업 무 자 료
협력정책 2005-5-66

DAC 회원국들의 개발원조 체계 및 실행

2005. 8

KOICA
한 국 국 제 협 력 단

업 무 자 료
협력정책 2005-5-66

DAC 회원국들의 개발원조 체계 및 실행

2005 . 8

KOICA
한국국제협력단

동 보고서는 OECD/DAC에서 발간한 'Managing Aid: Practices of DAC Member Countries' (2005)를 요약한 것임

목 차

서 두 1

제1장 개발협력관리 2

제2장 개발협력을 위한 법적 정치적 기반 6

제3장 21세기 초반, DAC 회원국의 개발협력 12

제4장 재원 조달 및 배분 19

제5장 DAC 회원국 개발협력체제의 전반적 형태 24

제6장 원조기관 관리 : 내부적 조직 및 시스템 30

제7장 개발협력사업 수행을 위한 인사관리 35

제8장 수원국 사정에 따른 양자간 원조의 실행 42

제9장 인도주의적 원조, NGO에 대한 재정지원 및 기타 양자간 원조 49

제10장 다자간 원조 및 국제기금 분담금 납부 58

제11장 개발협력 체계에서 견제와 균형 65

서 두

□ 동 보고서는 OECD 개발원조위원회 (DAC)의 22개 회원국이 개도국 및 체제전이국가에 제공하는 개발원조 관행 및 체제에 대한 내용을 담고 있으며 DAC의 관련 작업 및 회원국의 선진관행에 대한 사례도 포함하고 있음.

□ DAC는 출범 이후 개발협력 프로그램의 규모 및 효과성에 지대한 관심을 기울여 왔으며 동료심사 (peer review)를 통해 각 회원국의 원조관행에 대한 평가작업을 실시하였음. 동료심사는 원조 프로그램의 수원국에 대한 효과 분석 차원에서 매우 중요한 요소임.

□ 지난 10년 간 최소 9개 회원국이 자국의 원조 관련 조직체계를 개편했다는 사실은 원조관행 개선을 통한 주요 현안의 해결 노력이 상당부분 진척되었음을 증명함. 동 보고서에서는 다음의 주요 현안을 다루고 있음.

- 개발협력 프로그램을 위한 법률 및 정책적 틀 마련.
- 개발관련 사안에 대한 대중의 인식 및 이해 제고.
- 자금 증액 및 원조수준의 예측가능성 강화.
- 개발재원 책정에 있어 다자 및 양자 채널 간의 적절한 배분.
- 이해당사자들 간 공조 강화.
- 정책 일관성 제고.
- 개발을 위한 인적자원 관리.
- 효과적 조직체계 마련.
- 프로그램 점검, 평가 및 독립적 심사.
- 파트너십 및 분권화 증진.

□ DAC회원국의 개발협력 정책 및 프로그램에 대해 현재 진행 중인 동료심사는 이번 연구에 많은 정보를 제공함.

제1장 개발협력관리

1. 적극적 개발협력의 필요성

□ 세계적으로 빈곤감소 및 보건, 교육 등에 있어 상당한 진전이 있었으며 한국, 싱가폴, 대만 등은 수원국에서 공여국으로 성장하였으나 일부지역 특히 아프리카의 상황은 여전히 열악함.

□ 빈곤감소를 통한 경제개발은 세계 평화 및 안정에 있어 필수요건이며 선진국 노령인구 및 개도국 노동가능인구의 지속적 증가는 국제 인력이동에 있어서도 압박요인이 될 것으로 예상됨.

□ 개도국의 안정된 국정운영 및 경제사회적 개발을 위해서는 외부원조가 절실한 상황임.

2. 개발협력 진전상황 및 추세

□ 현재 DAC (개발원조위원회) 회원국들은 연간 5백억불 이상의 유·무상 원조 및 기술협력을 제공하고 있음.

□ 개발원조 제공에 있어 수원국 개발전략의 중요성이 강조되고 있으며 원조의 제공보다는 결과에 중점을 두는 경향이 강화되고 있음.

□ DAC의 21세기 발전전략(Shaping the 21th Century, 1996): 공동의 비전, 파트너십, 질적인 기반 및 정책의 일관성이라는 개발협력의 네 가지 원칙을 천명함.

□ 국제사회는 유엔 새천년선언을 통해 21세기 발전전략 이행을 위한 비전인 새천년개발목표 (MDG)를 천명함.

□ DAC의 빈곤감소 가이드라인 (2001)은 파트너십, 주인의식, 수원국의 주도적 역할, 광범위한 참여, 개발효과성 및 책임성을 명시함. 이에 따라 원조기관들은 다양한 개발 파트너들과의 공조를 강화함과 동시에 개발 주체보다는 조력자로서의 역할을 수행하고 있으며 공여국 및 국제개발기구들은 수원국의 빈곤감소전략에 기반한 개발원조 노력을 경주하고 있음.

<새천년개발목표(Millenium Development Goals>

목표1. 절대빈곤 및 기아 퇴치
목표2. 보편적 초등교육 달성
목표3. 양성평등 및 여성능력 고양
목표4. 아동사망률 감소
목표5. 모성보건 증진
목표6. HIV/AIDS, 말라리아 및 각종 질병 퇴치
목표7. 지속가능한 환경확보
목표8. 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축

□ DAC가 수원국 주인의식 강화를 위해 설립한 공여국 원조관행에 관한 작업반은 원조조화에 관한 로마선언 등 일련의 권고안을 통해 수원국 주인의식, 공여국 원조조화 및 일치를 위한 일련의 원칙을 마련함.

□ 2002년 멕시코 몬터레이에서 개최된 개발재원 국제회의를 통해 성과중심의 포괄적 파트너십을 향한 국제사회의 노력이 한층 가속화 됨.

□ 2002년 남아공 요하네스버그에서 개최된 지속가능개발 세계정상회의에서는 각국간 빈부격차가 세계의 번영, 안보 및 안정을 위협하는 요소임을 인식, 빈곤퇴치 및 지속가능한 개발을 위한 이행계획안을 마련함.

□ 2001년 카타르 도하에서 개최된 제 4차 세계무역기구 각료회의에서 다자

적 국제무역 협상의 시발점이 된 도하개발어젠다 (DDA)가 채택되었음.

□ 상기 나열한 일련의 행보를 통해 국제사회는 향후 개발협력의 방향을 제시하는 국제적 합의를 도출함.

□ 하지만 새천년개발목표의 달성에 있어 지역에 따른 불균형이 심한 상황이므로 향후 DAC 회원국 원조의 적절한 관리 및 목표설정, 상호보완을 통한 긍정적 효과 도출이 반드시 필요함.

3. 개발정책의 일관성 제고를 위한 노력

□ 공여국의 국내 농가에 대한 보조금 지급 등 개발정책의 일관성에 위해가 되는 요소들로 인해 개발원조의 효과가 다른 비용에 의해 상쇄되는 부정적 결과가 양산되고 있음.

□ 스웨덴의 경우 개발에 있어 지방자치단체, 시민단체, 재계, 노동계 등 폭넓은 사회구성원 간의 협력을 강조하는 법안을 마련함으로써 국제개발협력 정책 수립에 있어 무역, 농업, 안보, 이민, 경제 정책등과의 일관성을 크게 강화함.

□ 각국간 혹은 국내 이해당사자 간 첨예하게 대립하는 이해관계로 인해 정책일관성 제고가 용이하지는 않으나 개도국에 대한 영향을 고려한 일관된 개발정책 수립은 필수불가결함.

□ DAC는 다음 사항을 고려해 정책일관성 강화를 위한 제도적 접근법을 마련.

- ㅇ 개도국 관심사안이 반영된 빈곤감소 목표를 향한 정치적 의지 천명.
- ㅇ 정부 각 부처 간 공조체제의 강화.
- ㅇ 개도국에 대한 영향 및 빈곤감소와 관련한 정책분석능력 강화.

□ 네델란드의 경우 정책일관성 전담부서를 발족해 EU의 공동농업정책 및 WTO의 DDA 협상에 대한 검토작업을 실시함으로써 농업, 무역, 개발 정책 간 일관성 향상 노력을 경주함.

□ 정책 일관성 수립에 있어 다양한 분야 이해당사자들의 참여는 필수적이므로 개발담당기구는 이러한 이해당사자들과의 전략적 제휴를 통해 정책개혁을 실시함으로써 일관성을 제고할 수 있을 것으로 예상됨.

제2장 개발협력을 위한 법적 정치적 기반

개발협력원조가 정부의 주요 정책에 중요한 요소로 자리 잡기 위하여 법적 또는 정책적 기반을 확보해야하며 내각 내에서 확고한 정치적 대표가 존재해야 함. 또한, ODA 규모의 증가 및 정책적 일관성을 이루기 위해서는 개발협력에 대한 국민들의 이해 제고가 필수적인 것으로 나타남.

1. 입법적 기반(Legislative Basis)

가. 유형별 장점

□ 22개의 DAC 회원국 중 12개 국가는 대외원조 프로그램의 지침이 될 수 있는 광범위하고 상세한 법률을 제정하였음.
- 장점 : 투명성을 제고하고 정부 부처간 책임을 명확히 제시하며 개발협력 목표를 효과적으로 수립할 수 있음.

□ 몇몇 DAC 회원국에선 포괄적 법률을 통해 개발협력 프로그램의 개괄적인 범위를 지정하고 정부 책임부처로 하여금 동 법률이 지정하는 범위 내에서 개발협력 프로그램을 실행하게 함.
- 장점: 활동의 유연성이 높으며 개발도상국에 영향을 미치는 정책 및 활동을 개발하는 정부 내 타 기관과의 협력 용이함.

나. 스페인의 사례

□ 스페인은 1998년 7월 7일 '개발 사안에 대한 국제협력법 23'(Law 23/ on International Co-operation in Matters of Development)을 수립하여 개발협력 프로그램을 통합시킴.

□ Law 23은 총 6 개의 장(chapter)으로 구성되었음 : ① 정의 ② 스페인 국제협력정책의 기획, 장치 및 유형 ③ 기획 및 실행기관 ④ 재원 ⑤ 인사 ⑥ NGO 및 기타 시민사회의 참여

2. 정치적 배경

□ 개발협력은 대외관계의 통합적 일부분이며 국익증진을 위하여 활용되어 왔지만 국민적 지지 확보의 필요성 및 국제사회의 이니셔티브 때문에 개발협력을 개발 외적인 목적으로 이용하려는 시도가 제한되고 있음.

가. 포괄적 정책 성명

□ 개요

- ㅇ 대부분의 DAC 회원국들은(약 20개의 회원국) 포괄적인 성명 및 백서를 통해 대외원조의 주요 목적 및 목표를 제시하고 있음
- ㅇ 동 성명은 개도국 개발전망과 관련 있는 공여국 내 모든 책임부처의 지지를 받는 것이 이상적이며 백서를 만드는 심의과정에 시민사회의 의견을 반영시키는 것이 중요함.
- ㅇ 특히 독일과 같이 여러 정부 기관들이 대외원조 실행을 책임질 경우, 포괄적 성명을 통해 목적의 일관성을 달성할 필요가 있음.

□ 독일의 사례

- ㅇ 독일 정부는 2001년에 빈곤감소를 위한 활동 프로그램 2015 (Programme of Action 2015 for Poverty Reduction)를 발표하여 2015년까지 절대빈곤을 절반으로 감소시키기 위한 독일정부부처 및 기관들의 구체적인 기여 방안을 제시함.
- ㅇ 민간부문 및 시민사회의 폭넓은 참여를 통해 생산된 동 프로그램은 빈곤감소를 독일 개발협력의 최우선적 목표로 지정하고 10개의 최우선적 활동 영역을 지정함.

나. 정부 내의 제도

□ 대부분의 DAC 회원국에서는 개발협력 또는 외무 장관 등이 개별협력 기관을 이끌어가는 정치적 지도자가 명확히 지정되어 있음.

□ 개발협력의 다면적인 특성(예컨대, 국제금융기구에 대한 분담금 지원 또는 인도적 지원 등) 때문에 특정 분야에 있어서 다른 부처장의 책임과 참여가 불가피하며 단 한명의 부처장이 대외원조 프로그램의 모든 면을 책임 짓는 DAC 회원국은 매우 소수임.

□ 대부분의 DAC 회원국 개발협력 주관 부처장은 개발협력 외에 다른 업무를 책임 짓고 있으며 내각의 일원임.

○ 단점 : 비록 가장 높은 정치적 선에서 개발 이슈를 방어할 수 있지만 동 이슈에 대해 충분한 관심을 기울이지 못함.

□ 다른 경우 개발협력 주관 부처장이 대외개발협력 업무만 수행하지만 내각의 일원이 아님.

○ 단점 : 개발 이슈가 가장 높은 정치적 선에서 논의되지 못하며 개발협력 프로그램에 대해 잘 모르는 부처장에 의해 논의될 수 있음.

□ 여러 정부부처가 개발협력 프로그램에 연관되어 있을 경우 다양한 활동을 조정하고 시너지를 장려하는 공식적 메커니즘이 필수적임.

○ 프랑스의 사례

- 프랑스 정부는 국제개발협력을 위한 범부처간위원회 (Inter-Ministerial Committee for International Cooperation and Development, CICID)를 1998년 설립하여 부처간 업무를 조정하고 있음.
- 총리가 의장을 맡고 있는 동 위원회는 외교부 장관, 재정경제부 장관, 협력 장관 및 프랑스 개발협력에 관련된 기타 정부부처장들로 형성됨.
- CICID의 역할은 ①우선지원국(Priority Zone for Partnership, ZSP) 선정, ②개발협력 원조정책의 목적 및 지원방법 지침 수립, ③지역 및 지원 분야의 일관성 보장, ④원조 관련 목표에 대한 감시 및 평가임.

3. 국회의 감독 기능

가. 개요

□ 개발협력 프로그램이 국민의 세금으로 지원되는 만큼 국회는 대외원조 프로그램의 운영 및 실행을 감시하는데 중요한 역할을 수행함.

나. 영국의 사례

□ 영국의 경우 1967년부터 영국의회(또는 산하)의 위원회에서 국제개발 관련 이슈를 검토하고 있음.

□ 1997년 영국 국제개발부 (Department of International Development, DFID)의 설립으로 발족된 국제개발 위원회(International Development Committee)는 11명으로 구성되어 있으며 DFID의 예산집행, 정책 및 행정을 검토하고 있음.

□ 영국의회는 오래전서부터 각 당에서 총 20명을 선발하여 비공식적인 모임인 'All-Party Parliamentary Group on Overseas Development'를 운영하고 있음.

4. 개발협력을 위한 국민적 지지

□ 개발 이슈에 대한 DAC 회원국 국민 대부분은 개발협력을 지지하지만 개발원조 자금이 인도주의적 위기 사항에만 쓰이는 것으로 잘못 인식하고 있음.

□ 스위스 정부인 경우 'Federal Law on International Development Cooperation and Humanitarian Aid'에 의거, 개발 이슈들에 대해 의무교육을 실시하고 있음.

가. 개발교육(Development Education)

□ 개발협력에 대한 국민의 이해를 제고하여 개발정책 수립에 참여시키고 대외원조 프로그램에 대한 지지 기반을 확충함.

○ 2003년 OECD 보고서에 의하면 교육받은 도시거주자들이 개발 원조를 적극적으로 지지하는 것으로 나타남.

□ 새천년개발목표 달성에 필요한 원조규모를 확보하고 정책적 일관성을 이루는데 필요한 정치적 의지 및 지지를 확보하기 위하여 대중들의 이해를 제고시키는 것이 매우 중요함.

