

언타이드 원조에 대한 이론적 논의와 국제적 동향

하 윤 빈 / 정책기획팀, 한국국제협력단 (KOICA)

I. 국제사회의 ODA의 언타이드 현황

국제사회의 원조 언타이드 노력은 조금씩 결실을 맺어가고 있다. DAC에 언타이드율 보고가 시작된 1979년 DAC 회원국들의 평균 언타이드율은 44%에 불과했지만 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고안¹⁾이 통과된 2001년 80%, 2005년 92%의 언타이드율을 기록하였다.(표 1참조) 이러한 상황에서 한국은 2010년 DAC 가입 로드맵 중 원조 평가시스템 구축과 함께 언타이드를 주요한 과제로 설정하

고 있다. 그러나 아직까지 한국의 언타이드 현황은 국제사회에 비해 심히 낮은 수준에 머물러 있다. 최근 잠정 발표된 2006년 DAC 통계에 따르면 DAC 회원국들의 평균 언타이드율은 94.5%이지만 한국은 1.9%에 지나지 않는다.²⁾

국제 원조사회에서 언타이드는 분명한 흐름으로 나타나고 있다. 특히 본고의 대상으로 삼고 있는 스웨덴, 벨기에, 영국은 원조의 언타이드 동향을 이끌고 있다. 본고는 현재 DAC를 중심으로 국제

〈표 1〉 DAC 회원국의 언타이드율

국가	1979			2001			2005		
	언타이드	부분언타이드	타이드	언타이드	부분언타이드	타이드	언타이드	부분언타이드	타이드
DAC 평균	44.0%	4.6%	51.4%	79.9%	2.6%	17.5%	91.8%	1.8%	6.5%
한국	N/A	N/A	N/A	1.5%	4.2%	94.3%	2.6%	16.0%	81.4%

※출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B>)

1) OECD(2001), DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.

2) Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report(2007.12.11)
(http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html)

사회의 언타이드 관련 이론적 논의를 살펴본 후 유럽의 3개 선진 공여국의 언타이드 현황, 조달 양식, 각 국가 내 언타이드 관련 이슈들을 간략히 서술한다. 결론적으로 각국 언타이드 실시의 공통점과 상이점을 살펴봄으로써 한국의 언타이드 실시 및 향후 ODA 발전 방향에 대한 시사점을 찾아보려한다.³⁾

II. 언타이드의 이론적 논의

1. 언타이드의 역사

DAC는 1960년대 이래로 언타이드 관련 논의를 지속해 왔다. 언타이드 논의는 기본적으로 개발도상국에 대한 무역 왜곡을 막는 방식으로 진행되었다. 타이드 원조에 대한 비판은 주로 낮은 비용 효과성(cost-ineffectiveness)과 공여국 중심의 원조라는 데에 있다. 우선 타이드 원조는 언타이드 원조에 비해 15~30%정도 더 많은 비용이 요구되기에 같은 비용으로 양적·질적으로 낮은 원조를 할 수 밖에 없다는 것이다.⁴⁾ 한편 타이드 원조는 수원국에 불필요한 자본집약적 물자가 지원되는 등 수원국의 빈곤퇴치보다는 공여국의 경제적 이익을 증가시키는 방향으로 실시되어 왔다. 또한 타이드 원조는 수원국 개발환경과 관계없이 원조가 실시되어

수원국의 주인의식(ownership)을 약화시키고 결과적으로 실질적 개발 효과를 가져오기 어렵다. 이러한 국제사회의 타이드 원조에 대한 비판은 1987년 타이드 원조 신용에 대한 규약⁵⁾, 1992년 헬싱키 패키지⁶⁾ 등으로 연결되었으며 2001년 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고로 귀결되었다.

2. 2001년 DAC의 최빈국 원조 언타이드 권고안

DAC는 1998년 최빈국에 대한 원조 언타이드화 제안을 하였으며 이후 금융작업반과의 협의 하에 2001년 권고안을 도출하였다. 최빈국에 대하여 언타이드 권고를 작성하게 된 이유는 기본적인 타이드 원조의 비효율성, MDG 달성을 위한 합목적적 접근, 최빈국은 경제 여건상 원조와 수출의 연계가 상대적으로 덜 경쟁적인 시장이었기 때문이었다. 한편, 최빈개도국(Least Developed Countries: LDCs)들은 공여국과의 관계에서 ODA 조건(Terms)을 바꿀 수 있는 힘이 상대적으로 미약하므로 대상을 최빈국으로 명확히 설정하여 원조를 언타이드 하도록 권고한 것이다.

2001년 권고안에 대해서는 긍정적 평가가 주를 이룬다. 우선 최빈국에 대한 타이드 원조 규제를 통해 공여국 주도의 원조에서 탈피, 수원국의 주인의식(Owenership)을 증진시키고 원조비용을 낮춰

3) 본고는 지난 2007년 11월 실시한 DAC 및 선진 공여국들의 언타이드 정책조사 출장시 인터뷰 및 관련 자료를 정리한 것이다.

4) OECD(2001), Untying Aid to the Least Developed Countries, Policy Brief, p. 2.

5) OECD(1987), DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance.

6) OECD(1992), Arrangement on Officially Supported Export Credits.

수원국에 원조가치를 높이는 효과를 가져왔고, 권고 이후 현재 DAC 회원국 총 양자원조(기술협력과 식량원조 포함)의 63% 이상이 언타이드화 되는 등 전세계적으로 언타이드 원조가 중요한 모범으로 자리잡게 되었다는 것이다.⁷⁾ 특히 DAC는 권고안 채택으로 인해 최빈국 원조의 양이 상대적으로 줄어들 것을 우려하였으나 언타이드 비율과 원조액이 정비례로 높아지는 결과가 나타나 최빈국의 발전에 도움이 된 것으로 평가하고 있다. 그러나 권고안의 한계 또한 지적되고 있다. 일부 국가들의 반대로 인해 기술협력(TC) 및 식량원조(Food Aid)가 권고안의 언타이드 대상(coverage)에서 제외되었으며 이에 대한 논의가 지속되고 있으나 아직까지 컨센서스를 이루지 못하고 있다.

