

법제교류 연구 10-15-□-1

가 ODA

- -

박 광 동

가 ODA

- -

A study on ODA Legislation of major countries
: Summary Report

연구자 : 박광동(부연구위원)
Park, Kwang-Dong

2010. 10. 29.



국문 요약

우리나라는 2009년 11월 25일 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)의 24번째 회원국으로 가입하였다.

또한, 우리나라는 ODA기본법인 국제개발협력기본법을 제정하고 (2010년 7월 시행), 비구속성 원조를 확대하여 국제기준에 부합하는 원조체계를 구축하면서도 효율적이고 체계적인 ODA를 수행하기 위한 여러 가지 방안을 강구하고 있다.

이러한 방안의 강구에 있어서 우리나라에서 다각도로 고려하여야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 법제적 차원에서 대외원조에 대한 구체적인 규정이 필요하다. 우리나라 국제개발협력기본법 및 동 시행령이 시행되고 있지만, 추상적인 내용의 규정으로 해석의 여지가 많다. 물론 이러한 세부적인 규정이 반드시 필요한가에 대해서는 사회적 상황과 입법정책의 문제이나, 의회와 행정부의 협력과 견제, 그리고 조정을 통하여 ODA 정책이 일관성을 유지하면서도 효과적으로 시행될 수 있도록 공적개발원조 수행상의 목표와 협력대상국의 선정 기준, 공적개발원조의 평가제도를 더욱 구체화 하는 방향으로의 입법추진을 고려할 수 있다.

둘째, 수행기관에 대한 정책의 일관성을 추구하고 장기적인 관점에서 원조의 효과를 제고하는 전략의 추진이 필요하다. 이에 대해서는 이상적으로는 미국의 USAID 등과 같은 대외원조전담기구의 신설을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 민간부문의 참여에 대한 지원 제도와 정책의 마련이 필요하다. 현재 NGO 등과 같은 민간부분에 대한 국가적 차원의 법적·제도적 장치의 마련이 필요하다. 우리나라의 경우에 국제개발협력 NGO 활동 지원에 대한 특화된 법률은 아직 없는 상황이다.

Abstract

Korea enacted International Development Cooperation Act(enforcing in July 2010)as basic law of ODA and established the suitable support system to meet international standards by expending non-restrictive aid.

Since 2000, according to the international trend of the development aid policies, the purpose of current ODA have the features such as poverty reduction focused on Africa and the expansion and the improvement of ODA as the means for the purpose of MDGs.

And the considerations through an overview on ODA of the major developed countries are as follows. First, the ideologies or the basic goals should not be changed even though the changes of economical and financial situation or the policies. Above all, the ideology and the basic purpose of aid policy in korea should be established.

Second, the features of desirable system should be considered as the relationship with the aid-recipient country.

Third, micro-management by Congress should be avoided, but the thing such as the choice of similar development strategy should not be entrusted to officials.

Fourth, in korea, the direct relationship between aid and national interests is required, but the a short-term discussion should not be argued due to the rapid change of economic and financial situation.

Fifth, the proliferation of aid by private organizations and the expansion of GNI ratio are needed.

Sixth, the countries should be targeted by considering the economic and financial situation

Seventh, the flexible operation is required by the economic and financial situation.

Finally, institutionalization related monitoring systems and evaluation of development aid will be needed in terms of ODA evaluation system.

※ Key Words : ODA, International Development Cooperation Act,
aid, non-restrictive aid, ODA Legislation

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 필요성과 목적	11
제 2 절 연구의 범위	12
제 2 장 개발원조정책의 국제적 동향	15
제 1 절 개발문제의 국제적 조류	15
1. 인간 중심의 개발	16
2. 개발문제의 포괄화	17
3. 원조 효과중시(성과주의)	18
제 2 절 국제원조 커뮤니티의 정책	20
1. 국제연합	20
2. 세계은행(국제부흥개발은행[IBRD] 및 국제개발협회[IDA]) ..	25
3. 경제협력개발기구·개발원조 위원회(OECD/DAC)	28
4. 신흥 경제국	28
제 3 절 검 토	29
제 3 장 주요 선진국의 ODA현황	31
제 1 절 미 국	31

1. 이념·목적과 정책의 변천	31
2. 원조 체제	37
제 2 절 캐나다	41
1. 원조의 이념과 정책	42
2. 원조 체계	45
제 3 절 오스트레일리아	47
1. 원조의 이념과 정책	47
2. 원조 체제	49
제 4 절 영국	50
1. 최근 동향	50
2. 기본이념	52
3. 원조체제	54
제 5 절 프랑스	56
1. 최근 동향	56
2. 기본이념	59
3. 원조 체제	61
제 6 절 독일	63
1. 최근 동향	63
2. 대외원조 정책의 기본이념	64
3. 원조 체제	67
제 7 절 스웨덴	69
1. 최근 동향	69
2. 기본이념	71
3. 원조 체제	73

제 8 절 일 본	75
1. 최근 동향	75
2. 기본이념	76
3. 원조 체제	78
제 9 절 중 국	85
1. 최근 동향	85
2. 기본이념	86
3. 원조 체제	87
제10절 한 국	88
1. 최근 동향	88
2. 기본이념	89
3. 원조 체제	90
제 4 장 ODA 평가	93
제 1 절 평가기준	93
1. DAC	93
2. 일 본	94
3. 우리나라	94
4. 기 타	99
제 2 절 평가의 제도화	99
1. 메니지먼트의 개념	99
2. 개발원조에서의 모니터링·평가의 제도화	101
제 5 장 결 론	105

참 고 문 헌 107

제 1 장 서 론

1

ODA(공적개발원조, Official Development Assistance)는 중앙 및 지방 정부를 포함한 공공기관이 개발도상국(또는 개발도상국에 대한 원조에 관여하는 국제기구)의 경제발전과 복지증진을 주목적으로 하여 개발도상국 또는 국제기구에 공여하는 증여(Grant) 및 양허적 성격으로 제공하는 차관(Concessional Loan)을 의미한다. 즉, ODA는 ①정부기관이 ②개발도상국의 경제개발 또는 복지증진을 목적으로 개발도상국에 제공하는 ③증여(Grant-무상원조) 및 양허성 차관(Concessional Loan-유상원조) 이다¹⁾.

우리나라는 2009년 11월 25일 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)의 24번째 회원국으로 가입하였하였다. 이로써 우리나라는 1961년 OECD 출범 이후 원조 수혜국에서 원조공여국으로 지위가 바뀐 첫 번째 사례가 되었고, 이를 계기로 우리나라 정부에서는 2010년을 ‘ODA(Official Development Assistance) 선진화 원년’으로 선포하였다.

그리고, 우리나라는 ODA기본법인 국제개발협력기본법을 제정하고(2010년 7월 시행), 비구속성 원조를 확대하여 국제기준에 부합하는 원조체계를 구축하려고 하고 있다. 또한, 유상·무상원조의 비구속성 비중을 각각 2012년까지 40%와 75%로, 2015년까지는 50%와 100%로 늘릴 예정이다. 특히 ODA의 효과를 극대화하기 위해 개발도상국에 적용되는 일반 특혜관세제도를 마련하고, 최빈개발도상국에 부여하는 무관세 품목에 밀가루 등 251개를 추가하였다²⁾.

1) http://www.odakorea.go.kr/html/intro/summary_2.php?&bid=a32

이러한 상황을 배경으로 우리나라는 한국형 ODA모형을 통해 G20, OECD, 유엔 등 국제사회 논의에 주도적으로 참여하고 녹색ODA를 최우선과제로 추진하기로 하였다.

본 연구는 주요국가의 ODA법제 연구를 통해 우리나라에서 본격적으로 시행되고 있는 ODA사업에 대한 합리적이고 체계적인 운영 방안의 제시 및 이를 위한 관련법제, 즉 국제개발협력기본법 및 입법화 동시행령의 개선방안에 있어서 그 기준을 마련할 수 있도록 주요국가의 ODA법제를 연구하는 것을 그 목적으로 한다.

2

본 연구를 함에 있어서는 총론적 연구와 각론적인 연구로 구별하여, 총론적 연구에서는 주요국가의 ODA사업과 관련한 연혁, 상황, 체계 및 관련 법제 등에 대해서 알아보고자 한다. 또한, 주요국가의 ODA사업의 실제적인 사례의 접근을 통해 우리나라 ODA사업 수행에 있어서 많은 시사점의 도출을 하고자 한다.

각론적 연구에서는 지역적 상황 및 ODA 수행상황과 ODA법제에 대하여 고려하여 스웨덴, 벨기에, 오스트리아, 미국, 일본에 대한 ODA에 대한 조사연구를 하고자 한다.

다만, 주요국가의 ODA법제에 관한 연구인 총론보고서에서는,

제2장에서는 개발원조정책의 국제적 동향에 대해서 알아보고자 한다. 이를 통해 오늘날의 개발원조의 목적이 빈곤사감을 중심으로 하고 있으며, ODA의 양의 확대와 질 향상이라는 측면을 부각시키고자 한다.

제3장에서는 주요 선진국의 ODA현황에 대해서 알아보고자 한다. 즉, 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 일본,

2) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20091126800020>

중국, 우리나라의 ODA사업과 관련한 연혁, 상황, 체계 및 관련 법제에 대해서 지역조사를 실시하여 시사점의 도출의 기초자료로서의 역할을 수행하고자 한다.

제4장에서는 이러한 ODA사업과 관련한 평가문제에 대해서 조사해보고자 한다. 즉, 평가의 기준을 제시하고, 평가의 제도화에 대한 논의에 대해서 연구해보고자 한다.

제 2 장 개발원조정책의 국제적 동향

2000년 9월 유엔 밀레니엄 총회는 21세기의 국제사회의 목표를 「밀레니엄 선언」이라고 명기했지만, 그 중에서도, 모든 사람들이 개발의 권리를 실현하고, 결핍으로부터 해방되어야 할 것을 선언했다. 다음 해인 2001년에는 9·11 동시 다발 테러가 발생하고, 국제사회가 테러 대책에 대응하는 중에, 테러의 온상이 될 수 있는 「빈곤」이라고 하는 문제를 감소시킬 필요성에 대해서 국제적인 관심이 고조되었다. 그 후, 개발 관련 국제회의가 수차례로 개최되어, 개발원조가 우선적인 정책이 명확화되었다. 그 결과, 2001년까지의 10년 가까이에 걸쳐 저하 경향에 있었던 선진국으로부터의 정부개발원조(ODA)은, 2001년의 524억달러에서 5년간 배증되었고, 2005년에는, 과거 최고의 1,068억달러를 기록했다. 개발원조정책의 국제적 동향은, 분명히 21세기에 들어와서 바뀌고 있다³⁾.

따라서, 개발원조정책의 국제적 동향에 대해서 논하는 본장에서는, 주로 2000년 9월의 유엔 총회결의 「밀레니엄 선언」 채택 이후의 움직임을 검토한다.

1

21세기의 개발문제에 관한 국제적 조류로서, (1) 국가중심의 개발로부터 인간중심의 개발로, (2) 단독 개발문제로부터 환경, 인권, 안전보장을 포함하는 포괄적인 개발문제로, (3) input(원조 총액)중시로부터 output(원조 성과)·outcome(원조 효과)중시(성과주의)로 라고 하는 3개의 흐름을 확인할 수 있다⁴⁾.

3) OECD/DAC, Development Co-operation Report 2006, OECD, 2006 참조.

4) World Bank, - Operational Manual. Country Focus,. [http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/284229c803270fad8525705a00112597/72730b35476b8f38]

1. 인간 중심의 개발

개발도상국의 개별 국가 수준에서의 경제개발을 개발원조가 목적으로 하는 종래의 사고방식에 대하여, 개발원조가 반드시 빈곤층 사람들의 생활 향상에 도움이 되지 않고 있다라고 하는 인식 아래에, 저소득층의 개개인의 인간의 생활 향상에 직접 도움이 되는 것을 원조하고자 하는 사고방식은, 이미 1970년대의 기본적 인권 필요성(BHN: Basic Human Needs)이라고 하는 사고방식에서 보여졌다. 그 결과, 경제개발뿐만 아니라, 교육, 보건위생 등의 사회개발도 중시되어 왔다.

유엔개발계획(UNDP)은 개발의 시점을 「국가」로부터 개개의 「인간」에 중점을 두고, 1990년에는 「인간개발(human development)」이라고 하는 개념을 내세웠다. 「인간개발」은 「사람들의 선택사항을 확대하는 프로세스」라고 정의되고 있다. 또, 이 인간개발의 정도를 나타내는 지표로서, 1인당 국내총생산(GDP)등의 경제지표 뿐만 아니라, 출생시 평균수명, 교육율 등, 인간개발을 다양한 측면에서 착안해서 측정하는 것을 목적으로 하는 「인간개발지표(human development index: HDI)」를 도입하였다.

이 사고방식은, 「인간을 개발의 중심으로 둔다」라고 하는 1995년의 국제세계사회개발수뇌회의(코펜하겐)의 선언에도 반영되고 있다. 또, 다음 해인 1996년에 발표된 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조 위원회(DAC)의 「新開發 전략」에서도, 「모든 사람들의 생활의 질의 향상을 개발의 목적으로 해서 설정하고 있다.

이렇게, 오늘날의 개발원조의 이념은 인간을 개발의 중심으로 두고 (human-centered development), 각각의 인간의 생활, 복지, 행복을 중시하는 것을 목적으로 하는 것으로 변화되어 가고 있다.

8525705c001e3931?OpenDocument] (Jan. 31, 2008) 참조.

따라서, 개발원조의 목적은 개발도상국의 국가 수준의 경제개발이 아니고, 개발도상국 국민들의 인간개발이며, 경제개발은 그 수단에 지나지 않는다고 인식되어, 기본적 욕구의 충족, 공평성, 사회적 성(gender)평등, 환경보전, 민주주의와 참가 등을 중시하는 개발원조의 필요성이 한층 강조되고 있다.

2. 개발문제의 포괄화

1972년의 유엔인간환경회의(스톡홀름)를 계기로 환경문제에 대한 국제적인 관심이 모아지면서, 개발에 의해 환경이 파괴된다고 하는 인식으로부터, 개발과 환경을 양자 택일적인 것으로 인식하여 환경보호를 호소하는 선진국과, 개발을 우선시키려는 개발도상국이 대립하게 되었다. 이에 대하여, 1987년에 환경과 개발에 관한 세계위원회는 「우리들 공유의 미래(Our Common Future)」라는 주제의 보고서에서, 환경보호와 개발을 양립시키는 「지속가능한 개발(sustainable development)」이라고 하는 개념을 제창했다. 「지속가능한 개발」은 「장래의 세대가 그 요구를 만족시키는 능력을 손상하지 않도록, 현재의 세대의 요구를 충족시키는 개발」이라고 정의된다. 그 후 1992년에 리우데자네이루(Rio de Janeiro)에서 개최된 환경과 개발에 관한 국제 회의(지구정상회의)나, 2002년에 요하네스버그(Johannesburg)에서 개최된 지속가능한 개발에 관한 세계 선진국 수뇌회의에서도, 지속가능한 개발을 달성하기 위한 구체적인 대처가 협의되었다.

이렇게, 1980년대 이후, 지속가능한 개발이라고 하는 개념 아래, 개발과 환경의 양립이 논의되어 오고 있다.

또, 1990년대에는 상기와 같이 인간을 중심으로 두는 개발이념이 제창되어, 인권의 요소가 개발문제에 받아들여지게 되었다. 1993년에 비엔나에서 개최된 세계인권회의에서는, 인권으로서의 「발전의 권리」가

확인되었다. UNDP도 인간개발지표(HDI)에 인권관련의 지표(젠더 평등 등)를 받아들여, 1998년에는 「지속가능한 인간개발에의 인권의 통합」이라고 하는 정책문서를 발표하고 있다. 이렇게, 개발원조활동에 있어서의 인권의 주류화(mainstreaming human rights)가 주장되게 되고, 개발은 현재 인권과도 관련되는 문제가 되고 있다.

그 후에, 1994년에 UNDP의 인간개발보고서에서 「인간의 안전보장」이라고 하는 개념을 제창한 이래, 개발문제가 안전보장문제와도 관련하여 논의되게 되었다. 「인간의 안전보장」은 테러리즘이나 마약, 감염증의 만연 등 지구상의 새로운 위기가 높아지는 상황에서, 안전보장의 초점을 국가만을 대상으로 삼는 것으로부터, 사람들을 포함하는 것으로 확대하는 것이며, 「인간의 삶에 있어서 둘도 없는 중추부분을 지키고, 모든 사람의 자유와 가능성을 실현하는 것」이라고 정의되고 있다. 그것을 위하여는, 사람들의 생존, 생활, 존엄을 확보하기 위해서 사람들의 「보호와 능력강화」가 필요로 되고 있다.

또, 종래의 평화와 안정이 개발의 전제조건이라고 생각되어졌던 것에 비해, 최근에서는 빈곤이 분쟁의 근본원인이 될 수 있다라고 하는 인식으로부터, 분쟁을 미연에 예방하거나, 분쟁 후에 분쟁의 재발을 방지하는 것에 의해, 영속적인 평화를 확립하기 위해서(평화구축), 종래부터 국가의 안전보장의 시점뿐만 아니라, 인간의 안전보장의 시점에서, 분쟁 후의 국민적 화해, 병사의 사회 복귀, 취로지원이나, 장기적인 개발도 범위에 넣은 활동이 필요한 것이 지적되고 있다.

이렇게, 개발은 이미 단독의 문제가 아니고, 환경, 인권, 안전보장 문제와 관련되는 포괄적인 문제가 되고 있다.

3. 원조 효과중시(성과주의)

세계에서 약 5명 중에 1명이, 1일 1달러 이하의 생활을 할 수 밖에 없는 절대적 빈곤의 상황에 있는 현재, 빈곤을 삭감시키기 위해서는,

엄청난 개발원조자금이 필요로 하고, 개발자금량의 증대가 필요한 것은 명확하다. 그러나, 현실에서는 각 원조국도 국내적으로 경제문제를 안고 있어, 무한하게 원조자금을 확대하지 못한다. 필연적으로, 원조국과 피원조국은 부족한 원조자금을 효율적으로 이용하는 것에 의해, 원조효과를 효율화시켜야 한다. 여기에서, 2000년 이후에는 특히, 얼마나 개발원조에 자금을 투입할 것인가라고 하는 input(원조 총액)의 증시부터부터, 어떤 원조 활동을 하고, 그 결과 어떤 효과를 얻을 수 있었는가라고 하는 output(원조 성과)·outcome(원조 효과)중시의 성과주의로 국제사회의 관심은 옮겨지고 있다.

그 때문에, 첫째로, 효과를 측정하는 기준이 되는 개발목표의 설정이 필요하기 때문에, 밀레니엄개발목표(MDGs)라고 하는 구체적인 목표가 명확히 나타나게 되었다.

둘째로, 원조국·기관(doner)과 피원조국의 협력(파트너십)에 근거하고, 개발목표를 달성하기 위한 개발전략을 양자가 공유하는 것에 의해, 중복이 없는, 효율적인 원조활동이 요구되고 있다. 국제통화기금(IMF)이나 세계은행이 포괄적 개발원조(Comprehensive Development Framework: CDF)에 근거하는 빈곤삭감 전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)를 도입한 것은 이러한 의도로부터이다.

셋째로 원조효과를 높이기 위해서, 공통의 개발전략의 책정뿐만 아니라, 원조국·기관과 피원조국의 회계·관리제도도 조화·조정화하는 시도가 시작되고 있다.

넷째로 개발원조활동은 적절하게 감시되어, 얻을 수 있었던 성과는 먼저 결정된 기준에 근거해 측정·평가되지 않으면 안된다. 그리고, 그 측정·평가 결과에 의해, 목표를 달성할 수 있었던 개발도상국에 보다 많은 자금을 투입한다고 하는 성과주의가 도입되고 있다.

또한 다섯째로 피원조국의 정부가 부패·붕괴되고 있을 경우에는 효율이 좋은 원조활동을 실시할 수 없기 때문에, 해당국 정부의 부패

방지, 민주화와 같은 통치의 문제도 다루지 않으면 안된다. 그리고, 해당국의 시민사회나 민간부문의 참가를 근거로 한 주체적인 개발활동 (Ownership)이 요구되고 있다.

이렇게, 요즈음의 국제사회는 원조활동이 양적인 input보다, 질적인 output · outcome을 중시하고 있다.

2

1. 국제연합

(1) 유 엔

국제원조커뮤니티의 가장 대표적인 조직은 UN이다. 2002년에 요하네스버그에서 개최된 「지속가능한 개발에 관한 세계 정상회의」에서 채택된 「요하네스버그 선언」 중에서, UN은 「지속 가능한 개발을 추진 하는데 가장 적합한 입장에 있는, 세계에서 가장 보편적이고 대표적인 기관이다」라고 인정되고 있다. 이하에서는, UN을 중심으로 한 국제회의에서 어떠한 정책이 제언되어 왔는지를 개관한다.

1) 2000년 9월 : 「밀레니엄 선언」

「밀레니엄 선언」은 147개국의 국가원수를 포함한 189명의 가맹국 대표가 참가한 유엔 밀레니엄총회에서 채택된 선언으로, 21세기의 국제사회의 목표를 명기한 것이다. 개발 및 빈곤 박멸은 그 목표의 하나로서 되어, 모든 사람들이 개발의 권리를 실현하고, 결핍으로부터 해방되어야 할 것을 선언하고 있다.

동 선언은 개발의 성공여부는 국내의 좋은 통치(Good Governance)와 관련되어 있다는 것도 지적하고 있다.

2) 2001년 9월 : 「밀레니엄개발목표(MDGs)」

「밀레니엄개발목표(MDGs)」는, 밀레니엄 선언의 제3절에 언급된 개발목표의 진척상황을 평가하고, 개발상황의 공통 이해를 확보하기 위해서, 유엔 사무국, IMF, OECD, 세계은행이 협의해 책정한, 포괄적인 개발목표이다. MDGs에서는, 기준년을 1990년에서 2015년까지 달성해야 할 구체적인 8개의 목표, 18의 타겟, 48의 지표를 제시하고 있다.

MDGs는 「유엔 밀레니엄 선언의 이행을 향한 행정표(行程表)」를 사무총장 보고서(A/56/326)의 부록으로서 공표하였기 때문에, 미국 등에서 MDGs는 유엔 사무국 내부의 문서에 지나지 않고, 가맹국을 구속하는 것은 아니라고 이해하고 있다. 그러나, 많은 국가가 MDGs의 달성을 목표로 하거나, 원조효과를 MDGs의 달성의 정도에 근거해 평가하고 있는 것도 사실이다.

MDGs의 진행상황에 관한 평가는, 모든 원조 관련 조직의 협의에 의해, 포괄적 개발구조(CDF) 및, 빈곤삭감전략문서(PRSP)에 근거하여 행해진다. 그러나, 개발의 제1차적 책임은 해당 피원조국에 있으므로, MDGs의 진척상황을 평가하기 위한 피원조국의 능력개발(national capacity building)이 중요해진다.

3) 2002년 3월 : 「몬테레이 합의(Monterrey Consensus)」

MDGs 달성을 위해서 필요한 개발자금을 개발도상국에 원활히 유입시키기 위한 정책을 제시하는 것을 목적으로 하여, 2002년에 유엔에서 몬테레이개발자금회의가 개최되었다. 동 회의에서는 ODA의 증액 및 빈곤국의 채무완화를 중심으로 하는 몬테레이 합의가 이루어졌다.

개발원조자금에 대해서는, 당시 연간 500억 달러였던 ODA자금의 배증, 즉, 500억 달러를 증액하기 위해서, 선진국은 국민총소득(GNI)의 0.7%를 ODA에 지원하여야 한다는 1975년의 총회결의내용을 재확인하

였다. OECD의 DAC 22개국이 이 목표를 달성하면, ODA거출액수는 3배가 된다고 추계되고 있다.

