

한국의 공적개발원조 20년의 평가

이 계 우

(한국개발연구원 국제정책대학원 초빙교수)

박 지 훈

(정보통신정책연구원 연구원)

An Evaluation of Korea's 20-Year ODA

Lee, Kye Woo

(Visiting Professor, KDI School of Public Policy and Management)

Park, Gi Hoon

(Research Assistant, Korea Information Society Development Institute)

* 이계우: (e-mail) kwlee@kdischool.ac.kr, (address) KDI School of Public Policy and Management, 87 Hoegiro, Dongdaemun, Seoul 130-868, Korea

* 박지훈: (e-mail) heyds@kisdi.re.kr, (address) 1-1 Juam-dong, Gwacheon-si, Gyeonggi-do, 427-710, Korea

• Key Word: 공적개발원조(ODA), 대외경제협력기금(EDCF), 국제협력단(KOICA), 원조의 효과(aid effectiveness)

• JEL code: I18, H51, I11

• Received: 2007. 5. 10 • Referee Process Started: 2007. 5. 10

• Referee Reports Completed: 2007. 12. 6

ABSTRACT

This paper aims to assess the effectiveness of Korea's official development assistance (ODA) in terms of improvement in per capita gross domestic product (GDP) of aid recipients, and promotion of Korea's exports and outward foreign direct investments (FDI) to ODA recipients. The assessment has also been done for different groups of aid recipient countries divided by their regional location, income level, and economic freedom. For this purpose, this paper empirically tests the effectiveness of bilateral grants and loans for 163 aid recipient countries during the period of 1990 to 2003. Results show that ODA from Korea had not been able to explain the variations in aid recipient countries' growth in per capita GDP. Provision of aid promoted outward FDI to aid recipient countries during the entire period considered. With respect to exports, provision of aid had facilitated Korea's exports to aid recipient countries, except for the period of 2000~2003. On the basis of the findings, recommendations for future aid policy have been made.

본 논문은 한국의 공적개발원조(ODA)의 효과를 원조기관 설립법의 목적달성 여부에 기반을 두고 평가하였다. 구체적인 평가의 기준은 설립법의 목적을 가장 잘 나타낼 수 있는 수원국의 1인당 국내총생산(GDP) 성장과 공여국인 한국의 수출 및 해외직접투자(FDI) 증진을 기준으로 하여 평가하였다. 또한 수원국을 지역, 소득수준 및 경제적 자유도별로 구분하여 원조의 효과를 평가하였다. 한국국제협력단(KOICA)의 양자 간 무상원조(bilateral grants)와 대외경제협력기금(EDCF)의 양자 간 유상원조를 1990~2003년 사이의 163개 수혜국을 대상으로 실증적 분석을 실시하였다. 그 결과 한국의 공적개발원조는 수원국의 1인당 GDP 성장에 통계적으로 유의한 영향을 미쳤다는 근거를 발견하지 못하였다. 해외직접투자에 있어서는 공적개발원조가 전 기간에 걸쳐서 수원국에서 한국의 해외직접투자를 증진

시켰다. 수출에 있어서는 2000~03년 기간을 제외하고 공적개발원조가 수원국에서 한국의 수출을 증진시킨 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 앞으로의 한국의 공적개발원조정책 수립에 참고가 될 권고를 하였다. 먼저, 수원국의 수를 집중과 선택의 원칙에 따라서 줄이고, 공적원조의 규모를 확대하고, 다른 원조공여국 및 국제개발원조기구와의 공동협력원조를 증진하여야 한다. 둘째, 원조의 목적과 원조자원의 배분기준을 명확하게 규명하고, 이를 구체화하는 집행지침이 마련되어야 할 것이다. 셋째, 원조의 질적 향상을 위하여, 각 수원국별로 유·무상 원조를 아우르는 하나의 조화된 중기원조사업계획을 수립하여 집행한다. 끝으로, 원조기관은 개별적인 원조사업에 대한 사전·사후 평가기준과 사업집행의 점검·감독 기준과 절차를 마련하여 준수하도록 하여야 한다.

1. 개요

최근 개발원조의 효과성에 관한 논의가 급증하고 있다. 2007년 다보스 세계경제포럼에서는 정책입안자와 경제지도자들이 논의한 여러 의제 중에서 원조의 효과에 관한 논의가 처음으로 포함되었다. 또 2007년은 한국의 공적개발원조(ODA)가 20주년을 맞는 해이다. 따라서 한국의 공적개발원조의 효과를 역사적 자료에 근거하여 평가할 필요가 있다. 더욱이 한국의 ODA는 다른 선진 원조공여국에 비하여 그 규모가 작았다. 그러나 향후 한국의 경제규모가 증대됨에 따라 원조의 규모를 증대하기로 한 정부의 중장기재정운영계획을 감안할 때, 보다 효과적인 원조정책의 수립이 중요한 과제이다. 한국 ODA의 20주년을 맞이하여 그 효과를 검증하는 것은 비교적 짧은 기간에 있을 수 있었던 과거의 실수를 낮은 비용으로 개선할 수 있고, 또한 원조의 경험을 통하여 습득한 교훈을 앞으로의 ODA 정책에 반영할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다.

본 연구는 원조 수혜국의 지위에서부터 급속히 성장하여 신생 원조 공여국으로 변신한 한국의 원조효과를 분석함으로써, 현재 뜨겁게 진행되고 있는 선진 원조

국의 ODA 효과에 관한 논쟁에 시사점을 제공하고자 한다. 또 원조의 효과를 측정하는 데 지금까지 국내에서 시도되지 않았던 새로운 방법을 도입하고자 한다. 첫째, 본 연구에서 채택된 원조의 효과를 측정하는 기준은 한국이 법률적으로 설정한 양자 간 ODA 제공 목표에 기초하고 있다. 이러한 목표에는 단순히 수원국의 '경제성장'뿐만 아니라, 수원국과 공여국이 추구하는 '상호이익' 또는 '상호협력'을 포함하고 있기 때문에 이러한 목표도 평가의 대상으로 포함했다. 둘째, 본 연구의 원조평가대상은 수원국의 상황과 원조의 종류도 포함한다. 셋째, 평가방법은 원조에 대한 주관적인 연구방법을 넘어서, 현재까지 한국의 공적원조에 적극적으로 적용하지 않았던 계량적인 분석을 시도하였다. 지금까지 한국의 ODA 정책에 관하여 많은 논문이 발간되었지만, 한국의 원조에 관한 경험적인 자료를 계량적으로 분석하여 원조의 효과를 실증적으로 탐구한 논문은 없었다. 본 연구는 이러한 공백을 채워 보고자 한다.

이러한 목적을 달성하기 위하여, 본 논문은 현재까지의 한국 ODA의 역사를 간략하게 검토한 후, 원조효과의 측정방법에 관하여 논의한다. 다음에, 원조의 효과에 관하여 역사적 자료에 바탕을 둔 실증적 분석을 실시하고 해석하며, 끝으로 분석결과가 가지는 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 한국 공적개발원조의 회고적 검토

제2차 세계대전 이후 독립한 한국은 40여년 동안 원조를 받은 국가였다. 그러나 1987년에 대외경제협력법을 제정 실시하면서 국제 개발원조사업에 공식적으로 첫발을 내디뎠다. 이 법령은 대외협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)의 설립을 승인하여 재정경제부의 책임하에 개발도상국에 유상원조(차관)를 공여할 수 있게 하였으며, 실제로 자금의 운용은 한국수출입은행(Korea Export-Import Bank: KEXIM)에 위탁하여 실시해 왔다. 정부는 또 1991년에 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)을 법인으로 설립하여, 외교통상부의 산하기관으로서 개발도상국에 대한 무상원조(증여)를 공여하게 하였다. 그 외에도, 중앙정부의 몇몇 부처와 지방자치단체들이 자체 예산으로 대외원조를 제공해 왔다. 그러나 지난 20년 동안 한국의 대부분의 ODA는 EDCF와 KOICA를 통하여 이루어져 왔다.

원조의 규모 면에서 한국의 ODA는 많은 진전을 보였다. 원조의 규모는 1991년도의 5,800만달러에서 1993년도에는 1억 1,200만달러로 증가하였고, 2004년도에는 7배로 늘어난 4억 300만달러로 증가하였

다(표 1). 그러나 다른 경제협력개발기구(OECD) 가입국가와 비교하면 한국경제의 규모를 감안했을 때 원조의 규모는 매우 작다(남북협력기금의 운영이라는 특수한 사정을 고려하더라도). 최근까지 한국의 ODA는 국민총소득(GNI)의 불과 0.06%만을 차지해 왔다. 이 비율은 2005년에 0.09%로 상승하였으나, 2006년의 잠정집계에 의하면 다시 0.06%로 하락하였다. 이 수치는 2004년 OECD 가입 국가 중 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 속해 있는 22개 국가의 평균치인 0.26%의 1/3밖에 되지 않는다. 2004년 한국의 1인당 소득수준과 비슷한 포르투갈은 한국의 5배에 해당하는 원조를 제공하였다. DAC에 가장 최근에 가입한 그리스도 한국보다 1인당 소득이 1.3배 크지만 한국이 제공하는 원조의 3.5배에 해당하는 원조를 제공하였으며, 1인당 ODA 액수는 한국보다 4배나 많았다. 1985년도에 일본의 1인당 소득수준이(12,000달러) 한국의 2004년 수준과 비슷했었으나, 그 당시 일본은 한국의 2004년 수준보다 10배 많은 38억달러의 원조를 제공하였다. 이는 한국의 1인당 ODA 액수의 3.5배에 달하며, 일본 GNI의 0.29%에 상당하는 액수였다.

한국의 ODA는 양자 간 및 다자간으로 나뉘지며, 양자 간 원조는 무상원조(증여; grants)와 유상원조(차관; loans)로 구분된다. 다자간 원조는 국제기구를 통해

<Table 1> Korea's Official Development Assistance (1991~2005)

Year	Korea's ODA (Unit: US\$ million, %)									ODA/ GNI (%)
	Bilateral ODA						Multilateral ODA		Grand Total	
	Loans		Grants		Sub- Total	%	Sub- Total	%		
	\$	%	\$	%						
1991	6.5	21	25.0	79	31.5	55	26.0	45	57.5	0.020
1992	14.2	31	31.0	69	45.2	59	31.6	41	76.8	0.025
1993	27.4	46	32.7	54	60.1	54	51.4	46	111.6	0.034
1994	21.6	36	38.5	64	60.1	43	80.2	57	140.2	0.037
1995	21.4	30	50.1	70	71.5	62	44.5	38	116.0	0.026
1996	69.9	57	53.4	43	123.3	77	35.8	22	159.2	0.033
1997	56.6	51	54.8	49	111.3	60	74.3	40	185.6	0.042
1998	87.5	70	37.2	30	124.7	68	58.0	32	182.7	0.058
1999	92.4	70	39.0	30	131.4	41	186.2	59	317.5	0.079
2000	83.4	64	47.8	36	131.2	62	80.9	38	212.1	0.047
2001	118.6	69	53.0	31	171.5	65	93.1	35	264.7	0.063
2002	140.1	68	66.7	32	206.9	74	72.0	26	278.8	0.059
2003	99.7	41	145.5	59	245.2	67	120.7	33	365.9	0.064
2004	118.7	38	193.0	62	311.6	77	91.6	23	403.3	0.059
2005	145.3	31	318.0	69	463.3	62	289.0	38	752.3	0.096

Source: Ministry of Finance and Economy(2006).