□ DAC 회원국은 일반적으로 ODA의 1%를 ODA 정보 및 개발교육에 투자하고 있음.

○ 아직까지는 대중매체를 통해 개발도상국 및 개발 관련 이슈에 대한 정보를 접하고 있으며 정부 채널보다 NGO를 통한 교육 및 홍보 효과가 높은 것으로 평가받고 있음.

□ 대부분의 DAC 회원국은 연보 및 주요 문서를 발간·공개하고 학교 교과과정에 개발 관련 이슈를 포함시키는 등 체계적이고 장기적인 방법을 통해 대중 인식을 제고하고 있음.

○ 개발원조 기관은 개발협력에 대한 대중의 인식을 제고시키기 위하여 새천년개발목표 달성으로 얻을 수 있는 바람직한 개발협력 결과를 적극적으로 홍보해야 함.

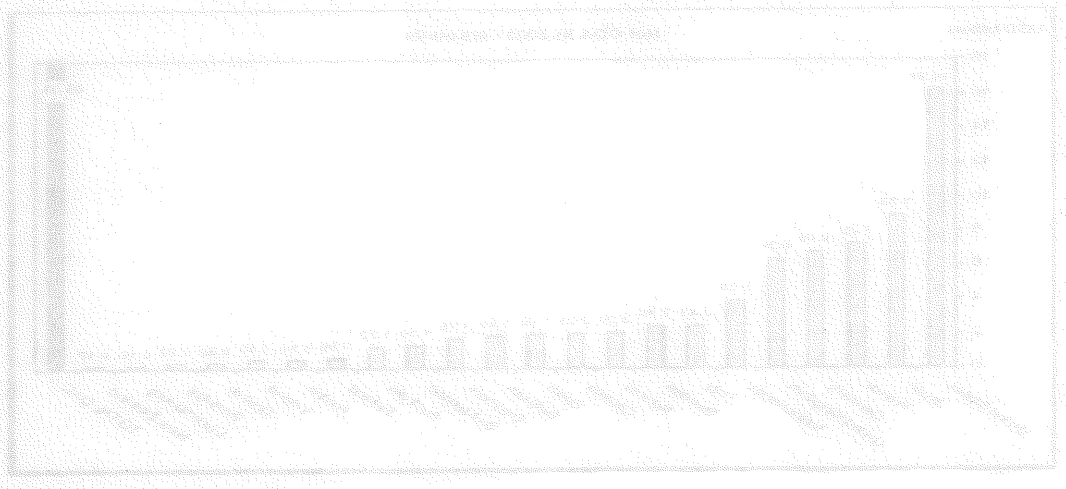
나. 대중의 의견 모니터링(Monitoring Public Opinion)

□ DAC 회원국 내 개발협력에 대한 지지는 높은 편이며 2002년 여론조사에 의하면 유럽인들의 86%는 개발협력을 '매우 중요한' 또는 '중요한' 국가적 사안으로 인식하고 있어 유럽 국민들의 개발협력에 대한

지지를 증명함.

□ 뿐만 아니라, 개발 및 인도적 NGO에게 지원되는 개인 기부금 규모가 날로 증가하고 있는 추세임.

□ 현재 DAC 회원국, 유엔유럽개발위원회(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)와 OECD는 여론조사를 통해 취합된 데이터의 비교가능성 및 신뢰성을 향상시키기 위하여 공동으로 작업 중이며 이런 작업을 통해 DAC 회원국의 개발협력에 대한 태도 및 추세를 파악하려고 하고 있음.



제3장 21세기 초반 DAC 회원국의 개발협력

DAC 회원국의 개발협력 프로그램은 규모, 형태, 자금의 원천 및 배분 방법, 주요 수원국, 중점지원 분야 등에서 다양한 차이가 있으며, 이러한 다양성은 각 국가의 비교우위, 정치, 경제 문화적 차이 등에 기인함. 또한 수원국의 주인의식 고취와 파트너십의 정도에 따라 개발원조의 효과가 나타남.

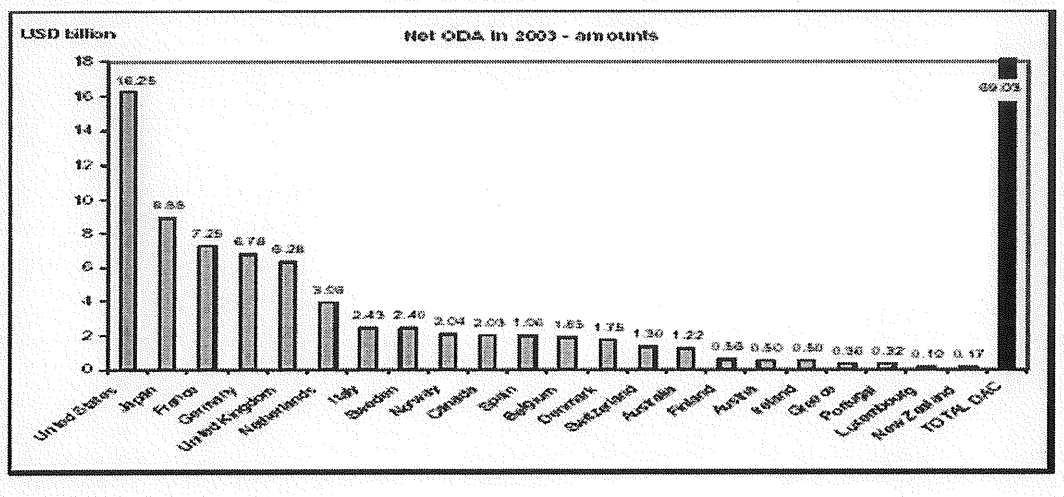
1. 개발도상국 및 체제변환국에 대한 지원

□ 2003년, DAC회원국들은 평균 ODA/GNI비율 0.25%인 690억불을 개도국에 제공했으며(figure 1 참조) UN개발재원국제회의(몬테레이)의 서약이 지켜진다면 DAC회원국들의 ODA규모는 2006년에 약 880억불에 이를 것임.

□ 공적원조(OA)는 2002년 70억불이상을 지원했으며, 프랑스(20억불), 미국(15억불)과 독일(12억불)등이 주요 지원국임.

□ DAC 원조의 2/3 이상은 대부분 무상원조의 형태로 양자간 원조로 제공되며, 콩고민주공화국, 중국, 인도 등이 주요 수원국임. (figure 2 참조)

Figure 1. Net Official Development Assistance in 2003



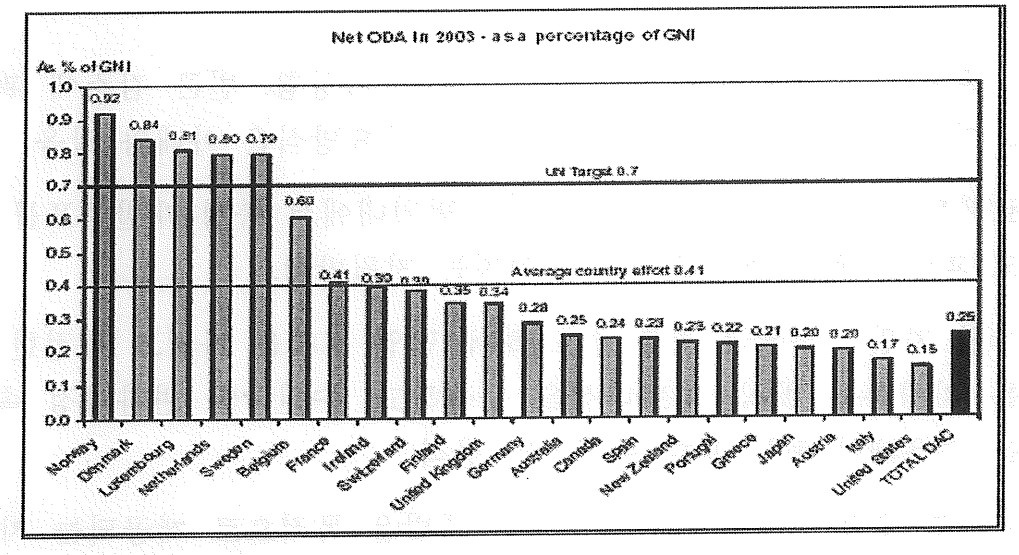
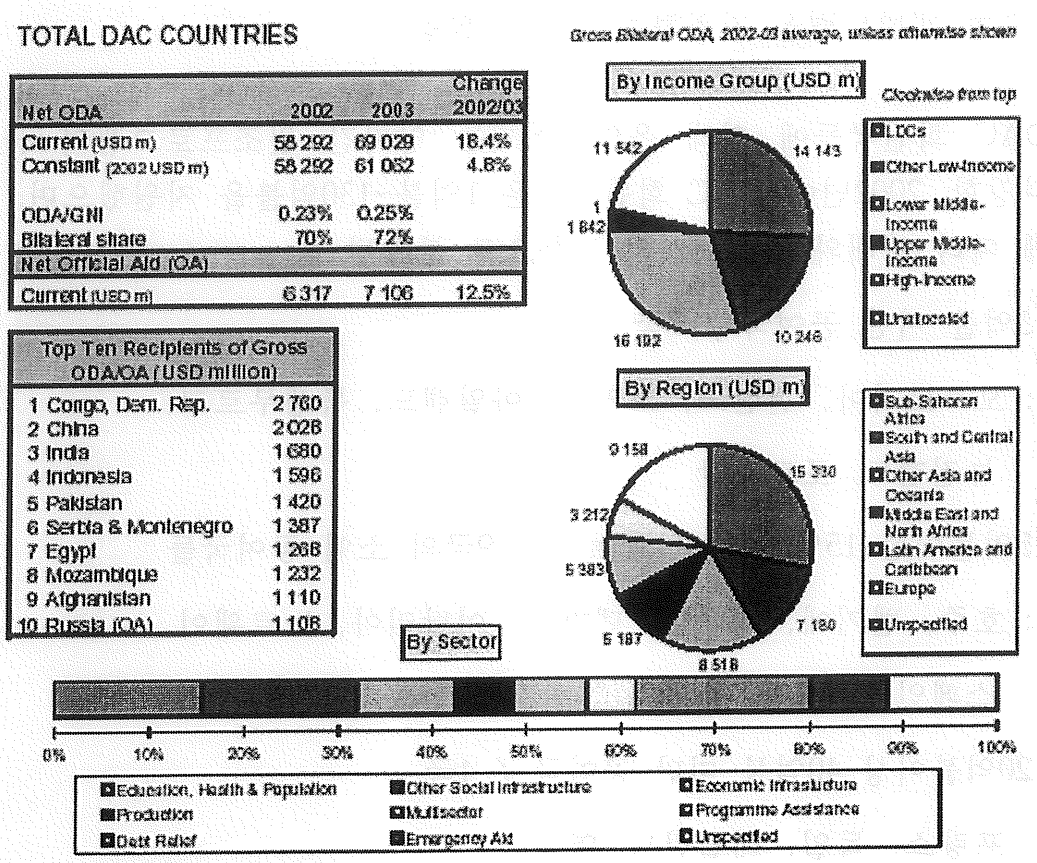


Figure 2. DAC member countries' foreign assistance at a glance



Source : Voir www.oecd.org/dac/stats

2. 개별 해외원조프로그램의 여러 가지 특징들

□ DAC 회원국의 개발협력 프로그램은 매우 다양함. 빈곤 감소에 관한 DAC 가이드라인에서 언급한 개발원조의 주요방식은 아래와 같음.

- ㅇ 프로젝트 원조 : 주어진 예산과 시간 범위내에서 특정 개발목표를 가지고 과업 수행을 목적으로 이루어지는 지원방식.
- ㅇ 분야별 지원 : 수원국 정부 주도 하에 단일 정책을 가지고 특정한 분야를 지원하는 방식. 파트너십을 구축하고, 수원국의 변화과정 속도 등을 수용해야 하는 보다 수여적인 방식.
- ㅇ 프로그램 원조 : 수원국의 일반적인 개발을 목적으로 제공되는 지원. 일반 예산지원, 부채탕감 등이 포함되며, 특정 분야에 대한 프로젝트 활동과는 연계되지 않음. 구조조정 프로그램처럼 국가적 차원에서 중요한 개발노력을 지원하는 경우가 많음.

□ DAC 회원국들에 의해 운영되어지는 양자간 원조프로그램의 규모도 다양함. 2002년에 DAC 회원국들은 1억불~130억불을 지원했으며, 금액에 따라 아래와 같이 4개의 그룹으로 분류됨.

- ㅇ 3억불 미만 공여국 / 7국

  : 오스트리아, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 포르투갈

- ㅇ 5억불이상 15억불 미만 공여국 / 9국의 소액 공여국들

  : 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 이탈리아, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스

- ㅇ 20억불이상 40억불 미만 공여국 / 4국

  : 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국

- ㅇ 90억불 미만 공여국 / 2국

  : 일본, 미국

3. 해외 원조프로그램의 종합적 효과

□ DAC은 총 186개국을 지원하며 기술자문, 훈련, 물자공여, 훈련, 사회 하부구조의 수리 및 보수, 수원국 정부 재정지원 등의 형태임.

□ 1999년~2001년 동안에, DAC 회원국들은 연평균 225개의 새로운 협력활동(협력활동은 프로젝트, 물자공여, NGO 지원 등 다양한 형태의 활동 포함)을 수행했으며, 개별 활동 당 평균 150만달러를 사용했음. 이와 같이 개별 단위활동의 수가 많은 것은 공여국과 수원국에 많은 거래비용을 부과시키고, 원조효과는 격감시킴.

□ 공여국의 비교우위분야 지원여부와 공여국과 수원국간 요구 충족여부가 주요 이슈가 되고 있음.

□ EU 회원국들은 원조조정을 하기로 약정했으나 이러한 노력들은 아직 뚜렷한 결과를 가져오지 못했음.

□ 새로운 공여국들이 계속적으로 출현함에 따라 개발원조의 효율적 지원방안에 대해 더 심도있게 논의될 것임(아래 박스항목 참조).

<DAC 비회원 공여국(Non DAC donors)>

- o DAC은 1960년에 10개의 회원국으로 시작, 현재 두 배가 넘는 회원국 보유.
- o 한국은 2002년 순수ODA의 총 규모 2억7900만달러로 ODA/GNI 비율 0.06%에 달하는 수준을 지원했으나 아직 DAC기준에 못미침.
- o 중국, 쿠웨이트, 사우디아라비아와 아랍에미레이트 연합국 등과 같이 OECD에 아직 가입하지 않았으나 개발원조에 큰 역할을 담당하고 있는 국가들도 있음.
- o 유럽연합에 새로 가입한 중부유럽과 지중해인근 국들이 개발원조에 합류하였음. 이들 국가들은 유럽연합 원조자금을 제공함으로써 다자간 원조비율 증대를 돕기도 했으나 몇몇 국은 개별국가의 실질적인 영향력을 확대시킬 수 있는 양자간 원조에 집중하기도 함.
- o 개도국에 효과적이고 실제적인 도움을 줄 수 있는 능력을 가진 국가는 많

지 않기 때문에 효과적 지원을 위해서는 공여국간 조정이 필요함.

- ㅇ 새롭게 원조국이 된 국가들이 기존의 공여국들과 같은 방식으로 이미 개발이 순조롭게 진행되는 국가에만 양자적 원조지원을 한다면 별 의미가 없음.
- ㅇ DAC회원국들은 다른 공여국의 비교우위가 무엇인지 파악할 수 있도록 돕고, 효과적인 원조사례를 제시할 필요 있음.
- ㅇ DAC회원국과 비회원국이 국제기구를 통해 서로 협력하여 양자간 또는 다자간 원조를 균형있게 제공하는 효율적 원조방안에 대해 심층적으로 논의되어야 함.
- ㅇ OECD 또는 DAC에 가입되지 않은 원조공여국들의 역할이 커져감에 따라, DAC은 이 국가들의 가입 및 개발협력에 대한 운영방안을 고려하고 있음.

