HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고

Catalyzing Development: A New Vision for Aid

김인 한국국제협력단 정책연구실 실장

목차

Ⅰ. 공동연구 추진 배경
Ⅱ. 연구내용
Ⅲ. 일정

Ⅰ. 공동연구 추진 배경

○ 우리 정부(외교통상부)는 2011년도 하반기 부산에서 '제4차 원조효과 고위급회의(HLF4)'를 개최할 예정

○ HLF4에서는 현재 '원조효과성 향상 국제 파트너십'의 근간이 되고 있는 파리선언(2005년 HLF-2에서 채택)을 발전적으로 계승할 새로운 선언이 채택될 예정이며, 동 선언은 파리선언의 후속 파트너십 체제에 관한 상세한 내용을 담을 예정

○ 한국은 개최국가로서 HLF4 준비 집행위원회를 주도하고 있으며, SD에 담길 파리선언의 실질적 성과와 향후 파트너십 구상(안) 등의 컨텐츠 발굴을 주도해야 함.

○ 동 컨텐츠 발굴의 일환으로 KOICA는 JICA, 브루킹스 연구소와 함께 '서울 원조효과고위급회의 준비 공동연구'를 추진하게 됨.

II. 연구내용

1. 방향 및 구성

○ 현재 원조 효과성 논의를 발전시킬 수 있는 주제를 중심으로 실증적 자료와 사례연구를 기초로 하여, HLF4 집행위원회가 부산 선언(안) 도출하는데 기여.

- 오늘날 개발원조는 성장 및 기초적 인간복지, 글로벌 공공재 제공의 3대 목표에 기여하고자 하며, 개도국의 이질적 상황에 대한 맞춤형 원조 방안에 더욱 초점을 두어야 함.
- 이러한 목표 달성에 대한 담론을 주도하기에는 '원조효과성'이 너무 협소한 경향이 있으므로, SD에서 새로운 담론을 제공해야 함.
- 새로운 담론 구성을 위해서는 개발원조가 실제로 개도국의 개발을 촉진했는지를 보여주는 실증적 연구가 필요.

○ 연구는 크게 ① 새로운 주체 (4개 주제), ② 새로운 도전 (3개 주제), ③ 새로운 접근 (3개 주제)의 3개 파트를 구성하는 10개 주제로 나눠지며, 이를 아우르며 새로운 비전을 제시하는 Overview paper까지 총 11개의 페이퍼로 구성.

- 국제원조체계는 이제 DAC 국가 뿐만 아니라 비 OECD 공여국 및 민간 부문의 행위자를 포괄하고 있으며, 다양한 구성원들 간의 체계적·전략적 조정을 위하여 전통적 원조기관 간 파트너십을 넘어 새로운 포괄적 파트너십을 구축하여 변화하는 원조 체제에 통합하는 방안에 대한 연구 필요. 또한 파리선언의 지표들이 기후변화나 취약국과 같이 전통적인 공여국–수원국의 경계를 뛰어넘는 새로운 원조 이슈들과 새롭게 대두되는 원조전략 및 방식에 대해서 다루어야 함.
- 제4차 원조효과성 고위급 회의 준비를 위해 동 페이퍼는 개발 전망을 변화시킬 수 있는 국제적 담론 형성을 위해 10가지 "Game changer Action"을 제시

2. 연구 소주제 및 개요

1) Catalyzing development: A New Vision for Aid (Overview Paper).

■ 연구자: Homi Kharas(Brookings), 정우진(KOICA), Koji Makino(JICA)

■ 연구내용

① Aid Works: Selected Asian Case Studies – 한국, 베트남, 인도네시아, 캄보디아 등 원조를 활용, 개발에 성공한 사례로부터 공통적인 성공 요소 연구

② A New Vision for Aid – 10개 페이퍼 요약

③ Next Steps for Seoul: An Actionable Agenda: 서울선언을 위한 프로포절 제시

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 아시아의 성공적인 수원국의 사례를 논의하여 원조가 이루어 낼 수 있는 역할에 대해서 살펴보고 이를 토대로 본 연구의10개의 에세이를 요약함으로서 HLF-4 서울아젠다를 위한 10개의 행동가능한 "Game-Changer" 프로포잘 제시.

