

법제교류 자료 10-15-②

(ODA)

2010. 5. 12.

## 일 정

- 일 시 : 2010년 5월 12일 (수) 10:00~12:00
- 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- 주 제 : 우리나라 공적개발원조(ODA) 관련법제의 현황과 발전
  
- 사 회 : 박찬호(한국법제연구원 글로벌법제연구센터장)
  
- 제 1 주제 : 개발협력 추진기구의 발전을 위한 법제정비방안  
발 표 : 권 울(대외경제정책연구원 ODA 팀장)  
토 론 : 박광동(한국법제연구원 부연구위원)
  
- 제 2 주제 : 개발재원 및 무상원조확대를 위한 법제정비방안  
발 표 : 정우용(KOICA 지역정책부장)  
토 론 : 임훈민(외교통상부 개발정책과장)
  
- 제 3 주제 : 비구속성 원조(untied aid)확대를 위한 법제정비방안  
발 표 : 김대식(한국조달연구원 연구실장)  
토 론 : 박환일(경희대학교 법학전문대학원 교수)
  
- 제 4 주제 : 원조효과성제고를 위한 평가관련 법제정비방안  
발 표 : 이태주(한성대학교 문화인류학과 교수, ODA Watch 대표)  
토 론 : 김대인(이화여대 법학전문대학원 교수)
  
- 종합토론  
김남연(한국국제협력단 변호사), 조균석(이화여자대학교 법학전문대학원 교수), 정명운(한국법제연구원 부연구위원), 이준서(한국법제연구원 부연구위원), 이준호(한국법제연구원 부연구위원), 김범준(한국법제연구원 부연구위원), 이경희(한국법제연구원 전문연구원)

## 목 차

■ 제 1 주제 개발협력 추진기구의 발전을 위한 법제정비방안 .....	5
◎ 토론문 .....	15
■ 제 2 주제 개발재원 및 무상원조확대를 위한 법제정비방안 .....	19
■ 제 3 주제 비구속성 원조(untied aid)확대를 위한 법제정비방안 .....	31
I. 개 요 .....	33
II. 비구속성 원조(Untied Aid)의 개념 및 현황 .....	33
1. 개념 .....	33
2. 현황 .....	35
3. 2008년 DAC 비구속성 원조 권고안에 따른 비구속성 원조 실시 목적 및 비구속화 추진시 고려사항 .....	37
4. 연간 이행평가 보고서의 평가 항목 .....	38
5. 2008년 DAC 비구속성 원조 권고안에 따른 비구속성 원조 실시의 범위 .....	38
6. 우리나라의 원조 비구속화 계획 .....	39
III. 비구속성 원조의무가 우리나라 원조기관에게 부여하는 의미 .....	40
1. 제도의 취지에 따른 일반적 의미 .....	40
2. 국제경제법적 의미 .....	42

IV. 비구속성 원조(untied aid)확대에 대응한 법제 정비 .....	43
1. KOICA 국제조달지침 제정 사례 .....	43
2. 국내 원조 관련 법령에 관련 비구속적 원조 집행 근거 규정의 마련 .....	44
◎ 토론문 .....	47
▣ 제 4 주제 원조효과성제고를 위한 평가관련 법제정비방안 .....	51
◎ 토론문 .....	59

# 개발협력 추진기구의 발전을 위한 법제정비방안

발표자 : 권 율  
(대외경제정책연구원 ODA 팀장)



## 최근 ODA 정책의 주요 성과

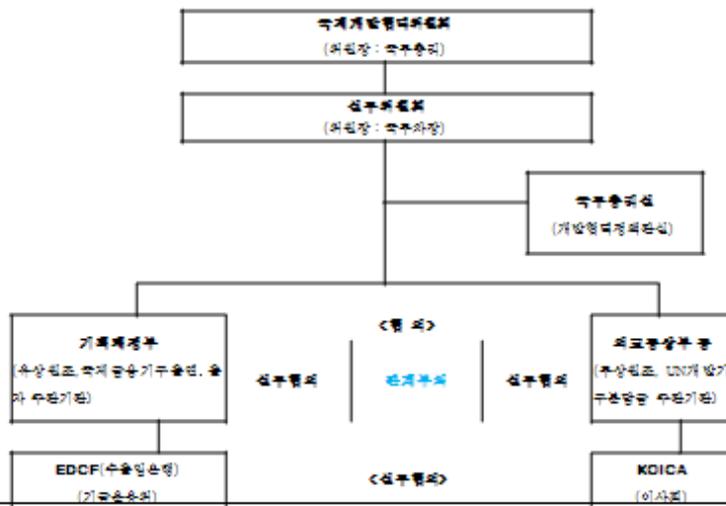
- **OECD 개발원조위원회 가입**
  - DAC 회원국 전원합의로 24번째 가입
  - 2011년 제4차 고위급 회의 유치
- **ODA 규모 확대 및 질적 개선**
  - ODA 예산 확대 및 단계적인 언타이드 비율 제고
- **ODA 추진체제 정비**
  - 국제개발협력법 제정(2009. 12), 추진체제 및 정책조정 개선
- **원조정책의 선진화**
  - 정책기능 강화, 유관부처간의 협의 및 조정기능 강화
  - 유·무상 통합 중점지원국 및 평가체제 구축

KIEP

2



## ODA 추진체제 및 조정체제

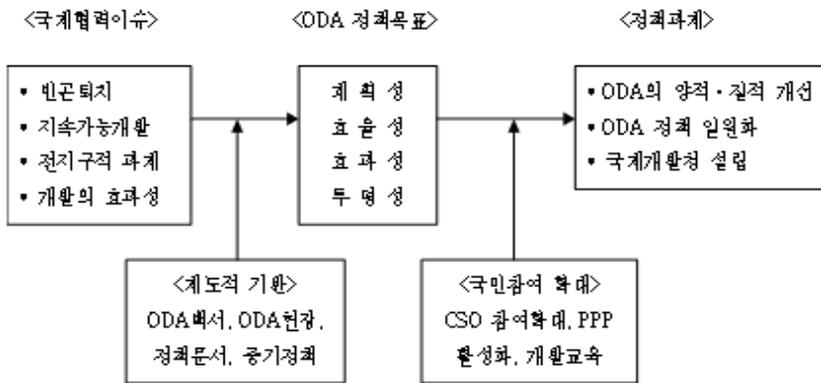


KIEP

3

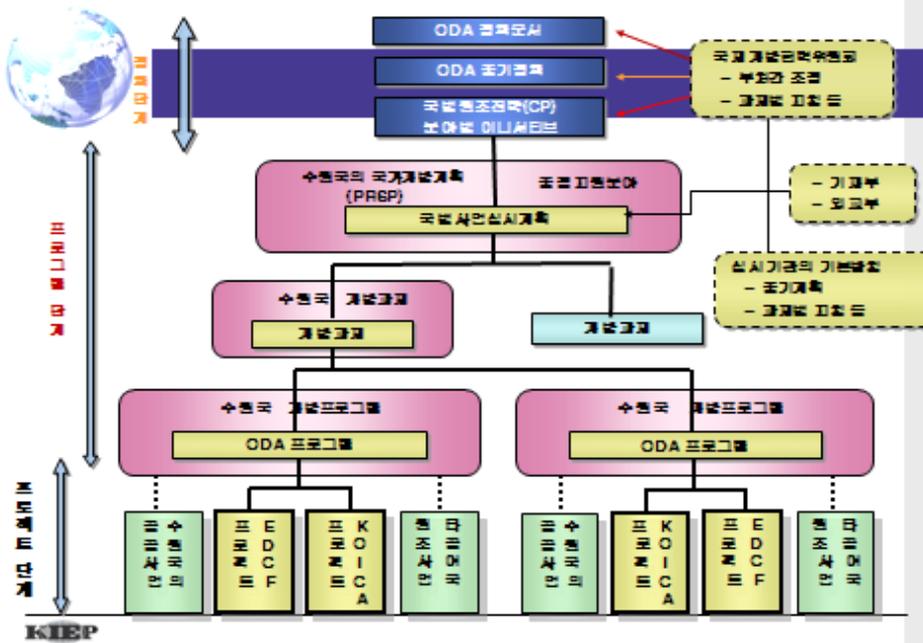


## ODA정책의 개선방향



KIEP

4





### 중점협력국 30개국 이내로 단일화

기관	중점지원국 (총 30개국)
KOICA, EDCF 공동 (11개국)	베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 몽골, 우즈베키스탄, 아제르바이잔 탄자니아, 과테말라, 콜롬비아
KOICA 단독 (13개국)	라오스, 이라크, 나이지리아, 세네갈, 이집트, 예 티오피아, 파라과이, 페루, 카자흐스탄, DR 콩 고, 가나, 우간다, 세네갈
EDCF 단독 (6개국)	앙골라, 예멘, 마다가스카르, 모잠비크, 파키스 탄,

EDCF(10.3 현재) 16개국 중점지원국 선정 : 아시아(8국), 아프리카(4국), 중남미(2국), 동구, CIS(2국)

