

# 노르웨이 대외원조 개관

## I. 노르웨이 원조 개요

### 1. 원조목적

- 노르웨이의 개발원조 정책기조는 ‘포괄적 개발정책’<sup>1)</sup>, ‘빈곤퇴치를 위한 노르웨이 정부 행동계획(2002)’, ‘개발원조정책 백서(2004)’ 등 일련의 정책보고서를 통해 강화되고 있음.
- 빈곤퇴치(Poverty reduction)가 중심목표임. 동 목표달성을 위해 새천년개발목표(MDGs)를 준거지표로 삼고 있음.
- 이와 관련, 노르웨이 정부는 타 공여기관 및 NGO 등과의 정책대화에서 범세계적 파트너십을 구축하는 것을 주요 목표 중 하나로 삼고 있음.

### □ 대외원조법 제정 여부

- 현재 별도의 법률은 제정되어 있지 않으며 ‘노르웨이 대외관련법(Law on the Norwegian Foreign Service)’에 ODA 근거 규정이 있는 외에 매년 정부가 의회에 제출하는 budget proposal 및 교육·환경·아동 등 각 분야별로 정부에서 작성하는 strategy paper 등이 ODA 집행의 준거규정이 되고 있음.

### 2. 원조정책

- 노르웨이는 지원대상국을 주요 지원대상국 및 기타 지원대상국 등 2개 그룹으로 분류
- 주요 지원대상국(main partner countries): 방

1) 동 보고서에서는 빈곤퇴치를 위해 다음 4개 분야에서의 혁신이 필요함을 밝힘.  
 - 국제개발협력 프레임워크(무역, 기술이전, 부채탕감, 정책일관성)  
 - 거버넌스(수원국 스스로의 내부적 관리역량 개선의지 필요)  
 - 국제개발원조(수원국 주인의식 고양 및 개발원조의 양적, 질적 개선)  
 - 개발재원동원(특히, 민간부문과 시민사회 역량 활용)

글라데시, 말라위, 모잠비크, 네팔, 탄자니아, 우간다, 잠비아 (7개국)

-기타 지원대상국(other partner countries): 앙골라, 중국, 에리트레아, 이디오피아, 과테말라, 인도네시아, 말리, 니카라과, 나이지리아, 파키스탄, 스리랑카, 팔레스타인, 남아프리카공화국, 동티모르, 베트남 (15개국)<sup>2)</sup>

-특히 주요지원대상국에 개발원조의 초점을 맞춤. 그러나 최근 주요 지원대상국에 대한 양자간 원조 비중은 계속 감소하는 추세

-주요 지원대상 분야: 교육, 보건, 민간부문 개발 (농업부문 중심), 평화구축, 환경, 천연자원개발, HIV/AIDS, 거버넌스 개선, 인권존중, 고용창출 등

□ 원조조화 및 원조일치(harmonisation and alignment)에 대해서도 북유럽 국가모임인 Nordic plus 회원국간의 정책대화를 주도하는 등 적극적으로 대응하고 있음.

□ 인도적 지원 분야는 노르웨이 개발협력에서 매우 높은 우선순위를 가짐.

-개발원조정책이 어떻게 평화구축(Peace-building)에 기여할 수 있는가에 대한 전략적 틀을 마련하였으며 기존 인도적 원조 및 장기 개발 원조 수단이 불충분한 상황에 있는 국가를 지원키 위해 특별예산(A special budget line)을 2002년부터 마련함.

-인도적 지원과 관련, 노르웨이는 NGO에 크게

의존(2002년 기준 전체 원조의 22%를 제공)

□ 개발과정에서 수원국민의 인권을 동시에 고려하는 정책(rights-based approach)을 추구함.

-수원국이 빈곤감소전략(PRS) 마련시 인권문제를 배려토록 지원

-여기에서 인권은 시민·정치적 권리와 아울러 경제·사회·문화적 권리를 모두 포괄하는 개념임.

□ 노르웨이 개발NGO는 정부의 지원에 대한 의존도가 대단히 높음.

-높은 정부 의존도로 말미암아 노르웨이 NGO는 독립적 지위에서 개발정책 및 프로그램 마련에 기여하는 존재가 아니라 정부의 원조프로그램 이행자의 지위로 전락할지 모른다는 우려가 있는 실정임

### 3. 개발원조에 대한 정치적 합의 및 국민적 지지

□ 노르웨이에서는 개발원조 수준 및 지원 우선 순위 등에 있어서 강력한 국민적 지지를 받고 있음.

