네덜란드 대외원조 개관[6)]

Ⅰ. 원조 정책

1. 개요

□ 네덜란드 ODA의 주요 목적은 빈곤완화(poverty reduction)에 있으며 이를 달성하기 위하여 네덜란드 정부는 수원국 내 자국 공관에 책임을 대폭 이행하여 권한을 분산시키고, 분야별 접근방법을 강조하는 등 수원국의 주인의식(ownership)을 고양시키기 위해 적극적으로 지원하고 있음.

□ 개발협력에 관하여 네덜란드 의회가 공식적인 영향력(formal influence)을 가장 많이 행사하지만 시민사회 단체, 즉 NGO, 기업, 행정자치단체, 연구소 및 대학 또한 ODA 정책에 큰 영향을 미침.

□ ODA 규모는 GNP의 확정된 퍼센트로 정해져 있으므로 GNP가 증가하면 ODA 규모 또한 늘어남. 기존 인력으로 늘어난 규모를 감당하지 못하는 경우 다른 다자간 기구와 협조금융협력을 체결.

□ 1998년 ODA자금의 분산을 막기 위하여 '17+4' 파트너십 국가를 명확히 규정하고 추가적으로 30개의 분야별(주제별) 수원국을 지정하여 지원하고 있으나 아직까지 네덜란드가 지원하는 국가의 수는 많은 편이며 수원국 분류기준에 대한 찬반논의 또한 계속되고 있음.

□ 네덜란드는 ODA 실행에 있어서 민간단체 및 NGO를 적극적으로 활용하고 있으며 전통적으로 ODA의 10%를 'Four Pillar+1' 그룹이라 불리는 5개의 주요 NGO들에게 배분하고 있음.

□ Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP)를 공

6) 본 내용은 DAC의 Peer Review(2002)를 요약 정리한 것임.

여국 조화 및 정책대회의 실행, 평가, 감시 프레임 워크로 적극 활용하여 수원국 주도적인(country-owned) 전략을 지원하고 있음.

2. 네덜란드 개발협력의 발전과정

□ 1950년대 처음으로 기술협력을 소수의 식민지 또는 과거 식민지 국가에게 지원함으로써 네덜란드의 공적개발원조가 시작됨.

□ 1960년대 아프리카 및 아시아의 신흥 독립 국가들을 돕기 위한 전 세계적인 움직임에 부흥하여 급속도로 발전하여 적극적으로 개발협력사업을 추진하는 등 주도적인 국가로 자리 잡음.

□ 1990년대부터 현재 개발협력정책의 기반을 쌓기 시작함.

- 'A World of Difference(1990)', 'A World in Dispute(1993)' 및 'Aid in Progress(1995)'을 제작하여 냉전 종식과 더불어 지속가능한 개발을 전제로 하는 개발협력 정책 수립에 착수함.
- 주요 전략적 변화로 대외정책 및 개발협력 정책 관련 조직의 합병, 재외공관으로 사업이행 및 실행과정의 간소화를 꼽을 수 있음.

3. 개발협력의 정책 및 전략

□ 빈곤완화(Poverty Reduction)

- 네덜란드의 개발협력은 가시적인 빈곤완화를 주요 목적으로 함.
- 네덜란드 국민들은 빈곤완화가 개발협력의 가장 고귀하고 합리적인 이유로 인식하고 있음.
- 빈곤완화를 개발협력의 전략적 틀로 선정함으로써 국민적 지지를 유지할 수 있으며, 국제 공여국 사회에서 선도적인 위치를 갖게 할 뿐만 아니라, 주인의식(ownership), 분야별 접근방법(sector approach) 및 조정 · 일관성(coordination and coherence)을 흡수할 통합성 있는 틀을 제공함.

□ 주인의식(Ownership)

- 네덜란드 개발협력에 의하면 공여국 원조는 예측가능하고 믿을 수 있어야 하며 수원국은 개발의 전략적 기획과정을 주도하고 이를 시민사회와 함께 분야별 정책으로 발전시켜야 한다고 믿음.
- 주인의식과 같은 상대적으로 새로운 운영개념 및 수원국의 역량 강화 등 최근의 원조사회에서 중시되는 개념을 적극적으로 도입하고 있음.

□ 분야별 접근방법(Sector Approach)

- 현재 네덜란드가 장기적 양자협력 관계를 유지하고 있는 수원국의 모든 지원 프로그램의 필수 조건임.
- 네덜란드는 이런 접근방법을 개발 프로그램을 효율적으로 실행하고 국가 역량을 강화시키며 공공기금을 활용하는 데 더욱 적합한 방법으로 생각함.
- 네덜란드는 다른 공여국도 동 접근방법을 수용하도록 정책적으로 영향력을 행사하고 있음.
- 최근 네덜란드는 PRSP에 전략, 실행, 공여국 조정, 모니터링 및 평가의 초점을 두고 있음.

□ 조정 및 일관성(Coordination and Coherence)

- 이상적으로 네덜란드는 모든 공여국과 수원국뿐만 아니라 시민사회가 협력과 공동작업을 통

하여 각각의 자원을 최적으로 사용하는 것을 원칙으로 함.

- 분야별 접근방법이 성공적으로 활용되기 위해서는 조정 · 조화가 최우선적으로 이루어져야 한다고 판단함.
- 다른 분야의 부적절한 정책이 ODA 프로그램에 부정적인 영향을 미치지 않도록 본부 및 현지에서의 일관성을 강조함.

4. 개발협력 관계자

□ 네덜란드의 개발협력 모델은 NGO, 의회의원, 지식인 사회 및 정부가 모두 협력하는 체제로서 네덜란드 문화와 깊이 연관되어 있음.

- 이런 체제는 사회 모든 구성원이 참여하여 간척지를 개발한 네덜란드의 역사로부터 유래되어 사회적 합의 및 평등을 중시하는 네덜란드 전통에서 비롯된다고 볼 수 있음.

□ 네덜란드 개발협력은 다자주의(pluralism)를 전제로 하며 합의를 기반으로(consensus-based) 한 절차를 중시함.

□ 의회

- 네덜란드 의회(국회)는 개발협력 장관이 제시한 이니셔티브를 참고로 개발협력의 목적 및 방향성을 수립함.
- 의회는 특히 네덜란드 내 특별 이해집단(NGO, 민간기업, 지방자치단체, 연구기관 및 대학 등)과 다양한 의사소통 채널을 유지함.

□ NGO

- 네덜란드 사회의 기반이 되는 4개 기둥(four pillar) 즉, 가톨릭, 신교도, 인도주의, 사회민주주의를 대표하는 각각의 NGO가 있으며 동 기관들은 ODA 자금의 10%를 20년 동안 매년 배분받아 왔음.
- 종교적인 전통에 입각하여 1970년대부터 GNP의 0.7%를 ODA 자금으로 활용하고 있음.

