

법제교류 연구 10-15-□-4

# 가 ODA

- -

이 경 회

# 가 ODA

- -

A study on ODA Legislation of major countries  
: Sweden

연구자 : 이경희(전문연구원)  
Lee, Kyung-Hee

2010. 10. 29.



## 국문 요약

스웨덴의 삶의 질에 대한 수준은 국제적으로 높게 평가 받고 있으며, 더불어 공적개발원조협력분야에 있어서도 일류수준이라 할 수 있겠다. 예컨대 스웨덴의 2010년도 GNI(국민총생산량)대비 ODA는 OECD의 DAC(개발원조위원회) 22개 회원국 중, 1.00%로 세계 제1위이다.

일찍이 스웨덴의 원조에 대한 이념은 1814년 나폴레옹 전쟁이후 적극적인 중립정책에 따른 세계 빈곤민을 대상으로 시작되었다고 할 수 있다. 이 이념은 원조를 통해 세계평화와 번영, 진정한 민주주의를 달성하기 위해 공헌하는 것으로 나아갔다고 하겠다. 이러한 이념의 구체적 실현을 위하여 스웨덴 국회는 2003년 12월 정부가 제출한 “Policy for Global Development(:PGD)”를 만장일치로 결의하였다. 여기서 지속가능한 국제적 개발참여를 목적으로 인권을 강조하며 빈곤문제를 과제로 선언하고 있다.

특히 스웨덴의 ODA정책과 관련 법제는 스웨덴이 속한 EU국가들은 물론 그 밖의 ODA정책을 시행하고 있는 국가들에게도 영향을 주고 자리하고 있다. 즉 국제사회에서 ODA의 일류국가이자 대표적인 모델 국가로서 연구할 가치가 있다 하겠다.

본고는 스웨덴 공적개발원조의 법제분야의 연구에 집중하고 있는바, 여기서 관련 법제의 특성을 우선하여 살펴보고자 한다.

첫째 스웨덴 공적개발원조법이라고 할 수 있는 PGD상의 각 목적들 내지 규정들은 각 목적에 따른 법제분야의 지원을 포함하고 있다. 또는 적어도 각 목적의 실행에 관한 절차 내지 제도를 포함한 시행정책을 포함하고 있다.

둘째 스웨덴 PGD는 지속적인 정부보고를 통해 선언적 내지 목적적 규정들의 해석내지 구체적 시행방안을 제시하고 있다. 이는 계속적으

로 PGD가 새롭게 제시되어 형식적 개정엔 못 미치더라도 적어도 그 실질적 내용이 계속 변천되도록 한다.

셋째 입법평가의 부문에 해당한다고 할 수 있는 스웨덴 공적개발원조에 대한 평가는 단순한 결과의 평가뿐 아니라 지원단계 이전시점까지 포함하고 있다.

물론 공적개발원조란 각 국가의 개별적 특성이 매우 크게 반영된 ‘지역성’이 짙은 분야이다. 따라서 이를 모든 국가의 법체계에 그대로 적용할 수 없다. 다만 그 법체계의 지역성의 이해를 위해 앞서 실시한 특성을 전제한다면 우리나라의 관련 법제에 있어서도 충분히 고려될 수 있을 것이다.

※ : (:ODA), (:Sweden's Policy for Global Development(:SPGD),

## Abstract

The level of quality of life in Sweden is highly evaluated and the Swedish level of ODA (Official Development Assistance) is the highest. For instance, as of 2010, the GNI (Gross National Income) per ODA in Sweden was the highest (1.00 percent) of the 22 members of the Organization of Economic Cooperation and Development's DAC (Development Assistance Committee).

The philosophy of Sweden's ODA for the world's poor was originally based on its active neutrality policy, put into effect after the Napoleonic Wars of 1814. The country's assistance has contributed to the achievement of world peace, prosperity and true democracy. As a part of realizing the country's ODA philosophy, the Swedish Parliament agreed unanimously on the "Policy for Global Development" (PGD) submitted by the government in December of 2003. The PGD stressed maintaining human rights, participating in sustainable global development and addressing the problem of poverty as its tasks.

The laws related to Sweden's ODA have not only influenced the European Union, but also other countries implementing ODA. This is worth researching, since Sweden is a leading nation in providing a representative model of ODA.

This paper aims to examine Swedish laws related to ODA and their characteristics. It focuses on three specific areas.

First, it examines how the objectives and regulations of the PGD, which can be said to be a part of Swedish ODA law, include assistance from the realm of legislation, as determined with regard to each particular objective. This also includes implementing policy covering

procedures and systems related to the implementation of each objective.

Secondly, it regards how Sweden's PGD suggests the interpretation of proclamatory and objective regulations and concretely implements measures through continuous government reporting. It is necessary for the PGD to be continuously updated and its essential contents needs to be constantly in transition, even if they cannot be formally revised.

Finally, it shows how an evaluation of Swedish ODA that can be applied to an estimation of its legislation must include both the evaluation of simple results and of pre-assistance stages.

Of course, ODA has strong regional characteristics that reflect each nation's individual features. Accordingly, each nation's ODA framework cannot be absolutely applied within the legal system of any other country. However, if the characteristics mentioned above are sufficient for understanding the regional characteristics of its legal system, laws related to Sweden's ODA could be considered with relation to ODA laws in Korea.

※ Key Words : ODA (Official Development Assistance), SPGD (Swedens' Policy for Global Development), Policies and Laws related to ODA

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 목적 및 필요성 .....	11
제 2 절 연구의 범위 .....	12
제 2 장 스웨덴 공적개발원조의 역사와 현황 .....	15
제 1 절 스웨덴 공적개발원조의 이념과 역사 .....	15
1. 스웨덴 공적개발원조의 기본이념 .....	15
2. 스웨덴 공적개발원조의 역사 .....	17
제 2 절 스웨덴 공적개발원조기금과 정책동향 .....	19
1. 공적개발원조기금 현황 .....	19
2. 국제ODA정책에 대한 스웨덴ODA정책 동향 .....	20
제 3 장 스웨덴 공적개발원조정책과 수행체제 .....	27
제 1 절 스웨덴 공적개발원조정책의 개요 .....	27
1. 스웨덴 공적개발원조정책의 수행체제 .....	27
2. 공적개발원조협력의 대상국 .....	28
3. 공적개발원조협력의 분야 .....	31

제 2 절 스웨덴의 공적개발원조 시행기관 .....	33
1. 개 관 .....	33
2. 스웨덴 외무성 .....	34
3. 스웨덴 공적개발원조협력청(SIDA: Swedish International Development Agency) .....	36
제 4 장 스웨덴 공적개발원조 법제 .....	39
제 1 절 스웨덴 공적개발원조 법제의 개관 .....	39
제 2 절 스웨덴 공적개발원조 법제의 주요내용 .....	40
1. UN과 밀레니엄 개발목표(The Millennium Development Goals) 의 지향 .....	40
2. 국제협력계획과의 조화 .....	40
3. 스웨덴 정부의 8대 정책의 반영 .....	43
4. 시민조직과 비정부조직(NGO)의 활성화 .....	44
제 3 절 스웨덴 공적개발원조 법제의 새로운 제안 .....	44
1. 개 요 .....	44
2. 새로운 PGD의 주요 내용 .....	47
3. 글로벌 과제에 대한 새로운 PGD의 제안 .....	57
4. 규정의 시행에 관한 PGD의 새로운 제안 .....	71
제 5 장 스웨덴 공적개발원조의 사례와 평가 .....	81
제 1 절 스웨덴 인재양성원조의 사례와 평가 .....	81
제 2 절 스웨덴 환경개발원조의 사례와 평가 .....	83
제 3 절 국가별 공적개발원조의 사례: 대(對)베트남 사례 .....	88
제 4 절 스웨덴 공적개발원조의 평가제도 .....	91



1. 스웨덴의 공적개발원조의 평가제도 .....	91
2. SIDA의 스웨덴 ODA에 대한 총평 .....	94
제 6 장 결 론 .....	97
참 고 문 헌 .....	101

## 제 1 장 서 론

### 1

스웨덴의 삶의 질에 대한 수준은 국제적으로 높게 평가 받고 있으며, 더불어 공적개발원조협력분야에 있어서도 일류수준이라 할 수 있겠다. 예컨대 스웨덴의 2010년도 GNI(국민총생산량)대비 ODA는 OECD의 DAC(개발원조위원회) 22개 회원국 중, 1.00%로 세계 제1위이다.

일찍이 스웨덴의 원조에 대한 이념은 1814년 나폴레옹 전쟁이후 적극적인 중립정책에 따른 세계 빈곤민을 대상으로 시작되었다고 할 수 있다. 이 이념은 원조를 통해 세계평화와 번영, 진정한 민주주의를 달성하기 위해 공헌하는 것으로 나아갔다고 하겠다.

이러한 이념의 구체적 실현을 위하여 스웨덴 국회는 2003년 12월 정부가 제출한 “Policy for Global Development(:PGD)”를 만장일치로 결의하였다. 여기서 지속가능한 국제적 개발참여를 목적으로 인권을 강조하며 빈곤문제를 과제로 선언하고 있다.

특히 스웨덴의 ODA정책과 관련 법제는 스웨덴이 속한 EU국가들은 물론 그 밖의 ODA정책을 시행하고 있는 국가들에게도 영향을 주고 자리하고 있다. 즉 국제사회에서 ODA의 일류국가이자 대표적인 모델 국가로서 연구할 가치가 있다하겠다.

한편 ODA를 통한 국제적 기여를 모색하고 있는 한국으로서는 스웨덴의 경우를 분석함으로써, 한국과 수혜국 모두에게 적절한 ODA정책 실현을 위한 법제와 평가체계를 갖추어야할 단계이다. 특히 OECD DAC 회원국으로서 한국 정부는 DAC 규범과 기준에 맞는 법제의 마련과 정책의 수립이 요구되는 이 시기에, 스웨덴 ODA의 법제와 평가체도의 연구는 한국의 향후 관련 입법에도 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

## 2

공적원조관련 법제는 특성상 지역성이 강한 분야로서 각 국가 고유의 정책적 현황에 따라 그 실정이 매우 상이하다. 공적원조정책의 이념과 시행요건의 기본으로서 실정법상 규정을 갖추고 있을 수도 있겠다. 그러나 대개의 지역에 있어서 정책적 내지 목적적 급부의 특성상 정책적 선언의 형식이나 기본계획서의 형식으로 다루어지고 있다. 이러한 점은 스웨덴의 공적원조관련 법제의 연구에 있어서도 고려되어야 할 것이다. 다행히 비교적 스웨덴의 공적원조관련 법제는 의회의 승인을 얻은 원칙이 있고 더불어 이에 관한 정부의 정기적 보고가 있어서 그 가이드라인 역할을 충분히 하고 있다.

따라서 본 연구는 스웨덴 공적원조법제를 연구범위로 함에 있어 의회 승인된 ‘스웨덴의 공적개발원조정책(SPGD: Sweden's policy for global development. 이하 ‘PGD’로 표기)’의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 더불어 이 기본정책의 구체적 하위 규범들은 정부의 의회보고(Government Communication)에 의해서 그 실질적 해석 내지 내용이 진화하고 있다. 따라서 이러한 보고에 따라 실질적 해석과 내용이 변화한 PGD의 실질적 의미를 해석하고 분석하는 것이 현시성 있는 현행 규범의 연구가 될 것이다.

또한 이러한 현황적 특성을 반영하게 된 스웨덴의 공적개발원조의 이념과 역사는 관련법제의 연구에 있어서도 그 입법배경으로서 함께 고찰되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 정부의 외무성과 SIDA를 포함한 시행기구와 의회의 예·결산 승인과 검토 등 그 시행체계 또한 통일적이고 체계적이라는 점은 관련 법제의 실현이라는 측면에서 연구가치가 충분하다.

다만 이러한 일련의 스웨덴의 공적개발원조 관련 법제와 시행체계의 연구에 있어서 그 특성을 고려할 필요가 있다. 예컨대 공적원조자금의 규모가 세계일류라는 점, 원조의 이념이 자국과의 관련 정책이나 조화 보다는 인권과 빈곤에 대한 목적이 강하다는 점 등은 어느 국가의 공적개발원조와는 구별되는 특성이다. 이러한 특성 내지 현황에 대한 소개는 법제현황의 연구대상이 될 것이다.

나아가 PGD의 구체적 시행사례를 소개하고 이의 평가사례를 통해 실제 법제의 실현과 평가까지 살펴보고자 한다. 이는 향후 우리나라의 공적원조법제의 실현 특히 법제관련 교류협력의 시행과 그 평가구조에 있어서도 시사할 점이 있을 것이다.

끝으로 우리나라 공적원조의 법제와 시행체계 나아가 실현방식과 평가에 이르기까지 스웨덴의 경험이 주는 시사점에 관하여서도 살펴볼 수 있겠다.

## 제 2 장 스웨덴 공적개발원조의 역사와 현황

### 1

#### 1. 스웨덴 공적개발원조의 기본이념

2003년 스웨덴 국회는 ‘스웨덴의 공적개발원조정책(SPGD: Sweden's policy for global development. 이하 ‘PGD’로 표기)’<sup>1)</sup>를 승인하였다. 여기에서 PGD는 공정하고 지속가능한 전지구적 발전에 대한 공헌을 목표로 하면서 인권의 관점에서 빈곤자를 기초로 할 것을 선언하고 있다. 목적은 빈곤사감에 있으며 전 정부차원에서 ‘공정하고 지속적인 글로벌한 개발’에 힘쓰고 있다<sup>2)</sup>.

PGD를 기조로 매년 그 시행현황을 의회에 보고할 것이 요구되고 있다. 스웨덴은 이러한 새로운 정책의 목표달성을 위해서 통상, 농업, 환경, 안전보장, 이민, 경제 등의 각 분야의 정책에서의 일관성을 확보하는 것이 중요하다고 판단하고 있다. 그리고 다음의 주요 8개 목표를 두고 있다. ① 인권의 존중, ② 민주주의 및 굿거버넌스, ③ 성평등<sup>3)</sup>, ④ 천연자원의 유지 가능한 사용·환경보호, ⑤ 경제성장, ⑥ 사회개발·사회보장, ⑦ 분쟁방지·해결, ⑧ 국제공공재에 관한 활동 강화의 목표들이 그것이다<sup>4)</sup>.

1) 번역에 따라서는 ‘전지구적 발전을 위한 스웨덴의 정책’으로 직역할 수도 있음.

2) 2003' PGD 5.2 Motives: solidarity - shared responsibility(:공유책임) 참조.

3) 특별히 성(Gender), 여성의 권한부여(empowerment)에 대하여 PGD의 주요 8가지의 개발정책으로서 규정하고 있다. 여성의 경제적 권한부여, 성·출산에서의 건강과 권리, 젠더에 뿌리박힌 폭력에 대한 대처, 동성애자의 권리, 여성의 정치참가 등의 분야에서 적극적인 활동이 전개되고 있다.

4) 2003' PGD Central component elements of the policy; 1 Respect for human rights, 2 Democracy and good governance, 3 Gender equality, 4 Sustainable use of natural resources and protection of the environment, 5 Economic growth, 6 Social development and social security, 7 Conflict management and human security, 8 Global public goods

스웨덴 개발원조의 주요수단은 특히 최빈곤국을 대상으로 하는 글로벌(전지구적) 발전을 위한 것이라 할 수 있다. 소위 빈곤박멸을 위한 자조노력을 유지하는 환경에 대한 공헌을 목적으로, 파트너 국가가<sup>5)</sup> 결정했던 전략 및 우선순위를 근거로 하는 원조를 목표로 하고 있다. 나아가 스웨덴은 이러한 PGD에서 밀레니엄 개발목표를 명확하게 국가정책에 있어서의 특별한 목적이라는 취지를 정의하고 있다.

또한 스웨덴 정부는 밀레니엄 개발목표를 위해 이미 시행한 활동에 관하여 PGD 보고서를 작성하고 있다<sup>6)</sup>. 여기에 개발활동의 실시도 포함되어 있다. 스웨덴은 밀레니엄 개발목표의 실시에 대하여 공여자(donor)에 의한 국제적인 보고서가 제출되어야 한다는 견해를 지지하고 있다. 스웨덴은 실제로 이러한 책무를 완수하고 있는 국가로서 귀중한 사례의 하나이다. 밀레니엄 개발목표의 목표 8가지에 관한 스웨덴의 보고는 이러한 개발협력에 관한 노력의 성과에 대한 보고와 함께, 빈곤에 대한 원조의 영향에 관한 정기적인 공동평가를 포함하고 있다.

그리고 PGD는 원조 효율성의 과제에 대하여서도 조화와 조정, 정치적 합리성의 제공 등의 점에 대하여 명확하게 서약하고 있다. 2005년 원조의 효과에 관한 파리선언을 그 협력전략 방침에 포함시킴으로써 유연한 시행절차의 필요성을 강조하고 있다. 이러한 점에서 스웨덴은 자주성(ownership)과 원조의 효과를 높이기 위한 정치적인 일관성에 대하여 오랜 기간 노력해왔다. 특히 프로그램에 기초한 접근(Program Base Approach)의 채용, 능력개발을 위한 자금제공에 대해서는 원조를 늘려왔다.

---

5) 지원을 하는 주체인 ‘공여국(donor)’의 소위 원조를 받는 ‘수혜국’이라는 표현을 두고 PGD는 ‘Partner Country(파트너 국가)’라고 표기하고 있다.

6) PGD의 시행활동에 관하여 외무부장관의 명의로 의회제출을 위한 정부보고인 Government Communication을 보고하고 있다.

나아가 다른 북유럽 국가와 함께 조정, 분업, 보완성에 근거로 한 공동행동계획을 추진해왔다. 뿐만 아니라 DAC나 EU 외 다수국간의 포럼에서도 조화와 조정이라는 점에서 주도적인 역할을 완수하고 있다.

## 2. 스웨덴 공적개발원조의 역사

스웨덴의 국제적 대외관계는 다양한 이해관계의 국가들 사이에서도 다면적인 관계를 유지하는 그 고유의 특성이 그대로 드러나고 있다고 할 수 있다. 예컨대 제1차 세계대전, 제2차 세계대전에서도 중립을 유지하였고 이로써 최근 200년 가까이 세계적 분쟁에도 휩쓸리지 않은 희유의 국가이다. 이러한 대외관계의 역사가 공적개발원조의 역사에도 그대로 반영되고 있다고 평가받고 있다. 스웨덴의 공적개발원조정책은 UN을 통한 외교를 기초로 하되 여러 국가들과 분쟁을 일으키지 않도록 다면적인 우호관계를 유지해나가고 있다. 지속적으로 배양해 온 인권의식과 민주주의를 분쟁국가, 발전도상국, 빈곤국을 중심으로 한 글로벌한 무대에 확산시키고 확립한다는 기조이다. 이러한 스웨덴의 공적개발원조의 역사는 지속적이면서도 상당한 시간 즉 역사 속에서 고양된 것인바, 그 과정은 살펴볼 의의가 있다<sup>7)</sup>.

일찍이 선교사단의 에티오피아에서의 교육 및 의료 봉사활동을 19세기말부터 개시한 이래, 20세기이후부터는 그야말로 공적차원에서 국제적 대외적 원조활동이 활발히 이루어진다.

스웨덴은 정부주도로 1945년 노동조합, 경영자연맹, 종교계, 인도조직으로 이루어진 스웨덴 위원회를 조직하여 전쟁난민과 희생자의 구제에 활동한다.

이후 스웨덴 정부와 NGOs가 함께 협력하기 시작하여 1952년 외무성이 발전도상국을 대상으로 공업기술의 노하우의 공여와 전문가의

---

7) 인재육성분야의 국제협력: 인재육성에 관한 연구 -스웨덴 편-, 후생노동성 위탁사업, OVTA: Overseas Vocational Training Association, 6-9면.

과견을 시작하고 44개의 NGOs 단체가 협력한다. NGOs를 통한 정부 원조는 지속적인 확대를 계속하였다. 1979년 NGO가 20% 자기 부담할 수 있으면, 정부가 나머지 80%를 원조한다는 소위 20/80 룰의 적용으로 원조기관의 규모는 5배 확대 된다.

나아가 국회의결을 통해 정부의 자금원조가 1962년 정식 결의된다. 여기서 정부자금원조의 목적이념은 ① 경제성장, ② 경제적 및 사회적 평등, ③ 경제적 및 정치적인 자립, ④ 민주국가의 건설로 선언되었다. 또한 스웨덴 국회는 1968년 개발원조의 금액을 GNI의 1%로 하는 것을 결의한 이후, 2006년 1% 목표를 달성하였고 지속적인 증액이 있어 왔다.

정부차원의 체계적인 공적개발원조의 수행을 위하여 1965년 국제협력청(SIDA)이 설립된다. 1995년 여러 원조조직을 현재의 SIDA으로 조직 개혁하여, 스웨덴을 대표하여 개발협력하는 정부기관으로 한다. 정부의 각 부처로 분산되어 있던 원조활동을 SIDA로 일원화한다.

한편 스웨덴의 공적개발원조의 이념도 지속적인 역사를 가지고 있다. 1996년 남녀격차의 철폐, 지속가능사회의 구축을 새롭게 개발협력 정책에 포함시키기 시작한 이래, 2000년에는 UN의 밀레니엄 개발목표에 조인하고, 2015년까지 세계의 빈곤을 반감하는 목표를 정책의 기본으로 함으로써 소위 글로벌한 원조지원의 이념으로 발전한다. 스웨덴 의회도 2003년 새로운 공적개발원조정책을 결의한다. 즉 빈곤구제를 개발협력의 절대적인 원조목표로 결정한다. 그리고 원조기구도 SIDA만이 실시하는 것이 아니고, 스웨덴 정부가 하나가 되어 노력할 것을 결정한다.

기금의 측면에서도 GNI대비 1% 목표가 그 후 달성되어 있지 않기 때문에 재차 의회가 결의를 한다. 2004년에는 NGOs의 자기부담금이 10분의 1로 감소했기 때문에, SIDA는 1 크로네의 자본금에 대하여 10 크로네를 보조하도록 하였다. 정부의 개발원조 예산의 8%를 NGOs를



통한 원조로 돌림으로써 정부의 원조개발금은 NGOs를 통한 개발원조의 지원에 사용되게 되었다. 그리고 드디어 2006년 GNI 대비 1% 목표를 달성하기에 이른다. 이는 이미 1968년의 시점에서 GNI의 1%를 원조목표로 내세운 이래, 국가가 하나가 되어 세계의 빈곤박멸에 대처할 것을 의회가 의결하는 등 공적개발원조의 세계사에서도 뚜렷한 의미를 갖는다 할 수 있겠다.

## 2

### 1. 공적개발원조기금 현황

#### (1) GNI대비 비율의 증가

1968년 스웨덴 국회가 개발원조의 금액을 GNI의 1%로 할 것을 결의한 이후, 드디어 2006년 GNI 대비 1% 목표를 달성하기에 이른다. 즉 2006년에는 스웨덴의 ODA는 전년도 대비 14.7% 증가한 39억 5,500달러에 달했다. 다만, 당시 ODA의 GNI 대비비율은 0.7%를 달성하였다.

GNI 대비비율은 2005년도의 0.94%에서 2006년도에는 1.02%가 되었다<sup>8)</sup>. 이러한 GNI대비 ODA규모의 증가 경향은 스웨덴이 GNI내 일정비율을 ODA에 할당하는 것을 목표로한데서 비롯된 것이다. 이로써 2001년도 이후 3년간 ODA예산은 무려 30%증액되었다.

#### (2) NGO 및 국제기구를 통한 기여

스웨덴 공적개발원조에 있어서 또 하나의 특징은 NGO 및 국제기구를 통한 기여가 지대하다는 점이다.

