연구자료
정책연구 2009-02-068

ISBN 978-89-88133-84-2 13320

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr

국민과 함께하는 선진원조



2009 No.2
국제개발협력
한국국제협력단

Making a better world together
2009 No.2

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



한국 공적개발원조(ODA)의 '국가지원전략(CAS)' 활용 현황과 과제
정유아 / 한국국제협력단 정책연구실 과장

영국 국제개발부(DFID)의 국가지원전략 수립과정
Anthea Mulakala / 아시아재단 말레이시아 대표

해외원조, 국제금융위기와 국가지원전략
Bruce Tolentino / 아시아재단 경제개발개혁 사업국장

ODA 기본법 제정 관련 주요 쟁점과 입법 방향 제언
손혁상 / 경희대학교 NGO대학원 교수

한국형 ODA의 추진방안
김지홍 / 한국개발연구원 국제정책대학원 교수, 정승우 / 한국개발연구원 국제정책대학원 주임연구원

개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력 정책의 방향연구
전승훈 / 한국개발전략연구소 원장, 김소원 / 한국개발전략연구소 연구원

탄자니아 지원사업 국별평가 보고서
대외경제정책연구원

OECD/DAC 고위급회의 및 DAC-EPOC(환경정책위원회) 공동 고위급회의 결과

OECD/DAC 원조효과작업반(WP-EFF) 회의 결과

제7차 OECD/DAC 성평등네트워크(GENDERNET) 회의 결과

제60차 OECD/DAC 통계작업반회의 및 제1차 통계작업반-ENVIRONET 합동회의 결과

KOICA
한국국제협력단

국제개발협력

Journal of International Developement Cooperation

2009년 제2호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 CONTENTS

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. 국가지원전략(Country Assistance Strategy:CAS)

1) 한국 공적개발원조(ODA)의 '국가지원전략(CAS)' 활용 현황과 과제 9
정유아 / 한국국제협력단 정책연구실 과장

2) 영국 국제개발부(DFID)의 국가지원전략 수립과정 19
(Country Planning: The Process Used by the Department for International Development of the United Kingdom)
Anthea Mulakala / 아시아재단 말레이시아 대표

3) 해외원조, 국제금융위기와 국가지원전략 26
(Foreign Aid, the Global Economic Crisis and Country Assistance Strategies)
Bruce Tolentino / 아시아재단 경제개발개혁 사업국장

2. 특별기고

1) ODA 기본법 제정 관련 주요 쟁점과 입법 방향 제언 33
손혁상 / 경희대학교 NGO대학원 교수

2) 개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력 정책의 방향연구 50
전승훈 / 한국개발전략연구소 원장
김소원 / 한국개발전략연구소 연구원

3) 기후변화 관련 최근 원조 현황과 논의 방향(1) – 물 분야 65
박희수 · 임소영 / 한국국제협력단 기후변화대응반 연구관

II. 협력사업 평가

탄자니아 지원사업 국별평가 보고서 / 대외경제정책연구원 89

III. 개발협력 동향

1. OECD/DAC 고위급회의 및 DAC-EPOC(환경정책위원회) 공동 고위급회의 결과 119

2. Sweden DAC Peer Review(2009) – Main Findings and Recommendations 133

3. 제7차 OECD/DAC 성평등네트워크(GENDERNET) 회의 결과 150
김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리

4. 제60차 OECD/DAC 통계작업반회의 및 제1차 통계작업반-ENVIRONET 합동회의 결과 159
김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리

Ⅰ. 개발협력 이슈 Journal of International Development Cooperation

국가지원전략(Country Assistance Strategy:CAS)

1. 한국 공적개발원조(ODA)의 '국가지원전략(CAS)' 활용 현황과 과제
   정유아 / 한국국제협력단 정책연구실 과장

2. 영국 국제개발부(DFID)의 국가지원전략 수립과정
   (Country Planning: The Process Used by the Department for International Development of the United Kingdom)
   Anthea Mulakala / 아시아재단 말레이시아 대표

3. 해외원조, 국제금융위기와 국가지원전략
   (Foreign Aid, the Global Economic Crisis and Country Assistance Strategies)
   Bruce Tolentino / 아시아재단 경제개발개혁 사업국장

특별기고

1. ODA 기본법 제정 관련 주요 쟁점과 입법 방향 제언
   손혁상 / 경희대학교 NGO대학원 교수

2. 개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력 정책의 방향연구
   전승훈 / 한국개발전략연구소 원장
   김소원 / 한국개발전략연구소 연구원

3. 기후변화 관련 최근 원조 현황과 논의 방향(1) – 물 분야
   박희수 · 임소영 / 한국국제협력단 기후변화대응반 연구관

한국 공적개발원조(ODA)의 '국가지원전략(CAS)' 활용 현황과 과제

정 유 아 한국국제협력단 정책연구실 과장

한국정부는 경제규모에 걸맞도록 외교적 위상을 제고하기 위한 노력의 일환으로 지난 몇 년간 OECD 개발원조위원회(OECD/DAC)[1]에 가입하기 위해 노력해 왔다. 국무총리 산하에 국제개발협력위원회를 신설하여 여러 정부부처에 분산된 공적개발원조(이하 'ODA') 활동에 대한 조정을 시도해 왔고, ODA 예산을 2015년까지 GNI 대비 0.25%로 증액할 계획도 공표하였다. 한편, 국회를 중심으로 개발원조의 원칙과 원조체계의 선진화를 위한 입법 활동이 진행되고 있고, 학계와 NGO는 ODA 전반의 의사결정 체계와 효과성을 감시하고 대안을 제시하기 위해 노력해 왔다. 이러한 모든 활동은 ODA의 규모 증대와 원조효과성 향상을 통한 DAC 회원국 수준의 '선진 원조' 구현을 목표로 하고 있으며, 궁극적으로 한국이 세계 빈곤감소라는 공공재(public goods) 창출에 기여함으로써 지구적 거버넌스(global governance) 체계에서 지도적 국가로 부상하는데 기여할 것으로 기대되고 있다.

2008년 9월 한국의 OECD/DAC 가입 자격심사를 위한 '한국 특별심사'에서 여러 가지 권고사항이 제시되었는데, 특히 한국정부 전체 차원에서 조정되지 않고 50여 개 기관[2]에서 실시하고 있는 ODA 활동이 핵심적인 문제로 지적되었다(OECD/DAC, 2008). 최근 몇 년간 국제적으로 집중 논의된 정책일관성(policy coherence)과 원조효과성(aid effectiveness) 향상을 위해서는 국가 차원의 조정된(coordinated) 의사결정과 그에 따른 ODA 활동이 중요하기 때문이다. DAC 심사단은 일관된 의사결정과 조율된 ODA 활동을 위한 전략적 도구로서 '국가지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)'의 적극적 활용을 권고하였다.

---

1) OECD/DAC는 이른바 '선진공여국 클럽'으로 간주하며, '공적개발원조(ODA)'가 개도국 개발에 효과가 있게 사용되도록 각종 이슈별로 권고사항을 제시하고, 동료심사(peer review)를 통해 각 공여국의 권고사항 실행 여부를 모니터링하고 개선안을 제시한다. 한국은 OECD 주요 위원회 중 DAC만 미 가입 상태이며, 현재 DAC 사무국으로부터 2010년 가입 가능 여부를 심사받고 있다.

2) 각 정부부처 및 지방자치단체, 개발원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA), 수출입은행 등을 포함한다. DAC 회원국 중에도 여러 기관 및 NGO가 ODA를 분담하여 실시하는 경우도 있지만, 한국처럼 분절된(fragmented) 정도가 크지 않으며, 분산된 원조실행 체계인 경우에도 중앙정부의 단일 책임 부처에 의해 정책조율이 선행되는 경우가 대다수이다.

이 글에서는 국가지원전략이 선진원조기관에서 원조효과 향상의 도구로 자리 잡은 배경에 대해 개략적으로 설명하고, 한국 ODA에서 국가지원전략을 더 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 제시해 보고자 한다. 아울러, 우선적으로 무상원조 분야에서 CAS의 전략적 활용 향상을 위해, KOICA가 외교통상부와의 협조하에 추진하고 있는 '국가지원전략 모범사례 창출 프로젝트'를 소개하고자 한다.

'국가지원전략(CAS)'의 등장 배경

1990년대 이후 국제개발원조 분야에서 단연 화두는 '개발원조, 무엇이 문제인가? 어떻게 원조효과를 향상시킬 수 있는가?'이다. 많은 연구는 마셜플랜 이후 1950년대부터 1980년대 말까지 지원된 대부분의 개발원조가 개도국 스스로 지속가능한 경제 · 사회 발전에 기여하지 못했다는 결론을 내놓았고, 그에 따라 다양한 국제적 논의가 이루어졌다. 1990년대 후반부터 선진원조기관에서 '국가지원전략(CAS)'을 도입하고 2000년대 국제사회가 새천년개발목표(MDGs) 및 원조효과 향상을 위한 파리선언(Paris Declaration, PD)과 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)을 채택한 것은 그러한 연구와 논의들이 맺은 결실 중 하나이다.

21세기 국제개발원조의 반성적 전환에서 가장 주요한 계기가 된 것은 여러 선진원조공여국의 경제위기였다. 1970~80년대 미국과 영국의 경제위기에서 1990년대 일본과 북구 유럽의 경제위기에 이르기까지, 거의 모든 선진국은 흔히 '포드주의 모델'이라고 일컬어지는 전후 황금기 경제모델의 한계를 경험했으며, 그와 함께 공공재원인 세금사용의 책임성과 효과성에 대한 사회적 감시와 압력도 강화되었다. 국제개발원조의 주요 재원 중 하나인 공적개발원조(ODA)의 효과성도 그와 같은 변화의 맥락 속에서 논의되었으며, 다른 공공분야와 마찬가지로 ① 한정된 물적 · 인적 원조자원의 전략적 사용을 위해 논리적 목표를 명확히 하고 구체적 실행계획을 제시하며, ② 성과의 기준치를 구체적으로 제시 · 측정하고 평가를 환류(feedback)하여 지속가능성을 높이며, ③ 개발협력에 참여하는 모든 행위자가 전략적 목표를 공유하여 시너지 효과를 창출할 것이 요구되었다. '국가지원전략(CAS)'은 이러한 시대적 과제를 해결하기 위해 도입된 전략도구라고 할 수 있다.

'국가지원전략(CAS)'과 원조효과성

무엇보다 먼저 국제원조사회는 효과적 개발원조의 방향을 모색하기 위해 '개발원조의 성과와 한계, 그리고 교훈에 대한 연구'에 착수했다. 연구 결과들이 공통으로 주목한 사항들은 다음과 같다. 첫째, 개도국 내에서의 종합적 개발효과를 고려하지 않고 선정, 추진된 개별적 프로젝트들은 한정된 원조자원을 낭비하는 경향이 있다. 또한, 많은 공여기관의 수많은 프로젝트는 개도국의 희소한 우수인력을 원조프로젝트 지원에 낭비하게 하였고, 조율되지 않은 공여국의 원조는 중복되는 사례도

많았다. 둘째, 1980~90년대 많은 개도국에서 긴축재정 및 민영화, 경제 자유화를 중심으로 추진된 경제구조조정 프로그램(Structural Adjustment Programmes, SAPs) 형태의 유상원조는 경제성장에 기여하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 공공부문의 약화와 함께 심각한 양극화를 초래했고, 개도국 정부의 부채상황을 악화시켰다(Chang, 2007). 반면, 이 기간에 그러한 구조조정 프로그램을 따르지 않고, 수출중심의 국가발전계획을 수립하여 제도적 · 인적 역량 강화와 함께 규제된 시장메커니즘을 적절히 활용한 한국 등의 개도국은 커다란 성과를 거두었다(Martinussen, 1997). 셋째, 개도국 스스로 정치적 선택과 개발 노력을 공여국의 개발원조가 대체할 수 없으며, 성과평가 없는 지속적 원조는 원조의존성만을 심화시켰다.

그간의 개발원조에 대한 성찰은 일련의 새로운 접근법들로 이어졌다. 우선 개발원조의 접근단위가 미시적 개발 프로젝트로부터 거시적 경제 · 사회 개발전략으로 확대되었다. 거시적 개발전략은 외형적 규모(GDP)의 성장만이 아니라 성장의 질(quality)을 고려한 '형평성 있는 성장(equatable growth)' 혹은 '빈곤층을 포괄하는 성장(pro-poor growth)'을 목표로 해야 지속가능한 성장이 가능하다는 데에 공감대가 형성되었다(POVNET, OECD/DAC). 이러한 목표를 달성하기 위해 개도국 스스로 주인의식을 가지고 개발전략을 수립하되, 제도적 역량이 부족할 경우 국제원조사회가 '국가개발계획' 수립을 도울 수 있다.[3] 일단 '국가개발계획'이 수립된 개도국에 대해, 각 원조기관은 '개도국의 국가개발계획 실행'을 지원하는 방안을 구체적으로 제시하고 일관성 있는 중기 실천지침을 포함하는 '국가지원전략(CAS)'을 만든다. 개도국의 경제 · 사회 개선을 위한 프로젝트들은 부문(sector)별 프로그램 단위[4]로 조직되는 것이 바람직하며, 전략단위별 성과를 측정하는 기준과 방법을 '국가지원전략(CAS)'에 명시하여 객관적 평가가 가능하도록 해야 한다. 더 나아가 개도국 내 여러 원조공여 주체들은 중복적 활동을 줄이고, 비교우위 부문에 더욱 집중하도록 서로의 활동을 '조정(harmonization)'하는 노력을 하며, 그 결과를 '국가지원전략(CAS)'에 반영함으로써 원조효과를 높일 수 있다. 이러한 원조접근이 개도국의 발전을 보증하는 것은 아니지만, 파편적 방식으로 소모되던 원조재원을 종합적 발전 방식에 대한 개도국의 학습과정에 집중적으로 사용할 수 있게 해준다는 점에서 한 단계 진보된 접근이라고 할 수 있다.

1997년 세계은행이 새로운 방식의 개발지원을 위한 전략 도구로 '국가지원전략(CAS)'을 채택한 이

3) 개도국 정부가 원조기관 컨설팅 결과만으로 '국가개발계획'을 추진하는 경우, 개도국 정부는 국민보다는 원조기관에 정치적 책임을 지게 되는 '정치책임성(accountability) 문제'가 발생할 수 있다. 따라서 국제원조사회는 '국가개발계획'이 결정되는 과정에서 최대한 개도국 사회 전체가 참여하여 국가적 과제에 대한 공감대를 형성하도록 노력해야 한다. Stokke(1995) 참조.

4) '체제전환', '사회적 지속가능성 확보', '거버넌스 역량의 강화'와 같은 주제별 국가과제(thematic poles)을 설정하고, 산업, 교육, 보건, 환경 등의 각 부문(sector)이 어떻게 서로 연계되어 문제를 해결할 수 있는지 분석한다면 더 바람직하다. 이때 국가과제 실행을 위한 개도국 재정계획 중 부족분을 '프로그램 예산지원'방식으로 원조하기도 하며, 'Education for All Credit'이나 'General Budget Support'가 이에 해당한다. http://www.oecd.org/dac/hlfsurvey의 Glossary 참조.

래, 많은 선진원조기관이 이름은 조금씩 다르지만 비슷한 기능을 하는 전략도구를 도입했다. 이후 일반적으로 '국가지원전략(CAS)'[5]이라 불리는 전략보고서는 개도국의 정치 · 경제 · 사회 현황 및 과제에 대한 종합분석과 그에 기초한 원조기관의 지원 · 평가 계획을 다룰 뿐 아니라, 환경 · 여성과 같은 범분야적 과제(cross-cutting issues)를 원조사업 전반에 어떻게 통합시킬 것인지, MDGs와 파리선언 등에서 제시된 많은 목표를 원조기관의 사업에 어떤 방식으로 연계시킬 것인지를 포괄적으로 다루게 되었다. 더 나아가 '국가지원전략(CAS)'은 국내외 개발원조 관련자(stake-holders)와 국민 등에게 원조기관의 명확한 의사결정의 근거와 전략, 평가방식을 공개함으로써, 원조기관의 거버넌스 개선과 역량향상에 기여해 온 것으로 평가된다.

한국의 '국가지원전략(CAS)' 활용 현황과 과제

한국 공적개발원조(ODA)에서 '국가지원전략(CAS)'이 어떻게 활용되고 있으며 앞으로 해결할 과제는 무엇인지 세 가지 측면에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 제도적 준비도 측면을 살펴보면, 한국 공적개발원조(ODA) 체계에서 '국가지원전략(CAS)'은 무상원조 부문과 유상원조 부문에서 각각 만들어지고 있다. 유상원조 기관인 한국수출입은행은 세계은행을 벤치마킹하여 2006년부터 '국가지원전략(CAS)'을 만들고 있으며, 2008년 현재 11개 지원 개도국에 대한 '국가지원전략(CAS)'을 보유하고 있다. 무상원조 부문에서는 2007년부터 외교통상부에서 '국가지원전략(CAS)'을 수립하고 있으며, 2008년 현재 19개 지원 개도국에 대한 '국가지원전략(CAS)'을 보유하고 있다. 2009년 5월 제5회 국제개발협력위원회[6]에서는 유 · 무상이 통합된 '국가지원전략(CAS)' 체계를 정립하기로 의결하였으나(임훈민, 2009) 아직까지 분절된(fragmented) 원조전략체계를 어떻게 조율해야 하며, 국제개발협력위원회, 외교통상부, 기획재정부, 한국국제협력단, 수출입은행은 각각 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 제도적 틀(regulatory framework)은 미비한 실정이다. 또한, 유무상원조 양 부문 모두에서 '국가지원전략(CAS)'이 공개되지 않고 있기 때문에, 민간부문과 NGO 등 여러 원조관련자들 간의 시너지 효과를 내고자 하는 본래의 취지도 살리지 못하고 있다. 한국이 국제사회에 약속한 국제규범을 준수하는 개발원조를 하기 위해서는 우선적으로 개도국 및 타 공여국과 협력의 기초가 되는 한국정부 내의 단일한 '국가지원전략(CAS)'이 마련되도록 제도적 검토와 정비가 시급하다 하겠다.

둘째, 한국 '국가지원전략(CAS)'의 내용적 충실도를 세계은행 및 영국 등 '국가지원전략(CAS)'을

5) 국가지원전략(CAS)은 수립 과정에서 여러 단계 보고서로 구성될 수 있으며, '국가지원전략 구상 보고서', '전략 선택 보고서', '세부 실행계획' 등으로 나누어질 수 있다. 「국제개발협력」 이번 호의 DFID 사례 참조.

6) 국무총리 소속으로, 외교통상부 및 기획재정부 등 각종 정부부처와 한국국제협력단, 수출입은행 기관장이 모여 한국정부 ODA의 주요 정책을 심의 · 의결한다.

잘 활용하고 있는 것으로 평가되는 공여기관(국)과 비교하여 살펴보면[7], 아직까지 필수적으로 포함되어야 하는 여러 요소가 부족하고, 논리적 명확성이 떨어지는 것을 알 수 있다. 〈표 1〉은 세계은행과 한국 외교통상부의 '국가지원전략(CAS)'을 비교한 것이다. 세계은행의 '국가지원전략(CAS)'은 사업전략계획서(business plan)로서 갖추어야 할 전략 선택의 배경, 구체적인 전략의 정의, 예산 및 협력방안 등을 포함한 실행계획, 성과평가 계획, 위험관리 방안 등이 구체적으로 제시되어 있는 반면, 외교통상부의 '국가지원전략(CAS)'은 베트남의 사회 · 경제 · 정치적 현황과 국가개발계획 채택 현황, 한국의 지원 부문(sector)에 대한 개략적 제시로 그치고 있어 구체적 사업전략계획서로서 완성도가 낮다.

〈표 1〉 세계은행과 한국 외교통상부의 CAS 비교

세계은행 (2002년, 79페이지로 구성)	한국 외교통상부 CAS (2008년, 20페이지로 구성)
1. 사회적 · 경제적 · 정치적 맥락 2. 베트남 국가개발 계획 3. 이전 CAS 실행 성과 4. 주제별(thematic)/지원 부문(sector)/세부영역(area) 및 사업 리스트(project portfolio) 5. 다년도 예산지원 계획 6. 베트남 정부 및 타 공여국과의 협력 방법 7. 국가단위성과/주제별(thematic)/지원 부문(sector)별 모니터링/평가 방법 8. 위험 관리(risk management) 방법	1. 사회적 · 경제적 · 정치적 맥락 2. 베트남 국가개발 계획 3. 지원 부문 개략적 제시

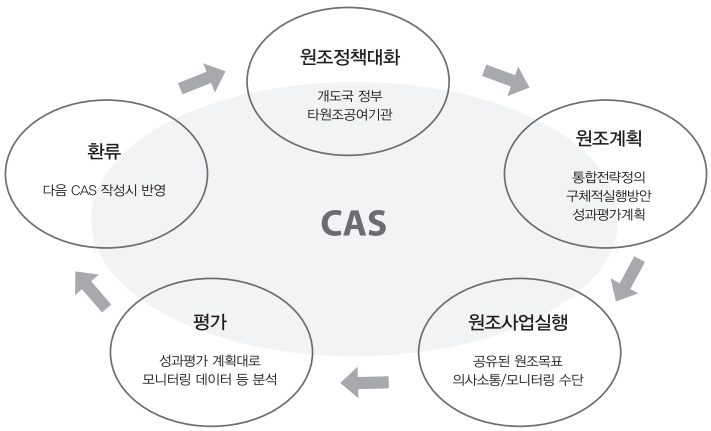
자료: World Bank(2002) 및 외교통상부(2008)

셋째, '국가지원전략(CAS)'이 한국 개발원조 프로세스에서 어떻게 활용되고 있는지 살펴보면, 아래 도표와 같은 정상적인 활용 메커니즘이 아직까지 형성되지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 우선 전략을 수립하기 위한 원조정책대화 단계에서는 포괄적 정책전략에 근거한 협의보다는, 수원국 정부의 개별 사업 신청서에 기초하여 사업별 확정을 위한 대화가 주를 이루고 있다. 이러한 체계는 원조전략의 일관성과 효과를 떨어뜨리고, 수원국 정부 혹은 공여국의 특정 이익에 원조사업이 영향 받을 잠재성이 상대적으로 높아지게 만든다. 원조정책대화 단계에서의 문제는 원조계획 단계로도 이어진다. 원조계획은 전략적 연관성이 명확히 정의되지 않고 나열된 개별사업의 합이 되기 쉬우며, 전

7) 유무상원조 양 부문에서 '국가지원전략(CAS)'은 대외 비공개이나, 외교통상부에서는 지난 1월 20일 한국국제협력단이 개최한 '한국 ODA의 국가지원전략(CAS) 프로세스 강화 방안' 세미나의 성과를 높이기 위해 베트남에 대한 '국가지원전략(CAS)' 공개를 허가했다. 따라서 이하 비교자료는 한국 외교통상부에서 발간한 2008년도 베트남에 대한 '국가지원전략(CAS)'에 한정한다. 동 문서는 한국국제협력단 홈페이지 http://www.koica.go.kr/devaid/trend/oda/index.html 에 게시된 세미나 자료집 부록으로 수록되어 있다.

략단위의 성과평가계획도 부재하게 된다.[8] 원조사업실행 단계에서는 원조실행기관의 사업관리자마저도 현행 '국가지원전략(CAS)'의 존재 여부와 내용이 무엇인지에 대한 인지도가 떨어지는 실정이므로, 시너지 효과를 위한 원조관련자 간의 의사소통과 적극적 모니터링 수단으로서 '국가지원전략(CAS)'이라는 기본적 용도를 살릴 수 없는 형편이다. 평가단계에서는 개별사업에 대한 평가는 많으나 개도국 개발지원의 전략적 성과 –주제별, 부문별, 영역별– 가 있었는지 평가하기는 더욱 어려워진다.

〈그림 1〉 국가지원전략 프로세스



'국가지원전략(CAS)' 수립 모범사례 창출: 몽골과 에티오피아

KOICA는 외교통상부와 협조하에 국가지원전략 모범사례 창출을 위해 우선 몽골과 에티오피아에 대해 개선된 형태의 국가지원전략 프로세스를 적용해 볼 예정이다. 2개국에 대한 '국가지원전략 및 계획(CAS/CAP)' 수립은 〈표 2〉의 6개 프로세스에 걸쳐 2009년 7월~12월간 진행될 예정이며, 민간의 전문 컨설팅 기관들이 참여하여 조사 및 분석과 정책협의 지원을 담당하게 되었다.

몽골과 에티오피아는 CAS 프로세스에 있어서 정책적 대표성을 가진 나라가 선정되었다. 우선 한국 무상원조의 19개 중점협력국 중에서 유상원조가 거의 시행되지 않고 있어 무상원조 부문만의 계획으로서도 한국정부 차원의 정책 대표성을 가질 수 있는 나라들을 분류하였다.[9] 그 중 파리선언 및

8) 국제원조사회가 그간 얻은 교훈에 따르면 개별 프로젝트에 대한 만족도는 매우 높은 반면, 개도국 전체의 개발 성과 및 섹터별 성과의 측면에서 평가는 좋지 않았다. 이에 따라, 개별 프로젝트 단위의 평가 패러다임에서 여러 연관성 있는 프로젝트를 집중적으로 실행한 영역(area), 분야(sector), 주제(theme) 단위의 '전략 평가' 패러다임으로의 전환이 촉구되고 있다.

9) 국제개발협력위원회는 향후 유무상 원조를 통합하는 CAS를 만들기로 의결하였으며, 이번 시범사업은 향후 '통합 CAS' 수립 시 지침으로 활용될 것이다.

아크라 행동계획(PD/AAA)을 적용할 만큼[10] 일정 수준의 국정수행 역량을 보유한 국가를 선별하였다.[11] 몽골은 거버넌스가 비교적 안정된 개도국을, 에티오피아는 지속가능한 개발정책 집행에 장애가 되는 사회적 분쟁 및 갈등이 최우선 해결되어야 할 취약국을 대표하는 국가로 각각 선정되었다.

〈표 2〉 몽골 지원전략 수립 프로세스와 산출물

프로세스	산출물
수원국의 개발전략 및 Ownership 현황 분석	· 몽골 국가개발전략 분석서 (sectoral & cross-cutting 이슈 포함) · Ownership 현황 분석서 (ex. Political economy and governance analysis) – 재정 및 조달시스템[12] 분석 포함
수원국내 원조분업 현황 분석	· 주요 공여기관의 몽골내 원조분업 현황 분석서
한국 ODA의 기여 가능 분야 및 사업후보 분석	· 한국 무상원조의 몽골 발전에 대한 기여가능 분야 (sub-sector level) 분석서 · 몽골내 타공여기관과 협력 가능 영역/사업 분석서
정책협의	· 몽골 정부등 관련자과 정책대화(안) · 몽골내 공여기관과 정책대화(안)
수원국 지원전략 및 계획 수립	· 3개년 몽골 지원 전략/계획 (CAS/CAP) – 후보 사업 리스트 선정 배경 및 사업별 개요 – 예산 및 사업관리 소요인력(MM) 분석 – 몽골 국가시스템 활용 방안 – 몽골내 원조조화 추진(안) – 국가/섹터/이슈 단위별 모니터링 및 평가 방법 및 실행 계획 (baseline 제시) – 위험관리 방안 (시나리오 분석 및 사업 중지(대체) 방안) · 동 CAS/CAP 적용시 파리선언 지표별 이행성과 예측 분석서

이번 진행될 CAS 수립에는 PD/AAA에서 제시된 '원조일치(aid alignment)'와 '원조조화(aid harmonisation)' 원칙을 적용하게 된다. 우선 수원국의 국가개발전략[13] 및 하위의 섹터별 · 주제별 전략을 분석하여, 최대한 수원국의 전략을 지원하는 방향으로 '원조일치'가 가능하도록 한국 ODA가 기여할 수 있는 방안을 모색할 것이다. 섹터별 전략 분석은 KOICA의 중점 지원분야인 교육, 보건의료, 행정 및 제도, 농촌개발, 에너지 및 산업(정보통신 포함)을 포괄할 예정이며, 주제별 분석은 성 평등, 환경, 인권을 포함하되 관련 영역의 국제협약 및 OECD/DAC 권고사항에 부합하는지

10) PD/AAA 적용에서 가장 도전적인 과제는 가능한 최대한 수원국의 시스템(전략체계 및 재정시스템, 조달시스템)을 활용하여 수원국 주도의 개발을 지원하는 것이므로, 국가 시스템 운영을 위한 수원국 정부역량이 확인된 곳에서부터 적용하는 것이 합리적이다.

11) 세계은행의 '국가성과 및 제도 평가(Country Performance and Institution Assesment, CPIA)' 참조.

12) 세계은행의 CPIA 및 DAC의 수원국 조달시스템 분석 활용 예정.

13) 수원국의 국가개발전략은 세계은행 등 공여국 그룹의 지원을 통해 수립되는 경우가 많으며 대체로 MDGs 이행 방안이 포함되어 있으므로, 이번 CAS 수립 프로세스의 산출물 세부 내용에서 MDGs는 별도로 포함하지 않았다.

검토할 것이다. 이 중 환경부문에 대한 국가 차원의 '전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)'[14]는 KOICA의 환경 전문관이 담당하게 된다.[15]

다음 단계로 몽골과 에티오피아 내에서 활동하는 각종 국제기구 및 공여국별 원조기관의 정책과 사업을 조사하고, 이들과 '원조조화'를 위해 공조할 수 있는 다양한 방안이 모색될 것이다. 원조조화를 위한 방안으로는 1) 공여국 그룹 회의 참석을 통한 수원국 지원정책 조화, 2) 수원국에 대한 다양한 분석 공유, 3) 공동조사단 파견, 4) 공동 사업 수행[16], 5) 공동의 모니터링 및 평가시스템 사용 등이 검토될 수 있다.

상기 '원조일치'와 '원조조화' 방안에 대한 분석 결과를 바탕으로, 몽골 및 에티오피아 내의 다양한 이해관계자(stakeholders)와 현지 KOICA 사무소 등 한국 측 관계자들 간의 정책 대화가 개최될 것이다.[17] CAS/CAP에서는 모든 분석 및 정책 협의 결과를 종합하여, 향후 3개년(2010~2012년)간의 2개국에 대한 지원 전략의 원칙, 전략을 실현할 수 있는 사업 리스트[18] 및 개요, 사업실행을 위해 필요한 예산 및 인력 등 투입자원 분석이 논리적으로 제시될 예정이다. 또한 '원조일치'와 '원조조화'의 실행전략으로 수원국 국가시스템 활용 방안과 타 공여국과의 원조조화 추진 방안이 포함되며, 수원국 시스템(country system)은 국가재정관리(Public Financial Management, PFM), 정부 조달 및 감사, 통계, 모니터링 및 평가[19], 사회 및 환경평가 제도 등을 포괄한다. 아울러 원조일치 및 조화에 장애가 되는 한국 ODA의 법적, 행정적 요소를 검토하고 변경 방안, 특히 현지사무소에 권한을 이양할 수 있는 방안도 제시할 계획이다. 마지막으로 CAS/CAP 이행 성과를 측정하기 위한 국가별 · 전략별 · 사업별 모니터링 및 평가의 방법과 지표가 제시되어 원조집행 단계의 다양한 관계자들이 공통의 방법과 지표를 활용할 수 있도록 할 예정이다.

몽골과 에티오피아에 적용되는 국가지원전략 프로세스는 향후 KOICA의 업무 절차 및 관행에 많은 변화를 가져 올 수 있다. 따라서 이번 CAS 모범사례 창출 사업의 마지막 단계에서는 적용을 통한 교훈을 정리하여 KOICA 국가지원전략 수립 프로세스를 재정의하고, 'Plan-Do-See' 체계상의 조

14) SEA에 관한 개념 및 실행방법 등은 OECD/DAC(2006) 참조
15) 각종 분석에는 가급적 세계은행 등 타 원조기관의 기존 분석 자료(최근 2년 이내)를 사용할 계획인데, 이를 통해 파리선언에서 제안된 '공여기관 간 연구조사 결과 공유'를 이행할 수 있다.
16) 최근 공여기관 간 공동 사업은 교육 분야의 'Education For All'이나 보건 분야의 'Country Compact'와 같이 섹터별 · 주제별 프로그램에 공동 지원하는 방식으로 진행되는 경우가 많다.
17) 이와 같은 '참여적 개발 방식(participatory development approach)'는 많은 선진 공여국에서 도입하여 사용하고 있다.
18) 각 사업은 일회성 프로젝트(stand-alone project)가 아닌 '프로그램형 접근법(Program Based Approach: PBA)'에 근거해 구성하여, 프로젝트 간의 연계성 및 국가개발전략 등 상위의 개발목표에 대한 기여도가 명확해지도록 해야 한다. 또한, KOICA의 3개 사업형태 간(프로젝트, 봉사, 연수) 연계성도 고려할 예정이다.
19) PD/AAA는 2010년까지 수원국과 전체 공여기관이 공동으로 활용할 수 있는 공동의 상호 모니터링 및 평가 체계의 제도화를 권고하였으므로, 동 체계가 이미 구성되어 있는 경우 참여 및 활용 방안을 모색한다.

직변화관리 방향이 제안될 것이다. 조직변화관리 방안은 1) 국별 원조프로세스 개요도, 2) 프로세스별 산출물 정의서, 3) 프로세스 실행 업무 분장표, 4) 타 업무 프로세스에 대한 영향 분석 및 아웃소싱 변화 방향, 5) 신규 프로세스 적용 성과에 대한 모니터링 및 평가 계획을 포함한다.

향후 한국 ODA에서도 '국가지원전략(CAS)'을 원조효과 개선의 전략도구로서 잘 활용한다면, DAC의 권고사항 중 1) 선택과 집중 전략 개선, 2) 관련 기관 간 협력강화, 3) 평가·모니터링 강화, 4) 파리선언 이행을 위한 파트너십 향상에서 큰 진전이 있을 것으로 생각된다. 아울러, '국가지원전략(CAS)' 수립 프로세스에 학계, 개발원조 NGO 등이 폭넓게 참여하는 체계가 갖추어진다면, 선진원조공여국과 같은 개발원조 컨설팅 분야에서의 발전도 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

참고 자료

1. 국내 문헌

임훈민. 2009. *Coordination of ODA in the Korean Context: Experiences and Challenges*. 서울: KOICA-NORAD 공동 워크숍.

외교통상부. 2008. 『무상원조 중점협력국: 국가지원전략 Vol. 1』. 서울: 외교통상부.

2. 국외 문헌

Chang, Ha-Joon. 2007. *Bad samaritans: rich nations, poor policies and the threat to the developing world*, London: Random House Business.

Martinussen, John. 1997. *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*, London: Zed Books.

OECD/DAC. 2006. *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, Paris: OECD.

OECD/DAC. 2008. *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review*, Paris: OECD.

POVNET, OECD/DAC. Promoting Pro-Poor Growth. http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_34621_36573761_1_1_1_1,00.html.

Stokke, Olav (ed.). 1995. *Aid and Political Conditionality*, EADI Book Series 16, London: Frank Cass.

World Bank. 2002. *Memorandum of the President of the International Development Association and the International Financial Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Socialist Republic of Vietnam*, Report No: 24621-VN.

www.oecd.org/dac/hlfsurvey

www.countryanalyticwork.net

영국 국제개발부(DFID)의 국가지원전략 수립과정

Country Planning: The Process Used by the Department for International Development(DFID) of the United Kingdom

Anthea Mulakala 아시아재단 말레이시아 대표

〈요약〉

영국 국제개발부(DFID)는 해외 원조기관의 선두주자로 꼽힌다. 2007년 영국은 약 £60억 규모의 원조기금을 개발도상국에 지원했는데 그 중 86%가 DFID를 통해 전달되었다. 엄격한 국가지원전략 수립과정은 DFID 개발사업의 수준과 효과를 결정짓는 중요한 요소로써 철저한 분석자료를 바탕으로 향후 3~5년 기간의 중기사업방향을 결정한다. DFID의 국가지원전략은 각기 다른 목적과 대상을 겨냥해 다음 네 가지 문서로 구성된다.

1) 관련 자료수집 및 분석
2) 담당부처 의사결정을 위한 개발주제 목록
3) 운영 및 재정계획을 포함한 사업계획서
4) 대중홍보자료

DFID의 국가전략과정은 투명성과 책임을 강조하고 있으며 원조대상국이 주체가 된 개발과 빈곤감소를 요지로 하고 있다. 이 같은 DFID의 전략은 한국과 같은 중소규모 원조공여국이 개발우선순위와 개발협력기회를 이해하는데 있어 유용한 예가 될 것이다. 다른 국가들 또한 DFID의 국가지원전략 수립 사례를 각각의 상황에 맞게 적용해 볼 수 있을 것이다.

The United Kingdom's Department for International Development (DFID) is a leader amongst donor agencies. The consultative, transparent nature of its work and its commitment to aid effective development constitute development examples and lessons to be shared and used by other donors, such as Korea. The overall quality and impact of DFID's development programs provide evidence for other donors about the value of

a rigorous country planning process. For smaller donors whose resources do not allow them to undertake such a process, it can be worthwhile to draw on the analysis and country plans of larger donors such as DFID to frame these smaller programs. This can contribute to more consistent and aid-effective donor approaches across countries.[1)]

Importance of Country Planning

The United Kingdom is one of the world's leading bilateral donors. In 2007 the UK spent £6 billionon development assistance, 86% of which was spent by DFID. By 2013, the UK will be the largest bilateral donor with an annual aid portfolio of £15 billion. DFID is committed to channeling 90% of its ODA to low income countries. While a large and increasing proportion of UK assistance is channeled through multilaterals, bilateral programs still comprise the bulk of UK assistance. A large proportion of DFID's bilateral aid (upwards of 20%) is contributed as budget support.

India was the UK's largest recipient of bilateral assistance in 2007. DFID's country plan for India is called "Three Faces of India" and presents the UK's development partnership for India from 2008-2015. Behind this slick and professional publication is a robust and intense planning process spanning almost several months. DFID undertakes a similar process for all its country programs.

The DFID country plan sets the medium term strategic direction for a country office. Generally this is 3-5 years but could be longer, such as in the India example. Country plans are required for all DFID country offices with aid frameworks over £20 million per year. The Country Plan uses rigorous analysis and evidence to determine the key programming choices for DFID. It then lays these out for UK Ministers to make decisions on resource allocation. The whole process requires is managed by country offices.

The country plan produces four different documents which serve different purposes for different audiences: (1) a framing paper which gathers all the relevant analysis and information, (2) an issues and choices paper on which ministers make decisions, (3) a business plan, laying out management and financing arrangements, and (4) a communications document which is disseminated to the public.

---

1) Information for this paper is drawn from DFID's Blue Book, DFID Guidance on Country Governance Assessments, DFID country program evaluations, discussions with DFID staff, OECD DAC reports. DFID Country Assistance Plan Guidance.

Analysis

Several types of analysis feed into the country plan. As DFID is committed to a country led approach, as much as possible, analysis should be shared and conducted with partner governments. DFID draws on existing analysis from credible sources such as the World Bank, the country government and other donors. This analysis should provide a sound picture of the current situation in the country. A second form of analysis is the fiduciary risk assessment(FRA) which assesses to what extent development funds in that country are being used for their intended purpose, are achieving value for money and are accounted for. This is particularly important given DFID's commitment to budget support. The fiduciary assessment therefore examines the country's public financial management systems, potential risks and proposes ways to strengthen fiduciary monitoring. A statistical analysis provides an evidence base for understanding poverty, progress against MDGs and the role of aid in the country. It draws on both international data and in-country statistics. A country governance assessment (CGA)is a signature DFID analytical tool. DFID's Third White Paper, "Making Governance Work for the Poor", emphasizes the centrality of governance to development and sets three requirements for good governance: state capability, accountability and responsiveness. A country governance assessment is meant to guide the way aid is delivered according to an assessment of these requirements in each country. A CGA may also be a standalone document.

Consultation

Consultation is another critical element of DFID's country planning. Consultation ensures that the country plan reflects the views of key stakeholders and targets the most appropriate areas. DFID begins consultation early in the country planning process. Usually it is carried out in parallel with analysis and data gathering but can also be done immediately afterwards. Stakeholders consulted include: the partner government, civil society, private sector, other donors, issue specialists, other UK government departments and the UKpublic. The method of consultation varies according to the audience and might involve meetings, surveys, or web forums. To solicit transparent and widespread consultation, DFID runs an open web-basedconsultation through its website for 12 weeks for each country plan. The consultation process is summarized and presented in the Framing Paper.

The Framing Paper

The Framing Paper details the main substance of the country plan. It is approximately 5000 words in length. It summarizes the analyses and data collated by the country office, confirms the context that DFID will operate in, and gives information that will enable judgments on priorities and ways of working. DFID encourages country office to conduct analysis for the country plan jointly with the partner government. The Framing Paper will summarize findings from the country governance assessment identifying issues such as political economy, conflict and fragility, growth, poverty, gender, social exclusion, and human rights. Scenario planning considers a wide range of possibilities for forward programming. Often they are focused around three scenarios: standstill, expansion or retrenchment. Country offices should suggest a preferred scenario based on risks and opportunities.

The framing paper also provides a statistical analysis to provide a quantitative analysis of the country situation. It usually includes regional comparisons and benchmarking, gender disaggregated data, data on aid as a percentage of GDP, types of aid, statistics from the government budget, and details on where and how donors spend their aid.

A section on partnerships discusses the range of partnerships that DFID will have in a country. This includes government, other donors, and civil society. It will address how DFID will work with partners to address issues such as reducing poverty and reaching MDGs, respecting human rights and other international obligations, strengthening public financial management and accountability, and promoting good governance and transparency. In terms of other donors, the country plan may provide a donor matrix which maps out various donors, volumes of aid from each, their main aid instrument, what sector they are involved in, and how much they contribute. This enables DFID to determine where there are gaps or overlaps. Achievements against aid effectiveness indicators should also be included such as whether donors are using a common results framework and whether a country-led approach is followed.

The Issues and Choices Submission

The details from the Framing Paper are condensed into the Issues and Choices Submission for UK Ministers. This document presents ministers with programmatic options that are achievable within the human and financial resource envelope. The options should lay out where DFID action will make the biggest contribution to short

and long-term poverty reduction in the country, to DFID's global objectives and to international system effectiveness. Every option should detail how it reflects DFID's priorities, partner government commitment, alignment, Paris Declaration commitments, and resources required. The Issues and Choices Submission also contains a Results Matrix which indicates anticipated measurable outcomes against the programmatic objectives. The Results Matrix should also identify potential risks and risk mitigation strategies.

Prior to submission to the Minister, the country plan must be reviewed internally by DFID by a Country Planning Review Committee. The CPRC is comprised of senior DFID staff representing the region and various other DFID specialists. The CPRC makes recommendations on the full batch of documents and determines whether the analysis provided is sufficiently comprehensive and robust, whether results and impact have been adequately identified, and whether the plan reflects ministerial, and UK priorities.

The Business Plan

The business plan component of the Country Plan is an internal document which is used by DFID to manage its resources to deliver its country objectives. It includes a results framework, a management plan, a monitoring and evaluation strategy and a communications strategy.

The Communications Document

Finally, the Communications Document is produced for the public. It is written in clear English and includes human interest stories of development success in the country. It articulates to UK taxpayers DFID objectives for a given country and what results they can expect from DFID engagement. "Three Faces of India: DFID Country Plan for 2008-2015" is an example of the country plan communications document for DFID India. Communications Documents require about 12 weeks of preparation.

Review

Though timing for reviewing the country plans is not specified most country offices will conduct a light touch review on an annual basis. A formal review is required in the fifth year of country plans that span more than five years. Any changes to objective as a result of a review process must be submitted to ministers through an updates issues and

choices submission.

Lessons from DFID country programs

Every year DFID undertakes major evaluations of five or six country programs. Usually these are carried out just prior to the development of the next country plan and therefore are critical in guiding priorities for the planning process. The evaluation reports produced in 2006-2007 revealed a number of strengths and weaknesses that are relevant for the country planning process.

1) DFID has developed innovative approaches to deliver aid (e.g. multi-donor funds, sector programs);
2) DFID has provided a strong corporate policy framework and clear direction on harmonization and aid effectiveness;
3) DFID has strong partnership relationships with governments over the long term
4) DFID is successfully scaling up its aid contribution through co-financing World Bank programs, budget support, sector programs and multi donor funds;
5) country plans could do better forecasting and scenario analysis particularly when changes in national government are likely;
6) alignment with Poverty Reduction Strategy Plans(PRSPs) should take better account of the national political context and how this may affect poverty
7) large donor-led bilateral projects running outside of government structures are not an effective approach and can have high transaction costs and little policy traction;
8) programs that focus on both demand and supply side governance have shown good results
9) new approaches to Monitoring and Evaluation are required when using new multi-donor aid instruments and
10) policy engagement is effective when it is evidence based, includes non-state stakeholders, and when it is targeted, sequenced, long term, and based on clear communication and partnership with stakeholders.

Such broad programmatic observations provide useful inputs for DFID country offices as they map out successive country plans. They are also useful to the wider field of donor agencies who seek to add value and support development in selected countries.

Application for other donors

DFID's country planning process underscores its commitment to country-led development, poverty reduction, transparency and accountability. For small donors, drawing on a country planning process such as DFID's is a useful way to understand country development priorities and opportunities for development cooperation. The various analysis and mapping conducted by DFID can be of strategic use for donors, such as KOICA, to choose and/or justify a particular area of support. Such sharing of analysis contributes to overall aid effectiveness.

