

# 아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 원조효과성제고

정 지 선 / 대외경제정책연구원 ODA팀 연구원

최근 국제사회에서 원조효과성 제고를 위한 노력이 강화되면서 다자간개발은행 차원의 원조효과성제고를 위한 논의도 활성화되고 있다. 특히 아프리카개발은행은 기술협력신탁기금을 효율적으로 운용, 관리하기 위한 개선프로그램을 마련하는 등 지난 몇 년간 조화와 일치, 성과위주관리를 위해 적극적인 노력을 기울여왔다. 많은 선진공여국이 MDGs 달성과 양자간원조 보 완을 위해 다자간원조를 적극 활용하는 데 반해, 우리나라의 다자간원조, 특히 아프리카개발은행과의 협력은 상당히 미흡한 상황이다. 특히 무상원조로 공여되는 신탁기금 출연은 유상원조 비율이 높은 한국 원조의 질적 제고와 컨설팅 산업육성, 전문 인력 육성에 기여할 수 있는 유용한 방법이다. 아프리카개발은행(AfDB)에는 총 25개의 신탁기금이 있으며, 이들은 주로 사전타당성 조사, 프로젝트 단계별 사업, 제도개선 역량강화를 위한 재원으로 사용된다. 과거에는 타이드 조건의 일반신탁기금 위주였으나, 최근에는 언타이드 조건의 특정주제에 대한 프로그램식 신탁기금이 확대

되는 추세이다. 한국도 2007년 5백만 불 규모 KOAFEC 신탁기금(Korea Africa Economic Cooperation Trust Fund)을 출연하여 인프라 관리, 개발경험공유, ICT, 인적자원개발을 위한 타당성조사, 워크숍, 훈련에 대한 지원을 추진해왔다. 아프리카개발은행의 기술협력신탁기금은 운용과 관리상 많은 문제점을 안고 있었고, 이를 개선하기 위해 2006년 기술협력신탁기금개선 프로그램을 도입하였다. 이 프로그램은 신탁기금 운용의 정책 및 절차를 개선, 성과위주 관리를 강화하고자 하는 내용을 담고 있다. 적극적 개선노력에 따라 최근에는 프로그램식 신탁기금의 확대, 기금 언타이드화 등 어느 정도 성과가 가시화되고 있다. 아프리카개발은행 내 신탁기금의 변화에 대해 한국은 능동적인 대응노력을 기울여야 한다. 전략적 중점분야에 대한 신탁기금 집중과 언타이드화를 기회로 활용하기 위해서는 개발경험, 중소기업육성, IT기술 개발 활용 등 우리의 상대적 우위 부문을 집중 개발하고 이에 대한 전문 인력 육성, 컨설팅 역량개발에 제도

적 지원을 강화해야 한다. 신탁기금을 통한 다자간원조가 양자간원조와 상호보완 및 시너지효과를 창출할 수 있도록 전략적인 접근이 필요하다. 아울러 한국 내 관련기관 및 컨설턴트가 아프리카개발 신탁기금의 동향, 절차, 관련 규정을 숙지하고 사업기회 세미나에 적극 참여할 수 있도록 정부차원의 적극적 지원이 강화되어야 한다.

## I. 서론

최근 국제사회에서 원조 효과성제고를 위한 노력이 강화되고 있다. 2008년 9월에 개최된 가나 아크라 고위급회의(Accra High-Level Forum)에서는 파리선언의 이행현황을 검토하고 향후 나아갈 방향에 대한 국제사회 공동의 의지를 확인하였다. 아크라회의에는 양자간기관, 시민사회 뿐 아니라 세계은행, 아시아개발은행, 아프리카개발은행 등이 참여하여, 다자간개발은행(Multilateral Development Bank: MDB) 차원에서의 원조효과성 제고를 위한 공동의 노력을 강조하기도 하였다. 다자간개발은행의 원조효과성 제고 노력은 2003년 2월 로마에서 개최된 원조관행관련 고위급 회의에서 공론화되었다고 볼 수 있다. 2003년 회의에서 발표된 '로마선언(Rome Declaration)'에서는 공통 프레임워크, 개발성과주의 강화, 정책 및 절차 일관성 강화를 통한 다자간개발은행 간의 조화를 강조하였다<sup>1)</sup>.

공여국들도 다자간기구활동평가네트워크(Multilateral Organizations Performance Assessment Network: MOPAN)를 결성하여 매년 특정 다자간기구의 수원국 활동을 평가하는 등 다자간원조의 효과성제고를 위해 노력하고 있다<sup>2)</sup>. 국제개발은행 그룹은 매년 2회 신탁기금과 일반자금협력에 대한 회의(MDB Roundtable on Trust Fund and Co-financing)를 개최하여 개발재원 관리의 효율성 강화 및 거래비용절감을 위한 조화, 일치를 위해 협력하고 있으며, 각 기관 차원에서도 자체적인 효과성 제고 프로그램을 추진해오고 있다.

그중에서도 아프리카개발은행의 효과성 제고 노력이 눈에 띈다. 다른 다자간개발은행에 비해 상대적으로 열악한 운영환경을 갖고 있는 아프리카개발은행은 특히 신탁기금 운용의 비효율성으로 기관 안팎의 많은 지적을 받아왔다. 이에, 2006년 기술협력신탁기금개선 프로그램(Technical Cooperation Fund Reform Programme)을 도입하는 등 최근 몇 년 동안 신탁기금의 운영 효율화를 통한 원조조화 및 일치 제고를 위해 많은 노력을 기울여 왔다.

