

대(對)캄보디아 ODA 정책 수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구

손혁상 · 유현석

경제·인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서 10-04-19
연구자료 10-55

대(對)캄보디아 ODA 정책 수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구

손혁상 · 유현석

KIEP 대외경제정책연구원

연구자료 10-55

인쇄일 2010년 12월 27일

발행일 2010년 12월 30일

발행인 채 욱

발행처 대외경제정책연구원

주 소 137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108

전 화 02) 3460-1178, 1179

팩 스 02) 3460-1144

인쇄처 한국컴퓨터인쇄정보사 ☎ 02-2275-8106

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

비매품

ISBN 978-89-322-2228-8

978-89-322-2064-2(세트)

KIEP 대외경제정책연구원

<http://www.kiep.go.kr>

경제·인문사회연구회 협동연구총서
“2010 세계지역 종합연구”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
10-04-19	대(對)감보디아 ODA 정책수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구	경희대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관연구기관	경희대학교	손혁상 교수	유현석 교수

대캄보디아 ODA 정책 수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구

손혁상 · 유현석

2010년 한국은 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(DAC)에 24번째 회원국이 되었다. 이로써 한국은 1961년 OECD 출범 이후 수원국에서 공여국으로 지위가 바뀐 최초의 국가가 되었다. ODA 신흥 공여국으로 부상한 한국은 2000년 국제연합(UN)의 ‘새천년개발목표(MDGs)’가 선언된 이후 ODA 정책의 발전적 방향을 모색하며 다각적인 노력을 하고 있다.

최근 한국의 아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 국가 원조지원 규모는 ODA 총액의 약 25% 수준에 달할 뿐 아니라 아세안은 정치, 경제, 외교적 측면에서 한국의 핵심 중점협력지역이기도 하다. ODA의 중요성은 이것이 단순히 지구촌의 일원으로서 개발도상국을 지원하는 수단이 아니라 한 국가의 국격(國格), 그리고 소프트파워에 중요한 영향을 미치는 외교정책적 성격을 가지고 있다는 데 있다. 따라서 한국의 대아세안 ODA는 단순히 원조 액수의 양적 확대 이상의 중요한 의미를 가진다.

캄보디아는 아세안 회원국 중 빈국에 속하지만 한국과의 관계가 급속도로 강화되고 있는 중요한 국가이다. 캄보디아를 방문하는 외국인 중 우

리 관광객 수가 30만 명 내외로 최근까지 1위를 차지한 바 있다. 양국 간 교역은 1997년 수교 당시보다 6배, 우리의 대(對)캄보디아 투자는 70배 늘어났다. 누적투자액은 27억 5,000달러로 캄보디아 내에서 중국에 이어 두 번째이며 캄보디아는 우리의 여섯 번째 투자대상국이다. 투자분야도 초기의 봉제·관광·광업 분야에서부터 건설·건축·제조업·농가공·금융은 물론 에너지·농업 분야까지 다변화하고 있다. 또한 캄보디아는 우리의 경제협력 중점대상국이다. 2008년 무상원조 규모는 1,300만 달러로 우리의 무상원조 대상국 중 2위를 차지했다. 그럼에도 불구하고 캄보디아에 대한 ODA 전략을 체계적으로 수립하기 위한 연구들은 찾아보기 어렵다. 캄보디아는 이제 본격적인 원조정책이 필요한 대상국이고 본 연구는 이러한 필요성을 바탕으로 대캄보디아 ODA 정책을 개발하기 위한 연구이다.

본 연구는 대아세안 국가 중 중점협력국으로 지정되어 있지만 선행연구가 부족한 최빈국 캄보디아에 대한 ODA 관련 현황을 파악하고 한국의 신아시아외교에 부합하는 대캄보디아 국가 ODA 정책수립 전략을 제시하는 목표를 갖는다. 이를 위해 본 연구는 중국, 일본 그리고 세계은행(World Bank)의 대캄보디아 ODA 정책을 비교 분석하여 이들 수원국/기구의 원조전략의 장점들을 한국의 대캄보디아 ODA 전략 개발에 활용할 것이다. 또한 현지조사를 통해 현재 한국의 ODA 전략을 검토하고 수원국인 캄보디아의 국가개발전략에 부응하고 빈곤 감소와 경제발전을 위한 효과적 원조전략을 개발하고자 한다.

일본의 캄보디아 원조는 다른 동남아시아의 평가와는 다르게 정부관리, 시민단체 모두에게서 경제이익 중심의 원조라는 비판을 받지 않고 있는 특징을 가지고 있다. 캄보디아 정부부처로부터 원조가 필요한 분야를 정기적으로 사전수요조사를 시행하고 있으며, 특히 JICA 현지사무소 내에 NGO Desk를 설립하여 일본 개발 NGO와 현지 NGO의 연계와 지원에

적극적인 모습을 보이고 있다. 또한 인도네시아와 같이 자원과 시장을 동시에 확보하고자 하는 전략적인 목표가 캄보디아에서는 높지 않기 때문에 특별히 자국의 이익과 연결시키지 않는 원조정책이 좋은 평가를 얻은 요인이 된 것으로 보인다.

중국은 자국만의 독특한 방식으로 캄보디아에 대한 ODA를 추진하고 있다. 국제 기준에서 볼 때(OECD 기준) 진정한 원조로 보기에는 어려울 정도로 자국의 정치적 영향력과 경제적 파급효과를 비롯한 다른 이해관계가 개입되어 있다. 그럼에도 불구하고 평등호혜와 주권존중의 원칙 아래 수원국의 요청사항에 따라 대규모의 금액을 신속하게 지원하고 있기 때문에 중국의 대외원조는 수원국의 환영을 받고 있다. 기존 공여국들도 중국의 원조가 글로벌 스탠다드의 측면에서는 문제가 많지만 원조 주체의 다변화 그리고 신규 원조자금의 유입으로 국제적 원조 규모가 확대된다는 측면에서는 긍정적인 반응을 보이고 있다. 현지조사 중 만난 캄보디아의 원조관계자나 관련 NGO 관계자들 역시 중국의 원조방식에 대한 문제점을 지적하면서도, 중국의 신속하고 대규모적인 지원 그리고 수원국의 수요를 반영하는 지원에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 그러나 중국 원조방식의 특수성과 한국 원조의 지원 제약으로 인해 대캄보디아 원조전략에서 한국이 중국의 원조에서 시사점을 얻기에는 무리가 있다.

그러나 일각에서는 한국이 중국의 전략에 대해 좀더 심각하게 생각할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있다. DAC에서의 한국의 위상을 고려해 볼 때 과연 우리나라가 ‘진정한 원조’에 입각한 원조전략을 취할 때 수원국이 그것을 얼마나 평가해 줄 것인가에 대해 냉정하게 생각해 보아야 한다는 것이다. 한국보다 경제규모가 훨씬 큰 일본이나 중국도 자국 이익 중심의 원조정책을 펴는 것을 볼 때 원조 재원의 한계가 분명하고 상대적으로 경제규모도 작은 한국이 그 한계를 인식하고 규모에 맞는 특화된 원조 정책을 개발할 필요성이 대두된다고 볼 수 있다. 중국의 대외원조

행태와 같이 공여국 사회에서 경원시되는 방식을 피하면서 수원국과의 호혜적 관계를 유지하는, 그러면서도 수원국의 빈곤 감축을 지원하고 현지 국민들이 피부로 체감할 수 있는 도움을 주는 원조방식에 대한 고민이 필요하다. 권을 박사는 자원의 한계를 가진 한국은 중국과의 협력관계를 적극 모색하여 원조에서의 남남협력을 추진할 것을 제안하고 있다. 이러한 견해는 한국과 중국이 신흥공여국으로서 공유할 부분이 많고 한국은 중국에게 원조사업 관리 및 평가기법 등의 노하우를 전수할 수 있고 또 중국과의 공동사업 추진을 통해 한정적인 재원이라는 한계를 극복할 수 있을 것이라는 것이다.

중국의 대캄보디아 원조 사례는 결국 우리만의 원조 모델을 고민해야 한다는 숙제를 던져주고 있다. 그리고 한국의 원조 모델이란 한정된 자원이라는 제약 속에서 원조의 효과를 극대화하고 물질적 원조 이외에 다른 수단들을 활용하는 형태가 될 것이며 그러한 차원에서 캄보디아의 수출을 활성화시킬 수 있는 전략의 개발도 필요하다고 판단된다.

전반적으로 캄보디아는 한국의 원조 방식에 대해서 만족한다는 인식을 가지고 있다. 가장 큰 이유는 우리가 캄보디아와 같은 개도국의 입장을 잘 이해하고 있고 기본적으로 서구 공여국과는 달리 캄보디아가 원하는 것을 해주려는 입장을 가지고 있기 때문이다. 서구 국가들은 컨설팅 형태의 원조 등을 강조하고 있는데 이러한 형태의 원조는 기본적으로 캄보디아의 관행과 업무수행에 대한 간섭으로 나타날 수밖에 없기 때문에 캄보디아 정부는 이러한 형태의 원조보다는 한국식의 원조를 더 선호하고 있는 것이다.

한국의 경우 최근 물질적인 ODA와 함께 소프트웨어 성격의 개발원조 사업을 개발하고 있다. 그러나 새마을 운동, 각종 개발경험 등은 우리가 생각하는 것만큼 환영받지 못하고 있다. 이러한 공여국으로서 한국의 입장과 수원국 캄보디아의 선호가 다른 이유는 한국과 캄보디아는 상황이

너무 달라 개발경험이 같을 수 없으며 캄보디아는 기본적으로 바로 효과가 날 수 있는 분야의 지원을 원하고 있기 때문이다.

이러한 원조 방향에 대한 긍정적인 평가와는 별개로 캄보디아는 한국으로부터의 원조 규모가 아직도 작다고 판단하고 있다. 중국 및 일본과 규모의 원조를 제공하면서 우리의 경제적 이익을 고려하는 것은 캄보디아 정부의 입장에서는 좋은 평가를 할 수 없는 것이 당연하다. 한국의 ODA에 관해 지적되는 문제점은 수원국과 공여국 간의 소통통로가 확보되지 못했다는 것이다. 캄보디아 정부와 KOICA와의 연계가 아직도 약하다는 평가를 받고 있다. 단적인 예로 지적된 것이 현지 정부와 KOICA 간의 정책대화(policy dialogue)가 아직 제도화되지 못한 것이다. 이러한 소통 채널의 부재는 한국의 원조성고가 캄보디아 정부에 정확히 전달되지 못하는 문제 그리고 캄보디아 정부의 요구 사항이 제대로 전달되지 못하는 문제점을 만들어내고 있다. 특히 캄보디아 정부는 한국 NGO들의 캄보디아 내 개발협력 사업이 어떻게 진행되고 있는지 파악하는 데 어려움을 겪고 있다. KOICA가 한국 NGO와 연계 역할을 하고 있지만 제도화된 정책대화가 없기 때문에 필요한 정보가 제때에 정확히 전달되기 어렵다는 것이다.

본 연구는 ODA 효과 극대화 차원에서 대캄보디아 주요 ODA 전략을 다음과 같이 제안하고자 한다.

- 현재 지원사업이 캄보디아 개발전략에 부합하고 있지만, 중국과 일본에 비해 비교우위가 있고, 핵심 전략부문이 효율적이고 공정한 행정 체계 구축 등의 거버넌스 분야에도 적극적으로 참여할 필요가 있다.
- CDCF, GDCC, TWG와 같은 원조공여국 협력체계에 적극적으로 참여해야 한다.
- 한국의 전반적 ODA 전략 차원에서 보면 ODA 전략에서 ‘선택과 집중’ 원칙이 도입되어야 하며 캄보디아는 선택과 집중의 대상이 되어

- 야 한다.
- ODA의 효율성이라는 측면에서 볼 때 정부 중심의 ODA와 동시에 NGO 중심의 원조 사업을 정부가 지원하는 전략을 적극적으로 검토할 시점이다.
 - 원조집행체계의 일원화 이전이라도 최소한 부처간 정책협의를 통해 유무상 통합지원전략 수립이 시급하다.
 - 한국의 ODA 규모의 한계를 생각해 볼 때 다른 나라와의 공동사업을 더욱 확대할 필요가 있다.
 - PBA 혹은 pre-PBA 방식의 원조를 실시해야 한다.
 - 정부는 캄보디아에 대한 PPP 사업 예산을 증액하고 캄보디아에 맞는 협력 모형을 개발해야 한다.

차 례

국문요약	5

제1장 서론	19

1. 연구의 필요성 및 목적	19
2. 연구방법	21
제2장 캄보디아 ODA 현황분석	22

1. 캄보디아 지원여건	22
가. 경제 현황	22
나. 캄보디아의 취약성 및 개발 수요	28
2. 한국·캄보디아 양국관계	35
가. 기본관계	35
나. 양자조약 체결 현황	39
다. 대캄보디아 무역 동향	39
라. 대캄보디아 투자 동향	41
3. 캄보디아 ODA 현황	43
가. 캄보디아의 개발원조 수원체제	43
나. 규모 및 분야별 원조 동향	44
다. 캄보디아 ODA 특징	46

제3장 일본과 중국 그리고 세계은행의 대캄보디아 ODA 전략 49

1. 일본	49
가. 일본 ODA의 전략적 특징	49
나. 일본의 대아세안 대외원조	59
다. 일본의 대캄보디아 ODA	62
2. 중국	74
가. 중국의 대외원조 전략적 특징	74
나. 중국의 대아세안 대외원조	80
다. 중국의 대캄보디아 ODA	86
3. 세계은행그룹(World Bank Group)	97
가. 세계은행 대외원조의 전략적 특징	97
나. 세계은행의 대아세안 대외원조	103
다. 세계은행의 대캄보디아 ODA	104
4. 일본, 중국, 세계은행 비교과 정책적 함의	107

제4장 한국의 ODA 전략 111

1. 한국 ODA의 현황과 특징	111
2. 한국의 대아세안 ODA	119
가. 아세안과 한국	119
나. 대아세안 ODA의 특징과 변화	120
3. 한국의 대캄보디아 ODA	121
가. 목표 및 전략	121
나. 사업분야 및 지원 규모	122
다. 한국의 대캄보디아 원조 평가	130

제5장 한국의 대캄보디아 ODA 전략 개발	134
-------------------------	-----

1. 수원국 요청사항	134
2. 대캄보디아 ODA 전략 제안	135
가. ODA의 효과 극대화 차원	135
나. 외교 전략의 차원	139

부록: 대아세안 ODA 현황분석	142
-------------------	-----

1. 대아세안 ODA 주요 공여국의 현황	142
가. 주요 공여국의 ODA 지원 규모	142
나. 사업분야	150
2. 대아세안 ODA 주요 공여국의 전략	150
3. 주요 공여국의 대아세안 ODA 성과 및 평가	161
가. 성과	161
나. 평가	167

참고문헌	173
------	-----

Executive Summary	181
-------------------	-----

표 차례

표 2-1. 캄보디아 주요경제지표	23
표 2-2. 캄보디아의 주요 대외거래지표	24
표 2-3. 대캄보디아 국내외 연도별 투자	26
표 2-4. 대캄보디아 국별 투자	26
표 2-5. 캄보디아의 사각화전략(2004~08년)	34
표 2-6. 우리나라의 대캄보디아 수출 및 수입 총액 통계	40
표 2-7. 한국의 대캄보디아 투자금액(1994~2010년)	42
표 2-8. 파리선언 모니터링 결과(2006, 2008년)	47
표 3-1. 일본의 대아세안 양자간 ODA(2008년)	60
표 3-2. 일본의 대캄보디아 ODA(2008년)	64
표 3-3. 최근 무상원조 사업	66
표 3-4. 기타 무상원조 전반	67
표 3-5. 기간별 대외원조 목적	76
표 3-6. 지역별 원조 규모	83
표 3-7. 중국의 대캄보디아 개발원조 사업(2004~09년)	90
표 3-8. 한·중·일, 세계은행 대캄보디아 ODA 특징 비교	108
표 4-1. 우리나라의 파리선언 모니터링 결과	112
표 4-2. 한국의 대외원조 추이(2003~08년)	114

표 4-3. 2008년 양자간 ODA의 지역별 순지출 지원 규모	115
표 4-4. 중점협력국 지원액(2008년)	117
표 4-5. 구축성 여부에 따른 양자간 ODA 지원 규모	117
표 4-6. 아시아지역 분야별 지원 실적	120
표 4-7. 한국의 연도별 무상원조 지원실적(1991~2009년)	123
표 4-8. 프로젝트 상세지원 내역	125
표 4-9. 개발조사 상세지원 내역(1991~2009년)	126
표 4-10. 유상원조 지원 실적	129
표 4-11. 2008년 대캄보디아 공여국의 파리선언 실행지표	133

그림 차례

그림 2-1. GDP 대비 연도별 재정수지 적자비율	32
그림 2-2. 우리나라의 대캄보디아 수출 및 수입 총액 통계	40
그림 2-3. 우리나라 대캄보디아 투자 추이	42
그림 2-4. 캄보디아 사업분야에 따른 양자간 ODA	45
그림 3-1. 통합 JICA 체제(2008년 출범 후)	53
그림 3-2. JICA 담당업무	54
그림 3-3. 양자간 ODA 지원분야(2008년)	58
그림 3-4. 일본 ODA의 대아시아 지원 비율	60
그림 3-5. 대외원조의 구성	79
그림 3-6. 중국의 원조방식 체계 및 담당부서	80
그림 3-7. 중국의 대외원조 지역분포	84
그림 3-8. 중국의 대아세안 지원형태별 원조 규모	84
그림 3-9. 캄보디아 ODA 구축성 비율(2007~10년)	92
그림 3-10. NSDP 개발협력의 원조 일치성 2009년	95
그림 4-1. 한국의 대외원조액 2003년과 2008년 비교	116
그림 4-2. 연도별 대캄보디아 무상원조액(2001~08년)	123
그림 4-3. 지원형태별 무상원조	124
그림 4-4. 대캄보디아 무상원조 분야별 추이(2000~08년)	127
그림 4-5. 사회부문 무상원조 지원 추이	127
그림 4-6. 경제부문 무상원조 지원 추이	128
그림 4-7. 인프라 부문 무상원조 지원 추이	128

부록 / 표 차례

표 1-1. 상위 10개 주요 공여국	145
표 1-2. 상위 10개 주요 공여국	145
표 1-3. 상위 10개 주요 공여국	146
표 1-4. 상위 10개 주요 공여국	146
표 1-5. 상위 10개 주요 공여국	147
표 1-6. 상위 10개 주요 공여국	147
표 1-7. 상위 10개 주요 공여국	148
표 1-8. 상위 10개 주요 공여국	148
표 1-9. 대아시아 상위 5개 주요 공여국	149
표 2-1. 독일의 개도국 순 지원금액	159

부록 / 그림 차례

그림 1-1. ASEAN 가입국의 지리상 분포	143
그림 1-2. 아세안 각국 개발원조 동향	144
그림 1-3. 캄보디아 사업분야에 따른 양자간 ODA	145
그림 1-4. 인도네시아 사업분야에 따른 양자간 ODA	145
그림 1-5. 라오스 사업분야에 따른 양자간 ODA	146
그림 1-6. 말레이시아 사업분야에 따른 양자간 ODA	146
그림 1-7. 미얀마 사업분야에 따른 양자간 ODA	147
그림 1-8. 필리핀 사업분야에 따른 양자간 ODA	147
그림 1-9. 태국 사업분야에 따른 양자간 ODA	148
그림 1-10. 베트남 사업분야에 따른 양자간 ODA	148
그림 1-11. 아시아, 오세아니아 지역 ODA 주요 공여국	149
그림 1-12. EU의 대아세안 주요 수원국	150
그림 2-1. 최근 7년 OECD-DAC 회원국의 지원분야별 분포	151
그림 2-2. OECD-DAC 회원국의 부문별 ODA 비중	151
그림 2-3. 대아시아 주요 공여국 사회 인프라 부분 원조 분포	152
그림 2-4. 대아시아 주요 공여국 경제 인프라 부분 원조 분포	152
그림 2-5. 프랑스의 ODA 정책결정 과정	156
그림 2-6. 프랑스의 양자간 ODA 지역 분포	157
그림 3-1. 2008년 OECD DAC 평균 대영국 ODA/GNI 비율	164
그림 3-2. 주요 공여국 ODA 특성	170

제1장

서론

1. 연구의 필요성 및 목적

2010년 한국은 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(DAC)에 24번째 회원국이 되었다. 이로써 한국은 1961년 OECD 출범 이후 수원국에서 공여국으로 지위가 바뀐 최초의 국가가 되었다. ODA 신흥 공여국으로 부상한 한국은 2000년 국제연합(UN)의 ‘새천년개발목표(MDGs)’가 선언된 이후 ODA 정책의 발전적 방향을 모색하며 다각적인 노력을 하고 있다. 우리 정부는 2010년 국무총리 산하 국제개발협력위원회에서 ODA/GNI 비율을 2009년 약 0.1%에서 2012년 0.15% 그리고 2015년 0.25%까지 증가시키는 ‘국제개발협력 선진화 방안’을 의결하였다. 목표가 달성된다면 2015년에는 ODA 규모가 약 30억 달러에 이르게 된다. 이는 2009년 규모의 약 3배에 달하는 액수이다.

한국의 ODA 정책에 있어 지역적 우선순위는 아시아와 아프리카다. 특히 아시아지역에 대한 지원은 2010년 양자간 원조의 50%를 넘는 최우선 순위를 차지하고 있다. 특히 최근 한국의 아세안(ASEAN: Association of

Southeast Asian Nations) 국가 원조지원 규모는 ODA 총액의 약 25% 수준에 달할 뿐 아니라 아세안은 정치, 경제, 외교적 측면에서 한국의 핵심 중점협력지역이기도 하다. ODA의 중요성은 이것이 단순히 지구촌의 일원으로서 개발도상국을 지원하는 수단이 아니라 한 국가의 국격(國格), 그리고 소프트파워에 중요한 영향을 미치는 외교정책적 성격을 가지고 있다는 데 있다. 따라서 한국의 대아세안 ODA는 단순히 원조 액수의 양적 확대 이상의 중요한 의미를 가진다.

캄보디아는 아세안 회원국 중 빈국에 속하지만 한국과의 관계가 급속도로 강화되고 있는 중요한 국가이다. 캄보디아를 방문하는 외국인 중 우리 관광객 수가 30만 명 내외로 최근까지 1위를 차지한 바 있다. 양국간 교역은 1997년 수교 당시보다 6배, 우리의 대캄보디아 투자는 70배 늘어났다. 누적 투자액은 27억 5,000달러로 캄보디아 내에서 중국에 이어 두 번째이며 캄보디아는 우리의 여섯 번째 투자대상국이다. 투자분야도 초기의 봉제·관광·광업 분야에서부터 건설·건축·제조업·농가공·금융은 물론 에너지·농업 분야까지 다변화하고 있다. 또한 캄보디아는 우리의 경제협력 중점대상국이다. 2008년 무상원조 규모는 1,300만 달러로 우리의 무상원조 대상국 중 2위를 차지했다. 그럼에도 불구하고 캄보디아에 대한 ODA 전략을 체계적으로 수립하기 위한 연구들은 찾아보기 어렵다. 캄보디아는 이제 본격적인 원조정책이 필요한 대상국이고 본 연구는 이러한 필요성을 바탕으로 대캄보디아 ODA 정책을 개발하기위한 연구이다.

본 연구는 대아세안 국가 중 중점협력국으로 지정되어 있지만 선행연구가 부족한 최빈국 캄보디아에 대한 ODA 관련 현황을 파악하고 한국의 신아시아외교에 부합하는 대캄보디아 국가 ODA 정책수립 전략을 제시하는 목표를 갖는다. 이를 위해 본 연구는 중국, 일본 그리고 세계은행(World Bank)의 대캄보디아 ODA 정책을 비교 분석하여 이들 수원국/기구의 원조전략의 장점들을 한국의 대캄보디아 ODA 전략 개발에 활용할 것이다. 또한 현지조

사를 통해 현재 한국의 ODA 전략을 검토하고 수원국인 캄보디아의 국가개발전략에 부응하고 빈곤 감소와 경제발전을 위한 효과적 원조전략을 개발하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 대캄보디아 ODA 정책수립을 위한 기초조사와 이를 바탕으로 한 전략을 제시하는 목적을 갖는다. 이러한 목적을 수행하기 위해 이 연구는 다음과 같은 연구방법을 사용하였다. 첫째, 문헌연구이다. 본 연구는 기존의 대ASEAN ODA 관련 연구보고서, 저서, 일본, 중국, 세계은행의 대캄보디아 ODA 정책에 대한 보고서 및 문헌들을 수집하고 분석, 정리하여 캄보디아의 지원여건과 경제상황은 물론 중국, 일본, 세계은행들이 어떠한 원조정책을 가지고 있고 또 구체적으로 캄보디아에 어떠한 전략을 가지고 원조를 해왔는가를 파악할 것이다. 이러한 문헌연구와 분석은 이 연구의 주된 목적인 전략제안을 도출하는 것이 핵심적인 부분이다. 둘째, 이 연구는 대캄보디아 ODA 전략개발을 위해 현지조사를 실시하였다. 많은 문헌들이 시기적으로 과거의 일들을 분석하고 있고 또 한국의 원조에 대한 현지의 인식이나 반응 그리고 현지 주민과 수원국 정부가 바라는 한국 원조의 방향 등에 대해서는 자세한 연구가 존재하지 않고 있기 때문에 현지조사는 문헌연구의 한계를 보완해줄 것이다.

본 연구의 연구책임자와 공동연구원 2명은 2010년 8월 8일부터 8월 15일까지 일주일간 캄보디아를 방문하여 관련 자료들을 수집하고 프놈펜과 캄퐁참 지역과 타목 지방을 방문하여 현지 정부관리, KOICA 담당자, 대사관 담당자, 현지 NGO, 외국 NGO, 현지 전문가, 지역주민, 현지 KOICA 봉사단원 등과의 면담조사를 실시하였다. 이러한 일차자료와 현지 면담 조사 자료들은 한국의 대캄보디아 ODA 전략을 제안하는 데 중요한 자료로 활용되었다.

제2장

캄보디아 ODA 현황분석

1. 캄보디아 지원여건

가. 경제 현황

1) 경제성장의 추세

캄보디아의 경제적 인프라는 1970년대 내란으로 인해 붕괴상황까지 갔고 1980년대 초반 외교적 고립으로 인해 경제성장이 멈추어 있다가 정부의 시장경제체제로의 전환 정책으로 1980년대 후반부터 점점 경제성장이 가속화되었다. 1991년부터 본격적인 성장을 시작한 캄보디아는 전 세계적 경제 위기가 나타난 2009년 전까지만 해도 1998년부터 2008까지 10년 동안 약 9% 이상의 성장을 계속해왔다. 이 기간 동안 캄보디아는 국제사회의 원조 재개, 의류 수출 및 관광업 호조에 힘입어 2004년 10% 성장에 이어 2005년에는 13.4%, 2006년 10.8%, 2007년 10.1%, 등 4년간 연속으로 두 자릿수 이상의 괄목할 만한 성장률을 기록하였다.¹⁾ 이 시기에는 인플레이션도 비교적 낮게 유지되었다. 그러나 2009년 세계경제 위기 이후 경제성장에 큰

타격을 입은 캄보디아 정부는 [표 2-1]에서와 같이 -2%의 성장률을 기록하였고²⁾ 2010년에 들어 경제회복에 심혈을 기울이고 있지만 예전의 상승세에 비하면 그 경제성장의 수치가 현저히 낮은 편이다. IMF는 2010년 캄보디아의 성장률을 4.8%로 예상하고 있다.³⁾

■ 표 2-1. 캄보디아 주요경제지표 ■

(단위: %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
GNI(\$)	460	500	550	600	...
경제성장률	13.3	10.8	10.2	6.2	-2.0
CPI	5.9	6.1	7.7	25.0	-0.7
수출	12.4	26.9	10.7	15.1	-17.0
수입	19.8	21.8	13.8	19.8	-16.3
환율	15.7	5.5	5.1	4.8	4.3

주: ...= 통계 미 집계, GNI=Gross National Income, CPI= 소비자 물가 인덱스
 자료: ADB, 2010, Asian Development Outlook 2010.

2) 교역 및 투자상황

2004년 WTO는 캄보디아의 가입조건으로 상법 및 무역체제를 국제적 기준에 적합하게 제정 및 구현을 할 것을 요구하였고 이에 캄보디아 정부는 광범위한 개정과정을 거친 후 비교적 개방적인 무역 체제를 유지하고 있다. 2008년 기준 캄보디아의 교역량은 약 90억 달러 중 수출은 36억 2,000달러, 수입은 53억 8,000달러이다. 주요 수출 품목은 외국인 투자 진출 기업에서 생산하는 의류와 천연 고무, 농산물, 수산물 등이며, 주요 수입 품목은 원유

1) 이세린, (2010. 3), 한국수출입은행, 캄보디아 국가신용도 평가리포트, p. 3.

2) 아시아개발은행과 캄보디아, factsheet, http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/CAM.pdf

3) Background Note: Cambodia(2010, 7, 23) Bureau of East Asia and Pacific Affairs, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2732.htm> 검색일 2010. 9. 15.

및 석유 제품, 직물, 섬유사업, 자동차 및 부품, 기계류, 진기기기, 담배, 의약품, 기타 섬유 제품, 철강 제품 등이다. 2008년 총 수출은 2007년 대비 23%가 증가한 43억 5,265만 달러로 집계되고 있으며, 수입은 24% 증가한 44억 1,104만 달러를 기록하였다. 2008년 섬유류 수출은 2007년 대비 1.4% 증가에 그쳐 국제 섬유시장이 무한 경쟁체제로 접어들면서 캄보디아 섬유 제품의 입지가 그만큼 약화되고 있음을 보여준다.⁴⁾

■ 표 2-2. 캄보디아의 주요 대외거래지표 ■

(단위: 백만 달러, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
경상수지	-225.1	26.7	-222.4	-818.0	-554.0
경상수지/GDP	-3.6	0.4	-2.6	-7.4	-
상품수지	-1010.3	-1078.9	-1343.4	-1800.4	-1573.9
수출	2,908.0	3,692.4	4,088.5	4,708.0	4,301.8
수입	3,918.3	4,771.2	5,431.9	6,508.4	5,875.8
외환보유액	1,159	1,411	2,143	2,641	1,894

자료: ADB Statistical Database System, <http://scbs.adb.org/scbs/index.jsp>.

캄보디아는 외국자본 의존도가 높은 나라이다. 외국직접투자(FDI)는 2004년 이래로 약 12배 성장하였다. 캄보디아 개발위원회(CDC) 통계에 의하면 캄보디아에 대한 외국인직접투자를 집계한 1994년부터 2004년까지는 연간 1억~1억 5,000달러에 불과했으나 2005년도부터 급격히 증가하기 시작하여 2005년 6억 8,200만 달러, 2006년 23억 3,400만 달러 등으로 증가하였다. 2007년 외국인 투자는 13억 4,500만 달러로 다소 감소하였으나, 2008년에는 외국인 투자가 무려 69억 5,649달러에 달하는 것으로 집계되었다.⁵⁾

4) KOTRA국가정보-캄보디아-경제동향및전망(2010. 3).

http://www.globalwindow.org/wps/PA_1_0_3PT/jsp/html/nation/NAGlobalInfoPdfView.jsp?fileName=/opt/IBMIHS/htdocs/attach/nation/101073/stamp/101073_20_14396.pdf 검색일 2010. 9. 16.

5) 이세린, 캄보디아 국가신용도 평가리포트(2010. 3. 29), 한국 수출입은행 p. 8.

2005년도 이후 부동산 개발 대형 프로젝트가 시작되고, 제조업 분야에서도 봉제 분야의 대형화가 진행되면서 투자가 매우 활발해지기 시작했는데 최근에는 바이오 연료생산, 건축자재 생산 등에서도 투자의 다양화가 추진되고 있다. 지역 경제 성장 및 캄보디아 정부의 외국인투자에 대한 개방성이 투자자들에게 매력이 되고 있다. 베트남이 2006년 WTO에 가입함으로써 캄보디아의 경쟁력을 위협할 것으로 예상되었지만 캄보디아에 대한 외국인 투자도 위축되지 않고 활발하게 진행되고 있다. 그러나 위와 같은 수치에 나타난 캄보디아 개발위원회(CDC)의 투자 호조에도 불구하고 국제 수지표 기준의 외국인 투자 유입은 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 캄보디아의 국제 수지표상의 외국인직접투자 유입은 2004년까지 1억 5,000만 달러를 유지했고, 2005년에도 3억 8,100만 달러에 불과한 것으로 나타나 CDC통계와 상당한 괴리를 보이고 있다.⁶⁾ 이는 CDC 투자는 투자 프로젝트 총 고정 자본 투자 계획상의 금액을 투자액으로 간주하고 있기 때문일 것으로 보인다.⁷⁾ 캄보디아의 2009년 상반기 투자는 12억 2,300만 달러, 이 중 외국인투자는 91.7%인 9억 9,900만 달러로 각각 2008년 같은 기간 대비 72.4%, 76.5% 감소하였다. 이는 또한 2008년도 총투자 108억 8,900만 달러, 외국인투자 69억 5,600만 달러에 비할 때 각각 11.2%, 14.4%에 불과한 실정이다.⁸⁾ 법률 및 사법 제도의 비효율성과 거버넌스 환경의 열악함은 외국인직접투자(FDI)의 방해요인으로 지적되고 있다.

2009년 상반기 국별 투자액을 살펴보면 중국이 2억 4,200만 달러로 1위(전년 동기대비 -93.7%), 러시아가 2억 3,500만 달러로 2위(전년동기대비 2,367.8%),

6) 세계한인 무역협회, 한국-캄보디아 2009년 투자무역 동향(2010.08.08).

http://www.okta.net/okta_board_view.asp?flag=world_talk&idx=463 검색일 2010. 9. 21.

7) 대한무역투자진흥공사(국가정보, 캄보디아), http://www.globalwindow.org/wps/PA_1_0_3PT/jsp/html/nation/NAGlobalInfoPdfView.jsp?fileName=/opt/IBMIHS/htdocs/attach/nation/101073/stamp/101073_20_14396.pdf 검색일 2010. 9. 21.

8) 외교통상부, 2009년도 상반기 캄보디아 투자동향, <http://www.mofat.go.kr/economic/economicdata/>

■ 표 2-3. 대캄보디아 국내외 연도별 투자 ■

(단위: 백만 달러)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.6
외국	160	140	145	66	154	682	2,334	1,345	6,956	999
내국	58	65	93	185	76	366	2,081	1,323	3,932	244
합계	218	205	238	251	230	1,048	4,415	2,667	10,889	1,223

자료: KOTRA & globalwindow.org. 한국-캄보디아 2009 투자 동향.

태국 1억 7,800만 달러로 3위(881.4% 증가), 베트남 1억 1,400만 달러로 4 위, (583.7% 증가), 우리나라는 1억 900만 달러로 5위(58.0% 감소)를 차지 하였다.

■ 표 2-4. 대캄보디아 국별 투자 ■

(단위: 백만 달러)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.6	참고
중국	28	5	24	34	83	452	717	180	4,371	242	2009년 순위별
싱가포르	8	0	1	4	5	2	12	2	52	94	
러시아	-	-	-	-	-	-	-	0	102	234	
베트남	0	0	0	0	0	0	31	156	21	199	
태국	26	15	0	7	1	81	100	108	74	178	
한국	19	2	79	2	6	56	1,009	148	1,237	109	
일본	0	1	2	0	2	0	2	113	8	5	
대만	19	57	7	1	14	10	48	35	21	7	기타 주요국
홍콩	5	1	2	6	0	1	4	26	-	4	
미국	12	6	0	0	2	4	62	3	672	1	
영국	17	2	0	0	2	6	4	26	6	5	
합계	160	140	145	66	154	682	2,334	1,345	6,956	999	

자료: KOTRA & globalwindow.org. 한국-캄보디아 2009 투자 동향.

3) 산업구조상의 특성

캄보디아의 제1차 산업 생산총액은 GDP의 32.4%, 전체 노동인력의 72% 정도를 차지하고 있으나, 오랜 내전으로 인한 토지소유권 분쟁, 관개시설 낙후, 농산물 유통구조의 전근대화, 농업기반시설 및 품종에 대한 연구와 투자가 이루어지지 않아 성장률이 매우 낮은 편이었다. 그러나 2003년부터 2008년까지 최근 5년간 양호한 기후조건, 정부 주도의 관개시설 정비에 힘입어 높은 실질 성장률을 보여주고 있다. 특히 캄보디아 훈센 총리는 농업 성장에 지대한 관심을 가지고 있으며 2010년 10월 한·아세안 정상회담에서 한국의 새마을 운동을 전수받고자 하는 적극적인 의지를 보인 바 있다.

이에 비해 캄보디아의 제2차 산업은 규모가 작고 영세한 편으로 전체 GDP에서 차지하는 비중은 30% 수준에 불과하다. 전체 노동인력의 약 10%가 제조업에 종사하고 있다. 제조업의 경우 섬유나 의류 등과 같은 봉제 산업이 핵심 산업이며(77.1%)⁹⁾ 봉제제품은 2005년도 캄보디아 수출 총액의 약 82%를 차지하였다.

서비스업이 전체 GDP에서 차지하는 비중은 2008년 기준 약 37% 수준이며 전체 노동인력의 약 18%가 서비스업에 종사하고 있다. 서비스업은 외국인 관광객 급증(2004년도 총 99만 명 → 2005년도 총 142만 명) 및 호텔, 식당 등 관련 서비스 분야 활황에 힘입어 6.3%의 실질성장률을 기록하였다. 그러나 2009년 전 세계에 불어 닥친 경제위기 한파 이후 관광인구가 줄어들면서 서비스산업의 성장이 둔화되고 있다.

캄보디아는 지난 10년간 사회 경제적인 측면에서 괄목할 만한 성장을 이룬 것이 사실이지만 경제 여러 분야에서 구조적 취약성을 드러내고 있는데 구조적 취약성 첫째로는 캄보디아가 봉제업을 제외한 여타 제조업이 거의

9) 조원권, (2005), 『고용허가제의 본격화에 따른 외국인력 도입 효율화 방안: 캄보디아를 중심으로』, pp. 93~94.

전무하여 대부분의 기본 소비재조차도 수입에 의존하는 전형적인 소비시장이 라는 점이다. 수출대상국에서 미국과 유럽이 70%를 차지하므로 선진국의 제품 수요가 위축되면 경제 전반에 부정적인 영향을 미친다. 둘째, 도로, 전기, 용수 등 투자 인프라의 낙후와 심각한 부정부패로 인해 2009년 국가 투명성¹⁰⁾이 180국 중 158위를 기록했다.¹¹⁾ 셋째, 소비시장은 전체 인구의 10%가 거주하고 있는 프놈펜에 집중되어 있고, 운송수단이 열악하여 유통구조가 취약하며 인근지역으로의 상권을 확대하는 것에 한계가 있다. 넷째, 장기간의 내전이 종식되고 ADB, WORLD BANK, IMF 등 국제금융기구, 미, 일, EU 등의 지원으로 사회간접자본이 재건·복구되어 건설시장 호황 및 관련 건축자재 수입이 확대되고 있기는 하지만 민간저축률이 매우 저조해 자체 재원조달이 불가하여 위에서 언급한 바와 같이 외국 자본 및 원조에 대한 의존도가 매우 높은 원조경제체제가 형성되어 있다.¹²⁾ 다섯째, 캄보디아는 세계최빈국의 중 하나로 생활용품이 절대 부족하고 구매력이 약하여 중고제품 위주의 시장이 형성된다. 계층간, 도농간 소득 불균형의 심화로 전체 소득이 소수계층에 집중되어 있다는 점도 큰 문제이다.

나. 캄보디아의 취약성 및 개발 수요

1) 빈곤문제

캄보디아 경제구조의 취약성을 살펴보면 모든 문제의 근원이자 무엇보다도 심각한 문제가 바로 빈곤문제라는 것을 알 수 있다. 캄보디아의 빈곤율은

10) 이세린, (2010. 8), 국제투명성기구(TI)조사, 2009년 부패인식지수(Corruption Perception), 캄보디아 국가리포트, 한국 수출입은행, p. 121, 재인용.

11) 이세린, 캄보디아 국가리포트(2010.8), 한국 수출입은행 p. 121.

12) 한국환경기술진흥원, (2008), 『ODA를 활용한 환경산업 해외진출 지원방안연구』, 최종보고서, pp. 157~175.

2004년 약 34.7%에서 2007년 30.4%로 감소하다가 최근 다시 감소세가 주춤해지며 여전히 높은 빈곤수치를 보이고 있다.¹³⁾ 전체 인구의 30% 이상이 유엔이 정한 최저 생계선을 밑도는 비참한 생활을 계속하고 있으며 빈부 격차는 더욱 벌어지고 있어 우려되고 있는 상황이다.¹⁴⁾ 캄보디아의 전체 인구 중 80.5%(그중 92%는 빈곤층)는 시골에 살고 있음에도 국가 전체의 경제성장 혜택이 이 시골지역에는 적절히 분배되지 못하여 지난 10년간 계속해서 빈부의 격차를 더욱 심화시키는 결과를 낳았고 모든 성장 산업 및 주요 인프라가 도시에 집중되어 있어 농업이 대부분인 시골에서의 경제성장을 기대하기는 어려운 것이 주요 요인이라고 분석된다.

캄보디아 정부는 이런 문제점을 인식하고 도시의 경제성장으로 인한 이익이 시골에까지 잘 분배될 수 있도록 노력을 기울이고 있다. 캄보디아 정부는 또한 새천년개발계획(MDGs) 달성을 위해 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan)와 함께 사회 다각도적인 개혁을 시도하고 있다. 특히 주요 MDG 타겟 중 빈곤 감소와 모성건강, 에이즈 퇴치, 말라리아 분야에서 꾸준한 향상을 보이고 있다.

2) 노동시장

캄보디아 인구분포의 가장 큰 특징 중의 하나는 청년층의 인구가 많다는 점이다. 청년층 인구가 많은 가장 큰 이유는 70년대 중반 폴포트 정권에 의한 내전으로 인해 공식적으로 전체 인구의 3분의 1이나 되는 양민이 학살되었으며 대부분이 청년층이었기 때문에 약 30년이 지난 지금, 청년층이 매우 적은 반면 상대적으로 청년인구가 그에 비해 많아지게 된 것이다. 청년

13) Factsheet, 아시아개발은행과 캄보디아, http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/CAM.pdf.

14) KOTRA국가정보-캄보디아-경제동향및전망(2010. 3), http://www.globalwindow.org/wps/PA_1_0_3PT/jsp/html/nation/NAGlobalInfoPdfView.jsp?fileName=opt/IBMIHS/htdocs/attach/nation/101073/stamp/101073_20_14396.pdf.

층의 양적 확대는 노동시장의 경제활동인구가 많음을 의미함과 동시에 사회적으로는 캄보디아 내 교육기회 확대 및 고용확대가 필요함을 의미한다. 향후 캄보디아 산업발전이 지속적으로 이루어지지 않을 경우 현재와 같은 인구분포로 보아 수많은 청년실업자가 양산될 수 있다. 따라서 고용에 대한 산업분야의 발전도 같이 고려해야 함은 물론 교육기관에 대한 지원은 필수적이다. 아시아 개발은행(ADB)의 2009년 아태지역 *Key Indicator*의 자료 중 캄보디아 데이터에 따르면 캄보디아의 전체 노동인구 814만 4,800명 중 481만 3,100명이 농업에 종사하는 것으로 나타나 절반 이상을 차지했다. 제조업은 69만 4,700명, 광업종사자는 1만 6,400명으로 나타났고, 기타 산업 근로자는 262만 600명으로 집계되었다.¹⁵⁾ 이처럼 캄보디아의 노동시장은 절반 이상이 농업을 중심으로 이루어져 있으나 2004년에 고용 인구 750만 명 중 농업분야가 60.3%에 비교하면 절대 농업 중심의 국가였던 캄보디아 고용시장에 분화가 일어나고 있음을 알 수 있다.

캄보디아 노동시장의 특징 중의 다른 하나는 위에서도 언급했던 것과 같이 도시와 농촌의 격차가 크다는 점이다. 특히 수도인 프놈펜 지역은 다른 지역과는 차이가 큰 것으로 나타났다. 프놈펜의 경우 2004년 기준, 소매업이 33.8%로 활발한 경제활동이 이루어지고 있고, 공공분야가 12.5%, 봉제분야가 12.2%, 가내수공업이 7.8% 등으로 나타났다. 반면 기타 지역은 곡물생산이 25.8%, 소매업이 23.3%, 목축이 7.2%, 어업이 6.5%로 차이가 있다.¹⁶⁾

대부분의 개발도상국과 마찬가지로 캄보디아의 노동환경도 열악하다고 평가되어 왔지만 최근 10년간 외국기업이 유치되고 해외 투자자들의 자본이 많이 유입되면서 캄보디아 노동조건은 점점 나아지고 있다. 캄보디아 노동법

15) 아시아 개발은행, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2009/pdf/cam.pdf.

16) 조원권, (2005), 『고용허가제의 본격화에 따른 외국인력 도입 효율화 방안: 캄보디아를 중심으로』, pp. 95~103.

은 강제노동과 미성년자 불법 고용을 금하고 있으며 사업주는 임금, 노동계약, 노동안전, 노동환경, 기술교육, 근무시간, 위생 및 휴일 등 노동법규를 준수해야 함을 명시하고 있다.¹⁷⁾

3) 정부재정

오랜 전쟁에 따른 제조업 취약 및 세수 행정의 비효율성으로 인한 만성적 적자를 면치 못하고 있는 캄보디아는 해외 무상원조와 양허성 차관에 크게 의지하고 있다. 2008년 12월 대외 원조기관의 무상원조와 양허성 차관액은 총 9.5억 달러에 달한다.¹⁸⁾ 캄보디아의 재정수지 적자규모는 매년 정부의 목표치인 GDP에의 6% 수준을 넘어설 정도로 심각한 수준이다.

교역 관련 세금 누수 현상도 많이 개선되기는 하였지만, 여전히 심각한 수준을 벗어나지 못하고 있다. 대표적인 사례를 보면, 원유 수입이 대폭 증가하였음에도 불구하고 이와 관련된 조세수입은 2005년 상반기의 경우 2004년 상반기 대비 49%나 감소하였다는 점인데 밀수 등 편법적인 수입이 얼마나 심각한 수준인가를 잘 보여준다. 조세 이외의 여타 재정 수입은 여전히 낮은 수준을 보이고 있다. 국유 재산의 처분 및 사용과 관련된 재정 수입은 여전히 기대치를 크게 밑도는 수준을 보이고 있는데, 특히 최대 관광 수입원인 앙코르와트 입장료 수입도 상당액이 국고로 귀속되지 않고 빠져나가고 있는 것으로 알려지고 있다. 국유 재산의 처분과 관련하여 실질적인 모든 권한 및 실무 행위가 관방부에 의해 이루어짐으로써 재정 수입을 총괄하는 재정경제부는 단지 보조적인 임무를 수행하거나 혹은 아예 처분 행위 조차 인지하고 있지 못할 정도로 심각한 문제점을 안고 있다.¹⁹⁾ 재정 수지적자의

17) 캄보디아 도우미, <http://blog.naver.com/businesssos?Redirect=Log&logNo=100110354084>.