해외원조, 국제금융위기와 국가지원전략

Foreign Aid, the Global Economic Crisis and Country Assistance Strategies

V. Bruce J. Tolentino 아시아재단 경제개발개혁 사업국장

〈요약〉

한국은 2015년까지 공적개발원조(ODA)의 비중을 점차 확대해 나가기로 국제사회와 약속한 바 있다. 이 공약은 한국을 포함한 세계 경제강국들을 강타한 심각한 금융위기 속에서 나왔다. 이번 경제위기는 자금을 제한하는 동시에 개발조건들을 악화시키며 해외원조 상황에 연타를 날리는 결과를 초래하였다. 이 때문에 한정된 자금으로 가장 효과적인 결과를 도출해 낼 국가지원전략(Country Assistance Strategies)이 그 어느 때보다도 절실히 요구된다. 신중한 국가지원전략 수립과 효율적 활용은 효과적인 원조관리에 있어 가장 중요한 요소가 될 수 있다. 이에 따라 양자 · 다자원조기구의 선진 국가지원전략 사례를 통한 한국의 국제협력사업 적용 방법을 알아본다.

South Korea is one of the modern world's 13 "success stories" of economic growth, having maintained for over 25 years, increases in Gross Domestic Product(GDP) of 7% or more per year. As a result, the Republic of Korea recovered from the devastation of the Korean War of the early 1950s to become an Asian tiger economy by the 1990s. In that same period, South Korea has transformed itself from a recipient of international assistance into a provider of international aid.

South Korea steps up into a new role as aid provider at a very challenging time for the country and the world as a whole. The U.S. financial crisis has morphed into a global economic crisis, with major negative impact on South Korea itself. This article examines the burgeoning global crisis and comments on the use of Country Assistance Strategies (CAS) as a key tool for South Korea to strategically deploy in order to achieve its foreign assistance goals given scarce resources and a challenging economic environment.

KOICA and The Asia Foundation

Country Assistance Strategies were discussed at a conference jointly organized in February 2009 by the Korea International Cooperation Agency (KOICA) and The Asia Foundation(TAF). TAF is a non-profit international development organization committed to the development of a peaceful, prosperous, just, and open Asia-Pacific region. The Foundation operates through a network of 17 country offices in East and South Asia, and has operated in South Korea since 1954.

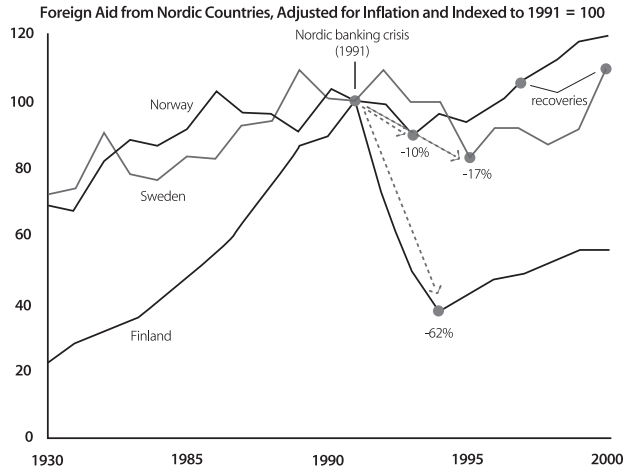
TAF is now collaborating with various elements of South Korea's government and civil society to identify ways to strengthen South Korea's role in international development. The conference on CAS was one of these activities.

The Financial Crisis and ODA

As of 2008, official development assistance(ODA) provided by the world's wealthiest countries - the members of the Development Assistance Committee(DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) - totaled U.S.$80 Billion. The question is - will the financial crisis severely reduce ODA levels? Many analysts are forecasting the impact of the financial crisis to be severe - that is, for ODA to fall by 10% or more. Yet the member-governments representing the G-20 pledged in their meeting of November 8, 2008 that ODA levels will be at least maintained, or even increased.

What result is likely to emerge?

Unfortunately, historical experience shows sharp reductions in ODA following financial crises. The United Nations Development Programme(UNDP) reports that ODA usually falls relative to trends by 30% to 40% in recessions. Each financial crisis in a donor country has resulted in a fall in that country's ODA. This was the case for Japan since the bursting in 1990 of the real estate and stock market bubble. After the so-called "Nordic Crisis" of 1991, Norwegian ODA fell by 10%, Swedish ODA by 17%, and Finnish ODA fell by 62%.



Yet it is difficult to predict exactly the full extent and duration of the fall in ODA, given differing circumstances and antecedents. After the Nordic crisis, the international aid levels of Sweden and Norway recovered within eight years. Finnish and Japanese ODA still have not fully recovered, even after close to two decades. The effects of the current crisis may not be fully felt until 2010, given bureaucratic inertia. And when it comes, the decline in ODA may linger for at least five years.

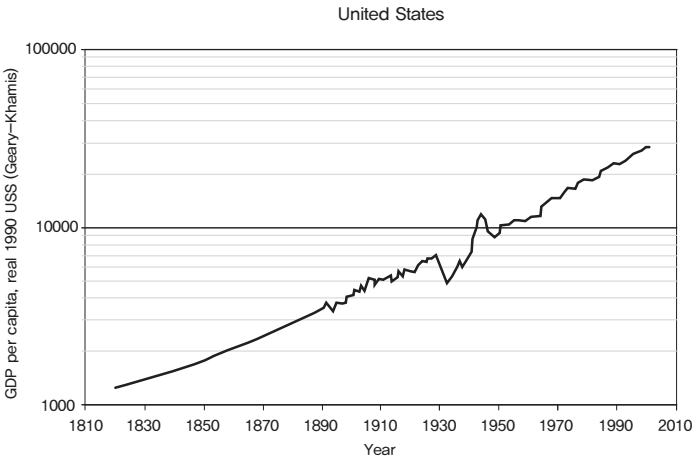
The United States is the world's second largest aid contributor after the European Union, with U.S.$21.75 Billion in ODA in 2007. Speaking in November 2008, former President George W. Bush pledged that "The U.S. is committed … to international development … regardless of the ebb and flow of markets;" The new U.S. President Barack Obama promised during his campaign that he will double U.S. ODA from the level of U.S.$25 Billion as of 2008. He has yet to act to keep his promise.

How about the impact of the economic crisis on private aid – or on "philanthrocapitalism"? Private U.S. aid actually exceeds ODA, and as of 2007 private giving from corporations, foundations, charities and individuals totaled about U.S.$34.8 Billion, whereas total U.S. ODA was at $23.5 Billion. Early indications point to significant – in excess of 10% – falls in private giving, particularly since private wealth in the form of financial assets in the U.S. and other developed countries has been drastically reduced.

Hope in "the long view"

Painful as the current financial and economic crisis is, in the horizon of a long view,

there is hope. History does show that over time, economic crises do eventually pass – as the ups and downs of economic and business cycles unfold. Mexico underwent a financial and economic crisis that began in 1994, with recovery achieved within three years. After the Asian Financial Crisis of 1997, most Asian countries recovered within six years. After the great depression of 1931, the U.S. economy recovered within eight years. Finally, over the last 190 years, U.S. has grown at average of 2% per year – a small percentage, but over a very large base.



"Double blow" and Aid Effectiveness

The global economic downturn has dealt a "double blow" to aid – simultaneously restricting giving and funding, while the negative impact has led to increased needs and demands for the services and work of development and humanitarian aid agencies. Indeed, it is imperative that more must be accomplished with even lower levels of aid. Thus the crisis underlines the need to enhance aid effectiveness to speed up global economic recovery.

An examination of aid effectiveness shows that ODA is usually aimed at one of four broad goals. Foremost, ODA is expected to push economic growth through infrastructure, agriculture or other sectoral investments, or new technology. Other objectives of ODA are to (a) strengthen education, health, environmental, or governance/political systems; (b) support relief and humanitarian work; or (c) stabilize an economy following shocks.

The international economic crisis has fueled the debate on whether or not aid influences growth positively. While it is generally accepted that aid does push growth, the

magnitude of aid's impact on growth is affected by many factors, including endemic disease, poor geography and conflict. In conflict areas, aid may have positive impact even when overall growth is weak. The causality between aid and growth may be opposite to what is expected, since donors often direct more aid to slow-growth countries, while restricting aid to rapid growers.

Overall, once all factors are considered, a positive relationship is seen between levels of ODA and growth. However this conclusion is highly qualified. The analysis of the relationship between aid and growth is difficult and thus the results are unclear. Therefore, debate rages on overall trends of aid and the conditions under which aid works or does not work, and on what steps can be taken to make aid more effective. Moreover, while there is research ongoing on aid and growth, the emerging empirical evidence has mixed results, with different studies having varying conclusions depending on time frame, countries involved, and assumptions.

In summary, the debate on aid effectiveness boils down to the following conclusions: (a) Aid is most clearly useful in emergency relief and some health and education investments; (b) Much aid has been wasted, or wasteful; and (c) Aid must focus on strengthening country policies proven to enhance growth – especially those that create and support conditions for increased private investment and entrepreneurship.

Key Measures to Improve Aid Effectiveness

Even while debate continues, current experiences and analysis already indicate some important steps that donors must take in order to enhance aid effectiveness. The first is stricter country selectivity – where donors focus on a few, carefully selected countries that will receive their aid. In this way, more substantial amounts are concentrated on those countries that need aid the most and consistently over longer periods of time.
A second measure to enhance aid effectiveness is to implement "reward" mechanisms of aid. Clearly, conditionality mechanisms have failed, since recipient governments will undertake reforms only if they themselves desire such reforms. Now emerging are "cash on delivery" aid mechanisms, where aid is tied to specific achievements of agreed programs, and funds are released to countries which on their own achieve the agreed goals.

Thirdly, country participation and ownership are crucial to the success and longevity of

aid-financed activities. Participatory mechanisms usually require enhanced roles for civil society and non-profit and non-government organizations.

The scarcity of aid resources also demands that harmonization and coordination on aid interventions be enhanced. Most donor countries have undertaken extensive efforts to improve coordination, as seen in the processes surrounding the Paris Declaration on Aid Effectiveness of 2005, as well as the most recent agreements reached at Accra in October 2008 – documented as the Accra Agenda for Action.

Finally, impact evaluation and "results-based management" of aid is increasingly being introduced. This is crucial to generate learning on what works and what doesn't, and to reduce waste of precious aid resources.

CAS: key to improved aid effectiveness

The preparation of a Country Assistance Strategy is crucial to effective aid management in specific countries. Once aid agencies decide on which countries will receive aid, the CAS enables the rational identification of those sectors and areas for assistance within each country.

The major international development agencies, both multilateral as well as bilateral use CAS processes. At the World Bank, the CAS serves as the WB's business plan in support of a country's development. The WB prepares the CAS in four-year cycles in consultation with country stakeholders. The CAS then serves as key tool for management and review of country programs;

The CAS in the practice of the Asian Development Ban(ADB) is called the Country Partnership Strategy(CPS). The CPS is in turn made up of the Country Strategy(CS) and the Country Operations Plan(COP). The CPS is the primary planning instrument guiding ADB operations in particular countries, and also serves as a key monitoring and evaluation tool and instrument for identifying agreed areas for support. The ADB CPS is prepared on a three-year rolling basis, with annual reviews held jointly with the country authorities.

Among the major bilateral aid agencies, the Department of International Development (DfID) of the United Kingdom, the Canadian International Development Agency(CIDA) and the Australian Agency for International Development(AusAID) also use CAS

processes extensively. The CAS practices of the DfID are generally considered by many in the international development community to represent "best practice". The aid levels and operations of Australia have grown quite rapidly in recent years and so their aid planning and allocation activities have come to embrace CAS elements in similarly rapid fashion.

Indeed, as Korea steps into the role of member of the OECD/DAC, and as it assumes a larger profile and role in the international development community, it is now intensifying its efforts to build its capacity in aid operations, including the adoption of world-class CAS practices.

Toward Enhanced Korea-Asia Foundation Partnership

The workshop on CAS jointly organized by KOICA and The Asia Foundation is another step in a growing collaboration that enhances the quality and effectiveness of South Korea's aid architecture. The partnership leverages The Asia Foundation's comparative advantage as an international agency with strong emphasis on research-based development practice - particularly in Asia. As it implements its commitment to enhancing aid effectiveness, KOICA can rely on The Asia Foundation's 50 years of experience as a trusted development broker and partner.

ODA 기본법 제정 관련 주요 쟁점과 입법 방향 제언[1)]

손 혁 상 경희대학교 NGO대학원 교수

〈 Summary 〉

Joining OECD/DAC a year ahead, South Korea's program of Official Development Assistance (ODA) is facing new challenges of reshaping a solid policy framework that would make Korea's ODA more efficient and accountable. In this juncture, an ODA law is likely to be enacted in a near future as shown by the Public Hearings held by the National Assembly in April 2009. Korea, as a rare case, has succeeded to transform itself from a recipient to an emerging donor and enlarges the amount of its ODA recently. However it has to not only set force the rationale, objectives, strategies but, among many other tasks, make aid system coherent and evaluation process transparent. Thus it is now a right time for reshaping Korea's overall ODA policy. Within these contexts, this paper discusses major points at issues of presented bills right after presenting the necessity of enactment of an ODA law. Then it suggests some recommendations to be included in the new ODA law.

Ⅰ. 들어가며

한국은 국제원조사회에서 수원국에서 공여국으로 전환된 국가(emerging donor country)라는 독특한 위치를 차지하고 있다. 특히 미국을 위시한 여러 나라의 대외원조 공여에 힘입어 전후 빈곤 사

1) 본 논문은 2009년 4월 22일 대한민국 국회 외교통상위원회 <ODA법 제정관련 공청회> 발표된 "ODA 기본법안 제정을 위한 검토의견"을 수정 · 보완하였다.

회에서 탈피하고, 세계 경제 규모 상위그룹에 진출했다는 점에서 기존 공여국과 달리 개도국으로부터 특별한 기대를 받고 있다.

그러나 원조규모, 원조의 질과 내용, 집행기구, 평가 분야 등에서 개선해야 할 점이 많다. OECD 개발원조위원회(이하 DAC) 회원국의 2008년 GNI 대비 ODA 평균비율이 0.30%인데 비해 한국은 3분의 1 수준인 0.09%이다. 원조체계를 살펴보면, 무상원조는 외교통상부, 유상원조는 기획재정부로 이원화되어 있어 상호협의 및 조정이 미흡함에 따라 수원국에 대한 유무상원조가 상호 유기적으로 연계됨이 없이 따로 제공됨으로써 원조의 성과가 낮다. 무상원조의 경우 외교통상부뿐 아니라 복지부, 농림수산식품부부, 문광부, 지경부 등 중앙부처와 지방자치단체로 분산화되어 있는데, 통할 관리 되고 있지 않다. 이 외 ODA 목적에 부합하지 않은 집행이나 투명한 선정절차가 무시되는 등 운용상 많은 문제점이 지적되고 있다. 원조의 질을 보여주는 유무상원조 비율, 원조구속성 비율 등도 선진 공여국 수준에 못 미친다. 중점지원국 선정의 일관성 부재, 수원국지원전략(CAS)과 체계적 평가시스템 미비, 민관협력파트너십 부족 등도 여전히 풀어야 할 과제이다.

한국 정부는 2010년 DAC 가입과 함께 ODA 규모 확대를 대내외에 공언하고 있다. 입법부에서도 국제사회의 원조 규범과 정책에 조응하는 ODA 기본법 제정을 위해 노력하고 있다. 현재 ODA 기본법은 송민순 의원의 〈공적개발원조기본법〉, 진영 의원의 〈대외원조기본법〉, 배영식 의원의 〈대외개발협력에 관한 법률〉, 김부겸 의원의 〈국제개발협력법〉, 이미경 의원의 〈국제개발협력 등에 관한 기본법〉이 각각 발의되어 있다.

이에 현재 발의된 법안에 대한 구체적 검토를 통해 바람직한 ODA 기본법 제정을 위한 제안을 하고자 한다.

Ⅱ. 법 제정의 필요성

현재 ODA 관련법은 〈대외경제협력기금법〉, 〈한국국제협력단법〉, 〈국제금융기구가입조치법〉, 〈정보격차해소법〉 등 여러 법률에 분산되어 있다. 이런 이유로 학계를 비롯한 시민사회는 국제원조정책을 포괄할 수 있는 기본법 제정을 통해 원조정책의 일관성과 효율성을 높여야 할 필요성을 지속적으로 주장해왔다.

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 22개 DAC 회원국 중 영국을 비롯한 12개 국가가 ODA 기본법을 제정하였다. 이 가운데 미국과 스위스 등 7개국은 헌장(Charter)이나 정책 문서(Policy statement)를 함

께 채택하고 있다. 독일 등 11개국은 기본법 제정 없이 정책 문서를 채택하여 ODA 기본정신과 목적 등 주요 정책기조를 천명하고 있다.

〈표1〉 DAC 회원국 ODA 관련 입법 유형

입법 유형	해당 국가
ODA 기본법과 정책 문서	영국, 스위스, 덴마크, 미국, 스페인, 캐나다, 포르투갈
ODA 기본법	벨기에, 룩셈부르크, 이태리, 오스트리아, 그리스
정책 문서	독일, 핀란드, 일본, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 아일랜드, 프랑스, 네덜란드

모든 DAC 회원국이 ODA 기본법을 제정하지는 않고 있다. ODA 정책을 규율하는 법 없이 정책 문서나 헌장으로 성공적인 원조정책을 펼치는 스웨덴이나 네덜란드와 같은 DAC 국가들도 있다. 그리고 한국에서도 지난 노무현 정부 때, 재정경제부를 중심으로 ODA 헌장을 작성하려는 노력이 있었다. 입법 대신 정책 문서를 추진한 배경은 ODA 기본법이 원조정책의 경직화를 가져오고 유연한 정책 실행에 방해된다는 것이었다. 특히 원조기관의 통합이 현실적으로 어려운 상황에서 실현 불가능한 입법 노력보다는 일반적인 기본 원칙의 합의가 중요하다는 논리에서 출발했다. 일반적으로 성문화된 법은 정책 문서보다 의회 승인을 위해 많은 시간과 절차가 필요하다는 점이 큰 한계로 지적된다.

그러나 한국 현실에서는 그 한계보다 입법 효과가 더 막대해 보인다. 한국은 선진 공여국보다 원조의 역사가 짧다. 원조에 대한 사회적 경험이 역사적으로 축적되지 못하다보니 ODA에 대한 사회적 기반이 약하다. 이런 현실을 고려할 때 성문화된 법이 대외 원조에 대한 국민적 합의와 지지를 확보하는데 더욱 효과적일 것이다. 또한, 입법은 그 자체로 매우 구체적이며 안정적인 제도적 기반이 되므로 정권 교체 등 정치적으로 불안정한 상황에서도 안정적인 기조로 ODA 정책을 추진해나갈 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 무엇보다도 법 제정이 필요하다는 주장에는 입법을 통해 한국 ODA의 일관된 정책과 체계를 수립해야 한다는 것이다. 즉 한국 ODA의 기본 방향을 대내외에 밝히고, 일관된 정책기조 하에 그동안 원조 정책의 문제점으로 지적되었던 바를 개선하여 원조 효과성을 높이기 위해서는 강한 구속력을 가지는 법 제정이 더욱 효과적이라는 것이다.

이러한 배경에서 이미 17대 국회 회기 중 김부겸 의원과 권영길 의원이 〈대외원조기본법〉을 발의하였고, 우제창 의원의 〈국제개발협력기본법〉, 김무성 의원이 〈국제개발협력법〉을 발의한 바 있다. 그러나 안타깝게도 모두 임기만료로 폐기되었다. 18대 국회에서 집중적으로 발의되는 ODA 기본법 제안 경위의 논의를 차치해 두더라도, 17대 국회에 이어 ODA 기본법에 관한 논의가 국회에서 활발히 진행되는 점은 환영할 만한 일이다. 이제 사회적인 합의 과정을 충실히 하며 한국 ODA가 한 단계 성숙할 수 있도록 법안 제정에 힘을 기울이는 노력이 필요한 때이다.

Ⅲ. 법안 내용에 대한 항목별 검토

1. 법안 명칭

현재까지 발의된 5개 법안은 '공적개발' '대외원조' '국제개발협력' '대외개발협력'이란 개념을 명칭에 담고 있다. DAC 회원국 중 '대외원조'를 법률명에 사용하는 국가는 현재 찾아볼 수 없다. 1961년 미국이 대외원조법〈Foreign Assistance Act〉을 입법했으나, 몇 차례 개정을 거쳐 1979년에 국제개발협력법〈International Development Cooperation Act〉이 새롭게 발효되었다. '공적개발원조'를 법안 명칭에 담고 있는 국가는 캐나다로 〈Official Development Assistance Accountability Act〉이다. 미국과 캐나다의 법안에서 사용하는 '원조'는 공여국과 수원국간의 직접적인 수혜관계를 드러내는 개념으로서 '원조'의 수혜성을 강조하는 점과 더불어 ODA를 정부 · 지방자치단체 등의 공적기관 간의 재원 흐름(resource flow)으로 한정하는 성격을 가진다. ODA 관련법을 가지고 있는 DAC 회원국 중 반 이상이 '개발협력'이란 용어를 법률 명칭에 사용하고 있는데, 이는 '협력'이란 용어가 수원국과 공여국의 대등한 관계 및 상호의존성을 강조하는 개념으로 이해되고 있기 때문으로 보인다.

따라서 향후 제정되는 법안에는 민간 기관과 정부의 파트너십을 강조하는 국제사회의 추세를 반영하고, 시민사회단체, 기업 등 민간기관의 다양한 국제개발협력 참여의 내용을 담을 수 있는 '국제개발협력'이란 명칭이 들어가는 게 적절해 보인다.

2. 기본정신, 목표 및 원칙

OECD/DAC는 ODA를 'ODA 수혜국으로 DAC 목록에 기재된 국가/지역에 투입되는 자금을 말하며 이는 국가, 지방정부, 행정기관을 비롯한 공공기관이 제공한다. 공적개발원조금은 개발도상국의 경제 및 복지 발전을 주목적으로 하여야 한다.'라고 정의하고 있다. 그러나 이는 ODA에 대한 최소한의 정의일 뿐이다. DAC 회원국들은 법과 정책 문서를 통해 ODA의 목적을 대부분 '전 세계적인 빈곤감소, 세계평화와 안보, 지속가능한 발전'이라고 밝히고 있다. DAC 회원국 중 질적인 면에서나 양적인 면에서 모두 모범적이라고 평가받는 덴마크는 '개도국 정부 및 공공기관과의 협력을 통하여 개도국 정부 및 공공기관의 경제성장 촉진을 목적으로 하는 노력을 지원하며, 이를 통해 UN 헌장의 목적과 원칙에 따른 사회적 진보와 정치적 독립을 확보하도록 기여하는 데 목적을 두고 있다. 또한, 개발협력이 경제 및 기술 분야뿐만 아니라 문화적 협력을 통하여 상호 이해와 연대를 증진해야 함을 명시'[2]하고 있기까지 하다. 이탈리아나 포르투갈 같은 국가는 개도국의 민주주의 원칙

2) 최철영. "대외원조기본법안의 비교법적 검토". 『민주법학』 통권 28호 (2005) pp.181-203

이나 인권 실현을 표방하고 있기도 하다. 이와 같은 경우를 예외로 한다고 하더라도 DAC 가입 회원국들 대부분이 ODA의 기본 목적을 개도국의 지속가능한 발전 및 복리 증진에 두고 있다는 것은 명백하다.[3] 일본은 예외적으로 '국제사회의 평화와 개발에 기여함으로써 일본의 번영을 확보한다.'는 다소 동떨어지며 이기적인 목적을 명기하고 있다. 캐나다도 '개도국의 빈곤감소 및 지속가능한 개발을 통한 자국의 국익신장'을 목표로 밝히고 있다.

원조 목적과 관련하여 '국익'은 매우 중요하며 민감한 문제이다. 국익에 대한 다양한 학술적 논의가 가능한데, 전통적 현실주의 입장에서는 안보와 경제적 이익 확보를 가장 중요한 국가 이익으로 간주하였다. 그러나 일반적으로 국익 개념에는 크게 생존(physical survival), 자율성(autonomy), 경제적 복리(economic well-being)[4] 의 내용이 담겨 있다. 최근에는 집단적 자긍심(collective self-esteem)까지 국익개념에 포함하는 경향이 있다.[5] 여기서 집단적 자긍심은 다른 국가들로부터 존경심을 받거나 위상이 높아짐으로서 가지게 되는 국가에 대한 국민들의 좋은 감정을 말한다.

해외원조에 관한 국민여론조사 결과도 이러한 입장을 뒷받침하고 있다. 국제개발협력학회가 2008년 8월에 실시한 여론조사 결과[6]에 따르면, 우리나라가 대외원조를 하는 이유는 '과거 원조혜택에 대한 보답'차원이 30%, '국제사회의 안정과 세계평화 기여' 때문이 17%, '인도적 의무차원'이 15% 순으로 나타났다. 한편, 외교적 국가이익과 경제적 이익을 위한 원조로 이해하는 비율은 31% 수준이다. 한편 대외원조가 국익에 가장 기여하는 분야에 관해서는 '국가이미지 및 국제적 지위 향상'(52.6%)이 '자원확보, 시장개척 등 경제관계 확대'(14.8%)의 약 3배가량 높게 나타났다.

설문조사 결과에서 드러나듯이 우리 국민도 생존, 경제적 복리, 집단적 자긍심과 관련된 국익 차원에서 대외원조를 지지하고 있음을 알 수 있다. '국제사회 안정과 세계평화'라는 보편 가치는 생존의 문제와 연결될 수 있고, 국가위상 제고는 집단적 자긍심의 국익과 연결된다고 볼 수 있다. 과거 원조수혜에 대한 보답에 관한 응답 역시 간접적이지만 우리 자신에 대한 존중차원으로 해석된다. 따라서 단기적 경제적 이익 때문에 국익에 기여한다고 대답한 응답자는 전체 응답자 1/6에 미치지 못하고 있다. 이러한 결과는 예상외로 적은 숫자인데 일부가 가지는 여론에 너무 집착하기보다는 장기적 차원에서 국민과 대화하여 대외원조가 가져올 수 있는 장기적 국익에 더욱 초점을 맞추는 것이 좋을 것 같다.

---

3) 참여연대. 『2008 ODA 정책보고서: ODA 목적과 원조체계』. (참여연대 정책자료집, 2008) pp.7-8
4) Alexander George and Robert Keohane. "The concept of national interests: Uses and Limitations." in George Presidential Decisionmaking in Foreign Policy (Boulder: Westview, 1980) pp.217-238
5) Alexander Wendt. Social Theory of International Politics (Cambridge University Press, 2000) pp.233-8
6) 전승훈, 유철, 김익기, 이주현. 『개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력정책의 방향 연구』(국제개발협력학회. 2008) pp,13-4, 41-2.

현재 무상원조를 규율하고 있는 〈한국국제협력단법〉에 따르면 한국국제협력단(이하 KOICA)의 목적은 '개발도상국과 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 이들 국가의 경제 및 사회발전을 지원하여 국제협력의 증진에 이바지'하는 데 있으며, 유상원조를 규율하는 〈대외경제협력기금법〉은 EDCF의 목적을 '개도국의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 이들 국가와의 경제교류를 증진'하는 등 대외경제협력을 촉진하는 데 있다고 밝히고 있다.

김부겸, 배영식안이 제시하는 '(경제적)호혜협력'은 대외적으로 우리의 원조가 경제적 이익을 위해 개도국에 제공된다는 부정적인 인식을 줄 가능성이 있다. 단기적인 정치, 경제적 이익의 시각에서 호혜성을 바라보면 인도주의에 기반을 둔 원조이념과 대치될 수 있다. 송민순, 진영안은 모두 '개발도상국의 세계경제에 대한 참여 확대'를 목표에 포함하고 있는데, OECD/DAC의 정의나 다른 나라의 입법 사례에 비추어 보았을 때, ODA의 목표로는 부적절해 보인다.

ODA 기본법에 담길 ODA의 기본 철학과 목표는 개도국의 빈곤퇴치, 인도주의와 지속가능개발의 실현, 국제사회의 평화와 번영이라는 인류보편적 가치를 지향하는 것이 바람직하다.[7] 이 외에도 '새천년개발목표(MDGs) 등 국제사회의 개발협력 사업의 목표 이행', '대상국의 주인의식 존중 및 대상국과의 파트너십 강화' 등의 사업진행 원칙 등을 반영하는 것도 고려해 볼 수 있다.

3. 원조집행 책임기관

국제적 차원에서 효율적 원조를 위한 DAC 회원국의 원조체계와 조직 구성의 개선에 관한 국제적 논의가 진행되고 있다. 미국의 경우 USAID의 업무를 국무부 산하에 두고 실시체계의 일원화를 유지하며 체제 개편의 성과를 거두고 있다. 한국과 원조체계가 가장 유사한 일본의 경우는 1999년부터 지속적으로 ODA 증가정책을 채택하고 2003년 ODA 헌장을 개정, 2008년 10월에는 JICA와 JBIC을 통합하는 외무성 기구의 개혁을 단행했다. 이러한 일본의 ODA 개혁의 효과는 한국정부의 정책변화에 적절한 시사점을 줄 것이라 평가된다. 캐나다 역시 2002년 기존의 원조정책을 전면 수정하여 새로운 원조의 기본정책과 방향을 수립하여 기존의 단위 프로젝트를 탈피하고 프로그램 중심의 사업으로 전면 전환하였다. 한편 독일과 프랑스도 각각 2000년과 1998년에 관련부처 정책을 조정하는 조정기구를 두고 원조수행 기구를 개편하여 국제적 권고에 부응하고 있다. 독일의 경우는 정책조정을 전담하는 경제협력부를 통하여, 프랑스와 일본은 관계부처 장관의 정례적 조정위원회를 통해 원조정책을 조율하고 있다.

---

7) 입법단계까지 이르지는 못하였으나 과거 외교통상부가 내부적으로 준비한 법안들에서 표현된 이러한 적극적인 가치 항목을 참고해 볼만 하다. 2003년에 마련된 국제개발협력법(안)에서는 '보건 · 의료여건 개선 및 성평등 구현에 기여'가 제시되었고, 2005년에 마련된 대외무상원조기본법(안)에서는 '지속가능한 사회 · 경제발전 지원', '민주주의, 인권 및 인도주의 실천, 국제평화와 안보에 기여'가 제시된 바 있다.

한편, 원조 전담부서를 두는 경우는 호주, 캐나다, 영국과 같이 외교부와 독립적으로 설치된 사례와 네덜란드, 아일랜드, 핀란드, 덴마크 등과 같이 외교부 내 담당인 사례로 나뉘는데, 대체로 경험이 풍부한 ODA 전문가의 외부인력 강화가 보장된 독립적 전담기구의 활동이 바람직한 것으로 평가되고 있다. 각국의 사례를 통해 우리는 많은 공여국이 효과적인 원조수행을 위한 단일한 ODA 추진체계(정책 · 집행기관의 일원화) 또는 통합조정체계(단일 총괄기관 지정)를 운용하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 DAC회원국 원조집행체계 유형[8)]

외교부 통합형	해당 국가
외교부형	덴마크, 핀란드, 노르웨이, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아(진행중), 네덜란드
특별부처형	영국(국제개발부)
외교부 산하 원조기관형	호주, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 스위스(2개), 미국(다수)
정책일관성을 위한 원조기관 관리형	오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크, 포르투갈, 스웨덴
타 부처 분산형	**해당 국가**
특별부처-다수원조기관	독일(경제협력개발부)
유상원조 별개 부처	프랑스, 스페인

이러한 국제적 추세에 반해 한국의 ODA는 여전히 무상과 유상으로 이원화되어 관리 운영되고 있다. 외교통상부가 관리하는 무상원조는 KOICA가, 유상원조는 기획재정부 산하 한국수출입은행이 담당한다. 이외 30여 개 이상의 정부부처와 지방자치단체도 제각각 ODA 사업에 참여하고 있다. 현재와 같이 조정기능이 부재한 상태에서 분산된 ODA 집행체계는 담당부처별 업무조정력과 연계성을 떨어뜨려 사업의 중복과 예산낭비 등 ODA의 효율성을 저하시키며 일관성 있는 ODA 정책 구현을 가로막는 요인으로 작용한다.[9)]

기획재정부가 공개한 기관별 ODA 실적자료에 따르면 외교통상부(KOICA)와 기획재정부(한국수출입은행) 외에도 24개의 정부부처와 7개의 지방자치단체 등 총 31개 기관이 ODA 사업에 참여하는 것으로 나타났다(2007년 기준, 표3). 이들 정부부처의 예산은 연간 7천7백만 달러로 외교통상부와 기획재정부의 사업에 비해서는 상대적으로 적지만 전체 ODA 예산의 11%가 넘는 규모이다. 앞으로 2010년 OECD/DAC 가입을 앞두고 원조규모를 늘려가는 상황을 고려한다면 결코 무시할 수 없는 규모이다. 문제는 이들 정부부처와 지자체의 ODA 사업이 외교통상부, 기획재정부의 유 · 무상사업과 업무조정이나 정책협의 구조가 마련되어 있지 않다는 점이다. 따라서 일관된 원조 목적이나 규

8) OECD, 2008. Development Co-operation Report 2007, Paris. 이태주 교수의 '국제개발협력에 관한 국회의 책무와 ODA 기본법' (2008) 재구성

9) 참여연대(2008) pp.5-6

범에 따라 원조 정책이 추진되고 집행되는 것은 기대하기 어려운 상황이다.

〈표 3〉 기관별 2007년 ODA 지원실적

(순지출 기준, 단위 : 백만 달러)

기관명	양자간	다자간	ODA 합계 (%)
과학기술부 등 부처(24개)	43.55	30.11	73.66(11%)
서울시 등 지자체(7개)	3.88	–	3.88(0.5%)
외교통상부/ 한국국제협력단	271.36	38.72	310.08(46.1%)
재정경제부/ 한국수출입은행	143.31	140.85	284.16(42.3%)
총계	462.1	209.68	671.78(100%)

자료: ODA기관별 실적에 대해 기획재정부가 정보 공개한 자료를 재구성(2008.5)

2008년 참여연대는 총 54개 정부부처와 지자체에 ODA 관련 정보공개를 청구하였다. 그 중 ODA 관련 사업을 하지 않고 있다고 밝힌 기관은 24개이다. 하지만, 기획재정부가 공개한 한국의 기관별 ODA 실적 자료와 교차 확인한 결과, 이 중 7개 기관[10]이 ODA 실적을 보고한 것으로 드러났다. 이런 차이가 발생한 이유는 여러 가지로 짚을 수 있겠지만, 결과적으로 각 기관의 ODA 사업이 매우 허술하게 관리되고 있음을 확인할 수 있다. 사업실적의 수치가 일치하지 않는 기관도 상당수였다. 이런 현실은 해당 기관의 책임을 묻기에 앞서 이를 관리하고 통할하지 못하는 현행 집행구조의 문제라고 할 수 있다.[11]

송민순안의 경우 외교통상부 장관과 KOICA를 중심으로 하는 단일한 원조집행체계를 제시하고 있어 통합된 원조개념과 일관된 방향을 보이고 있다. 반면, 진영, 김부겸, 이미경안은 현재의 시행체계와 유사하게 무상원조는 외교통상부 장관 책임하에 KOICA 등에 위탁이 가능하도록 규정하고, 유상원조는 기획재정부 장관의 책임하에 수출입은행 등에 위탁이 가능하도록 규정하고 있다. 또한, 다자기구 지원을 국제적 흐름에 맞게 유상(국제기구출자/차관)과 무상(국제기구분담금/출연)으로 구분하여 무상 다자원조는 외교부가, 유상 다자원조는 기획재정부가 총괄하도록 하고 있다. 그러나 배영식안은 유무상원조의 이원화를 인정하면서, 다자원조 중 국제개발금융기구는 기재부가 총괄하고 유엔기구 등 여타 국제기구는 외교부가 총괄하도록 한다. 김부겸, 이미경안의 경우, 지방자치단체가 시행하는 원조는 행정안전부장관이 총괄하도록 명시하고 있다.

현 정부행정체계 개혁의 어려움을 고려하지 않는다면 외교부 산하에 원조를 총괄하는 '(가칭)대외원조청'을 두거나 외교통상부 중심의 집행체계 수립이 원조집행체계의 일관성을 확보하는 차원에

10) 관세청, 국가보훈처, 국가청렴위원회, 국세청, 식품의약품안전청, 전라남도, 통계청
11) 참여연대. (2008). p.11

서 바람직해 보인다. 그러나 이러한 방향을 제시한 송민순안은 현재의 분산화된 원조체계를 일원화하는 과정에서 각 부처 간의 조정문제, 조직의 통합 방안, 전문성 확보 방안 등에 대한 고려를 반영하지 않아 법안의 실효성에 대해서 의문을 가지게 한다. 또한, ODA 기본전략도 외교통상부 장관이 최종적으로 결정하는 것으로 규정하여 원조위원회의 역할을 미미하게 하는 한편, 외교통상부장관의 권한에 대한 통제를 어렵게 하고 있다.

나머지 네 개 법안은 유 · 무상원조 집행기관의 이원적 총괄구조를 지지하고 있다. 이 법안들은 현재 한국 ODA 집행에서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 유무상 간, 다양한 원조집행기관 간의 정책 일관성 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라 현 상황을 제도적으로 승인해서 고착화될 위험이 크다. 따라서 '대외원조청'의 설립이 현재 불가능할 경우에는 무상원조는 외교부가, 유상원조는 기재부가 총괄하는 것을 한시적으로 허용한다는 조항이 반드시 들어가야 한다. 이와 함께 공적개발원조를 담당할 독립부처가 생길 때까지 범정부 차원에서 유무상원조를 일관성 있게 조정할 수 있는 국무총리 산하 '국제개발협력위원회'의 역할과 권한 강화가 우선되어야 한다.

4. 정책조정기구: 국제개발협력위원회 구성

OECD/DAC는 '08년 우리나라 원조에 관한 특별검토(special review)에서 우리 원조의 분산화 · 파편화 문제의 심각성을 지적하며 개발협력의 목적 · 정책 · 전략을 총괄하는 단일한 조직 구성을 권고하였다. 정부에서도 분산된 집행체계를 극복하고 국가 차원의 기획조정이 필요하다는 배경에서 국제개발협력위원회를 설치하였다. 국제개발협력위원회는 2005년 11월 정부의 〈대외원조 개선 종합 대책〉에 따라 유 · 무상원조 정책을 통합해 총괄 심의하기 위한 목적과 중장기 국제개발협력 추진계획 심의와 국제개발협력 추진전략 수립, ODA 실적 평가를 담당하기 위한 취지에서 국무총리실 산하에 구성되었다. 각 부처를 총괄 조정하기 위해서 국무총리를 위원장으로 두고 각 정부부처 장관과 KOICA 이사장, 한국수출입은행장, 민간위원 등 24명으로 위원회를 구성하고 실무 지원을 위해 산하에 실무위원회를 두었는데, 이로써 부분적이나마 분산된 한국의 ODA 집행체계를 보완하고 총괄적인 정책수립과 업무조율을 할 수 있는 제도적 틀이 마련되었다는 기대를 받았다.

하지만, 그동안 국제개발협력위원회의 운영을 살펴보면 기대에 부응하지 못하고 있다. 출범 후 지금까지 단지 몇 차례 회의가 소집되었을 뿐이다. 사정이 이렇다 보니 매년도 국제개발협력사업 계획안의 수립과 심의, 실적평가, 중장기 국제개발협력 추진전략은 제대로 수행되지 못한 채 제자리를 맴돌고 있다. 게다가 이명박 정부가 들어서고 나서는 국제개발협력위원회의 폐지가 거론되는 등 그나마 활동조차 지연되고 있다. 실질적인 심의 · 조정기능을 뒷받침할 수 있는 인력과 예산이 배정되어 있지 않아 적극적인 활동을 하기에는 현실적으로 불가능한 상황인 것이다.

발의된 5개 법안 모두 공적개발원조에 관한 주요 사항을 심의 · 조정하는 위원회 설치를 제안하고 있다. 이미경안은 더 나아가 이 위원회에 의결권한까지 부여하고 있다. 먼저 송민순안을 살펴보면, 심의 조정 위원회의 소속이 불분명할 뿐만 아니라, 외교통상부 장관에게 ODA 정책결정 기능을 집중시켜 위원회의 역할을 유명무실하게 하고 있다. 진영의원 등 나머지 법안은 국무총리 산하의 원조위원회가 ODA 기본계획 등을 수립하도록 하고 있어 송민순안과 대비된다.

위원회의 민간 위원 참여 문제를 볼 때, 진영안은 원조위원회에 대한 민간전문가의 참여를 전혀 고려하지 않고 있다. 다른 4개 법안이 다소 차이가 있지만, 민간전문가의 원조위원회 참여를 보장하는 방향을 취하고 있는데 반해 진영안은 상당히 후퇴한 태도로 보인다. 원조위원회의 민간위원 참여는 ODA 기본법 제정에 있어서 핵심적 요소 중 하나이다. 시민사회에서 위원회가 심의 · 조정기구의 역할을 제대로 수행하기 위해서 과반수의 민간이 참여해야 한다는 의견을 제시하고 있는 상황에서 진영안이 이를 간과한 것은 심각한 문제이다.

정부부처 간의 정책조정 등이 필요한 ODA 관련 업무의 특성상 원조위원회는 대통령 직속 또는 국무총리 산하에 두는 것이 바람직할 것으로 보인다. 나아가 원조위원회에 주요 계획의 심의 및 최종 결정권한을 포함한 실질적인 ODA 정책결정의 위상을 부여하는 것이 필요해 보인다. 또한, 민간위원들의 참여가 보장되어야 할 것이다. 이를 통해 ODA 정책에 대한 신뢰성 및 투명성 제고가 담보될 수 있을 것이기 때문이다.

원조시행계획 책임기관의 쟁점을 살펴보면, 외교부는 시행계획은 개별기관이 수립하고 책임기관이 이를 총괄 · 조정해야 한다는 입장인데 반해, 기재부는 시행계획은 개별기관이 수립하고 총괄기관은 이를 단순 취합(종합)하여 원조위원회가 심의 · 조정해야 한다는 입장이다. 분산화 된 한국의 원조체계 하에서 최소한 무상원조 분야에서만이라도 외교부가 총괄해야 한다는 입장은 수긍할 수 있으나, 원조위원회가 중장기 기본계획만 심의하고 시행계획을 심의하지 않을 경우 현재 유무상 간의 정책일관성 문제를 여전히 풀어갈 수 없다고 본다. 따라서 위원회가 유무상원조 시행계획 간의 일관성을 확보하고 중복을 피할 수 있는 제도적 장치가 반드시 필요하다고 본다.

그리고 위원회의 간사는 외교통상부 장관이 담당하는 것이 바람직하다. 외교통상부장관이 간사위원을 맡고, 위원회 토의안건에 관하여 사전 협의 · 조정하는 실무위원회를 관장하도록 함으로써 30여 개 정부부처에 분산된 원조체계를 원활하게 조정하고 통합하도록 해야 한다.

5. 원조 대상국가

배영식안을 제외한 나머지 4개 법안 모두 개발도상국의 범위를 OECD/DAC가 정한 기준에 따르도록 하고 있어 개발도상국 선정 · 과정상의 자의를 배제할 수 있을 것으로 평가된다. 배 의원안의 경우 대외원조위원회 심의를 거쳐 국무총리가 개발도상국범위를 정할 수 있도록 했는데, 이는 정치적 목적으로 지원 대상을 부적절하게 확대할 수 있는 부작용의 가능성 있다.

송민순안과 진영안은 나아가 개발도상국 중에서 다시 협력대상국과 중점협력대상국을 정하여 원조범위와 우선순위를 달리할 수 있도록 하고 있다. 협력대상국에 대해서는 GNP, 경제 및 사회발전단계, 산업구조를 고려하게 되어 있어 최소한의 기준을 마련하였다. 중점협력대상국과 관련하여서는 송민순안이 UN 최빈국 중심으로 선정기준을 제시하고 있음에 반해 진영안은 일정한 기준 없이 각 책임기관이 이를 선정하도록 하여 선정·과정상의 자의가 개입될 여지를 넓게 두고 있다. 정치적 고려나 부적절한 원조대상 선정 등의 폐해를 방지하기 위해서는 ODA 기본법이 추구하는 원칙을 반영한 대상 선정의 기준을 구체화하는 것이 바람직해 보인다. 유무상 책임기관에서 각각 다른 중점협력대상국을 선정하지 않고, 국제개발협력위원회에서 유무상 통합 중점협력대상국과 국가별 중기지원전략을 수립하여 정책일관성을 유지하는 것이 필요하다.

6. 개발경험의 전수

'한국형 대외원조모델'과 연계되어 있는 개발경험 전수 사업에 대해 시민사회 전문가 그룹은 공개적으로 명시되지 않는 것이 적절하다는 의견을 권고해 왔다. 왜냐하면 '개발경험과 지식의 전수'를 ODA의 내용으로 전면에 내세울 경우, 한국 ODA가 현지의 특수성을 심도 있게 고려하지 않고 다른 사업 분야보다 우리의 성공사례를 홍보하는데 치중해서 ODA의 본질적 가치를 희석시킬 수 있기 때문이다. 그뿐 아니라, 이미 대상국의 경제 · 사회 발전이 ODA의 목표로 제시된 마당에 굳이 이를 반복할 필요도 없다.

개발경험 공유사업은 외교부 산하 KOICA가 무상 기술협력 형태로 시행하고 있으며, 기재부 등 타 부처에서도 별도 프로그램을 시행하고 있다. 특히 재정부는 2004년 이후 KDI를 통해 경제개발 분야에 초점을 둔 〈경제개발경험 공유사업(KSP)〉을 별도 진행하고 있다. 2008년 1월 국제개발협력위원회에서 부처 · 기관 간 통합된 '개발경험 공유 활성화 기본계획(안)'을 수립하였다. 그러나 신정부 출범 등으로 인해 현재 추진실적은 미비한 상태이다.