이는 곧 스웨덴의 개발원조에서는 NGO가 완수하는 역할이 크다는 반증이기도 하다. 2개국 원조의 약 18%가 NGO용으로 거출되고 있다.

---

8) 外務省 『2007年版政府開發援助 (ODA) 白書/日本の国際協力』、2007年。

스웨덴의 공적개발원조의 규모는 크지 않지만, 질적으로 높은 원조를 실시하고 있으며 국제사회에서의 평가는 높다.

2006년 국제기구를 통한 원조의 비율은 27.9%로, 1980년대까지는 UN 개발계획(UNDP)과 UN 아동기금(UNICEF)에 대한 원조가 국제기구를 통한 원조의 과반수를 차지해왔지만, 최근은 난민지원에 힘을 써서 UN난민고등판무관(UHCR)에 대한 원조가 증가하고 있다<sup>9)</sup>. 2005년 및 2006년도는 증여비율은 99.7%로, 양국간 원조는 2006년 기준 100% 비구속이다.

스웨덴 공적원조의 대상에 따른 기여를 살펴보자면, 스웨덴의 공적원조가 빈곤사감에 초점을 맞추고 있다. 이 때문에 양국간 원조의 4분의 3은 에 최고 빈곤국가에 그리고 2분의 1은 아프리카에 할당되어 있다. 최근 이라크, 탄자니아, 모잠비크, 우간다, 에티오피아, 케냐, 수단, 아프가니스탄, 팔레스타인, 보스니아가 주요 파트너 국가이다.

2007년에 스웨덴은 양국간 원조의 대상국을 지금까지의 70개국에서 33개국으로 압축하여 집중지원하고 있다. 이는 스웨덴 공적개발원조청(SIDA)가 장기적 원조에 대해서는 대상을 압축한 원조를 목표로 하고 있는데 따른 것이라 할 수 있다. 이러한 대상의 압축이라는 SIDA정책은 반면, 스웨덴의 국제사회에서의 영향력을 유지하고자 하는 외무성의 정책에 저촉되는 경우도 있지만, 외무성은 SIDA의 제안에 대하여 기본적으로는 이해를 보이고 있다<sup>10)</sup>.

## 2. 국제ODA정책에 대한 스웨덴ODA정책 동향

소위 개발원조정책의 변화는 2000년 이후 국제적으로도 매우 뚜렷해지고 있다. 이는 2000년 9월의 UN 밀레니엄 총회에서 소위 ‘밀레니

9) OECD, Development Co-operation Report 2007, OECD publishing, 2008./ DFID, Annual Report 2007: Eliminating world poverty, making governance work for the poor, 2007./ AFD, Rapport Annuel 2006, 2007.

10) 松隈潤, “主要先進国の動向(1)”, 『主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』, ODA研究会, 2008.3., 44면.

업선언'을 통해 국제사회의 목표로서 모든 인류가 개발을 실현하고 궁핍에서 해방될 것을 명시한데서 시발하였다. 즉 '빈곤'의 문제가 국제사회의 관심과 노력의 대상으로써 국제적 규모의 회의 등을 계속함으로써 개발원조가 국제적 규모의 우선적 정책으로서 다뤄지게 된 것이다<sup>11)</sup>. 이러한 동향은 소위 선진국들의 정부개발원조(ODA)는, 2001년의 524억 달러에서 5년간 2배로 증가하고, 2005년에는 과거 최고의 1,068억 달러를 기록한 사실로도 뚜렷이 알 수 있겠다.

스웨덴의 개발원조정책 또한 국제적 개발원조정책의 동향을 반영함과 동시에 이를 이끌고 있다고 할 수 있다. 특히 2000년 이후의 스웨덴의 동향은 국제적 개발원조정책의 변화와 함께 하고 있다. 따라서 21세기 스웨덴의 개발원조정책의 방향을 살피는데 있어 국제적 동향을 살필 필요가 있다하겠다<sup>12)</sup>.

개발원조정책의 국제적 동향은 인간을 중심대상으로 원조성과를 고려한 포괄적 범위의 개발이라고 할 수 있다<sup>13)</sup>.

### (1) 인간중심의 개발

소위 개발도상국의 국가적 경제개발과 이를 위한 원조라는 목적에 따른 지원이 그대로 당해 국민의 빈곤층의 실질적 생활의 질을 향상시키는 것은 아니라는 인식과 견해가 대두되었다.

11) 秋山孝充·近藤正規編著『モンテレー會議後の世界のODAの変動』、FASID、2003年。  
外務省国際協力局総合計画課「世界各国のODA政策」『外交フォーラム』、2007年12月号。

12) 国際協力銀行開発金融研究所『対外政策としての開発援助』(JBICI Research Paper No.29)、2004年。

13) 21세기의 개발문제에 관한 국제적인 조류로서, (1) 국가중심의 개발에서 인간중심의 개발로, (2) 단독의 개발문제에서 환경, 인권, 안전보장을 포함한 포괄적인 개발문제로, (3) input(원조투입) 중시에서 output(원조성과)·outcome(원조효과) 중시(성과주의)로, 라는 세 가지의 흐름을 확인할 수 있다고 한다. 秋月弘子, “開發援助政策の國際的動”, 『主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』, ODA研究会, 2008.3., 16면.

따라서 저소득층의 개별 개인의 인간적 생활향상에 직접적으로 도움이 되는 원조를 하여야 한다는 주장은 이미 1970년대의 Basic Human Needs(BHN)라는 견해에서 볼 수 있었다. 그 결과, 경제개발뿐만이 아니라, 교육, 보건위생 등의 사회개발도 중시되게 되었다.

또한 UN개발계획(UNDP)도 개발의 대상을 ‘국가’에서 개별적 ‘인간’으로 옮겨, 1990년에는 ‘인간개발(Human development)’이라는 개념을 내세웠다. 여기서 ‘인간개발’이란, ‘사람들의 선택지를 확대하는 과정’이라고 정의하고 있다. 또, 이러한 인간개발의 정도를 제시하는 지표로서, 1인당 국내총생산(GDP) 등의 경제지표뿐만이 아니라, 출생시 평균수명, 식자율 등, 인간개발의 다양한 측면에 착안하여 측정하는 것을 목적으로 한 ‘인간개발지표(human development index: HDI)’가 도입되었다. ‘인간을 개발의 중심에 둔다’는 개념은 1995년의 UN 세계사회개발 정상회담(코펜하겐)의 선언에도 반영되어 있다.

그리고 이듬해 1996년에 발표되었던 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)의 ‘신개발전략’에서도 ‘모든 사람들의 생활의 질의 향상’을 개발의 목적으로 설정하고 있다<sup>14)</sup>. 이러한 경향은 각국의 공적개발원조 정책에도 영향을 미친다. 예컨대 일본에서도 2005년에 책정되었던 ‘공적개발원조에 관한 중기정책’에서 ‘사람들을 중심으로 파악하고, 사람들에게 확실하게 전달되는 원조’의 중요성을 지적하고 있다.

이와 같이 오늘날 개발원조의 이념은 인간을 개발의 중심에 두고 (human-centered development), 개개의 인간생활, 복지, 행복을 중시하는 것을 목적으로 하도록 변화해왔다. 따라서 개발원조의 목적은, 개발도상국의 국가레벨의 경제개발이 아니라, 도상국의 사람들의 인간개발로, 경제개발은 그 수단에 불과하다고 인식되어, Basic Human Needs의

---

14) BMZ, Development Partnerships with the private sector - Public Private Partnerships (PPP) - Excerpts from the Annual Report 2006, 2007.

충족, 공평성, 성(gender)평등, 환경보전, 민주주의와 참가 등을 중시한 개발원조의 필요성이 제창되게 되었다.

## (2) 개발과제의 포괄화

1972년의 UN 인간환경회의(스톡홀름)를 계기로 하여 환경문제에 국제적인 관심이 집중되었다. 즉 개발에 의해 환경이 파괴된다는 인식에 따라 개발과 환경을 양자 선택일적으로 파악하여, 환경보호를 호소하는 선진국과, 개발을 우선시 하고자 하는 개발도상국이 대립하게 되었다.

이에 대하여, 1987년에 환경과 개발에 관한 세계위원회는 ‘공공의 미래(Our Common Future)’라는 보고서 속에서, 환경보호와 개발을 양립시키는 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’이라는 개념을 제창했다.

‘지속가능한 개발’이란, ‘장래의 세대가 그 필요를 충족시키는 능력을 저해하지 않도록, 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발’이라고 정의된다. 그 후 1992년에 리오데자네이로에서 개최되었던 환경과 개발에 관한 국제회의(지역 정상회담)와 2002년에 요하네스버그에서 개최되었던 지속가능한 개발에 관한 세계 정상회담에서도 지속가능한 개발을 달성하기 위한 구체적인 노력이 협의되었다. 이렇게, 1980년대 이후, 지속가능한 개발이라는 개념 아래에서, 개발과 환경의 양립이 논의되게 되었다.

나아가 1990년대에는 위와 같이 인간을 중심에 두는 개발이념이 제창되어 인권의 요소가 개발문제에 받아들여지게 되었다. 1993년에 빈에서 개최된 세계인권회의에서는 인권으로서의 ‘발전의 권리’가 확인되었다. UNDP도 인간개발지표(HDI)에 인권관련의 지표(젠더평등 등)를 받아들이고, 1998년에는 ‘지속가능한 인간개발에 대한 인권의 통합’이라는 정책문서를 발표했다. 이렇게, 개발원조활동에의 인권의 주

류화(mainstreaming human rights)가 주장되게 되어, 개발은 가야흐로 인권과 밀접하게 관련된 과제가 되었다.

이후 1994년에는 UNDP가 인간개발보고서 속에서 ‘인간의 안전보장’이라는 개념을 제창함으로써, 개발문제가 안전보장문제와도 관련하여 논의되게 되었다. ‘인간의 안전보장’이란, 테러리즘이나 마약, 감염증의 만연 등, 지구규모의 새로운 위기가 높아지는 가운데, 안전보장의 초점을 국가만을 대상으로 하는 것에서 사람들을 포함하는 것으로 확대하는 것으로, ‘인간의 삶에 있어 더할 나위 없이 소중한 중추부분을 지키고, 모든 사람의 자유와 가능성을 실현하는 것’이라고 정의되어 있다. 이를 위해서는, 사람들의 생존, 생활, 존엄을 확보하기 위해서 사람들의 보호와 능력강화<sup>15)</sup>가 필요하다고 여겨지고 있다.

뿐만 아니라 종래 평화와 안정이 개발의 전제조건이라고 주장되었던 것에 대하여, 최근에는 빈곤이 분쟁의 근본원인이 될 수 있다는 인식을 하게 되었다. 즉 분쟁을 미연에 방지하고, 또는 분쟁 후에 분쟁의 재발을 방지함으로써 영속적인 평화를 확립(평화구축)하기 위해서는 종래부터의 국가의 안전보장의 관점만이 아니라, 분쟁 후 국민화해, 병사의 사회복귀, 취업지원이나 장기적인 개발도 대상으로 포함시키는 활동이 필요하다는 것이다. 분쟁 후의 긴급원조에서 장기적인 개발에 대한 절연이 없는 이행이 요구되는 까닭이다.

이로써 개발은 이미 고립된 단독의 과제가 아니라, 환경, 인권, 안전보장문제와 관련되는 포괄적인 문제로 되어 있는 것이다<sup>15)</sup>.

### (3) 원조효과의 중시

세계에서 약 5명에 1명이 1일 1달러 이하의 생활을 하는 절대적인 빈곤의 상황에 있는 현재, 빈곤을 삭감시키기 위해서는 매우 많은 개발원조자금이 필요하고, 개발자금량의 증대가 필요하다는 것은 분명하

15) BMZ, Closing Gap - Pathways out of Poverty, 2003.

다. 그러나 현실상 각 원조국가도 국내적으로도 경제문제를 안고 있어 무한히 원조자금을 확대하는 것도 불가능하다.

결과적으로 공여국과 수혜국 양측 모두 적은 원조자금을 유용하게 이용함으로써, 원조효과를 극대화할 필요성이 요구된다<sup>16)</sup>. 이에 따라 2000년 이후는 특히 얼마만큼 개발원조에 자금을 투입하는가 라는 input(원조총액) 중시로부터 원조활동의 내용이 무엇이며 그 결과 내지 효과를 얻을 수 있는지 output(원조성과) · outcome(원조효과) 중시의 성과주의로 국제사회의 관점이 이동하고 있다.

이를 위하여 우선은 효과를 측정하는 기준이 되는 개발목표의 설정이 필요하게 되었고 밀레니엄 개발목표(MDGs, 후술함)라는 구체적인 목표가 명확히 제시되게 되었다.

그리고 공여국 · 기관(donor)과 수혜국의 협력(partnership)에 근거로 하여 개발목표를 달성하기 위한 개발전략을 양자가 공유함으로써, 중복이 없는 효율적인 원조활동이 요구되고 있다. 국제통화기금(IMF)나 세계은행이 포괄적 개발구조(Comprehensive Development Framework: CDF, 후술함)에 근거로 하는 빈곤삭감전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP, 후술함)를 도입했던 것은, 이러한 의도에서 이다.

또한 원조효과를 높이기 위해서 공공의 개발전략의 책정뿐만 아니라, 원조국 · 기관과 수혜국가의 회계 · 관리제도 그 자체도 조화 · 정합화하는 시도가 시작되고 있다.

따라서 개발원조활동은 적절하게 감시되고 결과적 성과는 이전에 결정된 기준을 근거로 하여 측정 · 평가되어야 한다. 그리고 그 측정 · 평가결과에 따라, 목표를 달성한 대상국에 보다 많은 자금을 투입한다는 성과주의가 도입되고 있다.

16) BMZ, Introducing the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2006.

나아가 수혜국 정부가 부패·붕괴하고 있는 경우에는 효율적인 원조활동이 이루어질 수 없으므로 수혜국 정부의 부패방지, 민주화 등 거버넌스의 문제도 함께 고려하여야 한다. 또한 해당국가의 시민사회나 민간부문의 참가를 유도함으로써 소위 주체적인 개발활동(ownership)을 지향하여야 한다.

이와 같이 최근 국제사회와 스웨덴의 공적원조활동은 지원금의 규모 등 양적인 input 보다는 그 성과 내지 효과라는 질적인 output · outcome 을 중시하고 있다.



## 제 3 장 스웨덴 공적개발원조정책과 수행체계

### 1

#### 1. 스웨덴 공적개발원조정책의 수행체계

스웨덴에서는 내각 내의 장관으로서 개발협력장관이 개발원조에 대한 책임을 담당하고, 외무성 부장관(개발협력담당)과 외무성 전지구개발국이 보좌하는 체제로 되어 있다.

개발협력정책의 기획·입안, 예산계상은 외무성이 실시한다. 원조의 실시에 있어서는 국제기구를 통한 원조를 외무성 전지구개발국이 담당하고, 양국간 원조에 대해서는 공적개발원조청(SIDA)가 담당하고 있다.

국가별 원조전략에 대해서는 SIDA가 파트너 국가와의 협의에 기초로 하여 작성·입안하고, 이를 외무성이 승인하는 체제로 되어 있다.

PGD가 모니터링과 평가를 보다 상세하게 해야 하고, 또 개발협력에서는 성과 매니지먼트가 필요하다고 생각하는 점에서, 스웨덴 정부는 PGD에 관한 정부에서 의회로의 연차보고서를 정책의 일관성에 대처하기 위한 중요한 수단이라고 생각하고 있다<sup>17)</sup>.

이렇게 스웨덴의 경우, 비교적 단순하고 보다 조직화 된 제도적 구조를 가지고 있으며, 의회, 외무성, SIDA 간에 효율적으로 조정이 이루어지고 있다고 할 수 있을 것이다.

2000년 이후, SIDA는 실시에서의 의사결정을 대사관 차원으로 위양하는 노력을 해왔다. 이러한 중앙통제형이 아닌 시스템이 필드 차원에서 잘 기능하고 있다. 또 스웨덴은 도너(donor)간의 조정에서도 주도적인 역할을 완수하고 있다.

---

17) Sida, Annual Report 2006, 2007

특필해야 하는 점으로서 스웨덴은 그 ODA의 대부분을 인도원조에 할당하고 있다는 점을 들 수 있다. 2003년도의 경우에는 ODA의 16%를 인도원조에 할당하고 있다. 스웨덴은 인도원조와 개발협력의 관계성에 초점을 맞추고 있는 것이다. 이 점에서는 외무성과 SIDA는 책임을 분담하고 있다. 외무성은 인도원조의 정책입안과 조정에 임하고, SIDA는 그 실시와 팔로업(follow-up)을 한다. 또 국방성이 관여하는 경우도 있다. 향후, SIDA는 인도지원에 대응하기 위한 독립된 부국의 설치를 검토해야 하지 않는가 라는 지적이 이루어졌으며, 스웨덴의 인도원조 정책에 대해서는 그 실시면에서 더욱 개선이 필요하게 될 것이다<sup>18)</sup>

스웨덴은 개발원조의 분야에서는 규범적인 국가의 하나라고 간주되고 있으며, 국제사회에서 그 ODA 규모 이상의 역할을 완수하고 있는 것이다<sup>19)</sup>.

## 2. 공적개발원조협력의 대상국

앞서 실시한 바와 같이 스웨덴은 원조의 주안점을 빈곤탈피와 인권·인도지원에 두고 있다.

때문에 빈곤국가가 많은 아프리카 여러 국가가 톱을 차지하고 있다. 다음으로 중동의 아프가니스탄에서는 UN군에 협력함과 동시에, 인도 지원, 인권의 확립, 분쟁·평화국가의 수립을 위한 원조를 실시하고 있다. 동유럽 및 아시아에서는 스리랑카가 대상이 되고 있다.

전체기금의 투입이 국내에서 분쟁을 안고 있는 여러 국가 또는 분쟁 후의 여러 국가가 많은 것은 개발협력의 성질상 당연할 것이다.

그러나 이러한 톱10국가에 대한 원조총액은 스웨덴의 원조예산의 15%에 지나지 않는다. 즉 국제기구에 대한 지원을 포함한 기타 여러

18) Ministry of Foreign Affairs, Shared Responsibility, Sweden's Policy for Global Development, 2003.

19) 松隈潤, "主要先進国の動向(1)", 『主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』, ODA研究会, 2008.3., 44면.

국가에 대한 지원금이 크고, 대상국이 매우 다양하다<sup>20)</sup>.

<표 1> 스웨덴의 원조대상국 상위10대 국가

순위	원조대상국	지역	원조금액 (백만 US달러)
1	탄자니아	아프리카	88
2	모잠비크	아프리카	74
3	에티오피아	아프리카	60
4	아프가니스탄	중동	50
5	우간다	아프리카	45
6	니카라과	중남미	41
7	보스니아·헤르체코비나	동유럽	40
8	팔레스타인 통치지구	중동	38
9	세르비아·몬테니그로	동유럽	37
10	스리랑카	아시아	37

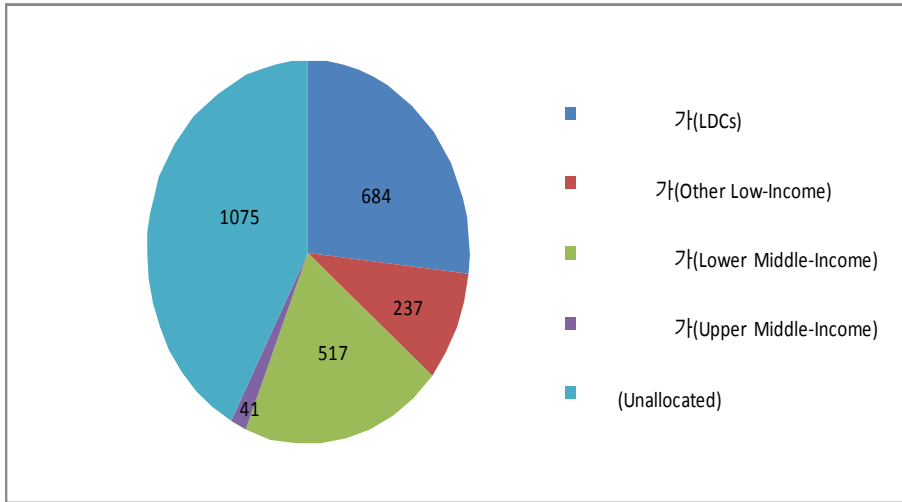
출처: SIDA Annual Report 2006

스웨덴 공적개발지원금의 규모를 대상국의 빈부별로 살펴보자면, 대상국의 빈곤율에 따라 지원금 규모도 당연히 크다. 즉 최고 빈곤국가에 6억 8,400만 US달러, 저소득국가 2억 3,700만 US달러, 저중소득국가 5억 1,700만 US달러, 고중소득국가 4,100만 US달러, 기타 10억 7,500만 US달러로 되어 있다. 기타부분을 제외하고는, 스웨덴의 목표인 최고 빈곤국가가 큰 비율을 차지하고 있는 것은 당연하다 하겠다.

20) 인재육성분야의 국제협력: 인재육성에 관한 연구 -스웨덴 편-, 후생노동성 위탁사업, OVTA: Overseas Vocational Training Association, 15면.

<표 2> 스웨덴 ODA의 빈부별 대상국

(단위: 백만달러)



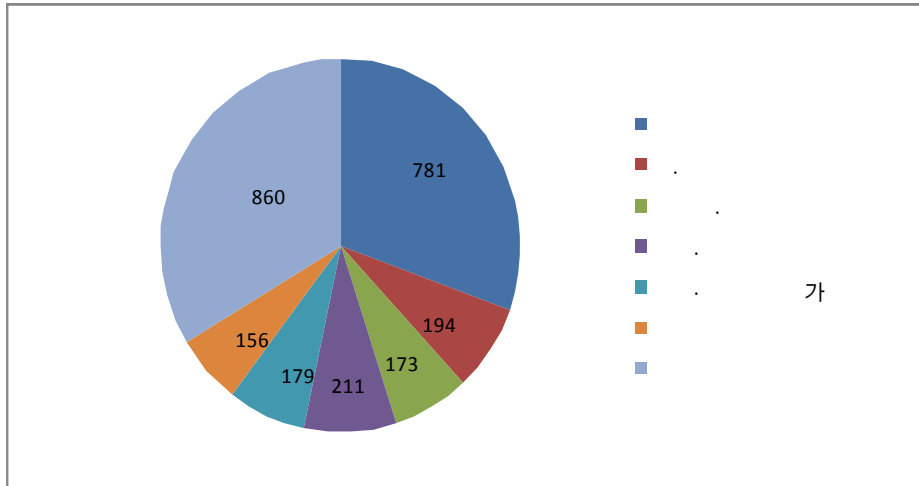
출처: OECD, DAC

다음으로 스웨덴의 ODA의 대상지역을 살펴볼 수 있다. 스웨덴의 ODA를 대상지역별로 살펴보면, 서부 사하라 아프리카 지역이 7억 8,100만 US달러로 1위이고, 다음으로 남·중앙 아시아가 1억 9,400만 US달러, 아시아·오세아니아가 1억 7,300만 US달러, 중동·북아프리카가 2억 1,100만 US달러, 라틴아메리카·카리브 국가가 1억 7,900만 US달러, 유럽이 1억 5,600만 US달러, 기타가 8억 6,000만 US달러이다.

앞서 살핀 기금규모와 같이 기타 지역을 제외하고는 빈곤국이 다수인 아프리카지역의 규모가 크다.

