국제개발협력

2007년 제4호

한국국제협력단

‖목 차‖

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

I. 개발협력 이슈

1. 언타이드 원조

1) 국제사회의 언타이드 원조현황과 우리의 대응방안 ····· 7
권 율 / KIEP 국제개발협력팀장

2) 언타이드 원조에 대한 이론적 논의와 국제적 동향 ····· 23
하윤빈 / KOICA 대리

2. 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언

1) 원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향 ····· 38
장현식 / KOICA 정책연구실장

2) 원조의 효과성 제고를 위한 OECD/DAC 회원국들의 노력 ····· 56
정성호 / KOICA 정책연구원

3. 국제개발협력과 Good Governance

····· 72
권혁주 / 성균관대학교 교수

II. 개발협력 동향

1. 국제동향

1) OECD

ㅇ OECD DAC 중견관리급 회의 결과 ····· 83

ㅇ 성과중심 원조관리 협의 그룹 회의 결과 ····· 95

ㅇ DAC 원조효과작업반산하 공공재정관리 협의그룹 회의 ····· 98

2) UN

ㅇ 제2차 한-UNDP 정책대화 ····· 108

ㅇ 개발재원에 관한 고위급대화 총회 개최 결과 ····· 111

ㅇ UNDP/PAPP 소개 ····· 117

3) 수원국

ㅇ 대라오스 원조동향 ····· 122

I. 개발협력 이슈

1. 언타이드 원조

1) 국제사회의 언타이드 원조현황과 우리의 대응방안
– 권 율 / KIEP 국제개발협력팀장

2) 언타이드 원조에 대한 이론적 논의와 국제적 동향
– 하윤빈 / KOICA 대리

2. 파리선언

1) 원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향
– 장현식 / KOICA 정책연구실장

2) 원조의 효과성 제고를 위한 OECD/DAC 회원국들의 노력
– 정성호 / KOICA 정책연구원

3. 국제개발협력과 Good Governance
– 권혁주 / 성균관대학교 교수

국제사회의 언타이드 원조현황과 우리의 대응방안

권 율 / 국제개발협력팀장, 대외경제정책연구원(KIEP)

1. 머리말

우리나라는 국제사회에서 주목받고 있는 신흥 원조공여국으로서 2010년을 목표로 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 추진하고 있다. 2007년 7월 국제개발협력위원회에서 'OECD/DAC 가입로드맵'이 심의·확정됨에 따라 국제규범에 부합한 우리의 원조정책 및 제도 개선이 시급한 실정이다. 현재 DAC 가입 준비와 관련하여 무엇보다도 제도적 보완이 필요한 부분은 2001년 채택된 최빈개도국에 대한 언타이드화 권고라고 할 수 있다.

국제적으로 MDG 달성을 위한 원조의 질적 개선과 효과성 제고를 위한 노력이 확대되면서 언타이드 원조 추세가 강화되고 있고, DAC 회원국들의 경우 양자간 원조의 언타이드 비중을 2001년 79.7%에서 2006년 94.5%로 크게 확대하였다. 특히 2005년 3월 채택된 파리선언에서는 수원국의 현지 원조조달 시스템 활용을 권고하고 있는데, 언타이드 원조는 조달비용을 낮추어 원조자금의 비용대비 효과적 집행을 가능케 하고, 입찰을 통한 투명성 제고와 원조사업의 책임성 제고에 기여할 수 있다. 그러나 언타이드 원조를 확대하기 위해선 사업관리 및 운영에 있어서 제도 개선은 물론 우리 기업들의 사업개발 수행능력 및 국내 컨설턴트의 수주경쟁력을 강화하기 위한 합리적인 보완책이 전제되어야 하기 때문에 단계적이고 점진적인 접근이 불가피하다.

따라서 본고는 언타이드 원조에 대한 국제적 이슈와 흐름을 분석하고, 이를 토대로 무상원조사업을 중심으로 우리나라 ODA의 언타이드화 추진전략과 정책방향을 모색해 보고자 한다. 특히 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고안을 중심으로 최근 언타이드 원조에 대한 주요 쟁점과 이슈를 검토하고, 국제적 추세를 반영하여 ODA 조달시장 규모를 추

정하고자 한다. 언타이드화로 예상되는 다양한 파급효과를 감안하여 전략적인 추진로드맵과 주요 정책과제를 다각적으로 검토해 보고자 한다.

2. 국제사회의 언타이드 원조현황

가. 언타이드 원조에 대한 주요 쟁점과 이슈

일반적으로 수원국이 조달하는 수입물자 · 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하지 않는 경우를 언타이드(untied) 원조라고 한다.[1] 따라서 타이드(tied) 원조는 조달의 용도, 물자 · 용역의 품목, 사양, 규격 등을 제한하거나 조달처가 되는 국가나 지역을 제한하는 것을 의미하는 것이지만, 현재 원조관행상 타이드 원조와 언타이드 원조의 범주를 명확하게 구분하기는 어렵다.[2]

이에 따라 OECD 개발원조위원회(DAC)는 구매적격국의 적용범위를 제한함으로써 공여국의 수입유발효과가 발생하는가에 초점을 맞추고 있고, 이러한 측면에서 부분언타이드 원조도 타이드로 인식하고 있다. 실제로 공여국 입장에서는 타이드 원조를 통해 단기적으로 자국의 수출 및 고용증진을 도모해 온 것이 사실이다.

개도국 진출을 위한 보조금의 성격을 지니는 타이드 원조에 대한 규제는 OECD 차원에서 기본적으로 무역 왜곡을 막는 방향으로 진행되어 왔고, 그동안 수출신용과 연계된 양허성 수준에 대한 논란이 지속되어 왔다. 1972년 DAC는 ODA의 조건으로 25%의 증여율(Grant Element) 기준을 도입하여 기회비용의 개념을 설정하였고, 1980년대에 들어서서 선진국이 자본재의 수출증대를 위해 조건부 원조와 혼합신용[3]을 확대함에 따라 DAC는 1987년 '혼합신용과 타이드, 부분 언타이드 ODA에 대한 지침'[4]을 채택하였다. 즉, 타이드 원조공여시 최빈국 지원에 대해서는 50%이상, 기타 개도국 지원에 대해서는 35%이상의 양허성 수준(C.L.)을 유지하도록 하였다.[5] 또한 DAC와 OECD의 무역위원회는 타이드 원조에 대한 공동 규제노력으로 1992년 2월 소위 '헬싱키 패키지(Helsinki Package)라고 불리는 '공적수출신용 가이드라인에 관한 협약'[6]을 개정한 바 있다. 헬싱키 패키지[7]

1) 언타이드 원조는 비구속성 원조 혹은 비연계성 원조라고도 하나, 본문에서는 언타이드 원조라는 용어를 사용함.

2) 구속적인 계약이나 협정상 문언이 없다하더라도 실질적으로 공여국 및 소수국가로 조달처가 제한되는 경우 사실상의 타이드(de facto tied) 또는 비공식 타이드(informal tied) 원조로 부르기도 함.

3) 혼합신용이란 유럽국가들이 차관형식의 금융지원 대신에 유무상원조자금과 기타 비원조성 또는 비양허성 자금을 결합하여 수원국의 상환부담상 혜택차원에서 차관으로 지원하는 것과 동일한 효과가 나도록 지원하는 복합적인 금융지원방식임.

4) DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA.

5) 증여율이 일률적으로 10%의 할인율을 적용하는 것과는 달리 양허성 수준(C.L.)은 각 원조통화의 상업참고금리(CIRR)를 반영한 차등할인율을 적용하는데, 일반적으로 5년 만기 국채수익율에 100bp를 가산한 금리로 결정됨.

6) Arrangement on Guideline for Officially Supported Export Credits.

7) 헬싱키 패키지의 규제대상은 ODA 차관과 혼합신용을 아우르는 조건부 원조신용(tied aid credit)으로서 양허성 차관이 공여국의 무역정책 도구로 활용되고 시장을 왜곡할 가능성을 방지하기 위한 규제로서 EU 15개 회원국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 일본, 한국, 노르웨이, 스위스, 미국 등 23개국이 서명하였다. 서명국은 조건부 혼합신용차관을 제공할 때 OECD 무역위원회 사무국을 통해 회원국에게 사업내용을 통보해야 하며 적합성을 평가받아야 된다(자세한 내용은 권율, 2000 참고).

는 일반상업 금융으로 지원이 가능한 수익성이 양호한 사업에 대한 혼합신용에 대한 규제조치이기 때문에 2백만 SDR(2.9백만 달러)[8] 미만의 소규모 사업, 양허성 수준 80%를 초과하는 준증여(near grants)와 순수증여(pure grants)의 경우와 최빈개도국(LDC)에 대한 원조의 경우에는 적용되지 않았다.[9] WTO 체제 출범 이후에는 공적 수출신용에 있어서 보조금적 요소를 제거, 1997년 11월 '세어러 패키지 '에 의해 협약이 개정된 바 있다. 우리나라의 경우 1996년 OECD에 가입하였기 때문에 협약상의 매칭 통보 및 협의 등 지원의 투명성을 목적으로 한 제규정에 따라야 하며, 협약에 부과되지 않는 신용을 공여할 경우 그 내용을 밝혀야 하는 의무가 있다.

이미 언급한 바와 같이 국제적으로 소규모 사업, 양허성 수준 80%를 초과하는 경우와 최빈국(LDCs)에 대한 원조의 경우에는 타이드 원조규제가 적용되지 않았다. 그러나 DAC는 1998년 4월 최빈국에 대한 원조의 언타이드화를 제안한 후 금융작업반과의 협의 하에 2001년 최빈국 원조 언타이드 권고안을 도출하여 수출신용과 연계된 타이드 원조 뿐만 아니라 최빈국에 대한 원조까지 언타이드화의 적용범위를 크게 확대하고 있다.[10]

나. DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고안

DAC가 2001년 최빈국에 대한 원조의 언타이드화를 권고하게 된 직접적인 계기는 타이드 원조의 비효율성을 개선하고, MDG 달성에 합목적적으로 접근하기 위해서이다. 2002년 1월부터 시행된 최빈국에 대한 언타이드 원조의 적용대상은 〈표 1〉에서 알 수 있듯이 국제수지 및 구조조정을 위한 예산지원, 채무탕감, 투자프로젝트(investment project) 등 총 8개 분야이다. 그러나 식량원조, 기술협력의 경우 특정 프로젝트 준비나 수행과 무관한 독립된 기술협력(Free-standing Technical Assistance: FTC)은 제외되었다. 다만, 특정프로

〈표 1〉 최빈국에 대한 원조의 언타이드화 적용범위

시 한	2002. 1월 시행
적용대상사업	국제수지 및 구조조정지원, 부채탕감, 부문 혹은 다부문 프로그램원조, 투자사업원조, 수입 · 현물지원, 상업서비스계약, 구매가 따르는 NGO에 대한 ODA, 투자관련 기술협력(IRTC)
적용제외사업	독립적인 기술협력(FTC), 식량원조
최소적용규모[1]	• 일반사업 : 70만 SDR(약 1백만 달러)이상 • IRTC : 13만 SDR(약 19만 달러)이상

주: 1) 2001년 권고에서 제외되었던 최소규모적용 규정은 2006년 7월부터 언타이드 대상에 포함됨.

8) SDR(Special Drawing Rights)은 국제통화기금(IMF)의 국제통화인출권으로 1SDR은 1.58달러 수준임

9) 정창호(2005) 참조.

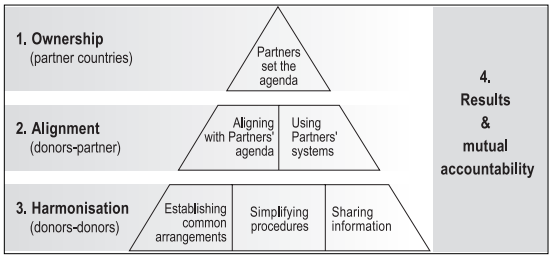
10) Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.

젝트의 투자지원을 위한 기술협력(Investment – Related Technical Cooperation: IRTC)은 언타이드 대상에 포함 되었다.[11]

한편, 국제적으로 MDG 달성을 위한 원조의 질적 개선과 효과성 제고를 위한 노력이 확대되면서 2005년 2월 채택된 파리선언[12]에서는 수원국의 현지 원조조달 시스템 활용 및 언타이드 원조 확대를 권고하는 주요 지표가 채택되었음에 주목할 필요가 있다.

파리선언은 중점추진과제로 5개 원칙을 제시하고(그림 1 참조), 그 성과를 측정하기 위한 12개의 지표를 설정하고 있다. 수원국의 개발전략에 공여국 원조의 일치(Alignment)에서 공여국은 수원국의 정부조달 시스템을 활용할 것을 권고하고 있다.

〈그림 1〉 파리선언의 추진과제와 주요 지표



자료 : 권율외(2006), p. 49 재인용

파리선언에서 제시된 언타이드화 관련 지표는 다음과 같다. 첫째, 수원국의 1/3이 4단계로 구성된 정부조달 평가에서 최소한 한 단계 이상 상승(지표 2b),[13] 둘째, 모든 국가가 수원국 정부조달시스템을 활용, 수원국의 정부조달시스템을 활용하지 않는 공공부문 원조의 2/3 감축(조달성과척도 A, 지표 5b), 셋째, 공여국의 90%가 수원국 정부조달시스템 활용, 수원국의 정부조달시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 1/3 감축(조달성과척도 B, 지표 5b), 넷째, 원조의 언타이드화를 위해 양자간 원조의 언타이드 비율의 지속적 증대(지표 8)를 명시하고 있다.[14]

파리선언은 2010년까지 이행키로 합의되었을 뿐만 아니라, 2008년 아크라에서 파리선언 중간평가를 위한 고위급회담(HLF)이 개최될 예정이어서 원조의 언타이드화 문제는 지속적으로 국제사회의 관심이 될 전망이다.

다. 언타이드 원조의 국제비교와 추진현황

1) 양자간 원조의 언타이드 비율

양자간 원조의 언타이드 비율(기술협력과 행정비용을 제외한 약정액 기준)은 DAC 평균으로 2001년 79.9%에서 2006년 94.5%로 크게 증가하고 있다. 영국은 2001년, 호주와 덴마크는 2006년 자국

11) IRTC에는 프로젝트의 타당성조사, 기본/상세설계(front end engineering and design: FEED), 건축엔지니어링(architect engineering:A&E), 입찰절차를 자문 관리하는 구매 관련 기술지원(Procurement-related technical assistance: PRTA) 등이 포함됨.

12) 파리에서 100개국 이상의 국가가 모여 "원조 효과성 관련 고위급 포럼"(Paris High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 '원조효과 제고를 위한 파리선언'이 채택되었는데, 자세한 내용은 권율외(2006), p. 48 52 참조.

13) 지표 2a인 공공재정관리(PFM: Public Financial Management) 시스템은 세계은행의 국가정책및제도평가(CPIA: Country Policy and Institutional Assessment)를 기준으로 평가됨. 그러나 지표 2b인 조달체제 평가를 위한 정량적 기준은 아직 마련되지 않음.

14) 파리선언의 주요 지표 및 가이드라인에 대한 상세 내용은 OECD(2007) 참조.

원조의 언타이드화를 선언하였으며, 아일랜드는 2001년 이래로 지속적으로 100% 언타이드 원조를 공여하고 있다.

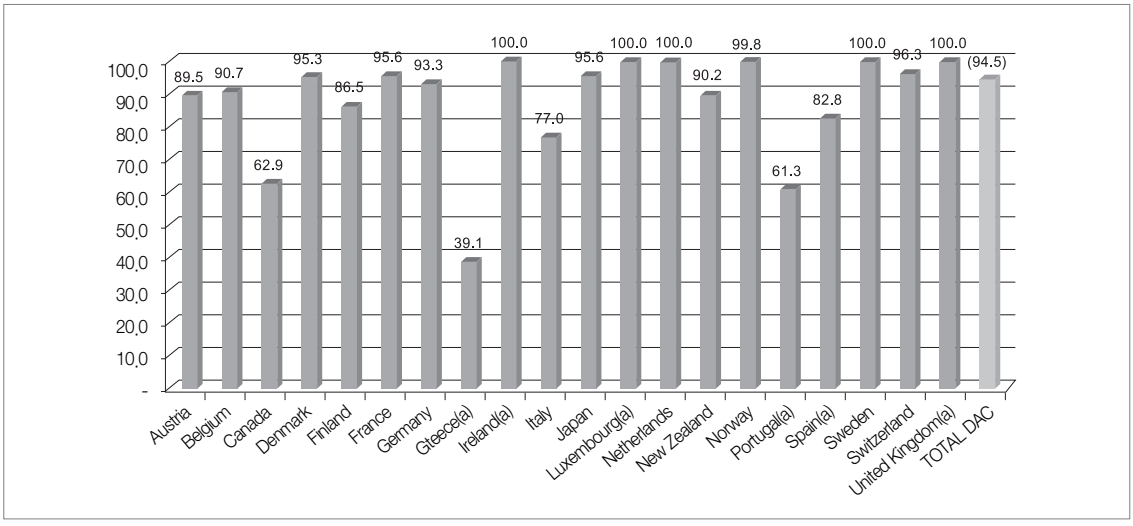
2006년의 경우 그리스(39.1%), 포르투갈(61.3%), 캐나다(62.9%), 이탈리아(77.0%), 스페인(82.8%) 등은 상대적으로 낮은 수준을 기록하고 있다.

〈표 2〉 DAC 주요국의 언타이드 비율[1)]

국 가	'79 ~ '89	'90 ~ '99	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DAC 전체	45.8	65.1	79.9	85.3	91.8	91.3	91.8	94.5
호 주	54.1	45.9	59.3	56.7	67.2	77.1	71.9	-
벨기에	32.6	26.0	89.8	92.6	99.1	92.7	95.7	90.7
캐나다	27.5	40.9	31.7	61.4	52.6	56.7	59.4	62.9
프랑스	44.0	48.1	66.6	91.5	93.1	94.2	94.7	95.6
그리스	-	3.3	17.3	13.9	93.8	23.0	73.6	39.1
일 본	60.8	88.2	81.8	82.8	96.1	94.4	89.6	95.6
뉴질랜드	56.2	75.5	-	76.0	81.4	81.2	92.3	90.2
스페인	-	5.3	68.9	59.9	55.8	67.7	86.6	82.8
스웨덴	73.9	83.7	96.5	87.6	100.0	99.4	98.3	100.0
한 국		0.9	1.5	1.6	2.5	4.2	2.6	-

주: 1) 기술협력과 행정비용을 제외한 약정액 기준
자료: OECD/DAC, KOICA

〈그림 2〉 2006년 DAC 주요국의 언타이드 비율[1)]



주: 1) 기술협력과 행정비용을 제외한 약정액 기준
2) 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 영국은 집행액 기준
자료: OECD/DAC

2) 최빈국 언타이드 원조

최빈국에 대한 양자간 원조 규모는 1991~2001년 115억 달러(연평균)에서 2005년 214억 달러로 크게 증가하고, 최빈국에 대한 양자간 언타이드 원조 규모는 164억 달러로 기록되었다. 이는 최빈국 언타이드화에 대한 반작용으로 최빈국 원조규모 자체가 양적으로 감소될 것이라는 당초의 우려를 불식시켰다는 것을 의미한다.

최빈국 언타이드 원조 권고안은 DAC 회원국들의 노력이 서로 적절한 균형을 이루고, 향후 진전 상황을 점검하기 위해 두 가지 지표를 사용하고 있다. 첫째, 양자간 최빈국 ODA의 언타이드 비율로서 최빈국에 대한 양자 언타이드 비율의 DAC 기준(reference point)은 0.6 이상이다. 둘째, 노력분담

〈표 3〉 DAC 주요국의 최빈국에 대한 양자 언타이드 비율

국 명	1999 ~ 2001 (연평균)	2004	2005	
			%	백만 달러
호 주	0.42	0.91	0.49	146
오스트리아	0.34	0.68	0.83	104
벨 기 에	0.49	0.99	0.99	507
캐 나 다	0.40	0.76	0.66	466
덴 마 크	0.77	0.80	0.94	771
핀 란 드	0.69	1.00	0.95	193
프 랑 스	0.54	0.85	0.83	1,270
독 일	0.43	0.66	0.69	773
그 리 스	-	0.41	0.25	6
아일랜드	1.00	1.00	1.00	270
이탈리아	0.30	0.80	-	-
일 본	0.76	0.81	0.86	2,250
룩셈부르크	-	1.00	0.98	79
네덜란드	0.86	0.96	0.95	1,363
뉴질랜드	-	0.36	0.30	23
노르웨이	0.99	1.00	0.99	772
포르투갈	0.42	0.99	0.70	144
스 페 인	0.25	0.95	0.60	269
스 웨 덴	0.69	0.98	1.00	691
스 위 스	0.84	0.95	0.92	196
영 국	0.63	1.00	1.00	3,035
미 국	0.01	0.03	0.53	3,037
DAC 평균	**0.55**	**0.68**	**0.76**	**16,367**

주: 최빈국에 대한 양자 언타이드 비율=Untied bilateral LDC ODA/total bilateral LDC ODA(약정액 기준)
자료 : OECD/DAC(2007a), p. 11 참조.

〈표 4〉 DAC 주요국의 최빈국에 대한 노력분담지수(ESCI)

국 명	1999 ~ 2001 (연평균)	2004	2005
호 주	0.05	0.05	0.04
오스트리아	0.04	0.05	0.08
벨 기 에	0.08	0.19	0.21
캐 나 다	0.03	0.06	0.08
덴 마 크	0.28	0.32	0.40
핀 란 드	0.08	0.11	0.16
프 랑 스	0.06	0.14	0.12
독 일	0.04	0.07	0.06
그 리 스	-	0.03	0.03
아일랜드	0.16	0.20	0.21
이탈리아	0.03	0.04	-
일 본	0.05	0.05	0.07
룩셈부르크	-	0.31	0.33
네덜란드	0.22	0.22	0.31
뉴질랜드	-	0.03	0.04
노르웨이	0.30	0.34	0.40
포르투갈	0.11	0.53	0.11
스 페 인	0.02	0.04	0.06
스 웨 덴	0.18	0.18	0.32
스 위 스	0.09	0.11	0.09
영 국	0.07	0.15	0.18
미 국	0.01	0.01	0.03
DAC 평균	**0.04**	**0.06**	**0.08**

주: ESCI=(이국간 최빈국원조/GNP × 이국간 최빈국원조 언타이드비율) + 다자간 최빈국원조/GNP)
자료 : OECD/DAC(2007a), p. 11 참조.

지수(effort-sharing composite indicator: ESCI)로서 양자간 최빈국원조의 언타이드 비율과 다자간 원조의 비율을 합한 지표를 사용하고 있다.[15]

2001년 '최빈국에 대한 ODA 언타이드화 권고안'이 채택된 이후, 최빈국들에 대한 양자 언타이드 ODA 비율은 지속적으로 증가하고 있다. DAC 회원국 평균으로 55%(1999~2001)에서 68%(2004)로 증가하였고, 2005년의 경우 76%를 기록하고 있다. 2005년 기준으로 아일랜드, 스웨덴, 영국은 최빈국 원조의 100% 언타이드화를 달성하였다. 반면에 호주(49%), 그리스(25%), 뉴질랜드(30%), 미국(53%)은 DAC 기준치(reference point) 0.6을 하회하고 있다.

15) DAC는 다자간 최빈국 원조를 기본적으로 언타이드 원조로 규정하고 있는데, 이에 대해서는 DCD/DAC/FA/M(2002)2/PROV 참조.

노력분담지수(ESCI)의 경우에도 1999-2001 기간 중 연평균 0.04에서 2004년 0.06, 2005년 0.08로 지속적으로 증가하고 있다. DAC는 기준치로 0.04를 권고하고 있으나, 2005년 DAC 전체 지수는 0.08로 권고 수준을 크게 상회하고 있다.

3) DAC의 최근 논의 동향

최근 DAC는 최빈국에 대한 언타이드 원조의 적용 대상 및 국가의 범위를 점차 확대시키는 추세라고 할 수 있다. 2001년 권고에서 제외되었던 소규모 원조(70만 SDR, 투자관련 기술협력 경우 13만 SDR)도 언타이드 대상으로 포함키로 합의하여 2006년 7월 이후 발효된 바 있다. 양자간 원조 중 1/3을 차지하는 독립적 기술협력(FTC), 고채무 빈곤국(Non LDC HIPC), 기타 저소득국(OLICs) 등으로 확대하는 방안도 적극적으로 검토하고 있다.

특히 언타이드 대상 국가를 확대하기 위하여 현재 Non-LDC HIPCs 국가로 범위를 확대 추진 중이나, 2007년 9월 Non-LDC HIPCs에 대해 포르투갈, 벨기에, 프랑스 등의 반대로 합의에는 실패하였다. OLIC에 대해서는 일본의 반대로 인해 합의 도출이 어려운 실정이다. 한편 현재 DAC 권고안의 언타이드 대상에서 제외되어 있는 독립적 기술협력(FTC)과 식량원조(Food Aid)를 언타이드화하고 있는 국가들도 EU 회원국 중심으로 확대되고 있는 실정이다.

그러나 이러한 흐름이 DAC 차원에서 제도화되기까지는 일정 정도 시간이 소요될 것으로 예상된다. 독립적인 기술협력(FTC)의 경우 국가마다 상이한 방법으로 추진되기 때문에 DAC 차원에서 FTC에 대한 재분류를 명확히 하기가 어렵고, 일본, 프랑스 등이 반대하고 있어 합의를 도출하기에 어려운 실정이다. 식량원조(Food Aid)의 경우 미국의 반대로 인해 당분간 포함되기 어려울 것으로 전망된다.

3. 국제조달시장 규모 추정

최근 언타이드 원조가 확대됨에 따라 국제조달시장 규모도 지속적으로 늘어나고 있다. 국제적으로 ODA 조달시장 규모는 명확히 산출하기 어렵지만, 전체 원조규모에서 사실상 타이드 되어 있거나 언타이드로 분류되어 있더라도 구매 적격국이 자국에 한정되어 있는 기술협력, 식량원조, 채무탕감, 행정비용 등을 제외한 규모로 추산해 볼 수 있다. 2006년의 경우 총 ODA 규모가 1,044억 달러이나, 사실상 조달시장에서 제외되는 자금내역을 제외하면, 약 516억 달러를 실질적인 ODA 조달시장이라고 볼 수 있다.

연도별로 국제 ODA 조달시장 비중 변화를 산출해 보면, 1990년대 초반 61.7%에서 2004년 54.4%, 2006년 49.4%로 단계적으로 낮아지고 있음을 알 수 있다. 이는 그동안 원조규모가 급증하고 있음에

〈표 5〉 2010년 국제 ODA 조달시장 규모 및 전망

(단위: 백만 달러, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2010
공적개발원조(ODA)	58,297	69,065	79,432	107,099	104,421	132,361[1]
조달시장비중(%)	53.9	48.2	54.4	46.0	49.4	50.4[2]
조달시장규모	31,396	33,294	43,232	49,234	51,612	66,710

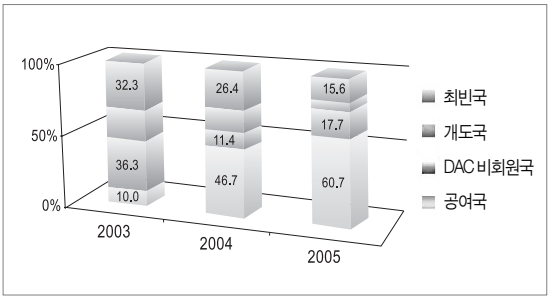
주: 1) 2010년 ODA 규모는 DAC 추정치(OECD/DAC, 2007c 참조)
2) 2002-2006년 연평균, 총 원조규모에서 기술협력, 식량원조, 인도적 원조, 채무탕감, 행정비용 등을 제외한 규모로 추산

도 불구하고, 타이드 원조대상에서 제외되고 있는 채무탕감, 인도적 원조 등의 규모가 상대적으로 늘어났기 때문이다. 예를 들어 기술협력의 경우 대략 20% 수준을 유지하고 있지만, 최근 채무탕감 비율이 전체 ODA에서 차지하는 비중이 2000년대 초반 10% 이하였던 것이 2006년에는 17.8%까지 증대하였다.

DAC의 추정에 의하면,[16] 2010년 ODA 규모는 1,324억 달러(GNI 대비 0.35%)에 달할 것으로 예상되고 있고, 2002년에서 2006년까지의 총 ODA에서 차지하는 조달시장 비율(연평균) 50.4%를 적용할 경우 2010년 국제 ODA 조달시장 규모는 667억 달러로 확대될 전망이다(표 5 참조). 이중 양자간 원조가 차지하는 비중이 70% 수준임을 고려할 때 양자간 조달시장 규모는 467억 달러에 달한다.

DAC의 계약 수주 보고시스템에 따르면, 금액기준으로 공여국 기업의 수주율(2005년)이 60.7%로 가장 높고, OECD 회원국이지만 DAC에 가입하지 않은 나라들의 수주율은 17.7%, 개도국 6%, 최빈국 15.6%인 것으로 나타났다(그림 3 참조).

〈그림 3〉 DAC 주요 회원국의 언타이드 원조계약 수주율



자료 : OECD/DAC(2007a), p. 11 참조.

최빈국에 대한 언타이드화가 권고된 이후 공여국 기업의 수주율은 2003년의 경우 금액기준 10%, 건수기준 27.1%에 달했지만, 2005년에는 금액 60.7%, 건수 60.3%를 기록하였다. 이는 언타이드화에 따라 자국기업의 수주율이 크게 높아지고 있음을 반영하는 것이고, 원조조달시장 확대에도 불구하고, 수주계약에 있어서는 시장접근이 어려워지고 있음을 시사하는 것이다.

특히 우리나라와 같이 OECD회원국이면서 DAC에

16) OECD/DAC(2007), Final ODA Flows in 2006, DAC Senior Level Meeting Room Document 2, p. 12.

가입하지 않은 나라의 계약수주는 DAC 회원국들의 자국기업 수주율이 높아지면서 크게 낮아지고 있다. 2003년의 경우 금액기준 36.3%, 건수기준 34.6%에 달하던 수주율은 2005년 금액기준 17.7%, 건수기준 10.8%로 크게 낮아졌다.

따라서 우리나라를 포함한 DAC 비회원국(기타공여국 포함)이 국제 ODA 시장에 접근할 수 있는 비율은 2006년 수주율이 17.7%이므로 우리가 접근할 수 있는 조달시장 규모는 대략 87.7억 달러 규모라고 추정할 수 있다. 2010년의 경우에는 118억 달러 규모로 크게 증가할 것으로 보이나, 우리나라의 계약 가능한 실제수주율은 DAC 비회원국과 기타 공여국 10여개국[17]중 조달시장에서 차지하는 경쟁력에 따라 크게 달라질 수 있을 것이다.

4. 우리나라 무상원조의 언타이드화 추진방안

가. 언타이드 원조정책의 필요성

2010년 DAC 가입을 준비하고 있는 우리나라로서는 국제사회가 요구하고 있는 ODA 언타이드 기준과 정책권고를 시행함으로써 국제사회에서 우리 ODA의 위상 강화에 기여할 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 DAC는 2001년 최빈국 언타이드화 권고와 함께 2005년 파리선언에서 2010년까지 달성해야 할 목표로 수원국 조달시스템 활용과 개선을 통한 언타이드화를 권고하고 있기 때문이다. 특히 우리나라의 경우 파리선언 서명국으로서 2008년 아크라에서 개최되는 고위급포럼(HLF)과 파리선언 중간평가에 대비해야 한다.

또한 언타이드화를 통한 ODA의 질적 수준 제고는 원조정책의 선진적 운용을 위해서 필수적이고, 우리나라의 경우 국제적 수준에 비해 ODA의 무상원조 비율이 낮기 때문에 전략적으로 ODA의 질적 수준 제고를 위한 언타이드 정책 추진에 보다 중점을 둘 필요가 있다. 최근 국제개발협력 추세는 MDG 달성을 위한 원조의 양적 규모 확대뿐만 아니라 질적 수준제고를 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다. 타이드 원조가 지속될 경우 수원국의 빈곤퇴치보다는 공여국의 경제적 이익을 고려한다는 국제적 비난을 모면하기 어려우므로 언타이드화에 대한 적극적인 노력이 필요한 실정이다.

우리나라 양자간 타이드 원조비율은 2001년 94.5%에서 2005년 81.4% 수준까지 지속적인 감소세를 보이고 있으나, DAC 회원국 평균(2005) 6.5%와 비교해볼 때 국제적 수준과는 큰 격차를 보이고 있다. 우리나라 언타이드 원조규모는 2005년 기준으로 양자간 원조의 2.6%로서 양적 규모로는 1,110만 달러에 불과한 실정이다.

17) DAC에 가입하지 않은 OECD 회원국으로서 주요 원조공여국은 체코, 헝가리, 아이슬랜드, 한국, 폴란드, 슬로바키아 등이 있고, 중동국가중 쿠웨이트, 사우디아라비아, 아랍에미레이트, 기타 원조공여국으로 대만, 이스라엘 등이 있음.

〈표 6〉 우리나라 양자간 원조의 타이드화 현황

(단위: %)

연 도	언타이드	부분 언타이드	타 이 드	양자원조 (백만 달러)
2000	0.8	1.8	97.3	229.39
2001	1.5	4.2	94.5	144.79
2002	1.6	8.9	89.5	214.46
2003	2.5	16.9	80.5	266.62
2004	4.2	15.0	80.8	410.08
2005	2.6	16.0	81.4	555.34
DAC 평균 (2005)	91.8	1.82	6.5	-

자료: OECD/DAC Statistics Dataset 참조.

따라서 우리정부의 ODA 규모 확대 노력과 병행하여 언타이드화를 통한 조달정책 개선이 시급하고, 이를 통해 개도국의 빈곤퇴치 및 개발수요에 실질적으로 부응할 수 있도록 ODA의 질적 수준을 제고해 나가야 한다. 특히 언타이드 원조는 ODA의 비용대비 효과성(cost effectiveness)을 제고하는데 크게 기여하는 것으로 알려지고 있다. 일반적으로 원조사업 입찰시 공여국 기업으로 제한될 경우 자국 기업에게 유리한 방식으로 추진하여 높은 비용이 유발되는데, DAC는 타이드 원조로 구매되는 재화와 용역의 가격이 국제경쟁가격에 비해 15~30% 정도 높다고 보고하고 있다.[18] 식량원조의 경우 현금지급으로 인접지역에서 조달되지 않을 경우 수송비용이 높아 40~50% 비용이 상승된다. 세계은행은 언타이드 원조를 통해 25%의 비용절감이 가능하다고 추정하고 있고, Action Aid는 언타이드 원조가 시장경쟁으로 원조조달비용을 20% 저하시킨다고 주장하고 있다.[19]

중장기적으로 언타이드 원조는 현지조달체제를 활용하여 수원국의 주도적 역할과 사업집행의 신속성을 제고하고, 수원국의 개발전략과 공여국의 원조정책을 일치시키는데 기여하게 된다. 수원국 입장에서 타이드 원조는 독자적인 투자계획을 어렵게 만드나, 언타이드 원조는 수원국의 개발전략과 중장기적인 이익에 부합되는 기술선택의 기회를 확대할 수 있는 이점이 있다. 즉, 수원국 주도의 투자계획과 자금집행의 최적화를 강화하고, 개발도상국의 기업이 원조사업에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 원조의 효과성을 제고할 수 있게 한다.

따라서 언타이드 원조는 수원국 측의 개발목표 달성에 적합한 재화 및 용역의 효율적 구매가 가능하고, 공여국에게도 원조자금의 효율적 집행이 가능토록 해준다. 타이드 원조가 정치적으로 국내적 지지를 확보하기에 용이하다는 측면이 있는 것은 사실이나, 타이드 원조는 경쟁을 제한함으로써 투명

18) OECD(2001), Untying Aid to the Least Developed Countries, Policy Brief. p. 2.

19) Action Aid(2002), Making a case for untying European aid, p. 3.

성이 떨어지고 부패의 가능성을 높이게 된다. 또한 언타이드 원조가 공여국과 수원국의 상호 작용을 저해한다는 일부 주장이 있으나, 상호작용은 정책과 사업 선정 단계에서도 충분히 반영될 수 있다. 오히려 국민들은 원조효과성에 대해 더 관심을 가지고 있고, 언타이드화를 통해 투명성과 책임성을 제고함으로써 ODA에 대한 국민적 지지를 강화하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 언타이드화를 추진하려면 국제경쟁입찰이나, 현지조달시스템을 이용해야 하기 때문에 ODA 조달시장에서 수주기회 축소, 사업관리상의 리스크 요인 증대 등에 대처할 수 있는 합리적 보완책이 마련되어야 한다. 언타이드 원조 확대로 국제적인 ODA 조달시장 규모가 확대되고 있어 우리 기업들의 시장진출 기회가 확대되고 있지만, 실질적인 수주율 확대를 위해서는 국내 엔지니어링 산업과 개발컨설턴트의 경쟁력이 뒷받침 되어야 한다. 하지만, 기술협력사업 비중이 낮은 우리나라 원조체제의 구조적 취약성과 국내 컨설턴트 및 엔지니어링 산업의 낮은 경쟁력은 오히려 언타이드 정책 추진의 부담요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 ODA의 언타이드화로 예상되는 다양한 파급효과를 감안하여 단계적이고, 점진적인 도입방안을 검토하는 것이 불가피한 실정이다.

