

Making a better world together

KOICA 개발정책 포커스

ISSN 2093-2111

제3호

한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향

KOICA Development Policy Focus

제3호

한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향

목 차

1. 서 언	3
2. 원조공여국의 ODA 법과 정책 구조 분석	4
3. 한국 무상원조의 기본정신, 목표, 원칙	8
4. 무상원조 중기 정책의 범주(category) 분석	11
5. ‘무상원조 분야 기본계획’의 범주별 정책수립 방향	14
6. 결 어	21
[부록 1] 네덜란드 ODA 중기 정책 요약	24
[부록 2] 일본 ODA 중기 정책 요약	35

본 연구는 ‘국제개발협력기본법’에 의거하여 수립될 ‘무상원조 분야 기본계획’ 관련, 기본 구성 항목 및 핵심 요지의 도출 방향에 대한 정책 제안을 위해 수행되었다. 본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힌다.

1. 서 언

- OECD/DAC의 회원국들은 자국의 ODA 정책 분절화(fragmentation)가 원조효과성에 미치는 부정적 영향¹⁾을 최소화하고 ODA 관련자들(stakeholders)에게 일관된 국제개발협력 활동 지침을 제공하기 위하여, ODA 기본법을 제정하거나 중기 정책을 수립하여 ODA 정책 및 실행 시스템의 일관성과 정책효과성을 제고하고 있음.
- 한국에서도 ODA 정책일관성 및 효과성 제고를 위한 기본법 제정 논의가 17대 국회(2004-2008년)부터 공론화 되었으며, 특히 2008년 우리 정부는 ‘한국의 OECD/DAC 회원 가입 특별심사’에서 ODA 기본법 제정과 정책 정비를 통해 정책 일관성 및 효과성을 제고하라는 권고를 받았고, 이에 우리 정부는 ODA 정책 환경을 개선하기로 국제사회에 약속하였음.
- 이러한 배경에서 국제개발협력기본법(이하 “기본법”)이 2009년 12월 18대 국회 본회의를 통과했고²⁾, 현재 관계 부처가 “기본법”의 시행령 마련을 위해 준비하고 있음. 향후 ODA 중기 정책 및 다양한 하위 전략들도 “기본법”의 기본정신과 원칙에 부합하게 수립될 예정임.
- 2010년 7월 26일자로 “기본법”이 시행되면, 우선 동 법에 규정된 바에 따라 한국 ODA의 중기 정책인 “5개년 종합 기본계획”(이하 “종합 기본계획”)이 수립될 예정임. 타 공여국 사례에서 보듯이 “종합 기본계획”은 다수의 한국 ODA 관련자에게 5년간의 일관적인 목표와 행동지침을 제공하는 핵심적인 정책문서가 될 것으로 전망됨.
- “기본법”은 “종합 기본계획” 수립을 위해 “무상원조 분야 기본계획(이하 “무상 기본계획”)과 “유상원조 분야 기본계획(“이하 유상 기본계획”)을 분야별³⁾로 만들어 취합하도록 정하고 있음. 본 연구는 “무상 기본계획”에 포함되어야 할 정책 범주(category)와 범주별 정책수립 방향을 제안하여, 무상원조 관련자들의 “무상 기본계획” 수립 논의를 활성화하고, “종합 기본계획” 수립에 기여하고자 함.

1) ODA 정책 분절화는 ODA를 담당하는 여러 기관이 각각 별도의 정책을 수립·시행할 때 발생하며, 국가 차원의 ODA 정책 간 조율 및 일관성이 달성되지 못하는 상황을 지칭하는 것으로, 한국의 ODA 정책 분절 현황은 김은미 외(2008) 참고.

2) 그러나, 동 법안은 기존의 유·무상원조 분절화 체계를 고착화시키는 것으로 비판받고 있으며(참여연대 외, 2009), 정책일관성 및 효과성 제고라는 본연의 취지를 달성하기 위해서는 복잡한 조정절차를 거쳐야 하는 한계를 가지고 있음.

3) 국내 ODA에서 ‘분야’라는 용어는 주로 원조사업의 분야(sector)를 지칭하는 경우가 많았으며, 간혹 ‘ODA 정책별 분야’에 사용되기도 했음. 금번 “기본법”에서 ‘무상분야, 유상분야’라는 용어가 추가되면서, 향후 용어상 혼란이 발생하지 않도록 정리가 필요함. 본 연구에서는 ‘무상분야, 유상분야’에 ‘분야’라는 용어를 사용하고, 원조사업 분야에는 ‘부문’이라는 용어를 사용하며, ODA 정책분야에는 ‘영역’이라는 용어를 사용하였음.

- 한국 무상원조 중기 정책의 범주를 도출하고 범주별 정책을 검토하기 위하여, 비교 분석 사례로 일본과 네덜란드를 선정⁴⁾하고 양국의 중기 ODA 정책을 비교하였고, 향후 정책토론을 촉진하기 위해 양국의 중기 ODA 정책을 요약 번역하여 부록으로 첨부하였음.

□ “무상 기본계획”의 정책 범주(category)와 범주별 정책을 검토하기에 앞서, 국내 ODA 정책의 구조와 정비 현황을 간략히 분석하여 “무상 기본계획”이 전체 ODA 정책 구조상 어떠한 위치를 차지하며, 다른 ODA 정책들과의 연관 관계는 어떠해야 하는지 짚어보고자 함. 이어서, “기본법”을 통해 정립된 무상원조의 기본정신 및 목표, 원칙을 정리하여 “무상 기본계획” 수립에 대한 논의의 기초로 삼고자 함.

2. 원조공여국의 ODA 법과 정책 구조 분석

가. OECD/DAC 회원국의 ODA 법과 정책 구조

- DAC 회원국별 ODA 법과 정책의 구조를 살펴보면,⁵⁾ <표 1>에서와 같이 2개 그룹으로 분류 가능
- 1그룹 (기본법 + 중기 정책) : 원조의 기본정신 및 목표, 수행체제를 명시한 ODA 기본법과 기본법에 명시된 목표를 이행하기 위한 중기 정책을 병행하여 사용⁶⁾
 - 2그룹 (중기 정책) : 3~10개년의 개발원조 기본 목표, 주요 정책 방향, 중점 이슈 및 부문(sector), 원조효과성 제고를 위한 실행 방안 등을 포괄적으로 제시⁷⁾

4) 일본은 한국과 가장 유사한 ODA 정책 환경을 가지고 있으며, 네덜란드는 전형적인 유럽형 원조정책 구조를 가지고 있고 원조규모 상 한국과 비교하기에 상대적으로 용이하므로, 2개국을 비교분석 사례로 선정하였음.

5) 한국국제협력단(2009) 및 장현식 외(2007) 참고.

6) 대표적으로 영국의 중기 정책은 ‘백서(White Paper)’의 형태로 발표됨. 고정된 주기가 있는 것은 아니며, 국·내외 ODA 환경의 변화로 정부가 필요하다고 판단될 때 발표. DFID가 1997년 이래 발간하고 있는 White Paper on International Development는 2000년, 2006년, 2009년 발간되었고, 2002년 국제개발법 제정의 기본 문서가 되었던 “Eliminating World Poverty”(2000)는 2006년, 2009년 후속 백서의 근간이 됨.

7) 이러한 중기 정책은 ODA Charter(일본), Policy Memorandum(네덜란드), Government Communication(스웨덴) 등 다양하게 명명되며, 종종 중기 정책의 전략들이 도출된 배경을 자세히 설명하는 백서가 함께 제시됨.

〈표 1〉 DAC 회원의 ODA 법과 정책

법 및 정책 유형	DAC 회원국
ODA 기본법과 중기 정책 ⁸⁾	일본, 영국, 스위스, 덴마크, 스페인, 오스트리아, 그리스, 미국, 한국
중기 정책	네덜란드, 독일, 핀란드, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 아일랜드, 프랑스, 포르투갈, 캐나다, EU

출처: 한국국제협력단(2009), p. 277-287 및 김은미 외(2009), 손혁상(2009) 등 참고

- ODA 법과 중기 정책을 실행하기 위해서, DAC 회원국은 국별지원전략(CAS: Country Assistance Strategy) 및 원조부문별 중기 전략, 국민의 ODA 이해 제고 전략, 각종 가이드라인 등 다양한 세부 전략과 기준들을 마련하고 있음

나. 한국 ODA 법과 정책 구조의 정비를 위한 과제

- “기본법”⁹⁾은 한국 ODA의 기본정신 및 목표(제3조), 기본원칙(제4조), 5개년 국제개발협력 기본계획 수립(제8조) 등에 대한 개괄적 내용만을 담고 있으므로, 향후 시행령 및 “종합 기본계획”, 국별지원전략 및 각 원조기관별 실행 계획 등으로 단계별로 구체화되어야 함.
- 이에 따라, 한국 ODA 정책 구조 정비를 위한 과제로서 다음의 4가지 후속 조치가 이루어져야 함.
- (1) “기본법”과 정부 부처 및 지자체의 국제개발협력 활동 근거 법률들과의 법적 일관성 검토¹⁰⁾
 - 각 정부부처 및 지자체의 국제개발협력 관련 법률에 대한 개정 필요성 검토 및 필요시 법률 정비
 - (2) 정부 부처 간 개발원조 관련 정책일관성(PCD: Policy Coherence for Development) 제고 시스템 마련
 - DAC 회원국은 정치·경제·환경·무역·이주·안보 등을 담당하는 자국

8) 벨기에, 룩셈부르크, 이태리는 ODA 기본법을 가진 국가로 분류되나, 중기 정책의 보유 여부는 확인되지 않음.

9) 18대 국회에서 한국 ODA의 기본법인 가칭 ‘국제개발협력기본법’(안)이 송민순 의원 등에 의해 발의되었고, 정책세미나 및 관련 부처 의견조정, 국회 통일외교통상위원회 의결(2009.11.25)을 거쳐, 2009년 12월 국회 본회의를 통과함. 동 법안의 제안 배경 및 논의 내용 등은 손혁상(2009) 참고.

10) 우리나라 정부 부처 및 지자체의 국제개발협력 활동 근거 법률들에 대한 현황 분석은 김은미 외(2008), p. 114-115 참고.

정부부처들이 수원국에서 개발에 역효과를 미치는 활동을 하지 않도록, 정부 전체 차원의 수원국내 활동을 검토 및 조정하는 ‘범정부적 접근 (Whole-of-Government Approach)’을 도입¹¹⁾

- 예를 들어, 공여국이 개발원조 컨설팅을 통해 수원국 정부에게 수출을 통한 경제성장을 권고하면서, 한편으로는 자국의 시장에 수원국이 수출하기 어렵게 하는 쿼터제나 자국 산업보조금제 등의 정책을 가지고 있다면, ‘범정부적 차원’에서 개발원조 정책의 일관성이 확보되어 있다고 할 수 없음.
- 그러므로 우리 정부도 범정부 차원에서 개발원조와 여타 유형의 국제협력 간 연관성에 대한 정책 공감대를 형성하고 점검하는 체계를 마련하고, 수원국 주재 대사관을 통해 개발원조를 비롯한 각 중 국제협력 활동 간에 일관성을 확보할 수 있는 시스템 마련 필요

(3) “종합 기본계획” (중기 정책) 수립

- “기본법” 제8조는 국제개발협력위원회가 “무상 기본계획”과 “유상 기본계획”을 종합·조정하여 “종합 기본계획”을 확정하도록 정하고 있음.
- 타 공여국의 사례를 비교할 때, “종합 기본계획”은 기본적으로 아래 세 가지 범주(category)의 정책 방향을 제시할 필요가 있음 (본 연구 4장 참고)

1. 국제개발협력의 정책 환경에 대한 분석
 - 1-1. 국제적 맥락(international context) 및 도전과제에 대한 분석
 - 1-2. ‘1-1’에서 분석된 항목들에 대한 한국 ODA의 입장 및 접근 방법
2. 주요 정책 영역별 한국 ODA의 입장 및 행동(action) 방향
3. ODA 정책효과성 및 사업수행 효율성 제고 방안

- 국무총리실은 한국 ODA 정책 조정 총괄 기관으로서 “종합 기본계획” 수립 절차를 총괄해야 하므로, ‘종합 기본계획 작성을 위한 가이드라인’을 마련하여, “무상 기본계획”과 “유상 기본계획”이 의견수렴 및 초안 작성 단계부터 서로 상이한 가정과 입장에 근거하여 작성되는 것을 사전에 방지해야 함.
- “종합 기본계획” 수립 과정은 상기 3개 정책영역에 대한 ODA 관계자(actors)들의 의견을 수렴하고 조정하는 참여의 과정이 되어야 정책일관성 제고가 가능함.