□ 공여국 원조 조정 메카니즘

DAC는 원조 효율성을 높이고 거래비용을 감소시킬 수 있다는 점에서 원조조정을 매우 중요하게 여김. 현재 공여국간, 그리고 공여국과 수원국간의 정책대화를 통한 조정체계가 존재하는 바, 다음과 같은 것들이 있음

ㅇ *OECD/DAC(경제협력개발기구 개발원조위원회)*

회원국들의 지속적 발전을 지원하기 위한 모임으로서 회원국간 원조조정에 중요한 역할을 수행하고 있으며, 다음 4개의 원칙을 가지고 있음.

- 권위를 가진 정책 가이드라인 채택(Box 4 참조)
- 회원국의 원조정책에 대한 동료심사를 정기적으로 실시
- 상호간의 경험을 공유하기 위한 포럼 개최 또는 회원국들의 관심대상인 정책 및 이슈에 대한 국제적 합의 도출
- ODA 기타 개발재원에 관한 통계 및 보고서 출판

ㅇ *EU(European Union/유럽연합)*

마스트리히트 조약(1993)은 EU 회원국들이 개발협력에 관한 정책을 조

정하고 원조프로그램에 대해 상호간 자문하도록 명하고 있음. EU회원국들은 원조프로그램의 조정, 일관성, 상호보완성 달성을 공동의 목적으로 하고 있음. 현재 25개 EU 회원국 중 15국이 DAC 회원국임.

o *SPA(Strategic Partnership with Africa)*

World Bank의 SPA는 1987년에 설립되었으며 사하라 남부 아프리카 지역에의 원조조정을 위한 가장 중요한 포럼의 하나로 발전되었음. 동 회의의 목표는 경제개혁을 실시하고자하는 국가들에 대한 시기적절한 재원조달과 공여국 원조효율성 제고이며, 의제는 경제개혁의 개발맥락 속에 이를 보완하는 작업반의 형성에 있음.

o *Country level co-ordination mechanisms*

세계은행 자문그룹 회의(World Bank CG meetings), UN라운드테이블, 빈곤감소 전략, 분야별 공여국 조정그룹들의 영향과 실행사항을 모니터링하기 위해 수원국에 의해 지정된 빈곤감소전략(PRS) 감시그룹.

o *World Bank Consultative Group(CG) Meetings*

이 회의의 중요한 목적은 공여국과 개도국간의 정책대화를 강화하고, 개발을 지원하기 위한 재원을 확보하는 것임. 또한 CG회의를 통해 공여국들이 수원국의 확인한 재정적 규모를 감당하도록 약속을 받아내고, 수원국의 일반적인 경제 및 개발관련 의견을 교환하는 것임. 최근에는 분야별 계획 그리고 참여적 개발이 가장 활발하게 취급되는 의제임. 수원국의 국회의원, 민간기업 및 NGO들의 적극적 참석을 유도하기 위해 앞으로는 수원국에서 많이 개최될 예정임.

< DAC에서 발간된 개발원조 관련자료>

OECD (1992), *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*

OECD (1992-1995), DAC Guidelines on Aid and Environment nos. 1-9

OECD (1995), Donor Assistance to Capacity Development in Environment

OECD (1995), Participatory Development and Good Governance

OECD (1995), DAC Orientations for Development Co-operation in Support of Private SectorDevelopment

OECD (1998), Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21stCentury

OECD (1998), DAC Sourcebook on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality

OECD (1999), DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation

OECD (2000), Effective Practices in Conducting a Joint Multi-Donor Evaluation

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

OECD (2001), Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability

OECD (2001), The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict

OECD (2001), The DAC Guidelines: Poverty Reduction

OECD (2001), The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development

OECD (2001), The DAC Guidelines: Strengthening Trade Capacity for Development

OECD (2001), Conflict Prevention and Development Co-operation Papers in The DAC Journal, Vol. 2, No. 3.

OECD (2002), Gender Equality in Sector Wide Approaches

OECD (2003), DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery OECD/World Health Organization (2003), DAC Guidelines and Reference Series: Poverty and Health

OECD (n.d.), Gender Equality Tipsheets

제4장 개발원조재원의 조달 및 배분

1. 대외원조재원 조달

□ DAC 회원국들은 보통 행정부가 편성하여 국회가 승인하는 연간 세출예산에 의해 원조 재원을 조달함. 승인된 재원은 유관 정부부처가 탄력적으로 운영하는 것이 일반적이지만, 정부와 독립하여 입법부가 기능하는 국가들은 재원 배분과 관련한 국회의 세부적 지시사항으로 인해 대외원조의 효율성이 악화될 수 있음.

□ 모든 ODA와 공적원조 재원을 단일예산을 통해서만 충당하는 DAC 회원국은 극소수이며 그 이유는 미상환부채의 탕감과 같이 자금이동이 없거나, 개발기관이나 외교부를 거치지 않고 이루어지는 난민 생계비 지원, 하부기관에서 보충되는 자금 등이 있기 때문임.

□ 대외원조 전담부처가 있더라도 국제기구 분담금 납부 등의 목적으로 다른 부처에 예산이 배정되는 경우도 있음. (예: 국제금융기구에 대한 재정경제부의 분담금 혹은 세계보건기구에 대한 보건복지부의 분담금) 대외원조활동에 여러 부처가 관여하는 국가의 경우 별도의 "원조예산" 자체가 존재하지 않을 수도 있으며 이런 경우 각 부처는 일반예산에서 원조관련 재원을 마련해 지출한 후 연말정산 시 원조액으로 합산함.

<예: 네덜란드>

네덜란드 정부는 모든 대외원조를 하나의 틀로 통합하기 위하여 1995년 HIGS(국제협력을 위한 동종예산)를 제시하였음. 국제질서, 평화·안전 및 안정, 유럽통합, 지속가능한 빈곤감소, 양자관계 등 다섯 개 대외정책 우선사안으로 구성된 HIGS을 통해 다양한 부처의 개발협력 관련 지출사항 (부채탕감이나 국내난민비용 등 지출로 계상되지 않는 ODA 포함)을 전반적으로 파악할 수 있음.

□ 대외원조 재원이 다양함으로 인하여 대외원조 프로그램에 대한 국회의 감시, 영향력 행사 및 지출에 대한 정부의 직접통제가 어려워질 수 있음.

□ 매년 새로 책정되는 예산을 가지고 다년간에 걸쳐 추진되는 개발사업에 필요한 재원을 지속적으로 충당할 수 있는가는 오래전부터 제기되어 왔던 문제임. 대다수 DAC 회원국들은 매 회계연도마다 주어진 예산을 전액 소비하도록 규정하고 있어, 원조 담당관들에게는 개발활동의 실적보다 신속한 지출에 대한 압력이 더 큰 실정임.

□ 장기적인 성격의 개발협력을 위한 재원 충당 방법과 배분 후 소비되지 않은 자금에 대한 분석이 필요함.

<예: 뉴질랜드>

뉴질랜드는 회계책임법(Fiscal Responsibility Act, 1994)을 통해 3년 단위 프로젝트를 원조예산을 포함한 개별 예산단위로 하여 예측가능하게 배정하도록 하고 NZAID가 연간예산의 10%를 추가지출하거나 다음 회계연도 예산으로 20%를 이월할 수 있도록 함으로써 원조 담당관에 대한 기한 내 예산지출 압력을 감소시킴.

2. 기타 재원

□ 원조예산은 과거 제공한 유상원조에 대한 원금 및 부채 상환 등에 의해서도 충당되며 이 자금은 국고에 환수되거나 중앙정부 예산으로 편입되며 일부 국가에서는 새로운 개발활동의 재원으로 활용됨.

<예: 이탈리아>

이탈리아는 HIPC 뿐만 아니라 저소득 국가들의 ODA 관련 부채 및 상업부채를 국정운영, 전쟁거부, 빈곤감소계획, 사회 및 인간개발 지표 등을 고려해 100% 탕감해 주고 있음.

<예: 벨기에>

벨기에 국가복권의 수익은 벨기에 생존펀드 (Belgian Survival Fund)를 통해 일부 최빈국에 대한 개발활동 재원으로 사용되며 이 펀드를 통해 1984~2002년에 걸쳐 NGO 및 다자기구들과 함께 총 125건의 프로젝트에 필요한 2억8천7백만 유로를 충당하였음.

<예: 룩셈부르크>

마약밀매 및 자금세탁 추적을 통해 몰수한 자금을 UN의 관련활동 지원에 사용하도록 한 마약 및 향정신성물질의 불법거래 방지에 관한 UN협약 (1998)의 168개 서명국 중 실질적으로 협약을 적용하는 국가는 룩셈부르크가 유일함. 1993년 창설한 마약밀매금지펀드 (Anti-Drug Trafficking Fund)를 통해 1천1백만 유로 상당의 프로젝트 재원을 충당하였음.

3. 신규 재원

□ 새천년개발목표 달성을 위해 매년 최소 5천억 달러에 달하는 추가원조액이 필요할 것으로 예상되며 DAC회원국들은 기존의 ODA 자금 이외에 다음과 같은 재원마련 방안을 모색하고 있음.

- ○ 통화거래, 에너지 사용, 약품 판매 등에 글로벌 세금(Global Tax) 부과
- ○ 기부, 글로벌 복권, 세계펀드 등을 통한 민간부문의 자발적 기여
- ○ IMF의 특별인출권 (SDR)을 활용한 초반 집중지원 체제인 IFF (International Financial Facility) 등을 통한 인위적 재원 확보

4. 재원 배분

□ 대부분의 DAC회원국들은 기존의 재원배분체제를 고수하거나 약간의

수정만 가하여 지속시키려는 경향이 강하며 실적이 미약한 다자기구를 탈퇴하거나 인권과 민주주의가 취약한 국가들에 대한 양자적 지원을 축소하는 추세임.

□ DAC 회원국들의 다자간 원조액은 평균적으로 전체 ODA의 1/4~1/3을 차지하며 이 중 출자액 비율은 고정되어 변하지 않음.

5. 파트너 국가 선정 및 배분

□ DAC 회원국들은 100여 개국의 개발활동에 자금을 지원하고 있음. DAC 회원국들의 주요 수원국과 그들이 지정한 주요 파트너 국가가 다른 경우가 발생할 수 있으며 이런 경우 주요 파트너 국가에는 소규모 금액의 양자간 원조만 실시함.

□ 일부 DAC 회원국들은 주요 파트너 국가 수를 축소하고 이들 국가에 대한 중점 지원을 통해 파트너십 및 효과성의 강화를 추구하고 있음.

□ OECD는 네덜란드 및 미국의 사례연구를 통한 파트너 국가 선정 및 원조 배분 관련 사안 논의를 위한 전문가 세미나를 2003년 개최함. 국가 선정 및 원조 배분 과정에 있어 문제점 중 하나는 모든 공여국들이 공통의 기준을 적용할 경우 뛰어난 성과를 보이는 일부 개도국에만 원조가 집중돼 개도국들 간 원조의 부익부 빈익빈 현상이 나타날 수 있다는 것. 그러므로 신규 파트너 국가 선정 시 해당 국가의 원조활동 상황을 고려해야 함.

<예: 네덜란드>

2003년 파트너 국가 선정절차를 변경해 현재 상황뿐 아니라 장기적 관점에서 수원국의 빈곤, 국정운영 및 사회정책을 선정 기준으로 정하였으며 이러한 선정 기준을 36개 파트너 국가에 동일하게 적용함.

원조배분은 수원국의 성과 (경제사회정책, 국정운영, 인권, 진행중인 사업평가) 및 수요 (1인당 GNP, ODA 및 부채)를 고려해 이루어지며 최빈개도국 및 사하라 이남 아프리카에는 50% 가중치를 부여함. 1천만 유로 이하의 소규모 프로그램은 배분 고려대상에서 제외함.

<예: 미국>

원조자금 지원을 받기 위해 파트너 국가들은 국정운영, 인적투자 및 경제개혁 세 가지 분야의 하부 16개 지표에 대해 중간 이상의 점수를 획득해야 함.

6. 분야별 중점지원

□ DAC 회원국들은 주요 파트너국가에 대한 지원분야의 수를 제한하고 있음. 덴마크는 주요 파트너 1국당 4개분야, 네덜란드는 3개분야로 제한하고 있으며 결과는 효과적으로 나타남.

□ 하지만 일부 분야에 대한 DAC 회원국들의 중복지원은 문제로 지적되고 있음. 모잠비크에는 19개 DAC 회원국들이 활동하고 있는데 건강분야 14건, 교외발전/농업 12건, 교육분야 11건, 국정운영 9건으로 7개국이 3/4 분야에 집중하고 있는 반면, 모잠비크 정부는 잠재적으로 발전에 중요한 분야인 어업분야에 충분한 도움을 받지 못하고 있음. 많은 개발기구들이 활동하는 파트너국가에서는 파트너국 정부 주도의 공여국간 공조를 통해 분야의 중복을 막고 중요한 모든 분야를 균형있게 다루는 것이 필요함.

제5장 DAC회원국 개발협력체제의 전반적 형태

원조 효과성 제고와 동시에 효과적이고도 효율적인 목표 달성을 위해서는 적절한 원조 운영체제의 설립 및 운영이 관건임.

1. 개발협력체제의 형태

□ 각 DAC 회원국들 간 정치환경 및 정부체계 등이 서로 상이하므로 원조체제 역시 다양하며 최근 몇 년간 개발협력체제에 있어 상당한 변화와 조직개편이 진행되었음.

- ○ 호주: 원조 프로그램에 대한 검토 결과를 바탕으로 각료위원회 및 검토/평가 부서를 신설했음.
- ○ 노르웨이: 2002년 신임 국제개발부 장관 취임 이후 실시한 개발정책 및 행정에 대한 평가결과를 바탕으로 노르웨이 개발협력단(NORAD: Norwegian Agency for Development Cooperation)에서 외교부로 일부 원조기능을 이관함.
- ○ 아일랜드: 2001년 원조정책 및 관리현황에 대한 검토를 바탕으로 두 기관에 분산돼 있던 원조기능을 외교부로 통합함과 동시에 각료급 고위자문 기구를 신설함.
- ○ 뉴질랜드: 공적개발원조에 대한 검토 결과를 바탕으로 외교통상부 산하 반 독립적 원조담당기관 뉴질랜드 국제개발청(New Zealand Agency for International Development, NZAID)을 설립함.
- ○ 미국: 2002년 MCA (Millennium Challenge Account)설립을 통한 2006년까지의 50억불의 추가재원 마련 및 이를 관리할 MCC (Millennium Challenge Corporation)를 설립함.
- ○ 일본: 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA) 신임 총재 주도 하에 제도적 개혁을 실시함.
- ○ 영국: 국제개발부 (Department For International Development,

DFID) 신임 장관 임명 이후 정책부서에서 실시한 조직개편을 통해 분야별 담당 부서들을 원조효과성 등 주요사안을 전담하는 종합기능 부서로 개편함.

- ㅇ 스웨덴: 1995년 EU가입 직후 1996년 대규모 조직개편 실시. 신설 체제로 인해 다양한 개발관련 현안에 대한 효과적 대처능력을 강화함.
- ㅇ 오스트리아: 2004년 양자원조 시행 전담기관 오스트리아 개발청 (Austrian Development Agency, ADA)을 설립함.
- ㅇ 포르투갈: 외교부 산하 포르투갈 개발지원처(Institute for Portuguese Development Support, IPAD)로 개발협력 정책수립 기능을 통합함.