제공되는 원조를 의미한다. 다자간 원조는 2000년도까지 한국 총 ODA의 40% 정도를 차지했으나, 그 후 국제통화기금(IMF), 세계은행 및 미주개발은행(IDB) 등 국제기구에 개발기금을 제공한 몇 년을 제외하면, 대개 20~30% 수준으로 감소하였다. 본 연구에서는 다자간 원조는 다루지 않으며 양자 간 ODA 분석에만

초점을 맞췄다.

양자 간 무상원조는 1991년에서 1995년 사이에 총 ODA의 70%를 차지하였으나, 1996~97년에는 45%, 그리고 1998~2002년 사이에는 30%대로 점점 감소하였다. 그러나 2003년 이후 양자 간 무상원조는 다시 총 ODA의 60% 이상으로 상승하였는데, 이는 이라크 및 아프가니스탄에

〈Table 2〉 Recipient Countries of Bilateral Grants: Distribution by Region

(Unit: %)

Area / Year	1991~94	1995~98	1999~2002
Africa	32.5 (51)	20.7 (52)	14.1 (50)
Asia	36.0 (21)	44.9 (21)	60.6 (22)
East Europe	6.8 (24)	11.1 (25)	10.7 (26)
Latin America	17.1 (32)	14.1 (33)	10.9 (33)
Middle East	2.2 (12)	5.4 (12)	2.1 (13)
Oceania	5.4 (12)	3.8 (13)	1.6 (12)
Total	100.0 (152)	100.0 (156)	100.0 (156)
Average Annual Amount	\$19,957,740	\$35,963,763	\$39,214,640

Note: (): Number of countries.

Source: KOICA Statistical homepage.

대한 전쟁재해복구원조가 급상승하였기 때문이다.

양자 간 무상원조의 수원국을 지역별로 구분하였을 때, 1991~2002년 기간 동안 아시아 국가에 대한 무상원조비율이 36.0%에서 60.6%로 상승하였지만, 아프리카에 대한 원조는 32.5%에서 14.1%로 감소하였고, 대남미 원조는 17.1%에서 10.9%로 감소하였고, 대오세아니아 원조도 5.4%에서 1.6%로 감소하였다. 같은 기간 동안 각 지역별로 수원국의 수(156~159개국)는 거의 변하지 않았다.

양자 간 무상원조 수원국의 1인당 국민소득별 분포를 보면, 1991년에서 2002년 사이에 저소득 국가에 대한 무상원조 비율은 60.2%에서 66.4%로 상승하였으며, 중하위 소득 국가들에 대한 무상원조

의 비율은 32.7%에서 28.3%로 감소하였다. 다른 소득계층의 국가들에 대한 무상원조의 비율은 거의 변화하지 않았다.

양자 간 무상원조 수원국의 경제적 자유도별 분포를 보면 전체 원조 중에서 저경제적 자유도 국가가 차지하는 비율은 1991~94년의 23.9%에서 1999~2002년에는 28.0%로 상승한 반면, 고자유도 국가의 비율은 같은 기간에 32.6%에서 29.1%로 하락하였다.

경제적 자유도는 정부의 규모, 재산권의 보호 및 관련 법적 구조, 견실한 자산의 접근성 및 국제무역의 자유도 등과 관련된 38개의 데이터를 사용하여 경제적 자유도를 최저점수인 1에서 최고점수인 10으로 평가한 지표이다.

위의 자료를 종합해 보면, 한국의

<Table 3> Recipient Countries of Bilateral Grants: Distribution by Per Capital Income

(Unit: %)

Income Level / Year	1991~94	1995~98	1999~2002
Low	60.2 (64)	60.3 (64)	66.4 (63)
Lower Middle	32.7 (51)	35.0 (54)	28.3 (56)
Upper Middle	7.0 (31)	4.5 (32)	5.1 (30)
High	0.2 (6)	0.1 (6)	0.2 (7)
Total	100.0 (152)	100.0 (156)	100.0 (156)
Average Annual Amount	\$19,957,740	\$35,963,763	\$39,214,640

Note: (): Number of countries. Per capita income levels are determined by the average annual income during the four year period on the basis of the nominal GNI data provided by the World Bank (2005). Low: below \$875; Lower Middle: between \$875 and \$3,465; Upper Middle: between \$3,466 and \$10,725, and High: above \$10,726 (<http://go.worldbank.org/K2CKM78CC0>)

Source: KOICA Statistical homepage.

<Table 4> Recipient Countries of Bilateral Grants: Distribution by Economic Freedom

(Unit: %)

Economic Freedom / Year	1991~94	1995~98	1999~2002
Low	23.9 (26)	17.9 (25)	28.0 (27)
Middle	43.5 (28)	49.9 (28)	43.0 (27)
High	32.6 (31)	32.2 (31)	29.1 (31)
Total	100.0 (85)	100.0 (84)	100.0 (85)
Average Annual Amount	\$14,604,083	\$24,115,704	\$23,229,664

Note: (): Number of countries. Distribution by the level of economic freedom is based on the Gwartney and Lawson(2006)(www.freetheworld.com/download.html#efw). The average annual amounts are smaller than in other tables since some countries with no indication of the level of economic freedom have been deleted from the classification.

Source: KOICA Statistical homepage.

원조는 최근 아시아(61%), 저소득 국가(66%) 그리고 중경제적 자유도 국가(43%)에 집중되었다. 이러한 한국원조의 패턴은 DAC 회원 국가가 사하라 이남지역에 총원조의 1/3을 제공하고 나머지 지

역에 각각 1/10 정도의 원조를 하는 것과 크게 대조된다. 그러나 양자 간 무상원조의 66%를 저소득 국가에 제공하는 점은 이들 국가에 56%를 제공하는 DAC 회원국과 비슷하다(OECD[2006]).

〈Table 5〉 Bilateral Grants: Distribution by Sector

(Unit: %)

Sector / Year	1991~94	1995~98	1999~2002
Directly Productive Sector	22.7	23.1	20.5
Indirectly Productive Sector	72.3	74.7	73.4
Emergency Relief Sector	5.0	2.3	6.1
Total	100.0	100.0	100.0
Average Annual Amount	\$18,891,473	\$32,422,016	\$33,819,215

Source: KOICA Statistical homepage.

〈Table 6〉 Bilateral Grants: Distribution by Type

(Unit: %)

Type / Year	1991~94	1995~98	1999~2002
Projects	11.9	33.4	31.1
Goods/Materials	38.6	19.5	13.2
Development Surveys / Studies	19.6	6.0	5.3
Volunteers	6.0	14.2	14.3
Training Fellowships	9.6	14.0	19.5
Expert Services	3.6	2.3	1.8
Medical Doctors	3.9	4.9	3.4
Taekwondo Instructors	3.2	1.9	1.6
NGO Activities	0.6	1.5	2.0
Emergency Relief	3.1	2.3	7.8
Total	100.0	100.0	100.0
Average Annual Amount	\$22,264,802	\$35,988,802	\$39,409,889

Source: KOICA Statistical homepage.

또 양자 간 무상원조를 어떤 산업부문에 제공해 왔는가를 분석해 보면, 교육, 훈련, 보건 등 생산에 간접적으로 장기간

에 걸쳐서 기여하는 사회부문에 제공된 원조가 전 기간을 통하여 72~73%의 안정된 수준에서 가장 많았다. 다음으로 인프

라, 농업, 공업 등 생산에 단기간에 걸쳐서 직접적으로 효과를 나타내는 산업부문에 제공된 원조가 21~23%의 안정된 수준에 머물렀으며, 긴급구호부문은 2~6% 내외였다.

다시 원조형태별로 양자 간 무상원조의 분포를 분석하면, 물자공여가 1991~94년 기간의 38.6%에서 점차 줄어들어서 1999~2002년 기간에는 13.2%로 축소되었다. 반대로 물자공여와 건설, 개발조사 및 기술협력(technical assistance)을 합쳐서 종합적인 투자를 지원하는 프로젝트형 원조는 1991~95년 기간 동안에는 12% 수준이었으나 급속히 확대되어서 1995년 이후에는 31~33% 수준에 달하였다. 그러나 이러한 형태의 원조는 다른 형태의 원조보다 시너지 효과가 크고 효율적이라는 이유로 거의 모든 개발원조를 이러한 형태로 제공하는 DAC 회원국의 수준에는 훨씬 미치지 못하고 있다. 그 외에, 봉사단과 연수생 파견을 통한 기술협력은 각각 초기의 6% 및 10% 수준에서 급속히 확대되어서 각각 14%와 20% 수준에 달하였다. 그러나 의사 및 태권도 교관 등 전문가 파견을 통한 기술협력은 오히려 감소추세에 있어서 현재 2~3% 수준에 머물고 있다.

Ⅲ. 원조효과에 관한 연구문헌의 검토

지금까지 원조와 경제성장 간의 관계를 설명하려는 수많은 연구결과가 발표되었다. 이러한 논문들은 크게 세 갈래로 나눌 수 있다. 즉, 원조는 효과적이다; 원조는 효과적이지 않다; 그리고 원조는 특정 상황하에서만 효과적이다. 본장에서는 이러한 세 가지 종류의 연구결과를 간략하게 정리하여 한국의 공적원조효과를 평가할 수 있는 새로운 방법과 기준을 모색하고자 한다.

1. 원조는 경제성장에 영향을 미치지 못한다.

총원조액과 경제성장 간의 관계에 관하여 간단한 선형회귀분석(OLS)을 이용한 연구결과는 원조와 경제성장 간에 아무런 상관관계가 없다고 주장한다. 일부 연구결과는 원조가 경제성장에 악영향을 미친다고까지 주장한다. Rajan and Subramanian (2005)은 원조가 경제성장에 미치는 명확한 증거를 찾지 못했으며, 장기적으로는 오히려 경제성장과 음(-)의 관계를 발견하였다. 또한 특정형태의 원조나 특정 지역 및 우수한 정책하에서 더 효과적이라는 증거도 찾지 못했다.

Boone(1996)은 1971년부터 1990년 사이에 117개국의 원조 수혜국을 대상으로 5년 기간 평균치로 선형회귀분석을 실시한 결과, 원조 계수가 통계적으로 0과 다르지 않다는 점을 밝혔다. 따라서 그는 원조가 경제성장률이나 인간개발지수(HDI)에 영향을 미치지 못한 것으로 결론지었다.

Ovaska(2003)는 86개 개발도상국의 1975~98년 기간 자료를 이용하여 분석한 결과 개발원조와 경제성장이 음(-)의 관계에 있음을 확인하였다. 즉, 원조가 GDP 대비 1% 상승할 경우 연간 실질 GDP 성장률이 3.65% 감소한다고 발표하였다. 또한 원조가 우수한 지배체제(governance)하에서 더 효과적이라는 주장을 검증했으나 뚜렷한 결과를 얻지 못했다.