나. KOICA의 언타이드 추진방안

ODA의 언타이드화는 그 자체가 목적이 아니라 언타이드 원조를 통해 원조효과성을 증대시키고자 하는 것이므로 우리나라 사정에 맞게 점진적으로 언타이드화를 추진하는 것이 중요하다. 공개적이고, 경쟁적인 조달을 통해 원조사업의 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 공급자를 선택함으로써 사업의 성공적 수행과 원조효과성 증대에 기여하기 위해서는 KOICA의 관련 제도 개선과 수행능력 제고에 일정기간이 소요되어야 하고, 언타이드 원조정책의 점진적 도입방안을 위한 전략적 로드맵이 마련되어야 한다.

DAC는 언타이드화를 위해서 국제경쟁입찰 또는 수원국의 조달시스템을 활용할 것을 권고하고 있으나, 리스크 관리, 모니터링, 사업자 검증 등에 대한 철저한 준비가 필요함을 강조하고 있다. 이를 위해서는 원조사업 수행체제 전반에 대한 개선과 사전 준비가 필요하고, 조달관련 법규 보완 등이 전제되어야 하므로 점진적이고 단계적인 추진이 바람직하다.

이를 위해 우선 언타이드 적용 대상국가는 최빈국 → 고채무빈곤국(Non-LDC HIPC) → 저소득국(OLIC)으로 단계적으로 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 국제적으로 언타이드화 추세가 강화되고, DAC의 최빈국에 대한 언타이드 권고가 2002년 발효되면서 적용범위 및 대상국가를 확대하자는 논의가 진행되고 있으나, DAC 회원국의 입장이 달라 DAC 차원에서 제도화되기 까지는 일정정도 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 우리나

라의 경우 언타이드화 적용대상국을 최빈국으로 초점을 맞추되, 단계적으로 고채무빈곤국(Non-LDC HIPC)과 저소득국(OLIC)으로 확대해 나가는 방안을 고려하는 것이 타당하다.

또한 언타이드 적용 대상사업에 있어서도 물자지원사업 → 프로젝트사업 → 투자관련 기술협력(IRTC) → 독립적인 기술협력(TC)으로 단계적으로 확대하는 방안을 면밀히 검토해야 할 것이다.[20] 즉, 물자지원사업의 언타이드를 우선적으로 추진하되 프로젝트 사업의 경우에는 건축, 기자재, 건축용역을 현지조달 연부를 고려하여 단계적으로 언타드화를 추진하는 것이 바람직하다. 투자관련 기술협력(IRTC)의 경우 사업성격상 현지 조달이 어려운 측면이 존재하므로 언타이드 대상 유무는 별도로 검토되어야 할 것이다.

또한 사업규모에 따른 입찰절차 개선도 필요하다. 소규모 사업의 현지구매의 경우 현지입찰을 원칙으로 하되, 사업특성 및 현지조달시스템의 건전성 여부를 판단하여 언타이드 비율을 제고해 나가야 할 것이다.[21] 국제경쟁입찰의 경우 상대적으로 상당 시일이 소요되고, 사업추진이 지체될 가능성이 높으므로 비용효과성이 낮은 소규모 프로젝트의 경우에는 가능한 수원국 조달시스템을 활용하는 것이 바람직하다. 물품 및 기자재 조달의 경우 조달대행기관(procurement agent)을 DAC 가입 이전에 지정하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 영국의 경우 3개의 조달 대행기관을 통해 구매를 대행하고 있으며, 조달대행기관은 중점지원국에 사무소를 두고 DFID 혹은 수원국 정부를 대표하여 활동하고 있고, 일본, 덴마크 등도 이러한 조달대행기관을 적극 활용하고 있다. 따라서 외교부와 KOICA는 앞으로 조달업무를 관리 · 감독하는데 치중하고, 전문적인 조달대행기관을 통해 조달관련 업무의 효율성과 투명성을 확보하는데 역점을 두어야 할 것이다.

이러한 제반 조치를 시행하기 위해서는 대내외적 여건을 고려하여 크게 3단계로 나누어 추진로드맵을 상정해 볼 수 있다. 우선 준비단계는 DAC 가입을 목표로 언타이드 시범사업을 실시하되 최빈국 위주로 물자지원사업과 현지입찰로 진행중인 투자프로젝트 내 건축계약을 주요 대상으로 선별적으로 언타이드 사업을 확대해 나가는 것이다.

그리고 DAC 가입년도인 2010년을 목표로 무상원조 언타이드율을 50% 수준으로 확대하여 최빈국에 대한 언타이드 원조를 중점적으로 추진하고, 저소득국 일부에 시범적 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 국제입찰 및 수원국 현지조달을 병행하고, 원조조달 시스템 개선을 통한 조

20) KOICA 언타이드 적용대상 사업비중(2006년 결산기준)은 물자지원(21.2%), 프로젝트(32.6%), 개발조사 중 종합계획 및 기초 · 실시설계(3.7%), NGO 지원(1.5%)로 KOICA 사업중 총 59%(금액 기준)가 언타이드 적용대상임.

21) 소규모 사업기준은 DAC는 소규모 사업의 기준을 SDR 700,000 미만(약 10억 원) 일반원조사업 및 SDR 130,000(약 1.8억 원) 미만 투자관련 기술협력사업으로 설정

〈표 7〉 연도별 무상원조 언타이드화 목표율

연 도	국제사회 동향	단 계 구 분	목표 언타이드율
2008	파리선언 중간점검 (아크라 HLF)	- 준비 및 시범단계 (최빈국 대상 시범사업 실시)	30%
2010	DAC 가입	- 도입단계 (최빈국 언타드화 추진 및 일부 저소득국 선별적으로 확대)	50%
2015	MDG 목표연도	- 활성화 단계 (전면적 언타이드 원조 추진)	90%

달절차의 국제화가 필수적이다. DAC는 원조사업의 비용절감 및 효과성 제고를 위해 현지입찰을 권고하고 있으므로 최빈국 지원사업에 대해서는 2010년까지 현지입찰을 원칙적으로 추진하고, 최빈국 이외의 수원국에 대해서는 현지입찰을 2015년 이전까지 단계적으로 확대해 나가야 할 것이다.

마지막으로 국제사회의 MDG 실현 목표연도인 2015년에는 언타이드율을 DAC 평균인 90%까지 확대한다는 방침 하에 모든 국가와 사업을 대상으로 언타이드 사업을 확대 실시한다는 로드맵을 통해 국제사회의 일원으로서 역할과 책임을 실현할 수 있는 지속적인 정책적 노력이 필요하다.

5. 정책과제

언타이드 원조 확대를 위해서는 우리나라 원조조달규정의 수정 및 보완이 필요하다. 언타이드 대상사업 추진과 관련하여 입찰기준을 현지입찰 혹은 국제입찰기준으로 조정하고, 언타이드 대상사업의 예외 및 세부기준은 가능한 단순하고 명료하게 설정함으로써 행정비용을 최소화해야 한다.

현지입찰의 경우 수원국 조달체제 활용을 위한 실무적 검토가 이루어져야 하고, 중장기적으로 기술협력을 통한 수원국 조달체제 역량 강화 방안이 마련되어야 한다. 또한 현지입찰 수행시 절차 및 추진방법을 사전에 수원국과의 협의를 통해 가능한 범위내에서 조달과정에 수원기관 등의 참여가 확대 가능하는지 사전 검토가 필요하다. 특히 수원기관과의 협의를 통해 가능한 시장 조사, 가격 조사 등 조달 과정에 수원국 참여를 제고하는 방안이 마련되어야 한다.

또한 2005년 DAC 사무국으로 보고된 언타이드 계약 결과 중 60%가 공여국에 의해 조달되어 사실상 타이드 원조(de facto tied aid)가 만연하고 있음을 시사하고 있다. 이에 대응하여 ODA 사업발굴 및 수주활동 지원을 위한 입찰정보 제공에 중점을 두되, 중장기적으로 국내 컨설턴트의 경쟁력 및 역량 강화를 위해 개발조사사업을 확대하고, 정책

컨설팅이 강화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 사전 타당성조사는 물론 정책지원형 컨설팅 및 개발경험 전수, 부문 조사, 긴급개발조사를 도입하여 국내 엔지니어링 산업 및 컨설팅 능력을 획기적으로 개선해야 한다. 국제적으로 실질적 타이드 관행이 존재하는 동안 DAC의 본래 취지인 수원국 내 조달을 위한 현지입찰을 강화하되 우리 기업들의 현지입찰 참여를 확대할 수 있는 방안으로서 개발조사사업을 통한 정책컨설팅은 보다 강화되어야 할 것이다. 이를 위해 수원국의 경제 · 사회 발전에 기여할 수 있는 각종 개발 사업 및 계획수립을 적극 지원하고, 주요 기초조사, 종합개발계획, 타당성 조사 등을 활성화함으로써 정책적 파급효과를 극대화할 필요가 있다.

한편 언타이드 원조 확대로 점차 현지기업, 외국 개발컨설턴트 등의 수주비율이 높아질 것이므로 제반 사업추진의 모니터링 및 평가체제를 강화해야 한다. 국제경쟁입찰(ICB)의 위험관리, 모니터링, 사업자에 대한 검증 등이 중요하므로 이에 대한 철저한 준비가 필요하다. 특히 공여국에 의한 직접 현지 조달을 실시할 경우, 부패방지를 위한 제반조치와 모니터링이 매우 중요하고, 제반 협력사업의 사후관리체제도 보강되어야 할 것이다.

특히 2010년 DAC 가입이전 조달대행기관 지정을 통해 조달절차의 개선 및 투명성을 제고하여 모니터링 체제를 획기적으로 개선할 필요가 있다. 일본 및 영국에서 조달전문기관을 통해 ICB 실시하고 있는 바, 이에 대한 세부 조사를 통해 모니터링 및 조달절차 개선방안이 마련되어야 할 것이다. 현지 업체의 사업수행 능력(기술, 자본 등) 평가 기준을 마련하여 부패 방지 및 사업 추진의 효과성이 제고되도록 적극적인 정책적 노력이 필요하다.

[참고 문헌]

권 율 1999.『OECD/DAC의 공적개발원조 논의와 방향』. 대외경제정책연구원.

2000.『공적자금의 연계를 통한 對개도국 경제협력추진방안』, 이창재 · 안응호 공저. 대외경제정책연구원.

2003. 『우리나라 ODA의 통계작성 및 추계방식의 개선방안』. 국회통일외교통상위원회 용역보고서.

권 율 외. 2002. 「UN 개발재원 국제회의의 주요 내용과 평가」. 『KIEP 세계경제』, 제5권 제4호. 대외경제정책연구원.

2005. ■개발조사사업 확대발전방안■. 한국국제협력단.

2006. ■우리나라 대외원조정책의 선진화방안■, 대외경제정책연구원, 서울, 2006. 12.

정창호. 2005. 「OECD 타이드 원조 규제가 우리나라 ODA에 미치는 영향」, 대외경제전문가풀 ODA 연구회 발표 자료, 대외경제정책연구원, 2005.

ActionAid. 2002. Making a Case for Untying European Aid.

2004. Towards Effective Partnership, Untying Aid.

2005. Real Aid, An Agenda for Making Aid Work

DFID. 2005. The Blue Book, Essential Guilde to Rules & Tools 2005.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. Danida. 2007. Danida Procurement Guidelines – for Award of Service contracts according to the EU-Directive

OECD. 2007. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results.

OECD/DAC. 1986. Good procurement Practices for Official Development Assistance.

2006. Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries: 2006 Progress Report to HLM.

2007a. Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries: 2007 Progress Report to HLM.

2007b. Final ODA Flows in 2006. DAC Senior Level Meeting Room Document 2.

Oxfam International. 2005. "Food aid or hidden dumping? Separating wheat from chaff." Oxfam Briefing Paper.

언타이드 원조에 대한 이론적 논의와 국제적 동향

하 윤 빈 / 정책기획팀, 한국국제협력단 (KOICA)

Ⅰ. 국제사회의 ODA의 언타이드 현황

국제사회의 원조 언타이드 노력은 조금씩 결실을 맺어가고 있다. DAC에 언타이드율 보고가 시작된 1979년 DAC 회원국들의 평균 언타이드율은 44%에 불과했지만 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고안[1]이 통과된 2001년 80%, 2005년 92%의 언타이드율을 기록하였다.(표 1참조) 이러한 상황에서 한국은 2010년 DAC 가입 로드맵 중 원조 평가시스템 구축과 함께 언타이드를 주요한 과제로 설정하고 있다. 그러나 아직까지 한국의 언타이드 현황은 국제사회에 비해 심히 낮은 수준에 머물러 있다. 최근 잠정 발표된 2006년 DAC 통계에 따르면 DAC 회원국들의 평균 언타이드율은 94.5%이지만 한국은 1.9%에 지나지 않는다.[2]

국제 원조사회에서 언타이드는 분명한 흐름으로 나타나고 있다. 특히 본고의 대상으로 삼고 있는 스웨덴, 벨기에, 영국은 원조의 언타이드 동향을 이끌고 있다. 본고는 현재 DAC를 중심으로 국제

〈표 1〉 DAC 회원국의 언타이드율

국가	1979			2001			2005		
	언타이드	부분언타이드	타이드	언타이드	부분언타이드	타이드	언타이드	부분언타이드	타이드
DAC 평균	44.0%	4.6%	51.4%	79.9%	2.6%	17.5%	91.8%	1.8%	6.5%
한국	N/A	N/A	N/A	1.5%	4.2%	94.3%	2.6%	16.0%	81.4%

※출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B)

1) OECD(2001), DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.

2) Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report(2007.12.11)
(http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html)

사회의 언타이드 관련 이론적 논의를 살펴본 후 유럽의 3개 선진 공여국의 언타이드 현황, 조달 양식, 각 국가 내 언타이드 관련 이슈들을 간략히 서술한다. 결론적으로 각국 언타이드 실시의 공통점과 상이점을 살펴봄으로써 한국의 언타이드 실시 및 향후 ODA 발전 방향에 대한 시사점을 찾아보려한다.[3]

Ⅱ. 언타이드의 이론적 논의

1. 언타이드의 역사

DAC는 1960년대 이래로 언타이드 관련 논의를 지속해 왔다. 언타이드 논의는 기본적으로 개발도상국에 대한 무역 왜곡을 막는 방식으로 진행되었다. 타이드 원조에 대한 비판은 주로 낮은 비용 효과성(cost-ineffectiveness)과 공여국 중심의 원조라는 데에 있다. 우선 타이드 원조는 언타이드 원조에 비해 15~30%정도 더 많은 비용이 요구되기에 같은 비용으로 양적 · 질적으로 낮은 원조를 할 수 밖에 없다는 것이다.[4] 한편 타이드 원조는 수원국에 불필요한 자본집약적 물자가 지원되는 등 수원국의 빈곤퇴치보다는 공여국의 경제적 이익을 증가시키는 방향으로 실시되어 왔다. 또한 타이드 원조는 수원국 개발환경과 관계없이 원조가 실시되어 수원국의 주인의식(ownership)을 약화시키고 결과적으로 실질적 개발 효과를 가져오기 어렵다. 이러한 국제사회의 타이드 원조에 대한 비판은 1987년 타이드 원조 신용에 대한 규약[5], 1992년 헬싱키 패키지[6] 등으로 연결되었으며 2001년 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고로 귀결되었다.

2. 2001년 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고안

DAC는 1998년 최빈국에 대한 원조 언타이드화 제안을 하였으며 이후 금융작업반과의 협의 하에 2001년 권고안을 도출하였다. 최빈국에 대하여 언타이드 권고를 작성하게 된 이유는 기본적인 타이드 원조의 비효율성, MDG 달성을 위한 합목적적 접근, 최빈국은 경제 여건상 원조와 수출의 연계가 상대적으로 덜 경쟁적인 시장이었기 때문이었다. 한편, 최빈개도국(Least Developed Countries: LDCs)들은 공여국과의 관계에서 ODA 조건(Terms)을 바꿀 수 있는 힘이 상대적으로 미약하므로 대상을 최빈국으로 명확히 설정하여 원조를 언타이드 하도록 권고한 것이다.

2001년 권고안에 대해서는 긍정적 평가가 주를 이룬다. 우선 최빈국에 대한 타이드 원조 규제를 통해 공여국 주도의 원조에서 탈피, 수원국의 주인의식(Owenership)을 증진시키고 원조비용을 낮춰

3) 본고는 지난 2007년 11월 실시한 DAC 및 선진 공여국들의 언타이드 정책조사 출장시 인터뷰 및 관련 자료를 정리한 것이다.
4) OECD(2001), Untying Aid to the Least Developed Countries, Policy Brief, p. 2.
5) OECD(1987), DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance.
6) OECD(1992), Arrangement on Officially Supported Export Credits.

수원국에 원조가치를 높이는 효과를 가져왔고, 권고 이후 현재 DAC 회원국 총 양자원조(기술협력과 식량원조 포함)의 63% 이상이 언타이드화 되는 등 전세계적으로 언타이드 원조가 중요한 모범으로 자리잡게 되었다는 것이다.[7] 특히 DAC는 권고안 채택으로 인해 최빈국 원조의 양이 상대적으로 줄어들 것을 우려하였으나 언타이드 비율과 원조액이 정비례로 높아지는 결과가 나타나 최빈국의 발전에 도움이 된 것으로 평가하고 있다. 그러나 권고안의 한계 또한 지적되고 있다. 일부 국가들의 반대로 인해 기술협력(TC) 및 식량원조(Food Aid)가 권고안의 언타이드 대상(coverage)에서 제외되었으며 이에 대한 논의가 지속되고 있으나 아직까지 컨센서스를 이루지 못하고 있다.

현재 DAC는 언타이드 대상국가의 확대와 적용대상 범위의 확대를 추진하고 있다. 우선 언타이드 대상국가 확대에 있어 기타저소득국(Other Low Income Countries: OLICs)으로의 확대, IDA 자금 적격 국가로의 확대 등 여러 의견이 있었던 가운데 우선 2007년 9월 최빈국이 아닌 고채무빈국(Non-LDC HIPCs)로의 확대를 추진하였으나 일본, 포르투갈, 벨기에, 프랑스 등의 반대로 컨센서스를 이루지는 못하였다.[8] 또한 적용대상 범위의 확대는 현재 TC에 대한 분류를 재편(deconstruction)하여 TC의 일부를 언타이드 범위로 포함할 것을 고려하고 있으나 국가마다의 상이한 TC에 대한 정의 및 기준으로 인해 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다.

3. 언타이드 조달 방법

DAC 및 국제사회에서 실시 및 권고하는 언타이드 조달 방법은 크게 국제경쟁입찰(이하 ICB: International Competitive Bidding)과 수원국 조달시스템 사용이 있다. ICB란 입찰 자격에 국적 제한을 두지 않고 가능한 경쟁을 촉진하고 공개적이고 투명하게 실시하는 입찰을 말한다. ICB가 전세계적으로 동일하게 정형화된 형태를 가진 것은 아니기에 DAC는 1992년 '바람직한 조달관행' (Good Procurement Practice)[9]을 발표하여 ICB를 위한 최소한의 조건을 명시한 바 있으며 세계은행 에서는 ICB에 대해 일반적 절차를 규정[10]하고 있다.

2005년 원조효과성에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 강조하고 있

7) 2005년 총 양자 원조 Commitment 및 CRS data를 바탕으로 추계한 결과 총 양자원조(기술협력, Food Aid 포함)의 63.5%가 언타이드되어 있다.(DAC 사무국과의 질의 결과)

8) OECD/DAC(2007), Aid Untying to Non-LDC HIPCs. 식량원조 및 기술협력까지 언타이드하고 있는 벨기에가 대상국의 확대를 반대한 이유에 대해서 벨기에 관계자는 다음과 같이 설명하였다. 우선 대상국가를 확대하는 것보다는 식량원조 및 기술협력으로 대상범위를 확대하는 것이 선행되어야 한다는 것이다. 또한 현재 언타이드가 되고 있다고 하더라도 선진공여국 기업들이 계약을 수주하는 비율이 높기 때문에 대상국가를 넓히는 것보다 언타이드의 계약이 개도국 기업들에 수주되는 방향으로 언타이드 방향을 조정하는 것이 더 중요하다는 입장이다.

9) http://www.oecd.org/dataoecd/12/62/36044494.pdf

10) 세계은행 국제경쟁입찰(ICB) 정보.
(http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20060844~menuPK:93305~pagePK:84269~piPK:84286~theSitePK:84266,00.html)

는 조달방법은 수원국 조달시스템의 사용이다. 세계은행이 발간하는 국별정책제도평가 (CPIA: Country Policy and Institutional Assessment)[11], 국별조달제도평가보고서(CPAR: Country Procurement Assessment Report)[12] 등을 바탕으로 수원국의 조달시스템이 신뢰할 만하다고 평가되는 경우에 공여당사국이 직접 조달을 실시하는 것이 아니라 수원국 조달시스템을 사용함으로써 수원국의 오너쉽을 강화하고 제도 발전을 촉진하자는 것이다. 파리선언은 5b 지표(수원국 조달시스템 사용)를 통해 이에 대한 국제 원조사회의 노력을 촉구하고 있다.

Ⅲ. 선진 공여국의 언타이드 현황

1. 벨기에

1) 언타이드 현황

벨기에는 언타이드 관련 정부내 통상 및 재경 관련 부처와 갈등을 겪으면서 단계적으로 언타이드를 실시해 왔다. LDC에 대한 차관 언타이드, LIC 원조 언타이드 등으로 확대해 나가면서 1999년 국제협력법(Law on International Cooperation)을 제정하여 LDC를 포함한 모든 LIC에 대한 원조 언타이드를 실시하였다. 벨기에는 현재 LIC에는 차관 원조를 실시하지 않고 무상원조만을 실시하고 있으며 MIC의 경우에는 무상원조 및 차관을 실시하고 있다. 이중 무상원조는 언타이드 원조로 거의 100% 언타이드률을 보이고 있으나 재경부 소관하의 차관은 타이드 원조이다. 언타이드의 확대에 핵심적으로 작용한 주요 논리는 비용효과성 제고였다고 벨기에는 밝히고 있다.

벨기에는 2001년 DAC 권고안의 언타이드 대상범위에 포함되지 않은 식량원조와 기술협력까지도 언타이드하고 있다.[13] 대학간 협력(예를 들어 루벵대학이 킨샤샤 대학으로 기술이전이나 기타 협력 등을 할 경우에 ODA로 지원) 등 언타이드 자체가 불가능한 경우를 제외하고 조달을 실시하는 경우에는 모두 언타이드하고 있다.

또한 현재 벨기에 외교부는 decision point에 도달한 HIPCs에 대한 차관 원조를 언타이드화 하려고 노력중이나 많은 다른 국가들과 마찬가지로 무역 등을 관장하는 재경부와 마찰이 존재하여 추진에 어려움을 겪고 있다.

---

11) 세계은행 CPIA 정보
(http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATASTA/0,,contentMDK:21115900~menuPK:2935553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2875751,00.html)

12) 세계은행 CPAR 정보.
(http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64187835&piPK=64620093&theSitePK=523679&menuPK=64187283&siteName=WDS&pageSize=20&docTY=540617)

13) 2005년 벨기에에 대한 DAC Peer Reveiw는 벨기에의 식량원조 언타이드 노력을 높게 평가하고 있다. OECD/DAC(2005), Peer Review of Belgium, p.44.

〈표 2〉 벨기에의 언타이드율

국가 / 연도	'79 ~ '89	'90 ~ '99*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
벨기에 총원조	32.6%	26.0%	85.7%	89.8%	92.6%	99.1%	92.7%	95.7%	90.7%
벨기에 무상원조	38.7%	13.0%	93.9%	95.2%	97.5%	99.4%	96.1%	98.2%	95.6%
벨기에 유상원조	8.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.9%

※ 출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B)
*1990, 1994~1996 통계가 DAC에 미보고되어 정확한 수치 파악 불가

2) 조달 방법

벨기에 언타이드 조달 방법[14]의 가장 큰 특징은 현지조달을 중심으로 이뤄진다는 것이다. 프로젝트의 목적을 가장 효과적 · 효율적으로 달성할 수 있는 당사자를 선택하는 것이 언타이드의 취지이므로 프로젝트 수행 자체에 가장 근접해 있는 현지에서 조달을 하는 것이 바람직하다는 것이다. 현지조달을 실시하는 경우 BTC(Belgian Technical Cooperation, 벨기에 원조집행기관)는 기본적으로 수원국의 조달법을 적용하고, 수원국의 조달시스템이 일정 기준[15]에 도달했다고 판단되면 수원국 조달시스템을 사용하되 기준 충족이 안 될 경우에는 BTC 사무소가 직접 현지조달을 실시한다. 현재로서는 수원국의 조달시스템이 일정 기준에 미치지 못한다고 판단되는 경우가 많아 BTC에 의한 현지조달이 많고 이러한 경우 BTC는 조달 시스템 및 제도 구축을 지원해주고 있다. 수원국 조달시스템을 사용하는 경우에 BTC는 조달 과정의 감독 및 조언, 모니터링 및 평가 역할을 맡는다. 한편 벨기에는 현지조달의 경우 개발의 이득이 수원국에 돌아갈 수 있도록 현지 회사(local company)의 참여를 확대시키기 위한 노력을 기울이고 있다. 특히 입찰자에 대한 자격요건(tender specification)을 정할 때 하나의 프로젝트가 대규모라 현지 회사가 입찰하기 어려운 경우에는 현지 회사들의 참여가 가능하도록 요소별로 분할하여 계약을 추진하기도 한다.

벨기에 조달 방법은 자본주의 시장 경제에 충실하도록 효율성과 경쟁을 촉진하는 것을 우선적인 원칙으로 하고 있다. 현지조달을 중심으로 언타

14) BTC 원조 조달의 2가지 종류
① REGIE(State Management): 벨기에 조달법에 따라 BTC가 직접 조달(현재 DRC, 라오스, 팔레스타인이 대상이며 이들 국가지정은 벨기에 외교부에서 실시)
② Co-gestion(Co-management): 벨기에 조달법이 적용되지 않으며 수원국의 조달법 적용(원조 자금을 수원국으로 직접 보내서 수원국의 조달시스템이 일정 기준에 도달하면 수원국 조달시스템을 사용하여 조달하고 BTC는 감독 및 조언, 모니터링 및 평가 실시, 기준 충족이 안 될 경우에는 BTC 사무소가 현지조달 실시)

15) 벨기에는 파리선언의 2b(수원국의 공공재정관리 시스템 사용), 5b(수원국 조달시스템 사용)을 달성하기 위해 노력하면서 수원국 시스템의 기준 충족 여부를 CPIA 등을 통해 평가하고 있다. CPIA가 2.5이상(최저 1, 최고 6)이면 예산지원 실시하고 수원국 조달시스템을 사용(PFM과 Local Procurement System 평가 연결)하고 있다. 벨기에 외교부 관계자는 베트남, 탄자니아, 우간다, 모잠비크, 잠비아, 말리 등의 수원국 조달시스템이 사용가능할 정도로 개선되었다고 평가하였다.

이드를 실시하지만 본부 조달이 보다 효율적이라고 판단되는 경우에는 본부 조달을 실시한다. 예를 들어 자동차나 의약품을 조달하는 경우 사업마다 조달하는 것이 아니라 BTC 본부가 당해 연도에 사용하게 될 사용량 전체에 대해서 국제경쟁입찰을 통해 하나의 사업자를 선정하여 필요한 경우 신속하게 집행할 수 있도록 계약을 맺는다. 즉, 공정성을 해치지 않는 한에서 가능한 계약 절차를 간소화하여 신속하고 효율적인 집행을 추구한다는 것이다. 한편, BTC는 일반적으로 하나의 프로젝트를 가능한 하나의 계약으로 입찰하지만 경쟁이 이루어지지 않을 경우 경제적 · 기술적 현실성을 고려하여 여러 계약으로 나눠 경쟁을 촉진시키기 위해 노력한다. 입찰자 초청에 있어서 OJEU(Official Journal of European Union) 게재 등 EU Directive 및 벨기에 조달법에 규정된 것 이상으로 BTC 홈페이지, 현지 지역신문 및 사무소 공고 등 가능한 공개적 · 경쟁적 사업 수행자를 결정하려고 노력하고 있다. EU는 675,000 유로 이상의 계약에 대해 공개적으로 입찰하도록 지정하였으나 BTC는 이 보다 훨씬 아래인 22,000 유로 이상의 계약에 대해서도 공개입찰을 실시하고 있으며 벨기에 조달법에 기술되어 있는 사업수행능력에 대한 기준만 충족시킨다면 누구나 참여 가능하다. 단, 벨기에 조달법에 조달대행사(procurement agent)의 사용이 금지되어 있어 벨기에는 조달대행사를 거의 사용하지 않는다.

3) 언타이드 관련 국내 이슈

벨기에는 언타이드와 관련하여 일부 자국기업들이 불만을 가지고 있지만 이에 대해서 정부와 기관이 필요는 없다는 입장을 표명하였다. 즉 경쟁력있는 기업이 원조 기관의 사업을 수주받고 경쟁력 없는 기업은 수주 받지 못하는 것이 당연한 자본주의의 논리라는 것이다. 더욱이 원조 정책을 입안하는 정부나 집행하는 기관의 입장에서 원조 사업이 비용대비 가장 높은 효과를 내도록 하는 것이 중요한 것이지 일부 기업들의 상업적 이득을 고려하는 것이나 무역 진흥을 시키는 것은 벨기에 외교부나 BTC의 임무가 아니라는 것이다. 결과적으로 능력이 상대적으로 떨어지는 기업이 다른 수단을 통해 수주 받는 것은 사업의 질을 떨어뜨리고 결과적으로 능력이 있는 다른 기업에게 피해를 주는 행위로 자본주의 시장경제의 룰을 훼손시키는 행위라는 것이다. 따라서 벨기에 기업들이 MDB나 타 공여국 사업을 수주하는 것에 대해서 별다른 지원을 하지 않으며 경쟁력이 있는 기업이 알아서 할 일이라는 입장이다.

2. 스웨덴

1) 언타이드 현황

스웨덴은 1960년대부터 언타이드에 대한 논의를 시작하였고 상대적으로 다른 나라들에 비해 초기 언타이드율이 높은 편이었다. 그러나 원조가 스웨

덴의 경제 및 무역 증진을 위한 방편으로 사용되어야 한다는 기업 및 경제부처의 의견도 존재하였다.

이러한 상황에서 적극적으로 언타이드를 실시하게 된 것은 1995년부터였다. 우선 1995년 스웨덴이 EU에 가입함에 따라 EU의 방침에 따라 공개 · 경쟁을 강조하게 되었고 사실상 타이드 원조의 실시가 어려워졌다. 이로 인해 스웨덴의 원조에 영향을 미치는 스웨덴 조달법 및 SIDA 조달 가이드라인(SPG: SIDA Procurement Guideline)은 기본적으로 국적에 따른 차별금지를 명시하게 되었다. 또한 1995년 스웨덴 원조 개혁으로 인해 각각 다른 기능을 가지고 있던 원조 관련 5개 기관(각 기관은 개도국 기업발전 담당, 리서치 담당, 크레딧 및 트레이닝 담당, SIDA, 스웨덴 내 시민사회 능력 개발 담당)이 SIDA로 통합되어 하나의 기준을 가지고 언타이드 원조를 하게 되었다. 따라서 1995년까지 타이드 되어있던 신용 제공 및 연수 또한 언타이드되면서 유상차관만 타이드로 남게 되었다. 이후 100% 타이드였던 스웨덴의 유상차관은 타이드 차관에 대한 수요가 사실상 줄어들면서 스웨덴 정부는 70%로, 2006년에는 30%로 타이드 유상차관 비율을 낮추게 된다.[16] 현재 타이드 차관은 의회의 법으로 규제되고 있으며 무상원조의 경우 따로 법은 없고 정부의 정책가이드라인으로 통제되고 있다. 현재 스웨덴 총원조의 1~2% 정도[17]가 타이드 되어 있으며 기술협력과 식량원조도 언타이드 되어 있다.

스웨덴 정부의 언타이드 정책 형성에 있어 DAC의 2001년 권고안은 사실상 직접적인 영향을 미치지는 못하였으며 오히려 2001년 권고안이 결정되기까지 계속되었던 원조효과성과 오너쉽등에 대한 그간의 논의가 스웨덴의 언타이드 결정에 영향을 미쳤다. 스웨덴의 경우 정당 및 시민사회(public)에 의해 언타이드가 요구된 점은 특기할 만한 일이다. 오랜 사민주의 전통으로 사민주의 정당, 교회, 시민사회와 NGO 등의 연대가 자기이익 추구보다 중요하다고 여기면서 오히려 정부에 대해 언타이드를 요구하였고 이러한 요구가 정부의 정책 결정

〈표 3〉 스웨덴의 언타이드율

국가/연도	'79 ~ '89	'90 ~ '99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
스웨덴 총원조	73.9%	83.7%	85.4%	96.5%	87.6%	100.0%	99.4%	98.3%	100.0%
스웨덴 무상원조	73.8%	83.7%	85.0%	96.5%	87.5%	100.0%	99.4%	98.3%	100.0%
스웨덴 유상원조	100.0%	14.8%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

※ 출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B)

16) 유상차관의 언타이드화는 정부 중심보다는 대기업 등의 요구로 인해 진행되었다. 즉 스웨덴의 대기업들은 개도국에서 낮은 비용으로 실시할 수 있는 사업이 타이드로 인해 스웨덴의 높은 비용으로 사업을 해야하는 상황이 발생함에 따라 타이드 차관 형태로는 이익을 보기 어렵다고 평가하여 타이드 차관의 비율을 낮춰달라고 요구하였고 중소기업들의 일부 반발에도 불구, 타이드 차관의 수요 저하와 함께 점차 언타이드화 되었다.

17) 현재 차관은 MIC에 대해서만 실시하고, 무상원조는 LDC 및 LIC를 중심으로 실시.

에 중요한 작용을 했다.[18] 스웨덴의 향후 현재 타이드되어 있는 일부 차관을 언타이드 할 예정이나 명확한 시기를 계획하고 있지는 않다.[19]

2) 조달 방법

스웨덴의 원조는 기본적으로 EU 조달지침, 스웨덴 조달법을 준수하고 SIDA 조달 지침(SPG: SIDA Procurement Guideline)을 통해 조달되고 있다. 다만 다른 공여국과 공동 사업을 하는 경우, 수원국과의 국제 협약(International Agreement)에 기반하여 조달을 실시하는 경우 EU 조달법, 스웨덴 조달법을 적용하지 않는 경우도 존재한다. 이러한 경우에도 SPG의 조달 지침이 원조조달의 기초가 되고 있다. 스웨덴은 다른 많은 선진 공여국들처럼 주로 ICB를 언타이드 방법으로 사용하고 있으며 세부적으로는 사업에 따라 유연하게 여러 입찰 방식을 적용하고 있다.

스웨덴 원조 조달의 특징은 수원국 조달시스템을 적극적으로 사용하되 이것이 불가능할 경우에는 HQ 중심으로 조달이 이뤄진다는 점으로 요약할 수 있다. 스웨덴은 Nordic Plus 그룹의 일원으로서 일정기준을 만족시키는 수원국 조달시스템을 적극 사용하겠다는 입장이다. 그러나 아직까지 많은 국가가 그러한 기준을 만족시킨다고 보기는 어려운 상황으로 이를 타개하기 위해 수원국의 공공재정관리 및 관련 법, 조달시스템 등에 적극적으로 원조하고 있다.[20]

스웨덴은 스웨덴 조달법에 따라 약 $50,000 이상의 모든 계약은 공개 입찰을 실시해야하며 수원국 조달시스템을 사용하기 어려운 경우 주로 HQ에서 조달을 실시한다. 이보다 계약의 크기가 작은 경우에 대해서는 대사관에서 조달을 실시하는 경우가 있으며 각 계약의 조달 방법은 HQ의 Legal and Procurement Office가 결정한다. 기본적으로 하나의 프로젝트는 가능한 하나의 계약으로 조달하되 효율성을 따져 여러 요소로 나눠 계약을 하기도 하며 조달 계약에서 SIDA는 사업비 지불자 역할을 하고 수원국과 사업자(기업)가 계약의 양 주체가 되는 방식을 채택하고 있다. 스웨덴도 조달대행사를 거의 사용하지 않으며 정부기관에 의해 사업이 이뤄지는 경우에는 조달을 따로 실시하지 않고 있다. 즉 정부 기관이 이익을 위해 행동하는 것이 아니며 스웨덴 정부의 자금으로 원조를 하는 것인데 SIDA가 직접 원조를 실시하는 것이나 정부기관이 별도의 조달 절차없이 원조하는 것이나 같은 것으로 볼 수 있

18) 스웨덴의 원조 정책에는 국민들의 참여가 중요한 역할을 하였다. 역사적으로 스웨덴 원조와 관련하여 3개의 중요한 TF가 구성되었고 이 TF를 통해 지배적 정책(overarching policy)가 생산되었다. 이 TF는 총리를 중심으로 의회, 시민사회 등의 참여를 통해 형성되며 그 외에 누구나 논의에 참여할 수 있는 형태로 실시되었다. 1960년, 1970년에 이은 3번째 중요한 TF가 2001~2년간에 있었고 여기서 PGD(Policy for Global Development)가 도출될 정도로 스웨덴 원조 정책 형성에 있어 국민들의 참여는 중요한 역할을 했다.

