국제개발협력

2008년 제3호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

‖목차‖

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

〈편집자의 글〉

I. 개발협력 이슈

1. 조건부(Conditionality) 원조의 쇠퇴와 전망 …… 9
정우용 / 한국국제협력단 이집트 사무소장

2. 한국의 다자원조 현황과 과제 …… 23
박재영 / 경상대학교 정치외교학과 교수

3. 아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 원조효과성제고 …… 45
정지선 / 대외경제정책연구원 ODA팀 연구원

4. 기후변화와 공적개발원조(ODA) …… 59
이유진 / 녹색연합 에너지 · 기후변화 팀장

5. 식량위기 지원분야 KOICA 사업 추진방안 …… 74
김영란 / 한국국제협력단 기획예산팀 과장

II. 국제개발협력사업 평가

1. 과테말라 기술교육훈련원 건립사업 사후평가…… 90
주인중, 김상진 / 한국직업능력개발원 박사

Ⅲ. 국제개발협력 동향

1. 국제개발협력에 있어 중소득국가의 역할: 한국의 개발경험이 주는 교훈 …… 109
장시정 / 한국국제협력단 이사

2. 아크라 행동계획(AAA) 채택의 의의와 정책적 시사점…… 121
최성호 / 한국국제협력단 정책연구실장

3. 한국의 OECD/DAC 가입을 위한 DAC 특별심사 …… 134
한국국제협력단 정책연구실

편집자의 글

국제개발협력(ODA)에 대한 대중적 인지도를 높이고 ODA에 대한 다양한 의견이 토론 · 공유되는 장을 제공하고자 기획된『국제개발협력』이 발간된지 8년을 맞았다1). 다소 산발적인 정보제공을 중심으로 기획되던 초기에 비해, 아직 초보적인 단계이기는 하지만 이제『국제개발협력』도 최근 국제원조사회에서 전개되는 의미있는 주제들을 다룰 정도가 되었다. 이는 그간 ODA에 대한 관심의 저변이 확대된데 힘입어 더 다양한 주제로 많은 저자들이 기여를 해주기 때문에 가능한 것이다. 국제개발협력의 역사가 긴 공여국에서 발간되는 잡지만큼 흥미로운 논쟁이 벌어지는 장이 되기까지『국제개발협력』이 갈 길은 멀지만, 우리나라 ODA의 발전과 함께 오랜 길을 걸으며 때로는 ODA에 대한 역사의 증인으로 때로는 새로운 패러다임을 열어가는 선구자로서 역할할 수 있기를 기대해 본다.

이번『국제개발협력』의 기획 취지는 다음과 같다. '개발협력 이슈'는 최근 국제적으로 가장 활발히 논의되고 있는 '원조 효과성' 및 '지속가능한 개발'을 다루고 있고, 원조효과제고 활동의 일환인 KOICA 국제개발협력 평가의 한 예로 과테말라 직업개발원훈련 사업 사후평가를 실었다. 아울러 '국제개발협력 동향'은 개발지원 효과 제고를 위한 국내외 원조사회의 활동 내용과 의의를 소개한다.

첫째, 국제적으로 가장 많은 논의가 되고 있는 원조효과성과 관련, 세 개의 논문이 기고되었다. 정우용 KOICA 이집트 사무소장은 '조건부(Conditionality) 원조의 쇠퇴와 전망'에 대한 논문에서, 원조제공에서 재정적, 행정적 및 정책적으로 부과되어 온 각종 조건들이 수원국의 주인의식을 저해하고 원조효과성을 제한한다는 비판에 직면해 왔으며, 파리선언과 아크라 행동계획 등을 통해 제한을 받기에 이르렀다고 설명하고, 조건부 원조의 개념과 전개 현황, 그리고 문제점을 제시하며 우리나라 원조에 주는 시사점에 대해 논한다. 박재영 교수는 '한국의 다자원조 현황과 과제'에 대한 논문에서, 다자원조와 원조효과성에 대한 논의를 소개하고 한국의 ODA가 어떻게 다자원조를 통해 원조효과성을 제고시킬 수 있는지 논한다. 정지선 연구원도 '아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 원조효과성제고'

1)『국제개발협력』의 명칭은 2001년도 창간시『개발협력동향』으로 출범하여『국제협력정보』,『국제협력동향』등으로 변천하다가 2006년도부터『국제개발협력』으로 발간되고 있다.

에 대한 논문에서 아프리카개발은행의 기술협력신탁기금을 통해 한국의 다자간 ODA의 효과성을 높이는 전략에 대해 제언한다.

둘째로 지속가능한 개발과 관련, 이유진 녹색연합 에너지·기후변화 팀장은 기후변화로 인해 발생하는 물부족, 재해 등의 문제에 가난할수록 대처하기 힘들며, 이로 인해 빈곤해소를 목표로 하는 대외원조(ODA)는 이제 기후변화를 고려한 새로운 패러다임이 필요하다고 지적한다. 본 논문에서 저자는 '기후변화와 ODA'를 둘러싼 다양한 논쟁을 소개하고, 이와 관련된 한국 ODA의 현황과 문제점을 제시한다. 김영란 KOICA 과장은 '식량위기 지원분야 KOICA 사업 추진방안'에 대한 논문에서 현재 식량위기는 자연환경 및 세계경제구조의 문제 등 구조적 문제에 원인을 두고 있다는 점에서 과거의 식량위기와 구별되는 특징을 가지고 있으며, 지속가능한 개발을 위해서는 세계 빈곤인구의 기본적인 생존 및 사회 안전을 위협하는 식량위기가 최우선 개발과제로 고려되어야 한다고 설명한다. 저자는 식량위기의 현황과 원인, 국제적 대응 동향을 살펴보고, KOICA 사업 추진방향을 제시하는 것으로 논문을 마친다.

나머지 지면에서는 4개의 국제개발협력 현장을 소개하면서 각각의 의의를 분석하고 있다. 첫째, 한·과테말라 직업훈련원 지원 사업 사후평가(Ex-post evaluation) 결과를 실었다. 동 평가 결과는 사업의 문제점 및 원인을 파악, 대책을 제시하여 향후 직업훈련지원 사업 전반에 대한 개선안과 정책적 시사점을 도출하고 있다. 둘째, 지난 9월 멕시코에서 개최된 "중소득국가 국제협력체제의 제도화"라는 주제의 국제심포지엄을 소개하고, 장시정 KOICA 이사가 발표한 '한국의 개발경험이 주는 교훈'에 대한 발표문도 함께 실었다. 셋째, 지난 9월 130여 개국 1,500여명이 참석한 가운데 개최된 '제3차 원조효과 제고를 위한 고위급회의'(The 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 채택된 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)의 의의와 정책적 시사점에 대해 소개한다. 마지막으로 2008년 3월~9월간 진행된 2010년 한국의 OECD/DAC 가입에 대비한 DAC 특별심사의 경과와 결과를 소개한다.

2008년 12월

KOICA 정책연구실

I. 개발협력 이슈

1 조건부(Conditionality) 원조의 쇠퇴과 전망
- 정우용 / 한국국제협력단 이집트 사무소장

2 한국의 다자원조 현황과 과제
- 박재영 / 경상대학교 정치외교학과 교수

3 아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 원조효과성제고
- 정지선 / 대외경제정책연구원 ODA팀 연구원

4 기후변화와 공적개발원조(ODA)
- 이유진 / 녹색연합 에너지·기후변화 팀장

5 식량위기 지원분야 KOICA 사업 추진방안
- 김영란 / 한국국제협력단 기획예산팀 과장

조건부(Conditionality) 원조의 쇠퇴와 전망

정 우 용 / 한국국제협력단 이집트 사무소장

I. 머리말

그동안 재정적 및 행정적인 것부터 정책적인 것까지 여러 부문에 적용되어 온 조건부(Conditionality) 원조가 크게 쇠퇴하고 있다. 특히 1980년대 이후 다자 및 양자기관을 중심으로 프로그램 원조를 통하여 실시되어온 정책 조건부(Policy Conditionality) 원조는 그동안 그 효과성에 대한 논란이 꾸준히 있어왔다. 공여국들은 원조효과달성을 위하여 조건을 부과할 필요성을 느껴온 반면, 수원국들은 조건 없는 원조를 선호해 왔다. 특히 정책 조건부 원조는 수원국의 주인의식(Ownership)을 저해한다는 강한 비판에 직면해 왔다. 최근 개최되고 있는 원조 효과성 증진을 위한 일련의 국제회의에서는 조건부를 완전히 종식시키지는 못하였지만 조건부의 문제점을 인식하고 개선해 나가려는 노력을 보이고 있다.

2005년 원조효과성에 관한 파리선언에서는 조건부 원조의 입지를 다소 모호하긴 하지만 보다 제한하는 방향으로 표현하고 있다. 즉 공여국들은 수원국의 국가개발전략으로 부터 가능한 한 조건들을 걷어 들이고 건전한 정당성(A sound justification)이 존재할 때만 조건들이 포함되도록 권고하고 있다. 또한 공여자금은 국가개발전략과 연계된 관리 가능한 지표나 단일 조건하에서만 지원되도록 제한하고 있다. 최근의 가나 아크라에서 개최된 원조 고위급회의에서는 원조 효과성 증진을 위한 다양한 방안들이 논의되었고 그 결과 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)이 채택되었다. 아크라 행동계획에서 공여국과 수원국들이 동의한 4가지 핵심과제는 공여국들은 향후 3-5년의 원조계획을 수원국에 제공할 것, 원조 제공에 있어 수원국 시스템을 이용할 것, 지시적(Prescriptive) 조건이 아닌 수원국의 개발목적에 근거한 원조 조건을 부여할 것, 그리고, 최저 가격으로 최고의 품질을 가진 물품과 용역을 구매할 수 있도록 비구속성(untying)을 할 것 등이다. 특히, 조건부와 관련해서는 수원국이 주인의

식을 강화하고[1] 원조흐름의 예측성을 개선하기 위하여 조건부의 성격이 달라져야함을 강조하고 있다. 즉, 공여국들은 개도국과 함께 국가개발전략에 기초하여 상호 동의한 제한된 조건들을 사용토록 하고, 공여국과 개도국은 주기적으로 원조자금 지출과 관련된 모든 조건들을 공개토록 하고 있다. 지금까지의 원조관행이었던 조건부 원조의 사용을 사실상 제한토록 권고하고 있다. 특히, 양자 및 다자 원조기관들이 실시하여 온 정책 조건부 원조의 지시적 조건들을 변경토록 행동계획에서 제시한 것은 조건부 원조에 대한 자성과 함께 그간의 비판을 수용한 것으로 볼 수 있다. 위와 같은 조건부 원조의 쇠퇴는 또한 대부분의 원조 전문가들이 그 성과에 대해 회의를 가지고 있는 것과 무관하지 않다. 이하에서는 조건부 원조의 개념과 발전 배경, 그리고 문제점을 살펴보고 우리나라 원조에 주는 시사점 등에 관하여 논하여 보고자 한다.

Ⅱ. 조건부 원조의 개념과 유형

원조의 구매처를 제한하는 의미로 보통 사용되는 구속성(tying)은 조건부 원조의 일종이다. 구속성에는 지불, 구매, 프로젝트, 그리고 정책의 4가지의 종류가 있다(Hjertholm and White, 2000). 지불 구속성은 차관계약에서 명시되는 재정적 조건들을 말하고, 구매 구속성은 용역과 물품 제공시 조달처를 한정하는 보통의 구속성을 일컫는다. 프로젝트 구속성과 정책 구속성은 일반적 형태의 또는 프로젝트에 특별히 첨부되는 정책적 조건들을 포함하며 양자간 또는 다자간 공여국에 의해 부과된다. 전통적으로 조건부는 특정 프로젝트나 프로그램에 대한 재정적 조건과 행정적 조치들을 포함하여왔으며 원조자금은 그 회계 목적이나 필요에 따라서 지출되어야했다. 그러나 최근의 추세는 오직 정책 조건부만이 조건부라고 불리는 경향이 있다. 논자에 따라서는 이러한 프로젝트 구속성이나 정책 구속성이 원조 제공시 항상 부정적으로 작용하는 것은 아니라고 볼 수도 있다. 하지만 공여국이 수원국에 원조 제공시 전제조건으로 수원국이 반드시 충족해야할 어떤 조건들을 부과한다면 이러한 조건들을 충족시킬 자원이나 제도가 추가로 확보되지 않는 한 이러한 조건들은 수원국의 선택을 제약하는 효과를 가지게 되고 따라서 또한 중요한 기회비용을 가지게 된다.

Edgren (1984)은 조건부를 5가지 수준으로 분류하였는데(표1 참조) 사실 수준별로 중복되는 부분도 있다. 가장 최상위 수준의 조건부는 공여국의 일반적인 정치적·경제적 전략에 따라 부과된다. 그것은 수원국의 선정과 원조 배분 등과 관련되며 수원국의 외교정책에 영향을 주기 위한 지렛대로 보통 사용된다. 공여국은 정치적 우방이나 군사 동맹국에 원조를 제공하며 적으로 간주되는 나라들에 대해서는 원조를 중단한다.

조건부의 두 번째 수준은 가장 흔히 거론되는 것으로서 세계은행, 국제통화기금(IMF), 그리고 양자 원조기관에 의한 경제 및 정치 개혁프로그램이 해당된다. 수원국 정부는 이 수준에서의 국제적 압력에 가장 취약하며 공여국은 그것을 중요한 지렛대로 사용한다. 논자에 따라서는 정책 조건부만을 조건부로 한정할 것으

1) 아크라행동계획 2차 초안(버전 1)에서는 "원조사용에 부과된 조건이 국가의 주인의식을 저해시킬 수 있다."라고 보다 직접적으로 표현된 바 있다.

〈표 1〉 조건부의 수준과 수단

일반화 수준	기 준	운용 지표
1. 일반적인 정치적 적합성	정부의 일반적인 정치적 · 경제적 전략	수원국 선정, 원조배분 결정
2. 정책 수준	특정 경제 및 사회정책적인 조치(통화정책, 물가, 세금, 차별적 관행, 국유화 조치 등)	특정한 정책조치나 입법 등에 의해 조건된(특정프로젝트에 관련되지 않은) 재원이전에 관한 일반적인 합의
3. 프로젝트/프로그램 수준	프로젝트(프로그램)의 물질적 또는 분야별 환경에 속하는 제도 개혁, 재정적 또는 인력 지원, 규제 등	프로젝트 활동, 기술, 실행 방법 등의 선정; 프로젝트 실시를 위한 합의(프로젝트 실시를 위한 일반적인 요구, 프로젝트 지원시 수원국이 취하여 할 특정 조치, 프로젝트 실시시 채택할 기술, 프로젝트 활동으로부터 수혜를 입을 대상 그룹 등)
4. 재정적 조건	수원국의 상환 능력, 공여국 수출 산업의 시장으로서의 잠재력	차관과 무상원조(이자율 등 상환 조건 등), 프로젝트 유지관리 비용
5. 행정적 조건	재원이전 절차, 보고	지출 조건, 회계, 평가 및 보고, 전문가에 대한 특권, 프로그램 주기에 관련된 절차

※ 출처: Edgren (1984)

로 주장하기도 한다(Raffer and Singer, 1996). 왜냐하면 프로젝트 수준의 조건부는 주권을 제약하는 요소로 보기는 어려우며 또한 수원국의 일반적인 정책에 영향을 주지 않기 때문이다.

세 번째 수준의 조건부는 수원국 정부가 국가 우선순위의 전반적인 틀 안에서 공여국에 의해 부과되는 프로젝트 조건들을 만족시켜야 하는 것들이다. 이 조건부를 부과하는 목적은 수원국 정부가 공여국이 지원하는 특정한 활동만을 하도록 국한함으로써 원조 자금이 유실되거나 유용되지 않도록 하려는 것이다. 만약 공여국이 지원하는 프로젝트가 수원국 경제의 한 부문을 지배하거나 공여국이 수원국의 한 부문 프로그램의 대부분의 예산을 지원한다면 사실상 두 번째와 세 번째 조건부의 차이는 모호해진다. 프로젝트 수준에서의 조건부는 보통 재원의 이전뿐 만아니라 공여국의 전문적인 지식과 기술들도 포함된다.

네 번째 조건부 수준에서는 수원국 정부의 역할은 보통 수동적이 된다. 수원국 정부는 공여국에 의해 선택되는 프로젝트나 프로그램의 실시조건으로서 자신들의 자체 자원을 기여하여야 한다. 수원국은 프로젝트 추진에 소요되는 관리비용, 토지 사용, 그리고 여타 다른 자체 비용들을 부담한다. 원조가 양허성 차관의 형태일 때 이자율, 거치기간, 및 상환 의무 등은 보통 공여국이 결정한다. 원조 물품 구매 시 공여국의 물품으로 한정하는 구속성 조건 또한 이 수준의 조건부에서 발견된다.

마지막 수준의 조건부 또한 수원국 정부에 무거운 부

담을 부과한다. 그러한 조건들은 수원국 정부가 부담하여할 행정적 절차를 명시하는데 예컨대 재원의 이전, 회계, 보고 및 평가 등이다. 이러한 조건들은 프로젝트를 관리함에 있어 수원국 정부로부터 신속한 대응을 요구하기 위하여 부과된다. 그러나 프로젝트들이 수원국의 낮은 흡수 능력과 인력부족으로 인해 지연되기 일쑤인 경우가 많다. 외부 컨설턴트에 의해 제공될 서비스나 공여국 전문가가 프로젝트 추진 시 향유하게 될 특권 등 또한 프로젝트 합의문서에 명시된다. 공여국이 정한 평가 시의 성과지표도 수원국이 적의 준수하기를 희망한다. 그러나 많은 공여국들이 수원국 정부에게 보고 · 자금지출 · 구매 등과 관련하여 서로 다른 조건들을 부여하여 이러한 것들이 흡수 능력이 부족한 수원국 정부에게는 큰 부담이 된다. 세계은행(2000)이 조사한 사례를 보면 모잠비크의 보건부는 한 때 공여국들의 405개의 프로젝트를 담당했으며, 탄자니아는 1990년 초반에 40여개의 공여국들로 부터 2,000개가 넘는 프로젝트를 실시해야만 했다고 한다. 대부분의 원조프로젝트들은 프로젝트 합의문서에 공여국들이 부과한 세 번째, 네 번째, 그리고 다섯 번째 수준의 조건부를 포함하고 있고 이러한 조건들의 충족은 성공적인 프로젝트 실시 기준의 하나로 간주된다. 예를 들면 영국의 국제개발부(DFID)는 프로젝트의 성과를 판단할 여섯 개의 조건부 – 수원국의 기여(부담), 행정, 인력배치, 보고, 정책, 그리고 제도적 요소 – 를 설정한 적이 있다(Robbins and Modi, 1997).

프로젝트 수준이하의 재정적 · 행정적 조건과 관련하여 수원국이 부담하는 자체 재원과 인력의 부족으로 프로젝트 완료 후 지속성 결여라는 주요 문제점이 종종 발생되곤 한다. 일반적으로 공여국의 입장에서는 프로젝트 원조가 가시적이고 공여국내에서 이미 활용가능한 기술을 이전하고 재원활용에 관한 통제가 가능하고 또한 구매 구속성과 같은 수단을 통해 경제적 이익도 취할 수 있는 기회를 제공하는 등의 장점이 있다. 그러나 한편으로 프로젝트 원조는 진행단계(Cycle)별로 이행사항 충족 및 절차 준수 등이 요구되고 따라서 프로젝트 지연 및 당초 승인된 예산을 계획대로 집행하지 못하는 문제점도 발생된다. 따라서 공여국은 효율적으로 프로젝트를 추진하기위하여 탄력적인 조치를 찾고자 했으며, 관리비용 등 수원국 부담 분을 지원하는 경향이 생겨났다. 적어도 이러한 재정적 · 행정적 조건과 관련된 문제점이 프로그램 원조의 등장을 야기시키는 한 요인으로도 작용하였다.

Ⅲ. 조건부 원조의 효과성 논쟁

1. 조건부 원조 부과의 이유

조건부에 대한 논쟁은 주로 프로그램 원조 제공과 관련한 정책 조건부에 집중되어왔다. 프로그램 원조의 범위는 매우 넓은데 크게 재정적 프로그램 원조와 프로그램 식량원조의 두 종류로 구분된다. 재정적 프로그램원조는 국제수지(balance of payments) 지원, 예산 지원, 부채 탕감, 수입 지원 등을 포함한다. OECD(2000)는 프로그램 원조로 예산 지원, 국제수지 지원, 자본재와 물품(주로 식량)에 대한 재정지원, 그리고 섹터 프로그램 지원을 계상한다. 정책 조건부는 대부분 재정적 프로그램 원조와 프로그램 식량원조를 통해

부과된다. 식량원조는 1960년대 말까지 전체 원조의 절반을 차지하였으며 정책 개혁의 조건부로 제공되었다. 재정적 프로그램 원조는 특히 1980년대 이후 나타난 정책 조건부 프로그램 원조에서 더 발견된다. 이러한 새로운 프로그램 원조는 세계은행과 IMF의 구조조정차관으로, 그리고 양자차원에서는 국제수지 지원의 형태로 각각 지원되었다.

공여국들이 프로젝트가 아닌 프로그램 형태로 조건부를 부과하는 이유로는 첫째 프로젝트의 대체성(Fungibility)과 관련한 논란 때문이다. 공여국이 수원국의 우선순위가 높은 프로젝트[2]를 지원하면 당초 그 프로젝트를 위하여 정부가 남겨둔 자원들은 우선순위가 낮은 다른 프로젝트나 군사비 지출 또는 공무원들의 급여로 전용되어 질수가 있다. 따라서 공여국은 당초 검토하지도 그리고 의도하지도 않았던 프로젝트를 본의 아니게 지원하는 셈이 된다. 둘째, 유인(Inducement)과 선택(Selectivity)과 관련된 문제이다. 세계은행(1998)이 주장하듯 프로젝트의 성공과 실패는 수원국 정부의 정책과 개도국의 전반적인 효율성에 달려있다. 개도국의 경제가 침체되고 거시경제 정책이 효과가 없을 때 아무리 프로젝트가 잘 기획되었어도 그 프로젝트는 실패할 가능성이 있다. 따라서 공여국은 개도국이 가장 바람직한 정책을 선택할 수 있도록 도와줘야 한다. 공여국들은 프로그램 원조를 정책개혁과 연계하여 조건부로 지원함으로써 정책 환경을 개선시킬 수 있도록 유인할 수 있다. 또한 공여국은 이미 올바른 정책을 채택한 수원국에 원조를 집중시킬 수 있다. 이러한 논리들이 예컨대 세계은행의 구조조정차관에 반영된 정책 조건부를 정당화 시켜 주었으며, 프로그램 차관을 정책 조건부로 지원하는 근거가 되었다.

한편, 다른 주장은 조건부 원조가 일반적으로 개도국의 주권개념을 침해했다는 것과 관련된다(Singer, 2001). 원조에 의존하는 개도국들은 흔히 공여국에 의해 비효율, 부패, 정책 실패, 지대 추구자의 이미지로 묘사되곤 한다. 결과적으로 조건부는 공여국이 판단하기에 경제를 잘 관리하지 못하는 개도국 정부를 훈련시키는 도구로서 사용되어진다. Singer (2001)는 공여국과 원조기관들은 수원국에 가장 최선의 것이 무엇인지 알며 신고전학파 시장경제원리가 지상최고의 것이라는 믿음에 근거하여 조건부는 불량소년들을 훈련시켜 우량 소년들로 변화시키는 도구로 작용한다고 주장한다.

일반적으로 개도국 경제가 침체를 겪을 때 조건부가 증가하는 경향이 있고 관대함은 감소한다. 특히, 재정상태가 빈약해질 때 재정공급자들은 더 통제하거나 더 많은 관여를 하게 된다(Helleiner, 2000). 그 만큼 조건부가 원조프로그램의 주도적인 특징 중의 하나가 되어 왔다.

2. 정책 조건부 원조의 문제점

조건부 원조에 관한 논쟁은 주로 정책 조건부와 관련되어 있다. 일세대 조건부라고 불리는(Stokke, 1995)

2)대체성 논란은 조건부가 베딩히게 붙지 않으면 프로그램 원조에도 또한 적용된다. 이런 점에서 여러 종류의 재원이 대체가능한 한 프로젝트 원조와 프로그램 원조간의 구별은 무의미하다.

경제정책 개혁프로그램은 주로 1980년대 세계은행의 구조조정 차관 프로그램과 IMF의 안정화프로그램을 통하여 경상수지에 어려움이 있는 수원국들을 지원하기 위하여 제공되었다. 세계은행과 IMF는 개도국에 대한 최선의 경제정책은 신고전주의 경제학의 시장경제원리에 근거한 것이라고 믿었다(Singer, 2001). IMF의 주요 조건은 수요측면에서 인플레이션 압력을 감소시키는 것으로 정부지출 감축, 세금 인상, 저축장려 등을 포함하고 있다. 세계은행은 공급측면에서 민영화, 자유시장과 투자 촉진, 무역 자유화 등을 통한 경제 효율성 증진을 목표로 하고 있다(Raffer and Singer, 1996). 그러나 두 정책의 경계는 불분명하며 따라서 조건부는 수원국 정부가 세계은행과 IMF가 부과하는 두 가지 조건부들을 수용해야하는 교차 조건부(Cross Conditionality)의 형태를 지니고 있다. 그들이 부과한 원조 조건은 수원국 정부가 차입한 차관에 대한 상환의 금융조건뿐만 아니라 수원국 정부의 경제정책을 변경하려는 수단으로서의 기능도 하고 있다.

1990년대 이후에 성행하고 있는 현세대 조건부는 주로 개도국 정부의 민주주의 개혁, 굿 가버넌스, 인권, 행정 책임성, 및 투명성 등을 촉진하려는 목적을 갖고 있다. 원조가 자원과 기술뿐만 아니라 문화와 가치의 이전에도 관심을 갖기 시작한다.

경제정책 조건부의 가장 중요한 비판 중의 하나는 협상에 있어서의 주인의식과 형평성의 결여이다(Raffer and Singer, 1996). 조건부는 흔히 공여국의 압력 하에 행사된다. 공여국들은 그들이 부과하는 조건부가 수원국에 의해 충족되지 않으면 원조를 중단하거나 감축한다고 위협하기도 한다[3]. 원조를 종속의 시각에서 보는 비판가인 Hayter (1971)는 세계은행의 조건부는 항상 실행되며 수원국에 피해를 주기 때문에 필연적으로 강압적이라고까지 주장한다. 그 결과, 수원국의 주인의식의 결여는 프로그램 실패를 초래하는데 그 이유는 수원국이 협상과정에서 우월한 위치에 있지 않기 때문이며 따라서 정책이 지속가능하지 않게 되고 외부에서 부과된 조건들이 작용하지 않아 개혁이 실패로 돌아가게 된다. Stiglitz (2001)는 성공적인 개발전략의 중요한 요소는 주인의식과 참여라고 주장한다. 외부로부터 이식된 정책은 피상적으로 마지못해서 받아들이며 계획된 대로 거의 실행되지 못한다는 것이다. 그는 이어서 바람직한 주인의식과 변화를 추구하기 위해서는 그 전략을 주도하는 과정이 참여적이어야 한다고 주장한다. 수원국의 주인의식과 공여국과 수원국간 파트너쉽(Partnership)은 또한 OECD 개발원조위원회(DAC)에서 개도국의 지속가능한 발전과 관련하여 논의되어온 중요 아젠다(Agenda)중의 하나였다. DAC 의장은 공여국의 조건부 사용과 관련, 개발협력 보고서(1996: 6-7)에서 다음과 같이 언급한 적이 있다. 즉, "공여국이 개도국의 주인의식과 참여를 신뢰한다면 이러한 가치들을 저해하지 않는 협력의 채널과 방법을 사용토록 해야 한다. 외부적 지원은 개도국 자체의 개발노력을 대체하거나 억압하는 것을 피해야한다. 파트너쉽 접근의 기저에 있는 자립, 주인의식, 참여 같은 원칙들은 개도국들이 필요로 하는 자원을 획득하기 위하여 원하지 않는 것을 하도록 하는 - 공여국이 부과한 - 조건의 개념과 일치하지 않는다. 조건부는 항상 애

3) 이 처벌시스템은 흔히 Klick(1997)의 주인-대리인 개념에 의해 설명되어 지는데 공여국과 수원국은 정책에 있어 이해 충돌이 발생하기 때문이다.

매한 가치라고 여겨졌다. 개발협력을 파트너쉽으로 간주하는 것은 조건부는 무용지물이라는 것을 분명하게 말해준다".

한국의 개발경험 또한 수원국의 개발의지와 주인의식의 중요성을 잘 증명해준다(이경구, 2004). 한국의 개발연대가 시작한 1960년대 이전에는 미국에 의해 주로 공여되던 원조 프로그램은 소비재 보다는 생산재를 원하고 기초 산업 육성에 근거한 경제 부흥을 강조한 한국 정부의 희망을 잘 반영하지 못하였다. 미국은 한국이 만성적인 인플레이션을 억제하기 위하여 안정화 정책을 지속해야 한다고 우선순위를 정하였다. 따라서 한국의 개발목표는 의도된 대로 달성하지 못하였다. 그러나 1960년대부터 한국 정부는 원조자금을 전반적인 개발정책에 따라서 사용하려고 하였다. 한국은 낮은 신용도 때문에 개발에 필요한 소요자금을 확보하기가 어려워서 정부는 주요 인프라 시설 건설에 필요한 투자자금을 유치하여 한국 경제를 재건하기위한 국제협의체를 제안하였다. 그 결과 국제부흥개발은행(IBRD)이 주관하는 대한국제경제협의체(IECOK)가 1966년에 설립 되었으며 동 협의체는 개발자금을 동원하려는 한국정부를 지원하는 역할을 하게 되었다. 1960년대 이후 대부분의 개발프로젝트들이 사실상 한국정부에 의해 주도적으로 발굴되고 형성되어 공여국들에게 자금지원을 요청하게 되었다. 따라서 한국의 개발경험을 볼 때 한국정부는 개발정책 수립에 있어 외부에 의존하기보다는 자체적인 계획수립을 통해 자금을 요청한 주인의식의 좋은 사례를 제공하였다고 볼 수 있다.

또 다른 비판은 공여국이 부과한 경제정책이 해당국가에만 특별히 적용되는 것이 아니라는 것이다. 무역 자유화, 자유시장과 경쟁, 보조금 철폐 등과 같은 동일한 특징을 가지는 정책들이 서로 다른 정치적 제도, 경제환경, 그리고 문화를 가진 개도국에 적용된다는 점이다. 조건부 원조 패키지의 약 3/4이 모든 안정화 및 구조조정차관 프로그램에 공통적이라고 지적되어왔다(Raffer and Singer, 1996).

한편으로는, 부과되는 정책 조건들이 때때로 개별 국가들간 조정 결핍을 초래한다는 비판도 있다. 많은 나라들에 부과되는 공통적인 조건들이 이들 나라들에게 조정을 소홀히 하게 할 수 있다. 예를 들면 1차 상품인 농산물의 수출촉진을 장려하는 많은 개도국들에 부과하는 정책조건들이 농산물의 국제가격이 일제히 하락할 때 정책 실패를 가져다 줄 수 있다.

또한, 경제 조건들이 보통 재정·통화정책의 협소한 틀 안에서 부과되며(Raffer and Singer, 1996) 환율, 인플레이션 억제, 민영화 등과 같은 거시 경제적 측면만을 다룬다. 따라서 정책의 성공여부는 일인당 GDP, 인플레이션률, GDP 대비 투자율 등과 같은 지표를 통해 판단되어진다. 예를 들면, 세계은행의 구조조정프로그램의 성과 측정을 위해서는 실질 GDP 성장률, GDP 대비 국내 저축률, GDP 대비 투자율, 그리고 GDP 대비 수출률이라는 네 가지 거시경제 지표가 사용된다(Corbo et al., 1992). 빈곤감소, 소득분배, 고용 등이 경제개발의 궁극적인 목표가 된다는 점을 소홀히 하고 있는 셈이다.

기타, 조건부 원조는 조건을 적용하는데 일관성의 문제도 있다. 강압적으로 부과하는 공여국들이 있는 반면, 그렇지 않은 공여국들도 있다. 그러나 가장 큰 문제점은 조건부가 현지의 광범위한 책임 없이 외부 공여국의 개입만으로 현지의 지지를 받지 못한다는 것이다(Mold and Zimmermann, 2008). 따라서 수원국 정부는 국민들에게보다는 오히려 공여국들에게 책임감을 지게 된다.

세계은행과 IMF의 프로그램 조건부의 성과에 대해서 Mosley (1991) 등은 세계은행 프로그램의 파급효과를 측정하였다. 그들은 회귀분석 모형을 이용하여 세계은행의 접근 방식은 GDP성장률에 중요한 영향을 끼치지 못했으며 또한 투자율에 부정적인 영향을 미쳤다고 분석하였다. Van Diesen (2000)은 사례연구를 통하여 IMF의 조건부가 주권과 주인의식을 저해하고 작용하지 않음을 밝혔다. 특히 모잠비크의 사례에서 원조에 부과된 조건들이 주권을 저해하였다고 주장하였다[4]. Singh (2002)은 조건부의 확대 결과가 1950-1980년대 기간 중 수원국들이 누렸던 많은 자율성을 침해하였으며 그 기간중의 경제성과는 1900-1950년대의 식민지 시절과 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)가 이루어진 1980년대 이후와 비교해 볼 때 오히려 훨씬 좋았다고 주장하였다.

위와 같은 조건부의 문제점을 인식하고 많은 개선과제와 제언들이 또한 제시되었다. White와 Morrissey (1997)는 공여국과 수원국간 원조와 정책 개혁에 대한 선호가 다를 때 정책 조건부는 개혁촉진에 비효율적이고 정부의 진정한 개혁노력을 억제하는 등 바람직하지 않다고 주장하였다. Collier (1997) 등은 조건부에 의한 정책 개혁의 바람직하지 않은 결과를 인정하면서 정책에서 주기적인 평가가 필요한 성과로 전환함으로써 조건부를 다시 설계해야 한다고 주장하였다. Dijkstra (2002)는 8개 개도국의 정책 조건부 사례의 실증적인 분석을 통해서 원조로 개혁을 구매하는 것은 효율적이지 않음을 지적하고 공여국들은 좋은 성과를 사후적으로 보상하자고 제안하였다. Morrissey (2004)는 수원국 정부가 정책 과정을 스스로 지원하는 것을 도와야 하며 선택을 지시해서는 안 된다고 주장한다.

3. 새로운 대응: 빈곤감소전략보고서(PRSP)

1990년대 들어서 공여국들의 관심은 개발원조의 주요 목적인 빈곤감소로 옮겨졌으며 소위 일세대 정책 조건부는 쇠퇴하기 시작하였다. 특히 세계은행(1998)은 원조 제공시 정책환경의 중요성을 강조하는 새로운 원조평가보고서를 발간하였다. 동 보고서에 따르면 원조가 건전한 정책환경을 가진 나라에는 효과가 있지만 (GDP의 1% 원조가 좋은 정책환경하에서는 0.4%의 성장율 달성) 조건부를 통해 좋은 정책을 채택하게 하지는 않는다고 주장하였다. 즉 조건부 원조의 정책 개선의 한계를 공식적으로 인정한 셈이다. 1999년에는 세계은행과 IMF가 "구조조정 차관"에서 소위 "빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)"와 "빈곤감소와 성장금융(Poverty Reduction

4) 모잠비크 정부가 받아들여야 했던 가장 논란이 되었던 주요 정책은 다음과 같다. 모잠비크 경제계가 부적절하다고 주장한 부가가치세의 도입, 정부의 보건증진목표와 상반되는 보건서비스 제공에 따른 사용자 수임료로부터 국고수입을 증대시켜야 한다는 정책, 캐슈 가공 산업의 붕괴를 가져온 캐슈 수출 자유화정책 등.

and Growth Facility: PRGF)"이라는 빈곤감소 수단에 비중을 두기 시작하였다. PRSP를 통해 수원국에 의해 주도되고 수립되는 국가 고유의 개발 전략과 정책의 마련을 이끌어내고자 하였다. 다른 공여국들도 이러한 새로운 접근방법을 지지하고 나섰다. 1999년 이래 PRSP는 고채무빈국(Highly Indebted Poor Countries: HIPC) 이니시어티브 하에서의 부채탕감 및 새로운 차관제공의 기초가 되고 있으며, 세계은행은 PRSP 이행을 촉진하기 위하여 예산지원형태인 빈곤감소지원금융(Poverty Reduction Support Credits)을 제공하고 있다. 세계은행에 의한 PRSP 검토결과는 찬반이 거론되고 있지만 PRSP를 완성한 국가들은 정책목표로서 빈곤감소의 중요성이 제기되었으며 빈곤문제에 대한 이해관계자들과의 정책토론 기회 제공 등 긍정적인 요소가 있다는 반응을 보이기도 한다.

그러나 PRSP 작성에 있어서 여러 문제점[5]이 노출되었고 PRSP 도입 이후에도 세계은행과 IMF는 여전히 2000년 중반 이후 특히, 민영화와 자유화와 관련된 조건들을 붙이고 있다. 조건부가 결점을 가진 도구라는 데 광범위한 의견일치를 보이고 있음에도 불구하고 아직도 사실상 브레튼 우드(Bretton Woods) 기관들과 양자 공여국들이 조건부에 의지하고 있다.

개도국들이 주인의식을 가지고 이해관계자들의 광범위한 참여하에 주도적으로 정책을 수립할 때 이를 더 잘 이행할 수 있다. 결국, 세계은행(2005)은 1990년대의 중요한 교훈은 일반화된 정책지시는 실패하였으며 개발을 위한 단일 모델과 일반화된 공식은 없으며, 개발은 보편적인 정책 지시가 아닌 국내적으로 주도된 전략에 달려있다고 인정하였다.

Ⅳ. 우리나라의 조건부 원조

한국의 유·무상 원조프로그램의 경우 타 원조공여국에서 지원하는 프로그램 원조를 통한 정책 조건부 원조는 실시되고 있지 않다. 기본적으로 원조의 규모가 아직 크지 않고 구속화된 프로젝트 원조실시 중심으로 인하여 프로그램 원조 제공에 대한 규범이나 합의가 아직 확립되어있지 않은 것에 기인하는 듯하다. 따라서 우리나라가 정책 조건부 원조를 통해 수원국의 정치 및 경제개혁과정에 영향을 주려는 사례는 발견되고 있지 않다. 다만, 프로젝트 수준에서의 조건부는 한국국제협력단(KOICA)이나 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)사업에서 흔히 부과된다.

KOICA 프로젝트 사업의 경우 수원국 정부는 부지, 기초 인프라, 운영비 등 자체 비용을 부담한다. 프로젝트 합의문서에 따르면 수원국이 이행하여야 할 자체 부담의 범위 및 종류 등을 명시하고 있다. 수원국은 또한 전문가 접수 및 활동에 필요한 여러 가지 행정적 지원을 제공한다.

5) PRSP 작성과정에서도 자국의 부채 탕감과 새로운 양허성 차관을 제공받을시 요구되는 근거 때문에 피트너쉽의 무게는 세계은행 쪽으로 결국 기울게 되었다(Browne, 2006). 또한 보고서 작성을 위한 충분한 시간이 주어지지 않았고 조속히 작성되도록 재촉되었다. 따라서 일정의 촉박으로 광범위한 참여과정아래 충분히 토론되어지지 않았으며 완성된 보고서들도 세계은행이 선호하는 정부개입 축소와 신자유주의적 시장경제논리를 적용하는 등 서로 유사하였다. 이밖에 수원국 주도의 전략이 세계은행과 IMF에 제출되어 최종 승인받아야 하는 절차의 모순점도 발견되었다.

대부분의 EDCF 프로젝트는 원칙적으로 수원국과 비용 분담 또는 수원국의 보충적 역할을 기대한다. 프로젝트 완료 또는 기자재 구매에 필요한 전체 비용의 80%까지 EDCF가 재정지원함을 원칙으로 한다. EDCF 프로젝트가 양허성 차관으로 지원되기 때문에 이자율, 거치기간, 상환기간 등이 차관합의서에 수록된다.

KOICA 및 EDCF 두 사업의 가장 대표적이고 공통적인 조건부 형태는 구속성으로 우리나라의 물자와 용역을 지배적으로 수원국에 제공하여왔다. DAC를 비롯한 국제사회는 구속성으로 인한 가격 상승효과 등의 여러 문제점[6]을 인식하고 원조가치를 제고하기 위하여 비구속성을 권고하고 적용 범위 및 종류를 확대하고 있는 추세이다. 그러나 구속성의 가격상승 효과와 관련, 반드시 부정적이라 할 수는 없는 측면도 있는 바, 오히려 구속성원조가 적정 물품을 제공해 줄 수도 있다. 예를 들면, 우리나라와 같은 공여국이 특별한 분야나 서비스에 비교우위를 가지고 있다면 구속성으로 인한 초과비용은 상대적으로 낮을 수 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 특수적인 주장도 가능하지만 일반적으로 구속성에 관한 문제점이 이미 합의를 이루고 있고 구속성에 관한 국제적인 포괄적 규제와 합의 때문에 예외를 인정하기에는 어려움이 있다. 이와 같은 사례는 프로젝트 수준이나 행정적 조건부의 경우도 점차 해당이 되고 있다.

Ⅴ. 결론

공여국들은 프로젝트 원조나 프로그램 원조 제공시 보통 조건을 부과한다. 프로그램 원조에는 정책관련 조건들을, 그리고 프로젝트 원조에는 수원국 부담을 포함하는 재정적, 행정적 조건들을 흔히 부과한다. 최근 추세는 조건부 원조가 프로그램 원조에 집중되고 있고 정책 조건부로 한정하는 경향이 있다. 우리나라는 정책 조건부 원조를 제공하지는 않으며 단지 프로젝트 수준이하에서 조건을 부과한다.

공여국의 입장에서는 양자 및 다자간 원조에 적용되는 프로젝트 조건부는 당연시 되었고 따라서 의문시 되지 않아왔다. 일반적으로 공여국들은 개발프로젝트 추진시 수원국이 자체 예산 및 부족하기 짝이 없는 자체 인력을 투입할 것을 원조의 조건으로 제시한다. 수원국이 공여국과 체결하는 프로젝트 협정서에 따르면 수원국은 보통 자체 자금을 제공하거나 아니면 프로젝트를 공동으로 재정지원 한다. 또한 프로젝트 종료 후 운영과 관리에 필요한 예산 및 인력 등 자원을 제공한다. 그러나 원칙적으로 수원국의 입장에서는 이러한 자본과 경상경비 지출은 수원국에 재정적 및 행정적 부담을 증대시키고 별도의 비용을 부과시키게 된다. 따라서 프로젝트 원조는 원조되지 않는 프로젝트를 위해서 남겨둔 자원을 감소시킨다. 적정한 예산과 인력 등의 재원이 확보되지 않을 땐 지속성의 결여로 인한 프로젝트 실패라는 결과를 얻게 된다.

6) 기본적으로 타잉 설정 자체는 수원국의 입장을 반영하는 것이 아닌 공여국의 이해를 반영하기 위한 것이기 때문에 타잉은 국제경쟁시장에서 구매하지 않은 이유로 발생하는 가격상승효과 이외에 공여국의 수출촉진과 고용창출의 수단 등으로 작용한다고 인식되어왔다. 따라서 구속성 원조의 문제점으로, 제공된 물자와 용역이 수원국에는 우선순위가 낮은 것 들이고, 과도하게 자본 중심적이며, 공여국의 기술에 의존적이며, 수입 지향적이란 점 등이 흔히 거론된다.

그러나 더 큰 문제는 프로그램 원조를 통한 정책 조건부 부과에 있다. 프로그램 원조에서 발견되는 기술적, 행정적 사항을 넘어선 한 국가의 경제적, 정치적 제도와 관련된 강제적 조건부 부과는 정당화되기 어렵다. 기본적으로 정책 조건부는 수원국이 강요하지 않으면 하지 않을 것을 하게 한다는 범위에서 보면 부정적인 요소라고 본다. 만일 조건부가 수원국이 결국은 하기를 원하는 것을 확인하는 문제라면 큰 문제는 아니다. 공여국은 조건부가 수원국이 빈곤감소정책을 채택할 수 있도록 지원하여 주기 때문에 긍정적인 요소라고 주장할지 모른다. 그러나, 수원국 정부가 빈곤자(Poor)들의 입장을 항상 효과적으로 대변하는 것이 아닌 사례도 많다. 정책 조건부는 수원국의 입장에서 수원국 국민들의 빈곤감소를 위해 작용할 때 정당화될 수 있다. 공여국들은 빈곤자들의 복지와 혜택을 가져다주는 정책과 수단이 무엇인지 수원국 정부보다 더 잘 안다고 주장할지 모른다. 하지만 무슨 권리로 그렇게 주장을 하나? 조건부는 비효과적이라고 이미 여러 사례들이 증명하고 있다.

특히, 세계은행과 IMF의 경제개혁프로그램은 수원국이 원조를 받기위해서는 이행 하여야 할 정책적 조건들을 첨부하고 있다. 이러한 프로그램은 수원국의 개발정책 수립과 집행에 있어 수원국 정부의 주권과 주인의식을 저해할 수 있다. 최근의 정책 조건부에 대한 논의는 원조의 선택성을 강조하고 또한 개혁을 사전 구매하려고 하지 말고 좋은 성과를 사후에 보상하자고 제안한다. 조건은 수단으로서가 아닌 목적으로서 작용하여야 한다. 이러한 목적들은 빈곤 감소, 복지 증대, 인적자원개발 등이 되어야 한다. 따라서 수원국 정부의 성과는 정부 재정적자의 규모 축소, 통화 긴축 등과 같은 경제적 수단을 충족시키는 것이 아닌 경제개발의 궁극적인 목적인 빈곤감소와 같은 기준에 의해 판단되어져야 한다. 즉, 수원국 정부가 처한 특수한 환경에 따라서 그러한 목적들을 달성할 수단들을 선택할 수 있는 여지가 주어져야 한다.

수원국의 주인의식은 수원국이 지속성을 달성하는 중요한 요소 중의 하나이며 주인의식은 공여국이 수원국에 하기를 바라는 것을 수원국이 자발적으로 할 때 존재한다(Helleiner, 2000). 지속가능한 개발은 수원국의 자조적인 노력을 유지할 수 있을 때 성취할 수 있다. 그렇다고 정책 조건부의 철회가 수원국에 자유방임을 허용하라는 것은 아니다. 공여국은 수원국이 자체 현지사정에 맞게 수립한 국가개발전략하에서 원조자금 지출을 투명하고 책임있게 집행하도록 함을 요구할 권리가 있다. 최근에는 수원국에 정책 선택을 남겨두면서 원조 지출과 그 집행결과를 연계하기 시작하는 소위 "성과기반의 조건부 원조"라는 새로운 형태도 등장하고 있다.