-구체적인 개발원조 실태에 대한 일반 대중들의 이해는 그다지 높지 않음. 그럼에도 여타 DAC 회원국들 보다는 개발원조 체제에 대해 잘 인식하고 있는 것으로 평가됨.

### 4. 원조체계

□ 주요 대외원조 시행기관

2) 아프가니스탄과 케냐가 추가될 예정임.

- 외교부 : 25개 협력대상국(partner countries)과의 양자차원 원조를 담당하며, 전체 ODA 예산의 80% 이상을 집행
- 노르웨이 개발협력단(NORAD : Norwegian Agency for Development Cooperation) : 외교부 산하기관으로서 상기 NGO를 통한 대외원조 시행의 감독, 대정부 자문 및 관련분야 연구업무 등을 담당하며, ODA의 10~15%를 수행
- 노르웨이 평화봉사단(Norwegian Peace Corps) : 외교부 산하단체로서(이사진을 외교부가 임명) 저개발국과의 인적교류를 담당하고 있으며, ODA 예산의 1% 가량 사용
- NORFUND : 반관반민기관으로서 주식투자 등을 통한 협력대상국의 산업개발을 목표로 하고 있으며, 2004년도 정부출연금은 총 ODA 예산의 3% 가량

※ 이전에는 NORAD가 양자원조의 시행을 담당하였으나 2004.4월부터 decentralization 차원에서 이를 외교부-구체적으로는 대상국가 주재 공관-에서 담당하고 있으며, 이에 따라 NORAD의 역할 및 인원도 축소(약 300→200명)된 바 있음.

- 상기와 같이 대외무상원조를 다수의 기관이 분담하여 집행하고 있으나, 외교부에서 효과적으로 조정역할을 수행하고 있으며, 각 기관간 별도의 상설화된 협의체는 없음.
- 노르웨이는 2004년 개발원조체계에 대한 전반적 개편을 단행함.
- 개발원조활동의 기획, 실행기능은 외교부로 이관됨.

-그리고 해외공관에 보다 많은 권한을 위임(delegate)함으로써 의사결정의 분권화(decentralisation)가 이루어짐.

-NORAD(Norwegian Agency for Development Cooperation)는 사업평가, 원조품질보증, 지식관리, 그리고 시민사회와 민간부문에 우호적인 무상원조 체제 운영 등으로 담당영역이 변화하였으며 외교부 내 기술국(Technical directorate)의 지위에서 외교부와 공관에 자문을 제공함.

- 이러한 개편은 원조정책, 전략 그리고 실행간 상호 유기적 구성 및 유관부처간 역할분담의 명확화 등을 목표로 함.

## II. 노르웨이 원조내역

### 1. 총괄

□ 노르웨이의 ODA는 99% 이상이 무상원조이며 유상원조로서는 World Bank/IDA에의 기여금이 있는 바 전체 ODA의 1% 미만임.

-2004년 기준 노르웨이의 ODA 총 규모는 22억 불 수준으로서 GDP의 0.87%의 비중을 차지하고 있는 바, 노르웨이 정부는 중장기적으로 ODA 규모가 GDP의 1%에 도달하도록 한다는 방침임.

□ ODA의 50% 이상은 UN, UNDP, World Bank 등 국제기구를 통하여 20% 가량은 국내외 NGO를 통하여 집행되고 있음.

## 2. 최근 5년간 노르웨이 ODA 지원규모

□ 2003년도 ODA 규모: US\$2,042백만(ODA/GNI

비율: 0.92%)

- ODA 총액 기준으로 DAC 22개 회원국 중 9위,  
ODA/GNI 비율 기준으로는 1위임.

