

# 스웨덴 대외원조 개관<sup>1)</sup>

## I. 전략적 맥락과 새로운 동향

### 1. 스웨덴 개발협력의 전략적 문맥

#### 1) 개발원조의 전통

- 빈곤국들이 적절한 개발원조를 통해서 빈곤을 감소할 수 있고, 민주주의와 시민사회의 협력이 개발원조의 절차에 필수적이라는 믿음 하에 스웨덴은 45년 전부터 교회, NGO, 시민참여를 통해서 개도국에 대한 개발원조를 실시해 옴.
- 식민역사에 대한 부담이 없고, 정치적인 중립성을 유지해 왔으며, 유엔 등의 다자간 기구를 지지하여 개도국 사회에서 높은 인정을 받고 있음.

#### 2) 중앙집권적인 개발원조 체계

- 스웨덴 정부체계는 중앙집권적이고 효율적으로 구

성되어 있음. 의회가 법률체계를 설립하고 규모가 작고 집중적인 정부부처에서 정책결정을 하며, 매년 정부로부터 지시서(Letter of instruction)를 수령하는 준독립적 정부기관들이 정책집행을 책임지고 있음.

- 개발원조 또한 이처럼 정부부처인 외교부(MFA)가 중앙집권적인 개발원조 정책결정 역할을 수행하고 그 시행을 스웨덴 원조기관(SIDA)에서 책임지는 방식으로 운영되고 있음.

### 2. 국제개발을 위한 새로운 정책(PGD)

#### 1) 새로운 의회 정책가이드라인

- 스웨덴 의회가 노르딕 국가 및 발트해 국가 그룹 내, 유럽 내, 국제사회 내에서의 스웨덴의 역할을 강조하는 전반적 국가정책선언을 정교화하는 작

1) 본 내용은 DAC Peer Review(2005)를 요약·정리한 것임.

업을 하고 있음이 2000년 Peer Review에서 언급되었음.

- 동 정책적 비전을 현실화하기 위해서 스웨덴 국제개발정책위원회(Globkom)는 정부에 보고서를 제출하였고, 동 보고서는 '책임의 공유:국제개발을 위한 스웨덴의 정책(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)'이라는 정부의 법안이 의회에 제출되는데 기초가 되었음.
- 동 국제개발정책(PGD) 법안은 추가 개정을 거쳐 2003년도에 승인되었으며, 현재 스웨덴의 개발협력의 초석이 되었음. 동 법안을 통해서 스웨덴은 국제적 개발을 위한 통합정책을 채택하고 실행하는 첫 번째 DAC 회원국이 되었음.

## 2) 국제개발정책(PGD)의 형성

- PGD는 여타 국가들과의 협력과 조정, 일관적인 정책을 통해서 달성될 수 있는 공정하고 지속가능한 국제적 개발이라는 궁극적인 목적을 중심으로 형성되었음.
- 동 목적은 보다 구체적인 목표와 목표대상으로 세분화되며 천년개발목표(MDGs) 또한 국제개발의 달성을 위해 중심적인 부분으로 포함되어 있음.
- 스웨덴 의회는 PGD의 시행에 있어서 개발에 대한 두 가지 '관점'이 기준이 되는 기초가 될 것이라고 조심스럽게 선언하였음.
- 인권 존중에 대한 관점이 정책에 기초가 될 것이나 외교부와 SIDA는 동 '인권관점(Human rights perspective)'이 인권존중협약의 간단한 해석은 아닐 것이라고 다짐하였음.

- 다른 하나의 관점은 빈곤에 대한 관점으로서 공정하고 지속가능한 개발 달성을 위한 노력이 빈곤층의 수요, 이해, 능력, 상황에 대한 것으로부터 출발해야 한다는 의미임.

- 이외에도 구체적으로 PGD는 여덟 개의 '중점 구성요소(Central component elements)' 들을 위주로 정의되어 있음.

- 중점 구성요소들은 ①인권존중 ②민주주의와 굿거버넌스(Good governance) ③성평등 ④천연자원의 지속가능한 사용과 환경보호 ⑤경제성장 ⑥사회개발과 사회안정 ⑦분쟁관리와 인간안보(Human security) ⑧지구공공재(Global public goods)임.

## 3) PGD 시행의 필수적인 이슈

- 동 의제가 시행된지 일년이 넘는 현재, 스웨덴은 동 노력의 중요성 및 어려움을 점차적으로 인식하고 있음.
- '정부전체(Whole-of-government)' 를 포괄하는 PGD의 특성으로 인해 초기에는 사무국을 수상실 산하에 두었으나 곧 실질적인 이유로 인하여 외교부 내 개발협력장관 하에 신설된 '국제개발부' 로 이동함.
- 정부연간보고에 보고되었던 PGD 시행과정에 대한 의욕적인 계획들이 방법론적으로 어렵다고 판명되고, 2004년 9월의 보고서에서는 상기 계획에 대해 애매모호하게 언급됨.
- 개발협력 평가를 위한 '독립적인 구조' 설립계획은 정치적, 기술적으로 아직 논쟁 중이며 정확한

결과는 확정되지 않음.

- 이외에도 상업적인 이익에 대한 고려, PGD 원칙의 현장이행, PGD 시행에 대한 협력적 환경조성 등 잠재적인 과제가 잔존함.

#### 4) 2000 Peer Review 이후의 진전 상황

- 많은 DAC의 권고사항이 이행되었으며 이러한 개혁은 PGD에 의해 전략적으로 추진되었음. DAC의 권고사항 이행에 대한 의지는 잘 기록되고 높은 정치적인 지지를 받았으나, 아직 현장에서 시행되어야 할 단계가 남아있음.
- ODA 수준을 유지할 필요, 국가차원에서의 전략적·실행적 정확성 향상, 빈곤감소목표에 대한 정확한 선언과 빈곤감소를 위한 정책일관성 확보, 결과중심 모니터링 및 평가의 권장, 현장으로의 권한 이양 등이 DAC의 권고사항을 수용하여 개혁이 이루어진 부분임.