현재 DAC는 언타이드 대상국의 확대와 적용대상 범위의 확대를 추진하고 있다. 우선 언타이드 대상국가 확대에 있어 기타저소득국(Other Low Income Countries: OLICs)으로의 확대, IDA 자금 적격 국가로의 확대 등 여러 의견이 있었던 가운데 우선 2007년 9월 최빈국이 아닌 고채무빈국(Non-LDC HIPC)로의 확대를 추진하였으나 일본, 포르투갈, 벨기에, 프랑스 등의 반대로

컨센서스를 이루지는 못하였다.⁸⁾ 또한 적용대상 범위의 확대는 현재 TC에 대한 분류를 재편(deconstruction)하여 TC의 일부를 언타이드 범위로 포함할 것을 고려하고 있으나 국가마다의 상이한 TC에 대한 정의 및 기준으로 인해 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다.

3. 언타이드 조달 방법

DAC 및 국제사회에서 실시 및 권고하는 언타이드 조달 방법은 크게 국제경쟁입찰(이하 ICB: International Competitive Bidding)과 수원국 조달시스템 사용이 있다. ICB란 입찰 자격에 국적 제한을 두지 않고 가능한 경쟁을 촉진하고 공개적이고 투명하게 실시하는 입찰을 말한다. ICB가 전세계적으로 동일하게 정형화된 형태를 가진 것은 아니기에 DAC는 1992년 '바람직한 조달관행'(Good Procurement Practice)⁹⁾을 발표하여 ICB를 위한 최소한의 조건을 명시한 바 있으며 세계은행에서는 ICB에 대해 일반적 절차를 규정¹⁰⁾하고 있다.

2005년 원조효과성에 대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 강조하고 있

7) 2005년 총 양자 원조 Commitment 및 CRS data를 바탕으로 추계한 결과 총 양자원조(기술협력, Food Aid 포함)의 63.5%가 언타이드되어 있다.(DAC 사무국과의 질의 결과)

8) OECD/DAC(2007), Aid Untying to Non-LDC HIPC, 식량원조 및 기술협력까지 언타이드하고 있는 벨기에가 대상국의 확대를 반대한 이유에 대해서 벨기에 관계자는 다음과 같이 설명하였다. 우선 대상국가를 확대하는 것보다는 식량원조 및 기술협력으로 대상범위를 확대하는 것이 선행되어야 한다는 것이다. 또한 현재 언타이드가 되고 있다고 하더라도 선진공여국 기업들이 계약을 수주하는 비율이 높기 때문에 대상국가를 넓히는 것보다 언타이드의 계약이 개도국 기업들에 수주되는 방향으로 언타이드 방향을 조정하는 것이 더 중요하다는 입장이다.

9) <http://www.oecd.org/dataoecd/12/62/36044494.pdf>

10) 세계은행 국제경쟁입찰(ICB) 정보 (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20060844~menuPK:93305~pagePK:84269~piPK:84286~theSitePK:84266,00.html>)

는 조달방법은 수원국 조달시스템의 사용이다. 세계은행이 발간하는 국별정책제도평가 (CPIA: Country Policy and Institutional Assessment)¹¹⁾, 국별조달제도평가보고서(CPAR: Country Procurement Assessment Report)¹²⁾ 등을 바탕으로 수원국의 조달시스템이 신뢰할 만하다고 평가되는 경우에 공여당사국이 직접 조달을 실시하는 것이 아니라 수원국 조달시스템을 사용함으로써 수원국의 오너십을 강화하고 제도 발전을 촉진하는 것이다. 파리선언은 5b 지표(수원국 조달시스템 사용)를 통해 이에 대한 국제 원조사회의 노력을 촉구하고 있다.

III. 선진 공여국의 언타이드 현황

1. 벨기에

1) 언타이드 현황

벨기에에는 언타이드 관련 정부내 통상 및 재정 관련 부처와 갈등을 겪으면서 단계적으로 언타이드를 실시해 왔다. LDC에 대한 차관 언타이드, LIC 원조 언타이드 등으로 확대해 나가면서 1999년 국제협력법(Law on International Cooperation)을 제

정하여 LDC를 포함한 모든 LIC에 대한 원조 언타이드를 실시하였다. 벨기에는 현재 LIC에는 차관 원조를 실시하지 않고 무상원조만을 실시하고 있으며 MIC의 경우에는 무상원조 및 차관을 실시하고 있다. 이중 무상원조는 언타이드 원조로 거의 100% 언타이드를 보이고 있으나 재정부 소관하의 차관은 타이드 원조이다. 언타이드의 확대에 핵심적으로 작용한 주요 논리는 비용효과성 제고였다고 벨기에는 밝히고 있다.

벨기에는 2001년 DAC 권고안의 언타이드 대상범위에 포함되지 않은 식량원조와 기술협력까지도 언타이드하고 있다.¹³⁾ 대학간 협력(예를 들어 루벵 대학이 킨샤샤 대학으로 기술이전이나 기타 협력 등을 할 경우에 ODA로 지원) 등 언타이드 자체가 불가능한 경우를 제외하고 조달을 실시하는 경우에는 모두 언타이드하고 있다.

또한 현재 벨기에 외교부는 decision point에 도달한 HIPC에 대한 차관 원조를 언타이드화 하려고 노력중이나 많은 다른 국가들과 마찬가지로 무역 등을 관장하는 재경부와 마찰이 존재하여 추진에 어려움을 겪고 있다.