11) DAC 동료심사 수검 항목 중 ‘2장 정책 일관성’ 참고 (OECD/DAC, 2008a).

(4) ODA 실행 전략 및 계획의 수립

- “종합 기본계획”의 실행을 위해서는 다양한 하위 전략 및 계획이 “종합 기본계획”의 목표와 정책방향, 실행 방침에 일치하도록 수립되어야 하며, DAC 회원국은 대체로 아래의 단계별 ODA 전략 개발 방법을 활용하고 있음.
 - ① 1단계: 제한된 원조재원 및 인적자원을 효과적·효율적으로 활용하기 위한 ‘선택과 집중’의 첫 단계로 ‘ODA 중점협력국(priority countries)’¹²⁾별 5개년 재원 배분 계획 마련
 - ② 2단계: 중점협력국별 지원전략인 ‘국가지원전략(CAS)’¹³⁾을 마련하되, 원조수단인 무상원조와 유상원조가 수원국의 개발상황과 정책환경에 따라 적절히 사용될 수 있도록 연구조사 및 정책대화를 통해 조정함. 또한, ‘국가지원전략’에서 선정된 2-3개 이내의 협력 프로그램별로 세부 구성안을 마련하고 ‘프로그램 심의위원회’를 통해 프로그램 구성안을 심의·확정¹⁴⁾
 - ③ 3단계: 국가지원전략을 수행하기 위한 원조집행 기관의 중기 전략을 마련하되, 중기 인력운용 전략 및 범분야 주제(cross-cutting issues) 주류화 전략 등을 포함하고, 중기 전략들에 근거하여 연간 실행계획을 수립
- “기본법”은 “종합 기본계획”에 중점협력대상국에 대한 중기지원전략, 즉 ‘국가지원전략(CAS)’을 포함하도록 정하고 있음. 하지만, 타 공여국의 경우 CAS를 수립하는데 최소 6개월에서 최장 15개월까지 소요되며¹⁵⁾, 30여개의 중점협력국에 대한 CAS를 정해진 한 해에 모두 수립하는 것은 행정상 부담이 과다할 것으로 예상되므로, 한 해에 10개 이내의 CAS를 순차적으로 수립하는 것이 바람직함.
- “종합 기본계획”에 30여개의 중점협력국에 대한 CAS를 모두 포함하고자 할 경우에는, ‘CAS 수립에 대한 가이드라인’을 제작하여 충분한 관련자 교육을

12) 한국 정부는 OECD/DAC 가입 심사 과정에서 한국 ODA의 중점협력국을 30개 이내로 제한하기로 함.

13) CAS의 필요성 및 구성 내용과 한국의 CAS 활용 현황에 대해서는 정유아(2009) 참고.

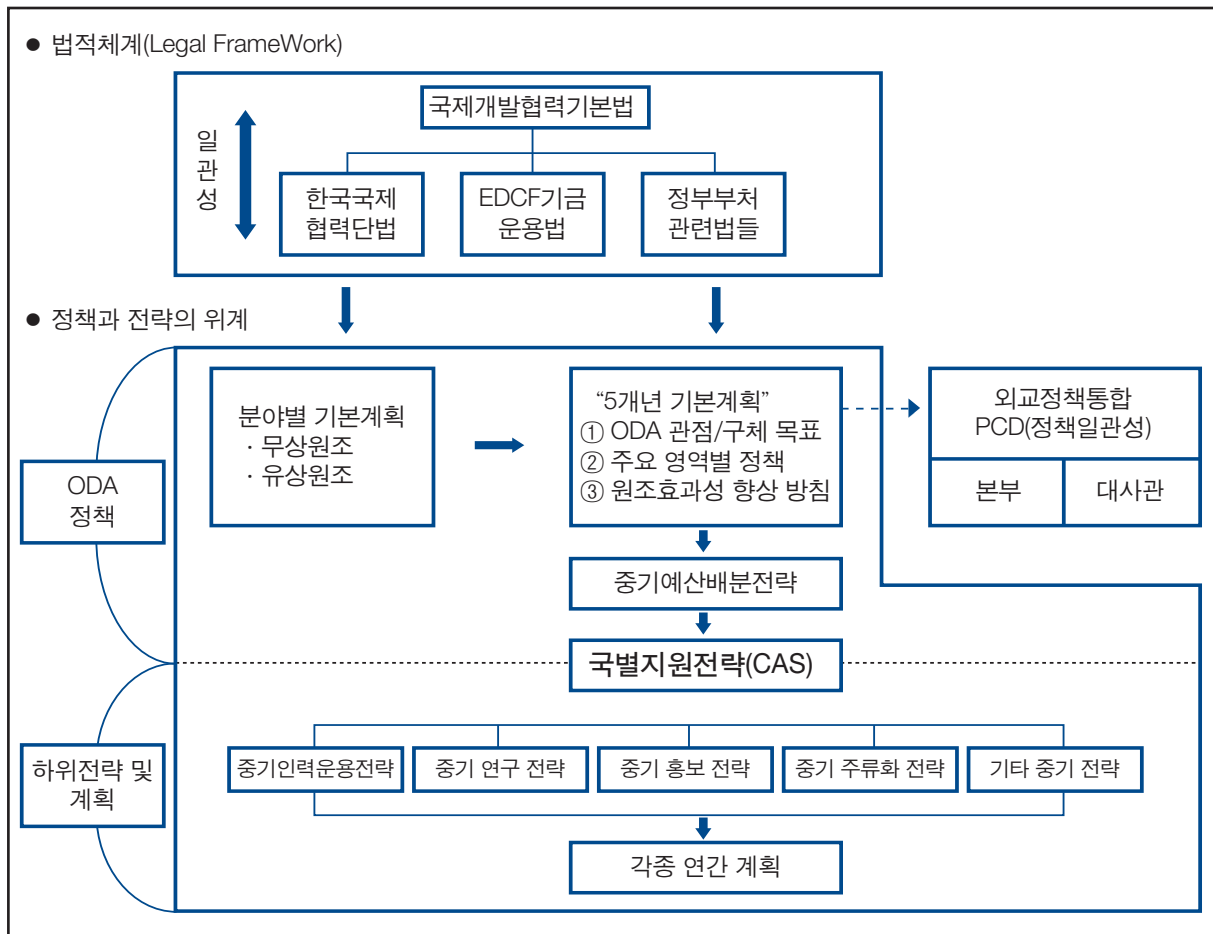
14) 한국 ODA에서 아직까지 프로그램에 근거한 개발원조 수행 방법이 정립되어 있지 않으므로, 타 원조공여국의 사례를 조사하여 ‘프로그램 심의위원회’ 운영 체계 등을 갖추 필요가 있음. 현실적으로 무상원조와 유상원조를 혼합하여 프로그램을 구성하는 경우, ‘프로그램 심의위원회’를 관련 기관 공동으로 운영해야 하는 복잡한 절차가 예상되나, 현황과 같이 프로젝트 단위로 심의하는 경우 일본이 최근 동료심사(peer review)에서 지적받은 대로 너무 많은 심사대상으로 인한 의사결정 지연과 비효율성 (OECD/DAC 2010, p.34)을 피할 수 없을 것으로 예상됨.

15) 이는 정보 분석과 ODA 관련자간 의견조정에 많은 시간이 필요하기 때문인데, 네덜란드와 같이 ODA에 대한 사회적·정치적 합의 정도가 높고 외교부가 모든 정책과 실행을 책임자는 공여국은 전체 중점협력국(36개국)에 대한 CAS를 6개월의 제한된 기간 내에 동시에 수립하기도 함 (정유아·정우진 2010).

거친 후, 최소한 6개월 이상의 CAS 초안 마련 및 심의 기간이 주어지도록 절차를 조정할 필요가 있음.

- 한국이 DAC 회원국으로서 일관적 ODA 정책 구조를 정비해 가기 위해서는 아래 <그림 1>과 같은 방식으로 ODA 법과 정책, 전략의 위계(hierarchy)가 정비되어야 하며, “무상 기본계획”도 동 정책 구조상의 전·후 연관성을 고려하여 일관성 있게 수립되어야 함.

<그림 1> ODA의 법과 정책, 전략의 위계(hierarchy)



3. 한국 무상원조의 기본정신, 목표, 원칙

- “무상 기본계획”에는 한국 무상원조 분야 관계자들이 최근 국제개발협력 분야의 국제적 맥락(context)과 도전과제에 대해 어떠한 공동의 인식을 가지고 있는지 제시해야 하고, 한국 무상원조가 특히 집중할 도전과제의 영역과 접근 방법을 설정해야 함.

— 또한, 그러한 인식과 접근 방법에 근거하여, 무상원조 분야의 주요 정책 영역별

입장 및 행동(action) 방향이 제시되어야 하고, 무상원조 정책 효과성 및 집행 효율성 향상을 위한 구체적인 방침을 담아야 함.

- 무상원조 관계자의 공동 인식은 “기본법”의 기본정신 및 목표에 기초하여 도출되어야 함. “기본법” 제정 과정에서, “기본법”의 기본정신이 무상원조와 유상원조 분야의 기본정신을 모아 합집합의 형태로 구성된 것을 고려할 때, 한국 무상원조의 기본 정신을 간략히 정리하여 “무상 기본계획” 수립 논의의 출발점으로 삼는 것이 유용함.

〈표 2〉 한국 국제개발협력의 기본정신 및 목표

제3조(기본정신 및 목표)

- ① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성 및 아동의 인권향상과 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.
- ② 국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다.
 1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
 2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선
 3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진
 4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
 5. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

출처: 국제개발협력기본법안(2009) 제3조

- “기본법”의 제3조는 한국 국제개발협력의 기본정신 및 목표를 <표 2>와 같이 제시하고 있으며, <표 2>에서 제시된 기본정신 중, ‘협력대상국과의 경제협력관계를 증진’을 제외한 모든 요소는 기본법안 마련을 위한 무상원조 관련 기관의 의견으로 제출된 바 있음¹⁶⁾.

- 그러므로 한국 무상원조의 기본정신 및 목표, 원칙은 <표 3>과 같이 정리할 수 있으며, 이에 기반하여 “무상 기본계획”에 담길 5개년 목표를 구체화하고, 더 나아가 지역 및 부문(sector)별 정책 등에 “기본법”의 원칙들을 어떻게 적용할 것인지 무상원조 관계자간 협의를 거쳐야 함.

- 예를 들어, 빈곤감소라는 “기본법”의 목표를 달성하기 위해 한국정부는 2015년까지 국제사회가 달성하기로 한 MDG 달성에 동참한다는 구체 목표를 제시할 수 있으며, 이를 위해 빈곤율 및 빈곤 인구가 높은 특정 국가에

16) 개발협력과 (2009) 참고.

원조를 집중하도록 ‘지역정책’¹⁷⁾을 수립하고, 모성보건 증진과 같은 ‘중점 부문(sector)’에 집중하도록 정책 수립 가능

〈표 3〉 한국 무상원조의 기본정신, 목표, 원칙

[기본정신]

한국 무상원조는 여성 및 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.¹⁸⁾

[목표] 한국 무상원조의 기본정신 추구를 위해 다음 목표 달성¹⁹⁾

1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선
3. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여

[기본 원칙] 무상원조 사업 추진 시 다음의 원칙 준수

1. 협력대상국의 자조노력 및 개발 필요 존중, 역량강화 지원
2. 한국 개발경험 공유의 확대
3. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진
4. 원조 형태(modality)간 연계성 강화 및 정책일관성 추구를 통해 원조효과성 제고

17) 지역정책은 두 가지 형태로 구성될 수 있는데, 하나는 국가 단위의(country-level) 지역정책이고, 또 다른 하나는 한 국가를 넘어서는 일정 지역에 대한 지역정책임. 후자의 경우 아프리카, 중남미와 같은 대륙단위의 지역정책이 될 수도 있으나, 이렇게 큰 단위의 지역은 개발지원전략을 구체화하기 쉽지 않으므로, 보통 원조공여국들은 물 관리 문제 혹은 질병전파 등의 문제를 공유하고 있는 몇 개 수원국을 묶어 지역정책을 수립함. 부록에 첨부한 네덜란드 지역 정책 중, 아프리카 북동부(the Horn of Africa) 지역 및 발칸 지역 등에 대한 정책을 그 예로 들 수 있음.