또, 몬테레이합의는 원조활동의 결과를 중시하기 때문에, 좋은 통치(Good Governance), 건전한 경제정책, 민주화의 촉진, 인프라의 개선, 오직(汚職)의 철폐 등, 피원조국의 주체적 역할(ownership)을 중시하고 있다.

4) 2002년 9월 : 「요하네스버그 선언」

2002년에 요하네스버그에서 개최된 「지속 가능한 개발에 관한 세계 정상회의」에서는, 104개국의 수뇌를 포함한 191개국에서 2만명 이상이 참가했다. 이 회의에서는, 1992년에 개최된 지구summit의 성과의 실시상황을 포괄적으로 평가하고, agenda21을 효과적으로 실시하기 위한 방책이나, 지구summit 이후의 새로운 과제에 대해 토의하는 것이 목적이었다. 그러나, 논의의 최대의 초점은, 개발도상국의 빈곤문제였다.

「요하네스버그 선언」에서는, 「인간사회를 풍요로운 자과 궁핍한 자로 나누는 깊은 격차와 선진국과 개발도상국과의 사이에 끊임없이 확대되는 격차는, 세계의 번영, 안전 보장 및 안정에 대한 큰 위협이 된다」라고 명기하여, 개발문제가 세계의 안정·안전보장에 관련하고 있다고 하는 인식을 나타내고 있다.

또, ODA의 GNI 비율 0.7%라고 하는 목표에 대해서는, 「정부개발원조가 국제적으로 합의된 수준에 이르지 않은 선진국에 대해, 구체적 노력의 실시를 요청한다」라고 하여, 목표달성기한은 마련하지 않기는 하였지만, 그 중요성을 강조하고 있다.

덧붙여 동 선언은, 지속가능한 개발을 추진하기 위한 주도적인 역할은 유엔에게 있다고 하였다.

5) 2003년 2월 : 「로마 調和化 선언」

2003년에 개최된 로마 조화화 하이레벨포럼에서는, 개발원조자금의 증액과 함께, 개발효과의 향상이 필요하다라는 인식으로부터, 개발효과와 향상의 일방편으로서 개발도상국측의 정책·제도에 원조국·기관의 정책·제도를 조화시켜 가는 것이 논의되었다. 그 때, 조화화의 전제로서 MDGs와 빈곤삭감전략문서(PRSP)의 상호 제휴가 중요하다고 하는 것이 지적되었다. 또, 개발도상국마다 조화화를 실시하는 것이 추천되었다.

조화화 문제가 1996년에 OECD/DAC의 원조효과작업부회에서 논의되기 시작한 때에는, 개발도상국의 거래비용(transaction cost) 삭감을 위해서 원조국·기관간에 상호 원조절차를 조정하는 것을 목적으로 하고 있었지만, 현재는 원조국·기관간의 조정뿐만 아니라, 개발도상국의 정책·제도에 원조국·기관의 정책·제도를 맞추는 것(정합화)을 목표로 하고 있다.

6) 2005년 2월 : 「원조효과향상에 관련한 파리 선언」

2005년의 파리원조효과 향상 하이레벨포럼에서는, 로마 조화화선언의 실시상황을 평가하고, 구체적인 정책을 정리하여 원조국·기관과 개발도상국과의 사이에 경험을 공유하는 것을 목표로 하고 있었다. 그 결과 채택된 「원조효과향상에 관련한 파리선언」에서는, 로마 조화화선언과 비교하여, 행동지향적인 행동계획을 세우고, 모니터링·메카니즘으로서 구체적 수치목표를 설정하였다. 또, 로마 조화화 선언 이후의 과제인 ownership(개발도상국 자신이 개발원조정책 및 계획을 주도한다), 조화화(원조국·기관간에서 원조조정을 실시한다), 정합화(개발도상국의 원조전략 및 제도에 원조국·기관이 원조 활동을 맞춘다)에 더하여, 상호설명책임(원조국·기관과 개발도상국의 양자가 원조성과

에 관해서 책임을 진다) 및, 개발성과매니지먼트(바람직한 결과를 달성한다)를 새로운 과제로 제시하였다.

파리선언의 실시 상황에 관해서 2006년에 행해진 OECD/DAC의 조사에 의하면, 여전히 원조활동의 중복을 볼 수 있고, 거래비용이 비싸게 들고 있는 것, 또한 ownership과 관련한 비율이 높기 때문에 개발도상국의 능력개발이 필요한 것, 개발성과매니지먼트를 달성하기 위해서 보다 많은 일이 필요하게 되고 있는 것 등의 점이 지적되고 있다.

7) 2005년 9월 : 「세계 수뇌summit 성과문서」

2005년에 MDGs를 포함한 밀레니엄 선언의 평가를 해 9월에 개최된 유엔수뇌회담(세계 summit)에서 채택된 「세계 수뇌summit 성과문서」에서는, MDGs를 포함한 일련의 개발목표를 실현한다라는 강한 결의를 표명했다. 이러한 상황에서, 각국은 자국의 개발에 대해서, 제1차적 책임이 있다라고 명기하여, 개발도상국의 ownership과 원조국·기관과의 파트너십이 강조되고 있다.

또, 개발원조자금량에 대해서는, 2015년까지 ODA의 대GNI비율 0.7%, 2010년까지 적어도 최저 0.5%의 목표 달성 등을 위해 많은 선진국이 타임테이블을 책정한 결과, 개발자금이 증가하는 것을 환영하는 동시에, 아직도 타임 테이블을 책정하고 있지 않는 선진국에 대해서는, 구체적인 노력을 촉구하고 있다.

이상과 같이, 유엔을 중심으로 한 국제회의에서 표명된 국제적인 개발원조정책의 초점은 2가지가 있다. 첫째, 원조의 양에 대해서는, MDGs를 달성하기 위해서 원조금의 증액이 필요하고, 구체적 목표로서는, 각 원조국은 2015년까지 ODA의 대GNI비율을 0.7%로 한다고 하는 것이다. 그리고 둘째, 원조의 질에 대해서는, 원조의 효과를 높이는 것이 필요하고, 이를 위한 수단으로서 조화화·정합화, ownership,

상호설명책임 및 개발성과매니지먼트를 높이는 것이 필요하다라고 말하는 것이다⁵⁾.

2. 세계은행(국제부흥개발은행[IBRD] 및 국제개발협회[IDA])

세계은행의 원조 목적도, MDGs로 대표되는 빈곤 삭감에 있다. 1996년에 개정된 세계은행의 업무규칙에서는, 「세계은행의 사명은 지속 가능한 빈곤 삭감이다」라고 명기되어 있다. 또, 빈곤은 사람들의 기회와 능력이 결여되고 있는 상태이기 때문에, 빈곤을 삭감하여, 사람들의 기회를 확대하고, 능력을 강화하여, 안전을 강화하는 것이 세계 은행의 임무라고 되어 있다.

(1) 원조의 양

원조의 양에 대해서는, 2007년도(2006년 7월 1일-2007년 6월 30일)에는, 세계은행의 융자, 보증, grant를 포함한 승인액은 247억 달러로, 2006년도보다 4%정도 웃돌고 있다. 특히, 저소득국(1인당 연간국민소득의 상한이 1,025달러)에 대해서 양허적 융자를 실시하는 세계 최대의 기관인 IDA의 융자액은, 과거 최고 119억 달러로, 2006년 대비 25%정도를 웃돌고 있다. IDA에는 과중한 채무로 인해 어려움을 겪고 있는 빈곤국의 채무를 구제하는 중채무 빈곤국(HIPC) initiative로 180억 달러, 채무면제를 실시하는 다수국간 채무구제initiative(MDRI)로 280억 달러를 공여할 예정이다.

2006년도에 가장 많은 자금을 받은 것은 아프리카로, IDA 융자의 49%를 차지하는 58억 달러이다.

5) 秋月 弘子, “開發援助政策の國際的動向”, 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, 18-21面.

개발원조에 의해 경제성장을 촉진하는 것으로, 간접적으로 빈곤 삭감을 진행시킨다고 하는 경제성장 매개전략에 대해서는, 대량의 원조금의 투입이 반드시 경제성장에서도 빈곤으로부터의 탈퇴와 연결되지 않는다는 비판도 있다. 그러나, 2007년의 세계은행의 연차보고서에 의하면, 세계은행의 차입국의 1인당 GDP의 평균성장률은 추정 6%이며, 개발도상국의 1인당 GDP는 2000년 이후 평균 3.9%로 성장하고 있다. 특히, 아프리카 지역의 전인구의 3분의 1이상을 차지하는 16개국에서는, 과거 10년간에 4.5%의 연간 성장률을 기록하고 있다. 경제성장은 빈곤층에도 이익을 가져오고 있어 극도의 빈곤 상태에 있는(1일 1달러 이하로 생활한다) 사람들의 수는, 1990년 이후에 처음으로 10억명을 밑돌았다. 따라서, 개발도상국이 성과를 올리고 있는 것은 명백하고, 이제야말로 그 성과에 맞도록 원조를 확대할 때라고 하는 것이 세계은행의 인식이다.

(2) 원조의 질

원조활동의 조화화를 통한 원조효과 향상에 대해서는, 세계은행은 1998년부터 시행하여 왔다. 1998년 세계은행·IMF연차총회에서, 개발과 원조에의 새로운 접근으로서 포괄적 개발구조(Comprehensive Development Framework: CDF)의 도입이 제창되었다. 이것은, 피원조국의 ownership을 기본으로 하여, 피원조국 정부의 주도 아래, 개발에 종사하는 다양한 원조주체(원조국·기관, 비정부 조직 [NGO], 시민사회 등)의 참가를 얻어 개발과제에 임한다고 하는, 포괄적인 접근이다.

그리고, 다음 해인 1999년의 세계은행·IMF 연차총회에서, 채무구제 또는 세계은행의 양허적 용자를 받는 개발도상국은, 이 CDF에 근거하여, 빈곤삭감 전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)를 책정하는 것이 결정되었다. PRSP는, 빈곤삭감을 목적으로 하여, 피원조국

의 국가개발전략에 있어서 우선 순위와 실시 과정을 포괄적으로 나타낸 3개년의 실행계획이다. 이 PRSP는 각 원조국·기관이나 NGO 등의 참가를 얻어 작성되는 것으로, 원조국·기관간의 협조가 촉진되어 효과적, 효율적인 활동을 하고 있다.

세계은행도 PRSP에 근거하여 피원조국마다 세계은행 자신의 원조정책인 국별원조전략(Country Assistance Strategy: CAS)을 책정하여, 해당국의 정부개발 목표·정책에 근거해, 다른 원조국·기관의 원조동향도 고려하여 효율적, 효과적인 활동을 목표로 하고 있다.

또, 원조효과 향상의 대처로서 보다 적합한 대상을 선별하여, 좋은 원조결과를 나타내고 있는 국가에 원조금을 많이 준다(results and resources meeting approach)라고 하는 성과주의를 중시하여, 아프리카의 개발도상국에 대해서 이 방식이 시험적으로 도입되고 있다.

능력개발을 통한 ownership, 상호설명책임 및 개발성과매니지먼트의 향상에 대해서는, 저소득국, 중소득국의 어느 것에 있어서도, 2007년도에 세계은행의 용자 승인액이 가장 많았던 섹터는, 법률·사법·행정 섹터이다. 이것으로부터도, 오직 방지, 통치의 향상을 통해 개발성과매니지먼트 및 원조효과의 향상을 도모하는 것이 중시되고 있는 것으로 이해된다.

덧붙여 성과주의를 도입함으로써, 성과를 볼 수 있는 국가에는 많은 원조가 주어지는 한편, 분쟁 후 상태 등에 있는 취약한 저소득국에는 원조가 널리 행해지지 않게 될 가능성이 있다. 이에, 2007년에 세계은행 이사회는, 위기적 상황이나 비상사태에 대한 세계은행의 신속한 대응을 강화하고, 취약한 국가에의 제도적 지원, 장기적인 대처를 강화하는 새로운 전략을 작성하였다. 또, 유엔의 평화구축위원회나 OECD/DAC와의 파트너십도 구축하고 있다⁶⁾.

6) 秋月 弘子, 前掲論文, 21-23面.

3. 경제협력개발기구·개발원조 위원회(OECD/DAC)

ODA의 양의 유지·확대 및, 측정 가능한 목표설정과 개발성과의 평가라고 하는 21세기의 개발원조정책의 기초를 제시한 것은, 경제협력개발기구의 개발원조위원회(OECD/DAC)였다. DAC는 1996년에 「신개발 전략(21세기를 향해: 개발협력을 통한 공헌)」 채택하여, 지구상의 모든 사람들의 생활 향상을 목표로 하고, 개발원조의 구체적인 목표와 달성해야 할 기한을 설정했다. 이것이 밀레니엄 선언을 통해 MDGs로 발전해 갔던 것이다.

최근에는, 원조효과 향상 문제와 더불어 안전보장 관련 활동의 ODA 적격성의 문제가 DAC에서 논의되고 있다. 구체적으로는, 치안유지 활동 중 비군사적인 활동에 대해서는 ODA로 인정해야 하는 것이다라는 인식으로부터, 2005년에는, 아동병사의 고용방지, 치안유지를 위한 시민사회의 강화, 소형무기 대책은 ODA적격성이 인정되었다. 또 평화유지활동(PKO)에 대해서는, 분담금의 7%를 ODA에 계상하는 것이 인정되었다.

또, DAC는 DAC 이외의 원조공여국(터키, 발트 3국, 중국, 인도 등)과의 협력관계의 구축을 실시하고 있고, 통계 분야에서의 협력, 원조활동의 좋은 선례(good practice)의 공유 등을 도모하고 있다⁷⁾.

4. 신흥 경제국

2007년의 Heiligendamm summit에서는 주요 8개국(G8)이 지금까지의 약속을 착실하게 실시하는 것이 중요하고, 아프리카에서 신뢰할 수 있는 파트너인 것을 나타내는 필요성이 확인되었을 뿐만 아니라, 브라질, 중국, 인도, 멕시코, 남아프리카가 초대되어 아프리카 개발에 대해

7) 秋月 弘子, 前掲論文, 23面.

신흥경제국이 건설적 역할을 수행할 수 있도록, 대화를 실시해 가는 필요성이 지적되었다. 이러한 신흥경제국은 최근에 와서 개발도상국에 대한 원조를 증대시키고 있다.

특히 중국은, 2006년의 제3회 중국·아프리카 협력포럼에서, 2009년까지 아프리카 제국에 대한 원조규모를 2006년의 2배로 증대하고, 중국기업의 아프리카 투자지원을 위해 50억 달러의 중국·아프리카 발전 기금을 설치하는 것 등을 발표하여, 대 아프리카 개발원조를 큰 폭으로 증가시키고 있다. 그러나, 2007년에 중국정부가 발표한 아프리카 정책 백서에서는, 「정치적 조건을 붙이지 않고 원조를 제공한다」라고 명기되어 있어, 중국은 피원조국의 통치시스템이나 인권상황을 고려에 넣지 않는 원조를 실시하고 있다고 하는 비판도 있다.

개발원조자금량을 확보하기 위해서는, 신흥경제국에 의한 개발원조의 증대는 환영해야 할 것이지만, 원조국·기관이 지금까지 책정해 온 국제적 원조정책에 합치하지 않는 원조활동은, 개발도상국의 능력개발의 관점이나, 원조효과의 관점에서 바람직한 것은 아니다. 향후에는 신흥경제국의 대외원조의 투명성, 통치에의 배려, 국제적 원조정책의 존중 등을 확보해 나가는 노력도 필요할 것이다⁸⁾.

3

2000년 이후의 개발 원조 정책의 국제적 동향을 검토해 보면 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 오늘날의 개발원조의 목적은 빈곤사감을 중심으로 한 MDGs를 달성하는 것이다. 그리고 그 중심적인 원조대상국은 아프리카 지역이다.

둘째, MDGs 목적을 달성하기 위한 수단으로서 ODA의 양의 확대와 질 향상이라고 하는 2개의 과제가 있다.

8) 秋月 弘子, 前掲論文, 24面.

양의 확대에 대해서는, 2001년 이후에 ODA 총액이 증가의 경향에 있다고는 해도, MDGs 달성을 위해서는 아직 자금량이 충분하다고는 말할 수 없다. 따라서, ODA의 대GNI비율 0.7%라고 하는 국제적 목표를 달성하는 것이 불가결하다.

질의 향상에 있어서도, 원조국·기관의 개발원조정책·제도를 피원조국의 정책·제도에 정합화하여, 원조효과를 향상시킨다고 하는 과제와 능력개발을 통해 피원조국의 ownership을 높인다고 하는 과제가 있는 것이다.

제 3 장 주요 선진국의 ODA 현황

1

미국의 대외원조에는 군사원조와 경제원조가 포함되어 있다는 특징을 가지고 있다. 그 결과, 미국의 대외원조 대상국으로서 이스라엘이나 이집트가 상위에 랭크되어 왔다(1985-1986년, 1995-1996년).

2008년 미국의 순수한 ODA는 2007년보다 실질적으로 20.5% 증가한 미화 268억 4천만불이었다. 이러한 증가는 모든 개발도상국, 특히 사하라 이남 아프리카와 최저 개발국 집단에 대한 미국의 원조의 상승을 반영하고 있다. GNI(국민총소득)에서 차지하는 ODA 비율은 2007년의 0.16%에서 2008년에는 0.19%로 상승하였다⁹⁾.

1. 이념 · 목적과 정책의 변천

미국의 대외원조의 구체적 정책은 국제환경의 변용에 대응해 변화해 나가지만, 원조정책의 이념 · 목적으로는 역사적으로 일관된 것이 있다. 그것은 경제원조를 통해서 안정된 민주주의 체제를 구축하는 것이다. 그리고, 여기에는 안정된 민주주의 체제는 자본주의의 발전에 기여한다라는 전제가 있다. 이것은, 제2차 세계대전 후의 미국의 경제원조정책의 역사에 명료하게 나타나고 있다. 미국의 원조정책의 변천을 간단하게 기술하면 다음과 같다.

9) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/23/index.html?contentType=/ns/Chapter&temId=/content/chapter/dcr-2010-34-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

(1) 유럽부흥계획의 기본적 고려

제2차 세계대전 후의 미국의 경제원조는 1947년에 제창된 마셜플랜으로부터 본격화한다. 여기서의 목적은 전쟁으로 황폐한 유럽제국의 경제부흥을 지원하는 것이다. 나치스 독일의 지배하에서 소련군에 의해 해방된 동구제국에서는 차례차례로 공산당 정권을 수립하였고, 프랑스나 이탈리아, 그리고 영국에까지 사회주의 세력이 침투해 왔다. 이 사태에 대응하기 위해서, 미국은 마셜플랜에 의한 유럽부흥계획을 세운다. 이것은, 유럽제국이 경제적으로 부흥한다면, 이러한 국가에 있어서의 사회주의에 대한 지지는 후퇴할 것이라는 생각에 근거하고 있었다. 오늘날에 있어, 내전이나 민족분쟁 등의 종결 후에 부흥지원에 임할 때, 민주화를 진행시키기 위해서 선거의 지원을 중시하는 정책과 같은 것이다. 또한, 미국은 합스부르크제국(Habsburgisches Reich)¹⁰⁾의 영향 아래에 있는 서구제국과 역사적으로 긴밀한 관계에 있던 중부유럽제국에 대해서도, 마셜플랜에의 참가를 호소했다. 소련이 군사적 점령이라고 하는 상황을 이용하여, 스스로의 세력권을 확대하려는 것에 대한 대항책으로서의 기능도 하였다.

경제적인 부흥을 통해 사회주의가 아닌 민주주의를 정착시켜 자유주의 진영의 유지·확대를 도모하려고 하는 정책은, 기본적으로 Kennan(George Frost Kennan)의 「봉쇄정책」의 생각에 근거하는 것이었다. 그러나, 그 후, 미국은 북대서양 조약기구(NATO)의 강화에 의한 군사적 봉쇄로 정책을 전환해 나간다.

10) 합스부르크 왕가 또는 합스부르크 왕조는 유럽 최대의 왕실 가문을 말한다. 특히 오스트리아의 왕실을 거의 600년 동안 지배한 것으로 유명하다. 합스부르크 왕가는 프랑스 왕을 제외한 거의 모든 유럽의 왕실과 연결되어 있었다[http://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%A9%EC%8A%A4%EB%B6%80%EB%A5%B4%ED%81%AC_%EC%99%95%EA%B0%80].

(2) 냉전시대의 개발원조이념

제2차 세계대전 후에 아시아에서 유럽의 구식민지가 독립하고, 1960년대가 되면서 아프리카에서도 구식민지가 차례차례로 독립했다. 그리고, 미국은 이러한 신흥독립국에의 경제원조를 본격화시키기 위해서, 1961년에 미국국제개발청(USA ID)을 설립했다.

신흥독립국에의 원조에 대해서도, 미국은 경제발전과 민주화의 사이에 강한 상관관계가 있는 것을 전제로 하고 있었다. 경제가 성장하면, 민주화로 향한다고 하는 것이다. 그리고, 민주화로 향한다고 하는 것은 서구 자유주의 진영에 속하게 되는 것이기 때문에, 경제원조는 중요한 냉전 전략의 하나로서 위치하게 되었다.

그러나, 경제발전과 민주화는 단순한 상관관계에는 있는 것은 아니다. 실제로, 1970년대에 라틴 아메리카나 아시아제국에서는, 국가의 경제발전 수준이 일정 정도로까지 달했지만, 쿠데타가 빈발하게 되어, 많은 국가에서, 문민정부에 대신하여, (준)군사정권이나 강권적 정부가 등장했다. 권위주의 체제로 불리는 것이다. 이러한 정치체제에서는 정권탈취의 방법이 정치적으로 비합법적인 것이 동원되었기 때문에, 그만큼, 경제적 성장을 달성하여 정권의 정당화를 도모하려고 했다. 이렇게 해 이른바 개발독재라고 불리는 정부가 많이 등장한다.

미국은 반사회주의·반공산주의 체제에 지원한다고 하는 기본 입장을 변경하여, 그 결과, 아시아나 아프리카가 많은 권위주의 체제의 국가에 원조를 투입하게 되었다.

(3) 냉전 후 - 민주화·통치·테러 방지

1980년대 이후, 미국은 경제·재정 상황의 악화로 인해, 경제원조액은 저하해 갔다.

그러나, 정책 면에서는 1990년대 이후, 미국은 적극적으로 정책을 전개하였다. 냉전 직후에는 경제발전만을 목표로 하는 것이 아니라, 민주화 지원을 강조하여, 정치적 conditionality를 주장하지만, 그 후, 통치 개선을 강조하여, 2001년 이후에는 테러방지로 관심을 이행시켜 나갔다.

1) 정치적 conditionality 정책

미국은 냉전 후의 신질서의 구축을 목표로 하여, 새로운 정책을 밝혔다. 우선, 체제이행지원이다. 냉전 후, 미국을 선두로 하여 선진제국에서는 인권이나 민주주의가 동서 공통의 목표가 되어, 인류 공통의 이념이 되었다. 그리고, 구소련·동구제국에 대한 체제이행지원을 시작하기 시작하였다. 구 사회주의국가에 있어서의 자본주의의 도입 및 민주주의의 이입·정착을 지원하는 것이, 냉전의 반복을 피할수 있게 하는 원인이 되었기 때문이다. 이 때, 서구 제국이 신설의 유럽부흥개발은행을 중심으로 하여 유럽 주도에 의한 체제이행지원을 진행시키려고 한 것에 비하여, 미국은 세계은행·국제통화기금(IMF)의 활용을 강조하면서 양자간의 주도권 분쟁이 발생하기도 하였다.