KIEP

6



### ODA 정책의 향후 과제와 개선방향

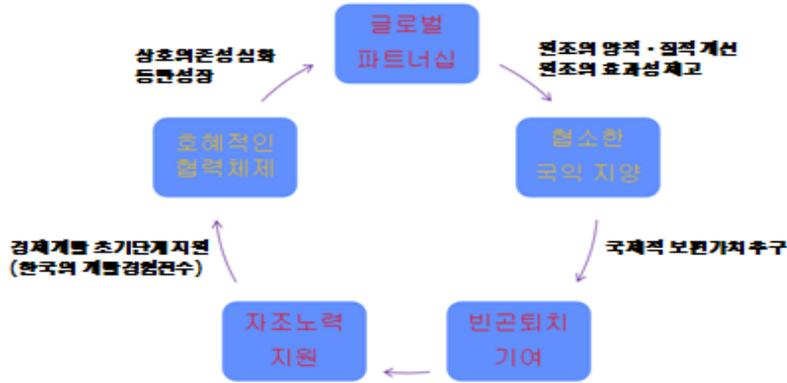
- **국제적 보편가치와 국익의 균형 추구**
  - 한국형 개발협력모형을 통해 차별화하여 효과적인 지원체제 구축
  - 개도국과의 상호의존 및 동반성장 증시
- **원조정책의 체계화와 전략성 강화**
  - 중장기 원조정책 및 원조의 예측성 강화
  - 원조사업의 효과성 및 효율성 제고, 결과중심의 평가체제 구축
- **민간부문과의 파트너십(PPP) 강화**
  - 민간제안형 사업지원, 요청주의에서 협의주의로 전환
- **현장중심의 원조체제 구축**
  - 원조분업 및 파트너십 강화, 사업추진 권한을 현지사무소로 이양
- **다자간 원조의 전략적 추진**
  - 다자간 원조전략 수립, 양자간 원조와 보완성 제고, 정책문서

KIEP

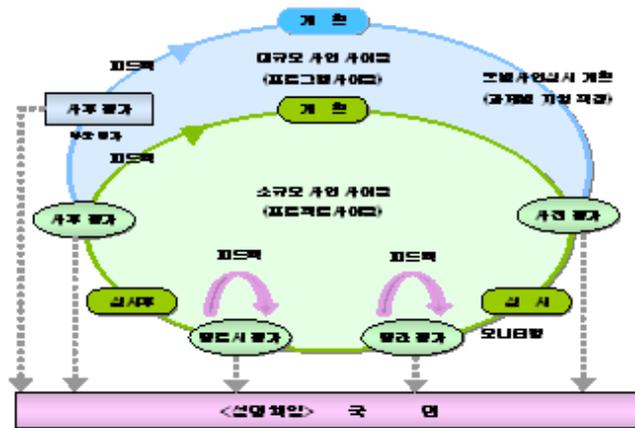
7



### 국제적 보편가치와 국익의 균형 추구



### ODA 추진체제 및 전략성 강화





## 민간부문과 파트너십 강화:PPP

### 발굴 단계

- 현지조사사단 파견, 파트너 기업 물색,
- 정책대화, 현지시장조사, 기술적 적합성 및 제도분석
- 국제기관 입찰지원 및 경비 보조

### 추진 단계

- 교육훈련, 워크샵 경비 지원
- 마스터플랜 및 사업타당성 조사, 환경영향평가 지원
- 수원국의 법·제도분석

### 실시 단계

- 기술이전 및 현지화 프로그램 지원
- 능력배양 및 제도구축 지원
- 설비 지원, 보증 및 보조금 지원, 투·융자 지원



## 민관협력(PPP)과 전략적 추진체제

### 정책대화

- 수원국 정부와 지원방향 및 방안 합의
- 지원패키지에 대한 이해와 추진방향 결정
- 전략적 사업안건 발굴 및 협의

### 기술협력

- 제도구축, 마스터플랜 수립, 전문가 파견
- 운영 및 관리 매뉴얼 작성 지원 및 연수
- 사업타당성 조사 및 사업안건 형성

### 유상협력

- 유상자금을 활용하여 인프라 건설
- 민간자금과 연계, 수익성 및 리스크 분담

### 민간노하우 전수

- 유지 및 관리방법, 요금징수 시스템 등 전수
- 컨설팅 및 워크샵·세미나 개최



## ODA 추진체제의 개선과제 (1)

### 1. 원조정책의 일원화 및 전략성 강화

- 원조정책의 계획성 제고: 정책문서(현장) → ODA 중기정책 공표 → 국별원조전략
  - 지원가능 분야와 사업규모의 예측가능성 제고
  - 상호 책임성(Mutual Accountability) 제고
- 종합적인 원조계획 수립: 다년간 원조프로그램의 안정적 운용
  - 유·무상원조의 상호연계 및 조정, 전략적 사업안건 발굴

### 2. 전략국가에 대한 예산배분 및 실시계획 작성

- 적정 규모의 예산배분 계획 마련
- CAS에 기반한 집행기관의 '국별 사업실시계획' 수립
  - 주요사업에 대한 실시방침과 지원계획 수립
- 부문별 전략과 하위사업간의 연계성 강화
  - 각 사업이 부문별 전략목표 달성에 기여할 수 있도록 '성과측정지표' 작성
- 계획단계에서 참가형 계획(Participatory Planning) 추진



## ODA 추진체제의 개선과제 (2)

### 국별 Approach 강화



### 3. 결과중심의 관리체제 강화

- 개별 프로젝트의 산출(output)→성과(outcome) 중심의 관리체제
  - PDM에 기반한 성과지표 중심의 사업관리 체제 강화
  - 논리적 상관관계(Logframe): CAS에서 제시된 성과지표 실현
- Sector Wide Approaches: 프로젝트 → 부문(sector) → 프로그램
- 공여국간 협력과 역할분담 강화: Joint assistance program, Joint evaluation



## 세계은행의 모니터링과 평가 10단계



자료: The World Bank, *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*

KIEP

14



## ODA 추진체제의 개선과제 (3)

### 4. 원조형태의 다양화

- Aid Modality: 프로젝트 원조와 프로그램형 원조 병행
- 일반재정지원(GBS): 빈곤삭감재정지원(PRBS) 그룹에 참여
  - 정책논의를 위한 전문성 강화, 현지사무소의 업무역량 강화 필요
- 2010년 DAC 가입 이후 전략적으로 시범사업 추진
  - 선지공여국과 협력 강화, 지원조건의 명료성과 투명성

### 5. 중점지원분야의 집중과 선택

- CAS 중점지원분야들 2~3개 분야로 집중
  - 중점지원국에 대한 원조분업 참여: leading country 역할 강화
  - ICT, 보건 및 의료, 교육, 수자원 등
- 체계적인 조사 및 연구 확대: Sector Study 개발조사사업 추진
- 전략적인 차원에서 유망조사사업 발굴, 사업을 연계한 프로그램 지원

KIEP

15



## ODA 추진체제의 개선과제 (4)

### 6. 사업수행체제 개편 및 현장중심의 원조체제 강화

- 현지사무소의 사업운영 및 관리 능력 강화
    - 현지사무소 중심의 운영체제 도모
  - 현지사무소에 신규사업 결정권 강화
    - 사업발굴 및 조사, 결과보고의 권한을 현지사무소로 이양
    - 본부는 사업결과에 대한 검토 및 평가에 중점
  - 적절한 예산관리: 본부에 승인권을 두는 조건으로 전결권 확대
    - 현지전문가 상시채용(상시계약, 건당 계약) 활성화
  - 본부 조직개편: 기본적으로 지역 및 국별 조직으로 개편
    - 사업부서는 프로그램팀제로 전환, 사업부 인력을 현지사무소로 파견 확대
  - 선진공여국과 협력강화: 원조분업 Working Group 참여 확대
    - 사무소 직원의 전문성 강화, 프로그램형 원조 병행
- 본부가 현지사무소를 지원하는 현장중심의 원조체제 강화

KIEP

16



## 현장중심의 원조체제 구축

국가	본부 직입 (a)	현지 파견직입 (b)	현장파견 직입비중 (b/a, %)	총직입 <sup>a</sup> (a+b)	원조액 (08광경치) 백만 달러	집행액 <sup>a</sup> (백만 달러)
호주	594	153	20.5	747	8,188	4.24
덴마크	300	240	44.4	540	2,800	5.19
EC	998	1214	54.9	2210	18,412	8.07
핀란드	170	71	29.5	241	1,188	4.73
프랑스	1180	1134	49.0	2314	10,887	4.74
독일	2752	1727	39.8	4479	18,910	8.11
일본	1441	701	32.7	2142	8,882	4.37
노르웨이	584	232	29.4	816	8,887	4.88
네덜란드	800	300	33.3	900	8,883	7.77
영국	1394	434	23.7	1828	11,408	8.24
-한국 <sup>b)</sup>	293	53	15.3	346	787	2.30

KIEP

17

## 토 론 문

박 광 동

(한국법제연구원 부연구위원)

### □ 주요국가의 ODA 수행체계와 법적 기반

#### ○ 수행체계

- 주요국가의 ODA에 대한 관리, 집행하는 구조적 방식에서 차이점 등이 있음
- 개발협력체제는 필연적으로 국내 정치 환경의 영향을 받게 되어, 주요국가의 ODA의 수행체계는 다양함.

#### ○ 법적 기반

- 대외원조 프로그램의 지침이 될 수 있는 광범위하고 상세한 법률 제정하는 국가(미국, 덴마크, 벨기에, 스웨덴, 스페인, 오스트리아, 일본 등)
- 특정한 입법 없이 세출예산입법으로 권한을 부여 받은 정부 또는 기관의 일반적인 정책과 전략으로 원조업무를 시행하는 국가(네델란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 스웨덴, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주 등)

#### ○ 주요국가의 ODA법제

##### ▶ 미국

- 미국 정부에는 전반적인 공적개발원조(ODA)법이 없으며 별도의 ODA 예산도 없는 바, 1961년 대외원조법(FAA:Foreign Assistance

Act of 1961)이 미국의 대외원조 시행관련 제반 법적 요건 (statutory requirement)을 포괄하고 있어, 미국의 개발원조의 근거가 되는 가장 중요한 법이라고 할 수 있으며 이법은 매년 수정되고 있음.