2. 개발협력체제의 특성

□ 외교부의 개입

- ㅇ 개발협력과 외교와의 밀접한 관련이 있는 특성상 외교부의 개입은 불가피하며 외교부는 주도적 혹은 조정자 역할을 수행함.
- ㅇ 수원국 주재 외교관 및 대사는 개발협력에 있어 중대한 영향력을 행사할 수 있으며 때로는 재정적 지원도 관할할 수 있으므로 이들이 개발협력에 관한 기본적 소양을 갖추는 것이 중요함.

<DAC 회원국 원조 담당체제의 특성>

1) 외교부가 전담하는 경우.

- ㅇ 덴마크: 외교부 내 개도국 그룹 (South Group).
- ㅇ 핀란드: 외교부 내 개발정책국 (Department for Development Policy).
- ㅇ 아일랜드: 외교부 내 개발협력사무국 (Development Cooperation Directorate, DCD).

○ 네델란드: 외교부 내 국제협력사무국 (Director-General for International Cooperation, DGC).

2) 외교부 산하기관이 전담하는 경우.

○ 호주: 외교통상부 산하 행정적 독립기관인 국제개발처 (Australian Agency for International Development, AusAID).

○ 뉴질랜드: 외교통상부 내 반독립 기구인 국제개발처 (NZAID).

○ 스위스: 외교부 내 개발협력청 (Swiss Agency for Development Cooperation, SDC). 경우에 따라 외교부 제 4 정치국 (Political Department IV)및 경제사무국 (State Secretaria for Economic Affairs)의 지원을 받는 경우도 있음.

3) 외교부와는 별개의 기관이 담당하는 경우.

○ 캐나다: 외교통상부와는 별개기관인 국제개발청 (Canadian Inter- rnational Development Agency, CIDA)에서 담당. 국제개발청 장관을 통해 국회에 직접 보고함.

○ 영국: 외무부(Foreign and Commonwealth Office)와는 별개기구인 국제개발부 (DFID)에서 담당. 국제개발부 장관을 통해 국회에 직접 보고함.

4) 전반적 원조업무 주무부서는 외교부이나 양자원조의 경우 독립된 시행기관이 전담하는 경우.

○ 오스트리아: 외교부 내 동유럽 개발협력부 (Department for Dev- elopment Cooperation with Eastern Europe)에서 담당. 양자 원조는 개발청 (Austrian Development Agency)에서 담당함.

○ 벨기에: 외교통상개발협력부 개발협력 사무처장 (Directorate - General for Development Cooperation of the Federal Department)담당. 시행은 벨기에 기술협력기구 (Belgian

Technical Cooperation Organization)담당. 플레미시와 월룬 지역 정부가 양분하고 있는 상황임.

- ㅇ 룩셈부르크: 외교부 담당. 시행은 독립 기구인 룩스개발(Lux-Development)에서 담당함.
- ㅇ 노르웨이: 외교부 담당. 시행은 외교부 산하 개발협력단(NORAD)에서 담당함.
- ㅇ 스웨덴: 외교부 세계개발과 (Global Development Department)에서 담당. 시행은 스웨덴국제개발협력청 (Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA)에서 담당함.

5) 원조업무가 다수 부처에 분산된 경우 혹은 원조시행기관이 분산된 경우

- ㅇ 프랑스: 전반적 원조업무는 외교부 및 경제재정산업부 내 국제협력개발 사무국장 (Directorate-General for International Cooperation and Development, DGCID)이 담당. 양자원조 시행은 프랑스개발청 (French Development Agency)에서 담당함.
- ㅇ 독일: 사업기획 및 시행은 경제협력개발부 (Ministry of Economic Cooperation and Development) 담당. 정책시행기관은 재정협력, 기술협력, 인력협력, 인도적지원에 따라 각기 다름.
- ㅇ 일본: 외무성 내 경제협력국 (Economic Cooperation Bureau)이 중심적 역할을 담당. 시행은 일본 국제협력기구 (JICA) 및 일본 국제협력은행 (Japan Bank for International Cooperation, JBIC)에서 담당함.

6) 원조업무의 중심인 외교부가 조정역할도 담당하는 경우

- ㅇ 그리스: 외교부 내 헬레닉 국제개발협력과(Hellenic International Development Cooperation Department)가 12개 정부부처에서 실시하는 양자원조업무의 중심 및 조정역할을 담당함.

- ㅇ 이태리: 원조제공은 다양한 정부부처를 통해 이루어지고 있으나 양자원조와 관련해서는 개발협력 사무국장 (Directorate-General for Development Cooperation, DGCS)이 주도적 역할 담당함.
- ㅇ 포르투갈: 20여개 정부기관 및 300여개 지방자치단체가 시행 중인 원조업무에 대해 외교부가 전반적 책임을 맡고 있으며 외교부 내 개발지원국 (Institute for Portuguese Development Support)에서 조정역할을 담당함.
- ㅇ 스페인: 외교부 내 중남미 및 국제협력 사무국 (State Secretariat for International Cooperation and Latin America, SECIPI)과 시행기관인 국제협력청 (Spanish Agency for International Cooperation, AECI)이 중심역할을 담당하고 있으며 경제부 및 지방자치단체도 참여함.
- ㅇ 미국: 국제개발청 (US Agency for International Development, USAID) 외 국무부 (Department of State), 재무부 (Department of the Treasury), 보건복지부 (Department of Health and Human Services), MCC 및 평화봉사단 (Peace Corps)을 비롯한 다양한 연방정부기구에서 시행 중임. 국무장관은 국무부 및 국제개발처 업무를 관장하며 MCC 이사장직을 수행함.

□ 기능의 분산

- ㅇ 각 DAC 회원국들은 원조기능의 분산에 있어 다양한 차이를 보이기 때문에 분산된 기능을 통합해 상호보완을 강화하면서 시너지 효과를 창출할 수 있는 정식 체계가 필요함. 지역적, 기능적 차이점을 지닌 각 기관들을 통합하는 문제는 쉽지 않으므로 조정기능 부처의 역할이 중요함. 많은 회원국들이 반드시 정식 체계가 아니더라도 비공식 회의 및 대화를 통해 이러한 조정기능 강화를 위한 노력을 경주하고 있음.
- ㅇ 일본: 다양한 개발관련 정부기관 간의 조정을 위해 광범위한 관리체제 네트워크를 구축하였음. 경제협력 관련 8개부처 장관회담 이외에

도 공적개발원조 사무처장단회의 및 부서장회의 등을 통해 개발관련 사안에 대해 논의하고 장관회담에 제안서를 제출함.

○ 미국: DAC 회원국 중 최대규모의 개발원조 프로그램을 운영하고 있으며 다양한 기관을 통해 원조를 시행하고 있으므로 원조 효과성 제고를 위해 각 기관 간 공조는 필수임. 2002년 국가안보전략 및 미 국무부/국제개발청의 전략계획을 기반으로 한 개발협력 공조를 추진중임.

□ 수원국 사무소와 본부와의 관계

○ 수원국에 주재하는 해외사무소는 본부와 수원국 간의 간극을 메우는 중요한 역할을 수행하므로 본부의 고위급 관리자 및 전문가는 해외사무소에 대한 지원제공 뿐만 아니라 정기적인 방문을 실시해야 함.

○ 해외사무소의 규모 및 인원은 각 국에 따라 차이가 있으나 인력파견 여건이 부재한 경우 기존 대사관 상무과 직원이 담당하는 경우가 있음. 이러한 경우 원조제공의 의도와 관련한 혼란을 야기할 수 있음. 또한 수원국에서 담당직원을 고용할 경우 이득이 되는 점도 있으나 해당국 개발협력 전문가 양성을 지원하지 않을 우려가 있음.

○ 해외사무소 직원에 대한 책임 및 권한 이양 범위에 있어서도 각 국 간 차이가 상존하며 본부에서 개발한 원조프로그램을 시행하는 경우(중앙집중화)도 있으나 직접 원조프로그램을 개발해 본부의 승인을 얻은 후 시행하는 경우(분권화) 도 있음.

3. 지방자치단체 차원의 개발협력

□ 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 이태리, 포르투갈, 스페인 등 일부 DAC 회원국에서는 중앙 정부가 아닌 지방자치단체 차원의 개발협력이 활발해지는 추세임(분권화된 협력). 프랑스, 이태리, 스페인 정부는 지자체 차원의 개발협력 지원을 위한 법적 제도도 마련하였음.

제6장 원조기관 관리 : 내부 조직 및 시스템

□ 광범위하면서도 상호연결된 개발협력 사안들을 다양한 정부부처들이 다루게 되면서 그 복잡성이 증가함에 따라 가장 적절한 형태의 원조기관 조직구성이 최대 현안으로 부상하였음.

□ DAC 회원국들의 내부 조직 및 시스템 구축과 관련한 주요 과제는 상호조정의 필요성 증대, 전문가적 지식과 기술적 지원의 필요성 증가, 우선순위의 변화, 교차사안 (cross-cutting issues)의 출현 등임.

1. 조직 설계(Organisational design)

□ 1960년대 개발협력 시스템 구축단계에서 DAC 회원국들은 보편적으로 개별 조직부서에 높은 수준의 자치권을 부여하여 해외원조를 관리하였음. 또한, 전문 지식은 사회 인프라, 보건, 교육 등에 한정되었고, 교차사안 (cross-cutting issue)은 거의 다루어지지 않았으며, 주류화 (mainstreaming)에 대한 아이디어는 요람기 상태였음.

□ 수십 년에 걸쳐 개발협력은 보다 복잡한 분야가 되었고, 조직구조는 보다 확대된 이슈를 다루기 위해서 그리고 그 개별 부서는 보다 상호조정되고 보완된 형식으로 운용될 수 있도록 변화해야 했음

□ 또한, 대외원조 이행을 위한 파트너쉽 접근법으로 인해 DAC 회원국들은 양자간 원조프로그램 중심지를 각 협력대상국에 소재한 사무소로 이전하였으며 본부 내 지역부서에는 최소한의 인원만 보유하도록 유도하였음.

□ DAC 회원국들이 기능편제 보다는 지역편제로 조직을 구성하는 것이 보편적인 때가 있었지만, 결과적으로는 빈곤감소의 복잡성으로 인해 많은 원조기관들이 복합적인 조직구조를 채택하였으며, 이로 인해 지

역 및 다자협력 담당부서의 임무가 현저히 가중되었음.

□ 이러한 변화는 국가프로그램에 대한 관심의 증폭, 프로젝트형 원조에서 프로그램형 원조로, 섹터별 원조사업으로의 이전을 의미함.

2. 원조기관내 커뮤니케이션 및 상호조정에 대한 필요성 증가

□ 원조기관내 커뮤니케이션 및 상호조정은 해외원조의 개선을 위해 필수적이며, 원조기관은 이러한 분야의 향상을 위해 노력해왔음. 비록 일부 DAC 회원국의 경우 파견직원들의 이메일과 인터넷서비스에 대한 접근이 매우 제한적이긴 하나, 위성통신을 이용한 이메일 교환과 같은 커뮤니케이션 시스템의 전 세계적 접근은 많은 원조기관에서 볼 수 있는 보편적인 현상임.

□ 조직내 상호조정의 강화는 전 세계에 걸쳐 수천명의 파견직원들을 보유한 대규모 원조기관에게는 소규모 국가의 부처간 커뮤니케이션보다 더 힘든 과제이므로, 주요 사안들을 공동으로 논의하기 위해 각기 다른 부서 출신자들로 구성된 특별팀의 설립 같이 공식적인 상호조정 체계를 구성하는 것이 상호조정을 증진할 수 있는 하나의 예라 할 수 있음.

□ 원조기관 소속 직원들은 각기 다른 시간대에 다른 지역에서 활동하므로, 커뮤니케이션을 위해 인터넷과 이메일에 의존할 수밖에 없는 실정이며, 직원간 비공식적 회의와 통신은 상호조정의 또 하나의 단면임. 이러한 방법들을 통해 직원들은 주요 사안에 관심을 기울일 수 있으며, 연수, 워크숍, 회의 등 다양한 수단을 통해 상호조정이 증진될 수 있음.

3. 전문 부서 및 전문성

□ 원조기관은 원조사업의 질적 보장을 위해 특정 분야에 있어서는 전문지식의 접근을 필요로 하는 바, 이러한 전문지식은 보건과 HIV/AIDS와 같이 매우 특정적일 수도 있으며 사업평가와 같이 보다 일반적일 수 있음.

□ 원조기관은 전문지식 구축을 위해 많은 도전에 직면하게 됨. 그 예로서 전문 직원을 현지에 집중할 것인지 또는 본부에 집중할 것인지에 대한 문제와 다양한 전문분야에서 최신 전문지식을 확보하는 문제 등이 포함됨.

□ 조직내 전문 원조기관은 조직내 전문부서를 설립함. 예를 들어, 덴마크, 아일랜드, 스페인, 스웨덴 등의 국가들은 섹터별 전문지식을 갖춘 인력들로 구성된 전문부서를 보유하고 있으며, 다른 DAC 회원국은 전문직원을 지역부서에 두거나 특정 국가에 배치함.

□ 또한, 대규모 원조기관은 본부와 협력대상국 사무소에 전문직원을 배치하고 있으며 본국 출신자와 현지 고용자가 함께 활동하고 있음. 반면, 소규모 원조기관은 원조사업의 주요 분야에 전문직원을 고용하지 못하고 있으며, 전문직원이 일정 부분의 섹터를 다루거나 많은 협력대상국에서 동일한 섹터를 처리하는 실정임.

□ 많은 DAC 회원국은 주요 분야 또는 섹터에서 전문직원이 불충분한 실정인 바, 전문직원의 기간단위 또는 건별단위 채용을 하나의 대응방안으로 채택하고 있음. 또 다른 대응방안은 필요 분야에 전문지식을 제공받을 수 있도록 연구기관 또는 학술기관과 다년계약을 체결하는 것임.

4. 교차사안 (cross-cutting issues)

□ 특정의 교차사안들은 전반적인 원조의 목적을 실현하기 위한 근간이

됨에 따라 빈곤감소와 성평등과 같은 이슈들은 국외 원조사업의 결과에 중요한 영향을 미치며, 대부분의 DAC 회원국들은 국외 원조사업에 있어 중심적인 3-4개의 주요 교차사안들을 규정하고 있음. 예를 들어, 역량개발, 분쟁예방, 민주, 성평등, 올바른 국정운영, 환경, 인권, 빈곤감소 등이 있으며 캐나다, 영국 등 일부 국가들은 HIV/AIDS 역시 교차사안으로 규정하고 있음.

□ 국외 원조사업에서 교차사안들을 포괄적으로 다루려 한다면 해당 교차사안들의 관리를 위한 전문지식을 필요로 할 것임. 많은 DAC 회원국들은 주요 교차사안들을 진전시키기 위해 조직내 전문부서와 전문가를 배치해 놓고 있지만, 이보다 적절한 접근방법은 전문지식을 이용가능토록 하는 것이고, 모든 직원들이 주요 업무의 일부로서의 교차사안들에 대한 교육을 받거나 담당을 하는 것임.

□ 즉, 직원 교육이 교차사안들을 관리하기 위해 중요한 역할을 함에 따라, 교육 프로그램에는 관리와 정책 분야, 본부와 현지에 있는 각각의 직원들을 포함해야 하며, 제각기 다른 부서에 소속된 직원에 대한 적절한 지식교육도 동시에 실시해야 함.