19) 표3을 보면 스웨덴 유상원조의 언타이드율은 2000년 이후 꾸준히 100%로 보고되었다. 따라서 차관의 30%가 타이드 되어 있다는 의미는 30%는 타이드되어야 한다는 것이 아니라 차관의 경우 최대 30%까지는 타이드로 원조를 할 수 있다는 의미이다. 즉, 스웨덴 원조에서 아주 작은 양을 차지하는 차관은 사실상 언타이드 되어 있다고 볼 수 있다.

20) 벨기에와는 달리 스웨덴은 베트남의 조달시스템이 아직 일정기준에 도달하지 못 했다고 평가했다.

기 때문에 구속성에 문제가 되지 않는다고 보는 것이다.[21]

3) 언타이드 관련 국내 이슈

스웨덴 기업들 사이에서 경쟁력 있는 기업이 계약을 수주 받는 것이 당연하다는 인식은 받아들여졌으나 스웨덴 원조의 언타이드화에 대해서 여전히 중소기업들을 중심으로 불만이 존재하고 있다.[22] 그러나 EU가입으로 인해 직접적으로 자국기업의 수주를 지원할 수도, 타이드 원조를 실시하기도 어려운 상황이다. 또한 스웨덴의 언타이드 자체가 정당 · 시민사회 등에 의해 추진되었기 때문에 스웨덴 기업들의 요구는 상대적으로 개별적 이익으로 치부되는 상황이다.

다만, 스웨덴은 기업 섹터와의 대화와 정보제공을 통해 스웨덴 및 국제원조 조달시장에서 자국 기업들의 수주 확대를 간접적으로 지원하고는 있다. 스웨덴 정부는 현재 기업 섹터와 지속적으로 워크샵을 가지면서 국별원조전략 수립시 기업들의 요구를 일정정도 수용하려고 노력 중이다. 한편 세계의 스웨덴 대사관들이 각 지역에서 발생하는 조달 계약들을 스웨덴수출진흥공사(Swedish Export Promotion Agency)로 보내줌으로써 관련 정보를 제공해주는 역할을 하고 있다.

한편 실제로 언타이드를 실시하더라도 수원국 측에서 향후 스웨덴의 원조 등을 고려하여 스웨덴 기업들을 선택하는 경우가 많아 사실상 원조 금액의 환류 현상이 많이 일어나고 있다고 스웨덴 관계자는 설명하면서 부정의 소지가 있는 직접적인 지원보다는 지속적인 대화를 통해 스웨덴 기업들에게 향후 스웨덴 및 전세계의 원조 동향에 대해 정보를 제공하는 정도가 국내 기업들을 고려하는 바람직한 입장이라고 평가하였다.

3. 영국

1) 언타이드 현황

영국은 1990년대부터 점진적 과정을 통해 언타이드 원조를 실시해왔다. 1990년대 모든 DFID 양자 프로젝트 차관을 무상형태로 전환하였으며 수원국이 상품 및 서비스를 세계 각지에서 조달할 수 있도록 수원국과의 협정을 개선하였다. 1997년 하나의 계약에 원조와 수출신용을 연결시켜 원조자금을 통해 단기적 상업 목적 추구하던 혼합신용 방식을 폐기하였으며 2002년 국제개발법(International Development Act 2002)은 모든 영국의 개발원조를 언타이드화하고 타이드 원조를 불법화하였다.

21) 예를 들어 스웨덴이 A국가의 치안 시스템 강화를 위한 원조를 실시할 경우 스웨덴 경찰청에 바로 사업을 맡긴다. SIDA가 직접 수행할 수 있는 역량이 안 되므로 스웨덴 경찰청이 사업을 진행하는 것이고 같은 정부기관에서 직접 실시하는 것이기 때문에 구속성 문제에서 자유롭다는 입장이다.

22) 대기업들의 경우에는 원조가 타이드되어 있는 경우 내부적으로 고비용의 스웨덴 물품 등을 사용하여야 하기 때문에 오히려 타이드를 반대하였다. 한편, 스웨덴 중소기업들의 언타이드에 대한 불만은 Peer Review에서도 언급하고 있다. OECD/DAC(2005), Peer Review of Sweden, p.43.

[표 4] 영국의 언타이드율

국가/연도	'79-' 89	'90-' 99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
영국 총원조	22.3%	55.9%	91.5%	93.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
영국 무상원조	21.6%	55.3%	91.5%	93.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
영국 유상원조	31.1%	97.5%	-	-	-	-	-	-	-

※ 출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B)

영국의 관계자는 DAC의 언타이드 관련 논의에도 공감하였지만 EU 회원국으로서 EU의 조달지침을 따라야할 필요가 더 컸다고 평가했다. 영국은 EU 조달지침에서 요구하고 있는 EU내 국가에 대한 차별금지를 넘어 전세계적으로 언타이드를 실시하면서 기술협력까지도 언타이드 하였다.

이러한 언타이드 진행 과정에서는 약 세 가지의 논리적 근거가 제시되었다. 첫번째로 개발에 있어 들어가는 비용과 그에 합당한 가치를 이루는 방법으로서 언타이드의 필요성(getting better value for money), 두 번째로 원조자금과 상업목적의 구별 필요성("All the money for aid should be spent on development."), 세 번째로 영국기업은 충분히 경쟁력이 있기 때문에 타이드 방식으로 보호할 필요가 없다는 것이었다.

영국은 기술협력을 포함하여 모든 원조를 언타이드하고 있으면서 DAC의 2001년 권고안의 확대를 찬성하는 입장에 서 있지만 현재 DAC의 컨센서스 방식으로 인해 확대가 어려운 상황이라고 평가하고 있다.

2) 조달 방법

영국 원조 조달의 가장 큰 특징으로는 조달대행사의 적극적인 사용을 들 수 있다. 영국은 기자재의 경우 국제경쟁입찰 과정을 통해 3개의 조달대행사[23]와 포괄협정(Framework Agreement)을 맺어 조달을 대행시키고 있다. DFID는 조달대행사가 맺는 조달 계약에 대해 지속적으로 모니터링 및 평가를 진행하면서 그 결과 만족스럽다고 평가하고 있다. 특히 원조사업의 높은 질을 보장하기 위해서 조달대행사를 사용하는 것을 바람직한 것으로 간주하고 있다.

한편 컨설팅에 있어서도 분야와 지역별로 다양한 컨설턴트들과 다년간의 포괄협정을 맺어 개별 프로젝트에는 별도의 조달 과정 없이 사업을 추진하는 방식으로 사업을 진행하고 있다. 예전에는 DFID 원조 자금의 10% 정도가 컨설턴트 계약에

23) 3개 조달대행사는 The Crown Agents for Oversea Governments and Administrations Ltd, Charles Kendall and Partners, International Procurement Agency (IPA)이다.
(http://www.dfid.gov.uk/procurement/procurement.asp)

사용되었으나 과거 프로젝트 단위로 컨설턴트 계약을 맺던 방식에서 벗어나 분야(프로그램)별로 컨설턴트와 포괄협정을 맺는 방식으로 변경시키면서 원조자금을 5%정도로 줄이는 성과를 보이고 있다.

영국은 기본적으로 HQ 중심의 언타이드를 실시하고 있다. 조달 계약 금액의 크기가 클수록 위험(risk)이 커지기 때문에 각 계약마다 적절한 전문가들을 많이 사용할 수 있는 HQ에서 조달을 실시하여 현지중심으로 사업을 진행할 때 존재하는 위험을 줄이는 방식을 채택하고 있는 것이다. 소규모 계약[24]인 경우에는 필요한 상품이나 용역을 제공할 준비가 되어있는 사전적격심사통과(pre-qualified) 공급자를 통해 조달을 하거나 현지 사무소(local office)에서도 조달을 실시하고 있다.

Nordic Plus의 일원인 영국은 수원국 조달시스템 사용도 적극적으로 검토하고 있다. 특히 수원국 조달시스템을 예외적으로 몇 개 사용하는 것이 아니라 수원국이 그들의 조달시스템을 발전시킬 수 있도록 도와주는 것이 중요하다는 입장이다.[25] 현재 영국은 세계은행의 CPIA score 등을 통해 수원국 조달시스템 사용여부를 검토하고 있으며 우간다, 모잠비크, 탄자니아 등을 수원국 조달시스템 발전에 있어서 모범적인 사례로 평가하고 있다. 결론적으로 ODA의 자금은 정부(결과적으로 납세자)의 돈이기 때문에 수원국 재정 · 회계에서 일정정도의 신뢰가 기반이 되어야 수원국 조달시스템을 사용할 수 있으며 따라서 조달시스템 분야의 기술협력을 통한 수원국의 역량강화(Capacity Building)를 위해 노력중이다.

3) 언타이드 관련 국내 이슈

타이드 원조가 불법화된 2001년 이후 DFID 용역계약의 80%는 선진국 기업, 특히 영국 기업에 의해 수주되었으며 상품(goods and equipment)의 경우에는 1/3이 영국에서, 2/3가 해외, 특히 아시아에서 조달되고 있다. 또한 해외 사무소에 권한이 위임되어 실시된 많은 소규모 계약의 경우에는 개도국 컨설턴트들이 수주한 경우가 많다. 기본적으로 영국 기업들이 많은 계약을 수주 받는 것에 대해 DFID는 지원국가나 사업에 대해 영국 기업들이 정보 및 know-how, 인적 · 물적 네트워크를 충분히 가지고 있어 가격 및 내용 면에서 DFID를 만족시킬 수 있는 것으로 판단하고 있다. 현재 DFID는 개도국 공급자들이 DFID 경쟁 조달 참가에 장애가 되는 것이 무엇인가에 대한 연구를 시작하고 있다.

24) DFID의 경우 건축 360만파운드 이하 , 기타 계약 93,000파운드 이하.

25) 이와 관련하여 인터뷰에서 DFID 관계자는 파리선언 내에 어떻게 수원국의 조달시스템 발전 정도를 측정(measure)할 것인가에 대한 내용이 존재하지 않는 문제점을 제기하였으며 WB가 제시하는 수치를 통해 수원국 시스템을 평가하는 방식에도 문제를 제기하였다. 즉 WB 제시한 수치에 일정 수치가 안되면 수원국 조달시스템을 사용하지 않는 변명으로 사용될 가능성 존재한다는 것이다.

Ⅳ. 결론

1. 각국 언타이드 실시의 공통점과 차이점

원조의 언타이드화는 명확한 국제적인 흐름이다. 각 국가에서 나타나는 공통적인 언타이드 목적은 비용효과성 제고 및 수원국의 오너쉽 강화를 통해 원조효과성을 높이자는 데에 있다. 각국은 공개 · 투명 · 경쟁적 조달에 의해 개별 사업을 가장 잘 수행할 수 있는 기업을 선택하는 것이 개별 원조사업의 목적달성에 가장 중요한 요소라는 인식을 공유하고 있었다. 이러한 바탕 속에서 각국은 일반적으로 단계적 언타이드를 통해 점차 언타이드 비율을 높여나갔다. 언타이드 대상 국가를 무상원조부터 차관으로, 최빈국부터 기타저소득국, 저중소득국 등으로 확대하는 방식을 취하는 경우가 대부분이었다.

그러나 각국의 언타이드의 실시는 조달 방법 및 추진 배경 등에서 일정정도 상이한 모습을 보이고 있다.

벨기에는 현지조달 중심의 언타이드(수원국 조달시스템 사용 및 공여당사국에 의한 현지직접조달)를 실시하면서 분권화 및 현지 중심의 원조를 통한 이점을 살리고 가능한 원조 자금이 현지에서 소화됨으로써 개도국 발전에 사용될 수 있도록 하는 것을 중요한 목적으로 삼고 있었다. 한편 국적에 상관없이 자본주의 시장 경제에서 가장 효율적인 조달을 위한 방안으로 언타이드를 고려하면서 자국 기업의 수주 제고를 위한 정책의 필요성을 부정하는 모습을 보였다.

스웨덴은 수원국 조달시스템 사용을 적극적으로 고려하되 어려울 경우에는 HQ 중심의 원조 조달 방식을 보여주었다. 한편 국내 기업들의 불만을 인지하고 이를 지속적인 대화를 통해 원조 전략 및 사업들에 반영하고 각국의 원조 조달 계약 정보를

[표 5] 벨기에, 스웨덴, 영국의 언타이드 실시 공통점 및 차이점

	공 통 점	차 이 점
벨기에	- 원조 효과성 제고 목적 - 단계적 언타이드 과정 - 수원국 조달시스템 사용 긍정적 고려 (수원국 조달시스템 발전을 위한 역량개발 원조 중시) - EU 조달 지침 및 DAC의 논의에서 영향	- 현지조달 중심의 언타이드 · 조달 대행사 사용하지 않음 - 자본주의 시장 경제에 가장 적합한 방법으로 언타이드 고려 - 자국 내 기업 불만 해소를 위한 정책 필요성 부정
스웨덴		- HQ ICB 중심 언타이드 · 조달 대행사 사용하지 않음 - 시민사회 · 정당으로부터 언타이드 요구에 정부가 호응하는 방향으로 언타이드 - 자국 내 기업 불만 해소를 위해 정보를 제공하는 등 간접적 지원
영국		- 조달 대행사 및 컨설턴트와의 포괄 협약을 통한 HQ 중심 언타이드 - 정부 차원에서 언타이드 실시 필요성을 인식하고 적극적으로 추진 - 원조 시장에서 영국 기업들의 높은 경쟁력

제공하는 등 간접적인 지원을 통한 해소 노력을 보여주었다.

영국은 국제경쟁입찰을 통해 선정된 조달 대행사 및 컨설턴트와 다년간의 포괄협정을 맺음으로써 효과적 · 효율적 원조사업 추진 기반을 마련하고 있었으며 현지 조달시의 위험을 감안하여 일정금액(threshold) 이상의 계약은 DFID HQ에서 직접 관리하는 본부 중심적인 모습을 보였다. 한편 국제 원조 시장에서 영국 기업들의 상대적 우위, 개도국 기업 및 컨설턴트의 상대적으로 저조한 수주율에 대한 비판을 인식하고 이에 대한 해소 방안을 찾고 있었다.

2. 시사점

현재 언타이드 원조 시작 단계에 있는 한국이 선진 공여국들의 동향 속에서 찾을 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 국제 원조사회에서 언타이드는 확실한 추세로 공개 · 투명 · 경쟁적 조달을 통해 원조사업의 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 공급자의 선택이 사업의 성공적 수행에 필수적이라는 인식이 공유되어 있다는 것이다. 즉 우리의 사업을 보다 효과적 · 효율적으로 실시하고 수원국에 보다 나은 개발 효과를 가져오기 위해서 언타이드는 필수적인 방향인 것이다.

둘째, 한국의 상황에 알맞은 언타이드 조달 방식을 채택해야 한다는 것이다. 선진 공여국들은 각각 다양한 언타이드 조달 방식을 채택하고 있으며 각각의 경우에 장점이 존재하고 있다. HQ 중심의 언타이드는 관련 전문가의 활용, 이미 마련된 인프라 활용 등을 통해 위험을 최소화할 수 있다는 장점이 있으며 현지 중심의 언타이드는 분권화를 통한 현장중심 프로젝트 및 조달 관리 병행을 통해 보다 현지에 적절한 방식으로 원조가 이뤄질 수 있다는 장점이 있다. 따라서 각 조달 방법의 장점을 이해하고 한국의 원조, 그리고 KOICA가 향후 나아가야 할 방향을 고려하여 우리의 언타이드 조달 방식을 결정할 필요가 있다. 타 공여국에 비해 상대적으로 본부 중심의 편제를 가진 KOICA 상황[26]에서 단시일내에 현지 중심의 언타이드를 실시하기는 어렵지만, 사업의 작은 규모 등으로 인해 일정부분 현지 조달이 불가피한만큼 해외사무소를 증설하고 현지조달을 강화하는 방향을 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 계약의 규모와 성격에 따라 위험과 이점을 고려하여 적절한 언타이드 조달 방식을 고려해 나가야 할 것이다. 장기적으로 조달대행사의 사용, 포괄협정을 통한 사업집행 효율성 강화 등도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 수원국 조달시스템 개선을 위한 원조 및 사

26) 2006년 JICA는 전체 1327명의 직원 중 해외에서 435명 근무하여 약 33%의 현지근무율을 보이고 있으며 USAID는 2227명 중 672명이 해외에서 근무하여 약 30%의 현지근무율을 보이고 있다. 2008년 1월 현재 KOICA는 213명 중 47명이 해외에서 근무하여(주재원 포함) 현지근무율이 약 22%에 불과하다.

용에 대한 적극적 고려가 필요하다. 수원국 조달시스템 사용은 앞서 언급하였듯이 파리선언의 주요 지표인 동시에 DAC가 권고하고 있는 언타이드 방법 중 하나이다. 현재까지 많은 수원국의 조달시스템이 일정 기준을 충족하여 사용할 만하다고 평가할 수는 없지만 타국가들의 예를 충분히 살펴보고 사용이 가능한 경우에는 적극적으로 도입할 필요가 있다. 상대적으로 위험이 적고 국제경쟁입찰의 비용효과성이 낮은 소규모 계약들은 특히 수원국 조달시스템을 사용하는 것이 바람직할 것이다. 또한 개선의 여지가 필요하다면 관련 시스템 구축 및 개선을 위한 원조를 투입할 필요가 있다.

한국의 원조는 양적 · 질적 측면에서 아직 걸음마 단계에 있다. 하지만 그만큼 시스템이 젊고 앞으로 발전해 나갈 여지가 많다는 의미이기도 하다. 향후 DAC의 언타이드 관련 논의에 적극적으로 참여하여 언타이드와 직접적으로 관련된 국제사회의 조달 개선 노력에 동참하고 많은 원조 선진국들의 경험과 기법을 적극적으로 배워나가야 한다. 한국 원조의 언타이드화는 한국 원조의 질적인 도약을 가져올 수 있는 중요한 기회다.

[표 6] 벨기에, 스웨덴, 영국 정부부문 원조의 수원국 조달시스템 사용현황

	벨 기 에	스 웨 덴	영 국
금 액	$63백만	$214백만	$839백만
비 율	43%	48%	76%

※ 출처: OECD 파리선언 모니터링 조사 2006(OECD, 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results), p.82.

[참고 문헌]

OECD. 1987. DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance.

- 1992. Arrangement on Officially Supported Export Credits.
- 2001. Untying Aid to the Least Developed Countries, Policy Brief. p. 2.
- 2005a. Peer Review of Belgium.
- 2005b. Peer Review of Sweden.
- 2006. Peer Review of United Kingdom.

OECD/DAC. 1992. Good Procurement Practices for Official Development Assistance.

- 2001. DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.
- 2006. Amendment on DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.
- 2007. Aid Untying to Non-LDC HIPCs.

BTC 홈페이지 (http://www.btcctb.org)

DFID 홈페이지 (http://www.dfid.gov.uk)

SIDA 홈페이지 (http://www.sida.se)

World Bank 홈페이지 (http://www.worldbank.org)

OECD/DAC 홈페이지 (http://www.oecd.org/dac)

OECD/DAC, International Developement Statistics Online.
(http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline)

원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향

장 현 식 / 정책연구실장, 한국국제협력단 (KOICA)

I. 서론

세계화의 진전과 함께 개도국의 소외화와 빈곤화에 대처하기 위해 국제사회의 공동노력이 확대되고 있으며, 특히 21세기를 맞이하여 개도국이 당면한 빈곤, 질병, 환경오염 등 범세계적인 문제들을 해결하려는 국제사회의 의지도 더욱 강해지고 있다. 이의 일환으로 2000년 UN 총회에서는 빈곤완화를 포함한 8개의 기본목표를 담은 천년개발목표(MDGs)가 선언되었다.

MDGs 선언은 21세기 국제개발협력의 새로운 패러다임을 제공하였다는 점에서 매우 큰 의미가 있다. 이는 국제사회가 개도국의 경제사회발전을 위해 지난 50년간 1조억 달러라는 엄청난 개발원조 비용을 제공했음에도 불구하고 그 결과가 기대만큼 높지 않다는 비판과 함께 기존의 원조방식에 대한 재점검을 요구하게 만들었다. 그 결과 국제사회는 MDGs 달성을 위해서는 개발재원 확대와 함께 늘어날 원조 재원의 효과적 활용을 위한 방안으로써 단순히 원조자금의 집행하는 체제에서 벗어나 실질적인 결과를 중시하는 체제의 필요성을 논의하게 되었다.

이와 같은 노력의 결과로 몬테레이 컨센서스(2002)[1], 원조조화를 위한 로마선언(2003) 및 개발결과 관리를 위한 마라케시 공동메모렌덤(2004)가 합의되었으며, 2005년에는 원조 효과성 제고를 위한 파리선언이 OECD/DAC 고위급포럼에서 발표되었다.

1) 2002.3월 멕시코 몬테레이에서 개최된 UN개발재원국제회의에서는 개도국의 지속가능한 개발을 위해서는 개도국 · 선진국간 상호책임과 파트너쉽 구축이 중요하다는 몬테레이 컨센서스가 합의되었다. 동 컨센서스는 개도국은 ownership에 의거하여 governance, 제도, 정책 개선 등의 노력을 통해 자국의 개발을 위한 주도적인 역할을 수행하여야 하며, 국제사회는 ODA 확대, 무역개방 및 개도국의 역량배양 등에 대한 지원을 강화할 것을 강조하고 아울러 지속가능한 개발을 위한 재원마련 수단으로서 국내재원 동원, FDI, 무역, ODA, 외채탕감, 국제금융 및 무역체제의 일관성 향상을 강조하였다.

본 소고는 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 노력 중 로마선언, 마라케시 공동 메모렌덤 및 파리선언의 내용을 중심으로 개최배경 및 합의내용을 살펴보고, 그중에서도 현재 가장 구속력을 지닌 파리선언의 의미와 원칙별 이행공약 및 지표를 좀 더 구체적으로 알아본 후 우리 정부의 향후 나아갈 방향도 살펴보고자 한다.

II. 원조 효과성제고를 위한 국제사회의 노력

1. 원조조화를 위한 로마선언

가. 개최배경

MDGs 선언이후 공여기관과 수원국은 원조정책과 절차를 조화시키기 위한 각종 국제회의를 개최하였다. 그 중에서도 2003년. 2월에 로마에서 개최된 '원조조화를 위한 고위급포럼'은 처음으로 원조정책과 절차를 조화시키기 위한 모범관행원칙이 수립되었다는 점에서 큰 의의를 가질 수 있다.

나. 합의내용

동 회의에서는 크게 6가지 측면에서 합의가 이루어졌는데 그 내용을 살펴보면 먼저 원조공여국의 정책 · 절차 · 관행을 수원국 시스템과 일치시키고, 둘째, 공여국의 수원국에 대한 요구사항을 간소화하여 거래비용을 감소시키며, 셋째, 수원국의 원조조정에 대한 주인의식을 강화하고 이를 위한 능력배양을 지원하며, 넷째, 빈곤감소전략(PRS) 등 수원국의 우선순위를 고려한 원조를 실시하며, 다섯째, MDGs 달성에 대한 원조공여국들의 기여를 제고하고, 마지막으로 ICT 활용 및 동료간 압력을 통한 원조조화를 촉진하는 것이다.

현재 OECD/DAC 산하 '원조의 효과성 및 공여국 관행에 관한 실무그룹(WP-EFF)'[2]의 '원조조화와 일치에 관한 Task Team'[3]이 로마선언에서 채택된 원조조화의 확산을 위한 구심점으로 활동하고 있으며, 동 Task Team이 2004년 2월 로마선언 1주년을 맞이하여 개최한 회의에서는 원조조화 및 일치와 관련한 그간의 진전 상황[4]에 대한 평가와 향후 도전과제에 대한 논의가 있었다.

2. 마라케시 공동 메모렌덤

가. 개최배경

2002년 3월 개최된 몬테레이 UN개발재원국제회의에서 국제사회는 개도국의 빈곤감축과 경제성장

2) WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices (DAC 산하기관)

3) Task Team on Harmonization and Alignment

4) 동 회의에서의 진전 상황을 살펴보면 원조조화에 대한 공여국, 국제개발기구 및 수원국의 관심이 증대되었으며, DAC 회원국 과반수 이상 및 몇몇 국제개발기구들이 이미 원조조화를 위한 내부적 프로세스를 준비하였고, 베트남, 이디오피아, 피지 등에서 공여국과 국제개발기구들은 수원국 주도의 개발전략에 자신들의 원조 프로그램을 일치시키고 있다는 점을 들 수 있다.

을 위한 정책 및 행동 추진을 강화하고, 선진국은 원조확대 및 보다 효과적인 원조 제공과 아울러 보다 일관성 있는 무역 및 기타 개발관련 정책 추구를 통한 개도국 개발을 지원키로 하는 일련의 새로운 파트너쉽에 합의하였다.

이에 기초하여 2004년 2월 모로코의 마라케시에서 세계은행, 4개 지역개발은행[5] 및 OECD/DAC는 개발결과 관리를 위한 공동 메모랜덤을 채택하였다. 동 메모랜덤은 MDGs를 달성하기 위한 질적제고의 큰 축의 하나인 개발결과관리(MfDR: Managing for Development Result)에 대한 내용에 합의했다는 점에서 큰 의의를 가질 수 있다.

나. 합의내용

마라케시 회의에서 참석자들은 개발성과를 위한 관리를 효과적으로 지원하기 위한 다섯 가지 핵심원칙과 일곱 가지 행동 계획을 도출하고 이에 합의하였으며, 동 회의를 통해 얻어진 지식 및 합의는 2005년에 합의된 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 근간이 되었다.

국제사회는 MfDR을 실현시키기 위해 크게 세 가지 분야에 노력을 기울이고 있다. 첫째, 수원국들이 공여국, 시민사회 등과 함께 성과를 정의하고 이를 측정하는 방법을 결정할 수 있는 수원국의 역량강화이며, 둘째, 공여국 및 공여기관 내에서 원조의 효과성을 위한 성과관리를 개발 프로그램에 반영하는 것이고, 마지막으로 세계적인 파트너십을 장려하는 것이다.

이 모든 노력은 개발성과를 실질적으로 측정할 수 있는 국제 및 국내 통계 및 통계체제가 있어야 가능하다. 따라서 마라케시에서 국가 및 국제 통계를 향상시키기 위한 행동계획을 고안했다. 이런 통계는 파리선언에서 제시된 성과측정의 근간이 되었다. MfDR를 위한 노력은 파리선언으로 끝나지 않고 지속되고 있다. 2007년도에도 베트남 하노이에서 제3차 원탁회의가 개최되었다. 동 회의에서는 45개 수원국, 32개 개발협력기관 그리고 30개의 시민단체 및 사적분야 파트너들이 모여 지속적인 노력을 위한 방향을 제시했다.

3. 파리선언

가. 개최배경

2005년 3월 2일 프랑스 정부 주체로 열린 원조 효과성에 대한 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)에 91개국 개발관료, 26개의 공여기관과 수원국, 시민사회단체들이 참석하였고, 원조효과성 제고를 위한 파리선언이 도출되었다. 동 선언은 2003년도 원조조화를 위한 로마선

5) 아프리카개발은행(AfDB), 아시아개발은행(ADB), 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)

언 및 2004년도 마라케시 원탁회의에서 채택된 주요 원칙을 점검하고 이들 합의가 제시해준 교훈과 원칙을 기반으로 만들어진 것이다.

나. 합의내용

파리선언은 원조활동 및 원조양식에 걸쳐 원조의 효과성을 향상시키기 위해 필요한 다섯 가지 핵심원칙을 제시해주고 있다. 그리고 각 핵심원칙을 따르기 위해 필요한 파트너십 공약(partnership commitment)을 이행하기로 합의했으며, 이러한 공약이행을 위해 2010년도까지 시간표(timeline)를 제시하고 성과측정에 필요한 12개의 성과지표를 또한 제시했다는 데에 큰 의의가 있다.[6] 파리선언에 관한 좀 더 자세한 내용은 다음에서 언급코자 한다.

III. 파리선언의 원칙 및 측정지표

1. 핵심원칙

원조의 효과성 제고를 위해 채택된 핵심원칙은 수원국의 주인의식, 원조일치, 원조조화, 원조 성과관리, 상호 책임성 강화이다. 각 핵심원칙은 이행되어야 할 책임으로 이루어져 있고 책임은 각각 공여국, 수원국, 수원국-공여국이 공동으로 이행해야 할 세부적인 책임으로 나뉘어져 있다.

가. 수원국의 주인의식(Ownership)

- 수원국은 개발 전략의 입안 및 이행에 있어 리더십을 행사하고, 이를 성과에 기초한(results-oriented) 이행 프로그램으로 구체화(지표1[7]) 하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 각계각층의 원조를 조화 시키고 민간의 참여를 유도함에 있어 주도적인 역할 수행

- 공여국은 수원국의 리더십을 존중하고 리더십 이행 역량 강화를 위해 협력

나. 수원국의 개발전략에 공여국 원조의 일치 (Alignment)

1) 공여국은 수원국의 개발 전략에 원조 일치 (Donors align with partner's strategies)

- 공여국은 모든 원조를 수원국의 개발 전략 및 전략 이행 상황 검토 결과에 기초하고(지표 3), 예외적인 경우를 제외하고는 공여의 조건도 이에 근거하여 마련

- 자금제공은 수원국의 개발 전략에 근거하고 공여국 공통의 프레임워크를 통해 도출된,

6) 파리선언에 관한 좀 더 자세한 사항은 제 3절에서 알아보고자 한다.

7) the World Bank's Aid Effectiveness Review (AER) based on five criteria: (i) a coherent long-term vision, (ii) a medium-term strategy derived from it; (iii) specific targets serving a holistic; (iv) balanced and well-sequenced development strategy; and (v) capacity and resources for its implementation

단일한 조건 그리고/또는 유동성 있는 지표(a manageable set of indicators)에 결부

2) 공여국은 수원국의 강화된 시스템 활용 (Donors use strengthened country systems)

■ 수원국과 공여국은 수원국 시스템의 성과 · 투명성 · 책임성을 평가하기 위한 공동의 프레임워크를 마련하고(지표2[8]), 상황검토(diagnostic review) 및 성과평가(performance assessment) 프레임워크를 수원국 주도의 역량강화전략에 통합

■ 수원국은 신뢰할 수 있는 상황검토를 시행하고, 검토 결과에 근거한 개혁을 통해 원조관리 시스템 및 절차의 효과성 · 투명성 · 책임성을 담보하며, 지속적인 개발역량강화에 필요한 개혁 작업에 착수

■ 공여국은 수원국의 시스템과 절차를 최대한 활용하고 불가능한 경우 수원국의 시스템을 보강하는 한도 내에서만 추가적 안전조치(safeguards and measures)를 마련하며(지표5), 원조 자금이 지원되는 프로젝트 및 프로그램의 시행 · 관리 전담기구 창설은 최대한으로 지양하고(지표6), 잠재적인 이행목표 간 상충을 방지하기 위해 조화된 이행평가 체계를 도입

3) 수원국은 공여국의 지원을 받아 개발역량 강화 (Partner countries strengthen development capacity with support from donors)

■ 수원국은 세부적인 역량강화 목표들을 국가개발전략으로 통합하고, 필요한 경우, 동 목표 이행을 국가 주도의 역량강화전략을 통해 추구

■ 공여국은 연구 지원 및 재정적 지원을 수원국의 역량강화 목표와 전략에 합치시키고, 수원국의 기존역량을 효율적으로 활용하며, 역량강화에 필요한 지원을 조화(지표4[9])

4) 공공재정관리 역량 강화 (Strengthen public financial management capacity)

■ 수원국은 국내자원 동원, 재정의 지속가능성 강화, 투자환경조성 노력을 강화하고, 투명한 예산 집행 보고서를 적시에 발간하며, 공공재정 관리개혁에서 주도적 역할 담당

8) the World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) based on four criteria: (i) a comprehensive and credible budget linked to policy priorities (ii) effective financial management systems for budget expenditure and budget revenues; (iii) timely and accurate fiscal reporting; (iv) clear and balanced assignment of expenditures and revenues to each level of government.

9) four criteria to identify country-led model of capacity development: (i) the programmes support partners' national development strategies; (ii) partner countries exercise effective leadership over the capacity development programme supported by donors, implying clearly communicated objectives from senior officials; (iii) donors integrate their support within country-led programmes to strengthen capacity development; and (iv) where more than one donor is involved, arrangements for coordinating donor contributions are in place for example pooling of resources.

■ 공여국은 다년도 프레임워크 하에서 원조를 약속하고 합의된 스케줄에 따라 예측 가능한 원조를 제공하며(지표7), 최대한으로 수원국의 예산 · 회계 메커니즘을 신뢰하고 이용(지표5[10])

■ 수원국과 공여국은 공공재정관리 부문에서 조화된 상황 검토와 성과평가를 추진

5) 수원국의 정부조달 시스템 강화 (Strengthen national procurement systems)

■ 수원국과 공여국은 상황검토, 지속가능한 개혁안 강구 및 시행에서 합의된 기준과 절차를 이용하고, 조달 부문 중장기 개혁 및 역량강화를 위해 충분한 자원 제공을 약속하며, 접근방식 권고안에 대한 피드백 공유

■ 수원국은 주도적인 역할을 담당하며 조달 부문 개혁 추진

■ 공여국은 수원국이 합의된 기준과 절차를 이행한 경우 점진적으로 수원국의 조달 시스템을 신뢰하며(지표 5), 수원국 시스템이 상호 합의된 수준을 달성하지 못하거나 공여국이 이를 이용하지 않는 경우 상호 합의된 접근방식을 채택

6) 원조의 언타이드화
(Untie aid: getting better value for money)

■ 2001년 DAC의 "최빈개도국에 대한 원조의 언타이드 권고"의 지속적 이행을 통해 원조의 효율성을 제고

다. 공여국간 원조 조화(Harmonisation)

1) 공여국은 공동의 합의사항을 이행하고 원조절차를 간소화 (Donors implement common arrangements & simplify procedures)

■ 공여국은 로마선언 후속조치의 일환으로 고안된 공여국 행동계획을 실천

■ 공여국은 원조활동 및 원조제공에 대한 공동의 합의사항을 이행하며 프로그램 기반 원조(programme-based aid modalities)의 증대는 이러한 노력에 기여 가능(지표9[11])

■ 공여국은 분산 · 중복 실시되고 있는 현지 조사 및 상황 검토의 감소를 위해 노력하며, 지혜(lesson)와 경험을 공유하기 위한 공동 훈

10) 현재 조달시스템에 대한 평가를 바탕으로 한 등급 시스템은 없는 상태임.

11) In the words of the Definitions and Guidance pape, PBAs features: (i) Leadership by the host country or organisation, (ii) A single comprehensive programme and budget framework; (iii) A formalised process for donor coordination and (iv) harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement.