개발경험 전수 사업은 무상원조사업에서 대표적으로 중복 및 혼선이 야기되는 사례이다. 사업의

목적, 분야 및 대상국이 대부분 KOICA 무상원조사업과 유사하고 무상원조의 국별지원전략 적용을 받지 않기 때문에 특정 수원국에 대한 중복지원이 발생하고 있다. 예를 들면 인도네시아의 경우 KOICA의 기상예보, 국제통상, 관세행정지원 사업이 KSP의 기상 조기경보시스템, 수출, 관세행정 개선 사업과 중복되어 시행되었다. 이외에 베트남, 우즈베키스탄, 캄보디아, 알제리에서도 중복사업의 문제점이 드러났다.

송민순, 진영안은 개발경험 전수 사업은 무상원조 총괄기관이 총괄하는 조항을 담고 있으나, 배영식안은 기획재정부가 전문관리기관으로 한국개발연구원을 지정할 수 있다고 정하고 있다.

개발경험 공유사업은 경제분야 뿐만 아니라 농촌 · 도시개발, 과학기술, 인력개발 등 개도국 국가발전에 필요한 광범위한 분야를 포괄하고 있기 때문에 관련 부처 공동참여가 바람직하다. 따라서 협의기구를 구성하여 무상원조 총괄기관의 조정권한을 부여할 수 있다. 다만, 기재부의 경우 기존 'KSP 사업'의 성과 및 비교우위를 바탕으로 경제개발전략, 재정, 금융 등 거시 경제분야를 분담해서 담당하는 것이 바람직하다. 그런데 이러한 업무분장은 시행세칙에서 다루는 것이 더 적절할 것이다.

7. 평가

평가는 5개 법안 모두 구체적인 내용이 미흡해 예전에 제출된 법안에 비하여 가장 크게 퇴보한 부분으로 평가된다. 예산의 적정한 사용과 관련하여 평가의 적정성 확보는 ODA 기본법이 규율해야 할 가장 핵심적인 문제로, 평가의 구체적인 기준과 절차에 대한 규정이 필요하다.

송민순안은 외교통상부 장관, 배영식안은 기획재정부 장관이 각각 주관하여 원조위원회에 보고하도록 하고 있다. 이에 반해 진영, 김부겸, 이미경안은 국무총리가 평가를 주관하며 대통령령으로 시행세칙을 정하도록 하고 있다. 시행세칙이 마련되는 추이를 지켜봐야 하겠지만 1991년 DAC이 채택한 투명하고 공정한 원조평가의 원칙을 이행하기 위해서는 외부전문가가 포함된 평가위원회가 독립적으로 운영되는 것이 바람직하다.[12] 기존의 평가나 발의된 법안의 평가방식을 보면 모두 내부평가방식으로 외부평가보다 독립성과 공정성을 유지하기가 어렵다. 따라서 원조위원회 산하에 독립적인 평가위원회를 설치하여 사업결과에 관한 평가를 시행하고, 평가결과가 체계적인 피드백을 거쳐 중장기정책 및 연도별 시행계획에 반영될 수 있도록 해야 한다.

12) 장현식,아더 엠. 펠,마이클 레어드. 2007. 『OECD/DAC 회원국의 개발협력 관리체계 비교』 정책연구 2007-6-141. KOICA. pp.177-89

8. 국회 보고 의무

공적개발원조는 정부 예산 즉, 국민이 낸 세금으로 집행된다. 이는 국민이 공적개발원조가 어떻게 쓰이는지 알 권리가 있고, 반대로 정부는 국민에게 투명하게 공개할 의무가 있다. 견제와 균형의 원리에 입각해서 해당 장관에게 원조의 중장기 [13]계획과 기본 전략을 국회에 보고하도록 하여 ODA에 대한 국회의 평가 및 감시 기능을 제도화해야 한다. 한편, 국회는 이를 국민에게 성실하게 공개해서 시민사회에서 ODA 집행에 대한 감시와 공론화가 가능하도록 해야 한다.

특히 기재부는 〈국제금융 가입조치에 관한 법률〉에 의거해서 2001년 이후 작년까지 58억 달러 이상(올해 계획 포함 시 66억 달러 이상)을 국회의 동의 없이 정부예산이 아닌 한은의 외화보유액 등을 이용하여 국제금융기구에 출연 · 출자하였다. 이와 관련해서 송민순, 이미경안은 ODA 재원은 원칙적으로 정부예산으로 사용할 것을 규정하고 있다. 헌법 제58조는 '....예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.'라고 명시하고 있다. 헌법 정신에 맞게 〈국제금융 가입조치에 관한 법률〉 개정이 필요함과 동시에 국가에 중요한 재정적 부담을 지우는 출연 · 출자는 원칙적으로 정부예산으로 하되, 정부예산으로 하는 것이 힘들 경우에는 반드시 국회의 동의를 받도록 ODA 기본법에 관련조항 반영이 필요하다.

9. 민간해외원조단체에 대한 지원

1990년대 이후, 민간영역의 국제개발협력이 활발하게 이루어져 오고 있으나 민간해외원조단체들을 통한 ODA 사용은 ODA 전체 규모의 1%에 불과하다. 발의된 5개 법안 모두 민간해외원조단체에 대한 지원을 규정하고 있으나, 지원하는 대상과 규모에 대해서 자의적으로 결정할 수 있는 여지를 두고 있다. OECD/DAC 국가의 평균인 전체 ODA 예산의 5% 정도를 민간단체에 지원하는 것과 같은 기준을 명시해 둘 필요가 있다.

10. 재외공관의 역할

송민순, 진영, 이미경안은 법안에서 재외공간의 역할을 규정하고 있다. 원조사업을 발굴, 계획, 이행, 모니터링 과정에서 현지 사정을 제일 잘 아는 재외공관의 적극적인 참여가 요구된다. 기본계획, 시행계획, 국별원조전략을 수립할 때 재외공관의 검토의견을 참고하고, 재외공관의 모니터링 결과가 유무상 원조책임기관에 전달되어 정책결정과 실행에 반영되어야 한다. 이를 위해 진영안의 21

13) 김혜경. 2008. "한국 ODA 선진화를 위한 제언: ODA 기본법 제정을 중심으로" 『한국 ODA 선진화를 위한 토론회: ODA 기본법제정을 중심으로』 송민순의원실, 국회 한국외교와 동북아 평화연구회.

조(재외공관의 역할)는 존치되는 것이 필요하다. 다만, 재외공관의 자의적인 권한 행사를 막기 위한 권한의 한계를 분명히 하는 것도 고려되어야 한다.

〈표 4〉 제안 요약

조항	제안 내용
1. 법안 명칭	국제개발협력법
2. 기본정신, 목표 및 원칙	개도국의 빈곤퇴치, 인도주의와 지속가능개발실현, 국제사회 평화와 번영
3. 원조집행 책임기관	1.(가칭)대외원조청 신설 2. 무상 외교부, 유상 기재부 총괄의 한시적 시행을 명시
4. 정책조정기구	국제개발협력위원회 – 국무총리(위원장) – 외교부장관(간사)
5. 원조 대상국가	국제개발협력위원회 주관 유무상 통합 중점협력대상국 선정
6. 개발경험의 전수	외교부: 무상원조 사업 총괄 기재부: 거시경제분야 유상원조 총괄
7. 평가	국제개발협력위원회 소속 평가위원회 구성
8. 국회 보고 의무	원조사업 국회보고 의무화 정부예산 이외의 출연 · 출자는 국회동의 의무
9. 민간해외원조단체에 대한 지원	전체 ODA규모의 5% 명시
10. 재외공관의 역할	재외공관의 역할 강화

Ⅳ. 마치며

현재 발의된 5개의 법안은 아직 법안심사소위에서 논의되고 있는 단계이지만, 이미 크고 작은 장에서 공론이 형성되어 가고 있다. 본 글에서는 입법기관을 통해 제출된 법안 항목 검토를 통해 ODA 기본법에 담길 내용을 제안하였으나, 전제해야 할 몇 가지 관점이 있다. 첫째는 입법 내용에 OECD/DAC으로 상징되는 선진공여국의 원조규범을 비롯해 국제적 차원에서 축적된 ODA 관련 국제규범의 성과가 반영되어야 한다. 한국 정부는 그동안 신흥공여국에서 선진공여국으로 발돋움하겠다는 목표를 공공연히 천명해왔다. 선진공여사회에 진입하기 위해서는 원조 규모, 원조의 질, 원조 효과성 등 다양한 차원에서 제기되는 국제적 권고를 무시해서는 안 될 것이며, 원조 커뮤니티에서 보편적으로 자리 잡은 국제규범들이 입법 과정에서 반영되어야 할 것이다. 다음으로는 입법 목표나 취지의 맥락이 단순하지 않다는 것을 고려해야 한다. 현재 ODA 기본법 제정을 요구하는 흐름은 크게 ODA와 관련하여, 강한 사회적 규범이 필요하다는 차원에서 입법을 요구하는 견해, 입법을

통해 후진적인 ODA 집행체제를 개선하자는 견해, ODA 집행기관의 특수한 이해를 대변하기 위해 입법을 제안하는 견해 등 몇 가지가 있다. 입법 과정을 통해 다양한 이해관계자들의 입장이 수면위로 부상하며 적극적인 상호 작용이 전개될 것으로 기대되는데, 다양한 입장들이 합의를 이루기 위해 가장 중요한 것은 현 시점에서 입법 목표를 무엇으로 설정하느냐가 될 것이다. 아직 입법이 현실화되기까지 많은 시간이 필요하겠지만, 최소한 ODA관련 정책을 일관되게 규율할 수 있는 분명한 원조 목적과 분산화된 ODA 집행체계의 문제점을 개선할 수 있는 제도적 기반을 갖추는 내용은 담겨야 할 것이다. 마지막으로 입법과정에 시민사회의 참여가 반드시 이루어져야 한다. 최근 국제빈곤퇴치 NGO 등 시민사회를 통한 원조가 주요한 원조 채널로 부상하고 있다. 이런 현실을 고려할 때 NGO, 기업 등 민간기관이 적극적으로 ODA 기본법 제정 과정에 관심을 가질 수 있고 참여할 수 있도록 다양한 조치를 취해야 한다. 법 제정이 '그들만의 리그'가 되지 않도록 말이다. 법을 만드는 과정은 ODA에 대한 국민적 관심을 환기하고 제고할 수 있는 기회가 될 수 있다. 국민은 ODA 재원인 세금을 내는 납세자로서, ODA의 매우 중요한 이해관계자이다. 시민의 정보 접근권을 강화하고 입법 과정에 참여할 기회를 제공하여 역동적인 입법 과정을 만들어 나가는 것도 중요하다는 인식이 필요하다.

참고문헌

1. 국내문헌

권율 외. 2006. 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국ODA의 개혁과제』 연구보고서 06-03. 서울: 대외경제정책연구원.

김부겸. 2008. 「국제개발협력법안」, 2008년 11월 3일 제안.

김혜경. 2008. "한국 ODA 선진화를 위한 제언: ODA기본법 제정을 중심으로 " 『한국 ODA 선진화를 위한 토론회: ODA 기본법제정을 중심으로』. 송민순의원실, 국회 한국외교와 동북아 평화연구회.

배영식. 2008. 「대외개발협력에 관한 법률안」, 2008년 10월 31일 제안.

송민순. 2008. 「공적개발원조기본법안」, 2008년 7월 4일 제안.

이미경. 2008. 「국제개발협력등에 관한 기본법안」, 2008년 3월 20일 제안.

이태주. 2008. "국제개발협력에 관한 국회의 책무와 ODA기본법" 『한국 ODA 선진화를 위한 토론회: ODA 기본법제정을 중심으로』. 송민순의원실, 국회 한국외교와 동북아 평화연구회.

외교통상부. 2007. 『OECD 개발원조위원회 회원국의 원조정책』. 서울: 외교 통상부

장현식, 아더 엠. 펠, 마이클 레어드. 2007. 『OECD/DAC 회원국의 개발협력 관리 체계 비교』 정책연구 2007-6-141. 서울: 한국국제협력단

전승훈, 유철, 김익기, 이주현. 2008. 개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력정책의 방향 연구』. 국제개발협력학회.

진영. 2009. 「대외원조기본법안」, 2009년 7월 10일 제안.

참여연대. 2008. 『2008 ODA 정책보고서: ODA 목적과 원조체계』. 참여연대 정책자료집.

최철영. 2005. 「대외원조기본법안의 비교법적 검토」. 『민주법학』 2005년 통권 28호.

2. 국외문헌

Alexander George and Robert Keohane. 1980. "The concept of national interests: Uses and Limitations," *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*. Boulder: Westview.

Alexander Wendt. 2000. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.

OECD. 2004. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries.* Paris: OECD.

OECD. 2008. *Development Co-operation Report*. Paris: OECD.

개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력정책의 방향연구[1)]

전승훈 · 김소원 한국개발전략연구소

I. 머리말

개발원조에 대한 공여국 국민의 지지는 원조의 정당성(legitimacy), 책임감(accountability), 효율성(efficiency)을 제공하는 기반이 된다. 하지만, OECD 회원국 국민은 대부분 대외원조에 대해 긍정적인 생각과 참여의지를 갖고 있음에도 불구하고 정부의 개발협력정책이나 국제사회의 원조동향에 대해서는 잘 알지 못하는 것으로 조사되었다(Mc Donnell et al., 2003). 이는 개발원조에 대한 원조습득이 대부분 대중매체의 단편적인 정보제공에 의존하기 때문인 것으로 보이는데, 정부 차원에서 체계적인 정보제공 시스템을 구축하고, 시민사회의 참여도를 높여 원조정책 및 개혁의 일관성과 효과성을 확보할 필요가 제기된다. 이를 통해 원조비용을 충당하는 데 대한 납세자의 책임감도 높아질 수 있을 것이다.

한편, OECD/DAC 가입을 필두로 선진공여국으로 발돋움하고자 하는 한국의 입장에서, 한국 국민의 대외원조에 대한 인식을 파악하고 정부정책의 개선점을 도출하는 일은 보다 중요한 의미를 지닌다. 현재 한국은 국제사회의 원조규범에 부합하는 개발원조 정책을 추구해야 함과 동시에, 납세자이자 행위자인 국민의 지지 기반을 확보해야 하는 두 가지 과제를 갖고 있다. 이를 성공적으로 수행하기 위해서는 우선 개발원조에 대한 국민 의식을 체계적으로 파악 및 분석하고 그에 기반한 개발협력 정책 방향을 제언하는 것이 필요하다. 이러한 인식에 입각하여, 이 글에서는 한국개발전략연구소가 2008년에 수행한 「개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 국제개발협력 정책의 방향연구」(전승훈 외, 2008)의 내용 및 결과를 소개하여, 논의의 장을 넓히는데 기여하고자 한다.

II. 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

1) 이 글은 외교통상부/국제개발학회의 위탁으로 2008년 8월~9월 사이에 한국개발전략연구소가 수행한 「개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력 정책의 방향 연구」(전승훈, 유철, 김익기, 이주현)를 정리·요약한 것이다.

동 연구의 범위는 개발원조 정책과 관련된 주요 이슈를 폭넓게 다루도록 구성되었다. 크게 개발원조에 대한 국민의 의식 및 태도에 관한 조사와 개발협력 정책방향 연구로 나뉘는데, 전자는 다시 4가지 분야, '1.개발원조에 대한 인지도, 2.개발원조 정책의 선호도 및 우선순위, 3.개발원조의 효과성, 4.개발원조에의 참여 및 정보의 접근성'으로 구분하고, 분야마다 세부 질문(총 25문항)을 만들어 조사를 하였다. 이와 같이 도출된 국민의 의식 및 태도에 대한 조사 결과를 바탕으로 문헌 조사 및 기존 여론 조사에 대한 분석을 통하여 개발협력 정책방향에 대한 연구를 진행하였다.

2. 연구 방법

우선 개발원조에 대한 국민 의식 및 태도에 관하여 정확한 자료를 얻기 위해 여론조사 표 설계 및 조사방법에서부터 분석에 이르기까지 별도 여론조사 전문기관의 도움을 받아 전문성 및 신뢰성을 확보할 수 있도록 하였다. 여론조사는 25개 문항, 면접설문 방식으로 설계되어 수행되었는데, 설문지 문항수가 적을 경우 사실에 대한 기술(descriptive) 수준에서 끝날 수 있으므로, 과거에 시행한 여론조사보다 충분한 수의 질문을 하여 대외원조에 대해 다각적이고도 깊이 있는 조사를 실시하도록 하였다. 또한, 전화 설문이나 온라인 조사와 같은 여론조사 방식이 아닌 면접 설문 방식을 택하여 여론조사의 신뢰성 및 효과성을 제고하였다. 조사 대상자는 한정된 재원의 제약상 500명이었으며, 성별, 나이, 직업, 거주지, 교육 수준, 소득 수준, 개도국여행경험 여부 등으로 분류하여 기본 요인(factor)에 따른 응답의 변화를 분석할 수 있도록 하였다. 조사는 개별 방문 면접조사 방법을 통하여 이루어졌다. 전국 16개 시도별로 표본할당을 한 후, 무작위 가구를 방문하여 면접조사를 진행하는 방법으로 이루어졌다.

한편, 개발협력 정책방향에 대한 연구는 개발원조에 대한 위와 같은 여론조사 결과를 바탕으로 선진국의 여론조사 내용 및 개발협력 정책에 대한 문헌 조사에 의한 비교 분석을 통하여 바람직한 개발협력 정책방향을 모색하였다. 특히 비교 분석을 위하여 과거 국내의 개발원조 관련 여론조사 결과 및 선진공여국이 시행한 개발원조 관련 여론조사 결과를 본 여론조사 결과와 비교 분석하고, 그에 따른 정책 방향에 시사점(implication)을 도출하고자 하였다.

〈조사 개요〉

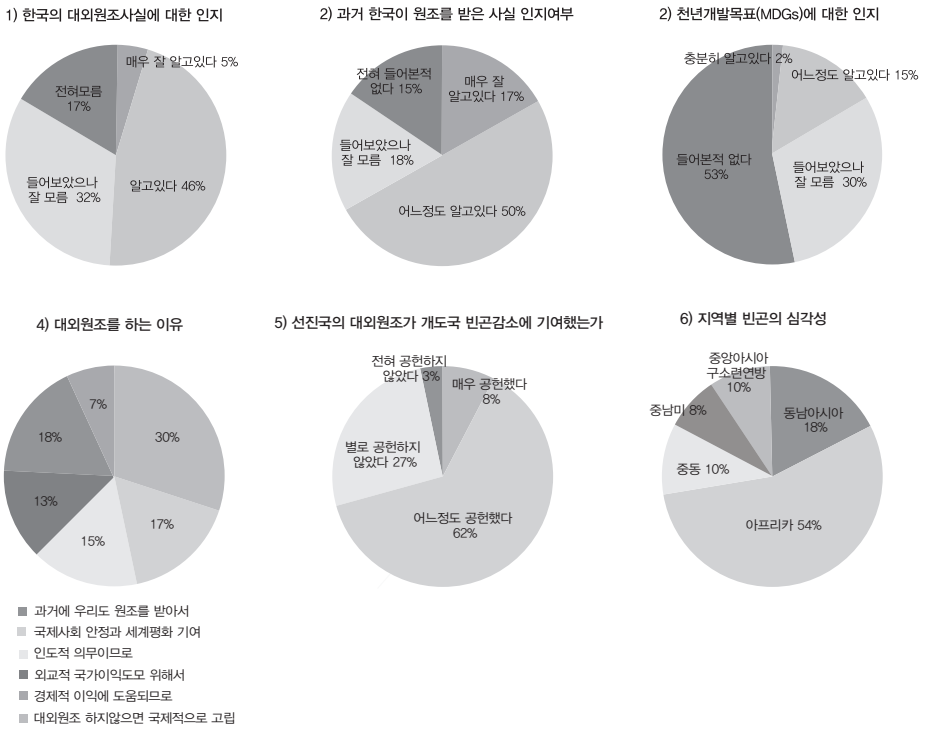
구 분	내 용
1) 조사 대상	전국의 만 19세 이상 성인 남녀
2) 표본 크기	500명
3) 표본추출 방법	지역별, 성별, 연령별 인구비에 의한 비례할당
4) 조사 방법	개별 방문 면접 조사
5) 조사 일시	2008년 8월 5일 ~ 8월 18일(15일간)
6) 조사 도구	구조화된 질문지(Structured Questionnaire)
7) 표본 오차	± 4.38%P (95% 신뢰수준)
8) 조사 기관	한국갤럽

Ⅲ. 여론조사의 결과

1. 개발원조에 대한 인지도

개발원조에 대한 인지도는 50.8%로 즉 조사 대상자의 반 정도가 개발원조를 사실을 인지하고 있었다. 그 중 개발도상국에 대외원조를 하는 이유로는, 응답자 10명 중 3명이 '과거에 우리도 원조를 받았기 때문'(30.0%)이라고 생각하는 것으로 나타났다. 선진국의 빈곤국가에 대한 원조가 국제사회의 빈곤감소에 '공헌했다'라는 응답은 70.2%로 긍정적인 반응이 나타났다. 한편, 세계 지역별 빈곤의 심각 정도에 있어서는, 응답자의 86.2%가 '아프리카' 지역의 빈곤이 가장 심각하다고 생각하고 있으며, 그다음이 '동남아시아' 지역(29.2%)으로 꼽혔다.

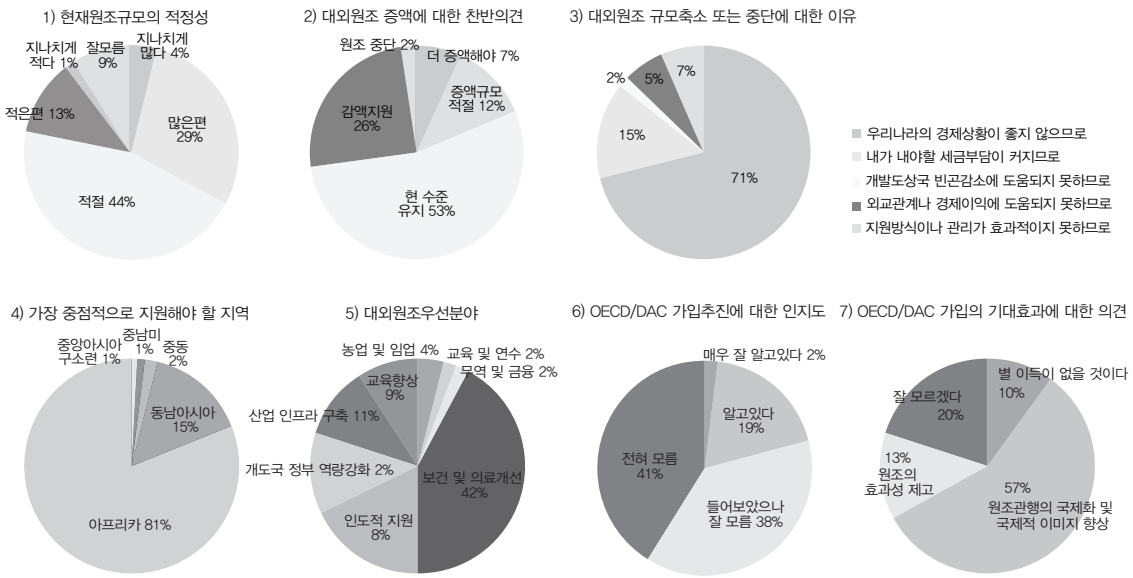
〈그림 1〉 개발원조 인지도에 대한 조사항목 및 응답률



2. 개발원조에 대한 선호도 및 정책적 우선순위

한국의 대외원조 규모에 대한 의견을 보면, 응답자의 44.0%는 '적절하다'라는 생각을 하고 있으며, 원조증액 계획에 대해서는 응답자의 절반 정도(53.4%)가 '현 수준을 유지해야 한다'고 응답하였다. 한편, 한국의 대외원조 규모를 '축소 또는 지원중단' 응답자를 대상으로 그 이유를 조사한 결과, 10명 중 7명은 '우리나라 경제상황이 좋지 않기 때문'(71.0%)으로 응답하여 대외원조에 있어서 국내 경제상황이 가장 변수인 것으로 보인다. 한국의 대외원조 효과를 극대화하기 위해 가장 우선적으로 집중해야 할 분야로는 응답자의 41.8%가 '보건 및 의료개선'이라고 응답하였으며, 가장 중점적으로 제공해야 하는 지역에 관해서는 '아프리카', '동남아시아' 지역 순으로 뽑았다. 한편, 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 추진 계획에 대해 응답자 10명 중 2명 정도만이 알고 있는 것으로 나타났으며, 가입 효과로는 응답자의 절반 이상(69.6%)이 긍정적인 효과를 예상하였다.

〈그림 2〉 개발원조 정책의 선호도 및 우선순위에 대한 조사항목 및 응답률

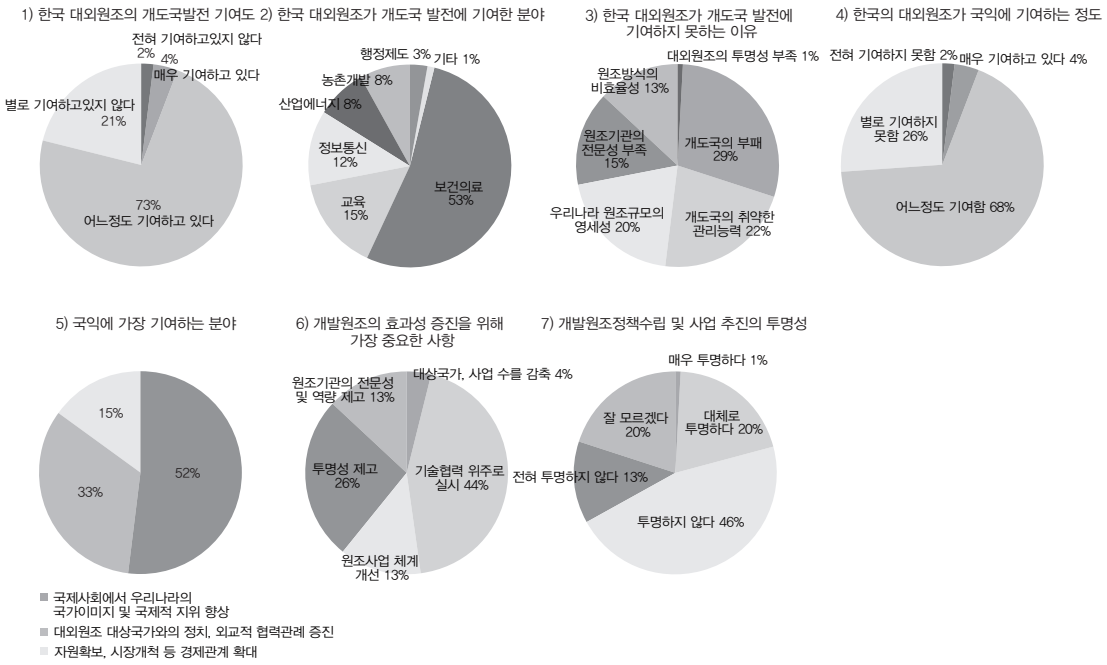


3. 개발원조의 효과성

효과성에 대한 항목에서 한국의 대외원조에 대해서 긍정적인 인식이 많았으며, 개발도상국의 발전에 '기여한다'는 응답이 76.8%, 국익에 '기여한다'는 응답이 71.8%로 응답자 10명 중 7명이 대외원조효과에 긍정적이었다. 한국의 대외원조가 국익에 가장 기여하는 분야로는 응답자의 절반 이상(52.6%)이 '국제사회에서 우리나라의 국가 이미지 및 국제적 지위 향상'이라고 생각하고 있었다.

개발원조 효과성 증대를 위해 가장 중요하다고 생각하는 사항으로는, '대외원조 사업을 한국의 발전경험을 바탕으로 한 기술협력 위주로 시행해야 한다'라는 응답을 가장 많이(44%) 하고, 그 다음이 '원조정책 및 사업추진 과정에서의 투명성'(25.6%)이었다. 한편, 한국의 원조정책 수립 및 사업추진 과정에서의 투명성에 대해, 조사대상자의 44.4%는 '투명하지 않다', 21.6%는 '투명하다'라고 응답하였다.

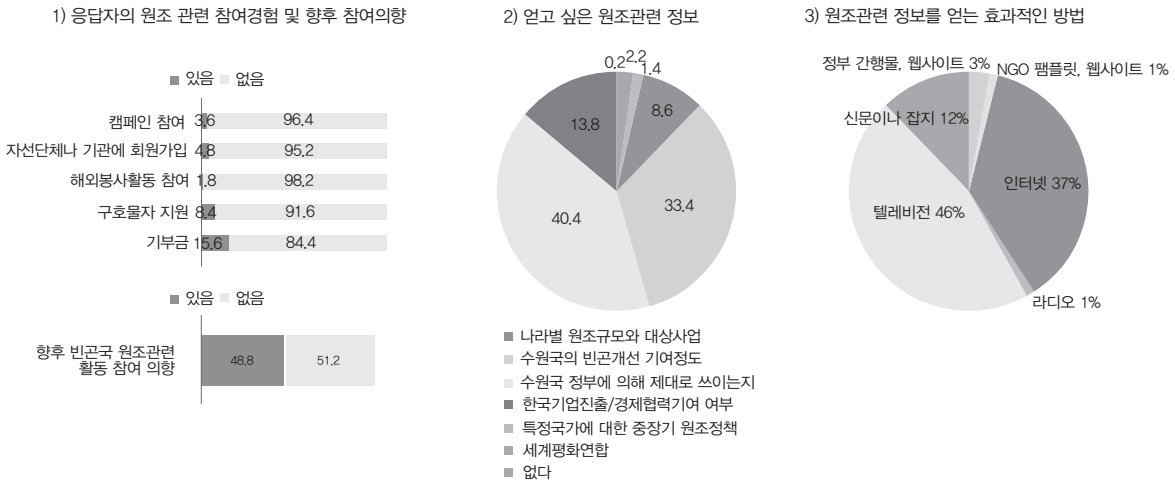
〈그림 3〉 개발원조의 효과성에 대한 조사항목 및 응답률



4. 참여도 및 정보 접근성

응답자 개인의 빈곤국가 지원경험 여부를 조사한 결과, 대부분 지원경험이 없는 것으로 나타났으나, 앞으로 빈곤국 원조와 관련된 활동에 대해 응답자의 48.8%가 참여의향이 있다고 응답하였다. 대외원조와 관련하여 알고 싶은 정보로 응답자의 40.4%가 '원조가 피원조국 정부에 의해 제대로 쓰이고 있는지 여부'라고 응답하였고, 33.4%는 '원조사업이 피원조국의 빈곤개선에 어느 정도 기여하는지 여부'를 지적하였다. 대외원조 관련 정보를 얻을 수 있는 가장 효과적인 방법으로 '텔레비전'(46.4%), '인터넷'(36.8%), '정부 및 원조기관의 간행물이나 웹사이트'(2.8%), 'NGO 팸플릿, 웹사이트'(1.0%) 등의 순서로 지적하고 있었다. 기관 차원의 적극적인 방안 마련이 필요할 것으로 파악되고 있다.

〈그림 4〉 참여도 및 정보 접근성에 대한 조사 항목 및 응답률



IV. 정책적 시사점

1. 개발원조에 대한 인지도

개발원조는 정부가 제공하는 것이지만, 재원은 일반 국민인 납세자들이 제공하는 것이며, 개발원조 사업의 전달이 국민의 참여를 통해 이루어지는 것이다. 따라서 개발원조에 대한 국민의 의식 또는 태도는 아주 중요하며, 특히 개발원조에 대한 국민의 인지도는 개발원조에 대한 국민의 의식 또는 태도 형성의 첫걸음으로서 의미가 있다. 이러한 중요성을 가지는 개발원조에 대한 인지도에 있어서 응답자의 약 절반이 이를 인지하는 수준에 그치고 있고, 원조활동에 참여한 경험이 선진국에 비하여 크게 뒤짐은 그리 만족스러운 결과라고 보기 어렵다. 더욱이 국제사회의 이미지가 장래 생존의 결정적인 요소가 되는 여건에서 개발원조가 국제사회의 이미지 형성에 중요한 역할을 하는 점을 감안할 때, 한국 국민은 개발원조에 대하여 이보다 훨씬 긍정적이고 적극적인 태도를 가질 것이 요구된다고 할 것이다.

이를 위해서는 개발원조에 대한 홍보도 중요하지만, 무엇보다 원조사업에 대한 참여를 통하여 원조에 대한 인지도를 높이고 보다 긍정적인 태도형성이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 원조사업에 있어서 보다 많은 전문가와 자원 봉사자들이 참여할 수 있도록 원조사업 수행의 문호를 과감하게 확대할 필요가 있다. 즉, 원조사업의 수립, 집행 및 평가의 전 과정을 통하여 민관협력(Public Private Partnership)이 강화되도록 하는 것이다.

2. 개발원조 정책 선호도 및 정책 우선순위

1) 개발원조의 규모

이번 조사에 있어서 대외원조의 규모에 대한 여론은 아주 긍정적이거나 부정적인 것은 아닌 것으로 나타났다. 어느 정도의 ODA가 적정 수준인가 하는 문제는 개발원조에 있어서 가장 핵심적인 정책이슈 중 하나이다. 대외원조의 규모는 일반 여론보다는 국제사회에서의 위상과 책무, 재정적 여건, 장래의 국가적 이익 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다. 우리 정부의 연간 대외원조 총액은 1987년 이래 꾸준히 증가하여 2007년 GNI 대비 0.07%에 해당하는 6.7억 달러에 이르렀고 2008년 0.1%를 달성할 전망이다. 그럼에도, 우리나라의 GNI 대비 ODA 규모는 국제사회의 권고 기준(0.7%)에 크게 못 미칠 뿐 아니라 여타 OECD/DAC 회원국의 평균(2007년 기준, 0.28%)과 비교해도 뒤떨어진다. ODA 확대는 연성국력(soft power)의 확대를 의미하며, 국제무대에서 우리나라의 영향력을 증가시켜준다는 면에서도 UN의 권고에 부합하는 지속적인 확대를 추구해야 한다.

이러한 관점에서 볼 때, 향후 정책당국은 일반 국민이 보다 긍정적인 개발원조에 대한 태도를 가질 수 있도록 개발원조의 성과를 높이는 동시에 PPP를 확대하고 홍보 및 정보제공도 보다 확대하여야 할 것이다. 경제불황기에도 안정적인 원조증액이 가능할 것인가에 대한 좋은 예가 아일랜드이다. 아일랜드는 NGO 주도의 개발원조 교육과 정부의 적극적인 노력으로, 국민의 90%가 적극적으로 원조를 지지하며, 1980~90년의 경제불황기에도 안정적인 원조를 가능케 하였다. 이는 우리에게 중요한 시사점을 제공하고 있다("국제 ODA동향", 경협조사자료 P-2, p. 12).

2) 지역별 우선순위

우리나라의 양자 간 ODA는 아시아 지역에 집중됐으나 최근 감소하는 추세이고 아프리카에 대한 지원 비중이 확대되고 있다. 2006년 양자 간 ODA는 아시아(40%), 중동(20%), 아프리카(13%) 순으로 아프리카가 받는 원조는 빈곤의 심각성에 비해 현저히 떨어진다. 아시아가 우리나라의 가장 큰 원조를 받는 이유는 우리나라의 국익과 가장 관계가 깊은 지역이기 때문이다. 이웃 일본도 비슷한 맥락에서 아시아에 가장 큰 우선순위를 두고 있다.

이러한 상황이 전 세계적으로 유사하게 나타나는 것은, 원조제공의 동기가 순수한 인도적 차원뿐 아니라 원조공여국의 이익을 우선으로 고려한 것이기 때문이기도 하다. 이러한 경향은 UN의 MDG로 대표되는 국제사회의 지구촌 빈곤감소에 대한 의지를 두고 볼 때, 향후 상당 부분 시정될 것으로 보인다. 우리나라 국민의 대부분이 아프리카(81%)를 원조의 최우선 순위에 두고 있고 그다음이 아시아(15.2%)를 꼽은 것도, 향후 아프리카에 대한 ODA 비중을 늘리는 것의 근거가 될 수 있을 것이다.

3) 분야별 우선순위

1987~2008.6 기간 중 우리나라의 ODA 분야별 집행 누계에 따르면, 보건과 교육은 각각 10.1%, 7.4%를 차지하고 있다("국제 ODA동향", 경협조사자료 P-2, p.46). 1991~2006년 동안 우리나라의 무상원조는 행정제도, 교육, 보건의료에 각각 20%, 15%, 15%가 지원되었고, 유상원조는 산업에너지, 보건의료, 정보통신에 각각 40%, 20%, 20%가 지원되어 보건의료에 대한 지원은 그 필요성에 비해 상대적으로 미흡한 편이지만, 그 비중은 점차 확대되어가는 추세이다.

보건 및 의료분야에 대한 우선순위가 높게 나타난 것은 보건 · 의료 분야에 대한 정부의 대외지원 소식을 국민이 미디어를 통하여 자주 접한 것뿐 아니라, 이 분야를 국민이 중요하고 긴급한 분야로 인식하고 있기 때문이기도 할 것이다. 질병, 재난, 분쟁 방지는 인간의 생존에 가장 절실한 분야이다. 아프리카의 창궐하는 질병 예방과 치료, 지구상 재난 발생 시 구호, 중동 · 아프리카 등에서의 분쟁 시 난민보호나 구호, 건설 물자 지원 등에 더욱 큰 정책 우선순위를 들 필요가 있다. 그 뒤를 잇는 정부역량강화, 산업인프라 구축, 교육향상 등은 개발도상국의 장기적 발전을 위한 포석, 곧 행정적, 산업적, 교육적 인프라에 해당하는 분야로 이 분야에 대한 지원은 개발도상국이 장기적으로 홀로 설 수 있는 기반을 마련해줄 것이다. 질병, 재난 방지 등 긴급한 필요와 장기적 홀로서기를 위한 인프라 지원 중 어느 편에 더 우선순위를 둘 것인가 하는 문제는 쉽게 결론이 나지 않는 문제이고 양쪽이 다 중요하다 할 수 있으나, 가장 긴박한 필요성이 있고 인간의 생명과 관계가 있는 보건, 의료, 재난 방지를 위한 지원에 원조의 최우선 순위를 두어야 할 것으로 본다.

4) OECD/DAC 가입

우리 정부는 2010년까지 선진공여국 그룹인 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 추진 중이다. 우리나라가 OECD/DAC에 가입하는 것에 대해 아직 국민의 인지도가 높지 않지만, 국민 대부분이 긍정적으로 평가하는 점은 고무적이다. DAC 가입에 대한 정부의 계획과 국민의 의견이 일치하므로 DAC 가입은 순조롭게 추진해 나가는 데 보다 탄력을 받을 수 있을 것으로 보인다.

DAC 가입 필요성과 관련하여 DAC 가입의 이점을 홍보할 필요가 있다. 곧, DAC는 세계원조의 90% 이상을 제공하는 22개 선진공여국 그룹으로 국제개발협력 분야에서 큰 영향력을 행사하고 개발 분야 논의를 주도하고 있는 바, DAC를 중심으로 이루어지는 국제사회의 원조체제 및 규범 형성에 참여하여 우리의 입장과 이해관계를 반영할 필요가 있다. 또 개발, 기후 변화, 에너지, 자원, 이민, 식량 등 개발협력과 관련된 주요 이슈의 결정 과정에 우리나라가 참여할 기회를 확대해야 한다. DAC에 가입하기 위해서는 ODA에 관해 일정 기준을 맞추어야 함을 홍보할 필요가 있다.

3. 원조의 효과성

1) 원조의 효과성 제고

개발원조 효과성을 위해 가장 중요한 사항을 묻는 설문에 우리나라의 발전경험을 바탕으로 한 기술협력 위주로 시행해야 한다는 응답이 가장 높게 나타났고 원조사업체계, 원조의 투명성, 원조기관의 전문성과 역량을 높여야 한다는 의견도 높게 나타났다.

우리나라의 발전경험을 바탕으로 한 기술협력은 우리나라가 보유하고 있는 독특한 비교우위에 해당한다. 우리나라는 개발도상국에서 선진국으로 진입했거나 진입하고 있는 제1세대 신흥공업국의 대표주자이다. 많은 개발도상국은 자신의 발전을 위해 우리나라를 벤치마킹하고 있다. 이러한 관점에서 우리나라는 상당한 국제적 지위와 위신을 갖고 있고, 더불어 우리의 개발경험을 효과적으로 개발도상국에 전수할 책임도 있다. 우리 국민 또한 한국의 발전경험을 바탕으로 한 개발원조 형태에 지지를 하고 있는 바, 한국의 발전경험을 체계적으로 모델화할 수 있도록 데이터베이스를 구축하고 대 개도국 전문가 파견 형태의 개발협력 컨설팅 분야를 육성할 필요가 있다. 이를 통해 한국의 발전경험에 기초한 개발원조 수행을 통하여 선진공여국과의 차별성 및 국제사회에서의 경쟁력을 확보할 뿐 아니라 개도국에 대한 기여도도 높여야 할 것이다. 한국의 발전경험에 기초한 개발원조는 우선 그 분야를 우리의 비교우위 및 개도국의 수요를 고려하고 선택하여, 개발원조의 효과성 및 효율성을 높여야 하겠다. 또한, 한국의 발전 시기의 생생한 경험 및 지식을 보유하고 있는 인재를 활용하여 개발원조로의 국민참여도 제고하는 방안이 될 수 있다.

또한 한국의 원조가 개발도상국에 기여하지 못한다고 생각하는 이유로써 원조규모의 영세성, 원조방식의 비효율성, 전문성의 부족, 투명성의 미흡 등이 지적되고 있음을 감안하여 이와 같은 분야의 개선 노력이 보다 가속화 되어야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 원조사업의 영세성을 탈피하는 동시에 작은 규모로 최선의 효과를 내기 위해서는 원조분야와 대상 선정 시 '선택과 집중'의 원칙을 고수할 필요가 있다. 대외원조의 분야와 지역을 많은 원조 공여국들이 자국의 정치적 고려에 의해 단발적으로 결정하는 경향이 있었다. DAC 회원국들은 대체로 공여국의 비교우위가 있는 분야에서 소수의 수원국에 장기적으로 집중하여 원조하는 것이 효과적임에 동의하고 있다. 또한, 대외원조가 최선의 효과를 내기 위해서는 수원국의 개발계획을 고려한 원조전략을 수립할 필요가 있다.

2) 개발원조의 투명성

개발원조를 시행함에 있어서 투명성이 절대적으로 중요함은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 더욱

이 개발원조는 그 돈이 대규모로 우리의 눈이 미치지 않는 외국에서 쓰이기 때문에 그에 대한 투명성은 더욱 중요하다고 할 것이다. 그런데 이번 조사결과에서 투명성에 대한 평가가 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 대외원조관련 정책이나 활동, 지출과 관련한 정보제공의 부족이나 정보로의 접근성이 떨어지기 때문으로 보이며, 원조관리의 전 과정에 있어서 투명성을 높이고 관련 정보가 충분히 제공될 수 있도록 원조사업 운영상의 개편이 필요하다. 원조사업의 투명성을 높이기 위한 정보의 공개, 계획 수립 및 사업 진행과정의 투명성 진작 등을 위한 노력이 보다 강화되어야 할 것이다. 특히 원조사업이 개발도상국의 빈곤감소에 기여했는지, 현 정부에서 대외원조를 잘 쓰고 있는지 등 국민이 원하는 정보를 적시에 투명하게 전달하기 위해 수원국과 공동으로 원조평가 사업을 확대해 시행할 필요가 있으며, 대외원조 정책수립에 있어서 국민이나 전문가들과의 대화나 대외원조 결과 보고회 등을 정기적으로 갖는 방안도 고려할 만하다.

4. 원조활동에의 참여와 정보의 접근성: 민관협력(PPP)

1) 민관협력(PPP)의 촉진

선진국의 경우 절대다수의 국민이 어떠한 형태로든지 개발원조 활동에 참여하고 있으나, 한국의 경우 그 비율이 상당히 낮았다. 하지만, 다른 한편으로, 국민의 절반가량(48.8%)이 대외원조 활동과 관련하여 참여할 의향이 있다고 응답한 것은 고무적이다. 문제는 많은 국민이 어떤 방식으로 참여할지 모른다는 점이다. 해외봉사활동, 기부금 등 원조에 대한 국민참여 방식을 홍보하고 실제로 참여하도록 유도해야 할 것이며, 개도국 컨설팅이나 대외원조사업에 대한 직접적 참여기회 등도 적극적으로 개발하고 홍보하여 개발원조에 대한 참여도를 제고할 필요가 있다. 개발원조에 있어 NGO, 연구기관, 재단, 대학, 민간기업 등 다양한 민간 주체들과의 파트너쉽 및 민간 참여의 활성화는 개발원조에 대한 재원(물적, 인적, 지적)을 확보하는 동시에 개발원조 효과의 지속적 증대를 가져올 것이다.

또한, 우리 국민의 봉사의식이 여타 선진공여국보다 상당히 뒤떨어져 있는 사실을 비추어 볼 때, 세계시민으로서의 봉사의식을 함양하는 교육도 병행해야 할 것으로 본다. 초등학교에서부터 고등교육기관에 이르기까지 각각의 연령대에 맞는 봉사의식을 함양하는 교육 프로그램을 개발하고 실행함으로써 추후 민관협력의 활성화를 높일 수 있을 것이다.

2) 개발원조에 대한 홍보

개발원조에 대한 홍보는 선진공여국에 있어서 일반 국민의 보다 긍정적이고 적극적인 개발원조에

대한 태도를 형성하기 위한 중요한 정책수단으로 간주되어 왔다. 네덜란드의 대외협력 교육은 우리에게 좋은 시사점을 제공한다.