▶ 벨기에

- 벨기에는 1999년에 제정한 국내법제에 기반 하여, 2001년부터 원조의 효과성 증대를 위한 과리선언에 부합하는 정책조율 및 조치를 취한 성과를 갖고 있음.
- 벨기에는 1999년 ‘벨기에국제협력법’ 제정을 통해 개발협력의 법적 인프라를 확보함.
- 2000년대 벨기에의 연방공공기관의 개혁에 따라 2003년에 개발협력총국 및 이를 지원하기 위하여 2004년에 국제무역및개발협력부를 연방외무부 내에 신설, 이를 중심으로 합리적이고 일관적인 대외원조를 꾀하고 있음.
- 벨기에 원조체계는 연방정부 중심으로 이루어져있었으나, 2001년 7월 특별법 제정을 통해 각 지방정부에게 일정한 권한을 배분하면서, 특성화된 지방정부와 연방정부의 유기적인 원조체계를 모색하고 있음.
- 벨기에는 국제무역및개발협력부를 중심으로 연방정부와 지방정부의 원조체계 및 정부 간 직접협력과 NGO 등의 사적 단체에 의한 간접협력 등 모든 원조체계를 일관성 있게, 그리고 효율적으로 운영하려고 노력하고 있음.
- 벨기에는 2003년까지 무상(grants)원조는 외교부(1999년 대외협력법에 근거)가, 유상(soft loans)원조는 재무부(1997년 대외재정지원 행정명령-국회심의를 거치지 않은 행정 결정)가 별도로 관장해 오다,

2003년 대외재정지원 행정명령을 개정, 유상원조 업무를 외교부로 이관하고 2004년 예산부터 유무상 원조를 외교부 예산으로 편입시켰음.

▶ 스웨덴

- 국제개발을 위한 스웨덴의 정책(Shared Responsibility:Sweden's Policy for Global Development)(PGD) 법안은 2003년도에 승인되었으며, 현재 스웨덴의 개발협력의 초석이 되었음. 동 법안을 통해서 스웨덴은 국제적 개발을 위한 통합정책을 채택하고 실행하는 첫 번째 DAC 회원국이 되었음.

▶ 스페인

- 스페인의 개발협력법은 공공부문 및 민간기업의 개도국에 대한 직접적 혹은 다자간 기구를 통한 모든 원조 및 지원활동에 적용을 명시하고 있음.

▶ 오스트리아

- 오스트리아는 2002년 및 2003년 효과적인 ODA체계 확립을 위해 국내법제의 정비하고, 원조의 효과성 증대를 위한 파리선언에 부합하는 정책조율 및 조치를 취한 성과를 갖고 있음.
- 오스트리아는 2002년 ‘연방개발협력법’ 제정 및 2003년 개정을 통해 개발협력의 법적 인프라를 확보함
- 위 법제를 통해 개발협력의 집행에 관한 업무를 외무부로 집중시키고 그 시행을 위한 기관으로 정부가 소유하는 유한회사인 오스트리아 개발청을 창설함.
- 오스트리아 원조체계는 수많은 기관이 참여하고 정부부처 중에서도 8개 부처에 집중되지만, 효과적 운영을 위해 외무부, 재무부,

개발청이 주도하도록 짜여 있음.

- 오스트리아는 개발원조의 효과성과 적절성을 확보하기 위하여 ‘3개년 개발정책 프로그램’을 만들어 법률의 미비와 한계를 보완하고 있음.
- 오스트리아는 외무부와 재무부과 협력하여 준비하는 ‘3개년 개발정책 프로그램’을 통해 우선원조대상과 분야 및 채널을 확정하며, 그 준비 및 승인과정에서 공공여론을 수렴함.

▶ 일 본

- 2003년 8월, 일본 정부는 1992년 ODA 헌장을 개정함. ODA 헌장 개정의 목적은 ODA의 전략성, 효율성, 투명성을 제고하기 위함.
- 2006.4월 해외경제협력회의 설치, 2006.8. 다자 및 양자 차원의 ODA 업무를 총괄할 외무성 국제협력국 발족, 2006.11월 “독립행정법인 국제협력기구법”(일명 JICA법) 개정안국회 통과(발효는 2008.10) 등 ODA 체제개편이 순조롭게 진행

□ 질의사항

○ ODA 추진체제의 개선과제에서 ‘결과중심의 관리체제 강화’ 부분이 있는데, 현재 단기 평가 중심의 시스템에서 효과적인 관리체제를 구축할 수 있는 구체적 방안이 있는지

○ 현지사무소에 신규사업 결정권 강화 및 적절한 예산관리 : 본부에 승인권을 두는 조건으로 전결권 확대하다보면 관계기관은 실적을 위해 수원국에 대해 구속성 원조를 강화할 우려가 있음. 이에 대한 대책은

# 개발재원 및 무상원조확대를 위한 법제정비방안

발표자 : 정 우 용  
(KOICA 지역정책부장)

국민과 함께하는 선진원조

## 목 차

1. 개발자원 확대
2. 원조 분절화 방지
3. 무상원조 비중 확대

### 개발자원 확대

- ✓ 국제사회는 빈곤퇴치를 위한 GNI 대비 ODA 비율(ODA/GNI) 0.7% 목표를 1970년 UN에서 처음 도입한 이래 2002년 몬테레이 자원개발회의 및 요하네스버그 지속가능개발정상회의 등에서 재확인
- ✓ 글로벌 금융위기이후 DAC 회원국의 ODA확대 계획
  - 글로벌 금융위기의 여파로 전세계 ODA의 절대규모가 감소할 것이라는 우려가 제기되고 있으나, DAC 회원국들은 기존의 ODA증액 목표 달성을 차질 없이 이행하겠다는 의지를 지속적으로 표명
  - 글렌이글스 G8정상회의 및 밀레니엄 + 5 정상회의 (2005)  
2010년까지 1,300억불, 0.36% (ODA/GNI)  
EU 15개국 2010년까지 0.56%, 2015년까지 0.7%

**KOICA**  
Korea International  
Cooperation Agency

## 개발자원 확대

✓ 2009년 기준(잠정) DAC 회원국의 ODA 총액은 약 1,200억 달러이며, 전년대비 0.7% 상승(부채탕감 제외시 6.8%), 평균 ODA/GNI는 0.31%

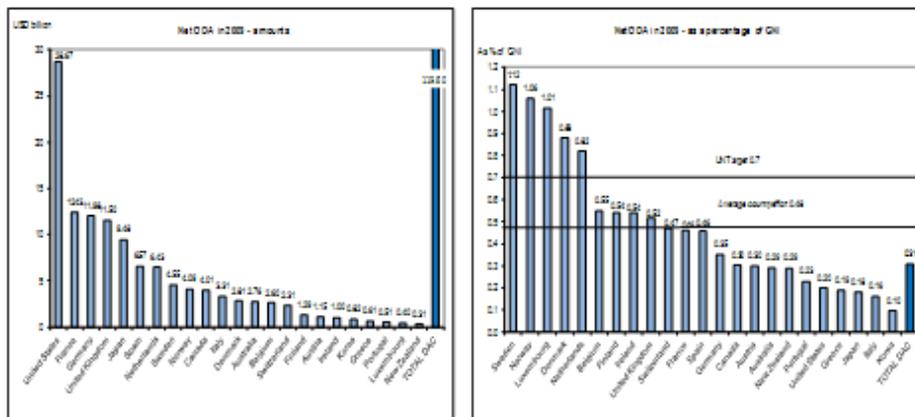
- 스웨덴(1.12%), 노르웨이(1.06%), 룩셈부르크(1.01%), 덴마크(0.88%), 네덜란드(0.82%) 등 5개국은 0.7% 목표를 초과 달성
- 최대 공여국은 미국(USD 28.7 billion), 프랑스(USD 12.4 billion), 독일(USD 12.0 billion), 영국(USD 11.5 billion) 일본(USD 9.5 billion) 등임
- 한국은 8억1,600만불로서 GNI대비 0.10% 기록 (DAC 23개 국가중 최하위이며, ODA지원규모는 19위로서 작년과 동일)
- 세계 경제 위기에도 불구하고 대다수의 DAC 회원국이 자국 원조공약을 유지

✓ 2010년에도 ODA 지속적 증가 예상 (1,260억불 (2009년 가격) 0.32% 예상)



## 개발자원 확대

NET OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE IN 2009



Source: OECD, 14 April 2010



## 개발재원 확대

- ✓ 정부는 우리의 경제력 및 국격 향상에 상응하여 국제기여 예산 (ODA+국제기구분담금)을 지속 확대 중 ('06년이후 약 3배 수준 증가)
- ➔ ODA/GNI 비율 '12년 0.15%, '15년 0.25%까지 확대 계획 ('08. 국제개발협력위)

(단위: 억원, %)

구 분	'06	'07	'08	'09	'10	증감	
				(A)	(B)	(B-A)	
•ODA 규모(B)**	4,350	6,486	8,907	10,392	13,411	3,019	29%
(ODA/GNI 비율)	0.05	0.07	0.09	0.1	0.13	0.02p	-

출처: '06-'09 OECD DAC 통계실적, '10년 국제개발협력위원회 사업계획 기준('09.12.18)



## 개발재원 확대

- ✓ 현재 개발재원 확대를 직접적으로 규정하고있는 법률은 없음
- ✓ 관련 정책 및 제도 등을 통하여 구현 중
- ODA종합개선대책(2005)
  - 원조 규모를 우리의 경제력과 국제적 위상에 걸맞게 2015년까지 국민총소득 (GNI) 대비 0.25% 수준으로 확대하는 방안 검토
- ODA증기지원전략(2008~2010) / 국제개발협력위원회 채택 (2007.7)
  - 국가정책차원에서 ODA규모 지속 확대
  - 2010년까지 ODA/GNI 0.109%로 확대
- 국제개발협력위원회의 의결
  - 제4차 국제개발협력위원회('08) 2015년까지 ODA 단계적 확대를 위한 로드맵 제시
- 기재부 국가재정운용계획(2009~2013)
  - ODA지속확대 (2012년 ODA/GNI 0.15%, 2015년 0.25%)
  - 2013년까지 2조5천억원으로 확대