### 3. 대중적 인식

#### 1) 개발협력의 대중적·정치적 지지

- 오랫동안 지속된 개발협력에 대한 대중적인 관심으로 인해서 정치적인 차원에서도 비슷하게 개발협력에 대한 관심이 생겨났고, 그 결과 스웨덴의 개발협력은 다른 공여국들에 비해 앞서있으나 그럼에도 불구하고, 최근의 쓰나미 재해 및 개도국 내부 정부패에 대한 보도 등으로 인해 대중적 지지도는 상승과 하락을 반복함.
- 개발협력에 대한 여론은 매해 SIDA에 의해서 업데이트되며 SIDA의 설문조사는 대중적 지지에 대

한 중요지표로 사용됨.

- 2004년도 설문조사 결과, 쓰나미 재해로 인해 긍정적인 인식이 지속됨. 80%가 스웨덴이 빈곤국에 대한 개발협력을 지속해야 한다고 답변, 응답자의 2/3가 개발원조가 더 나은 세상에 기여한다고 답변함.
- 그러나 현재의 스웨덴 원조규모에 대한 지지는 약간의 하락을 보였고, 회의적인 답변이 20년 중 최고치를 기록하는 등 부정적인 여론도 등장하였음.

#### 2) 대중적 인식 향상

- SIDA는 30만불 정도의 예산을 대국민인식 향상 노력에 사용함. 2/3는 NGO의 공공교육 프로그램에, 1/3는 청소년층과 일반대중, 수원국과 여론형성층을 대상으로 SIDA에서 사용됨.
- 2000년 이래 SIDA에서는 MDGs 관련 주제를 집중적으로 홍보해 옴.
- 외교부에서도 PGD 지지를 위한 대국민인식 제고를 위해 '대중적, 전문적 대화(Public and professional dialogue)'라는 접근법을 사용함.
- 이러한 접근법과 PGD의 요구로 '국제개발포럼(Forum for Global Development)'을 설립함. 동 포럼은 독립적인 사무국을 가지며, 다음의 임무를 수행하기 위해 예산을 집행함.
- ① 스웨덴 사회 내 담론의 장 활성화 ② 다양한 목표와 목적, PGD 연간보고서에 대한 토론진행 ③ 개발과 일관성 이슈에 대한 폭넓은 토론 형성 ④ 협력과 조정 ⑤ 상호적인 배움의 기회 도모 ⑥ PGD 집행에 대한 구체적 제안

-동 포럼의 개념은 2004년도에 기안되었고, 2005년도에 개최예정임. 정책에 영향력을 행사하기 위한 NGO와 상업적 관점을 가져올 민간분야 등, 각 참여자들이 각각의 관점과 안전을 제시하고 그 결과 대중적 인식과 지지가 확산될 것이라 기대됨.

-양자간 ODA:74%  
-다자간 ODA:25.9%

## 2)유상/무상 규모

-1970년대 이래로 빈곤국에 대한 차관은 거의 사라졌으며, 양자간 원조는 대부분 무상원조로 실시함. 2003년 부채탕감 관련 사업은 ODA 총액의 7%에 해당됨.

## II. 스웨덴의 개발원조 내역

### 1. 스웨덴 ODA 지원 현황

- 2003년도 ODA 지원규모: US\$ 24억(ODA/GNI 비율:0.79%)<sup>2)</sup>
- 1975년 이후 매해 UN 목표치인 0.7%를 상회함.
- 1990년대 경기둔화 예산제약으로 인해 1999년에 0.7%로 감소하였으나 현재는 2006년과 2007년까지 1%의 목표를 달성할 것이라 예상됨.
- PGD는 GNI 대비 ODA 비율을 1%로 배분하는 것에 대해 강한 의지와 대중적 지지를 강조하고 있으나 최근의 역사적 사례로 볼 때, 국가경제와 여타 제약으로 인해 영향 받을 수 있음. 따라서 스웨덴 당국은 대중적, 정치적 지지를 유지하기 위해 적극적으로 노력해야 함을 인식함.

### 3) 지역별 지원 현황(양자간 ODA 기준)

- PGD의 빈곤감소 목표에 따라 스웨덴 ODA는 주로 국민소득이 낮은 국가에 집중됨.
- ODA 총액의 3/4을 최저개발국 및 저소득 국가에 배분
- ODA의 50% 이상을 아프리카(주로 사하라이남 아프리카)에 배분하고 있으며, 2005년 정부예산

〈상위 10대 수원국〉

(단위:US\$ 백만, %)

| 순위 | 국명         | 지원금액 | 총 ODA 점유율 |
|----|------------|------|-----------|
| 1  | 콩고민주공화국    | 115  | 11        |
| 2  | 탄자니아       | 92   | 9         |
| 3  | 모잠비크       | 84   | 8         |
| 4  | 니카라과       | 65   | 6         |
| 5  | 아프가니스탄     | 57   | 5         |
| 6  | 팔레스타인      | 52   | 5         |
| 7  | 보스니아헤르체고비나 | 52   | 5         |
| 8  | 세르비아 몬테네그로 | 50   | 5         |
| 9  | 우간다        | 49   | 5         |
| 10 | 방글라데시      | 37   | 3         |
| 합계 |            | 654  | 61        |

※ 출처:OECD/DAC Peer Review Table B.4

### 2. 2003년 스웨덴 ODA 세부 내역

#### 1) ODA 규모:US\$ 24억

2)2004년 ODA 지원규모 : US\$ 27억(ODA/GNI 비율 : 0.77%)