- 네덜란드의 경우 대외원조에 관해 1949년부터 대국민 교육과 홍보를 병행해왔다. 1970년엔 대국민 홍보 전담기구인 '지속가능한 국제개발을 위한 국가위원회'를 설립하여 대국민 홍보를 담당하게 했다. 이 기구는 네덜란드 사회 내에서 국제협력에 대한 지지를 강화시키고 있다.
- 또 국민의 3분의 1인 500만 명 이상이 개발협력 프로젝트에 직접 참가하고 국민의 반 이상이 기부하거나, 모금 운동에 참여하거나, 개발 NGO의 회원으로 활동하고 있는데, 이러한 참여도는 네덜란드 정부의 자국민에 대한 국제화 교육을 통해 가능해졌다. 곧, 네덜란드 정부는 네덜란드가 국제 사회의 일원이 되기 위해서는 국제 사회에 기여해야 한다는 국제화 교육을 자국민에게 실시하고 있는 것이다. 국민의 개발협력에 대한 인식을 높이고 참여를 유도하기 위해 인권 교육 같은 추상적 개념에 대한 교육에서부터 개발협력에 적극적으로 참가시키는 프로그램까지 갖추고 있다.

많은 선진공여국들이 개발협력에 대한 홍보, 교육, 연구, 여론조사 등을 1940~50년대부터 시행한 것에 비해 한국은 매우 늦은 셈이다. 우리나라의 개발도상국에 대한 대외원조의 인지도가 여타 선진공여국에 비해 낮은 것은 놀랄 만한 사실은 아니지만, 정부의 효과적이고 지속적인 홍보, 교육 노력이 뒤따라야 할 것이다.

3) 개발원조에 대한 정보의 제공

개발원조에 대한 정보의 제공은 납세자인 국민에 대한 의무이자, 개발원조에 대한 긍정적인 태도를 형성할 수 있도록 하는데 중요한 무기가 된다. 이번 조사결과에서 나타난 일반 국민의 개발원조 관련 정보에 대한 수요, 그리고 그들의 정보에 대한 접근 채널 등을 참고하여 개발원조에 대한 정보를 충분히 그리고 즉각적으로 제공할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 특히 원조사업이 개발도상국의 빈곤감소에 기여했는지, 현 정부에서 대외원조를 잘 쓰고 있는지 등 국민이 원하는 정보를 적시에 투명하게 전달하기 위해 수원국과 공동으로 원조평가 사업을 확대해 시행할 필요가 있으며, ODA 백서를 만들어 배포하는 것은 개발원조의 투명성 확보에 크게 기여할 것이다.

아울러 수원국의 원조사용 여부, 원조가 빈곤감소에 기여하고 있는지의 여부 등 국민이 원하는 정

보를 텔레비전, 인터넷, 신문 잡지, 우편 등 국민이 가장 접하기 쉬운 정보전달 매체를 통해 효과적으로 전달해야 한다. 이들 매체에 개발원조에 대한 section을 마련하여 정기적으로 개발원조 관련 기사나 시론을 제공함으로써 국민의 관심을 유도할 필요가 있다. 또한, 소극적 홍보에서 대외원조 정보를 다양한 방식으로 많이 노출하여 국민이 자연스럽게 대외원조 정보를 접할 수 있는 적극적 홍보로 방향을 바꾸어야 할 것이다. 정부 및 원조기관의 간행물이나 웹사이트는 홍보 효과가 매우 낮은 수준으로 간행물이나 웹사이트 내용의 질적 향상과 더불어 국민이 이들 매체에 손쉽게 접근할 수 있도록 다양한 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 맺음말

한국은 현재 개발원조 분야의 선진공여국으로 발돋움할 필요성을 인식하고, 노력을 기울이고 있다. 무엇보다도 한국은 지난 반세기 동안 축적해온 생생한 개발 경험을 소유하고 있으므로, 기존 공여국과 차별화된 개발협력을 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 국제개발협력의 주요 행위자인 선진국들은 현재의 개발도상국이 직면한 상황과 매우 다른 환경에서 발전을 이룩했던 반면, 한국과 같은 신진주자는 근래에 축적한 발전 노하우를 후발주자와 공유함으로써 보다 효과적인 발전전략을 전수해 줄 수 있을 것이다. 이러한 가능성에 대한 인식을 바탕으로 한국은 국제규범에 맞는 개발협력과 원조를 제공할 것을 목표로 삼아 2010년 OECD/DAC 가입을 위해 노력하고 있다. OECD 가입국 내 선진공여국의 모임인 DAC에 가입함으로써 한국의 개발원조를 국제규범하에서 재조명하는 단계가 마련될 것이며, 이후 한국이 국제사회의 주요 공여국으로서 활동할 발판을 마련할 수 있을 것이다.

하지만, 한국이 국제규범에 부합하는 개발원조를 수립 · 수행하기 위해서는 먼저 원조 주체자로서의 국민의식이 확립되어야 한다. 우리나라는 지난 반세기 동안 원조 수원국에서 공여국으로 급속히 성장해왔기에 개발원조 공여의 역사가 짧고, 따라서 신진공여국로서의 새로운 위상에 대한 국민의 이해가 충분하지 못할 수 있다. 이러한 여건하에서 개발원조에 대한 우리 국민의 의식 수준을 살펴본다는 것은 중요한 의미를 가질 것이다.

이 글에서 소개한 전승훈 외 (2008) 연구보고서는 이러한 인식하에 개발원조에 관한 여론조사를 하였으며, 그 결과가 정책방향 모색에 시사하는 바를 논의하였다. 한국이 선진공여국으로 발돋움하려는 시점에서 동 연구결과는 유용하게 쓰일 수 있을 것이다. 하지만 보다 효과적인 개발협력 정책 수립을 위해서 향후 주기적인 여론조사 및 연구를 시행할 필요가 있다. 특히 정기적으로 조사를 시행하여 시기적, 지역적인 인식차이를 분석하고, 그 결과 국민의식 변화를 야기하는 요인을 발견하게

된다면 장기적인 정책을 수립하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 의미에서 동 연구가 앞으로의 개발협력 여론조사 및 연구에 있어 시발점 역할을 하였으면 한다. 또한, 여론은 조사 당시의 정치적, 경제적, 사회적 여건의 영향을 받는바, 이와 같은 요소와의 연관성 분석도 향후 연구에 있어서는 중요하게 다뤄져야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

개발협력정책관실. 2008. 『우리나라 대외원조 현황 및 정책방향』. 공적개발원조분야 정부-민간 파트너십 구축방안 모색을 위한 간담회 자료. 외교통상부.

경제협력본부. 2008.『국제 ODA 동향』. 경협 조사자료 P-2. 한국수출입은행.

국정홍보처. 2002. 『개도국 개발원조에 대한 사회여론주도층 의식조사』.

동아일보・한국국제협력단. 2003. 『한국인의 국제인지도 조사』.

외교통상부. 2007. 『대국민여론조사』.

조인스닷컴・리서치앤리서치. 2006. 『제29차 Joins-R&R 주간사회지표조사』.

최민경. 2008. 『우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안 : PPP와 개발컨설턴트 활용을 통한 민간과의 파트너십 강화』. 연구자료 정책연구 2008-5-83. 서울: 한국국제협력단.

한국개발전략연구소. 2007. 『한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구』. 연구자료 정책연구 연구자료 정책연구 2007-2-52. 서울: 한국국제협력단.

2. 국외문헌

European Commission. 2007. "Europeans and Development Aid".

Environics Research Group. 2004. *Canadian Attitudes Toward Development Assistance: Focus Canada Omnibus*. Canadian International Development Agency.

Mc Donnell, H. B. Solignac-Lecomte and L. Wegimont. 2003. "Public Opinion and the Fight against Poverty". an OECD Development Centre Study.

Swedish International Development Cooperation Agency. 2006. *Swedish Viewpoints on Development Cooperation.*

Public Affairs Group. 2005. *Overseas Aid Study*. Australian Government Overseas AID Program.

http://www.fredskorpset.no/en/FK2/
http://www.cmi.no/
http://www.worldbank.org/

기후변화 관련 최근 원조 현황과 논의 방향(1)

– 물 분야[1] –

박희수 · 임소영 한국국제협력단 기후변화대응반 연구관

I. 서론

안전하고 깨끗한 식수에 지속적으로 접근 가능한 것은 인간다운 생활의 기본이며 경제발전의 바탕이다. 그러나 급격한 인구 증가와 이를 뒷받침해주기 위한 식량 수요의 증가 등으로 물 수요는 늘어난 반면 1인당 사용 가능한 물의 양은 난개발, 오염물질에 의한 수질 악화, 수준 낮은 관리 등에 의해 줄어들고 있다. 이에 국제사회는 물의 중요성을 인식하고 천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 일곱 번째 목표를 '지속가능한 환경의 확보'로 정하고 그 아래 세부목표로 '2015년까지 안전한 식수와 기본적인 위생처리시설에 지속적 접근이 불가능한 인구비율을 반감'하는 것과 물을 포함한 환경자원의 손실을 막기 위해 '지속가능한 개발 원칙을 각 개별국가의 정책과 프로그램에 통합화'하는 것을 정하였다.

물의 중요성은 단지 이들 세부목표에만 국한되는 것이 아니라 빈곤감소, 보편적 초등교육, 성평등, 아동 사망률 감소 등 다른 MDGs와도 밀접한 관계가 있다. 세계보건기구에 의하면 전 세계 질병 발생의 10%를 식수, 위생처리, 수자원관리, 개인위생 등의 향상을 통해서 예방할 수 있다. 전 세계적으로 88%의 설사병(콜레라, 장티푸스, 이질 포함)은 오염된 식수, 부적합한 하수처리시설 또는 불충분한 위생에 의해 발생하는데 이는 매해 150만 명의 사망자를 발생시키며 사망자 대부분은 어린이들이다. 또한 동일한 이유로 인해 발생되는 영양실조에 의해 직간접적으로 발생하는 5세 이하의 소아 사망은 매해 86만 명에 이른다(Prüss-Üstün et al., 2008). 또한, 가족 중 식수를 구하러 다니는 구성원의 64%가 여자이며 어린 소녀까지 포함하면 이는 71%로 증가하는데(UN, 2008) 물 부족을 겪고 있는 상황에서 이들에게 더해지는 노동의 강도와 스트레스는 매우 크며 이로 인해 동일한 교육의 기회를 가질 수 없는 경우도 발생한다. 가뭄과 홍수로 인한 재해는 이미 빈곤의 주요한 요인 중의 하나로 아프리카의 빈곤국인 모잠비크에서는 지난 2000년 홍수가 발생하여 700명

1) 본 기후변화 분석 보고서는 물 분야에 이어 민관협력, 신재생에너지 등을 포함하여 시리즈로 진행될 것입니다.

이 사망하고 55만 명의 이재민이 발생하였다. 그리고 연간 경제성장률은 8%에서 2%로 추락하였다(Eriksen et al., 2007).

기후변화는 이러한 상황을 악화시킨다. 기후변화로 인하여 2080년까지 물 부족을 추가로 겪게 될 인구는 18억 명에 이를 것이라고 한다(UNDP, 2008). 지구온난화로 인해 빙하와 만년설 형태로 저장된 물의 양이 줄어들고 있으며 이는 농업과 환경에 심각한 위협이 되고 빈곤층이 특히 더 의존하는 자연자원의 생산에도 영향을 미칠 것이다. 또한, 기온의 증가로 인해 수분 증발량이 증가하고 태풍과 허리케인 같은 열대성 저기압에 의한 폭풍은 그 강도와 빈도가 증가하는 등 강우의 양과 패턴이 변하고 있다. 이와 같이 기후변화로 인한 물 분포의 변화는 수자원관리의 중요성을 더욱 증가시킨다.

1990년 이후 약 16억 명의 사람들이 추가로 안전한 식수를 이용할 수 있게 되었지만 많은 개발도상국에서는 여전히 기본적인 물 관련 서비스를 사용하지 못하고 있다.[2] 현재 약 9억 명의 사람들이 깨끗한 식수에 접근할 수 없으며 25억의 사람들이 기본적인 위생처리시설을 이용할 수 없다(OECD, 2009a). 그러므로 MDGs를 달성하고 인구 증가, 생활수준의 향상, 기후변화, 바이오연료 등의 에너지 생산 증가에 따라 늘어나고 있는 물 수요를 충족하기 위해서는 지금보다 2배에 이르는 노력이 필요하다(Toubkiss, 2006).

본 글은 이처럼 물의 중요성이 어느 때보다도 증가하고 있는 상황에서 물 분야의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 지원 현황과 특징을 살펴보고 국제사회에서 최근 논의되고 있는 물 관리 및 지원에 대한 정책 방향을 짚어보고자 한다.

II. 물 문제 해결을 위한 논의와 원조 동향

1. 물 문제 해결을 위한 국제적 노력

1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 'UN 인간환경회의(UN Conference on Human Environment)'를 시초로 환경에 대한 국제적인 개선 노력이 시작되었으며 최초의 세계적 규모의 물 관련 회의는 1977년에 UN의 주최로 아르헨티나의 마르텔플라타에서 개최되었다. 이 회의를 필두로 1990년 '국제 안전한 물 및 위생회의(Global Consultation on Safe Water and Sanitation)'에서의 뉴델리선언, 1992년 '물과 환경에 관한 국제회의(International Conference on Water

2) http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/Goal%207%20FINAL.pdf

and the Environment)'에서의 더블린 원칙(Dublin Principles) 등이 채택되며 수자원 보호 및 관리를 위한 국제적인 노력이 구체화 되었다.

'기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change)', '생물다양성협약(UN Convention on Biological Diversity)', '사막화방지협약(UN Convention to Combat Desertification)'으로 유명한 1992년의 'UN 환경개발회의(UN Conference on Environment and Development 또는 리우회의)'도 지속가능한 발전의 틀에서 물에 대한 논의를 하였으며 이후 2000년 뉴욕에서 개최된 UN 총회에서 MDGs를 통하여 2015년까지 달성해야하는 구체적인 목표치가 주어졌다. 2002년 요하네스버그에서는 10년 전에 개최된 리우회의의 이행 상황 등을 점검하기 위해 '지구정상회의(World Summit on Sustainable Development)'가 개최되었으며 이 회의에서 지속가능한 성장을 위한 물의 중요성이 다시 한 번 강조되었다. 〈표 1〉은 이러한 일련의 노력들과 그 결과물을 보여준다.

〈표 1〉 물 관련 국제회의 및 협약

물 관련 국제회의	내 용
UN 물 회의 Mar del Plata, 아르헨티나, 1977년	세계적 규모로 개최된 최초의 물 관련 회의 수자원 평가와 물 이용 효율성 등 8개항의'마르델플라타 행동계획'채택
국제 안전한 물 및 위생회의 뉴델리, 1990년	'소수에게 많은 물보다 모두에게 약간의 물을'을 표어로 하는 뉴델리 선언을 채택
물과 환경에 관한 국제회의 더블린, 아일랜드 1992년	더블린 원칙 채택 – 담수는 유한의 취약한 자원이며 생명 유지, 개발과 환경에 필수 – 물 개발과 관리는 참여적 접근으로 – 여성 역할의 중요성 – 물은 경제적 가치를 가지고 있으며 재화로 인식되어야함
UN 환경개발회의 리우데자네이로, 1992년	지속가능 개발 실현을 위한 원칙을 정한 환경과 개발에 관한 '리우선언'과 구체적 행동계획인 '의제 21'채택 의제21의 18장은 '담수 자원의 질과 공급을 보호:수자원의 개발, 관리, 사용을 위한 통합적 접근'을 제시
UN 밀레니엄 정상회의 뉴욕, 2000년	· MDG 목표7 세부목표1: 지속가능한 개발원칙을 국가 정책에 통합하고 환경자원의 손실을 방지 세부목표3: 2015년까지 안전한 식수의 접근하지 못하는 인구의 비율을 반으로 줄이기
지구정상회의 요하네스버그, 2002년	리우선언 10주년을 맞아 개최되었으며 '지속가능한 개발을 위한 요하네스버그 선언' 채택 – 깨끗한 식수, 위생 등 기본적 요구에 대한 접근을 용이하게 하기 위해 노력

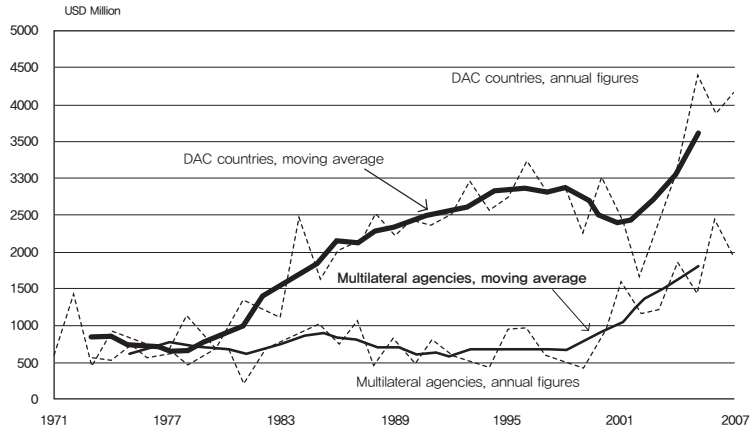
※자료: 국토해양부 · 수자원공사(2009), OECD(2009b)

2. 물 분야의 원조 동향

OECD는 Horizontal Water Programme의 일환으로 세계 물 위원회(World Water Council, WWC)와 함께 OECD의 공적개발원조 데이터베이스인 Creditor Reporting System(CRS)을 분석하여 2001년부터 2006년까지의 물 관련 원조 동향을 제시하는 보고서를 작성하였다(OECD/WWC, 2008). 그 후 OECD는 2007년 자료를 추가하여 물 관련 지원에 관한 간략한 보고서를 발표하였는데(OECD/DAC, 2009b), 본 장은 위의 두 보고서를 바탕으로 최근의 물 관련 원조 동향을 제시한다.

OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 회원국들의 물 관련 원조는 90년대 후반 약간의 감소 후에 지속적으로 증가추세에 있다〈그림 1〉. 지난 2002-2007년 동안 수자원 공급 및 수질 관리(Water Supply and Sanitation, WSS)를 위한 양자간 원조는 매해 19%씩 증가하였으며 2006-2007년 그 규모는 47억 달러에 달하였다. 다자간 원조 또한 동일 기간 동안 매해 11% 정도로 증가하였으며 2007년 다자간 원조를 포함한 물 분야의 총 지원액은 62억 달러에 이른다.

〈그림 1〉 WSS 분야의 DAC 회원국과 다자간 기구의 지원 흐름



※주: 2006년 화폐가치를 기준으로 승인액을 제시하고 이동평균값은 5년간의 평균치임.

양자원조에서 물 분야의 지원 비중은 2002-2003년에 5%에서 2006-2007년에 7%로 증가하였으며 다자간기구도 동일한 시기에 그 비율이 5%에서 9%로 상승하였다. 이러한 물 관련 원조의 증가는 물의 중요성과 물에 대한 국제사회의 인식이 새롭게 높아지고 있음을 나타낸다. 2006-2007년 물 관련 주요 공여국은 일본, 미국, 독일, 네덜란드의 순이며 주요 다자간기구는 세계은행의 한 부분인 국제개발협회(International Development Association, IDA)와 유럽위원회 (European Commission, EC)이다. 일본은 전통적으로 물 분야의 최대 공여국이며 중국, 코스타리카, 인도, 인도네시아 등의 인프라 건설을 위한 유상원조가 상당 부분을 차지한다. 미국의 경우 독일, 프랑스

와 앞서거니 뒤서거니 하였으나 최근 이라크 재건 비용의 지출로 인하여 물 분야 순위에서 2위를 차지하게 되었다〈표 2〉.

〈표 2〉 공여국 및 기관 별 WSS 분야 원조 현황

	연평균 승인액, 백만 달러			전체 원조금액 중 물 분야 지원의 연평균 비중, %		
	'02–'03	'04–'05	'06–'07	'02–'03	'04–'05	'06–'07
오스트레일리아	31	10	6	3	1	0
오스트리아	21	19	21	8	8	7
벨기에	44	38	74	5	5	8
캐나다	71	81	20	5	5	1
덴마크	56	184	87	8	13	11
핀란드	24	23	36	8	6	10
프랑스	234	151	299	7	4	6
독일	344	421	516	9	9	9
그리스	1	1	2	1	1	1
아일랜드	22	18	18	7	6	4
이탈리아	54	42	48	9	7	7
일본	694	1320	1603	10	16	19
룩셈부르크	13	15	11	10	12	8
네덜란드	154	184	392	8	8	11
뉴질랜드	2	3	3	2	3	2
노르웨이	32	40	31	2	3	2
포르투갈	0	2	1	0	1	0
스페인	89	55	79	7	5	4
스웨덴	58	73	57	5	5	4
스위스	32	53	38	5	8	5
영국	86	70	144	3	2	3
미국	106	1029	593	1	6	3
총 DAC 회원국	2166	3832	4078	5	7	7
아프리카 개발기금 (AfDF)	132	131	333	11	11	22
아시아 개발기금 (AsDF)	169	141	251	10	10	17
EC	264	583	583	4	8	6
IDA	575	796	917	9	10	11
미주개발은행(IDB) 특별기금	0	0	46	0	0	12
UNICEF	24	17	32	6	4	5
총 다자간기구	1165	1668	2162	5	8	9
총합	3331	5500	6240	6	8	8

〈표 3〉은 2001-2002년과 2006-2007년의 물 관련 상위 10위 내의 수원국들을 보여준다. 앞에서 제시되었듯이 물 관련 원조의 증가로 인해 10위권 내의 국가들에 대한 원조규모는 대략 두 배 이상 증가하였다. 비교 기간에 인도와 중국은 1위와 3위를 각각 고수하였으며 베트남은 2위에서 5위로 순위가 하락하였다. 이라크는 미국의 전후복구사업 추진으로 물 분야 수원국 중 두 번째로 많은 지원금을 2006-2007년에 받았다. 그 외의 국가들은 5년 뒤 새로운 국가들에 의해 밀려났다. 〈표3〉에서 유추할 수 있듯이 물 관련 지원은 아시아와 아프리카 지역에 집중되어 있다. 2002-2007년의 지역별 지원을 살펴보면 아시아가 39%, 아프리카가 33%, 중동이 15%이다.

〈표 3〉 원조 금액 기준 상위 10개 수원국 (기준:백만 달러)

	'01 –'02 평균		'06 –'07 평균 ('06년 화폐가치)
인도	305	인도	830
베트남	233	이라크	438
중국	206	중국	400
팔레스타인	143	방글라데시	301
네팔	112	베트남	284
세네갈	99	탄자니아	221
예멘	78	모로코	184
요르단	72	케냐	184
이집트	68	인도네시아	176
부르키나파소	65	이디오피아	174

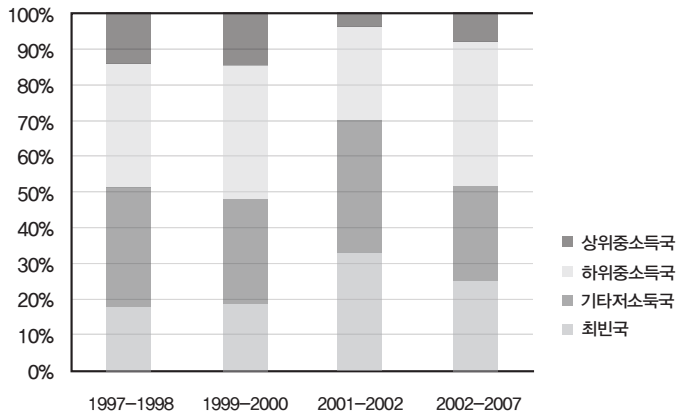
※주:'01 –'02년 자료의 출처는 OECD/DAC (2004)

깨끗한 식수를 비롯한 물 부족 문제는 빈곤국가에서 매우 심각한 상황이다. 특히 물 공급[3]과 기본적인 하수처리 시설[4]의 혜택을 받지 못하는 국가들의 상위권을 아프리카와 아시아의 최빈국들이 차지하고 있지만, 이 지역의 물 공급 및 위생 관련 지원은 그 수요를 따라가지 못하는 실정이다. 수원국의 소득수준별로 물과 관련된 원조 금액의 분포를 〈그림 2〉에 제시하였다. 물 관련 총 원조 금액 중 20% 미만이 최빈국으로 지원된 1997-2000년에 비해, 2001-2002년에는 최빈국 지원 액수가 급격히 증가하여 물 관련 원조 금액의 30% 이상이 최빈국에 투입되었다. 또한 약 절반을 차지하던 최빈국과 기타 저소득국에 대한 지원의 합도 70%로 증가하였다. 아울러 이 기간에는 상위 중소득국에 대한 물 관련 지원 비중도 상대적으로 감소하였다. 그러나 이러한 빈곤국 지원 추세는 2002년 이후 다시 후퇴하여 최빈국과 기타 저소득국에 대한 물 관련 지원 비중이 절반을 약간 상회하는 수준으로 감소하였다. 이와 같은 변화는 하위중소득국인 이라크에 대해 2004년부터 미국의 물 관련 지원 금액이 급격하게 증가[5]한 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 또한, 공여국 중 가장 큰 규모의 물

3) 물 공급이 열악한 상위 5개 국가 (2004년 기준): 에티오피아, 소말리아, 파푸아뉴기니, 아프가니스탄, 캄보디아
4) 위생이 열악한 상위 5개 국가 (2004년 기준): 차드, 에리트레아, 에티오피아, 니제르, 부르키나파소
5) 2004년부터 2007년까지의 미국의 물 관련 이라크 지원 승인액은 2007년 달러 기준으로 총 26억 달러

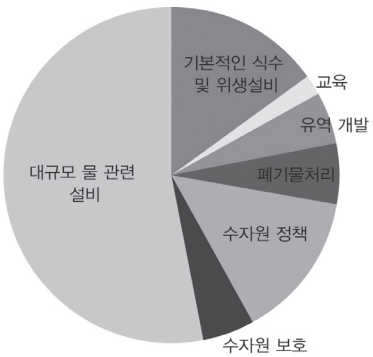
관련 지원을 실시하고 있는 일본이 중소득국 이상에 속하는 인도, 중국, 말레이시아에 대한 지원을 중심으로 사업을 진행하고 있는 상황도 빈곤국가에 대한 물 지원 비중이 작아진 원인이다.

〈그림 2〉 수원국의 소득별 수혜 현황



CRS의 원조목적코드(Purpose Code) 별로 지원 현황을 〈그림 3〉에 제시하였다. 세부 분야별 지원 중 가장 많은 부분을 차지하는 것은 담수화 시설 및 하폐수 처리장 건설 등과 같은 대규모 수처리 시스템분야(CRS 코드 14020)로 전체 물 관련 지원 비용의 50% 이상을 차지한다. 수동 펌프, 빗물 활용 시설, 몇몇 가구가 공유하며 사용할 수 있는 소규모 시스템 설치(CRS 코드 14030: basic drinking water supply and basic sanitation)와 같은 저비용 기술을 사용하는 기본 물 공급 · 위생처리사업의 지원 비중은 대규모 수처리 사업 다음이며 수자원 정책 지원(CRS 코드 14010)과 비슷하다. 대규모 시스템을 건설하기 위한 지원액의 상당부분은 차관이 차지하며 기본처리시설의 설치와 물 정책 수립 지원은 대부분 무상원조에 의해 행해진다.

〈그림 3〉 DAC 회원들의 세부분야별 지원 현황(2006–2007년 승인액 평균)



Ⅲ. 주요 물 분야 공여기관들의 지원 전략

1. DAC 국가

1) 일본

(1) 물 관련 지원 정책

JICA는 개발도상국의 관개용수, 홍수조절, 수생태 환경의 이슈 등을 고려하는 통합적인 수자원 문제 해결 방식으로 물 관련 지원을 수행하고 있다. 특히 JICA는 빈곤을 악화시키고 생명을 위협하는 재해의 예방을 적극적으로 지원하는 점에서 여타 기관의 물 관련 지원 방향과 차별성을 보인다. 기존의 재해예방은 댐 또는 다른 구조물의 건설 중심으로 지원이 이루어져 왔으나, 최근 들어 재해예 · 경보 시스템과 같이 물리적이지 않은 수단을 통합하는 접근법이 부각되고 있다. 2005-2006년 동안의 주된 물 관련 지원 섹터는 물 공급 및 위생 (67%)이었으며, 수력발전 부문에서도 상당부분 (12%)의 지원이 이루어져 왔다. 그 외에 물 수송과 농업 부문에서도 전체 물 관련 원조활동 중 각각 10%에 해당하는 사업이 수행되었다〈그림 4〉(OECD/WWC, 2009).

(2) 물 관련 이니셔티브

· Water and Sanitation Broad Partnership Initiative

2006년 3월 멕시코에서 개최된 제4회 WWF에서 공표된 이니셔티브로 개발도상국의 자력 향상 지원에 초점을 맞추고 있다. 기본 정책방향은 물 사용의 지속가능성 추구, 인간중심 안보 측면의 강조, 역량개발의 강조, 분야를 어우르는 관리 방법을 통한 상승작용 추구, 지역의 여건 및 적절 기술의 고려로 구분된다. 이를 위하여 일본은 다음과 같은 구체적인 통합적 수단을 이행하여 물 관련 지원을 수행하고 있다.

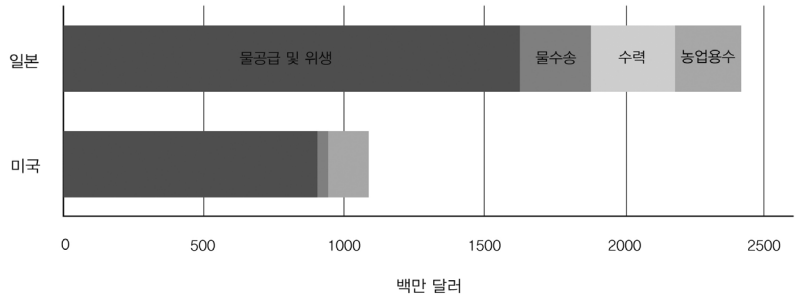
- 통합적 수자원 관리(Integrated Water Resources Management, IWRM) 증진
- 안전한 식수 및 위생 제공
- 식량 생산 및 다른 목적을 위한 물 사용에 관한 지원
- 수질오염 예방 및 생태계 보전
- 물 관련 재해의 피해 저감

(3) 물 관련 주요 지원 사례

• 캄보디아 앙코르와트 지역 물 문제 해결 지원

세계적 관광지역인 앙코르와트는 매년 약 2백만 명이 방문하면서 발생하는 폐기물 및 물 부족 문제로 어려움을 겪고 있다. JICA와 다른 국제 공여기관들은 프놈펜과 시엠립 지역의 기반시설을 재건하는 장기 프로젝트에 관여하여 왔다. 1993년 이후 일본은 도시 지역 주요 여과시설을 재건하였으며, 2003년부터 3년간 캄보디아 공무원들이 여과시설 및 물 기반시설을 독자적으로 운영할 수 있도록 관련 기술 숙련을 위한 교육 및 연수에 집중하였다. 2007년 이후에는 캄보디아 다른 지역의 빈곤층에게 물을 공급할 수 있는 파이프라인을 확장하는 기반시설 공사를 시작하였다.

〈그림4〉 일본과 미국의 물 관련 지원 분야별 비중(2005–2006년 평균값)



2) 미국

(1) 물 관련 지원 정책

USAID와 미국정부는 물 문제가 개발의 다른 모든 국면과 관계가 있음을 인식하고, IWRM의 원칙으로 여러 분야를 아우르는 프로그램을 통해 세계 물 문제에 대처하고 있다. 특히 미국은 올해 초 미국정부의 다양한 물 부문에서의 노력을 통합하는 전략적인 안내서이자 행동계획서인 'Addressing Water Challenges in a Developing World: Framework for Action'을 발간하여, USAID와 파트너들이 물 부문에서 어떻게 협력해야 하는지에 대한 가이드라인을 제공하고 있다. 동 계획서는 세계 물 문제 해결을 위한 USAID의 주요 프로그램 분야를 1) 물 공급 및 위생의 접근성 향상 및 개선, 2) 수자원 관리의 개선, 3) 농업 및 산업 부문에서 물 생산성의 개선으로 크게 분류하여 지침을 세우고 있다.

USAID는 물 부문에서의 다년간 경험을 바탕으로, 기반시설에 대한 투자보다 정책 및 법의 개편, 지역 역량의 개발, 수자원 기획, 관리 및 거버넌스(governance)의 강화가 더 지속적인 효과가 있

음을 인지하고, 이를 위한 프로젝트에 집중하고 있다. 또한, 물 분야의 활동 영역을 크게 식수와 위생 및 보건, 물 생산성 및 효율성, 물 거버넌스 및 규제, 수자원 및 자연자원 관리, 물 관련 자연재해 및 기후변화로 나누어 관련 활동을 수행하고 있다. 미국이 집중하고 있는 물 관련 지원 분야는 2005-2006년 기준으로 물 공급 및 위생 부문이며, 전체 물 관련 지원의 약 83%를 차지하였다. 반면, 일본과 달리 미국의 수력발전 지원은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다〈그림 4〉(OECD/WWC, 2009).

(2) 물 관련 이니셔티브

• West Africa Water Initiative

USAID는 물 및 위생 분야의 개발도상국 지원을 위한 전략적 파트너십을 구축하여, 효과적인 MDGs 달성과 함께 물 문제로 인한 개발도상국의 빈곤 문제를 해결하고자 하였다. West Africa Water Initiative는 대표적인 파트너십으로 2002년 물 관련 투자의 영향을 극대화하기 위하여 착수한 민관협력으로서, 초기 가나, 말리, 니제르의 소규모 식수 제공과 위생 작업에 대한 투자로 시작하였다. 현재 USAID를 포함하여 13개 협력기관이 참여하고 있으며, 2002년 착수 이후 6년 동안 4천5백만 달러 이상의 예산[6]이 형성되었다. 이 파트너십을 통하여 USAID가 집중하는 영역은 소득 증대, 거버넌스, 정보관리, 성의 주류화 및 위생습관의 개선 등이다.

• Water and Development Alliance

2005년 USAID와 코카콜라의 합동으로 개발도상국의 지역사회 물 수요를 충족하기 위하여 구축되었으며, 국제환경기술재단(Global Environmental Technology Foundation)의 지원을 받고 있다. 이 프로그램은 지속가능한 유역의 보호 및 물 공급의 접근성 개선, 빈곤층을 위한 위생 서비스의 개선과 물의 생산적인 사용 증진에 기여하는 것을 주요 목적으로 2005년부터 아프리카, 아시아, 극동지역, 라틴 아메리카 지역에 2천4십만 달러를 투자해 왔다.

• International H2O Collaboration

2009년 3월에 발족한 International H2O Collaboration은 USAID와 Rotary International/The Rotary Foundation의 파트너십으로서, 개발도상국의 지속가능한 물, 위생 및 보건을 위한 장기 프로젝트의 수행을 목적으로 한다. 동 파트너십은 국가의 수요 및 협력 기관의 역량을 고려하여 도미니카 공화국, 가나, 필리핀을 초기 지원 국가로 선정하여 지원하고 있다.

---

6) USAID 6백만 달러, Conrad N. Hilton 재단 1천9백만 달러, World Chlorine Council 30만 달러 상당의 물품 기증, 기타 1천8백만 달러.

(3) 물 관련 주요 지원 사례

• 인도네시아 환경서비스 프로그램

USAID의 물 분야 주요 지원 사례로 인도네시아의 6개 인구밀집 지역을 대상으로 4천7백만 달러를 지원한 Indonesia Environmental Services Program이 있다. 동 사업의 주요 활동으로 환경보건, 수자원 보호, 생물다양성 보존, 토양 복원, 공중위생, 깨끗한 식수 및 위생시설의 통합적인 연계 등이 실시되었다. 이에 따른 주요성과는 13,092헥타르의 토지 복원, 61,479가구 및 249,660명에 깨끗한 식수 공급, 25,231명에게 비누로 손 씻는 방법 교육, 25개 물 회사가 효과적인 운영 및 효율적인 지표의 향상을 달성한 점이다.

• 에티오피아 위생 개선 향상

USAID와 세계은행이 공동으로 에티오피아정부의 '전반적인 위생 및 보건 개선을 위한 프로그램'의 목적 달성을 지원하기 위하여 에티오피아의 암하라 지역에서 수행한 Promoting Hygiene Improvement 사업은 지역사회와 가정 단위의 행동 변화로 손 씻기와 위생 생활습관 개선, 손 씻기를 위한 시설 및 물 절약 시설 설치 등의 활동을 실시하였다. 그 결과, 약 120만 가구가 위생 및 보건의 중요성에 관한 교육을 받을 수 있었다.

2. 다자간 기구

1) 세계은행

(1) 물 관련 지원 정책

다자간기구 중에서 가장 큰 공여기관인 세계은행의 IDA는 개도국의 물 관련 관리 및 인프라 건설의 중요성을 인식하고, 성장과 빈곤 감소를 목표로 하는 효과적인 맞춤형 지원을 위한 수자원 관리전략을 수립하였다. 2003년에는 기후변화, 반부패, 거버넌스 등을 고려한 수자원 관리전략을 수립하였고, 2008년에는 수원국의 인프라 투자 접근성과 질의 향상을 위한 'Sustainable Infrastructure Action Plan'을 수립하였다. 원조효과성을 높이기 위하여 수립한 국가 물 지원 전략은 세계은행의 국가지원전략(Country Assistance Strategy)과 빈곤감소 전략(Poverty Reduction Strategy)이 연결되어 있으며, 물 관련 섹터 간의 조화와 운영 효율을 높이기 위하여 만들어졌다. 이를 통해 세계은행은 수원국의 상황을 고려한 사업의 우선순위를 제시할 수 있다.

세계은행은 사업을 WSS, 관개 및 배수, 수력발전, 유역관리(watershed management)의 4분야로 분류하여 운영한다. WSS는 효율적이면서 지속적인 서비스 공급을 목적으로 하며, 사업효과가 가

장 높을 것으로 예측되는 국가를 우선 고려한다. 또한, 세계은행이 물 관련 사업 중 가장 중점을 두는 분야이다. 관개 및 배수 사업은 수원국이 식량증산을 통하여 농부들의 소득 증대와 환경보호까지 이룰 수 있도록 지원한다. 수력발전은 댐 건설로 인한 환경파괴 문제로 인하여 그동안 제외되어 왔으나, 최근 아프리카와 아시아 지역을 중심으로 재개되고 있다. 이는 최근의 기후변화에 따른 이상 강우의 증가, 가뭄, 등으로 물 관리의 필요성이 증대되고, 개도국에서의 기후변화완화 노력 및 에너지원의 다변화 측면에서 중요성이 확인되고 있기 때문이다. 마지막 운영 분야는 유역관리로 지역 수준부터 국경을 넘는 수준까지 다양한 차원에서 수자원 관리의 향상을 지원하거나 인프라 건설을 추진한다.

(2) 물 관련 이니셔티브

세계은행은 사업 준비와 실행단계에서 현실적인 도움과 혁신적 접근법을 제공하는 동시에 수원국 정부 등과 직접 일하기 위해 전 지구적 프로그램을 운영하고 있다.

• The Water and Sanitation Program
세계은행이 운용하는 국제 파트너십으로서, 빈곤층을 위한 물 정책 수립 및 역량 향상을 목적으로 한다.

• The Bank-Netherlands Water Partnership Program
안정적인 물 공급으로 빈곤 감소에 기여할 수 있는 IRWM 및 빈곤층의 WSS 서비스의 접근성 향상을 위한 프로그램을 운영하고 있다.

• 기타
세계은행은 복잡해지는 물 문제를 다루기 위해 아래와 같은 분야를 넘나드는 프로그램을 운영 중이다.

- Carbon Partnership Facility
- Cities Alliance
- Energy Sector Management Assistance Program
- Global Environment Facility
- Global Partnership on Output-Based Aid
- Norwegian Trust Fund for Private Sector & Infrastructure

(3) 물 관련 지원 사례

· 멕시코의 IWRM 사례

멕시코의 '국가 물 계획(The National Water Plan 1995-2000)'에 맞춰 시행된 프로젝트로서, 수자원의 지속가능하고 효율적인 사용, 포괄적 관리, 수관리 시설의 위험 최소화 및 이익의 극대화를 목적으로 한다. 이를 위해 지하수 및 지표수의 수량과 수질 모니터링 네트워크를 구축하고, 홍수 취약 지구에 예경보시스템을 설치하였다. 또한, 13개 지역의 물 관리 계획을 수립하고, 1,100명 이상에 대한 연수 및 기술훈련을 실시하였으며 2,000여 개 댐의 안전진단을 검사하였다.

2) EC

(1) 물 관련 지원 정책

EC는 물 관련 MDGs 달성을 위하여, 2002년 'Communication on Water Management in Developing Countries'를 물 분야 개발협력을 위한 우선순위로 채택하고, 개발도상국의 빈곤 감소 및 관련 MDGs의 달성을 최우선 목표로 선정하였다. 물 관리는 다른 EC 개발정책 및 IWRM 프레임워크에 주류화 되어야 하는 다부문 이슈로 이해되어, 물 공급 및 분배 및 이와 관련된 국가 간의 이익 다툼문제를 고려해야 하는 필요성을 인지하고 있다.

EC의 물 관련 지원의 주요 전략은 1) 취약 그룹의 기본 수요를 충족 하면서 재정적 지속가능성을 확보할 수 있는 요금 책정 시스템의 실시 등 물 공급관리 중심에서 수요관리 중심으로 물 관련 전략의 전환, 2) 수질오염의 저감 및 환경적 지속가능성을 보장하기 위하여 오염자부담원칙(Polluter Pays Principle) 도입을 지원하는 전략, 3) 물 관리 분쟁을 막기 위하여 지역 간 협력 증진 지원, 4) 연구지원 및 역량개발을 통하여 개발도상국의 기후변화 대처 지원, 5) 식량안보를 위하여 물 집약적인 작물의 수입을 허용하는 국제무역의 자유화 촉진 등으로 도출할 수 있다.

(2) 물 관련 이니셔티브

· European Water Initiative

EC의 대표적인 물 관련 이니셔티브로서, 2002년 지구정상회의에서 식수 및 위생 관련 MDG 달성과 IWRM를 위하여 발족되었다. 이것은 수원국의 주인의식 및 혁신을 주요 원칙으로 삼고, 향후 공여국과 수원국 공동의 활동을 위한 자극제와 정책 포럼의 역할을 담당한다. 지역과 분야를 넘어서는 구성요소별로 활동하는 접근법을 채택하였다. 지역은 아프리카, 동유럽-코카서스-중앙아시아, 지중해, 라틴아메리카로, 크로스커팅 구성요소는 재정, 연구, 모니터링/리포팅/커뮤니케이션 시스템으로 분류하여 활동하고 있다.

· ACP – EU Water Facility

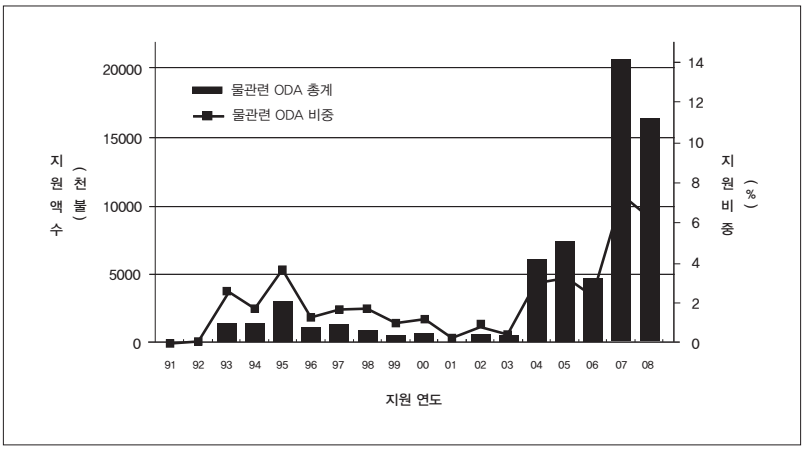
EU가 2004년 아프리카, 카리브해, 태평양 지역의 물 부문 MDGs 달성을 위하여 총 5억 유로의 기금을 할당하기로 결정한 이니셔티브이다. 이것은 해당 지역 국가들의 빈곤 감소 및 지속가능한 발전에의 기여를 주된 목적으로 하고, 수원국에 대한 재정적인 지원으로 물 및 위생 관련 기반시설 구축과 물 거버넌스의 개선, IWRM의 실현을 구체적인 목적으로 한다. 또한 수원국의 주인의식, 혁신 및 유연성, 통합적 접근, 거버넌스, 열린 접근법을 활동의 주요 원칙으로 삼고 있다.

IV. KOICA 사업 현황

1992년 네팔 모디강 수력발전소 실시설계 사업을 시작으로, 우리나라는 ODA 통계 수치가 확정된 2007년 기준, 총 4천4백2십만 달러를 KOICA 물 관련 사업을 통하여 개발도상국에 지원하였다. 다소 변동은 존재하지만, 이 기간에 물 관련 지원 사업 금액 및 사업 수 모두 증가해 왔으며, 할인율을 적용한 연도별 KOICA의 물 관련 지원 규모 및 비율의 추세가 〈그림 5〉에 제시되었다. 이에 따르면 90년대 중반 개발조사사업을 중심으로 증가세를 보였던 물 관련 지원은 90년대 후반 급격한 감소세를 보였다. 이러한 90년대 후반 지원액의 급격한 감소 추세는 이 시기에 발생한 외환위기에 따른 국내 경제사정 악화 및 원화 가치의 하락에서 기인한 것으로 파악된다. 이후 2000년대 초반까지 부진했던 물 관련 지원은 2004년부터 아프가니스탄과 이라크 사업을 중심으로 다시 활발하게 진행되었으며, 이 기간에는 프로젝트 지원 사업이 중점적으로 이루어졌다는 점에서 이전과 차이를 보인다. 또한, 사업 한 건당 단위 지원액도 증가하여, 2007년 단위 지원액은 평균 110만 달러를 기록하였다.

