 바와 같이 GDP 대비 무역액의 비중이 2000년 46.1% 수준이었던 것이 2004년 72.9%에 이를 때까지 지속적으로 상승하다가 그 이후 증감을 반복했으며 2009년에는 71.7% 수준을 보이고 있다. [표 4-2]에서 살펴볼 수 있듯이 우즈베키스탄의 경우 무역수지는 2000년 이래 지속적으로 흑자상태이며, 무역수지 흑자규모도 지속적으로 증가하고 있다. 2001년 4,900만 달러 수

준이던 무역수지 흑자규모가 2008년에 28억 9,400만 달러로 최고 수준을 보인 바 있으며, 2009년에는 세계 경제위기의 영향으로 그 규모가 약간 감소하여 무역수지 흑자가 24억 달러 수준을 나타냈다.

[표 4-3]에 나타난 바와 같이 우즈베키스탄의 주요 교역품은 수출의 경우 면화·밀 등 농산물과 에너지·광물 등 1차산품이 중요한 비중을 차지하고 있다. 수입의 경우 화학제품과 기계 및 설비의 수입이 주를 이루고 있다.

표 4-3. 우즈베키스탄의 주요 교역품목

(단위: %)

주요 수출품			주요 수입품		
품목	08년	09년	품목	08년	09년
Cotton Fiber	9.2	8.6	Food Product	8.1	9.0
Food Product	4.4	6.0	Chemical Products	13.0	11.1
Chemical Products	5.6	5.0	Energy Resources	2.1	3.5
Energy Resources	25.2	34.2	Ferrous and non-ferrous metals	6.8	6.3
Ferrous and non-ferrous metals	7.0	5.0	Machinery and equipment	53.3	56.5
Machinery and equipment	7.5	2.9	Services	5.7	4.4
Services	10.4	8.8	Other goods	11.0	9.2
Other goods	30.7	29.5			

자료: Center for Economic Research(2010), "Uzbekistan Economic Trends: Information and Analytical Bulletin for 2009."

우즈베키스탄의 교역상대국과 수출입 비중은 [표 4-4]에서 자세히 보여주고 있다. 우즈베키스탄은 지리적 입지나 지정학적인 이유로 인하여 CIS 국가들과 수출과 수입이 높은 비중을 차지하고 있다. 국가별로 보면, 수출의 경우 2009년 러시아 19.2%, 스위스 13.5%, 아프가니스탄 6.0%, 이란 4.6% 등이었고, 수입은 러시아 23.2%, 중국 16.6%, 한국 11.9%, 우크라이나 8.8% 등이었다.

세계시장과의 통합 정도에서 무역과 더불어 가장 중요한 지표가 외국인 직접투자인데, 우즈베키스탄의 경우 외국인 직접투자는 그다지 활발하지 않은 것으로 판단된다. 대부분의 신흥개도국들이 경제개발을 위해 외국인 직접투자 유치를 위해

표 4-4. 우즈베키스탄의 국가별 수출입 비중(%)

국가	수출		수입	
	2008	2009	2008	2009
CIS 국가	34.2	33.3	48.8	43.3
카자흐스탄	3.8	4.4	12.6	8.4
키르기스스탄	1.6	1.2	0.8	0.2
러시아	17.1	19.2	23.4	23.2
타지키스탄	1.3	1.2	0.2	0.3
투르크메니스탄	1.0	1.1	0.1	0.6
우크라이나	8.4	5.9	9.9	8.8
기타	1.0	0.3	1.8	1.8
역외 국가	65.8	66.7	51.2	56.7
아프가니스탄	4.2	6.0	0	0
영국	1.3	0.9	0.8	0.7
독일	0.6	0.4	4.7	4.5
인도	0.1	0.2	0.8	1.1
이란	4.6	4.6	0.4	0.5
중국	2.2	4.2	12.9	16.6
라트비아	1.6	0.5	0.9	1.1
한국	0.8	0.9	10.8	11.9
UAE	0.6	0.9	0.3	0.2
싱가포르	1.4	0.6	0	0.2
미국	1.8	1.2	2.0	2.3
터키	4.6	3.5	3.1	2.8
프랑스	1.2	1.0	0.9	0.7
스위스	9.0	13.5	0.7	0.8
일본	0.2	0.1	1.6	1.3
기타	31.6	28.2	11.3	12.0

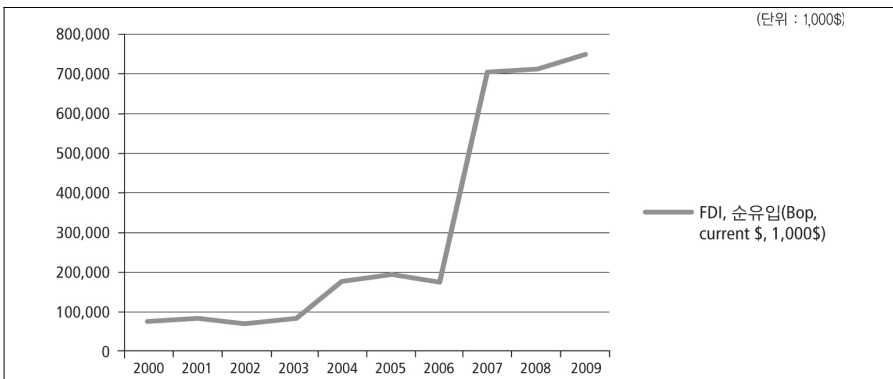
자료: Center for Economic Research(2010), "Uzbekistan Economic Trends: Information and Analytical Bulletin for 2009."

노력하고 있는 것을 감안하면, 우즈베키스탄의 경우에도 이 부분의 활성화에 많은 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다.

우즈베키스탄의 FDI 유입액은 2000년 7,500만 달러 수준에 불과하였으나, 2007년부터 급증하여 2009년 현재 7.5억 달러 수준까지 증가하였다. 증가속도가 빠르기는 하지만 절대액 규모에서는 경쟁 대상국인 다른 개도국에 비하여 낮은 수

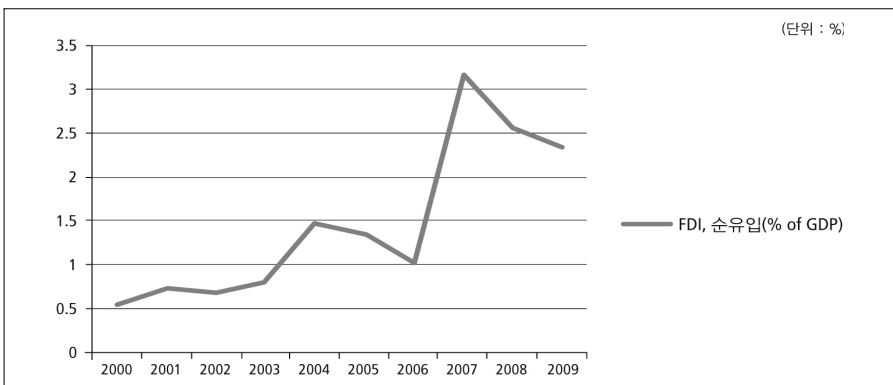
준을 보이고 있다. GDP 대비 FDI 비중의 경우에는 2000년 0.54%이던 것이 2007년 3.16%까지 높아졌으나, 다시 감소하여 2009년 현재 2.29%에 불과하다. 이러한 GDP 대비 FDI 비중은 절대액과 마찬가지로 경쟁 개도국에 비해 매우 낮은 수준이다. 최근 급증한 FDI가 우즈베키스탄 경제의 산업구조 고도화에 어느 정도 도움이 될 것으로 예상되기는 하지만, 저부가가치 상품의 생산기지화를 위한 투자나 부동산 투자를 위한 투자가 많아 실질적인 도움이 되지 못할 것이라는 견해도 있다.

그림 4-11. 우즈베키스탄의 FDI 유입 추이



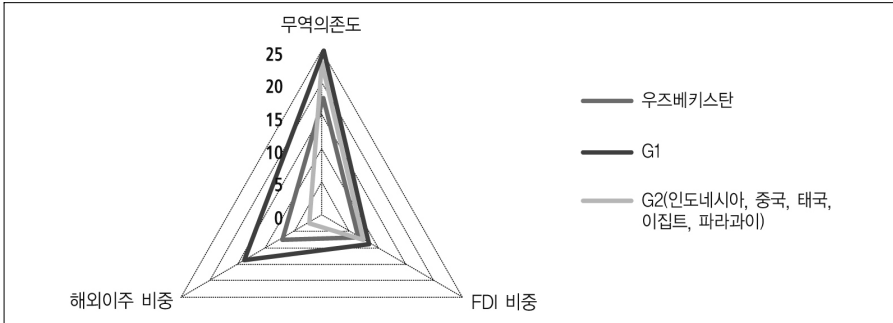
자료: World Bank Database.

그림 4-12. 우즈베키스탄 GDP 대비 FDI 비중



자료: World Bank Database.

그림 4-13. 우즈베키스탄의 대외개방도 표준화 지수



자료: World Bank Database.

한편 전체 국민 중 해외이주 비중(international migration stock)도 세계경제와의 통합을 살펴보는 지표로 활용할 수 있는데 우즈베키스탄의 경우 2005년 기준 4.85% 수준으로 주변 CIS 국가들보다 낮은 수준을 보이고 있다.<sup>30)</sup>

이와 같은 세 가지 지표를 국제적으로 비교한 것이 [그림 4-13]이다. 세 가지 지표 모두 우즈베키스탄의 대외개방도는 G1 국가군에 비해서 낮게 나타나고 있기 때문에 개도국 가운데 이 부문의 역량은 전반적으로 낮은 것으로 평가된다.

### 3) 시장경제체제

앞서 논의한 노동, 자본 등 생산요소와 기술수준, 세계시장과의 통합 정도 등의 주요 경제개발 역량 이외에도 다양한 인프라의 확충과 더불어 경제적 법·제도의 정착을 통한 기업 영업환경은 시장경제체제의 중요한 요소로 판단된다. 경제관련 법·제도가 투명하게 구비되고 운영되면 기업영업환경의 불확실성은 감소된다.

World Economic Forum은 이러한 기업영업환경에 대한 지표로 볼 수 있는 국가경쟁력지수(Global Competitiveness Index)를 매년 발표하는데, 주변 CIS 국가

30) 카자흐스탄 19.6%, 키르기스스탄 5.6%, 타지키스탄 4.69%, 벨라루스 11.3%.

들은 모두 포함되어 있는 반면<sup>31)</sup> 우즈베키스탄은 139개국의 평가대상국에 포함되어 있지 않을 정도로 세계시장에서의 중요성이나 자료의 확보에 있어 문제가 있는 것으로 평가되고 있다. 한편 World Bank에서는 매년 전 세계 183개 국가를 대상으로 기업의 영업환경에 대한 조사를 실시하고 개별 국가의 전반적 순위와 세부 항목별 순위를 *Doing Business*(www.doingbusiness.org)를 통해 발표하고 있다. 우즈베키스탄의 경우 “Doing Business 2011”에 따르면 전반적인 기업영업환경은 183개 국가 중 150위로 평가되고 있다.

표 4-5. 기업영업환경의 국별 순위

	우즈베키 스탄	카자흐 스탄	키르기스 스탄	타지크 스탄	베트남	한국	중국
기업환경종합	150	59	44	139	78	16	79
기업창업	106	47	14	136	100	60	151
건축허가	145	147	43	178	62	22	181
기업등록	135	28	17	87	43	74	38
자금대출	138	72	15	168	15	15	65
투자자보호	132	44	12	59	173	74	93
조세부담	154	39	150	165	124	49	114
무역여건	169	181	156	178	63	8	50
계약이행	44	36	54	40	31	5	15
기업청산	112	48	138	64	124	13	68

자료: World Bank(2010c), “Doing Business Report 2011.”

[표 4-5]에 나타난 바와 같이 우즈베키스탄의 경우 전반적인 기업영업환경은 주변 CIS 국가에 뒤지는 것으로 나타나며, 아시아 지역의 베트남이나 중국에 비해서도 매우 뒤떨어지는 수준으로 평가되고 있다. 세부 항목별로도 계약이행을 제외하고는 매우 낮은 수준이었는데, 특히 무역여건, 조세 부담, 건축허가 등에는 최하위

31) 카자흐스탄 72위, 키르기스스탄 121위, 타지키스탄 116위.

권으로 평가되었다. 기업영업환경의 개선은 시장경제 활성화를 위해서는 필수적인 요소이기 때문에 상대적으로 취약한 것으로 개선되는 부분의 중점적 개선이 시급하다. 특히 국경간 교역(trading across borders)은 169위로 다른 지수들보다 매우 낮은 순위를 보이고 있는데, 주변 CIS 국가와 비교하여 그다지 낮은 수준은 아니지만, 이는 우즈베키스탄의 대외개방 수준이 매우 낮은 수준에 있음을 의미한다 할 수 있다. 대부분의 경제개발을 추진하고 있는 국가들이 대외개방을 통한 무역과 투자의 증대로 경제성장을 달성하고자 한다는 측면을 감안하면, 우즈베키스탄의 이러한 낮은 지수는 개선이 필요한 것으로 판단된다.

표 4-6. 투자자 보호의 순위 및 세부여건 비교

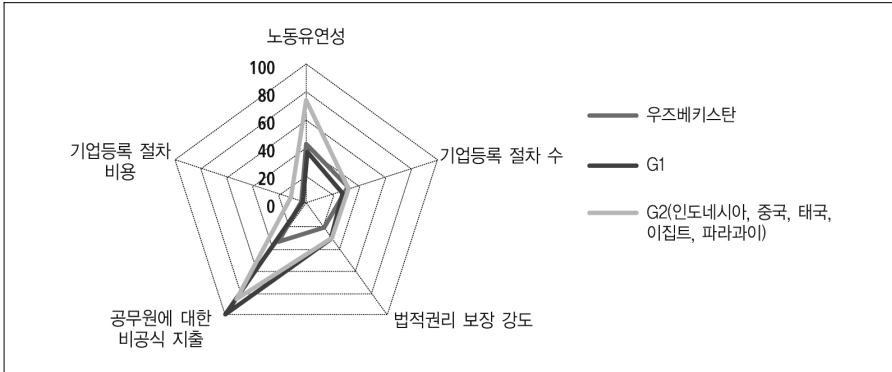
	우즈베키스탄	카자흐스탄	키르기스스탄	타지키스탄	베트남
투자자보호 종합 순위	132	44	12	59	173
정보공개의 정도(1-10)	4	8	8	8	6
이사의 책임 정도(1-10)	1	1	7	3	0
주주소송 용이도(1-10)	7	9	8	6	2
투자자 보호 강도(1-10)	4	6	7.7	5.7	2.7

자료: World Bank(2010c), "Doing Business Report 2011."

세부항목 중 투자자 보호 여건의 경우 132위로 조사되었는데, [표 4-6]에 예시한 바와 같이 주주소송은 매우 어려운 것으로 나타나고 있으며, 이사의 책임정도는 매우 미약하고, 정보공개나 투자자 보호도 미흡한 수준으로 나타나고 있다.

주변국과의 비교를 위하여 몇 가지 다른 지수들에 대해 살펴보도록 하자. [표 4-14]의 지수들은 외국인 기업이 투자를 추진할 때 많은 고려를 하는 사항이다. 이들 지수의 경우 우즈베키스탄은 다른 CIS 국가에 비하여 큰 차이를 보이지는 않고 있으나, FDI의 특성상 전 세계를 상대로 그 수익성을 고려하고 있는 상황임을 감안하면 전 세계적인 관점에서는 낮은 수준을 보이는 것으로 나타나고 있다.

그림 4-14. 우즈베키스탄의 시장경제체제 표준화 지수



국가	노동 유연성 (0~100)	기업등록 절차 수 (개수)	법적권리 보장강도 (1~10)	공무원에 대한 비공식 지출 (지출기업 %)	기업등록 절차 비용 (1인당 GNI의 %)
우즈베키스탄	32	7	2	35.50	11.2
카자흐스탄	17	7	5	23.30	4.8
키르기스스탄	18	3	10	37.5	5.2
타지키스탄	49	12	3	50.90	24.3
벨라루스	32	5	2	13.5	1.7

자료: World Bank Database.

시장경제의 활성화에 가장 중요한 요소인 금융시장 인프라의 구축과 원활한 금융기능 측면에 있어서도 우즈베키스탄은 활성화되어 있다고 볼 수 없다. 투자재원을 은행으로부터 조달하는 기업의 비중은 8.3%에 불과하여 주변 CIS 국가들보다 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 2009년 1월 현재 우즈베키스탄에는 31개의 상업은행이 있는데, 이 중 3개는 국영은행이고, 13개는 국가 및 민간합작, 10개는 민영은행, 나머지 5개는 외국계 은행으로 알려져 있다. 이들 은행의 지점 수도 모두 합하여 810개에 불과한 실정이다. 그러나 최근 이들 은행의 자본의 합이 2009년에 전년과 비교하여 43%가 증가하였고, 최근 2년간 2배의 확대를 보이고 있다. 특히 2008년 11월에 도입된 민간저축의 100% 지급보증정책은 민간부문의 저축을 증가

시키는 원인으로 평가되고 있다. 또한 신용카드의 도입을 활성화하고 있어 신용카드로 지불되는 거래건수가 2008년에 비해 2009년 3배 이상 증가하였다. 또한 중소기업과 민간기업에 대한 대출도 확대하고 있다. 하지만 이러한 저축의 증가가 많은 경우 정부의 강제적인 수단에 의한 것이라는 평가도 있다. 민간기업이 임금을 개인에게 지급하는 것이 아니라 은행계좌로 이체하게 하고 직불카드로만 사용할 수 있게 한다든지, 외국계 기업의 이익을 의무적으로 은행에 예치하게 하는 등이 그 예라 할 수 있다. 따라서 지표상으로는 금융부문의 개선이 나타나고는 있으나 그 실상을 그렇지 않다는 것이 일반적인 평가다. 특히 열악한 금융 인프라로 인해 원활한 자금의 순환이 어려운 것이 사실이고, 많은 경우 금융기관에 대한 감독기능도 제대로 작동되지 못하고 있다.

또한 주식 및 채권 시장도 최근 상장기업의 증가와 증권회사 및 보험회사의 증가로 인해 그 규모가 성장하고는 있으나, 현 수준에서 판단하면 충분히 성숙되지 못한 상태로 이들 시장을 통한 산업부문으로의 자본공급 중개가 원활치 못한 것으로 평가된다.

표 4-7. 금융시장 개발수준의 국제비교

	투자재원의 은행조달 기업비중 (% of firms)	신용정보 심화지수 (0~6)
우즈베키스탄	8.23	3
카자흐스탄	30.98	5
키르기스스탄	17.85	3
타지키스탄	21.42	0

자료: World Bank Database.

#### 4) 소득분배

소득분배와 이에 따른 빈곤문제는 경제개발역량의 요소의 하나로 고려될 수 있다. 이들 요소는 경제개발뿐만 아니라 사회안정을 위해서도 매우 중요한 요소다.

소득분배가 균등하게 이루어지며 전반적으로 구매력이 향상되고 중산층이 늘어나면 새로운 제품에 대한 수요도 창출되어 경제발전에 도움을 주게 된다. 또한 균등한 소득분배는 교육에의 참여율 증가를 가져와 양질의 노동력을 공급하게 됨으로써 경제발전을 촉진할 수 있다. 한편 절대빈곤 인구의 비중이 높을수록 정부는 빈곤해소에 정부의 한정된 재원을 우선적으로 집중하여 장기적인 경제개발역량 강화에 투자하기 어렵게 되고, 그 결과 경제성장이 지연될 수도 있다.

[그림 4-15]에 나타난 바와 같이 소득분배 상태를 나타내는 지니계수를 살펴보면, 우즈베키스탄의 경우 가장 최근의 자료인 2003년의 경우 36.7로 나타나고 있는데 이는 2002년의 34.6에 비해 악화된 수치다. 최근 우즈베키스탄의 경제상황을 고려해 볼 때 이러한 소득 불평등의 심화는 지속되었을 것으로 판단된다. 이러한 수치는 주변 CIS 국가들에 비해서는 좋지 않게 나타나고 있지만, 동남아 국가들에 비해서는 양호한 것으로 보인다. 한편 상위 20% 소득계층의 소득비중과 하위 20% 소득계층의 소득비중의 비율은 우즈베키스탄의 경우 6.2를 나타내고 있어 주변국들에 비해 불평등도가 높음을 보여주고 있다.

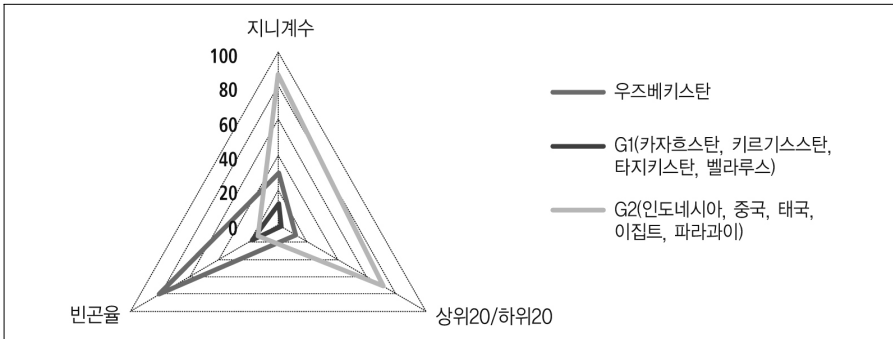
지니계수의 경우 0에 가까울수록 소득이 균등하게 분배되고 있음을 나타내지만, 상위 20% /하위 20% 소득비중은 그 수치가 작을수록 고소득층과 저소득층의 소득격차가 적음을 의미한다. 이 두 지수 모두 주변 CIS 국가들에 비하여 불평등도가 높게 나타나고 있다는 것은 우즈베키스탄이 향후 경제개발을 추진함에 있어 많은 문제를 안고 있음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

반면 빈곤층의 비중(1일소득 2달러 이하 소득계층이 전체 인구에서 차지하는 비중)도 우즈베키스탄은 카자흐스탄에 비해 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 동남아 개도국에 비해서는 양호한 수준이기는 하나, 주변 경쟁국인 카자흐스탄<sup>32)</sup>보다

32) 2004년 17.2%에서 급속한 개선을 보였음. 이러한 개선을 보인 배후에는 유전의 발굴과 국제유가의 급등이라는 요인이 작용하고는 있는 것으로 판단됨.

매우 높다는 것은 우즈베키스탄이 절대빈곤층 감소에 더 많은 노력을 기울여야 함을 의미한다.

그림 4-15. 우즈베키스탄의 소득분배 표준화 지수



국가	지니계수	상위 20% 소득비중	하위 20% 소득비중	상위 20%/하위 20%	빈곤율(1일 2달러 이하 소득자 비중)
우즈베키스탄	36.7	44.2	7.1	6.2	27.2
카자흐스탄	30.9	39.9	8.7	4.6	2.0
키르기스스탄	33.5	42.6	8.8	4.8	27.5
타지키스탄	33.6	41.9	7.8	5.4	50.8

자료: World Bank Database.

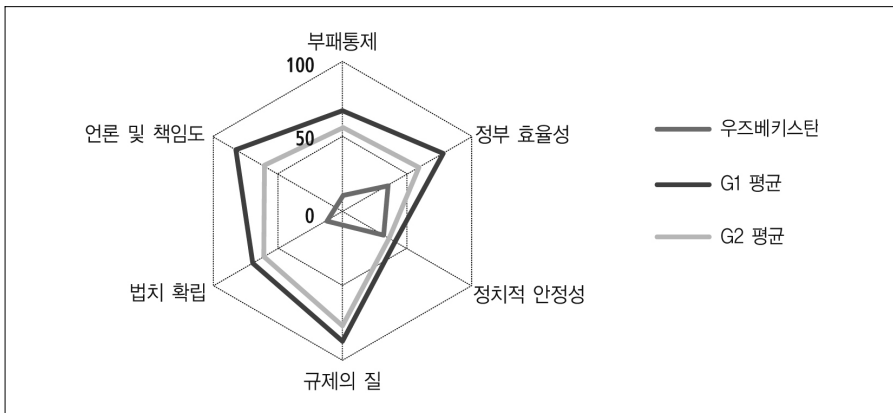
## 다. 사회개발 역량

### 1) 거버넌스

우즈베키스탄의 경우 거버넌스는 전반적으로 상당히 취약한 것으로 나타나고 있다. [그림 4-16]에 나타난 바와 같이 전 세계 국가의 거버넌스 상태를 조사하여 상대적 위치를 백분율로 나타낸 값이 우즈베키스탄의 경우 부패통제(control of corruption) 5.7%, 정부 효율성(government effectiveness) 26.7%, 정치적 안정성(political stability) 18.4%, 규제 질(regulatory quality) 5.7%, 법치의 확립(rule

of law) 10.8%, 언론 및 책임도(voice and accountability) 2.4%로 나타났다. 언론 및 책임도는 거의 최하위로 평가되었고, 부패통제와 규제의 질도 최하위권으로 나타났다. 법치의 확립도도 하위 90% 수준에 머무르고 있다. 그나마 조금 낮게 평가된 부분이 정부의 효율성과 정치적 안정성인데, 이 값들도 G1, G2 평균수준에도 미치지 못하는 실정이다.

그림 4-16. 우즈베키스탄의 거버넌스 현황



자료: World Bank Database.