## 개발자원 확대

### 영국 2006년 국제개발법 개정(안)/2010년 의회제출

#### ✓ UN이 정한 0.7% 목표를 법에 명시

- (내용) 동 법안은 2013년 부터 국민소득(GNI) 대비 0.7% ODA 목표 달성을 명시
- (목적) 영국의 국제사회에 대한 ODA 규모 확대 약속 이행에 대한 의지 천명하고 주요 공여국들에 영향을 미쳐 0.7% 목표 달성을 유도

※ 영국은 2004년 G8국가 중 처음으로 2013년까지 0.7% 목표 달성 키로 발표

Koica International  
Cooperation Agency

## 개발자원 확대

#### ✓ ODA 규모 확대 의지를 ODA기본법에 명시

- 2015년까지 0.25% 목표치 달성을 위한 연차별 재정계획 제시  
- 미달성시 대안 제시
- MDGs(2015년) 이후의 계획
- 0.7% 목표 달성에의 의지

**KOICA**  
Korea International  
Cooperation Agency

## 원조 분절화 방지

- ✓ 원조규모의 확대와 더불어 원조의 질과 효과성 제고 역시 중요하며, 이를 위해 각국은 원조체계와 조직구성의 개선 노력중
  - 미국 : 국무부 대외원조실장(부장관급)이 USAID청장 겸직
  - 일본 : 2008년 JICA와 JBIC 통합운영
- ✓ 각국의 사례를 정리하면 많은 공여국이 효과적 원조수행을 위한 단일한 ODA 추진체계(정책, 집행 기관의 일원화) 또는 통합조정체계 운영
- ✓ ODA 기본법이 제정되었으나, 부처간 이해관계 조정의 결과로 분산된 원조체계 유지 및 통합적·제도적 정책조율 장치 미흡
  - 유상(EDCF) 및 무상(KOICA)으로 크게 이원화
  - KOICA사업과 유사한 소규모 사업을 30여개 이상의 정부부처 및 지자체가 중복-분산실시



## 원조 분절화 방지

### ✓ ODA관련 법률

1. EDCF법('87)
2. KOICA법 ('91) : 국제빈곤퇴치기여금제도 포함
3. 해외긴급구호에 관한 법률('07)"
4. 다자간 국제금융기구의 가입조치에 관한 법률
5. 국제개발협력기본법('10)
6. 기타 각 부처의 법률 : ODA를 포함한 국제교류협력사업 시행의 근거
  - 교육과학기술부 과학기술기본법 (국제과학기술협력규정)
  - 행정안전부 정보격차해소에 관한 법률
  - 여성부 여성발전기본법
  - 보건복지부 한국국제보건의료재단법
  - 공정거래위원회 소비자기본법
  - 국가보훈처 국가보훈기본법
  - 서울시 대외협력기금의 설치 및 운용에 관한 조례 등



## 원조 분절화 방지

✓ 국제개발협력기본법 6조에서는 "국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다" 고 규정되어있음

▪ 이는 다른 법률에 대한 우위 규정을 담아내지 못한 바, 동 법의 제정 목적은 우리 원조체제의 분산화 및 관련 법률의 난립 상황 개선을 통한 ODA 정책 일관성과 효율성 제고

☞ 상기 제정 취지에 비추어 '개발협력에 관한 사항'에 대해서는 다른 법률에 우선 적용이 바람직

※ 해외긴급구호에 관한 법률 (2007) 제3조 (다른 법률과의 관계)  
" 이 법은 해외긴급구호에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다".  
(다른 법률) - 재난 및 안전관리기본법  
- 소방기본법 등



## 원조 분절화 방지

### 국제개발협력기본법 제 6조 수정 예시

✓ (현재) 국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다



✓ (수정) ① 이 법은 국제개발협력에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하여야 한다.  
② 국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다



## 원조 분절화 방지

### ✓ ODA기본법 시행령을 통해 무상원조 주관기관의 조정기능 강화 필요

ODA기본법 11조 (국제개발협력 시행계획의 수립)

- ① 각 시행기관은 매년 기본계획에 따라 ODA시행계획을 수립하여 주관기관에 제출
- ② 주관기관은 시행기관이 제출한 시행계획이 기본계획에 부합치 않을때 시행기관과 협의하여 조정
- ③ 주관기관은 사업중복 등으로 시행계획의 변경이 필요할 시 위원회에 제출·조정

✓기본법 11조 ②③에서 주관기관과 위원회의 조정범위 및 절차에 대한 내용이 불명확한 상황

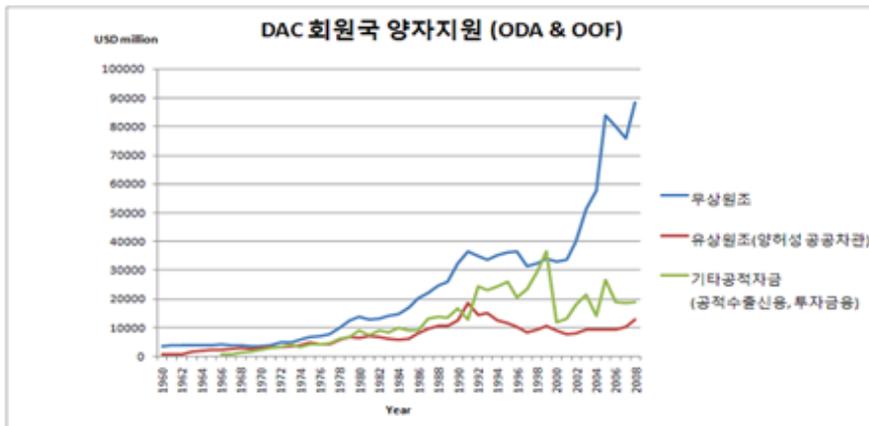
✓외교부(무상원조 주관기관)가 실질적으로 시행기관의 사업계획을 사전 검토 및 조정할 수있도록 하여 무상원조 사업간 중복 및 분절화 개선토록 함

▪ 시행계획수립과 예산 편성 과정을 연계하여 사업계획의 실효성 제고와 정부 예산의 효율적 집행에도 기여

KOICA  
Korea International  
Cooperation Agency

## 무상원조 비중 확대

### ✓개도국 부채가중 등으로 국제사회는 무상중심으로 전환



KOICA  
Korea International  
Cooperation Agency

## 무상원조 비중 확대

### ✓ 국제개발협력위원회 무상비율 제고 결정

- 'ODA 개선 종합대책(05)'에서  
『원조의 질적 제고를 위한 무상원조비율의 단계적 상향조정』  
정부방침 채택  
※ 무상원조 비중 확대는 양허율 및 언타이드율과 함께 원조의 질 제고 수단
- ODA 중기전략(08-10)에서는 낮은 무상원조 비율을 문제로 지적하고 '무상제고'를 명시 (유상원조는 국가재정운용계획상의 현 계획 수준을 유지하고 무상원조 중심 증액을 통해 무상비율 제고)

KOICA  
Korea International  
Cooperation Agency

## 무상원조 비중 확대

### 국회예산정책처 예산안 분석(안)

- ✓ 국회 예산정책처는 국제사회의 ODA 실례, 교훈, OECD 권고, DAC국가들의 ODA 전략, 무상원조의 실제적인 기대효과를 고려하여 무상원조 규모 확대를 제언(2008년 예산안분석('07.10월))
- 국제사회 동향: 유상축소 → 무상확대
  - 개도국들은 당초 개발목표 달성보다 부채부담 약순환\*으로 인한 선진국 정부재정 부담 초래(Cohen Daniel, "Grants versus Loans", '05.12)
  - \* 차관지원 → 채무부담 가중 → 채무탕감

KOICA  
Korea International  
Cooperation Agency

## 무상원조 비중 확대

- **OECD/DAC** : MDGs 추가달성을 위한 추가재원 마련은 수원국에게 부담을 덜 주는 형태로써 유상방식이 아닌 무상방식 지원을 강조
- **우리나라 對개도국 차관수요 감소**
  - 최근 아프간, 네팔 등에서 우리나라가 약속한 유상원조 지원을 무상원조로 전환요청
  - 차관지원조건을 무상에 가깝게 완화하는 조치는 유상원조 지원명분을 감소하는 효과초래
- **무상원조 국익 기여효과**
  - 수원국내 한국기업, 국가브랜드 가치제고로 기업의 수출시장 확대유리
  - 개도국내 주요인사 초청을 통해 친한 인적네트워크 구축
  - 봉사단, 전문가파견, NGO지원을 통해 글로벌시민으로서의 역량강화
- **한국형 원조모델 수립용이**
  - 우리나라의 경제사회발전 경험을 전수하는 원조형태로서 기술협력위주의 무상협력이 용이



## 무상원조 비중 확대

- ✓ 무상원조 확대방침은 있으나 구체적인 로드맵은 미확정
- 양자간 무상비율이 증가추세이나 '08년부터 무상비율이 하락  
36%('00) → 59%('03) → 69%('06) → 73%('07) → 68%('08) → 63%('09)
- ✓ 향후 국제개발협력위원회에서 기본계획(5년), 또는 ODA 중기전략(2011-13) 수립 등을 통해 확정 필요 (유무상 비율 명시하되 무상비율을 보다 증대, KOICA와 기타 부처의 상대적 규모 (비율) 등)
- ✓ ODA를 보완하는 혁신적인 추가재원 발굴
  - '07년 9월, 5년간 한시적으로 도입한 국제빈곤퇴치기여금(항공권연대기금)의 부과금 확대 및 동 제도 연장 (KOICA법 개정)
  - 향후 추가적인 혁신적 개발재원 도입 여부 검토



## 무상원조 비중 확대

✓ 무상원조의 안정적 재원확보를 위해 무상원조 일부 사업에 대해서는 유상원조와 유사한 기금형식의 사업추진도 검토

- 긴급구호 및 국제기구와의 협력사업의 경우 일반 양자사업과 달리 사전 지출규모를 확정하기 어려운 특성을 갖는 바 신속적 운용을 위해 기금으로 재원충당

✓ 이를 위해 한국국제협력단법의 운영재원 관련 조항의 수정 필요

**제15조(운영 재원)** 협력단은 다음 각 호의 재원(財源)으로 운영한다. 이 경우 제3호의 국제빈곤퇴치기여금은 개발도상국가의 빈곤 및 질병 퇴치를 위한 용도로만 사용하여야 한다.

1. 정부 또는 정부 외의 자의 출연금
2. 제18조에 따른 차입금
3. 제18조의2에 따른 국제빈곤퇴치기여금
4. 그 밖의 수입금
5. 다른 기금으로부터의 출연금

# 비구속성 원조(untied aid)확대를 위한 법제정비방안

발표자 : 김 대 식  
(한국조달연구원 연구실장)

## I.

최근 국제개발원조와 관련해 주요 현안으로 대두되는 것이 원조효율성의 문제이다. 더불어 이러한 원조효율성을 제고하기 위한 방안으로 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee; 이하 “DAC”라 함)를 중심으로 제기된 것이 원조의 비구속화 촉진이다. 우리나라는 OECD DAC에 가입하면서 향후 비구속성 원조의 확대를 위한 기본계획을 준비한 바 있으며, 2009.11에 OECD DAC에 정식회원으로 가입하면서 앞으로도 지속적으로 다른 선진 DAC회원국들로부터 비구속성 원조비율의 확대를 요구받게 될 것이다.