□ 원조사업의 일관성을 유지하기 위해 원조기관들은 NGO, 계약업체, 자문업체, 현지 시행기관들도 정책개발과 운영활동에서 교차사안들을 고려하도록 노력해야 함. 예를 들어, 아일랜드는 HIV/AIDS 이슈들을 주류화 하기 위한 제도적 역량을 배양하기 위해 NGO에 단기 재원구축체제 (short-term funding mechanism)를 마련했음.

□ 교차사안들을 다루기 위한 두 가지 다른 접근방법이 고려될 수 있음. 첫째로, 교차사안들을 원조사업에 통합해(integrated) 현 사업체계와 정책에 구체적으로 반영되도록 하고, 원조사업에 있어 교차사안이 고려되도록 조정하는 접근방법이 있음.

□ 반면, 두 번째 방식인 교차사안의 주류화(mainstreaming)는 통합의 수

준을 뛰어 넘으며, 분석과정, 원조정책수립, 원조계획 및 활동에 교차사안의 중요성을 반영하도록 하는 접근방법임. 이에 따라, 교차사안이 원조사업의 변화에 영향을 미치게 되며 모든 결정에 있어 교차사안을 적극적으로 고려하게 됨.

□ 단일 교차사안의 주류화를 위해 원조기관들은 상당한 투자를 해야 하지만 이러한 투자가 다수 교차사안들의 주류화를 실질적으로 보장해 주지는 않음.

□ 현실적인 접근방법은 원조사업의 모든 양상에 주류가 되면서 전반적인 정책목적을 반영하는 한두 가지 사안들을 규정짓는 것이며, 두세 가지 사안들이 추가적으로 원조사업에 통합될 수도 있음. 비록 같은 수준은 아니지만, 교차사안들의 정책과 절차로의 통합은 자원, 전문지식, 실행 공약을 필요로 할 것임.

□ 교차사안들을 주류화하기 위한 주요 성공요소

- 정책천명 및 예산조치를 통한 제도적 약속
- 고위직에 의한 공약과 리더십
- 관련 지식 습득을 위한 직원 교육
- 교차사안은 전 직원의 임무이며, 전문적이고 기술적인 지원을 받는다는 보장
- 관련 모니터링 지표의 개발

제7장 개발협력사업 수행을 위한 인사관리

개발협력사업을 효과적으로 수행하기 위해 개발에 대한 충분한 이해와 함께 현장경험이 풍부한 숙련된 인력을 적재적소에 배치하는 것이 매우 중요함. 따라서, 장기적인 인사기획 및 전 직원의 능력과 자질 파악에 바탕을 둔 인사관리가 강조됨.

1. 인사 '시스템'

□ 개발협력사업 수행기관의 인력 배치는 DAC 회원국들 간에 매우 차이가 크며, 사업관리의 조직구조, 프로그램의 규모 및 성격, 그리고 국가 차원의 고용정책 등의 수많은 요인에 의해 영향을 받게 됨.

○ 외교부로부터 독자적인 위치에 있는 수행기관의 경우

- 외교부와는 독립적인 인사관리가 이루어짐
- 일반적으로 개발협력 전문가들이 직원으로 배치되며, 이들은 종신 공무원 또는 단기/중기 계약신분으로 고용됨
- 호주, 캐나다, 영국 및 미국 등에 해당

○ 외교부가 개발협력 프로그램 전반을 관리하는 경우

- 외교부 차원 또는 일반직 공무원의 인사관리와 별개로 취급되지 않음
- 개발협력 관련 부서 및 해외 부임은 개발협력에 관한 전문지식 및 경험이 부족한 일반 직업외교관들이 담당하게 됨.
- 전문기술인력은 계약직으로 고용되는 경우가 많음
- 덴마크, 핀란드, 네덜란드 등에 해당

2. 인사기획

가. 조직내 개발협력에 관한 전문성 배양

□ 협력사업 수행체제가 외교부 중심인 경우, 조직 내 전문성 제고가 특히 요구되고 있음. 비록 범정부차원의 인사정책으로 인하여 이와 같은 전략을 실시하는 것에 제약이 뒤따를 수 있지만, 업무능력개발 및 경력관리에 대한 직원들의 수요를 충족시키는 다른 여러 가지 방법들을 논의하고 탐구해 보는 것이 중요함.

○ 개발협력사업 수행기관의 인재상

- 빈곤감소 활동에 대한 자질(수원국 일반주민에 관한 사회, 경제 및 문화적 지식을 갖추고, 수원국 거버넌스 개혁을 전개할 수 있으며, 개발프로젝트를 성과중심적으로 실행시킬 수 있는 자질)을 갖춘 전문가
- 현장경험이 풍부한 전문가

○ (계약)직원에 대한 인센티브 제고 방안

- 개발분야 전문가를 위한 경력관리 경로 개발
- 계약 연장 및 고용조건 향상
- 직원 역량개발 및 성과중심의 관리시스템 도입

나. 직무기술 수요 진단(skill mix) 및 직원들의 직무능력개발(staff development)

□ 직무기술 분석표(skills profile) 검토 및 재정립

○ 개발협력 수행시 요구되는 직무기술들의 범위가 점점 넓어지고 있음

○ 강조되고 있는 직무기술능력은 충분한 전문기술지식, 효과적인 분석능력, 전략적 사고능력, 문화적 수용성, 언어능력, 협상기술 등이 있음

□ 변화하는 직무기술에 대한 대처방안

○ 변화에 상응하는 기술력을 가진 인재 채용

○ 직무교육 및 직무능력개발 프로그램 실시

□ 인센티브의 중요성 인식

○ 변화관리의 맥락에서 인센티브의 도입은 직원채용, 성과관리, 직원교육정책, 업무수행방식에 관한 인사정책과 밀접한 관련이 있음

○ 비금전적(Non-monetary) 인센티브에는 업무분장 또는 해외 부임에 있어서의 개인의 선택, 직원에게 직무수행과정의 가시성(visibility) 제공, 특별연수 또는 연구 장학금의 기회 부여 등이 포함될 수 있음

○ 직무교육 및 직무능력개발 프로그램은 장기근속의 인센티브로도 작용함

□ 직무능력개발 시 유의사항

○ 직무능력개발을 위한 적극적인 인사관리정책은 필요하지만, 고용 불안정성 및 직원들의 환멸, 예기치 못한 사직 등을 방지하기 위해 주의깊게 관리되어야 함

다. 직원채용 및 기회균등에 관한 정책

□ 인력구조 변화에 따른 대처방안

○ 일부 DAC 회원국들의 경우, 머지않아 상당수의 경력직원들이 정년퇴직을 하게 됨

○ 이에 따른 대처방안으로 해당국들은 신입 및 경력직원들을 활발히 채용하거나 초급전문가제도를 도입하는 한편, 계약직원에 대한 인센티브 제고를 모색하고 있음

□ 기회균등 정책

○ 일부 DAC 회원국가들은 인사관리에서의 평등성을 강조하며 인종의 다양성 또는 장애인 고용 측면뿐만 아니라 성평등의 관점에서도 주의깊게 모니터링하고 있음

라. 용역계약

□ 용역계약을 통한 사업수행의 필요성

○ 필요한 전문기술인력은 많은 반면 직제인원은 제한적임

□ 용역계약 대상업무

○ 특정 개발 협력사업의 기술지원, 연구, 평가 또는 관리 등

□ 용역계약을 통한 사업수행의 장점

○ 특정분야 기술 및 전문성에 대한 수요를 충족시킴

□ 용역계약을 통한 사업수행의 단점

○ 장기적 관점에서, 전체 사업의 업무연속성을 저해하여 경험 및 학습의 축적에 도움이 되지 않을 수 있음

□ 용역계약업무 수행 시 유의사항

○ 용역계약 가능한 사업활동의 특성 규명

* 용역업무는 투입물이 아닌, 성과물 및 산출물 기준으로 구체적인 명시가 요구되며, 적절한 서비스 품질기준을 제시해야 함

○ 용역계약을 체결한 기관(전문가)에 대한 충분한 관리행정력 확보

* 용역업체의 성과를 정기적이고 공식적으로 모니터링함
* 조달업무에 관한 지식 및 용역의뢰한 사업활동에 대하여 전문 기술지식을 보유할 필요가 있음

마. 순환보직 및 현장중심의 업무체제

□ 현장중심의 업무체제로 전환

○ 사업현장에서 수원국 정부 및 공여국과의 의견교환이 점차 증가하며,

의사결정의 권한과 책임이 본부에서 현장중심으로 전환되는 과정에 있음

* 일본의 경우, "현장중심의 관리체제(field-oriented management)"를 통해 해외사무소의 운영기능을 강화하고 있음

○ 그 결과, 사업현장에서 유능한 경력직원의 수요가 늘어나고 있어 순환보직의 필요성이 증가함

□ 순환보직 실태

○ 대부분의 DAC 회원국에서는 본부에서 사업현장으로의 근무지 전환이 가능하며, 일정기간 후 현장에서 축적한 지식과 경험을 다시 본부 또는 제 3의 개도국 근무시 활용토록 하게 함

○ 일부 회원국들은 명백한 본부중심의 관리체제를 운영하고 있어 본부와 사업현장 간 순환보직이 불가능함

□ 순환보직 및 사업현장 중심의 업무수행체제에서 발생하는 문제점

○ 본부에서 사업현장으로의 권한 이양이 어느 정도까지 이루어지는 것이 본부 인력의 구조조정을 야기하는가 하는 문제임. 만약 책임과 의사결정권한이 사업현장으로 이양된다면 특정 관리층은 더 이상 필요치 않게 되어 인력 배치의 재구성이 불가피하게 됨. 그럼에도 불구하고, 만약 대부분의 책무를 본부에서 계속 수행하게 된다면 업무의 중복성 및 책임소재가 불분명해질 위험성이 있음.

□ 본부중심의 사업수행체제에서 발생하는 문제점

○ 순환보직이 불가능한 경우, 사업현장에서 개발협력 프로그램의 관리는 수원국 주재 외교관이 담당할 수 있는데, 담당 외교관은 현장에서 수행되는 개발협력사업을 다루는 관리기술능력 또는 한시적 계약에 근거한 현지채용 관리 및 인사관리 능력이 부족한 경우가 있음. 따라서, 공여국의 개발협력사업 수행체제의 전문성을 쌓지 못하며, 사업현장으로의 권한과 책임 이양도 되지 않음. 결과적으로, 순환보직체

계가 마련되지 않으면 결과적으로 해당 공여국의 개발협력사업 수행의 범위가 제한적이 될 수밖에 없음.

3. 사업현장에서의 인력배치

가. 현지직원 채용

□ 해외사무소로의 권한 이양

○ 본부에서 해외사무소로의 권한이양계획의 주요 골자는 전문기술인력 또는 관리자로서의 현지채용 직원에 대한 권한과 책임을 증가시키는 것임

□ 현지직원 활용의 장점

○ 해외사무소에서 현지채용한 직원들은 해외사무소의 연혁을 파악하여 이를 기억보존하고, 유익한 현지생활정보를 제공해 줌으로써, 결과적으로 해외활동의 가치를 높이는데 기여함

□ 현지직원에 대한 인사관리 정책

○ DAC 회원국의 다수는 현지채용직원의 장기적 경력개발을 지원하는 뚜렷한 정책을 갖고 있지 않지만, 대부분 현지 또는 본부에서의 직무연수는 가능함

○ 일부 회원국의 경우 직무연수, 퇴직금 그리고 다른 해외사무소로의 전근 등의 혜택을 제공하는 종신계약에 대한 정책을 갖고 있다고 함

- 몇몇 회원국들은 현지직원들이 종국에는 수원국 사회조직으로 돌아가기를 장려하는 공식 또는 비공식 정책기조를 유지하고 있으나, 다른 회원국들은 급여가 현저히 차이가 나는데도 현실적으로 그러한 정책이 실현가능한지에 대한 의구심을 표명함

□ 현지직원 채용시 유의사항

○ 현지의 기술 전문인력을 채용하는 것은 많은 이점이 있지만, 자칫 수원국 정부 또는 기관의 두뇌유출을 야기할 위험성이 있음

나. HIV/AIDS 문제

□ 기회균등의 차원에서 HIV/AIDS 문제 접근

○ 특히 사하라 사막 이남 아프리카 지역에 위치한 기관들이 대규모 현지직원 채용시 문제가 되는 것은 채용인력에 대한 HIV/AIDS의 영향력 정도를 어떻게 다루어야 하는가 하는 것임

○ 독일 등 일부국가들은 본부직원 및 현지채용인력에 대한 직장내 HIV/AIDS 정책을 이미 수립했거나 수립중에 있음

제8장 수원국 사정에 따른 양자간 원조의 실행

□ 각 수원국들의 빈곤감소 현황이 서로 다르고 또 지속적으로 변화하므로, DAC 회원국들은 원조 프로그램을 실행하는데 있어서 그 접근법을 각 수원국들의 특수한 정치적 사회적 상황, 국가적 역량, 빈곤의 정도 및 지역적인 특성과 같은 구체적인 맥락에 맞도록 조정할 필요가 있음.

□ 비록 각각 다른 개도국의 상황으로 인해 정형화된 원조 프로그램 시행이 어렵긴 하지만, 적절한 개발환경을 갖춘 국가에서는 '파트너쉽 접근법'이 채택되어야 한다는 것이 현재의 추세임.

□ 이의 일환으로, DAC 회원국들은 점차적으로 개발 프로그램의 조화(harmonization)와 일치(alignment)를 위해 노력하고 있음.

□ '문제국가(difficult partnership)'와 같이 특이한 상황에서는 파트너쉽 접근법 이외의 방식이 도입되어야 할 필요가 있고, 각 원조기관들은 관련 수원국의 상황에 맞도록 접근법을 조정해야 함.

1. 개발 파트너쉽의 실행 (Implementing development partnership)

가. 모범관행 접근법 (Good practice approaches)

□ 거시경제가 안정되고 국가기구들이 제대로 기능하고 있는 수원국에서는 개도국과 공여국 모두의 권리와 책임을 강조하는 파트너쉽 모델이 가장 효과적일 수 있음.

□ 최근까지, 개발파트너쉽의 원칙과 모범관행들을 이해하려는 노력이 상당부문 진척되었음. (다음페이지 박스 내용 참조)

<빈곤감소 파트너쉽 지지를 위한 모범관행 접근법>

파트너쉽 구축을 위해서는 원조기관과 수원국 정부 및 시민사회간의 상호작용 방식에 있어서 근본적인 변화가 수반되어야 함. 빈곤감소에 대한 DAC의 가이드라인 (The DAC Guidelines: Poverty Reduction)에는 파트너쉽에 기반한 모범 원조관행이 다음과 같이 소개되어 있음.

- 개발협력의 포괄적인 프레임워크로서, 수원국의 빈곤감소 전략 및 국가예산을 활용.
- 수원국 정부의 지도층에 민감할 것.
- 수원국내 각기 다른 파트너들 (정부, 양자간 기관, 국제금융기구, 지역금융기구, UN 기구, 시민사회, 노동부문, 민간부문)의 책임과 역할을 명료화.
- 독자적인 업무수행은 금물. 논의 및 사업을 진행하기 전에 협력 상대를 발굴할 것.
- 다른 공여기관 및 수원국 파트너들과의 상호작용 시기 및 방식에 대해 세부사항을 정할 수 있는 협력사업 체계(사전전략기획 및 공동사업을 조정할 수 있는 국가운영기관)에 투자.
- 원조 기관의 행정 · 재정적 필수요건들(예를 들면 재정운영, 책임성(accountability), 프로젝트 사업의 준비단계 및 보고, 모니터링 등)을 가능하면 간소화하고 합리화하며, 수원국 정부의 관련 체제를 강화.
- 현지에서의 인력동원, 참여, 모니터링, 평가 활성화
- 수원국 정부의 권위를 해치지 않는 범위에서, 빈곤감소 조정 및 협의 과정에 있어서 수원국 정부의 리더쉽 강화 및 시민사회의 빈곤감소 전략 및 프로그램 모니터링 · 평가 참여 능력 배양.

