

핀란드 대외원조 개관

I. 원조목적 및 정책

1. 원조 목적

□ 1996년 9월에 수립된 ‘Decision-in-Principle on Finland’s Development Cooperation’에 의한 핀란드 개발협력의 3대 목적은 다음과 같음.

- (1) 빈곤 완화(Alleviation of Poverty) : 빈곤을 누적적인 문제로 인식하고 빈곤 문제를 교육 부족, 열악한 생활환경, 보건, 식수보급, 식량 및 의류 등 다각적인 측면에서 접근함.
- (2) 환경파괴 예방(Prevention of Environmental Threats) : 개도국에서의 환경파괴는 빈곤으로 이어지는 악순환을 야기하므로 빈곤퇴치를 위해 환경파괴를 예방해야 함.
- (3) 평등, 민주주의 및 인권(Equality, Democracy & Human Rights) : 평등, 민주주의와 인권이 개발의 전제 조건으로 안정된 사회의 근간이 됨.

□ 1998년 10월 수립된 ‘Finland’s Policy on

Relations with Developing Countries’는 세계 안보 및 경제협력 증진을 추가적으로 핀란드 개발협력의 목표로 지정함.

□ 2002년 2월에 통과된 ‘Development Policy: Government Resolution’에서 유엔의 천년개발선언(UN Millennium Declaration) 및 빈곤근절을 핀란드 개발협력의 주요 목적으로 명시함.

2. 원조 정책

(1) 2004 개발정책에 대한 정부 결정(Development Policy: Government Resolution 2004)

– 핀란드는 ODA 관련 별도의 법률을 제정하지는 않았으나 2004년 2월에 통과된 ‘Development Policy: Government Resolution 2004’에서는 ODA 정책 수립 및 시행에 대한 구체적인 지침과 업무 총괄기관의 기능 및 관련 정부기관의 역할 등에 대해 상세히 규정하고 있음.

(2) 핀란드 국제개발협력의 개발정책 목적 실행에 대

한 결정(Decision-in-Principle: Operation-alisation of Development Policy Objectives in Finland's International Development Cooperation)

- 2001년 2월에 수립된 위 결정문은 개발협력 관행을 발전시킬 수 있는 조치를 제시하고 수원국 선정 기준 및 협력방법을 명시함.

- (3) 개발도상국과의 관계에 대한 핀란드의 정책 (Finland's Policy on Relations with Developing Countries)
- 1998년 10월 수립된 위 정책은 개발협력을 핀란드 외교정책의 중요한 일부로 명시하며 핀란드의 개발정책 목표를 재확인 함.
 - 이 정책은 핀란드의 전략적인 목표를 ①세계안보 장려 ②빈곤감소 ③인권 및 민주주의 증진 ④세계적 환경문제 예방 ⑤경제 관련 사안에 대한 논의 활성화로 규정함.

- (4) 핀란드 개발협력에 대한 결정(Decision-in-Principle on Finland's Development Cooperation)
- 1996년 9월에 수립된 위 결정문은 핀란드 개발협력의 주요 목표, 실행방법 및 협력채널을 제시함.

II. 원조체제 및 담당기관

1. 외교부

- 핀란드의 ODA 시행에 있어 유상원조는 물론 무상원조도 외교부에서 총괄하고 있음.
- 핀란드의 경우, ODA의 구체적인 시행을 위한 산하 기관이 없음.

- UN과 EU 등 관련 국제기구 및 NGO와 긴밀한 협력을 통해 구체적인 업무를 직접 수행하고 있음.
- ODA의 구체적 시행에 있어 NGO와 외교부간 협력체계를 구축하기 위해 외교부 개발정책국 산하에 'NGO liaison Unit' 을 별도 설치하여 운영중임.

- 외교부 내 개발협력업무 관장 부서

- ① 개발정책과(Dept of Development Policy): 주로 원조관련 업무수행
- ② 글로벌 이슈담당과(Dept of Global Affairs): 2003년 신설된 부서로 세계화에 관련된 문제를 중점적으로 다룸.
- ③ 지역별 담당과(Geographical Depts): 1990년대에 설립되어 무역, 원조, 정치 및 문화를 총괄하여 내부적 시너지효과 창출

2. 개발정책 위원회 (Development Policy Committee)

- 핀란드는 기본적으로 대외원조를 자국의 외교정책의 일환으로 시행하고 있기 때문에 핀란드 외교를 총괄하고 있는 외교부에서 ODA 관련 업무를 총괄·조정하고 있으나 동시에 ODA 관련 정부 부처와 민간기관 대표(NGO, 학계 및 기업 대표 등)가 참여하는 개발정책 위원회(Development Policy Committee)도 운영하고 있음.