이러한 연구결과들은 Friedman(1958), Bauer(1972)와 Easterly(2003, 2004) 등이 주장한 내용과 일치한다. 그들의 주장에 의하면, 원조는 관료단체를 확장시키며, 엘리트 집단을 부유하게 만들고, 부패한 정권을 유지시키며, 수원국가들로 하여금 네덜란드 병(Dutch Disease)에 시달리게 하며, 농산품의 가격을 하락시켜 농가의 수입을 감소시킨다는 등의 주장을 하였다.

2. 원조는 경제성장에 효과적이다

이 부류에 속하는 연구결과에 따르면,

원조의 효과는 각 국가마다 차이가 있지만 평균적으로 경제성장에 긍정적인 효과를 나타낸다. 이러한 견해는 1990년대의 IMF의 경제전문가들(Dalgaard, Hansen, and Tarp[2004])에 의해 주장되었으며, 이들은 또한 원조는 수확체감의 법칙을 따른다고 결론지었다. 그러므로 원조의 규모가 증가할 경우 경제성장에 미치는 영향이 감소한다는 것이다. 원조를 외생적인 소득 또는 자본의 이전으로 볼 때에 장기적으로 수원국의 생산성을 증진시키는 것으로 나타났다. 또한 수원국가들의 불량한 정책환경하에서도 원조가 일반적으로 효과적인 것으로 결론지었다.

Economides et al.(2004)는 1975년에서 1995년 사이의 75개국 자료를 분석한 결과, 원조는 경제성장에 직접적인 영향을 미친 것으로 결론지었다. 그러나 원조가 제공되는 과정에서 발생하는 특혜추구 현상(rent seeking)으로 인해 원조의 효과가 감소한 것을 발견하였다. 따라서 이들은 정부 대신에 NGO와 같은 독립기관에 원조를 제공할 것을 권고하였다.

3. 원조는 특정 상황하에서만 효과적이다

이 부류의 연구는 원조의 효과를 평가하는 데 있어 수원국 또는 원조국의 특징에 초점을 맞추었다. 이들은 원조가 모든 국가에 효과적인 것은 아니라고 주장한

다. 원조는 특정한 조건을 충족하는 수원국과 원조국 또는 원조의 종류에 따라서 경제성장에 긍정적인 영향을 끼친다고 주장한다. 이러한 입장은 대부분 세계은행의 경제전문가들에 의해 주장되었다. 예를 들어, 시민적 자유가 높은 국가들에 제공된 세계은행의 원조는 경제성장과 삶의 질을 높이는 데 기여했다는 것을 발견하였다(Isham, Kaufmann, and Pritchett [1995]).

세계은행은 ‘원조효과의 평가(Assessing Aid, World Bank, 1998)’라는 책자에서 과거의 원조가 성과를 거두지 못한 점을 개선하기 위해 원조를 효과적으로 제공하기 위한 방안들을 제안하였다. 이 보고서의 많은 제안 중 주요 결론은, (1) 원조는 양질의 거시경제적 정책과 제도(institution)를 갖춘 나라에 제공하는 것이 효과적이며, (2) 원조는 특정한 수준을 넘어서면 수확체감하는 부정적인 현상이 발생한다는 것이다. 좋은 정책환경의 순위를 측정하기 위해 쓰인 지표는 인플레이션, 재정 흑자, 무역자유도 등이었다. 이 보고서에 의하면 좋은 정책하에서는 100억달러의 원조가 2,500만명을 빈곤에서 벗어날 수 있게 하지만, 열악한 정책하에서는 오직 700만명만이 빈곤에서 벗어나는 것으로 보고되었다. 그 결과, 원조는 건설한 경제정책을 실시하는 국가에 제공되어야만 그 효과를 극대화시킬 수 있다고 결론짓는다.

Burnside and Dollar(2000)는 Boone(1996)의 연구모델에 경제정책변수를 도입하였다. 1970~93년 사이의 73개 국가를 대상으로 세계은행이 새롭게 정리한 자료를 사용하여 분석한 결과, 개발원조는 우수한 재정, 금융 및 무역 정책을 수행한 국가에서만 경제성장에 대한 원조의 긍정적인 효과를 확인할 수 있었다.

이러한 연구결과는, 자료나 연구방법에 관한 비판(Easterly et al[2004])에도 불구하고, 많은 원조공여국에 충격을 주었으며, 일부 국가들은 그들의 원조정책에 이러한 연구결과를 반영하였다. 예를 들어, 미국의 부시 행정부는 2001년도에 ‘새천년 도전 계좌(Millennium Challenge Account)’라는 새로운 원조 창구를 개설하여, 최빈국들이 우수한 정책과 제도를 견지하는 경우에 한해서만 무상원조를 제공한다는 조건부 원조를 해왔다(Radelet[2003]).

원조가 경제성장에 미치는 영향은 주로 원조국이 제공하는 원조의 질에 달려 있다고 강조하는 학자들도 있다. 이들은 차관 및 융자는 일반적으로 경제성장과 삶의 질을 개선하는 데 큰 영향을 미친다는 점과 불구속적인(untied) 양자 간 원조는 구속성(tied) 혹은 부분적 구속성 원조보다 더욱 효과적이라고 주장한다. 또한 거대한 조직기구를 운영하면서 원조를 제공하거나, 수원국에 과도한 보고의무를 부과하거나, 점검이나 감독 혹은 평가를 충실히 하지 않는 원조는 일반적으로

효과성이 떨어진다고 주장한다. 반면에 수원국이 주인의식을 가지도록 유도하거나, 원조 프로그램의 우선순위 및 내용에 관한 의사결정과정에 적극적으로 참여하도록 하는 원조기관의 원조는 경제성장에 더욱 효과적이라고 시사한다. 이러한 주장은 DAC 회원국들에 의해서 많이 강조되어 왔지만, 실제로 경험적인 자료의 분석을 통해 체계적으로 증명되지는 못하고 있는 실정이다.

개발원조가 경제성장에 미치는 영향은 원조국이 제공한 원조의 종류에 달려 있다고 주장하는 이들도 있다. 최근 대량의 데이터를 사용한 Clemens, Radelet and Bhavnani(2004)의 공동연구에 의하면, (1) 식량지원과 같은 긴급재난구호사업이나 인도주의적 원조는 경제성장에 악영향을 미치며, (2) 교육, 보건, 민주주의, 환경보호 등 오랜 기간에 걸쳐서 그 효과를 나타내는 간접적 생산부문에 대한 원조는 경제성장에 긍정적인 영향을 주지만, 그 효과가 미약하며, (3) 인프라 건설(도로, 관개, 전력, 항구 등)이나 농업과 같이 단기적으로(4년) 또는 직접적으로 경제활동을 지원하는 원조는 비록 체감적이긴 하지만 경제성장에 긍정적이며 적극적인 영향을 미친다는 연구결과를 내놓았다. 이들에 의하면 1달러의 직접적인 단기 원조는 수원국의 소득을 1.64달러 상승시키는 결과를 가져왔다. 원조가 경제성장에 미치는 영향은 체감하지만, 현재 모든

국가가 제공하는 직접적인 경제활동에 대한 원조의 3배에 달할 때에 직접적인 원조의 효과가 극대화될 것이라고 추정했다. 원조의 이러한 긍정적인 효과는 좋은 정책과 제도가 존재한 수원국의 경우 뿐만 아니라, 모든 수원국에서 관찰되었다. 그러나 좋은 정책환경이 있는 수원국이거나, 보건 및 교육 등의 인적자원에 대한 투자가 누적된 국가에서 원조가 더욱 효과적이었다는 것을 발견했다.

원조의 효과성에 관한 지금까지의 연구문헌은 선진 원조국의 ODA가 수원국의 경제성장 또는 일인당 소득수준의 향상에 미친 영향을 평가하는 것을 주된 목표로 삼았다. 그러나 원조의 목적을 인도주의나 상업주의와 같은 협의적이고 일방적인 이념에 기초하지 않고 광의의 상호주의에 둔다면 수원국의 경제성장은 원조효과성 평가기준의 일부분에 지나지 않는다. 원조가 공여국의 이익과 국제사회 전체에도 얼마나 공헌하였는지도 동시에 평가하여야 한다. 그렇지 않으면, ODA가 지속적으로 확대되어 나가는 데 필요한 국민 다수의 지지를 확보하기 어렵다. 또 수원국의 경제성장이나 공여국의 이익증진을 평가함에 있어서 모든 원조가 동일한 효과를 가져왔는지 또는 수원국의 사회·경제적 환경과 지리적 위치에 따라서 차이가 있는지도 분석하여야 할 것이다. 본 연구는 이러한 문제점을 극복하고자 한다.

IV. 원조효과의 분석

1. 방법론과 자료

원조의 효과성을 평가한다는 것은 먼저 원조의 목적을 명확히 규명하는 것을 전제로 한다. 왜냐하면 효과성이라는 것은 목적을 달성한 정도를 나타내는 지표이기 때문이다. 예를 들면, 『대외경제협력기금법』(1986)이나 KOICA의 기본법(1991)은 양자 간 ODA의 목적과 목표를 한편으로는 개발도상국의 사회·경제적 발전에 두고, 또 다른 한편으로는 양자 간의 상호교류 및 협력관계의 증진에 두고 있다. 전자의 목표는 명백히 사회·경제적 개발을 목적으로 하는 것이며, 보통 사회·경제적 후생수준을 나타내는 1인당 GDP 성장률로 추정할 수 있다. 그러나 후자의 목표는 어떤 지표를 통하여 측정하기가 쉽지 않다. 상호교류는 『대외경제협력기금법』이 정의한 바와 같이 경제교류로 좁게 해석할 수도 있지만 일반적으로 더 넓은 개념으로 이해된다. 또 협력관계란 개념적으로는 수원국과 공여국의 ‘상호이익(mutual interests)’을 달성하는 것을 의미하지만, 측정할 수 있는 상호이익을 정의하기가 쉽지 않다. 다만 원조 수원국의 입장에서는 그들의 이익은 국민의 사회·경제적 생활수준의 향

상이라고 일반적으로 추정할 수 있기 때문에 역시 1인당 GDP의 성장률로 추정할 수 있다. 그러나 공여국의 입장에서는 ‘이익추구’는 다양한 측면을 포함한다. 예를 들면, 공여국의 무역증진, 투자촉진, 자원 확보 및 평화와 국가안보의 확보를 포함할 것이며, 그 밖에 수원국 내의 빈곤퇴치, 인권, 민주주의 및 국내평화와 안전 등 세계적으로 수용되는 보편적인 가치까지도 포함할 수 있다.

불행하게도 KOICA와 EDCF의 기본법은 ODA의 목표를 실제 운영상 용이하게 측정할 수 있도록 정의되어 있지 않다. 외교통상부와 재정경제부도 ODA 배분과 ODA 결과를 평가하는 데 편리하게 사용할 수 있는 지침을 아직까지 마련하고 있지 않다. 많은 DAC 회원국들은 ODA 현장이나 정책백서를 통해 원조의 목표와 원칙을 측정 가능한 운영지표를 통해 선언하고 있으나, 한국정부는 아직 그렇지 못한 실정이다.