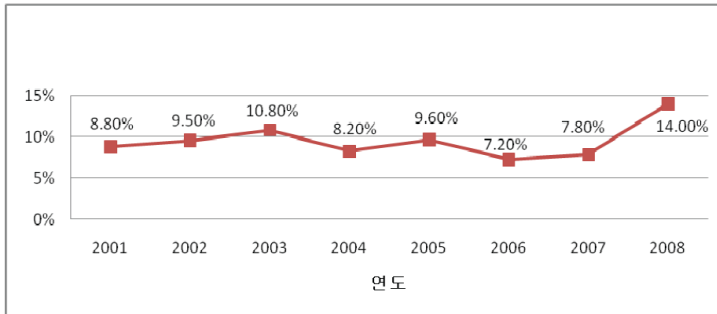
18) 이세린, (2010. 8), 캄보디아 국가리포트, 한국 수출입은행, p. 120.

19) KOTRA국가정보-캄보디아-경제동향및전망(2010. 3)

http://www.globalwindow.org/wps/PA_1_0_3PT/jsp/html/nation/NAGlobalInfoPdfView.jsp?fileNam

75% 정도를 대외 무상 원조 및 차관으로 보전하고 있는 캄보디아는 정부의 재정 자립이 당분간 해결되기 어려울 것으로 보인다.

■ 그림 2-1. GDP 대비 연도별 재정수지 적자비율 ■



자료: KOTRA 국가정보(2010), 캄보디아 경제 동향 및 전망.

4) 개발수요

캄보디아 개발전략의 핵심은 캄보디아 새천년개발목표(CMDGs: Cambodia Millenium Development Goals), 신정부사각화전략(Rectangular Strategy), 국가전략개발계획 2006~2010(NSDP: National Stategic Development Plan)로 대표된다. CMDG는 UN의 새천년개발계획을 달성하기 위한 캄보디아의 정책 및 프로그램을 MDGs의 맥락에서 수립한 것으로 2005년, 2010년, 2015년까지 각각 달성되어야 할 목표가 설정되어 있다. 이를 위한 총 9개 대단위 목표는, 빈곤근절, 9년간의 기본교육, 양성평등, 아동사망률, 모성 건강, HIV/AIDS, 말라리아 등 질병, 환경 유지, 개발파트너십, 지뢰 및 불법탄 피해자 지원 항목으로 구성되어 있다. 2005년도 CMDG 보고서에 따르면, 주요 성과로 도시지역에서 빈곤 감축, 초등교육의 확대, 신생아 및 5세

e=/opt/IBMIHS/htdocs/attach/nation/101073/stamp/101073_20_14396.pdf.

이하 영아 사망률 감소, 아동 질병예방, 모유수유율 증가, 양성불평등 해소, HIV/AIDS 감축, 안전한 음용수에 접근성 확대 등을 들 수 있다. 단 농촌빈곤, 9년간의 기본교육, 가정폭력, 환경, 지뢰 및 불발탄 피해 분야에서는 목표치에 부진한 것으로 보고되었다. CMDG 달성에 있어 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것이 우선순위가 높은 목표들에 대한 만성적인 투자재원의 부족이며, 이를 해결하기 위해서는 국제사회로부터의 재원유입 및 원조 확대 등이 절실히 필요함을 지적하고 있다.²⁰⁾

신정부 사각화전략은 2004년 출범한 제3기 캄보디아 연립정부에 의해 발표되었는데, 이 전략의 주요 골자는 지속적인 경제성장에 걸림돌이 되는 분야별 과제를 선정하고, 이를 해결하기 위한 상설기구를 설치함은 물론 외국인 투자유치 확대를 위한 수단으로서 캄보디아 개발위원회(CDC)의 기능을 대폭 강화하는 내용을 포함하고 있다. 사각전략의 핵심은 부패근절, 사법개혁, 행정개혁, 군부개혁 4개 영역 개혁을 통한 굿거버넌스의 확립이다. 이를 위한 기본적인 환경조성은 평화, 정치 안정 및 사회질서, 모든 파트너와의 개발협력 강화, 유리한 거시경제 및 금융환경, 캄보디아의 지역 및 세계 통합 강화 4개의 요소로 구성된다. 또한 성장 가속화를 위한 4대 전략도 포함하고 있는데, 농업부문 육성, 인프라 구축 및 개선, 민간부문 육성 및 고용창출, 능력배양 및 인적자원 개발 네 가지 전략을 선정했고, 이 네 개 전략은 각각 다시 네 개의 세부 전략을 포괄한다. 전체 신정부사각화전략은 [표 2-5]와 같이 정리된다.

한편 NSDP는 캄보디아 정부의 신정책으로서 2006~10년간 국가개발계획 수립 및 그에 따른 개발비용 산출, 동 계획을 토대로 국가 경제채진 및 빈곤 퇴치를 목적으로 하고 있다. 최우선순위로 빈곤 감축과 CMDGs 달성을 최우

20) Council for the Development of Cambodia, (2004), "Implementing The Rectangular Strategy and Development Assistance Needs," p. 63.

선순위로 두고 있으며 이를 달성하기 위해 사회경제적 발전, 거시경제의 성장, 인플레이션 억제, 농업생산성 증대, 환경보호, 사회기반시설 확충, 산업

표 2-5. 캄보디아의 사각화전략(2004~08년)

(1)갓거버넌스	(2)전략을 위한 환경조성	(3)성장가속화를 위한 4대전략	(3)의 세부 4대전략
반부패 (Anti-corruption)	평화, 정치안정 및 사회질서	농업부문 육성	농업생산성 향상 및 다양화
			토지개혁 및 지뢰제거
			수산업 개혁
			임업분야 개혁
사법개혁 (Legal and Judicial reform)	모든 파트너와의 개발협력 강화	인프라 구축 및 개선	교통망 확충 및 개량
			수자원 및 관개 시스템 관리
			에너지 분야 및 전력망 개발
			정보통신 기술 개발
행정개혁 (Public administration reform)	유리한 거시경제 및 금융환경	민간부문 육성 및 고용 창출	민간부문 강화 및 투자 유치
			중소기업 육성
			일자리 창출 및 근로조건 개선
			공무원 및 근로자를 위한 사회안전망 구축
군부개혁 (Reform of the armed forces)	캄보디아의 지역 및 세계 통합 강화	능력배양 및 인적자원 개발	교육의 질 향상
			의료서비스 향상
			양성평등 실현
			인구정책 시행

자료: Implementing The Rectangular Strategy and Development Assistance Needs,

성장, 고용증대, 행정 및 법률 정비, 무역·투자 증대, 관광 포함 서비스 분야의 성장이 반드시 필요하다고 강조하고 있다. 핵심전략으로서 NSDP 상의 목표들은 정부 사각화 전략에 기반을 두고 있으며, 캄보디아 정부는 국가발전만을 위하여 민주주의 통치, 표현의 자유보장, 정치적 안정, 법에 의한 통치, 거시경제의 안정 및 사회기반 시설 구축을 확약하고 있다. 실천과제로는 모든 활동에 있어 빈곤 감축과 양성평등을 핵심요소로 고려, 모든 분야에서의

개혁 단행, 거시경제 성장을 위해 노력, 생산분야와 인적자원 개발분야에 있어 투자의 증가, 소외계층 및 지역 최우선 고려, 생산성 극대화, 지역개발 및 농촌가구의 소득증대 굿거버넌스 등이 있다.

2006~10년 기간 중 NSDP에서 설정한 위와 같은 목표를 달성하기 위해서는 공공분야에 있어 약 3,500만 달러가 필요한 것으로 나타나 있는데, 동 재원은 정부예산 초과분, 무상원조, 차관 및 펀드 등으로 조성될 예정이다. CMDGs, 국가 시각화전략, NSDP 모두 빈곤 감축을 최우선과제로 선정하고 같은 맥락에서 전략을 추진하고 있으나, 기본적으로 부족한 국가재원과 외부 자금유입 부족으로 도시 농촌 간 빈부격차, 사회 인프라 부족 및 열악한 보건의료체계 등은 여전히 개선되지 않고 있다. 따라서 적절한 국내외 지원이 필요한 실정이다.

2. 한국·캄보디아 양국관계

가. 기본관계

양국관계는 1962년 캄보디아 주재 한국 총영사관이 설치되면서 시작되었다. 이후 1970년에는 한·캄보디아 공식외교관계가 수립되고 총영사관은 주 캄보디아 한국대사관으로 승격되는 등 양국 관계에 발전이 있었으나 1975년 킬링필드 사건의 주역 폴 포트가 이끄는 캄푸치아 공산당이 정권을 장악함과 함께 한국대사관은 캄보디아에서 철수했고 양국간의 외교관계는 전면적으로 중단되었다. 캄보디아 왕국이 수립된 이후 현재의 내각정부 형태를 갖추고 정세가 안정되면서 20여 년간 중단되었던 양국 외교관계는 재개 되었다. 1997년 한국·캄보디아 공식 외교관계가 수립되고 1998년 한국대사관이 문을 열면서 다시 시작된 양국관계는 2006년 훈센 총리의 한국 공식방문과 같은 해 노무현 전 대통령의 캄보디아 방문 이후 경제, 문화, 통상 제반 분야

에 있어 긴밀화되고 있다.²¹⁾

우리나라와 캄보디아의 교역액은 2억 9천만 달러로 수출이 2억 7천만 달러(섬유, 중고자동차, 의약품 등), 수입이 1천8백만 달러(의류, 천연고무, 수산물 등)로 수출이 압도적이다. 대캄보디아 투자 현황은 2009년 기준으로 1억 2,000달러이며 ODA 현황은 2009년 기준 무상 600만 달러, 유상 8개 사업 누적 2억 2천만 달러이다. 현재 재캄보디아 교민 현황은 2009년 기준으로 약 4,000여 명이 체류하고 있는 것으로 나타난다. 지난해 캄보디아 방문은 26만 6,000여 명이며 한국 방문 캄보디아인은 약 6,000여 명 정도로 파악되었다. 이명박 대통령은 2009년 10월 22일 캄보디아 외교부에서 훈센(Hun Sen) 캄보디아 총리와 정상회담을 가졌다. 이 회담에서 이명박 대통령은 양국간 긴밀한 우호협력 관계 및 우리 정부의 신아시아 외교 추진에 따라 대캄보디아 공적개발원조(ODA) 규모 확대, 동아시아 기후 파트너십을 통한 녹색성장 사업 지원, 캄보디아의 국가개발 지원을 위한 대외경제협력기금(EDCF) 지원 확대 방침을 밝혔으며, 훈센 총리는 이에 대해 심심한 사의를 표하였다. 양국 정상은 금번 방문을 계기로 양국 관계가 가일층 발전되었다는 데 의견을 같이 하고, 앞으로도 양국의 공동번영을 위해 긴밀히 협력해 나가기로 하였다.²²⁾

아세안 국가 중 특히 캄보디아는 폐허와 빈곤을 딛고 경제발전을 이룬 우리나라와의 역사적 유사성을 지니고 있다. 이런 정서적 공감대가 재수교 12년 만에 양국 협력관계를 획기적으로 확대시켜온 기폭제가 됐다. 훈센 총리는 한국을 다섯 차례 방문했으며 캄보디아를 방문하는 외국인 중 우리 관광객 수가 30만 명 내외로 최근까지 1위를 차지했다. 양국간 교역은 수교 당시보다 6배, 우리의 대캄보디아 투자는 70배 늘어났다. 누적투자액은 27억

21) 캄보디아 개황, 외교통상부, 2009년 5월, p. 11, p. 99 참고 후 재정리.

22) 이명박 대통령 동남아 3국 순방, 캄보디아 훈센총리와외의 정상회담, YTN뉴스.

http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200910220002215577 2009.10.22 기사송고, 검색일 2010. 9. 22.

5,000달러로 캄보디아 내에서 중국에 이어 두 번째다. 우리의 여섯 번째 투자대상국이다. 투자분야도 초기의 봉제·관광·광업 분야에서부터 건설·건축·제조업·농기공·금융은 물론 에너지·농업 분야까지 다변화하고 있다. 또한 캄보디아는 우리의 경제협력 중점대상국이다. 2008년 무상원조 규모는 1,300만 달러 우리의 무상원조 대상국 중 2위를 차지했다. 우리 정부는 그간 우리의 개발경험을 살려 농촌개발 전략 및 수자원 종합개발계획 수립, 측량기준점 설치 등 국가 인프라 구축사업을 적극 지원해왔다. 캄보디아 훈센 총리가 한국의 경제발전 경험에 대한 관심이 많고 벤치마킹을 원하는 점을 고려해 지난 2004~09년 대캄보디아 새마을운동을 전수한 바 있다.²³⁾ 현재는 시장경제 편입을 촉진할 증권거래소 설립 프로젝트도 진행 중이다. 캄보디아 정부는 지속 가능한 발전을 위해 친환경 경제성장이 무엇보다 필요하다는 점을 잘 인식하고 있으며, 신기술 분야에서 우리와의 협력을 희망하고 있다.²⁴⁾ 한국은 지난 이명박 대통령 아세안 순방 시 캄보디아의 개발 사업을 약속하였다. 캄보디아 농업의 발전에 있어서 한국이 지속적으로 지원할 것이라는 것을 약속하고 대외경제협력기금(EDFC) 기본약정 개정을 통해 무상원조를 2012년까지 2억 달러를 제공할 것을 약속하였다. 캄보디아처럼 아직 농업이 산업의 주를 이루고 있는 국가는 농업발전을 통한 국민소득의 안정과 향상이 공업화보다 더 시급한 문제이며 농업을 통한 국민소득의 안정은 정치, 사회적 안정과 향후 지속 발전 기반을 만드는 좋은 접근 방법이라고 할 수 있다.²⁵⁾

동아시아지역협력이나 대아세안 관계에서 지금까지 많은 경우 중국, 일본

23) 아시아 시장 개척, 한국 개발경험, 日 ODA, 中 자원확보, 코트라, 서울뉴시스 경제, 2010.05.10 송고, 검색일 2010. 8. 25.

24) 이경수, 주 캄보디아 대사, 중앙일보 사설칼럼, 2009.10.21 기사송고, http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3834672&clcc=rss|news|total_list 검색일 2010. 8. 26.

25) 이재현, (2009), 『대통령 베트남, 캄보디아 순방과 한, 아세안 정상회의의 평가와 향후 전망』, 겨울. (주요국제문제 분석)외교안보연구원 pp. 28~29.

과 한국이 경쟁하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 한국의 대아세안 지원, 동아시아지역협력에서의 각종 이니셔티브, 경제적 자원 동원 능력에서는 중국이나 일본의 규모에 비해 매우 적은 편이다. 예를 들어 중국의 경우 올해 중·아세안 정상회의 의장성명에 나타난 지원 액수만 해도 인프라 펀드 관련 250억 달러, 아세안 재단에 지원한 10만 달러, 그리고 CGIM에 지원한 2억 달러 등이 있고, 일본의 경우엔 전통적으로 아세안 지역에 약 20억 달러 이상의 ODA를 제공하고 있다. 올해 일·아세안 정상회의 의장 성명에도 일·아세안 통합기금(JAIF: JAPAN-ASEAN Integration Fund)에 대해서 9천만 달러를 지원하라고 언급되어 있다. 이는 향후 10년간 아세안 통합 이니셔티브에 1천만 달러, 그리고 ODA를 두 배(약 4억 달러)로 증가시키겠다는 한국에 비해 어마어마한 수준이다.²⁶⁾ 2010년 7월 기획재정부에 따르면 캄보디아에 대한 원조의 일환으로 우리의 경제개발 경험을 브랜드화해 개도국의 경제발전에 도움을 주고 국내 기업의 개도국 진출을 모색하는 방안을 마련 중이라고 밝혔다.²⁷⁾ 기획재정부의 발표에 따르면, 우리나라의 경우 원조를 받아 경제발전에 성공한 유일한 사례로서 개도국과 선진국을 이어주는 가교자 역할을 적극 수행한다는 계획이라고 밝히며 원조의 효과를 높이기 위해 정책 제안이나 인프라 구축, 유지, 관리 등을 일괄해서 지원하는 지원체계를 구축할 것이라는 계획을 발표했다.²⁸⁾ 원조를 받는 나라의 자존심을 세워줘야 현 지인의 거부감을 최소화하고 현지인과의 신뢰를 쌓아 그들의 동기를 부여한다는²⁹⁾ 지침에 따라서 정부는 원조 당장의 경제적 이해관계보다는 따뜻한 원조를 모토로 유·무상으로 나뉜 원조체계를 통합하는 것을 추진하고 있다.

26) 이재현, (2009), 『대통령 베트남, 캄보디아 순방과 한·아세안 정상회의의 평가와 향후 전망』, 겨울, 『주요국제문제 분석』 외교안보연구원, pp. 39~40.

27) 박노일, (2010), 『한국형 ODA모델 가시화 한다』 『CNEWS』, 7월 11일.
<http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201007091527014290396> 검색일 2010. 8. 25.

28) 위 기사와 동일, <http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201007091527014290396>.

29) 최경운 기자, (2010), 『배푸는 나라, “정부 유무상 원조 체계통합… 효율적 지원할 것”』, 『조선일보』, 6월 29일 검색일 2010. 8. 25.

나. 양자조약 체결 현황

한·캄보디아 양자조약 체결 현황은 아래와 같다.

- 대표부설치 양해각서(서명 1996. 5. 15, 발효 1996. 5. 15)
- 투자의 증진 및 보호에 관한 협정(서명 1997. 2. 10, 발효 1997. 3. 12)
- 경제, 과학 및 기술협력에 관한 협정(서명 1997. 2. 10, 발효 1997. 3. 25)
- 무상 기자재 제공을 위한 교환각서(서명 1997. 5. 15, 발효 1997. 5. 15)
- EDCF 기본협정(서명 2001. 4. 10, 발효 2001. 4. 10)
- 항공협정(서명 2001. 4. 10, 발효 2001. 5. 10)
- 관광협력 기관간 약정(서명 2006. 3. 22, 발효 2006. 3. 22)
- 문화협력협정(서명 2006. 7. 31, 발효 2006. 8. 24)³⁰⁾

EDCF(Economic Development Cooperation Fund), 대외경제협력기금은 1987년 개도국들의 산업발전과 경제안정을 지원하고 이들 국가와의 경제협력을 증진하기 위해 우리나라 정부가 설립한 기금이다. 우리나라의 경제규모가 커지고 국제사회에서 위상이 높아짐에 따라 과거 우리가 선진국으로부터 원조성 차관을 받은 것과 마찬가지로 후발개도국에 차관을 지원하기 위한 일종의 공적개발원조(ODA)에 속한다. 차관은 장기 저리로 이자율은 통상 2.5~5%이며 상환기간은 10~15년이다.³¹⁾ 캄보디아와는 2001년 기본협정이 체결된 이후, 현재까지 2개의 프로젝트가 완료되었고 7개의 프로젝트가 시행 중에 있다.

다. 대캄보디아 무역 동향

한·캄보디아 양국의 외교관계가 재개된 1997년 당시 미화 약 5천만 달

30) 위와 같음, p. 100.

31) 경제용어사전, <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=11XXXX6287>.

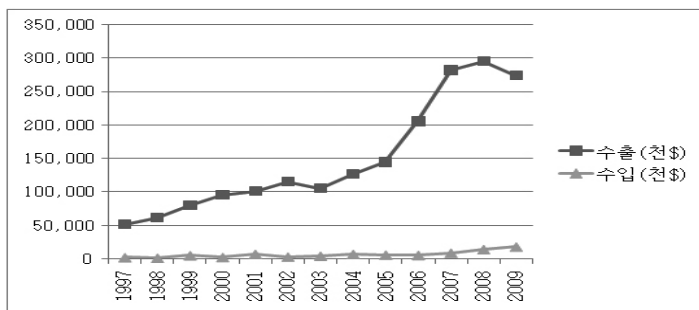
러 수준이었던 우리나라의 대캄보디아 수출은 2001년 최초로 미화 약 1억 달러를 돌파했고, 경기침체 및 대외 정치의 영향으로 하락세를 보인 적도 있지만 꾸준히 증가하는 추세이다. 마찬가지로 우리나라의 대캄보디아 수입도 규모는 미미하지만 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 특히 캄보디아 수입품목 중 가장 큰 비중을 차지하는 섬유제품은 한국의 OEM 제품 수요 증가에 따라 큰 폭의 상승세를 보이고 있다.

표 2-6. 우리나라의 대캄보디아 수출 및 수입 총액 통계

연도	수출(천\$)	증가율(%)	수입(천\$)	증가율(%)
1997	51,924	0	2,083	0
1998	61,933	19.3	1,187	-43
1999	80,183	29.5	5,133	332.3
2000	95,920	19.6	2,311	-55
2001	101,539	5.9	7,109	207.7
2002	115,230	13.5	3,026	-57.4
2003	105,563	-8.4	4,200	38.8
2004	126,321	19.7	6,949	65.5
2005	144,280	14.2	5,962	-14.2
2006	205,093	42.2	5,461	-8.4
2007	281,426	37.2	8,873	62.5
2008	294,383	4.6	14,378	62.1

자료: 한국무역협회, www.stat.kita.net.

그림 2-2. 우리나라의 대캄보디아 수출 및 수입 총액 통계



[그림 2-2]에서 보이듯이 우리나라의 대캄보디아 수출총액은 2003년 동남 아시아를 강타한 사스(SARS) 사태와 2009년 캄보디아 내수시장의 수요 감소 여파를 받은 두 해를 제외하면 외교수립 재개 후 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 2010년에 들어서 캄보디아의 국내 수요는 다시 정상세를 회복하며 2010년 1월부터 5월까지 대캄보디아 수출 1,691만 8,000달러로 지난해 같은 기간 대비 가파른 상승세를 다시 보이고 있다. 2009년 대캄보디아 수출은 2억 7,332억 달러, 수입은 1,820만 달러로 2억 5,512만 달러의 무역수지 흑자를 기록하였다.

라. 대캄보디아 투자 동향

세계 최빈국 중의 하나인 캄보디아는 자본과 기술 도입 고용창출, 등 사회 경제 전반의 발전을 위해 적극적으로 외국기업 투자 유치에 나서고 있다. 캄보디아는 대부분의 산업 분야를 외국인에게 개방하고 있으며, 인근 동남아 국가와 비교해 경쟁력이 높은 외국인투자제도를 구비하고 있다. 총리 직속기관인 캄보디아 개발위원회(CDC: Council for the Development of Cambodia)는 외국인 투자유치 업무의 단일창구로서 투자 관련 각종 서비스를 제공하고 있고 적격투자프로젝트(QIP: Qualified Investment Project)의 자격을 취득하면 세제 측면의 인센티브가 주어지며, 외환송금에 대해서는 제약이 없다.³²⁾ 우리나라는 1994~2009년간 투자실적은 총 15억 9,969만 2,000달러로 캄보디아 주요 투자국 중 하나이나 전체투자 규모면에서는 아직 미미한 수준이다. 2002년 투자실적 1위를 기록했고 2008년 2위였던 우리나라의 투자규모는 2009년 중국, 싱가포르, 러시아, 베트남, 태국에 이어 6위를 기록했다.³³⁾

32) 한국수출입은행 해외경제연구소, (2010. 3), 『캄보디아 국가신용도 평가 리포트』, p. 7.

표 2-7. 한국의 대캄보디아 투자금액(1994~2010년)

(단위: 천 달러)

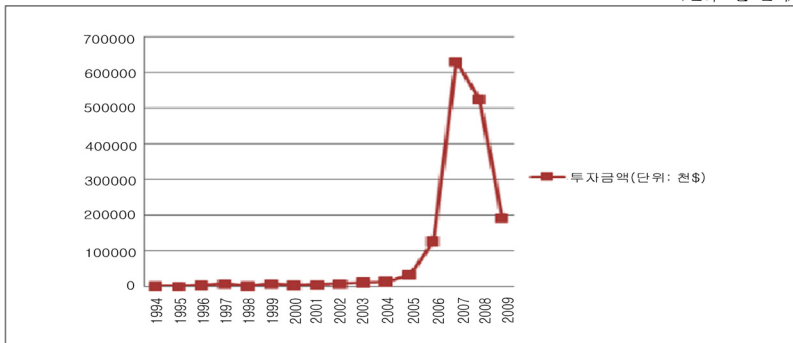
연도	투자금액	연도	투자금액
1994	900	2003	11,669
1995	258	2004	13,637
1996	3,798	2005	32,395
1997	7,811	2006	126,255
1998	898	2007	629,223
1999	7,483	2008	524,783
2000	3,576	2009	191,538
2001	5,567	2010	31,796(1월~4월)
2002	8,106	총액	1,599,692

자료: 한국수출입은행, <http://keri.koreaexim.go.kr>.

수출입은행에 발간한 국별 투자정보 리포트에 따르면, 캄보디아 정부의 적극적인 투자유치 노력과 풍부한 관광자원 및 석유 생산 가능성 증대 등의 긍정적인 요인이 점증하고 있다. 그러나 취약한 제조업과 수출기반, 기업 활동 관련 법체제의 미비, 사회간접자본의 취약과 숙련노동력 미흡 그리고 만연해 있는 부정부패 등의 투자 진출 저해 요인들이 아직도 상존해 있는 상태이다.

그림 2-3. 우리나라 대캄보디아 투자 추이

(단위: 천 달러)



33) 한국수출입은행 해외경제연구소, (2010. 3), 『캄보디아 국가신용도 평가 리포트』, p. 9.

3. 캄보디아 ODA 현황

가. 캄보디아의 개발원조 수원체제

캄보디아의 개발원조 수원체제는 유무상 주관기관이 분리되어 있다. 개발협력위원회(CDC)가 기술협력 등의 무상원조를 담당하고 있으며, 유상원조는 경제재정부가 주관하고 있다. 개발협력위원회가 ODA 통계집계 등 명목적인 총괄기능을 수행하도록 되어 있으나, 실제로는 사업발굴, 선정, 사업집행 면에서는 CDC, 재정경제부, 수자원부, 공공인프라부 등 개별부처 중심으로 진행되고 있다. 따라서 통합적인 정책대화를 통해 일관된 원조지원정책이 바람직하지만 개별부처는 공여국 원조기관과 직접소통을 통해 지원을 받기를 희망하는 경향이 있다.

캄보디아 정부와 공여국 간에 원조 일치성과 조화를 제고하기 위해 공여국과 회의를 정기적으로 개최하고 있다. CDCF(Cambodia Development Cooperation Forum)은 훈센총리 주재로 열리는 최대 원조공여국회의이다. 2010년 6월에 제3차 회의가 개최되었으며, 정부기관과 NGO 등 개발주체 모두가 참여하여 경제·사회 발전의 전반적인 의제를 협의하고 향후 원조기조와 정책을 결정하는 협의체이다. CDCF 회의에서 결정된 사항을 점검하고 향후 CDCF 회의를 준비하기 위해 GDCC(Government-Development Partner Coordinatin Committee)가 통상 일년에 2회 개최된다. TWG(Technical Working Group)은 캄보디아와 개발파트너간의 원조 및 개발이슈를 실무적으로 점검하고 필요한 사업발굴, 조정, 현안분석 등을 협의하는 분야별 전문가 회의이다. 현재 총 19개 TWG가 운영되고 있다.³⁴⁾

34) 캄보디아 ODA지원 종합평가보고서, (2010. 12), 국무총리실 국제개발협력 평가소위원회.
KOICA는 농촌 및 수자원(TWGAW) 및 산업인프라(IRITWG) 등 두 그룹에 회원으로 참여하고 있다.

나. 규모 및 분야별 원조 동향

1) 규모

캄보디아의 국가재정은 잘 알려진 바와 같이 외국 원조를 받는 수여국으로 외부 원조가 국가예산의 절반을 차지한다. 원조 의존도가 높은 캄보디아의 성장에 눈에 띄는 기여를 하고 있다. 1993년 최초의 대선 이후로 최소 35개국 이상의 공여국 및 수백 개의 시민단체가 캄보디아의 다양한 부문의 개발영역에 지원해 왔으며 1998년부터 2008년까지 지난 10년간 캄보디아에 투자된 총 개발원조는 약 55억 달러이다. 캄보디아는 2003년부터 2008년까지 지난 5년간 통상 6억 달러의 개발 원조를 받았으며 그중 약 10%는 NGOs로부터 제공되었다.³⁵⁾

유럽연합, 일본, 호주 그리고 미국은 대캄보디아 ODA 주요 공여국이다. 중국은 캄보디아에 대한 개발 원조는 비교적 적게 제공하는 편이나 사회간접 자본, 공공사업, 그리고 수력자원 프로젝트에 있어서는 대캄보디아 외부 지원 중 최대 지원국이다. 2007년, 자문그룹은 중국의 9,150만 달러를 포함한 약 6억 8,900만 달러를 캄보디아에 지원했음을 밝혔다.³⁶⁾ KOICA자료에 따르면 지난 1992년부터 2008년까지 캄보디아에 대한 일본의 지원 규모는 ODA(공적개발원조)를 포함해 모두 17억 400만 달러로 공여국 가운데 가장 크다. 반면 같은 기간 한국의 ODA와 EDCF(대외경제협력기금)를 포함한 유·무상지원은 1억 5,600만 달러(무상 4,600만 달러, 유상 1억 1,000만 달러)에 불과한 것으로 나타났다. 또 한국수출입은행 통계를 보더라도 캄보

35) Wolfensohn Center for Development Working Papers | No. 7, Aid Effectiveness in Cambodia http://www.brookings.edu/papers/2008/12_cambodia_aid_chanboreth.aspx, 검색일 2010. 9. 21.

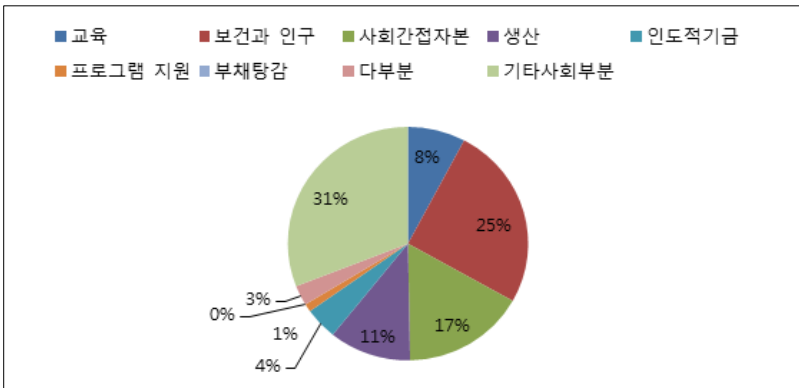
36) A case study of ECPAT Cambodia prepared for ODI, Roo Griffiths and Ly Vichuta. Roo Griffiths is an independent researcher and editor in Cambodia(www.griffiths-saat.org.uk), Ly Vichuta is Director of Legal Support for Children and Women(LSCW), a Cambodian local NGO(www.lscw.org). 재인용.

이에 대한 한국의 직접투자는 지난해 6월 누계기준으로 14억 4,000만 달러에 불과했다. 이 가운데 상당수는 호텔, 카지노, 리조트 등 서비스업종에 집중돼 SOC나 자원개발 같은 부문의 원조는 미미한 수준이다.

2) 분야별 개발 원조 동향

ODA 지원은 주로 사회부문, 경제기반시설과 서비스부문, 보건과 인구, 교육부문을 위해 사용하고 있다. 2001~05년 기간 중 대캄보디아 개발원조를 분야별로 구분하면 사회 인프라 분야에 전체 승인액의 60.5%가 집중되어 있으며, 이 중 보건 부문이 31.4%로 최대 부분을 차지하고 있고 이어 교육 부문이 18.1%를 기록하고 있다. 또한 교통·통신·에너지 등의 경제 인프라 부문이 전체 승인액의 25.2%를 차지하고 있으며 이 중 교통·통신 부문이 19.0%, 에너지 부문이 6.3%를 차지하고 있다. 한편, 농업국가의 특성상 농업 부문에 대한 지원도 11.0%를 차지하고 있다.³⁷⁾ 농업분야에서 최

그림 2-4. 캄보디아 사업분야에 따른 양자간 ODA



자료: OECD, 세계은행, OECD/DAC 참고하여 재구성.

37) 한국환경기술진흥원, (2008), 『ODA를 활용한 환경산업 해외진출 지원방안연구』, 최종보고서, pp. 157~175.

대개발 지원하는 분야는 기술협력(TC) 분야이다. 기술협력분야는 1998~2006년까지 개발원조의 절반을 차지하므로 그 중요성이 확대되고 있는 만큼 원조 이해관계 당사자들의 비판에도 자유롭지 못하다. 많은 사람들이 기술협력(TC)의 코디네이션 비합리성과 수요자 중심의 추진성 등을 이유로 비판하고 있다.

구호품의 경우 전체적으로 보건, 교육 분야에 분산되어 있다. 이 부분에는 특히 수많은 공여자들이 있는 관계로 캄보디아 정부에서는 모임을 주관하고 보고하는 데 많은 시간을 투자하고 있다. 구호품 분산문제와 더불어 전달의 일시성, 재정의 불예측성과 각 분야의 자금 요구에 미치지 못하는 것도 문제가 되고 있다. 구호품 전달의 확실성을 위하여 캄보디아 정부에서는 코디네이션과 관리를 강화하였다.

다. 캄보디아 ODA 특징

캄보디아는 오랜 내란으로 인해 세수가 매우 부족하다. 때문에 국제적 원조에 많이 의지하고 있으며 차관의 경우 매우 양허적인 것이 특징이다. 또한 대캄보디아 원조에 있어서 아시아지역인 일본과 중국의 원조가 증가하고 있는 실정이다. 중국은 광역 소비지 확대와 안정적인 자원 확보 및 운송 등을 위한 도로, 항만, 철도, 수력발전소, 유전·가스전 개발 등 SOC와 자원 분야에 집중하고 있다. 중국은 다른 나라와는 비교가 되지 않을 정도의 우위를 지닌 가격경쟁력과 파격적인 조건 및 오래전부터 이 지역에 터를 닦아온 화교경제권과 연합을 통해 캄보디아 내에서 세력을 빠르게 확대해가고 있는 추세이다. 원조수원국인 캄보디아는 국제적 기준으로 볼 때 개선의 여지가 있다. 특정 테마 사업과 19개의 각 분야에 기술사업팀(TWGs)이 조직되고 무엇보다 온라인 ODA의 활성화를 통한 정부와 개발협력국의 코디네이팅, 계획, 적용, 보고에 있어서 정보 접근성을 용이하게 한 것은 큰 성과로 보여진다.³⁸⁾ 2006년과 2008년의 캄보디아의 파리선언 모니터링 결과는 [표 2-8]과 같다.

표 2-8. 파리선언 모니터링 결과(2006, 2008년)

	2006년 모니터링 결과		2008년 모니터링 결과	
	캄보디아	수원국 평균	캄보디아	수원국 평균
1. 국가개발전략 등급	C	C	C	C
2a. PFM 시스템 등급	2.5	3.0	3.0	4.0
2b. 공공조달 시스템 등급	-	-	-	C
3. 수원국 정부에 보고된 원조자금의 비율	79%	42%	85%	48%
4. 수원국 국가개발전략에 부합되는 기술협력의 지원 비율	36%	48%	35%	60%
5a. 수원국 PFM 활용도	10%	40%	14%	45%
5b. 수원국 공공조달 시스템 활용도	6%	39%	16%	43%
6. 평행 프로젝트수행조직의 수	46개	55개	121개	49개
7. 협의된 일정에 따라 집행되는 원조비율	69%	41%	96%	46%
8. 비구속성 원조비율	86%	75%	94%	77%
9. PBA 원조비율	24%	43%	28%	47%
10a. 현지공동조사단 활용비율	26%	18%	12%	21%
10b. 국별 공동분석의 비율	64%	42%	17%	44%
11. 성과측정계획	C	-	C	-
12. 상호책임성에 대한 검토 실시 여부	Yes	Yes 12국	Yes	Yes 14국

자료: 한국국제협력단(2009), 『원조효과성을 위한 파리선언 이행제제 평가연구 보고서』, p. 135.

[표 2-8]에서 나타난 바와 같이 국가개발전략이나 공공관리재정 시스템은 수원국 평균보다 낮은 점수를 기록하였으며 조정된 기술협력 지원비율의 개선도 크게 나타나지 않았다. 평행 PIU의 경우, 개수가 줄어들지 않고 오히려 2배 이상 증가하는 현상이 나타났는데, 이는 캄보디아가 취약국가로 인정되어 평행 PIU(Parallel Project Implementation Unit)의 존재가 인정됨에 따라 나타난 현상이다. 그러나 캄보디아 정부는 공여국들과 함께 국가 시

38) Ek Chanboreth, Sok Hach, Wolfensohn Center for Development Working Papers No. 7, Executive Summary, Aid Effectiveness in Cambodia, 검색일 2010. 9. 28.
http://www.brookings.edu/papers/2008/12_cambodia_aid_chanboreth.aspx.

시스템을 정비하는 데 주력하여 공공재정 관리시스템의 경우 2006년보다 1등급 상승한 결과를 얻었으며, 이에 따라 공여국들의 공공시스템 사용률이 높아졌음을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라, 원조의 예측가능성이 현저하게 높아졌으며 비구속성 원조비율도 눈에 띄게 늘어났다. 2008년 모니터링 결과를 살펴보면, 캄보디아는 원조의존성이 높다는 인식에 따라 원조흐름에 대한 예측가능성을 높이며 공공시스템을 개선하는 데 주력을 다한 것을 알 수 있다.³⁹⁾

39) 박수영 외(2009), 『원조효과성을 위한 파리선언 이행제제 평가연구 보고서』, 한국국제협력단, p. 135.

제3장

일본과 중국 그리고 세계은행의 대캄보디아 ODA 전략

1. 일본

가. 일본 ODA의 전략적 특징

1) 일본 ODA 정책의 목적

일본 ODA에서 가장 두드러진 특징은 경제적 목적성이다. 이러한 특징은 전후 배상으로 시작한 일본 ODA의 역사에서부터 찾아 볼 수 있다. ‘전후 배상시기(1954~76년)’는 ‘경제성장 전략기’로 아시아를 중심으로 아시아 제국의 경제개발 및 산업기반 육성에 기여한다는 목적을 내걸면서 일본 자신의 산업 고도화와 국제 경쟁력을 강화한 시기였다는 분석처럼 일본의 ODA는 초기부터 자국의 경제성장에 그 기초를 두고 있으며 현재까지도 경제적 이해관계를 우선하는 경제 실익형 ODA를 추구하는 대표 국가로 알려져 있다.⁴⁰⁾

일본은 ODA 현장에서 ODA 철학이자 목표를 ‘국제 공동체의 평화와 발전을 도모하고, 일본의 안보와 번영의 보장’이라고 밝히고 있다.⁴¹⁾ 또한 일본은 ODA를 국제문제 해결을 위하여 잘 사용해야 하고 이러한 노력은 결국 일본에게 이익으로 다가올 것이라고 여기고 있다. 중점과제는 빈곤 감소, 지속적 성장, 지구적 이슈, 그리고 평화구축을 표방하고 있다. 빈곤 감소는 국제사회의 공통과제이자 테러리즘이나 다른 불안 요소를 제거하기 위하여 중요하다고 인식되면서 2003년 ODA 현장이 개정될 때 삽입되었다.

일본 ODA의 또 하나의 큰 특징은 아시아에 집중적으로 대외 원조를 공여하고 있다는 점이다.⁴²⁾ 2003년 개정된 ‘ODA 현장’은 아시아지역을 중점 수원국으로 지정하고 있는데 이는 일본의 안정과 번영을 위한 것임을 표명하고 있다. 특히 경제적 상호의존도가 점점 높아지고 있는 동아시아지역 (ASEAN 포함)과의 관계 강화와 이 지역의 격차 해소를 위하여 ODA가 활용될 것임을 밝히고 있다. 아시아지역에 대한 공여는 1970년대 98.2%에 달하고, 2003년까지 50%를 상회하였다. 2009년에도 전체 원조액의 20% 이상을 아시아가 차지하고 있다.⁴³⁾

경제성상을 위한 신성장 전략 발표와 함께 일본외무성은 2010년 6월 ODA 개혁과 관련해 ‘열린 국익증진·세계인들과 공생, 평화와 번영구축’이라는 제목의 ODA 개혁안을 발표하였다.⁴⁴⁾ 이 개혁안의 주요 내용은 ODA를 개발협력의 실질적인 중요핵심분야로 위치시키고 국익증진을 위한 개발도

40) Characteristics of Japanese ODA, <http://isslerhall.org/drupal/content/characteristics-japanese-oda>, 검색일 2010. 8. 16.

41) “To contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan’s own security and prosperity” Japan’s Official Development Assistance Charter, 2003. 8, p. 1, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>

42) 한·중·일 3국의 대아시아경제협력현황 및 성공사례, KOTRA, Global Issue Report 10-006, p. 5.

43) <http://www.oecd.org/dataoecd/42/5/44285062.gif>.

44) Yoon Seok Sang(Kangwon National University), ODA 공공외교: 한국의 21세기 국가전략, Japan’s New Strategies for Growth and ODA, 2010. 9. 30.

상국에 대한 지원을 보다 구체화시켰다는 면을 특징으로 꼽을 수 있다. 그 대략적인 내용으로 첫째, ODA를 통해서 일본의 경제성장과 개발도상국의 발전을 동시에 추구한다는 점, 둘째 전략적이고 효과적인 원조를 위해서 개발도상국의 요구에 의한 수동적 ODA가 아닌 개발도상국과의 정책 협의 과정을 거쳐서 구체적인 원조대상을 결정하는 프로그램 어프로치를 통해 효율적인 원조를 추구한다는 점, 셋째 중진국에 대한 엔차관을 확대하고 인프라 지원을 강화하는 점, 넷째 민간기업과 연계하여 원조실시기관인 JICA(Japan International Cooperation Agency)의 전문성과 사업능력을 강화해 민간 제인형식의 원조를 적극적으로 추진하겠다는 점이다. 이를 위해 민간과 JICA의 긴밀한 협력체제 구축을 강조하고 있다.

2) 일본 ODA의 역사적 전개과정

일본정부는 일본 ODA 역사를 크게 5기로 구분하고 있다. 제1기는 1945년부터 1953년까지 ‘전후 부흥기’로 미국이나 세계은행에서 ODA를 수원 받던 시기이다. 제2기는 1954년부터 1963년까지 ‘전후 배상기’로 한국을 포함한 아시아 국가들에 대한 배상을 중심으로 ODA를 공여한 시기이다. 제3기는 1964년부터 1976년까지 ‘ODA 신장기’로 ODA의 양적 확대와 형태의 다양화가 시도된 시기이다. 제4기는 1977년부터 1988년까지 ‘계획적 확충기’로 여러 차례의 중기목표에 의해 ODA가 확충된 시기이다. 제5기는 1989년 이후 ‘최대 공여국’ 시기로 ODA 최대 공여국으로서의 이니셔티브를 발휘하는 ‘ODA 충실기’이다.⁴⁵⁾

제1기와 제2기 때는 본격적으로 아시아지역의 캄보디아, 라오스, 말레이시아, 싱가포르, 한국, 몽골, 미크로네시아에 무상원조 등이 시행되었다. 1962

45) 박흥영, (2006. 10. 16), 『일본 ODA와 국제정치』, 한울아카데미, 제2장, 제3장.

년 해외경제협력기금(OECF: The Overseas Economic Cooperation Fund), 1974년 일본국제협력기구(JICA) 등이 설립되어 해외원조 체제가 확립되고 유상자금과 함께 일반무상자금의 협력, 식량원조 등의 다양한 형태로 해외원조가 실시되었다. 1980년대 일본정부는 ODA를 국제공헌의 주요 목표로 설정하여 원조액을 크게 확대하였으며, 1989년 이후 지원 규모에서 세계 1위가 되었고, 1993년부터 2000년 기간 중 세계 1위 지위를 유지하였다.

1999년을 정점으로 하여 일본재정의 악화 영향으로 ODA 규모는 감소하다가 공적개발원조의 효과적 실시를 위한 방책 등을 규정했고, 2003년 8월 국제정세의 변화, 정부와 국제기관 등과 연계한 효과적인 개도국 지원을 위해, ODA 대강을 새롭게 개정하였다. 2003년 개정된 「개발원조대강」에서는 새로운 시대에 적합하게 ODA의 이념, 기본방침, 중요과제, 원조실시의 원칙, 정조정책의 입안 및 실시 관련한 사항 등을 새롭게 규정하였다. 2007년 2월 일본정부는 1999년 제정했던 ODA 중기정책을 수정하여, 2003년 개정한 ODA 대강 내용을 반영한 「신 ODA 중기정책」을 수립하였다. 개정 ODA 대강에서 규정하고 있는 인간의 안전보장의 시점, 빈곤삭감, 지속적 성장, 규모의 문제에 대한 대처, 평화의 구축 등의 과제에 적극적으로 대응하기 위한 ODA의 국별 원조 계획도 수립하였다.

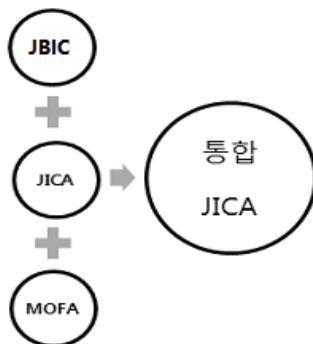
일본의 ODA 지원에는 일본기업의 진출과 깊게 연계되어, 1980년대 이후 이에 대한 국내외 비판이 증가하면서 ODA 지원이념으로 상호의존, 인도적 고려, 환경의 보전, 자조노력을 설정하여 일본기업 이외의 기업에도 사업 참여를 확대해왔다. 일본정부는 ODA에 대해 국제공헌을 통해 국익을 실현하는 중요하고 유효한 외교수단이며, 개발도상국의 경제성장과 부흥, 지구 차원의 여러 과제를 해결하는 데 공헌하는 수단이기 때문에, 일본의 국제적인 평가·신뢰나 국제사회에서의 발언력을 향상시키는 데 기여했다고 판단하고 있다. 최근에는 새로운 국제경제환경하에서 자원·에너지의 확보, 무역·투자 환경 정비라는 새로운 과제의 관점에서 ODA를 추진하고 있다.

3) 일본의 ODA 추진체계

가) 통합 JICA 출범

일본의 ODA 추진체계는 2008년부터 통합된 JICA를 중심으로 재편되었다. 통합 JICA체제 이전에는 JICA, JBIC(Japan Bank for International Cooperation) 그리고 외무성의 국제협력국의 세 기구가 역할 분담을 통해 ODA를 추진하는 체제였다. 1974년 설립된 JICA는 NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관 등, 기타 국제기관 등과 협력하고 제휴하여, 원조의 질과 국제 경쟁력을 향상시키는 것이 주목적으로 2003년 독립행정 기관으로 확대 재편되었다. JBIC는 일본 정책 금융공사의 국제담당 기관으로 일본과 다른 국가들 간의 경제적 협력을 위해 증진하고, 외국인 투자자에게 정보를 제공하고 국제 무역을 발전시키는 역할을 위해 1999년 설립되었다. 1998년부터 2008년까지 JICA와 함께 해외원조 관련 업무를 함께해오다가 2008년 10월 통합 JICA 체제가 구축되면서 JBIC는 주로 일본의 수출입과 외국에서의 활동을 도모하는 역할을 한다. 외무성의 국제협력국(International Cooperation Bureau)은 통합 JICA 체제 이전에 ODA에 관한 기획 및 입안, ODA 전체 방침에

그림 3-1. 통합 JICA 체제(2008년 출범 후)



자료: KIEP(2008), 지역경제포커스.⁴⁶⁾

관한 관계 행정기관의 기획의 조정, 타 기부자와의 연대, 무상자금협력·기술협력·유상자금협력의 사업관리 등을 담당하였다.