- 개발정책위원회의 주요 기능은 핀란드 ODA 정책의 시행에 대한 평가와 정부에 관련 연례보고서를 제출하는 것이며 제출된 보고서는 차기 연도의 ODA 시행계획 수립시 반영되고 있음.

3. 기타기관

□ 무상원조의 경우, 외교부가 총 원조액의 70% 정도를 집행하고 있으며 나머지 30% 정도는 재무부, 교육부, 농업부, 무역산업부, 사회보장부, 노동부 등 관련 부처에서 시행하고 있음.

-핀란드 정부는 정부 내 많은 부처에서 주관하고 있는 ODA 사업의 효율성과 통일성 제고를 위해 외교부가 핀란드 대외원조 관련 정책개발, 행동 계획 마련, 관련 예산 계획 수립과 집행, ODA 사업에 대한 모니터링과 사업평가, ODA 관련 인력의 채용과 훈련 및 관련 국제협력 업무를 담당하도록 하고 있음.

III. ODA 규모

□ 2003년도 ODA 규모: US\$558백만(ODA/GNI 0.35%)

- 핀란드 ODA의 대부분은 무상원조이며 유상원조의 비율은 2% 이하임.
- 2003년 ODA 총액기준으로 볼 때 DAC 22개 회원국 중 미국(16,254백만불), 일본(8,880백만불), 프랑스(7,253백만불), 독일(6,784백만불), 영국(6,282백만불) 등에 이어 16위이며 ODA/GNI기준으로 볼 때 13위임.
- 1991년 ODA/GNI가 0.81%로 최고치에 이르렀던 이후 구소련연방의 붕괴로 인한 경제적 어려움 때문에 동 비율이 급격히 감소하였음.

〈핀란드 연도별 ODA 및 ODA/GNI 추이〉 (단위: US\$백만)

1999년		2000년		2001년		2002년		2003년	
ODA	ODA /GNI	ODA	ODA /GNI	ODA	ODA /GNI	ODA	ODA /GNI	ODA	ODA /GNI
416	0.33	371	0.31	389	0.32	462	0.35	558	0.35

※ 자료: OECD, Statistics, Table 4

IV. ODA 지원현황

1. ODA 규모: US\$558백만(2003년)

(1) 다자간 ODA 규모: US\$250백만(44.6%/DAC 평균 30%)

〈핀란드가 다자간 원조에 의존하는 이유〉

- ① 비용 효율적임
- ② 핀란드 대표부가 없는 지역에 대한 효과적 지원
- ③ 대상 국가에 대한 전문성이 없을 경우 합리적 지원 가능

-2003년도 기준으로 볼 때 유럽공동체(EC)에 대한 지원 비율이 43.2%로 가장 높으며 다음으로 유엔기구에 대한 지원이 31.2%임.

(2) 양자간 ODA 규모: US\$309백만(55.4%/DAC 평균 72.2%)

〈무상원조 비율〉

-1990년도 초부터 양자간 ODA 모두 무상원조 형태로 지원
양자간 ODA의 큰 비중을 차지하는 긴급원조기금(Emergency and distress relief)의 큰 비중(2001년도 US 41백만불 중 US15백만불)이 핀란드 내의 난민지원을 위하여 쓰여 개발도상국 내의 개발·인도적 사업을 위한 재원을 고갈시킨다는 비난을 받아왔음.

2003년도 다자간 ODA지원 현황

(단위: US\$백만)

다자간기관		2003년도
세계은행(World Bank)	IDA	35
	기타	-
소 계		35
지역개발은행 (Regional Development Bank)	아프리카 개발 은행(AfDB)	-
	아시아 개발 은행(ADB)	4
	미국간 개발 은행(IADB)	-
	기타	11
소 계		15
유엔기관 (United Nations Agencies)	UNDP	15
	WFP	8
	UNICEF	14
	UNHCR	8
	기타	33
소 계		78
유럽공동체(EC)	EDF	37
	기타	71
소 계		108
기타 다자기구	IFAD	2
	IMF	-
	기타	11
소 계		13
합 계		250

□ 부채탕감

-다른 DAC 회원국들에 비하여 부채탕감(action relating to debt)관련 지원이 적은 편임.

