국제개발협력

2009년 제1호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

‖목차‖

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

I. 개발협력 이슈

〈무역과 원조〉

1. '무역을 위한 원조(AfT)'를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안 ····· 7
최민경 / 전 KOICA 정책연구실 연구원

2. 공정무역(Fair Trade) 운동과 국제개발협력 ····· 29
김현승 안나 / 전 옥스팜 인터네셔널 마케팅팀

〈특별 기고〉

1. 국제개발협력의 변화와 추세 ····· 41
이계우 / 서울대 국제대학원 초빙교수

2. 한국 ODA의 파편화에 대한 조사보고서 ····· 62
최수영 / 경제정의실천연대 국제위원회 간사

3. Korean Private Participation Investment in Infrastructure:
Lessons and Implications for Egypt ····· 85
Jun Yeup Kim / Professor, Kyung Hee University
Hazem Mahmoud Abdel Aleem Mohamed / Economist, Ministry of Finance, Egypt

II. 국제개발협력 사업평가

1. 에티오피아 식수개발 사업 사후평가 ····· 114
김재곤 / 한국지질연구원 환경재해연구실장

Ⅲ. 국제개발협력 동향

1. OECD/DAC 원조개혁그룹(Reflection Group) 회의 결과 ····· 127
한국국제협력단 정책연구실

2. 도하 개발재원 평가회의 결과 ····· 131
한국국제협력단 정책연구실

3. OECD 개발글로벌포럼 개최 결과 ····· 137
한국국제협력단 정책연구실

4. 남남 및 삼각협력
1) 남남 및 삼각협력에 대한 동향 및 정책 시사점 ····· 143
고미라 / KOICA 지역1팀 대리
2) 남남 및 삼각협력의 성공사례와 시사점 ····· 153
김태은 / KOICA 사업평가팀 대리

I. 개발협력 이슈

〈 무역과 원조 〉

1 '무역을 위한 원조(AfT)'를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안

- 최민경 / 전 KOICA 정책연구실 연구원

2 공정무역(Fair Trade) 운동과 국제개발협력

- 김현승안나 / 전 옥스팜 인터네셔널 마케팅팀

〈 특별 기고 〉

1 국제개발협력의 변화와 추세

- 이계우 / 서울대 국제대학원 초빙교수

2 한국 ODA의 파편화에 대한 조사보고서

- 최수영 / 경제정의실천연대 국제위원회 간사

3 Korean Private Participation Investment in Infrastructure: Lessons and Implications for Egypt

- Jun Yeup Kim / Professor, Kyung Hee University
- Hazem Mahmoud Abdel Aleem Mohamed / Economist, Ministry of Finance, Egypt

'무역을 위한 원조(AfT)'를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안[1)]

최 민 경 / 전 KOICA 정책연구실 연구원

I. 머리말

오늘날 많은 개도국들은 다자무역협상과 선진국들의 특혜시장접근 정책에도 불구하고 산업기반의 미발달, 사회 · 경제인프라의 부족, 무역역량부족 등으로 국제무역참여의 혜택을 충분히 누리지 못하고 있는 실정이다. 또한, 무역자유화는 경쟁을 통한 효율적 자원분배, 재원 및 서비스의 선택기회 확대, 해외시장에 대한 접근성 향상을 가능하게 하는 반면, 보호정책의 혜택을 누려온 개도국의 현지산업 및 기업들은 경쟁력부족으로 국제무역시장에서 도태될 위험에 처해 있다. 아울러 일반적으로 자유무역협정(FTA)의 경우 가맹국 간에 특혜관세를 적용하기 위해서는 특정한 원산지규정을 준수해야 하며, 자유무역협정(FTA)가맹국 내에서 생산된 제품임을 인증 받을 필요가 있다. 반면, 많은 개도국이 국제적 원산지규정의 충족을 위한 기술 및 지식부족의 문제에 직면해 있다.

1. 아프리카의 경제성장을 통한 빈곤감소

아프리카 국가들은 민족분쟁, 기아, 감염성 질환(HIV/AIDS, 말라리아, 결핵 등), 낮은 취학률, 누적된 채무문제, 식량문제와 낮은 농업생산성 등 아직도 해결해야 할 국내적 개발과제와 함께 선진국의 민간자본 유치를 위한 기본적인 인프라, 제도 및 정책, 정부의 역량, 거버넌스, 거시경제정책, 투자 가치가 있는 상품 및 부가가치산품의 발굴 등이 기타 개도국에 비해 현저히 열악한 실정이다. 이에 따라 국제기구와 선진공여국들은 개도국과의 경제 및 무역통합과 개도국의 무역제도정비 및 역량강화 등 개도국의 무역활성화와 해외직접투자의 자유화에 대비한 '무역관련 원조(Aid for Trade: AfT)'를 ODA로 추진하고 있으며, 이는 "원조보다 무역(trade, not aid)"을 요청하는 개도국의 니즈(needs)와도 일치한다.

1) 본 논문은 KOICA에서 발간한 '무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안' 연구 보고서를 정리 · 요약한 것이다.

2. 연구의 목적 및 의의

우리나라는 아직 '무역을 위한 원조(AfT)'에 대한 이해 및 정책이 부재하다. 특히 2006년 3월 우리나라 노무현 대통령 아프리카 순방 시 발표한 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브(the Korea's Initiative for Africa's Development)'를 계기로 최빈국 중 아프리카지역에 대한 원조가 확대되고 있으나 교육, 보건의료, 지역개발 등 협력대상국의 기본적 니즈(BHN)가 중점적으로 지원되고 있고 일관적인 정책이 부재한 단편적인 무역관련(trade-related) 지원을 실시하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 아프리카지역의 지속적이고 총체적인 경제·사회발전을 전략적으로 지원하기 위한 방안으로 아프리카의 무역개발현황과 국제원조기관 및 선진공여국의 무역 및 투자관련 지원정책을 분석함으로써, 우리나라의 자속적인 대 아프리카 빈곤감소 전략의 일환으로 활용할 수 있는 AfT 방안을 강구하고자 한다.

Ⅱ. 아프리카 경제와 무역

1. 아프리카의 경제현황

최근 아프리카의 일부국가는 석유 및 광물자원 가격의 급등, 정치적 안정으로 인한 외국자본투자의 증가, 중국 및 인도 등의 신흥공여국의 투자증가 등의 외부적 요인으로 순조로운 경제성장을 이루고 있다. 특히, 2003년 이후 자원가격의 세계적인 급등과 민간자금 및 ODA를 활용한 인프라정비로 인해 지금까지 내륙지역이라는 지리적 특성과 운송인프라 부족으로 채산성이 없었던 아프리카의 자원이 새롭게 주목을 받게 되었다. 세계은행의 2008년 세계개발지표(World Development Indicators: WDI)에 의하면 2006년 사하라이남 아프리카 지역은 약 5.6%의 경제성장을 달성했으며, 그 중 앙골라를 포함한 16개국은 18.6% 이상의 경제성장률을 달성했음이 보고되고 있다. 석유수출을 포함한 아프리카 전체의 수출무역량은 점차 증가하고 있으며, 2006년도 수출총액은 2005년 대비 21% 상승한 3,609억 달러를 차지하였다.

그러나 아프리카의 경제성장과 수출확대에도 불구하고, 2006년도 전 세계 무역에서 아프리카 지역이 차지하는 비율은 단 2.99%에 불과하며, 1960~70년대의 약 5%에 비해 현저하게 저조하다는 것을 알 수 있었다. 따라서 아프리카지역의 외환 및 시장접근성 향상, 해외직접투자(FDI) 유도, 기술전수, 국내생산성 및 고용촉진 등을 통해 아프리카의 국제무역시스템 참가를 지원하는 것, 즉 무역을 위한 원조(AfT)가 공여국 개발원조의 주요 분야로 추진될 필요가 있는 것이다.

2. 아프리카의 무역관련 개발과제

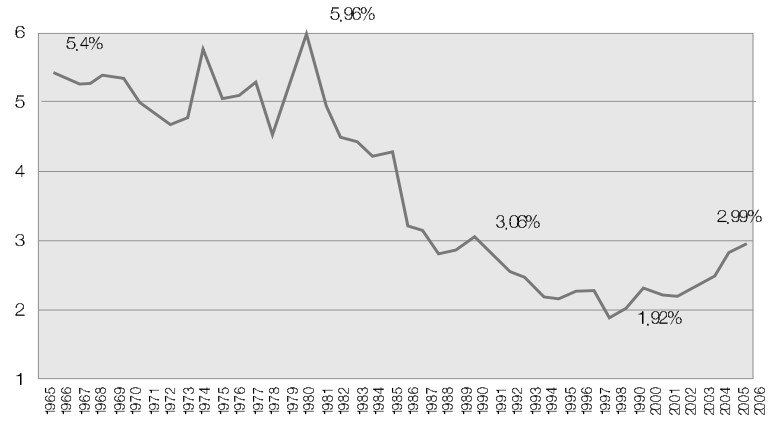
아프리카의 무역과제를 세부적으로 농업, 인프라, 무역 및 투자, 누적채무문제로 구분하여 분석하면, 우선 농업분야에서는 높은 인구증가율, 토양 및 환경악화로 인한 식량문제와 낮은 농업생산성 문제와 함께, 환금성작물 중심의 수출구조로 가격변동이 심하여 동일작물을 재배할 시 농산물 가격파동이 일어날 위험도 크다. 기타 엄격한 원산지규정에 대한 기술부족 및 선

〈표1〉 아프리카의 국가유형별 GDP 성장률 (1996~2005년)

저 경제성장 국가 연 GDP성장률 4% 이하 (인구의 36.7%)		다변적이고 지속적인 경제성장 국가 연 GDP성장률 4% 이상 (인구의 35.6%)		석유 수출국 (인구의 27.7%)	
국가	GDP 성장률(%)	국가	GDP 성장률(%)	국가	GDP 성장률(%)
잠비아	3.80	모잠비크	8.3	적도기니	30.8
기니아	3.70	르완다	7.6	차드	9.0
니제르	3.50	상투메프린시페	7.1	앙골라	8.5
말라위	3.30	보츠와나	6.7	수단	6.3
모리타니아	3.30	우간다	6.1	나이지리아	4.3
토고	3.30	카보베르데	5.8	콩고 공화국	3.4
마다가스카르	3.20	말리	5.8	가봉	1.1
레소토	3.00	탄자니아	5.3		
케냐	2.90	에티오피아	5.2		
에리트레아	2.41	시에라리온	5.2		
세이셸	2.30	부르키나파소	5.0		
코모로	2.13	모리셔스	4.8		
중앙아프리카 공화국	0.85	가나	4.7		
기니비사우	0.47	베냉	4.6		
부룬디	0.43	세네갈	4.5		
콩고 민주공화국	0.08	카메룬	4.2		
짐바브웨	-2.20	감비아	4.2		
		나미비아	4.0		

※ 출처: World Bank (2008a)

〈그림 1〉 아프리카가 세계무역에서 차지하는 비율



※ 출처: Economic Commission for Africa (2008)

진국의 농업보조금 문제도 개도국의 자유롭고 공정한 무역기회보장을 저해하는 요인으로 지적되고 있다. 한편, 아프리카의 열악한 인프라는 사회서비스에 대한 접근성을 향상시키고 국내경제성장을 가속화시키는 지역 간 무역통합을 저해하는 주요요인으로 지적되고 있다. 한 예로, 중앙아프리카공화국의 방기(Bangui)의 공장 또는 농장에서 출하한 수출 컨테이너가 인근 항만까지 우송되어 관세 및 행정, 항만절차 등을 거쳐 배에 선적되기까지 소요되는 시간은 약 116일이라 한다. 반면, 중국, 말레이시아, 칠레의 경우 단 20일 정도밖에 소요되지 않아, 아프리카 지역의 열악한 인프라와 비효율적인 관세 및 행정시스템 현황을 가늠할 수 있다. 다음으로 무역 및 투자의 경우, 아프리카 국가들은 개도국 농산물에 대한 선진국의 높은 관세 및 쿼터적용, 선진국 농산물(설탕, 면화 등)에 대한 과도한 농업보조금 지급으로 인한 무역시스템 왜곡, 선진국의 식품안전성 관련 환경기준, 위생기준 등의 비관세 장벽과 같은 국제적 무역장벽과 동시에 부패, 비효율적인 관세행정제도, 효과적인 재산권보호 시스템의 부재, 취약한 경제 및 금융 인프라(도로, 에너지, 수자원공급, 커뮤니케이션, 융자기회), 선진국과 비교할 때 불충분한 제품, 품질 및 식품안전성 보증서 작성 능력부족 등의 국내적 무역장벽에 직면해 있다. 마지막으로, 누적채무 문제는 1차 산품 가격의 국제적 하락과 구조조정정책의 실패와 같이 아프리카 경제성장을 저해하는 주요 요인으로, 국가의 공공투자 및 지출을 제한하고 국내실업과 경제침체를 장기화시킨다.

3. 중국의 대 아프리카 원조 및 경제협력

최근 아프리카에 대한 무역 및 투자, 대외원조를 급격히 확대하고 있는 중국의 영향력에 대해 세심한 주목이 필요하다. 2006년 11월, 중국은 제3차 '중국-아프리카 협력포럼(Forum of China-Africa Cooperation: FOCAC)'에서 2009년까지 아프리카 원조규모를 2006년 수준의 배로 확대할 것을 표명하고, 아프리카 연맹(AU) 회의센터 건립, 90억 달러의 무상원조와 30

〈표 2〉 아프리카가 직면하고 있는 무역장벽

국제적 장벽	국내적 장벽
· 특히, 개도국 농산물에 대한 선진국의 높은 관세 및 쿼터적용 (경사관세[2], 원산지규정 등) · 선진국 농산물(설탕, 면화 등)에 대한 과도한 농업보조금 지급으로 인한 무역시스템 왜곡 · 선진국의 식품안전성 관련 환경기준, 위생기준 등의 비관세 장벽	· 부패, 비효율적인 관세행정제도, 효과적인 재산권보호 시스템의 부재 · 취약한 경제 및 금융 인프라(도로, 에너지, 수자원공급, 커뮤니케이션, 융자기회) · 선진국과 비교할 때 불충분한 제품 품질 및 식품안전성 보증서 작성 능력

※ 출처: Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2005) 참조 작성

2) Tariff Escalation(경사관세)란, 자국(自國)의 제조업을 보호하기 위해 원자재 수입에 대해서는 관세를 전혀 부과하지 않거나 낮게 부과하고 완제품의 수입에 대해서는 제품의 가공도가 높을수록 관세율을 높이는 정책을 의미한다.

억 달러의 우대차관제공, 수입업체에 대한 20억 달러의 우대신용대출, 고채무빈곤국(HIPCs)에 대한 부채탕감, 50억 달러규모의 중국·아프리카 개발기금 창설, 최빈국(LDCs)의 대중국 수출상품에 대한 무관세 품목 확대(190품목→440품목), 무역 및 경제협력지구의 설치 등 아프리카에 대한 지원을 확대하고 있다. 중국과 아프리카의 경제무역관계도 2000년대에 들어 급속히 발전하여, 양국 간 무역규모는 1997년 56억 7천만 달러에서, 2000년 105억 달러, 2006년 554억 6천만 달러, 2007년 700억 달러로 약 12배 가량 증가하였다. 그러나 중국의 원조는 1960년대 이래 인권, 거버넌스, 민주주의 등을 원조의 조건으로 제시하지 않고 있어(내정불간섭 및 호혜평등원칙) 원조의 일정조건(conditionality)을 전제로 부여하는 기타 공여국과 대조적이고, 융자로 인한 아프리카국가의 채무증가 및 중국의 자원확보 및 경제적 이익추구 전략 하에 원조를 집행하고 있다는 국제사회의 비난을 받고 있다. 따라서 중국식의 대 아프리카 무역 및 투자, 대외원조의 접근방법에 대해 건전한 비판의식과 함께 일종의 경각심을 가져야 할 것이다.

Ⅲ. 무역의 위한 원조(AfT)와 빈곤감소

1. 무역을 위한 원조의 개념

AfT는 다양한 정의가 존재하나, 통상적으로 '개도국의 무역을 돕는 지원, 또는 특별히 무역협정을 통해 얻는 혜택을 제고하기 위한 다양한 지원'을 의미한다. 여기에는 무역역량 강화 및 저소득국가가 시장참여에 있어 직면하는 공급자 측면의 제약(supply-side constraints)을 경감시키기 위한 지원이 포함된다. WTO 및 OECD는 무역을 위한 원조(AfT)분야를 크게 무역정책 및 규범(trade policy and regulations), 무역개발(trade development), 무역관련 인프라(trade-related infrastructure), 생산역량강화(building

〈표 3〉 '무역을 위한 원조'의 정의 및 내용

무역정책 및 규범	개도국의 국제무역시스템 참여를 효과적으로 지원하는 것으로, 협력대상국의 무역관련 행정관을 대상으로 한 교육연수를 실시하여 1) 협력대상국 정부의 광범위한 무역정책 체계화, 2) 무역협상참가, 3) 무역규율 및 기준의 이행 등에 대한 현지 역량강화를 지원하는 것을 의미함
무역개발	기업들이 무역에 참여하기 쉬운 환경을 조성하고, 비즈니스 지원구조를 강화하는 것을 말함. 기업에 대한 지원서비스의 제공, 금융 및 투자의 활성화, 시장분석, 전자상거래 실시지원 등이 포함됨
무역관련 인프라	도로 및 항만건설 등의 인프라정비
생산역량강화	협력대상국의 상품생산 및 서비스제공 역량의 개선
무역관련 조정	수입관세인하 및 특혜시장접근 철폐로 인해 야기되는 국가재정의 불균형 문제 등 협력대상국의 무역정책 개혁에 수반되는 조정비용을 재정적으로 지원하는 것
기타 무역관련 니즈	PRSP를 비롯한 국가개발계획에서 무역 관련 우선순위로 분류된 활동에 대한 지원

productive capacity), 무역관련 조정(trade-related adjustment), 기타 무역관련 니즈(other trade-related needs) 등 6가지 범주[3]로 구분하고 있다.

2. 무역을 위한 원조의 국제적 흐름

AfT는 2005년 12월에 개최된 제6차 WTO 홍콩 각료회의에서 '무역을 위한 원조(AfT) 특별작업반'의 결성과 함께 처음 공식적으로 논의되었다. 본 회의에서는 통합체제(Integrated Framework: IF)의 확대, 최빈국(LDCs)산품에 대한 특별취급(무관세, 쿼터면제) 합의와 신흥공여국을 포함한 각국의 구체적인 AfT 재원확대 이니셔티브가 발표되었다. 2006년 초에는 WTO의 '무역을 위한 원조 특별반(Aid for Trade Task Force)'이 설치되었고, 파스칼 라미 WTO 사무국장의 이니셔티브에 의해 설치된 '통합체제(IF)'의 확대를 위한 특별반(task force)은 개도국의 조정비용(adjustment cost)부담 등 무역정책 개혁의 부정적 측면을 원조로 대처해야 함을 제시하였다. 이어 2007년 가을, WTO는 지역의 무역 및 재정부장관, 민간 주요인사, 공여기관 대표를 초청하여 남미와 캐리비언, 아시아 · 태평양, 아프리카 3개 지역의 '지역평가(regional review: Mobilizing Aid for Trade)' 회의를 개최하였고, 11월에는 WTO, 세계은행, IMF, UNCTAD, UNDP의 정상과 각국의 무역 · 재정부 장관의 참가 아래 첫 번째 고위급 '무역을 위한 원조 국제평가(Global Aid for Trade Review)' 회의가 개최되어, 각 공여국 및 다자기구가 실시하고 있는 AfT 및 실시계획 중인 AfT에 대한 실행원칙이 제시되었다. 특히, 국제평가에서는 다자기구 및 각 공여국들이 파리선언의 5대 주요원칙 이행을 통한 AfT의 효율성 제고를 위한 노력이 강조되었다.

가. 협력대상국의 주인의식(ownership)

협력대상국 차원의 개발에 대한 확고한 정책주도성 및 협력대상국 내 이해관계자들 간의 대화는 세계통상체제 참여에 있어 가장 중요한바, 대부분의 공여기관은 협력대상국의 국가개발전략에 따른 국별 AfT 프로그램을 계획하고 있다[4]. 그러나 현실적으로 무역진흥(trade facilitation)이 협력대상국의 국가개발계획에 있어 우선순위로 책정되어 있지 않은 경우가 많다. 이에 선진 공여국 및 공여기관에서는 주요 정책으로 삼거나 지속적인 정책대화를 통해서 무역개발의 중요성을 제고하고 있다.

나. 협력대상국의 국가시스템 활용(alignment)

대부분의 공여기관은 협력대상국의 정부조달시스템이나 공공재정관리(PFM) 시스템을 활용한 AfT를 지향하고 있으나, 협력대상국 정부의 공공재정 시스템의 효과성과 투명성, 신뢰성에 따라 그 활용여부는 달라진다.

다. 공여기관간의 원조조화(harmonisation)

공여기관간의 AfT 원조조화의 대표적인 사례에는 '공

3) WTO/OECD (2007b), WTO (2007)
4) OECD (2006a)

동 기술지원계획(Joint Integrated Technical Assistance Program: JITAP)'이 있다. JITAP은 1998년 WTO, ITC, UNCTAD가 공동으로 출범시킨 아프리카 일부 국가(16개국)를 위한 공동 기술협력 프로그램으로 포괄적인 무역관련 기술지원 및 역량강화 사업을 추진하고 있다. 그리고 아시아개발은행(ADB), 오스트레일리아, 덴마크, 국제무역센터(ITC), 일본, 뉴질랜드, 네덜란드, 영국, 미국 등에서는 국별원조계획을 수립함에 있어 공동협의과정의 이용 및 공동분석이 정례화 되어 있는 반면, 포르투갈과 한국, 스페인 등은 아직 공동협의를 통한 원조계획 수립을 확립하지 못하고 있다. 효과적인 AfT를 위해서는 성공사례 및 혁신적인 원조방안의 공유, 현지에서의 프로그램 접근방법(PBAs)과 공동미션 수행 등 공여국간의 협조(co-ordination)가 필수적이다.

라. 성과중심적인 관리 (managing for results)

AfT는 인프라정비, 무역생산역량강화 등 다양한 지원분야로 구성되기에 명확한 목표 및 일정계획을 수립하기가 용이치 않다. 현재 공여기관간의 통일된 AfT 세부 평가방법은 없으나 오스트레일리아, 벨기에, 칠레, 핀란드, 아일랜드, 뉴질랜드, 네덜란드, 영국, 세계은행 등이 AfT의 공동 모니터링 및 평가를 실시하고 있어 원조조화와 상호책임강화 등의 효율성 제고의 노력이 성과관리에 있어 진행되는 것으로 분석된다. 한편, 우리나라는 '강화된 통합체제(EIF)'의 모니터링 및 평가 프레임워크 개발을 지원하고 있다.

마. 공여국과 협력대상국 간 상호책임강화 (mutual accountability)

마지막으로 공여국과 협력대상국 간의 상호책임과 개발재원활용의 투명성강화가 AfT에 있어 얼마나 적용되고 있는지를 살펴보면, 호주와 칠레, 덴마크, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 싱가포르, 스위스, 그리고 우리나라는 AfT정책 및 프로그램의 이행을 평가할 시 협력대상국 및 지역기구, 기타 공여기관과 공동협력을 실시하고 있다. 한편, 뉴질랜드의 경우 매년 개최되는 역내 무역장관모임에서 '태평양지역 무역진흥 프로그램(Pacific Regional Trade Facilitation Programme)'에 대해 논의하고 있다.

3. 무역을 위한 원조의 규모

2002년에서 2005년도의 무역을 위한 원조(AfT) 약정금액은 평균 약 210억 달러로(ODA 총액의 약 25%), 2002년 178억 달러에서 2005년 217억 달러로 약 22% 증가한 것으로 집계되고 있다. 부채탕감 및 긴급 구조원조 등을 제외한 분야별 원조에 배분된 ODA(sector allocable ODA)는 동 기간 510억 달러에서 675억 달러로 약 27%증가하였음에도 불구하고, 분야별 원조에 배분된 ODA에서 차지하는 AfT의 비중은 35%에서 32%로 감소되었다. OECD/DAC 회원국 중 AfT에 가장 많은 재원을 집중한 국가는 일본으로, AfT의 2002~2005년 평균은 약 47억 달러(공여국 전체 AfT 중 약 23%)였다. 그 뒤로 미국, 국제개발협회(IDA), 유럽위원회(EC)가 가장 많은 AfT를 실시하고 있고, 이들 4개 공여국 및 기관은 전체 AfT금액의 3분의 2를 차지한다.

〈표 4〉 '무역을 위한 원조'의 추이(2002~2005년)

	2002	2003	2004	2005	측정치 평균 (2002-2005) 규모 및 비율
무역정책 및 규범	817	614	478	654	641
분야별 원조에 배분된 ODA에서 차지하는 비율(%)	1.6	1.0	0.7	1.0	1.1
경제인프라					
교통 및 저장	4,955	4,942	6,600	7,325	5,956
커뮤니케이션	318	563	848	441	543
에너지	4,148	4,230	6,407	4,408	4,798
소계	**9,421**	**9,735**	**13,855**	**12,174**	**11,296**
분야별 원조에 배분된 ODA에서 차지하는 비율(%)	18.5	16.2	19.8	18.0	18.1
생산역량강화*					
은행 및 재정서비스	1,227	1,332	1,210	1,263	1,258
비즈니스 및 기타 서비스	1,126	1,421	1,818	1,056	1,355
농업, 임업, 수산업	3,788	4,623	4,172	4,457	4,260
산업, 광업 및 건설	1,402	1,921	2,496	1,977	1,949
관광업	45	91	63	164	91
소계	**7,587**	**9,388**	**9,759**	**8,918**	**8,913**
분야별 원조에 배분된 ODA에서 차지하는 비율(%)	14.9	15.6	13.9	13.2	14.4
총 무역을 위한 원조(AfT)	17,826	19,738	24,092	21,745	20,850
분야별 원조에 배분된(sector allocable) ODA	51,051	60,232	69,973	67,528	62,196
AfT가 전체원조에서 차지하는 비율(%)	34.9	32.8	34.4	32.2	33.6

※ 주: 무역생산역량강화에는 무역개발(trade development)이 포함됨. 양자 및 다자원조 포함. 약정금액. 단위는 US 백만 달러(2005년 불변가격)

※ 출처: WTO/OECD (2007b)

4. 무역을 위한 원조와 민관협력(PPP)

AfT는 정부와 민간부문 등 다양한 이해관계자의 참여를 동반하는 다주체(multi-actor)원조이며, 궁극적인 무역주체는 기업인바, 민관협력(Public Private Partnership: PPP) 등을 통한 민간부문(private sector)의 AfT 참여는 ODA의 추가재원확보와 성공적인 AfT 이니셔티브를 이끌어내는 기본 전제요건이라 할 수 있다. 기업의 파트너십은 크게 1) 공여국 정부 및 다자기구의 대 협력대상국 AfT 지원(business to government)과 2) 현지기업의 생산 및 관리, 품질인증 획득 기술협력, 유통망 지원과 같은 기업 대 기업(business to business)지원으로 분류되며, 기업 측은 파트너십을 통한 협력대상국 무역진흥의 결과 안정적이고 지속적인 무역시장 및 공급망 확보, 기업 간의 네트워크 강화 등의 효과를 얻을 수 있다.

Ⅳ. OECD/DAC의 대 아프리카 무역관련 원조

1. 유럽위원회(EC)

유럽위원회(EC)는 시장접근성 향상과 무역자유화 등을 지원하는 대 개도국 무역역량강화 프로그램 및 프로젝트를 '무역관련 지원(trade-related assistance: TRA)'이라 정의하고 있다. TRA에는 무역협정의 협상, 무역전략의 기안, WTO가맹, 현대적인 관세시스템의 개발, 국제생산기준의 적용, 민간기업의 수출시장 진출, 공정무역(fair trade) 등에 대한 지원이 포함된다. EC는 개도국이 국가개발전략 가운데 무역을 우선순위로 채택하고 비즈니스 활동을 저해하는 구조적인 문제를 해결함으로써, 지속적인 경제성장 및 발전을 이끌어낼 수 있음을 명시하고 있다. 그리고 개도국의 무역활성화에 대한 적극적인 지원을 강화하고 있으며, 2002년 11월에 발표한 '무역과 개발: 개도국의 무역을 통한 혜택지원(Trade and Development: Assisting Developing Countries to Benefit from Trade)'에서 AfT의 주요전략을 제시하였다. 그리고 EC는 다른 EU 회원국과 함께 EU가 2006년 10월 AfT에 관한 위원회 결정과 2007년 10월에 정식 채택한 'EU 무역을 위한 원조 전략(EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries)'을 AfT의 가이드라인 문서로 규정하고 있다.

2. 독일

독일은 '무역관련 지원(TRA)'을 '지속적인 경제개발(민간부문개발 및 경제정책 포함)', '농촌개발 및 식량안보', '선정 및 기관역량강화', '환경 및 수산업' 등의 분야별 지원을 실시함에 있어, 고려해야 할 주요 크로스커팅 이슈로 간주하고 있는 것이 특징이다. 독일은 AfT에 대한 정책 및 전략문서는 채택하고 있지 않으나, 독일 ODA의 우선순위인 '협력대상국의 경제개발 및 고용' 지원의 맥락아래, 농업과 기관역량강화(institution building) 부문을 중심으로 AfT를 실시하고 있다. BMZ의 대표적인 '무역 프로그램'에는 1) 농업무역 프로젝트, 2) 무역정책 및 무역·투자진흥 프로젝트, 3) 무역정책 및 무역진흥 지원기금인 'Monterrey Fund', 4) 민관협력(PPP) 프로젝트인 'Cotton made in Africa'가 있다. 그리고 GTZ는 1) 컨설팅 및 자문서비스 제공, 2) 교육연수, 3) 협력대상국의 지역경제 통합, WTO가맹 및 규범이행, 농업무역정책 지원 등의 패키지 서비스를 제공하며 BMZ의 '무역 프로그램'을 수행하고 있다.

3. 미국

2000년 5월 제정된 '아프리카 성장기회법(Africa Growth and Opportunity Act: AGOA)'은 미국의 무역 특혜 제공을 통한 대 아프리카 지원책으로 사하라 이남 아프리카지역에 대한 미국의 무역, 투자, 개발정책을 규정하고 있다. '아프리카 개발과 기업을 위한 무역(Trade for African Development and Enterprise: TRADE) 이니셔티브'는 '아프리카 성장기회법(AGOA)'의 적용확대, 아프리카 기업의 국제무역 및 지역 내 무역확대, 사업환경 및 무역환경의 개선 등을

지원하기 위한 이니셔티브로, 2001년 10월 부시대통령에 의해 발표되었다. AGOA가 아프리카 국가들의 미국시장에 대한 접근성을 확대했다면 'TRADE 이니셔티브'는 미국과 아프리카 기업의 비즈니스 연계강화를 통한 아프리카국가의 다자무역시스템 통합을 지원하고 있다. 한편, 'TRADE 이니셔티브'는 미국의 부시대통령의 2006년 '아프리카 글로벌 경쟁력강화 이니셔티브(African Global Competitiveness Initiative: AGCI)' 제창을 통해 확대·보완된다. 본 이니셔티브는 사하라이남 아프리카의 무역경쟁력 강화를 위한 무역 및 투자지원으로 5년간 2억 달러를 제공할 것을 공약하고 있다. 이와 같은 배경 하에, USAID는 분야별 부서로 '경제성장 및 농업, 무역국(Bureau for Economic Growth, Agriculture and Trade)'을 설치하고, 국내 정부기관, 아프리카 지역기구, 민간기업과의 파트너십을 통해 AfT를 실시하고 있다.

4. 영국

영국은 AfT를 '기술지원, 역량강화, 제도적 개혁, 무역관련 인프라에 대한 투자, 관세수입에서 다른 수입재원으로의 전환에 드는 추가적 회계비용 등에 대한 조정비용 지원'으로 정의하고 있다. 영국의 AfT의 목적은 개도국 국민들이 경쟁력 있는 무역주체(traders)가 되도록 지원함으로써, 지역 및 국제시장에 대한 참여를 확대하고 협력대상국의 지속적인 성장 및 빈곤감소를 이룰 수 있도록 지원하는데 있다. 이러한 영국의 AfT 목적 및 주요 정책은 DFID의 세 가지 '국제개발백서(White Paper on International Development)' 및 무역사업부(DTI)의 '무역 및 투자백서(White Paper on Trade and Investment)'를 통해 확인할 수 있다. DFID는 무역개혁(trade reform)이 장기적인 빈곤감소와 원조에 대한 의존감소에 기여한다고 평가하고, 개도국의 국제무역참가를 저해하는 내부적 제약(열악한 운송 및 교통인프라, 분쟁, 부패 등)에 대한 지원을 강화해 나갈 것이라 밝혔다. 그리고 정부차원의 무역지원 방향성을 1) WTO 도하개발어젠다, 2) 경제파트너십협정(EPA), 3) 무역을 위한 원조(AfT), 4) 무역과 개발관련 연구조사의 네 가지로 제시하고 있다.

5. 일본

최근에 들어 일본은 개발원조와 함께 WTO체제 하의 무역자유화와 양자 간 및 지역 간 자유무역협정(FTA), 노동자의 입국허용을 포함한 경제파트너십협정(EPA)의 적극적인 추진 등이 활발히 논의되고 있다. 한 예로, 2008년 5월의 제4차 아프리카개발회의(TICAD)와 7월에 개최된 도야코(洞爺湖) G8정상회담에서는 특히 대 아프리카 원조지원 확대에 대한 일본 정부의 방향성이 표명되었다. 구체적인 전략에는 제6차 WTO 홍콩각료회의에서 논의된 무역관련 기술지원을 포함한 '무역을 위한 원조(AfT)'에 대한 재정지원 확대와 아프리카산품의 마케팅지원, 최빈국(LDCs) 산품에 대한 무관세확대, 기업의 비즈니스를 목적으로 한 빈곤감소 노력촉구 등의 범정부 차원의 지원이 있다. 이러한 일련의 정책은 대개도국 공적원조와 함께, '원조보다 무역(trade not aid)'을 요청하는 개도국의 니즈에 상응하기 위해 개도국과의 경제 및 무역통합을 동시에 추진해 나가겠다는 일본 정부의 의지를 나타낸다. 한편, JICA의 AfT는 인프라 정비, 법제도 정비, 산업인재 육

성지원을 통한 개도국의 민간투자 유도와 경제개발 촉진이 기본이며, 주로 아시아를 중심으로 한 APEC지역을 대상으로 실시되어 왔다. 개발전략목표는 크게 1) 국제적인 틀 속에서 무역 및 투자를 촉진시킬 수 있는 대응력강화, 2) 무역촉진을 위한 역량강화, 3) 외국인 직접투자 촉진을 위한 역량강화로 나뉜다.

6. 선진공여국 사례의 정책적 시사점

이상 각 선진공여국이 MDGs의 달성을 가속화하기 위한 주요 수단으로 개도국의 지속적인 경제성장을 빈곤감소의 필수 요건으로 간주하고, AfT의 범위 및 형태는 국가에 따라 다르나 개도국의 다자무역시스템 참여를 다각적으로 지원하고 있음을 살펴보았다. 그리고 다음과 같은 공통된 특징을 발견할 수 있었다.

첫째, OECD/DAC 회원국들은 개도국이 WTO로 대표되는 다자무역체제 가운데 의무이행 및 권리행사를 구사하고, 경제자유화의 혜택을 누림으로써 지속적인 경제성장 및 빈곤감소를 달성할 수 있도록 정부차원의 개발협력정책 가운데 무역관련 지원, 즉 AfT를 전략적으로 전개하고 있다. 둘째, 선진공여국들은 구체적인 AfT프로그램을 시행함에 앞서, 공통적으로 협력대상국의 주인의식(ownership)을 바탕으로 한 빈곤감소전략(PRSs) 및 국가개발정책 가운데 무역관련 정책이 반영될 수 있도록 정책대화 및 자문 등을 시행하고 있다. 셋째, 덴마크, 캐나다 등 대부분의 선진공여국은 AfT의 주요 분야로 '무역개발(trade development)', 즉 협력대상국의 민간부분개발(PSD)을 중요시하고 있다. 다시말해, 대부분의 공여국은 무역진흥 및 투자유치 자체가 목적이 아닌, 개도국 민간부문의 경제활동을 지지하는 사업환경 조성(enabling environment) 등 개도국의 중소기업(SMEs), 수출진흥 지원을 포함하는 다양한 민간부문 지원을 통해 개도국의 지속적인 경제성장을 꾀하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 넷째, 선진공여국들은 원조조화(aid harmonization)를 통한 원조의 효과성제고를 위해 IF/EIF, JITAP, DDAGTF 등 다양한 다자기구의 AfT 프로그램 및 프로젝트에 대한 지원을 각 국의 양자간 AfT와 병행하여 실시하고 있다.

Ⅴ. KOICA의 대 아프리카 무역을 위한 원조 방안

1. 우리정부의 '무역을 위한 원조' 방침

우리정부의 AfT에 대한 의지는 2006년에 발표한 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브(Korea's Initiative for Africa's Development)'와 2007년 11월에 참가한 제1차 '무역을 위한 원조 국제평가(Global Aid for Trade Review)' 회의의 발언문, WTO/OECD가 각 공여기관에 대한 설문조사 및 모니터링을 통해 작성한 보고서 「Aid for Trade At a Glance 2007: 1st Global Review」를 통해 확인할 수 있다. 결론적으로 우리정부는 국제사회의 일원으로 AfT에 적극적으로 동참하겠다는 의지를 표명하고 있다. 그러나 이러한 정부의 AfT에 대한 의지 및 공약은 우리의 대외무상원조 정책에 그다지 반영되고 있지 못하며, 또한 전략적인 원조정책 및 계획하에 수행되고 있지 못함을 확인할 수 있다.

2. KOICA의 대 아프리카 지원과 무역관련 원조현황

분야별로 행정제도, 지역개발, 정보통신, 산업에너지 분야의 AfT관련 사업을 살펴봄으로써, 양자간 지원의 경우 OECD/DAC 회원국 및 WTO, UNCTAD, 세계은행 등 다자기구의 AfT가 주로 최빈국(LDCs)을 대상으로 하고 있는 반면, KOICA의 AfT는 아시아를 중심으로 한 중저소득국(LMICs)의 비중이 높은 것을 알 수 있었다. 사업유형별로는 연수생초청 사업의 형태가 가장 많았고, 분야별로는 행정제도 분야의 비중이 70건으로 가장 높았다. 따라서 KOICA의 AfT는 '무역관련 인프라구축' 보다 주로 '무역관련 기술지원 및 역량강화(TRTA/CB)' 를 중심으로 한 인식제고 연수를 중심으로 전개되고 있다고 할 수 있다. 특히, KOICA의 대 아프리카 AfT는, 행정제도 분야의 무역 역량강화 연수를 통해 이루어지고 있고, 아프리카의 인프라구축에 대한 비중이 기타 지역에 비해 현저히 낮으며, 행정제도 연수사업을 제외하고는 주로 보건의료 및 교육 등 사회개발 분야지원을 중심으로 집행되고 있음을 확인할 수 있었다.

3. 향후 추진방향

국제사회 및 원조커뮤니티는 MDGs의 달성과 함께 개도국의 무역활성화를 빈곤감소를 위한 최대 개발과제

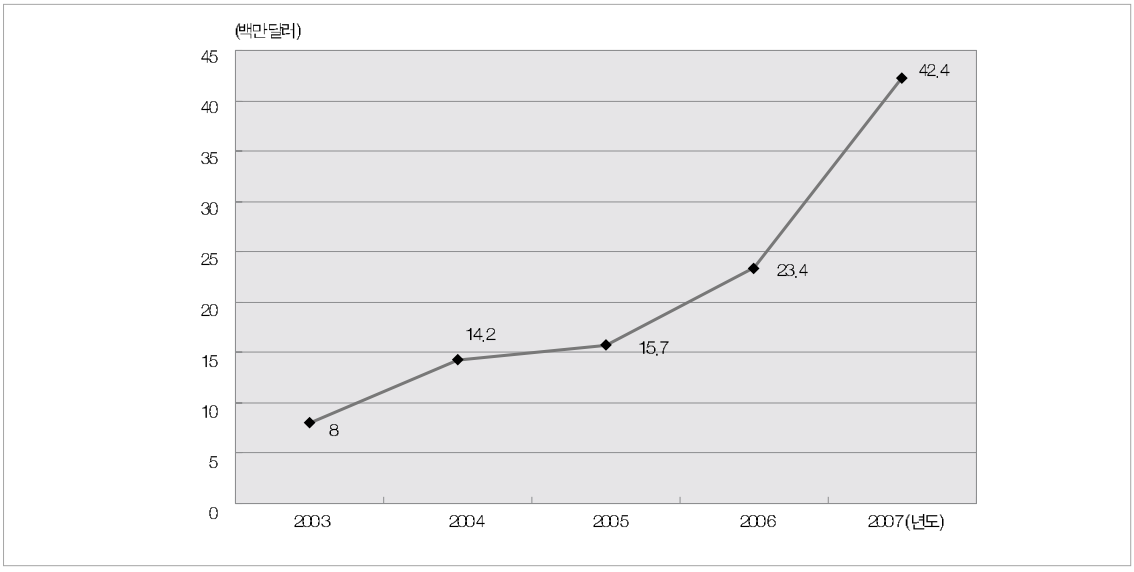
〈표 5〉 KOICA 지역별/분야별 실적 총괄표 (2007년도)

(단위 : 천 달러)

사업/분야	계	교육	보건의료	행정제도	지역개발	정보통신	산업에너지	환경 및 기타	재난구호
총계	270,217 (100%)	44,130	45,768	50,863	16,232	29,744	32,636	41,764	9,080
아태	88,384 (32.7%)	17,002	14,865	14,085	7,695	9,860	13,000	6,821	5,055
중동	58,475 (21.6%)	14,491	12,604	16,069	246	1,337	13,192	528	8
아프리카	42,368 (15.7%)	7,014	8,215	8,543	4,919	6,516	2,567	3,577	1,016
중남미	35,639 (13.2%)	2,743	6,429	6,260	1,967	10,597	2,814	3,345	1,485
동구 및 CIS	7,523 (2.8%)	2,576	635	1,408	15	1,435	1,035	409	9
국제기구	11,041 (4.1%)	304	3018	4,497	1,392	0	27	299	1,505
기타	26,787 (9.9%)	0	0	0	0	0	0	26,784	3

※ 출처: 한국국제협력단 (2008)

〈그림 2〉 KOICA의 대 아프리카 원조추이 (2003-2007년)



※ 출처: 한국국제협력단(KOICA) 통계시스템 활용 작성

로 선정하고 있으나, 특히 아프리카 지역은 무역 및 투자, 인프라 등의 부족이 여타 개도국에 비해 현저하게 낮아 빈곤감소에 불가결한 지속적인 경제성장을 가속화하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라도 선진공여국을 지향하며 아프리카 국가들이 국제무역에 동참하여 지속적인 경제성장과 빈곤감소를 통한 MDGs 달성을 이룰 수 있도록 기여해야 한다.

가. 목적 및 의의

KOICA의 AfT는 개도국의 무역과 세계경제에의 적응 및 통합역량을 강화하기 위한 제반 지원활동을 의미하며, KOICA는 AfT를 통해 다자무역체제의 혜택을 충분히 누리지 못하는 개도국의 무역자유화 및 무역장벽 해소를 지원함으로써 개도국의 지속적인 경제성장 및 현지의 빈곤감소에 기여하고자 한다.

나. 지원전략

대 아프리카 AfT 전략으로는 첫째, 3년 이상의 중-장기 AfT 재정계획의 수립, 둘째, AfT의 크로스커팅(cross-cutting)화, 셋째, 협력대상국의 정책과 일치(주인의식, 원조일치), 넷째, '무역정책 및 규범' 지원, 다섯째, 지역개발기구 및 다자협력을 통한 AfT 강화 등을 제시할 수 있다. 그리고 무역 및 투자활동의 주체는 민간부문이므로 개도국의 지속적인 경제성장을 위해서는 민간부문의 주도적 역할이 중요하다. 즉, 민간부문 개발(Private Sector Development)의 관점 도입과 협력대상국의 주인의식을 바탕으로 하는 빈곤감소 전략의 시점을 도입한 원조의 효과성제고 및 개발을 위한

정책의 일관성(policy coherence for development)을 고려해야 하며, WTO/OECD의 AfT에 입각한 통계시스템 확립과 우리의 경제개발경험 활용, 시민사회(Civil Society)의 참여 등을 동반한 AfT로 제시할 수 있다.

다. 사업모델

우선 WTO/OECD의 5가지 AfT 범주에 입각한 KOICA의 양자 간 전략목표와 세부목표, 사업형태 등을 정리하면 〈표6〉과 같다. 무역관련 인프라지원을 제외하고는 대부분의 사업이 개발조사, 전문가 및 컨설턴트팀 파견, 연수생초청 등의 현 기술협력 스킴을 통해 실시 가능한 것을 알 수 있을 것이다. 기타 원조조화를 위해서는 지역공동체 및 다자기구에 대한 자금출연 및 기술협력을 실시할 수 있을 것이며, 특히, 협력대상국의 무역조정 비용을 지원하기 위한 예산지원은 KOICA의 새로운 원조형태의 시도가 될 것이다.

이상의 AfT 접근방법(approach)은 각 사업 분야별 무역지원에 있어 횡단적(cross-cutting)으로 적용한다. 특히, 최근 KOICA 사업에 있어 사업종료 후의 사후관리 문제가 제기되고 있는바, AfT의 횡단적 사업발굴 및 계획단계에서 협력대상국의 주인의식을 바탕으로 지속적인 사업운영을 상정한 사업계획수립이 중요하다. 또한, 각 분야별, 팀별, 개별적으로 실시되고 있는 AfT를 각 국별(또는 지역별) 계획수립단계에서 총체적인 프로그램으로 계획함으로써, 각 분야별 팀의 사업으로 프로젝트화(세부화)되어 실시하는 것이 바람직하다.

〈표 6〉 KOICA의 AfT 사업모델

전략목표	세부목표	KOICA 사업사례	KOICA 사업형태
1. 무역정책 및 규범지원	1.1. WTO 등 다자무역시스템 참여 지원	WTO 규범에 따른 국내법 및 통상정책 정비	개발조사, 전문가파견
		가맹절차 및 국가별 개별협정에 대한 이해제고	전문가파견, 연수생초청
		무역부 조직정비 및 행정수행역량 강화	전문가 및 컨설턴트팀 파견(중-장기), 연수생초청
	1.2 국내 상거래법 등의 정비	시장경제화를 위한 법제도 정비	전문가 및 컨설턴트팀 파견(중-장기)
	1.3 세관시스템의 정비를 통한 협력대상국 무역절차의 간소화	세관, 검역, 출입항 절차의 전산화	개발조사, 인프라구축
		세관 및 검역담당자의 역량강화	전문가파견, 연수생초청
2. 무역개발 지원	2.1 국내산업의 사업환경 정비	산업진흥 매스터플랜 작성	개발조사, 전문가파견
		중소기업진흥 및 지역산업육성정책 수립	개발조사, 전문가파견
	2.2 기업 무역대상국의 무역제도 및 절차에 관한 정보제공	무역진흥협회 등 기업의 해외무역 및 시장개척을 지원하는 경제단체 역량강화	전문가 및 컨설턴트팀 파견(중-장기)

	2.3 민간부문이 직면하는 비관세 무역장벽 해소를 통한 수출진흥	'무역상의 실질적인 기술장벽(TBT)' 및 '위생 및 식물위생조치(SPS)', HACCP 관련 기술협력	전문가 및 컨설턴트팀 파견, 연수생초청
3. 무역관련 인프라지원	3.1 무역 및 투자관련 인프라건설 및 기자재제공	발전소 및 전력망구축	개발조사, 인프라구축
		도로, 항만, 공항 등 물류유통 인프라 구축	개발조사, 인프라구축
		금융 전자망 정비	개발조사, 인프라구축
	3.2 지역기구의 무역인프라 구축 지원	WAPP 등에 참여	개발조사, 전문가파견, 지역기구자금 제공
4. 생산역량 강화	4.1 작물의 다양화	주요 수출산품인 농수산물의 경쟁력 강화	전문가파견, 연수생초청
	4.2 수출상품개발 지원	부가가치 수출상품개발 및 품질개선	전문가파견, 연수생초청
		농수산물 가공기술향상 사업	전문가파견, PPP
	4.3 다자간 기술협력 프로그램 참가	EIF, JITAP(Joint Integrated Assistance Program) 등 협력	multi-bi 프로젝트수행, 자금제공
5. 무역관련 조정	5.1 협력대상국의 무역정책개혁에 수반되는 조정비용 지원	수입관세인하 및 특혜시장접근 철폐로 인해 야기되는 국가재정의 불균형문제 지원	예산지원(budget support)

※ 주: PPP는 Private Public Partnership의 약자임

Ⅵ. 결론

무역은 성장의 원동력이며, 지속적인 성장은 빈곤감소와 밀접히 연관되어 있다. 그러나 개도국이 세계시장경제의 경쟁에서 승리하고 국제무역의 혜택을 수혜하기 위해서는 열악한 교통 및 운송 인프라, 선진국의 보호주의 무역정책, 군부에 의한 무역통제, 민간기업의 산업기술부족 등 극복해야 할 무역장벽이 아직도 산적해 있다. 특히 아프리카의 경우, 내전으로 인한 정치적 불안정, 낮은 민주화 및 거버넌스 수준, 시장왜곡적인 경제정책, 전형적인 단일경작 농업경제로 인한 부가가치산품 부족, 인프라 및 인재 역량부족, 높은 관세수입의존율 등이 다른 개도국에 비해 심각하며, 세계 다자무역시스템에 대한 참여 및 혜택도 현저히 저조한 실정이다. 이와 같은 배경 하에, 오늘날 WTO 및 유엔, 세계은행, OECD/DAC 등을 포함하는 국제사회는 개도국의 경제성장 및 개발, 빈곤감소의 원동력이 되는 무역활성화를 지원하기 위한 '무역을 위한 원조(AfT)'를 다각적으로 전개하고 있다. 특히 선진공여국들은 국내 무역정책과 개발원조를 유기적으로 전개함으로써, 개도국이 국제적·국내적으로 직면하는 무역장벽을 해소하여 결과적으로 지속적인 성장과 빈곤감소를 달성할 수 있도록 협력하고 있다.

그렇다면 우리나라의 개발원조는 어떠한가? 우리정부는 2005년 홍콩각료회의와 2006년 '아프리카개발을 위한 한국 이니셔티브', 2007년 11월의 제1차 '무역을 위한 원조 국제평가(Global Aid for Trade Review)' 회의의 공식발제 등을 통해, 최빈국의 시장접근 개선과 무역역량 강화, 한-아프리카 간 통상·투자확대에 대한 지원확대를 표명하였음에도 불구하고, 아프리카의 무역관련 지원에 대한 명확한 원조전략 및 계획 또한 부재했다. 그러나 무역확대 및 무역활성화는 그 자체가 목적이 아니라, 개도국의 빈곤감소 및 인간개발을 달성하기 위한 하나의 시발점이라 할 수 있다. 무엇보다 AfT는 국제적인 공통 아젠다로, 공여국이라면 국제적 기조에 편승하여 재정적인 공약 및 구체적인 무역관련 개발프로그램 실행 등의 노력에 적극 동참해야 하는 의무가 있다. 또 한 가지 인식해야 할 것은, 많은 아프리카 국가들이 자국의 경제발전을 위해 원조보다 공정한 무역(fair trade)을 전제로 한 무역시스템에 참여하고자 하는 니즈(needs)를 가지고 있다는 것인데, 이는 2008년도에 약 40개국의 아프리카 정상들이 참가한 TICAD IV와 최근 중국의 대 아프리카 원조확대 및 경제협력관계 강화의 추세를 가늠해 보아도 충분히 입증되고 있는 사실이다.