Ⅱ. ODA 지원현황

1. ODA 규모

□ 2003년도 ODA 규모 : US$ 3,981백만(ODA/GNI 0.8%)

- 'G-7 of ODA' 라고 불릴 만큼 GNP의 0.8%를 ODA 예산으로 활용함.
- 네덜란드는 ODA 규모를 GNP의 확정된 퍼센트로 정하였으므로 GNP가 증가하면 ODA 규모 또한 늘어나는 체제임.
  - 1997년부터 경제가 매년 3~4% 성장하여 ODA 예산은 꾸준히 늘어나는 추세임
- 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 6위이며 ODA/GNI기준으로 볼 때 3위임.

2. 양자간 ODA

□ 양자간 ODA 규모 : US$ 2,951백만(74.1%/DAC 평균 72.2%)

〈네덜란드 연도별 ODA 및 ODA/GNI 추이〉

(단위: US$ 백만, %)

1992-93년		2000년		2001년		2002년		2003년	
ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI
2,639	0.84%	3,135	0.84%	3,172	0.82%	3,338	0.81%	3,981	0.80%

자료: OECD, Statistics, Table 4

□ 무상원조 규모 : US$ 3,084백만(77.5%)

- 1990년대부터 양자간 ODA 모두 무상원조 형태로 지원하고 있지만 과거 대개도국 차관을 연간 US$ 100~200백만 회수함.
- 2003년 기술협력이 US$ 698백만로 양자간 ODA의 22.6%로 가장 큰 비중을 차지하였고 다음으로 NGO 지원금이 US$ 660백만으로 21.4%를 차지하고 있음.

3. 다자간 ODA

□ 다자간 ODA 규모 : US$ 1,030백만(25.9%)

- 2003년도 기준으로 유엔기구에 대한 지원 비율이 37.3%로 가장 높으며 세계은행 및 유럽공동체에 대한 지원 비율이 각각 26.2%, 24.3%로 뒤를 이음.

□ 정책 방향

- 늘어나는 ODA 규모를 효율적으로 활용하기 위하여 다자간 기구를 통한 지원을 확대하려고 하였으나 국제기구의 성과에 대한 네덜란드 의회의 회의적 시각 때문에 향후 추가적인 증액은 불투명함.
- 정책적 일관성을 수립하는 차원에서 네덜란드는 주요 다자기관과 협력하고 있으며 특히 유럽연합의 강력한 지지자로서 유럽연합 내의 정책대화 및 조율에 적극적으로 개입할 것으로 전망됨.

〈2003년도 다자간 ODA지원 현황〉

(단위: US$ 백만)

다자간 기관		2003년도
세계은행(World Bank)	IDA	162
	기타	108
소계		**270**
지역개발은행	아프리카 개발 은행(AfDB)	34
(Regional Development Bank)	아시아 개발 은행(ADB)	23
	미국간 개발 은행(IADB)	1
	기타	1
소계		**59**
유엔기관	UNDP	98
(United Nations Agencies)	WFP	-
	UNICEF	38
	UNHCR	46
	기타	202
소계		**384**
유럽공동체(EC)	EDF	130
	기타	120
소계		**250**
기타 다자기구	IFAD	12
	IMF	14
	기타	41
소계		**67**
합계		1,030

4. 수원국 선정 및 지원

□ 개요

- 1998년도 원조효과를 높이기 위하여 21개의 파트너십 국가(partnership countries)를 선정하여 집중적 · 장기적인 협력구조를 약속하고 32개 분야별 협력 국가(thematic countries)를 선

정하여 한정적인 규모의 개발협력 지원을 유지하고 있음.

□ 파트너십 국가 선정 기준

①빈곤정도(degree of poverty)

②수원국 정부의 좋은 정책(good policy) 수립 의지

③선정(good governance)

〈1998년 선정된 파트너십 국가〉

파트너십 국가 (Partnership Countries) 21개국		방글라데시, 볼리비아, 부르키나 파소, 에리트레아, 에티오피아, 가나, 인도, 마케도니아, 말리, 모잠비크, 니카라과, 스리랑카, 탄자니아, 우간다, 베트남, 예맨, 잠비아(+이집트, 인도네시아, 팔레스타인 자치구, 남아공)
분야별 지원국 (Thematic Countries) 32개국	환경	브라질, 카보베르데, 중국, 콜롬비아, 에콰도르, 과테말라, 몽골, 네팔, 파키스탄, 페루, 필리핀, 세네갈
	인권 · 안보 선정	알바니아, 아르메니아, 중국, 콜롬비아, 엘살바도르, 조지아, 과테말라, 기니비사우, 온두라스, 케냐, 몰도바, 나미비아, 네팔, 르완다
	민간부문	아르메니아, 보스니아, 카보베르데, 중국 콜롬비아, 코트디부아르, 쿠바, 에콰도르, 엘살바도르, 조지아, 과테말라, 몰보다, 나이제리아, 페루, 필리핀, 태국
	지속가능 개발약정 체결국	베냉, 부탄, 코스타리카

※ 중국, 인도, 인도네시아 및 브라질과 같은 큰 파트너십 국가 내에서는 특정 지역을 집중적으로 지원하는 전략을 추구하고 있음.

□ 지원규모 결정기준

–수원국의 니즈(needs) 및 성과(performance)를 감안한 다기준 분석(multi-criteria analysis)을 토대로 예산배정을 할 수 있도록 2000년도부터 노력중이나 아직까지 이러한 예산배정 방법은 참고로 쓰이는 배분체제(reference allocation system)에 지나지 않음.

• 니즈(needs) 규명 기준은 IDA 자격, 부채변제율, 다른 수원국 재원의 중요도

• 성과(performance) 규명 기준은 거시경제정책, 사회정책 및 인권 기록

□ 10대 수원국

–2003년에도 네덜란드 ODA의 10대 수원국의 대부분이 최빈개도국(LDCs) 또는 저소득국(LICs)으로 분류되는 국가들임.

• 동 국가들에 대한 지원비율은 전체 ODA의 약 22.9%(양자간 기준)에 그쳐 개발협력정책에 대한 개혁 이후에도 네덜란드는 원조규모에 비해 너무 많은 수원국을 지원하고 있다는 지적을 받고 있음.

–1980년 및 1990년대 초 10대 수원국은 대부분 인도, 방글라데시, 파키스탄과 같은 아시아 국가 또는 안틸레스와 같은 네덜란드령이었으나 2000년대 들어서 콩고민주공화국, 탄자니아, 가나, 우간다, 모잠비크 및 아프가니스탄과 같은 아프리카와 중동의 최빈국에 대한 지원이 늘어남.

• 이런 변화는 빈곤완화를 최우선적 목표로 지정한 네덜란드 개발협력의 정책 및 비전에 부합됨.