근본적인 이론상의 이유와 사실상 통계를 쉽게 획득할 수 있다는 이유에서 본 연구는 원조의 효과를 평가하기 위해 다음의 기준을 선정하였다; ① 수원국의 1인당 GDP 성장 ② 한국에서 원조 수원국에 수출한 금액 그리고 ③ 한국에서 수원국을 향한 해외직접투자액(foreign direct investment: FDI)이다. 어떤 논자는 이러한 지표 중 민주주의, 인권, 국내안전(테러 및 내전으로부터의 보호)과 같은 보편

적인 가치를 포함해야 한다고 주장할 수도 있다. 그러나 실정법에 규명된 한국 ODA의 목적과 목표는 수원국의 사회·경제적 발전과 ‘상호교류’ 및 ‘협력관계’의 강화를 통한 국제‘협력’의 증진이라는 것을 기억해야 한다. 따라서 수원국에서의 보편적인 가치의 달성은 한국 ODA의 주된 목적에 포함되지 않고 있다고 할 수 있다. 또 빈곤퇴치를 위한 가장 효과적인 수단은 경제성장이다(World Bank[1991]). 민주주의나 인권 등이 경제성장과 삶의 질을 향상시키는 데 필수적인 요건이라는 학문적인 증거는 부족하다(Inada [2005]). 무엇보다 중요한 것은 안보, 민주주의, 인권 등의 발전상태를 나타내는 객관적이고 인정을 받은 지표가 아직까지 개발되지 않았다는 것이다.

수원국의 상태가 원조효과에 미치는 영향을 평가하기 위하여 다음과 같은 기준을 채택했다; ① 지역적 위치 ② 소득 수준 그리고 ③ 경제적 자유도 등이다. Burnside and Dollar(2000, 2004)는 좋은 정책환경은 효과적인 원조를 위해 필수적임을 증명하였고, 많은 연구결과들이 시장경제가 경제성장을 더 촉진시킨다는 것을 보여주고 있다. 이러한 연구결과를 한국의 ODA에서 확인하기 위하여 수원국의 대내외 시장에서의 경제적 자유도(혹은 시장 친근성)가 원조효과의 평가를 위한 기준으로 선정되었다. 또 전통적으로 개발경제학자들은 발전전략과 정책들

은 사회 및 경제발전의 단계에 의해 결정된다고 증명한 바 있다(Clark, Hagen, and Rostow 등). 이러한 이유 때문에 수원국의 1인당 GDP가 평가기준을 위한 지표로 선정되었다. 뿐만 아니라, 최근 여러 경제학자들은 사회 및 경제적 성장은 지역 혹은 지리에 의해 제한받는다고 주장하였다(IDB[2000]). 그래서 지역적 위치가 원조의 효과를 측정하기 위한 지표의 하나로 선정되었다.

한국 ODA에 관한 자료는 KOICA와 KEXIM의 데이터 베이스 및 연례보고서의 자료를 활용하였다(www.koica.or.kr과 www.koreaexim.go.kr). 1인당 GDP 자료는 유엔(www.un.org)의 통계자료를 사용하였으며, 경제자유도는 Fraser Institute(www.freetheworld.com)에서 획득하였다.

2. 분석

가. 양자 간 무상 및 유상 원조가 경제성장에 미친 영향

양자 간 무상 및 유상 원조가 경제성장에 미친 영향을 분석하기 위하여 기본적으로 Burnside and Dollar(2000)의 선형 회귀분석(OLS)모델을 사용하되 약간 수정하였다. 독립변수로는 양자 간 원조액의 GDP 대비 변수(AID/GDP)를 각 수원국(i)별로 1991~94, 1995~98, 1999~2002 각 4년간 관찰하여 그의 평균을 구하여

사용하였고, 다시 이 변수와 정책변수 간의 상호작용변수(interactive term)도 사용하였다. 이것은 원조가 우수한 정책환경과 제도하에서만 경제성장에 유효한 영향을 미친다는 연구결과를 한국의 원조 경험에서도 검증하기 위해서이다. 정책변수(P)로는 각 수원국의 기간별 연평균 소비자물가 상승률과 GDP 대비 대외무역자유도를 사용하고 동일한 가중치를 적용하였다. 그 외의 독립변수는 GDP 대비 투자율(Inv/GDP), 인구증가율(PG) 및 초기의 일인당 GDP(GDPPC)이다. 종속변수는 각 수원국별로 1992~95, 1996~99, 2000~03 각 기간의 평균 1인당 GDP 성장률(gGDPPC)을 사용하였다. 이 기간은 원조라는 독립변수보다 1년의 시차를 가지고 있다. 분석에 사용된 회귀분석의 모델은 다음과 같이 표현된다.

$$\begin{aligned}
 gGDPPC_i &= \alpha + \beta_1(GDPPC)_i \\
 &+ \beta_2(Inv/GDP)_i + \beta_3(AID/GDP)_i \\
 &+ \beta_4(Aid/GDP)_i * P_i + \beta_5(PG)_i + \varepsilon_i
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

또 원조가 경제성장에 미치는 영향이 통계적으로 유효하지 않다는 과거의 연구 사례를 고려하여 추가분석을 실시하였다. 즉, 양자 간 무상 및 유상 원조액과 수원국의 1인당 GDP 성장률 간의 상관관계를 측정하기 위해 Pearson 상관관계 검정을 실시하였다. 이것은 원조와 경제성장 간의 관계를 분석하기 위하여 다수의 독립

변수를 사용한 선형회귀분석(OLS)과 차이가 난다. 각 수원국에 대한 원조액과 1인당 GDP 성장률 간의 양(+)의 상관관계를 증명하는 것은 적어도 한국이 성장하고 있는 경제에 더 많은 원조를 제공해왔다는 것을 의미한다. 다시 말하면, 한국의 원조액이 각 수원국의 총투자액이나 경제 규모에 비하여 너무나 미약하기 때문에(특히 원조역사의 초기에), 한국의 공적원조가 수원국의 경제성장에 공헌하였는가의 여부를 분석하기는 어렵다. 그러나 적어도 한국의 공적원조가 성장하는 경제에 더 많이 제공되었는가, 아니면 그 반대로 성장하지 않는 경제에 더 많이 제공되었는가, 또는 경제의 성장추세와 상관없이 원조를 제공하였는가를 분석하는 것은 인과관계를 밝히는 데 간접적으로 의미가 있다. 경제가 성장하는 추세에 있는 국가에 원조를 더 많이 제공하면 그 원조의 효과가 긍정적으로 나타날 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 성장하는 경제는 정책환경이나 제도가 우수하다고 인정할 수 있기 때문이다. Burnside and Dollar(2000, 2004)는 정책환경이나 제반 제도가 우수한 국가에 제공된 원조가 더욱 효과적이었다고 증명한 바 있고, 원조의 효과성에 관하여 부정적인 의견을 가진 Easterly et al(2004)도 이 가능성을 인정했다.

양자 간 무상원조(증여)를 받은 국가들을 다시 지역, 소득수준 그리고 경제적 자유도를 기준으로 하여 그룹을 만들고,

각 그룹별로 각 4년간의 기간에서 원조와 1인당 GDP 성장과의 상관관계를 분석하였다. 국가들의 지역별 분류는 <표 2>를 사용하였다. 경제적 자유도 지표를 근거로 각 국가들을 3부문으로 나누었다, 상(1/3), 중(1/3) 그리고 하(1/3). 또 소득수준별로 국가들을 4부문으로 나누었다. 소득수준 분류는 세계은행 소득분류 기준을 참고하였다. 저소득층: 1인당 GNI 875달러 이하, 중하소득층: 875~3,465달러, 중상소득층: 3,466~10,725달러, 고소득층: 10,726달러 이상. 이러한 지역별, 경제적 자유도별 및 소득수준별 국가 분류는 수원국의 다양한 상황하에서의 무상원조와 1인당 GDP 간의 상관관계의 관찰을 가능케 한다.

양자 간 유상원조(차관)의 효과를 분석하기 위해 1990년에서 2000년 사이의 자료를 사용하였다. 양자 간 유상원조의 사례는 양자 간 무상원조보다 훨씬 더 적기 때문에 4년 평균을 구하지 않고 각각의 차관 사례를 모두 분석의 대상으로 하였다. 예를 들어, 한 국가에 1992년도에 차관이 주어졌다면 이를 GDP로 나눈 변수를 그 해당국가의 1993~96년 1인당 GDP 성장과 비교하여 분석하였으며, 이는 차관이 이루어진 후 4년 기간에 원조의 효과가 구현될 것이라고 가정하였기 때문이다. 차관을 받은 국가의 사례가 적기 때문에 국가들은 2개의 경제적 자유도(상, 하)로만 분류하였으며, 다른 분류(소

특별, 지역별)는 시도하지 않았다. 무상원조는 각 4년마다 152개 또는 156개의 국가에 원조가 공여되었지만, 유상원조의 경우에는 1987~2006년의 전 기간에 걸쳐서 151개의 차관이 41개국에 제공되는 데 그쳤다.

나. 수출/대외직접투자(FDI)와 양자 간 유·무상 원조와의 관계

한국이 제공한 양자 간 증여와 차관이 한국에서 수원국(i)으로의 수출 및 FDI를 증진시켰는지 여부를 확인하기 위하여 중력모형(gravity model)을 변형하여 회귀분석을 하였다(Frankel[1998], Kruger [1999, 2000]). 모형의 세부내용은 아래와 같다:

$$\text{Log}X_i = \alpha + \beta_1 \text{LogGDPPC}_i + \beta_2 \text{Log}P_i + \beta_3 \text{Log}D_i + \beta_4 \text{LogAid}_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

X_i : 한국이 각 수원국(i)에 제공한 수출액(단위: 천달러)

GDPPC_i : i수원국의 1인당 GDP (단위: 달러)

P_i : i수원국의 인구(단위: 명)

D_i : 한국과 i수원국의 거리(단위: km)
(www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm)

Aid_i : 한국이 i국에 제공한 원조액 (단위: 달러)

1991~2003년 기간을 4년씩 3개로 나누어 선형회귀분석을 하였다. 그 후 각 수원국들을 다시 지역, 소득수준 및 경제적 자유도별로 분류하여 무상원조가 수출에 미치는 영향을 선형회귀분석을 통하여 연구하였다.

같은 방법으로 KOICA의 양자 간 무상원조가 수원국에서 한국의 FDI를 증진시켰는지 여부를 분석하였다. 이 경우 X_i (수출액) 종속변수가 한국에서 i 수원국가로 향한 FDI를 의미하는 F_i 종속변수를 대체하였다.

양자 간 유상원조(차관)가 수출과 FDI에 미치는 영향을 분석하기 위해서 1990년도에서 2000년도 사이의 차관 사례를 같은 방법으로 분석하였다. 그러나 동일 국가에 대한 차관 사례가 적기 때문에 4년 단위로 평균을 구하여 분석하지 않고, 전 기간의 모든 차관을 관찰의 대상으로 분석하였다. 또한 차관 수원국은 지역과 소득수준별로 분류하지 않았으나, 2개의 경제적 자유도(상, 하)별로 구분하였다. 양자 간 차관의 분석은 양자 간 증여와 비교분석을 가능케 하며, 어느 종류의 원조가 더 좋은 결과를 가져오는지 하는 판단을 내릴 수 있게 할 것이다.