○ 한국 베트남, 인도네시아, 캄보디아 등의 사례는 수원국의 개발에 안정적이고 장기적으로 투자할 수 있는 공여국이 존재하고 원조를 국가개발 우선순위에 일치시킬 수 있는 강력한 수원국의 주인의식, 그리고 현지인의 인적역량강화가 핵심적이라는 공통점을 가지고 있음.

○ 주요 논의로는 이 페이퍼가 이 연구 중 가장 중요한 챕터로 보다 더 정치적으로 새롭고 설득력 있게 프레임되어야 한다는 점, 가장 큰 성공요소로 꼽는 Ownership을 이루는 구성요소가 무엇인지에 대한 질문, 그리고 사회발전과 경제발전의 중요성에 대한 참가자들 간의 견해 차 등이 있었음.

○ 또한 베트남의 원조 일치성에 대해서 너무 비판하기 보다는 PRSC 등 모범적인 사례에 대해서 부각할 필요성에 대해 언급.

2) New Players

(1) Coordinating Frameworks with New Players Participation.

■ 연구자: Ngaire Woods (옥스퍼드 대학교)

■ 연구내용: 조율과 협력의 개념을 비교하여 국제 사회의 원조조정 방안 연구.

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 원조조화에 있어서 수원국 정부의 권한과 책임성을 강조하고, 자국 국민에 대한 이들의 신뢰(trust) 문제 보다는 전 국민이 개발 효과성의 혜택을 누릴 수 있도록 적극적으로 원조조화를 해나가야 하는 인센티브가 있음을 강조.

○ 아울러, 취약국, 최빈국 등 특수 상황에 처한 국가들에 대한 일괄적이고 카테고리적 접근보다는 개별 국가 차원에서의 특수성을 바탕으로 개발문제를 인식, 접근하는 국별 방식이 필요함을 강조.

○ 패널로 참여한 세계은행의 Barbara Lee는 'Harmonization'이란 동등한 입장과 원칙을 가진 파트너간 관계를 전제로 하는 것이라며, 신흥 공여국 및 각종 민간단체의 부상으로 인해 국별 레벨에서 균등화되지 못한 파트너 관계가 이슈가 되고 있음을 지적하고, 수원국 정부 주도의 원조 조율(coordination)이 강화되어야 함을 역설

(2) New Development Partners and Global Development Partnership.

■ 연구자: 박강호 (외교부)

■ 연구목적: 신흥 공여국의 등장이 기존 국제개발협력 체계에 미치는 영향과 국제원조체계에 이들을 포함하기 위한 가이드라인 제시

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 중국, 브라질 등 신흥공여국에 대한 상세한 분석을 제시하고, 이들의 등장이 기존 OECD/DAC 공여국 위주로 편성되어온 국제개발협력 구도와 내년도 HLF-4에 미치는 영향에 대한 분석을 제시.

- 2008년 기준 non-DAC 공여국의 전체 ODA 규모는 143억불 가량으로, 이는 전체 ODA의 11.8%에 해당되는 것으로 추산.
- 차후 HLF-4 등을 통한 스탠더드 및 원칙 정립시 이러한 신규 개발 협력 파트너들의 적극적인 참여가 전제되어야 하며, 주인의식, 원조 일치, 역량강화 등의 이슈에 있어서 이들 신규 파트너에 대한 최소한의 가이드라인이 제시되어야 할 것을 강조

○ 아울러, 이들 신규 파트너들은 2015년까지 GNI 대비 0.15%까지의 ODA 목표를 약속해야 할 것으로 주장

(3) Private Philanthropy

■ 연구자 : Sam Worthington (InterAction)

■ 연구내용: 확대되고 있는 민간개발원조 (PDA)와 ODA의 연대 및 상호보완 방안 연구

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 그간 NGO를 비롯한 민간 자선단체의 참여 규모가 큰 폭으로 성장해 왔음을 지적하고, 이는 단순한 규모의 확대 뿐 아니라 다양한 형태의 파트너의 등장을 불러왔음을 역설.