본 발표에서는 이에 비구속성 원조의 개념과 국제적 현황을 살펴보고, 이러한 개념이 실제 우리나라의 원조담당기관의 원조업무 수행에 있어 어떠한 의미를 부여하는지, 그리고 비구속성 원조의 확대와 발맞추어 우리나라 관련 법령을 비롯해, 우리나라 원조기관의 조달관련 규정이 어떻게 새로이 정비되어야 하는 지 검토해 보고자 한다.

## II. (Untied Aid)

### 1. 개념

1961년에 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee; 이하 “DAC”라 함)가 만들어지면서, OECD 회원국 원조노력의 효과제고에 대한 논의가 본격화되었는데, 그 논의 중 중요 테마가 비구속성 원조(Untied Aid)의 확대였다. 1972년 OECD DAC는 원조재원에 대한 조달처의 범주에 따라 원조를 비구속성(Untied), 부분적 구속성(Partially United), 구속성(Tied) 원조로 구분하기 시작하였는데, 구속성 원조란 “수원국이 조달하는 수입물자와 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 경우를 말하며, 차관을 제공하면서 물자와

기자재, 용역의 구매계약을 반드시 차관공여국가의 기업과 체결하도록 제한”하는 조건부 원조이며, 비구속성 원조는 위와 같은 조건이 없는 것으로 실질적으로 모든 국가가 조달처가 되는 경우이고, 부분적 비구속성은 위의 두 형태가 결합된 것으로 조달처를 지역개발기구의 표준절차를 따르는 회원국 또는 공여국에 제한된 수의 특정 국가로 제한하는 경우를 일컫는다.<sup>1)</sup>

결국, 비구속성 원조는 원조가 진행 중에 필요한 물품이나 서비스를 모든 국가들로부터 자유롭게 조달할 수 있도록 하는 것으로, 공여국(donor country)으로부터 해당 물품이나 서비스를 조달하도록 제한이 된 원조형태인 구속성 원조(tied aid)의 반대 개념이라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

공여국이 자국의 수출을 촉진시키고 경제적 이익을 얻기 위해 자국 물품 및 서비스로 원조를 집행하는 형태의 구속적 원조가 수원국의 경제발전을 왜곡시키고 수원국의 부담을 증가시킨다는 우려<sup>3)</sup>를 서로 공유하면서 수년에 걸친 논의를 통해, DAC는 수원국들 중 최빈국(Least Developed Countries; 이하“LDC”라 함)에 대하여는 원조자금을 지원받아 물품 및 서비스를 조달할 때 자유롭게 쓸 수 있도록 하는 구속성이 없는(untied) 개발원조를 원칙으로 하는 2001.4에 권고안(DAC Recommendation on Untying ODA to LDCs and HIPC)s<sup>4)</sup>을 공표하였고, 이 공고안은 2006.3에 수정안<sup>5)</sup>을 거쳐, 2008.7에 새로운

1) 김은미 외, 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향연구, 한국국제협력단, 2010.5, 38쪽.

2) 관련 원문은, “Since its creation in 1961, the OECD Development Assistance Committee (DAC) has discussed ways to improve the effectiveness of its Members’ aid efforts. One major issue has been whether aid should be freely available to buy goods and services from all countries (that is, “untied aid”), or whether aid should be restricted to the procurement of goods and services from the donor country (that is “tied aid”).”<[http://www.oecd.org/about/0,3347,en\\_2649\\_18108886\\_18464891\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_18108886_18464891_1_1_1_1,00.html)> 참조.

3) 김은미 외, 앞의 책, 38쪽.

4) 25 April 2001, DCD/DAC(2001)12/FINAL

5) 15 March 2006, DCD/DAC(2006)25 & DCD/DAC/M(2006)3

공고안<sup>6)</sup>으로 공표되었는데, 2008.5부터는 DAC에 의해 비최빈국이지만, 고채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries: 이하 “HIPC”라 함)인 경우로 까지 비구속성 원조원칙이 확대되었다.

## 2. 현 황

<표 1>에서 보면, 선진국으로 구성되어 있는 OECD DAC 회원국들은 상당히 비율의 비구속성 원조를 살펴볼 수 있다. 즉, 국제사회에서는 비구속성(언타이드) 원조가 확고히 정착하여 DAC 회원국 평균(‘07년) 비구속성 원조비율은 약 76%이다.

<표 1> 2007년 DAC 회원국 비구속성 원조 비율

공여국명	비구속화 비율			Untied aid ratio
	모든 개도국 대상	최빈개도국 대상	비최빈개도국 대상	
룩셈부르크	100.0	100.0	100.0	100.0
영국	100.0	100.0	100.0	100.0
노르웨이	99.9	100.0	99.9	99.9
스웨덴	98.2	96.5	98.8	98.4
호주	95.8	97.6	95.1	96.7
아일랜드	95.1	100.0	89.2	96.6
벨기에	92.3	99.7	86.6	94.4
프랑스	89.8	87.9	90.3	92.8
덴마크	87.6	94.0	83.5	92.2
스웨덴	86.3	97.0	83.1	91.6
핀란드	84.9	97.5	75.3	90.7
뉴질랜드	84.7	81.3	86.3	87.8
네덜란드	77.8	98.9	70.5	85.6

6) 25 July 2008, DCD/DAC(2007)41/REV1 & DCD/DAC/M(2008)5

우리나라 공적개발원조(ODA) 관련법제의 현황과 발전

공여국명	비구속화 비율			Untied aid ratio
	모든 개도국 대상	최빈개도국 대상	비최빈개도국 대상	
오스트리아	76.1	90.0	75.4	82.5
일본	75.2	86.3	72.5	77.5
독일	73.2	80.1	72.0	81.9
캐나다	68.8	84.9	59.5	75.1
스페인	66.5	75.7	65.3	77.6
미국	62.9	74.8	58.5	66.8
이탈리아	52.2	52.5	52.2	83.5
포르투갈	38.2	91.1	23.6	64.2
그리스	12.6	86.7	3.5	56.5
<b>평균(EC 제외)</b>	<b>76.0</b>	<b>86.0</b>	<b>72.8</b>	<b>82.1</b>

\* 자료출처: OECD CRS database

반면, 우리나라의 비구속성 원조 비율은 24.7%('07년)에 불과하여 국제동향에 크게 미흡한 실정이다.

<표 2> 2007년 DAC 회원국 대비 한국 비구속성 원조 비율

2007년	전체	최빈국	고채무빈국
DAC 평균(%)	76.0	86.0	n/a
한국 양자원조(%)	24.7	19.9	18.8
무 상(%)	26.1	18.1	7.5
유 상(%)	24.2	20.2	20.4

\* 자료출처: OECD CRS database / 한국국제협력단(이하 “KOICA”라 함)

### 3. 2008년 DAC 비구속성 원조 권고안에 따른 비구속성 원조 실시 목적 및 비구속화 추진시 고려사항<sup>7)</sup>

DAC의 비구속성 원조 추진의 목적은 ① 개도국과의 조화롭고 효율적인 파트너십의 구축, ② 개발원조상 수원국의 주인의식과 책임의식 강화, ③ 원조 효율 제고를 위해 비구속성 원조 증대를 요구하는 수원국과 기타 국가들에 대한 적극적 대응, ④ 국제경제에의 융화를 증진하려는 수원국의 폭넓은 노력에 기여 등이다.

한편, 이러한 비구속성 원조 추진시 효율성, 정직성 및 투명성과 함께 원조 관련 조달에 있어 수원국의 책임성을 제고하는 것이 동 제도의 핵심적인 고려 사항이며, 수원국에서의 역내 조달 비중의 제고 또한 공동 목표이다. 다만, 이러한 비구속성 추진시 DAC 회원국의 재량권은 인정되어야 한다.

또한, 투명성의 제고를 위해 원조사업에 대한 사전고지를 행하며, 타 회원국이 동 권고의 범위에 해당하는 비구속성 원조에 관해 더 많은 정보나 설명을 요구하는 경우 신속하고 명확하게 이에 응해야 하고, 이러한 정보는 DAC에게도 제공되어야 한다.

---

7) 25 July 2008, DCD/DAC(2007)41/REV1 & DCD/DAC/M(2008)5

#### 4. 연간 이행평가 보고서의 평가 항목<sup>8)</sup>

매년 DAC는 회원각국의 비구속성 원조 추진 현황을 담은 보고서를 작성하는데, 그 평가 항목은 다음과 같다.