<표 3> 스웨덴의 ODA의 대상지역

(단위: 백만달러)



출처: OECD, DAC

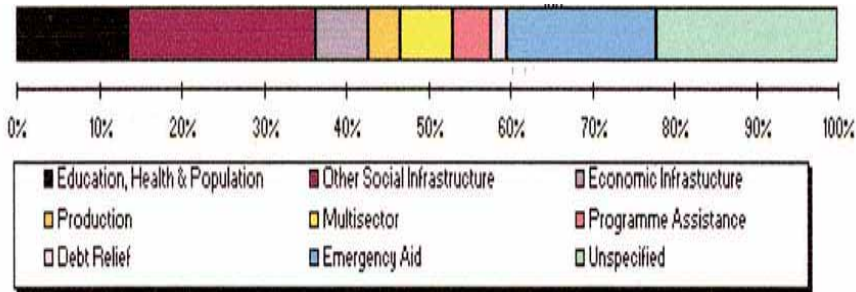
### 3. 공적개발원조협력의 분야

스웨덴 공적원조의 최대분야는 사회적 인프라분야로 전체의 31%에 이른다.

다음으로 긴급시의 원조가 25%, 교육·의료·인구 등의 사회 인프라가 14%이다. 경제 인프라는 9%, 국제기구 등에 대한 다국간 원조는 9%, 생산분야는 5%이다. 교육·의료·인구를 포함한 사회 인프라 전체는 37%이다.

스웨덴 공적개발원조의 분야는 경제 인프라보다도 사회 인프라에 원조의 중점을 두고 있다는 것이 특색이다. 프로그램 원조는 6%, 채무구제는 2%로, 매우 적다는 것을 알 수 있다.

<표 4> 스웨덴 ODA의 분야별 원조



출처: OECD, DAC

어느 분야의 원조에 중점을 두는지는, 그 국가의 개발원조의 방향을 보여주고 있는 것이라 하겠다. 이는 대체로 경제적인 인프라가 주된 원조분야인 국가들과 구별된다. 예컨대 일본의 경우도 경제 인프라가 27%로 최대의 대상 분야이고, 사회 인프라는 18%로 상대적으로 적다. 이처럼 스웨덴의 원조분야는 다른 국가들과도 상당히 구별되는 특징이라 할 수 있다.

이러한 스웨덴의 원조대상은 다음과 같이 요약할 수 있다고 한다<sup>21)</sup>. 즉 스웨덴의 공적원조개발의 대상은 원조 대상국의 빈곤층으로 하되, 대상분야는 사회적 인프라와 민주화를 인재개발을 중심으로 구축한다. 이를 통해 경제 및 산업인프라를 대상으로 경제발전을 이루어 궁극에는 대상국의 빈곤탈피의 결과를 얻는 것이라 하겠다.

21) 이러한 스웨덴의 원조형태는 일본이 상대국의 경제 및 산업계를 원조대상으로 하는 것과 다음과 같이 비교 된다고 한다.

스웨덴: ODA → 상대국의 빈곤층 → 사회 인프라 · 민주화 → 인재 → 경제 · 산업 인프라 → 경제발전 → 빈곤탈피	일본: ODA → 상대국의 경제 · 산업계 → 경제 · 산업 인프라 → 경제발전 → 인재 → 사회 인프라 · 민주화 → 빈곤탈피
--	--

인재육성분야의 국제협력: 인재육성에 관한 연구 -스웨덴 편-, 후생노동성 위탁사업, OVTA: Overseas Vocational Training Association, 14면.

한편 스웨덴의 공적개발원조 예산을 다국간 협력과 양국간 협력의 비율로 살펴보면, 예산 총액의 3분의 2가 양국간 협력에 할당되어 있다. 즉 스웨덴의 공적개발원조는 SIDA를 비롯 자국기구를 중심체계로 하여 소위 양자간 협력을 우선하고 있다고 할 수 있겠다.

스웨덴의 ODA 총액 201억 SEK (2006년도)	
1/3	2/3
다국간 협력	양국간 협력
· UN기관	· SIDA
· EU	· 스웨덴협회
· 세계은행	· NGOs
· 기 타	· 기 타

출처: SIDA Annual Report 2006

## 2

### 1. 개 관

스웨덴에서 국제개발협력을 실시하는 정부기구는 크게 세 개의 조직을 꼽을 수 있다. 우선 스웨덴 외무성의 국제정책부(Department For Development Policy) 및 개발협력관리부(Department for Management and Methods in Development Cooperation), 스웨덴 공적개발원조협력청(Swedish International Development Agency: SIDA) 그리고 스웨덴 수출신용채권청(Swedish National Export Credits Guarantee Board: EKN)이다.

소위 원조대상에 따라 다자간 지원은 외무성이 중심이 되어 거시적 정책에 따라 국제기구를 통해 시행한다.

한편 SIDA는 양자간 협력을 중심으로 시행하며, EKN은 무역과 해외상업활동의 보증업무를 담당하고 있다. 다만, 정부기구의 체계상 SIDA와 EKN은 모두 외무성 소속이다.

## 2. 스웨덴 외무성

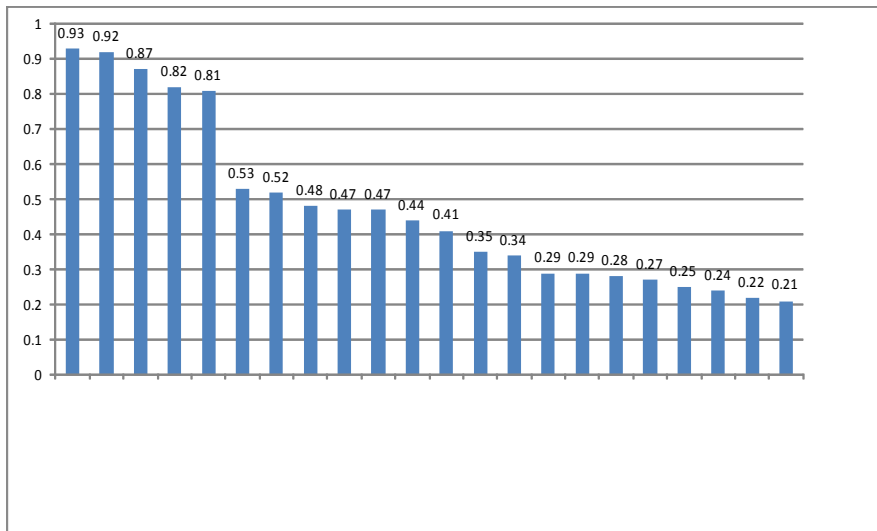
### (1) 개 요

스웨덴의 개발원조는 ODA 지출의 GNI 비율에서 보면, 다음의 표가 제시하는 것처럼 스웨덴은 노르웨이에 이어 세계 두 번째에 랭크되어 있다. 국제적으로도 스웨덴의 공적개발원조는 매우 선도적이라 평가받을 수 있다.

스웨덴은 2005년도에 GNI 비율은 0.94%였지만, 2006년도에는 1.03%로 1%를 돌파했다. 그 배경에는 수혜국에 대한 채무면제의 영향도 있지만, 스웨덴은 빈곤국에 대한 개발협력을 외교정책의 기본으로 두고 있다는 것이 드러나고 있다. 일찍이 스웨덴은 이미 1968년에 국회결의로 1%를 목표로 내세우고 있다. 즉, 1%는 스웨덴은 오랫동안 계속하여 목표로 해온 수치이다.

<표 5> 스웨덴의 ODA의 GNI 대비 비율

단위: %, 2005년



출처: 2006년판 ODA백서, 외무성

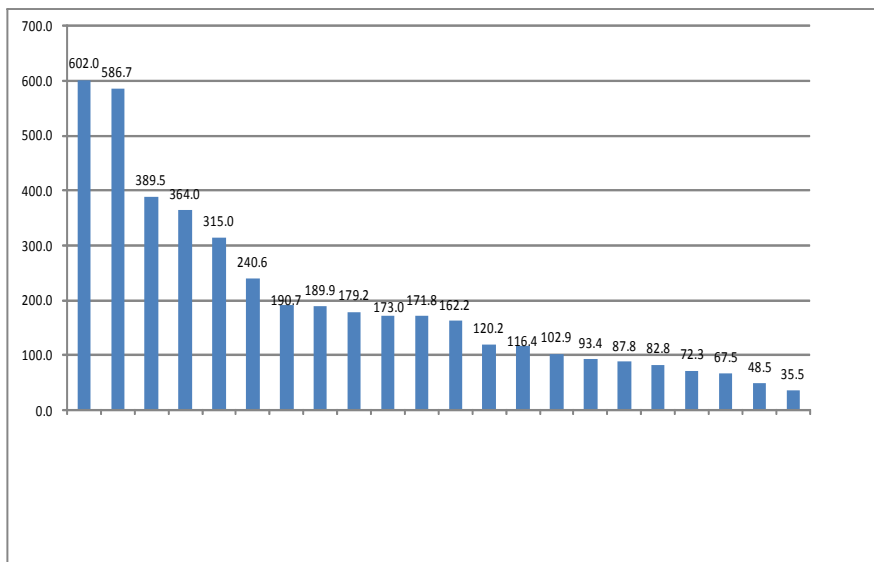


스웨덴은 역사적으로 제1차 세계대전, 제2차 세계대전에는 참가하지 않고 중립을 지켰고 최근 200년간 전쟁을 하지 않는 세계에서 희유의 국가이다. 이러한 역사를 반영하듯 UN을 중심으로 한 다국가간 우호외교를 기본으로 하여 특히 발전도상국에서의 빈곤의 구제를 외교의 기본정책으로 두고 있으며 이는 스웨덴의 ODA의 GNI대비표에서도 알 수 있다.

각국의 국민 1인당 ODA 부담액을 살펴보면, 여기에도 스웨덴은 세계 4위의 위치를 차지하고 있다. 특이한 것은 각국의 ODA기금의 비율을 기준으로 볼 때, 어느 순위에서도 상위 5개국 가운데, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크의 북유럽 3개국이 차지하고 있다는 것이다.

<표 6> 국민 1인당 ODA 부담액

단위: US달러, 2005년



출처: 2006년판 ODA백서, 외무성

반면, 스웨덴의 ODA 부담이 이렇게 증가하고 있으나 OECD-DAC (개발원조위원회) 가입 22개국의 평균액은 감소하고 있다. 이에 대하

여 스웨덴은 개발원조에 대한 책임을 담당하고, 그 임무를 완수해야 하는 노력을 거듭하고 있다. 특히 아프리카 여러 국가에 대해서는, 그 채무면제를 제외해도, 양국간 협력에서 2006년에는 원조액을 15% 늘렸던 것은 특히 강조해 두고자 한다. DAC 멤버의 원조가 계속 하락하면, 2015년에 목표로 정했던 밀레니엄 개발목표를 달성할 수 있는지의 여부가 위태롭게 된다. 그 목표달성을 위해서는, '멤버 국가의 한층 더 노력과 협력이 필요하다'고 스웨덴 공적개발원조협력 칼손 장관은 공적개발원조원조에 대하여 선진국가의 분발을 시사하고 있다. 장관은 더욱 '스웨덴이 원조액을 증가했던 것은, 원조가 그 만큼 전에 보다도 더 효율 좋게 실행되도록 하지 않으면 의미가 없다. 이를 위하여 나는 장관직을 맡았다'라고 원조가 쓸데 없는 돈으로 끝나지 않도록 스태프들에게 호소하고 있다.

### 3. 스웨덴 공적개발원조협력청(SIDA: Swedish International Development Agency)

스웨덴 정부는 '빈곤국에 대한 기술원조 중앙위원회'를 공적개발원조프로그램을 통합하면서 1962년 국제원조청을 설립하였다. 이후 국제원조청(:Swedish Agency for International Assistance)을 확대 개편한 것이 SIDA(: Swedish International Development Agency)이다. 외무성이 주로 다자간 원조를 총괄하고 있는데 비하여 SIDA는 양자간 원조를 시행하는 원조기구이다. 특히 1995년 이전에는 5개 기구로 분산하여 시행하던 원조를 통합하여 담당하게 되는데 그 의의가 크다.

SIDA는 외무성 관할의 청(Agency)이지만, 외무성에 대한 보고의무를 제외하고는 완전히 독립된 스웨덴 정부의 행정기관으로서 공적개발원조협력의 활동을 실시한다. 행정부문의 상위에 이사회가 있고, 연차보고서의 승인, 예산안에 대한 제안, 실제 프로그램과 프로젝트에 대한 제언 등을 통하여, 스웨덴 전체의 의견을 반영하는 구조로 되어 있다. 이사회

는 11명의 이사로 구성되어 있으며, 각당파의 국회의원이 5명, 산업계에서 1명, 노동조합대표가 1명, 학회대표인 대학교수가 1명, SIDA가 3명이다. 이사회의 장은 SIDA의 장관(Director General)이 역임한다.

SIDA는 스웨덴의 공적개발원조 프로그램을 시행하는 일선의 집행기구라 할 수 있다. 그러나 SIDA의 공적개발원조 업무가 개별적 내지 독립적으로 움직인다기 보다는 앞서 실시한 시행체계가 유기적으로 연계되어 있다고 보아야 한다. 즉 의회-외교부-SIDA-NGO가 함께 추진을 하게 된다.

비록 의회는 집행기구라 할 수는 없겠으나, 스웨덴 의회 외교위원회는 중장기 내지 연간 ODA 정책과 집행을 감독하고 평가한다. 또한 예산의 의결권을 가진 의회는 ODA 관련부처의 예산을 분배함으로써 재원을 분배하는 최고결정기구의 역할을 하고 있다.

SIDA와 외교부는 집행기구로서 의회가 제정한 대외원조법과 PGD같은 정책적 지침과 중장기 계획에 따라 공적개발원조정책을 시행한다. 대체로 SIDA가 양자협력을 통한 개발원조가 많다면, 외교부는 다자간 협력을 통한 개발원조가 주를 이룬다고 할 수 있다. 재정부(MOF)는 주로 국제금융기구와 관련한 업무를 주로 담당하면서 전체 ODA예산의 약12%를 공동집행하고 있다.

이러한 일련의 일원화된 시행체계를 갖추고 있어 소위 중앙집권적 시스템이 특징이던 스웨덴의 ODA시행체계가 최근에는 현지 공관들의 권한을 확대하여 활용하는 등 분권화된 체계를 활용하기도 한다<sup>22)</sup>. 예컨대 SIDA는 40여개의 해외사무소로의 권한 이전을 통해 본부조직은 기본적으로 현지 대사관을 지원하는 역할을 수행하고 있다.

SIDA의 프로그램중 주목을 끄는 것은 역시 인재양성분야라고 할 수 있다. 이는 스웨덴의 인재양성지원이 세계적인 이목을 끄는 것에 비추

22) 아시아 개발도상국가의 교육협력에 관한 연구(II), 한국교육개발원, 이석희 외, 2008., 223면.

어플 때 ODA시행기구인 SIDA의 활발한 역할이 있음은 당연하다고도 할 수 있다. SIDA가 교육의 분야에서 실시하는 원조 프로그램의 궁극적인 목적은 모든 인간이 발전의 기회에 참여할 수 있도록 교육의 권리를 증진시키는 것이다.

## 제 4 장 스웨덴 공적개발원조 법제

### 1

현재 스웨덴에서의 공적개발원조협력의 정책은, 2003년에 국회에서 채택되었던 법률 ‘책임의 분담 - 스웨덴의 국제협력개발에 대한 정책’에 근거로 하고 있다. 이 새로운 입법화의 배경에는, 지금까지 그다지 주목을 모으지 못했던 정책도 포함하여, 스웨덴이 추진하는 원조정책이 개발도상국 빈곤층의 놓여진 상황에 큰 변화를 초래해 왔다는 정책담당자의 인식향상이 있다.<sup>23)</sup> 공적개발원조정책은, 개발원조를 실시하면 된다는 문제가 아니라, 국가 전체, 정부 전체가 하나가 되어 노력하는 과제라고 스웨덴은 생각하고 있다.

즉, 스웨덴이 실행하는 공적개발원조정책은 공평하고 지속가능한 공적개발원조를 목표로 하는 것으로, 관련되는 정책은 모두 포괄적이고 보편적인 목적을 달성하는 것을 주안점으로 삼고 있다<sup>24)</sup>.

- 각 국 ODA법제의 입법형식와 스웨덴 ODA법제의 입법형식
  - 대외원조 프로그램의 지침이 될 수 있는 광범위하고 상세한 법률제정하는 국가 (미국, 덴마크, 벨기에, 스웨덴, 스페인, 오스트리아, 일본 등)
  - 특정한 입법없이 세출예산입법으로 권한을 부여 받은 정부 또는 기관의 일반적인 정책과 전략으로 원조업무를 시행하는 국가 (네델란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 스웨덴, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주 등)

23) Government Bill 2002/03:122. Committee Report 2003/04:UU3, Parliamentary communication 2003/04:112

24) 인재육성분야의 국제협력: 인재육성에 관한 연구 -스웨덴 편-, 후생노동성 위탁사업, OVTA: Overseas Vocational Training Association, 3-9면.

## 2

### 1. UN과 밀레니엄 개발목표(The Millennium Development Goals)의 지향

스웨덴은 19세기 중반부터 전쟁과는 관계가 없는 중립국으로, NATO에도 참가하지 않고 UN을 중심으로 한 다면적인 외교가 스웨덴의 국제무대에서의 활동의 특징중 하나이다. 즉, 스웨덴의 외교는 한 국가에 편중하지 않고, 모든 국가와 우호관계를 맺는 것을 기본으로 하는 다면적 우호외교이다. 그러한 까닭에, 서브 사하라 아프리카 여러 국가를 비롯하여, 빈곤국에 대한 원조에도 매우 열심히 하고 있으며, 공적개발원조정책을 외교의 한 기둥으로 삼고 있다.

2000년 9월에 UN 밀레니엄 회담이 개최되어, 참가한 190개국에 의해 국제협력개발의 목표가 정해졌다. 다음으로 2005년 9월의 UN 정상회의에서는, 가봉의 봉고 대통령이 의장으로, 스웨덴의 페르손 총리가 부의장을 역임하여, 2000년부터 2015년에 걸친 ‘밀레니엄 개발목표’을 재확인했다. 그 결과, 이 개발목표의 달성도를 모니터하는 역할을 UN에게 부여하고, 수혜국가의 자주권을 강화하여 개발협력의 질을 향상시킬 것, 국제사회는 대량살상과 인권의 침해를 방어하기 위한 능력을 높일 노력을 할 것, 2015년까지 세계의 빈곤층을 반감하는 것이 정상회의에서 결의되었다. 이러한 것들이 스웨덴의 개발협력의 근거를 이루고 있다.

### 2. 국제협력계획과의 조화

위와 같이, 스웨덴은 UN을 중심으로 한 국제협력을 기본으로 하지만, 그러한 국제협력계획은 UN결의에 스웨덴 독자적인 정책을 가미한 것으로 되어 있다. 즉, 일관성, 인권 및 빈곤구제이다<sup>25)</sup>.

25) 즉 스웨덴 ODA 정책의 근간은 · 정책의 일관성 · 인권의 확립 · 빈곤으로부터의 탈피

(1) 일관성

스웨덴 정부는, 2003년의 국회결의에 근거로 하여, 보편적이고 지속 가능한 공적개발원조를 목표로 하는 다양한 정책을 하나로 정리하여 실행하게 되었던 세계에서 최초의 국가라고 자부하고 있다.

공평하고 지속가능한 개발목표는 각국이나 관련 여러 기관이 힘을 분산하지 않고, 한 방향을 향하여 보조를 맞추으로써 비로소 달성할 수 있는 것이다. 이를 위해서는, 안전보장, 국제무역, 농업, 공중위생, 이민정책, 공적개발원조 등의 달성목표를 상호 관련화시키는 것이 필요하다. 스웨덴이 국제무대에서 하나의 목표에 대하여 발언하고, 이를 실행하는 경우에 반드시 다른 목표와 일관성을 가지는 것을 염두에 두고 있다. 방법이 여러 가지여서는 무엇도 달성할 수 없다고 스웨덴은 실감하고 있다.

(2) 인 권

스웨덴은 그 역사적인 배경에서 인권에 대한 의식과 배려가 매우 강한 국민이다. 국제랭킹에서도 난민을 받아들이는 것에서는 세계 4위(일본은 29위)로, 인구 900만 명 가운데 약 10%에 해당하는 100만 명이 난민이다. 여기에서, 스웨덴에서는 해외로부터의 이주자를 이민이라고 하지 않고, 난민이라고 정의하고 있다. 2003년 이후 이라크에서 스웨덴으로의 난민은 20,000명을 넘고 있어, 미국의 500명과는 대조적이다. 스웨덴 제3의 도시인 말뫼에서는, 인구의 25% 이상이 난민으로, 110개국 이상의 다른 언어가 사용되고 있다. 난민을 받아들이는 것은 강한 인권의식에 기초로 하고 있다고 할 수 있다.

인간은 자신의 생명을 유지하는 의지를 가진 존재로, 모든 인간은 자신의 존엄을 가지고, 빈곤으로부터 탈피할 권리를 가지고 있다. 공

적개발원조협력정책을 실행하는데 있어서, 이러한 인권에 대한 강한 인식을 가져야 한다. 그 중에서도 남녀평등, 어린이의 인권 및 민주주의에는 특별한 배려가 필요하다.

스웨덴은 이러한 인권에 대한 노력을, UN인권선언<sup>26)</sup>과 이에 부수하는 아동의 인권선언<sup>27)</sup> 및 여성차별의 철폐선언<sup>28)</sup>을 중심으로 하고 있다.

또, 인권은 국가권력과 개인과의 관계를 간섭하는 문제이기도 하다. 그러한 까닭에 스웨덴의 입장으로는 개인 개인이 자신의 권리를 구가하고, 타자와 타인의 권리를 존중하는, 그러한 사회를 보장하는 것이 국가의 책임이라고 보고 있다.

### (3) 빈곤으로부터의 탈피

공적개발원조협력에서, 스웨덴 정부는 개발도상국의 빈곤층을 둘러싼 환경과 그 배경 및 빈곤층 자신이 가장 필요로 하고 있는 것에 초점을 맞추고 있다. 정책을 이행하는데 있어서는, 빈곤을 둘러싼 모든 상황을 전체적으로 고려해야 한다. 즉, 빈곤이란 단순히 물자가 결여되어 있는 상황에 한정되지 않고, 인생에 대한 선택지가 없는, 생명의 보장도 없는, 이러한 것들을 해결할 힘도 없는 상태를 표현한 것이다. 스웨덴이 목표로 하는 국제지원은 이러한 의미에서의 빈곤으로부터의 탈피이다.

그러나, 빈곤이란 매우 주관적인 문제라는 것도 고려해야 한다. 빈곤에는 다양한 요소가 얽히기 때문에, 빈곤문제는 어디까지나 상대적인 상황으로서 인식하게 된다. 공적개발원조협력에서 빈곤박멸을 목표로 하는 경우에는, 빈곤에 허덕이는 국민을 그룹으로 파악하는가, 국가로 파악하는가, 빈곤국의 집합체로서 파악하는가, 거시적인 관점에

---

26) UN Universal Declaration of Human Rights

27) The Convention of the Rights of the Child

28) The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women



서 파악하는가 등의 현실적인 문제에 직면한다. 다만, 어떠한 경우에서도 잊어서는 안 되는 점은, 빈곤을 빈곤에 괴로워하는 개인으로서 파악해서는 안 된다는 시점이다.