11) 세계은행 CPIA 정보
(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTDATASTA/0,,contentMDK:21115900--menuPK:2935553--pagePK:64168445--piPK:64168309--theSitePK:2875751,00.html>)

12) 세계은행 CPAR 정보.
(<http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64187835&piPK=64620093&theSitePK=523679&menuPK=64187283&siteName=WDS&pageSize=20&docTY=540617>)

13) 2005년 벨기에에 대한 DAC Peer Review는 벨기에의 식량원조 언타이드 노력을 높게 평가하고 있다. OECD/DAQ(2005), Peer Review of Belgium, p.44.

〈표 2〉 벨기에의 언타이드율

국가/연도	'79~'89	'90~'99*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
벨기에 총원조	32.6%	26.0%	85.7%	89.8%	92.6%	99.1%	92.7%	95.7%	90.7%
벨기에 무상원조	38.7%	13.0%	93.9%	95.2%	97.5%	99.4%	96.1%	98.2%	95.6%
벨기에 유상원조	8.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.9%

※ 출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B>)

*1990, 1994~1996 통계가 DAC에 미보고되어 정확한 수치 파악 불가

2) 조달 방법

벨기에 언타이드 조달 방법¹⁴⁾의 가장 큰 특징은 현지조달을 중심으로 이뤄진다는 것이다. 프로젝트의 목적을 가장 효과적·효율적으로 달성할 수 있는 당사자를 선택하는 것이 언타이드의 취지이므로 프로젝트 수행 자체에 가장 근접해 있는 현지에서 조달을 하는 것이 바람직하다는 것이다. 현지조달을 실시하는 경우 BTC(Belgian Technical Cooperation, 벨기에 원조집행기관)는 기본적으로 수원국의 조달법을 적용하고, 수원국의 조달시스템이 일정 기준¹⁵⁾에 도달했다고 판단되면 수원국 조달시스템을 사용하되 기준 충족이 안 될 경우에는 BTC 사무소가 직접 현지조달을 실시한다. 현재로서는 수원국의 조달시스템이 일정 기준에 미치지 못한다고 판단되는 경우가 많아 BTC에 의한 현

지조달이 많고 이러한 경우 BTC는 조달 시스템 및 제도 구축을 지원해주고 있다. 수원국 조달시스템을 사용하는 경우에 BTC는 조달 과정의 감독 및 조언, 모니터링 및 평가 역할을 맡는다. 한편 벨기에에는 현지조달의 경우 개발의 이득이 수원국에 돌아갈 수 있도록 현지 회사(local company)의 참여를 확대시키기 위한 노력을 기울이고 있다. 특히 입찰자에 대한 자격요건(tender specification)을 정할 때 하나의 프로젝트가 대규모라 현지 회사가 입찰하기 어려운 경우에는 현지 회사들의 참여가 가능하도록 요소별로 분할하여 계약을 추진하기도 한다.

벨기에 조달 방법은 자본주의 시장 경제에 충실하도록 효율성과 경쟁을 촉진하는 것을 우선적인 원칙으로 하고 있다. 현지조달을 중심으로 언타

14) BTC 원조 조달의 2가지 종류

- ① REGIE(State Management): 벨기에 조달법에 따라 BTC가 직접 조달(현재 DRC, 라오스, 팔레스타인이 대상이며 이들 국가지정은 벨기에 외교부에서 실시)
- ② Co-gestion(Co-management): 벨기에 조달법이 적용되지 않으며 수원국의 조달법 적용(원조 자금을 수원국으로 직접 보내서 수원국의 조달시스템이 일정 기준에 도달하면 수원국 조달시스템을 사용하여 조달하고 BTC는 감독 및 조언, 모니터링 및 평가 실시, 기준 충족이 안 될 경우에는 BTC 사무소가 현지조달 실시)

15) 벨기에의 파리선언의 2b(수원국의 공공재정관리 시스템 사용), 5b(수원국 조달시스템 사용)을 달성하기 위해 노력하면서 수원국 시스템의 기준 충족 여부를 CPIA 등을 통해 평가하고 있다. CPIA가 2.5이상(최저 1, 최고 6)이면 예산지원 실시하고 수원국 조달시스템을 사용(PFM과 Local Procurement System 평가 연결)하고 있다. 벨기에 외교부 관계자는 베트남, 탄자니아, 우간다, 모잠비크, 잠비아, 말리 등의 수원국 조달시스템이 사용가능할 정도로 개선되었다고 평가하였다.

이드를 실시하지만 본부 조달이 보다 효율적이라고 판단되는 경우에는 본부 조달을 실시한다. 예를 들어 자동차나 의약품을 조달하는 경우 사업마다 조달하는 것이 아니라 BTC 본부가 당해 연도에 사용하게 될 사용량 전체에 대해서 국제경쟁입찰을 통해 하나의 사업자를 선정하여 필요한 경우 신속하게 집행할 수 있도록 계약을 맺는다. 즉, 공정성을 해치지 않는 한에서 가능한 계약 절차를 간소화하여 신속하고 효율적인 집행을 추구한다는 것이다. 한편, BTC는 일반적으로 하나의 프로젝트를 가능한 하나의 계약으로 입찰하지만 경쟁이 이루어지지 않을 경우 경제적·기술적 현실성을 고려하여 여러 계약으로 나눠 경쟁을 촉진시키기 위해 노력한다. 입찰자 초청에 있어서 OJEU(Official Journal of European Union) 게재 등 EU Directive 및 벨기에 조달법에 규정된 것 이상으로 BTC 홈페이지, 현지 지역신문 및 사무소 공고 등 가능한 공개적·경쟁적 사업 수행자를 결정하려고 노력하고 있다. EU는 675,000 유로 이상의 계약에 대해 공개적으로 입찰하도록 지정하였으나 BTC는 이 보다 훨씬 아래인 22,000 유로 이상의 계약에 대해서도 공개입찰을 실시하고 있으며 벨기에 조달법에 기술되어 있는 사업수행능력에 대한 기준만 충족시킨다면 누구나 참여 가능하다. 단, 벨기에 조달법에 조달대행사(procurement agent)의 사용이 금지되어 있어 벨기에는 조달대행사를 거의 사용하지 않는다.