우즈베키스탄의 거버넌스가 이처럼 낮게 나타나는 이유는 우즈베키스탄의 권력 구조에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 현 대통령인 카리모프는 우즈베키스탄 독립 이후 지금까지 20년 동안 절대적 권력을 보유하고 있다. 후계구도에 관해서는 ‘후계자’라는 소문만 돌아도 제거될 정도로 정확히 알려진 바가 없다. 얼마 전까지도 현재 제네바 대사로 있는 장녀 굴라라 카리모프가 막강한 권한을 행사했으나, 과도하게 이권을 챙긴 것이 문제가 되어 굴라라가 실질적 소유주일 것으로 추정되는 스위스계 회사인 제로믹스 사가 압수수색을 당하는 견제를 받았다. 또한 카리모프의 신임을 받았던 제1부총리 겸 재무부장관인 아지모프 후계설도 나돌았으나, 현

재는 후계구도에서 밀려난 것으로 보인다. 현 총리인 미르지오예프는 카리모프와 같이 사마르칸트 출신으로 해외경험이 거의 없는 국내파지만, 카리모프의 그림자 같은 역할을 하면서 상당한 신임을 얻은 것으로 평가되고 있다.

외국인직접투자(FDI)가 전년 동기 대비 130% 증가했고 경상수지도 흑자가 유지되고 있는 상태에서도 우즈베키스탄 정부가 발표한 외환보유고는 60억 달러 수준으로 지난 몇 년간 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 따라서 소수의 집권계층에 의한 자본도피(capital flight)가 상당한 규모에 이를 것이라는 추정이 가능하다.

한편 정부의 강력한 외환통제와 자본시장 통제로 인해 투기적 공격 가능성은 거의 없지만, 이러한 통제는 우즈베키스탄 경제를 활성화시키지 못하는 주요 요인으로 작용하고 그에 상응하는 거버넌스의 악화를 초래하고 있다. 거의 모든 은행(상업은행 포함)이 강력한 정부의 통제를 받고 있기 때문에 실질적으로 은행의 고유 기능인 자금중개 기능은 없다고 봐도 무방한 수준이다.

단적인 예로 수출기업이 수출대금으로 받은 달러화의 50%는 은행에 예치해야 하고 그 중 절반 정도만 실제 인출이 가능하다. 이는 수출기업에 국한된 문제가 아니라 일반기업(소규모 자영업 포함)의 경우도 현금수입(cash revenue)의 50%를 은행에 예치해야 하고, 이 중 절반 정도만 숨(sum)화로 인출이 가능하다. 이와 같은 강력한 통화 통제로 인해 대부분의 기업들이 수익을 냈음에도 불구하고 종업원들의 급여를 제때 지급하지 못하는 상황이 계속되고 있다. 이는 외국계 기업에도 마찬가지로 적용되기 때문에 기업활동에 상당한 제약요인으로 작용하고 있다.

일반국민들의 경우 월급 대신 직불카드(debit card)를 지급받고 있는데, 인출이 자유롭게 이루어지지 못하기 때문에 일종의 ‘카드깡’을 통해 할인된 금액의 현금을 확보하여 사용하는 경우가 많다. 따라서 일반인의 은행 이용은 대부분 이와 같은 강제저축이고, 실제 은행을 이용할 인센티브는 전혀 없다. 따라서 장롱 속에 숨겨져 있는 숨화와 달러화의 규모가 막대할 것으로 추정된다. 또한 조세당국의 권한이

막강하기 때문에 세무조사 등을 통해 은행예금을 몰수하는 경우도 빈번하다.

이러한 실정 때문에 현금을 통한 밀거래 비중이 많고, 그만큼 부패의 가능성이 크다. 실제 한국기업을 포함한 대부분의 기업이 이러한 급행료를 지불하며 기업 활동을 하고 있는 실정이다. 한국기업들은 그나마 이러한 거래에 비교적 잘 견디고 있지만, 일본기업들은 대부분 이러한 거래관행과 자본, 외환통제 때문에 현지에서 철수하였다.

한국의 KSP 사업을 통해 지원한 나보이 경제특구의 경우도 심각한 거버넌스 문제를 보이고 있는 것은 마찬가지다. 카리모프 대통령의 강한 의지에 따라 추진된 나보이 경제자유구역은 대한항공이 국제물류센터를 설립하여 현재 사업 중이지만, 다른 분야의 외국기업 진출은 양해각서만 체결한 정도고 실제 투자가 이루어진 경우는 거의 없다.

제도적·물적 인프라 구축이 제대로 이루어지지 못했기 때문에 향후 진행이 원활하게 이루어질 것으로 보기도 어려운 실정이다. 실제 투자기업 입장에서 필요로 하는 법(대통령령)이 갖추어져 있지 않기 때문에 선부른 투자를 하지 않고 있다. 예를 들어 경제특구에 입주한 외국계 기업이 우즈베키스탄 국내업체로부터 구매할 물품을 어떻게 취급할 것인지, 또는 경제특구에서 생산된 제품을 우즈베키스탄 국내에 판매할 경우 어떻게 취급할 것인지 등에 관해서도 정해진 바가 없다.

다른 분야도 유사한 문제를 가지고 있기는 하지만, 특히 나보이 경제자유구역의 경우 절대권력자의 최고 관심사항이라는 점에서 모든 부처가 경쟁적으로 나보이 특구에 관한 각종 정책을 쏟아내고 있으나, 실질적으로 이를 통합 및 조정할 주도 세력(leading party)이 존재하지 않고, 정책의 집행능력(capacity)도 부족한 상태다.

우즈베키스탄의 경우 ADB를 포함한 국제기구 등에서 할 수 있는 일도 상당히 제한적이다. 거버넌스 등 본질적인 문제에 대한 조언 등은 역효과를 유발할 가능성이 있다. 우즈베키스탄에게 무엇인가를 가르치겠다는 식의 접근은 곤란하다. 지나

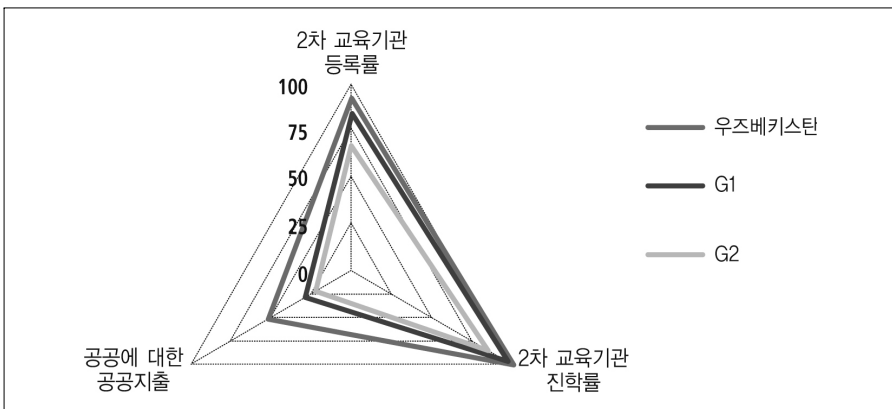
치게 앞서나가는 것보다는 반 박자 앞선 식의 협력과 조언이 실질적인 효과를 가져올 수 있을 것으로 판단된다.

## 2) 교육

1991년 독립 이래 우즈베키스탄은 사회경제 개발정책에 있어 인적개발 특히 교육에 높은 우선순위를 두어 왔다. 이는 우즈베키스탄이 자본주의로 체제를 전환하고는 있지만 교육·보건 등 기초 서비스를 중시하는 사회주의적인 전통을 이어받은 결과라고 할 수 있다. 또한 우즈베키스탄의 성공적인 체제전환을 위해서는 우수한 노동력, 특히 숙련 및 전문 인력을 확충하는 것이 필수적이라는 우즈베키스탄 정부의 정책적 판단에 따른 것이기도 하다.

우즈베키스탄의 문맹률은 15세 이상 인구의 0.8%(15~24세 인구의 0.2%)에 불과하여 유사한 개발수준의 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이다. 우즈베키스탄의 교육상태는 전반적으로 MDG의 목표(보편적 기초교육, 교육에 있어 양성평등 등)를 달성하고 있다.

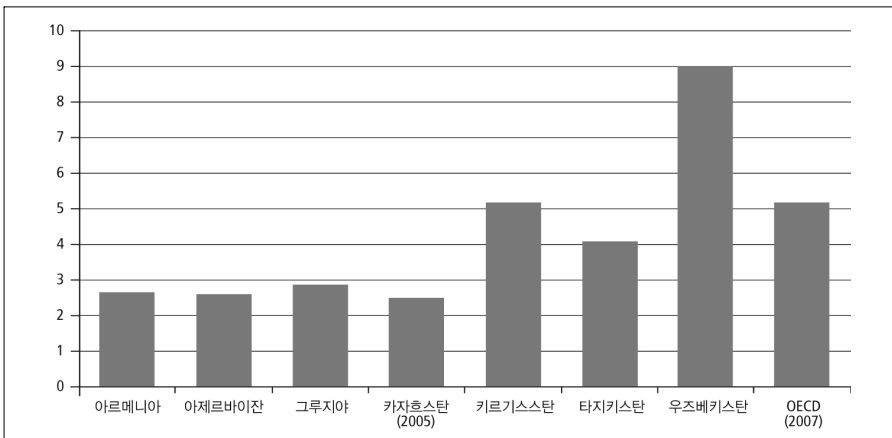
그림 4-17. 우즈베키스탄의 교육역량 표준화 지수



자료: World Bank Database.

[그림 4-17]에서 알 수 있듯이 우즈베키스탄의 교육역량은 인접 중앙아 국가들과 비교하여 매우 양호하다. 2차 교육기관 진학률과 등록률은 인접국뿐만 아니라 세계적으로도 매우 높은 수준이다. 또한 [그림 4-18]과 같이 교육에 대한 공공지출의 대GDP 비중도 대부분의 인접국들보다 2배 이상 높은 상태며, OECD 평균치(2007년 5.2%)보다도 높은 수준이다.<sup>33)</sup> 교육에 대한 지출이 정부지출에서 차지하는 비중도 매우 높은 수준이며 지속적으로 증가하고 있다.

그림 4-18. 중앙아시아 국가의 교육에 대한 공공지출 비교



주: 대GDP 비중(%).

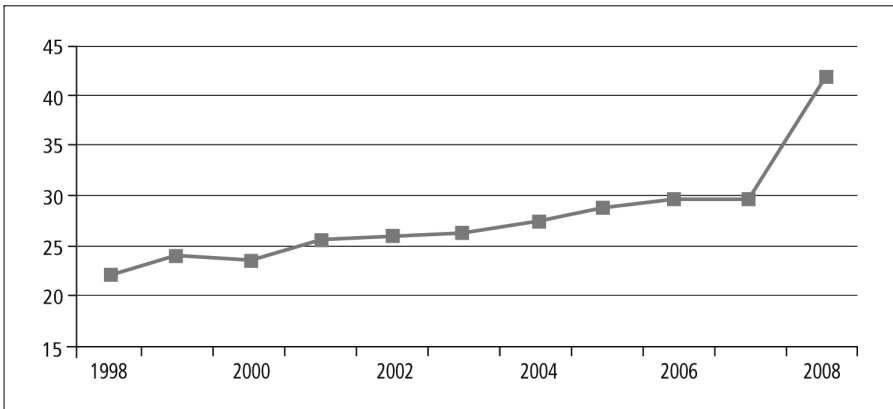
자료: ADB(2010d).

독립 이후 우즈베키스탄은 교육의 기회 및 질을 제고하기 위하여 기초교육 강화, 교육에 있어 남녀 및 지역 차별 완화, 직업·기술교육 확대, 교육담당 정부부서의 정비, 교육과정 및 교원처우의 개선 등을 담은 두 차례의 교육개혁 프로그램을 추진하였다. 개혁 프로그램을 통해 우즈베키스탄은 기초교육 및 2차 고등교육

33) 쿠바 등 소수의 예외적인 국가를 제외하면 우즈베키스탄의 GDP대비 교육에 대한 공공지출 비중은 세계 최고의 수치를 보이고 있다.

에서의 무상 의무교육을 확대해 나가고 있다. 우즈베키스탄의 기초교육은 1~9학년 때 이루어지며, 10~12학년으로 구성된 2차 고등교육(senior secondary education) 과정에서는 직업 및 기술교육이 이루어지고 있다.<sup>34)</sup> 대학 및 석·박사 과정으로 구성된 3차 교육과정은 고급 전문인력의 양성을 목표로 하고 있다. 교육을 담당하는 정부 부서는 기초교육을 담당하는 부서와 2차 고등교육 및 3차 교육을 담당하는 부서로 2원화되어 있다.<sup>35)</sup>

그림 4-19. 우즈베키스탄 정부의 교육에 대한 지출비중 변화 추이



주: 정부지출에서 교육지출이 차지하는 비중(%).

자료: ADB(2010d).

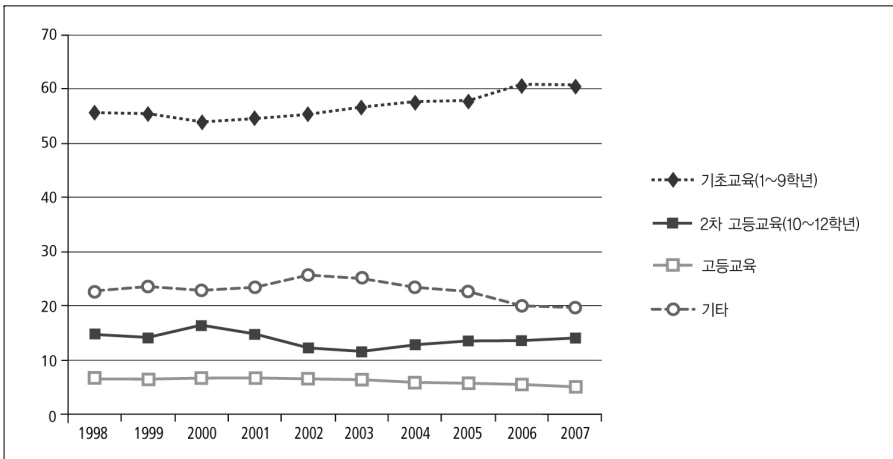
교육에 대한 공공지출이 1~3차 교육에 어떻게 배분되고 있는지를 살펴봄으로써 우즈베키스탄 교육의 중점분야를 파악해 볼 수 있다. [그림 4-20]에서와 같이 기초교육에 대한 지출이 60% 내외, 2차 직업 및 기술 교육에의 지출이 15% 내외, 3차 교육에 대한 지출이 5% 내외를 차지하고 있다. 기초교육에의 지출비중은 미세하

34) 1~4학년 과정은 1차 교육기관, 5~9학년 과정은 2차 중등교육(junior secondary education) 기관이 담당하고 있다.

35) 공공교육부(Ministry of Public Education)는 1~9학년의 기초교육, 고등 및 전문 교육부(Ministry of Higher and Secondary Education)는 2차 고등교육 및 3차 교육을 담당하고 있다.

게나마 증가하고 있으나, 직업 및 기술 교육과 고등교육에 대한 지출비중은 정체되거나 감소하고 있다. 이는 우즈베키스탄 정부가 이제까지 보편적인 기초교육의 확대 및 내실화를 우선시하였음을 의미한다.

그림 4-20. 우즈베키스탄의 교육지출 구성



주: 정부지출 대비 비중(%).

자료: ADB(2010d).

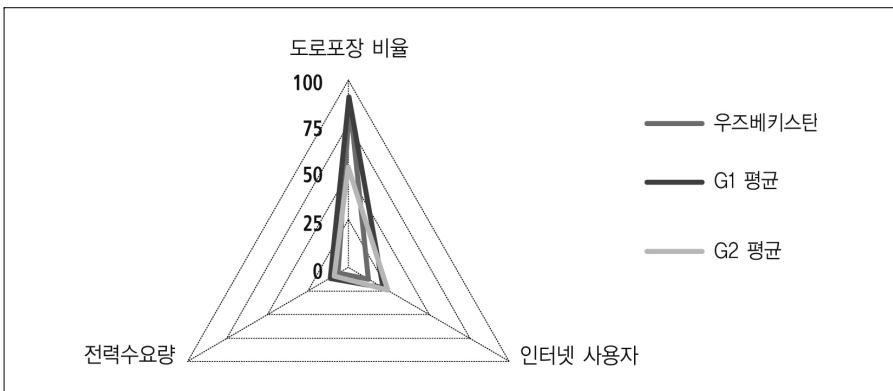
구소련으로부터 독립한 이래 우즈베키스탄은 교육개혁 프로그램을 통해 교육시스템을 정비함으로써 교육역량을 충실하게 확충해 왔으며, 특히 기초교육 기회의 확대 측면에서는 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 우즈베키스탄 정부의 교육 정책 목표에서 제시된 바와 같이, 교육의 기회와 질적 수준을 제고하는 것은 사회경제체제의 원활한 전환을 위해 매우 중요하다. 향후 우즈베키스탄의 성공적인 산업화 및 체제전환을 위해서는 기초교육의 확대를 넘어서 숙련인력을 양성하기 위한 직업·기술교육 및 고등교육을 보다 강화하고, 교육기회의 확대뿐만 아니라 교육의 질적 수준을 제고하기 위한 노력이 필요할 것이다.

### 3) 인프라

구소련은 우즈베키스탄 지역에 상당 수준의 도로, 철도, 전력 등의 인프라를 구축하였고, 구소련으로부터 독립된 우즈베키스탄은 기본적으로 구소련 시절에 구축된 인프라를 활용하고 있다. 특히 운송 인프라의 경우 구소련이 우즈베키스탄을 포함한 중앙아시아 전체를 대상으로 인프라를 구축하였기 때문에, 우즈베키스탄의 사회경제개발을 위해서는 우즈베키스탄의 여러 지역을 원활하게 연결할 수 있는 운송 인프라의 추가적인 구축이 필요하다. 또한 독립 이래 정부투자, 원조 등을 통해 기존 인프라의 보수가 부분적으로 이루어졌으나, 인프라의 상당 부분이 기술적 수명을 넘어서고 있어 향후 사회경제개발을 뒷받침할 수 있는 인프라를 확보하기 위해서는 많은 투자가 필요한 상태다.

우즈베키스탄의 교통량은 연평균 약 4%의 증가속도를 보이고 있는데, 도로는 화물수송의 약 85%와 여객수송의 90% 이상을 담당하고 있다. 도로망은 전국적으로 잘 분포되어 있으며, 수송능력에 있어서도 증가하는 운송량을 감당하기에 큰 무리가 없는 것으로 평가된다. [그림 4-21]에 나타나 있는 바와 같이 우즈베키스탄의

그림 4-21. 우즈베키스탄의 인프라 역량 표준화 지수



자료: World Bank Database.

도로 포장률은 인접국에 비해 높은 수준이다. 문제는 유지보수가 지속적으로 이루어지지 않고 있어서 도로의 상태가 악화되고 있다는 것이다. 특히 인접국으로 연결되는 주요 관문 도로의 상태를 개선하는 것이 시급한 과제다.

철도는 대용량 화물의 장거리 운송을 위한 운송수단이다. 우즈베키스탄의 수출에서 큰 비중을 차지하고 있는 천연가스, 광물자원, 면화 등의 운송효율성을 높이기 위해서는 철도망을 활용해야 한다. 그러나 독립 이래 우즈베키스탄에서는 철도에 대한 투자가 매우 미흡하여 철도의 운영 효율성과 활용률이 매우 저조한 상태다. 우즈베키스탄이 보유한 천연자원을 보다 효과적으로 활용하고 수출의 물류비용을 낮추기 위해서는 인접국으로 연결되는 주요 철도에 대한 투자를 확대하는 것은 필요하다.

[그림 4-21]에서와 같이 우즈베키스탄의 1인당 전력소비량은 인접국과 비교하여 매우 낮은 수준이다. 전 세계적으로 우즈베키스탄은 전력을 포함한 에너지의 1인당 소비량이 매우 작은 국가군에 속한다. 그럼에도 불구하고 에너지 이용의 효율성은 대단히 낮아서 에너지집약도(에너지사용량/GDP)가 세계 최고의 수준을 보이고 있다. 에너지의 생산, 유통, 수출 등에 있어 국영기업이 중추적인 역할을 담당하고 있어 비효율성이 높으며, 에너지 가격도 매우 낮게 책정되어 있어 에너지의 효율적 사용을 위한 유인을 제공하지 못하고 있다. 앞으로 우즈베키스탄의 사회경제개발이 진행됨에 따라 산업구조가 변화하고 소득이 증가하면 1인당 전력소비량은 급속하게 증가할 가능성이 크다. 따라서 이에 대비하여 발전능력을 확대해 나감과 동시에 발전, 송·배전 및 전력소비의 효율성을 제고하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 발전, 송·배전 등의 전력 인프라 확충을 위해서는 전력부문에 대한 투자가 지속적으로 이루어져야 한다.

우즈베키스탄은 FDI를 유치하여 에너지 부문에 대한 투자를 확대하고 효율성 제고를 위한 기술을 확보하기 위하여 노력해왔다. 그러나 아직까지 에너지산업에

대한 FDI는 활발하지 못한 상태인데, 에너지산업에 대한 정부의 통제가 매우 심한 것이 가장 큰 원인으로 작용하고 있다. 또한 에너지 가격이 현실화되지 않아 민간 투자의 수익성이 창출되기 어려우며, 국영기업의 경영권을 확보할 정도의 외국인 투자는 제한되고 있다.

표 4-8. 통신 인프라의 국가간 비교

국가	전화선	인터넷 서버	휴대폰 가입자
우즈베키스탄	6.77	0.25	46.62
유럽·중아시아 개도국	25.63	20.58	109.45
중저소득국	13.51	1.81	47.22

주: 전화선 = Telephone lines (per 100 people)

인터넷 서버 = Secure Internet servers (per 1 million people)

휴대폰 가입자 = Mobile cellular subscriptions (per 100 people)

중저소득국 = Lower middle income countries

자료: World Bank Database.

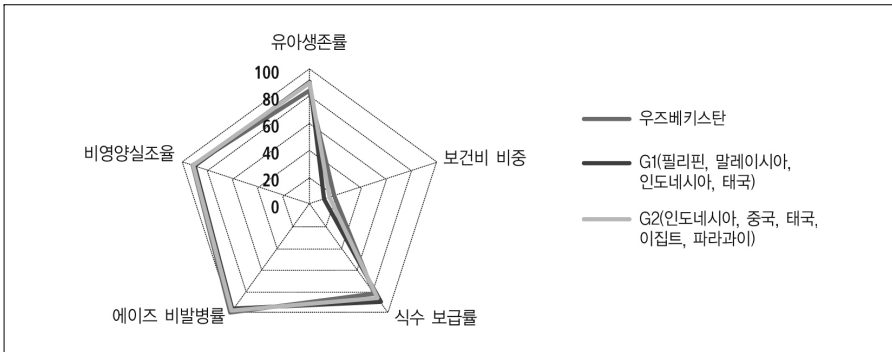
우즈베키스탄의 정보통신 인프라도 인접국에 비해 취약한 상태다. [표 4-8]에서와 같이 유무선 전화, 인터넷 등의 통신 인프라에서 유럽·중아시아 개도국 및 중저소득국 그룹에 비해 크게 뒤떨어지고 있다. 앞으로 정보통신 인프라가 국가의 경쟁력에 미치는 영향이 더욱 증가할 것으로 예상되므로 우즈베키스탄의 취약한 정보통신 인프라는 경제성장의 장애요인으로 대두될 소지가 크다고 하겠다.

#### 4) 보건

우즈베키스탄의 보건관련 현황은 보건분야에 대한 재정지출 비율을 제외하고는 전반적으로 양호한 수준을 나타내고 있다. 예컨대 평균수명도 꾸준히 늘고 있으며 높은 식수보급률과 낮은 영양실조율을 기록하고 있어 1인당 GDP 수준에 비해서는 각종 지수로 본 보건현황이 좋은 편이라고 할 수 있다. 그러나 우즈베키스탄의

통계가 과거 소련시절의 통계시스템을 여전히 따르고 있어 보건관련 지수의 신빙성에 상당한 의문이 제기되기도 한다. 예컨대 유아사망률이 1,000명당 17명으로 알려져 있으나, WHO의 기준으로 할 때 그 수치는 상당폭 증가할 것이라는 관측이 있다.<sup>36)</sup> 우즈베키스탄에는 선진국형 순환기 질환과 개도국형 전염병이 공존하고 있는 것으로 알려진다. 예컨대 심장질환으로 인한 사망률이 매우 높은 동시에 HIV의 창궐도 매우 심각한 문제로 등장하고 있다. 현재 약 140만 명이 여러 가지 형태의 성병에 감염된 것으로 알려져 있는데, HIV 보균자 수의 증가 속도는 세계 최고 수준이라고 한다. HIV의 증가는 타슈켄트 지역과 아프가니스탄 인접 지역에서 가장 빠르게 일어나고 있는데, 상당부분 마약사용 증가에 기인하는 것으로 추측된다.<sup>37)</sup>

그림 4-22. 우즈베키스탄의 보건역량 표준화 지수



자료: World Bank Database.

그러나 무엇보다도 [그림 4-22]에서 알 수 있듯이 보건분야에 대한 낮은 재정지출로 인하여 의료기기와 의료용품이 매우 낙후되어 의료서비스의 품질이 점점 더

36) 실제로 UNICEF의 2006년 추계에 의하면, 유아사망률이 천 명당 46명에 달한다고 보고되었다.

37) Japan CAS to Uzbekistan(2006).