결론적으로, 향후 우리는 아프리카를 중심으로 한 빈곤감소전략을 전개함에 있어, MDGs를 중심으로 한 보건의료 및 교육 등 협력대상국의 사회개발지원과 함께 협력대상국의 지속적인 경제성장을 동반한 경제개발지원의 관점을 전략적으로 도입해야 할 것이다. 즉, 우리는 전략적인 양자간 원조와 다자협력을 통해 개발정책과 무역정책의 일관성을 유지하면서, 무역과 개발의 종합적인 관점에서 협력대상국의 다자무역시스템 참여를 통한 빈곤감소 및 지속적인 성장을 적극적으로 지원해야 할 시점에 서 있다. 그리고 이러한 아프리카의 무역활성화 및 경제성장을 지원하는 원조방식이 보다 확대되기 위해서는, 무엇보다 아프리카를 단순히 기아와 전염성 질병의 만연으로 허덕이는 '수원국(recipient country)'으로 간주하는 것이 아닌, 현재 또는 장래에 국제무역시스템의 한 주체로서 동등하게 참여하는 '파트너(partner country)'로 발상을 전환할 필요가 있다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

박복영 외 (2007) 「한국 경제발전경험의 대 개도국 적용 가능성-아프리카에 대한 시사점을 중심으로」 대외경제정책연구원(KIEP)

세종연구소 (2008) 「제19차 세종 국가전략 포럼: 한국의 대 개도국 외교-평가와 제언」 세종연구소

정재호, 이명헌 (2005) 「특혜관세제도 확대와 경제적 효과 연구」 한국조세연구원

한국국제협력단 (2007a) 「2007 국제기구 사업실적」, 한국국제협력단

(2007b) 「대외무상원조 중기전략(2008~2010)」, 한국국제협력단

(2008) 「Annual Report 2007」, 한국국제협력단

2. 외국문헌

AfDB/OECD (2007) African Economic Outlook

Africa Institute of South Africa (2006) Inside AISA, Numbers 3 and 4: OCT/DEC 2006 ISSN 1607-4238

BMZ (2003) Making Gloalization Equitable: Trade-Related Cooperation, BMZ

Carin Smaller (2006) Can Aid Fix Trade?: Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda, Institute for Agriculture and Trade Policy

COMESA (2008) Report of Third Meeting of the COMESA Ministers responsible for Gender and Women's Affairs, CS/WIB/M/III/5

Commission of the European Communities (2008) Commission Staff Working Paper: Aid for Trade Monitoring Report 2008, SEC(2008) 431

Danielle Langton (2008) U.S. Trade and Investment Relationship with Sub-Saharan Africa: The African Growth and Opportunity Act and Beyond, Congressional Research Service

Department of Trade and Industry, UK (2004) Making Globalization a Force for Good', DTI

DFID (2000) Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor, DFID

____ (2005) DFID's work on international trade and development 2005-2007, DFID

____ (2008) Annual Report 2008, DFID

Dominique Njinkeu, et al. (2008) Aid for Trade and Development, Cambridge University Press

Economic Commission for Africa (2008) Economic Report on Africa 2008: Africa and the Monterrey Consensus- Tracking Performance and Progress, UNECA

European Commission (2006) Making Trade Work for Development, European Commission

Frankel, Jeffrey A., and David Romer (1999) Does Trade Cause Growth?: American Economic Review, Vol.89 No.3

Harry G. Broadman (2007) Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier, The World Bank

Ivar Foss, et al. (2004) Development of Trade in Africa, Sida and Norad

Jan Willem Gunning, et al. (1994) Trade, Aid and Development: Essays in Honour of Hans Linnemann, St. Martin's Press

Jean-Marc Faurès and Guido Santini (2008) Water and the Rural Poor: Interventions for improving livelihoods in sub-Saharan Africa, FAO

Jens Andersson (2007) Review of Sida Support to Trade in Light of International Experience: Pre-study for a possible evaluation of Sida's trade-related assistance, UTV Working Paper 2007:2, Sida

Jian-Ye Wang (2007) IMF Working Paper: What Drives China's Growing Role in Africa, IMF

Kim Forss and Mikael Lundstrom (2004) An Evaluation fo the program "Export Promotion of Organic Products from Africa", phase II, Sida

Marc Proksch and Noordin Azahari (2007) Aid for Trade and Public-Private Partnerships, Asia-Pacific Trade and Investment Review: Vol.3, No.2

Martyn Davies, et al. (2008) How China delivers development assistance to Africa, Center for Chinese Studies, University of Stellenbosch

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2005) Trade, Growth and Development: Strategy for

Danish Support for the Promotion of Trade, Growth and development in the World's Poorest Countries, Ministry of Foreign Affairs of Denmark

____ (2008) From Goals To Results in Danish Development Assistance, Ministry of Foreign Affairs of Denmark

Ministry of Foreign Affairs of Finland (2008) Finland's Aid for Trade Action Plan (2008-2011), Ministry of Foreign Affairs of Finland

Ministry of Foreign Affairs, Norway (2007) Aid for Trade: Norway's Action Plan, Ministry of Foreign Affairs, Norway

NEPAD (2005) A SUMMARY OF NEPAD ACTION PLANS, NEPAD

OECD (2006a) Aid for Trade: Making it Effective, OECD

____ (2006b) Trade-Related Assistance: What Do Recent Evaluations Tell Us?, OECD

____ (2006c) Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure, OECD

____ (2006d) The Rise of China and India: What's in it for Africa, OECD

____ (2008) Business for Development 2008: Promoting Commercial Agriculture in Africa, OECD

OECD/DAC (2001) Strengthening Trade Capacity for Development, OECD Office of the United States Trade Representative (2008) 2008 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act

Rodríguez F. and Rodrik D. (2001) Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, NBER Macroeconomics Annual 2000, MIT

Sachs, J.D. et al. (2004) Ending Africa's Poverty Trap, Brookings Papers on Economic Activity, 1:2004

Sida (2005) Sida's Policy for Trade-Related Development Cooperation, Sida

____ (2007) Plan for Sida's trade-related development cooperation, Sida

____ (2008) Sida's Portfolio within Trade-Related Development Cooperation, News from the Trade Team, April

Swedish Chambers (2007) Annual Report 2006, Swedish Chambers

UNCTAD (2004) The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction, United Nations

___ (2007) World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, United Nations

___ (2008) Aid for Trade and Development: Global and Regional Perspectives, United Nations

UNDP (2005) Human Development Report 2005, UNDP

UNIDO (2007) A Practical Contribution to Aid for Trade, UNIDO

USAID (2002) Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity, USAID

___ (2003) U.S. Contributions to Trade Capacity Building: Improving Lives Through Trade & Aid, USAID

___ (2005) Participation, Empowerment, Partnership: Seeking Sustainable Results through U.S. Trade Capacity Building, USAID

World Bank (2004) World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone, World Bank and Oxford University Press

___ (2007) Global Monitoring Report 2007 Millennium Development Goals: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

___ (2008a) Africa Development Indicators 2007, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

___ (2008b) World Development Indicators 2008, The World Bank

WTO/OECD (2007a) 2006 Joint WTO/OECD Report on Trade-Retated Technical Assistance and Capacity Building (TRTA/CB), WTO/OECD

___ (2007b) Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global Review, WTO/OECD

___ (2007c) Aid for Trade at a Glance 2007: Country and Agency Chapters, WTO/OECD

秋山孝允, 笹岡雄一編著 (2006)「日本の開發援助の新しい展望を求めて」, 國際開發高等教育機構(FASID)

FAO日本事務所, (社)FAO協會(2003)「サハラ以南のアフリカの食糧不足と農業 農村開發」

Overseas Merchandise Inspection Co., Ltd.(OMIC)(2007)「ODAと農産物貿易に關する政策一貫性に關する基礎調査」農林水産省

外務省(2007)「政府開發援助(ODA)白書 2007年版」

清田博幸(2001)「サブサハラ・アフリカにおける貿易政策改革：貧困削減への取り組みにおける開發援助の有効性」JICA國際協力總合研修所

是永東彦 (2005)「EUの對アフリカ政策と農業」農林水産省

小林譽明(2007)「中國の援助政策－對外援助改革の展開－」開發金融研究所報第35号, 國際協力銀行(JBIC)

白井早由里(2005)「マクロ開發 濟學－對外援助の新潮流」有斐閣

JICA (2005)「課題別指針：アプローチと重点項目－民間セクター開發, 貿易·投資促進」企畫·評価部企畫課

____ (2008a)「Monthly JICA 2008 May」JICA

____ (2008b)「Monthly JICA 2008 August」JICA

JICA國際協力總合研修所(2003)「開發課題に對する効果的アプローチ：貿易·投資促進」JICA

宋志勇 (2007)「中國とアフリカの貿易 投資」日本貿易振興機構アジア経濟研究所

田中太朗他(2005)「サブ·サハラアフリカの貧困削減のための政策提言－ウガンダの経濟状況から考察する」ISFJ 政策フォーラム

西川潤, 高橋基樹, 山下彰一編著 (2006)「國際開發とグローバリゼーション」, 日本評論社

平野克己(2007)「アフリカ経濟－成長と低開發」日本貿易振興機構アジア経濟研究所

湊直信他(2007)「援助國中國の對アフリカ政策」最新開發援助同行レポート No.24

3. 자료 및 자문제공

BMZ Mr. Birgit Hofmann
Division 315 – Gldbalisation, Trade and Investment
Federal Ministry for Economic Cooperation and Development

DFID Ms. Fiona Shera
Head of Trade and Development
Trade Policy Unit

EC Mr. Franco Conzato
Délégation Permanente de la Commission
européenne aupres de l'OCDE et de l'UNESCO

JICA Mr. Tadashi Suzuki
Operations Strategy Department

Sida Mr. Erik Ringborg
Advisor, Trade Team
Division for Market Development
Department for Infrastructure and Economic Cooperation

USAID Mr. Bruno Cornelio
Senior Economics Officer
Economic Growth, Environment & Agriculture
Office of Sustainable Development

공정무역 (Fair Trade) 운동과 국제개발협력

김 현 승 안 나 [1] / 전 옥스팜 인터내셔널 마케팅팀

I. 서론

유럽과 북아메리카 지역에서 60여년 전에 시작된 공정무역 운동(Fair Trade movement)의 규모와 영향력은 최근 10여년간에 걸쳐 급격한 성장세를 보이고 있다. 2007년 페어트레이드(Fairtrade)[2]의 무역 규모는 전세계적으로 23억 유로(한화 약 4조 3천억원)[3]에 달하였다. 이는 전년대비 47%, 10년 전과 비교하면 약 70배의 성장을 의미하는 것으로, 페어트레이드의 혜택은 전세계 약 750만 명의 농민과 노동자, 그 가족들에게 미치고 있는 것으로 추산된다 (FLO 2008).

공정무역의 성장과 함께 공정무역운동에 대한 학계, 기업, 언론 및 일반 대중의 관심도 뜨거워지고 있다. 특히, 유럽과 북아메리카를 시장으로 아시아, 아프리카 및 남아메리카를 생산지로 보던 전통적인 이분법에서 벗어나, 공정무역의 개념 및 그 시장이 전 세계적으로 확장되고 있는 점은 주목할 만하다. 공정무역 운동은 원조와 차관제공 위주였던 국제개발협력(international development cooperation) 논의에서도 공정한 무역의 중요성을 일깨우는 의미있는 계기로 자리 매김하고 있다.

그러나 한국을 비롯하여 상대적으로 짧은 공정무역운동의 역사를 가진 나라들의 경우, 최근의 관심과 여러 시민단체들의 노력에도 불구하고 공정무역에 대한 깊이 있는 이해와 논의는 아직 걸음마 단계에 있다고 하겠다. 부분적으로 '공정무역 (Fair Trade)'과 '페어트

1) MPhil, University of Cambridge, 서울대학교 경영학과 및 영국캠브리지대학교 MBA 졸업. 전 (前) 옥스팜 인터내셔널(Oxfam International) 사무국 마케팅팀 (Marketing and Fundraising Officer). 대표논저로는 참고문헌에 명시된 David and Kim (2009). 이 글은 개인적인 견해에 기반하여 쓰여졌으며 옥스팜 인터내셔널의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

2) 공정무역 (Fair Trade)와 페어트레이드 (Fairtrade) 의 차이점은 "II. 1. 용어정리" 에서 보다 자세히 설명된다.

3) 이 글에서 사용된 환율은 다음과 같다. 한화 1원 = 1,474.00 미국달러; 한화 1원 = 1,869.47 유로; 한화 1원 = 2,107.08 영국파운드. 자료: 2009년 2월 20일자 한국은행 경제통계시스템 (),주요국 통화의 대원화 환율. 특별한 언급이 없는 한 이 글에서 통화를 이르는 '달러'는 미국달러를, '파운드'는 영국파운드를 의미한다.

레이드(Fairtrade)'를 비롯한 각종 용어들은 공정무역 운동을 이해하는데 혼란을 가중시키며, '원조가 아닌 무역(Trade Not Aid)'이라는 공정무역의 구호는 공정무역운동을 전통적인 의미에서의 국제개발협력과 분리된 흐름처럼 느껴지게 한다. 무엇보다도, 60여 년간 전세계 곳곳에서 자생적으로 자라나 조금씩 다른 여러 가지 모습으로 발전해온 공정무역운동을 체계적으로 이해한다는 것은 쉽지 않은 과제임이 분명하다.

이 글의 목표는 첫째, 세계의 공정무역운동에 대한 보다 체계적인 이해를 돕고, 둘째, 2000년대 이후 아시아와 한국에서의 공정무역운동을 이해하는 바탕을 마련하며, 셋째, 공정무역운동을 국제개발협력의 맥락 속에서 바라보는 시각을 제공하는 데 있다. 각각의 목표는 본론의 세 단원을 통해 구체화되며, 마지막 결론 단원은 글을 요약하고 공정무역운동과 국제개발협력에 대한 간략한 제언을 담는다.

Ⅱ. 공정무역운동의 개요

1. 용어정리

공정무역운동에 대한 오해와 혼란은 상당 부분 공정무역운동과 관련된 용어들에 대한 오해와 혼란에서 비롯된다. 이 글에서는 일반적인 의미에서의 공정한 무역 또는 공정한 거래(fair trade), 역사적으로 공정무역운동에 의해 정립되어 온 공정무역(Fair Trade) 그리고 공정무역의 한 가지 형태로 볼 수 있는 페어트레이드(Fairtrade)를 구분하여 사용함으로써 최대한 용어에 대한 혼란을 줄이고자 노력하였다[4]. 공정한 무역, 또는 공정한 거래(fair trade)라는 표현은 공정무역운동(Fair Trade movement)의 범위를 넘어 다양한 맥락에서 다양한 의미로 사용될 수 있고 실제로 사용되어 온 표현이다. 예를 들어 한국공정거래위원회(Korea Fair Trade Commission)는 경쟁정책과 소비자정책을 담당하는 기관으로, 공정무역운동과는 물론 직접적인 관련이 없다. 오바마의 선거정책이었던 '공정한 무역을 위한 싸움(Fight for Fair Trade)'은 노동 및 환경기준을 강조한다는 점에서 공정무역운동의 지향점과 유사성을 공유하기도 하지만, 미국 기업과 노동자들의 이익을 우선시한다는 점에서 제3세계 농민과 노동자들의 이익을 우선적으로 대변해온 공정무역운동의 역사와는 거리가 있다[5]. 다시 말해 '누구에게, 어떤 의미에서 공정한' 무역 및 거래를 뜻하는지에 따라 공정한 무역 또는 공정한 거래(fair trade)는 수많은 의미로 사용될 수 있는 셈이다.

그렇다면 공정무역운동은 '누구에게, 어떤 의미에서 공정한' 무역을 추구하는가? 2001년 세계 공정무역운동의 주요 단체들이 합의한 공정무역(Fair Trade)의 정의에 의하면, 공정무역은 소외된 생산자들과 노동자

4) 물론 Fair Trade를 공정무역으로 번역하지 않고 그 발음을 한글로 표기하면 '페어 트레이드'가 되어, 여전히 혼란의 여지가 남는다. 많은 경우 공정무역(Fair Trade)과 페어트레이드(Fairtrade)가 엄격한 구분 없이 함께 사용되고 있는 것도 사실이다. 그러나 Redfern and Snecker (2002)를 비롯한 많은 연구자들이 Fair Trade와 Fairtrade를 구별하여 사용하고 있으며, 필자는 이러한 구분이 보다 폭넓게 공정무역운동을 이해하는 데 도움을 준다는 입장을 가지고 있다.

5) 오바마의 공정한 무역(fair trade)에 대한 입장은 선거정책 홍보문서인 'Fighting for fair trade and good jobs for American workers'를 참고하였다. (http://obama.3cdn.net/f0a655c4ab1a2b60b2d_15y3mva2i.pdf 검색일: 2009년 2월 21일).

들의 권리를 보호하고 특히, 저개발국가의 농민과 노동자들에게 더 나은 무역조건을 보장함으로써 지속가능한 개발(sustainable development)에 기여하고자 한다 (FINE 2001). 다시 말해 기존의 무역체계에서 소외되거나 불리한 위치에 놓여있던 생산자들에게 지속가능하고 공평한 기회를 보장하고자 하는 무역을 공정무역이라 부를 수 있다 (Redfern and Snedker 2002). 이러한 무역 혹은 그 운동을 지칭하는데 1980년대 중반까지는 대안무역(Alternative Trade)이라는 용어가 널리 사용되었으나, 오늘날에는 기존 무역의 불공정성(unfairness)과 대비되는 대안적 무역의 공정성(fairness)을 강조하는 공정무역(Fair Trade)이라는 용어가 폭넓게 쓰이고 있다 (Wills 2006).

1990년대 초까지만 하더라도 공정무역 상품의 주류는 수공예품이었고, 식품이나 농산물의 비중은 상대적으로 낮았다 (Nicholls and Opal 2005). 아시아, 아프리카 및 남아메리카에서 소규모로 생산된 수공예품을 유럽이나 북아메리카로 들여와 NGO 또는 공정무역단체들이 운영하는 가게들을 통해 판매하는 것이 가장 흔한 공정무역의 형태였다. 그러나 1990년대 이후로 커피, 바나나, 초콜릿 등 식품류의 비중이 급격히 증가하였는데, 이는 상당 부분 1988년 네덜란드의 '막스 하벨라르(Max Havelaar)'를 시작으로 유럽과 북아메리카 각국에서 등장한 공정무역 상표(label)들에 힘입은 바 크다. 이는 1997년 FLO(Fairtrade Labelling Organizations International)[6]의 설립으로 이어져, 식품류 및 농산물을 중심으로 일부 공정무역 상품들에 한해 국제적인 공정무역 표준 도입과 상표 부착이 가능하게 되었다.

이와 같이 FLO의 국제적인 공정무역 기준에 의해 공정무역 인증을 받은 상품들, 혹은 그러한 공정무역 시스템을 '페어트레이드(Fairtrade)[7]'라 부른다. 지난 10여년간 페어트레이드가 급격히 성장하면서 공정무역 확대의 견인차 역할을 해 오고 있는 것은 분명한 사실이나, 페어트레이드는 공정무역의 다른 이름이 아니라 공정무역의 부분집합이라는 점에 주의할 필요가 있다. 공정무역 기준의 표준화가 어려운 수공예품을 비롯하여, 페어트레이드에 속하지 않으나 뚜렷한 공정무역의 원칙 아래 생산되고 판매되는 다양한 상품들이 존재한다. FLO의 인증을 받은 페어트레이드(Fairtrade)와 공정무역(Fair Trade) 전체를 동일시하거나, 페어트레이드 마크(Fairtrade Mark)가 부착된 공정무역 상품이 그렇지 않은 공정무역 상품보다 우월하다고 보는 것은 공정무역운동에 대한 커다란 오해라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 페어트레이드 마크 (Fairtrade Mark) 가 부착된 공정무역 바나나



※ 출처: FLO 2008

6)FLO를 간혹 세계공정무역인증기구 혹은 국제공정무역상표기구 등으로 번역하기도 하나, 이 글에서는 단체명을 고유명사로 간주하여 FLO라는 이름을 사용하였다. 이는 공정무역 (Fair Trade) 과 페어트레이드 (Fairtrade) 를 구별하여 사용하고자 하는 글의 취지에도 부합한다.

7)이 글에서 고유명사인 'Fairtrade' 의 뜻을 풀지 않고 한글로 '페어트레이드' 라 표기하는 것은 'Oracle' 이나 'Apple' 과 같은 회사명 또는 브랜드를 '신탁' 이나 '시과' 라번역하기보다는 '오라클', '애플' 이라 부르는 것에 비유할 수 있다.

2. 유럽과 북아메리카에서 공정무역의 발전

공정무역 시장의 변화에 초점을 놓고 볼 때, 유럽과 북아메리카에서의 공정무역 발전사는 크게 4단계로 나누어 볼 수 있다 (Nicholls and Opal 2005). 첫 번째 단계는 2차 세계대전 이후 유럽의 옥스팜(Oxfam)이나 미국의 텐 사우전드 빌리지(Ten Thousands Villages) 등이 처음으로 수공예품 등을 소규모로 판매하기 시작했던 시기이다. 두 번째는 영국의 트레이드크라프트(Traidcraft)나 독일의 게파(Gepa)와 같은 전문적인 대안무역 단체(Alternative Trading Organisations; ATOs)들이 사회적 기업(social enterprises)의 형태로 출현하기 시작했던 시기로, 이 단계에서 상품판매는 주로 카탈로그나 월드샵(world shops)을 통해 이루어졌다. 세 번째 단계는 일부 소매기업들이 공정무역의 판매를 시작한 시기로, 영국의 코옵(Co-operative Group)과 미국의 와일드 오츠(Wild Oats Markets)가 대표적인 사례이다. 이 시기는 까페다이렉트(CafEirect)나 디바인 초콜렛(Divine Chocolate)과 같은 성공적인 공정무역 브랜드들이 등장한 때이기도 하다. 마지막으로 네 번째 단계 즉 현재는 공정무역의 주류시장 진입이라는 말로 요약될 수 있다. 공정무역이 점차 소비자들로부터 호응을 얻어감에 따라, 테스코(Tesco)나 세인스버리(Sainsbury's)와 같은 대형 슈퍼마켓을 비롯하여 스타벅스(Starbucks)와 네슬레(NestlE) 등의 대기업들이 앞다투어 공정무역, 특히 페어트레이드 상품 판매에 나서고 있다.

이러한 대기업들의 공정무역 시장 진입에 대해서는 여러 가지 논란이 존재한다. 공정무역이 본래의 의미를 잃고 대기업의 마케팅 수단으로 전락할 위험에 대한 우려의 목소리도 높다. 그러나 한편에서는 공정무역의 기준이 지켜지는 한, 주류 기업들의 참여는 공정무역의 시장규모를 확대함으로써 저개발국가의 농민과 노동자들에게 보다 많은 기회를 제공한다는 점에서 긍정적으로 해석하기도 한다. NGO와 사회적 기업이 중심이던 공정무역 시장에 대형 슈퍼마켓과 대기업들의 진입이 활발해지면서, 엄격한 공정무역 기준의 적용과 실행은 더욱 중요한 과제로 대두할 것으로 보인다.

3. 공정무역운동의 효과와 영향

공정무역이 목표한 바와 같이 기존의 무역체계에서 소외되었던 농민과 노동자들에게 긍정적인 효과를 가져오고 있는가에 대해서는 다양한 사례연구가 진행되어 왔다[8]. 공정무역이 경제, 사회 및 환경에 미치는 여러 가지 효과를 계량화한다는 것은 대체로 쉽지 않으나, 계량적 방법론과 질적연구를 결합한 기존의 연구들은 공정무역이 저개발국가의 생산자들에게 미치는 효과들을 풍부한 사례를 통해 보여주고 있다. 또한 시장경제와 자유무역질서에 대한 근본적인 성찰을 제기한다는 점에서, 공정무역운동의 영향은 생산자들에게 미치는 직접적 효과 이상이라고 볼 수도 있다. 다음은 몇 가지로 공정무역운동의 주된 효과 및 영향을 정리한 것이다.

8) 예를 들어, 루벤 (Ruerd Ruben)의 편저로 2008년 네덜란드에서 출판된 "The Impact of Fair Trade"는 공정무역의 효과에 대한 다양하고 폭넓은 사례연구집이다. Nicholls and Opal (2005) 의 9장 'Measuring the impact' 역시 다양한 사례연구의 결과들을 잘 요약해 준다.

가. 공정가격과 경제적 효과

공정무역의 가장 중요한 요소 중 하나는 무엇보다도 공정가격(fair price)을 지불한다는 점이다. 예를 들어 페어트레이드 커피의 경우, 품종과 유기농 재배 여부, 세척 여부 등에 따라 1파운드당 1.01달러에서 1.45달러(1kg 당 2.23달러에서 3.20달러)[9]의 최소가격을 보장한다. 이러한 하한매입가격은 페어트레이드 바나나, 코코아, 차(tea), 면화(cotton), 과일, 쌀, 향신료 등에 세분화되어 적용된다. FLO 인증을 받지 않은 공정무역 제품들에도 조금씩 그 기준은 다르지만 공정가격 지불 원칙이 적용되는데, 예를 들어 한국의 아름다운 가게에서 판매하는 아름다운커피의 경우 페어트레이드 커피의 기준보다도 높은 1kg당 4.51 달러의 하한매입가격을 보장한다 (아름다운가게 2008).

농산물시장의 급격한 가격변동에 무방비 상태로 노출되어 있는 농민들에게 최소가격 보장은 단지 '높은 가격' 이상의 의미를 지닌다. 커피가격 등락에 관계없이 최소가격을 보장받음에 따라, 농민들은 보다 안정적으로 미래를 계획할 수 있게 된다. 물론 공정무역의 최소가격은 문자 그대로 하한선일 뿐이며, 실제 지불되는 공정가격은 이보다 높을 때가 많다. 특히 시장가격이 오를 때는 공정무역의 가격도 함께 오르지만, 시장가격이 내려갈 때 공정무역 가격은 기준선 이하로 내려가지 않는다.

공정무역에 대한 실증적 사례연구 역시 가계수입 증가를 비롯하여 경제적인 면에서 공정무역이 생산자들에게 미치는 긍정적인 효과들을 보여준다. 주목할 만한 점으로 상당수의 농민들이 공정무역에 참여하면서 재배방식을 유기농으로 바꾸었는데, 이는 더 나은 가격을 보장해줄 뿐 아니라 생산량과 효율성의 증가로 이어져 더 큰 경제적 효익을 가져오는 경우가 많다 (Ruben 2008).

나. 사회적 효과

공정무역의 효과는 개별 생산자들과 그 가족에게 돌아가는 직접적인 경제적 효과에서 끝나지 않는다. 공정무역의 사회적 효과는 종종 공정무역에 직접적으로 참여하지 않는 주민들을 포함한 지역공동체 전체에 파급되는데, 대표적인 사례가 사회적 프리미엄(social premium) 지급을 통한 개발사업에 대한 투자이다. 공정가격에 덧붙여 지급되는 사회적 프리미엄은 협동조합 내에서의 민주적 논의과정을 거쳐 다양한 사업에 쓰여지는데, 마을에 학교를 짓거나 공동우물을 마련하는 등 그 혜택이 공정무역 참여 여부에 관계없이 공동체 전체에 돌아가는 경우가 많다는 점에서 그 의의가 크다 (Nicholls and Opal 2005).

페어트레이드 커피의 경우, 앞서 설명한 공정가격에 덧붙여 커피콩 1파운드당 0.1달러(1kg 당 0.22달러)의 페어트레이드 프리미엄을 지급하며, FLO는 커피 외에도 대다수 페어트레이드 품목들에 대

9)예를 들어 로부스타 종의 일반커피로 세척 과정을 거치지 않은 경우 1파운드당 1.01달러, 아라비카 종의 유기농커피로 세척 과정을 거친 경우 1파운드당 1.45달러가 페어트레이드 하한매입가격으로 보장된다. Kg당 가격은 1kg = 2.2046 파운드로 계산하였다. (자료: FLO 2009)

해 프리미엄 기준을 마련하여 인증의 중요 척도 중 하나로 활용하고 있다 (FLO 2009). 사회적 프리미엄의 개념 역시 FLO 인증 여부와 무관하게 공정무역 전반에 걸쳐 폭넓게 존재하는데, 앞서 언급한 아름다운 커피의 경우 매출액의 10%를 지원기금으로 적립하여 공동체 개발사업에 지원하고 있다 (아름다운가게 2008).

식품 및 농산물과 더불어 공정무역의 또다른 축을 이루는 수공예품의 경우, 전통문화의 보존과 여성의 권리 신장이라는 측면에서 사회적 효익이 더욱 부각된다. 방글라데시를 비롯한 여러 나라에서 공정무역 수공예품 생산은 전통적인 문화와 기술을 보존하는 노력으로 여겨지고 있으며, 이는 종종 가내수공업 형태로 이루어져 가사와 육아의 부담으로 다른 경제활동 참여가 어려운 빈곤층 여성들에게 중요한 수입원으로 기능하고 있다 (David and Kim 2009). 이는 가정 내에서 혹은 지역공동체에서 여성의 사회적, 정치적 권리 신장으로 이어지기도 한다. 한국의 '페어트레이드 코리아'는 네팔, 인도, 라오스 등 아시아 여성 생산자들과의 연대를 통해 공정무역을 통한 여성의 개발 및 권리 신장을 적극적으로 모색하고 있는 사례이다 (이미영 2008).

공정무역운동이 전세계에 다양한 모습으로 존재하고 있는 만큼 여러 가지 직·간접적 사회적 효과들을 전체 공정무역에 일반화하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 공정가격을 비롯하여 사회적 프리미엄, 공동체 개발사업 지원, 민주적 협동조합 건설, 여성의 권리 신장, 친환경적 기준 도입, ILO 노동기준 엄수 등은 공정무역운동의 기본 원칙으로 자리매김하여 많은 공정무역 사례들에서 긍정적인 사회적 효과들로 드러나고 있다 (Nicholls and Opal 2005; Wills 2006).

다. 시장경제에 대한 성찰과 무역정의 (Trade Justice) 운동

공정무역운동의 또 한 가지 중요한 측면은 시장경제와 자유무역질서에 대한 근본적인 문제제기와 성찰의 기회를 제공한다는 점이다. 경제학 교과서의 수요와 공급곡선 그래프에 따르면 모든 경제주체는 합리적 판단에 따라 각자의 효용을 극대화할 수 있을 것처럼 보이지만, 페루의 한 마을에서 수십년간 커피 농사를 지어온 커피 농부가 과연 제한된 정보와 지식, 경험의 범위 안에서 시장가격의 등락에 따라 생산량을 조절하고 사업을 다각화하여 위험을 분산할 수 있을까? 시장경제의 보이지 않는 손은 스타벅스와 에티오피아의 커피 플랜테이션에서 일하는 농업노동자, 유니레버와 인도의 차 농장(tea plantation)에서 일하는 농업노동자들에게 모두 '공정하게' 작용하고 있을까?

시장경제와 자유무역질서가 특정 경제주체들에게 불공정(unfair)하게 작용할 수 있으며, 이를 개선하기 위한 노력이 필요하다는 문제제기는 공정무역운동의 의의가 직접적인 공정무역 생산자들에게 미치는 효과를 넘어선다는 것을 보여준다. 옥스팜 인터내셔널(Oxfam International)의 '무역을 공정하게!(Make Trade Fair)' 캠페인은 공정무역운동이 어떻게 무역정의운동(Trade Justice movement) 속에 위치할 수 있는가를 보여주는 좋은 사례이다.

이 캠페인에서 옥스팜 인터내셔널은 넓은 의미의 무역정의(Trade Justice)를 요구하며 WTO(World Trade Organization: 세계무역기구) 체제하의 국제무역질서가 저개발국가의 발전에 어떤 영향을 미치고 있는지 문제를 제기하면서도, 개개인이 일상 속에서 실천할 수 있는 구체적이고 적극적인 실례로 공정무역운동을 제시하여 세계 여러 나라에서 큰 호응을 이끌어 냈다.

Ⅲ. 아시아와 한국의 공정무역운동

1. 아시아의 공정무역운동

아시아를 공정무역상품 생산지로 바라본다면 아시아에서 공정무역운동의 역사는 세계 공정무역운동의 역사와 그 궤를 같이한다. 아시아 여러 나라의 생산자 단체들은 오랫동안 유럽 및 북아메리카의 공정무역 단체들과 관계맺고 상품을 수출해 왔다. 상대적으로 아시아에서 공정무역 시장 개척의 역사는 훨씬 짧으나, 2000년대 이후로 여러 나라에서 활발한 움직임이 일어나고 있다.

아시아의 공정무역 시장은 편의상 크게 3가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 아시아에서 새롭게 등장하고 있는 공정무역의 소비국가들에 존재하는 시장으로, 90년대 초반부터 공정무역운동이 본격화된 일본의 사례와 2000년대에 들어 활발한 움직임을 보이고 있는 홍콩, 싱가포르, 한국 등의 경우이다. 둘째, 방글라데시, 인도, 필리핀, 베트남 등에서 생산된 공정무역 상품을 자국 내 소비자들에게 판매하는 국내공정무역(domestic fair trade)[10]의 사례이다 (David and Kim 2009; FLO 2008). 마지막으로 아직까지 소규모이기는 하지만 공정무역 생산국들 사이에 상품을 수출입하는 경우가 있는데, 예를 들면 인도와 스리랑카, 또는 방글라데시와 네팔 단체들 사이의 공정무역이 이러한 경우에 속한다. 두번째와 세번째 형태, 특히 세번째 형태의 경우 전통적으로 지정학적 남반구 국가로 분류되는 나라들 사이 혹은 그러한 나라들 안에서의 공정무역이라는 점에서 '남남 공정무역(South South Fair Trade)'이라 불리우기도 한다.

수공예품을 중심으로 한 아시아 여러 나라들에서 국내 공정무역 시장의 성장, 특히 방글라데시의 사례는 눈여겨 볼 만하다. 방글라데시의 NGO인 브락(BRAC; Bangladesh Rural Advancement Committee)에서 운영하는 공정무역기업인 아롱(Aarong)은 연간매출액이 2006년 2,470만 달러(한화 약364억원), 2007년 2,870만 달러(한화 약 423억원)에 이르는데 그 중 90%이상이 국내시장 매출로부터 나온다 (BRAC 2006; BRAC 2007; ECOTA 2006). 아시아 신흥경제국들의 성장, 여러 나라에서 중산층의 성장 그리고 소비자– 생산자 간 직거래를 통해 소비자에게는 양질의 상품을 저렴하게 공급하고 생산자에게는 공정가격을 보장하고자 하는 이 지역 공정무역 단체들의 노력이 공정무역 시장으로서 아시아의 잠재력을 현실화할 수

10) 영어의 'trade'와 달리 우리말의 '무역'은 일차적으로 국제무역을 연상시키기 때문에 domestic fair trade를 '국내공정무역'으로 번역하는 것이 어색하게 느껴질 수 있다. 그러나 우리말의 '무역'도 경우에 따라 같은 나라 내에서의 교역을 이르는 데 쓰일 수 있다는 점과, 이 글을 비롯하여 Fair Trade의 번역으로 널리 쓰이는 용어 '공정무역'과의 일관성을 감안하여 '국내공정무역'이라는 표현을 사용하였다.

있을지 주목되고 있다.

2. 한국의 공정무역운동

우리 나라에서 도시-농촌간 농산물 직거래를 통해 농민에게 보다 나은 가격을, 소비자에게는 양질의 상품을 합리적인 가격에 보장하고자 하는 운동은 오랫동안 존재해 왔다. 어떻게 보면 공정무역운동의 가장 기본적인 개념은 우리에게 그리 낯선 것이 아닌 셈이다. 그러나 국경을 넘어 저개발국가 빈곤층과의 연대를 도모하고, 세계 공정무역운동의 흐름에서 영향을 받은 한국의 공정무역운동은 2000년대 초반부터 여러 단체들에 의해 모색되기 시작되었다.

앞서 이 글에 언급된 아름다운 가게와 페어트레이드코리아를 비롯하여, 두레생협, 한국 YMCA, 에코생협, 아이쿱(iCOOP)생협연합회 등에서 공정무역 제품을 판매하고 있다 (김현지 2008). 공정무역, 대안무역, 희망무역, 페어트레이드, 만중교역 등 다양한 용어가 사용되고 있지만, 용어와 활동형태의 다양성에도 불구하고 공정무역의 가치와 원칙, 한국에서 공정무역을 활성화하고자 하는 목표를 공유하는 여러 단체들이 존재한다는 사실이 보다 중요하다고 하겠다.

다른 여러 나라에서도 비슷한 사례들이 존재하지만, 특히 한국의 공정무역운동 과정에서 자주 언급되는 점은 저개발국가의 생산자들과 더불어 우리 나라의 소외된 농민과 노동자들에게도 관심을 기울여야 한다는 문제의식이다[11]. 이러한 관점에서 우리농산물과 더불어, 우리나라의 기후에서 재배할 수 없는 농산물의 경우 공정무역 농산물을 함께 홍보하고 판매하는 생협단체들의 존재는 고무적이라고 하겠다. 100% 우리밀과 네팔의 공정무역커피로 만들어진 아름다운 가게의 커피쿠키는 또다른 긍정적인 사례로, 이 쿠키는 지적장애인 직업재활시설인 사회복지법인 위캔센터에서 생산되어 더욱 그 의미를 더한다.

국제개발협력 및 구호단체이자 공정무역의 역사에서 중요한 역할을 담당하였던 영국의 NGO 옥스팜(Oxfam GB)의 경우, 전세계 70여개국에서 개발 및 긴급구호사업을 진행함과 동시에 영국 내에서 꾸준히 국내빈곤프로그램(domestic poverty programme)을 운영하고 있다. 이는 빈곤과 불평등의 문제는 선진국을 포함하여 전세계 어디에나 존재하며, 국제개발을 위한 노력은 국내의 모순에 대한 문제제기 및 행동과 병행될 때 보다 의미있다는 생각에 바탕을 둔 것으로, 한국에서 공정무역 및 국제개발협력을 고민하는 여러 단체들에게도 시사점을 준다.

Ⅳ. 공정무역운동과 국제개발협력

공정무역운동의 목표인 지속가능한 개발(sustainable development), 그리고 그 경제적·사회적 효과와 영향을 생각해 볼 때 공정무역운동과 국제개발협력(international development cooperation)의 관련성은

11) 일례로 2007년 4월 4일자 『한겨레』 사설인 "대안무역 확산에 거는 기대"는 공정무역이 "… 똑같은 가치를 추구하는 국내 친환경 농산물 직거래 운동 등에도 함께 힘을 모아야 할" 필요가 있다고 강조한다. (http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/200611.html (검색일 : 2009년 2월 22일)

한편 명백해 보인다. 그러나 '원조가 아닌 무역(Trade Not Aid)'이라는 공정무역의 구호, 사회적 기업의 출현에 이은 대기업들의 공정무역 참여 등을 보면 공정무역운동이 전통적인 의미에서 국제개발협력, 특히 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 전담기구의 역할과는 상당한 거리가 있는 것처럼 느껴지기도 한다.

흥미롭게도 공정무역운동의 실질적인 역사를 보면 여러 나라의 공적개발원조(ODA)전담기구들이 공정무역운동을 적극 지원했음을 볼 수 있다. 대표적인 사례로 영국의 DFID(Department for International Development)는 1999년부터 2007년까지 190만 파운드(한화 약 40억원)을 Fairtrade Foundation을 통하여 공정무역 운동에 지원하였으며, 2008년에는 120만 파운드(한화 약 25억원)의 추가 지원을 약속하였다(DFID 2008; Fairtrade Foundation 2008). DFID는 특히 영국 내에서 공정무역에 대한 인식을 높이기 위한 캠페인 활동을 적극적으로 지원하였는데, 이는 당장의 구체적인 개발사업이 아니었음에도 공정무역시장의 확대가 지속가능한 개발에 미칠 수 있는 영향과 효과를 고려하여 지원하였다는 점에서 장기적인 안목의 중요성을 보여준다.

또다른 사례로 벨기에의 개발협력기구(development cooperation agency)인 BTC(Belgian Technical Cooperation)는 '공정무역을 위한 원조(Aid for Fair Trade)'라는 기치를 내걸고 공정무역센터(Fair Trade Centre)를 설립하여 아시아, 아프리카 및 남아메리카의 생산자들과 공정무역 단체의 사업들을 직접적으로 지원하는 한편, 연간행사인 '공정무역주간(Fair Trade Week)'을 주도하는 등 벨기에 내에서의 공정무역 캠페인에 적극적으로 나서고 있다(Fair Trade Centre 2007). 이러한 개발협력기구들의 지원은 해당 국가에서 공정무역의 성장을 돕고 생산국과 소비국 모두에서 공정무역단체들의 자활력을 키우는 중요한 역할을 하였다.

최근 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)'라는 흐름에서 볼 수 있는 바와 같이, 여러 공여국의 개발협력기구들은 국제개발협력에 있어 무역의 중요성을 인식하고 무역을 통해 지속가능한 개발의 목표들을 성취하고자 노력해 오고 있다. 개발협력기구들의 공정무역운동 지원은 이러한 문제의식의 연장선상에 있는 것으로, 무역관련 원조 논의가 시작 단계에 있는 한국에도 많은 시사점을 준다.

덧붙여, 공정무역운동과 국제개발협력의 관련성을 인식하는 것은 공정무역운동 단체들에게도 중요한 일이다. 생산자들에게 돌아가는 경제적, 사회적 효익, 공동체 전체에 미치는 효과, 환경에 미치는 영향, 여성의 권리 신장 등 공정무역이 추구하는 다양한 목표들을 조화시킨다는 것은 그리 쉬운 과제가 아니다. 경제적, 사회적, 환경적으로 지속가능한 개발(economically, socially and environmentally sustainable development)이라는 본래의 목표를 지속적으로 환기하지 않는 한, 공정무역운동은 당장에 시장 규모를 키우려는 근시안적인 함정에 빠질 수 있는 위험을 안고 있다. 시장경제의 문제점을 시장시스템에 기초하여 개선하고자 하는 공정무역운동 (Nicholls and Opal

2005)에는 항상 긴장(tension)이 존재하며, 지속가능한 개발 그리고 국제개발협력의 맥락 속에서 공정무역 운동을 위치시키려는 노력이 반드시 요구된다.

Ⅴ. 결론

첫머리에 밝힌 바와 같이, 이 글은 세 가지 목표를 가지고 쓰여졌다. 첫째, 세계의 공정무역운동에 대한 체계적인 이해를 돕기 위하여 주요 용어들을 정리하고, 유럽과 북아메리카를 중심으로 한 공정무역의 발전을 간략히 서술하였으며, 공정무역의 효과와 영향에 대해 알아보았다. 특히 공정무역의 경제적, 사회적 효과와 무역정의운동과의 관련성, 그리고 지속가능한 개발에 기여하려는 공정무역운동의 목표에 초점을 맞추어 살펴보았다. 둘째, 2000년대 이후 아시아와 한국에서의 공정무역운동을 이해하는 바탕으로서 간략하게나마 아시아의 공정무역 시장 개척 움직임, 그리고 한국의 공정무역운동에 대한 내용을 담았다. 지면상 다양한 사례들을 풍부하게 소개하지는 못하였으나, 아시아에서의 공정무역을 집중적으로 다룬 필자의 다른 논저(David and Kim 2009)가 이 부분을 보완할 수 있었으면 하는 바람이다. 마지막으로 공정무역운동을 국제개발협력의 맥락 속에서 바라보는 시각의 중요성을 강조하고, 관련된 외국의 사례들을 소개하였다.

공정무역운동이 세계 여러 나라에서 큰 호응을 얻을 수 있었던 중요한 이유 중 하나는 일회성 원조를 넘어, 무역을 통해 농민과 노동자들 스스로 자립하고 빈곤에서 벗어날 수 있는 방법을 제시했기 때문이다. '자조(自助) 또는 스스로 도움(self-help)', '무역이 아닌 원조(Trade Not Aid)'와 같은 구호들이 등장하게 된 것도 같은 맥락이다. 그러나 60년이 넘는 공정무역운동의 역사는 이들이 아무런 외부의 지원 없이 하루 아침에 스스로를 돕게 될 수는 없으며, 생산자 조직 및 협동조합과 공정무역 단체, 사회적 기업, NGO와 시민단체, 각국의 공적개발원조(ODA)전담기구를 비롯한 개발협력기구, 그리고 무엇보다도 소비자로, 때로는 자원봉사자나 기부자, 캠페인 활동가로 활약해온 일반 대중의 상호 협력 속에서 공정무역이 오늘날의 모습으로 성장할 수 있었다는 것을 보여준다.

국제개발협력의 역사 속에서 한국은 수원국(recipient country)에서 공여국(donor country)으로 전환한 보기 드문 사례이다. 공여국으로서의 역사가 짧은 만큼 경험과 자원, 풍부한 논의가 부족한 것도 사실이지만, 다른 신흥국가들에게 긍정적인 사례가 될 수 있는 잠재력도 가지고 있다. 공정무역운동은 국제개발협력의 방향과 그 속에서 한국이 기여할 수 있는 길을 모색하고, 특히 지속가능한 개발을 위한 공정한 무역의 역할을 고민하는 이들에게 많은 시사점을 준다. 이 글이 국제개발협력과 공정무역운동에 관심을 가지고 있는 많은 단체와 개인들에게 논의의 단초를 제공할 수 있었으면 하는 바람이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

김현지, ""제3국 생산자 돕자" 이 땅에도 '착한 소비' 훈풍".『동아일보』, 2008년 5월 7일. http://www.donga.com/fbin/output?n=200805070090 [accessed: 1 March 2009]

아름다운가게.『모두를 위한 대안무역 국제 대안무역 회의 2008 (한국어판)』.(서울: 아름다운가게, 2008.)

이미영. "한국의 희망무역운동과 아시아 여성개발" In: 아름다운 가게,『모두를 위한 대안무역 국제 대안무역 회의 2008 (한국어판)』. (서울: 아름다운가게, 2008.)

2. 외국문헌

BRAC, 2007. BRAC Annual Report 2006. Dhaka: BRAC Public Affairs & Communications. http://www.brac.net/downloads_files/BRAC_Annual_Report_2006.pdf [accessed: 22 January 2009].

BRAC, 2008. BRAC Annual Report 2007. Dhaka: BRAC Public Affairs & Communications. http://www.brac.net/downloads_files/BRAC_Annual_Report_2007.pdf [accessed: 22 January 2009].

David, C. and Kim, H.S.A., 2009. Developing Markets, Building Networks Promoting Fair Trade in Asia. In: Macdonald, K. and Marshall, S. (editors), Fair Trade, Corporate Accountability and Beyond: Experiments in Global Justice Governance Mechanisms. London: Ashgate (forthcoming).

DFID: Department for International Development, 2008. UK Government doubles Fairtrade funding, Press Release 26 February 2008. http://www.dfid.gov.uk/news/files/pressreleases/fairtrade-funding-08.asp [accessed: 20 February 2009]

ECOTA: Effort for Craft Organizations Trading Advancement. 2006. ECOTA Members Organizations' Portfolio. Dhaka: ECOTA Fair Trade Forum.

Fair Trade Centre, 2007. Aid for Fair Trade. Brussels: Belgian Technical Cooperation. http://www.btcctb.org/doc/UPL_200705291010012105.pdf [accessed: 22 February 2009]

Fairtrade Foundation, 2008. DfID announces 1.2m for Fairtrade. Press Release 26 February 2008.
http://www.fairtrade.org.uk/press_office/press_releases_and_statements/feb_2008/dfid_announces_12_m_for_fairtrade.aspx [accessed: 20 February 2009]

FINE: FLO (Fairtrade Labelling Organizations International), IFAT (International Fair Trade Association), NEWS! (Network of European World Shops) and EFTA (European Fair Trade Association), 2001. Fair Trade Definition and Principles: as agreed by FINE in December 2001.
http://www.fairtrade-advocacy.org/documents/FAIRTRADEDEFINITIONnewlayout2.pdf [accessed: 21 February 2009]

FLO: Fairtrade Labelling Organizations International, 2008. An Inspiration for Change: Fairtrade Labelling Organizations International Annual Report 2007. Bonn: FLO International e. V.
http://www.fairtrade.net/uploads/media/FLO_AR2008.pdf[accessed: 21 February 2009]

FLO, 2009. Fairtrade minimum price and Fairtrade premium table, 16.02.2009. Bonn: FLO International e. V.
http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/Feb09_Fairtrade_Minimum_Price_and_Premium_table_EN.pdf [accessed: 22 February 2009]

Nicholls, A. and Opal, C., 2005. Fair Trade: Market-Driven Ethical Consumption. London: SAGE Publications.

Redfern, A. and Snedker, P., 2002. Creating Market Opportunities for Small Enterprises: Experiences of the Fair Trade Movement. SEED Working Paper No. 30, Geneva: International Labour Organisation.

Ruben, R., 2008. The development impact of Fair Trade. In: Ruben, R. (editor), The Impact of Fair Trade. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

Wills, C., 2006. Fair Trade: what's it all about? In: Osterhaus, A. (ed.) 2006. Business Unusual: Successes and Challenges of Fair Trade. Brussels: Fair Trade Advocacy Office.

국제개발협력의 변화와 추세[1)]

이 계 우 / 서울대 국제대학원 초빙교수

[Abstract]
Since 2007, the government of Korea has been taking steps to become a member of the Development Assistance Committee of the OECD. The government has also been increasing the amount of its official development assistance and is planning on raising it further in the next five years. In the face of these changes, it is timely to look into the prospects and challenges of the Korean ODA as a member of the DAC.

This paper aims to help modernize the international cooperation of the government of Korea by reviewing the origins and evolution of advanced countries' ODA to date, highlighting the main trend of the international development cooperation of DAC member states in recent decades, and drawing some lessons and insights from the review.

I. 머리말

우리나라는 세계적으로 생산과 교역의 선두주자 그룹에 진입하였고 OECD의 회원국이 된지도 10년이 넘었다. 이제 선진국 그룹의 일원으로서 그 역할과 책임을 다하기 위하여 선진원조국으로 구성된 OECD의 국제개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 2010년에 가입하기 위하여 심사절차를 밟고 있다. 이 위원회의 회원으로서 임무를 수행하기 위해서는 먼저 선진 원조공여국들은 어떠한 원조정책을 수립하였고 또 실제로 어떻게 그 정책을 운영해 왔는가를 살펴보는 것은 우리나라의 국제개발협력의 선진화를 도모하는데 중요한 이정표가 될 것이다. 본 논문은 이러한 목적에서 국제개발협력의 기원과 그 변화의 과정을 살펴보고, 또 최근의 추세를 특징지우려고 한다.

1)이 논문은 "지방자치단체의 공적개발원조참여를 위한 연구기관의 필요성에 관한 연구보고서"의 일부를 발전시킨 것이다.

