

# 국제개발협력의 동향과 과제: 아프리카 사례를 중심으로\*

김 지 영

(이화여자대학교 국제대학원 국제개발협력과 교수)

## 1. 서론

오늘날 우리가 말하는 소위 국제개발협력 또는 해외 원조는 2차 대전 이후로 그 기원을 거슬러 올라간다. 이 시기 이후 국제개발협력 레짐(regime)<sup>1)</sup>은 많은 변화와 발전을 거듭했으며 최근 한국도 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC)에 가입하면서 주요 공여국으로서 적극적인 활동을 벌이고 있다. 특히 2000년대 들어 UN의 천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)<sup>2)</sup>의 천명과 함께 국제개발협력 분야에 대한 국내외 관심이 더욱 증폭되었다. 또한 국제개발협력 분야를 학문적으로 다루려는 진지한 노력들도 증가하고 있는 추세다. 본고에서는 역사적 접근법을 적용하여 아프리카 사례를 중심으로 국제개발협력의 동향과 과제를 진단해 보고자 한다.

지난 수 십 년간 지속되어 온 해외 원조에도 불구하고 여전히 많은 개발도상국들은 절대적 빈곤 문제에 직면하고 있고 원조가 수원국의 발전에 긍정적으로 기여한 사례는 극소수에 불과하다. 그렇다면 왜 여전히 해외 원조는 수원국의 개발에 매우 제한적

\* (jiyoung.kim@ewha.ac.kr).

1) 가치, 규범 및 규칙들의 총합을 말한다. 레짐은 인간의 행태나 인간 간의 상호관계를 일정한 방향으로 결정하는 틀을 제공한다.  
2) 천년개발목표는 2015년까지 1)절대빈곤 및 기아 퇴치, 2)보편적 초등교육 달성, 3)남녀평등 및 여성능력 고양, 4)아동 사망률 감소, 5)모성 보건 증진, 6)HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치, 7)지속가능한 환경 확보, 8)개발을 위한 범지구적 파트너십 구축의 달성을 제시하고 있다.

인 역할만을 하고 있는 것일까? 국제개발협력 레짐은 어떠한 원조 목표와 방법을 도입하여 원조 활동을 해왔으며 시기별로 어떠한 변화를 거쳐 왔을까? 앞으로 국제 원조 사회가 해결해야 할 과제는 무엇이며 한국의 개발협력 정책은 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가? 위의 질문에 대한 답을 제공하기 위해 본 논문에서 저자는 특히 아프리카 사례를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 아프리카의 대다수 국가들은 개발도상국으로서 이들 중 많은 국가들은 빈곤과 정치 불안, 저성장 등의 문제를 갖고 있다. 특히 여러 아프리카의 국가들은 원조를 받고 있는 수원국에 속하며 대다수의 경우 수십 년간 해외 원조를 지원받고 있다. 또한 이들 중 상당수는 높은 해외 원조 의존도를 기록하고 있다. 따라서 대 아프리카 원조 활동에 대한 심층적 이해는 국제개발협력의 전반적 동향을 이해하는데 매우 중요하다 할 것이다. 덧붙여 대 아프리카 국제개발협력에 대한 이해 제고는 최근 더욱 활발히 진행되고 있는 한국 정부의 대 아프리카 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)에도 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 사료된다.

## 2. 국제개발협력 레짐 변천사

<그림 1>은 1960년부터 2011년까지 DAC(Development Assistance Committee)공여국들이 개발도상국에 지원한 전체 공적개발원조<sup>3)</sup>이다. <그림 1>에서와 같이 공적개발원조의 양은 1960년대 이래로 증가 추세를 보이다가 1980년대 초반 정체를 기록했으며 1980년대 중반 이후 다시 증가하다가 90년대 들어 급격한 하향 곡선을 보였다. 이후 2000년대 초기 부터 현재까지 ODA는 다시 증가하는 추세다. 이와 같이 공여국들이 개발도상국의 지속적 개발을 목적으로 지원하는 공적개발원조의 양은 시기별로 상당한 변동이 있었다.

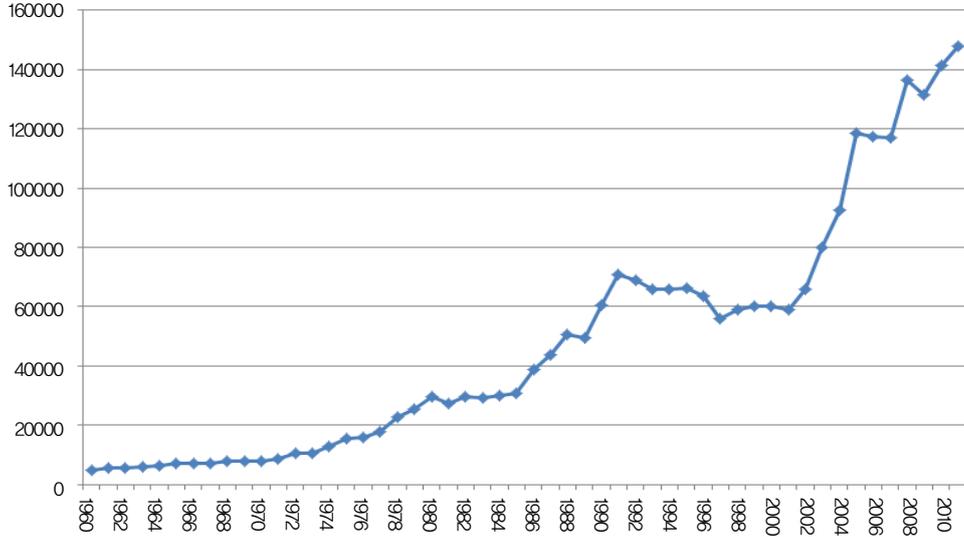
그렇다면 각 시기별로 국제개발협력 레짐은 어떠한 변화를 겪었으며 이러한 레짐 변화에 영향을 미친 국제정치 환경과 발전 이론은 무엇이이었을까? <표 1>은 국제개발협력 변천사를 시기별 주요 국제정치 환경과 주요 발전 모델을 틀로 하여 정리한 것이다.<sup>4)</sup>

3) OECD DAC은 다음과 같이 ODA를 정의한다. 1) 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관 또는 그 실시기관에 의해 개도국 및 다자간 기구에게 지원되어야 하며, 2) 개도국의 경제발전 및 복지증진에 기여함을 주된 목적으로 해야 하고, 3) 공여조건이 완화된 원조, 즉 증여율이 25% 이상인 양허성 조건의 자금이어야 한다.

4) 시기별 국제개발협력 역사에 대한 정보는 주로 Riddell(2007)과 Lancaster(2007)에 근간한다.