련(joint training) 장려

2) 상보성(相補性) : 보다 효과적인 역할분담
(Complementarity : more effective division of labour)

■ 수원국은 공여국이 가진 비교 우위와 공여국의 상보성 기여 방안에 대해 국가적 · 분야별 측면에서 명확한 입장 제시

■ 공여국은 각종 프로그램 등의 이행에 있어, 필요한 경우, 선도 공여국들(lead donors)에게 권한을 이양함으로써, 공여국 간의 비교우위(respective comparative advantage)를 최대한 활용하고, 분산된 절차를 조화시키기 위해 협력

3) 협력적 태도를 위한 유인 마련
(Incentives for collaborative behaviour)

■ 공여국과 수원국 공히 절차를 개혁하고 유인을 강화하여 원조기관 임직원의 원조의 조화 및 일치, 결과 지향적 태도를 확보

4) 취약국가에 효과적인 원조 제공
(Delivering effective aid in fragile states)

■ 수원국은 효과적인 통치, 치안 및 안보, 기본적 사회복지서비스에 대한 형평한 접근을 담보하는 제도의 확충 및 거버넌스의 확립을 위해 노력하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 간소한 정책 수단(simple planning tools)을 개발하고, 개발우선순위 결정에 있어 여러 국내 주체의 참여를 장려

■ 공여국들은 공동평가, 공동전략, 정책 개입 조정 및 (공여국 공동 사무소 설치와 같은) 실제적 이니셔티브에 중점을 두어 공여국간 활동을 조화. 수원국 주도의 국가 전략을 최대한 지지하고, 불가능한 경우, 국가 · 지역 · 부문 또는 비정부 시스템을 최대한 활용하며, 수원국의 제도 확립을 저해하는 활동을 지양하고, 특히 발전가능성 있는 고위험 전환국의 경우, 계속적 자금 지원 등의 원조 수단들을 적절히 조합해 활용

5) 조화로운 환경평가 접근방식 장려
(Promoting a harmonized approach to environmental assessments)

■ 수원국과 공여국 공히 환경영향평가(Environmental Impact Assessments) 적용을 강화하고, 프로젝트 이행을 위한 공동 절차를 심화시키며, '전략적 환경 평가(Strategic Environmental Assessment'를 위한 공동의 접근방식을 고안하고 적용하는 한편, 환경 분석 및 환경법률 집행에 필요한 기술 · 정책 특화 역량을 지속적으로 강화

라. 원조 성과관리(Managing for Results)

■ 수원국은 국가개발전략과 단년도 및 다년도 예산편성 간의 상호 연계를 강화하고, 결과 지향적 보고 · 평가 프레임워크[12] 마련을 위해 노력. 이러한 프레임워크를 통해 국가차원 및 분야별 개발전략의 진전 상황을 감시하고, 측정지표 달성상황을 검토(지표 11)

■ 공여국은 국가 계획 수립과 자원을 성과(results)에 연계시키고, 수원국의 개발 전략에 일치하지 않는 성과 평가 지표 도입을 자제하며 수원국의 성과 평과 제도에 일치. 수원국의 결과 지향적 보고 및 모니터 제도를 가능한 한 신뢰하고 이용하도록 수원국과 협력하며, 정기적 보고를 위한 공동의 틀을 갖추어 보고 및 모니터 요건을 최대한으로 수원국과 조화

■ 수원국과 공여국 공히 참여적 기반(participatory apporach) 하에 국가 역량 강화 및 결과 지향적 관리를 위해 상호 협력

마. 상호 책임성 강화 (Mutual Accountability)

■ 수원국은 국가 개발 전략 및 예산에 있어 의회의 역할을 강화하고, 개발전략 이행 및 평가에 있어 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 참여적 접근법을 강화

■ 공여국은 수원국 정부가 자국 입법부와 국민들에게 포괄적인 예산보고를 할 수 있도록 원조 제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 적시에 제공

■ 수원국과 공여국 공히 기존 국가 메커니즘의 객관성을 향상시키고 이를 통해 원조효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과(mutual progress)를 공동으로 평가. 기존 합의 사항에는 동 파리선언의 파트너쉽 공약사항도 포함

2. 원조효과성 측정 지표 (Indicators of Progress)

원조의 효과성을 제고하기 위한 노력이 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 2005년도 파리 고위급회의 참석자들은 성과측정을 위한 구체적인 지표를 아래와 같이 마련하였을 뿐만 아니라 2010년도까지 도달해야 하는 목표치 설정의 필요성을 인정하고 이후 실무작업반 회의를 통해 이를 확립하였다. 이러한 목표치는 공여국과 수원국 모두의 활동을 포함하고 있으며 국가적 · 세계적 차원에서 성과를 감독하고 장려하는 역할을 수행할 것으로 예상된다.

12) based on three criteria : (i) quality of development information; (ii) stakeholder access to development information, (iii) coordinated country-level monitoring and evaluation

파리선언에 따라 2008년도 아프리카 가나 수도 아크라에서 열릴 제3차 원조 효과성 고위급 포럼 이전에 두 차례의 감독 · 평가가 이루어질 예정이며 2006년도에는 12개의 지표가 목표치 대비해 거둔 성과를 비교 · 측정하기 위해 필요한 기준 자료(baseline data)를 감독 · 평가를 통해 마련하였다. 또한 2008년도에도 또 한 차례의 조사가 있을 예정이며 그 결과는 아크라에서 발표될 예정이다.

〈표 1〉 원조효과성 측정지표

<table>
<tr><th colspan="2">1. 수원국의 주인의식</th><th colspan="2">2010년도까지 달성목표</th></tr>
<tr><td>1</td><td>수원국은 실질적으로 이용 가능한 개발전략을 마련-중기 재정지출 프레임워크와 연계되어 있고 전략적 우선순위가 명료하게 설정된 국가개발전략을 마련한 국가의 수(number)</td><td colspan="2">최소한 수원국의 75%</td></tr>
<tr><th colspan="2">2. 원조 일치</th><th colspan="2">2010년도까지 달성목표</th></tr>
<tr><td rowspan="2">2</td><td rowspan="2">신뢰할 수 있는 국가 시스템 : (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행중인, 정부조달시스템 및 공공재정관리(PFM)시스템을 갖춘 수원국의 수</td><td colspan="2">(a)공공재정관리-수원국의 50%가 공공재정관리/국가정책및제도평가(CPIA) 이행 측정단계에서 최소한 한 단계(0.5)이상 상승</td></tr>
<tr><td colspan="2">(b) 정부조달 -수원국의 1/3이 4단계로 구성된 정부조달 평가에서 최소한 한단계 이상 상승</td></tr>
<tr><td>3</td><td>수원국 우선순위에 부합되는 원조 : 정부 부문에 지원되어 수원국 국가예산에 보고 된 원조의 비율</td><td colspan="2">수원국 국가예산에 보고되지 않고 정부 부문에 지원된 원조 비율의 반감(半減) 및 적어도 85%가 예산에 보고</td></tr>
<tr><td>4</td><td>원조의 상호조정을 통한 역량강화 : 수원국의 국가개발전략에 부합하고 상호 조정된 프로그램을 통해 제공되는 공여국의 역량개발지원(capacity development support) 비율</td><td colspan="2">기술협력 원조의 50%</td></tr>
<tr><td rowspan="8">5a</td><td rowspan="8">수원국 공공재정관리시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국의 공공재정관리시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율</td><td colspan="2">공여국 비율</td></tr>
<tr><td>평가단계</td><td>목 표</td></tr>
<tr><td>5+</td><td>모든 공여국</td></tr>
<tr><td>3.5-4.5</td><td>공여국의 90%</td></tr>
<tr><td colspan="2">원조 비율</td></tr>
<tr><td>평가단계</td><td>목 표</td></tr>
<tr><td>5+</td><td>수원국의 공공재정관리시스템을 활용하지 않는 공공 부문에 대한 원조 2/3 감축</td></tr>
<tr><td>3.5-4.5</td><td>수원국의 공공재정관리시스템을 활용하지 않는 공공 부문에 대한 원조 1/3 감축</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="2">2. 원조 일치</th><th colspan="2">2010년도까지 달성목표</th></tr>
<tr><td rowspan="8">5b</td><td rowspan="8">수원국 정부조달 시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국 정부조달 시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율</td><td colspan="2">공여국 비율</td></tr>
<tr><td>평가단계</td><td>목 표</td></tr>
<tr><td>A</td><td>모든 공여국</td></tr>
<tr><td>B</td><td>공여국의 90%</td></tr>
<tr><td colspan="2">원조 비율</td></tr>
<tr><td>평가단계</td><td>목 표</td></tr>
<tr><td>A</td><td>수원국의 정부조달 시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 2/3 감축</td></tr>
<tr><td>B</td><td>수원국의 정부조달시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 1/3 감축</td></tr>
<tr><td>6</td><td>중복시행구조 감축을 통한 역량 강화 :사업 중복시행 부서(PIUs, parallel project implementation units)의 수</td><td colspan="2">2/3 감축</td></tr>
<tr><td>7</td><td>원조의 예측가능성 증대 : 단년도 또는 다년도 테두리 내에서 합의된 스케줄에 따라 공여된 원조지출 비율</td><td colspan="2">원조를 계획한 회계연도 내에서 지출되지 않은 원조규모의 반감(半減)</td></tr>
<tr><td>8</td><td>원조의 언타이드화 : 양자 원조의 언타이드 비율(percent)</td><td colspan="2">계속적 진전 모색</td></tr>
<tr><th colspan="2">3. 원조 조화</th><th colspan="2">2010년도까지 달성목표</th></tr>
<tr><td>9</td><td>공통의 계획 및 절차 활용- 프로그램 기반(programme-based) 접근법에 따라 지원되는 원조의 비율</td><td colspan="2">원조의 66%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">10</td><td rowspan="2">분석작업을 공유하도록 장려- (a)현지 파견단 그리고/또는 (b)진단 검토를 비롯한, 수원국 분석작업의 공유 비율</td><td colspan="2">(a) 공여국 현지 파견단의 40%</td></tr>
<tr><td colspan="2">(b)수원국 분석작업의 66%</td></tr>
<tr><th colspan="2">4. 원조성과 관리</th><th colspan="2">2010년도까지 달성목표</th></tr>
<tr><td>11</td><td>결과 지향적 체계 : (a)국가개발전략 및 (b)분야별 프로그램 진전 상황을 측정하기 위한 투명하고 관리 가능한 성과측정체계(performance assessment frameworks)를 마련한 국가의 수</td><td colspan="2">성과측정체계가 마련되어 있지 않은 국가의 1/3 감축</td></tr>
<tr><th colspan="2">5. 상호적 책임</th><th colspan="2">2010년도까지 달성목표</th></tr>
<tr><td>12</td><td>상호적 책임-동 선언을 비롯해 원조 효과에 관한 선언에서 합의된 약속의 이행 진전 상황에 대한 상호평가에 착수한 수원국의 수</td><td colspan="2">모든 수원국</td></tr>
</table>

IV. 파리선언 이행 제 1차 모니터링 조사[13]

OECD/DAC 사무국은 2006년 5-9월경에 파리선언 이행을 점검하기 위한 모니터링 조사를 처음으로 실시하였다. 대상은 수원국의 경우 각 국의 조정관(National Coordinator)[14]을 대상으로 실시되었으며, 공여국은 DAC 사무국, OECD, UNDP 및 World Bank 소속 직원으로 구성되었다. 조사는 방문 및 전화 인터뷰 등을 통해 이루어졌으며, 조사내용은 2005년 원조실적을 기반으로 5개 원칙 이행정도를 측정하는 수준이었고, 수원국 34국[15]과 34국에 있는 공여국 55국[16]을 중심으로 조사가 실시되었다.

〈표 2〉 2005년도 12개 지표에 대한 조사결과 총괄 (평균)

지 표	2005년도결과 (가중평균)	2010 달성목표	비 고
1. 시행 가능한 개발 실행전략	17%	최소 75%	개발전략과 예산 연계 미미
2a. 공공재정관리 시스템(PFM)의 질	31%	50%이상 개선	수원국 예산에 원조액 미반영
2b. 조달시스템 질	N/A	수원국 1/3이 개선	
3. 원조일치	88%	94%	
4. 역량 강화	48%	50%	정부부문 지원 기술협력 29% 점유 (총 원조규모의 1/3 수준)
5a. PFM 이용도	40%	80%	대부분 budget support
5b. 정부조달시스템 이용도	39%	80%	
6. 유사실행조직 수 (PIU)	1,832개	611개	
7. 예측가능성	70%	87%	
8. 언타이드 원조	75%	지속 개선	
9. 프로그램형 원조 (PBA)이용	43%	66%	PBA 원조 중 47%가 budget support
10a. 공동 조사단	18%	40%	34국내 총 10,453개의 조사단 파견
10b.공동 국가분석	42%	66%	34국내 총 2,619 국가 분석 수행
11. 성과평가 체계의 건전성	7%만이 충족	38%	
12. 상호 책임	38%만이 충족	100%	34국중 15개국만이 상호 평가체계 보유

※ 자료: OECD/DAC

13) 조사결과는 OECD/DAC에서 출간한 "2006 Survey On Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results"를 참고하기 바람.

14) 주로 개도국의 재무부, 외교부내 원조총괄기관 담당자를 중심으로 실시되었다.

15) 수원국(34국)
- 아 · 태(5국) : 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 몽골, 베트남
- 중남미(5국) : 도미니카 공화국, 볼리비아, 온두라스, 페루, 니카라과
- 구주 · CIS(2국) : 알바니아, 키르키즈스탄
- 중동(1국) : 예맨
- 아프리카(21국) : 가나, 베냉, 콩고, 브룬디, 이집트, 에티오피아, 케냐, 말라위, 말리, 카보베르데, 부르키나파소, 니제르, 르완다, 세네갈, 남아프리카, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 모잠비크, 모리타니아, 몰도바

16) 공여국(55국)
- 최소 1국에 지원하는 모든 OECD 공여국
- 최소 3국에 USD 100만불 이상을 지원했거나 자발적 참여의사를 밝힌 OECD 공여국 이외 양자 또는 다자 기관

1. 조사결과

파리선언에 관한 첫 조사결과를 살펴보면 대상국가 중 약 50%만이 파리선언 공약사항을 이행하고 있는 것으로 평가되었으며, 특히 공여국간 원조 조화 및 조율 부족으로 원조비용이 높다는 점이 관찰되었다. 또한 공여국 주도의 기술협력 원조가 지속되고 있으며, 언타이드 원조에 대한 성과는 아직까지 미미할 뿐만 아니라, 원조기관의 본부 정책과 현지 집행 사이의 불일치 등이 지적되었다. 표2는 총괄적인 조사결과를 나타내 주고 있다.

2. 한국 조사결과

우리 정부는 알바니아, 몽골, 그리고 베트남에서 2006년도 실시된 제1차 파리선언 이행평가 설문조사에 참여하였다. 우리의 경우 34개국 중 3개국에서 전체 ODA 중 4%에 해당하는 지원 실적을 가지고 평가되었으며 총 10개 항목 중 기술협력 관련 지표를 제외하고는 거의 모든 지표들에서 공여국

〈표 3〉 2006년도 한국의 조사결과

지 표	측정항목	평가결과	가중평균	산술평균
3. 원조일치	정부부문 예산지원	2	12%	11%
	정부부문 총 지원	17	(88%)	(42%)
4. 역량강화*	조율된 기술협력	8	74%	50%
	총 기술협력	11	(48%)	(42%)
5a. PFM 이용도	PFM 이용	7	45%	33%
	정부부문 총 지원	17	(47%)	(33%)
5b. 정부조달시스템 이용도	조달시스템 이용	0	0%	0%
	정부부문 총 지원	17	(39%)	(38%)
6. 유사실행조직 수 (PIU)	PIU 수	0	0	0
	대상국	3	(1,832개)	(61개)
7. 예측가능성	실 집행액	2	12%	11%
	지원 계획액	17	(70%)	(41%)
8. 언타이드 원조	언타이드 원조	-	-	-
	양자간 총 원조	-	(75%)	(82%)
9. 프로그램형 원조 (PBA)이용	PBA 원조	0	0%	0%
	총 원조	17	(43%)	(35%)
10a. 공동조사단	공동조사단 수	0	0%	-
	총 파견 조사단 수	19	(18%)	
10b. 공동국가분석	공동 국가분석 수	0	-	-
	총 국가분석 수	0	(42%)	

※ 가중 · 산술평균상의 ( )은 총 대상국 평균실적

※ 자료: OECD/DAC

들 중 가장 낮은 수준의 목표치를 기록하였다. 구체적으로 살펴보면 역량강화를 위한 기술협력 지표는 노르웨이(78%), 포르투갈(77%)에 이어 일본(74%)과 함께 상위 3번째로 높게 평가되었다.

그러나 사무소가 설치된 9개 지역 중 3국만이[17] 조사에 응하였으며 파리선언에 대한 이해 부족과 유상원조의 불참 등으로 인해 동 설문조사의 결과가 파리선언 이행을 위한 무상원조 노력을 충분히 반영하였다고 보기는 힘들다.

3. 문제점

이번에 실시된 제1차 모니터링 조사는 2005년 합의된 파리선언에 대한 첫 조사라는 측면에서 의의를 가진다 할 수 있다. 하지만 조사과정에서 여러 가지 문제점이 지적되었으며, OECD/DAC 회원국들은 동 결과에 대해 낮은 신뢰도를 표시하고 있는데 그 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 동 설문조사는 ODA 예비통계와 확정통계가 나오는 중간 시점에 이루어져서 관련 통계자료를 수정해야 하는 문제가 발생하여 행정적 낭비와 자료의 신뢰성 저하를 초래했다는 점을 들 수 있다. 또한 상당수 지표들의 개념이 모호하고, 그 중에서도 특히 프로그램 접근방식(PBA)에 대한 획일적 개념정의에 대한 실적 측정이 곤란하다는 점을 들 수 있다. 마지막으로 지적할 수 있는 문제점으로는 금번 조사실시 시 지표 중 '원조 일치', '원조 조화' 및 '상호 책임성' 등 일부 지표 측정에만 집중되어 상대적으로 타 지표에 대한 이행여부 확인이 곤란하였던 점을 들 수 있다.[18]

V. 향후 추진방향

OECD/DAC 사무국에서는 최초로 실시된 파리선언의 효과성 지표 결과에 의거하여 2010년까지 목표를 달성하기 위한 여러 방안을 제시하였다. 동 방안과 함께 이번에 측정된 한국의 결과를 바탕으로 우리의 12개 지표 달성도를 높이기 위한 추진방향을 살펴보면 다음과 같다.

1. 개도국의 주인의식 강화 (Ownership)

가. 개도국 정부의 능력 제고를 위한 초청연수 및 전문가파견 확대

개도국의 주인의식을 강화하기 위해서는 개도국의 개발정책 및 평가단계에 개도국 시민 및 의회의 참여를 유도하고 정책기획 시 예산 및 성과평가를 연계하는 것이 필요하다.

17) 한국은 34개국 중 3개국에서 전체 ODA 중 4%에 해당하는 지원 실적을 가지고 평가가 진행되었으며 알바니아인 경우 KOICA 무상원조 사업이 존재하지 않는 수원국임.

18) '주인의식' 및 '성과중심의 원조' 지표는 World Bank 발간 'Comprehensive Development Framework Progress Report for 2005' 결과를 참고하여 별도 조사는 실시되지 않았다.

이를 위해서는 먼저 수원국 자체의 개발능력을 제고하는 것이 필요한데, 우리의 개발경험 중 수원국 자체의 빈곤감소전략(PRSP) 수립에 필요한 행정역량 강화분야, 공공재정관리, 정부조달 관리강화를 위한 분야 등에 관련된 개도국 공무원들을 한국으로 초청하거나 관련 분야 전문가를 파견하여 우리의 경험과 노하우를 전수하는 것이 좋을 것이다.

2. 수원국의 우선순위에 기초한 사업계획 수립 (Alignment)

가. 수원국 개발 우선순위에 기초한 전략수립

공여국과 수원국의 원조일치를 위한 장치로는 먼저 수원국의 개발 우선순위를 반영한 원조프로그램을 기획하고, 둘째, 수원국의 국가예산의 효율적 이용을 지원하며, 셋째, 수원국 지원 원조액에 대한 시의적절하고 정확한 통계 공유로 원조의 투명성 및 예측가능성을 향상하는 것이다.

KOICA는 수원국과의 정책대화를 통해 수원국의 개발우선순위에 기초한 원조제공을 원칙으로 삼고 있다. 이를 위해 수원국과의 정책대화를 기반으로 수원국 개발우선순위와 부합된 국가지원중기전략(Mid-Term Country Assistance Strategy: CAS)을 수립하였으며, 이를 기반으로 19개 중점 지원국과의 협의를 통해 KOICA가 지원하는 무상원조가 수원국의 국가예산에 반영되도록 하고 있다.

나. Untying aid의 점차적 확대

OECD/DAC의 연구에 따르면 타이드 원조는 개발비용을 평균 15-30% 높이며 또한 수원국 및 공여국정부의 행정비용을 증가시킬 뿐만 아니라 빈곤퇴치에 초점을 둔 프로그램을 장려하기보다, 원조의 왜곡을 초래한다고 주장하고 있다.[19] 이러한 이유로 2000년대에 들어와 그간 공여국 사이에 논의가 지지부진했던 원조의 언타이드화가 다시 부각되어 급기야 DAC 회원국들은 2001년 최빈국에 대한 원조부터 언타이드화하기 시작한다. 현재 DAC 회원국들은 최빈국에 대한 언타이드 뿐만 아니라 다른 개도국에 대해서도 언타이드 비율을 높여 수원국의 우선순위에 일치하기 위한 노력을 경주하고 있다. 우리나라의 언타이드 비율은 다른 선진국에 비해 매우 낮지만 국제적인 추세에 따라 언타이드비율을 높이기 위한 로드맵[20]을 수립하여 추진하고 있다.

다. 해외사무소의 권한 및 역할 확대

OECD/DAC회원국들은 "21세기 전략"에 기초하여

19) 2001 OECD Policy Brief "Untying Aid to the Least Developed Countries"

20) KOICA의 언타이드 로드맵은 파리선언 중간점검('08년), DAC 가입('10년), MDGs 달성 목표 연도('15년) 단계별로 구성되어있으며 각 단계별 세부계획을 수립하여 실시예정이다.

수원국과의 정책대화를 통해 동반자의식을 강화하고자 노력하고 있으며, 이를 구체화하기 위해 수원국 주재 해외사무소에게 많은 권한을 이양하고 있다.[21] 물론, 이를 가능케 한 것은 정보 network의 발달로 인해 본부 및 지역 사무소간의 신속한 정보교환 및 공유체제가 갖추어졌기 때문이다. 회원국들은 이와 같은 조치를 통해 수원국과의 정책대화를 강화하고 있으며, 해외사무소가 지닌 장점을 원조정책 수립과정에 반영시키고 있다.

우리나라에서도 향후 ODA규모가 확대될 가능성이 높은 중점협력국가에 대해서는 해외사무소설치 및 직원 증원, 지역사무소에 더 많은 재량권을 부여하여 수원국에 대한 정치 · 경제 · 문화를 고려한 사업을 발굴하고 또한 주재국내 수원국 · 공여국간 개발관련 회의에 적극적으로 참여하는 노력이 필요하다.

3. 원조조화 (Harmonization)

가. 원조조정 강화

국제 개발협력기관들은 원조 프로그램이 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 효과성을 향상시키기 위해서 수원국과 공여국 간 그리고 공여국들간 원조정책, 절차, 예산, 접근방법 등 조정노력을 강화하는 추세이다. 이는 각각의 공여국 및 개발협력기관들이 모두 수원국에 대한 서로 다른 원조절차 및 관행을 고집한다면 제한된 수원국 역량에 대한 부담만 증가시키고 많은 경우 불필요하거나 중복적인 원조 프로젝트를 실시하여 개발협력 프로그램의 효과성을 저하하게 만들기 때문이다.[22]

우리도 국제사회의 원조조정노력에 동참하기 위해 OECD/DAC 작업반 회의에 정기적으로 참가하여 최근 원조에 관한 국제동향을 파악하며, 또한 각종 국제회의 등을 통해 우리의 원조전략 및 중점지원 분야 등에 대한 정보를 제공함으로써, 국제사회 내 우리의 입지를 명확히 하고, 공여국간 원조조정 노력[23]을 강화해야 할 것이다. 국내적으로는 무 · 유상 원조기관간 정례 대화를 통한 원조전략 조정노력을 강화하고 현재 정부 각 부처에 산발적으로 분산되어 실시되고 있는 사업을 통합 추진해야 할 것이다.

나. 프로그램 원조 확대

최근 공여국에서는 수원국에 대한 지역별 · 분야별 원조전략에 기초하여 수원국의 우선순위를 반영하기 위해 프로그램 형태의 원조방식을 확대하고 있다. 우리의 경우 지금까지는 프로

21) OECD(1996), Integrating People Management into Public Service Reform, p.26

22) Stephen Browne는 원조조정이 잘 이루어지지 않을 경우 발생할 수 있는 부정적인 요소로 기술적인 면, 재정적인 면, 그리고 인적자원적인 측면으로 대분하여 설명하고 있다. "Foreign Aid in Practice" (New York Univ. Pres, 1990), p139

23) 우리정부는 원조조화를 위해 필요한 원조조정 체제를 구축하기 위해 영국, 스웨덴, 일본 등과 ODA정책대화를 실시하고 있다.

젝트형 접근방법을 주로 활용하고 있으나 프로그램형 접근방법을 도입하기 위한 과도기에 있다.[24] 비록 다른 공여국관 교류 및 조정을 아직까지는 활발히 수행하지 못하고 있으나 정책 및 원조 실행 단계에서 다른 공여국과 조화를 이루기 위해 기본 틀을 마련 중이다.

다. 비교우위분야 선정

현재 다른 선진국은 수원국에 대한 사업분야가 너무 많기 때문에 수원국에 대한 사업의 중복과 비효율성을 줄이기 위해 사업분야를 특화하고자 노력하고 있다.[25] 우리는 단기간에 최빈국에서 신흥 원조공여국으로 도약함으로써 국제사회가 크게 주목하고 있다. 최근 들어 우리의 개발경험을 전수 또는 공유받고자 하는 국제적 수요가 점증하는 추세이다. 이와 같은 수요에 적극 대응하기 위해서는 지금까지 우리가 실시한 분야별 사업을 평가한 후 결과가 좋은 분야를 중심으로 우리의 사업분야를 전략적으로 집중하는 노력이 필요하다.

4. 성과 중심적 관리

원조의 성과를 제고하기 위한 방안으로는 먼저 공여국 및 수원국 모두 원조평가시스템을 활용하고 비용 효과적인 평가보고 체계 활용을 확대하며, 수원국의 역량개발 및 성과보고시스템 활용 증대를 위한 공여국의 지원이 확대되어야 한다.

이에 발맞추어 KOICA는 결과중심의 원조관리시스템을 구축하고 있는 중이며 원조결과 모니터링 및 평가를 위한 통계체제를 완비하였다. 향후에는 평가 가이드라인 및 원조실적에 대한 통계정보를 수원국측과 공유하고 사업에 대한 공정한 평가를 위해 평가 시 수원국 대상기관 및 타 공여기관과의 합동평가를 실시하는 것도 한 방법이 될 것이다.

5. 상호 책임성 증대

원조에 대한 상호책임성을 높이기 위해서는 먼저 공여국 및 수원국 간 정책대화를 강화하고, 상호간 주요 아젠다에 대한 정의가 명확해야하며, 효과적인 원조수행 방안에 대한 협의가 반드시 있어야 한다.

이를 위해 KOICA는 수원국이 자국의 원조정책을 수립 시 자국민들의 의견을 반영한 정책이 접수될 수 있도록 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 참여적 접근법을 강화해야한다. 또한 수원국과 공여국 공히 제도 원조효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과를 공동으로 평가할 수 있도

24) 향후 ODA규모가 확대될 경우 수원태세가 양호하고 지원규모가 큰 수원국을 중심으로 budget support를 비롯한 프로그램 원조를 점차 추진하는 것도 수원국과의 원조일치를 달성하기 위한 방안으로 고려할 수 있을 것이다.

25) EU는 원조관련 공여국간 특정 수원국 및 원조 분야의 중복을 방지하기 위해 공여국들이 1개 수원국내 참여할 수 있는 섹터를 몇 개로 제한할 것을 원칙으로 하고 있는 "EU Code of Conduct on Division of Labor in Development"를 2007.5월에 EU 이사회에서 채택하였으며, 현재 DAC 회원국에게 확대하기 위한 노력을 진행 중에 있다.

록 개도국의 평가시스템 개발을 지원해야 한다.

VI. 결론

파리선언은 MDGs를 효과적으로 달성하기위한 주요한 선언이라 할 수 있다. 만약 파리선언의 목표년도인 2010년에 합의된 수치가 달성된다면 이는 원조의 질적제고를 위한 지금까지 합의된 어떤 선언보다 더 큰 효과를 가져다 줄 것으로 판단된다.[26]

OECD/DAC 사무국은 파리선언의 원활한 추진을 위해 2005년 실적을 기초로 하여 제 1차 설문조사를 실시하였으며, 또한 2006년 실적을 중심으로 제2차 설문조사는 2008년 초에 진행할 계획을 가지고 있다. 또한 동 평가를 기초로 2008년 9월 가나에서 개최되는 고위급 포럼에서 파리선언 이행 재점검을 실시할 예정이다.

우리 정부는 2005년도 3월에 열린 원조효과성 제고를 위한 고위급포럼에 참가하여 동 선언에 서명한 국가로써 우리 정부는 원조 효과성을 제고하기 위해서 뿐만 아니라 2010년으로 계획된 우리나라의 OECD/DAC 가입을 위한 준비단계로써 파리선언의 5가지 원칙을 개발협력 프로그램의 여러 측면에 반영하기 위한 노력을 지속적으로 실시하고 있다.

제1차 설문조사결과는 파리선언 이행에 관한 우리의 현 주소를 잘 나타내 주 고 있다. 물론 개념에 대한 정확한 이해부족으로 결과가 정확히 우리의 실정을 반영했다고 보기 힘들지만 그래도 이번 조사결과는 향후 우리가 나아갈 방향이 무엇인지 제시해주고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

그러나 명심해야 할 점은 원조의 전문성이나 인프라가 뛰어난 다른 OECD/DAC회원국을 따라 하기에는 우리의 전문성 수준이 높지 않다는 것이다. 그러므로 이번 제 1차 조사결과를 계기로 우리의 부담을 최소화하면서 동시에 우리의 ODA역량을 제고할 수 있는 방안으로 방향을 잡아 나가야 할 것이다.

26) OECD/DAC Homepage에서 DAC는 "Three reasons why the Paris Declaration will make a difference"를 통해 파리선언이 다른 선언보다 더욱 큰 의미가 있다는 것을 밝히고 있다.

[참고 문헌]

Browne, Stephen, "Foreign Aid in Practice" (1990)

OECD, "Integrating People Management into Public Service Reform"(1996)

OECD/DAC, "Untying Aid to the Least Developed Countries"(2001)

OECD/DAC, WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practice

OECD/DAC, Task Force on Harmonization and Alignment

OECD/DAC, "2006 Survey on Monitoring the Pais Declaration: Overview of the Results" (2007)

OECD/DAC, International Development Statistics Online, http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline

World Bank, "Draft Aid Effectiveness Review(AER), http://go.worldbank.org/MR5I91FSP0

World Bank, Country Policy and Institutional Assessment(CPIA) (2005)

www.aidharmonization.org

www.mfdr.org

원조의 효과성 제고를 위한 OECD/DAC 회원국들의 노력

정 성 호 / 정책연구원, 한국국제협력단 (KOICA)

국제 개발협력 사회 내에서 원조의 효과성 제고 필요성은 2005년 파리선언 이전부터 제기되어왔다. 파리고위급포럼 이전에 이미 마라케시 및 로마에서 성과중심의 관리와 공여국 간 원조조화를 위한 합의를 이끌어낸바 있으며 많은 OECD 개발협력위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국이 원조의 효과성을 위한 준비를 일찍이 시작하였다. 특히 유럽공동체(European Community)라는 지역적 · 정치적 유대를 기반으로 공여국 간 원조활동을 조정하고 협력 체제를 구축하는데 꾸준히 힘써 왔다. 2010년 DAC 가입을 앞두고 있는 우리나라도 원조의 효과성 제고를 위한 5가지 원칙을 개발협력 프로그램에 반영시킬 필요가 있다. 이는 단순히 DAC 가입에 따른 형식적인 준비가 아니라 가입 이후 급격히 증가할 원조규모를 효과적으로 활용하여 세계의 빈곤문제 해결에 진정으로 기여할 수 있는 원조 체제를 구축하기 위해서이다. 따라서 본고에서는 원조의 효과성 제고의 주요 조정 주체인 OECD/DAC의 역할을 살펴보고 급격히 확대되는 원조규모의 효율적 활용을 위해 원조의 효과성 원칙을 도입하는데 많은 노력을 기울여온 유럽공동체, 네덜란드 그리고 영국의 사례를 살펴 볼 것이다. 아울러, 이러한 사례들이 우리나라에 시사하는 바가 무엇인지 생각해 볼 기회를 갖겠다.

I. OECD/DAC 원조효과성 작업반의 역할

DAC는 2002년도 UN 개발금융 국제회의에서 채택된 몬테레이합의(Monterrey Consensus)를 진전시키기 위해 2003년도 5월에 원조의 효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practice: WP-EFF)을 설립하였다. 동 작업반은 DAC 회원국 및 수원국은 물론 세계은행,

아시아개발은행, EU, UN, 아프리카와의 전략적 파트너십(Strategic Partnership with Africa: SPA)등 주요 국제 · 지역 기구로 구성되었으며 시초에는 원조의 일치 및 조화를 장려 · 지원하고 그에 대한 성과를 감독하는 기능을 가졌다. 동 작업반은 폭넓은 임무를 완성하기 위하여 파리선언 이행 감독 및 원조의 효과성 제고와 직결된 공공재정관리, 개발성과를 위한 관리, 조달 및 언타이드 원조의 4가지 주제 하에 다음과 같은 공동작업반을 운영하고 있다.

- Joint Venture on Monitoring the Paris Declaration : 파리선언 감독 설문조사 및 관련 지표들의 달성 성과 측정
- Joint Venture on Procurement
  : 조달절차 및 언타이드 원조
- Joint Venture on Public Finance
  : 예산체제의 향상
- Joint Venture for Development Results
  : 성과를 기초로 한 원조체제 장려

최근에는 약 400억 달러 상당의 원조를 매년 제공하는 시민사회 및 사립재단을 포함한 수직기금(vertical fund)을 원조의 효과성 제고 이니셔티브에 합류시키기 위하여 4개의 공동작업분과 외에 Advisory Group on Civil Society를 설립하였다. 캐나다를 초대 의장으로 하는 동 그룹은 2008년도 가나의 수도인 아크라에서 열린 제3차 원조의 효과성 고위급회의에서 시민사회의 참여를 장려하고 시민사회의 입장에서 주요한 투입을 도출하기 위하여 활발히 작업 중이다.

II. DAC 회원국 사례

1. 유럽공동체 내의 원조조화를 위한 노력

가. 개요

유럽공동체는 OECD/DAC 회원으로써 개발도상국을 상대로 직접적인 지원을 제공하는 동시에 27개 회원국에 대해 중앙정부적인 역할을 수행하기도 한다. 유럽공동체의 원조규모는 2006년 기준으로 약100억 달러로 DAC 회원 중 6위를 차지할 만큼 방대한 규모를 가지고 있으며 이런 재원을 효과적으로 집행하기 위해 2000년대 들어 조직을 지속적으로 조정하고 원조 정책을 향상시켜왔다.

유럽공동체는 아직까지 149개라는 방대한 수의 수원국에 원조를 제공하고 있지만 현재 파리선언 이행에 대한 약속으로 인해 회원국들 사이에서 추진중인 상보성(complementarity)의 원칙을 전제로 선택과 집중을 하려는 노력으로 보아 유럽도 향후 원조를 지원하는 수원국의 수를 줄이는 추세로 바뀔 것으로 추정된다. 이와 같은 연장선에서 지원분야에 대한 집중에 고심하고 있다. 따라서 모든 분야를 산발적으로 지원하기보다 다른 유럽회원국들과 시너지효과를 향상시키기 위해 비교우위를

가질 수 있는 분야에 대해 초점을 맞추는 노력을 하고 있다. 지금까지 정해진 분야는 민주적인 통치(democratic governance), 사회인프라(social infrastructure), 경제인프라(economic infrastructure), 그리고 양성평등(gender) 등 매우 포괄적인 4가지 분야이다.

나. 정책방향

유럽공동체의 개발정책은 전통적으로 여러 조약, 협약 그리고 특별합의에 의해 좌우되었다. 그러나 2000년도 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 채택으로 빈곤감소를 위한 종합적이고 장기적인 협력체계가 필요하다는 인식이 확산되자 EC는 통일된 개발정책을 형성하였고 2005년 12월에 동 정책을 보완·수정하여 "개발에 대한 유럽합의"(European Consensus on Development)를 채택하였다. 동 합의는 안보, 세계화, 이주 등 개발협력에 지대한 영향을 미치는 새로운 이슈는 물론 파리선언 및 유럽통합의 확장과 같이 새로운 이니셔티브를 반영한 "보다 많고 나은"(more and better aid) 원조를 꾀했다. 이외에 아프리카 지원에 대한 전략서인 『대아프리카 전략(Strategy for Africa)』및 제10차 유럽개발기금 합의(10th European Development Fund Agreement) 등 세 가지 주요 정책문서에 원조 프로그램의 기본 원칙 및 정책적 방향을 정리하였다. 특히 다음 3가지 성명서(communication)를 기반으로 "원조 효과성을 위한 유럽공동체의 패키지"가 만들어졌다.