열악해지고 있다는 것이 가장 큰 문제다. 과거에 설립된 의료시설들은 높은 수준의 진단과 치료 기능을 갖추지 못하고 있으며, 적절한 의료교육의 부족으로 인하여 의사들의 수준도 떨어진다. 특히 소련의 붕괴 이후 보건지출이나 인구 대비 병상수 등을 기준으로 보건서비스의 수준이 후퇴한 것으로 알려지고 있다. 기본적으로 의료서비스는 무료로 제공되지만, 부족한 공급으로 인하여 치료를 받기 위한 사적 비용의 지불이 성행하고 있다.<sup>38)</sup> 또한 환자들은 치료를 받기 위해서는 스스로 약품을 소지하고 의료시설을 찾아야 하는 경우도 종종 있다. 또한 농촌지역의 주민들은 그나마 의료서비스의 접근이 어려운 현실인데 농촌지역에 의료서비스센터가 보급되어 있다 할지라도 상당수가 접근수단 부족으로 어려움을 겪고 있으며, 적절한 시설을 갖추고 있지 못한 의료센터의 비율도 30% 이상에 달한다.<sup>39)</sup> 이러한 상황은 보건수준의 향상에 매우 중요한 예방의료 서비스의 불충분한 공급을 낳고 있으며, 이 분야에 대한 정부지출의 비중도 27% 수준에 불과하다.

우즈베키스탄 정부는 WIS를 통하여 보건분야의 개선을 위하여 다각도의 계획을 제시하고 있는데, 그 중요한 내용은 다음과 같다.

- 기초 의료기관에서의 무료 의료서비스 패키지의 공급 확대
- 의료기관 네트워크의 통합, 지역 병원, 지역 어린이 병원 설립, 낙후시설 폐지, 의료기관 신설 및 의료자원 확충
- 의료기관 봉사자의 자질 향상을 위한 면허제도 개선, 의과대학의 교과과정 개선
- 의료서비스 표준화, 의료서비스 관리개선

38) out of pocket payment. 즉 무료진료기관이라 할지라도 치료를 받기 위해서는 환자가 의사에게 비공식적으로 비용을 지불하는 것이 관행이 되어 있으며, 이는 빈곤계층이 의료서비스에 대한 접근을 더욱 제한하는 결과를 가져오고 있다.

39) World Bank(2007)에 의하면 이러한 의료시설 중에서 오직 절반만이 통신수단을 갖추고 있다.

## 5) 환경

1990년대 후반 이후 우즈베키스탄이 지속적인 경제성장을 거듭하여 경제규모가 확대되고 1인당 GDP도 증가되는 과정에서 수자원, 토양, 에너지 등과 관련된 환경문제가 심화되고 있다. 그럼에도 불구하고 우즈베키스탄의 PRSP에 해당하는 “Welfare Improvement Strategy 2008~10”은 노동, 민간부문, 교육 등에 대한 개발정책에 우선순위를 부여하며, 환경문제의 해소는 부차적인 과제로 다루고 있다. 2000년대 들어 환경보전을 위한 법, 제도, 조치 등이 도입·개선되고 있으나 효과적인 이행은 이루어지지 못하고 있는 상태다.<sup>40)</sup>

우즈베키스탄의 수자원 고갈 및 오염 문제는 이미 심각한 문제로 부각되어 있으나, 앞으로도 더욱 악화될 것으로 예상된다. 우즈베키스탄이 당면한 수자원 문제는 아랄 해와 국내 담수자원의 고갈 및 오염이다.<sup>41)</sup> 우즈베키스탄의 물 사용량에서 농업부문 관개용수가 차지하는 비중은 90%에 달하고 있는데, 관개시설이 낙후·노화되어 있고 관개기술도 비효율적이어서 관개용수의 상당 부분이 소실되어 수자원이 남용되고 있는 상황이다. 또한 농산물, 특히 우즈베키스탄의 주요 수출품목인 면화의 생산량을 확대하는 과정에서 수자원의 남용과 더불어 화학비료와 살충제의 과다사용으로 토양과 담수자원이 오염되었다.<sup>42)</sup> 수자원 및 토양의 오염으로 다시 농산물의 생산성에 악영향을 미치는 악순환이 발생하게 되며, 또한 질병발생률과 유아사망률을 높이는 결과를 초래하고 있다. 이러한 지속가능하지 않은 경작방식

40) 환경문제 현황에 대한 내용은 UNECE(2010), “Environmental Performance Reviews: Uzbekistan”을 주로 참고하였다.

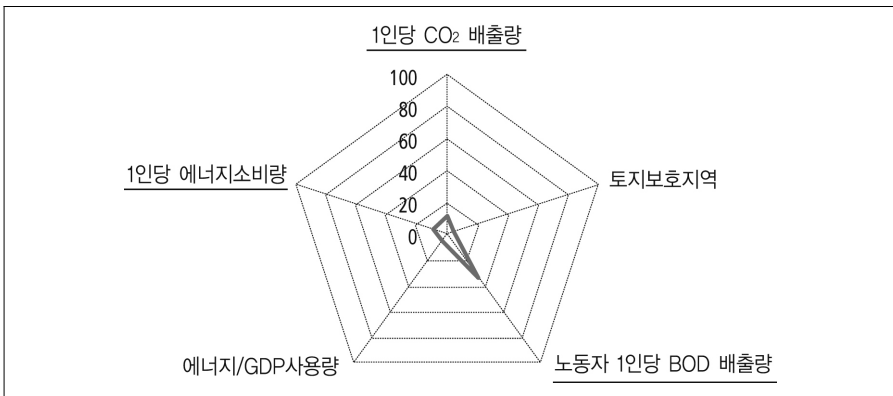
41) 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 공유자원인 아랄 해의 수량은 예전의 10% 수준으로 줄어들어 수산업뿐만 아니라 인접 지역의 농업 및 토지오염에도 심각한 영향을 미치고 있다. 아랄 해의 고갈문제를 해결하기 위해서는 아랄 해를 공유하고 있는 두 나라뿐만 아니라 아랄 해로 유입되는 강을 보유한 모든 국가들간의 지역협력 메커니즘이 필요하나, 아직까지 효과적인 협력체제가 구성되지 못하고 있다.

42) 현재 우즈베키스탄의 관개농지 중 50% 이상이 토양의 염류화 현상을 보이고 있다.

에 따른 환경오염이 해소되기 위해서는 농업 인프라 및 기술 개선을 통한 농업생산성의 향상, 오염물질 규제조치의 도입 등도 필요할 것이지만, 보다 근본적으로 수자원 이용 가격을 현실화하고 농산물 생산목표량을 정부가 계획하고 통제하는 시스템을 변경하기 위한 개혁이 선행되어야 할 것이다.

수자원 및 토양의 오염문제와 더불어 에너지의 비효율적 사용에 따른 환경문제도 우려할 문제다. 우즈베키스탄은 천연가스, 원유, 석탄 등의 에너지자원을 보유하고 있는데, 이 중에서도 천연가스는 우즈베키스탄의 주요 수출품 중 하나며 국내의 주요 에너지원이기도 하다. 화석연료는 CO<sub>2</sub>를 비롯한 지구온난화 가스의 주요 배출원일 뿐만 아니라 SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, 메탄과 같은 대기오염 물질을 야기한다. 현재 우즈베키스탄의 1인당 에너지 사용량과 CO<sub>2</sub> 배출량이 낮은 수준이라고 하더라도,

그림 4-23. 우즈베키스탄의 환경관련 표준화 지수



	우즈베키스탄	유럽/중아시아 (developing only)	Upper middle income	세계
GDP/에너지 사용량	1.26	3.47	5.08	5.42
1인당 에너지 사용량	1,811.91	2,990.96	2,136.95	1,819.23

주: GDP/에너지 사용량 = constant 2005 PPP \$/kg of oil equivalent

1인당 에너지 사용량 = kg of oil equivalent

자료: World Bank Database.

에너지 사용 효율성이 낮다는 것은 동일한 경제활동 수준을 유지하면서도 대기오염물질 배출량을 줄일 수 있는 여지가 크다는 것을 의미한다. 현재 우즈베키스탄은 화력발전소의 연료를 천연가스에서 점진적으로 석탄으로 교체하고 있다. 석탄은 천연가스에 비해  $SO_x$ 를 비롯한 대기오염물질을 많이 배출하므로 발전소 연료의 교체는 대기오염에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

에너지 사용의 효율성은 환경문제뿐만 아니라 경제효율성과도 직결된다. 에너지는 경제활동의 가장 기본적인 투입요소이므로 에너지 사용의 효율성이 낮다는 것은 경제활동의 효율성이 떨어진다는 것을 의미한다. [그림 4-23]에서 알 수 있듯이 현재 우즈베키스탄의 1인당 에너지 소비량은 매우 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 에너지 사용의 효율성을 나타내는 에너지 집약도, 즉 에너지 사용량/GDP는 세계적으로도 매우 낮은 수준이다. 이는 우즈베키스탄이 일정한 수준의 부가가치를 생산해 내기 위해 타국에 비해 많은 양의 에너지를 사용한다는 것을 의미한다. 앞으로 경제성장 과정에서 중화학공업과 같은 에너지집약 산업부문이 확대되고 소득수준이 상승할수록 가계의 에너지 수요도 늘어날 것이므로 1인당 에너지 소비량은 지속적으로 증가할 것이다. 따라서 에너지 집약도를 개선하기 위한 포괄적인 방안이 마련되지 않는다면 앞으로 우즈베키스탄의 에너지 집약도는 더욱 악화될 것으로 예상된다.<sup>43)</sup>

43) 이러한 맥락에서 세계은행은 2010년 우즈베키스탄 생산시설의 에너지 효율성 제고를 위한 원조사업(6년간 2,500만 달러)을 개시하였다.

# 제5장

## 우즈베키스탄에 대한 한국의 개발경험 적용방안



본 연구는 한국의 개발경험 전수에 있어서 사업에 적용되어야 할 원칙을 도출하고 PCM 각 단계별 적용을 통하여 원조효과성의 확보가 필요함을 제기하였다. 즉 한국형 개발경험 공유모델은 개발경험 공유의 주요 원칙과 전략이 PCM 각 단계에 유기적으로 결합된 것이다. 한국형 개발경험 공유모델이 의미를 갖는 것은 무엇보다도 선진국과 달리 한국의 개발경험이 개도국의 발전과정에서 직접적으로 효과를 가질 수 있다는 데서 비롯되지만, 이의 공유과정은 원조효과성 증대를 위한 일반적 원조방법론에 기초하는 것이 필요하다는 것이다. 따라서 PCM 각 단계에 한국의 개발경험 공유모델이 추구해야 할 원칙과 전략을 구체적으로 적용시키는 방안을 모색해야 한다. 본 장에서는 우즈베키스탄에 대한 한국형 개발경험 공유모델의 적용방안을 구체적 사례를 통하여 살펴보기로 한다.

## 1. 협력분야의 선정(Programming)

PCM에 입각한 한국형 개발경험 공유모델의 첫 단계는 무엇보다도 적절한 협력분야의 선정이라고 할 수 있다. 협력분야 선정 단계는 원조효과성 확보에 가장 핵심적 단계이며, 구체적인 사업발굴의 방향과 범위를 제시한다. 따라서 협력분야의 선정을 위해서는 우즈베키스탄의 분야별 사회경제개발 역량에 대한 평가와 우즈베키스탄 정부가 추진하고 있는 발전계획을 통하여 개발경험 수요를 파악하는 것이 필요하다.

본 연구에서 제시하고 있는 한국형 개발경험 공유모델의 원칙을 적용하여 개발경험 공유의 협력분야를 다음과 같은 순서를 통해서 선정한다. 첫째, 수원국의 사회경제개발 역량에 대한 평가를 통하여 수원국의 개발수요를 파악한다. 둘째, 사회경제개발 역량의 강화를 위한 수원국의 의지를 효과적으로 지원할 수 있는 분야

(willingness encouragement)를 협력 후보 분야로 적시한다. 셋째, 수원국의 관련 현황과 한국의 개발경험을 고려하여 협력분야를 선정한다.

### 단계 1: 지역연구를 통한 수원국의 개발수요 파악

먼저 본 연구의 제4장에서 살펴본 우즈베키스탄의 사회경제개발 역량과 개발수요를 바탕으로 우즈베키스탄의 사회경제개발에 있어 중점적인 개선이 필요한 분야를 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 거버넌스 분야이다. 우즈베키스탄은 소련연방이 1991년 해체된 이후 카리모프 대통령의 통치가 지속되어왔다. 제4장에서 살펴본 바와 같이 우즈베키스탄은 일정한 수준의 경제적 성과를 거두었음에도 불구하고, 사회경제개발 역량의 확보에 필요한 문제해결에 이러한 통치체제가 중요한 제약으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 독립 초기의 극심한 경제적 불황을 극복하고 2000년대 이후에는 매우 빠른 속도의 경제성장을 지속하고 있으나, 독립 이후 시민사회의 형성이 극히 미약한 상황이며 거버넌스의 불투명성에서 비롯되는 다양한 형태의 비효율성이 단기간 내에 해결될 가능성이 크지 않아 보인다. 이는 장기적으로 우즈베키스탄이 사회경제발전 전을 지속하기 위해서 해결해야 할 근본적 문제로 생각된다.

둘째, 산업화를 위한 제반 역량의 강화이다. 산업화가 경제개발의 주요 역량으로 설정될 수 있는 것은 저개발국이 개발도상국 또는 중진국으로 발전하기 위해서는 일정한 수준의 산업화 또는 공업화가 필요하다는 인식에서 비롯되는 것이다. 산업화 또는 공업화가 성공적인 경제성장의 충분조건이라고 할 수는 없지만, 공업화 과정 없이 중진국 이상으로 진입한 국가를 찾아보기 힘든 것도 사실이다. 산업화를 위한 여건으로서 자본과 노동 등 생산요소의 부존현황, 거버넌스와 정책적 역량 및 의지 그리고 교육수준 등을 제외할 수 없다. 산업화는 우즈베키스탄이 매우 높은 우선순위를 부여하고 있는 정책 중의 하나이다. 특히 2000년대 들어 우즈베키

스탄은 일정한 수준의 자율화 정책을 실시하였으며,<sup>44)</sup> 시장자율화 시기(2001~05년)에 산업정책과 외환시장 자유화 조치를 통하여 산업생산과 수출의 비중을 점차 늘려나가고 있다. 특히 최근에는 경제관련 제도의 정비와 함께 에너지자원 분야에 대한 외국인투자 유치에 더욱 적극성을 발휘하고 있다. 구체적으로 우즈베키스탄 재건 개발펀드, 나보이 경제특구가 대표적이라고 할 수 있다.

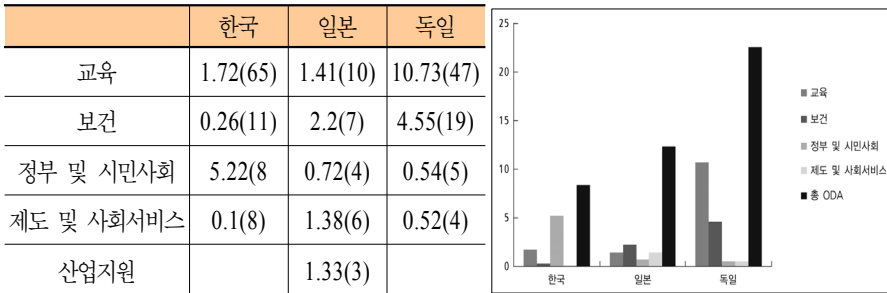
셋째, 빈곤문제이다. 우즈베키스탄의 국가후생증진전략(WIS: Welfare Improvement Strategy)에 의하면, 아직도 광범위하게 존재하고 있는 빈곤문제를 성장을 통하여 해결하려고 하는데 이를 위해서는 다양한 분야에서의 개혁이 필요한 상황이다. 예를 들어, 본 전략에서도 인정하고 있듯이 무역개방과 외환자유화를 포함하는 대외개방을 통하여 일반국민들의 기본적인 소비재의 공급을 확보해야 하며, 금융시장 개발, 민간경제 부문의 육성과 기업환경의 개선 등의 분야에서 실질적인 진전이 이루어지지 않고서는 우즈베키스탄이 지향하고 있는 목표를 달성하기는 매우 어렵다고 할 수 있다. 특히 전반적인 거시경제적 개선에도 불구하고 우즈베키스탄 국민의 일반적 생활수준은 현저히 개선되지 않고 있다. 이는 무엇보다도 대다수의 국민이 소득의 대부분을 농업 및 관련 경제활동에 의존하고 있음에도 불구하고 낮은 생산성과 노동집약적 영농으로 생존농업에 머무르고 있기 때문이다. 특히 농업부문의 경우 관개, 물류, 유통 등과 관련한 인프라에 심각한 문제가 존재하고 있기 때문에 농촌지역의 빈곤문제는 그 해결이 난망한 상황으로 평가된다.

[그림 5-1]은 우즈베키스탄에 대한 3대 주요 공여국인 한국·일본·독일의 분야별 공여현황을 보여주는데, 이는 ODA 분야 선정에 있어서 수원국의 수요발굴의 중요성을 말해준다. 우선 가장 주목할 만한 특징은 독일과 일본의 협력사업이 교육과 보전에 집중되어 있다는 것이다. 한국의 경우도 교육에 대한 지원비중이 상대적

44) 외환시장의 부분적 자유화, 제조업에 대한 감세정책, 외국인투자 유치정책 등을 포함한다.

으로 높은 것은 사실이지만, 정부와 시민사회에 대한 비중이 압도적 비중을 차지하는 흥미로운 현실을 보여주고 있다.<sup>45)</sup> 그러나 우즈베키스탄이 여타 개도국과 비교할 때 교육과 보건 분야에서 상대적으로 양호한 여건을 유지하고 있음을 감안하면 이러한 공여구조는 의외의 사실로 받아들이지 않을 수 없다.<sup>46)</sup> 적어도 이들 국가의 경우 수원국의 원조수요보다는 공여국의 비교우위 또는 공여 프로그램 관련 정책적 경향 등 공급자의 우선순위가 상대적으로 강하게 작용하였을 가능성이 크다는 것을 말해준다. 최소한 본 연구의 분석을 기초로 할 때, ODA 자원이 우즈베키스탄의 사회개발역량 개발을 위한 우선순위와는 일정한 거리가 있는 것은 분명하다.

그림 5-1. 한국·일본·독일의 대우즈베키스탄 분야별 공여현황



자료: OECD DAC Database.

## 단계 2: 한국형 개발경험 공유모델 원칙의 적용

한국형 개발경험 공유모델의 원칙 중에서 협력분야 선정과정에서 가장 중요하게 적용해야 할 원칙은 ‘Willingness Encouragement’라고 할 수 있다.<sup>47)</sup> 오늘날

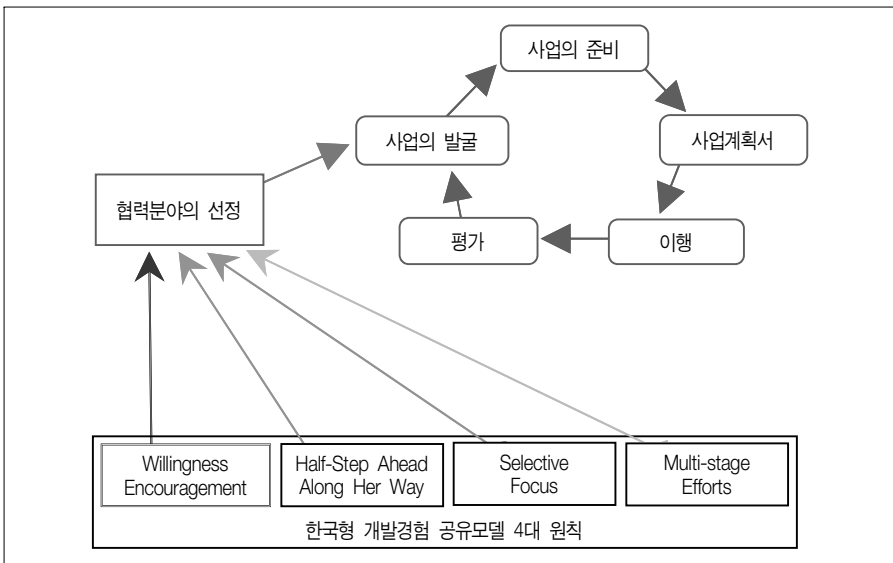
45) 이러한 상황은 2008년 도서관 건립사업이 포함된 것이 주된 이유이기도 하지만, 이를 감안하더라도 이 분야의 상대적 중요성은 한국의 대우즈베키스탄 공여의 특징으로 간주될 만큼 충분히 높다.

46) 참고로 우즈베키스탄은 12년 중등교육을 무상으로 실시하고 있으며, 사회주의적 전통에 따라 보통교육이 비교적 잘 실시되고 있는 점을 상기할 필요가 있다.

47) 한국형 개발경험 공유모델의 여타 원칙 역시 중요하다고 할 수 있으나, 이들은 구체적 사업의 발굴(identification) 과정에서 보다 중요한 기준이 된다.

수많은 국제기구와 선진국들은 원조를 시행할 때 수원국의 사회경제개발 의지의 수준과 이의 배양이 원조효과성 확보에 가장 중요한 전제로 파악하고 있다. 예컨대 한국이 성공적인 개발경험을 갖고 있다 할지라도 각국은 역사적 배경, 인적구성, 개발여건 등이 매우 다르므로 과거 한국의 개발경험을 교훈적·일방적으로 전달하는 것은 충분한 효과를 기대하기 힘들다. 따라서 사회경제개발에서 수원국이 가장 취약한 것으로 평가된 분야인 동시에 수원국이 가장 중점을 두고 개발하고자 하는 분야를 공통적으로 추출하는 것이 바람직하다.

그림 5-2. 협력분야의 선정과 한국형 개발경험 공유모델의 4대 원칙



거버넌스와 산업화 그리고 농촌을 중심으로 한 빈곤문제의 해결이 우즈베키스탄이 직면하고 있는 사회경제개발의 중요 분야이며, 스스로도 상대적으로 높은 정책적 우선순위를 두고 있으나, 이들이 모두 협력의 대상이 된다고 볼 수는 없다. 우선 ‘Willingness Encouragement’의 관점에서 볼 때, 거버넌스를 협력의 대상으

로 삼는 것은 현실적으로 가능하지 않아 보인다. 우즈베키스탄 정부도 행정부에 대한 법적 견제, 분권화의 필요성에 대한 인식을 갖고 있으며, 공공지출의 개혁과 효율적 자원배분을 위한 감시제도의 필요성을 강조하고 있는 것은 사실이다. 그러나 문제는 이러한 인식에도 불구하고 구체적인 이행 프로그램을 구상하거나 실천하고 있다는 증거를 찾아보기 힘들다는 것이다. 그것은 무엇보다도 우즈베키스탄의 통치세력이 이에 대한 강력한 의지를 갖고 있지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 거버넌스의 개선을 협력분야로 선정하는 것은 현실적 타당성을 결여할 것임이 분명해 보인다.

따라서 원조수요의 관점에서 볼 때 우즈베키스탄에 대한 협력 대상으로 거버넌스를 제외하고 산업화 내지 농촌을 중심으로 한 빈곤문제의 해결에 초점을 두는 것이 자연스럽다. 비즈니스 환경의 개선이나 금융시장 개발, 공기업 민영화 등도 매우 중요한 분야라고 할 수 있지만, 이 역시 거버넌스 문제와 직·간접으로 연결되어 있어 실질적인 협력 프로그램의 개발이 쉽지 않다. 이러한 까닭에 우즈베키스탄 정부가 실제로 제시하는 한국과의 협력사업 대상은 산업화를 위한 기술이전, 농촌개발, 에너지 효율성 증대, 직업훈련 등에 집중되어 있다.<sup>48)</sup>

### [나보이 경제특구 사례 평가]

이상의 논의에 비추어 볼 때, 한국의 우즈베키스탄에 대한 개발경험 공유사업으로서 나보이 경제특구 개발을 채택한 것은 그 타당성이 높은 것으로 인정된다. 우선 우즈베키스탄 정부가 나보이 경제특구 개발을 통하여 생산잠재력 증대, 선진기술 도입, 세계시장의 수요에 부합하는 물류혁신을 도모하고 있다는 점에서 ‘Willingness Encouragement’의 기준에 매우 부합한다. 특히 나보이 지역은 우즈

48) Saidova 차관과의 면담 결과.

베키스탄의 중심부에 위치하여 입지상의 우위를 갖고 있고, 숙련 노동자원과 자연 자원이 상대적으로 풍부하여 현실적 추진력을 확보하고 있기도 하다.<sup>49)</sup>

한국형 개발경험 공유모델의 관점에서 볼 때에도 본 사업은 타당성이 있는 것으로 보인다. 한국형 ODA에 있어서 CCI로서 개발경험 공유는 중요한 위치를 차지한다. 나보이 경제특구의 경우 과거 한국이 경제개발 과정에서 마산수출자유지역 등 경제특구를 운영한 경험을 갖고 있으며, 1990년대 이후 적극적인 세계화 정책을 추진하는 과정에서 다양한 형태의 경제특구를 개발 및 설치해 왔다는 점에서 한국의 비교우위를 갖고 전수할 수 있는 분야이다.