물 관련 지원 사업의 종류는 식수공급 개발 및 개선, 댐 건설, 관개시설 개발 및 개선, 수질 오염 처리, 재해방지 예 · 경보 시스템 및 홍수조절 사업에 걸쳐 다양하게 이루어져 왔다. 초기의 프로젝트 사업은 주로 식수공급을 위한 사업이 수행되었으며, 개발조사 형태로 이루어졌던 소수력이나 댐 건설 사업은 2000년대 중반부터 프로젝트 형태로 나타나기 시작하였다. 또한, 2000년대 들어서면서 환경 부문의 물 관리 지원 사업도 활발해지기 시작하였다. 지원 지역은 주로 아시아 지역에 집중되어 있으며, 매년 과반수의 금액이 아시아 지역 국가에 지원됐다. 특히 동남아시아에 대한 지원이 최근 증가하고 있는 추세이다.

〈그림5〉 연도별 KOICA의 물 관련 지원 규모 및 비율



V. 최근의 논의 동향

지난 3월에는 터키의 이스탄불에서 전 세계 192개국으로부터 3만여 명 이상이 참석한 가운데 제5차 WWF가 개최되었다. 비정부기구인 WWC가 3년마다 개최하는 이 행사는 주요국 정부 및 국제기구 대표, 비정부기구 등이 참여해 물 문제에 대한 공동 대응 방안을 논의하는 물 분야의 최대 국제행사로 이번 모임은 '물 격차 해소(Bridging Divides for Water)'를 주제로 하여 전 지구적 변화와 위험관리, MDGs, 수자원 관리와 보호, 물 분야를 위한 자금, 교육과 역량 강화 분야에서 논의하였다.

개막식에서 유네스코 사무총장은 유엔-물(UN-Water)을 구성하는 26개 유엔기구와 단체를 대표해서 'UN 물 개발 보고서: 변화하는 시대의 물(UN World Water Development Report: Water in a Changing World)'을 발표했다. 이 보고서는 3년마다 발간되는 것으로 세계의 물 자원을 종합적으로 평가한다. 세 번째 발간된 이번 보고서는 인류가 직면한 물 문제 해결을 위해 정책 결정과정에서 물 전문가의 참여, 기후변화 대응을 위한 에너지 분야의 노력이 물 사용에 미치는 영향, 올바른 수자원 관리 방식의 관측 및 평가, 개도국의 역량 강화의 필요성을 주요 연구결과로 제시하였다(WWAP, 2009). 또한, 유네스코 사무총장은 물 위기를 해결하기 위해 개도국은 물에 대한 투자를 늘리고 물 관리를 빈곤 감소 전략에 통합해야 하며, 국제 사회도 물에 관한 지원 규모를 크게 늘려야 한다고 덧붙였다.

이번 행사의 주요 결과물은 '장관급 선언문(Ministrial Declaration)'과 지방자치단체들에 의해 채택된 '이스탄불 물 동의서(Istanbul Water Consensus)'로 전자는 1) 지속가능한 발전을 위해 기후

변화, 도시화, 인구증가와 이동 등 전 세계적 변화에 대응하기 위한 물 안보, 2) 깨끗한 물과 위생 서비스 증진, 3) 생태계 보전 등을 주요 골자로 하며 후자는 1) 수자원과 수생태계에 가해지는 압력을 평가, 2) 지역 차원에서의 우선순위와 행동 계획 수립을 위한 이해당사자와의 대화, 3) 물 관련 서비스를 향상시키기 위한 행동 계획 실행 등을 위해 지방자치단체가 노력하겠다는 약속을 담고 있다.[7)]

또한, WWF의 마지막 날인 22일은 유엔이 정한 '세계 물의 날(World Water Day)'로, 올해로 17회째를 맞는 세계 물의 날의 주제는 '여러 나라가 공유하는 수자원(Transboundary Waters)'이었다. 현재 국경을 넘어 공유되고 있는 물 자원은 강이 263개, 지하수 대수층이 273개에 이르며 30억 명의 사람들이 여기에 의존하고 있다. 따라서 이 많은 인구가 물과 관련된 분쟁을 피할 수 있도록 국제적인 협력의 중요성이 강조되었다.

지난 5월 28일과 29일에는 OECD DAC-환경정책위원회(EPOC) 공동 고위급 회의(Joint High Level meeting of DAC and EPOC)가 파리에서 개최되었다. 2006년에 이어 두 번째로 개최된 이번 공동 회의는 규모는 작지만 개도국 지원을 담당하고 있는 선진국들의 정책결정자들의 모임이라는 점에서 의의가 있으며 물 관련 개발협력의 최신 논의 주제를 확인할 수 있는 자리로 이번 회의에서 물 분야의 이슈는 개도국의 수자원 공급 및 수질 관리를 위한 지속가능한 재원조달의 중요성이었다. OECD는 물 관련 MDGs를 달성하기 위해서는 매해 180억 달러의 비용이 필요하며(OECD, 2009a) 기존 시설의 유지 및 개보수를 위해서는 해마다 540억 달러가 소요될 것으로 예측하고 물 관련 지원의 막대한 비용 규모를 고려하면 ODA의 역할은 기본적인 것에 제한되어있고 수원국 내에서 세금, 사용자가 지불하는 요금, 민간 투자 등을 통하여 자금을 조달하여야 함을 강조하였다. 특히 민간부분의 투자가 병행되기 위해서는 개도국 내에서 물과 관련된 모든 부분에서 효율적인 운용 및 관리가 있어야 하며 관련 자금의 효과적인 운영을 위해 '전략적 재원 계획(Strategic Financial Planning)'이 필요함을 제시하였다. 또한, 지난 15년 동안 국제사회가 채택해온 IWRM의 원칙이 재정적 요인으로 인하여 실행되지 못하는 문제점을 지적하고 이를 위해서도 전략적 재정 계획의 활용이 필요하다는 것이 논의되었다.

전략적 재원 계획이란 올바른 정보와 분석, 다양한 이해관계자의 참여를 통하여 공공예산과 일반 가구들이 감당할 수 있는 실현 가능한 목표를 수립하는 것으로 그 유사 사례로는 세계은행이 중국의 18개 농촌지방에서 수행한 수자원 공급 및 하수처리 시설 건설 사업을 들 수 있다(World Bank, 2006). 이 사업은 세계은행과 중국 중앙 및 지방정부의 자금으로 시작되었으며 상하수도 요금을 전

7) http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/ymbvol82num23e.pdf

기 비용, 직원 월급, 취수원 비용, 이자, 세금, 감가 상각 등을 포괄적으로 고려하여 정하고 이를 지방정부에 승인을 신청하면 지방정부에서는 해당 마을 주민과의 공청회 등을 통하여 제시된 요금을 감당할 수 있는지 파악한 후 새로운 요금을 정한다. 이런 과정을 통해 정해진 요금을 징수할 때는 높은 징수율을 거둔 직원에게 보너스를 지급하고 빈곤층에게는 요금을 지원하여 기본적인 생활을 영위할 수 있게 해준다. 세계은행은 이러한 방식으로 17년 동안 시행한 사업에서 자본금의 75%를 회수하고 운영 및 관리비용의 100%를 이용자로부터 얻어내었다.

VI. 결론

인구의 증가 및 생활수준 향상과 그에 따른 식량 및 에너지 생산의 증가로 오늘날 물에 대한 수요는 그 어느 때보다 높으며, 수질오염과 기후변화 등으로 인해 물 부족 위험 또한 함께 커지고 있다. 특히 이러한 위험성은 깨끗하고 안전한 물을 충분히 공급할 수 있는 역량을 갖추지 못한 개발도상국에서 두드러지게 나타나고 있다.

국제사회는 이러한 상황과 절대적 빈곤, 교육, 양성 평등 등 여러 MDGs의 달성에 미치는 물의 영향력을 인식하고 물에 대한 지원 규모를 꾸준히 늘려왔다. 그러나 아직도 많은 인구가 안전한 식수와 기본적인 하수처리 시설을 이용하지 못하고 있으며 이에 따라 물 분야 투자를 지금보다 혁신적으로 증액시켜야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 물 관련 주요 공여기관은 일본, 미국, 독일과 같은 선진국과 EC, 세계은행을 포함한 개발은행 등으로 이들 기관은 대규모 물 관련 설비의 건설뿐만 아니라 수자원 정책 수립의 지원, 교육 등을 통한 수원국의 역량강화를 위해 노력해오고 있다. 그러나 물 지원을 절실히 필요로 하는 지역이나 국가에 대한 고려보다 공여기관과의 이해관계를 우선시하는 현상을 여전히 관찰할 수 있으며 이는 MDGs의 진정한 의미와 이의 효과적인 달성을 위해서 개선되어야 한다. 우리나라도 대외원조 시행 초기부터 물 관련 사업을 꾸준히 수행해 오고 있으며, 관련 지원 총액뿐 아니라 사업의 종류도 다양해지고 있다. 특히 개발조사사업 중심으로 이루어지던 초기의 물 관련 무상원조사업은 2000년대부터 프로젝트 형태 사업이 다수 발생하면서 단위 사업비의 증가를 가져왔다.

막대한 시설투자비를 필요로 하는 WSS 분야는 민간부분의 참여와 이를 활용하는 것을 포함하는 전략적 재원 계획의 사용이 요구된다. 민간투자를 끌어오기 위해서는 사업 추진 시 투명성과 신뢰성이 확보되어야 하며 수원국의 효율적인 운영 시스템도 수립되어야 한다. 특히 여러 관련 분야를 아우르는 통합적인 접근법과 이해당사자들 간의 충분한 대화가 반드시 뒤따라야 한다. 물 분야에 대한 최근의 논의는 기후변화 등으로 더욱 악화되고 있는 물 격차를 해소하는 것과 국가 간 공유하고 있는 수자원의 효율적 이용을 얻어내기 위한 것을 다루고 있으며 이를 위해 꼭 필요한 국제협력의

중요성이 더욱 강조되고 있다. 이에 우리나라도 물 관련 논의에서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 물 분야에 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

국토해양부와 한국수자원공사. 2009. 『물과 미래』, 대전: 한국수자원공사.

2. 국외문헌

Eriksen, S.E.H., J.T. Richard, J.T. Klein, K. Ulsrud, L.O. Nass, K. O'Brien. 2007. "Climate Change Adaptation and Poverty Reduction: Key Interactions and Critical Measures." *GECHS Report,* 2007:1.

OECD. 2009a. *Joint High-Level Meeting of the OECD DAC/EPOC Issues Paper* May 28-29 (2009a). Paris: OECD Publishing.

OECD. 2009b. *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing.* Paris: OECD Publishing.

OECD/DAC. 2004. *Aid for Water Supply and Sanitation.*

OECD/DAC. 2009. *Measuring Aid to Water Supply and Sanitation*. http://www.oecd.org/dataoecd/2/60/42265683.pdf

OECD/WWC. 2009. *Creditor Reporting System Aid Activities in Support of Water Supply and Sanitation2001-2006*. Paris: OECD Publishing.

Prüss-Üstün A, Bos R, Gore F, Bartram J. 2008. *Safer Water, Better Health: Costs, Benefits and Sustainability of Interventions to Protect and Promote Health*. Geneva: WHO.

Toubkiss, J. 2006. *Assessing the Cost of Meeting MDG Target 10: A Comparative Study of 11 Estimates*. Paris: World Water Council.

UN. 2008. *The Millenium Development Report 2008*. New York: UN.

UNDP. 2007. *Human Development Report 2007/2008 Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. New York: UN.

World Bank. 2006. "Willingness to Charge and Willingness to Pay: China Rural Water Supply and Sanitation Program." *Water Feature Stories,* Issue 10.

WWAP(World Water Assessment Programme). 2009. *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*. Paris: UNESCO, and London: Earthscan.

http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/Goal%207%20FINAL.pdf

탄자니아 지원사업 국별평가 보고서 / 대외경제정책연구원

개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 사업평가실

세계화 및 정보화로 밀접해진 현대사회에서 선진국과 개발도상국은 점차 상호 밀접한 관계를 갖게 되었으며, 이에 따라 개발도상국의 발전문제는 이제는 전 세계의 문제가 되었습니다. 개발협력원조의 중요성이 이처럼 점차 높아감에 따라 원조의 기획과 집행, 결과에 대한 평가의 중요성도 따라서 강조되어 가고 있으며, 협력단은 이러한 국제적 흐름에 부응하여 무상원조사업에 대한 평가를 강화하고 있습니다.

개발협력원조에서 의미하는 평가는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에서 1991년 발표한 아래와 같은 정의가 보편적으로 사용되고 있으며, 협력단 또한 아래의 정의를 협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

"평가란, 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사를 말한다. 평가의 목적은 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것이다. 평가는 유용하고 신뢰할만한 정보를 제공하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에 교훈을 제공할 수 있어야 한다."

평가는 크게 학습(Lessons Learning)과 책임성확보(Accountability)라는 2개의 목적을 위해 수행됩니다. 학습은 평가를 통해 타 사업이나 추진중 인 정책 또는 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하며, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

협력단의 평가는 파트너쉽, 공정성, 객관성, 투명성, 진실성의 5대 원칙에 따라서 OECD/DAC의 5대 평가기준인 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성과 cross-cutting issue인 환경 및 젠더부분을 심사하는 방식으로 이루어집니다.

평가는 평가시기, 대상 등에 따라 다양하게 구분됩니다. 협력단은 시기상으로는 사전심사, 중간평가, 종료평가, 사후평가를 대상별로는 프로젝트/프로그램평가, 분야별평가, 국별평가, 주제별평가, 형태별평가 등의 다양한 평가를 국제기준에 맞추어 수행하고 있습니다. 향후 협력단은 정책평가 등을 보완하고 새로운 개발협력동향에 유연하게 대처하며 평가방식을 지속적으로 연구, 개발 및 수행할 예정입니다.

탄자니아 국별평가 보고서

대외경제정책연구원

Ⅰ. 탄자니아 개발 환경 분석

1. 정치 · 경제적 여건

탄자니아는 1964년 본토 탕가니카와 섬나라인 잔지바르의 합병으로 이루어진 연방 합중국으로, 1986년부터 시장경제체제를 적극적으로 도입하면서 다당제 민주주의를 표방하고 있다. 1967년 Arusha 선언 이후 사회주의 경제개발 계획을 추진해왔으나, 취약한 경제구조, 부족한 투자재원 등으로 인해 실패하고 1986년부터 시장경제체제를 본격적으로 도입하였다. 탄자니아 경제는 농업에 의존하는 과잉노동경제(Labor Surplus Economy)로서 GDP의 절반이 농업분야 생산에 의존하는 최빈개도국이다.

2000년부터 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy)을 실시하고, IMF는 빈곤감소 · 성장융자(Poverty reduction and growth facilities) 등을 지원하여 지속적인 구조조정 노력을 강화하고 있다. 선정(good governance)은 1995년부터 탄자니아 정부가 경제발전을 위한 최우선 과제로써, 탄자니아 정부는 이를 위해 거버넌스 제고를 전담하는 대통령 직속 사무국 신설, 인권위원회 설립, 효과적 징세관리를 위한 국세청 설립, '반관(半官) 부문 개혁 프로그램' 운영 등을 시행하고 있다.

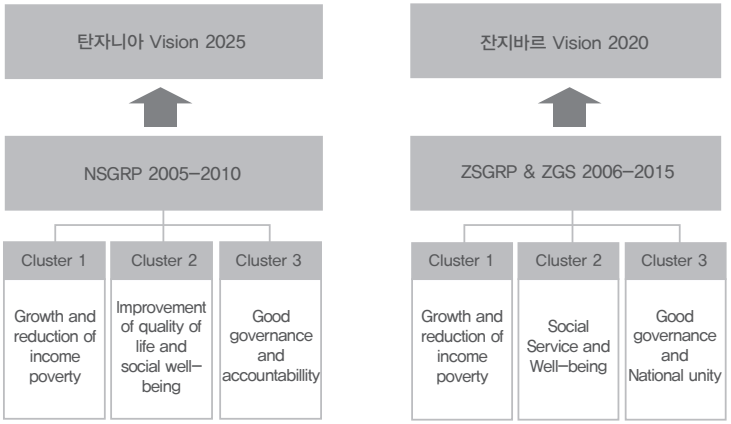
2000년 MDG 선언 이후, 의무교육인 초등학교의 등록률은 2005년에 91%까지 상승하였지만, 중 · 고등교육을 받는 청소년의 비중은 여전히 낮으며 보건 및 의료시설 역시 낙후되어 높은 경제성장률과 정정 안정에도 불구하고 지방 소도시와 농촌의 주민들은 경제성장의 혜택을 전혀 누리지 못하고 있으며 특히 빈곤층이 집중된 지방과 농촌에 식수공급, 전력공급 등이 원활히 이루어지지 않고 있다. 또한, 지속적인 구조개혁과 경제성장 노력에도 불구하고 농업(GDP의 45%)에 의존한 취약한 경제구조, 만성적인 경상수지 적자, 고채무빈곤국(Highly Indebted Poor Country, HIPC)으로서 원조에 대한 높은 재정의존도 등은 경제의 주요 위협요인으로 작용하고 있다.

2. 개발정책 및 원조체제

1) 탄자니아 개발 계획

탄자니아의 개발계획은 장기 개발계획인 Vision 2025와 National Poverty Eradication Strategy(NPES), 중기 개발계획인 빈곤감소 전략(National Strategy for Growth and Reduction of Poverty, NSGRP)으로 구분된다.

〈그림 1〉 탄자니아/잔지바르 개발계획



자료: NSGRP, ZSZRP 참조 필자작성

(1) Vision 2025/Vision 2020

'탄자니아 Vision 2025'는 2025년 최빈국 졸업을 목표로 한 중장기 국가 개발 전략 및 가이드라인이다. 이 전략은 ① 삶의 질 향상, ② 거버넌스 제고와 법치체제 구축, ③ 경쟁력 확보 등을 주요 골자로 한다.

잔지바르의 장기 개발계획인 Vision 2020은 2020년까지 도시 및 농촌의 절대빈곤층 퇴치를 목표로 하며 ① 경제 구조 다각화 및 경쟁력 강화, ② 경제개발환경 구축, ③ 사회구조 개선, ④ 바람직한 거버넌스 구축, ⑤ 평화와 정정안정 등을 주요 골자로 한다.

(2) 탄자니아 빈곤감소전략(NSGRP)[1)]

NSGRP는 기존의 'Vision 2025'를 발전시킨 중기 발전계획으로 2005년부터 2010년까지 5년간의

1) 탄자니아 빈곤감소전략(NSGRP)은 스와힐리어로 MKUKUTA임.

경제개발 및 빈곤 퇴치 전략이다. 이 전략은 ① 성장 및 빈곤감소, ② 삶의 질 및 복지수준 향상, ③ 거버넌스 제고 및 책임성 증진을 3대 목표(Cluster)로 한다.

'Cluster 1. 성장 및 빈곤감소'는 탄자니아는 안정된 경제성장세에도 불구하고 식량생산이 2005년에 비해 오히려 감소하였고, 빈곤선 이하 인구비중도 크게 줄지 않아, 양질의 경제성장을 위한 노력이 요구된다. 'Cluster 2. 삶의 질 및 복지수준 향상'의 지표는 초등학교 등록률은 크게 높아지고 식수 접근율과 위생시설 접근율도 개선되었으나, 아직까지 영·유아사망률이 크게 높은 것으로 나타났다. 'Cluster 3. 거버넌스와 책임성' 부문의 부패지수를 살펴보면, 탄자니아의 부패 정도는 크게 개선되지 못하는 것으로 나타났다.

잔지바르의 중장기 개발계획은 빈곤감소전략(Zanzibar Strategy for Growth and Reduction of Poverty 2007)[2]과 잔지바르 경제발전전략(Zanzibar Growth Strategy 2006-2015)으로 구성된다. 이 계획은 ① 성장 및 빈곤감소, ② 삶의 질 및 복지수준 향상, ③ 거버넌스 제고 및 단합 등을 3대 목표(Cluster)로 한다.

2) 부문별 개발수요

가. 농업 및 농촌개발

탄자니아는 농업에 GDP의 45%, 수출소득의 60%를 의존하고 있지만, 농업부문은 낙후한 상태이다. 농업기술 부재로 토지 및 노동 생산성이 낮고, 관개시설이 열악하며, 인프라가 부족하여 시장 접근성도 매우 낮다. 따라서 선진 농업기술 증진, 농기계의 현대화, 관개시설 보수, 전력 및 도로 보수 등이 필요한 상황이다.

나. 교육

탄자니아는 전문기술을 가진 노동력이 매우 부족한 상황인데, 이는 외국기업들이 탄자니아에 대한 투자를 망설이게 하는 주요한 이유이다. 이에 Vision 2025에서는 1대 목표인 높은 삶의 질에 수준 높은 교육을 포함하고 있으며, NSGRP에서도 '초중등교육 향상 및 고등, 기술직업훈련 확대'를 목표로 명시하였다.

다. 보건 · 의료

2) 잔지바르 빈곤감소전략은 스와힐리어로 MKUZA임.

현재 탄자니아는 보건 · 의료 시설의 절대 부족으로 HIV/AIDS, 수인성 질환, 말라리아 등 질병으로 인해 영유아 및 산모 사망률이 높은 수준이다. 질병 치료 및 예방에 대한 교육, 의료 시설 확충, 살충제와 모기장 등 예방도구 보급, 전문 보건인 양성 등 보건 · 의료 부문에 대한 개발 수요가 높다.

라. 거버넌스

과거 사회주의 체제의 유산인 관료주의, 공무원들의 역량부족, 정책 연구 부족 등은 탄자니아의 거버넌스를 위협하는 요인이다. 이에 따라 정책수립, 정책조정, 정책실행 시 효율성을 높이는 행정제도 개선, 공무원들의 역량 강화를 위한 교육, 정책 연구 강화 등이 탄자니아 거버넌스 개선을 위해 필요하다. 탄자니아 거버넌스 역량 강화와 공공 부문 개혁에는 미국과 영국이 가장 활발한 지원을 하고 있고, 세계은행은 Public Sector Reform Program, Local Government Support Program 등을 통해 지원하고 있다.

마. 인프라

탄자니아의 인프라 시설은 매우 열악하여 시장 및 고용 창출과 무역을 확대하는데 제약을 준다. 특히 탄자니아 내에서는 통신시설의 부재로 인해 지방간의 의사소통이 원활히 이루어지지 않는 경우가 많다. 이를 개선하기 위해 탄자니아 정부는 철도, 항만, 공항 도로 네트워크가 개선을 위한 프로젝트, 이동통신망 확대 프로젝트 등을 계획 중이다.

3) 개발원조체제

(1) 탄자니아의 수원체제

탄자니아 재무부(Ministry of Finance)는 탄자니아로 유입되는 원조를 총괄적으로 관리하고 있다. 재무부는 공여국・공여기관과 협의하여 원조 규모와 원조 방법을 결정하는데, 이때 외국의 원조가 자국의 국가경제개발계획(Vision 2025, NSGRP)의 정책 방향과 일치하도록 조정한다.

일반재정지원 원조 운영의 투명성과 효율성을 높이기 위한 노력의 일환으로 탄자니아 정부는 정부재정의 계획에서부터 평가까지 ① 계획: 3년 단위의 중기 정부지출계획(MTEF) ② 집행: 공공재정관리체계(PFM) ③ 평가: 공공지출평가(Public Expenditure Review, PER)의 프로세스를 따른다.

〈표 1〉 탄자니아의 행정 및 재정 개혁 프로그램

프로그램	시기	주요 내용
공공재정관리개혁 (PFMRP)	1997–	– 중기정부지출계획(MTEF)을 도입 – 공정한 평가를 위한 PER 도입 – 투명하고 효율적인 정부지출 관리를 위해 중앙 지출 관리 시스템 (Centralised Payment System) 도입 – 전산 시스템인 통합관리시스템 IFMS 도입 – 공여국은 Basket Fund 형태로 지원
공공서비스 개혁 프로그램 (PSRP)	2000 – 2011	– 공무원 봉급체계 개선 – 공기업 매각을 통한 공공부문 규모 축소 – Performance monitoring System 도입, 감시기능 강화 – 지방정부의 역할 및 권한 강화
지방행정 개혁프로그램 (LGRP)	2000–	– 지방 정부의 서비스의 접근성 강화 – 정기 예산 및 개발원조금에 관한 지방정부의 권한 강화 – 지방정부 공무원의 능력 개발 – 11개 공여국이 지방정부개혁을 위한 Basket Fund 지원
법 부문 개혁프로그램 (LSRP)	2000–	– 법 관련 공공서비스의 접근성 강화 – 법 관련 공무원의 능력 개발
부패방지 전략 및 행동계획 (NACSAP)	2000–	– 각 부처 및 지방정부의 반부패 Action plan 수립 – 총리직속의 Good Governance Coordination Unit 신설 – Public Procurement Act, Public Finance Act 등이 도입되어 공공부문 재정관리의 투명성 강화

자료: Kiragu, Kithinki(2005). *Tanzania: A case study in comprehensive and programmatic approaches to capacity building.* Ministry of Finance(2006), Medium term Expenditure framework cluster–wide strategy. 등 참조.

(2) 공여국의 협력체계

탄자니아 내 원조공여국그룹(Development Partner's Group, 이하 DPG)[3]이 주축이 되어 원조공여국 간의 원조 협력 및 공여국–탄자니아 정부와의 협력을 주도한다. 탄자니아 정부와 DPG는 2006년 12월에 '2006~2010년 중기 공동지원전략(Joint Assistance Strategy for Tanzania, 이하 JAST)'을 수립하여, 주인의식 강화, 공여국간 조화 등 원조효과성 제고를 적극적으로 추진해 오고 있다.

최근 공여국간 상호 협력 및 업무조정을 위한 역할분담(Division of Labor) 움직임이 강해짐에 따라, 공여국들은 탄자니아의 경제개발계획이 정한 3개 클러스터를 세분하여 11개 Working Group을 형성하고 자국이 비교우위가 있는 부문에 Lead, Active, Delegate 형태로 참여하고 있다.

(3) 모니터링 체계

3) DPG 회원국은 벨기에, 캐나다, 덴마크, EC, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, UN, 아프리카 개발은행, IMF, 세계은행 등임.

탄자니아 정부는 일반재정지원 원조를 모니터링 하는 'NSGRP Monitoring System'을 설립하여 운영 중이다. 이 시스템은 탄자니아 빈곤 상황, 거시지표 등의 지표를 설정하여 목표를 세우고, 지표의 달성 정도에 따라 NSGRP와 공여국의 원조효과를 측정한다. 공여국들은 Public expenditure tracking System을 통해 일반재정지원 형태로 지원한 원조의 지출 금액과 지출 분야 등을 모니터링 하며, JAST는 'JAST Monitoring Framework'를 통해 탄자니아의 빈곤상황과 원조 효율성 관련 지표를 설정 · 평가한다. 이외에 독립감시기구(Independent Monitoring Group)를 두어 원조 수행의 효율성 등을 3년 주기로 감독하도록 하고 있다.

(4) 탄자니아의 원조 수행 체계 평가: 파리선언 지표 활용

'2008 파리선언 이행평가보고서(Evaluation on the Implementation of the Paris Declaration)'에 따르면 탄자니아는 수원국의 주인의식, 원조 성과 관리, 상호책임 등 부문에서 괄목할 만한 성과를 보이고 있다.

〈표 2〉 탄자니아의 파리선언 이행 현황

목표	2007년 평가	개선점	개선방안
주인의식 (ownership)	달성	지방정부의 주인의식 및 원조역량 부족	수원국의 주인의식이 중앙정부에서 지방정부까지 확산되어야 함.
공여국 원조와 수원국 개발전략의 일치(alignment)	보통	원조집행 절차에서 수원국과 개발전략 일치 부족	국가재정기획시스템을 활용하여 원조 집행 시에도 탄자니아 개발전략 반영
원조 공여국간 조화(harmonization)	보통	공동 현지조사단 부재	공여국간 공동 목표 설정 및 공동 프로젝트 운영
성과 중심의 관리 (managing for results)	달성	최신 원조 통계 부족	통계 구축
상호책임 (mutual accountability)	달성	시민사회 참여 부족	JAST에 대한 중간 평가 실시

자료: 원조 효과성 제고를 위한 3차 고위급 회담. 2008년 9월 2~4일, 가나, 아크라 발표자료. *Effective AID by 2010? What it will take.*

4. 제약 요인 및 리스크

탄자니아는 정치적 안정과 경제개혁을 이루고 있지만, 앞으로 국가 차원의 내부적 위험과 외부 환경적 위험에 의해 정치 및 경제 안정이 타격을 받을 가능성이 크다.

탄자니아는 2001년, 2005년 IMF, 세계은행, G-8등에 의해 두 차례나 부채탕감을 받았으나, 탄자니아의 외채는 크게 줄어들지 않았으며 2006년 기준 외채는 79억 달러에 달하고 있다. 고채무의 가장 큰 원인으로 높은 원조의존도를 들 수 있는데, 탄자니아는 정부수입의 41%(2005/2006 회계

연도 기준)을 해외원조에 의존할 만큼 원조의존도가 높은 국가이다. 또한, 최근 정부에 대한 재정지원(Budget Support) 원조가 증가하고 있는데 원조 운영의 효율성과 투명성을 모니터링 할 수 있는 적절한 수단이 아직 미흡한 것도 위험요인으로 지목된다.

외부적 환경을 보면, 최근 세계 경제가 악화되고 있는바, 향후 선진국의 원조 감소가 우려되며 탄자니아 정부예산 상당 부분이 해외원조에 의존하는 만큼 선진국 원조가 감소할 경우 정부지출 감소와 각종 개발사업에 차질이 불가피하게 된다.

II. 평가 대상

1. 국별지원전략(CAS)

KOICA 탄자니아 국별지원전략(Tanzania Country Assistance Strategy)은 2008년에서 2010까지 3년간 중기지원전략 및 프로그램을 설정하였다. 2006년 아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브 추진전략에 따라 개발 잠재력이 우수한 탄자니아를 중점협력국가 및 동아프리카 거점국가로 선정하였다. 이에 따라 협력 사업을 대폭 확대하면서 체계적 전략마련의 필요성이 대두되어 탄자니아 현지사무소에서 초안을 작성하고 외교부가 이를 검토, 최종안을 확정하였다.

중점지원 분야로 '농촌개발, 보건의료, 교육, 공공행정' 분야를 설정하였다. 이는 적은 원조규모로도 타 원조공여국과의 차별성을 높이고, 우리 원조의 가시성을 높임과 동시에 우리만의 비교우위분야를 선정하여 집중적으로 지원하는 계획에 따른 것이다.

지역별로는 경제개발 중심지인 다레살람 및 동부 수도권은 ICT, 농업중심지인 도도마, 모로고로 등 중부지역 및 잔지바르는 농촌개발, 북부 및 남부는 교육 중심지로 향후 교육 역량강화 및 기초보건사업 위주로 지원한다.

2. 사업수행체계

1) 본부 내 사업수행체계

KOICA의 대 탄자니아 사업은 정책기획팀이 거시적인 무상원조 정책 기획 및 전략을 수립하고, 아프리카 지역을 총괄하는 지역2팀이 국가계획 수립, 사업발굴 및 계획 수립, 조정, 다자간 협력을 담당하였다. 예산 편성, 운용 및 관리는 기획예산팀이 담당하며, 예산은 외교부로부터 사업단위 및 부

서별로 배분받았다.

프로젝트 사업을 중심으로 단계별 연관되는 부서를 살펴보면, 사업발굴 후 현장사무소에서 본부 쪽으로 사업요청서를 전달하면 지역2팀[4]에서 1차 검토 후, 사업팀[5]에 사업검토의견을 요청하였다. 지역2팀은 사업팀의 검토의견과 현장사무소, 공관의 의견을 고려하여 2차 검토를 한 후 사업팀에 타당성 조사를 요청하고 사업수행의 사무소, 공관, 사업부서 등의 의견을 고려하여 해당사업에 대한 타당성 검토 여부를 최종 판단한다.

사업팀은 다음 연도 사업으로 채택된 사업에 대한 사전심사를 수행하고, 현지사무소와의 협력 하에 사업협의, R/D(Record of Discussions) 체결, 정부 간 합의, 사업 수행 및 모니터링을 추진한다.[6]

모니터링의 경우, 실질적으로 사업수행기관(PMC 업체)이 현지사무소의 감독하에 수행하고, 과중한 업무량 등의 제약으로 본부 사업팀 담당자가 모니터링을 위해 현지출장을 가는 경우는 극히 제한적이다.

연수사업부 내 연수기획팀에서는 연수기획 및 국별연수 중장기 계획 수립, 연수사업1팀은 사회개발분야 분야, 연수사업2팀은 경제개발분야의 연수과정을 운영하며 연수운영팀은 연수센터 운영 등을 담당한다.

봉사사업부 내에서는 봉사사업 3팀이 아프리카 지역 단원 관리 및 귀국 단원 사후관리를 담당하고 봉사기획팀은 사업계획 수립 및 예산, 파견협정, 민간단체 해외봉사단 파견사업 지원, 관리 평가 등을 담당한다.

2) 본부 부서 및 사무소간 업무분담

현지사무소에서는 본부와의 협력하에 사업발굴, 수원국 정부와의 협의, 사업수행, 모니터링, 현지봉사단 관리, NGO 지원 및 협력 등을 수행한다. 수원국과 사업발굴[7] 협의 후, 사업요청서를 본부

---

4) 지역2팀 내 탄자니아 담당자는 탄자니아를 포함, 짐바브웨, 잠비아, 마다가스카르 등 총 8개국(겸임국 제외)을 담당하고 있음.

5) 사업팀은 교육팀, 보건의료팀, 환경여성팀, 인도적지원팀, 행정제도팀, 정보통신팀, 농어촌개발팀, 산업에너지 팀의 총 8개 팀으로 이루어짐.

6) 사업의 타당성검토, 심사 및 사업예비 선정 등은 사업부서에서 주도하되, 지역2팀에서는 예산 등 제반 상황을 고려하여 개별사업간 우선순위를 조정함.

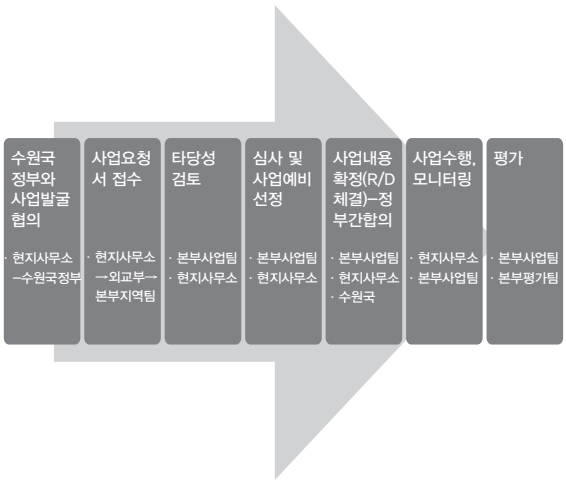
7) 사업발굴은 수원국 측 요청을 받아서 추진하거나, 현지사무소에서 집중지원부문 내 수요가 있는 관련 부처를 직접 컨택, 적극적으로 발굴하는 2가지 경우가 있음.

에 보낼 때 사무소 측 의견을 전달하고 이에 대한 최종 사업의 선정 및 결정은 본부 측에서 이루어진다.

현재 탄자니아사무소에는 사무소장 1인, 부소장 1인, 행정요원 2인 등 총 4명의 KOICA 직원과 3명의 현지직원이 있어, 현지직원의 경우 주로 행정 및 지원 업무를 담당한다. 각 프로젝트에 대한 모니터링도 사실상 전담하고 있으며, 그밖에 연수생, 물자지원 등의 업무도 함께 추진하고 있다.

사업 추진에 대한 결정권, 예산상 변동에 대해서는 현지사무소의 의사결정권이 상당히 제한적이며, 환율 변동이나 사양변동으로 인한 소규모의 예산 변동에 대해서도 모두 본부의 승인 절차를 거쳐야 한다.

〈그림 2〉 프로젝트 단계별 본부–현지사무소 역할분담



자료: KOICA website 정보 및 관련자 인터뷰 참고.

3. 지원사업

1992년 한국이 탄자니아와 외교관계를 수립하면서, 주로 단발적인 물자지원으로 무상원조를 제공하기 시작한 이후, 2005년 현지사무소가 생기면서 지원규모가 200만 달러 이상으로 증가하였다. 2006년 다레살람 공대 ICT 프로젝트를 시작으로 봉사단 · 전문가 파견 및 초청연수 등 기술협력과 연계한 프로젝트 위주 사업을 본격적으로 추진해 왔다.

〈표 3〉 탄자니아 무상지원 연도별 실적

(단위: 만 달러)

연도	지원규모	연도	지원규모
1992	36	2000	26
1993	29	2001	24
1994	31	2002	56
1995	41	2003	64
1996	49	2004	116
1997	49	2005	227
1998	48	2006	975
1999	20	2007	468

자료 : KOICA database.

1) 사업형태별 지원내역

프로젝트 사업은 다레살람 공대 ICT 교육사업, 도도마 · 신양가 식수개발사업 등과 함께 2006년부터 본격화된 이후, 2007년 잔지바르 관개시설 재건 및 농업기계화 사업, 2008년 다레살람시 보건소 진단능력 강화 사업, 농산물 가공훈련센터 건립 및 기술지원 사업이 추진되고 있다. 수원국 정부 공식 요청사업으로 논의되고 있는 사업으로 루피지 유역 종합수자원개발사업, 전자정부 능력개발지원, 공무원 리더십교육원, 아루샤 기술대학 ICT 공과설립 지원사업, 잔지바르 도축시설 현대화 사업 등이 사업성 검토 혹은 사전조사 실행 단계에 있다.

봉사단 파견은 2001년 시작된 이후, 2007년 기준 물리치료, 체육교육, 태권도, 의료, 세라믹, 유아교육, 임업, 기계, 봉제, 컴퓨터, 건축공학, 간호, 과학교육 등 분야에 총 18분야 46명을 파견하였다. 전문가 파견은 1993년부터 태권도 사범 및 농장관리, 농업정책, 산업개발, 소프트웨어 등 매해 1~2명의 전문가를 파견했다.

연수생 초청은 1992년 이후 2007년 현재 전자정부, 직업훈련교수 기술향상, 고위급 지방행정, 농업개발, 환경영향 평가 등 22개 과정에 총 54명의 연수생을 초청하였다.

NGO 지원은 1995년 국제기아대책기구의 농업개발사업에 53만 달러를 지원한 이후 굿네이버스와 한국국제기아대책기구 2개 기관을 지원하였다.

2) 사업분야별 지원 내역

(1) 교육

탄자니아는 12.9%의 높은 실업률과 전문기술을 가진 노동력의 부족으로, 농업, IT, 사회 개발 등 인재육성 측면의 어려움을 겪고 있으며, 높은 문맹률 · 저수입 · IT 서비스 공급의 부족으로 ICT 기반이 매우 취약하다.

CAS는 ICT 센터, 대학교 등에 ICT 교육기반 구축을 지원하여 정보화 사회를 주도할 핵심인력 양성을 지원하겠다고 부문별 목표를 명시한바, 2006년부터 다레살람 공과대학 ICT 교육 강화사업 프로젝트를 추진하고 있다.

연수생 초청에 있어서도 컴퓨터 응용기술, 아프리카 E-business와 무역실무, 정보통신정책, 행정정보화 관리, 특허행정 정보화, 정보통신 산업육성, 소프트웨어 등 다양한 IT 관련 과정이 추진되고 있으며, 컴퓨터 관련 총 31명 봉사단이 파견되었다.

(2) 농촌개발

NSGRP의 4번째 목표로 농촌지역 소득증대를 포함, 농촌빈민 감소와 농업생산성 증대 등을 국가발전의 필수요건으로 명시한바, CAS는 농기계 현대화 및 관개개발사업 추진 등을 통한 농촌개발 및 소득증대 지원을 지원목표로 한다.

현재 탄자니아의 농업 생산 중심지인 중부지역 모로고로와 잔지바르 지역에서 농업기계화 및 관개시설 재건 프로젝트를 추진하고 있으며, 농산물 가공훈련센터 건립 및 기술지원 사업(다레살람 · 모로고로, 잔지바르) 역시 준비 중이다. 프로젝트 사업과 함께 농업발전정책, 관개개발과 농업용수관리, 새마을 운동, 농업용수 관련 연수생 초청, 농업정책 · 농장관리, 농업관리 분야의 전문가파견, 채소재배 · 원예 · 작물생산 관련 봉사단 파견 등 다양한 사업형태를 통해 농촌개발을 지원하고 있다.

(3) 보건의료

NSGRP에 명시된 깨끗한 물, 환경에의 접근성 강화 목표에 따라, CAS는 식수개발사업을 중점지원분야로 선정하였다.

현재 1개 식수개발 프로젝트인 도도마, 신양가 식수개발사업이 진행되고 있으며 최근 모니터링이 진행되고 있다. 제2차 타당성 조사가 완료된 다레살람 보건소 진단능력 강화 프로젝트, 탄자니아 정부 측의 요청으로 사업타당성 검토단계의 루피지 강 유역 종합 수자원 개발사업 등이 있다. 또한, 프로젝트 사업과 함께 의료기기, 의약품 등의 물자지원, 보건의료정책, 지하수자원 개발, 수자원관

리 관련 연수생 초청, 전문가 파견 및 봉사단 파견도 이루어지고 있다.

(4) 거버넌스

NSGRP에서는 거버넌스와 책임성 제고 관련, 투명하고 공정한 거버넌스 서비스 제공을 강조하였으며, 이를 근거로 CAS 역시 전자 정부 역량개발 사업 등 거버넌스 확충을 위한 거버넌스 분야로의 지원확대의 중요성을 명시하고 있다.

이에 행정, 경제기획, 산업정책, 무역, 통신, 농촌개발, 보건, 교육 등 제반 분야의 개발경험 전수를 통한 거버넌스능력 배양을 지원하기 위해 국별 연수프로그램을 적극적으로 활용하고 있으며 프로젝트 사업으로는 전자정부 능력개발지원, 공무원리더십 교육원 등이 수원국 정부 공식 요청사업으로 논의 단계이다.

Ⅲ. 국별지원사업 평가

1. 국별지원전략(CAS) 평가[8)]

1) 계획의 타당성

(1) 수원국의 개발수요 및 정책과의 연관성

탄자니아의 빈곤감소전략(NSGRP)에서 나타난 탄자니아의 주요 개발수요 분야는 식량증대, 교육, 보건 · 의료, 거버넌스 역량강화, 인프라 등이다. 이러한 탄자니아의 개발수요에 맞추어 KOICA의 중점지원분야(priority sector)는 농업개발, 교육, 보건 · 의료, 공공행정 등에 비교적 잘 설정되어 있다. 집중지원 분야 전략은 실제 사업수행에도 전반적으로 반영되어 교육, 보건의료 및 농촌개발 분야에 대한 지원이 전체무상원조액의 60% 이상을 차지하고 있지만, 거버넌스의 경우에는 사업 대부분이 아직 논의단계이다. 따라서 지원분야에 있어서는 수원국의 수요 및 정책에의 연관성이 높다고 판단된다.

(2) 우리나라 원조정책과의 연관성

우리나라는 아프리카 빈곤퇴치를 위한 국제사회의 노력에 동참하기 위해 2005년 '아프리카개발을 위한 한국 이니셔티브'를 발표하였고, 이에 따라 아프리카 국가 중 18개국을 협력대상국으로 선정

8) CAS 평가는 앞에서 언급한대로 계획의 타당성, 집행의 효율성, 성과의 유효성을 각각 평가기준으로 함.

하여 집중지원을 하고 있다. KOICA 무상원조 전략에 따르면 최빈국이 집중되어 있는 사하라이남 아프리카의 경우, 식수개발 등 보건, 교육, 농촌개발 분야를 집중적으로 지원함으로써 지역 내 빈곤 퇴치와 MDGs 목표 달성에 기여하고자 하는바, CAS에 명시된 대 탄자니아 중점지원분야 역시 이와 일치한다.

(3) 국별지원 목표・측정지표 설정 여부 및 타당성

CAS는 대 탄자니아 지원의 최종적인 원조목적(Overall Goal)으로 탄자니아 정부의 Vision 2025와 NSGRP에 따른 경제성장 및 빈곤감소의 지원으로 설정하였고, 이는 수원국의 개발수요와 정책에 타당한 목표이다. 그러나 최종적인 개발목적과 세부지원목표의 달성 및 이행 성과를 파악하기 위한 측정지표가 구체적으로 설정되지 않았고, 개별 프로젝트 및 사업이 최종 개발목적, 세부목표에 어떻게 기여하는지 여부를 측정할 수 있는 지표가 부재한 상황이다.

또한, 개별 프로젝트, 사업 목표의 달성이 CAS 상에 명시된 탄자니아 국가 전체에 대한 지원목표 달성에 어떻게 연결되는지 수직적 연계체제가 미비하다. 그리고 KOICA 개별사업의 목표는 CAS 상 목표 및 세부목표에 부합되지만, 개별사업의 목표가 세부목표에 어떻게 기여하였는지 파악할 수 있는 연결고리도 부족하다.

재원배분 측면에 있어서는, 연도별 계획 및 목표치, 측정지표가 구체적으로 설정되지 않았고 이에 대해 수원국 측과의 정보공유가 충분하지 않다. 현재 KOICA 무상원조는 최종 원조 목표에 따른 지역별, 국별 재원배분 계획을 세우는 것이 아니라, 개별 발굴 사업에 대한 지원계획 및 부문별 계획에 따라 특정 수원국에 대한 연간 원조규모・재원배분 계획이 설정되고 있어, 수원국 측면에서 중장기적 원조예측성이 부족하다.