3) 언타이드 관련 국내 이슈

벨기에는 언타이드와 관련하여 일부 자국기업들이 불만을 가지고 있지만 이에 대해서 정부와 기관이 필요는 없다는 입장을 표명하였다. 즉 경쟁력있는 기업이 원조 기관의 사업을 수주받고 경쟁력 없는 기업은 수주 받지 못하는 것이 당연한 자본주의의 논리라는 것이다. 더욱이 원조 정책을 입안하는 정부나 집행하는 기관의 입장에서 원조 사업이 비용 대비 가장 높은 효과를 내도록 하는 것이 중요한 것이지 일부 기업들의 상업적 이득을 고려하는 것이나 무역 진흥을 시키는 것은 벨기에 외교부나 BTC의 임무가 아니라는 것이다. 결과적으로 능력이 상대적으로 떨어지는 기업이 다른 수단을 통해 수주 받는 것은 사업의 질을 떨어뜨리고 결과적으로 능력이 있는 다른 기업에게 피해를 주는 행위로 자본주의 시장경제의 룰을 훼손시키는 행위라는 것이다. 따라서 벨기에 기업들이 MDB나 타 공여국 사업을 수주하는 것에 대해서 별다른 지원을 하지 않으며 경쟁력이 있는 기업이 알아서 할 일이라는 입장이다.

2. 스웨덴

1) 언타이드 현황

스웨덴은 1960년대부터 언타이드에 대한 논의를 시작하였고 상대적으로 다른 나라들에 비해 초기 언타이드율이 높은 편이었다. 그러나 원조가 스웨

덴의 경제 및 무역 증진을 위한 방편으로 사용되어 야 한다는 기업 및 경제부처의 의견도 존재하였다.

이러한 상황에서 적극적으로 언타이드를 실시하게 된 것은 1995년부터였다. 우선 1995년 스웨덴이 EU에 가입함에 따라 EU의 방침에 따라 공개·경쟁을 강조하게 되었고 사실상 타이드 원조의 실시가 어려워졌다. 이로 인해 스웨덴의 원조에 영향을 미치는 스웨덴 조달법 및 SIDA 조달 가이드라인(SPG: SIDA Procurement Guideline)은 기본적으로 국적에 따른 차별금지를 명시하게 되었다. 또한 1995년 스웨덴 원조 개혁으로 인해 각각 다른 기능을 가지고 있던 원조 관련 5개 기관(각 기관은 개도국 기업발전 담당, 리서치 담당, 크레딧 및 트레이닝 담당, SIDA, 스웨덴 내 시민사회 능력 개발 담당)이 SIDA로 통합되어 하나의 기준을 가지고 언타이드 원조를 하게 되었다. 따라서 1995년까지 타이드 되어있던 신용 제공 및 연수 또한 언타이드되면서 유상차관만 타이드로 남게 되었다. 이후 100% 타이드였던 스웨덴의 유상차관은 타이

드 차관에 대한 수요가 사실상 줄어들면서 스웨덴 정부는 70%로, 2006년에는 30%로 타이드 유상차관 비율을 낮추게 된다.¹⁶⁾ 현재 타이드 차관은 의회의 법으로 규제되고 있으며 무상원조의 경우 따로 법은 없고 정부의 정책가이드라인으로 통제되고 있다. 현재 스웨덴 총원조의 1~2% 정도¹⁷⁾가 타이드 되어 있으며 기술협력과 식량원조도 언타이드 되어 있다.

스웨덴 정부의 언타이드 정책 형성에 있어 DAC의 2001년 권고안은 사실상 직접적인 영향을 미치지 못하였으며 오히려 2001년 권고안이 결정되기까지 계속되었던 원조효과성과 오너쉽등에 대한 그간의 논의가 스웨덴의 언타이드 결정에 영향을 미쳤다. 스웨덴의 경우 정당 및 시민사회(public)에 의해 언타이드가 요구된 점은 특기할 만한 일이다. 오랜 사민주의 전통으로 사민주의 정당, 교회, 시민사회와 NGO 등의 연대가 자기이익 추구보다 중요하다고 여기면서 오히려 정부에 대해 언타이드를 요구하였고 이러한 요구가 정부의 정책 결정

〈표 3〉 스웨덴의 언타이드율

국가/연도	'79 ~ '89	'90 ~ '99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
스웨덴 총원조	73.9%	83.7%	85.4%	96.5%	87.6%	100.0%	99.4%	98.3%	100.0%
스웨덴 무상원조	73.8%	83.7%	85.0%	96.5%	87.5%	100.0%	99.4%	98.3%	100.0%
스웨덴 유상원조	100.0%	14.8%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

※ 출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B>)

16) 유상차관의 언타이드화는 정부 중심보다는 대기업 등의 요구로 인해 진행되었다. 즉 스웨덴의 대기업들은 개도국에서 낮은 비용으로 실시할 수 있는 사업이 타이드로 인해 스웨덴의 높은 비용으로 사업을 해야하는 상황이 발생함에 따라 타이드 차관 형태로는 이익을 보기 어렵다고 평가하여 타이드 차관의 비율을 낮춰달라고 요구하였고 중소기업들의 일부 반발에도 불구하고, 타이드 차관의 수요 저하와 함께 점차 언타이드화 되었다.

17) 현재 차관은 MIC에 대해서만 실시하고, 무상원조는 LDC 및 LIC를 중심으로 실시.