개발도상국에의 원조에 대해, 미국은 원조에 의한 문제점을 강조하였다. 미국 자체의 재정적자가 주요한 원인이었지만, 이것에 더해, 소련과의 대립 때문에, 개발도상국에 원조할 필요가 없어졌기 때문이기도 하였다. 이전에 미국은 비민주주의적인 국가에 대해서도 경제원조의 필요성이 있으면 원조를 하여야 했다. 그러나, 이미 경제원조의 필요성이 없어져, 「비민주적인 국가에 대해서는 경제원조를 감액·정지한다」라고 하는 정치적 conditionality정책을 밝히는 것이 가능해졌다. 이렇게 해 경제원조의 목적으로 민주화 지원을 전면에 밝히게 되었다.

2) 통치개선의 중시

피원조국은 이러한 정치적 conditionality를 내정간섭이라고 하여 비판하였다. 민주화와 경제발전과의 관계는 연계하지 않는 것이 좋고, 뿐만 아니라 개발도상국에 대해서는 민주화보다 경제발전을 우선해야 한다는 주장이 이루어졌다. 전통적으로 미국이 전제로서 해온 경제발전과 민주주의의 상관관계의 유무가 국제정치의 쟁점이 되었던 것이다. 이 점을 둘러싼 논쟁을 통해서, 경제발전과 민주주의와의 관계는 불분명하지만, 경제발전과 통치와는 많은 관련성이 있다라는 입장으로 점차 발전해 갔다. 이것에 수반해, USAID에서도 민주화 지원과 함께 통치개선을 주요 정책으로서 내걸 수 있게 되었다.

1990년대에 빈발한 구 유고슬라비아나 르완다 등의 지역분쟁이 종식하고, 부흥지원이 국제사회의 과제로 되어 온 것도, 미국이 민주화 지원이나 통치개선에 중심을 두게 되는 한 원인이 되었다.

3) 테러 방지 - 빈곤악감을 통한 경제성장 지원

1990년이 인권·민주화와 경제발전의 관계가 논의되었던 시대임에 반하여, 2001년 9월의 동시다발테러 이후부터는, 테러방지를 위해서는 빈곤완화가 필요하고, 경제원조는 이러한 빈곤완화 때문에 필요하다라는 이해가 널리 퍼져나갔다. 미국에서의 테러의 피해가 심각한 것이나 미국의 경기가 회복되어 지는 것에 의해, 미국의 경제원조액은 급격하게 상승해 갔다. 그리고 테러방지를 위한 빈곤 완화를 경제성장을 지원하는 것으로써 달성하는 것을 목표로 하여, 밀레니엄도전 공사가 설립되었다.

(4) 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁

2009년에는 원조와 개발 효과에 대해 미국에서 긍정적 효과가 증대되는 것이 보여지고 있다. 오바마 행정부는 국제 개발과 인도주의 지원 기관간 정책위원회(IPC)를 형성하고 광범위한 개발정책과 전략을 제안하기 위한 국가안전보장회의와 경제자문위원회를 지시함으로써 개발원조에 관한 미국의 정책과 실천에 대해 일관성을 향상시키기 위한 조치를 취해 왔다.

그리고 국무부는 개발 및 외교에서 파트너십과 다각적인 접근을 위한 선호를 명시하고 있으며, 미국의회는 투명성과 책임성 및 일관성을 향상시키기 위한 원조 개혁에 대한 몇 가지 입법안을 제안하였다.

또한 미국 국제개발처(USAID)는 예측가능성, 비구속성, 국가시스템 사용 및 프로젝트 구현 단위의 사용에 대한 지침을 개발하고 있다. 밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(MCC)은 국가 ownership 및 결과에 대한 보고서를 출판하였다.

미국은 투명성과 국내의 책임에 대해 강력한 기반을 갖고 있다. 모든 미국 원조 합의 및 기준 조건은 일반에 유효하다. 대부분의 경우, 그들은 제한된 예외와 함께 인터넷에 공개된다. MCC의 경우, MCC의 프로그램을 수행하는 파트너 국가들은 분기별로 연간지출 요구 예산을 제공한다. MCC는 웹사이트에서 분기별 지출과 프로젝트 상태 보고서를 제공한다¹¹⁾.

11) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로서 ① 행정부와 의회 모두 ODA를 위한 특정 용도를 지시하기 때문에 개발도상국 전략과 미국 ODA를 조정하는 것은 때때로 어려울 수 있다. ② 파트너 국가 재정 관리와 조달 시스템의 사용은 엄격한 미국 국내 책임 요건에 의해 막히고 있다. ③ 비구속성 원조가 시도되고 있다. 즉, 2007년 미국 원조의 3분의 1보다 약간 아래에 여전히 머무르고 있다[<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/23/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-34-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>].

2. 원조 체제

(1) 밀레니엄도전회계(MCA)의 설립

1961년 대외원조법에 근거하여 미국국제개발청(USAID)이 국무성내의 종합적 원조기관으로서 설립되어, 미국의 대외원조는 USAID를 중심으로 수행되어 왔다. 그러나, 2001년의 9·11 동시다발테러를 계기로, 미국의 원조체제는 개혁이 이루어지게 되었다. 이 당시, 부시정권은 테러의 온상이 되기 쉬운 빈곤의 해소를 위한 원조확대를 시도하였으나, 여당·공화당은 기본적으로 경제원조에 부정적이었다. 이에, 테러방지를 위한 경제원조에 목적을 한정한 밀레니엄도전회계를 설립하여, 공화당의 이해를 얻는 방법으로 원조의 방법으로 선택하게 되었다.

2002년 3월에 밀레니엄도전회계설립이 발표되고, 2004년 1월에는 운영조직인 밀레니엄도전공사(MCC)가 설립되었다. ODA예산을 증액하였지만, 증액부분은 밀레니엄도전회계에 맡기는 것으로 하고, 또한 통치개선, 자유시장경제의 도입, 인적자본 투입 등에 대해 노력을 하는 국가를 밀레니엄도전회계에 의한 원조대상국으로 하는 것으로 하였다. 밀레니엄도전회계의 운영에 대해 민간적 발상이 중시되어 이사회에도 국무장관, 재무장관, 통상대표, USAID장관에 더해 의회 추천의 민간 전문가 4명이 참가하고 있어, 유연하게 정책의 결정과 실시를 하는 체제가 채용되고 있다.

밀레니엄도전회계의 설립을 둘러싸고, 원조관계자나 연구자의 사이에서는 찬·반양론이 있었다. 원조예산의 확대에 연결된다고 하여 이것을 환영하는 견해도 있었고, USAID의 역할이 저하되고 USAID와 밀레니엄도전회계와의 사이의 조정문제가 생긴다고 하여 반대론도 있었다. 이로 인해, USAID의 역할의 재검토에 대해서 논의가 이루어졌다.

실제로, 밀레니엄도전회계설립 후, 미국의 ODA는 큰폭으로 증대했다. 그러나, 다른 각도에서 보면, 미국의 원조에 대해 USAID가 취급하는 금액의 비율은 밀레니엄도전회계 설립 후에 큰폭으로 감소하여, 미국의 원조의 실시체제가 2원화하고 있는 것을 의미한다.

그런데, 밀레니엄도전회계 프로그램에 대해서, 현재의 단계에서 어떠한 평가를 하고 있는 것일까. 첫째, 선정된 피원조국은 테러대책의 대상국가라고 하는 의문을 던질 수 있다. 2007년 8월까지 협정체결에까지 도달한 국가로는 마다가스카르, 온두라스, 케이프베르데, 니카라과, 조지아, 베냉, 마누아뜨, 아르메니아, 가나, 마리, 엘살바도르, 모잔비크, 레소토, 모로코(협정 체결 시기의 순서) 등이다. 이러한 국가가 밀레니엄도전공사의 기준인 통치개선, 자유시장 경제의 도입, 인적 자본 투입 등에 노력을 보이는 것은 좋으나, 밀레니엄도전공사의 궁극의 목적인 테러방지로 연결되었는가 하는 의문은 존재한다. 우선 테러의 온상이 될 가능성이 있는 국가를 선정하여 이를 지원하여야 할 필요가 있다. 다만, 테러의 온상이 될 가능성이 있는 국가를 선정하는 것은 용이하지 않고, 외교상의 배려도 필요할 것이다.

둘째, 밀레니엄 도전공사의 원조대상국에는 미국과의 경제적 관계가 반드시 긴밀한 것이 아닌 국가도 포함되어 있지만, 이러한 국가에의 원조는 계속되는 것일까. 테러방지에 대한 의지가 강하게 주장되고 있을 때에는, 이러한 국가에의 경제원조도 필요하다고 해도, 밀레니엄도전공사의 행동에 대한 양해를 구할 수 있을 것이다. 그러나, 앞으로 도 장기에 걸쳐, 이러한 국가에 고액의 원조를 공여하는 것에 의회나 여론의 지지가 필요하다. 빈곤 삭감을 통한 경제성장 지원은 결코 단기적으로 성과를 기대할 수 있는 것이 아닌 것은 말할 필요도 없다.

셋째, 밀레니엄 도전공사의 스태프가 소수임에도 불구하고, 취급하는 원조는 고액이라는 불균형의 문제가 있다. USAID는 본부 스태프 2,000명, 해외 스태프 6,000명의 아래에서 80억 달러의 원조를 취급하는데 대

해, 밀레니엄 도전공사에서는 300명의 스텝이 50억 달러를 취급한다. 물론, USAID에 다수의 스텝이 있는 것은 관료적 경직성을 낳아, 이것에 대해서 밀레니엄 도전 공사는 소수의 스텝이기 때문에 더욱 유연하게 대처할 수 있다고도 말할 수 있다. 그러나, 밀레니엄 도전공사에서의 개별적인 프로그램의 선정은 면밀한 조사에 근거해 행해지고 있는 것인가. 또한, 이러한 소수의 스텝으로 효과적인 실시는 확보할 수 있는 것일까. 더욱이, 소수의 스텝이 과도한 금액의 사업을 맡을 때, 예산수행의 우선의 결정을 제대로 할 수 있을 것인가 등을 실증하려면 시간적으로 아직 이르지만, 이러한 의문을 제기할 수 있다¹²⁾.

(2) USAID

1990년대 전반에 미국은 원조예산을 축소했다. 그 이유는 냉전이 종결하고 동서에서의 원조경쟁을 수행할 필요가 없어진 것, 그리고 미국의 재정적자의 해소를 위해서 원조삭감이 요청된 것 때문이다. 그러나, 1990년대 후반에는 분쟁 종결 후의 부흥지원이 국제사회의 과제가 되어, 2001년에 9·11 사건이 발생하면서, 테러방지정책으로서의 빈곤 삭감을 중시하지 않을 수 없게 되었다. 이렇게 하여, 2002년 9월에, 부시정권은 방위, 외교와 함께 개발원조를 국가안전보장정책의 3 가지 주요 정책 중 하나로서, 밀레니엄 도전공사에 의한 원조를 확대했다. 이것은, 지금까지 미국의 대외원조의 핵심으로서 기능해 온 USAID에 있어서는, 조직으로서의 「위기」였다.

그리고, 2001년에 USA ID 장관으로 취임한 나치 수컷은, USA ID의 조직 재편을 실시했다. 우선, 본부 기능의 강화를 꾀했다. 구체적으로는, (1) 정책·프로그램 조정국에 예산편성 권한을 주고 강화했다. (2) 섹터에 대해서는 6개의 부국을 3개의 부국(보건, 경제성장·농업·무

12) 大芝 亮, “主要先進国の動向(2)”, 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, 55-57面.

역, 민주화·분쟁해결·인도 지원)에 통합했다. (3) NGO나 민간 단체와의 제휴 강화 담당의 글로벌 개발 얼라이언스(Global Development Alliance: GDA) 사무국을 신설했다.

다음에, 현장주의에 대해서는 종전대로 유지되고 있다. 지역국에서는 프로그램 책정, 예산 관리, 실시 단체의 선정·계약, 모니터링·평가·보고 등, 각 프로젝트의 운영은 모두 재외사무소의 책임으로 실시한다. 또, 국별개발전략문서(CDSS)의 작성도 재외사무소가 담당한다. 이러한 개혁을 진행시키면서, 밀레니엄도전공사나 그 외의 각종 정부기관이라는 조정의 중요성도 지적하고 있다.

정책면에서는 민주화 지원, 경제성장 촉진, 보험·교육·환경 등의 개선, 분쟁 방지, 재해 지원을 주목표로 하여, USAID경제지원 기금(무상 자금공여 : ESP)으로는 지역으로서 중동을 중점화하고 있다. 이집트, 이스라엘, 요르단, 파키스탄, 아프가니스탄, 터키, 인도네시아, 필리핀 등을 주요 수익국으로 하고 있다.

USAID의 개혁 속에서 주목받고 있는 것은 민간과의 제휴강화를 담당하는 글로벌개발Alliance(GDA)이다. 글로벌개발Alliance는 USAID가 가지고 있는 자금 및 전문성을 축으로, NGO, 재단, 대학, 기업, 개인, 각종 정부기관 등에 다양한 사업에의 참가를 호소하거나, 혹은 상호의 조정을 도모하는 것으로, 원조효율의 향상을 목표로 하는 것이다. 특히, 기업이 기업의 사회적 책임(CSR)에 관심을 증대시키고 있어, 사회적 공헌과 원조 비즈니스를 얼마나 양립시킬 것인가 하는 점에 주목해야 할 것이다.

NGO에 의한 의회나 백악관에의 로비활동도 활발하고, USAID도 그 관료적 행동이 자주 비판되고 있다. 의회는 USAID에 대해서 세출 법안에 대한 예산 용도의 특정화를 요구하고, 관료조직에 의한 원조행정에 대해서 정치의 측에서의 조정을 실시한다. 이를 USAID는 의회에 의한 micromanagement라고 하여, 현장 수준에서의 유연한 원조의 집행

을 어렵게 하는 면이 있다고 한다. 이는 대외원조를 둘러싼 의회와 정부·관료기구의 관계의 문제이기도 하다.

미국은 USAID주체로 대외원조를 진행시키는 것이 바람직한 것일까. 원조를 담당하는 행정 기구의 역할은 무엇인가.

첫째, 관료기구는 정치 지도자나 의회, 국민이 선택할 수 있도록, 복수의 개발전략을 밝힐 필요가 있다. 개발전략은 특정의 이념이나 가치관을 전제로 하고 있어, 이 이념이나 가치관의 선택은 관료기구는 아니고, 정치 지도자나 의회가 실시해야 할 것이라고 생각하기 때문이다. 둘째, 이러한 개발전략에 대한 적당한 조사·분석 능력을 가지는 것이다. 셋째, 이러한 개발전략에 따라 구체적인 프로젝트를 준비하여 실시해 나가는 것이다. 이 3가지 점을 고려하였을 경우, USAID에도 문제는 있게 된다. 즉, USAID에서도 제너럴리스트화하고 있어 USAID 자신이 개발도상국의 마이크로 경제상황을 분석하여, 문제완화를 위해서 정책을 밝히는 능력이 저하되고 있다고 하고 있다. IMF나 세계은행의 스탭이 개발경제를 둘러싼 정책 논쟁으로 리더십을 발휘하고 있는데 반해, USAID의 에코노미스트는 최근에는 그다지 지도력을 발휘하고 있지 않다고 하는 것이다. 그 결과, 오로지 조정역할이나 위탁 위주의 역할 밖에 하지 못한다는 비판이 있다¹³⁾.

2

2008년, 캐나다의 순ODA는 2007년보다 실질적으로 13.6% 증가한 47억 9천만불이었다. 이러한 증가는 2010~2011까지 국제적 지원의 증가를 위한 꾸준한 노력, 아프리카 약속에 대한 캐나다의 두 배의 원조를 지지하는 세계 은행(the World Bank)에 대한 증가된 지불, 그리고 2008년에 상당한 쌍방 채무의 경감에 의해 지원된다.

13) 大芝 亮, 前掲論文, 57-58面.

캐나다는 원조 약속에 대해서 캐나다가 차지하는 비율을 세계적으로 규모를 확대하려는 궤도에 올라 있다. GNI(국민총소득)에서 차지하는 ODA 비율은 2007년의 0.29%에서 2008년에는 0.32%로 상승하였다¹⁴⁾.

1. 원조의 이념과 정책

(1) 적극적인 이념 제시

캐나다는 경제원조의 영역에서 존재감을 나타내 왔다. 미국이나 일본과 같이 원조액의 확대를 목표로 하는 것이 아니라, ODA/GNI라고 하는 부담을, 외무성으로부터 상대적으로 자립한 개발청 주도의 체제, NGO와의 제휴 등의 특색을 가지고, 중간국(middle power)로서의 외교를 전개해 왔다.

1990년대에는 캐나다의 재정 사정의 악화에 의해, 대외원조 정책의 대폭적인 재검토를 하게 되지만, 이러한 시기에서도, 적극적으로 원조의 이념을 밝히고 있다. Lloyd Axworthy외상의 아래에서 캐나다는 인간의 안전보장의 이념을 주창하기 시작했다. 인간의 안전보장은 「공포로부터의 자유」와 「결핍으로부터의 자유」로 구성되는 것으로, 캐나다는 전자를 강조하였다. 물론, 캐나다는 인간의 안전 보장과 유엔개발계획(UNDP)이 제창하는 인간 개발과의 강한 관련성도 가지고 있다. 인간의 안전보장은 매우 광범위한 개념이지만, 1990년대에는 세계의 많은 지역에서 분쟁이 일어나, 분쟁 종결 후의 평화구축이라는 측면에서, 인도지원(人道支援)·선거지원·부흥지원·개발원조 등에 종합적으로 임할 필요가 높아지고 있어, 인간의 안전보장은 대외원조의 중요한 이념으로 되었다.

14) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/04/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-15-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

또한, 1990년대에는 세계 각지에서 행해진 집단 학살을 둘러싸고, 인도적 개입의 필요성이 논의되어 과연 인도적 개입은 권리인가 의무인가를 둘러싸고 논쟁이 전개되기도 하였지만, 2000년 9월에 캐나다의 Lloyd Axworthy외상이 주도권을 발휘하여 「개입 및 국가주권에 관한 국제위원회(ICISS)」를 설립하고, 2001년 12월에 동 위원회에서 유엔에 제출한 보고서에서 「보호할 책임」이라고 하는 개념을 밝혔다. 이것은 국민을 보호한다고 하는 국가로서의 기본적 책임을 완수할 수가 없을 때, 국제사회가 행동할 책임이 있다고 하는 것이다. 이것도 직접적으로는 분쟁해결에 관련되는 이념이지만, 평화 구축에 대해 이념을 제시할 수 있는 캐나다 외교는 주목할 만하다.

(2) 경제 불황 속에서의 원조정책

캐나다 외교는 원조이념의 제시로 커다란 성과를 나타낸 것도 있지만, 1980년대 후반부터 캐나다 경제가 침체되어, 재정적자 및 10% 넘는 실업률이 장기간 되던 시기에는 종래의 원조정책의 재검토를 둘러싸고 진지한 논의가 있었다. 마침내, 1989년부터 91년에 걸쳐 냉전이 종결하고, 구소련·동구제국에 대한 체제이행지원이 외교과제로 등장하게 되었다. 이에 캐나다 정부는 ODA에 대한 수요의 증대와 공급의 팽박이라고 하는 상황에 처하게 되었다.

1990년대에는 ODA예산은 감액되어 국익 중시, 효율 중시의 시점에서부터 경제원조정책의 재검토를 했다. ODA프로젝트의 자재조달에 있어서의 캐나다 기업에의 배려가 요구되어, 1995년의 「세계 속의 캐나다(Canada in the World)」에서는, 성과에 근거하는 매니지먼트(Results-Based Management: RBM) 수법의 도입이 주창되었다. 재정적 제약 때문에, 효율적이고 효과적인 방법을 확보하는 것이 무엇보다도 요구되었던 것이다.

2000년에 접어들면서, 재정 상황도 차츰 개선되어 경제원조정책에 대해서도 재차 재검토를 할 수가 있는 상황이 되었다. 2001년 9월 11일의 동시다발테러 이후, 테러 방지를 위해서는 역시 빈곤삭감이 중요하다고 하는 인식이 확산되어, 2005년 4월에 캐나다는 「신대의 정책」을 발표했다. 여기서 최우선 사항으로서 제시한 것은 번영, 안전, 그리고 책임이었다. 「보호할 책임」을 강조하는 캐나다 외교와 같은 정책이다. 그리고, 수행해야 할 주제로서 특히, (1) 분쟁으로부터의 민간인 보호, (2) 테러리스트 및 무책임한 국가에 의한 대량 살상무기(WMD) 입수의 방지, (3) 지속 가능한 개발의 촉진, (4) 기본적 인권의 존중, (5) 진정한 개발(genuine development)의 촉진 등의 5가지 항목을 들고 있다. 분쟁·인도 원조·개발원조가 매끄럽게 진행되는 상황에 있는 것에 대응하는 것으로, 빈곤 완화가 테러 방지로 연결된다고 하는 종합적인 시야에 근거하는 것이라고 할 수 있다.

그런데, 캐나다 정부는 원조대상 분야로서, 통치, 보건, 기초 교육, 민간부문, 지속 가능한 환경을 중시하고, 횡단적 과제로 하여, 성 격차의 시정을 제시하였다. 또, 원조 대상국에 대해서도, 향후에 집중화해야 할 분야로서, 서브 사하라의 아프리카 제국을 중심으로 하여, 개발 파트너국으로서 25개국을 선택했다. 그리고, 2010년까지, 캐나다 정부의 2국간 원조의 3분의 2이상이 이러한 개발 파트너국에 할당할 수 있는 것을 목표로 한다고 하는 수치목표를 설정했다.

(3) 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁

캐나다의 원조 효과 아젠다는 파리선언과 행동을 위한 아크라 아젠다 아래 핵심 공약의 이행을 위해서 캐나다의 기초를 제공한다. 그것은 20개국과 5개의 주제와 관련된 우선사항에 집중적인 양자 프로그래밍에 초점을 두고 있다¹⁵⁾.

15) 식량 안보를 증대하고, 지속적인 경제성장을 촉진하고, 어린이와 청소년의 미래

캐나다 국제개발기구(CIDA)는 이들 중 처음의 세 가지에 초점을 맞추고 있으며 효율성에도 초점을 두고 있다. 예를 들어 캐나다는 2008년 이후 발효되는 모든 식량 원조와 2013년까지 그 나머지를, 즉 원조의 100%를 비구속성으로 하고 있다. 그리고 책임에도 초점을 두고 있는데, 이것에는 CIDA 성과 측정 프레임 워크, 직원 수행 계약, 제안을 평가하는 가이드 원칙으로서 원조 효과에 대한 책임 등이 있다.

캐나다는 또한 다자, 민간 부문 및 시민 사회 파트너들과 원조 효과를 강화하기 위한 노력을 계속해서 추구할 것이다¹⁶⁾.

2. 원조 체계

캐나다 국제개발청(CIDA)이 1968년에 설립되어 캐나다 의회의 관할의 아래에서 국제협력대신의 지도에 따라, 외무성으로부터도 비교적 자유로운 입장에서 개발협력에 임해 왔다. 캐나다의 원조의 8할을 취급하고, 남은 2할을 재무성과 외무·국제 무역성이 관할하여, 다국간 개발은행이나 유엔 등의 국제기관에의 거출금 등을 제공하고 있다.

그러나, 1990년대에 경제상황이 악화되면서, 캐나다 국제개발청을 외무성의 강력한 지도의 아래에 두어, 캐나다의 경제협력을 종래와 같은 국제 공공이익 추구형으로부터, 보다 직접적으로 국익 추구형의 것

를 확보하고, 민주주의와 보안 및 안정성을 촉진하는 것.

16) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로서는 ① 책임성을 강화하고 국제 원조 프로그램에 대한 지속적인 지원을 보장하기 위하여 캐나다 대중에 대한 커뮤니케이션을 개선하는 것이 필요하다. CIDA는 정부 정책 수단(특히 CIDA의 20개국의 관심과 우선 순위 테마)의 근거와 장점을 명확하게 하기 위한 커뮤니케이션 전략을 시행하고 있다. 또한, ② 주의 깊은 모니터링, 조정, 교육 및 현장에 대한 CIDA 본부로부터의 책임 교대 지원을 보장하는 것이 필요하다. 현장 인력을 강화하는 것은 지식 있는 현장 인력을 만들고 재정 비용을 벌충하는 것을 의미해왔다. 정부는 이러한 과제들을 해결하고 궁극적으로 캐나다 국제 원조의 효과를 증가시키기 위한 전략들을 꾸준히 개발하여 오고 있다[<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/04/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-15-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>].