〈상위 10대 수원국 추이 및 총 ODA 대비 양자간 원조 비율〉

(단위: %)

| 순위 | 국명 (1982-83) | %   | 국명 (1992-93) | %   | 국명 (2002-03) | %   |
|----|--------------|-----|--------------|-----|--------------|-----|
| 1  | 구유고슬라비아      | 11  | 탄자니아         | 7   | 콩고민주공화국      | 10  |
| 2  | 탄자니아         | 9   | 모잠비크         | 6   | 탄자니아         | 7   |
| 3  | 모잠비크         | 8   | 남아프리카        | 5   | 모잠비크         | 6   |
| 4  | 인도           | 6   | 베트남          | 5   | 니카라과         | 4   |
| 5  | 잠비아          | 5   | 에티오피아        | 5   | 아프가니스탄       | 4   |
| 6  | 니카라과         | 5   | 보스니아헤르체고비나   | 4   | 팔레스타인        | 4   |
| 7  | 베트남          | 5   | 방글라데시        | 4   | 보스니아헤르체고비나   | 4   |
| 8  | 짐바브웨         | 5   | 이라크          | 4   | 르비아몽테네그로     | 3   |
| 9  | 에티오피아        | 5   | 앙골라          | 3   | 우간다          | 3   |
| 10 | 방글라데시        | 3   | 짐바브웨         | 3   | 방글라데시        | 3   |
| 합계 |              | 62% |              | 46% |              | 48% |

※ 자료: OECD, The DAC Journal : Development Co-operation Report 2004, Table 32

안에 의하면 최저개발국 및 아프리카 국가에 대한 지원이 더욱 증가할 전망이다.

#### 4) 장기협력국(Long-term Cooperation Countries)

□ 스웨덴은 20여개의 장기협력국에 대한 양자 ODA 지원을 집중해왔는데, 최근 10년간 장기협력국의 숫자는 증가추세를 보임.

- 2000년도 Peer Review에서는 장기협력국에 대한 지원감소에 대해 지적하고, 이들에 대한 지원을 이전 수준으로 유지할 것을 촉구
- 현재 총 수원국수는 2003년 기준 111개국, 장기협력국은 30여개국임.
- 스웨덴은 공식적으로 장기협력국 지원을 중단하는 절차는 없으나, 점차적으로 지원규모를 줄이거나 비용분담을 늘려가는 방향으로 전환
- 외무부와 ODA 재원을 단기적으로 폭넓게 사용하기를 원함.
- PGD에서는 실리적인 이유에서 수원국의 숫자

를 감소해야 한다고 나타남.

□ SIDA에서는 현재 장기협력국의 우선순위 결정에 필요한 항목을 논의하는 단계임.

- 저소득국가, 빈곤에 대해 명확하게 명시한 국가 개발의제의 유무, 스웨덴 개발가치(Value)와의 일치, 민주적인 거버넌스와 반부패, 스웨덴 원조로부터의 잠재적 부가가치 등이 고려대상임.
- '취약국(Fragile state)' 지위 또한 고려대상이며 이러한 국가들에 대해서는 정규적인 평가를 강조함.

#### 〈장기협력국 목록〉

**아프리카:** 부르키나 파소, 케냐, 말라위, 말리, 모잠비크, 에티오피아, 르완다, 탄자니아, 우간다, 잠비아(앙골라, 나미비아, 남아프리카는 단계적 철수단계이고 짐바브웨에 대한 지원은 잠시 중단중임).

**아시아:** 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 키르기즈스탄, 라오스, 팔레스타인, 스리랑카, 타지키스탄, 베트남

**라틴아메리카:** 니카라과, 온두라스, 볼리비아

**유럽:** 알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 그루지야, 몰도바 (마케도니아, 세르비아, 몬테네그로에 대한 지원량은 많지만 이들 국가는 장기협력국은 아님).

## 5) 분야별 지원 현황

- 스웨덴 양자간 분야별 지원은 사회 인프라 및 긴급 원조에 집중
  - 사회 인프라 분야 지원비중은 DAC 평균과 유사
  - 긴급원조 분야 지원비중은 24%로 DAC의 평균인 8%를 크게 상회함.
  - 분야별 지원결정은 파트너십 약정에 따른 수원국의 수요에 따른 것임.
  - 전체적으로 분야별 배분은 지난 10년간 안정적인 경향을 보임.
- 2003년 기준 스웨덴 양자 ODA의 18%(US\$ 2억 6천만)가 NGO지원으로 배분됨.
  - 현재 스웨덴 NGO는 정부로부터 사업기금을 수령하기 위한 자체 사업비의 상한성이 10%임.
  - 현 스웨덴 NGO의 자체 기금은 US\$ 2억 5천만에 달함.

## 6) 다자간 원조(Multilateral Channel)

- 2003년도 기준 스웨덴 다자간 원조 비율은 25.9%이며, DAC 평균은 24%임.
- 적은 수의 기구에 분담을 집중하고 다자간 원조를 증가하는 것이 최근의 경향임.
- 스웨덴은 전통적으로 UN을 신뢰하고 지지해왔으나, 동시에 효율성과 조직개혁을 적극적으로 제안해왔음.
- 지난 Peer Review에서는 스웨덴이 명확한 다자 전략을 갖도록 권고받았으며, SIDA에서 현재 다자간 원조와 양자간 원조의 연계성 강화를 위한 노력중임.

〈2003년도 분야별 지원실적〉

(단위: %)

| 분야  | 2003년도       |
|---|--------------|
| 사회 및 행정 인프라<br>(Social Infrastructure & Services) | 교육 (기초교육)    |
|   | 보건 (기초보건)    |
|   | 인구           |
|   | 식수 및 위생      |
|   | 거버넌스 및 시민사회  |
|   | 기타 사회인프라/서비스 |
| 소계  | 33           |
| 경제인프라<br>(Economic Infrastructure & Services)     | 교통 및 통신      |
|   | 에너지          |
|   | 기타           |
| 소계  | 11           |
| 생산<br>(Production)                                | 농업           |
|   | 제조업, 광업 및 건축 |
|   | 무역 및 관광      |
| 소계  | 6            |
| 다부분(Multisector)                                  | 8            |
| 프로그램 원조(Programme Assistance)                     | 5            |
| 부채탕감(Action Relating to Debt)                     | 19           |
| 긴급원조(Emergency Assistance)                        | 8            |
| 행정성 경비(Administrative Costs of Donors)            | 5            |
| NGO 지원(Core Support to NGOs)                      | 4            |
| 합계  | 100          |

※ 출처: OECD Peer Review 2005, Table B.5

- 2003년 기준 스웨덴의 UN 분담금은 US\$ 1억 880만이며 총 ODA의 10%로서 DAC의 평균인 6%를 상회함.

