

원조의 효과성 제고를 위한 OECD/DAC 회원국들의 노력

정 성 호 / 정책연구원, 한국국제협력단 (KOICA)

국제 개발협력 사회 내에서 원조의 효과성 제고 필요성은 2005년 파리선언 이전부터 제기되어왔다. 파리고위급포럼 이전에 이미 마라케시 및 로마에서 성과중심의 관리와 공여국 간 원조조화를 위한 합의를 이끌어낸바 있으며 많은 OECD 개발협력 위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국이 원조의 효과성을 위한 준비를 일찍이 시작하였다. 특히 유럽공동체(European Community)라는 지역적·정치적 유대를 기반으로 공여국 간 원조활동을 조정하고 협력 체제를 구축하는데 꾸준히 힘써 왔다. 2010년 DAC 가입을 앞두고 있는 우리나라도 원조의 효과성 제고를 위한 5가지 원칙을 개발협력 프로그램에 반영시킬 필요가 있다. 이는 단순히 DAC 가입에 따른 형식적인 준비가 아니라 가입 이후 급격히 증가할 원조 규모를 효과적으로 활용하여 세계의 빈곤문제 해결에 진정으로 기여할 수 있는 원조 체제를 구축하기 위해서이다. 따라서 본고에서는 원조의 효과성

제고의 주요 조정 주체인 OECD/DAC의 역할을 살펴보고 급격히 확대되는 원조규모의 효율적 활용을 위해 원조의 효과성 원칙을 도입하는데 많은 노력을 기울여온 유럽공동체, 네덜란드 그리고 영국의 사례를 살펴 볼 것이다. 아울러, 이러한 사례들이 우리나라에 시사하는 바가 무엇인지 생각해 볼 기회를 갖겠다.

I. OECD/DAC 원조효과성 작업반의 역할

DAC는 2002년도 UN 개발금융 국제회의에서 채택된 몬테레이합의(Monterrey Consensus)를 진전시키기 위해 2003년도 5월에 원조의 효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practice: WP-EFF)을 설립하였다. 동 작업반은 DAC 회원국 및 수원국은 물론 세계은행,

아시아개발은행, EU, UN, 아프리카와의 전략적 파트너십(Strategic Partnership with Africa: SPA)등 주요 국제·지역 기구로 구성되었으며 시초에는 원조의 일치 및 조화를 장려·지원하고 그에 대한 성과를 감독하는 기능을 가졌다. 동 작업반은 폭넓은 임무를 완성하기 위하여 파리선언 이행 감독 및 원조의 효과성 제고와 직결된 공공재정 관리, 개발성과를 위한 관리, 조달 및 언타이드 원조의 4가지 주제 하에 다음과 같은 공동작업반을 운영하고 있다.

- Joint Venture on Monitoring the Paris Declaration : 파리선언 감독 설문조사 및 관련 지표들의 달성 성과 측정
- Joint Venture on Procurement : 조달절차 및 언타이드 원조
- Joint Venture on Public Finance : 예산체제의 향상
- Joint Venture for Development Results : 성과를 기초로 한 원조체제 장려

최근에는 약 400억 달러 상당의 원조를 매년 제공하는 시민사회 및 사립재단을 포함한 수직기금(vertical fund)을 원조의 효과성 제고 이니셔티브에 합류시키기 위하여 4개의 공동작업반과 외에 Advisory Group on Civil Society를 설립하였다. 캐나다를 초대 의장으로 하는 동 그룹은 2008년도 가나의 수도인 아크라에서 열린 제3차 원조의 효과성 고위급회의에서 시민사회의 참여를 장려하고

시민사회의 입장에서 주요한 투입을 도출하기 위하여 활발히 작업 중이다.

II. DAC 회원국 사례

1. 유럽공동체 내의 원조조화를 위한 노력

가. 개요

유럽공동체는 OECD/DAC 회원으로써 개발도상국을 상대로 직접적인 지원을 제공하는 동시에 27개 회원국에 대해 중앙정부적인 역할을 수행하기도 한다. 유럽공동체의 원조규모는 2006년 기준으로 약100억 달러로 DAC 회원 중 6위를 차지할 만큼 방대한 규모를 가지고 있으며 이런 재원을 효과적으로 집행하기 위해 2000년대 들어 조직을 지속적으로 조정하고 원조 정책을 향상시켜왔다.

유럽공동체는 아직까지 149개라는 방대한 수의 수원국에 원조를 제공하고 있지만 현재 파리선언 이행에 대한 약속으로 인해 회원국들 사이에서 추진 중인 상보성(complementarity)의 원칙을 전제로 선택과 집중을 하려는 노력으로 보아 유럽도 향후 원조를 지원하는 수원국의 수를 줄이는 추세로 바뀔 것으로 추정된다. 이와 같은 연장선에서 지원 분야에 대한 집중에 고심하고 있다. 따라서 모든 분야를 산발적으로 지원하기보다 다른 유럽회원국들과 시너지효과를 향상시키기 위해 비교우위를

가질 수 있는 분야에 대해 초점을 맞추는 노력을 하고 있다. 지금까지 정해진 분야는 민주적인 통치(democratic governance), 사회인프라(social infrastructure), 경제인프라(economic infrastructure), 그리고 양성평등(gender) 등 매우 포괄적인 4가지 분야이다.

나. 정책방향

유럽공동체의 개발정책은 전통적으로 여러 조약, 협약 그리고 특별합의에 의해 좌우되었다. 그러나 2000년도 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 채택으로 빈곤감소를 위한 종합적이고 장기적인 협력체계가 필요하다는 인식이 확산되자 EC는 통일된 개발정책을 형성하였고 2005년 12월에 동 정책을 보완·수정하여 “개발에 대한 유럽합의”(European Consensus on Development)를 채택하였다. 동 합의는 안보, 세계화, 이주 등 개발협력에 지대한 영향을 미치는 새로운 이슈는 물론 파리선언 및 유럽통합의 확장 과 같이 새로운 이니셔티브를 반영한 “보다 많고 나은”(more and better aid) 원조를 꾀했다. 이외에 아프리카 지원에 대한 전략서인 『대아프리카 전략(Strategic for Africa)』 및 제10차 유럽개발기금 합의(10th European Development Fund Agreement) 등 세 가지 주요 정책문서에 원조 프로그램의 기본 원칙 및 정책적 방향을 정리하였다. 특히 다음 3가지 성명서(communication)를 기반으로 “원조 효과성을 위한 유럽공동체의 패키지”

가 만들어졌다.