18) 개발도상국의 빈곤감소는 기본정신과 목표에 중복되어 포함되었는데, 타 공여국에서는 개발원조의 목표 수준에 빈곤감소가 포함되어 있는 것을 참고하여, 〈표 3〉에서 빈곤감소는 목표로 포함하였음.

19) “기본법”의 목표 중 하나인 ‘개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진’은 성과중심적 (result-based approach) 원조 관점에서 볼 때, 구체적인 중기 목표를 설정하기 모호한 범주이므로 논외로 함.

4. 무상원조 중기 정책의 범주(category) 분석

가. 네덜란드 ODA 중기 정책²⁰⁾ 사례 검토

□ 중기 정책의 목표와 관점(perspectives)

- 네덜란드 정부는 “지구화(globalization)”를 가장 주목해야 할 국제적 맥락(context)으로 제시하고, ‘상호 책임에 기반한 상호 이해(Mutual Interests, Mutual Responsibilities)’를 추구’하는 것이 ODA에 대한 시대적 요구로 인식하며, 파트너십을 중심적 원리로 제시함.
- 네덜란드의 포괄적인 개발협력의 목표는 국제사회의 노력에 동참하기 위한 ① 빈곤감소(MDGs), ② 원조효과성 제고, ③ 성과중심의 원조의 3가지로 제시하고, ‘선택과 집중’, ‘개발정책 일관성’ 등 10가지의 정책 관점(perspectives)을 명시²¹⁾

□ 주요 영역별 ODA 정책

- 네덜란드 ODA 중기 정책 중 주요 정책 영역을 분석하면, 크게 ‘일반 정책’과 ‘중점 부문(sector) 정책’으로 나눌 수 있음.
- ‘일반 정책’은 ① 개발정책의 통합성 및 일관성, ② 지속가능한 개발, ③ 개도국 민간 부문 개발 촉진, ④ 지역정책으로 구성되고, 각각의 간략한 정책배경(rationale)과 실행 방향을 담고 있음.
- ‘중점 부문(sector) 정책’은 네덜란드 ODA가 집중할 4개 부문 (교육, 생식보건, HIV/AIDS, 환경과 물)의 간략한 정책배경(rationale)과 원조방식에 대한 설명을 담고 있음.

□ ODA 정책효과성 제고 및 사업수행 시스템 효율화 방안

- 네덜란드 정부는 개발협력 효과성 증진을 위해서는 정책의 질 향상이 필요하다는 점에 공감하고, 그를 위해 상호보완성, 조정, 조화, 성과측정에 초점을 두는 다양한 정책 도구 제시
- 네덜란드의 개발협력국 지원 정책 관련, ① 빈곤도, 원조수요, 개발협력 성과 등의 변수로 정량화된 모델을 통해 36개국의 중점협력국을 선정하고, 각

20) Directorate-General for International Cooperation(2003) 참고. 첨부을 제외한 본문은 총 32 페이지로 구성됨. 동 2003-2015년간 중기 정책문서는 다시 5개년 정책문서로 더 구체화하며, 가장 최근 정책문서는 Ministry of Foreign Affairs (2007) 참고. 본 보고서에서는 내용 상, 한국의 개발협력 기본 계획 구상에 더 적합한 Directorate-General for International Cooperation(2003)을 비교 분석 대상으로 함.

21) 선택과 집중, 성과중심적 원조, 파트너십, 양자원조의 원칙, 지역정책, 정책통합, 개도국 안정화 기금, 개발정책 일관성, AIDS/생식보건 부문(sector) 정책, 다자원조의 원칙.

협력국에서 2개 중점 부문(sector)에 개발원조를 집중한다는 원칙을 강조하며, ② 원조수단 활용의 원칙을 설명하고, ③ 개발협력을 종료하게 된 국가에 대한 출구 정책을 명시

- 다자협력에서도 네덜란드의 개발원조 정책 목표를 달성하는데 가장 기여할 수 있는 다자기구를 선정하고 집중 지원하여, 정책 및 자원의 분절을 극복
- NGO를 통한 지원도 수원국 지원 프로그램의 맥락(context)에 가급적 맞추어 실시하며, NGO 활동 성과에 연계된 예산 지원 체계 마련
- 공여국간 조화를 추구하는 파리선언 의제에 적극 참여하며, Nordic+²²⁾와 협력
- 개발성과 측정 향상을 위해, 개발계획 단계를 더욱 강화함. 상세한 목표와 예상 결과, 진전 성과지표를 계획에 포함하고, 평가결과의 환류(feedback)를 강화

나. 일본의 ODA 중기 정책²³⁾ 사례 검토

□ 중기 정책의 목표와 관점(perspectives)

- 일본은 ‘세계 평화 및 개발에 기여하고, 일본의 안보와 번영을 보장’하기 위하여, ODA를 통해 MDGs 등 국제사회의 공동 노력에 동참하고, 일본의 지위에 맞는 역할을 하고자 함.
- 일본 ODA의 중심 원리로 “인간 안보(human security)”의 관점을 제안하는데, ‘실질적·잠재적 위험에 노출된 개인과 공동체의 대응역량이 높아지도록 개도국 사회 발전에 기여하는 것’으로 “인간 안보”를 정의하며, 관련된 6가지의 정책 관점을 제시²⁴⁾

□ 주요 영역별 ODA 정책

- 4개 주요 정책 영역별로 일본의 입장을 제시하고, ODA 현장의 5개 원칙²⁵⁾을 적용한 상세 지원 방안을 설명
- ‘글로벌 이슈 대응’ 정책 영역을 예로 들면, 일본은 인구, 식량, 에너지 등 여러 글로벌 이슈들 중에서 특히 환경 문제 및 자연재해 대응에 초점을 두고, 여러

22) 파리선언 관련, 같은 정책의제를 추진하고 수원국 내 협력 체계를 만드는 데 공조하는 국가 그룹으로 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국을 포함.

23) Government of Japan(2005) 참고. 첨부된 제외한 본문은 총 22페이지로 구성됨. 일본 정부는 중기 정책문서 외에도 새로운 국제개발협력 이슈에 대한 깊이 있는 이해가 필요할 때 별도의 백서를 발간하여 정책을 보완함. Ministry of Foreign Affairs (2009) 참고.

24) 인간 중심의 개발원조, 지역사회 강화, 주민 역량 강화, 위험에 노출된 주민 지원 강조, 문화적 다양성 존중, 종합적 개발원조 실시.

25) 자조노력 지원, “인간 안보”의 관점 적용, 사회평등 보장, 일본의 경험 및 전문성 활용, 국제사회와의 공조.

가지 일본의 환경 이니셔티브에 기반하여 ODA를 지원할 것이라고 정책 입장을 구체화함. 또한 그 중에서도 3가지 행동 영역에 집중하여, ① 지구온난화 대응, ② 오염관리, ③ 자연환경 보전에 초점을 두고 일본이 선도적 역할을 하겠다는 계획을 제시

□ ODA 사업수행 시스템 운영 방안

- － 일본 ODA의 효과성 및 효율성 증진을 위해 크게 2가지 방안을 제안
- － 수원국의 개발계획 및 국제 개발목표와 부합하는 방향으로 국가지원프로그램을 구성하여 정책 일관성 향상
- － 현장 기능 강화를 위해, 정책 수립과정에서 ODA-TF²⁶⁾의 제안 및 참여를 제고하고, 수원국 및 타 공여기관과의 정책대화 및 협력을 ODA-TF 중심으로 확대

다. 한국 ODA 중기 정책 범주(category)의 도출

- 상기 2개국의 중기 정책 분석에 근거하여, 한국 무상원조의 중기 정책 범주도 <표 4>를 기준으로 구성할 것을 제안하며, 각 정책 범주별 상세 내용은 우리나라 무상원조 관련자 간 논의의 장을 마련하여 구성되어야 할 것임.

〈표 4〉 ODA 중기 정책의 범주

1. 중기 정책의 목표와 관점(perspectives)
 - 1-1. 중기 ODA 정책 관련 국내·외적 맥락(context)
 - 1-2. ODA의 포괄적 중기 목표와 한국의 접근 방법
2. 주요 영역별 ODA 정책
3. ODA 정책효과성 및 사업수행 효율성 제고 방안

- ‘1. 중기 정책의 목표와 관점’ 범주에는 한국 무상원조 분야 관계자들이 최근 국제개발협력 분야의 국제적 맥락과 도전과제에 대해 어떠한 공동의 인식을 가지고 있는지 정리하고, 한국 무상원조가 특히 집중할 도전과제의 영역과 접근 방법을 선별하여 제시하도록 함.
- ‘2. 주요 영역별 ODA 정책’ 범주를 구성하기 위해서는 우선 어떤 정책 영역 포함할 것인지가 논의되어야 함. 네덜란드와 일본의 사례를 볼 때, ① 정책통합성 및 일관성 제고 정책, ② 지역정책, ③ 중점 부문 정책, ④ 다자원조정정책의 4개 정책 영역이 최소한 포함되는 것이 바람직함. 주요 정책 영역이 정해지고 나면, 정책 영역별 무상원조 분야의 입장 및 행동(action) 방향이 설정되어야 함.

26) 일본 대사관, JICA, JETRO 등으로 구성.

- ‘3. 무상원조의 정책효과성 및 사업수행 효율성 제고 방안’ 범주를 구성하는데 있어, ① 정책효과성 제고 차원에서는 국제 원조규범을 준용하여 ‘범분야 주제(cross-cutting issues) 주류화’²⁷⁾ 및 ‘성과중심적(result-based approach) 원조 실시’를 우선적으로 고려할 수 있고, ②사업수행 효율성 제고 차원에서는 ‘현장중심의 개발협력 수행 체계 강화’ 및 ‘국내·외 ODA 파트너십 확대’를 고려할 수 있음.
- <표 4>의 중기 정책 범주는 무상원조 분야와 유상원조 분야에서 각각 구성될 경우, 향후 “종합 기본계획” 수립 단계에서 불필요한 조정 절차를 거쳐야 하므로, 분야별 기본계획을 수립하기 전에, 국무총리실 주관으로 전체 ODA 관계자들이 모여 정책 범주와 각 정책 범주의 구성과 각 항목에 담아야 할 내용의 방향을 정하는 정책토론회를 개최하는 것이 바람직함.

5. ‘무상원조 분야 기본계획’의 범주별 정책수립 방향

가. 중기 정책의 목표와 관점(perspectives) 정립

- 중기 ODA 정책의 국내·외적 맥락(context) 관련, 다음 사항들을 기본적으로 고려하여 내용을 구성할 수 있음.
- 국제적 개발협력 맥락에 대한 한국 무상원조 관계자의 인식
 - 지구화와 함께 빈곤, 안보, 인권, 무역, 환경, 개발 간의 연관성이 높아지고, 정책 간 통합성 및 개발정책 일관성의 향상 필요성에 공감
 - 빈곤해소를 위한 국제사회의 노력에 동참하기 위해 MDGs 달성에 집중하며, 원조효과성 향상을 위한 파리선언 및 아크라 행동계획(PD/AAA)에 공감하여 참여
 - 개발협력 관련 국내 정책 환경
 - 2010년도부터 DAC 회원국으로서, ODA 정책 및 실행에 DAC 규범을 적용하기 위해 전반적 정책 및 실행도구 상의 변화 필요
 - 2015년까지 ODA 예산 증대 목표를 달성하도록 노력하며, 증대된 예산이 잘 사용될 수 있도록 성과중심적 원조를 위한 체계 구축 필요

27) OECD/DAC는 원조효과 제고를 위해 원조의 정책 및 실행, 평가 등 모든 단계에서 고려해야 할 주제로 환경·젠더·빈곤 등을 제시하고, 이를 범분야 주제(cross-cutting issues)로 명명하고 있음. 주제별 상세 내용은 김은미·김지영(2010) 참고.

범분야 주제들을 원조수행 사이클에서 고려하도록 정책을 마련하고 가이드라인 및 교육 등을 제공하는 것을 통틀어 ‘주류화(main-streaming)’라고 함. 한국 무상원조의 범분야 정책 통합 적용 방안에 대해서는 박명지(2010a) 참고.