1996년 HIPC Initiative가 처음 도입되었을 때 핀란드는 HIPC에 대한 양자간 유상원조 193백만 유로를 모두 무상원조로 변환하여 탕감하여 주었음.

※ HIPC Initiative란 세계은행이 1990년대 중반에 도입한 개념으로 고채무빈국(highly indebted poor countries)을 대상으로 부채를 탕감해주는 운동임.

□ 2003년 양자간 ODA의 41.7%(US129백만불)는 기술협력(technical cooperation) 14.6%(US45백만불)는 긴급지원(Emergency and

Distress Relief), 8%(US25백만불)는 행정비용, 그리고 약 2% (US6백만불)는 NGO지원에 사용되었음. 다른 DAC 회원국들과는 달리 개발식량지원(Development Food Aid)은 거의 없음.

□ 핀란드는 바스킷 펀딩(basket funding, 예산지원(budget support) 및 섹터지원(sector support) 모델 등을 도입하여 실행하고 있음.

- 상기 분야에 1999년~2000년간 매년 US4~9백만불을 지원

- 예컨대 네팔과 잠비아의 교육사업 및 탄자니아의 빈곤감소예산을 지원

2. 10대 수원국(2002-2003년 평균 기준)

□ 10대 수원국은 모잠비크, 아프가니스탄, 탄자니아, 세르비아/몬테네그로, 나미비아, 남아공, 베트남, 니카라과, 에티오피아, 보스니아 순으로, 동 국가들은 최빈개도국(LDCs) 또는 저소득국(Low-income countries)으로 분류되는 국가들임. 이들 국가에 대한 지원비율은 전체 ODA의 약 64.4%(양자 및 다자 통합 기준) 점유

-핀란드는 원조규모에 비해 너무 많은 수원국을 지원하고 있다는 지적을 받고 있음.

□ 핀란드 외교부가 발간한 'Implementation Plan for the 2001'에 의하면 핀란드는 정책적으로 10개의 수원국을 선정하여 빈곤퇴치를 위하여 장기적으로 협력하기로 함.

-선정된 수원국으로 이집트, 에티오피아, 케냐, 모잠비크, 나미비아, 니카라과, 페루, 탄자니아, 베트남 및 잠비아이며 이중 5개의 수원국만

LDC임.

- 핀란드 외교부는 케냐, 니카라과 및 잠비아를 재 평가하고 이집트, 나미비아 및 페루와 같은 중진 국을 수원대상국 지위에서 졸업시킬 예정임.

〈2003년도 상위 10대 수원국 지원 규모 및 점유율〉

(단위: US\$백만)

순위	국명	지원규모 (2002~2003 평균)	점유율 (2002~2003 평균)
1	모잠비크	17	3.3
2	아프가니스탄	14.4	2.8
3	탄자니아	12.9	2.5
4	세르비아/몬테네그로	8.2	1.6
5	나미비아	8.2	1.6
6	남아공	8.2	1.6
7	베트남	7.7	1.5
8	니카라과	6.7	1.3
9	에티오피아	6.7	1.3
10	보스니아	5.7	1.1
합계		87.89	17.1
ODA 총규모		514	87.9

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

〈상위 10대 수원국 추이-양자간 원조 비율〉

(단위: %)

순위	국명 (1992~93)	%	국명 (1997~98)	%	국명 (2002~03)	%
1	탄자니아	11.2	이집트	6.2	모잠비크	3.3
2	잠비아	6.3	탄자니아	4.7	아프가니스탄	2.8
3	베트남	5.6	잠비아	4.3	탄자니아	2.5
4	케냐	4.0	니카라과	3.7	세르비아 몬테네그로	1.6
5	스리랑카	2.7	구유고슬라비아	3.3	나미비아	1.6
6	모잠비크	2.7	모잠비크	3.0	베트남	1.6
7	이집트	2.6	케냐	2.6	남아공	1.3
8	수단	2.2	중국	2.1	니카라과	1.3
9	페루	1.6	네팔	2.1	에티오피아	1.3
10	나카라과	1.4	말레이시아	2.0	보스니아	1.1
합계		40.3		32		17.1

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

3. 지역별 지원현황(양자간 ODA 기준)

□ 2002~2003년 핀란드 개발원조의 지역별 분포는

사하라이남 아프리카에 대한 지원이 229.7백만불 (44.7%)로 1위를 차지하고 있으며 아시아지역에 대한 지원이 137.3백만불(26.7%)로 그 뒤를 잇고 있음.