〈2003년도 상위 10대 수원국 지원 규모 및 점유율〉

(단위: US$ 백만, %)

순위	국명	지원규모 (2002~2003 평균)	점유율 (2002~2003 평균)
1	콩고민주공화국	178	4.6
2	탄자니아	117	3.1
3	인도네시아	106	2.8
4	인도	105	2.7
5	아프가니스탄	83	2.2
6	가나	81	2.1
7	볼리비아	56	1.5
8	방글라데시	56	1.3
9	우간다	52	1.3
10	모잠비크	51	1.3
합계			22.9

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

〈상위 10대 수원국 추이 (양자간 원조 비율)〉

(단위:%)

순위	국명 (1982~83)	%	국명 (1992~93)	%	국명 (2002~03)	%
1	인도네시아	6.7	인도	4.0	콩고민주공화국	4.6
2	인도	5.4	구 유고연방	3.7	탄자니아	3.1
3	네덜란드령 안틸레스(OA)	4.8	네덜란드령 안틸레스(OA)	3.1	인도네시아	2.8
4	방글라데시	3.8	방글라데시	2.3	인도	2.7
5	수리남	3.6	수리남	2.2	아프가니스탄	2.2
6	탄자니아	3.4	모잠비크	2.2	가나	2.1
7	케냐	3.2	케냐	1.9	볼리비아	1.5
8	수단	2.2	탄자니아	1.9	방글라데시	1.3
9	버키나 파소	1.9	페루	1.5	우간다	1.3
10	파키스탄	1.8	파키스탄	1.4	모잠비크	1.3
합계		**36.8**		**24.2**		**22.9**

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

5. 지역별 지원현황(양자간 ODA 기준)

□ 2002~2003년 네덜란드 개발원조의 지역별 분포는 사하라이남 아프리카에 대한 지원이 US$ 1,619백만(48.5%)으로 1위를 차지하고 있으며, 서남 및 중앙아시아에 대한 지원은 US$ 537.4백만(16.1%)으로 그 뒤를 잇고 있음.

- 1982~83년 총 ODA의 33.1%, 1992~93년 37.6%를 차지했던 아프리카 국가들에 대한 지원이 2002~03년에는 48.5%로 크게 증가함.
- 아시아(서남 · 중앙 · 극동)에 대한 지원은 1982~83년 35.2%, 1992~93년 21.9%에서 2002~03년에는 26.6%으로 감소함.
- 남미지역(북 · 중 · 남)이 1982~83년 25.3%, 1992~93년 27%에서 2002~03년에는 11.7%으로 20년 사이 가장 급격한 축소를 보임.
- 기타 지역에 대한 지원은 크게 변화하지 않음.

〈지역별 지원현황(양자간 원조 비율)〉

(단위:%)

지역	1982~83	1992~93	2002~03
유럽	0.8	6.9	7.0
사하라 이북 아프리카	2.3	1.9	0.9
사하라 이남 아프리카	33.1	37.6	48.5
북중미	13.0	14.1	4.3
남미	12.3	12.9	7.4
중동	3.0	4.7	5.2
서남아 및 중앙아시아	21.6	15.8	16.1
극동아시아	13.6	6.1	10.5
오세아니아	0.2	0.1	0.1
합계	**100%**	**100%**	**100%**

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

6. 소득그룹별 지원현황(양자간 ODA 기준)

□ 2002~03년도 최빈개도국(LDCs)에 48.9%, 중저소득국에 24%를 지원

- 최빈개도국(LDCs)에 대한 지원비율이 지속적으로 증가하고 있음.
- 그러나 인도 등 중저소득국(LMICs)에 대한 지원이 25.6%로 소득 그룹별 분류에서 2위를 차지하고 있음.

〈소득그룹별 지원현황(양자간 원조 비율)〉

(단위:%)

지역	1982~83	1992~93	2002~03
최빈개도국(LDCs)	35.1	34.8	48.9
기타저소득국(other LICs)	34.6	24.0	24.0
중저소득국(LMICs)	19.4	28.9	25.6
고중소득국(UMICs)	2.7	4.1	1.6
고소득국(HICs)	–	–	0.0
MADCT[1]	8.2	8.3	0.0
합계	**100%**	**100%**	**100%**

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

※ 자료: OECD, Statistics, Table 32

7. 분야별 지원현황(2003년도)

□ 개요

- 네덜란드는 수요주도형 접근방법을 도입하여 정치적으로 중요한 분야에 예산목표(budget target)를 설정하여 지원하는 제도를 환경 및 여성 분야를 제외한 나머지 분야에서는 폐지함.
- 2000년에만 약 US$ 342.5백만을 부채탕감, 예산지원 등 거시경제지원을 위하여 투자함.

□ 분야별 변화추이

- 원조예산의 큰 비중(24.6%)을 사회 및 행정 인프라에 지원함.

〈2003년도 분야별 지원실적〉

(단위:%)

분야		2003년도
사회 및 행정 인프라 (Social and administrative infrastructure)	교육(기초교육)[1]	7.1%(4.8%)
	보건(기초보건)	3.4%(1.3%)
	인구[2]	1.5%
	식수 및 위생	2.8%
	정부 및 시민사회	6.5%
	기타 사회인프라/서비스	3.3%
소계		**24.6%**
경제인프라 (Economic infrastructure)	교통 및 통신	4.0%
	에너지	1.1%
	기타	1.7%
소계		**6.8%**
생산 (Production)	농업	2.5%
	제조업, 광업 및 건축	0.1%
	무역 및 관광	0.4%
소계		**2.9%**
다부문(Multisector)		5.0%
프로그램원조(Programme assistance)		3.5%
부채탕감(Action relating to debt)[3]		8.2%
긴급원조(Emergency aid)		3.4%
행정경비(Administrative expenses)		7.2%
기타(Unspecified)		38.3%
합계		**100%**

주1) 학생 및 연수생 포함
2) 인구 및 생식보건
3) 비ODA 부채탕감 포함
※ 자료 : OECD, Statistics, Table 19

- 1990년대부터 빈곤완화 ODA 정책의 주요 현안으로 채택하면서 빈곤문제를 보다 효과적으로 다루기 위해 사회 및 행정 인프라 분야를 중점적으로 지원
- 2002~03년 기초 사회 서비스(기초교육, 기초보건, 영양, 식수 및 위생)에 대한 지원비율이 10년 전에 비해 32%에서 24.6%로 감소한 반면에 프로그램 원조, 부채탕감 등 기타 분야는 20%에서 59%로 증가함.