그러나 2006년 4월 외무성 내 국제협력국을 발족시켜 양자간 원조와 국제기구를 통한 원조를 포괄적으로 관리하도록 하였고, 동년 11월에는 JICA 법을 개정하여 JICA가 기술협력, 유상자금협력, 무상자금협력의 원조 3수법을 일원적으로 실시하도록 규정하였다. 2008년 10월 출범한 JICA는 기존에 담당하고 있던 사업 외에, 외무성으로부터 무상자금협력사업, 국제협력은행(JBIC)으로부터 유상자금협력(엔차관)을 통합한 일원화를 통해 효율성을 높였다.

통합 JICA는 개발도상 지역 등의 경제 및 사회 개발 또는 부흥과 경제안정에 기여함을 통해 국제 협력의 촉진 및 일본 경제 및 국제 경제사회에 건전한 발전에 이바지하는 것이 목적으로 운영되고 있으며 기술협력으로 연수원 수임, 전문가 파견, 인재공여, 기술협력 센터 설치 및 운영, 개발 계획에 대한 기초조사를 수행하고 있고, 유상자금 협력으로 엔차관, 해외 투자, 무상자금 협력 등을 추진한다(단, 외교정책 수행상 필요한 일은 외무성이

■ 그림 3-2. JICA 담당업무 ■



46) KIEP(2008, 10), 『일본의 원조기관 일원화 및 개혁조치』, 『지역경제포커스』, 08-34호, p. 5.

스스로 실시하고 JICA가 추진하지 않는다). 기타 국민의 협력활동을 증진하고 해외 이주자 및 일본계 해외 거주자를 지원하며 기술협력을 위한 인재양성, 조사 및 연구 등을 실시한다. 위급 상황 시 긴급 원조를 시행하는데 긴급원조를 위한 물자를 비축하고 공여하는 것도 통합 JICA의 역할 중 하나이며 국제긴급 원조단원을 파견하는 것도 담당하고 있다.

나) 통합 JICA의 목표과 전략

통합 JICA의 목표는 크게 네 가지로 볼 수 있는데 첫째는 국제문제를 짚어내고 경각심을 유발하는 것이다. 현대의 지구촌 사회에서는 재분배 및 국경을 초월한 국제사회의 다양한 이슈들이 산재하고 있다. 통합 JICA는 이런 국제문제들을 지적하고 국제적 관심을 촉진 시키고자 한다. 기후변화, 질병, 테러리즘, 경제위기 등과 같은 문제들은 특히 개도국에게 있어서는 매우 위협적인 문제이며 개도국 자체적으로 해결할 수 없는 것이므로 통합 JICA는 이런 개도국이 처한 국제적 문제들을 짚어내고 국제사회의 협력과 도움을 요청하는 역할을 한다. 둘째는 빈곤의 감소이다. 빈부간의 격차가 점점 심화되고 있는 시점에서 통합 JICA는 인적자원개발, 자질함양, 정책과 제도의 발전, 사회적, 경제적 인프라 구축 등을 위한 지원에 앞장서고자 한다. 셋째는 거버넌스 증진이다. 굿거버넌스의 구축은 개도국의 지속적이고 안정적인 경제성장에 매우 중요한 요소인 만큼 통합 JICA는 개도국 내 기초 거버넌스 시스템을 구축하고 증진시키는 데 필요한 지원을 한다. 굿거버넌스의 확립으로 사람들이 필요로 하는 공공서비스가 효율적으로 제공될 수 있도록 정부기관을 돕고 그 시스템을 적절하게 관리할 수 있는 필요 인적자원을 파견하는 등의 도움을 준다. 넷째는 개도국 내 인간 안보에 대한 인식을 확대하고자 함이다. 오늘날 글로벌 사회에서 각종 재해와 질병, 빈곤으로부터 위협받고 있는 개도국 인간 안보를 위하여 통합 JICA는 자생안보의 개념을 교육하고 인간의 존엄을 지키며 살아갈 수 있도록 지원한다. 이런 통합 JICA의

목적을 효과적으로 수행하기 위한 전략으로 통합 JICA는 ODA를 제공하는 데 있어서 종합적이고 체계적인 안목에서 개도국이 수요에 적절한 ODA를 제공하고 전쟁, 자연재해와 같은 응급 시에 필요한 도움에 즉각적으로 대처할 수 있도록 늘 준비를 갖추려 노력한다. 중·저개발국의 경우 아직도 상당 부분 빈부간의 격차로 인해 어려움을 겪고 있는 만큼 빈부의 격차 감소를 위해 힘쓰며 개발 파트너십을 통해 효과적인 ODA전달을 위해 노력하고자 한다. 통합 JICA는 정부 및 민간단체, 지역과의 파트너십 구축뿐 아니라 오랜 개발 경험을 통해 축적된 개발 연구지식의 공유하고자 힘쓴다. 통합 JICA 내의 연구기관을 통해 현장에서의 실질 경험 자료를 수집하고 새로운 개발 모델 개발에도 주력하며 다양한 연구에 바탕을 둔 개발 지원 프로젝트에 관한 지식을 증진시키고 적극적으로 나누고자 한다.⁴⁷⁾

일본정부는 ODA 원조를 모든 지혜를 결집해 열린 원조시스템으로 운영하고 있다. NGO, 지방자치단체, 대학 등과 제휴해, 공동 조사 및 연구, 공동 프로젝트의 추진, 제휴협정의 체결 등을 적극적으로 추진하고 강화하고 있으며, 민간이 제안하는 사업을 공동으로 추진하는 것을 확대해 나가고 있다. 특히 NGO와의 제휴를 위해 2007년부터 ‘NGO와의 전략적 제휴를 향한 5개년계획’을 추진해 외무성과 JICA의 NGO능력을 강화하는 예산을 대폭 증액하였다. ODA이외의 정부자금, 자원·에너지의 확보, 투자환경의 정비, 국제경쟁력의 확보, 경제제휴의 추진 등 여러 분야의 민간자금과의 제휴를 추진하고 있다.

다) 일본 ODA의 규모 및 지원 분야

OECD DAC 통계에 따르면, 일본정부는 재정악화로 2007년부터 5년간

47) JICA 홈페이지, JICA's vision and strategics, <http://www.jica.go.jp/english/about/mission/index.html>.

일반회계 ODA 예산을 2%에서 4%까지 삭감해 시행하고 있어, 무상자금협력 금액이 수년간 반액 이하가 된 지원국 수가 59개국에 되었고, 국제기관에 대한 일본의 지출금 순위가 크게 하락하고 있다. 2001년과 2007년도 UNDP(국제연합개발계획) 지출금액 비율과 순위를 보면, 14.79% 1위에서 8.0% 6위로 하락하였고, UNICEF(국제아동기금)은 5위(7.8%)에서 10위(3.1%)로 하락하였다.

일본 외무성이 발표한 『2008년 ODA 백서』에 따르면, 2007년 기준 일본의 ODA는 76억 7,995만 달러이며, 이 중 유상원조가 56억 8,267만 달러로 전체의 49%를 차지한다. 무상원조는 34억 1,391만 달러로 29%, 기술협력은 25억 6,891만 달러로 22%의 비중을 차지하고 있다. 또한 일본은 다른 DAC 국가들과 비교할 때, 증여 정도가 가장 낮은 편이다. 양자간 원조에 있어서 무상원조 비중이 절반에도 미치지 못하는 수준(40.6%)이다.

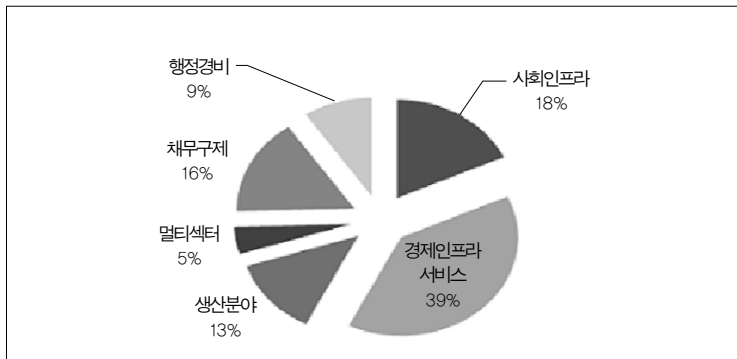
2008년도 일본정부의 ODA 실적(지출순액)은, 95억 7,910만 달러였다. 양자간 ODA가 전체의 71.2%인 68억 2,325만 달러, 국제기관에 대한 출자 및 지출은 전체의 28.85%인 27억 5,586만 달러였다. 양자간 ODA 지출순액 68억 2,325만 달러 가운데, 무상자금협력이 47억 7,656만 달러(전체 실적의 49.9%)이었고, 무상기술협력은 29억 8,707만 달러(전체의 31.2%), 정부의 유상차관은 -9억 4,038만 달러였다. 무상자금협력 47억 7,656만 달러의 내용은, 채무구제가 28억 118만 달러(전체의 29.2%), 국제기관을 통한 증여는 7억 3,006만 달러(전체의 7.6%)이었으며, 일본정부의 무상공여금액은 12억 4,532만 달러(전체의 13%)이었다.

일본의 ODA 지출순액 실적은 OECD-DAC 가맹국에서는 미국, 독일, 영국, 프랑스에 이어 제5위였고, 지출총액에서는 미국에 이어 제2위였다. 일본의 2008년 ODA 지출총액은 국민 1인당 ODA부담액 174억 5,300만 달러로 미국에 이어 세계 제2위 규모이었으나, 국민 1인당 ODA 금액(2007년과 2008년도의 평균금액 기준)은 63.4달러로, OECD 국가 가운데 20위 수준이

었고, 국민총소득(GNI) 대비 공적개발원조 실적 비율(2008년)은 미국과 함께 0.19%로 DAC 국가들 가운데 21위였다. 일본정부의 개발원조 실적의 대 국민총소득 비율은 일본정부 재정의 악화를 반영하여 2000년대 들어 감소해 오고 있다. 2000년 0.28%였으나, 2008년에는 0.19%에 머물렀다.

2008년도 일본정부의 양자간 ODA 지원분야를 보면, 사회 인프라 및 서비스 17.33%, 경제 인프라 및 서비스 37.38%, 생산분야 12.11%, 멀티섹터 4.30%, 채무구제 15.23%, 행정경비 9.07% 등으로 구성되어 있다.⁴⁸⁾ 또한 일본의 ODA는 무상원조보다 유상원조의 비율이 높다. 이는 수원국 내 일본 기업들이 참여하는 양허성 차관의 구축성이 높고 일본정부의 국제공헌과 관련한 외교정책의 변화로 인함이나 이런 일본정부의 유상 ODA 비율에 대한 국제사회의 비판이 계속되자 일본정부는 계속해서 무상ODA를 늘려가는 정책을 실시하고 있다.⁴⁹⁾

■ 그림 3-3. 양자간 ODA 지원분야(2008년) ■



자료: G-20국가의 ODA 정책-일본, 강원대학교 G20-모니터링사업단, p. 59 재구성.

48) G-20국가의 ODA 정책-일본, 강원대학교 G20-모니터링사업단 pp. 60~61.

49) Yoon Seok Sang(Kangwon National University), (2010. 9. 30), ODA 공공외교: 한국의 21세기 국가전략, Jpan's New Strategies for Growth and ODA.

지원분야를 살펴보면 위 [그림 3-3]에서 나타나듯이 사회경제인프라 분야에 양자간 ODA의 약 58%를 지원하고 있다. 일본 ODA의 특징은 도로, 항만 등 교통과 수력댐과 같은 전기 등의 경제 인프라에 2008년 기준으로 양자간 원조의 약 40%를 투여하고 있으며, 이는 일본기업의 투자환경을 조성하는 노력의 일환이기도 하다.

나. 일본의 대아세안 대외원조

1) 지원 규모

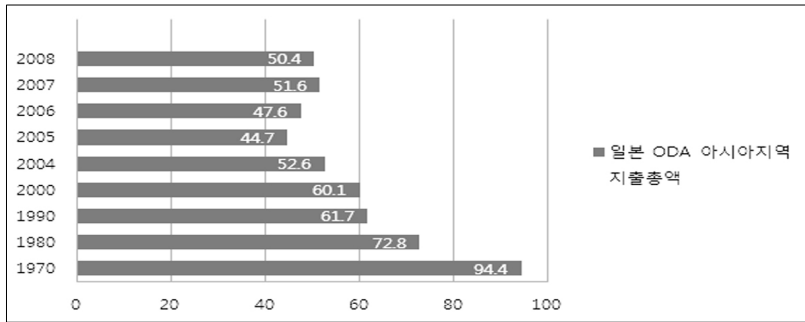
일본 ODA의 분배 비중을 살펴보면 아시아 국가 중심의 공여가 가장 큰 특징이다. 아시아지역 국가들이 일본기업의 최대 시장인 동시에, 정치 외교적으로 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다. 특히 동남아시아 국가들의 경우 ODA 공여를 통해 원자재를 안정적으로 확보하고, 경제발전을 도와주고 사회 간접시설을 확충해 주는 것을 통해 일본 상품의 수출시장을 확보하는 효과도 있다.⁵⁰⁾

일본은 동남아시아지역에 대하여 ODA를 활용한 경제 인프라 및 산업기반 정비 등을 위한 노력을 지속시킴과 더불어 민간 투자나 무역의 활성화를 촉진시키는 등 ODA투자, 무역을 유기적으로 연계시키는 방향으로 경제협력을 추진하고 있다. 높은 성장을 보이고 있는 나라에 대해서는 순조로운 경제발전을 위한 지원과, 사회 경제적 약자에 대한 복지 차원의 지원을 중점적으로 정치 사회적 안정에 힘쓰고 있다. 또한 소득 수준이 낮은 메콩 강 지역 국가들에 대해선 빈곤 감소에 역점을 두고 시장경제의 이행 및 지속적인 성장을 계속 지원해나가는 방침이다.⁵¹⁾

50) 참여연대기획, 『나눔을 국경너머로』, 주요원조공여국연재 ① 일본편, 2007.5, <http://blog.peoplepower21.org/International/19732>, 검색일 2010. 8. 19.

일본의 아시아지역 원조 집중 현황은 아래 [그림 3-4]에서 보이듯이, 1970년대에는 양자간 ODA의 90%를 상회했고, 2000년대에 들어서 아프리카 외 기타, 다른 지역으로 원조영역과 비율을 넓히면서 상대적으로 서서히 그 비율이 줄어들고 있지만 여전히 지출 총액의 50% 이상을 아시아지역에 지원하고 있다.

■ 그림 3-4. 일본 ODA의 대아시아 지원 비율 ■



자료: 외무성 ODA백서 2009, G20 국가의 ODA 정책 재구성.

특히 아시아지역 중 아세안이 속한 동남아시아지역에 대한 원조는 2008년에 약 6억 달러에 이르고 있다.

■ 표 3-1. 일본의 대아세안 양자간 ODA(2008년) ■

(단위: 백만 달러)

유형	양자간					총액	비율	작년 대비
	원조	다자간 협력기구 통한 원조	기술 협력	소계	차관			
동남 아시아	231.56	25.26	350.96	582.52	-912.13	-329.61	-4.8	-152.7

자료: 일본외무성, 2009 ODA white paper.

51) 윤호건, (2010. 9. 30), 『ODA 공공외교: 한국의 21세기 국가전략』, 『International Politics of ODA』, pp. 276~277.

2) 특징

전후 복구 사업으로 일본의 동남아시아에 대한 원조가 시작된 이래 현재 까지도 일본정부는 아세안에 대한 관심을 지속하고 있다. 이 지역의 정치, 경제, 문화, 개발과 안정은 일본의 평화와 번영에 큰 영향을 미치기 때문이다.

일본은 2009년을 메콩 유역과 일본의 교류의 해로 삼고 메콩 유역 각 국가 정상들과 도쿄에서 정상회담을 개최하였다. 하토야마 총리는 이 회담에서 향후 3년간 메콩 유역에 5000만 엔 이상의 ODA를 지원할 것을 약속하였다. 또한 일본은 동아시아지역에서 다양한 사회 경제적 상황과 변화에 따른 필요사항을 계속해서 지원을 확대하기 위해 노력할 것임을 밝혔다.

아시아가 세계경제의 중추로 발전하기 위해서는 아세안지역의 경제발전이 필수적이다. 따라서 일본은 아시아의 경제규모 배가를 위한 성장 제안서에서, 아세안 국가 내의 잠재적 성장 동력을 발견하고 지속적으로 필요사항에 따른 지원을 확대하기 위해서 ODA를 최대 2조 엔 지원할 것을 발표한 바 있다.⁵²⁾

이런 구체적 목표 아래 일본은 국가의 필요와 요청을 고려하여 각 분야에 대한 지원을 확대하고 개발 인프라 지원, 저탄소 사회 건설 및 인재개발 및 교류를 확대해 나가고 있다. 일본은 CLV라 지칭되는 캄보디아, 라오스, 베트남에 대한 지속적으로 ODA를 확대하는 정책을 펼치고 있다. 그와 동시에 일본은 2008년에 인도네시아, 브루나이, 필리핀 그리고 아세안 전체와 경제협약(Economic Partnership Agreements)을 발효하였다.

지난 2009년 10월에는 베트남과도 경제협약을 맺었으며 이런 경제협약을 계기로 이들 아세안 국가들과의 무역과 투자를 확대하고 지적재산권 및 특허 등 경제 시스템의 조화를 포함해 경제협력을 더욱 돈독히 하였다.

52) 일본외무성, <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2009/pdfs/part2-2-3.pdf> p. 74.

이런 노력으로 일본은 민주주의, 법치사회, 시장경제, 노동, 빈곤의 감소, 지역간 격차 감소를 통한 지역통합 등 기본 가치들을 아세안과 공유하고 발전시키고자 한다.

지난 2008년 8월, 일본은 인도네시아 기후변화 대응책을 지원하기 위한 일환으로 기후변화프로그램 차관을 제공하였다. 인도네시아의 환경투자, 에너지 관련 협력, 재난대응책, 싱가포르와 말라카의 해상안전과 항만보안의 향상을 위해 지원하여 아세안 지역의 재난과 기후 변화에 대한 지원을 꾸준히 확대하고 있음을 보여주고 있다.

일본은 아시아지역의 협력 강화를 위해 아시안 개발 은행(Aisan Development Bank)과 함께 공동으로 사업을 하고 있다. 아시아 저개발 국가들을 지원하기 위해서 일본은 ADB와 함께 ACFA(Accelated Co-Financing Scheme with ADB)를 설립하였다. 일본정부는 개방적, 역동적 그리고 혁신적인 동아시아지역을 만들기 위한 보편적 가치의 공유를 바탕으로 지역협력을 이루어 나갈 것을 강조하고 있다. 또한 일본은 아세안 공동체 형성을 위한 지역간 격차를 해소하기 위하여 힘쓰고 있다. 대표적인 예가 메콩 지역에 대한 개발 사업이다.

계속적인 일본의 동남아시아에 대한 ODA 집중 공여는 이 지역과의 연대 구축이라는 표면적 요인 이외에도 일본과 아세안의 경제적 파트너십 형성 등 아시아에 대한 일본의 정치·경제적 이익 보장을 위한 노력의 일환으로 보여진다.

다. 일본의 대캄보디아 ODA

1) 목적

일본의 대캄보디아 원조는 1970년대 정치적 혼돈과 내란으로 어려움에 빠져 있던 시기에서부터 오늘날에 이르기까지 약 20년간 캄보디아가 정치적

불안정에 빠지지 않도록 예방하는 데 중점을 두었다.⁵³⁾ 이러한 원조 목적은 아시아와 지역의 평화유지와 안정에 기여해왔고 또한 이는 일본의 핵심적 주요 외교기조이다.

일본은 1992년 평화유지군과 자문그룹을 파견하는 등 캄보디아의 평화를 회복하기 위해서 꾸준한 외교적 노력을 계속해왔다. 또한 일본 시민사회와 여러 NGO 단체들은 캄보디아 사회 내에서 활동적인 역할을 해오고 있다.

일본과 캄보디아는 다양한 분야에서 서로의 신뢰구축 및 우호관계를 증진 시켜왔고 지구촌 여건 아래서 아세안의 전반적 경제수준을 향상시키는 측면에서 일본의 대캄보디아 원조가 강조되고 있다.

아세안에 있어서 경제성장 및 협력을 구축하는 데 가장 큰 걸림돌인 AFTA에 의한 관세 폐지는 아세안 지역 국가들 사이의 큰 경제적 격차의 원인으로 작용하고 있다. 아세안의 주요 회원국 중 하나인 캄보디아는 국내의 정치적 혼란과 다양한 분야에서의 개발이 요구되는 상황이라는 점이 경제성장의 장애요소라고 분석된다. 대캄보디아 재건사업 및 개발은 단순히 국가적 차원에서 머무르지 않고 아세안 국가에 있어서 최우선적 이슈인 메콩 유역 전역의 개발과 연계시키는 장기적 안목으로 보았을 때 아세안 경제 전체에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

2) 규모

지난 10년간의 일본의 대캄보디아 원조 총액은 7억 2천만 달러(1억 7천만 달러는 국제기구를 통해서 그리고 5억 5천만 달러는 양자간 원조)이며 일본은 캄보디아의 최대 공여국으로서 캄보디아 전체 원조의 약 25%를 차지하고 있다. 캄보디아 정부와 일본정부 양국의 정책 협약을 기초로 하여 대

53) Japan's ODA to Cambodia, Embassy of Japan in Cambodia의 내용을 참고하여 번역 및 재구성.
http://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/oda/odalist_sept2010-e.pdf.

캄보디아의 원조는 대부분 증여와 기술협정에 주안점을 두고 있다. 일본정부는 1992년부터 2007년까지 캄보디아의 변영과 발전을 평화적 정착을 목표로 양자간 원조액 약 130만 9,000달러를 지원하였다.⁵⁴⁾

캄보디아 일본 대사관의 통계에 따르면, 2008년 일본의 대캄보디아 ODA의 유상원조는 48억 200만 달러, 무상원조는 7,021만 달러이며, 기술협력은 3,973만 달러이다.

표 3-2. 일본의 대캄보디아 ODA(2008년)

(단위: 백만 달러)

연도	유상	무상	기술협력	합계
2004	7.35	38.27	40.75	86.37
2005	4.07	53.10	43.45	100.62
2006	9.50	56.93	39.83	106.25
2007	11.36	62.35	39.84	113.56
2008	4.82	70.21	39.73	114.77
총	53.93	1,003.13	501.46	1,558.54

자료: Japan's ODA to Cambodia.

3) 일본의 대캄보디아 원조내용

일본의 대캄보디아 원조는 크게 (1) 사회 경제적 사회간접 자본, (2) 기본적인 건강 및 의학 등의 사회 서비스의 향상, (3) 농업과 농촌 개발의 증진 그리고 (4) 인력 자원의 개발로 대별할 수 있다. 캄보디아의 저개발국 지위와 과거의 정치적 불안이 이유로 일본은 1689년부터 엔 차관은 전혀 해오지 않았다. 그러나 약 30여 년의 공백 이후 1999년, 일본은 시하노크빌 항구의 재건과 리노베이션을 위해 40억 엔에 달하는 엔 차관을 시행했다. 시하노크

54) Japan's ODA to Cambodia, Embassy of Japan in Cambodia의 내용을 참고하여 번역 및 재구성.
http://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/oda/odalist_sept2010-e.pdf.

빌 항구는 캄보디아의 유일한 심해 항만이자 국가 재건을 위해서 필수적이라는 면에서 이러한 결정을 내렸다. 이 결정은 새 정부가 경제 재건을 위한 정치적 안정 및 평화 기조를 계속해서 유지하는 데 중요한 역할을 했다. 1999년 자문그룹 소집 이래로, 일본은 공여국과 캄보디아 정부에 의해 우선 순위로 인식되어온 부문 즉 재정개혁, 무장해제, 그리고 산림보호(천연 자원 관리)에 원조정책을 일치시키는 모습을 보이고 있다.

일본은 지속적 경제성장과 빈곤 감소를 가장 중요한 목표로 간주한다. 따라서 내란으로 인해 약화된 경제체제 및 인적 자원의 결핍이 캄보디아의 가장 심각한 문제인 만큼 이를 재건하고 사회 간접자본을 확충을 지원하는 데 집중되어 있다. 다른 말로 하자면 ‘하드웨어’적 지원과 ‘소프트웨어’적 지원의 필요를 균형 있게 조절해나가는 것이다.

게이조 오부치 총리 시절, 2000년 1월에 총리가 캄보디아를 방문했을 때 훈센 총리에게 기술자 파견, 훈련생 방문허가 및 기타 다른 형식의 지원을 포함하여 일본의 기술협력을 약속했다. 오부치 총리는 캄보디아의 개혁을 위해서 융통성 있고 적정한 지원과 다양한 분야에서 적용할 수 있는 협력의 제공방안을 확대하겠다고 약속하였다. 이와 더불어 캄보디아의 최근 법률 및 사법 개혁을 위해 민법과 민사소송에 제안을 제공하고 법률 제안이 실행 가능한 법률로 완성되기까지 지속적인 지원을 할 것을 약속하였으며 이와 관련해 다양한 훈련 프로그램을 통하여 법체계 구축을 지원할 것이라고 밝혔다.

캄보디아의 경우에 일본은 무상원조를 주로 제공하는 실정으로 단순한 물질적 인프라 재건(도로, 다리, 관개시설, 병원 등)뿐만 아니라 농촌지역의 전력 분배 및 수력공급 시스템 비롯하여 기본적인 사회 서비스 향상을 위하여 백신 혹은 다른 의료장비의 자재와 장비구매에도 지원을 하고 있다. 관심이 있는 정부부처는 캄보디아 개발위원회(CDC)에 접촉하여 구체적 지원과정을 거쳐 요청한다. 이런 지원은 보통 연 1회로 지원 절차는 약 1년 정도 걸린다.

표 3-3. 최근 무상원조 사업

(단위: US달러)

프로젝트 명	사업 내용	총액	연도
농촌지역 마이크로 수력에 의한 전력공급 프로젝트 (Mondul Kiri)	재생에너지를 통한 베트남 국경에 인접한 캄보디아 북방경계 산악지대 Sen Monorom 시의 주민들의 생활환경 향상을 위한 프로젝트	약 1천만	
프놈펜 지역 홍수방지 및 배수 향상 프로젝트(2차)	2001~04년 20억 5,600만 엔에 달하는 일본의 무상원조를 통한 1차 사업의 성공에 따라 캄보디아 정부의 요청에 의해 2004년 7월부터 2차 사업에 착공. 2차 사업은 Wat Phnom의 배수 시스템을 정비하는 것에 초점	2,260만	2010년 3월
캄퐁참 주 캄퐁참 병원 시설 및 장비 확충 프로젝트	캄퐁참 주는 캄보디아에서 가장 인구가 많은 도시로 병원을 찾는 인구도 빠르게 늘어가고 있는 실정. 캄퐁참 병원의 의료설비 확충과 늘어가는 진료요구에 맞는 환경으로 레노베이션	1,038만	2010년 3월
농촌지역 식수 공급(캄퐁참주)	캄퐁참 주 114개 마을에 살고 있는 10만 주민을 위한 355 양수 튜브 건설 1차. 캄퐁참 남동쪽에 위치하는 Memot 지역 55개 마을에 161개 양수 튜브 설치, 2차 Memot 지역, Ponhea Kraek 지역, Dambae 지역 그리고 Tbound Khmum 지역에 등 59개 마을에 194 양수튜브 설치 및 관리	약 800만	2008년 2월
주요 국제 항만 보안 설비 및 장치 설비 확충	Sihanoukville 자치 항만(PAS) Phnom Penh 자치 항만(PAP)	약 800만	2008년 5월
인적자원개발 장학원조	약 20여 명의 캄보디아 학생이 경제, 금융, 법학, 국제관계 등의 분야에 일본유학 장학지원(2001년~현재)	2,832.4만	진행 중

위 [표 3-3]에서 보듯이, 최근에 전력공급, 홍수방지, 항만 건설 등의 경제 인프라에 약 4,000만 달러를 지원했으며, 의료보건 분야와 식수 등 사회 인프라 지원도 병행하고 있다. 또한 [표 3-4]에서와 같이 내전 후 재건사업의 일환으로 지뢰제거 부문에 약 3,700만 달러를 지원했다. 지뢰는 캄보디아의 개발과 재건에 있어서 중요한 방해물로 무시할 수 없는 문제점이 되고 있다. 지뢰제거 활동에 대한 지원으로 일본은 지뢰제거를 효율적으로 할 수 있는

기술력을 지원해 왔으며 또한 UNDP의 트러스트 펀드 등 양자간 지원을 통한 재정적 지원을 하고 있다. 보건 분야에 약 1,500만 달러, 식량지원에 1억 2천만 달러 이상 지원하였다. 일본의 개발 NGO의 캄보디아 개발협력사업을 위해서도 약 4,600만 달러를 지원하였다.

■ 표 3-4. 기타 무상원조 전반 ■

부문		원조액	
보건 (약 1,500만 US\$)	의료장비	550만 US\$	
	예방접종 장비	100만 US\$	
	전염병 예방 컨트롤 793만 5,000US\$	1차	323만 7,000만 US\$
		2차	210만 US\$
		3차	259만 8,000만 US\$
UNESCO를 통한 산모와 어린이 건강 증진 서비스	302만 5,000만 US\$		
지뢰제거 부문 (약 3,700만 US\$)	1차	400만 US\$	
	2차	300만 US\$	
	3차	633만 3,000만 US\$	
	4차	1,600만 US\$	
	지뢰제거 관련 연구조사 프로젝트 및 장비 관련(1차+2차)	778만 7,000만 US\$	
비프로젝트성 원조(상품원조 1993~2007년)		1,700만 US\$	
일본의 시민사회에 대한 무상원조 (1991~현재 442프로젝트)		4,600만 달러만 US\$	
기타 다른 원조	식량 생산 향상을 위한 원조 (1992~96년, 2008년)	3,200만 US\$	
	WFP 통한 식량 원조(92-04+06)	9,100만US\$	
	재해 복구를 위한 원조	170만 US\$	
	문화 활동을 위한 원조	340만 US\$	

자료: Japan's ODA to Cambodia를 참고하여 재구성.⁵⁵⁾

55) Japan's ODA to the Kingdom of Cambodia,
<http://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/oda/odalist02.pdf>.

4) 중점 사업: 동서, 남부, 메콩·인도 경제회랑

가) 동서, 남부 메콩인도 경제회랑의 배경

2009년 6월 발표된 동아시아·정상회의 공동성명으로 동아시아·ASEAN 경제연구센터(ERIA)에서는 아시아개발은행, ASEAN 사무국과 협력하여 대(大)메콩권(GMS) 경제협력프로그램인 동서, 남부, 남북 경제회랑⁵⁶⁾을 베이스로 추진하고 있다.⁵⁷⁾ 이들 3대 경제회랑 중 동서·남부 두 회랑에 대해 일본은 많은 지원을 하였다. 한편, 남북 회랑은 중국 주도하에 추진되고 있는데, 그 이유 중 하나는 중국에서 개발이 뒤쳐진 운남성과 광서장족 자치구의 경제 격차를 줄이는 의미로 이 두 곳을 ASEAN Gateway로 삼아 경제 발전을 추진하고자 하는 목적을 가지고 있기 때문이다.

동아시아는 1980년 이후, 제조업에서의 공정간 분업, 세분화된 생산 공정을 최적지에 입지시킴으로써 국제적인 생산 네트워크를 구축해 눈부신 경제 발전을 이루어 왔다. 그러나 생산 네트워크가 둘러싸고 있는 것은 각국의 수도 근교 등 산업 집적을 중심으로 하는 지역에 한정되어 있어 동아시아 각국이 균형적으로 발전하지 못하고 동아시아 간 큰 경제적 격차가 생겼다. 아시아중합개발계획은 인프라 개발로 이러한 경제 격차를 경제 발전의 원천으로 전환하는 것이 가능함을 시사하고 있다.

아시아중합개발계획의 이론적 기반은 분절화 이론(fragmentation theory)과 신경제지리학이라고 하는 국제 무역론의 신조류에 있다. 예를 들면 기계 산업에서는 완성품을 생산하기까지 수많은 생산 공정이 필요하지만, 각 생산 공정을 세분화해 보면 노동 집약적인 공정, 자본 집약적인 공정, 지식 집약적인 공정 등 다양한 생산 공정이 포함된다. 이와 같이 요소 집약도가 차이

56) 경제회랑이란 도로 등 교통인프라를 개발하여 그 개발의 혜택이 회랑 주변의 산업 발전과 사람들의 생활개선에 미치도록 기획된 프로젝트 군을 의미함.

57) 일본 이시다 마사미(石田正美) JETRO 방콕연구센터 연구원 외교포럼 9월호 게재 「메콩지역의 경제 회랑과 일본의 경제협력」제하 기고문 요지.

나는 생산 공정을 한 곳에서 진행하기보다 각각의 생산 공정을 최적지로 이전시켜 공정간 분업을 통해서 생산하는 것이 효율적인 경우가 있다. 이러한 현상을 분절화라고 한다. 이를 가능하게 하기 위한 조건은 임금 등의 생산 조건이 차이 나는 지역이 존재할 것, 각각의 생산 공정을 연결하기 위한 서비스·링크·코스트(운송비, 관세 등)가 너무 비싸지 않을 것, 이다. 이러한 관점에서 보면 큰 경제 격차가 존재하는 것, 즉 임금수준이 크게 차이 나는 국가나 지역이 있는 동아시아지역은 분절화를 통해서 산업과 생산 공정의 입지를 최적화시킬 여지를 많이 갖고 있다고 할 수 있겠다. 경제지리학적인 관점에서 보면 산업 집적과 주변지역과의 사이에 작용하는 집적효과와 분산효과를 적절히 컨트롤할 것이 요구된다. 산업 집적이 형성되면 부품 조달의 편리성과 대규모 시장에 대한 접근성을 바라고 더욱 많은 기업이 그 산업 집적에 모여든다. 이것을 집적효과라고 부른다. 한편, 산업 집적이 진전되면 임금 등의 생산 코스트가 상승해 그 산업 집적에서 멀어지려 하는 기업도 나온다. 이것을 분산효과라고 부른다. 인프라 개발과 무역의 자유화·원활화 등을 통해서 서비스·링크·코스트를 삭감하면 상대적으로 분산효과를 크게 할 수 있다. 게다가 임금수준이 낮은 지역에 대한 산업·생산 공정의 이전을 촉진하기 위해서는 그들 지역에 전력, 수도 등의 기본적인 경제 인프라를 정비할 것도 요구된다. 실제, 동아시아의 국제적인 생산 네트워크는 이러한 과정을 통해서 구축되어 왔다. 동아시아에 잔존하는 경제 격차는 이 프로세스를 지속시켜 나가기 위한 원천이 되는 것으로, 그것을 실현하기 위해서는 광역적인 관점에서 인프라 개발 계획을 디자인해 나갈 필요가 있다. 이것이 아시아중합개발계획이 지향하는 것이다.

나) 동서, 남부 메콩·인도 경제회랑

총 길이 1,400km의 동서회랑은 베트남 중부 다낭에서 미얀마의 몰마인까지 연결되는데, 이 가운데 베트남 국도1호선과 중복되는 구간의 경우 2005

년 일본의 ODA를 투입, 다낭과 후에를 오가는 시간을 대폭 단축시켰다. 2006년 말 라오스의 사바나켓과 태국의 목디한을 연결하는 메콩 제2 국제다리의 개통으로 태국과 라오스 간 인적·물적 왕래를 원활하게 하였고 방콕과 하노이 간 물류 운송 시간 단축(중전 해로 이용 시 10~14일 소요→ 육로 이용 3~4일)시키는 효과를 거두었다. 동서경제회랑은 미아와디(Myawaddy)부터 콘캔(Khon Kaen), 사바나켓(Savanaket)을 거쳐 다낭(Dà Nang)에 이르는 경제회랑이다. 지역별로 보면 라오스 중부, 미얀마 남부에서 100%가 넘는 큰 경제 효과를 볼 수 있지만, ASEAN 10개국 및 그 주변 지역을 커버하는 GSM의 분석 대상 지역 전체에 대한 효과는 0.78%에 그친다. 국가별로 보면 미얀마가 44.3%로 최대 수혜국이며, 이하 라오스(27.3%), 태국(20.8%), 베트남(7.5%)으로 이어진다.

총 길이 약 1,000km의 남부회랑은 베트남의 호치민에서 캄보디아 프놈펜, 태국의 방콕을 연결, 추가로 연안부와 내륙부에서 sub 회랑이 건설 계획 중이다. 캄보디아는 일본의 ODA로 2004-06년 국도1호선의 메콩 강 다리 사업화조사를 실시하였고 시히누크빌 항의 항만 정비와 그 주변에 건설될 경제특별구(SEZ)가 추진 중에 있다. 이런 대규모 캄보디아 지원의 의미 일본은 선발 ASEAN 국가(말레이시아, 인도네시아, 태국, 베트남 등)에 대해서는 무역·투자·ODA를 삼위일체로 실시, 이들 국가의 발전과 일본계 기업 진출의 발판이 되었다. 중국 남부의 운남성에서 라오스, 미얀마를 경유해 방콕에 이르는 남북 경제 회랑에서는 라오스 북부와 중국 남부에 100% 전후의 큰 경제 효과가 나타난다. 국가별로 보면 미얀마(22.5%), 라오스(19.1%), 태국(9.4%) 등이 수혜국이 되지만, 남북 경제 회랑이 지나지 않는 나라에 각기 영향이 나타나기 때문에 GSM 대상 지역 전체에 대한 경제 효과는 0.43% 마이너스가 된다.

메콩·인도 경제 회랑은 호치민, 프놈펜, 방콕, 다웨이(미얀마)를 육로로 연결해, 다웨이에 심해항을 건설하고 해로로 인도의 첸나이까지 묶는 경제

회랑이다. 다웨이와 호치민 주변에서는 200%를 넘는 큰 경제 효과를 볼 수 있다. 국가별로 보면 캄보디아(76.5%), 미얀마(66.0%), 베트남(63.5%)에 큰 경제 효과가 있지만 메콩·인도 경제 회랑이 통하지 않는 라오스에 대한 경제 효과는 14.5%에 그친다. GSM 대상 지역 전체에 대한 경제 효과도 7.82%로 동서 경제 회랑과 남북 경제 회랑보다 큰 경제 효과가 기대된다.

이러한 경제 효과의 차이는 경제 회랑이 지나가는 지역의 차이에 따라 설명할 수 있다. 메콩·인도 경제 회랑은 호치민, 방콕, 첸나이라는 기존의 산업 집적을 통과하고 그 사이에 캄보디아, 미얀마라는 저소득국을 경유하고 있다. 이 때문에 위에서 기술한 분산효과를 보다 효율적으로 발휘시킬 수 있어 저소득 지역에 대해 더욱 큰 경제 효과를 가져다줄 수 있다. 경제 회랑 개발의 효과는 해당 경제 회랑 주변에만 머무르는 것은 아니다. 경제 회랑이 통과하는 지역·국가에는 널리 실질적 경제 효과를 볼 수 있는 한편, 그 경제 회랑이 통과하지 않는 지역·국가에는 적기는 하나 부수적 경제 효과가 나타난다. 이 때문에 광역적인 경제 개발을 지향하기 위해서는 복수의 경제 회랑을 동시에 개발하는 것이 필요하다. 위에서 기술한 3개의 경제 회랑을 동시에 개발할 경우, 미얀마(82.1%), 캄보디아(54.7%), 라오스(50.9%), 태국(49.6%), 베트남(49.3%)으로 후발 ASEAN 4개국에서 큰 경제 효과를 볼 수 있다. 또한 지역 GDP를 이용해 지니계수를 산출하면 상기 4개의 시나리오 모두 소득 격차의 축소가 관찰되었지만, 그 효과의 크기는 동서 경제 회랑에서는 0.07%(baseline 대비, 이하 同), 남북 경제 회랑에서는 0.13%, 메콩·인도 경제 회랑에서는 0.23%, 3개 회랑 합계 0.38%가 된다. 3개 회랑의 효과를 비교하면 경제 효과, 소득 격차에 미치는 효과의 어느 것에 대해서도 메콩·인도 경제 회랑이 가장 바람직하다는 결론이 된다.⁵⁸⁾

58) Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 아시아경제개발협력, <http://www.eria.org>.

다) 인프라 개발프로젝트

실제의 경제 회랑 개발은 고속도로와 교량 건설, 항만·공항 개발, 공업단지 정비, 발전소 건설, 송전망 정비라는 인프라 개발 프로젝트로 실행된다. 아시아중합개발계획에서는 관계 각국과 기증자가 발표하는 이용 가능한 자료에 근거해, 600건을 넘는 인프라 개발 프로젝트를 정리해 분류 작업, 우선 순위화를 진행시키고 있다.

메콩·인도 경제 회랑은 캄보디아의 국도 1호선을 지나고 있지만 메콩 강과 교차하는 닉 로웅에는 다리가 놓이지 않았기 때문에 페리를 사용해 건너야 한다. 이 때문에 다리만 있으면 바로 건널 수 있는 거리를 몇 십 분이라는 시간적 손실이 발생하게 된다. 닉 로웅 교량 설치로 인한 경제 효과가 캄보디아(1.104%)뿐만 아니라, 베트남(0.097%), 라오스(0.063%), 태국(0.012%) 등의 주변국에도 미치는 것으로 나타났다. 물론, 메콩·인도 경제 회랑 전체의 경제 효과와 비교하면 적은 효과이지만 교량 설치라는 1개 프로젝트의 효과로서는 주목할 만한 것이다.

게다가 메콩·인도 경제 회랑을 완성시키려면 칸체나브리에서 다웨이를 잇는 도로의 개발, 다웨이의 심해항 및 공업단지의 개발이라는 개별 프로젝트를 실시할 필요가 있다. 또한 캄보디아나 미얀마에 대한 산업·생산 공정 이전을 촉진하기 위해서는 발전소 건설 등을 통한 전력 공급 능력의 개선이 필수 조건이기도 하다.

이와 같이 위에 기술한 해로 개발 시나리오를 실현시키기 위해서는 두마이 항의 확장, 페킨바루에서 두마이 항에 이르는 ACCESS의 개선, 자카르타의 탄중프리오크 항의 개선 또는 신항 개발, 수마트라 섬, 자바섬의 발전소 건설·송전망 정비, 마닐라 시내의 고속도로 정비 등이 필요해진다.

위에서 기술한 600여 건의 프로젝트에 한정해도 추계 금액은 합계 25조 엔에 달해 동아시아의 인프라 개발 수요는 매우 크다. 일본은 이 수요를 공적 자금만으로 조달하기는 힘들다고 판단하고 민간 자금을 인프라 개발에

활용하고자 계획하고 있다. 아시아중합개발계획에서는 600여 건의 프로젝트 가운데 약 25%는 PPP(Public Private Partnership)에 따른 실시가 가능할 것으로 전망하고 있다. 금액으로 하면 약 8조 엔 규모이다.

한편, 저임금과 풍부한 자원 등 잠재조건이 뛰어난 캄보디아·라오스·미얀마의 경우, 한국 등 아시아신흥공업경제지역(NIES), 중국, 유럽 국가 등이 주로 투자하고 있는 데 반해, 이들 국가에 대한 일본기업의 진출 요망이 강했음에도 불구하고 일본의 투자는 미미했다. 이들 3개국에 대한 일본기업의 투자 붐이 일어나기 어려운 이유는 캄보디아, 라오스의 경우 인프라 미정비 및 인구 소국이기 때문에 투자 붐이 일어나면 임금이 급등할 가능성이 존재하기 때문에 이들 국가에 투자하면 중국과 한국기업을 도와줄 뿐이고 일본의 국익에 보탬이 안 된다는 목소리도 존재하고 있기 때문이다. 그러나 선발 ASEAN, 중국, 인도 등이 일본 제품의 큰 시장이 될 정도로 경제발전을 이루고 있는 가운데, 이들 지역의 육로 연결이 현실화되고 있는바, 아시아지역 전체의 안정을 고려하면 캄보디아, 라오스, 미얀마 3국의 경제발전과 지역의 안정, 인프라 개선은 불가결하며 이는 간접적으로 일본의 국익으로 이어질 것이라는 것이 일본의 숨은 의도이다.⁵⁹⁾ 선발 ASEAN, 중국, 인도 중 어느 국가와 육로를 연결해도 캄보디아, 라오스, 미얀마 중 적어도 한 국가를 통과해야 하기 때문이다. 따라서 각 분야에서 다양한 개발협력 프로젝트를 진행하고 최대 공여국의 입지를 강화하고 있으며 다른 공여국과의 협력 프로젝트를 증가하는 추세에 있다.

59) 일본 이시다 마사미(石田正美) JETRO 방콕연구센터 연구원 외교포럼 9월호 게재 「메콩지역의 경제 회랑과 일본의 경제협력」 제하 기고문 요지.

2. 중국

가. 중국의 대외원조 전략적 특징

1) 대외원조의 목적

중국은 최근 인근 국가인 아세안 국가들을 비롯해 아프리카와 남미지역의 개발도상국에까지 대규모의 개발원조를 제공하며 신흥원조 공여국으로 부상하고 있다.

미국 의회 조사국에서 발간된 보고서에 따르면 전체적으로 볼 때 중국 ODA의 가장 큰 목적은 천연자원의 확보이다. 주변 지역에서 대만을 고립시켜 UN 같은 국제기구와 협력을 위한 정치, 외교적 목표가 그 뒤를 따른다. 또한 중국 자국 기업의 투자를 돕거나 해외 시장의 개발 및 개척 또는 해외에 중국 제조공장 건설 기반을 마련하는 것 등의 목적도 가지고 있다.⁶⁰⁾

‘소프트파워’라는 용어를 창안한 조지프 나이에 의하면 군사력으로 대표되는 하드파워와 대조적 개념인 소프트파워는 매력을 통해 원하는 바를 얻을 수 있는 능력을 의미한다. 중국의 성장하는 영향력은 군사력보다는 문화·정치 그리고 특히 경제적 공세를 통해 이루어지고 있는데, 이러한 중국 소프트파워의 가장 큰 자원으로는 대외원조, 무역, 투자를 꼽을 수 있다.⁶¹⁾ 베이징 컨센서스는 중국식 ‘정부 주도의 시장경제 발전모델’을 일컫는 용어로 각국이 독자적 가치를 유지하면서 세계 경제체제에 편입되어야 한다는 의미를 갖는다.⁶²⁾ 베이징 컨센서스의 주요 내용은 점진적이며 단계적인 경제개혁, 조화롭고 균형 잡힌 발전전략, 화평굴기(和平崛起: 평화롭게 국제사회의 강대국으로 부상)의 대외정책 등으로 분류할 수 있으며 이는 기존의 신자유주

60) Thomas Lum 외, “China’s Soft Power in Southeast Asia,” p. 11.

61) 앞의 책, p. 1.

62) 유종필, 『중국의 소프트 파워 한눈에 보기』, 국회도서관, p. 39.