그동안 우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 가입을 목표로 원조의 양적확대, 질적제고를 꾸준히 추진해 왔다<sup>3)</sup>. 양자원조가 꾸준히 증가되었으며 다자원조 역

1) 로마선언 이후 2004년 개발결과에 관한 마라케시 회의(Marrakech roundtable on managing for development results), 2005년 원조효과성 제고에 관한 파리 고위급회담(2nd High Level Forum on Harmonization, Alignment and Results), 2008년 아크라고위급회의 등에서도 다자간개발은행간 성과위주 관리를 위한 조화 및 협력을 위한 논의가 활발히 이루어짐.

2) 우리나라도 2008년부터 observer 자격으로 참여하고 있음.

3) www.odakorea.go.kr/ 참조. 2007년 잠정치 기준이며, 한국 다자간원조의 확대는 국제개발협력(IDA)에 대한 출연/출자의 대폭적인 증가에 주로 기인하며 아프리카개발은행에 대한 지원 증가는 미미함. 2007년 통계치는 기획재정부가 제출한 자료를 OECD/DAC이 검토하는 단계이며, 올해 말경 공식 확정치가 발표될 예정임.

시 2007년 기준으로 전년대비 159% 증가하여 전체 원조의 29.4%를 차지하였다. 그러나 아프리카원조의 중요성이 국제사회에서 점점 강조되는 것에 비해, 아프리카에 대한 다자원조의 비율은 여전히 미흡한 수준이다. 선진 공여국의 경우 MDGs 및 지속가능한 개발에 기여, 양자원조 보완, 자국 인지도 제고 등을 위해 다자간개발은행과의 협력을 적극적으로 활용하여 왔다. 선진국 후발 공여국인 한국은 다자간개발은행과의 협력을 통해 선진원조체제의 경험과 기술을 습득할 수 있으며, 환경 및 여성 등 cross-cutting 이슈에 대한 협력도 제고할 수 있다<sup>4)</sup>. 특히 무상원조로 공여되는 국제개발은행 신탁기금에 대한 출연은 유상 원조 비율이 높은 한국 원조의 질적 제고와 해외진출 경험이 부족한 우리 건설업 산업 육성 및 원조사업관련 전문 인력 육성에도 크게 기여할 수 있는 중요한 수단<sup>5)</sup>이 될 수 있다.

이러한 맥락에서, 아프리카개발은행의 신탁기금 현황과 개선 움직임을 살펴보고 이에 대한 한국의 활용 방안을 검토하는 것은 상당히 의미 깊은 일이다. 이에, 본고에서는 아프리카개발은행의 신탁기금 운용 현황과 효과성제고를 위한 개선프로그램을 파악하고 이를 바탕으로 우리나라의 동아프리카 다자간원조 강화를 위한 시사점을 모색해보고자 한다.

## II. 아프리카 개발은행 신탁기금 현황

### 1. 신탁기금이란?

신탁기금(trust funds)이란 국제개발은행이 자체자금으로 수행하는 대출사업 외에, 빈곤퇴치 및 지속가능한 개발을 위한 기술협력 사업을 위해 회원국이 출연

〈표 1〉 기술협력 신탁기금 종류

구분기준	신탁기금 종류
사용 목적	- 일반(컨설턴트) 신탁기금(Consultant Trust Fund): 사용목적에 대한 제한 없이 다양한 목적의 기술협력을 지원할 수 있는 기금 - 프로그램식 신탁기금(Thematic Trust Fund): 특정주제와 분야에 대한 기술협력만으로 사용목적에 제한하는 기금. 환경보호, 여성개발, 민간부문 개발 등의 특정 주제 및 부문을 정하여 지원대상국가와는 관계없이 이에 해당하는 사업에 대한 지원이 가능.
출연 주체	- 단일국가 신탁기금(Bilateral Trust Fund): 기금형성에 참여하는 출연 주체가 단일국가 혹은 기관. - 다자출연 신탁기금(Multilateral Trust Fund): 기금형성에 참여하는 출연 주체가 다수의 국가 혹은 기관.
타이드 여부	- 타이드 신탁기금(Tied Trust Fund): 해당 기금을 이용한 조달이 출연국 혹은 특정국에 연계되는 기금. - 언타이드 신탁기금(Untied Trust Fund): 특정국에 연계 없이 모든 국가에 조달의 기회가 주어지는 기금.

※ 출처: World Bank 홈페이지, 권율 외(2006), 이계우 외(2006) 참고하여 필자작성.

4) 2008년 OECD 개발원조위원회 회의의 한국에 대한 특별동료평가(Special Review of Korea)에서도 여성 및 환경 등 cross cutting 이슈에 대한 지원 강화 등을 권고하였음.

5) 권율 외(2007) pp.2-3. 참조.

하는 기금이다. 신탁기금은 무상원조 자금이나 증여성이 강한 원조자금을 회원국으로부터 지원받아 자체 대출자금을 보완하여 수원국에 제공하는 일반협력자금( $\infty$ -financing)과 개도국에 대한 정책 지원 및 기술지원에 필요한 비용을 충당하는 기술협력신탁기금(technical cooperation trust fund)으로 나누어진다. 일반협력자금은 주로 프로젝트 집행에 필요한 모든 재화와 용역을 지원하는데 사용되는 반면, 기술협력신탁기금은 주로 기술협력에 필요한 전문가의 용역, 수원국 직원을 훈련시키는데 필요한 비용, 사전타당성조사, 연구사업 등의 비용을 지원하는데 사용된다. 기술협력신탁기금은 일반적으로 무상으로 제공된다<sup>8)</sup>.

## 2. 아프리카개발은행 신탁기금 운영 개요

아프리카개발은행은 아프리카 지역의 빈곤퇴치를 위한 지속가능한 경제·사회개발을 목표로 1964년에 설립된 다자간 지역 개발금융기관이다. 아프리카개발기금(African Development Fund: ADF), 나이지리아 신탁기금(Nigeria Trust Fund: NTF)과 함께 AfDB 그룹(African Development Bank Group)에 속하며, 53개 아프리카 지역회원국(Regional Member Countries: RMCs)과 24개 비지역회원국(Non-Regional Member Countries: non-RMCs)이 주주로 참여한다.