〈분야별 지원실적 추이〉

(단위:%)

지원 년도	사회/ 행정 인프라	경제 인프라	농업	산업 기타생산	물자/ 프로그램 지원	긴급 지원	기타
1982~83	32	14.9	17.7	9.1	4.3	1.9	20
2002~03	24.6	6.8	2.5	0.4	3.2	3.3	59.2

※ 자료: OECD, Statistics, Table 18

Ⅲ. ODA 예산편성 및 집행채널

1. HGIS 예산

□ 네덜란드는 대외정책 관련 활동예산을 1995년부터 'Homogeneous Budget for International Co-operation(HGIS, 국제협력을 위한 균질적 예산)' 이라는 프레임워크 하에 재기획하여 재원이 5개의 대외정책 관련 우선과제에 지원되도록 함.

2. 집행채널

□ 민간단체(Private Channel)

- 네덜란드 개발협력 프로그램에 대한 국민인식

및 개별협력 관련 정치 및 전략 개발에 직접적인 영향을 미치고 있음.

〈2001년도 HGIS 예산〉

(단위:US$ 10억, %)

대외정책 우선과제	HGIS 총예산	ODA 금액	ODA 비율
1. 국제 질서	0.04	0.01	0%
2. 평화, 안보 및 안정	0.4	0.2	6%
3. 유럽통합	0.02		
4. 지속가능한 빈곤완화	3.2	2.9	85%
가. 양자개발협력	1.5	0.8	40%
· 재외 대사관 위임자금		0.6	17%
· 거시경제 지원		0.4	12%
· 수리남 지원		0.1	3%
· 남유럽 재건		0.1	3%
나. 다자개발협력	0.9	0.75	22%
다. 민간 개발협력	0.8	0.8	23%
· NGO 공동재정지원		0.3	10%
· 연구 및 국제교육		0.2	6%
· ORET/MILIEV		0.1	3%
5. 네덜란드 양자 관계	0.5	0.2	6%
6. 기타	0.5	0.1	3%
총액	**4.7**	**3.4**	**100%**

– NGO를 통한 지원의 장점

• 네덜란드 외무부는 열악한 거버넌스(poor governance) 때문에 ODA를 제공할 수 없는 국가를 대상으로 NGO를 통해 인도적 지원을 제공함.

• NGO는 수혜집단의 니즈(needs)와 문화를 잘 이해하는 지역 파트너 기관과의 연대가 강할 뿐만 아니라 참여적 정치 프로세스 도입이 절실한 국가 내의 시민사회를 효과적으로 양성하고 있음.

• 2001년에는 ODA 예산의 약 23%를 NGO를 통해 지원

□ MFO 공동자금조달(MFO co-financing)

– 네덜란드 4 대 NGO인 MFO는 네덜란드 내 여러 단체들을 대표하고 있으며 전통적으로 네덜란드 정부와 공동자금조달 제도를 실시하고 있음.

① NOVIB : 사회 민주주의 기구(social-democrat organization)

② CORDAID : 가톨릭 네트워크 기구(network of Catholic organization)

③ ICCO : 신교도 교회간 기구(protestant inter-church organization)

④ HIVOS : 인도주의자 협회(humanist institute)

⑤ Foster Parents Plan : 최근 공동자금조달 제도의 5번째 회원으로 인정됨.

– 매년 10%의 ODA 자금을 MFO에 배분하고 있음.

〈MFO 공동자금조달(2001년 예산 가정치 기준)〉

(단위:US$ 백만)

	정부 지원금	전체에서의 비중	내부자원에서의 MFO 전체예산 비중
NOVIB	92	29%	61%
CORDAID	85	26%	54%
ICCO	85	26%	94%
HIVOS	46	14%	87%
Foster Parents Plan	15	5%	17%
	323	100%	

3. 기타 민간 관계자

1) 지속가능한 국제개발을 위한 국가 위원회 (National Committee for International and Sustainable Development)

□ 2001년 기준으로 4년간 12백만불을 정부로부터 지원받음.

□ 개발에 대한 교육 및 홍보활동을 기획하고 지원하는 등 네덜란드 사회 내에서 국제협력에 대한 지지를 강화시킴.

2) 국제교육 및 연구소

(International Education and Research Institutions)

□ 약 US$ 100백만의 연구자금과 약 US$ 125백만의 고급교육 및 연구역량강화 자금을 4년 주기로 지원받고 있으며 특히 US$ 125백만 중 75%는 개도국 학생들을 위한 장학금을 위하여 쓰이고 25%는 개도국 내 제도적 지원을 위하여 쓰임.

3) 네덜란드 지방 자치단체 협회

(Association of Dutch Municipalities)

□ 비록 네덜란드 중앙정부가 지원하는 자금은 4년간 US$ 5백만에 지나지 않지만 지방 자치단체가 개발협력을 위하여 지원하는 자금은 네덜란드 외무부가 지급하는 무상원조 규모와 비슷할 것으로 추정됨.

4) ORET-MILIEV Programme

□ 네덜란드 정부는 약 US$ 160백만을 여러 민간부분 프로그램에 지원하고 있으며 그 중 네덜란드 민간부분간 연합자금지원의 가장 중요한 시스템인 ORET-MILIEV Programme의 최근 예산은 급속도로 늘어나고 있음(민간기업 참조).

5) 네덜란드 개발기구

(Netherlands Development Organization)

□ 과거 대외개발협력에서의 기술협력을 제공하는 기구로서 약 90%의 예산을 네덜란드 정부가 지원하였으나 네덜란드 정부의 신기술협력 정책 하에 향후 완전히 민간기업으로 전환될 예정임.

IV. 주요정책 및 접근방법

1. 정책적 일관성

□ 배경

- 1970년대에서부터 재정지원, 부채, 원자재, 통상, 공업화, 농업 등을 조정하기 위한 접근방법이 존재하지 않았으므로 이를 조정할 통합적인 정책의 필요성이 부각되었음. 이후 정책적 일관성은 네덜란드 개발정책의 주요 과제로 대두됨.
- 1980년대 'Development Co-operation in a World Economic Perspective(1980)' 및 'The Quality of Aid(1989)'과 같은 정책 자료에 '일관성'이란 개념이 나타나기 시작하고 'A World in Dispute(1993)'이 출간되면서 우선과제로 부각됨.

□ 제도적 환경

- 외무부 하에 개발협력 및 외무 업무가 통합되어 네덜란드 정부 내의 정책적 일관성이 용이하게 됨. 재외공간에서도 유사하게 공관장이 개발협력 및 외무 분야를 모두 관장함.
- 외무부 내에서 지역별국이 내부적 절차의 운영상 일관성을 유지하도록 역할을 해야 하지만 실질적으로 새롭게 개편된 환경에 적응하려고 노력중임.
- 사무총장(Secretary-General) 하에 있는 공동기획 부서가 연간예산기획 조정 역할을 책임지고 있음.