의 세계화 전략으로 알려졌던 워싱턴 컨센서스에 대응하는 개념으로 볼 수 있다. 특히, 2009년 7월에 개최된 공관장 회의에서 후진타오 주석이 제시한 중국 외교의 네 가지 목표⁶³⁾를 보면 중국 외교정책에서 소프트 파워의 중요성이 점차 증대되고 있음을 알 수 있다. 조건 없는 대외원조 증가는 중국 소프트 파워의 대표적 사례로 볼 수 있을 것이다.⁶⁴⁾

또한 중국이 대외원조를 제공하는 큰 목적 중 하나로 경제적 유대관계를 꾀할 수 있다. 원조를 수출, 투자의 교량으로 활용하고 있는 것이다. 수출입 은행의 보고서에 따르면 과거 중국 정부의 원조에 대한 입장은 ‘호혜평등’을 강조하며 대외원조를 통해 자국의 발전뿐만 아니라 수원국 사회의 번영도 지향하는 경향을 보였으나, 최근의 동향을 보면 원조 목적이 수혜국 지원에서 중국 자신의 이익을 위한 원조로 변화하고 있다. 과거 중국의 원조는 개발도상국의 자력갱생을 목적으로 제지, 담배, 직물 공장과 같이 원재료를 이용해 낮은 비용으로 생산하는 생산형 원조가 많았다. 그러나 개혁개방 이후 국가 목표가 ‘경제발전’으로 상정됨에 따라 중국의 원조 목적도 변화하여, 최근에는 중국의 대외원조정책이 자국기업의 해외진출 및 자원 확보에 유리하도록 추진되고 있다. 최근 자원이 풍부한 아프리카 국가들에 시행되는 원조의 경우 중국 국유기업이 중국 노동자, 플랜트, 기술, 자본, 물자 등을 현지로 보내 원조 수혜국의 자원을 개발하는 구조를 그 증거로 제시하고 있다. 그런데 수출에 대한 대가나 보상이 현지에 파견된 중국기업이나 중국인 노동자에게 지불되어 최종적으로 중국에 귀속되고 개발된 천연자원은 중국기업에 의해 수입되고 있다. 특히 원조사업을 국유기업이 수행할 수 있도록 구속성 조건으로 공여함으로써 원조가 자국 기업의 해외진출에 대한 보조금 역할을 하기도 한다고 위 보고서는 분석하고 있다.⁶⁵⁾

63) 중국의 정치적 영향력 강화, 지속적인 경제발전 유지, 중국의 대외 이미지 제고, 책임 있는 대국으로서 도덕적 리더십 강화.

64) 권 율, 『중국의 대외원조 추진정책과 대응과제』, p. 59.

중국의 통계연감과 중국 재정부 예산자료에 의하면, 중국의 대외원조는 1990년대 초반 매년 3~4억 달러 수준을 유지하였으나, 2000년대 초반 5~6억 달러 규모로 증가하고, 2000년대에 접어들면서 원조 규모가 2006년 10억 달러를, 2009년의 경우 약 20억 달러에 이르고 있다. 현재 중국 원조에 관한 공식 통계는 중국 재정부에서 발표하고 있는 대외원조 예산 및 지출에 관한 것이 유일하다. 2009년 원조 규모는 19억 5,000달러이고 2010년 원조 예산은 22억 1,000달러로 전년대비 8% 증가하였다.⁶⁵⁾

2) 원조 역사적 전개과정

중국이 최근 들어 신흥원조 공여국으로 주목받고 있지만 중국의 대외원조 역사는 사실 1950년대 초반부터 시작되었다. 비교적 오랜 역사를 갖고 있는 중국의 원조 역사적 전개과정을 살펴보면, 중국의 원조는 크게 개혁 개방 이전의 ‘원조공여기’, 개혁개방 이후의 ‘원조 수혜기’, ‘공여의 수혜 초과기’ 등의 3개의 기간으로 구분할 수 있다.⁶⁷⁾

■ 표 3-5. 기간별 대외원조 목적 ■

원조 역사적 전개과정	기간	원조의 주목적 및 특징
원조공여기	1949~78년	외교안보적 수단으로서의 원조
원조수혜기	1979~95년	원조수혜 및 원조개혁 모색기
공여의 수혜초과기	1996년	원조체제 개혁·자국을 위한 원조

65) 박세근, (2009), 『중국의 대외원조 정책과 전략』, 수출입은행 해외경제연구소.

66) 권 율, 『중국의 대외원조 추진정책과 대응과제』, pp. 63~64.

67) 박세근, (2009), 『중국의 대외원조 정책과 전략』, 수출입은행 해외경제연구소.

중국이 최근 들어 신흥원조 공여국으로 주목받고 있지만 중국의 대외원조 역사는 사실 1950년대 초반부터 시작되었다. 비교적 오랜 역사를 갖고 있는 중국의 원조 변천사를 살펴보면, 중국의 원조는 크게 개혁 개방 이전의 ‘원조공여기’, 개혁개방 이후의 ‘원조 수혜기’, ‘공여의 수혜 초과기’ 등 세 개의 기간으로 구분할 수 있다.⁶⁸⁾ 원조공여기는 1949년부터 1978년 개혁개방 이전까지의 시기로 북한을 비롯한 베트남 등 인근 사회주의 국가에 대외원조를 제공한 것을 시작으로 아프리카 등 제3세계를 중심으로 무상 위주의 원조를 공여하였다. 1979년부터 1995년은 원조 수혜시기로 1978년 개혁개방 이후 국내 개발 자금 수요를 충족시키기 위해 1979년 일본으로부터 엔차관을 받으면서 시작하였다. 과시성 대외원조의 국내 비난이 높아지자, 원조 규모를 줄이지만 공여국가를 줄이지 않기 위해 남태평양 도서국 등으로 지원 범위를 확대한다. 1995년 이후의 시기는 중국 경제의 급속한 성장과 함께 원조수혜의 필요성이 감소하면서 원조 공여가 수혜를 초과하게 된다.⁶⁹⁾ 2007년 47억 엔의 엔차관을 마지막으로 일본으로부터 엔차관 수혜의 역사는 막을 내릴 것으로 보인다.⁷⁰⁾

3) 대외원조 운영체제

1960년대 초반 주은래 총리는 원조의 8대 기본원칙을 발표했는데, 이는 평등호혜, 주권존중, 무이자 또는 장기저리, 자력갱생 강화, 소액투자로서 급속한 효과, 국제가격에 의한 양질의 설비와 물자공여, 수원국의 기술습득 보장, 수원국에 파견되는 전문가와 동등한 물질적 대우를 받을 것이라는 8개 원칙이다.

68) 박세근, 『중국의 대외원조 정책과 전략』, 수출입은행 해외경제연구소, 2009.

69) 유종필, 『중국의 소프트 파워 한눈에 보기』, p. 44, 국회도서관.

70) Deborah Brautigam, “China, Africa and the International Aid Architecture.” 2010.

이는 이후 중국 원조정책의 기본적인 방향을 제시해 준 것으로 중국식 원조 모델의 특징을 이해하는 데 매우 중요한 기본 원칙이라고 할 수 있다.⁷¹⁾ 이 시기의 대외원조정책은 훗날 대외경제부로 승격된 대외경제위원회가 담당하였다. 1982년, 중국정부는 제도 개편을 단행하면서 대외경제부는 상무부에 속하게 된다.⁷²⁾ 이때부터 상무부는 외무부, 중국 수출입은행과 함께 대외원조 운영을 담당하는 주요 기관이 되었다. 1995년 9월 국무원은 ‘대외원조사업 개혁과 관련된 문제와 비준에 관하여’라는 문서를 하달하여 대외원조의 개혁에 대한 구체적인 지시를 내렸고 이에 따라 대외원조체제의 개혁이 진행되었다. 새로운 원조체제 하에서 중심적인 원조공여 방식이 된 우대차관은 1994년에 설립된 중국수출입은행이 담당하게 되었다. 또한 국무원은 중국기업과 수원국 기업간 합작투자 협력 사업을 실시하기 위해 1998년에 대외원조합작투자협력기금을 신설하였다.⁷³⁾

현재 중국의 원조 방식은 크게 양국간 원조와 다자간 원조로 구분되며, 양국간 원조는 다시 무상원조와 유상원조로 구분된다. 무상원조는 유상원조 방식과 비교하여 건당 규모가 적고, 주로 최빈국을 대상으로 하며 대상사업으로는 물자공여, 연수, 세미나 개최, 기술협력 등이 있다. 물자공여형 사업은 기본적으로 무상자금이 활용되며 100% 중국 자본으로 설립된 중국법인이 수행하는 것이 통상적이다.

무이자차관, 우대차관, 채무탕감 등의 형태로 실시되는 양자간 유상원조는 중국 대외원조의 가장 큰 비중을 차지한다. 무이자 차관은 평균 상환기간 20~30년의 장기로 제공되며 상환기간의 연장이 가능하며, 원조사업으로 생산된 상품의 현물상환이나 채무연기 등도 수용하는 등 관대한 조건을 수반

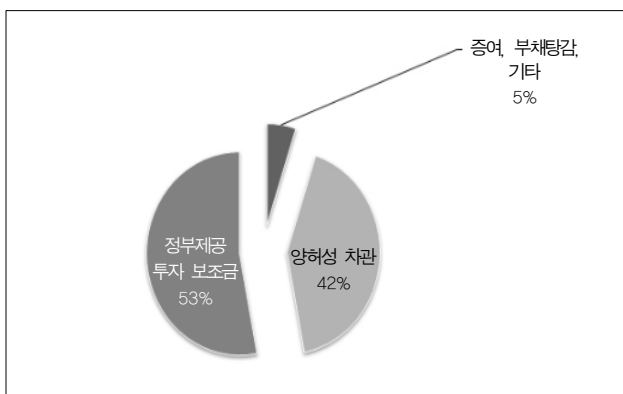
71) 남영숙, (2009), 『신홍원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에서의 시사점』, 『국제지역연구』 18권 4호, p. 41.

72) Li Xiaoyun, (2008), "China's Foreign Aid to Africa," p. 15.

73) 남영숙, 『신홍원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에서의 시사점』, 『국제지역연구』 18권 4호, 2009, p. 43.

한다. 1995년 중국 대부에서는 무이자차관을 우대차관으로 전환하려는 방침도 있었으나 아직까지도 무이자차관이 존재하는 것으로 알려져 있다. 우대차관은 원조를 통해 중국기업의 해외진출을 지원하기 위한 타이드(tied) 원조 방식으로 중국 측 기업이 해당사업을 시행하고 필요설비 등을 공급한다는 조건하에 제공된다. 또한 채무 탕감은 아프리카 과대채무국과 최빈국을 대상으로 주로 실시되고 있다.

■ 그림 3-5. 대외원조의 구성 ■



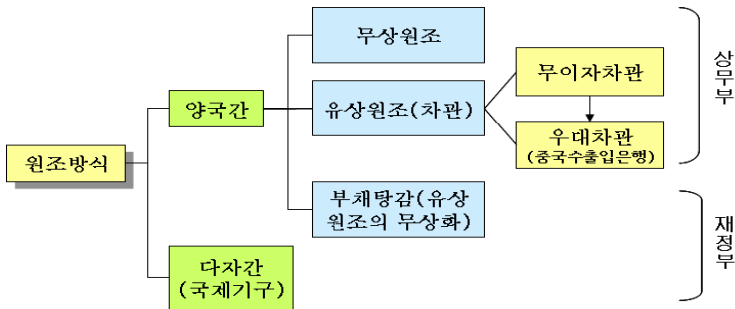
다자간 원조는 양자간 원조에 비해 규모가 적은 것으로 알려져 있는데, 국제기구들에서 발표한 통계에 따르면(2007년 기준) 중국은 세계은행(IBRD)에 2.9%, 아시아개발은행(ADB) 6.5%, 아프리카개발은행(AFDB)에 1.1%를 출자하는 것으로 알려져 있다.⁷⁴⁾

중국이 대외원조를 제공함에 있어 원조 관련 통합기관은 존재하지 않으나 상무부가 중국의 원조정책 전반에 걸쳐 법률 입안 및 실시, 감독 역할을 수행하는 것으로 알려져 있다. 따라서 중국의 원조는 상무부를 중심으로 각 부

74) 박세근, (2009), 『중국의 대외원조 정책과 전략』, 수출입은행 해외경제연구소.

처 및 지방정부가 원조 성격에 따라 실시하게 되는데 의료원조는 위생부가, 재해지원은 민생부가 담당하며 지방정부도 독자적으로 대외원조를 실시한다.⁷⁵⁾

그림 3-6. 중국의 원조방식 체계 및 담당부서⁷⁶⁾



나. 중국의 대아세안 대외원조

최근 십 년간의 데이터를 보면 중국으로부터 가장 큰 원조 수혜 지역은 아프리카이다. 그 뒤를 남미와 동남아시아 국가들이 따른다. 아프리카와 남미에서 중국의 해외원조 활동이 천연자원 확보와 시장 확보를 주목적으로 한 단기적 관점으로 이해될 수 있는 반면, 지리적으로 인접한 지역인 아세안 국가에 행해지는 중국의 원조활동은 보다 외교적이고 전략적인 목적을 갖는다.⁷⁷⁾

75) 박세근, (2009), 『중국의 대외원조 정책과 전략』, 수출입은행 해외경제연구소.

76) 박세근, (2009), 『중국의 대외원조 정책과 전략』, 수출입은행 해외경제연구소.

77) Thomas Lum 외, "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia," Congressional Research Service, R40361(2009), p. 5.; Carol Lancaster, "The Chinese Aid System," Center for Global Development(2007), p. 1.

석유, 광물 등의 천연 자원을 확보하기 위한 수단으로서의 원조 정책은 특히 대아프리카의 대외원조에 있어 두드러진다. 하지만 대아세안 원조 정책에 있어서도 자원 획득은 중요한 목표 중 하나로 간주될 수 있다. 미국 의회 조사국의 보고서에 따르면, 중국의 광물 연료 수입 규모는 1997년 미화 33억 달러에서 2006년 74억 달러로 두 배 넘게 늘어났다. 또한 중국은 아세안 국가들과 적극적으로 에너지 관련 프로젝트 체결하고 있다. 조약체결 현황은 아래와 같다.⁷⁸⁾

- 2007년 1월: 중국 석유공사는 미얀마 자원부와 서 미얀마 해안에서 원유와 천연가스 발굴 작업에 생산물 분배 계약을 체결했다고 신화통신은 보도했다. 리우터 통신에 따르면 중국의 한 원유회사는 인도네시아에서의 생물연료(biofuel) 생산을 위해 두 외국기업과 함께 55억 달러 투자를 결정했다.
- 2007년 4월: 중국이 자국으로 천연가스를 수송하기 위해 미얀마 항구 도시를 잇는 파이프라인을 건설할 계획이라고 신화통신은 보도했다.
- 2007년 5월: 중국의 두 대기업이 말레이시아에 원유와 가스 정제 공장에 3억 4,300만 달러를 투자할 계획이라고 BBC는 보도했다.
- 2007년 6월: 신화통신은 중국 해양석유공사가 캄보디아 석유공사와 석유와 천연가스 발굴 작업을 놓고 생산물 분배 계약을 체결했다고 보도했다.

위의 보도자료⁷⁹⁾를 통해서 중국이 아세안 지역 천연 자원에 있어서도 큰 관심을 가지고 있고 직접투자, 국영기업 등의 진출 등을 통해서 이 지역의 자원획득을 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

78) Thomas Lum 외, "China's Soft Power in Southeast Asia," p. 11.

79) Thomas Lum 외, "China's Soft Power in Southeast Asia," p. 12에 나타난 보도자료 인용문 재인용

1) 지원 규모 및 사업분야

중국정부의 원조 규모 비공개 정책으로 인해 중국의 대아세안 원조 총액을 알기는 어렵지만 중국의 대외원조는 이 지역에서 괄목할 만한 성장세를 보이고 있다. 중국의 대외원조 총액 산정이 어려운 이유로는 다양한 형태의 대외원조(차관, 인프라 구축, 공공시설 건축, 투자 협약 등)가 공식개발원조(ODA) 기준에 부합되지 않는 경우가 많아 통계 집계에 포함되지 않고 있기 때문이다. 또한 중국 정부가 자료를 공개할 경우 자국 빈곤층 국민의 반발을 예상하여 당국은 정보 공개를 꺼리는 것으로 보인다.⁸⁰⁾ 또한, 중국 정부는 정치적 목적으로 GDP 통계를 조작한다고 오랫동안 의심받았고 실제로 2005년 말 중국 정부는 1993년 이후 GDP를 상당히 과소평가했다고 발표하고 연도별 GDP 성장률을 대부분 0.5%씩 상향조정했다.⁸¹⁾ 중국 정부가 그동안 체계적으로 자국의 GDP와 성장률을 줄여서 발표해왔음이 분명한지 만큼⁸²⁾ 중국 통계연감에서 발표하는 대외원조 총액도 신뢰하기 어려워 보인다. 공식적인 자료에 의하면 중국의 대아세안 양국간 개발 원조 규모는 주요 공여국인 일본, 유럽, 호주에 비해 적은 수치이다. 그러나 시각을 넓혀 중국 정부가 제공하는 비개발 원조, 저리 차관, 상업투자와 교역 관련 양허성 용자까지 원조의 범위에 포함시킨다면, 중국이 아세안 지역의 제1 원조 공여국이 될 것이라고 보는 경향도 있다.⁸³⁾ 2007년 발표된 연구보고에 따르면 중국의 대외원조 총액은 대략 15억 달러에서 20억 달러 사이일 것으로 추정된다. 이 금액은 중국 통계연감에서 발표한 금액과 다른 연구 등에서 추산한 액수를 근거로 추정하는 것이다. 또한 이 중 3분의 1에서 절반가량은 아프리카 지역에 공여되는 것으로 보인다.⁸⁴⁾ 한편 미의회 조사국의 연구에 따르면 같은

80) Thomas Lum 외, "China's Soft Power in Southeast Asia."

81) 데이비드 드논, 『중국과 인도의 전략적 부상』, 2007, 한울, pp. 15~16.

82) 데이비드 드논, 『중국과 인도의 전략적 부상』, 2007, 한울, p. 50.

83) Thomas Lum 외, "China's Soft Power in Southeast Asia," p. 4.

해 중국 대외원조 총액을 약 25억 달러로 추산하는데, 이 연구에서는 원조를 광의의 개념으로 보고 차관 및 경제 프로젝트를 포함해서 집계하였다. 2006년 아세안 지역 원조 총액은 약 27억 달러로 나타나있는데, 수치대로라면 OECD 공식 집계상 아세안 지역 제1의 공여국인 일본의 ODA 총액 20억 달러를 능가하는 규모이다. [표 3-6]은 2002년부터 2007년까지 중국의 대외원조를 각 지역별로 나타낸다.

■ 표 3-6. 지역별 원조 규모 ■

(단위: 백만 달러)

연도	아프리카	남미	아세안	총액
2002	10	4	36	50
2003	838	1	644	1483
2004	2,292	7,000	1,193	10,485
2005	2,953	2,931	4,221	10,105
2006	9,088	16,425	2,004	27,517
2007	17,962	401	6,735	25,098
총액	33,143	26,762	14,833	74,738

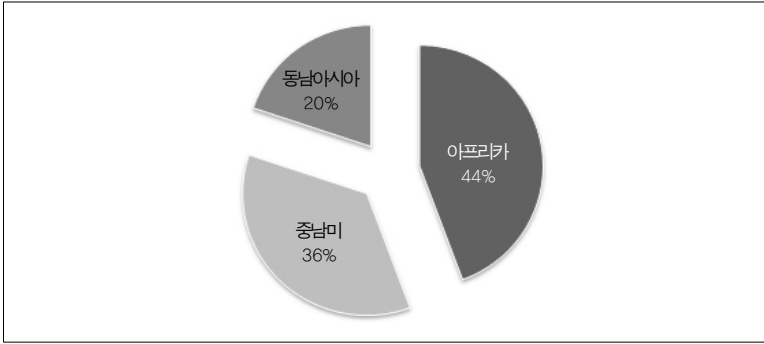
자료: Thomas Lum 외, (2009), "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia," Congressional Research Service, R40361, p. 8.

[표 3-6]을 바탕으로 대외원조 지역분포를 살펴보면 [그림 3-7]과 같다. 아세안지역의 대외원조 규모는 중국 전체 대외원조 규모의 약 20% 정도를 차지하는 것을 알 수 있다.

2002년부터 2007년까지 아세안에 지원된 중국의 대외원조 총액은 [그림 3-8]과 같이 약 140억 달러인데 이를 분야별로 살펴보면 중국의 대아세안

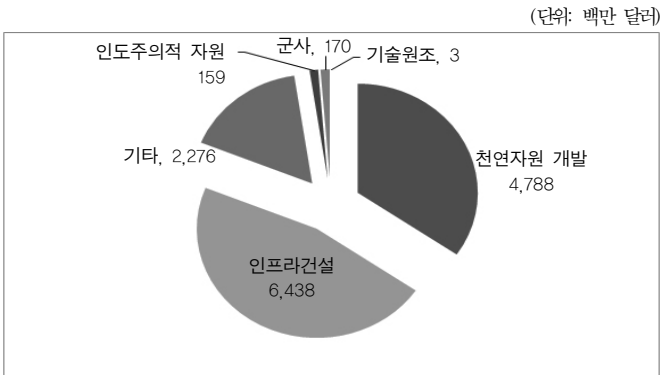
84) Carol Lancaster, (2007), "The Chinese Aid System."

■ 그림 3-7. 중국의 대외원조 지역분포 ■



원조는 천연자원개발과 사회 인프라 개발에 집중되어 있다. 사업별로 살펴보면 중국정부는 2002년부터 2007년까지, 필리핀 철도건설과, 광물 발굴사업, 군사비 등에 54억 달러를 차관과 증여의 형태로 제공하였고, 베트남에는 투자와 차관의 형태로 34억 달러를 발전 사업에 지원하였다. 또한 미얀마 수력발전과 니켈 채굴사업에 31억 달러를 투자와 차관의 형태로 제공했다.

■ 그림 3-8. 중국의 대아세안 지원형태별 원조 규모 ■



자료: Thomas Lum 외, (2009), “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia,” Congressional Research Service, R40361, p. 8.

2) 특징

중국의 원조방식을 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 다자간 원조보다 양국간 원조의 비율이 압도적으로 높다. 둘째, 우대차관과, 프로젝트 등의 유상원조가 큰 비중을 차지하며 최근 추이를 보면 무상원조보다 유상원조의 비율이 증가하고 있다. 구축성 비율 또한 비교적 높아 원조를 자국 기업 해외진출을 위한 통로로써 이용한다는 국제사회의 비난의 목소리도 피할 수 없는 실정이다. 그러나 내정불간섭의 원칙 고수나 남남협력 방식의 개발협력의 평등호혜 방식의 원조 공여 등을 보면 자원 확보나 자국 기업 진출 이상의 목표가 있음을 알 수 있다.

중국은 아세안을 비롯한 개발도상국에 대외원조 및 투자를 제공함으로써 소프트파워를 통한 매력공세의 강도를 높이고 나아가 자국 중심의 정치, 경제적 제도를 세계에 확산시켜 미국을 잇는 패권국가로의 도약을 준비 중인 것으로 보인다.

2002년 ‘남중국해 당사국간 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’ 서명, 2003년 아세안과 전략적 동반자관계 선언, 분쟁해결 수단으로 무력 사용 포기를 약속하는 동남아우호협력조약(TAC: The Treaty of Amity and Cooperation in South Asia), 2004년 비전통적 안보 이슈 분야에서의 협력에 관한 양해각서 체결 등 일련의 제스처들로 볼 때 중국은 주변국과의 관계에서 대결적 요소를 완화시키고 지역 정세의 안정화를 위한 유연한 접근을 강조하고 있다는 점을 엿볼 수 있다.⁸⁵⁾ 이러한 맥락에서 볼 때 군사적, 경제적 위협인식을 완화시키고 소프트파워를 확산하는 방편으로 대외원조를 제공하고 있다고 이해할 수도 있을 것이다.

85) 설규상, (2009), 『중국의 대외개발원조와 소프트파워론: 대동남아시아 개발원조에 대한 평가와 함의를 중심으로』, 『사회과학연구』 제48집 1호, pp. 38~39.

다. 중국의 대캄보디아 ODA

1) 양국 관계

13세기부터 시작된 중국과 캄보디아, 양국 간 관계는 오랜 역사를 갖고 있다. 크메르 왕조부터 시작된 중국과의 교류는 캄보디아의 문화에도 많은 영향을 끼쳤다. 현대적 관점의 양국 외교는 1950년 캄보디아가 프랑스로부터 독립하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 1970년대까지는 캄보디아 왕가와 중국 정치 지도자들 간의 왕래가 빈번했었지만, 이 시기부터 냉전의 영향으로 양국관계는 침체에 들어선다. 냉전종식까지의 중국의 대캄보디아 외교 정책 노선은 캄보디아에서의 미국과 소련의 영향력을 줄이는 것에 집중한다.

냉전이 종식되고 1990년대에 들어서면서 중국, 캄보디아 양국 관계는 새로운 발전 국면을 맞게 된다. 캄보디아 수상의 중국 방문이 잦아지면서 증여에 대한 양자조약 체결 또한 급격히 늘어난다.⁸⁶⁾

중국과 캄보디아 양국의 경제관계는 기본적으로 캄보디아 내 중국 화교 사회와 본국과의 비즈니스 관계에 바탕을 두고 있다. 캄보디아 내 중국 화교 인구는 약 35만 명으로 캄보디아 전체 인구의 3~5% 정도를 차지하는 것으로 집계되고 이들은 주로 무역 및 상업 분야에 종사하고 있다. 중국에서 수입된 상품은 다른 수입품들에 비하여 가격이 저렴하고 캄보디아 소비자 기호를 잘 반영하고 있어 캄보디아 시장에서 중국 수입품이 차지하는 비율은 상당하다.⁸⁷⁾ 아시아 타임즈에 따르면 캄보디아 시장의 60% 이상의 물품은 중국에서 생산되었다고 한다.⁸⁸⁾

또한, 캄보디아에 있어 중국은 가장 큰 투자국이기도 하다. 2007년 말 기

86) Chheang Vanarith, (2009), "Cambodia: between China and Japan," 『CICP working paper』.

87) 양국의 경제적 관계에 대한 개황은 주로 "Cambodia: between China and Japan"의 양국관계 분석편을 참고하여 기술하였다.

88) *Asia Times*, 2009년 7월 22일.

준 누적통계에 따르면 3,000 이상의 중국 기업이 미화 약 15억 8천 달러 자본을 투자한 것으로 나타난다. 중국 투자의 대부분은 의류산업 분야와 수력발전 분야에 집중되어 있다. 90%에 달하는 캄보디아 의류 산업체들이 중국 자본의 투자를 받고 있고, 거의 모든 수력발전소들이 중국 기업과 투자 계약을 맺고 있다.⁸⁹⁾

2) 중국의 대캄보디아 원조 내용

중국은 캄보디아에서도 신흥 원조국으로 주목받고 있다. “비록 중국의 증여를 통한 개발원조 지원은 제한적이지만, 최근 몇 년간 중국은 특히 공공사업, 인프라, 수력발전 프로젝트를 위한 차관 제공에 있어 가장 큰 공여국으로 자리매김하고 있다. 중국의 ODA는 캄보디아 민주주의 개혁, 시장개방, 지속가능한 개발, 환경보호 등 국내 상황 개선에 대한 요구조건이 다른 공여국에 비해 적다. 또한 중국은 캄보디아의 빈곤 감축 등 가시적인 개발 성과에 크게 연연하지 않는다. 그러나 중국은 원조 수원국들에게 하나의 중국 원칙(One-China Principle)을 따를 것을 요구하고, 캄보디아도 이 비공식적 원칙의 예외는 아니다. 선진 원조 공여국들과는 달리 중국은 캄보디아에 직접적으로 ODA를 지원하는데, 이 때문에 중국의 개발원조가 공식적으로 알려진 것만큼 투명하게 운용되지 않고 있고, 적절한 관리 운용 규정에 따라 지불되고 있지 않다는 비판이 제기되고 있다. 중국의 원조가 어떻게 사용되었는지 모호한 가운데 일반적으로 중국 ODA는 각료이사회를 통해 관리되고 있고 중국은 캄보디아의 주요 원조 공여국으로 인정받고 있다. 현재 중국은 캄보디아 복구 및 개발 위원회(CRBD: Cambodian Rehabilitation and Development Board), 캄보디아 개발 위원회(CDC: Cambodia Development Council)와

89) 양국의 경제적 관계에 대한 개황은 주로 Cambodia: between China and Japan, Chheang Vanarith, 2009, CICIP working paper의 양국관계 분석편을 참고하여 기술하였다.

대화의 창을 열어두고 있다. 특히 중국은 제1회 캄보디아 개발협력포럼(CDCF: Cambodia Development Cooperation Forum)에도 참여해 2007~09년 다년간 자금지원 프레임웍(MYFF: Multi-Year Funding Framework)에 지출 예정인 ODA 지원금액을 공개적으로 발표했으며 캄보디아 ODA 데이터베이스에 중국 원조의 여러 가지 세부 계획을 제공하기도 했다. 중국의 대캄보디아 ODA 지원금은 2004년 이후 꾸준히 증가했으며 최근 중국은 일본에 이어 캄보디아의 제2위 ODA 공여국으로 부상했다. 1998년부터 2002년까지의 대캄보디아 중국 ODA 지원액은 4,200만 달러로 캄보디아 전체 ODA 순수여금의 2%를 차지했던 반면 2003년부터 2007년까지 중국의 ODA 지원액은 2억 3천만 달러로 캄보디아 전체 ODA 순수여금의 7%를 차지한다. 2007년 한해만 놓고 보면 중국의 대캄보디아 ODA 지원액은 9,240만 달러로 캄보디아 전체 ODA 수여금의 13%를 차지한다.⁹⁰⁾

캄보디아 개발위원회(CDC)에 따르면 중국은 1992년부터 2009년까지 총 5억 1,400만 달러를 수원국에 지원하였으며 이 중 대부분은 유상원조로 지급되었다. 2004년 이후부터 원조의 규모는 급격히 확대되었고 현재도 계속 확장되고 있는 추세이다.⁹¹⁾ 2007년 캄보디아 분야별 원조 수여 현황을 보면 중국의 원조는 보건, 농업, 교육, 상수도 및 위생 부문에서는 상위 5개국 안에도 포함되지 못할 정도로 미미하지만, 교통시설 부문 지원은 4,230만 달러로 압도적인 1위를 차지한다. 교통시설 부문 전체 원조 수여액 9,920만 달러의 절반 가까이를 중국이 지원했다는 것을 알 수 있다.⁹²⁾ 회계연도 기준, 2005년부터 2008년 캄보디아 교통부문 공적개발원조 수여액 중 50.6%를 중국이 지원했다.⁹³⁾ 중국이 캄보디아에 지원한 전체 원조 규모 중 교통부문

90) Ek Chanboreth and Sok Hach, (2008), "Aid Effectiveness in Cambodia," Wolfensohn Center for Development, Working Paper 7, December, pp. 14-16.

91) <http://cdc.khmer.biz> 국별 프로젝트 리스트.

92) CDC, (2008), "The Cambodia Aid Effectiveness Report," p. 27.

에의 지원은 94%인 것을 보면 중국의 대캄보디아 ODA의 대부분은 교통시설에 압도적으로 집중되어 있음을 알 수 있다.⁹⁴⁾

2004년부터 2008년까지 주 캄보디아 중국 대사관에서 공식 발표한 중국의 대캄보디아 개발원조 사업은 주로 도로와 교량에 대한 개·보수 등의 사회 인프라시스템 구축에 집중되어 있다. 중국의 대캄보디아 원조는 건설 사업의 대부분을 중국 기업이 수행하고 있어 대캄보디아 원조 또한 타 지역 원조와 마찬가지로 높은 구축성 비율로 이루어지는 것을 알 수 있다. 형태를 보면 무상지원에 비해 양허성 차관이나 무이자 차관, 저리 차관 등 유상원조가 압도적으로 높게 나타난다.⁹⁵⁾

교통시설 부문 중심의 유상원조 위주 지원 패턴은 앞으로도 계속 될 것으로 보인다. 리우터 통신의 보도에 따르면 2009년 중국은 또 다시 8억 5,400만 달러의 차관 지원을 약속했다. 이 중 5억 9,300만 달러는 2009년에 캄보디아 정부가 중국에 요청한 11개 프로젝트 사업의 지원에 쓰일 것이고 2억 6,000만 달러는 전년인 2008년에 요청한 프로젝트에 추가로 지원될 것이라고 하는데 지원 분야 역시 마찬가지로 인프라건설과 관개수로건설 댐건설 등 시설 건설부문에 집중되어있다. 본 기사에서는 2007년 중국의 대캄보디아 지원액을 6억 달러, 2008년은 2억 6천만 달러로 중국이 대캄보디아 최대의 대외원조 지원국이라 보도하고 있다.⁹⁶⁾ 이 액수는 CDCF에서 발표한 중국의 2007년 대캄보디아 원조액 9,200만 달러, 2008년은 9,500만 달러⁹⁷⁾와 막대한 차이가 있다. 앞서 언급한 대로 중국은 자국만의 독특한 방식으로 개

93) CDC, (2008), "The Cambodia Aid Effectiveness Report," pp. 33-34.

94) *op. cit.*

95) Zhu Zhenming, China's economic aid to CLMV and Its economic cooperation with them, In Mitsuhiro Kagami(ed., pp. 70~107). "A China-Japan Comparison of Economic Relationships with the Mekong River Basin Countries." Bangkok: Bangkok Research Center, IDE-JETRO, p. 77.

96) Reuters 2009년 9월 17일 보도 <http://in.reuters.com/article/id/INSP48298120091017> 검색일 2010년 9월 19일.

97) 3rd CDCF, (2010. 5), "The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010," p. 10.

발 원조를 지원하고 있어 원조의 상당부분이 OECD DAC의 ODA 인정기준에 부합하지 않는 경우가 많아 공식통계에 집계될 수 없었고, 중국정부가 대캄보디아 지원 총액을 공식적으로 발표하지 않기 때문이라 볼 수 있겠다. 한편 국제협력단에서 2009년에 발간한 캄보디아 원조 동향보고에서도 중국이 캄보디아 최대 원조 공여국으로 부상했다고 분석하고 있다.⁹⁸⁾

앞에서 논의된 이유로 인해 중국이 캄보디아에 실질적으로 정확히 얼마나 지원을 했는지는 알기 어렵지만 캄보디아 개발위원회(CDC)의 ODA 데이터베이스를 통해 중국의 대캄보디아 지원전략을 읽을 수는 있다. CDC 공식 ODA 데이터베이스에 따르면 2004년부터 2009년까지 중국이 캄보디아와 함께한 개발 프로젝트는 22개로 이 중 9개의 프로젝트가 완료(completed)되었고, 9개의 프로젝트가 현재 진행 중(on-going)이며, 4개의 프로젝트가 미집행(pipeline)에 있다. 22개 프로젝트는 [표 3-7]와 같다.

■ 표 3-7. 중국의 대캄보디아 개발원조 사업(2004~09년) ■

프로젝트	지원(예정)금액	비고
O Pong Moan-Ban Lung 구역 78번 국도 건설 및 개보수 사업	510,770,000 CNY	진행 중 2013년 완료 예정
Prek Kdam 교량 건설 사업(975m)	28,783,664 USD	진행 중 2010년 완료 예정 양허성 차관
Prek Tamak 교량 건설 사업(1060m)	43,503,619 USD	진행 중 2010년 완료 예정 양허성 차관
Tbeng Meanchey-Prasat Preah Vihear 구역 62번 국도 및 Thanl Bek Village-Sryang-Koh Ker 구역 210번 도로(62번 국도 교차로) 설계 및 건설 사업	57,800,000 USD	진행 중 2011년 완료 예정 양허성 차관

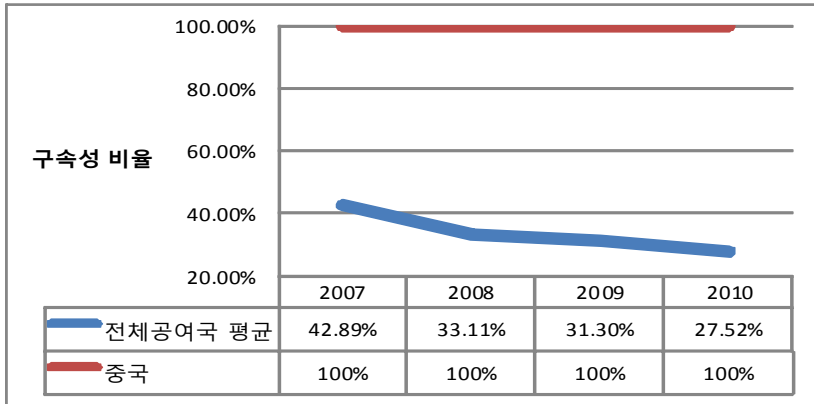
98) 한국국제협력단, www.koika.org.

표 3-7. 계속

프로젝트	지원(예정)금액	비고
아시아 횡단철도 캄보디아 노선 개설 유효성 연구 사업	2,898,500 USD	미집행 2009년 완료 무상원조(증여)
Prey Veng 지역 Kampong Trabek 강 홍수방지 사업	-	미집행
62번 국도(남쪽 부분) 와 이를 잇는 8-1, 8-2번 국도 사업	68,363,120 USD	진행 중 2013년 완료 예정 양허성 차관
캄보디아 새 정부청사 건설 사업	225,070,000 CNY	2008년 완료 양허성 차관
마약 밀매 및 밀수 방지 사업	500,000,000 CNY	2007년 완료 양허성차관
메콩 강 유역 초고속통신망 구축사업(캄보디아 지역)	135,000,000 CNY	2007년 완료 양허성 차관
양크르와트 Chau Say Tevoda 사원 개보수 사업	4,500,000 CNY	2007년 완료 무상원조(증여)
Ksach kandal-베트남 국경 구간 8번 국도 개보수 사업(109km)	71,512,717 USD	진행 중 2010년 완료 예정 양허성 차관
Snuol-Senmonorom Mondolkiri 구간(7번 국도 교차점) 76번 국도 개보수 사업(127km)	51,900,000 USD	진행 중 2010년 완료 예정 양허성 차관
캄보디아 왕립 아카데미에 전자도서관 제공	80,810 USD	진행 중 2010년 완료 예정 무상원조(증여)
캄보디아 왕국 상원 차량 및 사무용품 지원	145,000 USD	2008년 완료 무상원조(증여)
의경감사부에 사무용품 및 차량지원	72,500 USD	2008년 완료 무상원조(증여)
Kratie-Trapeang Kriel 구간 7번 국도 개보수 사업	60,980,000 USD	2007년 완료 양허성 차관
Kratie-Trapeang Kriel 구간 7번 국도 개보수 사업	2,430,000 US	2007년 완료 무상원조(증여)
캄보디아 왕국 국립 식물원(National Botanical Garden) 사업 조사	30,000 CNY	2007년 완료 무상원조(증여)
캄보디아-태국 국경 구간 57번 국도 개보수(144km)	41,880,000 USD	진행 중 2011년 완료 예정 양허성 차관
57B번 국도 개보수 사업	629,091,787 CNY	미집행 양허성 차관
59번 국도 개보수 사업	509,593,711 CNY	미집행 양허성 차관

자료: CDC, The Cambodia ODA Database, Reporting Year 2009를 바탕으로 재구성.⁹⁹⁾

그림 3-9. 캄보디아 ODA 구속성 비율(2007~10년)



자료: CDC ODA Database를 바탕으로 재구성.¹⁰⁰⁾

22개의 프로젝트 중 16개의 프로젝트가 도로 및 시설 건설과 개보수 사업에 집중되어 있다. 또한 6개의 프로젝트를 제외하고 모두 유상원조로 지급되었음을 알 수 있다. 특히 상대적으로 지원 규모가 큰 사업은 모두 양허성 차관형태로 지급되었다. 그리고 22개 사업은 모두 완전 구속성 원조(Fully Tied Aid) 조건으로 지원되었다.¹⁰¹⁾

최근 4년간 전체 ODA 공여국의 구속성 비율은 점차 낮아지는 추세이다. 2007년 42.89%였던 전체 공여국의 평균 구속성 비율이 2010년 현재 27.52%로 현저히 감소했다. 그러나 중국은 모든 부문의 원조에 대해 완전 구속성 원조 원칙을 고수하고 있다. 따라서 기본적으로 중국 기업이 원조 사업을 실시해야 하고, 건설 시공의 경우에도 원칙상 필요한 설비 역시 중국으

99) http://cdc.khmer.biz/projectlist/project_list_readonly.asp?initPage=1&OtherDonor=29&status=0&sortColumn=OfficialTitle&sortDirection= 검색일 2010년 9월 22일.

100) http://cdc.khmer.biz/Reports/reports_by_Donor.asp#None 검색일 2010년 9월 23일.

101) http://cdc.khmer.biz/reports/data_source_for_monitoring_pd2009.asp?ddDonor=0 검색일 2010년 9월 22일.

로부터 제공받아야 한다. 필요한 모든 설비, 재료, 기술, 서비스는 우선적으로 중국 제품을 구매해야 하며, 중국 시공사는 반드시 수출입은행의 차관에 의해 지원되는 인프라 계약을 수주하도록 되어 있다. 프로젝트에 소요되는 물품과 서비스의 최소 50%를 중국에서 조달할 것을 요구하고 있다.¹⁰²⁾

타이드 원조는 수원국으로 하여금 공여국의 물자 및 용역을 사용하도록 강요하기 때문에 원조 효율성을 10~30%가량 떨어뜨린다고 많은 연구들이 지적하고 있다. 특히 공여국 물가 수준이 높을 경우 수원국이 지원받는 원조의 상당부분이 불필요한 고가 원자재 및 서비스 구입에 사용된다. OECD DAC에 의하면 2001년까지 이탈리아의 원조 중 92%가 캐나다의 원조 중 68%가 타이드 원조 조건으로 지원되었다. 현재는 DAC 회원국들의 원조 중 구속성 비율이 상당히 낮아지고 있는 추세이지만, 상대적으로 소득수준이 낮은 신흥공여국 입장에서는 원조의 언타이드화가 어려운 실정이다. 미국의 경우도 최근까지 대외원조가 100억 달러 이상의 대외수출을 창출하며 20만 개의 일자리를 창출한다고 USAID 홈페이지에 홍보하곤 했다.¹⁰³⁾ 중국은 대 캄보디아 대외원조 지원에 있어 선진공여국들의 이러한 행태를 정확히 답습하고 있다고 볼 수도 있을 것이다.

2009년 12월 중국 시진핑 부주석의 캄보디아 방문을 계기로 중국의 대 캄보디아 대외원조는 규모 면에서 크게 확장될 것으로 보인다. 총 12억 달러의 추가 지원금을 차관 및 원조의 형태로 캄보디아에 지원할 것을 약속했다. 시진핑 부주석 방문 당시 체결한 협약은 아래와 같다.

- (1) 국회 상원(senate) 새로운 사무실 건물 건축에 관한 각서 교환
- (2) 따께오 사원(Temple Takeo) 보존과 복원에 관한 각서 교환

102) 권 울, 『중국의 대외원조 추진정책과 대응과제』, p. 66.

103) Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift*, pp. 151-2.

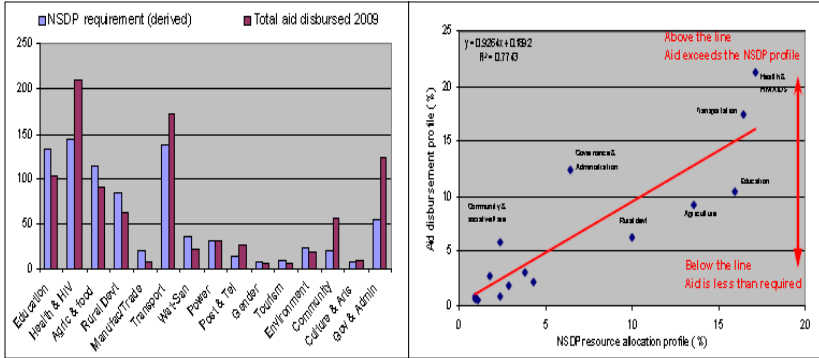
- (3) 5천만 위안(730만 달러) 양도와 경제, 기술 협력에 관한 협약
- (4) 5천만 위안(730만 달러) 차관과 경제, 기술 협력에 관한 협약
- (5) 국도 57B 건설을 위한 차관 허가에 관한 기본관계 협정
- (6) 국도 59 건설을 위한 차관 허가에 관한 기본관계 협정
- (7) 국도 57B 건설을 위한 차관 허가에 관한 협약
- (8) 국도 59 건설을 위한 차관 허가에 관한 협약
- (9) 수입업자의 호혜 차관 사용을 위한 일반 차관에 관한 협약
- (10) 재경부 통신 장비 공급에 관한 기본관계 협정
- (11) 빠레이 뱅의 꼼뽕 트라백 강의 기반시설을 위한 사업자를 위한 호혜 차관에 관한 협약
- (12) 몬돌끼리 주의 센 모노룸에서부터 닥담까지의 국도 건설 프로젝트 사업자에 대한 호혜 차관에 관한 협약
- (13) 프놈펜 주변 지역 배전 전력망 프로젝트의 사업자를 위한 호혜 차관에 관한 협약
- (14) 운송, 기반시설 협력에 관한 협약¹⁰⁴⁾

총 14개 분야에서 체결한 협정은 도로 건설, 사원 보수, 상원의사당 건립, 정부부처 장비 제공 등에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 또한 대부분 차관을 통한 유상원조 지원이 개발원조의 대부분을 차지한다. 따라서 규모는 확장되더라도, 중국의 대캄보디아 대외원조 지원전략은 앞으로도 기존의 고유한 방식을 유지할 것으로 보인다.

[그림 3-10]은 캄보디아 NSDP에서 요구하는 분야별 ODA 지원 액수와 실제 수여한 분야별 ODA 지원금을 비교하고 있다. 왼쪽 그래프의 사선

104) The Mirror, "China Provides Additional Aid and Loans of US\$1.2 Billion to Develop the Cambodian Economy," 2009년 12월 22일 보도.

그림 3-10. NSDP 개발협력의 원조 일치성 2009년



자료: The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010, p. 17.