- 1982~83년 총 ODA의 68.7%를 차지했던 아프리카 국가들에 대한 지원이 2002~03년에는 47.3%로 감소한 반면, 유럽 및 아시아에 대한 지원은 0%에서 8.9%, 22%에서 26.7%로 각각 증가함. 나머지 지역에 대한 지원은 비슷한 수준에서 유지되거나 소폭으로 증가함.

〈지역별 지원현황-양자간 원조 비율〉

(단위: %)

지 역	1982-83	1992-93	2002-03
유럽	0.0	6.5	8.9
사하라이북 아프리카	5.0	12.0	2.6
사하라이남 아프리카	63.7	43.1	44.7
북중미	3.9	9.0	7.8
남미	3.9	2.3	3.8
중동	1.4	2.5	5.4
서남아 및 중앙아시아	9.6	10.9	14.4
극동아시아	12.4	13.6	12.3
오세아니아	0.1	0.1	0.1
합 계	100	100	100

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

4. 소득그룹별 지원현황(양자간 ODA 기준)

□ 2002~03년도 최빈개도국(LDCs)에 48.0%, 중저 소득국에 34.0%를 지원

- 최빈개도국(LDCs)에 대한 지원비율이 지속적으로 감소하고 있는 추세이며 반면 중저소득국에 대한 지원은 1980년대 초에 비해 2배로 증가함.
- 2001년 기준으로 핀란드는 96개 수원국에 대해 ODA 기금 지원.

〈지역별 지원현황-양자간 원조 비율〉

(단위: %)

지 역	1982-83	1992-93	2002-03
최빈개도국(LDCs)	56.5	36.5	48.0
기타저소득국(Other LICs)	25.5	22.1	16.4
중저소득국(LMICs)	15.8	35.1	34.0
고중소득국(UMICs)	2.1	5.9	1.7
고소득국(HICs)	-	-	-
MADCT ¹⁾	0.1	0.4	-
합계	100	100	100

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

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

5. 분야별 지원현황(2003년도)

□ 원조예산의 큰 비중(46.3%)을 사회 및 행정 인프라에 지원함.

- 1990년대부터 빈곤감소 ODA 정책의 주요 현안으로 채택하면서 빈곤문제를 보다 효과적으로 다루기 위해 사회 및 행정 인프라 분야를 중점적으로 지원

□ 2000~01년 기초 사회 서비스-(기초교육, 기초보건, 영양, 식수 및 위생)에 대한 지원이 양자간 ODA의 11.6%를 차지하여 DAC 평균인 14.8% 보다 현저히 낮은 편에 속함.

□ 사회·행정 인프라 분야 및 긴급원조는 10년 전 15.9% 및 3.7%에 비해 2002~03년도에는 49.3% 및 11.9%로 크게 증가한 반면 나머지 분야는 대부분 감소세를 보임.

〈2003년도 분야별 지원실적〉

(단위: %)

분야	2003년도
사회 및 행정 인프라 ¹⁾ (Social and administrative infrastructure)	교육(기초교육) 보건(기초보건) 인구 식수 및 위생 정부 및 시민사회 기타 사회인프라/서비스
소 계	46.3
경제인프라 ²⁾ (Economic infrastructure)	교통 및 통신 에너지 기타
소 계	7.0
생산 (Production)	농업 제조업, 광업 및 건축 무역 및 관광
소 계	4.0
다부문(Multisector)	15.5
프로그램원조(Programme assistance)	3.1
부채탕감(Action relating to debt) ³⁾	-
긴급원조(Emergency aid)	11.5
행정경비(Administrative expenses)	6.8
기타(Unspecified)	5.9
합 계	100

1) 학생 및 연수생 포함 2) 인구 및 생식보건 3) 비ODA 부채탕감 포함

※ 자료: OECD, Statistics, Table 19

□ 2003년도 부채탕감/ODA 비율은 1.2%로 DAC 평균인 13%에 크게 못 미치고 있으며 모두 HIPC (Highly Indebted Poor Country)의 부채탕감을 위하여 쓰여졌음.