- 현 정부는 2009년까지 동 비율을 1%까지 높인  
다는 목표를 설정

(단위: US\$백만)

1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
ODA /GNI	ODA /GNI	ODA /GNI	ODA /GNI	ODA /GNI
1,370 0.88%	1,264 0.76%	1,346 0.80%	1,696 0.89%	2,042 0.92%

※ 자료: OECD, The DAC Journal: Development Cooperation 2004 Report

## 3. ODA 지원현황

### 1) ODA 규모: US\$2,042백만(2003년)

□ 양자간/다자간 ODA

- 양자간 ODA 규모: US\$1,462백만(72%)

- 다자간 ODA 규모: US\$580만(28%)

※ UN 등 다자기구 지원비중이 비교적 높은 편

※ 양자/다자/NGO 등 원조제공 채널 선택은 MDGs  
및 기타 원조목표 달성에 어느 쪽이 더 비교우위에  
있는가를 기준으로 함.

□ 양자간 ODA 중 유 · 무상 비중

- 무상원조 규모: US\$1,455백만(99.5%)

- 유상원조 규모: US\$580만(0.5%)

### 2) 10대 수원국

(단위: US\$백만)

순위	국명	지원규모 (2002-2003 평균)	점유율 (2002-2003 평균)
1	아프가니스탄	65	3.5%
2	탄자니아	57	3.0%
3	팔레스타인	52	2.8%
4	모잠비크	46	2.5%
5	이라크	38	2.0%
6	우간다	35	1.9%
7	세르비아-몬테네그로	33	1.8%
8	이디오피아	33	1.8%
9	소말리아	33	1.7%
10	잠비아	32	1.7%
합계		424	22.7%

※ 자료: OECD, The DAC Journal: Development Cooperation 2004 Report

### 〈상위 10대 수원국 변동추이〉

순위	국명 (1982-83)	%	국명 (1997-98)	%	국명 (2002-03)	%
1	탄자니아	9.3	탄자니아	6.6	아프가니스탄	3.5
2	방글라데시	4.8	모잠비크	5.8	탄자니아	3.0
3	케냐	4.0	잠비아	3.6	팔레스타인	2.8
4	인도	3.6	방글라데시	3.1	모잠비크	2.5
5	모잠비크	3.0	베냉	2.1	이라크	2.0
6	잠비아	2.6	니카라과	1.9	우간다	1.9
7	스리랑카	2.3	짐바브웨	1.9	세르비아 몬테네그로	1.8
8	파키스탄	2.2	구 유고연방	1.7	이디오피아	1.8
9	수단	1.9	보츠와나	1.6	소말리아	1.7
10	짐바브웨	1.5	이디오피아	1.6	잠비아	1.7
합계		35.2		29.9		22.7

※ 자료: OECD, The DAC Journal: Development Cooperation 2004 Report

### 3) 지역별 지원현황(양자간 ODA 기준)

- 지원의 대부분이 사하라 이남 아프리카 지역에  
집중되고 있으며 서남아 및 중앙아시아 지역에  
도 15% 이상의 지원이 유지되고 있음.

지 역	1982-83	1992-93	2002-03
유럽	2.8	3.4	14.4
사하라이북 아프리카	0.3	0.1	0.4
사하라이남 아프리카	56.5	61.8	45.8
북중미	2.6	7.0	4.0
남미	0.9	2.3	2.5
중동	2.0	1.2	10.8
서남아 및 중앙아시아	28.5	17.7	16.8
극동아시아	6.0	6.4	5.2
오세아니아	0.4	0.0	0.0
합 계	100	100	100

※ 자료: OECD, The DAC Journal: Development Cooperation 2004 Report

#### 4) 소득그룹별 지원현황(양자간 ODA 기준)

□ 최빈개도국에 54.2%, 중저소득국에 32.9%를 지원하고 있음.

지 역	1982-83	1992-93	2002-03
최빈개도국(LDCs)	55.0	63.0	54.2
기타저소득국(other LICs)	26.9	15.9	10.0
중저소득국(LMICs)	13.5	16.2	32.9
고중소득국(UMICs)	4.6	4.9	2.9
고소득국(HICs)	-	-	-
MADCT <sup>1)</sup>	-	0.0	0.0
합계	100	100	100

주1): More Advanced Developing Countries and Territories(동 국가에 대한 지원은 OA(Official Aid)로 분류)

※ 자료: OECD, The DAC Journal: Development Cooperation 2004 Report, Table 32

#### 5) 2003년도 노르웨이 분야별 지원실적

- 사회 및 행정 인프라 41.2%, 긴급원조(Emergency aid) 23.8%, 다부문 9.2%, 경제인프라 7.6%, 생산 4.5% 등
- 사회 및 행정인프라는 10여년 전에는 19.6%, 긴급원조는 7.0%에 머물렀던 것이 최근에 이르러 그 비중이 크게 상승한 점이 주목할 만함.