### 가. 신탁기금의 종류와 규모

아프리카개발은행에는 총 25개의 신탁기금이 있으며<sup>9)</sup>, 파트너십협력부(Partnerships & Cooperation Unit)에서 전체적인 관리와 운영을 총괄한다. 이 신탁기금들은 주로 지역회원국과 아프리카개발은행의 사전타당성 조사, 프로젝트 단계별 사업(project cycle operations), 빈곤퇴치, 제도개선 및 역량강화를 위한 컨설팅 등을 위한 재원으로 사용된다. 2007년 기준, 이들 신탁기금을 활용하여 총 56개 사업을 위해 약 776만 UA(1,234만 달러)가 승인되었다<sup>8)</sup>. 기금 출연 조건은 100% 타이드에서 100% 언타이드까지 매우 다양하지만 최근에는 언타이드 신탁기금의 비율이 높아지고 있다<sup>9)</sup>. 출연 주체별로는 아직까지는 기존에 만들어진 단일국가 신탁기금이 다수이나 다자출연 신탁기금도 점차 늘어나고 있다. 대상지역으로는 주로 아프리카 내 지역회원국에 대한 지원에 집중되어 있다. 용도별로는 다양하지만, 최근에는 AfDB의 전략적 우선분야(strategic priority area)인 민간부문, 거버넌스, 재생에너지, 환경, 수자원 등 특수목적용을 위한 프로그램 신탁기금이 점차 늘어나고 있다.

우리나라는 2007년에 500만 달러 규모의 KOAFEC 신탁기금(Korea Africa Economic Cooperation Trust Fund)을 출연하여, 인프라 및 천연자원관리, 정보통신, 한국 경제개발경험 공유, 인적자원개발 등 4개 부문에 있어서 한국과 아프리카의 협력을 위한 워크샵, 초청연수, 사전타당성 조사 등을 추진하기로 하

8) World Bank 홈페이지, 권율 외(2007), 이계우 외(2006) 참조.

9) 2007년 12월 기준.

8) AfDB (2008a) 참고. AfDB의 표준통화인 UA (Unit of Account)는 IMF의 특별인출권(SDR: Special Drawing Right)에 상응하는 가치를 지니며 권율에 따라 변동함. 2007년 12월 31일 기준 1UA=1,590.3 US\$

9) 1990년대 출연된 신탁기금의 경우 타이드 비율이 강하지만, 언타이드 원조에 대한 국제사회의 움직임이 점차 강화되면서 2000년 이후 프로그램식 신탁기금으로의 전환과 함께 대부분 100% 언타이드 조건으로 변화하였음.

〈표 2〉 아프리카개발은행 일반신탁기금 현황

출연국	기탁기금	잔고	통화	협정 체결	타이드조건	선호 부문
오스트리아	100만	99만1천	Euro	2005년	75% 타이드	위생, 환경, 재생에너지, 교통
벨기에	160만	92,239,94	Euro	1990년	50% 타이드	보건, 교육, 농업, 여성개발, 인프라, 훈련, 민간부문개발
캐나다 CATE	500만	—	CA	2001년	75% 타이드	환경, 보건 인프라, 교육, 거버넌스
중국	200만	125만	USD	1996년	90% 타이드	여성, 개발 및 모든 부문
덴마크	1,500만	310만	DKK	2002년	75% 타이드	환경, 보건, 위생, 농업, 인프라, HRD
이집트	—	—	—	1996년	100% 타이드	—
핀란드	843,416	547,821	Euro	2001년	0% 타이드	환경, 인구, 빈곤퇴치, 인권
프랑스	335만	189만	Euro	2000년	75% 타이드	금융
인도	400만		USD	1998년	95% 타이드	
이탈리	200만 (2003년 추가)	260만	Euro	1998년	50% 타이드	사회 경제 부문
일본	1,738,546,000	423,971,402	JPY	1994년	0% 타이드	—
한국	200만	199만	USD	1998년	90% 타이드	—
나이지리아	2,500만	2,317만	USD	2004년	80% 타이드	과학, 기술, 보건, 비즈니스, 금융, 농업
노르웨이	500만	130만	NOK	—	60% 타이드	—
포르투갈	300만 (Euro)	649,000 (USD)	Euro/USD	1987년	100% 타이드	농업, 교육, 보건, 인프라
스페인	140만	—	Euro	1995년	필요시언타이드	공업,기자재, 수송
스웨덴	4,000만	790만	SEK	1998년	80% 타이드	환경, 공업, 에너지, 바이오 기술
스위스	400만	—	SF	1998년	100% 타이드	농업, 환경, 사회, 보건

※ 주: 2007년 12월 기준

※ 한국이 1998년에 출연한 한아프리카 신탁기금의 경우 총 8건의 승인이 있었으며 거의 기금이 소진된 상황임.

※ 출처: AfDB (2006), AfDB (2007a) 참조.

였다. 이에 따라 2007년 튀니지, 남아공에서의 경제개발 경험 전수 워크샵에 이어 2008년 10월 서울에서 장관급 컨퍼런스가 개최되었다.

2000년에서 2004년까지 평균을 보면 신탁기금의 사용은 용도별로는 컨설턴트 용역비가 전체 승인액의 2/3 정도를 차지하였고, 부문별로는 농업/농촌개발에

36%로 집중되어 있다. 그러나 2007년 들어서는 정책 수립, 부문별 조사, 지역회원국 및 아프리카개발은행 직원에 대한 역량강화, 공여국 자금을 활용한 전문가 파견(donor-funded secondment), 기술협력, 투자기 회세미나 및 컨퍼런스 등 지원 대상 사업이 매우 다양 해지고 있다.