- 『EU Aid: delivering more, better and faster』(European Commission: 2006년 3월)
- 『Increasing the impact of EU aid: a common framework for drafting country strategy papers and joint multi-annual programming』(European Commission: 2006년 3월)
- 『Financing for development and Aid Effectiveness. The challenges of scaling up EU aid 2006-10』(European Commission: 2006년 3월)

아울러 EC는 원조의 효과성에 대한 공약을 충실히 이행하기 위하여 파리선언의 성과측정에 필요한 12가지 지표는 물론 다음과 같은 4가지 추가적인 목표를 설정하여 이를 EC 개발원조 프로그램은 물론 다른 EC 회원국 원조정책에 반영시켰다.

(i) 모든 역량강화 지원을 조정된 프로그램을 통해 지원
(ii) 정부 대 정부 지원의 50%를 수원국 체제, 글로벌 예산지원(Global Budget Support: GBS) 또는 분야 간 접근방법(Sector Wide Approach: SWAps)을 통해 집행
(iii) 새로운 프로젝트 실행 조직(Project Implementation Unit: PIU)
(iv) 조율되지 않은 파견단의 수를 50% 감소

원조의 효과성을 위한 정책 및 목표 외에 이의 실행을 위한 전략은 대부분『EU Aid: delivering more, better and faster』에서 제시되어 있다. 동 성명서(communication)는 파리선언을 이행하기 위해 필요한 세 가지 주축(axis)으로 이루어져있다. 첫 번째 주축은 필요한 활동들을 제시했으며 특히 유럽공동체의 원조 지원 지도를 그려 원조 선호 대상국(aid darling) 및 원조 고아국(aid orphan)에 대한 불균형한 분배의 문제에 대응하려 한다. 또한 국제적 수준은 물론 EU 수준에서의 원조 프로그램의 감독을 강화시켰다. 두 번째 주축은 파리선언 원조 조화 및 일치의 원칙을 실행하기 위해 유럽공동체 국가들이 집단적으로 실행해야할 대응책을 제시하였다. 본고에서는 원조의 조화를 이루기 위해 다루어져야 할 이슈들이 로드맵과 함께 제시되었을 뿐만 아니라 원조조화를 촉진시키는데 필요한 공동 프로그래밍 틀(framework for joint programming) 및 공동 · 현지 재정지원 제도(local and joint financial arrangement)를 다루기도 했다. 마지막 주축은 원조의 조화에 수반되는 비교우위를 기반으로 한 분업(division of labor) 및 공동 재정지원에 대한 방침이 제시되어 있다. 원조의 효과성 제고를 위한 EU의 전략은 EU 회원국들 간의 협력과 조화를 매우 중요시하고 있다. 이러한 조화를 위한 움직임은 2007년 5월에 최종적으로 유럽연합(European Union: EU)에서 채택된『유럽공동체의 개발 관련 분업에 대한 행동수칙"(EU Code of Conduct on Division of Labor in Development)』에서 잘 나타나 있다. 다음에서는 원조의 일치 및 원조 조화를 달성하기 위한 EU의 노력에 대해 집중적으로 기술하겠다.

다. 원조의 효과성 제고 노력

■ 원조의 일치와 예산지원

2006년도에 실시된 파리선언 이행평가 설문조사 결과에 의하면 유럽공동체는 동 선언문 및 유럽 자체적으로 개발한 이행목표를 전반적으로 충실히 이행하고 있다. 2003년도만 해도 약 71억 달러였던 원조규모가 2006년도 100억 달러로 늘어났음에도 불구하고 수원국의 주인의식을 장려하고 수원국 정책 및 시스템에 효과적으로 일치시키며 공여국 간 원조조화를 촉진시킬 수 있는 이유는 예산지원의 확대가 큰 기여를 했기 때문이다.

『European Consensus on Development』에 의하면 일반 및 분야별 예산지원은 유럽공동체가 "환경이 뒷받침될 때 선호된 원조양식"[1]이다. 이렇게 유럽공동체가 예산지원을 선호하는 이유는 다음과 같다.

첫째로, 이는 수원국의 주인의식을 궁극적으로 인정하고 고양시키는데 효과적인 원조양식(aid

1) Article 113에 의하면 예산지원은 "the preferred modality where conditions allow" 이다.

modality)이며 원조의 조화 및 일치를 달성하는데 가장 용이한 방법이기도 하다. 둘째, 예산지원은 원조자금 집행측면에서 큰 이익이 있다. 예산지원은 다른 기타 전통적인 원조 양식과는 달리 입찰, 사업자 또는 전문가 선정 등에 대한 공여국측의 집행 관련 여러 절차가 생략될 수 있으므로 행정적 부담이 덜하고, 더 신속히 원조를 전달할 수 있는 원조양식으로 간주된다. 유럽공동체는 몬테레이 합의(Monterey Consensus)에 약속된 원조규모 확대와 동시에 원조질적제고를 달성하기 위해서 예산지원의 활용을 늘릴 수 밖에 없다는 입장이다. 원조집행의 지연에 대한 비판을 과거에 받은 유럽공동체로써는 확대된 원조의 규모를 효과적으로 집행하기 위한 방책을 찾게 되었고 예산지원의 도입은 매력적인 대안이다. 하지만 유럽공동체는 결과 및 성과를 기초로 제공한다는 원칙을 가지고 있으며 이를 반영한 예산지원에 대한 지침을 만들어 예산지원을 통해 제공된 자금의 투명성과 효과적인 활용을 도모하는 등 많은 준비를 한 상황임을 잊어서는 안 될 것이다.

■ 원조의 효과성 제고를 위한 분업

유럽공동체 국가들은 OECD/DAC 회원국들이 제공하는 공적개발원조(ODA)의 절반을 제공하고 있으며 OECD/DAC 22 회원국 중에서 15개국이 EU에 속한다. 일찍이 유럽 국가들은 같은 수원국 및 분야에 여러 공여국 및 개발기구들이 집중되면서 원조 프로그램 및 프로젝트의 중복이라는 문제를 가지고 있었다. 이는 수원국의 행정적인 부담을 증가시키므로 원조를 위한 제한된 재원을 비효과적으로 활용하는 병폐를 낳았다. EU 차원에서 이러한 문제에 대응하기 위해 2007년 독일이 EU 의장직으로 취임하면서, 2006년 10월 EU의 개발협력 장관들이 이미 채택한 상보성 및 분업에 대한 지침원칙에 대한 과학적이고 독립적인 연구[2]를 위탁하여 그 결과를 토대로 Code of Conduct를 최종적으로 채택하였다.

〈 EU의 Code of Conduct 〉

3가지 차원	
1. 수원국 내 (in-country)	한 수원국 또는 분야에 몇 개의 공여국/기관이 참여하는가?
2. 수원국간 (cross-country)	원조 선호국(aid darling)과 원조 고아국(aid orphan)
3. 분야간 (cross-sector)	공여국의 비교우위 및 장점은 어디에 있는가?

2가지 주요원칙
1. 수원국 내 분업에 대한 주도권 및 주인의식은 우선적으로 수원국 정부에게 있음.
2. 분업의 실행으로 세계적인 공적개발원조 규모 및 원조의 예측가능성이 희생되어서는 안 되며 수원국과의 협력 하에서 이루어져야 함.

2) 위탁 기관은 German Development Institute이며 동 기관은 Center for African and Development Studies, Technical University of Lisbon 및 Center for International Relations와 공동연구를 실시함

11가지 지침원칙	
1. 최대 3분야	EU 공여국은 한 수원국 내 3개의 분야에만 활동한다.
2. 수원국 활동의 전환	다른 수원국 내 활동은 현지 협의를 통해 전환되어야 한다.
3. 주도적인 공여국 제도 (lead donor agreement)	각 우선순위 분야에서 EU 공여국들은 하나의 주도적인 공여국 제도를 설립하도록 노력할 것이며 지원할 것이다. 이러한 주도적인 공여국 제도는 한 분야의 모든 공여국의 조정을 맡을 것이며 수원국 · 공여국 모두의 거래 비용을 줄이는데 기여할 것임.
4. 위임된 협력 delegated co-operation/ partnership)	한 분야가 수원국 또는 공여국에 의해 전략적으로 중요하다고 판단되는 경우 EU 공여국들은 다른 공여국들과 위임된 협력 제도를 구축할 수 있으며 이를 통해 다른 공여국에게 자신을 대신하여 자금집행 및 수원국과의 분야별 정책대화를 이행할 권한을 줄 수 있음.
5. 충분한 공여국 지원 보장	분야별 집중(sector concentration)을 실행할 때, EU는 적합한 비교우위를 가지고 유사한 가치 및 원칙을 공유하는 최소 1개 공여국이 빈곤감소와 관련 있는 분야에 적극적으로 참여할 것을보장해야 함. EU 공여국들은 수원국의 완전한 참여 및 주인의식을 기반으로 각 분야별로 참여가능한 공여국의 수를 비교우위를 기반으로 3~5개로 제한할 것이다. 다른 공여국 권한을 위임된 협력 양식(delegated co-operation modalities) 으로 각 분야의 원조활동에 참여할 수 있음.
6. 지역수준 적용	수원국 내 분업 원칙을 지역 수준에서도 적용함.
7. 우선순위 지원국가 설립	EU 공여국은 재원을 희석시켜 분배하는 것을 피하기 위해 EU 공여국 지원의 지역적 집중을 강화시킴. EU 공여국들은 제한된 수의 우선순위 국가를 설립하기 위해 노력할 것임. 이러한 절차는 폭넓은 공여국과의 관계를 고려하여 EU 내의 대화를 통해 이루어질 것임. 이는 수원국 및 다른 공여국과의 대화를 기반으로도 이루어질 것임. 비우선순위 국가에서, EU 공여국은 특히 위임된 협력 절차 또는 공여국과 협력 하에 만들어진 책임감 있는 퇴장전략(exit strategy)을 기반으로 한 이동을 통해 지원을 제공할 수 있을 것임. EU는 모범사례와 관련된 정보를 공유할 것임.
8. 원조 "고아"의 문제에 대응	불균형을 바로잡는데 책무를 지닌 EU 공여국들은, "고아된" 또는 등한시되는 수원국의 문제에 이들이 니즈 및 성과 그리고 ODA 및 다른 원조흐름을 고려하여 대응할 것임. "고아" 또는 소외된 수원국은 취약국일 경우가 많으므로 이러한 국가의 안정화는 그 지역 전반에 긍정적인 파급효과를 낳을 것임.
9. 우위분야의 분석 및 확장	EU 공여국들은 자신의 비교우위 분야 및 원조양식(modalities) 을 분석하여 각자 확대하고자 하는 활동 및 축소시키고자하는 활동을 선별해야 할 것임.
10. 기타 차원에서의 상호보완성 추구	다른 차원에서의 상호보완성을 발전시키는데 전념함. 수직 상호보완성 차원에서 이것은 주로 DAC 같은 국제 포럼과 관련된 업무 및 파리선언에 수반된 국제 원조구조 (international aid architecture)의 합리화에 대한 계속되는 논리에 해당됨.
11. 개혁의 심화	EU 공여국들은 개별 공여국 사이의 일관성 있는 분업을 달성 하기 위하여 강력한 정치적인 의지 및 충분한 지원이 본부 및 현지에서 필요하다는 것을 인식함.

※ 첫 다섯 개의 지침원칙은 수원국 내 분업에 해당하고 나머지 원칙들은 수원국간 그리고 분야 간 상보성과 관련됨.

EU의 Code of Conduct 내용

유럽공동체 국가들 간의 분업을 통하여 거래비용을 줄이고 개발결과를 향상시킴으로 원조의 효과성을 제고하는데 목적을 둔 동 행동수칙은 3개의 차원, 2개의 주요원칙 그리고 11개의 지침원칙으로 구성되어 있으며 그 내용은 앞장에 표로 정리되어 있다.

그러나 이와 같은 Code of Conduct는 국제원조사회에서 큰 파장을 불러일으키고 있다. 각 공여국의 비교우위를 전제로 수원국 내 최대 3개의 분야(원칙 1)로 제한하며 각 분야별로 참여할 수 있는 공여국의 수 또한 3-5개(원칙 5)로 제한하기 때문이다. 문제는 이러한 비교우위를 어떻게 정의할 것이며 누가 정하냐는 것이다. 한 공여국이 특정 분야에서 비교우위를 지니고 있다고 결정하는 것은 지극히 정치적인 일이며 이는 아시아의 신흥공여국인 우리에게도 시사하는 바가 많다.

2007년 11월말 OECD/DAC에서 열린 원조효과성 작업반회의에서 이러한 EU 개발관련 Code of Conduct에 대해 남아공, 모로코를 비롯한 여러 수원국은 대부분 원조가 수원국-공여국간 정치적 관계 등을 고려하여 시행되고 있기에 일률적으로 원조 참여 분야 및 공여국가가 정해질 경우, 수원국에 필요한 원조가 배제되는 경우가 발생할 수 있다는 점을 우려하였다. 이런 논란에도 불구하고 유럽연합 및 그 회원국들은 2008년 9월에 있을 아프리카 가나의 수도 아크라에서 열릴 제3차 원조효과성 고위급 포럼에서 이를 이슈화시키고 점차적으로 이를 국제사회의 기준으로 만들 움직임을 보인다.

2. 네덜란드

가. 개요

네덜란드는 유럽공동체는 물론 국제원조사회 내에서도 개발협력에 대해 적극적인 리더십을 발휘하고 있다. 이런 국제적인 위상에 걸맞게 2006년도에 ODA/GNI 0.81%를 개발도상국의 개발을 위해 지원하여 총 ODA 54억 달러를 제공하였다. OECD/DAC 회원국에서도 드문 ODA/GNI 비율로 회원국 중 4위 수준이다. 네덜란드의 공적개발원조는 대부분 외교부(Ministry of Foreign Affairs: MFA)가 관리하고 집행한다. 네덜란드 외교부 해외공관이 양자간 프로그램을 관리할 책임을 가지고 있으며 이는 네덜란드 공적개발원조(ODA)의 약 20%를 차지한다. 그 외 비정부기구(NGO) 및 사적분야가 각각 전체 ODA의 20% 그리고 5%를 받으며 약 28%는 다자간 기구를 통해서 집행된다.

나. 정책방향

네덜란드 정부의 개발협력 정책은 네덜란드 외교부가 2003년도 발간한 『공동 이익, 공동 책임 - 2015년으로 가는 네덜란드 개발협력의 길(Mutual Interest, Mutual Responsibilities - Dutch

Development Co-operation en Route to 2015")』에 잘 나타나 있다. 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 이행을 중심으로 지속가능한 빈곤감소가 네덜란드 개발협력의 주요 목적임을 재확인 할 수 있다. 그러나 2003년도의 새로운 정책에서 가장 두드러지는 변화는 핵심적인 원칙으로 지원 국가 및 분야를 선택하고 집중하는 것이다. 네덜란드는 과거 51개국에서 36개국으로 ODA 지원 수원국의 수를 줄이고 각 수원국 내에서 2~3개의 분야에만 참여하는 것을 원칙으로 한다. 대부분의 원조는 소득이 매우 낮은 개발도상국으로 지원되었으며 저소득 국가들에 대한 원조 중 절반 이상이 2005년도에는 아프리카 사하라 이남지역에 집중되었다.[3] 새로운 정책은 원조 지원 분야를 교육, 환경, 물, HIV/AIDS 그리고 성생식보건 및 권리의 다섯 가지 분야로 국한한다. 그러나 실행에 있어서 통치(governance) 및 사적분야는 핵심적 공통주제(cross-cutting theme)에 대한 지원이 이루어지고 있으므로 이를 더하면 총 7개의 분야를 집중적으로 지원하는 셈이다. 이러한 선별적인 전략은 원조의 질적 제고 및 성과중심의 접근방법을 장려하는데 초석이 되었다.

다. 원조의 효과성제고

네덜란드는 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 원칙들을 실행시키는데 매우 헌신적인 공여국 중 하나로 2006년 파리선언 이행 평가 설문조사의 결과를 토대로 원조 효과성 제고를 위한 행동계획을 작성 중이다. 네덜란드는 연간예산에 원조 예산과 파리선언과의 연관성이 명시되어 있을 만큼 파리선언에 제시된 약속이행을 중요하게 생각한다. 파리선언 실행에 대한 책임은 네덜란드 해외공관에 있으며 공관들은 다년도 전략기획 및 연간기획을 활용하여 전략 및 결과를 구사하고 성과에 대한 보고를 단행한다.

네덜란드 양자간 ODA 수원국

지 역	국 가
아프리카	베닌, 부르키나 파소, 카보베르데, 이집트, 에리트레아, 가나, 케냐, 말리, 모잠비크, 세네갈, 남아프리카, 탄자니아, 우간다, 잠비아
중 · 남미	볼리비아, 콜롬비아, 과테말라, 니카라과, 수리남
아시아	아프가니스탄, 아르메니아, 방글라데시, 조지아, 몽골리아, 파키스탄, 스리랑카, 베트남, 예맨
유럽	알바니아, 보스니아 헤르체고비아, 전 유고 마케도니아, 몰도바
중동	팔레스타인 행정지역

※ LDC 15개국, LIC 10개국, LMIC 11개국으로 구성됨

3) NGO 지원, 인도주의적 지원 그리고 부채탕감을 감안할 때 최종적으로 네덜란드 ODA 자금은 지원받은 수원국은 125개로 늘어난다.

그러나 원조의 효과성을 향상시키기 위한 네덜란드 노력은 2005년 파리선언 채택 이전으로 거슬러 올라간다. 2003년 원조조화를 위한 로마 선언 이후부터 유럽연합 국가 및 노르딕 플러스(Nordic plus[4]) 국가들과 함께 협력해 왔다. 이렇듯 원조의 조화를 위한 플랫폼을 다른 유럽국가들과 지속적으로 구축해 왔다. 그리하여 2004년에는 다년간 원조조화 계획을 개발하여 정책적 약속사항을 2008년까지 달성해야 할 실질적인 결과로 달성하려 하고 있다. 이러한 성과를 달성하기 위해 36개 수원국 중 적합한 수원국 18개를 선별하여 아래와 같은 목표를 달성하려 한다.

(i) 우선순위 분야에 있어서 운영상의 조화를 80% (이는 주로 공동 재정지원: pooled funding) 달성하고 우선순위 분야에 있어서 운영상의 일치를 50%까지 (주로 예산지원 통해) 달성
(ii) 우선순위 분야에서는 PRSP 및 SWAp 도입을 통해 정책적 일치를 달성
(iii) EU 회원국과는 (수원국 수준에서 따라야 할 EU 로드맵을 포함함) EU 합의에 따른 협력 증가

뿐만 아니라 이미 1990년대 중반부터 네덜란드는 수원국 주도의 전략을 기반으로 네덜란드 개발협력을 실행시키는 것을 정책화했다. PRSP 도입초기부터 네덜란드는 이러한 틀을 양자 간 협력 프로그래밍 및 실행을 위해 활용해 왔다.

네덜란드 외교부는 조직 내 원조의 조화와 일치를 장려하기 위하여 2005년도부터 "Effectiveness and Quality Department(DEK)"을 운영하고 있을 뿐만 아니라 2002년부터 재정경제부(Financial and Economic Affairs Department: FEZ) 내의 'Harmonization Desk'를 설립하여 범정부부처 간에 조화를 위한 네트워크를 만들었다. 뿐만 아니라 DEK 내에 네덜란드 원조의 주요 접근방법인 SWAp 지원 데스크를 본부에서 운영하여 수원국 현지 대사관의 원조의 효과성 제고 노력을 적극적으로 돕고 있다.

■ 원조 일치 및 조화: 프로그램 접근방법에 집중

2004년 네덜란드는 파리선언을 채택한 수원국에는 양자간 ODA의 50%를 동선언을 채택하지 않은 수원국은 37%를 프로그램 접근방법(Program based Approach: PBA)을 통해 집행하였다. 1999년도 부터 네덜란드 외교부는 네덜란드의 양자간 개발협력 프로그램을 조직하는 원칙으로서 범분야별 접근방법(Sector-wide Approach: SWAp)을 도입하고 2003년도 정책정관(policy memorandum)인 "Mutual interests, mutual responsibility"에서 동원칙을 재확인했다. 이러한 접근방법을 통해 네덜란드는 가급적 모든 경우에 원조를 수원국 예산에 반영하려하고 있으며 이것이 불가능하거나 혹은 다른 이유로 예산외(off budget) 형태가 필요한 경우를 제외하고는 모두

4) 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 아일랜드 그리고 영국

예산내(on budget) 형태를 고수하고 있다. 네덜란드는 수원국의 책임 강화 및 수원국 정책 및 체제에 가장 적합한 원조를 지원가능하게 하는 예산지원을 가장 효율적인 원조형태로 간주하고 있으며 개별적인 프로젝트는 분야별 정책을 지원하거나 혁신적인 개념을 실험하는 시범 프로젝트일 경우에만 지원한다. 네덜란드는 지원 분야 및 지원 대상국뿐만 아니라 지원목적과 환경에 부합되는 원조 양식(aid modality)에 대해 고심하고 있으며 이러한 양식의 선택은 단순히 기술적인 절차가 아니라 정치적 분석이 필요한 "도구에 기반을 둔 접근방법(instruments-based approach)"이다. 네덜란드는 PBA를 도입하면서 SWAp, 예산지원, 역량개발 원조양식을 적극도입하고 있다. 특히 예산지원 활용에 있어서 DAC 회원국 중에서 가장 적극적으로 도입하고 있으며 36개 수원국 중 15개국에서, 2005년도 양자간 ODA 중 4%(DAC 평균은 2.5%)를 예산지원을 통해 집행하고 있다. 많은 DAC 회원국을 비롯하여 네덜란드는 예산지원을 수원국의 주인의식을 인정하는 절대적인 기준으로 인식하고 있으며 수원국 정부의 우선순위에 가장 손쉽게 일치시키는 방법으로 간주한다. 또한 예산지원은 정책대화를 시작할 수 있는 계기를 제공하기도 한다.

원칙적으로 네덜란드는 역량개발을 SWAp에 통합시켜 실시하려고 노력하고 있으나 실질적으로 기획, 분야관리 및 공공재정관리와 같은 특정한 지원이 필요하다는 것을 인식하여 독립적 기술협력도 같이 제공하고 있다. 그러나 네덜란드는 DAC 거버넌스 네트워크가 제시한 모범사례를 적극적으로 수용하여 기술협력을 실시할 때도 공동재정지원(pooled funding)을 많이 활용하고 있다. 예컨대 아시아개발은행과 같은 공여기관과 공동으로 역량강화를 지원할 뿐만 아니라 현지 전문가 또한 적극적으로 활용하고 있다.

[네덜란드 예산지원 제공 고려 기준]

1. 예산지원은 수원국의 빈곤감소전략 보고서(PRSP)와 적집적인 연관이 있어야 하며 PRSP는 MDGs를 국가 정책화 하고 시민사회 등과의 파트너십을 허용해야 함
2. 정치적 차원 및 빈곤감소를 포함한 거버넌스를 향상시키기 위한 정부와의 효과적인 정책대화가 전제되어야 함
3. 제도 및 정책 개혁을 위한 성과지표가 명확하게 정의된 성과에 기초한 접근방법이 전제되어야 함

예산지원의 경우 관리 책임은 일단 수원국에 있으며 네덜란드 외교부는 사전에 관리위험 평가, 감독 그리고 횡령이 일어났을 때 제재만 책임진다. 선정의 부재, 부정부패 및 약한 제도적 역량으로 인한 위험은 매년 "Track Record"라는 시스템을 통해 측정된다.

네덜란드는 우선순위 수원국에 대해 공동 지원전략의 일부분으로 몇몇 공여국(주로 Nordic+)과 조용한 파트너십(silent partnership) 또는 위임된 협력(delegated co-operation)을 활용하고 확대해 나가는 것을 구상하고 있다.

3. 영국

가. 개요

영국은 1997년 독립적인 개발협력 부처인 국제개발청(Department for International Development: DFID)을 설립하고 영국 내각에 국제개발 장관을 위한 자리를 마련하여 국정에서 국제개발협력이 차지하는 위상을 높였다. 개발협력에 보다 명확한 비전을 제공하기 위하여 2002년 국제개발법(International Development Act)을 제정했다. 이를 통해 빈곤감소를 중심으로 개발협력의 명확한 지령을 제공하고 영국 개발협력 프로그램의 전략적인 방향성을 제시할 수 있었다. 현재 DFID는 영국의 전체적인 공적개발협력을 책임지고 있으며 총집행액 중 약 84%를 직접적으로 관리한다. 비록 영국 개발협력의 정책적인 방향은 DFID 본부에서 정해지지만 대부분의 관리 및 집행은 현지 사무소에서 이루어지고 있다.

이같은 법적 근거로 영국의 ODA 규모는 견고한 성장세를 유지하였다. 2001년도 약 46억 달러이었던 ODA가 5년 사이 약 125억 달러로 증가하여 2006년도에는 미국 다음으로 큰 ODA 규모를 자랑했다. ODA 대비 GNI 비율 또한 2001년도 0.32%에서 0.51%로 늘어났으며 이미 2013년까지 0.7% 비율을 늘리기로 재무부와 합의한 바있다. 따라서 원조규모를 효과적으로 활용하는 것은 영국정부의 매우 중요한 우선순위가 되었다. 이러한 추세를 감안하여 영국은 가난한 사람들에 대한 직접적인 현금지원, 예산 지원을 비롯한 국재금융기관(international financial facility) 활용 등 새로운 재정지원 장치를 적극적으로 장려해 왔으며 원조의 예측성을 보완하기 위하여 ODA 예산은 3년 단위로 배정하는데 재무부와 합의하였다.

영국은 국가적 · 지역적으로 양자간 ODA의 절반 이상을 저소득국(low income countries: LIC) 및 최빈국(least developed countries: LDC)에 집중하고 있지만 아직까지 수원국 수가 100개 이상이다. 특히 2005~2008년까지 LIC에 양자 간 기금 중 90%를 지원할 계획이다. 분야별 초점에 있어서 특정한 지원 분야 및 공동의 핵심 주제(cross-cutting theme)를 선택적으로 지원하는 전략을 구사하기보다 MDGs의 빈곤감소 목표에 일치하는 보다 유연한 전략을 가지고 있다. 분야별 집행목표는 없으나 전통적으로 DFID는 사회 인프라 및 서비스에 대한 지원을 집중적으로 해왔으며 취약국(fragile states)에 기초교육에 대한 지원을 확대하기로 계획한 바 있다.

나. 원조 효과성 제고

2006년 7월 DFID는 『원조의 효과성을 위한 중기 활동계획: 파리선언에 대한 우리의 대응책(Medium Term Action Plan on Aid Effectiveness: Our response to the Paris Declaration)』이라는 제목 하에 원조의 효과성 제고를 위한 중기전략을 발표하였다. 동 중기전략은 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언 및 원조조화를 위한 EU의 행동계획을 기초로 작성되었다. 영국이 2010년까지 달성해야 할 국가적(수원국) 수준의 계획 및 목표들을 설정함은 물론 중기적인 기관 · 지역적 · 국제적 수준의 활동계획을 구분하여 전략을 펴나가고 있다. 다음은 활동계획의 목적을 요약하였다.

DFID의 원조 효과성에 대한 중기 활동계획 개요

(i) 빈곤감소를 지원하기 위한 원조구조(aid architecture)의 향상
- 빈곤감소전략보고서 작성 절차의 개혁
- 개발도상국의 참여 강화
- 글로벌 및 수직 기금(global/vertical fund)을 국가 기획 및 절차에 맞춤

(ii) 원조를 국가 우선순위 및 체제에 맞춤
- 영국의 원조 예측가능성 향상
- 국가 예산 절차, 재정관리 및 조달체제 활용 증가
- 시스템 특성(system quality)에 대한 공동평가(joint assessment) 개발 및 수원국의 감독체제(national monitoring framework)의 활용 증가

(iii) 공여국들의 공동작업 방법개선
- 공통의 공여국 체제(common donor framework) 개발
- 파견단의 수 감소
- 국가 프로그래밍에 대한 공동 접근방법 개발
- 직원공유, 공동사무소 그리고 공동절차의 개발의 증가 장려
- 공여국 간 보다 효율적인 분업 지원

(iv) 공여국의 책임성 강화
- 파리선언에서 제시된 지표에 대한 성과를 감독하기 위한 수원국주도의 절차를 지원하고 국제적 감독 및 평가를 DAC를 통해 기여

(v) 취약국 내에서 보다 효과적으로 작업

(vi) 다자간 공여기관의 성과 향상

(vii) 기관 차원의 지원 강화
- 원조의 효과성에 대한 감독 및 보고 향상
- DFID 직원이 원조의 효과성 향상에 필요한 기술이 있도록 보장
- 원조 효과성을 측정할 수 있는 증거 기반 향상
- 원조 효과성에 대한 첨단 정책 지원

동 중기활동계획이 국가(수원국) 수준에서 원조의 효과성을 높이기 위해 영국은 파리선언의 지표는 물론 EU 및 대외원조 관련 영국의 기타 약속을 기초로 활동 매트릭스(Action Matrix)를 만들고 이를 토대로 원조의 효과성을 측정하는데 활용하고

있다. 그 외 국제적, 지역적, 그리고 기관 차원에서 이루어져야 할 논의 및 활동을 정리하고 각 활동을 책임질 정부기관, DFID부서 또는 주체를 명시화 하였다. 아울러 보고서 전반에 거쳐 영국의 개발협력 프로그램의 효과성을 향상시키기 위해 향후에 보다 적극적으로 대처해야 할 분야로 (1) 원조분배 및 선택성(selectivity), (2) 다자간 기관에 대한 전략적인 원조분배, (3) 원조의 효과성에 대한 공여국의 책임성 강화 등 세 분야를 두고 있다. 특히 원조분배 및 선택과 관련하여 다른 공여국들과의 조화를 강조하고 있다. 영국은 파리선언의 주요 원칙을 전반적으로 충실히 이행해 나가고 모든 원칙에 대한 준비를 진행하고 있다. 다음은 파리선언의 5가지 주요 원칙 중에서 영국이 초점을 맞추어 있는 원칙을 이행하기 위한 움직임을 정리해 보았다.

■ 수원국 주인의식 장려

DFID는 빈곤감소에 있어서 수원국 주도의 접근방법의 중요성을 인식하고 수원국의 빈곤감소전략 보고서를 토대로 영국의 원조 프로그램을 일치시키고 있다. 이런 이유 때문에 2003년에도 대부분의 아프리카 국가에 제공하는 영국의 개발원조 중 약 90~100%가 수원국의 빈곤감소전략에 부합되는 것으로 나타났다. 수원국 주도의 원조 체제를 구축하기 위하여 원조의 조건(conditionality)을 줄이고 원조의 목적에 부합되는 활용을 보장하기 위한 장치들만 남겼다. 따라서 영국은 특정한 정책에 대한 수원국의 결정에 따라 원조를 조건적으로 제공해서는 안 된다. DFID는 수원국 주도의 개발을 지원하되 영국 국민 및 국회에 대한 책임성을 지키기 위해 원조가 효과적으로 지원되고 수원국과 영국의 개발원조가 어떠한 방법으로 빈곤감소 기여할 것인지 논의하고 이에 따른 성과기준들을 정한다.

■ 수원국에 일치된 원조

영국은 수원국 주도의 빈곤감소전략에 원조프로그램을 적극적으로 일치시키고 있을 뿐만 아니라 예산지원(budget support)을 가장 적극적으로 활용하고 있다. 정부가 공공재정관리 시스템을 향상하기 위해 노력하는 수원국에서의 경우 DFID는 정부시스템을 통해 활용하여 수원국 정부의 역량강화를 도모한다. 이와 일관되게 분야별 또는 일반 예산지원을 제공하는 것을 선호한다. 그 이유는 이러한 형태의 지원이 원조의 일치 및 조화를 달성하는데 보다 용이하기 때문이다. 따라서 2004년도에는 약 20.4%의 양자간 원조가 빈곤감소를 위한 예산지원을 통해 집행하였으며 이는 DAC 평균인 2.5%를 크게 웃돈다.

원조 일치 원칙을 이행하려는 영국의 의지는 가장 민감한 원조의 언타이드화에서도 명확히 드러난다. 2001년 4월 1일부로 영국의 모든 원조는 언타이드화 되었다. 이러한 이니셔티브를 뒷받침하기 위하여 2002년 국제개발법률(International Development Act)을 제정하여 동 법규에 따라 영

국의 원조를 영국산 물자 및 서비스에 국한시키는 행위를 불법화하였다. 언타이드 대상에서 기술협력을 제외시키는 다른 공여국의 관행과는 달리 영국은 기술협력을 포함시켜 언타이드화 범주를 확대시키는 모범이 되고 있다.

또한 DFID는 수원국의 우선순위를 고려한 원조를 장려하기 위하여 HIV/AIDS, 교육 및 식수를 제외한 분야에서 분야별 예산지출 목표(sector spending target)를 설정하지 않는다. 이러한 정책으로 수원국의 현실을 잘 반영하고, 상의하달(top-down) 방식의 운영을 피하는 보다 유연한 체제를 확립할 수 있었다.

영국은 예측가능하고 투명한 원조를 제고하기 위해 중기적 또는 3년 단위의 예산 제도를 활용하고 있다. DFID는 보다 혁신적인 방법으로 원조의 예측가능성을 제고하기 위하여 다년간 순환 빈곤감소 예산지원 제도(rolling multi-year PRBS arrangement)를 고려하고 있으며 2005년부터 이를 탄자니아에서 시범적으로 운영하고 있다. 동 프로그램은 3년간 3백만 파운드를 예산지원으로 제공하는 방안이다.

■ 원조의 조화

한 수원국에 대한 원조의 효과성을 제고 하는데 있어서 원조도구(aid instrument)의 적절한 배합은 매우 중요하다. DFID는 현재의 독립형 프로젝트 원조를 빠르게 줄이고 있는 한편 공동자금(pooled funding) 및 시민사회에 대한 지원을 늘려나가고 있다. 프로그램 기초의 접근방법(programmatic approach) 활용을 확대해 나가기 위한 방법의 일환으로 빈곤감소 예산지원(Poverty Reduction Budget Support: PRBS)을 늘리고 있는 추세이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 수원국의 정책적 우선순위에 일치된 원조를 제공하기 위한 가장 효과적인 방법일 뿐만 아니라 공여국간 원조의 조화를 장려하는 원조 양식이기도 하다. 예산지원의 확대추세는 수원국 정부는 물론 수원국 내 다른 공여국/기관과의 대화를 촉진시키는데 효과적인 도구이기도 하다. 이러한 원조조화를 촉진시키려는 영국의 노력은 수원국 내 절차의 간소화를 위한 공동절차 활용에서 나타난다. DFID는 공동 지원전략을 수립하기 위해 다른 공여국과 활발하게 협력하고 있다. 네팔에서는 아시아개발은행, 잠비아에서는 노르딕+그룹(Nordic Plus Group)[5]과 공동의 공동 지원전략을 구사하고 있다.

수원국 실정에 부합되는 원조를 효과적으로 전달하는데 있어서 원조를 지원하는 방법, 즉 원조도구(aid instrument)의 역할이 매우 중요하다. 따라서 영국은 지속적으로 공여국 간 공동작업을 활성화시킬 수 있는 혁신적 관행을 개발하는데 힘을 쏟고 있으며 이러한 이니셔티브로 여러 공여국 간 신탁기금 운영, 공동파트너십, 수원국 내 공여국 공

5) 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 아일랜드 그리고 영국의 7 국가로 구성된 공여국 집단임

동의 사무소 운영 방안(현재 인도네시아 및 수단에서 실시 중임), 분야별 전문가 교관(가나 및 르완다에서 실시 중임) 그리고 논란의 대상이 되고 있는 '위임된 협력' (delegated co-operation 또는 silent partnerships)[6]을 실행하고 있다. 원조의 효과성을 제고하기 위한 영국의 전략 또한 향후 유럽공동체가 지난 9월에 통과시킨 분업을 기초로 한 행동수칙(Code of Conduct)에 의해 영향을 받게 될 것이다.

Ⅲ. 결 론

모두 유럽회원국임에도 불구하고 각 유럽공동체, 네덜란드, 영국 모두 자신의 원조 정책 및 전력에 부합되는 방법으로 원조의 효과성 제고를 이행하려고 노력 중이다. 원조 규모가 상대적으로 방대한 유럽공동체 및 영국은 우선순위 국가 또는 분야에 대한 지원전략을 구사하지 않는반면, 네덜란드는 매우 체계적이고 전략적으로 지원 국가 및 분야를 선별하여 선택과 집중을 기반으로 한 원조 체계를 구사하고 있다. 또한 이들 국가들은 급격히 확대되는 원조규모를 감당하기 위하여 예산지원 및 SWAp 도입 등 새로운 원조양식을 도입하고 공여국 간 분업을 통한 협력체계를 구축해 나가는데 공통적인 특성을 보인다.