여기에서 말하는 국제개발협력(international development cooperation) 또는 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 공여주체가 정부 및 공공기관이라는 점에서 민간기업이나 단체의 원조와 구별된다. 둘째, 공여의 대상이 DAC가 개발도상국이라고 정한 중소득 이하의 국가나 국제기구라야 한다. 그 외의 원조는 단순히 공적원조이지 공적 개발원조가 아니다. 셋째, 공여의 목적이 개발 즉 경제사회개발과 복지증진이라야 한다. 이런 의미에서 공적개발원조는 군사적 원조, 종교적 원조, 학술문화적 원조 등 비경제적 원조와 다르며 또 공적 수출신용이나 투자금융 등 기타 경제적 원조와도 구별된다. 넷째, 공여조건이 양허적(concessional) 이라야 한다는 점에서 국제자본시장의 상업적 대출이나 채권이나 유가증권의 발행과도 구별된다. 양허율은 국제자본시장의 상업적 조건과 비교하여 25%이상이어야 한다. 이러한 공적개발원조(ODA)는 다양한 형태를 취한다. 즉 기술 또는 투자프로젝트 원조이거나, 분야별(sector) 원조이거나, 프로그램 원조(예산, 국제수지, 수입지원 등)이거나, 식량지원 등 긴급재난구호나 채무탕감 등을 포함한다.

II. 국제개발협력의 기원과 변화

공적개발원조(ODA)는 공여주체가 국제기구인가, 아니면 개별 국가인가에 따라서 다자간 ODA와 양자간 ODA로 구별된다. 다자간 ODA는 1945년에 세워진 IBRD(국제부흥개발은행)에 일반적으로 그 기원을 두고 있다. 이에 비하여, 양자간 ODA는 1948~51년 사이에 미국이 유럽의 17개 국의 경제회복을 위하여 $16.4 십억을 제공한 마샬계획(Marshall Plan)에 그 기원을 두고 있다 (Yoo and Lee 2002). 마샬계획은 한편으로는 미국의 인도주의에 바탕을 두고 있지만, 다른 한편으로는 소련을 중심으로 하는 공산주의체제에 대처할 수 있는 민주체제와 시장경제를 구축하기 위하여 이에 필요한 경제환경 특히 사회간접자본의 회복을 목적으로 했다. 마샬플랜에 의한 원조를 효율적으로 활용하기 위하여 유럽국가들은 1948년에 OEEC(Organization of European Economic Cooperation)라는 국제기구를 만들어서 수혜국간의 원조사용계획과 조정을 도모하였다.

이렇게 2차 세계대전 후 유럽국가와 일본의 경제재건과 냉전체제에 목적을 둔 1950년 대의 양자간 원조는 유럽국가가 경제환경을 회복함에 따라서 1960년 대부터는 개발도상국을 주된 원조대상으로 삼고, OEEC를 OECD(Organization of Economic Cooperation and Development)라는 개발기구로 확대 재구성하였다. 이 기구는 선진국간의 경제정책의 조정과 함께 개도국의 경제사회 발전을 향상시키는 것을 목적으로 시작하였다. OECD의 회원국은 경제규모를 확대하고 지속적으로 성장하기 위하여서는 생산에 필요한 원자재의 지속적인 공급과 제품의 소비시장을 확대할 필요가 있었고 이러한 필요성을 개도국에서 충족할 수 있었다. 특히 개도국에 대한 원조를 효율적으로 제공하고 활용하기 위하여 OECD는 1961년에 원조공여국들 간의 조정을 목적으로 하는 DAC를 구성하여 운영하여왔다. DAC 회원국들의 원조는 자신들의 경제회복경험을 바탕으로 하여 개도국의 인프라개발에 중점을 둔 것이

었다. 또 1960년대 말에 유엔과 국제개발금융기구체제하에서 선진국은 피어슨 보고서(Pearson Report)를 채택함으로써 각 국의 GDP의 0.7%까지 원조규모를 확대하기로 합의하였다.

그러나 1970년대에 들어와서 두 차례에 걸친 석유값 인상파동을 거치면서 개도국은 선진국과 비교하여 교역조건의 악화를 겪게 되고, 국제적으로는 물론 국내적으로 심각한 빈부격차를 노출하게 되었다. 선진국이 제공한 인프라 중심의 원조는 이러한 빈곤문제를 단기간에 해결하지 못하였을 뿐만 아니라 이미 건설된 인프라도 인력과 기술 및 제도의 결핍으로 유지되기도 어려웠다. 따라서 세계은행과 기타 국제개발금융기구가 중심이 되어서 개도국에 대한 원조는 사회간접자본 위주의 원조에서 기본적인 인간다운 생활(Basic Human Needs)을 보장하는 것에 우선을 둔 빈곤퇴치 원조로 초점을 이전하게 되었다. 따라서 식량의 증산을 위한 농촌개발과 기본적인 생활수준을 확보하기 위한 교육, 보건, 기술훈련 등 사회개발로 원조의 초점이 옮겨갔다.

1980년대에 들어와서 국제개발협력에 관한 환경이 많이 달라졌다. 빈곤퇴치를 위한 원조가 격감하게 된 것이다. 대부분의 개발도상국가들은 급격한 왜채부담의 증가에 허덕이게 되었다. 국제기구는 개도국의 채무불이행사태를 예방하고 완화하기 위하여 대규모의 구조조정차관과 왜채탕감원조를 제공하는데 주력하였고, 양자간 원조도 이러한 국제기구의 원조에 협조하거나 독립적으로 외채탕감에 주력하였다. 그러나 선진국은 석유파동의 영향을 어느 정도 흡수하였으나 경제적 불황을 겪게 되면서 원조의 규모를 삭감하게 되어 빈곤퇴치를 위한 원조재원이 고갈되게 되었다. 따라서 개도국은 외채누적과 경기침체, 정치불안, 만성적 빈곤에 빠지게 되었다.

III. 최근 국제개발협력의 추세

1990년대 이 후의 국제개발협력은 다음과 같은 특징을 가진다고 할 수 있다.

1. 빈곤퇴치와 개발협력

동독의 붕괴와 소비에트 사회주의 연방공화국(USSR)의 해체로 시작되는 1990년대에 들어와서 냉전의 종식과 함께 공적개발원조가 격감하고 경제자유화로 대표되는 세계화의 추세가 빠르게 진전됨에 따라, 전 세계적으로 국가 간은 물론 국가 내에서 빈부의 격차는 더욱 커지고 빈곤인구는 증가해왔다. 더욱이 냉전의 종식은 많은 개도국과 체제전환경제(transitional economies)내에서 지역적, 종족적, 종교적 분쟁을 야기시키게 되었고 그 결과 빈곤인구가 속출하였다. 2000년대에 들어와서 세계인구의 18%에 달하는 11억의 인구가 하루에 1달러 미만의 소득으로 생활하는 절대빈곤에 처하게 되었다. 이러한 현상은 특히 저소득층 국가에서 더욱 극명하게 나타났다. 그러나 원조규모는 격감하였다. 양자간 원조의 대종을 이루었던 미국의 예를 들면, 1970-80년대에 GNP의 0.35%를 원조로 제공하였으나 1990년 중반에 들어서는 0.23%의 원조만 제공하였다. 그나마 제공된 원조는 주로 구 동

구권 및 중앙아시아 국가들의 경제체제전환(economic transition)을 위하여 제공되었고 또 아시아, 러시아 및 남미 지역의 경제위기를 해결하기위한 긴급자금지원에 활용되어서 대다수의 개발도상국의 심각한 빈곤문제를 외면하였다.

이러한 현상에 대처하기 위하여 세계 각국은 국제개발협력의 목표를 다시금 빈곤퇴치에 두어야 한다는 정책을 추구하게 되었다. 1995년 스웨덴의 수도 스톡홀름에서 개최된 사회개발정상회의(Social Development Summit)에서 빈곤문제의 심각성이 제기된 이후, 선진국들이 개발협력을 목적으로 창설한 OECD의 DAC는 1996년 5월에 21세기를 위한 새로운 개발전략(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation)을 채택하여, 2015년까지 빈곤층을 절반으로 줄인다는 국제개발목표(International Development Goals: IDGs)를 공표하였다. 이러한 목표는 2000년 9월에 세계 189개국의 정상들이 참석한 UN의 새천년 정상회의(Millennium Summit)에서 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)라는 8개 항에 달하는 새로운 목표로 재천명되었다. 구체적으로 MDG는 절대빈곤퇴치, 보편적 초등교육달성, 양성평등과 여성지위향상, 모자보건확대, 영아 및 아동사망율 감소, 전염병퇴치, 상하수도 위생시설 보급과 환경보호, 글로벌 파트너쉽이라는 8개 목적에 관한 구체적 목표를 설정하여 2015년까지 달성할 것을 내용으로 하였다.

2. 공적개발원조 개념의 확대

빈곤문제의 해결에 무력한 공적개발원조를 개혁하기 위하여 OECD/DAC는 일련의 정책을 제시하였다. 즉 개발과 안보를 통합하기 위한 공적개발원조(ODA)개념의 확대; 무역, 투자, 개발정책 등 對개도국 정책간의

〈표 1〉 새천년 개발목표 (MDG)

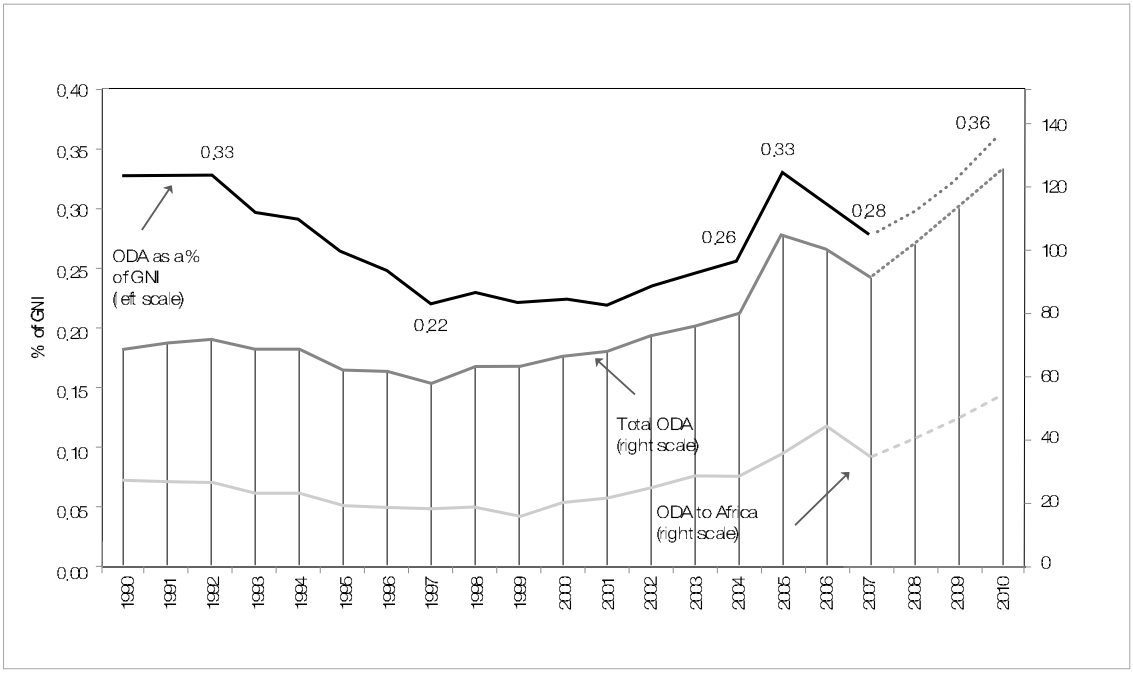
목 적	목 표
1.극빈과 기아근절	목표 1: 1일 소득 1달러 이하 인구반감 (1990년-2015년)
	목표 2: 기아로 고통 받는 인구를 반감 (1990년-2015년)
2. 보편적 기초교육달성	목표 3: 2015년까지 전국의 소년 소녀 구분 없이 모든 기초 교육과정을 끝낼 수 있게 보장
3. 양성평등 및 여성정책	목표 4: 가능한 2005년까지 기초 및 중등교육과정에서, 2015년까지는 모든 교육과정에서 성적 불평등 제거
4. 아동 사망률 축소	목표 5: 1990에서 2015년까지 5세 이하의 사망률을 2/3 줄이기
5. 모성건강증진	목표 6: 1990년에서 2015년까지 모성 사망률(MMR)을 3/4 감소시키기; 전 산모의 의료시설 접근 가능하게하기
6. HIV/AIDS, 말라리아 등, 질병과의 전쟁	목표 7: HIV/AIDS의 전염을 2015년까지 현상유지 내지 감소시키기 시작하기
7. 지속가능한 환경확보	목표 8: 상하수도와 위생시설 미접근 인구 반감; 2020년까지 백만 도시빈민 생활수준 향상; 지속가능한 발전을 국가정책에 반영; 환경자원유실 반전
8. 지구적 개발파트너쉽 구축	목표 9: 자유무역-금융제도개발;무역-금융-원조에서 최빈국 특별고려; 개도국에 신기술과 기본약품 접근기회 부여

일관성 유지; 국별 지원의 선별성(selectivity)강화; 개도국의 국가발전정책과의 일치(alignment); 원조의 질 향상과 효과성 증대; 원조 이행점검과 성과측정; 대안적 재원조달 방안 등을 논의해왔다. 최근 안보와 분쟁예방이 개발원조의 주요 이슈로 논의됨에 따라 ODA의 개념을 확대하여 안보지원 활동을 공적개발원조통계에 포함시키자는 주장이 제기되었다. 또한 2004년 DAC 고위급회의에서는 아래 8가지 항목을 공적 개발원조에 포함시키기로 합의하였는데 예를 들면, 민주적 거버넌스와 안보체계에 대한 문민통제를 향상시키는 능력배양, 안보체제 검토, 안보관련 지출관리, 안보체제에 대한 시민사회 역할 강화, 소년병사해체, 신뢰구축과 분쟁예방 조치, 소형 무기와 경무기 확산 방지를 위한 원조 등이다. 특히 일본은 2002년에 제정된 국제개발협력헌장에 인간안보(human security)라는 개념을 정립하여 국제개발협력의 중요한 목적으로 삼았다(Sunaga 2004, Inada 2005).

3. 공적개발원조의 양적확대

MDG를 달성하기 위한 국제사회의 공동노력은 2002년에 멕시코 몬테레이에서 개발재원회의(Development Finance Conference)를 개최하고 선진국이 당시 GNI 대비 0.25% 수준에 있는 ODA를 2009년까지 0.5%로, 또 2015년까지 0.7%로 확대할 것을 결의하였다. 최근에는 MDG 달성 중간점검을 위해 개최된 2005년 9월

〈그림 1〉 순 ODA의 국제적 현황(2007)과 추정(2008~2010)



※ 자료: DAC (2008)

의 제60차 UN 정상회의에서 ODA 확대요구가 재확인되었고, ODA중 최빈국 원조가 차지하는 비율을 2010년까지 GNI의 0.15%~0.20%로 확대하기로 하였다. 호주와 뉴질랜드는 독자적으로 원조증대 일정을 제시하였고, 미국, 캐나다, 일본은 공여액 중심의 목표를 설정하였다. 따라서 ODA의 규모는 2004년 현재 80십억 달러정도에서 2010년에는 130 십억 달러에 달하며 GNI의 0.36%에 달할 것으로 DAC는 전망했다.

선진국들은 이러한 합의의 중간점검을 2007년에 하기로 하였다. 2005-2006년 사이에 원조는 확실히 증가하여 2006년에는 2005년에 이어서 원조액이 $100십억을 초과하였고($104.4십억), DAC의 2006년 목표인 GNI대비 원조액 0.33%를 이미 2005년에 달성하였다. 이는 2004년에 비하여 0.07% 포인트 증가한 것을 의미한다. 오직 이태리, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 최근에 DAC에 가입한 국가만 목표를 달성하지 못하였다. 2006년의 원조는 GNI 대비 0.31%를 기록하였다.

그러나 2006년의 총 원조규모의 증가는 내실있는 증가를 의미하지 않는다. 왜냐하면 2006년의 총 원조액의 1/5에 해당하는 $19백만이 개도국, 특히 이라크와 나이지리아에 대한 부채탕감액이기 때문이다. 실제로 개도국이 사용할 수 있는 원조액은 오히려 0.8% 감소하였다. 2007년에도 총원조액은 $100십억을 능가하였으나($103.5십억), 2006년에 비하여 감소해서 GNI 대비율도 0.28%로 줄었다. 다만 부채탕감액이 2006년의 절반으로 감소하였기 때문에 실제로 사용가능한 원조액은 2006년에 비하여 2% 증가하였다.

4. 원조효과성의 제고

원조의 양이 확대됨에 따라 원조의 질, 특히 원조의 효과성 제고방안에 관한 논의가 국제원조의 중심과제로 대두되게 되었다. 그 배경에는 원조의 질적 개선을 통하여 원조의 효과가 확대되지 않으면, 선진국이 국민들을 설득하여 원조의 양적확대를 지속하기 어렵다는 인식이 팽배해 있기 때문이다. 또 원조의 양이 증가함에 따라서 원조가 비효율적으로 낭비될 가능성이 더 크다는 우려가 있기 때문이다. 사실 원조의 효과 특히, 원조가 경제성장에 미치는 효과가 있었는가에 관한 연구는 논쟁의 끝을 보지 못하고 여러 상반된 주장이 계속되고 있다. 이러한 주장은 대체로 다음의 네 가지 주류로 분류할 수 있다 (이계우 2007).

첫째, 원조는 경제성장에 어떠한 보탬도 되지 못하고 오히려 성장을 저해하는 효과를 가지고 있다는 주장이다. 이러한 주장은 1970년대부터 주로 Freedman, Bauer, Easterly, Rajan and Subramanian 등의 연구가[2]들에 의하여 최근까지 주장되고 있다.

둘째, 일반적으로 원조는 경제성장에 적극적인 영향을 미치지만, 수익체감(diminishing returns)을 보인다는 것이다. 이러한 주장은 주로 1990년대에 IMF의 연구가들(Dalgaard, Hansen, Tarp)에 의하여 주장되어왔는데, 원조가 많을수록 경제성장은 커가지만 원조의 규

2) 이들의 연구에 의하면, 원조는 관료조직을 확대하고, 엘리트 계층을 더욱 부유하게 하고, 부패한 정권을 유지시키며, 소위 네델란드 병을 키우며, 농산물가격을 하락시킴으로써 농민소득을 감소시킨다고 주장한다.

모가 커짐에 따라 원조가 성장에 미치는 영향은 점차 줄어든다는 것을 발견했다.

셋째, 원조는 일반적으로 경제성장에 적극적인 영향을 미치는 것이 아니고, 오직 공여국과 수혜국의 특정한 조건하에서만 적극적인 영향을 미친다는 연구결과이다. 먼저 수원국이 특정한 조건을 충족시킬 때에 원조가 경제성장에 적극적인 영향을 미친다는 것이다. 이러한 주장은 주로 세계은행의 연구가들에 의하여 주장되어 왔는바, 수원국의 국민들이 시민자유권을 많이 향유하고 있을 때에만 세계은행이 제공하는 원조가 효과적이었다는 것을 발견했다 (Jonathan Isham, Daniel Kaufmann, Lant Pritchett). 또 Burnside와 Dollar (2000)는 수원국이 올바른 거시경제 정책이나 제도를 구비하고 있을 때에만 원조가 경제성장에 효과적이었다는 것을 발견했다. 이러한 주장은 원조공여국의 경험과도 일치하는 바가 크기 때문에 일반적으로 수용되고 있고, 국제원조기구나 선진 원조공여국은 이러한 발견을 실제 원조사업에 반영하려고 하고 있다. 예를 들면, 미국의 부시 행정부가 2001년에 새천년도전계좌(Millennium Challenge Account)라는 새로운 원조창구를 개설하고 최빈국이 일정한 조건을 충족할 때에만 무상원조를 계속하여 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다[3].

넷째, 가장 최근의 방대한 경험적 연구에 의하면, 원조의 경제성장효과는 원조의 종류에 따라서 다르다는 발견이다 (Clemens, Radelet, Bhavnani 2004). (i) 식량제공과 같은 재난구조나 인도주의적 원조는 경제성장에 반대의 효과를 가져 오는 것을 발견했다. (ii) 교육, 보건, 환경과 같이 장기간에 걸쳐서 간접적으로 그 효과가 나타나는 원조는 경제성장에 긍정적이지만 미약한 효과를 가져왔다. (iii) 도로, 관개, 발전, 항만 등 사회간접자본 등 단기간에 경제활동에 직접적으로 기여하는 원조는 경제성장에 강력한 긍적적 효과를 가져왔다. 다만 그 효과가 체감적으로 나타났다[4].

공적원조의 양적확대와 병행해서 선진국은 원조의 효과성을 제고하기 위한 노력을 경주해야 한다는데 의견을 모아왔다. 2005년 2월 DAC의 파리고위급 포럼에서 원조의 효과성 향상을 위한 파리선언이 채택되었고 (Paris Declaration on Aid Effectiveness), 이를 실행에 옮기기 위하여, 12가지의 지표를 설정하고 이를 달성하기 위한 세부 목표와 평가방법에 합의했다. 파리선언의 핵심은 첫째, 개발도상국은 주인의식 (Ownership)을 가지고 자체적인 빈곤퇴치개발전략 (Poverty Reduction Strategies)을 수립하여야 한다. 둘째, 선진국은 개도국의 개발전략과 일치하는 원조를 제공해야한다(Alignment). 셋째, 원조공여국들 간에

3)이에 반하여, 원조의 효과는 공여국의 원조의 질에 의존한다는 주장도 강하다. 유상원조(loans and credits)가 무상공여(grants)보다 더욱 효율적이며, 다지간 원조가 양자간 원조보다 더 효율적이고, 국적 비연계성(untied)원조가 국적 연계성(tied)원조보다 더 효율적이라고 주장한다. 또 방대한 조직을 가진 원조기관과 보고의무를 과도하게 부담하게 하는 원조기관의 원조나 감독과 평가를 경시하는 원조기관의 원조는 비효과적이며, 수원국에게 주인의식을 심어주고 원조의 우선순위와 프로그램의 내용에 관하여 광범위한 참기기회와 결정권을 부여하는 원조기관의 원조는 경제성장에 더 효과적이라는 주장이다. 이러한 주장은 DAC회원국사이에서 흔히 주장되지만, 경험적 연구를 통하여 체계적으로 뒷받침되지는못 하였다.

4)이러한 직접적인 원조가 1% 포인트 증가함에 따라 경제성장은 4년간에 걸쳐서 년 평균 0.3% 포인트 상승하였다. $1의 직접적 원조를 제공하면 수원국 소득이 $1.6증가하는 셈이다. 원조의 효과가 체감하기 때문에 현재 각국이 제공하는 직접적 원조의 평균 3배에 해당하는 수준에서 원조의 효과가 극대화되고 그 이후에는 효과가 감소되는 것으로 조사되었다. 따라서 인프라 건설을 위한 직접적 원조가 증대되면 경제성장의 효과도 커진다는 결론이다. 또 이러한 원조의 효과는 수원국이 올바른 정책과 제도를 구축했을 때에만 나타나는 것이 아니라 이러한 수원국에서는 그 원조의 효과가 더 컷을 뿐이며, 모든 수원국에서 다 같이 적극적인 효과가 나타났다. 또 보건 등 인력투자가 잘 된 수원국에서 그 효과가 더 컸었다.

〈표 2〉 파리선언의 12가지 이행점검 지표 (2010년 달성목표)

5대 원칙	12개 지표
1. 주인의식	1. 실행가능한 국가개발전략
2. 수원국개발전략과 공여국원조의 일관성	2a. 신뢰할 공공재정관리시스템
	2b. 신뢰할 조달체제
	3. 수원국 우선순위에 따른 원조
	4. 능력개발활동 지원비중
	5a. 수원국 재정관리체제 활용비중
	5b. 수원국조달체제 활용비중
	6. 원조집행기관 중복 방지
	7. 원조의 예측가능성 강화
	8. 원조의 국적 비연계성 (untiedness) 강화
3. 공여국간의 조화	9. 공여국간 공동의 제도와 절차
	10a. 공동현지조사단
	10b. 공동 국가정세 분석
4. 성과위주의 관리	11. 성과위주 체제
5. 상호책임	12. 상호평가책임의 부여

※ 자료: OECD

협의와 조정을 통하여 조화 있는 원조를 제공해야 한다 (Harmonization). 넷째, 원조의 성과를 중요시하는 (Result-Driven) 원조정책을 추구해야 한다. 다섯째, 수원국과 공여국이 상호책임감(Mutual Accountability)을 가지고 협력함으로써 원조의 효과성을 제고하자는 것이다.

OECD와 세계은행(World Bank)의 첫 중간점검(2006년) 결과는 특히 세 가지 부문에서 진전이 부진하다고 지적하고 있다. 첫째, 국적 비연계성 원조의 비율이 아직도 저조하고, 둘째, 공여국은 수원국의 재정관리 및 조달시스템을 아직도 충분히 활용하지 않고 있으며, 셋째, 공여국은 수원국에 설치한 현지사무소에 권한을 위임하는 것에 인색하다는 것이다.

5. 국적 연계성 원조의 감소 (비연계성 원조의 확대)

수원국은 원조자금으로 원조 공여국에서 생산된 물자와 용역만을 구매해야 한다는 국적연계성(tied) 원조는 원조의 효과성을 낮추는 요인이라는 의미에서 이를 제한하려는 움직임이 DAC 설립초기부터 꾸준히 지속하여 왔었다. DAC의 연구에 의하면 국적연계성 원조는 비연계성원조 보다도 20~30%의 원조자금을 낭비한다. 1990년대에 들어와서 원조의 효과성 제고가 중요한 의제로 강조됨에 따라, DAC회원국은 1992년에 헬

싱키 패키지(Helsinki Package)라는 합의를 선언하게 되었다. 이에 의하면, 연계성 개발원조가 수출금융에 대한 보조금으로 활용되어서는 안 된다. 수출금융은 공개경쟁과 자유시장의 원칙에 따라야 하고, 연계성 개발원조는 시장조건으로는 금융조달이 어려운 경우(commercially non-viable)에 한하여 허용되어야 한다. 따라서 세계은행으로부터 IDA조건(무이자; 30~40년 상환)으로 차관을 받을 수 없는 상위중소득국가(Upper Middle Income Countries: UMICs)에 대해서는 국적 연계성 원조를 지원할 수 없고 순수한(100%) 비 연계성원조만 제공해야하며, 개발프로젝트가 SDR 5천만 이상인 경우에는 국제공개경쟁입찰(ICB)을 통해서 물자와 용역을 구매해야 한다는 원칙이 이 협약의 주요 내용이다. 다만 개발프로젝트가 SDR 2백만 미만이거나 증여율(grant elements)이 80%를 초과하는 경우와 최빈국에 대한 원조는 예외로 한다.

그러나 2002년 1월부터 발효한 최빈국에 대한 공적개발원조 권고안에서는 최빈국에 대해서도 국적 비연계성(untied)원조만 제공할 수 있도록 하였다. 다만, 특정 개발투자프로젝트와 무관한 독립된 기술협력원조나 식량원조의 경우는 예외로 한다. 2006년에는 연계성원조를 허용하던 소액원조의 상한선을 철폐하였고, 2008년에는 비연계성원조의 권고를 최빈국뿐만 아니

〈표 3〉 DAC 양자간 원조에서 국적 비연계성 원조의 추세

기준	1999/2001 연평균	2004/6 연평균	2006	2007
최빈국에 대한 양자간 원조	100.0	100.0		
- 완전 비연계성	58.0	77.0		
- 부분 비연계성	3.3	0.1		
- 비연계성 소계	61.0	77.1	82.0	
- 연계성	8.0	10.0	13.0	
- 비보고	31.0	12.0	5.0	
전 개도국에 대한 양자간 원조	100.0	100.0		
- 완전 비연계성	51.0	65.0		
- 부분 비연계성	2.2	0.5		
- 비연계성 소계	53.2	66.0	73.0	
- 연계성	9.0	17.0	19.5	
- 비보고	37.0	17.0	7.3	
총 양자간 원조 중 비연계성 원조의 비율	53.2%	66.0%	73.0% (보고율 92.7%) (CRS 자료) 88.9% (DAC 자료)	84.8% (보고율:99.8%) (DAC 자료)

※ 주: 기술협력원조 및 원조행정비 제외
※ 자료: DAC(2008?), Clay et al (2008)

라 최대부채빈곤국(HIPC)에 대한 원조에도 확대하여 적용하도록 합의하였다. 현재까지는 이러한 권고가 투명하게 잘 지켜지고 있지는 않는 것 같으나, 점차 국적 비연계성원조의 영역이 더 확대되고 국적 연계성원조는 축소되어가는 추세에 있음은 틀림없다. 자료의 제약 때문에 일관된 지표가 없지만, OECD의 DAC 원조자료에 의하면, 2007년에 85%의 양자간 DAC원조가 비연계성원조였다. 그러나 최근 OECD의 creditor reporting system 자료에 의하면, 2006년에 양자간 DAC 원조의 73%가 비연계성원조였다. 이것은 1999/2001년 간의 비연계성원조 평균인 53%와 비교된다. 뿐만 아니라 비연계성원조의 비율이 늘어난다고 해서 양자간 원조나 총원조가 줄어든다는 증거도 없다. 오히려 양자간 원조에서 비연계성원조의 비율이 높은 국가에서 최빈국에게 제공하는 원조의 비중이 더 늘어난다는 증거는 있다 (Clay et al 2008).

6. 무상원조의 증가

1990년부터 다자간 국제원조기구의 유상원조(차관)는 증가추세이지만 무상원조는 정체되거나 감소하는 추세이다. 이에 반하여, 양자간 원조에서는 차관은 급격히 줄어들고, 무상원조가 현저히 늘어가는 추세이다. 양자간의 무상원조가 증가하는 것은 중앙 및 동부유럽에 위치한 구 소련 연방국가에 대한 무상원조가 증가한 것과 아프리카 등에 위치한 최빈국에 대한 부채탕감이 증가한 것에 기인한다.

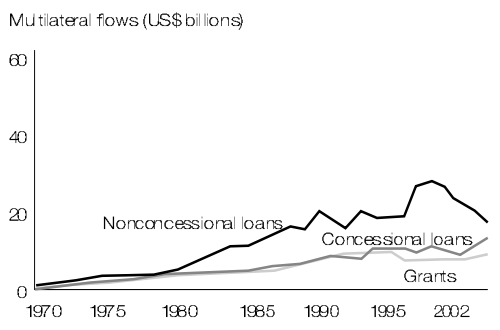
다자 원조기구의 원조에서 차관의 비중이 늘어가지만, 이러한 추세는 양자간 무상원조의 증가규모를 능가하지 못하고 있다. 더욱이 양자간 유상원조도 급격히 감소해왔다. 2001~2003년 사이에 공적 유상원조는 $52십억 줄어들었지만 공적 무상원조는 $20십억 증가하였다. 따라서 공적원조의 순 총액은 $32십억만큼 줄어들었다.

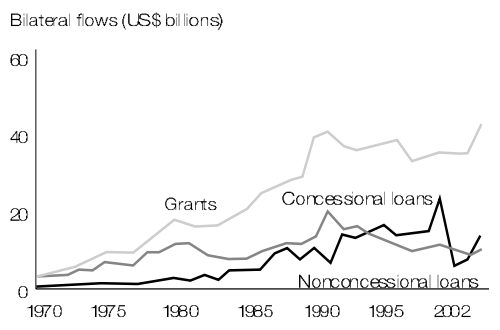
공적개발원조의 총 순액에서 양자간 무상원조와 유상원조가 차지하는 비율의 추세를 보면 1990년에 양자간 무상원조는 63%를 차지하였으나 2002년에는 69%로 증가하였고 2005년에는 80%로 그리고 2006년에는 76%로 증가하였다. 이에 반하여 양자간 유상원조는 1990년의 11%에서 2002년에는 1%로 줄어들었고 2005년과 2006년에는 -3%로 줄어 들었다. 국제기구에 대한 출연금도 사실상 무상원조에 해당하지만, 전체 ODA의 30% 내외에서 안정적인 수준을 계속 유지하고 있다.

1990년 이후 무상원조의 비율을 증가해온 DAC 회원국은 2005~2006년에 걸쳐서 평균 양자간 원조의 86%를 무상으로 제공했으며, 전체 ODA의 89%를 무상으로 제공했다. 이 비율은 2007년에도 대동소이하다. 양자간 원조 중 각 국별 유-무상원조의 비율을 보면 대부분의 DAC회원국들이 양자간 원조의 90% 이상을 무상으로 제공하고 있으나, 소수의 회원국들은 아직도 낮은 비율의 무상원조를 제공하고 있다. 대표적인 국가가 일본으로서 무상원조가 41%의 낮은 수준을 차지하고 있으며, 이태리의 경우에도 무상원조가 67%이며, 독일도 76%, 프랑스 79%, 스페인은 84%의 수준을 유지하고 있다.

〈그림 2〉 다자간 및 양자간 유-무상원조 자금의 흐름

다자간 유-무상원조자금의 흐름	양자간 유-무상원조자금의 흐름





※ 자료: World Bank

〈표 4〉 공적개발원조액의 증감 (2001-2003)

순 공적 무상원조 (증여) (Net Official Grants)	+$20B
순 공적 유상원조 (차관) (Net Official Lending)	-$52B
순 공적 원조 총계 (Net Official Flows)	-$32B

※ 자료: World Bank, Global Development Finance

〈표 5〉 DAC 공적 무상원조의 상대적 증가 추세 (1990-2006)

(단위: %)

	1990-1991 평균	1995-1996 평균	2002	2003	2004	2005	2006
공적개발원조의 총 순액 ($백만)	(54,574) 100	(57,277) 100	(58,297) 100	(69,065) 100	(79,432) 100	(107,099) 100	(104,421) 100
1. 양자간 무상원조 (증여)	63	63	69	75	72	80	76
2. 양자간 유상원조 (차관)	11	6	1	-2	-4	-3	-3
3. 국제기구에 대한 출연원조	26	31	30	27	32	23	27

※ 자료: DAC (2007)

7. 사적 무상공여의 증가

최근에 들어서 수원국 정부는 공적부채의 비중을 상대적으로 높이고 반면 사적 부채의 비중을 상대적으로 감소해 왔다. 그러나 이것은 대 개도국 사적 자금의 흐름이 감소했다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 사적 자본의 흐름은 부채(차관 또는 융자)를 제외하고는 급격히 증가하는 추세에 있다. 특히 유가증권투자와 직접투자액은 급격히 증가하였다.

그 밖에 비영리성 자본의 흐름이 크게 증가하였다. 특히 NGO가 제공하는 무상공여(grants)가 증가하였고, 근로자의 본국 송금은 공적원조자금이나 사적융자자금의 규모를 능가하고 있다. 1990년에서 2003년 사이에 공적원조자금이 $15십억 상당(부채탕감을 제외하면 $10십억) 증가한데 비하여, NGO의 무상공여금은 $5십억 상당 증가하였다. 근로자의 본국송금은 약 $80십억 상당이나 증가하였다. 사적 무상공여자금은 $11십억에 이르렀다 (Roodman and Standley 2006).

공적개발원조자금과 사적자금은 상호보완관계에 있는 것 같다. 1990년에 공적개발원조자금은 대 개도국 자본이동의 흐름 중에서 64%를 차지하였고 사적자금은

〈표 6〉 민간자금의 대 개도국 이동의 추세 (1990~2007)

(단위 %)

달러	1990-1991 평균	1995-1996 평균	2003	2004	2005	2006	2007
I. 공적개발원조	(54,574) 64	(57,277) 32	(69,065) 55	(79,432) 50	(107,099) 35	(104,370) 34	(103,491) 23
II. 기타 공적자금 흐름	(7,890) 9	(7,861) 4	(-348) -0	(-5,601) -3	(1,430) 0	(-10,728) -3	(-6,438) -1
III. 사적자금의 흐름 (시장가격)	(17,792) 21	(108,610) 60	(46,573) 37	(75,262) 47	(179,559) 59	(194,762) 64	(325,350) 74
1. 직접투자	29	31	39	48	33	43	43
2. 양자간 증권, 기타	-9	28	-1	3	29	24	34
3. 다자간 사적자금	2	-0	1	-3	0	1	-2
4. 수출금융	-1	2					
5. 부채탕감			-2	-0.5	-3	-3	-0.6
IV. 사적 무상원조 (증여)	(5240) 6	(5871) 3	(10 239) 8	(11 320) 7	(14 712) 5	(14 648) 5	(18 508) 4
총계 (순자금 흐름)	100	100	100	100	100	100	100

※ ( ) : 백만달러

※ 자료: DAC (2007, 2008)

〈표 7〉 근로자 송금의 규모

	1990	1995	2000	2004
중상위 소득 국가 (upper middle income)	5.7	8.6	13.1	26.8
중하위 소득국가 (lower middle income)	17.5	34.8	41.9	55.6
저소득 국가(low income)	8.1	13.3	21.7	43.4
총 계	31.3	56.7	76.8	125.8

※ 자료: World Bank (2005) Global Development Finance

21%에 그쳤지만, 2006년에는 그 비중이 정반대로 바뀌었다. 즉 공적자금은 34%에 불과하나 사적자금의 대 개도국이동은 64%로 증가하였다. 이에 반하여, 공적개발원조자금과 시민단체의 원조자금은 상호강화작용을 하고 있다. 공적원조자금이 상대적으로 증대된 역할을 한 2000년대 초에 시민단체의 원조자금도 같이 증가해 왔으나, 최근에 들어서 공적원조자금의 비중이 상대적으로 줄어들게 되자, 시민단체의 원조자금도 상대적으로 줄어들고 있다.

8. 빈곤국과 중소득국 간의 원조의 균형은 불변

원조 특히 무상원조의 비중이 빈곤국과 중진국 사이에서 변하지 않고 있는 추세이다. 다만 중상위국에서 중하위국으로 원조의 중심이 이전해가고 있다. 이러한 추세는 구 소련연방의 붕괴 후에, 동구권 국가에 무상원조가 많이 제공되었기 때문이나, 차관이 중진국에 많이 제공된 것도 그 이유 중의 하나이다. 이것은 선진 공여국 원조의 초점이 빈곤퇴치라는 표면상의 인도주의적 공적원조 목적에서 벗어나서, 실제로는 각국의 경제적, 정치적, 안보적, 문화적 목적에 중점을 두고 있음을 간접적으로 나타내고 있는 것으로 보인다.

특히, 무상원조는 중소득 국가보다는 소득수준이 낮고 부채(유상원조)의 상환부담을 감당하기 어려운 최빈국과 기타 저소득국가에 더 많이 제공되어야 논리적이며 인도주의적 목적에도 맞다. 그러나 1970년이래 무상원조는 점차 중소득 국가에 더 많이 배정되고 저소득국가에 배분되는 비율은 1990년이래 줄어들어 왔다. 다만 위로가 되는 것은 유상원조가 저소득국가보다도 중진국에 더 많이 배정되는 추세이다.

일반적으로 선진국들이 개도국에 원조를 배분할 때에 개도국의 소득수준과 정부의 업무수행성적 특히 정책과 제도의 우수성을 기준으로 하여 원조를 배분하는가에 관하여는 학자들 사이에 의견이 대립되어 있다. 2007년 DAC의 자료에 의하면 소득수준과 정부의 업무수행성적에 따라서 배분된 원조는 극히 적은 분량에 불과하고, 또 이러한 기준에 따른 원조가 전체원조에서 차지하는 비율도 크게 변하지 않고 있다.

Easterly(2007)와 Easterly and Pfutze(2008)의 경제통계학적 연구에 의하면, 선진국들의 원조는 개도국의

필요성(소득수준)과 정책 및 제도의 우수성과 상관없이 배분되며, 최근에 들어와서도 이러한 행태에는 변화가 없다고 한다.

그러나 다른 일련의 경제통계학적 연구에 의하면 2000년대에 들어와서 선진국은 개도국의 필요성과 정책 및 제도의 우수성에 점차 더 무게를 두고 수원국을 선정하는 행태를 보이고 있으며, 또 사하라 이남의 아프리카에도 타 지역보다 더 많은 원조를 제공하고 있다고 한다. 다만 이러한 추세는 2004년 이후 더 미약해 지고 있다고 보고한다 (Dollar and Levin 2004, Claessens, Cassimon and Van Campenhour 2007, World Bank 2008).

원조의 배분에서 개도국의 필요성 즉, 소득수준이 중요한 기준으로 작용함에 따라서 원조의 지역별 배분에서도 사하라 이남의 국가와 중동-북아프리카의 국가에 대한 원조가 증가하였다. 반면에 중앙아시아 지역은 정체되었으며, 기타 아시아와 오세아니아, 중남미 및 유럽지역의 국가들은 감소하였다.

〈표 8〉 양자간 공적개발원조의 소득 수준별 배분 : (1970-2006)

(단위: %)

연 도	저소득국가 (최저 및기타 저소득)	중하위 소득 국가	중상위 소득 국가
1971	57	26	17
1981	55	19	25
1990	71	21	8
2000	62	34	4
2006/7	63	32	5

※ 자료: DAC (2007, 2008)

〈표 9〉 공적 개발원조의 빈곤국에 대한 비중

	빈곤 개도국	개도국 전체
무상공여 (Grants)	1970s: 70% 1990s: 50%	100% 100%
유상원조 (Non-Concessional loans)	1980s: 29% 1990s: 21%	100% 100%
수원국의 GDP 대비 공적원조	1990: 3.7% 2003: 2.0%	1990: 2% 2003: 1%

※ World Bank, Global Development Finance

〈표 10〉 빈곤수준과 정부업무수행성적에 따른 원조의 배분

(단위 : %)

	2002	2006
세계은행 IDA의 원조배분원칙 (빈곤수준과 정부업무수행성적)에 따른 DAC 양자원조의 배분	19%	17%

※ 자료: DAC (2007)

〈표 11〉 국제공적개발원조의 지역별 배분

(단위: %)

지역	1995/96	2000/01	2005/06	2006/7
사하라이남 아프리카	33.9	33.4	42.8	48.1
중동 및 북아프리카	12.0	11.2	17.5	14.0
중앙·남아시아	11.6	12.6	10.0	12.6
기타 아시아 및 오세아니아	15.4	10.5	6.6	10.8
중남미	12.6	12.8	7.1	10.3
유럽	5.3	10.9	6.3	4.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

※ 자료: DAC (2007)

9. 부채탕감 원조와 사회 – 행정 인프라 및 무역에 대한 원조 증가

양자간 원조의 수단별 배분을 보면 무상원조가 유상원조에 비하여 급격히 증가하였다는 것은 이미 보았다. 양자간 무상원조에서 급격히 증가한 수단은 부채탕감이다. 따라서 개발투자원조와 기술원조 및 식량원조는 상대적으로 감소해왔다. 개발투자원조는 1995~96년에 30%수준에 달하던 것이 2005년과 2006년에는 14%수준으로 하락하였다가 2007년에 들어서야 겨우 26%수준을 회복했다. Kharas는 양자간 원조의 대부분이 공여국의 특정한 목적이라는 꼬리표가 붙어 있어서, 개도국이 자신들의 개발계획에 기반하여 투자 프로그램을 만들어서 사용할 수 있는 원조는 전체원조의 40%도 채 되지 않는다고 계산했다. 아프리카에 대한 원조의 경우에도 수원국이 투자 프로그램을 만들 수 있는 원조는 전체원조의 12%에 지나지 않으며, 이 수준은 지난 몇 년간 조금도 증가하지 않았다고 계산했다 (Kharas 2007). 공적개발원조가 개도국의 경제성장에 미치는 영향에 관하여 학자들 사이에 의견이 나누어져있고 경험적 연구도 상반되는 결과를 보여주는 것은 이러한 개발투자에 대한 원조의 배분이 낮은

수준에 머물러 있는데 그 중요한 원인이 있다고 생각된다.

원조 분야별 배분을 보면, 최근에 와서 사회(교육 보건 등)-행정 인프라 분야가 급증하였고, 반면에 경제 인프라와 공업-농업, 그리고 물자 및 프로그램 등 생산 분야에 직접적으로 영향을 미치는 분야에 대한 원조는 급감하였다. 이러한 변화는 원조의 효과가 수원국의 주인의식과 수원국의 정책 및 제도의 우수성에 크게 좌우된다는 주장과 연구결과에 기인한다고 할 수 있

〈표 12〉 국제공적개발원조의 수단별 배분

(단위 %)

	1990-1991 평균	1995-1996 평균	2002	2003	2004	2005	2006	2007
공적개발원조 (순 자금흐름)	100	100	100	100	100	100	100	100
1. 양자간 무상원조 (증여)	63	63	69	75	72	80	76	72
-기술원조	35	4	38	34	33	25	27	14
-개발식량원조	5	5	2	2	3	0	0	1
-인도주의적 원조	5	5	7	7	8	7	8	8
-채무탕감	15	10	11	17	11	29	23	10
-행정비	5	10	4 7	7	8	4	4	4
2. 양자간 유상원조 (차관)	11	6	1	-2	-4	-3	-3	-2
3. 국제기구에 대한 출연금	26	31	30	27	32	23	27	30

※ 자료: DAC (2007, 2008)

〈표 13〉 국제공적개발원조의 분야별 배분

(단위 %)

분 야	1985/6	2005/6	2007
사회-행정 인프라	25	32	37
경제 인프라	17	11	12
농업	12	3	4
공업 및 기타 생산	7	2	2
물자 및 프로그램 원조	22	3	4
인도주의적 지원	2	8	7
기타 -(NGO에 대한 지원 또는 NGO를 통한 지원) -(무역확대를 위한 원조)	14 (-) (-)	41 (5) (24)	35 (6) (NA)
총 계	100	100	100

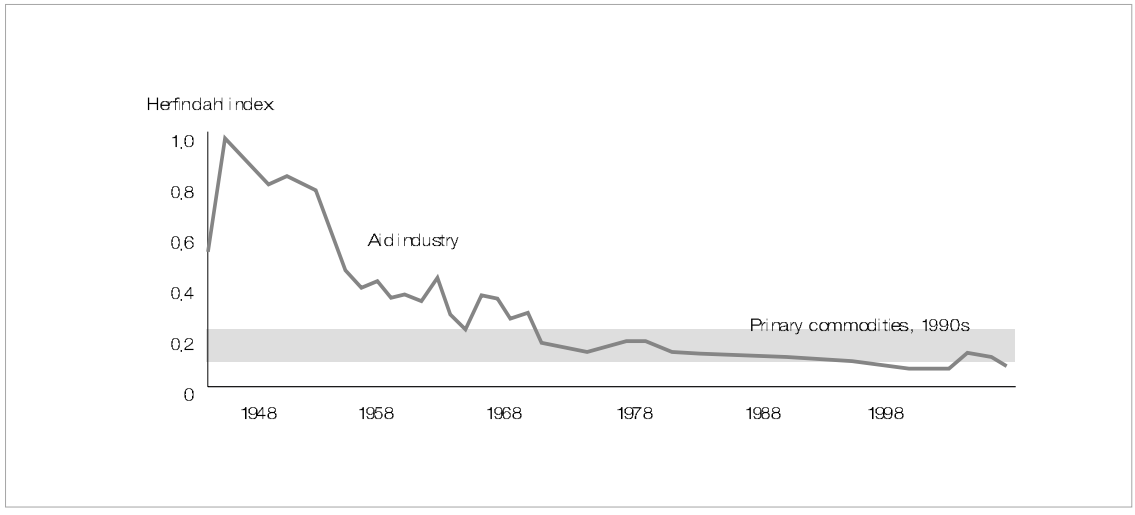
※ 자료: DAC (2007, 2008)

다. 또 원조 분야가 다양해져서 전통적인 원조 분야에 속하지 않는 원조, 예를 들면 인간안보 또는 내분 종식과 재건설을 위한 원조나 무역의 자유화와 확대를 위한 원조가 증가하였다. 특히 무역의 확대를 위한 원조는 2005/6년에 전체 원조의 24%를 차지 할 만큼 증가되었다. 원조가 아니라 무역을 통하여 개도국의 경제사회 발전을 기하는 것이 더욱 효율적이라는 국제기구의 노력이 반영된 것이라고 하겠다 (Lee 2008, Njinkeu and Cameron 2008).

10. 원조시장의 치열한 경쟁

1945년부터 많은 수의 다자간 원조기구와 양자간 원조기구가 새로이 설립되었고, 이렇게 생성된 원조기구는 거의 하나도 폐기된 것이 없이 오늘날까지 상존하고 있으며, 오히려 방계기구를 신설하게 되었다. 오늘날 국제원조기구만 해도 230개에 달하며, 최근에는 22개의 DAC회원국 이외에, 중진국까지 국제개발협력에 참여하기 위한 양자간 원조기구를 신설하여 활동하고 있다(슬로베니아, 한국, 태국, 중국, 인도, 터키, 브라질, 아르헨티나, 사우디아라비아 등 중동국가). 이러한 신생 원조공여국의 원조는 2006년에 이미 $8십억에 달하였다 (Kharas 2007). 사적 원조기관을 합하면 전 세계적으로 1,200개가 넘는 원조기구가 존재한다고 세계은행은 보고하고 있다. 그 결과 한 수원국 당 원조기관의 수가 계속 늘어나게 되고, 개별적인 원조사업의 수는 늘어나면서 규모는 줄어들고, 수원국이 원조의 제공을 효율적으로 조정하지 못하게 되고, 원조시장은 공급자 위주의 원조사업으로 치닫는 경향이 많아 원조의 효과성이 줄어들고, 원조기관 상호간에 치열한 경쟁을 낳게 되었다.

〈그림 3〉원조시장의 경쟁상태



※ 자료: OECD Development Assistance Committee; Klein and Hardford 2005 Calculations; Verleger 1993.

오늘날의 원조시장은 완전경쟁에 가까운 상태이며 원자재 시장보다도 더 경쟁적이다. 시장의 독점도를 측정하는 한 방법으로 Herfindahl Index(HI)가 사용되고 있는데 완전 독점의 경우는 그 지표가 "1"이고 완전경쟁의 경우에는 "0"으로 대표된다. 이 지표를 이용하면, 1950년대의 원조시장은 HI가 0.5에 불과하였다. 그러나 최근에는 0.1에 도달하였다.

그 결과, 지리적으로나 역사적으로 중점적 지원을 받아오던 수원지역과 국가가 바뀌어지는 경우가 많다. 또 수원국 당 원조기관의 수가 늘어나서, 수원국의 행정능력에 부담을 주게 되어 수원행정의 질과 원조의 효과성이 하락하는 현상이 빚어져 왔다.

이러한 폐해를 최소화하기 위하여 원조기관 간의 협력과 조화가 강조되고 수원국이 주인의식을 가지고 빈곤퇴치와 개발정책을 수립하는 한편, 원조공여국은 이러한 정책에 일치하는 원조계획을 수립하는 것이 강조되고 있다(파리 선언). 다른 한편으로는 각각의 원조공여국은 원조시장에서 우위를 점유하기 위하여 철저하게 경쟁원리를 도입하기도 한다. 예를 들면, 원조기관은 정책과 프로그램을 수립하고 원조자원을 배분하는 일에 전념하고 집행은 산·학·연구기관 및 비정부 민간단체(NGO) 등 외부기관에 위임(아웃소싱)하거나 이들과 협력하여 공동으로 집행하는 전략을 채택한다. 또 기존의 원조기관을 원조정책기구와 원조집행기구로 분리하여 정책과 집행의 효율성을 제고하려고 한다(예, 영국의 연방개발공사가 집행을 담당). 또는 식량 쿠폰이나 건강진료 쿠폰과 같이 쿠폰(coupon) 또는 바우처(voucher)를 발행하여 배급함으로써 원조의 집행을 단순화하고 저렴하며 용이하게 하는 전략을 사용한다.

IV. 맺음말

국제개발협력의 변화와 최근의 추세를 통해서 한국 공적개발원조의 선진화를 도모하는데 교훈과 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 한편으로는 인도주의에 기반을 두고 또 한편으로는 냉전에 대비하는 정책수단으로서 시작한 국제개발협력은 국제정치, 경제, 문화 등 여건의 변화에 맞추어서 그 목적과 정책의 변화를 거듭해 왔다. 한국의 원조목적과 정책도 변화하는 국제정세에 맞추어 신축성 있게 적응하고 조정되어야 할 것이다.