에 중요한 작용을 했다.¹⁸⁾ 스웨덴의 향후 현재 타이 드되어 있는 일부 차관을 언타이드 할 예정이나 명확한 시기를 계획하고 있지는 않다.¹⁹⁾

2) 조달 방법

스웨덴의 원조는 기본적으로 EU 조달지침, 스웨덴 조달법을 준수하고 SIDA 조달 지침(SPG: SIDA Procurement Guideline)을 통해 조달되고 있다. 다만 다른 공여국과 공동 사업을 하는 경우, 수원국과의 국제 협약(International Agreement)에 기반하여 조달을 실시하는 경우 EU 조달법, 스웨덴 조달법을 적용하지 않는 경우도 존재한다. 이러한 경우에도 SPG의 조달 지침이 원조조달의 기초가 되고 있다. 스웨덴은 다른 많은 선진 공여국 들처럼 주로 ICB를 언타이드 방법으로 사용하고 있으며 세부적으로는 사업에 따라 유연하게 여러 입찰 방식을 적용하고 있다.

스웨덴 원조 조달의 특징은 수원국 조달시스템을 적극적으로 사용하되 이것이 불가능할 경우에는 HQ 중심으로 조달이 이뤄진다는 점으로 요약할 수 있다. 스웨덴은 Nordic Plus 그룹의 일원으로서 일정기준을 만족시키는 수원국 조달시스템을

적극 사용하겠다는 입장이다. 그러나 아직까지 많은 국가가 그러한 기준을 만족시킨다고 보기는 어려운 상황으로 이를 타개하기 위해 수원국의 공공 재정관리 및 관련 법, 조달시스템 등에 적극적으로 원조하고 있다.²⁰⁾

스웨덴은 스웨덴 조달법에 따라 약 \$50,000 이상의 모든 계약은 공개 입찰을 실시해야하며 수원국 조달시스템을 사용하기 어려운 경우 주로 HQ에서 조달을 실시한다. 이보다 계약의 크기가 작은 경우에 대해서는 대사관에서 조달을 실시하는 경우가 있으며 각 계약의 조달 방법은 HQ의 Legal and Procurement Office가 결정한다. 기본적으로 하나의 프로젝트는 가능한 하나의 계약으로 조달하되 효율성을 따져 여러 요소로 나눠 계약을 하기도 하며 조달 계약에서 SIDA는 사업비 지불자 역할을 하고 수원국과 사업자(기업)가 계약의 양 주체가 되는 방식을 채택하고 있다. 스웨덴도 조달대행사를 거의 사용하지 않으며 정부기관에 의해 사업이 이뤄지는 경우에는 조달을 따로 실시하지 않고 있다. 즉 정부 기관이 이익을 위해 행동하는 것이 아니며 스웨덴 정부의 자금으로 원조를 하는 것인데 SIDA가 직접 원조를 실시하는 것이나 정부기관이 별도의 조달 절차없이 원조하는 것이나 같은 것으로 볼 수 있

18) 스웨덴의 원조 정책에는 국민들의 참여가 중요한 역할을 하였다. 역사적으로 스웨덴 원조와 관련하여 3개의 중요한 TF가 구성되었고 이 TF를 통해 지배적 정책(overarching policy)가 생산되었다. 이 TF는 총리를 중심으로 의회, 시민사회 등의 참여를 통해 형성되며 그 외에 누구나 논의에 참여할 수 있는 형태로 실시되었다. 1960년, 1970년에 이은 3번째 중요한 TF가 2001~2년간에 있었고 여기서 PGD(Policy for Global Development)가 도출될 정도로 스웨덴 원조 정책 형성에 있어 국민들의 참여는 중요한 역할을 했다.

19) 표3을 보면 스웨덴 유상원조의 언타이드율은 2000년 이후 꾸준히 100%로 보고되었다. 따라서 차관의 30%가 타이드 되어 있다는 의미는 30%는 타이드되어야 한다는 것이 아니라 차관의 경우 최대 30%까지는 타이드로 원조를 할 수 있다는 의미이다. 즉, 스웨덴 원조에서 아주 적은 양을 차지하는 차관은 사실상 언타이드 되어 있다고 볼 수 있다.

20) 벨기에와는 달리 스웨덴은 베트남의 조달시스템이 아직 일정기준에 도달하지 못 했다고 평가했다.

기 때문에 구속성에 문제가 되지 않는다고 보는 것이다.²¹⁾

3) 언타이드 관련 국내 이슈

스웨덴 기업들 사이에서 경쟁력 있는 기업이 계약을 수주 받는 것이 당연하다는 인식은 받아들여졌으나 스웨덴 원조의 언타이드화에 대해서 여전히 중소기업들을 중심으로 불만이 존재하고 있다.²²⁾ 그러나 EU가입으로 인해 직접적으로 자국기업의 수주를 지원할 수도, 타이드 원조를 실시하기도 어려운 상황이다. 또한 스웨덴의 언타이드 자체가 정당·시민사회 등에 의해 추진되었기 때문에 스웨덴 기업들의 요구는 상대적으로 개별적 이익으로 치부되는 상황이다.

다만, 스웨덴은 기업 섹터와의 대화와 정보제공을 통해 스웨덴 및 국제원조 조달시장에서 자국 기업들의 수주 확대를 간접적으로 지원하고는 있다. 스웨덴 정부는 현재 기업 섹터와 지속적으로 워크숍을 가지면서 국별원조전략 수립시 기업들의 요구를 일정정도 수용하려고 노력 중이다. 한편 세계의 스웨덴 대사관들이 각 지역에서 발생하는 조달 계약들을 스웨덴수출진흥공사(Swedish Export Promotion Agency)로 보내줌으로써 관련 정보를 제공해주는 역할을 하고 있다.