이러한 변화추세는 우리나라에게도 시사하는 바가 크다. 첫째, 공여국간 비교우위를 기반으로 한 공여국 간 협력 및 경쟁 체계가 활성화될 수 있으므로 우리나라도 이에 적극적으로 대비해야 할 것이다. 따라서 우리나라도 비교우위를 발굴하기 위한 연구가 절실하다. 과거 개발경험은 물론 현재 사회각 분야에서 경쟁력을 갖출 수 있는 부분을 발굴할 필요가 있다. 이는 공적개발원조 기관들만의 노력으로 이루어지기 힘든 작업일 것이다. 학계, 각 정부부처, 시민사회는 물론 기업 및 다양한 분야의 전문가 협회 등에 잠재되어 있는 경험과 지식을 모아 각 개발도상국의 상황에 맞고 빈곤감소에 도움이 되도록 전환시키는 연구가 필요할 것이다. 그러므로 개발협력에 관심을 가지고, 이에 기여할 수 있는 네트워크 및 지원 플랫폼을 구축하는 것이 시급하다.

반면, 우리나라의 원조규모는 2000년대 들어 빠른 속도로 늘어났다. 2010년 OECD/DAC 가입 이후 그 규모는 더 크게 확대될 예정이므로 원조가 효과적으로 집행되기 위한 각고의 노력이 필요할 것이다. 향후에 증가될 원조규모를 감당하려면 앞서 살펴본 유럽 국가들의 사례가 제시하듯이 SWAp 및 예산지원 등 혁신적인 원조양식의 도입이 필요할 것이다. 또한 질적 향상을 뒷받침할 수 있는 양질의 개발관련 인력을 양성해 나가기 위한 노력 또한 절실하다.

6) 위임된 협력의 예로 말라위에서 DFID는 USAID의 민주주의 및 선정관련 활동을 지원하고 있는 반면 교육 분야에서는 네덜란드의 자금을 가지고 프로그램을 진행하고 있으며 르완다에서도 스웨덴의 SIDA 대신 교육에 대한 지원활동을 전개하고 있다.

[참고 문헌]

- Development Assistance Committee Peer Review of the European Community, OECD, 2007

- Development Assistance Committee Peer Review of the Netherlands, OECD, 2006

- Development Assistance Committee Peer Review of the United Kingdom, OECD, 2006

- "The Code of Conduct for a better division of labour in the development policy is it a real milestone?," Friedrich Ebert Stiftung, 2007

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy [COM(2007) 72 final], Brussels, February 28th, 2007

- DFID's Medium Term Action Plan on Aid Effectiveness: Our Response to the Paris Declaration, Policy Department, Department for International Development, United Kingdom, July 2006

국제개발협력과 Good Governance

권 혁 주 / 성균관대학교 교수

개발도상국의 경제발전과 빈곤퇴치를 위하여 올바른 국정관리(Good Governance)의 중요성이 UNDP와 세계은행을 중심으로 강조되고 있으며, 국제개발협력 분야에서 활동하는 다양한 정책당사자들(policy stake-holders)도 이에 대한 중요성에 동조하고 있다. 그러나 올바른 국정관리 혹은 Good Governance가 무엇을 의미하는지, 올바른 국정관리를 구축하는 것이 곧바로 경제발전과 빈곤퇴치로 연결된다고 하는 주장이 과연 타당한 것인지 확언할 수 있는가하는 의문을 제기할 수 있다. 그렇지 않다면 지난 몇 십년간 국제개발협력에서 부침했다가 얼마 되지 않아 사라지는 또 다른 정책유행에 불과한 것인가? 본고에서는 올바른 국정관리(Good Governance)의 이론적 배경을 검토하고 이의 정책적 시사점이 무엇인지 논의해 보기로 한다.

1. 국가주도 경제발전 전략과 신자유주의의 시장주도론

제2차 세계대전 이후 선진국들은 전쟁의 폐허에서 경제를 부흥하고 전쟁으로 피폐해진 국민의 삶을 윤택하게 하기 위해서는 국가가 적극적으로 나서야 한다는 케인즈의 이론에 따라 적극적인 개입정책을 전개했다. 케인즈의 이론에 따르면 자본주의의 주기적인 경제공황을 극복하기 위해서는 유효수요를 창출하는 등의 다양한 정책적 개입이 필요하다. 케인즈 이론과 더불어 복지국가의 성장은 제2차 세계대전 이후 서구의 경제정책의 근간을 이룬다. 이러한 복지국가의 성장은 국민 모두에게 시민으로서 부끄럽지 않은 생활수준을 보장해야 하며 이를 위해 국가는 조세정책, 사회정책 등을 통해 적극적인 노력을 해야 한다는 사회적 합의에 기초한 것이다(Hall 1986).

이러한 선진국의 정책 패러다임은 새롭게 독립한 개발도상국의 발전전략에도 많은 영향을 주었으며, 특히 동 패러다임은 UN이 개발의 10년으로 정한 1960년대와 이어지는 1970년대에 결정적인 영향을 끼쳤다. 이에 따라 경제발전을 위해 국가가 적극적인 역할을 해야 한다는 국가주도형 개발전략이 많은 신생독립국에서 실시되었던 것이다. 이와 더불어 미국과 소련의 냉전체제 하에서 자본주의 경제체제만이 아닌 사회주의 계획경제를 통한 경제발전 전략을 추구하는 개발도상국들도 다수 존재하였다. 결과적으로 경제발전을 달성하기 위한 정책적 노력에서 국가의 역할이 강조되었으며, 한국과 대만과 같은 나라에서는 자본주의 경제체제를 기초로 국가 주도형 경제발전 전략을 채택하여 눈부신 경제발전을 이루는 결과를 보여주었다.

그러나 경제발전을 위한 국가의 적극적, 주도적 역할이 반드시 긍정적인 결과만을 창출하지는 못했다. 아프리카의 신생독립국들은 빈번한 탈법적 정치변화, 내전 등과 같은 역사적 격변으로 인하여 이러한 국가주도 발전전략을 꾸준히 실천하지 못했으며, 그렇지 않은 경우라도 성공적인 결과를 창출하는 경우는 드물었다. 국가주도형 경제전략을 추진하면서 관료들이 경제에 개입하여 국가경제보다는 오히려 자신의 이익을 추구하는 경향을 보이기도 하였으며 이것은 경제발전에 치명적인 장애가 되기도 하였다.

Kruger는 관료의 경제개입의 부정적 효과를 지대추구(rent seeking society) 이론으로 설명하였다(Kruger 1974). 이 이론에 따르면 관료는 경제에 관한 인허가 등의 권한을 통해 특정한 경제 주체에게 시장 우위권을 행사하도록 하여 경쟁적 시장의 가격보다 더 높은 가격으로 일종의 지대를 창출할 수 있도록 해주며, 그 일부를 공유하는 등 부정부패를 저지르기 쉽다는 것이다. 이러한 행태는 해당 산업의 생산성을 저하하고 궁극적으로 경제발전을 막는 부정적 효과를 낳는다고 보는 Kruger의 이론은 관료가 공동체의 목적보다는 특정한 이익, 개인적 이해를 추구할 때 생기는 역효과를 지적하는 이론이라고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 부정적 효과를 막기 위해 어떠한 방향에서 국가와 행정분야를 어떻게 개혁할 것인가? 이러한 질문은 1980년대 경제발전의 지체현상을 보이고 있었던 아프리카, 라틴아메리카, 남아시아의 국가들의 커다란 과제로서 부각되었다. 여기서 두 가지 선택이 존재한다. 첫째, 사회 · 경제적 이해관계로부터 국가의 중립성을 확보하고 공무원의 전문성, 합리성을 제고하는 방안을 생각할 수 있다. 둘째, 국가의 역할을 원천적으로 축소하고 관료가 경제에 개입하는 것을 대폭 축소시키는 방안이 있다. 결과적으로 이 지역의 많은 국가들은 두 번째 방안을 선택하였는데, 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF)이 강력한 구조조정(structural adjustment) 정책을 권고하면서 국가의 경제적

개입 축소, 시장개방 정책 등 관료 역할을 대폭 축소시키는 행정개혁을 요구했기 때문이다 (Garba 2004). 다시 말해 경제적 중립성 확보에 실패한 개발도상국가들이 행한 처방은 공무원의 전문성, 합리성, 중립성의 제고보다는 원천적으로 국가의 역할을 축소하여 공공부분을 축소시키는 것이었다. 이러한 정책 패러다임의 근거에는 정부의 개입대신 시장논리에 따라 경제를 운용하면 개인의 창의력, 기업가의 모험 등에 따라 자연발생적 경제성장을 이룰 수 있다는 신자유주의적 논리가 자리 잡고 있다.

그러나 지난 20년간 아프리카, 라틴 아메리카에서 시장논리에 기초하여 실시된 구조조정 정책은 경제성장을 가져오지 못하고 오히려 경제적 쇠퇴와 사회적 희생만을 초래했다는 평가가 이루어지고 있다(Cornia et al. 1987; Deacon 2000). 한편 1980년대 이래 지속적으로 추진되어온 구조조정으로 인해 관료제는 붕괴 직전에 이르게 되었고, 이 때문에 개발도상국가들이 경제성장, 사회발전을 위해 어떠한 공공정책을 추진하려고 해도 이에 필요한 행정제도, 전문인력, 정책수단 등이 존재하지 않아 정책을 제대로 집행하지 못하는 결과를 초래했다(Kwon 2005). 이렇게 볼 때 결과론적인 평가이지만, 1970년대와 1980년대에 많은 개발도상국들이 직면했던 관료제의 문제를 시장논리에 따라 풀기보다는 공무원의 전문성, 합리성, 경제적 중립성을 제고하는 방향에서 행정개혁을 실시했어야 했다는 지적을 할 수 있다.

2. Governance 이론의 대두와 공공부분이 새로운 역할

1980년대 이후 아프리카, 라틴 아메리카의 개발도상국에서 강력하게 실시되었던 시장중심 경제발전 논리에 따른 구조조정이 커다란 성과 없이 실패로 귀결되자, 경제발전에서 국가 행정의 중요성에 대한 인식이 새롭게 대두되기 시작했다. 예를 들어 Gough와 Wood는 Insecurity and Welfare Regime 제하의 최근 연구에서 개발도상국의 발전에 가장 큰 장애는 체계적인 국가제도와 효율적인 노동시장의 부재에 있다고 지적하고 있다 (Gough and Wood 2004: 15). 경제발전의 원동력이 되는 노동시장이 원활히 작동하지 않고, 국가는 경제발전을 위한 정책을 수행하기 보다는 소수의 엘리트의 이익에 봉사하는 수단으로 이용되고 있다는 것이다. 이러한 장애요인을 극복하기 위해서는 일차적으로 효과적으로 작동하는 국가조직 및 경제제도를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 제도 구축이 체계적으로 마련된다면 정부관료, 기업, 노동자, 농민 등이 효율적으로 경제행위를 수행할 수 있게 된다.

신자유주의 이론에 따른 구조조정 정책을 추구하였던 세계은행도 더 이상 경제발전을 시장기제에 맡기면 자연발생적으로 경제성장이 이루어 질 것이라는 주장을 하지 않고 있다. 앞에서 지적한 것처럼 국가 행정의 투명성, 합리성을 제고하고 경제활동에 필요한 다양한 제도적 기제를 구비하고 이

들이 원활히 활동할 수 있도록 해야 한다는 데 의견을 같이 하고 있다. 잘 정비된 Governance의 확립, 혹은 국가행정 및 경제제도를 확립해야 한다는 정책적 동조를 하고 있는 것이다. 그러나 세계은행은 국가행정의 확립, 혹은 국가의 정책적 개입의 필요성 등과 같은 용어 보다는 Governance라는 용어를 선호하고 있다. 이것은 세계은행의 이념적 편향을 보여주는 단면이라 할 수 있다.

그러나 단순히 제도가 구비되었다고 해서 성공적인 경제성장이 이루어진다고 가정할 수는 없다. 이를 위해 국정관리가 올바른 모습으로 진행되어야 할 것이다(UNDP 1995). 이러한 논리에서 보면 거버넌스는 국가행정 및 법체계와 그 운영 시스템을 의미하는 것으로 굿 거버넌스 혹은 올바른 국정관리는 이러한 제도적 체계와 운영이 올바르게 이루어 운영되는 것을 의미한다. 올바른 국정관리에는 정책투명성(accountability), 책임성(responsibility), 신뢰 등의 의미가 내포되어 있다. 국제개발 협력 분야의 중요 국제기구들의 굿 거버넌스의 개념들도 이 같은 의미가 내포되어 있는 것으로 다음과 같은 원칙들을 제시하고 있다.

It "…encompasses the role of public authorities in establishing the environment in which economic operators function and in determining the distribution of benefits as well as the relationship between the ruler and the ruled." – OECD

It is "…among other things participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law." – UNDP

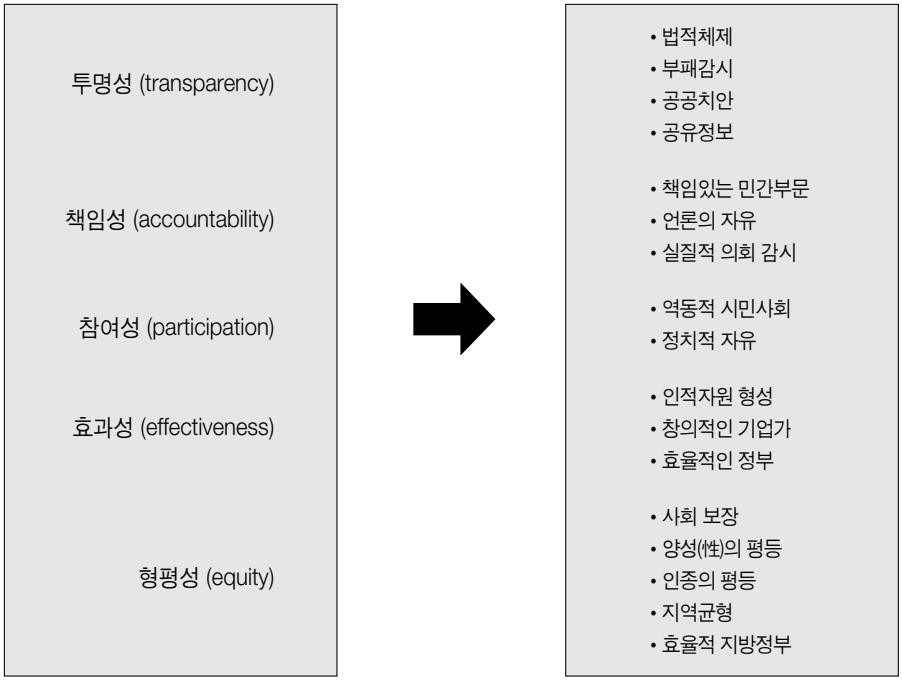
It is "… epitomized by predictable, open and enlightened policy making; a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law."– World Bank

이 같이 다양한 국제기구들이 주장하는 Good Governance 개념은 약간 씩 차이가 있으나 중요한 면에서 몇 가지 공통점을 갖고 있는데 이를 간단히 요약하면 다음과 같은 원칙들이 부각된다. Good Governance를 하기 위해서는 첫째, 투명성(transparency)이 요구된다. 거버넌스에 참여하는 행위자는 다양한 입장과 이해를 갖는 공적 · 사적 행위자들이기 때문에 이들 간의 상호작용에 투명성이 확보되면, 국가정책, 기업행위는 안정적이고 신뢰할 수 있기 때문이다(CIDA 1997). 둘째, 결정된 공공정책을 수행한 것에 대해 정책투명성(accountability)이 확보되어야 바람직한 거버넌스가 이루어 질 수 있다. 이러한 정책투명성은 두 가지 단계로 이루어진다. 먼저 정책의 목표를 달성하기 위해 집행된 결과에 대해 공식적으로 설명(account)하는 과정과 그 결과에 책임을 지는

(responsible) 과정이다(UNDP 1995). 셋째, 거버넌스 발전이론은 특정한 행위자만을 발전의 주체로 보지 않고, 다양한 공적 · 사적 행위자의 참여가 발전에 필수적이라고 본다. 참여성의 확대를 통해 경제발전을 위한 사회적 공감대를 확보하고 다양한 의견이 정책결정과 집행에서 수렴되면, 정책의 정당성 확보와 효과적인 정책집행이 가능하게 되고 사회적 갈등을 최소화할 수 있다. 넷째, 사회, 경제정책이 목표로 하는 결과를 효과적으로 달성하기 위해 사회의 역량을 제고시키는 노력이 필요하다. 이를 위해 개인들의 역량개발(capability building), 기업의 연구개발(innovation), 공공부분의 지속적인 개혁(public sector reform) 등이 요구된다. 다섯째, 경제, 사회의 발전이 사회의 성원과 지역 사이에 고르게 나누어지도록 형평성도 강조해야 한다. 특히 사회적 약자의 보호와, 시장경제 활동에서 낙오되거나 어려움을 겪고 있는 사람들에 대한 사회복지 정책이 구비되어야 한다. 아래의 〈그림 1〉는 전술한 Good Governance의 사회적 원칙들을 제시하고 이에 상응하는 구체적 제도들을 예시하고 있다.

이와 같은 제도적인 측면과 더불어 정책행위자의 측면에서 Good Governance 이론이 제시하는 발전론의 중요한 특징은 국가와 기업, 노동자 모두를 경제발전에 중요한 행위자로 설정한다는 점이다.

〈그림 1〉 Good Gorvenance 의 원칙과 상응제도



뿐만 아니라 사회의 다양한 입장과 전문성을 표현하는 시민단체도 중요한 행위자로 설정하고 있다. 이러한 다양한 행위자들이 국가운영과 시장 활동에 필요한 다양한 제도들을 효과적으로 운영하는데 참여하고 서로의 경제적 이해를 조정하고 타협한다는 것이다. 이러한 Good Governance이론은 국가, 민간기업, 시민 개인들에게 공공분야에 참여하여 어떻게 행동할 것인가 하는 다분히 규범적인 지침을 제시하고 있으며, 동시에 경제발전에 공공부분의 역할을 적극적으로 인정하고 있다는 특징을 보인다. 그렇다면 개발도상국들이 올바른 국정관리를 한다면, 경제발전과 빈곤퇴치를 자연스럽게 기대할 수 있는가?

3. Good Governance가 경제발전을 창출하는가?

개발도상국에서 국가행정 체계를 구축하고, 법에 따라 질서를 세우며, 공직에 임하는 정치지도자와 관료들이 그들의 정책결정과 집행에 대해 투명하게 국민에게 설명하고 그 결과에 대해 책임지는 것은 그 자체로서도 가치가 있는 사회발전이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 목적론적 이해를 넘어 올바르게 국정을 한다면 경제발전도 함께 도모할 수 있다는 도구론적 주장도 폭넓게 제기되고 있다. 이러한 인식은 세계은행, UNDP와 함께 천년개발목표의 집행사항을 분석한 Sachs 보고서에서도 나타나고 있다 (Sachs 2005).

이 보고서는 UN이 제시한 천년개발목표를 달성하는데 많은 성과를 이루지 못한 나라들은 국정관리(Governance)가 올바르게 이루어지지 않고 있기 때문이라고 지적하고 있다 (Sachs 2005: 15). 따라서 천년개발목표를 달성하려면 이러한 나라들에서 국정관리가 올바르게 이루어져야 한다는 지적을 하고 있다. 이에 따라 Good Governance는 이제 다자간 국제기구들이 개발도상국들을 지원하는 하나의 평가척도로 대두되게 되었다. 세계은행이 Good Governance를 평가척도로 이용한 것은 이미 오래 전부터이다. 그런데 여기서 문제는 Good Governance를 객관적인 지표와 목록으로 표시하면서 또 다른 경직된 차관조건으로 변모할 위험성이 존재한다는 것이다. Governance가 올바르게 이루어지지 않는 나라에게는 차관을 제공할 때나, 기존의 부채에 대해 탕감을 해주는 것을 고려할 때 불이익을 준다는 것이다. 이러한 정책은 개발도상국의 정부에게 국정관리를 올바르게 수행하도록 하는 경각심을 불러일으킨다는 긍정적 측면도 있지만, 반면에 외부의 도움이 필요한 최빈국들은 대부분은 국정관리에서도 많은 문제점을 갖고 있기 때문에 이들에게 필요한 적절한 협력정책을 구사하는데 심각한 제약이 될 수 있다.

국제개발 협력에서 시장 주도론을 넘어 Good Governance를 강조하고 행정과 경제체제의 구축을 위해 노력하는 것은 분명 정책적 측면에서 진일보 한 것이다. 그러나 과연 Good Governance가 곧 바로 경제발전과 빈곤퇴치에 기여할 것인가 하

는 것은 검증되지 않았다는 점을 지적해야 할 것이다. 물론 정부의 관료가 타락하거나 시장에 필요한 경제제도들이 원활히 작동하지 않는다면 경제발전을 기대하기 어려울 것이다. 이렇게 본다면 Good Governance는 필요조건이지만 충분조건이라고 단정할 수 없다는 것이다.

한편 많은 개발도상국의 경우 Good Governance 체제를 잘 구축하고 이에 따라 경제성장을 추구할 시간적, 정책적 여유가 없다. 따라서 이들은 여러 측면에서 부족한 Governance체제를 개선해 나감과 동시에 경제발전을 추구해야 한다는 이중의 과제에 직면하고 있다. 이 같은 맥락에서 Gore는 개발도상국은 국제기구들이 제시하는 여러 가지 정책적 권고사항과 그들이 각자 사정에 따라 부딪쳐야 하는 정책적 난관을 동시에 극복해야하는 이중적 과제를 짊어지고 있음을 지적하고 있다 (Gore 2005).

결론적으로 올바른 국정관리는 개발도상국들이 경제발전을 위해 꼭 필요한 필요조건과 같은 성격을 갖고 있으나, 이를 단번에 구축하기란 쉬운 일이 아니며 이를 통해 반드시 경제성장과 빈곤퇴치를 할 수 있다고는 할 수 없다. 이를 위해서는 여전히 각 개발도상국 사정에 맞는 경제성장 정책, 빈곤퇴치를 위한 다양한 사회정책들이 필요하다. 따라서 Good Governance가 개발도상국에게 만병통치약은 아니라는 점이다. 세계은행이나 UNDP 등과 같은 다양한 국제기구와 각국의 양자협력 기구들도 Good Governance의 중요성을 강조하고 이를 위해 필요한 기술협력과 정책조언을 해야 하지만, 이를 형식요건으로서 지나치게 강요해서는 안 될 것이다. 개발협력을 연구하는 학계에서는 Good Governance와 경제성장, 빈곤퇴치를 연결하는 정책적 대안을 지속적으로 연구하여 궁극적으로 Good Governance가 경제성장, 빈곤퇴치로 연결될 수 있는 로드맵을 제시하여야 할 것이다.

[참고 문헌]

CIDA. (2004). Redefining the Concept of Governance, Canadian International Development Agency.

Cornia, G., Jolly, R., and Stewart, F. (1987). Adjustment with a Human Face, Clarendon Press, Oxford.

Deacon, B. (2000). "Globalization and Social Policy." UNRISD, Geneva.

Garba, A.-G. (2004). "An Evaluation of nationalist, Keynesian and neo-liberal paradigms applied to the social development of Sub Saharan Africa." UNRISD.

Gore, C. (2004). KDGs and PRSPs: Are Poor Countries Enmeshed in a Global-Local Double Bind? in Global Social Policy vol. 4. no. 3.

Gough, I., and Wood, G. (2004). Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America; Social Policy in Development Contexts, Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. (1986). Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, New York: Oxford University Press, Inc.

Kruger, A. (1974). "The Economics of the Rent Seeking Society." American Economic Review, 64: 291-303.

Kwon, H. J. (2005). "Social Policy and Development." Social Policy and Society, 4(4): 467-473.

Sach, J. (UN Millennium Project) (2005). Investing in Development: A practical plan to achieve the Millennium Development Goals, Washinton D.C.

UNDP. (1995). Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development, UNDP, New York.

Ⅱ. 개발협력 동향

1. 국제동향

1) OECD

- ㅇ OECD DAC 중견관리급 회의 결과
- ㅇ 성과중심 원조관리 협의 그룹 회의 결과
- ㅇ DAC 원조효과작업반산하 공공재정관리 협의그룹 회의

2) UN

- ㅇ 제2차 한-UNDP 정책대화
- ㅇ 개발재원에 관한 고위급대화 총회 개최 결과
- ㅇ UNDP/PAPP 소개

3) 수원국

- ㅇ 대라오스 원조동향

OECD DAC 중견관리급 회의 결과

〈 2007.12.12 〉

OECD 개발원조위원회(DAC)에서는 매년 상반기에 HLM(High-level Meeting), 하반기에 SLM(Senior-level Meeting)을 개최하여, 개발협력관련 주요 이슈를 논의하고 있다. 이번 SLM에서는 2008년 9월 가나에서 개최예정인 Accra 고위급 포럼의 의제와 일정 협의, 원조 재원과 성과의 연계, 2009-2010년 DAC의 작업계획, 원조증액에 대해 논의했다. 특히 Accra 고위급 포럼의 경우, 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언 이행의 중간점검이라는 차원에서 귀추가 주목되기 때문에 동 의제를 다룬 금번 SLM의 회의 결과를 소개하는 것이 의미가 있다고 할 수 있다. [정리 : 정책연구실]

I. 핵심요지

■ 회원국들은 Accra 고위급 포럼('08.9.2~4 가나)에서 원조의 예측가능성, 공여국간 원조분업(division of labor), 수원국의 주인의식과 원조에 부여되는 조건(conditionality), 역량강화 등의 분야에서 구체적인 산출물(key deliverables)을 기대한다는 데 공감대를 형성함

■ EC 및 대부분의 유럽국가들은 공여국간 원조분업관련 "EU code of Conduct"가 중점적으로 논의되기를 희망한 반면, 일부 국가들(일본, 한국 등)은 이에 유보적인 입장을 표명함

■ 원조의 언타이드화 관련, 대부분 국가는 언타이드화 대상국 및 적용 분야(기술 협력 등 포함)에 대한 확대, 동 이슈의 아크라 포럼 의제에의 포함에 대해 적극 찬성하는 입장이나, 벨기에, 일본, 프랑스의 유보적 입장으로 내년도 5월 DAC 고위급 회의(HLM) 등을 거쳐 재협의키로 함

– 벨기에는 2001년 DAC 권고사항의 이행 현황 파악 및 회원국들의 철저한 이행이 선행된 이후, 적용범위의 확대가 논의되어야 한다는 입장임

■ OECD 사무국은 2006년도 DAC 회원국의

ODA가 총 1,044억불로서 전년대비 4.5% 감소되었고, 이는 GNI 대비 평균 0.31%를 차지, 1997년 이후 최초의 감소이나, 이라크 및 나이지리아 부채탕감이 있었던 2005년이 기록적으로 ODA가 높았던 해임을 감안하면, 2006년도 ODA는 여전히 매우 높은 수치라고 발표함

- 그럼에도 불구하고 2005년 G-8 정상회의 공약 등을 감안할 때 2010년까지 500억불의 추가적인 ODA 지원이 필요한 상황임

II. 상세 내용

1. 아크라 고위급 포럼 의제 및 일정 협의

가. 주요 산출물

■ 원조효과작업반 의장인 Jan Cedergren은 지난 11.28-29 원조효과작업반회의에서 논의된 아크라 고위급회의의 구체일정, 회의의 구성(장관급회의, 9개의 라운드 테이블, 홍보섹션 설치 등)및 주요이슈에 대해 보고함

■ 회원국들은 원조의 예측가능성, 공여국간 원조 분업(division of labor), 수원국의 주인의식과 원조에 부여되는 조건(conditionality), 역량강화 등을 주요산출물로서 기대한다는데 공감대를 형성함

나. 회의의 성격

■ 아울러 파리선언 이행의 중간점검이라는 차원에서 그간의 성과를 측정하는 기술적인 협의 외에 참석자들의 관심을 제고하는 차원에서 정치적인 메시지 전달이 매우 중요함을 지적함

- 아크라 고위급회의의 주요 결과물인 아크라 행동계획(AAA)은 2010년 파리선언 중간평가에 대비, 한정된 분야에서 구체적인 조치가 이루어 질 수 있도록(action-oriented) 수립될 필요가 있다는 것이 강조됨
- EU는 근본적으로 정치적인 결단이 필요한 야심찬 것이어야 함을 강조한데 반해, 미국은 공여국과 수원국간의 기여에 있어 균형이 이루어져야 함을 강조

■ 또한 동 행사의 성공을 위해서는 여타 국제기구 행사와 연계가 필요하다는 점에 공감대가 형성되었고, 라운드테이블회의에 수원국과 공여국간 참여의 조화가 필요하다는 점이 지적됨

- 아울러 시민사회 및 민간 분야의 참석도 활성화 필요

다. 원조의 언타이드

■ DAC의 「2001년 최빈국(LDC) ODA 지원에 대한 언타이드화 권고방침」이 대상국가를 최

빈국으로 제한하고, 기술협력(TC) 및 식량지원에 대해는 적용하지 않는 데 대해, 대다수 유럽국가가 대상국가(Non-LDC HIPCs) 및 분야(기술협력 및 식량원조 포함)의 확대에 적극 찬성하고 아크라회의에서 동 사항에 대한 실질적인 진전이 있어야 함을 주장함

- 벨기에는 현재 자신의 언타이드 비율이 99%이다는 점을 전제한 후, 2001년 DAC 권고사항의 이행 현황파악 및 회원국들의 철저한 이행(회원국간 동등한 비율의 언타이드)이 선행된 이후, 적용범위의 확대가 논의되어야 한다는 입장임
- 일본은 언타이드화가 실제로 수원국의 필요를 만족시키는지 주의깊은 분석이 필요하며 동 사항은 수원국의 주인의식이 존중되도록 수원국이 결정할 사항이므로 언타이드 확대문제를 신중히 접근해야 한다고 함. 아울러, 언타이드 적용대상국가 확대 논의 관련, Non-LDC HIPC 국가들의 경우, HIPC "졸업"후 3년이 지난 경우에는 언타이드의 적용이 될 수 없다는 조항이 삽입되어야 한다고 주장함

라. EU Code of Conduct

■ 대다수 유럽지역 공여국들은 원조관련 공여국들간 특정 수원국 및 원조분야의 중복을 방지하기 위해 금년 5월 EU에서 채택한 "EU 개발관련 code of conduct"(공여국들이 1개 수원국 내 참여섹터를 최대 3개로 제한)를 아크라 회의의 주요논의 이슈로 채택할 것을 제안함

- 우리나라는 공여국간 원조분업에 탄력적이고 자율적인 원칙이 적용되어야 함을 강조하고, 특히 신흥공여국의 특수성을 감안할 필요가 있음을 지적함
- 일본은 수원국의 ownership을 해칠 가능성이 있다는 점을 지적하며, 이행할 때 유의해야 하는 점을 1차적 견해(preliminary observation)로서 표명하며 유보적인 입장을 밝힘

2. 재원과 성과의 연계

■ 원조를 지속적으로 수원국에 지원하기 위해서는 원조의 실질적인 성과를 의회와 국민에게 제시하여 지지를 받을 필요가 있다는 데 대부분이 공감함

■ 캐나다는 지속적인 개발원조를 위해서 평가체제를 갖추는 것이 중요하고 동 결과가 의회 및 여론 지지 제고를 위하여 필요함을 강조함. 일본 또한 원조의 결과 및 영향(impact)에 대하여 일반국민에게 계속 알리는 것이 중요하며, 아울러 그 결과를 수원국 및 신흥공여국의 관점에서 바라보는 것도 중요하다고 함

- 상기관련, EC는 제약조건(conditionality)은 "결과중심의 원조"와 상충되는 면이 있으며, 제약조건보다는 결과중심으로 원조를 지원하

는 것이 바람직하다고 함

3. 2009-2010년 DAC 작업 계획

■ DAC 활동중 동료검토(peer review), 통계작업, DAC 권고이행은 핵심적인 활동으로 인정받고 있는 바, 그 외 2009~2010년 DAC의 주요활동이 될 핵심이슈 등에 대해서 논의됨

■ 기후변화에 대한 논의가 개발협력과 어떻게 조화될 것인지에 대한 논의(아일랜드, 노르웨이, 프랑스, 호주 등), 범지구적 개발공공재(global development commons), 역량강화, 신흥공여국의 역할, 무역을 위한 원조(aid for trade) 등이 새로운 활동영역(new priority)으로 제안됨

4. 원조 증액

■ OECD 사무국은 2006년 파리선언 이행에 관한 최초 설문조사 이후, 2005~2010년까지 수원국별 원조 금액 및 원조계획을 취합하고 다양한 방법으로 분석함으로써 원조예측가능성 및 공여국간 원조중복 등에 관한 정보를 제공함
  - 동 조사는 프로그램 국별원조(CPA; Country Programmable Aid)라는 개념을 제시하고, 이 개념에 의해 2005-2010년까지 수원국별 추정 원조금액을 제시하여 공여국간 분업, 수원국의 거래비용 감소, 원조배분결정(aid allocation decision)에 좋은 정보를 제공할 것으로 기대됨

※ CPA는 전체 ODA에서 예측불가능(인도적 지원 등)하거나 국경간 이동없는 ODA 금액 등을 제외한 수원국 수준(at country level)에서 프로그램이 가능한 ODA 금액

■ 아울러 OECD 사무국은 2006년도 DAC 회원국 ODA가 총 1,044억불로서 전년대비 4.5% 감소되었고, 이는 GNI 대비 평균 0.31%를 차지, 1997년이후 최초의 감소이나, 이라크 및 나이지리아 부채탕감이 있었던 2005년이 기록적으로 ODA가 높았던 해임을 감안하면, 2006년도 ODA가 여전히 매우 높은 수치라고 발표함

■ 우리측은 2010년 DAC 가입을 앞두고 ODA 규모의 확대추진, 중장기계획 수립, 특별동료검토 수검, 개발협력을 제고하기 위한 선진공여국과 정책대화 노력 등을 설명하면서 우리나라의 DAC가입에 대한 회원국들의 지지를 당부하고 OECD 사무국 및 회원국들로부터 호응을 받음

Ⅲ. 참고사항

■ Richard Manning DAC 의장은 올해 임기만료로 퇴임할 예정이며, OECD DAC 회원국 및 중국, 한국 등 신흥공여국 등 약 150여명이 금번 회의에 참석함

EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy

This Code of Conduct presents operational principles for EU donors regarding complementarity in development cooperation. Their aim is to enhance effectiveness by improving overall development results and impact for poverty reduction and reducing the transaction costs, through a division of labour between donors.

The Code proposes an inclusive approach that is open to all donors.

The Code is embedded in the principles of ownership, alignment, harmonisation and management for results and mutual accountability of the Paris Declaration as well as the additional objectives and values highlighted by the European Consensus.

The Code is voluntary, flexible and self-policing. It is a dynamic document that establishes principles and targets towards which EU donors will strive to work progressively and accordingly.

The partner country should be responsible for coordinating donors. EU Donors will encourage and support the partner country to assume that responsibility while structuring themselves, in an appropriate manner, using – where appropriate – good existing practices as inspiration.

EU donors will base their engagement on the below outlined principles. These principles have to be approached in a pragmatic and flexible manner. It is hoped that other donors will want to commit themselves to abiding by it and are invited to participate and base their activities on similar principles as those outlined in this Code of Conduct.

General principles

EU donors (the Member States and the Commission) commit themselves to further progress on complementarity and division of labour, including closer cooperation among them, in line with the following general principles:

1. The primary leadership and ownership in in-country division of labour should first and foremost lie in the partner country government. If such leadership and

ownership do not exist, the EU should promote such a process. In any case, the EU should always play an active role in promoting complementarity and division of labour. All initiatives need to be open for other donors, build on existing processes whenever possible, and be readily transferred to the government whenever appropriate. The EU should provide capacity building support to the partner countries to enable them to take on this responsibility.

2. It is crucial that the division of labour is not implemented at the expense of global aid volumes or predictability of aid flows and is carried out in collaboration with the partner countries.

3. Implementation needs to be based on
(i) country-level priorities and needs,
(ii) a long-term perspective, as well as
(iii) a pragmatic and well-sequenced approach.

4. It is recognised that the EU donors share common development objectives, vision, values and principles. When limiting the involvement of Member States or the Commission in a partner country or sector, situations where all EU donors are absent from a strategic sector for poverty reduction should be avoided.

5. While implementation needs to be based at field-level, political commitment and adequate support and impetus need to be made both in headquarters and in the field. It is also important to improve coordination between the field-level and the headquarters to ensure a coherent approach. This should not, however, undermine the partner country leadership and ownership.

6. Comparative advantage is not primarily based on financial resources available, but also on a wide range of issues such as geographic or thematic expertise. Therefore, each Member State has a role to play.