- 국제관계 조정위원회(Co-ordinating Council for International Affairs)는 이론적으로 정부 부처간 정책 조정을 관장하고 있으며 유럽관계 조정위원회(Co-ordinating Council for European Affairs) 또한 간접적으로 개발협력에 대한 네덜란드의 국가 정책에 영향을 미칠 수 있음.

※네덜란드 외무부 조직 참조

- 가장 높은 의사결정 선에서 매주 열리는 장관급 이사회에서 개발협력 관련 의사결정 및 이견중재가 이루어지며 동 이사회의 고정회원으로서 개발협력 장관은 개발관련 과제의 중요성을 효과적으로 부각시킬 수 있음.

□ 체계적인 접근방법

- 2001년 DAC Peer Review 결과 비록 '정책적 일관성'을 이루기 위한 정치적 의지는 강하지만 개발협력 장관이 동 과제를 포괄적이고 체계적으로 인식하고 대처할 수 있는 장치가 존재하지 않으므로 동 장치의 개발이 시급한 것으로 나타남.
- 시민사회, 특히 NGO들의 조직적인 참여를 통해 일관성에 대한 보다 체계적인 정책 대화가 필요함.

□ 통상

- 유럽연합 및 WTO 내에서 개발도상국의 이해를 지원함.
  - 개도국 특히 고채무빈국(Heavily-Indebted Poor Countries) 생산품의 시장진입 확대 및 GATT 체제 하에 '무기를 제외한 모든 상품(everything but arms)'을 강력히 지지하고 있음.
  - 유럽연합 내에서 농업정책 개혁을 주도적으로 이끌고 있음.
- WTO 체제 하에서, 네덜란드 정부는 개발 관련 이슈를 통상정책에 주류화시키기 위해 노력함.
  - 최근 네덜란드 개발협력 장관은 네 가지 새로운 방향을 제시함.

①개도국이 특별히 관심을 두는 분야에서 새로운 통상 협력을 개발

②개발에 대한 현존하는 협력의 여파(예컨대, WTO/TRIPS와 기초의약품에 대한 접근성과의 관계)

③특별 및 차별적 취급(Special and Differential Treatment) 체제를 동 취급이 가장 필요한 국가들에 대해 유리하도록 개혁함.

④보다 일관성 있는 세계경제체제 개발을 위하여 노력함.

□ 무기 거래

- 네덜란드는 한때 세계적인 무기 수출국이었으나 1997년 유럽 내 NGO들이 반무기거래 운동을 벌인 후 1998년부터 무기이전에 대한 유럽식 행동규칙을 채택하고 합당한 구매자가 없을 시 잉여무기를 폐기하는 제도를 도입함.

2. 민간기업

□ 배경

- 네덜란드 개발협력 정책은 민간기업을 적극적으로 개입시키기 위해 노력하였지만 개도국 내의 민간부문을 장려하기보다 자국의 민간부문 지원에 초점을 맞추고 있음.
  - 2001년 'In Business Against Poverty; The Private Sector and Pro-poor Growth' 논문은

위 문제를 보다 효율적으로 접근할 수 있는 프레임 워크를 수립함.

• 최근에 실시한 민간부문의 직접 지원에 대한 평가에서 여러 NGO들이 정부의 對민간부문 지원이 투명하지 않다고 지적하였으며 네덜란드의 몇몇 개발전문가들은 개발 프로세스에서 민간부문의 의도 및 역할에 대한 의구심을 가지고 있음.

□ ORET/MILIEV 사업

– 네덜란드 기업들의 개발 관련 수출 거래를 지원하기 위하여 150백만불(그 중 25%가 환경 프로젝트에 쓰임) 규모의 자금이 있음.

• 네덜란드 외무부는 경제부와 공동으로 ORET/MILIEV 사업을 운영하고 있음.

• NGO들의 의심에도 불구하고 1995년에서 2000년 사이에 동 사업 지원 자금규모는 2배 이상 늘어났음.

• 개발협력 장관이 동 사업이 조건부 원조(tied aid)이므로 폐지되어야 한다고 의회에 건의하였으나 거절당했음.

※ ORET/MILIEV 사업 관련 조달은 네덜란드 상품 및 서비스에 타이드됨.

□ 수출신용

– 네덜란드 신용보증회사(Netherlands Credit Insurance Company)가 수출신용 및 보증을 재정부 및 경제부를 대신하여 집행하고 있음.

– 수출신용 활용에 대한 투명성이 부족하고 관련 정보에 대한 접근성이 어려워서 네덜란드 정부는 NGO들에 의하여 비난받고 있음.

– Jubilee 2000 프레임워크 하에 수출신용 때문에 발생할 수 있는 부채문제를 강조하고 엄격한 사회 · 환경 기준을 수출신용 정책에 적용하도록 하는 운동이 최근에 시작됨.

3. 비조건부 원조(Untying Aid)

□ 네덜란드의 입장

– 네덜란드 정부는 원칙적으로 언타잉(untying)을 항상 지지하여 왔으나 일방적인 언타잉은 원하지 않음.

• LLDC를 위한 원조의 언타잉에 관한 DAC의 이니셔티브를 적극적으로 지지하고 있음.

4. 부채탕감

□ 부채탕감 관련 진척

– 고채무빈국 신탁자금(HIPC Trust Fund)의 중요한 양자간 기부자이며 향후 추가적인 지원 예정임.

• 2000년 12월 기준으로 165백만불 기부함.

– 뿐만 아니라, 특정 국가에 대해 양자간 또는 다자간 부채탕감을 제공함.

• 2000년 119백만불 규모의 부채를 탕감, 그 중 83백만불이 네덜란드 협력국가를 위하여 지원함.

– 1995년부터 매년 평균 165백만불을 부채탕감을 위하여 지원함.

□ 잔여부채

– 1990년대부터 무상원조만 제공하고 있지만 1999년 기준 총 20억불 규모의 과거 개발 관련 차관을 매년 약 200백만불 회수하고 있음.

– 네덜란드는 개도국에게 수출신용을 제공해주는

중요한 채권자임.

5. 공여국 조화(Donor Co-ordination)

□ 정책

- 네덜란드 정부는 운영적인 측면(operational dimension)에서의 조화에 초점을 두고 있으며 이를 지원하기 위해 개발협력사업 실행 절차를 개혁하고 일치시키기 위하여 많은 노력을 기울이는 몇 안되는 DAC 회원국임.

□ 수원국 주도적인 전략 장려(Promotion of Country-owned Strategies)

- 네덜란드 개발협력은 ①주인의식, ②수원국 내의 자원 활용, ③빈곤완화라는 세 가지 원칙 하에 수립됨.

