

우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략

Mid to Long-term Bilateral Aid Policy of Korea

전승훈
이태주·김달현
이태희·전은영



(사) 한국개발전략연구소



우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략

Mid to Long-term Bilateral Aid Policy of Korea

(사) 한국개발전략연구소

전승훈 · 이태주 · 김달현 · 이태희 · 전은영

한국국제협력단

Korea International Cooperation Strategy

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

S U M M A R Y

目次

우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략

요약	5
.....	
I. 서론	28
II. 공적개발원조(ODA)에 관한 국제적 논의와 동향	35
1. ODA 논의의 전개과정과 그 추이	36
2. 새천년개발목표와 개발원조에 대한 국제적 논의	51
3. MDGs 실천과 원조국가의 대응	62
.....	
III. 우리나라 무상원조의 현황과 성과분석	67
1. 무상원조의 전개과정	68
2. 한국 개발원조의 현황과 평가	71
3. 무상원조사업의 운영 및 그 문제점	85
.....	
IV. 한국 개발원조의 과제와 무상원조사업의 중장기 정책 프로그램	98
1. 한국의 여건과 「개발원조」의 과제	99
2. ODA의 제도적 장치	108
3. 재원의 동원과 배분	121
4. 사업관리의 전문화	132
5. 무상원조의 현행 사업별 관리방안	141
.....	
V. 한국형 개발협력 모델	148
1. 국제사회의 과제와 한국형 개발협력모델의 필요성	149
2. 한국형 개발협력모델 운용방안	153
3. Korea Initiative for International Development (KIID)	
:12개 정책 프로그램의 검토	163
.....	
Appendix A: 한국형개발협력모델 정립을 위한 무상협력사업 조치과제	184
Appendix B: 주요선진국의 원조정책과 수행체계	185
참고문헌	218

표목차

〈표 II-1〉 DAC 회원국의 총자금의 순흐름 추이	42
〈표 II-2〉 DAC 회원국의 총자금의 순 흐름 비율의 추이	43
〈표 II-3〉 DAC 회원국의 ODA와 ODA/GNI(잠정치)	45
〈표 II-4〉 ODA의 증여비율 및 증여율(a)(2002-2003년 평균)	47
〈표 II-5〉 개별 DAC회원국의 ODA의 조건부 상태, 2003	49
〈표 II-6〉 양자 간 최빈국 ODA의 언타이드 비율, 2003	50
〈표 II-7〉 새천년 개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)	52
〈표 II-8〉 원조효과성 발전지표(Indicators of Progress)	58
〈표 II-9〉 유엔의 개발 파트너십 개혁을 위한 원조 체계의 문제와 개선권고안	59
〈표 II-10〉 2004년도 OECD/DAC 국가들의 ODA 규모와 2010년도 예상치	62
〈표 II-11〉 평균 언타이드 원조비율 추이	64
〈표 II-12〉 국별 원조프로그램	66
〈표 III-1〉 우리나라 공적개발원조(ODA)의 주요 연혁	69
〈표 III-2〉 우리나라 ODA 실적	73
〈표 III-3〉 지원 형태별 ODA 규모(순지출)	73
〈표 III-4〉 지역별 ODA 배분비율(순지출)	74
〈표 III-5〉 국가별 ODA 규모(순지출)	74
〈표 III-6〉 소득수준별 ODA 규모(순지출)	75
〈표 III-7〉 양자간 ODA의 분야별 배분(총지출기준)	75
〈표 III-8〉 우리나라와 DAC회원국 ODA의 양적 비교	76
〈표 III-9〉 우리나라와 DAC회원국 ODA의 질적 지표 비교(2003년)	78
〈표 III-10〉 주요국의 양허성 수출신용 제도 비교	84
〈표 III-11〉 2004년 KOICA 무상원조사업 현황	85
〈표 III-12〉 주요국 무상원조 지역별 현황(2002~2003평균)	86
〈표 III-13〉 주요국 무상원조 수원대상국 순위(2002~2003평균)	87
〈표 III-14〉 주요국 무상원조 소득수준별 배분비중(2002~2003평균)	88
〈표 III-15〉 KOICA의 연도별 NGO지원실적	93
〈표 III-16〉 주요국의 ADB 프로젝트 수주실적(2003년)	95
〈표 IV-1〉 2005년 각 부처별 ODA 사업내용	112
〈표 IV-2〉 중기(2005-2009) ODA 재정운용 계획	121
〈표 IV-3〉 향후 10년간(2006-2015) GNI와 ODA 목표치 추정액	124
〈표 IV-4〉 우리나라 ODA 기본정책과 지원대상국 분류(안)	128
〈표 IV-5〉 KOICA의 연도별 NGO지원실적	135
〈표 V-1〉 제도적 역량의 구성 요소	151
〈표 V-2〉 개발도상국가의 보건 지표	170

그림목차

〈그림 III-1〉 우리나라 ODA 규모의 추이(1991~2004)	72
〈그림 III-2〉 우리나라 양자간원조 규모의 추이(1991~2004)	72
〈그림 III-3〉 해외 프로젝트 수주시 애로사항	95
〈그림 IV-1〉 한국개발원조의 과제	100
〈그림 IV-2〉 한국의 생존과 국가발전의 양대 축	102
〈그림 IV-3〉 개발협력 사업의 비전	105
〈그림 IV-4〉 개발협력과 경제발전의 선순환	106
〈그림 V-1〉 〈한국형 개발협력모델〉 기본골격	154
〈그림 V-2〉 경제개발의 고리와 KIDD의 단계적 적용	160
〈그림 V-3〉 KIID 12 Programs	163

S U M M A R Y 要約

우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략



1. 개발원조는 국제사회의 구성원의 일원으로서 국제사회가 기대하는 책무를 다함과 동시에, 이를 통하여 자국의 이익도 도모하고자 하는 것이다. 따라서 우리나라의 개발협력 방안을 검토함에 있어서는 우선 개발원조의 관점에서 국제사회의 과제와 동향을 파악하는 것이 첫 번째의 과제이다.
2. 개발원조는 1960년대 이래 OECD/DAC의 설립을 계기로 국제사회의 기본적인 과제로서 본격적으로 추진되어 왔다. OECD/DAC는 개발원조의 국제적 기준을 제시하고 국제사회의 빈곤완화와 경제적 발전을 지원토록 협의해 나가고 있다.
 - ◆ OECD/DAC이 ODA의 국제적 기준 중 양적 목표는 (i) 원조공여국 GNI 1%의 순 자금 공여, (ii) 공여국 GNI의 0.7%의 ODA 공여, (iii) 저개발국에 대한 GNI대비 0.15%의 ODA 배정 등이다. 이 중 GNI대비 ODA 비율은 원조수준을 결정하는 중요한 지표이다.
 - ◆ 아울러 ODA의 질적수준을 제고하기 위한 질적 목표는 (i) ODA중 증여가 차지하는 비율(증여비율)의 제고, (ii) 양허조건을 나타내는 증여율의 86% 수준 유지, (iii) 비조건부 원조 비율의 제고 등이다.
 - ◆ 최근 ODA 추이를 보면, 1990년 530억 달러에서 1997년에는 483억 달러로 감소하였다가 최근 새천년개발목표(MDGs) 선언이후 2003년 690억 달러, 2004년에는 786억 달러로 상당한 증가 추세에 있다. 2004년 현재 최대의 원조액을 제공하는 국가는 미국, 일본, 프랑스, 영국, 독일 등의 순이다. GNI대비 ODA의 비율을 보면 2004년 현재 국제적 권고 사항인 0.7%를 초과한 국가는 덴마크, 노르웨이, 네델란드, 스웨덴, 룩셈부르크 등이며 그 이외 국가들은 0.7%에 미달하고 있으며, OECD/DAC 회원국의 평균은 0.26%이다.
3. 2000년대에 들면서 빈곤완화가 국제사회의 새로운 화두로 등장하고 있으며, 그 배경에는 다음과 같은 세 가지의 인식이 있다.
 - ◆ 인류사회의 항구적 목표, 즉 결핍으로부터의 자유, 공포로부터 자유, 인간으로서의 존엄성을

지니고 살아갈 자유(UN, <보다 확대된 자유: 모두를 위한 개발과 안보 및 인권>, 2005)에 대한 인식을 새롭게 하게 되었다.

- ◆ 그런데 지난 25년 동안 많은 국가들의 빈곤이 개선되지 못하고 있어서 이러한 인류사회의 목표가 위협받고 있다.
 - ◆ 아울러, 최근 국제사회의 안전이 주요 이슈로 제기되고 있으며, 빈곤이 이러한 안전을 위협하는 갈등의 씨앗이라는 인식이다. 따라서 빈곤국가의 빈곤완화와 경제개발을 지원하는 것은 안보적 예방수단이자, 국제 안보체제의 기반으로 간주되고 있다.
4. 이에 따라, 국제사회는, 2000년 UN 주도로 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 선언하고, 빈곤에 대한 범지구적 목표를 정하고 이를 달성하기 위한 공적개발원조의 확대와 그 효과성 제고를 위한 노력을 강화하고 있다.
- ◆ 새천년개발목표(MDGs)는 8개 목표(Goals)와 18개 세부목표(Targets)로 구성되어 있는데, 그 핵심은 국제사회의 빈곤완화와 이를 위한 범 지구적 파트너십에 있다.
 - ◆ 동 목표는 2015년까지 하루 소득 1 달러 미만의 인구비율 그리고 기아인구를 절반으로 감축하는 것을 목표의 골자로 설정하고 있다.
5. 동 목표를 달성하기 위하여 구체적인 정책방안도 함께 강구되고 있다. 이는 (1) 개발원조 규모의 증대, (2) 전 지구적 파트너십의 강화, (3) 원조의 효과성 제고, 그리고 (4) 거버넌스의 중시의 네 가지로 볼 수 있다.
6. (1) 원조규모의 증대와 관련하여, 2005년 제59차 UN총회는 선진국들이 2015년까지 MDGs 달성에 필요한 GNP 대비 0.7%의 원조재원을 동원하는 계획을 재차 확인하였다. 이를 위하여 2009년까지 ODA를 GNP 대비 최소한 0.5%를 달성하고, 동시에 최빈국에 대하여는 GNP 대비 0.15% 내지 0.2%를 지원하도록 권고하고 있다.
7. (2) 범지구적 파트너십의 강화는 2002년 <몬테레이 개발재원 회의>와 <요하네스버그 지속가능한 발전에 관한 세계 정상회의>를 통하여 계속 강조되고 있다. 이의 구체적 실천방안으로 개발도상국과 선진국의 상호책임에 기초하여 모든 개도국은 MDGs 달성을 위한 국가발전전략을 2006년까지 수립하도록 하는 것을 포함하여 개발재원, 무역 및 채무구제에 관한 행동계획을 제시하고 있다.
8. (3) 원조의 효과성 제고와 관련하여, UN은 MDGs 목표달성을 위하여 선진국들은 원조 시스템을 전면적으로 조정하여야 한다고 주장하고 있으며(UN, <개발에의 투자: 새천년개발목표 달성을 위한 실천계획>, 2005년), 2005년 2월<원조효과에 관한 파리선언>은 <몬테레이 컨센서스(2002)>와 <원조조화에 관한 로마선언(2003)> 및 <마라케시 메모랜덤(2004)>의 공약 이행상황을 점검하고 개발원조 방식에 있어 대폭적인 개혁조치를 요구하고 있다. 동 선언은 다음과 같은 원조의 5대 원칙을 준수하도록 권고하고 있으며, 이들에 대한 성과지표를 개발하고 이의 구체적인 이행 기한을 제시하고 있다(파리선언 3부).
- ◆ 수원국의 주인의식(Ownership)
 - ◆ 수원국 개발의제에 맞게 원조 일치(Alignment)

- ◆ 공여국가 간에 원조 조화(Harmonization)
 - ◆ 원조성과의 관리(Managing for results)
 - ◆ 호혜적 책무(Mutual accountability)
9. 원조 효과성의 제고를 위한 계속적인 과제의 하나가 원조의 비구속성 (untying) 이다.
- ◆ 1970년대 이래 양자간 원조의 언타이드화가 계속되고 있다. 1980년대 초에는 DAC회원국의 양자간 원조의 60%가 비구속성 원조였는데, 1990년대에는 이것이 80%로 증가하였고, 2003년에는 92%(기술협력을 제외한)에 달하고 있다. 비구속성 원조는 2002년부터 DAC회원국이 최빈국에 대한 자금원조는 언타이드화에 합의하였기 때문에 앞으로 계속 확대될 것이다.
10. (4) 관리능력(Governance)을 중시하는 입장과 관련하여, 세계은행은 지난 50년간 원조성과에 대한 평가에서 원조와 경제성장 간에는 뚜렷한 상관관계가 없다는 것을 연구결과를 통하여 밝히고 있으며, UN을 위시한 국제기구는 수원국의 관리능력(Governance) 제고를 위한 논의를 활발하게 진행하고 있다.
- ◆ 세계은행은 수원국의 관리능력(Governance)에 따라 원조의 성과가 결정된다는 것을 아프리카 7개국에 대한 비교연구 및 Lopez의 중남미 3국에 관한 연구를 바탕으로 밝히고 있다. 동 연구는 “아프리카의 거의 모든 나라에서 지난 삼십 년 동안 행정 역량의 체계적인 퇴보 현상이 발생했으며, 다양한 형태의 외부 원조가 아프리카 전 지역 GDP의 10%를 넘어설 정도로 가속화되던 시기에 이러한 퇴보 현상이 발생했다는 점에 주목하여야 한다” 고 논하고 있다.
 - ◆ UN, 세계은행, OECD 등 국제기구에서 수원국의 능력개발(Capacity building) 향상을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 공여국의 원조에 있어서 수원국 정부의 행정역량(Governance) 발전을 중시하는 경향이다.
 - ◆ 이와 관련하여 ODA의 개념에 안보지원 활동을 포함시키자는 논의도 제기되고 있다.
11. 이러한 국제적 동향에 부응하여 선진국 원조국가들도 MDGs 실현에 적극 동참하고 있다.
- ◆ 많은 DAC 회원국들이 MDGs 달성을 위한 ODA 노력과 의지를 국제사회에 천명하고 구체적인 MDGs 실천방안을 제시하고 있다.
 - ◆ 그 일환으로 원조규모를 증대시키고 있는 바, 2004년 DAC 회원국의 ODA 규모는 786억 달러로서 사상 최고를 기록하였고, EU는 2006년까지 ODA/GNI 비율을 0.39%까지 확대할 것을 결의한 바 있으며, 미국은 새천년개발계정(MCA)로 3년간 매년 50억 달러씩 추가 공여기로 하였다.
 - ◆ 원조의 효과성을 제고하기 위하여 지난 10여년 동안 DAC 회원국 중 최소 9개국 이상이 ODA 조직 개편을 포함한 관리체계의 개혁을 추진하였다.
12. 이상과 같이 개발원조의 국제적 환경은 역사적으로 과거 어느 시기보다도 국제사회의 빈곤 완화와 이를 위한 개발원조의 확대 및 국제사회의 파트너십의 강화를 요구하고 있는 바, 한국도 이러한 국제적 노력에 적극 동참할 것이 요구된다.
13. 한국의 중장기 무상원조사업의 정책을 연구하는 두 번째의 과제는 한국의 개발원조를 무상원조사업 중심으로 분석 평가하는 것이다.
14. 첫째, 한국의 개발원조를 평가해 보면, 국제적 기준에 비추어보면, 상당히 뒤떨어져 있음을 알 수 있다.

15. (1) 원조의 규모에 있어서 한국의 공적개발원조의 국민소득 비중이 선진국과 비교할 수 없을 만큼 최하위 수준에 머물러 있다.
- ◆ 2004년 ODA총액은 4.2억 달러로서 이의 GNI 비중은 0.06%이다. 후자의 경우, DAC 회원국 평균의 1/4수준이고, 우리와 경제규모가 비슷한 네덜란드(0.74%), 스페인(0.26%)의 1/4-1/12에 불과하며, 1인당 소득수준을 유사한 포르투갈(0.63%), 뉴질랜드(0.23%)와도 1/4-1/10 수준이다. 1인당 ODA 분담액은 8 달러로서 노르웨이(281 달러)와 DAC평균(69 달러) 등과는 비교가 되지 않는다.
16. (2) 원조의 질에 있어서도 증여율(grant element), 증여 비율(grant share), 원조의 구속성 등의 기준에서 볼 때 마찬가지로 뒤떨어져 있다.
- ◆ 증여율을 보면, 2004년 기준 86.7%로서 DAC 회원국 중 최하위 수준이다.
 - ◆ 증여 비율도 39.83%로서 DAC평균(89.7%)과도 상당한 차이가 있다.
 - ◆ 원조의 언타이드율은 19.4%로서 ODA 전액을 언타이드로 제공하고 있는 영국과 아일랜드 등은 물론이고, DAC 평균(92%)에도 크게 뒤져 있다.
17. (3) 국제적 조화와 일치의 측면에서 한국은 상당히 미흡하다. 한국은 물론 OECD/DAC 회원국으로 가입하지 않고 있다. 그에 따라 한국의 개발원조를 보면 여러 가지 조건에서 국제적 기준과는 조화와 일치를 기하고 있지 못하다.
- ◆ 원조사업의 효과성에 관한 파리선언의 5대원칙, 즉 (1) 수원국의 주체성(Ownership), (2) 원조의 일치(Alignment), (3) 원조 조화(Harmonization), (4) 결과를 위한 관리(Managing for development results), 그리고 (5) 호혜적 책무(Mutual accountability)의 기준에서 볼 때에도 국별 원조계획이 미흡한 채 영세한 규모로 많은 국가를 대상으로 사업을 하고 있기 때문에 상당히 미흡한 것으로 평가된다.
18. 둘째, 한국의 무상원조사업을 (1) 지원규모와 대상, (2) 사업의 콘텐츠, (3) 사업관리 시스템의 세 가지 측면에서 분석한다.
19. (1) 지원 대상에 있어서 다수 국가를 대상으로 백화점 식 영세한 사업수행하고 있어서 그 효과성이 낮을 수밖에 없다.
- ◆ 2004년도 KOICA의 협력대상국은 약 138개국을 대상으로 이라크, 아프간 제외 협력사업비 약 1억 달러 수준이다. 1개국당 평균지원액은 74만 달러이지만 실질적으로 주요지원 대상지역인 아시아 국가를 제외한 73개국에 대하여는 연간 10만 달러 미만인 셈이다.
 - ◆ 원조 선진국의 경우 이와는 판이하게 달라서, 영국은 우리의 20배의 원조규모에 대상국가는 43개국, 네덜란드는 11배 원조규모에 36개 국가를 대상으로 하고 있으며, 덴마크의 경우 원조대상 국가를 1998년 100개 국가에서 2004년에는 36개 국가를 대상으로 계속 줄이고 있다.
20. (2) 무상원조사업의 내용 면에서 볼 때, 원조사업의 기본 목표인 빈곤완화에 대한 나름대로의 처방을 제공하고 있지 못하다.
- ◆ 국별 원조계획(Country Programming)이 없는 여건에서 빈곤극복을 위한 체계적인 콘텐츠가 개발되지 않고 있는 실정이다.
 - ◆ 국별 원조계획(Program)이 미흡한 채, 일반적인 사업(Project)을 아주 다양한 형태로 공여하고 있

- 으며, 그 내용도 한국제도의 해설 또는 물자제공 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.
- ◆ 국제적으로 독특한 한국의 빈곤극복 및 경제발전의 노하우가 제대로 활용되지 못하고 사장되고 있는 것이다. 그 일례로 빈곤국가에서 목말라하는 한국 새마을 운동에 대한 충실한 교본도 없는 실정이다.
21. (3) 사업이 제대로 관리될 수 있기 위하여서는 일련의 사업관리 체계가 지켜져야 하는데, 실제의 원조사업 관리에 있어서 사업의 기획, 실시, 감독, 평가 등의 일련의 사업관리 체계가 제대로 살아있지 못하다.
- ◆ 기획은 사업전체의 목표, 수단, 가용자원, 책임소재, 사업지속가능성 및 단계별 평가기준을 설정하는 작업이다. 사업기획은 사업전체에 영향을 미치고 성과와 직결되기 때문에 사업관리자의 기획력은 사업관리의 핵심이다. 현재 우리는 기획력도 부족하고 체계도 갖추고 있지 못하다.
 - ◆ 사업의 시행에 있어서는 시행 주체의 적정성과 시행관리의 융통성이 우리에게 부족하다. 개발협력 사업의 기획은 원조기관의 몫이고, 시행은 시장에서 조달하는 것이 원칙이다.
 - ◆ 우리는 평가 및 환류 과정이 특히 소홀히 여겨지고 있다. 우리나라는 객관적이고 독자적인 평가체계를 구축하지 못하고 있다. 평가를 통해 생성된 주요한 정보나 결과를 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 평가 결과를 다음 사업의 기획 자료로 활용할 수 있는 환류장치 및 결과를 공개적으로 공유하는 시스템도 불충분하다.
22. 셋째, 우리나라 무상원조사업을 각론으로 다음의 네 가지 사업형태별로 분석한다.
- ◆ (1) 인력협력사업
 - ◆ (2) 개발협력사업
 - ◆ (3) 민간 국제협력사업
 - ◆ (4) 개발협력사업 인프라
23. (1) 인력협력 사업으로서 연수생 초청 사업은 한국 개발협력 사업 중에서 개발도상국가들로부터 상당히 인기가 있는 사업이지만, 개발도상국가의 수요를 제대로 충족하기에는 미흡하다.
- ◆ 연수 프로그램이 국가별 원조계획과 제대로 연계되어 있지 못하다.
 - ◆ 연수 내용이 단순히 한국의 경험을 소개하는 수준에 그칠 것이 아니라, 그들이 당면하고 있는 과제에 대하여 한국의 경험을 살려서 그들에게 필요한 지식과 노하우를 공급해 줄 있는 연수의 맞춤형 서비스가 되어야 한다.
 - ◆ 이를 위하여서는 연수를 본업으로 하지 않는 출연기관 위주의 연수로서는 그러한 서비스를 하기 어렵다. 한국의 개발경험을 상품화하고 이를 전달하는 것을 본업으로 하는 전문적인 컨설팅 기업 또는 기관에 의하여 수행될 수 있도록 하여야 한다.
 - ◆ 전문가를 파견하는 경우에도, 우선 전문가 수요를 결정함에 있어서 국가별 원조계획과 연결되어 있지 못하고 있고 개별 인사의 단기 파견에 치중되어 있어서, 그 효과성이 낮다.
 - ◆ 봉사단파견사업에 대해서는 파견인력의 증대에 대응하여 개발협력의 취지를 충분히 살릴 수 있도록 봉사의 질적 수준을 유지하고 관리방식을 개선하는 것이 과제가 되고 있다.
24. (2) 개발협력사업에 있어서는 개발협력 사업의 범주에 속하는 것으로 개발조사사업과 프로젝트가 있다.