(4) 국별지원전략 수립의 적절성

국별지원전략 수립 과정에 있어서 현지사무소를 중심으로 시행기관인 KOICA의 적극적인 역할은 바람직하나, 수원국 정부 및 다른 공여국・기관과의 정책 대화, 관련 부처와의 협의가 부족했던 것으로 판단된다. 특히 관련 부처와의 협의의 경우, 무상원조 주관기관인 외교부를 중심으로 한 정책적 일관성 제고(policy coherence)를 위해 환경, 여성, 정보통신 등 cross-cutting 주제에 대한 범정부적 접근(whole of government)을 강화하는 것이 바람직할 것이다.[9] 또한, 아프리카 및 탄자

9) OECD/DAC은 여러 회원국에 대한 동료평가(Peer Review)에서 cross-cutting 이슈 등에 대한 범정부적 접근과 이를 통한 정책일관성 제고를 강조하고 있음.

니아 진출에 관심 있는 민간기업, 시민사회의 의견수렴 및 참여 역시 충분하지 않았다.

(5) 국별지원계획 수립시 고려사항 분석여부

CAS에서는 향후 위험요소 및 제약사항에 대해 매우 간략하게 명시하고 있어, 국내외 환경 변화로 발생할 수 있는 예측 가능한 리스크 분석과 이에 대한 대응방안이 추가되는 것이 바람직 할 것으로 보이며, 탄자니아 내 재무부로 대표되는 중앙정부와 다른 정부부처, 지방정부, 그리고 민간기업, 시민사회 등 다양한 입장의 이해관계자(stakeholder)에 대한 분석과 그들과의 협력방안에 대한 분석도 필요한 것으로 보인다.

CAS에는 거버넌스 외에는 여성, 환경, 소외계층에 대한 고려가 구체적으로 명시되어 있지 않으며, 여성, 환경 등의 주제를 국별지원 시 어떻게 주류화(mainstream)할 수 있는지에 대한 전략적 방향이 제시되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 집행의 효율성

탄자니아 정부는 교육, 보건, 법률, 지방정부 개혁, 공공재정 관리, 빈곤 모니터링 등 정부재정이 충분히 미치지 않는 분야에 대해서는 여러 공여국이 공동으로 Basket Fund를 운영하도록 권장하고 있다. 그러나 우리나라의 현재 무상원조 사업방식은 탄자니아 정부가 권고하는 방식과 다른 점이 많다.

예산배분 측면에 있어서, 프로젝트 · 사업별로 예산을 매년 책정하는 KOICA의 시스템은 탄자니아 정부의 예산 및 재정시스템에 조응하지 않고 있다. 이는 국별지원의 최종 개발목적과 세부 전략적 목표 달성을 위한 측정지표가 마련되지 않았기 때문에 목표달성 여부에 대한 모니터링 자체가 불가능하다.

CAS 목표 달성을 위한 개별사업 목표의 연계성 측면에서는, 전반적인 방향성은 일치하는 것으로 판단되나, 농촌개발 등 일부 분야에 사업이 치중되어 있어 각 지원목표에 대한 균형있는 지원이 이루어져야 할 것이다.

〈표 4〉 CAS상 목표 및 KOICA 개별사업목표 비교

CAS상 목표	세부목표	KOICA 사업 목표
Cluster 1. 개발및 빈곤감소 · 건전경제관리 · 지속가능하고 광범위한 발전 · 식량자급율 개선 · 농촌지역 소득증대 · 도시지역 소득증대 · 안정적 에너지 공급	· 농기계 현대화 및 관개개발사업 추진, 기타 농업개발전략 수립 지원 등 농촌개발 및 소득증대 지원	[잔지바르 관개시설 재건, 모로고로 농업기계화 사업] · 수혜지역 주민 소득증대
	· 경제개발, 사업개발 등 각종개발전략 수립 및 중소기업 육성, 수출진흥 과정 지원	[다레살람,모로고로 농산물가공훈련센터 건립,기술지원] · 농산물 가공처리 능력배양 통한 소득증대및 중소기업 육성지원
		[잔지바르농산물가공훈련센터 건립,기술지원] · 농산물 가공처리 능력배양 통한 소득증대및 중소기업 육성지원
Cluster 2. 인적자원개발/사회복지 · 초중등교육 향상, 고등/기술직업훈련 확대 · 모자보건 개선 · 깨끗한 물, 환경에 대한 접근성 강화 · 소외계층의 사회적 권리보호 · 공공서비스강화	· 안정적이고 깨끗한 식수개발 및 기본위생사업 실시	[도도마,신양가 식수개발] · 수혜지역주민의 안전한 식수접근율 향상 [루피지강 유역 종합수자원 개발]* : 사업타당성검토 단계 · 수자원개발계획 수립을 통한 안정적 용수/전기공급으로 경제발전에 기여.
	· 기초 의료보건서비스 제공, 의료보건 제도개선 및 인프라 구축을 통한 주재국 보건목표 달성지원	[다레살람지역보건소 진단능력강화]** · 지역보건소 전염병 진단능력, 관리기능 향상, 모자보건시설 및 장비보강을 통한 지역주민 건강수준 향상 : 2차 타당성조사 완료
	· 기초교육 역량강화, 교육시스템개선, 직업교육 확대등을 통한 주재국 인적자원개발 인프라 구축지원	[다레살람공대 ICT교육강화] · ICT 훈련센터보수를 통한 ICT교육부문 역량강화
Cluster 3. 제도개선/역량강화 · 민주적 참여적 법치주의 및 거버넌스 · 부패방지를 통한 적절한 재원할당 · 효과적 공공서비스제공 · 인권보호 · 정치, 사회적 단절감소 · 신변안전 강화, 범죄감소, 성희롱 및 폭력근절 · 탄자니아 문화홍보	· 첨단 기술혁신 및 ICT 정책수립 및 IT 산업 육성지원	
	· 경제,산업개발 정책수립 분야 및 투장치, 수출증진 분야 중점지원	–
	· 중앙정부 및 지방정부 공무원 행정능력배양 지원	–

자료: NSGRP, CAS, 개별사업 보고서 참조.
*2008년 10월 기준 루피지강 유역 종합수자원개발은 아직 사업타당성 검토단계
**다레살람지역보건소 진단능력강화는 2차타당성조사를 완료한 단계임.

3) 성과의 유효성

위험관리 측면에서 CAS의 지속가능성을 보면, 현 CAS에는 지원상 제약 및 외부적, 국가적, 프로그램 수준에서의 위험성 분석의 중요성은 명시되어 있으나, 세부적인 내용 및 향후 대응계획이 부

족하다. KOICA를 포함한 우리나라 원조 수행 역시 독자적인 방식으로 추진되고 있어 탄자니아 정부 및 다른 공여국으로부터 JAST, DPG 체제에 합류하라는 압력이 가중되고 있다. 따라서 향후 우리나라 원조수행체제를 자세히 검토하고 국제사회의 동향에 단계적으로 맞춰나갈 수 있는 원조수행체제 변경 전략 수립 및 변화가 필요할 것이다.

2. 사업수행체계 평가

1) CAS 추진을 위한 사업수행체계 적절성

지역별 편제가 아닌 지역별, 섹터별 이원화 구조의 이유로 현재 KOICA의 사업수행체계는 CAS를 기반으로 한 국별 사업추진에는 어려움이 많다. 지역팀의 경우 아프리카 지역을 담당하기는 하나, 국별계획 및 이에 따른 시행, 추진을 총괄하기에는 규모가 제한적이다.

예산배분 상에도 지역별, 국별 사업추진에 어려움이 있어, 현재 KOICA는 외교부로부터의 원조형태별(연수사업, 봉사단 사업, 프로젝트 사업)로 예산을 배분받고, 이는 다시 부서별[10]로 매년 배분되고 있다. 원조계획 역시 예산배분의 흐름에 따라 개별 프로젝트, 연수사업, 봉사단 사업별로 각각 별도로 세워지고 있어 CAS와의 연계성이 저하될 수밖에 없는 구조적 문제점이 있다.

2) 업무분담 적절성

사업부서와 지역부서가 이원화되어 기획과 집행기능이 분리되어 있어 사업관리의 비효율성이 발생하고, 현지사무소의 경우 사업부서와 조직부서에 이원화된 의사소통을 해야 하는 상황으로 부서 간의 연계성이 낮다.

현지사무소의 경우 사업발굴, 중점추진분야 선정 등에서는 어느 정도 재량권이 보장되어 있으나, 사업선정, 예산변동에 대해서는 의사결정권이 제한되어 있다. 환율변동, 환경변화로 인한 소규모의 예산변동에 대해서도 모두 본부 승인을 거치는 구조로 이는 변동이 심한 수원국 상황에 대해 신속하고 유연한 대응에 대한 저해 요소이다. 현재 KOICA 현지사무소는 타 공여기관에 비해 지나치게 인력이 부족하고 개별 프로젝트 수가 지나치게 많으며 봉사단원 관리에 업무의 50%이상을 지원해야하는 상황으로 제한된 인원에, 역량마저 분산될 수 밖에 없는 구조이다.

3) 현지 조달 · 재정관리 시스템에 대한 일치

10) 부서편제 역시 원조 형태별로 구분되어 있음.

조달과 관련하여, 현지 조달 시스템 활용도에 따른 수원국 체제에 대한 일치는 매우 낮은 것으로 파악된다. 조달 방법에 있어서 KOICA는 탄자니아에서 주로 한국 업체와 현지 업체를 대상으로 하는 제한경쟁입찰을 통한 부분 타이드 방식을 주로 활용하며, 탄자니아 정부는 적극적인 언타이드 방식 채택을 요청하고 있다.[11] 그러나 현장에서 현지조달가이드라인 및 법규에 대한 이해도 및 활용의지는 매우 적극적이라는 수혜기관 측 평가를 받고 있다.

수원국 재정관리시스템에 대한 일치도 역시 미흡하여, Exchequer System을 통해 공여국으로부터 받은 원조자금을 각 부문에 배분하는 탄자니아 정부의 시스템을 활용하지 않고, KOICA는 개별 프로젝트별 재원 관리를 직접하고 있다.

4) 공여국 · 수원국과의 조화

탄자니아 내 DAC 회원국과 수원국은 JAST에 따른 DPG 메커니즘을 통해 모든 협력 및 논의의 장을 일원화하고 있으나, 한국 정부는 이에 참여하지 않고 있다. DPG 회의를 중심으로 이루어지는 Cluster별 · 부문별 목표 달성을 위한 수원국 내 메커니즘과는 별도로 개별 프로젝트를 시행하고 있어, 타 공여국 및 수원국과의 협력과 조정은 상당히 미흡한 상황이다.

협동조사(joint analysis), 협동조사단(joint mission) 등을 통한 조화에의 기여도 역시 부족한 상황이다. 탄자니아 정부는 지나치게 많은 공여국 관리과 분산된 경로를 통해 협의하고 공여국의 출장단 등에 협조하는데 지나치게 많은 시간을 소요하여 협동 조사, 협동 조사단 등을 강력히 권고함하고 있다.

3. 지원사업 평가

1) 연관성

KOICA의 대 탄자니아 사업은 전반적으로 해당 국가의 빈곤퇴치전략, 개발수요에 대한 연관성은 높다고 평가된다. MDG 및 NSGRP상에 나타난 교육 및 ICT, 농업개발, 보건 · 의료 등의 부문에 대한 수원국의 수요를 적절히 반영하고 있으며 사업들은 수원국 개발수요에 대한 부합 정도가 매우 높은 편이다. 그러나 적은 원조규모에 비해 지나치게 많은 부문에 사업이 분산되어 있다는 지적이 많다. 그리고 대부분의 KOICA 프로젝트의 경우 규모가 크지 않기 때문에 탄자니아 내 개발수요가

11) 2008 파리선언 모니터링 보고서에 의하면 탄자니아 내 원조 중 99%가 언타이드였고, 이는 주로 GBS와 basket fund를 통한 원조 증가의 결과임. 최근 마련한 원조 언타이드화 로드맵(안)에 따라 2010년 DAC가입까지 단계적인 원조 언타이드 추진과 함께 한국 산업, 컨설팅 업계의 역량강화를 위한 제도적 지원이 시급함.

높은 부문의 개발에 대한 파급 효과가 제한적이다. 또한, 프로젝트 및 사업 각각에 대한 수혜자 측 만족도는 높은 반면, 수원국 주도 프로그램과의 연계, 참여 등은 미흡하다.

2) 효율성

사업비용 측면에서는 현재 시점에 종료 프로젝트가 없어, 계획 비용대비 실 집행액 측정이 힘들기 때문에 비용 측면에서의 평가는 용이하지 않다. KOICA 프로젝트는 대부분 계획된 금액 내에서 집행되는 경우가 많은 것으로 판단된다. 이는 사업비용 상승에 따른 예기치 않는 문제가 발생할 수 있다.

3) 효과성

수원국 측의 만족도 측면에서 2007년 'KOICA 무상 · 기술협력사업 수혜자평가보고서'에 따르면, 탄자니아 측은 특히 교육, 농업 분야에 대한 프로젝트 및 봉사단 · 전문가 파견이 자국의 경제사회 발전에 효과적으로 기여하였다고 평가하고 있다. 수원국 측은 KOICA의 방법이 타 공여기관의 사업에 비해 수원국에 대한 역량개발과 지식전수 및 장기적인 주인의식 제고에 바람직하다는 긍정적인 평가를 하였다. 그러나 이러한 프로젝트식 접근은 부문별 접근(sector wide approaches)에 비교할 때, 개별사업 간 유기적 연계성과 시너지 효과가 부족하다는 한계점이 있다.

현재 탄자니아에서 활동하는 2개의 국내 NGO(굿네이버스, 기아대책)에 대한 재정지원을 하고 있다. 제한적 협력의 주된 이유로는 국내에서 사업지원 신청을 하는 NGO 대부분이 선교목적의 종교기반 기관으로 아프리카 및 탄자니아에 대한 전문성과 사업역량을 갖춘 경우가 많지 않고, 현지 NGO 및 국제 NGO와의 협력 역시 관리의 어려움, 언어장벽 및 인력 부족 등의 이유로 NGO와의 협력은 상당히 제한적이다.

4) 파급효과

최근 중간평가를 실시한 도도마, 신양가 식수개발 사업의 경우 동 사업을 통한 식수접근율 향상으로 유휴시간을 활용한 아동 교육기회 확대, 여성사회 참여율 증가에 대한 기여 등의 긍정적 파급 효과가 있을 것으로 예상된다. 안정적인 식수공급을 통한 주민 생활 개선, 소득증대 등 경제적 효과, 수인성 질병 예방을 통한 보건위생환경 개선의 사회 · 환경적 효과가 예상된다. 그러나 규모 자체가 크지 않아 탄자니아 전체의 식수개발 부문에 대한 파급 효과는 제한적이라고 추측된다.

훈련생 초청 및 전문가 파견 등의 기술협력 사업의 경우 수혜자 및 수혜기관의 역량개발에 많은 도움을 주었다는 수원국 측의 평가를 받고 있다. 그러나 프로젝트 사업에 있어서 수원국이 아닌

KOICA가 직접 수행, 관리하는 방식은 수혜기관의 역량개발, 제도강화에 기여도가 낮을 수 있으므로 향후에는 수원국의 참여를 높일 수 있도록 하는 방향을 모색하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

5) 지속가능성

현재 종료 사업이 없는 상황이기 때문에 지속가능성에 대해 단정적인 평가를 하기는 어려우나, 사업종료 후 재정적, 제도적 측면에서의 지속가능성에 대해 초기 계획 시 좀 더 고민이 필요한 것으로 판단된다. KOICA 프로젝트 사업의 경우 사업계획, 자금관리를 수원기관이 아닌 KOICA가 총괄하고 있어, 재정지원이나 프로그램 사업을 통해 수원기관이 직접 계획, 자금관리를 주관하는 타 공여기관의 방법과 차이가 있다. 프로젝트 초기 단계부터 원조 종료 이후 수원국 및 수혜기관이 재정적, 제도적, 인력적 측면에서 중장기적인 자립이 가능하도록 주인의식(ownership)에 바탕을 둔 사업계획을 세우는 것이 중요하다.

Ⅳ. 교훈 및 제언

1. 원조의 예측가능성 및 상호책임성 강화

일반적으로 다른 공여국들은 전문가 등 인력 및 예산을 투입하여 장기간에 걸쳐 CAS를 만드는 데 비해 KOICA는 짧은 기간에 소수 내부인력으로 어려운 상황 속에서도 CAS를 수립하였다는 점은 괄목할 발전이라고 생각된다. 그러나 중장기적으로 탄자니아와 한국의 개발파트너십을 구축하고, CAS 전략을 강화하기 위해서는 원조의 예측가능성 강화를 통한 보다 효과적인 지원체제 구축이 시급하다.

탄자니아는 모범 수원국으로서 원조공여국그룹(DPG)에 의한 공동지원전략(JAST)에 의해 국제사회의 체계적인 지원을 받고 있고, 원조효과성 제고를 위해 수원체제가 강화되고 있다. 그러므로 수원국 정부와 사전협의 및 정책 대화를 강화하고 그에 따라 CAS를 강화하는 등의 노력이 필요하다.

그리고 원조사업의 효과성과 상호책임성(mutual accountability)이 제고될 수 있도록 제도적 개선이 이루어져, CAS 수립 및 계획단계에서 이해관계자들의 참여를 통해 참가형 계획(Participatory Planning)을 추진하고, 지원 가능분야와 사업규모의 예측가능성을 강화해야 한다. 또한, CAS가 탄자니아의 통합된 정책안과 예산계획에 조응할 수 있도록 작성되어야 하고,아울러 다년간 원조프로그램이 안정적으로 운용될 수 있도록 원조방침과 지원전략이 마련되어야 한다.

2. 예산배분 및 실시계획 작성

현재 KOICA가 수행하는 사업들이 2008~2010년 중기전략인 CAS에는 사업방향만 설정되어 있고 중기예산은 명시되어 있지 않고 있으므로 탄자니아 정부가 제시하는 통합된 종합계획안에 조응되기 위해서는 적정 규모의 예산계획이 마련되어야 한다. 탄자니아는 중점지원국이므로 국별 예산을 지속적으로 확대하고, 탄자니아에 대한 국별지원계획을 3년 주기로 마련하여 원조의 예측가능성을 제고해야 한다.

CAS는 정책단계에서 작성된 국별 원조전략으로써 정책→프로그램→프로젝트 단계 순으로 추진되는 ODA 운영체제를 고려할 때, 실시기관의 기본방침인 '국별 사업실시계획'이 작성되어야 한다. CAS에 기반을 두어 국별로 사전 재원배분을 하고, 그에 따라 예측 가능한 원조를 수행하며, 중기예산, 중점지원분야의 과제별 지침을 포함한 CAS 기반의 사업실시계획을 연간 국별 세부지원계획에 포함, 구체화하여야 한다. 이를 토대로 예산배정, 지원계획이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

그리고 부문별 전략과 하위 사업 간의 연계성을 강화하고, 각 사업이 부문별 전략목표 달성에 기여할 수 있도록 측정지표를 설정하여 탄자니아 국별원조전략이 프로그램 중심의 접근(programme based approaches: PBAs)→Sector Wide Approach→프로젝트 단계로 연계될 수 있도록 해야 한다. 또한, 국별 사업실시계획에는 시민사회, 민간부문, 그리고 다른 정부부처의 다양한 의견도 수렴되어야 할 것이다.

〈그림 3 〉 CAS의 실시계획 흐름도



3. 결과중심의 관리체제 강화

현재 추진되고 있는 프로젝트 위주의 개별적인 산출(output)에서 벗어나 최종적 개발목표에 실제

로 얼마나 기여했는지 파악할 수 있는 성과(outcome)중심의 관리체제를 강화해야 한다. 우리나라는 CAS를 수립하였음에도 불구하고 탄자니아 국별지원의 전략적, 최종적 목표 달성을 위한 구체적인 측정 지표를 설정하지 않아, 개별 사업의 결과가 수원국의 개발목표 및 부문별 목표의 달성에 어떤 파급 효과를 주었는지 파악하기가 어렵다.

따라서 주요 사업에 대해서는 계획→실시→평가 사이클에 따라 PDM(Project Design Matrix) 기반의 운영과 관리 및 부문별 접근(Sector-wide approach)을 강화하고, DPG 그룹을 통한 다른 공여국과의 협의 및 조정 노력을 제고해야 한다. 이를 위해서는 MDG 및 NSGRP상에 나타난 개발수요에 따라, 부문별 전략목표에 대한 기여도를 파악할 수 있는 측정지표를 활용하고, 주요 선진 공여국과 협력 및 조화가 필수적이다. 원조규모가 상대적으로 적은 현실을 감안하여 공여국간 역할 분담(division of labour) 및 조화를 통해 공동의 성과지표를 설정하고, DPG 회의를 통한 공동 논의에 적극적인 참여가 필요하다.

4. 원조형태의 다양화

최근 국제사회의 원조는 원조의 효과성 제고를 위해 전통적인 프로젝트형 원조와 함께 다양한 프로그램형 원조를 추진하고 있다.[12] 탄자니아의 경우에도 소규모 프로젝트식 원조 증가에 따른 거래비용 증가와 관리체제 약화의 문제점을 극복하고, 원조의 예측가능성을 높이기 위하여 무상자금공여 방식의 빈곤감소재정지원(PRBS)이 활발하게 추진되고 있다. 또한, PRBS에 의하여 진행되는 탄자니아 정부의 행정개혁은 공공재정관리 개혁프로그램(PFMRF), 공공서비스 개혁프로그램(PSRP), 지방행정 개혁프로그램(LGRP) 등 빈곤감소와 경제성장을 달성하기 위한 거시적 개혁으로 성과를 나타내고 있다.

CIDA, JICA 등 다른 공여기관 역시 다양한 논의와 고민을 통하여 프로젝트 방식에서 프로그램 방식으로의 이전을 추진하였다. 캐나다 CIDA의 경우, 1997~2003 탄자니아 국별프로그램에 대한 평가보고서에서 원조효과성과 조화, 수원국 주인의식 강화, 성과위주 관리를 위해서 프로그램 방식으로의 이전이 불가피함을 명시하였다. 일본 JICA의 경우 2001년 5.32억 엔을 시작으로 2005년 26억 엔 규모의 재정지원을 추진함과 함께 현지사무소가 각종 회의에 적극적으로 참여, 수준 높은 정책논의를 수행할 수 있도록 전문성을 강화하는데 중점적인 노력을 기울이고 있다.

12) 일반적으로 프로그램식 원조는 크게 식량계획지원과 재정계획지원으로 나뉘고, 재정지원계획의 경우 예산지원과 국제수지지원으로 구분된다. 예산지원은 직접적인 재정지원으로서 일반재정지원(General Budget Support)과 섹터재정지원으로 나눌 수 있다. 국제수지지원(Balance of Payment Support)은 수입지원과 채무면제로 나눌 수 있다.

따라서 2010년 DAC 가입에 대비하여 탄자니아 일반재정지원에 KOICA도 적극적으로 참여함으로써 현재의 프로젝트 위주 원조에서 벗어나 프로그램 방식을 적절히 병행하는 방법을 단계적으로 추진해야 한다.[13)]

5. 중점지원분야의 집중과 선택

탄자니아 MDG 이행성과 및 NSGRP에 따르면 농업개발, 교육, 보건 · 의료, 거버넌스, 인프라 등에 개발수요가 있으며, CAS는 이 중 인프라만을 제외한 모든 분야를 중점지원분야로 선정하였는바, 좀 더 역량을 집중해야할 필요가 있다. 현실적으로 무상원조 규모의 급격한 확대가 힘들고 이미 대부분의 선진공여국이 한국과 중점지원분야가 유사한 상황에서, 최근 강화되는 공여국간 역할분담 추세를 고려하여 우리의 비교우위가 있는 2~3개 부문에 대해 집중 지원해야할 것이다.

〈표 5〉 공여국 부문별 역할 분담 현황 및 계획

연도	참여공화국 · 기관 수				
	농업	교육	식수	보건 · 의료	거버넌스
2006년	13	17	13	17	–
2008년	9	11	9	16	11
2010년	8	9	7	15	10

자료: World Bank(2008), DPG division of labour in Tanzania

한국의 경우 관개시설 개발 및 쌀을 중심으로 한 품종개발 및 기술전수 등 농업개발의 성공적인 경험이 좋은 지원 분야가 될 수 있을 것이며, 이는 서구 선진공여국에는 없는 한국만의 비교우위 분야이다. 현재 lead donor인 FAO가 주도하는 DPG 농업개발 부문 미팅에 보다 적극적으로 참여하여 한국의 경험을 공유할 수 있는 지점에 대해 다른 공여국과의 논의 및 협력이 필요할 것이다.

중점지원 분야에 대한 지원을 강화하기 위해서는 체계적인 조사와 연구가 전제되어야 하며, CAS에 설정된 중점지원분야에 대해서 부문 조사를 체계적으로 추진해 나가야 한다. 특히 탄자니아에 대한 지원이 초기단계이므로 개발조사사업을 보다 강화하고, 각 섹터에 대한 조사를 확대하여 수원국의 구체적인 수요를 파악하고 이를 위한 KOICA의 역할을 구체적으로 설정해나가야 할 것이다. 이를 기반으로 전략적인 차원에서 유망원조사업을 발굴하고, 각 부문에 대한 사업을 연계하여 프로그램화 하는 방안을 모색할 수 있다. 그리고 자금제약으로 초기단계의 경제조사 및 부문조사가 추진하

13) 예산 원조는 수원국의 주인의식을 강화시키고, 공공재정관리(PFM) 시스템을 개선시킴으로써 원조의 예측성 및 거래 비용 최소화, 수원국의 책임성을 강화시킬 수 있음.

기 어려울 경우, 한국정부가 AfDB에 설치한 신탁기금(Trust Fund)을 적극 활용할 수도 있다.[14]

6. 사업수행체제 개편 및 현장중심의 원조체제 강화

현지사무소의 사업 운영 및 관리 능력 강화를 통해 탄자니아 현지의 요구에 효과적으로 대응할 수 있는 현장중심의 운영체제를 도모할 필요가 있다. 이를 위해 KOICA 본부에서 현지사무소로 프로젝트 실행과 관련한 의사결정 권한 이양 등 탈 중앙집권화 작업을 적극적으로 추진해야 한다.

현재 KOICA의 사업수행체계는 사업조사, 결과보고, 평가 등을 모두 본부에서 주도적으로 추진하고, 현지사무소는 주로 지원기능을 담당하는 구조이다. 그러나 현장중심의 원조체제 강화를 위해서는 사업발굴 및 조사, 결과보고에 대한 사업추진의 권한을 현지사무소에 이양하고, 본부는 사업결과에 대한 검토 및 평가에 중점을 두는 방식으로 전환해야 한다. 그리고 탄자니아 정부와 무상협력 기본협정체결을 통해 사무소법인화 및 사업수행의 기본체계 개선방안이 수립되어야 할 것이다.

또한, 현지사무소와의 유기적인 소통 및 국별 재원배분에 따른 예측 가능한 원조수행을 위해, 기획과 실행이 한 부서에서 일원화 되도록 하고 사무소도 사업부서-지역부서와 각각 의사소통을 하는 어려움을 줄일 수 있도록 본부의 조직개편이 필요하다.

연수 및 봉사사업 관련 업무 추진체계 개선. 현지사무소의 사업관련 행정업무가 다른 공여국에 비해 지나치게 많아, 사업관리를 위해 역량이 분산되어 사업발굴 및 계획기능이 위축되는 등 효율성이 크게 저하되고 있다. 현재 KOICA 현지사무소에는 4명의 본부 인력과 3명의 현지 인력으로 다양한 프로젝트 사업 및 봉사단 사업 관리 때문에 주기적으로 열리는 DPG 회의 등에 적극적인 참여가 현실적으로 어려운 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현지인력 확충 및 봉사단 사업관리체계 개선[15] 등의 전향적 방안을 마련해야 한다.

현지사무소 중심으로 선진공여국 회의 및 JAST에 적극적인 참여가 필요하다. 모범 수원국인 탄자니아는 DPG 회의를 통해 모든 개발 주제 및 부문별 논의와 협력을 추진하고 있으므로 KOICA는 보다 활발한 DPG 미팅 참가를 통해 타 공여국과의 조화 및 정보공유 노력을 강화해야 할 것이다.

---

14) 2005년 4월 한 · 아프리카 재무장관회의를 계기로 KOAFEC(Korea-Africa Economic Cooperation) 이라는 신탁기금이 도입되어 5백만 달러 규모의 KOAFEC Trust Fund가 2007년 신규로 설립됨. KOAFEC 신탁기금은 역내 인프라 및 ICT 개발, 공무원 및 학생들 대상 개발경험전수를 위한 세미나, 워크숍, 교육 · 훈련 등 다양한 협력분야를 대상으로 조사, 타당성 검토 등에 활용

15) 봉사단현지관리 인력 확충 및 장기적으로는 봉사사업 관리부분의 아웃소싱 등을 통해 사업 계획, 다른 공여국과의 업무 조정 및 조화, 수원국과의 대화 등 보다 핵심적인 업무에 집중할 수 있는 제도적 지원이 선행되어야 할 것임.

이와 같이 현장중심의 원조실시체제를 강화함으로써 수원국 수요에 적극적으로 대응하고, 국제사회에서 타 공여국과의 조화 및 협력을 강화하기 위한 노력이 병행되어야 한다. 이를 위해서는 본부와 사무소 간의 역할분담이 명확하게 설정되어야 하고 사무소의 이니셔티브를 존중하는 사업수행체제 구축이 전제되어야 한다. 그리고 프로젝트 방식의 사업보다는 일반재정지원, SWAP 등 프로그램 방식의 원조 추진을 중심으로 한 전략 강화가 필요하다. 또한, 적절한 예산관리 및 직원의 전문성 강화가 시급하고 선진공여국과 협력을 통해 Joint monitoring, delegated cooperation 등의 방식을 시험적으로 추진해야 할 것이다.

참고문헌

1.국내문헌

권율. 2006.「우리나라 ODA 사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가체제를 중심으로」.『국제개발협력』2006년 3호. 한국국제협력단.

권율 외. 2006.『우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제』. 대외경제정책연구원.

한국국제협력단. 2007a.『탄자니아 국별지원전략』.

한국국제협력단. 2007b.『07년 무상/기술협력사업 수혜자평가 보고서』.

한국국제협력단. 2007c.『탄자니아 관개시설 재건 및 농업기계화 사업: 사전조사 결과 보고서』.

한국국제협력단. 2007d.『탄자니아 다레살람 공과대학 ICT 교육강화 사업: 실시협의 결과 보고서』.

한국국제협력단. 2006.『탄자니아 도도마/신양가 지역 식수개발사업 실시협의 및 르완다 나바롱고강 식수개발 타당성조사사업 사전조사 결과 보고서』.

한국국제협력단 사단법인 한국해외봉사단원연합회. 2004.『국별편람: 탄자니아』.

2. 국외문헌

Asian Development Bank. 2006. *Guidelines for the Preparation of Country Assistance Program Evaluation Reports by Operations Evaluation Department*. Manila: ADB.

CIDA. 2006. *Evaluation of the CIDA Tanzania Program 1997-2003*. Quebec: CIDA.

DFID. 2004. *Evaluation of DFID Country Programmes, Synthesis Report*. London: DFID.

DFID. 2005. *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004*. London: DFID.

DFID. 2007. *Tanzania Country Assistance Plan*. DFID. London

Economic and Social Research Foundation. 2005. *Enhancing Aid Relationships in Tanzania: Independent Monitoring Group Report 2005. ESRF. Dar es Salaam*

Economic Commission for Africa. 2005. *The Millenium Development Goals in Africa: Progress and Challenges.* Prepared for the World Summit 2008 in New York by Economic Commission for Africa. New York.

EIU. 2007. *Country Report: Tanzania.*

EIU. 2008. *Country Profile: Tanzania.*

Helleiner, Gerald et al. 1995, *Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and Its Aid Donors.* Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.

JICA. 2006. *Country Assistance Evaluation of Tanzania*. Tokyo: JICA.

Ministry of Planning, Economy and Empowerment of Tanzania. 2006. *Millennium Development Goals Progress Report for Tanzania.* Dar es Salaam.

Ministry of Finance in Tanzania. 2007. *General budget Support 2007 Annual review report*. Dar es Salaam.

OECD. 2005. "Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 : Policy questions and answers.". Paris: OECD.

OECD. 2008. "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Effective Aid by 2010 What it will take. Tanzania."

OECD. 2008. Accra Action Agenda.

OECD/DAC. 2005. *Peer Review - Sweden.* OECD. Paris.

OECD/DAC. 2006a. *Peer Review - United Kingdom*. Paris: OECD.

OECD/DAC. 2006b. *Peer Review - Germany.* Paris: OECD.

OECD/DAC. 2006c. *Harmonizing Donor Practice for Effective Aid Delivery*. Paris: OECD.

Swedish Agency for Development Evaluation. 2007. "What Determines the Choices of Aid Modalities, a framework for assessing incentive structures". SADEV Report. Karlstad.

United Republic of Tanzania, 2006. *Joint Assistance Strategy for Tanzania*. Dar es Salaam.

United Republic of Tanzania, 2007. *Joint Assistance Strategy for Tanzania, Action Plan and Monitoring Framework.* Dar es Salaam.

UN. 2008. *Achieving the Millennium Development Goals in Africa.* UN Department of Public Information. New York.

World Bank. 2007. *Joint Assistance Strategy for the United republic of Tanzania.* Report No. 38652-TZ. Washington DC: World Bank.

World Bank.. 2008. "Revised DPG Division of Labour in Tanzania". Washington DC: World Bank.

World Bank Operations Evaluation Department. 2004. "Monitoring&Evaluation: Some tools, Methods & Approaches". Washington DC: World Bank.

www.tanzania.go.tz

www.mof.go.tz

(Development Partners Group). www.tzdpg.or.tz

http://stats.oecd.org

Ⅲ. 개발협력동향 Journal of International Development Cooperation

1. OECD/DAC 고위급회의 및 DAC-EPOC(환경정책위원회) 공동 고위급회의 결과

2. Sweden DAC Peer Review(2009) – Main Findings and Recommendations

3. 제7차 OECD/DAC 성평등네트워크(GENDERNET) 회의 결과
김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리

4. 제60차 OECD/DAC 통계작업반회의 및 제1차 통계작업반-ENVIRONET 합동회의 결과
김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리

OECD/DAC 고위급회의 및 DAC-EPOC(환경정책위원회) 공동 고위급회의 결과

한국국제협력단 정책연구실

'09.5.27~28일간 연례 OECD/DAC 고위급회의(HLM)와 OECD DAC-EPOC 공동 고위급회의가 5.28~29일간 파리 OECD본부에서 개최되었다. 이번 회의에서는 금융·경제위기하에서의 글로벌 개발과제, DAC의 전략적 원조개혁방향 등 급변한 국제개발환경의 상황에 대한 공여국의 대응 및 주요 개발협력 이슈에 대한 논의와 함께, 개발과 환경 분야의 공동 관심의제들에 대해서도 협의하였다.

Ⅰ. OECD/DAC 고위급회의

1. 회의 내용

1) 분쟁·취약국에 대한 일관된 접근(coherent approaches to situations of conflict and fragility)

참가국들은 분쟁·취약국에 대한 지원은 평화구축(peace building), 국가형성(state building)과 개발목표의 복합적 추진이 필요하며, 효과적 목표달성은 정치, 경제, 안보, 사법, 경찰, 무역, 이민 등 제반 유관 정책커뮤니티의 포괄적·체계적 참여가 필요하다는 범정부적 접근(whole-of-government approaches) 필요성에 대한 공감대를 기초하여 논의.

토의주제는 ① OECD 국제분쟁취약네트워크(INCAF)와 여타 기구를 통한 범정부적 접근 이행방안, ② 평화구축과 국가형성을 위해 다양한 정책집단 간 및 협력대상국과의 국제회의를 통한 협력, ③ 분쟁·취약국에 대한 국제적 개입 관련 모니터링에 범정부적 접근 연계, ④ 분쟁·취약상황에 대한 탄력적 재정 확보 등을 논의.

참가국들의 주요 토의 내용은 다음과 같다.

① 분쟁 · 취약국 지원에 있어 비개발(Non-Development) 커뮤니티의 일관적, 체계적, 지속적 참여 확보와 유엔 평화유지활동 및 NATO의 군사적 개입 등과 일관성 제고
② OECD INCAF가 전정부적 접근의 주도적 기구로서 유엔과 NATO를 포함한 여러 정책커뮤니티간 협력 · 조율기능을 수행하며, 다양한 정책커뮤니티가 참여하는 INCAF 고위급회의 개최를 추진
③ 전정부적 접근의 이행 담보를 위해 DAC의 동료검토(Peer Review)에 전정부적 접근에 대한 모니터링을 포함
④ 원조효과 제고에 관한 파리선언, 아크라행동계획(Accra Agenda for Action)을 전정부적 접근에 적용하며, 협력대상국의 역량을 고려하여 주인의식, 현지시스템사용 등의 원칙을 적용
⑤ 분쟁 · 취약국에 대한 지속적, 안정적 재정 지원을 위해 DAC회원국, 신흥 공여국, 기타 국가를 포함하는 국제 네트워크를 형성하고, ODA와 Non-ODA를 연계함으로써 지원 재원규모를 확대하며, 분야별 펀드(thematic fund), 다자공여국신탁기금(multi-donor trust fund) 등 설치를 검토

Deutscher DAC 의장은 회의결과를 반영한 후속조치로서 INCAF가 범정부적 접근에 관한 고위관리회의(SLM)를 개최하고, 범정부적 접근의 경험공유 활성화 및 DAC의 동료검토에 전정부적 접근을 포함하도록 하며, INCAF가 범정부적 접근에 관한 국제회의(International Dialogue) 개최를 검토하겠다고 함.

2) 위기하에서의 글로벌 개발과제(Global development challenge in a time of crisis)

(1) 위기의 영향

참가국들은 경제위기의 여파와 여성 등 취약계층에 미치는 결과에 대한 실증적 모니터링의 중요성을 지적하고, 경제위기가 기존의 에너지, 농업, 식량위기를 더욱 악화 또는 지속시켜 유엔 새천년개발목표(MDG) 달성이 지연될 가능성을 우려함. 또한, 위기상황 하에서 취약계층 지원을 위한 고용 및 고용창출 성장이 위기관리와 위기 탈출이후 개발단계에서 중요하다는 점에 동의.

저소득국들이 경기대응적(counter-cyclical) 조치로서 재정지출을 확대하고 있으나, 외부의 재정지원 증가가 필요하며 양자 및 다자원조가 시의적절 하게 이러한 수요에 대응할 필요성을 지적.

(2) 공여국의 위기대응 방향

참가국들은 기존 원조의 양적 · 질적 제고에 관한 공약 이행 필요성과 모든 형태의 보호무역주의 장벽 거부 및 특별한 위기극복 노력의 경주 필요성에 동의.

몇몇 DAC 회원국 및 여타 공여국들의 저소득국 위기대응 지원은 무역, 이민, 투자 및 국내재원동원을 포함하는 비원조(Non-Aid) 영역을 포괄해야 하며, 위기대응이 단기 경기대응적 조치(사회안정망 구축 등)와 녹색성장 추진 등의 장기 구조적 수요 간에 균형을 유지할 필요성을 주장.

한편, 위기대응 방향은 지역별, 국가별, 커뮤니티별 차별화하고 상황에 따라 유연히 대응해야 하며, 단일한 위기 대응책(single crisis response template)은 존재하지 않는다는 점이 지적.

원조효과에 관한 국제규범상의 주요 원칙(협력대상국 주인의식, 현지시스템 사용, 예측가능성 등)을 위기대응에 접목하며, 공여국간 원조조율 확대 및 조기 원조집행(front-loading)의 중요성과 원조체제 분산화를 가중시키는 특별기금 등의 설치 확산은 억제해야 한다는 점에 의견이 일치.

우리 수석대표는 경제위기하에서의 개발재원 확대방안으로 ① 기존 원조공약의 유지와 다자기구를 통한 추가적 개발재원을 제공하고 추가재원 제공여부를 OECD 연간 ODA통계발표에 포함하는 방안, ② DAC 실시 미래 원조지출계획(future spending plan) 조사 결과와 MDG 달성 추정 소요재원 규모와의 차이를 산출하여 공여국 원조 목표 설정의 준거자료로 활용, ③ 비전통적 공여주체를 국제개발체제 내에 편입하여 글로벌 개발 거버넌스를 개선, ④ 보호주의 배격과 도하개발라운드 타결, ⑤ 원조 효과 제고를 위해 지역별, 성격별 협력체제의 병행 운영과 남남협력 확대 필요성을 강조.

또한, 이번 해 OECD 각료이사회 의장국인 우리나라가 OECD 각료이사회에서 '개발협력선언문'(declaration on development cooperation) 채택을 추진 중이며, 이번 회의에서 DAC 행동계획 및 각료이사회에서 개발협력선언문이 채택될 경우, 위기대응 및 개발충격(development impact) 관리기구로서 DAC의 적실성이 제고될 것이라고 발언.

(3) DAC 행동계획 채택

참가국들은 개발커뮤니티의 글로벌 위기대응 행동방향에 관한 DAC 행동계획(action plan)을 채택하였으며, 주요내용은 다음과 같다.

① 원조공약 이행: 기존 ODA 공약 재확인(특히 대 아프리카 공약 이행), 구속성 원조 압력 거부 및 정부내 개발정책일관성(PCD) 제고

② 위기관리를 개도국 장기성장 및 MDG 달성에 결합: 협력대상국의 위기충격 관리와 장기 개발전략을 고려한 우선분야에 대한 지원을 확대

③ 파리선언과 아크라행동계획을 위기대응에 접목: 위기대응에 협력대상국의 주인의식, 현지 시스템 사용, 원조 예측가능성 제고 등 원조효과 관련 원칙 반영 등

④ 국제대응의 예측가능성 제고: 다자기구 재원보충 시기와 규모 조정 및 다자 위기대응기금에 대한 자발적 기여의 예측가능성 유지

⑤ ODA와 여타 재원간 보완성 확보: 모니터링과 벤치마킹 강화 및 보완성 제고

⑥ 위기대응 모니터링과 책임: 협력대상국과 위기대응 모니터링 협력 및 총체적 위기대응의 일관성과 속도 점검

(4) 고용과 사회보호에 관한 정책문서 채택

고용과 사회보호는 빈곤층 친화적 경제성장(pro-poor growth) 달성을 위한 핵심정책이며 경기대응적 정책수단의 하나로서 MDG 목표 1 달성에 기여 가능하며, 특히 현 경제위기 상황에서 개도국 빈곤층이 가장 취약계층임을 고려하여 DAC은 고용과 사회보호에 관한 정책문서를 승인.

이 정책문서는 ① 개도국의 사회보호프로그램에 적절 하고, 장기적이며, 예측 가능한 지원 제공, ② 개도국 사회보호시스템 개발 · 운영 자구노력 지원 및 장기 파트너쉽을 통한 시스템 구축 지원, ③ 개도국의 효과적 시스템 설계 · 운영에 관한 지식공유 노력 지원, ④ 개도국 지하경제에 파급될 정책효과 고려 및 공식경제의 생산성과 고용촉진 지원 등, 공여국에 대한 시사점을 나타냄.

3) 양성평등 및 여성권익신장

MDG 목표 3 달성을 위한 공여국의 노력 확대, 공여국의 양성평등과 여성권익신장 프로그램에 아크라행동계획과 도하선언의 활용 여부, 현 위기가 여성에 미치는 영향과 대응에 대해 토의.

참가국들은 양성평등문제는 개발에서 갖는 중요성에도 불구하고 상대적으로 큰 관심을 받지 못하였으며, 경제위기상황에서 오히려 관심 증가가 필요한 점과 현 경제위기하에서 위기에 가장 취약계층인 여성, 아동, 빈곤층에 지원노력 확대가 필요하다는 점에 대해 이해를 같이 함.

그리고 개발 분야에서 성 주류화(main-streaming)는 여러 어려움이 있으나, 예산배정 확대를 통

한 주류화 노력이 중요하며, 협력대상국에 대해 양성평등과 여성권익신장 없이 개발목표 달성이 불가하며 경제위기 대응에 있어 여성 지원이 확대되어야한다는 점을 적극 인식시킬 필요성도 제기.

일부국가는 MDG 달성을 위해 ODA 분야에서 성 문제에 대한 국가행동계획 또는 양성 평등 개발계획 보유가 필요하며, ODA 관련 성 문제의 중요성 부각을 위해서는 ODA 집행기관의 주도적 추진전략과 사업시행 시 성문제 고려에 따른 인센티브 부여 필요성을 언급함.

세계은행측은 농업, 지역개발 등에서 성 주류화, 소액대출지원 증가, 여성의 시장경제활동 접근성 제고, 여성 취학 및 직업교육 제공 등 여성 지원 프로그램 운영 현황을 설명하였으며, 일본은 한·일 양국이 아프가니스탄에서 공동 지원한 여성 대상 직업훈련원에 대해 소개함.

우리 수석대표는 과거 한국의 개발경험 과정에서 훈련된 여성 노동력이 중요한 역할을 하였으며, 경제발전은 인력양성을 통해서 가능하다고 말하고 우리 정부가 MDG 목표 3을 포함한 양성평등 및 여성권익신장에 관한 중장기 원조전략을 수립하고, 지원확대에 노력하고 있다고 설명함. 또한 정부내 여성부가 존재하여 성 평등에 많은 역할을 수행하는 점을 소개하고, 개도국에서도 독립적인 여성부를 설치할 경우 성 평등 달성의 기반이 될 것이라고 발언.