위의 분야들- 건강 및 HIV 치료, 거버넌스 및 행정, 커뮤니티 및 사회복지, 그리고 교통 시설 부문에 있어 실제 원조 수원 액수는 NSPD의 요청액을 웃돌고 있다. 반면 사선 아래에 위치한 농업, 교육, 농촌 균형개발 등의 부문에 있어서는 원조액이 NSPD의 요청액을 충족시키지 못하고 있다. 교통시설 확충에 있어 ODA 지원액이 요청액을 웃도는 상황에서 중국이 교통시설 부문에만 원조를 집중하는 것에는 문제가 있어 보인다. 때문에 중국의 대캄보디아 원조가 파리선언의 조건에 부합하지 않고, 수원국의 MDG 달성에 적합한 조건의 원조를 제공하지 않는다는 비판이 제기되고 있다. ‘Foreign Policy 매거진’의 편집자 모세 나임(Moises Naim)은 “중국과 같은 비 민주국가(Non-democratic countries)의 개발원조가 수원국의 건강하고 지속가능한 개발의 걸림돌로 작용하고 있으며, 이들 신흥 공여국들은 잘 짜여진 원조체계도 갖고 있지 않을 뿐더러 수원국의 장기적 개발과 환경 보호에 상관없이 오로지 돈과 자원 확보 그리고 정치적 목적만을 좇는다”고 비판했다.¹⁰⁵⁾ 원조효과성 제고를 위한 파리선언은 수원국의 주인의식, 통일

105) Jin Sato *et al.*, (2010), “How do Emerging Donors Differ from Traditional Donors?” JICA

성(alignment), 투명성, 조화, 결과를 중점을 둔 상호 책임 체계(mutual accountability)를 꾸릴 것을 합의했다. 이에 따라 원조 수원국은 고유의 오너십을 바탕으로 개발 전략을 짜고, 공여국은 독립적인 프로젝트 진행을 지양하고 수원국 정부와 협력을 통해 원조 지원을 해야 할 필요성에 대해 대다수의 선진공여국들은 찬성했다. 중국 또한 파리선언 회담에 대표를 참석시켰고, 위의 내용을 포함한 선언에 동의했다. 그러나 이 동의는 원조 수원국 지위로서의 그것이었지, 원조 공여국으로서의 서명은 아니었다. 중국만의 고유한 원조 프로그램 그리고 깊은 경제적 상충관계는 세계 원조 레짐의 큰 과제이다. 중국원조의 대부분은 인프라 건설에 자금지원으로 초점이 맞춰져 있는데, 이는 세계은행 등 선진공여국에서 흔히 이용하던 원조 방식이다. 1946년부터 61년까지 세계은행의 차관 중 75%가 교통시설 건설과 전기 프로젝트에 지원되었다. 그러나 이러한 방식의 트렌드는 이후 급속히 변화되었고, 선진공여국들은 경제인프라 분야보다 사회인프라 분야의 지원에 더 집중하기 시작한다(일본 제외). 현재는 역으로 중국의 경제인프라 중심의 지원이 기타 선진공여국들에게도 영향을 끼치고 있는 추세다. 많은 수원국에서 중국의 신속한 지원 요청 응답을 반기고 있기 때문이다.¹⁰⁶⁾

미찬가지로 캄보디아 측에서도 중국의 원조를 반기고 있다. 캄보디아 속안 부총리(Deputy Prime Minister, Sok An)는 중국 신화 통신(Xinhua News Agency)과의 인터뷰에서 “캄보디아, 중국 양국관계는 매우 좋다고 말할 수 있으며 중국의 원조는 캄보디아 사회 및 경제 개발 그리고 빈곤 감축에 있어서 결정적 역할을 하고 있다.”¹⁰⁷⁾고 말했다. 또한 속안 부총리는 동 인터뷰에서 “중국의 원조는 도로, 교량 건설 및 개보수 등 사회 인프라 구축

Working Paper, pp. 3-4

106) Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift*, pp. 133~134.

107) Xinhua New Agency, 2010년 8월 14일. 보도,
http://news.xinhuanet.com/english/2010/china/2010-08/14/c_13444774.htm 검색일 9월 18일.

분야에 집중되어 있는데, 이는 캄보디아 국내 수송을 용이하게 하고 수송비용을 절감해 소비재 물가를 낮추고 캄보디아 지역이 원활하게 연결될 수 있도록 도와 국토 균형발전의 효과를 가져 올 것이다. 뿐만 아니라 이는 관광객 유치율을 늘려 국내 고용을 촉진하고 궁극적으로 캄보디아 경제성장에 이바지 할 것이다.”¹⁰⁸⁾라고 말했다.

정리하면 중국의 대캄보디아 ODA는 중국 ODA 운영방식의 특수성상 정확한 액수를 알기 어렵다. 대외원조를 어떻게 정의하느냐에 따라 그 액수가 열 배까지 차이날 수 있는 실정이다. 만약 광의의 개념의 원조로 중국 ODA를 집계한다면 중국은 일본과, UN, 세계은행을 넘어서 캄보디아에 있어 제1의 원조 공여국이 될 가능성이 있다. ODA 기준에 부합하는 원조만 집계하더라도 제2의 원조 공여국 지위는 확실해 보인다. 분야별로 살펴보면 중국의 대캄보디아 지원분야는 교통 시설 부문에 압도적으로 집중되어 있다. 형태별로는 무이자 또는 저리 양허성 차관의 유상원조가 대부분을 차지하고 있고, 중국 국영기업이 대부분의 프로젝트 건설의 책임을 맡고 있어 구축성 비율 또한 아주 높은 것을 알 수 있다. 그리고 시민사회나 다른 공여국들과 협력 사업에 대한 자료는 보이지 않는다.

3. 세계은행그룹(World Bank Group)

가. 세계은행 대외원조의 전략적 특징

1) 대외원조 정책의 목적

세계은행은 184개의 회원국을 가진 국제기구중 하나로 1944년 국제부흥개발은행으로 설립되었다. 현재 세계은행은 개발도상국의 성장을 촉진하고

108) http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-08/14/c_13444774.htm 검색일 9월 18일.

고용의 기회를 창출하는 등 전 세계 빈곤 감축을 위한 활동을 펼치고 있다. 회원국의 정부를 지원하고 학교나 병원, 수도 전기 공급, 질병 퇴치, 환경 보호 등이 세계은행의 주요 활동이다. 회원국 경제규모에 기반한 출자로 운영되고 있으며 가장 큰 주주는 16.41%의 출자를 담당하고 있는 미국이며 이 뒤를 일본, 독일, 영국, 프랑스가 따른다. 위의 목적에 의거해 세계은행그룹은 개발도상국에 원조를 지원한다. 아시아태평양 지역에서의 세계은행의 원조는 교육과 건강 증진, 투자 및 기업 환경을 개선하고 사회안정성을 높이며 무역을 장려하는 등 각국이 빈곤 감축 목표를 달성할 수 있도록 지원하는데 초점을 맞추고 있다.¹⁰⁹⁾

세계은행의 포괄적 개발체계(CDF)는 세계은행의 기본적인 개발지원 원칙을 담고 있다. 세계은행의 모든 업무에 적용되어야 하는 포괄적 개발체계(CDF)의 4대 원칙은 ① 장기적이고 전체를 보는 비전, ② 수원국의 주인의식, ③ 수원국 주도의 파트너십, ④ 성과중시 등이다. 2000년 9월 ‘유엔 새천년정상회의’에서 채택된 새천년개발목표(MDG)에서 빈곤축소를 위한 8가지 목표를 설정한 이래 국제원조사회에서 빈곤축소는 개발지원의 총괄적 목표가 되었다. 세계은행도 2000회계연도부터 각각 양허성 자금지원 대상인 IDA 적격국의 경우에는 빈곤축소전략보고서(PRSP)를 직접 작성하거나 최소한 PRSP 작성을 약속해야만 자금지원을 하고 있다. 또한 세계은행은 IBRD와 IDA로부터 자금지원을 받는 모든 국가에 대해 국가지원전략(CAS)을 작성한다. CAS는 해당 수원국의 정책우선순위, 과거 실적등을 바탕으로 해당국에 대한 세계은행의 지원전략을 상술하고 자금지원과 기술지원의 규모와 구성을 제시하는 문서로 해당국가의 빈곤축소전략을 바탕으로 삼아야 한다. 세계은행에서 CAS를 작성할 때는 수원국정부가 어떤 형태로든 참여하도록 함으로써 수원국 정부의 주인의식을 강조하고 있다.¹¹⁰⁾

109) www.worldbank.org.

2) 세계은행과 굿거버넌스

거버넌스는 국가개발을 위한 경제적, 사회적 요소를 관리 운용하는 것을 통칭하는 개념으로 다방면으로 해석될 수 있다. 최근 거버넌스는 EU, World Bank, IMF 등과 같은 국제조직에서 같이 민주주의의 증진, 행정개혁, 재정법 규와 같은 영역과 함께 매우 중요한 사항으로 부상하였다.

세계은행은 개발도상국가에서의 굿거버넌스 증진을 위해 힘쓰고 있다. 1996년부터 세계은행은 거버넌스 관련 약 95개국에서 600개 이상의 거버넌스 관련 프로그램을 시작하였고 약 50개국(Development Committee 2000)에서 공공분야와 거버넌스 부분 개혁을 지원하는 일에도 큰 노력을 쏟아왔다. 세계은행은 개발영역에서 거버넌스의 개념을 소개함을 통해서 중국적으로 인류의 고통과 빈곤을 감소하기 위한 원조효과성에 대한 관심이 증가되었다고 평가했다. 세계은행은 시민사회의 날카로운 감시와 함께 줄어들고 있는 원조 예산, 부패와 그릇된 행정에 지속적인 관심을 쏟아왔으며 UN 산하 기구들과 IFIs 사이의 전통적인 업무분담에 의문을 제기하고, 글로벌 거버넌스에 대한 역할을 촉구해왔다.

이러한 노력의 결과로 전통적 기관들이 잠식하고 있던 영역에 다른 조직들이 팔목할 만한 영향력을 가지게 되었다. 또한 다자간 개발 자금이 형성되면서 국제 금융 구조가 새롭게 수정, 개편되는 결과를 낳았다. 지배구조를 개혁하는 것은 전통적으로 핵심 임무 밖의 일로 간주되어 정치적으로 매우 민감한 사항이었지만, 은행이 원조프로그램을 계획하는 데 어떠한 정치적 고려도 금지된다는 법조항을 만들어 냉전시대 이념의 대립으로 인한 법률적 제한이 수정될 수 있도록 했다. 따라서 세계은행은 굿거버넌스를 지배구조의 정당성과 경제적 형평보다는 국가의 효과성에 좀 더 초점을 맞추고 있다.¹¹¹⁾

110) 박형중 외, (2008), 『국제사회의 개발지원 이론과 실재』, 통일연구원, pp. 135~136.

111) Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality, CARLOS

3) 대외원조 운영체계

세계은행그룹은 다섯 개의 기관으로 이루어져있다. 첫째, 국제개발협회(IDA: The International Development Association)는 최빈국(일인당 연평균 소득 875달러 미만 국가) 원조를 담당하며 평균 상환 기간 35~40년의 무이자 차관과 증여를 제공한다. IDA의 재원은 대부분 선진국의 출자로 이루어지며 세계은행그룹의 다자간 원조의 중추적 역할을 한다.¹¹²⁾ 둘째, 국제개발부흥은행(IBRD: The International Bank for Reconstruction and Development)은 일인당 연평균 소득 5,185달러 미만, 875달러 이상 개발도상국에 차관과 개발원조를 지원한다. 출자액의 대부분은 국제 자본시장에서의 채권판매 수익금이 차지한다.¹¹³⁾ 셋째, 개발도상국 기술지원과 사설부문 투자를 촉진을 목표로 하는 국제금융공사(IFC: The International Finance Corporation)가 있다. IFC는 차관 제공뿐 아니라 개발도상국 벤처기업의 자기자본 조달방식의 금융도 지원한다.¹¹⁴⁾ 네 번째로는, 외국인 투자자들 투자금액을 손실을 보호함으로써 개발도상국에서의 외국인직접투자(FDI)를 활성화시키는 국제투자보증기구(MIGA: The Multilateral Investment Guarantee Agency)가 있으며,¹¹⁵⁾ 마지막으로 외국인 투자가와 현지의 분쟁을 중재하는 국제투자분쟁 해결본부(ICSID: The International Center for Settlement of Investment Disputes)가 있다.¹¹⁶⁾ 캄보디아는 일인당 GNI 640달러(2008년 기준)¹¹⁷⁾로 최빈국에 속하며 따라서 세계은행 그룹의 기관 중 IDA가 대캄보디아 증여

SANTISO, Paul H Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University pp. 1-4.

112) www.worldbank.org/ida.

113) www.worldbank.org.

114) www.ifc.org.

115) www.miga.org.

116) www.worldbank.org/icsid.

117) <http://data.worldbank.org/country/cambodia>.

및 차관 제공에 핵심적인 역할을 맡고 있다.

4) 원조 규모 및 향후 원조계획

2009년 회계연도에, 세계은행 그룹은 신용 배포, 차관, 증여 및 보증을 모두 포함해 약 767개의 프로젝트에 약 588억 달러 자금을 지원하였다. 2009 회계연도의 자금은 2008년보다 약 54% 증가한 것으로 매우 높은 수치를 기록했다. IDA는 약 63개의 저소득 국가에 140억 달러를 지원하였고 이는 2008년 회계연도에 112억 달러에 비해 약 25% 상승하였다. IBRD 역시 중진국 및 신용이 높은 저소득 국가의 126개 프로젝트에 대한 329억 달러를 지원하였으며 이는 2008년 135억 달러에 대비 무려 144%이다. IBRD는 또한 자금을 2011년 3분기 약 1000억 달러의 예산을 들여 극빈국의 삶의 질을 향상시키기 위한 장기적이고 지속적으로 지원하는 프로젝트에 지원하기로 하였다.

세계은행과 IFC(Interantional Finance Cooperation)는 2008년 회계연도에 IDA국가에 약 78개의 활동적이고 적극적인 자문 프로젝트를 지원하였고, 2009년에는 104개의 프로젝트를 지원하였다. 이런 협력은 2009년, IDA 국가에 약 14개의 투자 프로젝트(33개의 파이프라인과 함께)를 낳는 결과를 냈다. 이런 공공·민간의 파트너십은 글로벌 금융위기를 극복해 나가는 데 매우 중요한 요소로 작용하고 있다. IFC는 2009년 회계연도의 총 447개의 프로젝트 중 반 이상을 IDA 국가들에 투자하였다. IFC는 은행, 무역, 중소기업, 인프라 등 다양한 부분에서 많은 IDA 국가들에 많은 지원 프로젝트를 진행하고 있는 중이다.

세계은행의 투자 프로젝트는 빈곤 감소와 성장강화와 관련된 위한 인프라 서비스 구축에 있다. 2009년 회계연도에 세계은행은 약 200억 달러를 인프라 구축에 투자하였다. 지난 2008년 7월, 지속가능한 인프라 액션 플랜에 착수하여 약 720달러의 자금으로 1,490억 달러의 레버리지 효과를 기대하고

있다.

2009년 세계은행 그룹의 연례보고에 따르면 세계은행은 2011년 회계연도에 IBRD 차용자들에게 작년기준의 세배인 약 1,000억 달러 이상을 지원하기로 하였다. 극빈국가의 경우 세계 금융위기에 대처할 수 있도록 패스트-트랙(Fast-Track)을 구성하여 2011년 회계연도에 약 20억 달러의 IDA 원조와 무이자 차관 그리고 약 420 달러의 IDA 자원을 제공할 수 있도록 승인되었다.

세계은행은 취약금융시설(Vulnerability Financing Facility)를 설립하여 금융위기로 인해 어려움에 처한 극빈 취약 계층을 지원하도록 하였으며 이 시설은 GFRP(Global Food Crisis Response Program)을 수립해 지난해 식료품 가격상승으로 인해 고통을 받은 국가들을 지원하기로 하였다. VFF는 약 12억에서 20억 달러 정도 지원을 확대하고 식료품 고가 파동에 적절히 대처할 수 있도록 할 예정이다. 이는 고용, 사회안전망, 그리고 기본적 사회 서비스의 보호에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

세계은행은 사회 인프라의 구축에 대한 투자가 일자리 창출 및 장기적 안목에서 경제성장을 가져온다는 것에 주목하고 있으며 건설인프라에 대한 투자를 향후 3년간 매년 약 150억 원씩 확대해나갈 것이라고 밝혔다. 이에 세계은행은 인프라 복구 및 자산 플랫폼을 설립하여 향후 3년간 파트너 국가들이 국제적 금융위기를 극복해 나갈 수 있도록 지원하는 동시에 공공·민간의 인프라 협력을 지원하기로 하였다.

농업부분에 있어서는 향후 2년간 약 120달러를 지원하여 생산량을 증기에 힘쓰기로 하였다. 이런 모든 노력을 통해 세계은행은 UN 국제기구, 지역은행, 재단, 민간기업 그리고 시민단체와의 네트워크 형성을 구축해가고 있다. 예를 들면 2008년 세계은행은 기후 투자 펀드를 만들어 기후변화에 대한 UN Framework Convention을 지원하였다. 이 자금은 다양한 분야의 개발 파트너들이 서로 협력하여서 구성된 자금으로 저개발국과 선진국 모두 기후

변화의 중요성을 인식하는 데 의견을 같이하였다.

나. 세계은행의 대아세안 대외원조

세계은행 그룹의 동아시아 태평양지역(East Asia and Pacific)¹¹⁸⁾ 전략은 이 지역 경제성장을 지원하고 무역량을 늘려 세계경제와의 통합을 추구하며 국가적 지역적 수준의 정치 환경을 개선시켜 사회 안정성을 높혀 궁극적으로 2015년 MDG 달성에 이바지 하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위하여 2009년 회계연도에 세계은행 그룹은 81억 4천만 달러를 이 지역에 지원했다. 지원액은 IBRD가 출자한 69억 달러의 차관과 IDA의 12억 4천만 달러의 신탁을 포함한 액수이다.¹¹⁹⁾ ASEAN 10개국 중, 미얀마, 라오스, 캄보디아 3개국은 최빈국으로 분류되어 IDA의 무상원조 수원국이고 인도네시아, 말레이시아, 타이, 필리핀 4개국은 IBRD의 차관 지원대상국이다. 베트남은 IDA와 IBRD 모두에서 원조를 지원받고 있으며, 싱가포르와 브루나이는 세계은행 그룹의 원조 대상국에서 제외되어 있다.

2009년에는 글로벌 금융 위기로 인해 동아시아에 대한 세계은행의 전략을 수정해야만 했다. 장기적 우선순위는 변화하지 않았지만 당장 금융위기로 인한 사회, 경제적 여파를 추스르기 위해서 정부의 단기적 인프라 투자를 도왔다.

세계은행은 2009년 약 40개의 개발 프로젝트를 승인하였고, 이는 2008년 45억 달러의 2배가 되는 수치다. 많은 아세안은 2008년 원유와 식료품 값의 급격한 상승으로 인해 어려움을 겪었다. 이런 어려움을 돕기 위해서 세계은

118) 세계은행이 분류하는 사업 지역 기준에서 동아시아 태평양지역에는 22개국이 속해 있다. 캄보디아, 중국, 피지, 인도네시아, 키리바티, 대한민국, 라오스, 말레이시아, 마셜 제도, 미크로네시아, 몽골, 팔라우, 파푸아뉴기니.

119) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/0,,menuPK:208945~pagePK:146732~piPK:64003010~theSitePK:226301,00.html>, 검색일 2010년 9월 21일.

행은 약 4억 1,500만 달러를 지역 인프라 프로젝트, 학교 설립, 빈곤에 처한 가정의 어린이들과 학교를 직접적으로 돕는 등의 지역 차원의 활동에 필요한 자금을 지원하였다.

세계은행 또한 약 6억 달러의 SOAKITA라는 혁신 학교 보조금 프로그램에 차관을 지원하였다. 이 프로그램은 7~15살 연령의 아이들의 교육을 질의 향상시키고 지역사회의 학교교육 참여를 증진하기 위한 목표로 추진되었다.

필리핀에서는 약 2억 달러의 개발정책 차관을 통해서 고가의 식료품값 파동의 시급성을 극복할 수 있도록 도왔다. 라오스에서는 Global Food Crisis Response Program을 통해 약 3천만 달러의 보조금을 지원하였다. 이는 재해로 인한 식량 부족을 소규모 농장의 쌀 생산량 강화를 돕는 데 쓰였다.

세계은행은 또한 모성 건강 서비스를 증진시키기 위한 조건부 현금 송금 방식도 구축하고 있다. 베트남에서 세계은행은 재정 부양책을 돕고 있다.¹²⁰⁾

다. 세계은행의 대캄보디아 ODA

1) 캄보디아에서의 세계은행의 역할

캄보디아는 UN의 회원국이고 세계은행 그룹과 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)의 특별회원이다. 세계은행 그룹의 캄보디아 발전 지원은 1992년부터 시작되었다. 세계은행 그룹은 국별 지원전략에 의거해 빈곤 감축의 핵심 분야-건강, 영양공급, 사회 기초 시설을 위한 자금이나 전문가적 자문을 제공한다. 세계은행 그룹은 3년 단위로 국별 지원전략을 갱신한다.

세계은행은 캄보디아의 발전과 빈곤 감축을 저해하는 가장 큰 요소를 정

120) The World Bank Annual Report 2009, Year In Review,
http://siteresources.worldbank.org/EXTAR2009/Resources/6223977-1252950831873/AR09_Complete.pdf.

치구조(governance)로 보고 캄보디아 정부의 선정(Good Governance) 확립에 집중한다. 캄보디아의 빈곤 감소 목표를 달성하고 수원국 정부의 주인의식을 강조하기 위해 세계은행은 2006~10년 회계연도 캄보디아 국가 발전 전략 계획(NSDP)를 지지하고 세부목표인 신정부사각화전략(the Government's Rectangular Strategy)에 협력한다. 양자간, 다자간 원조를 지원하는 국가 및 기관들의 거래비용을 최소화하고 공여국 및 공여기관들의 원조 효과성 향상을 위해 이해관계를 조정하고 전략적 동반자관계를 확립하는 것도 세계은행의 캄보디아 국가 지원전략의 핵심이다. 다년간의 원조 경험을 통해 세계은행은 수원국 정부의 비효율적인 정치체제가 개발정책을 제한하고 있음을 인지하고 수원국 정부와의 협력 프로그램의 중요성을 인지한다.

이를 달성하기 위해 세계은행은 세 가지에 초점을 둔다. 첫째, 국제적 지식과 전문성을 이용해 연구를 계속하고 정책 조언을 제공한다. 둘째, 투자 프로젝트에 금융지원을 하고 정책에 입각한 차관을 제공함으로써 recurrent expenditure를 지원한다. 셋째, 공여국 및 공여 기관들을 조정한다.

2005년에 지정된 세계은행의 캄보디아 국별 지원전략 2005~08년은 두 가지 큰 목표를 갖는다. 첫째, 빈곤 감축과 고성장을 방해하는 정부 규제를 없애는 것과 둘째, MDGs 달성을 위한 투자와 전략을 지원하는 것이다. 2008년 회계연도 기준으로 캄보디아는 IDA에서 7억 2,895만 달러의 차관과 증여를 제공받았고, Trust Funds에서 1억 345만 달러를 지원받았다. 이는 33개의 정책 연구와 현재 진행 중인(2008년 기준) 13개 프로젝트, 2억 6,260만 달러를 포함하는 금액이다. 세계은행의 대캄보디아 지원 전략의 가장 기본적인 목표는 빈곤의 감축이다. 세계은행은 빈곤 감축의 가장 큰 장애물을 비효율적이고 부패한 정부라 인식하고 선정(굿거버넌스) 확립에 집중하고 있다. 이러한 맥락에서 세계은행은 캄보디아 정부의 정부 사각화 전략을 지원한다. 다년간의 지원과 프로젝트 활동 등을 통한 세계은행이 인지하는 문제점은 다음과 같다. 국가 프로그램을 통한 거버넌스와의 집중이 필요하다.

비효율적인 정치는 빈곤 퇴치에 있어 가장 큰 제한요소로 여겨지기 때문이다. 또한 공여국 및 공여 기관들의 협력과 파트너십의 향상이 요구된다. 비효율적 원조는 공여국이 단기간의 발전 효율성을 높이기에만 급급할 때 일어나기 마련이기 때문이다. 세계은행은 공여국들이 협력하여 원조가 선정 확립에 순 영향을 미칠 수 있게 하는 데 주력한다. 또한 결과 중심 원조의 필요성도 대두된다.¹²¹⁾

2) 세계은행의 대캄보디아 개발원조 내용

캄보디아 국별 지원전략에 따라 상기의 목표들을 달성하기 위해 세계은행은 캄보디아에 차관과 증여, 기술 자문 형태 등의 개발 원조를 지원한다. 세계은행은 부정부패 근절과 장기적 제도 개편을 성장추진과 빈곤 감축의 원동력으로 보고 아시아 개발은행, UN, 영국과 함께 정치제도 투명성 확보를 위해 노력하고 있다. 세부 사업 내용은 다음과 같다.

- 사업비용 축소를 통한 민간부문 개발 촉진: 기업환경 개선과 개선을 위한 프로젝트로 IDA에서 2005년 ‘무역 경쟁력 및 편리화 사업’이라는 이름의 프로젝트로 천만 달러를 무상원조 했다.
- 토지 및 숲 등 천연자원 관리 개선: ‘사회, 경제 발전을 위한 토지 분배 프로젝트’에 IDA에서 천만 달러의 ODA를 무상으로 지원하였다. 농민과 소작농들을 위한 토지 임대 제도 강화사업으로 전국의 농민들에게 토지 소유권을 보장해 빈곤을 감소시키고 효율적인 토지 관리 체도를 수립하기 위한 프로젝트로 농촌지역 빈곤 감소에 이바지할 것이라 예측된다. 세계은행은 또한 천연자원 관리를 개선하는 것 또한 토지와 숲의 생산성을 높이는 데 필요하다고 여겨 정부, 공여국, 시민사

121) "World Bank Group in Cambodia," World Bank Office in Cambodia, July 2007, pp. 5~9.

회, 지역 공동체의 합의점을 제안할 예정이라고 한다.

- 공공 재정 관리 강화: ‘공공 재정 강화 및 신뢰성 확보 프로젝트’, IDA 1,400만 달러 증여. 정부가 부패한 정치를 근절할 수 있도록 하는 계획으로 재정 개혁을 진행 중에 있다. 이 사업은 11개의 공여국과 공동으로 작업한다.
- 향상된 거버넌스(Better Governance)를 위한 지방분권화 및 시민참여 촉진: 이 사업은 첫째, 지역 레벨에서 굿거버넌스 제공을 지원하고, 둘째, 캄보디아 시민사회에서 굿거버넌스에 대한 강력한 수요를 만들어 내기 위함이다.

4. 일본, 중국, 세계은행 비교과 정책적 함의

일본의 캄보디아 원조는 다른 동남아시아의 평가와는 다르게 정부관리, 시민단체모두에게서 경제이익 중심의 원조라는 비판을 받지 않고 있는 특징을 가지고 있다.¹²²⁾ 캄보디아 정부부처로부터 원조가 필요한 분야를 정기적으로 사전수요 조사를 시행하고 있으며, 특히 JICA 현지사무소 내에 NGO Desk를 설립하여 일본 개발 NGO와 현지 NGO의 연계와 지원에 적극적인 모습을 보이고 있다. 또한 인도네시아와 같이 자원과 시장을 동시에 확보하고자 하는 전략적인 목표가 캄보디아에서는 높지 않기 때문에 특별히 자국의 이익과 연결시키지 않는 원조정책이 좋은 평가를 얻게 하는 요인이 된 것으로 보인다.

중국은 자국만의 독특한 방식으로 캄보디아에 대한 ODA를 추진하고 있다. 국제 기준에서 볼 때(OECD 기준) 진정한 원조로 보기에는 어려울 정

122) 캄보디아 현지 조사에서 정부관료 및 NGO 관계자에게 집중적으로 일본의 ODA에 관한 평가를 질문했을 때 양쪽 모두에게서 일본의 원조방식과 규모에 대한 호의적인 평가가 있었다.

표 3-8. 한·중·일, 세계은행 대캄보디아 ODA 특징 비교

		한국	중국	일본	세계은행 (World Bank)
원조목적		국제사회에서 국가 이미지 제고 (국격외교) 경제실익 인도주의 실천	천연자원 확보 수출 및 고용창출 베이징 컨센서스 확산 주변지역 긴장완화	국가안보 경제실익 선진국과 개도국의 격차해소 인도주의의 실천	개발도상국의 성장을 촉진하고 고용의 기회를 창출하는 등 전 세계 빈곤 감축을 위한 활동
원조의 기본원칙		DAC 권고 이행 비구속성원조 확대 원조총액 증가 무상원조 비율 증가	구속성원조 원칙 유상원조 중심 수원국 내정불간섭 상호호혜주의 양자간 원조	지원국 차원에서 개도국에 대한 평가에 따른 독자적 결정을 강조하는 구조에서 개도국의 수요 반영하기 위한 프로그램적 파트너십 어프로치 적용 추세	수원국 오너십 강조 거버넌스 확립 최빈국에 대한 무상원조 중심 원조
사업 우선 분야/배분		2010년 정식 DAC 회원국 활동 개시 DAC 가입의 양적 조건은 이미 충족하였지만 질적인 측면에서는 아직 미흡한 실적	경제 인프라(특히 교통인프라 부문의 지원이 두드러짐) 에너지사업(수력발전)	공평 배분, 최빈국을 강조하나 국가의 교 및 정책상 필요가 고려됨	사회 인프라(보건, 교육, 양성평등)
규모 (08)	유상	1억 1,000만 달러 (누적)	9,500만 달러(2008)	4,800만 달러(2008)	
	무상	1,311만 달러	272만 달러(누적) 대부분 유상원조 지원	7억 200만 달러 (2008)	
총 규모		1억 1,600만 달러	3억 5,800만 달러	7억 8,500만 달러	2억 8,000만 달러

도로 자국의 정치적 영향력과 경제적 파급효과를 비롯한 다른 이해관계가 개입되어 있다. 그럼에도 불구하고 평등호혜와 주권존중의 원칙 아래 수원국의 요청사항에 따라 대규모의 금액을 신속하게 지원하고 있기 때문에 중국

의 대외원조는 수원국의 환영을 받고 있다. 기존 공여국들도 중국의 원조가 글로벌 스탠다드의 측면에서는 문제가 많지만 원조 주체의 다변화 그리고 신규 원조자금의 유입으로 국제적 원조 규모가 확대된다는 측면에서는 긍정적인 반응을 보이고 있다. 현지조사 중 만난 캄보디아의 원조 관계자나 관련 NGO 관계자들 역시 중국의 원조방식에 대한 문제점을 지적하면서도 중국의 신속하고 대규모적인 지원 그리고 수원국의 수요를 반영하는 지원에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 그러나 중국 원조방식의 특수성과 한국 원조의 자원 제약으로 인해 대캄보디아 원조전략에서 한국이 중국의 원조에서 시사점을 얻기에는 무리가 있다. 그러나 일각에서는 한국이 중국의 전략에 대해 좀 더 심각하게 생각할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있다. DAC에서의 한국의 위상을 고려해 볼 때 과연 우리나라가 ‘진정한 원조’에 입각한 원조전략을 취할 때 수원국이 그것을 얼마나 평가해 줄 것인가에 대해 냉정하게 생각해 보아야 한다는 것이다. 한국보다 경제규모가 훨씬 큰 일본이나 중국도 자국 이익 중심의 원조정책을 펴는 것을 볼 때 원조 재원의 한계가 분명하고 상대적으로 경제 규모도 작은 한국이 그 한계를 인식하고 규모에 맞는 특화된 원조 정책을 개발할 필요성이 대두 된다고 볼 수 있다. 중국의 대외 원조 행태와 같이 공여국 사회에서 경원시되는 방식을 피하면서 수원국과의 호혜적 관계를 유지하는, 그러면서도 수원국의 빈곤 감축을 지원하고 현지국민들이 피부로 체감할 수 있는 도움을 주는 원조방식에 대한 고민이 필요하다. 권을 박사는 자원의 한계를 가진 한국의 전략은 중국과의 협력관계를 적극 모색하여 원조에서의 남남협력을 추진할 것을 제안하고 있다. 이러한 견해는 한국과 중국이 신흥공여국으로서 공유할 부분이 많고 한국은 중국에게 원조사업 관리 및 평가기법 등의 노하우를 전수할 수 있으며 또한 중국과의 공동사업 추진을 통해 한정적인 자원이라는 한계를 극복할 수 있다는 것이다.¹²³⁾

중국의 대캄보디아 원조 사례는 결국 우리만의 원조모델을 고민해야 한다

는 숙제를 던져주고 있다. 그리고 한국의 원조모델이란 한정된 자원이라는 제약 속에서 원조 효과를 극대화하고 물질적 원조 이외에 다른 수단들을 활용하는 형태가 될 것이며 그러한 차원에서 캄보디아의 수출을 활성화시킬 수 있는 전략의 개발도 필요하다고 판단된다.

123) 권 울, (2010), 『중국의 대외원조 추진정책과 대응과제』, 『한국의 개발협력』, 2010년 2호, 대외경제협력기금, pp. 67~68.

제4장

한국의 ODA 전략

1. 한국 ODA의 현황과 특징

우리나라는 2008년 현재 약 8억 달러의 ODA를 공여해 원조 규모면에서 세계 19위를 기록하고 있고, 2009년 11월 OECD DAC에 24번째 회원국으로 가입이 결정되어 2010년부터 정식 DAC 회원국으로 활동하게 되었다. DAC가입의 양적 조건은 이미 충족하였지만, 질적인 측면에서는 아직 미흡한 실적이다. DAC의 특별 검토 과정에서 지적한 바와 같이 증여비율이 상대적으로 낮고, 최빈국에 대한 언타이드 원조 및 최소 증여율 준수 등은 정책적 부담요인으로 작용하고 있다. 또한 원조 효과성에 관한 파리선언, 새천년개발목표 실현을 위한 국제사회의 세부 목표를 실현하기 위한 적절한 정책 및 원조 체제 수립이 당면과제로 제시되고 있다.¹²⁴⁾

DAC 원조 효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness)이 실시한 파리선언 이행 모니터링에 대해 한국정부도 2006년, 2008년 2회 모두

124) 권 올 외, (2009. 11), 『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』, 대외경제정책연구원.

참여하였다. 2006년 1차 모니터링 당시, 한국은 알바니아, 몽골, 베트남 3개 수원국에서의 조사내용을 근거로 공여국에게 이행의무가 부과되는 10개 지표에 대해 이행 현황을 평가받았다. 2008년 2차 모니터링에서는 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 이집트, 에티오피아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 네팔, 페루, 필리핀, 탄자니아, 베트남 13개 수원국에서 우리나라의 원조수행체제에 대한 조사가 실시되었다.¹²⁵⁾

[표 4-1]에서 한국은 파리선언 등 국제적 개발 동향에 대한 인식과 이해 부족 등으로 파리선언에 대한 모니터링이 다른 공여기관처럼 체계적으로 이

■ 표 4-1. 우리나라의 파리선언 모니터링 결과 ■

이행 지표	2005 기준치	전체 공여국/기관	한국		2010 목표치
		2008 조사	2006 조사	2008 조사	
1. 운용가능한 국가 개발전략 보유	17%	24%	-	-	75%
2. 신뢰가능한 공공시스템 보유	-	36%	-	-	50%
3. 원조의 수원국 예산 반영	42%	48%	11%	34%	85%
4. 조율된 기술협력 확대	48%	60%	74%	79%	50%
5a. 수원국 공공재정관리시스템 활용	40%	45%	45%	10%	(80%)
5b. 수원국 공공조달 시스템 활용	39%	43%	0%	5%	(80%)
6. 중복적 사업실시조직 축소	1,817	1,061	0	11	611
7. 원조의 예측가능성 제고	41%	46%	11%	19%	71%
8. 비구속성 원조 확대	75%	88%	3%	24%	-
9. 공여국간 공통된 제도 및 절차 적용 확대	43%	47%	0%	1%	66%
10a. 공여국간 공동 현지조사 확대	18%	21%	0%	15%	40%
10b. 공여국간 공동 분석작업 확대	42%	44%	-	0%	66%
11. 투명한 성과평가체제 보유	7%	9%	-	-	35%
12. 수원국과 공여국간 상호평가 실시	22%	26%	-	-	100%

- 주: 1) 2005년 및 2008년 모니터링(설문조사) 시 모두 참여한 33개 수원국 기준
 2) 전체 공여국/기관은 그리스를 제외한 DAC 회원국 및 주요 MDB 등을 포함
 3) 우리나라의 비구속성 원조 비율은 DAC 통계(2005, 2007) 기준
 4) 지표 1, 2, 11, 12는 수원국 대상 측정 지표

자료: 이정현(2010), 『한국의 개발협력』, 제1호.

125) 박수영 외, (2009), 『원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서』, 한국국제협력단, p. 95.

루어지지 못하는 못하였다. 또한 모니터링에 대한 준비 부족, 지표에 대한 이해부족 등으로 인하여 위와 같은 낮은 이행률 평가를 받은 것으로 보인다. 그러나 두 평가를 비교해 보면 2차 모니터링의 평가가 전반적으로 향상되었음을 알 수 있다. 2006년 모니터링에서는 기술협력 지표를 제외하고는 거의 모든 지표들에서 낮은 이행률을 기록한 반면, 2008년 평가에서는 몇 개 지표에서 보다 나은 이행상황을 보여주었다.¹²⁶⁾

항목별로 살펴보면, 한국의 평가지표는(지표 4) 수원국 프로그램에 일치하는 기술협력 부문에서 DAC 국가 평균을 상회하는 높은 달성도를 보이고 있다. 이는 기술협력의 수원국 역량개발 목표에 대한 부합 정도가 양호한 것으로 우리나라가 우위를 가지고 있는 원조 분야로 볼 수도 있을 것이다. 반면 이를 제외한 모든 부문에서 2010년 목표치는 물론 DAC 국가의 평균에도 미치지 못하는 저조한 성과를 보이고 있다. 특히 전체 원조 집행액 중 프로그램원조(PBA) 지원된 금액의 비율로 정의된(지표 9) 공여국간 공동된 제도 및 절차 적용 확대에 대한 실적은 거의 전무한 것으로 나타났다.

한편 OECD DAC은 파리선언 이행지표의 목표 달성을 위해 다음과 같은 종합적인 노력을 권고하고 있다. 첫째, 공여국은 수원국의 주인의식 강화를 목표로 수원국 시스템의 활용도 제고 및 역량강화를 위한 보다 체계적인 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 수원국 시스템에 대한 평가 및 개선방안 수립 과정을 수원국이 주도하고, 공여국은 수원국 시스템 활용 및 역량강화 지원을 위한 명확한 실행계획과 인센티브 체제를 도입해야 한다. 둘째, 개발재원 관리에 대한 책임성을 강화해야 한다. 책임성 강화는 개발재원 관리체계 개선을 위한 강력한 인센티브를 제공하는바, 수원국의 책임성은 원조자금의 예산편성 등 예측가능성 제고를 통해, 수원국과 공여국간 상호 책임성은 성과평가체제 구축 및 모범사례 전파 등을 통해 강화될 수 있다. 셋째, 원조

126) 박수영 외, (2009), 『원조효과성을 위한 파리선언 이행제제 평가연구 보고서』, 한국국제협력단, p. 99.

관리의 비용효과성 제고가 필요하다. 이를 위해서는 PBA 방식 지원 확대, 공동 조사 및 분석 등을 통한 공여국간 조율뿐만 아니라 근본적으로 공여국간 원조분업 및 상호 보완성 강화를 위한 부단한 노력이 요구된다.

위와 같은 DAC의 권고내용을 토대로 이제 우리나라는 OECD DAC 회원국으로서 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 노력에 적극 동참하고, 성공적인 경제 및 사회 발전을 이룬 세계적인 모범국가로서 수원국의 지속가능 발전을 지원하기 위해 원조효과성 지표 개선에 적극적인 노력을 기울여야 할 때다.¹²⁷⁾

양적인 면에서 한국의 ODA 지원액은 전반적인 부분에서 증가 추이를 보이고 있다. [표 4-2]는 최근 6년간 한국의 공적개발원조 실적을 보여준다.

ODA총액 및 무상원조율 등 주요 지표들이 꾸준한 증가 추이를 보이고

■ 표 4-2. 한국의 대외원조 추이(2003~08년) ■

(단위: 백만 달러)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ODA 총계	365.91	423.32	752.32	446.67	699.06	803
양자간 원조	245.17	330.76	463.3	365.61	493.47	539.88
무상원조	145.46	212.09	318	248.5	361.28	369.33
유상원조	99.71	118.68	145.3	117.11	132.19	170.55
다자간 원조	120.71	92.56	289.01	81.06	205.59	263.12
ODA/GNI(%)	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09
무상원조율(%)	59.3	64.1	68.6	68	73.2	68.4

자료: 한국국제협력단(KOICA), 통계 사이트.¹²⁸⁾

127) 이정현, (2010), 『PD/AAA 원조효과성 지표 이행 현황 및 개선과제』, 『한국의 개발협력』, 제1호, pp. 137~151.

128) <http://stat.koica.go.kr/>

있고, 2009년 기준 GNI 대비 0.1%를 달성했으나 DAC 국가들에 비해 부족한 재원규모는 우리나라 원조정책의 약점으로 작용하고 있다. 정부는 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%를 달성한다는 목표하에 ODA 규모를 대폭 확대하고 있다. 또한 짧은 원조 공여 역사로 인한 경험의 부족과 국내적으로 대외원조에 대한 국민적 공감대의 부족도 한국 원조 정책이 풀어야 할 숙제이다.

2008년 기준으로 양자간 ODA 순지출액의 52.2%가 아시아에 지원되었으며, 아프리카(19.3%), 중남미(12.7%) 등이 그 뒤를 잇는다. 현재 아시아지역 원조가 압도적으로 높지만 최근 추세를 보면 상대적으로 대아시아 원조 지출 비율은 감소하고 있다.¹²⁹⁾

2003년과 2008년의 한국의 대외원조액을 비교해보면 총액과 무상원조부문에서 두 배 이상의 증액이 있었음을 알 수 있다.

우리나라 무상원조를 전담 수행하고 있는 한국국제협력단은 2006년에 중기(2007~09년) 원조전략수립 및 중점 지원 분야 선정을 통해 보다 체계적

표 4-3. 2008년 양자간 ODA의 지역별 순지출 지원 규모

(단위: 백만 달러)

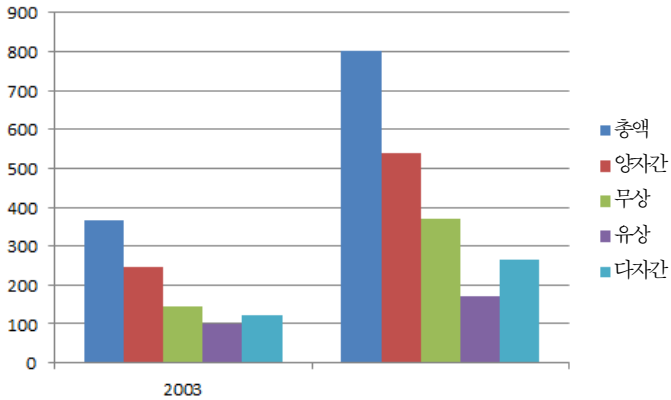
구분	아시아	아프리카	아메리카	유럽	대양주	미배분	합계
무상원조	183.40	73.55	35.41	3.61	2.73	69.98	368.67
유상원조	97.95	30.55	33.28	9.28	0.5	-	170.55
합계 (비중:%)	281.35 (52.2)	104.08 (19.3)	68.69 (12.7)	12.89 (2.4)	2.23 (0.4)	69.98 (13.0)	539.22 (100)

자료: 한국수출입은행(2008), p. 98.

129) 2005년 80.9%였던 대아시아 양자간 ODA 비중은 2008년 52.2%로 감소한 반면, 대아프리카 양자간 ODA 비중은 2005년 8.4%에서 2008년 19.3%로 증가하였다. 『우리나라 확정통계 주요내용 2008』, 한국수출입은행, p. 98.

그림 4-1. 한국의 대외원조액 2003년과 2008년 비교

(단위: 백만 달러)



이고 효율적인 원조 실시 도모를 꾀하고 있다. 개도국의 빈곤 완화와 지속가능한 경제발전을 지원하기위해 UN MDGs 등 국제사회의 개발협력목표 달성 및 글로벌 이슈 해결을 위해 적극 동참 의사를 밝히고 있다. 또한 국가 이미지 제고를 통한 국익 증진과 대개도국 우호협력관계의 증진을 국민과 함께 추진하는 선진원조를 지향한다. KOICA의 지역별 양자원조 추진전략은 긴밀한 협력관계를 갖고 있는 아시아지역에 대한 중점지원 기조를 유지하면서 아프리카 지역에서는 새천년개발목표 달성 위주의 인도적 지원을 확대하고, 중남미지역은 지역적 개발수요의 다양성을 감안해 선별적으로 지원하는 것이다. 중점지원국을 선정하여 전략적 대외원조 제공이 필요한 국가를 대상으로 국별지원전략(CAS)를 수립하여 집중 지원하고 있다.¹³⁰⁾ 2008년 현재 총 18개국이 중점협력국으로 선정되어 있다. [표 4-4]는 18개국 중점협력국에 대한 지원금액과 비율 총괄이다.

130) www.koica.go.kr.

표 4-4. 중점협력국 지원액(2008년)

(단위: 백만 원)

지역	국가	지원액		비율(%)
		금액(₩)	금액(₩)	
아시아	라오스	9,393	8,462	6.2%
	몽골	12,865	11,589	8.5%
	방글라데시	8,996	8,104	6.0%
	베트남	11,061	9,964	7.3%
	스리랑카	10,690	9,630	7.1%
	인도네시아	10,518	9,475	7.0%
	캄보디아	14,558	13,114	9.6%
	필리핀	9,939	8,953	6.6%
아프리카	나이지리아	2,657	2,394	1.8%
	세네갈	3,888	3,503	2.6%
	에티오피아	4,654	4,193	3.1%
	이집트	8,291	7,468	5.5%
	탄자니아	5,626	5,068	3.7%
중남미	과테말라	4,316	3,888	2.9%
	파라과이	5,345	4,815	3.5%
	페루	10,013	9,020	6.6%
중동	이라크	7,147	6,438	4.7%
동구 및 CIS	우즈베키스탄	6,417	5,781	4.3%
	카자흐스탄	4,560	4,108	3.0%
총계(19개국)		150,936	135,966	200%

자료: KOICA 대외무상원조 실적통계(2008년), p. 14.

표 4-5. 구속성 여부에 따른 양자간 ODA 지원 규모

(단위: 백만 달러)

구분	2007		2008	
	금액	비중(%)	금액	비중(%)
비구속성	199.7	24.7	428.8	35.8
구속성	608.8	75.3	768.9	64.2
총계	808.6	100	1,197.7	100

자료: 한국수출입은행(2008년), p. 104.

총 원조 중 구속성 비율은 [표 4-5]에서 나타난다. 현재 한국의 원조는 무상, 유상 모두 비교적 높은 구속성 비율로 이루어지고 있으나 점차 비구속성 원조의 비율이 늘고 있으며, 2009년 DAC 가입을 계기로 비구속성 원조 비

중을 위한 노력은 가속화될 것으로 보인다.