- 『EU Aid: delivering more, better and faster』(European Commission: 2006년 3월)
- 『Increasing the impact of EU aid: a common framework for drafting country strategy papers and joint multi-annual programming』(European Commission: 2006년 3월)
- 『Financing for development and Aid Effectiveness. The challenges of scaling up EU aid 2006-10』(European Commission: 2006년 3월)

아울러 EC는 원조의 효과성에 대한 공약을 충실히 이행하기 위하여 파리선언의 성과측정에 필요한 12가지 지표는 물론 다음과 같은 4가지 추가적인 목표를 설정하여 이를 EC 개발원조 프로그램은 물론 다른 EC 회원국 원조정책에 반영시켰다.

- (i) 모든 역량강화 지원을 조정된 프로그램을 통해 지원
- (ii) 정부 대 정부 지원의 50%를 수원국 체제, 글로벌 예산지원(Global Budget Support: GBS) 또는 분야 간 접근방법(Sector Wide Approach: SWAs)을 통해 집행
- (iii) 새로운 프로젝트 실행 조직(Project Implementation Unit: PIU)
- (iv) 조율되지 않은 파견단의 수를 50% 감소

원조의 효과성을 위한 정책 및 목표 외에 이의 실행을 위한 전략은 대부분『EU Aid: delivering more, better and faster』에서 제시되어 있다. 동성명서(communication)는 파리선언을 이행하기 위해 필요한 세 가지 주축(axis)으로 이루어져 있다. 첫 번째 주축은 필요한 활동들을 제시했으며 특히 유럽공동체의 원조 지원 지도를 그려 원조 선호 대상국(aid darling) 및 원조 고아국(aid orphan)에 대한 불균형한 분배의 문제에 대응하려 한다. 또한 국제적 수준은 물론 EU 수준에서의 원조 프로그램의 감독을 강화시켰다. 두 번째 주축은 파리선언 원조 조화 및 일치의 원칙을 실행하기 위해 유럽공동체 국가들이 집단적으로 실행해야 할 대응책을 제시하였다. 본고에서는 원조의 조화를 이루기 위해 다루어져야 할 이슈들이 로드맵과 함께 제시되었을 뿐만 아니라 원조조화를 촉진시키는데 필요한 공동 프로그래밍 틀(framework for joint programming) 및 공동·현지 재정지원 제도(local and joint financial arrangement)를 다루기도 했다. 마지막 주축은 원조의 조화에 수반되는 비교우위를 기반으로 한 분업(division of labor) 및 공동 재정지원에 대한 방침이 제시되어 있다. 원조의 효과성 제고를 위한 EU의 전략은 EU 회원국들 간의 협력과 조화를 매우 중요시하고 있다. 이러한 조화를 위한 움직임은 2007년 5월에 최종적으로 유럽연합(European Union: EU)에서 채택된 『유럽공동체의 개발 관련 분업에 대한 행동수칙』(EU Code of Conduct on

Division of Labor in Development)에서 잘 나타나 있다. 다음에서는 원조의 일치 및 원조 조화를 달성하기 위한 EU의 노력에 대해 집중적으로 기술하겠다.

다. 원조의 효과성 제고 노력

■ 원조의 일치와 예산지원

2006년도에 실시된 파리선언 이행평가 설문조사 결과에 의하면 유럽공동체는 동 선언문 및 유럽 자체적으로 개발한 이행목표를 전반적으로 충실히 이행하고 있다. 2003년도만 해도 약 71억 달러였던 원조규모가 2006년도 100억 달러로 늘어났음에도 불구하고 수원국의 주인의식을 장려하고 수원국 정책 및 시스템에 효과적으로 일치시키며 공여국 간 원조조화를 촉진시킬 수 있는 이유는 예산지원의 확대가 큰 기여를 했기 때문이다.

『European Consensus on Development』에 의하면 일반 및 분야별 예산지원은 유럽공동체가 “환경이 뒷받침될 때 선호된 원조양식”¹⁾이다. 이렇게 유럽공동체가 예산지원을 선호하는 이유는 다음과 같다.

첫째로, 이는 수원국의 주인의식을 궁극적으로 인정하고 고양시키는데 효과적인 원조양식(aid

1) Article 113에 의하면 예산지원은 “the preferred modality where conditions allow” 이다.

modality)이며 원조의 조화 및 일치를 달성하는데 가장 용이한 방법이기도 하다. 둘째, 예산 지원은 원조자금 집행측면에서 큰 이익이 있다. 예산지원은 다른 기타 전통적인 원조 양식과는 달리 입찰, 사업자 또는 전문가 선정 등에 대한 공여국측의 집행 관련 여러 절차가 생략될 수 있으므로 행정적 부담이 덜하고, 더 신속히 원조를 전달할 수 있는 원조양식으로 간주된다. 유럽공동체는 몬테레이 합의(Monterey Consensus)에 약속된 원조규모 확대와 동시에 원조질적제고를 달성하기 위해서 예산지원의 활용을 늘릴 수 밖에 없다는 입장이다. 원조집행의 지연에 대한 비판을 과거에 받은 유럽공동체로서는 확대된 원조의 규모를 효과적으로 집행하기 위한 방안을 찾게 되었고 예산지원의 도입은 매력적인 대안이다. 하지만 유럽공동체는 결과 및 성과를 기초로 제공한다는 원칙을 가지고 있으며 이를 반영한 예산지원에 대한 지침을 만들어 예산지원을 통해 제공된 자금의 투명성과 효과적인 활용을 도모하는 등 많은 준비를

한 상황임을 잊어서는 안 될 것이다.