〈표 3〉 아프리카개발은행 프로그램식 신탁기금 현황

출연국		기탁기금	잔고	통화	협정 체결	연계 조건	선택 부문
벨기에 Walloon Region		390만	248만	Euro	1999년	75% 타이드	민간부문 농업
NEPAD	캐나다	1,000만	—	CA	2003년	100% 언타이드	IT기술, 수송, 에너지, 위생
	덴마크	300만	—	DKK	2005년		
일본 FAPA		2,000만	1,823만	USD	2006년	100% 언타이드	민간부문
네덜란드	PRSP	143만	—	USD	2001년	100% 언타이드	빈곤퇴치
	FINESSE	630만	477만	USD	2002년	100% 언타이드	재생에너지
	Water Sector Programme	511만	—	Euro	2002년	100% 언타이드	수자원 부문
NORDIC		400만	171만	USD	2002년	100% 언타이드	거버넌스
아프리카수자원 기금 (African Water Facility Funds)		5,974만 (출자예정 금액)	—	Euro	—	—	수자원 부문
한국 KOAFEC기금		500만	—	USD	2007년	100% 언타이드	인프라 및 천연자원, ICT, 지식공유, HRD

※ 출처: AfDB (2006), AfDB (2008a) 참조

〈표 4〉 2007년 국가별 신탁기금 활용 지원 사업

국가	지원 사업 내역
벨기에	- 부룬디 수문조사(Burundi Hydrological Study) 및 콩고민주공화국, 르완다, 우간다 지역 고밀라 보호 조사 - 취약국에 대한 워크샵
캐나다	- AfDB 민간부문지원팀을 통한 위기관리 관련 영 프로페셔널 (young professionals) 훈련
덴마크	- 지역내 개발금융기관 지원 검토 - 아프리카내 에이즈 예방 및 관리에 대한 지원 검토
핀란드	- 감비아 반출항(Banjul Port) 조사
인도	- 에티오피아 농촌지역 도로 지원 - 아웃소싱 사전조사 및 2건의 역량개발 활동
일본	- 정책, 인적자원개발 무상원조 자금을 통한 3건 지원: 경제, 재정프로그램 강화지원, 부키나파소 및 니제르 PRSP 개발 - FAPA 기금을 통한 동아프리카 지하케이블시스템 개발 지원
한국	- 감비아 반출항 조사 지원, KOAFEC 홈페이지 구축 - KOAFEC 세미나 2건
노르딕	- 거버넌스 및 역량개발 지원 관련 130만 UA 규모의 12개 사업 지원
노르웨이	- NORAD 컨설턴트 신탁기금 통한 2건 지원: 어업, 수산양식 부문에 대한 아프리카개발은행 포트폴리오 검토, 여성행동계획 개선
스웨덴	- 2건 지원: 교육을 위한 부채탕감 분석, 아프리카를 위한 AfDB-아프리카연합-아프리카경제연합회 토지정책 계획 조사

※ 출처: AfDB (2008a) 참고 필자 작성

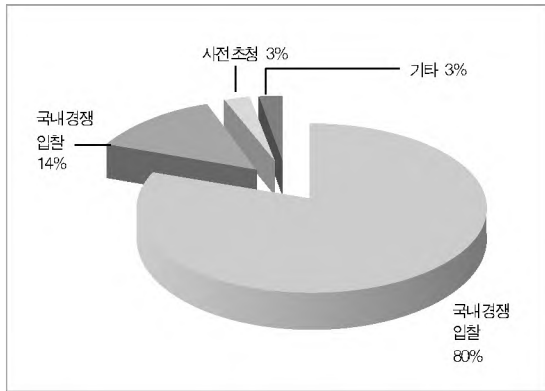
## 나. 아프리카개발은행 조달 현황

아프리카개발은행의 조달방법별 계약의 구성을 보면 계약규모를 기준으로 할 때 국제 경쟁입찰(International Competitive Bidding) 73%, 국내 경쟁입찰(National Competitive Bidding) 13%, 사전초청(shortlists) 10%의 비율로 나누어진다. 물품 및 공사 조달은 대부분 경쟁입찰을 통하지만 컨설턴트 계약의

경우 기존 검증된 컨설턴트들을 초청하여 그중에서 선정하는 사전초청 방법을 주로 사용한다.

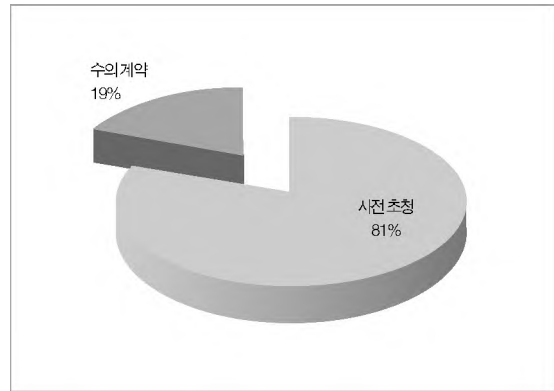
국가별 조달계약의 수주율을 보면 건설, 토목공사를 통한 아프리카 원조의 풍부한 경험과 기술을 바탕으로 중국의 약진이 두드러져 전체 계약에서 1위를 차지하고 있다<sup>10)</sup>. 2006년의 경우 미국과 프랑스가 1위, 2위를 차지했던 것과 좋은 대조를 이룬다. 물품계약에서는

〈그림 1〉 AfDB 물품/공사계약 조달방법



※ 출처: AfDB (2008b).