〈2002~2003년도 스웨덴의 UN 기구 분담금 현황〉

| UN 기구                  | %   |
|------------------------|-----|
| 유엔개발계획(UNDP)           | 20  |
| 유엔난민고등판무관(UHCR)        | 15  |
| 유엔아동기금(UNICEF)         | 15  |
| 세계식량계획(WFP)            | 10  |
| 유엔인구기금(UNFPA)          | 10  |
| 유엔팔레스타인난민구호사업기구(UNRWA) | 9   |
| 기타 유엔기구                | 21  |
| 합계                     | 100 |

- 스웨덴은 세계은행(World Bank) 그룹을 지지하며, 2002년도에는 US\$ 5억을 출자하였음.
- 지역개발은행(Regional Development Bank)에 대해서는 2003년 기준 US\$ 1억 8만, 총 ODA대비 6%를 출자하였으며, 이 수치 역시 DAC의 평균인 2%를 상회하는 것임.
  - 지역개발은행에 대한 출자의 1/4은 아프리카개발은행(AfDB)에 출자되었으며 스웨덴은 AfDB의 6번째 공여국임.
- 유럽공동체(European Community)에 대해서는 DAC의 평균인 8%에 비해서 상대적으로 낮은 비율인 5%(US\$ 1억)임.

### Ⅲ. 스웨덴의 지원분야 우선순위 및 특수 사안

#### 1. 의회의 역할

- 스웨덴의 국제개발정책(PGD)은 공정하고 지속가능한 개발을 궁극적 목적으로 하여, 스웨덴 정부의 모든 정책분야에도 적용되며 지원분야 우선순위 결정에 있어서도 중요한 역할을 함.

#### 2. 빈곤감소와 천년개발목표(MDGs)

- 빈곤감소는 이제까지도 스웨덴 개발협력의 핵심적

인 부분이었으나, PGD는 보다 명확하게 스웨덴 개발협력의 목표는 “빈곤한 사람들이 스스로 삶의 질을 개선하려는 노력 지원”하는 것이라고 단언함.

- MDG는 PGD의 형성에 핵심적인 역할을 함.

- 스웨덴은 MDG 캠페인을 벌이고 ODA를 증가시키며, 원조절차를 효율적으로 개선하고 빈곤국들의 부채를 탕감하고, 보건분야 우선순위를 설정하는 등의 활동을 해온, UN의 MDG 목표를 달성한 몇 안되는 선진국 중의 하나임.

#### 3. 분야별 우선순위(Sector Priorities)

- PGD에 의하면 8개의 중점구성요소(Central component element - 인권, 민주주의와 굿거버넌스, 성평등, 천연자원과 환경보호, 경제성장, 사회개발과 안보, 분쟁관리, 지구공공재)가 정해져있으며, 이중 6개의 분야는 이미 스웨덴 개발협력의 주요 분야이었므로 현재의 정책 및 전략과 크게 어긋나지 않음.

- 스웨덴 정부는 새로운 중점분야인 분쟁관리와 지구 공공재 분야를 강조하고 있음.

- 종종 무력분쟁이 빈곤과 긴밀한 연관이 있음.
- 지구공공재는 스웨덴과 프랑스가 공동으로 제창한 지구공공재 국제작업반(International Task Force on Global Public Goods)<sup>3)</sup>의 핵심주제임.

3) 지구공공재 국제작업반 (International Task Force on Global Public Goods)의 목적은 지구공공재 및 지역공공재를 체계적으로 평가하고 그 정의를 명료화 하며, 어떤 공공재가 예산과 정책적 우선순위를 가지는지 결정하는 역할을 함. 스톡홀름에 사무국을 두고 있음.

〈2003년 SIDA 분야별 지원 실적〉

| 주요 분야           | 분량   | %   |
|-----------------|------|-----|
| 사회분야            | 372  | 28  |
| 인권 및 민주적 거버넌스   | 363  | 27  |
| 인프라, 민간분야, 도시개발 | 262  | 19  |
| 천연자원            | 153  | 11  |
| 기타              | 199  | 15  |
| 합계              | 1349 | 100 |

※SIDA는 교육, 의료, 생식보건, 식수, 위생, 문화, 미디어는 모두 사회분야로 포함함.

□ SIDA와 외교부는 내부적 분야별 우선순위를 각각 가지고 있음.

- 외교부 : HIV/AIDS, 생식보건, 분쟁관리, 마약 근절

- SIDA : HIV/AIDS, 반부패

- 외교부와 SIDA가 공동으로 PGD에 근거하여 분야별 우선순위를 명확하게 확립하는 것이 권장됨.

#### 4. 특수 사안(Special themes)

□ 민간부문, HIV/AIDS, 인도주의적 원조 분야는 특수한 관심분야로 지정되어 검토 중임.

##### 1) 민간부문 개발

□ 스웨덴은 민간부문 개발을 경제성장과 빈곤감소에 핵심요소로 간주, 공정한 자원분배와 부패척결이 동반될 때, 민간부문개발이 장기적인 국가경제안정과 민주주의의 핵심이라는 의견임.

□ 2003년에 ‘빈곤층을 위한 시장건설(Making Markets Work for the Poor),’ ‘SIDA의 민간부문개발에 대한 정책가이드라인(Policy Guidelines for SIDA’s Support to Private Sector

Development)’을 발간, 빈곤층을 위한 시장과 민간부문개발에 대해 노력함.

□ 또한 ‘스웨덴 통상입구 개방(Open Trade Gate Sweden)’이라는 프로그램을 시작하여 개도국 기업에게 스웨덴과 유럽연합시장에 대해 유익한 무역정보를 제공하고 있음.