결론적으로 원조효과성 증진을 위한 국제사회의 제반 노력들은 수원국 주도의 정책수립과 집행을 유도하고 있고 따라서 프로그램 원조나 프로젝트 원조 제공시에 이를 반영해가고 있는 추세이다. 파리선언이나 아크라 행동계획에서 보여지듯이 이미 전통적인 정책 조건부는 크게 쇠퇴하고 있고, 재정적 및 행정적 조건부를 포함한 프로젝트 수준의 조건부 역시 점차 제한하고 있다. 조건부 원조의 일종인 구속성 또한 조달과 프로젝트 실시와 관련하여 더욱 제한되어 이미 물자와 용역

조달시의 비구속성의 실시가 확대되고 있다. 또한 원조제공에 있어 수원국 시스템 이용을 크게 권장하고 있다. 원조 절차의 간소화 및 공여국간 원조 프로그램의 조화(Harmonization)는 물론, 원조 조달시 수원국 조달시스템과 원조예산의 집행, 보고, 회계 처리시 수원국의 공공재정관리시스템을 활용토록까지 권고하고 있다. 더 이상 조건부를 통한 공여국 주도의 원조제공은 어려워 질 전망이다. 향후 우리나라의 원조실시에 관한 원칙이나 철학, 또는 규범 제정 시 반영해야 할 주요 사항이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

이경구(2004) 한국에 대한 개발원조와 협력, 서울: 한국국제협력단.

2. 외국문헌

Browne, S (2006) Aid & Influence, London: Earthscan.

Collier, P., Guillaumont, P., Guillaumont, S., and Gunning, J. (1997) 'Redesigning Conditionality', World Development, 25(9): 1399–1407.

Corbo, V., Fischer, S., and Webb, S.B. (1992) Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth, Washington, D.C.: The World Bank.

Edgren, G (1984) 'Conditionality in Aid', in O. Stokke (ed) European Development Assistance, Vol II, Third World Perspectives on Policies and Performance, Tilburg: The European Association of Development Research and Training Institute.

Hayter, T. (1971) Aid as Imperialism, Middlesex: Penguin Books.

Helleiner, G. (2000) 'External Conditionality, Local Ownership, and Development' in J. Freedman (ed) Transforming Development: Foreign Aid for a Changing World, Toronto: University of Toronto Press.

Hjertholom, P. and White, H. (2000) 'Foreign aid in historical perspective: background and trends', in F.Tarp (ed) Foreign Aid and Development, London: Routledge.

Killick, T. (1997) 'Principals, Agents and the Failings of Conditionality', Journal of International Development, 9 (4): 483–495.

Mold, A. and Zimmermann, F (2008) 'A Farewell to Policy Conditionality?' Policy Insights, 74 (August), Paris: OECD Development Center. www.oecd.org/dev/insights

Morrissey, O. (2004) 'Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated', World Economy, 27(2): 153–171.

Mosley, P., Harrigan, J., and Toye, J. (1991) Aid and Power: The World Bank & Policy-based Lending, Vol.1, London: Routledge.

OECD (1996) Development Co-operation, Paris: OECD.

OECD (2000) DAC Statistical Reporting Directives, Paris: OECD.

Raffer, K., and Singer, H. (1996) The Foreign Aid Business, Cheltenham: Edward Elgar.

Robbins, S. and Modi, P. (1997) 1996 Project Completion Reports: Synthesis Study, Evaluation Report: EV614, London: Department for International Development.

Singer, H. (2001) International Development Co-operation, New York: Palgrave.

Stiglitz, J. (2001) 'Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Process, in Ha-Joon Chang (ed) Joseph Stiglitz and the World Bank The Rebel Within, London: Anthem Press.

Stokke, O. (ed) (1995) Aid and Political Conditionality, London: Frank Cass & Co.

van Diesen, A. (2000) The quality of aid: Towards an agenda for more effective international development co-operation, London: Christian Aid.

White, H. and Morrissey, O. (1997) 'Conditionality When Donor and Recipient Preferences Vary', Journal of International Development, 9 (4):497-505.

World Bank (1998) Assessing Aid, A World Bank Policy Reserch Report, New York: Oxford University Press.

World Bank (2000) World Development Report, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2005) World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2002-2004, Washington, D.C.: The World Bank.

한국의 다자원조 현황과 과제

박 재 영 / 경상대학교 정치외교학과 교수

I. 서론

국가 간에 물리적인 국경이 낮아지고 상호의존이 심화되면서 일국의 문제가 국제사회의 문제로 쉽게 전이되곤 한다. 지구화시대의 주요한 문제와 도전이 이처럼 한 나라의 국경 내에 머물지 않고 확산됨으로써 이러한 문제와 도전의 해결책이 일국이 아닌 국제사회 전체에 의해 마련되지 않을 수 없게 되어가고 있다. 따라서 국제사회의 문제해결 방식으로서 다수 국가간의 협력을 의미하는 다자주의(multilateralism)의 중요성이 증대하고 있다.

이러한 다자주의의 중요성은 빈곤과 저발전을 극복하기 위한 개발원조 분야에 있어서도 예외가 아니다. 유엔은 2000년에 '천년개발목표(MDGs)'를 설정한 후 지속적으로 중간점검과 더불어 후속조치를 취해오고 있고, 2002년에는 빈곤퇴치와 개발재원의 확보를 위한 '몬테레이 합의(Monterey Consensus)'를 채택한 바 있다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD/DAC)의 경우 2005년에 '원조 효과에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'을 채택하였으며, 2008년에는 이러한 파리선언의 이행에 대한 중간점검과 더불어 파리선언의 내용을 구체화한 '아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)'을 채택한 바 있다.

이처럼 국제기구가 중심이 되어 저발전과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 다자적인 노력을 활발하게 전개하고 있는데, 이러한 노력의 본질적인 이유는 이러한 문제가 다국적이고 다면적인 접근이 없이는 해결의 실마리를 찾기 어렵다는 절박한 인식에 기초한다. 이러한 노력의 저변에는 또한 개도국의 저발전과 빈곤의 문제가 국제사회에 갈등과 분쟁을 촉발하고 나아가 9.11테러 등을 유발하는 등 선진국에게도 심각한 위협이 되고 있다는 인식이 자리하고 있다. 개발원조의 역사가 입증하듯이, 개도국의 빈곤과 저발전의 문제가 자신들에

게 실질적인 큰 위협으로 다가온다고 인식하는 경우 선진국들은 보다 적극적으로 국제적인 해결책을 모색해오곤 했다.

개발원조를 둘러싼 이러한 일련의 국제협력이 국제기구를 통한 원조를 의미하는 다자원조의 중요성에 집중할 것이라는 예측과는 달리, 양자원조와 다자원조를 구분하지 않고 총체적으로 효율성을 제고하기 위한 집단적인 노력의 중요성을 강조하고 있다. 이는 총 원조 중 양자원조가 차지하는 비중이 70% 정도를 차지하고 있다는 현실이 반영된 것으로 볼 수 있다.

국내적으로나 국제적으로 개발원조의 국제협력이 강조되는 가운데 다자원조에 대한 관심은 양자원조에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 한국의 개발원조와 관련하여 논의를 전개할 경우 무상원조의 비율을 높여야 하며 구속성 원조(tied aid)의 비율을 낮추어야 한다. 또한 개발원조를 체계적으로 운영하고 집행할 수 있도록 대외원조기본법을 제정하여야 한다. 최근에는 경제협력개발기구의 개발원조위원회(OECD/DAC)에 가입하여야 한다는 점 등이 활발하게 논의되어 오고 있다. 그러나 개발원조와 관련하여 좀 더 이상적인 제언을 해오는 비정부기구(NGO)에게서 조차도 다자원조에 대한 관심은 저조하다. 따라서 본 논문은 현재 한국의 개발협력이 전환점에 있다는 인식하에, 다자원조에 있어서 한국이 취하여야 할 태도가 무엇인가를 이끌어내는 것을 목표로 논의를 전개하고자 한다.

Ⅱ. 다자원조의 개념과 다자원조 국제기구들

원조는 보통 양자원조(bilateral aid)와 다자원조(multilateral aid)로 구분된다. 흔히 공여국으로부터 수원국에 직접 제공되는 원조를 양자원조라고 하고, 국제기구를 통한 원조를 다자원조라고 한다. 그러나 이러한 이분법적인 구분은 현실과 일정한 괴리를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 여기에서는 본격적인 다자원조에 대한 논의에 앞서 보다 세밀하게 다자원조란 개념이 무엇을 의미하는가를 우선적으로 검토하고, 이러한 다자원조와 관련 있는 국제기구에는 어떠한 것들이 있는지 살펴보고자 한다.

1. 다자원조의 개념

경제협력개발기구(OECD)는 다자기여(multilateral contribution)를 다음과 같은 특징을 보유한 조직에 제공되는 기여라고 정의하고 있다. 1) 활동의 전부 혹은 일부가 개발(development)을 위한 조직이어야 한다. 2) 정부를 회원으로 하는 국제적인 조직이거나 이러한 조직에 의해 자율적으로 관리되는 기금(fund)이어야 한다. 3) 기여금(contribution)을 한 군데로 모음으로써, 누구로부터 온 기여금인가의 정체성(identity)을 상실한 채 재정적인 자원의 총체적인 부분이 되도록 하는 조직이어야 한다.

여기에서 다자원조의 개념을 구성하는 세 번째 요소에 주목할 필요가 있다. 이에 대한 OECD의 입장을 부연하면, 만약에 공여자가 수원국을 특정하든가 혹은 목적,

조건, 총액, 상환금의 재사용(reuse of repayments)과 같은 지출의 다른 측면을 특정하여 기금의 사용을 효과적으로 통제하는 경우 이러한 기여금은 양자적인 것으로 분류된다[1]. 즉 다자기여란 국제조직에 대해 조건을 부과하지 않고 중앙 집중적으로(centrally) 제공되는 기여금만을 의미한다.

현실적으로 많은 공여국들이 기금제공 채널로서 국제기구에게 기여금을 제공하면서 수원국과 용도를 지정하는 조건을 부과하곤 한다[2]. 이러한 원조는 국제기구에게 제공된다는 점에서 다자원조이나, 공여국이 수원국이나 용도를 지정하여 제공한다는 점에서 양자원조로서의 성격을 지닌다. 따라서 이러한 원조를 '다양자원조(multi-bilateral assistance)'라는 제3의 원조형태로 분류하기도 한다.

이처럼 조건이 수반되어 국제기구에 제공되는 원조를 OECD의 경우처럼 양자원조로 분류할 수도 있고, 다자원조도 양자원조도 아닌 다양다원조라는 제3의 형태로의 분류도 가능하다. 이 논문에서는 이러한 원조가 OECD 통계에는 양자원조로 간주된다는 점을 염두에 둔 가운데, 논의의 편의상 잠정적으로 양자적인 성격을 갖는 다자원조로 간주하고자 한다.

2. 다자원조 국제기구

다자원조를 제공하는 다자기구는 여러 기준에 의해 구분되는데, 가장 일반적으로 이루어지는 구분이 국제금융기구인가의 여부에 따른 구분이다. 이에 따르면 다자원조 국제기구는 국제금융기구(International Financial Institutions: IFIs)와 비금융기구(Non-Financial Organizations: NFOs)로 분리된다.

국제금융기구에는 세계은행(IBRD), 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB)과 같은 지역개발은행(regional development bank) 등이 포함된다. 비금융기구로는 유엔(UN), 유엔개발계획(UNDP)·유엔아동기금(UNICEF)·유엔난민고등판무관실(UNHCR)과 같은 유엔의 산하기구, 세계보건기구(WHO)를 위시한 17개의 전문기구(specialized agencies), 유럽연합(EU)·아프리카연합(AU)과 같은 지역기구(regional organizations) 등이 있다.

이러한 구분 이외에 개발원조에 중점을 두고 있는 국제기구인가 아니면 긴급구호에 중점을 두고 있는 기구인가에 따른 구분도 가능하다. 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(IBRD), 지역개발은행 등이 개발원조에 중점을 두고 있는 국제기구로 분류되고, 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔난민고등판무관실(UNHCR) 등이 긴급구호 등 인도주의적 지원에 중점을 두고 있는 국제기구로 분류된다. 본 논문에서는 개발원조 관련 다자기구를 국제금융기구와 비금융기구로 구분하여 살펴보고자 한다.

1)OECD, DAC Statistical Reporting Directives(http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#8,9,10).
2)종종 이러한 기여금은 나아가 프로젝트의 지도자로서 공여국 출신의 스태프를 고용하라는 것과 같은 숨겨진 조건을 포함하기도 한다.

Ⅲ. 다자원조의 형태

국제금융기구의 경우, 다자원조는 출자금(capital subscriptions)과 출연금(contributions)이라는 형태로 이루어진다[3]. 비금융기구의 경우, 출연금(contributions)이라는 형태로 다자원조가 제공되는데, 구체적으로 정규예산 분담금이라고 불리는 강제성이 있는 출연금과 강제성이 없는 자발적 출연금(voluntary contribution)으로 구성된다[4]. 이러한 출자금과 출연금에 더하여 국제기구에 대한 양허성 차관(concessional lending)의 제공이 다자원조의 한 형태를 구성한다.

국제개발협회(IDA)와 아프리카개발은행(AfDB)을 중심으로 과다채무 빈곤국의 채무탕감을 위해 추진 중인 '다자채무탕감이니셔티브(Multilateral Debt Relief Initiative: MDRI)'에의 재원제공과 같은 것도 다자원조의 하나로 간주된다. 다음에서 국제기구를 국제금융기구와 비금융기구로 구분하여 다자원조의 형태를 좀 더 세밀하게 살펴보고자 한다.

1. 국제금융기구를 통한 다자원조

국제금융기구의 경우 일반적으로 출자금, 출연금, 차입금에 의해 운영된다. 출자금(subscription)만으로는 융자수요를 충족시킬 수 없을 경우, 가입국의 출연금(contribution)에 의한 재원보충(replenishment)을 통해 추가재원을 조달하고 있다. 여기에서 출자금은 투표권을 부여받는 반면, 출연금은 일종의 기여금으로서 원칙적으로 투표권이 부여되지 않으며, 출자금은 탈퇴할 때 환급대상이 되나 출연금은 환급대상이 되지 않는다[5].

출자금의 경우 다자원조에 포함되지 않는 반면, 출연금의 경우 다자원조로 간주된다. 그러나 실제에 있어서 출연금의 성격을 가지면서 외양상 출자금으로 분류되는 경우가 있는데, 이런 경우 다자원조로 간주된다. 예컨대, 국제개발협회(IDA)의 경우 한국정부가 재원보충(replenishment)을 위해 기금을 제공하는데, 이는 출자금의 외양을 지니나 실제에 있어 출연금이기 때문에 다자원조에 포함된다.

아시아개발은행(ADB)의 예를 들면, ADB의 융자재원은 출자금과 특별기금으로 분류된다. 특별기금은 저개발 회원국에 대한 융자와 기술지원을 위한 기금으로 사용되며, 가입국의 출연금으로 충당된다. 한국정부는 2006년에 'e-Asia 및 지식협력사업 기금'을 설치하는 협정을 ADB와 체결하고, 이 기금에 대한 출연을 시작한 바 있다. 이는 신탁기금으로서 주로 아시아 개도국의 정보화와 국가 간 정보격차 해소를 위해 사용된다[6].

이처럼 개개 공여국은 국제금융기구와 신탁기금 협정을 체결하여 출연금을 제공하기도 하고, 국제금융기구가 독립적으로 관리하는 기금에도 출연금을 제공하곤

3) OECD 통계에서는 출연금을 'contribution'이라고 표기하지 않고 'grant'로 표기한다.
4) 한국 외교통상부는 '정규예산 분담금'을 '의무분담금'이라고도 부른다. 또한 '자발적 출연금'의 경우 '사업 분담금'이라는 용어를 사용한다.
5) IDA 융자재원의 대부분을 이루는 회원국의 출연금 중 일부는 출자금으로 인정되기도 한다.

한다. 국제 에이즈 · 결핵 · 말라리아 퇴치기금(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: GFATM)과 국제환경기금(Global Environment Facility: GEF)을 위시한 많은 다자기금(multilateral fund)이 국제금융기구에 의해 설치되어 관리되고 있다[7]. 국제금융기구가 관리하는 기금에 출연을 많이 하는 공여국의 경우 기구 내의 의사결정에서 상당히 많은 권력(power)이 주어져 이들에 대한 정당성(legitimacy)이 논의의 대상으로 지속적으로 되어오고 있다.

2. 비금융기구를 통한 다자원조

비금융기구의 경우, 앞서 언급했듯이 공여국들은 정규예산 분담금과 자발적인 출연금의 형태로서 원조를 제공할 수 있다. 이들을 나누어 살펴보면 다음과 같다.

가. 정규예산 분담금

정규예산 분담금은 통상적으로 국가의 지불능력(capacity to pay)을 근거로 산출되어 강제적으로 부과된다. 따라서 일반적으로 공여국과 수원국을 불문하고 국제기구의 회원인 이상 최소한의 분담금을 부담하여야 한다. 이러한 분담금은 국제금융기구의 출자금과는 달리 매년 지불하는 기여금으로서 다자원조로 간주된다.

그러나 개개 공여국이 개개 국제기구에 제공하는 분담금 전체가 모두 다자원조로 간주되는 것이 아니다. 특정 국제기구의 활동이 얼마나 개발과 관련된 활동이냐에 따라서 개개 국가가 분담한 정규예산 분담액 전체가 다자원조로 간주되기도 하고, 일부만이 다자원조로 인정되기도 한다. 예컨대, 세계식량계획(WFP)과 유엔공업개발기구(UNIDO)의 경우 분담금의 100%가 공적인 개발원조로 인정되나 세계보건기구(WHO)는 70%, 식량농업기구(FAO)의 경우는 51%가 인정비율이다. 유엔 정규예산 분담금과 평화유지활동(PKO) 부담금은 각각 12%와 7%만이 다자간 ODA로 간주된다. 세계지적재산권기구(WIPO)의 분담금은 3%만이 인정된다.

한국의 경우 국제사회에서 11위 정도의 경제력을 보유하고 있어 이에 상응하는 높은 비율의 분담금을 유엔을 위시한 각종 국제기구에 제공하고 있는데, 많은 국제기구에서 부분적으로만 개발원조로 인정을 받고 있다고 볼 수 있다.

나. 자발적 출연금

1) 자발적 출연금에 대한 의존의 심화

비금융기구의 경우 정규예산 분담금만으로 필요한 자금을 확보할 수 없는 경우나 종래 통상적인 예산에 규

6) 이러한 기금의 운영에 있어서 한국의 영향력이 크게 작용한다. 우선 지원 대상사업을 선정함에 있어 한국과 협의를 하도록 하고 정보기술(IT) 분야 등 우리 기업이 세계적 경쟁력을 가진 부문에 우선권을 부여함으로써 앞으로 한국기업의 ADB 사업에 대한 수주가 점차 확대되고 아시아 시장 진출에 크게 기여할 것으로 본다. 한국정부는 또한 국내 전문가 리스트를 ADB에 제공하여 ADB 사업 주체 선정과정에 국내의 우수한 인력이 우선적으로 참여할 수 있도록 함으로써 한국의 우수한 인력이 세계 시장에 진출하는 기회를 확대하는 것도 목표의 하나로 하고 있다. 한국정부는 이 기금의 설치를 계기로 과거 소극적이던 우리의 국제원조를 확대하여 향후 국제사회에서 재원공여국으로서 위상을 강화할 계획이며, ADB 뿐만 아니라 세계은행(IBRD)과 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 다른 국제금융기구에도 유사한 기금의 설립을 추진 중이다.
(대한상공회의소, 경제정책정보(http://www.korcham.net/EconNews/EconInfo/CRE04102R.asp?m_DataID=31131)).

7) 2001년에 설립된 국제에이즈 · 결핵 · 말라리아퇴치기금(GFATM)은 2006년도에 공적인 다자원조 총액의 6%를 지원받은 바 있다.

정되어 있지 않은 새로운 프로그램을 실시하고자 할 때, 별도의 자발적 출연금을 필요로 한다. 국제기구에 따라 다르나, 이러한 자발적 출연금은 통상 회원국 정부, 다른 국제기구, 개인 기부자 등에 의해 제공되어 통상적인 예산과는 별도의 기금으로서 운영된다.

유엔의 경우 냉전 종식 후 많은 전 지구적 이슈를 다루면서 예산의 증액 필요성이 크게 대두되고 있으나, 미국의 압력으로 인하여 정규예산의 대폭적인 증가가 억제되고 있다. 이 때문에 유엔의 다양한 활동을 재정적으로 지원하기 위해 자발적 출연금을 추구하지 않을 수 없게 되었을 뿐 아니라, 과거 통상적으로 정규예산에 의해 지원되던 활동들이 점차적으로 자발적 출연금에 의해 지원되지 않을 수 없게 되어 가고 있다.

여러 국제기구 중 특히 개발과 구호에 관여하고 있는 비금융기구들은 자발적인 출연금에 대한 의존도가 매우 높다. 유엔의 경우 자발적 출연금은 통상 유엔의 '계획(program)'과 '기금(fund)'라고 불리는 산하기구의 중요한 재정원천이 되고 있는데, 이러한 기구에는 유엔개발계획(UNDP), 유엔여성개발기금(UNIFEM), 세계식량계획(WFP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF) 등이 있다. 이들은 자체 내에 정규예산 분담금이 전혀 없을 뿐 아니라 유엔본부의 정규예산으로부터의 지원도 전혀 없는 가운데 전적으로 자발적 출연금에 의존하고 있다. 전문기구들의 경우는 자체의 정규예산 분담금과 더불어 자발적 출연금을 통해 개발원조를 제공하고 있다.

2) 자발적 출연금의 장점과 단점

정규예산 분담금의 경우 강제적인 것으로서 회원국은 자신의 분담금이 원하지 않는 프로그램 등에 사용되는 것을 통제하는 것이 어렵다. 이와는 달리 자발적 출연금의 경우 자신이 원하는 프로그램에만 재정적인 지원을 할 수 있어 자발적인 참여를 확보하기가 용이하다는 장점이 있다.

이러한 장점과는 달리, 자발적 출연금은 회원국의 자발적인 의사에 의존하기 때문에 어느 정도의 기금이 확보될 수 있는가에 대한 예측이 어려워 구체적인 프로그램을 짜서 확정짓는 것이 어렵다. 이 때문에 자발적 출연금에 크게 의존하고 있는 국제기구들은 2000년부터 3년을 단위로 하는 '다년도자금조달틀(Multi-Year Funding Framework: MYFF)'을 실시해 오면서, 자발적 출연금 제공국들에게 다년간에 걸친 출연금 제공의 약속을 촉구하고 있다.

또한 유엔개발계획(UNDP)의 경우 상위 10개 공여국이 제공하는 자발적 출연금이 전체 자발적 출연금의 85% 내외를 차지해 오고 있다는 사실에서 보듯이, 자발적 출연금에 의해 운영되는 국제기구가 소수의 국가에게 재정적으로 크게 의존하고 있다. 따라서 이들에 의해서 프로그램이 영향을 받지 않을 수 없다. 즉, 이들 주요 공여국들은 자발적 출연금의 제공을 줄일 수 있을 뿐 아니라 중단할 수도 있기 때문에, 국제기구 사무국은 자발적 출연금을 제공하는 국가(들)의 견해를 무시하는 모험을 감행하기 어렵다. 따라서 국제기구가 자발적 출연금에 크게 의존할 경우, 국제기구의 자율

성이 훼손될 수 있다. 또한 반대하는 회원국이 배제된 가운데 프로그램이 운영되기 때문에, 국제기구 전체의 활동이 아닌 일부 회원국만의 소위 기구 내 기구의 활동이 되기 싶다는 문제점을 가진다.

유엔헌장 제101조 3항은 국제기구 직원을 채용함에 있어서 객관적 기준으로서의 능률, 능력 및 성실과 더불어 정치적 기준으로서 지리적 배분을 조화시키도록 규정하고 있으나, 이 규정은 자발적 출연금에 의해 운영되는 국제기구에는 공식적으로 적용하지 않기로 사전에 동의된 바 있다. 이러한 동의의 의도는 이러한 기준에 구애를 받지 않고 자유로이 가장 적절한 사람을 찾아 직책을 부여한다는 것이었으나, 선진 공여국들이 자신들이 제공하는 자발적 출연금에 대한 통제력을 갖기 위해 자국의 국적을 가진 사람이 이러한 기금을 제공받는 국제기구에서 중요한 직책을 갖도록 노력함으로써 이러한 동의의 진정한 의도를 왜곡시키고 있다[8].

3) 자발적 출연금의 종류

자발적인 출연금은 통상 '핵심기금(core-fund)'과 '비핵심기금(non-core fund)'이라고 불리는 두 가지 형태를 띤다. '핵심기금(core-fund)'이란 용도가 구체적으로 지정되지 않은 자발적 출연금으로서, 국제기구의 기본적인 운영, 행정, 프로그램 등을 지원하는 목적으로 사용된다. 또 다른 종류의 자발적 출연금인 '비핵심기금(non-core fund)'이란 수원대상과 용도 등과 관련하여 공여국이 부과하는 제약에 구속되는 조건부 출연금이다[9]. 공여국은 최소한의 핵심기금을 제공한 후에야 비핵심기금을 제공할 수 있는데, 이러한 비핵심기금은 비용분담기금(cost-sharing fund), 신탁기금(trust fund), 국제기구가 관리를 맡고 있는 기금(international organizations-administered fund)으로 구분된다.

비용분담기금은 말 그대로 비용을 공동으로 분담하는 기금으로서, 공여국이 누구와 비용을 분담하는가에 따라 수원국정부와 비용을 분담하는 경우(government cost-sharing)와 제3자와 비용을 분담하는 경우(third-party cost-sharing)로 구분된다. 공여국이 국제기구와 비용을 분담하는 경우가 후자의 예에 속하며, 이때 공여국과 국제기구 사이에 비용분담 협정이 체결된다.

신탁기금은 공여국이 수원국과 용도를 지정하여 국제기구에 기금을 맡기면, 국제기구는 기금 제공국을 대신하여 프로그램이나 프로젝트를 대신하여 집행해 주는 제도를 말한다. 신탁기금은 수원국과 용도를 지정한다는 의미에서 양자원조의 성격을 지니며, 동시에 국제기구에 기금을 제공하여 국제기구에 의해 관리된다는 면에서 다자원조의 성격을 지니고 있다. 이를 위해 개개 공여국은 국제기구와 신탁기금 협정을 체결하는데, 신탁기금은 특정의 목적, 특정의 프로젝트, 하나 혹은 그 이상의 국가나 지역적 그리고 전 지구적인 프로그램에 대한 관심 속에 설립된다. 신탁기금은 하나의 공여국에 제한될 수도 있고 다수의 공여국에게 개

8) South Center, For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform (Geneva: South Center, 1996), pp. 87-88.

9) 용도를 지정하지 않고 제공하는 자원을 '핵심정규자원(core regular resources)'이라고도 부른다. 이와는 달리, 용도를 지정하고 제공하는 자원은 '비핵심특별예산자원(non-core extrabudgetary resources)'이라고도 불린다.

방될 수도 있다. 국제기구는 일반적으로 이러한 신탁기금을 관리하는 데 있어서 소요되는 비용을 공여국에게 부과한다.

국제기구는 개별 공여국의 의뢰에 의한 신탁기금 이외에 독립적으로 설치한 기금을 관리하기도 한다. UNDP가 관리하는 기금의 예를 들자면, 유엔자본개발기금(UNCDF), 유엔과학기술개발기금(UNFSTD), 유엔여성개발기금(UNIFEM), 사막화·가뭄방지기금(UNSO) 등이 있다[10].

비금융기구의 자발적 출연금 중에서 비핵심기금이라고 하면 일반적으로 위에서 언급한 것 가운데 주로 제3자 비용분담제와 신탁기금을 가리킨다. 이 둘은 모두 공여국이 선택한 주제 분야에서 그들 자신의 프로젝트를 촉진할 수 있도록 하며, 공여국은 국제기구를 유용한 매개자(intermediary)로 바라보게 된다. 이러한 기금제공 통로는 국제기구의 전문성, 정치적으로 민감한 프로젝트나 프로그램에 있어서의 중립성, 원조의 조정(coordination)을 실현하면서 공여국으로 하여금 그들이 선정한 프로젝트나 프로그램에 영향을 미치는 것을 허용한다. 그러나 양자원조의 경우와 비교해 볼 때, 수원국과의 보다 직접적인 관계를 구축하는 것이 어렵게 된다. 예컨대, 공여국으로부터의 서비스와 장비의 조달 기회와 같은 것이 축소된다.

제3자 비용분담제와 신탁기금 등에서 공여국은 신탁기금에 의해 공여국의 정책과 관심이 좀 더 직접적으로 고려될 수 있기 때문에 비용분담제보다 신탁기금을 선호하는 경향이 있다. 즉, 신탁기금은 공여국의 정체성(identity)과 공여국의 개발목표와의 관계를 보전해 주기 때문에 공여국이 선호한다. 국제기구의 경우는 이와는 달리 그들에게 좀 더 많은 통제가 주어지는 제3자비용분담제를 더 선호한다.

Ⅳ. 다자원조의 장점과 단점

여기에서는 다자원조가 양자원조와 견주어 상대적으로 가지게 되는 장점에 대해 살펴보고자 한다. 한국수출입은행(Korea Eximbank)의 원조용어집은 다자원조의 이점을 개도국의 민족주의 고양에 대응하면서 자본의 국적을 은폐할 수 있는 효과가 있고, 양자원조와 비교하여 국제기구에 있는 고도의 전문지식과 경험을 이용할 수 있으며, 정부 주도로 원조가 불가능하거나 곤란한 국가와 지원에 대하여 원조가 가능하다는 등의 이점이 있다고 언급하고 있다[11]. 일반적으로 다자원조는 다음과 같은 장점과 단점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 공여국이 다자원조 제공시 지정학적인 목표나 경제적 이익을 완전히 배제하는 것은 아니지만, 다자원조는 일반적으로 공여국의 이러한 이익에 덜 종속된다. 즉 다자원조는 공여국의 개별적인 목표를 희석

10) 'UNSO'는 과거에 'United Nations Sudano-Sahelian Office'의 약어이었으나 명칭이 'Office to Combat Desertification and Drought'로 바뀐 후에도 그대로 'UNSO'라는 말을 쓰고 있다.

11) 한국수출입은행, 원조용어집(http://www.koreaexim.go.kr).

시켜 원조의 정치화(politicization of aid)를 줄일 수 있다. 이로 인해 수원국은 비구속성 원조의 혜택을 누릴 수 있으며, 결과적으로 수원국 정부의 정책과 일치시키는 데 기여할 수 있고 수원국의 주인의식(ownership)을 촉진할 수 있다. 또한 다자원조는 양자원조에서 공여국의 이해관계로 인해 원조의 대상에서 소외되고 있는 개도국들에게도 원조가 제공될 수 있다. 전 세계적인 광범위한 원조의 망을 가지고 있지 않은 작은 공여국에게 이용의 가치가 있게 된다.

둘째, 과거의 식민지 관계 속에서 현재 이루어지고 있는 양자원조의 경우 이러한 역사적인 연계로 인해 특정 수원국에 대해 좀 더 많은 지식과 경험을 가지고 있다고 주장하기도 하지만, 국제기구는 일반적으로 개별적인 공여국보다 특정 분야에 있어서 광범위한 지식과 오랜 기간 축적된 경험을 보유하고 있다. 구체적으로 국제기구는 프로그램과 프로젝트의 설계와 집행에 있어서 누적된 부문별 경험을 가지고 있으며, 종종 개별적인 공여국에게 잘 알려지지 않은 국가나 지역의 현지조건(local condition)에 대한 월등한 지식을 가지고 있어 효율적인 원조가 가능하다.

셋째, 다자원조는 이러한 축적된 지식과 경험 이외에 큰 규모의 재정적인 자원을 동원할 수 있다. 국제기구만이 개개 공여국이 개별적 수준에서는 제공할 수 없는 규모가 큰 재정적 자원을 동원하여 프로그램과 프로젝트를 설계하고 집행함으로써 원조의 제공에 소요되는 거래비용(transaction cost)을 줄일 수 있다. 이로써 다자원조는 양자원조에 비해 좀 더 효율적으로 개발원조와 인도적 지원을 제공할 수 있다. 상당한 재정적인 자원을 동원할 수 있는 능력은 국제기구에게 상당한 정도의 정치적인 지렛대를 제공하기도 한다.

넷째, 다자원조는 공여국 사이의 조정(coordination)을 촉진하고 조화(harmonization)에 기여하여 원조의 효과성을 제고시킬 수 있다[12]. 자신의 우선순위를 가지고 있는 원조제공의 주체가 늘어나면서, 원조의 분절화(fragmentation)와 조정의 결여로 인해 원조기관 사이의 기능과 활동의 중복이 초래되고 있으며, 이로 인해 수원국의 행정비용이 증대하고 종국적으로 원조 효과성의 주요한 장애가 되고 있다. 이와는 달리 국제기구를 통해 원조를 제공할 경우, 공여국들 사이의 불필요하고 비용이 많이 수반되는 경쟁을 줄이고 분절화와 중첩을 막을 수 있다. 그 결과 수원국의 행정적인 부담을 덜어 수원국의 거래비용을 줄여줄 수 있다.

다섯째, 다자원조는 어느 한 국가의 노력만으로는 해결이 어려워 다면적이고 종합적인 접근을 필요로 하는 문제의 해결에 효과적이다. 빈곤과 저발전의 문제야말로 이러한 문제의 전형적인 경우이다. 유엔은 최근 들어 개발, 인권, 안보의 문제를 상호 긴밀하게 연관된 문제로 보고, 이들에 대한 종합적인 접근을 시도하고 있다. 안보의 개념이 인간안보(human security)로 확장되고 개발의 개념이 인간개발(human development)로 확장되면서, 그 어느 때보다 이러한 문제를 종합적으로 다룰 수 있는 다자원조가 긴요해지고 있다. 온실가스

12) 다자원조 국제기구의 3대 주요 역할을 재정적 자원, 지식, 그리고 정책조정(policy coordination)이라고 볼 수 있다.

의 감소와 같은 전지구적인 공공재(global public goods)를 제공하는 데도 다자적인 처방이 효과적이다.

여섯째, 다자원조는 양자원조에 비해 보편성(universality), 공정성(impartiality), 중립성(neutrality), 독립성(independence), 전 지구적 범주(global reach)를 가짐으로써 상당한 정도의 정당성(legitimacy)과 신뢰(trust)를 보유한다. 따라서 에이즈(HIV/AIDS)와 같은 문제뿐만 아니라 민주주의, 인권, 헌법개정, 국제적인 갈등의 해결과 같은 복잡하고 정치적으로 민감한 문제를 해결하는 데 유용한 채널이 될 수 있다. 또한 이러한 정당성과 신뢰는 효과성을 높이는 역할을 한다. 다자원조는 이익에 추동된 양자원조를 권리에 기초한 전 지구적인 재분배적 정의체제로 변형시키는 전 지구적 거버넌스의 레짐(regime of global governance)의 형성에 기여할 수 있다.

다자원조는 이러한 장점들을 가지고 있지만, 이러한 장점은 다자원조 국제기구들 사이의 빈약한 협력, 일관성의 결여, 그릇된 우선순위 배정, 부실한 관리(management)로 인해 상실되고 있다는 비판도 받고 있는 것이 사실이다. 거대한 관료조직으로부터 오는 것으로서 융통성이 부족하다는 지적도 받는다.

국제금융기구를 통한 다자원조는 대규모 차관 패키지(loan package)의 형태를 띤다. 세계은행(IBRD)이나 국제통화기금(IMF)이 이행조건(conditionality)으로 이러한 차관의 제공과 더불어 부과하는 개도국에 있어서의 긴축프로그램(austerity program)과 구조조정정책이라는 것이 차관의 회수에 중점이 주어진 결과, 수원국의 국내문제에 간섭하고 장기간에 걸쳐 해를 미칠 수 있다는 비판도 받아오고 있다.

Ⅴ. 다자원조의 국제적인 추세와 한국의 현황

1. 다자원조의 국제적 추세[13]

경제협력개발기구의 개발원조위원회(OECD/DAC)는 양자원조와 다자원조의 가장 바람직한 혼합을 달성할 것을 촉구하고 있다. OECD/DAC 회원국의 총 ODA 중 다자원조가 차지하는 비율을 보면, 2000년(32.9%), 2001년(33.0%), 2002년(30.0%), 2003년(28.0%), 2004년(31.6%), 2005년(23.1%), 2006년(26.3%)으로서 지난 7년 동안 평균적으로 29.3%의 원조가 다자원조에 의해 제공되었다[14]. 즉 총 원조액 중에서 대략적으로 70% 정도가 양자원조를 통해 제공되고, 30% 정도가 다자원조를 통해 제공됨을 알 수 있다.

우리가 관심을 가지는 것은 이러한 다자원조의 구성인데, OECD/DAC의 통계는 다자원조를 크게 출연금과 출자금(Grants and Capital Subscriptions) 그리고 양허성 차관(Concessional Lending)이라는 두 가지로 분리하고 있다. 이 중에서 관심을 가지고 살펴보아야 할 부분은 출연금과 출자금 부분이다. 출연금과 출자

13) 여기에서 언급되는 통계자료는 다음을 참조했다 : OECD. Stat Extracts (http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)
14) OECD 자료이기 때문에 다자원조 중에서 조건부로 제공된 출연금은 양자원조에 포함되었다.

금은 유엔기관(UN Agencies), 유럽공동체(EC), 국제개발협회(IDA), 세계은행(IBRD)·국제금융공사(IFC)·다국투자보증기구(MIGA), 지역개발은행(Regional Development Banks), 지구환경기금(GEF), 몬트리올의정서(Montreal Protocol), 그리고 다른 기관들(Other Agencies)로 세분되는데, 일반적으로 유엔기관, 유럽공동체(EC), 국제금융기구(IDA, IBRD, IFC, MIGA, 지역개발은행), 기타로 좀 더 단순화하여 분류된다[15].

여기에서 출자금과 출연금 가운데 국제금융기구, 유엔기관, 유럽공동체(EC)에 제공된 기금이 차지하는 비율을 비교해 보면 다음과 같다: 2000년(국제금융기구 34%, 유엔기관 29%, EC 28%), 2001년(국제금융기구 32%, 유엔기관 31%, EC 29%), 2002년(국제금융기구 32%, 유엔기관 27%, EC 32%), 2003년(국제금융기구 27%, 유엔기관 25%, EC 36%), 2004년(국제금융기구 34%, 유엔기관 20%, EC 36%), 2005년(국제금융기구 30%, 유엔기관 22%, EC 38%), 2006년(국제금융기구 34%, 유엔기관 19%, EC 35%)[16].

2000년부터 2006년까지 국제금융기구의 비율의 평균은 32%이고, 유엔기관의 비율의 평균은 25%이다. 그리고 EC 비율의 평균은 33%이다. 여기에서 흥미로운 것은 OECD/DAC 회원국들이 EC를 가장 선호하는 기금제공 채널로 활용하고 있다는 점이다. 2006년이 다소 예외이기는 하나 EC가 차지하는 비율이 점차적으로 증가하고 있는 것도 흥미로운 일이다.

OECD/DAC의 가이드라인은 국제기구에 제공하는 출연금에 조건이 붙여서는 안 된다고 권고하고 있다. 핵심기금(core fund)이야말로 공정하고 보편적인 다자원조를 제공하는 주된 수단으로서 어떠한 국제기구도 핵심기금 없이 진정으로 다자적일 수가 없다는 인식 때문이다. 그러나 공여국들은 핵심기금에 출연금을 제공하는 대신, 자국과 이해관계가 있는 특정 지역이나 국가에 목표를 두는 신탁기금이나 비용분담기금을 선호하고 있다. 그 결과, 조건부 출연금이 증가하여 개개 전통적인 원조환경을 위협하고 개발원조의 효율성에 도전을 가하고 있다.

이러한 조건부 자발적 출연금의 증가로 인해 국제기구가 기금을 받아 스스로의 거시적인 판단에 의해 프로그램이나 프로젝트를 계획하고 집행해오던 전통적인 틀이 깨지고, 프로그램이나 프로젝트의 분절화(fragmentation)가 촉진되고 있다. 특히 신탁기금 제도는 공여국이 원하는 국가에게만 기금이 제공되고 이들이 원하지 않는 국가에게는 이러한 기금이 제공되지 않도록 함으로써, 국제기구의 다자주의를 변모시키고 있을 뿐 아니라 관리상의 문제, 책임성(accountability)의 문제, 예측 가능성의 저하의 문제를 야기하고 있다는 비판을 받고 있다[17].

---

15) 유럽공동체(EC)에는 유럽연합(EU) 회원국이면서 동시에 OECD/DAC 회원국인 국가들이 기금을 제공한다.

16) 여기에서 국제금융기구에는 국제개발협회(IDA), 세계은행(IBRD), 국제금융공사(IFC), 다국투자보증기구(MIGA), 지역개발은행들이 포함된다. 「유엔기관(UN Agencies)」이라고 하면 통상적으로 전문기구는 제외되나 OECD의 통계상에는 유엔기구와 더불어 전문기구가 포함된다.

17) Department of Public Information of the United Nations, Member States Pledge Approximately $80 Million in Support of United Nations development Activities for 2008 (General Assembly DEV/2646) (12/November/2007).

이러한 조건부 자발적 출연금의 증가는 다자기구들이 스스로 초래한 문제이기도 하다. 다자기구들은 제한된 기금을 둘러싸고 서로 치열하게 경쟁하는 가운데, 새로운 기금을 유치하고 양자원조로부터의 기금을 유인하기 위한 방편의 하나로서 신탁기금과 같은 기금제공 창구를 경쟁적으로 도입했고 다자원조의 압력을 받는 공여국들이 자신들이 제공하는 기금에 대해 일정한 통제력이 주어지는 이러한 조건부 자발적 출연금에 크게 호응한 결과인 것이다.

유엔의 관련 문건들은 자발적 출연금에 의해 운영되는 유엔기구의 자발적 출연금의 총액이 증가하기는 했으나, 이 중에서 용도를 지정하지 않고 제공하는 자원이 차지하는 비중이 줄고 있는 반면 용도를 지정하여 제공하는 자원의 비중이 늘고 있다는 「다자원조의 양자화(bilateralization of multilateral aid)」를 이구동성으로 지적하고 있다.

유엔의 산하기구 중에서 유엔으로 지원되는 정규예산의 일부와 자체의 자발적 출연금에 의거하여 운영되는 국제기구 가운데 하나인 유엔마약범죄기구(UNODC)의 2007년도 재원구성을 보자. 총 1억 9,500만 달러 예산 가운데 유엔 정규예산으로부터의 지원이 전체 예산의 8.3%를 차지했고, 자발적 출연금은 전체 예산에서 91.7%를 차지했다. 이러한 자발적 출연금 총액 가운데 용도를 지정하지 않고 제공된 출연금의 비율은 8.2%에 불과하고, 나머지 91.8%에 해당하는 기여금은 용도가 지정되어 제공되었다[18]. 이로부터 알 수 있듯이 자발적 출연금에 대한 의존비율이 압도적으로 높고, 이러한 자발적 출연금마저 거의 대부분이 조건부로 제공되었다.

유엔의 산하기구 중에서 유엔 정규예산으로부터의 지원도 없이 전적으로 자발적 출연금에 의해 운영되는 국제기구 가운데 하나인 유엔개발계획(UNDP)의 2007년도 재원구성 역시 살펴보자. 총 예산 가운데 조건 없이 제공된 핵심기금(core fund)은 11억 2,000만 달러인데 반해 조건이 부과된 비핵심기금(non-core fund)은 38억 달러에 달해 전체 예산 가운데 약 77%가 조건부 자발적 출연금이었다.

이와 관련하여 UNDP 연차보고서(Annual Report)는 이러한 비핵심기금이 핵심기금에 대한 중요한 보완물이기는 하나 지나치게 비핵심기금에 치우쳐 있다는 것을 우려하고 있다[19]. UNDP는 비핵심기금이 공여국들의 기여에 대해 좀 더 큰 통제력을 제공하기 때문에 이들로 하여금 핵심기금에 기여하도록 하는 것은 매우 도전적인 일이라고 여긴다. 또 다른 한편 UNDP는 핵심기금이 감소하고 있는 원인을 UNDP의 효율성(efficiency), 투명성(transparency), 책임성(credibility)에 대한 공여국의 의구심에서 찾고 있다. 이러한 인식하에 이러한 문제들을 해결하기 위한 개혁을 추진하고 있다.

18) United Nations Office on Drugs and Crime, Fundings and Partnerships (http://www.unodc.org/unodc/en/donors/index.html).
19) UNDP, Annual Report 2008 (http://www.undp.org/publications/annualreport2008/resources.shtml).

2. 한국의 다자원조의 현황[20]

한국의 총 ODA 중 다자원조가 차지하는 비율을 보면 다음과 같다: 2000년(38.1%), 2001년(35.2%), 2002년(25.8%), 2003년(33.0%), 2004년(21.9%), 2005년(38.4%), 2006년(17.4%). 지난 7년 동안의 비율을 평균하면 30.0%의 원조가 다자원조로서 제공되었다[21]. 이는 앞서 살펴본 OECD/DAC 회원국의 평균과 크게 다르지 않는 수치이다. 그러나 2005년에 38.4%까지 치솟았다가 2006년에는 17.4%까지 떨어지는 등 기복이 심한 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다[22].

2000년부터 2006년까지 7년 동안 다자원조 중에서 국제기구에 대한 양허성 차관(concessional lending)을 제외한 나머지인 출자금과 출연금 중에서 국제금융기구와 유엔기관에 제공한 기금의 비율을 살펴보면 다음과 같다: 2000년(국제금융기구 70%, 유엔기관 22%), 2001년(국제금융기구 62%, 유엔기관 27%), 2002년(국제금융기구 63%, 유엔기관 25%), 2003년(국제금융기구 63%, 유엔기관 18%), 2004년(국제금융기구 71%, 유엔기관 22%), 2005년(국제금융기구 83%, 유엔기관 13%), 2006년(국제금융기구 49%, 유엔기관 38%).