〈그림 2〉 AfDB 컨설턴트 계약 조달방법



〈표 5〉 국가별 조달계약 수주율

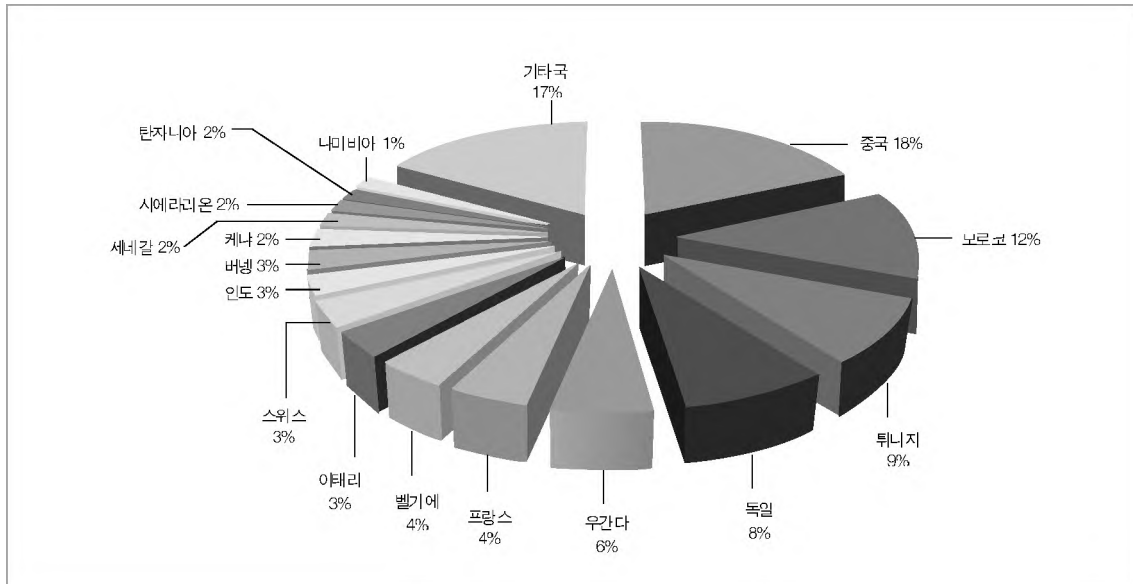
구분	전체 계약		물품 계약		공사 계약		컨설팅 용역 계약	
1	중국	18.6	인도	19.0	중국	24.0	프랑스	12.1
2	모로코	12.4	이탈리	16.2	모로코	15.8	시에라리온	11.3
3	튀니지	8.9	프랑스	13.5	튀니지	10.6	캐나다	9.8
4	독일	8.3	우간다	4.7	독일	9.4	케냐	9.3
5	우간다	5.7	시에라리온	4.6	우간다	5.7	독일	8.0

※ 주: 2006년, 계약규모 기준

※ 출처: AfDB (2008b) 참조 필자 작성.

10) 이는 계약 규모(bid value) 기준이며, 계약수 기준으로는 튀니지가 11%로 1위를 차지했으며, 중국은 1.7%만을 차지함. 이는 중국이 대규모의 공시계약에 주로 강점을 보여줌.

〈그림 3〉 2007년 국가별 AfDB 조달 수주율



※ 출처: AfDB (2008b).

인도가 1위이며, 컨설팅 용역에서 프랑스, 캐나다 등의 선진공여국 외에 시에라리온, 케냐도 활발한 수주율을 보인다.

회원국 간 출자비율과 수주율은 큰 상관관계가 없는 것으로 보이며, 한국의 경우 2004년 한국해양수산개발연구원 말라위 수산양식사업 수주, 2008년 경남기업 에티오피아 도로공사사업 수주 등을 제외하고는 수주실적이 미미한 상황이다. 2003년에서 2008년까지 평균 실적을 내었을 때 금액기준으로 전체의 2.14%에 머무는 수준이다<sup>11)</sup>.

### Ⅲ. AfDB 신탁기금 운용 현황

#### 1. 기존 신탁기금 체제의 문제점

위에서 살펴본 아프리카개발은행의 신탁기금 중 특히 80년대 말에서 90년대까지 출연된 단일국가 일반기술 협력기금(non-thematic bilateral technical cooperation funds)들은 운용상의 효율성과 승인의 신속성을 경감시키는 많은 문제점을 안고 있었다. 가장 큰 문제 중 하나가 출연국 측에서 기금에 부가하는 여러 조건(donor-driven conditionalities)이었다. 예를 들어 자국의 컨설팅트만을 고용하도록 타이드 조건

11) AfDB (2008c). 한국은 2003년에서 2008년까지 총 12,430,314 UA를 수주, 전체의 2.14%를 차지함.



을 내세운다던가, 선호하는 수원국이나 지역으로만 지원 대상을 한정하는 경우가 많았다. 각 기금마다 다양한 경우가 있지만, 많은 기금의 계약은 조달 기사제 및 서비스 형태, 사전승인액, 투자 소득 및 비용 회수, 보고 및 감사 의무 등 매우 다양한 조건의 규정을 포함하고 있었다. 이처럼 신탁기금별 일관성이 없는 공여조건은 협약의 원활한 이행을 방해할 뿐 아니라, 기금 자체의 운영 및 사용에도 장애요인으로 작용하였다.

또한 AfDB 내부에서도 신탁기금을 효율적으로 사용할 수 있는 행정력이 부족했다. 특히 신탁기금을 사용하는 부서에서는 지나치게 복잡한 조달절차, 반복적인 회계, 보고, 감사에 대한 부담<sup>12)</sup>, 그리고 기금사용의 승인이 확실히 되었는지에 대한 불확실성 등에 대한 어려움을 호소하는 경우가 많았다. 승인 컨설턴트 선정의 지연과 반복적인 보고서 작성에 대한 부담감 때문에 신탁기금의 활용 자체를 꺼리게 되는 경우도 많았다. 이러한 복합적인 문제로 인하여 신탁기금이 원활히 지출되지 않게 되고, 공여국 입장에서는 자국이 출연한 기금이 실제로 제대로 활용되지 않는 사실에 대해 불만을 갖는 결과를 가져왔다.