- ◆ 우선 개발협력 사업이 앞의 인력협력 사업과 마찬가지로 국별원조계획과 연계가 미흡하여 그 성과도 그만큼 낮을 수밖에 없다. 모든 개발원조사업은 기본적으로 해당 수원국의 발전을 위한 정책 프로그램의 일환으로 설계되고 추진되어야 한다.
 - ◆ 개발조사사업은 국별원조계획 하에서 정책 프로그램을 실현하기에 적합한 사업형태이다. 이를 더욱 확대 발전시켜나가야 한다.
 - ◆ 프로젝트형 사업의 경우 아직 한국적 발전경험의 노하우를 활용하는 컨텐츠가 제대로 개발되어 있지 못하여 주로 하드웨어를 건설하는 것에 치중되어 있다.
25. (3) 개발원조에 있어서 시민사회, NGO 등과 관련하여 새로운 시각에서 접근하여야 한다.
- ◆ 개발원조기관은 이들 민간기구를 개발원조의 동반자로서 모든 사업과정에서 긴밀하게 협력하도록 하여야 한다.
 - ◆ 이를 위하여서는 사업수행 방식에 있어서 과감하게 시장에 의존하도록 하는 것이 필요하다.
26. (4) 개발원조가 효과적으로 수행될 수 있기 위하여서는 개발원조의 산업인프라가 충분히 갖춰져 있어야 하며, 그 중에서 가장 중요한 것이 개발협력 컨설팅 산업이다.
- ◆ 우리나라는 국제적 수요가 높은 정책경험과 같은 메뉴와 실무경험을 가진 전문가가 있지만, 개발컨설팅산업이 형성되지 못하고 있다.
 - ◆ 이는 우리의 개발원조 자체의 역사가 일천한 점과 아울러 우리의 개발원조 사업수행 방식이 아직 시장을 제대로 활용하지 못하고 있기 때문이다.
 - ◆ 2003년 아시아개발은행(ADB)의 컨설팅 프로젝트 수주실적을 보면, 선진국은 물론이고, 중국, 인도네시아, 파키스탄, 필리핀과 같은 아시아지역의 개도국들도 상당한 수주실적을 보이고 있으나, 한국은 전무한 것으로 나타나 있다.
27. 이상과 같이 한국의 개발원조에 대한 평가로부터 몇 가지 특이점을 도출할 수 있다.
- ◆ 한국은 개발원조의 부담 수준과 원조의 질적 지표에 있어서 국제사회의 기준에 크게 미흡한 실정이다.
 - ◆ 한국의 무상원조 수행방식도 역사가 일천하여 선진국의 기준에서 볼 때 상당히 비효율적이다.
 - ◆ 앞으로 개발원조에 있어서 국제적 조화와 일치가 강조되는 관점에서 볼 때, 한국의 개발원조는 양적이나 질적 측면에서 상당한 변화가 요구되고 있다.
 - ◆ 한국이 생존기반을 해외에 두고 있으며, 해외와의 협력관계가 한국인의 생존과 발전에 절대적인 영향을 주는 요소임을 고려할 때, 현재와 같은 개발원조의 지속은 국익의 차원에서 슬기롭지 못한 것이다.
28. 따라서 본 연구의 주 과제는 이상과 같이 개발원조의 국제적 환경과 한국의 무상원조사업을 위주로 한 개발원조에 대한 분석을 토대로 바람직한 무상원조사업 중장기 정책방향을 제시하는 것이다.
29. 이와 같은 연구의 목적은 구체적으로 두 가지의 연구를 통하여 완성될 수 있을 것이다.
- ◆ 하나는 한국적 여건에서 개발원조를 어떻게 추진하는 것이 바람직한가를 검토함으로써, 그러한 정책을 실현할 수 있는 중장기 정책의 틀(Framework)을 제시하는 것이고, 다른 하나는 그러한 정책의 틀에서 담을 구체적인 내용(Contents)일 것이다.

- ◆ 전자는 제도, 하드웨어라고 볼 수 있고, 후자는 콘텐츠, 소프트웨어라고 볼 수 있을 것이다.
30. 전자에 대한 연구를 위하여 우선 한국의 개발원조의 여건 하에서 개발원조를 어떻게 추진하는 것이 국가적으로 바람직한가를 검토한다.
 31. 한국의 개발원조는 두 가지의 환경적 조건 하에서 수행되는 것으로 볼 수 있다.
 - ◆ 개발원조는 국제사회에서 구성원으로서의 책무를 다하는 것이므로 개발원조에 대한 국제적 동향이 하나의 환경이 된다.
 - ◆ 다른 하나는 재정적 제약성이다. 개발원조는 주로 재정에서 충당하는 것이므로 재원은 전적으로 재정상 제약을 받게 된다.
 32. 먼저 국제적 원조환경에 있어서는, 지금 지구촌에서는 빈곤 완화가 최대의 국제적 과제가 되고 있으며, 이를 국제적으로 원조 규모를 크게 늘리는 동시에 원조의 효과성을 높이도록 원조 방식을 개편하면서 국제적 조화와 일치를 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 한국의 개발원조도 이러한 환경 하에서 국제사회의 구성원으로서 이에 적극 부응하여야 하는 과제를 안고 있다.
 33. 다음으로 한국의 재정 여건을 보면, 개발원조 예산을 크게 늘려나가기가 점점 어렵게 되고 있다.
 - ◆ 우선 경제가 고도성장의 단계를 벗어나 성장세가 크게 둔화하고 있다.
 - ◆ 인구의 노령화가 급속하게 진행되어 그 만큼 경제의 활력은 둔화되는 대신에 복지지출에 대한 부담을 크게 늘 수밖에 없다.
 - ◆ 특히 남북관계에 있어서 엄청난 재정부담을 감당하지 않을 수 없는 입장이다.
 - ◆ 이러한 재정상의 제약성에 더욱 어려움을 주는 것은 원조에 대한 국민적 지지기반이 아직 취약하다.
 34. 한국은 이렇게 국제사회에서의 높은 책무와 재정적 제약성의 괴리 하에서 개발 원조를 수행하여야 하는 어려움이 있다. 전자를 따르자면 개발원조 규모를 크게 늘려야 하나 후자의 제약으로 그럴 형편이 못되고 그러다가는 국제적 책무를 소홀이하는 것이 되고 만다.
 35. 이러한 상황에서 취할 대안으로서는 (1) 재정적 제약성 아래에서 현재의 개발원조의 규모와 방식을 그대로 유지하는 것, (2) 재정상 제약성을 효과적으로 극복하면서 국제적인 책무를 다하는 것의 두 가지를 생각해 볼 수 있다.
 36. (1)안은 한국의 여건에서 국가이익에 부합하는 것이 못된다.
 - ◆ 먼저 한국인의 삶의 기반인 땅은 무엇보다 부존자원이 빈약하고, 석유를 전적으로 수입하여야 하며, 거기다가 식량인 곡물도 70% 정도를 수입에 의존하여야 하는 실정이다.
 - ◆ 이러한 좁은 땅에 가진 자원이 없이 많은 인구가 살아야 하는 한국으로서 그 생존 기반은 바깥에서 찾을 수밖에 없다. 즉, 무역이 한국인의 생명선(Life-line)이다.
 - ◆ 이러한 삶의 조건에서 한국인이 지속적으로 생존을 확보하고 삶의 수준을 향상시켜나갈 수 있는 길은 두 가지로 볼 수 있다.
 - ◆ 하나는 물론 글로벌 시장에서 지속적으로 수출을 해나가면서 에너지 및 원자재를 안정적으로 확보하는 것이다.
 - ◆ 다른 하나는 생존기반이 되는 국제사회에서 신뢰받는 동반자로서 인정받을 수 있어야 할 것

- 이다. 국제사회에서 한국이라는 브랜드의 가치가 인정받을 수 있어야 하는 것이다.
37. 그런데 이 양대 축의 달성은 개발원조와 밀접한 관계를 가진다.
- ◆ 전자의 글로벌 시장에서의 안정적 수출을 유지할 수 있기 위한 기초적 조건은 (1) 끊임없는 생산성 향상과 기술 혁신으로 그 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있어야 할 것, (2) 우리가 걸 수 있는 새로운 시장을 개척할 수 있어야 할 것이다.
 - ◆ 후자의 국제사회에서 신뢰받는 한국의 브랜드는 어떻게 창조할 수 있기 위해서는 무엇보다 국제사회에서의 그 책무를 다하고 국제사회의 발전에 기여할 수 있어야 할 것이다. 그런데 개발원조는 후자의 국제사회에서의 책무를 다하고 그 발전에 기여하는 일의 핵심적 수단이다.
 - ◆ 개발원조는 전자의 국제시장에서 지속적으로 수출 경쟁력을 가질 수 있도록 하는데 있어서도 서로간의 윈만한 국제적 관계로 한국이 에너지 및 원자재의 원활한 확보와 수출시장의 안정에 기여할 수 있도록 함과 아울러, 국제 관계에서 좋은 인적 및 지적 네트워크를 제공하는 것이다. 특히 한국으로서는 총 249억 달러 무역흑자 중 개발도상국가로부터 무역흑자 334억 달러(2004)을 달성하고 있는 입장에서 더욱 그러하다.
 - ◆ 뿐만 아니라, 개발원조 자체가 새로운 수출산업으로서의 구실을 할 수 있다는 점이다. 오늘날 국제적 원조가 엄청난 규모의 시장이 되고 있으며, 한국은 이 시장에서 후술하는 이유로 다른 어느 국가보다 경쟁력을 가지고 있기 때문이다.
38. 결론적으로, 위의 (1)안이 아니라 (2)안으로 한국은 개발원조를 통하여 국제사회에서 적극적으로 기여하는 것이 자신의 이익과 생존에 긴요하다. 재정적 제약성에도 불구하고, 자신의 개발원조를 통하여 국제사회에의 기여도를 높이고 아울러 이를 통하여 개발원조의 가치를 국민들이 제대로 인식할 수 있도록 함으로써 개발원조를 적극적으로 한국의 국가전략으로 활용하는 것이다.
39. 그 방법은 제한된 재원으로 원조의 효과성을 최대로 살려서 국제사회의 핵심과제요 개발원조의 목표인 국제사회의 빈곤 극복에의 기여도를 획기적으로 높일 수 있도록 하는 것이다.
- ◆ 그렇게 될 경우 개발원조와 경제발전의 선순환이 이루어지고 원조에 대한 국민적 기반도 강화되면서 개발원조의 재정상 제약도 극복되어 더욱 적극적으로 국제사회에 기여하고 그에 따라 한국의 위상과 한국 경제발전의 기여도 그만큼 가능하게 될 것이다.
40. 한국이 개발원조에 있어서 그 효과성과 국제사회에서의 기여도를 높이는 길은 원조사업에 있어서 한국이 가진 비교우위를 잘 살려서 원조의 목적인 국제사회의 빈곤 완화에 효과적으로 기여할 수 있도록 하는 것일 것이다.
41. 한국은 이러한 개발도상국의 빈곤을 돕는 일에 있어서, 선진국의 입장과는 달리, 아주 적절한 입장에 있다.
- ◆ 선진국은 산업혁명 이래 지속적인 경제 사회적 발전을 이루어 옴으로써, 현재의 개발도상국가와 같은 상황을 일찍이 경험한 바가 없다. 그들은 전혀 다른 시장여건에서 발전하여 왔다. 그래서 그들은 개발도상국가들의 빈곤 문제를 제대로 이해하지 못하고, 빈곤의 원인을 효과적으로 극복하는 방법에 대해 제대로 알 수 없는 입장이다.
 - ◆ 또한 개발도상국가로서는 그들에게 지배와 착취를 당한 경험을 가지고 있기 때문에 그들의

- 도움의 순수성을 의심하고 그들의 뜻을 제대로 받아드리기 어려운 입장에 있기도 하다.
- ◆ 그런데 한국은 세계제2차대전 이후 독립한 140여개 후진국 중에서 유일하게 선진화에 성공한 공화국으로서, 개발도상국가와 같은 환경에서 식민지 지배, 전쟁, 극단적 빈곤 등 개발도상국가의 보편적 고통유형 모두 경험한 바이다. 여기에 같은 식민지 지배국가로서 선진국처럼 개발도상국가에 대한 역사적 부채가 없는 입장에서 순수한 인도적 지원을 실천할 수 있는 입장이기도 하다.
42. 한국은 이와 같은 입장에서 개발도상국의 빈곤을 도울 수 있는 아주 독특한 경험과 노하우를 보유하고 있다.
- ◆ 한국은 1960년대 초까지만 하더라도 전형적인 저개발국가의 특성을 고스란히 지니고 있는 국가였다.
 - ◆ 그러나 한국은 지난 반세기의 과정에서 빈곤을 퇴치하고 근대적 산업국가로 변모하였다. 자동차, 반도체, 조선 등에서 세계적인 제조기지가 되었으며, 1995년 국민소득 1만 달러를 달성하고 OECD 회원국이 되었다.
 - ◆ 세계제2차대전 이후 많은 신생 독립국가들이 탄생하였지만, 한국처럼 국민소득으로 중진국 이상으로 도약하면서 정치적으로 민주국가로서 성공한 것은 역사상 그 유례가 드문 것이다.
 - ◆ 한국의 이러한 발전의 과정 자체가 빈곤 극복을 지향하는 개발도상국가들로서는 아주 소중한 교훈이 아닐 수 없다.
43. 이러한 입장의 한국으로서 개발협력의 전략적 목표는 가지로 볼 수 있다.
- ◆ 하나는 한국이 스스로 보유하고 있는 빈곤극복의 경험과 노하우를 살려서 빈곤 퇴치국(Poverty eliminstar)으로서의 국제적 명성을 획득하는 것이고, 다른 하나는 한국에 대한 브랜드 이미지를 제고하고 개발원조 산업을 발전시키는 것이다.
44. 이상과 같은 두 가지 전략적 목표를 실천하는 개발원조 사업 운용은 역시 두 가지로 특징화될 수 있을 것이다.
- ◆ 하나는 개발원조 사업 시스템을 혁신하고 개발협력 사업을 글로벌 파트너십으로 추진하는 것,
 - ◆ 다른 하나는 국제사회의 빈곤 완화에 개발원조의 초점을 맞추되, 한국적 비교우위를 최대한 살린 한국적 개발협력 모델을 정립하는 것이다.
 - ◆ 그럴 경우 한국 브랜드의 가치가 크게 제고될 것이며, 그에 따라 경제발전의 기회가 지속적으로 창출될 수 있을 것이다.
45. 이렇게 개발원조가 단순히 인도적 차원에서 국제사회의 책무를 이행하는 것에 그치지 않고 한국인의 생존과 국가적 발전의 핵심적인 전략이라고 한다면, 우리의 무상원조 사업도 수동적으로 따라갈 것이 아니라 국가전략적 차원에서 능동적으로 국제적 기준에 적합하게 추진되어야 할 것이다.
46. 세 번째 연구과제의 주된 요소인 무상원조사업의 중장기 정책의 틀(Framework)은 다음의 네 가지 측면에서 제도적 기반이 갖추어져야 할 것이다.
- ◆ 개발원조의 법적 장치.
 - ◆ 개발원조 재원의 동원과 배분

- ◆ 사업관리 시스템
 - ◆ 현행의 무상원조 사업별 개선과제
47. 첫째, 개발원조가 국가전략의 핵심적 요소라고 한다면, ODA가 국가전략적 차원에서 효과적으로 수행될 수 있는 다음과 같은 제도적 장치에 의해서 추진되어야 한다.
- ◆ (1) ODA의 이념 및 정책방향 및 추진 절차 등을 포괄하는 기본법의 제정
 - ◆ (2) ODA 분산 실시에 따른 연계성 확보 문제
 - ◆ (3) 중장기 ODA/MDGs 추진 전략
 - ◆ (4) OECD 개발원조위원회(DAC)의 회원자격
48. (1) 개발원조의 법적 기반을 마련하도록 가칭 <국제개발협력법>을 제안한다.
- ◆ 현재의 한국국제협력단법 및 대외경제협력기금법의 이원적인 사업법 체계 하에서 유·무상 원조에 공히 적용할 수 있는 통합적이고 미래지향적이며 일관성 있는 ODA 비전과 철학, 기본 목표 및 효율적 수행원칙 등을 명시적으로 규정하지 못하고 있다.
 - ◆ 한국의 경우 최근 수년간 우리나라의 ODA 규모는 급증하고 있는데도 불구하고 개발원조의 철학과 이념 및 기본원칙이 불분명하고 정책일관성을 제고하는 것이 요청되고 있다.
 - ◆ (가칭)국제개발협력법의 운용을 통하여 통합적 원조정책을 구현하면서, 대외원조자금의 투명성과 효율성을 확보할 수 있을 것이다.
49. (2) 한국의 개발원조는 몇 갈래로 분산적으로 추진되고 있어서 그 효율성에 대한 검증이 필요하다.
- ◆ 하나는 유·무상 원조가 재정경제부의 감독을 받고 있는 수출입은행과 외교통상부의 감독을 받고 있는 한국국제협력단으로 각각 나누어져 있다는 점이고, 다른 하나는 무상원조사업 자체에 있어서도 부처간에 산발적으로 추진되고 있다는 점이다.
50. 먼저, 전자의 유·무상 원조의 비 연계성은 앞으로 원조 규모의 증대와 국별원조계획 하에서의 개발원조로 전환된 경우 반드시 시정되어야 할 과제이다.
- ◆ 한 국가가 단순한 지원자금의 금융조건의 차이 때문에 개발협력 사업을 아무런 연계성 없이 각각 추진할 경우 상당한 낭비와 비효율성이 수반될 것이다.
 - ◆ 이러한 문제점에 대응하여 최근 국무조정실에 “국제개발협력위원회”를 설치하였지만, 개발원조가 유기적으로 체계적으로 수행될 수 있기 위하여서는 기구 설치와 아울러서 그것을 가능하게 하는 여건의 조성이 필요하다.
 - ◆ 기왕에 설치된 국제개발협력위원회의 기능을 활성화할 수 있도록 실무적인 협의 조정 및 다양한 전문적 자문기능을 갖출 것이 요구된다.
 - ◆ 이와 같은 시스템을 운영하면서 그 성과를 꾸준히 평가하여 보다 효과적인 원조체제의 정비방안에 대하여 논의해 나가야 할 것이다.
51. 다음으로, 후자의 무상원조사업 각 정부기관의 분산 추진 문제와 관련하여 두 가지 점에서 비효율성이 수반되고 있다
- ◆ 2005년 현재, 외교부와 KOICA를 통하지 않고 있는 무상 ODA 사업은 1,300만 달러에 달하고 있으며, 이는 10개 부처와 8개 청, 1개 위원회 등을 통하여 실시되고 있다.