나. 일치, 조화 그리고 간소화 (Alignment, harmonization and streamlining)

□ 빈곤감소전략 접근법의 실효성을 수용하고, 원조국 조정 및 파트너쉽 강화에 있어 이러한 전략의 효과성을 인정하는 대다수 DAC 회원국들이 개발협력의 프레임워크로서 국가적 빈곤감소전략을 사용하는 것이 핵심적인 목표임.

□ 그러나, IMF/World Bank의 공동보고서에 의하면 공여국들이 수원국의 빈곤감소전략(PRS)과 원조사업의 일치에 원칙적으로는 동의하고 있으나 실천에 옮긴 경우는 아직 많지 않음.

□ PRS의 우선순위 부재 및 세부사항 미비는 원조사업 내용과 수원국

PRS의 일치에 있어 장애요인으로 작용함. 공동보고서에 의하면, PRS 접근법의 가장 큰 성과는 수원국 정부 및 시민사회의 주인의식 향상, 정부와 시민사회 내의 담론 확대, 정책논의에 있어 빈곤감소의 중요성 증대로 귀결됨.

□ 2003년 원조조화에 대한 로마선언(Rome Declaration on Harmonization)에서 DAC 회원국들이 수원국의 국가시스템과 원조사업간의 조화 및 이를 통한 공여국 간 원조사업의 조화에 동의함. 수원국의 개발정책 및 우선순위에 대한 일치보다, 시스템과 절차에 관한 일치가 더욱 어려울 수 있으나, 수원국정부/공여국 실무반 구성 및 수원국정부/공여국 공동행동계획 마련 등 원조조화를 도모하기 위한 여러 가지 방안이 실행중임.

□ 공여국들은 또한 수원국 정부의 부담 경감을 위한 행정절차 및 관행 간소화를 위해 협력해야 함.

<원조공여국간 관계의 모범관행>

DAC가이드라인 및 참고시리즈: 효과적 원조 제공을 위한 공여국 원조기관들의 모범관행들이 다음과 같이 제시되어 있음.

- 수원국정부와의 협력을 통한 행정적 부담 경감 방안 협의.
- 정책상의 이견을 좁히기 위한 수원국정부와의 지속적 의사소통.
- 타공여국 및 수원국 정부와 관련 원조사업에 대한 정보의 공유.
- 수원국의 시스템을 활용한 시스템 표준화 및 절차 간소화.
- 수원국과의 협의를 통해 수원국 참여를 촉진시키는 공통 원조절차 개발.
- 보편적으로 사용될 수 있는 교훈들을 선별하기 위해, 특정국가의 공통 원조절차 사례공유.

□ 절차의 간소화를 위해, 원조기관들은 한 공여국이 다른 공여국을 대신해서 '대표' 공여국 (lead donor)이 되고, 다른 공여국들이 권한을 위임하는 공여국 (delegating donors, silent partners)이 되는 보다 공식적인 협력관계를 구축할 수도 있음.

□ 일부 DAC 회원국들은 현지 사정에 대한 이해의 제고 및 신속한 대처

를 위해 현장 사무소 직원들에게 책임과 권한을 이양하고 있음. 원조 프로그램의 의사결정 및 수원국과의 효과적인 상호작용을 위해서는 현장 사무소 직원들의 전문적인 지식이 필수적임.

다. 개발프로젝트의 관리 (Management of development projects)

□ 프로그램에 기반한 접근법이 점차 강조되고 있음에도 불구하고, 대다수 DAC 회원국내에서 개발 프로젝트지원이 여전히 중요한 역할을 차지하고 있음. 프로그램 접근법을 선호하는 국가들에서도, 정부추진 사업의 효과를 모니터링할 수 있는 현지차원의 프로젝트 사업들을 더욱 중요하게 여김.

□ 독자적인 프로젝트보다는 빈곤층의 다양한 우려사안을 해결함과 동시에 이들의 지속가능 개발역량을 강화할 수 있는 광범위한 개발 프레임워크 내에서의 프로젝트 지원으로 옮겨가는 추세임.

□ 최근 DAC 회원국들 간 PCM(Project Cycle Management) 기법이 크게 확산되었음. PCM이란 원조사업의 최초 개시에서부터 종료평가에 이르는 과정 관리체제로서 프로젝트와 프로그램에 모두 적용될 수 있으며, 우선순위 선정 및 사업의 의도성과 측정에 있어서도 체계적·논리적 접근을 가능케 함.

라. 국별전략 (Country strategies)

□ 대부분의 DAC 회원국들은 핵심 수원국내에서의 원조사업에 대한 맥락, 근거, 목표, 전략들을 제시하는 국별전략 및 정책선언 문서를 마련하였음. 이러한 문서들에 제시된 우선순위 및 전략들은 해당 원조사업에 다른 측면에서 관여하는 모든 기관 및 부처에게 적용되어야 함.

□ 파트너쉽에 기반한 원조사업을 통해 수원국 정부 및 시민사회 간의 협의가 강화되고 참여가 확산됨.

마. 수원국 주인의식 (Local ownership)

□ 원조기관들에 대한 조정 능력 및 파트너쉽 원칙을 적용할 능력이 부족했던 과거 개도국들의 상황이 수원국 정부의 리더쉽 및 주인의식의 자각 및 부분적으로는 공여국들의 역량강화 노력으로 인해서 변화하고 있는 추세임.

□ NEPAD (New Partnership for Africa's Development)는 그 대표적인 예로서 빈곤 및 저개발 등 아프리카 대륙이 직면하고 있는 난제들을 해결하기 위해 구축된 아프리카 연합(African Union)의 프로그램임. 빈곤감소 및 아프리카의 지속적 성장과 개발, 세계화로 인한 소외 극복 및 세계경제로의 편입, 여권신장 등이 핵심적인 목표이며, 올바른 국정운영(good governance), 아프리카의 주인의식 및 리더쉽, 사회 제 분야의 참여, 재원개발, 파트너쉽, 지역통합, 경쟁력강화, 현 불평등 관계의 개선 및 새로운 국제파트너쉽 형성을 원칙으로 삼고 있음.

□ 인도의 경우도 수원국 정부의 주인의식이 투철한 경우로서, 2003년 6월 6개 국가 (유럽위원회, 일본, 독일, 러시아연합, 영국, 미국)로부터만 원조를 수원하겠다는 의지를 발표하였음. 당시 22개 기 수원국으로부터의 원조는 진행중인 프로그램 종료까지만 원조를 수원하기로 하였으며, 조건부 원조는 받지 않겠다고 발표하였음. 인도 외교부는 또한 양자간 원조에 대한 새로운 가이드라인 개발계획을 천명함.

2. 문제국가에서의 개발 지원 (Supporting development in difficult partnership)

□ "문제국가"는 정부가 개발목표보다는 권력연장과 재산축적과 같은 다른 목표에 비중을 두는 상황을 의미함. 정치적 억압, 부패, 폭력분쟁, 인권유린이 이러한 국가체제의 특성임.

□ 문제국가와 정부의 효과적 정책실천 노력이 있으나 역량이 부족한 국가간에는 분명한 차이가 존재함. 파트너쉽 모델을 "취약국가" 및 분쟁 직후 국가들에 적용할 수 있도록 조정할 필요가 있음. 이러한 경우 취약국가에 대한 원조는 국가체제 및 통치·책임성의 강화 뿐만 아니라 문제국가로의 전락을 예방할 수 있음.

□ 일반적인 파트너쉽 모델은 문제국가의 경우에 적용될 수 없음. 그러나, 공여국들이 원조를 완전히 중단한다면 이러한 국가와 해당 지역 5억 빈곤층 인구의 생존에 위협이 됨. 또한 완전한 국가 실패, 분쟁 및 지역 불안정, 빈곤 인구의 고통 등이 수반될 것임.

□ 문제국가에 개입하는 다양한 접근법들이 DAC 차원에서 고려되었음. 문제국가에 대한 접근법은 하나로 국한될 수 없으며, 공여국들이 적합한 원조모델에 대해서 세부적인 사회적·정치적 분석을 공동 수행해야 할 것임.

□ DAC 는 관련 전략들을 다음과 같이 요약하였음.

- ㅇ 빈곤층을 우선하는 변화(pro-poor change)를 장려: 이 전략은 변화의 주도자들을 주 목표층으로 하여 이들이 새로운 아이디어에 노출되고 논의를 주도하여 변화를 이끌도록 함. 시민사회의 주창자(advocacy)로서 역할이 역량개발을 위해 중요하며, 미래의 지도자 훈련, 여아 교육 등 중기 조치도 필요함.
- ㅇ 빈곤층 지원 원조사업 유지: 문제국가의 경우에도 빈곤층에 대한 원조제공은 중요하며 이에 대한 공감대는 형성되었음. World Bank는 독립적 서비스당국(Independent Services Authorities) 설립을 권장함. 그러나 수원국이 이러한 기구들을 용인하지 않거나, 혹은 시간이 지나면서 이 기구들이 독립성을 잃어간다는 증거가 존재함. 따라서 DAC의 많은 회원국들은 동일한 원조제공채널의 장기유지 예방노력을 기울이고 있음. 원조 기관들은 민간분야, 국제NGO, 종교단체 등을 지원하거나 혹은 수원국 정부와 논의를 지속하기 위해 정부 하위기관 및 지방정부를 통한 원조제공을 고려해 볼 수 있음.

○ 공여국의 조정 및 정책일관성 강화: 원조의 조정 및 정책일관성은 문제국가에서 더욱 필수적임. 외부재원이 제한되어 있거나 제공채널이 다양하지 못하면서도 수요가 큰 경우 원조조정의 부재로 인해 심각한 악영향이 발생할 수 있음. 특정 임무, 정책분석, 정책시스템 지원 등에 있어서 중심 기관의 선별 등이 조정의 전략에 포함됨. 효과적인 조정을 위해서는 공동평가항목 선정, 분석결과 공유, 사업조건에 대한 합의, 중심기관 설정, 상대적 우위에 따른 기관 결정과 같은 사항이 필요함.

제9장 인도주의적 원조, NGO 지원 및 기타 양자간 원조

□ 원조는 인도주의적 원조와 NGO 지원 등 여러 형식을 취할 수 있음.

□ 상기 방식은 진행 중인 사업을 보완하거나 원조 사업에서 제외된 지역까지 사업을 확장할 수 있는 이점이 있으나 개발 협력의 노력을 분산, 약화시킬 가능성도 있음.

□ NGO와 정부 개발 우선순위와의 일관성, 파트너쉽 모델과의 호환성, 수원국의 주인 의식 확대 정도 및 사업의 효과적인 모니터링과 평가의 보장이 필수적임.

□ 인도주의적 원조는 외교 정책의 수단으로 전락해서는 안되며 장기간에 걸친 개발 사업으로의 발전이 가능해야 함.

1. 지역 프로그램

□ 대외 원조의 지역 프로그래밍 (regional programming) 은 초국적 사안 해결에 유용함.

□ 좋은 예로, 남아프리카공화국의 경제, 주변 지역의 운송 구조 등이 남부 아프리카 지역의 개발에 큰 영향을 미침. 특히 최근에는 늘어난 식량 교역 및 여행 등으로 전염병의 확산이 더욱 빠름.

□ 그러므로 개발 단체의 지원에 의한 해당 지역의 인접 개도국들의 협력이 필수적임. 또한 DAC 회원국들은 APEC 및 SADC와 같은 지역기구를 지원함으로써 지역적 문제의 해결을 도모함.

<예: 뉴질랜드>

○ 뉴질랜드는 아태지역 내 각종 지역국제기구 및 그룹의 회원으로서,

역내 개도국들을 원조함.

- ㅇ 아시아 금융 위기 시에도 위기의 원인을 조사하고 아태지역의 금융과 기업 경영 구조를 강화하는 데에 앞장서는 등 APEC 회원국을 상대로 한 여러 가지 지원 활동을 벌여 옴.

□ DAC 회원국들은 지역을 기반으로 한 대외 원조 프로그램을 구성, 실행 할 수 있음.

□ 농업, 환경, 보건, 에이즈 등의 분야가 이에 적합함. 특히 프로그램의 효과성과 지속성을 증대하기 위하여 에이즈나 인접국과의 분쟁 등 사안에 대한 지역적 차원의 해결이 매우 중요함.

<예: 캐나다>

- ㅇ 캐나다는 서 아프리카 지역의 에이즈 확산을 최소화하기 위해 3천5백만 캐나다달러에 달하는 7개년 프로젝트를 지원하고 있음.
- ㅇ 동 프로젝트는 성병 통제와 예방, 보건 교육, 치료약품 확산 등에 중점을 두고 있음.
- ㅇ 에이즈는 모두가 관여해야 할 문제라는 의식을 성공적으로 확산시키는 등 여러 업적을 거둠.

2. 중앙 관리 프로그램(centrally-managed programs)

□ 원조기관 활동의 많은 부분이 하나의 이슈만을 다루는 프로그램 (single issue program) 또는 기능적인 프로그램 (functional program)으로 이루어져 있으며 주로 민주주의와 good governance의 확산, 환경, 식량 원조, 민간부문 개발, 고등 교육 장학금 (tertiary scholarship), 봉사 프로그램 등의 문제에 중점을 둠.

□ 하나의 이슈만을 다루는 프로그램(single issue program)중 가장 규모

가 큰 것은 긴급구호와 인도주의적 원조임.

□ 중앙 관리 프로그램의 주요 특징은 프로그램의 구성과 운영, 본부로부터의 직접적인 자금 지원임.

□ 중앙 관리 프로그램(centrally-managed programs)은 부가적인 자금 지원의 유연성과 대체적인 프로그램 방식을 제공함. 어떠한 경우에는 본질적으로 프로그램 자체가 중앙 집중적 구조와 운영을 필요로 함.

□ 민간부문 개발 프로그램의 경우 공여국과 수원국의 기업과 전문 기관들을 연계하여 합작 사업을 추진하는데 이 경우 중앙 집중적 운영이 용이함.

□ 최근 DAC 회원국들이 치안 문제를 더욱 중요하게 여기게 되었으며, 동 변화는 치안 부문 개선과 good governance에 중점을 둔 단일 이슈 프로그램 (single issue program)의 증가를 가져올 수 있음. 일례로 네덜란드는 최근에 평화, 치안, 개발에 대한 효과적, 포괄적 자금 지원 수단을 개발함.

<예: 네덜란드>

- ㅇ 최근에 평화 재건과 유지를 지원하는 안정기금(Stability Fund)을 설립함.
- ㅇ 동 펀드의 목적은 국가 간의 폭력적인 충돌이 일어날 것으로 예상되거나 이미 일어난 지역의 평화, 치안, 개발을 장려하기 위한 활동에 대해 신속하고 융통성 있는 지원을 제공하는 것임.
- ㅇ 또한, 안정성 분석, 분쟁 방지, 분쟁 중재, 평화 설립과 유지, 치안 부문 개선, 징집 해제, 재통합에 기초하여 평화, 분쟁, 개발 분야에서의 네덜란드의 대외 정책을 지원하기 위한 것임.

□ 고등 교육 장학금 (tertiary scholarship) 역시 중앙 운영 형식의 프로그

램으로서 수원국 학생들이 고등 교육을 받을 수 있도록 지원함.

□ 개발 파급 효과를 최대화하기 위해 학생들이 선진국에서 개발에 관한 수업을 수강하고 자신의 국가로 돌아가 배운 지식과 기술을 적용해야 함.