한국의 무상원조를 전담하고 있는 KOICA는 중기전략으로 7가지 기본방향을 채택하고 있다. 1) 전략적 우선순위에 따른 협력대상국의 선정, 2) 국가별 원조정책 수립, 3) 전략적 지원분야 선정(7개 우선분야: 교육, 보건 의료, 행정제도, 농촌개발, 정보통신, 산업에너지, 환경 및 기타), 4) 프로그램 방식의 사업수행체제 도입, 5) 한국형 원조모델 발전, 6) 해외재난구호 확대, 7) NGO 지원 및 협력 확대가 KOICA가 지향하는 기본 방향이다.¹³¹⁾ 반면 대외유상원조(EDCF)의 원조 전략은 인도주의에 입각한 일방적 흐름이 아닌 선발 개도국의 후발개도국에 대한 상호 호혜주의에 의한 경제협력 추구이다. 이에 따라 우리나라와 경제교류가 많거나 경험잠재력이 높은 국가를 선별하여 중점 지원할 것을 밝히고 있다.¹³²⁾ 한편에서는 EDCF는 개도국의 발전보다는 자국의 경제 협력에 치중하고 있고, 신흥시장과 자원부국을 중심으로 경제협력형 유상원조가 집중되어 있으며 상대적으로 구속성 비율이 높을 뿐만 아니라 지원분야 선정에 있어 자국의 이해가 강조되어 있는 점 등을 근거로 들어 EDCF가 실제로 수원국에서 원조 목적에 부합하지 못하는 정책이라는 비판도 있다.¹³³⁾ 현재 EDCF는 우리나라와 경제교류가 크고 지리적으로 인접한 아시아지역에 70%의 원조금을 지원되고 있으며 분야별로는 경제 개발 기여도가 높은 경제·사회 인프라 부문을 주요 대상으로 하고 있다. 특히 우리나라의 수출효과가 크고 시장 파급효과가 높은 분야를 중점 지원할 의사를 밝힌다. 우선 추진사업으로는 협조융자사업, 혼합신용 공여사업, 중소기업 추진사업 등이 있다.¹³⁴⁾

131) 한국국제협력단, www.koica.go.kr

132) 한국국제협력단, www.koica.go.kr

133) 참여연대 국제연대위원회, (2010, 6), 『2009 참여연대 ODA 정책보고서』, 『국제개발협력연구』, pp. 102~112.

134) 한국국제협력단, www.koica.go.kr.

2. 한국의 대아세안 ODA

가. 아세안과 한국

1997년 태국에서 시작된 외환위기는 아세안과 한국 관계에 결정적인 전환을 마련해준 계기가 되었다. 아세안 국가들과 한국에까지 영향을 미쳤던 경제위기를 겪으며 아세안 국가들은 동아시아 국가들과의 관계 개선을 통한 아세안 확대에 관심을 갖게 되었다. 아세안에 확대를 도모하는 이유 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 경제위기 경험을 통해 동남아시아 국가들은 한국, 중국, 일본이라는 동아시아 3개국이 동일한 지역이라는 인식을 가지게 되었다. 또한 경제규모가 큰 동아시아 국가들과의 경제협력을 통해 해외투자를 늘리고 ODA와 차관을 도입해서 경제발전을 위한 자원을 마련하고자 했다.

둘째, 아세안은 경제협력의 강화뿐만 아니라, 안보협력을 통한 지역안보 공동체에 관심을 갖게 되었다. 1998년 12월 제2차 동아시아 정상회의에서 ASEAN+3 회의를 정례화하기로 합의했고, 1999년 제3차 ASEAN+3 정상회의에서 동아시아 협력에 관한 공동선언을 채택함으로써 아세안과 동아시아는 경제협력에서 나아가 정치적 협력을 포괄한 동아시아지역 협력을 위해 나아가게 되었다.

우리나라도 아세안 국가들의 큰 성장잠재력과 지정학적으로 가까운 위치 때문에 큰 관심을 가지고 있다. 한국과 아세안 국가들과의 교역량은 한국 전체 교역량의 약 10%를 차지하고 있고, 지속적인 무역흑자를 기록하고 있다. 또한 지리적 근접성과 더불어 인적 교류가 증가하고 있기 때문에 아세안 국가들에 대한 지정학적 중요성은 더욱 커지고 있다.¹³⁵⁾

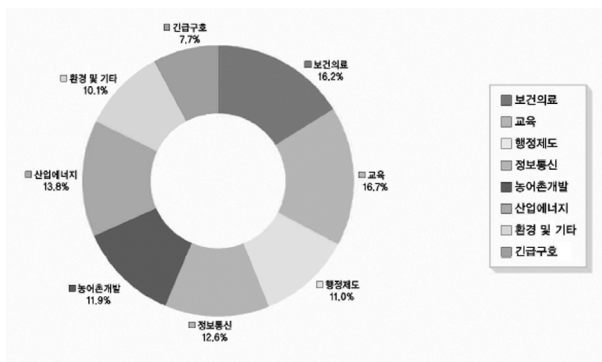
135) 손혁상, (2008), 『한국의 대아세안(ASEAN) 공적개발원조(ODA)정책: '경제협력'과 '개발협력'의 이중주』, 『동남아시아연구』 18권 2호, pp. 137~171.

나. 대아세안 ODA의 특징과 변화

우리나라의 대아세안 ODA는 1991년 한국의 무상 ODA 공여가 시작된 이래로 꾸준히 증가했다. 규모면에서는 1996년 2,042만 달러로 전체 ODA 규모의 24%를 차지한 이래 지금까지 25% 내외를 꾸준히 유지하고 있다. 최빈국이 많은 아프리카 지역이 지리적으로 너무 멀고 정보가 부족한 반면, 아시아지역은 지리적 근접을 통한 한국 기업 진출 또한 활발하기 때문에

▣ 표 4-6. 아시아지역 분야별 지원 실적 ▣

분야	금액(₩)	금액(\$)	비율(%)
보건의료	19,635	17,687	16.2
교육	20,246	18,238	16.7
행정제도	13,344	12,020	11.0
정보통신	15,319	13,800	12.6
농어촌개발	14,409	12,980	11.9
산업에너지	16,783	15,118	13.8
환경 및 기타	12,201	10,991	10.1
긴급구호	9,393	8,461	7.7
계	121,329	109,295	100



자료: 2008 KOICA 대외무상원조 실적통계, p. 94.

ODA 공여가 집중되어 왔다. 특히 2000년 새천년개발 목표 선언 전 우리나라의 ODA가 아세안 지역에서 비교적 소득이 높은 태국, 말레이시아, 인도네시아에 집중됐던 사실은 한국 ODA가 개발협력보다는 경제협력이 우선적으로 고려되고 있다는 반증일 것이다. 그러나 2000년대 이후 상대적으로 국민소득이 낮은 라오스, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀이 중점 지원대상국으로 선정되어 ODA가 많이 공여되었다. 한국은 무상 ODA 예산 배정에 있어서 18개국을 중점협력국으로 선정해 집중적으로 원조를 제공하고 있는데, 아세안 지역에서는 위의 5개국이 중점협력국으로 선정되어 있다. 이들 5개국은 ODA 지원 규모 면에서도 최상위 수준을 유지하고 있다.¹³⁶⁾ 특히 캄보디아는 미얀마에 이어 최빈국 중 하나이고 중점협력국으로 지정되어 있지만 선행연구가 매우 부족한 상황이다.

[표 4-6]은 한국의 대아시아 분야별 지원 상황을 나타낸다.

3. 한국의 대캄보디아 ODA

가. 목표 및 전략

한국 국제협력단의 대캄보디아 지원전략(무상원조)은 상기 캄보디아의 개발전략에 기반을 두고 캄보디아 정부가 책정한 국가 목표들을 적기에 달성할 수 있도록 지원하는 것을 주목적으로 하고 있다. 이를 위해 한국 국제협력단은 수자원 및 농촌개발, 보건의료 향상 및 산업인프라 구축 분야를 중점 지원할 계획을 밝히고 있다.¹³⁷⁾

반면 재정경제부의 EDCF 운용 전략계획을 보면 일본과 중국 원조의 소

136) 외교통상부, (2009. 5), 『캄보디아 개황』, p. 11, p. 99. 참고 후 재정리.

137) 한국국제협력단, 『캄보디아 국별지원전략, Cambodia Country Assistance Strategy 2008-2010』.

파트너로서의 이용을 인식하고 유상원조에 대한 우리나라의 목적을 경제협력 추진과 한국의 선진통상국가로의 발전 도모로 보는 경향이 크다. 따라서 우리나라와 경제적 협력관계가 큰 아시아지역 집중공략과 저소득 자원부국에 중점적으로 원조를 제공하는 전략을 세우고 있다. 이를 통해 아시아 리더국가로서의 위상을 강화하고 동아시아 경제통합 과정에 능동적으로 대처하며 우리 기업 진출을 적극 지원하겠다는 계획을 나타내고 있다.¹³⁸⁾ JICA는 한국의 대캄보디아 ODA 전략에 대해 아래와 같이 평가한다.

“한국에 있어 경제적 이득은 원조 지원에 있어 주요 목적이다. 기획재정부와 같은 한국 몇몇 정부 부처는 전통적으로 원조가 국익을 위해 사용되어야 한다고 믿고 있다. 이를테면 대캄보디아에 대한 대외원조가 캄보디아 천연자원에 대한 접근성을 높여 한국의 수출 및 투자를 증진시키는 데 사용되어야 한다는 의견이다. 한국의 대캄보디아 외국인 투자를 늘리기 위해서 한국의 원조는 경제 인프라 구축 등에 사용되어 왔고, 이는 한국 EDCF 차관 제공의 가장 큰 목적으로 간주되어 왔다. 다른 많은 DAC 가입국들이 해왔듯이 한국정부도 마찬가지로 민간부문 투자의 불확실성을 감소하고 캄보디아와 같은 저소득 국가의 민간부문 투자 불확실성을 감소시키기 위한 수단으로 ODA를 인지하고 있다.”¹³⁹⁾

나. 사업분야 및 지원 규모

한국은 중국, 인도, 태국과 함께 캄보디아의 신흥 원조 공여국(Emerging Donor)으로 주목받고 있다. 2008년 한 해 동안 한국의 대캄보디아 ODA 지원액은 3,300만 달러로 일본, 중국, 미국, 유럽 위원회, 독일에 이어 규모

138) 재정경제부 보도자료, 담당자: 김재훈, 2006년 1월 4일.

139) Jin Sato외, “How do Emerging Donors Differ from Traditional Donors?”, *JICA Working Paper*, 2010, pp. 22-23.

면에서 6위를 차지했다(국제기구 및 NGO 제외한 순위). 2009년 ODA 지원액은 4,650만 달러로 전년대비 41% 증가하면서 독일을 제치고 대캄보디아 5위의 지원국으로 기록되었다.¹⁴⁰⁾

1991년 대한민국이 무상원조 공여를 시작한 이래로 최근까지의 대캄보디아 무상원조 지원실적은 [표 4-7]과 같다.

▣ 표 4-7. 한국의 연도별 무상원조 지원실적(1991~2009년) ▣

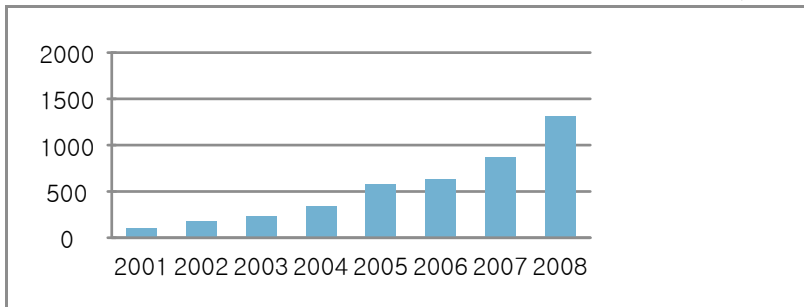
(단위: 만 달러)

연도	무상원조액	연도	무상원조액
1991	2.9	2001	105.6
1992	-	2002	176.5
1993	3.0	2003	234.1
1994	0.8	2004	334.1
1995	3.1	2005	581.3
1996	24.7	2006	632.9
1997	183.4	2007	869
1998	30.1	2008	1,311.4
1999	29.7	2009	685.2(잠정)
2000	65.3	총	5,273.1

자료: 한국국제협력단, 지역정책부.

▣ 그림 4-2. 연도별 대캄보디아 무상원조액(2001~08년) ▣

(단위: 만 달러)

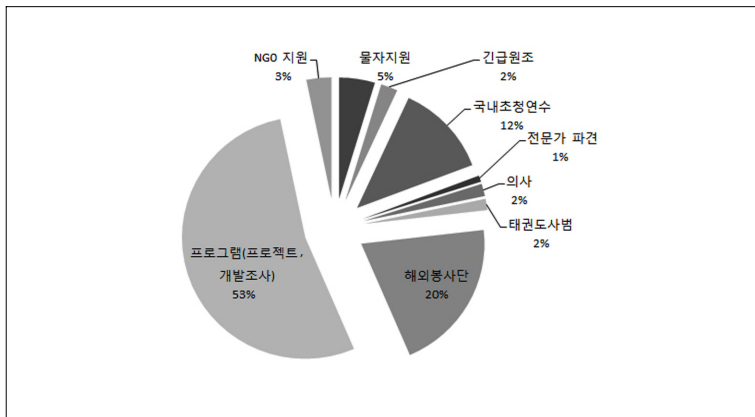


자료: [표 4-7]을 바탕으로 구성.

140) CDC, (2010), "The Cambodia Aid Effectiveness Report," p. 10.

2000년 이후 한국 국제 협력단이 주관하는 대캄보디아 무상원조 지원은 꾸준히 늘어나는 추세로, 2000년대 초반과 후반의 무상원조 총액을 비교하면 열 배 이상 차이가 나는 것을 볼 수 있다. KOICA의 무상원조 사업은 형태별로 물자지원, 긴급원조, 국내 초청연수, 전문가 파견, 의사 파견, 태권도 사범 파견, 해외봉사단 파견, 개발조사 및 프로젝트 프로그램, 그리고 NGO 지원으로 나뉘는데, 1991년부터 2009년까지의 무상원조 누적 지원실적은 총 5,273만 달러 중 247.2만 달러는 19건의 물자 지원사업에, 115만 달러는 7건의 긴급원조 사업에, 651만 달러는 1,409명 위한 국내초청연수 사업에, 44만 달러는 16명의 전문가 파견에, 87만 달러는 2명의 의사를 파견하는 데, 78만 달러는 2명의 태권도 사범을 파견하는 데, 1,072만 달러는 334명의 해외봉사단을 파견하는 데, 172만 달러는 35건의 NGO 사업을 지원하는 데 쓰였다. 또한 프로젝트와 개발조사 20건을 진행하는 데 2,805만 달러를 지원하였다. 분야별 비중을 살펴보면 지원금액 기준 개발조사 및 프로젝트, 그리고 해외봉사단 파견에 높은 비중의 무상 ODA가 지원되고 있다.

■ 그림 4-3. 지원형태별 무상원조 ■



자료: 국제협력단 통계 사이트 자료를 바탕으로 재구성.

KOICA에서 진행하는 무상원조 사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 프로그램(프로젝트 및 개발조사)의 상세 지원내역(1991~2009년)은 [표 4-8]과 같이 정리할 수 있다.

■ 표 4-8. 프로젝트 상세지원 내역 ■

프로젝트	기간	지원 규모 (만 달러)
타목적 저수지 복구 지원	2002~04년	136.9
상품서비스 무역능력 배양	2004~05년	87
국립소아병원 현대화사업	2005~06년	240
시엠립 우회도로 건설사업	2005~06년	16
농촌종합개발(감풍참 주)	2006~08년	100
바테이지역 홍수조절 제방축조	2007~08년	200
감풍츠난 지역병원 개보수 사업	2007~08년	100
국가 기술자격제도 구축 지원	2007~09년	120
캄보디아 시엠립 우회도로 포장	2008~09년	430
국토관리 기반조성을 위한 국가 측량 기준점 설치	2007~09년	250
관개수로 복구 및 농촌개발을 위한 한일공동사업	2009년	15.5

자료: 국제협력단 통계 사이트 2009.

주요 프로젝트 사업의 사업목적을 살펴보면 타목적 저수지 복구, 상품서비스 무역능력 배양, 바테이지역 홍수 조절 제방 축조 등의 상대적으로 규모가 큰 프로젝트가 농촌 소득 증대를 목적으로 경제부분에 많이 지원되고 있다. 그밖에 측량기준점 설치, 시엠립 우회도로 포장산업 등 인프라 건설 분야에도 큰 비중의 무상원조가 지원되고 있고 병원 개보수 등 보건 분야에 지원된 무상원조도 눈에 띈다.

■ 표 4-9. 개발조사 상세지원 내역(1991~2009년) ■

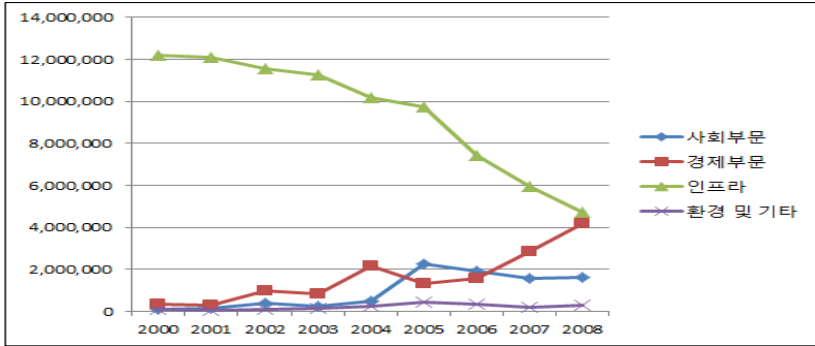
개발조사	기간	지원 규모(만 달러)
아세안 6개국 일본너움을 포함한 전염병 예방 및 퇴치 지원	2002~06년	25
캄포트·트라이랑포포 도로 개보수 타당성 조사 및 실시 설계사업	2001~02년	57.4
크라폰리 강 유역 다목적 수자원개발 타당성 조사	2004~05년	74
측량기준점 설치 기초조사	2003~04년	100
측량기준점 설치2차 사업	2005~06년	120
국가 수자원개발 종합계획 수립	2006~08년	148.7
농촌개발정책 및 전략 수립	2007~08년	180
증권시장 개설 및 운영지원	2007~09년	180

개발조사 프로젝트 또한 인프라건설과 농촌지역 발전에 초점이 맞춰져 있는 것을 알 수 있다.

캄보디아 개발위원회는 원조 수원 분야를 크게 사회부문, 경제부문, 인프라스트럭처, 서비스 및 기타부문으로 나누어서 집계한다. 세부적으로 살펴보면 사회부문은 교육과 보건에 지원된 ODA가 경제부문은 농업, 제조업, 농촌지역 발전, 금융, 도시계획 부문으로 나뉜다. 인프라스트럭처는 정보통신, 에너지, 교통, 수자원 공급으로 나뉜다. 사회부문에 2,706만 달러를 경제부문에 4,430만 달러를, 인프라스트럭처 부문에 2억 2,520만 달러를, 서비스 및 기타에 758만 달러를 지원했다. CDC에서는 2007년 이후 통계만 공개하고 있어 분야별로 원조 공여 추이를 알기는 어렵다. KOICA의 통계자료를 통해 CDC에서 분류한 분류기준으로 자료를 재정리하면 다음과 같은 추이를 볼 수 있다.

■ 그림 4-4. 대캄보디아 무상원조 분야별 추이(2000~08년) ■

(단위: 백만 달러)

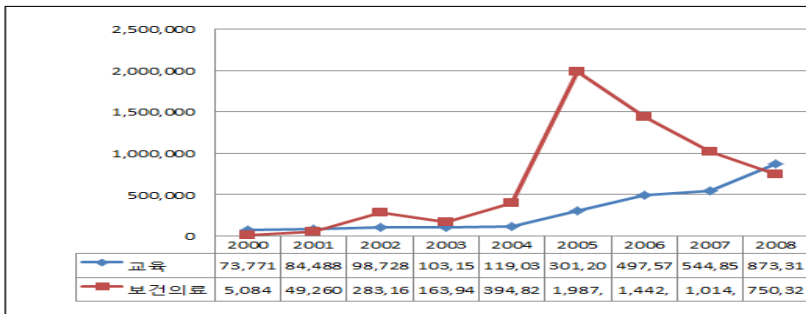


자료: KOICA 통계 사이트 참고 재작성.

인프라 부문은 에너지 산업 지원과 정보통신 지원금을 합계한 것이고, 사회부문은 교육과 보건 분야에 지원금을 합한 것이다. 경제부문은 행정제도와 농어촌 지원에 투입된 무상원조 액수를 합산했다. [그림 4-4]를 통해서, 우리나라 대캄보디아 무상원조 지원은 경제부문과 인프라 건설부문에 더 큰 비중을 갖고 있으나, 점차 교육과 보건 등의 사회부문 지원도 비중이 늘고 있음을 알 수 있다.

■ 그림 4-5. 사회부문 무상원조 지원 추이 ■

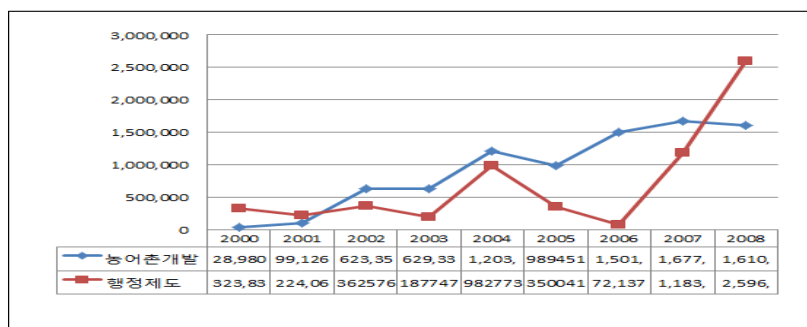
(단위: 달러)



농어촌개발 분야 지원은 한국의 대캄보디아 중점 지원분야 중 하나이다. 위 기간 중 상당부분의 무상원조가 관개수로 건설, 홍수조절 방지 등 농업생산성 증진을 목적으로 지원되었다.

그림 4-6. 경제부문 무상원조 지원 추이

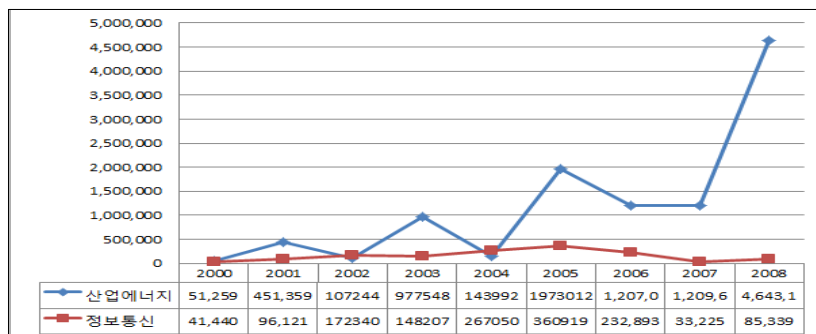
(단위: 달러)



인프라 부문의 무상원조는 상당부분이 산업에너지를 위해 지원되었다. 특히 2006년 캄보디아 수자원개발 종합계획사업 수립이 시작된 이후 크랑퐁리 강 유역을 비롯한 캄보디아의 수자원개발의 타당성 조사 등이 진행 중에 있다.

그림 4-7. 인프라 부문 무상원조 지원 추이

(단위: 달러)



수출입은행이 주관하는 유상원조 지원 실적을 보면, 2001년 4월 한국, 캄보디아 양국 정부간 대외경제협력기금(EDCF) 공여 기본협정이 체결되어 발효 완료되었고 7개 프로젝트가 시행 중에 있다. 추진 현황은 [표 4-10]과 같다.

■ 표 4-10. 유상원조 지원 실적 ■

EDCF 차관사업	지원 규모 (단위: 백만 달러)	비고
행정 전상망 구축	20	2004년 10월 완료
한·캄보디아 국립직업훈련원 건립	27.7	2005년 5월 완료
캄포트-트라판로포 도로 개보수 사업	17.1	현재 시행 중
크랑폰리 강 수자원개발	26.7	현재 시행 중
지방행정정보망 확충사업	31	차관공여계약 체결
3번국도 개보수사업(3차)	36.9(원화로 제공)	현재 시행 중

유상원조의 경우 모두 양허성 차관으로 지원되고 있고, 대개 15년의 거치기간과 25년의 상환기간을 둔 장기 차관의 형태를 띠고 있다. 이자율은 고정금리로 연 1%이다.¹⁴¹⁾

우리나라의 대캄보디아 원조 실적을 보면 1991년부터 2009년까지 지원된 무상원조가 5,273만 1달러, 2001년부터 2009년까지 지원된 유상원조가 169만 4천 달러로 무상원조의 규모가 유상원조보다 현저히 높은 것을 알 수 있다. 또한 사업 분야를 보아도, 행정망 구축사업이나 도로 개보수 사업 등의 사회 인프라 건설에 유상원조가 집중되어 있는 반면, 무상원조의 경우 상대적으로 사업 분야가 다양하게 나타난다. 한국 국제 협력단은 캄보디아를 중

141) CDC, (2010), 『The Cambodia Aid Effectiveness Report』, p. 10.

점협력국으로 선정하고 다양한 사업들을 추진 중에 있으면 수출입은행 또한 캄보디아를 중점 지원 대상국에 편입시키며 KSP 사업을 확장하는 등 원조 확대를 계획하고 있다. 현재 캄보디아는 우리나라의 제6위 EDCF 지원 대상국이다.¹⁴²⁾

다. 한국의 대캄보디아 원조 평가

전반적으로 캄보디아는 한국의 원조 방식에 만족한다는 인식을 가지고 있다.¹⁴³⁾ 가장 큰 이유는 우리가 캄보디아와 같은 개도국의 입장을 잘 이해하고 있고 기본적으로 서구 공여국과는 달리 캄보디아가 원하는 것을 해주려는 입장을 가지고 있기 때문이다. 서구 국가들은 컨설팅 형태의 원조 등을 강조하는데 이러한 형태의 원조는 기본적으로 캄보디아의 관행과 업무수행에 대한 간섭으로 나타날 수밖에 없기 때문에 캄보디아 정부는 이러한 형태의 원조보다는 한국식의 원조를 더 선호하고 있는 것이다.

한국의 경우 최근 물질적인 ODA와 함께 소프트웨어 성격의 개발원조 사업을 개발하고 있다. 그러나 새마을 운동, 각종 개발 경험은 우리가 생각하는 것만큼 환영받지 못하고 있다. 이렇게 공여국으로서 한국의 입장과 수원국 캄보디아의 선호가 다른 이유는 한국과 캄보디아의 상황은 너무 달라 개발경험이 같을 수 없으며 캄보디아는 기본적으로 바로 효과가 날 수 있는 분야의 지원을 원하고 있기 때문이다.¹⁴⁴⁾

이러한 원조 방향에 대한 긍정적인 평가와는 별개로 캄보디아는 한국으로부터의 원조의 규모가 아직도 작다고 판단하고 있다. 따라서 작은 규모의 원조를 제공하면서 우리의 경제적 이익을 고려하는 것은 캄보디아 정부의 입

142) 이세린, 『수은 해외경제 2010. 8』, p. 137.

143) CDC 담당자 인터뷰.

144) KOICA 캄보디아 사무소 소장과의 인터뷰(2010. 8. 9), 프놈펜 KOICA 사무소.

장에서는 좋은 평가를 할 수 없는 것이 당연하다. 한국의 ODA에 관해 지적되는 문제점은 수원국과 공여국 간의 소통통로가 확보되지 못했다는 것이다. 캄보디아 정부와 한국 원조공여기관과의 연계가 아직도 취약하다는 평가를 받고 있다.¹⁴⁵⁾ 단적인 예로 지적된 것이 현지 정부와 한국공여기관 간의 정책대화(policy dialogue)가 아직 제도화되지 못한 것이다. 이러한 소통채널의 부재는 한국의 원조성과가 캄보디아 정부에 정확히 전달되지 못하는 문제 그리고 캄보디아 정부의 요구 사항이 제대로 전달되지 못하는 문제점을 만들어내고 있다.

유상과 무상원조의 통합지원전략이 수립되지 않고 외교부(KOICA)와 기획재정부(수출입은행)가 각각 캄보디아 지원전략(CAS)를 수립해 운영하고 있다. 농수산부와 교육부 등 기타 부처들은 지원전략을 가지고 있지 못하며 한국원조기관간의 정책대화가 이루어지지 못하기 때문에 유상과 무상원조의 지원전략과의 연계도 이루어지기 어렵다. 유상지원 전략은 교통, 수자원개발, 정보통신 3개 분야를 중점분야로 삼고 있으며, 무상지원 전략은 농촌개발, 보건의료, 교육, 산업에너지를 중점분야로 채택하고 있다. 이러한 중점분야는 캄보디아의 시각화 전략과 국가전략개발계획(2006~10년)에 부합하고 있기 때문에 원조 일치성의 문제를 어느 정도 해소하고 있다. 그러나 지원전략이 원칙적으로 공개되어 있지 않고, 지원전략 수립 시 캄보디아 측과 사전 정책 협의가 없는 문제점은 여전히 가지고 있다.

농촌개발, 교통, IT, 산업에너지, 교육, 보건의료 등 한국의 비교우위 분야에 집중 지원하고 있지만, 유무상 연계 부족과 분절화된 지원 형태로 인해 현재 한국의 원조 규모에 비해 지원분야가 많아 영향력과 효과성을 극대화하는 데 어려움이 있다고 보인다. 또한 경제성장과 빈곤 퇴치에 직접적인 연계성은 없더라도 단기간에 국가형성(state-building)의 경험을 가지고 있는

145) 인터뷰 CDC.

우리가 캄보디아 개발계획의 핵심전략에 포함된 부패 척결, 법적 개혁 등의 ‘올바른 통치 및 관리’ 분야에 관심을 가질 필요가 있다. 하드웨어와 소프트웨어 원조의 균형과 향후 중국과 일본의 대규모 원조와 경쟁을 해야 하는 점을 고려하면 내전 후 캄보디아의 효율적이고 공정한 정부행정기관 구축에 실질적인 도움이 되는 거버넌스 차원의 원조를 시행할 필요가 있다.

캄보디아 원조 조화 차원에서 가장 실질적인 정책협의체인 TWG에 한국은 전문가 부족으로 인해 19개 그룹 중 농촌 및 수자원 그룹과 산업인프라 그룹에만 KOICA가 참여하고 있는 현실이다. 또한 KOICA 현지 사무소가 원조공여국 협의체회의(CDCF, GDCC, TWG)에 참여하고 있으나 분절화로 인해 실질적인 권한이 없어 구체적인 통합적인 협력방안을 이끌어 내는 데 어려움이 있다. 원조 효과를 높이는 차원에서 수원국과의 정책협의도 중요하지만 선진공여국 협의체에서 적극적으로 참여해 국제적 동향을 파악하고 한국의 실정에 부합하는 차별성 있는 원조프로그램을 개발하는 것도 필요하다.

민관협력분야에서도 한국개발 NGO를 통한 지원 규모가 2010년 현재 6개 사업 49만 달러에 불과해 현지사회와 직접 접촉하면서 한국의 이미지와 인지도를 높일 수 있는 기회가 제한되어 있다. 캄보디아 정부는 한국 NGO의 캄보디아 내 개발협력 사업이 어떻게 진행되고 있는지 파악하는 데 어려움을 겪고 있다. KOICA가 한국 NGO와의 연계역할을 하고 있지만 제도화된 정책대화가 없기 때문에 필요한 정보가 제때에 정확히 전달되기 어렵다는 것이다.

캄보디아 개발위원회(CDC)는 매년 공여국별로 파리선언 실행지표를 평가하고 있는데, 한국의 경우 몇몇 지표를 제외하고는 평가 자체가 제대로 이루어지지 않고 있다.

앞서 13개국에 대한 한국의 파리선언지표에서도 지적되었던 바와 같이 [표 4-11]도 한국의 현저히 낮은 PBA(Program-Bbased Approach) 비율 지표를 나타내고 있다. DAC에서 정의하는 PBA란 공여국간 조율을 통해 수

표 4-11. 2008년 대캄보디아 공여국의 파리선언 실행지표

지표	전체 공여국 평균	한국
운영 가능한 개발전략	24%	4.21%
신뢰성 있는 공공재정관리(PFM) 시스템	9%	-
수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용	9%	-
수원국 공공조달시스템 활용	10%	-
평행 PIU 숫자	196	-
구속성 원조	33%	33.09%
PBA 비율	17%	1.26%
공동조사 실시	14%	-
공동국별연국 실시	17%	100%

자료: CDC, Paris Declaration Indicator를 바탕으로 재구성.

원국의 개발계획을 달성을 지원하는 개발협력 방식으로 여기서 프로그램이란 수원국의 개발계획을 나타내며 빈곤 감축 전략, 분야별 개발계획, 주제별 개발계획, 기관별 개발계획 등이 해당된다. DAC에서는 개발계획에 대한 수원국의 리더십 발휘, 단일의 종합 개발계획 및 예산체제 사용, 공여국간 조율을 위한 공식 절차 존재, 공여국의 수원국 시스템 사용의 네 가지 특징을 모두 충족하는 경우에만 PBA 원조로 분류하며 2010년까지 PBA 지원을 총원조의 66% 이상으로 확대하는 목표를 설정하였다.¹⁴⁶⁾ DAC를 중심으로 국제사회에서 PBA 지원확대 노력이 강화되는데도 불구하고 PBA 달성률은 대캄보디아 원조를 비롯한 모든 수원국 원조에 있어서 미미하다. 대캄보디아 ODA 지원에 있어서 PBA 지원확대를 위해서는 개발계획과 빈곤 감축을 골자로 하는 캄보디아의 신정부 사각화전략과 이에 필요한 예산 규모를 파악하고 구체적인 지원분야 및 정책 과제를 수립해야 할 것이다.

146) 『국제 ODA 동향』, 2009년 제4호, 한국수출입은행, p. 3.

제5장

한국의 대캄보디아 ODA 전략 개발

1. 수원국 요청사항

개발원조의 역사적 전개과정을 보면 초기에는 공여국의 이익을 중심으로 원조의 내용이 결정되는 모습을 보이다가 시간이 흐르면서 수원국의 필요를 반영하는 방향으로 원조의 내용이 달라지는 것을 알 수 있다. 그러나 최근에는 공여국의 ‘원조피로’ 현상으로 인해 공여국이 자신들의 원조가 실질적 효과를 거두기 위한 인프라를 구축하는 방향으로 원조의 내용을 변화하고 있다. 이러한 원조 방향은 종종 수원국으로부터의 반발을 초래하는 것도 사실이다. 대캄보디아 ODA 전략을 수립함에 있어 우리는 이 두 가지 방향을 잘 조화시키는 노력이 필요하다. 수원국이 원하는 것을 무시하고 공여국의 입장을 강요하는 것은 결과적으로 원하는 효과를 얻지 못하기 때문이다. 이러한 측면에서 수원국 캄보디아가 무엇을 원하는가를 이해하는 것은 매우 중요하다.

캄보디아 정부의 가장 중요한 요청사항은 첫째, ODA를 자국의 국가전략 발전계획(NSDP)에 따라 제공해 달라는 것이다. 이러한 주문은 두 가지 성격을 갖는데 하나는 공여국 위주의 목적(거버넌스 등)이 아닌 자국의 발전 계획에 필요한 수여국 위주의 ODA를 원한다는 것이고 또 하나는 공여국의 간섭 등을 최소화하고 싶다는 것이다. 캄보디아가 개발원조를 필요로 하는 사업 분야로서는 농촌개발 사업에 대한 ODA를 최우선으로 하고 있으며 이러한 주문 역시 캄보디아의 NSDP와 부합하는 방향이다. 둘째, 캄보디아는 수원국의 필요에 따라 원조를 제공해줄 것을 원하고 있다. 선진 공여국처럼 원조에 조건을 붙이거나 예산운용에 대한 감시 등을 원하지 않고 있다. 이러한 이유로 캄보디아는 신평여국인 중국의 원조 방식을 환영하고 있다.

2. 대캄보디아 ODA 전략 제안

가. ODA의 효과 극대화 차원

1) 적어도 단기적으로는 한국의 ODA가 한국의 경제적 이익에 대한 고려 그리고 한국식 개발모델의 실험 등과 같은 방향으로 추진되어서는 안 된다. 현재 한국의 원조 규모가 상대적으로 작기 때문에 그러한 방향의 원조정책은 캄보디아의 반발을 부를 가능성이 크다. 현재 캄보디아 정부의 고위층은 한국의 개발원조에 만족감과 고마움을 가지고 있다고 평가된다. 이러한 상황을 감안할 때 한국은 당분간 현재의 방향대로 캄보디아가 원하는 형태의 원조를 제공하는 방식으로 원조 방향을 유지해야 한다. 현재 지원사업이 캄보디아 개발전략에 부합하고 있지만 중국과 일본에 비해 비교우위가 있고, 핵심 전략부문인 효율적이고 공정한 행정체계 구축 등의 거버넌스 분야에도 적극적으로 참여할 필요가 있다.

2) 원조를 통한 한국의 국가이익 추구라는 측면을 고려할 때 시급한 작업은 한국의 대캄보디아 ODA에 우리의 의도가 반영되기 위해서는 캄보디아의 NSDP 수립에 영향을 미칠 수 있는 통로를 확보해야 한다. 현재는 캄보디아의 NSDP가 World Bank와 선진국의 주도로 만들어지고 있다. 한국이 개발계획 수립에 직접 참여하기는 어렵지만 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 통로를 개발해야 할 필요가 있으며 정책대화의 제도화도 이러한 측면에서 의미가 크다고 할 수 있다. 이러한 방식을 통해 간접적으로 한국의 국가이익이 추구되는 것이 바람직할 것이다.

3) CDCF, GDCC, TWG와 같은 원조공여국 협력체계에 적극적으로 참여해야 한다. 현재 KOICA에서 TWG 두 개 그룹에만 참여하고 있고, 유무상 통합지원체계가 수립되지 않은 상황에서 대표성의 문제도 가지고 있지만 유무상 통합체계가 수립되기 이전이라도 총리실 개발협력국의 조정을 통해 실질적인 권한이 있는 대표가 참여할 필요가 있다. 원조조화를 통한 원조효과성 제고를 위한 측면도 있지만 이를 통해 선진공여국의 국제적 동향을 파악하고 차별성 있는 원조정책 수립을 위한 피드백을 받을 수 있다.

4) 기본적으로 중국과 일본의 ODA 정책과 그 성과에 근접할 수준이 되기 위해서는 ODA의 양적 확대가 있어야 한다. 원조의 효과성을 감안할 때 캄보디아는 투입 자원 대비 효과가 크게 나타날 수 있는 수원국이다. 캄보디아는 한국에 대한 인식이 좋은 나라이므로 ODA의 확대 효과가 크게 나타날 수 있는 대상국이라고 판단된다. ODA 액수의 확대는 물론 KOICA의 인력 등도 크게 늘릴 필요가 있다. 한국의 전반적 ODA 전략의 차원에서 보자면 ODA 전략에서 '선택과 집중' 원칙이 도입되어야 하며 캄보디아는 선택과 집중의 대상이 되어야 한다. '국제개발협력 선진화 방안은 원조 소의 국을 선정해 총체적 접근을 통한 개발협력의 성공사례를 발굴하는 것을 제

안하고 있는데, 원조 소외국뿐만 아니라 캄보디아와 같이 경제규모가 크지 않고 한국의 원조에 우호적인 국가에 한 분야를 집중적으로 선택하여 가시적인 성공사례를 창출해내는 것도 국격 제고에 효과적인 방법이다.

5) ODA의 효율성이라는 측면에서 볼 때 정부 중심의 ODA와 동시에 NGO 중심의 원조 사업을 정부가 지원하는 전략을 적극적으로 검토할 시점이다. 제한된 자원과 인력을 가진 KOICA가 캄보디아에 대한 모든 원조사업을 단독으로 추진하는 것이 반드시 효율적이지는 않다. NGO가 잘 할 수 있는 분야(예를 들어 교육사업 등)는 NGO의 지원을 통해 추진하는 것이 바람직하다. 한국의 NGO가 한국 원조사업의 중요한 일원으로 자리 잡기 위해서는 이들 NGO에 대한 관리체계가 확립되어야 한다. 현재는 많은 NGO가 대사관이나 캄보디아의 CDC에 전혀 통고 없이 독자적으로 봉사나 구호사업 등을 추진하다가 돌아가는 경우가 많다. 일본의 경우 법적 지위를 가질 때 생기는 이점들을 이용해 외교부에 등록을 유도해서 법적 지위를 갖게 하고 있다. 또 대사관, JICA, 기업, NGO가 참여하는 비공식 네트워크가 존재하며 일본 NGO만의 비공식 네트워크도 존재한다. 이들 네트워크를 통해 각 행위자들은 협력과 조정 등을 하여 원조사업의 효율성과 효과를 극대화하고 NGO가 잘 할 수 있는 분야에서 원조사업을 효과적으로 할 수 있도록 하고 있다. 한국도 정부 중심(KOICA)과 시민사회 중심(NGO)의 원조사업을 조정하고 조화를 도모할 틀을 마련할 필요가 있다.

6) 한국의 대캄보디아 원조는 KOICA와 EDCF, 교육부, 농촌진흥청, 부산광역시 등 10여 개의 정부기관이 수행하고 있다. 원조 창구의 일원화 문제는 또 다른 논의가 필요한 부분이지만 무상원조의 경우에도 대사관의 ODA 역할 그리고 KOICA와의 업무 분담, 역할 분담은 매우 모호한 것으로 보인다. 일본의 경우 JICA와 수원국 주재 대사관이 역할 분담을 통해 원

조 사업의 효과를 극대화하고 있다. JICA는 프로그램 기반 사업들(기술협력 등)을 담당하고 대사관은 풀뿌리 차원의 프로젝트들을 추진하거나 지원하고 있다. 현지 NGO에 대한 지원도 역시 대사관 차원에서 이루어지고 있다. 이러한 업무 분담을 통해 효율성을 높이고 또 현지 NGO의 지원과 같은 다양한 차원의 원조사업을 추진할 수 있는 것이다. 일본의 경우를 벤치마킹하여 현지 대사관의 ODA 역할을 보다 명확하게 규정하고 KOICA와의 역할 분담도 명확히 할 필요가 있다. 원조집행체계의 일원화 이전이라도 최소한 부처간 정책 협의를 통해 유무상 통합지원전략 수립이 시급하다.

7) 한국 ODA 규모의 한계를 생각해 볼 때 다른 나라와의 공동사업을 더욱 확대할 필요가 있다. 제한된 예산에서 임팩트가 큰 사업들을 수행하기 어렵기 때문에 일본, 중국을 포함한 다른 나라와의 공동사업은 적은 예산을 들이면서도 인지도와 임팩트 면에서 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다. 중국의 원조 형태로 볼 때 중국과의 협력사업은 쉬운 일이 아니다. 중국은 원조가 비밀스러우며 자기 방식의 원조를 고집하고 있지만, 한국이 여러 나라와 협력 사업을 개발할 경우 외교적 노력을 통해 중국의 참여를 독려할 수 있을 것이다. 최근에 KOICA가 중심이 되어 추진했던 일본과의 공동사업 효과를 분석하고 문제점을 도출하여 좀 더 규모가 큰 공동사업의 가능성을 검토해 보아야 할 것이다.

8) 선진공여국은 IT, 농업분야 등의 섹터별 접근이 아니라 주제별 프로그램에 기반한 원조를 시행하고 있다. 파리선언에서는 원조조화를 위해 2015년까지 66%의 원조를 PBA 방식으로 추진할 것을 권고하고 있다. 물론 한국과 캄보디아가 서로 PBA, 프로그램에 관한 합의된 정의를 만들어내지 못하고 있기 때문에 전격적으로 PBA를 시행하기 어렵다면 IT, 교육, 보건, 행정제도 개선 등의 프로젝트가 연계된 모성 보건사업분야 등에서 pre-PBA도

심각하게 고려해볼 필요가 있다. 이때 캄보디아 개발계획과 논리적으로 연관된 프로그램형 접근 추진이 필요하다.

9) 국제개발협력 선진화 방안에서 강조된 민간기업과의 협력을 캄보디아의 원조에 적극 반영해야 할 필요가 있다. PPP사업은 양적으로 부족한 대캄보디아의 원조를 보강할 수 있으며 수원국인 캄보디아의 필요 그리고 한국 기업의 이미지 제고와 시장 진출이라는 두 가지 목표를 모두 추구할 수 있는 이점을 가지고 있다. 시엠립 우회도로 가로등 설치사업에서 보듯이 정부는 캄보디아에 대한 PPP 사업 예산을 증액하고 캄보디아에 맞는 협력 모형을 개발해야 한다.

나. 외교 전략의 차원

한국의 ODA 전략은 이명박 정부의 기여외교라는 외교 목표의 실천적 부분으로서 자리 잡고 있다. 기여외교는 한국이 높아진 경제력을 바탕으로 국제사회에 기여함으로써 국가의 격을 높이는 목표를 가지고 있다. 기여외교를 위한 구체적 사업으로서 ODA와 평화유지활동(PKO: Peacekeeping Operation)이 추진되고 있다. 대캄보디아 ODA 정책을 외교 전략의 부분으로서 상정했을 때 몇 가지 전략들을 제시할 수 있을 것이다.

1) 무엇보다도 대캄보디아 ODA에서 한국이 얻고자 하는 이득이 무엇인지를 분명히 해야 할 것이다. 모든 전략 수립에서 목표가 확실할 때 의미 있는 전략이 나올 수 있다. 현재 무상 대 유상 원조의 비율을 감안해 볼 때 대캄보디아 원조를 통해 단기적 경제적 이득을 추구하는 것이 목적으로 보이지는 않는다. 중국 및 일본과 비교해 볼 때 현재의 원조 규모는 어떠한 단기적 이득을 목표로 해서는 실패할 가능성이 크다. 그렇다면 대캄보디아 원

조는 기여외교의 측면에서 캄보디아의 개발 지원을 통해 한국에 대한 인식을 제고하고 한국에 우호적인 분위기를 조성하여 중장기적으로 한국의 외교적 입지를 강화하는 데 그 목표를 두어야 할 것이다.

2) 대캄보디아 ODA의 목표가 장기적 외교적 이득으로 상정되었을 때 고민해야 할 것은 어떠한 방식으로 ODA를 추진해야 하는가이다. 한국의 국가 이미지와 격을 높이기 위해서는 경제적 능력에 있어서의 한계를 인식하고 선진국의 원조를 따라잡는 노력만이 아니라 한국만의 새로운 기여외교 모델을 개발할 필요가 있다. 한국이 선진국이나 중국, 일본 정도의 ODA를 제공하는 것은 불가능하다는 것을 고려할 때 한국의 기여외교가 의미를 갖기 위해서는 원조의 액수가 아닌 다른 차원의 노력이 필요한 것이다. 이러한 인식하에 그동안 한국이 가지고 있는 경험과 노하우 등을 제공하는 방안이 제시되었다. 그러나 현지 조사 결과 한국이 자랑하고 전수해주고자 하는 경험과 노하우는 우리 입장에서 자랑할 만한 것이지 수원국이 원하는 것은 아닐 수도 있다는 인식을 해야 한다. 새마을운동의 전수도 기본적으로 자조의 정신이 존재하고 또 스스로의 노력에 대해 상응하는 지원을 해줄 수 있는 효과적인 정부가 존재할 때 실질적 성과를 이룰 수 있다는 사실을 생각해 볼 때 새마을운동이 캄보디아의 상황에서 적합한 노하우가 될 것인지는 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 인식을 바탕으로 비물질적 원조 역시 수원국의 특성과 상황을 정확히 파악한 바탕에서 검토되고 선택되어야 할 것이다.