Guiding Principle 1
- Concentrate on a limited number of sectors in-country

EU donors will aim at focussing their active involvement in a partner country on a

maximum of three sectors[1], based on the following criteria:

- Each donor will act ambitiously to reduce transaction costs on partner governments and streamline their sector presence according to their comparative advantage as recognised by the partner country government and other donors.
- The appreciation of what constitutes a sector, being intuitive or informed, should be done in a flexible manner, at partner country level and match the definition of the partner country, that should have identified the sector as a priority in its poverty reduction strategy or equivalent. In agreement with the partner country, the partitioning of sectors should be avoided as much as possible.

In addition to the three sectors, donors can provide general budget support, where conditions permit to do so, support to civil society, and research and education schemes including scholarships. In their selected sectors donors should mainstream crosscutting issues.

A donor's comparative advantage can be determined by, inter alia, any of the following criteria:

- presence in the field,
- experience in the country, sector or context,
- trust and confidence of partner governments and other donors,
- technical expertise and specialization of the donor,
- volume of aid, at country or sector level,
- capacity to enter into new or forward looking policies or sectors,
- capacity to react quickly and/or long term predictability,
- efficiency of working methodologies, procedures, and quality of human resources,
- relatively better performance – without necessarily absolute advantage,
- lower cost compared to other donors with adequate standards of quality,
- building new experience and capacities as an emerging donor.

The comparative advantage of a given donor should be self assessed, endorsed by the

1) In limited cases, where donors face a significant reduction in sector coverage, this target may be increased to engage in more than three sectors, taking full account of partner country views, neglected issues of particular importance and a realistic timeframe to support any change in their country programmes.

partner government, and recognized by other donors. The EU encourages partner countries to provide clear views on donors' comparative advantage.

The partner countries will be encouraged to identify the areas for increased or reduced support and to indicate their preferences as to which donors should remain actively involved in each sector.

EU donors will work together with the partner country to identify sectors in which to remain, and propose exits from sectors from which they shall withdraw. The creation of orphan sectors should be avoided in this process.

EU donors will aim at a long term engagement in a given sector (i.e. minimum of 5–7 years, or a minimum of one period of a national poverty reduction strategy).

Guiding Principle 2
- Redeployment for other in-country activities

A redeployment process should be based on local negotiations and will very much depend on the situation in the country. It is recommended that headquarters offers field offices/delegations a flexible enough mandate with room for negotiation and capacity to adapt.

EU donors that are active in sectors other than the three concentration sectors should pursue one of the following options:

- stay financially engaged in the sector through the use of delegated cooperation/partnership arrangement,
- redeploy the freed-up resources into general budget support – where conditions permit to do so –while still being engaged in developments in the additional sector through the structures, dialogue and capacity building processes surrounding general budget support,
- exit from the sector in a responsible manner while using the freed-up resources in scaling-up support for the sectors in which they will remain.

Responsible exit from a sector entails a well planned and managed process with the full participation of the partner country and with the change/redeployment process being well communicated to all stakeholders.

Guiding Principle 3
- Lead donor arrangement

In each priority sector, EU donors will work towards and support the establishment of a lead donor arrangement in charge of all donor coordination in the sector thereby reducing the transaction costs for both partner countries and donors. The lead donor model might differ from one case to another. Burden sharing arrangements, for instance through a team of supporting donors, could be envisaged where relevant. The important objective is to ensure that the partner country is faced with a structured donor set-up.

The lead donor(s) should be given a substantial mandate for specific aspects of sector policy dialogue and have an obligation to regularly consult with other donors in the sector. In order to allow for efficient specialisation and continuity, rotation of lead donor responsibility should be limited (for example sequenced on national planning cycles if applicable).

Guiding Principle 4
- Delegated cooperation/partnership

If a given sector is considered strategic for the partner country or the donor, EU donors may enter into a delegated cooperation/partnership arrangement with another donor, and thereby delegate authority to the other donor to act on its behalf in terms of administration of funds and/or sector policy dialogue with the partner government. Partner governments should be consulted on the donors' delegating agreements. Delegating donors should be enabled to review policies and procedures of the lead donor relevant to their delegating agreements. A delegated cooperation /partnership role in a sector will be considered additional to the maximum of three sectors in which a given donor is engaged.

The delegation of cooperation from the Commission to other donors will follow the provisions of financial and implementation regulations of Community Budget and the EDF.

Guiding Principle 5
- Ensure an adequate donor support

When implementing sector concentration, the EU should ensure that at least one donor with appropriate comparative advantage and

sharing similar values and principles, is actively involved in each sector considered relevant for poverty reduction.

EU donors, with full participation and ownership of the partner country, will seek to limit the number of active donors to a maximum of 3–5 per sector, based on their comparative advantage. Other donors can still take part in sector activities by means of delegated cooperation modalities.

Guiding Principle 6
- Replicate practices at regional level

While adhering to the general principles of aid effectiveness also at regional level, EU donors will apply the above principles of in-country division of labour also in their work with partner regional institutions.

Guiding Principle 7
- Establish priority countries

EU donors agree to reinforce the geographical focus of their assistance to avoid spreading their resources too thinly. They will strive to establish a limited number of priority countries.

This process will be informed by a dialogue within the EU, taking into account the broader donor engagement, and be carried out in dialogue with partner countries and with other donors. Discussions should be based on:

- transparent information on EU donors' activities and plans and, as much as possible, on the activities and plans of other donors;
- self-assessments conducted by each donor;
- regular EU-wide exchange of information when Member States modify their list of priority countries, as well as exchange of information with partner countries and other donors in order to prevent at an early stage the creation of orphan countries.

In non-priority countries, EU donors may provide their support inter alia through delegated cooperation arrangements or by redeploying on the basis of responsible exit strategies prepared with the partner country. EU donors will share information on good practices.

The European Consensus recognises its global presence as an added value for the EC.

Guiding Principle 8
- Address the "orphans" gap

Committed to avoiding imbalances, EU donors will address the problem of "orphaned" or neglected countries, based on needs and performances, taking into account all financing flows from ODA and other aid flows. The specificity of those neglected countries calls for a redeployment of resources in their favour.

"Orphaned" or neglected countries countries are often 'fragile states' whose stabilisation would have a positive spill-over effect on the wider region. Addressing this issue should be done amongst other things as an input for the ongoing OECD/DAC initiative and initiatives of other international fora.

Adequate attention and financing need to be given to linking relief and rehabilitation to long term development.

Guiding Principle 9
- Analyse and expand areas of strength

EU donors, taking into account the views of partner countries, will deepen the self-assessment of their comparative advantages as regards sectors and modalities with the aim to identify those in which they would like to expand, as well as those where they might be willing to reduce their own activities.

The Commission will further develop its expertise and capacities in the areas where it has comparative advantages, paying particular attention to building the necessary capacity and expertise at the country level, in line with the deconcentration process and ownership of partner countries.

Guiding Principle 10
- Pursue progress on other dimensions of complementarity

EU donors commit themselves to advancing on the other dimensions of complementarity. On vertical complementarity, primarily in the context of relevant international fora and ongoing discussion on the rationalisation of the international aid architecture, and to further discuss cross-modalities and instruments, in the context of specific partnership and the implementation of joint/coordinated programmes.

Guiding Principle 11
- Deepen the reforms

EU donors recognize that in order to achieve a coherent division of labour between individual donors, strong political commitment and adequate support is needed both in headquarters and in the field, implementation needs to be based at field-level and a close coordination between the headquarter and field level is necessary. Member States may consider in this regard decentralised structures to facilitate complementarity and coordination on the ground, institutional incentives to staff and redeployment of financial and human resources.

[자료: 주오이시디대표부]

성과중심 원조관리 협의 그룹 회의 결과

(JVMfDR; Joint Venture on Managing for Development Results)

(2007.10.16)

2000년 UN 총회에서 천년개발목표(MDGs)가 발표된 이래로 동 목표를 달성하기 위한 국제사회의 노력이 계속 진행 중이다. 그중에서도 원조의 양적 제고를 위한 몬테레이 컨센서스와 원조의 질적 제고를 도모하는 로마선언 및 파리선언 등이 좋은 예라할 수 있다. 특히 파리선언의 경우 원조의 효과성을 제고시키기 위한 구체적인 이해공약 및 지표가 생성되어 현재 가장 구속력을 지닌 것으로 파악되고 있고, 파리선언을 이행하기 위한 원조 공여국(기관) 및 수원국의 노력이 진행 중이다. 아래 소개되는 표제 전문은 파리선언의 4,5번째 원칙인 원조관리와 공동책임을 이행하기 위해 설립된 그룹의 회의 결과로, 원조성과관리에 대한 선진 공여국과 원조기관들의 움직임을 고찰하는데 도움을 줄 것이다. [정리 : 정책연구실]

I. 핵심 요지

■ 원조 효과성을 제고하기 위해서는 선진 공여국 원조기관들의 인센티브 제공이 필수적임을 인식하여, 조직 관리, 인력 충원, 정책 및 절차, 예산 차원에서의 인센티브를 강조한 연구 작업을 계속 추진키로 함

– 고위급 차원의 정책 선언 표명, 특별 보너스 지급 및 우수직원상 수여, 현장 직원에 대한 좀 더 많은 권한 부여, 본부 및 현장 직원간의 정규적 인사 이동 등이 제안됨

■ "다자기구 성과 평가 네트워크(MOPAN: Multiateral Organization Performance Assessment Network)"는 선진 공여국들의 기존 평가도구들을 분석, 향후 다자기구의 효과성을 측정하기 위한 좀더 통일화된 평가 방식을 연구, 검토하고 있으며, 향후 동 보고서를 OECD 회원국 및 수원국 차원에서 공유키로 함. 다만, 2008년 아크라 고위급 포럼내 의제로서의 논의 및 양자 원조기관 평가에 대한 적용 여부 등에 대해서는 추후 검토키로 함

II. 상세 내용

1. JVMfDR 설립 목적(2003년)

■ "원조효과성에 관한 파리선언(PD)"중 성과중심의 원조 관리(MfDR) 및 공동 책임(Mutual accountability)의 이행 지원이 명시됨에 따라 동 목표 이행차원에서 설립

- 성과 지향적 사고(results thinking)를 파리선언의 주요 이행 목표와 보다 나은 연계(better link) 추진

■ 상기관련 주요 모범 사례 발굴, 개념적 명확화, 기술적 가이드라인 및 원칙 개발

- 파리선언(PD)의 성과지표 11&12(PD Indicator of Progress 11&12) 관련

2. 주요 계획 및 작업 진행

가. 개발 성과관리에 대한 개념 명확화 및 기술적 가이드 제공

1) 개념의 명확화 작업 (PD indicator 11)

■ 개발협력의 효과 제고 차원에서 MfDR이 중요하지만, 실제 이행 차원에서는 큰 갭이 존재함. 이에 따라 기존 발간된 "DAC 평가 및 성과에 기초한 관리의 주요 개념집(Glossary)"의 부록(addendum)으로 "Conceptual Clarity and Technical Guidance"마련 추진

2) 국가능력 평가도구(country capacity assessment tool) (PD 46조)

■ 국가능력 평가도구 개발 태스크 팀 회의(6.12, 9.6, 워싱턴) 등을 통해 수원국(pilot countries)에 대한 국가능력 평가도구 마련 추진

- 새로운 도구를 만드는 것이 아니라, "package of tools"로서 기존의 평가 도구 등을 포함, 인용, 동일한 5개 주제별(리더십과 책임, 모니터링과 평가, 상호책임 및 파트너십, 계획 및 예산, 통계) 체계하에 조합

나. 원조 성과에 대한 국가/국제기구 차원에서의 공동 책임 제고

■ 현재 44% 수원국만이 공동 평가 메커니즘을 가지고 있는 바, JVMfDR 이 국가 수준/국제기구 차원의 공동 책임(mutual accountability)의 연구 추진

- 일본은 국제기구 차원의 공동 책임 연구에 대해서는 반대 입장을 표명함에 따라 동 연구의 진행 여부는 11월 원조효과 작업반에서 결정키로 함

다. 성과에 대한 원조 기관의 효율성 제고

■ 9개 DAC 회원국으로 구성된 비공식 다자기구 성과 평가 네트워크 (MOPAN)는 캐나다 국제개발청(CIDA) 지원하에, 선진 공여국들의 기존 평가도구와의 비교분석을 통해 향후 다자기구의 효율성을 측정하기 위한 좀 더 조화된 평가 방안을 연구 검토하고 있으며, 향후 동 보고서를 OECD 회원국 및 수원국 차원에서 공유하되, 2008년 아크라 고위급 포럼에서의 논의 및 양자 원조기관 평가에 대한 적용 여부 등에 대해서는 추후 검토키로 함

- 미국은 MOPAN의 회원국임 아닌 점을 감안, 동 작업을 DAC 차원에서 관여하는 것에 대해서는 반대 입장을 표명함(일본 동조)

■ 원조 효과성을 제고하기 위해서는 선진 공여국 원조기관들의 인센티브 제공이 필수적임을 인식하여, 2007.3월 원조효과작업반에서 "원조기관들의 조화 및 원조 일치를 위한 인센티브 모범 사례 노트 초안" 논의 및 JVMfDR이 범위를 확대하여 담당키로 합의함(영국과 세계은행이 재원을 제공)

- 조직 관리, 인력 충원, 정책 및 절차 및 예산 차원에서의 인센티브(고위급 차원의 정책 선언 표명, 특별 보너스 수당 지급 및 우수직원상 수여, 현장 직원에 대한 권한 부여, 본부 및 현장 직원간의 정규적 이동)를 강조한 연구 작업을 계속 추진키로 함
- 다만 너무 작업 범위를 확대하는 것에 대해서는 회원국들이 유보적인 입장임

라. 공동 학습 및 상호 연락

■ 학습 공동체
(CoPs; Communities of Practice)

- 아시아 지역, 아프리카, 남미 아프리카 수원국들의 인터넷 커뮤니티 소개

■ 성과 중심의 원조 사례를 소개한 Source-book 제3판 출판 예정임

III. 참고 사항

■ 금번 회의의 참석자는 대부분 선진공여국(발표, 연구 작업 및 재원 제 공은 독일, 영국, 캐나다 등이 담당)이며, 개도국 중 몽골(아노드 은행)이 참석함

[자료: 주오이시디대표부]

DAC 원조효과작업반산하 공공재정관리 협의그룹 회의

(2007.12.19~20)

원조 효과성 제고를 위한 파리선언의 5개 원칙 가운데 2번째 원칙인 원조일치(Alignment)는 공여국의 원조를 수원국의 국가개발전략에 일치시키고, 강화된 수원국의 시스템 및 공공재원관리(PFM)를 활용하거나 혹은 동 역량을 강화시키는 방향으로 지원해야 함을 명시하고 있다. 아래 전문은 선진 공여국의 수원국 내 PFM 활용 사례 및 PFM 사용에 있어서 위험관리 등에 대한 내용을 소개하였다. 이는 향후 DAC 가입 등으로 원조 증액이 예상되고, 원조의 효과성을 증대시키기 위해 노력을 경주하는 우리나라에게 시사하는 바가 크다. [정리 : 정책연구실]

Ⅰ. 핵심 요지

■ 일반적 예산 지원(general budget support) 등 선진 공여국 원조 자금이 수원국내 국가예산에 직접 편입, 계상되고 이러한 원조형태가 파리선언 등을 통해 권고됨으로써, 수원국내 공공 재정 관리(PFM; Public Finance Management) 시스템에 대한 논의 및 관심이 제고됨

■ 이러한 상황에서 선진 공여국들이 수원국내 공공재정관리 시스템을 사용하는 경우가 증가되고, 선진 공여국들은 투명성을 보장하는 수원국내 제도 개혁 등 이들 국가들의 PFM 시스템 강화와 시스템 사용에 대한 위험 관리 지표 등을 개발코자 함. 한편 수원국들은 중장기 원조 예측가능성을 높여 줄 것을 공여국에게 요청함

■ 금번 회의에서는 세계은행의 수원국내(방글라데시 등) 공공재정관리(PFM) 사용 사례 발표, 수원국내 PFM 사용에 있어서 위험 관리 등에 대한 발표(캐나다 CIDA)가 있었음. 아울러 파리선언 모니터링 2008년 서베이 조사관련, 공공재정관리 및 원조의 예측가능성관련 평가 지표 관련 설문 문구를 일부 수정키로 함

Ⅱ. 상세 내용

1. 파리선언 모니터링 2008년 서베이 조사관련, 공공재정관리 및 원조의 예측가능성관련 평가 지표를 일부 수정함

■ 원조의 수원국내 예산 포함관련 평가지표 3(Indicator 3)에 대한 응답 조건으로 수원국 정규 예산 포함, 수원국 예산집행절차에 구속, 수원국 재정체계를 통한 집행, 별도의 은행 계좌 개설 불요 등 4개항 중 3개항에 해당할 경우로 변경

- 일본은 동 평가에 일반적 재정지원(general budget support)외에 엔차관이 가능한 포함되도록 표현이 다소 포괄적이 되기를 희망함

■ 수원국내 공공재정관리 이용관련 평가지표 5a(Indicator 5a)에 대한 응답 조건으로 공여국내 보고 요건을 만족시키기 위한 별도의 회계체계 유지 불요, 수원국내 재정보고장치를 사용하기 위해 준비된 재정 보고서 필요 등 2개항에 모두 동의할 경우로 변경

■ 원조의 예측가능성관련 평가지표 7 (Indicator 7)에 대한 응답조건도 변경

2. 수원국 공공재정관리 시스템 사용시 위험관리

■ 캐나다 원조개발청(CIDA)는 수원국내 공공재정관리 시스템 사용시 위험관리 도구를 개발, 일반적 예산 지원(general budget support) 및 프로그램 원조(program-based approaches) 등에 적용코자 함

- 성과(results), 신용 위험(fiduciary risk), 원조액의 미집행위험(risk of non disbursement) 등 3개 분야에서 위험도를 5개로 구분하여 위험을 평가함

3. PEFA 평가측정 프레임워크

■ 2001년 세계은행, EC, 영국국제개발청(DFID), 스위스 경제부, 프랑스 및 노르웨이 외교부, IMF 등이 참여하여 공공지출 및 재정책임 프로그램(Public Expenditures and Financial Accountability)이 출범함(사무국은 세계은행에 소재)

■ PEFA는 수원국의 공공재정관리, 정부조달, 재정책임 체계 등을 평가하는 수원국 및 공여국의 능력을 제고하기 위해 설립되었고, 2005년에 성과 측정 프레임워크(PFM; Performance Measurement Framework)를 개발하여 전파하고 있음

■ 금번 회의에선 PEFA 사무국이 현재의 진행 사항을 보고함

- 2007년 8월 현재 매월 3개의 평가가 진행되

고, 58개국 66개 평가보고 완료됨. 16개 보고가 진행중이며 아직 발표가 안되고 있으며, 30개 평가가 계획중에 있음

- 2008년도에는 90개국이 평가될 것으로 전망함
- 지역적으로는 사하라 남부 국가 및 카리브 지역국가에 대한 평가가 가장 높음

■ 노르웨이가 자신의 공공재정관리 시스템을 평가하기 위해 PEFA PMF 를 적용하였음을 소개하며, 선진 공여국에도 동 프레임워크가 적용가능하나, 장단점이 있음을 부언함

The PFM Performance Measurement Framework

Ⅰ. Introduction and background

The PFM Performance Measurement Framework is an integrated monitoring framework that allows measurement of country PFM performance over time. It has been developed by the PEFA partners, in collaboration with the OECD/DAC Joint Venture on PFM as a tool that would provide reliable information on the performance of PFM systems, processes and institutions over time. The information provided by the framework would also contribute to the government reform process by determining the extent to which reforms are yielding improved performance and by increasing the ability to identify and learn from reform success. It would also facilitate harmonization of the dialogue between government and donors around a common framework measuring PFM performance and therefore contribute to reduce transaction costs for partner governments.

The PFM Performance Measurement Framework is one of the elements of a strengthened approach to supporting PFM reforms[1]. It is designed to measure PFM performance of countries across a wide range of development over time. The Performance Measurement Framework includes **a set of high level indicators**, which measures and monitors performance of PFM systems, processes and institutions and **a PFM Performance Report (PFM-PR)** that provides a framework to report on PFM performance

1) The Strengthened Approach has three components (i) a country led PFM reform strategy and action plan, (ii) a coordinated IFI-donor integrated, multi-year program of PFM work that supports and is aligned with the government' s PFM reform strategy and, (iii) a shared information pool. The Performance Measurement Framework is a tool for achieving the third objective.

as measured by the indicators.

II. Scope and coverage of the framework

A good PFM system is essential for the implementation of policies and the achievement of developmental objectives by supporting aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and efficient service delivery. An open and orderly PFM system is one of the enabling elements for those three levels of budgetary outcomes:

- Effective controls of the budget totals and management of fiscal risks contribute to maintain aggregate fiscal discipline.
- Planning and executing the budget in line with government priorities contributes to implementation of government's objectives.
- Managing the use of budgeted resources contributes to efficient service delivery and value for money.

The Performance Measurement Framework identifies **the critical dimensions of performance of an open and orderly PFM** system as follows[2]:

1. **Credibility of the budget** – The budget is realistic and is implemented as intended

2. **Comprehensiveness and transparency** – The budget and the fiscal risk oversight are comprehensive, and fiscal and budget information is accessible to the public.
3. **Policy-based budgeting** – The budget is prepared with due regard to government policy.

4. **Predictability and control in budget execution** – The budget is implemented in an orderly and predictable manner and there are arrangements for the exercise of control and stewardship in the use of public funds.

5. **Accounting, recording and reporting** – Adequate records and information are produced, maintained and disseminated to meet decision-making control, management and reporting purposes.

6. **External scrutiny and audit** – Arrangements

2) These core dimensions have been determined on the basis of what is both desirable and feasible to measure and define the nature and quality of the key elements of a PFM system captured by the set of high-level indicators.

for scrutiny of public finances and follow up by executive are operating.

Against the six core dimensions of PFM performance, the set of high-level indicators measures **the operational performance of the key elements of the PFM systems, processes and institutions** of a country central government, legislature and external audit. In addition, the PFM-PR uses the indicator-based analysis to develop an integrated assessment of the PFM system against the six critical dimensions of PFM performance and evaluate the likely impact of PFM weaknesses on the three levels of budgetary outcomes.

The set of high-level indicators captures **the key PFM elements** that are recognized as being critical for all countries to achieve sound public financial management. In some countries, the PFM-PR may also include an assessment of additional, country specific issues in order to provide a comprehensive picture of PFM performance.

It is expected that the repeated application of the indicator tool will provide information on the extent to which **country PFM performance is improving or not.** In addition, the PFM-PR recognizes the efforts made by government to reform its PFM system by describing recent and on-going reform measures, which may not have yet impacted PFM performance. The report does not, however, include any recommendations for reforms or assumptions as to the potential impact of ongoing reforms on PFM performance.

The focus of the PFM performance indicator set is the public financial management at central government level, including the related institutions of oversight. Central government comprises a central group of ministries and departments (and in some cases deconcentrated units such as provincial administrations), that make up a single institutional unit. In many countries, other units are operating under the authority of the central government with a separate legal entity and substantial autonomy in its operations (in this document referred to as autonomous government agencies) and also constitute a part of central government operations. Such units would be used for the purpose of implementing central government policy and may include non-profit

institutions, which are controlled and mainly financed by central government.

Operations of other levels of general government and of public enterprises are considered in the PFM performance indicator set only to the extent they impact the performance of the national PFM system and its linkages to national fiscal policy, formulated and monitored by central government (refer to PI-8, PI-9 and PI-23). Other parts of general government include lower levels with separate accountability mechanisms and their own PFM systems (e.g. budgets and accounting systems). Such sub-national governments may include state, provincial, and regional government at a higher level and local government (including e.g. districts and municipalities) at a lower level. In addition to general government, the public sector includes public corporations or enterprises, created for the purpose of providing goods and services for a market, and controlled by and accountable to government units. Public corporations can be non-financial or financial, the latter including monetary corporations such as the central bank[3]. Additional information on other levels of government and public enterprises may be included in the section on country specific issues of the PFM-PR.

The focus of the indicator set is on revenues and expenditures undertaken through the central government budget. However, activities of central government implemented outside the budget are covered in part by the indicators PI-7, PI-9, PI-26 and D-2. Typically, this includes expenditure executed by central government units and financed from earmarked revenue sources (whether domestic or external, the latter often being only nominally on-budget), and by autonomous government agencies.

The Performance Measurement Framework does not measure **the factors impacting performance**, such as the legal framework or existing capacities in the government. In particular, the set of high-level indicators focuses on the operational performance of the key elements of the PFM system rather that on the inputs than enable the PFM system to reach a certain level of performance.

3) For further details of definition of the public sector and its sub-divisions, refer to the GFS Manual paragraphs 2.9-2.62 (Government Finance Statistics Manual, IMF 2001)

The Performance Measurement Framework does not involve **fiscal or expenditure policy analysis**, which would determine whether fiscal policy is sustainable, whether expenditures incurred through the budget have their desired effect on reducing poverty or achieving other policy objectives, or whether there is value for money achieved in service delivery. This would require detailed data analysis or utilization of country-specific indicators. The framework rather focuses on assessing the extent to which **the PFM system is an enabling factor** for achieving such outcomes.

Ⅲ. The set of high level performance indicators

The selected 28 indicators for the country's PFM system are structured into three categories:

A. **PFM system out-turns**: these capture the immediate results of the PFM system in terms of actual expenditures and revenues by comparing them to the original approved budget, as well as level of and changes in expenditure arrears.

B. **Cross-cutting features of the PFM system**: these capture the comprehensiveness and transparency of the PFM system across the whole of the budget cycle.

C. **Budget cycle**: these capture the performance of the key systems, processes and institutions within the budget cycle of the central government.

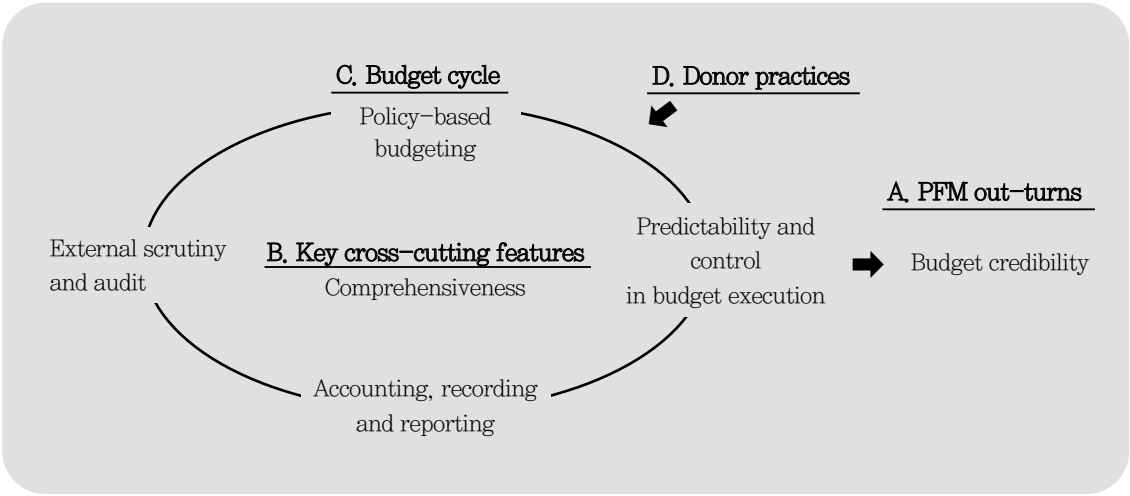
In addition to the indicators of country PFM performance, this framework also includes

D. **Donor practices**: these capture elements of donor practices which impact the performance of country PFM system.

A complete listing of the individual indicators is found at the beginning of Annex 1.

The following diagram illustrates the structure and coverage of the PFM system measured by the set of high level indicators and the links with the six core dimensions of a PFM system:

Each indicator seeks to measure performance of a key PFM element against a four point ordinal scale from A to D. Guidance has been



developed on what performance would meet each score, for each of the indicators. The highest score is warranted for an individual indicator if the core PFM element meets the relevant objective in a complete, orderly, accurate, timely and coordinated way. The set of high-level indicators is therefore focusing on the basic qualities of a PFM system, based on existing good international practices, rather than setting a standard based on the latest innovation in PFM.

IV. The PFM Performance Report

The objective of the PFM Performance report (PFM-PR) is to provide an assessment of PFM performance based on the indicator-led analysis in a concise and standardized manner. Information provided by the PFM-PR would feed into the government and donor dialogue.

The PFM.PR is a concise document (30-35 pages), which has the following structure and content:

- **A summary assessment** (to be at the beginning of the report) uses the indicator-led analysis to provide an integrated assessment of the country's PFM system against the six core dimensions of PFM performance and a statement of the likely impact of those weaknesses on the three levels of budgetary outcomes, aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and efficient service delivery.

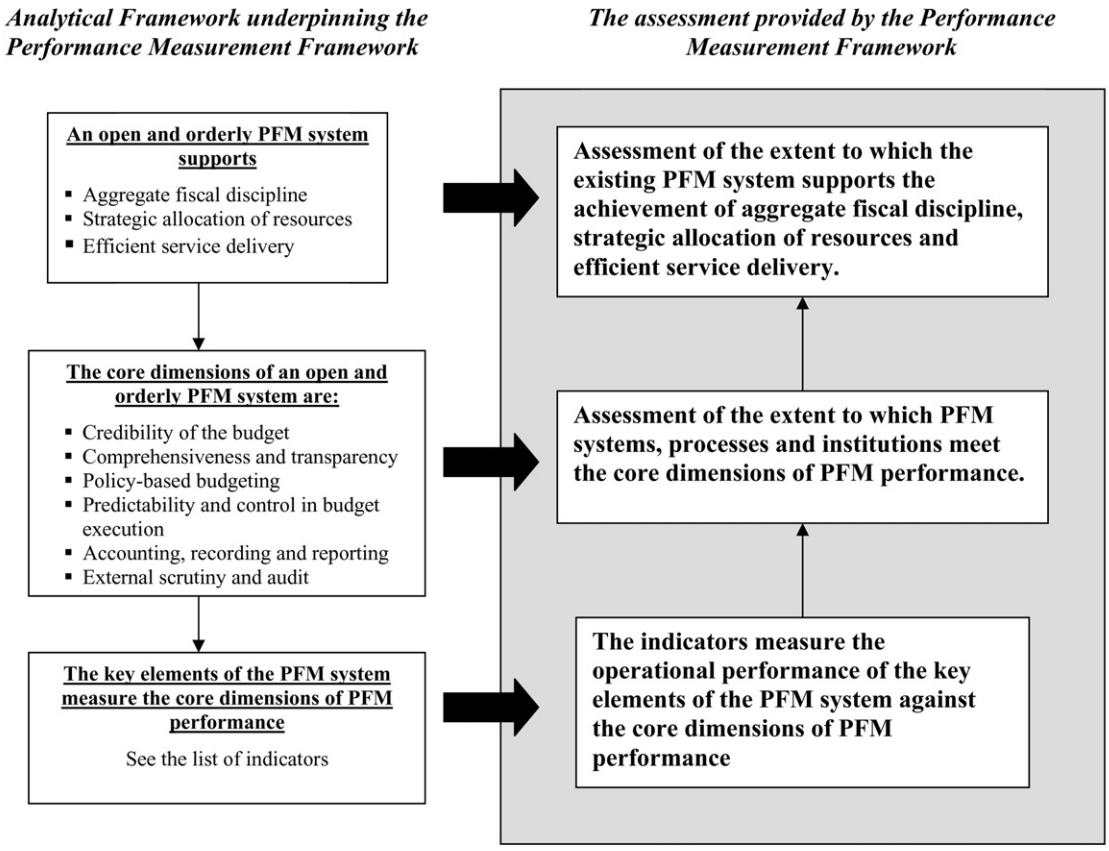
- **An introductory section** presents the context and the process of preparing the report and specifies the share of public expenditures captured by the report.
- **A section presents country-related information** which is necessary to understand the indicator-led and overall assessment of PFM performance. It includes a brief review of the country economic situation, a description of the budgetary outcomes as measured by achievement of aggregate fiscal discipline and strategic allocation of funds[4] and, a statement on the legal and institutional PFM framework.
- **The main body of the report assesses the current performance of PFM systems, processes and institutions based on the indicators,** and describes the recent and on-going reform measures implemented by government.
- **A section on government reform process** briefly summarizes recent and ongoing reform measures implemented by government and assesses the institutional factors that are likely to impact reform planning and implementation in the future.

As mentioned above, the report is a statement of current PFM performance and does not include recommendations for reforms or action plans. In case of different views between the donors and the government over the findings of the report, the government's opinion could be reflected in an annex of the report.