6. 분야별 접근방법(Sector Approaches)

□ 정책

- 네덜란드는 1995년부터 수원국 주도적인 분야별 접근방법을 토대로 개발협력을 실행하기 시작함.
  - 네덜란드 의회가 1998년 개발 원조를 17+4 협력국가에 집중시키기로 결정한 후에 분야별 접근방법은 한층 더 깊이 있게 적용됨.
  - 분야별 접근방법은 장기적 원조의 실행에 필요한 프레임워크라고 할 수 있는 PRSP를 준비하기 위한 첫 걸음이라고 할 수 있으므로 네덜란드 외무부는 분야별 접근방법에 대한 중요성을 부각시키기 위하여 분야별 접근방법 지원 그룹(Sector Approach Support Group)을 임시로 창설함.

□ 분야별 접근방법에 대한 오해

- 분야별 접근방법 실행 이후에도 네덜란드는 ① 프로젝트 사업을 여전히 진행 중이며 ②수원국의 예산지원체제(recipient country budget support system)를 통해서 분야별 접근방법 자원을 배분하지 않음.

□ 주요 지원분야

- 원칙적으로 네덜란드의 ODA 자금은 모든 분야에 지원될 수 있으나 현실적으로는 기초교육, 기초보건, 농촌개발 등 3~4개 분야에 집중적으로 지원되고 있음.
  - 또한 굿거버넌스, 빈곤완화, 여성개발, 제도수립, 환경과 같은 공통적인 주제를 동 분야에 주류화시키려고 노력함.

※ Good governance, poverty reduction, women in development, institution building, environment 즉 GAVIM

V. 조직 및 인력 관리

1. 조직 개요

□ 네덜란드 외무부 하에 개발협력 장관 및 외무 장관이 존재함.

- 개발협력에 관한 제반 업무는 개발협력 장관 소관이며 네덜란드 개발협력의 다양한 측면을 실행시키고 감독하기 위해서는 개발협력 분야의 직원뿐만 아니라, 외무 분야의 직원에게도 의지해야 함.

□ 외무부 내에서 국제협력 총괄국(General Directorate for International Cooperation, DGIS)이 네덜란드 개발협력 조직의 중심임.

- 외무부 내의 다른 국, 재외 공간 및 기타 정부부처들도 ODA 관리에 참여함.
- 유엔 및 국제금융기구국들(directorates for United Nations and International Financial Institutions, DVF)과 인권 및 평화구축국들(directorates for Human Rights and Peace Building, DMV)은 정무 총괄국(Directorate General for Political Affairs, DGPZ)과 국제협력 총괄국에 보고함.

※ 조직도 참조

□ 의사결정 및 권한

- 비록 개발협력 장관이 외무부 전체 예산의 약 80%를 관장하지만 운영상 중대한 인사문제에 있어서 외무 장관보다 직권이 제한되어 있음.
  - 네덜란드 개발협력은 재외 대사관을 통해 집행되므로 많은 권한이 대사에 위임되어 있으나 동 대사가 꼭 개발 전문가일 것이라는 보장은 없어 운영상의 혼란을 가져올 소지가 있음.

□ 분산화(Decentralization)

- 1996년부터 네덜란드 정부는 현장에 보다 많은 관리책임을 부여함.
  - 현지 공관은 본부에서 전반적인 정책적 방향성만 지시받고 비교적 독립적으로 운영됨.
  - 공관에서 현지 정책, 실행 및 '위임된 자금(delegated funds)'에 대한 재정관리를 책임지고 있음.
  - 공관은 수원국 정부 및 다른 공여국과의 정책대화 뿐만 아니라, 현지의 네덜란드 국가·분야별 정책 수립 및 실행에 대한 승인과 감시 또한 관장하고 있음.
- 본부에서는 외무부 직원으로 구성된 작은 '국별팀(country team)'이 국별 국장(country desk officer)의 조정 하에 정기적으로 모여 전반적인 현지 운영과 본부에서의 조직적 연결고리 역할을 수행함.

□ 커뮤니케이션 문제

- 위와 같이 불분명한 권위 및 책임 체계 때문에 본부와 현장에서의 커뮤니케이션 문제가 발생함.
- 커뮤니케이션 문제 발생의 주요 원인으로 본부와 현장 사이의 주요 접촉역할을 지역국(General Directorate for Regional and Country Policy, DGRB)에 부여하는 시스템 때문임.
  - DGRB는 대부분 인력이 부족하며, 비개발 분야 업무에 지나치게 치중하고 있으며 전문성이 떨어짐.

2. 전략과 비전 관리

□ 본부

- 이론적으로 개발협력 장관과 외무 장관이 공동으로 네덜란드 개발협력의 비전 및 전력을 이끌어 나아갈 책임이 있으나 실질적으로 본부에서의 정책 및 전략 관리는 개발협력 장관과 주요자문관의 첫 번째 책임임.
- 네덜란드 외무부 내에서 두 장관의 개인적인 성향에 따라 고위 선에서의 조정방법이 많이 달라짐.

□ 현장

– 재외 공관에 많은 권한을 이양하여 운영을 분산시킨 것은 네덜란드 정부가 개발협력사업 실행에 대해 내린 가장 중요한 결정이라 할 수 있음.

• 이러한 변화에 의해 발생되는 지휘, 커뮤니케이션, 평가 · 감독 및 직원모집 등과 같은 다양한 문제를 극복하기 위해서는 본부가 현장의 리더십을 인정하고 개발협력의 모든 측면에 현지 권한을 반영시키는 것이 중요함.

– 현지 공관의 대사가 개발협력 사업을 책임지고 있으며 사업 관련 주도권은 대사개인의 전문성 또는 경험에 따라 좌우됨.

• 대부분의 경우 전략적 기획 등 운영상의 책임을 공관 내 개발전문가에게 위임함.

• 네덜란드 외무부(현지 공관 포함)는 더 이상 국가선에서의 개발전략 보고서(country-level development strategy document)를 작성하지 않으며 연간 프로그램 및 예산제출 자료만 만듦.

• DAC 동료심사 결과 PRSP 전략이 실질적으로 적용될 수 있는 단계에 도달할 때까지 네덜란드도 개발협력 전략 및 논리가 설명된 간단한 성명을 개발할 필요가 있음.

□ NGO의 역할

– 네덜란드의 NGO 사회, 특히 Four Pillars+1 및 인도적 협력 프로그램에 참여하는 NGO들은 네덜란드 사회에 중요한 정치적 일부분을 이루고 있으며 시민사회 및 외무부 간의 협력 관계를 위한 프레임워크를 개발할 필요가 있음.

3. 인사관리

□ 개요

– 전체 인원 : 3,038명(2000년 기준)

• 네덜란드 내 인원 : 1,764명 / 전체의 58%

• 해외 배치 인원 : 1,274명 / 전체의 42%(현지 직원 제외)

– 남 · 여 직원 비율은 3 대 2

– 개발협력 관련 업무를 하는 직원의 수는 2000년 기준으로 약 800~980명으로 추정됨.