그림 1 DAC 공여국의 총 공적개발원조, 1960 - 2010

단위: 미화 백만 달러



주 : 연간 총 ODA 양은 양자간 ODA와 다자간 ODA를 합산하여 계산됨.  
 자료 : OECD.Stat.

표 1 국제개발협력 레짐 변천사

시기	1940년대 - 1950년대	1960년대 - 1970년대	1980년대	1990년대 - 현재
국제정치환경	- 탈 식민지화 - 양극체제로의 전환 시작 - UN의 탄생	- 냉전	- 80년대 후반 냉전체제 붕괴 시작	- 냉전종식 - 내전 등 국가 내 분쟁 증가 - 테러리즘
주요 국제개발이론	- 근대화이론 - 케인즈주의	- 국제주의 - 다자주의 (세계은행, ILO, UN)	- 신자유주의 경제개발이론	- 신자유주의 이론에 대한 비판적 시각 대두
국제개발협력 레짐의 특징	- 유럽 재건을 목표로 한 Marshall Plan - 아시아와 아프리카에 대한 개발원조는 상대적으로 제한적 - 미국과 소련의 동맹 강화를 위한 정치적 성격의 원조	- 빈곤 감소 - 'redistribution-with-growth' - 'basic needs approach to development' - 환경, 교육, 젠더 등 개도국의 사회적 문제 해소 - NGO 역할 강화	- 거시경제의 균형을 강조한 경제 성장에 초점 - 개도국의 여러 사회개발 문제(빈곤 포함)에 대한 관심 약화	- 거시경제 안정에 기반 한 경제성장 (신자유주의) - 빈곤 - 인간 안보(Human Security) - MDGs - 부채 감소 - 원조의 효과성 제고

## 2.1. 1940년대 - 1950년대

2차 대전 종식 후 1940년대와 1950년대 국제 사회는 탈 식민지화가 빠르게 진행되었으며 아프리카와 아시아에서 많은 신생 독립국들이 탄생하였다. 이 시기 국제 정치는 미국과 소련을 중심으로 양극 체제로 전환하고 있었다. 또한 2차 대전 종식 후 국제사회는 UN(United Nations)을 포함, 여러 국제기구를 창설하여 국제 사회의 질서의 확립과 협력, 평화를 제도적으로 도모하고자 하였다.

이 시기 개발 정책에 큰 영향을 미친 주요 국제 개발 이론에는 근대화 이론과 케인즈주의(Keynsianism)를 꼽을 수 있을 것이다. 근대화 이론은 유럽에서 발전된 이론으로 간단히 소개하자면 가난한 국가들도 유럽 국가들의 경험과 발전 과정을 따른다면 근대화된 발전된 국가를 이룩할 수 있다는 이론이다. 즉 근대화(modernization)는 ‘유럽화(Europeanization)’로 정의될 수 있으며 이 이론에 근간하여 이 시기 많은 개도국들은 앞다투어 서구 유럽의 개발 모델을 도입하여 실행하려 했다. 근대화 이론과 함께 이 시기 케인즈주의도 정책 입안가들에게 경제개발 모델로서 주요한 영향력을 행사하였다. 케인즈주의는 신자유주의(neoliberal)와 마찬가지로 자본주의 시장 경제를 지지하지만 신고전주의와는 달리 시장의 실패(market failure)를 인정하며, 이에 따라 안전망을 제공하는 국가의 역할을 강조한다. 이러한 케인즈주의의 영향으로 이 시기 많은 유럽 국가들은 복지 국가를 지향했으며 이러한 케인지안(Keynsian) 전통은 60년대 이후 유럽 국가들을 필두로 개도국의 빈곤 개선과 여러 사회적 문제의 해결을 위해 국제사회가 공조해야 한다는 논리의 이론적 배경을 제공하게 된다.

가난한 국가들의 발전을 위해 국제 사회가 공동으로 대처해야 한다는 오늘날 국제 개발협력 레짐의 기원을 거슬러 보면 1948년 미국의 마셜 플랜을 꼽을 수 있을 것이다. 이 시기 원조, 특히 마셜 플랜으로 대변되는 미국의 대 유럽 국가들에 대한 대규모 원조는 2차 대전 후 붕괴된 유럽의 경제를 되살린다는 목표를 갖고 있었다. 또한 UN이 창설되면서 가난한 국가들에 대한 국제사회의 원조 개념이 발전되기 시작하였다. 그러나 전반적으로 이 시기 미국의 마셜 플랜을 제외하고 개발 원조는 매우 미미하였고 실제로 아시아와 아프리카의 많은 가난한 국가들에 대한 개발 원조는 제한적 범위에서만 이루어졌다. 또한 50년대 이후 냉전이 가시화되면서 양 강대국들은 동맹을 강화하고 상대 진영의 팽창을 제한하는 정치적 목적으로 원조를 본격적으로 사용하기 시작하였다.

---

## 2.2. 1960년대 - 1970년대

1950년대 이후 국제 정치 환경은 냉전의 가속화로 규정될 수 있을 것이다. 공산주의와 자본주의 양 진영 간의 대립 체제는 소련과 미국의 정치적 원조 정책을 더욱 강화했다. 그러나 <그림 1>에서와 같이 60년대와 70년대 공적개발원조의 양은 지속적으로 증가했으며 동 시기 많은 개도국의 경제 성장률도 상승추세를 보였다. 이러한 국제 환경의 영향으로 70년대 초기까지 국제사회는 원조의 역할에 대해 낙관적인 입장을 갖고 있으며 이는 원조에 대한 높은 지지율로 반영되었다.

이 시기 국제개발협력 레짐에 많은 영향을 미친 이론적 배경으로는 유럽에서 발전된 국제주의(Humane Internationalism)와 국제개발기구, 특히 세계은행(World Bank), 국제노동기구(International Labour Organization, ILO), UN의 성장에 기반을 둔 다자주의를 들 수 있겠다. 국제주의(Humane Internationalism)는 개도국의 여러 인권 침해 문제와 빈곤 문제가 결코 남의 문제가 아니라 우리의 문제라는 개념이다. 이러한 Humane Internationalism 사상은 세계은행의 ‘성장과 함께 재분배(redistribution-with-growth)’ 접근법과 ILO의 ‘개발에 있어 기본적 욕구 실현(basic needs approach to development)’이라는 방향 설정으로 더욱 가시화되었다. 이렇듯 당시 국제개발협력 레짐은 성장 뿐 아니라 빈곤층에게 직접적 혜택을 줄 수 있는 개발 원조를 지향했다. 다시 말해 단순한 경제 성장이 아닌 빈곤층에게 부의 재분배가 이루어지는 성장 및 빈곤 해소를 강조했다. 이는 오늘날 국제개발협력 사회가 천명하는 MDGs와 ‘pro-poor growth’와 같은 맥락이라 하겠다. 마지막으로 이 시기부터 본격적으로 국제협력 레짐에서의 개발 NGO의 역할이 강화되면서 수원국의 인권 문제를 포함, 여러 사회 개발 문제 해소를 주요 목적으로 하는 개발 원조를 지속적으로 실행해야한다는 국제사회의 레짐 형성에 기여했다.