- ◆ 원조 사업이 서로 연계성 없이 추진되어 중복, 낭비의 우려가 있고 제한된 재원을 분산적으로 활용하고 있어서 효과성도 낮다.
 - ◆ 각 기관은 개발원조사업 추진의 전문성이 미흡하기 때문에 전문적인 사업관리가 이루어지지 못하고 있다.
52. 그런데 이러한 분산 추진의 경향이 확대되고 있는 요인은 다음과 같은 점에 기인한다.
- ◆ 무엇보다 외교통상부 감독 하의 KOICA를 통한 무상협력사업이 정부 각 기능별로 다양한 개발협력 수요를 충분히 수렴하지 못하고 있다. 특히 한국의 개발원조는 기관이기주의에 의하여 일본에서 볼 수 있는 각 부처의 공동참여가 이루어지지 못하고 있다.
 - ◆ 개발도상국으로부터의 한국으로부터의 개발협력 수요가 아주 다양하게 전개되고 있다.
 - ◆ 각 부처 및 기관으로서도 개발도상국과의 협력관계를 가질 필요성이 있으며, 스스로 기능을 확대하려는 속성을 가지고 있다.
53. 이상과 같은 분산적 무상원조사업 운영에서 오는 비효율성을 극복하기 위하여 다음과 같은 무상원조사업 운영체계의 조정이 필요하다.
- ◆ 당장 무상원조사업을 무상원조사업 전담실시 기관인 KOICA로 통합하는 것은, 현재의 KOICA 운영조직이 정부 각 기능의 개발협력 수요를 효과적으로 수렴하기에는 미흡하므로, 무리라고 판단된다.
 - ◆ 우선적으로 KOICA가 각 부처가 가진 전문적 지식을 보완하여 개발도상국 및 각 부처로부터 제기되는 해당분야의 전문적 개발협력 사업을 효과적으로 수용하여 추진할 수 있는 체제를 갖추어야 한다.
 - ◆ 그러나 각 부처의 사업 중에서 전체적인 무상원조사업의 틀 안에서 추진되는 것이 바람직한 사업은 추려서 무상원조 전담실시 기관인 KOICA로 통합하는 것이 바람직하다.
 - ◆ 부처별 무상원조 사업은 전체적인 원조계획의 틀 안에서 조정될 수 있도록 하는 것이 필요하다.
 - ◆ 부처별 전문성을 살려야 할 협력사업은 자율적으로 수행할 수 있도록 하되 관련 예산은 KOICA의 무상원조 예산에 편성하거나 통합적인 국제협력 관련 예산제도를 운영하는 방안의 검토가 필요하다.
54. (3) ODA/MDGs 추진전략계획을 수립 운영하여야 한다.
- ◆ 빈곤 극복에 독자적인 경험과 노하우를 보유하고 있는 한국으로서는 MDGs 실천계획에 어느 나라보다도 앞장서야 하는 책무를 가지고 있으며, 그것이 한국의 국가적 이익에 부합하는 것이다.
 - ◆ 한국도 선진국의 사례를 참고하여 (가칭) 『중기(2006-2015) ODA 및 MDGs 추진전략계획』을 마련하여 대내외에 공표할 필요가 있다. 이 작업은 관계부처 및 민간 전문가의 참여하에 MDGs 실천 기본방향과 전략, 단계별, 분야별, 지역과 국별 주요 추진계획을 포함하는 것이 되어야 한다.
55. (4) 한국으로서 개발원조가 핵심적인 국가전략이라면, OECD/DAC 가입은 빠르면 빠를수록 국가적 이익이 되는 것이다.
- ◆ OECD/DAC에 가입 시기는, 우선 그 가입의 조건의 실현과 회원국 자격으로서 개발원조 수

행 시스템 하에서 우리의 이익을 지킬 수 있도록 준비에 소요되는 기간을 감안하되, 가능한 한 빠른 것이 바람직하다.

- ◆ 전자의 경우, 개발원조의 규모에 있어서는 최소한의 기준을 충족하고 있으나, 개발원조의 GNI 비중에 있어서는 국제적인 관행에서 크게 뒤떨어져 있다. 그리고 원조의 질적 기준에도 크게 미흡하다. 무상원조의 비중, 증여율을 국제적인 기준에 근접시켜야 하고, 원조의 언타이드화도 국제적 수준으로 실현하여야 할 것이다. 그리고 개발원조의 수행방식이 국제적 관행에 적합하도록 이루어져야 한다. 이들을 실현함에 있어서는 지금부터 서둘러라도 상당한 시기가 걸릴 것이다.
 - ◆ 후자의 경우 국내 원조시장의 개방 하에서 우리가 ICB 하에서 충분한 수주 경쟁력을 갖출 수 있어야 한다. 그렇지 못하면, 그 가입이 경제적 부담만 초래하고 이득은 선진국 기업들의 몫이 되고 만다. 이 역시 우리가 과감하게 추진하더라도 상당한 기간을 요한다.
 - ◆ 이 두 가지 조건을 더 이상 늦기 전에 충족할 수 있도록 하여 가능한 한 조기에 OECD/DAC 회원국으로 가입할 수 있어야 한다.
56. 둘째, 개발원조의 재원의 동원과 배분의 방안과 관련하여 다음과 같은 체제가 마련되어야 한다.
- ◆ (1) 개발원조의 재원의 확대와 유·무상원조에의 배분
 - ◆ (2) 재원활용의 선택과 집중
 - ◆ (3) 재원기반 확충 및 원조사업의 중기성을 뒷받침할 수 있는 예산 관리제도
57. (1) 개발원조의 재원의 확대와 유·무상원조에의 배분의 문제에 있어서, 우선 개발원조 재원의 지속적인 확대가 이루어져야 한다.
- ◆ 정부는 중기재정운영계획으로 2009년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.1%까지 확대하여, 총 ODA 규모를 9.1억 달러로 잡고 있으며, 특히 양자 원조 중에서 유상원조가 54.6%, 무상원조가 45.4%를 차지하는 것으로 계획되어 있다.
 - ◆ 먼저, ODA 규모의 적정성과 관련하여, 2009년 GNI 대비 0.1%는 한국으로서는 쉽지 않은 목표이지만, MDGs 달성을 위한 원조공여국들의 ODA 재원 확대 계획에 비추어서는 상당히 미흡한 수준이다. 따라서 중장기적으로 국제사회의 기준에 접근할 수 있도록 재정기반을 지속적으로 확대함과 아울러, 그 배분에 있어서 ODA에 우선순위를 둘 수 있는 여건을 조성하는 것이 긴요한 과제이다.
 - ◆ 국제적 기준에 비추어서는 아주 보수적으로 잡아서 2015년까지 우리나라의 ODA를 현 DAC 평균 수준인 0.26%(2004년도 추정치)로 확대할 경우 2010년까지는 최소 0.16% 수준까지 증대시켜야 할 것으로 판단된다.
 - ◆ 이렇게 볼 때, 우리의 개발원조는 아주 보수적으로 보더라도 현재와 비교해서는 그 규모가 크게 늘 수밖에 없는데, 사실은 원조의 규모의 증대와 아울러 이를 효과적으로 관리하고 쓸 수 있는 체제를 마련하는 것이 더욱 긴요해 지고 있다.
58. 다음으로, 개발원조의 규모 안에서 이자간 원조의 유·무상 원조 간에 재원의 배분이 합리적으로 이루어져야 한다.
- ◆ 중기재정계획상 이자간 원조의 유·무상 구조를 보면 유상원조 비중이 무상원조의 그것보다

- 높은 것으로 책정되어있다.
- ◆ 유상원조를 옹호하는 입장에서는 무상원조가 수원국의 도덕적 해이와 자립의지에 부정적인 효과를 줄 수 있으며, 한국은 선진국과는 달리 개발도상국가에 대한 역사적 부채가 없다는 점을 내세운다.
 - ◆ 반면, 무상원조를 옹호하는 입장에서는 국제적 기준이 무상원조를 중심으로 공여하고 있으며, 증여율과 증여비율을 지속적으로 낮추어가는 것이 국제적 관행이기 때문에 우리도 이에서 벗어나는 것은 바람직하지 않다는 입장이다.
 - ◆ 이 문제는 어느 원조가 반드시 옳고 다른 방식은 그르다는 판단은 할 수 없는 것으로 판단된다. 유상원조의 논리도 무상원조를 부정하는 것이 아니라 유상원조도 나름대로 타당성을 가지고 있다는 논리이다.
59. 아래와 같은 관점에서 한국의 현재와 같은 높은 유상비율은 바람직하지 않은 것으로 보인다.
- ◆ 개발원조의 국제적인 경향에서 볼 때 현재의 한국의 높은 유상원조 비중과 낮은 증여율은 아주 예외적인 것이며, 유상원조를 하고 있는 국가들, 예를 들어 일본, 호주 등도 최근 유상원조의 비중을 더욱 줄이고 있다.
 - ◆ 우리나라의 ODA 질을 향상시켜서 우량의 공여국으로 평가 받는 것이 국익에도 도움이 되는 바, 중장기 ODA 확대전략에서 유, 무상원조의 구성 비율을 단계적으로 무상 중심으로 전환하는 것이 바람직하다.
 - ◆ 그러나 유·무상 원조 사이의 자원배분 보다 더 중요한 문제는 원조재원의 효과성을 살리는 노력이다. 개발원조의 재원을 늘리고 금융조건을 유리하게 만드는 것만이 능사가 아니라, 한정된 재원을 효과적으로 쓸 수 있도록 개발협력의 개혁을 실현하는 것이 더욱 필요하다.
60. (2) 제한된 ODA 재원으로 최대의 효과를 거양하기 위해서는 ODA 사업을 선택과 집중의 원리에 의하여 개발협력 대상국을 대폭 줄이고, 소수 프로그램을 집중적으로 지원하여야 한다.
- ◆ 개발원조사업이 효과적일 수 있기 위하여서는 먼저, 그 사업이 정책 프로그램과 연결되어야 하고, 소기의 성과를 거둘 수 있도록 일정 규모 이상으로 다년간 지속되어야 할 것이 요구된다.
 - ◆ 선진국 원조의 경우 최소한 우리보다 10-20배 이상의 원조 규모를 가지고 30개 수준의 국가를 대상으로 2-3개 소수 프로그램을 가지고 집중적으로 지원하고 있음은 오랜 원조의 역사를 통하여 얻어진 원조의 성과를 거두기 위한 노하우이다.
61. 이러한 선택과 집중의 원칙에 비추어 한국의 무상원조사업은 다음과 같은 방향으로 조정될 것이 요구된다.
- ◆ 중장기 국별 원조 프로그램(CP)을 가지고 집중적으로 지원함으로써 개발협력의 빈곤 극복의 가시적인 성과가 거양될 수 있도록 하여야 한다.
 - ◆ 대상국의 선정에는 “선택과 집중” 전략이 요구된다. 국별 원조계획에 의한 협력대상국은 최대 15개국 이내로 하는 것이 바람직하다.
62. (3) 한국의 재정상의 제약성과 개발원조사업을 국별원조계획에 의하여 수행할 수 있도록 하기 위하여서는 개발원조 재원기반의 확충 방안을 검토하며, 예산관리제도의 개선이 필요하다.
- ◆ ODA 재원의 효율적 운용을 위해서는 3-5년간의 집중적이고 예측 가능한 국별 프로그램 방

- 식으로 지원이 가능하도록 예산제도 운영의 다년도화와 신축성 확대가 필요하다.
- ◆ 전략적인 다년간 예산지원 제도 운영을 통해 ODA 재원의 낭비요인을 사전에 방지할 수 있을 뿐 아니라, 중장기적 관점에서 ODA 재원에 대한 성과 측정과 성과 관리 및 평가가 가능하고, 원조 효과도 배가되어 원조 자금의 투명성과 효율성, 신뢰성이 증대되는 효과를 거양할 수 있다.
 - ◆ 아울러, 소액 다국 분산방식의 개발원조를 지양할 수 있기 위하여서는 (가칭) 신속개발협력 기금(Rapid Development Assistance Scheme; RaDAS)의 설치 운영이 필요하다.
63. 셋째, 사업관리 시스템의 네 단계별로 이를 합리적으로 관리할 수 있도록 하는 관리 방안을 제시한다.
- ◆ (1) 프로그램의 기획, (2) 사업의 시행, (3) 사업에 대한 평가와 환류 (feed back)의 관리체계의 기본적 사업관리 절차와 아울러 (4) 정보관리와 (5) KOICA의 조직체계를 검토한다.
64. (1) 프로그램의 기획은 사업의 성과를 결정하는 첫 걸음이다. 그 기획이 제대로 되지 아니한 경우, 그 다음 단계에서 아무리 재원을 많이 투입하여 사업을 시행하였다고 하더라도 허사가 되고 만다.
- ◆ 프로그램의 기획은 연구조사 기능이다. 따라서 원조기관은 연구를 통하여 국별 정책 프로그램을 설계할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 연구조사가 원조기관의 핵심적인 역량이 되어야 한다.
 - ◆ 특히 한국으로서는 다른 선진국과는 달리 빈곤극복과 경제개발의 지식과 노하우를 개발원조에 접목할 수 있도록 연구가 뒷받침되어야 한다.
 - ◆ 원조기관이 이러한 기획기능을 효과적으로 수행할 수 있기 위하여는, 기존의 사업시행, 평가 등 업무를 과감하게 시장에 위탁하고 원조기관은 기획 능력의 배양에 주력하여야 할 것이다.
65. (2) 사업의 시행은 현재 KOICA, 정부 출연기관, 시장에서의 선정 등 혼합적 방식으로부터 보다 전적으로 시장에 의존하는 방식으로 전환하는 동시에 NGO, NPO 등과의 파트너십을 확립하는 것이 바람직하다.
66. (3) 대외원조 사업은 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency)을 평가받아야 하고, 그 결과가 환류될 수 있도록 하여야 하는데, 이 점이 우리의 사업관리에서 특히 취약한 부분이다.
- ◆ 평가는 통합적인 원조계획의 일부이다. 이는 원조의 투명성과 효율성을 제고하기 위해서 뿐만 아니라, 형식적으로 DAC 가입을 위하여서도 전문적이고 독립적인 ODA 평가 시스템을 갖추는 것이 필요하다.
 - ◆ 별도의 ODA 평가위원회 등을 구성하여 ODA 백서를 발간하도록 하고 이를 국회를 통해 보고하며, 국민들에게 공개하도록 하여야 한다.
 - ◆ 무엇보다 필요한 것이 외부 전문가들로 구성되는 “원조평가위원회”를 통해 평가를 수행하고 모든 평가 보고서는 공개되고 인터넷을 공개하도록 하는 것이다.
67. (4) ODA 과정에서 생산되는 정보를 효율적으로 관리하여 국가적으로 또는 개발원조 사업에서 유용하게 활용될 수 있도록 하여야 한다.
- ◆ 우리나라는 1990년대 이후 본격적으로 대외원조를 시작한 이래 아직까지 개도국에 대한 종합적 지식-정보-인력 네트워크를 마련하지 못하고 있다.

- ◆ 정보를 제대로 생산하고 이를 효과적으로 활용될 수 있도록 하자면 정보의 생산과 그 수요의 양면에 걸쳐서 대책이 필요하다.
 - ◆ 먼저 정보의 생산 및 공급을 위하여, 세계 현장의 정보를 데이터베이스화하여 체계적으로 관리하는 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 해외 파견인력이 현장정보를 온라인으로 입력할 수 있도록 하고, 그 입력 정보를 분야와 등급을 부여하여 체계적으로 가공하는 것이 필요하다.
 - ◆ 정보의 생산이 수요와 제대로 연결되지 못할 경우, 그 정보의 생산은 막대한 비용만 초래하고 결국 사장되고 재생산이 되지 못한다. 개발원조 사업의 추진 방식이 시장에서 용역을 조달하는 방식으로 바뀔 경우 개발원조 전문 비즈니스가 창출되고 그들에 의해서 정보가 값지게 가공 활용되는 환경을 만들어야 한다.
 - ◆ ODA 종합 네트워크(가칭 'KorAID Net')를 구축할 경우, 원조사업의 계획과 사업, 사업시행 및 평가에 이르기까지 효율적인 정보와 인력 활용이 가능하며 경제적 협력관계의 심화에도 크게 기여할 수 있을 것이다.
68. (5) KOICA가 이상과 같이 무상원조사업 관리의 전문화를 기할 수 있기 위하여서는 조직 운영에 있어서 혁신이 있어야 할 것이다.
- ◆ 한국국제협력단(KOICA)은 일본의 JICA를 벤치마킹하여 1991년에 창립되었으며, 설립 당시 2천만 달러 정도의 소규모 예산을 120여 국가에 나누어주는 방식으로 인력사업과 기술협력, 소규모 개발사업을 주된 원조사업으로 하는 기능형 사업조직이었다. KOICA는 발족부터 개별 사업형태별 수행 조직 모델을 근간으로 하고 있었으며, 재원의 규모, 조직의 운영체계와 기능이 매우 초보적인 단계의 사업별 개발원조 편제를 지속하여 왔다고 할 수 있다.
 - ◆ KOICA는 무상원조 전문 책임기관으로서 전문적인 지식경영을 실천하고 지역관리 능력을 극대화할 수 있는 조직으로의 획기적인 변모가 필요하다. 그 형태는 선진국 원조기관의 일반적인 원칙인 혼합형 조직구조가 바람직하다.
 - ◆ 원조기관의 일반적인 조직 형태는 정책과 기획, 원조조정, 평가, 관리 등을 총괄하는 정책 관리국, 국별 프로그램을 집행하는 지역국 그리고 주요 이슈와 분야별 프로그램을 수행하는 기능국이 함께 공존하는 체계이다. 선진화된 원조사업관리를 할 수 있기 위해서는 이러한 혼합적 형태가 바람직하다.
69. 넷째, 무상원조사업을 다시 현행의 개별 사업 별로 고찰하여, 이상의 중장기 정책 프로그램이 조기에 정착육할 수 있도록 그 개선방안을 제시한다.
- ◆ 현행의 연수, 개발조사 등의 사업별 예산배분의 우선순위가 관심이 될 수 있으나, 재원배분의 기준은 개발협력사업, 연수사업, 물자공여 등의 사업단위별이 아니라 국가별 정책 프로그램의 중요성과 그 재원소요에 따라 먼저 정책 프로그램 별로 재원이 배분이 되고, 그 다음으로 정책 프로그램을 달성하기 위한 방법으로 소요되는 개별 사업에 대한 재원배분이 이루어지는 방식이 되어야 한다.
70. (1) 인력협력 사업과 관련하여, 연수사업은 개발도상국가의 정책 담당자들로 하여금 그들이 빈곤 극복과 경제개발을 촉진함에 있어서 필요한 지식과 노하우를 전수하는 유용한 사업이다. 그런데 본 사업이 효과적으로 수행될 수 있기 위하여서는 다음과 같은 점에서 개선이 요

망된다.

- ◆ 무엇보다 연수계획이 국별 정책 프로그램 체계 하에서 수립되어야 한다.
 - ◆ 연수의 내용이 단순히 한국의 발전경험을 소개하는 수준에서 머물 것이 아니라, 그들이 당면하는 문제해결을 위한 지식과 노하우를 제공하는 것이어야 한다.
 - ◆ 이러한 맞춤형 연수는 이를 본업으로 하지 않는 출연기관에 부수적 사업으로 위탁하는 방식으로는 실현되기 어렵다. 가능한 한 시장에서 연수 전문기관을 선정하는 것이 바람직하다.
71. 그런데 연수 프로그램이 단기 연수가 아니라 장기적인 대학에서의 정규 교육으로의 전환이 바람직하다는 주장이 제기되고 있지만, 다음과 같은 점에서 반드시 타당한 견해라고 보기 어렵다
- ◆ 선진국 원조에서 대학에의 정규 교육을 위주로 하는 것은 그들이 한국이나 일본과 같이 개발도상국이 필요로 하는 실용적인 연수 프로그램을 별도로 제공할 수 있는 입장이 못 된다는 사실과도 관계가 있다.
 - ◆ 한국은 대학의 정규 교육으로서는 수행하기 어려운 실용적인 개발경험을 아주 다양하게 보유하고 있으며, 이러한 지식의 전달은 정규 교육기관의 학위 과정으로서는 다루기 어려운 것이다.
72. 컨설팅을 위한 전문가 파견은 특히 위와 같은 이유로 다음과 같은 점을 감안하여 개선할 것이 요구된다.
- ◆ 전문가 파견은 반드시 수원국에 대한 정책 프로그램의 일환으로 운용되어야 한다. 그럴 경우 특정 정책 프로그램을 실현하기 위하여 전문가의 자문, 초청 연수 등의 여러 사업이 함께 수행될 것이다.
 - ◆ 전문가 파견의 목적이 특정의 정책 프로그램의 달성에 있기 때문에, 개인에 의한 단기적 파견이 아니라 복수의 팀에 의하여 수행되는 것이 필수적이다.
 - ◆ 의료진 파견도 단순한 질병 치료에 그칠 것이 아니라 수원국의 의료기술과 의료서비스 환경을 개선하는 정책과 연계될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
73. (2) 개발협력 사업은 그 성격상 국별 원조계획을 실현하는 직접적 사업수단이 되는 바, 새로운 사업관리 체계 하에서 수행방식과 내용이 크게 달라져야 한다.
- ◆ 앞의 인력협력 사업과 마찬가지로 국별 원조정책을 기초로 이를 달성하기 위한 수단으로 수립되어야 한다.
 - ◆ 개발협력 사업의 내용이, 한국의 발전경험을 개발도상국에 유용하게 활용한다는 의미에서, 물자나 하드웨어 제공의 사업에서 탈피하여, 그들의 발전을 지원할 수 있는 소프트웨어, 지식 위주의 개발협력으로 그 내용이 바뀌어야 한다.
 - ◆ 국별 개발정책 프로그램은 선진국이 제공하기 어려운 한국의 개발경험의 성과를 활용하는 것이 절대적으로 중요하다.
 - ◆ 이러한 개발협력 사업을 효과적으로 추진할 수 있기 위하여서는 개발원조를 전문으로 하는 컨설팅 산업의 기반이 있어야 한다.
74. (3) 한국해외봉사단(KOV) 파견사업에 대해서는 현재 추진되고 있는 파견인력의 대폭적 증대 구상의 타당성과 파견인원의 증대에 따른 인력관리 시스템에 대하여 검토하였다.