그렇다고 해도, 스웨덴 정부는 현실적으로 빈곤에 괴로워하는 개인에 대하여 직접적으로 마주하는 일은 없다. 빈곤박멸의 국제협력은, 수혜국가의 정부, 담당기관의 담당자와의 대화를 통하여 실시한다. 그러한 까닭에, 빈곤국가의 담당조직과 담당자에 대한 지원이 정책이행의 중심이 되어, 수혜국가의 빈곤자에 대한 구체적인 원조는 그 국가의 책임에 위임하는 것으로 한다. 그러한 쪽이 효율이 좋다는 것이 스웨덴의 경험이다.

### 3. 스웨덴 정부의 8대 정책의 반영

스웨덴은 그러한 국제지원정책을 통하여, 인권문제의 해결과 빈곤으로부터의 탈피는 그리 간단히 실현할 수 있는 것은 아니라고 경험하고 있다. 이러한 문제의 배후에는, 다양한 요인이 복잡하게 얽혀 상호 관련되어 있다. 그래서 스웨덴정부는 공적개발원조협력정책을 수행하는데 있어서, 다음의 8가지의 정책요소로서 추출하고 있다.

- 인권의 존중
- 민주주의와 국민주권
- 남녀 격차해소
- 천연자원의 지속가능한 이용과 환경에 대한 배려
- 경제성장
- 사회의 발전과 복지제도
- 국제분쟁에 대한 대처와 안전보장
- 모든 인류의 평화로운 생활

#### 4. 시민조직과 비정부조직(NGO)의 활성화

평등하고 지속가능한 개발을 추진하는 책임은, 각각의 국가와 국민에게 있다는 것을 말할 필요도 없다. 그러나, 국가의 역할과는 별도로, NGO, 종교단체, 노동조합, 실업계도 큰 책임을 담당하고 있다.

스웨덴의 국민은 더욱더 공적개발원조협력에 대하여 아이디어를 내고, 여론의 관심을 높여 국가가 추진하는 활동에 구체적으로 지금까지 이상으로 관여해야 한다고 스웨덴 정부는 생각하고 있다. 즉, 정부기관, 지방자치단체, 교육기관, NGO, 시민단체, 기업과 실업계는 각각의 분야에서 전문지식과 경험이 있기 때문에, 이러한 것들을 살리면서 상호 협력하여 국제지원을 행하는 것이 중요하다.

그 중에서도, 빈곤지역에서 지역의 시민조직과 함께 착실하게 활동하는 NGOs의 역할은 매우 중요하다.

### 3

#### 1. 개 요

스웨덴 공적개발원조의 형식적 법제는 형식상 2003년 의회에서 채택된 PGD를 기초로 하고 있다 할 수 있다. 그러나 실질적 의미의 PGD는 이에 관한 정부의 보고(Government Communication)를 중심으로 계속적으로 변화하고 있다고 보아야 한다. 이러한 정부보고는 소위 PGD에 관한 새로운 제안 내지 새로운 PGD로서 계속 제안되고 있다.

이러한 스웨덴 공적개발원조 법체계는 실정법상 하부 규정을 면밀히 입법화한 국가는 아니다. 오히려 입법목적과 이념을 중심으로 규정함으로써, 그 구체적 해석과 의미는 지속적인 진화를 허용하고자하는 입법정책적 고려가 반영된 것이라 하겠다.

계속적인 일련의 제안들 속에서도 PGD의 주된 이념의 하나라 할 빈곤국에 관한 원조이념은 매우 확고하다. 즉 스웨덴은 어떻게 빈곤국의 국민들을 세계화 과정에서 충실히 돕는 공정하고 지속가능한 공적 원조를 효과적으로 시행할 것인가를 고민해왔다고 할 수 있다. 2003년 스웨덴 국회(Riksdag)는 공정하고 지속가능한 국제 개발의 촉진이라는 정책목표를 성취하기 위해 일관성 있는 지원의 필요성에 중점을 두는 PGD 소위 ‘공공책임 - 전지구적 개발을 위한 스웨덴의 정책(Shared Responsibility: Sweden's policy for global development)’<sup>29)</sup>이라는 정부입법안을 의회가 채택함으로써 이러한 고민에 근본적인 제안을 하였다.

국제사회가 현재 직면한 많은 과제들은 향후 더욱 극명하고 시급하게 드러날 것이다. 국가, 지역 그리고 국제적인 관점들은 점점 더 복잡하게 얽힐 것이다. 국가의 정책들은 국제적으로 영향을 미치는 국경을 넘나드는 이슈에 더욱 관련을 맺게 될 것이다. 이러한 공통된 도전들을 다루기 위해 정책분야를 넘어선 일관성과 협력의 필요성은 지금이 그 어느 때보다 강하다. 그러나 그러한 정책은 지금까지 기대에 미치지 못하고 있다. 본 문서는 정부의 ‘국제 개발에 대한 스웨덴의 정책 : 이러한 도전에 직면하고 있는 과제에 대한 공유책임의 강조’라는 새로운 접근방법을 주목한다. 이러한 접근은 개발을 위한 글로벌한 파트너십을 발달시키는 것 중 하나인 UN 밀레니엄 개발목표의 성취에 대한 스웨덴의 공헌을 강화하는데 도움이 될 것이다.

세계화는 무역, 새로운 기술 그리고 민주주의와 인권과 같은 보편적인 가치의 보호를 통하여 다양한 문제들을 해결하기 위한 새로운 기회를 제공한다. 세계가 현재 경험하고 있는 것은, 현재 진행중인 변화에 영향을 받는 사람들의 숫자와 이러한 변화가 발생하고 있는 속도에 관하여 살펴보면, 집중적인 국제화가 이루어졌던 과거의 모든 기간

29) Government Bill 2002/03:122, Committee Report 2003/04:UU3, Parliamentary Communication 2003/04:112.

을 능가하고 있다는 점에는 의심할 여지가 없다. 그렇지만, 지구상의 수억 명의 사람들은 세계화로 인해 형성되는 기회를 제대로 이용할 능력이나 방법이 부족하다. 이 정부 정책의 목적은 이러한 배제의 장벽을 무너뜨리는 것이다. 세계화는 가난하거나 취약계층에 있는 사람들이 그들의 생활상태와 생계의 전망을 향상시키기 위한 특별한 기회를 제공한다. 스웨덴의 공적개발원조에 대한 정책은 오늘날 세계가 직면하고 있는 공통된 도전들을 다루고 해결하고자 하는 세계화 정책의 핵심적인 요소이다.

스웨덴 정부의 출발점은, 개발은 궁극적으로 사람들 그 자신들의 환경을 더욱 좋게 만들고자 하는 의향과 능력에 의해 이루어진다는 것이다. 개발도상국에서 개발을 촉진하는 것과 모든 차원에서 빈곤을 박멸하기 위한 노력은 개개인이 자신들의 생활수준을 높이고 그들의 삶을 결정할 수 있는 능력을 향상시킬 기회를 만드는 것에 목적이 있어야 한다. 동시에 이것은 지방, 국가, 지역과 국제 등의 모든 차원에서 결립들이 개개인이 자신의 삶의 상황에 영향을 미칠 수 있는 능력에 관계하는 방법에 대한 더 나은 이해를 전제로 한다.

PGD에 관한 스웨덴 정부보고의 목적은 다른 정책분야에서 발생하는 개발효과를 강화하는데 목적이 있는 개발정책을 더욱 명확히 하기 위해 입지를 다지는 것이다. 스웨덴의 공적개발원조에 대한 정책이 적절히 실행될 때, 이 정책은 바라는 결과를 성취할 것이라는 모든 가능성이 있다. 스웨덴 전체에 대한 함축적 의미를 가진 정부의 전체적인 개발정책의 실행은 개인의 자유와 존엄성의 원칙에 기초로 하고 있어야 한다.

## 2. 새로운 PGD의 주요 내용<sup>30)</sup>

### (1) 공정하고 지속가능한 공적개발원조가 의미

공정하고 지속가능한 공적개발원조의 성취에 기여하는 공적개발원조를 위한 스웨덴의 정책과 전체적인 목적은 유효하다.

공정한 공적개발원조는 인권과 민주주의의 존경을 의미하고 빈곤감축을 할 수 있는 성장을 통해 성취된다. 개발은 모두에게 혜택이 있어야 한다.

경제성장은 절대적으로 빈곤감축에 필수적이다. 빈곤의 기초적이고 중점적인 면은 자원이 부족하고 또 그 자원은 경제성장으로 생겨난다. 지속적인 경제성장 없이 빈곤과 성공적으로 투쟁하고 있는 국가의 사례는 없다. 그러므로 공적개발원조에 대한 현대 정책의 목적은 성장을 촉진해야 한다.

지속가능한 공적개발원조은, 자원은 미래 세대의 니즈를 충족시킬 수 있는 능력에 타협하지 않고, 현재 세대의 니즈를 보장하기 위해 장기적으로 능률적이고 효과적으로 사용되어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 국제, 지역, 국가와 지방에서의 공통자원의 관리와, 그리고 또 사회적이고 경제적이며 환경적인 지속가능한 개발 과정에 대한 선견지명이 있고 일관된 접근방법을 전제로 한다.

이 목적을 이루는 것은, 모든 정책 분야가 그 분야의 특별한 목적의 변수 내에서 스웨덴이 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 기여하는 것을 강화하는 방법을 추구하는 것을 요구한다.

---

30) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), pp. 5-12.

## (2) 여러 활동영역에 대한 협력과 일관성

자원, 기회, 권한부여와 개인 안전의 결여, 그리고 빈곤자들이 결정 과정에 영향을 미치고 그들의 삶을 향상시키지 못하는 것 등으로 정의되는 빈곤의 근절은 인류 최고의 도덕, 정치적이고 경제적인 도전의 하나이다. 이것은 또 평화, 안정 그리고 지속가능한 발전의 전제조건이다. 가난은 입체적이고 이 가난에 대한 투쟁은 한 영역 이상에서 이루어져야 한다.

다양한 형태의 빈곤에 대한 투쟁은 스웨덴의 개발협력의 가장 중요한 목표일뿐만 아니라, 정부의 전체적인 개발정책에 대한 중점적인 출발점이기도 하다. 하지만 비록 빈곤삭감과 개발에 대한 근본적인 책임은 개발도상국가의 정부에 있지만, 스웨덴은 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 기여할 수 있고 또 기여할 것이다. 우리는 세계의 미래에 대한 책임을 공유하고 있기 때문에, 우리는 일종의 연대감으로 그렇게 해야 한다. 게다가 그러한 책임을 생각하는 것은 국가의 이익이기도 하다.

정부의 전체적인 개발정책은 질 높은 효과적인 개발협력과 모든 정책분야를 받아들이는 일관된 정책을 포함한다. 많은 다른 정책분야는 개발협력 정책분야 내에서 영향을 미치는 것보다, 빈곤의 정도와 심각성을 삭감하는 것에 관하여 더 큰 영향을 미칠 수 있는 수단에 접근할 수 있다. 스웨덴의 국내 정책결정은 개발도상국의 빈곤자들에게 영향을 미칠 수 있다. 정부 처리에 있어서 모든 정책영역과 정책수단은 만약 스웨덴의 공적개발원조에 대한 기여가 효과적이라면, 일치적이고 일관된 방법으로 발휘되어야 한다.

정책영역 사이에서의 일관성의 부족은, 주어진 영역에서의 방법이나 결정이 예를 들면, 개발협력처럼 다른 정책 분야에서 정부의 빈곤삭감이나 공적개발원조 노력과 성취를 방해하거나 무효로 할 위험이 된다. 예를 들면 EU가 개발도상국가가 종종 경쟁적인 분야에서 상품에 대

한 완전한 시장개방을 막는 것에 간접적으로 도움을 주는 반면에, 스웨덴이 성장, 자유기업과 무역을 촉진하는 것을 목적으로 하는 개발협력 제안을 계획한다면, 이러한 것들이 충분히 발생할 수도 있다. 게다가 일관성의 부족은 빈곤국과 빈곤민들에게 영향을 미치고 그리고 또한 글로벌한 행위자로서 스웨덴과 EU의 신뢰성을 해칠 수 있다.

공적개발원조에 대한 스웨덴의 정책은 정책들 사이에서 상승효과를 도모하고 또 개발을 강요하는 스웨덴과 EU에서의 정책을 다룸으로써, 빈곤국이 그들에게 있어 특유의 시련에 잘 대처하는 것을 돕는 것에 목적이 있어야 하고, 또 공정하고 지속가능한 개발을 방해하는 공적개발원조를 다루어야 한다. 개발협력과 다른 정책영역 모두 이러한 목적에 공헌해야 한다.

공정하고 지속가능한 공적개발원조를 도모하는 것은 전체적으로 정부의 책임이다. 공적개발원조에 대한 정책은 두 가지 관점으로 특징지을 수 있다. 개발에 대한 빈곤민의 관점과 권리의 관점이다.

### (3) 개발에 대한 빈곤민의 관점 - 개별적 개인중심

빈곤은 다면성을 가진 문제이다. 그러므로 빈곤여성, 남성 그리고 어린이들의 환경, 니즈, 관심 그리고 가능성 등은 공적개발원조에 대한 스웨덴의 정책을 실행하기 위한 근거가 되어야 한다. 빈곤자들의 존엄, 현실, 경험과 우선권에 기초로 하고 있는 빈곤민의 관점을 개인에 초점을 둔다.

공적개발원조와 빈곤에 대한 투쟁에 대하여 스웨덴의 기여가 효과적이기 위해서는, 우리는 빈곤민들의 삶의 매일 매일의 현실을 이해할 수 있는 우리의 능력을 개발해야 한다. 이것은 지식과 거시적인 차원과 개인 차원에서의 관계와 효과의 분석을 필요로 한다. 이것은 또 예를 들면, 여성평등 관점과 어린이의 관점과 같은, 다양한 관점의 병행 적용도 요구한다.

#### (4) 강하게 보장된 권리의 관점 - 자유를 위한 개발

개인의 자유와 권리는 권리 관점의 중심적인 신조이다. 정보와 정치적인 목소리를 위해 보편적으로 필요한 것은 개발 이슈이다.

정부는 특히 시민권과 참정권과 같은 인권의 실행은 폭넓은 자유를 보장하는 것과 개발과정에서 필수적이라는 점을 강조해왔다.

정부는 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 기여하는 노력과 모든 방면에서의 빈곤에 투쟁하는 노력은 개개인이 자신들의 삶에 더 큰 지배권을 행사할 수 있는 조건과 기회를 만드는 것에 기울여져야 한다고 결론짓는다. 정책은 자유롭게 살 모든 인권의 권리에 기초로 하고 있고 빈곤에서 빈곤민 자신들을 출세시킬 최고의 가능성을 가지고 있다.

정부는 권리 관점에 관한 초점을 강화시키고 있다. 다른 것들 중에서, 정부는 인권존중에 관한 이 관점의 영향의 평가를 포함하는 영향 분석은, 개발도상국가에 대한 개발의 측면이나 잠재효과가 있을 것이라고 간주되는 방법에 관한 결정에 앞서 행해질 것이라고 결정했다.

#### (5) 글로벌적 도전 - 공통된 목표의 추구

세계화는 보다 깊은 상호 독립성을 이끌어 왔고, 따라서 국경을 넘어선 정치적인 협력은 더욱 더 필요하다. 오늘날 주요한 도전들은 고소득과 개발도상국의 사람들에게 직접적인 관심거리이며, 공정하고 지속가능한 개발에 대한 저해요인이다. 이러한 것들은 기후변동, 주요한 이민의 흐름과 세계적 유행병의 위험과 대립이다. 많은 경우, 범죄와 인신매매 또한 국제적인 국면을 띤다. 비록 그러한 도전들은 우리에게 간접적으로 영향을 미치기는 하지만, 다른 도전들은 우리에게 주요한 관심거리이고, 또 그 도전들은 우리가 관여하게 될 도덕적인 책무이기도 하다. 이것은 그중에서도 세계를 둘러싼 정치적인 억압에 대한 투쟁에 적용된다.



2003년 이후, 공적개발원조에 대하여 정책을 실시하기 위한 스웨덴의 노력의 결과를 조사한 것을 보면, 이 조사는 그 중에서도 특히 강화된 결과를 기초로 하는 관리, 더 많은 조화, 소수의 파트너국가에 대한 집중과 다른 도너국가와의 협력 등과 관계된 정책분야에서의 스웨덴국회의 결정에 따라 개발협력은 대부분 전개되어 왔다는 것을 보여준다. 그러나 정책의 일관성에 관하여 - 정책의 구성요소는 정책영역을 넘어선 일관된 행동을 통하여 전체적으로 그 정책에서 평가가 개발측면에서 이루어진 것을 보장한다 - 이행은 어떤 면에서 불충분하다고 나타났다. 공적개발원조정책의 국제적인 평가는 이는 정책의 정치적 자주성(ownership)의 결여, 무엇이 실행에 관여하는지에 대한 부족한 이해, 그리고 정책실행을 위한 전략의 부재 때문이라고 설명했다. 따라서 이 문서는 집합적으로 오늘날의 글로벌한 도전을 살펴보면, 정책영역에서 일관성과 협력이 스웨덴의 공적개발원조에 대한 정책 목표를 성취하는데 기여할 수 있는 방법을 구체화하고자 하는 정부의 바램에 초점을 둔다. 이러한 점에서 개발협력은, 또 다른 정책영역에서의 촉매제와 여러 대책의 보완으로서의 역할을 담당한다. 이 정책은 스웨덴의 관심과 개발도상국의 빈곤민들의 니즈 사이에 균형이 맞춰져야 하는 것을 요구한다. 대립의 목적은 해결되어야 하고 또 목표들은 명백하고 사려있는 정치적인 선택이어야 한다.

공적개발원조에 대한 스웨덴 정책의 새로운 시작은 근본적인 가치, 지속가능한 개발과 다른 주요한 특징을 바탕으로, 국회가 그룹화한 주요 여덟 가지의 구성요소에 기초로 하고 있다.

효과적으로 이 정책을 실행으로 옮기기 위하여, 현재의 선거기간 동안에 이 작업은 여섯 가지의 글로벌한 도전의 형태로 구체화될 것이다. 이러한 것들은 여덟 가지의 주요한 특징의 맥락에서, 공정하고 지속가능한 공적개발원조의 목표를 성취하기 위한 열쇠로서 그리고 또 스웨덴이 효과적인 기여를 할 수 있는 분야로서 정부가 확인해왔다.

글로벌한 여섯 가지의 도전은 억압, 경제적 배제, 기후변동과 환경에 대한 영향, 이민, 감염증과 다른 건강의 위협, 그리고 대립과 취약한 상황이다. 각각의 경우, 성공적인 결과는 정책분야를 넘어선 긴밀한 협력과 일관성을 요구할 것이다. 이러한 도전들은 또 밀접하게 연결되어 있다.

이러한 것들이 어떻게 다루어지는지는 누가 무엇을 하느냐의 문제가 아니라, 다양한 정책분야를 전체적으로 정책이 개발을 도모하는 것을 보장하기 위하여 어떻게 함께 노력하는지의 문제이다. 상승작용은 도모되어야 하고 또 대립의 목적은 다루어져야 한다. 또한 이 전체에 포함된 것은 개발원조이고, 이 원조의 부분은 공적개발원조정책에 따라, 다른 정책영역에서 공적개발원조 대책을 더욱 효과적으로 지지하고 보완하기 위하여 적응될 필요가 있다.

세 가지의 초점 분야는 각 여섯 가지의 글로벌한 도전으로 파악된다. 이 18가지 초점 영역의 목적은, 어느 정도 이러한 도전을 충족시키는데 꼭 필요한 많은 이슈와 과정에 대하여 면밀히 지켜보기 위해서이고 또 어느 정도 계량화할 수 있는 목적들을 확인하고, 협력을 활성화시키고 또 개발방법을 지원하기 위해서이다.

정부는 현재 진행중인 기초에 관한 목적 간의 대립을 관리할 중요성과, 만약 전체 정책의 개발영향이 향상된다면 정책영역 사이의 상승효과를 확인하고 개발할 필요성의 중요성을 유의하고 있다.

현재와 과거 몇 년에 대한 성과와 결과 보고를 기초로 하여, 정부는 이전에 공식화되었던 많은 목적들은 관리의 고려대상에 허용되는 제한된 관심과 결합되었고 이는 정책실행을 방해해왔다고 결론지었다. 어떻게 일관성을 증대하기 위한 노력이 시간이 지나는 동안 발전했는지 또는 추구된 정책들이 성취해왔던 것들이 무엇인지에 대한 명확한 그림을 얻기는 어렵다.

성과 사후점검에 대한 명확하고 일관된 관리와 영역을 보장하기 위하여, 그 목적들은 18가지 초점 분야로 마련된다. 또 정부는 과제구성, 지식획득과 분석과 같은 분야에서 정책실행 목표를 개발하고 있다. 초점분야의 목적과 실행목표는 과거의 65가지 공적개발원조 정책 목표를 대체한다. 이 정책을 더욱 구체화시키기 위하여, 이 문서는 각 목적을 달성하는데 필요하다고 여겨지는 다수의 조직상의 방법들을 제시한다. 정부는 2010년 성과의 결과의 보고를 국회에 제출할 예정이다.

#### (6) PGD의 도전과 평가

공정하고 지속가능한 개발의 목표가 성취되고 또 스웨덴이 효과적인 기여를 할 수 있다면, 정부는 언급되어야 하는 여섯 가지의 글로벌 목표를 확인해야 한다. 과정의 처음단계에, 정부는 공정하고 지속가능한 개발에 대한 가장 근본적인 저해요인은 억압(oppression)형태로 자유의 부재, 즉 민주주의와 인권존중의 부재라고 선언했다. 스웨덴은 민주화와 과정과 인권존중을 도모하기 위한 국내와 국제적인 행동에 대한 폭넓은 정치적인 지원을 확대할 것이다. 게다가, 스웨덴은 민주제도의 건설과 부패에 투쟁할 노력을 더욱 강화할 것이다.

경제성장은 개발의 근본적인 조건이며 따라서 빈곤사감의 근본적인 조건이다. 세계인구의 상당한 비율이 계속 영향을 받고 있는 경제적 배제(economic exclusion)는 시장경제의 개혁, 국제시장에 대한 증대된 접근성 그리고 정력적인 기업 부문의 출현 등을 통하여 오로지 전환될 수 있다. 따라서 두 번째 도전은 경제적 배제의 장벽을 무너뜨리는 것이다. 스웨덴은 활발한 경제참여와 시장개방 확대를 촉진하고 또 경제성장과 국내와 국제무역 물의 확립에 도움이 되는 조건들의 형성에 기여하는 것에 더욱 노력해야 한다.

무력충돌은 현재와 미래세대의 복지에 있어 가장 큰 위협의 하나이다. 빈곤과 분쟁은 서로를 먹고 산다. 무력충돌의 근본적인 원인은

천연자원, 생존 가능한 생계를 유지하는 것을 무능하게 만드는 것, 불리한 환경변화 등에 대하여 지배권을 얻고자 하는 욕구이다. 무력충돌의 압도적인 다수는 국가 내에서 벌어진다. 이러한 것들은 국제적인 평화와 안전의 결과로서 지역안정을 해결하고 위협하는 것이 때때로 어렵다. 분쟁과 취약한 상황(conflicts and fragile situations)의 관리에 대한 통합된 접근방법은, 정부가 공적개발원조에 대한 스웨덴 정책의 새로운 시작의 한 부분으로서 강조해온 도전중의 하나이다.