## 2.3. 1980년대

1970년대부터 시작된 세계적 불황과 원조에 대한 비판적, 회의적 시각 증대로 인해 <그림 1>에서와 같이 80년대 초반 원조는 급격히 감소한다. 1980년대 등장한 가장 주요한 경제개발이론은 신자유주의 이론이다. 신자유주의 경제 이론에 의하면 자유시장 경쟁이야말로 가장 효율적인 경제개발 모델이며 이를 위해 각 국가들은 자국의 시장을 개방해야하며 민영화를 단행해야 하고, 여러 수출 장벽을 철폐해야 한다고 제언한다. 또한 케인즈주의(Keynsianism)와 달리 신자유주의 경제개발 모델에 의하면 복지분야의 정부 지출을 축소하여 작지만 효율적인 정부를 구성해야 한다고 주장한다. 미

국의 레이건(Reagan) 정부와 영국의 대처(Thatcher) 정부가 이러한 신자유주의 경제 모델을 적극적 수용하였고, 이로 인해 신자유주의 경제개발 모델은 국제정치경제 분야의 주요 이론으로 급부상하게 되었다. 오늘날까지도 신자유주의 모델은 가장 주요한 발전 모델로 국제개발협력 분야를 포함, 국제정치경제에 큰 영향력을 행사하고 있다.

신자유주의 경제개발 모델은 개발협력 분야에도 큰 변화를 가져왔다. 먼저 개도국의 개발문제 해결을 위해 최우선적으로 거시경제의 균형을 강조한 경제 성장이 강조되었다. 이를 위해 공여국들은 소위 구조조정 프로그램을 도입하여 원조의 조건으로 수원국들에게 앞에서 논의한 여러 신자유주의 경제 정책을 도입할 것을 요구했다. 이러한 신자유주의 경제개발 논리에 입각한 수원국 거시경제의 균형 및 경제 성장을 강조하는 공여국의 원조 정책은 개도국의 빈곤 문제와 여러 사회 문제에 대한 공여국의 관심 약화라는 문제점을 발생시켰다.

#### 2.4. 1990년대 이후

1980년대 후반 냉전 체제는 붕괴되었고 이는 공적개발원조의 급격한 감소로 이어졌다<그림 1 참조>. 냉전 시기동안 정치적 목적의 원조 활동을 벌여왔던 양 강대국이 냉전의 붕괴로 더 이상 대규모 원조 활동을 지속해야할 이유가 사라진 것이다. 또한 1990년대 전반기 ‘원조 의존’에 대한 우려가 높아지면서 원조가 오히려 수원국의 개발에 부정적인 역할을 한다는 견해가 국제사회에서 많은 지지를 받았다. 그러나 냉전의 종식은 세계 평화로 이어지지 않았고 오히려 냉전 이후 내전과 테러리즘이 더욱 증가하였다. 특히 2001년 미국에서 발생한 9/11 테러리즘은 미국 외교 정책에 큰 영향을 미쳤고 이 사건 이후 미국은 빈곤 국가에 대한 원조를 증가 했다. 또한 신자유주의가 지향하는 경제 모델이 빈부격차를 가중시키며 환경 문제, 금융 위기 등의 문제를 발생시킨다는 비판이 제기되기 시작하면서 개도국들에 대한 국제금융기구들의 구조조정 프로그램에 대한 회의적 견해가 지지를 얻기 시작했다.

이러한 국제정치경제 환경의 변화 속에서 개발협력 사회는 UN과 World Bank를 필두로 개발과 안보, 인권에 대한 포괄적 접근으로 패러다임 전환을 시작했고 이는 오늘날 국제개발협력 레짐의 주요 개념인 인간 안보, 인간 개발 등의 등장으로 이어졌다. 무엇보다 90년대 이후 가장 특기할 만한 국제개발협력의 주요 동향은 80년대에 사라졌던 빈곤 문제가 다시 대두되었으며 모든 공여국들이 개도국의 인권과 사회 문제 해결을 골자로 한 MDGs를 위해 원조를 증액하거나 지속해야 한다는 점에 합의했다는 점

이다. 특히 2000년 UN 정상 회의에서 참가국 모두는 2015년까지 1일 수입이 1달러 미만인 빈곤층 비율을 반으로 감소시킨다는 목표에 합의하였다. 또한 80년대부터 본격화된 수원국의 빚 누적 문제가 심각한 이슈로 대두되면서 오늘날 국제개발협력 사회는 수원국의 빚 탕감과 축소 운동에 많은 노력을 기울이고 있다. 마지막으로 2005년 2월 파리에서 개최된 OECD DAC의 원조 효과성 관련 고위급 회담에서 파리 선언<sup>5)</sup>이 채택되었고 이후 국제개발협력 사회는 원조의 효과성을 제고하기 위한 여러 방안을 제안해 왔으며 2011년 부산에서 개최된 원조 효과성 관련 제4차 고위급 회담에서는 그 동안의 원조 효과성에 대한 여러 제안들을 정리하고 원조가 개도국의 지속 가능한 개발로 이어져야 한다는 원조 효과성을 넘은 개발 효과성으로의 패러다임 전환을 선언했다.

지금까지 1940년대 이후부터 현재까지의 국제개발협력의 레짐 변화를 간략히 정리해 보았다. 이 외에도 몇 가지 국제개발협력 레짐의 주요한 동향을 꼽자면 다음과 같다. 먼저, NGO의 역할 증대이다. 기술한 바와 같이 70년대 이후 개발 NGO는 민간 차원의 지원 뿐 아니라 ODA 사업 및 인도적 지원 사업 분야에서도 매우 주요한 역할을 하고 있다. 다음으로는 인도적 지원의 증가를 들 수 있다. 90년대 이후 자연 재해, 전쟁 등의 피해자 규모가 대폭 증가하면서 각 국의 인도주의적 지원이 급속히 증가하고 있는 추세다. 또한 전체적으로 원조의 지원 방식은 단기적 프로젝트형에서 장기적 프로그램 원조 방식으로 변화하고 있다. 이는 기존의 프로젝트형 원조가 지속성 및 효과성에서 많은 문제가 있다는 평가에 기인한 것이다. 더불어 국제개발협력 레짐 변천사를 살펴보면 이러한 레짐 변천의 주체가 주로 공여국이라는 점을 알 수 있다.