○ 이들 민간 자선단체들은 주로 국가 단위에서 참여하고 있으며, 따라서 수원국 레벨에서 민간단체 원조(PDA)와 공공 ODA를 포괄하는 범사회적 접근('whole of society')을 통해 PDA와 ODA간 상호보완적인 역할을 극대화 할 필요가 있음을 주장

○ 패널들은 민간단체 뿐 아니라 민간 기업, 신흥공여국 등 새로운 개발 협력 파트너들의 포괄 측면에서 각 수원국 레벨에서의 전 사회적 접근의 효용성 및 타당성에 대해 공감을 표하는 한편, 이러한 측면에서의 원조 조정 이슈를 좀 더 발전시켜 나가야 할 것임을 밝힘.

(4) Private Corporations

■ 연구자: Jane Nelson (하버드 대학교)
■ 연구내용: 지속가능한 개발과 성장에 대한 민간 부문의 기여를 전정부적 및 섹터별 접근을 통해 재조명
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  ○ 지속가능한 개발과 성장에 대한 민간 부문의 기여를 재조명하는 한편, 새로운 시장경제에 바탕을 둔 경제성 논리를 사회, 환경 개발 목표와 적절히 배합할 수 있는 리더십이 필요함을 강조.
  ○ 이를 위해 첫째, 민간 부문은 공여국들이 'Whole of government'를 통해 범 사회적인 개발전략을 실행해 나가는 것을 지원할 수 있어야 할 것이며, 둘째, 수원국내 비즈니스 리더들이 자국 내에서의 통합적이고(Inclusive) 환경 친화적인 개발과 성장을 위해 나아갈 필요가 있음을 강조.
  ○ 또한, 민간 부문과의 협력은 기존의 공여국-수원국 관계보다 섹터별 접근법에 기반하는 것이 필요함을 역설.

3) New Challenges

(1) Fragility

■ 연구자: Shinichi Takeuchi (JICA)
■ 연구내용: 취약국을 역량 및 합법성의 함정으로 분류하고 에서 효과적인 원조 모델에 대한 정책방향 제시
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  ○ 취약국을 역량의 함정(capacity trap)과 합법성의 함정(legitimacy trap) 시각에서 분류하고, 이를 바탕으로 교훈을 도출, 향후 정책 방향을 제시함.
  ○ 첫 번째, 두 가지 함정간 상호 의존성은 취약국에 대한 대책이 포괄적이고 장기적이어야 하며, 두 번째, 이들 국가에서의 수혜자 그룹 간 공평한 개발재원의 분배 등의 이슈가 필요함을 역설

(2) Capacity Development

■ 연구자자: Akino Hosono (JICA)
■ 연구내용: 캄보디아와 콩고 사례를 바탕으로 효과적인 역량강화의 성공요인을 정리
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 캄보디아와 콩고 사례연구를 바탕으로 효과적인 개발협력을 위해 필요한 성공 요인을 정책적 환경, 광범위한 공공 컨센서스, 역량강화를 유도하는 계기(trigger), 상호 학습 프로세스 및 규모 확대 등으로 정리

(3) Development Aid and Financing Global Public Goods: The Example of Climate Protection.