이 기간 동안 국제금융기구에 제공된 기금의 비율의 평균은 66%이고, 유엔기관에 제공된 기금의 비율의 평균은 24%이다. 동일한 기간에 OECD/DAC 회원국이 국제금융기구에 제공한 기금의 비율의 평균이 32%이고, 유엔기관에 제공한 기금의 비율의 평균이 25%인 것을 고려할 때 한국의 다자원조에 있어서 국제금융기구에 대한 편향성이 지극히 강하다는 것을 알 수 있다.

유엔기관에 제공된 출연금(정규예산 분담금과 자발적 출연금)의 내역을 살펴보면 다음과 같다. 우선 총액 면에서 상당히 미미하다. 2003년에 2,288만 달러, 2004년에 2,104만 달러, 2005년에 2,324만 달러, 2006년에 2,700만 달러 정도에 그치고 있다. 유엔 정규예산 분담률에 있어 한국은 11위에 머물러 있는데, 2004년부터 2006년까지 3년 동안의 유엔기관 지원액의 합계로 볼 때 한국은 18위에 머물고 있다. 이와는 대조적으로 국제금융기구 지분 순위 면에서 22위에 머물고 있는 한국이 2004년부터 2006년도 사이에 지원한 기금의 합계 면에서 볼 때 16위를 차지하고 있다.

유엔기관에 출연된 기금 중에서 정규예산 분담금이 아닌 자발적 출연금을 살펴보면, 2003년에 863만 달러, 2004년 819만 달러, 2005년 783만 달러, 2006년 1,237만 달러이다. 자발적 출연금 중 조건부의 비핵심기금은 양자원조로 분류되었기 때문에, 이러한 숫자는 자발적 출연금 중에서 핵심기금에 제공된 것을 가리키는데 상당히 미미한 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다.

---

20) 외교통상부 ODA 국의 인도지원과가 제공한 자료를 참조했다.

21) OECD자료이기 때문에 다자원조 중에서 조건부로 제공된 출연금은 양자원조에 포함되었다.

22) 2003년도의 경우, 지역개발은행에 대한 출연금의 증가와 국제백신연구소(IVI)에 대한 신규 출연금으로 인해 다자원조가 증액되었다. 2005년의 경우 미주개발은행(IDB) 가입에 따른 출자금과 출연금 그리고 국제개발협회(IDA)의 재원보충으로 인해 예외적으로 다자원조액이 증가했다. 2007년의 경우는 IDA의 또 다른 재원보충에 의해 다자원조가 대폭적으로 증가하였다.

유엔기관의 자발적 출연금 가운데 조건부 자발적 출연금의 경우 양자원조로 분류되기 때문에 이를 종합적으로 추적하는 것이 어렵다. 그러나 한국정부 자체가 유엔개발계획(UNDP)과 같은 개발원조 제공 국제기구와 공동 프로젝트(joint project)를 통해 다자원조의 모델을 구축하고자 하는 방침을 가지고 있는 등으로 미루어 볼 때, 이러한 조건부 자발적 출연금의 비중이 높을 것이라고 판단된다[23].

가장 대표적인 개발 관련 국제기구이면서 자발적 출연금으로만 운영되는 UNDP에 있어서의 한국의 원조 상황을 살펴보면 이러한 경향을 잘 알 수 있다. 2005년부터 2007년까지의 자료를 보면, 한국정부는 3년 동안 핵심기금으로서 100만 달러씩을 일관되게 제공하여 공여국들 가운데 27위(2005년), 24위(2006년), 28위(2007년)에 머문 바 있다. 비핵심기금의 경우, 한국정부는 2005년에 257만 달러, 2006년에 650만 달러, 2007년에 270만 달러를 제공한 바 있다. 이러한 통계는 한국정부가 자발적 출연금의 제공 자체에 인색한 한편, 이러한 자발적 출연금마저도 조건부 제공에 치중하고 있음을 보여준다.

한국정부는 2007년 9월 30일부터 개도국 빈곤 · 질병 퇴치 지원을 목적으로 한 「국제빈곤퇴치기여금 제도」를 시행하여 국제선 탑승객에게 1,000원의 기여금을 부과하기 시작했다. 이러한 기여금은 에이즈, 결핵, 말라리아의 퇴치를 위해 설립된 국제의약품구매기구(UNITAID)에 제공된다. 동 기여금의 구체적인 집행은 한국정부와 관련 비정부기구(NGO) 및 수원국과의 약정체결을 통해 이루어지는데, 이러한 점에서 이 역시 조건부 자발적 출연금의 하나이다[24].

Ⅵ. 한국의 다자원조 정책방향

한국국제협력단(KOICA)이 잠정적으로 제시하고 다자원조의 추진전략은 다음과 같다. 첫째, 한국정부가 양자원조로서 지원하기 어려우며 국제기구들이 명백하게 비교우위를 가지고 있는 분야와 국가나 지역에 대해서는 다자원조를 활용하여 원조의 효율성을 증진한다. 이에 따라 「아프리카 이니셔티브」 등 아프리카 원조의 경우 다자원조의 비율을 확대한다. 또한 인권, 환경, 빈곤, 보건, 여성의 세력화(empowerment of women) 등과 같은 전 지구적인 이슈들을 다루는 국제적인 노력에 활발하게 동참한다.

둘째, 비금융기구를 통한 다자원조의 방식으로서 한국정부와 국제기구가 상호 비교우위를 가지고 있는 사업에 대해 공동 프로젝트를 가지는 등 공동협력 사업을 수행을 통해 다자원조의 모델을 구축하고자 한다. 또한 세계은행과 유럽개발은행 등에 추가적으로 신탁기금 설치 등을 추진하고자 한다. 즉 핵심기금이 아닌 제3자비용분담제를 포함한 비핵심기금의 제공에 치중하겠다는 목표를 가지고 있다.

23) 한국정부는 유엔개발계획(UNDP)뿐만 아니라 세계은행(IBRD)과 아시아개발은행(ADB) 등과도 공동 프로젝트를 발굴하여 추진하고, 아프리카연합(AU) 등 지역기구와의 소규모 프로젝트사업을 추진하는 등 국제기구와의 공동협력 사업에 치중하는 것을 목표로 하고 있다.

24) 한국정부는 「혁신적 개발재원을 위한 연대기금의 리딩그룹(Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development)」에도 참가하고 있다

셋째, 국제개발협회(IDA)와 아프리카개발은행(AfDB)을 중심으로 과다채무빈곤국의 채무탕감을 위해 추진중인 「다자채무탕감이니셔티브(MDRI)」재원보충으로 국제사회의 빈곤감축 노력에 적극 참여하고자 한다. 이러한 것들을 참고로 하면서 한국의 다자원조가 나아갈 방향에 대해 언급하고자 한다.

1. 다자원조를 이끌어 갈 방향의 설정

우선, 다자원조 정책을 강력하고 일관되게 이끌어 갈 원칙이 마련되어야 한다. 성공적인 다자정책(multilateral policy)이란 국제사회에서의 한국의 역할에 대한 명백하고 현실적인 개념과 직결되어 있다. 국제사회에서 한국은 어떤 역할을 하고자 하고, 어떤 기여를 하고자 하며, 이러한 것들을 구체적으로 어떻게 실현하고자 하는가에 대해 철학을 가지고 있어야 한다.

한국의 경우, 아직 개발원조 전반을 이끌어갈 이념을 담을 원조헌장이나 정책지침 등이 만들어져 있지 않다. 따라서 개발원조의 한 형태인 다자원조를 이끌어 갈 방향을 이에 앞서 설정하는 것은 부자연스러운 일이다. 그러나 궁극적으로 다자원조 정책을 이끌어갈 원칙을 설정하는 작업이 긴요하다.

한국의 개발원조의 질과 효과성을 확보하기 위해서 이러한 원칙의 설정과 더불어 이러한 원칙을 실질적으로 구현하기 위한 명백한 전략지침을 만드는 것이 필요하다. 뉴질랜드의 「Multilateral Engagement Strategy(MES)」와 같은 것을 예의 하나로 들 수 있다. 이러한 전반적인 전략지침 내에서 개별적인 다자기구에서의 전략지침이 작성되어야 한다. 스위스의 경우는 전략적이고 외교정책적인 측면, 결과, 특정 지표에 기초한 효율성의 입증을 기준으로 하여 다자원조 기구들을 세 등급으로 분류하여 가장 높은 등급의 다자원조 기구의 경우, 기구에 특별한 전략 페이퍼(institution-specific strategy paper)를 작성하여 치밀하게 대응하고 있다[25].

2. 다자원조의 양적 확대와 질적 제고

총 원조액의 증가와 더불어 다자원조의 액수를 늘여야 한다. 2006년도 한국의 ODA 총액은 4억 5,500만 달러이고 이 중에서 다자원조의 총액은 7,900만 달러였다. 우리와 경제규모가 비슷한 네덜란드 및 스페인과의 비교가 그 필요성을 뚜렷하게 보여준다. 네덜란드의 경우는 총 54억 5,200만 달러 중 11억 6,900만 달러를 다자원조에 할애했고, 스페인은 총 38억 1,400만 달러를 ODA로 투입한 가운데 이중에서 17억 2,200만 달러를 다자원조로 제공했다.

원조 총액의 증가와 더불어 다자원조를 증가시킬 경우, 국제금융기구가 아닌 비금융기구에 대한 지원을 비율을 높여야 한다. 비금융기구에 대한 지원을 증가시키되 조건이 수반되지 않은 자발적 출연금을 늘려야 한다. 특히 국제개발 다자기구의 상징이라고 할 수 있는 UNDP와 같은 국제기구의 핵심기금에 대한 지원을 대폭적으로 늘려야 한다. 이러한 핵심기여금의 제공을

25) SECO, Switzerland's Mutilateral Development Cooperation Strategy: An SDC-SECO Guideline (SECO: Berne, 2005), p.12.

통해 다자기구의 원조의 전략적인 방향을 결정하는 공여국 자문위원회라든가 다른 실무토론모임(working forum)에 참여할 수 있다.

국제적으로 조건부 자발적 출연금(earmarked voluntary contributions)의 제공이 증가하고 있는 가운데 이에 대해 한국이 어떠한 입장을 취하여야 할 것인가의 문제가 있다. 중장기적으로는 비금융기구의 자발적 출연금 중 여러 해에 걸쳐 연례적으로 제공하는 핵심기여금(multi-annual core contributions)의 제공을 원칙으로 하여야 하며, 조건부 자발적 출연금의 제공을 예외적인 것으로 하여야 한다.

그러나 단기적으로 다자기구와의 협력을 통해 자체의 원조역량이 강화될 때까지 조건부 다자원조의 중요성을 간과하여서도 안 된다고 본다. 이렇게 특정 국가별 혹은 특정 주제별 조건부 출연금을 제공할 할 경우에 있어서도, 다른 공여국들과의 효과적인 조정(coordination)이 가능하도록 하여야 할 것이다.

3. 평가기준에 의한 제한된 대상의 선정과 집중적 지원

가. 제한된 대상의 선정과 집중적 지원

다자원조의 대상을 제한하여 집중하여야 한다. 즉 다수의 다자기구에 골고루 참여하지 않고 소수의 다자기구에 집중하여야 하며, 다수의 분야가 아닌 제한적인 분야에서 실질적인 기여를 하여야 한다. 장기적으로 적은 수의 다자기구에 지원을 집중하여 이러한 다자기구에 서 상대적으로 지원규모가 큰 국가가 될 경우, 이러한 다자기구의 정책방향을 규정짓는 데 있어서 뿐만 아니라 개도국과 대화를 하고 다자기구의 전 지구적인 규범과 기준의 설정에 강력한 발언권을 가질 수 있게 된다.

뉴질랜드의 경우, 2007년도 10월 현재 33개 다자기구와 협력하고 있는데, 그 중에서 21개 기구에 연례적 핵심기금(annual core fund)을 제공하고 있다. 33개 기구 중에서 높은 순위의 파트너로 간주되는 10개의 기구의 활동에 집중하여 감시를 하고 책임성을 확보하고자 한다. 또한 이 중에서도 세계은행(IBRD), 유엔개발계획(UNDP), 그리고 아시아개발은행(ADB)을 다자원조의 3대 파트너로 하고 있으며, 여러 분야 중에서 특히 극단적인 빈곤의 제거, 인도주의적 대응을 지원하며, 인권을 보호하고 촉진하는 것에 중점을 두고 있다.

소수의 제한된 대상에 집중하기 위해서는 선별 및 지원의 지속여부를 판단하기 위한 기준을 필요로 한다. 주요 공여국들은 지속적이고 포괄적인 평가기준을 통해 다자기구에 대한 원조제공을 체계적으로 평가해 오고 있다. 이와 관련하여 보편적으로 중시되는 기준을 살펴보면 다음과 같다.

나. 평가의 기준

1) 유관성(relevance)

우선 유관성이 다른 기준에 앞서 가장 중요한 기준이 되어야 한다. 이는 다자원조의 대상이 얼마나 한국이

추구하는 가치, 정책, 전략적인 목표와 유관한가를 평가하는 기준이다, 구체적으로 한국정부가 추구하고자 하는 정책목표와 한국정부가 우선시하고자 하는 것을 잘 반영할 수 있는 소수의 다자기구와 소수의 제한적인 분야에서 실질적인 기여를 하여야 한다.

2) 효과성(effectiveness)

다자기구의 효과성(effectiveness)이 또 다른 기준이 되어야 한다. 이는 구체적으로 양자원조를 비롯한 다른 기금 제공통로와 비교하여 다자기구 자체가 설정한 목표에 얼마나 효과적으로 기여하는가를 의미한다. 즉 다자원조와 양자원조의 비교우위는 무엇인가, 어떤 종류의 원조가 다자적으로 가장 잘 관리될 수 있고 어떤 종류의 원조가 양자적으로 좀 더 잘 관리될 수 있는가에 대한 연구 역시 필요하다[26].

다자기구의 효과성에 대한 평가를 할 때 자체의 평가뿐 아니라 다른 공여국 혹은 연구소가 다자기구에 대한 모니터링을 통해 만든 평가도 중요한 기준이 되어야 한다. 또한 여러 공여국에 의한 다자평가체제에의 적극적인 참여도 긴요하다.

이를 위해 구체적으로 다자기구의 효과성을 평가하기 위한 한국 자체의 평가체제를 구축하여야 한다. 이러한 예로서 영국정부가 시행하고 있는 「다자효과성틀(Multilateral Effectiveness Framework: MEFF)」을 들 수 있는데, 이는 「결과에 기초한 관리(Results-Based Management)」 접근법을 사용하여 영국정부가 지원하고 있는 다자기구의 효과성을 평가하는 강력한 기제이다. 영국정부는 이러한 평가결과를 다자기구에 대한 전략에 반영하고, 나아가 이에 기초하여 재정지원에 관한 의사결정을 한다. 이러한 개별적인 평가체제에 더하여, 「다자기구성과평가네트워크(Multilateral organizations Performance Assessment Network: MOPAN)」와 같은 다국적인 평가체제에 참여하는 것이 필요하다[27].

3) 전략적 영향력(strategic influence)

이는 구체적으로 다자기구와의 대화와 다자기구의 집행부(governing body)에서의 활동을 통해 다자기구의 의사결정, 운용활동, 그리고 자원의 분배에 전략적인 영향을 행사하는 것을 의미한다. 이러한 전략적인 영향력의 행사가 가능한가가 지원대상의 선별과 이러한 대상에 대한 지속적인 지원여부의 기준이 되어야 한다.

다자기구를 통해 원조를 제공하는 경우, 양자원조와는 달리 영향력의 손실이 우려된다. 따라서 이러한 다자기구의 정책결정과 결정의 집행에 있어서 합리적인 영

26) 양자원조의 경우 주로 지방의 문제(local problem)를 다룬다. 이와는 달리 다자원조는 전 지구적인 개혁프로젝트, 종합적인 프로그램, 국가나 지역적으로 중요한 프로젝트에 유용하다. 구체적으로 대규모의 난민을 지원하는 것과 같은 긴급구호 프로젝트, 도로나 철도의 건설과 같은 대규모의 개발 프로젝트, 환경과 빈곤 그리고 여성개발 등 범지구적 과제(Global Issue) 해결에 유용하다. 국제기구는 정치적인 정당성을 보유하고 전문성과 재정적인 조건의 면에서 명백한 비교우위를 가지고 있는 분야와 기능에 집중하여야 한다.

27) MOPAN은 세계은행(IBRD)과 같은 국제금융기구와 유엔개발계획(UNDP)과 같은 국제기구의 무상원조 정책을 평가하고 원조규모를 조정하는 경제협력기구/개발원조위원회(OECD/DAC)의 국가 간 주요한 비공식 협의기구로서 영국, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 캐나다, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 덴마크, 오스트리아 등 선진 10개 공여국으로 구성되어 있다. 2007년 12월 영국 런던에서 개최된 MOPAN 운영위원회가 한국에게 옵서버 자격을 부여하기로 했으며, 이로써 다자원조 기구의 사업 효과성, 사업별 예산배분의 적정성, 다자기구 운영의 분야별 · 지역별 균형성 등에 대한 검토와 분석을 통하여 원조사업 수행평가 능력을 제고할 수 있게 되었다.

향력을 가지기 위한 전략적인 도구를 갖추어야 한다. 덴마크의 경우도 적은 수의 국제기구에 집중하여 선별된 국제기구에서 정책형성에 좀 더 많은 영향을 미치기 위하여 많은 노력을 강조하고 있다[28]. 한국정부의 정책적인 우선순위와의 관계 속에서 다자기구에서의 영향력을 극대화하기 위한 도구를 생각해보면 다음과 같다.

첫째, 이러한 도구의 하나로서 한국이 원조를 제공하고 있는 다자기구의 고위직책에 자국의 전문가를 두도록 하는 것이 필요하다. 스위스의 경우, 다자기구들을 세 등급으로 분류하여 가장 높은 등급의 기구의 경우 이 기구의 집행기관(governing body)에서 자국을 대표할 수 있도록 노력한다[29]. 그 밖의 다자원조 기구에서도 발언권을 확보하기 위한 자국인 진출에 많은 노력을 경주하고 있다. 다자원조기구에 자국인 직원을 둔다는 것은 발언권을 가지지 위한 측면과 감독을 한다는 의미뿐만 아니라 능력 있는 인적자원을 가용하게 한다는 의미가 있다.

둘째, 영국의 예에서 볼 수 있는 것처럼 다자원조 기구와의 관계 속에서 정책의 우선순위를 구체화하는 「기구전략 페이퍼(institutional strategy paper: ISP)」와 같은 것을 작성한다. 이를 통해 다자원조 기구와의 협력 속에서 한국이 추구하는 정책목표를 달성하기 위해 어떻게 기여할 것인가를 밝힘으로써 영향력을 행사할 수 있다.

셋째, 다자기구와 골격협정 등을 체결한다. 이러한 예로서 2006년 4월에 한국정부와 유엔개발계획(UNDP)이 체결한 「Partnership Framework Agreement」를 들 수 있다. 이 협정은 한국 정부가 아시아와 아프리카 지역의 최빈국에게 1,000만 달러 지원을 약정하면서 체결한 것으로서, 한국정부와 UNDP가 서로의 개발목적, 정책, 우선순위 분야에 익숙하도록 하는 것으로서 이를 통해 협력관계를 강화는 것을 목적으로 한다. 이 역시 영향력으로 전이될 수 있다.

넷째, 앞서 언급한 다자기구의 효과성을 평가하기 위한 개별적인 체제의 구축과 다국적인 평가체제에의 참여 역시 해당 다자기구에서의 영향력 행사에 중요한 역할을 수행한다. 이와 더불어 견해를 같이 하는 국가들과의 연합(alliance)의 구축 역시 필요하다.

4) 파트너십(partnership)

파트너십이라는 기준은 구체적으로 다자기구가 개도국 및 다른 국제기구와 갖는 파트너십을 의미한다. 위에서 언급한 기준들과 비교하여 그 중요도가 상대적으로 떨어지기는 하나, 다자기구가 문제해결을 위해 다른 개발원조의 주체와 맺고 있는 유대가 점차적으로 중요해지고 있어 이러한 요인에 대한 평가 역시 중요하다고 본다.

4. 관련 부서간의 조정

28) Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015 (Ministry of Foreign Affairs: Copenhagen, August 2008), p. 5.

29) SECO, Switzerland's Mutilateral Development Cooperation Strategy: An SDC-SECO Guideline (SECO: Berne, 2005), p.12.

다자원조를 다루는 국내조직의 문제에 관심을 두어야 한다. 다자주의에 있어서 통일된 행동을 취하기 위해서 관련 부서간의 좀 더 나은 조정이 특히 필요하다. 한국의 경우, 외교통상부가 유엔체제(UN System)에의 기여금(contribution) 제공에 책임을 지고 있는 반면, 기획재정부가 세계은행(IBRD)이나 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구(IFIs)에의 출연금에 책임을 지고 있으면서 이들 간에 협력이 제대로 이루어지고 있지 않다는 비판이 많다.

덴마크의 경우에서 보듯이 외교부가 총체적인 정책과 전략의 개발에 집중하는 가운데, 유엔 대표부와 워싱턴의 대사관이 특정 국제기구에 제공되는 다자원조에 일차적인 책임을 지는 분권화된 체제를 고려해봄 직하다. 이러한 분권화가 특정 국제기구와의 지속적인 대화의 질과 효과성을 강화할 수 있기 때문이다.

5. 기타

다자원조를 촉진하기 위한 근본적인 방편의 하나로서 국민을 설득할 전략을 가지고 있어야 한다. 다자원조를 제대로 하기 위해서는 개발관련 국제기구에 대한 심층적인 연구가 필요하며, 동시에 이러한 국제기구로의 한국인 진출이 활발하게 전개되어야 한다. 유럽연합이 공동으로 개발원조 사업을 활발하게 전개하고 있는 것과 관련하여 한국, 중국, 일본이 비록 작은 규모로 출발한다고 해도 공동으로 개발원조 사업을 시작하는 이니셔티브를 쥐는 것도 필요하다고 생각된다.

Ⅶ. 결론

이제까지 다자원조에 관한 기본적인 논의와 더불어 다자원조의 중요성을 살펴보았고, 이러한 논의를 기초로 하여 한국정부가 취하여야 할 다자원조의 정책방향을 모색해 보았다. 이러한 논의는 산발적이고 부분적이기는 하나, 한국정부도 정책 방향의 일부로서 언급하고 있는 부분이기도 하다. 그러나 문제는 이러한 것들이 당위적인 것에 머물고 있다는 점이다. 이는 확고한 원조철학의 결여에 기인하는 것으로서 한국이 왜 다자주의에 적극적으로 참여하여야 하는가에 대한 강한 인식의 전환과 더불어 행동이 수반되어야 함을 보여준다.

러기(John Ruggie)는 다자주의(multilateralism)를 「3개 이상의 국가들이 보편화된 행위원칙(generalized principles of conduct)에 따라 정책을 조정해 나가는 방식」으로 정의하고 있다. 여기서 보편화된 행위원칙이란 특정 국가의 특정 이익과 특정 상황에 따른 임기응변적인 대응이 배제된 행위원칙으로서 불편부당성(impartiality), 일관성(consistency), 국제법에 대한 존중(respect for international law)이라는 요소들을 내포한다.

러기는 이러한 일반화된 행위원칙에 더하여, 다자간 협력체제 내의 일국에 대한 외부 행위자의 공격을 참여국 모두에 대한 공격으로 간주하는 것과 같은 불가분성(indivisibility)과 관련 국가들이 항상 그리고 모든 이슈에 있어 단기적이고 개별적인 이득을 기대하기 보다는 장기적이고 공동의 이득을 추구한다는 확산된 상호성(diffuse reciprocity)을 다자주의의 또 다른 특징

으로 간주하고 있다[30].

이러한 러기의 정의에 따르면, 다자주의는 외교에 있어서 자신의 이익뿐 아니라 타국의 이익도 최대한 고려하는 공동체 의식을 중요한 밑바탕으로 하여 국가이익과 국제사회 전체의 이익 사이의 균형을 추구하는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 다자주의 속에서 어떠한 국가든 자의적으로 행동을 할 수 있는 여지가 적어지며, 국제관계의 결과가 쌍무적 관계에서와 같이 적나라한 협상력(naked bargaining power)에 의거하지 않고 합의된 원칙에 의해 결정될 수 있는 가능성이 높아진다.

군사력이나 경제력을 통해 국제사회를 좌지우지할 능력을 보유하지 않은 한국과 같은 국가는 국제적으로 합의된 법, 기준, 규범에 기초한 국제질서의 수혜자가 된다. 이 때문에 이러한 국제질서의 수립에 적극적으로 참여하여야 하며, 이러한 국제질서의 수립에 소요되는 비용의 일정한 몫을 부담하여야한다.

덴마크를 위시한 북유럽 국가들은 개방된 경제를 가지고 있는 소국(small states)으로서 미래의 도전에 대응할 수 있는 효과적인 다자체제에 국가이익의 걸려있다고 판단하고 다자주의에 중요성을 두고 있다. 이 때문에 이들 국가들은 실질적인 개발원조를 국제기구를 통해 제공하는 데 대체적으로 인색하지 않다. 이러한 다자원조는 이들에게 소국으로서 기대할 수 있는 것을 넘어선 영향력을 가질 수 있는 기회를 제공하기 때문이다. 다자원조를 통해 보다 넓은 지역에 대한 복지와 구제활동을 지원함으로써 영향력을 전 지구적으로 확대하고 국제개발, 인권, 인도적 지원 등에 있어서 발언권을 가질 수 있기 때문이다.

한국 역시 국제기구를 통한 다자원조에 적극적으로 나설 때 국제개발 이슈의 논의에 있어서 발언권을 행사할 수 있다. 즉 다자원조에 기여를 함으로써 국제사회의 개발을 위한 목표와 전략의 형성에 참여하게 되고, 이를 통해 전 지구적인 개발노력의 방향을 모색하는 것을 도울 수 있다. 개발을 위한 목표와 전략의 설계가 주요 공여국에게만 전부 남겨질 경우, 한국과 같은 국가의 이해관계는 무시될 수 있는 것이다.

양자원조와 다자원조를 이익(interests)의 문제와 가치(values)의 문제로 이분법적으로 생각하는 경우도 있으나, 이는 가치를 통해 이익을 추구한다는 장기적이고 거시적인 면을 제대로 고려하지 않은 소치이다. 스위스의 경우, 다자원조와 관련하여 자국의 역할을 이해당사자(stakeholder)로서의 역할과 동시에 분담자(shareholder)로서의 역할로 보는데, 이러한 역할 인식이 필요하다.

앞서 살펴보았듯이 한국의 다자원조의 현실과 방향은 단기적인 국가이익의 추구에 많이 매몰되어 있다. 다자원조에 적극적으로 참여하는 것은 국익추구의 요소와 더불어 책임적인 요소가 동반된다는 인식이 필요하다. 좀 더 거시적이고 장기적인 관점에서의 국

30) John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," International Organization, vol. 46, no. 3 (1992).

가이익을 의미하는 「계몽된 이익(enlightened self-interest)」이라는 것을 중요시 하여야 할 필요가 있다.

이러한 인식의 전환과 더불어 다자원조와 관련하여 가장 중요한 것은 어떠한 기준으로 국제기구를 통한 다자원조에 관여할 것인가의 문제이다. 이와 관련하여 어떤 국제기구가 전 지구적 수준과 국가수준에서 확실하게 바람직한 결과를 가져올 수 있는가, 어떻게 가장 큰 효율성에 도달할 수 있을까. 국제기구에서 어떻게 한국의 개발정책 목표를 달성할 수 있을까를 묻는 것이 필요하다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

대한상공회의소, 경제정책정보.
(http://www.korcham.net/EconNews/EconInfo/CRE04102R.asp?m_DataID=31131)

외교통상부 인도지원과, ODA국의 제공 자료.

한국수출입은행, 원조용어집. (http://www.koreaexim.go.kr)

2. 외국문헌

Department of Public Information of the United Nations (12/November/2007), Member States Pledge Approximately $80 Million in Support of United Nations development Activities for 2008, General Assembly DEV/2646.

John Gerard Ruggie (1992), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," , vol. 46, no. 3, International Organization.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (August 2008), Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015, p. 5, Copenhagen.

South Center (1996), For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform, pp. 87-88, Geneva.

OECD, DAC Statistical Reporting Directives.
(http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#8,9,10)

OECD, Stat Extracts.(http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

SECO (2005), Switzerland's Multilateral Development Cooperation Strategy: An SDC-SECO, p.12 Guideline, Berne.

UNDP, Annual Report 2008.
(http://www.undp.org/publications/annualreport2008/resources.shtml)

United Nations Office on Drugs and Crime, Fundings and Partnerships.
(http://www.unodc.org/unodc/en/donors/index.html)

아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 원조효과성제고

정 지 선 / 대외경제정책연구원 ODA팀 연구원

최근 국제사회에서 원조효과성 제고를 위한 노력이 강화되면서 다자간개발은행 차원의 원조효과성제고를 위한 논의도 활성화되고 있다. 특히 아프리카개발은행은 기술협력신탁기금을 효율적으로 운용, 관리하기 위한 개선프로그램을 마련하는 등 지난 몇 년간 조화와 일치, 성과위주관리를 위해 적극적인 노력을 기울여왔다. 많은 선진공여국이 MDGs 달성과 양자간원조 보완을 위해 다자간원조를 적극 활용하는 데 반해, 우리나라의 다자간원조, 특히 아프리카개발은행과의 협력은 상당히 미흡한 상황이다. 특히 무상원조로 공여되는 신탁기금 출연은 유상원조 비율이 높은 한국 원조의 질적 제고와 컨설팅 산업육성, 전문 인력 육성에 기여할 수 있는 유용한 방법이다. 아프리카개발은행(AfDB)에는 총 25개의 신탁기금이 있으며, 이들은 주로 사전타당성 조사, 프로젝트 단계별 사업, 제도개선 역량강화를 위한 재원으로 사용된다. 과거에는 타이드 조건의 일반신탁기금 위주였으나, 최근에는 언타이드 조건의 특정주제에 대한 프로그램식 신탁기금이 확대되는 추세이다. 한국도 2007년 5백만 불 규모 KOAFEC 신탁기금(Korea Africa Economic Cooperation Trust Fund)을 출연하여 인프라 관리, 개발경험공유, ICT, 인적자원개발을 위한 타당성조사, 워크샵, 훈련에 대한 지원을 추진해왔다. 아프리카개발은행의 기술협력신탁기금은 운용과 관리상 많은 문제점을 안고 있었고, 이를 개선하기 위해 2006년 기술협력신탁기금개선 프로그램을 도입하였다. 이 프로그램은 신탁기금 운용의 정책 및 절차를 개선, 성과위주관리를 강화하고자 하는 내용을 담고 있다. 적극적 개선노력에 따라 최근에는 프로그램식 신탁기금의 확대, 기금 언타이드화 등 어느 정도 성과가 가시화되고 있다. 아프리카개발은행 내 신탁기금의 변화에 대해 한국은 능동적인 대응노력을 기울여야 한다. 전략적 중점분야에 대한 신탁기금 집중과 언타이드화를 기회로 활용하기 위해서는 개발경험, 중소기업육성, IT기술개발 활용 등 우리의 상대적 우위 부문을 집중 개발하고 이에 대한 전문 인력 육성, 컨설팅 역량개발에 제도

적 지원을 강화해야 한다. 신탁기금을 통한 다자간원조가 양자간원조와 상호보완 및 시너지효과를 창출할 수 있도록 전략적인 접근이 필요하다. 아울러 한국 내 관련기관 및 컨설턴트가 아프리카개발 신탁기금의 동향, 절차, 관련 규정을 숙지하고 사업기회 세미나에 적극 참여할 수 있도록 정부차원의 적극적 지원이 강화되어야 한다.

Ⅰ. 서론

최근 국제사회에서 원조 효과성제고를 위한 노력이 강화되고 있다. 2008년 9월에 개최된 가나 아크라 고위급회의(Accra High-Level Forum)에서는 파리선언의 이행현황을 검토하고 향후 나아갈 방향에 대한 국제사회 공동의 의지를 확인하였다. 아크라회의에는 양자간기관, 시민사회 뿐 아니라 세계은행, 아시아개발은행, 아프리카개발은행 등이 참여하여, 다자간개발은행(Multilateral Development Bank: MDB) 차원에서의 원조효과성 제고를 위한 공동의 노력을 강조하기도 하였다. 다자간개발은행의 원조효과성 제고 노력은 2003년 2월 로마에서 개최된 원조관행관련 고위급 회의에서 공론화되었다고 볼 수 있다. 2003년 회의에서 발표된 '로마선언(Rome Declaration)'에서는 공통 프레임워크, 개발성과주의 강화, 정책 및 절차 일관성 강화를 통한 다자간개발은행 간의 조화를 강조하였다[1]. 공여국들도 다자간기구활동평가네트워크(Multilateral Organizations Performance Assessment Network: MOPAN)를 결성하여 매년 특정 다자간기구의 수원국 활동을 평가하는 등 다자간원조의 효과성제고를 위해 노력하고 있다[2]. 국제개발은행 그룹은 매년 2회 신탁기금과 일반자금협력에 대한 회의(MDB Roundtable on Trust Fund and Co-financing)를 개최하여 개발재원 관리의 효율성 강화 및 거래비용절감을 위한 조화, 일치를 위해 협력하고 있으며, 각 기관 차원에서도 자체적인 효과성 제고 프로그램을 추진해오고 있다.

그중에서도 아프리카개발은행의 효과성 제고 노력이 눈에 띈다. 다른 다자간개발은행에 비해 상대적으로 열악한 운영환경을 갖고 있는 아프리카개발은행은 특히 신탁기금 운용의 비효율성으로 기관 안팎의 많은 지적을 받아왔다. 이에, 2006년 기술협력신탁기금개선 프로그램(Technical Cooperation Fund Reform Programme)을 도입하는 등 최근 몇 년 동안 신탁기금의 운영 효율화를 통한 원조조화 및 일치 제고를 위해 많은 노력을 기울여 왔다.

그동안 우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 가입을 목표로 원조의 양적확대, 질적제고를 꾸준히 추진해 왔다[3]. 양자원조가 꾸준히 증가되었으며 다자원조 역

1) 로마선언 이후 2004년 개발결과에 관한 마라케시 회의(Marrakech roundtable on managing for development results), 2005년 원조효과성 제고에 관한 파리 고위급회담(2nd High Level Forum on Harmonization, Alignment and Results), 2008년 아크라고위급회의 등에서도 다자간개발은행간 성과위주 관리를 위한 조회 및 협력을 위한 논의가 활발히 이루어짐.

2) 우리나라도 2008년부터 observer 자격으로 참여하고 있음.

3) www.odakorea.go.kr/ 참조. 2007년 잠정치 기준이며, 한국 다자간원조의 확대는 국제개발협회(IDA)에 대한 출연/출자의 대폭적인 증가에 주로 기인하며 아프리카개발은행에 대한 지원 증가는 미미함. 2007년 통계치는 기획재정부가 제출한 자료를 OECD/DAC이 검토하는 단계이며, 올해 말경 공식 확정치가 발표될 예정임.

시 2007년 기준으로 전년대비 159% 증가하여 전체 원조의 29.4%를 차지하였다. 그러나 아프리카원조의 중요성이 국제사회에서 점점 강조되는 것에 비해, 아프리카에 대한 다자원조의 비율은 여전히 미흡한 수준이다. 선진 공여국의 경우 MDGs 및 지속가능한 개발에의 기여, 양자원조 보완, 자국 인지도 제고 등을 위해 다자간개발은행과의 협력을 적극적으로 활용하여 왔다. 선진국 후발 공여국인 한국은 다자간개발은행과의 협력을 통해 선진원조체제의 경험과 기술을 습득할 수 있으며, 환경 및 여성 등 cross-cutting 이슈에 대한 협력도 제고할 수 있다[4]. 특히 무상원조로 공여되는 국제개발은행 신탁기금에 대한 출연은 유상원조 비율이 높은 한국 원조의 질적 제고와 해외진출 경험이 부족한 우리 컨설팅 산업 육성 및 원조사업관련 전문인력 육성에도 크게 기여할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있다[5].

이러한 맥락에서, 아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 개선 움직임을 살펴보고 이에 대한 한국의 활용 방안을 검토하는 것은 상당히 의미 깊은 일이다. 이에, 본고에서는 아프리카개발은행의 신탁기금 운용 현황과 효과성제고를 위한 개선프로그램을 파악하고 이를 바탕으로 우리나라의 對아프리카 다자간원조 강화를 위한 시사점을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 아프리카 개발은행 신탁기금 현황

1. 신탁기금이란?

신탁기금(trust funds)이란 국제개발은행이 자체자금으로 수행하는 대출사업 외에, 빈곤퇴치 및 지속가능한 개발을 위한 기술협력 사업을 위해 회원국이 출연

〈표 1〉 기술협력 신탁기금 종류

구분기준	신탁기금 종류
사용 목적	- 일반(컨설턴트) 신탁기금(Consultant Trust Fund): 사용목적에 대한 제한 없이 다양한 목적의 기술협력을 지원할 수 있는 기금 - 프로그램식 신탁기금(Thematic Trust Fund): 특정주제와 분야에 대한 기술협력만으로 사용목적을 제한하는 기금. 환경보호, 여성개발, 민간부문 개발 등의 특정 주제 및 부문을 정하여 지원대상국가와는 관계없이 이에 해당하는 사업에 대한 지원이 가능.
출연 주체	- 단일국가 신탁기금(Bilateral Trust Fund): 기금형성에 참여하는 출연 주체가 단일국가 혹은 기관. - 다자출연 신탁기금(Multilateral Trust Fund):기금형성에 참여하는 출연 주체가 다수의 국가 혹은 기관.
타이드 여부	- 타이드 신탁기금(Tied Trust Fund): 해당 기금을 이용한 조달이 출연국 혹은 특정국에 연계되는 기금. - 언타이드 신탁기금(Untied Trust Fund): 특정국에 연계 없이 모든 국가에 조달의 기회가 주어지는 기금.

※ 출처: World Bank 홈페이지, 권율 외(2006), 이계우 외(2006) 참고하여 필자작성.

4)2008년 OECD 개발원조위원회의 한국에 대한 특별동료평가(Special Review of Korea)에서도 여성 및 환경 등 cross cutting 이슈에 대한 지원 강화 등을 권고하였음.

5)권율 외(2007) pp.2-3참조.

하는 기금이다. 신탁기금은 무상원조 자금이나 증여성이 강한 원조자금을 회원국으로부터 지원받아 자체 대출자금을 보완하여 수원국에 제공하는 일반협력자금(co-financing)과 개도국에 대한 정책 지원 및 기술지원에 필요한 비용을 충당하는 기술협력신탁기금(technical cooperation trust fund)으로 나누어진다. 일반협력자금은 주로 프로젝트 집행에 필요한 모든 재화와 용역을 지원하는데 사용되는 반면, 기술협력신탁기금은 주로 기술협력에 필요한 전문가의 용역, 수원국 직원을 훈련시키는데 필요한 비용, 사전타당성조사, 연구사업 등의 비용을 지원하는데 사용된다. 기술협력신탁기금은 일반적으로 무상으로 제공된다[6].

2. 아프리카개발은행 신탁기금 운영 개요

아프리카개발은행은 아프리카 지역의 빈곤퇴치를 위한 지속가능한 경제·사회개발을 목표로 1964년에 설립된 다자간 지역 개발금융기관이다. 아프리카개발기금(African Development Fund: ADF), 나이지리아 신탁기금(Nigeria Trust Fund: NTF)과 함께 AfDB 그룹(African Development Bank Group)에 속하며, 53개 아프리카 지역회원국(Regional Member Countries: RMCs)과 24개 비지역회원국(Non-Regional Member Countries: non-RMCs)이 주주로 참여한다.

가. 신탁기금의 종류와 규모

아프리카개발은행에는 총 25개의 신탁기금이 있으며[7], 파트너십협력부(Partnerships & Cooperation Unit)에서 전체적인 관리와 운영을 총괄한다. 이 신탁기금들은 주로 지역회원국과 아프리카개발은행의 사전타당성 조사, 프로젝트 단계별 사업(project cycle operations), 빈곤퇴치, 제도개선 및 역량강화를 위한 컨설팅 등을 위한 재원으로 사용된다. 2007년 기준, 이들 신탁기금을 활용하여 총 56개 사업을 위해 약 776만 UA(1,234만 달러)가 승인되었다[8]. 기금 출연 조건은 100% 타이드에서 100% 언타이드까지 매우 다양하지만 최근에는 언타이드 신탁기금의 비율이 높아지고 있다[9]. 출연 주체별로는 아직까지는 기존에 만들어진 단일국가 신탁기금이 다수이나 다자출연 신탁기금도 점차 늘어나고 있다. 대상지역으로는 주로 아프리카 내 지역회원국에 대한 지원에 집중되어 있다. 용도별로는 다양하지만, 최근에는 AfDB의 전략적 우선분야(strategic priority area)인 민간부문, 거버넌스, 재생에너지, 환경, 수자원 등 특수목적을 위한 프로그램식 신탁기금이 점차 늘어나고 있다.

우리나라는 2007년에 500만 달러 규모의 KOAFEC 신탁기금(Korea Africa Economic Cooperation Trust Fund)을 출연하여, 인프라 및 천연자원관리, 정보통신, 한국 경제개발경험 공유, 인적자원개발 등 4개 부문에 있어서 한국과 아프리카의 협력을 위한 워크샵, 초청연수, 사전타당성 조사 등을 추진하기로 하

6) World Bank 홈페이지, 권율 외(2007), 이계우 외(2006) 참조.

7) 2007년 12월 기준.

8) AfDB (2008a) 참고. AfDB의 표준통화인 UA (Unit of Account)는 IMF의 특별인출권(SDR: Special Drawing Right)에 상응하는 가치를 지니며 환율에 따라 변동함. 2007년 12월 31일 기준 1UA=1.5903 US$

9) 1990년대 출연된 신탁기금의 경우 타이드 비율이 강하지만, 언타이드 원조에 대한 국제사회의 움직임이 점차 강화되면서 2000년 이후 프로그램식 신탁기금으로의 전환과 함께 대부분 100% 언타이드 조건으로 변화하였음.

〈표 2〉 아프리카개발은행 일반신탁기금 현황

출연국	기탁기금	잔고	통화	협정 체결	타이드조건	선호 부문
오스트리아	100만	99만1천	Euro	2005년	75% 타이드	위생, 환경, 재생에너지, 교통
벨기에	160만	92,239.94	Euro	1990년	50% 타이드	보건, 교육, 농업, 여성개발, 인프라, 훈련, 민간부문개발
캐나다 CATF	500만	–	CA	2001년	75% 타이드	환경, 보건 인프라, 교육, 거버넌스
중국	200만	125만	USD	1996년	90% 타이드	여성, 개발 및 모든 부문
덴마크	1,500만	310만	DKK	2002년	75% 타이드	환경, 보건, 위생, 농업, 인프라, HRD
이집트	–	–	–	1996년	100% 타이드	–
핀란드	843,416	547,821	Euro	2001년	0% 타이드	환경, 인구, 빈곤퇴치, 인권
프랑스	335만	189만	Euro	2000년	75% 타이드	금융
인도	400만	–	USD	1998년	95% 타이드	–
이태리	200만 (2003년 추가)	260만	Euro	1998년	50% 타이드	사회 경제 부문
일본	1,738,546,000	423,971,402	JPY	1994년	0% 타이드	–
한국	200만	199만	USD	1998년	90% 타이드	–
나이제리아	2,500만	2,317만	USD	2004년	80% 타이드	과학, 기술, 보건, 비즈니스, 금융, 농업
노르웨이	500만	130만	NOK	–	60% 타이드	–
포르투갈	300만 (Euro)	649,000 (USD)	Euro/USD	1987년	100% 타이드	농업, 교육, 보건, 인프라
스페인	140만	–	Euro	1995년	필요시언타이드	공업, 기자재, 수송
스웨덴	4,000만	790만	SEK	1998년	80% 타이드	환경, 공업, 에너지, 바이오 기술
스위스	400만	–	SF	1998년	100% 타이드	농업, 환경, 사회, 보건

※ 주: 2007년 12월 기준
※ 한국이 1998년에 출연한 한아프리카 신탁기금의 경우 총 8건의 승인이 있었으며 거의 기금이 소진된 상황임.
※ 출처: AfDB (2006), AfDB (2007a) 참조.

였다. 이에 따라 2007년 튀니지, 남아공에서의 경제개발경험 전수 워크샵에 이어 2008년 10월 서울에서 장관급 컨퍼런스가 개최되었다.

2000년에서 2004년까지 평균을 보면 신탁기금의 사용은 용도별로는 컨설턴트 용역비가 전체 승인액의 2/3 정도를 차지하였고, 부문별로는 농업/농촌개발에 36%로 집중되어 있다. 그러나 2007년 들어서는 정책수립, 부문별 조사, 지역회원국 및 아프리카개발은행 직원에 대한 역량강화, 공여국 자금을 활용한 전문가 파견(donor-funded secondment), 기술협력, 투자기회세미나 및 컨퍼런스 등 지원 대상 사업이 매우 다양해지고 있다.

〈표 3〉 아프리카개발은행 프로그램식 신탁기금 현황

출연국		기탁기금	잔고	통화	협정체결	연계조건	선호 부문
벨기에 Walloon Region		390만	248만	Euro	1999년	75% 타이드	민간부문, 농업
NEPAD	캐나다	1,000만	–	CA	2003년	100% 언타이드	IT기술, 수송, 에너지, 위생
	덴마크	300만	–	DKK	2005년		
일본 FAPA		2,000만	1,823만	USD	2006년	100% 언타이드	민간부문
네덜란드	PRSP	143만	–	USD	2001년	100% 언타이드	빈곤퇴치
	FINESSE	630만	477만	USD	2002년	100% 언타이드	재생에너지
	Water Sector Programme	511만	–	Euro	2002년	100% 언타이드	수자원 부문
NORDIC		400만	171만	USD	2002년	100% 언타이드	거버넌스
아프리카 수자원 기금 (African Water Facility Funds)		5,974만 (출자예정 금액)	–	Euro	–	–	수자원 부문
한국 KOAFEC기금		500만	–	USD	2007년	100% 언타이드	인프라 및 천연자원, ICT, 지식공유, HRD

※ 출처: AfDB (2006), AfDB (2008a) 참조.