– 행정비용(Overhead Cost) : ODA 예산의 4.5%(2000년 기준)

□ 인사정책

– 신규채용 문제, 잉여직원, 능력의 조화 등 인사 관련 문제가 많은 것으로 알려졌으나 2000년 DAC 동료심사 시 인사 관련 전략 또는 정책 자료를 찾을 수 없었음.

• 극빈개도국 내의 협력사업을 실행할 인력을 모집하는 데 큰 어려움을 겪고 있음.

□ 기술협력 정책

– 전문가 파견은 고비용을 초래할 뿐만 아니라, 개도국의 자체 역량을 배양시키지 못한다는 비난이 많아, 2000년 개발협력 장관이 네덜란드의 기술협력을 신속히 개혁할 것을 의회에 건의함.

– 향후 수원국 내에서 공여국 간의 분야별 협력(sector collaboration in-country)이 활성화될 경우 공동재정지원을 통한 전문가 파견이 가능할 것으로 예상되며 이와 같은 협력사업은 수원국의 감독 하에 공여국의 중복사업을 피하고 비용을 최소화하며 분야별 결과(sector results)에 지원을 집중시킬 수 있을 것으로 기대됨.

4. 재정관리

□ Golden Rules

– 네덜란드 정부는 ODA 자금의 투명성 및 책임성을 제고하기 위하여 ODA 사용에 있어서 네 가지 핵심 원칙을 1998년 정책 자료를 통해 발표함.

• 원칙 1: 사업 시작 전 상대방에 대한 조사 실시

• 원칙 2: 예상 결과물 및 모든 계약의무의 기록

• 원칙 3: 진전 및 성과의 감독 및 평가

• 원칙 4: 필요 시 제재 적용

– 모든 지출은 동 원칙을 조건으로 하지만 지켜야 될 최소 수준은 없으며 현지 실정을 감안하여 차별적으로 적용됨.

5. 감독 및 평가

□ 평가 기관

– 정책 및 운영 평가 부서(Policy and Operations Evaluation Department, IOB)

• 1977년 설립되어 독립적으로 점검 · 조사를 실시함.

• 개발협력 장관에게 직접 보고하고 동 장관을 통해 의회에까지 보고함.

– 중간 및 프로젝트 · 프로그램 종료 시, 외무부 및 재외 공관 내 운영 부서에서도 평가 및 감독을 실시함.

□ 효과 측정

– 네덜란드 개발협력은 빈곤완화를 주요 목적으로 하므로 최빈국에서 많은 협력사업을 실행하고 있으나 동 국가들의 경우 믿을 만한 통계가 없을 뿐만 아니라 주재국이 본국 내의 개발협력 활동을 측정하고 조정할 능력을 갖추지 못 하고 있음.

• 네덜란드를 비롯한 다른 DAC 회원국들도 이런 문제를 인식하고 있으며 이런 문제를 극복하기 위하여 자국의 개발협력 사업을 재구성하고 있지만, 이러한 방법론적인 딜레마에 대한 장기적인 해결책은 PRSP에 의해 좌우될 것으로 판단되고 있음.

Ⅵ. 2001년 DAC 동료평가 주요 결과

□ 지속적으로 높은 ODA 규모를 유지하되 적절한 예산진행방법의 활용 및 인사행정의 개선 등을 통해 질적인 향상 및 창조적인 프로그램의 개발이 필요함.

□ 네덜란드 ODA 관계자들과 국제사회 관계자들이 보다 높은 정책적 일관성을 달성할 수 있도록 외무부의 분석적 역량강화기 필요함.

□ 본부와 현지사무소의 의사소통 개선 및 각각의 시각을 서로 완전히 이해하고 활용할 수 있도록 조치해야 함.

□ 정책 수립 시 현지사무소의 시각이 반영되도록 하고 분야별 지원(sector assistance)을 예산지원(budget support)과 연결시킬 수 있는 방법을 고안하거나 분야별 지원에 적합한 기술지원 선정 시 정책적 명확성에 유의해야 함.

□ 지속적으로 정책 일관성 등 네덜란드 개발협력 관련 공동관심 사안에 대하여 네덜란드 시민사회와 적극적으로 협력할 필요가 있음.

□ 최빈국에 대한 비조건부 지원(untying), 2001년 4월 DAC 협정을 준수하도록 지속적으로 노력함.

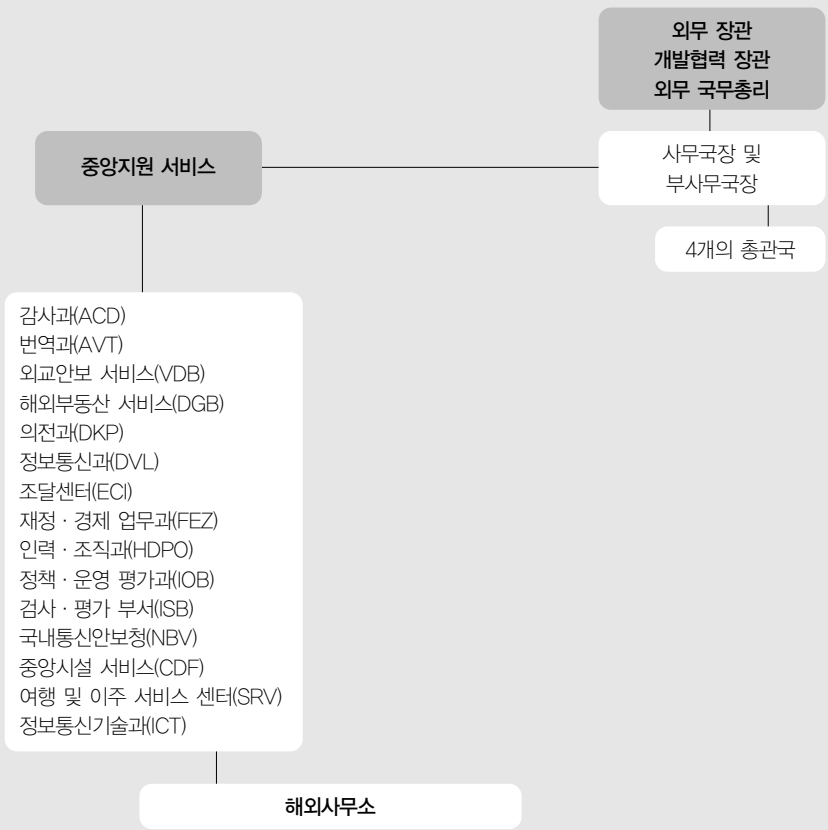
□ 관련 다자간 협력기구와 유럽정책대화 및 조정 관련 일관된 조치를 유지함.

□ 외무부는 개발협력사업 관련 인사정책을 개발하여 신규채용, 업무분장 및 개발인력에 대한 정확한 정보를 제공하고 이런 작업을 용이하게 실행할 수 있도록 작업프레임워크를 수립해야 할 것임.