기후변동과 환경에 대한 영향(Climate change and environmental impact)은 세계의 여러 국가들이 직면하고 있는 가장 큰 도전 중의 하나이다. 이러한 것은 국경을 넘나드는 문제라는 특징이 있어, 이는 국제협력을 통해서만 해결될 수 있다. 그 진척이 최전선에서 성취되려면, 정책을 넘나들고 정책들 간의 긴밀한 협력은 필수적이다. 개발도상국은 기후와 환경과 관련 위협을 예방하고 대응할 수 있는 자원이 거의 없기 때문에, 개발도상국이 가장 큰 타격을 받는다. 게다가, 기후변동과 환경에 대한 영향은 개발목표에 대한 과거와 현재의 진전을 심각하게 방해하고 훼손할 수 있다.

감염증과 다른 건강에 대한 위협(Infectious and other health threats)은 빈곤악감과 개발에 심각한 방해물이 되고 또 수십 년간의 진전을 재빨리 수포로 만들 수 있다. 빈곤민들은 대체로 건강의 위협에 대하여 자신들을 보호할 수 없기 때문에, 다른 이들보다 질병의 영향에 더욱 취약하다. 스웨덴과 다른 국가들은 그 중에서도 특히 향상된 국제협력, 조기경보체제의 도입 그리고 건강시스템을 만들기 위한 국제적인 노력에 대한 지원 등을 통하여, 감염증과 증대되는 다른 건강의 위협에 대한 투쟁을 강화해야 한다. 빈곤자들의 건강을 향상시키는 것은 HIV와 AIDS, 결핵, 말라리아 등을 치료하는 백신이나 약 등의 국제공공재를 개발하는 조치 또한 요구된다. 깨끗한 물이나 폐기물처리 시스템 등 기초적인 위생서비스에 장기적인 투자 또한 필요하다.

우리는 지금 이민의 흐름(migration flow)은 목적지와 출신국가에 있어 중요한 개발가능성을 가진다는 것을 또 알고 있다. 이민자들은 목적지 국가의 개발에 기여할 뿐만 아니라, 그들의 저축금을 출신국가에 송금하거나 투자할 수 있다. 억압, 빈곤과 무력충돌은 사람들의 그들의 출신지를 강제로 떠나게 할 수 있다. 스웨덴은 이민의 개발가능성을 더욱 도모해야 하고, 또 스웨덴으로 오는 난민들을 계속 보호해야 하고 또 장기화된 외국과 국내의 난민상황에 대한 해결책을 찾는 데 도움을 주어야 한다. 더욱 강력한 일관성이 있는 정책은 스웨덴이 이러한 도전을 더욱 효과적으로 처리할 수 있게 만들 것이다.

이러한 도전들은 또 정부문서(Government Communication) No. 2007/08:67에 제시되어 있는 정부의 새로운 아프리카 정책에 주요한 투자가치로서 특징지을 수 있다. 이 문서는 어떻게 개발정책이 실행으로 옮겨질 수 있을지에 관한 본보기이다.

#### (7) PGD의 시행방법

스웨덴은 니즈와 도전이 큰 분야, 우리가 요구된 지식과 기술을 가진 분야, 그리고 스웨덴이 특별한 관심을 가지고 있는 분야 등에서 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 기여할 수 있고 또 기여할 것이다.

우리가 정치적으로 일관된 방법으로 행동할 때, 우리가 효과적이고 명백한 개발협력을 제공할 때, 또 우리가 다른 국가들과 협력할 때, 기여할 수 있는 우리의 능력은 향상된다.

개발을 추구한 정치적인 일관성은 공적개발원조를 위한 스웨덴 정책의 초석이다. 정부는 개발정책 우선권의 구상에 집단적인 접근방법을 취함으로써 일관성을 향상시키기 위한 노력을 지지할 수 있다. 정부기관에서의 내부 절차에 관한 검토는 분석능력을 향상시키고, 상승효과를 더욱 효과적으로 개발하고 또 대립이 발생했을 때 대립의 목적을 다룰 수 있는 능력을 향상하기 위해 착수될 것이다. 정부는 또

OECD 가맹국 사이에서, 특히 EU 내에서와 또 관련 다자회담에서, 정책의 일관성을 향상시키기 위한 더욱 정력적인 노력을 계속 요구할 것이다.

정부는 개발협력의 유효성을 향상시키기 위한 여러 방법들을 채택해왔다. 더욱 엄밀한 결과를 바탕으로 하는 관리, 양자협력 전략을 위한 가이드라인, 멀티 액터(multi-actor) 협력으로 이루어진 구호자금에 대한 정책, 그리고 다자간 개발협력을 위한 전략 등은, 다른 정책영역과 협력하여 개발원조가 우리가 직면한 글로벌한 도전을 더욱 효과적으로 대처하는 것을 도울 것이다.

스웨덴은 홀로 행동할 수 없다. 결과가 성취되려면 협동은 필수적이다. 개발협력과 관련하거나 또는 스웨덴 국외로 도모할 노력의 일환으로서 전통적인 외교를 통한 양자간의 대화는 스웨덴 실행을 위한 주요한 기반이다. 이것이 적절하게 이용될 때, 스웨덴의 다자간 협력에 대한 열정적인 헌신은 글로벌한 여러 사건에 영향을 미칠 수 있는 능력과 대화할 수 있는 장을 만들 수 있다. 국내에서의 협력 또한 중요하다. NGO, 스웨덴의 기업과 연구기관 등은 스웨덴이 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 더욱 강력히 공헌할 수 있는 관점과 접근방법을 가지고 있다.

마지막으로, EU에서 스웨덴의 회원자격은 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 기여할 수 있는 우리의 능력에 절대 필요하다. 그러므로 정부는 유럽 연합의 중대한 취지에 특별한 역점을 두고 있으며 또 글로벌한 행위자로서 평화, 자유와 빈곤사감을 위해 그 역할을 증대시키기 위해 활발하게 모색하고 있다. 개발을 위한 정책일관성을 도모하기 위한 노력을 강화하기 위하여 유럽위원회(European Commission)와 내각에서 현재 진행 중인 작업은 이 목표에서 매우 중요한 단계이다. 다음의 사례는 2007년에 새롭고 더욱 공정한 파트너십을 위해 채택된 EU-아프리카 전력과 사업계획이다.

### 3. 글로벌 과제에 대한 새로운 PGD의 제안<sup>31)</sup>

스웨덴 정부보고에 따른 새로운 PGD의 기본적인 이념 내지 목적은 계속적으로 유지되고 있다고 볼 수 있다. 즉 인간존엄에의 존중, 민주주의와 굿거버넌스 그리고 성평등을 기초적 가치로 하고 있다<sup>32)</sup>.

새로운 PGD의 의의는 2003년 PGD의 지속가능한 국제적 개발에 대한 목적을 특정 정책영역에서의 시행노력을 통해 어떻게 실현할 수 있을 것인지에 관한 구체적인 제안을 한다는 점에 있다. 즉 스웨덴의 공적개발원조는 넓은 분야에서 공정하고 지속가능한 개발이라는 PGD의 목표에 지속적인 기여해오고 있다.

보고서에 언급되어 있는 많은 활동과 제안은 다자간의 기관에 의해 착수된 장기적인 성격을 띠며, 현재 진행 중이다. 따라서 그 결과와 스웨덴이 기여하는 정도는 때때로 수량화하기 어렵고 또 스웨덴의 공적개발원조정책에 종종 직접적으로 연관시킬 수 없다. 즉 스웨덴의 공적개발원조가 지속성이라는 목표아래서 실현되고 있다는 전제는 그 평가 또한 최종적 계량이 어렵다는 것을 의미한다.

이 점은 PGD에 관한 새로운 제안들도 인식하고 있다고 보인다. 즉 보고서는 공적원조활동에 대한 초점과 효과적인 전략과 관리의 부재를 지적하고 있다. 무엇이 오랜 시간동안 일관성을 더욱 성취하기 위해 진보를 이루어 왔으며 또 어떻게 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 대한 일관성과 스웨덴의 전체적인 기여를 증대시키기 위해 상호작용을 하는지를 결정하기 어렵다. 예컨대 정책실행에 있어 적절한 목

31) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), pp. 13-51.

32) 2003년 PGD의 주요 정책목표는 물론 2007년 정부보고도 Basic Values로서 Respect for human rights, Democracy and good governance 그리고 Gender equality를 꼽고 있다.

표가 없는 경우, 공적개발원조에 대한 지식과 정책의 인식을 발달시키는 방안을 따르는 것이 불가능하다.

그럼에도 불구하고 스웨덴은 보고서를 통해 지속적인 평가를 위해 노력하고 있다. 물론 PGD의 목표와 타당성이 정책적 시행도구로서 부족하다는 한계를 인정하고 있다. 이는 PGD의 입법목적은 계속적으로 시행해나가면서 갖게 되는 계속적 과제일 수밖에 없다고 생각된다.

이하에서는 스웨덴 보고서에 나타난 PGD의 변화 내지 발전의 구체적인 사항을 살펴보고자 한다. 이를 통해 PGD의 지속적인 입법목적의 제시와 그 실현방안을 알 수 있을 것이다. PGD의 새로운 제안은 소위 글로벌적 도전 내지 문제를 제시하고<sup>33)</sup>, 이에 대한 협력과 협조라는 대체에 따른 목적을 제시하고 구체적 실현방안을 제안하고 있다. 뿐만 아니라 정책적 차원의 시행과 사후 관리 및 평가방안까지 제시하고 있다는 점은 매우 선도적이라 평할 수 있겠다.

#### (1) “억압”의 글로벌과제에 대한 PGD의 제안

##### 1) 표현의 자유의 강화

자유가 제한된 국가에서의 표현의 자유의 증대를 목적으로 한다. 이 목적의 성취에 기여하기 위하여 당해 정부로부터 유도할 특정사항을 제안하고 있다.

이러한 방안들에는 표현의 자유를 증진하기 위한 EU, 유럽의회와 UN 등을 포함한 다양한 국제 포럼에서 선언된 내용에 관한 정부간 대화의 요청 등 정부차원의 노력을 포함한다. 그리고 인권옹호자 보호 선언에 대한 EU공통 가이드라인, 인권옹호자 보호 선언에 대한 유럽 평의회 선언<sup>34)</sup>과 UN의 선언의 실행을 지지한다.

33) 2007년 보고서는 글로벌적 문제로서 억압, 경제적 배제, 유동 이민, 기후변화와 환경영향, 분쟁과 취약상황, 전염병과 기타건강의 위협을 제시하고 있는 바, 이하에서는 이를 구체적으로 살펴보고자 한다.

34) 인권옹호자의 보호를 향상시키고 그들의 활동을 도모하기 위한 유럽의 실행에



뿐만 아니라 관련 법제분야의 지원을 포함한다. 즉 언론의 자유와 표현의 자유를 보호하는 법을 향상시키고 또 현존하는 법제의 준수를 보장하기 위한 프로젝트에 대한 지원을 확대한다.

그 밖에 매우 구체적인 제안들을 포함하고 있다. 예컨대 라디오, TV, 인쇄매체 그리고 인터넷을 포함한 자유로운 방송매체수단을 촉진하기 위하여 제안·원조의 우선순위를 결정할 것을 전략적으로 제시하고 있다.

그리고 스웨덴 공적원조의 특징으로 빠질 수 없는 관련 인적분야의 지원을 포함한다. 예컨대 언론에 종사하는 근로자들에 대한 법적 보호에 관한 정보를 확산시키기 위한 노력하고, 민주주의 사회의 주요한 구성요소로서 공식문서에 대한 공공이 접근할 수 있다는 원칙의 중요성에 대한 지식과 정보의 보급을 지원하려는 노력을 강화한다. 더불어 언론인들의 연수 프로그램과 협회 등에 대한 지원을 제공한다.

이들 제안은 표현의 자유를 보장이라는 목적을 달성하기 위하여 원조할 구체적인 사항을 제시하고 있다는 점, 나아가 관련 법제분야와 법제정보의 확산까지 염두하고 있다는 점에서 의의가 있다.

## 2) 성(性)과 생식건강과 권리의 향상

이 과제의 목적은 소위 개발도상국의 여성과 남성, 소년과 소녀들을 위한 건강과 삶의 질의 향상을 도모하는 것이다. 스웨덴 정부의 공적 지원이 이 목적의 달성을 위하여 나아갈 방향을 제시하고 있다.

특히 스웨덴 공적지원의 특징적 분야가 젠더에 관한 부분임을 알 수 있을 정도로 이 분야에 있어서 선도적인 방안들을 제시하고 있다고 할 수 있다.

---

대한 유럽연합 각료이사회(Ministers on Council)의 위원회 선언이다.

스웨덴 정부의 역할은 국제적 내지 다자간 차원은 물론 국가간 차원에서도 제시된다. 예컨대 EU, UN과 같은 국제적이고 다자간의 포럼에서의 정책협상에서 성과 생식건강과 권리 영역에서의 진전을 활발하게 도모할 것을 제시한다. 그리고 세미나 개최와 국가 부처간 협상에 있어서 방향을 제시하고 있다<sup>35)</sup>.

대상국의 상황에 따라 구체적인 지원방법을 제시함은 물론 법적 지원까지 포함하고 있다. 예컨대 분쟁 중 또는 분쟁 후인 국가에 있어서는 성폭력에 반대하고 사회심리학적 치료를 포함한 건강치료를 지원한다. 뿐만 아니라 학대당한 여성, 남성, 소녀와 소년들이 사법제도에 접근하고 관련 법규를 강화하기 위한 다양한 조치들을 시행할 것을 제시한다.

그리고 공적지원의 효율성과 자원확보까지 고려한 방안을 제시하고 있다. 예컨대 당해 목적의 실질적 효율성을 높이기 위하여 인간의 성에 관한 지식을 향상 및 확산시키고, 여성과 소녀들의 육체의 소중함에 관계되는 문제를 언급하는 서비스와 역량을 향상시킨다. 또 모두를 위한 성평등과 생식건강에 관하여 남성과 소년들의 역할과 책임을 향상시키기 위한 노력의 정도를 강화시킴으로써 목적의 효율적인 달성을 도모하는 것이다.

그 밖에 직접적인 목적달성의 수단을 제시하고 있다. 예를 들어 피임약과 상담 및 치료를 포함한 성과 생식건강 치료에 대한 접근을 지원하는 방법, 정보와 예방적인 조치가 특별히 중요한 포괄적인 프로그램의 하나로서 합법적인 유산에 대한 접근을 제공하는 방법, 그리고 젊은이들을 위한 교육·정보·자문서비스 등의 형태로 성과 생식건강과 권리에 대한 지원을 확대하는 방법을 제시한다. 또한 성과 생식건강과 권리의 분야에서 개발에 대한 연구 및 실현방안을 지원한다.

---

35) 예컨대 2009년에 아프리카 연합(African Union), UN과 NGO 등과의 국제세미나를 개최함으로써, 여성, 민주주의와 개발에 관한 새로운 스웨덴과 노르웨이의 부처간 제안의 프레임워크 속에서도 성과 생식건강과 권리를 고려할 것을 제안한다.

### 3) 인신매매에 특별한 초점을 맞춘 조직범죄의 방지

소위 출신국가와 상대국가에서 예방적 범죄되지 조치를 통하여 조직범죄와 인신매매의 삭감시킬 것을 목적으로 한다. 스웨덴 정부는 이 목적 달성을 위하여 지역적·국가적 차원은 물론 국제적 차원의 공조를 차원의 노력을 할 것을 제시하고 있다.

예를 들어 발트해 지역과 다른 국제 지역에서 범죄와 투쟁하고 예방하기 위한 국제협력의 효율성을 향상시키기 위한 노력 한다. 또한 노동착취와 성착취를 목적으로 하는 인신매매에 대한 보고와 관련하여, 국경을 넘는 조직범죄를 예방하고 투쟁하기 위한 지역적이고 국제적인 협약의 실행을 위해 노력한다. 나아가 북유럽-발트해 지역의 협력과 EU와 Interpol 또는 그 외 다른 기구와의 협력을 향상시키고, 또 대립과 위기관리의 일환으로서 UN마약범죄사무소(: UNDOC)와 다른 다자간 기구와의 대화와 지원을 강화한다.

## (2) “경제적 배제”의 글로벌과제에 대한 PGD의 제안

### 1) 금융시장의 기능향상

스웨덴 공적원조의 글로벌적 문제의 하나로 ‘경제적 배제’에 대한 PGD의 제안은 소위 개발도상국가에서 주로 저축과 투자 등을 통한 지역 금융시장의 기능향상이다. 이러한 역할은 주로 국제금융기관에 의해서 안정적이고 호의적인 투자환경과 금융부문을 관리하는 효과적인 대상국 국내의 규제를 도모하기 위해 현재 진행중이 사업에 공헌한다. 또한 마이크로 크레딧(microcredit) 등을 포함한 금융서비스와 지역의 증권시장의 개발과, 또 특히 국제 금융기관을 통한 금융인프라의 개발을 지원한다.

또한 법제분야에 있어서도 빈곤민들에 대한 독립적인 국제 법적 자력화 위원회(Commission on Legal Empowerment)의 결론과 권고를 분석하고 고려하고 또 국제포럼에서 관련된 이슈 등을 연구한다.

## 2) 농산품 거래의 증대

이는 소위 지원의 대상국으로부터 농산품 수입을 증대시키는 것을 의미한다. 국제적 협력의 차원에서 2008년 도하 라운드(Doha round)에서 긍정적인 결론을 위하여 노력하며, 특히 EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)과 EU 예산의 재검토를 포함하는 등 공동농업정책의 개정까지 추구한다.

유효성과 자원의 측면에서는 무역관련 원조에 관한 EU의 무역원조 강화와 규모의 확대에 함께 노력한다. 그 밖에 광범위한 EPA 협정이 중요개발의 측면에 관한 특별한 관심으로 시작되고 실행되는 것을 추구한다.

## 3) 대상국에 대한 스웨덴의 무역과 투자

지원대상국의 기업발전과 스웨덴 기업의 이익에 모두 도움이 되는 무역과 투자환경의 개선을 목적으로 한다.

특히 스웨덴 정부는 이러한 목적에 필요한 법제와 정책의 수립을 위하여 노력한다. 즉 수혜국국의 정치와 사법구조를 강화하기 위한 스웨덴 공적원조를 우선과제로 삼고 또 이에 반한 부패에 대한 투쟁을 강화한다.

한편 스웨덴 국내 관련 기관 및 기업들과의 노력에도 힘쓴다. 즉 스웨덴무역위원회(Swedish Trade Council), 스웨드펀드(Swedfund), 스웨덴 국립선물거래소(National Board of Trade), 스웨덴투자진흥청(ISA), 스웨덴개발협력단(SIDA)와 기타 단체 등과의 협력을 통하여 수혜국과 스웨덴간의 무역을 촉진한다. 그리고 다국적 기업을 위해 UN세계기업협약기구(UN Global Compact)와 OECD 가이드라인에 구체화되어 있는 원리들에 관한 더 많은 이해를 함으로써, 기업의 사회와 환경에 관한 책임 준수를 장려한다. 또한 스웨덴 기업의 주도권, 경험과 전문지식을 충분히 활용할 수 있는 정책분야의 긴밀한 협력을 도모한다.

여기서 특이한 점은 비구속 원조(non-tied aid)라는 스웨덴의 원칙에서 구속되지 않고, 스웨덴정부의 지원개발협력과 스웨덴 국내기업 사이의 협력을 위한 조건들을 향상시킨다는 것이다.

### (3) “이민의 유입”의 글로벌과제에 대한 PGD의 제안

#### 1) 스웨덴과 EU로의 노동력 유입

국가간 노동력의 이동이라는 국제노동시장의 흐름에 대하여 스웨덴은 자국으로의 노동력 유입이 개발효과를 향상시킬 수 있도록 목적하고 있다.

즉 노동력의 순환이동을 촉진하기 위한 여러 조치들을 통하여, 스웨덴의 노동력 유입정책의 개선이 수혜국 이민의 개발효과를 향상시키는 것에 도움이 되도록 노력하는 것이다.

대외적으로 노동력 유입에 대한 EU의 노력에 적극적으로 참가하고, 또 EU로의 이민에 관한 개선은 대상국의 상황과 수요를 고려하도록 노력해야 한다.

이로써 개발협력을 통하여 대상국의 생산적인 고용, 민주주의, 인권의 존중과 지속가능한 시스템과 기관 등을 촉진하며, 학생 교사와 연구자들의 국제적인 교류를 도모한다.

#### 2) 대상국으로의 송금과 기술 및 지식의 이전

공적개발원조가 노동시장을 통해 소위 공여국으로부터 수혜국으로의 방향에 한정되지 않을 수 있음을 보여주고 있다.

즉 대상국 이주자들에 의해 자국으로의 자본, 지식과 경험의 이전이 증대될 수 있는 것이다. 이를 위하여 스웨덴 정부는 다음의 방안을 가지고 있다.

스웨덴의 디아스포라에 관한 지식과 이주자들의 고국의 개발에 대한 기여를 증대시키고, 또 관련 정부기관, 기업단체와 NGO 등과 협력

에 더욱 적극적으로 관여하거나 또 그들의 공헌을 지원한다.

민간부문, 무역, 개발협력과 다른 정책영역에서의 주도권을 통하여 또 이러한 이슈에 대하여 EU와 국제적으로 활발하게 관여함으로써, 개개의 노동력 이주자들로부터 그들의 고국으로의 지식의 이전을 도모한다.

특히 영국의 웹사이트인 **Send Money Home**을 모델로, 이 사이트에 위임함으로써, 더 안정적이고 싼 해외송금을 위해 노력한다.

스웨덴에 있는 그들의 고국의 개발에 기여하고자 하는 이민자 출신의 기업가들을 격려하는 활동을 지원한다.

### 3) 난민들을 위한 보호와 영구적인 문제해결

인도주의적 목적이라는 스웨덴 공적원조의 이념에 따라 보호를 필요로 하는 난민들을 위한 영구적인 문제해결에 노력하도록 한다.

스웨덴 정부는 이러한 목적의 실현을 위하여 특히 관계기관에 의한 협력조치를 통한 영구적이거나 일시적인 귀환이주와 스웨덴으로부터의 귀환을 지원한다.

장기화된 난민과 국내의 이동상황에 대한 해결책을 찾기 위해, EU와 UN 시스템에 더욱 활발히 참여하도록 노력한다.

양자간 및 다자간의 개발협력의 맥락에서 난민들과 강제 추방자들의 특수한 상황과 니즈에 관심을 이끌어냄으로써, 이들에 대한 영구적인 해결책을 도모한다.

도움을 필요로 하는 난민과 이민자들을 보호하기 위한 EU의 능력을 향상시킬 조화로운 EU의 난민과 이민 정책을 활발하게 도모한다.

효과적인 외국의 개발, 안전과 방어정책을 통하여, 개발을 촉진하고 이에 따라서 빈곤과 억압에 투쟁하는 것을 돕고 또 사람들을 피난하게 만드는 위기와 대립을 예방해야 한다.

#### (4) “기후변동과 환경에 대한 영향”의 글로벌과제에 대한 PGD의 제안

##### 1) 기후변동에 대한 적응과 배출량 감소

스웨덴 PGD의 새로운 방향은 글로벌적 과제에 대한 반응이다. 따라서 글로벌 과제의 하나인 기후변동문제를 고려한 공적개발원조가 제시되고 있다.

즉 지구의 이산화가스 배출의 제한과 대상국에서의 기후변동에 대한 적응을 공적개발원조의 목적으로 삼고 있다.

특히 스웨덴 정부는 2012년 이후의 의욕적이고 효과적인 국제 기후 상황(regime)을 제정하기 위해 노력하고자 한다. 따라서 EU의 의욕적인 기후정책을 계속 요구하고 또 배출량 감소와 기후변동의 적응에 대하여 EU가 현재의 의무에 따라 행동하는 것을 추구한다.