□ 장학금 프로그램이 국가 간 친선을 도모하기 위한 대외정책 수단으로 전락하는 경우 개발 수단으로서의 기능이 약화될 수 있음.

□ 일부 개발단체는 고등교육 장학금의 개발 효과를 최대화하기 위해 수원국 내, 또는 인접 국가에서의 교육과 개발에 직접적으로 연관된 단기간 교육에 초점을 맞춤.

□ 고등교육 장학금에 대한 평가는 실시된 적이 많지 않으나 체코 공화국의 예를 통해 교훈을 얻을 수 있음.

<예: 체코 공화국>

○ 고등 교육 장학금은 체코 공화국의 대외 원조 프로그램의 큰 부분을 차지하며 약 70 개국에서 온 장학생들이 체코공화국에서 언어 교육 1년을 포함, 6년 동안 공부함.

○ 개도국의 장학생 비율은 주로 기준보다 낮으며 학생들이 선택한 전공은 개발과 관련 없는 경우가 많고 20~50%의 학생들이 교육 종료 후에도 귀국하지 않는 문제점이 있음. 13~33%의 교육 종료한 학생들은 귀국 후 취업에 성공함.

□ 봉사 프로그램 또한 오랫동안 흔히 실시 된 대외 원조의 한 종류임.

□ 전문적 기관을 통해 봉사 프로그램을 실시하는 DAC 국가도 있는 반면 비영리 단체를 통해 봉사자들을 파견하는 국가도 있음.

□ 최근 많은 국가들이 일회적 외부 협조 지원보다 개도국의 자립 능력 개발에 중점을 둠.

□ 이러한 경향에 따라 핀란드, 호주, 아일랜드 등 많은 DAC 국가들이 봉사 프로그램을 없애거나 추세에 맞게 개편함 (핀란드의 경우 파견비용이 높고 성과 또한 의문시 됨에 따라 봉사단 파견사업 중단).

□ 중앙 운영 프로그램은 수원국 정부와의 협의 하에 실행되어야 하며 빈곤 감소 정책과도 일관성이 있어야 함.

□ 양자간 프로그램이 이미 실시되고 있는 나라에서는 특히 현재 프로그램과 어긋나지 않으며 다른 공여국의 정책과도 일관성이 있어야 함. 이런 모든 경우에 파급효과의 모니터링과 평가는 필수적임.

3. 인도주의적 활동 (humanitarian action)

□ DAC 국가들의 단일 이슈 프로그램에서 가장 큰 부분을 차지함. 규모와 접근 방식에 따라 여러 종류가 있음.

□ 긴급-인도주의적 활동을 외교부 산하 기관에서 담당하는 국가도 있는 반면 큰 규모의 담당 기관이 따로 있는 경우도 있음. 후자의 경우 별개의 기관이 외교부 소속 담당 부서와의 협의 하에 활동하는 것을 원칙으로 하며 주로 긴급 원조 상황에 신속하게 대처할 수 있는 전문성이 있음.

<예: 노르웨이>

- ㅇ 노르웨이는 긴급-인도주의적 원조의 선두 주자라고 할 수 있으며 주로 분쟁에 의해 피해를 입은 지역에 대한 원조를 전문적으로 함.
- ㅇ 외교부 산하에 별개의 부서가 활동을 주관하며 긴급 대비 체계인 NOREPS와 긴급 요원 명부인 NORSTAFF에 연결되어 있어 긴급 상황에 신속하게 대처할 수 있음.

□ 많은 DAC 국가들은 국내외 비영리 단체를 통해 대부분의 인도주의적

원조를 지원함.

□ 다자간 기관의 경우에는 DAC 회원국들이 핵심 분담금(core contribution)과 다자-양자간 분담금(multi-bi contribution)을 제공함으로써 특정한 인도주의적 위기에 대응함.

□ 인도주의적 활동의 수준이 높아짐에 따라 활동 기관의 수가 늘어났으며 기관 간의 조화와 파급효과에 대한 더 많은 관심이 요구됨.

□ UN의 CAP(Consolidated Appeals Process)는 1991년에 설립되어 원조단체 간, 원조단체-수원국 간의 긴밀한 협력을 장려함.

□ 인도주의적 활동의 증가는 개발기관의 잘못된 운영으로 인한 부정적 효과 등의 폐해를 야기하기도 함.

□ 결과적으로, 공여국은 질적 수준(quality)과 책임성(accountability) 문제에 더욱 중점을 두고 성과 중심의 사업을 시행함.

□ DAC 회원국들은 국가 간 연대 강화를 통해 개발을 용이하게 할 수 있음. 이 때 국가별 인도주의적 원조 자금 배분의 검토가 유용함. 예를 들어, 어떤 국가는 다수의 국가에 분배하는 반면 어떤 국가는 한 지역에 집중적으로 자금을 지원함.

□ 공여국들이 봉착하는 큰 문제는 단기적인 긴급 원조와 인도주의적 원조를 어떻게 장기간의 개발 협력 사업으로 전환시키는가에 대한 것임.

□ 자연 재해가 많은 지역에 대한 단기간 긴급 원조가 장기간의 개발 사업으로 이어져 수원국의 재해 대비 능력 개발에 도움이 된 성공적인 사례도 있으며 긴급 원조를 받은 국가가 특정 공여국의 주요 수원국이 되는 경우도 있음.

<예: 아일랜드>

○ 아일랜드의 동티모르 원조는 전략적 접근을 통해 단기적 긴급, 인도주의적 원조가 장기적 개발 협력으로 전환된 좋은 예 중 하나임. 현재 동 티모르는 아일랜드가 프로그램 사업을 지원하는 7개국 중 하나임.

□ 인도주의적 프로그램의 질을 향상시키려는 노력의 일환인 2003년 스톡홀름 DAC 19국 회의에서 '인도주의적 원조의 원칙과 모범관행 (Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship)' 과 '올바른 인도주의적 원조 시행계획 (Implementation Plan for Good Humanitarian Donorship)' 이 출범했으며 수행 단체가 설립됨.

□ 스톡홀름 회의에서 인도주의적 원조의 목표를 인명 구조, 인간 존엄성 유지 등으로 정립하고 인도주의적 원조가 외교 정책의 수단으로 사용되어서는 안 된다는 점을 명시함.

4. NGO 및 기타 민간단체에 대한 재정지원 (Co-financing of NGOs and other civil society organizations)

□ 모든 DAC 회원국이 개발 관련 민간단체에게 직·간접적으로 원조자금을 제공함. 여러 가지 목적과 형식의 민간단체가 있으며 미국의 자선 단체들이 가장 활발한 활동을 보이고 있음.

□ NGO와 여타 민간단체는 소외된 지역에 원조를 확대하기에 용이하며 분쟁 발생 시 원조를 중단해야 하는 정부 기관과는 달리 원조 사업을 지속적으로 추진 할 수 있음. 이 외에도 정부 기관보다 잘 알려져 있어 개발 원조에 대한 일반 대중의 인식을 높일 수 있는 등 여러 장점이 있음.

□ NGO를 통한 공적 개발 원조의 비율은 NGO와 정부 기관과의 관계에

대한 정책에 따라 상이함.

□ DAC 회원국들은 NGO에 여러 형식으로 자금을 지원하며 대규모 개발 협력 기관들은 NGO와 장기 자금 지원 계약을 맺는 반면 특수한 상황을 위한 자금 지원 계획을 통해서도 지원을 제공함. 이러한 각종 NGO 활동계획은 많은 경우 NGO와 정부 양자의 공동재원조달방식 (co-financing) 의해 운영되고 있음.

□ 대부분의 DAC 회원국이 NGO 자금 지원에 있어서는 지역적 제한을 두지 않는 특성이 있음. 그 결과 NGO 지원을 통해 정부기관의 원조에서 제외된 지역까지 원조 활동을 확대시킬 수 장점이 있으나 정부기관의 집중적인 개발노력을 분산 시킬 우려도 있으므로 일부 국가들은 파트너 NGO가 같은 활동에 참여 할 것을 장려하고 정부가 제시한 기준에 부합하는 NGO를 집중적으로 지원함.

<예: 오스트리아>

ㅇ 오스트리아에서는 개발 협력 NGO의 활동이 매우 활발하며 원조하는 지역에 따라 정부로부터 일정 자금을 지원받음.

ㅇ 오스트리아가 정부 기관의 우선 순위에 더욱 집중하게 되면서 많은 NGO들이 정부의 방침에 맞춰 목표와 활동을 재정립하였으며, 여러 개도국에서 정부와 NGO가 보완적인 관계로 활동해 왔음.

□ NGO 활동이 정부 개발정책 및 우선순위와 양립되도록 다년주의 예산 및 정책의 공동개발 등을 시도해 볼 수 있을 것임. 그러나 지원 받는 NGO의 수가 많고 프로젝트의 규모가 작은 경우에 어려움이 따름.

□ 일부 국가의 경우 정부에 대한 NGO의 경제적 의존성이 높아져 독립성이 저하되고 있는 반면, 또 다른 나라에서는 NGO가 정부지원을 받는 규모를 스스로 제한하여 독립성을 확보하고자 노력함.

□ DAC 국가들은 NGO가 전략적, 장기적이고 전문성 있는 활동을 하기를 장려하며 우선순위를 정립하고 평가에 더 많은 관심을 두도록 장려함.

□ 몇몇 기관은 NGO가 이런 측면과 관련한 지원을 제공해왔으며 이것은 특히 대 규모의 NGO에게 쉽게 밀릴 수 있는 소규모 NGO에 있어서 중요한 의미를 지님

□ 상기 능력 개발 과정의 중요한 점은 상부기관(umbrella organizations)을 통한 지원임. 별개의 NGO가 각자 행동하는 것 보다 NGO 상부기관이 정부와의 대화를 통해 공동 전략을 개발하고 구성원의 견해를 대변하는 것이 용이함. 몇 DAC 국가에서는 NGO 상부기관 대표가 정부의 개발 정책 결정에 참여하기도 함.

제10장 다자간 원조 및 국제기금 분담금 납부

□ 다자기구에 대한 분담금 납부는 DAC 회원국의 중요한 ODA 제공 채널임.

□ 다자간 기구는 대규모 재원을 동원하거나 국제 개발관련 문제에 대한 공여국의 대응을 조정할 수 있다는 장점을 갖고 있음.

□ DAC 회원국은 다자간 원조 운영과 양자간 원조와의 조정에 더 큰 관심이 있음.

□ 몇몇 DAC 회원국들은 다자간 기구의 현지 사업실적에 대한 진단을 포함, 다자간 원조와 관련해 보다 전향적인 자세를 보여 왔음.

□ 국제기금은 지역 또는 범세계적 차원에서 개발관련 새로운 난제에 대한 새로운 대안 수단으로 대개 보건과 환경 같은 주제를 다룸.

□ 국제기금은 많은 장점을 가지지만, 책임성(accountability)확보와 파트너십의 정도 문제는 여전히 남아있음.

1. 다자간 원조

가. 조건

- 자금을 출연하는 국제기구가 정부간 기구이어야 하며 그 활동의 전부 혹은 상당부분은 개도국(체제전환국포함)을 위해 행해져야 함.
- 출연금은 출연국 소유가 아닌 당해 국제기구의 자산이어야 함
- 공동출연금은 국제기구 재량에 따라 배분됨

나. 유형

○ 국제개발 은행들(세계은행 그룹)

국제개발협회(IDA), 4개 지역 은행들과 소프트론(soft loan)창구(아프리카 개발은행(AfDB), 아시아 개발은행(ADB), 유럽 재건개발 은행(EBRD), 전미개발은행(IDB))

○ UN 산하기구들

유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP), 유엔 고등난민판무관(UNHCR)

○ 유럽 공동체

유럽개발기금, EU위원회 자체 재원으로부터 지원되는 개발 조치들

□ 다자간원조와 다자간 기구와의 전략적 관계 관리 방식은 DAC 회원국들에 따라 다름

○ 국제개발은행들과 관련하여 다수 국가에서 재무부가 출자금을 운영하고 정책협의를 실시하며 외무부 또는 개발청이 대부분의 다자간 개발기구들과의 관계 업무를 맡고 있음.

□ 유엔 전문기구와의 관계는 다양한 부처가 담당함

○ 예를 들면 세계보건기구(WHO)의 경우 보건부가 중심이지만, 개발청 및 외무부내 개발 및 기술협력 전문가들에 의해 지원될 수 있음.

□ 유럽공동체(EC)내 개발협력과 정책통합 관리는 유럽연합 국가들이 조심스럽게 다루어야 할 복잡한 영역임.

○ 정책결정과정들은 회원국들, 유럽의회 그리고 EU집행위원회 모두에 의해 영향을 받으며 안건에 대해 입장이 다르거나 충돌이 있을 수 있음.

○ 개발협력활동 수행은 주로 집행위원회가 담당함. 주요 행위자로는 대외관계위원회 의장(Directorate-general), 개발위원회 의장, 유럽연합인도지원국(ECHO), 유럽원조기구(Europe Aid)가 있음.

○ 대외 원조 프로그램 수행은 수원국 현지의 유럽공동체 대표들을 통

해 조직됨

<유럽공동체가 수행하는 해외원조 프로그램>

■ 유럽공동체(EC)는 다음의 두가지 역할을 수행하는 특징을 가짐
- 직접 지원을 제공하는 실질적 공여자
- 유럽연합 회원국 해외원조프로그램을 조정

■ 유럽 집행위원회는 세계에서 최대 규모의 다자간 원조 기구임

■ 유럽집행위와 이사회는 2000년 11월, 빈곤감소를 유럽공동체의 개발정책의 주요 목적으로 삼는 것을 골자로 하는 '개발정책에 관한 합동 선언'을 채택
- 개발협력은 6개 분야(무역과 개발, 지역통합과 협력, 거시정책 지원 및 사회서비스로의 공평한 접근 증진, 제도적 역량강화, 교통, 식량안전 및 지속가능한 농촌개발)에 집중함
- 인권, 환경, 양성평등, 올바른 국정운영에 주의를 기울임
- 최빈개도국 및 기타 저소득국에 우선순위 부여

■ 유럽집행위는 유럽연합 대외관계예산과 유럽개발기금을 통해 개발협력 자금을 지원하며 다양한 원조프로그램들로 배분함

□ DAC회원국들은 평균적으로 ODA 총액 중 30%정도를 다자원조로 제공함

□ 최근 DAC 회원국들의 다자간 원조에 대한 접근법은 두 가지가 있음

○ 몇몇 회원국들은 그들의 우선순위와 정책적 접근방식에 따라 보다 제한된 수의 다자간 기구에 출연금을 집중함

○ 대표적인 예로 아일랜드를 들 수 있음. 아일랜드의 경우 선택과 집중의 원칙에 따라 상징적 의미의 공여나 자국의 정책목적과 맞지 않는[1] 다자간 기구로의 출연금을 폐지하였음(35기구→20기구)

○ UNDP, UNHCR, UNICEF, WFP, UNFPA(UN Population Fund)등 5개 기구에 실질적 전략적으로 연계하고 있으며 대신 이들 기구들에 대한 모니터링 기능을 강화함

○ 두 번째 추세는 몇몇 회원국들이 정책전략문건 또는 진단 프레임워크를 개발하여 주요 다자간 기구들의 장단점을 나열하고, 현 원조사

1) 판단기준은 다음과 같음 : 빈곤감소에 집중여부, MDG 달성에의 적절성, 개혁의지, 다른 원조기관 및 국가들과의 원조 조정 의지, 훌륭한 기구 운영, 투명성

업의 파급효과, 적절성, 효과성을 진단한다는 것임

- 호주의 경우가 대표적인 예임. 호주는 IFAD의 주요 분담 상위국이었지만, 1) IFAD는 주로 아프리카에 초점을 두는데 이는 동남아시아와 태평양 도서국가들에 원조 우선순위를 두는 호주의 원조정책에 부합하지 않음 2) 이 지역 농촌개발분야에 관여한 다른 조직에 비해 상대적으로 장점과 집중도가 덜 함. 3) 호주가 제시한 관심사에 대해 적절히 대응하지 못한 점 등을 이유로 IFAD에서 탈퇴하기로 결정했음.
- 또한 캐나다, 덴마크, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국 등 8개국은 다자간 기구 성과 평가 네트워크(Multilateral Organisations Performance Assessment Network)를 2002년에 창설하였음. 이 기구의 목적은 다자간 성과에 관한 정보 교류를 증진하고 이들 국가의회에 대한 책임성(accoutability)을 증대하며, 보다 효과적인 원조지원을 확보하고 관련 조직들의 업무와 우선순위를 보다 잘 이해하는 것임. 2003년 시범적으로 보건 분야에 있어 방글라데시, 가나, 인도, 말라위, 모잠비크, 니카라과, 우간다, 베트남 총 8개국에서의 WHO, UNICEF, 세계은행과 아프리카, 아시아, 전미 개발은행의 성과를 평가하였음.