〈표 4〉 2007년 국가별 신탁기금 활용 지원 사업

국가	지원 사업 내역
벨기에	- 부룬디 수문조사(Burundi Hydrological Study) 및 콩고민주공화국, 르완다, 우간다 지역 고릴라 보호 조사 - 취약국에 대한 워크샵
캐나다	- AfDB 민간부문지원팀을 통한 위기관리 관련 영 프로페셔널 (young professionals) 훈련
덴마크	- 지역내개발금융기관 지원검토 - 아프리카내 에이즈 예방및 관리에대한 지원검토
핀란드	- 감비아 반줄항(Banjul Port) 조사
인도	- 에티오피아 농촌지역 도로지원 - 아웃소싱 사전조사 및 2건의 역량개발 활동
일본	- 정책, 인적자원개발 무상원조 자금을 통한 3건 지원: 경제, 재정프로그램 강화지원, 부키나파소 및 니제르 PRSP 개발 - FAPA 기금을 통한 동아프리카 지하케이블시스템 개발 지원
한국	- 감비아 반줄항 조사 지원, KOAFEC 홈페이지 구축 - KOAFEC 세미나 2건
노르딕	- 거버넌스 및 역량개발 지원 관련 130만 UA 규모의 12개 사업 지원
노르웨이	- NORAD 컨설턴트 신탁기금 통한 2건 지원; 어업, 수산양식 부문에 대한 아프리카개발은행 포트폴리오 검토, 여성행동계획 개선
스웨덴	- 2건 지원: 교육을 위한 부채탕감 분석, 아프리카를 위한 AfDB-아프리카연합-아프리카경제연합회 토지정책 계획 조사

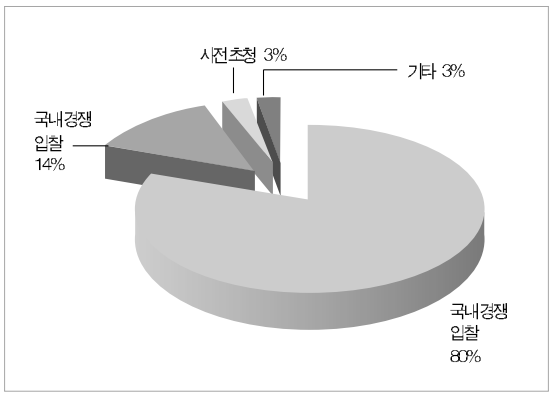
※ 출처: AfDB (2008a) 참고 필자 작성.

나. 아프리카개발은행 조달 현황

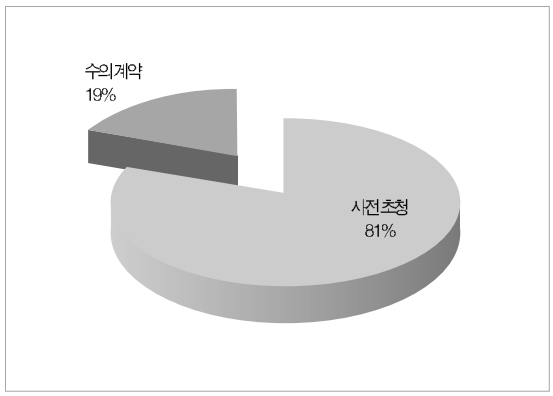
아프리카개발은행의 조달방법별 계약의 구성을 보면 계약규모를 기준으로 할 때 국제 경쟁입찰(International Competitive Bidding) 73%, 국내 경쟁입찰(National Competitive Bidding) 13%, 사전초청(shortlists) 10%의 비율로 나누어진다. 물품 및 공사 조달은 대부분 경쟁입찰을 통하지만 컨설턴트 계약의 경우 기존 검증된 컨설턴트들을 초청하여 그중에서 선정하는 사전초청 방법을 주로 사용한다.

국가별 조달계약의 수주율을 보면 건설, 토목공사를 통한 아프리카 원조의 풍부한 경험과 기술을 바탕으로 중국의 약진이 두드러져 전체 계약에서 1위를 차지하고 있다[10]. 2006년의 경우 미국과 프랑스가 1위, 2위를 차지했던 것과 좋은 대조를 이룬다. 물품계약에서는

〈그림 1〉 AfDB 물품/공사계약 조달방법



〈그림 2〉 AfDB 컨설턴트 계약 조달방법



※ 출처: AfDB (2008b).

〈표 5〉 국가별 조달계약 수주율

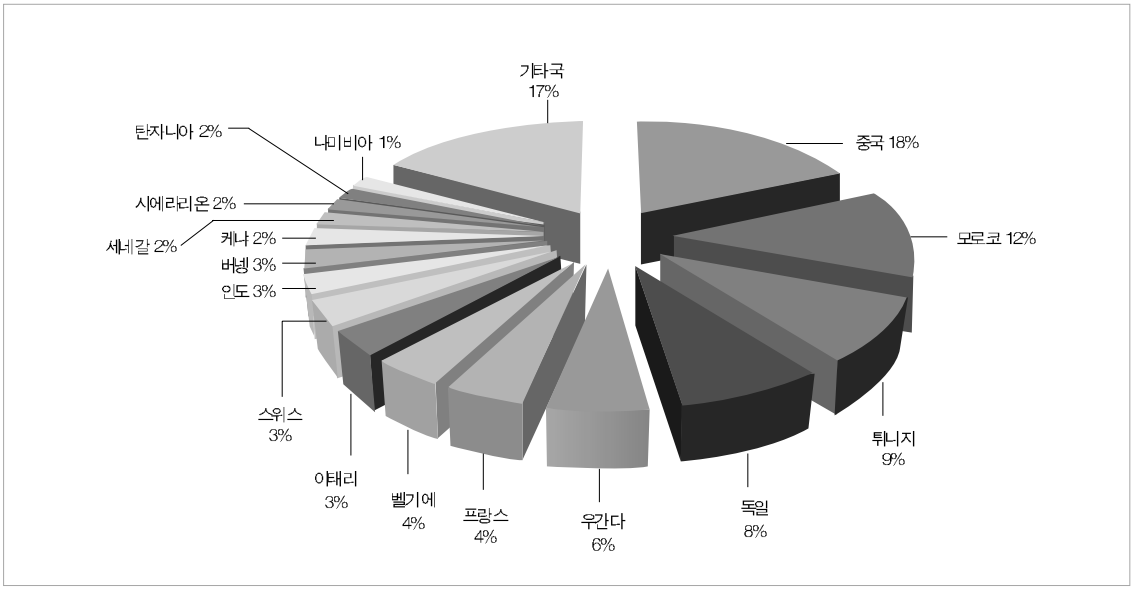
구분	전체 계약		물품 계약		공사 계약		컨설팅 용역 계약	
1	중국	18.6	인도	19.0	중국	24.0	프랑스	12.1
2	모로코	12.4	이태리	16.2	모로코	15.8	시에라리온	11.3
3	튀니지	8.9	프랑스	13.5	튀니지	10.6	캐나다	9.8
4	독일	8.3	우간다	4.7	독일	9.4	케냐	9.3
5	우간다	5.7	시에라리온	4.6	우간다	5.7	독일	8.0

※ 주: 2006년, 계약규모 기준

※ 출처: AfDB (2008b) 참조 필자 작성.

10) 이는 계약 규모(bid value)기준이며, 계약수 기준으로는 튀니지가 11%로 1위를 차지했으며, 중국은 1.7%만을 차지함. 이는 중국이 대규모의 공사계약에 주로 강함을 보여줌.

〈그림 3〉 2007년 국가별 AfDB 조달 수주율



※ 출처: AfDB (2008b).

인도가 1위이며, 컨설팅 용역에서 프랑스, 캐나다 등의 선진공여국 외에 시에라리온, 케냐도 활발한 수주율을 보인다.

회원국 간 출자비율과 수주율은 큰 상관관계가 없는 것으로 보이며, 한국의 경우 2004년 한국해양수산개발연구원 말라위 수산양식사업 수주, 2008년 경남기업 에티오피아 도로공사사업 수주 등을 제외하고는 수주실적이 미미한 상황이다. 2003년에서 2008년까지 평균 실적을 내었을 때 금액기준으로 전체의 2.14%에 머무는 수준이다[11].

Ⅲ. AfDB 신탁기금 운용 현황

1. 기존 신탁기금 체제의 문제점

위에서 살펴본 아프리카개발은행의 신탁기금 중 특히 80년대 말에서 90년대까지 출연된 단일국가 일반기술협력기금(non-thematic bilateral technical cooperation funds)들은 운용상의 효율성과 승인의 신속성을 경감시키는 많은 문제점을 안고 있었다. 가장 큰 문제 중 하나가 출연국 측에서 기금에 부가하는 여러 조건(donor-driven conditionalities)이었다. 예를 들어 자국의 컨설턴트만을 고용하도록 타이드 조건

11) AfDB (2008c), 한국은 2003년에서 2008년까지 총 12,430,314 UA를 수주, 전체의 2.14%를 차지함.

을 내세운다던가, 선호하는 수원국이나 지역으로만 지원 대상을 한정하는 경우가 많았다. 각 기금마다 다양한 경우가 있지만, 많은 기금의 계약은 조달 기자재 및 서비스 형태, 사전승인액, 투자 소득 및 비용 회수, 보고 및 감사 의무 등 매우 다양한 조건의 규정을 포함하고 있었다. 이처럼 신탁기금별 일관성이 없는 공여조건은 협약의 원활한 이행을 방해할 뿐 아니라, 기금자체의 운영 및 사용에도 장애요소로 작용하였다.

또한 AfDB 내부에서도 신탁기금을 효율적으로 사용할 수 있는 행정력이 부족했다. 특히 신탁기금을 사용하는 부서에서는 지나치게 복잡한 조달절차, 반복적인 회계, 보고, 감사에 대한 부담[12], 그리고 기금사용의 승인이 확실히 되었는지에 대한 불확실성 등에 대한 어려움을 호소하는 경우가 많았다. 승인 컨설턴트 선정의 지연과 반복적인 보고서 작성에 대한 부담감 때문에 신탁기금의 활용 자체를 꺼리게 되는 경우도 많았다. 이러한 복합적인 문제로 인하여 신탁기금이 원활히 지출되지 않게 되고, 공여국 입장에서는 자국이 출연한 기금이 실제로 제대로 활용되지 않는 사실에 대해 불만을 갖는 결과를 가져왔다.

또 다른 문제는 신탁기금 관리에 필요한 행정비(administration fee) 설정 기준이 없다는 것이었다. 기금의 규모나 규정의 복잡도와는 관계 없이, 행정비를 전체 규모의 0~5%로 일괄 책정하도록 되어있었는데, 이는 각기 규모와 성격이 다른 기금 운영의 비효율성을 가져왔다[13]. 신탁기금의 최소금액(threshold) 및 규모에 대한 표준화된 규정이 없다는 것도 문제였다. 소규모 기금을 운용하는데도 일정규모의 관리비용이 들기 때문에 이는 전체적인 신탁기금의 운용에 불필요한 부담을 주었다. 기금 사용부서에서는 소규모 기금이 있다는 것을 인식조차 하지 못하는 경우도 많았다.

2. 개선안

이러한 문제점들이 심화되면서, 아프리카개발은행 내에서는 신탁기금 운영과 관리에 있어서 대폭적인 개선이 필요하다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 이에 따라 아프리카개발은행은 '2006년 기술협력신탁기금 개혁(Technical Cooperation Fund Reform, TCFR) 프로그램'을 도입하였다[14]. 해당 프로그램은 표준화(standardization), 간소화(simplication), 일치(alignment)의 3대원칙에 따라 복잡하고 일관성 없는 공여조건, 타이드 조건, 느린 행정절차 등의 고질적인 문제점을 타파하고자 하는 내용을 담고 있었다. 같은 해 9월 이사회(board of directors)는 기관차원에서 신탁기금 개선 프로그램을 공식적으로 추진할 것을 승인하였고, 이를 바탕으로 2006년부터 3개년 간 연도별 목표를 설정, 점진적인 개혁을 추진하기로 목표를 수립하였다.

12) 대부분의 회계, 보고, 감사 등의 절차가 SAP 시스템 등으로 통합되지 않아 비효율성이 가중됨.

13) AfDB (2006), 2003년 미주개발은행의 조사에 따르면 표준화된 행정비를 일괄적으로 책정하는 것이 절차 간소화, 투명성 및 일관성, 행정적 효율성 제고 측면에서 바람직하다고 나타남.

14) 본 프로그램은 당시 신탁기금의 운영과 관리를 총괄하는 하던 부서인 재원모금 파트너쉽부(Resource Mobilization and Partnerships Unit)에서 이사회(Board of Directors)에 제안하여 승인된 것임.

〈표 6〉 AfDB 신탁기금 개선 3대 원칙

원 칙	상세 추진 방향
표준화	- 타이드 조건, 행정비, 공개정책(disclosure policies), 감사, 재정보고 관련 공통의 계약서 틀 마련 -다자출연 프로그램식 기금의 경우 타이드 조건, 행정비 뿐 아니라 각 출연국간 협력의 기본 체계, 사무국 비용 재원에 대해 표준화된 계약서 사용 - 최소기탁금, 감가상각에 대한 규정 도입추진
간소화	- 내부 지원 절차의 간소화 - 기금 설립의 요청 승인 지급 허가 절차의 자동화(automation)를 통한 신속성 강화 -I.NET 도입을 통한 공여국과의 웹기반 정보 공유 - 신탁기금에 대한 출연국의 승인을 연중 특정한 시기에 집중 - 신탁기금 운영과 관리를 담당하는 부서와 인력의 합리적인 개편
일 치	-단일국가의 일반신탁기금 보다는 다자출연의 수자원, 위생, 거버넌스 등 전략적인 핵심분야를 위한 프로그램식 신탁기금으로 전환하도록 출연국 유도 - 재원배분을 위한 기획, 예산 과정에서부터 신탁기금의 재원을 포함 - 시행부서에서는 신탁기금 재원을 고려하여 사업계획을 수립하고 기금을 활용할 수 있는 프로젝트 사업을 미리 발굴

※ 출처: AfDB (2006) 내용을 참고하여 필자 작성.

신탁기금의 개선은 정책과 절차의 두 가지로 크게 나뉜다.

가. 정책상 개선 방향

신탁기금 정책상의 개선은 다자출연 프로그램식 신탁기금 장려, 언타이드 조건, 행정비 책정의 표준화, 최소 신탁금 및 사전 승인금 규정 등을 포함한다. 먼저, 여러 가지 문제를 내포하고 있는 일반 신탁기금 대신 다자출연의 프로그램식 신탁기금을 장려하였다. 이는 파리선언에 따른 공여국간 조화를 중시하는 국제사회의 동향과 일치하는 것이다. 다자출연 프로그램식 신탁기금은 공통의 프로그램, 목표, 목적에 따라 여러 출연국 기관이 함께 기금을 기탁하는 것으로, 함께 참여하는 출연국 기관은 공통의 절차에 합의하는 공동협약서를 통해 프로그램 조건 및 규정에 동의하게 된다. 각각의 기탁금은 하나로 합쳐져 합의된 프로그램 활동의 재정충당을 위한 공동 기금을 형성하게 되며, 다자출연의 특성상 특정 공여국의 이익을 위한 타이드 조건이 불가능하다. 출연국간 합의를 바탕으로 모니터링 평가(Monitoring&Evaluation) 가이드라인 및 절차가 각 신탁기금별로 마련된다[15].

또한 신탁기금의 점진적인 언타이드화를 목표로 선정했다. 먼저 2006년 12월 31일까지 최소 40%의 신탁기금을 언타이드 하고, 2007년 1월부터는 새로운 신탁기

15) 다자출연 신탁기금은 공여국 원조에 대한 사전계획 수립, 개발효과성 제고 및 결과 모니터링의 강화에 기여한다고 평가됨.

금에 대해 타이드 조건으로는 출연에 대해 협의 자체를 할 수 없도록 하였다. 공여국이 기존 기금을 언타이드 하기를 희망할 때는 적극적으로 장려하고, 타이드 기금분(tied portion of resources)을 이용하여 지역회원국의 컨설턴트를 우선적으로 고용하는 것도 3년의 개선기간동안에는 허가하도록 하였다. 아프리카개발은행은 개혁기간 동안 지역회원국의 컨설팅 역량을 평가하고 취약점을 파악하여 훈련, 세미나를 제공하고

〈표 7〉 AfDB 신탁기금 절차상 개선 방향

분 야	상세 추진 방향
법적기반	- 신탁기금 각각의 다양한 양자간 기술협약을 일관된 정책과 절차의 표준협약으로 변경 - 다자출연 기금을 제외한 모든 신탁기금에 적용
행정	- 행정절차 개혁을 위해 각 기금 운영부서에 코디네이터를 선정, 협력을 강화하고 사전 연간계획 작성을 통해 기금 운영의 체계성 및 효율성 제고
기술평가절차	- 연관부서 대표를 포함하는 기술평가위원회를 조직하여 기금 운영 자금 관련한 모든 요청 심의
기금모금 · 사용	- 중점부문 · 주제에 초점을 맞춘 전략적 우선 프로젝트 사업과 프로그램식 다자출연 위주 기금 모금, 사용에 대한 공여국과의 집중 협의
공여국 보고	- I.NET[1] 프로젝트 상에 최근 사업 정보, 양자간 기금 핸드북, 협약서, 양해각서, 연간 상황보고서 및 재무제표의 공개를 통해 공여국운영 상황 보고
원조조달절차	- 온라인 컨설턴트 등록 시스템 간소화, 통합 컨설턴트 모집?관리 시스템 도입, 사업기회세미나 활성화를 통한 개별 컨설턴트 · 컨설팅기업의 원조조달 참여 장려
재정운영/관리	- 분기별 재무제표의 지속적인 공여국 전달과 함께 공여국 요청 시 연간 재무제표에 대한 외부 감사 실시, 통합내부관리[2]틀에의 신탁기금 재정보고 포함을 통해 효율성 강화
감사	- 감사의 종류, 빈도, 운영 및 재원 충달에 대한 정책마련, 주기적 내부 감사 평가 실시로 공여국및 AfDB 내 관리급을 위한 감사 본래의 목표 달성여부 체크
IT 이용	- 웹기반 지원 · 승인 시스템, 공여국 센터 엑스트라넷 도입과 이를 통한 연례진행보고서 전달, 온라인 보고툴 개발, 적극적인 SAP활용
모니터링/평가	- 구체적인 투입, 결과, 성과 및 목표에 기반을 둔 모니터링 · 평가틀 마련과 함께 매해 이에 대한 진행 상황 및 단점 파악, 수정 작업
성과지향운영	- 로그프레임 방식의 프로젝트 심사 등 기금 구성, 요청 작성, 승인절차상 확인, 시행, 사후관리, 모니터링 및 보고에 있어서 성과지향적, 질적 운영제고

1)신탁기금 운영상황에 대한 공여국에의 보고 등의 목적으로 현재 구축중인 통합 인트라넷.

2) Integrated Internal Control Framework.

※ 출처: AfDB (2006) 내용을 참고하여 필자 작성.

지역내외 회원국 컨설팅 협회 간 협력을 장려하는 등 역량강화 방안을 모색하기로 하였다[16]. 또한 모든 컨설턴트의 데이터베이스를 통합 관리하여 균등한 기회를 제공하고 온라인 지원도 가능하게 하는 등 컨설턴트 고용의 효율성을 강화하기로 하였다. 기존에 표준화되어 있지 않던 행정비에 대해서는 전체 기탁금의 최소 5%로 하는 규정을 마련하였다.

지나치게 많은 기금운영에 따른 행정적 부담을 줄이고 복잡한 절차를 간소화하기 위해 최소 기탁액을 마련하였다. 단일국가기금은 최소 100만 달러, 다자출연 기금은 최소 200만 달러 이상이 되어야만 기탁할 수 있도록 하였다. 출연국의 사전승인(pre-approval)을 요하는 최소금액(threshold)을 단일국가기금은 10만 달러, 다자출연 기금은 50만 달러로 규정하여, 아프리카개발은행의 대행 권한을 강화하고 기금운영 및 집행의 효율성을 강화하도록 했다[17].

나. 절차상 개선방향

정책상의 개선을 제대로 시행하기위해서는 절차상 개선이 필수적으로 뒤따라야 한다. 이에 따라 아프리카개발은행은 법적 기반, 행정, 기술평가 절차, 기금 모금 사용, 공여국 보고, 원조조달절차, 재정운영 관리, 감사, IT이용, 모니터링 평가, 결과위주운영(result-based-management)의 11개 분야에서의 개선을 함께 추진하였다.

기술협력 신탁기금 운용과 관리의 효율화를 위해서는 위와 같은 아프리카개발은행 측의 정책 절차상의 개선 노력이 우선적이지만, 공여국 측의 협력도 함께 이루어져야 한다. 즉, 공여국 측에서 보다 자유로운 기금운용을 허용하고, 기금 운영 관련 의사결정이나 승인을 보다 신속히 추진하기 위한 노력이 필요하다.

Ⅳ. 우리나라에의 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 아프리카개발은행은 국제사회의 원조효과성 제고 움직임에 발을 맞추어, 지난 몇 년 간 기술협력신탁기금의 운용체제 개선을 위해 적극 노력하여왔다. 그 결과로 최근 프로그램 식 신탁기금이 확대되고 있으며 신규 기금은 대부분 언타이드 조건으로 출연되고 있다. 전략적 주요부문에 신탁기금이 집중 지원되고 있고 이는 국가별 지원 내역에서도 잘 드러난다. 우리나라의 경우 2007년 KOAFEC 신탁기금의 출연을 통해 인프라 및 천연자원개발, ICT, 인적자원개발 및 개발경험 전수에 대한 지원을 추진하기로 하였으며, 향후 아프리카개발은행과의 다자협력 강화에 상당히 긍정적인 토대를 제공한다. KOAFEC 신탁기금은 언타이드기금이기는 하지만 개발경험전수, ICT 등 국제경쟁입찰에서도 우리 업체, 컨설턴트가 유리한 입지를 차지할 수 있는 부문에 대한 지원을 목적으로 마련된 재원이다. 이를 적극 활용하기 위해서는 해당부문에 대한 전문 원조 인력과 컨설턴트의 집중

16) 신탁기금의 완전한 언타이드는 회원국내 모든 국적의 컨설턴트를 고용할 수 있다는 의미이기 때문에, 선진공여국에 비해 상대적으로 경험과 역량이 부족한 아프리카지역회원국에대한 지원 노력의 일환임.

17) 개별 원조사업 시행을 위해 매번 공여국의 승인을 요구하는 기존 방법은 지출지연과 공여국의 지나친 감독으로 효율성 저해를 가져옴.

육성이 필요하다. 경제개발경험, 중소기업 육성, 전자정부 등 IT기술 개발 및 활용 등 한국의 상대적 우위부문을 집중 개발하되, 지역상황에 맞는 개발모델의 수립과 전수가 필수적이다[18].

신탁기금을 통한 다자간원조와 양자간 원조는 상호 보완 및 시너지효과를 내어야 한다. 예를 들어 '르완다식 수개발사업 타당성조사' 식의 특정국가, 특정부문에 대한 프로젝트위주의 타당성조사나 기술협력의 경우 양자간 원조를 통해서도 지원이 가능하기 때문에 굳이 신탁기금을 통할 필요가 없을 것이다. 여러 국가에 적용될 수 있는 폭넓은 주제, 부문에 대한 지원 등 다자간원조를 활용하여 보다 큰 효과를 얻을 수 있는 사업을 위해 신탁기금을 적극 활용해야 한다. 일본의 '동아프리카 지하케이블 시스템 개발지원', 벨기에의 '취약국에 대한 워크샵', 캐나다의 '민간부문지원팀을 통한 위기관리 관련 영 프로페셔널 훈련' 등은 좋은 예가 될 수 있다.

보다 장기적으로는 다자출연 신탁기금에도 공여국으로 참여하여 다자간원조의 조화를 제고함으로써 아프리카 지역에서 우수 공여국으로서 입지를 강화해야한다. 최근 아크라고위급회의에서도 논의되었듯이 남남협력(South-south Cooperation), 삼각협력(Triangular cooperation)의 중요도가 높아지면서, 한국과 같이 모범적인 개발경험이 있는 신생공여국의 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 국제사회 원조 기여를 위한 한국의 잠재력은 충분히 인정받은 상황이며, 이를 위해서 각 지역 및 국가 부문에 적절한 개발모델을 개발해야한다. 또한 한국 내 관련기관 및 컨설턴트가 아프리카개발은행내의 신탁기금 관련 동향과 절차, 관련 규정을 숙지하고 사업기회 세미나에 적극 참여할 수 있도록 제도적 지원이 보다 강화되어야 한다. 원조효과성 제고를 위한 아프리카개발은행의 개선 움직임은 우리에게 위기임과 동시에 기회가 될 수 있다. 아프리카개발은행과의 적극적인 협력을 통해 이를 기회로 활용한다면, 한국은 DAC 회원국으로서의 위상에 걸맞은 모범 공여국의 입지를 구축하고 더 나아가서는 개발경험을 통해 아프리카 빈곤퇴치에 적극 기여하는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

18) 권율, 정지선(2006) 참고.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

권율, 정지선. 2006. 아프리카개발은행 신탁기금의 현황과 시사점. 대외경제정책연구원.

권율 외. 2007. 국제개발은행 신탁기금 장기 운영전략. 기획재정부 용역보고서.

김영기. 2007. MDB 신탁기금 운용전략, 대외경제전문가풀 ODA 연구회 발표자료, 대외경제정책연구원

이계우 외. 2006. 다자간개발원조기관과의 협력지원정책의 필요성과 추진방향을 위한 연구, 외교통상부 용역보고서.

한국수출입은행. 2008. New partnership with EDCF for Growth & development, 가나 아크라 KOAFEC Workshop 발표자료.

2. 외국문헌

AfDB, ADB, EBRD, IaDB, WB. 2005. Update on Cooperation Among Multilateral Development Banks.

African Development Bank. 2006. Memorandum – Proposal for Technical Cooperation Fund Reform at the African Development Bank.

_____. 2008a. Annual Report 2007.

_____. 2008b. Annual Procurement Report 2007.

_____. 2008c. Procurement Summary by Country From 2003 to 2008.

_____. 2008d. Procurement Statistics by Country – Non regional counties.

DFID. 2005. DFID's Assessment of multilateral organizational effectiveness: an overview of results.

_____. 2007. African Development Bank Development Effectiveness.

Daniell et el. 2004. Study of the efficiency and effectiveness of the African Development Bank Technical Assistance Fund.

MOPAN. 2007. The Annual MOPAN Survey 2007: Donor perceptions of Multilateral Partnership Behaviour at Country Level.

OECD. 2003. Rome Declaration on Harmonization.

_____. 2008. Special Review of Korea.

http://go.worldbank.org/GABMG2YEI0

기후변화와 공적개발원조(ODA)

이 유 진 / 녹색연합 에너지·기후변화 팀장

Ⅰ. 들어가며 – 지구와 우리의 운명을 바꿀 기후변화

지난 100년 동안 지구의 온도는 0.74도가 올랐다. 1도가 채 안 되는 온도 상승은 지구의 기후체계를 변화시켰다. 세계 곳곳에서 홍수, 폭우, 폭설, 폭염, 슈퍼태풍과 같은 기상재해가 발생하고 있다. 지금처럼 지구의 온도가 계속해서 오르면 2020년경에는 어떤 현상이 발생할까? 작게는 4억 많게는 17억 명이 물 부족에 시달린다. 야생동물들 중에서 온도 변화에 민감한 개구리, 뱀, 맹꽁이와 같은 양서파충류는 멸종하게 되고, 식량부족과 전염병이 창궐하게 된다. 앞으로 11년 뒤에 벌어질 일들이다.

이 모든 변화의 원인은 바로 인간의 경제활동, 지구 66억 인구의 '일상생활'이다. 물건을 생산·소비하는 과정에서 사용한 에너지, 운송과 이동을 위해 사용한 에너지, 냉방과 난방을 위해 사용한 에너지 등 화석연료를 에너지로 사용하면서 배출한 이산화탄소가 기후재앙을 일으키고 있다.

기후변화는 누구도 부정할 수 없는 명백한 '사실'이다. 기후변화에 관한 정부간협의체(Inter-governmental Panel on Climate Change: IPCC)는 2007년 '제 4차 기후변화 평가보고서'를 통해 '기후체계의 온난화는 의심의 여지가 없는 사실(unequivocal)'임을 명백하게 밝혔다. 또한, '지구온난화'의 진행속도는 2001년 발표된 3차 보고서의 예측치를 넘어서 예상보다 빠르게 진행되고 있다고 경고했다. IPCC 실무그룹1의 기후변화과학부문 보고서에 따르면 온실가스의 대기 중 농도는 산업혁명 이전 280ppm에서 2005년 379ppm으로 증가하였다. 이로 인해 지난 100년간(1906~2005년) 지구평균온도는 0.74도(0.56~0.92도) 상승하고, 지구 평균 해수면은 1961~2003년 사이에 1.8(1.3~2.3)mm/year 상승했

다. 지구온난화 전망에 대한 6가지 시나리오 작업을 통해 화석연료에 의존한 대량소비형의 사회가 계속된다면, 1980~1999년에 비하여 금세기말(2090~2099년)의 지구 평균기온은 최대 6.4, 해수면은 59cm 상승한다고 전망하였다. 지구와 지구에서 살아가는 우리 모두의 운명은 지구의 온도상승을 어느 수준에서 막을 수 있는가와 변화하는 기후에 잘 적응해서 살아남을 수 있는 방법을 제대로 준비하는가에 달려있다.

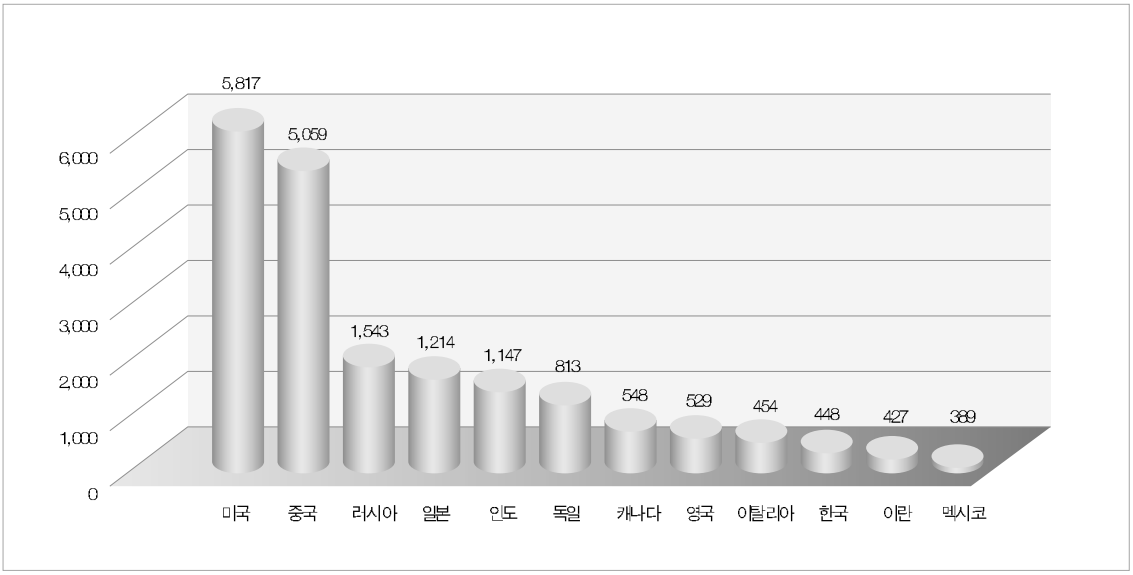
이 글은 기후변화와 공적개발원조(ODA)에 대해 다루고 있다. 기후변화가 워낙 광범위하게 진행되는 일이라 최근 기후변화와 건강, 기후변화와 경제, 기후변화와 자연재해, 기후변화와 여성 등 기후변화를 중심에 두고 다양한 주제들에 대한 연구가 진행되고 있다. ODA와 빈곤문제도 기후변화와 연관을 가질 수밖에 없다. 우리는 2000년 9월 UN 총회에서 의결한 밀레니엄 선언의 결의를 잊어서는 안 된다. 밀레니엄 선언은 2015년까지 전 세계 절대 빈곤층을 절반수준으로 줄이고 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 위해 8개의 목표와 18개의 세부목표를 제시한 것이다. 2002년 'UN 개발재원 정상회의'는 선진국이 국민총생산 대비 ODA를 0.7%까지 확대할 것을 노력하기로 결의한바 있다. 빈곤퇴치를 기치로 내건 밀레니엄 선언은 전 세계에서 가속화되는 기후변화에 의해 달성 가능성이 영향을 받을 수밖에 없다. 기후변화가 ODA를 통해 돕고자 하는 사람들의 삶을 더욱 피폐하게 만들고 있기 때문이다. 가장 가난한 나라일수록 기후변화가 가져오는 충격을 더 빨리, 더 심각하게 받을 가능성이 높다. 기후변화에 대처하거나 충격을 피하는데 필요한 자원을 적게 보유하고 있기 때문이다. 이것은 ODA를 위한 다양한 노력과 전략들이 기후변화로 인해 한순간에 무너질 수도 있다는 이야기이다. 기후변화시대 우리는 ODA를 둘러싼 전략을 새롭게 짜야 하며, 대외원조의 패러다임 자체를 바꿔야 한다. 지금까지 개도국에서 이뤄지는 개발사업이 환경문제를 간과해 왔다면 이제는 달라져야 한다.

Ⅱ. 기후정의 – 기후변화 최초의 희생자들

지난해 12월 인도네시아 발리에서 열린 '제13차 기후변화협약당사국 총회' 장에서 우르술라 라코바(43)씨를 만났다. 그녀는 남태평양의 작은 섬 카트레츠 출신이다. 600가구 3천 명의 주민이 살고 있는 카트레츠에선 기후변화가 몰고 온 파국의 징후를 피부로 느낄 수 있다. "여기 있는 사람 대부분이 카트레츠라는 섬에 대해 처음 들어봤을 텐데요. 남태평양 부건빌(파퓨아뉴기니령)에 속하는 6개의 작은 섬을 통칭해 카트레츠라고 합니다. 몇 해 전 섬이 하나 더 생겨서 지금은 7개가 됐어요. 두 개의 봉우리로 연결돼 있던 섬 중간에 바닷물이 차올라 하나였던 섬이 2개가 돼버렸답니다." 라코바는 "이미 20년 전부터 섬에 물이 차오르기 시작해 농사를 전혀 지을 수 없게 됐다."며 "주민은 짜서 마실 수 없는 물 대신 코코넛을 마신다."고 말했다. "지난 43년 동안 단 한 번도 섬을 떠난 적이 없었다."는 라코바씨는 "아침에 코코넛 나무가 해안에 쓰러져 있는 것을 볼 때마다. '이제 정말 시간이 얼마 남지 않았구나.' 하는 생각을 한다."고 했다. 지난 20년간 제방도 쌓아봤지만, 무심한 파도는 늘 제방을 송두리째 삼켜버렸

〈그림 1〉 이산화탄소 배출현황(2005년 기준)

(단위 : 백만 CO2톤)



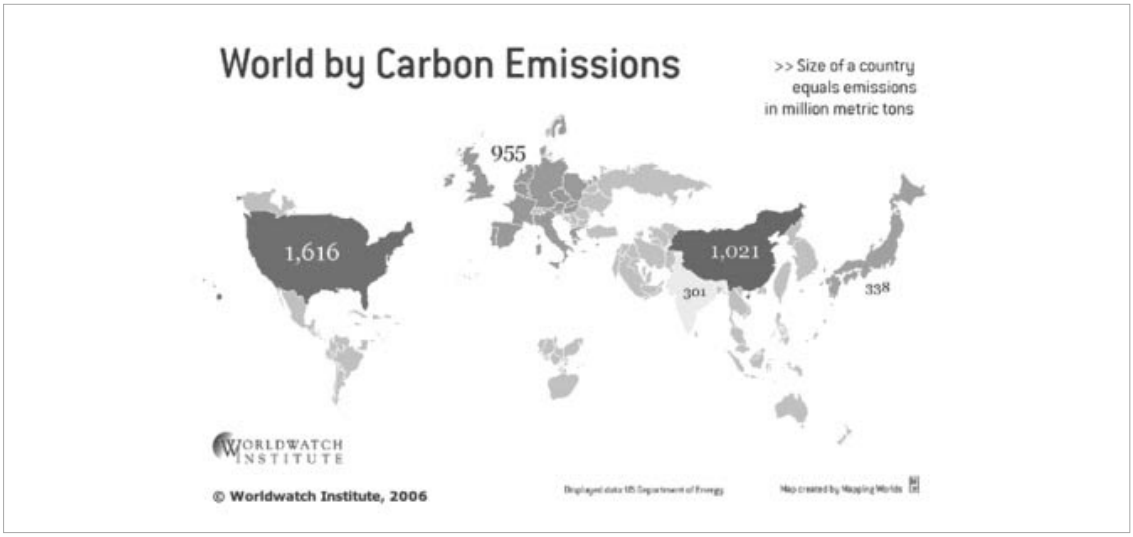
※ 출처: 4차 기후변화종합대책.

단다. 그에게 다가가 말을 걸어봤다. "카트레츠에는 차가 몇 대나 있어요?" "차, 없어요. 우리 섬에서 차를 몰면 쭉 가다가 바다에서 산호초를 들이받을걸요." "그럼 전기는?" "전기도 없어요." "어, 그럼 텔레비전도 컴퓨터도 없겠네요." "없어요." "다른 섬이랑 연락은 어떻게 해요?" "카누 타고 가지요." "이렇게 회의에 참가하려면, 당신한테 연락을 해야 하잖아요." "아, 부건빌 옆에 카트레츠보다 좀 더 큰 섬이 있어요. 그 섬이랑 태양광 무전기로 교신을 해요." 불어나는 물, 낮아지기만 하는 해수면, 섬 주민 모두 부건빌로 이주하는 것만이 유일한 희망이다. 그러나 돈이 없다. 주민 3천 명이 모두 부건빌로 이사하는 데 드는 비용은 우리 돈으로 55억 원 정도가 필요하단다. 강남 아파트 몇 채면 수장당하기 직전인 이 작은 섬 주민들의 생명을 구할 수 있다. 라코바는 이번 회의에서 "기후변화의 피해자들이 직접적인 지원을 받을 수 있으면 좋겠다."고 강조했다. 회의 결과를 보면, 안타깝게도 카트레츠 같은 '위기의 땅'이 국제사회의 지원을 받기까지는 더 많은 시간이 걸릴 것으로 보인다.

기후 변화는 글로벌 현상이기는 하지만, 그 결과는 카트레츠섬의 운명처럼 균등하게 배분되지 않는다. 반국과 작은 섬나라들이 가장 먼저, 가장 심하게 타격을 받게 될 것이다. 리서치 회사인 메이플크로프트가 전 세계 189개국을 대상으로 기후 변화로부터 영향을 받는 정도를 수치로 산출해 만든 보고서에 따르면[1], 개발도

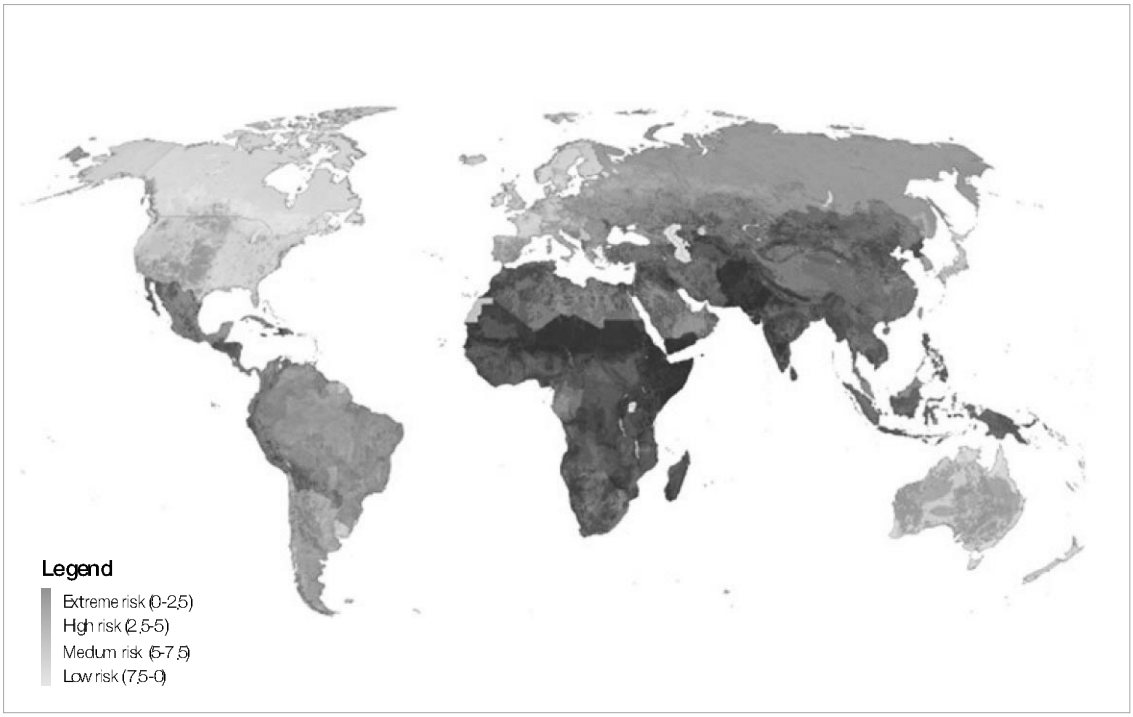
1)세계 각국의 지형, 인구, 환경, 날씨 변화 등의 자료를 분석해 기후 변화 지수(CCI,Climate Change Index)를 산출하고, 기후변화에 영향을 많이 받을 나라의 순위를 매긴 결과.

〈그림 2〉 탄소배출 지도



※ 출처: 월드워치연구소

〈그림 3〉 기후변화취약성 지도



※ 출처 : 메이프크로프트

상국과 저개발국이 기후 변화의 위험에 고스란히 노출돼 있는 것으로 밝혀졌다. 0에 가까울수록 위협을 많이 받는 것으로 나타난다. 가장 타격을 크게 받을 나라는 아프리카 지부티(0)와 이집트(0), 안전한 나라는 동유럽의 아르메니아(10), 키르키스탄(10), 마케도니아(10)로 나타났다. 지도에서 보면 파란색에 가까울수록 기후변화에 취약한 지역을 나타낸다.

그림에서 왼쪽에 있는 탄소발생량을 각국의 면적으로 환산해 새로 작성한 탄소지도와 취약성지도는 정반대의 양상을 보여준다. 온실가스를 많이 배출하지 않아 면적이 적게 표시된 아프리카와 아시아가 기후변화에 매우 취약하다는 것을 나타낸다. 지도를 비교해보면 온실가스를 엄청나게 배출하는 미국과 유럽나라 사람들이 보이지 않는 망치로 이집트와 지부티 사람들의 집을 내려치는 것과 같은 결과를 낳는다는 사실을 알 수 있다. 폭우와 홍수, 가뭄, 폭염 등의 빈발과 같은 극단적 기후 사건들은 인간의 생명을 위태롭게 하고 있다. 그 피해를 세계의 가난한 사람들이 특히 극지방과 태평양 한가운데 있는 섬사람들이 가장 먼저 당하고 있다.

세계보건기구(WHO)는 2008년 세계 보건의 날 테마를 '기후변화'로 설정했다. WHO는 '기후변화로부터 건강 보호'를 통해 기후변화로 인한 사망자가 세계적으로 연간 16만 명에 달한다고 발표했다. 기후변화와 관련된 폭염, 자연재해, 전염병으로 인한 사망자를 추산한 것이다. WHO는 기후 변화가 건강에 미쳐온 주요 영향을 5가지로 정리했다. 첫째는 식량위기로 인한 기근이다. 기후변화에 극히 민감한 농업 부문에서 기온의 증가와 더욱 잦은 가뭄과 홍수로 인해 식량 안보가 위협에 처하게 되고, 그에 따라 영양실조가 증가하게 된다는 것이다. 현재 영양실조 사망자는 연간 350만 명으로 추산된다. 둘째는 극단적인 기후 재난으로 인한 인명피해이다. 동시에 홍수로 인해 상하수도 시설이 훼손되었을 때 콜레라와 같은 질병들이 발병하게 된다. 2005년 허리케인 카트리나로 인해 1,800명 이상이 숨지고 수천 명의 이재민이 발생했으며, 피해 지역의 보건 시설들이 완전히 파괴되었다. 방글라데시에서는 홍수로 오염된 물이 콜레라를 유발했다. 셋째로 물 부족이나 폭우로 인한 물의 과잉 모두 오염된 물과 음식을 통해 확산되는 설사성 질병을 증가시키게 된다. WHO에 따르면, 설사성 질병으로 인한 사망자는 연간 약 180만 명에 이르며, 설사성 질병은 아동 사망 원인 중 2위를 차지하고 있다. 넷째로 도시의 폭염이다. 심장 및 호흡기 질환을 지닌 노인층을 중심으로 직접적으로 질병과 사망이 증가하고 있다. 2003년 여름 유럽을 강타했던 폭염으로 인해 당초 예상보다 훨씬 많은 7만 명이 숨졌다. 폭염 이외에도 기온의 증가는 지표면의 오존을 증가시키고 꽃가루 발생 시기를 앞당김으로써 천식을 유발시키고 있다. 다섯째로 기온 및 강우 패턴의 변화는 질병을 매개로하는 동물 분포의 변화를 가져올 것이다. 질병 가운데는 말라리아와 댕기열이 가장 큰 위험 요소로 평가된다. 동아프리카 고원 지대의 경우 지난 30년간 기온이 지속적으로 증가하면서 모기의 수가 크게 늘어났고, 그 결과 말라리아의 확산이 이뤄졌다. 이외에도 해수면 상승이나 빙하가 녹아내림으로 인해 직접적으로 생명을 잃는 경우도 발생하게 된다.

지구온난화로 일어나는 기상현상인 가뭄, 홍수, 물부족, 지하수 고갈, 사막화, 수질오염은 빈곤의 심화와 바로 연결된다. 극단적인 기상현상이 농업생산량에 영향을 미치기 때문이다. 또한 인도네시아 쓰나미, 미얀마의 슈퍼태풍 등 긴급구호를 해야 할 상황들이 점점 더 증가할 것이다. 실제 이런 상황이 벌써 발생하고 있다.