- ① 비구속화 권고가 ODA 실행상 양, 질, 방향성에 미친 영향 산정
- ② 기술협력투자 및 식량원조와 관련된 회원국 정책의 확립
- ③ DAC 회원국간 공동협력을 증진하는 측면에서의 동 권고 이행상황 검토
- ④ 비구속성 원조에 대한 DAC 회원국의 조달 관행 및 경향 파악
- ⑤ 수원국 지역에서의 조달능력을 제고하고 원조 관련 조달시 수원국 지역 기업의 접근성이 제고되었는지 평가

#### 5. 2008년 DAC 비구속성 원조 권고안에 따른 비구속성 원조 실시의 범위

2008년의 DAC 비구속성 원조 권고 수정안은 비구속성 원조 실시의 범위와 관련하여 다음과 같은 내용을 제시한다.

---

8) 실제 연간보고서 부록 내용의 검토를 통해 평가요소를 구체적으로 살펴보면, ① 전년도 양자개발원조의 구속성 정도(구속성/비구속성 각각의 비율과 전체 ODA에서 기술협력이 차지하는 비율), ② 전전년도 양자적 LDCs 개발원조의 비구속성 원조 비율(전체 양자적 LDCs 개발원조에서 비구속성 원조의 비율), ③ 2002년 이후 전년도까지 LDCs에 대한 ODA 계획의 DAC 공고란 공표(공고 전체 금액 및 공고 횟수), ④ 2003년 이후 전전년도까지 개발원조 조달계약 요약(전체 금액 및 공고 횟수), ⑤ 전전년도 체결된 개발원조 조달계약의 지리적 구분(공여국, 기타 비 DAC 회원 OECD 회원국, LDCs를 제외한 개도국으로서 HIPC, LDCs 국가 등등의 각각의 국적 공급자가 체결한 계약의 총액 및 횟수) 등이다.

<표 3> DAC 비구속성 원조 기준(2008년의 DAC 비구속성 원조 권고)

실시대상	제외대상
<p>① 투자 프로젝트 : 건축, 기자재 - 10억원(SDR70만)이상</p> <p>② 물자지원 : 10억원(SDR70만)이상</p> <p>③ 개별 IRTC 사업 : 1.9억원 (SDR13만) 이상 - 개발조사중 기초·실시설계, 특정 사업 관련 종합계획(마스터플랜 수립 등)</p> <p>※ 상기 ①~③항목 관련 LDCs, HIPCs 국가에 대해서는 규모와 관계없이 비구속화 권고</p> <p>④ 현금 지원(비구속성 원조로 간주) - 긴급구호 및 그 밖의 목적 현금지원</p> <p>⑤ NGO 및 국제기구 협력사업 지원 - 현금으로 지원할 경우 비구속성 원조로 간주</p>	<p>① FTC(Free-standing Technical Cooperation) - 개도국 역량강화를 위한 인력협력(연수, 봉사단, 전문가) - 개발조사 사업 중 타당성 조사 및 대규모 투자를 목적으로 하지않는 종합계획 - 개도국 개발 관련 연구 - 기술협력(TC) 프로젝트</p> <p>② Food Aid(식량원조)</p> <p>③ 행정성 경비</p>

\* 자료출처: 25 July 2008, DCD/DAC(2007)41/REV1 & DCD/DAC/M(2008)5 / KOICA

## 6. 우리나라의 원조 비구속화 계획

우리나라의 2009.5 제5차 국제개발협력위원회에서는 향후 2015년까지 전체 비구속성 원조 비율을 75% 이상(무상원조는 2012년까지 75%, 2015년까지 100%, 유상원조는 2012년까지 40%, 2015년까지 50%)까지 높이고, 최빈국·고채무빈국 대상 비구속성 원조 비율을 90% 이상(무

상원조는 2012년까지 100%, 유상원조는 2012년까지 80%, 2015년까지 90%)으로 제고하는 비구속성 원조 계획을 확정하였다.

### Ⅲ. 가

#### 1. 제도의 취지에 따른 일반적 의미

구속화된 원조의 경우는, 국산부품의 사용, 기술 사용허가, 투자요건, 연계무역, 또는 유사한 요건을 통해 국내 개발을 장려하거나 국제수지 계정을 개선하기 위하여 사용되는 조치로서 WTO 정부구매협정(WTO Agreement on Government Procurement; 이하 "GPA"라 함) 제16조상 금지되어 있는 대응구매(Offsets)와 유사한 내용을 지닌다. 따라서 구속성 원조에서 비구속성 원조로의 전환은, 공여국의 원조담당기관이 자체의 조달시스템을 이용시에 원조관련 조달시 국내공급업체와 더불어 해외공급업체에게도 기회를 공평하게 제공해야 한다는 의미를 내포하고 있다. 즉, 원조관련 조달에 있어 국제경쟁입찰의 필요성이 커지게 된다.

이러한 DAC 권고(Recommendation)는 국제법상의 법적 의무를 창설하지는 않지만, 매년 그 권고이행 정도를 검토하는 보고서를 통해 회원국에 대해 사실상 간접적으로 권고내용의 이행을 강제하는 형태로 시행되고 있다.

앞에서 밝힌 2008년 DAC 비구속성 원조 권고안에 따르면, 현재 우리나라의 무상원조 담당기관인 KOICA가 실시하는 일정 금액 이상의 프로젝트 사업(직업훈련원 건축, IT 인프라 구축 등)은 투자 프로젝트로 분류되어 비구속화 및 국제입찰의 대상이 된다.<sup>9)</sup>

9) 그 외 건축이 포함되지 않고, 총사업비 대비 기자재 지원비율이 낮은 순수 역량강화 사업은 비구속화 제외 대상인 FTC로 분류되며, 해외봉사단파견, 국내초청연수, 전문가파견 등의 기술협력, 대규모 민간투자를 목적으로 하지 않는 타당성조사

또한, 우리나라의 수출입은행이 담당하고 있는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund; 이하 “EDCF”라 함)을 통한 유상원조의 경우, 낮은 수준이기는 하지만 유상의 원조를 실시하면서 공여국의 공급업체를 조달원으로 한정하는 것은 수원국에게 큰 부담이 되므로 무상원조에 비해 상대적으로 비구속화의 필요가 크기 때문에, 이러한 원조에 따른 관련 조달에 있어서도 국제입찰 실시의 필요성이 제기될 수 있다.

한편, DAC의 권고에 따르면 수원국의 주인의식을 제고하기 위해 수원국 조달 시스템 사용하여 원조관련 조달집행시 비구속성 원조로 간주되기 때문에, 수원국 조달 시스템 발전 정도에 따라 수원국의 조달시스템을 이용하여 조달할 상황도 고려해야 한다.<sup>10)</sup>

이와 더불어, 공여국의 수원국 현지사무소 또는 공관을 통한 현지조달의 경우, 계약이 소규모이기 때문에 국제경쟁입찰이 비용효과적이지 않은 경우(SDR 700,000 이하)를 전제로, 국제경쟁입찰을 실시하지 않고, 수원국 조달 시스템을 사용하지 않는 상황에서 공여국이 직접 현지 조달을 실시할 경우 입찰 자격에 국적 제한을 두지 않고 가능한

(F/S), 식량원조, 행정성 경비 또한 또한 비구속화 제외 대상이다. 개별 프로젝트내 전문가 파견, 국내초청연수도 비구속성 예외 대상으로 간주될 수 있으나, 일괄입찰시 비구속화의 대상이 된다.

10) 원조의 집행을 위한 수원국 조달시스템 이용은 대부분의 수원국 조달시스템이 투명성, 공정성 등이 아직까지 완비되어 있지 않으므로, 원조시 사전적이나 동시에 수원국 조달개혁 지원 사업이 이루어지기도 한다. 세계은행은 2007.6 방글라데시에 개발도상국 조달개혁 지원 사업인 Public Procurement Reform Project II를 실행하는 것과 관련하여, 국제개발협회(IDA)로부터 총 2천 5백만 달러의 차관을 방글라데시가 제공받는 것을 승인하였는데, 이 조달개혁 사업은 조달 관리·감독의 개선, 숙련된 조달전문 인력양성, 전자정부조달의 도입, 투명한 조달절차를 목표로 진행되었다. 이 계획은 시민사회, 민간 전문가 들의 참여를 통해 공공 조달시스템의 효율극대화를 위한 인식을 제고하는 성과를 목표를 하고 있으며, 특히 개발도상국 공공조달관행에서의 비효율, 열악한 금융관리, 부패, 공무원 서비스의 낮은 질 등이 조달 비용을 가중시키고 이로 인해 사적 부문에서의 발전이 저해되는 문제점이 방글라데시에 나타나고 있어, 이러한 악순환을 개선해야 할 필요성이 이 사업의 동인이 되었다(김대식, 조달정책동향(2007.7, Vol.11), 48쪽 참조).

공개·투명·경쟁적 조달 실시 경우도 비구속성 원조를 간주될 수 있다. 이러한 경우 영어 및 현지어로 수원국 내에 입찰 공고를 실시하고 모든 국적의 기업이 참가가능하다는 것을 명시하는 조치 등이 수반될 필요가 있다.

## 2. 국제경제법적 의미

과거 다양한 무역장벽을 통해 자국산업을 배타적으로 육성해온 선진국과 자국산업 육성의 기회를 제대로 활용하기 전에 자유무역을 향한 시장개방의 압력을 받고 있는 개도국간의 해묵은 대립문제와 마찬가지로, 과거 자국 공급업체만이 제한적으로 관련 조달에 참여하는 배타적 구속성 원조를 통해 많은 선진국들이 개발원조 자금을 사실상 자국내로 흡수해왔다. 이러한 과거의 상황과 달리, 최근 국제원조의 비중을 획기적으로 확대하려 추진하면서도, 비구속성원조의 원칙하에 본국 공급자만의 자국 원조 프로그램 조달참여는 제약을 받게 되는 것이 우리나라의 현실이다.