으로 바꾸어야 한다는 논의도 행해졌다. 그 후, 2000년에 접어들어 경기의 회복과 함께 원조정책은 다시 활발화되었지만, 그 대상국이 아프리카 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 서브 사하라·아프리카 제국을 중시하는 정책에 맞도록, 캐나다 국제개발청은 아프리카·중동국을 아프리카국¹⁷⁾으로 분리하는 조직개혁을 하였다.

그런데, 캐나다 국제개발청만을 원조의 채널로 하는 것에는 한계가 있다. 이에 정부일체로서의 어프로치(Whole-of-Government Approach)를 채용하게 되었다. 이것은, 개발의 문제와 무역, 환경, 보건, 정의 등의 문제의 해결을 위해서, 지금까지는 복수의 정부부처가 관련되고 있지만, 상호의 조정을 하고, 일관성을 갖게 한다고 하는 것이다. 예를 들면, 주소득국에는 언제까지라도 캐나다 국제개발청이 창구가 되어서 대응할 필요는 없고, 적당하고 적절한 부처가 창구가 되었다

또, 캐나다 국제개발청은 NGO와의 강력한 제휴를 추진하고 있다. 양자의 제휴는 재정·인사의 측면에서도, 또 정책의 면에서도 강하다. 재정적으로는 비영리 조직(NPO)의 경우 정부로부터의 거출이 재원의 6할 정도를 차지한다. 정부로부터의 거출에는 회계감사의 대상이 되는 기부(contributions), 회계감사의 대상 외인 교부금(grants), 정부사업의 하청적인 계약금(contracts)의 3종류가 있다. 다만, 이러한 정부로부터의 거출이 많은 것에 대해서는, NGO의 자립성의 측면에서는 문제가 있다는 측면도 있다.

정부로부터의 거출금과 함께 지적해 두어야 할 것은, NGO에 대한 세제상의 우대조치이다. 18만의 NPO중 8만의 단체가 이 혜택을 받고 있다. 구체적으로는 소득세의 면제나 기부면세 등이다.

반면, 이러한 특전을 얻기 위해서는 NGO에는 이하와 같은 요건이 필요로 된다. 우선, 조직에 관해서 민주성, 회계 처리의 투명성, 설명 책임이 확보되고 있는 것, 그 다음에, 활동영역은 빈곤구제, 교육 축

17) 북부아프리카와 중동이 서브사하라로부터 분리

진, 커뮤니티의 이익촉진인 것, 그리고 권리보호 주장의 제한이다. 다만, 권리보호 주장의 제한에 관해서는 많은 논의가 되어지고 있다¹⁸⁾.

3

2008년 호주 순ODA는 2007년보다 실질적으로 6.2% 증가한 미화 29억 5천만불이었다. 이러한 증가는 호주의 원조가 전반적으로 상승한 것을 반영하고 있다. GNI(국민총소득)에서 차지하는 ODA 비율은 0.32%로 안정을 유지하고 있다¹⁹⁾.

1. 원조의 이념과 정책

오스트레일리아는 영연방의 일원으로서 Colombo Plan²⁰⁾에 의해 대외원조를 본격적으로 개시했다. 인구가 없는 오스트레일리아에서는, 국가의 안전보장을 어떻게 확보할지가 원조정책에 있어서의 기본목표

18) <http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>; 桂井太郎, 『カナダの新開発協力政策——『誇りを持って世界に与える影響力』』, 開発金融研究所報 第27号, 2005.11.

19) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/01/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-12-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

20) 아시아·태평양지구 제국에 있어서의 경제·사회개발을 추진하는 것을 목적으로 하는 경제협력기구. 1950년1월 실론(Ceylon)(현 스리랑카)의 콜롬보에서 개최된 영국연방외상회의에서 설립이 합의된 것으로, 같은 해 9월의 런던 회의에서 영국연방제국의 경제개발 계획이 『남쪽 및 동남아시아에 있어서의 협력적 경제개발을 위한 콜롬보 계획』라고 하나의 보고에 모아지고, 이후 이 경제협력기구는 콜롬보 계획(Colombo Plan)이라고 불리게 되었다. 다음 1951년 1월 활동을 시작했지만, 당초는 영국연방내의 경제협력기구로서 구상되었기 때문에, 가맹국은 영국연방내 7개국이었다. 그 후 미국, 일본, 동남아시아의 각국이 가해져, 2009년 현재 26개국이 가맹하고 있다. 운영 기관으로서는 최고정책결정 기관의 협의 위원회가 있어, 가맹 각국이 서로 협의 협력하고, 2개국간 협정에 근거해서 원조가 행하여지는 것을 특색으로 한다. 인적자원의 개발을 중심으로, 농업, 운수·통신, 사회시설 등의 원조, 국가개발 프로젝트에 대한 자금원조, 곡물·비료 등의 상품원조, 기계·수송기기 등의 자본원조 및 유학생·기술연수원의 수용, 기술지도 전문가·협력 대원의 파견, 기술기재의 제공 등의 기술원조가 실시되고 있다[<http://100.yahoo.co.jp/detail/%E3%82%B3%E3%83%AD%E3%83%B3%E3%83%9C%E8%A8%88%E7%94%BB/>].

이며, 원조대상은 영연방 속의 근린 제국에 집중해 왔다. 이 점은, 같은 영연방의 일원인 캐나다가, 지리적 거리에 관계없이, 많은 영연방에 대한 원조를 실시해 간 것과 좋은 대조를 이루고 있다. 이것은 캐나다의 경우, 미국과 인접하고 있어, 외적 위협이 절실하게 인식되지 않았기 때문이다.

1970년대에 세계적으로 상호의존 관계가 깊어져, 무역·투자 등 경제적 관계가 외교문제로 그 중요성을 더하게 되면서, 오스트레일리아의 대외원조 정책에도 변화를 볼 수 있게 된다. 대외원조의 목적으로, 반드시 군사적 안전보장의 확보만을 내세우는 것이 아니라, 경제적 이익도 많이 추구되게 되었던 것이다. 또, 1980년대 후반부터 오스트레일리아는 대아시아 외교를 중시하기 시작해 대 중국원조나 대 베트남 원조도 시작되었다.

냉전 후에는 오스트레일리아는 아시아 및 남태평양 지역에 원조를 집중시키고 있다. 이것도 기본적으로는 안전보장의 확보를 목적으로 하는 것이다. 지역적으로는 파푸아뉴기니(PNG)와 인도네시아에 대해서 중점적인 배분을 실시하고 있고 또한 부문별로는 자치에 대한 지원²¹⁾이 중시되고 있다.

그리고, 오스트레일리아에서는 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁을 하고 있다. 즉, 호주의 국제개발지원에 대한 2009년도 정책은 사람들의 삶을 진정으로 개선하도록 하는 원조 효과의 중요성을 인식하고 있다. 2009년 8월, 호주가 의장을 맡은 태평양 군도 포럼(the Pacific Island Forum)의 참가자들은 태평양의 개발협력 강화에 대한 케언즈 협정(the Cairns Compact)을 지지하였다. 그 협정은 태평양의 모든 개발 파트너간 협력을 증진시킴으로서 밀레니엄 개발 목표에 대한 진보를 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 호주는 현재 결과에 대한 상호 책임을 증가시키고 파트너 주도의 개발을 촉진하기 위하여 개발에

21) 민주화 지원과 통치의 개선

관한 8개의 태평양 파트너십을 체결하였다.

정부 시스템이 강력하고 책임 프로세스가 가동 중인 호주는 다른 기증자들과 협력하여, 파트너 국가의 개발 목표에 대한 자신의 프로그램을 조절하고 조화롭게 하는데 원활한 진전을 이루었다. 예를 들어, 2009년 베트남에서 호주는 베트남 고유의 관리시스템을 사용하여 프로그램 기반의 접근 방식을 통해 양자 원조의 약 50 %를 보냈다. 국제 개발을 위한 호주 기관은 행동을 위한 아크라 아젠다(AAA)와 긴밀히 연결되는 효과적이고 확대된 원조 프로그램을 위해 운영 정책과 관리 프레임 워크를 개발하고 있다²²⁾.

2. 원조 체제

현재는 외무대신의 소관의 아래에서, 오스트레일리아 국제개발청(Australia Agency for International Development: AusAID)이 ODA를 실시하고 있다. 다만, 이 체제가 될 때까지 약간의 경위가 있었다. 즉, 각 부처의 아래에서 분산되어 실시되어 온 원조부문을 1974년에 오스트레일리아 개발원조청(Australian Development Assistance Agency)을 설치해 통합했지만, 1977년에는 외무성에 흡수되었다. 1995년에 명칭을 오스트레일리아 국제개발청(AusAID)이라고 변경했다. AusAID는 500명 정도의 스태프로부터 구성되어 23개의 해외사무소를 가지고 있다²³⁾.

22) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로서는 허술한 지역에서 일하는 것이 있다. 호주 원조의 많은 부분이 허술하거나 작은 섬 주들로 가고 있으며, 약한 주의 능력은 진전에 대한 주된 장애이다. 호주는 취약점과 갈등을 극복하기 위해 노력하여 파트너 국가의 강점과 한계에 대한 이해를 발전시키고 있으며, 즉각적이고 효과적인 원조 제공을 위한 시작점으로서 원조 프로그램을 제공하는 방법을 조정하고 있다. 호주는 또한 관련 국가 전략 및 파트너십을 개발하고 검토하거나 매년 실적을 검토할 때, 혹은 개발 프로그램을 설계하고 검토할 때에 취약한 주 및 상황에서 선의의 국제 약속에 관한 DAC 원칙(OECD, 2007)을 적용하고 있다[<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/01/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-12-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>].

23) <http://www.ausaid.gov.au/>.

4

1. 최근 동향

현재 영국은 원조에 종사하는 실무가에 의해, 2국간 개발원조의 모범적 사례로 간주되고 있다. 영국정부는 세계적 규모의 빈곤삭감을 국가정책으로 하고 있다. 1997년에 독립한 관청으로서 국제개발성(DFID)을 설치하고, 국제개발 대신은 각내 대신으로 하고 있다. 그리고 수상, 재무대신과의 밀접한 정치적 협력관계가 견고하여지고 있어 개발원조라고 하는 복잡한 문제에 대해서, 실효적으로 대처하는 것이 가능해지고 있다.

2002년에 채택된 국제개발법안에 빈곤삭감에 관한 목적이 명기되어 있고, 그리고 정기적으로 간행되는 국제개발백서에 의해 정책이 명확하게 되고 있다.

2000년도부터 2004년도에 걸쳐 영국의 ODA예산은 실질 30%의 증액이 있었다. 2004년도의 ODA실적은 79만 달러로 세계 제4위였지만, 2006년도의 ODA실적은 124억 6,000만 달러로 세계 제2위가 되었다.

영국의 2006년도의 ODA는 2005년도부터 11.7%증가하고 있다. 이것은 국제기구에의 원조의 실질적 증가 등에 의한 것이다.

2008년 영국의 순ODA는 2007년보다 실질적으로 25%로 증가한 미화 115억불이었다. 이러한 증가는 영국이 원조의 규모를 전반적으로 확대한 것을 반영하고 있다. GNI(국민총소득)에서 차지하는 ODA 비율은 2007년의 0.35%에서 2008년에는 0.43%로 상승하였다²⁴⁾.

24) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/22/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-33-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

증여비율은 95.7%(2005/06년도)로 높은 편이다. 또, 2국간원조는 100%이다.

2004년에 영국은 2013년까지 대 GNI비율로 유엔의 목표인 0.7%의 실현을 정책목표로 하고 있지만, 이것은 재무성에 의해 합의된 road map에 근거하는 것이다. 이러한 속도로 ODA예산의 확대를 실시하기 위해서는, 개발원조가 정부의 세출에 있어서 우선도가 높은 것으로 계속 유지될 필요성이 있다.

1997년에 노동당 정권에 의해 영국의 개발원조는 크게 전환되어, 그 목적은 빈곤삭감으로 집중되어졌다. DFID는 원조를 빈곤자수가 많은 저소득국 및 빈곤삭감의 정책 개혁을 실시하려고 하는 국가에 집중시키는 정책을 취하고 있다. 원조수법으로서는 개별의 프로젝트로부터 프로그램형의 지원²⁵⁾을 중시하는 방향으로 운영하고 있다.

영국은 서브사하라·아프리카, 남부아시아, 취약국가에 대한 사업수행에 중점을 두고 있어서, 나이지리아, 이라크, 인도, 아프가니스탄, 탄자니아, 수단, 방글라데시, 파키스탄, 가나, 말라위(Malawi)가 주요한 파트너국이다. 또, 영국은 사회적 인프라에 대한 원조에 힘을 쓰고 있다. DFID는 2005년부터 2008년에 걸친 2국간 원조의 90%를 최빈국에 할당하였지만, 이 중에서 아프리카, 아시아에 대한 원조를 증가시켜, 라틴 아메리카에 대한 원조를 줄이는 것을 예정하고 있다. 또, 최근의 DFID의 새로운 인도 원조정책은 국제사회에 의해 높은 평가를 받고 있다.

2006년의 DFID에 의한 여론조사에 의하면, 81%의 영국인은 해외에 있어서의 빈곤을 우려하고 있지만, 41%는 원조가 그 효용성이 없다고 느끼고 있다. DFID는 개발교육활동을 통해서 국민적 이해의 확산을 시키려고 노력을 하고 있다.

25) 수입국 정부가 빈곤삭감에 강하게 위탁하고 있는 경우에는 적극적으로 직접재정 지원을 실시한다.

영국은 원조의 효율성을 높여 원조 결과의 모니터링을 강화하고, 취약국가나 분쟁지에 있어서의 곤란한 원조환경에 대응해 나가는 것을 의도하고 있다.

2. 기본이념

2007년도의 영국의 국제개발백서에 의하면 다음과 같은 항목을 중시하는 것을 알 수 있다²⁶⁾.

- ① 2005년도의 목표달성 및 주요 8개국(G8), 유엔, EU의 개발원조의 조정.
- ② 2013년까지 영국의 정부개발원조 예산을 대 GNI비율 0.7%이상으로 하는 것. 이를 위한 자금메커니즘의 개선.
- ③ 개발원조를 빈곤층이 많은 제국, 특히 서브사하라·아프리카나 남부아시아 제국, 그리고 분쟁이 일어나기 쉬운 취약한 국가에 집중하는 것.
- ④ 유럽연합(EU), G8의 이외의 국가, 중국, 인도, 남아프리카 등과 협력하여, 개발을 추진하는 국제적 환경을 창출하는 것.
- ⑤ 과학적·기술적 연구, 의약품이나 수자원 개발, 농업, 기후 변동에 대처하기 위한 자금을 배증하는 것.
- ⑥ 좋은 통치를 지원하여, 국가의 통치 능력, 책임 능력, 설명 책임 능력에 중점을 두고, 이를 위해 시민사회 등과 협력하는 것.
- ⑦ 부패의 문제에 대처하는 것.
- ⑧ 원조를 제공하여, 파트너국의 빈곤 삭감, 인권과 국제적 의무의 이행, 재정 운영의 개선, 좋은 통치와 투명성의 추진, 부패에의 대처라고 하는 약속에 근거하는 것으로 하는 것.

26) DFID, *Annual Report 2007: Eliminating world poverty, making governance work for the poor*, 2007.

영국은 개발도상국의 빈곤삭감을 개발원조의 최종 목적으로 하고 있는 것으로 있지만, 이로 인해 무역, 투자, 채무 문제, 농업, 환경 등의 관련 분야를 포함한 종합적인 견지로부터 개발원조를 실시하는 것을 목표로 하고 있다.

또 영국은 밀레니엄 개발 목표의 달성을 명확하게 목표로 하고 있다. 2002년에 제정된 영국의 국내법인 국제개발법(International Development Act)은 개발원조의 목적을 「지속 가능한 개발의 촉진」과 「사람들의 복지 개선을 통한 빈곤 삭감」으로 그 취지를 명기하였다.

더욱이, 영국은 개발도상국에 직접 재정지원을 하면서도, 원조로부터 「국익」을 취한다는 점을 제외하는 등, 다른 서구의 국가와는 다른 원조방법을 취하고 있다.

최근 DFID는 원조의 효율성의 문제에 초점을 맞추고 있다. 영국은 2005년의 원조효과에 관한 파리 선언의 실시를 지지하고 있다. 영국은 원조의 상세한 것에 대하여 공개하는 것을 중시하고 있다. 또, 영국은 정책의 일관성이 중요하다고 생각하고 있어, DAC나 EU연합과의 원조정책의 일관성을 유의하고 있다. 또한 영국은 대상국마다의 원조의 조정에 힘을 기울이고 있다. 영국은 비구속 원조를 제공하도록 모든 도너에 호소하고 있다. 또한, 기술원조가 개발도상국의 컨설턴트에 의해 이용되는 비율을 높이는 방법을 모색하고 있다.

그리고, gender(사회적 성)의 문제에 대해 DFID는 2007년 행동계획을 진행시키고 있다.

또한, 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁을 시도하고 있다. 즉, DEID(국제 개발성)은 행동 목표를 위한 아크라 아젠다를 충족시키기 위해 헌신하고 있으며, 이미 연관된 파리 선언의 목표 10개 중에서 7개를 충족시켰다. DFID의 2009년 백서는 원조 효과율 위한 영국의 정치적인 약속을 강조하였다. DFID는 영국 국회와 국민들에게 가장 효

과적인 방법으로 공적 자금을 지출할 것을 보장하는 광범위한 의무를 지고 있다.

DFID는 최근에 파리와 아크라의 약속을 충족시키는 것을 보장하는 행동 계획을 공표하였는데, 그것은 세 가지 분야의 우선 사항을 알리고 있다. 즉, i) 파트너 정부가 더 나은 계획을 세울 수 있도록 도움이 될 예측 가능성을 증가시키는 것 ii) 원조의 투명성을 개선하고, 파트너 국가 예산에서 표시되는 모든 정부 대 정부 원조를 확보하는 것 iii) 국가 수준에서 상호 책임을 증가시키는 것이다.

행동 계획은 이러한 세 가지 영역과 기타 AAA(행동을 위한 아크라 아젠다) 약속을 다루기 위한 기업 또는 지역/국가 수준에서 필요한 단계들을 구체적으로 명시하고 있다. 예를 들어, DFID는 아크라 각료급 회의에서 시작된 국제적 원조 투명성 계획을 통해 원조의 투명성을 개선하기 위하여 16개의 다른 원조자들과 일을 한다. 또한 DFID는 8월에 보다 용이하게 자금을 이용하도록 하는 프로젝트에서 정보를 만들어내기 위하여 검색이 가능한 데이터베이스를 도입하였다²⁷⁾.

3. 원조체제

DFID는 정책 레벨뿐만 아니라, 원조의 제공·기술적 전문성의 레벨에 대해서도 중심적 역할을 담당하고 있다. DFID의 목적이 빈곤 삭감인 점이 명확하게 되고 있는 것으로부터, 타부처와의 관계도 포함해 DFID는 이 분야에 있어서의 리더쉽을 발휘할 수가 있어, 정부는 통일

27) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로는 ① DFID의 AAA 약속들이 가난한 여성과 남성을 위해 가능한 최상의 결과를 산출하는 것을 보여주기 위한 꾸준한 노력을 유지해야 한다. 이것은 영국의 개발 아젠다에 대한 지속적인 지원을 위해서 중요할 것이다. ② 어떻게 원조 효과 약속이 실행되는지에 대하여 영향을 미치는 기술적 병목현상을 해결하는 것이 중요하다. 예를 들면, DFID는 원조 효과 약속에 대한 보도를 개선하고 있고, 공동의 성과 관리 체계에 원조 효과에 대한 목표를 포함하여 왔다. 직원들 사이에서 이러한 목표에 대한 인식을 고취시키기 위해서 많은 노력이 필요하다.

적인 어프로치를 채용해 정책의 일관성을 유지할 수가 있다.

DFID는 정부개발원조의 거의 모든 측면에 대해서 책임을 가지고 있어, 그 자금의 약 84%에 대해서 직접적인 영향을 미치고 있다. 개발 정책은 전략적으로는 본부에 의해 책정되지만, DFID는 그 실시에 대해서는 67개의 해외사무소를 통해서, 가능한 한 파트너국가 주도의 것으로 하도록 노력하고 있다. 또, 정부 레벨의 시스템인 Public Service Agreement(PSA)가 효율적인 운영을 가능하게 하고 있다. 또한, DFID는 스태프로서 우수한 인재를 대부분 가지고 있어 이것이 원조의 효과를 높이고 있다.

DFID 이외의 원조 관련 조직으로서, 영연방개발공사가 개발도상국의 민간 부문에 대한 loan이나 주식투자에 의한 지원을, British Council이 인재육성의 원조를 실시하고 있다. 또, 영국은 NGO를 중요한 원조실시단체로서 평가하고 있다.

DFID는 국제개발법의 아래에서 운영되고 있어, 동법이 영국의 개발 원조에 법적 근거를 제공하고 있다. 동법은 「유럽개발기금을 제외한 EC에의 지출」, 「재외연금제도」의 2개의 예외를 제외하고, 모든 DFID의 지출에 대한 법적 근거가 되고 있다.

국제개발장관은 빈곤 삭감에 공헌한다고 생각되는 것이면 지속적 개발에의 원조를 제공할 수도 있다. 영국의 정부개발원조는 원칙적으로 무상자금협력이며, 또한, 2국간 협력으로는 2001년 4월부터 100%가 되고 있지만, 이 점에 관해서는 국제개발법에도 규정이 있다.

이와 같이 영국에서는 DFID가 single agent로서 정부개발원조를 운영하고 있어 그 효율성이 높다. 영국은 2005년에 G8와 EU의 쌍방의 의장국이었지만, 국제사회에 있어서의 개발어젠더의 추진에도 큰 공헌을 하고 있다.

DFID에 대해 원조의 효과는 국가마다 평가되지만 주로 빈곤삭감의 관점으로부터 평가된다. DFID의 지출은 해마다, 또 프로그램이나 프

로젝트의 종료마다 모니터되는 제도를 확보하고 있다. 또한, DFID는 평가에 관한 부서를 가지고 있어 해마다 리뷰하고 있다²⁸⁾.

5

1. 최근 동향

프랑스의 2006년도의 ODA 실적은 106억 100만 달러로 세계 제4위이다. 이것은 2005년도 대비 2.9% 정도 증가한 것이다. 2006년도의 ODA 대비 GNI비율은 0.47%로 2005년과 동일하다. 그리고 2008년 프랑스의 순ODA는 2007년보다 실질적으로 2.4% 증가한 미화 109억 1천 만불이었다. GNI(국민총소득)에서 차지하는 ODA 비율은 2007년의 0.38%에서 2008년에는 0.43%로 상승하였다²⁹⁾.

프랑스는 2012년도에는 ODA의 대GNI비율 0.7%를 달성하는 것을 정책으로서 내걸고 있다.

국제기관을 통한 원조의 비율은 25.3%(2006년도)이다. 증여비율은 86.9%(05/06년도)이며, 2국간 원조는 95.6%(06년도)가 비구속원조이다.

지역별로는 서브사하라·아프리카, 중동·북부아프리카가 차지하는 비율이 크다. 또, 빈곤국에의 증여의 3분의 1은 교육과 건강에 집중되어 있다.

밀레니엄 개발 목표에 관한 대처로서 프랑스는 원조 분야마다 전략을 세우고 있다. 프랑스의 원조는 지구 공공재(GPGs)를 보호하기 위한 수단의 일부이며, 특히 전염병의 예방, 기후 변동에의 대처, 생물 다양성의 보호를 중시하고 있다. 또, 프랑스는 「예방 집중을 위한 국

28) 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, 36-37面.

29) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/08/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-19-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

제 자금 facility」의 설치에 공헌하고 있다. 또한, 보건에 관한 프로그램에 추가적 자금을 제공하기 위해서, 항공권에 대한 특별 과세를 도입하였다. 이 원조는 프랑스의 서약인 「HIV/에이즈, 결핵, 말라리아 대책을 위한 전지구적 기금」의 취급을 보완하는 것이다. 또한, 프랑스의 새로운 보건전략은 보건에 관한 3개의 밀레니엄 개발 목표에의 프랑스의 대처를 확인하여, 국가의 보건시스템에의 지원을 확인하고 있다. 프랑스는 개발자금의 유동성을 높이는 것에 관심이 있어, 공적 섹터와 민간 섹터의 협력 추진에 힘을 쓰고 있다.

2006년 12월에 프랑스는 원조 효과에 관한 파리선언안에 체현된 서약실시를 위한 행동계획을 승인했다. 이 계획은 예측 가능성, 보완성, 원조 제공국 측의 분업, 인적·자금적 자원의 분권화에 관한 권고를 포함하고 있다. 프랑스가 도입한 「파트너십 취급문서」는 프랑스의 개발 원조에 종사하는 모든 당사자와 우선 연대 범위의 파트너국의 대화의 기초가 되고 있고, 그 주요한 목적은 개발정책에 대한 파트너국의 주체성(ownership)을 강화하는 것이다. 2006년 12월에 프랑스가 채택한 「민주적 통치 전략」도 또한 주체성의 개념을 강조하고 있다.

2002년은 프랑스의 개발협력 정책에 있어서 분기점이 되는 해이다. Monterey 회의에서 프랑스 대통령은 프랑스의 ODA를 2007년까지 대 GNI비율 0.5%, 2012년에는 0.7%로 할 것을 약속했던 것이다. 적어도 그 절반은 아프리카에 대한 지원을 할 수 있게 되어 있고, 특히 아프리카 개발을 위한 신포트너십(NEPAD)에 특정된 만큼을 지원하기 위해서 사용될 수 있을 것이다.

그런데, 프랑스의 ODA는 2001년도에는 42억 달러의 규모였다. 따라서, 최근의 증액비율은 현저하지만, 프랑스에서는 이것이 채무면제에 의하는 것이 크다고 하는 비판이 있다. 프랑스의 정부개발원조에 대해서 NGO 등으로부터 「유명무실한 원조(phantom aid)」라는 비판이 이루어지는 일이 있다. 즉, 계상되고 있는 예산 중에서 채무면제나 유학생

원조, 국내에 있어서의 난민 원조 등의 액이 비교적 크고, 실질적인 프로그램 원조의 증가율이 작다고 하는 비판이다.

2009년 6월의 CICID에서는 2009년이나 2008년 같은 ODA총액을 유지하고, 2015년까지 ODA의 GNI비를 0.7%에 끌어 올린다고 하는 목표를 유지하는 것을 결정했다.

그리고 나서 원조를 보다 효율적으로 하기 위해서, 대상지역을 정하 것이 결정되었다. 원조예산의 60%는 서브 사하라·아프리카에 지원이 되고, 프랑스의 무상원조의 50%는 해당지역에서의 우선국 가운데의 14개국³⁰⁾에 제공한다. 원조는 보건, 교육, 지속가능한 개발, 식량안전 보장, 민간부문지원의 5분야에 집중시키기로 하고 있다.

프랑스의 원조정책의 동향 중에서 주목받는 것은, 종래의 보건, 교육 분야의 중시로부터, 요즘은 개발도상국의 경제발전을 지원한다고 하는 구호 아래, 프랑스기업의 활동지원을 중시하는 경향이 보여진다. 또, 아프리카 개발은행, IFAD(국제농업개발 기금)등과 공동으로 아프리카 농업투자펀드를 설립하는 등, 농업분야에서의 활동도 활발히 진행하고 있다³¹⁾.

또한, 프랑스의 정부개발원조 정책은, 경제성장을 촉진하기 위해, 현재의 민간 부문, 특히 중소기업에의 투자의 중요성을 중시하고 있고 2008년부터 2015년까지 아프리카 2국간 원조의 배증을 계획하고 있다. 구체적으로는 2억 5천만 유로의 기금을 창설하여, 그것에 의해 10억 유로의 벤처 캐피털의 자금조달을 가능하게 하여, 아프리카 대륙 전체로 10만명의 고용 창출을 목표로 하고 있다. 또, AFD(프랑스 개발청) 그룹의 업무도 배증하는 것으로 하여, 향후 5년간에 20억 유로가 투입될 예정이다³²⁾.

30) 베냉, 부르키나파소, 코모로, 가나, 기니, 마다가스카르, 마리, 모리타니아, 니제르, 콩고, 중앙아프리카, 세네갈, 차드, 토고.

31) 参議院, 参議院政府開發援助(ODA) 調査, 参議院, 2010, 138面.

32) 参議院, 前掲書, 137面.

2. 기본이념

프랑스의 원조정책의 원칙으로서는 「민주적인 정부, 인권, 빈곤 삭감, 건전한 자원 관리에 중점을 두는 것」을 들 수 있었다. 오늘날의 새로운 우선 항목으로서 「환경, 제도적 개발, 빈곤 삭감, 채무면제」를 제시하고 있다.

이와 같이 프랑스의 개발원조정책은 아프리카의 우선지원, 지구적 공공물, 글로벌리제이션의 규제, 지속 가능한 개발, 민주적 통치, 문화적 다양성, 프랑스어 정책 등의 몇 개의 주요한 원칙은 가지고 있지만, 통일된 시점이 결여되는 측면이 있다.

분야별로 보면, 7개의 우선 분야가 있는데, 교육, 물과 위생, 건강과 에이즈 대책, 서브 사하라·아프리카에 있어서의 인프라 개발, 농업과 식량의 안전, 환경의 보호, 생산 섹터의 개발이다. 그러나, 그것들은 반드시 항상 빈곤 삭감과 불평등의 해소에 관계되는 것은 아니다. 교육에 대해서는 프랑스의 정부개발원조의 4분의 1을 차지하고 있지만, 개발도상국에 있어서의 교육시스템의 개선에 할당할 수 있었던 지원액은 없다.

특히, HIV/에이즈를 포함한 감염증 대책에도 적극적인 자세를 나타내고 있어, 2007년에는 세계 에이즈·결핵·말라리아 대책 기금을 3년간에 900만 유로를 거출하였다.

또한, 프랑스에서는 원조정책에 대해 기본이념을 적은 문서 등은 책정되어 있지 않았지만, 2008년 5월의 OECD - DAC의 원조심사에 대해 「포괄적인 전략 지침을 나타내는 문서, 백서가 없다」는 취지의 지적을 받아 2009년 6월에 「부처간 국제협력·개발위원회(CICID)」(수상이 주제)를 두어, 2010년 중에는 국제협력정책에 관한 기본문서를 책정하는 것으로 결정되었다³³⁾.

33) 参議院, 前掲書, 137面.

2005년 부처간 국제협력·개발위원회(CICID)는 외무성에 대해서 통치에 관한 새로운 전략의 입안을 요청하여, 법의 지배, 인권, 민주주의, 투명하고 효과적인 공공정책의 관점을 포함한 전략이 책정되고 있다.

밀레니엄 개발 목표의 달성에 대해 프랑스의 접근은 빈곤층을 대상으로 한다기보다는, 빈곤층이나 소외된 그룹을 글로벌적인 관여 아래에서 든다는 측면에서 접근하고 있는데, 특히 gender(사회적 성)을 실마리로서 한 접근을 취하고 있다. 즉, 성의 문제와 여성의 엔파워먼트에 대해서는, 프랑스는 이것이 국제사회에서 우선 순위가 높은 것으로 인식하여, 명확하게 국제협력·개발프로그램의 원가요소에 삽입하고 있다.

프랑스의 정부개발원조 정책에는 2가지의 주요한 우선 사항이 있는데, 그것은 정부개발원조 총액의 증액과 원조의 실효성을 높이는 것이다. 원조의 실효성을 높이기 위해서 프랑스는 자국의 상황과 국민의 요구를 고려하여 원조의 배분을 결정하는 것으로 여겨진다. 또, 프랑스는 개발원조의 국제적인 조정의 분야에 있어 지도적인 역할을 수행하고 있다.

또한 개발원조의 안정적인 개발자금을 확보한다라는 관점에서, 개발을 위한 국제과세를 포함한 「혁신적 자금조달 메카니즘」을 제창하고 있어, 이 일환으로서 항공권 연대세로서 항공권에 소액의 요금 추가를 실시하는 파일럿·프로젝트를 2006년 7월부터 실시하고 있다. 이에 따라 조달한 자금을 바탕으로 감염증 대책을 실시하는 국제 의약품 퍼실리티 「UNITAID」를 영국·노르웨이·브라질·칠레와 함께 시작했다.

또, 2009년 5월말에 파리에서, 개발자금을 위한 연대세에 관한 reading group 회합을 주최하여, 세계의 개발수요에 대응하기 위한 추가적인 자금조달에 관계하여, 여러가지 자금 메카니즘에 대해, 각 참가국·기관간에서의 의견교환·정보공유를 실시하는 장소를 제공했다³⁴⁾.

34) 参議院, 前掲書, 137面.

그리고, 프랑스는 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁을 하고 있다. 즉, 2009년 6월 5일, 국제협력개발의 최고위 내부위원회(CICID)는 프랑스의 협력 국제 원조 효과 약속의 시행에 대한 일련의 권고안을 발행하였다. 예를 들어, 원조의 부문별 및 지리적 집중을 향상시킬 것이다. 후자는 동반자 유형의 기초와 개입 방식에 대한 국가들의 4개 그룹의 분류에 의한다.

그것은 또한 프랑스 EU의 파트너와 함께 위임 협력 계약을 통해 더 나은 분업을 추구하며, 프랑스가 국제 원조 투명성 계획(IATI)에 참여하도록 권고하고 있다. 그리고 마침내, 원조 효과를 위한 프랑스 행동 계획은 아크라 약속과 유럽 수준의 것을 반영하기 위해 업데이트 될 것이다³⁵⁾.

2009년 3개의 지역 회의는 아프리카와 아시아에서의 현장 경험을 통해 원조 효과를 향상시키기 위한 행동에 대한 우선 사항들을 명확하게 하는 것을 도와줄 것이다. 2008년에 채택되고 2009년 11월에 포함된 다자 프로그래밍 법(The Multiannual Programming Act)은 프랑스 계획의 중·단기 예측을 개선하기 위한 규정들을 포함한다³⁶⁾.

3. 원조 체제

프랑스는 1998년에 구 협력성이 외무성에 흡수된 것에 의해, 오늘날에는 외무성이 국제협력을 담당하고 있지만, 정부개발원조에 대해서는

35) 원조자 사이의 분업에 대한 EU 행동 규약은 2007년 5월에 채택됨.

36) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로는 개발 활동이 의회와 국민들에게 책임을 질 것임을 보장해야 한다. CICID는 보다 효과적으로 자원과 프랑스 원조의 영향을 측정하기 위한 지표와 연간 모니터링 순위표를 준비하기로 결정했다. 프랑스는 다자 기구의 실적을 측정하는데 참여하고 있고 그것은 2008년 프랑스 순ODA의 41%에 해당한다. 그것은 또한 다자기구 성능 평가 네트워크(MOPAN)에 참여하고 있다. 프랑스는 또한 공공 커뮤니케이션 계획을 준비하고 시민 사회의 보다 큰 참여를 촉진하기 위한 계획을 고안하고 있다. 마지막으로 그것은 수용 구축 전력을 공식화할 계획이다.

외무성과 경제재정산업성이 공동 관할하는 실시기관으로서 프랑스 개발청(AFD)이 설치되어 있다.

또, 프랑스는 2005년에 외무성 내에 「위기예방·재건국」을 설치했다. 민주적 원칙과 사회적 평등에 기초를 둔 글로벌리제이션의 추진이 프랑스의 관심사항의 하나이며, 아프리카 제국을 글로벌 이코노미에 편입시키는 것을 의도하는 정책을 시행하고 있다.

그러나 정책의 일관성이라고 하는 문제에 대해 대통령의 리더쉽에 의존하고 있는 면이 크고, 부처간의 협력 체제의 구축에 대해서는 아직 불충분하다.

상술한 대로, 프랑스의 개발목표는 복수가 존재하는 것이지만, 이것은 시스템의 복잡함에도 영향을 받고 있다. 외무성, 경제재정산업성의 양자가 ODA의 전략적 운영에 공동으로 책임을 가지고 있고, 프랑스 개발청(AFD)이 주요한 실시 기관으로서 활동하고 있다. 이러한 기관은 각각 독자적인 문화와 임무를 지고 있어 개발은 단순한 목표는 아닌 것으로 되고 있다.

외무성은 프랑스의 외교정책을 지지하는데 협력과 문화적 활동을 추진하고 있다. 경제재정산업성은 마크로(macro) 경제적, 재정적 원조에 책임을 지고 있어, 채무면제에 대해서도 책임을 지고 있다. AFD는 사회적 측면, 환경도 배려한 안정된 경제발전 정책에 책임을 지고 있다. 더욱이 국민교육·고등교육·연구성, 농업·어업성, 환경·지속적 개발성, 문화·커뮤니케이션성, 일부 기술 협력 등을 담당하고 있다.

이 때문에, 복수의 부처에 관련하는 원조 방침 등의 책정은 CICID가 하고 있다. CICID의 장은 수상이며, CICID는 그 외 관계 각료에 의해 구성되어 있다. 사무국은 외무성과 경제재정산업성이 공동으로 담당하고 있다.

2국간 원조에 대해서는, 무상 자금 협력, 기술협력을 외무성이, 유상 자금 협력을 경제재정산업성이 담당하고, AFD 등이 실시하고 있다.

국제기관을 통한 원조는 유엔 관련 기관을 외무성이, 국제개발금융기관을 경제재정산업성이 관할하고 있다.

그리고, 지금까지 외무대신의 위임을 받은 개발·불어권 각외대신이 총괄하고 있던 구국제협력·개발총국(DGCID)³⁷⁾이 2009년 4월에 외무성 개혁에 의해, 글로벌리제이션·개발·파트너십총국(DGM)에 통합되게 되었다. 이번 개혁으로 외무성의 거의 모든 프로젝트 지원의 계획·실시는 AFD에 이관되게 되었다.

프랑스에서는 종래, ODA 예산은 거의 논의의 대상이 되어 오지 않았다. 그러나, 2008년 샤라스 상원의원³⁸⁾이 프랑스 ODA 예산의 불투명성이나 ODA의 유효성을 비판하는 리포트를 공표한 이후, 국회의원들 사이에 프랑스의 ODA는 개발도상국의 개발에 도움이 되지 않기 때문에, 그것보다는 프랑스 기업 지원에 유용하게 써야 하는 것이라는 의견도 나와 있다³⁹⁾.

6

1. 최근 동향

2006년도의 ODA 실적은 104억 3,500만 달러로 세계 제5위였으나, 2008년 독일의 순ODA는 2007년보다 실질적으로 6.3% 증가한 미화 139억 8천만불이었다. 이러한 증가는 주로 독일의 양자 협력의 증가와 EC대한 큰 공헌 때문이다. GNI(국민총소득)에서 차지하는 ODA 비율은 2007년의 0.37%에서 2008년에는 0.38%로 상승하였다⁴⁰⁾.

37) 무상, 기술 협력, 문화·과학기술, 불어 진흥 등을 담당

38) 원예산 담당 대신, 미테랑 대통령 보좌관.

39) 参議院, 前掲書, 139面.

40) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/09/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-20-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

국제기관을 통한 원조의 비율은 32.7%(2006년도)이며, 증여비율은 82.4%(05/06년도)이고, 2국간원조는 93.3%(06년도)가 비구속 원조이다.

독일은 2001년에 밀레니엄 개발 목표의 달성을 위해, 「빈곤 삭감을 위한 2015년 행동 계획」을 내각회의에서 승인하여, 빈곤 삭감을 개발 원조의 최대 중요한 목표로 제시하였다. 이와 같이 독일은 밀레니엄 개발 목표의 달성을 중시하고 있어, 2010년까지 ODA의 대 GNI비율 0.51%, 2015년까지 0.7%를 달성하는 것을 목표로 하고 있지만, 2006년도 실적은 0.36%에 그쳤다.

독일에서도 NGO 등으로부터 「유명무실한 원조」라고 하는 비판이 이루어지는 일이 있다. 이것은 ODA에 대한 독일 국내에 있어서의 난민 원조의 예산이 계상되고 있기 때문이다.

근년에 있어서는, 나이지리아, 이라크, 중국, 카메룬, 인도네시아, 잠비아, 가나, 인도, 이집트, 세르비아가 독일의 주요한 파트너국이다.

독일은 국가 주도의 빈곤 삭감 전략을 원조 공여의 공동프로그램의 기초로 하고 있다. 독일은 또 복수년의 목표(commitment)를 이용하고 있어 다른 도너와의 공동의 자금제공 프로그램에 참가하고 있다.

독일의 EU 및 유럽개발기금을 통한 지원의 합계는 ODA예산의 약 2할에 해당하고 있다.

오늘날 독일에 있어서 여·야당 모두에 개발정책에 대한 이해가 있지만, 독일의 연방개발협력성(BMZ)의 새로운 노력이 필요한 시기가 되었다. 특히 ODA의 대GNI비율에 관한 2010년의 목표 달성을 위해서는 2004년도 보다 배증이 요구되게 되었다.

2. 대외원조 정책의 기본이념

독일의 개발의 목적은 빈곤 삭감만이 아니고, 그 주요한 목적은 평화 구축, 민주주의의 촉진, 평등한 모습에서의 글로벌리제이션, 환경보

호를 포함하고 있다. 독일은 또, 지속 가능한 개발의 목적으로 링크한 일반적인 국제적 환경, 국내적 구조의 개선을 원조의 목적의 하나로 하고 있기 때문에, 경제적 효율성, 사회적 정의, 환경적 지속 가능성, 정치적 안정성 등의 요소를 중시하고 있다.

그렇지만, 독일의 우선 순위의 결정에 대해서, 이러한 요소는 혼란을 가져올 가능성이 있다. 독일은 밀레니엄 개발 목표의 달성을 위해서, ODA의 증액을 서약하고, 또, 정책, 어프로치의 조정을 실시해 오고 있지만, 향후, 한층 더 빈곤 삭감에 중점을 둘 필요성이 있을 것이다.

독일은 원조의 질의 향상을 위해, 원조 효과에 관한 파리선언에 따른 개발정책을 취하고 있다.

독일의 「빈곤 삭감을 위한 2015년 행동 계획」은 내각회의에서 승인된 것이지만, 이것은 글로벌적 시야를 가지고 있으며, 야심적인 항목을 포함하고 있다. 즉, 밀레니엄 개발 목표 달성을 위해서는 사회 개발과 함께 경제성장과 통치가 중요한 것을 지적하고 있다.

독일은 사회적 공정, 경제력 향상, 정치적 안정, 환경 배려라고 하는 4개의 시점으로부터 개발원조에 임하고 있다. 특히 근래에는, ① 빈곤 대책, ② 중채무 빈곤국의 채무면제, ③ 평화 정책으로서의 원조정책의 실시, ④ 2국간 원조의 중점화, ⑤ 원조에 있어서의 정부 이외의 주체와의 제휴 강화 등의 5항목에 힘을 쓰고 있다.

독일 원조의 특징으로서 협력 대상국의 엄선을 들 수가 있다. 즉 독일은 2000년에 개발원조의 효율성 및 효과를 높이기 위해서, 협력대상국을 우선국 37개국과 기타 파트너 33개국으로 좁혔다. 우선국에 대해서는 최대 3개의 중요 분야⁴¹⁾에 있어서의 지원이 가능하고, 기타 파트너국에 대해서는 중요 분야 중 가능한 한 하나의 대상에 대해 원조를 실시하고 있다.

41) 빈곤 삭감, 환경·자원 보호, 교육·직업 훈련.

gender(사회적 성)의 문제, 여성의 권한 부여(empowerment)에 대해서는, 독일은 장기간에 걸쳐 이것을 정치적 과제로 하고 있다. BMZ의 우선적 테마로서 여성의 경제적·정치적 권한부여, 성에 기인한 폭력에의 대처, 성을 고려한 정책의 사용, 성의 시점을 거두어 들인 HIV/에이즈에의 대처 등을 들 수가 있다. BMZ는 성에 관한 정책 및 전략의 실시에 대해서는 2국간, 다수국간의 원조에 대해 이 문제를 주류화하려고 시도하고 있다.

그리고, 독일은 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁을 하고 있다. 즉, 원래 2005년 연방 경제 협력 개발부에 의해 채택된 독일의 개혁 아젠다는 2009년 3월 행동을 위한 아크라 아젠다의 실행을 위한 행동 계획에 의해서 업데이트되었다. 이것은 공공 재무관리, 조달, 모니터링 및 평가와 같은 분야에서 독일의 협력 파트너 국가 구조 및 절차가 보다 체계적으로 사용되도록 만드는 것을 보장할 것이다.

독일은 개발 협력의 범위와 형태에 대한 정보를 시기적절하게 제공함으로써 계획된 파트너 국가의 정책을 수월하게 만들 것이다. 또한 독일은 아크라 각료급 회의에서 시작된 국제 원조 투명성 계획의 조인국 중 하나이고, 국가 및 상호 책임 메카니즘을 강조하고 있다.

독일 개발 협력은 기존 전략의 범위 내에서 다른 원조자들과 공동으로 peacebuilding과 statebuilding을 위한 개혁을 지원할 것이다. 그것은 AAA(행동을 위한 아크라 아젠다)의 시행에서 비전통적인 원조자와의 대화를 강화할 것이다. 특히 3자적 및 남-남 협력(More triangular and South-South co-operation)은 지속가능한 개발을 위해 유망한 접근의 범위를 확대할 것이다.

독일 개혁 과정은 모든 수준의 개발 협력 시스템에서의 인센티브와 행동 계획의 정기적인 모니터링을 통해서 지원된다. 독일은 또한 AAA에서 촉진된 상보적 상태와 분업 아젠다의 전진을 지속적으로 도울 것이다⁴²⁾.

42) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로 다른 정부 부처 및 원조 시행 기관에 걸쳐

3. 원조 체제

독일의 개발협력시스템은 복수의 조직이 관여하는 것이다. 연방개발협력성(BMZ)은 2003년에 개편되어 2국간, 다수국간, 분야별의 책임을 보다 좋게 통합되었다.

실시기관으로서는 주로 2개가 있다. 즉 기술협력공사(GTZ)와 부흥금융공사(KfW)이다. 그렇지만 그 밖에도 ODA예산에 의해 운영되고 있는 조직은 30개 이상이 있다. 그것들은 연방정부기관, 비정부기관, 주정부기관 등을 포함하고 있다.

독일에서는 개발원조계획의 기획·입안에 대해서는 연방개발협력성(BMZ)이 중심적인 역할을 하고 있다. 정부개발원조 예산 중 자연재해 등의 긴급·인도지원은 외무성에서 계상하고, 그 이외의 예산은 원칙으로서 BMZ에 계상되고 있다.

개발원조의 실시에 관한 기술협력에 대해서는 전액 정부출자의 기업에서 주로 BMZ로부터의 위탁에 의해 기술협력에 관한 컨설팅, 인재양성, 기재 반송 등을 실시하고 있는 기술협력공사(GTZ)와 독일개발서비스 등이 주요한 조직이다. GTZ에 의한 기술협력은 모두 무상이다.