##### 2) HIV/AIDS

□ 2004년도 스웨덴 정부는 HIV/AIDS 문제해결을 위한 강한 의지 천명

□ HIV/AIDS 문제는 인권관점과 전 세계 인구가 질병으로부터 자신을 보호할 권리가 있으며 그럴만한 보호책을 제공받아야 한다는 믿음에 기반함.

□ 유엔인구기금, 유엔에이즈, 유엔개발계획, 유엔아동기금과 같은 유엔기구와 에이즈·결핵·말라리아 국제기금(GFATM: Global Fund for AIDS, Tuberculosis and Malaria)에 다자간 원조를 증액하고 양자간 원조에서도 HIV/AIDS에 대한 지원 증가

□ 사업수행과 공여국들의 조정문제를 강화하기 위하여 스톡홀름에 HIV/AIDS 대사를 임명하였고, SIDA는 HIV/AIDS 그룹을 창설하였음.

##### 3) 인도주의적 원조와 분쟁관리

□ 스웨덴은 2003년 기준 긴급구호에 US\$ 3억 150만을 배분함.

□ 2004년에 스웨덴 정부는 인도주의 원칙 및 인도주의 국제법, 인도주의적 공여정신의 원칙과 모범관행(Principles and Good Practice of Humanitarian



Donorship)에 기반하여 자연재해에 대한 예방책, 분쟁예방 등에 대한 지침을 담은 인도주의적 원조 정책문서(Policy document)를 생산함.

□ 조직체계로는 외무부는 정책개발 및 인도주의적 원조 조정을 담당하고 SIDA가 집행과 후속조치를 담당함.

-SIDA 내에서의 인도주의적 원조는 NGO 협력 및 인도주의적 원조 부서에서 담당하고 있으며, 인도주의적 원조의 중요성이 스웨덴 내에서 강조됨에 따라서 외무부에서 세부적인 지침을 전달하고 2주에 한 번씩 협의를 하고 있음.

□ NGO들과 다른 집행기관들은 스웨덴의 재정지원이 신속하고 유연하다고 평가함. 다년 재정지원도 가능하나 의회의 승인이 필요함.

-NGO들이 긴급하게 인도주의적 원조가 필요할 때 절차상의 지연이 없도록 '신속대응기금(Rapid response funds)'을 수령하는 것도 가능함.

□ 스웨덴은 무력분쟁과 개발협력 전략과의 관계에 대한 인식을 바탕으로 분쟁관리에 대한 접근법을 정의, 개발하고 있음.

-2004년 스웨덴 외무부는 무장해제 등에 대한 국제적인 접근법을 강화하기 위한 '무장해제(Disarmament), 군대해체(Demobilization), 재통합(Reintegration)에 대한 스톡홀름 이니셔티브'를 발안하였음.

## IV. 개발정책일관성

(Policy Coherence for Development)

### 1. 개발정책일관성에 있어서 스웨덴의 역할

#### 1) 정책일관성에 대한 합의 증가

□ OECD 회원국들은 개도국의 지속적인 빈곤감소를 위해서는 선진국의 사회·환경 정책이 일관되고 상호보완적이어야 함을 인식, 2002년에 개발의제 공유 행동(Action Shared Development Agenda)을 채택함.

□ '개발정책일관성의 강화'는 진화하는 국제경제 안에서 개도국의 수요와 이해관계를 고려한다는 것을 의미하며, 선진국 내에 다양한 이해 그룹과 정부부처들이 있으므로 달성하기가 쉽지 않음.

□ 스웨덴은 유럽연합(EU) 가입 전에도 수출 보조금이 없는 자유로운 통상경제를 가지고 있었으며 현재 유럽연합 내에서 유럽 농업, 통상 시스템을 개방하고 개도국의 이익을 반영하는 특별조항 개설 등을 위해 노력 중임.

□ 스웨덴은 정책일관성 분야에서 선도적인 국가이며 2003년 12월 의회가 PGD를 승인함으로써 초국경적인(Trans-boundary) 이슈를 다루기 위한 국가정책의 필요성을 확인함.

□ 그러나 스웨덴 사회 전체에서 이러한 접근법을 승인하고 있지는 않음. 오히려 개발정책일관성에 대한 옹호론이 오랜 기간동안 중요하게 고려되어 옴에 따라 반대측면을 강조하는 공적인 논의도 활발해져옴.

-스웨덴의 개발협력에 대한 기여가 큰 만큼 상호호

해적으로 스웨덴의 국가적 이익에도 대응하는 개발협력에 필요하다는 여론이 존재함. 이러한 여론의 추이는 지속적인 관찰이 필요하며, 잠재적으로 이슈가 될 만한 것들은 다음 장에서 다룰 것임.

## 2. 스웨덴 개발정책일관성에 대한 잠재적 이슈들

### 1) 무기 수출(Arms Exports)

- 2003년 기준 스웨덴 무기 수출량은 US\$ 8억에 이르고 스웨덴은 1999~2003년 평균으로 무기 공급 세계 11위를 차지
- 무기에 관한 현 스웨덴 법률은 1993년에 제정된 것으로 1980년대의 분석을 바탕으로 한 것임. 안보정세의 변화와 1995년 유럽연합 가입 이후 스웨덴 정부는 변화를 감안하여 무기수출에 대한 법률개정을 시작, 2005년에 관련 보고서가 나올 예정임.
- 2003년 12월에 스웨덴 의회가 PGD를 승인했을 때, 무기수출에 대한 새로운 가이드라인에 민주주의 항목을 삽입해야 한다는 의견이 있었음. 현 무기 수출 원칙은 전쟁 중인 국가 및 인권 유린 국가에는 무기 수출을 금지하고 있음.
- 의회 또한 무기 수출에 있어서 특정국가에 대해 빈곤과 개발협력에 대한 고려를 적용해야 한다고 주장했는데 또 한편으로는 외교, 국방정책에 관련해서는 무기 수출에 대해 충분히 고려해야 한다는 상반된 원칙도 가지고 있음.
- 2000년도 남아프리카 공화국에 전투 비행기를 수출했던 전력 및 칠레, 필리핀, 브라질에 대한 무기 수출 계획 등은 상대 국가들의 빈곤, 재정상태 등을 고려하지 않은 결정이라고 많은 비판을 받음.