위의 회귀분석모델에는 두 가지 주석이 필요하다. 첫째, 위의 회귀분석모델은 대외원조가 한국의 수출에 미치는 영향을 측정하는 데에 문제가 있다는 비판의 여지가 있다. 즉, 한국이 수원국을 결정

할 때 이미 수출수준이 높은 수원국을 우선 선정하였을 가능성이 있다. 따라서 당초의 회귀분석모델은 대외원조의 수출증진효과뿐만 아니라, 초기의 높은 수출수준이 원조의 수준을 제고하고, 이러한 원조수준이 다시 수출을 증진시키는 효과까지 포함할 가능성이 있다는 비판이다.

이러한 비판을 제거하기 위하여 필자는 위의 회귀분석모델 (2)를 수정하여 분석하기도 하였다. 즉, 당초의 회귀분석모델에 ‘초기의 수출수준’이라는 독립변수를 추가하여, 초기의 수출수준이 원조의 수준에 영향을 미쳐서 다시 수출수준에 미치는 영향을 제거(컨트롤)하였다. 따라서 한국의 원조가 대수원국의 수출수준에 미치는 순수한 영향을 측정할 수 있었다.

회귀분석의 결과는 초기의 수출수준변수의 계수도 통계적으로 유의하여 초기의 수출수준이 높은 국가에 원조를 더 많이 제공하였을 가능성을 확인하였다. 그러나 원조가 수출에 미치는 영향(계수)에 관해서는 ‘초기의 수출수준’이라는 독립변수를 추가한 경우와 추가하지 않은 경우 사이에 기본적으로 차이가 없었다. 따라서 본 연구에서는 위의 회귀분석모델을 유지한다.

둘째, 원래의 중력모델은 수출국가와 수입국가 인구 및 일인당 GDP를 독립변수에 포함한다. 본 연구에서 이러한 회귀분석모델을 적용한 결과 모든 경우에 일관되게

원조공여국인 한국의 인구와 일인당 GDP는 통계적으로 유효하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 원래의 중력 모델에서 한국의 인구와 일인당 GDP를 제거한 중력모델 (2)를 사용한다. 이것은 Framkel(1998)과 Kruger(1999, 2000)의 연구에서도 같이 사용된 중력모델이다.

V. 분석의 결과

1. 양자 간 유·무상 원조가 1인당 GDP 성장에 미친 영향

<표 7>에서 보듯이, 관찰된 세 기간 각각에 걸쳐서, 양자 간 무상원조는 수원국의 1인당 GDP 성장의 변화를 설명하지 못한다. GDP 대비 원조액 변수 및 원조와 정책과의 상호작용변수의 계수는 모두 통계적으로 유의하지 않다. 그러나 정책변수(P)는 1991~95년의 기간에서만 경제성장에 유의하다. 경제성장을 잘 설명하는 변수는 오히려 초기의 일인당 국민소득수준이다.

한국의 양자 간 무상원조가 수원국의 경제성장에 영향을 미쳤다고 할 수 없기 때문에, 다음으로 한국의 무상원조규모와 수원국의 일인당 GDP 성장과의 상관관계를 분석하였다. <표 8>에서 보듯이,

양자 간 무상원조와 1인당 GDP 성장 간의 Pearson 상관관계 계수가 세 기간 모두에 걸쳐서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다시 말하면, 무상원조는 성장하고 있는 경제에 더 많이 제공되지 않았고, 따라서 경제성장에 공헌할 가능성도 낮았다고 할 수 있다. 이러한 결과는 양자 간 무상원조의 절대적 규모가 1999~2002년 기간에 1991~94년도보다 거의 2배에 달했다는 점을 감안할 때(표 2) 뜻밖의 결과이다. 원조의 양이 많아짐에도 불구하고, 국가별 배분에서 원조의 목적에 상응하는 원칙이 없었다는 것을 반증하는 것이며, 개발원조가 목적을 달성했다고 주장할 수 없다 하겠다.

수원국을 소득계층별로, 지역별로, 또 경제적 자유도별로 분석하였으나, 그 결과는 마찬가지였다. 통계적으로 유의한 결과를 관찰할 수 없었다.

양자 간 유상원조(차관)와 1인당 GDP 성장과의 상관관계 분석에서도 통계적으로 유의하지 않은 결과가 관찰되었다. 차관 수원국을 경제적 자유도로 구분한 그룹별 분석에서도 유의하지 않은 결과가 나타났다(지면의 제한으로 유의하지 않은 표를 제시하지 않지만 요청이 있으면 제공 가능하다).

요약하면, 개발원조는 일인당 GDP 성장을 촉진하는 요소 중 일부 요인에 불과하다. 한국의 원조규모는 타 국가와 비교해 볼 때 매우 작은 규모이므로 한국의

<Table 7> Bilateral Grants and Economic Growth: Summary of Regression Analysis

Dependent Variable: Growth			
Year	1991~95	1995~99	1999~2003
Constant	2.154* (2.604)	2.244*** (3.501)	2.999*** (4.916)
Initial GDPPC	.086 (1.488)	.265*** (5.643)	.262*** (7.567)
Inv/GDP	.056 (.445)	-.045 (-.381)	.116 (1.055)
Aid/GDP	2.383 (1.720)	.389 (.645)	.695 (.407)
(AID/GDP)*P	-2.440 (-1.757)	-.417 (-.689)	-.716 (-.856)
PG	-.059 (-1.855)	.015 (.457)	.066* (2.290)
P	1.941* (2.297)	.573 (1.263)	.431 (.803)
No. of Observation	111	119	120
R ²	.343	.472	.506

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

<Table 8> Bilateral Grants and Per Capita GDP: Summary of Correlation Analysis

Year	1991~95	1995~99	1999~2003
Correlation Coefficient	.001	-.069	-.058
No. of Countries observed	161	163	163

원조가 수원국의 경제성장에 막대한 영향을 끼칠 것이라고 기대하는 것은 비현실적이다. 그러나 수개의 변수를 동시에 사용한 회귀분석에서뿐만 아니라, 단순 상관관계의 분석결과에서도 양자 간 무상원조가 수원국의 1인당 GDP 성장과 연관이 있다고 주장할 수 있는 통계적 근거를 관

찰할 수 없다. 양자 간 유상원조도 1인당 GDP 성장에 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 없다. 이러한 결과는 한국의 ODA가 2000~03년에는 그 규모가 거의 2배로 성장했음에도 불구하고 수원국의 경제성장에 영향을 미쳤다고 주장할 수 없다는 것을 의미하며, 한국정부가 국제적인 실

증적 연구에 의해서 뒷받침된 ODA의 국가별 배분 우선순위원칙을 준수하지 않은 데 그 원인의 일부가 있다고 할 수 있다. 즉, 원조가 정책환경과 제도가 우수하여 성장추세에 있는 저소득 국가와 경제적 자유도(시장 친화도)가 높은 국가에 우선적으로 배분되지 않은 데 큰 원인이 있다고 추정할 수 있다. 물론 수원국이 한국의 원조를 다른 국가와 국제기구의 원조와 잘 조화하여 사용하지 못한 것도 한 원인일 것이다. 그러나 한국이 원조를 제공할 때에 이러한 수원국의 능력을 고려하지 않았고 또 다른 원조제공자와 협력하고 조정하지도 않은 결과라고 할 수 있다.

2. 양자 간 무상원조가 수출에 미친 효과

1991~95년과 1995~99년 기간의 양자 간 무상원조는 수출을 증진시키는 데 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 그러나 1999~2003년에는 양자 간 무상원조의 계수는 통계적으로 유효하지 않지만 수출에 부정적(음) 결과를 초래하였다(표 9). 이러한 1999~2003년 사이에 나타난 변화를 이해하기 위하여 수원국을 지역, 소득수준 및 경제적 자유도별로 구분하여 분석을 실시하였다.

수원국을 지역별로 분류하였을 때,

<Table 9> Bilateral Grants and Exports: Summary of Regression Analysis

Year	1991~95	1995~99	1999~2003
Constant	-16.628*** (-4.051)	-8.658* (-2.336)	-1.722 (-.473)
POP (population)	.919*** (10.075)	.881*** (11.094)	.950*** (11.703)
GDPPC (per Capita GDP)	1.571*** (10.161)	1.334*** (10.002)	1.101*** (8.860)
DIST (Distance)	-.277 (-.741)	-.768* (-2.338)	-1.125** (-3.466)
AID (Grants)	.321*** (5.036)	.245*** (3.984)	-.044 (-.707)
No. of Observation	163	163	163
R ²	.552	.568	.562

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

양자 간 무상원조는 전 기간 동안 중남미 지역에 수출을 증진시키는 데 가장 큰 영향을 미친 것으로 확인되었다. 아시아 지역도 1991~95년과 1995~99년에 유의한 영향을 미쳤지만 1999~2003년에는 유의하지 않았다. 아프리카와 동유럽 지역에서는 1999~2003년에 유의한 부정적인 음(-)의 관계까지 관찰되었다. 중동 지역과 오세아니아 지역은 적은 관찰국 수 때문에 분석에서 제외하였다. 아시아 지역은 1995~99년 사이에 총 양자 간 무상원조의 45%를 차지하였으나 1999~2003년에는 총 양자 간 무상원조의 61%를 제공받았음에 불구하고 이 기간에 수출증진이 이루어지지 않았다(표 9-1과 표 9-2).

이러한 결과를 근거로 중요한 의문을 제기할 수 있다. 1999~2003년 기간의 양자 간 무상원조의 주요 목표는 무엇이었는가 하는 점이다. 앞의 분석에서 본 바와 같이, 한국의 ODA는 이 기간에 그 규모가 2배로 늘었음에도 불구하고 수원국의 경제성장과는 긍정적(양) 상관관계가 없었으며, 수원국에 대한 한국의 수출을 증진시키는 데도 긍정적인 영향을 미치지 못하였다. 이 기간의 가장 큰 아시아 수혜국은 이라크와 아프가니스탄이었다. 이들 국가에 대한 원조는 KOICA의 기본법에 규정된 개발원조도 아니었고, 상호 교류와 협력을 통한 국제협력의 증진도 아닌 제3의 목적으로 제공되었거나, 기본법에 정한 목적으로 제공되었더라도 효

과적인 원조가 아니었다고 할 수 있다.

수원국을 소득수준별로 분류하여 양자 간 무상원조의 효과를 분석해본 결과(표 10-1과 표 10-2), 저소득과 중하소득 국가에 대하여 수출증진의 효과가 1991~95년과 1995~99년 기간에는 나타났지만 1999~2003년 기간에는 나타나지 않았다. 다른 소득층에서는 전 기간에 통계적으로 유의하지 않은 결과를 얻었다. 저소득과 중하소득 국가들에서 1999~2003년 사이에 유의하지 않은 결과가 나타난 것은 양자 간 무상원조의 중요성에 변화가 있었던 데 기인하는 것으로 분석된다. 저소득 국가들은 1991~94년과 1995~98년에 총 양자 간 무상원조의 60%를 제공받았다. 그러나 1999~2002년 기간에는 중하소득과 중상소득 국가에 대한 원조가 감소하면서 저소득 국가는 총무상원조의 66%를 차지하였다(표 3). 이 기간에 양자 간 무상원조는 아프리카와 중남미 지역에서 감소한 반면, 아시아에서는 45%에서 61%로 상승하였다(표 2). 이러한 변화는 다시 한번 KOICA의 1999~2003년 사이의 정책변화에 의문을 갖게 한다. 이 기간에 무상원조는 수원국의 경제성장을 촉진시키지도 못하였고, 한국기업의 수출도 증진시키지 못하였다. 이 기간에 무상원조의 국가별 배분정책에 변화가 있었고, 그것이 이러한 원조효과상의 변화를 가져온 것으로 추정된다.