1940년대 이후로 국제개발협력 레짐을 이끌어 온 주요 행위자는 원조를 주는 공여국이었으며 이 과정에서 수원국의 참여는 매우 제한적이였다. 사실 2011 부산 회의에서는 이러한 문제를 자각하고 수원국의 피드백을 적극적으로 취합한다는 목표를 갖고 있었으나 실제 회의에서 수원국들의 참여는 매우 제한적이였으며 지금까지 대부분의 개발협력 국제회의와 마찬가지로 부산회의에서도 공여국들은 미리 준비한 여러 정책 결정들을 일방적으로 선언하였다. 이와 같은 공여국 주도의 접근방법(donor-driven-approach)은 국제개발협력 레짐의 주요 특징이라 할 수 있으며 이는 대 아프리카 국제개발협력에서도 명확히 드러난다.

5) 파리 선언이 채택한 원조 효과성 증진을 위한 5대 원칙은 다음과 같다. 1)수원국의 주인의식(Ownership), 2)수원국의 개발전략과 공여국 원조의 일치(Alignment), 3)공여국 간 원조 조화(Harmonization), 4)결과 중심적이고 효율적인 지원 활용 및 의사결정(Managing for Results) 5)공여국과 수원국 간 상화 책임성 강화(Mutual accountability).

### 3. 대(對) 아프리카 국제개발협력 동향

<표 2>는 1975년부터 2005년까지 세계 지역별 1인당 GDP와 경제 성장률을 보여준다. <표 2>에 기초하여 사하라이남 아프리카 국가들의 경제 발전과 관련해 다음과 같은 결론을 도출할 수 있을 것이다. 먼저 사하라이남 아프리카의 1인당 GDP를 살펴보면 2001-2005년 시기의 1인당 GDP가 1975-1980년 보다 낮은 것을 알 수 있다. 이는 대부분의 사하라이남 아프리카인들의 2000년대 초기의 생활수준이 1970년대와 비슷하거나 오히려 더 낮다는 것을 의미한다. 이렇게 2000년대 1인당 GDP가 1970년대와 비슷하거나 낮은 경우는 지구상 사하라이남 아프리카 지역이 유일하며 이러한 아프리카 경제의 저성장은 다른 지역 특히 동아시아와 태평양 지역과 비교해 보았을 때 매우 두드러진다. 또한 경제 성장률 지표도 사하라이남 아프리카 경제의 만성적 침체를 보여주고 있다. 1970년대 중기 이후 1990년대 중반까지 사하라이남 아프리카 국가들의 평균 경제 성장률은 마이너스 성장을 기록했으며 1990년대 중기 이후가 지나서야 점차 회복세를 보이고 있는 것으로 드러났다. 뿐만 아니라 사하라이남 아프리카 대부분의 국가들은 UN의 인간개발지수(Human Development Index, HDI)에서 ‘인간 개발 지수 하위국가들(low human development)’로 분류되며 이들 국가들은 빈곤 문제를 포함,

표 2 지역별 1인당 GDP와 경제 성장률, 1975-2005

지역	1975-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-2000	2001-05
1인당 GDP (미화\$)						
사하라이남 아프리카	1,928	1,844	1,782	1,648	1,668	1,768
동아시아, 태평양	905	1,227	1,686	2,407	3,399	4,595
라틴아메리카, 카리비안	6,020	6,295	6,315	6,450	6,978	7,205
중동, 북아메리카	4,179	4,180	4,055	4,326	4,651	5,197
남아시아	1,132	1,268	1,505	1,745	2,110	2,530
저소득, 중소득 국가	2,278	2,560	2,881	3,045	3,513	4,219
성장률 (%)						
사하라이남 아프리카	-0.06	-1.60	-0.21	-1.64	0.79	1.79
동아시아, 태평양	5.26	6.12	5.76	9.10	5.63	7.06
라틴아메리카, 카리비안	3.31	-0.95	-0.43	1.61	1.53	1.21
중동, 북아메리카	-0.20	2.41	-1.20	1.18	1.91	2.78
남아시아	1.03	3.14	3.89	3.01	3.59	4.65
저소득, 중소득 국가	2.79	1.99	1.93	1.56	3.23	4.58

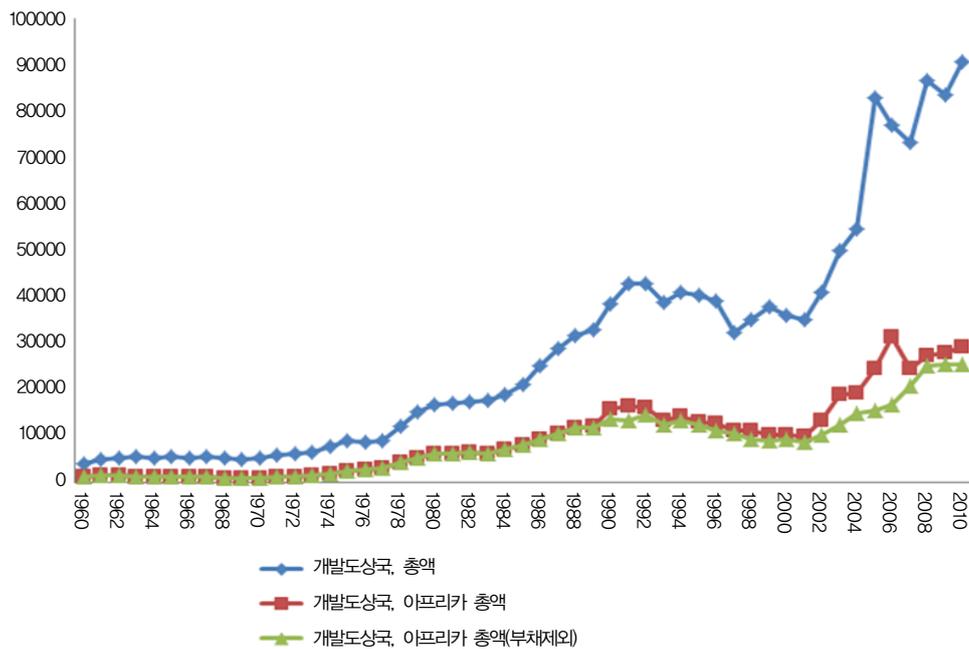
자료 : Jorge Saba Arbache and John Page (2008, 91쪽).

교육기회 제한, 질병, 환경오염, 안보문제 등 여러 개발 문제들을 갖고 있다. 그렇다면 국제개발협력 사회는 아프리카의 여러 개발 문제들을 해결하기 위해 얼마나 많은 원조를 어떠한 형식으로 지원해 왔는가? 시기별 대 아프리카 원조는 어떠한 변화를 거쳐 왔으며 최근 대 아프리카 국제개발협력의 주요 동향은 무엇인가?