파트너 국가의 생태계에 관한 관심사를 양국의 협력전략과 스웨덴의 개발전략의 바탕인 적응과 에너지 대책에 통합시키도록 하고 있다. 이를 위하여 참여과정, 생물의 다양성, 생태계서비스와 유전자원을 보호하기 위한 예방적인 조치의 적용, 그리고 재생에너지 활용의 촉진 등을 통하여, 천연자원의 지속가능한 사용을 육성하는 프로그램과 제안 등을 지원한다.

한편 스웨덴자국으로서는 민간부문, R&D 커뮤니티와 공공부문 간의 광범하고 면밀한 협력을 도모함으로써 스웨덴의 기후정책을 더욱 발전시키려 하고 있다.

##### 2) 유해물질의 관리

환경부문의 글로벌적 과제에 있어서 특히 대상국내 유해물질의 사용의 삭감과 유해폐기물 처리의 향상을 위해 노력하는 것은 일반적이라 하겠다. 즉 국내의 유해물질 관리 시스템을 개발하고자 하는 국가들을 지원한다.

특히 국제적인 관련 법제와 제도가 지지되도록 노력한다. 즉 엄격한 EU의 법제와 신화학물질 관리제도(Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals)와 유해물질의 사용을 제한하기 위한 EU의 살충제 규제 의 효과적인 적용을 주장한다. 또한 UN 환경정책에서 현재 진행 중인 과정의 한 부분으로서 수은에 대하여 국제적으로 구속력인 있는 조약의 개발을 요구한다. 그리고 유해폐기물의 국가간의 교역을 규제하는 바젤협약(Basel Convention)이 허용하는 범위 내에서 더욱 활발히 참여한다.

또한 스웨덴이 국제적인 화학물질 관리를 위한 전략(Strategic Approach to International Chemical Management)의 실행에 주도적인 역할을 할 수 있도록 하고 있다. 이는 화학물질에 대한 국제적 차원의 정보를 향상 시키기 위해 노력하고, 생산품의 수명주기 동안 환경과 건강에 대한 위험을 줄이는데 도움이 되도록 한다는 원칙에 따른 것이다.

### 3) 지속가능한 도시 개발

대상국의 도시화에 있어서 장기적이고도 지속적인 개발과 빈곤삭감이 가능할 수 있도록 스웨덴의 공적원조가 이뤄질 것을 목적으로 하고 있다.

구체적인 방안으로는 빈곤민들의 주택비용을 조달할 수 있게 하고 또 지속가능한 도시 개발을 위한 양자간 협력을 위해 설계된 지원 메카니즘을 필요로 하는 지식과 전문적인 기술을 확립하는 것을 목적으로 하는 UN 인류거주 프로그램(UN Human Settlements Programme)에 활발히 참여하는 것이다.

그리고 도시에 관련된 이슈들과 지속가능한 도시 개발에 관한 국제 협력과 경험의 교환을 강화하기 위해 노력하는 것이다. 나아가 환경기술과 지역사회개발의 분야에서의 협력, 무역 그리고 공공과 민간의 파트너십을 도모하도록 하고 있다.



(5) “분쟁과 취약한 상황”의 글로벌과제에 대한 PGD의 제안

1) 안전부문의 개선

스웨덴 공적개발원조개발은 PGD의 주요 원칙인 민주주의의 수립과 보전이라는 측면에서 이뤄지고 있다.

특히 분쟁의 영향을 받고 분쟁 후의 국가와 분쟁에 취약한 상황에서 민주주의 통제 하의 합법적인 안전을 수립할 것을 PGD의 목적으로 하고 있다.

시행방안의 하나로 정부기관에서 작성된 안전부문 개선에 대한 의견서에 따라서 스웨덴, EU 그리고 UN의 안전부문 개선(UN Security Sector Reform) 조치의 더욱 효과적인 조화를 위해 노력한다.

특히, 목표로 하는 교육과 훈련조치를 통하여, 안전부문 개선을 위한 스웨덴의 재정과 인력지원을 제공한다. 또한 이 분야에서 정책개발, 지식과 정보의 보급과 능력형성을 지원한다.

2) 여성의 평화와 안전

이는 분쟁과 분쟁후의 상황에서 여성을 위한 상황의 개선을 위해 스웨덴 정부는 특히 다음의 사항들을 유도한다.

여성의 평화 정책을 지지하고, 국제 평화와 안전 촉진 제안, 분쟁예방연구와 평화회담 등을 지원함으로써, UN Resolution 1325에 대한 스웨덴의 국내 사업계획을 계속 실행한다.

개발협력의 일환으로 민주주의 과정에서의 여성의 참여, 여성에 대한 교육과 고용 그리고 여성의 성과 생식건강에 대한 지원 등에 있어서, 효율성과 자원의 확보에 관하여 노력의 정도를 향상시킨다.

특히, 사법제도를 통한 여성의 사법에 대한 접근도를 향상시키기 위하여 성평등정책(Gender Justice Initiative)을 위한 파트너의 공동 의장직을 스웨덴이 맡았던 기간에 시작했던 업무를 계속함으로써, 성폭력과 다른 형태의 폭력에 관하여 범죄퇴치운동을 강화한다.

### 3) 분쟁에서 장기적이고 지속가능한 개발로의 유도

분쟁과 장기적이고 지속가능한 개발간의 차이를 좁히기 위한 목적이라고 한다. 즉 대상국이 분쟁의 상황에서 장기적으로 지속가능한 개발로 변화할 수 있도록 유도하는 것이다.

이러한 목적은 분쟁지역에 대한 스웨덴의 공적원조는 개발협력의 상승효과가 기대되는 통합적이고 거시적인 접근방법으로 특징된다. 예컨대 분쟁 후 단계, 평화의 강화, 전(前) 전투부대의 재건 그리고 화해 과정과 이행적 정의를 지지하는데 있어서 신뢰구축 방법을 실행하기 위한 방법과 절차를 개발한다.

또한 국제적 차원에서의 스웨덴의 분쟁지역에 대한 지원이 고려된다. 예를 들어 분쟁 지역에서 OECD 가이드라인에 기초로 하여 분쟁 후의 국가에서 기업과 산업부문과의 협력을 육성한다. 특히, EU의 해외 서비스(EU Foreign Service)를 통하여 EU에서의 크로스필러(cross-pillar) 협력에 관한 이슈를 추구하고, 또 취약한 상황에 관하여 2009년에 완료되리라고 예상되는 EU의 사업계획이 위원회와 가맹국가에게 믿을 수 있고 견실한 방편이라는 것을 추구하고, 나아가 국제적인 발의권에서 스웨덴의 협력을 특징짓는 전체적인 접근방법을 도모하기 위하여, 이 분야에서 관계 부처, 당국과 정부 간의 효과적인 커뮤니케이션, 대화와 지식과 정보의 교환에 대한 모델을 개발한다.

또한 스웨덴의 정책 또한 이러한 목적을 고려한다. 즉 스웨덴의 군사장비의 수출이 공정하고 지속가능한 개발의 촉진을 방해하지 않도록 노력한다. 폭력위주의 급진주의와 테러리즘 온상의 발달에 반대하기 위해 노력한다.

(6) “전염병과 건강위협”의 글로벌과제에 대한 PGD의 제안

1) 지속가능한 건강 시스템과 의약품에 대한 접근도 증대

최근의 질병들은 개별적 발병을 넘어 강한 전염성으로 국가를 넘는 글로벌적 문제로 대두하고 있다. 이에 스웨덴의 PGD는 지속가능한 건강 시스템과 필수적인 약에 대한 빈곤민들의 접근도의 보장을 목적으로 하고 있다. 이 목적의 성취에 기여하기 위하여 스웨덴 정부는 특히 다음의 사항들을 유념한다.

우선 제도적 측면에서 국제건강기준(global health architecture)의 맥락에서, 특히 의료직의 훈련과 지식과 기술혁신 시스템과 개발, 새로운 기술의 이전을 포함한 개발 능력에 대한 지원 등을 통하여, 의료제도를 강화해야 할 필요성에 관심을 둔다.

물론 구체적인 전염성 질병에 관하여서도 지원을 노력하고자 한다. 예컨대 HIV와 AIDS에 관하여 2001년에 채택되어 2006년에 갱신된 UN 총회선언의 의무를 지키기 위한 노력을 지원하고, HIV와 AIDS, 말라리아, 결핵, 설사와 호흡기 질환에 대한 실험적인 백신의 임상실험에 대한 지원을 계속한다. 특히 항생물질에 대한 내성에 관한 WHO 전략에 관한 연구에 공헌함으로써, 항생제 내성에 관한 연구를 계속한다.

2) 조기경보와 관리대책

효과적인 조기경보시스템의 확립과 지역과 지방차원에서도 능숙한 관리대책을 신속히 실행할 수 있는 능력을 대상국이 갖추도록 노력할 것을 의미한다.

스웨덴 정부는 특히 국제적 차원의 협력과 지원을 노력한다.

예를 들어 UN, 국제연합식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the UN), WHO와 EU내 국제협력의 측면에서, 전염병학 연구, 조기

경보를 위한 효과적인 모니터링 시스템과 신속한 관리대책의 실행을 노력한다.

또한 주요한 관리대책으로서 약과 백신의 유용성을 증대시킴으로써, 인플루엔자 범유행을 막기 위한 WHO의 노력을 활발하게 지원한다. 그리고 공공보건의 위협과 관련된 이슈에 관하여 협력을 위한 효과적인 EU 시스템을 계속 요구하고, 또 이 분야에서의 노력은 분야를 넘어선 협력을 촉진하도록 노력한다.

그밖에 국제보건기준(International health Regulations)을 적용하기 위한 노력을 계속 지원한다.

### 3) 건강축진과 질병예방

스웨덴의 공적원조의무에 많은 초점과 일관성을 제시함으로써, 국가와 국제기구 차원의 건강요소와 관련된 노력이 강화되어지고 이러한 노력이 보편적인 생각이 될 수 있도록 노력한다.

기본적으로는 전염병에 대한 전략적인 사업계획을 기초로 하여, 전염병에 대한 예방적인 투쟁을 강화한다.

국제기구의 차원에서 스웨덴의 이러한 노력으로써 WHO에서의 지식기반 활동을 강화하기 위해 계속 노력한다. 예컨대 술에 관한 글로벌한 전략과 WHO의 핵심적인 활동에서 술과 관련된 이슈의 더욱 명확한 통합을 요구한다. 또는 WHO 담배규제기본협약(FCTC: Framework Convention on Tobacco control)의 실행과 개발을 위해 노력한다. 나아가 국제건강 축진, 중앙, 지역과 국가 차원에서 WHO의 규범적인 노력에 대한 스웨덴 의지, 그리고 국제 건강 아키텍처의 일부를 형성하는 세계은행, 지역은행과 그 외 관련 기관들 사이에서의 의지에 대한 더 많은 일관성을 제시하기 위해 노력한다.

#### 4. 규정의 시행에 관한 PGD의 새로운 제안<sup>36)</sup>

스웨덴의 원조개발정책들은 스웨덴 국내는 물론 국외적으로도 매우 혁신적이고 선도적인 노력이라고 간주되는 것이 일반적이 평가라 할 수 있다. 특히 스웨덴의 국제원조에 대한 이념과 이해가 상대적으로 선진적이라고도 할 수 있다.

그러나 이에 반해 명확한 조직화와 정치적 리더십의 결여는 그 효율성을 방해한다는 점은 지역성을 넘은 공통적 과제이다. 더욱이 동일 정부 내에서조차 상이한 분야 간에는 이러한 일반적 이해조차 그 해석의 차이가 있다. 해석에서의 이러한 차이는 결국엔 다른 정책영역 간에 대화의 생산성에 부정적인 영향을 미친다고 한다<sup>37)</sup>.

개발에 대한 협력과 일관된 행동은 정치적 자주성과 정책 실행을 보장하기 위해 목표로 한 조치들을 필요조건으로 한다. 이것은 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee)와 또 EU의 평가 서비스 지침에서 위에서 언급한 국제적인 연구소인 유럽개발정책관리 연구센터(European Centre for Development Policy Management)에 의해 착수되는 공적개발원조에 대한 스웨덴의 정책의 두 가지의 국제적인 평가로 확인된다.

스웨덴 정부는 정책실행에 초점을 맞추는 것의 중요성과 정책내용을 강조한다. 공적개발원조에 관한 스웨덴정책의 새로운 시작의 기준은 정부가 18가지 초점분야로 나눈 여섯 가지의 글로벌한 도전으로 이루어진다. 목표를 명시한 목적과 미래 업무의 방향은 각 초점분야에 마련되어 있다. 더욱 명확한 초점은 공유책임에 대한 필요조건과 정책

36) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), pp.52-58.

37) Evaluation Study on the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development: ECDPM

실행에 관한 일관된 행동을 만든다. 그 목표는 스웨덴의 일관성이 있는 정책의 초점이 맞춰지고 명확한 실행에 더 많은 자극을 주는 것이다. 정부의 전체적인 정책의 개발효과를 높이기 위하여, 정책영역간의 상승효과는 극대화되어야 하고, 대립하는 목표는 조화롭게 해결되어야 한다.

공적개발원조에 관한 정책의 성공적인 실행은 해외지사를 포함하여, 정부, 정부기관과 관계 부처 내에서의 결과중심의 접근방법을 요구한다. 동시에 이것은 특히 EU 내에서 수용력, 분석능력과 현존 결정과정의 효율적이고 효과적인 사용과 국제적인 변호시스템 등을 요구한다. 예를 들면, 공적개발원조정책이 평가에 영향을 미치게 만들고, 또 부처간 상담기구 같은 제도적인 해결책은 구체적인 방편은 실행을 지지하기 위해 적소에 있어야 한다.

원조의 효과는 개발협력에 대한 스웨덴의 정책에 관한 지식을 확산시켜야 하고, 또 실제로 그 정책이 다른 정책 영역에서 무엇을 수반하는지에 대한 더욱 심화된 분석적인 통찰이 필요하다. 정부기구와 스웨덴의 외무대표단은 정책실행에 있어 중요한 관계자이므로 더욱 긴밀하고 광범위하게 연관되어야 한다. 예를 들어, 지식을 향상시키고 제도적인 해결책을 도모하기 위한 노력이 더욱 효과적인 정책이 되려면, 광범위한 정치적인 자주성은 필수적이다.

스웨덴의 공적원조정책의 실행은 다른 국가와 관계자들과의 강화된 협력을 전제로 한다. EU는 특히 여기에서 중요한 역할을 가지고 있다. 정부는 EU가 개발도상국가에 영향을 미치는 모든 결정에서, 개발관점을 통합하기 위한 조약상의 권리를 지키도록 활발하게 행동할 것이다.

국제적인 차원에서, 스웨덴은 정책영역을 넘어선 일관성과 협력을 도모함으로써 더 많은 국가와 국제기구들이 공적개발원조 이슈에 전체적인 접근방법을 적용하도록 노력할 것이다. 다자간의 기관들은 회

장, 표준설정주체와 국제협약의 실행자로서의 그들의 역할에 있어 글로벌한 도전에 맞서고, 또 공정하고 지속가능한 공적개발원조를 도모하는데 있어서 중대한 역할을 한다.

스웨덴은 이러한 기관들과의 활발한 협력을 해온 오랜 전통이 있고 또 UN과 국제금융기관들에게 오랫동안 주요한 도너였다. 다국적 기관들의 업무에 대한 스웨덴의 관여는 정부부처와 관련 정부 기관들 간의 더욱 효과적인 협력을 통하여 강화될 것이다. 다자간 협력개발을 위한 정부의 전략은 이러한 관점에서 매우 중요하며 또 활발하게 실행되어야 한다. 따라서 정부는 이러한 기관들과 함께 스웨덴 행동의 일관성과 효율성을 강화하고자 목표지향적인 전략을 세울 것이다.

구상과 정책의 실행에 관하여 스웨덴과 다른 파트너 국가의 관계자들과 긴밀한 협력을 함으로써 그 영향은 더욱 강화될 것이다. 공적개발원조과정의 이해를 증진시키는데 있어서 교육과 연구는 매우 중요한 요소이기 때문에, 이러한 관계에서 스웨덴의 교육과 연구는 매우 중요하다. 정부의 견해로, 모든 수준에서 교육은 가능한 한 국제적인 관점을 통합해야 한다. 연구와 교육이 성공적인 국제협력이라면, 특히 개발도상국에서의 대학과 다른 연구기관들과의 협력은 매우 필수적이다. 제안된 연구의 발안은 이번 연구정책 법안에서 언급될 전체적인 연구의 니즈로서 평가될 것이다.

공적개발원조에 관한 정책의 실행은 스웨덴 정부의 연대책임이다. 각 정책분야는 공정하고 지속가능한 공적개발원조에 기여하기 위한 정책의 전체적인 목표에 기여할 책임이 있다. 이것은, 초점분야의 목적이 각 정책분야에서의 목적을 대체한다는 것이 아니라, 공적개발원조에 대한 정책이 다른 정책분야에서 정책을 형성하고 실행하기 위한 가이드로서 역할을 해야 한다는 것을 의미한다.

개발에 관한 권리와 빈곤민들에 대한 관점은, 이 분야에서 우선권을 설정하고 스웨덴 정책을 고안할 때 원칙이 되어야 한다. 이 문서에서

제시된 여러 대책들은 중앙정부 예산의 추산구조를 초과하는 지출에 영향을 미치지 않는다. 정부는 공적개발원조협력에 관한 부처에 정책협력의 책임을 부여한다.

초점분야의 목적과 함께, 실행목적은 처음으로 이하에서 명확히 설명된다. 특히 여섯 가지의 글로벌한 도전에 초점을 두면서, 이 목적은 공적개발원조의 정책과 관련하여 정부와 정부부처에 의한 모든 업무의 방향을 결정한다.

#### (1) 관리, 기관과 사후관리

공적개발원조에 대한 스웨덴 정책의 더욱 효과적인 실행의 보장, 시간이 지나는 동안 개발의 모니터링, 그리고 모든 것에 대한 지속적인 학습의 장려 등은 명확한 결과에 기초로 하는 관리방식을 요구한다. 정부기관은 18가지의 초점분야의 목적과 이 부분에서 윤곽이 드러난 주요 실행 목적을 현재 진행중인 정책디자인 과정과 프로그램 관리로 변형시키기 위한 연대책임이 있다. 초점분야의 목적은 정책분야를 넘어선 정부 업무의 전체적인 방향을 설정하고, 또 정책을 정부법안, 활동계획 그리고 기관 관리로 만드는 업무를 포함하여, 현재 과정들과 연관되어야 한다. 개발원조의 경우에, 공적개발원조정책은 개별 정책, 전략 그리고 방법론적인 가이드라인으로 나타난다. 관리의 과정은 각 목적을 위해 발전된 결과척도를 통하여 목적이 활성화되어야 하고 사후 처리될 수 있는 능력을 요구한다. 이것은 책임 구분의 명확한 정의를 내리고 또 정책실행의 과정에서 정책 내외 정책간의 협동의 형태를 만든다. 이 분야에서의 노력은 정부기관에서 현재 계속 이루어지고 있다.

정책실행과 글로벌한 도전은 여러 노력이 정부기관 내외 해외의 지부 등을 포함한 관련 기관들 간의 긴밀한 협력을 지원하기 위해 이루어질 것을 요구한다. 따라서 정부는 다음에 주어진 사례처럼, 여러 활



동이 조직화되는 방법을 향상시키기 위한 여러 조치들을 취하고 있다. 이러한 것들은 일관성과 상승효과를 도모하고 또 의식적이고 사려깊은 정책선택의 목적을 위하여 대립목적을 명확히 하기 위한 정부기관의 공적개발원조 협력 정책포럼의 확립을 포함한다.

양자간의 관계라는 맥락에서, 공적개발원조에 대한 스웨덴의 정책을 실현한다는 관점에서 해외지부 기관의 가능성은 외교, 무역촉진 그리고 개발협력이 함께 작동하고 있는 국가에서 특히 잘 이용될 것이다. 비록 스웨덴의 공적개발원조전략이 개발협력만을 위한 방법이지만, 머지않아 이 전략들은 정책간의 긴밀한 협력을 장려하는 것을 목표로 파트너 국가에서 정부의 전체적인 관여를 점점 반영하게 될 것이다. 스웨덴의 파트너 국가에서 정책분야와 스웨덴 관계자들 사이에서의 강화된 협력의 범위는 국가의 초점적인 접근방법을 채택하는 정부 결정의 결과로 증대되고 있다. 이것은 특히 스웨덴이 선별적인 협력을 실시할 국가에게 적용된다. 여기에서, 개발협력 투입의 많은 부분은 스웨덴과 파트너 국가 사이에서의 폭넓은 범위의 관계자들을 포함하여, 빈곤삭감에 기여할 수 있는 자립적인 관계와 관계자 주도의 협력을 장려하는 것이 목적이 될 것이다.

정부는 이러한 국가들을 위해 협력 전략에서의 협력의 방향과 방법을 명확히 할 것이다. 공적개발원조정책을 실행하기 위한 노력의 일환으로서, 많은 계획들이 현재 개발원조로 제한되지는 않지만, 남아프리카 국가들과 개발협력의 주요한 부분을 포함하는 남아프리카와의 스웨덴의 협력을 위한 개발전략을 목표로 하는 파일럿 프로젝트를 실행 중에 있다.

이렇게 더욱 명백한 결과를 기반으로 하는 관리 접근방법은 결과와 교훈에 대한 명백한 정부의 보고를 촉진할 것이고, 또 정부가 국제적인 차원에서 스웨덴 국회, 스웨덴의 관계자들, EU 등에게 정책실행에서의 과정을 전하도록 할 수 있을 것이다. 개발을 위한 정책의 일관성

에 관한 스웨덴의 파트너 국가들과의 대화는 강화될 것이다. 정책실행의 성과와 그 효과는 착수될 것이다. 정부의 정식 성과와 결과평과의 보고서는 2년마다 수행할 것을 제안한다.

목적: 절차와 정책을 넘나들고 또 정부기관과 관련 단체들 간의 일관성과 협력을 보장하는 업무단체를 포함하며, 실행과정을 통한 효과적인 적용과 지속적인 학습을 위해, 여섯 가지의 글로벌한 도전에 초점을 맞춘 제안을 한다<sup>38)</sup>

이 목적의 성취에 기여하기 위하여, 정부는 특히 다음의 사항들을 의도한다 :

- 여섯 가지의 글로벌한 도전과 초점 분야에 관련된 업무를 포함하여, 목적의 활성화, 공적개발원조정책 업무를 위한 수량화 가능한 목적과 결과지표를 계획하고, 또 책임분배와 협력의 방법을 명확히 하기 위하여 이러한 것들을 정서관리 시스템과 업무절차로 통합한다.
- 관련 정부기관에 정책실행에 기여하도록 지도한다.
- 일관성과 상승효과를 도모하고, 대립의 목적을 명확히 하고 해결할 목적으로, 외무부의 지시아래에서 공적개발원조정책 포럼을 확립한다.
- 다음의 성과와 결과 평가보고와 미래의 정부정책의 근거로서, 정책실행의 평가를 실시하고, 또 지속적인 학습을 촉진하기 위한 방법을 제공한다.
- 여섯 가지의 글로벌한 도전에 초점을 맞추며, 2010년에 스웨덴 국회에 정책의 결과를 보고한다.
- 개발원조가 제한되지 않은 남아프리카 국가와의 스웨덴의 협력의 개발 전략의 목적에 대한 파일럿 프로젝트를 실행한다.

38) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), pp. 54-55.