분 야	2003년도
사회 및 행정 인프라 (Social and administrative infrastructure)	교육(기초교육) 9.1%(4.8%) 보건(기초보건) 6.7%(3.5%) 인구 2.4% 식수 및 위생 1.4% 정부 및 시민사회 15.4% 기타 사회인프라/서비스 6.2%
소 계	41.2%
경제인프라 (Economic infrastructure)	교통 및 통신 1.7% 에너지 4.2% 기타 1.7%
소 계	7.6%
생산 (Production)	농업 3.9% 제조업, 광업 및 건축 0.1% 무역 및 관광 0.6%
소 계	4.5%
다부문(Multisector)	9.2%
프로그램원조(Programme assistance)	3.6%
부채탕감(Action relating to debt)	1.5%
긴급원조(Emergency aid)	23.8%
행정경비(Administrative expenses)	6.8%
기타(Unspecified)	1.7%
합 계	100%

※ 자료: OECD DAC Journal: Development Cooperation 2004 Report, Table 19

### Ⅲ. ODA 조직운영 동향

1. 노르웨이 정부는 빈곤감소 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 2004년 원조조직 개편을 단행
  - 노르웨이 외교 및 개발관련 기획, 실행, 행정 업무는 외교부로 통합
  - 수원국 주재 외교공관에 개발 프로그램 실행의 책임을 대폭 위임함으로써 의사결정을 분권화 시킴.
  - NORAD(Norwegian Agency for Development Cooperation)는 원조사업의 평가(Evaluation),

외교부 및 해외공관에 대한 기술자문 제공, 원조품질보장 등의 임무를 맡음. NORAD의 최고책임자(Director)는 외교부의 국제개발정책과에 보고함.

## 2. 외교부: 노르웨이 개발협력의 중심기구

- 노르웨이 외교부는 2인의 장관(외무장관, 개발장관)과 1인의 사무총장을 둬. 사무총장은 2인의 장관 모두를 보좌함.
- 외교부 내에는 10개 과가 설치됨(과거 11개에서 축소됨). 이 중 개발협력 주무부서는 국제개발정책과(DIDP)로서 개발원조, 다자개발, 주요 원조 우선 순위 등을 다루고 원조조화/일치 업무를 관장
- 타 부서들도 개발원조 유관영역에 관계될 경우 개발협력분야에 관여함.
- 본부는 매년 해외공관의 연간 개발원조 활동계획을 승인
- 인도적 지원(managing humanitarian action)과 관련, 외교부는 '인권, 민주주의, 인도적지원 담당과'를 신설함. 이로 말미암아 원조체계가 다소 복잡해지고 부처간 상호공조 비용이 상승하는 문제가 생김.

## 3. NORAD의 역할변경

### 1) 평가부문

- 2004년까지 개발원조사업 평가업무에 외교부, NORAD 및 기타 유관부처 등 서로 다른 기관들이 동시에 참여하고 있어서 체계가 복잡하고 많은 비용이 소모되는 문제가 있었음.

- NORAD는 외교부 직제개편 후, 동 기관 내의 사업평가과(Evaluation Department)에서 모든 개발원조사업의 평가 및 개발연구(development research, 예컨대 빈곤, 보건, 분쟁, 평화구축 등)를 담당하게 됨. 이는 국별 차원에서의 정책 및 관여에 대한 평가활동이 독립성을 갖게 된 것으로 볼 수 있음.

- 아울러 NORAD는 사업평가와 관련, 다음의 역할을 수행함.

- ① 평가결과 체계화 ② 국제적 차원에서의 개발협력 평가기관 및 네트워크와 상호협력 ③ 다수 공여국이 관여하는 평가활동에 참여 ④ 개발협력 연구기관과의 연계

### 2) 기술자문 부문

- 조직개편 후 NORAD는 다자기구를 통해 지원되는 사업 및 정책보고서에 대한 기술자문 기능을 맡게 됨.
- NORAD는 다음의 4개 부서를 통해 동 역할을 수행: 환경 및 민간부문 개발과, 인적자원 및 서비스 제공 담당과, 거버넌스 및 거시경제담당과, 원조품질보증 담당과