그러나 이러한 프로그램이 갖는 전반적 타당성에도 불구하고 우즈베키스탄이 나보이 경제특구를 통하여 추구하는 목표의 달성에 기여할 수 있도록 실질적인 지원이 이루어졌는지에 대해서는 의문의 여지가 있다 즉 한국형 개발경험 공유모델의 세 번째 중요한 원칙 중에서 ‘Half-Step Ahead Along Her Way’에 부합하는지에 관한 문제이다. 여기서 ‘Half-Step Ahead’란 지원분야가 추상적인 장기목표, 급격한 방향전환 등을 담은 프로그램을 지양해야 한다는 것이다. 개발계획의 마스터플랜과 같이 사회경제 전반에 대한 처방이나 계획보다는 수원국의 진행하는 개발 프로그램의 구체적인 내용, 실행방안 등에 대해 한국의 개발경험이 유용하게 활용될 수 있는 부분을 지원하는 것이다. ‘Along Her Way’란 한국의 사회경제개발 경로 및 현재 상태를 따르도록 한다는 선입견을 버리고, 수원국의 현재 사회경제 상태 및 지향점을 그대로 인정하지는 것이다.

우선 우즈베키스탄이 체제전환 초기부터 경제특구에 많은 관심을 가지고 있었으며 산업화를 위한 주요 수단으로 간주하였다는 점에서 본 사업은 상당한 타당성

49) 우즈베키스탄 정부의 의지는 다음과 같이 다양한 제도적 혜택을 통해서도 잘 드러난다. 즉 투자액에 따른 각종 조세감면, 수출생산에 대한 관세면제, 내수생산에 대한 부분적 관세감면, 장기 토지 임대 등 다양한 투자 인센티브를 제공하고 있다.

을 갖는 것으로 볼 수 있다.<sup>50)</sup> 그러나 우즈베키스탄이 인정하듯이 오랜 기간 동안의 사업 추진에도 불구하고 경제특구 정책이 정상적으로 운영되지 않고 있는데, 이는 무엇보다도 본 정책을 실행하는 데 있어서 상당한 정치적 고려와 거버넌스 문제가 중첩적으로 작용하였기 때문이다. 예를 들어, 나보이 FIEZ의 경우 나보이 지역이 선택된 것은 과학적 입지분석에 따른 것이라기보다는 균형발전정책의 결과라고 볼 수 있다. 경제특구의 목적이 수출기업의 유치와 외국인 직접투자를 촉진하기 위한 것이라면, 이러한 입지선정은 나보이 FIEZ의 경쟁력을 오히려 저하시키는 결과를 가져올 수도 있다. 또한 대통령의 강력한 의지에도 불구하고 이에 필요한 제도적 인프라의 구축이 의미 있게 진행되고 있지도 않다. 예를 들어, 외국인 투자에 대한 감세정책에도 불구하고 구체적으로 입법화되거나 지방정부의 정책과 조화된 시행령을 통하여 현실화되지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.<sup>51)</sup>

경제특구 설치와 관련한 지원사업이 경제특구라는 정책 아이디어나 한국의 경험을 제시하는 것은 ‘Half-Step Ahead’라는 관점에서 볼 때 미흡하다고 할 수 있다. 즉 우즈베키스탄의 경우 한국의 포괄적 경험이 필요하다기보다는 이를 구체적으로 실행하는 과정에서 한국의 여건과의 ‘차이점’에 대한 분석을 통하여 이를 해결하기 위한 공동연구가 필요하다고 볼 수 있다.

마산수출자유지역이나 1990년대 이후 한국이 광범위하게 추진한 경제특구(SEZ) 정책에 포함된 다양한 인센티브 조치는 나보이 경제특구 정책의 그것과 본질적으로 다르지 않다고 할 수 있다. 문제는 이처럼 동일한 성격의 정책이 우즈베키스탄에 정착하지 못하는 이유에 대한 접근이 심각하게 다루어지지 않았다는 것이다. 이는 본질적으로 나보이 경제특구 정책 역시 거버넌스 문제와 밀접하게 관련

50) Akhmedov *et al.*(2010).

51) 또한 현재 제정되어 있는 법령들 역시 상당한 수정이 필요하며 국내의 경제적 환경변화를 충분히 반영하지 못하고 있다(위의 자료).

되어 있으며, 따라서 엄밀한 의미에서 경제협력 정책의 대상으로 적합하지 못할 수도 있음을 의미하는 것이다.

이러한 의미에서 나보이 경제특구와 관련한 개발경험 공유사업은 ‘Along Her Way’의 기준에서 볼 때 같은 이유로 태생적으로 한계를 가질 수밖에 없음을 잘 알 수 있다. 우즈베키스탄의 전문가들도 역시 경제특구 정책이 성공을 거두기 위해서는 그 타당성에 대한 재검토가 필요함을 언급하고 있는 상황이다.

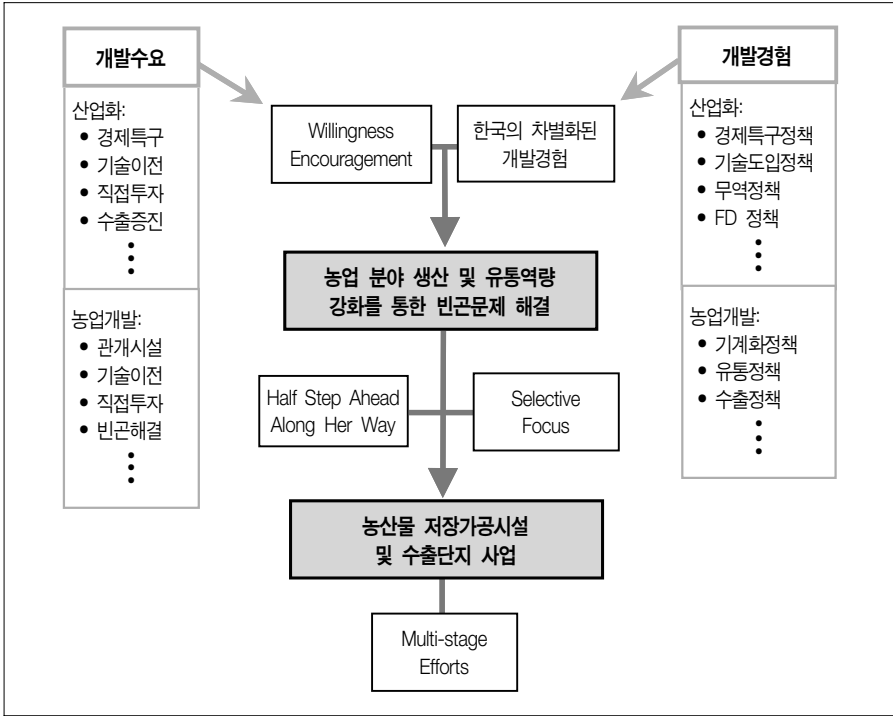
### 단계 3: 협력분야의 확정

앞에서 살펴본 바와 같이, 우즈베키스탄의 개발수요 및 한국형 공유모델의 원칙 적용을 통해 우즈베키스탄의 산업화 내지 농촌을 중심으로 한 빈곤문제의 해결을 지원하는 것이 필요한 것으로 드러났다.

[그림 5-3]은 개발경험 공유사업의 개념적 단계를 나타내고 있다. [그림 5-3]에서 우즈베키스탄의 원조수요는 산업화 및 농업개발을 통한 빈곤문제의 해결이 주요 지원요청 사업으로 나타나 있으며, 한국은 이와 관련한 다양한 형태의 정책적 경험을 보유하고 있다. 이러한 양측의 수요와 공급조건을 감안하여 본 연구에서는 ‘농업분야의 생산 및 수출역량 강화를 통한 농촌의 빈곤문제 해결’을 협력분야로 선정하였다.<sup>52)</sup> 이러한 선정의 배경이 된 우즈베키스탄의 관련 현황과 한국의 개발 경험은 다음과 같다.

52) 물론 이러한 수요 공급 조건에 적합한 다양한 사업이 존재할 수 있지만, 본 연구에서는 그 중의 하나로서 본 사업을 선택하는 경우를 상정하였다.

그림 5-3. 한국의 개발경험공유 협력분야 선정과정



첫째, 우즈베키스탄의 농업은 여전히 산업구조에서 상당히 높은 비중을 차지하고 있으나, 지리적 특성, 관개시설의 부족, 토지소유 문제, 낮은 생산성, 농산물 유통관련 인프라의 절대적 부족 등 다양한 문제점을 안고 있다. 농업의 낮은 생산성은 농업 자체의 문제일 뿐만 아니라 우즈베키스탄의 빈곤문제 해결에 있어서 매우 중요한 과제이기도 하다.

둘째, 우즈베키스탄은 산업화와 함께 수출을 통한 외화의 획득이 중요한 정책적 목표로 간주되고 있다. 나보이 경제특구의 도입 역시 이러한 정책적 배경이 중요하게 자리하고 있다. 그러나 이러한 정책의 시행과정에서 거버넌스 문제와 이와 관련된 국영기업의 낮은 생산성이 크게 작용한다. 궁극적으로 우즈베키스탄이 산업화

라는 정책목표를 달성하기 위해서는 시장경제제도가 확립되고 민간부문의 육성이 이루어져야 한다. 그러나 앞서서도 논의한 바와 같이 이러한 분야는 개발경험 공유 사업의 적합한 대상이라고 할 수 없다. 본 사업은 오히려 농업분야의 유통과 수출과 관련한 역량개발을 지원함으로써 장기적인 관점에서 민간부문을 육성하고, 이를 통하여 궁극적으로 민간경제 부문의 활성화에 기여할 수 있다고 사료된다. 결론적으로 농업 부문의 효율성 증대를 통하여 빈곤해결에 기여하는 한편, 수출산업의 육성정책을 지원하는 효과를 동시에 기대할 수 있는 것이다.

한편 다음과 같은 우즈베키스탄의 농업현황은 이러한 분야 선정의 타당성을 제공하고 있기도 하다. 우즈베키스탄의 농업은 최근에 상당한 변화를 겪고 있는데, 오랜 기간 동안 총 GDP의 30% 이상의 비중을 차지하다가 근년에는 24% 수준까지 하락하였다. 이러한 상대적 비중의 저하는 제조업 등 여타 산업의 비중 확대에 기인하는 것이기도 하지만, 농업부문에 대한 열악한 투자로 인하여 생산성이 저하한 데서 상당폭 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 농업부문의 인구도 감소하였는데, 이는 거대 농업조합(Shirkats)이 보다 소규모의 개인농업이나 농업기업(dehqon)으로 전환하는 과정에서 발생한 것이다. 후자는 총 농업생산의 90% 이상을 담당하고 있다. 물론 우즈베키스탄의 농업생산이 절대적으로는 증가한 것도 사실이다. 그러나 이러한 농업생산의 증가는 우즈베키스탄 정부가 식량의 해외 의존도를 줄이기 위하여 적극적으로 추진한 밀의 자급정책에 기인한다.

식량자급정책이 일정한 성과를 거두었음에도 불구하고 우즈베키스탄은 새로운 구조적 문제점을 발생시키고 있다. 즉 우즈베키스탄은 밀 생산을 장려하는 한편, 보조금을 통하여 주식인 빵을 시장가격의 이하로 제공하고 있다. 이는 결국 도시 주민에 대해서는 식량공급 과정에서 보조금을 지급하고 농민에 대해서는 조세를 부과하는 결과를 가져오는 것으로 해석할 수 있다. 다시 말하면, 농업부문의 인구가 상대적으로 많음에도 불구하고 밀의 저가 공급정책이 부분적으로 농업의 빈곤

문제를 가중시키는 있다는 것이다. 밀 생산에 대한 과도한 자원의 투입은 정상적인 식생활에 필요한 여타 작물(채소, 과일) 등의 생산을 억제하는 효과를 가져오고 있다. 이와 함께, 농촌지역의 전반적으로 열악한 인프라 환경, 즉 저장시설의 부족, 수송기반 및 운송수단의 미흡 그리고 자연환경 등으로 인하여 그나마 생산된 농산물의 효율적인 유통이 이루어지지 못하고 높은 손실률을 기록하고 있다. 이러한 상황은 결과적으로 도시지역에 비하여 농촌지역의 인구가 훨씬 높은 식량빈곤 계층에 처하게 만드는 것으로 분석된다.<sup>53)</sup>

이러한 우즈베키스탄의 농업현황에도 불구하고 농업관련 개발경험 공유사업이 밀 증산정책과 같은 거시적 정책방향을 대상으로 하는 것은 적절하지 않다고 볼 수 있다. 농산물 공급의 효율성 증진에 기여하는 한편 수출을 통하여 농촌의 소득증대 및 빈곤해결을 모색하는 것이 우즈베키스탄 정부도 심각하게 해결하고자 하는 정책과제를 지원한다는 점에서 본 연구에서 제시하는 ‘Willingness Encouragement’의 원칙과 일관성을 갖는다. 또한 농산물 유통의 합리화와 수출역량을 지원하는 것은 한국이 오랫동안 농업부문의 비효율성을 극복하고 농가소득을 증대시키기 위한 다양한 경험을 갖고 있다는 점에서 충분한 비교우위가 있다. 그러나 이러한 점에서 ‘농업분야 생산 및 수출역량 강화를 위한 개발경험의 공유’가 큰 테두리 내에서 타당성을 확보하지만, 또 다른 주요 원칙이라고 할 수 있는 ‘Half Step Ahead, Along Her Way’와 ‘Felected Focus’의 원칙에 부합하기 위해서는 보다 구체적인 사업발굴이 이루어져야 할 것이다. 우즈베키스탄의 농산물 생산 손실률을 감소시키기 위한 농산물의 유통 및 부가가치 향상 그리고 나아가 수출지원의 방향으로 사업발굴의 모색을 지원분야의 하나로 포함하는 것이 바람직해 보인다.

이와 관련한 한국의 개발경험은 간략히 정리하면 다음과 같다.

53) 도시지역의 식량빈곤층은 10% 수준인 데 비하여 농촌지역은 36% 수준에 달하는 것으로 분석되었다. UNDP(2010), “Food Security in Uzbekistan.”

첫째, 농산물 저장시설과 관련된 정책으로서, 1968년 정부는 농가소득 증대사업의 일환으로 과실농가를 중심으로 저장시설에 대한 지원을 시작하였는데, 이 시기의 저장시설은 주로 일반 저장시설이었다. 현대적인 저온저장시설에 대한 지원은 1974년 과실류의 저장을 위하여 대구 경북지역을 중심으로 시작되었으며, 1978년부터 채소류에 대한 수급안정을 목적으로 이에 대한 지원으로 확대되었다. 지원의 주된 형태는 저온저장시설 건립을 위한 자금지원에 집중되었다.<sup>54)</sup> 이후 일정한 정책기간을 거친 후 1990년대 들어 수입개방 확대에 따른 농어촌의 구조개선을 위한 다양한 정책이 시행되었는데, 저온저장창고 건립의 지원도 주요한 정책수단으로 채택되었다.<sup>55)</sup> 지원 대상은 주산지의 영농조합과 법인이었다. 한편 이러한 지원정책은 1990년대를 거치면서 저장시설을 경영하는 민간기업보다 생산자, 생산자단체, 유통인 그리고 관련 법인에 대한 지원을 강화하는 방향으로 전개되었는데, 이는 소비패턴의 고급화에 대응하여 저온유통체계의 확립을 목적으로 하였다. 저온저장시설의 구체적 운영 주체를 살펴보면, 지역과 품목단위의 소규모 생산자 단체에 의한 작목반 운영, 품목중심으로 규모화된 영농조합법인 운영, 지역조합 중심의 협동조합 운영, 민간이 소유운영하는 형태, 개별 농가의 저장시설 등이다.

둘째, 농산물 수출역량의 배양이다. 한국의 농산물 생산조직은 작목반, 영농조합법인, 농업회사법인 그리고 지역농협회 등이다. 농림수산자원부와 지방자치단체는 일정한 지역 내의 이와 같은 생산조직을 대상으로 전문 수출단지로 지정하여 지원하고 있다. 그리고 대다수의 생산조직들은 수출단지에 속해 있다고 볼 수 있다. 수출단지는 대체로 1~2개 품목에 특화되어 있는데, 품목에 따라 작목반 또는 영농조합법인에서 수출업체와 거래하는데, 개별 생산농가가 수출업체와 거래하는 경우는

54) 한국농촌경제연구원(2003).

55) 1980년대 저온저장창고 건립지원이 일시 중단된 것은 건립자금의 지원에 따라 저장시설의 공급초과와 이로 인한 경영부실 문제가 대두되었기 때문이었다.

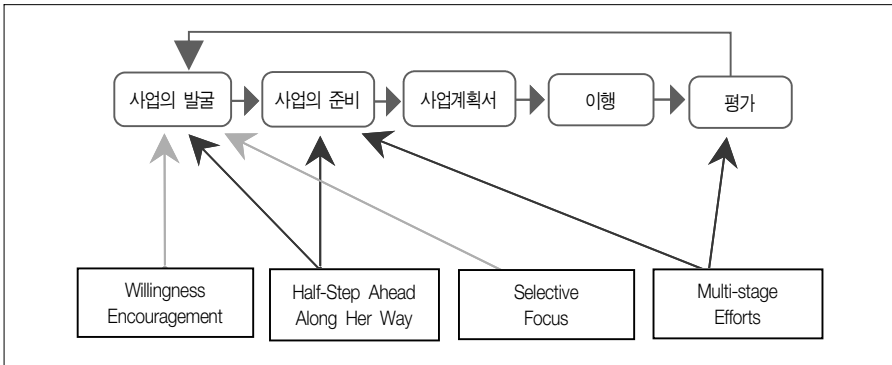
거의 없다. 수출지원 내용은 대체로 다음과 같다. 즉 ① 생산성 향상, 연구개발, 기술혁신, 교육훈련, 조세경감 및 투자유인 제공 등을 통한 수출생산조직의 생산 및 공급지원, ② 수출유인 제공, 연구조사 지원, 수출준비 지원, 수출시장 개척지원, 수출시장 유지확대 지원 등을 통한 수출업체의 수출활동 지원, ③ 조세감면 및 운영자금의 저리융자, ④ 수출보조금 지원 등이다. 이러한 지원정책은 중앙정부, 지방자치단체 관련 협회 및 단체에 의하여 다양하게 집행되고 있다.<sup>56)</sup> 한편 농산물 유통공사는 수출물류와 관련한 가이드라인을 제시하고 다양한 형태의 지원을 하고 있다.

## 2. 협력사업의 발굴과 준비

본 절에서는 앞에서 선정한 협력분야를 전제로 구체적인 사업 수행과정에서 고려되어야 할 사항과 주요 원칙의 적용방안에 대하여 논의해 보기로 한다. PCM은 사업 발굴과 준비, 평가, 이행 등 여러 가지 단계로 구성되어 있지만, 본 연구에서는 사업 발굴과 준비 단계에 국한하여 사례를 중심으로 살펴본다. 물론 평가나 이행의 단계도 사업의 수행에 있어서 매우 중요한 작업임에는 분명하지만, 이들은 사업의 발굴과 준비 단계가 완료된 이후에 수행되는 기술적 작업들로 구성되어 있으므로 본 연구의 목적과 범위를 벗어나는 분야이다. [그림 5-4]는 개발경험 공유분야가 결정된 이후에 사업의 발굴과 준비 단계에 대한 개념도이며, 여기서 중요하게 적용되어야 할 한국형 모델의 원칙은 ‘인적·제도적 개발경험의 전수’와 ‘Half Step Ahead,’ 즉 현지에 적합한 협력수단의 발굴 및 적용임을 말해주고 있다.

56) 한국농촌경제연구원(2005). 한편 본 연구는 집행 주체별 정책수단을 구분하여 보고하고 있다. 주요 작물별로 구체적으로 집행되고 있는 정책수단의 현황에 대해서도 본 보고서 참고.

그림 5-4. 협력사업 발굴 및 준비 단계와 개발경험 공유원칙의 적용



## 가. 사업의 발굴

본 연구에서는 ‘농업분야의 생산 및 수출역량 강화를 통한 농촌의 빈곤문제 해결’이라는 협력분야에서 ‘Half-step Ahead Along Her Way’의 공유원칙과 한국의 개발경험을 고려하여 ‘농산물 저장가공시설 및 수출단지 사업’을 협력사업으로 제시한다. 사업 발굴 단계에서 고려되어야 할 중요한 사항은 제3장에서 열거한 바 있으며, 본 절에서는 주로 사업관련 현황, 사업의 타당성 및 실행가능성을 중심으로 사업의 선정배경을 논의하고자 한다. 여타 상세한 기준들 역시 중요하다고 할 수 있으나, 타당성이 인정된 이후의 평가 및 이행 과정에 수반되는 요소들이 기술적 성격이 강하므로 구체적으로 다루기에 적당하지 않다. 타당성 검토의 가장 기본적인 요건은 무엇보다도 제안된 사업이 수원국의 관련 정책 및 한국의 개발협력정책에 부합되는지 여부이다. 실행가능성은 한국의 개발경험이 충분하고 이를 현지에 적용시킬 가능성을 기준으로 평가해야 한다.

### 1) 타당성

우즈베키스탄은 다양하고 우수한 품질의 야채와 과일을 생산하고 있으며 수출

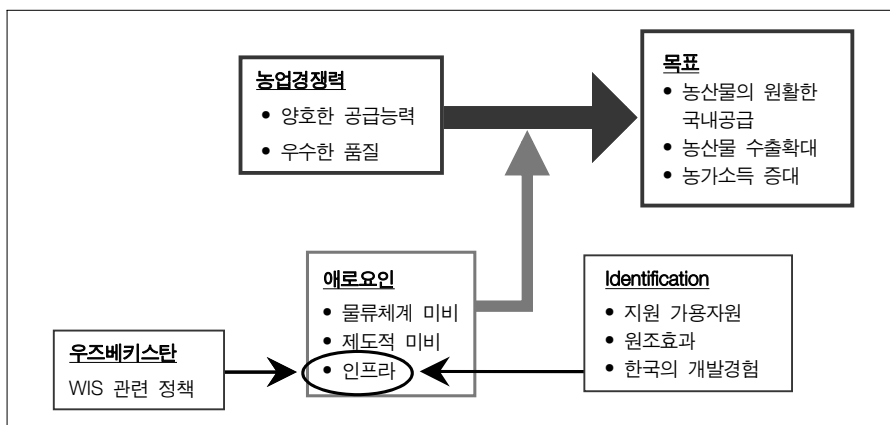
잠재력도 높은 수준이지만, 그 잠재력이 제대로 발현되지 못하고 있다고 평가된다. 과거 구소련 시절 중앙집중적 생산과 유통체제에 따라 구소련연방 각국에 수출되었으나, 농업생산의 분권화가 이루어진 이후에는 농산물의 손실률이 높고 수출마케팅 역량의 부족으로 수출역량이 크게 감소한 것으로 알려졌다. 구체적인 원인은 구소련연방의 철도연계 시스템의 붕괴, 높은 관세율, 수출대금 지급상의 장애, 수출시장에 대한 정보미비 등 수출 마케팅 역량의 부족 등 다양하게 들 수 있다. 이와 함께 주목할 만한 원인의 하나로서 저장가공시설 등 기초적 인프라의 부족을 고려해야 한다. 우즈베키스탄의 경우 남북 지역의 상이한 기후로 인하여 계절적 교차생산이 가능하기 때문에 우즈베키스탄 내에서 연중 공급이 가능할 뿐만 아니라, 인근 국가를 포함한 국제시장에 연중 수출공급 능력을 갖춘 것으로 평가된다. 또한 우즈베키스탄은 토마토 등 주요 작물의 가공산업을 육성하고 있는데, 본 산업이 효과적으로 성장하기 위해서는 좋은 품질의 원재료 공급이 핵심적인 과제로 남아 있다.

우즈베키스탄 농산물 가공산업의 원자재 조달은 주로 12월경 작물생산지의 시장거래를 통해 이루어진다. 가공생산자들은 주로 인근의 농장에서 조달하는 것이 일반적이지만, 전국적으로 조달하는 것도 허용되어 있다. 농산물 생산자와 가공생산자들은 시장에서의 1차거래를 통하여 품목과 물량 그리고 가격에 대하여 합의한다. 국영의 대형 가공기업집단인 ‘Uzplodoovoshvinprom’ 내의 개별 기업들은 전속으로 공급하는 농가가 있지만, 대체로 충분한 물량에는 못 미치는 것으로 알려지고 있다. 또한 지역별 가공기업연합인 ‘Mevasabzavot’은 이러한 전속농가를 갖고 있지 못하며, 설사 이들과 관련되어 있는 농가라 할지라도 언제든지 다른 기업에 공급할 수 있는 자유가 있다. 또한 1차거래를 통하여 물량과 가격에 합의한다고 할지라도 농산물 공급자들이 공급량을 항상 보장해 주지 않는 것도 현실이다. 또한 충분한 재정적 여력이 없는 가공업자들이 현금보상을 하지 못하는 경우도 많아 원자재 조달에는 많은 불확실성이 개재되어 있는 것으로 보인다. 이러한 이유로 농산

물 가공산업의 목표치를 달성하기에 훨씬 못 미치는 수준의 조달에 그치는 것이 일반적인 현상이며,<sup>57)</sup> 이러한 현상이 최근에도 크게 개선되지 못하고 있음은 독립 이후 저장시설의 관리부족으로 노후화된 현실을 생각하면 쉽게 짐작할 수 있다. 또한 농민들도 현금을 확보할 수 있는 신선야채 및 과일시장을 선호한다는 점에서 이러한 경향은 더욱 심해지고 있다.