<그림 2>는 아프리카에 대한 OECD DAC 회원국들의 ODA 추이를 보여준다. 전체적으로 보면 대 아프리카 원조는 70년대 중반 이후 점차 증가하다가 1980년대 초반 정체를 기록했으며 80년대 중반 이후 회복세를 보이다가 90년대에 들어서는 급격히 하락, 2000년대 중기 이후 다시 증가하고 있는 추세다. 이와 같이 대 아프리카 국제개발협력은 위 <그림 1>의 DAC 공여국의 개도국에 대한 시기별 원조 패턴과 매우 유사한 모습으로 양적 변화를 거듭해왔다. 한 가지 특기할 점은 전체적으로 2000년대 초기부터 ODA가 증가한 데 비해 대 아프리카에 대한 ODA는 중기 이후부터 두드러지게 나타나고 있다는 점이다.

그림 2 DAC 공여국의 대 아프리카 ODA, 1960-2010

단위: 미화 백만 달러, 현재가

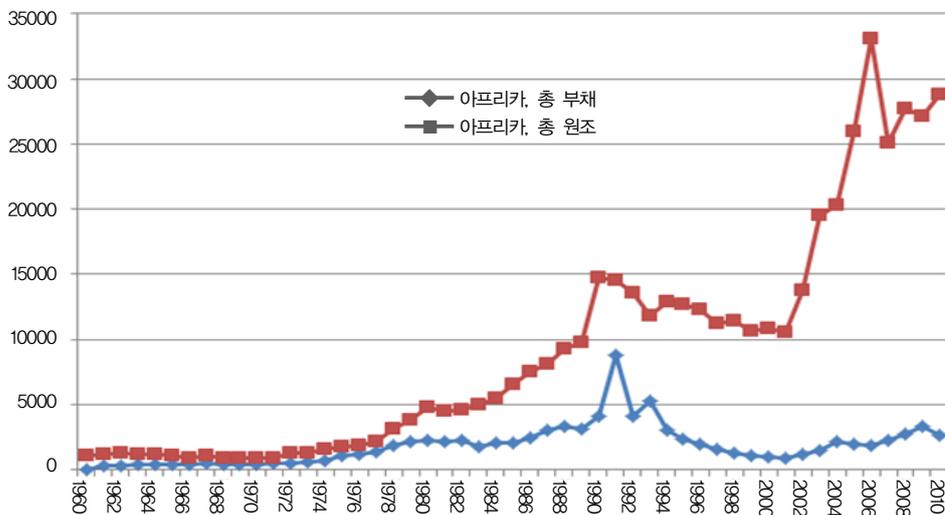


주 : DAC공여국 전체의 ODA 순지출(Net Disbursement)을 기준으로 함.  
자료 : OECD.Stat.

1960년대 이후 아프리카에서 많은 신생 독립국들이 탄생하였고 이들 국가들에 대한 국제사회의 원조도 본격적으로 시작되었다. 미국과 소련 양 강대국들의 동맹 강화라는 정치적 목적과 함께 식민 통치 국가들은 이전 아프리카 식민지에 대한 자국의 정치적 영향력을 유지, 강화하고 경제적 착취 관계를 더욱 공고히 하기 위한 목적, 또는 문화적, 역사적 목적으로 아프리카에 대한 개발협력을 실행했다. 또한 전장에서 살펴본 바와 같이 1960-70년대 유럽 국가들을 중심으로 발전된 국제주의(Humane Internationalism)의 영향과 UN과 World Bank 등 국제개발기구의 역할 강화에 기인한 인도주의적 목적도 대 아프리카 개발 원조의 주요 목표 중 하나였다. 1980년대에 들어서 앞서 기술한 바와 같이 당시 신자유주의의 영향으로 인해 공여국들이 프로그램 원조를 강화하면서 아프리카의 많은 개도국들은 IMF(International Monetary Fund)를 통한 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Program, SAP) 형태로 많은 원조를 지원받기 시작했다. <그림 3>에서와 같이 대 아프리카 유상원조(借款)는 70년대 후반 이후 꾸준히 증가하다가 90년대 이후 양자 공여기관들의 무상원조가 늘어나면서 무상과 유상의 비율이 대폭 증가하였다. 그러나 80년대 이후 오늘날까지 많은 아프리카 수원국들은 주로 다자 공여기관을 통해 상당한 액수의 유상원조를 지원받고 있다. 문제는 다수의 아프리카 수원국들이 이러한 공적 차관을 제 때에 상환하지 못하면서 채무 문제가 발생

그림 3 DAC 공여국들의 대 아프리카 양여금과 차관, 1960-2010

단위: 미화 백만 달러



자료 : OECD.Stat.

하게 되었고 장기간에 걸친 공적 차관은 아프리카의 많은 가난한 수원국들에게 이자의 부담을 가중시켰다. 결국 90년대 이후 여러 아프리카 수원국들은 소위 ‘부채과잉의 덫(debt trap)’에 빠지게 되었으며 이 시기 원조의 급격한 감소는 이들 가난한 아프리카 국가들의 상황을 더욱 악화시켰다.

아프리카 여러 지역의 심각한 빈곤 문제에 대한 국제사회의 관심 고조, 신자유주의 경제 개발 모델에 대한 회의적 시각 대두, 9/11 이후 빈곤과 안보의 관계성에 대한 인식 강화 등의 이유로 2000년대 이후 대 아프리카에 대한 원조는 증가하게 된다. 1994-95 시기 DAC 양자 원조 전체 29%에 불과했던 대 아프리카 DAC 양자 원조가 2004-05에는 전체의 1/3로 급증했다<sup>6)</sup>. 또한 기술한 바대로 80년대부터 대 아프리카 원조 형태 중 무상원조의 비중이 증가하기 시작했고 2000년대 이후 무상원조의 비율은 더욱 큰 폭으로 증가하고 있는 추세다. 이는 차관 방식의 ODA가 아프리카 여러 수원국들에게 빚과 이자 부담이라는 부정적인 결과를 초래한다는 국제개발협력 사회의 공통된 인식에서 기인한 것이라 할 수 있겠다. 실제로 2000년대 이후 거의 대부분의 DAC 양자 공여기관은 아프리카에 대한 모든 원조를 무상원조 형태로 지원하고 있다.