■ 원조의 효과성 제고를 위한 분업

유럽공동체 국가들은 OECD/DAC 회원국들이 제공하는 공적개발원조(ODA)의 절반을 제공하고 있으며 OECD/DAC 22 회원국 중에서 15개국이 EU에 속한다. 일찍이 유럽 국가들은 같은 수원국 및 분야에 여러 공여국 및 개발기구들이 집중되면서 원조 프로그램 및 프로젝트의 중복이라는 문제를 가지고 있었다. 이는 수원국의 행정적인 부담을 증가시키므로 원조를 위한 제한된 재원을 비효과적으로 활용하는 병폐를 낳았다. EU 차원에서 이러한 문제에 대응하기 위해 2007년 독일이 EU 의장직으로 취임하면서, 2006년 10월 EU의 개발협력 장관들이 이미 채택한 상보성 및 분업에 대한 지침원칙에 대한 과학적이고 독립적인 연구²⁾를 위탁하여 그 결과를 토대로 Code of Conduct를 최종적으로 채택하였다.

〈 EU의 Code of Conduct 〉

3가지 차원	
1. 수원국 내 (in-country)	한 수원국 또는 분야에 몇 개의 공여국/기관이 참여하는가?
2. 수원국간 (cross-country)	원조 선호국(aid darling)과 원조 고아국(aid orphan)
3. 분야간 (cross-sector)	공여국의 비교우위 및 장점은 어디에 있는가?
2가지 주요원칙	
1. 수원국 내 분업에 대한 주도권 및 주인의식은 우선적으로 수원국 정부에게 있음.	
2. 분업의 실행으로 세계적인 공적개발원조 규모 및 원조의 예측가능성이 희생되어서는 안 되며 수원국과의 협력 하에서 이루어져야 함.	

2) 위탁 기관은 German Development Institute이며 동 기관은 Center for African and Development Studies, Technical University of Lisbon 및 Center for International Relations와 공동연구를 실시함

11가지 지침 원칙	
1. 최대 3분야	EU 공여국은 한 수원국 내 3개의 분야에만 활동한다.
2. 수원국 활동의 전환	다른 수원국 내 활동은 현지 협의를 통해 전환되어야 한다.
3. 주도적인 공여국 제도 (lead donor agreement)	각 우선순위 분야에서 EU 공여국들은 하나의 주도적인 공여국 제도를 설립하도록 노력할 것이며 지원할 것이다. 이러한 주도적인 공여국 제도는 한 분야의 모든 공여국의 조정을 맡을 것이며 수원국·공여국 모두의 거래 비용을 줄이는데 기여할 것임.
4. 위임된 협력 (delegated co-operation/ partnership)	한 분야가 수원국 또는 공여국에 의해 전략적으로 중요하다고 판단되는 경우 EU 공여국들은 다른 공여국들과 위임된 협력 제도를 구축할 수 있으며 이를 통해 다른 공여국에게 자신을 대신하여 자금집행 및 수원국과의 분야별 정책대화를 이행할 권한을 줄 수 있음.
5. 충분한 공여국 지원 보장	분야별 집중(sector concentration)을 실행할 때, EU는 적합한 비교우위를 가지고 유사한 가치 및 원칙을 공유하는 최소 1개 공여국이 빈곤감소와 관련 있는 분야에 적극적으로 참여할 것을 보장해야 함. EU 공여국들은 수원국의 완전한 참여 및 주인의식을 기반으로 각 분야별로 참여가능한 공여국의 수를 비교우위를 기반으로 3~5개로 제한할 것이다. 다른 공여국 권한을 위임된 협력 양식(delegated co-operation modalities)으로 각 분야의 원조활동에 참여할 수 있음.
6. 지역수준 적용	수원국 내 분업 원칙을 지역 수준에서도 적용함.
7. 우선순위 지원국가 설립	EU 공여국은 재원을 희석시켜 분배하는 것을 피하기 위해 EU 공여국 지원의 지역적 집중을 강화시킴. EU 공여국들은 제한된 수의 우선순위 국가를 설립하기 위해 노력할 것임. 이러한 절차는 폭넓은 공여국과의 관계를 고려하여 EU 내의 대화를 통해 이루어질 것임. 이는 수원국 및 다른 공여국과의 대화를 기반으로도 이루어질 것임. 비우선순위 국가에서, EU 공여국은 특히 위임된 협력 절차 또는 공여국과 협력 하에 만들어진 책임감 있는 퇴장전략(exit strategy)을 기반으로 한 이동을 통해 지원을 제공할 수 있을 것임. EU는 모범사례와 관련된 정보를 공유할 것임.
8. 원조 "고아"의 문제에 대응	불균형을 바로잡는데 책무를 지닌 EU 공여국들은, "고아된" 또는 등한시되는 수원국의 문제에 이들이 니즈 및 성과 그리고 ODA 및 다른 원조흐름을 고려하여 대응할 것임. "고아" 또는 소외된 수원국은 취약국일 경우가 많으므로 이러한 국가의 안정화는 그 지역 전반에 긍정적인 파급효과를 낳을 것임.
9. 우위분야의 분석 및 확장	EU 공여국들은 자신의 비교우위 분야 및 원조양식(modalities)을 분석하여 각자 확대하고자 하는 활동 및 축소시키고자하는 활동을 선별해야 할 것임.
10. 기타 차원에서의 상호보완성 추구	다른 차원에서의 상호보완성을 발전시키는데 전념함. 수직 상호보완성 차원에서 이것은 주로 DAC 같은 국제 포럼과 관련된 업무 및 파리선언에 수반된 국제 원조 구조(international aid architecture)의 합리화에 대한 계속되는 논리에 해당됨.
11. 개혁의 심화	EU 공여국들은 개별 공여국 사이의 일관성 있는 분업을 달성 하기 위하여 강력한 정치적인 의지 및 충분한 지원이 본부 및 현지에서 필요하다는 것을 인식함.