■ 연구자: Kemal Dervis (Brookings)
■ 연구내용: 기후변화가 원조에 미치는 영향을 분석하고 이와 같은 글로벌 공공재 제공을 위한 재원마련시 필요한 접근법 연구
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
○ 지난 수년간 기후변화 부분에서 새로운 양자간 펀드들이 활발히 생겨났음을 지적하는 한편, 기존 체제의 한계와 문제점에 대해 분석하고 이에 대한 방안을 제시.
○ 기존 기후변화 펀딩이 과연 부유한 국가들의 과거 대기오염에 대한 가난한 국가들에 대한 보상인지 혹은 Global Public Goods로서의 기후변화 관련 지원이 전 세계적인 상호 이익 창출에 기여할 수 있는 일종의 인센티브로 볼 수 있는지가 이슈라고 지적.
○ 이에 대한 방안으로서 우선, 글로벌 차원에서 이산화탄소 방출을 저렴한 비용으로 최소화하는 방안과, 이의 진전 상태를 평가할 수 있는 노력을 포함하며, 이는 향후 기후변화에 관한 국제회의에서 다루어져야 할 것임을 지적.
○ 이와 동시에, 기후변화 전체 이슈를 아우르는 단일 프레임워크보다 삼림보존과 같은 특정 하부섹터별로 대응방안을 규명, 국가들의 동의를 이끌어 내는 것 역시 효과적일 것으로 제시.

4) New Approaches

(1) What Works in South-South Cooperation.

■ 연구자: 이현주 (KOICA)
■ 연구목적: 남남 및 삼각협력의 효용성과 제한점 및 확대방안 연구
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
○ 남남협력은 근간의 개발협력 방식에 대한 혁신적인 보완책으로서 최근 들어 새로이 조명받고 있으며, 그 규모와 범위도 나날이 증가하고 있음.
○ 수원국 국가 단위에서 보았을 때 남남협력이 가지는 효용성은 크게 세 가지로서,
- 첫째, 개발재원 조달에 있어서 기존 북남협력에 대한 보완으로서,
- 두 번째, 역내 연결성 증대 및 시장경제 관련 지원 사업을 통한 지역협력과 통합수단으로서,
- 그리고 세 번째, 기술협력 측면에서 기존 북남협력 기술전수가 봉착했던 각종 문제들을

효과적으로 대처할 수 있도록 실제적이고 현실적인 기술과 지식 전수를 가능하게 하는 측면으로 요약됨.

○ 하지만 남남협력은 원조의 파편화, 수직적 의사결정 구조, 비정책적 조건부, 평가와 모니터링의 부재 등 여러 가지 문제점을 안고 있는 것도 사실이며, 이러한 문제를 개선하고 남남협력의 잠재력을 최대 발현하여 향후 이러한 협력 형태가 효과적인 방향으로 확대되어 나갈수 있기 위해서는 다양한 레벨에서의 구체적인 정책 방안이 요구됨.

○ HLF4에서 남남협력은 하나의 중요한 의제로 다루어 질 필요가 있으며, 남남협력의 개념 정립 문제, 남측원조의 기존 원조효과성 원칙 적용 문제, 지역성에 대한 재조명 등 여러 가지 논의가 이루어져야 할 것임.

○ 수원국 국가 단위에서는 수원국내 광범위한 원조 조율 체제 확립 등에 대한 기존의 노력이 지속, 확대될 필요가 있으며, 아울러 남측 공여국에 대해서도 모니터링 및 평가 시스템 구축, 원조효과성 원칙의 실제 적용 방안 마련을 위한 다양한 국제사회의 지원과 자체적인 연구, 조사를 통한 정책 수립 과정이 필요할 것임.

- 아울러 북측 공여국 역시 남남간 협력에 대한 기술적, 재정적 지원을 확대해 나가려는 노력이 필요함.

○ 지역 레벨에서는 역내 개발사업의 효과적인 조율 등을 효과적으로 수행해 나갈 수 있는 기구 혹은 조직을 확보해 나갈 필요가 있음

- 글로벌 레벨에서는 남남간 혁신적인 기술협력의 확대를 중개할 수 있는 온라인과 오프라인이 결합된 쌍방향 Platform 방식의 매커니즘 창설을 고려해 볼 수 있음.