2000년 중반 이후 대 아프리카에 대한 개발협력은 확실히 증가하고 있는 추세지만 보다 자세하게 살펴보면 최근의 대 아프리카의 개발원조의 확대와 관련하여 몇 가지 의문점이 제기된다. 먼저 최근 대 아프리카 ODA 증가는 상당 부분 채무 변제(debt relief)에 기인한다는 점이다. <그림 2>에서와 같이 실제 채무 변제액을 ODA에서 제외한다면 최근의 대 아프리카에 대한 ODA 증가액은 훨씬 줄어든다. 채무 변제액 외에도 1990년대 이후 더욱 급증한 인도주의적 지원, 그리고 행정 비용 등을 제외한다면 실제 아프리카 수원국에게 지원된 ODA는 더욱 감소할 것이다.

이 외에도 90년대 이후 대 아프리카 국제개발협력 동향의 특기할 만한 사항으로는 양자 공여기관의 비중 증가를 들 수 있다. 1980년대부터 본격화된 다자기구를 통한 개발원조, 특히 IMF와 World Bank를 통한 여러 프로그램식 지원이 실효를 거두지 못했다는 비판적 시각이 강력히 대두되면서 주요 공여국들은 국제기구를 통해서가 아닌 직접적으로 아프리카 수원국에게 원조를 제공하는 양자주의 원조 방식을 선호하고 있는 추세다. 2005년 현재 양자 공여기관에 의한 대 아프리카 원조는 전체의 2/3 이상을 차지하며 이는 1991-2000 기간의 60%보다 현저히 높아진 수치다<sup>7)</sup>. 또한 전통적 공여국 외에도 새로운 공여국들의 아프리카 진출이 눈에 띈다. 예를 들어 한 연구에 의하

6) Punam Chuhan-Pole and Brendan Fitzpatrick, 2008, 200쪽.

7) Punam Chuhan-Pole and Brendan Fitzpatrick, 2008, 201-202쪽.

면 2004-05 시기에 중국의 대 아프리카 원조는 한 해 1.0~1.5 억 달러에 달했으며 이는 1989~1992년의 310 백만 달러에 비해 현저히 증가한 액수다<sup>8)</sup>. 오늘날 여러 아프리카 국가에서 중국은 매우 중요한 공여국으로 부상했으며 중국은 인프라 건설 중점, 수원국 내의 정치에 대한 불간섭, 원조 실행 절차의 간소화 등 기존의 전통 공여국과 차별화되는 소위 중국식 원조를 펼치고 있다. 다음 장에서는 대 아프리카 국제개발협력의 문제점에 대해 논의하기로 한다.

## 4. 대(對) 아프리카 국제개발협력의 문제점

지난 수십 년 동안 국제개발협력 사회는 아프리카 여러 개도국들에 대한 개발협력을 지속해 왔으나 기술한 바와 같이 대부분의 경우 원조는 아프리카 수원국들의 지속 가능한 개발을 실현시키는데 실패했다. 본 장에서는 대 아프리카 국제개발협력의 문제점을 해외 원조 자체가 가지는 시스템 차원의 문제, 수원국의 문제, 그리고 공여국의 문제로 나누어 살펴보기로 한다. 대 아프리카 국제개발협력의 문제점은 비단 아프리카 지역에 대한 논의에 국한되는 것이 아니라 국제개발협력 전체의 문제점을 생각해 보는데도 많은 시사점이 있다고 생각한다.

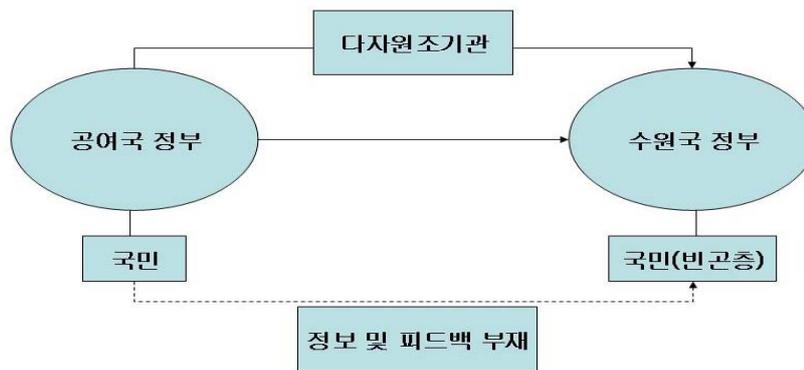
### 4.1. 국제개발협력 시스템의 문제

먼저 아래 <그림 4>는 국제개발협력 시스템을 간략히 도식화 해 본 것이다. 아래 그림에서와 같이 국제개발협력, 특히 ODA는 공여국 정부가 수원국 정부에게 원조를 지원해 주는 시스템이다. 이 시스템을 보다 면밀히 살펴보면 공여국 정부는 국민들의 세금 중 일정 부분을 직접 수원국 정부에게 전달하거나(양자 원조), 다자 원조기관을 통해 수원국 정부에 지원한다(다자 원조). 이러한 국제개발협력 ODA 과정에서 불투명한 원조 집행, 부패, 비효율적 원조 사업 지속 등 여러 문제들이 발생한다. Jakob Svensson(2008)의 information feedback loophole의 개념을 도입하여 ODA 시스템의 문제를 분석해 보면 공여자인 공여국 정부의 국민과 수원국의 국민, 특히 빈곤층 간의 원조 관련 정보 및 피드백 부재가 국제개발협력의 효율적 성과를 방해하는 시스템 차원의 주요 문제점이라 할 수 있다. 공여국의 국민은 대부분의 경우 자국 정부의 ODA에 대한 투명한 정보를 제공 받지 못하며 수원국의 대다수 국민들 또한 자국 정부가 받은

8) Punam Chuhan-Pole and Brendan Fitzpatrick, 2008, 202~203쪽.

ODA에 대한 정보를 갖고 있지 않다. 다시 말해 공여자와 수원자 간의 정보 교환 루트가 제한되어 있다는 점이다. 더구나 이러한 시스템 하에서는 공여기관의 개발협력 사업에 대한 수원국 국민들의 평가와 피드백이 효율적으로 공여국 정부와 국민들에게 전달되지 못함으로써 비효율적인 원조 사업들이 지속되는 경우가 종종 발생하게 된다. 특히 아프리카 많은 개도국들의 경우 안정적 정치 체제의 부재로 말미암아 정부가 국민들로부터 단절되어 있는 경우가 많다. 이에 따라 다수의 아프리카 정부들은 전체 국민들의 이익을 반영하여 정책을 결정하는 것이 아니라 소수의 특정 계층(특정 인종, 지역민 등)의 이익만을 대표하는 실정이다. 이러한 정치 상황에서 ODA는 공여국 국민들이 목표한 바와 같이 수원국의 빈곤층들을 위해 효율적으로 사용되기 어려울 것이다. 이어지는 수원국 차원의 문제 논의 시 아프리카 수원국 내의 정치 문제에 대해 좀 더 설명하기로 한다.