둘째, 오늘날의 국제개발협력은 개도국의 빈곤타파와 경제발전을 목적으로 하면서도 원조공여국의 정치적, 경제적, 문화적 목적을 충족시키려는 복합적인 요소를 지닌 정책수단이다. 따라서 수원국과 공여국은 협상과 타협을 거쳐서 상호교류와 호혜의 목적을 달성하도록 노력해야한다.

셋째, 수원국과 공여국은 국제개발협력이 지닌 상호호혜의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 공동으로 노력해야 할 책임을 가진다. 수원국은 주인의식을 가지고 개발과 빈곤타파전략을 수립해야 한다. 공여국은 자국의 목적과 수원국의 발전전략이 일치하도록 노력하고 수원국의 조정과 집행의 부담을 덜어주도록 다른

원조공여국과 협조해야한다. 또 기급적 원조가 국적에 연계되지 않고 쓰일 수 있도록 개방해야하며, 수원국의 부채상환 부담을 경감하기 위하여 무상원조의 비중을 증가시켜 나가야 한다.

넷째, 원조의 양적확대와 함께 원조의 개념이 확대되어야 한다. 전통적인 사회간접자본의 확충 외에도 공공제도와 정책 및 행정의 개선, 인력과 기술개발, 기본적인 안보와 치안의 확보, 내전의 종식과 정치적 · 사회적 · 경제적 복구도 포함하는 포괄적인 원조가 되어야한다.

다섯째, 원조의 배분도 공여국의 목적을 고려하여 수원국을 선정하면서도 수원국의 필요성과 제도와 정책의 우수성에 중점을 두고 수행되어야 한다. 기본적으로 빈곤국에 무상원조의 배분을 증가하고 중 · 소득 국가의 인프라확충에 유상원조의 배분을 집중해야 한다. 원조의 부문과 수단도 한국의 비교우위를 고려하여 선택해야 하며, 효율적인 원조로 치열한 원조경쟁에서 틈새시장을 확보하여야 한다. 효율적인 원조를 위하여서는 다양한 이해관계자를 포섭하여 연계망을 마련하고 분업과 협력을 추구해 나가야 한다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

이계우. 박지훈 (2007) 한국의 공적개발원조 20년의 평가, 한국개발연구, 29권 2호: 43-74

2. 외국문헌

Burnside, Craig and David Dollar (2000) Aid, Policies, and Growth, American Economic Review, Vol. 90, Sept. : 847-68

Dollar, David, and Victoria Levin (2004) Increasing Selectivity of Foreign Aid: 1980-2002, Policy Working Paper 3299, World Bank, Washington, DC.

Classens, Stijn, Danny Cassimon, and Bjorn Van Campenhour (2007) Empirical Evidence of the New International Aid Architecture, IMF Working Paper WP/07/277, IMF, Washington, DC.

Clay, Edward J., Matthew Geddes, Luisa Natali, and Dirk Willem te Velde (2008) Thematic Study, The Development Effectiveness of Untied Aid: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs, Phase 1 Report, Ministry of Foreign Affairs, Printing Office, Copenhagen.

Clements, Michael, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani (2004) Counting Chickens When They Hatch: the Short-Term Effect of Aid on Growth, Center for Global Development Working Paper 44. Washington, DC.

DAC (2008) Development Cooperation Review (www.oecd.org)

DAC (2007) Development Cooperation Review (www.oecd.org)

Inada, Junichi (2005) Japan's Emerging Role in Peace-building and Post-Conflict Reconstruction: Have Traditional Norms Changed?, in Japanese ODA at 50: An Assessment, Asia Program Special Report No. 128: 13-16, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC..

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett (1995) Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation, World Bank PolicyResearch Working Paper 1550. Washington DC.

Kazuo Sunaga (2004) The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, Discussion Paper on Development Assistance No. 3, FASID, Tokyo.

Kharas, Homi (2007) Trends and Issues in Development Aid, Wolfensohn Center for Development Working Paper, Brookings Institute, Washington, DC.

Klein, Michael and Tim Harford (2005) The Market for Aid. International Finance Corporation, Washington, DC.

Lee, Kye Woo (2008) Development Cooperation for Economic Integration in East and South Asia, CNAEC Research Series, Korea Institute for International Economic Policy, Seoul.

Lee, Kye Woo (2002) International Organizations: The World Bank, in Yoo, Jang Hee and Kye Woo Lee (eds.)Introduction to International Studies, Ewha Womans University Press, Seoul.

Njinkeu, Dominique and Hugo Cameron (eds.)(2008) Aid for Trade and Development, ILEAP and JEICP, Cambridge University Press, New York.

OECD/DAC (2007) 2006 Development Cooperation Report, Vol. 8, No. 1, Paris.

Radelet, Steven (2003) Challenging Foreign Aid: A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account, Center for Global Development, Washington, DC.

Rajan, Raghuram and Arvind Subramanian (2005) Aid and Growth: What does the Cross-Country Evidence Really Show? IMF Working Paper 05/127. Washington, DC.

Roodman, David and Scott Standley (2006) Tax Policies to Promote Private Charitable Giving in DAC Countries, Center for Global Development Working Paper 82, Washington, DC

World Bank (2008) Global Development Finance, Washington, DC.

한국 ODA의 파편화에 대한 조사 보고서[1)]

최 수 영 / 경실련 국제위원회 간사

I. 문제제기

정부는 2008년도 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance, 이하 ODA) 예산을 1조 85억 원으로 확정함으로써 처음으로 그 규모가 1조원을 넘어서게 되었다. 이는 국민순소득(GNI)의 0.1% 수준으로 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 권고사항인 0.7%에 한참을 못 미칠 뿐 아니라, DAC 회원국의 평균인 0.3%에도 근접하지 못한 결과이다. 세계 13위의 경제대국으로서 부여되는 책임과 의무를 제고하기에는 부끄러운 수준이지만 지난 정부를 이어, 이명박 정부에서도 국제개발협력에 대한 지속적인 관심과 ODA 확대에 관한 약속이행을 확인[2] 시켜주는 실천이라는데 그 의의가 더 크다고 볼 수 있다.

한국은 원조를 받던 수원국에서 이제는 가난한 이웃을 위해 ODA를 제공하는 공여국으로 성장한 세계 몇 안 되는 국가이다. 신흥공여국(Emerging Donor)로서 세계 국제개발협력 무대에서 한국이 가지는 관심과 기대는 타국에 비해 남다르다. 하지만 우리의 ODA에 대한 평가는 실망스럽기만 하다. 얼마 전 미국 싱크탱크 기관인 세계개발센터(Center for Global Development)가 발표한 빈곤국에 대한 '2008 개발공헌도지수(CDI: Commitment to Development Index)[3]'에 따르면 한국은 선진 22개국 가운데 가장 낮은 점수를 받아 꼴찌를 기록했다. 과거 빈곤에 대한 힘겨운 고통을 알고 있

1) 본 내용은 2008년 10월 22일 경실련 국제위원회에서 발표한 '공적개발원조(ODA)의 중앙부처별 시용에 대한 보고서'를 편집, 수정, 보완한 것입니다.

2) 이명박 정부는 2008년 8월 14일 개최되었던 제4차 국제개발협력위원회에서 지난 정부의 ODA 증액 약속에 대한 의문이 심각하게 제기하였다. 하지만 결과적으로는 한국 ODA를 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25%를 달성할 것을 재차 확인하였다.

3) CDI지수는 원조, 무역, 투자, 이민, 기술이전, 환경, 안전보장 등의 다양한 개발에 영향을 주는 요소들을 평가한 점수를 수치화 해 순위를 매기고 매년 전 세계로 발표하고 있다.

는 한국이지만 지금은 전 세계적으로 빈곤지원에 가장 인색한 나라라는 오명을 가지게 되었다.

1조 원이 넘는 국민 세금이 ODA 자금으로 집행이 되고 있는데도 국제사회의 평가가 형편없다면, 우리는 과연 한국의 ODA가 적절한 제도적 틀 속에서 그 목적에 부합되게 잘 사용되고 있는지 아닌지에 대한 재점검을 하루빨리 받아야 한다. 한국의 국제개발협력 사업은 무엇이 문제이기에 국제사회로부터 이렇게 인색한 평가를 받고 있는 것인가? 어디서부터 무엇을 개선해나가야 하는 것일까?

저자는 유·무상이 정확히 분류된 이원화된 원조이행 시스템과 더불어 약 40여 개의 중앙 부처·기관과 지자체에서도 각기 다른 ODA 사업을 진행하고 있는 파편화(Fragmentation)가 문제의 핵심에 있다고 판단하였다. 이는 2008년 ODA 1조 시대를 시작으로 그 규모가 해를 거듭해 갈수록 확대되어갈 전망인지라 개선책이 시급히 마련되지 못한다면 파편화된 ODA 집행 체계의 오류에 더욱 깊이 빠지게 될 것으로 우려된다.

이에 본고에서는 한국 ODA 집행의 선진화를 위해 가장 먼저 한국 ODA의 파편화에 대한 논의를 개진하고자 한다. 무상원조의 주 시행기관인 KOICA를 제외하더라도 한국 ODA의 무상원조 중 약 20%를 차지하고 있는 정부 중앙부처 및 기관들의 ODA 사업을 살펴보고, 그 전문성과 효율성에 대해 지적할 것이다. 그리고 이러한 지적을 바탕으로 파편화의 개선을 위한 시급한 제도적 장치 마련을 촉구하고, 그 속에 담겨야 할 필수사항을 함께 모색하고자 한다.

II. 조사·분석 방법

조사를 위한 모든 데이터는 정보공개청구 제도를 활용하여 2005년부터 2007년까지 지난 3년간 사용된 한국 ODA에 대한 사용 내역을 2008년 7월 17일 일괄적으로 청구하였다. 사전에 기획재정부가 발표한 'OECD/DAC 통계자료'를 통해 부처별로 집행된 과거 3년의 양자간 무상원조에 대한 정확한 액수를 이미 알고 있었기 때문에 정보공개청구는 그 집행 액수에 대한 구체적인 목적과 사용실적 그리고 마지막 평가가 포함되어 있을 사업보고서를 요구하였다.

분석 대상은 총 23개 기관으로 좁혔다. 기획재정부의 '한국 ODA의 시행기관별 실적'을 분석해보면 KOICA와 한국수출입은행을 포함하여 총 39개의 중앙부처·기관 및 지방 지자체에서 ODA 사업이 시행되고 있었다. 이번 조사를 위해 먼저 유·무상 원조의 주요 시행기관인 KOICA와 한국수출입은행은 대상에서 제외하였으며, 연구의 일관성을 위해 지자체를 비롯한 중앙부처·기관 중에서도 ODA 예산이 매해 2천 달러 이하(2006년도 ODA 예산 기준)인 기관은 분석 대상에서 제외하였다. 그 결과 총 23개의 중앙부처·기관 중점 분석 대상으로 남게 되었다[4].

4)정부는 2008년 11월 '2007년도 우리나라 ODA 통계(확정치)의 주요 내용'을 발표하였다. http://www.koreaexim.go.kr/kr/file/311/081112_07.pdf

〈 분석대상으로 선정된 23개의 중앙 정부부처 및 기관 〉

공정거래위원회, 과학기술부, 관세청, 교육인적자원부, 국가보훈처, 국방부, 국세청, 노동부, 농림부, 농촌진흥청, 문화관광부, 문화재청, 보건복지부, 산림청, 산업자원부, 식품의약품안전청, 여성부, 외교통상부, 재정경제부, 정보통신부, 해양수산부, 행정자치부, 환경부 (총 23개)

본 연구를 위해 수집된 통계자료는 'OECD/DAC 통계자료' 를 기본으로 하였다. 우선 선진국 및 원조기관의 ODA 통계는 OECD/DAC 통계 사이트를 통해서 입수하였고, 다음에는 '공적개발원조(ODA) 통계보고 시스템'[5]을 통해 취합된 2005년 통계자료[6]와 2006년 확정통계를 참고하였다. DAC 통계는 OECD의 DAC 회원국들(22개)에게는 매년 전년도 실적에 대한 보고의 의무를 가진다. 비회원국들은 의무는 아니지만 우리나라도 매년 OECD/DAC에 ODA 실적을 꾸준히 보고하고 있다. ODA 실적은 매년 2차례(잠정통계 및 확정통계)에 걸쳐 집계하여 보고되고 있다. 현재 한국수출입은행이 관련부처 및 실시기관으로부터 ODA 통계를 취합하고 있으며 이렇게 모아진 자료를 보고받은 기획재정부는 OECD/DAC에 최종 보고하고 있다.

자료가 수집되던 2008년 중반은 2007년 ODA 확정통계를 위한 자료입력 시기였으므로 2007년 통계자료는 잠정자료를 활용하였다. 그리고 2008년 정부부처 개편을 통해 많은 부처가 통폐합되거나 그 이름을 달리한 경우가 많았다. 이번 연구에서는 2005년에서 2007년까지의 ODA 사업을 살펴보고자 하는 것으로 정부부처개편 이전의 부처명과 구분을 따라 전개되었다. 마지막으로 데이터의 수집과정에서 부처별 협조 정도, 자료보관 여부 및 정보공개 범위 그리고 2008년 말에 진행된 부처 통폐합에 따른 업무인수인계라는 특수한 시기 때문에 데이터 공개범위와 수준차이는 확연히 존재하였음을 밝힌다.

III. 선진 공여국의 ODA 집행 시스템

한국 ODA를 구체적으로 살펴보기 전에 선진 공여국의 경우는 어떠한 원조 시행 시스템을 가지고 있는지 살펴보기로 하였다. 그 모범 사례로 일컬어지는 영국과 스웨덴과 함께, 상대적으로 오랜 역사와 규모를 자랑하지만 우리와 비슷한 원조 집행 구조로 인해 효율성의 문제를 겪고 있는 프랑스 사례를 소개할 것이다. 이는 타국의 사례를 통하여 한국 개발원조의 발전 방향을 타진해 보고자 함이다.

1. 영국

영국은 개발원조를 전문적으로 담당하는 국제개발부(Department For International Development, 이하

5) 현재 한국수출입은행에서는 '공적개발원조(ODA) 통계보고 시스템' 을 운영하여 모든 ODA의 지원 실적을 온라인으로 집계하여 원조 분야별, 형태별, 시행기관별로 ODA 통계 조회 및 분석을 하고 있다. 이 시스템은 원조시행기관인 정부부처, 지방자치단체, 한국은행, 한국수출입은행, KOICA등 총 60개 이상의 공공기관이 직접 자료를 입력하여 작성하고 있으며 2005년 시험가동을 통해 2006년부터 본격적으로 운영되고 있다.

6) 05년 당시는 통계보고 시스템이 시험가동 중이라 모든 ODA 집행기관의 자료가 수집되지 못하였다.

DFID)를 두고 있다. DFID는 독립적인 원조 정책의 수립과 이행을 보장받고 있으며 별도의 예산을 배정받고 있다. 과거 식민지 국가들에 대한 관리와 책임감에서 시작된 영국의 원조는 1997년에 들어선 노동당 정부에 와서 원조 정책의 주요한 안정화와 선진화를 위한 개혁을 본격화 하였다. 이전의 해외개발행정부를 DFID로 강화시키고, 빈곤퇴치를 위한 구체적인 목표를 제시해주고 있는 국제개발에 관한 백서(White Paper on International Development)를 3차례 발간하였으며, 2002년에는 국제개발법(International Development Act 2002)을 제정하였다. 이는 영국의 개발협력에 대한 확고한 제도적 기반을 마련하는데 큰 계기가 되었다[7].

영국은 이렇게 개발협력에 있어 독립된 기관과 제도적 기반을 확고히 마련하였기에 다른 타선진 공여국에 비해서도 월등히 효율적인 원조 체계를 구축한 나라로 여겨지고 있다. 그 중심에 DFID의 역할이 크다. DFID는 개발원조에 대한 정책수립과 관련한 정부 리더십을 발휘할 수 있는 행정기능(Ministerial function)과 원조이행과 전문기술을 보유하고 있는 시행기능(Agency Function)까지 겸비하고 있다. 이에 영국 총 ODA의 84%에 대한 직접적 통제 기능을 보유하고 있다. 또한 총리, 국제개발장관 및 고위급 지도자의 정책적 지지를 받고 있으며 다양한 개발 이슈들에 대해서 각 부처들과 긴밀하게 협력하여 일하고 있어 국제개발 업무에 대한 분명한 비전과 일관성 있는 정책을 구축하고 규모 있는 재원조달을 할 수 있다[8].

2. 스웨덴

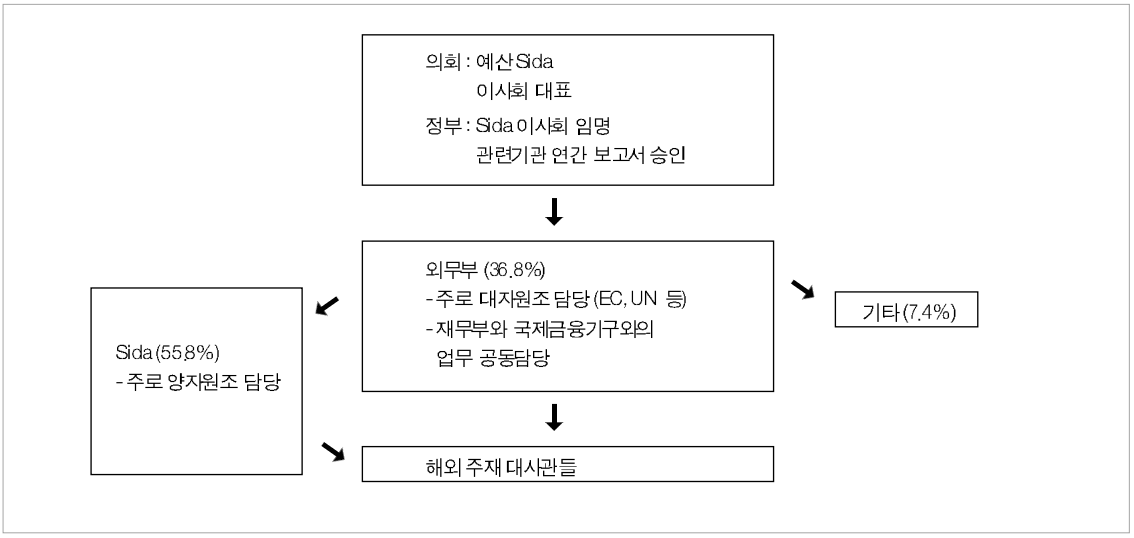
대표적인 선진 원조 공여국으로 스웨덴의 경우 중앙집권적이며 효율적인 원조 시스템을 갖추고 있다. 대표 원조기관으로 스웨덴 의회(Parliament), 외무부(Ministry for Foreign Affair: MFA), 스웨덴 국제협력개발협회(Swedish International Development Cooperation Agency: 이하 Sida)가 있다. 의회는 개발협력에 관한 법적 기반을 다지고, 외무부는 관련 정책을 만들며, Sida는 대부분의 원조 시행을 담당한다.

외무부는 개발협력에 관한 정책 결정 이외에 관련 기관(Sida/재무부(Ministry of Finance) 등)들의 이해 조정 및 국제기구와의 다자원조를 주관하고 있으며 2003년 기준으로 ODA 자금의 36.8%를 담당하고 있다. 2003년 기준 55.8%의 ODA 자금을 운영하고 있는 주요 원조 시행기관인 Sida는 주로 양자 원조를 담당한다. 이외에 재무부는 주로 국제금융기구들과 연관된 업무를 담당하고 있으며 2003년에는 12%의 ODA 자금을 외무부와 공동 관리하였다. 외무부와 Sida이외에도 산업통상부(Minister for Industry and Trade)의 산하기구인 수출신용보증기구(Export Credit Guarantee Board)는 채무업무(Debt issue)를 재무부와 공동 관리하고 있으며, 2003년 약 6.9%의 자금을 집행하였다. 이외에 환경부(Ministry of

7)주동주 편저, '국제개발과 국제원조' (서울: 일타미라, 2008), pp150-152

8) OECD/DAC, "2006년 영국 DAC 동료평가 보고서(United Kingdom DAC Peer Review Report(2006))"
http://www.oecd.org/dataoecd/54/57/37010997.pdf

〈그림 1〉 스웨덴 개발원조 시스템



※ 자료: 주동주 편저, 국제개발과 국제원조

Environment)가 약 0.3%, 스웨덴 협회(Swedish Institute)가 약 0.1%, 노르딕 아프리카 협회(Nordic African Institute)가 약 0.1%, 그리고 포크 베마도트 아카데미(Folke Bernadotte Academy)가 약 0.1% 미만의 자금을 집행하였다[9].

3. 프랑스

프랑스의 개발원조는 다른 선진 유럽 공여국에 비해 복잡하고 책임 소재가 모호한 것으로 유명하다. 우리나라와 마찬가지로 원조 집행 체계의 파편화된 시스템으로 인해 심각한 예산 낭비와 비효율성의 문제점을 지속적으로 지적받고 있다. 그 예로 1965년 당시 프랑스에는 주요 원조담당기관 외에도 개도국에게 자문, 연구, 원조 등을 지원하는 25개의 부처와 40여개의 준공공기관이 존재하였다고 한다[10].

1998년 원조체계의 개혁을 통해 프랑스는 개발원조를 수행하는 주요 기관을 외무부(Ministry of Foreign Affairs)와 재정경제산업부(Ministry of Economic Affairs, Finance and Industry)로 나누고, 주요 집행기관으로서 프랑스개발청(France Development Agency)을 두어 원조의 효율성과 책임성을 강화하고자 하였다[11]. 또한 국제개발협력을 위한 부처간위원회

9) OECD/DAC, "2005년 스웨덴 DAC 동료평가 보고서(DAC Peer Review Report(2005))", http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf

10) Carol Lancaster, Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics(Chicago and London: the University of Chicago Press), P143-170

11) 외무부는 주로 교류 협력 및 문화 증진을 담당하며, 프랑스의 외교적 영향력에 기초한 저발전 국가들과의 연대(solidarity)를 담당하며 재정경제산업부는 거시 경제적, 금융적 원조를 담당하기 때문에 부채 관리, OFA 프랑화 지역과의 경제적 협력, 저개발 국가에 대한 투자 촉진 및 경제적 협력 전반에 대한 책임과 권한을 갖고 있다.

(CICID; Inter-ministerial Committee for International Co-operation and Development)를 신설하여 ODA의 목적을 분명히 하고 모니터링과 평가를 위한 정책과 장치마련을 비롯한 시행과 지역별, 섹터별 지원에 대한 조정 역할을 부여하였다. 하지만 여전히 수십여 개의 정부 부처와 공공기관이 원조 사업에 관여하고 있으며 사업의 중복성으로 인한 예산 낭비와 많은 시행주체들로 인한 책임소재 문제는 아직도 풀리지 못하고 있다. 프랑스개발청을 중심으로 한 프랑스 개발원조의 효율성 증대 시도도 〈표 1〉에서 확인할 수 있듯이 ODA의 3%만이 프랑스개발청을 통해 집행되고 있어 개혁의 실효성은 미비하기만하다. 이에 더하여 외무부와 프랑스개발청간의 역할 부분에 있어서도 중복되는 점이 많아 2004년 프랑스 DAC 동료평가 보고서에서는 더 많은 조정의 노력이 필요하다고 지적하고 있다. 이 보고서에서는 CICID의 경우 더 적극적인 조정역할과 강화된 실무기능의 확대도 요구하였다[12].

프랑스는 대표 선진국이자 긴 개발원조의 역사를 가지고 있으며 세계 4위의 ODA 공여국이다. 하지만 개발원조와 관련 정책이 지나치게 정치적이며 외교적 동기에 의해 진행되고 있다는 비판을 받고 있음은 물론이고, 비효율적인 원조시행 시스템으로 인해 심각한 예산 낭비의 부담까지 앉고 있다. 이는 최근 국제사회의 압력과 내부 개혁의 노력으로 많은 진전을 보이고 있지만 여전히 많은 부분에 있어 미흡한 점이 발견되고 있다.

이는 비록 현재는 작은 액수와 상대적으로 짧은 원조의 역사를 가지고 있지만, 앞으로 그 발전의 가능성을 키워가고 있는 우리에게 앞으로 어떠한 방향으로 국제개발협력 사업을 진행시켜야 할지에 대해 강한 메시지를 던지고 있다.

IV. 한국 ODA 현황

1. 한국 ODA 추이와 국제사회의 변화가 주는 시사점

우리나라가 ODA의 공여국으로서 본격적인 업무의 시

〈표 1〉 2002년 프랑스 ODA집행 실적

(단위: 백만 유로(EUR))

	재정경제산업부 (MINEFI)	외무부 (MAE)	프랑스개발청 (AFD)	기타부처 (Other Ministries)	총액	비율 (%)
양자원조	1,096	953	169	1,617	3,835	66
다자원조	1,265	721			1,986	34
총액	2,361	1,674	169	1,621	5,821	
비율(%)	40	29	3	28		

※ 자료: 2004년 프랑스 동료평가보고서(DAC Peer Review Report)

12) OECD/DAC, "2004년 프랑스 DAC 동료평가 보고서(France DAC Peer Review report(2004))" http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf

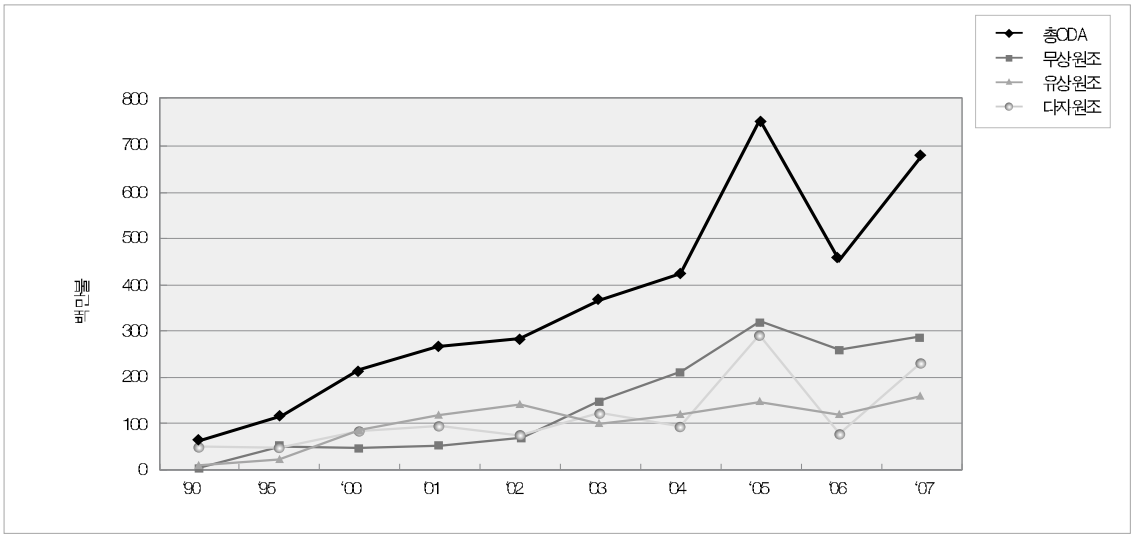
작을 알린 것은 1987년 개도국에 대한 양허성 차관으로 대외경제협력기금(EDCF) 300억 원을 출연하여 한국수출입은행에게 업무 위탁을 하고, 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 설립으로 과거 여러 부처에서 산발적으로 실시해 오던 기술협력, 인적교류사업 등의 무상원조를 통합시키면서부터이다. 그 후 우리나라는 신흥공여국(emerging donor)으로서 현재까지 약 20여 년 동안 ODA 사업을 지속해 왔다. 그 결과 1991년 1.1억불에 불과하던 원조규모가 2007년에는 6.7억불을 기록하여 절대 규모 면에서 증가 추세를 보이고 있다. 그러나 GNI 대비 ODA 비율 변화를 보면 1998년 0.06%였고, 10년 뒤인 2007년에는 0.07%로서 제자리걸음을 계속하고 있다.

20년이라는 짧고도 긴 ODA 역사를 가진 한국의 국제개발협력 사업은 국내외적으로 불어오는 다양한 변화와 개선의 요구 속에서 자유로울 수 없다. 규모면에 있어서는 2006년 GNI대비 0.05% 밖에 되지 않는 GNI 대비 0.7%의 ODA 달성 압박은 과거 어느 때보다 강하게 밀려오고 있다. 이는 2000년 발표된 새천년개발선언에 따른 새천년개발목표(Millenium Development Goals, 이하 MDGs) 달성을 위해 ODA 증액에 대한 논의와 촉구가 빗발치고 있기 때문이며 한국도 MDGs의 성실한 이행을 약속하였기에 예외가 될 수 없다.

질적 개선은 먼저 ODA의 무상원조 확대와 언타이드(Un-tied)화에 대한 요구로 시작되고 있다. 국제적으로 ODA에서 무상원조가 차지하는 비중은 약 90%에 달하고 있지만 한국은 70%를 조금 넘고 있을 뿐이다. 언타이드화도 마찬가지이다. 2006년 현재 한국의

〈그림 2〉 우리나라 ODA 지원실적 (1990~2007)

(단위: 백만 불)



※ 자료: 제3차 국제개발협력위원회 보고자료

ODA는 98%가 타이드(tied) 원조로 분류되고 있어 아직도 우리의 ODA는 한국상품과 한국기업만이 수주를 받을 수 있게 되어있다. 100%에 가까운 무상원조의 비율과 비구속성 원조의 DAC 평균이 90%에 달하고 있다는 점은 우리에게 앞으로 어떤 질적 개선책을 마련해야하는지에 대해 시사하는 바가 크다. 이와 함께 2008년 9월 가나 아크라에서 채택된 원조의 효과성 제고를 위한 '아크라 행동계획(Accra Agenda for action, 이하 AAA)' 이 주는 정책적 함의도 무시할 수가 없다. AAA는 파리선언을 보완하여 2010년까지 원조 효과를 위한 이행을 점검하게 될 것이며 수원국의 주인의식(Ownership)과 역량강화(Capacity building), 상호 책임성 강화 등을 통해 더욱 강화된 효과성 제고에 실질적인 요건으로 우리 원조 산업의 주요한 잣대로 활용되게 될 것이다.

2. 한국 ODA의 집행 시스템 분석

우리나라의 ODA는 크게 양자와 다자로 나뉘고 또 각각 유상과 무상으로 다시 구분될 수 있다. 양자원조 중 무상원조는 외교통상부가, 유상원조는 재정경제부가 담당하고 있다. 무상원조는 외교통상부 산하 한국국제협력단(KOICA)을 통해 각종 사업의 이행을 총괄하고 있으며, 장기 저리의 차관인 유상원조는 대외경제협력기금(EDCF)이라는 이름으로 기획재정부 산하 한국수출입은행에서 그 집행을 담당하고 있다. 다자간 ODA의 경우 국제금융기관에 대한 출자는 기획재정부가, UN 등 국제기구 분담금과 같은 출연은 외교통상부와 기타 정부부처에서 각각 지출되고 있다. 유·무상의 구별과 그에 따른 담당기관의 분류가 정확히 이원화된 체계임을 확인할 수 있다.

아래 〈표 2〉에서 확인할 수 있듯이 2006년을 기준으로 한국 ODA를 살펴보면, 전체 ODA 중 양자간 원조는 83%, 다자간 원조는 17%를 차지하고 있다. 유·무상원조의 지원비중은 무상원조가 69%, 유상원조가 31%를 차지하였다. 액수로 보면 무상원조는 전년대비 18.6% 감소한 2억 5천만 달러를 기록하였으며, 이 중 KOICA 예산은 1억 9천만 달러이다. 유상원조는 전년대비 19.4% 감소하여 1억 1천만 달러 지원되었다.

〈표 2〉 한국 ODA 지원실적(2005~2007년)

(단위: 백만 달러)

구성항목		2005년	2006년	2007년(잠정)
ODA (A+B)		752.32	455.25	671.76
양자간 ODA (A)		463.30	376.06	462.09
	무상원조	318.00	258.95	329.9
	(그 중 KOICA)	(201.86)	(193.10)	(269.46)
	유상원조(EDCF)	145.30	117.11	132.19
다자간 ODA (B)		289.01	79.19	209.67
ODA/GNI (%)		0.096%	0.051%	0.07%

※ 출처: 기획재정부 우리나라 공적개발원조(ODA) 통계 보도자료

〈표 3〉 2005~2007년 무상원조 사업 실적: KOICA 및 기타부처별

〈단위: 백만 달러〉

구 분	2005년	2006년	2007년(잠정)
무상원조 총액	318.00	258.95	329.9
KOICA	201.86(63.5%)	193.10(74.6%)	269.46(81.7%)
기타부처	116.14(36.5%)	65.85(25.4%)	60.44(18.3%)

이를 조금 더 세부적으로 살펴보면 총 ODA 중 약 69%를 차지하는 무상원조는 전담 시행기관인 KOICA의 예산과 타 부처별로 집행된 액수로 구별되며 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉에서 보듯이 우리나라의 무상원조가 KOICA를 통해 집행되는 비율은 2005년부터 3년간 꾸준히 증가되고 있다. 이는 그만큼 무상원조에 있어 KOICA의 역할과 기능의 중요성이 높아지고 있음을 뜻한다. 하지만 동시에 약 8대 2의 비율을 유지하며 기타부처의 무상원조 지원액수도 무시할 수 없다. 중요한 것은 KOICA 예산을 제외한 무상원조가 38여 개의 중앙부처와 지자체에서 쪼개지고 흩어져서 시행되고 있다는 파편화에서 그 문제가 발생한다. 기타부처에서 실시하는 무상원조는 그 액수에 있어 크게는 수십억 원에서 작게는 몇 백만 원까지 쪼개지며, 지원국가와 분야도 광범위하게 이루어지고 있다. 물론 그 시행의 목적과 결과도 다양하여 이 모두를 한국의 무상원조라는 이름으로 불릴 수 있는지도 모호할 때가 있다.

3. 한국 ODA 집행의 파편화 분석

〈표 4〉을 살펴보면 2005년부터 2007년까지 우리나라의 ODA 예산 지출을 부처별로 세부적인 액수를 양자와 다자로 나누어서 확인할 수 있다. 한국 ODA는 주요 ODA 시행기관을 포함하여 정확히 39개의 중앙부처 · 기관 및 지자체에서 그 예산을 집행하고 있다.

2006년 ODA 실적을 보면 총 규모는 전년 대비 39.5% 감소한 4억 5천만 달러이며 그 중 KOICA는 약 1억 9천만 달러(약 1,900억 원), 한국수출입은행이 위탁관리 중인 재정경제부의 유상원조가 약 1억 1천만 달러(약 1,100억 원)로 그 지출 규모가 가장 크게 나타나 있다. 이는 KOICA가 무상원조를 총괄하는 대표 시행기관이며, 유상원조는 한국수출입은행을 통해서만 집행되기 때문이다.

이 외에도 정보통신부(약 1천만 달러), 교육인적자원부(약 1천만 달러), 국방부(8백만 달러) 순으로 부처에서 사용하는 ODA의 양자간 무상원조의 규모가 크게 집계되었다. 반대로, 기상청, 관세청, 국가청렴위원회, 인천광역시, 강원도, 충청북도와 같은 기관은 그 규모가 1천 달러에서 2천 달러 수준으로 지출 액수가 너무 미비하여 그 규모로 사업의 전문성과 효율성이 확보될 수 있을지 우려가 되었다. ODA 사용에 있어 중앙 부처 · 기관 지자체의 구별은 중요하지 않았다. 서울시와

〈표 4〉 기관별 ODA 실적(2005~2007)

(백만 달러, 순지출 기준)

	2005		2006		2007	
	양자간	다자간	양자간	다자간	양자간	다자간
강원도	0.36	-	0.02	-	0.42	-
경기도	0.70	-	0.28	-	0.17	-
경상북도	0.13	-	0.11	-	0.12	-
공정거래위원회	0.21	0.45	0.68	0.27	0.15	-
과학기술부	2.64	1.37	6.99	1.32	1.89	0.80
관세청	0.03	-	0.02	0.23	0.05	-
교육인적자원부	6.43	3.08	10.37	3.67	5.36	4.70
국가보훈처	0.12	-	0.06	-	0.06	-
국가청렴위원회	-	-	0.01	-	-	-
국방부	80.99	-	8.49	-	9.15	-
국세청	0.02	-	0.02	-	0.03	-
기상청	0.01	0.01	0.01	0.05	0.01	0.05
노동부	0.22	1.00	0.09	0.95	1.68	0.83
농림부	0.09	-	0.48	5.10	0.95	5.30
농촌진흥청	0.20	1.35	0.05	0.56	0.05	0.60
대구광역시	0.02	-	-	-	-	-
대전광역시	0.004	-	-	-	0.01	-
문화관광부	-	-	3.65	-	2.95	-
문화재청	-	-	0.03	0.02	0.18	0.07
보건복지부	2.05	0.28	2.46	7.56	3.11	13.07
산림청	0.46	0.15	0.68	0.37	0.82	0.38
산업자원부	0.74	-	1.93	0.05	7.06	0.05
서울특별시	1.35	-	1.54	-	3.12	-
식품의약품안전청	-	0.04	0.16	-	0.10	-
여성가족부	0.13	-	0.14	0.01	0.17	0.01
외교통상부	2.52	28.64	6.56	32.59	1.90	38.72
인천광역시	-	-	0.006	-	-	-
재정경제부	유상 145.30 무상 5.23	239.90	유상 117.11 무상 7.02	23.04	유상 132.19 무상 11.12	140.85
전라남도	0.02	-	0.02	-	0.01	-
정보통신부	9.60	0.23	10.94	0.83	6.90	-
충청남도	0.08	-			0.03	-
충청북도	0.01	-	0.01	-	-	-
통계청	-	-	-	-	0.02	-
특허청	-	0.52	0.31	0.002	-	-
해양수산부	0.56	-	0.56	-	1.01	-
행정자치부	-	-	0.15	-	0.16	-
환경부	0.32	4.79	0.85	2.22	0.46	3.90
한국개발연구원	0.91	0.35	1.17	0.35	1.23	0.35
한국국제협력단	201.86	6.87	193.10	-	269.46	-
합 계	463.30	289.01	376.06	79.19	462.09	209.67

※ 출처 : 기획재정부, 2008

경기도 같은 지자체는 일부 중앙부처 보다 훨씬 더 많은 예산을 투입하여 해마다 규모 있는 여러 개의 사업을 진행하고 있었으며 앞으로도 활발한 계획을 가지고 있었다.

부처별로 실시되고 있는 무상원조 사업의 세부 집행 내역을 살펴보면 과학기술부의 경우, 개도국 전문 과학기술지원 사업과 이를 위한 장학사업, 다자기구를 통한 협력사업이 주를 이루었다. 교육인적자원부는 개도국의 교육 발전을 위한 지원, 농림부는 초청연구 및 워크숍 개최, 보건복지부는 다자 또는 협력기관을 통한 협력사업, 산업자원부는 거의 모든 프로그램이 중소기업, 원전 등과 같은 기술지원이며 정보통신부는 중고컴퓨터 지원, IT 봉사단, 전문가 연수 등을 하고 있었다. 해양수산부는 기술협력사업을 환경부는 환경연수 사업을 주로 추진하였다. 상대적으로 집행액이 작은 관세청, 국세청, 농촌진흥청, 문화재청은 모두 개도국 초청연수 사업을 일 년에 한번 정도 개최하는 것이 전부였다.

부처별 ODA 무상원조 사업의 성격을 조금 더 쉽게 이해하기 위하여, 중점 분석 대상이 되는 23개 부처에서 실시하고 있는 모든 ODA 사업을 그 이행의 성격에 맞게 8개로 분류하여 〈표 5〉로 정리해 보았다.

가장 많은 사업비 비율을 보인 것은 프로젝트 사업으로 전체 예산 중 23.4%를 차지하였지만 개별 사업개수는 적었다. 그 이유는 8백만 달러 이상이 사용된 국방부의 '이라크 재건사업'의 사례 탓이 컸다. 국방부는 2006년 이라크의 자이툰 부대를 통해 파병지역의 인도적 지원사업을 진행하였으며 이 내역이 ODA 집계된 것이다. 이러한 전쟁 후 지역재건이라는 특수한 케이스를 제외하고는 다년도의 규모 있는 개도국 개발 프로젝트를 부처에서 나름의 경험과 전문성을 살려 진행한 결과를 많이 찾아 볼 수가 없었다. 그 다음으로 집행 액수로나 사업수로 봐도 부처의 ODA 사업은 초청연수&워크숍, 기술협력, 장학사업 분야가 주를 이루고 있었다. 기술 협력과 초청연수&워크숍 사업은 2006년 한 해만 해도 총 391개의 각기 다른 사

〈표 5〉 2006년 23개 부처의 무상원조 사업 분야별 지출액과 비율

(단위 : 달러)

	분 야	사업개수	지출액	비율(%)
1	기술협력	115	8,031,959	14.32
2	물자지원	37	7,070,580	12.61
3	봉사단	43	3,000,385	5.35
4	장학사업	106	7,883,716	14.06
5	초청연수&워크숍	276	8,761,093	15.62
6	프로젝트	24	13,143,868	23.44
7	NGO 지원	14	1,170,042	2.1
8	기타	44	7,017,379	12.51
		659	56,079,022	100.00

업이 부처별로 시행되었다. 부처의 전문성을 바탕으로 한 내용도 있었지만 많은 부분 1~2주 내외로 이루어지는 단기 교육프로그램이 절반 이상을 넘고 있었다. 특히 초청연수&워크숍 사업의 경우는 일반적으로 개도국 공무원 또는 연수생을 한국에 초청하여 특정 주제에 대해 개도국과 한국의 정보 교환을 위한 발제와 지정토론을 위한 시간이 며칠 이루어진 뒤, 한국의 산업시찰 및 관광명소를 둘러보게 하는 코스가 전형적이었다. 2005년에서 2007년 3년의 기간 동안 조사해본 결과, 대부분의 부처에서 이러한 초청연수&워크숍 사업을 매년 비슷한 주제와 내용으로 참가자를 달리하여 개최하고 있었다. 기술 협력도 마찬가지로 국내 전문가 몇 명을 단기간 파견하여 기술 자문을 해주고 돌아오는 것이 대부분이었다. 장학 사업의 경우에도 부처별로 개도국의 공무원 또는 우수 대학(원)생을 국내로 초청하여 1년에서 2년의 학업 지원을 하고 있었다.

지역별 분포를 살펴보면 〈표 6〉에서 볼 수 있듯이 아시아에 47%, 중동 17.8%로 절반 이상의 원조가 우리나라와 근거리에 있는 개도국에 지원되고 있음을 알 수 있다. 아시아 수혜국 중에서도 중국, 인도, 터키, 필리핀 등과 같이 비교적 경제적 안정을 가진 중진 개도국에 집중되어있다. 아마 아시아는 상대적으로 근거리 국가들이며 유사한 문화적 배경을 공유하고 있어 함께 사업을 하기에 용이하다 판단했기 때문이라 짐작된다. 하지만 가까운 아시아라도 아프가니스탄, 캄보디아, 방글라데시, 라오스 등과 같은 최빈국들에 대한 지원은 부족하였다.

V. ODA의 파편화에 대한 문제점

지금까지 한국 ODA와 주요 시행기관을 제외한 기타 부처에서 ODA를 얼마나 어떻게 사용하고 있는지에 대해 살펴보았다. 지금부터는 23개 중앙 부처 · 기관 대한 무상원조사업에 대해 조사하면서 발견한 문제점을 기술하고자 한다. 특히 부처에서 실시되고 있는

〈표 6〉 23개 부처의 무상원조 지역 분야별 지출액과 비율

(단위 : 달러)

	대륙별	지출액	비율 (%)
1	남아메리카	1,772,834	3.2
2	북아메리카	673,737	1.2
3	아시아	26,376,194	47.0
4	아프리카	2,370,630	4.2
5	오세아니아	143,732	0.3
6	유럽	648,182	1.2
7	중동	9,980,571	17.8
8	기타(미분배)	14,119,002	25.2
		56,084,882	100

ODA 예산 집행과 관리, 그리고 그 집행의 타당성 측면에서 발견한 문제점에 집중해보고자 한다.

1. ODA 예산 집행 및 관리의 문제점

가. ODA 예산 집행 및 결산보고에 대한 낮은 신뢰성

23개 부처별 무상원조사업은 회계연도가 지나면 그 결과가 최종 집계되어 OECD/DAC에 보고되기 위해 2차례에 걸쳐 통계를 집계한다. 이렇게 보고된 지난 3년의 DAC 통계치를 근거로 하여 각 부처의 개별 사업 내역을 조사해 보았다. 부처별로 ODA 예산을 어디에 어떻게 집행하였는지에 대한 내역을 조사하는 과정에서 몇몇 부처는 집행에 대한 근거자료도 갖추지 못하고 있었으며 몇몇은 DAC 통계치와 다른 결과를 제시하였다. 그리고 몇몇 사업담당자는 ODA 사업에 대한 업무 파악도 부족하여 질문에 대한 적절한 대답 조차도 하지 못하였다.

해마다 ODA 예산을 집행하고 그 결과를 공식 집계하여 국내외적으로 보고를 마쳤음에도 불구하고 오히려 자료청구를 위해 제공된 기초 DAC 통계의 출처와 ODA의 이해를 구하는 질문을 받기도 하였다. 다음은 개별 부처별로 집계된 이 같은 사례들을 부처별로 나열한 것이다.

- 국가보훈처
  : 매년 지속사업으로 실시되는 한국 NGO인 KOMSTA(한방의료봉사단) 지원 프로그램에 대해 2005년 12만 달러(약 1억 2천원)로 결산 보고하였으나, 실제 지출된 금액은 6천만 원으로 그 차액에 대한 원인을 설명 못하였다.
- 노동부
  : 실제 집행된 ODA 사업 내역에 대한 포함과 불포함의 오류가 가장 심각하였다. 결산보고에 포함되지 않은 ODA 사업이 다수 있었으며, 이미 보고된 사업이라고 하더라도 그 세부 내역에 대해 담당자는 근거자료도 관련 설명도 제공하지 못했다. 조사과정 중에 확인한 지난 3년간 차액은 아래와 같다. 환차액을 고려하더라도 그 차액은 엄청났다. 보고되지도 않고 보고되어도 관련 근거자료를 찾을 수 없는 원인을 노동부 관계자 스스로도 이해하지 못하여 적절한 설명을 하지 못하였다. 노동부 내 국제개발협력(ODA 사업)이 주업무가 아니므로 조직차원에서 관심이 덜하다고 설명하였다. 또한 담당자

〈표 7〉 노동부 ODA 사업 실적 비교에서 차이가 나는 금액 비교표 (단위 : 달러)

자료출처	2005	2006	2007
DAC 통계 자료	220,000	90,000	1,680,000
조사를 위해 노동부에서 제공한 자료	₩ 52,000,000 (약$52,000)	₩ 125,000,000 (약 $ 125,000)	₩ 196,000,000 (약$ 196,000)

스스로가 ODA에 대한 지식이 부족하며 그나마 그 담당자도 교체가 잦다고 하였다. 더하여 ODA 사업에 대한 가이드라인을 어떠한 채널을 통해서도 제공받지 못하였다고 해명하였다.

• 보건복지부

: 2005년도 시행된 2백만 달러에 대해 관련 자료가 전혀 남아있지 않았다. 2006년도 DAC 통계에 따르면 그 해 개발협력 사업으로 246만 달러(약 24억 원)에 이르는 ODA를 집행하였지만, 현재 보건복지부에서 파악될 수 있는 자료에 따르면 총 지출액은 14억에 불과하다. 금액 차이에 대한 근본 원인을 설명하지 못하였다.

• 환경부

: 2005~2007년 부처의 ODA 실적에 대한 사업 결과보고서 및 2008년 사업계획을 자료의 신뢰성 문제로 제공하기를 거절하였다. 국제개발협력 사업을 직접 담당하는 관계자는 전화인터뷰를 통해 ODA 사업 담당자이며 '환경 ODA'에 대한 중요성과 관심이 증폭되고 있는 사회적 분위기도 파악을 하고는 있지만, 조직적으로도 개인적으로도 ODA에 대한 이해와 집행의 집중도가 부족한 실정이라고 설명하였다. 과거 3년간 직접 ODA 통계자료를 정리하고 보고시스템을 통해 보고해왔으나 그때마다 ODA에 대한 이해부족으로 ODA 사업 범위에 대해 일정한 기준을 적용하지도 못했으며, 현재 확정 보고된 환경부의 DAC 통계를 자신도 신뢰할 수 없다고 했다. 일관성과 신뢰성이 확보된 ODA 자료가 부처 내에 존재하지 않기 때문에 정보공개청구에 대해 적절한 정보를 제공할 수 없다고 고백하였다. 금년 11월 중에 실시되는 OECD/DAC 확정 통계보고시 행정조사(ODA 자료의 신뢰도 확보 및 ODA 현황 자료 생산 차원에서)를 실시한 후 제공할 것을 약속하였다.

• 행정자치부

: DAC 통계에 따르면 2006년 15만 달러, 2007년에는 16만 불의 ODA를 지출하였지만, 이번 조사과정에서 행자부에서는 2006년에는 보고된 15만 달러이 아닌 28만 달러를, 2007년에는 16만 달러가 아닌 27만 달러의 ODA 사업을 시행하였다고 자료제공을 했다. (DAC 통계를 작성하여 보고한 주체는 행자부임) 그리고 집행 보고된 적이 없는 2005년 ODA 15만 달러를 추가로 제공하였다. 이러한 예산 집행과 보고에서의 오류에 대한 원인을 요구하였으나 관계자는 설명하지 못했다.

나. 부차 사업으로서의 ODA와 그에 대한 이해 부족

부처는 각자 고유의 주력 업무가 있으며 그에 대한 예산 편성과 전문 인력을 확보하여 업무를 추진하고 있다. ODA 사업의 경우 많은 부처에서 집행은 하고 있지만, 주요 업무가 아니라 세계화 시대라는 흐름에 부응하기 위한 일종의 국제교류 및 협력 사업의 일환으로 여기고 있는 것 같았다. ODA 사업 전담 부서가 있는 곳도 소수였으며 관련 담당자의 부서이동도 잦았다. 담당자의 전문성 제고의 여부를 넘어 단순 업무 인수인계 과정도 심도 있게 이루어지지 못하고 있음을 확인하였다. 예산도 대부분 적은 액수를 단년도로 배정받고 있어 지원국에 대한 장기 프로젝트나 사업 발굴을 위한 타당성 조사, 전문가 자문 등을 구하기 역부족

이었다. 이러한 여건 속에서 사업담당자는 ODA 사업에 대한 지지와 이해도 갖춰지지 않은 채 업무를 시작할 수밖에 없었고 인력도 소수만이 배정되어 사업에 대한 관리 부실과 책임성 부족은 여기저기에서 여실히 드러났다. 몇 가지 사례를 다음과 같이 소개한다.

• 관세청

: ODA 사업 담당자의 전화인터뷰를 통해 ODA에 대한 지식부족과 DAC 통계 집계에 대한 전반의 과정을 이해부족 이라고 고백한 바 있다.

• 보건복지부

: 잦은 ODA 업무 담당자의 교체로 인해 ODA에 대한 충분한 인수인계가 매번 이루어지지 못해 자료와 정보 전달이 부족하다고 했다. 또한 담당자의 ODA 사업에 대한 이해와 지식 부족을 고백하였다. ODA는 물론이고 DAC 통계 작성과 직접 입력에 대한 오류에 대해서는 사전에 어떠한 관련 교육과 지침서를 받지 못했다고 했다.