유엔 기후변화 정부간 위원회(IPCC)가 지난 1998년에 내놓은 보고서를 보면, 해수면이 1m 상승할 때마다 방글라데시에선 300만ha의 땅이 물에 잠기면서 1,500만~2,000만 명의 이재민이 발생할 것으로 전망된다. 베트남에선 전국적으로 약 250만ha가 물에 잠기면서 1,000만 명의 이재민이 날 것으로 예상된다. 또 인도양의 섬나라 몰디브는 본섬의 85%가 물에 잠기면서 약 30만 명의 난민이 인도와 스리랑카 등 인근 국가로 이주할 것이라고 IPCC는 내다봤다. 급격한 기후변화로 세계적으로 환경난민이 대거 발생하는 것이다. 사하라이남 아프리카에서는 남자와 여자, 어린이의 3분의 1이 이미 영양실조에 걸려 있다. 여기에 기후변화가 닥치면 식량생산이 20% 감소할 것으로 예측된다. 탄자니아는 기온이 상승하고 우기가 짧아지면 주식인 옥수수 수확량이 3분의 1 줄어든다. 결국 더 많은 사람이 더 굶주리게 되는 것이다.

그래서 기후변화협약당사국 총회에서는 지금까지 온실가스를 배출한 선진국들의 '역사적 책임'을 강조하고 있다. 또한 '공동의 차별화된 책임'으로 기후변화에 대해 모든 나라가 예외 없이 노력 하되 각 국의 경제적 상황과 역사적 책임에 따라 행동해야 한다는 목소리가 높다. 국제사회는 2008년과 2009년 논의를 통해 2013년 이후 온실가스 의무감축 대상국과 감축 목표를 설정할 예정이다. 하지만 여기서도 선진국과 개도국의 입장은 평행선을 달리고 있다. 선진국들은 온실가스 감축을 하는데 Annex I 국가를 비롯한 선진국들의 노력만으로는 한계가 있는 것이니 개도국들도 동참을 해야 한다는 입장인데, 개도국들은 역사적인 책임 등을 이유로 선진국들이 기술이나 재원 등을 마련해야 한다는 주장이다. 또한 선진국들이 가지고 있는 ODA와 별도로 GNP의 0.5~1%를 추가로 기후변화 대응을 위한 개도국 지원자금으로 제공해야 한다는 주장을 하고 있다.

Ⅲ. 기후변화와 대외원조를 둘러싼 쟁점들

IPCC는 기후변화로 인한 피해의 임계점을 넘기지 않기 위해서는 지구온도가 2도 상승하는 선에서 멈춰야 한다고 이야기한다. 그렇게 하기 위해서는 지구상의 온실가스 농도가 450ppm CO_2eq 이상이 되어서는 안된다. 캐나다의 환경운동가 조지 몬비오는 2030년까지 지구온난화의 원인이 되는 온실가스 배출량을 90% 감축해야 한다고 주장한다. 가장 적극적으로 온실가스 감축 목표치를 제시하고 있는 영국의 2050년까지 60% 감축보다 훨씬 높은 목표치이다. 목표를 삼은 기준은 오로지 지구 평균기온이 산업혁명 이전보다 2도 이상 현재보다 1.4도 이상 상승하지 않도록 하는데 있다. 2030년 온실가스 농도를 현재 수준으로 유지하기 위해서는 세계 인구가 1년에 27억 톤 이상을 배출해서

는 안되며, 1인당 탄소 배출량이 0.33톤을 넘어서는 안 된다. 따라서 1인당 2.6톤을 배출하는 영국은 배출량을 87% 감축해야 한다. 같은 계산으로 현재 1인당 3.34톤을 배출하는 우리나라는 90%를 감축해야 한다. 반면 1인당 0.33톤이 안 되는 나라는 배출이 늘어나도 된다. 그가 볼 때 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 교토협약에서 제시한 2012년까지 5.2% 감축은 너무 적은 양일 수밖에 없다. 이것은 전 세계의 정치적, 경제적, 사회적 의지와 자원이 기후변화를 막기 위한 다양한 활동에 집중되어야 한다는 것을 의미한다. 그렇다면 기후변화시대 국제사회 ODA의 흐름은 어떻게 형성되고 있으며, 어떤 대안이 필요한 것일까. 또한 기후변화와 이로 인한 빈곤문제 해결을 위한 재정지원은 어떤 철학과 원칙을 가져야 하는 것일까.

1. 환경분야의 ODA 증액

일반적으로 ODA는 수원국에서 요청을 해야 하는데, 현재로서는 수원국에서 당장의 '빈곤퇴치'나 '개발'이 아닌 '환경'이나 '기후변화 대응'에 관한 지원을 요청하는 경우가 드물다. 하지만 기후변화 문제가 점점 더 심각해지고, 이로 인해 장기적으로 저개발국의 환경과 경제가 더욱 악화되고 있다는 인식이 확산됨에 따라 상황은 바뀌게 될 것이다. 따라서 각 국가의 ODA에 있어서 환경분야에 대한 증액이 필요하다.

노르웨이는 자발적으로 기후변화 방지와 관련한 신규 ODA 프로젝트 추진을 준비하고 있다. 노르웨이 환경부장관은 ODA 업무를 관장하는 국제개발부장관도 겸직하고 있다. 노르웨이의 ODA 규모는 국민총소득(GNI)의 1% 가량으로, 스웨덴과 더불어 GNI 대비 원조비율이 세계에서 가장 높다. 노르웨이는 전 세계 탄소배출량의 20%는 열대우림과 산림파괴에서 비롯된다고 판단하고, 브라질과 콩고, 인도네시아 같은 국가들이 열대우림을 훼손하지 않고 보존할 경우 노르웨이 정부가 매년 6억 달러씩 향후 5년간 총 30억 달러(약 3조원)를 지원할 계획을 세우고 있다[2].

영국 정부는 지난 2월 환경보호를 통한 개발 및 빈곤감소를 지원하고 개발도상국들이 기후변화에 대응하는 것을 돕기 위해 앞으로 5년 동안 10억 파운드 규모의 기금을 조성한다고 발표했다[3]. 영국정부의 국제개발관인 더글라스 알렉산더는 "기후변화는 지금까지 개도국의 빈곤을 해결하기 위한 모든 노력을 거품으로 만들어버릴 수도 있으며, 이것은 지구적 사회정의 문제이다. 따라서 개발과 기후변화문제가 연결되어 있다는 것에 주목해야 한다."라고 주장했다. 영국정부는 7천5백만 파운드를 우선적으로 기후변화 적응기금에 사용될 것이라고 밝혔다. 2007년 영국정부는 이미 개도국에 재생가능에너지를 보급하는데, 8억 파운드의 기금을 조성하기로 발표한 바 있다.

세계자연보호기금(WWF)은 세계은행(WB)를 비롯한 유엔 산하 16개 기구에서 온실가스 감축 및 지구 온난화로 발생할 수 있는 가뭄, 홍수, 해수면 상승 저지를 위해 자금을 지원하고 있지만 필요한 금액에 비해 턱

2)박은호, [기후변화 대응 안하면 환경난민 됩니다.], 조선일보, 2008.07.05.
3) The Guardian, UK warms to Climate change aid, February 7, 2008.

없이 부족하다는 연구 결과를 발표했다[4]. 특히 최대 빈곤 대륙이자 기후 변화에 가장 취약한 아프리카 국가들에 대한 지원이 미비하다고 전했다. WWF에 따르면 개발도상국이 기후 변화에 대처할 수 있도록 선진국들이 2030년에는 현재 250억 달러의 5배 수준인 1,300억 달러를 제공해야 한다는 것이다. 따라서 노르웨이나 영국처럼 환경과 기후변화 분야의 ODA를 증액하는 노력이 더욱 필요하다.

2. 청정개발메커니즘(CDM)과 ODA

현재 개도국의 기후변화 대응 지원기금은 유엔 산하 청정개발체제(CDM)를 통해 조달되고 있다. CDM은 온실가스 배출 삭감을 약속한 선진국이 삭감 의무가 없는 개도국에서 온실가스 감축 프로젝트를 수행하고 감축한 양을 선진국의 감축목표 달성에 활용하는 것이다. 지난 13차 기후변화당사국 총회에서는 탄소배출권 거래에서 2%씩 조성한 기금을 개도국의 기후변화 적응 사업에 쓰기로 하고 지구환경기금(GEF)을 관리 주체로 결정하면서, 앞으로의 재원 마련을 위해 탄소세 부과 등의 다양한 방법을 논의하기로 했다. 또한 개도국이 자국의 상림황폐를 막는 조림사업을 진행하면 선진국이 인센티브를 부여하기로 했으며, 기존의 산림을 벌목하지 않고 보전하는 행위에 대해서는 어떻게 보상할 것인지에 대해 논의하기로 했다.

그러나 기후변화 대응 지원 기금을 CDM에 지나치게 의존하는 구조에 대해 우려의 목소리가 높다. CDM 조성의 원칙에는 '개발도상국의 지속가능한 개발 목표에 부합할 것', '개도국이 프로젝트로부터 이익을 얻을 것'이라는 조건을 달고 있다. 선진국은 적은 비용으로 온실가스를 줄일 수 있고, 개도국은 선진국의 자금과 기술로 자국에 도움이 되는 프로젝트를 하는 것이다. 물론 선진국이 초기에 시행하기 쉬운 대책만 개도국에서 진행하고, 삭감량을 가져가 버리면 개발도상국이 나중에 삭감을 하려고 해도 나중에는 어려운 대책만 남는다는 비판도 있다. 또 민간에서 추진하는 CDM 사업들이 중국이나 인도 등 사업타산성이 높은 신흥국에 집중되는 현상이 벌어져 개선이 필요하다는 지적도 있다. 기업들이 온실가스 방출량 자체가 적은 아프리카 국가들에 투자하는 것을 꺼리기 때문이다. 실제로 2006년 전 세계 CDM 사업 현황을 보면, 아태지역 206개, 남미지역 207개, 아프리카 11개로 아프리카에 대한 투자가 매우 적다는 것을 알 수 있다. 빈곤국가는 산업 인프라가 없기 때문에 배출권 거래제도가 실질적인 도움이 되지 못한다.

또 하나 논쟁이 되는 것은 ODA를 CDM 사업에 사용할 수 있는가 여부이다. 2004년 OECD 개발원조위원회(DAC)는, ODA를 CDM 감축실적(CER)을 확보하는데 사용될 수 없다고 결정하였다. 개발원조가 CDM 분야로 집중되면 교육과 위생 등 온실가스 감축과는 관련이 없는 프로젝트가 줄어들 가능성이 있다는 것이다. 그러나 일본은 끊임없이 ODA 자금을 CDM 프로젝트에 이용할 수 있어야 한다고 주장하고 있다. 일본은 2005년 ODA 전략을 바꾸면서 교토이니셔티브를

4) 연합뉴스, 2008.08.28.

설정했다. 교토의정서에 따라 온실가스를 의무적으로 감축해야 하는 일본으로서는 CDM 사업에 집중하면서 개도국의 역량강화사업을 결합시킨 것이다. 지구환경전략연구기관(IGES)의 히라이시 타카히코 연구원은 '상호협력적 CDM(Co-benefit CDM)'을 제시하고 있다. ODA 프로젝트에서 온실가스 감축을 동반하는 프로젝트로 1)중장기적인 지원, 2)에너지 자원의 효율적인 활용과 주변 환경 개선, 3)생활의 질적 향상을 사업의 중심 목표로 삼고 자금 기반을 CDM으로 확보하는 방법을 제시하기도 했다. 그는 상호협력적 CDM을 실현하기 위해 온실가스 감축과 더불어 수원국의 지속가능한 개발에 공헌했는가를 정량적으로 평가하는 시스템을 갖춰야 한다고 주장한다.

ODA의 CDM 사업 사용 여부는 앞으로 더 논의가 필요할 것으로 보인다. 현재 환경이나 기후변화에 대한 ODA 투자가 너무나 부족하기 때문에 이것이 유인이 될 수도 있다는 주장도 있다. 다만 ODA도 지원하고 CER도 얻는 '꿩먹고 알먹는' 식의 관점으로 접근하는 것은 안된다. 원조의 철학과 원칙은 개도국의 빈곤타파와 지속가능한 발전에 있다는 것을 우선시 한다면, 그것으로 수익구조를 얻는 방식에 집착해서는 안 된다는 것이다. 그런 의미에서 '상호협력적 CDM'에 대해서도 더 많은 논의가 필요할 것으로 보인다.

3. 수원국에 꼭 필요한 도움을

공여국은 MDGs 목표와 기후변화대응을 위한 ODA의 원칙을 세우고 수원국에 꼭 필요한 도움을 줄 수 있어야 한다. 기후변화 대응은 특히 그 지역의 기상정보와 국토의 특성, 사람들의 생활양식과 밀접하게 관련이 되어 있기 때문에 공여국의 일방적인 사업추진과 집행이 아닌 수원국과의 긴밀한 협력이 더욱 중요하다. 수원국이 꼭 필요한 도움을 지원해 줄 수 있어야 한다는 것이다.

기후변화대응 정책에서 중요한 것은 역시 사회적 안전망 문제이다. 2004년 9월 강력한 허리케인이 중남미에 연달아 불어 닥쳤을 때, 아이티에서는 3천명이 홍수로 익사했지만 쿠바에서는 단 한명의 사망자도 발생하지 않았다. 쿠바도 가난한 나라이지만 지역사회에 기반을 둔 재난대비 시스템을 갖추고 있다. 피델 카스트로가 장장 다섯 시간 동안 허리케인이 다가오고 있다는 생방송을 했다. 기후변화 적응 방안에는 예방, 초기 대응, 효율적 사후처리가 있다. 예방조치로 폭염이나 기상재해와 같은 자연재해에 관한 조기경보시스템과 기후변화에 취약한 계층을 대상으로 한 사전예방정책을 펼쳐야 한다.

방글라데시도 기후변화대응을 위한 태풍경보시스템을 갖췄다. 세계기상기구의 발표에 의해 폭풍이 임박했다고 판단되면, 자전거를 탄 안전요원들이 호루라기를 불며 이 사실을 지역주민들에게 알리고 다닌다. 지역주민들은 훈련받은 대로 즉시 고지대나 미리 마련된 대피소로 이동한다. 이러한 대응으로 최근에는 태풍의 위력이 강해지는데도 불구하고 사망률은 오히려 감소하고 있다[5]. 이처럼 기후변화대응은 온실가스 감축 분

5)가브리엘 워커, 데이비디 킹, [핫 토픽 - 기후변화 생존과 대응전략], 92쪽, 2008.

야도 있지만 적응 분야가 중요하다. 온실가스 감축을 위한 기술적 기계적 설치나 시설지원 보다는 농사를 망칠 수 있는 혹서부터 해수면 상승에 대비해 실질적으로 생존의 조건을 마련하는 적응 분야에 대한 투자가 더 시급하다고 할 수 있다. 기후변화로 인해 개도국이 겪고 있는 문제가 무엇인지 파악하고, 그 지역에 맞는 적합한 기술과 시스템을 갖추도록 해야 한다. 여기에 있어서는 첨단기술보다는 적정기술이 지역에 따라 더 적합 할 수도 있다.

Ⅳ. 한국의 ODA 정책과 기후변화 대응

우리나라는 ODA를 받던 나라에서 이제 원조를 하는 나라로 탈바꿈 했다. 세계적으로 드문 사례이다. 우리나라는 1991년 한국국제협력단(KOICA)이 설립되면서 원조 공여국으로 전환되었다. 우리나라의 대외원조 구심축은 외교통상부와 KOICA는 무상원조를 기반으로, 지식경제부와 수출입은행은 유상원조를 담당하는 두 축으로 형성되었다[6]. 우리나라의 국민총소득(GNI) 대비 대외원조 규모는 1991년 1.1억 달러에서 2007년 잠정 규모 6.7억 달러(0.07%)로 증가했다. 그러나 OECD 개발원조위원회(DAC) 평균 0.25%와 비교하면 매우 적다. 이에 정부는 2005년 11월 11일 'ODA 개선 종합대책'을 수립하고 2015년까지 ODA 규모를 현재의 두 배인 GNI 대비 0.25% 수준으로 확대한다는 방침을 밝혔다. 물론 이 또한 UN이 제시한 2010년까지 0.5%, 2015년까지 0.7%에 비하면 미미한 수준이다.

대외원조의 구체적인 내용과 형식을 들여다보면 더욱 문제가 심각하다. 대외원조 증액만큼이나 중요한 것은 지원금액이 실제 도움이 되는 곳에 쓰이냐에 있기 때문이다. 대외원조의 원칙과 목표는 '인도주의 입각', '국제사회의 공동과제인 빈곤퇴치와 지속가능한 개발'에 있다. 그런데 우리의 ODA는 외교통상부, 유상원조는 지식경제부로 이원화되어 있으며, 해외원조 예산부처도 통합 관리되고 있지 않다. 특정 기업군이 전

〈표 1〉 우리정부의 ODA 지원실적

(단위 : 백만 달러, 순 지출 기준)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07(잠정)	총계
공적개발원조(ODA)	212.1	264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	455.3	671.8	4,923.5
① 양자간 협력	131.2	174.5	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	462.1	3,166.8
○무상원조	47.8	53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	259.0	329.9	1,803.5
(KOICA)	(43.6)	(47.0)	(58.6)	(121.8)	(174.6)	(201.9)	(193.1)	(269.5)	(1,444.9)
○유상원조(EDCF)	83.4	118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2	1,363.3
② 다자간 협력	80.9	93.1	72.0	120.7	92.6	289.0	79.2	209.7	1,756.7
ODA/GNI (%)	0.04	0.06	0.05	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	

6) ODA는 크게 양자간 원조와 다자간 원조로 구분되며, 양자간 원조는 다시 자금의 상황여부에 따라 무상원조와 유상원조로 구분된다. 한국의 무상 ODA 전체 규모는 2004년 193백만 달러로 전체 ODA 규모의 47.8%를 차지한다.

체 사업의 70~80%를 수주하는 등 원조사업 독점문제와 비전문성 문제도 지적되고 있다[7].

2005년 우리나라 ODA 사업 집행내역을 보면, 145백만 달러에 이르는 유상원조는 기획재정부 감독 하에 수출입은행(19.5%)에서, 무상원조인 208백만 달러는 외통부 감독 하에 KOICA(28%)에서, 390백만 달러는 40개의 지자체 및 정부부처(52.4%)에서 각각 집행했다[8]. 각 정부부처에서 집행하는 대외원조 비중이 절반을 넘고 있다. 대외원조의 형식도 구속성 원조가 중심이다.

OECD/DAC 회원국의 2006년 평균 ODA/GNI는 0.31%이며, 일부 선진 공여국들은 MDGs 달성 목표 시한인 2015년까지 0.7% 이상 달성을 공약하였고, DAC 회원국 대부분이 0.5% 수준 달성 예상된다. 우리 ODA 규모는 국제사회의 권고 기준 및 경제력이 유사한 여타 공여국의 ODA 제공 수준에 비해 크게 미흡하다. 2007년 우리나라 ODA/GNI 비율(0.07%)은 OECD/DAC 회원국의 1/5로 우리나라 1인당 ODA(10불)는 DAC 국가 평균(139불)과 큰 격차를 보이고 있다.

원조 형태에 있어서도 비구속성원조는 ODA 관련 재화 및 용역 제공자를 선정하는데 있어 제한을 두지 않고 경쟁 입찰 방식을 채택함으로써, 원조비용을 절감하고 수원국의 관련사업 발전을 촉진하는 효과가 있다[9]. 1979년 OECD/DAC 전체의 비구속성 원조 비율은 44% 수준이었으나, 2001년 '최빈국에 대한 ODA 비구속성 권고' 채택 후, 2001년 79.9%, 2005년 91.8%로 증가했는데, 우리나라의 비구속화 비율은 2005년 기준 2.6%에 불과하다[10]. 정부는 한국기업의 해외 진출을 위해서는 구속성 원조를 중심으로 대외원조를 할 수 밖에 없다는 논리를 펼치는데, 이것은 우리나라의 대외원조 기본 원칙이 우리 기업의 해외진출에 있다는 것을 의미한다. EDCF[11]가 설립된 이래 삼성, 대우, 현대 등 3대 재벌이 전체 기금의 53.1%를 구속성 원조의 수혜를 받았다.

지난 10월 이명박 대통령은 세계지도자포럼에서 "이제 대한민국은 국력과 국제적인 위상에 맞게 국제사회에 기여할 것입니다. 대한민국은 ODA를 착실히 늘려, 오는 2012년에는 OECD/DAC에 정식으로 가입하게 됩니다. '받는 나라'에서 '주는 나라'로, '따라가는' 나라에서 '이끄는' 나라로 나아갈 것입니다. 그래서 인류의 번영과 세계 평화에 기여하고 지구촌이 당면한 문제들을 해결하는데 앞서 나갈 것 입니다."라고 밝힌 바 있다[12]. 그러나 지난 9월 한국을 방문한 에크하르트 도이처 OECD/DAC 의장에 따르면 한국은 여전히 '따라가는' 나라이며, 그마저도 원조의 철학과 원칙, 시스템을 대대적으로 재편해야 한다. 그는 원조체제의 분산, ODA 기본법 부재, 높은 구속성 원조비율 등 우리

7)손혁상, [우리는 왜 ODA에 주목하는가], 2006.5.25 참여연대.

8)구관희, 양영미 외, [한국 ODA의 실태와 개혁방안 연구], 288쪽, 2007.

9)구속성 원조란 원조에 필요한 공사를 자국기업이 참여할 수 있도록 보장하는 것.

10)외통부, "우리나라 대외원조 현황 및 정책 방향", 2008.4.8.

11)1987년 대외경제협력기금(EDCF) 창설: 1987년 개도국에 대한 양허성 차관 지원을 위해 300억 원을 출연, 한국수출입은행에 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)을 조성하여 유상원조 본격 실시.

12)2015년 한국의 공적개발원조(ODA) 규모가 30억 달러가 목표이다.

나라 ODA 정책의 문제점을 조목조목 지적했다. 한국은 30여개의 정부부처와 지방조직이 개발협력 활동에 참여하고 있는데 너무 분산되어 있다는 것이다. 이것은 개발협력정책 전반을 총괄하는 단일 조직이 필요하다는 것을 의미한다. 조직개편과 ODA 정책 전반에 대한 체질 개편 없이는 10년이 지나도 결코 '이끄는' 나라가 될 수 없을 것이다. 그렇다면 우리나라의 ODA에서 기후변화 대응 분야는 어떻게 진행되고 있는 지를 살펴보자.

1. 기후변화 대응 지원의 원칙 수립 필요

우리정부의 ODA 정책의 혼선은 기후변화 분야에서도 그대로 나타난다. 총리실은 2009년 '동아시아 기후변화 파트너십' 추진 예산으로 400억 원을 배정하였다. 그러나 국회에서는 이 예산이 기획재정부의 대외경제협력기금이나 한국국제협력단의 ODA 예산과 중복된다는 지적을 했다. 이 예산은 지난 7월 G8 확대정상회담에서 대통령이 동아시아 기후 파트너십 발족에 맞춰 2억 달러 규모의 협력사업 추진을 제안한 데 따른 ODA 사업이다. 정부는 향후 5년간 2억 달러 규모의 재원을 조성해, 동아시아 지역에서의 경제성장과 기후변화에 대처하기 위한 '동아시아 기후변화 파트너십' 출범을 준비하고 있다. 그러나 동아시아 기후변화 파트너쉽이 정확하게 어떤 역할을 하고 누구와 함께 할 것인가에 대해서는 충분히 논의되지 않았다.

이런 상황에서 지식경제부와 에너지관리공단도 개발도상국의 기후변화 대응을 지원하기 위해 '08년 온실가스감축 국제지원사업'을 시작했다. 약 200억원(약 1,500만 달러, 08년 환율기준) 규모로 기후변화협약서상의 Non-Annex I 국가에 1) 에너지 효율적 이용 등을 통한 온실가스감축사업, 2) 글로벌 저탄소 경제사회 확산을 위한 신재생에너지 사업, 3) 개도국 능력향상을 위한 국제기구 또는 단체 등과의 공동사업을 지원한다는 것이다. ODA를 늘리는 것만이 문제가 아니다. ODA를 통해 개도국의 기후변화대응을 어떻게 효율적으로 지원할지에 대한 원칙을 먼저 수립하고, 누가 그 일을 하기에 가장 적임인지를 판단하고 체계를 만들어야 한다. 현재로써는 '저탄소 녹색성장'의 흐름에 편성해 총리실도 지식경제부도 에너지관리공단도 각각 사업부터 시작하고 있다. 이렇게 해서는 수원국에게 실질적인 도움이 되는 프로그램이 될 수가 없다.

2. ODA를 이용한 에너지 자원 개발 – 자원 ODA에서 환경 ODA로

유가와 원자재가격이 급상승하면서 천연자원을 둘러싼 경쟁이 이미 분쟁을 야기하고 있다. 기후변화는 이러한 분쟁을 더 악화시키게 될 것으로 보인다. 그래서인지 정부가 ODA를 에너지자원 확보를 위한 수단으로 활용하려는 움직임이 일고 있다. 자원개발의 이권을 획득하기 위한 선심형식으로 제공되는 것이다. 대외원조는 투자에 대한 이익환수 개념을 벗어나야 한다. 단기간에 이익을 환수하겠다는 생각으로 접근해서는 안되는 것이다. 특히 정부는 외교에 있어서 '자원외교', '국익', '실용외교'에 대한 단어를 남발하는데, 이런 표현 자체가 받아들이는 수원국의 입장에서는 달갑지가 않다. ODA를 이야기 하면서 지나치게 '국익'을 강조하는 것도 문제라고 할 수 있다.

외교통상부가 국회에 제출한 〈에너지 자원 외교전략 및 주요실적〉에 보면, 외교통상부는 '국내 에너지 정책의 선진화 및 체계화', '에너지의 안정적 확보 및 다원화', '에너지 외교를 통한 동북아 안정에 기여'라는 세 가지를 목표로 설정했다. 추진계획 두 번째 항목으로 "에너지 자원 부국과 전략적 에너지 외교 추진"을 설정하면서 "중동과 동남아 국가와 공고한 협력관계를 유지하고, 세부적으로는 고위인사 교류 활성화와 ODA 제공"을 명시하고 있다. 이것은 최빈국이나 저개발국가에 대한 인도적 지원(ODA)은 국제사회의 책임 있는 일원으로써 당연한 의무임에도, 우리 정부는 ODA를 자원개발을 위한 기업의 상업적 이권과 연계하겠다는 것이다. 이에 대해 경제정의실천연합은 "ODA를 자원외교를 위한 수단으로 활용해 자원부국인 중동과 아프리카로 집중할 것이 아니라 잦은 분쟁으로 빈곤과 인권탄압에 시달리는 수원국의 경제사회 발전과 지속가능성을 위해 지원해야 한다[13]."는 성명서를 발표한 바 있다.

지난 11월 12일 유명환 외교통상부 장관은 71개 국내 자원개발업계를 대표하는 해외자원개발협회 회장과 업무협력 약정을 했다. 약정상 주요 협력 내용에는 '공적개발원조(ODA) 공여 검토 협조' 조항이 들어가 있다. 최근 한 경제 신문의 칼럼에 실린 "공적개발원조(ODA)는 일거양득 사업"이라는 칼럼은 외통부의 정책방향과 일치한다.

"우리가 개도국에 ODA를 통해 장비와 물자를 제공하다 보면 그 나라 산업 구조가 한국형으로 정착된다. 그 나라의 경제 발전을 도와주면서 우리나라의 설비를 수출하는 환경을 자연스럽게 조성하는 것이다. 이는 분명히 서로에게 득이 되는 윈윈(win-win) 전략임에 틀림없다. 지금부터라도 ODA를 적극 활용하자. 최근 엄청난 외화를 긁어모은 원유수출국과 자원 부국시장을 공략해야 한다. ODA를 이용해서 한국에 대한 우호적 이미지를 조성하고 우리 설비로 자원 부국의 산업화를 선도해야 한다."

여전히 우리 정부와 오피니언 리더들이 ODA를 바라보는 관점은 '투자한 만큼 얻어 낸다'라는 경제적 관점에서 벗어나지 못하고 있음을 보여준다. ODA를 이용해 자원을 획득한다는 정책에 대해서는 검토가 필요하며, '자원 ODA'에서 '환경 ODA'로 전환해 나가야 한다. 현재 KOICA에서는 우리의 ODA가 수원국의 환경에 어떤 영향을 미치는지에 대한 '환경영향평가 모니터링'에 관한 연구를 하고 있다. 사안의 중요성에 비해 이러한 연구가 늦게 진행되긴 했지만 지금이라도 '환경 ODA'에 대한 원칙과 체계를 갖춰나가야 한다.

3. 적응시스템에 대한 배려

기후변화에 있어 더욱 절실한 도움을 필요로 하는 것은 적응 분야라고 할 수 있다. 이를 위해서는 전문성과 지역에 대한 이해가 필수적이다. 개도국 주민들과 일체가 되어 대비 시스템을 마련하고, 그때 필요한 요소들을 지원해야 한다. 정부와 시민사회, 기업, 대학이 참여하는 파트너쉽을 마련해서 접근할 필요가 있다.

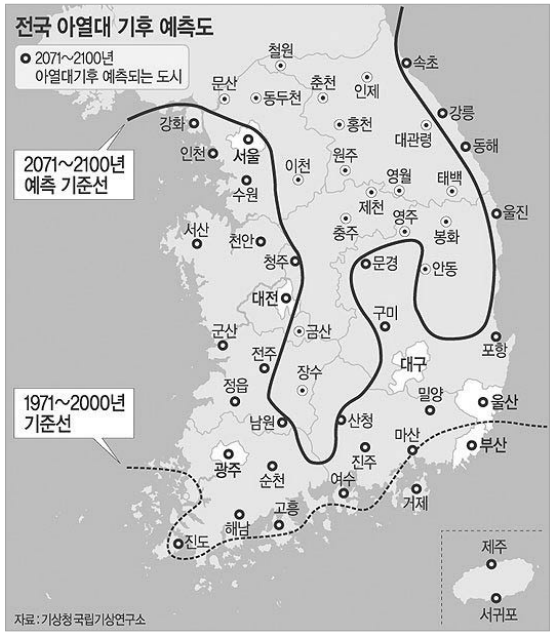
13) 경실련, "자원 · 에너지 외교를 위한 공적개발원조(ODA)의 사용을 경계한다.", 2008.3.12.

우리 정부도 ODA를 통해 수원국이 기후변화적응 시스템을 갖추도록 지원해야 한다.

Ⅴ. 북한의 기후변화 대응 지원

한반도에서도 온난화는 빠른 속도로 진행되고 있다. 남한의 기온은 지난 20세기 100년간 1.5도 상승(권원태, 백희정 외, 2005 ; 216쪽)했으며, 북한은 같은 기간 1.9도 상승(송경란, 2007 ; 24쪽)한 것으로 나타났다. 세계 전체의 온도 상승에 비해 2배가 넘는 빠른 속도로 상승하고 있는 것이다. 한반도라는 지리적 공간에서 남과 북은 기후변화에 있어 공동의 운명체라고 할 수 있다. 환경정책평가연구원에서 지구온난화에 의한 해수면 상승과 조석, 태풍해일에 의한 해수면 상승효과를 고려해 작성한 시나리오 중에서 해수면이 1m 상승하면 한반도 최대 범람 가능 면적은 약 2,643㎢로서 한반도 전체 면적의 약 1.2%이며, 취약지대에 거주하는 인구는 전체 인구의 약 2.6%(1,255,000명)인 것으로 나타났다(조광우, 김지혜, 정휘철 외, 2002 ; 149쪽). 지리적으로는 서해안이 남해안과 동해안에 비하여 훨씬 더 취약한 것으로 나타났으며, 서해안 중에서도 북한이 남한보다 더 취약한 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 전국아열대 기후예측도



※ 출처 : 기상청 국립기상연구소

Ⅵ. 마무리

지구촌은 기후변화를 해결하지 않고서는 각국이 다 함께 합의한 밀레니엄목표를 달성할 수가 없다. ODA와 기후변화에 대한 철학과 원칙을 바로세우고, 프로그램을 개발하고, 인재를 만들고, 평가하는 시스템을 갖춰야 한다. 또한 ODA 자체가 기후변화를 가속화 시키는 방향으로 진행되어서는 안 된다.

우리가 아무런 조치를 취하지 않는다면 기후변화는 더 악화될 것이고, 가난한 나라와 가난한 나라에 살고 있는 가난한 사람들이 가장 큰 영향을 받게 된다. 공통적이면서도 서로 차별화 된 노력에 있어서 우리나라도 예외가 아니다. 특히 우리나라는 북한의 기후변화 대응에 있어서도 진지하게 접근을 해야 한다. 기후변화에 대한 대처는 다음세대로 미뤄서는 안된다. 기후변화가 걷잡을 수 없는 상황으로 확대되기 전에 우리세대에서 해결해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 대외원조 체계에 대한 개혁이 필수적이며, ODA와 기후변화에 대한 보다 깊이 있는 논의가 진행되어야 할 것이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

구관희, 양영미 외(2007), 한국 ODA의 실태와 개혁방안 연구.

경실련(2008.3.12), 자원 · 에너지 외교를 위한 공적개발원조(ODA)의 사용을 경계한다.

박은호(2008.07.05), 기후변화대응안하면 환경난민 됩니다, 조선일보.

손혁상(2006.5.25), 우리는 왜 ODA에 주목하는가, 참여연대.

외통부(2008.4.8), 우리나라 대외원조 현황 및 정책 방향.

Walker, Gabrielle and King, D. A. (2008). 핫 토픽. – 기후변화 생존과 대응전략, 조윤커뮤니케이션.

2. 외국문헌

The Guardian, February (7, 2008), UK warms to Climate change aid.

식량위기 지원분야 KOICA 사업 추진방안

김 영 란 / 한국국제협력단 기획예산팀 과장

Ⅰ. 서문

최근 국제곡물가의 급등 등으로 인해 세계 식량문제에 대한 위기의식이 고조되고 있다. 식량문제는 어제 오늘의 문제가 아니지만 곡물가의 급등으로 인한 파급효과가 미국 등과 같은 선진국을 포함, 세계 전역으로 번지고 있어 단순한 식량위기의 문제가 아닌 "식량안보"라는 용어까지 대두될 정도로 심각하다. 세계식량계획(World Food Program: WFP) 조셋 시란 사무총장은 현 식량위기가 식량수입국, 개도국, 저소득계층, 취약계층에 쓰나미의 파고와 같은 재난을 준다는 점에서 "조용한 쓰나미(a silent tsunami)"라고 비유하기도 하였다.

향후 식량위기가 얼마나 더 계속될 것인지에 대한 전망은 낙관적인 견해보다는 비관적 견해가 더 강하다. 이는 현재 식량위기가 기상이변과 같은 자연 환경적 원인뿐만 아니라, 구조적으로 현행 자유무역주의 체계의 불가피성, 선진국들의 식량을 이용한 바이오연료 사용 정책, 달러 약세 등 국제거시경제의 변화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하기 때문에 향후 곡물가격 변동을 예측하기 어렵기 때문이다.

수입의 2/3를 식량에 소모하는 하루 1달러 미만으로 살아가고 있는 지구촌 10억 명의 빈곤인구에게 현 식량문제는 생존 및 사회 안전을 위협하는 최우선 개발과제라 할 것이다. 본고에서는 현 식량위기 현황과 식량위기 유발원인을 살펴보고, 식량위기에 대응하는 국제사회 지원동향과 한국국제협력단의 지원현황을 점검하여 보다 효율적으로 개도국을 지원할 수 있는 사업 추진방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 식량위기 현황과 원인

1. 식량위기 현황

2008년 3월 곡물가격지수는 2006년 1월과 대비하여 278% 상승하였다. 옥수수는 최근 2년간 가격이 3배 이상 상승하였으며 밀과 콩도 각각 80%, 100% 상승하였다[1]. 곡물가 급등으로 식량난이 심화되면서 개도국 내 기아인구가 현재 8.5억 명에서 1억 명이 추가로 발생될 것으로 우려되고 있다.

전 세계 곡물 재고가 1980년대 이후 최저수준으로 떨어지자 주요 곡물생산국가[2]에서 수출세를 부과하는 등 수출제한조치가 취해지고 있다. 러시아는 작년 11월부터 보리, 밀에 각각 30%, 10% 수출세를 부과했고 우크라이나도 밀, 옥수수, 콩 등에 수출세를 실시하기 시작했으며 중국도 쌀 · 옥수수 · 밀가루 등에 대해 잠정적으로 5~25% 수준의 관세를 부과하는 조치를 단행했다. 다른 선진국에서도 자국의 식량가격안정을 위해 곡물 수출을 제한하는 등 "식량 민족주의"가 대두되면서 식량수입국의 식량위기 상황을 가중시키고 있다. 국제유가 상승에 따른 농산물 생산 원가와 운송비의 상승도 식량위기를 가중시키는 주요 요인 중의 하나이다.

올해 아이티에서는 진흙으로 쿠키를 만들어 주린 배를 채우던 주민들이 그마저 공급받지 못하자 이를 해소하라며 폭동을 일으킨 사태가 발생하기도 했다. 이 사태로 평화유지군 소속 군인 중 7명이 사망하고 총리가 사퇴하게 되었다.

UN식량농업기구(Food and Agriculture Organization for the United Nations: FAO)에 따르면 세계 37개 국가가 식량위기에 봉착해 있으며 최근 2년간 파

〈그림 1〉 식량부족국가지도



※ 연한색 : 식량부족국 (Low Income Food Deficit Country: LIFDC)

1) USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimates, 2008.
2)주요 곡물생산국 : 미국, 중국, 캐나다, 브라질, 아르헨티나, 호주, 러시아 등.

키스탄, 인도네시아, 필리핀, 베트남 등 아시아 국가와 부르키나파소, 카메룬, 모리타니아 등 아프리카 20개국에서 식량배급 및 관리과정에서 대규모 폭동이 발생하기도 했다.

2. 식량위기 유발 수요측면 원인

세계 곡물가격의 급등은 최근의 바이오연료 수요증가로 촉발되었지만 인구증가, 중국 · 인도 등 거대인구국가의 빠른 경제성장에 따른 축산물 수요 증가, 곡물가상승 기대에 따른 국제금융자본의 투기적 수요 등의 수요측면의 요인이 복합적으로 작용하고 있다.

가. 인구증가

2005년 기준 65억 명의 세계 인구는 2020년에는 77억 명으로, 2050년에는 약 92억 명이 될 것으로 전망된다. 특히 선진국 인구는 현재 수준을 유지하는 반면 개도국 인구는 평균 1.5배 상승할 것으로 전망되며 특히 아프리카가 인구 증가율이 2.2배에 달할 것으로 관측된다[3].

나. 신흥 경제강국의 축산물 수요증가

또한, 중국과 인도와 같은 거대 인구국가들의 경제성장에 따른 축산물 수요 증가도 향후 곡물가격 상승의 요인이 될 것으로 전망된다. 중국은 지난 5년간 연평균 10% 이상의 경제성장을 이루었으며 향후에도 2016년까지 연평균 6.5%의 경제성장을 이룰 것으로 예상된다. 인도는 지난 5년간 연 7%, 향후 2016년까지 연평균 5% 이상의 경제성장이 기대된다. 인구가 빠르게 성장하고 경제성장이 가속화되면서 축산소비가 증가함으로써 결국은 곡물수요가 크게 늘어나게 된다. 일반적으로 쇠고기와 돼지고기 1kg을 생산하기 위해서는 사료작물이 각각 8Kg, 4Kg이 필요하기 때문이다.

다. 대체에너지인 바이오연료의 개발 및 수요증가 추세

전술한 바와 같이, 2006년 이후 세계 곡물가격 급등을 촉발시킨 요인은 바이오연료용 곡물수요 증가이다. 곡물을 이용하여 생산되는 대표적인 바이오연료로 바이오에탄올과 바이오디젤이 있다. 현재 전 세계 바이오에탄올 생산량[4]은 약 400리터이고 이중 브라질과 미국이 90% 이상을 생산하고 있다.

미국 부시정부는 2005년 새로운 에너지 정책을 발표하고 2012년에 휘발유 소비량중 약 280억 리터를 재생에너지로 대체할 것을 의무화하였다. 전체 옥수수 생산량의 56%를 사료용, 각 20%는 에탄올 생산용과 수출용으로 이용하고 있다. 브라질은 바이오연료의 세계 최고 강국으로서 2005년 승용차 연료의 40%, 자동차 연료의 15%를 바이오에탄올로 대체하고 있다. 이러한 증가 추세가 지속되어 2016년에는 생산량이 약 440리터에 이를 것으로 전망된다. 현재 바이오연료는

3) UN 「World Population Prospects : the 2006 Revision」.
4) 에탄올 100리터를 생산하는데 소요되는 옥수수 분량은 240Kg.

전체 운송에너지의 1%를 차지하고 있지만 2020년에는 전체 운송에너지의 5~6%를 차지할 전망이며 중국, EU, 캐나다 등도 정책적으로 바이오연료 생산을 확대할 예정으로 이에 따라 곡물수요도 함께 늘어날 전망이다.

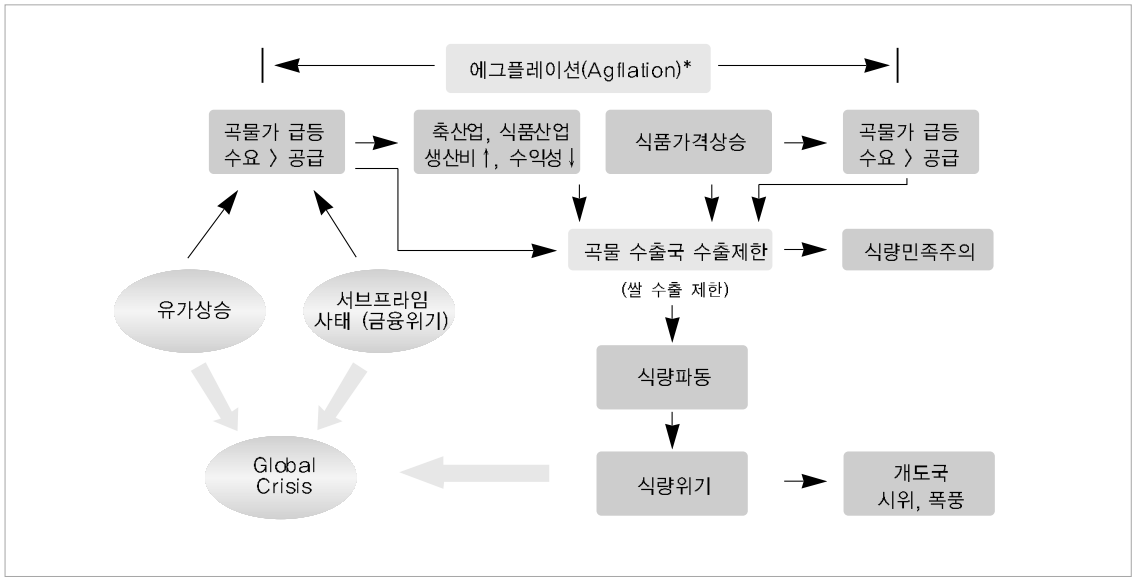
최근 유가가 급격히 상승하는 추세에 따라 많은 국가들이 원유의존도를 낮추기 위해 곡물을 바이오 연료용으로 사용하기 시작하면서 지금의 세계 식량위기를 초래하였다는 비판이 높다. 「잡식동물의 딜레마」의 저자인 마이클 폴란은 "세계 식량위기는 부시 행정부가 2006년 내린 결정의 직접적인 결과라며", "농경지를 사람이 먹는데 사용해야지 자동차나 소들을 먹이는 데 사용하면 안 된다." 고 비판하기도 하였다.

라. 세계 거시경제 패러다임의 변화

마지막으로 세계 거시경제 변화를 들 수 있다. 2002년과 2006년 사이 유가가 160% 상승한 이후 2008년 초에는 1배럴당 100달러를 넘어서는 등 유가가 급등하였다. 또한, 미국 서브프라임 모기지 사태로 미국 달러의 약세가 지속되면서 달러화 자산들이 원자재와 곡물과 같은 상품시장에 유입되고 있다. 삼성경제연구소는 이와 같은 달러 약세, 유가 인상과 같은 거시경제변수 변화에 따라 국제곡물시장에 투기자본들이 몰려든 것이 세계 곡물가 상승의 61% 비중을 차지한다고 분석하였다.

3. 식량위기 유발 공급측면 원인

〈표 1〉 식량위기와 세계위기 현황[5]



5) Agflation : 농산물가격 증가로 인한 물가상승.

21세기말까지 지구 평균기온이 2.4℃ 내지 6.4℃ 상승할 것으로 예상되며, 이런 기후 온난화로 인해 80년대에는 연 1,200회 정도 발생했던 자연재해가 최근에는 연간 400~500회 증가하였고 향후 더욱 빈번해질 것으로 예상된다. 올해에도 미얀마 싸이클론, 중국 쓰촨성 지진, 아이오와의 홍수 등의 기상재해로 농산물 생산에 큰 차질을 빚고 있다.

이외에도 유가 급등 및 원자재 상승으로 인해 선박해상 운임이 상승하고 농업생산비가 증가하는 것도 곡물가격 상승의 주요원인이 되고 있다.

그리고 단기적 현상이지만, 세계은행의 연구에 따르면 세계 곡물 가격을 20% 이상 상승시킨 요인으로서 수출국의 곡물 수출제한을 들 수 있다. 세계 주요 곡물수출국들이 자국의 식량가격 상승을 억제하기 위해 수출세를 인상하거나 수출할당제 등을 도입하여 수출을 제한하면서 식량민족주의가 확산되고 있다. 러시아, 중국, 아르헨티나, 브라질, 파키스탄 등의 국가들이 자국 물가안정과 식량안보를 위해 수출물량을 제한하고 국내비축량을 늘림에 따라 곡물수입국들은 안정적인 식량물량 확보를 위해 비상대책을 마련하고 있는 실정이다.

Ⅲ. 국제사회 대응 동향

현 식량위기의 가장 큰 특징은 식품 자체가 부족해서 못 먹는 것이 아니라 곡물을 주축으로 한 식품가격이 천정부지로 치솟기 때문에 사먹지 못하는 기이한 현상이라고 할 수 있다. 세계식량계획(WFP)의 조셋 시란 사무총장은 "인류가 곡물가격 상승으로 인해 없어서 먹지 못하는 전통적 기아가 아니라 돈이 있어도 사먹지 못하는 새로운 기아를 경험하고 있다"고 개탄하고 있다.

이처럼 세계 식량위기는 지구촌 공공재 제공의 문제이기 때문에 이를 해결하기 위해 국가 차원을 넘어선 여러 국가들의 공동 대처가 필요하다. 국제사회는 UN을 중심으로 식량위기 대처를 위해 전 세계적인 공감대를 형성하고 단기 및 중·장기차원의 대응책을 마련하고 실행하기 위해 노력중이다.