현재 세계 각국은 최근 WTO 정부조달협정(GPA)와 같은 다자정부조달 시장개방에 적극적으로 참여하면서 또한, FTA 등을 통한 양자정부조달 시장개방에도 적극적으로 관심을 기울이고 있다. 우리나라도 WTO 정부조달협정(GPA)에 적극적으로 참여하면서, 한·미 FTA, 한·EU FTA 정부조달부문 협상에서도 양자정부조달 시장개방에 지속적으로 노력을 한 바 있으며, 국제연합(UN), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB) 등의 국제기구 조달시장 진입에 상당한 관심을 가지고 있다.<sup>11)</sup>

---

11) 이와 별론으로, 국제개발은행에 우리나라가 선택한 trust funds는 현재도 모두 untied로 제공되기는 하나, 어떤 형태로든 우리나라가 사용처에 대한 간섭이 가능하므로, 이들 개발사업발굴 및 타당성 조사사업에 국내 전문가들을 참여시켜 우회적 형태로 국내 업체의 개발원조 사업기회를 제고하자는 논의도 가능하다. 다만, 최근에는 International Organization Fund와 함께 Local Organization Fund가 많아졌기 때

수원국내 지역조달 확대도 추구하지만, 원칙적으로 국제경쟁을 지향하는 국제원조의 비구속화는, 이러한 국제적 정부조달시장의 자유경쟁원칙 심화의 한 양상으로 평가할 수도 있을 것이다.

#### IV. (untied aid)

##### 1. KOICA 국제조달지침 제정 사례

KOICA는 무상원조 조달집행과 관련하여 ‘대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정’을 두고 있으며, 특히 최근 비구속성 원조 확대를 위해 기존 ‘국제입찰에 관한 기준’을 대체하는 ‘국제조달지침’(International Procurement Guideline)을 새로이 마련하였다.

동 지침은 조달계약방식의 선택과 관련하여, 본부입찰과 현지입찰, 수원국 조달시스템 이용의 기준을 규정하고, 수원국의 주인의식제고를 주요한 판단기준으로 포함시킴으로써 수원국 조달시스템의 활용을 강조하는 Paris Declaration의 취지를 반영하였다. 또한 수원국 조달시스템의 이용과 관련된 절차를 포함시켜 동 제도의 남용을 억제하고 수원국 조달역량이 당해 계약을 수행하기에 적절한지 평가를 거치도록 하였다. 또한 입찰공고와 관련하여, 기존에 입찰일 10일전 공고에서, 40일전 공고원칙(긴급시 단축가능)으로 변경하였다.

한편, 입찰문서(Bidding Documents)에 대해서도 영어로 제공할 수 있도록 하고, 특히 입찰보증과 관련해 동일한 보증내용의 기존 양식도 허용하면서도, 별도로 보증서 양식을 제공하여 통일성을 기하도록 기존 제도를 보완하였다. 또한 기존의 전자조달시스템 입찰방식에서 국제입찰에서는 서면접수를 원칙으로 하고, 입찰문서의 제공도 본부국

---

문에, 볼리비아 등을 제외한 페루, 칠레 등의 개도국은 구속화된 형태의 원조에 대해 별다른 관심을 보이지 않는 중남미의 경우처럼, 그러한 논의의 제한사항도 고려해야 한다.

제입찰은 본부전자시스템을 통한 제공을 하나, 현지사무소 국제입찰에서는 서면제공 방식을 병행토록 하며,<sup>12)</sup> 입찰서 접수도 우편을 포함한 서면 접수도 허용하였다.

입찰적격심사와 관련하여, pass/fail 형식의 사전적격심사(PQ) 기준을 도입하고, KOICA 협력업체 등록심사과정은 생략하여 간소한 입찰등록신청서 제출로 대체하였다.<sup>13)</sup>

## 2. 국내 원조 관련 법령에 관련 비구속적 원조 집행 근거 규정의 마련

DAC 가입을 통한 비구속적 원조실시의 국제적 의무와는 별도로, 국내법적으로 비구속적 원조를 입법화해 의무화하는 것은 지금 단계에서는 바람직하지 않을 것이다. 이는 국제경쟁의 의무를 준수해야 하면서도 개발원조시장에서 우리 기업이 어느 정도 합리적 기회를 획득하도록 해야 하는 우리나라의 이중적 상황과 충돌되며, 무엇보다도 비구속적 원조에 관한 DAC의 대응은 아직까지 권고 사항에 대한 이행검토 수준이라는 것도 의미를 지닌다.

앞서 언급한, 비구속성 원조에 따른 국제입찰의 확대, 수원국 조달시스템의 이용, 현지입찰의 활성화의 내용을 포섭하는 형태로 유상 및 무상원조와 관련된 법률이 정비되어야 한다.

이와 관련하여 먼저, KOICA가 체결하는 계약이 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’(이하 “국가계약법”이라 함)의 적용을 받는다

12) 실무적으로 KOICA는 전자조달시스템을 중심으로 조달제도를 운영하고 있으나, 해외공급업체의 조달제도 참여확대와 더불어, 해당 업체의 진정성이나 인증 문제를 해결함이 어려운 과제로 대두된다. 따라서 국제입찰의 확대와 더불어, 국내의 참여업체에게는 전자조달시스템을 계속 시행할 수 있으나, 해외공급자에게는 일반문서를 통한 참여를 허용하는 과도기적 제도 운영이 필요하며, 공급업체의 등록절차에서 업체의 진정성을 최대한 확인하여야 한다.

13) 예를 들어, 기존 조달협력업체 등록신청시 법인인감을 날인하게 되어 있거나, 업체등록심사서에 산업훈장 포상 등 업체표창을 반영하는 등 많은 내용이 국내공급자를 대상으로 규정되고 있어 정비하였다.

고 볼 것인지 문제된다. KOICA는 독립된 법인격을 갖고 자신의 이름으로 계약을 체결한다는 점에서 ‘국가’를 당사자로 하는 ‘국가계약법’이 그대로 적용된다고 보기 힘든 점이 있는 것은 사실이다. 그러나 KOICA가 외교통상부의 지휘를 받고 있고, 조달계약에서 공공재정을 사용한다는 점에서 국가기관에 준하는 지위를 갖고 있으므로 최소한 국가계약법이 준용된다고 보는 것이 타당하다. OECD DAC의 기준에 맞추어서 KOICA 규정들을 정비하고 Procurement Guideline을 제정할 경우에 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’(이하 “국가계약법”이라 함) 등 규정들과의 관계를 어떻게 설정할 것이냐가 문제된다.

현재 국가계약법 제4조 제3항에서는 각 중앙관서의 장 또는 제6조의 규정에 의하여 위임, 위탁 등을 받아 계약사무를 담당하는 공무원은 계약의 목적, 성질을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 ‘대통령령’에 따라 국제입찰에 의하여 조달할 수 있다. 그런데 현재 KOICA의 국제입찰은 행정규칙에 해당하는 ‘대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정’에서 규율하고 있다. 따라서 일단은 한국국제협력단법 시행령 등 대통령령에서 비구속성 원조에 따른 국제입찰에 대한 근거규정을 두는 것이 필요하다. 또한 ‘대외경제협력기금법’을 근거로 수출입은행을 통해 시행되는 유상원조의 경우에도 동법 시행령 등에 비구속성 원조에 따른 국제입찰에 대한 근거규정 마련을 검토하여야 할 것이다.

하지만, 궁극적으로 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하기 위해 마련된 국제개발협력기본법에, 비구속적 원조 제고를 위한 조달집행의 기본방향을 천명하고, 관련 조달에 있어 DAC 기준에 따른 국제입찰, 수원국 현지입찰 및 수원국 조달시스템 이용의 법적 근거를 마련하는 것이 필요할 것이다.

## 토 론 문

박 환 일

(경희대 법학전문대학원 교수)

김대식 박사는 2009년도 KOICA 용역과제의 연구책임자로서 우리나라가 OECD 회원국으로서, 또한 작년 말 가입한 DAC 회원국으로서 비구속성 원조(untied aid)를 확대해야 하는 필요성과 당위성에 대하여 잘 설명해 주셨다.

여기서 제기되는 질문은 다음과 같이 간추릴 수 있다.

첫째, DAC 회원가입을 계기로 조만간 시행을 앞둔 국제개발협력기본법 등에 이러한 원조양태를 입법화할 필요가 있는가.

둘째, KOICA가 체결하는 계약도 상대방의 국적 여하를 막론하고 ‘국가’를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)의 적용을 받는가.

셋째, 구체적으로 개발협력(ODA) 활동은 어떠한 내용의 규율을 받게 되는가.

### 1. 국내 입법화의 필요성 검토

현 단계에서는 바람직하지 않다는 김대식 박사의 의견에 동의한다.

국제개발협력기본법은 제1조(목적)에서 “국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정”하는 법률이지 현재 KOICA와 수출입은행 2개에 불과한 우리나라의 개발원조(ODA) 대상기관을 직접 규율하기 위한 법은 아니기 때문이다. 오히려 이들 기관을 감독하는 주무관청이 외교통상부와 기획재정부로 나뉘어 있어 정부 내의 정책협조 내지 공조가 필요하다고 본다.

## 2. 국가계약법의 적용 문제

이 문제에 관해서는 적극설과 소극설로 나뉜다.

양자간 개발협력(bilateral ODA) 중 무상협력은 KOICA, 유상협력은 수출입은행이 담당하는데 이들 기관은 각기 외교통상부와 기획재정부의 예산지원과 업무감독을 받으며, 그에 따른 감사원 감사도 받아야 한다.

따라서 비구속성 원조의 제공은 국가예산이 보다 효율적으로 사용되어야 한다는 견지에서 마땅히 규제가 행하여져야 한다는 견해(적극설)가 있다. 그리 함으로써 자의적인 원조의 집행을 방지할 수 있다고 한다.