• 국방부

: 국방부의 ODA에 대한 이해 부족으로 2005년 600억 원 가량의 예산이 ODA로 집계 보고되었다. 당시 국방부는 무상원조사업으로 해외파병 부대가 전후지역의 인도적 지원활동 및 지역재건 사업을 펼쳤다. 2005년도 총 파병예산은 1,750억 원이었으며 우리 장병 인건비인 1,000억 원을 제외한 750억 원 모두가 ODA로 통보되었다. 이중 순수한 인도적 지원 및 지역재건에 집행된 민사 예산인 150억 원만이 ODA이었음에도 불구하고 2005년에는 600억 원이 ODA로 잘못 보고된 것이다. 2006년부터는 시정 보고되기 시작하였다. 이러한 실수의 원인을 국방부 관계자는 당시 이라크 지원 사업에 대해 어디까지가 ODA 목적에 부합되는 것인지에 대한 이해도 부족했고, 관련 가이드라인도 제시되지 못했기 때문이라 설명하였다.

• 노동부

: 지난 3년간 실시되어온 ILO(국제노동기구) 협력 사업에 대해 2005, 2006년에는 다자협력으로 분류되어 OECD/DAC 통계 원칙에 따라 총 지출액의 15%를 ODA로 책정하여 보고하였으나, 2007년에는 같은 성격의 ILO 협력 사업을 갑자기 양자원조로 분류하여 지출액 100%를 ODA로 계산, 보고되었다. 주요원인으로는 2005~2006년 당시 노동부 국제개발협력에 대한 통계를 보고하는 관계자가 2007년에 교체되어 담당자에 따른 임의적 판단으로 인한 결과로 설명하였다.

다. 종합적 ODA 예산 관리 체제 부재

ODA 예산 배정에 있어서도 몇몇 부처에서만 ODA 사업을 계획하고 별도의 ODA 예산을 배정받아 운영하고 있을 뿐, 다수의 많은 곳에서는 자체 부처 소관 예산 내에서 그때그때 필요한 만큼 이행하고 있었다. 이는 국제개발협력 사업에 대한 국가적 목표와 계획 속에서 체계적으로 부처에서 시행되는 것이 아니라 부처에서 여타 사업과 함께 일괄 진행을 하고 있기 때문이었다. ODA 사업으로 분류되는 것도 차후에 그 사업의 성격이 개도국 개발 지원사업으로 분류될 수 있겠다 싶은 것을 선택하여 따로 보고만 하고 있었을 뿐이었다.

이렇게 진행이 되면 국제개발협력과 ODA에 대한 이해가 부족한 부처 담당자는 어떤 사업의 예산 집행 내역을 ODA로 분류하여 기획재정부에 보고해야 할지 그 선택에 있어서도 큰 혼란을 가질 수밖에 없다. 이는 매년 ODA 예산도 집행이 되고 나서야 정확한 규모와 사용처를 확인할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 한국 ODA의 선진화를 위한 규모 확대와 질적 개선을 위한 정책마련은 종합적 ODA 예산 편성과 집행 그리고 관리가 이루어지는 곳에서 시작되어야할 것 같다.

2. ODA 사업 집행 및 정책에서의 문제점

가. 부처별 ODA 사업의 타당성과 실효성

앞서 살펴보았듯이 기술협력과 초청연수, 장학 사업이 총 무상원조 사업의 50% 이상을 차지하고 있다. 1~2주일 내에 이루어지는 일련의 단기 사업들이 개도국의 지속 가능한 발전과 국민의 복지 향상에 얼마나 도움이 될지 의문을 가지게 한다. 그리고 이상의 원조 사업을 수십 개의 부처에서 별도로 시행되어야하는 이유는 무엇일까?

어느 부분에 있어서는 특정 전문 기술과 경험이 풍부한 개별 부처가 무상원조 총괄기관인 KOICA 보다는 뛰어날 수 있다. 하지만 ODA 사업에는 이러한 기술적 노하우(Know-how)와 함께 해외의 개도국 현장에서 이행된다는 특수성 때문에 사업 현지 지역사정에 대한 경험과 네트워크도 사업 성공의 주요한 요소로 요구되고 있다. 개도국의 지속 가능한 성장 정책에 맞춘 프로젝트 사업발굴, 개도국 현지 전문성과 인력 확보, 주민들과의 조화, 해외 네트워크 활용과 사후 관리까지 개개 부처에서 이를 전적으로 고려하며 진행할 수 있을까? ODA의 별도 예산이 아닌 부처 자체 예산에서 소규모로 집행되는 단 년도 사업을 진행하고 있는 부처에서 ODA 목적에 부합하는 만족스러운 결과를 도출해 본 적은 있을까?

사업의 구성과 결과에 있어서도 기술협력과 초청연수&워크숍 사업을 통해 연수생의 능력 향상과 개도국의 정책 변화에 대한 사후 평가보고서를 조사하여 발표한 곳은 없었다. 다만 다수의 참가자가 매번 번갈아가며 연수를 이행하고 무사히 돌아간 것을 최고의 성공 요인으로 여기고 있었다. 그리고 모든 프로그램에서 빠지지 않는 과거 한국 경제발전의 소개와 선진화된 산업현장 시찰 그리고 유명 관광명소 둘러보기는 연수생들로 하여금 한국의 초고속 경제성장에 대한 막연한 로망만을 가지고 돌아가게 만드는 것은 아닐까? 부처에서 실시하고 있는 무상원조사업이 대부분 단기 기술협력 교류, 초청연수 등인 것이 소규모 예산과 한정된 인력으로 단기간에 할 수 있어 '사업 실적 올리기' 위주의 사업으로 진행한 것은 아닌지, ODA 사업과 부처 업무의 국제 교류 사업을 혼동하며 추진하고 있는 것은 아닌지 의문을 가져본다.

국제사회에서도 단기적으로 이루어지는 연수사업에 대한 문제를 여러 번 제기하여 선진국에서는 지양하는 경향이 있는데 반해, 우리나라에서는 비교적 쉬운 진행과 ODA 예산의 국내 집행이라는 이점을 들어 해마다 증가하는 추세에 있다. 더구나 이와 같은 부처에서 실시되고 있는 인기 사업인 기술이전, 연수생 초청사업 등은

KOICA에서도 활발히 진행하고 있는 내용들이다[13]. 또한 부처에서 실시하고 있는 이러한 연수사업들은 개도국 개별 부처와 이루어지는 동떨어진 사업인지라 개발협력 사업을 진행하는 부처들 사이에서의 시너지 효과도 주지 못하고, 나아가 양국의 외교 관계에도 크게 영향을 주지 않아 보인다는 것이다. 아래는 부처별 대표 기술협력 및 초청연수사업들을 나열한 것이다.

〈부처별 주요기술 교육 및 연수 프로그램〉

- 교육인적자원부
  : APEC 지역의 정보화 교육에 관한 단기 연수 프로그램 다수 운영
- 국세청: 몽골 · 베트남 국세청 공무원 교육
- 노동부
  : 부처의 전 사업이 교육 · 훈련 및 초청 또는 교환을 통한 단기 연수 사업
- 농림부
  : 아시아지역 농업관련 워크숍 및 초청연수가 예산의 절반 이상을 차지
- 농촌진흥청
  : RDA 동문회 사후관리 워크숍(매년 약5만 달러) 매년 2~3일간, 개도국에 농업기술이전을 위한 전시포 운영 사업 현황보고 및 논의
- 문화관광부
  : 아시아 문화동반자 사업(문화예술분야 전문인력 144명 연수)에 매년 약 30억 지출
- 보건복지부
  : 건강증진 및 질병예방 관련 국제연수 사업에 매년 약3억 원 지출
- 산업자원부
  : 부처에서 실시하는 대부분 ODA 사업은 전문기술 교육이었으며 모두 국내초청 단기 연수사업(현장방문 및 실습 포함)의 형태로 이루어지고 있음.
- 여성부
  : APEC 여성 IT 교육훈련(매년 약 1억 7천만 원)– 매년 1~2주일, APEC 지역 여성을 초대하여 IT 교육 실시
- 행정자치부
  : 매년 외국 지방 공무원 초청 연수사업에 1~2억 예산 지출

가. ODA 업무 부처별 중복성 및 전문성 부족 사업

사실 원조 사업의 시행기관이 여러 곳이라고 해서 그 자체를 문제 삼을 수는 없다. 오히려 전문 기관의 이행과 다양성 확보로 인한 긍정적인 효과를 볼 수도 있다. 하지만 여기서 지적하고자 하는 것은 수십 개의 원조 시행기관들 사이에서 업무 연계나 조정이 이루어지지 못했기 때문에 전문성을 고려한 업무 분장보다는 심각한 예산 낭비를 초래할 수 있는 중복된 사업들이 많다는 것이다. 특히 우리는 ODA의 목적이나 규범조차도 설정되지 못한 상황에서 별도 예산을 배정받아 별도의 조직과 인력 구조 속에서 각자 사업을 진행하고 있는 부처별 원조 사업들을 파악조차 못하고 있다. 이는 중복성과 비전문성으로 인한 예산 낭비 외에 원조 사업 전반에 대한 평가 절하와 왜곡으로 국민적 상실감을 가져와 한국 ODA 사업의 미래를 불투명하게 할 수 있는 계기까지 될 수 있어 더욱 우려스럽다.

13) 2006년 KOICA에서는 93개국에서 2,828명의 참가자들을 위해 190개의 다른 연수 과정을 시행하였고, 그 예산도 1천 9백만 달러(KOICA 총 예산의 10.2% 차지)에 다다르고 있다. (KOICA Annual Report 2006)

아래는 조사 과정에서 발견한 부처간의 중복사업의 사례를 소개한 것이다. 부처간의 사업 중복은 물론이고 KOICA 사업과도 유사한 점이 많아 총체적인 업무조정과 연계가 필요하다.

- 봉사단 사업
  : 정보통신부의 IT 봉사단, 과학기술부 개도국 과학기술 지원사업, 문화관광부 개도국 청년문화봉사단, 보건복지부 한방의료봉사단, 국가보훈처 한방의료봉사단, KOICA의 해외봉사단 사업 (총 6개 부처 실시)
- 한국어, 한국학 교육 및 장학제도
  : 외교통상부 한국어 펠로십, 외교통상부 한국학 프로그램 지원, 교육인적자원부 해외 한국학 지원사업, KOICA의 한국어 교사 파견 (총 3부처 실시)
- 사막화 방지 사업
  : 산림청의 사막화 방지를 위한 다양한 조림사업 (대부분 동북아, 중국 몽골), KOICA의 한중 황사 공동관측망 구출, KOICA의 내몽골 사막화 방지 시범사업 (총 2개 부처 실시)
- 정보화 교육
  : 정보통신부 IT 교육, 행정자치부 국제 정보화 교육, 여성부 아시아 사이버교육, 여성부 APEC 여성 IT 교육, 교육과학기술부 APEC 사이버 교육협력사업, APEC e-러닝 연수 프로그램, KOICA의 IT 교육 (총 6개부처 실시)
- 중고 PC 보급
  : 정보통신부 중고 PC 보급, 교육인적자원부 개발도상국 교육정보화 지원(재구성 PC 지원), KOICA 물자지원사업 (총 3개 부처 실시)

다. 부처별 ODA 사업에 대한 종합적 계획 부재

이원화된 시스템 하에서 약 40여 개에 달하는 부처와 지자체가 각자의 ODA 사업을 시행하는 파편화의 위험 속에서 업무의 연계와 조정을 위한 개선은 여러 루트를 통해 제안되고 있다. 이에 정부는 국무조정실을 중심으로 하여 2005년 11월 '국제개발협력 개선종합대책'을 마련하고, 2006년 3월에는 국무총리 소속하에 '국제개발협력위원회[14]'를 설치하였다. 개도국에 대한 대외원조를 총괄하는 최고 통합심의기구로서 역할을 부여 받은 국제개발협력위원회는 국제적 개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 등을 심의 할 것을 목적으로 설치되었다. 그 기능으로는 매년도 및 중장기 국제개발협력 추진계획, 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항, 국제개발협력의 평가에 관한 사항 등에 대한 심의였다. 한마디로 일원화된 한국 ODA의 정책 시스템을 구축하고자 하였던 것이다.

그러나 이 위원회는 설립 이후 지난 3년간 총 4회가 개최되어 매년 평균 1차례 회의가 개최되었을 뿐이었다. 최근에 열린 4차 개발협력위원회에서는 지난 3차 회의 결과에 대한 발전보다는 정권교체 이후 오히려 과거 정부의 ODA 증액에 대한 약속을 번복하려는 논의가 시도되었지만 번복되었다. 그리고 22인의 실무위원회가 있지만 관련 업무를 책임감 있게 담당할 실무조직이 없어 지속적이고 신속한 일 처리를 하지 못하고 있다.
23개의 기타 부처의 무상원조사업을 조사하면서 국제개발협력위원회의 중·장기 계획에 입안하여 원조 사

14) 국제개발협력위원회는 국무총리를 위원장, 국무조정실장을 간사위원으로 해서 정부의 15개 부처 장관과 KOICA 총재, 한국수출입은행장, 민간위원 6인(이일하 굿네이버스 회장, 한비야 월드비전 긴급구호팀장, 김은미 이화여대 교수, 이계우 서울대 교수, 현오석 무역협회 무역연구소장, 송경순 LECG Korea LLC) 등 총 25명의 위원으로 구성되었고 그 임기는 3년이다.

업을 계획하고 진행하고 있다는 부처의 사례는 발견할 수 없었다. 무상원조의 총괄시행기관인 KOICA와 사전 · 사후에 대외원조 사업에 대한 목표, 전략, 지원국, 분야 등에 대한 협의나 정보교류도 이루어 지지 않은 곳도 태반이었다. 다만 KOICA의 특정 사업(KOICA 예산)을 부처에서 대체 이행을 하는 경우에는 KOICA에서 마련한 국제개발협력 사업 가이드라인이나 그 외 사업 지침에 따라 프로젝트를 진행하며 그 과정 속에 양 기관간의 업무 조율 사례를 볼 수 있었다.

하지만 더욱 걱정이 앞서는 점은 그 어떠한 부처 · 기관 위원회에서도 한국 ODA 사업의 정확한 정보를 수집하지 못하고 있다는 점이다. 이번 조사를 위해 그동안 어느 기관에서 어떤 ODA 사업을 어떻게 진행하였으며 그 결과가 어떠했는지에 대한 자료를 찾았지만 개별적으로 물어보지 않는 이상 통합된 결과자료는 구할 수가 없었다. 국제개발사업에서 사업의 이행보다 어쩌면 더 중요한 것이 객관적 모니터링과 사후평가이다. 현재 시스템으로는 개발사업 종류 후, 사후 관리 프로그램과 영향 평가를 통한 후속 사업의 추진은 이룰 수 없는 꿈에 불과한 것 같다.

VI. 국제개발협력의 제도적 기반마련 필요성

지금까지 발견된 ODA의 파편화를 통한 국가예산의 낭비와 ODA 사업의 효율성 부족의 원인은 아직도 우리나라의 국제개발협력 사업에 대한 기본 이념, 정확한 목표 설정, 그리고 집행에 대한 구체적인 가이드라인이 없는 것에서 기인한 것으로 본다. 이에 국제개발협력에 대한 제도적인 마련의 하나로 ODA 기본법 제정이 시급하다. 사실 ODA 기본법 제정을 위한 근거는 무상원조의 부처별 산발적 이행 외에도 여러 곳에서 찾을 수 있다. 하지만 그 어떠한 이유에서는 한국 원조 정책의 안정적인 운용과 일관성 확보, ODA 규모 확대에 대비하기 위해 원조 정책의 목적과 구체적인 목표를 분명히 할 수 있는 성문화된 법적 근거의 마련은 더 이상 늦출 수 없는 숙제와도 같다.

1. 국제개발협력 관련 법안 현황과 개선의 의견들

지금까지 한국의 ODA는 한국국제협력단법, 대외경제협력기금법, 다자원조 중 국제금융기구에 대한 출자등은 국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률에 근거해 운영되어 왔다. 최근에는 해외긴급구호에 관한 법안도 추가되었다. 그리고 각 부처에서도 국제개발협력에 대한 나름의 법적 근거를 가지고 제각기 사업을 진행하고 있었다. 이는 법에 의하여, 크게는 원조의 이원화를 보장하고 있으며 작게는 부처에서도 ODA 사업을 진행할 수 있는 당위성을 부여하고 있어 원조 파편화의 근거를 마련해주고 있다. 하지만 이상의 관련 법안에서는 한국 원조에 관한 총체적인 이념, 목적, 구체적인 목표는 물론이고 주요 시행방침과 원칙조차도 기술되어 있지 않아 ODA의 근간을 이루는 법안이 마련되어 이상의 내용들이 분명히 기술되어져야한다.

2003년 지속가능발전위원회에서는 '대외원조(ODA) 정책 개선방안' 보고서를 통해 ODA의 제도적 기반을 구축하기 위한 대외원조법을 제정하고 이 법에 따라

대외원조헌장을 제정할 것을 공식적으로 제기하였다. 또한 2004년 감사원의 '유·무상원조 추진실태에 대한 정책 감사보고서'를 보면 법 제정을 통한 통합적 원조정책과 원조기관 일원화가 필요하다고 밝힌바 있다[15]. 또한 시민단체에서도 ODA에 대한 점검과 개선방향을 위한 제안 속에 ODA 법안 마련을 지속적으로 요구하고 있다.

2. 선진 공여국의 ODA 제도화 마련

OECD/DAC 회원국의 법제현황을 살펴보면 22개의 회원국 중 12개 국가는 대외원조에 대한 상세한 법률을 제정하였고 그렇지 못한 국가는 10개국이었다. 하지만 직접적인 법제정의 유무를 떠나서라도 대부분의 DAC 회원 국가들은 대외원조에 대한 포괄적인 목적과 목표에 대한 정책문서를 가지고 있었으며 이는 22개 회원국 중 20개국에 해당된다[16].

이렇듯 선진 공여국들은 각국의 대외원조의 정책적 일관성과 제도적 기반확충, 원조의 목적과 목표를 구체화하기 위한 성문화된 법적 근거 또는 정책문서로 효율성의 극대화를 나름 꾀하고 있다. 이는 대외원조사업의 중심을 잡을 수 있으며 일관성을 유지시킬 수 있도록 규율할 기준을 가진 것이다. 대내외적인 원조정책의 목표와 주요 방침을 명확히 하는 법을 제정하는 것은 한국의 대외원조정책에 대한 일관성 확보는 물론이고, 다른 공여국과 수원국으로부터의 신뢰성도 높일 수 있으며 나아가 국민적 지지를 확보하기에도 유리할 것이다.

3. 한국 ODA 법제화의 현재와 미래

18대 국회가 새로이 개원하면서 17대 때 발의되었던 ODA 관련 발의 법안들이 모두 자동 폐기되었지만, 과거 어느 때보다도 ODA 기본법에 대한 제정의 노력을 엿볼 수 있는 기회였다. 하지만 법제정의 필요성은 인정되어 여러 번의 노력은 있었지만, 실현을 위한 추진력을 가지지는 못하였다. 인도주의적 ODA 목적에 합의를 이룬 나름의 성과는 있었지만, 원조집행체계에 있어 유상원조의 재정경제부와 무상원조의 외교통상부로 이원화 시스템을 어떻게 조정할 것인가에 대해서는 끝까지 합의하지 못하였다.

〈표 8〉 DAC 22개 회원국의 ODA 관련법 추진현황

ODA 법령 제정국(12)	미국(1961), 덴마크(1971), 스위스(1976), 이탈리아(1987), 룩셈부르크(1996), 스페인(1998), 벨기에(1999), 그리스(1999, 2000), 영국(2002), 오스트리아(2002), 일본(2003), 포르투갈(2003)
ODA 법령 미제정국(10)	네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주

※ 출처: OECD/DAC, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, 2005

15) 감사원, '2004년도 유·무상 추진실태에 대한 정책 감사보고서'
16) KOICA, 2007년도 학습동아리 결과보고서, 선진원조국의 ODA 법제비교연구

18대 국회 1년 만에 ODA 기본법에 대한 의원발의가 벌써 4건이나 이어졌다. 이는 2010년 OECD/DAC 가입을 눈앞에 두고 있으며 새 정부가 약속한 ODA 증액에 대비한 제도적 마련의 필요성을 절감한 탓으로 본다. 또한 임기 초기부터 이명박 대통령의 강력한 기여 외교의 필요성과 ODA 증액에 대한 의지도 가세한 것 같다. 지난 국회 때와 마찬가지로 ODA에 대한 목적과 기본 방향에 대한 일정부분의 합의는 이루어졌지만 시행 체계에 대해서는 4개의 법안 모두 상이한 차이를 보이고 있다.

이번 국회 기간에는 빠른 시일 내에 부처간의 다툼을 끝내고 ODA 기본법이 제정되어 우리나라의 원조정책의 목적과 방향을 일관성 있게 정립하고 현재 대외원조의 이행에 있어 산재되어있는 문제점을 해소하고 효율성을 증대하여 선진 공여국으로서의 기틀을 다질 수 있는 기회가 되기를 기대한다.

VII. 결론

2008년 한국은 OECD/DAC으로부터 특별동료평가(Special Peer Review)를 받아 최종 보고서를 발간하였다. 2010년 DAC 가입을 앞두고 국내 국제개발협력에 대한 객관적인 진단과 개선을 위한 충고를 얻기 위함이었다. 이 보고서에서도 빠지지 않고 지적된 것이

〈표 9〉 18대 국회, ODA 기본법 발의 법안들

	법안명	목 적	업무총괄기관	심의, 조정기관	평가기관
송민순 의원안	공적개발원조 기본법안	인도주의실현 및 국제사회 평화와 번영추구	• 소관: 외교통상부 • 시행기관: 한국국제협력단	• 공적개발원조위원회 • 위원장: 외교통상부 장관 • 간사위원: 한국국제협력단 총재 • 실무위원 : 외통부차관보	외교통상부장관
진 영 의원안	대외원조 기본법안	국제사회의 평화와 번영을 추구	• 무상원조: 외교통상부장관 • 유상원조: 기획재정부장관	• 공적개발원조위원회 • 위원장: 국무총리 • 실무위원회 위원장 : 국무총리실장	국무총리
배영식 의원안	대외개발협력에 관한 법률안	대외개발협력에 관한 기본적인 사항과 시행에 관한 필요한 사항을 정함	• 무상원조: 외교통상부장관 • 유상원조: 기획재정부장 • 국제금융기구와의협력 : 기획재정부장관 • 그 외 국제기구와의협력 : 외교통상부장관	• 대외개발협력위원회 • 위원장: 국무총리 • 부위원장: 기획재정부장관 • 실위원회위원장 : 기재부장관	정부 평가사무: 기재부장관
김부겸 의원안	국제개발협력법안	수원국과의 협력, 교류증진 및 공동번영에 기여	• 유상원조: 기획재정부장관 • 무상원조: 외교통상부장관 • 지자체의원조 : 행정안전부장관	• 국제개발협력위원회 • 위원장: 국무총리 • 간사위원:외교통상부장관 • 실무위원: 간사위원	국무총리

한국 ODA의 파편화에 대한 우려였다. 독자적으로 개도국에 대한 원조 지원이 이루어지는 현실에 대해 개발협력정책 전반을 총괄하는 단일 조직이 있어야 하며, 이는 기본법 제정을 통해서도 많은 개선을 볼 수 있을 것이라는 제안이 담긴 내용이었다[17].

한국의 대외원조 이분법적 구조와 부처별 산발적 이행은 ODA의 일관성과 효율성을 저해하는 가장 큰 원인이다. 앞에서 살펴보았듯이, 부처 · 기관 및 자자체가 운용하고 있는 무상원조 사업의 경우에는 이를 조율할 수 있는 그 어떠한 공식 또는 비공식 체계도 잡혀있지 않다. 이러한 대외원조지원체계 아래에서는 상호협의 및 조정이 어렵고 수원국에 대한 무상 및 유상 원조의 유기적인 연계관계가 형성되기 어렵다. 다양한 경로와 행위자를 통해 제공되는 우리나라의 ODA가 성문화된 원조 이념과 목표, 지원 전략조차도 없다면 표류하는 한국 ODA의 미래는 불투명할 수밖에 없다.

이에 시급한 ODA 기본법 제정이 필요하다. 하지만 법 제정에만 목적을 두어 기존의 시스템을 고착화한다거나 선언적인 수준의 기본법 제정은 지양해야한다. 이원화된 유 · 무상 원조의 조화, 각 부처의 산발적 원조사업의 조정, 원조 수행의 다양화와 전문화, 중장기 대외원조사업의 수립, 객관적인 모니터링과 평가, 전문인력양성 그리고 대국민 홍보 등에 관한 근거가 보정될 수 있는 내용이 반듯이 포함되어야 한다.

이에 마지막으로 우리나라의 대외원조 선진화 및 효율성 강화를 위해 ODA 기본법의 필요성을 절감하며 기본법에 포함되어야 할 주요 내용을 다음과 같이 제안하며 마무리하고자 한다.

〈ODA기본법에 포함되어야 할 주요 내용 제안〉

- 한국 ODA의 기본 이념, 목적 등을 개도국의 빈곤감소와 지속 가능한 발전에 기여함으로써 세계평화와 번영을 위한 것임을 구체적으로 밝혀야 한다.
- 장기적으로 ODA 정책 입안과 집행이 일원화되는 체제를 위해 단계적인 개선 방안이 제시되어야한다.
- ODA의 총체적인 예산 배정과 집행, 감시가 가능한 운영제도가 마련되어야한다.
- 국제개발협력위원회의 기능을 정화하여 ODA 정책의 일관성을 구축해야 한다.
- ODA에 대한 국회 보고를 의무화한다.
- ODA 사업에 대한 독립적인 모니터링 및 평가 시스템을 구축해야 한다.
- 국민적 참여와 지지 확대 및 전문 인력 양성에 대한 방안을 강구해야 한다.

17) OECD/DAC, "2008년 한국 특별동료평가 보고서(DAC Special Peer Review Report)"

[참고 문헌]

1. 국내문헌

주동주 편저, 『국제개발과 국제원조』(서울: 알타미라, 2008)

감사원, "유·무상원조 추진실태에 대한 정책 감사보고서" (2004)

기획재정부/한국수출입은행, "2007년도 OECD DAC 통계 작성지침"(2008.8)

기획재정부, 2005, 2006, 2007년 우리나라 공적개발원조(ODA) 통계 보도자료

기획재정부 개발협력과 제공, 기관별 ODA 실적자료(2005년 ~ 2007년)

KOICA, "2006년 연간 보고서" (2006 Annual Report)

KOICA, 2007년도 학습동아리 결과보고서, "선진원조국의 ODA 법제비교연구"

송민순 의원, "공적개발원조기본법안"(2008년 7월 4일 제안)

진영 의원, "대외원조기본법안"(2008년 7월 10일 제안)

배영식 의원, "대외개발협력에 관한 법률안"(2008년 10월 31일 제안)

김부겸 의원, "국제개발협력법안" (2008년 11월 3일 제안)

제 3차 국제개발협력위원회 보고자료

2. 외국문헌

Carol Lancaster, Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics (Chicago and London: the University of Chicago Press)

OECD/DAC, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, 2005

OECD/DAC, "2004년 프랑스 DAC 동료평가 보고서(France DAC Peer Review report(2004))"
http://www.oecd.org/dataoecd/54/37/37010997.pdf

OECD/DAC, "2005년 스웨덴 DAC 동료평가 보고서(DAC Peer Review Report(2005)),
http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf

OECD/DAC, "2006년 영국 DAC 동료평가 보고서(United Kingdom DAC Peer Review Report(2006))"
http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf

OECD/DAC, "2008년 한국 특별동료평가 보고서(DAC Special Peer Review Report(2008))"

Korean Private Participation Investment in Infrastructure

: Lessons and Implications for Egypt

Jun Yeup Kim / Professor, Kyung Hee University
Hazem Mahmoud Abdel Aleem Mohamed / Economist, Ministry of Finance, Egypt

[요 약]
본 논문은 한국의 민간참여 인프라투자사업(PPI)방식이 어떻게 성공을 거두었으며 그러한 성공요인들을 분석하여 개발도상국인 이집트정부에서 추진하는 민간참여 인프라투자사업에 대한 시사점과 함의를 제공하고자 한다. 본 연구를 통하여, 한국정부는 리스크 분산관리(Risk Sharing)방식으로 민간참여 인프라투자사업에서 예측하지 못한 위험을 효과적으로 완화 시키는 것으로 밝혀졌으며 보다 구체적으로 민간참여업체들간에 리스크를 효과적으로 적절히 분산시키는 정부의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 또한, 한국정부는 리스크 분산관리방식으로 Build Transfer Lease(BTL)를 민간투자사업에 도입함으로써, 경제적 인프라구축으로부터 사회적 인프라구축으로 보다 더 영역을 확장하였다. 본 연구를 통하여, 이집트는 민간참여 인프라투자사업의 도입초기단계로 리스크 분산관리방식이 적절히 이루어지지 않았던 것으로 밝혀졌다. 따라서 본 논문에서 이집트정부는 효율적인 리스크 분산관리에 관한 법령의 개정과 함께 제도조직의 개편을 제언하고자 한다.

[Abstract]
This paper attempts to answer the question of how Korean private participation investment in infrastructure(PPI) successful experience can provide lessons and implications for Egypt. The study found that Korean government could shift to an efficient PPI system by employing a new Risk Sharing Approach which helped Korea to mitigate the unexpected risks in PPI Projects. The new Risk Sharing Approach was achieved through a successive government enabling role: policies and institutions that were being able to minimize the PPI risks to its lowest levels, and effectively allocate the risk among PPI partners. With the introduction of BTL scheme to a PPI risk sharing approach, Korea expands the PPI scope from economic to social infrastructure sectors. On comparing the PPI system in Egypt to Korean model, we found that Egyptian PPI system had not properly employ a PPI risk sharing approach. Accordingly, it is recommended that, Egyptian government has to adopt a set of institutional and regulatory amendments for the aim of adopting a risk sharing approach to the PPI system.

Ⅰ. Introduction

Public Private Partnerships (PPP) have become prominent over the last decade, fuelled by insufficient investment in the economy, growing pressures on government budgets and a general concern about inefficient service provision by state owned enterprise (OECD 2007). Private participation investment in infrastructure (PPI) is a form of PPP that enables the private sector to work in cooperation with the public sector for providing infrastructure facilities (MOSF 2008a). PPI has taken place mainly in economic infrastructure, such as telecommunication, power, and transportation. However, attention has also shifted to social infrastructure, such as education, health, welfare facilities, and housing, as well as environmental sector. Traditionally, those services have been provided by the public sector for being less attractable to the private sector mainly due to its difficulty to attain reasonable return on investment, and difficulty to collect fees from users (Jefferies, Mc George, Cadman, and Eng, 2007), and (MOSF 2008b). The desire of greater efficiency, better services and the need for additional sources of finances without imposing a greater burden on the tax payers grasped new tools to PPI approach to fit for those sectors.

The rapid increases in the world population, economic growth, and industrialization, pose real challenges on infrastructure development represented by; a massive increase in the demand for infrastructure facilities, and which in return impose burden on the countries budget, and lead to an inefficient service delivery (ADB 2008). Traditionally, the main source of financing infrastructure has been government finances including; taxes, public bonds, and user charges. Nevertheless, as the size of the economy becomes bigger, the government role is minimized, and a more role is given to the Private sector (KRIHS 2005, 21). The PPI emerged as a tool that enables the private sector to be involved in financing, constructing, designing, operating, and managing the infrastructure projects through a set of schemes including; the BOO, BOT, BTO, and BTL (MOSF 2008c).

The PPIs offer benefits to the countries employing them represented by: (1) Providing additional resources of finance to meet the increase in demand for infrastructure faculties (2) Encouraging the private sector to utilize its professional skills, creativity and innovation through the infrastructure projects. (3) Efficient delivery of services. (4) Assurance of on-time, on-budget delivery. Transferring certain risks to the private sector and providing incentives for

assets to be properly maintained. (5) Lowering the cost of infrastructure by reducing both construction costs and overall lifecycle costs (Eggers and Dovey 2006; OECD 2007; Allard and Trabant 2008; World Bank 2007a).

PPI risk management has been a crucial issue for a PPI success. According to (Weatherall 2004, 3) A PPI is a risk-sharing relationship between the public and private sectors to deliver a desired public policy outcome and/or public service. A PPI risk could only be properly managed if allocated to the best party being able to bear them (Quiggin 2006, 291, 293). In other words, an efficient risk management entails the government success on the allocation of the PPI risk related to; construction, management, financing, and operation among the parties who are being able to best control and to manage.

The government polices and institutions that decide on selecting, and allocating the risks among the parties in the individual PPI contracts play an important role in the success of a PPI system. The government role is also crucial for minimizing moral hazards that might occur in PPI projects. A moral hazard describes a change that happens to the individual behavior leading him to behave in a careless way due to receiving overprotection. In a PPI projects, moral hazard could occur due to two factors: (1) Information asymmetries in contract renegotiation. (2) Unfair bidding process that permits only a limited number of producers to enter the bidding. The Information asymmetries happens when the government provide the access to information, or a big financial support only to a specific project in the case it does not want to allow the project to fail or when the political cost of the project failure is too high. The over protection of specific project, or restricting the PPI bidding for specific projects lead the protected parties to be less concerned if a contract fails or falters, and having no incentive to minimize projects costs and maximize its revenues, leading in return to projects distress or failure (Parker, 2007, 2, 8, and 10; Ho, 2007, 22; Spellman and Walker, 2006, 5, 12, and 32).

Iossa and Martimort (2008) and Parker (2007) argued that due to nature of the PPI long life contracts 25-30, a set of un expected risks might happen within the project contract time related to; the depreciation of the assets prices, or change in the value of currency, or change in regulations, or change in technology. And those risks will be bearded by the private sector alone if the government did not identify from the beginning how the unexpected risks could be allocated effectively to each party. In that case the risks bearded by the private sector would be

reflected as an increase in the services prices. Accordingly, they suggested that a set of methods could be employed by the government to mitigate the unexpected risks in a PPI as follows: (1) Early anticipation of future risk and its effective allocation to the contracted parties. (2) Effective contracts renegotiation about additional subsidies to support projects facing financial difficulties. Again only the effectiveness of the government policies and institutions could assure the success of the PPI system. For example, an ineffective Renegotiation Deal that provides overprotection for a specific project to avoid its fail might lead to increasing the risk of moral hazards as was mentioned by previously studies. On contrary, effective government role could mitigate the PPI risks and challenges. In Sum, a government enabling role is crucial for a PPI success.

In a recent global trend many international organizations such as World Bank, OECD, ADB, and the United Nations encourage the countries worldwide to a great extent to introduce the PPI system due to the benefits it offers for the countries. The PPI international experiences proved to deliver excellent value for money and much faster delivery than would have occurred with traditional procurement. In line with the global trend, Korea firstly introduced its PPI system in 1994; with the promotion of "Private Capital into Social Overhead Capital Investment Act, at the first years of its establishment the Korean PPI system failed to achieve its prospected outcomes of attracting the private sector to invest in the infrastructure projects. By 1998, only 13 local government infrastructure projects were launched. "The slow progress of PPI during these years has been attributed to; a lack of transparency, excessively complicated procedures, insufficient incentives to the private sector, and unattractive risk sharing arrangements, additionally the 1997 financial crises lowered the private sector appetite for PPI in Korea" (World Bank 2007a, 52).

While almost after three year of its establishment, the Korean Government could successfully understand the shortcoming of the PPI program and with the revision of the PPI Act in Jan.1999 the PPI system turned to be successful. "South Korea could reach to an advanced stage in promoting Public-Private Partnerships in the development of economic and social infrastructure, through effective PPP Legislations, and institutions" (UNESCAP 2007a, 17). The Korean PPI share of the total infrastructure investment rose from 3.8 percent in 1998 to 14.0 percent at 2007, at the meanwhile the public expenditure declined from 96.2 percent to 86.0 percent during the same period (MOSF

2008d, 13). It indicates that the success of the PPI system motivated the Korean government to shift its policy toward giving important roles for the private sector and a diminishing role for the public sector in financing infrastructure.

Korea could successfully shift in a short period of time from an inefficient PPI system to an efficient system and which could happen as a result of a government comprehensive regulatory and institutional reform program that implemented an efficient PPI Risk Sharing Policy. Moreover, the Korean government could further utilize a deeper development to its PPI Risk Sharing approach to fit with the new global developments and that enabled the PPI to expand its scope through extending its investment from the economic to the social infrastructure sectors.

Main issues highlight the importance of this paper. This paper attempts to answer following questions: how Korea can improve the PPI Risk Sharing Approach to allow PPI expand its scope from the economic into social infrastructure sectors given that the later are less attractable to private sector? How Korean PPI successful experience could provide implications for the government of Egypt in those sectors? The structure of paper comprises four sections: section one is the introduction: section two presents how a New PPI Risk Sharing Approach had improved the Korean PPI Performance through the period after 1998 up to date and the expansion of PPI scope to support Korea's Social Development plan. Section three provides main findings and implications for the Arab Republic of Egypt on how Korean PPI system could promote the private sector investment within Two Selected Sectors: Education, and Environment: Water Sewage. And finally, Sectionfour is the conclusion.

II. Efficiency of the Korean PPI system

Over the past decades, South Korea had made tremendous efforts in improving the environment sector. For instance in the water sewage facilities, both the quantity and quality had improved in the last 10 years. In a way to address those problems, the Korean government policies were switched from the construction of large-size sewage treatment facilities to the construction of small-size sewage treatment facilities to reach the areas that need full coverage. Secondly, the improvement of the operation and management of existing plants. Consequently, the PPI investment had been promoted in Environment sector since 2005. As of 2007, 17 BTL projects had been allocated for

the new installation, replacement, repair, and the improvement of sewage pipes with a total investment of US$ 5.5 billion and covering 61 sewage treatment areas under 29 local self-governing bodies (3 metropolitan cities and 26 cities and counties).

The PPI projects were implemented through BTL scheme, under which; private sectors builds and operates the sewage pipes with their own funds and transfer the ownership to the government or local self-governing bodies or lease them to recover the investment. During the term of lease, local self-governing bodies pay the operators the total amount of investment including construction costs, interests and management expenses in equal installments. According to (MPB 2007, 18) "Build-Transfer-Lease (BTL) scheme was introduced to utilize private funding and concentrated on distributing appropriate facilities at the earliest convenience." The aim of the PPI implemented scheme was to enable the Korean sewage Sector in utilizing private capitals within a short period of time, and enhancing the operation and the management of the sewage treatment plants. Also through the BTL the Korean government set the rules for inclusion of SMEs for at least 67% of total private participation in Sewage. The following table presents the total BTL investment in the Korean sewage pipes through the period 2005- 2007.

As can be seen from table 1 Korea's BTL investment in Sewage Sector accounted to US$ 5.6 billion in 2007, of which US$ 3.9 billion private investment. As can be noticed the BTL investment allocated for the years 2006, and 2007, represents more than two folds if compared to the first year of the project implementation, and which reflects the increase in the government confidence in using BTL for the PPI implemented projects in the Sewage sector. The increased BTL investment during that period aimed to extending sewage pipes to a total of 8,824km, thereby increasing the sewage supply rate from 68.1 % in 2004 to 75% in 2007, in

〈 Table 1 〉 Korea's BTL investment trend in Sewage Sector (2005- 2007)

	Total	Investment size by year		
		2005	2006	2007
Volume (km)	882.4	157	351.1	374.3
Contract amount (billion Won)	5,614	1,000	2,307	2,307

Source: Ministry of Environment, Korea Environmental policy Bulletin

addition to improving the service quality, reflecting the benefits that BTL scheme offers to the Sewage sector in Korea.

1 Case Study from the Korean PPI experience in the Education Sector

Since its introduction in 2005, the BTL scheme had helped the Korean PPI system to build 51 Universities & Colleges, in addition to building 973 elementary & secondary schools. As can be seen from table 2 with the introduction of the BTL scheme in 2005, the total number of schools and universities increased from 255 PPI implemented projects to a total of 1,024 in 2007.

Through the PPI school projects the private sector provides the construction, maintenance. After the completion of the infrastructure facility, the concessionaire lease the facility to the government and the concessionaire is given the right to operate the facility (and receive government payment for a specific period of time), and after the end of the concession period the lease ownership is transferred to the government.

Within the Schools projects the PPI system had helped in the construction of new schools, refurbishment of old facilities, expansion of facilities in need such as gymnasium, auditorium. As for the universities it helped in construction or expansion of dormitories and faculty residence, or the construction of a whole university campus. Additionally, the Korean PPI system gave concern for the establisment of community schools. That kind of school includes combining several cultural, and welfare facilities into one school facility. The Culture includes establishement of : Library, Sports facility, Youth

〈 Table 2 〉 Korea's BTL investment trend in Sewage Sector (2005- 2007)

Facilities	2005		2006		2007		2005~2007	
	EA	Amount	EA	Amount	EA	Amount	EA	Amount
Univ.& College	30	5,825	9	1,195	12	4,031	51	11,051
Elementary &Secondary School	225	13,404	265	26,216	483	19,973	973	59,593
Total	255	19,229	274	27,411	495	24,004	1,024	70,644

Source: Ministry of Environment, Korea Environmental policy Bulletin

training facility. While welfare includes: Child-care facility, Public health & medical facility. Examples of the community schools under the PPI are: 9 projects had been implemented in Kangjin multi-complex in 2005. And 11 projects had been implemented in 2006 in Injae multi-complex. Furthermore, Centum High School in (Busan), and Shindorim High School (Seoul) are currently under construction, and are set to be open in January, 2009.

Case Study Building University Dormitories

- Project Name: Building Student Residence for National Universities in Daejeon /Chungnam Province.
- Competent Authority: Chungnam University and 3 Other Universities
- Concessionaire: Chungram Eduvill Co., Ltd
- Investment: Total amount of investment: 88.7 billion KRW (U$95million)

Project

- Construction of Chungnam Univeristy: 1,348-room dorm
- Construction of Kongju University: 617-room dorm
- Construction of Hanbat University: 300-room dorm
- Construction of Gongju University of education: 227-room dorm.

Total Number of established rooms: Total 2,492 rooms in 4 Universties.

2. Lessons learned from BTL Scheme

1- Effective Risk Allocation Approach: through transferring the construction and operational risks to the private sector, thereby minimizing the threats in PPI long life time projects and that might lead to changes in asset prices, or change in currency value. On the other hand within the framework of the PPI Act, a set of incentives were provided to the private sector, in order to help him mitigate any unexpected risks during the long life nature of the PPI contract including: Minimum Revenue Guarantee MRG (to avoid change in market condition risk), Risk Mitigation for foreign Exchange Risks (to avoid change in asset prices and currency devaluation), Buyout Rights & Compensation on Termination Payments (to avoid project failure risk), tax incentives (to attract the private sector to PPI projects).

"In social infrastructure projects Government will be acquiring services, rather than assets. Accordingly, Government should not bear any asset related risk. In other words, Government should not bear construction or

commissioning risk, asset depreciation, technological obsolescence risk, operating risk or other similar risks associated with asset ownership" (Rawlings 2002, 2), as well as (Flannery and Craven. 2002, 2)

2- Improving the efficiency of the service delivery through the Government supervisory Role.

3- Providing a room for the SME to participate in PPI projects.

4- The BTL is considered to be more suitable for the social infrastructure facilities, as theses sectors have the common characteristics of; low return, and difficulty to obtain return in investment. And which is assured by a regular payment to the private sector, instead of colleting the users fees.

5- The Change in the Government regulations does not lead to project failure, as the private sector is paid regular installments. For instance, in the schools the government can easily change the regulations regarding the number of students in class, or education hours, or usage of building after school hours for other activity.

6- Effective Risk allocation of PPI tasks among the different parties according to the concept of the best to control and mange. Risk diversification leads each party to be specialized in his own task in PPI project, thereby enhancing the project efficiency.

3. Current PPI system in Egypt

Over the past few decades, the Egyptian government has been the major provider of infrastructure projects. However, with a multiplying population, an expanding, economy, and increasing financial obligation, the public sector could hardly maintain its role as the sole provider of infrastructure projects. The inability of the public sector to maintain his role was further confirmed by the bad state of the publicly financed infrastructure projects and their inability to meet their economic as well as social goals.

Accordingly, The Egyptian government started employing a PPI approach since 1990. At the beginning, the PPI system was limited to three infrastructure sectors: Energy, Telecom, and Transport.

As can be seen in Table 3 through the period (1990~2004) only 16 projects involving investment commitments of US$ 6.2 billion reached final closure where the telecom sector received the largest share of investment. On comparing the Egyptian PPI investment too the developing countries through the same period it is noticed

〈 Table 3 〉 Egypt Private Participation in Infrastructure projects by Sector (1990~2004)

Sector	Sub-Sector	Number of Projects	Total Investment
Energy	Electricity	3	1,158
	Natural Gas	1	220
	Total Energy	4	1,378
Telecom	Telecom	4	3,964
	Total Telecom	4	398
Transport	Airports	6	398
	Seaports	2	461
	Total Transport	8	859
	Total Education	0	0
	Total Water and sewerage	0	0
Total		16	6,208

Source: World Bank PPI

that the Egyptian PPI still remains very limited. For example within the sameperiod, Czech Republic PPI achieved US $ 16.8billion, and Colombia achieved US $ 14.7,while South Africa achieved US $ 18 billion. As for South Korea it achieved US $ 33 billion. Moreover, it could be noticed from table 1 that there were no PPI investment in the Education, and the Environment Sectors through 1990 till 2004. Actually, the PPI for those sectors had been recently introduced in Egypt since 2006.

1) Current challenges of Social and Environment Sectors

In a recent trend, the Egyptian government started encouraging the inducement of the private sector as an important contributor to the economic development plan, and this started with the beginning of the national five year development plan (2002~2007) where it was stated that "In order to attain a 6.2% GDP growth rate by 2007, investments were estimated to increase from 16.9% of GDP in 2002 to reach 19.8% in 2007. This is likely to occur through encouraging private initiatives, as the private sector's share is expected to reach about 60% of the Plan's target investment. Naturally, this requires opening the door for the PPI in infrastructure services". Accordingly, the Egyptian government raised the PPI investment for the economic infrastructure amounting to

US$ 15.3 billion in 2007. Even though the efforts done by the Egyptian government in promoting the PPI investment in infrastructure. The infrastructure challenges remain in a prominent position. The following table presents the huge infrastructure gap resulting from the increase in demand for the infrastructure faculties in Egypt in 2007. As can be seen in table 4 only US$ 4.3 billion represents the amount of the available infrastructure spending in 2007, compared to an amount of US$ 8.2 billion representing the total infrastructure investment needs for the same year, and which in return creates an infrastructure gap of US$ 3.9 billion. This huge infrastructure gap provides an indication that the Egyptian infrastructure is still facing great challenges.

Egypt's infrastructure challenges for the social and environment sectors. Firstly, within the education sector the Egyptian government spends around 19% of its total expenditure on education, roughly 5% of GDP; this is considered one of the highest ratios in the world. However, the expenditure on education is not enough due to the misallocation of government expenditures. Additionally, most of the expenditures are allocated on the construction of new buildings and classes, and there is a lack of allocation of resources for the maintenance of the school buildings. The Bureaucracy and lack of transparency are the most contributors to inefficiency of the institutional framework, and which result in double counting, and misallocation of resources and above all mismanagement of the expenditure process.

Moreover, another major concern in the

〈 Table 4 〉 Egypt Infrastructure Needs in 2007

Egypt	2007
GDP Growth Rate	7%
GDP	116.7 (Billion US$)
Current Infrastructure Spending	4.3 (Billion US$) (3.7% of GDP)
Needed Infrastructure Spending	8.2 (Billion US$) (7% of GDP)
Infrastructure Gap	-3.9 (Billion US$)

Source: Um, Paul Noumba, 2008. Economics Support Unit, World Bank. "Egypt PPP Capacity Development Support," Presented at the World Bank Egypt PPP Development Conference in Egypt, May 12th, 2008

educational sector in Egypt is the problem of the crowdedness of the students in the classroom. According to the Human Development Report "In Egypt, 40% of the schools have a class density far exceeding the average of 40 children per classroom; in fact many classes reach 80 students which makes learning of any kind virtually impossible". "Additionally, the kinds of furniture used are not fitting for activity-based learning" (HDR 2005, 20). Over and above, although Egypt has made major strides in access to education with an enrolment rate reaching a level above 90%, HDI Education index reveals the uneven progress between different regions inside Egypt, where the lower Egypt lag far behind the Upper part. On the other hand on assessing the quality of internet access to schools and universities in Egypt, the HDR shows that it is considered to be in adequate. And this is attributed to a limited number of PC penetrations per school and limited bandwidth.

Secondly, the infrastructure challenges facing the environment sector, the existing water and sanitation services are considered to be poor in terms of quantity, and quality. Also, there are disparities in the services quantity and quality between and within governorates, particularly between the urban and rural parts in Egypt, where it goes for that sake of the urban parts. According to (HDR 2005, 25, 178) "The number of people without access to sanitation in Upper Egypt is alarming when compared to the same number in other regions", furthermore the estimated damage costs resulting from a low water and sanitation qualities were set to be LE 5.35 billion in 2003 or 1.8% of GDP.

2) New PPI Program for Expanding PPI Scope

The government of Egypt had recently planned to expand PPI scope for the social and Environment Sectors. Consequently, a new PPI program was adopted in June 2006 with the aim of expanding PPI scope to reach social and environment sectors such as; Education, Water Sewage, and Health sectors. The New Egyptian PPI program complies greatly with the one implemented by South Korea and that in terms of: the responsible bodies handling the system, the criteria at which the procurement process is based Value of money VFM, and the steps by which the PPI eligible facility types are chosen. However, the Egyptian new PPI program is considered to be in its early stages of developments, where all PPI projects are still in the selection process, in addition to the PPI Projects are set to start implementation through the period (2008~2012).

Moreover, the Egyptian New PPI program

complies with the one implemented by the Korean government in terms of the similarity of the two programs in giving more concern to specific sectors within the social and environment sector which are: education and sewage sectors. The following table shall elaborate more on the Egyptian government concern on promoting two specific sectors (education and sewage) within the Social and Environment sectors.

Table 5 presents the total investment allocated within the New Egyptian PPI program for the Social and Environment pipeline projects. As can be seen from the table the total investment allocated for the PPI investment for the social and environment sectors accounted to US$ 6.12 billion in 2008, of which the largest portion is allocated to the Education sector accounting to US$ 5.00 billion, followed by the wastewater treatment Plants recoding US$ 2.20 billion. And that reflects the similarity between the Egyptian and Korean Model in giving more concern to those specific sectors within the Social and Environment sector.

According to (Egypt PPP National Program 2007, 45, 52), the Egyptian pipeline projects planned for the Education Sector includes the building of new 2210 public schools; the project will be divided into 7 batches within a period of 5 years. The first stage of the project includes the establishment of 300 schools covering 27 governorates with a total of 4903 new class rooms. Through the PPI schooling project the private sector provides the construction, maintenance, and non educational services including: cleaning, security, and help desk. On the other hand the government provides the educational services and pays annual fees for the private sector covering the construction, and maintenance cost, and the returns for the

〈 Table 5 〉 Egypt PPI Pipeline* Projects in Social and Environment Sectors, as of 2008 (US$ Billions)

Sector	Facility Type	Total Investment
Total Social Infrastructure	6.12	
	Education	5.00
	Health	1.12
Total Environment Sector	2.20	
	Water Sewage	2.20

Source: Egyptian Ministry of Finance, PPP Central Unit, 2008, "PPP Developments in Egypt," Presented at the World Bank Egypt PPP Development Conference in Egypt May 12th, 2008. *Pipeline Projects: Current PPI Projects that are ready to be lunched during Period (2008-2012).

services provided by him.