□ 최근 다자간 원조의 양자 원조화에 대한 우려가 제기되었음. 즉, 국제원조기구에 분담금을 출연할 때 그 사용 용도를 미리 정하는 경우가 증가함.

- WHO의 경우 대외협력자금의 62%가 자발적 출연금이며 매년 정해진 분담금 비율은 겨우 38%에 불과함.
- UNHCR은 그 기금의 대부분이 자발적 출연금이며, 그중 43%에 엄격하게 사용용도가 정해진 분담금임
- 이러한 현상에 대해 DAC회원국내에는 상반된 시각이 존재함. 한편에서는 양자화된 다자간 원조의 상당부분이 관련 다자간 원조기구의 우선순위를 바꾸며, 기구의 다자간 특성을 감소시킬 위험이 존재한다고 우려함. 다른 한편에서는 자발적 분담금이야 말로 다자간 원조의 핵심 매카니즘으로서 이를 통해 다자간 원조기구는 영향을 얻고 원

조프로그램 핵심을 조절하며(direct program focus) 원조효과성을 증진시킬 수 있다고 함.

2. 국제 기금(Global fund)

□ 국제기금은 개도국에서의 원조 자금을 지원하는 중요한 메커니즘으로 떠오르고 있음. 재정적 도구로서 전 세계적인 목적을 위해 재원을 모으고 운영하고 분배하는 것이 그 주된 목표임. 그 특징은 다음과 같음

- ㅇ 공공/민간 파트너십 : 민간부문이 종종 재정적 공여자가 되거나 공동재원공급 파트너가 되며, 기금 지배조직에는 민간부문, 시민사회, 기타 다른 이해관계자를 포함할 수 있음
- ㅇ 독립성 : 국제기금은 일개의 기구로부터 독립적이고, 독립된 법인격을 가진 별개의 주체이자 규정상 목적달성을 위한 재정수단을 가진 연합체이거나 국제 협정의 재정 메커니즘으로서 설립됨
- ㅇ 이슈중심 : 그 임무가 종종 단일 이슈 또는 정책분야와 연계됨

□ 국제기금의 장점

- ㅇ 국제 공공재 생산의 중요한 자금지원 수단
- ㅇ 양자간 프로그램 확대 또는 국제기구에 추가적 자금을 지원하지 않으려는 공적 재원으로부터 추가적 재원을 조달함
- ㅇ 운영방식이 혁신적이고 유연함
- ㅇ 민간부문, 시민사회, 기타 이해관계자들의 참여를 유도
- ㅇ 일개 공여자 또는 국제기관이 국제기금을 좌우할 수 없으며 수원국 수요 충족을 최우선과제로 설정함

□ 국제기금의 단점

- ㅇ 단일 사안에만 치중하여 사안간 정책형성의 시너지효과를 간과하고

'빈곤감소 전략' 등 국가 우선순위 및 전략에 따른 국가 주도의 개발 파트너십 지원과 상충됨

- ㅇ 현 개발 조직들과 중복되고 거래비용 증가를 가져올 수 있음
- ㅇ 다자간 원조기구 및 정부들 보다 민주적 책임감을 덜 가짐
- ㅇ 추가적 자금을 모집하기 보다는 해외원조의 대체수단으로서 활용될 수 있음

□ 이들 국제기금의 장단점들은 DAC 회원국들의 자금지원 결정에 크게 영향을 미칠 수 있고, 특히 다수 국가들이 다자간 기구에 전략적으로 개입하고자 할 때 그 영향력이 더욱 확대됨. 만일 회원국들이 국제기금에 전략적으로 개입하고 한다면, good governance, 우선순위, 지속가능성 이슈 그리고 파트너십 접근과 같은 중요한 이슈에 대해 국제기금 이사회와 다른 공여기관들이 개입할 수 있는 능력을 갖춰야 함

□ 또한 DAC 회원국들은 국제기금이 개발 파트너십, 정부 주인의식 및 리더십 등 국제관행 내에서 운영될 수 있도록 협력함으로써 중요한 역할을 함

<주요 국제 기금의 구조 (structure) 와 운영 (governance)>

	GEF	GAVI	GFATM
임무	개도국의 세계 환경 보호 프로젝트와 프로그램을 지원함. 생물학적 다양성, 기후 변화, 국제 수역, 토양황폐화(land degradation), 오존층, 잔류성 유기오염물질 등에 관련된 프로젝트를 지원함.	면역에 있어서 다수의 파트너의 강점과 경험을 뒷받침하기 위함. 백신과 그 외 품목을 구매하고 면역금전적 자원을 제공함	세계 3대 가장 파괴적인 질병인 AIDS, 결핵, 말라리아 퇴치 재원확보 및 가장 적합한 곳으로의 배분함
설립년도	1991(1994년개정)	1999	2002

주요 양자간 공여국		미국, 노르웨이, 네덜란드, 영국	미국, 프랑스, 독일,이탈리아,일본
국제기구의 역할	세계은행, 유엔환경계획, 유엔개발계획이 실행 기구이자 프로그램을 주도적으로 개발함	UNICEF와 WHO가 제공하는 기술 및 운영전문가를 통한 백신 조달,	기술 지원과 국가수준 프로그램 제안 및 실행 조력
민간 부문의 역할	국가수준에서 공동출자 및 공동프로젝트	백신 개발 및 운반에서 핵심적 역할 Gates 재단이 주된 기부자	재정적 지원(5%정도) 이사회에서 대표활동
시민 사회의 역할	이사회를 자문하거나 이사회회의에 참석하여 집행기관 통해 수혜자들에게 자금을 지원, 작은 규모의 출연금은 직접 비정부기구에 전달	이사회에서 제한적 대표활동	이사회 회원투표 및 수혜자에게 기금제공
수탁 기구	세계은행	세계아동기금	세계은행
성과중심 기금의 사용여부	아니오	예	예
프로그램 모니터링과 평가	주로 실행기관에 의해 수행되며 이사회에 의해 검토됨	독립된 성과감사실이 면역화 리포트를 검토함, 성과주의 기금제 때문에 간섭하지 않음	위원회가 최종담당, 국가는 국가수준의 매카니즘을 조정하고, 현 시스템들을 사용을 강조

제11장 개발협력 체계에서 견제와 균형

개발원조 프로그램들은 단순히 물자,자금 등을 지원하고 끝나는 것이 아니라 모니터링, 사업평가, 감사제도 등 대단히 엄격한 '견제와 균형'(checks and balances) 체계를 마련하고 있는데, 이 점이 잘 알려져 있지 않은 바 지속적인 홍보가 필요함.

1. 모니터링(monitoring)

□ 개념: "특정한 지표에서 체계적으로 얻어지는 데이터를 이용하여 원조프로그램 수행당국 및 주요 개발협력 이해당사자들에게 원조프로그램 목표에 대한 진척상황과 목표달성 수준, 그리고 원조자금 사용에 관한 진척상황 등에 대한 정보(indications)를 제공하는 기능"

□ 모니터링을 통해 원조 프로그램 진행사항에 대한 점검 및 수정할 수 있도록 해 줌으로써 원래 달성코자 하는 목표를 이루도록 하는 데 도움을 줌. 모니터링은 사업을 진행하는 공여기관 뿐 아니라 이에 이해관계를 갖는 모든 당사자들의 책임사항임.

□ 제대로 된 개발원조 사업은 명료한 개발목표 및 지표를 마련하고 있어야 함. 지표는 개발원조 프로그램의 진척상황, 결과달성, 향후 목표달성 전망 등을 측정하게 됨. 이 지표 확보가 여의치 않을 경우 상기 지표의 역할을 해줄 수 있는 기초정보(baseline information)를 수집하여 활용함.

2. 사업평가(evaluation)

□ 개념: "현재 진행중이거나 완료된 프로젝트(프로그램,정책)의 설계, 실행, 그리고 결과에 대한 체계적이고 객관적인 평가(assessment)로서, 동 프로젝트의 목표, 효율성, 효과성, 영향, 그리고 지속가능성 등이 적실

성을 가지며 충분히 충족되었는지를 평가하는 것을 목표로 함. 사업평가는 신뢰할 만한 정보를 제공함으로써 공여국과 수원국의 의사결정 과정에 사업추진 과정에서 얻은 교훈들을 반영할 수 있도록 해 주어야 함"

□ 사업평가의 목적 : 개발 프로그램을 평가하는 기초를 마련하고 향후 실시할 개발원조에 피드백을 제공하는 한편 책임감을 높임.

□ 사업평가시 다루어지는 주요 주제들은 ①개발사업의 적실성(relevance) ②개발사업이 가져오는 영향(impact) ③얼마나 당초 목표를 달성했는가 하는 효과성(effectiveness) ④주어진 자원을 얼마나 효율적으로 이용했는가 하는 효율성(efficiency) ⑤개발사업의 이익이 얼마나 지속되는가 하는 지속가능성(sustainability) 등이 있음

□ DAC는 개발원조 사업평가 원칙을 1991년 채택하여 실행중에 있는 바, 동료평가(peer review) 과정 등을 통해 사업평가와 관련한 여러 가지 과제들을 식별하고 해결하기 위해 노력중임

□ 사업평가는 개별프로젝트, 또는 다수 프로젝트를 집합적 평가 등 다양한 차원에서 이루어질 수 있음. 최근에는 여러 국가가 참여하는 공동사업평가(joint evaluation)도 실시되고 있음. 공동 사업평가는 파트너쉽 접근방식, 수원국 정책에 대한 공여국 원조의 일치(alignment) 등 다수 공여국 원조의 총체적 평가필요성이 높아짐에 기인함.

3. 개발성과의 관리(managing for development results)

□ 원조 효과성을 높이고자 하는 노력의 일환으로 DAC 회원국들은 개발결과를 측정하는데 관심을 높여가고 있음

□ 2004년에 열린 '제2차 개발결과관리 국제 원탁회의'에서는 '결과

(result)'를 '수원국 성과의 지속가능한 향상(sustainable improvements in country outcomes)'으로 정의하고 개발결과의 관리(Managing for Development Results)를 "산출, 결과, 영향의 성과 및 달성에 초점을 맞추는 개발관리 전략(management strategy focusing on performance and the achievement of outputs, outcomes and impacts)"으로 정의함.

□ 동 원탁회의에서는 다음과 같은 개발결과 관리의 5대원칙을 채택: ① 모든 사업단계에서 이해당사자간 대화의 초점을 결과에 맞춤 ② 실제 개발프로그램, 평가활동 등을 기대하는 개발결과에 일치시킬 것 ③ 결과보고 방식을 최대한 단순하고 비용효과적으로 할 것 ④ 결과에 이끌리지 말고 결과를 관리할 것 ⑤ 개발결과 보고를 관리기법 습득 및 의사결정과정에 활용할 것

□ 개발결과 관리 이슈는 개발원조기관의 조직상 문제점, 결과 측정의 어려움 등 여러 가지 해결해야 할 과제를 안고 있음. DAC는 개발결과 관리를 위한 조인트벤처(Joint Venture on Managing for Development Results)를 통해 공여국에게 동 문제에 관한 조언을 제공.

4. 공여국 감사당국의 관여(involvement of national audit offices)

□ 다수의 DAC 회원국에서 감사기관이 개발 프로그램을 조사하고 이에 관해 보고하는 사례가 증가하고 있음

□ 감사당국의 보고내용은 프로그램의 진행 관행이나 절차 등에 한정되기도 하고, 프로그램의 사업대비가치(value-for-money) 및 결과달성 평가 등으로 커지기도 함. 후자의 경우 감사당국은 개발원조기관의 사업평가 활동을 보완하는 셈이 됨.

□ 원조규모 증가에 따라 몇몇 DAC 회원국들은 감사당국과 긴밀히 공조

하여 개발원조 사업에 대한 이해를 제고시킬 필요가 있음을 인식하고 이에 대한 노력을 경주하고 있음.

5. 자문기구(advisory bodies)

□ DAC 회원국 가운데 절반 정도가 개발관련 부서에 자문을 제공하는 위원회 등을 설치하고 있음. 그 구조와 규모, 기능 등은 국가별로 유형이 다양하나, 대개의 경우 명시적인 자문활동 역할을 가지며 높은 독립성이 보장되고 있음.

□ 운영실태를 살펴보면 자문기구들은 (1) 정책 전반에 대한 논의 (2) 국별전략 검토 (3) 개발 프로그램 및 사업평가 과정에 대한 제언 (4) 개발협력 관련 포럼 개최 등의 기능을 수행하는 것으로 나타남

□ 자문기구의 효과성은 그 구조와 수행역할에 영향을 받음. 예컨대 구성원의 수가 많으면 특정 의제와 관련한 합의가 어려워지며, 현직 내각구성원이 참여하면 자문기구의 독립성이 약화되는 등의 문제가 생김

"DAC 회원국들의 개발원조 체계 및 실행" 요약 담당자 명단

장	제 목	담당
Chapter 1	개발협력관리	임채술
Chapter 2	개발협력을 위한 법적 정치적 기반	정성호
Chapter 3	21세기 초반, DAC 회원국의 개발협력	원지혜
Chapter 4	재원 조달 및 배분	조소희
Chapter 5	DAC회원국 개발협력체제의 전반적 형태	임채술
Chapter 6	원조기관 관리 : 내부적 조직 및 시스템	신만식
Chapter 7	개발협력사업 수행을 위한 인사관리	박지영
Chapter 8	수원국 사정에 따른 양자간 원조의 실행	권 규
Chapter 9	인도주의적 원조, NGO에 대한 재정지원 및 기타 양자간 원조	문영신
Chapter 10	다자간 원조 및 국제기금 분담금 납부	문상원
Chapter 11	개발협력 체계에서 견제와 균형	조형래

Chapter 1	[illegible]
Chapter 2	[illegible]
Chapter 3	[illegible]
Chapter 4	[illegible]
Chapter 5	[illegible]
Chapter 6	[illegible]
Chapter 7	[illegible]
Chapter 8	[illegible]
Chapter 9	[illegible]
Chapter 10	[illegible]

업무자료 협력정책 2005-5-66

DAC 회원국들의 개발원조 체계 및 실행

발 행	2005년 8월
편집 겸 발행처	한국국제협력단 협력정책실
주 소	서울특별시 종로구 연건동 128 (우)110-782 (전화:02-740-5114)
Website	http://www.koica.go.kr
인 쇄	동화인쇄사

<비매품>