- 전시 중인 국가, 비민주 국가, 빈곤국가, 인권 유린 국가에 대한 무기 수출 금지 원칙은 단기적 국가이익과 상충할 시 준수되지 않을 것이라는 비판이 다수임.

□ NGO들은 이러한 무기수출정책이 국가사업이익을 빈곤층의 이익 및 권리보다 우선시하며 따라서 국가정책인 PGD와 일관되지 않는다고 강력하게 비판함.

- PGD의 취지를 살리기 위해 NGO에서는 '주의 원칙(Caution principle)' 을 제안함.
- '주의원칙' 이란 빈곤층의 이익 및 권리와 잠재적으로 상충할 위험이 있는 곳에는 무기수출을 금지한다는 원칙임.

### 2) 이주(Migration)

- 1990년대 중반 이후로 스웨덴 이주민이 꾸준히 증가하여 현 스웨덴 인구의 12%를 차지함.
- 스웨덴 법은 1951년 난민지위 UN 협약과 일관된 기준으로 망명지위, 난민지위 부여
- 스웨덴은 UNHCR 기준 난민할당수를 채우는 15개 국가 중 하나임.
- 스웨덴은 전반적으로 너그러운 이민법으로 알려져 있으나 국내 NGO 등은 실질적으로 스웨덴 이민법이 엄격하게 적용되고 있을 비판함.
- 스웨덴은 이주문제가 개발 이슈임을 인지하여 PGD에서 난민, 이주, 이주민 정책에 대해 다뤄짐.
- 이주· 망명 정책 부처가 개발협력부처와 같은 부처 안에 존재하여 상호작용하도록 설계되어 있음.

□ 그러나 아직 개발협력과 이주문제의 연관성이 확실하지는 않고 외무부 및 SIDA에서는 개발원조의 사용으로 PGD와 관련하여 이주정책을 지지할 것이라는 정책선언은 아직 하지 않고 있음.

### 3) 언타이드 원조(Untying)

□ PGD에서는 원조를 비조건부화(Untying)함으로써 원조의 효과가 향상될 것이며, 이는 유럽연합과 OECD에서 합의된 조치를 통해서만이 실질적으로 실현가능하다고 구체적으로 언급함.

- 스웨덴은 'Nordic Plus'<sup>4)</sup> 그룹 국가들과 함께 적당한 구매 시스템을 갖춘 나라에서 구매비용을 완전히 비조건부화하는 실험적인 시도를 하고 있음.

- 최근 DAC 통계에 의하면 스웨덴은 양자원조의 96%를 언타이드로 지원하여 가장 언타이드 비율이 높은 국가 중에 하나임.

□ 스웨덴 민간분야는 사업기회가 감소하기 때문에 언타이드 원조에 대해서 반대 의견을 표출함.

- 스웨덴 정부가 지난해 동안 실시한 언타이드 원조 노력에 대한 심도있는 분석을 수행할 필요가 있음.

- DAC는 스웨덴이 더욱 언타이드 원조를 확대하기를 격려하며 원조효과성에 대한 언타이드 원조 효과 및 개도국에 대한 스웨덴 수출업의 상대적으로 높은 경쟁력에 대한 이해도 향상을 권장함.

## 3. 개발정책일관성 향상

### 1) 제도적 구조

□ 스웨덴 정부는 PGD의 승인 이후에 바로 정책 집행에 착수하였고 사무국을 설치하기로 함.

- '정부 전체' 접근법을 위해서 수상실 내에 설치하려고 하였으나 결국은 외무부 내의 국제개발 부서의 책임으로 결정됨.

□ 동 조직적 체계 내에서는 다른 부처의 PGD에 대한 협조와 주인의식을 기대하기는 어려운 것이므로 범부처 간 효율적인 조정을 위해서 농업과 통상에 대한 '실무그룹(Working group)' 등이 외무부와 같이 논의할 수 있도록 조치가 취해짐.

### 2) 분석

□ 스웨덴은 PGD에 후속조치를 취하고 잠재적인 일관성 이슈들을 선별할 체계적, 조직적 분석능력이 아직 부족함.

□ 전 정부 부처에 정책일관성을 강화할 수 있는 기관을 외무부나 SIDA의 외부에 설립하는 것이 권장됨.

□ PGD에서는 또한 국제개발협력을 평가할 독립기관을 만들어 매년 SIDA의 사업을 평가하도록 함.

- 본 Peer Review에서는 SIDA는 이미 뛰어난 평가능력을 가지고 있으므로 새로 독립기관을 설치하는 것은 SIDA 내의 평가와 중복되며, 그 기관이 PGD 시행을 평가하기 위한 것으로 좀 더 전략적으로 쓰일 수 있을 것이라고 지적

4) 'Nordic Plus' 그룹 국가 : 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 네덜란드, 아일랜드, 영국, 독일, 캐나다, 스웨덴