한편 실제로 언타이드를 실시하더라도 수원국 측에서 향후 스웨덴의 원조 등을 고려하여 스웨덴 기업들을 선택하는 경우가 많아 사실상 원조 금액의 환류 현상이 많이 일어나고 있다고 스웨덴 관계자는 설명하면서 부정의 소지가 있는 직접적인 지원 보다는 지속적인 대화를 통해 스웨덴 기업들에게 향후 스웨덴 및 전세계의 원조 동향에 대해 정보를 제공하는 정도가 국내 기업들을 고려하는 바람직한 입장이라고 평가하였다.

3. 영국

1) 언타이드 현황

영국은 1990년대부터 점진적 과정을 통해 언타이드 원조를 실시해왔다. 1990년대 모든 DFID 양자 프로젝트 차관을 무상형태로 전환하였으며 수원국이 상품 및 서비스를 세계 각지에서 조달할 수 있도록 수원국과의 협정을 개선하였다. 1997년 하나의 계약에 원조와 수출신용을 연결시켜 원조자금을 통해 단기적 상업 목적 추구하던 혼합신용 방식을 폐기하였으며 2002년 국제개발법(International Development Act 2002)은 모든 영국의 개발원조를 언타이드화하고 타이드 원조를 불법화하였다.

21) 예를 들어 스웨덴이 A국가의 치안 시스템 강화를 위한 원조를 실시할 경우 스웨덴 경찰청에 바로 사업을 맡긴다. SIDA가 직접 수행할 수 있는 역량이 안 되므로 스웨덴 경찰청이 사업을 진행하는 것이고 같은 정부기관에서 직접 실시하는 것이기 때문에 구속성 문제에서 자유롭다는 입장이다.

22) 대기업들의 경우에는 원조가 타이드되어 있는 경우 내부적으로 고비용의 스웨덴 물품 등을 사용하여야 하기 때문에 오히려 타이드를 반대하였다. 한편, 스웨덴 중소기업들의 언타이드에 대한 불만은 Peer Review에서도 언급하고 있다. OECD/DAC(2005), Peer Review of Sweden, p.43.

[표 4] 영국의 언타이드율

국가/연도	'79-' 89	'90-' 99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
영국 총원조	22.3%	55.9%	91.5%	93.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
영국 무상원조	21.6%	55.3%	91.5%	93.9%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
영국 유상원조	31.1%	97.5%	-	-	-	-	-	-	-

※ 출처: OECD/DAC Statistical Dataset 7b(<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B>)

영국의 관계자는 DAC의 언타이드 관련 논의에도 공감하였지만 EU 회원국으로서 EU의 조달지침을 따라야할 필요가 더 컸다고 평가했다. 영국은 EU 조달지침에서 요구하고 있는 EU내 국가에 대한 차별금지를 넘어 전세계적으로 언타이드를 실시하면서 기술협력까지도 언타이드 하였다.

이러한 언타이드 진행 과정에서는 약 세 가지의 논리적 근거가 제시되었다. 첫번째로 개발에 있어 들어가는 비용과 그에 합당한 가치를 이루는 방법으로서 언타이드의 필요성(getting better value for money), 두 번째로 원조자금과 상업목적의 구별 필요성(“All the money for aid should be spent on development.”), 세 번째로 영국기업은 충분히 경쟁력이 있기 때문에 타이드 방식으로 보호할 필요가 없다는 것이었다.

영국은 기술협력을 포함하여 모든 원조를 언타이드하고 있으면서 DAC의 2001년 권고안의 확대를 찬성하는 입장에서 있지만 현재 DAC의 컨센서스 방식으로 인해 확대가 어려운 상황이라고 평가하

고 있다.

2) 조달 방법

영국 원조 조달의 가장 큰 특징으로는 조달대행사의 적극적인 사용을 들 수 있다. 영국은 기자재의 경우 국제경쟁입찰 과정을 통해 3개의 조달대행사²³⁾와 포괄협정(Framework Agreement)을 맺어 조달을 대행시키고 있다. DFID는 조달대행사가 맺는 조달 계약에 대해 지속적으로 모니터링 및 평가를 진행하면서 그 결과 만족스럽다고 평가하고 있다. 특히 원조사업의 높은 질을 보장하기 위해서 조달대행사를 사용하는 것을 바람직한 것으로 간주하고 있다.

한편 컨설팅에 있어서도 분야와 지역별로 다양한 컨설턴트들과 다년간의 포괄협정을 맺어 개별 프로젝트에는 별도의 조달 과정 없이 사업을 추진하는 방식으로 사업을 진행하고 있다. 예전에는 DFID 원조 자금의 10% 정도가 컨설턴트 계약에

23) 3개 조달대행사는 The Crown Agents for Oversea Governments and Administrations Ltd, Charles Kendall and Partners, International Procurement Agency (IPA)이다.
(<http://www.dfid.gov.uk/procurement/procurement.asp>)

사용되었으나 과거 프로젝트 단위로 컨설턴트 계약을 맺던 방식에서 벗어나 분야(프로그램)별로 컨설턴트와 포괄협정을 맺는 방식으로 변경시키면서 원조자금을 5%정도로 줄이는 성과를 보이고 있다.

영국은 기본적으로 HQ 중심의 언타이드를 실시하고 있다. 조달 계약 금액의 크기가 클수록 위험(risk)이 커지기 때문에 각 계약마다 적절한 전문가들을 많이 사용할 수 있는 HQ에서 조달을 실시하여 현지중심으로 사업을 진행할 때 존재하는 위험을 줄이는 방식을 채택하고 있는 것이다. 소규모 계약²⁴⁾인 경우에는 필요한 상품이나 용역을 제공할 준비가 되어있는 사전적격심사통과(pre-qualified) 공급자를 통해 조달을 하거나 현지 사무소(local office)에서도 조달을 실시하고 있다.