- 개발협력 중점 부문(sector)을 중심으로 정부 및 관련 기관, 시민사회, 학계 간 파트너십 구축 필요

□ 포괄적 중기 목표와 한국의 접근 방법

- “기본법”에 의거, ① 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, ② 개발도상국의 제반 제도·조건의 개선, ③ 범지구적 문제 해결에 대한 기여를 목표로 함을 명시
- 특히, 단기간에 경제·사회적 개발과 민주주의의 진전을 이룬 한국의 존재 자체가 개도국에게 큰 희망이 되고, 한국의 개발에는 국제적 ODA 지원이 큰 역할을 했음을 인지하며, 한국의 개발경험을 최대한 활용하여 개도국의 자조적 발전 역량 강화를 지원함.
- 개도국 빈곤감소를 위해 2015년까지 MDGs 목표 달성에 ODA를 집중함.²⁸⁾
- 개도국 제도의 개선을 위해, 수원국의 국가개발계획 노력에 맞추어 ODA를 지원하되, ‘정책 및 제도 개발+인프라 구축+인력 양성’을 포괄하는 프로그램 단위의 원조 계획 및 실행 방법을 확대함.
- 상기와 같은 국제개발협력 목표를 달성하는 데 있어, 국제개발협력기본법의 정신인 ‘인권향상 및 성평등, 인도주의의 실현’, ‘지속가능한 발전의 구현’, ‘국제사회의 평화와 번영 기여’를 추구함.

<표 5> ODA 중기 목표와 전략 모토(strategy motto)

- 타 공여국의 중기 전략문서를 보면, 간략한 전략 모토를 사용하여 정책 전반의 핵심 관점을 제시함.
예시> 네덜란드는 “Mutual Interests, Mutual Responsibilities”를, 일본은 “Human Security”를 전략 모토로 사용
- ODA 분야에서 다양한 정책의 우선순위가 충돌하는 경우가 있는데, 전략 모토는 다양한 ODA 관련자가 의사결정 시 어디에 우선순위를 두어야 하는지 지침을 제공하는 역할²⁹⁾을 함.
- 한국의 개발경험이 ODA 정책에서 가지는 의미를 전략 모토화 할 경우, “희망 전파, 인류공영 기여(Strengthening Hope, Global Co-prosperity)”와 같은 전략 모토 제시가 가능함. 동 전략 모토에 따라, 한국 ODA 관련자는 한국의 경제적 이익보다는 수원국의 역량강화와 한국의 국제적 역할을 강화하는 방향으로 각종 의사결정을 할 것이 기대된다고 해석할 수 있음.

28) 예산의 얼마 이상을 MDGs 8개 목표 중 특히 어떤 목표를 위해 사용하겠다는 방식으로 제시하면 더 바람직함.

29) Heath & Heath (2009) 참고.

나. 주요 영역별 ODA 정책 검토

- 중기 ODA 정책 영역별로 정책 필요성 및 배경(rationale), 한국 정부의 입장을 간략하면서도 행동 지향적(action-oriented)으로 제시하여, 국별지원전략(CAS) 수립 및 무상원조 기관들의 실행계획 수립 시 가이드라인으로 활용하도록 함.
- 각 영역별 정책은 “기본법”에 명시된 4대 원칙을 최대한 적용하는 방향으로 구체화 함. 특히, ‘지역정책’은 ① 협력대상국의 자조노력 및 개발 필요 존중, 역량강화 지원, ② 한국 개발경험 공유의 확대³⁰⁾, ③ 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진, ④ 원조 형태(modality)간 연계성 강화 및 원조효과성 제고 등 4대 기본원칙을 모두 적용하여 구체화하는 것이 바람직함.
- 본 연구에서는 ‘주요 ODA 정책’으로 ① 정책통합성 및 일관성 제고 정책, ② 지역정책, ③ 중점 부문 정책, ④ 다자원조정정책의 4개 정책 영역을 설정하여 검토함.
- 정책 통합성 및 일관성
 - － 빈곤, 무역, 투자, 이주, 안보, 인권, 개발 등의 이슈 간 연관성이 커진 지구화 시대에, 통합적인 외교정책을 바탕으로 하여 개발협력 정책의 일관성을 제고할 수 있는 ‘원조구조(aid architecture)’를 만드는 것은 개발원조 효과성 및 지속가능성 향상과 관련하여 중요한 정책 이슈가 되고 있음.
 - － 한국의 개발협력 정책은 개도국 친화적 무역 및 투자 정책과 상호보완 되도록 함.
 - － 개도국의 우수 인력 ‘두뇌 유출’의 위험성을 인식하고, 이주(migration)와 개발 정책간의 조정을 강화함.
 - － 개발의 전제조건이 되는 체제 안정을 지원하기 위해, 취약국에서의 국가 기능 확립과 사회적 안정화를 위한 긴급 지원 실시
- 지역 정책
 - － 장기적 개발협력 관계를 발전시킬 25개 협력국(priority countries)을 선택과 집중의 원칙에 따라 선정³¹⁾하였음과 선정 기준을 간략히 설명하되, 변수(빈곤도, 원조수요, 개발협력 성과, 거버넌스 지표, 외교적 이슈 등) 및 지표를 구체적으로 제시하는 것이 바람직함. 또한 취약국, 최빈국, 포괄적 협력국 등의 협력국 분류와 협력 방법의 차별화도 고려할 수 있음.

30) 한국 개발경험은 과거 경험을 기계적으로 전수하는 것이 아니라, 국제 규범에 맞도록 재해석하고 수원국의 실정에 맞도록 변형하여 활용해야 함. 정유아(2010) 참고.

31) 다수의 원조공여국은 너무 많은 수원국에 산발적으로 할당되는 원조재원이 결국 낭비된다고 판단하고, 일정 규모의 재원 집중을 통한 원조효과성 향상을 도모하고 있으며, 이를 위해 장기적 개발협력을 염두에 둔 파트너 수원국 그룹을 선정하고, 공여국의 원조전문성을 집중할 수 있는 소수의 부문(sector)을 선정하여 ODA 재원의 상당 부분을 할당하는 ‘선택과 집중’ 전략을 구현하고 있음.

- 장기 협력국 선정에 따라, 개발협력을 종료하게 될 국가가 있다면 출구 전략(exit strategy)을 제시
- 각 협력국별 중점협력 부문(sector)은 2-3개로 제한하여 자원 집중을 통한 효과성을 제고하되, 수원국의 주인의식(ownership) 제고와 역량강화를 위해 수원국 스스로 수립한 국가개발계획에 맞추는 방식으로 원조 프로그램을 구성함³²⁾.
- 중점협력 부문(sector)별로 국내 관련 기관들과 파트너십을 구축하고 부문별 프로그램(sector program)을 구성하는데 협력하며, 이 때 한국의 경험을 최대한 활용하고, 여러 개발원조 수단을 가장 효율적인 방식으로 유연하게 사용함³³⁾.
- 빈곤감소의 목표 달성을 가속화하고 정부의 아프리카 ODA 확대 방침에 따라, 아프리카 지역에 대한 지원을 확대하되, 기존의 이니셔티브들에 기반하여 협력 활동 전개

□ 중점 부문(sector)³⁴⁾

- 공공행정역량 강화
 - 수원국이 수립한 국가개발 전략을 존중하며, 동 국가개발 전략 실현을 지원함. 특히, 한국의 경제개발 과정에서 핵심적인 역할을 한 수출주도적 경제성장 전략 등의 부문(sector)에서 경제전략 수립과 제도화를 지원³⁵⁾
 - 한국의 ICT 역량을 활용하여 개도국의 전자정부 구축 지원
 - 조세제도 구축 및 정착 등 각종 거버넌스 역량 강화를 위해 수원국 내의 원조공여기관 협의체와의 협력과 조화를 적극 추진
- 농림수산
 - 한국의 산업화는 농촌사회의 발전을 바탕으로 가능했으며, 그러한 경험을 개도국의 상황에 맞게 응용하여 개도국 농업생산성 향상과 농촌 소득 증진에 기여

32) 이러한 원조수행 방식을 프로그램형 접근법(PBA: Program-based Approach)이라 하며, 동 접근법의 구체적인 내용은 이현주(2010) 참고.

33) 기술협력, 예산지원, NGO를 통한 협력, 차관 등의 원조수단은 가장 적절한 상황에서 유연하게 사용할 때 원조효과성이 극대화 되므로, 원조수단 간의 사용 비율을 사전에 정해두기 보다는 통합 국별지원전략을 수립하는 과정에서 각 국별로 더 효과가 높은 원조수단을 사용할 수 있도록 해야 함.

34) 본 보고서에서는 'KOICA 선진화 방안, 2010-2015'에 제시된 5대 중점 부문(sector)을 기준으로 구성했으나, 향후 무상원조 관계자간 협의를 통해 중점 부문(sector) 조정이 가능. 동 5대 중점 부문(sector)은 정우진(2010)에 근거하여 도출됨. 아울러, 부문(sector)별로 세부적인 협력 방침을 제시할 경우 CAS 수립을 위한 가이드라인으로써 활용도가 높아질 것임.

35) KSP가 대표적인 공공행정역량 강화 사업으로 추진되고 있으므로, KSP의 확대·발전 계획을 포함할 수 있음.

- 농업중심의 개도국 사회가 지속가능하기 위해서는 자연환경 보전이 필수적이며, 한국은 한국전쟁 후 녹화의 경험을 활용하여 개도국 산림보전 역량 강화를 지원
- 산업에너지
 - 개도국의 산업발전을 위해서는 에너지 및 산업인프라의 공급이 필수적이며, 무상원조 분야에서는 그 중에서도 한국의 역량이 높은 안정적 전력 공급, 종합 수자원 개발, 상하수도 관리 개선과 친환경 에너지 활용에 초점을 두고 지원함.
- 교육
 - 한국을 비롯한 동아시아의 압축적 개발은 양질의 인적자원을 토대로 가능했으며, 특히 각 종 직업훈련은 한국의 산업 성장에 기반이 되었음. 한국은 ODA를 통해 개도국의 직업훈련 제도 및 인프라, 교사양성에 초점을 두며, 개도국이 지식사회의 이점을 활용할 수 있도록 ICT 인력을 양성하는 데 선도적 역할을 할 것임.
 - MDGs의 목표 중 하나인 기초 교육 확대에 동참하며, 이 부문(sector)의 개발협력 시에는 많은 공여국이 협력하여 진행하고 있는 ‘Education for All/ Fast Track Initiative(EFA/FTI)’에 동참하도록 함.
- 보건의료
 - MDGs의 목표 중 가장 진전이 미흡한 모자보건 부문(sector)에 지원을 집중하며, 출산 전후 관리, 모자보건 교육, 가족계획 사업 등의 포괄적·제도적 지원을 실시
 - 한국이 역량이 있는 것으로 평가되는 전염병 예방 및 기생충 관리 사업을 확대하여, 수원국의 전국 단위 지원을 통한 원조효과 향상을 추진하며, 기초보건의료 서비스 향상 부문에서 타 공여기관과 협력함.
 - MDGs 목표 달성을 위한 보건의료 사업에 동참하며, 이 부문의 개발협력 시에는 많은 공여국이 협력하여 진행하고 있는 ‘보건의료 국가협약(country compact)’이 있는 경우 동참하도록 함.

□ 다자원조

- 양자 무상원조와 마찬가지로 다자원조에서도 선택과 집중의 원칙을 적용하여 한국의 개발협력 목표와 가장 부합하는 방향으로 중점 협력 다자기관을 선정하고 지원함. 다자기관 선정 시에는 MOPAN³⁶⁾ 등을 통한 평가결과를 반영하여, 성과 중심의 원조를 다자원조에서도 구현하도록 함.

36) Multilateral Organizations Performance Assessment Network로 다자기구들의 원조성가를 평가하기 위해 2003년에 결성되었고, 현재 우리나라도 회원임.

- － 현재 한국 무상원조의 ‘다자기구를 통한 양자사업(multi-bi)’ 즉 ‘지정 기여(non-core contribution)’의 비중은 낮은 편이나, 국제적으로 지정기여의 확대가 원조분절화를 가중시킨다는 비판을 고려하여 양자원조의 14%³⁷⁾ 이하로 비중을 유지하며, 지정기여 사업을 국별지원전략과 연계하여 기획함으로써 원조효과성을 높이도록 함.