특히 우즈베키스탄 정부가 농업의 주된 정책을 밀의 자급에 두고 있지만, 제조업 육성전략의 일환으로서 식품가공 산업을 주요한 정책목표 및 수단으로 간주하고 있음은 잘 알려진 사실이다. 예컨대, 우즈베키스탄 정부가 발표한 후생증진전략(2008~10년)에는 농가소득을 증대시키고 농업의 발전을 위한 주요 전략으로서 농산물 가공산업과 저장시설의 확충을 주요 추진전략으로 명기하고 있다. 따라서 농산물 저장과 관련한 역량의 확보는 이러한 정책방향과 충분한 일관성을 갖는 것으로 보인다.

그림 5-5. 타당성 검토



57) Abduganiyev(1999).

## 2) 실행가능성

우즈베키스탄 농업에 있어서 저장시설의 확충과 개선은 향후 농산물 가공과 수출 등 유통역량의 개선에 매우 중요한 인프라의 기능을 담당할 것으로 판단된다. 그러나 우즈베키스탄의 공급 및 수출역량을 제한하는 많은 이유가 있지만 실질적인 지원효과를 담보하기 위해서는 원조공급상의 제약요인도 동시에 고려해야 한다. 예를 들어, 막대한 자금과 인접국과의 협력을 필요로 하는 물류체계 자체의 개선을 위한 지원은 현실성을 결여하고 있다. 또한 수출에 장애로 작용하고 있는 제도적 문제점들도 다양한 정치적 고려 하에서 시행되고 있기 때문에 이의 개혁 역시 지원사업의 적절한 대상으로 보기 힘들다. 따라서 농산물 공급능력을 제고하기 위한 각종 인프라의 확충을 그 대상으로 하는 것이 현실적으로 실행가능한 유력한 선택의 하나로 남는 것이다.

오늘날 우즈베키스탄의 채소저장시설은 방치되거나 부적절한 사용으로 인하여 매우 낙후되어 있는 것으로 평가된다. 신선 농산물의 장기저장, 품질유지, 공급시기 조절, 수출공급능력 확충 등을 위해서는 효과적 저장시설 및 기술의 도입이 필요하며, 이러한 사업의 수행은 실행이 비교적 용이할 것으로 판단된다. 그러나 실행가능성을 구체적으로 검토하기 위해서는 다음과 같은 측면에 대한 자세한 평가가 수반되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 개발경험 공유사업으로서의 의의를 살리기 위해서는 한국이 구체적으로 관련한 경험을 보유해야 한다. 예를 들어, 농산물 저장시설 확충의 경우 한국은 앞에서 살펴본 바와 같이 오랜 기간 동안의 정책적 경험을 보유하고 있다는 점에서 이 사업의 실행을 위한 각종 인적자원 및 제도적 경험의 공급능력이 충분하다고 볼 수 있다. 다만 개발경험 공유사업의 핵심이 제도적 인적역량의 배양이라는 점에서 사업의 내용도 이러한 방향과 일관성을 확보해야 할 필요가 있다. 또한 예산상의 제약요인도 평가해야 하는데, KOICA 또는 농림수산식품부가 이 사업에 대해

배정할 수 있는 예산배정 규모에 따라 사업의 형태가 결정될 것이다. 참고로 농림부는 2008~10년 기간 동안 농업 관련 대외원조를 빠른 속도로 증가시켜 2010년에는 46억 원 규모에 달하였으며 2011년에는 100억 원 수준으로 늘어날 전망이다. 그럼에도 불구하고 협력 프로그램에 대한 개발은 지체되고 있다는 점에서 이 사업이 실행될 경우 예산지원상의 제약요인은 크지 않은 것으로 보인다.

한편 본 사업의 실행에 있어서 한국의 개발경험 공유사업으로서의 성격을 확보하기 위해서는 저장 및 가공시설의 제공이 아니라 인적·제도적 경험의 현지화에 초점을 맞추어야 한다. 즉 시설의 건립과 이를 운영하기 위한 제도적 기반 및 전문인력을 양성하고, 이러한 사업이 궁극적으로 농산물의 유통역량을 강화시키는 것이 중요하다. 따라서 본 사업의 실행가능성에 대한 평가는 인적·제도적 경험의 전수과정에 관련되는 다양한 이해관계자를 파악하고 전수과정에서 이들의 이해관계가 조정될 수 있는지에 대한 분석이 포함되어야 한다. 예를 들어, 농산물 생산조직의 단위, 농산물 가공사업자, 농산물 저장시설의 건립에 필요한 토지 소유자, 본 사업의 시행을 뒷받침할 수 있는 중앙 및 지방자치체 등의 이해관계를 파악하고, 각 주체간의 협력을 도출할 수 있는 이해관계의 조정방향 및 수단을 강구할 필요가 있다.

## 나. 사업의 준비

준비단계의 가장 중요한 요소는 ① 적절한 한국의 경험 발굴, ② Half Step Ahead, 즉 우즈베키스탄 현지에 적합한 사업으로의 변용이라고 할 수 있다. 이하에서는 앞에서 발굴한 농산물 저장 지원정책을 중심으로 각 요소의 적용방안을 살펴보기로 한다.

## 1) 우즈베키스탄의 관련 현황

우즈베키스탄은 원칙적으로 농업과 관련한 토지의 사용과 농업생산에 대한 결정권을 중앙정부가 갖고 있으며, 지방정부의 장(Hokim)은 이를 이행하는 임무가 있다. 이러한 정책결정과 집행의 근거는 「합리적 토지사용 및 보호에 관한 국가정책법」에 기초하고 있다. 국무회의는 이와 관련한 법과 프로그램의 제정을 책임지고 있으며, 이것이 제시하는 가이드라인하에서 지역별 Hokim은 개별적 프로그램을 집행하는데, 그 주 대상은 토지의 적절하고 효율적인 사용, 토지 재정비 감시, 개인과 법인에 대한 토지배분 및 몰수 등이다. 지역의회(Kegan)는 이러한 집행과정에서 직접적인 권한을 갖고 있지 않다.

농업 관련 조직은 농업조합(Shirkats, agricultural cooperatives), 농업생산법인(fermer enterprise) 그리고 개별 농가기업(Dehqon enterprises)로 구성되는데, 최근에는 농업의 주체가 이러한 조직 이외에도 민간 농업생산이 크게 증가하고 있다. Shirkat의 경우 농민이 개별적으로 노동을 제공함으로써 조직한 협동기업이라고 할 수 있는데, 참여자는 각각 1인 1표를 갖는다. 따라서 Shirkat의 최고 의사결정체는 전 구성원이 참여하는 총회이다. Shirkat의 생산방식은 조합과 참여자 간의 계약에 의하여 수행된다. 즉 개별 참여자는 조합과 산출량, 가격, 그리고 작물의 종류 등과 관련하여 계약을 체결하고 지정된 기한 내에 납품하는 형식을 띠고 있다. 그러나 이 조직은 우즈베키스탄의 체제전환 과정에서 그 비중이 급격히 감소하고 있다. Shirkat는 농산물의 생산 뿐만아니라 농산물 가공활동과 유통을 겸하는 경우도 많다. 또한 이는 지역의 인프라 개발과 각종 유틸리티(utility) 공급 등 주민의 일상과 관련된 다양한 활동범위를 갖고 있다.

한편 농업조합과 대척점에 있는 생산주체가 Dehqon이라고 할 수 있는데, 그 주체의 자격에는 제한이 없다. 즉 조합의 회원이나 여타 어떠한 개인이라도 지방정부에 신청하여 토지를 분배받으면 이를 농업생산뿐만 아니라 주택건설 등에도 활용

할 수 있다. 일단 토지를 배분받으면 상속이 가능하다는 점에서 거의 사유재산이라고 할 수 있다.

Fermer는 농업기업으로서 Hokim으로부터 허가를 받아 지방자치체에 기업의 규정과 대표자 등록을 통하여 설립된다. 토지는 정부로부터 임차의 형식을 취하기 때문에 사유화될 수 없으나 사용권을 상속할 수는 있다. 정부와의 임차계약에는 최소생산량이 명시되어 있으며 정부에 조달된다.

표 5-1. 우즈베키스탄 농업생산 조직의 주요 특징

종류	Shirkat	Shirkat 참여자	Dehqon	Fermer
소유자	참여자	가장	가장	농민
토지배분	30~50년	5년 이상 계약	평생	30~50년
재입차	3년 한도	불허	불허	불허
작물종류	자유	계약에 따름	자유	계약에 따름
책임범위	자산한도	사유재산	사유재산	사유재산 모두
Hokin의 역할	토지배분	없음	토지배분	허가, 임대, 계약갱신

자료: Schoeller-Schletter(2008). "In Continuity and change Land and water use reforms in rural Uzbekistan, Leibniz Institut for Agrarentwicklung in Mittel und Osteuropa."

우즈베키스탄은 제도적 관점에서 볼 때 행정부 또는 지방자치단체의 권한이 강할 뿐만 아니라 근대적 관점에서의 권력분산이 이루어지지 않고 있다. 가령 농촌지역에서 Hokim은 토지의 배분과 생산활동의 관리에 있어 매우 강력한 결정권을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 강력한 정부통제구조를 개혁하고자 하는 시도도 많지 않다는 점에서 향후 농촌지역에 대한 모든 사업도 정치적으로 논란의 여지가 없는 분야를 중심으로 추진해야 하며, 그 과정은 반드시 지방정부와의 협조 또는 중앙정부의 지시하에 지방정부가 집행하도록 강제하는 방식을 따라야 할 것으로 보인다. 특히 체제전환 과정에서 거버넌스와 관련한 많은 변화가 시도되었지만, 이러한 시도가 실질적인 결과로 이어졌다는 증거를 찾기는 힘들다. 개혁을 위한 각종 법안이 제정되었으나 이의 집행이 이루어지지 않고 있으며, 법령간에도 상

호 모순되거나 심지어 용어의 통일도 이루어지지 않은 상태이다. 특히 Shirkat의 비중이 급격히 감소하고 Fermer의 비중이 높아지는 과정에서 결과적으로는 지방 자치체의 장인 Hokim의 권한을 더욱 증대시키고 있는 것으로 평가된다. 또한 Fermer의 비중 증대는 농민이 갖는 책임을 오히려 증가시키고 있는데, Shirkat의 경우 참여자의 책임은 Shirkat의 자산에 대한 비중에 한정되어 있으나, Fermer의 경우 무한책임을 갖는다. 이러한 구조적 변화는 우즈베키스탄의 농업 인프라 구축이나 효율적인 농산물 생산 및 유통에 제도적 장애로 작용하고 있는 것으로 평가된다.

## 2) 한국의 개발경험

한국은 오랜 기간에 걸쳐 농산물 저온저장고 건립을 지원 및 육성하는 정책을 통하여 농산물의 유통 현대화를 지원하고 농가의 소득 및 수출역량 증대를 모색해 왔다. 본 사업의 목적은 중소기업의 생산자 조직에 대한 저온저장고 건립 지원과 이를 통한 농산물 품질관리 및 상품성 제고에 있다. 또한 이를 통하여 수확기 농산물 홍수출하를 방지하여 농산물의 연중 안정적 공급체계를 구축함으로써 수급안정에 기여함을 목적으로 하고 있다.<sup>58)</sup>

이 분야에서 한국의 개발경험의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 본 사업은 농산물 유통 효율화라는 정책적 목표하에 중앙부처와 지방자치단체가 공동으로 시행하는 세부정책의 하나로서, 농림수산식품부가 기본계획과 예산을 확정하며 지자체가 시행의 책임을 맡고 있다. 예산도 중앙과 지방이 절반씩 담당하고 있다.<sup>59)</sup> 중앙부처는 선정기준 등을 반영한 기본계획을 수립하여 시·도

58) 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령 제23조.

59) 2013년까지 원예농산물 저온저장 비율을 23%까지 확대해 나갈 방침이다. 본 사업에 투입되는 예산은 2013년까지 총 750억 원 규모이며, 국고용자 300억 원, 지방비 용자 300억 원 그리고

(시·군)에 시달하고 각 시도는 사업자를 선정한다. 이 과정은 각 지자체가 농정협의회 등을 개최하여 산업현장의 의견을 수렴하는 절차를 포함하고 있다. 즉 민간사업자에 대한 보조금 지급임에도 불구하고 사업의 공공성에 대한 인식을 배경으로 하고 있는 것이다.

둘째, 본 사업의 공공적 특징에도 불구하고 그 주체는 민간기업이며, 저장시설의 확대를 주된 목적으로 하고 있다. 지원사업의 대상은 대체로 원예농산물을 생산·저장·유통하는 농협, 영농조합법인, 농업회사법인 및 향후 법인화가 가능한 작목반 등 생산자 조직이며, 농기는 제외된다. 이러한 주체들이 신규로 저온저장고를 설치하는 데 필요한 건축비와 저온저장 시설·장비의 구입으로 지원이 한정된다. 즉 지원금의 사용목적은 신규시설로 제한함으로써 저온저장시설의 확충을 도모하고 있으며, 부지구입비나 토목경비는 사업주체가 부담하게 함으로써 본 정책으로 야기될 수 있는 ‘무임승차’ 문제를 예방하고 있다. 또한 저온저장고 운영자는 정당한 사유 없이 생산자 또는 다른 생산자단체의 시설이용 요구를 거절하여서는 안 된다고 규정함으로써, 국가의 보조금 지급에 의하여 설치된 저온저장고의 공공성 확보를 꾀하고 있다. 또한 지원자금의 운영실태를 정기적으로 점검하여 부당집행 사전방지 및 사업추진의 효율성 증대를 기하고 있다.

셋째, 이러한 정책이 효과적으로 수행되기 위해서는 전문인력의 육성 및 활용도 역시 중요한 과제이다. 저온저장고에 대한 지원사업에 선정되기 위한 기준으로서 전문인력의 활용이 중요한 평가기준으로 사용된다. 이와 관련하여, 현재 정부는 농산물의 출하 및 유통 과정을 엄격하게 관리하여 안전하고 질 좋은 농산물을 소비자에게 공급하는 것을 목적으로 농산물의 품질과 유통관련 전문가 자격제도인 농산물 품질관리사 제도를 2002년부터 유지하고 있다. 농산물 품질관리사란 농산물

등급을 판정과 품질향상을 위한 생산 및 수확 후 품질관리 기술지도와 예냉·선별·저장·포장 시설 등 농산물 유통시설의 운용 및 관리를 하고, 농산물 상품화 및 차별화를 위한 선별·포장 및 브랜드 개발과 지도를 담당하는 국가공인 농업분양 전문 자격자를 말한다.<sup>60)</sup>

### 3) 한국 경험의 현지화 방향

제3장에서 논의한 바와 같이 KSP를 중심으로 현재 수행되고 있거나 준비 중인 사업의 가장 큰 문제점 중 하나는 한국의 개발경험을 일방적으로 전수하는 경향을 갖고 있다는 것이다. 즉 분야별·정책별로 모듈화하고 이를 개도국이 선택하여 적용하도록 하는 공급자 중심의 정책방향을 채택하고 있다. 이러한 정책방향의 개선을 위하여 본 연구가 제시하고 있는 원칙으로서 현지화(Half-step Ahead Along Her Way)를 들고 있다. 물론 사회경제적 목표의 달성을 위한 정책수단 그 자체는 일정한 정도의 일반성을 갖는 것이 사실이다. 그러나 정책이 집행되는 환경과 대상에 따라 정책수단이 적절히 변용되지 않을 경우 소기의 정책효과를 거둘 수 없다는 것도 분명하다. 한국의 사회경제개발의 성공적 경험을 전수하는 것은 수원국의 사회경제발전을 위한 필요조건은 될 수 있으나 결코 충분조건이 될 수는 없다.

이는 이미 나보이 경제특구 설립에 대한 한국의 개발경험 공유사업의 평가를 통해 살펴본 바와 같다. 우즈베키스탄의 경우 특정 공무원이 정책 시행을 위한 법안을 마련할 책임이 있다 하더라도, 이로 인해 발생할 수 있는 예상치 못한 개인적 불이익을 강하게 기피하는 경향이 있다.<sup>61)</sup> 따라서 정책집행에 필수적인 법과 시행

60) 농산물 품질관리사는 다음과 같은 분야에 대하여 전문성을 갖추고 업무를 수행한다. △ 농산물의 등급 판정 △ 농산물 출하시기 조절, 품질관리 및 기술 등에 대한 자문 △ 농산물의 생산 및 수확 후의 품질관리 기술지도 △ 농산물의 선별·저장 및 포장시설 등의 운용관리 △ 농산물의 선별·포장 및 브랜드 개발 등의 운용관리 △ 포장 농산물의 표시사항 준수에 관한 지도 △ 농산물 규격 출하지도

61) 물론 이러한 경향은 관료주의가 갖는 일반적 성격이지만, 우즈베키스탄은 그 정도가 매우 심한 것으로 평가되고 있다.

령의 제정을 떠맡지 않으려는 경우가 허다한 것으로 평가된다.<sup>62)</sup> 즉 총론은 존재 하되 각론은 미비한 경우가 허다한데, 이는 공무원들이 총론을 통하여 상부의 지시를 이행하는 모습을 보이는 한편 각론은 회피함으로써 책임을 지는 상황 자체를 회피하려 하기 때문이다. 엄밀히 말해서 우즈베키스탄의 행정업무를 맡고 있는 대부분의 공직자들은 국가의 발전을 위한 우수한 정책으로 상호간 경쟁하려는 풍토가 마련되어 있지 않은 것으로 보인다. 이러한 특징은 특수한 개인적 성향에서 기인한다고 볼 수 없으며, 오히려 우즈베키스탄이 소련의 해체로 독립되었지만 소비에트 기간을 포함하여 독립된 국가로서의 경험이 일천하다는 역사적 배경에서 주된 원인을 찾아야 할 것이다. 즉 우즈베키스탄은 국가로서의 공동체를 형성해 나가는 과정에 있으며, 따라서 국가적 이해와 사적 이해 간의 분명한 조정을 통하여 양자가 양립해 갈 수 있는 문화적·제도적 기초가 성립되지 않은 것이 가장 근본적인 원인이라고 할 수 있다.

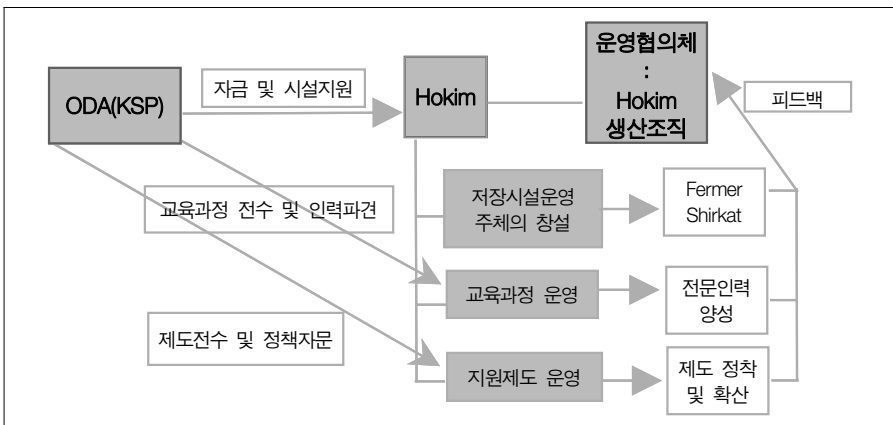
따라서 특정의 정책과 제도가 소기의 목표를 달성하기 위해서는 현지 여건에 어떻게 융합되어 갈 것인가에 초점을 맞추어야 할 필요가 있다. 이는 무엇보다도 현지의 여건이 오랜 역사와 복잡다기한 이해관계 구조의 산물이어서 이를 단기에 변화시키는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 더구나 특정한 목표들의 달성하기 위한 정책과 제도는 이러한 구조 속의 작은 한 요소에 지나지 않음을 인식해야 한다. 토양에 맞는 종자의 선택과 개발이 필요한 이유이다. 이러한 인식을 바탕으로 할 때, 본 연구에서 사례로 제시하고 있는 사업 역시 우즈베키스탄의 농업현황 및 농업조직 그리고 이에 직·간접적으로 영향을 미치는 거버넌스에 대한 분석을 기초로 어떻게 변용해야 할 것인가에 대한 고민이 반드시 필요함을 알 수 있다. 이하에서는 부분적으로나마 파악한 우즈베키스탄 농업의 현실을 감안하여 본 사업의 시행과정

62) 이는 다양한 우즈베키스탄 전문가들(Anonymous)과의 면담 결과를 종합한 내용이다.

에서 고려해야 할 사항을 제시하고자 한다.

첫째, 우즈베키스탄은 독립 이후 체제전환 과정에 있지만 여전히 정부통제가 매우 심한 국가이다. 이러한 체제적 성격의 특징은 정부의 정책의제가 설정될 경우 이를 강력히 추진할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 통제가 강한 정부체제하에서는 실제 집행 단계에서 나타날 가능성이 큰 정책집행자의 책임회피적 태도를 극복해야 하는데, 이는 우즈베키스탄의 경우에 더욱 중요한 고려사항으로 보인다. 나보이 경제특구 사업의 경우에도 사업계획의 구상과 건설 단계는 최고통치자의 의지에 따라 강한 추진력으로 실행되었지만, 세부 정책수단의 시행을 위한 입안 과정에서 담당 공무원의 책임회피적 태도로 인하여 실질적인 성과를 이루지 못하고 있는 상황이다. 같은 이유로 여타 개발경험 공유사업의 경우에도 중앙정부적 차원의 협력 과정보다는 사업의 실행 단계에서 예상하지 못한 차질을 경험할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 사업계획을 입안하고 시행하는 단계에서 실질적인 정책집행 담당자의 이행의지(commitment)를 담보할 수 있는 방안이 반드시 포함되어야 하며, 이를 위해서는 기초단위의 정책집행 책임자의 이해관계에 대한 고려가 필요함을 말해준다.

그림 5-6. 한국의 개발경험 현지화 주요 요소



둘째, 본 연구에서 제시하는 사례의 경우 한국과는 달리 공공 프로젝트 성격을 더욱 강화하는 방향으로 추진해야 한다. 한국의 경우 저온저장시설의 설립 및 주체는 민간이며, 정부는 어디까지나 자금지원의 형태로 이를 보조하는 형식을 취하고 있다. 그러나 우즈베키스탄의 경우 이러한 시설을 설립하고 운영할 수 있는 민간의 역량이 미비하며 유통체계가 발전되어 있지 않아 사업성을 기대하기에는 너무 많은 불확실성이 개재되어 있다. 따라서 본 사업은 특정 농촌지역의 Hokim이 주체가 되어 시행할 수 있도록 관련 제도를 전수할 필요가 있다. 특히 최근 들어 Fermer를 중심으로 생산이 재편되고 있으며 이 과정에서 Hokim이 작물의 종류와 생산량을 포함한 인허가권을 강력히 행사하고 있음을 감안해야 한다. 즉 본 사업을 효과적으로 추진하고 기대효과를 담보하기 위해서는 지역단위 행정책임자가 사업의 오너십(ownership)을 갖도록 해야 함을 의미한다. 그렇지 않을 경우 본 사업은 개발경험 공유라는 사업의 목적과는 달리 일회성의 시설제공 사업에 그칠 가능성이 매우 높다. 지방자치체가 사업의 주체로 참여해야만 농산물 저온저장 창고의 건립과 유통체계의 효율화를 위한 지속적인 공공사업으로서의 성격이 확보될 수 있을 것이다.

셋째, 사업 시행에 있어서 Hokim이 주체가 되는 동시에 우즈베키스탄의 기존 농업조직을 활용함으로써 장기적으로 민간에 의하여 사업이 확산될 수 있도록 사업이 구성되어야 한다. 한국에서는 지원사업의 주요 내용이 농업생산 조직에 대한 건립자금의 지원을 중심으로 하며 다양한 형태의 농업조직을 그 대상으로 하고 있다. 그러나 한국의 경우에는 이러한 조직들이 사업을 경영할 수 있는 경험과 자금상의 능력을 보유하고 있다는 점에서 우즈베키스탄과 차이가 있다. 따라서 사업의 시행방향을 지자체가 주도하고 농업조직이 참여하는 조합의 형태로 추진할 필요가 있을 것으로 보인다. 예를 들어, 현지 사정에 따라 지방자치단체가 토지를 제공하고, 신규 Fermer들을 대상으로 본 사업 희망자를 선정하며, 단기적으로는 한국의 협력기관, Hokim 그리고 농업조직이 공동으로 참여하여 운영해 가는 방식을 택할

수 있을 것이다. 이와 함께 Shirkat가 급격히 해체되는 과정에 있음에도 불구하고 여전히 우즈베키스탄 농산물 생산의 일정한 비중을 담당하고 있음을 감안할 때 잔존 조직의 활용방안도 검토할 수 있을 것이다.

넷째, 운영 전문인력 양성제도를 전수할 필요가 있다. 전문인력은 저장시설의 운영뿐만 아니라 농산물의 조달 및 가공업체로의 납품 등 유통분야에 대한 전문성을 갖추도록 해야 한다. 한국의 경우 전문자격증 제도를 실시하고 있으나, 우즈베키스탄에서는 이를 위한 교육기관이 따로 존재하지 않는 사정을 감안하여 일정 기간 교육과정을 전수하는 한편 장기적으로는 자체 교육이 가능하도록 교육기관의 설립을 유도해야 한다.