또 다른 문제는 신탁기금 관리에 필요한 행정비(administration fee) 설정 기준이 없다는 것이었다. 기금의 규모나 규정의 복잡도와는 관계 없이, 행정비를 전체 규모의 0~5%로 임관 책정하도록 되어있었는

데, 이는 각기 규모와 성격이 다른 기금 운영의 비효율성을 가져왔다<sup>13)</sup>. 신탁기금의 최소금액(threshold) 및 규모에 대한 표준화된 규정이 없다는 것도 문제였다. 소규모 기금을 운용하는데도 일정규모의 관리비용이 들기 때문에 이는 전체적인 신탁기금의 운용에 불필요한 부담을 주었다. 기금 사용부서에서는 소규모 기금이 있다는 것을 인식조차 하지 못하는 경우도 많았다.

## 2. 개선안

이러한 문제점들이 심화되면서, 아프리카개발은행 내에서는 신탁기금 운영과 관리에 있어서 대폭적인 개선이 필요하다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 이에 따라 아프리카개발은행은 '2006년 기술협력 신탁기금 개혁(Technical Cooperation Fund Reform, TCFR) 프로그램'을 도입하였다<sup>14)</sup>. 해당 프로그램은 표준화(standardization), 간소화(simplification), 일치(alignment)의 3대원칙에 따라 복잡하고 일관성 없는 공여조건, 타이드 조건, 느린 행정절차 등의 고질적인 문제점을 타파하고자 하는 내용을 담고 있었다. 같은 해 9월 이사회(board of directors)는 기관차원에서 신탁기금 개선 프로그램을 공식적으로 추진할 것을 승인하였고, 이를 바탕으로 2006년부터 3개년 간 연도별 목표를 설정, 점진적인 개혁을 추진하기로 목표를 수립하였다.

12) 대부분의 회계, 보고, 감사 등의 절차가 SAP 시스템 등으로 통합되지 않아 비효율성이 가중됨.

13) AfDB (2006). 2003년 미주개발은행의 소시에 따르면 표준화된 행정비를 일괄적으로 책정하는 것이 절차 간소화, 투명성 및 일관성, 행정적 효율성 제고 측면에서 바람직하다고 나타남.

14) 본 프로그램은 당시 신탁기금의 운영과 관리를 총괄하는 하던 부서인 자원모금 파트너십부(Resource Mobilization and Partnerships Unit)에서 이사회(Board of Directors)에 제안하여 승인된 것임.

〈표 6〉 AfDB 신탁기금 개선 3대 원칙

원칙	상세 추진 방향
표준화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 타이드 조건, 행정비, 공개정책(disclosure policies), 감사, 재정보고 관련 공통의 계약서 틀 마련</li> <li>- 다자출연 프로그램식 기금의 경우 타이드 조건, 행정비 뿐 아니라 각 출연국간 협력의 기본 체계, 사무국 비용 재원에 대해 표준화된 계약서 사용</li> <li>- 최소기탁금, 감가상각에 대한 규정 도입추진</li> </ul>
간소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내부 지원 절차의 간소화</li> <li>- 기금 설립의 요청 승인 지급 허가 절차의 자동화(automation)를 통한 신속성 강화</li> <li>- I.NET 도입을 통한 공여국과의 웹기반 정보 공유</li> <li>- 신탁기금에 대한 출연국의 승인을 연중 특정한 시기에 집중</li> <li>- 신탁기금 운영과 관리를 담당하는 부서와 인력의 합리적인 개편</li> </ul>
일치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단일국가의 일반신탁기금 보다는 다자출연의 수자원, 위생, 거버넌스 등 전략적인 핵심분야를 위한 프로그램식 신탁기금으로 전환하도록 출연국 유도</li> <li>- 자원배분을 위한 기획, 예산 과정에서부터 신탁기금의 재원을 포함</li> <li>- 시행부서에서는 신탁기금 재원을 고려하여 사업계획을 수립하고 기금을 활용할 수 있는 프로젝트 사업을 미리 발굴</li> </ul>

※ 출처: AfDB (2006) 내용을 참고하여 필자 작성.

신탁기금의 개선은 정책과 절차의 두 가지로 크게 나뉜다.

## 가. 정책상 개선 방향

신탁기금 정책상의 개선은 다자출연 프로그램식 신탁기금 장려, 언타이드 조건, 행정비 책정의 표준화, 최소 신탁금 및 사전 승인금 규정 등을 포함한다. 먼저, 여러 가지 문제를 내포하고 있는 일반 신탁기금 대신 다자출연의 프로그램식 신탁기금을 장려하였다. 이는 파리선언에 따른 공여국간 조화를 중시하는 국제사회의 동향과 일치하는 것이다. 다자출연 프로그램식 신탁기금은 공통의 프로그램, 목표, 목적에 따라 여러 출

연국 기관이 함께 기금을 기탁하는 것으로, 함께 참여하는 출연국 기관은 공통의 절차에 합의하는 공동협약서를 통해 프로그램 조건 및 규정에 동의하게 된다. 각각의 기탁금은 하나로 합쳐져 합의된 프로그램 활동의 재정충당을 위한 공동 기금을 형성하게 되며, 다자출연의 특성상 특정 공여국의 이익을 위한 타이드 조건이 불가능하다. 출연국간 합의를 바탕으로 모니터링 평가(Monitoring&Evaluation) 가이드라인 및 절차가 각 신탁기금별로 마련된다<sup>15)</sup>.

또한 신탁기금의 점진적인 언타이드화를 목표로 선정했다. 먼저 2006년 12월 31일까지 최소 40%의 신탁기금을 언타이드 하고, 2007년 1월부터는 새로운 신탁기

15) 다자출연 신탁기금은 공여국 원조에 대한 사전계획 수립, 개발효과성 제고 및 결과 모니터링의 강화에 기여한다고 평가됨.