※ 첫 다섯 개의 지침원칙은 수원국 내 분업에 해당하고 나머지 원칙들은 수원국간 그리고 분야 간 상보성과 관련됨.

EU의 Code of Conduct 내용

유럽공동체 국가들 간의 분업을 통하여 거래비용을 줄이고 개발결과를 향상시킴으로 원조의 효과성을 제고하는데 목적을 둔 동 행동수칙은 3개의 차원, 2개의 주요원칙 그리고 11개의 지침원칙으로 구성되어 있으며 그 내용은 앞장에 표로 정리되어 있다.

그러나 이와 같은 Code of Conduct는 국제원조사회에서 큰 파장을 불러일으키고 있다. 각 공여국의 비교우위를 전제로 수원국 내 최대 3개의 분야(원칙 1)로 제한하며 각 분야별로 참여할 수 있는 공여국의 수 또한 3-5개(원칙 5)로 제한하기 때문이다. 문제는 이러한 비교우위를 어떻게 정의할 것이며 누가 정하느냐는 것이다. 한 공여국이 특정 분야에서 비교우위를 지니고 있다고 결정하는 것은 지극히 정치적인 일이며 이는 아시아의 신흥공여국인 우리에게도 시사하는 바가 많다.

2007년 11월말 OECD/DAC에서 열린 원조효과성 작업반회의에서 이러한 EU 개발관련 Code of Conduct에 대해 남아공, 모로코를 비롯한 여러 수원국은 대부분 원조가 수원국-공여국간 정치적 관계 등을 고려하여 시행되고 있기에 일률적으로 원조 참여 분야 및 공여국가가 정해질 경우, 수원국에 필요한 원조가 배제되는 경우가 발생할 수 있다는 점을 우려하였다. 이런 논란에도 불구하고 유럽연합 및 그 회원국들은 2008년 9월에 있을 아프리카 가나의 수도 아크라에서 열릴 제3차 원조효

과성 고위급 포럼에서 이를 이슈화시키고 점차적으로 이를 국제사회의 기준으로 만들 움직임을 보인다.

2. 네덜란드

가. 개요

네덜란드는 유럽공동체는 물론 국제원조사회 내에서도 개발협력에 대해 적극적인 리더십을 발휘하고 있다. 이런 국제적인 위상에 걸맞게 2006년도에 ODA/GNI 0.81%를 개발도상국의 개발을 위해 지원하여 총 ODA 54억 달러를 제공하였다. OECD/DAC 회원국에서도 드문 ODA/GNI 비율로 회원국 중 4위 수준이다. 네덜란드의 공적개발원조는 대부분 외교부(Ministry of Foreign Affairs: MFA)가 관리하고 집행한다. 네덜란드 외교부 해외공관이 양자간 프로그램을 관리할 책임을 가지고 있으며 이는 네덜란드 공적개발원조(ODA)의 약 20%를 차지한다. 그 외 비정부기구(NGO) 및 사적분야가 각각 전체 ODA의 20% 그리고 5%를 받으며 약 28%는 다자간 기구를 통해서 집행된다.

나. 정책방향

네덜란드 정부의 개발협력 정책은 네덜란드 외교부가 2003년도 발간한 『공동 이익, 공동 책임 - 2015년으로 가는 네덜란드 개발협력의 길(Mutual Interest, Mutual Responsibilities - Dutch

Development Co-operation en Route to 2015”』에 잘 나타나 있다. 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 이행을 중심으로 지속가능한 빈곤감소가 네덜란드 개발협력의 주요 목적임을 재확인 할 수 있다. 그러나 2003년도의 새로운 정책에서 가장 두드러지는 변화는 핵심적인 원칙으로 지원 국가 및 분야를 선택하고 집중하는 것이다. 네덜란드는 과거 51개국에서 36개국으로 ODA 지원 수원국의 수를 줄이고 각 수원국 내에서 2~3개의 분야에만 참여하는 것을 원칙으로 한다. 대부분의 원조는 소득이 매우 낮은 개발도상국으로 지원되었으며 저소득 국가들에 대한 원조 중 절반 이상이 2005년도에는 아프리카 사하라 이남지역에 집중되었다.³⁾ 새로운 정책은 원조 지원 분야를 교육, 환경, 물, HIV/AIDS 그리고 성생식보건 및 권리의 다섯 가지 분야로 국한한다. 그러나 실행에 있어서 통치(governance) 및 사적분야는 핵심적 공통주제(cross-cutting theme)에 대한 지원이 이루어지

고 있으므로 이를 더하면 총 7개의 분야를 집중적으로 지원하는 셈이다. 이러한 선별적인 전략은 원조의 질적 제고 및 성과중심의 접근방법을 장려하는데 초석이 되었다.

다. 원조의 효과성제고

네덜란드는 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 원칙들을 실행시키는데 매우 헌신적인 공여국 중 하나로 2006년 파리선언 이행 평가 설문조사의 결과를 토대로 원조 효과성 제고를 위한 행동계획을 작성 중이다. 네덜란드는 연간예산에 원조 예산과 파리선언과의 연관성이 명시되어 있을 만큼 파리선언에 제시된 약속이행을 중요하게 생각한다. 파리선언 실행에 대한 책임은 네덜란드 해외공관에 있으며 공관들은 다년도 전략기획 및 연간기획을 활용하여 전략 및 결과를 구사하고 성과에 대한 보고를 단행한다.