다. ODA 정책효과성 및 사업수행 효율성 제고 방안 검토

□ ODA 정책효과성 향상

- － 범분야 주제(cross-cutting issues)의 주류화
 - 환경 이슈를 한국 무상원조에서 주류화하기 위하여, 국별 환경평가(SEA: Strategic Environment Assessment)와 사업별 환경영향평가(EIA: Environment Impact Assessment) 실시 체계³⁸⁾를 무상원조 전체로 확대하여 적용함으로써 ODA에서 경제적 개발과 환경적 사회 이익 간에 균형을 모색함.
 - 빈곤 감소의 효과성을 높이기 위해, 국별지원전략 및 사업 기획 단계에서 빈곤영향평가(PIA: Poverty Impact Assessment) 혹은 빈곤·사회영향분석(PSIA: Poverty and Social Impact Analysis)을 실시하여, ODA를 통한 혜택이 개도국의 빈부격차를 심화하는 방향으로 지원되지 않도록 함.
 - 젠더 이슈를 한국 무상원조에서 주류화하기 위하여, ODA 예산편성 및 국별지원전략 수립 시 성인지적 계획을 마련하며, 사업기획 시 ‘성역할 분석(gender analysis)’을 통한 원조효과 제고 방안을 제시함.
 - 개도국들이 지식정보화 사회의 새로운 기회에서 소외되지 않도록, 5대 중점 부문(sector)의 사업이 기획될 때 ICT의 활용도를 높이도록 함.
- － 성과중심적 원조시스템 구축
 - 성과에 기반한 ODA 관리 체계를 확립하기 위하여 계획 단계를 강화함. 국별지원전략 수립 및 프로그램 기획 시, 상세 목표, 예상 결과, 평가지표를 포함하도록 함.
 - 평가결과와 정책수립간의 연계를 강화하고, 성과관리 도구 사용을 의무화하며, ODA 수행 인력에 대해 평가 교육을 실시함.

37) 타 공여국 평균 비중을 참고. (박명지, 2010b)

38) 원조기관에서의 환경 이슈 주류화를 위한 체계 수립 방안 및 KOICA에서의 적용 현황 및 과제는 박명지(2009) 참고.

□ ODA 사업수행 효율성 제고

－ 현장중심의 개발협력 수행 체계 강화

- 국별 맞춤형 사업 기획과 현지 수요에 대한 신속하고 유연한 대처를 위해 ‘현장화 전략’ 추진
- ‘ODA 현지 협의체’를 구성하고, 동 협의체가 ‘국가지원전략(CAS)’수립을 위한 제안을 주도적으로 하고, 국제개발협력위원회의 CAS 승인 후에는 사업수행을 책임지고 실시하는 체계를 구축

－ 국내·외 개발 파트너십 강화

- NGO 지원 확대 및 민관협력사업(PPP: Public-Private Partnership)을 확대하여 국민참여형 개발협력 구현
- 정부부처-지자체-원조기관간 파트너십 강화
- 타 공여국과 원조분업 및 협력 확대를 통해 국제개발협력 파트너십 강화

6. 결 어

- 본 연구는 “기본법”에서 정한 “무상 기본계획” 수립에 관한 무상원조 관계자들간 토론 활성화에 기여하기 위해, “무상 기본계획”에 포함되어야 할 정책 범주(category)를 검토하고 범주별 정책수립 방향을 제시하였음.
- 일본과 네덜란드의 중기 ODA 정책을 사례로 연구하여 “무상 기본계획”의 정책 범주(category)를 도출하였고, 국내 연구 및 관련 문서의 종합·분석을 통해 다음과 같은 범주별 정책 방향을 제안하였음.

1. 중기 정책의 목표와 관점(perspectives)
 - 1-1. 중기 ODA 정책 관련 국내·외적 맥락(context)
 - 1-2. ODA의 포괄적 중기 목표와 한국의 접근 방법
2. 주요 영역별 ODA 정책
 - 2-1. 정책통합성 및 일관성 제고 정책
 - 2-2. 지역정책
 - 2-3. 중점 부문 정책 (공공행정, 농림수산, 산업에너지, 교육, 보건의료)
 - 2-4. 다자원조 정책
3. ODA 정책효과성 및 사업수행 효율성 제고 방안
 - 3-1. ODA 정책효과성 향상 (주류화 전략, 성과중심적 원조시스템 구축)
 - 3-2. 사업수행 효율성 제고 (현장화 전략, 국·내외 파트너십 강화)

- “무상 기본계획”은 한국의 전체 ODA 정책 구조 하에서 다른 ODA 정책들과의 연관 관계를 고려하고, 무상원조의 기본정신 및 목표, 원칙을 구체화하는 방향으로 수립되어야 함. 또한 “무상 기본계획” 수립이 실질적으로 무상원조 관계자들의 의견을 수렴하고 조정하는 참여의 과정이 되어야 궁극적인 ODA 정책일관성 제고가 가능할 것임.

참고문헌

- 개발협력과 (2009). “국제개발협력법안 제정 추진현황 (2009.9.10)”. 외교통상부 (내부 문서).
- 국무총리실 (2009). “국제개발협력기본법 제정에 따른 ODA 정책 추진체계 개선”. 제6차 국제개발협력위원회 참고자료.
- 김광욱·김민채·전상모 (2008). “개발원조 철학 제안서”. 2008년도 KOICA 개발원조사업 창안 공모전 수상작.
- 김은미·김지영 (2010). 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응 방향. 한국국제협력단.
- 김은미·김지현 (2009). 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안. 한국국제협력단.
- 박명지 (2009). KOICA 사업의 녹색화 방안. 한국국제협력단.
- 박명지 (2010a). “KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안,” 「KOICA 개발정책 포커스」 1호. 한국국제협력단
- 박명지 (2010b). 대외무상원조의 다자협력 원조효과성 제고 방안. 한국국제협력단 (forthcoming).
- 박수영·조아영(2009). 원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서. 한국국제협력단
- 손혁상 (2009). “ODA 기본법 제정 관련 주요 쟁점과 입법 방향 제언,” 「국제개발협력」 No. 2. 한국국제협력단.
- 이현주 (2010). 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안. 한국국제협력단.
- 장현식 외 (2007). OECD/DAC 회원국의 개발협력 관리체계의 비교. 한국국제협력단.
- 전승훈 (2007). “우리나라 개발원조 기본정책문서(안)”. 외교통상부 (내부 문서).
- 정우진 (2010). 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램. 한국국제협력단.
- 정유아 (2009). “한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제,” 「국제개발협력」 No.2. 한국국제협력단.
- 정유아 (2010). “21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안,” 「KOICA 개발정책 포커스」 2호. 한국국제협력단.

정유아·정우진 (2010). “KOICA의 현장 중심 개발협력 방안 수립을 위한 타공여국 사례조사 결과”. 한국국제협력단 (내부 문서).

참여연대·YMCA·ODA Watch·지구촌빈곤퇴치시민네트워크 (2009). “국제개발협력 기본법(안) 국회 상정에 대한 성명서 (12월 9일)”. <http://ymcakorea.org/international/35766>.

한국국제협력단 (2009). 국제개발협력의 이해 (2판). 한울 아카데미.

한국국제협력단 (2010). “KOICA 선진화 계획 2010-2015 : 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵” (내부 문서).

Directorate-General for International Cooperation (2003). "Mutual interests, mutual responsibilities: Dutch development cooperation en route to 2015," Policy Memorandum AVT03/BZ72365A. Hague: Ministry for Development Cooperation.

Government of Japan (2003). Japan's Official Development Assistance Charter.

Government of Japan (2005). Japan's Midium-term Policy on ODA. www.mofa.go.jp/policy/oda/mid-term.

Heath & Heath, 안진환·박슬라 역 (2009). Made to Stick: Why some ideas survive and others die. 스틱: 1초만에 달라붙는 메시지 그 안에 숨은 6가지 법칙. 웅진윙스.

Ministry of Foreign Affairs (2007). Our Common Concern: Investing in development in a changing world. Policy note Dutch Development Cooperation 2007-2011.

Ministry of Foreign Affairs (2009). Japan's International Cooperation. Japan's Official Development Assistance White Paper 2008.

OECD/DAC (2008a). DAC Peer Review Content Guide. Paris: OECD.

OECD/DAC (2008b). Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review. Paris: OECD.

OECD/DAC (2010). Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Japan - Secretariat Report (DCD/DAC/AR(2020)2/21/PART2)

[부록 1] 네덜란드의 중기 원조 정책

□ 정책문서 제목

- Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch development cooperation en route to 2015

□ 목차 및 요지

- | | |
|------------------------------|---------------|
| 1. 서론 | 7. 정책효과성 |
| 2. 정책 개요 | ○ 개요 |
| 3. 2015년까지의 전망 | ○ 협력국 - 선정 |
| 4. 파트너십 | ○ 협력국 - 출구전략 |
| ○ partnership as an attitude | ○ 협력국 - 중점 부문 |
| ○ 양자간 파트너십 | ○ 협력국 - 원조 수단 |
| ○ 국제 파트너십 | ○ 다자 기구 |
| ○ 국내 파트너십 | ○ 비정부기구 |
| 5. 주요 정책 | ○ 공여국 조정 및 조화 |
| ○ 통합적 외교정책 | ○ 성과 측정 |
| ○ 지속가능한 개발 | |
| ○ 민간 부문 | 첨부 1. 새천년개발목표 |
| ○ 아프리카 | 2. 협력국 명단 |
| ○ 지역적 접근 | 3. 민간 부문 명단 |
| 6. 중점 부문 | 4. 예산 고려 사항 |
| ○ 교육 | 5. 약자 |
| ○ 생식보건 | |
| ○ HIV/AIDS | |
| ○ 환경 및 물 | |

1. 서론

- 지구화 시대는 상호 책임에 기반한 상호 이해 추구
- 동 정책문서 (policy memorandum)는 이러한 시대적 요구를 담은 네덜란드의 새로운 개발 정책임.

2. 정책 개요

- 네덜란드의 포괄적 개발협력 목표는 빈곤감소, 원조효과성 증진, 원조성과 명확화임.
- 핵심 정책 10개
 - ① 선택과 집중
 - － 협력국가 수를 49개에서 36개로 축소
 - － 중점 부문을 1국당 2~3개로 한정
 - ② 성과지향 개발협력
 - － 국가 및 부문 심사방식을 개선
 - － MDGs 달성 관련 사업과 예산을 구체적으로 제시
 - ③ 파트너십
 - － 시민, 기업, 연구기관, 시민단체, 정부기관 간 파트너십 강화
 - － 관련된 인적자원을 양성하고, 민관협력(PPP) 확대
 - ④ 양자정책
 - － 36개 장기협력 파트너국에 집중
 - － 동 파트너국의 빈곤감소전략에 맞춰 섹터정책을 중심으로 양자협력을 추진하되, 섹터정책에 민간 및 시민사회조직을 더 긴밀히 연계함.
 - － 프로그램 기반으로 양자협력을 추진하고 가능하면 예산지원을 함.
 - ⑤ 지역정책
 - － 네덜란드 양자개발협력 예산 중 50% 이상을 아프리카에 집중하며, 환경 및 물 관련 프로그램 예산 확대
 - － 특히 아프리카 북동부(the Horn of Africa)와 동부 대호수 지역(the Great Lakes region)에서는 분쟁 관리 및 안보구축, 평화중재에 중점
 - － NEPAD, ECOWAS, IGAD, SADC와 같은 아프리카 관련 평화 및 개발 이니셔티브를 적극 지원
 - － 발칸에서는 EU 및 동 지역 주공여국과 협력하여 지속가능한 안정성 및 경제개발 중점

⑥ 정책통합

- 본국과 대사관에서 외교, 정책대화, 안보, 무역, 시장접근, 개발협력이 통합된 단일 정책을 추구

⑦ 안정화 기금

- 외교부와 개발부 장관이 공동 관리하는 안정화 기금을 설치하여 개도국의 평화, 안보, 개발관련 신속지원에 활용

⑧ 일관성

- 국제개발정책 일관성 평가에서 네덜란드의 선도적 위치를 유지, 향상하기 위해, 정부의 모든 부처가 공동 책임지는 개발정책의 일관성 향상
- 개도국 민간기업이 지역·국제시장에서 경쟁력 가지도록 지원

⑨ AIDS/생식보건

- 새로운 파트너인 민간부문 및 미국과 함께 AIDS 퇴치에 노력
- AIDS로 인한 사회적 손실 감소에 노력 (농업, 보건, 교육, AIDS 고아 등 부문 초점)
- 인구 관련 카이로 컨퍼런스에서 동의된 원칙에 따라 개도국 생식보건 지원 (AIDS 관련 정보 및 피임수단 보급)

⑩ 다자기구

- 네덜란드 개발협력 정책목표(MDGs, 원조효과성 등)에 기여하는 국제기구 지원 지속
- EC의 효과성, 효율성, 원조조화 향상 촉구
- 2004년에 다자기구의 성과 및 적합성 평가보고서를 하원에 제출 예정

3. 2015년까지의 전망

- 1달러 미만 생계 빈곤인구 10만 중 70% 여성, 대부분 사하라 이남 아프리카와 남아시아 지역에 거주하며, AIDS에 가장 큰 타격을 받음. 빈곤과 교육실패 악순환 지속
- 국제연대의 정신에 따라 부국이 빈국을 지원해 옴. 그러나 세계화로 인해 개발협력은 더 이상 의무이기 보다는 상호 이해(shared interests)가 되고 있음. 이러한 맥락에서 네덜란드 개발협력의 역할을 재정의할 필요가 있으며, 동 정책문서는 그 첫 단계임.
- 우선적으로 국제사회에서 약속한 대로 2015년까지 지구 빈곤을 절반으로 줄이도록 협력하는 것이 중요. 이것은 단지 원조금액을 증가시키는 것을

의미하는 것이 아니라, 개발협력 관련 정책의 일관성 향상, 개도국 민간부문의 성장 촉진, 공여국-수원국간 장기적 협력 관계, 거버넌스 확립, 시민사회 및 민간부문의 지식과 금융의 활용 등임을 인식

- 지구적 차원에서 빈곤, 안보, 이주, 경제발전, 자본 및 상품 이동, 자연자원의 책임있는 활용 등의 주제가 서로 연관되어 있다는 인식이 증가됨에 따라, 개발협력 정책에 이러한 이슈들이 효과적으로 통합되어야 함. 또한 정책의 실행을 위해 정부만이 아닌 국민, 민간부문, 시민단체 등과의 파트너십이 필요함.