수원국을 경제적 자유도별로 분류하여

〈Table 9-1〉 Bilateral Grants and Exports: Regression Analysis by Region
(Africa and Asia)

Region	Africa			Asia		
	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003
Constant	14.556 (.639)	4.483 (.198)	-10.611 (-.626)	-39.093** (-3.014)	-23.748** (-3.345)	-13.285 (-1.417)
POP (Population)	.785** (3.509)	.771** (3.416)	1.194*** (6.414)	1.356*** (4.835)	1.140*** (7.972)	1.169*** (8.061)
GDPPC (per Capita GDP)	.742* (2.327)	.957** (2.996)	1.064*** (4.414)	2.334*** (6.609)	1.829*** (9.381)	1.473*** (4.428)
DIST (Distance)	-2.462 (-1.061)	-1.437 (-.626)	-.350 (-.205)	.559 (.442)	-.213 (-.313)	-.729 (-.991)
AID (Grants)	.013 (.091)	-.002 (-.012)	-.243* (-2.502)	.621** (3.155)	.492*** (4.909)	.151 (.637)
No. of Observ.	53	53	53	22	22	22
R ²	.276	.285	.494	.833	.920	.869

Note: () : t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

〈Table 9-2〉 Bilateral Grants and Exports: Regression Analysis by Region
(Latin America and East Europe)

Region	Latin America			East Europe		
	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003
Constant	-18.762 (-1.044)	-37.300 (-1.401)	-36.602 (-1.236)	20.264 (1.040)	28.161 (1.297)	41.284 (1.937)
POP (Population)	.830*** (7.205)	.792*** (4.643)	.848*** (4.538)	1.099** (3.355)	.870* (2.791)	1.363** (3.438)
GDPPC (per Capita GDP)	1.393*** (4.330)	1.898** (3.420)	1.779** (3.195)	2.812*** (6.091)	2.387*** (4.728)	1.562* (2.657)
DIST (Distance)	-.386 (-.193)	1.080 (.370)	.760 (.247)	-5.562* (-2.488)	-5.839* (-2.303)	-6.790* (-2.648)
AID (Grants)	.871*** (7.712)	.949** (3.835)	1.162** (3.510)	.029 (.260)	.239* (2.078)	-.420* (-2.119)
No. of Observ.	33	33	33	28	28	28
R ²	.809	.603	.543	.830	.563	.533

Note: () : t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

<Table 10-1> Bilateral Grants and Exports: Regression Analysis by Income Level
(Low and Lower Middle Income Countries)

Income Level	Low			Lower Middle		
	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003
Year						
Constant	-20.046* (-2.479)	-10.474 (-1.507)	-4.164 (-.758)	-23.795** (-2.700)	-13.510 (-1.599)	.386 (.039)
POP (Population)	.906*** (4.365)	.773*** (4.513)	1.076*** (7.994)	.806*** (5.879)	.773*** (6.049)	.634** (3.563)
GDPPC (per Capita)	1.272* (2.275)	1.411** (2.926)	1.325*** (3.740)	2.954*** (4.412)	2.309** (2.885)	1.092 (1.259)
DIST (Distance)	.274 (.452)	-.462 (-.913)	-1.084* (-2.565)	-.598 (-.769)	-1.263 (-1.701)	-1.513 (-1.756)
AID (Grants)	.391** (2.706)	.301* (2.623)	-.144 (-1.678)	.428*** (4.456)	.531*** (4.530)	.486 (1.894)
No. of Observ.	66	66	66	56	56	56
R ²	.419	.508	.634	.627	.577	.421

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

<Table10-2> Bilateral Grants and Exports: Regression Analysis by Income Level
(Upper Middle and High Income Countries)

Income Level	Upper Middle			High		
	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003
Year						
Constant	-12.545 (-1.685)	-7.458 (-.878)	-6.765 (-.641)	56.476 (1.113)	21.436 (.498)	-15.283 (-.549)
POP (Population)	1.011*** (10.327)	1.036*** (11.490)	1.041*** (8.912)	2.453* (3.348)	2.193 (2.257)	.914 (1.394)
GDPPC (per Capita GDP)	1.372* (2.164)	1.018 (1.453)	1.231 (1.545)	-6.884 (-1.311)	-4.042 (-.824)	1.490 (.556)
DIST (Distance)	-.588 (-1.091)	-7.548 (-1.394)	-.907 (-1.426)	-1.616 (-1.229)	-.190 (-.149)	.082 (.062)
AID (Grants)	.218 (2.003)	.115 (.729)	.019 (.209)	.281 (1.735)	.271 (1.499)	.038 (.214)
No. of Observation	32	32	32	9	9	9
R ²	.824	.836	.763	.874	.762	.544

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

〈Table 11〉 Bilateral Grants and Exports: Regression Analysis by Economic Freedom Level

Economic Freedom level	High			Middle			Low		
	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003
Year									
Constant	-9.172 (-1.252)	-8.639 (-1.056)	-8.266 (-1.444)	-6.974 (-.667)	-6.595 (-1.240)	-5.424 (-.796)	-4.741 (-.312)	-4.956 (-.276)	-11.092 (-1.064)
POP (Population)	1.077*** (7.513)	.864*** (5.601)	1.014*** (5.967)	1.015*** (4.834)	.971*** (8.023)	.868*** (6.149)	.913* (2.110)	.769** (2.835)	.903*** (4.142)
GDPPC (per Capita GDP)	1.343*** (4.135)	1.692** (3.629)	1.645*** (7.474)	1.261*** (4.446)	1.199*** (6.551)	1.209*** (5.159)	1.481* (2.787)	1.469*** (3.986)	1.113*** (5.379)
DIST (Distance)	-.656 (-1.513)	-1.041* (-2.518)	-1.236** (-3.360)	-.974 (-1.569)	-.763* (-2.164)	-.643 (-1.325)	-1.204 (-.859)	-.998 (-.687)	-.483 (-.560)
AID (Grants)	-.041 (-.378)	.281 (1.285)	.185 (2.042)	.086 (.290)	.015 (.310)	-.021 (-.232)	.070 (.294)	.163 (.440)	.323 (1.065)
No. of Observ.	30	32	32	29	33	33	29	33	33
R ²	.793	.743	.829	.765	.834	.728	.452	.567	.744

Note: () : t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

양자 간 무상원조의 효과를 분석하면, 이론상으로나 Burnside and Dollar(2000)의 실증적 연구결과에 비추어 볼 때, 경제적 자유도가 높은 국가(상위 1/3)에 제공한 무상원조가 이들 나라에 대한 한국의 수출을 더욱 촉진시켰으리라고 예상된다. 그러나 실제 분석결과 <표 11>은 이러한 예상을 통계적으로 높은 유의수준에서 확인하지 못하였다. 실제로 수원국을 경제적 자유도별로 분류하여 KOICA의 원조(무상원조) 추세를 살펴보면, 낮은 경제적 자유도를 가진 국가에 대한 원조규모는 1991~94년 기간의 24%에서 2000~03년 기간에 28%로 오히려 상승하였다(표 4). 그러나 이들 국가에 대한 원조는

한국의 수출증진에 긍정적인 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다시 한 번 1999~2003년간의 KOICA의 원조정책에 의문을 제기하게 한다. 즉, 낮은 경제적 자유도 국가에 원조를 늘린 것은 한국의 수출에 효과성이 없었고, 실정법에서 설정한 원조의 목적과 상이한 목적을 추구하지 않았나 하는 것이다. 따라서 설립법의 목적에 비추어보면, 1999~ 2003년 기간의 원조는 효과성이 약한 것으로 분석된다.

그 밖에 무상원조를 원조형태별로(표 6참조) 또 원조산업부문별로(표 5참조) 분석하여 보았으나, 수출에 미치는 효과는 통계적으로 유의하지 않았다. 즉, 한

국의 대수원국 수출은 원조의 형태나 원조산업부문에 따라서 차이가 있다는 통계적 증거를 발견하지 못하였다.

종합해보면, 1999~2003년 사이의 KOICA의 원조는 그 목표를 달성하는 데 효율적이지 못하였다. ‘협력관계’ 또는 ‘상호이익’의 증진이라는 KOICA의 목표 중 중요한 부분을 차지하는 원조공여국의 수출증진에 무상원조는 영향을 미치지 못하였다. 또 무상원조는 수원국에서의 빈곤퇴출과 경제적 자유도 증진이라는 KOICA의 목표달성에도 기여하지 못하였던 것으로 판단된다. 같은 기간에 KOICA는 지역, 소득 및 경제적 자유도를 기준으로 볼 때에 KOICA는 무상원조의 국가별 배분정책을 변경하였다고 생각된다. KOICA의 무상원조가 한국의 수출을 증진시키는 효과가 있었는가는 수원국이 위치한 지역에 따라 달랐다. 만약 원조를 통한 수출증진이 명시적 혹은 암묵적 목적이었다면 수출증진효과가 가장 큰 중남미 지역에 더 많은 원조가 제공되었어야 할 것이다. 또한 수출증진효과가 가장 큰 중하소득층 국가에 더 많은 원조가 제공되었어야 할 것이다. 더 나아가 경제적 자유도가 높은 국가에 더 많은 원조가 주어졌어야 원조가 효과적이었을 것이다. 따라서 KOICA의 무상원조가 한국의 수출을 증진시키지 못했던 것은 원조의 배분정책이 원조의 목표와 상충되었기 때문이라고 판단된다.

3. 양자 간 무상원조(KOICA 원조)가 FDI에 미친 효과

양자 간 무상원조는 전 기간에 걸쳐 FDI를 증진시킨 것으로 확인되었다(표 12). 그러나 최근에는 이러한 효과가 감소되는 것으로 나타났다. 수원국을 지역별로 분석해 본 결과, 오직 1995~99년 기간에 아시아와 동유럽 지역에서만 유의한 결과가 관찰되었다. 1999~2003년 기간에는 지역별 분석에서 모두 유의하지 않은 결과를 얻었다.

1995~99년 기간 동안 아시아와 동유럽에서만 유의한 결과가 확인된 것은 이 지역의 원조규모가 상승한 것과 관계가 있는 것으로 추측된다. 이들 지역의 증여는 각각 8.9%와 4.2%로 상승한 반면, 아프리카와 중남미의 원조는 하락하였다. 그러나 아시아 지역에서 1999~2003년 기간에 양자 간 무상원조가 16% 상승하였으나 FDI에 유의하지 않은 효과가 관찰된 점은 의외의 결과이다. 이러한 결과는 아마도 이 기간에 저소득 국가에 대한 원조가 증가되었고 또 높은 경제적 자유도를 지닌 국가에 대한 원조가 감소한 것과 관련이 있는 것으로 추정된다.