75. 파견인력의 증대 자체가 개발원조의 이념과 직접적인 관계가 있다기 보다는 문제는 파견인력의 증대로 개발원조의 이념이 퇴색될 정도의 질적 수준 저하 및 관리상의 문제를 수반하지 않도록 하는 것이 필요하다.
76. 파견인력을 국가적 수요에 따라 증대하는 동시에 개발원조의 이념에 충실한 봉사가 될 수 있도록 봉사단 파견 사업의 운영방식 전환이 필요하다.
- ◆ 봉사단의 수요를 적극 개발하고 동시에 공급면에서 철저히 대비하여 무작정 파견 인원수의 증대에서 오는 봉사의 질적 저하와 개발협력의 취지 훼손이 없도록 하는 것이 필요하다.
 - ◆ 봉사단의 임무를 조정하여, 봉사단을 국별 원조프로그램의 일환으로 활용하자는 것이다. 예를 들어 아프리카의 새마을 운동 프로그램을 추진할 경우 막대한 청년인력 수요가 창출될 수 있을 것이다.
 - ◆ 봉사단의 신규 수요국가를 적극 개발하여야 한다. 개발도상국가로서 비 개발원조 대상 국가를 개척하는 것도 그 하나의 방법이다.
 - ◆ 공급면에서 파견인력에 대하여 전문적 교육 훈련기관을 통하여 종합적이고 철저한 훈련을 받도록 하는 것이 필요하다.
 - ◆ 청소년위주의 봉사단이 가진 단점을 보완할 수 있도록 학습비용을 줄이고 경험과 노하우를 가진 퇴직자의 파견을 확대하는 것도 필요하다.
 - ◆ 봉사단 관리 시스템은, 1단계에서 KOICA의 봉사단 파견의 기획 기능을 강화하여 중장기 파견 프로그램을 마련하는데 주력하도록 하며, 파견인력 교육 훈련은 외주에 맡겨 철저한 봉사정신으로 무장할 수 있도록 하고, 2단계로 그 실시 경험을 토대로 장기적으로 독립기구를 설립하여 봉사단 파견을 전담하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.
77. (4) NGO 등 민간의 국제협력 활동 지원과 관련하여, 이들에 대한 지원비중을 늘려나가되, 사업의 수탁뿐만 아니라 개발원조의 전 과정에서 이들 민간기구와의 진정한 파트너십을 확립하는 것이 필요하다.
- ◆ 아직 역사가 일천한 개발 NGO의 맹아적 수준을 감안 할 때, NGO 활동을 활성화할 수 있도록 무상원조 중에서 NGO 사업에 대한 지원 비중을 늘리는 동시에, 개발 NGO의 특성화 전략을 만들어 장기적인 관점에서 이를 유도할 필요가 있다.
 - ◆ NGO를 포괄하는 범국가적 가치 「긴급구호위원회(Humanitarian Relief and Assistance Committee)」를 운영하여 국제적 지역분쟁과 재난 발생에 효율적으로 대응할 수 있도록 하는 것이 필요하다.
78. 본 연구의 넷째 과제는 이상과 같이 논의한 무상원조의 정책 틀 안에서 담아야 할 콘텐츠, 즉 한국이 가진 빈곤극복 및 경제 개발의 노하우를 녹인 한국형 개발협력 모델을 제시하는 것이다.
- ◆ 한국형 개발협력모델이란 개발원조의 기본목적인 국제사회의 빈곤완화를 한국의 독특한 발전경험을 바탕으로 한 한국의 비교우위를 활용하는 한국의 개발협력 방식이라고 할 수 있다.
 - ◆ 본 연구에서는 그 동안 필요성만 주장되어오던 한국형 개발협력모델을 구체적으로 설계하고 있다.
79. 한국적 개발협력모델이 국제사회의 빈곤을 해소하는데 효과적으로 기여할 수 있기 위하여서

는 무엇보다 개발도상국가의 여건에서 빈곤의 환경적 및 대내적 요인분석을 토대로 이를 효과적으로 공략하는 것이어야 할 것이다.

80. 개발도상국의 빈곤은 여러 문제가 복합적으로 얽혀 있지만, 이를 구별하면 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다.

- ◆ (1) 국민의식적 측면에서 빈곤국가들의 국민은 일반적으로 오늘 날의 선진국의 그것과는 다른 의식을 가지고 있다. 무엇보다 역사적 과정에서 식민지 지배 또는 사회주의 경험에 그 의식에 영향을 받을 수밖에 없었다. 이러한 역사적 환경에서 자립의지의 결여, 열등 의식, 의타성, 근로의욕의 미흡 등의 의식적 특성이 선진국 국민들에 비하여 상대적으로 두드러진다.
- ◆ (2) 거버넌스(Governance)의 부재이다. 개발도상국가에 있어서는 대개 법치가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그리고 공공서비스에서 부패와 비효율성이 만연하고 있다. 대개 이는 지배권력의 부패와 연결되어 있기도 하다.
- ◆ (3) 제도(Institution)와 현실의 괴리이다. 많은 국가에서 선진 민주주의 및 시장제도가 이식되어 있으나, 이들 제도와 문화적 토양의 불일치로 제도가 제대로 작동하지 않고 역기능을 수반하는 경우가 많다. 그 한 가지 예가 부가가치세제이다. 산업이 아주 유치한 단계에서 고율의 부가가치세가 조세징수 과정에서 부조리의 온상이 되고 있으며 산업의 태생을 제약하는 구조적 토양을 만들고 있다.
- ◆ (4) 글로벌 국제환경에서 기업 성장의 어려움이다. 무역 및 자본 자유화의 WTO체제 하에서 세계적인 경쟁력의 기업에게 시장이 개방되어 있는 여건에서 걸음마도 하지 못하는 신생 토종 기업들이 생겨나고 성장한다는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 기업이 탄생하지 못하는 여건에서 일자리를 마련하고 소득을 증대시켜 빈곤을 벗어나게 할 수 없는 것이다. 더욱이 거대 중국이 세계 제조업의 기지로 부상하게 됨에 따라 개발도상국가가 산업을 키워 일자리를 창조하고 상품을 수출할 수 있는 여지가 더욱 협소하게 되었다.

81. 특히 발전역량을 갖추기 위한 제도(Institution)의 정비가 다음과 같은 이유로 거의 실패로 끝나고 있다. 오히려 강제적으로 수용된 선진 제도가 오히려 부작용을 수반하여 사회적 발전의 장애요소가 되기도 한다.

- ◆ 제도(Institution)의 공급 및 수요 측면을 수용여건이 갖추어져 있지 못하다.
- ◆ 전자의 공급 측면에서 제도의 가능성이 상당히 낮다(F. Fukuyama). 사회 전반적인 변화에 필요한 시간은 길기 마련이고, 단기적 변화는 단지 개별 조직이나 학교, 마을 등과 같은 매우 작은 수준에서 발생할 수 있을 뿐이다.
- ◆ 후자의 제도의 수요 측면에서 개발도상국가에 있어서는 특히 수요가 미약하다. 어떠한 제도 개혁에도 이해가 상충되거나 기득권층이 특권 상실을 감수하려 하지 않는다. 이러한 제도적 역량의 공급의 비 이전성과 그 수요의 불충분성의 여건에서 선진국은 자신의 제도를 이전하고자 하였으나, 지금까지 그리 성공하지 못했다.

82. 국제사회의 빈곤을 효과적으로 공략하기 위한 한국형 개발협력모델은 다음과 같이 세 가지를 기본 골격으로 한다.

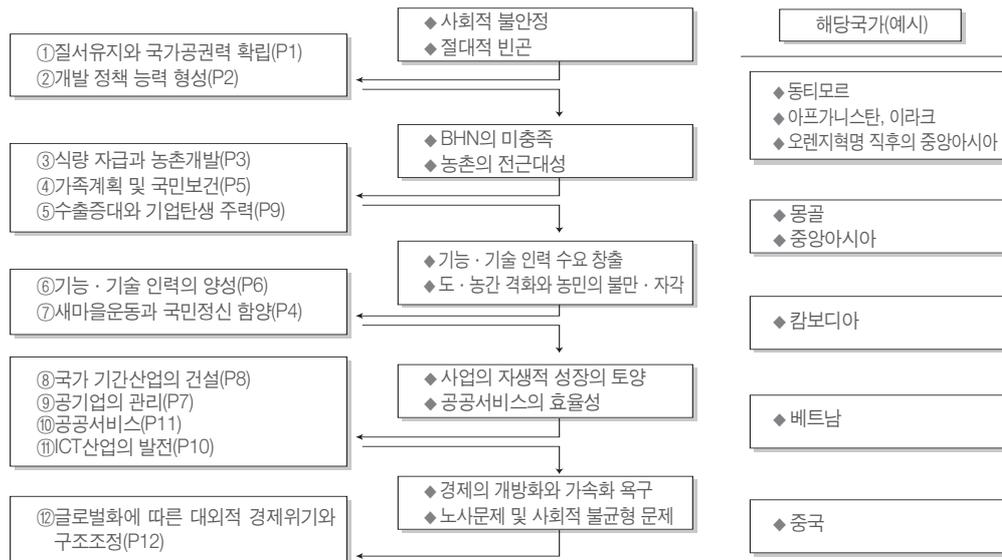
- ◆ 첫째, 빈곤을 효과적으로 극복할 수 있기 위한 정책 프로그램의 개발

- ◆ 둘째, 선택과 집중의 원리에 따른 지원대상의 선정
 - ◆ 셋째, 수원국의 여건에 부합하는 프로그램의 적용 방법
 - ◆ 넷째, 정책 프로그램의 제작
 - ◆ 다섯째, 산업적 인프라의 정비
83. 첫째, 한국형 개발협력모델로서 한국의 개발경험을 바탕으로 개발도상국의 빈곤 극복 및 경제개발을 효과적으로 지원할 수 있는 정책 프로그램으로서 “Korea Initiative for International Development (KIID)” 를 제안한다.
84. KIID는 개발도상국가들이 빈곤을 극복하고 발전을 이루어나기는데 필요한 정책 프로그램이다.
- ◆ 개발도상국가들이 발전의 과정에서 당면하는 중요한 경제적 및 사회적 제반 문제를 극복하기 위하여 필요한 전략을 제시하는 것이어야 한다.
 - ◆ 신생국으로서 절대적 빈곤과 정치적 불안으로부터 빈곤의 단계를 벗어나는 중진국 수준으로 발전하기까지 극복하여야 할 핵심적 정책과제이어야 한다.
 - ◆ 그들이 그러한 과제를 실질적으로 해결할 수 있는 능력과 수단을 제시하는 것이어야 한다.
 - ◆ 이를 위하여 빈곤 극복의 핵심적 요소인 기업의 육성, 발전역량의 정비 및 국민의식을 효과적으로 발전지향적인 것이 되도록 유도하는 것이다.
85. 이 기준에 의하여 다음의 12 개의 정책 프로그램을 선정하였다.
- ◆ P1. 국가건설(State Building) 및 경제개발을 위한 국가경영/전략 (총론)
 - ◆ P2. 개발정책 능력 배양(Capacity Building for Development Initiative)
 - ◆ P3. 식량자급과 농촌 개발(Food Subsistence and Rural Development)
 - ◆ P4. 새마을 운동 및 국민정신 함양
 - ◆ P5. 가족계획, 국민보건 및 의료
 - ◆ P6. 기술 기능 인력의 양성과 인적자원 개발
 - ◆ P7. 공기업의 관리(Management of Public Corporation)
 - ◆ P8. 국가 기간산업의 건설(Development of Key Industrial Plants)
 - ◆ P9. 수출 진흥과 중소기업의 육성(Export Promotion and SMEs)
 - ◆ P10. ICT 산업의 육성
 - ◆ P11. 거버넌스 (Governance)와 공공 서비스
 - ◆ P12. 글로벌화와 대외적 경제안정(Globalization and Economic Security)
86. 이들 개별 프로그램에 대하여 다음과 같은 4개의 기준 별로 검토하고 구체적인 내용을 제시하였다.
- ◆ 본 정책 프로그램과 관련한 개발도상국가의 현상
 - ◆ 그에 따라 개발도상국가들이 당면하는 발전 제약 요소
 - ◆ 이러한 과제에 있어서 한국의 정책과 그 성과
 - ◆ 한국적 경험의 개발도상국가에의 적용성 및 실현 방안
87. 둘째, 이러한 정책 프로그램을 적용할 대상을 선택과 집중의 원리에 의하여 선별하는 것이다.
- ◆ 개발협력의 대상을 지금과 같은 다수 국가에 대한 지원방식을 탈피하여 협력의 성격에 따라

- 분류하는 것이다. 실질적 성과 거양을 위하여 국가를 국별원조계획(CP:Country Programming)을 적용할 대상 국가를 선별하여 이들은 우리의 원조규모에 비추어 10-15개 국가로 한다.
88. 이를 위하여 모든 개발원조 대상 국가들은 다음과 같이 3가지로 분류한다. 그 중에 앞의 둘은 국별원조계획이 적용되는 대상이다.
- ◆ 핵심협력국(Core Cooperation Country, CCC); 3-4개 국가.
 - ◆ 전략적협력국(Strategic Cooperation Country, SCC): 7-12개 국가.
 - ◆ 일반협력국(General Cooperation Country, GCC): 그 이외 현재 협력대상으로서 CP를 적용하지 않는 국가.
89. 핵심협력국(CCC)은 실패국가(Failing states), 절대빈곤 국가, 체제전환국가 중에서 대륙별로 아래와 같이 선정하는 것이 바람직하다. 그러나 중남미 국가는 지리적 여건을 고려하여 다음 단계에 포함하는 것도 검토해 볼 수 있다.
- ◆ 중앙아시아 또는 동남아시아 1개국
 - ◆ 아프리카 대륙 1개국
 - ◆ 중남미 대륙 1개국
90. 이들 국가를 선정하는 기준은 다음과 같은 요소를 포함하여야 한다. 이 중 가장 중요한 것이 첫째의 요소이다. 개발도상국가에 있어서 지도자의 중요성은 거의 절대적이기 때문이다.
- ◆ 국가 지도자의 발전 의지와 도덕성
 - ◆ 국민의 다수가 절대적인 빈곤 상태
 - ◆ 체제 전환 또는 독립에 따른 정치 사회적 불안
 - ◆ 한국적 개발정책에 대한 관심과 적극적 태도
91. 전략적협력국(SCC)은 인도적 및 외교적 차원에서 협력이 긴요한 선별된 국가로서 그 범위가 핵심협력국 보다 다소 넓은 것이다. 이들 국가들은 발전 단계와 수원국의 정책 수요에 맞추어 KIID Program 중에서 국별로 2-3개를 선별 지원될 것이다.
92. 일반협력국(GCC)은 통상의 외교적 차원에서 연수 물자공여 등의 일반적 지원대상 국가들이다. 이들 국가들은 당장 원조를 줄이는 것은 어려우므로 당분간 이를 유지하는 것이다.
93. 셋째, 정책 프로그램의 적용 요령으로서 내부적으로 발전역량 및 제도에 대한 수요가 형성되도록 여건을 조성하면서 소수의 정책 프로그램을 집중적으로 적용하여 정책 프로그램의 수용성을 확보하고 빈곤 극복의 가시적 성과가 거양될 수 있도록 하는 것이다.
- ◆ 우선, 위와 같이 선정된 소수의 중점 목표국가들에게 소수의 해당 정책 프로그램을 지속성을 가지고 집중적으로 지원하고, 그 성과를 주기적으로 평가 환류토록 하여 기간에 뚜렷한 변화가 있도록 하는 것이다.
 - ◆ 다음으로, 위의 12개 정책 프로그램을 적용 요령에 있어서 수원국의 발전 단계와 정책 프로그램에 대한 수요창출을 바탕으로 이에 적합한 프로그램을 적용하도록 하는 것이다.
94. KIID 12개 정책 프로그램은 다음과 같이 발전 단계에 따라 연결고리로서 얽혀 있다. 이러한 단계에 맞추어 해당 정책 프로그램을 적용해 나가도록 하는 것이다.

- ◆ 1단계: 개발초기에 사회적 불안정과 절대적 빈곤의 여건 하에서 첫 단계로 요구되는 것이 국가적 질서유지와 국가 공권력의 확립(P1)과 개발정책 능력형성/Capacity building(P2)이다. 그러나 이 프로그램을 적용하더라도 두 가지의 근본적인 문제가 남는다. 하나는 국민의 기본적인 수요가 충족되지 못하고 있다는 점이고, 다른 하나는 농촌을 중심으로 한 전근대성이다.
- ◆ 2단계: 국민의 식생활과 기본적인 보건을 어느 정도 해결하기 위한 식량자급과 농촌개발(P3), 가족계획과 국민보건(P5)의 프로그램을 적용하면서, 그 수단을 창출하는 수출 증대와 기업 탄생에 주력(P9)하는 프로그램을 강력히 추진하는 것이다. 수출과 기업의 탄생이 이루어지면서 두 가지의 과제가 생긴다. 하나는 기능 및 기술 인력 수요이고, 다른 하나는 도·농간 격차와 농민의 불만 또는 자각이 생기기 시작한다는 점이다.
- ◆ 3단계: 기능·기술 인력 수요와 도·농간 격차 및 농민의 자각 기운에 대응하여 기능·기술 인력 양성(P6) 프로그램과 아울러 새마을 운동과 국민 정신함양(P4) 프로그램이 필요해진다. 이러한 프로그램의 적용에 따라 산업의 자생적 성장기반이 마련되기 시작하고, 산업 및 민간 부문의 성장에 따라 정부부문의 비효율성이 제기된다.
- ◆ 4단계: 산업발전의 기반이 마련되면서 국가기간산업의 건설(P8) 프로그램이 요구되고, 공공 부문의 효율성 제고를 위하여 공기업 관리(P7), 거버넌스 및 공공서비스(P11) 프로그램의 적용이 필요해지고, 산업 발전의 진전이 ICT 산업 발전(P10)으로 이어지게 된다. 이러한 프로그램에 의해서 산업발전이 지속되면서 경제의 개방화가 가속화되고, 노사 문제 등이 불거진다.
- ◆ 5단계: 산업 발전의 지속에 따라 경제의 안정화 및 글로벌화에 따른 경제위기의 가능성과 그에 따른 구조조정(P12)의 필요성이 제기된다.

〈그림〉 경제개발의 고리와 KIID의 단계적 적용



95. 특히, 핵심협력국(CCC)에 대해서는 먼저 국가 지도자의 국가경영에 대한 비전과 전략적 우선순위에 대한 확신을 심는 것이 중요하다.
- ◆ 이를 위하여 특별히 설계되어야 할 것이 KIID P1이다. 동 자료에 의하여 개발도상국가의 지도자가 확신과 자신감을 가질 수 있기에 충분하여야 할 것이다.
 - ◆ 이를 바탕으로 해당 국가에 대한 진단과 국별원조계획(CP)을 작성하여야 하는데, 이는 12개 KIID 중에서 해당 프로그램을 중점적으로 적용하는 것이 될 것이다.
96. 이상과 같은 요령에 의하여 개발도상국가에 고질적 문제인 발전역량의 불비 및 제도의 비수용성의 문제를 효과적으로 극복하면서 그 과정에서 국민의식이 발전지향적으로 유도될 수 있도록 함으로써 고질적인 국제사회의 빈곤극복의 효과성을 거양하고자 하는 것이다.
97. 넷째, 이러한 정책 프로그램을 효과적으로 전수할 수 있기 위한 유형의 지적상품을 제작 활용하는 것이 필요하다. 그 방법으로 성격이 다른 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다.
- ◆ 하나는 동영상 DVD를 만드는 것이다. 이것은 한국의 경제발전의 노하우를 녹인 생생한 시청각 자료로서, 빈곤국가 및 그 국민들에게 자신감을 일깨우고 스스로 비전을 가질 수 있도록 하기 위한 것이 그 취지이다.
 - ◆ 다른 하나의 방법은 연구책자의 형태로 제작하는 것이다. 이는 이론적 바탕을 가진 분석 보고서로서 정책담당자들의 정책 지침서로서 활용 가능토록 하는 것이 목적이다.
98. 한국 개발협력 정책 프로그램 동영상 자료는 다음과 같은 목적을 가진 것으로 제작하는 것이 바람직하다.
- ◆ 해당 정책 분야에 대하여 한국적 경험을 통하여 개발도상국가가 문제를 해결해 나가는데 교훈이 될 수 있도록 한다.
 - ◆ 발전의 핵심을 시각적으로 전달한다.
 - ◆ 당시의 빈곤 및 경제개발에 대한 주역들의 생생한 증언을 통하여 생동감을 줄 수 있도록 한다.
 - ◆ 빈곤국가의 지도자와 국민에게 자신감을 고취할 수 있도록 한다.
99. 동 DVD에 담은 내용은 다음과 같은 4가지 사항을 포함하면서, 당시 한국의 경험을 생생하게 전달할 수 있는 개발정책의 주역, 근로자, 새마을 지도자, 농민, 기능공 등의 증언을 포함하도록 한다.
- ◆ 본 정책 과제의 측면에서 본 개발도상국의 여건
 - ◆ 그에 따른 개발도상국의 문제점
 - ◆ 한국의 초기 여건과 발전 전략
 - ◆ 한국의 전략 및 경험의 개발도상국에의 적용성과 개발도상국이 취할 수 있는 바람직한 정책 방향
100. 이 같은 내용을 담은 DVD는 각 프로그램 별로 각각 1시간짜리로 제작하여 개발협력 사업에 중요한 자료로서 그리고 국별 원조계획의 수립, 프로젝트 개발, 연수 프로그램 등에 사용될 수 있을 것이다.
101. 다섯째, 이상과 같이 KIID를 효과적으로 전파하여 개도국의 빈곤을 완화하는 성과를 거둘 수 있기 위하여서는 한국의 발전경험에 대한 전문적인 지식과 노하우를 축적한 개발협력 컨설팅 기업들의 산업기반이 형성되어 있어야 가능하다.