OECD/DAC 고위급회담(파리, '08.5.20~21)에서도 미국, 벨기에, 세계은행, UN 등은 식량가격 급등 문제와 관련해서 단기적으로 식량위기조기경보시스템 구축, 농업연구 투자확대, 농작물에 대한 바이오기술 사용 인정 등을 통해 식량생산 안정화를 도모해야 한다는 점 등이 논의되었다.

반기문 UN 사무총장은 지난 5월 세계 식량문제의 대책을 마련하기 위해 구성한 특별 TF 회동에서 "식량위기에 적절히 대처하지 않으면 전 세계적으로 무역 발전 심지어 사회 및 정치적 안정까지 영향을 미치는 복합적 위기로 급변할 것"이라고 경고하고 전 세계의 공동대처 방안 마련을 촉구했다. 또한, 식량안보 증진을 위한 단기, 중기, 장기 행동계획을 포함한 포괄적대응방안(Comprehensive Framework for Action, CFA)을 도출했다. 주요 내용은 다음과 같다.

○ 세계식량계획(WFP)을 통한 긴급식량지원 확대, 학교 급식프로그램, 영유아 및 임산부 지원 확대
○ 바이오에너지 이용확대와 식량가격 상승간 심층 관계 분석, 식량증대를 위한 연구개발, 기술 도입 투자 확대
○ 농업분야 대출, 보험 제공, 종자 · 비료 · 농약 보급, 토지소유권 보호 등 개도국 식량생산성 증진
○ 농촌지역의 시장접근성 제고 도모

세계식량계획(WFP)은 2008년도 식량사업 분야 예산을 45억 달러를 조정할 계획이며 이중 34억불이 확보되었다. 미국(12억 달러), 사우디(5억 달러), 캐나다(1.9억 달러), 일본(1.4억 달러), 영국(1.1억 달러) 등이 주요 지원국이며 우리나라는 2.2백만 달러를 지원했다. 올해에는 식량분야 긴급지원으로 7억5천만 달러를 국제사회에 요청한 결과, 목표 조성액을 초과하여 10억 6천만 달러가 모금되었다.

UN 식량농업기구(FAO)는 "기후변화와 바이오에너지 도전"을 주제로 "식량안보 정상회의"(로마, '08.9.3)를 개최하였다. 이 회의에서 글로벌 식량위기로 기아와 빈곤에 시달리는 저개발국에 대해 긴급구호를 비롯한 단기 대응책을 실행할 것을 촉구하였다. 비록 미국, 브라질 등 바이오연료 최대생산국들이 "바이오연료"와 식량위기를 연관시키는 데에 대해서 거세게 반발하였으나 전 세계가 당면한 식량위기에 대한 경각심을 일깨워 주었을 뿐 아니라, 글로벌 식량위기 문제의 개선을 위한 공감대를 형성하는 계기가 되었다.

Ⅳ. KOICA 지원현황

무상원조를 전담하는 한국국제협력단(KOICA)은 1991년부터 2007년까지 11억7천만 달러를 지원해왔으며 이중 대개도국 식량위기 분야 지원은 단기적인 긴급식량원조외에도 개도국 빈곤인구의 75%가 거주하는 농촌지역사회의 농수산업 생산성 향상과 농촌 종합개발을 통해 소득증대와 농경제활성화를 통한 식량증산 도모를 지원해왔다.

1. 식량위기 분야

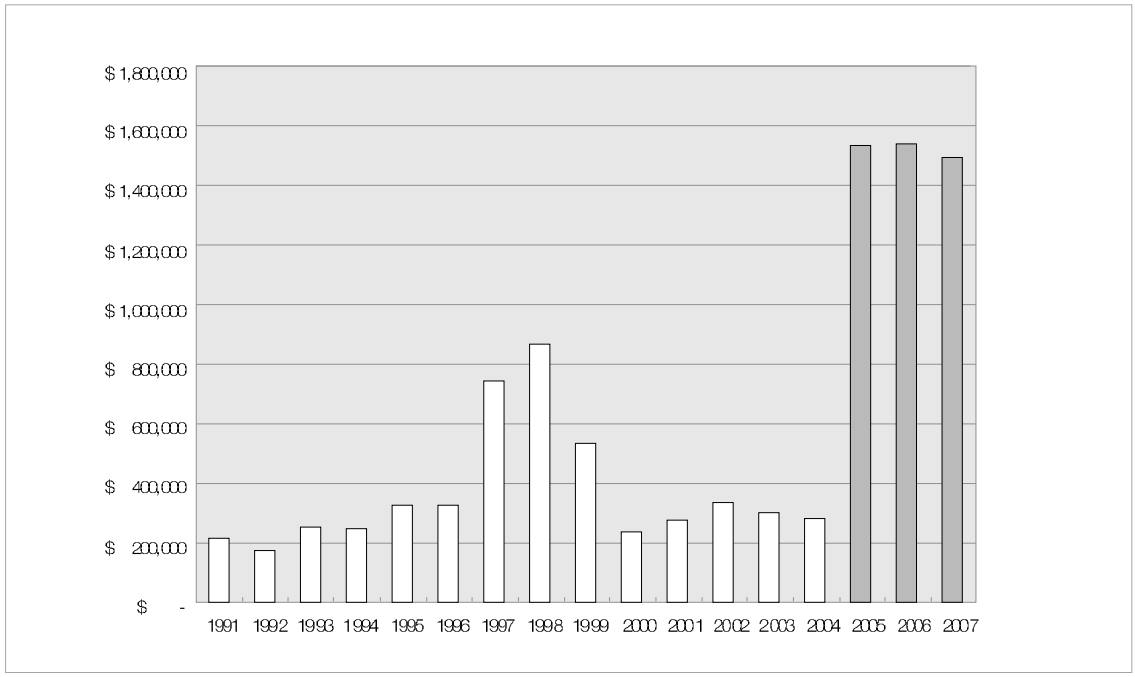
1991년부터 2007년까지 대개도국에 식량원조분야 지원실적은 69개국 3개 기구 963만 달러이다. 연도별로는 2005년도에 2004년 대비 지원규모가 7배 증가하였으며 이후 지속적으로 연간 150만 달러 수준을 지원하고 있다. 지역별로는 아시아 52%, 아프리카 22%, 국제기구 15% 등이다.

2. 농수산업 생산성 향상 분야

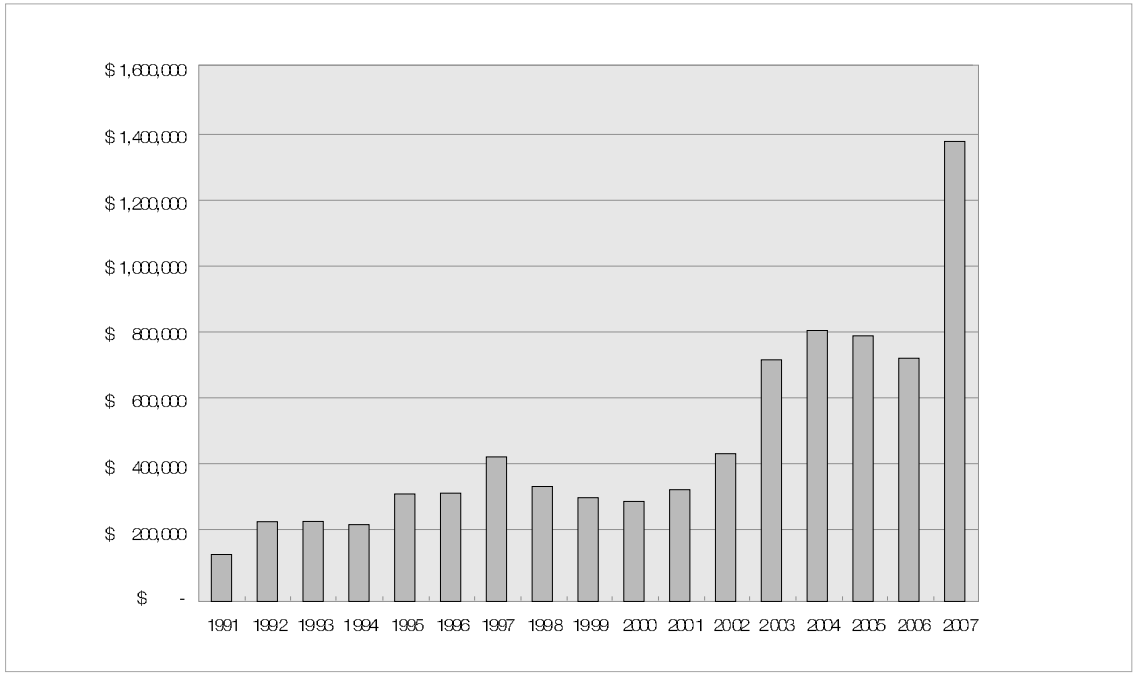
단기적인 식량지원 외에도 식량증산계획, 농업기계화, 영농 기술 보급을 통한 농수산업 향상 분야 KOICA의 대개도국 지원실적은 1991년부터 2007년까지 133개국 9기구 8,00만 달러 규모이다.

특히 2007년도 지원실적이 2006년 대비 2배 이상 급증하였으며 금년도 농어촌분야 지원사업중 64%를 농수산업 생산성 향상 분야에 집중적으로 지원하고 있다. 지역별로는 식량위기가 심각한 아시아(67%)와 아

〈그림 2〉 식량원조분야 연도별 지원실적



〈그림 3〉 농수산업 생산성 향상분야 연도별 지원실적



프리카(13%)에 집중 지원되고 있다.

지원형태별로는 식량증산 및 농어촌지역 소득증대를 목적으로 하는 프로젝트 · 개발조사 사업이 40%, 미곡생산기술, 농업개발정책, 관개개발과 농업용수 관리 분야 봉사단 · 전문가 파견 및 국내초청연수분야 지원이 50%이며 물자 및 현금지원은 10% 비중이다.

주요 프로젝트 및 개발조사 사업으로는 "ESCAP 농촌새마을 운동 시범사업 1,2차('02-'08/187만 달러)", "필리핀 미곡처리장 지원사업('05-'06/230만 달러)", "세네갈 다가나 농업생산성 개선사업('07-'09/150만 달러)", "캄보디아 수자원개발 종합계획 수립사업('06-'08/149만 달러)" 등이 있다. 물자 및 현금지원으로는 WFP 스와질랜드 아동 영양보급 지원, 아프리카통일기구(OAU : Organization for African Unity) 기생잡초 저항성 옥수수 보급사업, OAU 식량증산사업 지원 등이 있다.

Ⅴ. KOICA 사업 추진 방안

1. 지원필요성

2007년도 우리나라의 대개도국 원조규모는 국민총소득(GNI)의 0.07%이다. 이는 OECD 가입국가중 개발원조위원회 DAC (Development Assistance Committee)에 속해있는 22개 국가의 평균치 0.26%의 1/3 수준에 불과하다. 아중에서도 우리의 식량원조 분야[6] 지원실적은 앞장에서 살펴본바와 같이 KOICA 양자 ODA 지원액(11억8천만 달러)중 6.8% 수준에 불과하다.

한편, 우리나라도 2007년 기준으로 콩을 포함하여 세계 5위의 식량수입대국이고 식량자급률 또한 26.5%로서 식량의 70%이상을 해외에 의존하는 전형적인 식량의존국가이다. 따라서 향후 글로벌 식량위기는 우리의 문제이기도한 바, 더 많은 관심을 가지고 보다 능동적으로 국제사회의 공동대처 노력에 동참할 필요가 있다.

2. 단기 및 중 · 장기 지원방안

가. 단기지원방안(다자지원)

단기적 지원방안으로는 WFP 등의 식량지원 분야 국제기구의 지원을 통한 다자지원 형태의 원조를 통해 지원의 효율성과 원조의 가시성을 제고할 수 있을 것이다. 우리정부는 제 63차 UN 총회 및 MDGs 고위급 회담 참석을 계기로 세계식량계획 WFP에 대한 2천4백만 달러을 지원하고 농업생산성 증대 분야 사업에 7천6백만 달러을 지원하는 등 향후 3년간 1억 달러 규모로 단기 식량원조 지원액을 천명할 계획이다. 이러한 다자지원 형태의 사업은 장기적으로 우리나라를 포함한 식량부족 국가 간 공조체계와 협력 네트워크를 구축하는 데 기여할 것으로 판단된다.

6)식량원조분야 직접지원외에 농수산업 생산성 향상분야 실적을 포함.

나. 중·장기 지원방안(양자지원)

또한, 우리의 주요 협력대상국 중 식량자급률 제고와 농수산업 생산성 향상을 최우선 개발과제로 추진 중인 국가를 대상으로 중·장기적으로 식량자급달성을 위한 생산기반시설을 구축하는 등의 양자지원 형태의 사업을 추진하여야 할 것이다. 식량증산이나 품종개량 사업은 최소 5년 이상의 투자와 연구가 필요한 분야의 지원으로서 다국 소액지원의 산발적인 현재의 지원방식으로는 사업효과를 기대하기가 어렵다. 따라서 지원효과가 높은 국가를 전략적으로 선택하여 식량지원 원조를 집중할 필요가 있다.

동 사업 추진 시, 우리나라가 비교우위에 있는 영역의 사업을 지원함으로써 원조의 효율성을 높일 수 있다. 예컨대, 우리나라는 관개개발, 지하수 개발 분야에 비교우위가 있는 것으로 알려진 바, 개도국 식량부족 국가의 기본적인 "물 문제"를 해결할 수 있는 분야의 사업을 추진할 경우 소규모 지원으로도 개도국 식량증산에 효과적으로 기여할 수 있을 것이다.

생산기반시설 구축 및 지원 외에도 농수산업 기술을 현지주민에게 이전할 수 있도록 시설·물자·기술을 종합적으로 전수하여야 할 것이다. 지역주민의 자립능력을 제고하여 개도국의 기초 식량 확보를 가능케 하기 위해서는 개도국 농촌지도자 육성과 지역주민의 역량강화 지원이 필요한 바, 우리나라의 대표적인 정신계몽운동인 새마을 운동사업 추진 사례를 현지실정에 맞게 접목하여 추진 시 지원의 경제적 효율성과 원조사업의 홍보효과를 높일 수 있을 것으로 생각된다.

우리나라의 새마을운동 사업모델은 과거 원조를 받던 국가에서 40여년 만에 공여국으로 탈바꿈한 우리나라의 독특한 개발경험을 전수받고자 하는 개도국의 수요가 높은 분야이다. 올해 11월 4일 유엔본부에서 밀레니엄 프로미스(MP)와 KOICA 간에 한국형 밀레니엄빌리지 사업 양해각서(MOU)를 서명함에 따라 다자채널을 통해서도 우리나라의 개발경험 전수를 본격화하게 되었다.

3. 지원사업 모델(세네갈)

개도국 중 대표적인 농업국가인 세네갈에 현재 추진 중인 농업생산성 향상분야 지원 사업을 예를 들어 살펴보기로 한다.

세네갈은 2007년 기준으로 GDP 중 농업의 비중은 16.7%이나 노동력 기준으로는 약 75%의 절대다수가 농업에 종사하고 있는 개도국의 전형적인 농업 국가이다.

세네갈 정부는 2007년 1월 MDGs 달성을 위해 연평균 경제성장률 7%를 목표로 하는 성장가속화전략(Accelerated Growth Strategy/Stratégie de Croissance Accélerée, SCA)을 완료하였다. 동 개발계획에 따르면 세네갈은 ①농업 ②수산업 ③섬유 ④관광 ⑤ICT 등 성장 잠재력이 높은 산업 부문의 민간부문 활성화를 통해 경제 성장 및 수출 다양화를 추구하고 있다.

이러한 세네갈정부의 개발계획에 부응하여 KOICA는

〈표 4〉 세네갈 주요 경제 · 사회 지표(2006년)

소득수준에 따른 국가분류		저중소득국(LDC)
인 구		11.9백만명
인구성장률		2.3%
UNDP 인간개발지수 156위(총 177국)	평균수명	56.5세
	성인문자 해독율(15세 이상)	41%
	1인당 국민총소득	USD 1,830 (PPP Int'l dollars)
유아사망률(1000명 당)		60.9
GDP (명목기준)		USD 89억
GDP 성장률		3.3%
1인당 국민소득(GNI)		USD 750
연간 물가상승률		4.1%
인터넷 사용인구(인구 1,000명당)		46.3

※ 출처 : 세계은행, World Development Indicators (2007)/ Human Development Report (2007)

지난 17년간 600만 달러를 지원했으며 이중 농업분야에 총지원액의 23%인 140만 달러를 집중 지원했다.

올해는 세네갈에 KOICA 해외사무소가 개설되면서 총 460만 달러를 지원할 계획이며, 이중 세네갈 정부의 주요 농업정책인 GOANA[7]에 부응하는 농수산업 생산성 향상분야 사업을 3건, 223만 달러 규모로 실시하고 있다. 대상사업은 "포도르 지역 관개개발('08-'10/180만 달러)", "다가나 지역 농업생산성 향상('07-'10/150만 달러)", "해수양식장 개발 타당성조사('08-'09/160만 달러)" 사업이다.

또한, 올해 4월 KOICA 총재의 세네갈 방문 시 세네갈 대통령은 세네갈의 쌀소비량(80만 톤)중 80%를 수입에 의존중임을 설명하고 2015년까지 쌀자급 달성을 최대 현안과제로 추진 중인 바, 상기 GOANA에 부합하는 사업을 지원해줄 것을 요청하였다. 이에 따라 신규로 "그랑디그 텔렐 지역 관개사업('08-'09/180만 달러)"의 지원을 요청하였다.

지난 8월에 실시한 동 사업 사전조사결과에 따르면 사업대상지인 그랑디그(1,700ha), 텔렐(800ha) 및 인접지구(300ha)의 관개 배수시설을 개선하고 용 · 배수로 재배치를 위한 타당성조사를 실시함으로써 대상지역의 미작생산량을 5배 증가하고 세네갈 전체 쌀 수입량을 4% 경감할 수 있는 우수 사업으로 검토되었다.

7)GOANA (농업개발전략: La Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance) : 2015년까지 15만-20만ha 관개사업을 실시하여 쌀자급율을 달성하며 농민소득 증대, 외화 절약 등으로 경제발전을 유도하는 정책.

상기 대세네갈 협력사업 추진의 경우와 같이, 수원국의 최우선 개발과제가 식량자급률 달성인 국가를 대상으로 "식량증산과 식량자급률 달성"을 위한 종합적인 국별 · 프로그램 사업을 수행하여 중 · 장기적으로 수원국의 식량문제를 해결할 수 있도록 지원해 나가야 할 것이다.

Ⅵ. 맺음말

현재 식량위기 문제가 계속될 경우, 2015년까지 절대빈곤 반감을 목표로 하는 국제사회의 '새천년개발목표(MDGs)'도 달성에 큰 걸림돌이 될 것으로 예측된다. 먹고 사는 기본적인 문제를(Basic Human Needs) 해결하지 못하고는 개도국의 절대빈곤 완화를 도모하기 어렵다. 국제사회에서는 친빈곤층 성장정책분야에 있어(pro-poor growth) 빈곤층의 75%가 거주하는 농촌분야에 대한 투자와 개발의 중요성을 강조하고 있다.

우리나라 또한 주요 식량부족국가인 바, 향후 식량위기에 취약한 개도국을 지속적으로 지원하고 식량 부족국가 간 협력네트워크 구축에 적극적으로 앞장섬으로써 국제사회에서 식량 부족국가에게 유리한 정책과 제도, 지원을 이끌어내고 지구촌 식량의 안정화에 기여할 수 있기를 기대해본다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

한국쌀연구화 (2008), 세계식량위기와 우리 쌀 산업.

2. 외국문헌

MAS, The Ministry of Agriculture of Senegal (2008), GOANA – Programme Agricole 2008 ~ 2009.

OECD (2006), DAC Guidelines and Reference Series A DAC Reference Document : Promoting Pro-Poor Growth Agriculture.

OECD (2008), Rising Food Prices – Causes and Consequences.

UN 「World Population Prospects : the 2006 Revision」.

USDA (2008), World Agricultural Supply and Demand Estimates.

World Bank (2007), World Development Indicators(Human Developmen Report.

Ⅱ. 국제개발협력사업 평가

1 과테말라 기술교육훈련원 건립사업 사후평가

– 주인중, 김상진 / 한국직업능력개발원 박사

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, 한국국제협력단은 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, 한국국제협력단 또한 아래의 정의를 한국국제협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

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

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

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

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

과테말라 기술교육훈련원 건립사업 사후평가

주 인 중 , 김 상 진 / 한국직업능력개발원 박사

Ⅰ. 평가 배경 및 목적

KOICA의 직업훈련지원 사업은 개발도상국의 현실을 고려할 때 경제발전을 견인 할 수 있는 가장 중요한 요소인 기능인력을 양성할 수 있는 인프라를 제공한다는 점에서 매우 중요한 의의를 지닌다.

본 사후 평가는 한·과테말라 직업훈련원 지원 사업 종료 후 그 간의 건립 및 운영을 지원한 과테말라 직원훈련원의 운영실태, 훈련현황, 지원 장비 및 기자재 활용정도 등을 사업계획과 비교하여 목표 달성 여부, 그 간의 사업효과 측정, 지속 가능성 혹은 자립발전성 평가를 위해 수행하는 것이다.

동 평가 결과를 면밀하게 검토하여 보다 효율적인 지원의 기초자료로 활용하고 사업의 문제점 분석, 원인 파악 및 대책 강구를 통해 직업훈련지원 사업 전반에 대한 기선안과 정책적 시사점을 도출한다. 그리고 더 나아가, 이 사업을 통한 교훈과 성과를 파악하여 여타 수원국을 대상으로 추진 혹은 계획 중인 직업훈련 사업에 이번 평가 결과를 반영함으로써 한국국제협력단 직업훈련 지원사업의 내실화 및 질적 개선, 나아가 협력 효과를 지속적으로 증대할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 사업개요

1. 사업배경

과테말라 정부는 기술변화에 적응할 수 있는 숙련된 기술인력 양성과 기존 기술인력의 능력강화 교육을 통한 기술수준의 향상이 지역사회와 국가 경제발전의 근간임을 인식하고 기술교육 및 직업훈련에 대한 수요에 효과적으로 대처하기 위해 지방별 특성을 고려한 숙련 기술인력 양성과 재교육을 위한 직업훈련 지방거점을 구축해 나갈 계획을 가지고 있었다. 특히 과테말라 정

부는 우리 정부의 지원으로 93~99년간 설립되어 성공적으로 운영되고 있는 3개 직업훈련원을 높이 평가하여, INTECAP(직업훈련 및 생산성기술연구원)을 통해 과테말라시 동북부에 위치한 교통의 요지인 Zacapap주에 기술교육훈련원 건립지원을 요청해왔다.

2000년 과테말라 대통령 취임식에서 특사로 파견된 양성철 의원과 개별면담을 통해 동 사업 지원을 요청하였고 2002년 KOICA 후보사업으로 선정하여 사전조사단을 파견하였다. 2003년 실시협의단을 파견, 구상서를 체결, 2004년 건축기공식을 개최하여 2005년에 개원하였다.

2. 사업목표

상위목표(Overall goal)로는 기술교육훈련원 설립으로 우수한 기능인력 양성 및 공급을 통하여 지역사회와 국가경제 발전에 기여하는 것이다. 프로젝트 목표(Project goal)는 미취업 청소년들과 취약계층 근로자들에게 직업능력개발 기회를 제공함으로써 취업기회를 확대하고 이를 통해 안정적 생활기반 마련과 지역사회 및 국가 발전에 기여하는 것이다. 이를 위해 4개 공과를 설치, 직업훈련 운영체계 구축, 우수 훈련 시설 및 장비, 기자재 확보, 훈련교사 양성 및 연수, 훈련 교재와 교과과정 개발 등을 지원한다.

3. 사업 내용

〈표 1〉 우리정부의 ODA지원실적

(단위 : 백만 달러, 순 지출 기준)

국 명	과테말라	분 야	직업훈련
1. 사 업 명	• 국문: 과테말라 기술교육훈련원 건립사업 • The Project for Establishment of the Korea-Guatemala Technical Education and Training Institute		
2. 사업기간 및 사업비(USD)	• 2003 - 2004(2년) / 118.6만 달러		
3. 사업 지역	• 과테말라 Zacapa 시 소재 Zacapa 기술교육훈련원		
4. 개발 목표	• 과테말라 정부의 기술인력 양성 노력을 지원하여 경제발전 및 인적자원개발		
5. 사업 목표	• Zacapa 시에 기술교육훈련원을 건축하여 자동차정비, 용접, 제과제빵, 이미용 등의 공과를 개설하여 기술인력 양성을 지원하고 지역사회와 국가경제 발전에 기여함은 물론 지방 거점 구축을 위한 기반 마련		
6. 수혜대상자	• 과테말라 Zacapa 주 인근지역 주민 및 학생		
7. 투 입	수원국측		아 측
	• 훈련원 부지 제공 • 훈련원 설계 및 시공감리 • 주차장 등 부대시설 건축 • 인프라 구축 • 기자재 통관비용 부담 • 파견인력 편의 제공		• 시설 건축: 56.1만 달러 -CM 용역비(6.1만 달러) 포함 • 기자재: 48만 달러 • 연수생: 11.8만 달러 -PMC 용역비(6.8만 달러)포함 • 기타경비: 2.7만 달러
	합계: 40만 달러		합계: 118.6만 달러

국 명	과테말라	분 야	직업훈련
8. 성 과	• 기술교육 및 직업교육에 의한 고용기회 확대 • 공업기술인력 양성을 통한 지역산업체 경쟁력 제고 • 우수 국산기자재 제공 및 기술이전으로 중미지역 협력확대 기반조성 및 한국 업체 측면지원		
9. 원조총괄기관 (수원국)	• 경제기획원 (Secretaria de Planificacion y Programacion/SEGEPLAN)		
10. 사업실시기관 (수원국)	• 직업훈련공단 (Instituto Tecnico de Capacitacion y rocuctividad/INTECAP)		

4. 평가 방법

KOICA 사업평가 가이드라인에 의거 5개 항목을 중심으로 평가했다. 이번 평가에는 설문조사, 심층면담, 현지 방문 관찰, 기타 관련 자료 수집 등의 방법을 활용했다. 그리고 기존의 세부 평가항목에 더하여 최근 개선된 평가지표를 반영하였다. 사후평가임을 고려하여 목표달성도와 더불어 사업추진의 효율성, 효과성, 지속가능성 등에 초점을 두어 평가를 실시했다.

5. 평가 항목

항 목	세부 평가 지표
○ 타당성 (Rationale)	- 현지 수요(needs) 파악의 충분성 - 사업의 긴급성, 우선순위 파악 여부 - 사업 대상지 선정의 타당성
○ 효과성 (Effectiveness)	- 공과 설치 및 운영 현황(훈련생 수) - 졸업생 취업률 및 고용주 만족도 - 훈련교사의 역량(장비 운용 능력) - 교재개발 및 활용 - 기자재 활용도
○ 효율성 (Efficiency)	- 사업추진 일정 - 협력 규모의 적정성 - 주요 투입요소의 적절성(사업규모, 기자재, 파견, 연수 등) - 사업수행 체계의 효율성 - 지원체계의 효율성, 타 협력수단과의 연계성
○ 파급효과 (Impact)	- 지역, 계층별 수혜자 범위 및 수혜층에 대한 효과 - 과테말라 직업훈련제도에 미친 영향 및 기여 정도 - 훈련원에 대한 인식 정도 - 양국 간 우호관계(외교), 경제적 효과(경제사회적 공헌도)
○ 지속가능성 (Sustainability)	- 훈련원 운영의 자립발전성 - 과테말라 정부의 지원정책 - 시설, 기자재 보수 관리 및 운영 능력 - 재정 자립(예산의 안정적 확보) - 기술이전 및 기술의 자립 발전성(보수 관리)

Ⅲ. 평가 결과

1. 타당성

가. 수원국의 수요 및 정책과의 연관성

과테말라는 중미 국가 총 GDP의 약 1/3을 차지하는 중미 최대 경제 국가이나, 전체 노동인구의 절반 이상이 농업, 임업 및 어업에 종사하고 있으며, 사탕수수, 커피, 바나나 등 농산물이 과테말라 전체 수출의 약 60%를 차지하는 등 전통적으로 농업이 국가 경제활동의 근간을 이루고 있다. 과테말라는 전체 인구 중 20%를 점유하는 극빈층이 전체 소득의 1.9%만을 차지하고 있어, 저·중소득 국가 중 브라질과 파키스탄에 이어 가장 높은 소득불균형 현상을 보이고 있으며, 중남미 국가 중 아이티(Haiti) 다음으로 가장 낮은 취학률을 기록하고 있어 경제 및 사회 구조가 전반적으로 취약하다. 그리고 정규직 기준 실업률이 약 40%에 달해 사회불안 요인이 되고 있는 한편 경제발전의 근본적인 저해요인으로 작용하고 있다.

따라서 동 기술교육훈련원 건립 사업은 과테말라가 추진하고 있는 경제구조 다변화에 필요한 공업기술 인력을 양성하여 과테말라의 경제발전에 기여함은 물론, 과테말라 중·저소득 계층이 정상적인 직업에 의한 생활을 영위케 함으로써 사회 안정에도 기여할 수 있는 사업이다.

이에 한국 정부는 KOICA를 통해 2003년부터 2004년까지 Zacapa 시에 기술교육훈련원을 설립하고 4개 공과(자동차정비, 용접배관, 이미용, 제과제빵)의 관련 기자재 지원과 연수생 초청, 조사 및 사업관리를 실시하였다. 지역산업과 인력수요의 특성, 그리고 아국 지원의 용이성을 고려할 때 타당성이 높은 공과가 신설·운영되고 있는 것으로 평가된다.

나. 사업계획 수립의 적절성

1) 사업계획상 사업방식의 적절성

과테말라 정부의 요청 내용과 사전조사 결과를 토대로 수립한 사업추진 계획은 적절한 것으로 평가된다. 사업 추진을 위한 사전조사는 물론 아울러 양국 간 분담사항, 협의의사록 교환 등을 함께 수행하였다.

과테말라는 생산기계, 전기, 가전수리, 용접 직종에 대한 지원을 요청하였는데 향후 정상적인 운영을 위한 가능성을 판단한 결과[1], 지원사업의 종료 후에도 지속적으로 특성화하여, 훈련에 적합한 질과 양의 장비 공급으로 질적 향상 및 가시적인 지원효과와 더불어 수익사업을 통해 자립운영의 효과를 기대할 수 있는 공과로 확정하였다. 현지에 건축, 기자재 지원, 전문가 파견, 연수생 초청 등도 과테말라의 요청 사항에 대하여 예산 및 현지 사정, 내용 등을 고려하여 합리적으로 조정된 것으로 평가된다.

1)Zacapa 지역 주변 도시의 산업시설, INTECAP의 훈련시설에 대한 지원내역, 자립기반 확보 가능성, 인적자원의 질, 교사의 능력 등에 대한 조사를 실시하였다.

사업실시 계획 및 그 방식은 과테말라의 요구사항을 철저히 분석하여 반영하고 또 조정 과정을 통하여 합리적인 계획을 수립하였다. 그리고 KOICA의 수정 제안에 과테말라 측도 대부분 동의하여 추진되었으며, 사전 타당성 조사 및 실시협의 전문가들의 권고 사항도 대부분 수용되어 사업 수행이 원만하게 진행되었다.

2) 사업계획 수립 시 리스크와 이해관계자 분석

사업 추진계획 수립 시 지원 항목별 장단점을 분석하고 기본방향을 제시하는 것은 중요하다. 사업계획 수립 시 주요 내용을 보면 아측은 건축예산 50만 달러 지원을 통해 훈련원 건물을 시공하고 업체 선정 및 4개 공과 훈련기자재를 지원하며, 자동차정비와 용접공과에 대해 연수생을 초청하도록 예정되어 있다. 과테말라는 초과하는 건축비용 발생 시 초과비용을 부담하며, 기자재 지원 관련 세금 및 운송, 보관비용 등의 사항을 부담한다. 특히 INTECAP 및 SEGEPLAN과의 업무 협의와 Zacapa 시 당국은 건축 관련 인허가 및 토목 관련 문제해결에 전폭적인 협조를 약속하였다.

특히 건축 사업의 효율적인 진행 및 전문적이고 체계적인 관리가 필요한데 이를 위해 선정 업체가 설계단계부터 준공 이후 사후 관리까지 일관성 있게 전 과정을 모니터링하고 업체간, 업체와 KOICA간 갈등을 조율할 수 있도록 하였다.

또한 훈련원 지원 및 공과 개설 등에 대해 전반적으로 그 타당성을 인정하고 있으며 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 일부 의견에서 훈련교사의 역량 강화를 위한 방안 및 실습실 및 강의실, 훈련 장비와 실습 도구 및 재료에 대한 충분한 확보가 필요한 것으로 나타났다.

3) 사업 대상지 선정의 타당성

과테말라 정부는 우리 정부의 지원으로 '93~'99년간 설립되어 성공적으로 운영되고 있는 3개 직업훈련원을 높게 평가하며 INTECAP을 통해 과테말라시 동북부에 위치한 교통의 요충지인 Zacapa 주에 기술교육훈련원 건립사업을 아국에 요청해왔다. 이에 조사단은 과테말라 측에 Zacapa 시내에 훈련원 부지를 선정해 줄 것을 요구했고, 과테말라측은 이를 원칙적으로 수용했다. 사업대상지역은 많은 산업시설이 위치하여 직업훈련수요가 많은 것으로 판단되며 정부기관과 인접해있고 전기, 상하수도 등 인프라 구축이 용이하며 도로가 위치하여 훈련생의 접근성이 높아 훈련원 건축에 매우 적합한 것으로 평가된다.

2. 효과성

가. 사업 목표(목적)의 달성도

본 사업은 기술교육훈련을 통한 숙련 기술인력 양성 및 공급으로 과테말라 Zacapa 지역 사회 및 국가 경제 발전에 기여함을 목적으로 수행되었다. 사업목표 달성 여부 검토 및 평가를 위해서는 성과 관리 측정지표 설정이 필요하다. 본 사업에서는 사업계획 대비 추진 실적의 단순한 산출지표만으로 측정할 수밖에 없는 한계가 있어 제한이 따른다. 일반적으로 직업훈련기관 및

프로그램 평가에서는 훈련기관 경영, 시설 및 장비여건, 훈련교사 여건, 훈련생 관리 등 훈련기관 부분과 훈련과정 개발 및 운영, 학습평가, 훈련실적, 만족도 등 훈련과정 운영 부분으로 나누어 지표를 설정한다. 한 · 과테말라 기술교육훈련원은 대부분의 지표에서 우수한 수준에 있다고 할 수 있다. 향후 목표 달성도에 대한 평가를 위하여 정량적 성과지표를 사전에 선정하고, 이를 사후적으로 비교 분석할 수 있는 틀을 마련할 필요가 있다.

1) 공과 설치 및 운영 현황(표1 참조)

나. 사업 활동의 목표달성 기여도

본 사업은 당초 계획에 의거하여 기술교육훈련원이 신축되고 전반적으로 관련 기자재가 목적에 맞게 설치 · 활용되고 있음을 확인하였고 훈련성과의 측면에서 각 공과과정별로 수립된 연간 훈련생 훈련 목표를 대부분 충실히 달성해 가고 있으며, 특히 일부 훈련과정(제과제빵, 자동차정비)의 경우 높은 훈련실적을 나타내었다.

취업 및 고용 성과와 관련해서는 훈련원 관계자와의 면담을 통해 지역 사회에 효과적으로 인력이 배출 · 활용되고 있다는 답변을 받았지만 일부 주요기업(코카콜라 공장 등) 취업과 창업(제과점) 사례를 파악하는 정도 이외에 전체 훈련 이수생에 대한 체계적인 취업 지도 · 알선 · 실태 파악은 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 이러한 취업관련 시스템은 향후 INTECAP 차원에서 체계적으로 구축할 필요가 있는 것으로 판단된다.

다. 사업의 목표 집단에 대한 기여도

1) 수혜국(과테말라) 차원

훈련원 건축이나 장비 지원도 중요하지만 우리나라의 직업훈련의 노하우를 인력 파견, 초청 연수 등의 방법으로 전수함으로써 과테말라의 직업훈련 관련 정책 수립 및 운영, 전략에 대한 기초를 제공하였다고 볼 수 있다. 또한 현재 대미국 중심의 통상 관계에서 탈피하여 EU, 아시아와의 관계 증진을 모색하고 있는 과테말라와 우리나라가 직업훈련분야 협력을 통해 양국 간

〈표 1〉 설치공과 및 학생정원

직 종	인 원	기 간	배출인원/년	비 고
자동차정비	20명	1년	80명	정규 20명, 단기 60명
용접	20명	1년	80명	
제과 · 제빵	20명	1년	80명	
이 · 미용	20명	1년	80명	
계	80명	-	320명	

※ 공과 : 4개 공과, 지원부서 : 2개과

우호협력증진이 강화되는데 기여한 것으로 평가할 수 있다.

2) 사회차원

본 사업은 미취업 청소년 및 재교육이 필요한 근로자를 대상으로 기술 인력을 양성하여 지역사회에 공급하는 역할을 충분히 수행함으로써 청년실업 해소 및 사회 취약계층의 안정적 기반 마련, 나아가 지역경제의 활성화라는 사회적 차원에서도 큰 기여를 한 것으로 평가된다.

3) 설문조사

한국 훈련원의 교육과정에 대한 만족도 조사에서 훈련교사의 66.7%가 '만족한다.'라고 응답했고 33.3%가 '만족하지 않는다.'라고 응답하였다. '만족한다.'고 답한 교사의 경우 '비록 짧은 시간이었지만 타국의 문화와 기술을 습득할 수 있었기 때문에 좋은 경험이었다.'고 답했고 '플라즈마 용접 방식과 로봇을 이용한 자동용접 등 첨단 기술을 배울 수 있어 좋았다.'는 기타 의견도 있었다. 그러나 '만족하지 않는다.'라고 응답한 경우도 있었다. '만족하지 않는다.'라고 응답한 훈련교사 대부분은 '훈련기간이 짧고 훈련기술수준이 너무 낮다.'라고 답했다. 이를 통해 한국 훈련원 교육과정에 대한 개선사항을 재고할 필요가 있을 것이다.

훈련원이 지역 산업계에서 필요로 하는 양질의 인력공급에 성공적 이였느냐는 질문에 '그렇다.'라고 응답한 훈련생의 비율이 98%로 매우 높게 나타났다. 이는 훈련원이 효과적으로 운영되고 있고 그에 따른 목적 달성도도 높다는 것을 시사한다.

3. 효율성

가. 수원 행정 체계

과테말라의 기술교육훈련 지원 사업에 대한 행정체계는 원조 총괄기관으로 국가경제기획청(SEGEPLAN: Secretaria de Planification y Programacion)이 주관하고 국영 전문직업훈련기관인 직업훈련 및 생산성 기술연구원(INTECAP: Instituto Tecnico de Capacitacion y Producividad)이 기술훈련 사업을 전담하여 실시한다.

본 사업은 초기부지선정에서부터 설치운영에 관한 협의 의사록(R/D)체결 등 KOICA 현지사무소와 동 사업 운영주체인 INTECAP과의 유기적인 업무협조를 통해 사업 진행이 일관성 있게 이루어진 것으로 평가되며, 기술교육훈련기관 운영 차원에서도 INTECAP 본부가 매년 개발 · 보급하는 표준화된 교육훈련과정이 각 공과별로 실시되고 있으며, 전체적인 예산 및 직원관리도 INTECAP 본부 관리 하에 체계적으로 이루어지고 있다.

나. KOICA 사업체계

KOICA는 일련의 사업 수행 방식에 따라 본 사업을 추진했으며 관련 부서 및 현지 사무소간 긴밀한 업무 협조 및 지원으로 사업 수행은 원활하게 진행된 것으로

평가된다. 또한 현지 사무소와 본 사업의 과테말라 정부 측 주관기관인 INTECAP과의 사업수행도 원활한 것으로 평가된다.

다. 사업의 달성도 및 완성도

1) 사업계획 대비 달성도

본 사업은 당초 사업계획에 따라 모든 사항이 이루어졌으며, 예산문제나 기술적인 문제로 사업이 변경 또는 조정되지는 않았다. 건축비 단가인상으로 건축입찰에 어려움을 겪었으나, 최종 건축계약시 유리한 가격으로 계약이 성사되어 큰 장애요소는 없었다. 이에 사업계획 대비 달성도는 매우 높은 것으로 평가되며, 사업 전반적으로 원만하게 추진된 것으로 분석된다.

2) 시설물의 완성도 및 적합도

본 사업의 추진단계에서 철근 값 인상으로 어려움을 겪었으나 원하는 방향으로 건축계약이 성사되었고 시공도 대체적으로 잘 이루어져 사업목표를 달성한 것으로 평가된다. 수원국 측도 건축예산을 절감하기 위해 INTECAP 사상 처음으로 수주에 의한 시공을 하지 않고 직접공사를 실시하여 다소 어려움이 있었으나 결과적으로 수원국 측도 저렴한 비용으로 성공적인 건축을 시공하였으며, 공사과정에서 KOICA CM측과도 원활한 업무협조가 이루어져 전체적으로 성공적인 시공이 이루어진 것으로 평가된다.

향후 유사 프로젝트를 수행할 때 건물 설계 시 현지 실정에 맞고 향후 관리가 용이하도록 제반사항을 고려하여 작성해야 하며, 사업운영 주체인 수원국의 의견을 많이 반영함과 동시에 우리나라의 선진적인 기술이전이 반영되어야 하는 부분이 있으므로 양국 간 의견조율이 수반되어야 할 것이다.

3) 사업에 사용된 기술과 파견 인력 및 연수인력의 적합성

기술교육훈련원의 각 공과별 장비운영, 교수학습 방법 및 훈련원 운영 전반에 대한 자문활동을 위해 전문가 파견이 이루어졌다. 이는 우리나라의 각 직종별로 축적된 선진기술을 전수함으로써 향후 훈련원 자체 운영에 대비한 교육으로 이루어졌고 만족도도 매우 높은 것으로 나타났다.

훈련교사를 대상으로 실시된 국내초청 연수는 다양한 프로그램으로 실시되어 그 효과는 매우 큰 것으로 평가된다. 일부 개선되어야 할 사항으로 연수 기간의 연장 및 최신기술 전수 등의 의견이 제기 된 바, 연수 기간은 연수생들의 과정이해에 필요한 충분한 시간을 감안하여 책정되어야 할 것이다. 향후 연수생 선발 시 연수 효과 및 지속성을 고려하여 연수과정에 부합하는 적정 인력을 선발하여 교육하는 것이 필요하고, 체계적이고 효과적인 연수를 위해 분야별, 연수기간별 교육교재 개발이 이루어져야 하며, 연수기관간 경쟁력 유도를 위해 신규연수기관을 계속적으로 발굴 및 육성해 나가야 한다.

4) 사업 관리 체계의 효율성

사업의 효율적인 운영을 위하여 KOICA 현지 사무소 등 우리측 관계기관과 과테말라 기술교육훈련청(INTECAP), Zacapa 주정부 및 현지 기술교육훈련원 등이 유기적인 협력관계를 유지하며 사업을 추진하였다. 그 과정에서 훈련원 건립과 운영을 위한 다양한 기관 및 수요자들의 수요를 파악하고 이를 반영한 것으로 평가된다. 이러한 모니터링 과정을 거쳐 집행과정의 투명성과 효율성을 확보한 것으로 보이며, 역할 분담 또한 원활하게 이루어진 것으로 분석된다.

5) 사업 활동의 계획대로 이행 여부

기술교육훈련 지원 사업은 국내 조건보다는 수원국 현지 상황에 따라 계획과 달리 진행될 소지가 높은 특수성을 가지고 있다. 본 사업은 대부분의 사업들이 당초 계획대로 집행된 것으로 평가되며, 예산 집행에 있어서도 사전 조사 및 현지 실정에 대한 정밀한 분석으로 초기 예산 편성에 따라 효율적인 집행이 가능하였다.

라. 설문조사

한국에서 파견한 전문가에 대한 만족도를 조사한 결과, 다섯 항목 모두 보통 이상의 만족도를 나타내었다. 기계 작동 유지에 대한 전문성과 훈련프로그램 관리에 대한 전문성, 훈련원 운영의 행정 및 재정적 지원확보 노력에 대한 항목에서 '만족한다.' 가 66.7%로 비교적 높은 만족도를 나타내었으며, 특히 교재개발에 대한 전문성 항목에서는 '매우 만족한다.' 가 66.7%를 나타내었다. 또한 훈련프로그램 관리에 대한 열정 항목에서는 '매우 만족한다.', '만족한다.', '보통이다.' 가 각각 33.3%로 고른 분포를 나타내었다.

훈련원 과정을 이수한 후에 취업할 가능성에 대해 질문한 결과, '취업할 것이다.' 라고 응답한 경우가 67.7%, '취업이 매우 어려울 것이다.' 가 9.1%, '취업 못 할 것이다.' 가 1.0%를 차지함으로써 취업가능성에 대한 전망은 상당히 긍정적인 것으로 보인다. 또한 기타 의견이 21.2%를 차지하였는데 응답자 모두가 훈련과정을 이수한 후에 '본인 사업을 하겠다.' 라고 응답하였다.

4. 파급효과

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

동 사업은 현재 미국 중심의 통상 관계에서 탈피하여 EU, 아시아와의 관계 증진을 모색하고 있는 과테말라와의 국가 간 협력관계 증진에 중요한 사례가 될 것으로 평가된다. 중미 내 가장 큰 인구대국인 과테말라는 미국-중미 자유무역협정(DR-CAFTA)의 진행에 따라 향후 지속적인 외국기업의 투자 유치와 함께 중미 지역 내 경제중심 역할을 하기 위해 노력하고 있고 이에 따라 경제발전에 필요한 인력 양성 수요는 급속히 증대할 것으로 예측되며 과테말라 동부지역의 인력양성을 지원하기 위해 설립된 Zacapa 기술교육훈련원의 수요와 활용 가치 또한 지속적으로 증대될 것으로 보인다.

또한 부수적 효과로서 기술교육훈련기관에 지원된 한

국의 첨단장비와 기술 그리고 전문가 역량이 높게 인정받아 향후 훈련생 배출을 통한 과테말라 내 한국 수출품의 인지도 향상에도 기여할 것으로 판단된다.

나. 사업의 역량개발 및 제도강화 기여도

과테말라는 기술인력 양성을 통해 지역사회 및 국가의 산업발전을 도모해야 하는 단계에 있으므로 숙련기술 인력을 양성하는 본 훈련원에 대한 지원은 지속적으로 큰 효과를 거둘 수 있는 사업이다. 본 훈련원 지원 사업은 향후 양국 간의 우호관계 증진은 물론 지속적인 경제협력의 중요한 수단으로 기능할 것으로 예상되며 특히 과테말라의 취약계층에 대한 훈련기회 제공 및 취업가능성 제고에 기여하고 있다.