3) 캄보디아에 대한 ODA를 기여외교의 한 차원으로 보았을 때 정부 주도의 ODA가 민간 주도의 개발협력사업으로 보완되어야 할 필요가 있다. 기여외교의 주체가 꼭 정부일 필요는 없다. 한국이 아직도 경제력이나 물리적 국력에서 한계가 있는 상황에서 정부가 모든 것을 해야 한다는 사고는 바뀌어야 한다. 캄보디아에 대한 ODA에 있어서도 한국정부에 의한 ODA는 한

계가 있으며 그 외교적 효과 또한 제한적이다. 이러한 상황에서 한국의 대캄보디아 ODA가 지향해야 할 방향은 people to people 형태의 개발협력을 강화해서 국가 중심 ODA를 보완하는 것이다. 한국의 NGO가 주체가 되어 수행하는 개발협력 사업과 다양한 국제적 비국가행위자들과의 연대와 협력을 통해 수행하는 개발협력을 정부가 지원함으로써 정부 중심의 ODA의 한계를 보완할 수 있을 것이다. 또한 한국에 대한 인식을 개선하고 한국에 대한 호의적 분위기를 조성한다는 측면에서 보면 민간 중심의 개발협력사업은 매우 의미가 있다. 캄보디아 현지 조사에서 방문한 타목마을에서 활동하는 KOICA 봉사단원의 활동 상황을 검토해 보았을 때 현지 주민들이 직접적으로 느낄 수 있는 개발사업은 어쩌면 댐을 쌓고 길을 닦는 것보다 훨씬 더 큰 외교적 파급 효과가 있는 것으로 판단된다. 정부가 지원하는 KOICA의 봉사단이나 NGO가 주관하는 봉사단들 모두 현지의 주민들을 대상으로 하는 원조사업으로 볼 수 있고 이런 사업들이 갖는 외교적 효과를 검토해 보았을 때 향후 이러한 방향의 원조사업을 지원할 수 있는 체제가 마련되어야 할 것이다.

부록

대아세안 ODA 현황분석

1. 대아세안 ODA 주요 공여국의 현황

가. 주요 공여국의 ODA 지원 규모

동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)은 1967년 창설 이래 40여 년간 내부결속을 확고히 하면서 성공적인 지역 협력체로 성장하였다. 2015년 아세안 공동체(ASEAN Community) 구축을 목표로 정치·안보, 경제, 사회·문화 등 세 개의 축(pillar)을 중심으로 통합 노력을 해온 아세안은 2007년 창설 40주년을 맞아 공동체의 헌법 구실을 하게 될 아세안 헌장(ASEAN Charter)과 EU식 경제공동체인 아세안경제공동체(AEC) 설립을 위한 청사진에 서명함으로써 2015년까지 아세안 단일시장과 생산기반의 경제공동체 구축을 목표로 통합 노력을 가속화하고 있다. 대외적으로도 ASEAN+3(한·중·일), 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit), 아세안 지역안보포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 같이 미국, 중국, 일본, 러시아, EU 등 아세안지역 외의 강대국을 포괄하는 협의체

를 주도하여 국제적 위상과 외교적 영향력을 강화하고 있는 실정이다.¹⁴⁷⁾

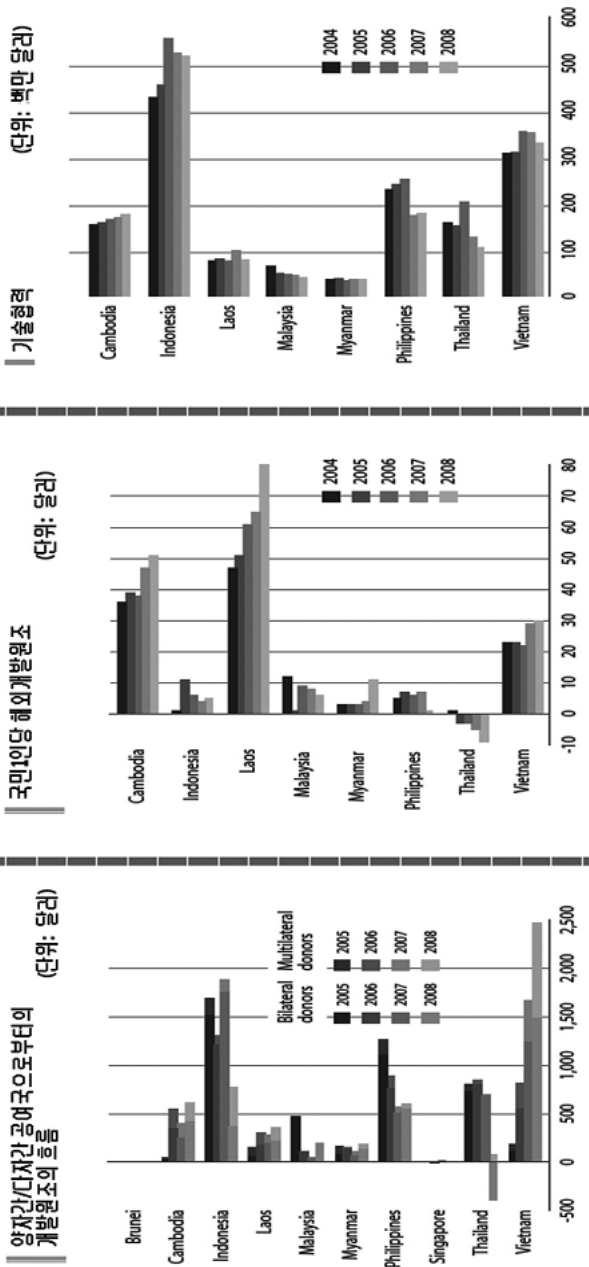
■ 그림 1-1. ASEAN 가입국의 지리상 분포 ■



이런 ASEAN에 대한 공적개발원조의 주요 공여국은 최대공여국인 일본 그리고 미국, 유럽연합(EU)의 독일, 프랑스 순이지만 각국에 따라 조금씩 차이를 보인다.

147) 한·아세안센터, 아세안 소개, <http://www.aseankorea.org/main/publish/view.jsp?menuID=001003001001>, 2010. 8. 25.

그림 1-2. 아세안 각국 개발원조 동향



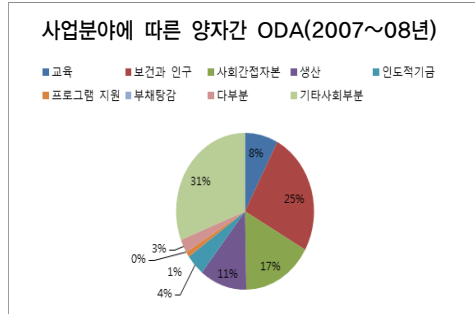
자료: <http://www.asiantrendsmmonitoring.com/wp-content/uploads/2010/11/ATM-6-trade-low-res.pdf>.

■ 캄보디아

표 1-1. 상위 10개 주요 공여국

캄보디아 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1. 일본	116
2. AsDF	100
3. 미국	80
4. EC	41
5. IDA	40
6. 독일	36
7. 프랑스	35
8. 한국	35
9. 호주	33
10. 국제기금	29

그림 1-3. 캄보디아 사업분야에 따른 양자간 ODA



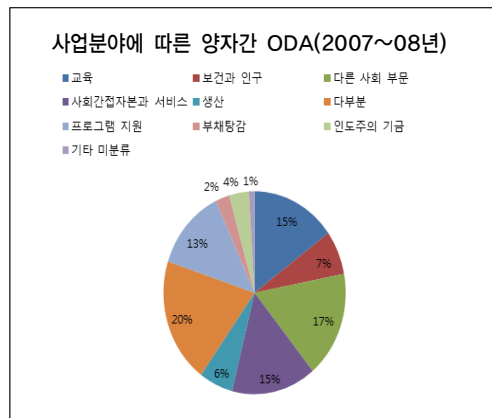
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 인도네시아

표 1-2. 상위 10개 주요 공여국

인도네시아 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1. 일본	1191
2. IDA	356
3. 호주	330
4. 독일	246
5. 미국	241
6. 네덜란드	146
7. 프랑스	130
8. AsDF	100
9. EC	94
10. 영국	88

그림 1-4. 인도네시아 사업분야에 따른 양자간 ODA



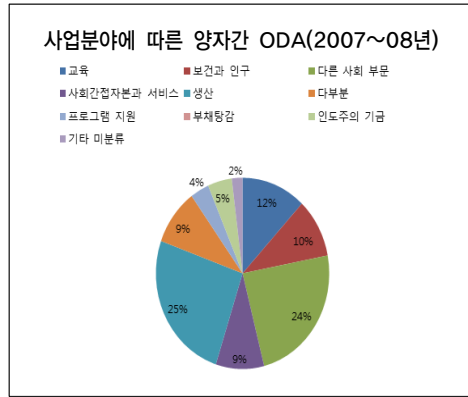
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 라오스

표 1-3. 상위 10개 주요 공여국

라오스 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1.일본	76
2.태국	73
3.AsDF	68
4.IDA	48
5.프랑스	31
6.독일	26
7.호주	24
8.스웨덴	20
9.한국	15
10.EC	14

그림 1-5. 라오스 사업분야에 따른 양자간 ODA



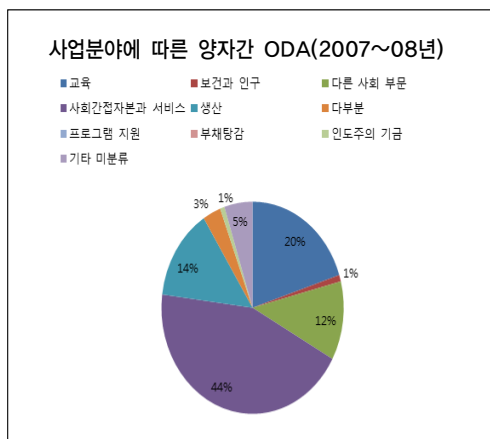
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 말레이시아

표 1-4. 상위 10개 주요 공여국

말레이시아 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1.일본	267
2.영국	22
3.독일	10
4.덴마크	6
5.미국	4
6.프랑스	3
7.UNHCR	2
8.호주	1
9.UNTA	1
10.한국	1

그림 1-6. 말레이시아 사업분야에 따른 양자간 ODA



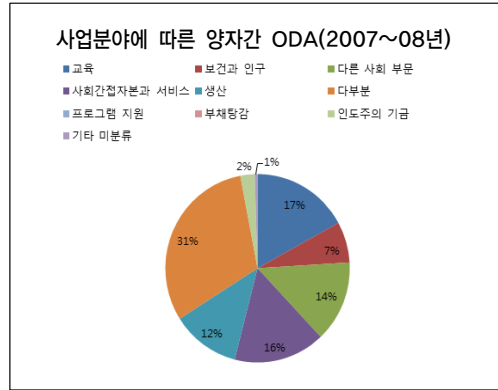
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 미얀마

표 1-5. 상위 10개 주요 공여국

미얀마 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1. 영국	50
2. 미국	43
3. EC	43
4. 일본	37
5. 호주	30
6. 노르웨이	20
7. 스웨덴	17
8. UNICEF	14
9. UNDP	14
10. 덴마크	13

그림 1-8. 필리핀 사업분야에 따른 양자간 ODA



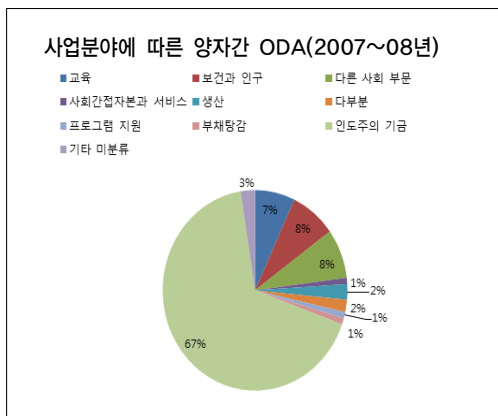
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 필리핀

표 1-6. 상위 10개 주요 공여국

필리핀 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1. 일본	599
2. 미국	109
3. 호주	71
4. 독일	53
5. 노르웨이	49
6. EC	46
7. 스페인	38
8. 한국	28
9. 국제기금	22
10. 캐나다	19

그림 1-7. 미얀마 사업분야에 따른 양자간 ODA



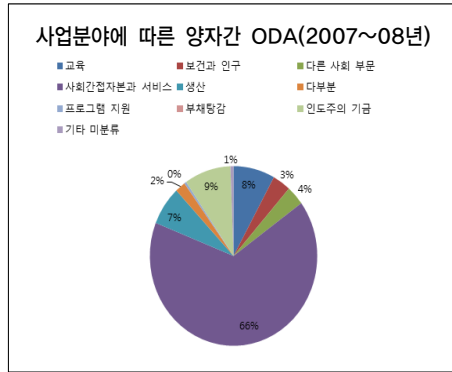
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 태국

표 1-7. 상위 10개 주요 공여국

태국 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1.일본	128
2.미국	45
3.국제기금	41
4.프랑스	30
5.EC	29
6.독일	20
7.스웨덴	8
8.덴마크	7
9.UNHCR	5
10.캐나다	5

그림 1-9. 태국 사업분야에 따른 양자간 ODA



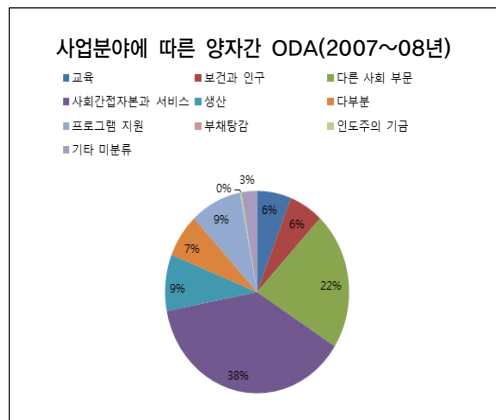
자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

■ 베트남

표 1-8. 상위 10개 주요 공여국

베트남 상위 10개 주요 공여국(USD)	
1.일본	780
2.IDA	677
3.AsDF	223
4.프랑스	196
5.영국	112
6.독일	110
7.덴마크	82
8.호주	71
9.EC	68
10.미국	55

그림 1-10. 베트남 사업분야에 따른 양자간 ODA

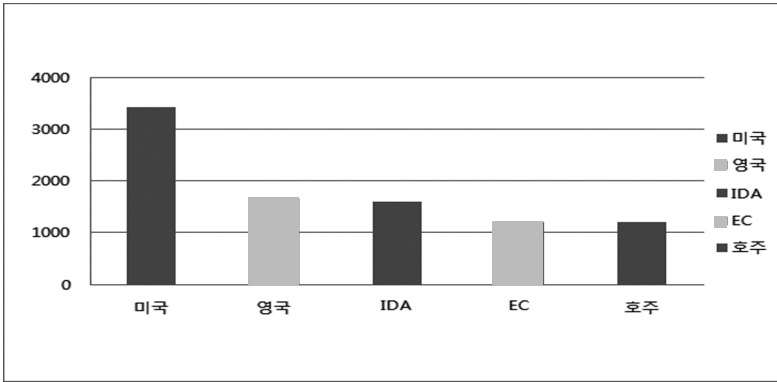


자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

대아세안 주요 공여국의 경우 [표 1-1]~[표 1-8]에서 살펴본 나라마다 차이를 보이지만 미국, 아시아에서는 일본, 유럽에서는 영국, 프랑스, 독일과 호주 등이 아세안의 주요 공여국이라고 할 수 있다.

■ 그림 1-11. 아시아, 오세아니아 지역 ODA 주요 공여국 ■

(단위: 백만 USD)



자료: OECD, 세계은행, <http://ec.europa.eu/development>.

■ 표 1-9. 대아시아 상위 5개 주요 공여국 ■

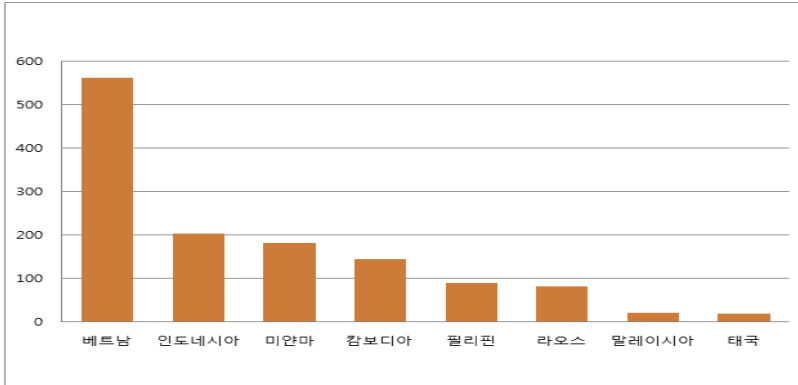
(단위: USD)

대아시아(Asia) 상위 5개 주요 공여국(원조 총액)					
	2006년	2007년	2008년	3년 평균	
1.미국	8,788	7,889	8,871	8,516	34%
2.독일	1,813	3,815	4,020	3,216	13%
3.일본	2,900	2,429	2,962	2,764	11%
4.영국	1,674	1,949	3,003	2,209	9%
5.프랑스	1,535	1,474	1,480	1,496	6%
대아시아(Asia) 상위 5개 주요 공여국(증여)					
1.호주	917	1,167	1,318	1,134	59%
2.일본	2,900	2,429	2,962	2,764	51%
3.이탈리아	548	683	1,176	802	51%
4.오스트리아	279	619	760	553	49%
5.미국	8,788	7,889	8,871	8,516	49%

[그림 1-11]과 [그림 1-12]는 유럽의 주요 공여국과 EU의 대아세안 주요 수원국을 나타낸다.

■ 그림 1-12. EU의 대아세안 주요 수원국 ■

(단위: 백만 USD)



자료: OECD, 세계은행, <http://ec.europa.eu/development>.

나. 사업분야

OECD-DAC의 원조는 전체적으로 2000년 이후 계속 성장을 하고 있으며 원조 형태별로 구분하였을 때, 2007년 대비 2008년의 양자간 원조가 크게 늘어났다. 특히, 채무국의 부담을 줄이는 부채탕감 비율이 가장 크게 늘어나 전체 원조의 규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다. [그림 2-2]는 OECD-DAC 회원국의 부문별 ODA 비중을 나타내고, [그림 2-1] 지난 7년간의 OECD-DAC 회원국의 지원분야별 분포를 나타낸다.

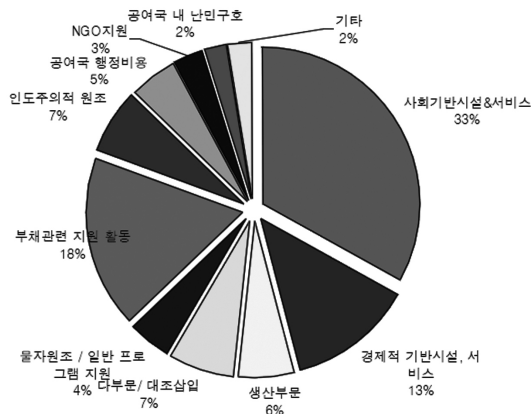
2. 대아세안 ODA 주요 공여국의 전략

1) EU

EU(당시 EEC)는 1957년 서명된 로마조약에서 구식민지 국가들과의 개

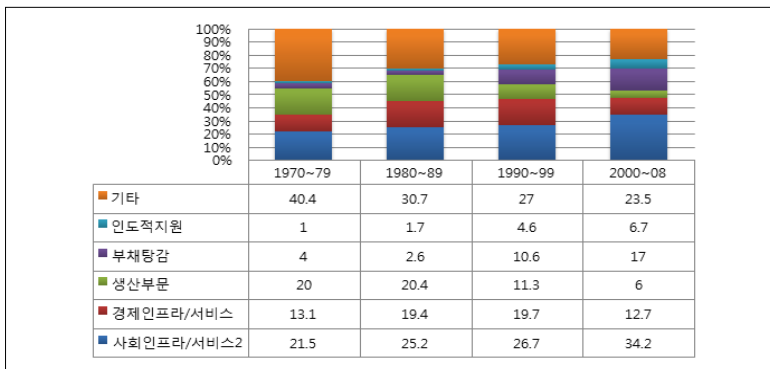
발협력을 구체적으로 명시한 후 적극적인 개발협력 정책을 실시해왔다. 회원국인 영국과 프랑스 벨기에, 네덜란드 등은 아프리카, 카리브 해, 태평양 연안(ACP countries: African, Caribbean and Pacific)의 국가들을 과거 제국주의 시대에 식민지로 거느리고 있어 역사적으로 밀접한 관계를 유지해왔다. 따라서 초기 개발협력 정책은 시혜적 입장에서 주로 이들을 지원해 주었다.

■ 그림 2-1. 최근 7년 OECD-DAC 회원국의 지원분야별 분포 ■



자료:OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

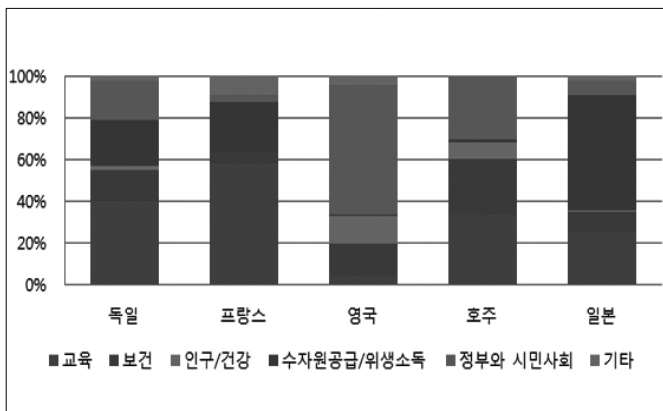
■ 그림 2-2. OECD-DAC 회원국의 부문별 ODA 비중 ■



자료: OECD, 세계은행, www.oecd.org/dac/stats.

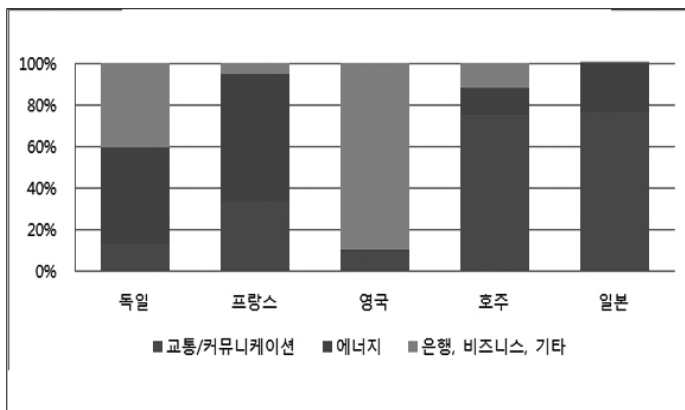
그러나 점차 저개발국의 경제개발과 인권 개선 등에 중점을 두며 좀 더 대등한 개발협력 정책을 모색해 왔다. 또 EU 회원국들은 각국마다 정도의 차이는 있지만 도덕적으로 세계 각국의 빈곤과 기아 해결에 대처해야 한다고 여기고 있다. 이밖에 EU는 개도국과 후진국으로부터 고무와 알루미늄

■ 그림 2-3. 대아시아 주요 공여국 사회 인프라 부분 원조 분포 ■



자료: OECD, 세계은행, <http://www.oecd.org/dataoecd>.

■ 그림 2-4. 대아시아 주요 공여국 경제 인프라 부분 원조 분포 ■



자료: OECD, 세계은행, <http://www.oecd.org/dataoecd>.

등 1차 상품을 수입하고 있으며 개도국과 후진국은 EU 수출의 약 30%를 차지하는 시장이기 때문에 경제적 이유에서도 개발협력에 적극적이다.¹⁴⁸⁾

EU는 개도국에 일반특혜관세(GSP: Generalized System of Preferences), 식량원조, 긴급원조 등을 제공하고 개도국 민간단체(NGOs)의 프로젝트도 지원하고 있다.

EU(EEC)는 1957년 구식민지 국가들과의 개발협력을 구체적으로 명시한 후 적극적인 개발협력 정책을 실시해 오고 있다. EU의 개발협력 정책은 EU 공동체 차원과 회원국간의 경합권한(a shared competence)분야이다. 2005년 12. 20 집행위원회 위원장, 유럽의회, 그리고 각료이사회가 합동으로 서명한 ‘개발(협력)에 관한 EU 컨센서스(The European Consensus on Development)’는 50년 유럽통합사에서 최초의 이런 선언으로 개발협력에 관한 EU의 비전과 집행원칙 등을 천명하였다.¹⁴⁹⁾

EU는 개발협력정책의 조정(coordination)과 조화(harmonization)를 통해 원조 효과를 제고하려 한다. 2010년까지 EU 27개 회원국 GDP의 0.56%, 2015년까지 0.7%까지 원조액 증액을 발표하였다. 이런 증액분의 절반은 아프리카에 집중되고 있다. EU의 개발협력정책 재원은 유럽개발기금(EDF: European Development Fund)과 EU예산 내 대외정책(external action)이라는 예산항목이다. 27개 회원국 장관들의 모임인 각료이사회(The Council of European Union)의 하나인 대외관계이사회(GAERC)와 개발 및 인도적 지원 담당 집행위원이 개발협력 정책 결정 과정에서 주요 행위자이다. 유럽의회는 사안에 따라 정책결정의 관여 정도가 다르다. EU의 개발협력 정책은 EU 공동체 차원과 회원국간의 경합권한(a shared competence)분야이다. 영국이나 독일, 프랑스 등 각 회원국들은 EU 차원에서 개발협력 정책의 공동원칙을 준수하려고 노력하면서 자국 이익에 적합한 개발정책을 집행하고 있다. EU의 개발협력 정책 재원은 유럽개발기금(EDF: European Development Fund)과

148) Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*(London: Palgrave, 2006), p. 513.

149) European Parliament, Council, Commission, "The European Consensus on Development," *Official Journal of the European Union*, 24. 2. 2006. 재인용.

EU 예산 내 대외정책(external action)이라는 예산항목이다.

EDF는 각 회원국이 경제력 규모에 따라 EU 차원의 개발협력을 위해 추렴하는 기금이다. EDF와 EU 예산을 합해 사하라 사막 이남(sub-Saharan)의 아프리카 지역이 EU 원조의 60%를 지원받고 있어 최대 수원국(지역)이다. 인도네시아와 말레이시아 등 남아시아가 EU 원조의 10%, 라틴아메리카와 또 2005년 말을 기준으로 EU와 회원국들은 약 700억 달러의 개발원조(양자 및 다자원조 포함)를 제공해 2위를 차지한 미국보다 세 배 이상의 원조를 제공, 세계 최대의 공여국이다(aidonor)(OECD DAC 23개 회원국 기준).¹⁵⁰⁾

유럽연합의 대외원조는 전 세계의 원조국 중 원조 규모가 가장 크며, 가장 효과적으로 원조를 수행하고 있다고 평가받고 있다. 비난 여론이 많은 다른 원조국과 달리, 유럽연합의 대외원조가 긍정적인 평가를 받는 배경에는 지속적인 원조 프로그램의 개발과 투명한 평가 과정, 원조 전문가 육성, 끊임없는 대외원조의 개혁을 통하여 효율적인 대외원조가 이루어졌기 때문일 것이다. 현재 전 세계 160개국에 유럽으로부터 양자간 또는 다자간 형태의 지원을 받고 있다. 유럽연합 공동체와 유럽연합 소속 회원국들이 제공하는 국제원조의 규모는 매년 약 300억 유로로, 전 세계 원조 흐름의 55%에 해당한다. 유럽연합 공동체 차원의 단독 대외원조 규모는(소속 회원국들의 양자적 대외원조 규모를 제외한 규모) 전 세계 국제 원조의 10%를 차지한다.

유럽연합의 대외원조는 유럽연합 대외협력위원회(EU External Relations Committee)와 유럽연합 개발위원회(Development Committee)에서 55개 상주 유럽연합 대표부의 도움을 얻어 수혜국가에 대한 전략보고서와 원조실행 보고서를 작성하여 유럽연합 집행이사회(European Commission)에 제출하는 과정을 거친다. 수혜국가에 대한 전략보고서와 원조실행보고서는 유럽연합 집행이사회에 승인을 받고 유럽연합 원조협력청을 통하여 해당 수혜국가

150) DAC는 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 산하 3대 위원회의 하나로 개발원조위원회(Development Assistance Committee)임. 우리나라는 2010년 1월부터 DAC 회원이 되었으며 2011년 서울에서 국제원조효과성 회의(Aid Effectiveness Conference)를 개최할 예정이다.

에 본격적인 지원을 실시한다. 수혜국가 원조의 전달과정과 수행과정에 대한 평가는 수혜국가에 상주하고 있는 유럽연합 대표부의 주기적인 평가보고서를 통하여 관리된다. 평가보고서는 매년 정기적인 감사를 통하여 투명성 여부를 확인하고 다음 해 사업에 반영된다.

또한 작성된 평가보고서와 감사보고서는 독립된 민간 기업을 통하여 다시 재분석되어 유럽연합 원조협력청에 전달된다. 평가보고서, 감사보고서, 분석보고서는 원조 전문가와 학계 등에 전달되어 공유하게 된다. 분쟁이나 자연재해로 인해 긴급한 구호가 요구되는 지역에 대한 인도적 지원은 유럽연합 인도지원사무국(ECHO)이 주관한다. 쓰나미, 룡천 폭발사고, 파키스탄 지진 등 긴급지원이 요구되는 곳은 유럽연합 인도지원사무국(ECHO)이 비축된 긴급 지원물품을 최단시간 안에 지원한다. 인도주의 지원이 필요한 해당 지역에 대해서는 긴급 보고서를 작성하여 유럽회원국에 긴급호소 절차를 통하여 더 많은 지원을 요청한다.

유럽연합의 대외원조는 장기간에 걸친 원조의 경험을 바탕으로 수혜국가에 가장 필요한 원조를 제공하는 것으로 명성이 높다. 대규모적인 물량 지원과 건설사업 등과 같은 선심 사업보다는 현지 지역에 맞는 다양한 프로그램을 맞춤형으로 제공한다. 프로그램 지원은 국제기구와 유럽연합 회원국 소속 NGO 등과 결합하여 농촌개발 사업, 교육, 의료 등에 중점 지원하고 있다. 특정 프로그램에 전문적인 경험과 지식을 비축한 NGO가 유럽연합의 대외원조를 지원받아 수혜국가 중 가장 필요한 지역에서 활동을 펼치고 있다. 예를 들면 독일 NGO의 평안북도 농자재 지원 사업, 프랑스 NGO의 아체지역 병원 운영 사업 등이다. 현재 유럽연합의 대북지원활동을 살펴보면 교육프로그램, 의료, 취로 사업 등에 집중하고 평양지역보다는 가장 수혜가 필요한 평안남북도 지역에 집중하여 진행하고 있다.

2) 프랑스

1970년 유엔은 선진국의 공적개발원조액을 GNP의 0.7%로 목표를 세웠

다. 오직 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 스웨덴, 네덜란드만 이 목표치에 도달했거나 초과했다. 프랑스는 2012년 0.7% 목표에 도달하기 위해 개발원조를 2007년에 GNP의 0.5%까지 올릴 것을 공언하였으나 2008년 현재 0.39%에 그쳤다. 2008년 프랑스의 ODA 총액은 약 75억 6,200만 유로에 달하며 이는 세계 4번째로 많은 액수이고 G8 국가 중 GNP 대비 원조액 비율은 두 번째로 많다.

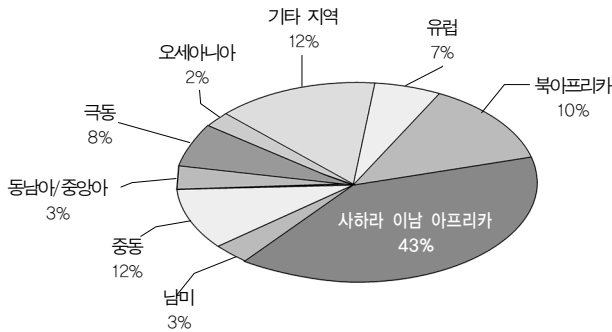
프랑스 ODA 총액(79억 6,200만 유로) 중, 양자간 원조가 59%, 다자간 원조가 41%를 차지한다(2008년 기준). 프랑스의 양자간 원조 총액의 53%는 아프리카 대륙에 집중된다. 특히 43%를 차지하는 사하라 이남 지역은 프랑스의 양자간 원조의 가장 우선지역이다. 프랑스는 1996년 과도채무국을 위한 이니셔티브의 일환으로 부채경감 계획에 참여하고 2000년 유엔 밀레니엄 개발목표 달성을 위해 적극적인 행보를 보였다. 또한 프랑스의 ODA 전략은 지속가능한 인간발전의 관점에서 민주적 거버넌스의 증진에 우선권을 둔다. 공적개발원조는 개도국의 삶의 수준 향상과 경제발전을 돕기 위한 조수여국의 재정지출이다. 이는 무상원조와 차관의 형태를 취한다.

■ 그림 2-5. 프랑스의 ODA 정책결정 과정 ■



북아프리카 지역은 프랑스의 주요 파트너임에도 불구하고 이 지역에 대한 원조는 그다지 크지 않다. 남태평양 프랑스령 도서 및 뉴칼레도니아는 2000년부터 프랑스의 원조지역에서 제외된다. 이로 인해서 오세아니아 지역에 대한 원조액이 연 6억 8,000만 유로에서 6,500만 유로로 격감한다. 이는 프랑스의 전체 양자간 원조액의 2%에 해당한다. 중남미 원조액은 2002년 기준으로 총 원조액의 5%를 차지하고 2004년에는 2%를 간신히 넘겼다. 이 지역의 대표적인 수혜국은 볼리비아, 브라질, 아이티이다. 극동지역의 경우 원조액은 2002년 약간 증가했다(전체 양자간 원조의 7%). 그러나 2004년에는 5%로 경감되었다. 이 지역의 대표적 수혜국은 베트남, 중국, 인도네시아이다. 중아시아 및 동남아시아 원조액은 2000년 2% 정도이다. 이지역의 대표적 수혜국은 아프가니스탄, 방글라데시, 아르메니아이다.

■ 그림 2-6. 프랑스의 양자간 ODA 지역 분포 ■



자료: 프랑스 외무부.

3) 독일

독일은 1952년부터 ODA 활동을 시작했다. 당시 독일은 처음으로 ‘UN 확대 원조프로그램(Erweiterten Beistandsprogramm der Vereinten Nationen)’에 재정원조를 했다. 독일은 1956년 5,000만 마르크(DM) 규모의 첫 ODA 기금을 설립하였다.

본격적인 ODA는 1961년 11월에 정부의 독립된 부처로 수립된 연방경제 협력개발부(BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)를 통해 시작했다.

- 1952~70년 독일 ODA 활동: 처음 20년 동안은 수원국의 경제성장을 최우선으로 두었으나, 1960년대 말에 이르자 삶의 질을 향상시키자는 논의에 무게를 두게 되었다. 예컨대, 적절한 의료서비스, 교육, 정치적 의사결정 과정에 참여 등이 이에 해당된다.
- 1970~90년 독일 ODA 활동: 1970년대 중반부터 ODA에 있어 여성들의 역할이 중요하게 부각된다. 동시에 오일쇼크와 이후 경제위기로 개도국과 선진국 간의 격차는 더욱 커지게 된다. 몇 차례의 경제위기, 원자재 가격의 폭락, 에이즈, 마약거래, 환경파괴 및 개도국의 부채증가 등으로 인해 ODA에 있어 사고의 전환이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 수원국의 단순한 목표 아래 지원하던 ODA 개념에서 벗어나, 최빈국의 발전 역시 선진국에서 일어나는 변화에 따라 달라진다는 인식이 커지게 되었다.
- 1990년~현재 독일의 ODA 활동: 동서냉전이 종식되자 ODA 활동에도 새로운 변화가 생겨났다. 통일된 독일의 ODA 정책은 이전 동독의 ODA 정책도 포괄하게 되었다. 환경보호 및 지속가능한 발전 회의(1992년 리우환경협약), 인구와 개발에 관한 회의(1994년 카이로)와 같이 일련의 국제회의를 통해 전 세계가 직면한 도전과제에 대한 전 지구적인 공감대가 형성되었다. 동시에 ODA를 위한 새로운 정책기조가 확립되었다. 무엇보다도 공여국이 수원국의 인권 및 민주주의를 향상시키기 위해 노력하고, 빈곤층에 대한 복지에 힘쓰는 것을 우선으로 하고 있다.

표 2-1. 독일의 개도국 순 지원금액

(단위: 백만 유로)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ODA	5,458	5,571	5,650	6,005	6,004	8,112	8,313	8,978
양자간	2,915	3,186	3,531	3,593	3,077	5,992	5,604	5,807
다자간	2,543	2,385	2,119	2,411	2,988	2,120	2,709	3,171

자료: <http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/index.html>.

현재 ODA 정책은 연방정부의 다른 여러 정책과 더불어 지구적 정의를 구현하기 위해 글로벌 차원의 제반을 확립하는 중요한 수단이 되고 있다.¹⁵¹⁾

독일은 [표 2-1]에 제시된 국가 외에도 연방정부가 UN 등 다자간 기구에 지원하는 ODA 분담금 및 HIPC 이니셔티브를 위한 분담금을 통해서 다양한 국가들을 지원하고 있다. 이 외에 개도국간의 지역별 협력을 지원하고, 역내 다양한 기구를 후원하고 있다.

- 독일 개발협력정책의 중점사안: 개도국에 대한 지원은 물질적 곤궁에서 벗어나 자주적으로 삶을 계획할 수 있게 함으로써 궁극적으로 더 많은 자유를 실현할 수 있도록 해야 함을 목표로 한다. 이러한 정신을 바탕으로 독일연방정부는 개발협력정책을 통해서 세계화가 모든 이들에게 이러한 기회를 줄 수 있도록 하기 위해 노력하고 있다. 독일개발협력정책은 앞으로 교육, 보건, 농촌발전 굿거버넌스(Good Governance), 지속가능한 경제발전과 같은 분야에서 중점적으로 이루어질 것이다. 여기에 있어 인권수호를 기본 원칙으로 하고 있다.

4) 영국

1997년 국제개발부 창설로 대외원조를 위한 효율적인 행정체제 확립 이후 대외원조 예산이 세 배 이상 증가하였다. 2002년, 2006년에 ‘국제개발법’을 제정하여 대외원조 원칙 및 법적 기반 확립하였다. 2004년 G8 국가 중 최초로 2013년까지 ODA/GNI 비율 0.7% 달성 목표를 선언하고, 2009년 전

151) <http://www.bmz.de/de/ministerium/geschichte/index.html>.

반적인 ODA 규모가 전년대비 증가하였고, ODA/GNI 비율은 1970년 이후 최고치를 기록했다. 1960년대에 구체화되기 시작한 대외원조 행정체제는 1997년 DFID 창설로 전환점을 맞이하여 2008/2009 DFID 예산은 정부 전체 개발협력 관련 지출의 81%를 차지하였으며 대부분(2008/2009 예산의 57%) 직접 혹은 국제기구 등을 통해 간접적으로 개도국에 지원했다. DFID는 원조 조건(conditionality)에 대한 균형 있는 정의를 확립하고 세계 빈곤 퇴치의 당위성 역설 및 개발원조 확대 위한 지도적 역할 강조하고 있다. 의회는 2010년 1월 개발원조법안 초안(Draft International Development Bill)에서 21세기의 개발원조는 도덕적 당위성의 문제임과 동시에 세계화에 따른 ‘공동의 미래’ 건설을 위한 보편적인 노력임을 역설하고, 개발원조 확대를 위한 영국의 지도적인 역할 지속 및 강화를 위해 관련 선언을 법제화하려고 노력 중이다. 규모와 기여도는 크지만 현실주의적 성향이 다소 강한 유형이다.

5) 호주

호주는 빈곤이 개인의 삶을 황폐화시킬 뿐 아니라 국가적 불안과 분쟁의 원인이 된다는 판단하에 개발원조의 최우선 목표를 빈곤 감소에 두고 MDGs에 근거해서 ODA 프로그램을 운영하고 있다. 2005년에 작성된 호주의 원조 백서에서는 2015년까지 호주의 ODA 예산이 GNI의 0.5% 수준으로 증가할 것이라는 계획을 밝혔다. 이에 따라 최근 몇 년 동안 호주의 ODA 예산은 지속적으로 증가하고 있다. 호주 ODA 총 예산의 대부분의 금액이 국가 프로그램에 투입되고 있고, 그중에 상당 부분이 원조 수여국의 굿 거버넌스 도입에 사용되고 있다. 호주는 WB와 ADB의 원조 방식과 동일하게, 수여국이 자유 시장 중심의 경제 거버넌스 도입에 중요하다고 판단하고 이를 위해 수여국 정부에 기술적 지원을 투입하는 데 주력하고 있다.

3. 주요 공여국의 대아세안 ODA 성과 및 평가

가. 성과

1) EU

세계 대외원조공여의 대부분을 차지하고 있는 개발원조위원회(DAC)의 주요 회원 국가들의 총 대외원조 규모가 1990년대 이후 줄어들고 있는 추세와 달리, 유럽연합 회원국과 유럽연합은 최근 대외원조 정책을 더욱 늘려가고 있다. 유럽연합 회원국들은 2002년 3월 바르셀로나에서 열린 각료이사회에서 2006년까지 GNP 대비 ODA의 비율을 최소 0.39%까지 증액하기로 합의함으로써 유럽연합의 공적원조 규모는 계속 증가하고 있다. 또한 유럽연합은 2015년까지 몬테레이 유엔 개발재원국제회의(International Conference on Financing for Development)에서 확인된 바 있는 선진국들의 향후 도달 목표인 GNP 대비 0.7%로 ODA를 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 유럽연합은 단계적으로 2006년까지 ODA를 0.33%까지 증가시켰고 2010년에는 0.51%까지 증가시킬 예정이다. 그러나 아직까지도 원조를 받고 있는 유럽연합의 신생회원국인 체코, 슬로바키아, 폴란드, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 슬로베니아, 싸이프러스 등이 원조공여국이 되기 위해서는 많은 시간이 걸릴 것이다. 일례로 유럽의 신생회원국인 에스토니아의 ODA 비율은 0.01%에 그치고 있다. 이에 따라 유럽공동체의 평균 규모액을 유지하기 위하여 서유럽국가들은 대외원조 비율을 더욱 높이고 있다. 매년 유럽연합 소속 회원국의 개발 장관들과 유럽연합 대외협력위원회는 함께 모여 유럽연합의 대외원조 진행과정에 대하여 평가한다. 최근 회의는 2006년 4월 10~11일까지 룩상부르그에서 열렸다. 이 회의에서 유럽연합은 빈곤 퇴치와 개발을 위한 글로벌 파트너십을 추구하고 2015년까지 유엔이 제시한 0.7%로 ODA를 늘리는 것에 대해 결의했다.

2) 영국

영국의 ODA 예산은 지속적으로 증가 추세에 있다. 1997년 국제개발부(DFID) 창설로 대외원조를 위한 효율적인 행정체제 확립 이후 대외원조 예산이 세 배 이상 증가하였다. 영국의 ODA 역사를 간단하게 정리하면 다음과 같다.

- 1997년 노동당 정부는 국제개발원조 전담부서인 국제개발부(DFID: Department for International Development)를 창설, 대외원조 행정 체제 정비 및 구체적인 원조 정책을 확립.
- 1997~2009년 ODA 지출은 약 21억 파운드에서 약 74억 파운드로 증가.
- 1997~2009년 ODA/GNI 비율이 0.26%에서 0.52%로 증가.
대외원조를 위한 법령 제정과 달성 목표치 상향 조정, 2002년, 2006년에 『국제개발법』을 제정하여 대외원조의 원칙 및 법적 기반 확립.
- 『2002 국제개발법(The International Development Act 2002)』은 ODA의 주요 목표를 빈곤 퇴치로 설정하여 영국 대외원조의 성격을 규정.
- 『2006 국제개발법(The International Development-Reporting and Transparency-Act 2006)』은 정부의 대외원조 활동 감시를 위한 의회 역할을 강화하여 대외원조의 투명성 확보하고 2004년 G8 국가들 중 최초로 2013년까지 ODA/GNI 비율 0.7% 달성 목표 선언.
- 2005년 클레이글스 G8 정상회담에서 개발원조를 위한 국제공조체제를 구축하기 위함과 동시에 2015년까지 ODA/GNI 비율 0.7% 달성을 약속한 EU 합의 준수를 위한 강력한 의지의 표현.
- 2010년 1월 ODA/GNI 비율 0.7% 달성을 위한 ODA 법안 초안 (Draft International Development-Official Development Assistance Target- Bill)을 마련하여 선언에 머물지 않고 구속력 있는 장치 마련을 시도하고 있으며 최근 양자간 및 다자간 ODA 규모가 눈에 띄게

확대. 2009년 전반적인 ODA 규모가 전년대비 증가하였고, ODA/GNI 비율은 1970년 이후 최고치 기록.

- 2009년 ODA/GNI 비율은 0.52%로 전년대비 0.9% 증가 1970년에 UN 차원에서 ODA/GNI 비율 0.7% 목표를 설정한 이후 최고 수준.
- 2009년 양자간 ODA는 약 50억 파운드로 전년(약 41억 파운드)보다 증가.
 - 아프리카지역(약 17억 파운드, 전년 약 14억 파운드) 및 사하라 이남 아프리카지역(약 16억 파운드, 전년 약 13억 파운드)은 증가.
 - 아시아지역은 약 12억 파운드로 전년(약 16억 파운드)보다 하락: 2008년 기록에 이라크 채무 탕감액이 포함되었기 때문이다.
- 2009년 다자간 ODA(UN, EC, 세계은행, 지역개발은행 등)는 약 24억 파운드로 전년(약 23억 파운드)보다 소폭 증가 2009년 DFID ODA는 약 64억 파운드로 전년(약 54억 파운드)보다 크게 증가.
- Non-DFID ODA는 약 9억 2,000 파운드로 전년(약 9억 1,000 파운드)보다 소폭 증가.

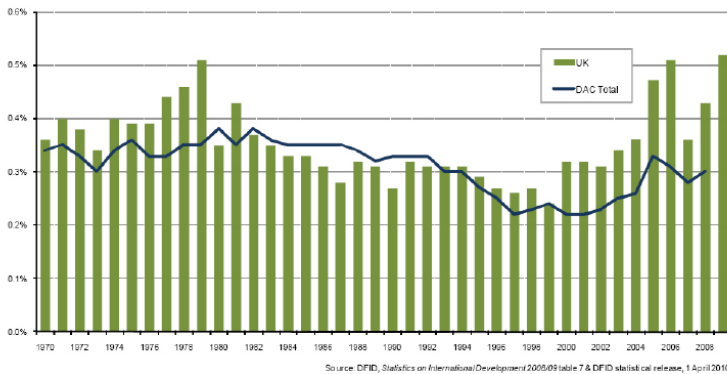
3) 독일

BMZ는 다양한 원조기관과 함께 이루어지는 협력활동에 있어 장기적인 전략을 수립하고, 이러한 전략이 수행되는 원칙 및 규정을 결정한다. 기본 방침을 수립하고, 이로부터 독일 개발협력정책의 협력 국가 및 개발 원조를 담당하는 국제기구들과 더불어 이들과 함께 수행할 공동 계획을 결정한다. 이러한 활동에서 2015년까지 전 세계 기아를 절반으로 줄이겠다는 UN의 새천년개발계획을 기본방향으로 삼고 계획을 수립한다.