자금협력에 대해서는, 국내산업에의 용자나 수출신용, 자금조달 방법 등을 실시하는 정부계 금융기관인 부흥금융공고(KfW)가 중심적인 역할을 담당하고 있다. KfW는 소득수준과 분야에 응해 무상원조와 양허적 용자를 사용해 나누고 있다. 또, 그 양허적 용자는 국제개발협회

AAA에 대해 균일한 응답을 추진하는 것은 BMZ에 대한 특별한 도전이다. AAA를 구현하기 위한 행동 계획은 이러한 다른 행위자들 사이에서 원조 효과 아젠다의 이해를 향상시키고 그것의 구현에 그들의 완전한 참여를 보장하기 위한 많은 접근들을 설명한다[<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/09/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-20-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>].

(IDA)의 용자 조건에 준하여, 양허성이 높다. 보조금대상은 최빈국 및 전(全)개발도상국에 있어서의 빈곤삭감·환경보전 분야이다. KfW의 경우, 원조업무의 약 3분의 2는 보조금이다. 개발도상국에 대한 양허적 용자에 관해서는, KfW는 시장조달자금에 대해 BMZ에 의한 이자의 보충을 받는다. 또, 이 경우에는 일반적으로 독일정부가 리스크 보증을 실시한다. 또, 채무면제에 대해서는 BMZ가 KfW에 대해서 손실 보충을 실시하고 있다.

그런데, 원조의 효율성이라고 하는 과제에 대해, 2006년에 독일은 그 개발협력부처의 효율성을 강화하기 위한 개혁과제를 채택했다. 2005년에 BMZ는 원조효과에 관한 파리선언을 실시하기 위한 행동계획을 책정했지만, 이것은 동 선언이 정한 12개의 지표를 특정한 시간 제한을 설정한 행동에 전개한 것이었다. BMZ는 본부 스태프나 대사관의 다른 실시기관에 대해 그 활동에 관한 지침을 냈지만, 이것은 프로그램 기반의 접근 이외의 효율화의 요소를 수용하여 개선한 것이다. 또 독일은 개발원조에 있어서 보다 좋은 분업을 위해, 우선국에 대해서는 원조 목록을 3개까지, 그 외의 파트너국에 대해서는 하나로 좁히고 있지만, 대상으로 하는 국가의 수도 현재는 60개국 정도로 좁혀 지고 있다.

그런데, 오늘날의 개발원조의 새로운 현상 중 하나로 「빈곤삭감 전략문서(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)」가 있지만, 이것은 1999년의 세계은행·국제통화기금(IMF)의 합동개발위원회에서, 중채무 빈곤국(Heavily Indebted Poverty Countries: HIPC)에 대한 채무면제 및 양허적 용자 공여의 조건으로서 책정이 요청된 것이었다.

독일은 PRSP 또는 빈곤삭감이라고 하는 개발원조의 신조류에 대해, 적극적으로 관여하는 취지의 방침을 세우고 있다. 그러나, PRSP에 대해서는, 지금까지 프로젝트 원조 중심의 독일에 있어서는 적응이 어려운 점도 있다. 성장과 빈곤의 균형, 장기적 시점의 필요성, 다른 개발

계획과의 정합성 등의 문제가 있어, PRSP의 경우에는 정책지향의 강화, 재정지원, 현장에의 권한 위양 강화 등, 지금까지의 독일의 개발원조정책의 대폭적인 재검토가 필요하게 되는 것이다.

BMZ와 KfW의 경우에 현장에서의 영향력이 작다고 하는 문제를 가지고 있고, 또 KfW나 GTZ는 지금까지 프로젝트 원조를 중심으로 하여, 업무절차가 확립되어 오고 있다고 하는 경위가 있다. 이와 같이 BMZ는 새로운 개발조류에의 대응을 밝히고는 있지만, 실무적인 대응은 늦어지고 있다.

독일의 정부개발원조의 형식은 파트너십, OWNERSHIP의 관점에서, 국제사회에 있어서 이미 모범적인 것이라고는 말할 수 없을 것이다. 재정적 분야와 기술적 분야로 조직이 나뉘고 있는 점은 문제이고, 독일은 많은 조직이 개발원조의 실시와 관련되기 때문에, 도너 주도될 수도 있다는 난점이 있다. 또 독일의 개발원조에 종사하는 스태프는 내부조정에서 많은 시간과 에너지를 할애하게 되어, 전략적인 대응에 이용할 시간이 없어지기 쉽상이다. 또, 파트너국에서도 많은 카운터파트와 관련되는 것이 필요하게 되어 버린다. BMZ는 노력하고는 있지만, 현재의 체제의 상태로는 한계가 있기 때문에, 근본적인 조직 개혁이 필요하다고 하는 것이다.

7

1. 최근 동향

2006년도의 스웨덴의 ODA는 2005년에 비해 14.7% 증가하였고, 39억 5,500만 달러에 이르렀다. 다만, 이것에는 채무면제의 요소도 있다. 그리고, 2008년 스웨덴의 순ODA는 2007년보다 실질적으로 3.9% 증가한 미화 47억 3천만불이었다.

스웨덴은 ODA의 대 GNI비율 0.7%를 달성하여, GNI에서 차지하는 ODA 비율은 2007년의 0.93%에서 2008년에는 0.98%로 상승하였다⁴³⁾. 스웨덴은 대 GNI비율 1%를 개발협력에 할당하는 것을 목표로 하고 있고, 특히 2001년도 이후의 3년간의 개발협력예산은 30%가 증액되었다.

또, 스웨덴의 개발원조에 대해 NGO가 완수하는 역할이 크고, 2국간 원조의 약 18%가 NGO전용으로 거출되고 있다.

국제기관을 통한 원조의 비율은 27.9%(2006년도)이며, 1980년대까지는 유엔개발계획(UNDP)과 국제연합아동기금(UNICEF)에 대한 원조가 국제기관을 통한 원조의 과반수를 차지하고 있었지만, 최근에는 난민 지원에 힘을 써 유엔난민고등판무관사무소(UNHCR)에 대한 원조가 증가하고 있다.

증여비율은 99.7%(2005/06년도)이며, 2국간 원조는 100%(06년도)이다.

스웨덴의 정부개발원조의 규모는 크지 않지만, 질적으로 높은 원조를 실시하고 있어 국제사회에 있어서의 평가는 높다.

스웨덴은 빈곤사각에 초점을 맞히고 있기 때문에, 2국간 원조의 4분의 3은 최빈국으로 향해지고 있어서 2분의 1정도를 아프리카에 할당하고 있다.

최근에는, 이라크, 탄자니아, 모잠비크, 우간다, 에디오피아, 케냐, 수단, 아프가니스탄, 팔레스타인, 보스니아가 주요한 파트너국이다. 2007년에 스웨덴은 2국간 원조의 대상국을 지금까지의 70개국에서 33개국에 구성하고 있다.

스웨덴 국제개발청(Sida)은 장기적 원조에 대해서는 대상을 구성한 원조를 목표로 하고 있다. 이것은 스웨덴의 국제사회에 있어서의 영향력을 유지하고 싶다고 생각하는 외무성의 정책에 저촉하는 경우도 있

43) <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/20/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-31-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

지만, 외무성은 Sida의 접근에 대해서 기본적으로는 이해를 나타내고 있다.

2. 기본이념

2003년에 스웨덴 국회에 의해 승인된 「공유 책임 : 전지구적 발전을 위한 스웨덴의 정책(PGD)」에서는 공정하고 지속 가능한 전지구적 발전에의 공헌을 목표로 하여, 인권의 존중과 빈곤자 구제를 기초로 하는 것을 제창하고 있다. 스웨덴 정부는 빈곤삭감에 대하여 「공정하고 지속적인 글로벌인 개발」에 임하고 있다. PGD의 아래에서, 매년, 그 실시 상황을 의회에 대해서 보고할 것이 요구되고 있다. 스웨덴은 이 신정책의 목표달성을 위해, 통상, 농업, 환경, 안전 보장, 이민, 경제 등의 각 분야의 정책에 있어서의 일관성을 확보하는 것이 중요하다고 생각하고 있기 때문에, ① 인권의 존중, ② 민주주의 및 좋은 통치, ③ 남녀 공동 참가, ④ 천연자원의 유지 가능한 사용·환경보호, ⑤ 경제성장, ⑥ 사회개발·사회 보장, ⑦ 분쟁방지·해결, ⑧ 국제 공공재에 관한 활동 강화를 목표로 하고 있다.

이와 같이 스웨덴의 개발원조는 전지구적 발전, 특히 최빈국에 중점을 둔 발전을 위한 주요한 수단으로서 자리매김해지고 있고, 빈곤 박멸을 위한 자조 노력을 지지하는 환경에의 공헌을 목적으로 하여, 파트너국이 결정한 전략 및 우선 순위에 근거한 원조를 목표로 하고 있다.

스웨덴은 이 PGD에서 밀레니엄 개발목표를 명확하게 국가정책에 있어서의 특별한 목적이라는 취지를 정의하고 있다. 또, 스웨덴 정부에 의한 보고서에 대해서는, 밀레니엄 개발 목표를 위하여 수행한 사업이 목록화되고 있고, 그 중에는 개발활동의 실시도 포함되어 있다. 스웨덴은 밀레니엄 개발목표의 실시에 대해서, doner에 의한 국제적인

보고서가 제출되는 것이 당연하다고 하는 생각을 지지하고 있어, 선진 공업국 중에서 실제로 이 책무를 수행하고 있는 대표적인 예이다.

밀레니엄 개발목표의 목표 8에 관한 스웨덴의 보고서에서는, 그 개발협력에 관한 노력의 성과에 대한 보고와 함께, 빈곤에 대한 원조의 영향에 관한 정기적 공동평가를 포함하고 있다.

원조의 효율성의 과제에 대해서 PGD는 조화와 조정, 정치적 합리성의 제공이라고 하는 점에 대해서 명확한 선서를 하고 있다. 2005년에 스웨덴은 원조의 효과에 관한 파리선언을 그 협력 전략 방침으로 하여, 유연한 실시절차의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 이를 위해 스웨덴은 ownership, 원조의 효과를 높이기 위한 정치적 일관성에 대해 노력해 오고 있다. 또, 프로그램 기반 접근의 채용, 능력개발을 위한 자금 제공에 대한 방안을 확장해 오고 있다.

또한, 스웨덴은 다른 북유럽 제국과 함께 조정, 분업, 보완성에 근거한 공동행동 계획을 진행시켜 오고 있다. 또, 스웨덴은 DAC나 EU 이외의 다수국간의 포럼에서도 조화와 조정이라고 하는 점으로써 주도적인 역할을 수행하고 있다.

gender, 여성의 권한부여에 대해서 PGD는 주요한 8개의 개발정책의 하나로서 정책을 수행하고 있다. 이 점에 관한 활동은 외무성 및 Sida의 양자에 의해 행해지고 있다. 여성의 경제적 권한부여, 성·출산에 있어서의 건강과 권리, 성에 기인한 폭력에의 대처, 동성애자의 권리, 여성의 정치 참가 등의 분야에서 적극적인 활동이 전개되고 있다.

그리고, 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 개혁을 진행하고 있다. 즉, 스웨덴의 국제 개발 협력 기구(Sida)와 외무성(MFA)은 2009년 7월에 원조 효과를 위한 공동 행동 계획을 시작하였다. 이 계획은 국가와 조직 시스템의 사용에 주어진 특별한 주의, 그리고 프로그램 기반의 접근 및 결과 방향과 함께, 효과적인 스웨덴의 개발협력을 위한 일곱 개의 목표를 포함하고 있다.

행동 계획은 또한 어떻게 스웨덴이 글로벌 포럼에서 원조 효과뿐만 아니라 다자간 관계기관에 대하여 협력을 강화하는 지를 구체적으로 명시하고 있다. 기준 데이터는 스웨덴의 33개 우선권 국가를 위해 수집되고, 원조 효과에 대한 구체적인 목표가 설정될 것이다. 이러한 과정에서, 진전을 가속화하기 위해서 전진과 국가별 대책에 대한 주요 장애물이 꾸준히 확인될 것이다.

그리고 행동 계획은 Sida와 MFA 간에 진행되는 매 6개월마다의 회의를 따르게 될 것이다. MFA는 다른 내용과 원조 양상에 대한 원조 효과 원칙의 실행을 포함하는 협력 전략에 대한 가이드라인을 재설정하고 있다. Sida는 직원이 접근을 기반으로 한 프로그램을 선택하고 첫 선택권으로 국가 시스템을 사용하는 것을 보장하기 위해 시스템을 업데이트 하고 있다⁴⁴⁾.

3. 원조 체제

스웨덴에 있어 각내대신으로서의 개발협력 대신이 개발원조에 대한 책임을 지고, 외무 부대신(개발협력담당)과 외무성 전지구개발국이 보좌하는 체제가 되고 있다.

개발협력정책의 기획·입안, 예산계상은 외무성이 실시한다. 원조의 실시에 대해서는 국제기관을 통한 원조를 외무성 전지구개발국이 담당하고, 2국간 원조에 대해서는 국제개발청(Sida)이 담당하고 있다.

44) 원조 효과 아젠다 실행의 과제로서는 명백한 정치적 약속에도 불구하고, 원조 효과 원칙을 적용하는 것에 관한 실제적 경험의 부족과 필요한 변화의 정도가 결합하여 그 과정을 느리게 만들고 있다. 원조 효과 아젠다를 실행하는 데는 전문직 종사자뿐만 아니라 일반인 사이에서 사고의 변화가 필요하다. 변화는 시간이 걸리고 정보, 추가 인센티브, 규칙 및 규정의 완전한 변화를 필요로 한다. 이런 점에서, 원조 효과 아젠다를 실행하기 위한 과제는 원조 효과 아젠다가 무엇을 의미하는지에 대한 광범위한 이해를 촉진하고, 제도적 차원에서 적절한 시스템과 절차를 소개하는 것이다[<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/20/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-31-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>].

국별원조전략에 대해서는, Sida가 파트너국이라는 협의에 근거해 작성·입안하고, 이것을 외무성이 승인하는 체제가 되고 있다.

PGD가 모니터링과 평가를 보다 상세화에 대한 필요성과 개발협력에 대해 성과 매니지먼트의 필요성의 인식으로 인해, 스웨덴 정부는 PGD에 관한 정부로부터 의회에의 연차보고서를 정책의 일관성에 대처하기 위한 중요한 수단이라고 생각하고 있다.

이와 같이 스웨덴의 경우, 비교적 단순하고 잘 조직화된 제도적 조를 가지고 있어, 의회, 외무성, Sida의 사이에 효율적으로 조정을 하고 있다고 할 수가 있을 것이다.

2000년 이후 Sida는 사업수행에 있어서의 의사결정을 대사관수준으로 위양하는 노력을 해 오고 있다. 이 중앙통제형이 아닌 시스템이 현장수준에 잘 기능하고 있다. 또 스웨덴은 doner간의 조정에 대해서도 주도적인 역할을 이루고 있다.

스웨덴은 ODA의 대부분을 인도원조에 할당하고 있는 것을 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 정책 입안과 조정을 담당하고, Sida는 그 실시와 점검을 실시한다. 또 국방성이 관여하는 경우도 있다. 향후, Sida는 인도원조에 대응하기 위한 독립한 부국의 설치를 검토해야 하는 것이 아닌가 라는 지적이 이루어지고 있어 스웨덴의 인도원조정책에 대해서는 그 실시면에 있어 새로운 개선이 필요하다⁴⁵⁾.

45) 松隈 潤, 前掲論文, 46-47面.

8

1. 최근 동향

일본은 1993년~2000년까지의 8년간을 통해서 ODA실적이 세계 1위였지만, 2001년을 경계로 감소경향에 있고, 2008년에는 제5위에 머무르고 있다. 그리고, 일본은 경제규모를 나타내는 대 국민총소득(GNI) 비율에서는, DAC가맹국의 22개국 중 21위, 국민 1명당의 부담액에서는 20위에 위치하고 있어, 선진국 중에서의 ODA의 공헌도는 결코 높다고는 말할 수 없는 것이 현상이다⁴⁶⁾.

구체적으로 일본의 2008년 ODA실적은 OECD-DAC가맹국 중 미국, 독일, 영국, 프랑스에 이어 제5위로 되어 있다. 2008년 ODA실적(지출순액수)의 내역으로서는 2개국간 ODA가 전체의 약 71.2%, 국제기관을 통한 ODA가 약 28.8%이 되고 있다. 2개국간 ODA에 대해서는, 개발도상국과의 협의를 경과해서 원조를 실시하기 위해서, 일본과 피원조국과의 관계 강화에 공헌하는 것이 기대되고 있다. 또, 국제기관을 통한 ODA는 국제기관의 전문적 지식의 활용, 정치적 중립성의 확보, 정부중심의 원조를 통한 대상 국가·지역에의 지원의 가능 등의 장점이 있다. 그 때문에 일본은 2개국간 원조와 국제기관을 통한 지원을 유연하게 가려 쓰는 동시에 상호의 연계를 도모하고, 적절하게 원조가 제공되도록 노력하고 있다⁴⁷⁾.

2010년도 예산안에서는, 일본 NGO연계무상이나 기술협력 등, NGO에 적합한 ODA프로그램에 대한 일정한 증액을 한 상황이다⁴⁸⁾.

46) http://www.jica.go.jp/world/interdependence/jica_databook/11/

47) http://www.jica.go.jp/world/interdependence/jica_databook/12/

48) <http://www.tvac.or.jp/di/17874.html>

2. 기본이념

ODA에 대한 기본이념은 개발원조대강에 표시되어 있다⁴⁹⁾.

(1) 개발도상국의 자조노력지원구축

좋은 통치(Good Governance)를 근거로 하는 개발도상국의 자조노력을 지원하기 위하여, 개발도상국들의 발전의 기초가 되는 인재양성, 법·제도 구축이나 경제사회기반의 정비에 협력하는 것은, 일본 ODA의 가장 중요한 견해이다. 이를 위하여 개발도상국의 자주성(ownership)을 존중하고, 이 개발전략을 중시한다.

또한, 평화, 민주화, 인권보장을 위한 노력이나 경제사회의 구조개혁을 위한 노력을 적극적으로 실시하고 있는 개발도상국에 대해서는 이를 중점적으로 지원한다.

(2) ‘인권의 안전보장’의 시점

분쟁·재해나 감염증 등, 인간에 대한 직접적인 위협에 대처하기 위해서는 글로벌한 시점이나 지역·국가레벨의 시점과 함께, 개개의 인간에 착안한 ‘인간의 안전보장’의 시점에서 생각하는 것이 중요하다. 이를 위하여, 일본은 인재양성을 통한 지역사회의 능력강화를 위한 ODA를 실시한다. 또, 분쟁 시보다 부흥·개발에 이르는 모든 단계에서 존엄이 있는 인생을 가능하게 하도록, 개인의 보호와 능력강화를 위한 노력을 실시한다.

(3) 공평성의 확보

ODA 정책의 입안 및 실시에 있어서는 사회적 약자의 상황, 개발도상국내에서의 빈부격차 및 지역격차를 고려함과 동시에, ODA의 실시

49) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>.

가 개발도상국의 환경이나 사회면에 미치는 영향 등에 충분히 주의를 하여 공정성 확보를 도모한다.

특히, 남녀공동참여의 시점은 중요하고, 개발에 대한 적극적인 참가 및 개발에서의 수익확보에 대하여 충분히 배려하여, 여성의 지위향상에 한층 더 노력한다.

(4) 일본의 경험과 지견의 활용

개발도상국의 정책이나 원조수요를 바탕으로 하면서, 일본의 경제사회발전이나 경제협력의 경험을 개발도상국의 개발에 도움이 됨과 동시에, 일본이 가지는 뛰어난 기술, 지견, 인재 및 제도를 활용한다.

또, ODA의 실시에 있어서는 일본의 경제·사회와의 관련에 배려하면서, 일본의 중요한 정책과의 연계를 도모하여 정책전반의 정합성을 확보한다.

(5) 국제사회에서의 협조와 연계

국제사회에서는 국제기관이 중심이 되어 개발목표나 개발전략의 공유화가 진행되어 다양한 주체가 협조하여 원조를 실시하는 움직임이 진행되고 있다. 일본도 이러한 동향에 참가하여 주도적인 역할을 완수하도록 노력한다. 동시에, UN 여러 기관, 국제개발금융기관, 다른 원조국가, NGO, 민간기업 등과의 연계를 추진한다. 특히 전문적 지견이나 정치적 중립성을 가지는 국제기관과 일본의 ODA와의 연계를 강화함과 동시에, 이러한 국제기관의 운영에도 일본의 정책을 적절하게 반영시켜 나가도록 노력한다.

또, 일본은 아시아 등에서의 보다 개발이 진행된 개발도상국과 연계하여 남남(南南)협력을 적극적으로 추진한다. 또, 지역협력 구조와의 연계강화를 도모함과 동시에, 복수국가에 걸친 광역적인 협력을 지원한다.

3. 원조 체제

일본은 원조 체계에 관해서는 중점과제, 중점지역, 원조실시의 원칙, 원조정책의 입안 및 실시, ODA 대강의 실시상황에 관한 보고에 대해서 나누어 볼 수 있다⁵⁰⁾.

(1) 중점과제

1) 빈곤삭감

빈곤삭감은 국제사회가 공유하는 중요한 개발목표이고, 또 국제사회에서의 테러 등의 불안정 요인을 제거하기 위해서도 필요하다. 이를 위하여, 교육이나 보건의료·복지, 물과 위생, 농업 등의 분야에서의 협력을 증시하고, 개발도상국의 인간개발, 사회개발을 지원한다. 동시에, 빈곤삭감을 달성하기 위해서는 개발도상국의 경제가 지속적으로 성장하고 고용이 증가함과 동시에 생활의 질도 개선되는 것이 불가결하며, 이를 위한 노력도 중시한다.

2) 지속적인 성장

개발도상국의 무역, 투자 및 사람의 교류를 활성화하고, 지속적인 성장을 지원하기 위하여, 경제활동상 중요하게 되는 경제사회기반의 정비와 함께, 정책입안, 제도정비나 인재육성에 대한 협력도 중시한다. 이러한 협력에는 지적재산권의 적절한 보호나 표준화를 포함한 무역·투자분야의 협력, 정보통신기술(ICT)의 분야에서의 협력, 유학생의 수용, 연구협력 등도 포함된다.

또, 일본의 ODA와 개발도상국의 개발에 큰 영향을 가지는 무역이나 투자가 유기적인 연관을 가지면서 실시되어, 총체적으로 개발도상

50) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>.

국의 발전을 촉진하도록 노력한다. 이를 위하여, 일본의 ODA와 무역 보험이나 수출입 금융 등 ODA 이외의 자금의 흐름과의 연계 강화에도 노력함과 동시에, 민간의 활력이나 자금을 충분히 활용하면서 민간 경제협력의 추진을 도모한다.

3) 지구적 규모의 문제에 대한 노력

지구온난화를 비롯한 환경문제, 감염증, 인구, 식료, 에너지, 재해, 테러, 마약, 국제조직범죄 등 지구적 규모의 문제는 국제사회가 즉시 협조하여 대응을 강화해야 하는 문제로, 일본도 ODA를 통하여 이러한 문제에 노력하는 동시에, 국제적인 규범만들기에 적극적인 역할을 완수한다.

4) 평화의 구축

개발도상국 지역에서의 분쟁을 방지하기 위해서는, 분쟁의 다양한 요인에 포괄적으로 대처하는 것이 중요하며, 그러한 노력의 일환으로서 상기와 같은 빈곤삭감이나 격차의 시정을 위한 ODA를 실시한다. 또, 예방이나 분쟁하의 긴급 인도지원과 함께, 분쟁의 종결을 촉진하기 위한 지원에서 분쟁종결 후의 평화의 정착과 국가만들기를 위한 지원까지, 상황의 추이에 입각하여 평화구축을 위해서 양국간 및 다국원조를 간극 없이 기동적으로 실시한다.

구체적으로는 ODA를 활용하고, 예를 들면 평화 프로세스 촉진을 위한 지원, 난민지원이나 기초생활기반의 복구 등의 인도·복구지원, 전(前) 병사의 무장해제, 동원해제 및 사회복귀(DDR)나 지뢰제거를 포함한 무기의 회수 및 폐기 등의 국내 안정과 치안의 확보를 위한 지원, 또 경제사회개발에 더불어 정부의 행정능력향상도 포함한 부흥지원을 실시한다.