As for the pipeline projects for the Environment Sector, the importance of the environment sector on improving the overall productivity and improving the consumer's health called the attention of the Egyptian government to employ a PPI system in that sector. In order to meet the challenges of the fast growing urban population and particularly to address the burden of overcrowding in the capital city Cairo, the Egyptian government started promoting the development of new urban cities, such as the New Cairo city. With a limited government budget this plan would not be achieved. Consequently, a PPI system is planned with a master plan to build new Wastewater Treatment Plants with a treatment capacity of 1.25 million cubic meter/ day (to be implemented on three Phases) and with a total estimated cost of 2.5 billion. The first phase of this master plan consider the construction of a Wastewater Treatment Plant with a capacity of 250,000 cubic meters per day and is expected to be operational in 2010. The project Service Area covers the New Cairo City.

3) PPI Regulatory and Institutional Framework in Egypt

The Egyptian PPI regulatory framework is organized according to a guideline issued by the Ministry of Finance; there is no specific law that exists for the PPI projects. The PPI guide line set the rules governing PPI program including: Rules for Selecting PPI projects, Defining Eligible Facility Types, Implementation Scheme Process, in addition to Rules for Termination mechanisms, and Role of Public and Private Parties in PPI project. Even though, the guideline covers the major issues in the PPI system. However, it does not provide international fixed norms or standards for PPI projects, rather it depend on the advices provided by the international advisor appointed to the case by case project. Moreover, for the approval of a PPI selected project the parliament has to ratify the case by case project.

As for the Egyptian PPI institutional framework, there are no organizations established under the PPI system. Instead, the Central PPP Unit achieves most of the PPI system activities. The Central PPP Unit is under the Authority of the Ministry of Finance it is tasks includes; Creating and implementing framework for Egypt's overall PPP program, assisting awarding authorities in the selection of PPI projects, coordinating the PPP national program across ministries and public bodies, promoting the national PPP initiative, and developing PPP best practices, models, and standards for Egypt.

Finally the selection process of the PPI projects is conducted according in Two Stages as follows: (1) PQ (Pre-Qualified Evaluation): Pre-evaluation of the projects proposal before being accepted to enter the tender, and is followed by renegotiation with the private parties to reach on a final proposal. (2) Main Evaluation (Bidding): selection is based on Technology and best Prices. Within the First Stage the PPI along with PPP Satellite Units within the procuring ministries decide on the approval of the PPI project to be promoted to enter to the second procurement stage, at that stage an international advisor is appointed for the case by case project to assist in evaluating the PPI projects to be selected. Furthermore, the Egyptian PPI selection evaluation process is conducted according to VFM Value of Money techniques. Additionally, only the solicited projects are allowed in the Egyptian PPI system.

Ⅲ. Main Findings: Role of Government in the PPI System – Egypt and South Korea

The following table presents a summarized comparison of the government role in the PPI system in the Republic of Korea, and the Arab Republic of Egypt for the aim of pointing out the similarities and the differences between the government role in the two countries, followed by an analysis of which policies and institutional framework had benefited the Korean government in implementing the PPI reform program in order to draw lessons for the Arab Republic of Egypt.

As can be seen in table 6, the overall structure of the PPI System employed by the Egyptian government complies greatly with that implemented in South Korea and that in terms of: the responsible bodies handling the system, the criteria at which the procurement process is based Value of Money VFM, and the steps by which the PPI eligible facility types are chosen. However, the Egyptian PPI system does not employ a risk sharing mechanism, and this could appear in the absence of the necessary regulations, and institutions in PPI system.

As table 6 presents, the set of regulations and institutions that the Egyptian government lack and are found in the Korean model are as follows: firstly, the Egyptian PPI system does not have specific law for PPI projects, rather the PPI procedures are organized according to PPI guide line issued by the Ministry of Finance. The guide line misses important things found in the law as follows: Parliament has to ratify the case by case project; the Guide does not provide international

〈 Table 6 〉 Role of Government Comparison between Egypt and South Korea

Item	Egypt	South Korea
Responsible Ministry	Ministry of Finance	Ministry of Strategy and Finance
Role of Responsible Ministry	Development of Primary PPI policies and establishment of comprehensive investment plans.	
PPI Central Unit	Central PPP Unit, under the direct supervision of the Minister, Its major Role: • I Create and implement framework for Egypt s overall PPP program • I Selection process of PPI projects.	Private investment Committee, under the direct supervision of the Minister, Its Role: • I Designates central management PPI projects and concessionaires
Others Ministries participating in PPI program	• I PPP Satellite Units within the Procuring Ministries. • I Ministry of investment; Responsible for: easy access for information to investors, promotion for PPI world wide.	• I PPP procuring Ministries.
Criteria for Selecting PPI Projects	• VFM Value of Money Mechanism	• VFM Value of Money mechanism
Incentives and Risk allocation Mechanisms	• Specific incentives given to the PPI Projects, they are treated as ordinary public and private projects. • Mechanisms employed to PPI Projects	A) Risk Sharing Mechanism that includes; Minimum Revenue Guarantee MRG, Risk Mitigation for foreign Exchange Risks, Buyout Rights & Compensation on Termination Payments. B) Financial Support Mechanism that includes: Tax benefits, Construction subsidies, and freedom on detecting the return on investment. discussed in a brief in (Section 3.4)
Separate Organizations in PPI System	No Separate organizations, all the PPI tasks are under taken by the Central PPP Unit	• PIMAC: Public Private Infrastructure Investment Management Center • KODIT: Korean Credit Guarantee Fund
PPI Legal System	PPI Guideline, No specific Law for PPI Projects	PPI Act
	Regulates the rules governing PPI program including: Rules for Selecting PPI projects, Defining Eligible Facility Types, Implementation Scheme Process, Rules for Termination mechanisms, Role of Public and Private Parties	
Annual PPI Plan	No Annual PPI Plan	PPI Act issue an annual PPI Plan, and which announce the solicited PPI annually selected projects, in addition to identifying the following: • The Long-term Development Objectives • Investment Priorities • National Policies and Strategies for Infrastructure Development
PP Projects Selection Process	Two Stages for PPI Selection: 1) PQ (Pre-Qualified Evaluation): Pre-evaluation of the projects proposal before being accepted to enter the tender, and is followed by renegotiation with the private parties to reach on a final proposal. 2) Main Evaluation (Bidding): selection is based on Technology and best Prices.	

Item	Egypt	South Korea
Authority Responsible for Selecting the PPI Projects	Central PPP Unit, in coordination with PPP Satellite Units within the procuring ministries appoints one inter national advisor for the case by case project.	PIMAC And which is a separate organization, Employs a high level of technician experts within the major fields related to the infrastructure sectors, and that have high level of the projects evaluation techniques
The projects eligible for PPI Selection	Only Solicited Projects	Both Solicited, and Unsolicited Projects
PPI one-stop service	No Specific organization for the PPI Projects.	PIMAC

Source: Authors' own research

fixed norms or standards for PPI projects; with the absence of PPI law no incentives are provided to PPI projects.

Secondly, the Egyptian model does not provide any kind of risk sharing regulations in PPI system. On the other hand, the Korean model employ a set of risk sharing regulations, by which the government is committed to share a part of the unexpected risks with the private sector. Due to nature of the PPI long life contracts 25-30, a set of un expected risks might happen within the project contract time related to; the depreciation of the assets prices, or change in the value of currency, or change in regulations, or change in technology, and which could be reflected in an increase in the services prices and that might lead to project distress or failure. The set of Risk allocation mechanisms introduced by the Korean government included; Minimum Revenue Guarantee MRG (to avoid change in market condition risk), Construction subsidies, and Risk Mitigation for foreign Exchange Risks (to avoid change in asset prices and currency devaluation), Buyout Rights & Compensation on Termination Payments (to avoid project failure risk), tax incentives (to attract the private sector to PPI projects).

Thirdly, the Selection process of the PPI projects; the Egyptian government does not have a separate organization that decides on selecting the PPI approved projects. In Egypt, the selection process is done through central PPI unit incorporation with the appointment of international advisor for the case by case PPI project. On the other hand, the establishment of the Public Private Infrastructure Investment Management Center PIMAC in Korea as a separate organization with a sufficient number of

employed technicians and experts, has the advantage of improving the evaluation techniques for the selection process, thereby ensuring the selection of the best PPI projects among the different competitors, and an efficient risk sharing approach. Also PIMAC has the advantage of acting as a one-stop service for the PPI investors, thereby making it much easier for the private parties to deal with one specific organization rather than dealing with several government authorities and which gives incentive to the private parties to be attracted to PPI system

One more important thing is observed in the selection process of the Korean model, within the frame work of the PPI regulations; both the Solicited and the unsolicited projects are approved to be eligible for PPI projects. On contrary, the Egyptian model approves only the Solicited projects. The Unsolicited Project provides the private sector the opportunity of proposing new projects other than those originally planned by the government, thereby giving the private sector the opportunity to be more creative in proposing new ideas or thoughts that might have not been clearly observed by the government authorities. Additionally, in an Unsolicited projects cost effectiveness is ensured, because once a private sector offers a proposal of a new valuable idea or project based on an estimated cash flow statement. Under the unsolicited projects, other private sectors are allowed to submit their proposals for the same project, thereby competition arises in the (PQ) stage, leading the project cost to be minimized to its actual margin, and resulting in cost effectiveness for the sake of the consumers.

Finally, the Korean model differs from the Egyptian in the establishment of a separate organization; the Korean Credit Guarantee Fund KODIT, and which provides guarantees for the PPI projects, thereby, from one side, inducing the private sector to PPI projects, and from other side securing the PPI projects from a collapse that might happen due to any unexpected financial distress that could face PPI projects during their long life contract, Hence, assuring the sustainability of essential services for consumers.

In sum, on comparing the PPI system in Egypt to the Korean model, it was found that Egyptian PPI system does not employ a PPI risk sharing approach. In Korea, a new risk sharing approach was achieved through a successive government enabling role; policies and institutions that were being able to minimize the PPI risks to its lowest levels, and effectively allocate the risk among the PPI partners. Accordingly, it is recommended that, in order to enhance the efficiency of the

〈 Table 7 〉 Lessons from the Korean PPI Experience to the Egyptian New PPI Program in the Social and Environment Sectors

Institutional Reform	Regulatory Reform Program		
	Separate Law for PPI Projects (Act on PPI)	Risk Sharing Mechanisms Revised PPI Act (1999)	Expanding PPI Risk Sharing to fit Social and Environment Sectors Amendments of PPI Act (2005)
1) Establishment of Separate Organization for Selection Process PIMAC: Improving PPI selection techniques, leading to Effective Risk allocation 2) Establishment of Separate Organization provides Credit Guarantees for PPI Projects KODIT: Provide credit Guarantee for PPI projects to cover unexpected risks in PPI	Separate Law for PPI offer following Benefits: 1) Provides a set of incentives to PPI, and which could not be provided without separate Law 2) Avoiding the parliament case by case ratification for PPI projects 3) Providing international fixed norms and standards for PPI projects instead of the appointment of a case by case international advisor for each project	Government share portion of PPI risk with the private sector: 1) Risk Mitigation for foreign Exchange Risks, Buyout Rights & Compensation on Termination Payments. 2) Financial Support: Tax benefits for PPI, Construction subsidies 3) Introduction of Unsolicited projects: enhance private sector creativity, and lead to cost effectiveness	Introduction of BTL Scheme: Transferring construction and operational risks to more than one party, government role is service supervisory.

Source: Authors' own research

Egyptian new PPI program, the Egyptian government has to adopt a set of institutional and regulatory amendments to its PPI system for the aim of adopting a new risk sharing approach as was employed by the Korean Model. Accordingly, the following table presents the lessons drawn from the Korean PPI Model to the Egyptian PPI system.

As can be seen from table 7 the set of regulatory and institutional reform recommended to be employed by the Egyptian model, and are found in the Korean Model are as follows:

■ Regulatory Reform Program:

• (Revised Korean PPI Act in 1999): Government Sharing Mechanism, at which government Share portion of PPI risk with private sector, and that in away to minimize PPI Risks that mighth appen through PPI l on glife contracts 25-30. These Risk sharing mechanisms included the following: Risk Mitigation for foreign Exchange Risks, Buyout Rights & Compensation on Termination Payments, in

addition to the revised act introduced the Un solicited Projects to PPI eligible projects.

- (Amendments to PPI Act in 2005); Introduction of BTL to social and environment sectors, at which the PPI construction, and operational risks are transferred to more than private party, and the government role is restricted on the service supply and provision only.
- (Act on Private Participation in Infrastructure PPI); Separate law for PPI Projects and which offers the following benefits: provides a set of incentives, and which could not be provided without a separate law; avoiding the case that the parliament has to ratify the case by case PPI projects; providing international fixed norms and standards for PPI projects instead of the appointment of a case by case international advisor for each project

■ Institutional Reform Program:

- Establishment of PIMAC as a separate institution in order to the improve the PPI selecting process, and effectively allocates the risks between the PPI partners, in addition to its important role as a one-stop service for the PPI investors.
- Establishment of KODIT and which; Provide credit guarantees for PPI projects to cover PPI unexpected risks.

Ⅳ. Conclusions

Korea could shift in a short period of time to an efficient PPI system by employing a new risk sharing approach for its PPI System. In Korea, an Efficient Risk Sharing Approach was employed through a successive government enabling role, achieved through a comprehensive set of government policies and institutions that were being able to minimize the PPI risks to its lowest levels, and its effective allocation among the PPI partners. A further improvement in Korea's risk sharing approach through the introduction of the BTL scheme, have helped Korea to expand PPI scope to the social and Environment Sectors. According to the PPI international experiences, the PPI have taken place mainly in economic infrastructure, such as telecommunication, power, and transportation. However, recently, attention has turned to expand its scope to reach social infrastructure, such as education, health, and housing, as well as environmental sector.

As Korea started to pay more attention to the social development as an important catalyst for achieving an economic development; the Korean Government started to increase its spending for the social welfare to reach the OECD average. In order to support the government social development plan, the PPI scope was expanded

from the economic to the social infrastructure sectors in 2005. The Korean experience provides evidences for the importance of the PPI in enhancing the performance of the Social and Environment Infrastructure Sectors. A similar program had been adopted in Egypt since June, 2006, seeking to expand PPI scope to the social, and environment sectors such as; Education, Water and Sewage, and Health. Nevertheless, The Egyptian new PPI program is considered to be in its early stages of developments, where all PPI projects are still in the selection process, and the first Projects are set to start implementation through the period 2008~2012.

On Comparing the Egyptian PPI system to the Korean Model, it was found that the Egyptian PPI program complies greatly with the one implemented by South Korea and that in terms of the following:

- Similar PPI Structure and Procedures in both countries including: The responsible bodies handling the system, the criteria at which the procurement process is based Value of money VFM, and the steps by which the PPI eligible facility types are chosen.
- In Both countries, within the PPI model, a specific concern is provided to two specific sectors within the Social and Environment sector which are; Education, and Sewage system: The largest Portion of the PPI investment for the Social and Environment is allocated to those sectors.

Although the similar structure and procedures of the PPI system in the two countries, the Korean PPI system achieved tremendous advancement, however Egyptian PPI system is considered to be in its early stages of developments. On comparing the PPI system for the two countries it was noticed that the Egyptian PPI system does not employ a PPI risk sharing approach. In Korea, a new risk sharing approach was achieved through a successive government enabling role; policies and institutions that were being able to minimize the PPI risks to its lowest levels, and effectively allocate the risk among the PPI partners. The Egyptian PPI system lacks the necessary government policies, and effective institutions that decide on selecting, and allocating the risks among the PPI partners, thereby leading the Egyptian PPI system to be incapable of employing a risk sharing approach and which is considered to be necessary for improving the PPI performance. Accordingly, as can be drawn from the Korean PPI model, it could be suggested that in order to enhance the efficiency of the Egyptian PPI system, the Egyptian PPI system has to enhance the efficiency of its regulatory and institutional framework by achieving a set of

amendments, as could be extracted from the Korean model, including the following:

- A Specific law for PPI Projects (Act on Private Participation in Infrastructure PPI) and which offers the following benefits:
  (1) Within the framework of the PPI Act the PPI Projects are provided a set of incentives, and which could not be provided without a separate law for PPI projects.
  (2) The Act issues Annual Plan that included the yearly planned PPI projects thereby avoiding the case that the parliament has to ratify the case by case PPI project
  (3) The Korean PPI Act provides international fixed norms and standards for PPI projects instead of the appointment of a case by case international advisor for each project.

- The Korean Model employed an effective risk allocation and which was achieved through improving the evaluation techniques of the PPI selection process as follows:
  (1) Establishment of PIMAC (Institutional Reform) as a separate institution that improved the evaluation of the PPI selecting process, and effectively allocates the risks between the PPI partners, in addition to its important role as a one-stop service for the PPI investors.

- Also as a part of the New Risk sharing approach employed by the Korean Model was the introduction of a new Risk Sharing Mechanisms, at which government Share portion of PPI risk with private sector, and that in away to minimize PPI Risks that mighth appen through PPI long life contracts 25-30. These Risks haring mechanism sin cluded the following: Minimum Revenue Guarantee MRG, Risk Mitigation for foreign Exchange Risks, Buy out Rights & Compensationon Termination Payments

- The Korean Model provided incentives to Private Sector to induce him to invest in PPI Projects including the following:
  (1) Introduction of Unsolicited Projects.
  (2) Providing the private sector a set of preferred tax treatments, and construction subsidies.
  (3) The Establishment of Korea Credit Guarantee Fund as a separate organization that provides credit guarantees for PPI projects.

- The Korean Model employed further developments for the Risk Sharing Approach to expand the PPI scope from economic to the social infras tructure and which wasd one through the introduction of the BTL Scheme in 2005.

The Korean experience provides evidences for the importance of the PPI in enhancing the performance of the Social and Environment Infrastructure Sector. Also, it provides evidences of the importance of the BTL scheme in promoting the PPI for those sectors. Where the benefits provided by a BTL Scheme for those Sectors could be as follows:

1- The BTL introduces an efficient risk sharing mechanisms by transferring the construction, and operational risks to more than one private party, thereby; the government would be acquiring services, rather than assets in Social infrastructure projects.

2- Improving the efficiency of the service delivery through the Government supervisory Role. Within a BTL Scheme the government role is being away of the construction, and maintenance tasks, thereby enhancing the government role to be focused on the service supply and supervisory only, and which result in improving the efficiency of the infrastructure services delivery.

3- Providing a room for the SME to participate in PPI projects. In PPI projects, large construction companies have problems in preparing several projects due to the lack of manpower, on the other hand SMEs are not qualified to take charge of projects due to lack of capital and technology. The BTL scheme has the advantage of the inclusion of many private parties in each PPI project providing by that a room for the SMEs to participate in the PPI projects. Promoting SMEs role in infrastructure projects is crucial due to their importance as an engine for economic growth.

4- The BTL is considered to be more suitable for the social infrastructure facilities, as theses sectors have the common characteristics of: low return, and difficulty to obtain return in investment. And which is assured by a regular payment to the private sector, instead of colleting the users fees.

5- The Change in the Government regulations does not lead to project failure, as the private sector is paid regular installments. For instance, in the schools the government can easily change the regulations regarding the number of students in class, or education hours, or usage of building after school hours for other activity.

6- Effective Risk allocation of PPI tasks among the different parties according to the concept of the best to control and mange. Risk diversification leads each party to be specialized in his own task in PPI project,

thereby enhancing the project efficiency.

Finally, this paper clarifies that even though the efforts done by the Egyptian government in promoting the PPI in infrastructure, the infrastructure challenges in Egypt remains in a prominent position. The challenges facing the education and sewage sectors are considered to be severe, and the only remaining gateway for confronting the infrastructure challenges is promoting the PPI role, and which could not be achieved without a successful PPI system capable of inducing the private sector to invest in the PPI projects. Given that, the Egyptian new PPI program for the social and environment sector is in its early stages of development, and since a similar program that had been employed by South Korea had achieved tremendous success. Accordingly, the Korean experience could draw important lessons to the government of Egypt on how to achieve PPI success for those sectors. As could be observed from the Korean PPI experience a successful PPI model entails the employment of a risk sharing approach capable to minimizing the PPI risks to its lowest levels through effectively allocating the risks among the PPI partners. The Korean Model provides lessons for the Arab Republic of Egypt about the importance of the government enabling role in employing a risk sharing approach through a set of institutional and regulatory reform amendments.

References

Allard, Gayle, and Amanda Trabant. 2008. "Public-Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities." International Business & Economics Research Journal Volume 7 No.2.

Asian Development Bank (ADB). 2008. "Public-Private Partnership Handbook. Manila, Philippines: ADB."

Eggers, William, and Tiffany Dovey. 2006. "Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships." Deliotte Research Study.

Egypt. Ministry of Finance. Public Private Partnership Central Unit. 2008. "PPP Developments in Egypt." Presented at World Bank Egypt PPP Development conference in Egypt May 12th, 2008.

Egypt. Ministry of Finance. Public Private Partnership Central Unit. 2007. National Program for Public Private Partnership(PPP). PPP Central Unit: Cairo, Egypt.

Egypt. Ministry of planning. Institute of National Planning. 2005. Egypt Human Development Report(HDR) Choosing our Future: Towards a New Social Contract .Ministry of Planning, Cairo, Egypt.

Flannery, Angela, and Clive Craven. 2002. "PPP: Key Legal Issues." Presented at Asia Pacific Loan Market Association APLMA PPP Conference on May 2002 by Clayton UTZ Legal Advisory International Corporation.

Ho, S. Ping. 2007 Government Policy on PPP Financial Issues : Bid Compensation and Financial Renegotiation. Taiwan: National Taiwan University.

Jefferies, Marcus, Denny McGeorge, Katie Cadman, and Eng. 2007. "Public Private Partnership: The Provision of Social Infrastructure in Australia." Presented at CIB World Building Congress: 1782-1792.

Korea. Ministry of Planning and Budget. 2007. Annual infrastructure Report: Country Infrastructure Report for the High-level Expert Group Meetingon Public-Private Partnerships for Infrastructure Development. MPB

Korea. Ministry of Strategy and Finance (MOSF). 2008a.
"Korean PPI System: Introduction in PPI System."
(http://ppi.mpb.go.kr/ppiSystem_introduction.jsp?conn_jspnm=ppiSystem_introduction.jsp) (December 21, 2008).

Korea Ministry of Strategy and Finance (MOSF). 2008a.
"Korean PPI System: BTL Scheme"
(http://ppi.mpb.go.kr/implementationSchemes_BTL.jsp?conn_jspnm=implementationSchemes_BTL.jsp) (December 21, 2008).

Korea Ministry of Strategy and Finance (MOSF). 2008c.
"Korean PPI System: Introduction in Implementation Schemes."
(http://ppi.mpb.go.kr/implementationSchemes_schemes.jsp?conn_jspnm=implementationSchemes_schemes.jsp) (December 21, 2008).

Korea Ministry of Strategy and Finance (MOSF). 2008d. "Private Participation in Infrastructure in Korea" presented at the Asia Pacific Economic Cooperation Conference in Lima, Peru 13 14 August 2008.

Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS). 2005. Infrastructure & Construction Economics Research Division. Infrastructure Facility Development and Financing Policie sin Korea. Gyeonggi-do, South Korea.

Iossa, Elisabetta, and David Martimort. 2008. The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships. Brunel University, UK.

Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). 2007. Principles for Private Sector Participation in Infrastructure. France: OECD.

Parker, David. 2007. Infrastructure Development and Privatization
: Limitations of the New Economic Paradigm. Cranfield, UK: Cranfield University.

Quiggin, John. 2006. "Public Private Partnership: Options for Improved Risk Allocation." The University of New South Wales Law Journal Volume 29(3): 2893-293

Rawlings, Lisa.2002. "Innovative Methods to Fund Public Schools Construction."
University of Maryland School of Public Affairs.

Spellman, David, and Walker. 2006. Public Private Partnership: Practice and Regulatory Policy inKenya. Kenya: The Institute of Economic Affairs.

United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). 2007a. Report of High-Level Export Group Meeting for Asia and Pacific, Seoul 2- 4 October 2007. Bangkok, Thailand: UNESCAP.

World Bank (WB). 2007a. Public-Private Partnership Units : Lessons for their Design and Usein Infrastructure. Washington DC:World Bank.

Weatherall, Michael. 2004. "Public Private Partnerships: A New Zealand Overview." Presented at the Pacific Economic Cooperation Council PECC in New Zealand.

Ⅱ. 국제개발협력 사업평가

■ 에티오피아 식수개발 사업

- 김재곤 / 한국지질자원연구원 환경재해연구실장

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 자속가능성을 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 추진중인 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, 자속가능성과 cross-cutting issue인 환경 및 젠더부분을 심사하는 방식으로 이루어집니다.

평가는 평가시기, 대상 등에 따라 다양하게 구분됩니다. 협력단은 시기상으로는 사전심사, 중간평가, 종료평가, 사후평가를 대상별로는 프로젝트/프로그램 평가, 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.

에티오피아 식수개발 사업 사후평가

김 재 곤 / 한국지질자원연구원 환경재해연구실장

Ⅰ. 배경 및 필요성

2004년부터 시작된 극심한 가뭄으로 동부아프리카 지역(케냐, 에티오피아, 말라위, 잠비아, 모잠비크 등)의 주민들은 물론 가축들까지 아사 위기로 40년 만에 최악의 가뭄 피해를 겪고 있다. 특히, 가뭄 피해가 상습적으로 반복되고 있는 에티오피아 남부 지역은 강우량이 적고, 지형지질 특성상 지표수 자원의 활용도가 극히 제한되어 있음에 따라, 지역 주민들의 심각한 용수문제의 해결을 위해서는 지하수개발이 가장 효과적일 뿐만 아니라 시급히 이루어져야 할 것으로 판단된다. 이에 지하수 우물 개발 및 개보수를 통해서 지원 후 즉각적인 식수이용인구 확대효과를 볼 수 있을 것으로 기대된다. 아울러, 식수시설까지의 접근성이 매우 떨어져 수십 ㎞를 도보로 이동하여야 식수를 공급받을 수 있는 실정인 바, 금번 사업을 통해 대상지역의 식수 접근성이 대폭 개선될 것으로 판단되며, 이에 따라 잠재된 노동력의 활용이 가능할 것으로 기대된다.

Ⅱ. 사업개요

1. 사업대상 지역 현황

가. 지하수 자원 개황

사하라이남 아프리카지역의 대부분(약 40%)은 기반암이 고대의 결정질 암석으로 구성되어 있어, 지하수 산출량은 비교적 낮으나 대수층이 넓게 분포되어 있는 특성을 가지고 있다. 이러한 암석은 투수성이 낮고 층의 두께도 얇아 결과적으로 투수량계수가 작게 나타나며, 특별한 지질 구조가 나타나지 않는 한 지하수의 산출을 기대하기 어려운 것이 일반적이다. 그러나 다행스럽게도 아프리카 지역의 기반암을 구성하고 있는 결정질 암석들은 일반적으로 약 10~30m 두께의 풍화대를 가지고 있어, Guji 지역의 수백만에 달하는 농촌지역 주민들에게 물을 공급하고 있는 암반대수층을 구성하고 있다. 이 지역의 지하수 대수층 특성상 지하수 관

정의 산출량은 10~15㎥/일 정도로 낮은 편이고 지하수를 이용할 수 있는 시설의 숫자가 매우 적기 때문에 대부분 장기적인 관점에서 함양량은 지하수 이용량을 충분히 감당할 수 있는 수준인 것으로 평가되고 있다. 따라서 가뭄에도 지속적으로 이용이 가능한 지하수 시설을 확보하기 위해서는 지역의 특성이 충분히 감안된 지하수 관정을 설계하여 설치하는 것은 물론, 적절한 유지관리 대책이 수립되어야만 할 것이다.

나. 지하수 개발 현황

에티오피아 수자원 관리 및 개발계획은 정부의 수자원부가 총괄하고 있다. 동력자원부(Ministry of Mines and Energy)에서는 지하수 개발 분야의 업무를 관장하고 있으나, 지하수 분야의 예산이 충분치 못하여 적극적으로 사업을 추진하지는 못하고 있으며 주로 광산개발에 중점을 두고 있다고 한다. 지하수 시공업체는 대부분 수도인 아디스아바바에 집중되어 있으며 약 50~60개 업체가 활동 중인 것으로 파악되고 있다. 조사 기간 중에는 암반 지하수 개발이 가능한 장비를 3~4대 정도 목격할 수 있었으며 장비의 규모를 보아 약 100~200m 심도의 시공이 가능한 장비들로 판단된다. 에티오피아 내에서도 지속적으로 암반관정이 개발되어 온 것과 관련 공무원들의 의견을 참작할 때 암반관정의 시공 능력은 확보되어 있는 것으로 생각되나, 시공업체 중에서 대외적인 신뢰도를 갖고 있으면서 적정수의 장비와 기술진이 확보되어 있는 업체는 5개 내외 업체일 것으로 판단된다. 아디스아바바로부터 남쪽으로 약 774㎞ 거리에 위치한 Moyale시 지역 인근에 태양열을 이용한 지하수 시설을 시찰해본 바, 이 관정은 현재 약 50㎥/일 내외의 양수량을 보이고 있었으나, 현지 관계자에 따르면 현재는 가뭄으로 인해 양수량이 약 60%까지 감소된 상태로 해마다 양수량이 감소되고 있는 실정이라고 한다.

2. 사업추진 기본 방향

「2006~2008 동아프리카 식수개발 지원계획」의 단계별 지원의 일환으로 즉각적인 식수이용인구 확대효과를 볼 수 있는 지하수개발 및 개보수사업을 식수환경이 열악한 시골지역에 우선 추진하도록 하였다. 탐사 후 성공의 확률이 높지 않은 점을 감안하여 숙련된 기술자를 파견, 공사 관리감독을 위탁하여 기한 내 사업이 완료하도록 하였으며 향후, 2007~2008년간 후속적인 지원을 고려, 파견된 전문가를 통해 현지 지질현황, 정부정책 및 타 국제기구 지원동향 파악, 우량사업 발굴 등의 임무를 부여하였다. 그리고 사업규모가 소규모이며 케냐 우물개발사업과 동시에 추진되는 사업임을 고려하여 단일기관(업체)에 2국 2건의 사업(에티오피아 및 케냐)을 일괄 위탁하여 사업추진의 효율성을 제고하였다.

3. 사업 내용 (표 1)

4. 평가 방법

첫째, 본 사업과 관련된 타당성 검토 및 조사, 실시조사, 실행계획, 진행보고, 수행결과보고, 사업종료평가, 설문지 답변 자료 등을 검토하여 서류평가를 실시하였다. 둘째, 에티오피아 정부 수자원부(Department of

〈표 1〉 평가대상 사업개요

구 분		내 용	
사업명	국문	에티오피아 Borena 또는 Guji지역 우물개발사업	
	영문	The Project for the Development of Ground Water in Borena or Guji zone of Ormiya Region in Ethiopia	
사업목적		가뭄으로 식수부족이 심각한 지역에 지하수 우물을 개발함으로써 주민들의 식수 접근성을 제고, 식수 이용가능인구 약 10,000명 증가 기대	
사업 내역	아국	우물 개발	• Guji지역 신규우물 3개공(1공: 디젤, 2공: 핸드펌프) - 탐사, 굴착, 이용시설 설치 등
		기자재 공여	• 디젤펌프, 물탱크, 철강배관, 콘크리트 관수로 등
		공사관리 전문가파견	• 공사관리 전문가 파견(2인 1조, 총 5MM) -현지시공업체 선정, 공사감독, 향후 지원사업 발굴
	수원국	• 각종 인허가, 면세 통관, 사무공간 제공 등 행정적 지원	
사업대상지역		• Oromia주 Guji (수도 아디스아바바에서 남동쪽으로 620km지점)	
사업기간/규모		• 2006(1년) / 25만불	
수혜자		• 사업대상지역 인근 주민 약 10,000명	
기대 효과	아국	• 아프리카지역에 대한 인도적 지원을 통해 대외적 국가이미지 제고 • 에티오피아와의 우호적 협력관계 강화	
	수원국	• 깨끗한 식수이용인구 약 10,000 명 증가 기대	
사업시행 기관	아국	한국국제협력단(KOICA)	
	수원국	수자원부(Ministry of Water Resources)	
상위프로그램		안전한 식수개발	

Water Resources) 수자원정책과 대외협력국장 및 여러 실무자와의 면담을 통하여 에티오피아 식수공급현황 및 정책, 식수난 해결을 위한 외부지원 현황, KOICA 식수개발사업의 효과와 에티오피아 정부의 수자원정책과의 연계성 등을 검토하였다. 그리고 Guji지역 수자원책임자, 시설운용책임자, KOICA 에티오피아사무소 소장 및 직원, 한국농촌공사 현장파견사업단장의 면담을 실시하여 사업형성 및 수행과정, 에티오피아의 지원, 사업의 효과, 시설운용, 사후관리 등을 검토하였다. 셋째, 암반관정 1개소를 개발하여 지역주민에게 식수를 공급 중인 Guji지역을 방문하여 시설설치현황, 채수현황, 시설유지관리현황, 식수분배현황 등을 조사하였다. 식수사용 지역주민들의 면담을 통하여 시설운영실태, 시설에 대한 만족도, 문제점 및 건의사항 등을 파악하였다. 마지막으로 Guji 지역 수자원관리 공무원, 식수개발시설 관리자, 개발식수 활용 지역주민을 대상으로 사업 시기, 규모, 효과, 만족도, 문제점, 건의사항에 대한 설문조사를 실시하고 조사결과의 분석을 통하여 사업의 효율성을 검토하였다.

Ⅲ. 평가 결과

1. 타당성

가. 수원국의 수요 및 관련정책과의 연관성

에티오피아 정부는 신경제개발계획(Plan for Accelerated and Sustained Development: 2005/6~2009/10)을 수립하여 시행하고 있으며 물 부족문제 해결이 국가발전목표 달성의 핵심요소로 인식하여 용수확보를 국가우선정책으로 설정하여 시행하고 있다. 수원국인 에티오피아는 식수의 적정 수질과 수량 공급비율이 50% 이하인 국가이며 아프리카에서 식수의 수질과 수량 확보문제가 가장 심각한 나라로서 깨끗한 적정량의 식수공급이 시급하다.

사업대상지역인 Guji지역은 세계기후변화의 영향으로 최근 3년간 연평균 강수량이 500㎜에서 300㎜로 감소하였으며 강수부족에 의하여 야기되는 문제에 대한 대처능력이 부족한 정부 및 지역주민은 용수부족문제에 적절히 대처하고 있지 못하고 있으며 외부의 지원이 절실하다.

에티오피아 남부지역은 물 확보문제로 종족분쟁이 빈번히 발생되고 있으며, 특히 사업대상지역인 Guji지역은 물 부족으로 가축을 포함한 지역주민 1가족의 1일 식수 및 생활용수 사용량이 20L 이며 물 확보는 지역주민의 생존과 직결되고 있는 지역이다. 따라서 Guji지역에서 지하수 개발을 통한 식수공급 사업은 사업대상지역의 강수량이 부족한 자연특성, 지역주민의 수요, 수원국 정부의 수자원확보정책과 부합되는 적절한 사업으로 판단된다.

나. 우리나라의 대외 원조정책과 부합성

우리나라는 2000년 UN총회에서 발표한 MDGs 달성을 위한 국제원조사업을 확대하고 있으며 KOICA는 우리나라가 상대적으로 비교우위에 있는 7개 분야를 선정하여 중점적으로 지원하고 있다. 지하수 개발을 통한 식수공급 사업은 KOICA의 7개 중점지원 분야 중 하나인 보건의료분양의 Goal 4(안전한 식수공급확대)에 해당되는 사업이다. 또한 본 사업은 KOICA의 사업추진목표 뿐만 아니라, 주요 추진방향인 수원국의 필요 및 정책에 부합된 지원과 우리나라의 개발경험의 전수에 부합된다

다. 국제사회의 지원방향과 부합성

식수개발사업은 UN이 2015년까지 달성을 목표로 하는 MDGs의 goal 7(지속가능한 환경 보장 중 안전한 식수 확보)에 해당된다. 그리고 EU국가, 미국, 일본 등 선진국에서 안전한 식수공급을 위해 지표수 이용을 위한 댐건설, 정수장 설치 및 운영, 식수공급시설 건설 및 운영, 수자원개발기술과 시설의 유지관리 교육 등을 통하여 에티오피아를 비롯한 아프리카에 대한 지원활동을 수행하고 있다. 또한 본 식수개발사업은 동아프리카 식수문제 해결을 위한 국제사회의 노력에 부합된다.

라. 사업계획수립의 적절성

사업대상지역인 Guji지역은 만성적인 물 부족을 겪고 있는 지역으로 사업의 효과를 극대화할 수 있을 것으로 판단된다. Guji지역의 지질은 결정질 암석으로 구성되어 있으며 적은 강우량으로 인하여 지하수 수량이 적어 지하수 개발사업은 실패할 확률이 높을 것으로 판단되었다. 이에 지하수 개발사업의 1단계로 지질조사, 물리탐사, 굴착위치선정은 기술력이 상대적으로 높은 우리 기술진에 의해 선행되고, 2단계로 굴착 및 시설설치는 현지 전문업체를 통하여 수행되어야 성공확률을 높일 수 있다. 사업수행 결과 지역주민 1만 명을 대상으로 식수를 공급할 목적으로 암반관정 2개소 개발이 계획되었으며 목표대비 계획이 적절히 수립되었다고 판단된다.

2. 효과성

가. 사업 목표의 달성도 평가

우물 개발사업의 목적인 지역주민에게 깨끗한 식수를 제공함으로서 수인성 전염병 예방에 크게 기여한 것으로 판단된다. 그리고 어린이와 부녀자들이 식수를 긷는데 반나절 이상 소요되었으나 사업완료 후 지역주민의 식수확보 시간은 평균 1시간 30분으로 감소되어 식수확보에 소요되는 노동력 부담이 경감되었으며, 이는 유휴 노동력의 경제활동으로 지역경제 발전에 기여하고 있다.

나. 사업 활동의 목표활동 기여도 평가

당초 2개소 관정개발을 계획하였으나 3개소에서 관정개발을 시도하여 1개소는 디젤발전기를 사용하여 식수를 공급하고 있으며 2개소는 핸드펌프를 이용하여 식수를 공급하고 있다. 사업대상지인 Guji지역의 지질과 적은 강수특성으로 지하수 개발사업의 성공확률이 낮은 지역임을 고려할 경우 성공적으로 사업이 수행되었다. 기자재의 적절한 공급, 유지관리 매뉴얼의 전수 등을 통하여 향후 지역주민의 안전한 식수공급과 시설의 지속성에 기여할 것으로 판단된다.

다. 사업의 target group(수원국, 수혜기관, 사회)에 대한 기여도 평가

사업대상지역인 Guji지역의 수자원 담당부서는 KOICA의 식수개발사업을 통하여 전수받은 기술력을 활용하여 향후 유사사업을 자체사업으로 수행할 계획을 가지고 있어 본 사업을 통한 기술전수는 수원국의 식수공급 능력향상에 기여하였다고 판단된다.

만성적인 식수난을 겪고 있는 Guji지역 주민 1만 명에게 깨끗하고 안전한 식수를 공급함으로서 수인성 전염병 예방에 크게 기여하고 식수확보를 위해 소요되는 노동력 투입이 경감됨으로서 목축, 농경 등 다른 생산활동에 노동력을 집중하여 주민소득향상과 지역경제 발전에 기여하고 있다.

3. 효율성

가. 사업의 비용 효율성 평가

제한된 예산범위 내에서 에티오피아 표준단가를 기준

〈표 2〉 사업 예산 배분

구분	계획금액(천US$)	주요 수행사항
우물개발 및 장비지원	140	탐사, 굴착, 우물청소, 기자재(디젤발전기, 수중펌프, 배관, 저장탱크, 기타 시설물)지원
전문가 파견	80	공정관리 및 감독
예비비	30	

으로 항목별로 적절하게 배분되었다. 관정굴착공정 진행 중에 목표수량 확보가 어려울 경우 핸드펌프로 대체하고 굴착지점의 재선정과 굴착 등 돌발 상황에 신속히 대처함으로서 예산을 절감하였다.

나. 사업의 산출물 달성정도 및 완성도 평가

당초계획은 2개 관정을 굴착하고 태양열 발전기를 이용한 양수 및 급수시설을 설치하는 것으로 되어있으나, 수량확보와 태양열발전기의 양수능력 문제로 3개 관정을 굴착하고 2개 관정은 핸드펌프를 이용한 양수, 1개 관정은 디젤발전기를 이용한 양수로 전환되었다. 당초 목표인 지역주민 1만 명에게 깨끗한 식수공급은 2개 핸드펌프 관정과 1개 디젤발전기 관정으로 충분히 달성되었으며 사업지역의 지질과 지하수 부존량을 고려한 적절한 계획변경으로 판단된다.

관정굴착과 부대시설 설치완료 후 적절한 운용설명서를 지역주민과 수자원 관리부서에 제공하였으며 시설 운용에 활용되고 있다.

다. 사업실시 기법의 유용성 평가

현지의 사정을 잘 아는 지하수개발 현지 전문 업체를 입찰을 통하여 선정하고, 시공을 위탁함으로서, 현지에서 발생될 수 있는 돌발 상황에 효율적으로 대처하고 사업의 효율성을 증가시켰다. 그리고 탐사, 굴착위치선정, 관정굴착, 관정자재 설치, 배관 및 급수대 설치로 이어지는 일련의 작업과정은 지하수개발사업의 표준과정으로서 적절히 수행되었다. 또한 지질과 적은 강수특성으로 지하수 개발사업의 실패확률이 높은 것을 대비하여 예비비 및 사업 관리비 활용계획은 적절하다고 판단된다.

라. 사업 관리 체계의 효율성 평가

사업대상지역은 KOICA 사무소와 연방정부가 위치한 아디스아바바와 원거리(750㎞)에 위치하고 있어 통신과 교통시설의 후진성으로 원활한 의사소통이 어려웠으며 이는 사업진행의 장애요인으로 작용하였다. 그리고 장비 및 인력투입 지연, 종족분쟁, 연료판매 중단, 인허가 지연으로 사업수행이 지연되었으며 예산부족으로 파견전문가의 조기귀국과 원거리 현장관리가 발생되었다. 이러한 문제는 사전조사 및 검토 기간이 짧아서 사업수행과정에서 발생될 수 있는 리스크 분석이

충분하지 못하여 발생한 것으로 판단된다. 이에 사업 시행기관인 한국농촌공사가 직접 수혜기관인 지방정부와 협의하여 사업을 진행한 점은 적절하였다. 향후 유사사업의 수행 시에는 충분한 시간을 가지고 면밀한 리스크 분석을 실시하고 사업계획에 반영되어야 할 것이다.

4. 파급효과

가. 사업의 상위목표(Overall goal)달성 가능성 및 긍정적 효과

상위목표인 '수혜주민에게 깨끗하고 안전한 식수공급'을 달성하였으며 또한 UN의 MDGs 및 KOICA의 중점 추진분야와 부합된다.

나. 사업의 역량개발 및 제도강화 기여도 평가

식수개발사업으로 지역주민에게 1일 50톤의 식수를 공급하고 있으며 식수공급을 계기로 주민들의 결속력이 강화되었고 추가적인 생활용수의 확보를 위하여 주민자체사업으로 소규모 저수지 조성을 시작하는 등 지역발전에 긍정적으로 기여하고 있다. 그리고 KOICA의 식수개발을 계기로 지역정부·수자원 관계자들은 지하수 개발사업에서 지질조사 및 물리탐사가 중요한 부분을 차지하는 것을 인식하였으며 향후 유사사업을 지역정부 자체사업으로 추진할 예정이다. 그러나 식수개발사업을 통하여 지역사회 발전과 수혜기관의 역량강화에 큰 영향을 주었지만, 식수개발사업에 대한 체계적인 교육이 수반되었다면 사업의 효과를 극대화 할 수 있을 것으로 판단된다.

5 . 지속가능성

가. 수혜자(수원기관, 사회)의 시설, 장비관리 및 유지 가능성 평가

식수관정의 근거리 수혜자를 중심으로 주민자치운영

〈표 3〉 Guji 지역 주민의 수혜사례

구 분	사 례
보건위생	- 오염 지표수의 식수이용 사례가 없어짐 - 물 부족으로 출산 후 임산부가 씻지 못하였으나, 사업 이후에 깨끗한 물의 확보로 청결유지 및 임산부의 보건 위생이 개선되었음
노동력 경감	- 식수확보에 반나절에서 하루 정도 소요되었으나 사업 이후 평균 1시간 반 정도로 감소되었음 - 물 확보를 위하여 가축과 함께 원거리 이동을 계속하였으나, 현재는 깨끗하고 안전한 물의 확보로 우물을 중심으로 정착생활이 가능하며 이동에 따른 노동력이 경감되었음
생산 활동	- 물 길러오기에 소요되는 노동력의 경감 및 정착생활로 인하여 목축과 농경의 병행이 가능해졌으며 유휴노동력을 이용하여 밀, 보리 등 경작활동을 하고 있음

위원회를 구성하여 관정의 관리, 채수량, 채수시간 등에 대한 규정을 정하고 자치적으로 운영하고 있다. 그러나 지역주민, 수혜기관은 낮은 장비수리능력과 기술인력의 부족으로 사소한 고장에도 자체기술력으로 대처하지 못하고 있으며, 고장 시에 필요한 물품의 지역 조달이 어려워 원거리 전문 업체에 의뢰하여 문제를 해결하고 있는 실정으로 고장에 대하여 신속하게 대처하기가 어렵다. 이러한 현상은 에티오피아 농촌지역의 일반적인 현상이며 체계적인 유지보수 교육 등은 향후 해결해야 할 문제로 판단된다.

나. 사업의 자립발전성 평가

수혜주민은 식수개발사업의 효과(깨끗하고 안전한 식수확보, 수인성 전염병 예방, 식수확보를 위한 노동력의 경감, 지역경제발전에 대한 기여)에 대한 중요성을 인식하고 있으며, 이를 생산 활동과 연계시키기 위한 노력을 하고 있다. 그리고 수혜기관인 Guji지역 수자원 관리부서에서는 KOICA의 식수개발사업 이후, KOICA 지원사업과 유사한 사업을 계획하고 있으며 자체개발사업을 위한 노력을 하고 있다. 그러나 수혜기관인 지방정부의 행정시스템의 낙후, 주인정신(ownership) 결여 등으로 체계적인 행정지원이 어려워 자립발전에 장애가 될 우려가 있다.

6. 기타

가. 사업의 현재 상황 평가

식수개발사업의 일환으로 시행된 핸드펌프관정 2개소와 디젤발전기관정 1개소는 지역주민에게 안전한 식수공급을 원활히 수행하고 있으며 지역발전에 크게 기여하고 있다. 그러나 지하수관정으로부터 양수를 위한 설비는 일정기간이 경과함에 따라 소모성 부품의 수명 소진으로 인하여 고장이 발생되며 지역주민 및 수혜기관인 지방정부의 대처능력 부족으로 지속가능성이 저해될 우려가 상존하고 있다. 이에 지역주민은 디젤발전기 연료비용 부담의 어려움을 호소하고 있으며 연료비용의 부족으로 식수공급기능이 원활히 수행되지 못할 개연성이 있다. 지방정부 관계자 및 지역주민에 따르면 디젤발전기관정은 양수량이 감소되고 있으며 현재는 지역주민의 수요량에 부응하나 향후 지속적인 양수로 인하여 지하수 고갈로 식수공급능력이 저하될 우려가 있다. 그리고 지하수 양수량 감소는 사업대상지역인 Guji지역의 지질과 부족한 강수량에 기인한 낮은 지하수 함량에 원인이 있으며 지역주민과 지방정부 관리자의 인식부족으로 과다양수와 이에 수반된 지하수 고갈문제가 발생될 수 있다. 이는 지하수 고갈에 의한 관정 기능상실 방지는 적정 양수량을 결정하여 양수시간과 양수량의 조절로 가능하다고 판단된다.

나. 타 국제사회 지원사업과 중복성 평가

미국, EU국가, 일본, 중국, UN, NGO 등 다양한 국가와 단체에서 식수개발사업을 에티오피아 여러 지역에서 유상 혹은 무상으로 지원하고 있으나, 식수난이 심각한 Guji지역에서는 유사사업이 없었다. 그리고 외국에 의하여 지원되는 대부분의 사업은 지하수개발 혹은 지표수개발 사업으로 구성되어 있으며 Guji지역과 같이 식수문제가 심각하고 지하수 부존량이 적은 지역에

서 식수공급사업은 지하수개발과 지표수개발이 융합된 형태의 식수공급이 공급수량 확보에 유리하다고 판단된다.

다. 참여적 개발 기여도 평가

수혜기관 직원 및 지역주민들은 Guji지역 KOICA의 식수개발사업이 깨끗한 식수확보, 질병예방, 노동력 경감에 크게 기여하고 있으며 지역사회발전에 대한 중요성을 인식하고 있다. 그리고 수혜지역 주민의 식수급수시설의 운영 및 보호를 위한 자치위원회 결성과 운영 및 의견제시, 수혜기관인 지방정부의 행정적 지원 및 유사사업계획 등 본 사업에 대한 관심이 크며 참여의지가 강한 것으로 보인다.

Ⅳ. 교훈 및 사후관리 필요사항

1. 교훈

성공확률이 낮고 현장 사업수행여건이 열악한 지역을 대상으로 사업을 수행할 경우, 성공확률이 일반적으로 30% 이내로 매우 낮기 때문에 사전조사 및 검토가 충분히 이루어진 이후에 사업대상지역과 수행방법을 결정해야한다. 그리고 현지여건과 사정에 밝은 지역정부에 사업을 위탁하여 수행하면 사업의 성공확률을 높일 수 있으며, 지역정부의 위탁을 통한 사업수행은 수혜기관의 문제해결능력을 향상시키는(Capacity Building) 효과를 부가적으로 기대할 수 있다. 또한 사업계획 수립시에 예상되는 리스크(강우, 분쟁, 물자부족 등)를 충분히 분석하여 대응방안을 반영함으로서 사업수행을 원활히 추진할 수 있다.

2. 사후관리 필요 사항

지역주민 및 지방정부 수자원관리 담당자에 의하면 시간의 경과에 따라 양수량이 지속적으로 감소되고 있다고 한다. 이는 강수량의 부족에 따른, 낮은 지하수 함양과 지하수 함양 대비 과도한 양수에 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 양수강도, 양수시간, 지하수위 강하의 상관관계를 파악하고 적정 양수량을 산출하여 시설관리자에 제공함으로서 개발된 지하수관정 활용의 지속성을 확보할 수 있을 것이다. 그리고 주민의견 청취과정에서 가뭄에 의한 지역경제의 악화로 디젤연료와 소모성 부품조달에 대한 경제적 어려움이 제기되었으며, 단기간 지원은 가능하다고 판단되나 제공된 기자재와 시설에 대한 수혜주민의 자치적 운용측면에서 주민 스스로 문제를 해결할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다고 판단된다.