### 3) 원조품질보증 및 지식관리

- NORAD는 원조품질보증(Quality assurance and knowledge management) 기능을 수행. 이를 위해 ① 해외 현지공관에 대한 권한 위임 관련 지원 제공 ② 사업방식 및 제도 개선 ③ 평가, 기록, 그리고 결과의 확산을 위한 수단 개발

-노르웨이 정부는 평가, 원조품질보증, 그리고 지식관리 기능을 NORAD 내에 결합시킴으로써 모니터링 및 평가에 있어서 원조일관성 및 상호공조 개선을 추구하고 서로 다른 차원에서의 결과를 체계화 하고자 하고 있음.

#### 4) 원조결과 관리

-외교부는 조직개편시 원조결과 관리 문제를 염두에 둠.  
-NORAD가 개발원조 평가업무 전반에 책임을 지게 되는 한편, 원조결과관리는 외교부에서 담당함. 이 역할분담은 각 기관이 역량을 집중할 수 있는 기회를 제공하는 반면, 원조사업 평가결과를 향후 정책수립 및 집행 등에 반영하는 데는 한계를 노정하고 있음. 따라서 향후 두 기관의 정보공유 및 지식관리 성과에 따라 조직개편의 성공여부가 영향을 받게 될 것임.

#### 5) 인적자원 관리

-조직개편에 따라 외교부 본부, NORAD, 그리고 해외공관 간에 인력 재배치가 이루어 짐. NORAD의 경우 약 60~70명 정도의 인원이 감축되며 그 중 50명이 외교부로 흡수됨. 35명은 해외공관으로 이전될 예정. 그 결과 외교부 본부는 239명, 공관에는 198명, NORAD에는 190명의 직원이 배치됨. 전반적으로 NORAD에서 외교부 및 공관으로 인력이 이동되고 전체 인력의 증감은 별로 없는 편  
-이상의 외교부 개편에 따른 성과는 아직 분명치

않은 단계임.

#### 4. 기타 개발원조에 관여하는 기관

□외교부가 개발협력의 주도적인 역할을 맡고 있으나 여타 유관 부처들도 함께 개발원조에 참여함.  
-Storting's 상설외교위원회:외교부와 함께 노르웨이 정책 전반에 양립할 수 있는 개발협력정책 수립  
-재무부:IMF 및 노르웨이 중앙은행과의 관계유지 관련 임무를 맡고 있음.  
-감사원:개발협력 관련 재원이 어떻게 쓰이고 있는지 정기적으로 보고함.  
-기타 환경부, 보건부, 교육부 등이 개발협력정책에 관여하고 있음.

### IV. 2005년 동료평가 권고사항

#### 1. 개발전략

-인권중심적 개발협력 접근방식을 실행에 옮길 때 우선 순위 수원국과의 정책대화가 어떤 영향을 받게 되는지를 고려할 것  
-노르웨이의 원조조직 개편 경험을 공유함으로써 타 공여국들이 도움을 받을 수 있을 것임.  
-개발결과를 강조하는 현재의 기조를 유지할 것 (특히 섹터별 지원 및 예산지원 분야). 이는 일반 대중의 개발협력에 대한 지지를 강화하는데 도움이 될 것임.  
-양성평등 분야에 대한 관심을 유지토록 함.

## 2. 원조규모 및 배분

- ODA/GNI 1% 목표에 근접하려는 노력을 높이 평가하며 다년주의 원조재원 제공방식을 도입하여 수원국들에게 원조재원 유입규모의 예측 가능성을 제고토록 할 것을 권고함.
- 장기로 지원되는 원조 및 노르웨이가 비교우위를 갖는 원조제공 방식을 모색할 것을 권고함.
- 정부와 NGO 간의 관계를 다룰 전략을 마련할 필요가 있음. 대 NGO 지원 기준을 명료화하는 한편, NGO가 빈곤감소에 얼마나 기여하는지 평가하는데 더 많은 노력을 기울일 필요 있음.

## 3. 개발정책일관성

- 정책일관성 향상을 위한 정부의 조치에 관해 정기적으로 보고하고 MDGs를 유관 정부 정책에 통합시킬 수 있는 가능성을 탐구할 것을 권고함. 또한 그 분야를 포괄하는 전체 정부차원 메커니즘을 마련하여 정책일관성을 강화할 수 있을 것임.
- 개편된 NORAD에서 정책일관성 관련 정책에 대한 평가가 향후 가능할 것임.