네덜란드 양자간 ODA 수원국

지 역	국 가
아프리카	베닌, 부르키나 파소, 카보베르데, 이집트, 에리트레아, 가나, 케냐, 말리, 모잠비크, 세네갈, 남아프리카, 탄자니아, 우간다, 잠비아
중·남미	볼리비아, 콜롬비아, 과테말라, 니카라과, 수리남
아시아	아프가니스탄, 아르메니아, 방글라데시, 조지아, 몽골리아, 파키스탄, 스리랑카, 베트남, 예멘
유럽	알바니아, 보스니아 헤르체고비나, 전 유고 마케도니아, 몰도바
중동	팔레스타인 행정지역

※ LDC 15개국, LIC 10개국, LMIC 11개국으로 구성됨

3) NGO 지원, 인도주의적 지원 그리고 부채탕감을 감안할 때 최종적으로 네덜란드 ODA 자금은 지원받은 수원국은 125개로 늘어난다.

그러나 원조의 효과성을 향상시키기 위한 네덜란드 노력은 2005년 파리선언 채택 이전으로 거슬러 올라간다. 2003년 원조조화를 위한 로마 선언 이후부터 유럽연합 국가 및 노르딕 플러스(Nordic plus⁴⁾) 국가들과 함께 협력해 왔다. 이렇듯 원조의 조화를 위한 플랫폼을 다른 유럽국가들과 지속적으로 구축해 왔다. 그리하여 2004년에는 다년간 원조조화 계획을 개발하여 정책적 약속사항을 2008년까지 달성해야 할 실질적인 결과로 달성하려 하고 있다. 이러한 성과를 달성하기 위해 36개 수원국 중 적합한 수원국 18개를 선별하여 아래와 같은 목표를 달성하려 한다.

- (i) 우선순위 분야에 있어서 운영상의 조화를 80% (이는 주로 공동 재정지원: pooled funding) 달성하고 우선순위 분야에 있어서 운영상의 일치를 50%까지 (주로 예산지원 통제) 달성
- (ii) 우선순위 분야에서는 PRSP 및 SWAp 도입을 통해 정책적 일치를 달성
- (iii) EU 회원국과는 (수원국 수준에서 따라야 할 EU 로드맵을 포함함) EU 합의에 따른 협력 증가

뿐만 아니라 이미 1990년대 중반부터 네덜란드는 수원국 주도의 전략을 기반으로 네덜란드 개발협력력을 실행시키는 것을 정책화했다. PRSP 도입 초기부터 네덜란드는 이러한 틀을 양자 간 협력 프로그램 및 실행을 위해 활용해 왔다.

네덜란드 외교부는 조직 내 원조의 조화와 일치를 장려하기 위하여 2005년도부터 “Effectiveness and Quality Department(DEK)”을 운영하고 있을 뿐만 아니라 2002년부터 재정경제부(Financial and Economic Affairs Department: FEZ) 내의 ‘Harmonization Desk’를 설립하여 범정부부처 간에 조화를 위한 네트워크를 만들었다. 뿐만 아니라 DEK 내에 네덜란드 원조의 주요 접근방법인 SWAp 지원 데스크를 본부에서 운영하여 수원국 현지 대사관의 원조의 효과성 제고 노력을 적극적으로 돕고 있다.

■ 원조 일치 및 조화: 프로그램 접근방법에 집중

2004년 네덜란드는 파리선언을 채택한 수원국에는 양자간 ODA의 50%를 동선언을 채택하지 않은 수원국은 37%를 프로그램 접근방법(Program based Approach: PBA)을 통해 집행하였다. 1999년도 부터 네덜란드 외교부는 네덜란드의 양자간 개발협력 프로그램을 조직하는 원칙으로서 범분야별 접근방법(Sector-wide Approach: SWAp)을 도입하고 2003년도 정책정관(policy memorandum)인 “Mutual interests, mutual responsibility”에서 동원칙을 재확인했다. 이러한 접근방법을 통해 네덜란드는 가급적 모든 경우에 원조를 수원국 예산에 반영하려하고 있으며 이것이 불가능하거나 혹은 다른 이유로 예산외(off budget) 형태가 필요한 경우를 제외하고는 모두

4) 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 아일랜드 그리고 영국

예산내(on budget) 형태를 고수하고 있다. 네덜란드는 수원국의 책임 강화 및 수원국 정책 및 체제에 가장 적합한 원조를 지원가능하게 하는 예산지원을 가장 효율적인 원조형태로 간주하고 있으며 개별적인 프로젝트는 분야별 정책을 지원하거나 혁신적인 개념을 실험하는 시범 프로젝트일 경우에만 지원한다. 네덜란드는 지원 분야 및 지원 대상국뿐만 아니라 지원목적과 환경에 부합되는 원조 양식(aid modality)에 대해 고심하고 있으며 이러한 양식의 선택은 단순히 기술적인 절차가 아니라 정치적 분석이 필요한 “도구에 기반을 둔 접근 방법(instruments-based approach)”이다. 네덜란드는 PBA를 도입하면서 SWAp, 예산지원, 역량개발 원조양식을 적극도입하고 있다. 특히 예산지원 활용에 있어서 DAC 회원국 중에서 가장 적극적으로 도입하고 있으며 36개 수원국 중 15개국에서, 2005년도 양자간 ODA 중 4%(DAC 평균은 2.5%)를 예산지원을 통해 집행하고 있다. 많은

DAC 회원국을 비롯하여 네덜란드는 예산지원을 수원국의 주인의식을 인정하는 절대적인 기준으로 인식하고 있으며 수원국 정부의 우선순위에 가장 손쉽게 일치시키는 방법으로 간주한다. 또한 예산지원은 정책대화를 시작할 수 있는 계기를 제공하기도 한다.

원칙적으로 네덜란드는 역량개발을 SWAp에 통합시켜 실시하려고 노력하고 있으나 실질적으로 기획, 분야관리 및 공공재정관리와 같은 특정한 지원이 필요하다는 것을 인식하여 독립적 기술협력도 같이 제공하고 있다. 그러나 네덜란드는 DAC 거버넌스 네트워크가 제시한 모범사례를 적극적으로 수용하여 기술협력을 실시할 때도 공동재정지원(pooled funding)을 많이 활용하고 있다. 예컨대 아시아개발은행과 같은 공여기관과 공동으로 역량강화를 지원할 뿐만 아니라 현지 전문가 또한 적극적으로 활용하고 있다.