Ⅴ. 제안사항 및 건의

1. 사업수행의 효율성 제고

사업대상 후보 지역의 지질, 강수량 등 자연특성은 지하수개발의 승패를 좌우하는 가장 큰 요인이며, 사회안정도, 기자재 수급현황, 수원국의 행정지원 등 사회경제적 여건은 사업수행의 용이성과 효율성을 좌우한다. 따라서 사업수행 여건과 사업효과 등을 충분히 고

려하여 사업지역을 확정하고 세부계획을 수립함으로서 사업의 성공가능성을 높일 수 있다. 특히 동아프리카 지역은 사회기반시설이 열악하고 종족분쟁 등 사회불안 요인이 상존하는 지역이므로, 사업형성을 위한 사전조사 시에 자연재해, 사회혼란 등 사업수행과정에서 발생될 개연성이 있는 리스크를 충분히 검토하여 사업계획에 반영하면 사업수행과 목표달성이 보다 원활히 이루어질 것으로 판단된다.

2. 수원국의 수자원개발 능력배양 (Capacity Building)

식수난이 심각한 동아프리카는 지역특성상 지하수개발 성공확률과 지하수개발 관련 기술 수준이 낮은 지역으로 자체기술력으로 지하수개발을 통한 식수공급이 매우 어려운 실정이다. 따라서 사업수행과정에서 기술전수를 병행함으로서 향후 수원국의 식수문제 해결능력을 배양시킬 필요성이 크다. 그리고 수원국은 지하수 양수 및 공급시설의 유지관리 경험이 일천하며 지원시설의 효용성이 단기간에 종료되는 경우가 빈번히 발생함에 따라 공여기자재 및 시설에 대한 유지·보수관련 기술의 전수를 통한 사업효과의 지속성 확보 방안이 필요하다.

또한 수원국의 기술수준에 따라 공동수행 혹은 수혜기관에 위탁하여 실시하면 현지사정에 밝은 기관의 도움으로 사업을 효율적으로 수행할 수 있을 뿐만 아니라 수원국의 기술능력 배양에 도움이 될 것으로 판단된다.

3. 향후 유사사업의 추진 필요성

에티오피아를 비롯한 동아프리카 지역은 기후변화의 영향으로 가뭄과 이에 수반된 식수부족문제가 지속적으로 발생할 개연성이 높다. 또한 자체기술력의 부족으로 스스로 문제를 해결할 능력이 없으며 외부의 지원이 절실한 실정이다.

식수공급은 지표수와 지하수의 이용으로 대별될 수 있으며, 지표수는 고비용의 복잡한 정수과정이 필요하나 대용량 공급이 가능하여 도시의 식수공급에 많이 활용된다. 반면 지하수는 지표수에 비해 상대적으로 깨끗하여 양수 후 별도의 정수과정을 거치지 않고 식수공급이 가능하나 대용량 확보가 어려워 농촌지역의 부락단위의 식수공급에 많이 활용되고 있다.

지하수를 이용한 식수공급의 특성은 아프리카 농촌지역의 안전한 식수공급에 적합하다. 따라서 지하수개발을 이용한 식수공급사업은 식수난이 극심한 농촌지역의 식수공급에 효과성이 높으며 향후 지속적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 국제개발협력 동향

1 OECD/DAC 원조개혁그룹(Reflection Group) 회의 결과

– 한국국제협력단 정책연구실

2 도하 개발재원 평가회의 결과

– 한국국제협력단 정책연구실

3 OECD 개발글로벌포럼 개최 결과

– 한국국제협력단 정책연구실

4 남남 및 삼각협력

1) 남남 및 삼각협력에 대한 동향 및 정책 시사점

– 고미라 / KOICA 지역1팀 대리

2) 남남 및 삼각협력의 성공사례와 시사점

– 김태은 / KOICA 사업평가팀 대리

OECD/DAC 원조개혁그룹(Reflection Group) 회의 결과

한국국제협력단 정책연구실

OECD/DAC 원조개혁그룹(Reflection Group) 회의는 OECD를 중심으로 이루어지는 국제원조 체제 개편에 대한 방향을 제시하기 위해 2008년 7.2일 뉴욕에서 1차 회의가, 10.9~10일 미국원조청(USAID)에서 2차 회의가, 12.10~11일 OECD 본부에서 3차 회의가 개최되었다.

Ⅰ. 배경 및 개요

최근 기후변화, 식량문제 등 국제원조환경의 급격한 변화와 국제원조체제가 변혁기를 맞이함으로써, 원조공여기관을 비롯한 공여국들의 향후 개발원조정책 개혁의 필요성이 대두되었다. 이에 2008년 5.21일 OECD/DAC 고위급회의(HLM)에서는 DAC개혁 추진 기구로 원조개혁그룹(Reflection Group)을 설치하기로 합의하였다. 이는 2007년에 실시된 심층평가 결과에서 제기되었던 DAC의 구조와 기능 개선 필요성에 대해 그 실행을 구체화하기 위한 한시적인 기구로, DAC의 기존 정체성을 바탕으로 그간의 활동에 대한 평가와 국제원조체계의 변화상을 수용한 DAC개혁 및 새로운 임무(mandate)를 개정하기 위함이며, 국제원조체제에 다양성(Diversity)과 원조 규범에 유연성(Flexibility)을 반영하여 DAC의 적실성을 제고하는 방향으로 추진되었다.

Ⅱ. 회의 내용

1. OECD/DAC 원조개혁그룹 1차 회의

가. 핵심내용

2008년 7.2일 뉴욕에서 OECD/DAC의 원조개혁그룹 1차 회의 개최되어 DAC 개혁방향에 관해 협의하였다. 원조개혁그룹은 기본적으로 DAC의 비교우위를 갖는

핵심활동을 기반으로 하면서 국제환경의 변화 속에서 DAC의 적실성(relevance)을 높이는 개혁을 추진해 나가되, DAC의 기본 정체성은 유지해나가기로 하였다. 그리고 DAC가 비교우위를 가지고 있으며, 강화시켜 나가야 할 업무와 축소 조정해 나가야 할 업무를 구분 선택할 수 있도록 준비하기로 하였다.

가. 토의내용

원조개혁그룹은 OECD성장과 개발위원회(Commission on Growth and Development)가 최근 발표한 '성장 보고서(Growth Report)'를 검토 분석하여 무역, 투자 등을 통한 국제시장 활용과 국내 개발재원 부족을 ODA로 보완, 정부의 강한 리더쉽 필요성 등 개발원조 분야의 정책 시사점을 논의하였다.

회원국들은 2020년까지의 국제개발환경 변화를 고려한 적실성 있는 DAC개혁작업을 위해 영국 국제개발청(DFID)이 작성한 '개발원조의 장기적 환경'을 검토하였다. 그리고 개발환경의 복잡성 증가와 원조파편화 심화 및 기후변화, 인구증가, 식량 에너지가격 상승 등 복합적인 국제환경이 개발원조에 미치는 영향을 종합적으로 고려한 중장기적 관점의 DAC개혁방향 설정의 필요성을 언급하였다.

이에, Deutscher DAC의장은 국제개발환경의 변화를 반영한 DAC의 적실성 유지·확대를 위해서는 현상유지(staus-quo)가 아닌, DAC의 개혁이 불가피함을 지적하였다. 그리고 국제원조체제(aid architecture), 연관(cross-cutting)이슈간 통합적 접근을 통한 정책일관성 강화의 필요성을 강조하였다. 그러나 회원국들은 DAC의 비교우위를 바탕으로 하는 원조기준 설정, ODA통계 기능, 동료검토 등의 분야에서 단순한 기능강화로는 국제환경의 변화 속에서 DAC의 적실성 강화가 어렵다고 주장하였다. 그 결과, DAC개혁방향 설정을 위해 DAC사무국은 회원국이 제출한 의견서 등을 바탕으로 개혁검토를 과제별로 분류하고, 회원국은 입장(option paper)을 제출하여 입장 수렴과정을 갖기로 하였다.

2. OECD/DAC 원조개혁그룹 2차 회의

가. 핵심내용

OECD/DAC의 국제원조체제에서의 역할, 기능, 조직 등 전반적인 개혁방향 마련을 위해 수립된 원조개혁그룹 2차 회의가 2008년 10.9-10일 양일간 미국원조청(USAID)에서 개최되었다.

국제원조체제 개선을 위한 2차 회의에서는 DAC의 역할에 대한 토의와 함께, DAC의 중점목표를 기존의 원조(aid)에서 개발(development)로 전환하기로 합의하고, 2015년 이후의 개발목표 설정과 비전제시 및 필요성 등 국제사회의 개발협력 전반에 있어 DAC역할 강화의 기초를 마련하였다.

나. 토의내용

1) 원조체제 및 DAC의 중점 목표

(1) 원조체제

초청연사 Mr. Rogerson(영국 DFID 출신 개발전문가)은 DAC이 국제원조 체제 선도 노력을 포기할 경우, 원조 조정체로서 DAC의 위상은 더욱 하락할 것으로 전망하고 DAC의 원조체제 개혁 추진력 확보를 위해서는 수원국, 신흥공여국, NGO 등 여타 개발원조공여자의 정당성을 인정받을 수 있는 DAC관리구조 개선(3자대표 관리구조 등) 필요성을 주장하였다. 이에 대해 참가자들은 DAC이 모든 개발주체를 포용하려는 시도는 비현실적이며, non-DAC 공여국과 정기적 교류, 대화 채널 강화가 현실적이라는 의견을 제시하였다. 한편, 다자원조기관의 수와 원조 규모면에서 급속히 팽창하고 있으나, 조율체계 부재에 따른 문제점 및 DAC의 다자원조체제에 대한 적극적인 역할 수임 필요성도 제기하였다.

(2) 원조 중심에서 개발 중심으로 전환

원조개혁그룹의 조력자인 Paul Bermingham은 DAC의 향후 최우선 활동목표로서 원조(aid)와 개발(development) 중 택일의 필요성을 제기하였다. 이에 참가국들은 전체 개발재원 중 ODA의 비중이 점차 감소하는 점과 원조(aid)에 치중할 경우 중장기적 위상 저하가 불가피한 점을 고려, DAC의 향후 중심목표를 현행원조 중심에서 개발 중심으로 전환하기로 동의하였다. 그리고 차기 과제로 개발 및 개발성과를 중심으로 DAC 명칭 변경, 역할과 기능 재정립, 개발업무 추진을 위한 조직 정비, OECD내 개발업무 협력체제 구축 문제 등을 추가 검토 협의하기로 하였다.

2) DAC의 비교우위 강화

참가국들은 DAC이 비교우위를 갖는 핵심업무로 통계(statistics), 동료검토(peer review), 원조규범 수립(standard-setting) 3대 분야를 선정하고, 핵심분야의 보다 적실성있는 역량 강화가 이루어져야 한다는 점에 동의하였다. 일부 국가는 DAC 개혁을 핵심업무의 역량강화로 한정하자는 입장을 제기하였으나, 대다수 참가국들의 의견에 따라 핵심역량 강화 및 전반적인 역할 확대라는 DAC개혁방향에 공감대를 형성하였다.

3) DAC 업무방식 및 효율성 개선

Carey 개발협력국장은 DAC의 전반적인 조직체계 및 산하기구 조직현황을 설명하고, DAC이 그간 비전, 파트너십 원칙, 정책일관성 논의를 주도하여 국제 원조 파트너십 체제 구축에 영향력을 행사해왔음을 설명하였다. 일부 참가국들은 DAC이 전통 공여국간 포럼이라는 제한적 정체성을 확대하여, 신흥공여국에도 개방, 개발성장 전략(growth strategy for development)관련 관심제고, 개발협력국과 OECD 여타국(directorate) 간의 정례 개발업무회의 개최방안 등을 제안하였다.

4) 미래의 글로벌 시나리오와 개발협력 정책

독일은 향후 2030년 경의 세계환경 변화를 세계경제, 세계관리체제, 지구환경(earth system) 등 3개 분야에서 전망하고, (1) 협력적 세계관리체제, (2) 대립적 세계질서, (3) 평화적 권력 전환의 3가지 가상 시나리오별

로 개발협력에 미치는 파급효과 분석내용을 발표하였다. 이에 참가국들은 장기 세계환경의 변화를 고려한 개발정책의 유용성에 동의하고, 변화에 대응하는 DAC의 역할 확대 및 핵심기능 강화가 필요하다고 강조하였다.

3. OECD/DAC Reflection Group 3차 회의

가. 핵심내용

OECD/DAC 원조개혁그룹 제3차 회의가 2008년 12.10-11일 OECD 본부에서 개최되어, DAC의 비전 및 목표, 회원국 확대 문제 및 활동 우선순위 등 구체적인 활동에 대해 논의하였다.

나. 토의내용

1) DAC의 비전 및 목표

최근의 금융위기, 식량위기, 기후변화 등 급변하는 국제환경 속에서 DAC의 향후 비전 및 목표를 담은 Vision Paper 초안을 2009년 1월말까지 작성하고 2월 제4차 회의에서 검토하기로 하였다.

2) 회원국 확대 문제

기존 가입조건을 유지하되, 가입을 희망하는 후보국에 대해서는 개방적인 입장을 표명하기로 논의하였으며, 특히 Non-DAC 공여국을 옵서버로 참여시키고 주요 개도국들로 구성된 자문단(advisory body)을 설치하는 방안을 검토하였다.

3) DAC 활동 우선순위

DAC의 활동방향을 원조(aid)에서 개발(development)로 확대하기로 하고 통계, 동료검토, 원조효과, 개발원조 기준설정 등 DAC의 핵심활동을 강화하기로 합의하였다. 또한 개발 연관성이 큰 국제개발체제, 정책 일관성, 세계 공공재(Global public goods) 문제를 심도있게 다루기로 하였다.

4) DAC 조직 및 거버넌스

DAC의 각료급회의(HLM), 고위관리회의(SLM) 구조변경에 대해서는 합의를 이루지 못하였으나, 각료급회의에 회원국 각료들의 참여를 제고하기 위해서는 의제선정의 적실성을 더욱 강화해야 할 필요성이 있음을 합의하였다. 그리고 DAC의 하부조직(subsidiary bodies) 개편과 관련해서는 긍정적인 평가를 받은 원조효과작업반 외에 여타 네트워크의 활동 조정이 필요하며, 특히 유엔 등 다른 개발원조 관련 포럼에서 할 수 있는 분야는 과감히 축소해야 한다는 의견이 제시되었다.

도하 개발재원 평가회의 결과

-몬테레이 합의 이행 점검을 위한 개발재원 관련 후속 국제회의-

"Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus"

한국국제협력단 정책연구실

2008년 11월 29일~12월 2일 양일간 카타르 도하에서, 2002년 UN 주최로 개최된 개발재원회의에서 채택한 '몬테레이 컨센서스'의 이행 성과 점검을 위한 카타르 도하 재원개발 고위급회의가 개최되었다.

Ⅰ. 개요

2008년 11월 29일~12월 2일간 카타르 도하에서 몬테레이 컨센서스 이행점검을 위한 개발재원 후속회의가 개최되었다.('몬테레이 컨센서스'란 2002년 3월 멕시코 몬테레이에서 개최된 개발재원에 관한 고위급 회의에서 전지구적 발전과 국제협력을 위한 개발재원 확보 방안에 대한 합의문서를 말한다.) 본 회의에서는 전체회의 및 몬테레이 컨센서스 의제별(국내재원 동원, 국제재원 동원, 국제무역, 국제금융 기술협력(ODA), 외채탕감, 국제체제 문제) 6개 부분에서 라운드 테이블 토의가 이루어졌다.

Ⅱ. 원탁회의별 논의 내용

1. 국내개발재원 및 국제개발재원 동원

가. 핵심내용

1) 국내개발재원 동원

다수 참가자들은 몬테레이 합의 이후 개도국들이 국내개발재원 동원에 있어서 가시적인 성과를 거두었음을 평가하고, 향후 지속적인 국내개발재원 확충을 위한 방안을 제시하였다. 특히 개도국들의 조세제도 개선 및 효율적인 운영을 위한 전략적 재정정책 수립 필요성이 강조되었으며, 국내자본 확충을 위한 무역 확대 중요성과 개도국 해외노동자들이 국내송금 활용을 위한 제도 개선 방안이 논의되었다.

2) 국제개발재원 동원

주요한 개발재원 중 하나로 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 등 민간재원의 중요성에 대해 공감하였으며, 대 개도국 해외직접투자 촉진을 위한 개도국 내부의 투자환경 조성과 이에 대한 선진국의 ODA등을 활용한 지원 필요성이 강조되었다. 한편, 개도국들은 최근의 국제금융위기가 개도국의 개발재원 동원에 있어 심각한 도전과제가 될 것임을 우려하면서, 국제사회의 혁신적 개발재원은 ODA의 대체가 아닌 보완이 되어야 함을 주장하고 대 개도국 FDI가 일부 국가에 집중되고 있는 문제가 있음을 지적하였다.

나. 토의 내용

1) 국내개발재원 동원

최근 금융위기 상황에도 불구하고, 선진국들의 개도국에 대한 ODA가 축소되어서는 안되며, 아울러 몬테레이 합의 이후 주목할 만한 성과를 이루어낸 것으로 평가되는 개도국의 국내개발재원 확충 노력도 지속적으로 강화되어야 함을 역설하고 다양한 개선방안들을 제시하였다.

조세제도의 개선 및 효율적인 운영을 통한 개발재원 확충 방안이 집중 논의되었으며 특히, 세수증대 및 국가재정의 건전화를 위한 개발도상국의 책임있는 제도개선 노력과 이러한 노력을 지원하는 ODA의 보완적 역할에 관한 다양한 의견들이 공유되었다. 그리고 조세를 통해 조성된 국가수입이 개발지향적으로 사용될 수 있기 위해서는 건전한 거버넌스 확립을 통해 전략적 재정정책이 수립되고 운영되어야 함을 강조하였다.

국내 개발재원 확충의 효과적인 방안으로 무역 및 해외직접투자를 통한 국내자본 축적이 개도국 참석자들을 중심으로 중점 논의되었으며, 개도국의 무역역량 강화, 무역 인프라 개선, 투자환경 조성을 위해 선진국들이 이 분야에 대한 지원을 확대할 것 요청하였다.

또한, 개도국 참석자들은 해외노동자들의 국내송금이 빈곤국들에게 있어 중요한 개발재원임을 설명하고 해외노동자들의 금융기관 접근성 제고, 본국 송금시 수수료 감면 등의 조치를 취해줄 것을 촉구하였다.

2) 국제개발재원 동원

2002년 이후 개도국 경제상황이 전반적으로 개선(특히, 아프리카는 연평균 5% 성장)되었으며 대 개도국 해외직접투자도 3배 증가하였으나, 국제금융위기로 인해 개도국 경제 및 대 개도국 해외직접투자는 심각한 도전에 직면할 것으로 전망하였다.

이러한 경제 상황과 해외직접투자 현황 및 전망을 바탕으로, 해외직접투자를 포함한 민간재원의 개도국 유입 촉진을 위한 방안과 현 국제금융위기 상황에 대한 대응조치 등이 다양한 시각에서 제시되

었다. 특히, 최근 부각되고 있는 무역을 위한 원조(Aid for Trade)와 같은 맥락에서 투자를 위한 원조(Aid for Investment) 추진 제안이 이루어졌다.

다수의 참가자들은 현 금융위기 상황에서 국제적 정책공조, 금융 감시 감독 등 규제 및 회계기준 개선 등의 필요성을 지적하였다. 그리고 개도국들은 최근 국제금융위기가 개도국의 개발재원 동원에 있어 심각한 도전과제가 될 것임을 우려하면서, 국제사회의 혁신적 개발재원 논의가 ODA의 대체가 아닌 보완이 되어야 함을 강조하였다.

2. 개발동력으로서의 무역

가. 핵심내용

참가자들은 경제성장에 무역이 중요한 역할을 한다는 점에 공감을 하고, 국제무역 확대를 위한 도하개발아젠다(DDA) 협상의 조속한 타결을 촉구하였다. 특히 최빈개도국들의 국제무역참여를 촉진하기 위한 무관세 무쿼터 시장접근 확대 등 특별조치 강화가 재차 강조되었다.

아울러 개도국간 무역확대 등 남-남협력의 강화에 대한 높은 평가가 이루어졌으며, 남-남협력의 이득을 증대하기 위한 전략수립 이행 등 개도국 스스로의 노력 및 개도국간 무역장벽 제거 필요성이 제기되었다.

또한, 개도국들의 국제무역 참여를 위해서 무역을 위한 원조(Aid for Trade)가 필수적인 역할을 할 수 있다는 점에 다수 참가자들이 공감하고, 이 분야 원조 규모 증대뿐만 아니라, 효율성 증대를 위한 노력 강화를 촉구하였다.

가. 토의 내용

1) 무역과 개발의 관계

유럽연합(EU)대표 등은 무역이 개발에서 하나의 요소(an engine)임을 강조하고, 무역자유화가 바로 개발로 이어지지는 않는다는 점을 설명하였다. 이와 관련, 볼리비아 등 개도국들은 무역자유화의 부정적 영향에 대해 언급하고 국제무역 참여시에도 자국의 정책결정권은 보장되어야 한다고 강조하였다.

아울러, 콩고 대표는 무역을 통한 성장을 위해서는 국내적 평화와 안정이 전제가 되어야 함을 강조하고, 몬테레이 컨센서스 논의는 이를 포함하고 있지 못함을 지적하였다.

2) 포괄적 국제무역체제 형성

국제무역확대를 위한 도하개발아젠다(DDA) 조속 타결 필요성에 대해 광범위한 공감대가 형성되었으며, 특히 최빈개도국들의 국제무역참여를 촉진하기 위한 무관세 무쿼터 시장접근 확대 등 특별조치 강화가 재차 강조되었다.

탄자니아는 개도국의 무역능력 부족 등 공급측면

에서의 제약을 해소하기 위한 지원이 병행되어야 함을 발언하였고 인도는 개도국의 이익을 고려한 공정한(equitable) 무역질서 형성 필요성을 강조하였으며, 유럽연합은 DDA 협상타결 자체가 목적이 아님을 지적하고 선진국과 개도국의 이익이 균형적으로 반영된 협상안 채택에 기대를 표명하였다. 한편, 리비아 등 일부 국가들은 국제무역확대 필요성이 강조되고 있음에도 불구하고 정치적인 이유로 자국의 WTO 가입이 배제되고 있다고 비판하였다.

3) 남-남협력 확대

참가자들은 개도국간 무역확대 등 남-남협력의 강화를 높이 평가하였으며, 남-남협력의 이득을 증대하기 위한 전략수립 이행 등 개도국 스스로의 노력 및 개도국간 무역장벽 제거 필요성을 제기하였다. 이와 관련하여, 유럽연합은 남-남협력이 기존 무역체제의 대체적 체제가 아닌 보완적 체제가 되어야 함을 강조하였다.

4) 무역을 위한 원조

개도국들의 국제무역 참여를 위해서는 개도국의 무역능력 배양 및 무역 관련 제도 개선, 인프라 구축 등 무역을 위한 원조(Aid for Trade)가 필수적인 역할을 할 수 있다는 점에 공감을 표하였다. 그리고 최근 금융위기 등으로 국제경제의 불안정성이 증대됨에 따라, 개도국들이 이에 적응하기 위한 지원의 필요성이 강조되었다. 특히, 개도국의 경우 1차 산품에 대한 의존도가 높으므로 1차 산품 가격 변동성의 완화와 다양한 개도국 산업 지원 필요성이 제기되었다. 그러나 일부에서는 무역을 위한 원조의 개념이 아직까지 분명하지 않음을 지적하고, 향후 이 분야 원조 규모 증대뿐만 아니라, 효과성 증대를 위한 노력이 강화되어야 한다고 주장하였다.

3. 국제금융 기술협력 강화와 외채탕감

가. 핵심내용

1) 국제금융 · 기술협력 강화

원조배분과 관련하여 최빈개도국들에 대한 우선지원 필요성에 인식을 같이하고 일부 개도국은 인프라 개발에 보다 많은 지원을 요청하였다. 그리고 원조규모 증대와 더불어 원조효과성 증대를 위한 아크라행동계획(AAA)의 성실한 이행, 특히 수원국 현지 시스템 활용, 언타이드 원조확대, 개도국 역량강화 지원 필요성이 강조되었다.

2) 외채탕감

몬테레이 컨센서스 이후 고채무빈곤국 이니셔티브(HIPC Initiative), 파리클럽, IMF 및 세계은행 등 국제사회의 노력으로 채무국의 부담이 경감되고, 이를 통해 개도국의 빈곤감소를 위한 재정여력이 확대되었다는 평가가 이루어졌다. 그러나 최근 금융위기로 개도국의 개발재원 확충노력이 심각한

도전에 직면할 것을 우려하고 향후 추가적인 관심과 대응방안 강구의 필요성이 지적되었다.

한편, 개도국들은 전체 개도국의 채무가 여전히 증가하고 있으며, 특히 최근의 국제 금융 경제 위기가 그간의 성과를 잠식할 가능성이 있으므로 개도국 채무문제에 대한 국제사회의 해결 노력 강화를 촉구하였다.

나. 토의 내용

1) 국제금융 · 기술협력 강화

⑴ ODA규모 및 배분

금융위기로 인한 ODA 공약 불이행에 대한 우려를 표명하고 선진국들의 ODA 공약 이행을 촉구하였다. 이와 관련하여, 2007년 ODA의 경우, 군사적 · 정치적 목적의 원조를 포함하고 있으므로 이는 실제 ODA 규모를 왜곡시키고 있으며 ODA는 빈곤국의 경제사회개발에 대한 지원 및 인도주의적인 목적의 지원에 한정되어야 할 필요성이 제기되었다.

원조 배분 관련하여 최빈개도국들에 대한 우선지원 필요성에 대해 공감하였으며, 방글라데시, 이집트 등은 ODA가 개도국의 개발에 기초가 되는 전력 수자원 개발 등 인프라 개발분야에 사용되기를 희망하나, 공여국의 기후변화, 환경분야 등에 대한 지원 증대로 실제 수원국이 필요로 하는 지원은 축소되고 있음을 지적하였다.

⑵ 원조효과성 제고

인도네시아는 공여국간 조율, 개발경험 공유 노력, 공여국-수원국간의 파트너십, non-ODA 재원활용 필요성을 강조하고 원조효과성 제고를 위해 AAA 규범 준수, 특히 수원국 현지 시스템 활용, 언타이드 원조확대, 개도국 역량강화 등을 제안하였다.

방글라데시는 원조프로그램에 있어서 소규모 금융지원 등 검증된 사업에 대한 지원확대가 요청되며, 사업 추진시 수원국의 현지 전문성이나 인적자원이 제대로 활용되지 못하고 있음을 지적하였다.

2) 외채탕감

IMF 대표 등은 채무구제 자격을 갖춘 개도국 수가 증가하고 HIPCs에 총 900억 달러 이상이 지원됨에 따라 개도국의 채무부담이 감소하였다고 평가하였다. 그러나 최근 금융위기에 따른 금융 무역 재정 측면에서의 악영향, 국내 민간 신흥경제국 등에 대한 채무 증가 등 새로운 도전과제가 등장하고 있어 이에 대한 논의와 관심을 촉구하였다.

HIPC Initiative 관련하여, 개도국의 위기에 대한 취약성을 감소시키지 못했다는 평가가 있었으며 이에 따라, 선진국의 지원대상 기준 단순화 및 post-HIPCs에 대한 위기상황별 지원방안 강구 필요성을 제기하고, 개도국도 경기대응적 재정정책, 금융안정, 수출다변화, 외환보유고 확충, 보험 활용 등을 통해 위기에 대비할 것을 제안하였다.

세계은행 등은 몬테레이 선언 이후 외채부문 진전과 더불어, 특히 사하라 이남 지역 개도국의 주인의식과 거시경제 안정이 향상되는 등 전반적으로 개도국의 경제안정이 크게 증대되었다고 평가하였다. 파리클럽 측은 몬테레이 선언 이후의 개도국 대외채무 상황 개선을 평가하면서, 향후 지속적인 채무구제 이행과 함께 장기 채무 지속가능성, 채권국간의 협력 등을 위한 노력지속 의지를 표명하였다.

4. 국제체제 이슈(국제통화, 금융, 무역체제의 개발 지원 일관성 증진)

가. 핵심내용

1) 국제금융 · 기술협력 강화

국제금융체제 개혁과 관련하여, 선진국들은 대체로 현 국제금융시스템의 틀 내에서 시장규제와 감독의 강화를 통한 시스템의 제도화 강조, 은행시스템 개혁, 국제금융기구와 UN 등 여타 기구와의 일관성 제고, 시장에 대한 신뢰회복, 규제와 자율의 조화, IMF의 금융시장 안정 및 유동성 지원 기능 강화 등을 개혁방안으로 제기하였다. 개도국들은 현행 국제금융체제의 대안으로 포괄적인 글로벌 포럼의 창설을 통한 체제적 대응 등 새로운 국제체제 수립 문제를 제기하였다. 그리고 글로벌 경제 지배구조의 포괄적 개편을 추진하여 광범위한 개도국의 참여와 입장을 반영해야 한다고 주장하였다.

2) 토의 내용

회의에 참석한 각국 정부, 국제기구 및 NGO대표들은 개도국의 금융경색 해소를 위한 국제기구의 금융지원 확대, 금융위기가 원조위기로 이어지지 않도록 선진국의 ODA 공약 이행 및 원조효과성 제고 노력을 요청하였다. 그리고 전반적으로 국제금융기구가 위기 방지 기능을 이행하며 위기 발생시에 다자간 유동성 제공기구로서의 역할을 수행할 수 있도록 기존 체제의 대폭 개선이 필요하다는 점에 공감하였다.

태국은 다자간 공조체제 강화와 병행하여 지역 금융협력 메커니즘의 발전을 통한 금융안정성 제고 필요성을 지적하였으며, 엘살바도르를 포함한 일부 중남미국가는 포괄적인 글로벌 포럼의 창설을 위한 체제적 대응 금융 및 생산부문의 취약한 연결고리를 보완하기 위한 새로운 국제체제 수립 문제를 제기하였다. 일부 개도국은 무역을 통한 개발재원 확충 효과가 ODA보다 월등함을 언급하고, WTO 도하개발라운드 협상은 실질적인 개도국 지원 역할 수행 및 국제무역체제의 균등한 혜택 배분이라는 차원에서 조기에 타결되어야 한다고 주장하였다.

세네갈 등 몇몇 국가들은 국제금융기구가 기구 자신의 이익과 보호에 충실하여 잘못된 정보와 정책방향을 제시해 왔다고 비난하고, 국제금융기구가 금융시스템의 위험요인에 대한 대응 및 역량 강화와 투명성 제고에 노력할 것을 요구하였다.

OECD 개발글로벌포럼 개최 결과

한국국제협력단 정책연구실

OECD 개발글로벌포럼은 2008년 12.8~9일 양일간 파리에서 개최되어, 원조효과성 제고 방안 모색과 국제 금융위기 하에서의 개발금융에 대해 논의하였다.

Ⅰ. 배경 및 개요

OECD 개발글로벌포럼이 OECD 개발원조위원회(DAC)와 개발센터(DC) 공동주최로 OECD 회원국 및 13개 비회원국, 세계은행, IMF, WHO 등 국제기구 대표 약 150여명 참석하에 2008.12.8~9 양일간 파리에서 개최되었다.

정책워크샵 및 정책대화의 형식으로 개최된 개발글로벌 포럼은 공여국간 원조분업 및 상보성 향상 등 원조효과성 제고 방안 모색과 국제 금융위기 하에서의 개발금융에 대한 논의를 하였다. 정책 워크샵에서는 전반적으로 파리선언과 아크라행동계획(AAA)에서 도출된 합의 및 공여국간 원조분업의 필요성에 대해서는 공감대가 형성되었으나, 구체적인 이행방안에 있어 수원국의 주인의식(ownership) 및 다양성을 강조하는 시각(일본, 미국 등)과 원조 파편화(fragmentation) 및 중복을 최소화하기 위해 공여국간 비교우위에 중점을 두어 원조 정책조화를 도모해야 한다는 시각(EU 등 유럽국가)간의 입장 차이를 노정하였다.

그리고 Eric Martin OECD개발센터 의장(주 OECD 스위스대사)과 Eckerhard Edutscher DAC의장 공동사회로 개최된 '금융위기 하에서의 효과적인 개발금융 방안'에 대한 정책대화에서는 아직도 전개되고 있는 금융위기가 이전의 금융위기와는 달리 선진국에서 시작되어 개발도상국 및 신흥 경제국으로 확산되고 있다는 점을 강조하고 새로운 시각에서 이에 대한 정책적 대응방안을 마련하는 것이 필요하다는 점을 강조하였다.

Ⅱ. 상세 회의 결과

1. 정책워크샵(12.8)
: 원조효과성 이행 상보성과 원조분업 향상

가. 원조분업에 있어서의 다양성과 보완성 (Presentation: 아프리카 개발에 있어 동아시아적 교훈 활용)

일본의 오노(Izumi Ohno) 교수는 공여국간 협력은 다양성과 보완성에 기초해야 하며, 각 공여국간 비교우위가 상이하므로 수원국의 총체적 원조효과성 향상을 위한 포괄적인 접근법 모색이 필요하다는 측면을 강조하였다. 특히 각 공여국간 원조정책에 대한 견해 및 접근법이 상이하여 상호 대체가 불가하다는 점을 인식해야 한다고 하면서, 수원국 스스로 발전정책을 선택할 수 있도록 여건을 조성해야 한다고 언급하였다.

그리고 개발(development)이 가지는 정치경제적 측면을 종합적으로 고려한 개발원조의 '동아시아적 접근법(East Asian Way)'을 제시하고 여타 발전모델과의 상호 보완 필요성을 강조하였다. 일본이 제시하는 개발에 있어서의 동아시아적 접근법의 핵심요소로는, ① 각 수원국의 개발수요에 대한 우선순위, ② 재정지원이 수반되는 공공지출에 대한 역할, ③ 전체 시스템 차원에서 표준적 방법론 적용가능성 등이다.

아울러, 오노 교수는 아프리카 개발을 위한 동아시아적 접근법에 있어 가장 중요한 점은 수원국의 국가비전에 기반한 원조 제공임을 강조하면서 명확한 국가비전이 존재하지 않을 경우, 지속적인 정책 대화를 통해 국가비전 수립을 지원해야 하며 이와 같은 비전에는 수원국 자체적 발전전략, 핵심 인프라 구축 방안이 포함되어야 함을 강조하였다.

나. 아크라 이후 개발협력분야에서의 원조분업 (Presentation: 아크라 이후 원조분업에 대한 진전사항)

Andreas Konig 정책보좌관(독일 개발부)은 원조 효과성 향상의 필수요소(파리선언 및 아크라행동계획의 핵심요소)로 원조분업 및 보완성을 주장하고, 특히 공여국간 비교우위를 가진 분야 선택 및 역량집중화를 통한 원조분업은 원조 파편화 감소를 통한 자원의 효율적 활용을 가능하게 한다고 강조하였다. 원조효과성에 관한 파리선언은 원조효과성 증진을 위한 핵심원칙으로 '분업에 기초한 조화'를 제시하고 있으며, 아크라 행동계획은 공여국들이 개발도상국의 우선순위를 존중하며 원조분업이 원조 감소로 이어지지 않도록 해야 한다는 점을 설명하였다.

아크라 라운드테이블 원조 조화 논의시, 공여국간 원조분업 관행이 체계적으로 점검되고, 성공 사례들이 유용한 수단으로 제시되며, 원조분업의 진전상황과 성과를 측정할 방법론 개발에 대해 합의가 도출되었음을 상기하고, EU차원에서 ① 원조분업에 대한 신속절차 적용, ② 신속절차 대상국가에 대한 원조분업 모니터링, ③ 위임된 협력의 활용강화, ④ 원조분업에 대한 EU의 toolkit사용 확산을 추진하고 있음을 상술하였다.

EU는 EU개발정책의 보완성 및 분업에 관한 지침(EU Code of Conduct)에서 11가지 지침 원칙을 제시하고 동 원조분업 관련 지침은 효과성·효율성 제고 및 거래비용 절감을 통해 연간 600억불이 넘는 EU국가의 ODA 개발효율성을 강화하는 것이 목적임을 강조하였다. 한편, EU측은 공여국간 파편화 감소와 원조제공에 있어서 다양한 방법론적 간의 균형이 향후 과제라는 점을 인정, 일본측이 제시한 동아시아적 접근법과의 절충이 필요하다는 점을 공감하고, OECD/DAC Task Team의 향후 업무로 ① 수원국내 원조분업에 대한 모범사례 정립, ② 수원국내 원조분업에 대한 수량적 진전사항 평가 체제(qualitative assessment of progress)구축, ③ Organise outreach and establish an electronic communications and information platform, ④ 국가간 원조분업 및 보완성 관련 정책대화 추진을 제시하였다.

다. 원조분업 향상

Brian Hammond OECD개발협력국 원조체제 담당관은 원조분업 관련 주제발표에서 15개 아프리카 수원국들은 국가당 평균 24개 이상의 공여국과 협의하면서 원조프로젝트를 관리해야 하며, 이 과정에서 원조정책의 파편화가 심각하게 발생하고 있다는 점을 지적하였다. 공여국 개발원조의 집중도를 검토해 볼 때, 프랑스가 123개 수원국을 지원하고 있으며, 캐나다 100개국, 벨기에 83개국, 덴마크 71개국 등 원조제공의 분산화 현상이 심각하며 특히 아프리카 주요 수원국 5개국의 국별 프로그램원조(CPA)에 있어 15개 공여국이 각각 10%미만의 원조를 제공하고 있는 등 원조 파편화도 매우 심각하여 개발정책의 조정 및 조화가 필요한 상황임을 강조하였다. 이에 반해, 포르투갈은 아프리카 한 국가당 CPA의 최대 34%에 해당하는 원조를 제공, 공여국의 원조집중을 보여주는 좋은 사례라고 평가하였다.

프랑스는 원조분업에 대한 이슈를 원조 소외국(aid orphan)의 관점에서 생각할 볼 필요가 있다고 전제하고, 원조분업을 어떻게 정의하는가에 대한 고민이 선행되어야 한다는 점을 언급하였다. 그러나 아프가니스탄과 같은 취약국가의 경우, 한 국가에 많은 공여국들이 원조를 제공한다고 하여 소규모 공여국들에 대해 원조철회를 요구할 수 없다는 점을 강조하였다. 아울러, 국가간 원조분업은 개별 수원국당 공여국의 수와 관련된 것이 아니라 의사결정과 중요한 상관관계를 지니고 있다고 하면서, 원조분업 논의는 다양하고 많은 행위주체들을 어떻게 조화시킬 것인가라는 문제의식에서 출발해야 하며 우선순위 결정 및 국제원조체제 전반에 대한 매핑(mapping)연구가 병행되어야 한다는 점을 지적하였다.

2. 정책대화(12.9)
: Delivering Effective Development Finance

가. Session1: 글로벌 경제 위기의 결과

1) IMF 전략평가 담당관인 Hugh Bredenkamp은 식량위기 및 유류가격 상승으로 이미 타격을 입은 저소득국가들(LICs)이 글로벌 금융위기로 인해 보다 심각한 영향을 받게 되었다고 전제한 후, 각 국가별

로 충격의 전달경로(transmission channels)와 취약성이 직·간접적으로 다양하지만, 총론적으로는 선택적인 경기부양책이 필요하고 종전보다 더욱 적극적인 원조규모 확대가 요구된다고 주장하였다.

지난 2002년 이래 보다 향상된 원조정책, 전세계적 성장기조, 외채탕감으로 인해 2007년도 저소득국가(LICs)의 성장률은 8.5%(2002년 5.5%)로 향상, 인플레율은 6.5%로 저하, 재정적자는 5.25%로 저하, 외채비율은 GDP대비 30%이하(2002년 45%)로 저하되는 등 성과를 내고 있었으나, 상금의 금융위기로 인해 저소득국가의 심각한 경기후퇴가 우려되며 ① 저소득국가의 경기부양 정책을 주요 경제국에게 위임, ② 경기 역행적 원조 제공, ③ 인플레 통제기능 강화, ④ 사회 보호망에 대한 지원강화 등 저소득국가에 대한 금융지원정책 방향을 제안하였다.

2) Jeffery Lewis 세계은행 수석자문관은 세계경제가 이미 심각한 경기 하락기에 진입하였으며, OECD국가들의 경우, 경기후퇴와 심각한 실물경제 혼란이 진행되고 있다는 분석을 발표하였다. 내년도에는 1982년 이래 최초로 국제무역이 마이너스 성장을 할 것이며, 신흥시장의 외환보유고 감소, 부동산 및 외환시장의 불안정 지속, 원자재가격의 심각한 등락이 원자재 수요국가뿐만 아니라 공급국가에도 큰 위협요인이 될 것으로 예상하였다.

개도국에 대한 경제, 금융위기 전이경로(crisis transmission channels)를 ① 인플레이션 발생에 따른 임금과 고용에의 영향, ② 성장동력인 투자의 급감, ③ 해외송금의 감소 ④ 재정완충장치의 약화라고 정의하고, 이에 대한 정책 대응책으로 ① 경기역행적 정책(counter-cyclical policies)도입, ② 노동집약적, 무역관련 인프라 투자확대, ③ 교역비용의 절감정책(policies to reduce trade costs), ④ 저소득국가의 외채관리 시스템 지원, ⑤ 저소득국가 금융위기에 대한 다자적 정책 대응강화, ⑥ 섬유, 의류, 농산물에 대한 시장접근 내지 자유시장 정책 유지 등을 제시하였다.

3) OECD 개발센터의 Helmut Reisen 연구과장은 금융위기의 영향을 받을 수 있는 세 가지 채널 즉, ① 무역(몬순효과)의 과정에서 영향을 받거나 ② 환율 하락, 교역 적자 등등 재정적 문제로부터 영향을 받거나 ③ 외부적으로 전혀 문제가 없음에도 불구하고 금융위기가 전염되는 경로를 제시하고, 현재의 위기는 지불능력(solvency)위기라기 보다는 유동성 위기라고 진단하면서, 이에 적합한 대응방안 마련을 주문하였다.

현재의 금융위기 극복을 위해 글로벌 거버넌스 체제 개혁에 대해 보다 큰 관심을 기울여야 한다고 강조하고 ① 금융기관의 경기순응적 관행 축소 ② 미국 금융가 영향력 축소 ③ 신용평가기관의 영향력 축소 ④ G8 및 하인리겐담프로세스(HDP)의 영향력 축소가 필요한 반면, ① 국제개발금융기구(MDBs)의 역할 강화 ② G20의 기능 강화가 요청된다는 점을 제시하였다.

나. Session2: 국제적 금융위기와 정책대응에 있어서의 시사점

1) Amar Bhattacharya, G-24(Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development) 사무국장은 상금의 금융위기에 대처하기 위한 각국 정부 및 다자기구의 대응방안 마련과 더불어 다자개발금융체제 개혁에 대한 논의가 있어야 하며, G20체제가 정식으로 G8+5체제를 대체하는 방향으로 조속히 헌장화(constituted) 되어야 함을 강조하였다. 그리고 향후 7년간 국제개발금융체제(IFIs)의 지분율 조정 등 일련의 개혁 필요성을 제안하였다.

OECD는 국제금융위기와 관련 전략적 행동계획을 수립하고 있다고 언급하면서 동 행동계획은 미시(micro), 거시(macro), 구조분야(structural)를 망라하고 있으며, OECD 경제검토체제, 금융시장 규제제도, 거시경제구조 개편, 금융 위기 원인진단 등을 2009년 상반기까지 제시하게 될 것이라고 소개하였다. 그리고 개발협력 측면에서 각 수원국의 필요자금 규모 측정도 병행할 것이라는 점도 덧붙였다.

2) Debapriya Bhattacharya 주 WTO 방글라데시대사는 현재 금융위기에 대한 정확한 진단 필요성을 제기하고, 만약 현 위기가 유동성 위기라면 정치적 지도력 위기를 수반할 것이라는 점을 강조하였다.

상금의 금융위기에 대처하기 위한 글로벌 거버넌스에는 두 가지 옵션이 있을 수 있으며, 하나는 DC프로세스(G20+IMF+WB)이고 다른 하나는 모든 주권 국가가 참여하는 NY 프로세스(UN중심)라고 하면서 NY프로세스로 나아가는 것을 지지한다는 입장을 표명하였다. 그리고 각 정치그룹(EU, G77, G20 등)간 집단적 교섭 필요성을 피력하고 아울러, 오는 4월 EU총회, G20정상회의 등을 리더쉽 문제 해결을 위한 보다 나은 정책조정 체제 구축의 계기로 활용할 수 있다는 점을 강조하였다.

3) 이에 대해 S. Manservisi EC 개발총국장은 글로벌 거버넌스 구도는 G20+ 가 적절하며, 122개국 이상이 참여하여 또 하나의 UN총회를 만드는 방안은 설득력이 없음을 지적하면서, 현 금융위기와 관련하여 개발측면에 있어 중요한 분야는 기후변화 적응, 식량 및 에너지위기 대응, 개도국에 대한 금융의 흐름, 이민정책, 평화관련활동 방안의 수립임을 강조하였다. 그리고 국제금융시스템의 규제 및 감독기능이 실패한 것으로 평가하면서 위기관리 체제로서의 국제금융시스템 개편이 필요하다는 점을 주장하고 상금의 금융위기에서 ODA가 빈곤국가의 정치체제를 지원하고 외부적 충격을 완화시키는 안전판 기능을 수행해야 한다는 점을 강조하였다.

Ⅲ. 평가

글로벌 포럼에서는 국제적 원조분업 논의에 있어 각 공여국들간의 비교우위 분야를 선정하여, 이에 대한 조정을 본격 추진하자는 EU적 시각과 수원국의 필요 및 선택의 다양성을 중시하는 일본식 접근법이 보다 효과적인 원조방법이라는 주장이 대립되었다. 이에 대한 우리 정부의 기본 입장 정립과 2010년 DAC가입, 2011년 HSF-4유치 추진을 감안한 전략적인 대응방안

수립이 필요하다.

국제 금융위기가 최빈개도국(LDC's) 및 취약국가(fragile states)에 주는 단기 및 중장기적 영향에 대해 DAC를 비롯한 Development community가 아직까지 명확한 분석틀을 제시하지는 못하고 있으며, 상당히 관념적인 측면에서 접근하고 있음을 감안하여 올해 3월말 원조효과작업반 논의시 지적기여(intellectual contribution)차원에서 이에 대한 우리나라의 분석보고서를 제출하는 방안도 HLF-4유치에 대한 지지확산 차원에서 필요하다고 판단된다.

특히, 개발금융섹션에서는 OECD 회원국, 중국, 인도, 브라질 등 신흥국가, IMF, 세계은행의 고위 관계자 등이 참여, G8(또는 하인리겐담 프로세스)에서 G20으로의 글로벌 거버넌스 중심축 재편문제, 금융위기의 원인과 다자개발금융체제의 기능개편 문제 등을 논의하였으며, 전반적으로 G20 체제를 기본도구로 하면서 그룹에 포함되지 않는 다수의 주권국가의 의사를 적절하게 반영하는 방안이 필요하다는 주장이 대세를 형성하였다, 이에 따라, 향후 OECD 내에서 G20논의가 중심이 될 수 있도록 여세를 지속적으로 제공해 나가는 노력이 필요하다.

남남 및 삼각협력에 대한 동향 및 정책 시사점

고 미 라 / KOICA 지역 1팀 대리

I. 서론

지금 세계는 경제위기에 직면해 있다. 세계경제가 어려워지면 각 국가는 국외로 빠져나가는 통화에 민감해지고 해외원조 또한 이런 경제위기에 예외일 수 없다. 단순히 경제위기 뿐 아니라 공여국의 정치상황, 사회문화 등 수원국의 외적인 요인들은 지속적인 무상원조 흐름을 방해한다. 이에 따라 변동성이 큰 공여국 원조를 보완하기 위해 개도국 간 상호 비교우위를 바탕으로 자립기반 구축에 초점을 둔 남남협력이 주목을 받고 있다. 특히 아세안, 유럽연합 등 지역 통합 움직임이 활발한 요즘 국제사회는 지역 간 긴밀한 협력체계를 요구하고 있고 개도국들 간 상호 협력강화는 이와 함께 더욱 견고해질 것으로 예상된다.

이러한 흐름을 반영하여 지난 2008년 10월 21~22일 이틀간 "남남및 삼각협력에 관한 아시아 태평양 지역 개발협력포럼"이 태국 방콕에서 개최되었다. 이번 회의는 2010년 개최 예정인 개발협력포럼(DCF/ Development Cooperation Forum)의 아시아 지역 준비 모임으로 UNDESA(Department of Economic and Social Affairs), UN ESCAP (Economic & Social Commission for Asia and the Pacific), UNDP SSC(South-South Cooperation)가 공동으로 주관하였으며 최근 이슈가 되고 있는 남남 및 삼각협력에 대한 ① 경험 공유, ② 모니터링 및 평가, ③ 정보 수집 및 분석, ④ UN의 역할 등 4개의 세션으로 나누어 참가자들 간 논의가 진행되었다. 특히 이번 회의의 기조연설을 맡은 Nagesh Kumar 교수[1]는 남남 및 삼각협력에 대한 일반적인 흐름 및 특징들을 정리하면서 이에 대한 확대 필요성을 강조하였다.

개도국에서 신흥공여국으로 전환된 한국은 2010년 DAC 가입을 앞두고 어느때 보다 이러한 개발원조 동

1) 인도 RIS (Research & Information System for Developing Countries) 소속 교수

향파악 및 동참이 필요한 시기이다. 따라서 Kumar 교수의 발표내용 및 ECOSOC가 2008년 4월 발간한 "남남 및 삼각협력에 대한 동향"을 바탕으로 남남 및 삼각협력의 일반 개념 및 특징을 정리하고 앞으로 적용방안에 대해서 제안해 보고자 한다.

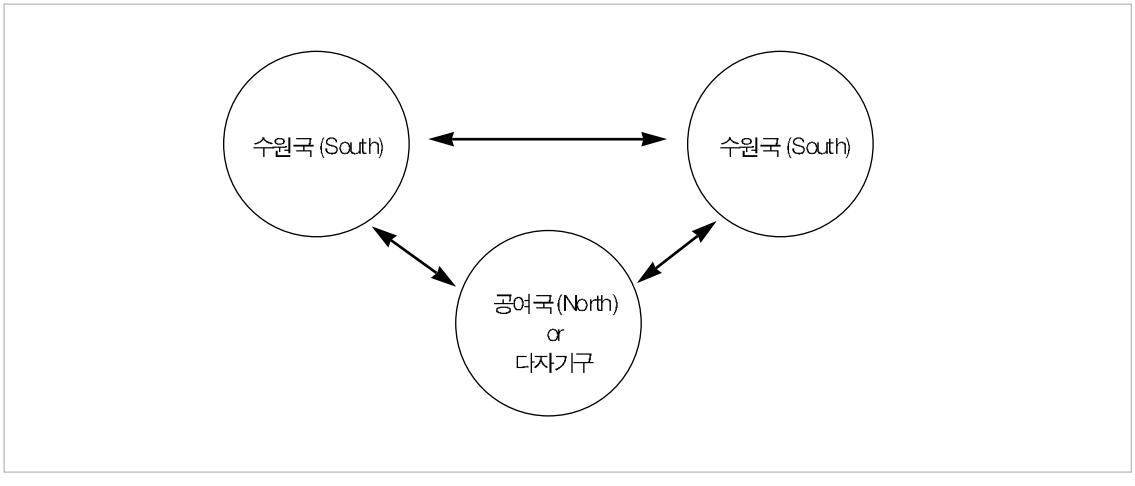
Ⅱ. 남남 및 삼각협력 동향

1. 남남협력이란? 삼각협력이란?