수원국을 소득수준별로 분석하였을 때, 1991~95년과 1999~2003년 기간 동안 중하소득 국가들에서 FDI 증진의 효과가 가장 잘 나타났지만, 1995~99년 기간에는 저소득층 국가에서만 유의한 결과가

〈Table 12〉 Bilateral Grants and FDI: Summary of Regression Analysis

Year	1991~95	1995~99	1999~2003
Constant	-7.710 (-1.309)	-11.954* (-2.061)	-10.622 (-1.727)
POP (Population)	1.056*** (7.209)	1.288*** (9.177)	1.235*** (8.204)
GDPPC (per Capita GDP)	1.174*** (5.128)	1.384*** (6.373)	.975*** (4.438)
DIST (Distance)	-1.911*** (-3.713)	-1.928*** (-3.896)	-1.584** (-3.048)
AID (Grants)	.411*** (3.920)	.405*** (4.249)	.289* (2.468)
No. of Observation	126	126	126
R ²	.465	.556	.496

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

〈Table 13〉 Bilateral Grants and FDI: Regression Analysis by Economic Freedom Level

Economic Freedom Level	High			Middle			Low		
	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003	1991~95	1995~99	1999~2003
Constant	-18.015 (-.830)	-19.460 (-.915)	-22.585 (-1.202)	-5.024 (-.249)	.017 (.001)	-38.158 (-1.686)	-19.168 (-1.190)	-34.888 (-1.908)	-5.624 (-.248)
POP (population)	1.540** (3.536)	1.470** (3.703)	1.938** (3.797)	1.352** (2.917)	1.157** (3.165)	1.571*** (4.071)	1.020* (2.166)	1.978*** (6.022)	1.336** (2.914)
GDPPC (per Capita GDP)	1.176 (1.220)	1.613 (1.343)	1.225 (1.334)	1.600* (2.609)	-.177 (-.220)	1.372* (2.126)	1.947** (3.033)	1.489** (3.186)	.464 (.925)
DIST (Distance)	-1.564 (-1.190)	-1.412 (-1.424)	-1.695 (-1.560)	-2.499 (-1.861)	-1.455 (-1.016)	.544 (.280)	-1.463 (-1.197)	-.430 (-.350)	-1.611 (-.996)
AID (Grants)	.426 (1.328)	.332 (.615)	.347 (1.188)	-.028 (-.047)	.137 (.778)	.252 (1.053)	.661* (2.413)	.132 (.299)	-.041 (-.059)
No. of Obs.	25	28	28	26	28	28	26	29	29
R ²	.572	.520	.584	.500	.592	.471	.542	.752	.520

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

확인되었다. 저소득과 중하소득 국가들이 양자 간 무상원조의 95%를 차지하는 점을 볼 때, 다른 소득계층 국가의 분석 결과가 유의하지 않은 것으로 추정된다.

경제적 자유도별 분석에서는, 1991~95년도에 낮은 경제적 자유도별 각 국가군에 대한 원조만이 5% 수준에서 FDI에 유의한 결과를 나타냈다(표 13). 1995~99년 기간과 1999~2003년 기간에는 모든 국가에 대한 원조가 FDI에 통계적으로 유의하지 않은 결과를 보였다.

그 밖에 무상원조를 원조형태별로 또 원조산업부문별로 분석하여 보았으나 FDI에 미치는 효과는 통계적으로 유의하지 않았다.

종합적으로 볼 때, 양자 간 무상원조는 수원국에 대한 한국의 FDI를 증진시킨 효과가 관찰되었다. 그러나 지역, 소득 및 경제적 자유도별로 수원국을 구분하였을 때에는 여러 가지 다른 결과를 얻었다. 양자 간 무상원조를 아시아와 동유럽의 저소득 및 중하소득 국가에 제공하였을 때 FDI 증진효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 경제적 자유도로 분류한 분석에서는 원조의 뚜렷한 효과를 관찰하지 못하였다. 1999~2003년 사이에 행해진 원조정책의 변경은 수원국에 대한 한국의 FDI를 증진시키는 효과를 가져오지 못했다.

4. 양자 간 유상원조(EDCF 차관)가 수출과 FDI에 미친 효과

EDCF를 통해 제공된 양자 간 유상원조(차관)는 수원국에 대한 한국의 수출과 FDI를 증진시키지 못한 것으로 나타났다(표 14). 아마도 관찰국의 수가 너무 적기 때문인 것 같다. 무상원조의 경우에는 각 기간에 관찰국 수가 126개국이었지만, 유상원조의 경우에는 동일한 국가에 두 번 이상의 유상원조가 제공된 경우를 포함하여도 전 기간(1990~2000년)에 걸쳐서 56~57개국에 불과하였다. 따라서 수원국들을 지역별, 소득수준별 및 경제적 자유도별로 구분하여 분석하였으나, 관찰국의 수가 더 적기 때문인지 분명하지 않지만, 유상원조는 수출과 FDI 모두에 통계적으로 유의하지 않은 효과를 미쳤다고 관찰되었다. 결론적으로 양자 간 차관은 수출이나 FDI를 증진시키지 못한 것으로 조심스러운 결론이 내려진다. 그러나 좀 더 명확한 결론을 내리기 위해서 앞으로 더 많은 차관 사례가 축적되면 그 효과를 재평가하여야 할 것이다.

VI. 결론 및 한국 ODA 정책에 대한 함의

한국의 ODA 정책에 관한 주요 논쟁은 한국의 ODA 규모가 국제수준에 비해 훨씬 저조하다는 점이었다. 게다가 국제적으로 ODA 수준은 1990년대에 크게 감소한 후 다시 성장하는 추세이다. 1990년대 초반에는 DAC 회원국 ODA가 평균적으로 GNI의 0.33% 수준이었지만, 1997년에는 0.22% 수준으로 감소하였다. 그러나 2001년 이후 다시 상승하였으며, 2010년까지

0.36%에 도달할 것으로 예상된다(OECD [2006], www.oecd.org/statisticsdata).

한국의 ODA 수준을 높이기 위해서는 다른 민주주의 사회에서와 마찬가지로 ODA에 대한 정치지도자와 국민대중의 지지수준을 끌어올려야 한다. 최근에 국무총리실의 위탁에 의해서 행한 설문조사에 의하면, 47%의 시민들만이 정부의 ODA 증가를 지지하고 있다. 정치지도자와 국민대중의 지원을 얻기 위해서 다양한 방법이 동원될 수 있으나, 원조의 효과를 증명하여 보급하는 것이 어떠한 다른 방법보다도 훨씬 효율적인 방법이다. 회원국의 원조규모를 늘리기 위해 DAC는

<Table 14> Bilateral Loans and Exports/FDI: Summary of Regression Analysis

Dependent Variable	Exports		FDI	
	1990~2000	1990~2000	1990~2000	1990~2000
Year				
Constant	-3.355 (-1.200)	-3.703 (-.997)	1.524 (.220)	-2.300 (-.250)
POP (Population)	.881*** (10.652)	.880*** (10.490)	.868*** (4.193)	.852*** (4.067)
GDPPC (per Capita GDP)	.885*** (6.047)	.883*** (5.941)	1.285** (3.375)	1.270** (3.312)
DIST (Distance)	-.589** (-3.138)	-.587** (-3.080)	-1.938*** (-4.163)	-1.910*** (-4.062)
EDCF AID (Loans)		.022 (.144)		.239 (.633)
No. of Observation	57	57	56	56
R ²	.831	.831	.630	.633

Note: (): t-value. level of significance * p<.05, ** p<.01, *** p<.001

원조의 효과를 개선하는 데 많은 노력을 해왔다. 이러한 노력의 일환으로 DAC는 2005년 2월에 원조효과에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통하여 이미 합의된 원칙의 실행을 점검·감독하기 위한 12개의 지표를 상세히 개발하였다. 이러한 노력의 연장에서 본 연구는 한국 ODA의 효과를 실증적으로 평가한 것이다. 정부는 이러한 평가노력을 계속 지원하여야 할 것이다.

본 연구는 실정법에 명시된 원조의 목적이 달성되었는지를 수원국의 경제성장, 원조공여국의 수출과 직접투자의 증가라는 세 개의 지수를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 첫째, 한국의 양자 간 무상원조(증여)나 유상원조(차관)는 1991~2003년의 모든 기간에 걸쳐서 수원국의 1인당 GDP 성장에 긍정적인 영향을 미쳤다는 통계적 근거를 발견할 수 없었다. 뿐만 아니라 원조액이 수원국의 경제성장과 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 가지고 있지 않다. 즉, 원조가 성장률이 높은 경제에 더 많이 제공된 것도 아니었다.

이렇게 한국의 ODA와 수원국의 경제성장 사이에 뚜렷한 관계가 통계적으로 관찰되지 않는 원인으로서는 여러 가지를 생각할 수 있다. 원조의 규모와 수원국의 선정 및 원조의 질 등이 고려될 수 있다. 무엇보다도 먼저 개별 수원국에 대한 원조의 규모가 미미하여 통계적으로 유의한 관계가 관찰되지 않을 수 있다. 따라

서 개별 수원국에 대한 원조의 규모를 늘리는 것이 한 방법이 될 것이다. 이를 위해서는 중장기적으로 GDP 대비 ODA의 전체 규모를 늘리는 것이 한 방법이 될 수 있다.

그러나 단기간에 개별 수원국에 대한 원조를 증가시킬 수 있는 방법은, 총원조의 규모를 서서히 늘려가되, 수원국을 선택과 집중의 원칙 아래 수원국의 수를 급격히 줄이는 것이다. 예를 들면, 160여개나 되는 국가에 원조를 제공하기보다는, 우선순위에 따라 한정된 국가에 원조를 집중하여야 한다. 그래서 수원국이 더 많은 자원을 통해 좀더 좋은 결과를 얻으려고 노력하려는 인센티브를 제공함과 동시에, 원조기관들이 원조사업의 사전평가와 집행감독을 좀더 철저히 할 수 있게 해야 할 것이다. 한국 ODA의 규모에 비해 20배에 달하는 영국이 47개국에만, 또 프랑스가 62개국에만 원조를 제공하는 점은 시사하는 바가 크다.

또 다른 방법은 다른 선진 원조기관이나 국제개발원조기관과의 공동 또는 협력원조(cofinancing)를 증진하는 것이다. 이러한 방법은 성장에 필요한 최소한의 유효한 투자(critical minimum investment)를 지원할 수 있고, 원조의 행정비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 이들 기관의 전문성을 배워서 한국 ODA의 효율성을 증대시키는 방편이 될 것이다.