- ◆ 이러한 정책 프로그램의 적용을 위하여서는 전문적 컨설팅 팀이 구성하여 구체적인 정책방안이 마련되고, 이를 3-5년의 시계를 가지고 집중적으로 지속하면서, 과정에서 매년 성과의 평가와 그에 따른 프로그램의 조정이 이루어져야 할 것이다.
102. 개발협력 컨설팅 산업이 발전되어야 하는 추가적인 근거는 개발협력 컨설팅 산업 자체가 세계 개발원조의 엄청난 규모의 시장으로서 한국이 가장 경쟁력 있는 상품을 보유하고 있는 잠재적 블루오션이기 때문이다.
- ◆ 세계 개발원조 시장의 규모는 현재로서도 선진국 국민소득의 0.26%이나 앞으로 지속적으로 확대될 것이며, 그 시장이 더욱 언타이드화 될 것이고, 한국은 그 시장에서 가장 경쟁력 높은 상품을 보유하고 있는 셈이다.
 - ◆ 그런데 한국에서는 아직도 이러한 개발원조 산업기반이 형성되어 있지 못하다. 그러니 국제 시장에서의 그 엄청난 기회는 한국인은 그 기회를 인식하지도 못한 채 외면하고 있는 것이다.
103. 이들 산업을 육성하여 그 과실을 거둘 수 있기 위하여서는 지식 컨설팅 산업에 대한 지원도 필요하겠지만, 그보다도 중요한 것이 국내 개발원조 시장에서 실적을 쌓도록 하는 것이다.
104. 이를 위한 개발원조 사업의 운영은 두 가지로 볼 수 있다.
- ◆ 하나는 앞 절에서 서술한 사업추진 체제를 정상화하는 것이다. 개발원조 사업이 개별 소규모 사업 공여 위주에서 정책 프로그램 위주로 바뀌고, 사업의 시행, 평가 등의 용역을 시장에서 조달하게 되면 자연스럽게 이 비즈니스를 하는 원조사업 전문 컨설팅 기업들이 생성되게 될 것이다.
 - ◆ 다른 하나는 사업 예산 단가 및 회계 관리제도의 전반적 개편하는 것이다. 위와 같이 용역을 시장에서 조달함에 있어서 그 사업 자체만으로 충분히 비즈니스를 영위할 수 있을 정도의 인건비와 이윤을 보장하여야 한다는 것이다. 이를 위하여서는 원조사업의 예산 단가 및 회계 관리제도의 개편이 필요하다. 개발원조 컨설팅은 지식상품을 파는 것이므로 지적 자산에 대한 가치를 제대로 평가하여 보상될 수 있도록 하여야 함은 당연하다. 국제적 기준의 용역예산 단가를 적용하지 않고서는 국제적 경쟁력의 컨설팅 산업이 발전할 수 없을 것이다.
 - ◆ 향후 5년 동안 개발원조 산업기반을 조성하여 가까운 시기에 선진국의 컨설팅 기업들과 같은 많은 기업들이 등장할 수 있도록 하여야 할 것이다.
105. 이상과 같은 한국형 개발협력모델은 지금까지의 선진국의 원조 프로그램과는 다른 독특한 접근방법을 취함으로써 고질적인 국제사회의 빈곤에 대하여 직접적인 성과를 거둘 수 있도록 하고자 하는 것이다.
- ◆ 독특한 한국의 발전 경험을 살려 개발도상국가에 맞는 정책 프로그램을 개발한다.
 - ◆ 이를 소수의 선택된 국가들을 대상으로 집중적으로 지원함으로써 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있도록 한다.
 - ◆ 그 성과가 여타 빈곤 국가에 파급되어 다른 나라들도 빈곤극복과 경제발전의 의지가 점화되도록 하고, 그에 맞추어 한국형 개발협력모델의 보급을 확산해 나간다.
 - ◆ 그 과정에서 한국은 국제사회에의 기여에 따라 국제사회의 보다 신뢰받는 동반자로서 자신의 브랜드 가치를 제고하는 동시에, 글로벌 체제에서 지속적인 국가발전 기회를 창출해 나갈 수 있게 될 것이다.



01

I. 서론





01

I .서론

한국 무상원조사업은 1991년 한국국제협력단(KOICA) 발족을 계기로 본격적으로 추진되어 이제 그 15년이 즈음하게 되었다. 한국의 무상원조 사업은 그 기간에 사업의 틀을 잡고 그 방법에 있어서 상당한 개선이 이루어졌으나, 기본적으로는 한국국제협력단의 발족 당시의 틀을 바탕으로 하여왔다고 볼 수 있다. 그러나, 지난 15년 동안 한국 원조사업의 환경과 대내적 여건에 있어서는 엄청난 변화가 이루어져 왔다.

우선 대외적 환경면에서 볼 때, 원조에 대한 국제적 동향 측면에서 의미 있는 변화가 진행되고 있다. 개발도상국에 대한 개발원조는 1960년대 이래 OECD/DAC의 설립을 계기로 국제사회의 기본적인 과제로서 꾸준히 발전하여 왔다. 시대에 따라 기복이 있었지만, 선진국으로서는 대개 GNI의 0.26%를 개발원조에 쓰고 있으며, 그 원조의 방법에 있어서도 많은 발전이 있었다. 그런데 2000년대에 들면서 국제사회의 빈곤완화와 이를 위한 개발원조가 새로운 화두로 등장하고 있으며, UN 및 세계적 지도자들은 이를 효과적으로 극복할 수 있도록 새천년개발목표(MDGs)를 정하여 이를 국제사회의 핵심과제로 삼고 있다. 그에 따라 개발원조의 확대와 개발원조의 효과성을 제고하기 위한 구체적인 방안이 계속 논의되고 있으며, 원조 공여국들은 저마다 이러한 국제적 동향에 맞추어 나름대로 국제사회의 기본 과제인 MDGs에 기여하는 실천방안을 제시함으로써 이에 적극 동참하고 있다. 이러한 환경이 한국의 개발원조에 있어서도 새로운 여건을 조성하고 있는 것이다.

다음으로 대내적 여건으로서 한국경제 자체가 크게 성장함과 동시에 대외의존도와 불확실성이 증대되고 있다. 첫째, 한국 경제는 국제사회에 있어서 그 위상이 크게 높아졌다. 한국은 1996년 OECD에 가입함과 동시에 경제규모 세계 11위의 국가로 부상하게 되었다. 이러한 위상에 상응하

여 국제사회에서의 기대에 부응하고 책임 있는 국제사회 구성원으로서의 역할 정립이 과제로 대두되고 있다. 둘째, 그러한 발전의 과정에서 한국경제는 무역과 세계시장에의 의존도가 아주 높아졌다. 특히 무역과 자원 협력에 있어서 선진국뿐만 아니라 개발도상국가의 중요성이 더욱 높아지고 있어 개발도상국가들과의 협력관계가 한국경제의 장래에 중요한 영향을 주게 되었다. 무역구조를 볼 때, 대 개도국 무역의존도가 선진국의 그것보다 높아졌으며, 무역수지 면에서는 선진국과는 무역적자를 보고 있지만, 개발도상국으로부터 흑자를 보기 때문에 전체적인 무역흑자를 실현하고 있음은 개발도상국가들과의 협력관계가 얼마나 중요한가를 말해주고 있다. 셋째, 최근 한국경제의 장래에 대한 불확실성이 증대되고, 급속한 인구의 노령화와 사회안전망 수요의 팽창으로 한국경제의 지속적인 성장과 재정기반의 확대가 장기적으로 상당한 제약을 받게 될 전망이다. 그런데 개발원조에 대한 국민적 지지기반은 아직 선진국처럼 단단하지 못한 실정이나 개발원조에 대한 확실한 비전을 가지기 어렵다. 이렇게 볼 때, 개발원조에 대한 국제적 책무는 아주 높아진 대신, 개발원조에 대한 대내적 기반은 불확실성이 증대되고 있는 것이다. 이러한 복합적인 한국경제의 여건에서 개발원조를 어떻게 꾸려나가는 것이 바람직한 것인가의 문제는 상당한 분석을 요하는 국가적으로 중요한 과제가 아닐 수 없다.

이러한 개발원조의 대외 및 대내적 여건의 변화와 아울러 개발원조 사업 자체에 있어서도 새로운 변화를 모색할 내생적인 동기를 가지고 있다. 그 동안 무상원조사업을 15년 동안 실시하여 오면서 상당한 경험과 노하우를 축적할 수 있었다. 원조사업의 초기 단계에서 불가피하게 선진국의 사업추진 모델을 벤치마킹하여왔으나, 이제 15년의 운영 성과에 대한 평가를 통하여 나름대로 원조사업 모델을 정립할 단계에 이르렀다고 볼 수 있다. 이러한 대내외적 여건의 변화와 내생적 조건으로서 개발원조 사업 자체의 운용성과를 토대로 개발원조의 중심이 되는 무상원조사업에 초점을 맞추어 그에 대한 중장기 정책 및 전략을 모색하는 것이 본 연구의 기본 목적이다.

이러한 기본 목적은 다시 세 가지의 세부 목적을 가진다고 볼 수 있을 것이다. 첫째, 무상원조사업의 환경 변화에 대한 분석과 우리나라 무상원조 사업의 지난 15년 동안의 성과를 총체적인 관점에서 객관적으로 평가하고자 하는 것이다. 둘째, 이를 토대로 우리나라 무상 ODA의 양적·질적 개선방안을 포함한 중장기 정책 방향 및 전략을 정립하는 것이다. 셋째, 한국적 입장에서 보다 효과적으로 개발원조의 목적과 국제사회의 기대에 부응할 수 있도록 개발원조의 모델을 정립하는 것이다. 이를 <한국형 개발협력 모델>이라고 부를 수 있을 것이다.

한국의 개발원조 정책에 관한 연구는 일부 연구자에 의해 1989년경부터 산발적으로 진행되어 왔다. 이를 대개 세 단계로 나누어 볼 수 있을 것이다.

초기의 대개도국 개발원조정책에 관한 체계적인 연구는 산업연구원 및 대외경제정책 연구원에서 시작되었다. 이들 연구기관의 보고서 형태로 나원찬·송하울(1989)의 연구를 시작으로 김학수(1990, 1991), 나원찬(1991) 등의 연구가 있었다. 이들 초기 연구는 주로 무상원조사업을 본격적으로 하게 되는 전 단계에서 개발도상국과의 경제협력 관점에서 개발원조의 필요성과 그 방안을 모색하는 것이었다.

다음으로 1991년 KOICA 설립 이후에는 ODA에 대한 정책적 연구가 보다 활발하게 이루어지기 시작하였다. 지용기(1993), 윤해진(1992), 김채형(1992), 권율(1995), 김상태(1994), 김학수(1994),

이창재(1995), 김선근, 유태수(1997), 장현식(1999) 등의 연구가 그 예이다. 이러한 연구는 주로 개발원조사업을 본격적으로 추진하게 됨에 따라 제기되는 여러 개발원조 정책과제들에 대하여 나름대로 정책방안을 제시하는 것들이었다.

2000년대에 들면서 개발원조에 대한 국제적 환경이 변하고 한국도 개발원조에 대한 자신의 국제적 역할을 새롭게 정립할 필요성이 대두됨에 따라 개발원조정책에 대한 비교적 종합적인 연구가 이루어지고 있다. 특히 정책적인 연구는 정부 또는 개발원조기관의 위탁에 의한 연구사업으로 수행되었다. 이때의 연구보고서로는 한국수출입은행(2004)의 <우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향> 및 대외경제정책연구원(2005)의 <공적개발원조의 개선방안>이 있다. 전자는 재정경제부의 의뢰에 의한 연구용역으로서 개발원조에 관한 국제적 논의와 개별 국가들의 개발원조 정책에 관하여 자료를 분석 정리하고, 유상원조사업의 성과에 대한 계량적 분석과 장기적 개발원조 정책방향을 개략적으로 제시하는 것이었다. 후자는 국무총리실의 연구용역으로서 개발원조에 대한 국민적 여론과 주요 개발원조사업에 대한 타당성 분석, 그리고 중장기적 개발원조 정책 방안을 제시하는 것이었다.

그런데 이상의 세 단계의 연구 흐름은 본 연구의 목적에 비추어 볼 때, 어느 정도의 연구에서의 공백이 불가피하였다. 앞의 두 시기의 연구에 있어서는 개발원조의 도입 준비단계로서 또는 이의 초기 단계로서 개발원조실시의 당위성과 초기 사업의 추진방안에 대한 연구에 초점이 맞춰져 있는 것이었다. 세 번째의 시기에 있어서의 2004년 이래의 두 연구보고서는 최근의 여건에서 보다 종합적인 정책방향에 대한 연구라고 볼 수 있다. 그런데 2004년의 보고서는 유상원조 수행기관의 입장에서 유상원조사업의 평가와 개발원조의 국제적 환경 하에서의 개발원조 정책 방안에 관한 연구였으며, 2005년의 연구는 무상원조사업에 초점을 맞춘 연구라기보다는 개발원조에 대한 국민의식과 개발원조 전체 차원에서 정책과제에 대한 연구에 초점을 맞추어진 것으로 평가된다. 아울러 개발원조 정책 방향을 논의함에 있어서도 주로 국제적인 원조의 동향에 비추어 정책방향을 도출하였으며, 한국의 입장에 대한 분석을 바탕으로 한 개발원조 정책방안의 제시로서는 불충분한 것이었다. 이러한 관점에서 개발원조의 국제적 환경과 한국의 입장에 대한 종합적인 분석을 바탕으로 바람직한 개발원조 정책방향을 모색하고, 특히 무상원조의 차원에서 지금까지의 성과분석을 토대로 실천적인 정책 프로그램을 제시하고자 하는 본 연구는 개발원조 정책방향에 관한 종합적 연구의 공백을 메우는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

본 연구는 우리나라 무상원조사업의 수행체계 개선방안을 중심으로 한 중장기 발전방향을 연구하기 위하여 다음과 같은 세 가지 연구영역을 설정하였다. 첫째, 개발원조는 국제사회의 구성원의 일원으로서 국제사회가 기대하는 책무를 다함과 동시에 이를 통하여 자국의 이익도 도모하고자 하는 것이기 때문에 우선 국제사회의 과제와 동향을 파악하는 것이다. 둘째, 이러한 대외적 개발원조의 환경 하에서 한국의 개발원조의 현황을 분석하는 것이다. 셋째, 이러한 대외적 여건과 한국의 그 동안의 개발원조의 성과에 대한 분석과 아울러 한국의 국가적 입장에 대한 분석을 바탕으로 바람직한 개발원조 정책의 틀과 무상원조사업의 중장기 정책 프로그램을 마련하는 것이다.

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다음과 같은 다원적인 연구방법을 채택하였다. 먼저, 첫째 연구과제인 “개발원조에 대한 논의와 국제적 동향”에 대하여는 철저한 문헌조사를 기

초로 권위 있는 전문가에 의해서 심도 있는 분석을 가하고 이를 보완하기 위하여 예산의 범위 내에서 해외원조기관 및 개도국 정부기관에 대한 방문 조사를 실시하였다. 이를 위하여 미국 및 유럽의 원조 선진국가 원조기관을 방문하여 그들의 원조정책을 청취하기도 하였다. 개발원조의 국제적인 동향에 관해서는 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)가 매년 개발협력보고서 (DAC Journal Development Co-operation Report) 발간을 통해서 종합적인 정보를 제공하고 있으며, 아울러서 세계은행, UN 등에서의 관련 보고서가 참고가 되었다.

둘째 과제인 “우리나라 무상원조의 현황과 과제”에 대하여는 문헌조사, 국내 유관기관 면담, 외부 전문가 자문을 통하여 분석하였다. 본 과제에 대한 연구에 있어서는 특히 유관기관 면담 및 외부 전문가의 활용이 그 결과에 큰 영향을 줄 것으로 보고 있기 때문에 관련 분야의 경륜과 전문적 지식을 소유한 전문가를 충분히 활용하고자 하였다.

셋째 연구과제인 “우리나라 무상원조의 중장기 정책 방향”에 대하여는 무엇보다 연구자의 심층적 분석능력과 국내유관기관 및 외부 전문가를 활용하여 바람직하고 실천적인 정책대안을 제시할 수 있도록 하였다. 원조사업 수행과 관련한 한국의 제반 여건을 심층적으로 평가하기 위하여서는 각계의 경륜과 전문적 지식을 가진 인사들의 참여가 아주 중요하다. 그 중 유관기관 면담과 관련하여 본 연구과제에 대하여 가장 문제의식을 가지고 있는 곳은 업무상 직접 관련 있는 기관인 바, 한국국제협력단 및 정부의 관계 부처 그리고 대학 및 연구소의 각 분야별 전문가를 폭 넓게 면담하여 그 결과를 연구내용에 반영하였다. 특히 개발원조는 경제정책, 외교정책, 산업정책 등과의 복합적인 측면을 가지고 있는 바, 개발원조 분야 학자에 그치지 않고 연구분야에 보완성을 가진 경륜과 전문적 인사로 연구 및 연구자문 인력을 구성 활용하였다.

이러한 연구과제를 본 연구에서는 다음과 같이 다섯 장으로 나누어 기술하고 있다. 본 서론의 제1장에 이어 제2장에서는 본 연구의 둘째 과제인 공적개발원조에 관한 국제적 논의 및 동향을 분석하였다. 선진국 원조의 이념과 역사적 발전과정, 실제 운용에 대한 심층적 분석을 통하여, 한국의 중장기적 대외원조정책의 기본방향을 정립하고, 개발협력에 있어서 보편적 가치와 우리의 독자성을 반영하는 개발원조 정책을 도출할 수 있도록 하는 기초 작업인 것이다. 특히 2000년대에 접어들면서 새천년개발목표(MDGs)로 개념화되는 국제사회의 새로운 과제와 개발원조의 동향의 의미에 대하여 심층적으로 분석을 시도하였다.

제3장에서는 둘째 연구과제인 우리나라 무상원조의 현황 및 당면 과제를 분석한다. 원조의 역사, 원조환경, 목표, 추진체계, 지원 실태 등에 대하여 그 동안의 실시 성과를 분석 평가하는 것이다. 이에는 동 무상원조사업이 한국의 주어진 여건에서 최선의 방법이었던가에 대한 심층적 분석이 필요하다. 이를 위하여서는 대외 원조 규모 및 지역별, 국가별 배분에 있어서의 적정성, 원조체제 상 지원수단간 역할분담 및 협력의 효율성, 원조사업의 산업육성 및 기업의 해외 진출과의 연계성 및 무상원조 수행과정에 있어서의 효과성 등을 검증하는 것이다. 아울러 선진국이 택하고 있는 일반적인 개발원조 사업 방식이 한국적 여건에서 그 성과가 충분히 거양될 수 있었는지를 분석한다. 한국의 대외원조 체계 및 무상원조사업 운영은 일본의 JICA 모델을 벤치마킹하였다고 볼 수 있는 바, 전담기관에 의한 무상원조사업 실시 15년을 즈음하여 이제 이를 미래지향적 입장에서 재검증할 필요성이 제기된 것이다.

제4장 및 제5장은 셋째과제인 우리나라 무상원조의 중장기 정책 방향과 실천방안을 제시한다. 앞의 두 개의 장에 걸친 개발원조의 대외적 여건과 한국 개발원조의 수행성과에 대한 분석을 토대로 본 장은 한국의 개발원조 정책을 제시하는데 그 목적이 있다. 한국은 1인당 국민소득 수준이 OECD DAC 회원국 평균에 크게 미흡하나 에너지 및 원자재의 수입 의존과 경제의 해외의존도가 아주 높은 특수성을 가지고 있으며, 아울러 인구의 노령화와 북한과의 관계에서 개발원조에 대한 재정적 제약성은 아주 큰 여건에 있다. 그러나 한국은 개발원조의 목적인 국제사회의 빈곤의 극복을 지원함에 있어서 선진국과는 달리 개발도상국의 여건에서 독특한 경제적 발전을 이룩한 경험과 노하우를 보유하고 있다. 이러한 한국의 개발원조 여건에서 바람직한 개발원조 정책을 제시하고자 하는 것이다.

한국의 무상원조를 중심으로 한 개발협력 정책의 방향은 두 가지 관점에서 고찰하는 것이 바람직하다. 하나는 개발원조 정책이 추진되어야 할 정책적 틀 또는 그 시스템이요, 다른 하나는 한국 개발원조 정책의 내용 또는 콘텐츠이다. 전자는 하드웨어이요, 후자는 소프트웨어라고 볼 수 있다. 특히 후자는 개발원조의 과제인 빈곤의 문제에 대하여 한국이 보유하고 있는 독특한 경험과 노하우를 개발원조에 활용하는 방법론이 될 것이다.

제4장은 한국의 개발원조 정책의 여건을 분석하고 그에 따른 개발원조 정책의 중장기 틀을 제시하고 있다. 개발원조가 추진되어야 할 제도적 기반, 재원의 확보와 분배, 사업관리의 체계 등을 앞의 한국적 여건에서 어떻게 정립하여야 하는가를 논의하는 것이다.

제5장은 한국의 개발원조의 콘텐츠에 관한 문제로서 결국 한국형 개발협력모델을 제시하고 있다. 지금까지 한국형 개발협력모델의 필요성에 대해서는 논의가 있었으나, 그 구체적인 방안을 체계적으로 다룬 연구는 없었다. 본 연구에서는 한국형 개발협력 모델의 내용, 이의 추진방법 등에 대한 종합적인 내용을 담고 있다. 본 연구는 개발도상국의 빈곤의 극복과 경제개발을 효과적으로 지원할 수 있기 위하여 한국이 제공할 수 있는 정책 프로그램을 제시하고 있다. 한국은 1960년대 초까지의 후진국의 일반적 상황인 절대적 빈곤과 정치사회적 불안정의 여건에서 상당한 경제적 및 사회적 발전을 이룩하다가 외환위기를 맞고 구조조정을 통하여 그 위기를 극복하고 다시 지속적인 발전을 추진해 나가고 있다. 이러한 후진국 단계에서 경제적 위기와 구조조정 단계까지의 한국이 발전경험을 정책 패키지로 개발하여 이를 개발도상국이 빈곤을 극복하고 경제개발을 추진해 나가는데 효과적으로 활용할 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 한국이 국제사회의 빈곤에 대하여 Korea Initiative for International Development(KIID)의 정책 프로그램을 제안할 것을 권고하고 이의 실천방안으로서 12개의 정책 프로그램 패키지를 구체적으로 분석하고 있다. 그 분석은 해당 정책과제적 시각에서 본 개발도상국의 여건과 문제점을 검토함과 아울러 한국의 이에 관한 성과를 분석하고 한국적 성과의 경험을 개발도상국가에의 적용 가능성과 적용방안을 제시하는 것이다.