공적개발 원조에 있어 South-South Cooperation에 대한 하나의 통일된 정의는 없지만 UNDP는 "개도국 간 성공사례 및 기술을 공유하고 배워 효과적인 개발원조를 증진시키는 방식 중의 하나"로 정의하고 있다.("means of promoting effective development by learning and sharing best practices and technology among developing countries.") 아울러 일본 JICA는 남남협력을 "기술 경제협력 시, 개도국 간 관계강화 및 지속적인 자기개발을 목표로 하는 상호협력"이라고 정의하며 일본 나름의 남남협력에 관한 지침을 마련하고 있다("mutual cooperation aimed at fostering self-sustaining development, involving deepening relations among developing countries while conducting technical and economic cooperation"). 이 두가지 정의의 공통점에서 보면 남남협력은 개도국 간 상호 기술협력 및 경험공유를 통한 효과적인 개발원조 수행방식을 의미한다는 것을 알 수 있다.

아울러 남측 국가들의 노력에 더하여 부족한 재원 및 자원을 북측 국가들이 제공하는 삼각구도를 삼각협력(Triangular Development Cooperation/TDC)이라고 부른다. 삼각협력은 참가국 구성에 따라 북-북-남,

〈그림 1〉 남남 및 삼각협력의 구도



남-남-남이 될 수도 있겠지만 전자는 North-South의 일반 형태로 분류될 수 있고 후자는 South-South 형태로 분류될 수 있기 때문에 일반적으로는 남-남-북 즉 남남협력을 보완하는 차원의 삼각형태를 삼각협력으로 보는 시각이 많다.

남남협력의 부족한 부분을 북측 국가 또는 다자 협력기구가 보완하면서 시너지 효과를 창출하는 삼각협력은 효과적인 빈곤감소 및 다양한 파트너들을 참가시키는 등의 긍정적인 요인이 많아 점차 확대되는 추세이다.

이번 회의에 GTZ 대표로 참석한 James Tomeko, 재무사업부 팀장은 현재 GTZ는 공식적으로 14개의 프로젝트가 삼각협력으로 진행 중이며 남측국가들의 비교우위를 분야별로 분석하여 공동협력 중임을 언급하였다.

아울러 일본대표로 참석한 Jiro Usui, ESCAP 대표부 서기관은 아시아 지역내 개발경험을 아프리카로 전수시키는 TICAD(Tokyo International Conference on African Development)에 대해 간략히 언급하면서 남남협력 방식 등 가능한 모든 자원을 활용하여 MDG 달성에 적극적으로 참여할 것이라고 언급하였다.

하지만 DAC 회원국들은 이를 양자협력과는 별도의 통계 보고를 하고 있지 않아 그 방대한 규모를 정확히 측정하는 것은 무리이며 그 범위 및 형태가 다양하고 통일된 방식이 없다. 따라서 〈Box 1〉과 같이 각 국가의 예시 및 사례를 통해 삼각협력에 대한 이해를 돕고자 한다.

〈Box 1〉 정부 간 삼각협력 프로그램 예시

- **NERICA 쌀 (New Rice for Africa)**
  서아프리카 쌀 개발협회(WARDA)는 아프리카 쌀과 아시아 쌀의 장점을 결합시켜 1994년 새로운 종자의 쌀을 개발하였다. 주요 협력 프로젝트로서, 일본, 중국, 아프리카 17개국의 국가 기관들과 일본정부, UNDP, 아프리카개발은행, FAO, USAID, 록펠러재단, 세계은행에 의해 지원이 실시되었다. 네리카 쌀에 대한 수요 증가로 인해 아프리카 쌀 협회(ARI/ African Rice Association)가 설립되었으며, 동 협회는 서부, 중부 아프리카에 210,000헥타르 이상의 농경지 구축과 170만명의 아프리카 농부들에게 NERICA를 소개하며, 연간 744,000톤까지 아프리카 쌀 생산량을 증가시켜 쌀 수입에 있어 연간 8800만 달러의 절약을 목표로 한다.

- **아시아태평양 장애개발센터 (APCD/ Asia Pacific Development Centre on Disability)**
  JICA와 태국 정부는 장애인들의 empower-ment 증진을 목표로 하는 지역 센터를 공동 설립하고, 아시아지역 내 개도국에 있어 사회적 차별퇴치에 합의하였다. 2002년에 설립된 동 센터는, 태국 뿐 아니라 CLMV(Cambodian, Laos, Myanmar, Vietnam) 국가로부터 몸이 불편한 참가자들을 받아들여 그들을 empower 시키기 위해 ICT, 커뮤니티 기반의 재활, 장애인 차별 금지 등을 위한 지도를 시작하였다.

• **캄보디아 지역개발 프로젝트**

이 프로젝트는 캄보디아 약 140만명의 난민의 생계를 지원하는 것을 목표로 일련의 커뮤니티 개발 활동을 통한 식량 생산과 수입증대 활동(income generating activities), 공공보건과 기초교육 등을 지원한다. 농산물의 생산성 증대를 위해 1930개의 농부 그룹과 12,000명의 농부를 대상으로 한 교육을 지원하였고 문제 해결을 위한 마크로 파이낸스 프로그램과 NGO를 설립하였다. 이 프로젝트는 일본 국제협력센터의 지원 아래, UNOPS, 인도네시아, 타이, 말레이시아, 필리핀 정부가 공동으로 참가한다.

Source : Kumar 교수 발표 자료 (South-South & Triangular Cooperation in Asia-Pacific)

2. 남남 및 삼각협력의 흐름

1960~1970년대에 개도국들은 식민지 시대에서 벗어나 가난과 저개발의 성장 엔진으로 재정적, 기술적 상호협력을 갈망하기 시작하였다. 특히 77그룹 및 South Commission의 탄생은 남남협력 강화를 위한 제도 및 무역협력 기반 구축에 영향을 미쳤다. 중국의 탄자니아-잠비아 철도 건설 사업은 그 시대의 대표적인 남남협력 사업으로 손꼽히고 있다.

1980~1990년대는 많은 개도국들이 재정위기를 겪음과 동시에 GATT 및 우루과이 라운드 등 자유무역체계를 통한 외부 강압이 높아지고 무역의 외적 간섭이 커지면서 남남 협력이 어려움을 겪는 시기이다. 하지만 최근 지속적인 개발 노력으로 남측은 더이상 뒤쳐져 있는 그룹이 아닌 적극적으로 MDG 달성에 참가하는 중요한 역할자로서 부각되고 있다.

3. 남남협력 규모

UN 경제사회이사회(ECOSOC/Economic&Social Council)가 2008년 4월에 발간한 DCF(개발협력포럼)의 준비 자료에 따르면 2006년 전체 ODA 규모의 약 7.8~9.8% 해당하는 95억~121억불[2] 정도가 남측 공여국들의 원조로 측정된다고 한다. 남측 주요 공여국은 중국, 인도, 베네수엘라, 한국 등이며 이 국가들은 DAC에 가입하지 않은 신흥공여국으로서 최근의 남남협력을 적극적으로 이끌어 나가고 있다는 것이다. 최근 남측 공여국들의 이전 약속사항들이 구체화된다면, 남남 개발협력 규모는 2010년까지 약 150억불까지 증가할 것으로 동보고서는 예측하고 있다[3].

특히 남측 공여국 대부분이 현재 아시아 지역에 분포하는데 이는 아시아 지역의 수십년간의 지속적인 경제성장과도 연관된다. 한국, 대만, 홍콩, 중국, 싱가포르, 인도, 태국 등의 아시아 지역 신흥공여국들은 수십년

2) 동 수치는 중국, 인도, 한국, 베네수엘라 등 실제 데이터 수집이 가능한 남측 공여국들에 근거하여 작성된 수치로 전체 규모에비에 과소평가된 수치라고 동 보고서는 언급하고 있다.

3) 중국의 아프리카 원조확대계획 및 남아프리카 공회국이 GNI 0.2~0.5%를 개발협력 프로그램으로의 지원 예정 등을 고려 시, 향후 남남협력에 대한 총액 수치는 증가할 것으로 추산됨.

〈Box 2〉 방글라데시 남남협력 예시

- 소액대출, 인구정책, 지역개발과 같은 특정분야에 전문가를 보유한 방글라데시는 방글라데시 아카데미와 지역개발 아카데미, 공공행정연수센터 등의 전문가들을 개도국에 보내고 있음.
- 특히 그라민 은행(Grameen Bank)은 인도네시아, 말레이시아, 네팔, 아프리카 국가들의 소액대출 프로그램을 맡아 진행하면서 1996년 워싱턴에서 열린 소액대출 정상회담을 이끄는 역할을 하기도 함.

Source : UN-ESCAP(2002)

간 축적된 개발경험과 기술을 통해 남남협력에 적합한 시스템을 만들어 나가고 있는 것이다. 아울러, ASEAN, SSARC 등과 같은 경제협력을 위한 지역기구들이 조직됨에 따라 아시아 지역내 경험공유 및 기술협력을 위한 다양한 장이 형성되면서 남남협력에 대한 지원이 확대되고 있다. 또한 신흥경제성장국 뿐 만 아니라 방글라데시와 같은 최빈개도국들(Least Development Countries : LDCs)도 주변국들과 함께 기술협력에 대한 노력을 시작하고 있다.

Ⅲ. 남남 및 삼각협력의 장단점

남남 및 삼각협력은 노동 집약적인 개도국 기술이 선진국의 기술보다 산업환경이 유사한 다른 개도국에게 더 적합하고 열악한 인프라 환경에 상대적으로 쉽게 적용이 가능하다는 특징이 있다. 아울러 개도국 전문가들은 다른 개도국과 유사한 지질, 기후 환경에 적합한 기술과 전문성을 가지고 있기 때문에 남-북 개발원조에 비해 자원 효율성이 높은 편이다. 특히 개도국의 저렴한 물가는 비용 효과적으로 전문 기술을 전파시킬 수 있는 장점이 있어 개발파트너 확대 뿐 아니라, 원조 효과성 향상에도 기인할 것으로 보인다.

하지만 남남 및 삼각협력에 대한 일관된 개념정립 및 가이드라인이 부재하여 수행체계는 물론 모니터링 및 평가 시스템이 아직 미흡하다. 모니터링 및 평가(M&E)에 대해 논의한 이번 회의 두번째 세션에서도 말레이시아, 스리랑카 등의 남측국가들이 M&E 역량 강화를 위한 공여국 및 다자기구의 지원을 건의하는 등 이에 대한 보완을 강조하였다. 아울러 다양한 이해관계자들이 참가하게 되면서 상호 간 공감대 형성 및 이해가 선행되어야하고 남측 참가자들의 적극적인 협력 및 행정역량이 성공의 중요한 요소로 고려되어야 할 것이다.

이외에도 ECOSOC에서 발간한 DCF 준비보고서를 바탕으로 남남 및 삼각협력 방식에 대한 장단점을 좀 더 정리해 보면 아래와 같다.

1. 장점

• 비용효과성

– 경제 · 문화적 개발환경이 유사한 국가 간 협력을 통해 수원국 흡수 능력을 제고하고 사업 추진비용을 절감함으로써 가용 자원 활용의 극대화가 가능

• 참가국의 지속적인 역량강화

– 남측 국가들이 적극적으로 개발협력에 참여함으로써 개발 역량제고 및 노하우 축적의 기회를 제공할 수 있고 지속적인 발전의 기반 마련

• 개도국 주인의식 및 리더십제고

– 수원국 중심의 기술협력 사업을 통해 실질적으로 필요한 수원국 수요를 반영하고 사업에 참가함으로써 주인의식 및 리더십 제고 가능

• 유연성 확보

– 외부 환경에 즉각적으로 반응할 수 있고 상대적으로 신속한 자금 지원 등 유연성 확보

2. 단점

• 남측 참가자들의 역량 미흡

– 각 국에 부합하는 사업관리 능력 및 역량 부재 시, 효과적인 사업 수행이 어려움

– 남측 국가 대부분이 원조통합기구(Coordinating Agency)가 부재하여 협력 추진을 위한 인프라 구축이 부족함

• 참가자간 긴밀한 협력체계 구축

– 참가국간 업무분장 등 확실한 추진 매커니즘 부재시, 중복비용 발생 등 불필요한 재원소모가 발생하므로 긴밀한 협력 체계 선행 필요

• 모니터링 및 평가체계 미흡

– 모니터링 및 평가 체계가 갖추어 지지 않아 투입 자원의 성과측정이 불확실

• 강한 정치적 동기와의 연관성

– 각 국의 정치적 동기와 연관될 경우 수원국 전체 개발 조정 및 조화와 무관하게 진행되는 경우 발생

IV. 정책 시사점

남측 공여국의 역할이 커지고 북측 국가들이 이에 대한 지원을 강화하면서 남남 및 삼각협력에 대한 영역은 앞으로 점차 확대될 것으로 기대된다. 하지만 남남협력의 원조방식이 성공을 거두기 위해서는 짧은 시간에 외형적인 형태만을 따라할 것이 아니라 한국만의 적용방안을 찾고 이에 대한 개선이 필요하다고 생각한다. 따라서 남남 및 삼각협력에 대한 내부의 강 · 약점과 외부의 기회 · 위협요인들을 정리하여 실행방안을 생각해보고자 한다.

1. 강점

• 개도국 → 신흥공여국 → 공여국으로의 오랜 발전 경험 축적

– 짧은 시간에 개도국에서 신흥공여국으로 자리매김한 한국의 경제발전 경험은 남측국가의 좋은 모범사례로 남남 및 삼각협력을 효과적으로 수행할 수 있는 역량 보유

• 남남 협력이 확대되는 아시아지역 양자협력 기반 활용 가능

– 신흥공여국이 많은 아시아 지역은 남남 및 삼각

협력이 확대되는 지역으로 지리적 근접성 및 문화적 유사성을 바탕으로 한 양자협력 경험 활용

• 파리선언에 적극적인 참가를 통한 원조효과성 향상에 기인 가능

- DAC 가입을 앞두고 파리선언 등에 적극적으로 동참하는 등 국제사회의 원조효과성 향상 노력에 하고 있는 한국은 원조조화와 조정을 고려한 남남 및 삼각협력 추진 가능

2. 약점 (Weakness)

• 삼각협력에 대한 다양한 시도 부재

- 소규모 기술협력(연수사업)사업에 경험이 한정되어 다양한 형태의 남남 및 삼각협력 시도 필요

• 가이드라인 및 추진방향 미흡

- 맞춤형 기본방향성 및 가이드라인이 미흡하여 전사적인 추진 정책 부재

• 지속적인 협의 채널 부재

- 참가국 간 역량개발 발굴을 위해서는 정기적이고 지속적인 소통 필요하나 이에 대한 통합적인 협의채널이 부재

(참고) 일본의 경우 남남 및 삼각협력 추진을 위한 대륙별 회의를 개최 운영 중임.

3. 기회

• 아시아지역(일본) 주축의 남남협력 확대 흐름

- 아시아 개도국 및 신흥공여국이 주축이 되어 확대됨에 따라 남남 및 삼각협력 추진을 위한 기회 확대

• 국제사회의 관심 및 지원 증가

- 개발협력 파트너 확대 및 원조효과성 제고를 위한 방안으로 DAC 등 국제 사회의 관심 및 지원 점차 증가

• 수원국의 적극적인 참가의지

- 파트너 국가로 참가해야하는 수원국들 또한 필요성을 인지하고 공감대가 형성되는 추세

• 한국 경제발전 경험에 대한 개도국 수요 및 관심 증가

- 한국의 단시간 경제발전 경험에 대한 관심이 증가하면서 남남 및 삼각협력에 대한 한국과의 협력 증가

4. 위협

• 국제 사회의 일관된 가이드라인 및 데이터 부재

- 국제사회의 일관된 가이드라인 및 데이터의 부재로 각 국의 이해가 상이함

• 남측 참가국의 역량 미흡

- 사업 추진에 있어 남측 참가자들이 부족한 역량은 사업 세부 추진을 어렵게 함.
- 남측 국가들의 지속적인 협력 및 역량구축이 없으면 효과성은 높지 않을 것으로 판단됨

• 세부 협의를 위한 준비기간 필요

- 다양한 이해관계자들이 참가하기 때문에 남남 및 삼각협력의 성공을 위해서는 세부 협의를 위한 준비기간이 필요함

남남 및 삼각협력의 국제적 흐름이 대세라 할지라도 이에 대한 철저한 준비가 없다면 성공하기는 어려울 것이다. 따라서 상기의 내외적 SWOT 분석을 바탕으로 다음의 적용방안들을 고려하여 향후 남남 및 삼각

〈표 1〉 한국의 남남 및 삼각협력에 대한 SWOT 분석

Strength • 개도국 산흥공여국 공여국으로의 오랜 발전 경험 축적 • 아시아지역 양자협력 기반 활용 가능 • 파리선언에 적극적인 참가를 통한 원조효과성 향상에 기인 가능	**Opportunity** • 아시아지역(일본) 주축의 남남협력 확대 흐름 • 국제사회의 관심 및 지원 증가 • 수원국의 적극적인 참가의지 향상 • 한국의 경제발전 경험에 대한 개도국 수요 및 관심 증가
Weakness • 삼각협력에 다양한 시도 부재 – 기술협력(연수사업) 경험으로 한정 • 가이드 라인 및 추진방향 미흡 • 지속적인 협의 채널 부재	**Threat** • 국제 사회의 일관된 가이드라인 및 데이터 부재 • 남측 참가국의 역량 미흡 • 참가국별 업무분장 및 비교우위 확인 등 세부 협의를 위한 준비기간 필요

협력 추진에 참고가 되었으면 한다.

가. 고유 가이드라인 및 추진방향 수립

한국의 부족한 부분을 보완하고 참가하는 남측 국가들 간 비교우위 확보가 성공의 중요 요소이므로 협력국 선정 기준 등 남남 및 삼각협력을 위한 고유 가이드라인 및 추진방향 수립

나. 분업의 명시화

남남 및 삼각협력은 다양한 주체들이 참가하게 되면서 사업 추진 중 중복성 문제 및 의견대립 등이 발생하므로 이를 최소화하기 위한 명확한 참가국 분업 선행

다. 지속적인 협력 채널 유지

짧은 시간에 협력국 수요 및 비교우위 확인이 어려우므로 지역별로 지속적인 대화 창구를 마련하여 정기적인 소통의 기회 마련

V. 결론

2008년 9월 아크라에서 열린 "원조효과 제고를 위한 고위급 회의"에서 개발 파트너 확대 및 포용을 위한 효

과적인 원조 방식으로서 남남 및 삼각협력에 대한 이슈가 논의되는 등 그 필요성이 점점 높아지고 있다. 하지만 남남협력 규모 및 필요성 확대에 비해서 그간 체계적인 가이드라인 및 정의가 없었고 따라서 이번 방콕 회의의 주제도 그러한 기본적인 프레임 구성에 대한 요구가 반영되었다고 볼 수 있다.

이번 방콕회의에서 남남 및 삼각협력에 대한 아시아 지역 내 높은 관심과 참가의지를 확인하였으며 공여국은 물론 개도국 역시 새로운 원조방식 도입을 통한 협력증진을 모색하였다. 아울러 이번회의는 남남협력에 대한 모니터링 및 평가 시스템이 미흡하고 정보공유를 위한 제도가 부족하므로 이에 대한 UN기구의 역할 확대가 필요하다는 공감대를 형성하면서 남남 및 삼각협력에 대한 공동성명서(Joint Statment)를 채택하여 그 의미가 높았다.

이번 회의를 바탕으로 한국도 국제사회의 동향을 지속적으로 관찰하고 단순히 형태를 모방하기보다는 참가국 간 비교우위를 상호 보완하는 남남 및 삼각협력이 필요할 것이라고 생각되었다. 따라서 고유의 가이드라인을 수립하여 참여의지 및 역량이 높은 남측 파트너 국가들과 점차적으로 협력을 확대해 나가야 할 것이라고 생각한다.

[첨 부 1] 아태지역 남남 및 삼각협력 개발협력 포럼의 공동성명서 요약

A: ESCAP 지역 내 삼각협력을 타 지역과 공유
- 다수의 삼각협력 프로젝트를 기타 지역으로 확산 필요
- 민간분야 및 시민사회의 많은 관계자 참가자 유도

B: 남남 및 삼각협력에 관한 모니터링 및 평가 보완
- 현재까지 모니터링 및 평가에 대한 정밀한 조사 부재
- 유연성 확보를 위해 국가주도의 효율적이고 포괄적인 M&E가 필요하며 역량강화 프로그램이 선행되어야함

C : 남남 및 삼각협력에 관한 데이터 수집과 분석 필요
- 규모, 효율성, 질에 관한 지역적 분석작업이 없어 복잡해져가는 협력방식의 통합적인 보고 및 정보수집이 부재함
- OECD/DAC 회원국들 대상으로 남남 및 삼각협력에 관한 별도 보고 시행 등 정보수집을 위한 양식 수립 검토 필요

D: UN기구의 역할
- 활발한 남남 및 삼각협력의 확대를 위해 UN의 적극적인 지지가 필요하며 UNDP SSC의 재정적, 기술적 지원 확대 필요
- DCF가 남남협력에 관한 명확한 정의와 정확한 평가법 개발 등 UN의 역할에 지속적으로 초점을 맞추고 메커니즘을 조직화시켜야함

[Reference]

UN ECOSOC 「Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and Triangular Development Cooperation」/ April 2008

Dr. Nagesh Kumar 「South-South & Triangular Cooperation in Asia-Pacific : Towards a new paradigm in development cooperation」

남남 및 삼각협력의 성공 사례와 시사점

- UNDP 남남 및 삼각협력 효율성 증대를 위한 워크숍(2008. 12. 18) 개최결과'를 중심으로 -

김 태 은 / KOICA 사업평가팀 대리

Ⅰ. UNDP 워크숍 개최 배경 및 개요

1. 개최 배경

최근 국제개발목표 달성을 위한 개발원조의 한 방법(modality)으로서 개도국간 기술을 공유하고 그 잠재적 개발재원을 극대화하기 위한 남남협력의 중요성이 강조되어 왔다. 이러한 흐름과 함께 2003.12.23일 UN은 매년 12.19일을 UN 남남협력의 날(UN Day for South-South Cooperation)로 천명하였으며[1], 남남협력은 개도국 뿐 아니라 선진 경제권을 아우르는 국제사회의 공통 관심 과제로 논의되고 있다.

하지만, 그간 지속적으로 이루어진 남남협력의 중요성에 대한 일반적 이해와 협의는 개념적이고 정치적 측면의 남남협력에 초점이 맞추어져 있어, 실질적으로 남남협력이 어떠한 활동으로 이행되고 있고 효과성 극대화를 위한 요소들은 무엇인지는 간과되었던 측면이 있다.

이에 UNDP는 UN 남남협력의날 5주년 계기로 뉴욕 UN 본부에서 개최된 "제1차 글로벌 남남개발 엑스포(GSSD

1) 12.19일은 1978년 UN이 개도국간 기술협력 중요성을 강조하는 '부에노스아이레스 행동계획(BAPA)'을 결의한 날이기도함.

Expo[2])" 기간 중인 2008.12.16일 '남남 및 삼각협력 효율성 증대를 위한 워크숍[3]' 을 진행함으로써, 남남협력 주체인 개도국들과 이를 지원하는 삼각협력 추진 공여국들 각각의 관점에서 남남/삼각협력의 성공요소를 성과사례(Good Practice) 중심으로 공유할 수 있는 기회를 마련하였다.

본고에서는 동 워크숍에서 논의된 남남/삼각협력의 모습을 토대로 그 시사점 및 향후 성공적 삼각협력 추진을 위해 우리가 고려해야할 사항이 무엇인지 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 남남/삼각협력 효율성 증대를 위한 워크숍

일본, UNDP, BMZ, OECD, 세계은행 등 전통공여국(기관)과 태국, 중국, 멕시코 등 신흥공여국, 수원국, 민간부문 등 다양한 개발 주체들의 참여하에 진행된 동 워크숍은 개도국의 남남/삼각협력 구체 성공사례를 관찰한 후 남남/삼각협력에 있어 공여국의 경험과 역할을 조망하였으며, 논의시 사용된 주요 용어의 개념 범위를 참고하여 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- the North : OECD/DAC 회원국, UN 기구, 세계은행 등 전통공여국
- the South : 개도국 전반
- 남남협력(South-South Cooperation : SSC) : 개도국간 협력
- 주축국(Pivotal country) : 남남협력에서 주로 'provider' 역할을 하는 개도국
- 삼각협력(Triangular Cooperation)
  - 주로 전통공여국 - 신흥공여국 또는 선진 개도국
  - 개도국간 협력이며,
  - 삼각협력 내에는 남남협력 형태가 포함되어 있음

1. 개발도상국의 남남/삼각협력 성과 사례

가) 사례 1 : 아르헨티나의 페루 동물건강증진사업

동 사업은 일본-아르헨티나-페루의 삼각협력사업으로, 아르헨티나가 주축국이 되어 페루에 동물질병관리 기술

2) Global South-South Development Expo (GSSD Expo): 2008.12.16-19간 진행된 동 엑스포는 개발을 위한 민간파트너십(PPP), 재난위기경감과 기후변화 대응, 빈곤감소, 남남/삼각협력효율성증대, 개발에서 미디어의 역할 등 6개 주제에 대한 패널 발표 및 토론을 진행

3) Increasing Effectiveness of South-South Cooperation for Development: A Workshop for Practitioners of South-South and Triangular Cooperation

이전을 추진한 사업이다. 아르헨티나 외교부 국제협력국 Ms. Julia LEVI 국장과 페루 Mr. Roberto A. Acosta는 각각 지원경위와 사업 성과를 다음과 같이 발표하였다.

• 사업개요 – 지원경위 및 사업 성과

> • 사업기간/규모 : 2003-2007 / 50만 달러(일본 70%, 아르헨티나 30%)
> • 사업내용 : 전문가파견, 연수, 연구센터현대화 등을 통한 가축질병관리 역량 강화
> • 주요 추진 경위
> – 페루 정부 및 JICA 페루사무소, 아르헨티나 정부와 JICA 아르헨티나 사무소에 동 사업 요청
> – 일본 및 아르헨티나, 일 · 아르헨티나 파트너십 프로그램 일환으로 동 사업 추진
> *배경에는 일본–아르헨티나간 오랜 양자간 협력관계 바탕
> – 프로그램 개발을 위해 다년간 양국 공동연구
> – 사업 목적, 내용, 추진 방식 및 과정 등에 대한 협력국간 사전 협의 및 합의
> – 일본, 남남협력국에 프로젝트관리(PCM: Project Cycle Management) 및 성과관리 기법 전수
> – 아르헨티나, 페루에 기술전수 등 사업 실시
> • 사업성과
> – 연구센터 연구원 훈련 프로그램 개발, 전문가 파견 및 연수 등 기술전수, 시설 현대화
> – '03–'08간 센터 예산은 2.5배 증가한 반면, 연구실적은 18배, 센터 소득은 7배 이상 증가
> – 장기적으로 가축사망 감소를 통한 페루 농업생산성 강화 및 식량안보 강화에 기여

• 성공요인

– 동 사업은 주축국–수원국에 적합한 협력사업분야 선정, 공동의 사업형성, 선진화된 사업관리 등을 통해 성공적으로 페루의 가축질병관리 역량을 강화한 것으로 평가되는데, 그 성공요인은 다음과 같이 분석된다.

① 주축국(아르헨티나) 비교우위분야와 수원국(페루)의 수요간 조화

– 페루는 높은 가축사망율로 인해 농업생산성 및 식량안보 상황 저하의 문제점을 안고 있었으며, 아르헨티나는 일본과의 장기적 양자사업을 통해 관련 기술을 토착화하고 기술적 노하우를 축적한 상황임

② 양국 축산환경 등 자연환경의 유사성으로 인한 기술전수 환경의 적합성

– 아르헨티나와 페루는 지리적 근접성, 환경적 유사성 등으로 인력교환이 수월하고 전수 기술의 적용가능성도 높았음

③ 협력국간 공동 사업형성을 통한 사업이 해도 및 주인의식 제고

– 공동 사업형성 및 추진을 통해 사업목적, 내용, 단계 및 추진방법, 구체성과(outcome) 등에 대해 합의하였음

④ 전문사업관리(PCM) 및 성과관리 기법 전수

- 일본은 개발사업관리기법(PCM)을 양국에 전수, 개도국의 개발관리역량을 강화하고 성과중심적이고 효율적인 사업추진을 가능케 하였음

⑤ 지속가능성을 고려한 사업 디자인

- 최소 3년 이상의 사업기간으로 단계적 센터 역량강화, 전문가 자문 제공을 통한 지속적 기술전수를 실시하였으며, 센터에는 가급적 젊은 연구진을 투입하여 기술 흡수력과 지속가능성 제고를 위해 노력함

나) 사례 2 : 케냐의 아프리카 수학과학교육 역량강화사업 (The case of SMASSE of Kenya and SMASE-WECSA)

동 사업은 일본-아시아국가-케냐의 삼각협력 후 수혜국이던 케냐가 주축국이 되어 일본-케냐-아프리카 기타 국가로 삼각협력사업이 확대된 사례이다. 케냐 교육과학기술부 상임이사 Mr. Karega Mutahi 교수는 동 사업 개요를 다음과 같이 발표하였다.

• 사업개요

- 사업기간 : 1998-진행중
- 사업내용 : 현직교육훈련프로그램 제공 및 제도화, 현직교육훈련센터 수립 등을 통해 수학과학 커리큘럼 제공의 질적 제고 도모
- 주요 추진 경위
  - 케냐정부, 개발과제 및 교사와 학생을 대상으로한 면밀한 수요분석
  - 1998, 일본-케냐 양자간 협력 실시 : 중등 수학 · 과학교육 강화 시범사업
  - JICA 감독하에 일본, 필리핀 말레이시아에서 케냐 훈련교사 양성 실시(삼각협력)
    · 케냐-필리핀('01), 케냐-말레이시아('05)간 남남협력협정 체결
  - '03-'08간 케냐 전국(16개 지구 전국) 및 아프리카 전역(약 27개국)으로 사업 확대
    · 교육프로그램을 기이수한 케냐 교사, 아프리카 타국 교사 대상 교육실시 및 훈련교사 양성
    · JICA의 조정하에 말레이시아, 필리핀에서 제3국연수 실시
  - 나이로비에 수학과학과목 역량배양을 위한 국가 · 지역단위 센터 설립(CEMASTEA)
- 사업성과 : 케냐를 중심으로 수혜국이 사하라이남아프리카 27개국으로 확대, '08년 현재까지 약 850명 훈련교사 양성

• 성공요인

- 동 사업은 수요중심적 접근, 현지화된 기술 전수를 통한 효과적 기술이전, 우수사업 확대를 통한 수혜국 확대 및 주축국의 지속적인 역량 개발을 가능케한 사업으로 평가되며, 동 사업에는 다음과 같은 요소가 성공

요인으로 관찰되어진다.

① 남남협력의 연계적 확대를 통한 보다 효율적 기술이전

- 당초 삼각협력 수혜국이던 케냐가 주축국이 됨으로써, 수혜국일 당시 기술흡수 과정에서 겪은 시행착오 경험을 개선, 보다 효과적인 기술이전 실시

② 비용효과적 사업 추진 및 타수원국으로 성공사례 확대 적용

- 수원국은 유사한 개발환경 및 수요를 가진 케냐의 개발경험을 공유함으로써 보다 현지화된 기술을 전수받게 됨으로써 효율적 비용으로 신속한 사업 확대 적용이 가능하였음

③ 수원국정부의 개발수요 분석 및 사전조사 강화를 통한 문제점 파악

- 케냐 정부가 자국 개발 과제(교육)에 대한 상황분석을 실시, 수요 적합 분야를 지원함으로써 수원국 정부 당국의 리더십 및 주인의식 제고

④ 지속가능성

- 케냐는 전수 받은 기술을 주축국으로써 주변국에 전파, 지속적인 역량강화를 도모함은 물론, 개발역량 및 사업관리능력을 강화할 수 있는 계기를 마련함

2. 공여국의 남남/삼각협력 추진 사례 및 역할

가) 일본(JICA)의 관점 및 사례

1) 남남/삼각협력에 대한 일본의 관점

1975년부터 남남협력을 지원해 온 일본은 현재 남남/삼각협력의 선두주자 역할을 하고 있다. 일본은 ① 역량개발(capacity development)의 결과를 공고히 하기 위해서는 개발경험에 대한 공유가 반드시 필요하며, ② 개도국에 적용가능한 경험과 기술은 개도국에 보유하고 있고, ③ 개도국을 통한 타개도국과의 파트너십을 통해 JICA의 기술지원 가치를 더욱 제고할 수 있다는 이해 하에 남남/삼각협력을 추진 중이었다.

즉, 남남/삼각협력을 통해 JICA 협력사업의 성과(output) 확산은 물론, JICA와 파트너국가와의 삼각협력을 통한 보다 효율적 협력관계 구축이 가능하다는 것이다. 이는 JICA가 한 국가에 전수한 기술은 이미 현지화되어 있으므로, 경제사회문화적 유사성을 바탕으로한 타지역으로의 기술확산을 추진할 수 있으며, 기술확산 과정에서는 JICA가 주축국(기술제공국)이 된 기존 수혜국에 대해 기술적 보완(backstop) 및 사업 조정 지원을 함으로써 주축국 및 새로운 수혜국의 더 나은 역량개발을 도모할 수 있다는 논리이다.

2) 일본의 접근 방법과 구체 사례

현재 다양한 방법으로 삼각협력을 통한 남남협력 지원을 추진하고 있는 일본은, 성공적 남남/삼각협력을 위한 공여국의 접근 방법으로 ① 기존 양자협력을 바탕으로한 삼각협력 파트너십 확대와 ② 수요중심 프로젝트 디자인, ③ 주축국과 수혜국간 조정 매커니즘 개발, ④ 주축국 역량개발을 중심으로 사업을 추진 중이었으며, 해당 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

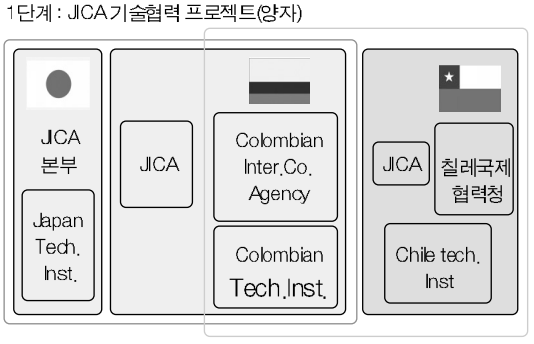
① 양자협력 바탕의 삼각협력 파트너십 구축 및 수요중심 사업 디자인

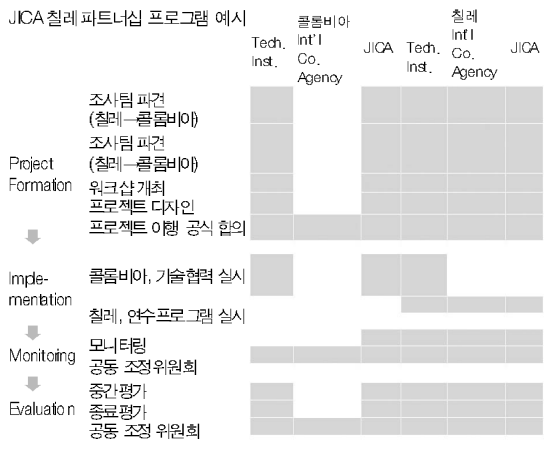
- 일본은 주로 양자협력을 통해 기술이전이 이루어진 분야에서 협력국 범위를 확대하여 삼각협력을 추진하고 있었으며, 주축국에 대한 이해와 지원 분야에 대한 경험 공유를 바탕으로 사업을 추진함으로써 성공적 사업추진의 기반을 마련하고 있었다.

② 수요중심 접근에 입각한 프로젝트 공동 디자인

- 일본은 협력국간 공동수요조사, 공동사업디자인 및 모니터링 · 평가를 실시하고 전반적인 과정에 참여함으로써 수요중심 사업디자인과 협력국 개발사업 관리 역량 강화를 동시에 도모하고 있었다.

① 양자협력을 바탕으로 삼각협력 파트너십 구축	② 수요중심 프로젝트 디자인





③ 주축국 비교우위와 수혜국 수요의 조화, 사업추진 효율성 제고를 위한 매커니즘 제공

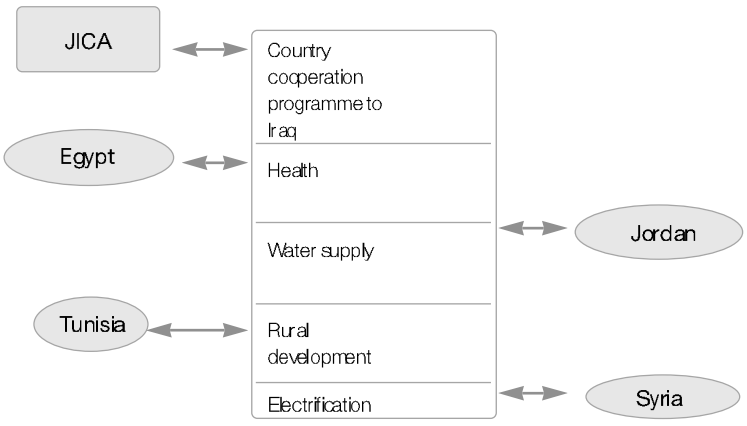
일본은 jARCOM[4] 등과 같이 주축국과 수혜국간의 협력분야 조정(knowledge matching)을 위한 매커니

4) JARCOM(JICA-ASEAN Regional Cooperation Meeting)은 JICA 기술협력 프레임워크 하에 ASEAN 국가간 남남협력 증진을 위한 수요중심 프로젝트 형성 지원 매커니즘임

즘을 개발하고 있었으며, 이를 통해 공동 프로젝트 형성 과정을 지원함은 물론 업무 중복을 사전 방지함으로써 사업추진의 효율성(비용, 시간)을 제고하고 있었다.

- 1단계 : 수원국 수요와 주축국 우선협력분야 매칭 (양국 정부 – JICA 양국 사무소)
- 2단계 : 구체 수요 바탕으로 프로젝트 제안서 제출
- 3단계 : 수원국 수요와 주축국 재원 매칭을 위한 협상 (JARCOM 지원하)
- 4단계 : 프로젝트 형성 활동 (JARCOM의 기술적 재정적 지원)
- 5단계 : 공식요청서 준비 · 제출, 이행협약 (Implementation Agreement) 체결
- 6단계 : 제3국 훈련 프로그램 이행 및 관리
- 7단계 : 연간 활동 모니터링 및 리뷰를 통한 교훈 도출

– 또한 기존 협력국의 비교우위를 고려하여 JICA 국별지원프로그램에 남남협력 사업을 통합하는 방식의 사업도 추진이다. 즉, JICA의 이라크 국별지원프로그램 일환으로 보건, 식수제공, 지역개발, 전화(電化) 분야 사업을 추진시 각 분야에 비교우위를 가진 이집트, 요르단, 튀니지, 시리아와 함께 삼각협력 형태의 사업을 실시함으로써 이라크–기타국가간 남남협력이 가능하도록 프로그램을 디자인하고 있었다.



④ 남남협력 추진국의 역량개발 도모

– 나아가 일본은 삼각협력 추진에 있어 주축국의 역량개발이 무엇보다 중요하다고 판단하고, 정책개발, 예산배분, 사업이행기관과의 조정, 프로젝트 계획, 모니터링 및 평가등의 분야에서 해당국가 정부들과의 파트너십 프로그램을 추진하고 있었다.

3) 체계적 삼각협력 추진은 윈윈윈(win-win-win) 전략

즉 일본은 이러한 과정을 통해 삼각협력이 기존 공여국-주축국-수원국 모두의 이익을 창출하는 윈윈윈(win-win-win) 전략이 될 수 있는 체계적 지원 시스템을 마련하고 있었으며, 성공적 삼각협력은 다음과 같은 효과를 가져올 수 있는 것으로 확인되었다.

남남협력 주축국	남남협력 수혜국	기존 공여국
- 개도국 역량의 재발견 - 수요중심 맞춤형(tailor-made) 프로그램 제공의 효율성 제고 - 수원국과의 협력기회, 협력분야 및 사업 조정 기회 강화 - 비용분담(cost sharing)을 통한 재정 부담 감소 - 자국 정부로부터의 관심 유발 및 더 나은 지원기대 가능 - 주인의식 강화 - 기술, 재원 등에 있어 남남협력 추진의 도전과제 경감	-적용도가 높은 기술 및 지식에 대한 접근성 강화 -주축국 등 타국가와의 협력 및 조정기회 확대 -자국 정부로부터의 관심 유발 및 더 나은 지원기대 가능 -주인의식 강화 - '우리도 할 수 있다' 는 영감	- 개도국 주인의식 강화 - Southern-grown 성공 사례 제시 및 적용 가능한 기술 활용을 통한 협력 효율성 제고 - 개도국의 가용개발재원 활용 극대화 - 개도국 개발 역량 배양 - 주로 주축국이 되는 중소득국가와의 새로운 관계 형성

나) 남남/삼각협력에 대한 독일(BMZ)의 관점

1990년대부터 삼각협력을 추진해온 독일(BMZ)은 공여국이 남남/삼각협력을 위한 정책 형성 및 효과적 이행역량을 지원해야함을 강조하였으며, 다음과 같은 기준 및 절차 따라 삼각협력을 추진중이다.

1) 독일의 삼각협력 주요 협력국

독일은 지역별 거점국가로 주요 주축국(Pivotal country)을 선정, 브라질, 칠레, 멕시코(라틴아메리카), 중국, 태국(아시아), 이집트, 남아공(아프리카)를 대상으로 전략적 삼각협력을 추진

① 수원국 선정 기준

- 수원국의 수요/주인의식에 기반하여 선정
- 협력대상국 중 선정, 해당국에 대한 이해 및 사업추진 효율성 제고
- 삼각협력 추진시 수원국의 적정한 인적, 재정적 기여가 바람직
- 주축국 비교우위 분야와 수혜국 수요와의 부합도 정도

• 수혜국 개발환경, 사회문화 등과의 유사성 정도

② 주축국(Pivotal country) 선정 기준

• 주축국은 반드시 남남협력 또는 해당지역에서 중요한 역할을 하는 국가여야함

• 수원국 공동 지원분야는 주축국과 독일 모두의 양자협력 지원 분야여야함

• 주축국의 재원 부담 능력 : 삼각협력 추진시 주축국 재원 공동 부담 필요

• 수혜국 개발환경, 사회문화 등과의 유사성 정도

2) 삼각협력 추진 절차

• 수원국 선정 후 초기단계에서 파트너국가와의 공동 워크샵 실시

– 삼각협력과 국가우선분야와의 조화 확인

• 거래비용(transaction cost) 최소화를 위해 분명한 과업 기준 마련

– 파트너국가 및 모든 활동기관들 각각의 역할 명백히 규정

– 삼각협력 협약 체결 후 사업추진 절차, 모니터링 및 평가 절차 등 제반 프로세스 마련

– MOU 등을 통해 업무 및 책임내역에 대한 문서화

• 상호간 경험 및 교훈 공유

– 삼각협력 포럼 개최, 이행시 발생한 문제에 대한 포괄적 분석 실시, 문서화 및 협의를 통한 우수 사례 공람

다) OECD : 원조효과성과 남남/삼각협력

OECD/DAC 차원의 노력도 관찰 되었는데, OECD Aid Effectiveness Division의 Ms. Brenda Killen 국장은 파리선언을 위한 구체 이행계획인 아크라행동계획(AAA : Accra Agenda for Action) 역시 주인의식(ownership) 강화, 포괄적파트너십(inclusive partnership) 구축 등에 있어 남남/삼각협력의 중요성을 강조하고 있음을 설명하였다. 동 행동계획의 주요 관련 부분을 찾아보면 다음과 같다.

▶국가 주인의식 관련 조항
• Demand driven approach • The contribution of SSC for demand-driven capacity development(§ 14)
▶ 포괄적 파트너십 구축 관련 조항
• Reducing aid fragmentation(§ 17) • Enlarging the tent welcoming all development partners(§ 19)

- Recognition of the importance and particularities of SSC...and what we can learn from their experiences(§ 19b)
- Encourage further development of triangular cooperation(§ 19b)
- SSC is a valuable complement to North-South Cooperation(§ 19.e)
- Recognize that SSC observes the principle of non-interference, equality, national sovereignty, cultural diversity, identify and local content(§ 19.e)
- Recognition of aid as a part of the broader development effectiveness agenda - All development actors to use the Paris Declaration principle...(§ 31)

또한, 원조효율성 제고에 있어 남남/삼각협력이 지닌 장점과 도전과제를 다음과 같이 정리하고, 파트너국가들이 파리선언원칙을 준수하여 모든 개발주체들을 조정하는 리더십을 발휘할 필요가 있음을 강조하였다.

남남/삼각협력의 장점 및 기회	남남/삼각협력의 도전과제
• 기존 남북협력에 대한 보완효과 지대 • 생산부문과 인프라부문의 지원격차 해소 • 수원국 수요에 보다 부응하는 기술 제공 • 수원국이 보다 신속하게 흡수 가능한 기술제공 가능	• 구속성원조, 투명성, 예측가능성 • 원조분절(aid fragmentation)로 인한 비효율성 및 파트너국 가의주인의식 저해 가능성 잠재

즉, OECD/DAC 차원에서도 다양화된 개발주체와의 효율적 파트너십구축과 주인의식 제고를 위한 남남협력의 중요성을 강조하고 있었으며, 원조효과성 제고를 위한 포괄적 협의체계 구축 등을 위해 DAC 원조효과성작업반(WP-EFF : Working Party on Aid Effectiveness)에 남남협력 기술제공국(providers of SSC)이 공식멤버로 포함될 계획인 만큼, 남남협력에 대한 국제사회의 공동 논의는 가속화될 것으로 보인다.

Ⅲ. 성공적 남남/삼각협력을 위한 시사점

동 워크샵을 통해 발표된 사례들을 통해 볼 때, 남남/삼각협력의 장점을 극대화하기 위해서는 단계적으로 다음과 같은 사항들이 고려되어져야 할 것이다.

성공적 삼각협력을 위해서는 우선 협력국과 분야 선정 기준 등에 대한 정책이 마련되어야 한다. ① 우리와의 협력관계, 기술공유 경험, 지역내에서의 영향력 및 개발역량 등을 고려하여 주축국 및 수원국 선정 기준을 수립하여야 하며, ② 우리의 비교우위 분야와 우리-주축국간 양자협력 분야를 고려하되, 수원국 수요중심 접근을 통해 주인의식과 지속가능성을 제고할 수 있는 협력분야를 선정해야할 것이다. 또한, ③ 구체 사업내용 형성에 있어서도 개도국간 효율적 사업추진이 가능할 수 있도록 협의 및 조정 메커니즘을 개발하할 필요가 있으며, ④ 관계기

관 간 세부 업무 분장 및 책임을 문서화하여 불필요한 업무 및 비용이 발생하지 않도록 프로세스를 효율화해야 할 것이다.
또한, 남남협력 추진 당사자들은 대부분 신흥공여국이거나 상대적 기술 우위를 가진 개도국들이 대부분이어서, 조정 능력이나 개발 프로세스를 완전히 관리할 수 있는 개발사업 관리 역량 및 재원이 부족한 경우가 대부분이다.

따라서, 공여국은 삼각협력을 통해 구체적인 성과에 초점을 맞춘 사업 관리가 될 수 있도록 ① 성과관리교육 제공 등 주축국의 개발정책형성과 사업관리 역량을 강화할 필요가 있으며, ② 남남협력 추진국간의 정책 및 협의를 조정하는 역할을 담당하여 남남협력의 효율성이 제고될 수 있는 방향으로 지원해야할 것이다.

Ⅳ. 맺음말

UNDP를 중심으로 남남/삼각협력 논의는 보다 활발히 확대될 것이며, 원조효과성 작업반 역시 남남협력 주축국 등 다양한 개발주체들의 포괄적 파트너십을 통해 개발협력 효율성 증대를 논의할 계획인 만큼, 남남/삼각협력은 개발협력의 중요한 툴로서 점차 그 중요성이 강조되리라 관찰된다.

동 회의 참석을 통해 非DAC 회원국인 한국은 아직까지 'doer of SSC', 'provider of SSC' 로 인식되는 경향이 있음을 인지할 수 있었으며, 아직까지는 non-DAC provider(financial/technical supporter)이므로 삼각협력 내에서 남북협력 역할 담당 주체라 인식되는 전통 공여국(the North)에도 포함되기 어려운 모호한 위상임을 확인할 수 있었다.
하지만, 남남/삼각협력의 의의가 기술수준과 개발경험이 각기 다른 다양한 개발주체간 협력을 통해 보다 효율적인 개발협력을 가능하게 하는 것에 있다는 점을 고려할 때, 세계 13위 경제대국으로 타 개도국 대비 상당한 기술우위를 지닌 한국은 삼각협력 형태로 남남협력을 지원한다고 이해 가능할 것이다.

그런 한편, 삼각협력에 있어 공여국의 주요 역할은 개도국간 남남협력이 효율적으로 이루어질 수 있도록 지원하는 데에 있음을 고려해 볼 때, 남남/삼각협력에 대한 우리의 지원 전략과 개발경험 전수를 위한 전문성과 관련 정책, 노하우를 갖추고 있지 않다면, 삼각협력을 추진하는 공여국으로서 진정한 역할을 할 수 있다고 자부하기는 어려울 것이다.

뿐만 아니라, 과거 수원국에서 성공적 경제성장을 이룩하여 OECD/DAC 가입을 앞둔 한국은 현재 전통공여국과

신흥공여국간의 가교 역할을 하는 국가로 국제사회의 관심을 받고 있다. UNDP 남남협력특별반(SU/SSC) Director인 Mr. Yiping Zhou 역시 수원국에서 세계 10위권의 기술경제대국으로 성공적으로 거듭난 한국의 경제발전 성공요소가 공유될 수 있기를 희망하는 등 한국에 대한 기대를 보여주었다.

이렇듯 남남/삼각협력의 중요성이 강조되는 국제개발협력 동향, DAC 가입 준비를 앞두고 기존 the North 공여국과 함께 개발협력에 실질적으로 기여하기 위한 원조 내실화 필요성, 한국에 대한 국제사회의 관심 등 제반 사항을 고려할 때, 우리나라 역시 남남/삼각협력을 효율적으로 활용하여 우리 개발사업 성과를 극대화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다. 이는 다양한 모든 개발주체간의 포괄적 파트너십 구축이라는 국제사회 노력에 동참하고 우리 원조의 고립성을 극복하는 길임과 동시에, 다변화하는 ODA 흐름을 적극 수용함으로써 더욱 선진화된 공여국으로 거듭나기 위한 길이기도 하다.

『국제개발협력』 논문기고안내

한국국제협력단은 계간지 「국제개발협력」에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련이슈중 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』 발간목적

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

2. 『국제개발협력』 원고 게재 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 플로피 디스켓 혹은 CD 1매를 동봉한다.

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

  e-mail : callforpapers@koica.go.kr

  Tel : (+82)31-740-0301 Fax: (+82)31-740-0681

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

※상기 이슈는 발간 시 상황에 따라 조정 가능

호	기고문 주제	원고마감일
2009년 제2호	국가지원전략(CAS)의 활용	2009. 5. 20

- 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 논문은 국제협력단이 정하는 "『국제개발협력』 원고집필요령"(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.
- 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작논문이어야 한다.
- 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2) 심사

- 심사절차는 『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 논문제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

국 제 개 발 협 력 2009년 제1호

발 행	2009년 3월
발 행 인	박 대 원
발 행 처	한국국제협력단
편 집 인	정책연구실, 홍보위원회
주 소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 ㉾461-833
전 화	(031)740-0301
팩 스	(031)740-0681
홈 페 이 지	www.koica.go.kr
인 쇄	산하기획인쇄 TEL. (02)2272-5002(代)

[무단복제를 금함]