5 . 지속가능성

가. 시설, 장비관리 및 유지 가능성

본 사업에 지원된 시설과 장비에 대해 구체적으로 사후관리 계획을 수립하고 있지는 않으나 향후 수원국이 자체적으로 시설과 장비 관리 및 유지를 지속적으로 수행하도록 하기 위해 우선적으로 추가 지원에 대한 타당성을 검토하고 지원하는 방안이 필요한 것으로 보인다. 또한 수원국은 시설 및 장비 관리를 위한 예산과 인력 투입 등 체계적인 관리 계획을 수립할 필요가 있다.

나. 사업의 자립발전성

본 사업의 수혜기관인 INTECAP은 전국 총 21개 기술교육훈련기관을 총괄하는 정부기관으로 전체적인 관리업무를 담당하고 있다. 또한 INTECAP은 중미 다른 나라의 기술교육훈련기관인 INA (코스타리카), INATEC (니콰라과) 등과 같이 기업체 수익의 일정비율(1%)을 기술교육훈련사업으로 사용할 수 있어, 기술교육훈련 소요 재원의 지속적이고 안정적인 확보가 가능한 여건이 마련되어 있다. 이와 함께 INTECAP 운영을 결정하는 이사회를 산업계(산업 · 상업 · 은행 · 농업연맹 대표), 노동계(3개 전국노동조합 대표), 정부(노동부 · 경제부 · 대외기술협력청)가 공동으로 구성 · 운영함으로써 안정적면서도 효과적인 정책운영이 가능한 바, 본 사업의 자립발전 가능성은 높은 것으로 보인다.

다. 설문조사 결과

훈련원 활동을 지속하기 위한 자원의 충분성에 대한 질문에서 '충분하다.'라고 응답한 비율이 74%로 나타나 훈련원 운영에 필요한 대부분의 요소가 양호한 것으로 보인다. 그러나 충분하지 않다면 추가로 필요한 요소가 무엇인가에 대한 질문에서 훈련장비가 33.3%, 시설이 29.6%, 기타의견으로 실습재료가 필요하다는 의견이 14.8%로 나타나 이에 대한 제고 필요성이 있는 것을 알 수 있다.

훈련 직종의 미래 전망에 대한 질문에서 훈련생의 85.9%가 '전망 있다.'라고 응답하였는데 이를 통해 훈련원이 개설한 공과 분야의 전망에 대해 매우 긍정적인 것을 알 수 있다.

6. 추가 지원 관련

가. 훈련원의 추가지원 의견

훈련교사의 경우, 훈련원 시설 및 훈련 장비와 도구, 훈련과정 등 운영 전반에 관해 대부분 만족한다는 의견을 보였다. 그러나 일부 의견으로 프로그램 운영을 위한 지원이 부족하다고 답하였는데, 현재 개설 중인 공과 외에 다른 분야의 개설을 희망하는 의견도 있었다. 또한 이론 수업을 위한 강의실 확보 및 충분한 실습실과 훈련 기자재의 지원이 필요하다는 의견이 있었다.

훈련생의 경우도 마찬가지로 훈련원의 훈련과정 전반에 필요한 물적 및 인적 자원에 대해 전반적으로 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 기타 의견으로 훈련 실습을 위한 충분한 도구 및 재료 등의 지원이 더욱 보완되어야함을 강조하였고 우수학생을 대상으로 한국에서의 연수기회 제공, 장학금 제도 마련, 정규 훈련과정 외에 추가적인 과외활동에 대한 요청, 훈련원 내 편의시설 마련 등 시설 운영에 대한 지원의 필요성을 나타냈다.

나. 사후관리 지원 타당성 검토

과테말라의 국가적 차원의 과제인 훈련원을 통한 기술인력 양성은 지속적으로 관리될 필요가 있다. 이에 훈련원의 안정적이고 효과적인 운영을 위해서는 반드시 추가 지원이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 사후 관리 지원을 고려할 때 일부에 국한하지 말고 훈련원이 안고 있는 기존의 문제점을 해소할 수 있는 전면적인 검토와 지원이 이루어져야 할 것이다.

현재 지원되는 시설 및 장비 등은 훈련교사와 훈련생 모두에게 만족스러운 수준이나 훈련 기자재의 충분한 지원이 필요하다는 일부 의견이 있으며, 훈련원에 지원한 기자재 일부의 경우 저가품이 공급되어 성능이 미흡하고 불만족스러우므로 비록 양국 간 협의의사록에는 프로젝트 종료 후 부품 및 소모품 공급은 수원국 측 부담사항으로 명시하고 있으나 현지 시장에서 구입할 수 없는 부품은 장비 조달업체에서 상업베이스로 공급하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이에 대한 사후관리 지원의 타당성 검토와 더불어 지속적으로 훈련 기술이 전수되고 자체 인력으로 훈련원이 운영되기 위해서는 재정 및 운영 전반 사항에 대한 추가 지원이 필요하다고 본다.

7. 기타

가. 후속사업 추진 검토

동 훈련원이 시내 중심가에 위치하고 훈련원 맞은편에 Zacapa 주정부 건물이 신축 중이므로, 지리적 위치는 양호한 편이나 대중교통이 발달되어 있지 않는 것을 고려해 훈련원 공용버스(약 30인승)를 제공할 필요가 있다. 통근버스가 제공되면 학생 및 훈련교사에게 매우 유용하게 활용될 수 있다고 판단되며, 우리나라 자동차 산업의 인지도 향상과 KOICA를 통한 양자협력 사업에 대한 홍보효과도 클 것으로 판단된다.

나. 타 사업과의 연계

아국 업체를 비롯한 선진기업들의 Zacapa 인근 지역 진출에 대비하여 봉제 및 냉동공조공과의 추가 설치를 요청하고 있으므로 공식 사업요청이 있을 시에 본 사업과 연계하여 사업 효과 및 완성도 제고 차원에서 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

Ⅳ. 결론 및 교훈

1. 목표달성도 및 효과

Zacapa 주 및 인근 지역 취업희망 청소년과 재교육이 필요한 근로자를 대상으로, 기술인력 양성을 지원하여 지역사회와 국가경제 발전에 기여한다는 사업목표로 진행된 본 사업은 소기의 목표를 충분히 달성한 것으로 평가된다. 졸업 후 훈련생의 기술 수준이나 취업에 대한 전망이 높은 것으로 나타났고, 특히 지역 산업계에서 필요로 하는 인력을 공급함으로써, 지역 산업 수요에 부합하는 훈련과정이라는 평가는 매우 높은 효과성을 보여준다. 또한 지원된 대부분의 시설과 장비가 훈련에 적합하게 활용되었고 향후 실습 기자재에 대한 추가 지원이 보완된다면 보다 완성도 높은 효과를 기대할 수 있을 것이며, 주재국 직업훈련원 운영의 훌륭한 모델이 될 수 있을 것이다.

2. 자립발전 전망

수원국의 경제발전 및 인적자원개발에 대한 적극적인 의지, 기술교육훈련기관을 총괄하는 정부기관인 INTECAP의 정책과 관리 능력은 효과적인 훈련원 운영을 지원하여 그 자립발전의 가능성을 높이고, 기업체 수익의 일정 비율(1%)을 기술교육훈련 사업으로 사용할 수 있는 운영 재원의 안정적인 확보 또한 재정적 측면에서의 자립발전가능성을 높일 것으로 평가된다. 향후 선진적인 직업훈련기관으로서의 체계를 갖추기 위해서 KOICA 측의 사후관리 지원이 필요하며 수원국측도 주인의식을 가지고 이를 계속 발전시켜 나가야 할 것이다.

3. 효과제고 요인 분석

효과 제고 요인으로는 4가지로 분석할 수 있다. 먼저, 시장 수요에 부응하는 공과 개설 및 운영이다. 과테말라 정부가 추진하는 경제발전 정책의 일환으로 변화하는 기술교육 수요에 대처하기 위해 아국의 비교우위가 있는 자동차정비, 용접 등 신기술 분야 기능인력 양성을 추진한 점, 과테말라 서민층의 소규모 창업에 실질적으로 도움이 되는 제빵 및 미용 공과를 선정하여 지원하는 등, 동 사업은 대내외적인 환경을 고려하여 적절한 계획수립과 집행이 이루어진 것으로 판단된다.

둘째는 적합한 시설 장비 공급이다. 취업 후 바로 현장에서 활용할 수 있는 기능을 훈련하고, 이에 부합하는 첨단 시설 장비를 지원하여 효과가 크게 나타나고 있다.

셋째는 훈련원 및 훈련교사의 적극적 참여다. 효율적인 훈련원 운영, 체계적으로 지원되는 적합한 시설, 첨

단 장비 및 다양한 시청각 자료를 활용한 교육과 역량 있는 교사들의 열정적 참여라는 최적의 상태로 훈련원이 운영되고 있는 것으로 평가된다.

마지막으로 연수생 초청을 들 수 있다. 지원 장비에 대한 유지보수 및 실습지도 방법, 개설과정의 운영 및 교수지도 방법, 공과 운영관리기법 등 관련분야의 기술 및 노하우를 전수하고 신기술을 습득할 수 있는 기회를 제공함으로써 향후 훈련원을 운영할 인재를 육성하는데 기여하는 것으로 평가된다.

4. 효과저해 요인 분석

효과저해 요인은 3가지로 분석 할 수 있다.

첫째, 실습기자재 지원 강화이다. 첨단 기술 장비 및 실습기자재 지원에 대해 대부분의 훈련교사 및 훈련생들의 만족도는 매우 높은 것으로 나타나지만 실습도구 및 실습재료 부족으로 충분한 훈련기술 습득의 기회가 제한되는 바, 이에 대한 지원이 필요한 것으로 보인다.

둘째, 훈련원 시설에 대한 지원 강화이다. 훈련원 시설 및 운영에 대한 만족도는 전반적으로 높은 것으로 나타나지만 이론수업을 위한 강의실 및 충분한 실습실 확보, 운동장과 같은 교과과정 외 추가활동 프로그램을 위한 공간 확보 및 훈련원내 식당 운영 등의 편의시설에 대한 지원 요청도 있는 것으로 나타나 이에 대한 타당성 검토가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 파견 전문가의 역할 제고이다. 파견될 전문 업체를 선정하여 지원기자재 리스트 작성 및 현지 여건조사, 장비설치 및 운용교육 등을 실시하였으나, 사업추진과정에서 파견업체로서의 책임감, 전문성, 능동적 자세가 부족하여 효율적인 사업추진에 애로가 있었으므로 향후 사업추진과정을 보다 효과적으로 모니터링하는 시스템을 구축하고 이를 평가, 관리하는 노력이 필요하다.

본 사업은 당초 목표대로 지원되어 원활하게 운영되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 초기 부지선정에서부터 건축 시공 및 감리, 기자재 공여 및 설치운영에 관한 협의의사록(R/D) 체결 등 전반적으로 일관성 있게 사업을 수행하였고 KOICA 현지사무소와 동 사업 운영주체인 기술교육훈련청(INTECAP)과의 유기적인 업무 협조체제가 바탕이 되었다. 또한 타 원조 공여국에 비해 상대적으로 적은 예산(미화 120만 달러 상당)으로 수원국의 미래 산업수요와 지역경제의 성장 동력을 제공할 수 있는 이정표를 마련하였다는 점에서, 향후 개발도상국에 직업훈련사업을 수행하는데 있어 모범사례로 원용될 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅴ. 시사점

1. 사업계획 단계

과테말라의 사회경제적 수요와 현지 상황을 충분히 고려하고 반영하여 사업목표를 설정해야 당초 계획한 목적을 달성할 수 있다. 적합한 훈련직종 선정, 훈련수준 및 이에 따른 교과과정과 교재개발, 훈련시설과 장비

의 수준, 규모 및 배치 등에 대한 사전 검토가 필요하며, 양국간 합의된 사항의 숙지, 물적 · 인적자원 등의 투입요소가 일정에 맞게 추진되도록 할 필요가 있다. 연수생 초청, 전문가 파견 등 인적자원개발 및 기술전수 등 소프트웨어 측면은 개발도상국이 직업훈련 분야의 지원을 통해 자속적인 국가발전을 도모할 수 있도록 하는데 중요한 요소이므로 충분한 시간과 검토가 필요하다.

2. 사업집행 단계

가. 시설 및 장비 지원

훈련원 건축은 현지의 건설 관행과 더불어 기후 특성을 감안하여 계약단계에서부터 면밀하게 검토해야 한다. 훈련장비는 훈련에 쉽게 활용할 수 있을 뿐 아니라 현지에 적합하고 유지, 보수 및 관리가 용이한 제품이 선정되어야 하므로 지원 장비의 선정에서도 현지 상황을 충분히 고려해야 한다. 반드시 장비의 성능과 내구성이 뛰어난 제품을 지원해야 하므로 국내에서 품질을 인정받은 제품을 선정해야 한다. 또한 동일하거나 유사한 수준의 장비가 현지에 있다면, 현지 제품을 구입 · 설치할 수 있도록 하거나 그 비중을 늘릴 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 장비 활용 시 부수적으로 실습재료 구입비도 일정기간 훈련원에 지원할 필요가 있으나 원활한 훈련원 운영을 위해서는 실습재료 비용은 자체 조달할 수 있도록 훈련원을 운영해야 한다. 훈련장비의 원활한 작동과 현지 부품 활용을 통한 보수를 위해서는 취급설명서와 매뉴얼이 과테말라 현지어로 제공되어야한다.

나. 국내초청 연수

국내초청 연수의 경우, 일반적인 교육수준에 그치고 있어 현지 필요성을 고려한 연수 내용 등 보다 활용도 높은 교육이 이루어져야 할 것이다. 또한 관련 분야의 신기술 및 노하우를 습득하고 개설과정의 운영 및 교수지도 방법에 대한 교육 뿐 아니라 우리나라의 경제 및 사회, 문화 경험을 통해 연수 효과를 극대화하고 나아가 양국간 교류증진의 기반을 마련하는 기회가 되어야 할 것이다.

다. 전문가 파견

전문가 파견은 과테말라 현지 사정을 충분히 고려하여 이루어져야 하므로 이를 고려하여 사전에 파견시기, 기간, 분야, 역할 등을 검토해야 한다. 전문가는 시설 및 장비가 현지에 도착, 설치되기 전에 파견되어야 하고 훈련원에서 자체적으로 운영이 용이하도록 장비의 검수, 배치, 설치 등을 주도적으로 수행해야 한다. 또한 설치된 장비를 훈련교사 및 훈련생들이 쉽게 활용할 수 있도록 충분한 교육이 이루어져야 한다.

3. 사업종료 및 사후관리 단계

사업종료 후에도 지원된 훈련시설 및 장비가 제대로 운영 및 활용되고 있는지에 대한 지속적이고 주기적인 점검과 모니터링이 이루어져야 한다. 이를 위한 체계적인 사후관리 시스템의 도입이 필요하며, 훈련직종별 신기술 정보 및 활용 방법 제공, 문제해결 방안 제공은 물론 안정적인 재정확보와 기관 운영의

노하우 제공을 위한 노력을 지속적으로 할 필요가 있다.

Ⅵ. 정책 제언

1. KOICA에 대한 제언

가. PMC 업체 관리 강화

동 사업 종료평가에서도 지적된 바와 같이 KOICA를 대신하여 지원 사업을 수행하는 PMC 업체에 대한 관리를 강화할 필요가 있다. 먼저, 우수기자재 공급을 통한 국가이미지와 브랜드 향상을 위해서는 PMC 업체와 계약 체결시, 명확한 가이드라인을 제시하고, 기자재 하자발생시 소환(Recall)제도를 도입하여 운영할 필요가 있다.

또한 전문가 파견 및 국내초청 연수와 같은 기술협력에 있어서도 KOICA 자체적으로 사전 점검 기준과 절차를 두어서 적절한 전문가인지 여부와 연수 과정의 기간과 내용이 적절한지를 사전에 관리할 필요가 있다. 특히, 전문가 파견과 연수생 초청과 같은 분야는 한번 시행되면 기자재와 달리 다시 회복이 어려운 분야로서 사전 점검이 더욱 중요한 분야라고 할 수 있다.

나. 직업훈련 프로젝트 확대

수원국인 과테말라의 1인당 GDP가 2,694달러(2006년)인 중·저소득국이고 오랜 내전으로 인해 경제가 피폐하고 빈부격차가 심한편이나 점차 치안상황이 호전되어가고 있고, 중미 제일의 인구 대국으로서 DR CAFTA 체결에 관한 의회 비준 등 후속조치가 완결되었고, 남미와 북미, 태평양과 카리브를 잇는 지리적인 위치, 풍부한 노동력 등을 감안 할 때 앞으로 북미와 남미시장을 겨냥한 서방선진 기업과 우리기업의 진출이 예상되므로 동 직업훈련원과 유사한 양자협력을 확대, 발전 시켜 나갈 필요가 있다.

2. 과테말라 정부에 대한 제언

가. 훈련원 운영을 위한 지원과 협력

한국에서 지원한 직업훈련 기자재가 원활하게 운영될 수 있도록 과테말라 정부 차원의 예산 지원이 매우 필요하다. 한국에서 지원한 기자재 일부는 훈련기관 차원에서 중남미에서는 소모품을 구할 수 없는 경우가 있는데 이런 경우에는 과테말라 정부 차원에서 기자재의 원활한 운영을 지원하여야 할 것이다. 과테말라 주재 KOICA 사무소와 협의하여 그 대책을 적극적으로 강구하여야 할 것이다.

나. 훈련생 진로 및 취업지도 강화

훈련목표에 맞게 훈련생을 충실히 훈련하는 것도 중요하지만 이에 못지않게 중요한 것이 훈련생의 수준과 희망에 맞춘 적절한 진로 및 취업지도이다. 그러나 훈련기관 면담조사 결과 훈련생의 훈련수료 후 취업 현황에 대한 정확한 자료가 수집·구비되어 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 훈련원 자체적으로 훈련공과별

로 수료 후 취업이 가능한 기업체 현황에 대한 조사도 되어 있지 않았다.

따라서 과테말라 정부에서는 훈련원에서 학생들에게 진로 및 취업지도를 할 수 있도록 지도 가이드를 개발하여 제공하고 개별 훈련원들이 소속 지역을 중심으로 취업 대상 기업체와의 정기적인 교류를 할 수 있도록 지도 · 독려해야 할 것이다.

다. 훈련교사의 직무능력향상 연수강화

면담조사 결과 훈련교사는 현재 근무여건에 대하여 대체적으로 만족하고 있으나, 일부 불만족의 가장 큰 요인으로 낮은 급여수준과 기술향상을 위한 기회 부족을 들고 있었다. 따라서 훈련교사의 직무능력 향상을 위하여 과테말라 국가 차원에서 연수 및 지원 제도를 마련할 필요가 있다.

라. 직업훈련과정 및 결과 평가 추진

직업훈련 사업의 효율성을 높이기 위하여 직업훈련 과정과 그 결과를 평가하여 이를 직업훈련에 피드백 할 수 있는 체제가 필요하다. INTECAP과 훈련원 관계자 면담 조사 결과, 전국적으로 체계적인 관리를 위해 노력하고 있으나 훈련의 질과 결과에 대한 내용은 자세히 파악하지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 전국에 있는 직업훈련 시설 운영의 효율성, 교과과정 운영의 현장성, 훈련 결과 취업의 양과 질을 분석하고 이를 통해 나타난 문제점을 개선해 나감으로써 직업훈련의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국제개발협력 동향

1 국제개발협력에 있어 중소득국가의 역할: 한국의 개발경험이 주는 교훈
– 장시정 / 한국국제협력단 이사

2 아크라 행동계획(AAA) 채택의 의의와 정책적 시사점
– 최성호 / 한국국제협력단 정책연구실장

3 한국의 OECD/DAC 가입을 위한 DAC 특별심사
– 한국국제협력단 정책연구실

국제개발협력에 있어 중소득국가의 역할

– 도전과 기회 : 한국의 개발경험이 주는 교훈 –

장 시 정 / 한국국제협력단 이사

2008.9.29~30 일 양일간 멕시코시티에서 「중소득 국가에서 국제개발협력 체제의 제도화(The Institiutionality of the International Cooperation in the Middle Income Countries)」에 관한 심포지움이 개최되었다. 동 심포지움에서 KOICA는 한국이 수원국에서 공여국으로 전환한 경험을 바탕으로 국제개발협력에 있어 중소득국의 공여국으로서의 바람직한 방향과 역할에 대하여 제언하였다. 동 발제문을 소개한다.

Ⅰ. 신흥공여국 등장과 멕시코 국제개발협력 심포지엄

세상이 변화하는 속도만큼이나 개발협력 분야에도 변화의 바람이 불고 있다. 그 중에서 가장 주목할 만한 부분은 과거 원조 수원국에서 공여국으로 변모한 '신흥 공여국(emerging donor)'의 등장이다. 이에 따라 개발원조 재원마련 및 협력방식에도 새로운 시각이 요구되고 있으며, 이러한 관점에서 멕시코 등과 같은 중소득국[1]의 개발협력파트너로서의 역할에 대하여 생각해 보는 것은 매우 의미 있는 일이다.

개발협력분야에 있어 중소득국의 자리매김을 위한 노력의 일환으로 멕시코 정부는 2008년 9월 29일부터 30일까지 양일간 멕시코시티에서 "중소득국가 국제협력체제의 제도화"라는 주제를 가지고 국제심포지엄을 개최하였다. 주최국인 멕시코는 OECD 국가임에도 개발협력분야에서 수원국이자 공여국으로서의 이중적인 지위를 갖고 있으나, 현재 2009년까지 개발협력 전문기관 설립을 목표로 관련법 제정을 추진하는 등 공여국으로서 발돋움하고자 모색 중이다. 이와 같은 배경에서 금번 심포지엄은 중남미 중소득국(아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아)을 비롯해 우리나라의 무상원

1)중소득국가 : OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)의 분류상 고중소득국(1인당 국민소득 $3,256~$10,065)과 저중소득국($826~~3,255)를 나뉘며 여기서는 고중소득국을 의미.

조 대표기관인 한국국제협력단(KOICA)과 여타 선진 원조기관(USAID, GTZ, AECID, JICA), 및 국제기구(UNDP, OECD, IDB, World Bank), 연구기관(스페인 개발연구협력센터, 독일개발협력연구소) 등의 활발한 참여로 국제개발협력에 대한 풍부한 경험과 의견 교환의 장이 되었으며, 멕시코의 공여국 지위확보를 위한 준비작업 방향 결정이 주요사안으로 논의되었다.

회의 첫날은 『라틴아메리카 중소득국가의 원조기관설립 선험사례』와 『유럽, 아시아, 아프리카 중소득국가의 원조기관설립 선험사례』 주제를 가지고 두 개의 패널 토론이 열렸으며, 둘째날은 『국제개발협력 분야에 있어 국제사회의 중소득국에 대한 기대』 패널 토론이 열렸다. 한국은 여타 선진공여국과 달리 수원국에서 공여국으로 거듭나기에 성공한 국가로서 특히 주목을 받았으며, 필자는 둘째 날 패널토론에 참가하여 "국제개발협력에 있어 중소득국의 역할: 도전과 기회, 한국 개발경험이 주는 교훈"을 주제로 한 발제를 통하여, 우리의 개발경험과 공여국으로의 전환경험에 비추어 중소득국이 공여국으로서 나아가야 할 바람직한 방향에 대하여 제언하였다.

Ⅱ. 핵심적인 개발 파트너로서의 중소득국(MICs)

국제원조공여사회는 그간의 원조경험의 시행착오를 통해 원조의 효과성 극대화를 위한 '수원국 수요중심(recipient-oriented)' 원조의 중요성을 깨달았다. 그동안 국제사회가 쏟아 부은 엄청난 재원과 최첨단 기술은 단기적 측면에서 보았을 때에는 빈곤을 경감시키는데 도움을 주는 듯 보이나, 여전히 빈곤퇴치를 대한 근본적인 해답은 제공해 주지 못하고 있다. 이러한 의미에서 빈곤감소와 사회개발에 있어 직접적인 경험을 가지고 있는 중소득국은 개발도상국에 있어 중요한 함의를 가지고 있다. 중소득 공여국은 자국의 개발경험을 기반으로 오늘날 개발도상국이 직면하고 있는 다양한 '개발의제'를 보다 잘 이해하고, 이에 대해 보다 실질적인 해답을 전수해 줄 수 있기 때문이다. 이들이 제시하는 개발전략에 대한 기술적·정책적 조언은 실질적인 경험에 기초한 것으로 선진국들의 이론적 접근보다 더욱 설득력 있고 실용적이다.

빈곤을 종식시키기 위한 해법은 수원국의 발전의제에 대한 정확한 파악과 이해에서 비롯한다. 중소득공여국은 개발도상국과 비슷한 발전 경로를 걸어온 선험자로서 개발도상국에 보다 적합한 그들만의 발전 노하우를 전수하고, 나아가 선진국과 개발도상국사이의 개발격차를 잇는 교량역할을 할 수 있는 것이다.

이와 같은 인식을 바탕으로 필자는 한국의 개발경험이 신흥공여국에게 주는 교훈을 아래와 같이 제시하였다.

1. 개발경험의 브랜드화

한국은 전례 없는 눈부신 경제성장을 통해 1950년대의 전쟁의 잿더미로부터 세계 13위의 경제대국으로 성장하였으며, 국제사회에서 한국은 20세기에 가장 성공적인 발전사례로 손꼽힌다. 멕시코와 마찬가지로 한국은 1990년대에 이르기까지 460억 달러(2005

년 불변가격)의 원조를 받았던 수원국이었으나, 오늘날에는 2010년까지 선진 공여국 공동체인 OECD/Development Assistance Committee (DAC, 개발원조위원회) 가입을 목표로 선진 공여국 대열에 진입하기 위한 노력을 적극 전개하고 있다. 이렇듯 수원국에서 공여국으로 성공적인 변모를 이룩해 낸 한국은 성장경험의 전수를 위하여 개발경험에 기초한 원조활동을 전개하고 있으며, 가장 대표적인 사례로는 한국 새마을 운동의 브랜드화를 꼽을 수 있다.

새마을 운동이 개발 분야에 있어 주목을 받는 중요한 이유는 본 운동이 단순한 농촌지역의 소득증대를 위한 단편적인 활동에 그친 것이 아니라, 도시와 농촌의 상관관계와 농촌지역이 국가의 경제성장에 있어 갖는 전략적 중요성에 대한 이해를 바탕으로 거시적인 경제성장 전략과 부합하도록 진행되었기 때문이다.

오늘날 대부분의 개발도상국이 농업 위주의 경제구조를 가지고 있다는 점을 상기하였을 때, 새마을 운동을 통한 한국의 농업생산성 증대 그리고 이를 뒤잇는 산업화 단계는 매우 중요한 함의를 던져 준다. 이와 같은 국가 고유의 경제발전의 전략을 여타 개발도상국에 적용함으로써 농촌 지역의 절대적 빈곤문제를 해결하는데 큰 기여를 할 수 있다.

물론 새마을 운동이 우리나라에서 큰 성공을 거둔 이유에는 (1)중앙정부의 행정력(강한 정치적 리더십), (2)자조(self-help), (3)한국의 문화적 특성(근면)과 같은 한국의 정치 · 사회 문화적 특수성의 영향을 무시할 수 없다. 따라서 새마을 운동은 한국의 문화적 특수성에 기반을 둔 전략이기에 오늘날 개발도상국에 적용할 수 없다는 주장도 간과할 수는 없다. 그러나 오늘날 개발도상국도 유연성 있게 자국의 문화가 가지는 특수성을 파악하여 그러한 강점을 활성화시킬 수 있다면 새마을 운동을 발전전략의 하나로 충분히 차용할 수 있다. 실제로 KOICA는 베트남, 캄보디아, 라오스, 네팔 등에 새마을운동 전수를 위한 사업을 진행한 바 있으며, 큰 성공을 거두었다.

한국은 이러한 개발경험을 바탕으로 이제 곧 천년개발계획의 핵심사업인 밀레니엄빌리지 사업(Millennium Village Project, MVP)에 참여한다. 반기문 유엔사무총장의 특별자문위원이자 콜럼비아대 지구연구소장인 Jeffrey Sachs 교수가 대표로서 MVP사업을 주관하는 Millennium Promise와 11월 초 MoU서명을 시작으로 우간다와 탄자니아의 각 2개 마을에 대한 MVP사업에 참여하는데, MVP의 원형은 바로 우리 새마을 운동이라 하겠다.

중소득 공여국 또한 한국과 같이 공여국의 입장에서 자국의 고유한 개발경험을 발전시켜 전략적인 원조활동을 전개할 수 있다. 성공적인 개발경험을 토대로 만들어 낸 고유한 개발전략 모델은 수원국의 개발수요에 부합하는 개발전략 발굴에 대한 선진공여사회의 갈증을 해소할 수 있을 뿐만 아니라, 개발 선험자로서 중소득 공여국이 갖는 상징성은 개발도상국의 개발의지를 독려할 수 있다.

2. ODA 로드맵 정립과 통합적인 ODA 정책체계 정립

지속가능한 발전을 위해 견고하고 체계적인 국가기반 확립이 중요하듯, 지속적인 국제개발협력을 위해서는 통합적인 ODA 정책체계와 장기적 관점의 개발협력 로드맵 정립이 무엇보다 중요하다.

공여국 정부는 장기적인 관점에서 ODA에 관련된 청사진을 제시하고 이를 국민과 공유하여 대국민적 합의를 이끌어낼 수 있어야 한다. 특히 국가적 사업의 일환으로 진행되는 ODA 사업은 그 예산이 국민의 세금으로 조성되는 것인 만큼 ODA 활동의 확대를 위해서는 이에 대한 대국민 합의가 필수적이기 때문이다. 이렇게 국민 합의를 거쳐 정립된 개발협력 로드맵은 제반 정치, 경제 여건 변화 등 부정적 외부 충격에 저항하는 힘을 가지며 결과적으로 안정적인 ODA 재원 확보 등에 기여할 것이다.

ODA를 둘러싼 대국민 인식증진은 특히 자국내 빈곤층이 다수 존재하는 멕시코를 포함하여 중소득 공여국이 공통적으로 가지고 있는 문제이기도 하다. 신흥 공여국은 국제개발협력 초기단계에서부터 ODA 활동에 대한 구체적이고 체계적인 로드맵을 작성하고 이를 홍보함으로써, 장기적인 관점에서 국제원조활동이 상호 호혜적인 상승효과를 가져올 수 있음을 강조해야 한다.

또한, 보다 견고하고 강력한 형태의 ODA 수행 메커니즘을 개발하고 개발협력 파트너와 함께 보다 효과적인 빈곤감소 및 사회개발을 이룩해 내기 위해서는 ODA 전반에 걸친 통일된 법안을 정립하는 것이 중요하다. ODA 확대가 양적인 측면에서의 성장이라고 한다면, 명확한 ODA 정책과 일원화된 원조체계를 정립하는 것은 질적인 측면에서의 성장이라고 볼 수 있을 것이다. 대부분의 중소득공여국에 있어 단시간 내의 ODA 예산확대는 쉽지 않을 것이다. 그러므로 자국의 개발경험을 활용하여 원조의 질적 측면을 개선하는 것이 현 단계에서 중소득공여국이 원조활동의 성장을 도모하기 위한 보다 적합한 전략이라 하겠다.

3. 국제개발협력 분야의 전문가 양성

국제개발협력 분야의 정책과 비전을 실행하기 위한 전문화된 인력확보 또한 중요한 과제이다. 관련 지식과 전문화된 노하우를 가지고 있는 역량 있는 전문가 집단을 보유하는 것은 개발원조의 질 향상과 효과성 제고에 있어 매우 중요한 요소이기 때문이다. 이는 ODA 역사가 짧은 중소득 공여국의 경우 더욱 그러하다.

전문가 양성은 KOICA와 같은 원조기관에만 해당되는 사안은 아니다. 전통적 선진 공여국인 스웨덴의 원조기관인 SIDA은 자신의 역할을 funder, dialogue facilitator, broker 로서 정의하면서 원조기관의 역할과 함께 전 국가적, 사회적 차원에서의 ODA 전문가 양성 및 역량 강화를 강조하고 있다.

이런 의미에서 국제개발협력의 전과정에 걸친 광범위한 참여자(원조기관 이외의 개발협력 컨설팅기관, 건축시공사, 건축관리사, 각 분야 연구소, 대학, NGO 등)들의 균형적인 역량제고가 필요하며 특히, 중소득 공여국들에게는 이미 그러한 역량을 갖춘 선진 공여국과는 달리 원조기관 외부의 ODA 역량 강화 및 ODA

참여 유도를 위한 의식적 노력과 지원이 요청된다.

Ⅲ. 개발협력분야에서의 중소득국의 역할 확대 기대

중소득국들은 극빈층(하루 1달러미만 생활자로서 전체 인구의 13% 차지)과 빈곤층(하루 2달러미만, 41%차지)이 전체인구의 과반을 넘고 있어 개발협력 수원국으로서의 지위를 유지하는 것이 타당하다. 하지만 동시에 주변 저소득국에 대한 기술협력을 제공함으로써 국제개발협력체제에 공여국으로서 자리매김하기 위한 노력을 지속하고 있다.

실제로 칠레, 브라질, 콜롬비아를 포함한 대다수 중남미국가가 1960년부터 80년대까지는 미국, 유럽 및 국제기구의 원조를 받는 수원국이었으나 80년대 후반에서 90년대에 걸쳐 공여국으로 변화했다. 멕시코 정부는 2009년까지 개발협력 전문기관(예, USAID, KOICA) 설립을 목표로 관련법 제정을 추진하는 등(현재 법안이 하원에 계류 중) 공여국으로서 발돋움하고자 모색하고 있으며, 이는 최근 국제사회의 남남협력, 삼각협력 본격 추진을 위한 노력과도 부합한다.

동 심포지엄의 참가자들은 중소득 공여국의 원조관행을 국제적 원조관행과 일치시키는 데에는 무리가 있을 것이라는데 동의 했다. 대부분의 중소득 공여국들은 원조에 대한 장기 Agenda가 없고 정치적 영향을 크게 받으며, 원조 동기나 사업형태가 국제사회와의 관행과는 다를 수 있기 때문이다. 그러나, 동시에 이제 막 공여국으로서 첫걸음을 내딛는 신흥공여국들은 수원국과의 정책조정 매커니즘 등 원조의 효과성 제고를 위해 강력한 정치적 의지와 자국의 원조에 대한 체계적인 장기계획을 설정하고, 이를 기반으로 국제협력체제와의 조화를 위한 중소득국의 공여방식에 변화와 개선이 필요하다는 데에도 인식을 같이했다.

누구에게나 시작은 있듯 ODA 공여국으로 가는 길도 마찬가지이다. 시행착오를 통해 얻은 중소득국가의 개발경험은 보다 효과적인 개발원조 활동을 수행하는데 있어 중요한 자원으로 활용될 수 있다. 수원국에서 공여국으로 탈바꿈한 한국의 경험이 오늘날 개발도상국과 새롭게 떠오르는 중소득공여국 모두에게 중요한 영감을 줄 수 있기를 바라며, 이러한 영감을 바탕으로 한 국제사회의 노력이 개발도상국의 근본적인 성장을 이끌어 내는데 도움이 되길 희망한다.

첨부 : 멕시코 심포지움 발제자료(영문). 끝.

ROLE OF THE MICS IN INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

: LESSONS FROM KOREA'S EXPERIENCE

Table of Contents >>>

Ⅰ. INTRODUCTION: THE MICS AS KEY DEVELOPMENT PARTNERS

Ⅱ. EXPERIENCE OF KOREA

Good Practice: Samaeul Undong (SU)

Ⅲ. KOREA'S CHALLENGES AS AN EMERGING DONOR

1. Insufficient ODA volume
2. Absence of integrated legal framework and overarching ODA policy
3. Lack of experts in international development cooperation
4. Low level of public awareness

Ⅳ. LESSONS FROM KOREA'S EXPERIENCE

1. Building a unique development model from real experience
2. Scaling up ODA
3. Establishing a robust ODA policy
4. Developing specialists in IDC

Ⅴ. CONCLUSION

In this rapidly changing world, the nature of development cooperation is also changing. In recent years, we have witnessed the emergence of new actors, as well as new sources and forms of cooperation. In this regard, some newly emerging donors, such as Mexico, deserve special attention as another important source of development cooperation. For the international development cooperation community, it will be crucial to work with them to share best practices and maintain quality standards. And for emerging donors, it will be important to identify their roles in IDC and develop constructive partnerships with other aid agencies and donor countries.

Ⅰ. INTRODUCTION : MICS AS KEY DEVELOPMENT PARTNERS

MICs, which have first-hand experience in poverty reduction and social development, can be important development partners. Such countries that have a better understanding about the challenges of development can provide more adequate technological and advisory assistance which successfully fulfill the needs of partner countries. Moreover, MICs, as living examples of development success, can provide persuasive and credible strategies for development.

The international community has learned through its long experience in development cooperation that 'recipient-oriented' aid is one of the key principles in development cooperation. An enormous flow of resources and cutting-edge technologies from donor countries could quickly ease the pain of impoverished people in the short run. However, we all know that is not a fundamental solution to end poverty. The solution should come from a thorough understanding and insight that penetrate the problems of recipient countries. In this respect, middle-income donors have a comparative advantage as development partners. As predecessors that have gone through a similar path of development not so long ago, they can provide essential help through referring to their own experiences.

Ⅱ. EXPERIENCE OF KOREA

Korea is generally considered to represent one of the most successful economic transformation stories of the twentieth century. From 1945 to the present, rapid growth has propelled Korea to its current position as the thirteenth largest economy in the world. Like Mexico, Korea used to

be an aid-recipient, receiving $46 billion up to the 1990s, however, now it has successfully moved forward to become an aid donor. Moreover, it is now trying to join the OECD Development Assistance Committee (DAC) in an effort to elevate its position as a full donor.

■ Good Practice: Samaeul Undong (SU)

Samaeul Undong (SU) can literally be translated as "New Village Movement". SU was initiated by the Korean Government in 1971 to accelerate the modernization of traditional rural villages and it was implemented throughout rural areas of the nation in the 1970s. Consequently, SU transformed Korea's rural villages and reduced the urban-rural divide to a substantial extent in a relatively short period of time. That is to say, Samaul Undong, as a national development project, played a very important role in reducing absolute poverty in Korea. Looking back on how SU succeeded, I'd say there were three key elements; (1) political leadership, (2) self-help, and (3) diligence. The movement was a comprehensive package for rural development, which addressed socio-cultural, economic, and political factors. It worked in close partnership with central and local governments and took people-centered and participatory approaches.
Even though applying SU in other developing countries requires other considerations, this is a good example of Korea's rural development assistance based on its own experience which we can share with other partners. Likewise, MICs can also provide such strategic assistance for partner countries based on the lessons they have learned in the course of their development.

Ⅲ. KOREA'S CHALLENGES AS AN EMERGING DONOR

1. Insufficient ODA volume

Korea's ODA volume is still considered as being insufficient, compared to its per capita GNI. Korea is the world's 13th largest economy and is an OECD member state. However, Korea's ODA for 2007 was approximately 671 million USD, which amounts to only 0.07% of GNI. 0.07% is a long way behind DAC member countries' average.

2 Absence of an integrated legal framework and overarching ODA policy

Despite a 20 year-long history of providing development assistance, the Korean aid architecture is still fragmented, having neither a basic policy statement on ODA, nor an integrated ODA law. The current Korean ODA system is

composed of two main pillars: The Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) and The Ministry of Strategy and Finance. The two ministries have respective implementing agencies which are the Korea International Co-operation Agency (KOICA) and Korea Eximbank's Economic Development and Co-operation Fund (EDCF). KOICA is responsible for executing grant aid and technical assistance programs and EDCF implements concessional loan programs. In addition, there are a further 30 other ministries, agencies and municipalities which are involved in development cooperation programs.

Existing ODA-related laws, such as the Korea International Cooperation Agency (KOICA) Act, the Economic Development Cooperation Fund (EDCF) Act and the Overseas Emergency Relief Act, cover only the general goals and operative directions of development projects.

Thus, the vision and objectives of Korea's ODA remain unclear, which results in fragmented implementation mechanisms and often incoherent ODA projects. The recent adoption of a Mid-term ODA strategy for 2008-2011, a Comprehensive ODA Improvement Plan and Annual Operational Plan was a positive step forward, but it was still more a compiling of individual plans than an integrated framework. The absence of such an overarching ODA policy potentially undermines Korea's efforts to enhance aid effectiveness.

3. Lack of experts in international development cooperation

Adequate human resources with specialized knowledge and professional know-how is a key to effective development assistance. However, despite the high technologies that Korea holds in areas such as IT and medical science, Korea has a relatively thin pool of development specialists. This is mainly due to the lack of mobilization of adequate human resources. It is also closely linked to the top-down development assistance policy from the past decades, during which Korea's ODA projects were led by the government without active involvement of other development players.

4. Low level of public awareness

According to a nationwide survey conducted in 2005, 62.3% of respondents agreed with Korea providing ODA to developing countries, and only 47.6% agreed to expand the ODA volume up to the level of other donor countries. Although much improved in the last decades, the degree of

public consent is still lower than in other donor countries.

Ⅳ. LESSONS FROM KOREA'S EXPERIENCE

1 Building a unique development model from real experience

Having successfully passed from recipient to donor, Korea has formulated an original Korean assistance model that transfers our development experience and aligns it to the recipient country's national development strategies. By doing so, we intend to contribute to economic and social progress in developing countries, from real and applied experience, and its effectiveness tested in real contexts.

Establishing a unique development model from successful experience will be a major role that the international community expects from MIC donors. Such a model can boost recipient countries' motivation to achieve development goals. It can also reduce risks in terms of usefulness and effectiveness because the model has been formulated from successful and real experience.

2. Scaling up ODA

Korea plans to scale up its ODA volume to 0.25% of GNI by 2015. Nevertheless, in order to achieve the goal, significant efforts need to be undertaken. Economic growth is not the only factor.

In scaling up ODA, a roadmap is the key. A donor government should establish a long-term roadmap and widely publicize it, in doing so making a commitment that should be irrevocable. Then, effective public consensus at the grassroots level should be pursued. Informing the general public about ODA and building consensus requires a solid public awareness strategy with appropriate activities. For the last few years in Korea, public awareness campaigns including educational approaches for children and young adults, such as essay contests on ODA, as well as the use of mass media, have proved to be successful in reaching the general public. Furthermore the websites of KOICA and the Ministry of Foreign Affairs have provided information to many people willing to get involved in Korea's ODA projects. Also, high-quality international conferences and seminars similar to this one in Mexico have contributed to quenching academics' thirst.

According to the latest survey conducted in 2007, 56% of respondents agreed with the expansion of ODA volume. Such a result is considerable progress compared to 2005, and it is clear that our public awareness activities have been of great effect in achieving this.

Public consensus around ODA will most likely be a common issue for the MIC donors like Mexico. Solid strategy and effective measures should be devised so as to build public consensus that can be a driving force for ODA policy.

3. Establishing a robust ODA policy

The Korean government is currently in the process of establishing a policy statement and actively supports the swift legislation of a Framework Act on ODA to achieve policy coherence among ministries and aid implementation agencies. A strengthened implementation mechanism and increased capacity are expected to improve our aid effectiveness and better achieve poverty reduction and social progress in our partner countries.

If scaling up ODA is a quantitative issue, enhancing aid effectiveness through clear ODA policy and unified and streamlined aid architecture will be a qualitative one. For most of the MIC donors, large-scale expansion in a short timeframe will be difficult. Improving aid quality will be a more substantive, effective and realistic way to contribute to the international community's efforts, than trying to expand ODA volume at the expense of economic and social development needs within their own country. To do so, a clear ODA policy and consolidated aid system needs to be established from the outset. It has to address the vision, objectives, guiding principles and implementation strategies of ODA, and all of these in concrete measures and clear wordings.

In the case of Korea, the aid system is highly fragmented with many ministries having separate aid portfolios. The lack of a unified strategy, particularly at the country-level undermines the coherence and potential impact of development activities. To prevent such inefficiencies, it's very important for MIC donors to set up clear aid architecture through relevant legislation from the initial phase of aid activities of the country.

4. Developing professionals in the IDC field

To overcome the challenge related to specialized human resources for IDC, Korea has undertaken various measures. A number of universities were

elected as ODA-specialized institutions, and were provided with mid-term financial assistance. These universities can therefore open up undergraduate and graduate courses on development studies, which were previously nonexistent and consequently raise our future development specialists.

KOICA employees have been provided with different professional training and overseas scholarship programs in addition to support for self-study group activities.

At the NGO level, seminars and study groups have been organized on a regular basis, with a view to enhancing the capacity of NGOs workers, as well as that of the private sector and general public.

An adequate and sufficient pool of specialists with solid knowledge and professional know-how is an important factor that affects the quality of development assistance. This holds even truer for emerging donors that have shorter ODA experiences.

Ⅴ. Conclusion

We have overviewed the possible role which MICs can play in IDC, the challenges they may face, and how to overcome these challenges. There is a definite role for MICs. They have first-hand experience and can translate their success into more effective development aid based on their trial and error experience.

In overcoming the challenges of becoming emerging donors, MICs can create opportunities to disburse aid more effectively and efficiently. As well as this, their unique position means that their good practices may offer the rest of the international development community the opportunity to learn from them.

There is a beginning for everybody, and it is the same for ODA donors. I wish Korea's efforts to address the challenges have been instructive for the present MICs, and that it can contribute to establishing MICs' position as donors in the international development cooperation community.

아크라 행동계획(AAA) 채택의 의의와 정책적 시사점

최 성 호 / 한국국제협력단 정책연구실장

2008년 9월 2일부터 3일간 130여 개국 1,500여명이 참석한 가운데 개최된 '제3차 원조효과 제고를 위한 고위급회의'(The 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 채택된 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)의 의의와 정책적 시사점에 대해 알아본다.

Ⅰ. 개괄

서부 아프리카 대서양 연안에 위치한 인구 2,260만 명의 가나의 수도 아크라에서는 지난 9월 2일부터 4일까지 가나, 라이베리아, 온두라스 등 수원국 3개국 정상을 비롯하여 공여국, 신흥공여국 및 수원국의 각료급 인사, 국제기구 대표, 시민사회 등 130여 개국(기관) 1,500여명이 참석한 가운데 '제3차 원조효과 제고를 위한 고위급회의'(The 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness)가 개최되었다.