Nordic Plus의 일원인 영국은 수원국 조달시스템 사용도 적극적으로 검토하고 있다. 특히 수원국 조달시스템을 예외적으로 몇 개 사용하는 것이 아니라 수원국이 그들의 조달시스템을 발전시킬 수 있도록 도와주는 것이 중요하다는 입장이다.²⁵⁾ 현재 영국은 세계은행의 CPIA score 등을 통해 수원국 조달시스템 사용여부를 검토하고 있으며 우간다, 모잠비크, 탄자니아 등을 수원국 조달시스템 발전

에 있어서 모범적인 사례로 평가하고 있다. 결론적으로 ODA의 자금은 정부(결과적으로 납세자)의 돈이기 때문에 수원국 재정·회계에서 일정정도의 신뢰가 기반이 되어야 수원국 조달시스템을 사용할 수 있으며 따라서 조달시스템 분야의 기술협력을 통한 수원국의 역량강화(Capacity Building)를 위해 노력중이다.

3) 언타이드 관련 국내 이슈

타이드 원조가 불법화된 2001년 이후 DFID 용역 계약의 80%는 선진국 기업, 특히 영국 기업에 의해 수주되었으며 상품(goods and equipment)의 경우에는 1/3이 영국에서, 2/3가 해외, 특히 아시아에서 조달되고 있다. 또한 해외 사무소에 권한이 위임되어 실시된 많은 소규모 계약의 경우에는 개도국 컨설턴트들이 수주한 경우가 많다. 기본적으로 영국 기업들이 많은 계약을 수주 받는 것에 대해 DFID는 지원국가나 사업에 대해 영국 기업들이 정보 및 know-how, 인적·물적 네트워크를 충분히 가지고 있어 가격 및 내용 면에서 DFID를 만족시킬 수 있는 것으로 판단하고 있다. 현재 DFID는 개도국 공급자들이 DFID 경쟁 조달 참가에 장애가 되는 것이 무엇인가에 대한 연구를 시작하고 있다.

24) DFID의 경우 건축 360만파운드 이하, 기타 계약 93,000파운드 이하.

25) 이와 관련하여 인터뷰에서 DFID 관계자는 파리선언 내에 어떻게 수원국의 조달시스템 발전 정도를 측정(measure)할 것인가에 대한 내용이 존재하지 않는 문제점을 제기하였으며 WB가 제시하는 수치를 통해 수원국 시스템을 평가하는 방식에도 문제를 제기하였다. 즉 WB 제시한 수치에 일정 수치가 안 되면 수원국 조달시스템을 사용하지 않는 변명으로 사용될 가능성 존재한다는 것이다.

IV. 결론

1. 각국 언타이드 실시의 공통점과 차이점

원조의 언타이드화는 명확한 국제적인 흐름이다. 각 국가에서 나타나는 공통적인 언타이드 목적은 비용효과성 제고 및 수원국의 오너십 강화를 통해 원조효과성을 높이는 데에 있다. 각국은 공개·투명·경쟁적 조달에 의해 개별 사업을 가장 잘 수행할 수 있는 기업을 선택하는 것이 개별 원조사업의 목적달성에 가장 중요한 요소라는 인식을 공유하고 있었다. 이러한 바탕 속에서 각국은 일반적으로 단계적 언타이드를 통해 점차 언타이드 비율을 높여나갔다. 언타이드 대상 국가를 무상원조부터 차관으로, 최빈국부터 기타저소득국, 저중소득국 등으로 확대하는 방식을 취하는 경우가 대부분이었다.

그러나 각국의 언타이드의 실시는 조달 방법 및

추진 배경 등에서 일정정도 상이한 모습을 보이고 있다.

벨기에는 현지조달 중심의 언타이드(수원국 조달 시스템 사용 및 공여당사국에 의한 현지직접조달)를 실시하면서 분권화 및 현지 중심의 원조를 통한 이점을 살리고 가능한 원조 자금이 현지에서 소화됨으로써 개도국 발전에 사용될 수 있도록 하는 것을 중요한 목적으로 삼고 있었다. 한편 국적에 상관없이 자본주의 시장 경제에서 가장 효율적인 조달을 위한 방안으로 언타이드를 고려하면서 자국 기업의 수주 제고를 위한 정책의 필요성을 부정하는 모습을 보였다.

스웨덴은 수원국 조달시스템 사용을 적극적으로 고려하되 어려울 경우에는 HQ 중심의 원조 조달 방식을 보여주었다. 한편 국내 기업들의 불만을 인지하고 이를 지속적인 대화를 통해 원조 전략 및 사업들에 반영하고 각국의 원조 조달 계약 정보를

[표 5] 벨기에, 스웨덴, 영국의 언타이드 실시 공통점 및 차이점

	공 통 점	차 이 점
벨기에	- 원조 효과성 제고 목적 - 단계적 언타이드 과정	- 현지조달 중심의 언타이드 · 조달 대행사 사용하지 않음 - 자본주의 시장 경제에 가장 적합한 방법으로 언타이드 고려 - 자국 내 기업 불만 해소를 위한 정책 필요성 부정
스웨덴	- 수원국 조달시스템 사용 긍정적 고려 (수원국 조달시스템 발전을 위한 역량개발 원조 중시)	- HQ ICB 중심 언타이드 · 조달 대행사 사용하지 않음 - 시민사회 · 정당으로부터 언타이드 요구에 정부가 호응하는 방향으로 언타이드 - 자국 내 기업 불만 해소를 위해 정보를 제공하는 등 간접적 지원
영국	- EU 조달 지침 및 DAC의 논의에서 영향	- 조달 대행사 및 컨설턴트와의 포괄 협약을 통한 HQ 중심 언타이드 - 정부 차원에서 언타이드 실시 필요성을 인식하고 적극적으로 추진 - 원조 시장에서 영국 기업들의 높은 경쟁력

제공하는 등 간접적인 지원을 통한 해소 노력을 보여주었다.