# 제6장

## 요약 및 결론



본 연구는 한국이 DAC 가입을 계기로 ODA 규모를 크게 확장해 나가는 과정에서 주요한 분야로 간주하고 있는 한국의 개발경험 공유사업의 문제점을 진단하고 바람직한 정책방향을 제시하고자 하였다. 또한 본 연구에서 분석된 한국형 개발경험 공유사업의 모델을 우즈베키스탄에 적용해 보고자 하였다.

한국형 개발경험 공유사업이 갖는 문제점은 대체로 다음과 같이 파악되었다. 첫째, KSP 등 대표적인 개발경험 공유사업이 수원국의 수요가 아닌 공급자의 관점에서 이루어지고 있다는 사실이다. 한국의 개발경험을 정책수단별로 정리하여 수원국에 제공하거나 관련 정책에 대한 컨설팅을 제공하는 것은 그 자체로서 의의가 있으나, 수원국의 실정에 충분히 부합하는 결과를 가져오는 데에는 근본적으로 한계가 있다. 둘째, 대외원조를 시행함에 있어서 원조방식에 대한 충분한 연구가 부족하며, 이는 주로 사업을 시행하는 그 자체를 업적으로 간주하는 풍토가 지배적이기 때문인 것으로 파악된다. 이는 결국 원조효과성을 강조하는 국제적 추세에 부응하지 못하는 결과로 나타나고 있다. 셋째, 한국은 ODA 수원국에서 공여국으로 그 위상이 바뀐 첫 번째 국가로서 ‘개발경험의 전수’를 한국형 ODA의 가장 큰 특징으로 꼽아왔다. 그러나 한국의 개발경험이 사회 및 경제 개발 전반에 대한 통합적인 것임에도 불구하고 각 사업들이 상호 연계성 없이 수행되었다. 이는 ODA를 효과적으로 이행하는 데 필수적인 국별지원전략(CAS)이 체계적으로 준비되지 않는 결과이기도 하다. 마지막으로 지역전문가 및 사업전문가의 참여가 많이 이루어지지 않고 있다는 문제도 가지고 있다. 이는 한국의 경험을 일방적으로 전수해왔다는 기존 사업의 문제점에서 초래되는 결과이기도 하다.

따라서 본 연구에서는 한국형 개발경험 공유모델이 한국의 독특한 위상 및 성공적 개발경험이라는 차별성은 그대로 유지하면서 원조효과와 제고를 위하여 공유방식을 대폭 전환해야 할 필요성을 강조하고 있다. 이를 위해서 본 연구가 제시하는 한국형 개발경험 공유모델의 목표와 주요 원칙은 다음과 같다.

한국형 개발경험 공유모델의 목표는 개발경험 공유모델이 ODA 모델과 유기적인 관계에 있는 하부 모델이라는 구조적 측면의 이해와 함께, 원조효과의 담보를 위해서는 국제원조규범을 적극 반영해야 한다는 인식에 기초해야 한다. 따라서 한국형 개발경험 공유모델은 ODA 모델의 하부 모델로서 이의 포괄적 이슈이자 과제인 ‘제도적·인적 능력형성’ 지원을 목표로 설정해야 한다. 이는 사회 및 경제 분야 전반을 대상으로 하므로 경제개발계획의 입안 및 이행과 관련된 경험을 넘어서 교육 및 인력양성, 보건·의료, 환경 등을 포함한 사회 및 경제 개발 전반으로 개발경험 공유의 범위를 확대해야 한다. 다시 말하면, 개발경험 공유사업의 목적은 한국의 경험을 ‘전수’하는 데 있다기보다는 한국의 경험을 지역전문가와 사업전문가의 참여를 통해 현지화하여 공유함으로써 수원국이 사회경제개발을 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 기반과 이를 운영할 수 있는 인적 역량의 배양인 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 본 연구는 개발경험 공유모델의 4대 원칙을 제시하고 있는데, Willingness Encouragement, Half-Step Ahead Along Her Way, Selective Focus, Multi-stage Efforts가 그것이다. 첫째, Willingness Encouragement의 원칙은 수원국의 가장 근본적인 사회경제개발 역량인 개발의지의 배양을 지원하는 것이다. 이는 원조효과의 제고를 위한 수원국 주도 또는 주인의식이라는 원칙(ownership)이 한국의 개발경험 공유모델에도 그대로 유효함을 의미한다. 둘째, Half-Step Ahead Along Her Way의 원칙은 한국의 개발경험이 한국에는 성공적인 것이었다 할지라도 사회경제 여건이 상이한 수원국에는 적합하지 않을 수도 있으며, 사업의 출발점은 수원국이 필요로 하는 개발경험 수요가 되어야 한다는 것이다. 특히 개발경험 공유사업이 효과적으로 이루어지기 위해서는 수원국의 흡수능력이 중요하므로 수원국의 수용여건을 고려하여 가시적인 성과를 달성할 수 있어야 한다. 셋째, 한국의 CAS 모델은 수원국의 개발수요를 바탕으로 하여 한국의 비교우위 분야를 선택하여 집중적으로 지원하는 방식을 채택하고 있다. 선

택과 집중의 원칙은 개발경험의 공유를 위한 대상국 및 분야의 선정, 구체적인 사업방식의 결정 등에 모두 적용되어야 할 것이다. 넷째, ‘제도적·인적 능력형성’에 대한 지원의 효과는 단기간에 나타나기 어려우므로 전시적인 성격의 일회적 지원을 지양하고 장기적인 관점에서 개발경험 공유의 성과를 거둘 수 있도록 다단계에 걸친 연속적인 사업으로 구성되는 것이 바람직하다.

지금까지 한국의 ODA와 개발경험 공유사업은 한국의 차별성과 비교우위에 기반을 둔 공급자 중심형이었다. 본 연구는 이러한 방식의 문제점을 제시하고 향후 개발경험 공유사업이 지향해야 할 방향을 제시하고 있는데, 이러한 정책방향의 가장 기본적인 출발점을 사회개발 역량에 초점을 맞춘 지역연구와 이를 통한 원조수요의 발굴에 두고 있다. 이를 위해서는 수원국이 스스로 진단한 개발수요에 대한 분석, 각종 통계를 활용한 정량적 분석과 함께 수원국 특유의 여건 및 문제점에 대한 심층적이고 정성적인 분석이 병행되어야 한다. 또한 지역연구에 기초한 수원국의 원조수요 발굴과 함께 원조사업의 발굴과 시행에는 본 연구에서 제시하고 있는 4대 원칙, 즉 Willingness Encouragement, Half-Step Ahead Along Her Way, Selective Focus, Muilti-Stage Efforls를 적용해야 한다. 예를 들어 지배구조에 있어 수원국의 제도적·인적 역량이 매우 부족하다고 하더라도 현재 수원국이 그 분야에 대한 개혁의지를 보이지 않는다면 한국의 개발경험을 공유한다고 하더라도 효과가 없을 것이다. 또한 고등 과학·기술에서 제도적·인적 능력이 매우 부족하다고 하더라도 현재 수원국의 숙련노동력 양성을 위한 기반이 부족하다면 고등교육 보다는 중등 및 직업 교육과 관련한 제도적·인적 능력 지원을 우선해야 할 것이다.

한편 본 연구에서는 이상과 같은 문제의식을 바탕으로 우즈베키스탄에 대한 한국의 개발경험 공유모델의 사례를 제시하고 있다. 이를 위하여 먼저 우즈베키스탄의 사회경제개발과 관련한 각 분야의 역량을 정량적·정성적으로 분석하였다. 정량적 분석에서는 다양한 국제기관의 지표를 통합하여 표준화된 지수로 재구성하였

으며, 현지조사와 전문가들에 대한 인터뷰를 통하여 지수로 나타나지 않는 우즈베키스탄의 현황을 분석하였다. 이러한 분석의 결과 우즈베키스탄의 사회경제개발의 역량 증진이 필요한 분야는 다음과 같이 파악되었다.

첫째, 거버넌스 분야이다. 우즈베키스탄은 통치체제가 사회경제개발 역량의 확보에 필요한 문제해결에 중요한 제약으로 작용하고 있다. 시민사회의 형성이 극히 미약한 상황에서 거버넌스의 불투명성이 야기하는 다양한 형태의 비효율성은 우즈베키스탄이 사회경제발전을 지속하기 위해서 해결해야 할 근본적 문제이다. 그러나 거버넌스 분야는 현재 우즈베키스탄 통치체제의 특성과 Willingness Encouragement의 원칙에 비추어 볼 때 사업의 대상으로 삼는 것은 현실적이지 않다고 판단되었다.

둘째, 산업화를 위한 제반 역량의 강화이다. 우즈베키스탄은 산업정책을 통하여 산업생산과 수출의 비중을 점차 늘려나가고 있다. 특히 최근에는 경제관련 제도의 정비와 함께 에너지·자원 분야에 대한 외국인 투자유치에 더욱 적극성을 발휘하고 있다. 구체적으로 우즈베키스탄 재건 개발펀드, 나보이 경제특구가 대표적이라고 할 수 있다. 한국형 개발경험 공유모델의 Willingness Encourage 원칙에 비추어 볼 때에는 본 사업은 타당성이 있는 것으로 일단 판단된다. 그러나 본 사업은 한국형 개발경험 공유모델의 원칙 중에서 Half-Step Ahead Along Her Way에 부합하는지에 관하여 문제점이 지적되었다. 무엇보다도 우즈베키스탄이 인정하듯이 오랜 기간 동안의 추진에도 불구하고 경제특구 정책이 성과를 거두지 못하고 있는 것은 거버넌스 문제가 중첩적으로 작용하고 있기 때문이다. 따라서 엄밀한 의미에서 경제협력 정책의 대상으로 적합하지 못하다는 것을 의미한다.

셋째, 빈곤문제이다. 우즈베키스탄의 국가후생증진전략(WIS: Welfare Improvement Strategy)은 아직도 광범위하게 존재하고 있는 빈곤문제를 성장을 통하여 해결하려고 하고 있는데, 이를 위해서는 다양한 분야의 개혁이 필요한 상황이다. 전반적인 거시경제적 개선에도 불구하고 우즈베키스탄 국민의 일반적 생활수준에 현저한 개

선이 이루어지지 않고 있는데, 이는 무엇보다도 대다수의 국민이 소득의 대부분을 농업 및 관련 경제활동에 의존하고 있음에도 불구하고 낮은 생산성과 노동집약적 영농으로 생존농업에 머무르고 있기 때문이다. 특히 농업부문의 경우 관개, 물류, 유통 등과 관련한 인프라에 심각한 문제가 존재하고 있어 빈곤문제를 가중시키고 있는 것으로 평가된다.

마지막으로 본 연구에서는 우즈베키스탄의 개발수요 및 한국형 공유모델의 원칙 적용을 통해 우즈베키스탄의 산업화 내지 농촌을 중심으로 한 빈곤문제의 해결을 위한 협력분야로 ‘농업분야의 생산 및 수출역량 강화를 통한 농촌의 빈곤문제 해결’을 협력분야로 제시해 보았다. 특히 사업의 발굴(identification) 과정에서 사업의 타당성과 실행가능성을 중심으로 한국의 정책적 경험과 우즈베키스탄의 농업 현황을 결합하여 검토사항을 제시하였다. 이와 함께 사업 시행에 있어서 가장 중요한 단계라고 할 수 있는 준비(preparation) 단계에서 한국의 개발경험을 우즈베키스탄 농업에 현지화하는 데 있어서 고려해야 할 다양한 검토사항을 제시하였다.

본 연구의 의의는 한국의 원조체계하에서 개발경험 공유사업이 갖고 있는 다양한 문제점을 검토하고 이의 개선방향을 사례와 함께 제시한 데서 찾아볼 수 있다. 한국의 ODA 규모가 빠른 속도로 증가하고 이와 함께 개발경험공유 사업도 확대되어 가는 시점에서 본 연구가 제시하고 있는 관점이 일정한 기여가 될 것으로 기대한다. 그러나 이와 동시에 관련 학계 및 전문가 그리고 실무자에 의해서 본 연구가 엄밀한 검토가 필요한 것도 사실이다. 대외원조를 위한 자원의 증가에도 불구하고 이러한 자원의 효율적 활용을 위한 방안은 상대적으로 부족한 상황이며, 이는 향후 한국의 ODA 정책이 그 효과성을 확보하는 데 있어서 큰 문제가 아닐 수 없다. 본 연구에서 제기된 다양한 문제점과 정책적 제안이 이러한 상황을 극복하는 데 일부나마 기여하기를 기대한다.

## 참고문헌

### [국문자료]

- 국제경제연구소. 2010a. 「한국 ODA의 5대 쟁점과 한국형 ODA」.
- \_\_\_\_\_. 2010b. 「한국 ODA 국별지원전략(CAS)의 현황과 개선방향」.
- \_\_\_\_\_. 2010c. 「ASEAN 후발3개국(베트남, 미얀마, 캄보디아)의 사회경제개발역량 제고에 관한 기초연구」.
- 기획재정부. 2009. 「2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획」.
- 김동민 외. 1997. 「수출농업 활성화 방안: 수출단지를 중심으로」. 정책연구보고 P22. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 2004. 「2004년 농산물 수출확대정책」.
- 외교통상부. 2008. 「무상원조 중점협력국 국별지원전략」.
- 윤성학 외. 2009. 「글로벌 금융위기 이후 한국의 대중아시아 진출 전략」. 전략지역심층연구 KIEP 09-02.
- 임원혁. 2009. “Sharing Knowledge for Development: A Korean Perspective.” KDI 국제세미나 발표 자료.
- 전라남도. 2010. 「농산물 유통혁신 5개년 계획(2008~15)」.
- 정우진. 2010. 「한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램」.
- 정유아. 2009. 「한국 공적개발원조의 국가지원전략 활용 현황과 과제」. 국제개발협력 2009년 2호. 한국국제협력단.
- \_\_\_\_\_. 2010. 「21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안」. KOICA 개발정책 포커스 제2호.
- 조명기 외. 2003. 「농산물 산지저온저장시설의 이용실태 분석」. 연구자료 D182. 한국농촌경제연구원.
- 조영관 외. 2010. 「중아시아 국가들의 농업정책과 한-중아시아 농업협력방안」. 연구자료 10-02. 대외경제정책연구원.
- 최세균 외. 2009. 「농산물 수출증대 전략」. 정책연구보고 P11. 한국농촌경제연구원.
- 한국국제협력단. 2009. 「1992-2008 국제협력단 프로젝트사업 현황」.
- 황의식 외. 2004. 「산지유통 혁신전략과 농업의 역할」. 연구보고 R472. 한국농촌경제연구원.
- ODA Watch. 2010. 「‘국제개발협력 선진화 방안’에 대한 ODA Watch 의견서」.

## [외국문자료]

- Abduganiyev, Abdukakhkhor A. 1999. 10. "Processing Sector in the Republic of Uzbekistan." Faculty Paper 00-1.
- ADB. 2004. "Country Environmental Analysis For Uzbekistan."
- \_\_\_\_\_. 2006. "Country Strategy and Program, Uzbekistan(2006~10)."
- \_\_\_\_\_. 2007. "Uzbekistan: Preparing the Regional Infrastructure(Roads) Project." *Technical Assistance Consultant's Report.*
- \_\_\_\_\_. 2008. "Uzbekistan: Railway Modernization Project." *Validation Report.*
- \_\_\_\_\_. 2010a. "Country Operations Business Plan: Uzbekistan 2010-2011."
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Country Strategy and Program: Uzbekistan 2006-2010."
- \_\_\_\_\_. 2010c. "FACT SHEET: Uzbekistan."
- \_\_\_\_\_. 2010d. "Uzbekistan: Education." Evaluation Study.
- Akhmedov Tursun, Sadikov Avaz, Saidakhmedov Khikmatulla, Jurahonov Farhod, and Talipova Nigora.(2010). "Conditions and Environment of SEZ Creation in Uzbekistan: Uzbek Perspective." KDI.
- Anja Schoeller-Schletter. 2008. "Organizing agricultural production: Law and legal forms in transition." in *Continuity and change in Land and water use reforms in rural Uzbekistan Socio-economic and legal analyses for the region Khorezm.* Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe.
- Center for Economic Research. 2010. "Uzbekistan Economic Trends: Information and Analytical Bulletin for 2009."
- European Commission. 2004. *Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guidelines.*
- Hausmann, R. and Klinger, B. 2007. "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage." CID Working Paper No. 162. (April)
- Hausmann, R., Klinger, B. and Wagner, R. 2008. "Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook.'" CID Working Paper No. 177. (September)
- Hausmann, R., Rodrik, D. and Velasco, A. 2005. "Growth Diagnostics."
- Lin, J.Y. 2008. "Economic Development and Transition: Thought, Strategy."
- Khan, Azizur Rahman. 2008. "The Transition of Uzbekistan's Agriculture to a Market Policy." Development and Technical Cooperation Department, International Labour Office Geneva.

- McKinley, Terry and Weeks, John. 2007. "A Proposed Strategy for Growth, Employment and Poverty Reduction in Uzbekistan." International Poverty Center.
- OECD. 2010. "Development Aid Report."
- Republic of Uzbekistan. 2007. "Welfare Improvement Strategy of Uzbekistan 2008-2010."
- Republic of Uzbekistan UNCCD National Working Group. 2006. "Republic of Uzbekistan National Programming Framework." Central Asian Countries Initiative for Land Management.
- Rodrik, D. 2008. "Normalizing Industrial Policy." Commission on Growth and Development Working Papers, 3.
- UNDP. 2007. "Education in Uzbekistan: Matching Supply and Demand."
- UNECD. 2010. "Environmental Performance Review: Uzbekistan - Second Review."
- World Bank. 2002. "Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan."
- \_\_\_\_\_. 2003. "Republic of Uzbekistan Country Economic Memorandum."
- \_\_\_\_\_. 2004. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone.*
- \_\_\_\_\_. 2005. *World Development Report(WDR) 2006: Equity and development.*
- \_\_\_\_\_. 2007a. "Sharing Growth: Equity and Development in Cambodia." *World Bank Report.*
- \_\_\_\_\_. 2007b. *World Development Report 2008: Agriculture for Development.*
- \_\_\_\_\_. 2007bc "Republic of Uzbekistan Living Standards Assessment Update."
- \_\_\_\_\_. 2007d. "Integrating Environment into Agriculture and Forestry Progress and Prospects in Eastern Europe and Central Asia."
- \_\_\_\_\_. 2008a. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.*
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan for the Period Fy08-Fy11."
- \_\_\_\_\_. 2010a. "UZBEKISTAN: Energy Efficiency Facility for Industrial Enterprises Project (UZEEF)."
- \_\_\_\_\_. 2010b. "Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 16.5 Million(US\$25 Million Equivalent) to the Republic of Uzbekistan for an Energy Efficiency Facility for Industrial Enterprises Project(UZEEF)."
- \_\_\_\_\_. 2010c. *Doing Business Report 2011.*
- \_\_\_\_\_. 2010d. *World Development Indicators.*



## Executive Summary

### A Framework for Sharing Korea's Socio-economic Development Experience with ODA Recipient Counties and its Application to Uzbekistan

In Soo Kang, Yoocheul Song, Hosaeng Rhee, and Hongyul Han

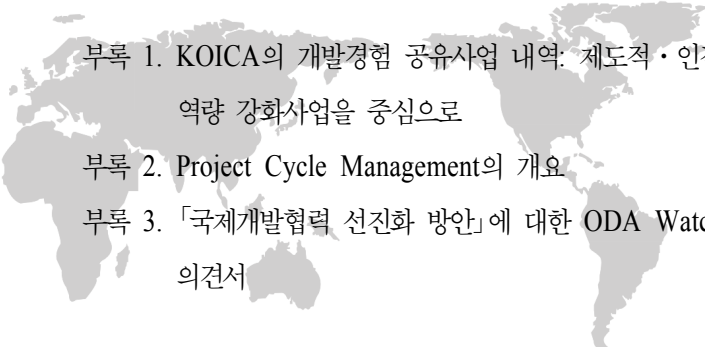
This study provides a model for the Korea's Knowledge Sharing Program (KSP) considering three major problems of the current structure and practice of the KSP. The most critical problem of the current KSP is that most programs are formulated and conducted from the suppliers perspectives rather than those of recipient. At the same time, those programs are not based on adequate study on the delivery methods of aid. Finally, individual programs are not harmonized well enough to achieve aid effectiveness despite that Korea's experience includes extensive areas of economic and social development. A desirable KSP has to reflect these problems in order to enhance aid-effectiveness and keep KSP's uniqueness as a development assistance program.

In developing a desirable KSP model, it is important to understand that KSP is only a part in Korea's overall ODA policy structure and it has to follow international norms regarding development assistance. As a way to develop a desirable KSP, this study proposes four principles KSP: 'Willingness

Encouragement,’ Half Step Ahead Along Her Way, Selective Focus, Multi-stage Efforts. The principle of ‘Willingness Encouragement’ requires KSP to develop a program so as to encourage and assist recipients’ willingness for socio-economic development. The principle of ‘Half-step Ahead Along Her Way’ is that a KSP program has to fully incorporate recipients’ capacity for implementing any proposed program. The principle of ‘Selective Focus’ has to be applied all the stages of KSP including identification of recipients, area, assistance methods, etc. Finally, the principle of ‘Multi-stage efforts’ means that a KSP has to be developed from a long-term perspective with successive multi-year measures which are necessary to enhance institutional and human capacity for development.

This study provides a model case of designing a KSP program for Uzbekistan incorporating the above mentioned principles. For the purpose of identifying the candidate areas of development assistance, this study first conducts both quantitative and qualitative assessment of Uzbekistan’s development capacity. The candidate areas include the improvement of governance, strengthening Uzbekistan’s capacity for industrialization and poverty reduction. According to the four principles, this study proposes ‘to help alleviate rural poverty by assisting the production and export capacity of agricultural sector of Uzbekistan’ as an area of cooperation. This study also shows how the ‘Product Cycle Management’ has to be applied to a specific KSP program in various stages.

# 부 록



부록 1. KOICA의 개발경험 공유사업 내역: 제도적·인적  
역량 강화사업을 중심으로

부록 2. Project Cycle Management의 개요

부록 3. 「국제개발협력 선진화 방안」에 대한 ODA Watch  
의견서

## 부록 1. KOICA의 개발경험 공유사업 내역: 제도적·인적 역량 강화 사업을 중심으로

### 1. 제도적 역량 강화사업

지역	국가	사업명	사업기간	규모 (만 달러)
아시아	네팔	외무부 전산화 지원사업	2002	22.8
	라오스	외교부 전산망 구축사업(1차)	1996	20
		외교부 전산망 구축사업(2차)	1997	50
		외교부 전산망 구축사업(3차)	2006~2007	120
		전자정부구축 지원사업	2004~2005	95
	미얀마	정보통신개발 마스터플랜 수립 지원사업	2004~2005	95
	몽골	정보통신개발 전자정부 프레임워크 수립사업	2005~2006	36.9
		동북아 종합개발계획수립 조사사업	1997~1998	33
	베트남	ICT 입법지원사업	2004~2005	86
		새마을운동 시범사업	2001~2002	30
		하노이 신도시개발 타당성조사 사업(1차)	1999~2001	100
		하노이 신도시개발 타당성조사 사업(2차)	2001~2002	100
	인도네시아	중소기업 개발센터 IT인프라 구축사업	2001~2003	125
		정부혁신을 위한 공무원 역량 강화사업	2007~2009	65
		서민주택 개발조사사업	2001~2003	22
	캄보디아	농촌개발사업	2005~2006	100
		수자원개발 종합계획 수립사업	2006~2008	149
		상품서비스 무역능력 배양사업	2004~2005	87
	태국	영농개발 지원사업	1997~1999	40
아프리카	가나	전자정부 구축사업	2007~2008	150
	모로코	토지등록 방안 수립 및 시범사업	2007~2008	100
		산업정책개발 자문사업	2007~2008	100
	알제리	Sidi 과학기술신도시 개발 마스터플랜 사업	2003~2004	100
		공산품 품질관리시스템 구축사업	2001~2004	200
	이집트	토지개발정책 평가, 감시능력 강화사업	2004~2005	100
		DR. 콩고	4개 부처(외교부, 공공행정부, 대통령실, 총리실) 정보통신망 구축사업	2007~2008
중남미	파라과이	중앙부처간 통신망 구축 및 정보체계 현대화사업	2007~2008	250
		농촌개발 시범사업	1997~2002	80
중동	요르단	2개 부처(정치개발부, 교통부) 정보화 지원사업	2004~2005	100
동구/CIS	우즈베키스탄	국가지리정보시스템 구축사업	2005~2007	125
		합 계		2,800만 달러(30건)

자료: KOICA(www.koica.go.kr).