금에 대해 타이드 조건으로는 출연에 대해 협의 자체를 할 수 없도록 하였다. 공여국이 기존 기금을 언타이드 하기를 희망할 때는 적극적으로 장려하고, 타이드 기금분(tied portion of resources)을 이용하여 지역회

원국의 컨설턴트를 우선적으로 고용하는 것도 3년의 개선기간동안에는 허가하도록 하였다. 아프리카개발은행은 개혁기간 동안 지역회원국의 컨설팅 역량을 평가하고 취약점을 파악하여 훈련, 세미나를 제공하고

〈표 7〉 AfDB 신탁기금 절차상 개선 방향

분 야	상세 추진 방향
법적기반	- 신탁기금 각각의 다양한 양자간 기술폭약을 일관된 정책과 절차의 표준협약으로 변경 - 다자출연 기금을 제외한 모든 신탁기금에 적용
행정	- 행정절차 개혁을 위해 각 기금 운영부서에 코디네이터를 선정, 협력을 강화하고 사전 연간계획 작성을 통해 기금 운영의 체계성 및 효율성 제고
기술평가절차	- 연관부서 대표를 포함하는 기술평가위원회를 조직하여 기금 운영 자금 관련한 모든 요청 심의
기금모금·사용	- 중점부문·주제에 초점을 맞춘 전략적 우선 프로젝트 사업과 프로그램식 다자출연 위주 기금 모금, 사용에 대한 공여국과의 집중 협의
공여국 보고	- INET <sup>1)</sup> 프로젝트 상에 최근 사업 정보, 양자간 기금 핸드북, 협약서, 양해각서, 연간 상황보고서 및 재무제표의 공개를 통해 공여국운영 상황 보고
원조조달절차	- 온라인 컨설턴트 등록 시스템 간소화, 통합 컨설턴트 모집·관리 시스템 도입, 사업기획세미나 활성화를 통한 개별 컨설턴트·컨설팅기업의 원조조달 참여 장려
재정운영/관리	- 분기별 재무제표의 지속적인 공여국 전달과 함께 공여국 요청 시 연간 재무제표에 대한 외부 감사 실시, 통합내부관리 <sup>2)</sup> 틀에의 신탁기금 재정정보 포함을 통해 효율성 강화
감사	- 감사의 종류, 빈도 운영 및 자원 총달에 대한 정책 마련, 주기적 내부 감사 평가 실시로 공여국 및 AfDB 내 관리급을 위한 감사 본래의 목표 달성여부 체크
IT 이용	- 웹기반 지원·승인 시스템, 공여국 센터 엑스트라넷 도입과 이를 통한 연례진행보고서 전달, 온라인 보고를 개발, 적극적인 SAP 활용
모니터링/평가	- 구체적인 투입, 결과, 성과 및 목표에 기반을 둔 모니터링·평가를 마련과 함께 매해 이에 대한 진행 상황 및 단점 파악, 수정 작업
성과지향운영	- 로고프레임 방식의 프로젝트 심사 등 기금 구성, 요청 작성, 승인절차상 확인, 시행, 사후관리, 모니터링 및 보고에 있어서 성과지향적, 질적 운영제고

1) 신탁기금 운영상황에 대한 공여국에의 보고 등의 목적으로 현재 구축중인 통합 인트라넷.

2) Integrated Internal Control Framework.

※ 출처: AfDB (2006) 내용을 참고하여 필자 작성.

지역내외 회원국 컨설팅 협회 간 협력을 장려하는 등 역량강화 방안을 모색하기로 하였다<sup>16)</sup>. 또한 모든 컨설턴트의 데이터베이스를 통합 관리하여 균등한 기회를 제공하고 온라인 지원도 가능하게 하는 등 컨설턴트 고용의 효율성을 강화하기로 하였다. 기존에 표준화되어 있지 않던 행정비에 대해서는 전체 기탁금의 최소 5%로 하는 규정을 마련하였다.

지나치게 많은 기금운영에 따른 행정적 부담을 줄이고 복잡한 절차를 간소화하기 위해 최소 기탁액을 마련하였다. 단일국가기금은 최소 100만 달러, 다자출연 기금은 최소 200만 달러 이상이 되어야만 기탁할 수 있도록 하였다. 출연국의 사전승인(pre-approval)을 요하는 최소금액(threshold)을 단일국가기금은 10만 달러, 다자출연 기금은 50만 달러로 규정하여, 아프리카 개발은행의 대행 권한을 강화하고 기금운영 및 집행의 효율성을 강화하도록 했다<sup>17)</sup>.

#### 나. 절차상 개선방향

정책상의 개선을 제대로 시행하기 위해서는 절차상 개선이 필수적으로 뒤따라야 한다. 이에 따라 아프리카 개발은행은 법적 기반, 행정, 기술평가 절차, 기금 모금 사용, 공여국 보고, 원조조달 절차, 재정운영 관리, 감사, IT이용, 모니터링 평가, 결과위주운영(result-based-management)의 11개 분야에서의 개선을 함께 추진하였다.

기술협력 신탁기금 운용과 관리의 효율화를 위해서는 위와 같은 아프리카개발은행 측의 정책 절차상의 개선 노력이 우선적이지만, 공여국 측의 협력도 함께 이루어져야 한다. 즉, 공여국 측에서 보다 자유로운 기금운용을 허용하고, 기금 운영 관련 의사결정이나 승인을 보다 신속히 추진하기 위한 노력이 필요하다.