그림 4 국제개발협력 ODA 시스템



#### 4.2. 수원국 차원의 문제

국제개발협력의 효율적 사용을 방해하는 수원국 차원의 문제점들, 특히 아프리카 국가들의 문제점들을 논의하는 다양한 연구들은 정치 불안정(내전 등), 지리적 문제(내륙 국가 문제 등), 취약한 인프라 및 인적 역량, 비효율적 정부, 정치적 리더십 부재 등을 지적한다. 특히 대 아프리카 국제개발협력의 가장 큰 실패 원인으로는 아프리카 국내의 정치적 문제를 꼽을 수 있을 것이다. 앞서 기술한 바와 같이 아프리카 정치는 국가와 국민의 단절이라는 문제점을 갖고 있다. 이 외에도 강력한 정치 리더십의 부재,

취약한 국가 역량, 신은정주의(neopaternalism), 부패, 정부의 집중화, 취약한 시민사회와 현지 비즈니스, 할거주의(sectionalism), 후견주의(Clientilism) 등이 아프리카 정치의 특징이라 하겠다. 다시 말해 아프리카의 많은 국가들의 경우 근대 베버적 국가(Weberian State)가 부재하다. 이러한 아프리카의 부조리한 정치사회 구조는 해외 원조가 수원국의 개발과 빈곤층 삶의 개선을 위해 효율적으로 사용되지 못한 주요 원인이었으며 실제로 여러 공여 기관들도 수원국의 정치 문제를 가장 큰 원조 실패의 요인으로 지적해 왔다.<sup>9)</sup>

### 4.3. 공여국 사원의 문제

2005년 채택된 파리 선언 중 수원국의 개발전략과 공여국 원조의 일치(Alignment), 공여국 간 원조 조화(Harmonization), 결과 중심적이고 효율적인 지원 활용 및 의사결정(Managing for Results)은 특히 공여국의 원조 행위와 직접적으로 관련된 원칙이라 할 수 있겠다. 수 십 년간 여러 공여기관들이 국제개발협력 활동에 참여해 왔고, 그 결과 아프리카를 포함, 많은 수원국들은 다수의 공여기관들로부터 원조를 받고 있다. 문제는 특정 수원국의 다양한 공여 기관들 간에 서로의 원조 활동에 대한 협의와 정보 교환이 이루어지지 않음으로서 여러 비효율성 문제가 발생되었다는 점이다. 먼저 수원국 정부의 입장에서 보면 여러 다양한 공여 기관들이 각기 다른 형식의 서류 절차 및 원조 조건을 제시함으로써 행정 처리의 부담 문제에 당면하게 되었다. 또한 유능한 행정 인력이 매우 부족한 아프리카 개도국들의 경우 이들이 모두 공여기관과 관련한 서류 처리에 차출됨으로써 자국의 경제발전을 위한 정책 제안을 위해 일을 할 수 있는 인력이 더욱 제한되는 결과를 초래하였다. 더불어 각기 다른 공여 기관들에 의한 유사한 원조 활동의 중복 문제와 비효율성 문제가 발생하였다. 이러한 이유로 2005년 국제개발협력 사회는 파리선언을 통해 공여국들 간 원조 활동의 조화를 강조하게 되었던 것이다.

다음으로 국제개발협력 사회는 공여국의 원조가 수원국의 개발 정책과 일치할 수 있게 해야 한다는 얼라인먼트(Alignment) 원칙을 파리 선언에 포함했다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국제개발협력의 역사는 공여국이 써 온 역사라 할 수 있으며 수원국의 피드백과 참여 부재는 국제개발협력의 비효율성 문제를 발생시켰다. 이에 따라 수원국의 주인의식과 함께 국제 원조사회는 수원국의 개발 정책과 일치하는 공여국의 원조

9) Nicolas van de Walle (2001)에 의하면 이러한 아프리카 국내 정치의 상황에서 해외 원조는 필요한 정책 개혁을 늦추고 취약한 정권의 권력을 유지시킴으로서 neopatrimonialism을 더욱 악화시키는 결과를 초래했다.

---

활동을 강조한 것이다. 예를 들어 아프리카의 경우 많은 국가들이 앞에서 기술한 바와 같이 80년대 이후 국제금융기구를 통한 프로그램 원조, 특히 구조조정 프로그램을 지원받게 되었다. 그러나 신자유주의 이론에 기반 한 경제발전 모델은 아프리카 사회 전반은 물론 엘리트들 사이에서도 합의가 이루어지지 않았으며 이러한 수원국 국내의 정치 사회적 합의의 부재에도 불구하고 공여국들은 일방적으로 시장경제 개혁을 아프리카 국가들에게 요구함으로써 원조의 실패와 개혁의 실패를 야기했다<sup>10)</sup>. 시장경제 발전 모델에 대한 아프리카 국내의 정치적 사회적 합의가 없는 상황에서 외부 세력이 주도하는 시장 경제체제로의 개혁은 당연히 많은 어려움에 당면하게 되었으며 <표 2>에서와 같이 시장경제 개혁 시기 이후에도 아프리카 경제는 오랜 시간동안 침체를 거듭하였다.

마지막으로 공여 기관의 원조 사업에 대한 모니터링과 객관적 평가의 부재를 꼽을 수 있을 것이다. 최근까지 공여 기관들은 많은 경우 수원국 현지에 대한 심층적 연구와 분석 없이 공여국들이 수원국에 필요하다고 생각되는 원조 활동을 해 왔으며 원조 사업에 대한 사후 관리에도 적극적이지 않았던 것이 사실이다. 또한 공여국들은 원조 사업에 대한 객관적, 전문적 평가에 그리 많은 중점을 두지 않은 채 원조 활동을 해왔고 이는 비효율적 원조 사업의 지속이라는 결과를 초래했다. 2005년 파리 선언을 통해 국제개발협력 사회는 그 간의 공여국 중심의 원조 활동을 수원국 중심으로, 수원국의 참여를 통해 원조의 효율성을 추구한다는 패러다임 전환을 천명하였다. 그러나 2012년 현재까지 새로운 원조 방식이 어느 정도의 실효를 거두었는지에 대해서는 논란이 분분하다. 한 가지 분명한 점은 이 전의 공여국 주도의 원조 방식으로는 수원국의 지속적 개발을 달성하기 어렵다는 점에 국제개발협력 사회가 합의하였다는 점이다. 그렇다면 이러한 국제개발협력 레짐 하에서 신흥 공여국으로서 한국의 ODA는 어떠한 특성을 갖고 있으며 국제개발협력의 최근 동향과 문제점들이 한국 ODA에 시사하는 점은 무엇일까? 마지막 결론에서는 위 질문에 대한 간략한 답을 제공하고자 한다.