## 2. 인적역량 강화사업

지역	국가	사업명	사업기간	규모 (만 달러)
아시아	라오스	역량강화사업	2007~2008	80
	몽골	국립 원거리 교육센터 지원사업	1998~2000	36.3
		한-몽 기술대학 지원사업	2000~2002	65.6
		IT PARK 구축 지원사업	2002~2003	93.5
	방글라데시	다카대학 한국어센터 지원사업	1997	10
	베트남	하노이/퀴논 직업훈련원 지원사업	1994~1998	500
		산업기술학교 교육역량 강화사업	2007~2008	230
		경제연구소 지원사업	1994~1998	80
	스리랑카	개방대학교 한국어교육 지원사업	1992~1993	6
	인도네시아	이동식 직업훈련원(MTU) 지원사업	1994~1996	9
		인도네시아대학 IT 훈련센터 지원사업	2001~2003	125
	중국	금쑤성 양주공업직업학교 지원사업	1995	20
		금평현 민족직업훈련학교 지원사업	1995~1996	34
		상해시 한-중 언어센터 지원사업	1996~1998	187
위해시 한-중 언어센터 지원사업		1996	20	
한-중 직업훈련 협력사업		1997~2000	1000	
태국	하얼빈 전산기술개발교육센터 지원사업	1995~1997	90	
태국	벽지지역 학생복지 향상사업	1995~1996	35	
리비아	알파타대학 전산화사업	2001~2003	200	
아프리카	모로코	자동차 정비 직업훈련원 개선사업	2004~2005	50
		알이카와인대학 소프트웨어 개발센터 건립사업	2006~2007	150
	이집트	쇼라비아 직업훈련원 지원사업	1993~1996	60
		알렉산드리아 직업훈련소 지원사업	2004~2006	180
		기가지역 엠바바 자동차정비 직업훈련원 지원사업	2006~2008	200
		룩소르중등기술학교 시설개선 및 역량강화지원사업	2007~2008	100
		국립소프트웨어 개발센터 건립사업	2004~2006	130
		정보통신원격교육센터 지원사업	2004~2006	70
	코트디부아르	아비장 국립대 정보시스템 구축 강화사업	2007	69
	케냐	나이로비 공대 실험실 현대화사업	1995~1996	50
	콩고	외교부 어학능력배양 지원사업	2007~2008	20
		중등학교 교육정보화 지원사업	2007~2008	100
	탄자니아	다레살람대학 ICT 교육강화 사업	2006~2008	200
	튀니지	국립직업훈련센터 자동화실(AMIRA) 지원사업	1994~1995	40
국립직업훈련센터 지원사업		1997~1999	20	
중남미	엘셀바도르	IT 교육센터 지원사업	2002~2003	39
		중미기술연구소 현대화 2차사업	2004~2005	33
페루	국립공과대학 ICT 교육역량 강화사업	2007~2008	270	
중동	이라크	바그다드대학 IT 인프라 구축사업	2004~2006	250
	팔레스타인	교육시스템 개선사업	2004~2006	230
IT 직훈센터 건립사업		2004~2007	160	
합 계			5,200만 달러(40건)	

자료: KOICA(www.koica.go.kr).

## 부록 2. Project Cycle Management의 개요

European Commission(2004)의 “Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guidelines”에 정리된 내용 중 원조사업 시행 시 점검해야 할 핵심적인 사항을 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 프로그래밍(Programming)

- ① 당면 문제와 원조를 통해 처리할 수 있는 제약(constraints)과 기회(opportunity)를 파악하기 위해 사회경제적 지표, 국가의 우선순위에 대한 검토를 포함한 국가 및 각 부문별 상황을 분석한다.
- ② 협력(원조)의 주요 목표와 부문별 우선순위를 파악하여 적절하고 실행가능한 프로그래밍의 틀, 즉 지원분야를 마련한다. 예를 들어 우즈베키스탄의 경우 우즈베키스탄의 수용능력과 한국의 발전경험을 고려하여 ‘농업분야 생산 및 수출역량 강화를 통한 빈곤감축’을 지원분야로 선정할 수 있다.
- ③ 각 우선순위와 전략들은 과거의 경험을 고려하여 정한다. 이때 점검해야 할 사항은 다음과 같다.
  - 1) 주요 이해관계자(수혜자)들을 확인하고 그들의 요구, 이해(interest), 능력을 평가한다.
  - 2) 개발 우선순위, 제약과 기회에 대해 분석한다.
  - 3) 개발목표를 확인한다.

## 2. 프로젝트 발굴(Identification)

프로젝트 발굴은 프로그래밍 단계에서 선정된 분야에서 구체적인 프로젝트에 관한 일차적 구상 단계다. 이를 위해 다음 사항들이 평가·분석되어야 한다.

- 현재의 관련 정책 현황과 타당성(문제점) 평가
- 제도적 능력의 평가를 포함한 이해관계자 분석
- 진행·계획 중인 방안에 대한 평가, 과거 교훈의 평가
- 예비목표와 전략 평가
- 자원과 비용의 예비평가
- 프로젝트 관리·조정, 자금조달 준비에 대한 예비평가
- 경제/금융, 환경, 기술, 사회적 지속가능성 이슈의 예비평가

우즈베키스탄의 경우 프로그래밍 단계에서 지원분야로 선정된 ‘농업분야 생산 및 수출역량 강화를 통한 빈곤감축’에 대한 구체적인 프로젝트로 보관(저장)시설 확충, 가공단지 조성, 유통(물류)구조 합리화 및 전문인력 육성, 수출지원정책(예: 수출단지 조성) 등을 고려해 볼 수 있다.

### [평가기준]

프로젝트 발굴 단계의 평가·분석에서 점검해야 할 타당성(relevance)과 실행 가능성(feasibility)의 체크포인트는 다음과 같다.

#### ① 타당성(relevance)

- 1) 한국의 개발과 협력(원조)정책과의 일관성 여부를 확인한다. 즉 해당 프로젝트가 한국의 개발협력정책을 어떻게 지지하는지를 논리적으로 입증한다.

- 2) 파트너 국가의 정부정책과 관련 부문별 프로그램과의 일관성 여부를 확인한다.
- 3) 주요 이해관계자와 목표대상 그룹을 명확히 하고 제도적 역량과 관련된 이슈를 분석한다. 또한 (의사결정에의 참여와 이전 혹은 현재의 관련 분야에 투입된 자원에 대한 설명 등을 통해) 주인의식(ownership)을 제고한다.
- 4) 문제(problem)에 대한 적절한 분석을 시행한다. 즉 인과관계, 목표대상 그룹에 영향을 미칠 잠재적 문제에 대해 분석한다.
- 5) 과거 경험과 다른 진행 중이거나 계획된 프로젝트(혹은 프로그램)와 관련된 교훈을 평가하고 전략선택에 반영한다.

## ② 실행가능성(feasibility)

프로젝트는 목표대상 그룹에 확실하고 지속적인 혜택이 제공될 수 있어야 한다. 이러한 실행가능성과 지속성을 담보하기 위해 다음 사항들을 고려해야 한다.

- 1) 예비목표는 명확하고, 논리적이며, 확실히 확인된 요구사항을 다루어야 한다.
  - 프로젝트의 (예비적인) 전반적인 목표는 관련 정책이나 섹터의 목적과 연계되어야 하고, 장기적 발전에 어떻게 기여하는지 설명해야 한다.
  - 프로젝트의 (예비적인) 목적은 프로젝트의 이행으로부터 나타나는 목표대상 그룹에 직접적인 혜택을 주어야 하고, 목표대상 그룹이 직면한 문제의 분석과 일관성이 있어야 한다.
  - 프로젝트의 (예비적인) 결과는 프로젝트의 목적달성을 직접적으로 지원하는 서비스, 시설의 향상을 설명해야 한다.
- 2) 예비적인 자원과 비용을 명확히 하고, 비용과 혜택에 관한 예비적인 경제적·금융적 분석이 이루어져야 한다.

- 3) 예비적인 조정·관리와 자금조달 합의(준비)가 명확해야 하고, 주인의식과 제도적 역량의 강화를 지원해야 한다.
- 4) 가정(assumptions)<sup>63)</sup>/위험요인(risks)이 확인 및 평가되어야 하고 수용가능하게 나타나야 한다.
  - 로그프레임(log frame: 논리적 상관관계), 매트릭스의 가정(assumptions)은 프로젝트 관리자의 직접적 통제를 벗어나 있으면서 프로젝트에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 요인들을 강조해야 한다.
- 5) 프로젝트는 환경적(environmentally), 기술적(technically), 사회적(socially)으로 수용할 수 있어야 하고 지속가능해야 한다.

### 3. 프로젝트 입안(Formulation)

이 단계는 프로젝트 발굴(identification) 단계에서 행해진 평가를 바탕으로 프로젝트를 구체적으로 디자인하는 단계로, 기술적·재정적·경제적·환경적 관점을 고려하여 수행되어야 한다. 구체적으로 다음 사항들이 점검되어야 한다.

- 정책과 프로그래밍 틀과의 일관성 확인
- 제도적 역량평가를 포함한 이해관계자 분석
- cross-cutting 이슈(성문제, 거버넌스, 환경 등)를 포함한 문제(problem) 분석
- 다른 진행 중이거나 구상된 계획과 상호보완 관계, 과거 경험에 의한 교훈 통합
- 전략 평가

---

63) 사업을 기획하고 진행하는 수행자가 직접 통제할 수 없는 외부적인 요인이 무엇인지를 예측하는 작업.

- 목표계층 평가(objective, purpose, results and indicative activities)
- 자원과 비용 조건 평가
- 재무관리와 내부통제/보고를 포함한 관리, 조정, 자금조달 조건의 평가
- 모니터링, 평가와 감사(監査) 준비의 평가
- 경제/금융, 환경, 기술 사회적 지속가능성과 위험 평가

## [평가기준]

### ① 타당성(relevance)

프로젝트는 우선순위가 높은 요구사항을 충족시켜야 한다. 이를 위해 사업 발굴 단계에서 살펴본 다섯 가지 항목을 검토하고 재확인한다.

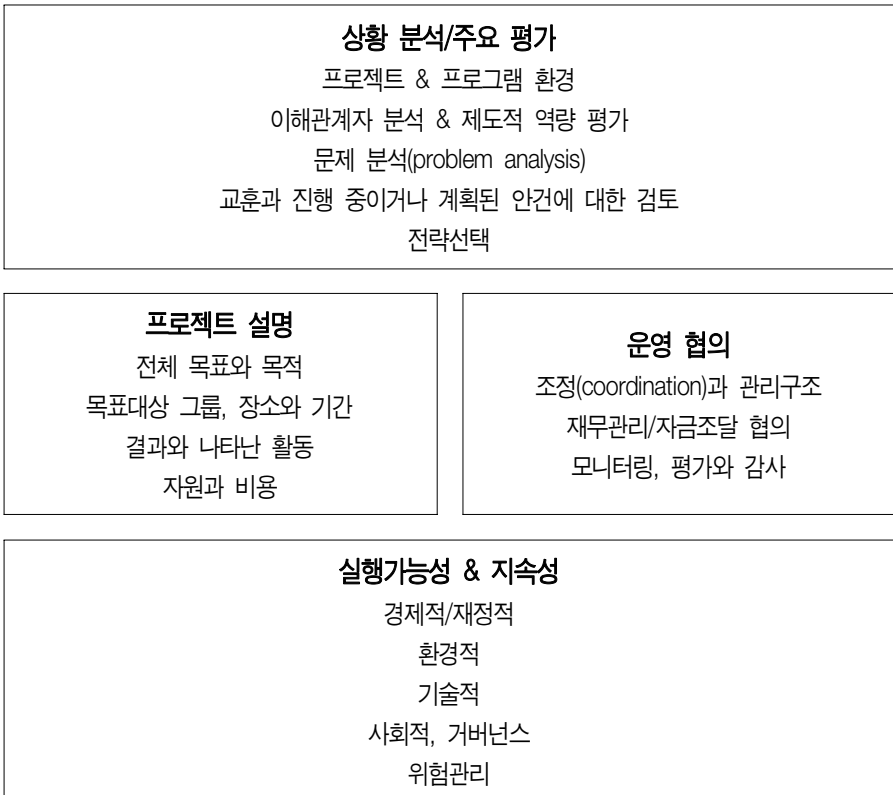
### ② 실행가능성(feasibility)

프로젝트 입안 단계의 경우도 프로젝트는 목표대상 그룹에 확실하고 지속적인 혜택이 제공될 수 있어야 한다. 이러한 실행가능성과 지속성을 담보하기 위해 다음 사항들을 고려해야 한다.

- 1) 목표(전반적 목표, 목적, 결과)와 업무계획(work programme)이 명확하고 논리적이어야 하며, 확실히 확인된 요구사항을 다루어야 한다.
  - 실행가능한 업무계획은 현실적인 시간 동안 결과가 나오도록 해야 한다.
- 2) 자원(인력, 장비, 원료 등)과 운영비용을 명확히 하고, 프로젝트는 재정적으로 실행가능해야 하며, (+)의 경제적 수익을 창출해야 한다.
- 3) 조정/관리와 자금마련에 관한 합의(준비)가 명확해야 하고, 주인의식과 제도적 역량의 강화를 지원해야 한다.
- 4) 모니터링/평가, 책임체계가 명확하고 실용적이어야 한다.

- 5) 가정(assumptions)과 위험요인(risks)이 확인 및 평가되어야 하고, 적절한 위험관리 준비가 마련되어 있어야 한다.
- 6) 프로젝트는 환경적(environmentally), 기술적(technically), 사회적(socially)으로 수용할 수 있어야 하고 지속가능해야 한다.
- 프로젝트가 환경에 미칠 영향에 대한 분석, 기술적인 실행가능성, 남성과 여성이 프로젝트의 혜택을 적절히 공유, 프로젝트의 혜택이 목표대상 이외에도 취약계층(저소득층, 여성, 아동, 장애인, 노약자)에게 돌아가도록 한다.

그림 A-1. 프로젝트 입안 마지막 단계에서 나타나는 정보요소



[그림 A-1]에 정리된 내용을 점검한 후 프로젝트 입안 단계에서 최종적으로 프로젝트 제안서를 작성한다. 물론 이 시점에서 자금 확보와 승인이 이루어져야 한다.

#### 4. 프로젝트 이행(Implementation)

이행 단계는 프로젝트의 예정된 이익이 이 기간 동안 발생하므로 가장 중요한 단계라고 할 수 있다. 이행 단계는 개시(inception)/이행(main implementation)/마무리(phase-out)의 3단계로 구분된다. 각 단계에서 수행되어야 할 사항들은 다음과 같다.

##### ① 프로젝트 이행의 3단계

###### 1) 개시(inception)

- 계약관계 체결
- 자원(resources) 동원
- 이해관계자와 업무관계 설정
- 초기 워크숍 개최
- 프로젝트 계획의 검토와 수정
- 모니터링과 평가(monitors & evaluation) 시스템 설정

###### 2) 이행(main implementation)

- 인적자원을 포함한 자원의 조달과 배분
- 실행활동과 성과창출
- 모니터와 리뷰 진행
- 경험의 피드백(feedback)을 통한 운영계획 수정
- 진행상황에 대한 보고

### 3) 마무리(phase-out)

- 현지 파트너(local partner)에 책임 이양
- 유지계획이 적절한지 점검
- 관련된 기술이 효과적으로 이전되었는지 점검
- 정기적으로 발생하는 비용요구가 안정적인지 확인

## ② 프로젝트 매니저의 업무

프로젝트 이행 단계 동안 프로젝트 매니저는 다음 세 가지 주요 업무를 수행해야 한다.

### 1) 모니터링과 정기적 점검

- 프로젝트 매니저는 모니터링을 통해 지출, 자원 사용, 활동의 실행, 성과의 창출과 위기관리 등 프로젝트가 어떻게 진행되고 있는지 점검해야 한다.
- 따라서 이행 단계에서는 진행 중인 계획에 대해 검토와 피드백이 이루어지는 지속적인 학습과정이 나타난다.

### 2) 계획과 재계획(planning and re-planning)

- 계획(plans)은 실행기간 동안 실제 발생한 상황들을 고려하여 지속적으로 수정되어야 한다. 따라서 활동과 자원 및 예산 스케줄은 경험을 바탕으로 정기적으로 검토 및 업데이트 되어야 한다.

### 3) 보고(reporting)

- 프로젝트 관리 및 이행 기관은 이해관계자들에게 물질적 및 재정적인 진행 상황에 대해 보고해야 한다(이해관계자들에게 계획 대비 프로젝트의 현재 진행상황과 제약요인을 알리고, 목표의 성취도에 대해 문서화된 기록을 제공하여 앞으로의 점검 및 평가를 용이하게 하고, 프로젝트의 투명성과 책임

성을 높여야 한다).

### ③ 평가기준

프로젝트 이행 단계의 경우도 프로젝트는 목표대상 그룹에 확실하고 지속적 인 혜택이 제공될 수 있어야 한다. 이러한 실행가능성과 지속성을 담보하기 위해 다음 사항들을 고려해야 한다.

- 1) 프로젝트는 적절하고 실행가능하게 유지되어야 한다. 이를 위해 현재 정책 과 프로그램의 우선순위와 일관되어야 하고, 목표대상 그룹의 요구사항과 적절한 관련이 있어야 한다.
- 2) 프로젝트 목표의 달성 여부를 점검해야 한다. 즉 결과가 계획된 대로 나타나야 하고, 결과는 프로젝트의 목적 달성에 효과적으로 기여해야 한다.
- 3) 프로젝트는 이행에 직접적 책임이 있는 사람들에 의해 잘 관리되어야 한다. 이를 위해 투입된 자원은 적절한 시점에 공표되어야 하고, 이해관계자들이 프로젝트의 성취(결과)에 관한 관련 정보에 접근할 수 있도록 알맞은 포맷과 언어로 정보가 제공되어야 한다. 운영계획과 예산은 정기적으로 검토하여 업데이트되어야 한다.
- 4) 지속가능성 이슈는 명확히 다루어져야 한다. 재정적(정부의 예산 약속, 원가보상(cost-recovery) 메커니즘 등), 기술적, 환경적, 사회적 지속가능성 관리와 제도적 역량 강화 및 정책과 시스템 개발 등의 역량 제고 활동이 효과적으로 수행되어야 하며, 관련 기술을 전달해야 한다.

### ④ 다음 단계의 결정

전반적인 진행상황이 원만할 경우 계획한 대로 프로젝트의 이행을 계속 한다. 이때 프로젝트 모니터링과 검토를 통해 얻은 결과를 바탕으로 예산, 자원, 활

동, 가능한 결과 등 앞으로의 계획을 수정한다. 그러나 진행상황이 극단적으로 좋지 않을 경우 프로젝트를 중단한다.

## 5. 평가(Evaluation)

이 단계는 프로젝트 목표의 타당성과 달성 정도, 효율성, 효과성, 영향 및 지속가능성을 종합적으로 판단하는 단계다. 평가 단계에서는 프로그래밍과 실행으로부터 공정성과 독립성, 신뢰성(숙련되고 독립적인 전문가), 평가과정에 이해관계자들의 참여(다른 시각과 견해 고려), 유용성(의사결정자들에게 타당하고 간결하며 명확한 정보를 적절한 시기에 제공함으로써)을 확보해야 한다.

### ① 평가기준

OECD/DAC에서 1991년 채택된 「개발협력의 평가원칙(Principles of Evaluation fro Development Assistance)」은 올바른 평가가 되기 위한 기준으로 유용성, 독립성, 공정성, 신뢰성 그리고 수원국의 참여도를 제시하고 있다. DAC에서는 원조사업 5대 평가기준으로 다섯 가지를 제시하였는데, 각 평가기준에 해당되는 평가항목들은 다음과 같다.

#### 1) 타당성(relevance)

- 수원국의 요구 및 공여국의 우선순위나 정책에 부합하는가를 판단하는 기준
- 중기 원조정책 또는 국별 원조계획과의 부합성, 원조정책의 전반적 기조와의 관련성 여부
- 해결하려는 문제에 대한 프로젝트 목표의 적합성과 이를 운영하기 위한 물리적·정책적 환경의 적절성

## 2) 효율성(efficiency)

- 합리적인 비용으로 프로젝트의 성과가 달성되었는지 여부

## 3) 효과성(effectiveness)

- 프로젝트가 달성한 성과에 대한 평가, 즉 프로젝트의 목표대상 그룹이 받은 혜택에 대한 구체적인 평가
- 목표달성 혹은 미달성에 어떤 요인이 주로 영향을 미쳤는지 분석

## 4) 파급효과(impact)

- 원조사업의 결과 직·간접적으로 초래된 개발성과와 변화 및 중장기적으로 효과를 판단하는 기준
- 보다 광범위한 환경에 대한 프로젝트의 영향과 광범위한 정책 목표에 대한 기여 정도 평가

## 5) 지속가능성(sustainability)

- 프로젝트로 인한 이익 및 혜택이 원조가 끝난 후에도 계속 이어질 가능성에 대한 평가(수원국의 오너십, 정책지원, 경제적·재정적 요인, 사회문화적 측면, 성평등, 적절한 기술수준, 환경적 측면, 제도·운영 역량 등을 고려하여 평가)

## ② 감사(audit)

프로젝트 평가와 더불어 프로젝트에 사용된 지출액과 수입액의 적법성 및 규칙성을 확인하는 감사작업이 필요하다. 즉 법과 규정에 의해 지출이 이루어졌는지와 적절한 계약기준에 의했는지 판단하는 단계이다. 이 단계에서는 주로 프로젝트 자금이 효율적이고 경제적으로 사용되었는지 여부와, 프로젝트 자금이 효과적으로 사용되었는지 여부를 확인한다.

1) 감사업무 담당자의 주요 업무

- Planning(계획): 감사 목적과 범위 설정(규칙에 따라 감사기관 선택)
- Conduct(운영): 외부 감사기관에 의한 감사 모니터링
- Reporting(보고): 감사문서 검토
- Follow-up(사후점검): 감사 결과와 권고사항에 관한 모니터링

2) 평가기준(EuropeAID의 평가기준)

- 준법성(compliance): 프로젝트 활동이 규칙을 준수했는지와 적절한 법과 규정에 따라 자금을 조달했는지 여부
- 효율성 및 경제성(efficiency & economy): 프로젝트의 성과가 합리적인 비용으로 달성되었는지(프로젝트 자원이 어떻게 사용되었는지 감사)
- 효과성(effectiveness): 프로젝트가 달성한 성과에 대한 평가, 즉 프로젝트의 목표대상 그룹이 받은 혜택에 대한 구체적인 평가

### 부록 3. 「국제개발협력 선진화 방안」에 대한 ODA Watch 의견서

2010년 10월 25일 정부는 김황식 국무총리 주재로 제7차 국제개발협력위원회 를 열어 ODA 규모를 오는 2015년까지 GNI 대비 0.25% 수준으로 확대하고 유무 상 비율을 4 대 6 내외로 구성, 비구속성 비율을 75%까지 끌어올리는 내용을 담 은 「국제개발협력 선진화 방안(이하 선진화 방안)」을 확정 발표하였다. 국무총리 실, 기획재정부, 외교통상부, 한국수출입은행, 한국국제협력단을 포함한 총 17개의 정부중앙부처 및 산하기관이 작성한 선진화 방안은 몇 가지 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

첫째, 이번 선진화 방안이 2010년 1월 OECD/DAC 가입과 2010년 11월 G20 정상회의 및 2011년 11월 제4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4) 개최 등 국제사 회에서 국제개발협력 관련 한국의 위상이 급격히 제고되는 상황에서 작성되었다는 점이다. 둘째, 2005년 총리실이 마련한 「국제개발협력 개선방안」 이후 기본법에 따라 5년 만에 종합적으로 마련한 국제개발협력 중장기 정책이라는 것이다. 셋째, 정부 17개 관계부처가 합동으로 작성했으며, 지난 수년간 정부 내 국제개발협력 관련 업무의 수요와 참여가 증대된 가운데 관련부처가 정책형성 과정에 직접 참여 하여 작성하였다는 점이다. 넷째, 선진화 방안은 2008년 OECD/DAC 특별검토와 국내 시민사회 및 학계의 정책개선 요구 등 다양한 의견이 제시된 가운데 작성되 었다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

그러나 이번엔 발표된 선진화 방안은 과정과 내용 모두에서 많은 문제점들을 내 포한 채 성급히 발표되었으며, 원조사업의 부처별 나눠 먹기 관행과 한국형 가시성 원조만을 지나치게 강조하는 ‘깃발 꽂기’ 원조의 한계를 그대로 노정하고 있다는 점에서 매우 실망스럽다.

ODA Watch는 이 선진화 방안의 문제점 및 향후 추진방향에 대해 명확한 의견을 제시하고자 한다.

**첫째, 이번 선진화 방안은 한국 대외원조의 근본적인 문제인 분절화 문제를 극복하기엔 한계가 있다.**

선진화 방안의 핵심은 유·무상간 그리고 여러 정부부처간 고착된 분절화 체제의 극복임에도 불구하고 여기서 제안하고 있는 다양한 정책안들은 근본적인 해결책이 아니다. 국제개발협력기본법의 한계에 기인하는 것이기도 하지만, 선진화 방안은 관계부처와 기관의 나눠먹기식 원조방식을 해결하려는 노력을 별반 담고 있지 못하다. 과연 선진화 방안으로 국무총리실이 우리나라 국제개발협력 정책의 종합적인 컨트롤 타워 기능을 제대로 할 수 있을까? 부처간 분산된 예산을 조정하고 점차 증대하는 다양한 이해관계자들의 이해 충돌을 제대로 조정할 수 있는 체계가 마련되고 있지 못하다. 대외원조의 선진화를 이루기 위해서는 근본적으로 분절화 체제를 뛰어넘는 통합원조체계 마련이 필요하다. 이를 위해서는 국제개발협력청과 같은 통합적 대외원조기구 설립이 필수적이다. 원조 규모가 3조 이상으로 늘어나는 현 상황을 고려할 때 원조자금의 투명성과 효율성, 책임성과 효과성 증진을 위해서 통합적 원조체계의 마련은 필연적이다.