4) DAC-EPOC 공동고위급회의 준비 : 기후변화에서 ODA 역할

이번 세션에서는 ① 협력대상국의 개발전략과 공여국간 원조조화를 고려하지 않은 개별적·독립적 기후변화기금(stand-alone climate change fund)의 확산이 전체적인 원조 효과 제고에 배치, ② 국제사회의 기후변화 대응 재원확보 추구로 기존 ODA 재원의 감소 가능성에 대한 우려, ③ DAC 회원국의 UNFCCC 체제하에서 기후변화 완화와 관련한 '모니터링, 보고, 검증 의무이행'에 DAC의 통계보고시스템 사용 등에 관한 그간의 논의를 바탕으로 진행.

참가국들은 개도국의 기후변화 적응(adaptation) 지원 관련, 파리선언의 주인의식을 비롯한 원조효과 관련 원칙 준수가 중요하다는 점에 공감하고, 협력대상국의 개발 목표 우선순위를 고려하고, 자체적 적응 및 완화(mitigation) 노력을 지원해야 한다고 논의.

그리고 기후변화 대응에 있어 민간부문 참여의 중요성에 동의하였으며, 민관 파트너십 적용 및 개도국의 기후변화 적응능력 배양은 ODA를 활용하고 완화는 민간투자를 활용하자는 의견도 제시.

회원국들은 기후변화 관련 개도국 지원은 통합적인 개발지원의 틀 속에서 다루어야 하며, DAC은

개발원조의 시각에서 기후변화 대응 관련 DAC 역할을 차별화하고 기여를 강화해야한다는 지적도 있었음. 한편, stand-alone fund의 무규율적 확산뿐만 아니라, 거대만능 펀드(super fund)의 출현도 경계해야한다는 의견도 제기.

리우마커를 OECD/DAC의 통계보고시스템으로 통합하는 방안 관련, 기존 리우마커의 주관적, 비일관적 결과물 산출 우려 등으로 인해 대체적으로 리우마커의 단점을 보완하는 방향으로의 적응지표 마련에 찬성.

기후변화는 기술적인 문제에 제한되지 않으며 정치적인 문제라는 시각에서 국내여론을 상대할 필요가 있다는 의견과 기후변화 적응 및 완화의 협력대상국이 중국과 인도로 편중하는 것을 경계해야 한다는 의견도 언급.

5) DAC의 전략적 원조개혁방향

(1) 원조개혁 보고서 검토 · 확정

2007년 실시된 DAC 활동 심층평가 결과에 기초하여 OECD 이사회가 DAC 역할과 구조 및 기능 등에 대해 전략적 검토 실시를 권고함에 따라 2008년 5월 DAC 고위급회의에서 DAC 원조개혁그룹이 출범하여 지난 1년간 6회에 걸친 회의를 통해 작성한 'Investing in Development-A Common Cause in a Changing World' 제하의 원조개혁보고서를 이번 고위급회의에 제출.

보고서는 변화하는 국제개발환경에 부응하고 DAC의 relevance 유지 · 강화를 위해 전략적 우선순위로서 ① 통계, 동료검토, 원조효과, 정책 가이드라인 수립 등 기존 핵심 분야의 강화, ② 개발협력을 위한 글로벌 거버넌스 시스템 개혁과정 적극 참여, ③ 개발정책일관성 관련 활동 강화, ④ 글로벌 공공재의 개발전략 통합 등을 규정하고 있음. 그리고 개혁방향으로 ① 주요 개발이해당사자와의 관계강화, ② 이행성과 제고를 위한 조직의 구조개혁, ③ 개발원조 관련 OECD내 다른 정책분야 및 일반적 지원 확보를 위한 홍보 강화, ④ 개발관련 OECD의 일반적 활동 재검토 촉구.

(2) 토론내용

DAC 명칭 변경 관련, DAC 의장이 DAC의 기존 명칭 유지 방안과 변경 방안(Development Policy Committee, Committee on Development, Policy 또는 Development Affairs Committee)을 제시한 바, DAC 명칭이 개발에 비해 협소한 원조개념만을 담고 있어 변경해야한다는 의견과 일부 국

가의 DAC 명칭의 brand value를 고려, 현행 명칭 유지를 선호한다는 의견이 제기.

여러 참가국들이 DAC의 전략적 우선순위인 원조효과와 동료검토, 통계 등 핵심 업무의 지속적 강화 노력 및 글로벌 공공재 공급 관련 역량강화 추진 필요성을 제기하였으며, 일부 국가는 향후 DAC의 역할이 비교우위 분야를 중심으로 보다 선택적, 중점적, 전략적 접근(selective, focused, strategic approach)을 취해야할 것으로 주장함. 한편, DAC의 relevance 강화 추진 및 DAC 회원국 원조비중의 점차적 축소 등을 고려, Non-DAC 공여국과 대표적 NGO 등에 대해 적극적 관계강화를 나설 것을 주문함.

DAC 산하기구의 적극적 조직정비(streamline)를 통해 DAC과의 연계 및 조율 강화, 산하기구에 대한 통제와 지휘권 행사 강화 필요에 대한 문제제기도 있었음.

또한, 원조에서 개발로 정체성을 수정하는 만큼, 원조효과에서 개발효과로 효과성 논의도 수정해야 한다는 의견이 있었으며, 원조효과작업반의 최종 지위(DAC에서 독립 여부)에 대한 검토 촉구 의견도 제기.

DAC의 기능강화 추진에 소요되는 재정부담 관련, 일부 국가는 자발적 기여금의 증액을 통해 충당하자는 주장을 하였으며, 글로벌공공재 공급과 기존 DAC 비교우위와의 유기적 결합 방안 강구 필요성도 제기.

우리 측은 원조개혁보고서가 DAC의 개발 분야에서의 적실성 제고가 가능하도록 향후 변화방향을 잘 반영하고 있는 것으로 평가하고 보고서 채택을 지지함. 또한, DAC의 outreach 및 회원국 확대 추진을 환영하고, 우리나라가 작년에 DAC 특별검토를 수검하였으며, 회원국 가입을 추진 중인바, 한국의 경험이 향후 가입후보국에게 선례가 되기를 희망함. 그리고 글로벌 거버넌스 수립에 있어 DAC이 보완적이며 필수적인 역할을 수행할 것을 요청하고, 우리나라는 2010년 하반기에 HLF-4 준비회의로서 글로벌 거버넌스에 관한 국제회의 개최를 검토 중이라고 함. 글로벌 공공재의 개발전략에 통합 관련, DAC이 OECD 내 여타 정책기관 등과 협력강화를 통해 보완적 역할 수행이 필요함을 지적.

Deutscher DAC 의장은 회의결과를 정리하면서 글로벌 공공재의 개발로 연계 강화, 원조효과의 개발효과로 수정 검토, 향후 고위관리회의(SLM)에서 DAC 조직구조의 계속 논의, DAC 명칭은 현행대로 유지, 용어소통의 순화를 통한 대중적 접근성 제고, Non-DAC 공여국에 적극적 outreach 등을 추진하기로 함.

2. 평가

이번 고위급회의는 국제경제 · 금융위기가 개도국에 미치는 부정적 영향을 집중 조명하고 개도국에 대한 개발원조 및 여타 non-ODA 개발재원의 위축 제어에 중점을 둠.

위기상황 하에서 빈곤층의 확산, 새천년개발목표의 차질을 최소화하는 대응방안의 일환으로 DAC 행동계획을 채택함으로써 DAC 회원국 간 경제 · 금융위기의 개발위기로 전이를 차단하려는 공동의 의지를 표명하는 계기가 됨.

우리 수석대표는 한정된 개발재원의 효율적 사용 및 국제개발체제의 조율 강화에 기여하고자 글로벌 거버넌스의 개선 필요성을 부각하고, 이와 관련 2010년 하반기 글로벌 거버넌스에 관한 국제회의 개최 검토의사를 대외적으로 표명함으로써 신흥공여국에서 내년도 DAC 가입 성사 시, 선진공여국 그룹에 진입하는 한국의 신흥-전통공여국 간의 교량 역할 수행을 통한 국제 기여 의지를 널리 알리는 성과를 거둘 수 있음.

이번 회의에서 작년 원조개혁그룹 출범이래 우리 측이 회원으로 참여하고 DAC 개혁방향에 지적기여를 해온 결과물인 '원조 개혁 보고서'가 상정되어 DAC의 광범위한 지지 속에 채택되었으며 이사회에 제출될 예정이다. 이를 통해 앞으로 DAC은 대내외적으로 21세기 개발환경의 변화 속에서 개혁을 통해 국제개발 커뮤니티 내에서 위상을 공고히 하고, 기능의 확대 · 강화 및 외부 개발 이해당사자에 대해 보다 개방된 조직으로 변화하기 위한 본격적인 논의의 개시가 가능하게 되었음.

II. DAC-EPOC 공동 고위급회의

1. 회의내용

1) 물 공급과 위생을 위한 지속가능한 재원조달 (Sustainable financing of Water Supply and Sanitation)

신 차관은 2015년까지 수자원 관련 MDG 달성을 위해서는 개도국 내 수자원 분야 투자가 현재 80억달러 규모에서 2배 이상 증액되어야 한다는 OECD 보고서 "Managing Water for All"를 인용하면서, 향후 개도국 내 전략적 재원계획(strategic financing planning) 수립과 통합적 수자원관리(integrated water resources management)를 위한 개발협력의 필요성을 강조. 또한, 4가지 글로벌 위기(food, fuel, finance, fresh water)중 수자원에 대한 인식이 가장 낮으나 시급히 다루어져야 함을 지적.

Masaki Suzuki 일본 환경부 차관보는 OECD 국가들이 개도국의 환경친화적 개발을 촉진시켜야 하며, 일본은 11개 아시아 국가들과 수자원 및 환경 분야 D/B 구축, 능력향상을 위해 Green Asia Initiative를 추진 중임을 설명.

영국 개발협력부 Martin Dunham 국장은 수자원분야 MDG 달성이 빈곤, 교육, 양성평등 등 여타 분야 MDG 달성에 핵심요인임을 강조.

미국 대표는 저·중소득 국가의 수자원 관리를 위한 재정적 지원관련 민간부문의 적극적 참여 및 관련사업 추진시 투명성과 신뢰성 확보를 위한 방안 마련 필요하다고 설명.

독일, 스위스 대표는 수자원 관리는 개도국의 기후변화 적응관련 전 분야에 영향을 미치는바, 기술이전, 개도국 내 능력개발 등 효율적인 지원이 필요하다고 지적.

스웨덴 대표는 개도국 내 수자원분야 투자는 약 11배의 사회, 경제적 부가효과를 가져오는바, 고용창출, 경기부양 기여를 강조.

2) 기후변화 적응을 위한 재원 조달(Financing for Climate Change Adaptation)

핀란드는 기후변화(적응, 완화) 재원조달은 개발재원조달의 큰 맥락에서 봐야하며, 개발원조에 적용되는 파리선언, 아크라행동계획 등 원조효과 규범의 동일한 적용 및 기존 원조제공 채널의 사용을 주장함. 또한, 현 금융위기를 고려하여 혁신적 재원조달의 필요성 및 기후변화와 무역정책 등의 정책일관성 제고 필요성을 강조함.

스위스는 기후변화 적응 관련 ODA의 촉매제 역할을 강조하는 한편, 기후변화협약에서 제시된 "공통의 차별적인(common but differentiated)" 부담 원칙 중 공통 부담에 가중치를 두면서 비부속서 I 국가의 기후변화 대응 비용의 분담 및 오염자 부담원칙의 적용을 제의함. 또한, OECD회원국들이 균형적 국가기후변화적응계획에 기초한 잘 조율된 기후변화 적응조치를 추진하여 개발효과 달성에 노력할 것을 권유함.

미국 대표는 신정부가 탄소배출권 거래 시스템 사용을 지지하며 기후변화 대응은 선진국과 신흥공업국의 공동 노력이 필요하고 이에 따라 중국, 인도, 브라질, 인도네시아 등과 협의를 추진 중이라고 설명.

독일 대표는 기후변화 관련 원조에 있어 협력대상국도 주인의식을 가지고 책임을 공유해야 하며, 기후변화 대응에 소요되는 개발재원 확보 차원에서 각국의 ODA/GNI 0.7% 공약 준수 필요성을 강조.

EC는 기후변화가 개발의 통합된 일부분으로 아크라행동계획이 제시하는 협력대상국의 주인의식 함양 노력과 역량강화를 강조하는 한편, 기후변화전략이 예산수립 시 반영이 필요하다고 언급.

3) 아크라 행동계획 맥락에서 환경관리를 위한 역량 개발 및 관리체제

환경관리 역량 개발은 경제 성장의 중요한 요소로서, 농업, 에너지, 수산업 등 부문 정책에서도 환경 측면을 반영하는 것이 중요. 예시로, 네덜란드는 가나의 농업부와 환경측면을 고려하여 지속가능한 농업을 위한 개발협력을 진행 중이다. 토의내용으로 아크라 행동계획 하에서 역량개발 강화, 개도국이 환경문제를 내재화하며 부문정책에서 환경을 우선 고려되도록 하는 지원 방안을 논의.

기조 발제로 우리 측의 이병욱 환경부차관은 좋은 환경관리는 경제성장의 기초이며, 좋은 환경관리를 위한 역량개발 투자비용은 훨씬 많은 이익을 창출하므로, 경제위기하에서 역량개발에 적극 투자 필요하다고 주장. 개발협력 활동에 환경을 반영하지 않을 경우 원조 효과를 약화시키게 되므로 환경부서의 참여와 수원국의 주민, 지역, 이해관계자의 참여 등 AAA 측면 반영 필요성을 설명. 공여국들은 아크라 행동 계획 맥락 하에 파트너 국가들이 환경적 지속가능성에 대한 중요성 인식, 녹색성장에 대한 기회, 환경에 대한 주인의식 제고를 위한 지원이 필요하다고 언급. 한국은 고속성장에 따른 환경문제 극복에 강화된 인적 역량의 역할이 컸으며, 이런 경험을 아태지역에 공유하기 위해 2005년부터 UNESCAP과 함께 녹색성장에 관한 서울 이니셔티브 프로그램을 운영하며, 개도국의 인적 역량개발, 녹색성장 기회를 제고함.

독일 경제협력개발부의 Adolf Kloke-Lesch 총국장은 이번 해 마다카스카르의 권력 붕괴에 따라, 불법 벌목과 불법 거래로 지역주민의 손실이 크다는 사례를 들며, 좋은 환경 거버넌스와 환경관리가 경제 성장, 빈곤 감소 등 개발목표 달성에 기여하므로, 개발협력 프로그램에 통합 반영되어야 함을 강조. 좋은 환경 거버넌스의 요건으로 계획, 재정, 농업, 수산업 등 관련 부처와의 협력을 위한 부문별 연계(cross-sector linkage), 중앙 · 지방정부 등 다양한 수준별 상호 작용(interaction), 정치적으로 환경 문제를 우선적으로 고려, 하천이나 강을 공유하는 것처럼 환경 자산을 공유할 수 있는 지역 · 국가 수준의 협력을 제시.

(3) 주요 발언요지

UNDP는 기후변화는 시급한 문제로 기후변화 적응과 저감을 위한 능력 개발이 우선 되어야 하며, 정부는 물, 에너지 등 관련 부문을 연결(bride)하는 역할, 조화된 접근(coordinated approach), 보다 지역적 실천이 필요하다고 주장.

캐나다 대표는 지방에서 중앙정부까지 모든 부문의 역량이 제고되어야 하며, 개발부서에서 이를 지원하기 위해 자체 능력 개발이 필요하고, 환경 내재화 노력 필요성을 제시. 또한 EU 등 지역 차원의 조직체들(regional bodies)에서도 역량 개발이 필요하다고 언급.

스웨덴은 공여국의 개발부, 환경부의 상호 협력과 파트너 국가의 환경부, 개발부도 참여하는 협력이 중요함(이태리, 슬로베니아, 스웨덴). OECD가 공여국, 파트너 국가 모두에서 개발협력과 환경이 조화(coordination)될 수 있도록 지원의 필요성을 주장.

이탈리아는 이번 해 7월 이태리 G8 정상회의에 기후변화가 의제로 포함되어 있고, 개발협력과정에 기후변화 저감과 적응을 어떻게 통합할 것인가가 주요 논의사항이 될 것임. 또한 이태리는 태평양 14개 섬과 기후변화 적응 협력 사업을 수행중으로 외교부, 환경부, 호주 정부, 밀라노 지방정부가 참여.

미국은 개발협력에 환경을 반영할 수 있도록 연구사업 이외에도 이를 위한 수단(tools)과 사례(evidence)를 제시하는 것이 필요하며, 환경영향평가(EIA), 전략환경영향평가(SEA) 이외에 미국 환경보호청(EPA)이 시행하는 규제 영향 분석 같은 수단(tool)의 개발도 요구됨.

4) 저탄소 개발(Low carbon development path : win-win approaches to achieve both mitigation and development objective)

신 차관은 저탄소 개발이 경제성장, 기후변화 대응, 에너지 안보를 달성하는 일석삼조의 효과가 있음을 설명하고, 개도국의 저탄소 녹색 성장 지원을 위한 개발협력의 필요성을 지적함. 그리고 이번 논의가 개도국의 온실가스 감축행동 지원 및 Post-2012 기후변화체제에 대한 국제적 합의도출에 기여하기를 기대함.

Ms. Lisa Jacks 미국 환경청장은 저탄소 청정개발이 기후변화와 경제위기의 해법이자 향후 전 세계가 자원고갈로 이어질 승자 없는 경쟁(race without winner)에 빠지는 것을 방지하는 방안이라

고 지적하고 오바마 행정부가 추진 중인 기후변화 대응 및 청정에너지 개발, 보급 정책을 설명함.

Mr. Ib Peterson 덴마크 개발협력 장관은 개도국이 청정 개발전략을 채택, 추진할 수 있도록 적절한 재정, 기술적 인센티브 제공 필요성을 강조.

(3) 주요발언 요지

덴마크는 코펜하겐에서 개최될 예정인 제15차 기후변화총회에서 저탄소 청정개발의 글로벌 비전이 제시되기를 희망하며, 자국이 동아프리카 국가들과 추진 중인 재생에너지 보급 및 에너지 효율 개선사업을 소개.

프랑스와 오스트리아 대표는 개도국의 온실가스 감축, 환경친화적 개발을 지원함에 있어 에너지뿐 아니라 산림 및 토지분야에서도 적절한 인센티브 제공 필요성을 언급.

독일은 재생에너지 분야 국제협력을 위한 국제재생에너지기구(IRENA)가 성공적으로 설립되고 있으며, 개도국의 온실가스 감축을 위해서는 CDM 개혁등 시장기반 메커니즘 확대를 통한 민간부문의 대규모 투자 유도 필요성을 주장.

일본은 대기 중 온실가스 농도를 낮은 수준으로 유지하기 위해서는 모든 국가의 감축이 요구되며, 향후 온실가스 감축, 기후변화 적응과 개발협력의 시너지 효과 제고를 위한 가이드라인 필요성을 주장.

EC대표는 2020년까지 개도국도 예상(BAU) 온실가스 배출량 대비 15~30% 감축이 요구되며, 이를 지원하기 위해 CDM, 부문별 크레딧 메카니즘 (Sectoral Crediting Mechanism), 탄소시장의 잠재력이 충분히 활용되어야 함을 지적.

5) 향후 방향(the Road Ahead)

(1) OECD측 발언 요지

Lowrenz 환경국장은 금번회의는 발리회의로부터 이번 연말 코펜하겐 회의로 이어지는 환경관련 일련의 국제적 논의 상에서 중요한 의미가 있는 회의로 평가하고, 내달 개최되는 OECD 각료이사회에서 녹색성장(Green Growth) 의제를 2시간에 거쳐 토의할 예정이며 동 회의를 통해 녹색성장

에 관한 각료선언문이 채택될 것이 예상된다고 언급함.

Richard Carey 개발협력국장은 개발협력 분야에서 기후변화 적응 문제는 이제 매우 중요한(critical) 의제가 되었는바, 개발협력분야에서는 기후변화 적응의 경제적 비용 및 수익을 정확히 산출하여 적정한 재원을 확보하고 기후변화 완화 및 적응 간 시너지효과 확보에 주안점을 둘 것이라고 함.

(2) 공동의장 종결발언 요지

신각수 차관은 공동의장 자격으로 금번회의의 성과와 향후과제에 대해 아래 요지로 종결 발언하고 관련 사항에 대한 사무국의 이행점검을 요청함.

이번 회의를 통해 개발협력과 환경커뮤니티 간 지속적인 개발을 위한 파트너쉽 강화 공약을 재확인하였으며, 아크라행동계획(AAA)의 환경친화적 발전에의 적용 관련 협력대상국 주인의식 강화와 공여국간 정책조화의 필요성이 강조되었으며, 국내적, 국제적 정책메커니즘 마련 필요성에 대한 전반적 합의가 형성됨.

① 기후변화 적응의 개발협력에의 통합을 위한 정책선언 및 정책 가이던스는 앞으로 OECD 국가들에게 의미 있고 효율적인 지침으로 활용되어야하며, 향후 동 가이드라인 이행 및 이에 대한 공동평가가 필요함.
② DAC-EPOC 공동고위급회의는 지속가능한 성장을 위한 양분야간 협력을 지속하는 정치적 모멘텀을 제공하는 유용한 수단인 바, 지속적으로 개최되어야 함.
③ 이번 회의 결과는 내달 개최되는 OECD 각료이사회에 보고되어야 할 것임.

(3) 주요 토의내용 및 향후 추진과제

OECD회원국의 개발협력 및 환경부처 · 기관 간 협력을 강화해 나가기로 하고 DAC과 EPOC의 추진 검토과제로서 아래 우선순위 과제들을 강조함.

- OECD의 기후변화 적응 관련 활동 심화: 기후변화적응을 기존 원조방식과 환경평가과정에 통합, 기후변화 적응 평가과정, 기후변화 적응 지원 원조 tracking, 민간부문 참여강화 방안, 기후변화 적응 비용 및 경제적 측면 분석
- 개발목표의 맥락에서 온실가스 배출 및 기후변화 적응간 시너지효과 점검 및 기후변화 대응을 국가개발전략에 포함 등

- 환경적 고려를 국가 · 부문별 계획과 예산에 통합을 위한 역량배양에 관한 포괄적 지침 수립 및 기후변화 관련 역량배양에 노력
- 파리선언과 아크라행동계획의 맥락에서 환경 역량배양과 거버넌스에 관한 모범사례 공유

2. 관찰 및 평가

이번 회의를 통해 2006년도 DAC-EPOC 공동각료급회의 이후의 성과를 점검하고, OECD 국가들의 환경커뮤니티와 개발협력 커뮤니티 간 협력을 보다 강화하기 위한 공약을 재확인함으로써, 앞으로 양 분야 간 정책공조의 기조를 확립.

앞으로 개발협력-환경 분야 뿐 아니라 여타 분야에서 분야 간 협력(interdisciplinary collaboration)의 모범사례가 된 것으로 평가되며, 아울러 전정부적 접근(whole-of-government approach) 및 전시스템적 접근(whole-of-system approach)을 통한 정책일관성 제고의 구체 이행사례가 된 것으로 평가된다. 특히, 기후변화 적응의 개발협력에 통합에 관한 정책 선언 및 가이던스 채택으로 구체 이행방안을 마련한 것은 이번 회의의 실질적인 성과임.

우리 측은 개발협력 담당부처인 외교부와 환경담당 부처인 환경부에서 각각 차관급을 수석대표로 하는 고위 대표단이 참석하여 표제 고위급회의 공동의장직 수임, 제4세션에서의 선도발언 시행 등 적극적인 역할을 수행함으로써 OECD차원의 개발협력-환경 간 협력강화에 대한 우리 정부의 확고한 기여의지를 표명하고 이번 회의 성과제고에도 크게 기여하였음. 특히, 고위급회의 의장직 수행을 통해 금번 회의를 통해 우리 정부가 의장직을 수임한 금년도 OECD 각료이사회(MCM)에서 녹색성장(Green Growth) 등 선언문 채택이 원만히 추진될 수 있도록 OECD 회원국 간 고위대표단 간 공감대 형성에 기여한 것도 중요한 성과중 하나인 것으로 평가됨.

OECD/DAC 스웨덴 동료평가(Peer Review)

Sweden DAC Peer Review(2009) - Main Findings and Recommendations

한국국제협력단 정책연구실

스웨덴은 2008년 공적개발원조(ODA)에 미화 47억 3천만 달러를 지원했다. 이는 스웨덴의 GNI 대비 ODA 비율이 0.98%에 이르는 것으로 OECD/DAC 회원국 중 최고 수준이다. 특히 동유럽 국가들에 대한 원조를 중점 추진하여 동유럽 국가들의 빈곤감소를 위한 원조공여에 정책적 우선순위를 배정하였다.

스웨덴 정부는 최근 금융위기, 취약국의 분쟁 증가 등 개발원조 환경의 변화에 대처하기 위해 SIDA를 좀 더 결과 지향적이고 유연 · 단순하며 효율적인 기관으로 개편을 추진하기로 하고, 이를 위해 ① 파트너 국가들의 입지를 강화(스톡홀름 본부의 고임금 인력을 감소시키는 동시에 분쟁국을 비롯한 수원국 현지인력 채용 증가), ② 정부, SIDA, 개별부서 레벨에 걸친 성과기반 접근법을 개발, ③ 새로운 행동계획의 수립을 통한 원조 개혁의 제도화를 추진하였다.

스웨덴은 원조효과성(aid effectiveness) 및 선진 인도적 공여(good humanitarian donorship) 영역에 있어 선두주자이다. 스웨덴은 원조의 효과성 및 일관성을 높이고 협력국가의 우선권을 위해 중요한 개혁들을 시작했다. 원조성과 제고를 위해 지난 2007년 6월에는 결과중심 성과관리 제도(MfDR)를 본격적으로 도입하였으며 효율적 원조를 위한 행동계획을 수립, 원조의 예측가능성을 강화하였다. 특히 2008년부터 MOPAN을 활용한 원조효과 평가를 강화하였다. 원조효과에 대한 평가강화는 다자개발기구의 효율성 증진뿐 아니라, 개별공여국의 개발 프로그램의 효율성 증진에도 도움이 되는 것으로 평가된다. 또한, 시민사회 조직들과의 강력한 파트너십도 강화하고 스웨덴 개발협력의 중심적인 지주를 형성하고 있다.

1. Framework for development co-operation

1.1. Legal and political orientations

A welcome leadership role

Sweden is providing crucial leadership within the international donor community. It remains a leading advocate of increased aid flows to developing countries, and has led by example with aid allocations exceeding the UN target of 0.7% of GNI every year since 1975 and reaching 0.98% in 2008. Sweden has budgeted for its aid to reach 1% of its GNI in 2009. This leadership is especially important in the current climate of global recession when development co-operation budgets are under pressure. It will be particularly pertinent during Sweden's forthcoming tenure of the EU presidency. Sweden has played a constructive, and often leading, role internationally in ensuring development co-operation quality, for example by promoting aid effectiveness and good humanitarian donorship. An ardent supporter of multilateralism, Sweden also advocates structural reform within multilateral agencies and has championed new financing mechanisms. Meanwhile, domestic support remains steadfast for Sweden to continue to play a strong leadership role within the international donor community, while also improving its own development co-operation system.

Strong, but complex, policy foundations

Sweden's Policy for Global Development provides a strong foundation for the Swedish development co-operation system. It also gives a clear direction and sense of what matters to Sweden. It covers a whole range of sectors, cross-cutting issues, humanitarian assistance and, importantly, prioritises policy coherence for development across government. The government has also identified three thematic priorities for development co-operation during its current tenure in office: (i) democracy and human rights; (ii) environment and climate change; and (iii) gender equality and the role of women. However, a number of additional policy and other documents create layers of complexity. The Ministry for Foreign Affairs (MFA) intends to introduce 12 new thematic policies by 2011 to replace gradually the "forest of policies" noted in the last DAC peer review. Sweden should also avoid producing excessive additional guidelines and guidance documents and ensure that Sida's guidance and other documents do not encroach on policy.

Reform: moving in a positive direction

Sweden has launched a series of reforms. These include reducing the number of partner countries, structural changes at Sida, and introducing new ways of managing development co-operation. The overall aim is to retain Sweden's position as a leading donor and to create a development system that is "characterised by quality, efficiency and results". In particular, Sweden's commitments to the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action are helping to drive these reforms. Domestically, government and parliamentary reviews and public interest have encouraged Sweden to establish a clearer division of labour between the MFA and Sida. They have also led to changes in organisational structure and a stronger emphasis on results-based management. The reform agenda is ambitious and will take time to deliver results. The committee was informed that the reform process is now starting to yield benefits. The greatest challenge is to manage so many change processes simultaneously, while also safeguarding existing strengths. Critically, the direction, pace and rationale for these reforms must be communicated effectively to staff and stakeholders to obtain buy-in and avoid misunderstandings.

Overall, Sweden has been proactive in responding to the recommendations of the last DAC peer review and, more generally, in constantly seeking to improve Swedish development co-operation. Notably, Sweden is seeking to be more strategic in its support to multilateral organisations and to reduce its number of partner countries. It is keeping to its official development assistance(ODA) volume target, has made changes to the system for agreeing to partner country co-operation strategies and introduced a more results-orientated approach. However, there are some areas where Sweden has not yet been able to address previous recommendations, notably in reducing the complexity of the policy framework and providing independent monitoring and evaluation of policy coherence for development.

The need for continued investment in public support

Sweden has established a reputation for high levels of public communication and development education; public support for development co-operation remains relatively high. In an environment of economic austerity, it will be critical that public support is maintained. The government understands that it cannot take public support for granted. Sweden is, therefore, placing an increasing emphasis on communicating development

results to parliament and the public. It will also be important for Sweden to continue to invest in development education. In addition, Swedish civil society organisations (CSOs) have helped to stimulate well-informed public debate. As Sweden implements its new communication strategy, it should continue to involve CSOs since they play a pivotal role in stimulating constructive commentary and public communication.

1.2. Promoting policy coherence for development

A new start

The 2003 Policy for Global Development positioned policy coherence at the heart of Sweden's approach to development and placed Sweden at the vanguard of donors committed to coherence. However, while Sweden has a strong policy and legislative basis for policy coherence for development, it has found implementation challenging. This is because it lacked other essential building blocks — namely the co-ordination mechanisms and monitoring and reporting. Sweden is therefore congratulated for identifying implementation weaknesses in the policy coherence aspects of the Policy for Global Development and for re-thinking its approach. The new approach, set out in a communication to parliament entitled Global Challenges - Our Responsibility, is more focused and practical. Sweden's decision to acknowledge the problems, identify the causes, and take action is commendable, and the country is now in a better position to make progress.

Some remaining challenges

Sweden still needs to ensure all the building blocks are in place for policy coherence for development. In particular, the MFA has limited tools and capacity to co-ordinate and arbitrate between different parts of government. Making explicit reference to the Policy for Global Development and Global Challenges in ministries' and agencies' letters of appropriation will help to ensure that due priority is given to policy coherence for development. Sweden should, therefore, make wider use of this tool in future. Monitoring continues to be based on self-assessments by individual ministries with no external scrutiny; there are still no plans for independent monitoring and evaluation. As highlighted in the 2005 peer review, this might be an appropriate role for the Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV), but policy coherence for development is not currently within the agency's mandate. SADEV may be able to contribute to regular

reporting to parliament on progress against all policy coherence objectives, or evaluate progress against one of the global challenges in detail every year to complement the government's overall report. Sweden has committed to defining indicators to measure progress; these should now be finalised. Whilst finding relevant and workable indicators and defining clear baselines is challenging, it is an opportunity to improve monitoring significantly, thereby retaining Sweden's leading role within the DAC on policy coherence for development. Other DAC members can learn from Sweden's experiences in identifying and using these indicators.

Recommendations

The DAC welcomes Sweden's strong leadership and reform efforts. To build on this Sweden should:

- Continue to overhaul, rationalise and clarify the complex policy framework and ensure appropriate alignment with the Policy for Global Development. Sweden should also ensure that Sida's guidance documents do not act as additional policy documents.
- Communicate effectively, to both internal and external stakeholders, how Sweden's development co-operation system is changing and how this is likely to affect its partners. This will be crucial to sustain Sweden's ambitious agenda for change.
- Assign a suitable organisation to provide independent monitoring and evaluation of Swedish policy coherence for development and report results to parliament.
- Finalise, in close co-operation with international partners, workable indicators for measuring overall progress towards cross-government objectives and different agencies' contributions to policy coherence for development.

2. Aid volume, channels and allocations

A good example in turbulent times

Swedish ODA in 2008 was USD 4.73 billion, making it the eighth biggest DAC donor that year. Sweden was the most generous donor in terms of the proportion of its gross national income allocated to ODA (0.98%, which well exceeds the UN target of 0.7%). Sweden is also committed to achieving in 2009 its self-imposed target of spending 1% of GNI on ODA. Sweden's record on – and continued commitment to – increasing aid

volumes sets an excellent example for the rest of the world, especially in the current economic climate.

More focused bilateral aid

Sweden is concentrating its support by reducing the number of partner countries from 67 to 33 over the next three years. This change responds directly to a recommendation in the previous peer review. It will increase assistance to sub-Saharan Africa and Eastern Europe, while decreasing the focus on Latin America and Asia. Swedish support to conflict and post-conflict states will also increase. Sweden's efforts to reduce the geographical spread of its bilateral assistance are welcome and should allow Sweden to consolidate and improve the quality of its engagement with a smaller number of partner countries. Moreover, focusing on sub-Saharan Africa and post-conflict countries will help increase the proportion of Swedish ODA which goes to poorer countries and therefore better align allocations with the Policy for Global Development's overarching goal of poverty reduction. In contrast, further increases in Swedish aid to Europe as a region — already double the DAC average — reflect Sweden's current priority on governance and also support Sweden's foreign policy objectives for EU enlargement. These countries are not amongst the poorest, nor is Swedish aid directly focused on helping the poorest groups in these countries. Rather, the aim of this "reform co-operation" is to prepare recipient governments for EU accession, which Sweden asserts is the most effective way to reduce poverty in these countries in the longer term.

Sweden is reducing the sectoral spread of its aid by concentrating its activities in each country to three sectors. These three sectors are in addition to its engagement with civil society, support to research, budget support and humanitarian assistance. Teams are also expected to prioritise the government's three themes (see paragraph 2) either through financial support or dialogue. At the global level Sweden will continue to operate in a broad range of sectors, and the committee was informed that Sida is working on rationalising the list of options. It will, therefore, continue to need a broad range of expertise to support its activities. Sweden also intends to consolidate its activities within sectors, aiming to replace smaller projects with fewer, larger programmes. This process is ongoing.

Heading towards more strategic multilateral support

Sweden is a committed supporter of multilateral organisations and particularly of the UN system. The majority of Sweden's funding to multilateral organisations is core support, which is in line with the government's new Strategy for Multilateral Development Co-operation and Sweden's commitments under the Good Humanitarian Donorship initiative (GHD). This approach is good practice and sets an example for other donors. However, the 2005 peer review flagged a need for more "strategic thinking and performance monitoring" in Swedish support to multilateral organisations. Sweden has since launched a Strategy for Multilateral Development Co-operation. This is a welcome and important step.

Nevertheless, effective engagement requires time and good knowledge of each organisation and Sweden has limited staff available for strategic engagements with multilateral organisations. In 2007 Sweden funded over 50 different multilateral organisations. The MFA has now reviewed 23 multilateral agencies receiving more than USD 2.4 million per year in terms of their "relevance" to Swedish priorities and their "effectiveness". Sweden is encouraged to use these assessments to inform its decisions, not only about the size of allocations to each organisation, but also to rationalise the large number of different contributions it manages in line with its policy priorities and strategic objectives. Sweden should also work closely with other bilateral donors to find an internationally coherent way to assess multilateral effectiveness. This would allow sharing of information and help minimise the transaction costs for the assessed multilateral organisations. The DAC acknowledged Sweden's active participation in the Multilateral Organisation Performance Assessment Network(MOPAN).

Working with civil society and the private sector

Sweden remains a strong supporter of civil society organisations(CSOs), both at home and in partner countries, and has established strong partnerships and active dialogues with them. Its use of framework agreements has helped to cement medium term relations with Swedish CSOs and support their core activities. Swedish CSOs have also played an important role in domestic development education programmes and in holding the Swedish government to account for its implementation of the Policy for Global Development. In partner countries, Sweden seeks to provide core funding to support local CSOs' own priorities, where they align with Sweden's. This strong basis for engagement is vital since, at 8% of total bilateral ODA in 2007, Swedish core support to CSOs is more than double that of the DAC average. Support through CSOs to implement

Swedish funded projects is also large, at 25% of total bilateral ODA in 2007. To maintain these strong relationships, Sweden should ensure it communicates better with its CSO partners about on-going and planned changes to the development co-operation system. The government aims to increase engagement with the private sector, particularly in countries where it intends to phase out development co-operation. The DAC welcomes this move, since active involvement of the private sector is often crucial in creating a sustainable development pattern. Sweden has also increased support to Swedfund, a state-owned investment company, to support private sector development in partner countries. However, in contrast to Swedish engagement with CSOs, links between the Swedish development co-operation system and the private sector are not yet robust and will take time to build.

Recommendations

To increase the focus of its development co-operation further, Sweden should:

- Ensure that any changes to the geographical allocation of bilateral aid are closely aligned with the strong poverty reduction focus of the Policy for Global Development.
- Focus support to the multilateral system strategically, in line with the development priorities and strategic objectives identified in the Policy for Global Development. Use recent assessments of multilateral organisations as a basis for reducing the large number of separate contributions. Be mindful that more staff resources may be required to fulfil the policy objective of deeper multilateral engagement.
- Invest in building stronger relationships and linkages between development co-operation staff and private sector counterparts to increase private sector involvement in development.

3. Organisation and management

Organisational reform

The MFA is responsible for managing four agencies that implement development policy. By far the largest of these is Sida, which disburses 80% of Swedish bilateral aid. Sweden has established a clearer division of labour and more constructive engagement between the MFA and Sida. The MFA now has control of policy making, although it involves Sida closely in the process. Both the MFA and Sida have also been re-structured. Changes

in the MFA are now well embedded, but it is too early to see results within Sida. While Sida's new structure may resolve old tensions, it does present new practical challenges that will need to be managed carefully. For example, grouping operational departments by the type of engagement rather than geographical region ought to increase cross-regional learning. However, Sweden will need to find other ways to preserve a regional perspective on cross-border issues, such as insecurity and environment and climate change. The introduction of "networks" of staff is intended to increase intra-agency learning and coherence; however, at the time of the peer review visits these were still conceptual rather than operational. Ensuring they become an effective tool to overcome inter-departmental boundaries will require careful management as well as a strong sense of ownership and commitment among staff at all levels of the organisation.

A welcome new drive for results

The high priority now being given to results-based management is welcome, but there are challenges in rolling out the new ways of working. Sweden now places a strong emphasis on external reporting of results. This is crucial, not least for retaining public and parliamentary support. However, Sweden should also prioritise the practical details of how it can create an aid system that is truly managed by and for development results. To begin this process, Sweden has recently introduced some important initiatives. These include linking individuals' and teams' results objectives with corporate objectives, and establishing a Quality Assurance Committee to review each new proposal for results orientation. Nevertheless, at the time of the peer review visits, many staff remained unclear what results-based management really entails in practice. It will therefore be vital to deliver practical training and integrate results-based management into existing staff guidance, rather than creating additional documents.

A changing evaluation landscape

SADEV was established in 2006 as an independent agency and is working increasingly closely with the evaluation departments of Sida and other DAC members. Unfortunately, there are no formal mechanisms to ensure that the government as a whole, the MFA or Sida act on SADEV's evaluation findings, which reduces its impact. However, the committee was informed that work is underway to establish a mechanism for responding to SADEV's findings. Meanwhile, Sida's internal evaluation function is evolving more towards management needs. While this is important, Sida will need to guard its evaluation function's existing strengths and capacities and ensure it retains a degree

of independence and, therefore, credibility. Furthermore, Sida should put in place an effective and timely management response system that is adhered to in practice. Sida plans to issue new evaluation guidelines during 2009. These should set out how the management response system's proper functioning will be guaranteed, and how the principle of independence in evaluation will be protected.

People: at the heart of implementing change

Sweden needs to ensure it has the right people and the right skills in place to support its ambitious agenda for change. In the second half of 2009 Sweden takes up the presidency of EU, putting further pressure on MFA staff in the midst of ongoing reforms. But notwithstanding these extra pressures, the MFA's human resources are particularly limited in the context of the reforms and additional responsibilities. To implement the new priorities, both the MFA and Sida will need a human resource management strategy which can ensure their access to suitable skills and expertise. For example, Sweden's focus on post-conflict countries has increased, coupled with greater decentralisation of staff to the field. A strategy will be crucial for ensuring that staff have the appropriate experience and aptitude to work in difficult and fragile situations. Similarly, to make its support to multilateral organisations more strategic, Sweden needs staff with a sound knowledge of each organisation and the time to engage effectively with them. Although Sweden is trying to decentralise, it has found it difficult to post a higher proportion of its staff to the field. Sweden has, however, succeeded in recruiting more National Programme Officers in-country and these staff members are playing an increasingly important role in Swedish bilateral development co-operation. All staff implementing Swedish development co-operation would benefit from further training in two of the biggest changes to how they work: results-based management and programme-based approaches. Training should be practically orientated, based on real life examples and case studies, and should not rely on yet more detailed and theoretical guidance documents.

Recommendations

To strengthen important organisational reforms Sweden should:

Manage closely the challenges posed by Sida's new structure. In particular, by:

(i) protecting regional knowledge and analysis now that teams working in neighbouring countries may come under different departments; and

(ii) making the new staff networks, which Sida sees as crucial to the functioning of its new structure, an effective tool to overcome departmental boundaries, through careful planning and management and strong working-level ownership.

Ensure both the independence and impact of Sida's internal evaluation function, including the proper functioning of the management response system. The new evaluation guidelines should set out how this will be guaranteed.

Protect overall human resource levels, particularly in the MFA and in the field, and allocate resources and skills appropriately to implement Sweden's objectives and commitments. For example, increased engagement in conflict-affected countries and more strategic engagement with multilateral organisations require appropriate staff levels and skills.

4. Practices for better impact

4.1. Implementing aid effectively

Sweden is committed to making aid more effective. There is strong support in the government, the administration and parliament for bringing ways of working into line with the Paris Declaration, the Accra Agenda for Action and the EU Code of Conduct on Division of Labour and Complementarity. Sweden takes an appropriately broad view of aid effectiveness by trying to apply the same principles across its co-operation with partner governments, CSOs and multilateral organisations.

In practice, Sweden has taken concrete steps to implement the Paris Declaration. Although progress has been mixed, it has improved against the majority of the indicators included in the 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. It has already achieved three of the targets: (i) all of Swedish aid is untied; (ii) more than half uses country procurement systems; and (iii) over half is channelled through partner country public financial management systems. Sweden has also increased the proportion of its aid which is aligned with country systems, as well as the proportion of its analytical work which is conducted jointly. Sweden has started to reduce its use of parallel implementation units (PIUs). It is encouraged to renew its efforts in this area, both to meet the Paris Declaration target to reduce PIUs to less than 12 by 2010 and to meet its own goal of phasing them out entirely. Encouragingly, Sweden is now examining why it has not

performed better against some of the Paris Declaration targets so that it can take action to enable further progress in the next two years.

Sweden is also committed to a more focused use of aid and a better division of labour among donors. It is rationalising the number of countries in which it works and the number of sectors in each country. Importantly, it also aims to concentrate support within those sectors, i.e. to consolidate the number of contributions, and increase the use of programme-based approaches. Sweden's new Guidance on Programme-Based Approaches is well aligned with the principles of the Paris Declaration and states that, wherever possible, all Sida development co-operation should be programmatic. This is a major change given that currently around half of Sida's work is project-based. It will therefore take time to implement; staff will need to be guided and equipped to make the changes effectively.

Sweden invests considerable resources in donor co-ordination. Staff are to be commended for their attempts to identify more inclusive mechanisms for dialogue, for example by promoting a "Code of Conduct" for all donors in Mozambique. However, Sweden is not yet on course to achieve targets agreed on the proportion of joint missions and the use of common arrangements. Furthermore, while more than half of Sweden's technical co-operation is co-ordinated, Sweden is not on track to achieve the EU target to co-ordinate all technical co-operation by 2010. Sweden enters into arrangements with other donors, such as with budget support, in which conditions are agreed with partner governments. Where Sweden applies these conditions selectively to a variable tranche, predictability includes being clear on what conditions are to be met for these resources to be released. Sweden must, therefore, ensure that it communicates any conditions clearly to its partners.

4.2. Learning from priority topics

Capacity development

Sweden has a strong policy basis for capacity development. The overarching goal of Sweden's Policy for Global Development, "to contribute to an environment supportive of poor people's own efforts to improve their quality of life", underlines Sweden's recognition that capacity development is central to sustainable development. Perhaps even more pertinent is the statement in Sida's 2005 policy on capacity development that the ultimate task is to "make development co-operation superfluous in the

long run". Swedish policy and guidance also set out a multilayered understanding of capacity development and emphasise the importance of contextual analysis. Sweden's understanding and prioritisation of capacity development resonate with a growing international consensus and with its own international commitments under the Paris Declaration. Conspicuous by its absence from Sweden's approach, however, is any reference to the challenge of capacity development in fragile situations. Sweden will need to address this, given its increased focus on conflict and post-conflict countries.

Sweden has actively supported capacity development for some decades through national systems, line ministries and government agencies. Sweden also places an appropriately strong emphasis on capacity development within civil society and provides CSOs with core funding in order to promote a vibrant civil society in partner countries. Sweden also invests in developing academic research capacity within partner countries. Sweden's work in capacity development is starting to become more programmatic, though it also still has a range of technical co-operation and organisational twinning projects which are not co-ordinated.