〈분야별 지원실적 추이〉

(단위: %)

지원년도	사회/행정인프라	경제인프라	농업	산업/기타생산	물자/프로그램지원	긴급지원	기타
1982-83년	15.9	21.1	16.9	35.1	0.2	3.7	7.2
2002-03년	49.3	5.4	4.3	2.2	2.6	11.9	24.4

※ 자료: OECD, Statistics, Table 19

V. 주요 의제별 정책

1. 빈곤감소

- 수원국의 거시경제정책에 개입하는 등 수원국 국가 빈곤 감소 전략을 적극적으로 지원
 - 핀란드 정부의 지원이 수원국 중앙정부에 집중화되는 현상을 막고 빈곤층이 많은 지방에 지원이 효과적으로 제공되도록 PRSP 내의 전략적 변화를 반영시키고 있음.
 - 핀란드의 개발정책은 DAC의 빈곤감소 지침(DAC Guideline on Poverty Reduction)과 일치함.
 - 핀란드 정부는 빈곤감소를 다면적인 문제로 인식하고 있으며 다양한 정책을 통해 이를 접근하고 있음.
- 핀란드 정부는 성과 및 결과에 대한 상호 책임성을 지지하고 있지만 ODA 예측가능성(predictability) 측면에서는 부족함.
 - ODA 공약 및 지출액을 수원국에 통지하는 시스템이 존재하지 않음.
- 빈곤감소를 위한 새로운 지원 유형(modalities)를 적극적으로 지지하고 있으며 ODA가 수원국의 국가 예산에 완전히 반영되어야 된다고 믿는 바, 동 취지에서 수원국에 대한 예산지원(budget support)을 늘려나갈 예정이다.
 - 담당 직원들이 이러한 새로운 지원 형식을 활용하는데 필요한 능력을 배양할 수 있도록 교육에 투자하는 등 조직적 변화를 실행하고 있음.

2. 반부패

- 부패방지는 빈곤감소, 환경보존, 평등·민주주의 및 인권 등 핀란드 정부의 개발협력 목표를 달성하기 위한 핵심적 정책임.
- 개발협력사업에 적용될 수 있는 반부패 지침서인 『Preventing Corruption : a Handbook of Anti-Corruption Technique for Use in International Development Cooperation』를 2001년에 발행
 - 이 지침서는 원조조화(harmonization)를 장기적으로 부패를 감소시키기 위한 가장 효율적인 방법이라고 지적함. 특히 투명하고 모든 당사자에게 동일하게 적용되는 조달 규제를 통해 부패를 예방할 수 있다고 함.

〈〈반부패 지침서의 주요 내용〉〉

- ①국제기구와의 협력(Collaboration with Int'l Organizations): 국제협약 작성 및 다자간 토론회장에서 부패관련 논의 장려. 국제금융기구 및 유엔기구의 반부패 프로젝트 지원.
- ②반부패 전략(Anti-Corruption Strategies):(i)수원국 내의 정책수립 및 사법 기관과의 협력을 통한 반부패법의 개정, (ii)부패가 심각한 공공부문 식별, (iii)반부패 절차 수립 (iv)공공부분과 민간부분 및 종교단체를 포함한 시민 사회의 협력강화를 통해 수원국의 반부패전략 지원
- ③핀란드 개발협력의 부패위험 감소 장치(Mechanisms to Reduce Risk of Corruption in Finnish Development Assistance):(i)협약 내의 법적으로 실효성이 있는 반부패 조항을 포함 (ii)basket funding 또는

〈2000-01년 반부패 프로젝트〉

분야	사업	지원액(US천불)	년도
아프리카(비특정)	아프리카 역량개발 재단의 거시경제 연구 지원	1,807	2001
탄자니아	반부패 작업 지원	1,100	2000
아프리카(비할당)	Good Governance를 위한 아프리카 개발은행 위탁기금	1,056	2002
시르비아·몬테네그로	국제투명성의 책임성 프로그램	1,037	2002
LDCs(비특정)	국제투명성 및 핀란드 반부패 전문가 지원	294	2000
나미비아	재정부의 예산 체계화 및 정부지출 감시 역량개발	226	2001
LDCs(비특정)	최고 심사 단계 국제기구의 공공계정 심사(노르웨이 오슬로)	38	2001

예산지원 시 적절한 실행 기관, 행정적 규제 및 책임성 존재, 감사절차 존재 여부 등을 감안하여 사업지원 여부를 결정 (iii) 투명하고 공개적인 절차를 통해 개발협력 프로젝트를 실행할 컨설팅회사를 선정

④특정 반부패 프로젝트(Specific Anti-Corruption Projects): 반부패 사업에 대한 재정적 지원

□ 정부 내의 반부패 개념 및 도구들의 효과적인 전파를 위하여 워크숍, 세미나 등을 실시하여 반부패 지침서의 실질적인 실행을 도모함.