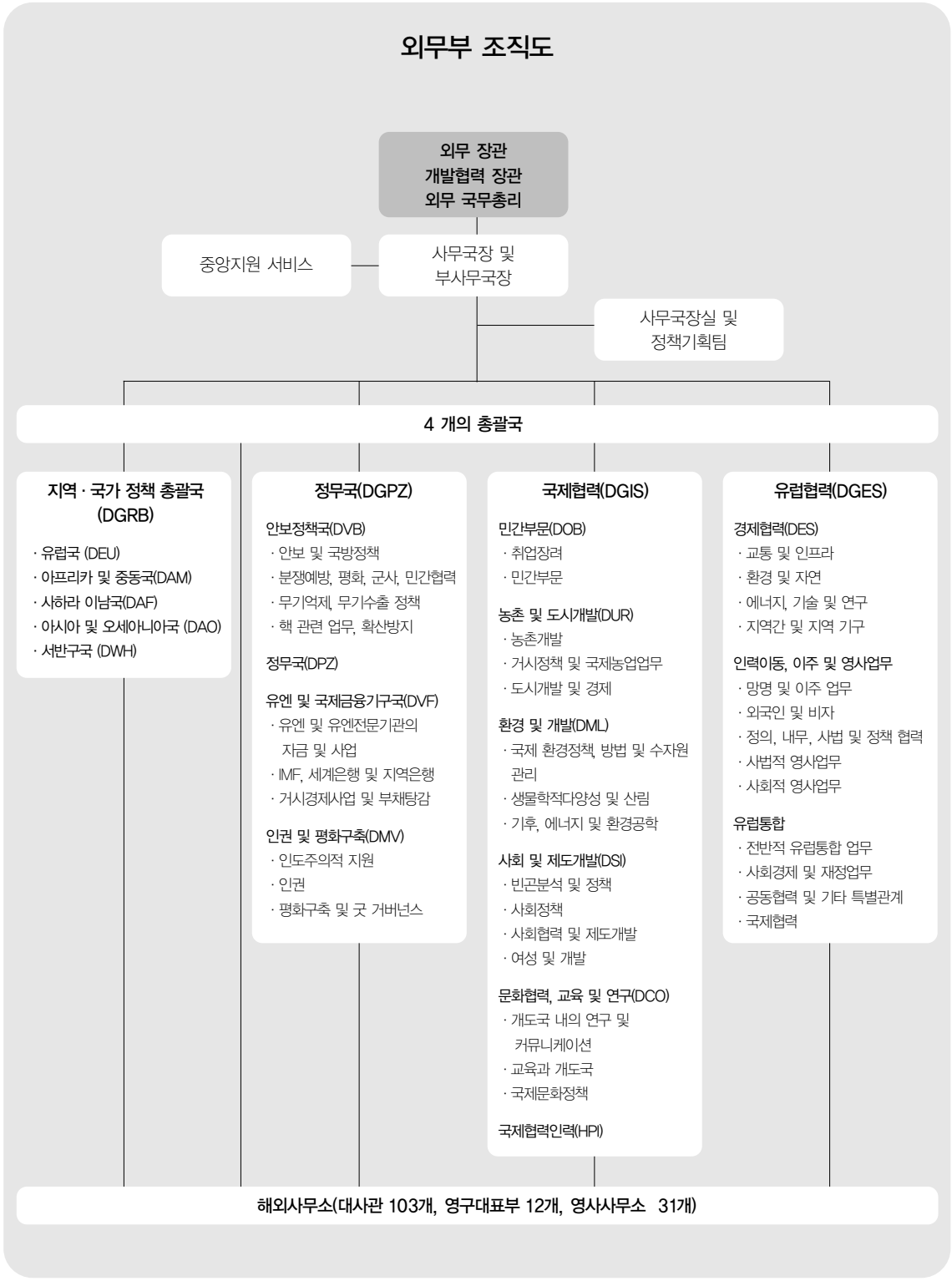
□ 올바른 의사결정이 용이하게 개발협력 개념이 구조화된 포괄적 모니터링 및 평가시스템을 수립하기 위하여 필요한 조치를 실행하도록 함.

□ 분야별 접근방법(sector approaches)을 더욱 개발하여 주요 국제 파트너를 개입시켜 PRSP와 같은 수원국 주도적인 접근방법을(country-owned approaches) 가까운 시일 내에 운영되도록 함.

외무부 중앙지원 서비스



외무부 조직도


외무 장관
개발협력 장관
외무 국무총리
중앙지원 서비스
사무국장 및
부사무국장
사무국장실 및
정책기획팀
4 개의 총괄국
지역 · 국가 정책 총괄국
(DGRB)
· 유럽국 (DEU)
· 아프리카 및 중동국(DAM)
· 사하라 이남국(DAF)
· 아시아 및 오세아니아국 (DAO)
· 서반구국 (DWH)
정무국(DGPZ)
안보정책국(DVB)
· 안보 및 국방정책
· 분쟁예방, 평화, 군사, 민간협력
· 무기억제, 무기수출 정책
· 핵 관련 업무, 확산방지
정무국(DPZ)
유엔 및 국제금융기구국(DVF)
· 유엔 및 유엔전문기관의
자금 및 사업
· IMF, 세계은행 및 지역은행
· 거시경제사업 및 부채탕감
인권 및 평화구축(DMV)
· 인도주의적 지원
· 인권
· 평화구축 및 굿 거버넌스
국제협력(DGIS)
민간부문(DOB)
· 취업장려
· 민간부문
농촌 및 도시개발(DUR)
· 농촌개발
· 거시정책 및 국제농업업무
· 도시개발 및 경제
환경 및 개발(DML)
· 국제 환경정책, 방법 및 수자원
관리
· 생물학적다양성 및 산림
· 기후, 에너지 및 환경공학
사회 및 제도개발(DSI)
· 빈곤분석 및 정책
· 사회정책
· 사회협력 및 제도개발
· 여성 및 개발
문화협력, 교육 및 연구(DCO)
· 개도국 내의 연구 및
커뮤니케이션
· 교육과 개도국
· 국제문화정책
국제협력인력(HPI)
유럽협력(DGES)
경제협력(DES)
· 교통 및 인프라
· 환경 및 자연
· 에너지, 기술 및 연구
· 지역간 및 지역 기구
인력이동, 이주 및 영사업무
· 망명 및 이주 업무
· 외국인 및 비자
· 정의, 내무, 사법 및 정책 협력
· 사법적 영사업무
· 사회적 영사업무
유럽통합
· 전반적 유럽통합 업무
· 사회경제 및 재정업무
· 공동협력 및 기타 특별관계
· 국제협력
해외사무소(대사관 103개, 영구대표부 12개, 영사사무소 31개)