[네덜란드 예산지원 제공 고려 기준]

1. 예산지원은 수원국의 빈곤감소전략 보고서(PRSP)와 직접적인 연관이 있어야 하며 PRSP는 MDGs를 국가 정책화 하고 시민사회 등과의 파트너십을 허용해야 함
2. 정치적 차원 및 빈곤감소를 포함한 거버넌스를 향상시키기 위한 정부와의 효과적인 정책대화가 전제되어야 함
3. 제도 및 정책 개혁을 위한 성과지표가 명확하게 정의된 성과에 기초한 접근방법이 전제되어야 함

예산지원의 경우 관리 책임은 일단 수원국에 있으며 네덜란드 외교부는 사전에 관리위험 평가, 감독 그리고 횡령이 일어났을 때 제재만 책임진다. 선정의 부재, 부정부패 및 약한 제도적 역량으로 인한 위험은 매년 “Track Record”라는 시스템을 통해 측정된다.

네덜란드는 우선순위 수원국에 대해 공동 지원전략의 일부분으로 몇몇 공여국(주로 Nordic+)과 조용한 파트너십(silent partnership) 또는 위임된 협력(delegated co-operation)을 활용하고 확대해 나가는 것을 구상하고 있다.

3. 영국

가. 개요

영국은 1997년 독립적인 개발협력 부처인 국제개발청(Department for International Development: DFID)을 설립하고 영국 내각에 국제개발 장관을 위한 자리를 마련하여 국정에서 국제개발협력이 차지하는 위상을 높였다. 개발협력에 보다 명확한 비전을 제공하기 위하여 2002년 국제개발법(International Development Act)을 제정했다. 이를 통해 빈곤감소를 중심으로 개발협력의 명확한 지령을 제공하고 영국 개발협력 프로그램의 전략적인 방향성을 제시할 수 있었다. 현재 DFID는 영국의 전체적인 공적개발협력을 책임지고 있으며 총집행액 중 약 84%를 직접적으로 관리한다. 비록 영국 개발협력의 정책적인 방향은 DFID 본부에서 정해지지만 대부분의 관리 및 집행은 현지 사무소에서 이루어지고 있다.

이같은 법적 근거로 영국의 ODA 규모는 견고한 성장세를 유지하였다. 2001년도 약 46억 달러이었던 ODA가 5년 사이 약 125억 달러로 증가하여

2006년도에는 미국 다음으로 큰 ODA 규모를 자랑했다. ODA 대비 GNI 비율 또한 2001년도 0.32%에서 0.51%로 늘어났으며 이미 2013년까지 0.7% 비율을 늘리기로 재무부와 합의한 바 있다. 따라서 원조규모를 효과적으로 활용하는 것은 영국정부의 매우 중요한 우선순위가 되었다. 이러한 추세를 감안하여 영국은 가난한 사람들에 대한 직접적인 현금지원, 예산 지원을 비롯한 국제금융기관(international financial facility) 활용 등 새로운 재정지원 장치를 적극적으로 장려해 왔으며 원조의 예측성을 보완하기 위하여 ODA 예산은 3년 단위로 배정하는데 재무부와 합의하였다.

영국은 국가적·지역적으로 양자간 ODA의 절반 이상을 저소득국(low income countries: LIC) 및 최빈국(least developed countries: LDC)에 집중하고 있지만 아직까지 수원국 수가 100개 이상이다. 특히 2005~2008년까지 LIC에 양자간 기금 중 90%를 지원할 계획이다. 분야별 초점에 있어서 특정한 지원 분야 및 공동의 핵심 주제(cross-cutting theme)를 선택적으로 지원하는 전략을 구사하기보다 MDGs의 빈곤감소 목표에 일치하는 보다 유연한 전략을 가지고 있다. 분야별 집행목표는 없으나 전통적으로 DFID는 사회 인프라 및 서비스에 대한 지원을 집중적으로 해왔으며 취약국(fragile states)에 기초교육에 대한 지원을 확대하기로 계획한 바 있다.

나. 원조 효과성 제고

2006년 7월 DFID는 『원조의 효과성을 위한 중기 활동계획: 파리선언에 대한 우리의 대응책 (Medium Term Action Plan on Aid Effectiveness: Our response to the Paris Declaration)』이라는 제목 하에 원조의 효과성 제고를 위한 중기전략을 발표하였다. 동 중기전략은 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언 및 원조조화를 위한 EU의 행동계획을 기초로 작성되었다. 영국이 2010년까지 달성해야 할 국가적(수원국) 수준의 계획 및 목표들을 설정함은 물론 중기적인 기관·지역적·국제적 수준의 활동계획을 구분하여 전략을 떠나가고 있다. 다음은 활동계획의 목적을 요약하였다.

DFID의 원조 효과성에 대한 중기 활동계획 개요

- (i) 빈곤감소를 지원하기 위한 원조구조(aid architecture)의 향상
 - 빈곤감소전략보고서 작성 절차의 개혁
 - 개발도상국의 참여 강화
 - 글로벌 및 수직 기금(global/vertical fund)을 국가 기획 및 절차에 맞춤
- (ii) 원조를 국가 우선순위 및 체제에 맞춤
 - 영국의 원조 예측가능성 향상
 - 국가 예산 절차, 재정관리 및 조달체제 활용 증가
 - 시스템 특성(system quality)에 대한 공동평