금번 회의는 2005년 제2차 고위급회의에서 채택된 원조효과 제고에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)의 이행과 관련하여 중간 점검하는 각료급 회의로서 본회의 및 9개 원탁회의에서 실질적인 원조효과 개선 및 원조의 질적 제고 방안을 폭넓게 논의하고, 회의 최종일에는 파리선언의 2010년 목표달성을 촉구하기 위한 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)을 채택하였다.

우리 정부는 오준 외교부 다자외교조약실장을 수석대표로 외교부, 기재부, KOICA, 수출입은행 등으로 구성된 대표단이 참석하였으며, 특히 본회의 기조연설을 통해 non-DAC 공여국 대표로서 원조효과 제고 방안 관련 우리의 입장을 피력하였다. 우리측 수석대표는 기조연설을 통해 우리의 과거 개발경험에 비추어 원조의 질적 제고

와 효과성을 위한 가이드라인인 파리선언과 원칙을 전적으로 지지하며, 전통공여국, 신흥공여국, 수원국을 포함한 모든 개발협력 주체들의 오너쉽 강화와 상호보완적 역할의 필요성, 포괄적 파트너십 구축(comprehensiveness) 및 각 개별주체별 역량과 상황을 고려한 신축적 접근(flexibility)의 중요성을 강조하였다. 또한 2010년 OECD/DAC 가입을 앞두고 수원국과 공여국의 경험을 모두 갖춘 우리나라가 원조의 양적, 질적 측면에서 개발협력 노력을 강화할 의지가 있음을 밝혔다.

Ⅱ. 원조효과성 제고 논의배경- 왜 원조효과성인가?

1990년대 후반기 이후 개발원조 규모는 지속적으로 증가하였으나, 최근 국제사회에서는 개발협력의 목표설정이 개발재원 확대에 그치지 않고, 실질적인 성과를 중시하는 원조의 질적 수준 제고로 이어져야 한다는 인식이 확대되었다. 지난 반세기 동안의 기존의 원조관행에 대한 자성과 함께 특히 2015년 천년개발목표(MDGs)의 세부지표를 목표 시한 내 달성하기 위해서는 실질적인 원조성과를 제고하는 방향으로 원조시스템이 바뀌어야 한다는 공감대가 형성되고 있다.

또한, 개발원조가 기존의 원조공여국 개발체계에서 수원국의 오너쉽 확립과 공여국과 수원국간 파트너십을 강조하고, 사업단위 원조방식(Project Approach)에서 중기프로그램(Medium-term Program)으로 원조내용이 변화하며, 최근 들어 급속히 성장하는 신흥공여국, 글로벌 펀드, 시민사회와 같은 새로운 원조주체들과의 협력적 파트너십의 강화 필요성이 더욱 제기되는 등 21세기 원조체계(Aid Architecture)의 변화를 반영한다고 할 수 있다. 결과적으로 개발원조사업의 이행(Output) 자체보다는 사업을 통한 해당 분야의 결과 및 개선사항(Outcome), 파급효과(Impact)에 보다 중점을 두고 있는 것이다.

Ⅲ. 파리선언의 이행 상황

국제사회는 원조효과성 제고를 위한 노력의 결실로 '몬테레이 컨센서스'(2002년), '원조조화를 위한 로마선언'(2003년), '개발성과 관리를 위한 마라케시 공동메모랜덤'(2004년)을 도출하였으며, 이의 종합판인 '원조효과 제고에 관한 파리선언'(2005년)을 발표하고 2010년까지 이행키로 합의하였다.

파리선언은 크게 5대 원칙 및 5대 원칙의 성과지표로서 2010년까지 달성목표를 설정한 12개의 측정지표로 구분

된다. 첫째, 공여국은 수원국 리더십을 존중하고 수원국은 개발전략의 입안 및 이행에 주도적 역할을 수행한다는 수원국의 오너쉽(Ownership), 둘째, 공여국은 수원국의 개발전략에 원조를 일치시키고 강화된 수원국의 시스템의 활용, 수원국의 정부조달 시스템의 강화, 원조의 언타이드화 등을 규정한 원조의 일치(Alignment), 셋째, 공여국은 원조활동에 대한 공동의 합의사항을 이행하고 원조절차를 간소화하며, 보다 효과적인 원조의 분업(division of labor) 등을 제시한 공여국간 원조조화(Harmonization), 넷째, 공여국은 수원국의 개발전략 수립과 자원을 성과에 연계시키고, 수원국은 성과 중심적 보고 · 평가체제를 구축하는 것을 골자로 한 성과중심의 관리(Managing for results), 다섯째, 공여국은 수원국 정부가 의회 및 국민에게 예산보고를 할 수 있도록 원조제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 제공하고, 수원국은 국가개발전략 이행 및 평가에 다양한 개발주체들을 참여시키는 것을 내용으로 하는 공여국과 수원국간 상호책임성(Mutual Accountability) 등이다.

1. 수원국의 오너십

수원국이 개발정책, 전략 및 원조활동을 적극적으로 조정하고 주도하는 것을 의미하는 오너쉽과 관련, 대부분의 수원국에서 국가개발정책 및 전략이 강화되고 있으나, 이를 부문별 전략과 성과중심의 분권화된 운영 프로그램에 반영하는 데는 아직 어려움을 겪고 있으며, 오너쉽에 대한 지지를 구체화하기 위한 내부 정치, 행정시스템의 제약도 큰 편이다.

2. 원조의 일치

공여국 위주의 일방적인 원조가 아닌, 수원국의 개발전략, 제도 및 절차에 맞게 원조를 일치시키는 것을 의미하는 원조의 일치와 관련, 수원국 우선순위에 따른 원조에는 많은 개선이 있었으나, 사업 수행기관의 중복을 줄이고 역량강화를 위한 지원을 강화하는 데는 미미한 실정이다. 정책 및 전략단계에서의 일치는 큰 어려움이 없으나, 실제 운영 · 시행단계에서 많은 장애물이 있는 것으로 나타난다.

3. 공여국간 원조조화

공여국간 원조활동이 서로 상충되지 않고 투명하며 효율적으로 협력하기 위한 원조조화의 문제는 원조의 분업을 통한 회원국 간 조화를 강조한 EU의 행동강령(code of conduct)을 제외하고는 전반적으로 가시적인 진전도 퇴보도 없는 상황이다. 원조조화의 목표달성을 위해서는 수원국 시스템에 대한 신뢰가 가장 중요하며, 다른 원칙과 마찬가지로 수원국 리더십, 이니셔티브 및 지원이 필수적이다.

4. 성과중심의 관리

성과중심의 관리와 관련, 수원국 통계역량을 강화하고 의사결정을 위해 이를 보다 효율적으로 활용해야 할 필요성이 제기되고 있다. 공여국 역시 수원국 시스템 효율성 제고를 지원함과 동시에 자국 시스템을 정비할 필요가 있다.

5. 공여국 · 수원국간 상호책임성

상호책임성과 관련, 원조효과 제고 성과를 측정하고 문제를 해결하기 위한 협력이 제대로 이루어지지 않고 있다. 공여국은 원조예측성 강화를 위해 원조제공 관련 투명하고 포괄적인 정보를 제공해야 하며, 수원국과 공여국은 원조효과성 관련 합의된 상호 이행성과를 공동 평가해야 한다.

Ⅳ. 아크라 행동계획(AAA) – 파리선언의 보완

금번 아크라 고위급회의에서는 전반적으로 변화하는 국제원조체제에서 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 제반 원칙들의 논의 확대와 현실적 이행 필요성이 제기되었다. 우리측은 변화하는 국제원조체제 정립을 위해서는 각 개발주체간 정보공개 등을 강화하여 이해와 신뢰를 제고하고 포괄적 파트너십을 강화하는 한편, 현실적이고 신축적인 접근이 중요함을 강조하였다. 즉, 전통공여국이 non-DAC 공여국의 개발역량을 지원하고, 신흥공여국을 국제원조체제에 편입시키며, 남남협력, 삼각협력의 활성화를 위해 전통공여국과의 연계를 강화하여야 함을 강조하였다.

AAA는 첫째, 개발에 대한 수원국의 오너쉽 강화, 둘째, 효과적, 포괄적 개발 파트너십 구축, 셋째, 개발성과 도출 및 책임강화 등을 핵심사안으로 수원국 주도의 원조효과 제고 방안을 모색하였다. AAA는 130여 개국(기관) 각료급 인사들의 참여하에 다양한 개발 파트너와의 포괄적 협의과정을 거쳐 채택함으로써 원조효과 제고를 위한 정치적 의지 강화의 계기가 되었으며, 2005년 파리선언에 비해 수원국 시스템의 활용, 원조 예측가능성 개선 등 수원국 입장이 상당부분 반영된 진일보된 것으로 평가된다.

금번 AAA 채택으로 그동안 이행성과가 미진한 파리선언을 보완하여 2010년 목표년도까지 원조효과 제고를 위한 이행점검이 진행될 예정이며, 현행 국제원조체제에서 각 개발협력 주체는 수원국의 오너쉽 제고 및 역량강화,

공여국과 수원국간 상호책임성 강화 등을 통한 구체적인 이행방안을 마련함으로써 원조효과성 제고에 실질적으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

1. AAA의 주요내용 및 우리의 이행계획 방안

금번 AAA에서 강조하고 있는 주요 내용을 확인하고, 이에 대한 우리의 향후 이행계획 추진방안을 아래와 같이 정리해 보았다. 동 추진방안은 아직은 정부차원에서 확정된 사항이 아닌 검토단계이며, AAA도 파리선언과 함께 OECD/DAC의 원조 작업반 주도로 중간평가 등 이행과정을 점검할 예정이다.

가. 수원국 오너십 제고 및 수원국내 개발정책대화 활성화

(제13항 Ownership, Country-level policy dialogue on development)

수원국	공여국
• 수원국 정부는 의회, 지방정부, 시민단체등과 공동으로 국가개발정책 및 계획수립 · 이행 • 개발정책 및 프로그램을 인류공동문제(cross-cutting 이슈) 관해 합의된 국제공약에 일치	• 공여국은 수원국내 개발정책대화 존중 및 촉진 • 원조 프로그램과 개발정책을 성평등, 인권, 장애, 환경적 지속가능성 등 인류 공동문제에 관해 합의된 국제공약에 일치
(공통사항) • 정책대화 존중 및 촉진 • 인류전체의 공동문제별 우리 기본정책 수립 및 개발정책에 반영 모색	

■ 원조 프로그램과 개발정책을 인권, 환경, 성평등 등 인류 공동문제(cross-cutting issues) 관련 합의된 국제공약에 합치되도록 이행

○ 성평등, 인권, 환경적 지속가능성 제고에 효과적인 사업 발굴 및 원조시행기관 practices 개선, 역량강화

나. 역량강화 및기술협력 제고

(제13b항 & 제14항 Capacity development and Technical cooperation)

수원국	공여국
• 수원국은 역량강화가 필요한 분야를 선별하고 역량개발 전략 수립 • 수원국과 공여국은 공동으로 기술협력 사업을 선별, 관리하며, 지역자원 활용을 촉진하고, 보다 효과적인 역량강화 위해 사업운영 개선	• 공여국 자신의 역량강화 • 의회, 중앙 · 지방정부, 시민단체, 연구기관, 언론 등 수원국 역량강화 지원 대상 다변화 • 수요중심의 기술협력, 역량강화 사업 운영을 위해 수원국과 공동으로 기술협력사업 선별, 관리 및 남남협력 등을 통한 수원국내, 역내 전문성 촉진

(공통사항)
• 우리의 개발역량 강화
• 기술협력 사업 공동 결정 및 남남협력 활성화 지원

■ 우리의 포괄적 개발협력 능력배양 강화 계획 수립

ㅇ 지역별, 분야별 전문성 강화 등 원조집행기관 역량 강화 추진

■ 수원국 역량강화 지원대상 다변화

ㅇ 주요 수원국에서 의회, 지방정부, 시민단체와의 파트너십 강화 추진

■ 수원국 수요에 기반한 기술협력(TC), 능력배양(CD) 사업 효율화 추진

ㅇ 남남협력 통한 역내 기술협력 촉진 지원 방안 수립

다. 수원국 시스템 사용 강화 (제15항 Country systems)

수원국	공여국
• 수원국은 공여국과 함께 자국 시스템의 질을 평가하고 개혁 프로그램 선정과 우선순위 결정을 주도	• 공공분야 지원사업시 수원국 시스템 사용을 우선적으로 고려. 수원국 시스템 미사용시 그 사유 공개 및 정기적으로 재검토 • 공여국은 수원국과 수원국 시스템의 질을 공동 평가 • 수원국 시스템 사용 계획 즉시 수립 • 정부간 지원시 2010까지 수원국 재정시스템 50%이상 사용 - 원조의 66%를 프로그램 원조로 지원한다는 파리선언 공
(공통사항) • 수원국 시스템 사용 확대 계획 수립 - 예산지원(budget support) 검토 & 수원국 재정시스템 확대 사용 계획 • 프로그램 접근 원조 강화	

■ 수원국 시스템 사용 제고 Roadmap 수립

ㅇ 사용 검토대상 수원국 시스템의 구체적 범위 결정 및 일본 등 주요국 사례 검토

ㅇ Roadmap 수립

• 수원국 시스템 공동평가 실시 → 수원국의 시스템 개선을 위한 체계적 기술협력 실시 → 중점 수원국별 시스템 사용 확대 중장기 맞춤형 계획 수립 → 수원국 시스템 미사용시 사유 공개 및 정기적으로 재검토 → 현지 직원 가이드라인 마련 및 교육 · 훈련 제공

☞수원국이 신뢰할 만한 시스템을 보유하고 있는 것으로 평가되는 경우 수원국 주인의식 및 능력배양을 위해 수원국 시스템 활용 강화

※ 시스템 미사용시 이유 공개 및 정기적으로 재검토하도록 내부 지침 수립

○ 수원국 시스템 공동평가 실시

– 일본 또는 호주, 아시아 수원국과 공동평가 우선 추진 검토(삼각협력방식의 수원국 공동평가)

– 수원국 시스템 사용 시범(pilot) 국가 선정

○ 수원국 시스템 질 개선위한 체계적 역량강화 지원 및 지속적인 모니터링 수행 추진

– 일회적 기술원조를 지양하고 기술원조 사업을 체계적으로 관리하여 수원국 시스템 질 개선에 실질적 도움이 되도록 모색

■ 프로그램 접근 강화(program-based assistance: PBA)

○ 전략적 이해관계 분야가 같은 공여국(중간소득국가 포함)과 pilot 국가를 대상으로 공동기금 조성 등을 통한 PBA 공동사업 추진 검토

– 중장기적으로 '선택과 집중' 원칙에 기반, PBA 사업, 예산지원 추진

○ 예산지원(budget support) 활용 검토

라. 원조 분산화 감소 (제17항 Reducing aid Fragmentation)

수원국	공여국
• 수원국 주도 원조조화	• 원조효과작업반 주도로 원조분업 원칙 모범사례 수립 • 2009.6월까지 국제원조분업 및 원조 소외국 문제 논의 시작
(공통사항) • 원조분업 • 개발협력 조화(coordination of development co-operation) 계획 수립 • 원조효과작업반 참여	

■ 원조분업 관련 향후 논의대비 우리 입장 및 중장기 계획 수립 추진

○ 우리의 중점지원 지역, 국가, 분야 재검토 중점지원국 축소방향 수립

– 국제원조분업 논의가 우리 ODA 정책과 사업에 미칠 영향에 포괄적 분석

○ 일본, 호주 등과 아시아 지역내 원조조화(harmonisation) 논의 참여 검토

– EU, 유럽 국가 등이 주도하는 논의에 대한 적극적 대응 방안 마련

○ 수원국내 공여국회의 참여 강화와 공동협력 사업 확대

■ 원조효과작업반 참여 추진

ㅇ 2009.6월까지 시작할 원조효과작업반 주도 논의에 적극 참여

ㅇ 원조효과작업반 회원자격 변경, mandate 개혁작업 예의주시, 참여 추진

마. 원조의 가치제고 (제18항 Increasing aid's value for money)

수원국	공여국
• 기업의 사회적 책임(CSR)에 관한 국제적 합의 준수	• 원조 언타이드 구체 계획 수립, 조달절차 투명성 강화 및 현지 기업의 조달시장 참여 지원 • 기업의 사회적 책임(CSR)에 관한 국제적 합의 준수
(공통사항) • 유 · 무상 원조의 언타이드 구체 계획 수립 및 이행 • 조달체제 선진화 • CSR 홍보 강화	

■ 관계부처 협의에 따라 유 · 무상 원조 언타이드화 구체적 계획 수립 및 이행

ㅇ DAC 가이드라인에 부합하는 비구속성 원조 확대계획 수립, 추진

– 최빈국 및 HIPCs 국가를 우선적으로 고려

■ 조달시장 선진화, 투명화 계획 수립 및 이행

■ CSR 관련 관련기관, 기업, 시민단체 등 인식제고 위한 홍보계획 수립

바. 개발 파트너 확대 · 포용 (제19항 Enlarging the tent – welcoming all development partners)

• 남남협력 포함한 모든 개발 행위자들이 파리선언 원칙 준수 • 중간소득 국가들의 경험을 공유하고 삼각협력 촉진 • 글로벌 펀드는 분야별 정책과 제도 개선을 원조 일치, 조화 참여 및 기존 원조채널 활용
• 남남협력 지원 • 삼각협력 활성화 • 글로벌 펀드 정책 마련

■ 남남협력 지원 계획 수립

ㅇ ODA 사업에 남남협력 활용 제고 방안 모색

■ 삼각협력 활성화 계획

ㅇ 프로그램 접근 확대, 원조분업 논의 등에 능동적 참여 위한 삼각협력 활성화 추진

■ Global funds, programme 지원관련 원조효과 제고위한 종합정책 수립

ㅇ 중점 지원분야 글로벌 펀드 선별, 중점 지원

사. 시민사회 참여 제고 (제20항 Civil society)

• 시민단체의 활동에 우호적인 환경 제공 • 정부 프로그램과의 조율, 시민단체의 결과에 대한 책임성 및 시민단체 활동 정보공개 강화 등을 위해 공동 노력 • 시민단체의 관점에서 파리선언 원칙 준수 검토
• 시민단체의 파리선언 원칙 준수 촉구 • 시민단체 기여 강화 환경 조성

■ 시민단체 역량강화 지원 전략수립

ㅇ 시민사회와 원조정책에 대한 대화 확대

ㅇ NGO 통한 ODA 사업 모니터링 및 평가 강화 방안 수립

■ 수원국 시민단체 지원 및 활용 제고 방안 수립

아. 취약국가 개발원조정책 개선 (제21항 Fragile situations)

• 국가수준에서 공여국과 수원국은 자발적으로 취약 국가와 상황에서 모범 국제개입 원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations) 이행을 모니터
a) 공여국은 수원국 당국 등과 가버넌스 및 능력 공동 평가, 분쟁 · 취약 · 불안의 원인 조사 실시 b) 현실적인 평화 및 국가건설 목표 수립, 분쟁 · 취약상태의 근본 원인 해결, 여성 보호 및 참여 보장 c) 핵심 국가기능 및 조기 복구를 위한 수요 중심의 맞춤형, 조율된 능력배양 지원 제공 d) 유연하고 신속한 장기적인 공동의 재원조달 방식 수립, 적절한 경우 인도적 지원, 복구지원을 장기 개발지원과 연계 및 안정화, 포괄적 평화구축 및 국가건설과 연계, UN 시스템, 국제금융기구 등과의 파트너쉽 촉진
• 취약 · 분쟁국가 원조정책 • 인도적 지원과 ODA 연계 강화

■ 분쟁 및 취약국가 원조시 'Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations' 적용 현황 파악

ㅇ 분쟁 및 취약국가 ODA 지원시 동 원칙 반영 강화

■ 분쟁 및 취약국가관련 ODA 전문성 제고

자. 성과 관리 (제23항 Managing for results)

수원국	공여국
• 정보 시스템 개선 - 비용효과적인 성과관리 수단 개발 • 공여국과 공동으로 성과관리 수단 개발 및 다른 정보원과 조율, 연계	• 수원국 정보시스템과 공여국 모니터링 연계 및 수원국 통계능력, 정보 시스템 강화 지원 • 체계적으로 제도적, 행정적 장애요소를 검토하여 원조효과를 위한 인센티브 강화 • 현지 사무소에 충분한 권한 이양
• 수원국 정보 시스템 활용 및 통계, 정보 시스템 강화 지원 • 현지사무소 권한 강화 및 원조효과 제고 위한 조직 변화 및 인센티브 제공	

■ 사업 모니터링을 위한 수원국 정보시스템 활용 증대

ㅇ 수원국 통계, 정보시스템 강화 지원 – 수원국 능력배양을 위한 기술협력(TC)과 연계

■ 원조효과 제고

ㅇ 제도적, 행정적 장애요소 포괄적 검토 및 체계적 개선 추진

ㅇ 원조효과 제고를 위한 인센티브 마련

■ 원조기관 현지 사무소(country office) 권한 강화

차. 결과에 대한 책임 (제24항 & 제26b항 Accountability for results)

• 공여국은 원조 규모 · 분배 · 지출결과에 대한 정기적이고 상세한, 시의적절한 정보 제공 • 수원국은 공공재정 관리에 대한 의회 감독 촉진 • 2010년까지 모든 국가에서 상호평가검토 추진 • 2009년 말까지 국제 상호책임 검토 추진 • 불법취득 자산 추적, 동결, 원상회복
• 투명성(transparency) & 책임(accountability) 강화 • 상호평가검토(mutual assessment review) 시행 • 매년 ODA 공약 및 실질 집행액에 대한 완전하고 시의적절한 정보 제공

■ 상호평가(mutual assessment) 검토 시행계획 수립

ㅇ 중점 지원국 중심으로 상호평가 단계적으로 확대 실시

■ 원조 투명성 강화

ㅇ 수원국별 원조 규모 · 분배 · 지출 결과 정기적으로 공개

카. 원조조건 (제25항 Conditionality)

	• 공여국과 수원국은 수원국 개발전략에 기반하여 원조조건을 상호 합의하고 공동 평가 • 모든 원조조건 정기적으로 공개 • 원조조건에 관한 모범 사례 검토 · 보급 및 시민사회 기여 반영
	• 원조조건 개선 • 원조조건 공개

■ 우리 원조사업의 원조조건 부과 현황 검토 및 개선 추진

ㅇ ODA정책의 기본목표 수립시 인류공동문제(cross-cutting issue) 등 원조효과 제고위한 원조조건 부과 검토

■ 조건(conditionality) 공개 강화

ㅇ 시민단체와의 협의 강화

타. 중기 예측가능성 (제26항 Medium-term predictability)

수원국	공여국
• 예산 기획 과정을 강화하고 성과에 기반한 지출	• 매년 원조공약 및 실질 집행액 정보 공개 • 중기(3~5년) 원조계획 체계적으로 제공 • 중기예측가능성 제고를 위한 국제대화 촉진 및 이행평가 수단 개발
• 중기 원조 예측가능성 제고	

■ 매년 원조공약 규모 및 실질 집행액 공개

ㅇ 범정부적 ODA 통계 시스템 강화

ㅇ 매년 초 원조공약 규모 및 전년도 실질 집행액 공개

■ 중기 예측가능성 제고방안 수립

ㅇ 우리정부의 중기 ODA 목표수립 및 이행점검

ㅇ 우선 중점협력대상국의 국별지원전략(CAS) 수립시, 최소 제공 범위의 중장기 원조제공 공약을 포함하고, 원조효과에 대한 공동평가를 기초로 원조액 증감하는 방안 검토

ㅇ ODA 사업을 중기단위 산업 중심으로 기획 · 집행 추진

- 수원국 수요에 부합하는 중장기 원조계획 수립 위해 수원국의 중장기적 원조수요 예측 능력제고

파. 아크라행동계획 이행 (제28항, 제30항 & 제31항 Implementation of the AAA)

• 공여국은 수원국의 국별 행동계획 수립 지원 (구체적인 시한설정 및 모니터링 가능한) • 원조효과작업반이 2010년 파리선언 및 AAA 모든 공약 모니터링 및 평가 실시 - 다양한 개발주체가 참여하는 수원국과의 공동 파트너쉽을 위한 제도적 프로세스 개발 • UN 시스템과 연계
• 2010년 파리선언, AAA 이행 모니터링 실시

■ AAA 구체적인 이행계획 수립 및 단계적 이행 추진

ㅇ 관계기관(재정부, KOICA, 수은 등) 협의하여 각 공약사항별 입장 정립 및 구체적 이행계획 수립

- 향후 AAA 해석과 이행에 관한 원조효과작업반 회의에 적극 참여
- 원조분업, 수원국 시스템 사용 등 쟁점 분야관련 전략적 이해관계 고려 여타 공여국과 공조체제 모색

ㅇ AAA 및 AAA 이행계획을 적극 홍보하고 실질적 원조효과 제고 추진

- 관계기관, 공관, 시민단체, 기업 등 포괄적 접근

Ⅴ. 정책적 시사점

1. 원조추진체제와 운용의 선진화

오는 2010년 DAC 가입과 2015년 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%까지 끌어올려(제4차 국제개발협력위원회) 명실상부한 선진공여국으로 발돋움하려는 우리 정부로서는 수원국 주도의 개발 지원, 파트너십 강화를 통한 원조조화 증진, 수원국 역량강화 지원 등 원조효과성 제고를 위해 국제원조규범을 준수하고 이를 모니터링, 평가할 수 있는 원조추진체제와 수행방식의 개선이 필요하다. 즉, 원조사업의 발굴, 심사단계에서부터 원조효과를 예측하고, 사업의 진행 모니터링 및 평가까지 성과관리 중심의 원조사업 추진과 평가체제 구축이 필요하다. 이를 위해 관계부처와 유관기관, 시민사회 등 개발협력 주체들간 우리 개발원조의 선진화 노력을 위한 단계적인 실천방안을 강구해야 할 것이다.

2. 포괄적 파트너십을 통한 원조조화

금번 회의는 AAA 도출과정에서도 관찰되었듯이 유럽, EU 등을 중심으로 한 전통적인 공여국 외에 신흥공여국의 부상, 글로벌펀드, 시민사회 등의 역할증대 등 국제원조체제의 다양화와 변화추세가 반영되었다. 향후 다양한 개발협력 주체간 상호책임성, 정보공유 강화 등을 위해 포괄적 파트너십 활성화가 예상되므로 새로운 개발협력 모델 및 우수사례(best practices)를 적극 발전시켜 국제 개발원조 논의에 기여할 필요가 있다. 또한, 수원국내 원조공여국 회의에 적극 참여하여 타 공여국과 상호 보완적인 원조를 시행하기 위한 ODA 정책대화를 활성화하여 우리의 개발역량을 증진시키는 계기로 활용하여야 한다.

3. 시민사회의 개발역량 확충

한편 최빈국에서 공여국으로 탈바꿈한 우리의 독특한 위치를 최대한 활용하여 우리의 성공사례 및 노하우를 발전시켜 수원국의 국가개발전략, 사업정책 분야의 개발컨설팅 확대 등 개발경험의 공유를 활성화하고, 수원국과 공여국간, 전통공여국과 신흥공여국간 촉매제 역할을 수행할 필요가 있다. 특히, 금번 회의에서 시민사회, 언론, 국제기구 등 비국가 주체의 참여가 두드러졌음이 확인되었는 바, 우리의 개발경험 공유 및 원조효과성 제고를 위해서도 국내의 개발 NGO를 비롯한 시민사회의 개발원조 역량을 확충하는데 전략적 지원이 필요할 것으로 본다. 이러한 맥락에서 KOICA는 무상원조사업의 효과제고를 위한 민간부문의 참여확대를 위해 2008년도 민간단체지원 사업비(100억원)를 전년대비 109% 증액하였으며, 신규 협력사업으로 원조사업에 민간부문 참여를 확대하고 개발원조에 대한 이해증진과 지지기반 확대를 위해 NGO의 개발인지 교육지원 등 민간단체를 통한 '개발협력 인지강화 프로그램'을 추진할 계획이다.

한국의 OECD/DAC 가입을 위한 DAC 특별심사

한국국제협력단 정책연구실[1)]

2008년 3월~9월간 진행된 2010년 한국의 OECD/DAC 가입에 대비한 DAC 특별심사의 경과와 결과 소개한다.

Ⅰ. Roundtable on Korea's Development Cooperation

1. 회의 개요

2007년 11월 우리나라와 OECD/DAC는 한국의 국제개발협력에 대한 '특별검토'를 실시하기로 결정했다. 이에 금년 3월 3-6간 우리나라 공적개발원조(ODA)에 관한 동료검토를 실시하기 위해 DAC 실사단이 방문하여, ODA 관련 정부부처(외교통상부, 기획재정부 등), 관련기관(KOICA, 한국수출입은행), 국회사무처, 시민단체, 학계 등 ODA 관련 유관기관과의 방문협의를 진행하였다. 동 실사단 방문협의를 바탕으로 2008년 8월 8일 실사단은 DAC에 '한국특별검토' 보고서[2)]를 제출했다. 9월 29일 서울에서 개최된 특별검토 라운드테이블 회의는 지난 3월 시작된 한국특별검토의 마지막 과정이였다. 따라서 동 회의결과를 정리함으로써 한국특별검토결과를 종합적으로 파악할 수 있을 것이다.

DAC 의장, 외교부 다자외교조약실장, 재정부 국제업무관리관이 공동주재한 동 회의는 OECD/DAC의 한국특별

1) 외교통상부 개발정책과 에서 작성한 '10.23 OECD/DAC 정례회의 한국특별검 토 결과'를 수정 편집.
2) OECD (2008) Special Review of Korea, Paris: OECD.

검토보고서가 다루고 있는 한국 대외원조 전반에 대한 포괄적 주제를 다루었을 뿐만 아니라, non-DAC 국가를 포함한 아시아 개발협력 경험 공유 시도하였다.

Eckhard Deutscher DAC 의장과 한국검토담당국인 캐나다, 호주뿐 아니라 영국, 일본, 네덜란드, EU 등 15개 DAC 회원국 및 중국, 인도네시아, 브루나이, 태국 등 아시아 신흥공여국의 대표가 회의에 참석했다. 또한, 국내 개발협력 관계기관 및 부처, NGO, 학계 등 민간전문가들도 함께 했다. 특히, 서울에서 동 회의를 개최함으로써 다양한 국내관계자의 참여가 가능했으며, 이를 통해 투명하고 열린(candid and open) 회의가 되었다고 평가된다. 아울러, DAC 회원국의 경우, 한국적 맥락을 파악하고 있으며 한국 현지 경험이 많은 주한공관 대표의 참석으로 보다 실질적이고 흥미로운 논의 이루어졌음다고 평가했다.

2. Roundtable 1: 대외원조 체제와 구조

가. DAC 권고와 한국의 이행

1) Framework and Aid Architecture

Recommendations	Implementation
▶ Legal Framework	
• Introducing overall ODA legislation	• Conducting a comprehensive analysis of Korea's situation, DAC members' examples, public opinion
▶ Aid Architecture	
• Creating a single entity	• Strengthening coordination among existing actors in policy-setting and implementation
• Developing fully integrated policy mechanisms and ODA strategies	• Enhancing functions of the CIDC
▶ Public Awareness	
• Establishing a formal whole-of-government agreed public awareness strategy	• Setting new strategies to build up greater public awareness
• Strengthening partnership with CSOs	• Establishing mechanisms for policy dialogue with CSOs & Support capacity building programs for CSOs

Recommendations	Implementation
▶ Strong Coordination and cooperation	
• Producing a single, integrated CAS and making effective use of them	• Reforming the existing integrated CAS for 2008-2010
▶ Appropriate staff	
• Professionalizing staff further, and attracting and retaining quality staff	• Developing educational and training programs to enhance local and sectoral expertise
• Considering the issue of decentralization	• Strengthening the capacity and role of field offices
▶ Monitoring and Evaluation	
• Building a strong independent evaluation culture in line with int'l standards	• Establishing the integrated ODA evaluation system by 2009

2) Organization and Management

3) Humanitarian Assistance

Recommendations	Implementation
▶ Humanitarian Policy	
• Establishing the new policy containing an explicit commitment to the GHD practices and principles	• Setting up and distributing the new policy on humanitarian assistance (completed)
	• Participating in the GHD by 2010 with further understanding of these practices and principles
▶ Humanitarian Assistance Practice	
• Delivering Humanitarian Assistance on needs-based within the framework of a coordinated international response	• Developing strategies and principles for the whole process of delivering humanitarian aid & monitoring systems
• Promoting use of multilateral and pooled funding channels	• Pursuing balances between bilaterals and mutilaterals with consistent review of the effectiveness of multilaterals

나. 중점 논의사항

1) ODA 기본법 vs. 정책문서

한국은 ODA 기본법 제정을 통한 한국 대외원조체제의 법적기반 정비 필요성에는 공감하나, 법제정의 어려움을 감안하여 정책문서(policy statement) 구비를 통한 보완 주장을 제기했다. 영국은 ODA 법제정의 이점을 소개한

반면, 일본은 ODA의 법제정의 어려움에 공감하면서 ODA 기본법이 가지는 의미와 효용은 국가마다 다를 수 있음을 언급했다. 하지만 모든 참석자들은 어떠한 형태이든 포괄적인 개발협력의 목적, 포괄적 정책 · 전략 포함, 구속력을 갖는 문서구비의 필요성을 강조했다.

2) 단일 원조체제 수립

한국 대외원조체제의 분산화 문제 해결 필요성에 대해서는 공감하나, 현실적으로 단일원조체제 수립은 매우 어려운 과제임을 인정했다. 신 JICA법을 통해 10월 1일 단일 원조체제를 수립한 JICA가 한국의 선례가 될 가능성은 있지만, 일본의 통합은 강한 정치적 의지에 기반하여 가능했으며, 정책 · 전략 수준 통합은 이루었지만 여전히 이행차원의 통합 달성에 어려움을 겪고 있다. 따라서 정치적 의지에 기반한 상위차원의 원조체제 단일화도 중요하지만, 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 실무차원의 조율강화 노력도 매우 중요하다.

3) 국민 인식제고 방법

국민 인식제고는 신흥공여국으로서 한국이 직면하고 있는 가장 큰 과제중 하나로서, 이에 대한 DAC 회원국의 경험공유를 요청했다. 이에 대해 DAC 회원국들은 대국민인식 제고에 단일한 방법은 없음을 공통적으로 강조하면서, 호주의 경우 NGO가 주도가 된 국민인식제고 사례 소개했다.

4) 시민사회 · 민간부문과의 협력

아울러 비선별적이고 광범위한 시민단체와 정부 간 협력 필요성 및 원조전달시스템(delivery system)의 효율성을 높이기 위한 민간부문과의 협력강화 필요성 제기했다.

3. Roundtable 2: ODA 규모, 채널 & 배분

가. DAC 권고와 한국의 이행

Recommendations	Implementation
▶ ODA volume	
• Setting realistic, yet challenging targets	• Setting the mid-& long-term ODA scale-up targets - ODA/GNI ratio : ('12)0.15%, ('15)0.25%

▶Grants and loans	
• Meeting the minimum average grant level for aid to LDCs	• Modifying EDCF loan conditions (made in 2008)
• Integrating grants and consessional loans to support one strategy & the proper use of instruments in line with objectives and expected development outcomes	• Reviewing the aid allocation strategy: grants for LICs, loans for MICs • Considering debt sustainability when providing consessional loans
▶Multilateral Channels	
• Developing over-arching strategy for multilateral aid	• Accumulating multilateral aid experience to establish comprehensive strategies
• Reducing significantly the number of organizations that are funded	• Concentrating larger contributions on a limited number of organizations
▶Multilateral Channels	
• Increasing focus on LDCs and LICs	• Increasing support to Africa
• Maintaining geographic focus	• Maintaining the focus in Asia and review the list of partner/priority countries

나. 중점 논의사항

1) ODA 규모 증대

회의 참가자들은 지난 8월 한국 정부의 ODA 규모 증대 목표 재확인을 환영했다. ODA 규모 증대는 모든 DAC 회원국이 직면하고 있는 과제로서, 성공적인 증액을 위해서는 명시적 공약과 구체적 예산안에의 반영 노력 긴요하다. 아울러 혁신적 개발재원발굴 노력이 지속되어야 하며, 이러한 맥락에서 한국의 항공권연대기금 도입을 높이 평가했다.

2) 무상원조 vs. 유상원조

무상원조 및 유상원조의 명시적 효과성 대비가 어려움을 근거로 무상원조 비율 증대 권고에 대한 문제를 제기했다. DAC 측은 유상원조의 개발효과성을 부인하는 것은 아니며, 개도국의 부채절감 및 부채감내성을 감안하여 적절한 방식으로 제공되어야 함을 강조했다. 아울러 국제원조사회의 무상원조 증대를 위한 집단적 노력에의 동참 고려 필요성 주장했다. 이와 관련 일본은 무상 · 유상 · 기술협력 등 다양한 원조방식 보유, 적절한 결합사용을 통해 개발효과성을 증진할 수 있다고 믿으며, 인도네시아가 동 사례가 될 수 있음을 언급했다.

3) 양자원조 vs. 다자원조

한국은 다자원조비율 증대 필요성에 대해 원칙적으로 공감하면서도, 고용비용 및 행정비용의 측면에서 과연 다자개발기구가 보다 효율적인지에 대한 의문 제기했다. 영국, 호주 등은 한국의 증대된 ODA를 효과적으로 다루고 한국정부의 직접적 부담감소를 위해 다자원조채널이 매우 유용함을 주장했으며 아울러 네덜란드는 다자원조채널 활용이 개도국의 입장에서도 원조채널을 줄임으로써 부담을 감소시키는 효과가 있음을 언급했다. 다만, 다자개발기구들의 효과성에 대한 검토가 지속적으로 이루어져야 하며, 영국은 한국의 다자기구성과평가네트워크(Multilateral organizations Performance Assessment Network: MOPAN) 참여 노력 환영 및 한국의 다자원조 관련 주도적인 활동 보조 의지 표명했다.

4. Roundtable 3 : 원조 효과성과 아시아의 경험

가. DAC 권고와 한국의 이행

Recommendations	Implementation
▶ Commitment to the aid effectiveness agenda	
• Continuing to participate in the Survey on Monitoring the Paris Declaration	• Continuing to participation and reviewing the results of the 2006/2008 survey
▶Ownership and alignment	
• Enhancing ownership & expanding alignment with partner countries	• Identifying and designing development projects in line with partner countries national strategies - Strengthening policy dialogues
▶Untying bilateral aid	
• Implementing Korea's plan of expanding untied aid	• Concentrating larger contributions on a limited number of organizations
▶Harmonization	
• Strengthening aid coordination with other donors	• Further engaging in joint missions, joint country analytic works and projects, with the regular policy dialogues with other donors
▶Implementation of the AAA - strongly emphasized during the roundtable	

나. 사례 연구

1) KOICA : 남아시아 새마을 운동

한국의 경제성장은 강한 주인의식에 기반한 것으로, 새마을 운동은 이러한 한국의 독특한 개발경험 공유의 시도이다. 인센티브 제공 등 개도국 정부의 적극적 역할, 주인의식 제고가 개발의 핵심요인으로 판단된다. 특히, 한국의 개발경험은 산업화뿐만이 아니라 농촌지역 개발의 중요성을 보여준다. 캄보디아, 라오스, 네팔에서 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)과 시범사업(pilot projects)을 수행했으며, 지역적 특수상황 고려 및 원조효과성 지속적 검토가 필요하다.

2) EDCF : 요르단 마다바 폐수처리시스템 확대사업

요르단 폐수처리시스템 사업은 수자원관리를 위한 핵심기술 전달의 효과를 가져옴으로써 개도국의 능력배양, 개발지속성 확보에 긍정적 역할을 했다. 개도국의 인프라구축을 위해서는 외국인직접투자(FDI)가 필수인 바, EDCF의 차관은 FDI 유입을 위한 촉매적 역할을 했다. 동 사업에서 조달은 모두 요르단 조달시스템을 활용, 요르단 국내법에 따라 진행됐다. 폐수처리 관리를 통해 환경친화적 개발을 했다.

3) Indonesia

파리선언 이행 설문조사 결과 파리선언의 5개의 원칙중 3개(ownership, alignment, harmonisation)는 중간, 2개(managing for results, mutual accountability)는 낮은 평가를 받았다. 인도네시아는 개발효과성을 위한 로드맵 수립에 공여국들의 지원을 요청했다. 원조효과성이 아닌, 개도국의 주도적 역할 및 공여국들의 의무와 공약에 기반한 "개발효과성"의 틀 확립이 중요하다. 파리선언 및 아크라행동계획 이행을 위해서는 인도네시아의 특수성을 고려한 혁신적 적용방식 수립이 필요하다.

다. 중점 논의사항

1) 아시아 개발협력 경험

최근 채택된 아크라행동계획(AAA)에도 드러나 있듯이 주인의식(ownership) 제고는 개발협력증진의 핵심이다. 한국, 중국 등 아시아 국가들은 주인의식에 기반하여 성공적인 경제개발을 이룩한 나라들로서, 개발협력에 있어서 이러한 경험 활용이 기대된다. 일본의 개발협력활동의 시작 역시 개발협력의 주인의식에 기반한 남남협력이었음을 강조했다. KOICA의 새마을운동을 활용한 개발협력활동은 이러한 사례로 볼 수 있으며, 중국도 농촌개발의 경험 활용의지 표명했다.

2) 원조효과성 vs. 개발효과성

인도네시아는 현재 개발협력활동이 공여국의 관점에서 원조효과성만을 강조하고 있음을 지적하고 개도국의 능력 배양, 투자 확대, 국제적 지식 및 성공사례 공유등을 통해 개도국이 주도적으로 참여하는 개발효과성 제고를 강조했다. 아울러 파리선언 및 AAA 등을 적용하기 위해서는 개도국의 지역적 특성을 고려한 혁신적인 이행방안 마련이 필요하다.

3) 결과관리에 기반한 원조효과성 제고

원조효과성 제고를 위해서는 무엇보다도 결과에 기반한 개발협력활동 관리, 즉 정확한 목표 수립과 달성정도 측정 메커니즘 수립이 필요하다. 호주의 원조효과성 연례보고서 작성이 선례가 될 수 있으며 동 메커니즘 확보를 통해 원조투명성 증대, 이를 통한 개발원조에 대한 대국민인식 제고 확보가 가능하다.

4) 비구속성 원조 확대

다수 DAC 회원국들은 비구속성 원조 확대 과정에 많은 노력이 소요된 경험을 소개하면서도, 비구속성 원조 확대는 개발협력의 궁극적 목적이 자국 산업육성이 아닌 빈곤감소에 있음을 확정하는 과정임을 강조했다.

Ⅱ. 정책적 함의

1. 한국 원조체제 개선의지 표명

한국 정부는 금번 특별검토를 통해 드러난 한국 대외원조체제의 개선과제들을 중·장기적으로 해결하기 위한 노력 지속을 천명했다. 동 과정에서 DAC가 매우 중요한 역할을 한 것으로 평가하며 지속적인 상호협력을 희망했다. 아울러, 라운드테이블 논의에서도 강조되었듯이, 동 개선과정에는 상당한 노력과 시간이 소요될 것으로 예상된다. 장기적 비전 수립과 더불어, 단·중기적으로 개선 가능한 과제들을 파악, 실질적 이행계획 수립, 추진이 긴요하다.

2. 실현가능한 단·중기 개선과제 이행계획

가. 특별검토결과의 공유 · 활용(dissemination)

금번 라운드테이블회의에서 공동기자회견 개최를 통해 대내적 인식제고의 효과를 거두었음을 평가하며 DAC 보고서 및 회의결과 공개, 책자발간을 통해 정부내 개발협력에 대한 인식제고 도모와 동시에 일반국민의 인식제고를 위한 노력 지속할 것이다.

나. 실무적 차원의 조율 강화

한국 대외원조체제의 가장 큰 문제 중 하나인 원조체제의 분산화에 대해서는 광범위한 공감대가 형성됐다. 이를 해결하기 위한 ODA 기본법 제정 및 단일 원조체제 수립 등이 상당히 오랫동안 강조되어 왔으나, 강한 정치적 리더쉽의 발휘 없이 달성하기 어려웠음이 사실이다. 현실적인 대안으로서 국제개발협력위원회의 기능과 역할을 강화시켜나가되, 보다 낮은 정책수준 및 이행차원의 조율을 강화하는 메커니즘 수립 방안 모색이 필요하다. 금번 라운드테이블에서 실무적 차원의 조율 효용성이 강조 되었으며, 특히 JICA 사례를 통해 조율강화 필요성을 재확인했다.

다. ODA 증액계획 예산반영

지속적인 개발협력활동 활성화를 위해서는 무엇보다도 꾸준한 원조규모 증대 노력이 필요하다. 우리정부는 2015년 GNI 대비 0.25% 확대계획을 수립, UN 등 국제개발협력논의 및 국내적 차원에서 여러 차례 공약한 바, 동 증액 목표를 반영한 구체적인 예산안 수립을 추진 중이다.

라. AAA 이행을 위한 구체계획 수립

원조 규모의 증대뿐만이 아니라, 원조효과성 제고를 위한 노력이 지속되야 한다. 파리선언 이행 노력과 더불어 금번 아크라행동계획을 이행하기 위한 국내적 계획 수립을 위해 관련부처 · 기관 간 협의를 시작했다. 이에 대해 DAC, 특히 원조효과작업반이 주도적인 역할을 담당하고 있는바, 한국은 아크라행동계획 이행을 위한 국제사회의 집단적 노력에 보다 적극적으로 참여하기를 희망한다.

마. 원조 언타이드화 확대 지속추진

한국 대외원조의 가장 큰 개선과제 중 하나는 DAC 회원국에 비해 크게 미약한 언타이드 원조 비율을 증대하는 데에 있음을 명확히 인식하고 있으며, 이러한 맥락에서 언타이드 원조를 확대하기 위해 전정부적 차원에서 수립한 언타이드 로드맵 이행을 위한 노력을 지속하고 있다. 특히, 무상원조 분야에서 점진적이지만, 가시적인 진전이 이루어지고 있다.

※ KOICA 언타이드 원조비율 : ('06) 6.7% → ('07) 29.4% → ('08) 34.9%

『국제개발협력』 논문 기고 안내

한국국제협력단은 계간지 「국제개발협력」에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈중 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	원고 마감일
2009년 제1호	■ 무역과 국제개발협력	2009. 1. 31

- 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 2008년 제3호

발 행	2008년 12월
발 행 인	박 대 원
발 행 처	한국국제협력단
편 집 인	정책연구실, 홍보위원회
주 소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로418 ㉾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]