한국적개발협력모델은 이러한 콘텐츠를 가지고 운용방법에 있어서도 독특한 접근방법을 모색한다. 고질적인 국제사회의 빈곤을 극복할 수 있도록 하기 위하여서는 종래의 원조사업 방식을 벗어나 지원대상의 성적, 지원방법 및 정책프로그램의 적용 요령에 있어서 새로운 방법이 필요하다고 보았기 때문이다.

한국은 이제 본격적인 무상원조를 실시한 지 15년을 경과한 여건에서 개발원조를 국가전략적 차원에서 어떻게 추진하는 것이 바람직한가를 진지하게 모색하여야 할 시기에 이르렀다고 볼 수 있다. 한국은 세계 11위의 경제대국이기도 하지만, 아직 소득수준에서 중진국의 위치에 있으며 동시에 선진국 어느 나라보다 해외의존도가 높은 여건이다. 이러한 여건에서 국제사회의 책무를 다함과 동시에 국가전략 차원에서 슬기롭게 개발원조를 전개하는 것이 한국의 장래에 영향을 주는 중요한 요소이다. 국제사회에서는 빈곤극복이 핵심적인 과제가 되고 있는 환경에서 한국은 개발원조의 재정적 제약성이 높은 여건에서 고민하고 있다. 그렇지만 한국은 선진국가들이 가지고 있지 못하는 빈곤극복의 지혜를 보유하고 있다. 한국이 자신이 가진 지혜를 바탕으로 국제사회의 빈곤완화에 뚜렷한 기여를 할 수 있다면 한국은 국제사회에서 그 위상과 그 브랜드 가치를 크게 제고할 수 있을 것이며, 이는 해외에 의존하여 생존과 발전을 추구하여야 할 한국의 입장에서는 그 무엇보다도 소중한 자산이 될 것이다. 본 연구가 한국이 가진 빈곤극복의 지혜를 보다 효과적으로 활용하는 개발원조 정책을 운영하는데 기여할 수 있기를 기대하는 것이다.





part

02

II. 공적개발원조(ODA)에 관한 국제적 논의와 동향

1. ODA 논의의 전개과정과 그 추이
2. 새천년개발목표와 개발원조에 대한 국제적 논의
3. MDGs 실천과 원조국가의 대응





02

Ⅱ. 공적개발원조(ODA)에 관한 국제적 논의와 동향

1. ODA 논의의 전개과정과 그 추이

가. 공적 개발원조의 흐름과 형태

1) 개발도상국의 경제발전과 ODA의 역할

오늘날 많은 개발도상국은 경제발전을 위한 노력을 하고 있다. 경제발전은 고용기회의 증대, 소득수준의 향상, 생활수준의 개선을 초래하게 된다. 이러한 개발도상국의 경제발전은 자조적 노력(self-reliance)에 의하여 달성하는 것이 가장 소망스럽지만, 오늘날에는 이러한 자조적 노력만으로 경제발전을 달성하는 데는 매우 힘든 면이 없지 않다. 이러한 여건에서 선진국들은 세계경제의 균형적 확대발전을 위하여서는 이들의 발전을 도와야 할 책무도 가지고 있는 것이다. 이러한 수단이 바로 선진국이 거출하여 만든 공적개발원조(ODA)이다.

개발도상국의 경제발전에서 직면하는 제약조건은 많지만 우선 다음과 같이 요약할 수 있다. 이것이 바로 개도국이 원조를 받는 중요한 이유이기도 하다.

- ◆ 기능상 제약 - 조직 관리능력, 경영능력, 기술력, 기능수준 등의 인력(manpower)이 부족하다.
- ◆ 저축의 제약 - 개발도상국에서는 일반적으로 저축률이 낮으므로 국내에서 동원된 자금이 부족하다. 민간 부문에서는 소득 수준이 낮고 정부에서는 세입 또는 필요한 투자를 국내 자금으로 충당할 수 없다. 결국 개발도상국에서는 투자가 저축보다 큰 것이다.

- ◆ 외화의 부족 - 개발계획을 추진하는데 필요한 재화와 서비스를 국내 자금으로 조달될 수 없는 경우가 많다. 따라서 이를 수입하기 위해서는 외화가 필요하므로 외화부족 현상을 초래하게 된다.

이렇게 기능, 자금, 외화의 세 가지 측면에 있어서 일국이 필요한 수준과 국내에서 얻을 수 있는 수준 간에 커다란 갭이 있게 마련이다. 이러한 갭을 메우기 위해서는 외부(국제기구나 선진제국)로부터의 원조가 필요한 것이다. 그 중 대표적인 것이 공적개발 원조자금(ODA)인 것이다.

원조공여국의 입장에서는 개도국에 원조를 제공하는 동기는 다양하다. 원조는 인도주의적, 정치 내지 외교적 및 경제적 동기에 의하여 제공되며, 때로는 전략적 내지 군사적 목적에 의하여 제공되기도 한다.

- ◆ 인도주의적 목적 - 원조공여국은 국제사회의 일원으로서 세계의 도처에서 빈곤에 허덕이고 있는 개도국들을 돕는다는 도덕적, 인도주의적 동기에서 원조를 제공하고 있다.
- ◆ 정치·외교적 목적 - 모든 국가들은 국제무대에서 자국의 이익을 최우선 순위로 두는 것이 국제정치의 현실이다. 원조공여국은 자국의 이익을 추구하기 위하여 수원국과의 우호적인 관계를 유지할 필요가 있다. 이러한 목적의 정치, 외교적 수단으로 사용하는 것이다.
- ◆ 경제적 목적 - 인도주의 및 정치, 외교적 동기에 못지않게 경제적 동기도 원조에 크게 작용하고 있다. 즉 원조를 통하여 원조공여국의 수출과 민간투자를 증대시켜 공여국의 경제성장과 국제수지개선에 도움이 될 수 있도록 하는 것이다.

각국의 원조정책을 살펴보면 다양한 원조제공의 동기가 내재하고 있음을 발견할 수 있다. 따라서 원조는 DAC의 가이드라인에 준거하면서도 공여국과 수원국 양측 간에 어느 한쪽에 편중되지 않는 균형적 입장에서 분석하는 것이 필요하다.

2) 금융자금 흐름과 ODA

개발도상국으로의 자금 유입은 ODA를 포함하여 크게 네 가지 경로를 통해서 이루어진다. 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)는 동 회원국 및 국제금융기구의 개발도상국으로의 총자원의 순 흐름(total net flow of financial resources)을 ODA, 기타공적 자금, 민간 자금 및 NGO 등으로 파악하여 DAC의 원조정책과 가이드라인 수립에 활용하고 있다.¹⁾

- ◆ 공적개발원조(official development assistance, ODA)는 중앙정부 또는 지방정부를 포함한 공공기관이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 양허성 원조자금(concessional aid)을 의미하며, 상업자금보다도 개발도상국에 유리한 금융 조건으로 제공되는 것이다.
- ◆ 기타 공적자금(other official flows, OOF)은 공적자금이라는 면에서는 ODA와 같지만, 금융조

1) 보다 엄밀한 정의는 OECD/DAC, Notes on the Key Statistical Terms 참조; 개괄적인 ODA 전반에 관해서는 김달현, 개발원조에 관한 연구: ODA를 중심으로, 아태연구 제7권, 경희대학교 아태지역연구원, 2000 참조

건이 ODA와 같이 유리하지 못한 자금이다. 이와 같이 공적개발원조의 요건을 갖추지 못한 자금은 DAC 수원국 List Part II(구 동유럽 사회주의국가 및 선발개도국/지역)에 속해 있는 개도국에 제공되는 것이다.²⁾ 이는 그 자금이 개발목적에 사용되지 않거나 증여율이 25% 이하인 경우이다. 예컨대 공적수출신용, 해외투자자금 등이 이에 해당된다. 이 자금은 비양허성 자문에 속한다.

- ◆ 민간 자금의 흐름(private flows, PF)은 민간 기업이 시장의 금융조건으로 개발도상국에 주는 수출신용을 포함한 국제은행 융자, 직접투자, 증권투자, NGO에 의한 증여 등이 이에 속한다. 이 자금은 non-ODA로서 비양허성 원조에 해당된다. 이자금은 공적 개발원조의 변동과 관계를 맺고 있으며, 따라서 OECD는 이 자금의 흐름도 주시하고 있다.
- ◆ 끝으로 NGO에 의한 순 무상원조이다. 앞으로 NGO활동이 활발하게 됨에 따라 계속 증가할 전망이다.

3) ODA의 요건과 증여율

개발도상국에 공여되는 ODA를 non-ODA와 구별하기 위하여 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 다음과 같이 세 가지의 ODA 요건을 규정하고 있다. (i) 중앙정부를 포함한 기관이나 이를 집행하는 기관에 의하여 개도국 및 국제기구에 제공하는 것으로서, (ii) 원조의 목적이 개발도상국의 경제개발과 복지향상에 있으며, (iii) 개발도상국에 커다란 경제적 부담을 주지 않는 조건이어야 한다. 금융조건으로서 양허적 성격으로 10%의 할인율을 적용하여 증여율(Grant Element, G.E)이 25%수준 이상이어야 한다.

OECD/DAC는 원조규모와 아울러 공여조건에 대한 권고기준을 통해 회원국들의 원조 정책과 정책방향을 유도하고 있다. 현재 ODA의 질적 수준을 제고하기 위하여, 다음과 같은 기준을 권고하고 있다.

- ◆ ODA 중 원리금 상환의무가 없는 증여가 차지하는 비율(증여비율)이다.³⁾ 이 무상원조에는 무상원조자금, 기술협력자금, 다자간 원조자금 등을 포함하고 있다.
- ◆ 양허성 조건을 나타내는 증여율(grant element)로서 DAC가 권고하는 증여율의 목표는 86%이다.⁴⁾ 증여율은 원조 공여액의 액면 가치와 원리금상환액의 현재가치의 차로써 정의되며, 액면가치의 %로서 표시된다. 양허성과 부과된 이자율은 반비례관계를 가지고 있다. 보통 할인율은 DAC/ADB와 IBRD/IDA는 모두 10%를 가정하고 있다. 이때 융자의 연이자율이 10%일 때는 증여율은 0%이며 무상원조와 같이 연이자율이 0%일 때는 증여율은 100%이다. 증여율은 국제기구 및 국제금융기구에서는 원조운영의 한 지표로서 많이 사용되고 있다.⁵⁾
- ◆ 비조건부 원조 비율(united ratio)이다. 원조자금을 사용하여 물자나 용역을 조달할 때 그 공급

2) Website: www.koica.go.kr (DAC 수원국 목록) 참조

3) ODA는 상환의무의 유무에 따라 상환의무가 없는 증여(grant)와 공여자금을 대한 법적 채무를 지는 차관(loan)으로 구분된다.

4) 이러한 증여율을 달성하기 위해서는 세계은행의 IDA loan의 차관조건인 이자율 0.75%, 만기 50년, 거치기간 10년을 충족시킬 때 가능하다. 이러한 경우 증여율은 86.6%로서 개도국이 이러한 원조를 받기 힘들며 특히 IDA loan과 같은 양허성차관은 얻기 힘들다.

자를 제한하지 않는 비율을 말한다. 현재 DAC 회원국들은 저개발국에 대한 ODA는 기본적으로 무상이지만, 상당 부분 원조 공여국 기업으로 하여금 공급하도록 하는 조건부로 운영하고 있다.

나. 공적개발원조의 발전과정⁶⁾

1) 제2차세계대전 후-1960년대 개발원조

개발원조는 제2차세계대전 후 미국의 지도적 역할 증대와 마셜 플랜(Marshall Plan)을 통하여 전후 유럽부흥을 지원하는데 커다란 역할을 하였으며, 이러한 원조를 시발로 하여 그 역할이 점차 확대되게 되었다. 제2세계 대전 이후 1960년대까지의 기간은 신흥 독립국가들의 원조수요 증대와 함께 동서냉전체제하에서 미·소간 원근경쟁이 전개된 시기이다. 1961년 마셜 플랜 집행기구인 유럽경제협력기구(OEEC)가 OECD의 개발원조그룹(DAG) 산하 개발원조위원회(DAC)로 전환됨에 따라 개발원조에 관한 선진국의 본격적인 관심과 논의가 전개되기 시작하였다.

2) 1970년대 개발원조

DAC의 ODA 개념과 통계자료를 바탕으로 원조 공여국의 GNP대비 ODA 0.7%의 국제목표치를 제시한 “개발에 관한 Pearson 위원회 보고서”가 1970년 UN에 의하여 공식적으로 채택되었다.

이 기간에는 개도국과 선진국 간 경제 격차가 심화되면서 개도국의 불만이 고조되고, 개도국이 선진국에 대해 새로운 국제 경제질서 구축을 주장하기에 이르렀다. 1974년 유엔총회는 신 국제경제질서(NEW International Economic Order; NIEO)를 확립할 것을 요구하였다. 그후 이러한 요구는 1976년 Nairobi에서, 1979년 Manila에서, 1983년 Belgrade에서, 1987년 Geneva에서, 1992년 Cartagena에서 지속적으로 거론, 반영하여 왔다. 또한 선진국들은 1960년대 거시경제지표를 개선하는데 초점을 둔 경제성장, 개발전략으로부터 인간의 기본욕구 충족에 우선순위를 두는 미시 지향적, 후생 목표적 방식으로 원조전략을 수정하였다.

3) 1980년대 개발원조

개발도상국이 신흥공업국, 산유국 및 최빈국 등으로 분화현상이 심화됨과 동시에, 외채누적, 경제침체, 정치적 불안, 만성적 빈곤 등으로 개도국의 원조욕구도 다양화하게 되었다. 1970년대와

5) 증여율 계산의 수학적 공식은 ADB, Reference Manual: Concepts, Definitions and Statistical Foundations of Data Used by ADB, Manila 1982; 그러나 실제로 사용되는 단계별 계산방식은 Dal Hyun Kim, Grant Element in Bank Loans, Report Series No.7, Economic Office, Asian Development Bank, July 1982, p.3 참조

6) Website:www.koica.go.kr(개발원조)

1980년대 초 개도국은 1조 달러가 넘는 외채가 누적 되었다. 이러한 외채의 누적은 대규모적인 채무불이행 사태를 초래하게 되었다. 물론 그 후에 이러한 채무불이행의 재발은 국제금융기구에 의하여 사전에 방지 되었다.

그 반면에 선진국은 재정적자, 국제수지적자와 경제불황 등으로 원조피로 현상이 나타나기 시작 하였으며 1980년대 말에는 환경, 인적자원개발, 여성개발 등이 새로운 과제로 등장하게 되었다.

최빈국에 관한 UN회의는 최빈국을 위한 1980년대 행동계획을 채택하여, 최빈국에 대한 원조를 원조공여국 GNP대비 0.15%로 하는 특별 목표치를 제시하였다.

4) 1990년대 개발원조

1996년에는 세계은행, IMF 외 개별 자금공여국의 공동 채무구제안이 “파리클럽”을 통하여 과도 채무빈곤국이 진 외채의 80%를 탕감하여 주게 되었다. 이는 그 후 1997-1998년의 동아시아 금융 위기, 1998년의 러시아의 금융위기, 1999년과 2000년의 브라질의 금융위기를 극복하는 데에도 도움을 주었다.

OECD/DAC를 통하여 개발원조의 개혁에 관한 논의가 본격화되기 시작하였다. 1996년 DAC회원국들은 제 34차 고위급 회의에서 원조발전전략으로 “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”을 수립하였으며 이를 통해 원조 공여국이 나아갈 공동목표를 설정 하였다.

그러나 대부분의 공여국들은 ODA를 축소하는 경향을 보였으며, 특히 냉전체제의 와해와 함께 미국의 전략적 동기가 감소됨에 따라 미국은 1990년대에 ODA를 가장 많이 삭감한 공여국 중의 하나가 되었다.

5) 2000년대 개발원조

세계화의 심화에 따른 국제적 빈곤의 가속화에 대한 우려가 나타나고, 2000년 9월 11일, 미국에 대한 테러사건을 계기로 선·후진국간 빈부격차 해소 및 개발문제가 UN을 비롯한 국제사회의 주요한 과제로 등장하게 되었다.

2000년 UN총회는 빈곤감소를 목표로 새천년 선언(Millennium Declaration)을 채택하였으며 이를 바탕으로 8개의 개발목표를 제시한 새천년 개발목표(Millennium Development Goals)를 발표 하였다. 8개의 개발목표는 빈곤감소, 초등교육의 보편화, 성 평등, 유아 사망률 감소, 산모건강 증진, HIV/AIDS등 질병퇴치, 환경보존, 개발을 위한 파트너십 구축 등으로 구성되어 있다. 이중 8번째 목표인 “개발을 위한 국제적 파트너십”은 그 자체가 목표인 동시에 목표를 달성하기 위한 수단이 되는 것이다.

7) Website: <http://www.un.org/millenniumgoals/> : 조현, 「우리나라 공적개발원조(ODA)정책의 현황과 발전방향」, 외교, 제73호, 2005. 4. p. 48

최근에는 MDGs 달성지원을 목표로 UN사무총장 독립자문기구로 조직된 “Millennium Project”가 “Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”라는 제목 하에 MDG 이행을 위한 보고서를 제출하였다.⁸⁾

UN사무총장은 동 보고서의 제안 및 2004년 12월 제출된 “UN개혁 고위패널 보고서”의 개발 관련 권고 사항을 반영한 “천년선언 이행 종합보고서”를 2005년 3월 총회에 제출하였다. 2005년 9월에 개최된 “새천년선언 이행검토 고위회의”에서는 동 보고서에 입각하여 MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력을 점검하고 각 UN 회원국들이 향후 지원계획을 밝히고 있다.

특히 2005년 2월 파리선언은 주인의식(Ownership), 원조일치, 원조조화, 개발결과 관리, 호혜적 책무 등 5개 원칙을 공동 원조노력의 원칙으로 정하고, 원조효과성 증대를 위한 후속조치로 구체적인 이행점검방안을 제시하고 있다. 이는 몬테레이 컨센서스(2002), 원조조화 로마선언(2003) 및 마라케시 메모랜덤(2004)에서 이루어진 각종 공약사항을 점검하고 공여국과 수원국의 개발원조 방식의 대폭적 개혁을 요구하였다. 이는 지금까지의 모든 원조정책의 총 집대성으로 원조의 효과성 증대면에서 하나의 획기적인 전환점을 보여주고 있다.

다. 개발도상국으로의 금융자금 및 공적개발원조의 흐름

총재원의 순 흐름(total net flow of financial resources)

〈표 II-1〉은 DAC 회원국들의 개발도상국가에 대한 부문별 자금 흐름을 나타낸 것이다. 이에 의하면 모든 자금원으로부터의 대 개도국의 자원의 흐름의 총액은 1987-88 기간 중 연평균 724억 달러에서 1992-93 기간 중에는 연평균 1225억 달러로 증가하였으나, 1999년 이후부터 감소세를 보여주어 2002년에는 약 733억 달러로 감소하였고, 다시 2003년에는 반전하여 1,085억 달러로 증가하였다. 이것은 지출순액기준(net disbursement basis)으로서 개도국이 받은 총액에서 원리금 상환액을 공제한 수치이다. 최근 다시 증가세로 반전함은 빈곤에 대한 국제적 인식의 증대와 새천년 개발목표의 실현과 관계가 있는 것이다.

공적 개발원조(Official Development Assistance)⁹⁾

공적개발원조는 앞절에서 논의한 바와 같이 1990년대에는 급격히 감소하였다. 〈표 II-1〉 및 〈표 II-2〉에 의하면, 1993년 이후에 공적 개발원조의 규모와 상대적 비중이 감소추세에 있음을 보여주고 있다. 공적 개발원조는 90년대에 들면서 그 비중이 현저히 떨어지고 규모도 정체하는 모습을 보여주고 있다. 공적 개발원조는 1980년대에는 안정적인 추세를 유지하였지만, 1990년대에는 원

8) Millennium Project - Report to the UN Secretary-General 『Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals-Overview』, 2000

9) Website:www.oecd.org (공적개발원조)

조피로(aid fatigue) 현상 및 동서 간 냉전종식과 제3세계에 대한 강대국간 경쟁의 종식으로 급속하게 감소하게 되었다. 미국과 영국은 중요한 공여국이었으나, 국제수지와 재정수지의 적자가 계속됨에 따라 원조의 능력이 저하되고 원조에 대한 국민의 대외원조에 대한 지지도 약화되기 시작하였다. 공적개발원조의 총자원의 순 흐름에서의 비중이 감소한 것은 국제금융시장의 발달과 개방화·자본자유화로 인하여 개도국으로 민간자본이 막대하게 유입되게 됨에도 기인하는 것이다. 공적개발원조의 규모와 비중은 2000년대에 들어서 다 함께 증대되고 있다. 1990년대의 원조감소 추세는 2000년 UN에서 새천년선언 채택을 계기로 증가세로 전환하게 된 것이다.