둘째, 원조 수원국에 대한 한국의 수출

을 증진시킨다는 목표는 양자 간 무상원조(증여)에 의해 1999년까지는 달성되었지만, 그 이후에는 수출증진에 양자 간 무상원조가 기여했다는 증거를 찾지 못했다. 수원국의 지역별 분석에 따르면, 중남미에 제공된 증여는 가장 큰 수출증진효과를 가져왔으며, 그 다음으로 아시아에 제공된 증여가 영향을 미쳤다. 수원국의 소득계층별 분석에 의하면, 원조는 저소득과 중하소득층 국가들에게 1999년 도까지 유의한 영향을 미쳤다. 그 이후, 아시아와 저소득과 중하소득 국가들은 더 많은 원조를 제공받았으나, 유의한 수출증진의 효과가 관찰되지 않았다. 수원국의 경제적 자유도는 한국의 수출을 증진시키는 데 아무런 영향을 미치지 못하였다. 또 양자 간 유상원조(차관)가 1990~2003년 전 기간에 걸쳐 수출증진에 기여했다는 증거는 나타나지 않았다.

셋째, 수원국에 대한 한국 FDI의 증진은 양자 간 무상원조를 통해 이루어졌으나, 차관을 통해서도 전 기간 동안 FDI가 증진되었다는 통계적 증거를 찾지 못하였다. 무상원조의 경우에 수원국의 지역별 분석결과, 1999년까지 아시아와 동유럽에서는 유의하였으나 그 후에는 유의한 결과가 관찰되지 않았다. 수원국의 소득계층별 분석에서는, 저소득국가에 대한 원조에서 1995~99년 사이에 유의한 결과가 관찰되었다. 이 기간을 제외하고는 중하소득 국가에 대한 무상원조에서

가장 큰 FDI 효과가 나타났다. 수원국의 경제적 자유도별 분석에서는, 1991~95년 기간에 낮은 경제적 자유도 국가에 대한 양자 간 증여에서만 그 효과가 나타났다. 이러한 결과는 다른 실증적인 연구결과(World Bank[1998], Burnside and Dollar [2000]) 및 이론상의 논리와도 상반된다. 양자 간 차관의 경우에는 전 분석기간 동안 유의한 결과가 관찰되지 않았다.

실증적인 분석을 종합하여 볼 때, 다양하고 일관성 없는 결과가 관찰되었으며, 원조의 긍정적인 효과는 간헐적으로 나타났다. 이는 원조가 실정법상의 목적을 달성하지 못하고, 질이 대체로 불량한 수준이었음을 의미한다. 이러한 결과는 한국의 ODA가 명확하게 형성된 정책과 우선순위에 따라 제공되었는가를 의심하게 한다. 예를 들어, KOICA는 외교통상부의 지침에 따라 원조를 제공하여야 한다. 그러나 외교통상부 자체도 명확하고 투명하게 원조제공 대상국 선정에 관한 기준을 마련한 적이 없는 실정이다. 이러한 상황에서 KOICA는 어떻게 기본법에 명시된 목표와 일관성 있는 원조정책을 실시해 왔는지 명백하지 않다. 이러한 의문은 재정부의 지휘에 따라 수출입은행이 운영하는 EDCF에도 적용된다.

원조기본법에 명시된 원조의 목표는 일관성 있게 추진되지 않은 것으로 판단된다. 이론적으로 '개도국의 사회 및 경제적 성장'은 경제적 자유도가 높은 저소

득 국가에서 더 높은 것으로 이해되고 있다. 그렇다면 이러한 국가들에게 더 많은 원조가 이루어졌어야 한다. 그러나 1999년 이후 낮은 경제적 자유도를 가진 국가에 더 많은 무상원조가 주어졌다(표 4). 저소득 국가를 위한 원조는 실제로 상승하였으나(표 3) 더 많은 원조가 주어졌어야 한다고 판단된다.

‘상호협력’의 중요한 일부인 수출증진 목표 또한 적극적으로 추구되지 않았다. 중남미 지역에 대한 원조에서 수출증진 효과가 가장 잘 나타났으므로 이 지역에 더 많은 원조가 제공되었어야 한다고 판단된다. 그러나 이 지역의 무상원조는 1991~94년 기간의 17%에서 1999~2002년 기간에 11%로 하락하였다(표 2).

이러한 일관성 없는 원조효과에는 우선 두 가지 질적 원인이 있다고 생각된다. 첫째, 실정법에 명시된 ODA의 목표와 실제로 실행된 국가별 원조자원의 배분 사이에 괴리가 있었고, 둘째 법에 명시된 ODA의 목표와 개개의 원조사업(프로젝트)의 질 사이의 질적 격차이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 다른 연구결과에 따르면 원조 공여국은 다양한 목표를 추구하고 있으며 때로는 명시된 목표와 다른 경우도 있다. Burnside and Dollar(2000)의 연구결과에 의하면, 원조공여국은 수원국에 좋은 정책환경을 장려하고 보상하기보다는 공여국의 이익을 추구하는 경향이 있다는 점

을 발견하였다. Alesina and Dollar(2000)는 수혜국에 대한 원조 배분의 경향을 조사한 결과, 경제정책환경의 우열과는 상관없이, 민주화 도상에 있는 국가와 옛 식민지 국가에 원조를 더 많이 제공하는 정치적·전략적 동기를 관찰하였다. 또 FDI의 향방에 관해서도, 민주주의의 발전정도와 정치적·전략적 고려와는 상관없이, 높은 소득계층의 국가들에 더 많은 FDI를 투자하는 것을 확인하였다.

마찬가지로, 한국의 원조기관들은, 특히 최근(2000~03년)에, 기본법에 명시된 목표와는 다른 목적들을 추구하지 않았으나 하는 의문을 가지게 한다. 앞으로, 원조의 목적과 원조자원배분기준이 명확하게 규명되어야 하고, 이를 구체화하는 집행지침이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 원조의 비일관적인 효과는 개개의 원조사업 운영이 원조의 공식적인 목적과 일치하지 않기 때문인 것으로 추정된다. 지금까지 대부분의 원조는 예산편성에 수원국이 ‘요청한 원조사업’을 기반으로 하여 제공되어 왔다. 앞으로 개개의 원조사업이 정부의 공식적인 원조목적과 정책을 반영하기 위해서는 정부와 원조기관이 개개의 수원국가별로 유·무상을 통합하는 하나의 ‘중기원조사업계획(multi-year country assistance program)’을 수립하는 관례를 확립하여야 한다. 이러한 계획은 수원국에 이미 제공된 원조사업의 완료효과와 집행상황을 평가하고,

공동으로 추구할 상호이익 및 수원국의 개발정책과 우선순위를 정례적으로 토론하고 상의한 결과를 포함해야 할 것이다. 이러한 계획에는 선진 원조국에 비하여 한국경제가 가지는 상대적 우위부문이 반영되어야 하고, 유상과 무상 원조가 가지는 각각의 특성이 수원국가와 개별 원조사업의 선정에 정책적으로 조화 있게 반영되어야 한다. 개개의 수원국을 대상으로 하는 ‘중기원조사업계획’을 마련하는 과정에서 수원국의 참여를 유도하여 주인의식을 부여하고, 상호이익을 추구하며, 원조효과에 대하여 공동으로 책임을 지도록 해야 할 것이다

또 원조기관은 개별적인 원조사업에 대한 사전평가기준과 집행점검·감독절차를 전혀 가지고 있지 않거나 OECD가

DAC 회원국에 추천하는 것보다 그 질이 극히 저조하다(OECD[1988]). 더욱이, 최근 원조의 사례와 금액이 급상승하면서, 이러한 기준과 절차가 엄격하게 준수되고 있는지는 의문이다. 앞으로는, 개별원조사업을 선정하고 실행하기 위한 심도 있는 사전평가와 집행의 점검·감시 기준이 마련되어 일관성 있게 적용되어야 할 것이다. 특히 최근에는 양자 간 무상 원조의 규모가 성장하였으나 이러한 기준을 적용할 원조기관의 전문가 규모는 이를 반영하지 못하고 있다. 예를 들어, KOICA의 경우 2005년까지 직원채용규모 증가가 거의 없었으며, KEXIM의 경우 2003년도에 직원 1인당 처리하는 원조액은 다른 DAC 회원국에서보다 훨씬 높은 것으로 나타났다.

참 고 문 헌(References)

- Alesina, Alberto and David Dollar “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* 5(1), 2000, pp.33~63.
- Bauer, Peter, *Dissent on Development*, Cambridge: Harvard University Press, 1972.
- Boone, Peter “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid,” *European Economic Review* 40 (2): 1996, pp.289~329.
- Burnside, Craig and David Dollar, “Aid, Policies, and Growth,” *American Economic Review* 90 (4): 2000, pp.847~868.
- Burnside, Craig and David Dollar, “Aid, Policies, and Growth: Reply,” *American Economic Review* 94 (3), 2004, pp.781~784.
- Clemens, Michael A., Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani “Counting Chickens when they Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth,” Working Paper No. 44, Center for Global Development. Washington, DC, 2004.
- Dalgaard, Carl-Johan, Henrik Hansen, and Finn Tarp, “On the Empirics of Foreign Aid and Growth,” *Economic Journal* 114, 2004, pp.191~216.
- Easterly, W., Ross Levine, and David Roodman, “New Data, New Doubts: A comment on Burnside and Dollar’s Aid, Policies, and Growth,” *American Economic Review* 94(3), 2004, pp.774~780.
- Easterly, William. “The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid,” Working Paper 4, Center for Global Development, Washington, D.C., 2002.
- Economides, George, Sarantis Kalyvitis, and Apostolis Philippopoulos, “Do Foreign Aid Transfers Distort Incentives and Hurt Growth? Theory and Evidence from 75 Aid-Recipient Countries,” CESIFO Working Paper No. 1156, Athens University of Economics and Business, Athens, 2004.
- Frankel, J. A., *The Regionalization of the World Economy*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.
- Friedman, Milton, “Foreign Economic Aid,” *Yale Review* 47 (4), 1958, pp.501~516.
- Gwartney, James and Robert Lawson, *Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report*. (Vancouver: The Fraser Institute) Data retrieved from www.freetheworld.com, 2006.
- IDB, *Development beyond Economics*, Washington, D.C., 2000.
- Inada, Junichi, “Japan’s Emerging Role in Peace-Building and Post-Conflict Reconstruction: Have Traditional Norms Changed?” *Japanese ODA at 50: An Assessment*, Asia Program Special

- Report No. 128: 13~16 Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D.C., 2005.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett, "Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation," World Bank Policy Research Working Paper 1550, Washington D.C., 1995.
- KOICA, *KOICA Annual Report 2004*, Seoul, 2004.
- Kruger, Anne O., "Trade Creation and Trade Diversion under NAFTA," National Bureau of Economic Research, Working Paper 7429, December 1999.
- Kruger, Anne O., "NAFTA's Effects: A Preliminary Assessment," *World Economy* 23 (6), 2000, pp.761~776.
- Ministry of Finance and Economy, http://www.mofe.go.kr/division/br_ec/br_ec_10.php, 2006.
- OECD, *DAC Principles for Projects Appraisal*, Paris, 1988.
- OECD, *Development Co-operation Report 2005*, Paris, 2006.
- Ovaska, Tomi, "The Failure of Development Aid," *Cato Journal* 23 (2), 2003, pp.175~188.
- Radelet, Steven, *Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*, Center for Global Development, Washington, D.C., 2003.
- Rajan, Raghuram and Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" IMF Working Paper 05/127, Washington, D.C., 2005.
- World Bank, *World Development Report*, Washington, D.C., 1991.