4. 파트너십

○ 개발협력과 파트너십 (partnership as an attitude)

- 지구의 시민은 국경과 세대를 초월해 밀접히 연관되어 있으며, 공동의 목표달성을 위해 파트너로서 각자의 지식, 기술, 자원을 결합해 활용해야 함.
- 결국 파트너십은 일하는 방식이자 수단이며, 파트너간의 대화를 통해 상호약속을 명확히 하고 책임감을 가지고 각자의 역할을 수행해야 함.
- 정부는 우선 민간기업 및 학계·연구소, 시민사회 등과 파트너십을 촉진하여 국제 파트너십에 참여를 제고하고자 함.

○ 양자간 파트너십

- 개발 파트너십의 핵심으로서 시민사회조직 및 기업의 참여로 보완하되, 수원국이 폭넓은 개발 의제에 집중하도록 요청할 것이며, 따라서 거버넌스 향상에 대한 정책대화가 불가피함.
- 거버넌스 확립은 지속적 빈곤감소의 선결조건이며, 인권, 민주적 원칙, 헌정질서가 보호되며, 형평성 있고 지속가능한 개발을 위해 인적자원 및 자연자원, 금융자원이 투명하고 책임있게 관리되는 정치적·제도적 환경을 의미함. 수원국 정부가 취약국인 경우는 거버넌스 확립의 의지를 평가할 예정
- 거버넌스 확립 촉진을 위해 네덜란드는 인권, 민주적 원칙, 반부패, 기업 환경, 자연자원 관리 등을 위한 심도 깊은 대화를 추진하며, 수원국의 입법·사법·행정부 강화를 지원

○ 국제 파트너십

- 기존의 동료그룹(like-minded countries)를 넘어 특정 부문에서 장점이

있는 원조기관과 국제 파트너십 추진하여 효율성, 원조성과 높이고 상호학습 기회 확대

- UN을 핵심 파트너로 하여, UN 개혁 논의에서 적극적인 역할을 하고, EU 개발정책의 진전에 기여 노력

○ 국내 파트너십

- 정부는 공정무역, 윤리적 소비, 연대의식 등을 통해 시민 등의 개발협력 참여를 장려
- 중점 주제(priority themes)를 중심으로 정부내 및 관련기관과의 파트너십 구축
- 개발협력 정책에 대한 인지를 제고하도록 NGO 지원 지속. 또한 국내 및 개도국내 NGO에서 청년인턴십 추진 협의 검토

5. 주요 정책

○ 통합적 외교정책

- 지구화의 진전과 함께, 빈곤, 안보, 인권, 무역·투자, 이주, 자연환경 및 국제법 질서간 연관성이 명확해 지고, 그에 따른 외교정책의 통합적 접근 필요
- 통합적 외교정책에서 개발협력은 외교, 정책대화, 안보정책, 공정무역 및 시장접근성과 연계됨.
- 분쟁 및 취약국에서 안정(stability)은 개발의 전제조건이므로, 악순환을 끊기 위한 안정화 기금(Stability Fund)을 창설하여, 신속하고 유연한 활동이 가능하도록 함. ODA와 일반 외교정책 예산(non-ODA)을 총괄하여 통합적 접근 예정
- 이주자의 본국 송금이나 귀국후 지식·경험 활용이 개도국 개발에 기여하기도 하지만, ‘두뇌 유출’의 문제가 상존하므로, 유럽국가들과 협의하여 이주 규제 개선

○ 일관성 (coherence)

- 네덜란드 개발정책의 일관성은 세계 최상위권³⁹⁾이며, EU나 OECD회원국과 개발협력 정책 일관성 의제를 이끌어갈 그룹을 형성하기 위해 노력 예정

39) 글로벌 개발센터(CGD)에서 2003년도부터 OECD 회원국의 원조, 무역, 직접투자, 환경, 이주, 안보 지출에 대한 평가 실시.

- “MDG8: 글로벌 파트너십” 관련, 모범사례 창출을 통해 국제 논의를 주도할 수 있음.
- 유럽의 공동농업 정책 개혁에 앞장설 예정이며, 비관세 장벽 제거, 개도국의 공산품 및 서비스, 단기노동 시장 접근성 개선, 개도국에 직접투자 증대, 지적재산권 및 환경보존 정책의 조정 등 추진
ex) 아프리카 국가들과 EU간 어업협정을 통해 근해 과다포획을 자제하고, 수원국 어업 관련 산업이 발전하도록 협력하도록 함.
- 친개도국 농업 및 무역정책을 통해, 개도국 역량 강화(two-way development policy coherence)

○ 지속가능한 개발

- 지속가능한 개발은 전세계 국가 및 시민, 미래세대가 공존할 수 있도록 우리의 ‘생활방식’을 바꾸는 것을 의미
- 이를 위해, 여러 부처가 공동으로 국내·외적인 방안 모색 중이며, 네덜란드는 국제적으로 약속된 기후변화 및 생태다양성 보존 등 행동 프로그램에 동참할 것임.
- 2002년 지속가능한개발 세계정상회의에서 제시된, 기업 및 CSO와의 지속가능한 개발 파트너십 관련, 20개 PPP 파트너십 지원

○ 민간 부문

- 상당 기간 개발협력은 민간부문의 성장이 바탕이 되어야 지속가능한 빈곤감소가 가능하다는 점을 간과해 옴. 개도국의 생산적 지역산업 성장을 촉진하고 빈곤층이 이로부터 지속적으로 혜택 받도록 해야 함. 특히, 개도국이 세계 시장에서 상품을 판매할 수 있도록 국제무역협정이 재고되어야 함.
- 2004년부터 네덜란드 양자 정책은 개도국 기업환경 개선 활동을 포함할 예정인 바, 20개 파트너국에서 기업하는데 장애가 되는 요소를 변별하고 지역 기업가 상담을 통해, 파트너국에 맞는 특화된 프로그램 디자인에 활용할 예정
- 기업가 조직 및 금융부문 지원, 부패방지, 조세 공무원 교육 등 지원 예정이며, 고용이 빈곤감소에서 중요 역할을 하므로 농업부문에서의 지식활용에 관심을 기울이고, 기업의 사회적 책임 촉진에도 노력
- 개도국 친화적 다자무역 시스템 구축 및 무역역량 강화를 위해, 상품기준 및 표준, 시장정보시스템 및 인프라 구축에 노력

- 2004년부터 상업적 기업과 직접 투자 지원을 위한 지원 수단을 강화할 예정이며, 신흥시장협력프로그램(PSOM) 및 산업 및 환경프로그램(MILIEV) 등의 프로그램 실시
- 아프리카
 - 사하라 이남 아프리카에 대한 지원을 강화
 - 자세한 계획은 “the Africa Memorandum”에 명시
- 지역적 접근
 - 평화, 안보, 환경, 이주는 국경을 넘어 지역적 접근이 필요한 이슈이며, 특히 아프리카 북동부(the Horn of Africa)와 동부 대호수 지역(the Great Lakes region) 및 서발칸 지역에 이러한 접근이 필요함.

6. 중점 부문

- 교육
 - 아시아 국가의 경제성장 촉진에서 교육의 역할을 주목
 - 교육은 아동과 빈곤층이 사회, 경제, 사회적 기회를 증진하며, MDG 2, 3 목표와 연관
 - 교육 관련 개발재원 중 15%를 문맹퇴치, 기초교육 및 직업훈련에 사용하고, 파트너국이 원하는 만큼 교육 프로그램의 비중 확대
 - 교육섹터에서 공동 지원 참여(silent partnership)를 확대하고, 국가개발전략에서 교육에 우선순위를 둔 수원국에서 ‘Education for All/Fast Track Initiative(EFA/FTI)’ 지속 참여 예정
- 생식보건
 - 네덜란드는 1994년 카이로 인구회의 이후 생식보건 부문에서 선도자이며, 두 가지 목표를 추구 — 1) 생식보건 권리 관련 정치논리 제공, 2) 카이로 의제 실행
 - 카이로 회의를 계기로, 생식보건의 초점은 출산관리 및 가족계획에서 생식보건 및 권리로 전환. 네덜란드는 관련 EU 정책 논의 선도할 것임.
- HIV/AIDS
 - 전 세계 4천 2백만이 에이즈 감염자로 추정되며, 여성, 어린이, 아프리카가 가장 영향을 받고, 에이즈는 경제개발을 저해하고 국가안전성을 위협. 2007년까지 에이즈, 결핵, 말라리아 방지 예산을 2002년 대비 두 배로 증액 예정

- 수원국 현장에서의 에이즈 관련, 정책협의 및 국제기구·민간부문과 협력 등 7개 행동 강령 추진. 에이즈 부문에서 비교우위가 있는 미국과 가나 및 르완다에서 민관협력 사업 추진

○ 환경 및 물

- MDG7을 더 염두에 두고 프로그램 구성을 하되, 1) 지속가능한 개발 원칙을 정책에 통합, 2) 2015년까지 식수접근권 없는 인구 절반화, 3) 2020년까지 최소한 1억 슬럼 거주자의 생활조건 개선을 목표로 함.
- 아프리카 12개국의 식수접근권 및 위생 개선을 지원하되, 서아프리카 파트너십에 미국과 공동 지원. 10개국(6개국은 아프리카)에는 국가통합물관리계획 마련 지원
- 생물다양성, 지역 생태시스템 및 기후 전략 등은 빈곤감소를 목표로 하며, 다자협력 채널 최대한 활용
- 네덜란드의 아프리카 집중 정책에 따라 지원 확대. 환경문제는 국경을 넘어서는 경우가 많아 지역적 접근 도입
- 식수접근권 관련 사업은 대부분 다자협력 채널 활용 (EU Water Initiative, Africa Water Facility 등)
- EU 원조 프로그램에서 생태적 지속가능성 강화 조치를 취하고, ODA의 일정 예산을 환경부문에 할당하도록 촉구. 네덜란드 환경 ODA 유관기관은 수원국에 ‘생태적 거버넌스 (ecological governance)’ 강화 경험을 확대해 왔으며, 원조효과성 제고를 위해 더 체계적 업무협의를 추진

7. 정책효과성

○ 개발협력 효과성

- 개발협력 효과성 증진을 위해서는 정책의 질 향상 필요. 정책의 질은 집중, 상호보완성, 조정, 조화, 성과측정을 통해 가능

○ 협력국 선정

- ODA 자원의 집중을 위해, 1998-2003년간 협력국의 추세(trend)를 평가하여 협력국 리스트를 재평가함.
- 평가 시 빈곤, 원조수요, 거버넌스, 사회·금융·경제 정책, 네덜란드 개발협력 성과, 외교정책 이슈 기준으로 정량화된 분석

* 빈곤지표는 ‘IDA eligibility’, 거버넌스 지표는 ‘WB score’, 개발협력 성과 지표는 complementarity(다른 기관과 협력도)와 concentration(집중도) 사용

- 상기 분석에 기초해 36개 협력국을 도출했으며, 장기적 개발협력 관계를 구축 예정. 이전보다 빈곤지표 반영율이 높아짐에 따라, 전체 협력국 중 15개국이 아프리카, 그 중 14개국은 사하라 이남 아프리카 국가임.