※ 패널 의견 요지:

○ 남남협력의 원동력으로서의 민간부문의 역할에 대해서도 언급할 필요가 있음(Bruce Jenks, 하버드대)

○ 삼각협력이 기존 남-남, 남-북간 협력을 위한 효과적인 틀이 될 수 있음(Akio Hosono, JICA)

○ 지역 단위 조정 매커니즘은 신규 시스템 창설보다 아시아개발은행(ADB)과 같이 적절한 기존의 지역기구를 적극적으로 활용할 필요가 있음. (Jane Nelson, 하버드대)

- 이러한 지역단위 매커니즘 경험을 바탕으로 글로벌 단위의 체제를 시도하는 것이 순서상 바람직 할 것으로 판단. (Koji Makino, JICA)

○ 글로벌 단위의 Platform은 다분야 체제보다는 특정 분야별로 특화된 방식으로 접근하는 것이 현실적이고 효과적일 것임(Alan Gelb, Center for Global Development 및 Jane Nelson, 하버드대)

○ 역량강화와의 연관성 관련, 남남협력의 역할과 효용성에 대해 아시아 지역 국가 사례 뿐 아

니라 아프리카 지역에 대한 사례도 볼 필요가 있을 것임(Ezra Suruma, 브루킹스 연구소)
투명성 제고를 위한 M&E시스템을 좀 더 구체적으로 발전시켜 언급하기를 희망

(2) Transparency

- 연구자: Homi Kharas (Brookings)
- 연구목적: 원조활동에 대한 정보제공 체계 개선과 원조가 개발에 미친 성과를 공유할 수 있는 국제적 체계 연구
- 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  - ○ 전체 ODA의 1/3정도만 IATA에 가입되어 있을 정도로 국제적 차원에서의 정보교환이 미미.
  - ○ 투명성은 공급자 중심보다는 수요중심의 정보가 되어야만 강제적 규칙 적용이 어려운 개발협력 파트너들 사이에서 유용하게 쓰일 수 있음. 이를 위해서는 로컬 차원의 데이터가 중요하나 지역차원에서의 데이터 갭(Gap)은 더 큼. 데이터 수집을 용이하게 하기 위해 IT나 Geo-referencing툴 사용가능.
  - ○ 주요 논의로는 수원국이 정보 수집의 플랫폼이 되야 한다는 점, 프로젝트 차원이 아니라 현지 지역 차원에서의 평가의 중요성, 역으로 정보의 과부하에 대한 우려 등이 있었음.

(3) Scaling up

- 연구자: Johannes Linn (Brookings)
- 연구목적: 원조분절화와 프로젝트 소규모화에 따른 비효율성을 극복하기 위한 원조 규모 확장 방안 논의
- 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  - ○ 성공적이고 혁신적인 활동이 규모 확장되지 않는 Type I 에러와 부적절하게 규모 확장된 Type II 에러가 존재.
  - ○ 규모 확장도 기관의 내부 인센티브와 절차가 규모확장에 도움이나 방해가 될 수 있음. GAVI처럼 수직적 자금일 경우 평가범위도 작고 프로젝트도 간단하기 때문에 스케일업이 쉬우나, 타 자원이나 자금을 대체하지 않고 이들과 파트너십을 이루거나 역량강화 및 포괄적 정책 형성에 있어서 제한점이 있음.
  - ○ 스케일업은 강력한 정치적 지원 없이는 불가하며, 개발 파트너들이 스스로의 운용정책이나 평가 등에서 규모 확장의 목적에 대해서 명시할 때 더 이루어지기 쉬움.
  - ○ 주요 논의는 비교우위를 살려 선택과 집중을 할 때 스케일업이 이루어지기 쉽다는 점이 논의됨. 또한 원조규모 확장을 위해 새로운 형태의 자금이 필요한지 기존 자금들의 협력이 필요한지, 협력시의 Branding 문제는 어떻게 해결할 것인지에 대해서 논함.

Ⅲ. 일정

시기	내용
′10.1월	• 연구 착수 및 개별 연구자 확정
′10.3월	• (8일) 착수보고 (미국 워싱턴)
′10.7월	• (29~30일) 중간 보고 워크숍 개최 (미국 워싱턴)
′10.12월	• KOICA 개최 제4회 국제 ODA 컨퍼런스에서 성과 공유 및 공동연구 완료 • 외교부 주관 워크숍에서 HLF-4 의제 선정을 위한 기본 자료로 활용 예정