## 5. 결론

2000년대 들어 한국 정부는 아프리카에 대한 공적개발원조를 지속적으로 늘리겠다는 방침을 잇달아 선언하였고 실제 아프리카에 대한 한국의 원조는 증가 추세다.<sup>11)</sup> 그

---

10) Nicolas van de Walle, 2001.

러나 여전히 한국 전체 ODA의 50% 이상은 아시아 국가들에게 지원되며 아프리카에는 전체의 12% 정도만이 지원된다. 2010년 현재 한국의 주요 아프리카 수원국은 탄자니아, 앙골라, 세네갈, 에티오피아, 르완다, 가나, 콩고, 튀니지, 이집트, 모로코 등이다. 한국의 대 아프리카 ODA는 다음과 같은 주요 특징을 갖고 있다. 먼저 아프리카의 주요 수원국들 중에는 한국의 주요 무역 파트너가 포함되어 있다는 점이다. 예를 들어 가나, 세네갈, 에티오피아, 탄자니아는 한국의 아프리카 무역 파트너 20위권에 속한 국가들이고 앙골라는 6위의 주요 수출국이며 콩고는 5위의 주요 수입국이다. 이는 한국의 대 아프리카 ODA는 한국의 경제적 이익 추구를 매우 중요한 목표로 포함하고 있음을 시사한다. 또한 이집트, 탄자니아, 에티오피아, 모로코, 그리고 가나는 모두 미국과 밀접한 전략관계를 맺고 있는 국가들로서 한국의 ODA 정책이 미국의 외교 정책에 매우 긴밀한 영향을 받고 있음을 시사한다. 또한 한국의 대 아프리카 ODA가 매우 변동적으로 실행되어 온 점도 특기할 만한 사항이다. 예를 들어 튀니지의 경우 2000년에 1,200만 달러가 제공되었으나 이듬해 200만 달러로 급격히 축소했다.

표 3 아프리카에 대한 한국의 양자 원조 - 유상원조와 무상원조

단위: 미화 백만 달러

년도	유상원조(차관)		무상원조		아프리카에 대한 ODA
	아프리카	전체	아프리카	전체	
2000	19.6 (22.6)	84.9	3.9 (9.0)	43.0	-
2001	2.9 (2.1)	132.8	3.3 (5.3)	56.0	264.6
2002	0.2 (0.1)	162.6	7.1 (11.4)	61.6	278.7
2003	12.4 (10.0)	119.5	6.9 (4.6)	129.0	365.9
2004	16.5 (10.6)	150.0	11.8 (5.6)	196.3	423.3
2005	23.8 (14.8)	155.3	15.7 (7.5)	208.7	752.3
2006	25.4 (17.4)	143.5	23.4 (12.1)	193.1	455.2
2007	14.9 (12.3)	113.9	42.3 (15.7)	270.0	699.0
2008	32.5 (15.5)	206.9	54.5 (19.8)	274.9	803.0
2009	31.4 (11.3)	272.9	53.3 (19.1)	275.9	815.5
2010	39.1 (7.2)	358.3	67.6 (14.9)	454.1	1162.7

주1) : 괄호 안의 수치는 전체 연도별 금액 중 아프리카에 지급된 액수임.

주2) : 유상 원조의 경우 한국화를 미국 달러로 전환하여 저자가 계산함. 환율은 해당 년도의 환율을 적용함.

자료 : 유상원조 데이터는 수출입은행의 경제개발협력기금통계 2011에 기반함; 무상원조는 KOICA 데이터베이스에 기반 함.

11) 본 장의 내용은 저자가 공동으로 참여했던 Kelechi A. Kalu and Jiyoung Kim (2012)의 연구 결과에 기인한다.

---

<표 3>은 아프리카에 대한 한국의 양자 유상원조와 무상원조의 추이를 보여준다. <표 3>에서와 같이 대 아프리카 한국의 무상 원조는 꾸준히 증가해 왔으나 여전히 상당한 액수의 유상 원조가 아프리카에 지원되고 있다. 또한 아프리카에 대한 한국의 ODA 중 상당 부분은 구축성 원조의 형태로 지원되고 있다. 이는 비단 아프리카 뿐 아니라 한국 ODA의 전반적 특징으로 지적되어 왔다.<sup>12)</sup> 종합적으로 볼 때 한국의 대 아프리카 ODA는 전통적 공여국들과 마찬가지로 공여국 중심의 원조를 지속해 오고 있다고 볼 수 있으며 이는 한국 정부가 종종 강조하는 ‘수원국과의 진정한 파트너십 구축’과는 괴리가 있다고 할 수 있겠다. 마지막으로 2000년대 중반 들어 아프리카의 변화<sup>13)</sup>가 본격적으로 진행되고 있는 오늘날 진정한 장기적 경제 협력 파트너로서 아프리카에 대한 인식 전환이 시급한 과제라 생각된다.

---

12) OECD DAC의 한국에 대한 특별 보고서(2008)에 의하면 한국 ODA의 98%가 구축성 이거나 부분적 구축성 원조의 형태로 지원된다.

13) 최근 아프리카에 대한 McKinsey 보고서에 의하면 2008년 현재 아프리카 전체의 GDP는 \$1,6 조에 달하며 이는 러시아와 브라질의 GDP를 더한 액수이다. 또한 2008년 현재 아프리카의 총지출은 \$860 억을 기록했다. 이렇듯 McKinsey 보고서를 포함하여 많은 연구들이 2000년 중반이후 더욱 가속화되고 있는 아프리카의 경제 성장 및 안정을 보여주고 있다. McKinsey Global Institute Report, Lions on the move: The progress and potential of African economies.  
[http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/Productivity\\_Competitiveness\\_and\\_Growth/Lions\\_on\\_the\\_move](http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/Productivity_Competitiveness_and_Growth/Lions_on_the_move).

## 참고문헌

- Arbache, Jorge Saba and J. Page. 2008. "Patterns of Long-Term Growth in Sub-Saharan Africa" in Delfin S. Go and John Page eds. *Africa At a Turning Point? Growth, Aid, and External Shocks*. The World Bank.
- Chuhan-Pole, Punam and B. Fitzpatrick. 2008. "More and Better Aid: How Are Donors Doing?" in Delfin S. Go and John Page eds. *Africa At a Turning Point? Growth, Aid, and External Shocks*. The World Bank.
- Kalu. Kelechi A. and J. Kim. 2012. "Post-Busan Challenges for South Korea's Africa Relations" *Korea Observer* Vol.43, No.2.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. The University of Chicago Press.
- Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press.
- Svensson, Jakob. 2008. "Absorption Capacity and Disbursement Constraints" in W. Eaterly ed. *Reinventing Foreign Aid*, The MIT Press.
- van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge University Press.