**둘째, 이번 선진화 방안은 국제수준에 맞는 선진화 계획이 아니라 대외원조의 ‘한국화’ 방안을 제시하고 있다.**

국제개발협력 3대 선진화 전략 중 하나인 개발협력 콘텐츠 개발은 개도국에 대한 한국의 발전경험을 공유하기 위한 것이다. 현재 유상원조 전담부처인 기획재정부가 국제개발협력기본법의 통합원조 정신을 어긴다는 비판에도 불구하고 주력하고 있는 무상원조사업 KSP(Knowledge Sharing Program, 지식공유사업)와 여러

부처에서 실시하는 ‘한국형’ 사업의 모델화 및 모듈화가 그 내용이다. 2004년부터 실시된 한국형 발전경험전수사업의 성공 여부에 대한 종합적인 평가 한번 없이 성급하게 한국의 대표적인 사업으로 KSP를 모델화하는 것은 문제다. 이러한 방식은 파트너 국가의 상황과 실제 수요를 고려하지 않고 공여국의 강점만을 제시하는 공급자 위주의 사업이 될 우려가 있다.

또한 개발협력 콘텐츠 개발에서 제시하는 세 분야(개발경험, 사업기술, 감성) 중 하나인 감성분야는 많은 질문을 만들게 한다. 선진화 방안에서는 감성분야에 대해 “원조과정에서 한국적 미(美)와 정감을 반영하는 방안 마련”이라고 설명한다. 어떻게 한국적 ‘미와 정감’을 ODA에 녹여낼까? ODA로 건축하는 건물의 처마를 한국식으로 한다는 것일까? 최빈국 주민들에게 문화기반 시설과 콘텐츠를 지원하는 문화 ODA를 주도적으로 추진하는 것은 하나의 대안일 수 있으나, 감성분야 원조라는 말은 도무지 이해할 수 없다. 무엇보다도 선진화 방안은 국제사회의 보편적 규범과 실패 교훈을 잘 고려하여 수원국 사정과 맥락에 맞는 효과적인 원조를 수행하기 위한 중기 계획이어야 한다. 모든 것을 한국식으로, 한국의 비교우위에 맞게, 한국식 감성을 담아, 한국의 지식과 기술, 상품을 이식하는 것이 되어서는 곤란하다. 국제사회는 이를 ‘질 나쁜 원조’라고 비난한다는 점을 깨닫기 바란다.

**셋째, 이번 선진화 방안은 한국의 개발경험을 포괄적·균형적 발전 관점에서 해석하고 있지 못하다.**

선진화 계획에 따르면, 한국의 개발경험 중 정책수립, 제도개선에 기여할 수 있는 사례를 만들어 개도국 정부의 정책자문, 제도개선, 개발조사 등 컨설팅을 위한 기초자료로 제시하겠다고 한다. 당연히 기획재정부가 주도하는 KSP 사업을 중심으로 하여 경제정책을 중심으로 개발 콘텐츠가 구성될 것으로 예측된다. 과거 한국이 경제분야에서만 발전했는가? 경제성장과 더불어 정치적 민주화, 양성평등, 보편

교육, 인권신장, 시민사회의 성장, 환경개선은 한국이 국제사회에서 자랑스럽게 공유할 수 있는 또 다른 중요한 발전경험이다. 유엔 사회개발연구소(UNRISD: United Nations Research Institute for Social Development)가 2010년 발간한 “Combating Poverty and Inequality”는 빈곤감축을 위한 민주주의와 정치의 중요성을 잘 설명하고 있다. 최근 국제사회에서 사회개발의 주요 고려사항으로 다루고 있는 불평등 문제는 인권문제와도 직결되어 있다. 한국은 지난 발전과정에서 경제성장 이외에 다양한 분야에서의 균형발전 경험을 가지고 있다. 한국 개발경험의 공유는 우리나라의 발전경험을 보다 포괄적이고 다양한 관점에서 해석하는 작업이 전제되어야 하며, 개도국과의 개발경험 공유사업도 균형적이고 포용적인 발전모델에 기초한 것이어야 한다.

**넷째, 선진화 방안은 국제개발협력의 주요 국제규범과 논의를 반영하지 못하고 있다.**

특히 선진화 방안에는 국제사회의 주요 이슈인 원조효과성(aid effectiveness) 제고와 MDGs에 대한 구체적인 기여 방안이 없다. 적어도 국제규범에 맞는 선진화 방안이라면 파리선언과 아크라 행동계획 등 원조효과성의 주요 이행기준들에 부합하기 위한 구체적 실행 방안을 구체적으로 담아내야 한다. 그 핵심으로서 원조시스템의 효과적 개편 방안도 단계적으로 적시하여야 한다. 즉 국제사회의 원조효과성 담론과 이행기준의 핵심 내용들을 현재 우리나라의 국제개발협력 정책과 사업에 적용해서 원조시스템을 효과적으로 개편하고 질 좋은 원조가 되도록 해야 할 것이다. 궁극적으로는 원조효과성을 뛰어넘어 개발효과성을 진전시키기 위한 정책 일관성도 강구하여야 한다.

그러나 선진화 방안 어디에도 한국의 대외무역, 투자, 이주, 노동, 환경정책과의 일관성을 언급하는 부분이 없다. 이제 원조만으로는 개도국의 발전을 담보할 수는

없으며, 공여국 정책의 일관성과 투명성이 매우 중요해지고 있다. 또한 MDGs 달성을 위한 구체적인 이행목표가 우리나라 국제개발협력 중기 정책에 핵심 내용으로 반영되어야 하는데, 이것도 언급이 없다. 구체적으로 한국의 ODA가 2015년까지 MDGs의 각 목표들을 달성하는 데 어떻게 기여할 것인지를 구체적으로 밝혀야 한다.

**마지막으로 이번 선진화 방안을 만드는 데 시민사회와의 심도 있는 논의와 공개적 토론과정이 없었다는 점도 매번 반복되는 고질적인 문제다.**

시민사회는 국민의 세금인 ODA를 감시하고 평가할 뿐 아니라 독자적으로 집행하며 기여하는 주체이고 동반자다. 이러한 중요한 선진화 방안을 만드는 데 국제개발협력 실무위원회와 본 위원회에 참여한 시민사회 위원들의 형식적인 참여도 중요하지만, 실질적이고 허심탄회한 논의과정이 더욱 중요하다. 문제가 많고 지키지도 못할 선진화 방안을 서둘러 내놓는 것보다는, 내실 있고 실현가능하며 성과 있는 중기 계획을 만드는 것이 더욱 중요하다. 선진화 방안에 의해 금년 중 ‘유·무상 분야별 기본계획과 시행계획’이 수립될 것이다. 정부는 이 과정에서 ODA Watch가 지적한 문제점들을 포함하여 다양한 시민사회 전문가들의 의견을 적극 수렴해야 할 것이다. 이제 국제사회가 평가하는 질 좋은 원조가 아니면 안 주는 것만 못하고 힘들여 주고도 욕먹는 꼴이 될 것이다. 국제사회의 화두는 이제 좋은 원조와 원조의 질이다. 선진화 방안은 한국식 원조가 아니라 질 좋은 원조를 실현하는 중기 계획이 되어야 한다.

# KIEP 최근 연구자료 발간자료 목록

## ■ 2010년

- 10-01 한·터키 FTA와 경제협력 증진방안 / 정 철·성한경·이철원·오태현
- 10-02 중앙아시아 국가들의 농업 정책과 한·중앙아시아 농업 협력 확대 방안: 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄을 중심으로 / 조영관·이시영
- 10-03 최근 WTO 회원국들의 TBT 동향과 정책시사점 / 장용준·남호선
- 10-04 신아시아 시대의 한국과 몽골의 전략적 협력방안 / 이재영·이시영·두게르 간바타르
- 10-05 중앙아시아 플랜트시장의 특징과 한국의 참여방안: 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 중심으로 / 윤성학
- 10-06 아시아 외환위기 이후 인도네시아의 정치·경제 상황과 향후 전망 / 손기태·백유진·김민희
- 10-07 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원: 논의동향 및 쟁점 분석 / 정지원·박수경
- 10-08 아프리카 바이오에너지 개발 잠재력 및 발전 전망 / 박영호·허윤선
- 10-09 고용중심형 녹색원조의 주요 사례와 시사점 / 한바란·김민희
- 10-10 중국의 대외원조정책과 추진체제 / 권 울·박수경
- 10-11 아프리카 주요국 경제 현황 및 중점 협력분야: 가나 콩고(DRC) 남아공 에티오피아 / 박영호·김민희·전혜린
- 10-12 아시아 태평양 통상협정 추진 현황과 과제 / 김한성·금혜윤
- 10-13 인도네시아 비관세장벽 현황과 철강제품 비관세조치의 관세상당치 추정 연구 / 김태윤·이재호

- 10-14 중국 FTA 협상에서 인력이동에 관한 연구:  
중국 기체결 FTA 협정 분석을 중심으로 / 여지나
- 10-15 OECD 회원국의 서비스산업 분석: 산업구조, 파급효과,  
생산성을 중심으로 / 강준구
- 10-16 GTI(Greater Tuman Initiatives)의 추진동향과 국제협력  
방안 / 조명철·김지연
- 10-17 중앙아시아 국가들의 투자매력도 분석과 한국의 진출  
방안 / 조영관·강명구·김계환·김한철·성원용·이시영
- 10-18 중앙아시아 에너지 플랜트시장 전망과 한국의 참여방안에  
관한 연구 / 윤성학·문창권·변현섭·장세진·주진홍·  
최 호·이성훈
- 10-19 우즈베키스탄 지배집단과 권력 엘리트 연구 /  
이재영·김석환·박상남·손영훈
- 10-20 중앙아시아에서 한국의 국가 이미지 / 윤성학·은기수·  
박수미·박 건·장원봉
- 10-21 한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초연구:  
기존 사례 분석 및 우즈베키스탄에의 적용 /  
강인수·송유철·이호생·한홍렬
- 10-22 KIEP 중앙아시아 전략지역 심층연구 논문공모집 I :  
정치·문화
- 10-23 KIEP 중앙아시아 전략지역 심층연구 논문공모집 II :  
경제·자원·과학
- 10-24 The Belarusian Economy and its Economic Relations  
with the EU / Jee Young Hwang
- 10-25 부상하는 강대국 인도의 최근 동향과 시사점 /  
라운도·이옥순·김찬완·유태환
- 10-26 아세안의 경제발전과 한·아세안 개발협력 /  
권 울·이재호·조홍국 외
- 10-27 한·중남미 경제협력의 현황과 과제 / 권기수·김원호·  
이성형·김종섭
- 10-28 인도 권역별 진출환경 평가: 동부 / 김봉훈 외
- 10-29 인도 권역별 진출환경 평가: 서부 / 김봉훈 외
- 10-30 인도 권역별 진출환경 평가: 남부 / 김봉훈 외

- 10-31 인도 권역별 진출환경 평가: 북부 / 김봉훈 외
- 10-32 동남아 전략산업 분석: 자동차산업 - 발전잠재력과 전략적 시사점 / 이성신·박원장
- 10-33 동남아 전략산업 분석: IT - 발전현황 및 정책적 시사점 / 강인수·김태은·홍승연
- 10-34 동남아 전략산업 분석: 금융 - 현황과 시사점 / 정계룡·손승호·이진경·이세린
- 10-35 동남아 전략산업 분석: 의료관광 - 현황과 정책적 시사점 / 신장섭
- 10-36 동남아 전략산업 분석: 신·재생에너지 - 우리나라와의 협력방안 모색 / 배정환
- 10-37 한·중미 개발협력방안 연구 / 김영철·구경모·김유경·박종욱
- 10-38 한·중미 중소기업협력 확대 방안 / 문남권·우제량
- 10-39 한·중미 IT 산업협력 확대 방안 / 최윤국
- 10-40 한·중미 녹색산업협력 확대 방안 / 하상섭·정경원·손혜현
- 10-41 한국·베트남 환경교육협력방안 연구(1): 공무원 환경 교육 프로그램 작성 및 시범운영 / 김광임·박태운·김윤정
- 10-42 ASEAN 국가 교통인프라 수준진단을 통한 효과적 ODA 사업추진방향 / 이훈기·박지형·이동민·김종신·주유형
- 10-43 인도 동부지역의 문화와 경제의 구조적 상관성 / 이광수 외
- 10-44 인도인의 공동체 의식 / 최종찬 외
- 10-45 인도의 산업발전전략과 이코노믹 거버넌스 / 장지호 외
- 10-46 인도인은 누구인가?: 요가샤스뜨라로 본 그들의 정신 세계 / 김순금 외
- 10-47 인도 지역사회와 경제특구에 대한 연구: 경제적·사회적·환경적 지속가능성을 중심으로 / 이규태 외
- 10-48 인도의 외교안보정책과 한·인도 미래협력방안 연구 / 전재성

- 10-49 동남아에서 국가정체성의 구축과 성격: 국립박물관과 기념물을 중심으로 / 신윤환 외
- 10-50 동남아의 분리주의 운동과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력방안을 중심으로 / 이동운 외
- 10-51 ASEAN 후발 3개국(베트남, 미얀마, 캄보디아)의 사회경제개발역량 제고에 관한 기초연구 / 유재원 외
- 10-52 한국의 캄보디아·라오스·베트남에 대한 인적자본 개발원조의 영향력 평가와 협동방안 연구 / 박인원 외
- 10-53 마약, 조직범죄, 해적 등 동남아의 초국가적 위협에 대한 지역적 협력방안 / 한용섭 외
- 10-54 아세안 지역 지속가능발전을 위한 과학기술 ODA 협력방안 연구: 캄보디아, 베트남, 필리핀을 중심으로 / 황정태 외
- 10-55 대캄보디아 ODA 정책 수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구 / 손혁상 외
- 10-56 2010년 총선 이후 미얀마 체제변동 전망과 그에 따른 한국의 진출 전략 / 장준영
- 10-57 중남미 원전산업의 발전과 한국원전산업진출을 위한 정책방안 연구: MBA(멕시코, 브라질, 아르헨티나) 국가를 중심으로 / 조희문 외
- 10-58 라틴아메리카 에너지와 환경 문제: 현황과 과제 / 전경수 외
- 10-59 중남미 의료시스템 개혁 연구 / 임상래 외
- 10-60 중남미 사회·문화적 코드와 방송영상산업의 소비패턴 연구: 한류의 효율적인 정착을 위한 제언 / 정경원 외
- 10-61 한·중·일 공기업 정책의 성과와 변천 / 정형근 외

■ 2009년

- 09-01 북유럽 주요국의 언타이드 원조정책과 시사점 / 권 율·정지선
- 09-02 인도 전문인력과 서비스 산업 성장: 한국 지식서비스 산업 발전에 대한 시사점 / 이순철·송영철
- 09-03 한·미 FTA 이행대상 다자환경협약(MEAs)의 무역규제 조치와 시사점 / 윤창인

- 09-04 장기불황 이후 일본경제의 구조 변화와 글로벌 경제위기 / 김양희 · 김은지
- 09-05 ODA as a Soft Power Instrument: The EU Experience and its Relevance for Asia / Silviu Jora
- 09-06 The Impacts of Enlargement on the Central and Eastern European Countries / András Inotai
- 09-07 싱가포르 · 말레이시아 · 인도네시아 3국의 서비스산업 비교 분석 / 손기태 · 김민희
- 09-08 금융위기 중 외환시장 변동요인 분석과 시사점: 외국인 채권투자와 해외펀드의 환헤지 행태를 중심으로 / 허 인 · 박영준
- 09-09 동아시아 지역의 물류효율화가 무역에 미치는 효과 및 시사점 / 방호경
- 09-10 효율적인 ODA 수행을 위한 미시메커니즘 분석과 정책적 시사점 / 손기태 · 김민희
- 09-11 글로벌 금융위기의 구조적 영향과 통상정책에 대한 시사점 / 김준동 · 김정곤 · 윤상철 · 김봉근
- 09-12 중앙아시아 자원에너지 투자환경 분석과 정책적 시사점 / 조영관 · 김상원 · 김지연 · 이성훈 · 이유신 · 정기철
- 09-13 글로벌 금융위기 이후 한국의 대중아시아 진출전략 / 윤성학 · 김일검 · 노형복 · 변현섭 · 오영일 · 홍성혁
- 09-14 카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구 / 이재영 · 고재남 · 박상남 · 이지은
- 09-15 전략지역심층연구 논문집 I 중앙아시아: 정치 · 사회 · 역사 · 문화
- 09-16 전략지역심층연구 논문집 II 중앙아시아: 경제 · 에너지 · 환경
- 2008년
- 08-01 중국의 금융산업 현황과 교역장벽 분석: 한 · 중 FTA 대비 / 이창영
- 08-02 한-ASEAN 부품산업 분업구조 분석 / 정재완 · 방호경
- 08-03 외자유치 촉진을 위한 경제자유구역 제도 개선 과제 / 정형곤 · 나승권

- 08-04 한·일 양국의 에너지 분야 대응실태와 협력방안 / 정성춘·이형근
- 08-05 한·중·일 對인도네시아 FTA 체결에 따른 인도네시아 시장 접근성 비교 / 김한성·이재호·백유진
- 08-06 동아시아 지역의 산업별 생산분할 특징과 시사점 / 방호경
- 08-07 일본 농업의 경쟁력과 한·일 FTA에의 시사점 / 김양희·정성춘·정지원·이형근
- 08-08 기후변화 대응조치와 국제무역규범 연계에 대한 논의동향 / 윤창인
- 08-09 금융개방의 경제적 효과와 과제 / 윤덕룡·김태준·문우식·송치영·유재원·채희율
- 08-10 한국의 시장개방 효과에 관한 연구: 무역 및 투자 부문 / 서진교·정철·송백훈·남호선·박순찬·이홍식·송유철
- 08-11 시장개방의 생산성 향상 매커니즘 분석 / 박순찬·김우영·이종한·이홍식·최종일
- 08-12 시장개방과 글로벌 생산네트워크의 형성이 고용에 미치는 영향 분석 / 이홍식·박순찬·김우영

■ 2007년

- 07-01 2007 세계경제 지역별 10대 이슈 / KIEP 세계지역연구센터
- 07-02 중앙아시아의 부상과 한국의 대응전략 / 이재영·박상남
- 07-03 동북아 대도시권 동태적 경쟁력의 비교연구 / 김원배·안형도·박세훈·정옥주·이성수
- 07-04 중국의 WTO 가입 5주년 결산: 중국의 대외경제정책과 한·중 관계 변화를 중심으로 / 양평섭·구은아
- 07-05 Global Imbalances and Developing Countries: Remedies for a Failing International Financial System / Jan Joost Teunissen and Age Akkerman eds.
- 07-06 한·뉴질랜드 경제협력 방향과 통상전략 / 김한성·배희연
- 07-07 원조모형의 국제비교와 시사점 / 박복영

**강인수(康仁洙)**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 U.C.L.A. 경제학 박사  
숙명여자대학교 경제학부 교수  
(現, E-mail: iskang@sookmyung.ac.kr)

**저서 및 논문**

「서비스산업의 개방과 경쟁력」(2008)  
「GATT/WTO 체제가 세계무역에 미친  
영향에 관한 연구」(2007) 외

**송유철(宋有哲)**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Indiana 대학교 경제학 박사  
동덕여자대학교 국제경영학과 교수  
(現, E-mail ycsong@dongduk.ac.kr) 외

**저서 및 논문**

“Optimal Export Subsidies under  
Asymmetric Information about Cost  
Structure”(2009)  
“The Timing of Trade Policy with  
Productivity Difference”(2008) 외

**이호생(李鎬生)**

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Michigan 경제학 박사  
명지대학교 경제학과 교수  
(現, E-mail: hsr@mju.ac.kr)

**저서 및 논문**

「주요국의 대중양아시아 통상전략 및 시사점  
소비자 환경친화도 변화의 오염감축효과에  
관한 小考」(2007)  
「수직적으로 차별화된 혼합복점과 정부규제」  
(2007) 외

**한홍렬(韓弘烈)**

한양대학교 경제학과 졸업  
미국 Pittsburgh 대학교 경제학 박사  
한양대학교 경제학부 교수  
(現, E-mail: hyhan@hanyang.ac.kr)

**저서 및 논문**

“Large Economic Shocks, The Protectionist  
Pressure and Hysteresis”(2009)  
“FTAAP as an APEC Process to Achieve  
the Bogor GoalsL”(2007) 외

연구자료 10-21

**한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초연구:  
기존 사례 분석 및 우즈베키스탄에의 적용**

2010년 12월 27일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

---

발행인 **蔡旭**

---

對外經濟政策研究院

발행처 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108

전화: 3460-1178, 1179 FAX: 3460-1144

---

인쇄 서울기획문화사 전화 2272-1533

---

등록 1990년 11월 7일 제16-375호

---

ISBN 978-89-322-2194-6 94320

978-89-322-2064-2(세트)

정가 7,000원

# KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

## ■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	(반년간) 대외경제연구	1만 5천원		1만 2천원

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

## ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)  
 137-747 서초구 염곡동 300-4 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀  
 연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179    FAX: 02) 3460-1144  
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

## ■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KIEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회유효기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

# KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 √ 표시를 하여 주십시오)

기 관 회 원

개 인 회 원

연 구 자 회 원

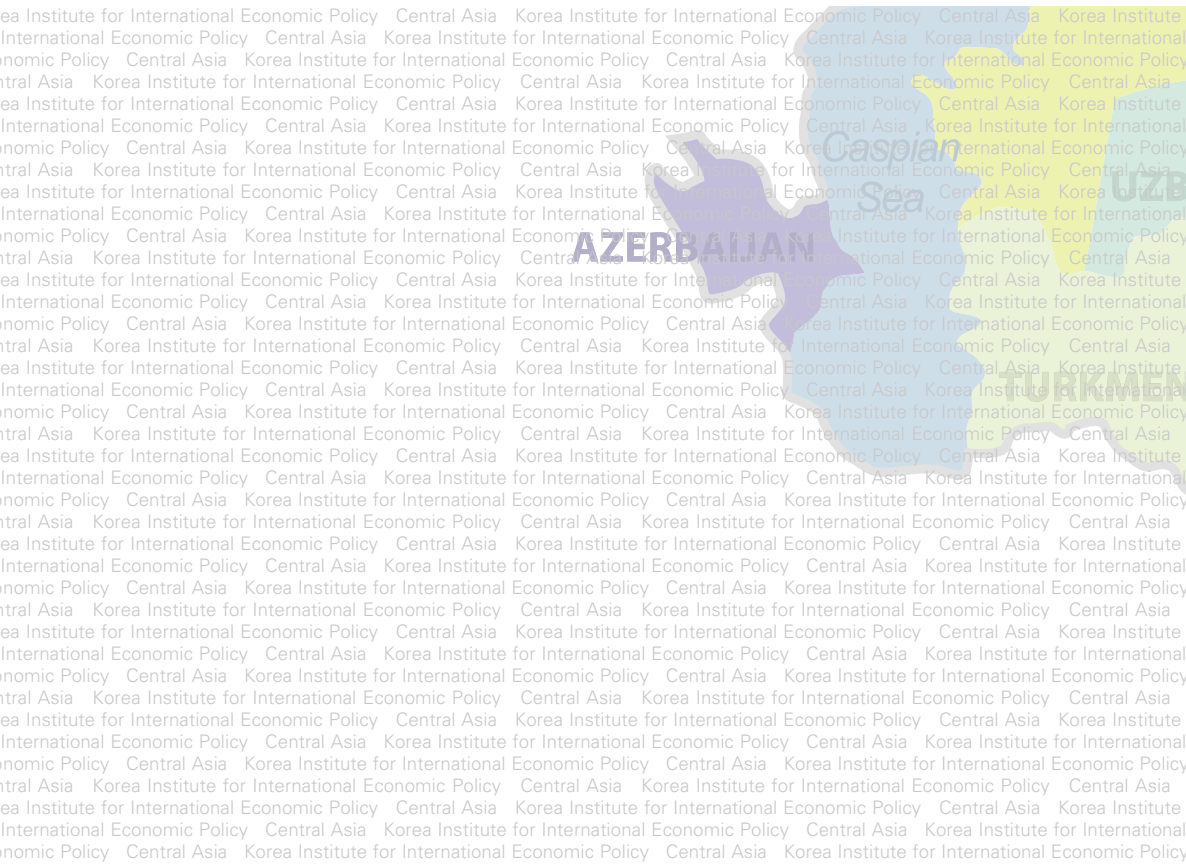
S 발간물일체	A 반년간지

\* 회원번호

\* 갱신통보사항

(\* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



# A Framework for Sharing Korea's Socio-economic Development Experience with ODA Recipient Counties and its Application to Uzbekistan

In Soo Kang, Yoocheul Song, Hosaeng Rhee, and Hongyul Han

본 연구의 목적은 한국의 개발경험 공유사업의 문제점을 진단하고 바람직한 정책방향을 제시하는 데 있다. 분석을 통해 Willingness Encouragement, Half Step Ahead Along Her Way, Selective Focus, Multi-stage Efforts를 한국의 개발경험 공유모델의 4대 원칙으로 제안하였다. 또한 우즈베키스탄의 사회경제개발과 관련한 각 분야의 역량을 정량적·정성적으로 분석하여 우즈베키스탄 사회경제개발의 역량 증진이 필요한 분야로 거버넌스, 산업화를 위한 제반 역량 강화, 빈곤문제를 제시하고 있다. 본 연구의 의의는 한국의 원조체제하에서 개발경험 공유사업이 갖고 있는 다양한 문제점을 검토하고 이의 개선방향을 사례와 함께 제시한 데서 찾아볼 수 있다.