### IV. 우리나라에의 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 아프리카개발은행은 국제사회의 원조효과성 제고 움직임에 발을 맞추어, 지난 몇 년 간 기술협력신탁기금의 운용체제 개선을 위해 적극 노력하여왔다. 그 결과로 최근 프로그램 식 신탁기금이 확대되고 있으며 신규 기금은 대부분 언타이드 조건으로 출연되고 있다. 전략적 주요부문에 신탁기금이 집중 지원되고 있고 이는 국가별 지원 내역에서도 잘 드러난다. 우리나라의 경우 2007년 KOAFEC 신탁기금의 출연을 통해 인프라 및 천연자원개발, ICT, 인적 자원개발 및 개발경험 전수에 대한 지원을 추진하기로 하였으며, 향후 아프리카개발은행과의 다자협력 강화에 상당히 긍정적인 토대를 제공한다. KOAFEC 신탁기금은 언타이드기금이기는 하지만 개발경험전수, ICT 등 국제경쟁입찰에서도 우리 업체, 컨설턴트가 유리한 입지를 차지할 수 있는 부문에 대한 지원을 목적으로 마련된 재원이다. 이를 적극 활용하기 위해서는 해당부문에 대한 전문 원조 인력과 컨설턴트의 집중

16) 신탁기금의 완전한 언타이드는 회원국내 모든 국적의 컨설턴트를 고용할 수 있다는 의미이기 때문에, 선진공여국에 비해 상대적으로 경험과 역량이 부족한 아프리카지역회원국에 대한 지원 노력의 일환임.

17) 개별 원조사업 시행을 위해 매년 공여국의 승인을 요구하는 기존 방법은 지출지연과 공여국의 지나친 감독으로 효율성 저해를 가져옴.

육성이 필요하다. 경제개발경험, 중소기업 육성, 전자 정부 등 IT기술 개발 및 활용 등 한국의 상대적 우위부분을 집중 개발하되, 지역상황에 맞는 개발모델의 수립과 전수가 필수적이다<sup>18)</sup>.

신탁기금을 통한 다자간원조와 양자간 원조는 상호 보완 및 시너지효과를 내어야 한다. 예를 들어 '르완다식수개발사업 타당성조사' 식의 특정국가, 특정부문에 대한 프로젝트위주의 타당성조사나 기술협력의 경우 양자간 원조를 통해서도 지원이 가능하기 때문에 굳이 신탁기금을 통할 필요가 없을 것이다. 여러 국가에 적용될 수 있는 폭넓은 주제, 부문에 대한 지원 등 다자간원조를 활용하여 보다 큰 효과를 얻을 수 있는 사업을 위해 신탁기금을 적극 활용해야 한다. 일본의 '동아프리카 지하케이블 시스템 개발지원', 벨기에의 '취약국에 대한 워크샵', 캐나다의 '민간부문지원팀을 통한 위기관리 관련 영 프론퍼셔널 훈련' 등은 좋은 예가 될 수 있다.

보다 장기적으로는 다자출연 신탁기금에도 공여국으로 참여하여 다자간원조의 조화를 제고함으로써 아

프리카 지역에서 우수 공여국으로서 입지를 강화해야 한다. 최근 아크라고위급회의에서도 논의되었듯이 남남협력(South-south Cooperation), 삼각협력(Triangular cooperation)의 중요도가 높아지면서, 한국과 같이 모범적인 개발경험이 있는 신생공여국의 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 국제사회 원조 기여를 위한 한국의 잠재력은 충분히 인정받은 상황이며, 이를 위해서 각 지역 및 국가 부문에 적절한 개발모델을 개발해야 한다. 또한 한국 내 관련기관 및 컨설턴트가 아프리카개발은행내의 신탁기금 관련 동향과 절차, 관련 규정을 숙지하고 사업기획 세미나에 적극 참여할 수 있도록 제도적 지원이 보다 강화되어야 한다. 원조 효과성 제고를 위한 아프리카개발은행의 개선 움직임은 우리에게 위기임과 동시에 기회가 될 수 있다. 아프리카개발은행과의 적극적인 협력을 통해 이를 기회로 활용한다면, 한국은 DAC 회원국으로서의 위상에 걸맞은 모범 공여국의 입지를 구축하고 더 나아가서는 개발경험을 통해 아프리카 빈곤퇴치에 적극 기여하는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

18) 권을, 정지선(2006) 참고.

## [ 참고 문헌 ]

### 1. 국내문헌

- 권율, 정지선. 2006. 아프리카개발은행 신탁기금의 현황과 시사점. 대외경제정책연구원.
- 권율 외. 2007. 국제개발은행 신탁기금 장기 운영전략. 기획재정부 용역보고서
- 김영기. 2007. MDB 신탁기금 운용전략, 대외경제전문가포럼 ODA 연구회 발표자료, 대외경제정책연구원
- 이계우 외. 2006. 다자간개발원조기관과의 협력지원정책의 필요성과 추진방향을 위한 연구, 외교통상부 용역보고서
- 한국수출입은행. 2008. New partnership with EDCF for Growth & development, 가나 아크라 KOAFEC Workshop 발표자료.

### 2. 외국문헌

- AfDB, ADB, EBRD, laDB, WB. 2005. Update on Cooperation Among Multilateral Development Banks.
- African Development Bank. 2006. Memorandum – Proposal for Technical Cooperation Fund Reform at the African Development Bank.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Annual Report 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Annual Procurement Report 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008c. Procurement Summary by Country From 2003 to 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008d. Procurement Statistics by Country – Non regional counties.
- DFID. 2005. DFID's Assessment of multilateral organizational effectiveness: an overview of results.
- \_\_\_\_\_. 2007. African Development Bank Development Effectiveness.
- Daniell et al. 2004. Study of the efficiency and effectiveness of the African Development Bank Technical Assistance Fund.
- MOPAN. 2007. The Annual MOPAN Survey 2007: Donor perceptions of Multilateral Partnership Behaviour at Country Level.
- OECD. 2003. Rome Declaration on Harmonization.
- \_\_\_\_\_. 2008. Special Review of Korea.

<http://go.worldbank.org/GABMG2YEJO>