〈표 II-1〉 DAC 회원국의 총자금의 순흐름 추이

(단위: 백만달러)

	1987-88 평균	1992-93 평균	1999	2000	2001	2002	2003
I. 공적개발원조	43,834	58,318	53,233	53,749	52,435	58,292	69,029
1. 양자간 무상원조	23,479	34,133	33,931	33,040	33,522	39,813	50,965
기술협력	9,043	13,279	13,036	12,767	13,602	15,452	18,366
개발 식량원조(a)	1,745	1,723	1,045	1,180	1,007	1,086	1,196
긴급 및 재해구호(a)	704	2,918	4,414	3,574	3,276	3,869	5,874
채무탕감	240	2,849	2,277	2,045	2,514	4,534	8,338
행정비	1,541	2,503	3,049	3,083	2,964	3,027	3,524
2. 양자간 차관	6,956	6,756	3,912	3,024	1,602	939	-1,153
3. 다자간기구의 출자금	13,399	18,364	15,390	17,685	17,311	17,540	19,217
UN(b)	3,251	4,425	3,654	5,185	5,233	4,634	4,705
EC(b)	2,275	4,207	5,017	4,950	4,946	5,695	6,834
IDA(b)	4,762	5,636	2,834	3,672	3,599	3,279	3,120
지역개발은행(b)	1,897	2,450	1,860	2,187	1,491	1,813	1,734
II. 기타 공적자금	3,022	8,567	15,589	-4,326	-1,589	-45	-1,127
1. 양자간	3,181	7,646	14,640	-4,303	-797	2,401	-1,597
2. 다자간	-159	922	949	-23	-792	-2,446	470
III. 민간자금	21,491	49,803	115,999	78,128	49,745	6,252	30,481
1. 직접투자	21,202	33,309	94,314	71,729	66,041	36,286	36,660
2. 양자간 증권투자	319	18,396	25,575	2,416	-14,946	-26,902	-6,611
3. 다자간 증권투자	2,033	-2,297	-5,786	-3,369	-4,086	-3,146	635
4. 수출신용	-2,064	396	1,896	7,352	2,736	14	-203
IV. NGO에 의한 순무상원조	4,123	5,848	6,715	6,934	7,289	8,765	10,162
총 순자금 합계	72,470	122,539	191,536	134,485	107,881	73,263	108,545
총 순자금 합계:2002년도 가격과 외환율(c)	87,226	119,083	182,612	134,043	112,019	73,263	95,956

a) 긴급식량원조는 1995년까지 개발식량 원조를 포함

b) 중여와 자본 출자금은 다자간 기구에 제공한 양허성 차관을 포함하지 않음

c) 총 DAC 디플레이터로 디플레이트 함

자료: OECD/DAC

* 민간자금 자료: 총 공적 및 민간자금에 대한 연차 DAC 질문서에 DAC회원국이 보고한 것임

〈표II-2〉 DAC 회원국의 총자금의 순 흐름 비율의 추이

(단위: %)

	경상가격과 외환율의 순지출 (전체에 대한 비율 %)						
	1987-88 평균	1992-93 평균	1999	2000	2001	2002	2003
I. 공적개발원조	60	48	28	40	49	80	64
1. 양자간 무상원조	32	28	18	25	31	54	47
기술협력	12	11	7	9	13	21	17
개발 식량원조(a)	2	1	1	1	1	1	1
긴급 및 재해구호(a)	1	2	2	3	3	5	5
채무탕감	0	2	1	2	2	6	8
행정비	2	2	2	2	3	4	3
2. 양자간 차관	10	6	2	2	1	1	-1
3. 다자간기구의 출자금	18	15	8	13	16	24	18
UN(b)	4	4	2	4	5	6	4
EC(b)	3	3	3	4	5	8	6
IDA(b)	7	5	1	3	3	4	3
지역개발은행(b)	3	2	1	2	1	2	2
II. 기타 공적자금	4	7	8	-3	-1	0	-1
1. 양자간	4	6	8	-3	-1	3	-1
2. 다자간	0	1	0	0	-1	-3	0
III. 민간자금	30	41	61	58	46	9	28
1. 직접투자	29	27	49	53	61	50	34
2. 양자간 증권투자	0	15	13	2	-14	-37	-6
3. 다자간 증권투자	3	-2	-3	-3	-4	-4	1
4. 수출신용	-3	0	1	5	3	0	0
IV. NGO에 의한 순 무상원조	6	5	4	5	7	12	9
총 순 자금 합계	100	100	100	100	100	100	100

a) 긴급식량원조는 1995년까지 개발식량 원조를 포함

b) 증여와 자본 출자금은 다자간 기구에 제공한 양허성 차관을 포함하지 않음

c) 총 DAC 디플레이터로 디플레이트 함

자료: OECD/DAC

* 민간자금 자료: 총 공적 및 민간자문에 대한 연차 DAC 질문서에 DAC회원국이 보고한 것임

민간자금의 유입

〈표 II-1〉에서 보듯이, 민간자금은 1990년대에 급속한 성장세를 보여주고 있다. 1999년 1,160억 달러를 정점으로 2002년에는 63억 달러로 급감하였다가, 2003년에는 305억 달러로 반등하였으나 1999년 수준에는 훨씬 미달하고 있다. 한편, 〈표 II-2〉에 따른 민간자금의 비중은 1999년에는 61% 이었으나, 2002년에는 9%로 급감하였다가 2003년에는 28%로 반등하고 있다. 특히 직접투자, 은행차관 및 채권발행의 형식으로 민간자본이 대 개도국에 유입되고 있다. 1980년대의 낮은 민간자

금의 유입은 원리금상환을 지불 할 수 없다는 1982년도 멕시코의 선언에 따른 국제은행의 파산 등에 기인한 것이고, 1990년대에는 개도국에 대한 민간투자가 다시 증가하게 되었다. 직접투자는 1990년 후반에 보여준 최고 수준을 유지하지는 못하였지만, 개도국의 성장전망에 장기적인 신뢰를 주는 동시에 민간자금의 매우 중요한 요인이 되고 있다.

많은 요인들이 민간자금의 증대와 ODA감소를 보여준 1990년대 추세에 영향을 미쳤다. 강대국 간의 경쟁의 종식은 1990년대에 들어서는 원조공여의 정치적 동기를 감소시켰다. 불황이 정부 세 수입을 감소시키고 많은 선진국들이 긴축재정계획을 도입하는 시기에는 원조를 삭감할 가능성이 농후하다. 1990년대에는 이자율이 하락하고 투자의 수익성이 증대함에 따라 민간자금유입이 증대하게 되었다. 가령 중국과 인도가 대표적인 국가들이다.

NGO에 의한 무상원조

NGO에 의한 순 무상원조는 매년 약간 기복은 있으나 증가 추세에 있으며, 그 비중도 2002년 12%, 2003년 9%를 차지하고 있다. GNI대비 NGO에 의한 원조의 비율은 점차로 증가추세에 있으며, DAC 평균은 0.04%이지만 아일랜드는 0.16%, 노르웨이는 0.11%를 각각 나타내고 있다. NGO는 21세기의 가장 영향력 있는 개발원조의 대리자로서 그들을 통한 개발원조는 정부간 원조를 보완하는 새로운 방식의 원조일 뿐만 아니라, 전통적인 원조이념과 패러다임 및 방법론의 변혁을 주도하는 역할을 하고 있다. 그러므로 DAC 각 회원국의 NGO에 대한 원조는 증가할 것으로 예상된다.

국가별 공적개발원조

〈표 II-3〉은 최근의 DAC 회원국의 국가별 공적 개발원조를 보여주고 있다. 첫째, 국가별 원조의 규모별로 보면, 2004년 최대의 원조 국가는 미국(190억 달러)이며, 이어서 일본(89억 달러), 프랑스(85억 달러), 영국(78억 달러), 독일(75억 달러)의 순으로 되어있다. 1960년대 후반까지는 미국이 공적 개발원조 총액의 50%이상 차지하고 있었다. 특히 일본은 1980년대에 들어와서는 프랑스와 독일 보다 앞질러 원조 규모를 증가시켜왔고, 1990년대에는 미국을 압도하여 제일의 원조 공여국이 되어왔다. 미국의 원조는 2003년에 비하여 실질가치로 14.1% 증가하였으며 DAC회원국 ODA총액의 24.2%를 차지하여 1986년 이래 최고치를 기록하고 있으며, 1995년 최저치 12.5%에 비해 거의 두 배에 달하고 있다. 이러한 증가의 대부분은 세계은행의 무상원조 및 연성차관을 담당한 IDA에 출자한 18억 달러와 아프간 원조(875백만 달러)와 이라크원조(29억 달러) 등에 기인한 것이다. EU회원국인 15개 DAC회원국의 ODA합계는 429억 달러로서 2003년에 비하여 실질가치로 2.9% 증가하였으며 DAC전체의 55%를 차지하고 있다.

둘째, 원조규모의 추이로 공적 개발원조가 증가하는 국가와 감소하는 국가로 대별할 수가 있다. 전자의 국가로는 오스트리아, 캐나다, 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈, 미국, 프랑스 등을 들 수 있고, 후자의 국가로는 벨기에, 독일, 이탈리아, 일본, 네델란드, 노르웨이, 스위스, 등을 들 수 있다.

셋째, 2002-2003년 평균 1인당 ODA분담액(2002년 달러가격)은 중요 원조공여국 순으로 보면, 미국(51 달러), 일본(69 달러), 프랑스(96 달러), 영국(89 달러) 및 독일(66 달러) 등이다. 1인당 ODA분담액이 높은 원조 공여국 순으로 보면 노르웨이(381 달러), 룩셈부르크(344 달러), 덴마크(285 달러), 스웨덴(221 달러) 및 네덜란드(203 달러)이다. 반면에 가장 낮은 공여국 순으로 보면 그리스(26 달러), 포르투갈(28 달러), 뉴질랜드(32 달러), 이탈리아(37 달러)와 스페인(39 달러) 등이다.

넷째, GNI대비 ODA의 비율을 보면, 국제적 권고사항은 GNI대비 ODA의 비율은 0.7%이나 2004년에는 덴마크(0.85%), 노르웨이(0.87%), 네덜란드(0.74%) 및 스웨덴(0.78%), 룩셈부르크(0.85%)등을 제외하고는 다른 국가는 0.7%에 훨씬 미달하고 있다. 이와 대조적으로 가장 낮은 국가로는 미국(0.16%), 이탈리아(0.15%), 일본(0.19%), 그리스(0.23) 등을 열거할 수 있다. 미국과 일본은 ODA의 절대액은 매우 크지만 ODA/GNI 비율은 DAC 전체의 평균인 0.26%보다도 낮은 편이다. DAC 회원국들의 ODA는 절대액으로는 증가하고 있으나 GNI대비 ODA비율의 평균 수준은 1985년의 0.35%, 1990년에는 0.33%, 1997년에는 0.22%, 2001년에는 0.22%로 장기적으로 감소하고 있다. 이러한 감소현상은 일부 국가를 제외한 선진국의 ODA의 문제로 지적되고 있었으나 2003년과 2004년에는 0.25%로 증가하였다. 더욱이 2004년에 EU전체(EU countries combined)의 ODA/GNI비율은 0.36%이다.

〈표 II-3〉 DAC 회원국의 ODA와 ODA/GNI(잠정치)

	2004		2003		2004 ODA 백만달러(a): 2003년 가격과 외환율	2004년의 2003년에 대한 증가율 2004(a)
	ODA 백만달러(a)	ODA/GNI %	ODA 백만달러	ODA/GNI %		
호주	1,465	0.25	1,219	0.25	1,247	2.3
오스트리아	691	0.24	505	0.20	616	22.0
벨기에	1,452	0.41	1,853	0.60	1,291	-30.3
캐나다	2,537	0.26	2,031	0.24	2,278	12.2
덴마크	2,055	0.84	1,748	0.84	1,809	3.5
핀란드	655	0.35	558	0.35	591	5.9
프랑스	8,475	0.42	7,253	0.41	7,565	4.3
독일	7,497	0.28	6,784	0.28	6,755	-0.4
그리스	464	0.23	362	0.21	410	13.1
아일랜드	586	0.39	504	0.39	515	2.2
이탈리아	2,484	0.15	2,433	0.17	2,197	-9.7
일본	8,859	0.19	8,880	0.20	8,454	-4.8
룩셈부르크	241	0.85	194	0.81	214	10.5
네덜란드	4,235	0.74	3,981	0.80	3,822	-4.0
뉴질랜드	210	0.23	165	0.23	179	8.2
노르웨이	2,200	0.87	2,042	0.92	1,983	-2.9
포르투갈	1,028	0.63	320	0.22	919	187.5

스페인	2,547	0,26	1,961	0,23	2,246	14,5
스웨덴	2,704	0,77	2,400	0,79	2,434	1,4
스위스	1,379	0,37	1,299	0,39	1,261	-3,0
영국	7,836	0,36	6,282	0,34	6,838	8,8
미국	18,999	0,16	16,320	0,15	18,618	14,1
DAC 계	78,568	0,25	69,094	0,25	72,241	4,6
Average Country Effort		0,42		0,41		
Memo Items						
EU	8,605		7,173		7,681	7,1
EU countries 합계	42,919	0,36	37,139	0,35	38,221	2,9
G7 countries	56,686	0,22	49,982	0,21	52,705	5,4
Non-G7 countries	21,882	0,45	19,112	0,46	19,536	2,2
Non-DAC countries:						
폴란드	124	0,05	27	0,01	112	313,0

a) 인플레이션과 환율변동을 감안

주: 2004년 자료는 잠정치이며 최종자료는 2005년 12월에 발표될 예정이다. 본 자료는 모든 공여국을 역년으로 표준화하였으며 각 국의 예산자료에서 사용되는 회계연도의 자료와 다를 수 있다.

자료: OECD/DAC, 2005. 4. 11

라. 공적 개발원조의 질적 지표 동향

공적개발원조의 질을 평가함에 있어서는 금융조건을 나타내는 두 개 지표, 즉 증여비율 및 증여율과 아울러 원조의 구속성의 세 지표를 통하여 주로 본다. ODA의 질을 검토할 때 금융조건이 중요하나 이것이 유리하다고 ODA의 질이 양호하다고 판단한다면 단순 논리에 불과하다. 개발도상국의 입장에서는 구속성이 없는 원조로 양질의 상품을 염가로 어디에서나 자유롭게 구입하기를 희망한다는 사실을 간과할 수 없는 것이다. ODA의 질은 증여비율, 증여율 및 원조의 구속성에 따라 좌우됨으로 이러한 지표들의 개선이 필요하다.

증여비율(증여/ODA)

〈표 II-4〉의 2002-03년 평균 무상원조의 비율, 즉 증여비율을 보면, 총 ODA 대비 89.7%이고, 양자간 ODA 대비 86.1%이다. 증여비율이 100%가 되는 국가는 호주, 오스트리아, 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드 등이고, 이에 반하여 증여비율(무상원조비율)이 낮은 국가는 일본(57.1%), 스페인(78.0%), 독일(91.9%), 프랑스(89.0%)와 이탈리아(87.7%) 등이다.

〈표 II-4〉 ODA의 증여비율 및 증여율(a) (2002-2003년 평균)

(단위: %)

	총 ODA의 증여율 목표: 86%(b)		무상원조의 비중		ODA차관의 증여율	최빈국의 ODA증여율(c)	최빈국의 양자간 ODA 증여율
	1992-93	2002-03	양자간ODA	총ODA			
호주	100.0	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0
오스트리아	88.0	100.0	99.9	100.0	68.2	100.0	99.9
벨기에	99.3	99.2	98.6	98.9	72.6	99.8	99.7
캐나다	99.3	99.9	99.1	99.3	89.4	100.0	100.0
덴마크	100.0	100.0	97.0	98.3	-	100.0	100.0
핀란드	97.4	100.0	97.2	98.4	-	100.0	100.0
프랑스	88.8	95.2	84.5	88.3	48.4	99.3	99.3
독일	93.3	97.4	87.1	92.5	65.6	100.0	100.0
그리스	..	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0
아일랜드	100.0	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0
이탈리아	92.8	98.7	71.3	91.1	82.2	99.9	99.9
일본	78.4	87.3	46.8	56.3	71.0	99.2	99.0
룩셈부르크	100.0	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0
네덜란드	99.5	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0
뉴질랜드	100.0	100.0	100.0	100.0	-	100.0	100.0
노르웨이	99.5	100.0	98.0	98.6	-	100.0	100.0
포르투갈	98.4	99.7	99.2	99.6	51.3	100.0	100.0
스페인	82.3	92.8	63.3	78.0	70.2	91.5	89.8
스웨덴	100.0	99.8	98.8	99.1	54.2	99.7	99.7
스위스	100.0	100.0	97.4	98.1	-	100.0	100.0
영국	100.0	100.0	90.1	93.7	-	100.0	100.0
미국	99.1	99.9	99.4	99.5	65.5	100.0	100.0
DAC 계	91.7	97.0	86.1	89.7	68.9	99.7	99.7

a) 채무조정제외. 주식투자는 증여율이 100%로 간주하나 차관으로 간주하지 않는다.

b) ODA의 GNI의 비율이 DAC 평균 이하인 국가들은 목표를 달성한 국가로 간주하지 않는다. 이 규정은 2003년도에 미국의 자격을 상실하게 하였다.

c) 귀속된 다자간 증여율을 포함한다.

자료: OECD/DAC

증여율(grant element)

증여율은 상환기간, 거치 기간 및 금리 등에 따라 좌우되나 주로 금리에 크게 영향을 받는다. 2002-03년 평균의 DAC 회원국의 증여율은 97.0%인데 이는 대부분의 국가가 증여(무상원조)의 형태로 원조를 제공하고 있음을 의미한다.

2002-03년 ODA의 증여율이 100%인 국가는 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스위스, 영국 등으로 DAC 회원

국의 68%를 차지하고 있다. 이에 반하여 유상원조의 비중이 높은 일본은 증여율이 87.3%로서 가장 낮은 수준이다. 1978년 이후 DAC의 증여율의 가이드라인은 86%로서 DAC 회원국의 원조정책을 양적 정책과 아울러 질적 제고를 유도하고 있다.

언타이드율(untied ratio)

ODA에서 공여국이 재화와 용역을 구매하는 조건부원조가 감소하는 경향을 나타내고 있다. 이러한 경향은 1970년대 이래 조건부원조 사용에 대한 점진적 제한을 가하는데 합의한 DAC회원국의 꾸준한 노력의 결과이다. 기술협력을 제외한다면 무조건원조는 1980년대 초에 DAC회원국의 양자간 원조의 거의 60%이었는데 최근에는 80%이상으로 증대하였다. 자료상 비교문제가 있지만 일반적 경향을 부정할 정도는 아니다. DAC 회원국의 순수 언타이드 비율을 양자간 ODA를 기준으로 보면 1996년 DAC 회원국의 평균 수준은 70.0%이다. 순수타이드비율은 26.5%이나 부분 타이드율까지 포함한다면 약 30%수준이다. 근래 1997년 이래 양자간 원조 중 언타이드원조의 비중은 증가하지 않고 있는데, 그 이유는 일부 대공여국들이 1990-1999년間に 상당한 금액의 구속성 기술원조를 주었기 때문이다. 그렇지만 비구속성 원조는 DAC회원국이 최빈국에 대한 자금원조를 2002년부터 무조건화 하는데 합의하였기 때문에 계속될 가능성이 농후하다.

〈표 II-5〉에 의하면, 2003년 DAC의 순수 언타이드율의 평균은 92.0%, 부분 언타이드율은 1.2%, 순수 타이드율은 6.8%이다. 국별로 보면 아일랜드와 영국은 100%의 언타이드율로서 조건 없는 원조를 제공하고 있으며, 일본은 증여율의 제고보다는 언타이드율을 높이는 방향으로 원조정책의 목표를 세우고 있어서, 차관에 의한 유상원조비율이 높은 대신 언타이드율이 96.1%이다. 다음으로 오스트리아 51.4%, 캐나다 52.6%, 스페인 55.8%, 호주 67.2%, 덴마크 71.5% 등의 국가는 언타이드율이 낮은 편이다. 그러나 미국, 이탈리아, 룩셈부르크 및 네델란드는 1997년 이래 언타이드율을 보고하지 않고 있다. 조건부 상태에 대한 보고율이 64.9%로 낮은 것은 그만큼 언타이드율의 신뢰도를 낮추게 하고 있다.