## (2) 정부기관에서의 지식과 분석

공적개발원조에 대한 지식 및 분석과 이를 추진하는 힘을 관련된 다양한 정책 분야 내에서 존재하는 특정한 전문지식으로 통합되어야 한다. 이것은 정부부처와 관련 정부기관 간에 긴밀한 협력과, 다른 정책영역에서의 지식과 경험을 바탕으로 하는 개발관점에 의해 형성된 전체적인 정책에 대하여 계속적이고 상호적인 배움을 가능하게 하는 것 등을 요구한다.

주어진 영역 분야에서 취해진 결정이 공정하고 지속가능한 공적개발원조의 목표에 영향을 미친다고 간주될 때, 영향평가는 착수될 것이다. 정책의 주요 원칙은, 권리의 관점과 개발에 대한 빈민자들의 관점이 있다. 본 결정은 개발도상국가에서 인권의 존중을 향상시킬까 혹은 저해할까? 이 결정은 개발도상국에서의 개인 또는 특정한 그룹에 어떻게 영향을 미칠까? 빈민자들은 정책결정과정에서 참여하는가? 만약 그렇다면 어떤 방법으로? 어떤 다른 정책 분야가 이 이슈로 영향을 받는가? 또 협동은 상승효과를 증대시키는데 도움을 줄 수 있는가? 등의 물음이 있을 수 있다. 많은 정부기관은 정부를 위해 중요한 역할을 하고, 또 개발의 관점에서 구체적인 이슈를 분석하고 평가하는데 있어서 지지적인 역할을 한다.

목적: 스웨덴의 공적개발원조정책에 관하여 정부와 정부기구 내에서 지식의 증대와 정책의 우선순위 및 목표에 관한 다른 정책영역에서 정해진 결정과 조치에 기여한다<sup>39)</sup>

- 이 목적의 성취에 기여하기 위하여, 정부는 특히 다음의 사항들을 의도한다 :
- 정부기관에서 준비업무와 과정을 지원하기 위한 스웨덴의 공적개발원조 정책에 관한 영향을 평가하는 방법과 매뉴얼을 개발한다.
  - 여섯 가지의 글로벌 도전과 초점 분야와 관련된 정책실행 업무의 기초

로서, 또 정책분야와 스웨덴의 공적개발원조정책 간의 새로운 교차점을 확인하고 언급하는 방법으로서 분석의 필요성을 계속적으로 평가한다.

- 개발기여지수(Commitment to Development Index)와 같이 국제적인 정책과 방법의 개발과, 빈곤국에서 개발에 대한 OECD 가입국의 정책의 효과에 지지하고 활발히 기여한다.
- 도전/초점분야와 관련된 특정한 교육과 훈련, 방법개발을 실행한다.
- 외부부의 감독아래 개발정책 분석을 위해 설립된 국제적인 조직체인 공적개발원조의회(Global Development Council)를 통하여, 스웨덴의 공적개발원조정책과 관련하여 국제적인 정책개발을 긴밀하게 추구한다.

### (3) 스웨덴 관계자들과의 협력

공적개발원조를 위한 스웨덴 정책의 실행은 광범위한 논의와 초국가적인(non-state) 관계자들의 폭넓은 참가를 요구한다.

개발협력의 분야에서 행위자 주도의 협력에 관한 정책을 채택함으로써, 정부는 스웨덴의 관계자들과 공정하고 지속가능한 공적개발원조와 빈곤사감에 기여하는 개발도상국의 관계자들 간의 자립적인 관계를 장려하는 것의 중요성에 초점을 맞추어 왔다.

스웨덴 정부는 정책과 그 실행에 관하여 스웨덴에서 광범위한 사회적 대화를 촉진할 목적으로, 공적개발원조에 대한 스웨덴 정책의 지식을 향상시키기 위한 여러 조치들을 도입하고자 한다.

한편 스웨덴 국회에 의한 보고를 위해 현재의 문서를 제출하기에 앞서, 정부는 스웨덴 국회와 협력하여 구성된 청문회에 참가할 연구자들, 기업의 여론형성자들과 NGO와 같이, 자신들의 대표자, 의회 멤버와 시민사회 관계자들을 참여시키고 있는것이다.

39) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), pp. 56-57.

따라서 스웨덴 국회는 공적개발원조에 대한 정책에 관하여 광범위한 사회적 대화를 도모할 목적으로, 다양한 영역의 대표자들로 구성된 시민포럼을 확립하기 위하여 2003년부터 그 결정을 실행하도록 하는 것이다.

목적: 폭넓은 시민사회 참여와 공적개발원조를 위한 스웨덴 정책의 실행에 관한 논의를 촉진한다<sup>40)</sup>

이 목적의 성취에 기여하기 위하여, 정부는 특히 다음의 사항들을 의도한다 :

- 새로운 커뮤니케이션 루트를 사용하면서 공적개발원조와 실행의 정책에 관한 지식을 더욱 도모한다.
- 스웨덴 국회에 의한 고려에 앞서 현재의 문서를 논의하기 위하여, 스웨덴 국회와 공동 청문회를 소집한다.

#### (4) 유럽연합(EU)

EU는 글로벌 어젠더(global agenda)에 영향을 미치고 변화시킬 수 있는 상당한 가능성을 가지고 있다. EU는 개발을 위해 정책의 일관성을 도모하기 위한 조약상의 권리를 가지고 있으며, 또 개발도상국에 영향을 미치는 모든 커뮤니티 정책 분야에서의 결정에 대한 개발 측면을 참작한다. 이는 리스본 조약(Treaty of Lisbon)에서도 확인되었다.

EU의 common EU Foreign Service의 확립은 일관된 행위자로서 연합을 강화할 수 있는 긴요한 기회를 제공한다. 스웨덴의 공적개발원조정책이 국제적인 영향력을 가지려면, 개발을 위해 정책의 일관성을 도모하기 위해 EU에서의 활발한 스웨덴의 노력은 필수적이다.

40) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), p.57.

EU 집행위원회(European Commission)는 2009년도 스웨덴이 EU 의장국을 맡고 있는 기간 동안, 개발에 대한 정책의 일관성에 관하여 보고를 제출하였다. 정부는 보고서를 작성하는데 있어서 위원회와 함께 활발히 참여한 것이다.

즉 스웨덴의 유럽연합을 통한 공적원조는 단순히 유럽연합의 정책 내지 선언의 수행을 위한 분담의 역할에 지나는 것이 아니다. 오히려 유럽연합의 일원으로서 공적원조개발의 보고 등을 통해 구체적이고도 선도적인 제언을 함으로써 상호 영향을 주는 수준에 이르고 있다.

목적: 개발을 위한 정책의 일관성에 관한 EU의 노력을 강화한다<sup>41)</sup>

이 목적의 성취에 기여하기 위하여, 정부는 특히 다음의 사항들을 의도한다 :

- 위원회와 가맹국들은 개발에 대한 정책의 일관성에 관한 의회의 입장과 반복되는 프로그램에서 구체화된 의무를 실행하도록 노력한다.
- 개발도상국과 관련한 결정은 개발도상국이 자신들을 빈곤으로부터 구제할 수 있는 능력에 대한 영향의 평가에 의해 선행되도록 노력한다.
- 뜻을 같이하는 국가들과의 협력으로, 개발에 대한 정책의 일관성에 관한 자주성과 지식은 EU 가맹국, 각료이사회, 유럽의회와 EU집행위원회 내에서 강화되기 위해 노력한다.

41) Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs), p. 57.

## 제 5 장 스웨덴 공적개발원조의 사례와 평가

### 1 가

스웨덴 ODA정책 가운데서도 국제적 차원에서 크게 인정받고 있는 정책인 동시에 스웨덴의 대표적 ODA시행기구인 SIDA의 주요 정책은 바로 인재양성프로그램이다.

특히 국제교육협력의 지양이 뚜렷하여 다른 선진 ODA국가들과 비교하여도 소위 ‘글로벌’차원의 특징을 뚜렷이 하고 있다. 즉 다른 소위 공여국들이 적어도 ‘자국의 안전 내지 이익과의 조화’를 추구하고 있다. 이에 비하여 스웨덴은 ‘공평하고 지속적인 글로벌적 차원’의 ‘개도국 인권의 개발’이라는 인도적 이념을 중심으로 하고 있다<sup>42)</sup>.

여기에서는, 스웨덴 정부에서의 ODA 대상국인 인재양성 정책의 중심을 이루는 기관인 SIDA의 활동을 소개한다.

전 세계에서는 몇 천 몇 백만 명의 사람들이 교육을 받을 기회를 얻지 못하고 있다. 제2차 대전 후 1948년 이후 인권의 일부로서 세계 각국은 교육제도를 정비해왔지만, 아직 7천 7백만 명의 아이들이 교육을 받을 기회를 가지지 못하고 있다. 또, 그 이상으로 7천 8백만 명의 성인이 우리들에게 있어서는 당연한 식자능력이 결여되어 있다. 읽는 능력 및 숫자를 세는 능력은 인간이 생활하는데 있어서 필요불가결한 요소로, 이러한 것들은 생활을 향상시키고, 빈곤으로부터 탈피하기 위해서 가장 중요한 기술이다. 이러한 능력을 몸에 익히는 교육은 민주적인 사회를 구축하는데 있어서도 필수적 조건이다. 국제적으로는 2015년을 목표로 하여, 만인을 위한 교육을 실현하는 목표가 내세워져 합의가 형성되어 있지만, 이를 위해서는 막대한 자금의 투입이 필요하게 된다.

42) 아시아 개발도상국가의 교육협력에 관한 연구(II), 한국교육개발원, 이석희 외, 2008., 215면.

빈곤의 근본원인이 교육의 결여에 있다는 점은 논할 필요도 없이 명백하다. 교육을 받는 것은 즉, 자신의 견해를 서술하고 사회의 경제, 정치, 문화활동에 참여할 기회를 가지는 것으로 이어진다. 특히, 여성과 여자아동이 초등교육을 받는 것은 중요하고, 이것은 경제, 정치·사회가 발전하는 열쇠가 된다.

이러한 인식을 기본으로 하여, 스웨덴은 국제협력개발의 분야에서 교육에 대한 원조를 기본의 하나로 두고 있다.

SIDA가 교육의 분야에서 실시하는 원조 프로그램의 궁극적인 목적은, 만인이 가지는 교육의 권리를 향상시키는 것이다. 즉, 교육을 받을 기회를 가지지 못한 빈곤에 허덕이는 사람들에게 원조를 제공하고, 모든 인간이 발전에 대한 모든 장면에 참가하는 힘을 가질 수 있도록 하는 것이다.

2001년 4월 이후, SIDA는 만인에 대한 교육, 인권에 근거로 하는 교육, 기본적인 니즈로서의 교육을 정책의 기둥으로 해왔다. 그 기본이 되었던 것은 2000년 4월에 다카르에서 채택되었던 ‘만인에 대한 교육 활동에 대한 프레임워크(The framework for Action in Education for All(: EFA))’에 제시되었던 6가지 목표이다. 이와 동시에, SIDA는 밀레니엄 개발목표에도 중점을 두어, 2015년까지 최고 빈곤한 환경에서 사는 인구를 절반으로 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 6가지 목표 가운데 교육에 관한 목표는 다음의 두 가지이다. 첫째 2015년까지 만인에 대한 초등교육의 실현과 둘째 2005년까지 초·중등교육에서의 성차별의 철폐가 그것이다.

SIDA의 교육 섹터 원조의 핵심은, 대상국 자체의 교육프로그램에 주체성을 두는 것이다. 모든 어린이들뿐만 아니라, 모든 청년, 성인에 대한 기초교육과 식자능력의 획득은 1970년 중반부터 스웨덴이 중점적으로 추진해온 정책이다.



그러한 과정 가운데, 스웨덴의 개발원조에서의 교육원조는, 기초교육 프로젝트나 서브 프로그램을 대상으로 했던 것이기 때문에, 섹터와이드 어프로치(Sector Wide Approach: SWAp)를 우선하는 수혜국 자체의 교육정책에 대한 원조로 변화를 이루어왔다. 그 결과, 대상국으로는 교육성이 주된 파트너를 맡게 되고, 그 이외에도 UN기관이나 스웨덴 내외의 NGO도 관여하게 되었다.

SIDA가 원조를 실시하는 상대국에서는, 모든 인간이 교육을 받을 권리를 실현하기 위한 프로그램에 중점을 두어, 이를 위해서 특히 여자에 대한 교육기회를 준비하는 노력이 요구된다. 어린이들뿐만이 아니라, 성인도 대상으로 했던 학교 이외에서의 교육도 염두에 두어, 초등교육을 우선하여 대상으로 거론하고, 초등교육의 개선을 목표로 하여 교육제도의 질의 향상과 학생들의 증가에 힘쓴다. 교육의 대상에서 남겨진 여자 아동과 여성에 대한 교육은, HIV/AIDS를 방지하는 의미에서도 특히 중요하다.

## 2 가

스웨덴의 GNI 대비의 ODA 비율은, 2003년에 약 0.87%에 육박하고, 리오 정상회담의 목표인 GNI에 대한 비율 0.7%의 목표보다 상당히 높은 수준으로 ODA기금의 비율을 유지하고 있다<sup>43)</sup>.

2002년 제안되어 2003년 국회에서 의결된 법률에 준한 소위 ‘공유되는 책임-전지구적 개발을 위한 스웨덴의 정책(“Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development”)’에서, 스웨덴은 모든 개발원조활동을 통하여 공평하고 지속가능한 개발에 공헌하는 목표를 내세웠다.

‘리오의 조약은 개발협력에 통합하는 것’을 목표로 하는 OECD/DAC 지침에도 근거로 하는 스웨덴의 세 가지 우선적 정책목표는, (i) 체

43) OECD Review, 2004.

계적으로 다국간 환경협정(MEAs)의 목적을 개발협력활동에 통합할 것, (ii) 도상국이 MEAs를 실행할 수 있도록 기술적인 원조를 제공할 것, 그리고 (iii) 지구환경문제에 보다 잘 노력할 수 있도록 개발원조의 지침과 전략을 수정하는 것 등이다.

스웨덴 공적개발원조청(Swedish International Development Co-operation Agency: SIDA)는, 수자원, 지속가능한 농업과 삼림, 토지의 보전, 해양의 환경과 도시의 환경문제에 관한 개발프로젝트를 우선했다. SIDA에 의하면, ODA의 10% 이상이 환경프로젝트에 맞춰져 있다. 스웨덴은 또 천연자원관리에 관하여, UN 환경계획(UNEP)이나 UN 식량농업기관(FAO) 등의 국제기구에 거출하고 있다. 스웨덴은 또, 5,800만 US달러를 거출하여, GEF에 대한 2회 째의 자금보충(1999-2002년)에 공헌했다.

2006년의 SIDA를 통한 ODA 지출금액은 159억 스웨덴 크로나(SEK: 1 SEK는 약 17엔)으로, SIDA와 함께 개발협력 업무를 담당하는 외무성과 수출신용보증국(Export Credits Guarantee Board: EKN)의 지출금액 전체의 54%를 차지했다. 그 중, 3분의 2가 양국간 원조, 남은 3분의 1이 다국간 원조, 세계은행, 지역개발은행 그리고 EU의 개발협력 예산으로 거출되었다. 이러한 지출에 대해서는 2006년 이후 정부가 자금을 제공하는 스웨덴 개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation)의 평가를 받고 있다. 2006년의 스웨덴 통계조사국(Swedish Bureau of Statistical Surveys)의 여론조사에 의하면, 스웨덴인의 62%가 ODA를 증액하거나 혹은 현상유지라고 답했다<sup>44)</sup>.

#### (1) SIDA의 환경적으로 지속가능한 개발정책과 행동계획<sup>45)</sup>

1988년에 공적개발원조협력 프로젝트에 환경보호의 목표를 도입했다. 2003년 스웨덴 의회는, 공평하고 지속가능한 글로벌한 발전을 목

44) SIDA의 HP[[http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=121&language=en\\_US](http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=121&language=en_US)], 2007년 1월 27일 검색.

45) Environment Policy Division, "SIDA's Environmental Management System", 2004 참조.

표로 내세우는 정부법안의 ‘공유되는 책임’을 채택하고, 스웨덴의 개발협력이 자연자원의 지속가능한 이용과 환경보호에 기여하는 것을 결정했다. 공적개발원조협력의 목표는 가난한 사람들이 자신들의 생활 상황을 개선할 수 있도록 지원하는 것으로, 이러한 장기적인 목표를 달성하기 위해서는 그들의 건강·생활·생존을 위해 의존하고 있는 자연자원이나 환경에 대한 배려를 빠트릴 수 없다는 것이다. SIDA는 정부로부터의 요청으로, 환경정책, 행동계획 및 정부에 대한 보고 등으로 이루어진 ‘환경관리시스템(Environmental Management System)’을 시작하여, 계속적으로 환경에 대한 시점을 개발협력 프로그램에 통합하는 것을 목표로 하고 있다.

지속가능한 개발이라는 개념은 매우 의미내용이 애매한 개념이다. 지속가능한 개발을 경제성장 지표로 측정하는 것은 부적절함과 동시에, 개발이 제일로, 그 후에 환경보호라는 것으로도 불충분하다. 즉, 개발과 환경보호는 같은 동전의 앞뒤라고 인식된다. 또 지속가능한 개발은, 빈곤과 환경보전의 관계, 더 나아가서는 환경문제와 다른 개발문제, 예를 들면 경제성장, 무역, 분쟁, 민주주의, 인권, 성적평등, 건강 그리고 교육과의 복잡한 관계로, 특히 유의할 필요가 강조되고 있다<sup>46)</sup>.

또, 보편적인 지속가능한 개발 모델이 존재하고 있는 것은 아니다. 그래서 SIDA가 주안을 두는 것이, 수혜국가가 스스로 환경문제를 분석하여 이에 대처해 나갈 수 있는 능력을 개발·강화해 가는 것이다. 또, 비정부조직(NGO)나 시민사회 일반이 환경적으로 지속가능한 발전을 창조하는데 있어서 완수하는 역할은 매우 크기 때문에, 그러한 비정부의 활동을 지원해 가는 것이 중요시되고 있다.

SIDA의 환경적으로 지속가능한 개발의 원칙은 다음과 같다.

46) 太田宏, “인재육성분야의 국제협력: 인재육성에 관한 연구 -스웨덴 편-, 후생노동성 위탁사업, OVTA: Overseas Vocational Training Association, 6-9면.

- 수혜국에서의 자연자원과 환경의 보호와 보전책을 수혜국이 스스로 인정하여 하여 실시해가도록 지원할 것.
- 장기적인 전망에 선 지속가능성을 강조하고 지원할 것.
- 치료하는 것보다도 예방하는 쪽이 좋다는 원칙에 따를 것.
- 파트너(수혜국)가 장기적인 계획의 시점에 입각하여 지속가능한 발전을 도모하고, 그에 따라 영속되는 가난의 삭감을 달성할 수 있도록 할 것.

그러나 스웨덴을 비롯하여 어떠한 선진공업국도 지속가능한 발전을 달성되고 있지 않다는 점을 바탕으로, 자연자원의 이용이나 환경에 대한 부하(負荷)를 주는 자국의 생산과 소비패턴을 지속가능한 것으로 변화해 가는 것의 국제적인 의의도 언급하고 있다(Environment Policy Division, pp.6-7).

#### (2) 스웨덴의 기후변동정책의 개요<sup>47)</sup>

스웨덴 정부는 기후변동문제를 지금 세기의 주요한 환경 및 정치적 도전으로 보고 있다. 스웨덴은 EU내의 온실효과가스 삭감분담(burden sharing)에서, 교토의정서 제1약속 기간(2008-2012년) 동안에 1990년 대비 4%를 초과하지 않는 배출제한 의무를 지고 있다. 그러나, 정부는 이 기간의 단기삭감 목표로서, 1990년 대비 4%의 삭감목표를 내세우고, 실제로 2005년의 온실효과가스 배출 수준은 1990년 수준에 비해 7% 밑돌았다. 이 시기의 경제성장률이 36%였음에도 불구하고, 1인당의 배출량이 공업국가 중에서도 가장 낮았던 점은 특필할 만하다.

스웨덴의 환경성에 의하면, 이러한 성공은 경제적 정책수단에 기초로 하고 있다. 스웨덴에서는 세계에서 가장 빨리, 1991년에 이산화탄소세를 도입했다. 이러한 탄소세는 다양한 연료에 포함되는 이산화탄

---

47) Ministry of the Environment, "Swedish Policies to Combat Climate Change", 2007.

소의 양에 따라 세율이 다르다. 예를 들면, 탄소의 세율은 천연가스보다도 높고, 목재나 에탄올 등의 바이오연료에는 세가 부과되지 않는다. 또, 스웨덴에는 그린전력 인증시스템이 있고, 풍력이나 수력 등의 재생가능한 에너지를 사용했던 발전, 또 바이오연료사용의 열전병급(combined heat and power production: cogeneration) 시스템에 의한 발전을 촉진하고 있다.

인구 900만의 스웨덴의 지구온난화 기여율은 무시할 수 없는 정도일지도 모르지만, 이 문제의 해결에는 국제적 협력이 불가결하다는 인식 아래에서, 단기·장기의 온실효과가스 삭감목표를 세워 기후변동문제에 진지하게 노력하고 있다. 스웨덴은 2009년 9월에 EU의 의장국에 취임하게 됨에 따라, 2013년 이후(교토의정서의 제1약속 기간 이후)의 장기삭감 형성에 관하여 국제사회에서 주도적인 입장에 서는 것을 목표로 하고 있다. 스웨덴의 환경부 장관은 2007년 6월에 27개국의 환경부장관회의를 개최했을 때에, 미래의 국제체제(regime)의 요소로서, 다음의 7개 사항을 중시하는 것이 합의되었다.

- 모든 국가에 의해 적응책이 채택될 필요가 있지만, 특히 가난하고 취약한 개발도상국에 의해 채택되어야 한다.
- 모든 개발도상국에 대한 보다 야심적으로 법적 구속력이 있는 삭감목표의 설정
- 개발도상국에 의한 (기후변동) 완화행동의 강화
- 삼림벌채 문제에 관한 행동
- 적응정책과 완화정책의 예기치 못한 결과에 대처할 것
- 완화, 적응, 그리고 보다 일반적으로 우리들의 경제사회의 탈(脫)산소화를 지원하는 기술개발 및 그 보급과 상업화
- 투자, 인센티브, 재정, 능력형성(capacity building), 문제에 대한 의식향상과 교육

의장국인 스웨덴은, 협조적인 국제적인 노력에 근거로 하는, 효과적이고 공평하고, 또 포괄적인 다국간주의 체제의 필요성을 강조했다<sup>48)</sup>.

### 3 가 :

(對)

스웨덴은 1965년 DAC에 가입한 회원국으로 47억만 달러의 ODA 규모를 공여하고 있는 소위 주요 공여국이다.

뿐만 아니라 그 시행체계의 체계성 또한 선도적인 모습을 갖추고 있다는 평을 받고 있다. 즉 공적개발원조협력에 대한 전문 인력 확충, 관련 기관 간 조정 및 정책설정 등을 목적으로 2006년 외무성 산하에 Ministry of International Development Cooperation을 신설하였고, 원조 제공기관 간 조정 강화 및 원조정책의 일관성 제고를 위해 2008년 SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA)의 내부 구조를 개편하였다.

나아가 평가기구로서 2006년 스웨덴 개발평가기구(Swedish Agency for Development Evaluation: SADEV)를 신설하여 SIDA를 포함한 모든 공적개발원조협력에 대한 총체적 평가 및 감시 평가시스템을 위한 체계를 구축하였다.