3. 정책일관성

□ 핀란드 정부는 정책 일관성을 매우 중요한 의제로 생각하고 있으며 이를 실현하기 위하여 비전을 세우고 조직을 일부분 개편하였으나 명확한 정책, 정치적 의지 및 분석역량을 갖추지는 못한 실정임.

① 정책적 일관성을 달성하기 위한 비전: “개발도상국과의 관계에 대한 핀란드의 정책은 대외·안보 정책, 통상 정책 및 국제협력정책의 목적을 일치시키고 조정하는데 있음”

② 정책적 일관성을 달성하기 위한 조직

– 핀란드 외교부 내에 개발을 위한 정책 일관성을 위한 부서는 따로 존재하지 않지만 통상 및 대외

정책이 외교부 내에서 다루어짐으로써 정책적 일관성을 달성할 가능성을 높임.

– 정부부처간 시너지를 창출하기 위하여 시민사회 대표들을 포함한 여러 위원회를 운영중임.

– 외교부는 환경부, 그리고 사회 및 보건부와는 정책 일관성 추진 합의에 성공하였지만 통상부와는 이견이 많음.

– 외교부 내의 공적개발원조 업무를 대외통상 업무와 완전히 통합시켰으며 각 지역별 부서 내에서 원조, 통상, 정치 및 문화 등에 대한 정책이 일괄적으로 이뤄지므로 정책적 일관성을 달성하기 용이해짐.

□ 핀란드의 주요 정책적 일관성 의제: 대부분의 주요 정책들은 개발협력 목적에 크게 부합하지만 농업 및 무이자 차관 등의 분야에서는 개선해야 할 점들이 많음.

① 농업정책

– 농업에 대한 핀란드 정부의 지원은 유럽공동체(EU) 국가들 중 가장 높음.

GDP의 3%를 차지하는 농업은 취약한 기후조건 때문에 많은 보조금이 필요하며 2001년 기준으로 170억 EURO 상당의 농업보조금을 핀란드 정부

(58%) 및 EC의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)(42%)를 통해 지원

- 1995년 EU 가입시 취약산업분야(Least Favored Areas)에 대한 새로운 지원제도를 도입케 하여 농촌에 대한 보조를 두 배로 늘림.

② 무이자 차관(Concessional Loan)

- 공여국의 수출을 통해 국내 경제를 활성화시키기 위한 방법으로 흔히 쓰이고 있으나 이러한 차관이 빈곤감소를 위해 이용되지 않아 비판을 받고 있음.
- 핀란드의 경우 1987년부터 이런 제도를 도입하였으며 핀란드 수출보증기관과 핀란드 외교부의 협력 하에 운영되고 있음.
- 1991년까지 급성장하였으나 무역왜곡 현상 때문에 OECD국가들은 1991년 헬싱키에서 무이자 차관에 대한 보다 엄격한 규제를 설립함.

현재 핀란드의 무이자 차관은 헬싱키 규제를 따르고 있으며 차관의 절반은 시장에서 투자를 유치하지 못하는 사회 인프라 및 환경 관련 분야에 이용되고 있음.

- 특히 농업분야에서 EU의 공통농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)은 유럽의 농민들에게 보조금을 제공하는데 이는 개도국의 농업 분야에서의 생존능력에 영향을 미치게 됨에 따라 핀란드 개발협력 정책수립 및 우선 순위 결정등에 영향을 줌.

4. 비조건부(Untied) 원조

- 원칙적으로 모든 기술협력(Technical cooperation)에

대한 원조는 비조건부 원조임. 그 결과 비용효율성을 제고하고 수원국의 주인의식을 증진시킬 수 있었음.

- 기술협력 및 행정비용을 제외한 양자간 ODA의 약 86%가 비조건부(untied)로 지원됨.