Sweden could consolidate its position by closing the remaining gaps between policy and practice. Firstly, though Sida's policy emphasises the importance of understanding the formal and informal context, in practice this is not always followed. Secondly, Sweden needs to ensure staff set out clearly what results they expect and in what timeframe, and determine an eventual exit strategy. This is important for results-based management but also to ensure that capacity, not dependency, is ultimately developed. To close these gaps and to integrate capacity development into all its projects and programmes, Sweden should incorporate capacity development into existing overarching guidance and manuals and target communication and training to front-line staff. It could also include capacity development objectives in the individual performance objectives of field staff.

Environment and climate change

Sweden is placing increasing priority on environment and climate change. Not only is it one of the government's priority themes for development co-operation, it is also one of the six "global challenges" which require cross-government action well beyond the development co-operation sphere. In its upcoming EU presidency, Sweden will also prioritise climate change and development. In preparation for this, the Swedish government established the International Commission on Climate Change and Development in 2007. The international community will now look to Sweden to lead on

follow-up to the commission's call for immediate action, additional funding and deeper global co-ordination. Therefore, Sweden needs to ensure it has enough experts and trained staff to fulfil this leadership role.

In terms of financing, Sweden's specific support to the environment as a sector accounted for just 3% of Swedish ODA in 2007. However, DAC statistics show that over half of Sweden's aid partially targets environmental sustainability, even if it might not be the main objective of the project or programme. To support its new political commitment to environment — and specifically tackling climate change — Sweden has earmarked SEK 4 billion (USD 482 million) of its aid budget for climate change activities during the period 2009-2011. Funding will primarily be channelled through existing multilateral initiatives, but SEK 1.1 billion (USD 132 million) will be disbursed through Swedish bilateral co-operation. Sweden is using existing mechanisms where possible and should continue to avoid establishing additional funding channels.

Sweden faces some challenges in mainstreaming environmental issues. An internal evaluation suggested that environmental concerns could be integrated better into Sida's work, and highlighted a problem of inadequate environmental impact assessments (EIAs) in particular. Many donors conduct screening to find out which projects need an EIA, but for Sweden EIAs are mandatory for all projects. However, the high level of ambition in Swedish EIA regulations may encourage staff to evade the regulations. Simpler tools and formats for strategic and impact assessments, as well as greater awareness, might help to create routines for mainstreaming environmental issues better.

Sweden plans to finalise a new overarching environmental policy in 2010, in to which climate change will be integrated and linked to broader environmental issues. Similarly, Sweden has decided to integrate climate change into its existing environmental tools. This integration could help simplify and consolidate the existing policy and guidance suite. In doing so, it should ensure that its focus on climate change does not divert attention from broader environmental issues which also remain critical.

Recommendations

To build on its high level of commitment to increase aid effectiveness and results, Sweden should:

- Increase the proportion of technical co-operation which is co-ordinated with other

donors and aligned with partner country strategies and increase the proportion of missions which are conducted jointly.

- Ensure that it communicates clearly to its partners how it will apply any jointly agreed conditions to a variable tranche of general budget support.Provide results-orientated support to capacity development and seek an appropriate balance between its welcome long-term commitment with the need, nevertheless, to establish time-bound objectives and associated exit strategies.
- Broaden staff awareness that capacity development should be at the core of all Swedish development co-operation. Improve staff understanding of difficult issues such as political context, what to prioritise in fragile situations and how to define reasonable timeframes. Integrate these into overarching guidance documents and communicate them directly to front-line staff.
- Ensure there are enough experts and trained staff to allow Sweden to lead the international community in following up the International Commission on Climate Change and Development report.

Simplify and consolidate assessment tools and guidance on environment and climate change in order to help mainstreaming.

5. Humanitarian action

5.1. A sound leadership and policy basis

Sweden plays a prominent role in the international humanitarian system and has recently concluded a one-year tenure as co-chair of the Good Humanitarian Donorship (GHD) Group. The 2004 Swedish Government's Humanitarian Aid Policy remains the principal policy guidance for Swedish humanitarian action. Anchored in Sweden's commitments under the GHD initiative, the policy confirms the location of humanitarian action within a broader development context, but also affirms its distinctive origins in core humanitarian principles and international humanitarian law. However, it lacks measurable indicators for integrating government commitments to results-based management into the humanitarian programme. The proposed revision of the policy provides an opportunity to rectify this omission and to align with the humanitarian community's latest thinking. The policy is underpinned by Sida's Strategy for Humanitarian Work 2008-2010 and by CSO framework agreements and operational guidelines for CSOs. Other policies on cross-cutting issues, such as gender, HIV/AIDS and the environment, are applicable to Swedish humanitarian action, although it is less

evident how they are embedded into humanitarian decision-making and management in practice.

In 2005, Sida released a report containing a 13-point action plan for integrating disaster risk reduction(DRR). Primary responsibility for DRR policy now rests with the Policy Team for Environment and Climate Change. However, DRR should not become solely a climate change issue; vulnerabilities to other disasters must also be addressed through DRR approaches in development co-operation strategies. Although ownership of the DRR policy agenda appears to be broadening beyond the Humanitarian Team, actual integration of DRR approaches into development co-operation strategies and corporate systems appears more limited.

5.2. Reliability and flexibility: hallmarks of Swedish humanitarian financing

Sweden is considered to be a reliable humanitarian donor in terms of both the volume and quality of financial support. An estimated 13% of Swedish ODA was allocated to humanitarian assistance in 2007. In line with Sweden's strong commitment to multilateralism, this was primarily disbursed through UN agencies and Red Cross/Red Crescent organisations. Sweden aims to provide funds to all UN Consolidated Inter-Agency Appeals(CAPs) as well as to most "flash appeals" and Sweden also supports pooled funds, including the Central Emergency Response Fund(CERF) and country-specific Common Humanitarian Funds. Importantly, neither the ministers nor the MFA can "instruct" Sida where and when to respond to crises. This autonomy helps to ensure that Sweden provides humanitarian assistance on the basis of need, rather than those crises with the highest public profile in Sweden.

Sweden is careful to ensure that its support for humanitarian action does not compromise core humanitarian principles. The policies and strategies of the Swedish armed forces support principled co-operation between military and civil actors although, at an operational level, there are no formal dialogue and co-ordination mechanisms. Nevertheless, Sweden adopts a pragmatic approach to humanitarian action that includes selectively harnessing opportunities to promote partner state responsibilities. In Mozambique, for example, Sweden's budget support contributes to the Mozambican government's humanitarian relief and recovery efforts.

5.3. Quality, learning, and accountability initiatives

Sweden provides resources for continuous improvement of Swedish and international humanitarian action through learning, targeted research and enhanced accountability. This includes support (i) for training opportunities through the Civil Society Center; (ii) to leading think-tanks on humanitarian issues; and (iii) to key CSO quality and accountability initiatives. Annually, up to 1% of the humanitarian budget is allocated to developing methods and humanitarian policy, as well as to evaluating humanitarian action. Currently, there is no specific strategy to direct the allocation of this budget, although in 2008 Sida's Humanitarian Team drafted a concept paper as the first step in adopting a more strategic approach. Sweden is encouraged to finalise this plan.

5.4. Organisation and management

As with other elements of Swedish development co-operation, there is now a clearer delineation of roles between MFA and Sida in the humanitarian sphere. However, the MFA's humanitarian section is within the Department of Security Policy; it is therefore functionally separated from the rest of the international development co-operation units within MFA. The unit's staff of seven is small considering the breadth of the humanitarian agenda and Sweden's strong leadership role in international humanitarian affairs. Fully staffed, Sida's Humanitarian Team has 14 staff members and is now located in the Department for Countries in Conflict and Post-Conflict. This provides useful opportunities to harmonise Swedish humanitarian action with other development co-operation in conflict and post-conflict countries. However, the Humanitarian Team will need to reach out to colleagues in other departments who also have to respond to humanitarian emergencies.

Recommendations

To consolidate its leading role as a good humanitarian donor, Sweden should:

- Proceed with the update of the humanitarian policy and identification of suitable indicators to monitor progress against strategic humanitarian objectives.
- Embed disaster risk reduction approaches within development co-operation strategies and better integrate key cross-cutting policies, including gender and environment, within humanitarian action.
- Finalise the plan for learning, research and accountability in the humanitarian sector.

제7차 OECD/DAC 성평등네트워크 (GENDERNET) 회의 결과

김 진 영 한국국제협력단 정책연구실 대리

2009.6.10~12일간 프랑스 파리 OECD 본부에서 제7차 OECD/DAC 성평등네트워크(GENDERNET) 회의가 개최되었다. 본 회의에서는 글로벌 금융 및 식량 위기가 여성에 미치는 영향과 이에 대한 대응방안을 논의하고 원조효과성을 제고하기 위한 성 인지적인 수원국 시스템 활용 방안에 대해 논의하였다. 아울러, 제4차 DAC 고위급포럼(HLF)주최국으로서 한국은 HLF-4에서 개발에서의 성평등 이슈가 보다 심도있게 논의될 수 있도록 GENDERNET이 기여해줄 것을 요청하였다.

1. 주요 결과

동 회의는 작금의 글로벌 금융 및 식량 위기가 여성에 미치는 영향에 대한 논의를 통해 여성이 남성보다 경제적 위기(crisis)에 더 취약함을 재확인하였고, 문제의 해결을 위해서는 다양한 개발협력파트너들 간의 공조와 개발협력 수행수준별로 각기 다른 전략의 적용이 필요함을 제기함.

아울러, 원조효과성 제고를 위한 수원국 시스템 활용과 주인의식강화 노력시 성 인지적 관점(gender sensitive perspective)을 통합하고 수원국 시스템의 성 주류화를 위한 역량 강화를 지원함으로써 성평등 증진과 여성권한강화 목표를 효과적으로 달성할 수 있음을 강조하였고, 이를 위한 전략과 방안을 심도 깊게 논의함.

한국 대표단은 2008년 가나 아크라에서 개최되었던 제 3차 DAC 고위급회담(High Level Forum)에서 원조효과성 제고를 위해 성평등 증진 및 여성권한강화의 중요성을 환기하고 이에 대한 개발협력파트너들의 이해를 도모하는데 있어 크게 기여한 GENDERNET의 성과를 높이 평가하고, 2011

년 서울에서 개최될 제 4차 회담에서 심화된 논의를 진행하기 위한 지속적인 노력을 기울여줄 것을 당부함.

현 GENDERNET 의장인 도로시 담크야에르(Dorthea DAMKJAER)가 퇴임하고 네덜란드의 이네크 반 드 폴(Ineke van de Pol)가 2010년 의장으로 취임하고 새로운 사무국이 발족함.

2. 상세 회의내용

가. DAC 고위급회의 논의 및 DAC Reflection group 권고사항

(위기 대응방안과 개발원조 통합의 중요성) 리차드 캐리 DAC 개발협력국장은 개발정책 협의체로서 DAC는 원조효과성 맥락에서 위기대응방안에 대해 지대한 관심을 보이고 있으며, 지난 5.27~28일간 DAC 고위급회의에서 논의, 채택한 DAC 행동계획이 천명하는 바와 같이 위기관리를 개도국의 장기성장 및 MDG 달성에 통합하고 파리선언과 아크라행동계획에 접목하는 방안을 강구하는 것이 중요함을 역설함. 특히, 위기상황대응에 대한 예측가능성을 높이기 위해 실시간으로 정보를 확보하고 공여국 정책의 일관성을 강조함.

특히, 여전히 남녀차별이 팽배하고 여성에 대한 폭력이 만연하게 이루어지며 여성이 위기상황에 더 취약한 현실에서 지난 고위급회의가 MDG 3번 목표 달성과 성평등 증진 의제를 활발하게 논의한 것을 의미 깊게 생각한다면서 GENDERNET이 다양한 개발협력수행자들이 대책방안에 대한 의견을 교환하고 논의의 장을 마련한다는 점에서 의의가 있다고 말함.

(DAC 네트워크간 긴밀한 공조의 필요성) OECD는 지난 1990년대 중반부터 평가단(Reflection group)을 형성하여 DAC의 개발협력사업 평가를 수행하며 개발협력의 필요성과 중요성 대한 정치적 지지를 확보하고자 함. 평가단은 MDG 달성과 파리선언의 맥락에서 주인의식 강화, 정책일관성, 결과중심의 사업수행을 위해 DAC 네트워크 및 부속기관간 긴밀한 협조가 필요하고, 특히 성평등 의제는 원조효과작업반(WP-EFF) 등 다른 DAC 네트워크와의 공조와 정책협의를 통해 효과적으로 논의할 수 있음을 제시함.

- 일본은 DAC가 신흥공여국과 수원국, 민간기업과 시민사회 등 다양한 수행자들을 개발협력에 참여시키는 노력을 해야하며, 모범사례의 공유와 확산을 위해 원활한 커뮤니케이션이 필요하다는 의견을 제시함.
- 사무국은 모범사례 확산의 중요성을 공감하고 그 일환으로 개발에서의 성평등 달성을 위한 가이드라인과 이슈 페이퍼 등을 발간하고 있다고 말함.

– 모로코는 성평등 달성을 위한 지역별, 문화별 전략수립이 필요하고 수행 경험이 다양하다는 측면에서도 경험의 공유가 중요하다고 언급함.

나. 위기상황이 여성에 미치는 영향 및 대응방안

(위기상황이 여성에 미치는 영향) 세계 대공황 이래 가장 심각한 현 경제 위기는 개도국에 더 큰 경제적 타격을 주고 있음. 세계은행은 저소득국의 2/3, 그 중에서도 사하라 이남 아프리카 국가의 3/4에서 빈곤인구가 증가할 것으로 예측하고 2009년에 1억명 이상의 인구가 식량위기를 겪을 것으로 전망함. 또한, 보건분야를 비롯한 인간개발 관련 MDG 달성이 불투명해지고 사하라 이남 아프리카 국가는 MDG 전체 목표의 지표 달성을 하지 못할 것으로 분석함. 특히, 금번 위기는 소액금융 축소, 해외송금 저하 등으로 인해 MDG 3번 목표의 달성에 지대한 부정적 영향을 미치는 바, 여성의 경제적 역량 강화를 위한 지원 전략수립이 절실함을 피력함.

(성 인지적 위기상황 대응전략) 현 위기상황이 취약그룹인 여성에 더 부정적인 영향을 미치는 점을 감안하여 여러 공여국과 공여기관은 위기상황을 성 인지적인 관점에서 대응하기 위한 전략을 수립하고 이행하고 있음.

– 세계은행은 위기가 여성에 미치는 영향을 정책과제 및 프로그램 수립 시 예측, 통합하는 전략이 필요함. 그 일환으로 여성 문제를 접목한 고용창출 프로그램 수립, 여성의 인적자원개발을 증진하기 위한 프로그램과 사회안전망 프로그램 개발 등의 방안을 제시함.
– 영국은 현 위기상황에 적절히 대응하기 위해 기존의 젠더 정책 및 공약사항을 재조정함. 금년도에 사회안전망 프로그램에 50만 파운드의 재원을 추가적으로 배분하여 기존 사회안전 장치를 강화하고, 위기상황에 대한 유연하고 신속한 대응을 위해 UN 기구와 협력하여 긴급대응 프로그램을 지원함. 아울러, 위기상황에 대한 적절한 대응방안을 도출하기 위해 정책연구 활동을 강화함.
– 스웨덴은 여성의 경제역량 강화를 인권과 사회정의측면에서 접근하면서 금융위기 대응방안에 젠더 전담반을 설치하여 경제적 주체로서 여성의 인적자원개발 및 역량을 강화하고, 금융시스템의 성 주류화와 여성의 동등한 재산권 확대 등의 노력을 기울이고 있음.
– 사무국은 단기적 긴급대응과 더불어 성평등 도모와 여성권한강화를 위한 중장기적 투자가 병행되어야할 것을 강조하였고, 회원국은 과거의 경험에서 교훈을 얻고 공유하는 것의 중요성에 공감하였음.

다. 수원국 시스템의 성 인지적 활용 전략

(공공재정관리 개혁과 성 인지 예산) 원조효과작업반(WP-EFF)은 파리선언의 2010년 달성목표치 가운데 수원국의 공공재정관리(Public Finance Management) 시스템의 활용이 목표치인 80% 의 절반 정도(45%)만 달성될 것으로 예측하면서 동 부문에 대한 지원 강화를 촉구함. 회원국은 작업반의 수원국 시스템 활용 클러스터(Cluster B)의 활동 중 특히 공공재정관리 강화의 중요성에 공감하였고, 공공서비스의 균등한 분배와 접근성을 향상하고 국가정책과 프로그램의 성 주류화를 위한 방안으로 성 인지 예산의 확대의 필요함을 강조하고 성 인지 예산의 현안과 발전방안에 대해 논의함.

- UN 여성지위위원회(CSW)는 재원조달은 성평등 달성에 핵심적인 역할을 하는 도구이며 경제위기 상황에서 재정관리의 전반적인 재조정이 필요함을 언급함. 한편, 2005년 성 인지 예산제도를 도입한 가나는 성 인지 예산제도가 부처간 효율적인 재정관리를 개선하고 굿거버넌스 역량강화에 기여했다고 평가함.
- 남아공은 성 인지 예산의 필요성과 중요성에 대해 부처 간 합의와 공감대 형성이 중요함을 강조하고, 일본은 성 인지 예산의 성과에 대해 높이 평가하면서 동시에 제도의 실행과정에서 주인의식과 동기부여가 요구된다고 말함. 탄자니아는 성 인지 예산의 효과적인 정착을 위해 기실행 중인 국가와 도입단계 국가 간의 남남협력의 중요성을 피력함.

(성별분리통계 및 수원국 통계역량 강화의 필요성) 회원국은 공공재정관리 개선과 수원국 시스템 활용을 통해 성평등 증진과 여성권한강화 목표를 달성하기 위해서는 여성에게 제공되는 서비스의 통계적 수치를 확보하여 정책발전과정을 추적하는 시스템이 필요하고, 이에 따라 여성과 남성을 분리하여 통계를 집계하는 성별분리통계의 구축이 필수적으로 이루어져야함을 강조함.

- 결과중심의 정책수립과 효율적 재원활용을 도모하기 위해 개도국의 통계역량을 강화할 목적으로 1999년 설립된 OECD 산하기구인 PARIS 21(Partnership in Statistics for Development in the 21st Century)은 성별분리통계 구축 역량 강화라는 양적 개선뿐만 아니라 통계수치에 영향을 미치는 젠더 요소(gender-based factors) 분석 강화라는 질적 개선도 필요함을 언급함.
- 아울러, 중장기 개발전략을 수립하는 초기 단계의 개도국일 경우, 성별분리통계는 개발전략 수립시 성 인지적 관점을 적용하는 데 유용한 자원으로 활용될 수 있음을 강조함.

(집행수준별 차별적 전략 도입) 회원국은 수원국 시스템의 효과적인 활용을 위해 개발원조사업의 집행수준별 차별적인 전략 도입의 필요성에 공감하고, 집행수준을 양・다자 공여기관수준, 국가수준, GENDERNET 수준으로 구분하여 이에 대한 심도 깊은 논의를 진행함.

- (공여기관 수준) 스웨덴은 모든 공공재정관리 개선 프로그램에 성 인지적 관점 도입을 의무화

할 것을 강력히 주장하였고, 필리핀은 성 분석(gender analysis)의 양적・질적 강화가 중요하다고 의견을 제시함.

- (국가 수준) 아일랜드는 젠더 이슈에 대한 포괄적인 접근을 위해서는 개발협력파트너와 동 이슈의 중요성과 필요성에 대한 설득과 공감대 형성이 중요하고, 이를 위해서는 파트너들이 이해하기 쉽고 수용가능한 언어를 사용하는 것이 필요하다고 피력함. 예를 들어, 재원확대를 위해 재정부와 협력할 때는 예산 부문의 언어에 젠더를 접목하는 것이 필요함. 또한, 영국, 스웨덴, 한국 대표단 측은 성별분리통계의 필요성을 다시 한 번 역설하고 통계수치의 질적 분석의 병행을 강조함.
- (GENDERNET 수준) 네덜란드는 GENDERNET이 각국과 공여기관의 개발경험 공유의 확산 노력을 더욱 기울일 것을 주문함. 한국 대표단과 영국은 국제 합동연구를 주관하여 개발협력 파트너간의 지식과 경험을 공유하고 전파하는 것도 의미 있음을 피력함.

라. 성평등 및 여성권한강화 지표 개선과제

개발협력에서의 성평등 및 여성권한강화에 대한 상호책임성이 높아짐에 따라 구체적 성과를 측정하고 모니터링하는 지표로서 MDG, UNDP 인간개발지수(HDI)를 조정한 GDI(Gender-related Development Index)와 여성의 경제적, 정치적 지위를 측정하는 GEM(Gender Empowerment Measure) 등이 활용되고 있음. UNDP는 성 인지적 기초서비스 측정 가이드라인을 제시하고, OECD 개발센터(Development Center)는 사회적 기반(social institution)에 기초한 SIGI(Social Institution and Gender Index) 지표를 제안함.

- 일본은 각국의 다양한 환경과 조건을 감안 국별 비교시 신중한 접근이 필요함을 강조하고, 모로코는 문화다양성, 오스트리아는 통계의 질적 분석의 필요성을 제시하는 등 회원국의 다양한 의견이 제시됨.

마. 제 4차 DAC 고위급회담(HLF) 기여방안 제안

한국 대표단은 이번이 GENDERNET 회의 첫 참석으로 개발원조에서의 성평등 정책협의체의 일원이 된 것을 매우 뜻깊게 생각하며 향후 한국이 건설적인 기여를 할 수 있을 것에 기대를 표명함. 한국 대표단은 신흥공여국이자 예비 DAC 회원국으로서 개발원조에서의 성평등을 도모하기 위한 GENDERNET의 역할과 노력을 지지하며 향후 긴밀하게 협조할 것임을 밝힘.

한국 대표단은 GENDERNET이 2006년 나이로비, 2007년 더블린, 2008년 런던 등에서 다양한 워크숍과 컨퍼런스 등을 개최하며 개발원조파트너들이 성평등 이슈에 대해 다양한 의견과 경험을 교

환하고 공유하면서 성평등 증진을 통해 원조효과성을 제고할 수 있다는 공감대를 이끌어내고, 제 3차 DAC 고위급회담에서 성평등을 원조효과성 제고를 위한 핵심적인 도구이자 목표로서 통합시킨 것에 대해 매우 건설적이고 진일보적인 성과라고 평가함.

한국은 제4차 고위급회담 개최국으로서 한국 대표단은 지난 고위급회의시 성평등 이슈가 주요 개발원조 의제로서 부각되었다면, 제4차 회의에서는 원조효과성 제고의 차원에서 보다 심도깊고 구체적인 논의가 이루어질 수 있도록 GENDERNET의 지속적인 노력을 요청함.

사무국은 한국 대표단의 지지와 평가가 매우 고무적이고, 금번 한국 대표단이 제안한 의견을 적극 수용하여 성평등이 원조효과성 제고에 기여하도록 노력하겠다고 답함.

바. 기후변화에 대한 대응

자연보존을 위한 국제연맹(International Union for Conservation of Nature)은 기후변화가 여성에 미치는 영향을 분석하고 이에 대응하기 위해 기후변화 전략수립 및 의사결정에 여성이 참여해야 함을 주장함. 리우협약 가운데 기후변화협약은 여성의 참여를 규정하지 않아 이에 대한 대응이 필요함.

기후변화 재해로 인한 사망 중 여성의 사망은 남성의 14배이고 높은 사망률은 여성의 조혼을 유도함으로써 여성 교육의 기회를 놓치게 하고 식량부족은 여성의 영양실조를 유발함. 반면에 여성들은 기후변화의 문제에 대응할 지식과 능력을 일상적 경험을 통해 갖추고 있음. 이처럼 여성들은 기후변화의 희생자이기도 하면서 동시에 이를 극복하는 주체가 될 수 있음.

이러한 이유로 인해 기후변화와 젠더문제를 연결할 필요가 대두되며 이는 적응(adaptation), 완화(mitigation), 소비와 재정관리의 각각의 차원에서 통합되고 국제적인 정책활동으로 발전시킬 필요가 있음.

사. GENDERNET, UN 및 관련 국제기구 활동 현황 및 계획

UN은 조직의 정책 일관성과 접근성, 투명성, 파트너십, 정부/비정부기구 협력, 국가차원 전략을 강조하고 있음. 이러한 맥락에서 유엔 산하 여성관련 4개 기구(UNIFEM, Instraw, DAW, OSAGI)의 통합에 대한 논의가 진행 중임. 통합의 방향은 4가지로 논의되고 있는 바, 현 상태 유지, 신규부서(department)의 설립, 신규 프로그램의 수립, 혹은 새로운 형태의 통합(hybrid composite) 중

의 하나가 될 것임. 회원국들은 UN이 국가적 차원의 목표를 강화하고 규범적 차원의 노력을 기울이며 강한 추진동력을 제공할 것을 희망하고 있음.
UNIFEM에서는 파리선언 중 성평등에 관한 내용을 실행하기 위한 노력을 기울이고 있음. 특히, 성평등 기금(gender equality fund)을 수립하여 차별과 빈곤 감소를 통한 베이징+10, MDG+5, 파리선언과 유엔 여성차별철폐협약의 진전을 도모함. 이 기금은 여성의 경제 및 정치 권한강화를 지원하는 것을 궁극적인 목표로 함.

유엔경제사회위원회(ECOSOC)는 주요 회의의 후속 회의를 담당하고 있으며 MDG3가 중요한 현안임. 이 중 교육, 고용, 참여가 주요 안건이며 개별 MDG를 전체 MDG와 연결시키는 것이 필요함을 강조함. 2010년에는 7월 유엔 개발협력포럼(development cooperation forum)에서는 장관급 정기회의가 열릴 예정이며 MDG와 성평등에 관한 검토가 있을 것임.

3. 종합평가

우리나라의 2010년 DAC 가입을 앞두고, 신규 회원국으로서 DAC 네트워크 활동의 참여와 적극적인 기여가 기대되는 시점에서 금번 GENDERNET 회의 참여는 개발원조에서의 성평등 이슈의 중요성을 인지하고, 관련 DAC 규범과 지침에 부합하는 적절한 정책과 전략 수립의 필요성을 확인하는 계기가 되었음.

특히, GENDERNET 회의는 국가 공여기관, 국제기구, 시민단체 등 여러 개발원조파트너의 성평등 관련 전문가들이 모여 현안 뿐만 아니라 중장기 의제 및 과제를 토의하고 정책적 함의를 도출하는 중요한 정책대화 참여의 기회가 되므로 향후 관련 사업담당자, 사업수행자 및 전문가의 지속적인 관심과 적극적인 공조가 요구됨.

이번 회의에서는 성평등 달성을 통한 원조효과 제고 방안으로 성인지예산, 성인지통계, 성분석 등 여성정책 도구의 중요성이 재강조되었음. 또한 기후변화, 경제위기 등 새로운 의제를 통합하고 대응하고자 하는 노력이 있었음. 이에 따라 여성부, 여성정책연구기관, 여성단체 등의 국내 정책네트워크를 강화하여 한국 개발원조에 성 인지적 관점을 통합하고, 관련 분야 정책연구활동을 강화하여 전문성을 제고함으로써 국제사회의 성평등 달성 노력에 적극적으로 동참해야할 것임. 이를 위해서는 국내 관련 분야 전문가 풀 확대가 매우 중요함.

〈첨부〉

대표단 발언문

We are very happy to attend the Gendernet meeting this week. It is our first time to be here and we believe this will be a very meaning ful start to get involved in this policy community on gender equality and women's empowerment. As an emerging donor and prospective DAC member, Korea supports Gendernet's efforts to promote gender equality and women's empowerment in the context of aid effectiveness and is willing to work in close collaboration with other development partners in implementing the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action.

Gendernet's contribution to the 3rd HLF last year greatly inspires us and presents precious opportunities to reflect further on the next steps. Especially we think it very substantial for Gendernet to bring the issue of gender equality to the center of the aid effectiveness and make the linkages in between and to gather policy makers, practitioners and partners together to make this issue relevant through workshops and conferences.

Again, we are much impressed by Gendernet's work to prepare platforms and arenas that gather relevant stakeholders regarding gender equality issues together and build up agendas of essential importance for the 3rd HLF. At this forum, development partners acknowledged that gender quality is a key for the successful implementation of the Paris Declaration and that the Paris Declaration can be a very effective instrument to advance gender equality in development aid at the same time. Korea much appreciates Gendernet's constructive contribution.

As a hosting country of the 4th HLF, Korea would like continued efforts of Gendernet for the forum to make the issue of gender equality and women's empowerment not only kept relevant but also dealt with more in depth. We are hoping that the 4th HLF shall be a platform to further discuss, more in a detailed and concrete manner, on these issues we are discussing today in terms of responding to crisis, use of country system and so on in the context of aid effectiveness.

Especially Korea is much interested in Gendernet's collaboration with other DAC Networks and development partners to increase the aid effectiveness. In this regard,

we are expecting the 4th HLF can function as a hinge to make the cooperation and coordination among these partners more effective and connective to elaborate on the issue of gender equality and women's empowerment.

Thank you. /END/

제60차 OECD DAC 통계작업반회의 및 제1차 통계작업반-ENVIRONET 합동회의 결과

김 진 영 한국국제협력단 정책연구실 대리

2009.5.5~7일간 프랑스 파리 OECD 본부에서 제60차 OECD/DAC 통계작업반회의 및 제1차 통계작업반-ENVIRONET 회의가 개최되었다. 본 회의에서는 원조분야 및 유형 보고양식 개정, ODA 적격국제기구리스트 선정 등 통계 보고 관련 실무의제를 논의하였다. 아울러, DAC 환경네트워크(ENVIRONET)와 협력하여 기후변화협약 관련 통계집계방안 개선 및 기후변화대응 관련 실적의 통계집계 방안 마련에 대해 의견을 교환하였다.

1. 주요 결과

가. 원조분야 및 유형 보고양식 개정

2011년 보고(2010년 집행실적)시부터 적용될 원조분야 보고양식(DAC Table5)의 분야 분류 개정안에 대해 회원국들은 원칙적으로 승인을 하였으나, 여러 검토의견이 표출됨.

- 캐나다는 일반예산지원(general budget support)은 개도국 국가개발전략에 기반하여 섹터별로 이행되는 경우가 있으므로, 기존 분야별 분류에서 금번 사업유형분류로 이동하면서 일괄적으로 기타 다부문 분야(other multisector)항목으로 분류하는 것은 적절치 않다고 주장함.
- 회원국들은 NGO지원, 공여국내 난민지원 등 현 섹터로 분류되는 항목들이 통합되면 데이터 분석이 어려워지는 문제를 지적하였고, 사무국은 이를 보안하는 개정안을 만들기로 함.
- 채무탕감(debt relief) 항목은 원조형태 분류에서 분야 분류로 조정함.

2011년 보고(2010년 집행실적)시부터 적용될 원조유형 개정보고양식(DAC Table1)이 사무국이 제안한 제1안이 채택되었으나, 최종개정양식 후보인 제1안의 1a와 1b에 대한 회원국간 견해차이로

인해 최종개정안 결정은 연기됨.

- 사무국은 회원국들의 논의사항을 반영한 수정안을 회람 후 금년 하반기 중 통합된 최종개정안을 채택할 예정임.

나. ODA 적격 국제기구 목록 및 선정기준 개정

ODA 적격국제기구 목록(DAC 통계작성지침 Annex2)을 변경하여 2008년 확정통계 보고시부터 적용하기로 하였음. 적격국제기구 선정을 위한 포괄적 기준(general methodology)에 잠정 합의하였으며, 원조계상변수(coefficient)의 설정(threshold) 변경 방안을 논의함.

- ODA 적격국제기구 선정을 위해 설립목적(mandate), 사업내용(activity), 예산(budget) 등 3개의 포괄적 기준이 제시되었고, 기구별로 유연하게 적용을 하는 원칙에 대한 회원국의 공감대가 형성됨.
- 다자기구의 원조계상변수 설정 기준을 개정하기 위해 잠재적 ODA 집행예산(potentially ODA eligible expenditure) 기준과 실제집행금액(actual amount) 기준이 제시되었고, 회원국들과 협의를 통해 추후 선정하기로 함.

다. DAC 환경네트워크(Environet)와의 협력 강화

7일 합동회의에서는 Environet/통계작업반 합동회의의 조직목표(mandate)를 규정하고, 리우마커(Rio Marker)의 객관성 및 일관성 제고를 위하여 동 마커의 한계점 및 개선사항에 대해 논의함. 아울러, 기후변화적응(climate adaptation) 관련 개발원조의 효과적인 통계 데이터베이스 구축을 위해 기후변화적응의 실무적 정의(working definition) 규정, ODA 재원 통계집계 방법 도출 등에 대한 회원국간 의견을 수렴함.

2. 상세 회의내용

가. 원조유형(type of aid) 보고양식 개정

사무국은 통계양식의 합리성을 제고(rationalization)하고자 유형 및 분야 분류를 개정 중임. 원조유형 보고양식(DAC Table1) 개정 관련, 사무국이 제안한 제1안이 원칙적으로 채택되었고, 회원국들의 의견을 추가 수렴한 후, 최종 개정안을 작성하기로 함. 개정된 양식은 2010년 집행실적 보고시부터 적용될 예정임.

- 회원국들은 제1안의 선택사항인 1a와 1b, 두 양식에 각각 고른 지지를 보인 바, 사무국은 회원국 의견을 반영한 통합 개정안을 작성, 회람 후 금년 하반기 중 확정안을 도출할 계획임.

CRS 양식1 및 CRS++보고양식 개정안도 회원국들의 원칙적 합의를 도출하였으며, 2010년 집행실적 보고시부터 적용하기로 결정함. 단, 캐나다는 CRS++에서 'types of aid' 항목을 추가함으로 인해 'bi-multi' 항목의 유용성이 감소할 우려가 있다는 문제를 제기하였고, 사무국은 이에 동의하고 해당 부문을 재검토하기로 함.

회원국은 신규 보고양식(DAC Table1)의 데이터를 검증하는 CRS++ validation table 양식에 합의함.

나. 원조분야분류(CRS purpose code) 보고양식 개정

원조분야의 정확성과 간결성을 도모하기 위한 원조분야 보고양식(DAC Table5)의 분야 분류 개정안에 대해 회원국들은 원칙적으로 승인을 하였으나, 다양한 검토의견을 표명함.

- 캐나다는 일반예산지원(general budget support)은 개도국 국가개발전략에 기반하여 섹터별로 이행되는 경우가 있으므로, 기존 분야별 분류에서 금번 사업유형분류로 이동하면서 일괄적으로 기타 다부문 분야(other multisector)항목으로 분류하는 것은 적절치 않다고 주장함.
- 회원국들은 NGO 지원, 공여국내 난민지원비용 등 현 섹터로 분류되는 항목들이 통합되면 데이터 분석이 어려워지는 문제를 지적하고, 사무국은 이를 보안하는 개정안을 만들기로 함.
- 채무탕감(debt relief) 항목은 원조형태 분류에서 분야 분류로 조정함.

다. ODA 적격 국제기구 목록, 선정기준 및 계상변수 설정

ODA 적격 국제기구 목록을 개정하여 2008년 확정통계 보고시부터 적용하기로 함.

- 1개 기구(Latin American Organization for Energy, OLADE)가 신규 추가되었고, 목록에는 등재되지 않으나 2개 기구(International Civilian Office in Kosovo/ICO, Regional Cooperation Countil/RCC)가 ODA 적격기구로 추가됨.
- WHO-assessed contributions, WHO-core voluntary contributions account, UNESCO, IAEA-assessed contributoins, BSTDB, OHCHR, UNECE 등의 국제기구가 신규 ODA 적격기구로 채택되었고, 일정 계수에 따라 2008 확정통계 보고시부터 적용하기로 함.

사무국이 제안한 다자기구의 원조계상변수 설정 기준은 잠재적 ODA 집행예산이 5천만불 이상인

기구를 대상으로 개발협력 부문(deveopment share, D) 예산이 90% 이상인 경우 전액 ODA로 인정하고, 5%〈D〈90%인 경우 산출된 계수만큼 ODA로 인정하며, 5% 이하는 ODA로 인정하지 않음.

- 덴마크는 예산규모가 작은 국제기구를 고려해야함을 인지시키며 실제 집행금액 기준으로 ODA 집행예산이 2천만불 이상을 제안함.

사무국은 상기 합의한 국제기구 선정방법을 3년간 시범적으로 실시하고 2012년 추가 논의를 통해 최종적으로 확정하기로 하고 해마다 시범 결과를 회원국에 보고키로 함.

라. 원조전달채널(channel of delivery) 개정

회원국은 원조전달채널의 공공부문을 3개의 하위 범주(공여국 정부-11000, 수원국 정부-12000, 제3국 정부-13000)로 세분화하여 보고할 것을 논의함.

- 네덜란드, 벨기에, 오스트리아 등은 원조의 투명성 제고 및 아크라행동계획 이행(예, 수원국 시스템 사용) 모니터링에 도움이 된다며 찬성하였으나, 독일은 세분화의 어려움을 토로함.
- 사무국은 독일과 논의를 거쳐 최종 개정안을 도출할 예정임.

회원국은 NGO 하위범주 중 'local/regional NGO' 항목을 삭제하고, 'ODA channeled through private bodies(memo item)' 항목에서 민간 부문의 개념에 대한 의견을 교환함. 사무국은 동 코드의 세분화가 원조분절화 분석에 유용하다는 의견을 제시함.

- 독일, 노르웨이 등은 사무국 제안에 찬성하였으나, 네덜란드와 오스트리아는 현안을 유지하는 입장을 표명함.
- 민간 부문의 개념은 자금의 출처를 기준으로 정의를 내려야한다는 공감대가 형성되었으며, 보다 명확한 개념 형성을 위해 태스크팀을 9월에 발족키로 함. 태스크팀의 활동결과는 2010년 비공식 회의에서 논의될 예정임.

회원국은 지역개발은행(Afr.DB. ADB, IDB) 채널코드명에 병기되어 있는 'ordinary capital' 항목을 삭제하여 양자 지원 시 혼란을 없애기로 결정하였고, 이는 2008년 확정통계 보고 시부터 적용키로 합의함.

마. 언타이드 지원 통계 계상

현 DAC 통계상 언타이드 보고양식은 DAC Table7b의 통합보고(aggregate)양식과 LDC 및 non-

LDC HIPC 국가들을 대상으로 언타이드를 확대하는 권고안에 따른 CRS++(건별) 보고양식으로 구분되어 있음.

또한, 언타이드 비대상인 TC를 포함시킨 reference indicator를 지정하여 회원국들이 자발적으로 언타이드 비율을 산출하도록 함으로써 회원국들의 언타이드 노력의 성과(progress)를 측정하고 있음.
※ 미제출시, 측정되지 않은 부분은 일괄적으로 타이드 범주로 규정됨으로 불이익이 발생함. 일본과 프랑스는 미제출하고 있음.

사무국은 LDC 및 non-LDC HIPC 국가 대상 언타이드 지원을 확대하기 위한 DAC 권고사항의 모니터링을 강화하기 위한 방안을 논의 중임. 여러 회원국들이 언타이드 지원실적 통계집계 방법에 대한 국제적 표준지침이 부재하여 각국별 보고방식에도 차이가 있음을 지적하면서 이에 대한 심도 깊은 논의의 필요성을 제기함.

바. 국제평화유지활동의 ODA 보고 및 확대 방안 개정

현 UNDPKO 사업 활동 내용 업데이트 및 동 기구의 포괄적 임무를 수행하는 인력파견 비용은 다자 원조(7%만 계상)로 보고하는 방안을 논의함. 또한, 특정 국가를 대상으로 하는 사업은 양자로 보고하되 7%의 동일 계수를 적용하고, earmark한 자금의 경우 명확한 개발 목표를 가진 경우만 ODA로 계상할 것을 논의함. 아울러, UNDPKO 활동의 ODA 계상 변수 개정 절차를 개선하는 방안에 대한 의견을 교환함.

UNDPKO 외 다른 모든 양자 국제평화유지활동도 ODA로 계상하는 것과 다자의 경우 계상변수의 적용 방안에 대해서도 폭넓게 논의함.

- 오스트리아는 'UN 위임(UN-mandated)'의 의미와 UNDPKO의 mandate와 역할에 대한 명확한 정의가 필요하다는 의견을 제시함.
- 캐나다 및 핀란드는 모든 국제평화유지활동을 ODA로 보고할 경우, 현 ODA정의에 변화를 가져올 수 있으며, ODA범주의 확대는 신뢰성을 저해할 수도 있기에 신중한 접근이 필요하다고 언급함.

사. 리우마커의 질적개선 및 기후변화적응 실무적 정의 도출

현 리우마커 데이터의 질적 개선을 위해 회원국 간 리우마커 보고 현황 파악, 문제점 도출 및 개선 의견을 교환함.

- 리우마커는 정성 · 정량적 측면에서 여러 한계점을 갖고 있음.
  ① 리우마커 정의와 범위의 모호함과 이에 따른 국가별 비교가능성을 위한 마커 표기 방식의 객관적 가이드라인의 부재
  ② 리우협약 목적을 위한 원조활동의 정확한 정량화와 이를 이용한 해당 실적 파악 어려움.
- UNCCD는 리우마커의 명확한 집계를 위해 관련 키워드 목록(Relevant Activity Code, RAC)의 생성을 제안하고, 마커의 정량화에 대한 중요성을 강조하면서 가중치의 적용을 해결책으로 제시하였음.
- 기존 마커 값에 가중치(%)를 부여하는 마커의 정량화에 찬성하고 자국 내에서 실험적으로 시도하는 국가들(벨기에, 노르웨이 등)이 관찰됨. 리우마커의 질적 개선을 위하여 통계담당자와 환경 관련 전문가와의 긴밀한 협조의 필요성이 제기됨.
- 한편, 사무국은 마커의 정량화를 위한 가중치 부여에 대한 검증 과정 필요성을 상기시키고 실행 가능성에 대해 회의적인 입장을 표명하였음.

기후변화적응 관련 원조 흐름의 신뢰성 있는 집계를 위한 방안에 대해 회원국간 의견 조율 및 건의사항을 논의함.

- 기후변화적응의 정의 규정 관련, 기존 정의보다 더 구체적이고 실제로 적용하기 용이한 실무적 정의에 관한 의견이 조율되었고, 이에 관한 잠정적 합의가 도출됨. 내용은 아래와 같음.

a) (소프트웨어 측면) To develop the necessary capacity to identify and forecast the impacts of climate change, to assess climate risks and vulnerability and/or to plan and implement climate risk management responses, and/or
b) (하드웨어 측면) To reduce the vulnerability of human or natural systems to the impacts of climate change by maintaining and increasing adaptive capacity and resilience and/or addressing climate related risk

기후변화적응을 위한 ODA 흐름을 파악할 만한 메커니즘 또는 지표로서 기후변화적응 마커가 제시되었고, 동 마커의 형태, 표기방식 및 유용성에 관한 논의가 이루어짐.

- 새로운 기후변화적응 마커의 개발을 위해 기존의 DAC 정책마커 표기법을 따를 것인지에 대한 의견이 교환됨. 주된 의견은 기존 표기 방식을 따르되, 기술 중심의(descriptive) 마커를 정량화가 가능한(quantitative) 마커로 개선하자는 내용이었음.
- 캐나다는 마커가 정책에 반영되는 정도(integration in policy)를 계량화하여 마커의 정책활

용도를 높이자는 의견을 제시하였음.

- 한편, 과도한 정책마커의 개발로 인한 작업 및 결과의 중복성을 우려하는 의견도 개진됨.

3. 관찰 및 건의

이번 통계보고양식 개정에 부합하는 통계시스템의 보완이 필요하고 정확하고 일관된 통계 보고를 위해 관련 기관간 긴밀한 협조가 요구됨.

- 우리나라는 2010년 DAC 가입예정으로 신규회원국으로서 ODA 실적보고에 대한 정책적·기술적 이해를 제고함과 동시에 통계보고의 중요성을 보다 깊이 인식할 필요가 있음. 아울러, 회의 참관 및 의제 반영의 소극적 대응에서 의제 제안 및 검토 등 적극적인 기여를 할 수 있도록 역량 및 시스템의 강화가 중요함.
- 이에 따라 관계기관 전문가의 관심과 주의 깊은 관찰이 중요하며, DAC 통계작업반 관련 전문가회의에 관계자의 적극적인 참석과 follow-up이 필요함.

이번 합동회의는 DAC 통계작업반과 환경 및 개발협력네트워크(Environet)와의 첫 공식 합동회의로 환경 분야 실적의 통계 집계방안 개선 및 기후변화적응에 대한 실무적 정의를 처음 논의하였다는 측면에서 의미를 가짐.

『국제개발협력』 논문기고 안내

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

1. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 제3세계 개발과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제가회에서 논의되고 있는 제3세계 개발 관련 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

2. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1) 기고 및 접수

· 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판 교로 418 한국국제협력단 정책연구실

· 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2009년 제3호	시민사회와 국제개발협력	2009. 9. 10

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

· 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.

· 기고 논문은 국제협력단이 정하는 "'국제개발협력' 원고집필요령"(KOICA 홈페이지에

게시)에 따라야 한다.

- 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
- 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2) 심사

- 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
- 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3) 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 정책연구 2009-02-068

국제개발협력 2009년 제2호

발 행 2009년 8월

발 행 인 박 대 원

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 정책연구실, 홍보위원회

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)

전 화 031)740-0301

팩 스 031)740-0681

홈페이지 http://www.koica.go.kr

인 쇄 (주)아데라 커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-88133-84-2 13320