가(joint assessment) 개발 및 수원국의 감독 체제(national monitoring framework)의 활용 증가

- (iii) 공여국들의 공동작업 방법개선
 - 공통의 공여국 체제(common donor framework) 개발
 - 파견단의 수 감소
 - 국가 프로그래밍에 대한 공동 접근방법 개발
 - 직원공유, 공동사무소 그리고 공동절차의 개발의 증가 장려
 - 공여국 간 보다 효율적인 분업 지원
- (iv) 공여국의 책임성 강화
 - 파리선언에서 제시된 지표에 대한 성과를 감독하기 위한 수원국주도의 절차를 지원하고 국제적 감독 및 평가를 DAC를 통해 기여
- (v) 취약국 내에서 보다 효과적으로 작업
- (vi) 다자간 공여기관의 성과 향상
- (vii) 기관 차원의 지원 강화
 - 원조의 효과성에 대한 감독 및 보고 향상
 - DFID 직원이 원조의 효과성 향상에 필요한 기술이 있도록 보장
 - 원조 효과성을 측정할 수 있는 증거 기반 향상
 - 원조 효과성에 대한 첨단 정책 지원

동 중기활동계획이 국가(수원국) 수준에서 원조의 효과성을 높이기 위해 영국은 파리선언의 지표는 물론 EU 및 대외원조 관련 영국의 기타 약속을 기초로 활동 매트릭스(Action Matrix)를 만들고 이를 토대로 원조의 효과성을 측정하는데 활용하고

있다. 그 외 국제적, 지역적, 그리고 기관 차원에서 이루어져야 할 논의 및 활동을 정리하고 각 활동을 책임질 정부기관, DFID부서 또는 주체를 명시화 하였다. 아울러 보고서 전반에 걸쳐 영국의 개발협력 프로그램의 효과성을 향상시키기 위해 향후에 보다 적극적으로 대처해야 할 분야로 (1) 원조분배 및 선택성(selectivity), (2) 다자간 기관에 대한 전략적인 원조분배, (3) 원조의 효과성에 대한 공여국의 책임성 강화 등 세 분야를 두고 있다. 특히 원조분배 및 선택과 관련하여 다른 공여국들과의 조화를 강조하고 있다. 영국은 파리선언의 주요 원칙을 전반적으로 충실히 이행해 나가고 모든 원칙에 대한 준비를 진행하고 있다. 다음은 파리선언의 5가지 주요 원칙 중에서 영국이 초점을 맞추어 있는 원칙을 이행하기 위한 움직임을 정리해 보았다.

■ 수원국 주인의식 장려

DFID는 빈곤감소에 있어서 수원국 주도의 접근방법의 중요성을 인식하고 수원국의 빈곤감소전략 보고서를 토대로 영국의 원조 프로그램을 일치시키고 있다. 이런 이유 때문에 2003년에도 대부분의 아프리카 국가에 제공하는 영국의 개발원조 중 약 90~100%가 수원국의 빈곤감소전략에 부합되는 것으로 나타났다. 수원국 주도의 원조 체제를 구축하기 위하여 원조의 조건(conditionality)을 줄이고 원조의 목적에 부합되는 활용을 보장하기 위한 장치들만 남겼다. 따라서 영국은 특정한 정책에 대한 수원국의 결정에 따라 원조를 조건적으로

제공해서는 안 된다. DFID는 수원국 주도의 개발을 지원하되 영국 국민 및 국회에 대한 책임성을 지키기 위해 원조가 효과적으로 지원되고 수원국과 영국의 개발원조가 어떠한 방법으로 빈곤감소 기여할 것인지 논의하고 이에 따른 성과기준들을 정한다.

■ 수원국에 일치된 원조

영국은 수원국 주도의 빈곤감소전략에 원조프로그램을 적극적으로 일치시키고 있을 뿐만 아니라 예산지원(budget support)을 가장 적극적으로 활용하고 있다. 정부가 공공재정관리 시스템을 향상하기 위해 노력하는 수원국에서의 경우 DFID는 정부시스템을 통해 활용하여 수원국 정부의 역량강화를 도모한다. 이와 일관되게 분야별 또는 일반 예산지원을 제공하는 것을 선호한다. 그 이유는 이러한 형태의 지원이 원조의 일치 및 조화를 달성하는데 보다 용이하기 때문이다. 따라서 2004년도에는 약 20.4%의 양자간 원조가 빈곤감소를 위한 예산지원을 통해 집행하였으며 이는 DAC 평균인 2.5%를 크게 웃돈다.

원조 일치 원칙을 이행하려는 영국의 의지는 가장 민감한 원조의 언타이드화에서도 명확히 드러난다. 2001년 4월 1일부로 영국의 모든 원조는 언타이드화 되었다. 이러한 이니셔티브를 뒷받침하기 위하여 2002년 국제개발법률(International Development Act)을 제정하여 동 법규에 따라 영

국의 원조를 영국산 물자 및 서비스에 국한시키는 행위를 불법화하였다. 언타이드 대상에서 기술협력을 제외시키는 다른 공여국의 관행과는 달리 영국은 기술협력을 포함시켜 언타이드화 범주를 확대시키는 모범이 되고 있다.

또한 DFID는 수원국의 우선순위를 고려한 원조를 장려하기 위하여 HIV/AIDS, 교육 및 식수를 제외한 분야에서 분야별 예산지출 목표(sector spending target)를 설정하지 않는다. 이러한 정책으로 수원국의 현실을 잘 반영하고, 상의하달(top-down) 방식의 운영을 피하는 보다 유연한 체제를 확립할 수 있었다.

영국은 예측가능하고 투명한 원조를 제고하기 위해 중기적 또는 3년 단위의 예산 제도를 활용하고 있다. DFID는 보다 혁신적인 방법으로 원조의 예측가능성을 제고하기 위하여 다년간 순환 빈곤감소 예산지원 제도(rolling multi-year PRBS arrangement)를 고려하고 있으며 2005년부터 이를 탄자니아에서 시범적으로 운영하고 있다. 동 프로그램은 3년간 3백만 파운드를 예산지원으로 제공하는 방안이다.