〈2003년 양자간 ODA 지원조건-Tying Status〉

(단위 : US백만불 / %)

비조건부		부분조건부		조건부		총 ODA	
금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
192	85.8	-	-	32	14.2	224	100

※ 기술협력 및 행정 비용 제외

※ 자료: OECD, Statistics, Table 24

VI. 조직운영

1. 개발협력 조직

- 외교부 조직 하에 3개의 동등한 장관직이 있으며 3장관 모두 각료임.

- ① 대외통상 및 개발협력 장관(Minister for External Trade and Development Cooperation)
- ② 외무장관(Minister for Foreign Affairs)
- ③ 환경 장관 <북유럽 협력>(Minister for Environment <Nordic Cooperation>)

2. 주요부서

- (1) 개발정책과(Department for Development Policy)
- 기능: 외교부 내에 개발협력 업무만 다루는 유일한 부서

□ 업무영역

- 정책 및 연구
- 운영 및 재정 관련 계획 및 감시 기능, 통계 및 보고 기능
- 품질조정 및 지침개발
- 평가 및 내부심사
- 관련 국제협약, 법안 준비 및 기타 법적 문제 관련 업무
- 국제 및 국내 NGO 지원
- 도서관 서비스를 포함한 대내·외 정보통신 관리
- EU 및 OECD 내의 개발협력 관련 업무
- 국제기구에 재직 중인 핀란드 전문가 모집 및 교육
- FINNFUND 및 무이자 차관 정책

(2) 지역과(Geographical Departments)

- 4개의 지역과: ①유럽과(Dept for Europe) ②아시아 및 미주과(Dept for Asia and the Americas) ③동유럽 및 중앙아시아과(Dept for Eastern Europe and Central Asia), ④중동 및 아프리카과(Dept for the Middle East and Africa)

□ 업무영역

- 핵심 업무로서 정부, 통상, 개발협력 및 문화 관련 사안들에 대한 협력방안을 국가별로 기획하고 집행함.
- 지역 및 국가별 정책일관성 달성
- 양자간 개발협력 프로그램의 실행

(3) 글로벌 이슈 담당과(Dept for Global Affairs)

- 2003년 설립되어 세계화 관련 사안들에 대한 협력, 조정 및 일치 기능을 외교부 내 그리고 외교부와 국내 이해당사자(stakeholders) 간에 수행하고 있음.

□ 주로 UN, 국제금융기구, 환경 및 인권 문제 그리고 인도주의 관련 현안 관련 업무를 담당하고 있으며 양자간 사업을 통해 습득된 경험이 국제기구에 반영되고 국제적 이슈들이 외교부 업무에 반영되도록 함.

□ 국회의원들에게 국제적 사안 및 행사(도하, 몬테레이, 요하네스버그 정상회의 등)에 대한 정보를 제공함.

3. 개발협력국의 인력관리

1) 직원규모(2002년 기준)

- 외교부 전체 직원수: 973명(파트타임 인력 포함)
- 개발협력 업무수행 직원수: 160명(외교부 전체의 16%)

2) 직원구성

- 현재는 대부분 일반 직업 외교관(1990년대 초부터 원조전문가에 대한 모집을 중단)
- 지역과 내에 빈곤, 양성평등, 보건 등 분야별 전문관이 20명 있음.

3) 인력운영상 문제점

- ① 핀란드 외교부 내 인력의 부족으로 개발협력업무의 실행, 조정 및 협력에 부정적인 영향을 미치고 있음.
- US10백만불 규모의 ODA를 집행하기 위하여 약 6~7명의 직원이 필요함.
 - 일반 외교직 직원(generalist diplomatic staff)으로 부족 인력을 충원한 결과, 기존 전문가들의 업무부담 증가
 - 인력부족의 주요 원인으로 (i)예산규모에 비해 분산된 개발협력 사업 (ii)전문가가 아닌 일반 외



교직 직원을 모집하는 인사 시스템 그리고 (iii) 해외사무소 직원에 대한 부적절한 업무분장 및 책임성 문제임

- ② 순환근무 및 해외공관 근무가 잦으며 개발협력 업무에 전문성이 없는 직원이 관련 업무를 맡게 될 확률이 높음.
- ③ 개발협력과 다른 분야의 상호작용 증진은 용이하게 조직개편되었으나 빈곤퇴치가 주류화된(Main-streaming poverty reduction)시스템이 아님.

VII. 2001년 DAC 동료평가 주요 결과

□ 원조정책 및 대국민인식

-2003년 4월 수립된 새 정부는 외교부 내 여러

부서들 간의 시너지 및 협력을 도모하기 위하여 대외통상 장관직 및 개발협력 장관직을 통합하고 새롭게 조직을 개편함.