정책 및 재정적으로 양자간 직접 개발협력, 즉 협력 국가와 직접 개발협력에 가장 큰 중점을 두고 있다. 협력 국가 및 기타 ODA 공여국과 협의하여 BMZ는 국가별 개발원조 concept를 수립하고, 이를 통해서 공통으로 중점적으로 수행할 과제를 확정한다. 국가별 개발원조 concept는 ODA 정책

관리에 있어서 중심적인 역할을 하고, 중장기적 차원의 개발협력활동의 기반이 된다. 이는 목표설정 및 수행일정, ODA 방식과 규모 등의 내용을 구체적으로 담고 있는 양자간 조약에 의해 성립된다. 또한 무상차관, 자문 및 교육 제공, 민간투자 장려, 장학금 지원, 또한 구제금융 역시 직접 개발협력에 포함된다. BMZ는 원조기관에 협력 국가와의 개발협력조약을 수행하도록 하고 그 수행을 감독한다. 수원국과의 협력은 조약을 기반으로 이루어진다. 정부간 협상을 통해 이 조약이 체결되며, 협상은 2년마다 개최된다. 이 협상에서 수원국과 향후 정책 방향을 설정하고 경제협력 및 기술협력의 지원 규모를 결정한다. 모든 합의 사항은 국제법적 구속력이 있는 조약에 명시된다.¹⁵²⁾

■ 그림 3-1. 2008년 OECD DAC 평균 대영국 ODA/GNI 비율 ■



자료: “International Development(OA Target) Bill,” House of Commons, UK, 2010.

나아가 독일은 수원국에 직접 원조를 하고 있는데, 무상차관, 기아퇴치방안 등과 관련하여 자문 제공, 또는 아프리카 국가에 대한 독일 민간기구의 농업조합 지원 등이 이에 해당된다.

BMZ는 국제적 차원의 개발협력에 있어 연방정부를 대표해 주요 위원회에 참석하고 있으며, 독일 개발협력정책의 전략 및 기본입장을 대변하며, 다자간 개발협력 기구가 수행하는 임무의 효율을 제고하기 위해 주력하고 있

152) http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/index.html.

다. 또한 BMZ는 국제적으로 이루어지는 독일의 ODA 분담금 지불을 계획하고 조정한다.

특히 유럽개발기금(Europäischer Entwicklungsfond) 분담금, 세계은행 및 역내 개발은행에지불하는 분담금 및 UN과 IMF의 각종 기금과 프로그램에 재정지원을 하고 있다. 경제개발협력을 담당하는 국가의 기관뿐만 아니라 수많은 비정부기구(NGO)와 협력해 ODA 정책을 수행하고 있다. 독일의 교회, 정치재단 및 기타 사립기관들은 오랜 기간 개발협력분야에서 활동하였다. 이들은 ODA 활동에 있어서 사회적으로 소외된 계층을 돌보고, 수여국의 자립 및 이들의 주도적인 개발 활동을 장려하는 활동을 하고 있다. 연방경제개발 협력기구는 이러한 NGO에 재정적 지원뿐만 아니라 의견 및 그간의 경험을 공유하여 서로의 활동을 유기적으로 진행해 나간다. NGO는 연방경제개발협력부의 국가별, 지역별, 분야별 concept 수립에 참여하여 도움을 준다.

개발협력 활동은 재정지원과 인력 활용이 필요한 곳에 효과적으로 투입될 때만 성공적이다. 따라서 BMZ는 정기적으로 투입된 예산이 목적에 맞게 사용되고 있는지는 점검하고, 나아가 외부 전문가로 구성된 자문단의 평가를 통해서 본래 수립한 개발협력활동 계획의 실효성을 평가받는다.

BMZ는 이 외에도 개발협력계획의 평가를 위한 다양한 방안을 마련하고 있다. 이를 통해서 어떠한 점이 미흡하고, 어떠한 부분이 성공을 거두었는지 파악하고, 성공적인 부분은 이후 다른 개발협력계획에 활용될 수 있도록 한다.¹⁵³⁾ 직접 원조에 있어 경제협력과 기술협력은 핵심적 사안이다. 경제협력은 국가 차원에서만 이루어지는 직접 원조다. 경제협력을 통해 개도국의 기반시설 및 재정체계 구축 및 설비 투자를 지원한다. 경제협력의 규모는 독일과 수원국과의 조약상 협의에 의해 결정되며 대부분 무상차관의 형태로 지원되고 주로 최빈국에 상환의무가 없는 지원금의 형태로 제공한다.

경제협력의 특별한 유형 중 하나로는 프로그램 중심 공동기금모금(PGF)이 있다. PGF에서는 지원액을 몇몇 개별적인 프로젝트에 지원하는 것이 아

153) <http://www.bmz.bund.de/de/ministerium/aufgaben/index.html>.

나라 수원국이 진행하는 프로그램을 위해 직접 국가의 재정예산에 투입하는 것이다.

기술협력은 자문이나 과학 및 기술 이전을 통해 협력하여 국가의 인적자원이나 기관들의 능력을 배양하는 것을 목표로 한다. 기술협력은 소규모의 자립기구부터 정부기관에 이르기까지 다양한 범위에서 행해진다. 좁은 의미에서 기술협력은 협력 국가의 정부와 협의한 범위에서 연방정부가 특정 전문기구에 임무를 부과하는 것이고, 넓은 의미에서는 NGO 또는 정치재단을 통해 수행되는 기술협력 계획을 포괄하는 것이다.¹⁵⁴⁾

4) 프랑스

개발원조의 목표는 시대에 따라 변해 왔다. 50년대 말 이후, 개도국이 빈곤을 벗어나고 선진국을 따라잡는 것을 도와주고 대내외적 경제균형을 도와주는 것이었다. 90년대 이후, 세계화가 초래한 빈곤과 반세계화 운동에 직면하여 국제사회는 다시 개도국 개발에 관심을 갖기 시작했고 2000년 유엔에서 밀레니엄 개발목표의 채택, 그리고 2001년 OECD 산하 개발원조위원회가 채택한 21세기 개발과 빈곤 퇴치를 위한 전략 이후 개발에 대한 관심 고조되었다. 이러한 새로운 국제적 국면에서 프랑스는 자국의 대외원조의 더욱 나은 가시성 확보를 위해 협력의 제도적 장치를 개혁하였다. 프랑스는 1996년 과도채무국을 위한 이니셔티브의 일환으로 부채경감 계획에 참여하고 2000년 유엔 밀레니엄 개발목표 달성을 위해 적극적인 행보를 보였다. 2004년 초, 프랑스는 브라질과 함께 주도적으로 기아와 빈곤 퇴치를 위한 준비그룹을 결성하였고, 이 그룹에 스페인과 칠레가 동참하였다.

이 4개국 그룹은 2004년 말, 유엔에 제안된 기아 및 빈곤 퇴치 국제행동선언을 이끌어내었다. 이 선언에서 개도국 개발 재원 마련을 위한 국제조세의 원칙이 주장되었다. 개도국에 대한 원조를 보완하는 측면에서 프랑스의 대외원조는 특정한 글로벌 문제를 겨냥한 ‘글로벌 프로그램’을 운영하고 있

154) http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/index.html.

다. 인도주의 지원은 여러 채널을 통해 실행되며 외무부는 이 방면에서 부처간 조정을 이끌고 있다. 해외에 설립된 방대한 문화 관련 기관의 유지를 통해 발전의 문화적 차원에 공헌하고 있다. 이 문화 연계망은 문화적 다양성을 고취하고 프랑스어 보급에 이바지한다. 대학 교육의 무료와 더불어 다양한 장학금이 개도국 출신 대학생들에게 지급되는 형식이다(식사 및 박사 학위를 중점으로). 이와 같이 프랑스는 이들 나라의 미래 엘리트 교육에 참여하고 있다.

상호개발의 영역(codéveloppement)은 프랑스 국내 이주민이 모국의 발전을 위해 주도적인 활동을 하도록 돕는 것이다. 이 지원은 이민, 통합, 국가정체성, 연대발전부가 주도한다.

- 개발원조에 관한 국제회의 비용지원
- 개발에 관한 연구지원
- 개발 비정부행위자에 대한 지원. 프랑스 NGO 지원.
- 개발원조에 참여하는 지자체 재정지원

나. 평가

1) EU

2005년 EU 회원국은 자신들이 전 세계 원조의 절반을 제공하는 가운데, 개도국에 더 많은 원조를 지원하겠다는 선언을 했다. 이 선언에서는 원조의 효과성을 높이기 위한 ‘파리 선언’ 외에 ‘원조의 예측가능성 증대, 기술협력의 개혁, 언타이드화, 잘 조정된 원조 집행, 국가의 계획 및 시스템과의 일치’ 등 몇 가지 추가적인 내용을 담고 있다.

EU는 부국과 빈국의 상호의존성을 고려해 볼 때 원조를 통해 전 세계의 빈곤 문제 해결에 기여하는 것은 단지 도덕적인 의무감을 반영하는 것만이 아니라 보다 안전하고, 평화롭고, 공동의 번영을 추구하는 정의로운 세계를 만드는 데 도움이 될 것이라고 강조했다. 유럽 시민사회는 이 같은 EU의 선언을 환영하였으나 실제로는 제대로 이행하지 못하고 있음을 지적하였다. 그

내용들을 본다면, 우선 원조 규모를 더 늘리는 것이 필요하고, 진정한 원조 (Genuine aid)를 제공하는 것에 목표가 맞춰져야 하며, 각국 정부는 자국의 원조가 빈곤과 불평등을 감소하는 데 효과가 있었다는 것을 입증할 수 있어야 한다는 것이다. 더 나아가 EU의 원조가 효과성을 높일 수 있도록 파트너 국가들이 주인의식(ownership)을 갖고 자국의 개발정책을 조율할 수 있도록 지원해야 한다고 주장했다. 시민사회 보고서에 의하면, EU 회원국 중 9개국(오스트리아, 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 독일, 리투아니아, 룩셈부르크, 루마니아, 스페인)의 ODA/GNI 집행 비율이 늘어난 것으로 나타났지만, 27개국 중 18개 국가는 2006년과 2007년 사이 ODA를 증액하지 못했다. 오랜 원조 역사를 지닌 영국, 프랑스, 벨기에의 경우 도리어 10% 이상이 감소했다. 또한, 그리스, 이탈리아, 포르투갈의 ODA 규모는 2006년 목표치 이하로 떨어졌다. EU 내의 신흥공여국뿐만 아니라 다수의 기존 공여국들도 2010년 목표치 달성에 못 미칠 것으로 보인다. EU 회원국들은 유럽이사회(European Council)에서 원조 증액에 대한 계획표를 발표하기로 합의했지만, 9개국만이 이를 이행했을 뿐이다. EU 회원국들은 부채 탕감, 유학생 지원, 난민 지원을 원조로 산정한다. 시민사회는 이러한 지원이 개도국의 빈곤 퇴치를 위해 직접적으로 쓰여지는 원조(Genuine Aid)가 아니므로 원조 규모에 포함하지 말아야 한다고 지적한다. 시민사회는 EU 회원국들이 원조 집행 방식을 지속적으로 개선해야 한다고 촉구하였다. EU 회원국들의 원조가 민주적인 주인의식(ownership) 존중, 투명성 제고, 경제정책에 대한 조건의 폐지, 예측가능성 증대, 파트너 국가의 우선순위에 부합되는 기술협력 지원, 독립적인 원조 평가 등을 실현하기 위해 더욱 노력해야 한다고 주장했다. 또한 EU의 원조가 급하게 관심을 가지고 노력해야 할 분야로 언타이드 원조, 성평등과 여성의 역량 강화를 언급하였다.

2) 영국

규모와 기여도는 크지만 현실주의적 성향이 다소 강한 유형이다. 영국은

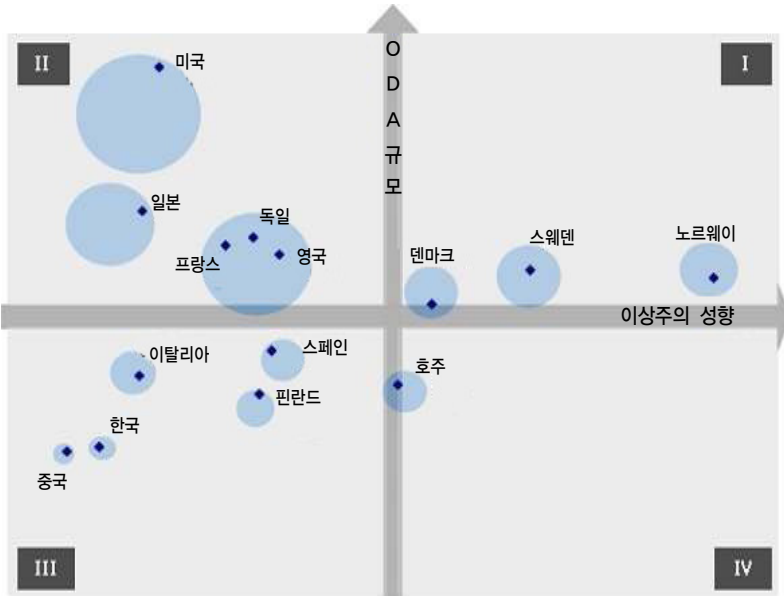
독일, 프랑스, 미국, 일본과 더불어 ODA 규모와 기여도는 크지만 현실주의적이라고 볼 수 있는데 ODA 선진형(노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등)은 기여도와 규모가 크고 무상원조 중심으로 이상주의적 성향이 높은 국가이며 ODA 중간형(미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국 등)은 규모와 기여도는 크지만 현실주의적 성향이 다소 강한 국가고, ODA 초기형으로 우리나라가 해당 될 수 있는데 그 특징으로는 기여도가 낮고 유상원조 비중이 상대적으로 높으며 경제적 실익을 중시하는 국가들이다.

3) 프랑스

1998년부터 프랑스는 우선적 연대지역(ZSP: zone de solidaritéprioritaire)을 설정하여 양자간 ODA의 다양화를 추진하여왔다. 2000년, ZSP에 포함된 국가들의 개발을 지원하기 위한 우선적 연대 기금(FSP: fonds de solidaritéprioritaire) 설립, 국가와 시민사회 간의 제도적 협력 기구로서 ZSP는 대부분 아프리카 지역 국가이며 이 중 가장 개발이 덜 된 국가에 우선적 지원하고 있다. ZSP는 55개 국가를 포함하는 광활한 지역인데 지리적 집중전략의 목표와 양립할 수 없기 때문에 비판의 대상이 되고 있다. 원조 대상국이 늘어날 경우 개별 국가가 받을 수 있는 원조액의 감소 및 우선권의 분산을 초래한다. 이 지역은 사실 과거 식민지로서 프랑스의 영향권 지역(37개국)보다 더욱 광대하다.

프랑스의 공적원조의 내용은 변화하며 개발원조 통계에 관한 논란도 제기되었다. 프랑스의 민간 저개발국 원조단체 연합(la Coordination Sud)은 프랑스의 공적개발원조액에 포함된 일부 지출(교육비 지원으로 개도국 유학생에 대한 장학금 지원, 자국에 거주하는 난민 지원, 프랑스의 일방적 결정에 따른 부채 경감 혹은 부채 전환, COFACE(수출보험공사)가 관리하는 수출품에 대한 정부지불보증을 통한 프랑스 수출지원사업 등)은 개발원조 취지와 동떨어지며 자원의 실제적인 해당국 이전에 부합되지 않는다고 지적했다. 더욱이 프랑스는 자국의 ODA 총액에 해외영토(Wallis와 Futuna)에 대한 일

그림 3-2. 주요 공여국 ODA 특성¹⁵⁵⁾



자료: DAC, 중국 통계국 연감, US Congressional Research Service, 2009.

부 재정 지원도 포함시켰다.

프랑스의 공적개발원조에서 다년간 원조의 비중이 약하게나마 증가하는 추세이고 이는 과거 구식민지국가에 대한 프랑스의 영향력이 감소하고, 국제 이주 문제, 부의 분배 문제 같은 지구 공동의 문제가 더욱 대두되기 때문이라고 판단되고 있다.

4) 호주

호주는 2001년 9·11 사건과 2002년 발리 폭발 사건을 계기로, 동남아시아와 태평양 군도에서의 분쟁과 테러가 자국에 대한 안보 위협임을 내세워 스스로 이 지역의 보안관 역할을 자처하고 적극적인 개입정책을 보여주고

155) 1) 원의 크기는 2007년 각국의 절대 ODA 액수(서유럽 3국은 평균치로 대체).

2) 미 의회연구처의 2007년 보고서에 따르면 2007년 중국의 총 원조액은 251억 달러이나 중국정부의 공식통계는 20억 달러로 발표되었음. 본 도표는 공식통계를 따름.

있다. 이러한 판단은 호주가 9·11 이후 아시아 및 태평양 지역의 ‘실패한’ 또는 ‘허약한’ 국가에 대한 원조 규모를 확대하고 있는데, 이로 인해 호주의 ODA 운영에 수여국의 경제적 빈곤 문제보다는 자국의 안보 문제가 더 중요하게 고려되고 있다는 점이 지적되고 있음이 지적된다. 즉 수여국의 상황 보다는 호주의 ‘국가적 이익’을 우선시하는 ODA 프로그램이 비판의 대상이 되고 있다. 또한 호주는 현재 최빈국에서 요구되는 미시적 빈곤 감소 정책보다는 그다지 효율성을 거두지 못하고 있는 거시적인 경제 거버넌스 확립을 위해 기술지원에 주력하고 있다는 점 때문에 정부 감사원 및 학계, 야당 등으로부터 심각한 비난을 받고 있다.

비난의 핵심에는 호주의 기술지원에 초점을 맞춘 ODA 프로그램 운영이 실제 수여국의 굿 경제 거버넌스 확립에 도움이 되고 있지 못하다는 점, 반면에 수여국 국민 대다수의 빈곤 문제가 개선되고 있지 않다는 점이 포함된다. 또한 호주에서 파견한 기술지원 전문가들이 수여국의 정부 내외에서 활동하며 수여국의 주권을 심각하게 손상하고 있다는 점, 또한 그들의 내정 간섭으로 인해 실제 수여국 정부 및 관료들은 거버넌스에 대해 제대로 배우고 실행하고 있지 못하다는 점 등이 문제점으로 지적되었다. 호주의 야당 정치 지도자들은 호주의 ODA 예산 중 중요한 부분이 기술지원 전문가들의 인건비로 사용되고 있다는 점을 지적하며, ODA 프로그램이 백서에서 표방하고 있는 목표를 달성하고 있는지 의심스럽다고 문제를 제기했다.

이러한 지적은 수여국에서도 제기되었는데, 수여국 정부와 국민은 호주가 ODA를 통해 결국 자국의 국민에게 이득을 더 많이 가져다준다고 생각하고 호주의 ODA에 대해 적대감을 드러내기도 하였다. 더욱이 호주는 수여국의 민간 시장 활성화를 통해 자국의 민간 기업에게 더 많은 기업 활동의 기회를 제공하고 있고, 그 결과 호주에 대한 수여국의 경제 의존도는 증가하고 있다고 비판한다. 결과적으로, 호주 정부는 현재 AusAID를 중심으로 전개하고 있는 ODA 프로그램 운영이 수여국의 빈곤 감소 문제를 해결하고 있지 못하고, 오히려 자국의 경제 및 안보 이익에 우선해서 운영되고 있다는

비난을 면치 못하고 있다. 오늘날 ‘호주의 국익에 부합하는 이웃정권 만들기’라는 비난을 받고 있고, ‘경제성장을 통한 빈곤 감소’라는 비현실적인 논리로 ODA 프로그램을 운영하는 호주 정부는 국내의 비판가들로부터 ODA 운영 원칙과 방식의 재고를 요구받고 있다. 결국 호주의 ODA 운영상에서의 문제점은 자유시장 중심의 경제성장이 빈곤 감소를 가져올 것이라는 믿음에 대한 전면적인 수정과 자국의 안보, 경제 문제가 원조 프로그램에 개입될 경우에 생길 수 있는 문제점을 보여주는 예라고 할 수 있다. 이러한 신간섭주의적 대외정책에 따라, 호주의 ODA는 지리적으로는 이해관계가 밀접한 동남아시아와 태평양군도에 집중하고 있으며, 정책적으로는 수원국의 거버넌스 개선에 그 비율이 급격히 늘어나고 있다. 규모 면에 있어서는, 지난 10여 년 동안 예외적인 경제성장에도 불구하고 1996년 현정권이 들어선 이래 ODA 규모가 급강하였다가 최근 몇 년 동안 지속적으로 증가세를 보여주고 있다.

1975~76년에 GNI대비 0.45%의 규모에서, 1985~86년에는 0.43%, 1995~96년에는 0.32%, 2000~03년에는 GNI 대비 0.25% 수준으로 낮아졌다가, 이후 증가세를 보이면서 2005~06년에는 0.28%로, 2006~07년에는 약 0.3%로 증가하여, 현재 OECD 22개 회원국 가운데 19위를 기록하고 있다. 규모 면에서도 국제사회의 합의와 노력에 훨씬 못 미치지만, 그 내용적 측면은 더욱 실망스럽다고 할 수 있다.

즉 최근에 ODA가 증가세로 바뀌게 된 것은, 신간섭주의 정책에 따라 인도네시아와 필리핀에서의 반테러활동에 대한 지원과 남태평양 군도의 치안유지를 이유로 파견한 자국의 군경과 관료들에 대한 엄청난 지원경비가 ODA 예산에서 충당되었기 때문이다. 또한, 전체 ODA의 80%가 자국의 사기업과의 계약으로 집행되고 있어 개도국에 대한 실질적 원조보다는 경제적 부메랑 효과를 누리고 있다고 할 수 있다. 이러한 호주의 ODA 일반은 2005년 OECD 평가 보고서에서 ‘호주의 ODA프로그램은 남반구의 개도국들을 실망시켰으며 원조 프로그램이 명백히 호주의 간섭주의 외교정책을 위한 수단으로 사용되었다’라고 지적된 바와 같이 수원국 시민사회를 비롯한 국제사회

의 강한 비난의 대상이 되고 있다. 호주는 인도네시아가 동티모르를 침략하고 이후 지속적으로 탄압했을 때, 자국과 티모르 섬 사이에 매장된 석유자원에 대한 기득권 유지를 위해 공식적으로 인도네시아 정부의 입장을 지지하고 동티모르의 진상을 은폐하는 데 앞장선 바 있다. 이렇듯 호주의 대외정책은 국제사회의 비난에도 불구하고 자국의 이익에 충실하게 운영되어 왔다는 것은 잘 알려진 사실이다.

ODA 정책에 있어서도 호주원조국(AusAid)은 그 목적을 개도국의 빈곤 감축과 지속가능한 발전을 지원하되, 호주의 국가이익에 부합한(in line with Australia's national interests) 것이어야 함을 분명히 밝히고 있다. 이는 ODA를 빈곤 퇴치의 목적보다는 자국의 이익에 충실한 정치적 경제적 목적으로 사용하고자 하는 의도를 잘 보여준다. 호주 정부가 추구하는 자국의 이익이란 개념은 지역적 안보 위협에 대한 개입과 이로 인한 부메랑효과로서의 경제적 이익이라고 할 수 있다.

솔로몬제도의 치안유지를 위한 지역원조단(RAMSI: Regional Assistance Mission to the Solomon Islands)이나 파푸아뉴기니아와의 협력강화프로그램(ECP: Enhanced Cooperation Program)과 같은 호주의 거대 원조 프로그램은 수원국의 '거버넌스 개혁'이라는 명분하에 군대 혹은 경찰력의 배치를 시작으로, 수원국의 재정과 사법부문에 대해 공식적으로 개입하고, 종래에는 호주의 경제적 이익을 환수하는 수단으로 이용되고 있다. 특히 9·11과 발리 폭발사건 이후 거버넌스 부분에 대한 ODA 예산 배분은 36%로 급등하였으며 전통적인 ODA 부분인 보건과 교육, 인프라 부분을 합한 것보다 많은 것을 알 수 있다.

지역적으로 ODA 예산 가운데 40%가 태평양지역에 집중되고 있다. 주로 솔로몬제도나 파푸아뉴기니아와 같은 정치적으로 불안정한 국가에 집중하고 있는데, 여기에 인도네시아까지 포함하면 이 지역에 대한 원조 규모는 전체 ODA의 절반 이상을 차지하게 된다. 이러한 지역적 집중 역시 ODA와 안보 문제를 공식화하면서 나타난 현상으로, 2001~02년에 전체 ODA의 36%가

이 지역에 할당된 반면 2005~06년은 50%가 넘게 배정되었다. 반면, 빈곤문제가 가장 심각한 아프리카대륙에는 3%만이 할당되었다. 특히, 유엔경제개발이사회가 지정한 최빈국에 대해선 0.05%만을 제공하였다. 이는 OECD 회원국 가운데 최하위 수준이다. 국제사회는 최빈국에 대한 ODA를 늘리는 것이 가장 효과적인 ODA 정책임에 합의하였고 이를 위한 노력을 추구하고 있다. 그러나 호주는 이해관계가 분명한 동남아시아와 태평양지역의 안보문제에 ODA를 집중함으로써, 정치적으로는 신개입주의적 접근을 정당화하고 경제적으로는 부메랑 효과를 누리면서 자국의 이익을 극대화하고 있다.

참고문헌

●● 국문자료

- 강선주. 2007. 4. 30. 「중국의 대아프리카 원조: 기회와 위험, 한국 대외원조에서의 시사점」. 『주요 국제문제 분석』, pp. 1~18. 외교안보연구원.
- 강원대학교 G20-모니터링사업단. 『G-20 국가의 ODA 정책 - 일본편』.
- 권 율. 2010. 「중국의 대외원조 추진정책과 대응과제」. 『한국의 개발협력』, 제2호. 대외경제협력기금.
- 권 율 외. 2008. 10. 「일본의 원조기관 일원화 및 개혁조치」. 지역경제포커스 08-34호. 대외경제정책연구원.
- _____. 2009. 11. 『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』. 대외경제정책연구원.
- 남영숙. 2009. 「신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에 서의 시사점」. 『국제지역연구』, 18권 4호, 겨울호.
- 노상환. 2009. 7. 30. 「국제비교를 통한 한국의 ODA 배분방향 분석」. 『국제지역연구』, 제13권 제2호.
- 대한무역투자진흥공사. 「국가정보, 캄보디아」.
- 데이비드 드눈. 2007. 『중국과 인도의 전략적 부상』. 한울.
- 박세근 외. 2008. 3. 3. 「중국의 대외원조 정책과 전략」. 『해외경제투자정보』. 한국수출입은행.
- 박수영 외. 2009. 「원조효과성을 위한 파리선언 이행제제 평가연구 보고서」. 한국국제협력단.
- 박형중 외. 2008. 『국제사회의 개발지원 이론과 실재』. 통일연구원.
- 박홍영. 2006. 10. 16. 『일본 ODA와 국제정치』. 한울아카데미.

- 서울 뉴시스. 2010. 「아시아 시장 개척, 한국 개발경험, 日 ODA, 中 자원확보」. (5월 10일)
- 세계한인 무역협회. 「한국-캄보디아 2009년 투자무역 동향」.
- 손혁상. 2008. 「한국의 대 아세안(ASEAN) 공적개발원조(ODA) 정책: ‘경제협력’과 ‘개발협력’의 이중주」. 『동남아시아연구』, 18권 2호, pp. 137~171.
- 송영관. 2006. 5. 「ODA의 새 모델, 캄보디아 발전지원사업」. 『KIEP 세계경제』.
- 외교통상부. 「2009년도 상반기 캄보디아 투자동향」.
- 윤호진. 2010. 9. 30. 「ODA, 공공회교; 한국의 21세기 국가전략」. *Internatioanl Politics of ODA*.
- 이경수 주캄보디아 대사. 2009. 『중앙일보』.
http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3834672&cloc=rss|news|total_list (10월 21일)
- 이세린. 2010. 3. 『캄보디아 국가신용도 평가리포트』. 한국수출입은행.
- 이시다 마사미(石田正美). 「메콩지역의 경제회랑과 일본의 경제협력」. 『JETRO 방콕연구센터 연구원 외교포럼』, 9월호.
- 이요한. 2009. 「한국의 대 라오스 공적개발원조(ODA) 효율화 전략에 관한 연구」. 『동남아시아연구』, 19권 1호, pp. 185~213.
- 이재현. 2009. 「대통령 베트남, 캄보디아 순방과 한, 아세안 정상회의 평가회 향후 전망」. 『주요국제문제 분석』, 겨울. 외교안보연구원.
- 이정현. 2010. 「PD/AAA 원조효과성 지표 이행 현황 및 개선과제」. 『한국의 개발협력』, 제1호.
- 조선일보. 2010. 「베푸는 나라, 정부 유무상 원조 체계통합... 효율적 지원할 것」. (6월 29일)
- 참여연대 국제연대위원회. 2010. 6. 「2009 참여연대 ODA 정책보고서」. 『국제개발협력 연구』.
- 참여연대. 2007. 5. 『니눔을 국경너머로』, 주요 원조공여국 연재 ⑦ 일본편.
<http://blog.peoplepower21.org/International/19732>.
- 외교통상부. 2009. 5. 「캄보디아 개황」.

- 캄보디아 문화경제. <http://blog.daum.net/yszhang0316/18363916>.
- 한국국제협력단. 2008. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울아카데미.
 _____. 『캄보디아 국별지원전략』 2008-2010.
- 한국국제협력단 지역정책부. 2010. 5. 「캄보디아」.
- 한국국제협력단 캄보디아사무소. 2010. 『캄보디아 사무소 2010년 사업추진계획』.
- 한국수출입은행. 2009. 『국제ODA동향』, 2009년 제4호.
 _____. 『우리나라 확정통계 주요내용 2008』.
 _____. 2009. 10. 『캄보디아 국가 현황 및 진출방안』.
- 한국수출입은행 해외경제연구소. 2010. 3. 『캄보디아 국가신용도 평가 리포트』.
- 한국환경기술진흥원. 2008. 『ODA를 활용한 환경산업 해외진출 지원방안연구』.
- CNEWS. 2010. 「한국형 ODA모델 가시화 한다」. (7월 11일)
- KOTRA. 「한중일 3국의 대아시아 경제협력 현황 및 성공사례」. *Global Issue Report* 10-006.
 _____. 『국가정보, 캄보디아』.
- YTN 뉴스. 2009. 「이명박 대통령 동남아 3국 순방, 캄보디아 훈센총리와의 정상회담」.
http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200910220002215577. (10월 22일)

●● 영문자료

- ASEAN Foreign Direct Investment Database. August 2007.
- Asia Times. 2009. 7. 22.
- Asian Development Bank. *Asian Development Bank Outlook 2006*.
 _____. *Asian Development Outlook 2009*.
- BBC Monitoring Asia Pacific. 2006. “China ranks No. 2 in Aiding Cambodia's Town, Sub-district Elections.”(October 12)
 _____. 2006. “China to Provide Grant Aid for Cambodian Army.” (October 17)
- Brautigam, D. 2006. *Flying Geese or Hidden Dragon Chinese Business and African Industrial Development*. Mimeo. Washington: American University.

- _____. 2008. "China's African Aid: Transatlantic Challenges." Washington, D.C.: International Development Program School of International Service American University.
- _____. "China's Foreign Aid in Africa: What Do We Know?" John F. Kennedy School, Harvard University.
- _____. 2009. *The Dragons's Gift*. Oxford: University Press.
- Characteristics of Japanese ODA. 2010. 8.
<http://isslerhall.org/drupal/content/characteristics-japanese-oda>.
- China Daily Information Company. 2006. "China Donates US\$15,000 to Chinese-Teaching Schools in Cambodia." (September 27)
- China Exim Bank. 2008. "Chinese Government Concessional Loans."
- CIA. 2007. *The World Factbook Cambodia*.
- Council for the Development of Cambodia. 2004. "Implementing The Rectangular Strategy and Development Assistance Needs."
- D, Bobiash. 1992. *South-South Aid. How Developing Countries Help Each Other*. London: Macmillan Press Ltd.
- Dalpino, Catherin. 2005. "Consequences of a Growing China." *Statement before the Senate Committee on Foreign Relations Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs*. (June 7)
- Dawson, Alan. 2007. "A 'Win-Win' Situation for Beijing, Washington." *Bangkok Post*. (February 21)
- Department of State. *Background Note: Cambodia*. (June 2007)
- Embassy of Japan in Cambodia. "Japan's ODA to Cambodia."
http://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/oda/odalist_sept2010-e.pdf.
- Fan, Ying. 1998. "New characteristics of the current international official development aid", *Foreign Affairs Review*, No. 2.
- Fu, Daopeng. 2003. "Studies on the Official Development Aid." Ph.D. research in Finance and Science research institute in Ministry of Finance.

- Gill, Bates & Reilly, James. 2007. "The Tenuous Hold of China Inc. in Africa." *Washington Quarterly*. (Summer)
- Gill, Bates. 2006. "Sources and Limits of Chinese 'Soft Power', Survival." *International Institute for Strategic Studies*, vol. 48, no. 2. (Summer)
- Glosny, Michael. 2006. "China's Foreign Aid Policy: Lifting States out of Poverty or Leaving Them to the Dictators?"
- Heritage Foundation. 2007. "Southeast Asia's Forgotten Tier: Burma, Cambodia and Laos." (July 26)
- Huang, Meibo. 2007. "The Mechanism in China's Foreign Aid: Present and Future." *International Economic Cooperation*, no. 6.
- International Development Association(ODA). 2007. "Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance."
- Japan's Official Development Assistance Charter.
<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>.
- Jin Sato *et al.* 2010. "How do Emerging Donors Differ from Traditional Donors?" JICA Working Paper.
- Kosal, Long. 2009. "Sino-Cambodia Relations." CACP Working Paper No. 28. (July).
- Kurlantzick, Joshua. 2006. "China's Charm Offensive in Southeast Asia." *Current History*, vol. 105, no. 692. (September)
- Lancaster, Carol. 2007. "The Chinese Aid System, Center for Global Development." (June)
- Landingin, Roel. "Chinese Foreign Aid Goes Offtrack in the Philippines." Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ).
- Li, Xiaoyun. "China's Foreign Aid to Africa." China Agricultural University, Beijing, China.
- Lum, Thomas *et al.* 2008. "China's Soft Power in Southeast Asia." *Foreign Affairs, Defense, and Trade Division*. (January)
- _____. "Comparing Global Influence: China's and U. S. Diplomacy, Foreign Aid,

- Trade, and Investment in the Developing World.” CRS Report RL34620.
- _____. 2008. “Understanding Chinese Foreign Aid: A Look at China’s Development Assistance to Africa, Southeast Asia, and Latin America.” Wagner Graduate School of Public Service. (April 25)
- Mills, Elizabeth. 2007. “Unconditional Aid from China Threatens to Undermine Donor Pressure on Cambodia.” *Global Insight Daily Analysis*. (June 7)
- NewsTrak Daily. 2006. “China Becomes the Biggest Foreign Investor in Cambodia.” (October 9)
- Nye, Joseph. 2005. “The Rise of China’s Soft Power.” *Wall Street Journal*. (December 29)
- OECD. 2006. “Promoting Private Investment for Development: the Role of ODA.” *Paris, DAC Guidelines and Reference Series*.
- Onjala, Joseph. 2008. “A Scoping Study on China-Africa Economic Relations: The Case of Kenya.” Institute for Development Studie University of Nairobi. Submitted to: African Economic Research Consortium (AERC), Nairobi. (March 5)
- Perlez, Jane. 2006. “China Competes with West in Aid to its Neighbors.” *The New York Times*. (September 18)
- Roo Griffiths and Ly Vichuta. “A case study of ECPAT Cambodia prepared for ODA.”
- Saunders, Phillip. 2006. “China’s Global Activism: Strategy, Drivers, and Tools.” Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Sutter, Robert. 2005. *China’s Rise in Asia: Promises and Perils*. New York: Rowman and Littlefield.
- Tanaka, K. 2008. “Economic Integration amid Diversity and Peer Reviews in Southeast Asia-Where do we stand?” Shaping Policy Reforms and Peer Review in Southeast Asia. Paris: OECD.
- _____. “Regional Integration in Southeast Asia: Better Macroeconomic Co-operation Can Mitigate Risks.” OECD Development Centre Policy Insight 2009.

- The Mirror. 2009. "China Provides Additional Aid and Loans of US\$1.2 Billion to Develop the Cambodian Economy." (December 22)
- Thompson, D. 2005. "China's Soft Power in Africa: From the Beijing Consensus to Health Diplomacy." *China Brief*, vol. 5, Issue. 21. (October)
- Thorbecke, Erik. 2000. "The Evolution of the Development Doctrine and the role of Foreign Aid, 1950-2000." *Foreign Aid and Development*. London and New York: Routledge.
- Vannarith, Chheang. 2009. 10. "Cambodia: Between China and Japan." Cambodian Institute for Cooperation and Peace.
- Vaughn, Bruce and Wayne, Morrison. "China-Southeast Asia Relations." CRS Report RL32688.
- Vaughn, Bruce. "East Asia Summit(EAS): Issues for Congress." CRS Report RL33242.
- Wolfensohn Center for Development. "Aid Effectiveness in Cambodia."
- World Bank Office in Cambodia. 2007. 7. "World Bank Group in Cambodia."
- Xinhua New Agency. 2010.
http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-08/14/c_13444774.htm.
 (August 14)
- Xinhua. 2008. "World Trade Atlas; China, ASEAN become 4th-Largest Trade Partners." (March 1)
- Zhu Zhenming. "China's economic aid to CLMV and Its economic cooperation with them." Mitsuhiro Kagami ed. *A China-Japan Comparison of Economic Relationships with the Mekong River Basin Countries*. Bangkok: Bangkok Research Center, IDE-JETRO. pp. 70-107.
- 3rd CDCF. 2010. 5. "The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010."

● ● 웹사이트

경제용어사전. <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=11XXXX6287>
OECD Glossary of Statistical Terms. <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.
Organization for Economic Co-operation and Development(OECD) data.
<http://www.globalissues.org>.
Reuters. <http://in.reuters.com/article/idINSP48298120091017>
<http://www.aseankorea.org/main/publish/view.jsp?menuID=001003001001>
http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/index.html
http://cdc.khmer.biz/Reports/reports_by_Donor.asp#Non
<http://cdc.khmer.biz>
<http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201007091527014290396>
<http://data.worldbank.org/country/cambodia>
<http://www.ifc.org>
<http://www.koica.go.kr>
<http://www.miga.org>
<http://www.mofat.go.kr/economic/economicdata/referencedata/index8>
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/5/44285062.gif>
http://www.okta.net/okta_board_view.asp?flag=world_talk&idx=463
<http://stat.koica.go.kr>
<http://www.worldbank.org>

A Study on Korea's ODA Strategies toward Cambodia: Basic Survey and Strategy Development

Hyuk-Sang Sohn and Hyunsuk Yoo

In 2010, Korea has become 24th member country of Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Development Aid Committee, DAC. Hereby Korea is the first nation which changed its position from an ODA recipient to a donor country after the establishment of OECD in 1961. Korea as an emerging donor is trying to develop its ODA policy accord with the United Nation's MDGs.

According to recent data, ASEAN received about 25 per cent of Korea's total ODA disbursement. Moreover, ASEAN is a core region of cooperation in terms of politics, economy and diplomacy. The importance of ODA comes not only from its characteristics of humanitarianism but also it is one of the important sources of a country's soft power which can lift up the nation's diplomatic ability and reputation. Therefore Korea's ODA toward ASEAN has its significance beyond a mere numerical growth.

Cambodia is one of the poorest countries in ASEAN but its relation with Korea has been rapidly improved. The number of Korean tourists who

visited Cambodia reached 300 thousands, the two nations' trade volume increased six times more than 1997 and Korea's investment to Cambodia jumped seventy-fold from the year of diplomatic normalization in 1997. Now Cambodia is the sixth largest investment destination for Korea while Korea is the second largest foreign investor in Cambodia after China and the accumulated volume of the investment reached \$ 2.75 billions. Also, Cambodia is one of our strategic partners for economic cooperation. In 2008, Cambodia was Korea's the second largest recipient who received \$ 1.3 millions of grant. In spite of the growing need of systemic approach to ODA policy, there are few studies which deal with the ODA strategy toward Cambodia. For this reason, this study aims to analyze Cambodia's ODA circumstance to suggest ODA policy direction accord with Korea's new diplomatic strategy to Asia. To do so, this study will compare China, Japan and the World Bank's ODA policies. The strengths of these donors ODA strategy may provide good tips on Korea's ODA strategy toward Cambodia. Also through the field trip to Cambodia, we would scan Korea's current ODA strategy to develop it in the efficient way to reduce poverty and to boost economic growth in Cambodia.

Japan's ODA policy toward the South Asian region has been criticized as the country strongly pursues economic interests through ODA. Japan's foreign aid in Cambodia, however, is not criticized neither by government officers nor by civil society. Japan keeps its channel open with Cambodian local governments to research aid demand areas. Especially, Japan established NGO desks in the local JICA offices which connect Japan's development NGOs and Cambodia local NGOs. Unlike in Indonesia, Japan does not seek natural resources and markets simultaneously in Cambodia. This may be one of the reasons that Japan ODA policy has a fine valuation in Cambodia.

China's foreign aid has very unique characteristics. Often China's aid does not meet the international standard of ODA as its purpose of aid is highly related with political leverage or economic ripples toward the recipient countries. Nonetheless many recipients welcome China's aid since it gives huge amount of aid promptly under the principles of reciprocity and "non-interference in domestic affairs." Traditional donor countries admit that China's aid has many problems in terms of the global standard but they do not deny China's contribution to the international ODA field. Some ODA people and NGO people who we met in Cambodia also showed similar perspectives.

It would be difficult to get some lessons from China's aid policy since its uniqueness and Korea's lack of aid resources. Yet some see China's strategy in the more positive manner since Korea's current ODA budget is not sufficient enough to meet international assistance purpose. There is a suggestion that Korea should consider China's strategies more seriously.

Korea just has been joined DAC. Korea's position among DAC members is not really firm neither strong at all right at this moment. That is why Korea should concern how well those recipient countries will give credit for Korea's ODA. Korea should set ODA Strategies smartly according to recipients' evaluation.

Even Japan and China have been operating ODA Policy for their own interests. Korea's economy is much smaller than Japan and China. Then Korea more likely needs to recognize the limit of aid funds for ODA and to develop specialized ODA policy according to Korea's economy scale. We should take consider China's strategies which is to avoid contempt from donor countries but to have reciprocal relationship with recipient countries by helping recipient countries to reduce their poverty and by supporting the local

people to feel that they are actually being helped.

Doctor Kwon Yul suggests that Korea which has very limited resource should actively collaborate with China. From his point of view, Korea and China, as newly rising donor countries, both have lots of common to share, Korea can hand over ODA management and evaluation skill and Know how to China. ODA joint project with China can give Korea the stable funding. Cases of China's ODA to Cambodia bring several tasks that Korea has to develop its own ODA model. Korea's ODA model has to be shaped other than material aid due to limit resource. It is supposed to maximize aid effectiveness. From that point of view, Korea has to revitalize exports to Cambodia. Generally, Cambodia shows satisfaction about Korea's aid system. The biggest reason is Korea has experienced the same economic difficulties because of that, Korea understands developing countries situation so unlikely the Western donors, Korea tries to meet the needs of Cambodia.

Some western donor countries emphasize aid consulting system, In this way, Assistance can be interference of Cambodia's customary and its administration so Cambodia government prefers Korea's aid system.

Currently, Korea focuses on not only material ODA but also developing software ODA project. But like Saemaeul Movement, such development experiences of Korea are not really welcomed from Cambodia as we expected it is.

Because of the difference situations and circumstances between Korea and Cambodia, the experiences that Korea went through in the past are not fitting into Cambodia's current situation. in addition to that, Cambodia basically wants aid to be put into the sectors which immediate aid effectiveness can be seen.

As mentioned above, Korea's ODA system to Cambodia is generally

satisfying but still Cambodia sees that scale of aid from Korea is very limited and insufficient.

So if Korea keeps providing this amount of ODA and takes into consideration Korea's own interests Cambodia will turn aside Korea's ODA efforts to Cambodia.

The critical problem pointed about Korea's ODA is that communication channel between donor country and recipient country has not been settled yet. For example, Policy dialogue has not been institutionalized yet between Cambodia government (or local communities) and KOICA.

Because of this, Korea's aid effectiveness can't be transmitted to Cambodia government, Cambodia's demands or requirements can't be transmitted to Korean government.

Especially Cambodia government has been struggling to find out how Korean NGOs work in Cambodia. even though, Korean NGOs often have held many collaborated development projects in Cambodia their activities are not recognized well. KOICA has been playing a role of bridge between Korean NGO and Cambodia government but, lack of institutionalized policy dialogue, it is really difficult to communicate to share the information about those projects.

This research aims to suggests key ODA strategies to Cambodia for maximizing Korea's ODA effectiveness as it below.

Current aid projects meets Cambodia's development strategies though, compare to China, Japan, Korea needs to actively participate into core strategy Governance sector which has comparative advantage like efficient and fair administrative system building.

- Korea should take part in donor countries cooperation system like CDCF, GDCC, TWG.

- Korea's general ODA strategy, apply selection and concentration principle into ODA and Cambodia should be the one to be selected and concentrated.
- In terms of ODA effectiveness, Government should not only promoting Government oriented Official Development Assistance but also consider supporting NGO oriented assistant projects.
- Before aid enforcement system, It is urgent to have integrated support system of grant aid and concessional loan through policy consultations between the ministry and office,
- To Take consider of Kore's ODA scale, it is necessary to extend cooperate projects with other countries.
- PBA or Pre-PBA Aid system should be put in a practice
- Government should increase PPP Project budget to Cambodia and develop collaborate model fits into Cambodia

손혁상(孫赫相)

서울대학교 정치학과 졸업

미국 University of Pennsylvania 정치학 박사과정 수료

경희대학교 정치외교학과 정치학 박사

국제개발협력위원회 통합평가소위원회 위원

경희대학교 NGO대학원 교수(現, E-mail: hsohn@khu.ac.kr)

저서 및 논문

『원조집행기관의 자율성과 제도적 변화: 영국 DFID사례를 중심으로』(2010)

『한국의 대아세안 공적개발원조정책: ‘경제협력’과 ‘개발협력’의 이중주』(2008) 외

유현석(柳現錫)

연세대학교 정치외교학과 졸업

미국 Northwestern University 정치학 박사

경희대학교 정치외교학과 교수(現, E-mail: hsyu@khu.ac.kr)

저서 및 논문

『국제정세의 이해: 지구촌의 아젠다와 국제관계』(제3 개정판, 2009) 외

대(對)캄보디아 ODA 정책 수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구

A Study on Korea's ODA Strategies toward Cambodia: Basic Survey and Strategy Development

Hyuk-Sang Sohn and Hynusuk Yoo

본 연구는 중점협력국으로 지정되어 있지만 선행연구가 부족한 최빈국 캄보디아에 대한 ODA 관련 현황을 파악하고, 한국의 신아시아 외교에 부합하는 대캄보디아 ODA 정책수립 전략을 제시하고자 한다. 이를 위해 중국, 일본 그리고 세계은행(World Bank)의 대캄보디아 ODA 정책과 전략을 양자간 및 다자간 차원에서 비교·분석하여 한국의 대캄보디아 ODA 전략개발에 활용한다. 또한 한국의 대캄보디아 ODA 정책현황 분석과 캄보디아 현지 심층면접 조사를 통해 수원국인 캄보디아의 국가개발 전략에 부응하고, 빈곤감소와 지속가능한 경제발전을 위한 효과적 원조전략을 제시하고 있다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 108
137-602 서울 서초우계동 사서함 235호
T.02-3460-1001, 1114 F.02-3460-1122, 1199
<http://www.kiep.gov.kr>



ISBN 978-89-322-2228-8
978-89-322-2064-2(세트)

비매품