반면 국가계약법은 그 적용대상이 국가이지 국가와 별개의 법인격을 갖는 KOICA는 직접 적용을 받지 않는다는 견해(소극설)가 있다. 본래 국가계약법은 정부기관이 각종 조달구매행위(inbound)를 함에 있어 계약과정에서의 부정과 비리를 방지하고 주요 사항을 표준화, 정형화하는 데 중점을 두고 있으므로 해외에서 효율적으로 ODA를 집행(outbound)해야 하는 경우에는 원칙적으로 적용이 없다고 생각한다. 더욱이 계약 상대방이 외국인, 외국기업인 경우에는 관할권(jurisdiction)의 문제로 실효성을 거둘 수 없으며, 그 위반 시에도 국제관계상 효력을 부인하기 어려울 것이다.

요컨대 ODA 활동에 국가계약법이 직접 적용되는 것은 아니지만, 경쟁입찰, 투명성, 공정성 등의 원칙은 준수할 필요가 있다고 본다.

## 3. ODA 활동의 규율

그렇다고 ODA 활동이 치외법권적인 특혜를 받는 것은 아니다.

모든 ODA 활동은 일정한 지도원칙(Guiding Principles)에 의거하여 계약 베이스로 이루어지게 된다. KOICA의 경우 ‘대외무상협력사업에

관한 조달 및 계약규정'에 의하여 국제입찰을 실시하고 있는 바, 비록 내규이지만 국가계약법, MDGs, DAC 지도원칙 등 국내외 규범에 입각한 규정을 두고 있다. 이러한 사정은 대외경제협력기금법에 의거하여 수출입은행을 통해 시행되는 유상원조의 경우에도 마찬가지이다.

이미 국제개발협력기본법이 제정되었으므로 이 법에 비구속성 원조의 기본방향을 천명하고 DAC 지도원칙에 따른 기준을 제시하는 정도의 규율은 무방하다고 본다. 왜냐하면 이와 같이 법으로 원칙과 기준을 정해 놓고 ODA를 실시한다면 한국이 뒤늦게 참여하였지만 투명하게 ODA를 시행한다는 인상을 DAC 회원국은 물론 수원국들에게도 심어줄 수 있기 때문이다. 그러나 국제원조기구나 주요 회원국들의 업무처리방식을 벤치마킹하여 지나치거나 모자란 규제는 피하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 DAC ODA는 현재 국제적인 차원의 규범(international regime) 적용을 받고 있다. 즉, 2001년에 유엔이 마련한 '새천년개발계획'(Millenium Development Goals: MDGs)을 중심으로 한 'ODA 레짐'을 따라야 하는데, 이는 규범화된 국제관습이라 할 수 있다. MDGs는 평화·안보·군축, 개발 및 빈곤퇴치, 환경보호, 인권과 민주주의 등 8개 분야에 걸친 세부목표를 설정하고 있다. ODA 레짐은 1961년에 DAC가 창설된 이후 국제사회의 필요와 이에 부응하는 DAC 회원국들의 제안·협상·동의를 통해 발전해 왔다. 그러므로 우리나라는 DAC 회원국으로서 ODA 레짐을 앞장서 준수하고 시행해야 할 책무가 있다고 하겠다.

그 밖에 유념해야 할 사항은 미국의 해외부패방지법(Foreign Corrupt Practices Act: FCPA)과 같은 청렴규정(Integrity provisions)이 시행될 수 있도록 만전을 기해야 할 것이다.

# 원조효과성제고를 위한 평가관련 법제정비방안

발표자 : 이 태 주

(한성대학교 문화인류학과 교수, ODA Watch  
대표)

## 왜, 원조 평가가 중요한가?

- ◆ 더 좋은 원조(better aid)를 위해
- ◆ 올바른 원조(보편윤리와 인권 신장)
- ◆ 책임 증대(국민 세금)-투명성과 효율성
- ◆ 지지기반(public support)
- ◆ 평가-피드백을 통한 원조 개선과정
- ◆ 수원국과의 의사소통 개선
- ◆ 개도국 지식정보 축적과 공유

## 원조 효과성 제고를 위한 평가 원칙

- ◆ DAC 권고-평가관리제도 구축/공정성, 독립성, 신뢰성, 실용성/수원국 참여/평가피드백
- ◆ 평가기준-적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성
- ◆ 주요 평가 목표-MDGs(개발목표)
- ◆ 파리선언(오너십, 일치, 조화, 성과관리, 상호 책임성)
- ◆ 아크라선언(역량개발, 파트너십, 투명성, 책임성)

## 평가 관련 법제 현황-기본법

- ◆ 제13조(국제개발협력에 대한 평가) ①위원회는 국제개발협력 사업의 성과에 대한 국민의 이해와 국제개발협력 사업 시행의 투명성을 제고하기 위하여 국제개발협력 평가지침을 마련하고 관련 정책 및 사업의 추진실적을 평가한다.
- ◆ ②위원회는 제1항의 평가결과를 매년 6월 30일까지 국회에 보고하여야 한다.
- ◆ ③제1항과 제2항에 따른 평가의 기준, 방법, 국회에의 보고 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 국제협력위원회규정

- ◆ 제2조(기능) 국제개발협력위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
- ◆ 4. 국제개발협력의 평가에 관한 사항
- ◆ 제10조(운영세칙)위원회 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

## 국제개발협력 통합평가지침

- ◆ 제1조(목적)효과성과 효율성 제고, 책임 있는 이행과 국민 지지기반 확보
- ◆ 제3조(평가원칙)공정성, 독립성, 신뢰성,유용성
- ◆ 제4조(평가기준)적절성,효율성,효과성,영향력,지속가능성
- ◆ 제5조(평가종류)정책전략평가,국별평가,분야별평가,주제별평가,형태별평가,프로젝트프로그램평가
- ◆ 제6-8조(통합평가소위원회)
- ◆ 제9-10조(평가협조기관)
- ◆ 제11조(연간통합평가계획수립)
- ◆ 제12조(평가실시)
- ◆ 제15조(평가결과공개)
- ◆ 제16조(평가결과반영)
- ◆ 제17조(평가보고회개최)

## 평가 법제의 문제점

- ◆ DAC가 권고하고 있는 평가관리제도/공정성,독립성,신뢰성,실용성/수원국 참여/평가 피드백이 아직 마련되지 못함
- ◆ 특히 독립적 평가기구 부재와 수원국과의 공동평가(joint e.)가 이루어지지 못함
- ◆ 평가 결과의 공개와 투명성도 보장되고 있지 못함
- ◆ 법 13조3항에서 위임한 평가기준, 방법, 결과 회보고 등에 관하여 시행령에 정하도록 함

## 평가법제 정비 방안

- ◆ 독립적 평가 전담기관(국제개발협력위원회-실무위원회-통합평가소위원회)-총리실이 원조평가와 개선에 전담하고 민간 전문가로 구성된 평가소위 활용(주관기관,시행기관의 자체평가는 독립성 원칙에 반함)
- ◆ 평가 전문인력(민간 전문가로 평가전문 인력 풀을 구성하고 평가 컨설턴트 활용)-국별,섹터별,형태별, 통합, 정책분야 등)

## 선진국의 평가법제

- ◆ 독립적 평가전담 부서(인사, 재정 독립)
- ◆ 수원국과의 공동평가 확대
- ◆ 평가 결과 공개와 정책 반영
- ◆ 관계 장관과 국회 보고
- ◆ 재외공관과 수원국 통해 피드백
- ◆ 평가 전문인력과 외부 컨설턴트 활용

## 평가법제 정비 방안

- ◆ 수원국 참여-수원국 또는 제3국, 국제기구와의 공동평가 원칙 확대 필요함
- ◆ 평가기준-DAC 5개 기준 외에 아동권리 등 인권과 양성평등, 지속가능한 발전, 민주적 옌서십 등 평가기준 보완 필요
- ◆ 국회 보고-국별평가와 정책평가 등 주요 평가결과 및 피드백(개선) 사항을 국회보고
- ◆ 정보공개-모든 평가결과와 평가관련 정보의 DB화 및 공개 원칙

## 토 론 문

김 대 인

(이화여대 법학전문대학원 교수)

평가와 관련된 주요쟁점에 대해서는 이태주 교수님께서 잘 정리해주셨기 때문에 이하에서는 세 가지 점만을 지적하고 함.

### 1. 평가중첩문제의 해소

현재 국제개발협력기본법 제13조에서는 국제개발협력위원회에서 평가를 실시하는 것으로 되어 있음. 그런데 한국국제협력단법 제23조를 보면 외교통상부장관이 국제협력단의 업무에 대해서 지도, 감독을 할 수 있는 권한을 갖고 있음. 이러한 지도, 감독권한에는 평가권한까지 포함된다고 해석할 여지가 있음. 이렇게 볼 경우에는 국제개발협력위원회의 평가와 외교통상부의 평가가 중첩될 가능성이 존재함. 평가와 관련하여 양 기관의 역할분담을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 필요함.

### 2. 사전평가의 중요성

사후평가 뿐만 아니라 사전평가가 중요함. 사전평가와 관련하여 우리나라가 비교우위가 있는 분야가 무엇인지를 발굴하는 작업이 필요함. 예를 들어 법제정비지원사업의 경우에 우리나라가 이런 분야까지 진출하는 것이 과연 바람직한지, 만약 이 분야에 진출한다면 어떤 법에 주로 초점을 맞추어 진출하는 것이 바람직한지에 관한 평가가 이루어져야 함. 이러한 평가작업은 법률전문가만 해서는 안 되며, 다른 분야의 ODA 전문가들이 함께 참여해야 할 것임.

### 3. 조달평가의 필요성

사업에 대한 평가 뿐만 아니라 사업에 부수하여 이루어지는 조달에 대한 평가가 함께 이루어질 필요가 있음. 조달은 실제 사업비가 지출되는 지점일 뿐만 아니라 어떤 사업자를 선정하는가가 사업의 성과에 지대한 영향을 미치기 때문에 이러한 조달이 적절하게 이루어지는 것이 중요함. 따라서 조달금액이 적정한지, 조달방식이 적정한지 여부 등에 관해서 평가가 이루어질 필요성이 존재함.