Ⅴ. Overall structure of the Performance Measurement Framework

The structure of the Performance Measurement Framework is summarized below:

4 As drawn from other analytical work.


Analytical Framework underpinning the Performance Measurement Framework
The assessment provided by the Performance Measurement Framework
An open and orderly PFM system supports
Aggregate fiscal discipline
Strategic allocation of resources
Efficient service delivery
The core dimensions of an open and orderly PFM system are:
Credibility of the budget
Comprehensiveness and transparency
Policy-based budgeting
Predictability and control in budget execution
Accounting, recording and reporting
External scrutiny and audit
The key elements of the PFM system measure the core dimensions of PFM performance
See the list of indicators
Assessment of the extent to which the existing PFM system supports the achievement of aggregate fiscal discipline, strategic allocation of resources and efficient service delivery.
Assessment of the extent to which PFM systems, processes and institutions meet the core dimensions of PFM performance.
The indicators measure the operational performance of the key elements of the PFM system against the core dimensions of PFM performance

[자료: 주오이시디대표부]

제2차 한-UNDP 정책협의회 결과

〈 2007.10.25 〉

우리 정부는 다자지원을 통한 국제사회의 MDGs 달성 노력에 동참하기 위해 UNDP와의 공동협력사업을 실시하고 있다. 이는 선진 원조 기법을 습득하고 적격 국제기구와의 협력을 통한 우리의 원조 visibility 제고 및 노력을 홍보하는 역할도 한다. 이와 같은 맥락에서 2007년 10월 25일 뉴욕에서 열린 제2차 한국 -UNDP 정책협의회 결과문을 소개하고자 한다. [정리 : 정책연구실]

Ⅰ. 핵심 요지

■ 한국과 UNDP측은 2006년 4월 "한-UNDP 기본협력협정" 체결 이후 1천만불 규모의 공동협력사업 추진, 한국의 UNDP 집행이사국 진출 등으로 인해 한-UNDP간 협력기반이 획기적으로 강화되고 있다는데 인식을 같이함

■ 양측은 현재 진행중인 3개 공동협력사업을 점검하고 향후 협력사업의 기본 추진방향에 대해 협의함

- 특히 우리측은 향후 UNDP와의 협력사업을 빈곤퇴치 및 HIV/AIDS 분야에 집중하되, 아프리카와 아시아의 최빈개도국을 중심으로 각각 50%의 재원이 배분되도록 할 계획이라고 설명

■ 우리측은 최근 우리의 ODA 정책 환경 변화를 중심으로 우리 정부의 중장기 ODA 정책방향을 설명하고, UNDP측은 UN system-wide coherence 논의를 중심으로 개발분야 UN의 개혁방향과 특히 UNDP의 역할과 최근 성과를 설명함

■ 우리측은 2008년 UNDP에 대한 자발적 기여금을 3백만불로 증액하고 2009년 이후에는 추가적인 증액을 위해 노력하겠다고 설명한바, UNDP 측은 한국이 경제규모에 걸맞는 기여

확대를 위해 노력하고 있는데 사의를 표명

Ⅱ. 상세 내용

1. 한국의 ODA 정책

■ 한국대표는 우리 정부의 ODA 중기지원전략과 최근 정책환경 변화를 중심으로 한국의 ODA 정책을 설명함

- 한국은 GNI 대비 ODA 규모를 2009년까지 0.1%, 2015년까지 0.25%로 확대할 계획이며 이외에도 항공권연대기여금 도입 등 개발재원기반 확대를 위해 노력중이며 이와 병행하여 2010년 OECD/DAC 가입추진, ODA 정책문서 채택 추진 등 원조효과성 증대를 시스템 개선 노력을 설명
- 특히 금년 8월 외교부내에 개발협력국을 신설하고 국내에 다자개발협력을 전담하는 부서를 따로 두는 등 ODA 관련 조직 강화에서도 성과를 거두고 있다고 언급

■ 이에 대해 Jenks 국장은 한국은 country-level에서 이미 여타 국제개발기구 및 공여국들과 긴밀히 협조하는 등 공여국으로 입지를 강화해나가고 있으며, 특히 항공권연대기여금 도입은 개발문제에 관한 한국 정부의 강한 commitment를 보여주는 획기적인 성과라고 평가함

2. UN 개발논의와 UNDP

■ Jenks 국장은 개발 어젠다를 중심으로 UN 개혁논의의 주요 쟁점과, System-wide Coherence 논의와 관련하여 UNDP가 "Delivering as One" 시스템의 중심역할을 하고 있다고 설명하고 이에 관한 UNDP의 역할과 목표, 그간의 성과와 당면 과제 등을 언급함

- UN 시스템을 통해 확보되는 개발재원은 매년 약 150억불에 불과하며 이는 개발정책에 미치는 영향력 측면에서 볼때 지나치게 작은 액수로, UN 개혁 필요성의 출발점 중의 하나
- 특히 현재 8개국에서 시범 실시되고 있는 "Delivering as One" 시스템의 성패가 향후 System-wide Coherence 논의 진전에 매우 중요한 의미를 가질것이며, 현재까지는 탄자니아, 모잠비크, 르완다에서 동 시스템이 성과를 거두고 있는 것으로 평가

■ 또한 UNDP는 MDGs 달성 이행평가를 담당하고 있으며, 특히 금년 6월 유엔 사무총장이 "아프리카 MDG Steering Group"을 출범시키면서 UNDP의 역할이 더욱 부각되었다고 설명함

3. 한-UNDP 협력사업 평가

■ UNDP측은 2007년 시작된 3개 공동협력사업

(아프리카 무역역량배양사업, 몽골 MDGs 감시시스템 구축사업, 아시아 반부패 능력배양사업)의 진행경과를 설명함

- 몽골사업과 아프리카 무역역량배양사업은 당초 계획대로 원활히 진행되고 있으며, 특히 무역역량배양사업의 경우 사업의 일부로 포함된 KOICA 초청연수에 대한 수요가 예상보다 매우 커서 이 분야에서의 사업규모 확대를 요청
- 반면 아시아 반부패 능력배양사업의 경우 당초 4개국(부탄, 몽골, 베트남, PNG)을 대상으로 시작하였으나 현재까지 부탄을 제외하고는 실질적으로 사업이 미진행

■ 이에 대해 우리측은 아프리카 무역역량사업에 대한 수정된 사업계획서를 금년말까지 제출하는 경우 동 사업규모 확대를 긍정 검토하겠다고 언급함. 아울러 아시아 반부패사업 성과가 부진함을 지적하고 필요시 사업대상국가수 축소 및 국가당 지원규모 확대 등을 통해 신속한 사업진행 필요성을 언급함

- 이에 대해 UNDP측은 거버넌스 관련 사업의 특성상 신속한 사업진행이 곤란한 경우가 많다고 언급하고 11월중 Steering Committee를 개최하여 동 사업 추진상의 문제를 협의하고 동 위원회의 권고사항을 우리측에 전달, 협의해 나가겠다고 설명

■ 우리측은 현재 지원요청이 접수된 2개 사업(아프리카 거버넌스 사업, 아프리카 HIV/AIDS 사업)에 대한 타당성을 검토한 결과 우리측은 나이지리아와 콩고(공) 사무소가 제출한 HIV/AIDS 사업에 보다 관심이 있다고 언급하고, 동 사업의 사업계획서(Project Document)를 조속히 제출해 줄 것을 요청함

■ 우리측은 또한 그간 UNDP와의 공동협력사업이 분야와 대상국가 관한 특별한 기준 없이 산발적으로 선정되어 왔으나 향후 신규사업에 있어서는 다음과 같은 우리측 우선순위를 고려하여 사업을 제안하여 줄 것을 요청함

- 사업분야는 UNDP의 중점지원분야와 우리의 지원필요를 종합 고려하여 빈곤퇴치 및 HIV/AIDS를 선정
- 대상국가는 아시아와 아프리카의 최빈개도국을 중심으로 하되 각 지역별로 약 50 대 50으로 재원이 배분되기를 희망
- 각 사업당 규모는 약 2백만불로 설정하되, 한-UNDP간 사업비용 분담원칙을 감안하여 UNDP측 재원분담 부분을 명기한 사업계획서를 제출해주기를 희망

■ UNDP측은 우리측이 제안한 기준에 부합하는 사업계획서를 제출하겠다고 언급함

[자료: 주국제연합대표부]

4. 향후 협력사업 추진 방향

개발재원에 관한 고위급대화 총회 개최 결과

(2007.10.23-24)

원조의 양적 증대를 위한 몬테레이 컨센서스가 채택된 이후, 개발재원이 증대 되었으나, 최빈개도국이 그 혜택을 받지 못하는 배분의 형평성 문제가 최근 대두되고 있다. 이에 UN 총회 의장, 사무총장 및 주요 국제기구와 원조공여국 대표들이 모여 개발재원의 균등분배, 국제개발금융기구 개혁과 공여국-수원국과의 파트너십에 대해 논의하였고, 동 회의 결과는 향후 우리 원조 방향에 대해 시사하는 바가 크다. [정리 : 정책연구실]

Ⅰ. 총회개요

■ **명칭 :** 개발재원에 관한 고위급 대화 (High-Level Dialogue on Financing for Development) 총회

■ **주제 :** MDG 달성을 위한 몬테레이 컨센서스 (Monterrey Consensus)의 이행 현황 및 향후 조치 방향 검토

■ **참가자 :** Srgjan Kerim 유엔 총회 의장, 반기문 유엔 사무총장, Danny M. Leipziger 세계은행 부총재 등 개발관련 주요 국제기구 간부 및 한국, 영국(국제개발부 장관) 등 92개국 대표

Ⅱ. 상세 내용

1. 주요 내용

■ 몬테레이 컨센서스가 채택된 이후 세계 ODA 규모가 확대되고, 공여국의 숫자도 증가하고 있으나, 사하라 이남의 아프리카 국가 등 일부 최빈 국가들이 ODA의 혜택으로부터 소외(aid

orphan)됨에 따라 원조배분의 형평성 문제가 제기되고 있는 등 전반적인 추진현황의 점검과 보완이 필요

■ 개도국들이 개발에 필요한 재원을 확보하려면 거시경제 및 금융시장을 안정시킴으로써 해외 자본이 유치될 수 있는 여건이 조성되어야 하며 선진공여국들은 이러한 개도국들의 노력을 지원해야 함

■ 중장기 개발재원 확보 수단으로 무역확대를 통한 개도국의 능력제고 (Aid for Trade)가 필요하며, 농업보조금 철폐 및 반덤핑 등 규제조치 완화를 통해 개도국들에게 유리한 국제무역 환경을 조성할 필요가 있음

■ 국제개발 금융기구 및 통화 기구의 개혁을 통해 개도국들의 입장이 국제금융체제(IFI)에서 보다 중요하게 반영될 수 있도록 노력해야 함

2. 주요 발언 요지

■ **Kerim 유엔 총회 의장(개회사)**

- 2002년 회의에서 설정된 개발재원 관련 목표들이 일부 성공적으로 행되고 있기는 하지만, 현재의 진행속도로는 대부분의 목표들을 달성하기가 어려운 상황인바, MDGs 목표달성을 위해 획기적인 조치를 강구할 필요가 있음
- 몬테레이 컨센서스의 이행을 저해하는 요소로는 개발재원의 지역간 불균등한 분배, 자유롭고 형평한 다자무역체제를 방해하는 새로운 형태의 보호무역주의 등장, 국제개발금융기구 개혁의 둔화 등을 들 수 있으며, 2008년 도하에서 개최되는 몬테레이 컨센서스 이행 상황 점검 회의를 계기로 이러한 문제점이 해결되기를 희망함
- MDGs와 더불어 몬테레이 컨센서스는 UN과 여타 국제기구, 시민단체, 민간 부문 등 다양한 계층의 개발에 대한 열정과 역량을 결집시키는 역할을 하고 있음

■ **반기문 UN 사무총장**

- 2002년에 개최된 UN 개발재원회의는 ODA 관련 이슈들을 새롭게 조명함으로써 국제개발협력의 전환점이 되었으며, 동 회의를 계기로 선진공여국과 개도국간 협력관계의 중요성이 부각되었음
- 2002년 이후 세계 개발원조가 질적, 양적으로 발전한 것은 사실이나, 사하라 이남 아프리카의 경우에서 볼 수 있듯이 개발원조의 혜택이 고르게 분배되지 못하는 문제가 노정됨
- 개발원조의 효과를 제고하기 위해서는 ODA의 양적 증대뿐 아니라, 원조 효과 분석, 부채탕감 노력의 증대, 거시경제의 신중한 운영 및 금융시장의 안정 등 다양한 조치의 병행이 필요함

- 특히, 저소득 국가로는 국제자본이 유입되지 않는 경향이 있으므로 지속가능한 경제개발을 위해서는 이들 국가의 거시경제를 안정시키고 정치적 불안을 제거함으로써 해외자본 유치에 유리한 여건을 조성해야 함
- 범세계적 평화와 번영을 위해서는 질병, 빈곤 등 비인도적 상황을 조속히 종식시켜야 하며, 이를 위해서는 개발협력을 통한 개도국 · 공여국간 파트너십 제고가 필요함

■ Leipziger 세계은행 부총재

- 2002년 회의 이후 5년이 지난 현 시점에서 지금까지의 이행상황을 점검해 보면, 공여국의 부채탕감 노력 증대 및 수원국의 원조 관리 능력 제고 등의 측면에서 긍정적인 효과를 거둔 것이 사실임
- ODA의 규모도 증가하였으나, 2004년 이후 증가분의 대부분은 부채탕감(debt cancelation)에 의해 이루어졌는바, OECD DAC 회원국들의 2006년 ODA 규모는 실제로 5.3% 감소했음
- 개발원조의 효과를 제고하려면 국제무역시스템을 개발에 유리한 방향으로 개선할 필요가 있으며, 이를 위해서는 도하 라운드의 성공적 타결이 중요

■ IMF

- 저개발 지역의 금년도 경제성장률은 대체로 긍정적이라고 할 수 있으나 서부 아프리카 지역에서도 일부 국가만 개발의 혜택을 받는 등 지역별로 형평한 개발이 이뤄지지 못 하고 있는 실정이므로 개발혜택의 형평한 분배를 위해 노력해야 함
- 또한 개발원조의 효과를 제고하기 위해서는 수원국 거시경제의 안정을 통해 원조 수용능력을 향상시키고 부채구조를 개선하며, 다양한 개발재원 확보방안을 마련하는 등 다각적인 노력이 필요함

■ WTO

- 중장기 개발재원 확보에 중요한 역할을 하는 무역의 경우, 농업보조금, 반덤핑조치 등 개도국에 불리한 무역규제 장치를 완화하는 것이 필요
- MDGs 목표 달성 실패의 대가를 감안, 지도자들이 정치적 결단을 통해 과감한 개발 전략을 추진해야 함

■ UNCTAD

- 2006년 한 해 동안 개도국에 유입된 FDI는 3,790억 달러로 사상 최고치를 기록했으나, 개도국으로 유입된 전체 자본의 70%가 12개 국가에 집중되었으며 최빈개도국에 유입된 비율은 2.5%에 불과했음
- 개도국들이 세계 자본시장에 접근할 수 있도록 국제금융구조를 개편할 필요가 있음
- 또한 개도국의 외환보유고 증가는 외환위기에 대해 완충작용을 한다는 긍정적인 측면이

있으나 국제 금융시장의 불안정성을 전제로 시행하는 사전예방조치라는 측면에서 부정적인 측면도 있음을 부인하기 어려움

■ Group of 77 및 중국

- G77 및 중국의 관점에서 세계경제의 전망은 그리 낙관적이지 못 함
- 일부 개도국이 역동적인 경제성장을 달성하고 부채구조를 개선하는 등 긍정적인 결과를 도출하고 있으나 대부분의 개도국들은 빈곤의 악순환에서 헤어나지 못하고 있으며, 개도국 전체의 부채액도 증가하고 있음
- 이러한 상황을 타개하기 위해서는 선진공여국들의 ODA 규모 증액, UN 등 개발 및 금융 관련 국제기구들의 개도국 민자 유치 지원, 부채탕감 프로그램의 강화 등 다각적인 노력이 필요함

■ EU

- EU는 몬테레이 컨센서스의 성실한 이행을 위해 2015년까지 회원국의 ODA 비율을 GNI 대비 0.7%로 높이는 것 외에도 중간 목표로 2006년까지 전체평균 0.39%, 2010년까지 0.56%를 제시하였으며, 2006년 목표인 0.39%는 이미 달성했음. EU는 현재 전세계 ODA의 57%를 부담하고 있음

■ 독일

- 독일정부는 EU의 ODA 달성 목표를 성실히 이행할 것이며, 개발과 환경 문제가 불가분의 관계에 있다는 점을 인식하고 두 가지 문제 모두를 해결하기 위해 노력해 나갈 것임

■ 영국

- 영국의 ODA 규모는 2002년 이후 30% 증가했으며, 2013년까지 GNI 대비 0.7% 수준을 달성할 계획임
- 2008년 회의를 계기로 ODA 확대 계획이 정상 궤도에 오를 것으로 기대되는바, ODA 효과를 제고하기 위해서는 예측가능한 장기 원조 계획 수립 및 공여자간의 협력체제 구축이 필요하며 정치적 의지가 수반되어야 함

■ 한국

- 현재 세계는 금융시장이 안정되고 물가가 낮은 수준을 유지함에 따라 개발 목표 달성에 유리한 여건이 조성되고 있음
- 국제사회는 ODA 규모를 2000년 530억불에서 지난 해 1천억 불로 증액 시키는 등 빈곤과 질병 퇴치를 위해 노력하고 있으며, 이러한 노력이 여러 분야에서 긍정적인 결과로 나타나고 있으나 개발의 혜택이 형평하게 분배되지 못하여 최빈개도국의 극빈을 경감시키는 데에는 그리 성공적이지 못했던 것으로 드러남
- 하지만 공여국의 숫자가 증가하고 있다는 것은 희망적인 징후라고 할 수 있음. 한국과 같은 신흥공여국의 경우, 자신의 개발경험을 수

원국에 전수함으로써 수직적 구조의 국제원조체제를 보다 더 유연하게 개선하는 데 기여할 것으로 기대됨

- 한국은 2010년에 OECD DAC에 가입할 예정이며, 몬테레이 컨센서스를 이행하고 국제사회에 대한 기여를 확대하기 위해 ODA 규모를 2015년까지 32억불 수준으로 확대할 계획임
- 또한, 항공권 연대기금을 도입하고 "개발재원 연대기금 지도자 그룹" 제3차 총회를 주최하는 등 국제사회의 혁신적 개발재원 발굴 노력에도 적극 동참하고 있음
- 천연자원이 부족한 한국의 경우, 수출산업 육성을 통한 외환 축적과 인적자본 육성 그리고 장기 개발전략의 수립 · 이행을 통해 경제 개발에 성공할 수 있었으며, 이러한 한국의 발전 경험은 여타 개도국에게 좋은 선례가 될 것으로 판단됨

■ **네덜란드**

- 최근의 국제개발협력 현황을 살펴보면, 2006년도 전세계 ODA 규모 감소, 개발관련 무역협상의 정체, 부채 탕감 제도의 불완전성 등 많은 문제점들이 노정되고 있음
- 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 ODA 규모를 확대해야 하며, 네덜란드는 지난 수십 년 동안 GNI 대비 0.8%의 ODA를 유지해 왔음
- 또한 최빈국들의 환경문제 대응 능력 향상을 위해 7억 유로를 추가로 공여할 계획임
- 무역의 경우, 최빈국들이 세계무역체제에 진입할 수 있도록 지원할 필요가 있음

■ **일본**

- MDG 설정 이후 동아시아 및 남아시아에서 극빈 인구가 감소추세를 보이고 있으며, 유아사망이 천만명 미만으로 줄어들었음
- 하지만 사하라 이남 아프리카 국가들의 개발은 미진한 상태이며, 현재의 추세대로라면 이들 국가들은 2015년까지 MDG 목표들 중 단 하나도 달성하기 어려운 상황임
- 일본은 아프리카 개발 원조를 최우선 과제로 생각하고 있으며, 내년 5월에 제4차 '아프리카 개발에 관한 동경 국제회의(Tokyo International Conference on African Development)'를 개최할 예정임
- 일본은 2005~2009년간 ODA 규모 100억불 증액을 위해 노력하고 있으며 2007년 말까지 아프리카에 대한 ODA 규모를 2배 확대할 계획임

■ **인도**

- 몬테레이 컨센서스의 이행실적이 저조한 실정임. 특히, 국제 금융 및 통화 기구의 개혁을 통해 개도국들의 참여를 활성화시키고 의사를 제대로 반영할 수 있는 체제를 갖추는 것이 시급함
- 또한 민간 자본의 유치를 통해서는 사회 기반

시설 확충이 어려우므로 개도국들의 개발을 위해서는 선진공여국들의 ODA 확대 노력이 필수적임에도 불구하고 최근 ODA 규모가 감소 추세를 보이고 있음

- 이러한 추세가 지속된다면 2010년까지 선진공여국들의 ODA는 GNI 대비 0.36% 정도에 불과할 것으로 전망됨
- 또한 개발에 우선순위를 두고 도하 라운드를 진행시켜 개도국들에게 유리한 무역환경을 조성할 필요가 있음. 인도의 경우 2007년말까지 최빈국에 대한 관세를 철폐할 예정임

■ **중국**

- G77의 입장을 지지함.
- MDG를 포함한 국제 개발 목표를 달성하는 데에는 여러 가지 장애요인 존재
  - 자본을 절실히 필요로 하는 빈국으로의 민자 유입 부진
  - 전년대비 2006년도 ODA 규모의 감소
  - 개도국의 수출을 저해하는 새로운 무역규제들의 등장
- 이러한 상황을 개선하려면 먼저 개도국들의 능력 배양을 지원해야 하며, ODA 규모를 확대하고 개도국의 무역 경쟁력을 제고하는 방안을 강구해야 함
- 또한 국제자본의 흐름을 적절히 통제함으로써 금융위기를 예방하는 한편 국제금융기구의 개혁을 통해 개도국의 입장을 반영할 수 있는 체제를 갖추어야 함

■ **브라질**

- G77의 입장을 지지함. 브라질은 개별 국가들이 자신의 발전에 책임을 져야하며 국제개발협력은 개별 국가의 노력을 지원하는 역할을 해야 한다는 몬테레이 컨센서스의 취지에 동의함
- 브라질은 거시경제적 안정 및 성장을 소득 분배와 조화시키는 데 성공하고 있으며, MDG 목표가 설정된 이후 4천만명의 브라질 국민이 절대빈곤에서 벗어났음
- 개도국의 개발을 촉진하기 위해서는 건전한 경제정책의 시행, 개발을 염두에 둔 무역체제 형성, 남-남 협력의 활성화 등이 필요

[자료: 주국제연합대표부]

UNDP/PAPP 소개

(Programme of Assistance to the Palestinian People)

2007년 12월 파리에서 개최된 팔레스타인 원조 공여국 회의에 송민순 외교통상부장관이 참석하여 한국정부가 2008년부터 2010년까지 3년간 총 2천만 달러를 팔레스타인에 지원할 계획이라 밝힌바 있다. 이처럼 중동 평화 및 팔레스타인 국가 재건에 대한 우리의 지원이 다시 한번 주목받는 가운데 UN의 개발원조의 중추라 할 수 있는 UNDP의 대팔레스타인 지원을 살펴보는 것은 의미 있는 작업이라 생각된다. 아래 소개되는 UNDP/PAPP는 해당 사이트를 번역 · 정리한 것이다. [정리 : 정책연구실]

Ⅰ. UNDP/PAPP 개요

1978년 UN총회는 결의안 33/147을 채택하여 UNDP를 통해 팔레스타인 사람들을 돕는 방법을 모색했다. 팔레스타인의 서안(West Bank)과 가자 기구(Gaza Strip)는 10년간의 점령으로 인해 실업률이 증가했고, 빈곤이 더욱 악화되었다. 수십 만 명의 사람들이 최소한의 기본적인 설비도 갖추지 못한 난민캠프에서 지냈을 뿐 아니라, 학교, 보건소, 주택, 도로, 수도, 하수구 등 사회 기초 인프라는 매우 열악했다.

동 UN 결의안에 의거하여, UNDP는 팔레스타인 사람들을 위한 지원 프로그램인 PAPP (Programme of Assistance to the Palestinian People)를 착수하게 되었다. 첫 사무실은 뉴욕에 세워졌고 곧 동 예루살렘에도 설립되었다. 1980년 8월, 기부금 캠페인이 조직되고 현장 사업도 시작되었다.

Ⅱ. PAPP의 특징

UNDP/PAPP는 UNDP의 국제개발 네트워크에 있어서 필수 불가결한 요소이긴 하지만, 통상적인 UNDP의 국가/지역 프로그램과는 몇몇 부분에서

차별화 된다.

1. 재원조달

일반적으로 국가 지원 프로그램/프로젝트의 경우, UN 회원국의 연간 자발적 기여금에 의한 UNDP 자체 기금으로 재원이 조달된다. 그러나 PAPP의 경우, UNDP의 자체 기금보다는 수원국의 특정 활동을 지원하는 국제 공여국 혹은 공여기관들의 기금에 의존한다.

2. 자본원조

UNDP는 통상 기술원조에 중점을 두고 있으며, 자본원조는 World Bank 등에서 맡고 있다. 이렇듯 UNDP는 자본원조를 거의 실시하지 않지만, 서안과 가자지구에서 수행되는 PAPP 사업의 대부분은 학교, 도로, 쓰레기 처리장, 상수도 시설 건립 등 중소규모의 자본 개발 프로젝트이다. 기초 사회 인프라의 확장과 개선은 팔레스타인 점령지구(occupied Palestinian territory : oPt)의 지속가능한 사회 · 경제 발전에 있어 필수 요건이기 때문에 자본원조에 초점을 맞출 수 밖에 없는 것이다.

3. 책임 이행

과거 UNDP는 지원 프로젝트에 대한 책임을 지지 않고, 수원국 정부 혹은 UN 개발 시스템 내 다른 기관에게 책임을 위임하는 것이 일반적이었다. 그러나 UNDP/PAPP의 경우, oPt 내 기관들과 협의를 거치기는 하지만 UNDP가 사업의 책임을 진다. 사업 초장기에는 팔레스타인 정부나 이 같은 기능을 수행할 만한 기관이 부재했기 때문에, UNDP가 책임을 이행할 수밖에 없었다.

최근에는 팔레스타인 협력기관이 UNDP의 투명성과 책임성 규정에 따라 프로젝트를 기획하고 수행한다. 이는 팔레스타인 측으로 하여금 재정적 책임감과 투명성을 갖도록 장려하는 면이 있기 때문에 원조 집행 시스템이 보다 효율적인 방향으로 진화되었다고 여겨지며, 공여국에서도 이러한 방향을 반기고 있다.

Ⅲ. UNDP/PAPP 접근방향

UNDP/PAPP 사업은 팔레스타인 자치정부의 개발 계 획 (Palestine National Authority Development Plan)에 기초하고 있으며, PAPP 창설시점부터 줄곧 동 계획을 지원해왔다. 그렇기 때문에 PAPP는 팔레스타인의 시민사회 기관의 우선순위 외에도 팔레스타인 자치 정부의 개발 우선순위 또한 잘 파악하여, 이에 대한 즉각적이고 직접적인 대응을 할 수 있었다. 팔레스타인 자치 정부 및 oPt 내 많은 기관들은 개발사업 수행시 UNDP/PAPP의 자문을 받고자 한다.

UNDP/PAPP는 팔레스타인 협력기관(팔레스타인

자치정부–PNA: Palestine National Authority, 지방정부, 민간부문, NGOs등)의 프로젝트 관리능력 향상 및 관리자의 역량 강화 외에도 기술적 역량강화를 위해 힘쓰고 있다.

1. 지역주민들의 필요(Needs)에 중점

UNDP/PAPP 사업의 중점 분야는 식수, 보건, 교육시설, 사회 인프라, 도로 건설 및 복구, 농업 및 농촌 개발 등 팔레스타인의 경제 · 사회 발전과 복지 증진이다. 동 사업은 지역 주민들이 가장 필요로 하는 사업을 중심으로 개발되고 있으며, 참여적 지역사회에 기반을 두고 있다.

2. 현지자원의 활용

고질적으로 높은 팔레스타인의 실업사태와 실직소득의 감소에 도움을 주기 위해서 UNDP/PAPP 사업은 대부분 노동집약적이다. 또한 팔레스타인 경제를 활성화시키기 위한 노력의 일환으로, UNDP/PAPP는 외국 컨설팅 보다는 팔레스타인 민간 컨설팅과 협력하고 있다.

Ⅳ. 비용효율적인 사업수행

1. 자본협력과 기술협력을 위한 무상원조

팔레스타인 사람들을 지원하는 UNDP/PAPP 사업은 조건 없는 원조이며 따라서 UNDP/PAPP를 통해 조성된 기금이 개발을 목적으로 할 경우, 팔레스타인 자치정부는 상환의무를 지지 않는다. UNDP/PAPP는 통상 UN의 기여금보다는 다른 공여국 및 공여기관의 기금에 의존을 하지만, 예산 수행의 효율성 제고와 성과를 높이기 위해 PAPP의 자체 자금을 투입하기도 한다.

2. 투명성과 책임성

UNDP/PAPP는 국제규약 하에 기금을 관리 · 통제하고 감사를 받고 있으며 세계적인 공공기관의 명성에 걸맞는 투명성을 자랑하고 있다. UNDP/PAPP는 팔레스타인 자치정부, NGOs, oPt 내 평화유지 · 인프라 구축 · 경제사회발전 담당 기관과 긴밀한 협력관계를 유지하며, 실무와 관리차원에서 팔레스타인 자치정부 및 동 기관들에게 전문기술을 제공하기도 한다.

3. 상호보완적인 기금

UNDP/PAPP는 사업집행의 효율성과 사업의 질적 보장을 위해 기타 공여국이나 양자간 지원금을 보완하여 UNDP자금을 제공하는 역할도 수행한다.

Ⅴ. 프로그램 재원과 공여국의 기금

공여국 및 공여단체는 서안 및 가자지구 내 신뢰성

있는 개발협력사업 파트너로서 UNDP/PAPP를 줄곧 손꼽아왔다.

1. PAPP를 통하여 조달된 총 공여기금은 미화로 7억달러에 달한다. (1993년~2006년 말)

2. 가장 많은 양의 기금이 수혜된 분야는 인프라 건설 및 복구, 민간 부문 순이다. (2006년 기준)

3. 2006년 주요 공여국 또는 단체

(단위 : 미화 백만달러)

(단위 : 미화 백만달러)

국가명 / 단체명	공여금액
독일	47
이슬람 개발은행(IDB)	32
일본	17
이스라엘	17
팔레스타인 구제를 위한 사우디 위원회 (the Saudi Committee for the Relief of the Palestinian People)	10.5
캐나다	5.5
세계은행	3
이탈리아	2.5
노르웨이	2

[팔레스타인의 기초 정보]

팔레스타인 사람들은 바로 1967년 이스라엘이 점령한 가자기구와 서안, 동예루살렘 출신의 사람들을 일컬으며, 이들의 조상은 가나안인과 약 2000년 전 이주한 셈족 사람들이다.

서안은 요르단강의 서쪽을 의미하며, 1950년부터 1967년까지 요르단의 지배하에 있었다. 길이가 5655 km에 달하는 서안에는 약 210만 명이 거주하고, 500개의 마을에 60%의 인구가 살고 있는 시골지역이며 8개 정도의 소도시가 있다.

가자기구는 지중해 동부 연안에 위치한 길쭉한 지형으로, 서안으로부터 동남쪽으로 64km 떨어진 곳에 위치한다. 동북쪽으로는 이스라엘과 남쪽으로는 이집트와 국경을 맞대고 있으며, 이집트는 1950~1967년간 가자지구를 통치하기도 했다. 남북으로 45km 뻗어 있고 폭은 5km 정도 되며, 총 면적은 365㎢에 불과하지만 무려 140만 명이 거주하고 있어, 세계에서 인구밀집도가 가장 높은 지역 중 하나로 손꼽힌다. 서안과 달리 가자지구는 도시화된 곳으로서 많은 사람들이 대도시, 중소도시, 8개의 난민캠프에 거주한다. 특히 80만 명의 난민들이 난민캠프에서 살고 있다.

1967년부터 1993년까지 서안과 가자지구 모두 이스라엘의 지배를 받았다. 이후 오슬로 평화협정에 의해 서안의 일부 지역과 가자지구의 60%에 달하는 지역은 팔레스타인 자치정부(Palestine National Authority)로 권리가 이양되었다. 현재는 이스라엘 분리계획에 따라 가자지구 내 이스라엘 정착촌은 사라졌다.

서안과 가자지구 내 인구는 전반적으로 매우 젊다. 14세 미만의 인구가 총 인구의 47%를 차지하며, 19세 미만의 인구는 57%에 달한다. 가족은 대가족의 형태를 띄며, 가자지구 내 평균 가족 구성원은 6~7명이고 서안의 경우 5~6명이다. 또한 인구 증가율도 높아서, 서안의 경우 연 4.7% 가자지구는 연 5.4%의 증가율을 보이고 있다.

[출처: http://www.undp.ps/en/aboutundp/aboutpapp.html]

대 라오스 원조 현황

우리나라의 대라오스 무상원조 지원규모는 라오스 전체 수원금액 중 2.63%에 달하며 순위로는 11위의 공여국에 해당된다.(2005–2006년: 11위, 2004–2005년: 9위) 라오스는 인도네시아, 베트남, 스리랑카, 필리핀, 캄보디아에 이어 KOICA의 아시아지역 상위 6대 수원국가이고 이러한 라오스에서 우리나라가 아닌 다른 공여국 및 공여기관에서는 어떻게 원조를 집행하는지 살펴보는 것은 의미가 있다고 본다. [정리 : 정책연구실]

1. 라오스 2005/2006년 라오스 무상원조 공여국 순위 및 주요지원 분야

순 위	국 가 명	금액(백만달러)	비 율	주요 지원 분야
1	일본	62.18	27.83	• 교통(도로건설) • 천연자원 개발 • 보건 • 행정능력 함양 • 재난방지 • 보건
2	베트남	24.86	11.13	• 교통(도로건설) • 인적자원 개발 • 농림업 • 교통 • 천연자원 개발
3	중국	21.16	9.47	• 교통 • 인적자원 개발 • 통신

순 위	국가명	금액(백만달러)	비 율	주요 지원 분야
4	스웨덴	19.79	8.86	• 교통(도로건설등) • 인적자원 개발 • 농림업 • 인적자원 개발 • 사회개발
7	호주	17.18	7.69	• 인적자원 개발 • 행정능력 함양 • 농림 축산 개발 • 경제관리
8	노르웨이	14.70	6.58	• 에너지 • 행정능력 함양 • 인적자원 개발
9	독일	6.26	2.80	• 고산지대 농촌개발 • 경제 • 행정능력 함양 • 인적자원 개발
10	룩셈브루크	6.26	2.80	• 농촌개발 • 보건 • 인적자원 개발
11	한국	5.88	2.63	• 농촌개발 • 정보통신 • 인적자원 개발 • 보건
12	벨기에	5.26	2.32	• 농촌개발 • 인적자원 개발 • 천연자원 개발 • 사회개발
13	뉴질랜드	1.78	0.86	• 보건 • 인적자원 개발 • 천연자원 개발 • 사회개발
14	핀란드	1.68	0.75	• 농림업 및 관개수리 • 사회개발
총 계		223.45	100%	

2. 주요 공여국 및 국제기구

가. 주요 공여국

■ 일본

◎ 일본 NGO 홍역백신 지원

1994년 설립되어 아시아 지역에 소아마비 등 백신 지원활동을 하는 일본 NGO "Vaccinates for the world's children"가 라오스에 홍역백신 구입을 위하여 10만 달러를 지원함. 라오스의 연간 인구 성장률 2%를 기록하고 있고 유아사망률, 모성사망률이 높아 주재국 보건부에서도 동 사망률 감소를 위하여 의료진 예방, 전통의학과 현대의학 접목, 보건 분야 발전을 위한 대중의 참여 유도, 보건소의 의료서비스 질 향상 등 5단계 질병퇴치 전략을 수립하여 시행하고 있음

■ 미국

◎ 미폭발물(UXO) 피해지역 초등교육 분야 지원

미국은 인도차이나 반도 전쟁시 폭격피해를 입었던 9개주를 대상으로 초등교육 분야에 10만 달러를 지원하여 씨엥쿠앙, 후아판, 루앙프라방, 캄무안, 사바나켓, 참파삭, 사라완, 세콩 등 초등학교 교사연수, UXO예방을 위한 포스터 제작 활동을 할 계획임. 동 프로젝트는 1997년부터 시작되어 현재까지 37개군 1,500개의 초등학교에 지원되었음.

■ 독일

◎ 라오스 고문서 복원 지원

독일정부는 지난 6년간 라오스 국립도서관을 통하여 고문서 복원을 지원해 왔으며 각 지방별로 순회하며 고문서에 대한 현황을 조사하고 있음. 동 조사를 통하여 각 지방 사찰에서 보유하고 있는 코코낫 나뭇잎에 씌여진 고문서를 비롯하여 각종 국가차원의 보존가치가 있는 유물들도 다수 발견됨

◎ WFP(World Food Program) 지원

독일이 라오스 기아구제를 위하여 WFP를 통하여 4.3백만달러를 지원하였음. 독일은 2007년도에만 WFP에 60백만 달러를 지원, WFP의 10대 공여국 중의 하나임. 금번 지원금으로 WFP는 주재국내 홍수피해, 마약재배 포기농가 70만 달러를 지원할 계획임. 또한 쌀 1,000톤을 식량생산 및 도로건설, 양어, 벼 재배 등 WFP 프로그램 참여한 농가에 지원할 계획임. 독일은 라오스 이외에 아프가니스탄 학교 급식 프로그램, 남아프리카 식량도 지원함

◎ UNDOC을 통한 마약재배 포기 농가 지원

독일과 UNDOC(the United Nations Office on the Drugs and Crimes)이 130만 유로를

퐁살리주 마약재배 포기 농가에 농가소득 증대 프로젝트에 지원함. 동 프로젝트는 2010년까지 실시될 예정이며 마약재배 포기로 생계유지가 곤란한 농가를 지원하기 위한 것임. 동 지역은 1998년 이래 2,056 가구가 생계유지를 위하여 마약을 재배하였으며 주재국 정부의 마약 재배지 근절 노력으로 93%의 마약 재배지가 감소되었음

나. 국제기구 및 NGO

■ 세계은행 라오스 빈곤퇴치에 15백만 달러 무상지원

세계은행은 2008년부터 3년동안 2단계 빈곤퇴치사업에 15백만 달러를 지원하기로 함. 동 지원금은 라오스내 후아판, 시엥쿠앙, 사바나켓, 살라완, 참파삭등 14개 최빈군을 대상으로 지원할 예정이며 인프라 개선, 지방정부의 행정능력 제고가 사업 내용에 포함되어 있음. 2003-2007년간 1단계 사업으로 354개 학교 개보수, 20만 학생의 학교진학, 인프라 개선 등을 지원함. 그러나 주재국 당국은 동 지역 완전한 빈곤퇴치를 위하여는 81백만 달러의 예산이 필요하다고 전망하고 있어 외부로부터 지원이 더 필요한 실정임

■ FAO 라오스 농업분야 지원

FAO(UN's Food and Agriculture Organization)가 라오스 농가 소득 증대를 위하여 빈농을 대상으로 채소 및 과실수 재배를 위한 기술지도를 실시하고 있으며 건기와 우기 등 계절별로 작물 경작에 필요한 기술전수를 실시하여 농민이 직접 새로운 기술을 접목시켜 재배를 실시하는 방식으로 신기술을 보급하고 있음. 2004년부터 실시된 동 프로젝트에는 81만 불이 투입되어 금년 12월에 사업이 완료될 예정임. 농림부산하 국가농림연구소가 주도적으로 동 프로젝트에 참여하여 700명의 농민 교육연수 및 48개 시범포를 설립하였음

◎ Save the children Australia (SCA)

사야부리주 기초보건분야 지원

1992년부터 시작되어 현재 3단계에 접어 든 SCA의 기초 보건 분야 지원 사업은 사야부리주 홍사, 눙, 씨엥홍, 콥군의 동 분야 MDGs 달성률을 80%로 끌어 올림. SCA는 금년에 동 프로젝트에 13만 5천불을 투입하여 조산사 양성, 가족계획, 산모 정기 건강검진 지원하였으며 국가 전체 10만 명당 모성사망률 530명 대비 동 지역의 모성사망률은 110명으로 현저하게 감소하였고 영아사망률도 1분기 라오스 전국 영아 사망률인 1,000명당 29명 대비 동 지역의 사망률은 23명으로 낮은 수준임

[자료:주라오스대사관]

국제개발협력 2007년 제4호

발 행	2008년 2월
발 행 인	신 장 범
발 행 처	한국국제협력단
편 집 인	정책연구실, 홍보위원회
주 소	서울시 종로구 대학로 71 ㉾110-782
전 화	(02)740-5656
팩 스	(02)740-5682
홈 페 이 지	www.koica.go.kr
인 쇄	산하기획인쇄 TEL.(02)2272-5002(代)