■ 원조의 조화

한 수원국에 대한 원조의 효과성을 제고 하는데 있어서 원조도구(aid instrument)의 적절한 배합은

매우 중요하다. DFID는 현재의 독립형 프로젝트 원조를 빠르게 줄이고 있는 한편 공동자금(pooled funding) 및 시민사회에 대한 지원을 늘려나가고 있다. 프로그램 기초의 접근방법(programmatic approach) 활용을 확대해 나가기 위한 방법의 일환으로 빈곤감소 예산지원(Poverty Reduction Budget Support: PRBS)을 늘리고 있는 추세이다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 수원국의 정책적 우선순위에 일치된 원조를 제공하기 위한 가장 효과적인 방법일 뿐만 아니라 공여국간 원조의 조화를 장려하는 원조 양식이기도 하다. 예산지원의 확대추세는 수원국 정부는 물론 수원국 내 다른 공여국/기관과의 대화를 촉진시키는데 효과적인 도구이기도 하다. 이러한 원조조화를 촉진시키려는 영국의 노력은 수원국 내 절차의 간소화를 위한 공동 절차 활용에서 나타난다. DFID는 공동 지원전략을 수립하기 위해 다른 공여국과 활발하게 협력하고 있다. 네팔에서는 아시아개발은행, 잠비아에서는 노르딕+그룹(Nordic Plus Group)⁵⁾과 공동의 공동 지원전략을 구사하고 있다.

수원국 실정에 부합되는 원조를 효과적으로 전달하는데 있어서 원조를 지원하는 방법, 즉 원조도구(aid instrument)의 역할이 매우 중요하다. 따라서 영국은 지속적으로 공여국 간 공동작업을 활성화시킬 수 있는 혁신적 관행을 개발하는데 힘을 쏟고 있으며 이러한 이니셔티브로 여러 공여국 간 신탁기금 운영, 공동파트너십, 수원국 내 공여국 공

5) 노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 아일랜드 그리고 영국의 7 국가로 구성된 공여국 집단임

동의 사무소 운영 방안(현재 인도네시아 및 수단에서 실시 중임), 분야별 전문가 교관(가나 및 르완다에서 실시 중임) 그리고 논란의 대상이 되고 있는 ‘위임된 협력’ (delegated co-operation 또는 silent partnerships)⁶⁾을 실행하고 있다. 원조의 효과성을 제고하기 위한 영국의 전략 또한 향후 유럽공동체가 지난 9월에 통과시킨 분업을 기초로 한 행동수칙(Code of Conduct)에 의해 영향을 받게 될 것이다.

III. 결 론

모두 유럽회원국임에도 불구하고 각 유럽공동체, 네덜란드, 영국 모두 자신의 원조 정책 및 전략에 부합되는 방법으로 원조의 효과성 제고를 이행하려고 노력 중이다. 원조 규모가 상대적으로 방대한 유럽공동체 및 영국은 우선순위 국가 또는 분야에 대한 지원전략을 구사하지 않는 반면, 네덜란드는 매우 체계적이고 전략적으로 지원 국가 및 분야를 선별하여 선택과 집중을 기반으로 한 원조 체계를 구사하고 있다. 또한 이들 국가들은 급격히 확대되는 원조규모를 감당하기 위하여 예산지원 및 SWAp 도입 등 새로운 원조양식을 도입하고 공여국 간 분업을 통한 협력체계를 구축해 나가기에 공통적인 특성을 보인다.

이러한 변화추세는 우리나라에게도 시사하는 바가

크다. 첫째, 공여국간 비교우위를 기반으로 한 공여국 간 협력 및 경쟁 체계가 활성화될 수 있으므로 우리나라도 이에 적극적으로 대비해야 할 것이다. 따라서 우리나라도 비교우위를 발굴하기 위한 연구가 절실하다. 과거 개발경험은 물론 현재 사회 각 분야에서 경쟁력을 갖출 수 있는 부분을 발굴할 필요가 있다. 이는 공적개발원조 기관들만의 노력으로 이루어지기 힘든 작업일 것이다. 학계, 각 정부부처, 시민사회는 물론 기업 및 다양한 분야의 전문가 협회 등에 잠재되어 있는 경험과 지식을 모아 각 개발도상국의 상황에 맞고 빈곤감소에 도움이 되도록 전환시키는 연구가 필요할 것이다. 그러므로 개발협력에 관심을 가지고, 이에 기여할 수 있는 네트워크 및 지원 플랫폼을 구축하는 것이 시급하다.

반면, 우리나라의 원조규모는 2000년대 들어 빠른 속도로 늘어났다. 2010년 OECD/DAC 가입 이후 그 규모는 더 크게 확대될 예정이므로 원조가 효과적으로 집행되기 위한 각고의 노력이 필요할 것이다. 향후에 증가될 원조규모를 감당하려면 앞서 살펴본 유럽 국가들의 사례가 제시하듯이 SWAp 및 예산지원 등 혁신적인 원조양식의 도입이 필요할 것이다. 또한 질적 향상을 뒷받침할 수 있는 양질의 개발관련 인력을 양성해 나가기 위한 노력 또한 절실하다.

6) 위임된 협력의 예로 말라위에서 DFID는 USAID의 민주주의 및 선정관련 활동을 지원하고 있는 반면 교육 분야에서는 네덜란드의 자금을 가지고 프로그램을 진행하고 있으며 르완다에서도 스웨덴의 SIDA 대신 교육에 대한 지원활동을 전개하고 있다.

[참고 문헌]

- Development Assistance Committee Peer Review of the European Community, OECD, 2007
- Development Assistance Committee Peer Review of the Netherlands, OECD, 2006
- Development Assistance Committee Peer Review of the United Kingdom, OECD, 2006
- “The Code of Conduct for a better division of labour in the development policy is it a real milestone?,” Friedrich Ebert Stiftung, 2007
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy [COM(2007) 72 final], Brussels, February 28th, 2007
- DFID's Medium Term Action Plan on Aid Effectiveness: Our Response to the Paris Declaration, Policy Department, Department for International Development, United Kingdom, July 2006