정책적으로는 지원대상국가 및 국제기구의 수를 감축하여 지원규모의 내실화 및 원조 효과성 제고 및 원조의 질 향상을 이루었으며 성과 중심의 관리를 강조하는 정책을 구사하고 있다. 외교부와 SIDA 간의 업무분업을 통해 효율성을 제고시키는 반면, 현장에서는 두 기관의 유기적 결합을 통한 효율성 제고에 노력하고 있다. 또한 환경과 기후 변화, 역량개발, 인도주의, 수원국 내 민주주의 제고, 성 평등 등의 분야에 대한 개발협력의 효율적인 관리 및 국내외 시민 사회와의 협력

---

48) Ministry of the Environment, 2007, p.3.

증진을 도모하고 있다. 예컨대 2008년 개발협력의 세 가지 우선지원 분야로는 첫째 민주주의와 인권, 둘째 환경과 기후변화, 셋째 성 평등 및 개발에 있어서의 여성의 역할이 었다. 또한 무상원조비율이 약 97.6%로 그 비중이 매우 크고 프로젝트 원조가 스웨덴의 양자 간 원조의 거의 절반 이상을 차지하고 있다. 주로 사회 인프라 및 서비스 분야가 차지하는 비중이 가장 크고 그 중 공공행정 및 시민사회 분야와 보건 분야가 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 스웨덴의 인도적 지원이 차지하는 비중과 NGO에 지원하는 비중이 높은 것으로 나타난다.

대베트남 개발원조를 보면 스웨덴의 국가간 원조프로그램의 특성을 알 수 있다. 스웨덴 공적개발의 주된 목적의 하나인 소위 젠더의 평등은 국가간 원조에서도 그대로 추구된다. 예컨대 1997년 농촌지역 및 낙후된 지역의 양성 평등을 위해 ‘베트남 양성 평등 촉진을 위한 스웨덴 기금’을 조성하여 노동에 시달리는 베트남 여성의 인권을 위해 풀뿌리 발전 프로그램을 실행한다. 이는 농촌 및 낙후지역에서의 여성의 지위 향상을 위해 농가 소득 증대와 젠더 교육 등을 통해 농촌사회의 남녀 모두의 인력 자원을 계발하여 베트남의 지속 가능한 경제 발전을 위한 잠재적 노동력을 향상시키는데 기여했다<sup>49)</sup>.

<표10> 스웨덴의 對베트남 ODA 주체 및 지원금 현황

주 체	지원금(단위: USD)
SIDA	816,835,133
스웨덴 정부	1,504,592
Sweden Mission Council	155,418
총 액	818,697,379

(출처:Kotra “베트남 경제발전 원동력 ODA 현황”)

49) 출처:[http://www.chinhphu.vn/ctdtcp/en/about\\_vietnam10.html](http://www.chinhphu.vn/ctdtcp/en/about_vietnam10.html)

또한 Chia Se 프로그램을 통해 Ha Giang, Yen Bai and Quang Tri 지역의 6개의 낙후 지역을 선별하여 민주주의 의식 고양과 더불어 지역 경제의 자립을 위한 지원을 하고 있다.

나아가 베트남의 사법제도에 대한 원조로 인권을 위한 독립적인 사법 시스템의 개발에 대한 첫 번째 공여자로 법조인의 양성프로그램과 national bar association의 설립을 돕고 있다. 그리고 여성 및 소수자에 대한 무료 법률상담을 통해 이들이 사법 제도 안에서 보호받을 수 있도록 도와주고 있다.

그 밖에 기후변화의 직접적인 위험이 높은 베트남의 환경보호와 자원 개발에 대한 관심과 원조 또한 많은 비중을 차지하고 있다<sup>50)</sup>.

<표11> 2008년 스웨덴의 對베트남 지원 내역

	2008년도(단위: USD)
Business, trade and financial systems	1,169,645
Conflict, peace and security	42,950
Democratic governance and human rights	8,819,466
Education	165,919
General budget support for poverty reduction	0
Health	3,891,918
Humanitarian aid	512,658
Infrastructure	-404,020
Natural resources and environment	11,159,250
Research	2,890,020
Other	9,903,775

(출처: SIDA)

50) 출처: [http://www.chinhphu.vn/ctdtcp/en/about\\_vietnam10.html](http://www.chinhphu.vn/ctdtcp/en/about_vietnam10.html)



## 4 가

### 1. 스웨덴의 공적개발원조의 평가제도

SIDA는 ODA의 과거의 경험을 살려, 운영을 효과적으로 실시하기 위해 광범위한 평가제도를 도입하고 있다. 평가제도에서 만들어지는 평가보고는, 스웨덴 국민과 국회의원에 대한 설명책임의 자료가 되어, ODA에 관한 국민의 지지를 얻기 위해서 필요불가결한 것이다.

#### (1) 평가주체

SIDA의 평가작업은 3단계로 이루어진다.

- SIDA의 각 부처가 각각의 업무분야에서 실시하는 평가
- SIDA의 평가·내부감사사무국(UTV)에 의한 SIDA의 ODA 전체에 걸친 평가

UTV는, 평가를 전문으로 행하는 부문으로, ODA 전체를 대상으로 방법론도 포함하여 전략적인 평가를 실시한다. UTV는 완전히 독립된 부문으로, 평가보고는 SIDA의 이사장에게 직접 행한다. 평가작업은 UTV 단독으로 실시하는 것과 다른 원조국가와 공동으로 실시하는 것의 두 가지 방법이 있다. UTV의 또 다른 역할은, ODA를 실시하는 부대에 대하여 평가결과의 피드백을 실시하고, 다음의 활동에 역할을 반영할 수 있도록 하는 것이다.

- The Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV)에 의한 국가 전체의 평가

SADEV(스웨덴 개발협력평가청)은 2006년에 새롭게 설립된 기관으로, SIDA의 ODA뿐만 아니라, 스웨덴이 관여하는 모든 ODA를 분석·평가하는 역할을 담당하고 있다.

또, 실제로 관계자에게 면접하고, 데이터를 수집하여 분석하고, 보고서를 작성하는 것은 위의 3단계에 관여하는 기관이 외국의 컨설턴트에 위탁하는 경우가 많다. 이것은 평가의 독립성과 객관성을 유지하기 위해서이다.

### (2) 평가의 활용

1999년 이후, 스웨덴에서는 ODA의 실행부대가 작성했던 평가보고서를 최대한 활용하기 위해서, “운용과 반영(Management Response)”이라고 불리는 매뉴얼을 작성하게 되었다. 이러한 매뉴얼은 평가보고서가 지적하는 문제의 해결방법과 개선점을 어떻게 실현하는가에 관하여 구체적인 제안을 실시하고, 평가보고서를 어떻게 하면 더욱 유효하게 활용할 수 있을지에 대하여 지시를 제시하는 것이다.

### (3) 종합평가의 작성

스웨덴 정부는 ODA의 평가에 대하여 매년 1,500만 크로네(약 2억 4,000만 엔)를 쓰고 있다. 2006년을 예로 들면, 37개 분야에서의 평가보고서를 완성하고, 109개 분야에서의 평가계획서를 작성하고 있다. 다음의 표는 이 상황을 제시하고 있다.

<표 7> ODA 실행부문에 의한 평가건수의 추이

대상프로젝트	2006년	2005년	2004년
계획서 완성	109	114	113
평가 완료	37	25	28
평가 계속중	21	41	37
평가개시	25	12	20
취 소	26	36	28
총 계	109	114	113

출처: Annual Report of Sida Evaluation Activities 2006

작성하는 평가보고서는 양국간 협력에 관한 것이 많고, 다음으로 SIDA가 자금원조하는 NGOs의 활동으로, 다국간 협력에 관한 것은 그 성격상 가장 적다.

다음의 표는 ODA의 형태별 평가수를 제시하고 있다.

<표 8> ODA 형태별의 평가수 (%와 건수)

년 도	양국간 협력	다국간 협력	NGOs
2006	52 (21)	11 (5)	36 (16)
2005	57 (20)	17 (6)	26 (9)
2004	49 (17)	17 (6)	34 (12)

출처: Annual Report of Sida Evaluation Activities 2006

앞에서 서술했듯이, 스웨덴 SIDA의 양국간 협력은 경제 인프라보다도 훨씬, 사회 인프라 개발로 실시되고 있다. 그러한 까닭에, 평가건수도 사회 인프라를 대상으로 했던 것이 많다. 그 양상을 제시한 것이 다음의 표이다.

<표 9> 섹터별의 평가수 (%와 건수)

년 도	사회분야	경제분야	인프라분야	행정분야	재해원조
2006	47 (22)	14 (7)	16 (8)	22 (11)	0
2005	52 (17)	15 (5)	18 (6)	15 (5)	0
2004	49 (21)	11 (5)	11 (5)	18 (8)	11 (5)

출처: Annual Report of Sida Evaluation Activities 2006

## 2. SIDA의 스웨덴 ODA에 대한 총평

평가보고서에서 직접적으로 인재양성, 능력개발을 거론한 것은 없지만, 간접적으로 이러한 과제에 관한 SIDA의 원조를 분석·평가하고 있는 것만 존재한다. 개별 테마에 대해서는 별도의 항에 양보를 하며, 여기에서는 전반적인 평가결과를 소개하고자 한다.

### (1) 연구협력분야 ODA에 대한 평가

SIDA는 대상국의 연구능력개발과 연구조직개발에 관계되는 인재를 양성하기 위해서 양국간 연구협력을 실시하고 있다. 이러한 프로그램의 분석·평가는 SIDA 연구협력부(SAREC)가 주도하는 다섯 가지의 연구협력 프로그램과 대학에서의 ICT 원조를 포함하여 함께 6가지 프로그램에 대하여 실시되고 있다. 그러한 원조협력 활동을 UTV는 다음과 같이 분석·평가하고 있다.

- 연구개발에서의 석사·박사의 양성과 연구자의 인재양성에 대하여, SIDA의 협력원조는 장기적인 시점에서 이루어지고 있으며 효과적인 성과를 거두고 있다. 다른 도너(donor)와 공동으로 지원하는 프로그램도 많지만 SIDA의 실적을 생각하면, 공동지원의 경우에도 SIDA가 주도권을 쥐고 원조를 실시하는 것이 바람직하다. 그러나, 연구협력의 목적이 개발협력이라는 점을 고려하여, 대상국에 대한 개발이라는 관점을 더욱 명확히 할 필요가 있다. 또, 다른 문제로서, 대상이 되었던 연구협력의 결과가 충분히 이용되고 있지 않는 것이 있다. 연구결과를 효과적으로 이용할 수 있는 기관과 기업에 대한 선전이 필요하지 않을까라고 생각된다. 또, 스웨덴의 연구협력 프로그램에 관여하고 있는 기관이 현재 SIDA뿐이기 때문에, 앞으로는 다른 연구조직도 프로그램에 참가할 수 있도록 해야 한다고 제언한다.

## (2) 환경분야 ODA에 대한 평가

환경의 지속가능한 개발에 대해서는, SIDA가 추진하는 양국간 협력 중에서도 주요한 테마로, 평가를 위탁했던 컨설턴트 회사는 몇 백명과 면접하고, 알바니아, 볼리비아, 코소보, 탄자니아, 우간다, 베트남의 6개국의 SIDA 사무소와 스웨덴 대사관으로 가서 80건을 초과하는 프로젝트의 조사를 실시했다. 컨설턴트 회사로부터의 평가는 상당히 엄격했다.

● SIDA는 환경에 악영향을 초래하는 프로젝트에는 원조를 실시하지 않는다는 것을 이념으로 하고 있음에도 불구하고, 지원환경 프로젝트는 최초로 설정했던 목표와 동떨어진 결과가 되었다. 환경의 문제는 단순히 대상의 목표를 달성하는 것이 아니라, 모든 측면을 고려대상으로 삼고, 모든 프로젝트와 관련지어 노력하는 것이 중요하며, 동시에 그 성과도 해당 프로젝트뿐만이 아니라, 다방면으로 공헌할 수 있는 것이어야 한다. 그러한 관점에서 보면, SIDA의 지원 프로젝트의 실시 방법은 이러한 환경문제가 안고 있는 전체적인 시야가 아니라, 전략적인 정책이 결여된 것이라고 평가하지 않을 수 없다.

● 앞으로의 교훈으로서, 먼저 폭넓은 시야를 가진 목표를 설정할 것, 추적조사의 방법을 재고할 것, 현장에서 나오는 시그널을 파악하는 것이 필요하다. SIDA의 스태프가 생각하는 정책이나 테마는 상당한 것이 무의미하다. 시간적으로 보아 SIDA가 요구하는 것은 허들이 너무 높아 실현성에는 의문이 많다.

● 프로젝트를 분석하여 판명하는 것은, 같은 문제점과 제언이 반복되어 있는 것이다. 환경문제에 대하여 여기서 거론하고 있는 문제점의 지적은, 젠더에 대해서도 HIV/AIDS에 대해서도 해당된다. 이러한 결함을 개선하기 위해서, UTV는 많은 평가보고에 공통되는 지적사항을

선택하여, “주안점: mainstreaming”이라고 명명한 매뉴얼을 작성하기로 했다.

### (3) ODA 예산에 대한 평가

예산원조에 대한 평가는 SIDA의 UTV와 7개국으로 만든 팀이 위탁을 받아, DAC 개발평가 네트워크의 감독 하에서 행해진 것이다. 위탁된 팀은 버밍햄대학교에 재위탁하여, 그 지도 하에 컨설턴트 그룹이 실제의 평가작업을 실시했다.

평가대상은 빈곤탈피, 지속가능한 성장의 관점에서, 예산원조가 가져오는 효과, 그 실패, 실적, 실시방법 등이다. 대상국으로서 부르키나파소, 말라위, 모잠비크, 니카라과, 르완다, 우간다, 베트남을 선정했다.

● 7개국 가운데 모두는 아니지만, 몇개국에서 공적자금의 운영에 개선이 보여, 예산화의 과정에서도 진전이 있었다. 그 결과, 국가의 세출면에서도 예산의 효과적인 운용이 보이게 되었다. 그러나 예산원조 방법은 실시해서부터 일천하고, 빈곤층의 수입에 변화가 있었는지의 여부까지는 분석할 수 없었다.

● 교훈으로서 예산원조의 대상을 더욱 경제성장에 중점을 두어야 하고, 지원이 가져오는 영향을 장기적으로 예측할 필요가 있고, 불안정한 정치가 초래하는 리스크를 더욱 분석하는 것이 중요하다는 점을 배울 수 있다.

## 제 6 장 결 론

스웨덴의 공적개발원조는 그 기금의 규모면에서 과히 국제적으로도 선도하고 있다. 즉 공적개발원조금이 스웨덴 국회의 결의를 통해 결정된다는 점은 결국 스웨덴의 공적개발원조에 대한 국민적인 연대의식에 바탕한 합의가 있다는 것이다. 여기서 적극적인 국민적 가치의 합의란 스웨덴의 공적개발원조정책의 역사에서 비롯된 것으로서 특색을 찾아볼 수 있다.

소위 ‘전 지구적’ 내지 ‘글로벌적’ 대상의 선정과 ‘지속적’ 내지 ‘유지가능한’ 발전을 목적한다는 스웨덴 공적개발원조의 목적과 시행방안 또한 이러한 국민적 가치의 합의가 전제되어야만 가능할 것이다.

한편 수행체계에 있어서도 그 특성이 뚜렷하다. 각 정부 부처에 산재되어 있던 기구들을 통합하였. 즉 스웨덴 외무성-공적개발원조협력청으로 기본정책들이 일원화되어 시행되게 된 것이다. 이는 수행기구의 일원화를 통해 수행체계는 물론 정책적 기조의 일관성과 계속성을 통해 PGD가 목적하는 소위 ‘지속적’ 내지 ‘계속적’ 개발의 효율성을 높이게 된 것이다. 다만, 최근에는 세부적인 시행방안에 있어서 대사관등 시행기구의 역할을 강화하고 있다. 앞서 시행체계를 집권화하는 방향에서 이제는 분권화하는 방향이 새롭게 제시되기 시작한 것이다. 이는 스웨덴의 ‘공적’개발원조가 시행에 있어서는 ‘민간’개발원조는 물론 대상국 현지의 조직들과도 함께 노력한다는 점에서도 알 수 있듯 시행방안에 있어서 그 폭을 넓게 가져간다는 특성에서 비롯되었다고도 하겠다.

결국 스웨덴 공적개발원조 수행체계의 ‘일원화’는 기본 정책의 수립과 목적에 있어서 PGD의 ‘계속적’이고 ‘지속적’인 개발 목적에 따른 것이라 할 수 있다. 반면 ‘분권화’된 수행체계를 통해 PGD 시행에 있어서 ‘효율성’과 ‘적응성’을 확보하고자 하는 것이라 하겠다.

본고는 스웨덴 공적개발원조의 법제분야의 연구에 집중하고 있는바, 여기서 관련 법제의 특성을 우선적으로 결론에 갈음하여 살펴보고자 한다.

첫째 스웨덴 공적개발원조법이라고 할 수 있는 PGD상의 각 목적들 내지 규정들은 각 목적에 따른 법제분야의 지원을 포함하고 있다. 또는 적어도 각 목적의 실행에 관한 절차 내지 제도를 포함한 시행정책을 포함하고 있다.

예컨대 ‘표현의 자유의 강화’를 목적으로 할 경우 스웨덴 정부의 시행방안으로서 관련 법제분야의 지원을 포함한다. 즉 언론의 자유와 표현의 자유를 보호하는 법을 향상시키고 또 현존하는 법제의 준수를 보장하기 위한 프로젝트에 대한 지원을 확대한다. 뿐만 아니라 대상국의 가치적 이해를 전제로 하는 목적에 있어서도 마찬가지다. 예컨대 ‘성(性)과 생식건강과 권리의 향상’의 목적을 실현함에 있어서, 대상국의 상황에 따라 구체적인 지원방법을 제시함은 물론 법제적 지원까지 포함하고 있다. 또는 이에 관련된 대상국민의 사법제도에 접근과 법규를 강화하기 위한 다양한 조치들을 실행한다.

스웨덴 공적개발원조법이라고 할 수 있는 PGD상의 각 목적들 내지 규정들은 선언적 내지 노력조항에 가깝다고 할 수 있다. 이는 대다수의 공적개발원조관련 법제가 가지고 있는 한계라 할 수 있다.

이로 인하여 그 결과 내지 평가의 분석을 도출하기 어렵고 나아가서는 오히려 그 입법목적까지 모호성을 지니게 될 수 있게 된다. 소위 여러 보고서들이 이미 지적한 바와 같이 공적개발원조 관련 법제의 해석의 부재가 될 위험이 남아 있게 되는 것이다.

이에 대하여 스웨덴 PGD는 각 목적의 시행방안에 당해 개별 법제분야에 있어서 정부의 이행방안을 구체적으로 제시하고 있다. 이러한 노력은 결국 각 개별 PGD상 규정들이 구체적인 시행의 단계에서 반드시 법제분야의 소위 프레임워크가 이루어져야 함을 이해하고 있는



데 따른 것이다. 스웨덴 공적개발원조가 선진적 경험을 바탕으로 장기적이고도 지속적인 발전을 목적하고 있다는 점을 고려할 때 이러한 특성은 시사하는 바가 크다고 생각된다.

둘째 스웨덴 PGD는 지속적인 정부보고를 통해 선언적 내지 목적적 규정들의 해석내지 구체적 시행방안을 제시하고 있다. 이는 계속적으로 PGD가 새롭게 제시되어 형식적 개정엔 못 미치더라도 적어도 그 실질적 내용이 계속 변천되도록 한다.

스웨덴 PGD는 지원대상분야를 ‘글로벌적’차원의 과제로 확대함으로써 ‘계속적’ 내지 ‘장기적’인 입법목적에 전제하고 있다. 따라서 입법목적에 따른 구체적 시행방안의 ‘효율성’과 ‘적응성’을 확보할 법기술이 요구된 것이다. 이에 스웨덴 PGD는 정부보고를 통해 구체적 시행에 있어 새로운 제안들을 제시함으로써 적어도 그 해석 내지 실질적 내용을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하고 있는 것이라 하겠다.

셋째 입법평가의 부문에 해당한다고 할 수 있는 스웨덴 공적개발원조에 대한 평가는 단순한 결과의 평가뿐 아니라 지원단계 이전시점까지 포함하고 있다.

이러한 평가의 시점과 나아가 시행단계에서의 지속적인 모니터링은 SIDA를 비롯한 ‘평가체계’로서도 의미가 있겠다. 그러나 나아가서는 ‘평가기준’으로서 스웨덴 자국과의 관계 내지 이익을 고려하기 보다는 파트너국에 대한 PGD의 입법목적에 기준으로 삼는다는 점은 여느 소위 ODA선진국들과도 구별된다.

물론 공적개발원조란 각 국가의 개별적 특성이 매우 크게 반영된 ‘지역성’이 짙은 분야이다. 더욱이 스웨덴의 공적개발원조법제는 관련 법제의 국제적 분류에 따라 볼 때에 구체적 내지 세부적인 성문법에 속하기 보다는 오히려 PGD의 기본목적과 지속적인 정부보고 등을 통한 시행방안이라는 불문법에 가깝다. 따라서 이를 모든 국가의 법체계에 그대로 적용할 수 없다. 다만 그 법체계의 지역성의 이해를 위해

## 제 6 장 결 론

앞서 실시한 특성을 전제한다면 우리나라의 관련 법제에 있어서도 충분히 고려될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 이석희 외, 아시아 개발도상국가의 교육협력에 관한 연구(II), 한국교육개발원, 2008.
- 인재육성분야의 국제협력: 인재육성에 관한 연구 -스웨덴 편-, 후생노동성 위탁사업, OVTA: Overseas Vocational Training Association.
- 秋山孝充・近藤正規編著, 『モンテレー会議後の世界のODAの変動』, FASID, 2003年。
- 松隈潤, “主要先進国の動向(1)”, 『主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』, ODA研究会, 2008.3.
- 国際協力銀行開発金融研究所, 『対外政策としての開発援助』(JBICI Research Paper No.29), 2004年。
- 秋月弘子, “開発援助政策の国際的動”, 『主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』, ODA研究会, 2008.3.
- 外務省, 『2007年版政府開発援助 (ODA) 白書/日本の国際協力』, 2007年。
- 外務省国際協力局総合計画課, 「世界各国のODA政策」 『外交フォーラム』, 2007年12月号。
- OECD, Development Co-operation Report 2007, OECD publishing, 2008./ DFID, Annual Report 2007: Eliminating world poverty, making governance work for the poor, 2007./ AFD, Rapport Annuel 2006, 2007.
- BMZ, Development Partnerships with the private sector - Public Private Partnerships (PPP) - Excerpts from the Annual Report 2006, 2007.
- BMZ, Closing Gap - Pathways out of Poverty, 2003.

참고문헌

- BMZ, Introducing the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2006.
- Ministry of Foreign Affairs, Shared Responsibility, Sweden's Policy for Global Development, 2003.
- Evaluation Study on the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development: ECDPM OECD, OECD Review, 2004.
- SIDA, SIDA Annual Report 2006, 2007
- Government Bill 2002/03:122. Committee Report 2003/04:UU3, Parliamentary communication 2003/04:112
- Government Communication Skr. 2007/08:89 Sweden's Policy for Global Development, The Government hereby submits this Communication to the Parliament., Stockholm, 17 March 2008, Fredrik Reinfeldt Gunilla Carlsson(Ministry for Foreign Affairs).
- Environment Policy Division, "SIDA's Environmental Management System", 2004.
- [http://www.chinhphu.vn/cttdtcp/en/about\\_vietnam10.html](http://www.chinhphu.vn/cttdtcp/en/about_vietnam10.html)
- <http://www.odakorea.go.kr/html/support/international.php?bid=b2>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3102/a/18434>
- <http://www.sida.se/Svenska/>