○ 개발협력 종료 국가

- 상대적으로 소득이 높은 국가에서 양자개발협력 종료 (브라질, 중국, 에쿠아도르, 엘살바도르, 필리핀, 나미비아, 페루)
- 정책 및 거버넌스에서 상대적으로 성과 저조 국가 협력 종료 (캄보디아, 기니아비소, 짐바브웨)
- 소규모 원조국 협력 종료 (부탄, 브라질, 캄보디아, 엘살바도르, 기니아비소, 온두라스, 나미비아, 네팔, 짐바브웨)
- 수원국측 협력 종료 선언 (인도)
- 개발협력 종료는 수원국과 충분히 협의하여 진행하며, 2년 내 완료
- 출구 전략에는 개발협력 종료 후 양국간 파트너십을 어떻게 유지해갈지 명시

○ 중점 부문

- 협력 부문에서도 인적, 지식적, 자원적 측면의 선택과 집중 필요
- 각 협력국에서 대사관에 의해 제안될 협력 부문은 2개로 제한
- 협력사업을 종료하게 되는 부문에 대해서는 타공여국 및 수원국과 업무 재배분에 대해 협의

○ 원조 수단

- 수원국의 실정에서 가장 효과적인 원조수단을 융통성있게 활용
- 단, 예산지원에는 조건 부과 — 1) 수원국 차원의 MDGs 달성계획을 포함한 PRSP 프로세스에 직접 연계, 2) 거버넌스 향상을 위한 효과적 정책대화를 동반, 3) 제도·정책적 개혁을 위한 향상 지표를 명확히 측정할 수 있어야 함.

○ 다자 협력

- 양자협력과 마찬가지로, 정책 및 자원 분절을 피하고 선택과 집중
- MDGs에 집중하며, 성과지향적이고 네덜란드의 정책목표 달성을 가능하게 하는 다자협력 채널에 지원. 지원 시 다지기관의 운영체계, 개혁지원(조정, 조화, 선택과 집중), 수원국에서 창출하는 부가가치도 고려

- 다자협력은 지식 및 자원의 공동 출자로 인해 규모의 경제 효과가 있으며, 공동 관리가 용이하고 거래비용 및 역량구축 비용이 상대적으로 낮음.
- 네덜란드의 다자협력 예산은 상당부분 UN 기구에 지원. 네덜란드의 경제규모 등을 고려 의무 분담금 8위 수준. 그 외의 자발적 기여는 파트너십 프로그램 형태로 지원하며, 2000년도에 네덜란드는 미, 일, 영에 이어 4위 기록
- IFIs 출자 관련, IDA에서 11위. 자발적 기여는 미, 일에 이어 3위. 지난 10년간 총 기여는 상위 5위에 속함.
- 양자원조 시 Education for All Initiative 등을 통해 다자기구를 적극 활용
- 다자채널의 효과성이 향상되기 전에는 현재 수준 유지할 것이며, 2004년 국회에 UN 기구 및 IFI의 성과 및 적합성에 관한 보고서를 제출할 예정

○ 비정부기구

- 최근 6대 NGOs를 통한 공동출자 ODA 예산은 11%에 달함.
- 2002년, NGO가 특별한 역할을 하는 TMF(the Theme-based Cofinancing Programme)이라는 지원방안(a grant scheme) 마련
- NGO를 통한 지원도 대체로 수원국 프로그램 맥락에 맞춰 이루어지며, 인도적 원조 별도 접근법 활용
- 향후 모든 개발협력 사업 참여 NGO는 활동의 성과와 효과성에 대해 평가받게 됨에 따라, 최소 11% 지원 기준은 폐지해야 할 것으로 보이며, 여러 형태의 NGOs 지원 프로그램도 2007년 통합하여 운영 예정
- 모든 NGO 지원 사업은 외부평가단을 통해 질, 효과성, 상호보완성 등 평가

○ 공여국 조정 및 조화

- 네덜란드는 공여국간 조정을 넘어 조화를 추구. 수원국의 능력을 고려한 정책 및 절차의 긴밀한 조정은 원조의 질을 높이고 거래비용을 낮출 것임.
- 조화에 관한 로마선언을 실천하기 위해 공여기관은 자체 규정 및 절차 등도 고쳐야 함. DAC가 조화의제를 더 강하게 전진시킬 것을 촉구하며, 네덜란드는 종종 수원국에서 조화 관련 주요한 역할을 하고 있음. Nordic+가 공동의 입장을 펼치고 있어 좋은 성과가 기대됨.

○ 성과 측정

- 수원국의 PRSP, 섹터 정책 보고서, UNDP의 MDGs 달성 보고서, 대사관의 빈곤·섹터 분석 정기보고서, 개발협력부의 개별 섹터 및 활동 평가시스템(a scoring system) 등이 개발협력 성과평가에 사용됨.
- 2004년부터는 계획단계를 더 강화하여, 각 협력국 및 부서별 전략적 장기협력 정책을 만들 예정이며, 상세한 목표, 결과, 진전 지표 포함 예정. 2006년까지 전체 협력국(대사관) 및 부서가 전략적 장기 정책 수립 완료 예정
- 2004년부터 개발협력부는 UNDP 보고서를 활용, 국회에 각 협력국에서 MDGs를 어떻게 달성하는데 기여했는지 보고
- 평가결과와 정책수립간의 연계 강화 예정

[부록 2] 일본의 중기 원조 정책

□ 정책문서 제목

- Japan's Midium-term Policy on ODA

□ 목차 및 요지

1. 서론
2. “인간 안보 (human security)”의 관점
3. 중점 이슈
 - 빈곤감소
 - 지속가능한 성장
 - 글로벌 이슈 대응
 - 평화 구축
4. 효율적·효과적 ODA 실시 방안
 - ODA 정책형성 및 실시 시스템 강화
 - 현장 기능 강화 방안
 - 현장기능 강화 시스템 촉진

1. 서론

- 2003년 제정된 ODA 헌장에 따라, 중기 ODA 정책 및 국가지원 프로그램(CAP) 작성 필요
- 1999년 마련된 중기 ODA 정책 평가를 반영하여 2005-2010 중기 정책 마련
- 국제사회는 MDGs 등 개발 도전과제 및 글로벌 이슈를 다루기 위해 협력 중이며, 일본은 경제협력 촉진 등을 통해 개도국에서 지속가능한 성장 구현 지원에 우선순위를 두고 있음.
- ODA 헌장은 “세계 평화 및 개발에 동참하여, 일본의 안보와 번영 보장에 기여”할 것을 명시하고 있으며, 일본은 국제사회에서 일본의 지위에 맞는 역할을 하고자 함.
- 동 중기 ODA 정책에서는 ODA 헌장에 따른 전략적 집행이 가능하도록, 중요한 사항을 중심으로 일본의 정책입장과 행동방침을 제시
- CAP은 ODA 헌장과 동 중기 ODA 정책에 기반에 작성하고, 동 정책은 3-5년간 유효하며, 국내외 상황에 따라 조기 개정 가능

- 국민 ODA 인지도 증진을 위해 투명한 집행, 정보공개, 국민참여 촉진을 위해 노력하고, 평가 강화를 통해 ODA 효과성을 향상시킬 예정

2. “인간 안보”의 관점

- “인간 안보”에 대한 일본의 입장
 - 지구화로 인한 상호의존성 증대에 따라, 테러리즘, 환경파괴, 에이즈 등 질병확산, 국제범죄, 경제 위기 및 내전 등 위기가 증가함. 이러한 위협에 대응하기 위해 일본은 ODA에 “인간 안보”의 관점 도입
 - “인간 안보”는 개인의 존엄성이 보호되고 실질적·잠재적 위협에 노출된 개인과 공동체의 역량을 강화하는 사회를 구축하는 것을 의미함. 즉, 개인이 테러, 범죄, 인권위반, 경제위기 등의 “공포”로 부터 보호되고, 빈곤, 기아, 교육·의료 혜택 부족 등의 “결핍”에서 자유로우며, 역량강화를 통해 선택권과 위협에 대한 대처 능력을 강화시키는 것을 의미함.
 - 일본은 “인간 안보”의 관점에서 ODA 현장에 명시된 “빈곤감소”, “지속가능한 성장”, “글로벌 이슈 대응”, “평화 구축”의 4가지 주요 이슈를 구체화
- “인간 안보” 달성을 위한 개발원조 방안
 - 인간 중심의 개발원조 : 개발원조 대상 지역의 개도국 주민의 필요를 정확히 분석하고, 정책단계 부터 프로젝트 구성 및 집행, 평가 과정에서 관련자와 폭넓은 대화를 실시하며, 원조 관련 기관 등과 협력 및 조정
 - 지역사회 강화 : 정부가 제대로 기능하지 않을 경우, 정부 행정역량 강화를 지원하되, 주민에 대한 직접 혜택을 위해 지역사회 지원 및 참여적 프로젝트 지원법 병행
 - 주민역량 강화 : 주민은 단지 원조의 대상이 아닌 “개발의 촉진자”임을 염두에 두고, 자조를 위한 역량 강화에 중점을 두어, 직업훈련 및 기초 사회서비스(보건, 교육), 제도적 역량 강화 지원
 - 위협에 노출된 주민 지원 강조 : “인간 안보”의 측면에서 “결핍으로부터 자유”, “공포로부터의 자유”가 가능하도록 포괄적 위협에 대응하며, 위협에 노출된 주민을 우선 지원
 - 문화적 다양성을 존중하는 개발원조 실시
 - 종합적 개발원조 실시 : 빈곤 및 분쟁에 처한 국가는 구조적으로 복잡한 문제가 있으므로, 다양한 분야의 전문성을 동원하여 대응책 마련 (인간 안보 관점을 적용한 프로젝트 사례 첨부)

3. 중점 이슈

- ODA 현장에 명시된 1) 자조노력 지원, 2) “인간안보”의 관점 적용, 3) 사회평등 보장, 4) 일본의 경험 및 전문성 활용, 5) 국제사회와 공조 등 기본원칙을 중점 이슈에 적용
- 빈곤감소
 - 일본의 입장
 - 국제사회의 MDGs 달성 노력 및 원조효과성 제고 노력에 동참
 - 빈곤은 경제적 측면만이 아니라, 의사결정 과정 참여 부족 등 사회적·정치적 측면을 포함. MDGs는 주로 사회적 부문에 관련되어 있으나, 동아시아의 개발 경험은 빈곤감소의 전제조건이 지속적 경제 성장임을 보여줌. 경제, 사회적 측면의 포괄적 지원 필요
 - 수원국은 고유의 복합적 개발환경을 가지고 있으므로 일본은 개도국에 의해 수립된 빈곤감소 전략의 실현을 지원하는 방향으로 개발원조 지원
 - 빈곤감소 지원 방안
 - 개발단계 맞춤형 통합지원 : 프로젝트 형성에 앞서, 빈곤의 원인 및 빈곤층의 필요를 이해관계자 네트워크를 통해 분석. 개도국의 개발단계에 맞게 원조수단 및 채널을 조합하여 지원
 - 빈곤층에 대한 직접 지원 : “인간 안보”의 관점에서, 빈곤층을 프로젝트 사이클에 참여시켜 역량 강화. NGO와 협력 추진. 특히, 1) 교육 및 교통, 전기 등 사회 기본 서비스 향상, 2) 생산성 향상을 통한 생계유지 역량 강화, 관개시설 및 지역 시장 등 소규모 인프라와 소금융 지원, 실업 프로그램 등 병행, 3) 경제 위기, 사회문제 등에 취약한 빈곤층을 위한 “안정망” 구축 지원
 - 경제성장을 통한 빈곤감소 지원 : 빈곤지역을 포괄한 국가 전체 차원의 경제성장 촉진이 중요. 1) 고용 창출, 노동집약적 중소기업 양성, 관광업 촉진 통해 고용·소득 증가를 지원하도록 사업하기 좋은 인프라 구축 지원, 2) 균형적 발전, 경제 성장에는 지역간, 도·농간 불균형 따름. 농촌개발을 위해서는 농업생산성이 핵심적이므로, 관련 정책, 인프라 구축, 농산물 가공 및 유통 등 지원. 도·농간을 연계하는 교통, 에너지, 통신 구축을 통해 불균형 해소에 기여. 도시 이주민 흡수를 위한 중소기업 양성 지원. 이 과정에서 자연자원 훼손 방지에 노력

- 빈곤감소 제도 및 정책 지원 : 1) 법적 형평성에 근거한 빈곤층 권리 보호 및 정치적 참여 역량 강화 → 인권 보호, 법치, 민주주의 촉진, 2) 개도국 정부의 개발전략 수립 지원, 3) 거시경제 안정을 위한 재정·통화정책 중요, 4) 전문가 파견 통해 공무원 역량 강화

○ 지속가능한 성장

— 일본의 입장

- 지속가능한 경제성장은 민간부문의 주도적 역할이 핵심적이므로, ODA를 통해 무역 및 투자를 포함한 민간부문 활성화 촉진. 또한 개도국의 다자간 자유무역시스템 참여 지원
- 무역, 자원, 에너지, 식량 등에서 대외의존도가 높은 일본은 국가 안보와 번영 차원에서 ODA를 통해 개도국의 지속가능한 성장에 기여 노력
- 개도국의 개발 단계에 따라 인프라, 정책·제도, 인적자원을 포괄적으로 지원하여, 투자환경 개선 및 지속적 성장 지원
- 경제협력을 통해 많은 국가가 성장 달성. 일본은 동아시아국을 중심으로 경제협력 강화하고, 개도국과 경제협력 확대를 위해 ODA를 통해 개도국의 투자·무역 환경 및 경제인프라를 전략적으로 지원함.