## V. 개발협력 조직 및 운영

### 1. 조직

#### 1) 현 개발협력 조직 배경

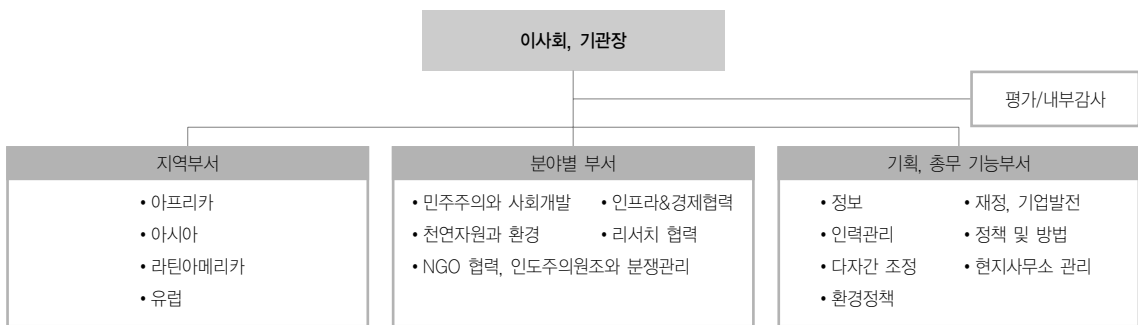
- 현 개발원조 체계에서 결정권은 스웨덴 의회에서 정부로, 외무부에서 SIDA로 이어지며 외무부와 SIDA가 정책 집행을 담당
  - 현 형태는 몇 세기에 걸쳐 내려온 스웨덴 정부형태에서 유래된 것으로 외무부와 SIDA는 정치적으로 밀접한 관계임.
  - PGD가 점차 실행됨에 따라서 원조제도를 전략적으로 재구성하고 부가적인 개혁이 있을 예정임.
- 2) 개발원조 관련 조직별 임무 및 집행 방식
  - 외무부는 정책형성 및 다자간 원조 집행의 책임을, 스웨덴 원조기관인 SIDA는 양자간 원조 집행을 책임지고 있으며 이외에도 다른 공기관 및 NGO 등이 개발원조에 관여하고 있음.
  - 외무부는 개발협력 국가 정책을 비롯하여 원조 관계자 간 조정 및 총 ODA의 37%에 해당되는 다자간 원조를 책임지고 있음.
    - 외무부는 이후 '취약국(Fragile state)'에 대한 양자간 원조 및 정치적으로 논쟁적인 양자간 원조 방식에 대해 더욱 역할을 강화할 전망이다.
    - 외무부 내에 외교, 개발협력, 이주 관련 세 명의 장관이 있으며 개발협력은 외무부 내 국제개발부서에서 집행하고 있음.
    - 외무부는 이외 102개의 대사관, 대사 및 영사관리 등을 책임지고 있음.
  - SIDA는 양자간 원조 주요 기관으로서 1995년에 5개의 원조 관련 기구의 통합으로 설립됨.
    - SIDA 이사회 의장인 Director-General이 기관의 장이 되며 5개의 지역부서 및 4개의 분야별 부서, 전략적 조정 기능 등의 '기획/총무 기능'을 담당하는 7개의 부서로 이루어져 있음.
    - SIDA의 스톡홀름 본부 직원의 절반은 분야별 부서에 배치됨.
  - 재정부는 외무부와 협조하여 국제금융기구들을 위주로 관여하고 있으며, 스웨덴 중앙은행이 세계은행 및 IMF와 협력하고 있음.
    - 재정부는 전체 ODA 예산 중 12% 정도를 관리하며 유럽재건개발은행(European Bank for Reconstruction and Development), 부채문제, 예산지원 사안에 관련하여 관련부처 및 기관과 협력함.
    - 스웨덴 수출신용보장이사회(EKN: Swedish Export Credit Guarantee Board)는 산업통상부처의 산하에 있으며 SIDA를 대신하여 ODA의 7%를 관장함.
  - NGO들은 개발사업 집행, 여론 형성, 개발인식 증진 등의 측면에서 스웨덴 개발협력의 중요한 파트너로서 인식되고 있으며, PGD는 특히 NGO와의 협력관계를 강화할 것을 제안하고 있음.
    - 스웨덴 NGO는 SIDA에서의 무상원조 금액 지원 및 외무부 지원 등을 통해 총 스웨덴 ODA의 1/5정도를 집행하고 있으며 정부 부처를 통해 많은 금액을 지원받고 있음에도 불구하고, 독립적인 정책을 가진 것으로 잘 알려져 있음.

〈외무부 국제개발부 조직도〉



※ 출처: 스웨덴 외무부

〈SIDA 조직도〉



- 현재 SIDA는 NGO들과 14개의 협력약정을 맺고, 750여개의 스웨덴 NGO와 1500개의 개도국 NGO들의 사업을 재정지원하고 있음.

- 운영절차 향상 및 간소화를 진행하면서 품질보증의 개념을 도입, 강화하였음.

## 2) 전략과 프로그램 운영

### 2. 운영(Management)

#### 1) 리더십과 품질관리(Quality Control)에 기반한 운영철학

□ SIDA는 원조 집행 역할에 충실하게끔 운영철학을 발전, 직원들에게 교육시켜 왔음.

- 직원들의 역할은 “보편적이고 일관적인 접근법에 기반하고, 수원국과의 대화를 강화하여 수원국의 전략을 효과적으로 지원하는 것”이라고 정의내림.

□ 스웨덴은 포괄적인 정책 및 전략을 가지고 있으며, 정기적으로 정책선언을 출간하고 대중 및 의회에 배포함.

□ SIDA는 원칙적으로 정책형성기관은 아니지만 의회 및 정부가 만든 정책 집행에 관련되어 공식 성명을 많이 발표하였음.

- 2004년에 특히, SIDA에서 ‘정책과 방법(Policy and methodology)팀’이 개설되어 정책 및 방법론에 대한 SIDA의 업무 조정과 현장사무소 및

SIDA 부서에서 제기되는 방법론적인 문제들에 대한 지원 업무를 수행 중임.

□ SIDA의 사업수행은 국별, 지역별 전략에 기반을 두고 있음.

- 국별·지역별 전략은 현장의 SIDA 직원과 대사관, 수원국 정부 직원 및 다른 관련 파트너들과 함께 논의를 거쳐서 정부의 승인을 받은 후 형성됨.

- 스웨덴이 특별히 빈곤감소에 관심을 가지고 있으므로 동 전략은 수원국의 빈곤감소전략페이퍼(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)와 연관되도록 형성됨

- 정부는 대략적인 전략을 결정하고, 전략에 관련한 세부 사항 및 문제들에 대해서는 SIDA에 권한을 이양함.