영국은 국제경쟁입찰을 통해 선정된 조달 대행사 및 컨설턴트와 다년간의 포괄협정을 맺음으로써 효과적·효율적 원조사업 추진 기반을 마련하고 있었으며 현지 조달시의 위험을 감안하여 일정금액(threshold) 이상의 계약은 DFID HQ에서 직접 관리하는 본부 중심적인 모습을 보였다. 한편 국제 원조 시장에서 영국 기업들의 상대적 우위, 개도국 기업 및 컨설턴트의 상대적으로 저조한 수준에 대한 비판을 인식하고 이에 대한 해소 방안을 찾고 있었다.

2. 시사점

현재 언타이드 원조 시작 단계에 있는 한국이 선진 공여국들의 동향 속에서 찾을 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 국제 원조사회에서 언타이드는 확실한 추세로 공개·투명·경쟁적 조달을 통해 원조사업의 목적을 가장 잘 달성할 수 있는 공급자의 선택이 사업의 성공적 수행에 필수적이라는 인식이 공유되어 있다는 것이다. 즉 우리의 사업을 보다 효과적·효율적으로 실시하고 수원국에 보다 나은 개발 효과를 가져오기 위해서 언타이드는 필수적인

방향인 것이다.

둘째, 한국의 상황에 알맞은 언타이드 조달 방식을 채택해야 한다는 것이다. 선진 공여국들은 각각 다양한 언타이드 조달 방식을 채택하고 있으며 각각의 경우에 장점이 존재하고 있다. HQ 중심의 언타이드는 관련 전문가의 활용, 이미 마련된 인프라 활용 등을 통해 위험을 최소화할 수 있다는 장점이 있으며 현지 중심의 언타이드는 분권화를 통한 현장중심 프로젝트 및 조달 관리 병행을 통해 보다 현지에 적절한 방식으로 원조가 이뤄질 수 있다는 장점이 있다. 따라서 각 조달 방법의 장점을 이해하고 한국의 원조, 그리고 KOICA가 향후 나아가야 할 방향을 고려하여 우리의 언타이드 조달 방식을 결정할 필요가 있다. 타 공여국에 비해 상대적으로 본부 중심의 편제를 가진 KOICA 상황²⁶⁾에서 단시일내에 현지 중심의 언타이드를 실시하기는 어렵지만, 사업의 작은 규모 등으로 인해 일정부분 현지 조달이 불가피한만큼 해외사무소를 증설하고 현지조달을 강화하는 방향을 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 계약의 규모와 성격에 따라 위험과 이점을 고려하여 적절한 언타이드 조달 방식을 고려해 나가야 할 것이다. 장기적으로 조달대행사의 사용, 포괄협정을 통한 사업집행 효율성 강화 등도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 수원국 조달시스템 개선을 위한 원조 및 사

26) 2006년 JICA는 전체 1327명의 직원 중 해외에서 435명 근무하여 약 33%의 현지근무율을 보이고 있으며 USAID는 2227명 중 672명이 해외에서 근무하여 약 30%의 현지근무율을 보이고 있다. 2008년 1월 현재 KOICA는 213명 중 47명이 해외에서 근무하여(주재원 포함) 현지근무율이 약 22%에 불과하다.

용에 대한 적극적 고려가 필요하다. 수원국 조달시스템 사용은 앞서 언급하였듯이 파리선언의 주요 지표인 동시에 DAC가 권고하고 있는 언타이드 방법 중 하나이다. 현재까지 많은 수원국의 조달시스템이 일정 기준을 충족하여 사용할 만하다고 평가할 수는 없지만 타국가들의 예를 충분히 살펴보고 사용이 가능한 경우에는 적극적으로 도입할 필요가 있다. 상대적으로 위험이 적고 국제경쟁입찰의 비용효과성이 낮은 소규모 계약들은 특히 수원국 조달시스템을 사용하는 것이 바람직할 것이다. 또한 개선의 여지가 필요하다면 관련 시스템 구축 및

개선을 위한 원조를 투입할 필요가 있다.

한국의 원조는 양적·질적 측면에서 아직 걸음마 단계에 있다. 하지만 그만큼 시스템이 젊고 앞으로 발전해 나갈 여지가 많다는 의미이기도 하다. 향후 DAC의 언타이드 관련 논의에 적극적으로 참여하여 언타이드와 직접적으로 관련된 국제사회의 조달 개선 노력에 동참하고 많은 원조 선진국들의 경험과 기법을 적극적으로 배워나가야 한다. 한국 원조의 언타이드화는 한국 원조의 질적인 도약을 가져올 수 있는 중요한 기회다.

[표 6] 벨기에, 스웨덴, 영국 정부부문 원조의 수원국 조달시스템 사용현황

	벨 기 에	스 웨 덴	영 국
금 액	\$63백만	\$214백만	\$839백만
비 율	43%	48%	76%

※ 출처: OECD 파리선언 모니터링 조사 2006(OECD, 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results), p.82.

[참고 문헌]

OECD, 1987. DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance.

- 1992. Arrangement on Officially Supported Export Credits.
- 2001. Untying Aid to the Least Developed Countries, Policy Brief, p. 2.
- 2005a. Peer Review of Belgium.
- 2005b. Peer Review of Sweden.
- 2006. Peer Review of United Kingdom.

OECD/DAC, 1992. Good Procurement Practices for Official Development Assistance.

- 2001. DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.
- 2006. Amendment on DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries.
- 2007. Aid Untying to Non-LDC HIPC.

BTC 홈페이지 (<http://www.btcctb.org>)

DFID 홈페이지 (<http://www.dfid.gov.uk>)

SIDA 홈페이지 (<http://www.sida.se>)

World Bank 홈페이지 (<http://www.worldbank.org>)

OECD/DAC 홈페이지 (<http://www.oecd.org/dac>)

OECD/DAC, International Development Statistics Online.

(<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>)