(2) 중점지역

상기의 목적에 비추어보면, 일본과 밀접한 관계를 가지고, 일본의 안전과 번영에 큰 영향을 미칠 수 있는 아시아는 중점지역이다. 다만, 아시아국가의 경제사회상황의 다양성, 원조수요의 변화에 충분히 유의하면서, 전략적으로 분야나 대상 등의 중점화를 도모한다. 특히, ASEAN 등의 동아시아지역에 대해서는, 최근 경제적 상호의존관계가 확대·심화되는 가운데, 경제성장을 유지하면서 통합을 강화함으로써 지역적 경쟁력을 향상시키는 노력을 실시하고 있다. 일본으로서는 이러한 동아시아지역과의 경제연계의 강화 등을 충분히 고려하고, ODA를 활용하여 동아시아지역과의 관계강화나 지역격차의 시정에 노력한다.

또, 남아시아 지역에서의 큰 빈곤인구의 존재에 충분히 배려함과 동시에, 중앙아시아지역에 대해서는, 코카서스지역도 시야에 넣으면서, 민주화나 시장경제화에 대한 노력을 지원한다.

기타 지역에 대해서도, 이 대강의 목적, 기본방침 및 중점과제를 바탕으로, 각 지역의 원조수요, 발전상황에 유의하면서 중점화를 도모한다.

구체적으로는 아프리카는 많은 후발개발도상국이 존재하고, 분쟁이나 심각한 개발과제를 안고 있는 가운데, 자조노력을 위한 노력을 강화하고 있으며 이를 위해서 필요한 지원을 실시한다.

중동은 에너지공급의 관점이나 국제사회의 평화와 안전의 관점에서 중요한 지역이지만, 중동 평화문제를 비롯하여 불안정 요인을 안고 있어, 사회적 안정과 평화의 정착을 위한 지원을 실시한다.

중남미는 비교적 개발이 진행된 국가인 한편, 취약한 도서국가를 포함하여, 지역 내 및 국내의 격차가 발생하고 있다는 점에 배려하면서 필요한 협력을 실시한다.

대양주는 취약한 도서국가가 많은 점을 바탕으로 하여 협력을 실시한다.

(3) 원조시설의 원칙

상기의 이념에 준하여, 국제연합헌장의 여러 원칙(특히, 주권, 평등 및 내정불간섭) 및 이하의 여러 사항을 바탕으로, 개발도상국의 원조 수요, 경제사회 상황, 양국간 관계 등을 종합적으로 판단하여 ODA를 실시하는 것으로 한다.

- ① 환경과 개발을 양립시킨다.
- ② 군사적 용도 및 국제분쟁 조장에 대한 사용을 회피한다.
- ③ 테러나 대량파괴무기의 확산을 방지하는 등 국제평화와 안정을 유지·강화함과 동시에, 개발도상국은 그 국내자원을 자국의 경제사회개발을 위하여 적정하고 우선적으로 배분해야 한다는 관점에서, 개발도상국의 군사지출, 대량파괴무기·미사일의 개발·제조, 무기의 수출 등의 동향에 충분히 주의를 한다.
- ④ 개발도상국에서의 민주화의 촉진, 시장경제도입의 노력 및 기본적인 인권 및 자유의 보장상황에 충분히 주의를 한다.

(4) 원조정책의 입안 및 실시

1) 원조정책의 입안 및 실시체제

① 일관성있는 원조정책의 입안

이 대강을 바탕으로, 정부전체로서 일체성과 일관성을 가지고 ODA를 효율적·효과적으로 실시하기 위하여, 기본방침에서 서술했던 국제사회에서의 협조와 연계도 시야에 넣으면서, 중기정책이나 국가별 원조계획을 작성하여, 이에 준한 ODA 정책의 입안 및 실시를 도모한다. 특히 국가별 원조계획에 대해서는 주요한 피원조국에 대하여 작성하

고, 일본의 원조정책을 바탕으로 피원조국에 있어서 진실로 필요한 원조수요를 반영했던, 중점이 명확한 것이다.

이러한 중기정책과 국가별 원조계획에 따라, 유상·무상의 자금협력 및 기술협력의 각 원조방법에 대해서는, 그 특성을 최대한 살려 소프트, 하드 양면의 균형을 유의하면서 이러한 유기적인 연계를 도모함과 동시에, 적절한 재검토에 노력한다.

② 관계부처 간의 연계

정부전체로서 일체성과 일관성이 있는 정책을 입안하고 실시하기 위하여, 대외경제협력관계 각료회의 하에서 외무성을 조정의 핵심으로서 관계부처의 지견을 활용하면서 관계부처 간의 인사교류를 포함한 폭넓은 연계를 강화한다. 이를 위해서 정부개발원조 관계부처 연락협의회의 협의의 장을 적극적으로 활용한다.

③ 정부와 실시기관의 연계

정부와 실시기관(국제협력기구, 국제협력은행)의 역할, 책임분담을 명확히 하면서, 정책과 실시의 유기적인 관련을 확보해야 하기 위하여, 인사교류를 포함한 양자의 연계를 강화한다. 또, 실시기관 상호의 연계를 강화한다.

④ 정책협의를 강화

ODA 정책의 입안 및 실시에 있어서는 개발도상국으로부터 요청을 받기 전부터 정책협의를 활발하게 실시함으로써, 그 개발정책과 원조수요를 충분히 파악하는 것이 불가결하다. 동시에, 대화를 통하여 일본의 원조방침을 개발도상국에 제시하여 개발도상국의 개발전략 가운데 일본의 원조가 충분히 살려지도록, 개발도상국의 개발정책과 일본의 원조정책의 조정을 도모한다. 또, 개발도상국 안건의 형성, 실시의

면도 포함하여 정책 및 제도의 개선을 위한 노력을 지원함과 동시에, 그러한 노력이 충분한지의 여부를 일본의 지원에 있어서 고려한다.

⑤ 정책의 결정과정·실시에서의 현지기능의 강화

원조정책의 결정과정·실시에서 재외공관 및 실시기관 현지사무소 등이 일체가 되어 주도적인 역할을 완수하도록 그 기능을 강화한다. 특히, 외부인재의 활용을 포함하여 체제를 강화하기 위한 구조의 정비에 노력한다. 또, 현지를 중심으로 하여 개발도상국의 개발정책이나 원조수요를 종합적이고 적확하게 파악하도록 노력한다. 그 때, 현지관계자를 통하여 현지의 경제사회 상황 등을 충분히 파악한다.

⑥ 국내외의 원조관계자와의 연계

국내의 NGO, 대학, 지방공공단체, 경제단체, 노동단체 등의 관계자가 ODA에 참가하여 그 기술이나 지견을 살릴 수 있도록 연계를 강화한다. 또, 개발도상국을 비롯하여, 해외에서의 이와 비슷한 관계자와도 연계를 도모한다. 또, ODA의 실시에 있어서는 일본의 민간 기업이 가지는 기술이나 지견을 적절하게 활용해간다.

2) 민간참가의 확대

① 국민 각층의 광범위한 참가

국민 각층에 의한 원조활동에 대한 참가나 개발도상국과의 교류를 촉진하기 위하여, 충분한 정보를 제공함과 동시에, 국민으로부터의 의견에 귀를 기울여 개발사업에 관한 제안의 모집이나 자원봉사활동에 대한 협력 등을 실시한다.

② 인재육성과 개발연구

전문성을 가진 인재를 육성함과 동시에, 이러한 인재가 국내외에서 활약할 수 있는 기회의 확대에 노력한다. 동시에, 해외에서의 풍부한

경험과 뛰어난 지식을 가진 자 등의 질 높은 인재를 폭넓게 요구하여 ODA에 활용한다.

또, 개발도상국에 관한 지역연구, 개발정책연구를 활발하게 하여, 일본의 개발에 관한 지적 자산의 축적을 도모한다.

③ 개발교육

개발교육은 ODA를 포함한 국제협력에 대한 이해를 촉진함과 동시에, 장래 국제협력의 담당자를 확보하기 위해서도 중요하다. 이러한 관점에서 학교교육 등의 장을 통하여 개발도상국이 안고 있는 문제, 개발도상국과 일본과의 관계, 개발원조가 완수해야하는 역할 등, 개발 문제에 관한 교육의 보급을 도모하고, 그 때 필요하다고 여겨지는 교재의 제공이나 지도자의 육성 등을 지원한다.

④ 정보공개와 홍보

ODA의 정책, 실시, 평가에 관한 정보를 폭넓게 신속하게 공개하고, 충분한 투명성을 확보함과 동시에 적극적으로 홍보하는 것이 중요하다. 이를 위해서, 다양한 수단을 활용하여 알기 쉬운 형태로 정보제공을 실시함과 동시에, 국민이 일본의 ODA 안전에 접할 기회를 만든다.

또, 개발도상국, 다른 원조국가 등 넓게 국제사회에 대하여 일본의 ODA에 관한 정부발신을 강화한다.

3) 효과적 실시를 위하여 필요한 사항

① 평가의 내실화

사전부터 중간, 사후와 일관된 평가 및 정책, 프로그램, 프로젝트를 대상으로 했던 평가를 실시한다. 또, ODA의 성과를 측정·분석하고, 객관적으로 판단하기 위하여 전문적 지식을 가지는 제3자에 의한 평가를 내실화시킴과 동시에 정부 자신에 의한 정책평가를 실시한다.

또, 평가결과를 그 후의 ODA 정책의 입안 및 효율적·효과적인 실시
에 반영시킨다.

② 적정한 절차의 확보

ODA의 실시에 있어서는 환경이나 사회면에 대한 영향에 충분히 배
려하는 절차를 취함과 동시에, 질과 가격면에서 적정하고 효율적인 조
달이 이루어지도록 노력한다. 동시에, 이러한 확보를 하면서 절차의
간소화와 신속화를 도모한다.

③ 부정, 부패의 방지

안건의 선정 및 실시 프로세스의 투명성을 확보하고, 부정, 부패 및
목적 외 사용을 방지하기 위한 적절한 조치를 취한다. 또, 외부감사의
도입 등 감사의 내실화를 통하여 적정한 집행의 확보에 노력한다.

④ 원조관계자의 안전확보

원조관계자의 생명 및 신체 안전의 확보는 ODA 실시의 전제조건으
로, 안전관련 정보를 충분히 파악하여 적절한 대응에 노력한다.

4) ODA 대강의 실시상황에 관한 보고

ODA 대강의 실시상황에 대해서는 매년 각의 보고되는 ‘정부개발원
조(ODA) 백서’에서 명확히 한다.

9

1. 최근 동향

중국의 ODA와 관련하여서는 지원국과 대상국으로서의 지위를 모두
가지고 있는 상황이다.

원조금액에 대해서는, 2005년도에 74.7억 위안, 2006년에 82.4억 위안이 원조되었고, 국가재정 가운데 대외원조에 이용할 수 있는 점유율은 2000년 이후 0.2%에서 0.3% 정도로 거의 일정하게 유지되고 있다.

다만, 1990년대에는 대외원조가 0.3%에서 0.4%로 되었다. 점유율에 대해서 2000년 이후에는 0.2% 정도로 감소경향에 있다고 말할 수 있다.

중국은 「신흥 DONER」로서 주목받아 왔지만, 원조액수의 증가는 재정규모의 확대에 비하면 작다고 할 수 있으며, 또한 비율은 다소 하강하고 있다.

일반적으로 국제 사회에서는 선진국은 GDP의 1% 정도의 ODA지출이 바람직하다고 여겨지고 있다.

이것을 기준으로서 생각하면, 중국에 있어서의 대외원조는 1995년 이후 GDP비율은 1%에 훨씬 미치지 못한 수준이고, 절대액수는 크지 않다고 평가할 수 있다⁵¹⁾.

2. 기본이념

중국이 지속적으로 국가 재정으로부터 일정한 자금을 지출하는 것은 용이하지 않다고 생각되지만, 그러한 상황에서도 원조를 실시하고 있는 것에는, 세계 최대의 개발도상국으로서 개발도상국을 원조하고, 개발도상국의 지속적 발전을 실현시키는 역할을 다한다고 하는 일관한 이념이나 에너지 확보, 투자 사업의 추진 등의 국익의 확보라고 하는 측면이 있었던 것이라고 말해지고 있다. 즉, 개혁·개방이 시작되는 1970년대까지는 「이념」의 면이 강했고, 1980년대부터는 「국익」의 측면이 강해지고 있지만, 중국은 이 「이념」과 「국익」에 기초를 두어서 대외원조를 추진해 왔다고 말할 수 있다⁵²⁾.

51) 海外職業訓練協會, 主要先進国における人材養成分野の国際協力施策調査報告書, 海外職業訓練協會, 2009, 9-14面.

52) 海外職業訓練協會, 前掲書, 20面.

중국의 정부개발원조에 관한 기본 정책과 원칙에 대해서는 당시의 개혁이념에 따라 몇 번의 변화가 있었다. 즉, 첫 번째는 1964년 “대외경제기술원조 8개 항목 원칙⁵³⁾”을 1980년대에는 “호혜평등, 실효성 추구, 다양한 지원형태 모색, 공동발전”을, 2005년에는 “대외원조 5원칙” 등을 제시할 수 있다. 특히 2005년도의 “대외원조 5원칙”에서는 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다.

- ① 중국은 국제적 발전, 협력 강화, 남북격차의 축소, 그리고 이상을 통한 밀레니엄 개발 목표를 달성하기 위해서 노력한다.
- ② 원조국과 피원조국은 균형이 잡힌 WIN-WIN(양자승리)의 관계를 목표로 해야 하므로, 무상·유상자금협력에 한하지 않고, 기업의 참여나 tide안건을 긍정해야 한다.
- ③ 발전모델의 다양성을 존중해야 하므로, 2개국 간에서의 합의에 대하여 제3국이나 국제기관이 주문을 붙이는 것을 경계하고 있다.
- ④ 사업의 평가, 감독을 실시해야 하므로, 원조 안건의 평가나 틀의 체크에 대해서는, 그것을 거부하지 않는다.
- ⑤ 유엔이 국제발전협력을 추진하는 자기의 기능을 강화해야 하므로, 개발에 대해서도 유엔 중심주의를 관철해야 한다.

3. 원조 체제

중국이 개혁개방정책을 시행한 이후, 국가정책의 변화에 따라 정부개발원조의 정책결정 및 관리·감독을 전담하는 정부기관과 사업시행기관 등이 변화하면서 기본정책과 사업체계를 확립해 가고 있다. 예를 들면, 1982년 3월에 중앙정부기관의 통폐합 과정에서 兩部(대외무역부와 대외경제연결부)와 兩委(국가투자관리위원회와 국가수출입관리위원

53) 호혜평등, 수원국의 주권존중, 내정 불간섭, 수원국의 자립 갱생을 위한 지원, 수원국의 수혜보장, 수원국 부담의 경감, 엄격한 의무이행 등[양효령, “중국의 정부개발원조 법제 현황과 과제”, 한국법제연구원 ODA법제 관련 전문가회의 발표문, 2010.5.14.]

회)를 합병하여 ‘대외경제무역부’를 신설하고 당해 기관에서 정부개발 원조 사업을 전담하도록 하였으며, 또한 정부개발원조 사업플랜트설비 수출입회사를 설립하여 원조를 구체적으로 시행하게 하였다. 1993년에는 대외경제무역부를 ‘대외무역경제합작부’로 명칭을 새롭게 변경하여 관련 지원사업을 시행하여 오다가 2003년부터는 대외경제무역과 국제 경제협력을 주관하는 국무원 산하기관인 ‘상무부’에서 정부개발원조 사업에 대한 전반적인 정책수립 및 사업관리에 대해 책임을 맡아 시행하고 있다⁵⁴⁾.

10

1. 최근 동향

우리나라는 신흥원조공여국(emerging donor)으로서 개발도상국의 개발에 기여하기 위하여 지속적으로 ODA를 증대시켜 왔다. 즉, 우리나라는 1980년대 중반 ‘3저 호황’, 국제수지 흑자에 따른 외환사정개선에 힘입어 88올림픽 이후 국가이미지 제고를 위해 ODA를 시작하였고⁵⁵⁾, 그 결과 1991년 1.1억불에 불과하던 원조규모가 2008년에는 약 8억불을 기록하여 절대 규모면에서 큰 증가를 보였다.

그러나, 총 국민소득 대비 ODA비율(ODA/GNI)이 2008년 기준 0.09%로서 세계 13위의 경제규모 대비 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 DAC회원국의 2008년도 평균 ODA/GNI 비율인 0.31% 및 UN 2015년 목표치 0.7%에 크게 못 미치는 수준이다⁵⁶⁾.

우리나라의 경우 연간 ODA 중 유상원조 비중이 32%로 다른 나라

54) 양효령, “중국의 정부개발원조 법제 현황과 과제”, 한국법제연구원 ODA법제 관련 전문가회의 발표문, 2010.5.14.

55) 박변순 외, “국격 제고를 위한 ODA정책”, CEO Information, 삼성경제연구소, 2009.11, 4면.

56) <http://www.odakorea.go.kr/html/support/kor.php?bid=b11>

에 비해 높은 편이며, 원조시에 조달품에 대해 국적을 제한하는 등 구속성 지원의 비율이 DAC회원국에 비해 상대적으로 높다. 또한, 최빈국이나 아프리카 보다 중·저소득국 및 아시아 지역에 대한 지원을 우선시하고 있다⁵⁷⁾.

2. 기본이념

우리 개발원조의 목적을 국제사회의 ‘빈곤감소’(poverty reduction)와 ‘지속가능한 발전’(sustainable development)에 대한 기여로 설정하고 있으며, 개발원조 추진의 기본원칙을 ① 개발원조의 내용(contents), ② 개발원조관련 이해관계자(stakeholder)와의 관계(relationship), ③ 개발원조의 수행 방식(method)의 3가지 차원에서 제시하고 있다⁵⁸⁾.

<표> 기본원칙 구조 및 내용

구 분	원 칩	근 거
내 용	① 인간 역량 개발의 중시	- 국가발전의 핵심적 기반 (제도 구축 및 개선 포함) - 한국 경제발전의 핵심전략
	② 성장잠재력 확충	- R&D, 인프라 등 경제·사회 발전 기반 조성의 중요성 강조 - 지속가능한 발전을 위해서는 개발도상국의 민간부문 발전 지원 필요
	③ 한국의 경험과 전문성 활용	- 한국 빈곤극복의 지식을 바탕으로 - 개발원조의 한국적 브랜드
관계성 (대외적)	④ 수원국 주인 의식 존중	- 개발도상국의 자조노력 지원 및 국가발전 전략 존중

57) 박변순 외, 前揭論文, 5-6면.

58) <http://www.odakorea.go.kr/html/intro/policy.php?&bid=a51>.

구 분	원 칙	근 거
		- 국제사회의 원조규범 준수
	⑤ 국제사회와의 협력·조화	- 국제사회 개발원조의 전문성 존중 및 조화 유지 - 국제사회의 원조규범 준수
관계성 (대외적)	⑥ 관련 정책과의 일관성 유지 및 정책 목표간 조화	- 개발정책과 여타 국가정책간의 일관성 유지 및 - 정책적 시너지 도모
	⑦ 민간의 참여 촉진 및 국민의 지지확보	- NGO, 학계, 기업계 등의 참여 유도, 지원, 정보공개 등
추진 방식	⑧ 선택과 집중	- 원조의 효과성 제고를 위한 기본 원칙
	⑨ 성과중심의 사업관리	- 원조정책 및 사업에 평가요소 도입 - 사후평가를 통한 정책 개선과 원조효과성 및 책임성 제고
	⑩ 개발도상국의 개발수요·사회경제적 조건, 우리나라의 비교우위에 대한 고려	- 개발도상국의 개발수요·사회경제적 조건, 우리나라의 비교 - 우위에 대한 고려를 통해 최적의 지원수단 및 분야 선택

3. 원조 체제

우리나라의 ODA 운영체제는 크게 양자간 협력과 다자간 협력으로 나뉘며 양자간 협력은 기본적인 실시체계가 무상원조와 유상원조로 이원화 되어 있다. 무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은

외교통상부 감독 하에 원조집행기관인 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이 집행하고, 유상원조는 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)이 집행하고 있다. 한편 무상원조 중 무상자금협력사업의 경우 한국국제협력단에서 전담하고 있지만, 기술협력사업은 그 외 다른 정부부처 및 기관에서도 일부 분담, 실시하고 있다.

다자간 협력의 경우에는 UN 등 국제기구 분담금 출연은 외교통상부가, 국제금융기관 등에 대한 출자는 기획재정부가 관장하고 있다.

전체적으로 유·무상 원조의 효과적인 조정 및 부처 간 원활한 협의를 위하여 국제개발협력위원회 및 실무위원회가 설치되어 운영되고 있다.

또한 2010년 1월 25일에 국제개발협력기본법이 공포되었다. 앞으로 이 법을 기반으로 국제개발협력위원회를 중심으로 하는 ODA 추진체계 기반을 조성하고 유상원조와 무상원조의 실질적 연계를 강화함으로써 보다 체계적이고 효율적으로 ODA를 집행해 나갈 수 있을 것이다⁵⁹⁾.

59) <http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion.php?&bid=a41>.

제 4 장 ODA 평가

1 가

1. DAC

평가는 계획·실시·결과에 대해서 사정하는 것이며, 사정을 위한 기준을 필요로 한다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD-DAC)는 1991년에 주요한 평가 항목을 발표하고, 그중 타당성, 유효성, 임팩트, 효율성, 자립 발전성이 DAC평가 5항목으로서 널리 활용되고 있다. 다만, 이것들의 기준이 반드시 1세트로 이용되지 않으면 안되는 것은 아니고, 평가의 목적이나 대상에 따라서 선택해서 이용할 수 있다. 또, 이 5항목 이외에도 기준은 존재한다.

DAC평가 5항목

- 타당성(Relevance) : 개발원조의 목표가, 수익자의 요망, 대상국의 요구, 지구규모의 우선 과제 및 원조 관계자와 도너의 정책과 조정하고 있는 정도.
- 유효성(Effectiveness) : 개발 원조의 목표가 실제로 달성되거나, 혹은 이제부터 달성되면 예상되는 정도이며, 목표가 상대적인 중요도도 감안하면서 판단한다.
- 효율성(Efficiency) : 자원 및 투입 (자금, 전문기술(지식), 시간 등)이 어떻게 경제적으로 결과를 만들어 냈는지를 가리키는 척도.
- 임팩트(Impact) : 개발 원조에 의해 직접 또는 간접적으로, 의도적일 것인가 아닌가를 막론하고 생기게 하는, 긍정적, 부정적 및 일차적, 이차적인 장기적 효과.
- 지속성(자립 발전성) (Sustainability) : 개발 원조 종료 후에 개발의 결과로 얻을 수 있는 주요 편익의 지속성. 장기적 편익이 계속하는 개연성. 시간의 경과에 따른 개발의 순익이 상실되고 있어 간다라고 하는 리스크에 대한 회복력

2. 일 본

일본의 경우 지원국에 대한 사전조사와 사후평가에 대한 부분이 존재한다. 즉, 이러한 일본의 평가에 대한 지표로는 ① 타당성(relevance), ② 유효성(effectiveness), ③ 효율성(efficiency), ④ 영향력(impact), ⑤ 자립발전성(sustainability) 등을 들 수 있다.

PDM에 의한 일본의 법정비지원에 대한 평가상에서 나타나는 가장 큰 문제점은 정책적 일관성의 부족과 현장의 정책판단의 준수이다⁶⁰.

3. 우리나라

한국국제협력단에서 원조에 대한 사업평가방법을 가지고 있다. 즉, 한국국제협력단은 국민의 세금으로 운영되는 원조사업의 효과성과 효율성을 높이기 위하여 평가대상사업, 평가주기 및 방법 등을 상세히 규정한 ‘사업평가 지침’ 및 ‘평가가이드 라인’을 운용 중이며, 평가관련 제도를 지속적으로 보완, 개선하고 있다.