## 4. 원조관리 및 실행

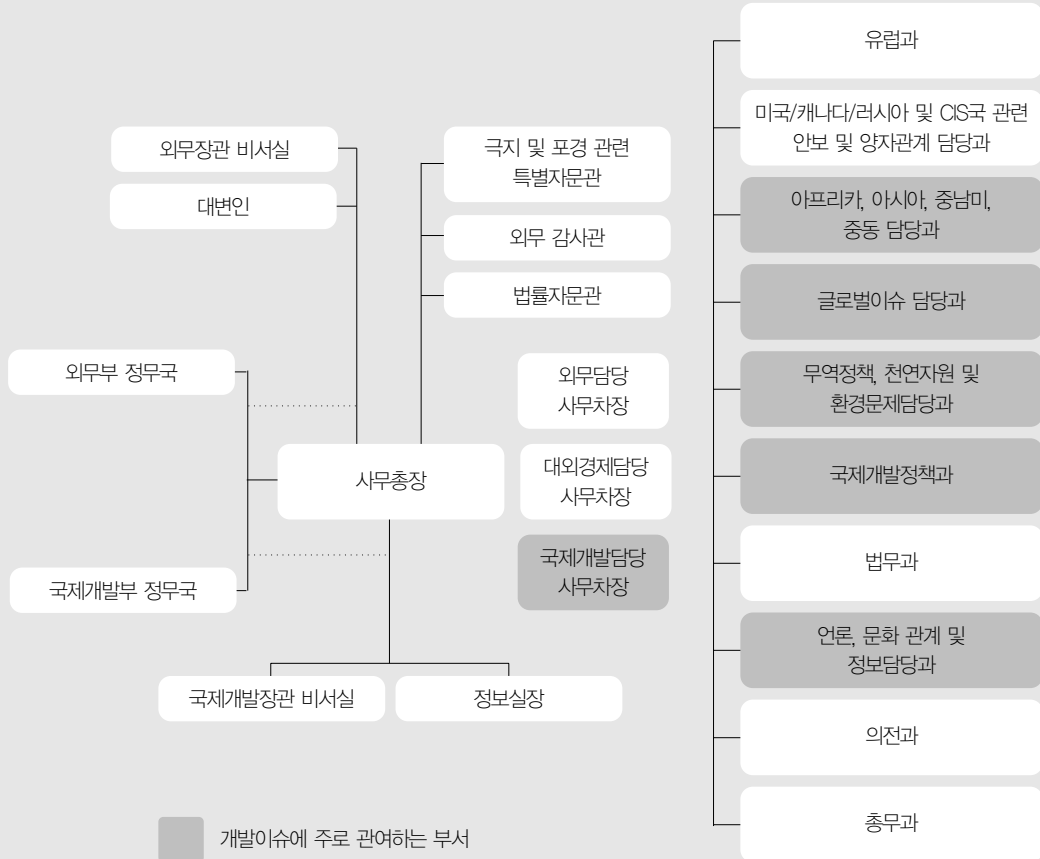
- 노르웨이 정부는 해외공관이 어떻게 인권에 기초한 개발접근방식을 실행에 옮길 것인지 그 방안을 명료화시켜야 함.
- 노르웨이 정부는 원조관련 행정에 있어서 적절한 인력과 자원을 결합하여 주요 개발원조정책 분야에 대한 자문 및 지원을 제공해야 함. 또한 양성평등 분야에 대한 지지를 강화해야 함.
- 정부는 NORAD가 새로이 맡은 기능과 역할을 잘 수행할 수 있도록 적절한 자원을 제공해야 함.

## 5. 인도적 지원

- 정부는 인도적 지원 관련 포괄적 정책문서를 발간하는 방안을 검토하기를 권고함. 여기에는 자연재난에 대한 대처방안이 포함됨. 동 문서 발간을 통해 인도적 지원 관련 기존의 원칙과 모범관행과의 일관성을 확보함.
- 노르웨이 정부는 최적화된 인도적 지원활동을 위해 정부부처간, 그리고 부처 내 상호협력이 이루어지도록 해야 함.



## 노르웨이 외무부 조직도



## NORAD 조직도