-핀란드는 유엔의 천년개발목표를 지지하고 있지만 이를 2001년 실행계획 백서에 반영하지 못하고 있으므로 핀란드는 다음 백서에 빈곤감소를 핀란드 개발협력의 최우선적인 목적으로 명시하고 유엔의 천년개발목표를 반영할 필요가 있음.

□ 원조 규모 및 배분

-1990년대 구소련연방의 붕괴 이후 ODA 규모가 급격히 감소하였으나 새 정부는 2010년까지 유엔목표치 ODA/GNI 0.7%를 달성하기 위해 전념하고 있음. 2001년 ODA/GNI 비율은 0.32%였으며 2007년에는 0.45%를 달성할 예정임.

- 원조규모가 급격히 증가할 경우를 대비해서 다자 및 양자간 원조 내의 배분전략을 사전에 세울 필요가 있음. 특히 다자원조 및 관련 국제기구를 위한 보다 명확한 전략을 명시할 필요가 있음.
- 핀란드는 기존 여러 수원국에 분산되어 있는 원조를 10개의 주요 수원국으로 집중화시켜 보다 높은 원조 효과를 거두고 다른 공여국 및 수원국에 영향을 줄 수 있는 역량을 기를 필요가 있음.

□ 정책일관성

- 핀란드는 명확한 정책을 수립하고 이와 관련된 문제에 대한 분석능력을 향상시켜 개발정책의 일관성을 달성할 수 있을 것임.
- 개발도상국에 대한 공동농업정책(CAP)의 부정적인 효과를 줄이기 위하여 이 정책을 개혁해야 하는 바, EU 회원국으로서 핀란드는 유럽공동체 내 정책일관성, 특히 농산물에 대한 정책일관성을 달성하는데 중요한 역할을 수행할 수 있을 것임.
- 1998년도 백서가 제시한 대로 핀란드는 빈곤감소에 대한 효과가 불분명한 무이자차관 사업을 단계적으로 폐지하는 것을 고려할 필요가 있음.

□ 원조관리 및 실행

- 현재 핀란드 개발협력은 현지 프로젝트에 투입될 직원 부족으로 원조의 질이 떨어지고 조정·협력 능력에 큰 차질을 경험하고 있음. 향후 크게 증가될 ODA 규모 및 원조의 질과 효과성에 대한 관심을 감안하여 직원 수를 증가하고 직원의 전문성을 개발하여 직원들의 능력배양에 신경을 써야 함.

- 개발도상국 내의 핀란드 개발협력사업에 대한 결정권이 현지 대사관에 많이 이관되었으므로 협력 수원국 및 분야를 제한하고 권한을 위임하여 대사관 직원들의 능력을 향상시킬 필요가 있음.
- 현재의 개발협력 평가시스템은 개발정책과 위원회(Executive Board of the Department for Development Policy)가 담당하고 있으므로 개발협력 수청자와 평가자가 동일주체라는 측면에서 신뢰하기 어려움. 뿐만 아니라 이 위원회가 다른 지역과에 대한 평가를 할 권한이 없으므로 부분적인 평가에 그침.
- 따라서 핀란드는 평가 시스템의 독립성 및 관찰 범위뿐만 아니라 후속 메커니즘 및 체계적인 학습 메커니즘을 향상시킬 여지가 많음.
- 핀란드 외교부의 체계는 빈곤감소를 명확한 우선과제로 반영시키지 못하고 있으며 핀란드가 적극도입할 의사를 밝힌 새로운 원조모델에 관한 지침을 만들지 못하고 있는 실정이므로 핀란드는 국가전략을 수립하여 자국의 ODA 사업에 대해 틀(frame-work)을 마련하여 수원국과의 대화를 촉진시킬 수 있는 방법을 모색해야 함.

□ 대국민 인식제고

- 전반적으로 핀란드 국민들은 개발원조에 대한 지지 및 이해가 높은 편이지만 새로운 개발원조 모델 및 정책일관성에 대해 잘 알지 못하며 핀란드 내의 문제들에 비해 개발협력에 대한 관심이 낮으므로, 핀란드 정부는 핀란드 개발협력의 새로운 원조전략을 국민들이 이해할 수 있도록 대국민 교육전략을 준비할 필요가 있음.