— 지속가능한 성장을 위한 개발협력 방안

- 경제·사회적 인프라 개발 : 민간부문 촉진의 기반이므로 엔 차관을 통해 주로 아시아 지원. 개도국은 인프라 구축에 필요한 적절한 수준의 중·장기 자금 조달을 제한받으므로, 일본은 도로, 교통, IT 인프라 등 경제·사회적 인프라 제공 지원을 통해 무역 및 투자환경 개선에 기여하되, 대출 시에는 수원국의 제도·정책적 환경과 채무관리 능력 검토를 실시. 인프라 지원은 지속가능성을 위해 정책수립 및 대화, 인력양성 등 지원으로 보완. 민간자본 및 OOF 등 타 개발재원과의 조정 및 PPP 활용. 인프라 건설 시에는 사회적·환경적 고려사항 반영
- 정책 수립 및 제도 구축 : 민간주도에 의한 지속 성장을 위해, 거시경제 안정, 무역 및 투자 관련 정책·제도 개발이 필수적임. 특히 무역 및 투자확대를 위한 산업정책과 분권화 차원의 지역개발 정책에 중점. 경제 관리, 금융, 조세, 관세, 인적자원 개발, 지역산업 개발을 위한 제도 구축 지원
- 인적자원 개발 지원 : 노동력의 질 향상 및 기술혁신 촉진. 일본의 경험에서 인적자원은 사회·경제적 개발 및 과학기술 발전에 필수적이었음. 기초 및 고등 교육, 직훈 제공. 전문가 파견 및 연수 등을 통해 일본의 기술 및 지식, 인력이 다양한 분야에서 활용되도록 함.

- 경제적 파트너십 강화 지원 : 무역 및 투자 촉진에 기여, 경제 성장에 기여, 개발재원 동원 및 민간부문 기술수준 향상에 기여, 일본과 경제협력 국가에서는 법적제도 및 경쟁정책, 관세 및 이민 관리 등 지원

○ 글로벌 이슈 대응

- 지구 온난화, 전염성 질병, 인구, 식량, 에너지, 천연자원, 테러리즘, 약물 및 국제범죄 등 다양한 글로벌 이슈 중, 환경문제 및 자연재해에 중점
- 일본의 입장
 - 개발과 환경의 양립 과제를 해결하려면 광범위하고 일관적 조치필요
 - EcoISD(the Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development), the Kyoto Initiative, the Initiative for Disaster Reduction 등을 기반으로 ODA 지원
- 환경문제 대처 방안
 - 3가지 영역에 집중. 1) 지구온난화 대응. 교토 메커니즘 등을 통한 온실가스 배출 감소, 기후변화 적응, 2) 대기 오염, 물, 폐기물 관리 등 오염 관리, 3) 자연환경 보전
 - 환경 대처 역량 강화 : 수원국에 맞는 환경모니터링, 정책수립, 제도 구축, 장비 지원 등
 - 환경 요소 통합 : 개발 계획 및 프로그램에 환경 요소 및 사회적 고려 통합
 - 일본의 선도적 역할 : 정책대화 및 포럼 등을 통해 환경 인식 및 노력 제고
 - 포괄적 틀에 기반한 협력 : 다양한 협력 수단을 포괄적 틀 내에서 효과적으로 결합
 - 일본의 경험 및 과학기술 적용

○ 평화 구축

- 일본의 입장
 - 냉전 이후 국지전 및 냉전 발생. 난민, 인프라 파괴, 거버넌스 구조 파괴 등으로 인간의 삶에 악영향. 평화와 안정은 개발의 전제 조건
 - 평화 구축의 목적은 분쟁의 재발 방지, 분쟁 직후 주민 곤경 완화, 장기적으로 안정된 개발 달성
 - 일본은 이를 위해 국제기구, 타 공여기관, 민간 부문 NGO 등과 협력축을 위한 조치
 - ODA 활동 관련자의 안전을 최대한 감안하면서, 현지 안정 등 여건을 고려한 점진적 접근

- 분쟁 전후의 다양한 단계에 따른 지원
 - ① 분쟁 예방을 위한 지원 : 역사·문화적 배경을 고려한 갈등의 원인 분석 후, 특정 지역에 원조가 갈등을 조장하지 않도록 주의. 갈등 그룹이 협력 프로젝트에 참여하도록 하여 대화 촉진 가능. 수출입 관리 능력 배양을 통한 무기확산 통제 지원
 - ② 분쟁 직후 긴급 인도지원 실시 : 난민 등을 위해 최소한의 의식주 및 위생시설, 의료, 교육 지원
 - ③ 분쟁 후 재건 지원 : 분쟁 후 사회·경제활동의 재개를 위해 파괴된 사회적 자본 (병원, 학교, 도로, 대중교통수단, 물 공급 및 하수 시설 등) 복구 필요. 따라서 사회적 자본 복구 지원과 함께, 민주화 촉진 및 행정기능 복구 병행 지원
 - ④ 중장기 개발 지원 : 빈곤감소와 지속가능한 개발을 위한 광범위한 지원 실시
- 일관성 있는 지원 : 각 단계별 수요에 대한 정확한 분석에 근거하여 수원국 관련자와 협의 하에 사업 형성. 긴급개발 수요조사를 실시하여 활용. 긴급 인도적 지원에서 복구지원 단계로 원만히 이행하도록 노력
- 신속하고 효과적인 지원 : 분쟁 상황에서 발생하는 여러 가지 문제 해결을 효과적으로 지원하기 위해 국제·지역기구 및 국내외 NGO와 협력. 평화구축 분야 인력 양성, 상황에 맞는 수단 개발 등을 통해 적극적, 효과적 지원을 구현
- 정부 및 지자체 지원 병행 : 분쟁 직후 취약한 중앙 및 지방 정부의 공백으로 인한 기초 서비스를 제공하고, 정부 기능 회복 지원
- 안정 및 법치 달성 지원 : 분쟁 직후 정부의 법치능력 부족은 시민의 안전을 위협하고, 개발활동을 방해하며, 분쟁 재발로 이어질 수도 있음. 법치 강화 및 갈등 방지를 위해 경찰력 강화, 귀향군인의 사회통합을 위한 일자리 창출, 법조 시스템 개혁 등 지원
- 사회적 취약자 배려 : 분쟁의 직접적 희생자인 여성·아동 등에 긴급 보호 지원
- 분쟁 인접국 지원 : 분쟁 주변국은 난민 유입 및 무역·투자 악영향으로 어려움을 겪을 수 있으며, 이를 지원할 때는 분쟁국 내 갈등 구도와 주변국의 관계를 고려하여 지역 안정을 높이고 갈등을 방지하는 방향으로 지원

4. 효율적·효과적 ODA 실시 방안

○ ODA 정책형성 및 실시 시스템 강화

- 정책의 일관성 향상을 통한 원조효과 증진을 위해, 주요 수원국에 대해 국가지원 프로그램(CAP) 수립, 수원국의 개발계획 및 국제 개발목표와 부합하는 중점 이슈와 섹터를 위한 ‘지원 정책’ 수립
- 정책형성 역량 및 시스템 강화. 국제기구 및 양자공여국과 협력 강화하기 위해서는 개발요구 등에 가장 밀접한 대사관 및 사무소의 역할 강화 필요

○ 현장 기능 강화 방안

- 현장 기능 강화를 위해 주로 ODA-TF를 활용해 왔음. ODA 정책형성 및 실행을 강화하기 위해 ODA-TF는 다음 조치와 관련된 상세한 제안을 적극적으로 제안하고, 본부는 그 제안을 존중할 것임. ODA-TF가 없는 국가에서는 대사관이 최대한 유사 노력 경주
- 개발 수요의 연구 및 분석 : ODA-TF가 수원국의 정치·경제·사회적 개발 노력과 개발수요에 대한 조사·분석 능력 제고, 필요시 외부 인력 및 타 기관 등과 정보 공유
- ‘지원 정책’의 형성 및 검토
 - ① CAP 수립 참여 : CAP는 일본의 외교정책을 고려한 5개년 수원국 지원정책을 담고 있으며, ODA-TF는 이의 제정 및 개정에 획득한 지식 및 경험을 최대 활용
 - ② 중점 이슈 및 섹터 정책 수립 참여 : CAP에서 선정된 중점 이슈 및 섹터에 대한 구체적 지원 정책 형성 및 제안
 - ③ 정책협의 수행 : ODA-TF는 본부 및 수원국 정부와 정책협의를 통해 사업형성 시, CAP 및 중점 이슈·부문 정책이 반영될 수 있도록 함. CAP이 아직 마련되지 않은 국가에 대해서는 ODA-TF가 ODA 현장 및 중기 정책에 의거 지원 방향 및 중점 부문(sector) 등 선정
- ODA 후보사업 형성 및 선정
 - ① ODA-TF가 후보사업을 발굴·제안하고, 본부는 사업선정 시 ODA-TF의 제안 존중
 - ② ODA 수단(무상, 유상)의 적절한 조합·활용 및 원조조화 등 새로운 경향에 따른 ODA 수단 활용에 대한 제안
- 타 공여기관과 협력 강화 : MDG 등 공동의 개발목표를 위한 국제 원조사회의 노력을 고려하여, ODA-TF는 일본의 ODA 정책에 부합하는

방향으로 타 원조공여기관과 협력 모색. 이러한 노력이 수원국에서 일본의 지위를 강화해 줄 것이며, 원조조정이 일본의 중점 섹터에서 추진될 경우, 수원국의 개발정책 형성과정에서 일본이 주도적인 역할을 하도록 적극적으로 참여

- 수원국 내 일본 관계 기관과 협력 강화 : 수원국 내에서 활발하게 활동하는 일본 NGO 및 학계, 기업 등과 적극적 대화를 통해 기술 및 지식, 인력 등 활용 확대
 - ODA 평가 : 정책 목표 및 중점 섹터 등이 적절히 선정되고 실행에 적의 반영되었는지 평가 실시. 그 결과에 근거하여 ODA-TF는 CAP 및 중점 이슈·섹터 정책 개정에 대한 적극 참여를 통해 적절한 개선에 노력
 - 정보공개 : ODA 투명성 향상을 위해, ODA-TF는 본부의 지원을 받아 웹사이트 등을 통해 ODA-TF 활동 및 CAP, 정책협의 등을 적극 홍보
- 현장기능 강화 시스템 촉진 : ODA-TF의 기능 강화를 위해서는 본부와 현장 모두에서 제도적 역량 강화가 중요
- 적절한 인력 배치 및 인적자원 개발 (외부 인적자원 활용 포함)
 - 정보통신 기술을 활용한 지식 및 정보공유 활성화

저자 약력

정유아

한국국제협력단 정책연구실 과장

(E-mail: youa@koica.go.kr / TEL: 031-740-0301)

• 주요 경력 •

한국국제협력단 근무 (2000년~현재)

영국 University of Manchester, 국제개발정책 · 경영학과 박사과정 재학 중

• 주요 연구 실적 •

“21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안”, 「KOICA 개발정책 포커스」 2호, 2010, 한국국제협력단.

ODA/DAC 주요규범과 ODA 정책 개선방안(공저), 2010, KIEP.

“한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제”, 「국제개발협력」 No.2, 2009, 한국국제협력단.

연구자료 정책연구 2010-12-085

KOICA 개발정책포커스 3호

발행인 박대원
발행처 한국국제협력단
편집인 정책연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전화 031)740-0307
팩스 031)740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 (주)아데라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-2111

국민과 함께하는 선진원조



461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 82-31-740-0655
<http://www.koica.go.kr>