- 때로는 수원국과 직접 체결한 '개발협력약장'이 국별 전략을 보완

□ 전략을 집행하는 첫 단계가 지역별, 국별 기획임.

- 3년간 예산이 기획되며 SIDA의 직원과 대사관 직원의 협의 하에 매년 국별, 지역별 기획이 업데이트됨.

- 사업 집행상 필요한 사항(우선순위 및 사업 크기, 정책대화 및 조정, 평가기획, 재원기획 등)이 결정되며 현장에서 사업수행 시 가장 중요하게 지침이 되는 문서임.

- 현장에서는 매년, 혹은 일년에 2번씩 국별 보고서를 제출하여 본부에 피드백을 전달함.

□ 사업수행의 가장 후기 단계는 '사업운영(Contribution management)'으로서 현장에서 실질적인 자원을 프로젝트에 투입하는 단계임.

### 3) 모니터링과 평가 운영

□ PGD에 의해서 스웨덴 개발원조의 모니터링과 평가에 대한 기준이 정해져 있음.

- MDGs의 여덟 번째 목표(개발원조 국제파트너십 형성)에 기준하여 스웨덴의 원조방식을 검토하고 개별 수원국 내 빈곤에 대한 원조 효과를 정기적 평가하고, 수원국 자체의 모니터링 능력을 강화해야 함.

□ 매년 PGD 정책 수행에 대한 진행보고서를 정부가 의회에 제출하도록 요구하고 있음.

### 4) 인력관리

□ 스웨덴 원조 체계 내에서 체계적인 인력관리계획은 존재하지 않으며, 개발원조 관련 인력이 주로 SIDA에 집중해 있음.

□ SIDA의 직원수

- 총 864명(733명 직제)

- 171명은 수원국 위치 스웨덴 대사관 근무(20%)

□ 개발관련 인력수

- 외무부/국제개발부 : 66명(총 외무부 인력의 7%)

- 재정부/국제금융과 : 7명

□ 현장으로의 권한이양이 강조되고 있고, SIDA 내에서도 본부직원과 현장 직원의 이상적인 비율을 검토 중임. 본부 직원이 현장으로 이동할 수 있도록 유인책을 개발할 필요성이 대두됨.

## VI. DAC의 권고사항

- 스웨덴은 PGD의 실행경험에서 의회의 역할 및 지구적 의제에 대한 정부전체의 주인의식을 장려하는 운영접근법 등의 경험을 다른 공여국들과 공유할 것
- 현재의 개도국에 대한 우선순위는 대중적, 정치적 지지가 필요함. 현재 국제개발포럼(Forum for Global Development)는 정부고위급 차원의 관심과 지지가 필요한 한 가지 안이며, MDGs의 달성 등 국제적 성과에 대해서 스웨덴 대중에게 홍보하는 정부의 역량도 필요할 것임.
- 스웨덴은 또한 GNI 대비 ODA 규모 목표치를 1%로 유지해야 함.
- 스웨덴은 PGD와 일관되게 지역과 분야를 전략적으로 선택, 집중하는 현재의 전략을 지속해야 함.
- 외무부는 SIDA와 함께 좀 더 명확한 다자간 원조 전략 및 이들 다자간 기구에 대한 개입의 근거로서 성과추적 시스템(performance tracking system)을 개발할 것이 권고됨.
- 스웨덴은 비슷한 입장을 가진 공여국들과의 네트워크를 통해서 개발정책일관성을 체계적으로 규정하고, 분석하고, 또한 동 이슈에 대한 해결책을 발굴할 수 있는 접근법을 개발할 것이 권장됨.
- PGD 정책 일관성 실행을 위해, 신뢰성 있고 고차원적인 모니터링과 평가를 지속해야 함.
- 외무부가 PGD에 근거하여 새로운 평가기관을 설립하려고 하므로, 현재 원조기관과의 중복을 피하고, 정부전체적 접근법과 일관성 있는 역할을 부여

해야 함.

- 외무부와 Sida는 시스템 효율성을 높이고 팀제를 장려하기 위한 운영관계에 대해 논의를 해박야 할 것임. 권한이양은 원조체계상 중요한 새로운 방향이며, 스웨덴은 개도국 현지에서의 운영에 대해 규칙적으로 검토해보아야 함. 또한, 대사관 차원에서 지역적 전략비전을 구축하는 것도 운영효율성에 기여할 것임.
- 정부가 PGD를 시행에 옮김에 따라, 수원국의 주인의식 고양 및 절차 간소화, 시스템 투명성 및 효율성에 기여하도록 시스템이 간소화될 수 있는지 검토해 볼 필요가 있음.
- 인력문제도 급선무임. 정부와 SIDA에서 현장에서 운영개혁을 시행하고 있는 만큼, 개발관련 인력의 규모, 형태, 기술기반 및 위치에 대해서도 재고해야 할 필요가 있음.
- 원조조화 및 일치에 대한 스웨덴의 접근법은 무척 진보해있으며, 다른 DAC 회원국에게 좋은 교훈이 될 수 있을 것이므로, 다른 공여국들과 체계적으로 협력할 것이 권장됨.
- 스웨덴은 성과측정방법에 대해서 현재 개혁을 검토 중임. 모니터링, 평가, 성과관리접근법을 가장 효과적으로 통합할 수 있는 방식으로 개혁하도록 권장됨.
- 스웨덴의 인도주의적 원조정책은 좀더 운영의 정교화가 필요함. 외무부는 시민보호방법을 명확하게 하고, 현행 인도적 원조 예산 가이드라인의 부정적 효과가능성을 검토해야 함. SIDA 또한 현행 전략과 입장진술서 등을 통합하여 포괄적인 전략

을 형성해야할 필요가 있음.

- 외무부는 하나의 행정단위를 통해서 인도적 다자 원조를 관리하고, 또한 Sida는 인도적 원조의 독립성을 보장하기 위해, 인도적 원조부서를 설립할 필요가 있음.