한국국제협력단은 평가시점을 기준으로 중간평가, 종료평가, 사후평가를 실시하고 있다. 또한, 한국국제협력단이 실시하고 있는 평가를 유형별로 분류하면, 국별/분야별 평가, 프로젝트/프로그램 평가, 사업형태별 평가 등으로 구분될 수 있다.

각 사업별 특수성 및 평가의 종류에 따라 평가항목을 다르게 설정할 수 있지만, 이러한 경우에도 경제협력개발기구(OECD:Organization for Economic Cooperation and Development)/개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)의 평가 5항목을 고려하여 평가기준을 설정함으로써 평가의 객관성과 일관성을 유지하고 있다⁶¹.

60) 박광동, “법제교류지원사업에 있어서의 평가에 대한 실증연구방법론”, 『입법동향과 평가』, 2008년 겨울호, 한국법제연구원, 2008. 109-111면.

61) 박광동, 전제논문, 111-112면.

2010년 OECD/DAC 가입을 계기로 DAC개발평가네트워크(DAC Network on Development Evaluation: Evalnet)에 참여하고 있다. Evalnet에서는 DAC회원국 및 개발협력기관의 평가담당자가 모여 각자의 평가경험과 새로운 평가방법론을 공유하고, 평가에서의 파트너쉽 확대를 논의하고 있다. 최근 Evalnet을 비롯한 국제사회의 평가 커뮤니티에서는 아래와 같은 주제로 활발한 논의가 이루어지고 있다⁶²⁾.

(1) 공동평가

공동평가는, 개별적 평가로 인한 수원국의 행정부담과 이전비용증가를 방지하기 위해 다양한 공여국들과 개발협력관련 기관들이 참여한 개발활동에 대해 관련 이해당사자들이 하나의 평가방식에 합의하여 공동으로 수행하는 평가를 의미한다. 각기 다른 평가기준을 갖고 있는 기관들이 협의를 통해 평가목적, 방식, 팀 구성 등을 정립하여 수행하기 때문에, 개별 평가기관의 기준을 수용하기보다는 DAC의 공동평가 가이드라인(Guideline on Joint Evaluation)의 틀 안에서 수행된다. DAC는 공여국이 평가계획 및 관련정보를 DAC개발평가네트워크(Evalnet) 상에 게시함으로써 공동평가의 가능성을 모색하도록 지원하고 있다. 선진공여국들은 그 간의 공동평가 경험을 통해 공동평가가 수원국의 행정부담 감소 및 평가역량 강화에 많은 도움을 주고 있으나, 공동평가가 가능한 사업(공동사업, 프로그램형 원조 등)에 대해 선별적으로 추진하는 것이 바람직하다고 제언하고 있다.

(2) 수원국의 평가역량 강화

국제사회는 2008년 아크라 고위급포럼(the High Level Forum in Accra)에서 원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid

62) <http://www.koica.go.kr/>

Effectiveness, 2005)에서 거론되었던 수원국의 평가 시스템 및 역량 강화에 대해 합의했다. 이는 수원국은 수원국 스스로의 평가 시스템을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 하며, 공여국은 이러한 수원국의 역량강화를 위해 수원국의 시스템을 적극활용하고 수원국의 프로세스 및 시스템 강화를 위한 노력을 지속적으로 장려하는 것을 의미한다. 이와 같은 수원국의 평가 역량강화를 통해 수원국의 주인의식과 원조 조화(Harmonization)와 원조 일치(Alignment), 상호책임성(Mutual accountability)을 증진하고 공통협력을 촉진할 수 있다.

최근의 OECD DAC에 따른 역량개발(capacity development)의 의미는 역량(capacity)을 “인력, 조직, 사회가 그들의 사무를 성공적으로 처리할 수 있는 능력”으로 합의하고 있다. 이러한 틀 안에서 평가역량개발(ECD)은 “지속적으로 인력, 기관, 사회가 평가 역량을 촉발, 강화, 창조, 채택, 관리하는 모든 과정”으로 볼 수 있다.

(3) 파리선언 이행현황 제2단계 평가

파리선언의 이행 상황을 평가하고자, 파리선언 모니터링 조사결과를 바탕으로, OECD DAC 평가네트워크(Evalunet)는 양자 및 다자기구, 수원국, 시민사회의 대표들로 구성된 국제자문 그룹(International Reference Group; IRG) 및 평가팀 (Core Evaluation Team) 을 설치하여 파리선언 이행 현황 평가를 실시하고 있다.

2007년부터 2008년에 이미 실시된 1차 평가는 파리선언이 “어떻게 그리고 왜” (hows and whys) 이행되어야 하는가 하는 공여국과 수원국의 파리선언 ‘이행’의 측면에 중점을 두어 평가된 반면, 2011년 2차 모니터링 조사(파리선언 이행시간표는 2010년을 기한으로, 금년도 실적 조사를 위해 모니터링은 2011년에 실시)를 바탕으로 진행될 2차 평가는 파리선언의 ‘성과와 영향력’ 측면을 중점적으로 다루게 된다. 2차 평가는 1차와 마찬가지로, 평가 실시를 희망하는 국가 및 기관들

을 중심으로, 공여국(또는 기관) 평가와 수원국 평가가 동시에 이루어질 계획이다⁶³).

(4) 다자원조평가(MOPAN 포함)

다자기구(UN산하기구, 개발은행 등) 효과성 평가는 다자기구의 개발 효과성에 관한 정보를 보다 효과적으로 수집, 전파하고, 아울러 다자기구별 평가결과에 근거한 공여국의 원조배분을 유도하기 위해 추진되고 있다. 기존에 이미 다자기구별 자체평가가 시행되고 있었으나, 보다 객관적이고 종합적인 다자원조평가의 필요성이 제기됨에 따라 최근 다자원조 평가는 공여국 및 다자기구가 참여하는 공동평가의 형태로 발전하고 있다.

가장 대표적인 예로서 MOPAN (Multilateral Organizations Performance Assessment Network)은 다자기구 성과평가에 대한 유사한 입장을 가진 공여국 간 모임으로 2002년에 설립되어 다자원조 평가 방법론을 개발하고, 매년 평가대상 다자기구를 선정해 평가를 시행하고 있다. 우리나라는 2008년 12월에 MOPAN에 가입하여 다자기구 효과성에 대한 공동평가에 참여하고 있다.

(5) 영향력 평가

개발도상국 빈곤계층의 삶의 질 향상을 위해 매년 수십억 불이 개발활동에 투입됨에 따라, 최근 많은 공여기관들은 개발활동의 성과를 어떻게 정확하게 측정할 것인가에 대한 고민과 논의가 지속적으로 이루어져 왔다. 기존 모니터링 및 평가로는 특정 개발활동이 수원국에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 설명에 한계가 있음을 인식하여, 공여기관들은 “영향력 평가”에 많은 관심을 가지게 되었다.

63) 2차 평가결과는 2011년 제3차 서울 원조효과성 고위급 회담에서 발표될 예정이다.

“영향력 평가”는 원조효과성의 정확한 측정을 위하여 의도된 원조 효과들의 계량적 측정뿐만 아니라 기존에 간과되었던 요소들 즉, 의도되지 않았던 것들(통계적 데이터들에 따른 메커니즘 등)에 대한 고려가 포함된다. 동 평가는 단순히 사업 종료 시점에서 투입물(input)과 산출물(output) 및 성과물(outcome)의 측면에서 평가하는 것뿐만 아니라, 개발 사업 수행 이전 단계에서부터 해당사업과 관련된 기초 데이터 및 환경에 대한 자료가 조사·수집되며(baseline research), 사업의 수행과정들 가운데에 존재하는 각 요소들과 해당사업의 인과관계를 가능한 정량적으로 밝혀내어 원조사업의 효과성을 다각적으로 평가하고자 하는 것을 의미한다.

이는 주로 NONIE (Network of Networks on Impact Evaluation)와 3IE (International Initiative for Impact Evaluation)을 중심으로 논의되고 있는데, NONIE는 OECD/DAC 평가네트워크, UN 평가 그룹(Evaluation Group), 평가협력그룹(Evaluation Cooperation Group), 평가협력 국제기구(International Organization for Cooperation in Evaluation) 회원 간 네트워크를 의미하며 NONIE는 주로 회원국의 영향력 평가 수행을 장려 및 지원하는 역할을 하고 있다.

(6) 평가의 질 확보

국제사회는 성과중심관리체제 (Result based management)를 통한 수행평가를 축으로 평가의 질을 관리 및 확보하려는 동향을 보이고 있다. 평가의 질 확보란 원조기관의 성과측정과 성과관리상에서 신뢰로운 평가시스템의 수립, 유지 및 이미 결정된 기준들의 일관성 확보 등의 의미를 포함한다. 이에 따라 각 원조기관은 각 기관의 특성에 맞는 평가 질 확보 시스템(quality assurance system)을 통해 성과측정에 대한 질을 사정함과 동시에 투명하고도 과학적인 방법을 바탕으로 평가의 질을 보증하고 유지 및 발전시키려는 노력을 지속적으로 하고 있다.

최근 국제사회에서 평가의 질 확보와 유사하게, ‘질의 관리(quality control), ‘질의 검토(quality review)’, ‘질의 지원(quality support)’ 등 다양한 용어가 사용되고 있다. 그러나 이러한 용어상의 정의 및 범위가 각기 다르므로 이를 체계적으로 규명하는 것이 어려운 점으로 지적되었고, 이 문제를 해결하기 위해 ‘World Bank Quality Assurance Group’에서는 각 용어의 정의 및 범위들을 유기적으로 연결하는 작업을 진행 중이다.

4. 기 타

이 밖에도 파리선언의 경우 ownership, 일치, 조화, 성과, 상호책임성을, 아크라선언에서는 역량개발, 파트너쉽, 투명성, 책임성을 원조 효과성 제고를 위한 평가 원칙으로 제시하고 있다.

2 가

1. 메니지먼트의 개념

1990년대가 되면서 평가는 신공공관리(NPM: New Public Management)나 결과중시 매니지먼트(RBM: Result Based Management)의 사고방식 속에서, 행정활동의 관리시스템의 일부로서 갖추어지게 되었다.

(1) 신공공관리(NPM)

NPM은 1980년대에 영국이나 다른 앵글로색슨(Anglo-Saxon) 제국 등에서 행하여진 행정개혁의 배경이 된 사조이며, 국가나 학설에 의해 차이는 있지만, 시장 메카니즘의 활용과 결과(성과)에 의한 관리를 그 기본적인 특징으로 한다.

NPM의 특징의 제1은 행정활동의 집행조직에 대한 권한위양과 실적 결과에 의한 관리이다. NPM에서는 행정활동은 정책입안 기능과 집행 기능으로 나눌 수 있고, 집행기능을 별도의 조직에 맡기는 형으로 권한의 위양이 행하여진다. 집행을 담당하는 조직은 활동자원의 사용에 관한 재량을 널리 부여되는 대신에, 그 활동에 대한 실적목표와 그 달성상황의 측정을 통해서 관리된다. 목표달성의 측정에는 실적측정(Performance Measurement)을 채용할 수 있다. 또, NPM에서는 설정된 목표와 그 달성 상황을 국민에 대하여 공표하는 것으로, 행정활동의 결과에 대한 Accountability가 확보되는 것을 중시하고 있다.

NPM의 특징의 제2는 시장 메카니즘의 활용이다. 시장 메카니즘의 활용은 행정활동을 집행하는데도 최적의 조직을 경쟁원리에 근거해서 선정하는 것을 의미한다. 여기에서는, 집행 조직이 민간이나 공적조직인가에 대해 원리적으로는 구별되지 않고, 공적 기업의 민영화, 민간 위탁, 바우처(voucher), 에이전시, 내부시장 등의 방식을 이용해서 실적 목표를 달성하기 위한 최적의 조직이 선정되게 된다.

NPM의 도입 예로서는, 영국, 뉴질랜드, 북유럽(北歐) 제국 등의 대처가 있다. 영국에서는, “Value for Money” (지출에 걸맞았던 가치)이라고 하는 캐치프레이즈 아래에 대처에 의한 행정개혁이 행하여져, 행정활동의 효율성을 확보하기 위한 수단으로서 실적 측정이 채용되었다. 영국이나 뉴질랜드는 NPM도입국 속에서도 시장 메카니즘을 중시하고 있다고 말해지고 있어, 강제 경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering), 시장화 테스트라고 하는 엄격한 계약형 모델이 도입되고 있다. 한편, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이와 같은 북유럽(北歐) 제국에서는 결과(성과)에 의한 통제를 중심으로 한 행정 내부의 매니지먼트 개혁을 중심으로 하고 있어, 시장 메카니즘은 보완적으로 활용되고 있다.

(2) 결과중시 매니지먼트(RBM)

RBM은 조직이 하는 활동을 그 실적, 결과(output, outcome, impact)의 달성도로부터 관리하는 매니지먼트 전략이며, 1990년대에 주로 북미제국에서 행하여진 행정개혁의 주된 내용의 하나이다.

RBM에서는 input, output, outcome, impact라고 하는 논리의 흐름에서 효과가 발현된다고 상정되고 있어, 이 논리에 근거해서 행정활동의 목표와 그 달성도를 측정하기 위한 지표가 설정된다. 설정된 지표의 동향은 정기적으로 모니터링되어, 필요에 응해서 평가라고 하는 상세한 검증작업이 실시된다. 이 결과에 따라서 활동내용이 변경된다. RBM에서는 이렇게 목표·지표의 설정, 모니터링·평가를 통해서 행정활동이 관리된다. 여기에서는, 무엇보다도 결과(output, outcome, impact)나 행정활동의 실적을 중시하고 있다. 또, RBM에서는 실적이나 결과에 관한 정보를 행정활동의 관계자에 대하여 공표하는 것에 의해, 결과에 대한 설명책임을 확보하도록 노력하고 있다.

2. 개발원조에서의 모니터링·평가의 제도화

이러한 움직임은 개발 정책이나 전략에도 영향을 주어, DAC신개발전략(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation), 유엔 밀레니엄 summit에 있어서의 밀레니엄 개발목표(MDGs: Millennium Development Goals), 세계은행(World Bank)의 포괄적 개발체제(CDF: Comprehensive Development Framework)⁶⁴⁾, 빈곤삭감 전략(PRS: Poverty Reduction Strategy), 섹터·프로그램(Sector Program) 등에 모니터링 및 평가가 관리제도가 갖추어지게 되었다.

64) <http://web.worldbank.org/website/external/projects/strategies/cdf>.

예를 들면, DAC신개발전략이나, CDF에서는 모니터링·평가를 시스템의 일부로서 편입하는 것을 명기하고 있다. 또, MDGs에서는 측정가능한 지표를 수반하는 목표가 설정되어, 모니터링·평가를 전제로 한 목표책정이 행해지고 있다. 이것들의 계획이나 전략에서 볼 수 있는 사고방식은 조직이 하는 활동을 그 실적(퍼포먼스), 결과의 관점에서 관리한다고 하는 것에 NPM이나 RBM의 개념과 공통되고 있다.

(1) DAC신개발전략

1996년 5월의 DAC 제34회 상급회담에서 채택된, DAC신개발전략에서는, 「실현가능한 목표」라고 지표를 제안하고, 이것들의 달성 상황을 모니터링·평가해 가는 것의 중요성을 지적하고 있다. 여기에서는, 지금까지의 다양한 국제회의에서 논의된 국제사회의 개발목표를 「경제적 복지」, 「사회적 개발」, 「환경의 지속 가능성과 재생」이라고 하는 3개의 분야로 정리하고, 각각의 분야에서 지표를 나타낸 목표를 제시하고 있다. 예를 들면, 「경제적 복지」의 분야에서는, 「2015년까지 극단적인 빈곤 아래에서 생활하고 있는 사람들의 비율을 반으로 삭감하는 것」을 목표라고 하고 있다. 그리고, 이것들의 목표를 달성하기 위해서, 개발 파트너간의 상호약속, 원조협조, 정책의 일관성이 중요한 것을 말하는 동시에, 보다 효과적인 원조를 위해서 모니터링·평가를 하는 것을 제안하고 있다.

(2) CDF와 PRSP

1998년에는 세계은행·IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)연차 총회에서 세계은행총재에 의해 피원조국이 주체가 되는 보다 통합된 접근에 의한 개발원조를 가능하게 하기 위해서, 포괄적 개발체제(CDF)의 필요성이 제창되었다. 다음 해인 1999년의 세계은행·IMF합동 개발위원회에서는, CDF를 구체화하는 것으로서, 빈곤삭감 전

략문서(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)의 실시가 결정되어, 채무삭감 및 IDA(International Development Association:국제개발협회)융자 제공을 위해서, 중채무 빈곤국 및 IDA융자 제공대상국에 대하여, PRSP의 작성을 요청하게 되었다. CDF는 보다 효과적인 빈곤삭감을 달성하기 위한 접근이며, 전체적이고 장기적인 전략인 것, 해당국의 ownership을 중시하는 것, 관계자가 강고한 파트너십이 있는 것, 결과를 중시하는 것이라고 하는 4개의 원칙을 가진다. 또 CDF를 기본적인 체제로 하는 PRSP에서도, 해당국 중시, 결과중시, 포괄성, 파트너십 중시, 장기적 시점을 기본원칙으로 하고 있다. 그리고, PRSP에서는 그 실시를 위해서 「참가형 프로세스」, 「빈곤의 포괄적인 이해」, 「정책의 명확한 우선」, 「모니터링·평가」라고 하는 4개의 기본 프로세스를 제시하고 있다. 이렇게, 모니터링·평가는 개발원조의 효과를 높이는 수단으로서, 시스템 속에 제도화되어 가고 있다.

(3) MDGs

2000년 9월에 뉴욕에서 개최된 유엔 밀레니엄summit에서, 147개의 국가원수를 포함하는 189개의 가맹국대표에 의해, 21세기의 국제사회의 목표로서 유엔 밀레니엄 선언이 채택되었다. 이 선언은 21세기의 유엔의 역할에 관한 방향성을 제시하는 것으로, 평화와 안전, 개발과 빈곤, 환경, 인권과 좋은 통치, 아프리카가 특별한 요구 등이 대응해야 할 과제로 주어져 있다.

밀레니엄 개발목표는 유엔 밀레니엄 선언과 1990년대 주요한 국제 회의나 서밋(summit)에서 채택된 개발목표를 하나의 공통인 틀로서 매듭지은 것이며, 개발정책이나 프로그램 책정의 지침 및 그것들의 효과를 측정하기 위한 국제사회 공통의 체제가 되는 것이다. MDGs는 8개의 목표와 18의 target으로 이루어진다. 예를 들면, 목표 1 「극도의 빈곤 및 기아의 박멸」의 타겟 1에서는, 「2015년까지 1일 1달러미만으로

생활하는 인구의 비율을 1990년의 수준의 반수로 감소시킨다」라고 해서 「1일 1달러미만으로 생활하는 인구의 비율」, 「빈곤격차의 비율: 빈곤도별의 발생 빈도」, 「국내소비전체 중, 가장 가난한 5분의 1의 인구가 차지하는 비율」이라고 하는 3개의 지표가 설정되고 있다. 이것들의 목표의 달성상황은 국제연합, OECD, IMF, 세계은행에 의해 정기적으로 모니터링되게 된다. 유엔에서는 MDGs달성을 향한 3개의 주요전략의 하나로서 모니터링을 제시하고 있고, 글로벌 수준과 국가수준의 2개 수준으로 MDGs에 설정된 지표를 측정하고, 글로벌 수준에서는 유엔 사무총장보고서를, 그리고 국가수준에서는 밀레니엄 개발 목표보고서(MDGSRs)를 책정하고 있다.

제5장 결론

2000년 이후의 개발원조정책의 국제적 동향으로는 첫째, 오늘날의 개발원조의 목적은 아프리카를 중심으로 한 빈곤삭감이라는 특징과, MDGs 목적을 달성하기 위한 수단으로서 ODA의 양의 확대와 질 향상이라는 특징일 것이다.

그리고, 주요선진국의 ODA에 대한 개관을 통해서는 첫째, 우리나라의 원조에 대해서도, 경제·재정 사정의 변화에 의해 정책은 변화한다고 해도, 이념이나 기본적 목적까지 요동하는 일은 없게 해야 한다. 무엇보다 우리나라의 경우에 원조정책의 이념·기본 목적을 우선 확립해야 한다.

둘째, 원조는 기본적으로 피원조국과의 관계로 어떠한 체제가 바람직한가를 생각해야 하는 것이다.

셋째, 의회에 의한 마이크로매니지먼트는 피해야 하는 것이지만, 같은 형태의 개발전략의 선택과 같은 일까지 관료에게 맡기는 것은 문제가 있다. 다만, 어떠한 개발전략을 선택할지는, 어느 가치관을 우선하는가 하는 문제이며, 이것은 행정은 아니고 정치의 문제로 귀결될 것이다.

넷째, 현재의 우리나라에서도, 원조와 국익의 직접적인 관계를 요구하는 소리가 있지만, 경제·재정사정은 급변하는 것이이기 때문에, 너무 단기적인 논의를 해서는 안된다.

다섯째, 민간단체에 의한 원조의 확산과 GNI비율의 확대가 필요하다.

여섯째, 우리나라도 경제·재정사정을 고려하여 타겟으로 하는 국가를 선정하는 방식으로 하는 것이 바람직하다.

일곱째, 경제·재정 사정에 따른 신속적 운영이 필요하다라는 시사점을 도출할 수 있다.

그리고 마지막으로 ODA평가제도와 관련하여서 개발원조에서의 모니터링제도와 평가에 대한 제도화가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 양효령, “중국의 정부개발원조 법제 현황과 과제”, 한국법제연구원
ODA법제 관련 전문가회의 발표문, 2010.5.14.
- 박광동, “법제교류지원사업에 있어서의 평가에 대한 실증연구방법론”,
『입법동향과 평가』, 2008년 겨울호, 한국법제연구원, 2008.
- 박변순 외, “국격 제고를 위한 ODA정책”, CEO Information, 삼성경
제연구소, 2009.11
- 桂井太郎, カナダの新開発協力政策 - 『誇りを持って世界に与える影響
力』, 開発金融研究所報 第27号, 2005.11
- 大芝 亮, “主要先進国の動向(2)”, 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,
- 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
- 秋月 弘子, “開発援助政策の国際的動向”, 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
- 海外職業訓練協会, 主要先進国における人材養成分野の国際協力施策
調査報告書, 海外職業訓練協会, 2009
- 參議院, 參議院政府開發援助(ODA)調査, 參議院, 2010
- OECD/DAC, Development Co-operation Report 2006, OECD, 2006
- http://www.odakorea.go.kr/html/intro/summary_2.php?&bid=a32
- <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20091126800020>

참 고 문 헌

<http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/284229c803270fad8525705a00112597/72730b35476b8f388525705c001e3931?OpenDocument>

<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/23/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-34-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>

http://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%95%A9%EC%8A%A4%EB%B6%80%EB%A5%B4%ED%81%AC_%EC%99%95%EA%B0%80

<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/dcr-2010-en/08/02/04/index.html?contentType=/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/dcr-2010-15-en&containerItemId=/content/serial/20747721&accessItemIds=&mimeType=text/html>

<http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>

<http://100.yahoo.co.jp/detail/%E3%82%B3%E3%83%AD%E3%83%B3%E3%83%9C%E8%A8%88%E7%94%BB/>

<http://www.ausaid.gov.au/>

http://www.jica.go.jp/world/interdependence/jica_databook/11/

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>

<http://www.odakorea.go.kr/html/support/kor.php?bid=b11>

<http://www.odakorea.go.kr/html/intro/policy.php?&bid=a51>

<http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion.php?&bid=a41>

<http://web.worldbank.org/website/external/projects/strategies/cdf>