조건부 원조와 혼합신용은 규제하고 있으나 실제로 DAC 회원국들은 혼합 신용제도를 우회적으로 활용하고 있다. 혼합 신용방법으로는 (i) 무상원조와 유상원조의 혼합, (ii) 무상원조와 상업금융의 결합, (iii) 유상원조와 상업금융 등의 결합 등 다양하고 우회적인 방법을 채택하고 있다.¹⁰⁾

10) 권율, 『OECD/DAC의 공적개발원조 논의와 동향』, 대외경제정책연구원, 1999, p. 42

〈표 II-5〉 개별 DAC회원국의 ODA의 조건부 상태, 2003

(단위: %)

	양자간 ODA				보고율(b)
	무조건	부분 무조건	조건	총합계	
호주	67.2	-	32.8	100.0	100.0
오스트리아	51.4	-	48.6	100.0	100.0
벨기에	99.1	-	0.9	100.0	99.4
캐나다	52.6	0.0	47.4	100.0	98.1
덴마크	71.5	-	28.5	100.0	100.0
핀란드	85.8	-	14.2	100.0	100.0
프랑스	93.1	3.9	3.1	100.0	100.0
독일	94.6	-	5.4	100.0	100.0
그리스(a)	93.8	1.2	5.0	100.0	100.0
아일랜드(a)	100.0	-	-	100.0	100.0
이탈리아	..	..	..	..	미보고
일본	96.1	0.5	3.4	100.0	100.0
룩셈부르크	..	..	..	..	미보고
네덜란드	..	..	..	..	미보고
뉴질랜드	81.4	-	18.6	100.0	100.0
노르웨이	99.9	-	0.1	100.0	100.0
포르투갈(a)	93.7	-	6.3	100.0	100.0
스페인(a)	55.8	0.2	44.0	100.0	100.0
스웨덴	93.6	6.4	-	100.0	100.0
스위스	96.4	-	3.6	100.0	100.0
영국(a)	100.0	-	-	100.0	67.2
미국	..	..	..	..	미보고
DAC 계	(92.0)	(1.2)	(6.8)	100.0	(64.9)

a) 총지출

b) 보고율은 조건부 상태 보고서에 포함된 양자간 ODA의 %이다.(기술협력과 행정비용을 제외한)

자료: OECD/DAC

〈표 II-6〉에서 보는 바와 같이, DAC 회원국의 최빈국에 제공한 ODA의 언타잉율(untying ratio)은 1999-2001 평균 0.55에서 2003년 0.7로 증가하였다. 이것은 권고수준인 0.6을 상회하고 있는데, 이러한 증가의 중요한 이유는 8개의 DAC회원국이 그들의 최빈국 양자 원조프로그램을 완전 언타이드 하거나(아일랜드, 노르웨이와 영국) 또는 거의 완전 언타이드(벨기에, 핀란드, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴 및 스위스)하였기 때문이다. 그 이외도 9개의 다른 DAC회원국들이(호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 미국) 그들의 언타잉율(untying ratio)을 현저하게 높였다. 다만, 일본만이 1999-2001 평균의 0.76에서 2003년에는 0.65로 그 비율이 낮아졌다. 그 비율이 높은 국가들은 아일랜드(1.00), 노르웨이(1.00), 영국(1.00) 벨기에(0.99), 핀란드(0.99)이며, 이에 반하여 낮은 국가들은 호주(0.53), 오스트리아(0.57), 뉴질랜드(0.55), 스페인(0.47), 미국(0.29) 등이다.

〈표 II-6〉 양자 간 최빈국 ODA의 언타이드 비율, 2003

	양자간 최빈국 ODA의 언타이딩 비율(a) (권고수준: 0.60)	
	기준 (1999-2001 평균)	2003년
호주	0.46	0.53
오스트리아	0.34	0.57
벨기에	0.51	0.99
캐나다	0.40	0.81
덴마크	0.78	0.84
핀란드	0.71	0.99
프랑스	0.49	0.89
독일	0.43	0.76
그리스	..	0.90
아일랜드	1.00	1.00
이탈리아	0.30	0.78
일본	0.76	0.65
룩셈부르크	..	..
네덜란드	0.91	0.95
뉴질랜드	..	0.55
노르웨이	0.99	1.00
포르투갈	0.45	0.97
스페인	0.25	0.47
스웨덴	0.92	0.96
스위스	0.89	0.96
영국	0.62	1.00
미국	0.01	0.29
DAC 계	0.55	0.70

주) 양자간 최빈국 ODA의 언타이딩 비율: 언타이드 양자간 최빈국 ODA가 총 양자간 최빈국 ODA(commitments 기준)로 나누어진 것이다.

참조: 상기 표는 DAC 원조수혜국 목록의 최빈국 그룹에 기초한 것이다 - 2003. 01. 01.

자료: OECD (DAC와 CRS 보고체계)

상관 관계(Trade-off)

앞에서 본 바와 같이 금융조건과 언타이드율 간에는 실질적인 상관관계(trade-off)가 일부의 주요 원조국에서 발견할 수 있다. 가령 금융조건이 유리한 국가는 언타이드율이 낮고 언타이드율이 높은 국가에는 금융조건이 상대적으로 불리한 경향이 있다는 것이다. 북구 제국과 같이 비교적 작은 경제규모를 가진 국가를 제외하고 대체로 주요 원조국은 무상 원조자금이나 기술협력자금을 조건부로 제공하는 경우가 많다. 물론 증여와 타이드 조건 간에는 필연적인 관계가 있는 것은 아니고, 경험적으로 볼 때 증여의 경우 타이드 조건의 경우가 많이 발견된다는 것이다. 다시 말하면 금융조건이 유리한 경우에는 타이드 조건의 경우가 많다는 것이다.

2. 새천년개발목표와 개발원조에 대한 국제적 논의

가. 2000년대 국제사회의 과제와 빈곤의 문제

국제사회에서 개발원조가 2000년대를 접어들면서 큰 전환점을 맞이하고 있다. 그 배경으로는 2000년대에 들면서 빈곤완화와 이를 위한 개발원조가 국제사회에 새로운 화두가 되고 있다는 것이다. 빈곤의 문제가 인류의 역사와 함께 하여왔지만, 특별히 새로운 문제성을 가지고 부각되는 데는 그 이유가 있다.

그 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 빈곤 자체의 개선이 없다는 인식이다. 인류사회의 공통적 목표를 UN은 다음의 세 가지로 정리하고 있다. 결핍으로부터 자유, 공포로부터의 자유, 그리고 인간으로서의 존엄성을 가지고 살아갈 자유로 보는 것이다.¹¹⁾ 그런데 지난 25년 동안 많은 국가들이 오히려 더욱 가난하여지고 있다는 것이 그 결론이다. 인류의 노력과 선진국의 상당한 개발원조에도 불구하고 국제사회의 빈곤에 뚜렷한 개선이 없다는 인식이 생기게 되었다. 다른 하나는 근래 테러, 마약 등 초국가적 안보에의 위협이 증대되고 있으며 그 바탕에는 빈곤이 있다는 이해이다. 빈곤은 갈등과 분쟁의 토양이 된다. 그래서 빈곤국의 개발지원은 안보적 예방수단(prevention)이자, 국제 안보체제의 기반으로 간주하게 된 것이다.

이러한 배경 하에서, 국제사회는 빈곤에 대한 범지구적 대응과 지금까지의 개발원조에 대한 반성을 하게 되었다. 이의 두 가지의 큰 흐름의 하나는 UN 주도의 새천년개발목표(Millennium Development Goals)이요, 다른 하나는 빈곤에 대한 시민사회 활동이 확산되고 있다는 점이다. 인터넷 네트워크를 바탕으로 환경 및 구호단체 사이에 국제적 연대가 강화되고 있기도 하다.

나. 새천년개발목표(MDGs)

2000년 9월 개최된 UN총회에서 전 세계 189개국의 지도자들이 채택한 새천년선언(Millennium Declaration)은 국제사회가 공동으로 추구해야 할 새천년개발목표(Millennium Development Goals)¹²⁾를 제시하고 그 목표를 달성할 시점을 제시하는 한편, 이를 달성하기 위한 실천적 방안을 모색하는데 큰 의의가 있다. 새천년개발목표는 1996년 OECD/DAC가 작성한 21세기 개발협력전략인 “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”을 기초로 하여 작성된 빈곤퇴치를 위한 범세계적인 목표이다.

〈표 II-7〉에서 보는 바와 같이, 새천년개발목표(Millennium Development Goals)의 목표는 8개로 나누어져 설정되어있으며, 이들 목표에 이를 실천하기 위한 18개 세부목표가 부여되어 있다. 그런데 이를 따져 보면, 그 기본은 빈곤의 완화가요, 이를 위하여 국제사회에서의 파트너십

11) UN, 『보다 확대된 자유:모두를 위한 개발과 안보 및 인권』, 2005년

12) UN, Millennium Declaration, 2000; J. Sachs, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary-General, 2005.

(Partnership)을 강화하는 것이 핵심이다. 세부목표에서 2015년까지 일일 소득 1 달러 미만의 인구 비율과 기아인구의 비율을 반감하는 것, 기아 인구 비율을 반감하는 것, 전 세계 모든 아동의 초등 교육 달성 등 18개 목표를 제시하고 있지만, 결국 위의 두 과제에 귀착되는 것이다. 이제 빈곤 극복을 위하여 국제사회가 적극적으로 실천의지를 표방하게 된 것이다.

〈표 II-7〉 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)

목표(Goals)	세부목표 (Targets)
1 절대빈곤 및 기아퇴치	1: 1990-2015년간 1일 소득 1 달러미만 인구 비율 반감 2: 1990-2015년간 기아인구비율 반감
2 보편적 초등교육 달성	3: 2015까지 전 세계 모든 아동의 초등교육 수혜달성
3 양성 평등 및 여성능력 고양	4: 교육에서 성별간 차이를 초, 중등교육에서는 2005년까지, 모든 교육 수준에서는 2015까지 제거
4 아동사망률 감소	5: 1990-2015년간 5세미만 사망률 2/3 감소
5 모성보건 증진	6: 1990-2015년간 산모 사망률 3/4감소
6 HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병퇴치	7: 2015년까지 AIDS확산 저지 및 감소 8: 2015년까지 말라리아 및 기타 주요 질병 발생저지 및 감소
7 지속 가능한 환경확보	9: 지속가능개발원칙의 국가정책에의 통합 및 환경자원의 손실 보전 10: 2015년까지 안전한 식수에의 지속적 접근이 불가능한 인구비율의 반감 11: 2020년까지 최소 1억 명의 슬럼거주자들 생활여건의 상당한 개선
8 개발을 위한 범지구적 파트너쉽 구축	12: 개방적이고, rule에 근거하며, 예측가능하고, 비차별적인 무역 및 금융체제 발전 - Good governance, 개발, 빈곤 감소에 대한 국가적 및 국제적 공약 포함 13: 최빈개도국의 특별한 수요 수용 - 최빈개도국 상품에 대한 무관세 및 무쿼터 접근확대, HIPC 국가들의 외채경감, 빈곤감소 추진, 개도국에대한 보다 관대한 ODA제공 등 포함 14: Land-locked countries 및 small islands 개도국의 특별한 수요 수용 15: 장기적으로 지속가능한 외채수준유지를 위한 개도국 외채의 포괄적 해결 16: 개도국과 협력, 청소년을 위한 생산적 일자리 창출 전략의 개발 및 시행 17: 민간제약회사와 협력, 필수 의약품의 개도국에 대한 제공 18: 민간분야와 협력, 정보통신 등 신기술 혜택 확산

다. MDGs 실천 및 개발원조에 대한 국제적 논의

이러한 국제사회 빈곤을 완화하기 위한 MDGs를 실현하기 위하여 개발원조에 대한 국제적 논의와 공동 보조가 강조되고 있는데, 그 동향을 다섯 가지로 구분하여 볼 수 있다. 이러한 것은 지금까지의 개발원조의 역사에서 아주 획기적인 것으로 평가되는 것이다.

- ◆ 공적개발원조 규모의 증대
- ◆ 공적개발원조의 질적 개선
- ◆ 전 지구적 파트너십
- ◆ 원조의 효과성 제고를 위한 원조체계의 개편
- ◆ 거버넌스(Governance)의 강화

1) 개발원조 규모의 증대

2005년 제 59차 유엔총회에서는 미국을 제외한 선진국들이 2015년까지 MDGs 달성에 필요한 GNP 대비 0.7%의 원조 재원을 동원하는 계획을 재차 확인했다. 이를 위해 2009년까지 ODA를 GNP 대비 최소한 0.5%를 달성하고, 동시에 최빈국에 대하여는 GNP 대비 0.15% 내지 0.2%를 지원하도록 권고하고 있다.

최근 공여국들의 추가적인 ODA지원약속에도 불구하고 의욕적인 MDGs 달성을 위하여서는 2010년까지 약 480억 달러의 재원이 부족하며, 2015년까지는 740억 달러가 부족한 것으로 추정하고 있다. 따라서 ODA를 보완할 수 있는 추가 재원 확보 방안을 다음과 같이 검토하고 있다.

- ◆ 국제세금부과 - 일산화 탄소 방출 혹은 국제자금거래에 대한 세금부과
- ◆ IMF의 특별인출권(SDR) 활용 - IMF의 SDR 특별배분에 따른 증액분을 신탁기금화하여 그 수익금을 개발재원으로 활용
- ◆ 국제금융기관(International Financing Facilities, IFF)활용 - 공여국들의 보증으로 GNP의 0.54% 수준으로 MDGs 달성자금을 조달하고 채권발행을 통하여 신속한 재정조달
- ◆ 국제연대기금 - 항공료에 부과하는 것으로 시범사업으로 추진 예정

2) 공적개발원조의 질적 개선

무상지원 증대 및 증여율 확대

공적개발원조의 질적 개선은 크게 수원국의 외채문제 경감을 위한 증여비율 및 증여율 제고와 공여국간의 자본재 과당수출 경쟁을 방지하기 위한 구속성 원조에 대한 규제에 초점이 맞추어져 있다.

이에 관한 국제적 논의는 1961년 OECD DAC의 전신인 개발원조그룹(DAG) 런던회의에서 채택한 “공동원조 노력의 결의”에서 비롯된다. 동 결의는 사업적 조건의 민간 및 공공 금융이 유용하다고 하더라도, 일부 저소득 개도국에서의 외채부담이 과중해지는 것을 방지하기 위하여 장기상환을 포함하여 우호적 조건의 차관(loan) 또는 증여(grant) 형태의 지원 확대가 필요하다고 밝힌 바 있다. 이어서 1972년 OECD DAC는 금융조건 개정 권고안(Revised DAC Terms Recommendation)을 통해서 공적개발원조를 증여율(grant element) 25% 이상의 자금흐름으로 정의함과 동시에 공적개발원조의 질적 제고를 위하여 전반적인 금융조건의 목표치를 증여율 84%로

설정한 바 있고, 이어서 1978년 동 목표치를 86%로 상향 조정하였다.

무상원조와 유상원조에 관한 많은 연구와 논의가 진행되어 왔다. 유상원조가 효율적이라는 주장은 다음과 같은 논리에 근거한다.

- ◆ 유상원조는 그 상환의 부담으로 인하여 수원국의 책임의식을 고양시킬 수 있으며, 그 결과 수원국이 향후 상환을 위한 현금흐름을 인식하기 때문에 투자대비 경제적·사회적으로 효율성이 높은 개발 프로젝트를 선정하게 한다.¹³⁾
- ◆ 유상 및 무상원조의 개도국 재정수입개선에 미치는 영향은 개별사안에 따라 다르기 때문에 선형적으로 단정하기 어렵지만, 무상원조보다는 양허성 유상원조가 개도국의 재정수입개선에 보다 큰 긍정적 효과가 있음을 계량분석을 통하여 입증된다고 한다.¹⁴⁾
- ◆ 공적개발원조는 본질적으로 선진 공여국으로부터 수원국으로 국제적 조세이전(tax transfer) 형태로 이루어지는 것이므로, 공여국 국민들의 조세저항은 물론 수원국에서 거시 및 미시 경제적으로 부작용을 완화하는데 도움이 될 수 있다.¹⁵⁾

반대로 원조는 기본적으로 무상원조원조이어야 한다는 주장은 다음과 같은 논리에 기초한다.

- ◆ 유상원조의 확대가 개도국에서의 과도한 대외채무 부담을 초래하기 때문에 원조는 그 본연의 이념에 따라 당연히 인도주의적 목적을 위해 무상으로 지원되어야 한다.¹⁶⁾
- ◆ 이러한 이유로 양자간 원조에 있어서는 대부분의 국가에 있어서 무상원조가 원조의 주류를 형성하고 있다.
- ◆ 그에 따라 미국 하원의 국제금융기관 자문위원회는 2000년 보고서에서 다자간 개발금융은행(Multilateral Development Banks; MDBs)은 전적으로 무상원조만 실시해야 한다고 주장한 바 있다.¹⁷⁾

일반적으로 원조의 성과는 무상 또는 유상 자체에 있는 것이 아니라, 공여국의 정책, 수원국의 원조정책과 효율적 이용 등 양측의 제반 요인에 의하여 성공 여부가 결정된다. 특히 수원국의 발전역량(Governance)이 원조자금의 효율적 활용 여부에 큰 영향을 미친다. 따라서 어떠한 형태의 원조도 선형적 우월성을 갖고 있지 않음을 강조하는 견해가 많다. 다만 원조는 기본적으로 인도적 차원에서 빈곤을 돕자는 것이기 때문에 무상원조가 주가 되는 것이 일반적 국제 관행이며, 그에 따라 증여율을 지속적으로 낮추는 것이 개발원조의 국제적 규범이며, 유상원조를 함께 실시하고 있는 국가들도 증여비율을 계속 낮추고 있는 것이 일반적 추세이다. 유상원조의 효율성을 주장하는 논리도 유상원조가 무상원조를 대체할 수 있는 것이 아니라, 유상원조도 어느 면에서는 효율적

13) Schumit, Wilson, *The Economics of Charity: Loans Versus Grants*, Journal of Political Economy, 1964; Singer, H. W., "Trends in Economic Thought of Underdevelopment", Social Research, 1961

14) Gupta, Sanejeev, *Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?*, IMF Working Papers, 2003

15) Heller, Peter, *A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation*, American Economic Review, 1975

16) Rogoff Kenneth, *Unlocking Growth in Africa*, Finance and Development, 2003

17) IFIAC, *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission*, 2000

일 수도 있다는 견해이다. 증여비율과 증여율을 제고하는 것이 개발원조의 질적 개선을 위한 국제적 경향이 되고 있다.

구속성 원조의 언타이드화

원조의 구속성에 관한 논의는 1961년 OECD DAC 초기부터 현재까지 꾸준히 지속되고 있는 것으로 공적개발원조의 질적 향상에 있어 핵심적인 주제의 하나이다. 1962년 OECD/DAC의 연차보고서에서 원조의 구속성이 강화되는 것을 완화하기 위하여 공동노력을 권고하고, 그 후 1965년 “금융조건에 대한 권고안(Recommendation on Financial terms and Conditions)”에서 원조와 통상의 왜곡을 방지하기 위하여 원조의 구속성 문제를 논의하고 있다. 1970-1980년대에 각 공여국들이 결합한 형태로 공적개발원조의 양적확대가 됨에 따라 1983년에는 새로운 형태의 원조에 대한 지침인 “Guiding Principles for the Use of Aid in Association with Export Credits and Other Market Fund”를 작성하였다.

- ◆ 1987년에는 OECD/DAC의 “Guideline Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance”에서는 새로운 형태의 원조에 대한 지침으로 일반적인 타이드 원조와 부분적인 비구속성 원조까지를 포함하고 있으며, 조건부원조는 Associated Financing, 타이드, 부분적 언타이드를 포함하여 최저 양허성 수준은 일반개도국의 경우 35%를, 최빈국에 대해서는 50%를 적용하기로 규정하고 있다.¹⁸⁾
- ◆ 1992년 “New Measures in the Field of Tied Aid”에서 소위 Helsinki Package로 불리는 조건부원조의 신 규정에서는 수출신용의 공개경쟁 및 자유시장 원칙에 따라야 하며, 조건부 개발원조는 시장조건으로 금융조달이 어려운 경우에 한하여 외부재원공급요인으로 활용해야한다고 규정하고 있다. 조건부 원조에 대한 지원요건을 강화하고 있는데, (i) 조건부 원조 지원대상 제한 및 국제 공개입찰 도입, (ii) 조건부 원조 지원적격성 테스트 등을 들 수 있다.
- ◆ 1992년에는 타이드원조 사용 가이드라인에 관한 협정이 성립되어 있기 때문에 DAC는 결국 원조에 의한 조달을 자유화하는 방법을 모색하게 되었다. DAC의 1998년 고위급회담(High Level Meeting)은 최빈국에 대한 원조를 언타이드화하는 권고안에 대한 작업을 위촉하였다. 2001년 5월 고위급회담에서 DAC는 최빈국에 대한 ODA의 언타이드화하는 2001년 DAC권고안(The 2001 DAC Recommendation to Untie Aid to the Least Developed Countries)에 합의하게 되었다. 그 권고안의 목적은 다음과 같다.
 - ◆ 가능한 최대로 최빈국에 대한 ODA를 언타이드화 할 것
 - ◆ 최빈국에 대하여 적절한 수준의 ODA자금을 증대시키고 보장 할 것
 - ◆ 언타이드 원조에 있어서 DAC 회원국 간에 균형된 노력을 할 것권고안은 원조자금에 의한 계약을 위하여 경쟁하는 민간부문의 조달과 능력배양을 위한 파트너

18) 한국수출입은행, 전계서, 2004, pp.34-42 참조

국가의 책임을 강화하여 모든 이익을 향유하도록 요구하고 있다. 2002년 1월 1일까지 최빈국에 대한 ODA는 다음분야에 언타이드화하기로 하였다. 즉 국제수지와 구조조정지원, 채무탕감, 부문 및 다부문의 프로그램 원조, 투자프로젝트 원조, 상업서비스 계약과 조달업무와 관련된 활동을 위한 NGO에 제공하는 ODA 등이다. 기술협력과 식량원조는 언타잉(untying)이 일부 공여국에게는 더 복잡한 문제를 야기시키기 때문에 공여국들은 그들의 원조계획이 타이드화를 허용할 수도 있다. 2002년 1월 현재 55억 달러 수준이나, 가까운 장래에 모든 양자간 ODA의 70%를 비구속화 할 것으로 전망하였다. 동 권고안에 기초하여 DAC 회원국들은 합의된 범주에 속한 원조를 언타이드화 하기 위하여 그들의 정책과 관행에 필요한 모든 조정 작업을 수행하여야 하고, OECD사무국은 모니터링과 심사조항을 실행할 수 있도록 하여야 한다. 이 이외도 다음과 같은 임무도 수행해야 한다.

- ◆ 개도국이 보다 커다란 책임을 지기위하여 조달능력을 강화하는 작업을 할 것
- ◆ 타이드 와 언타이드원조에 관한 DAC회원국의 보고의 완전을 기하고 그의 비교를 개선하는 작업을 할 것.

3) 전 지구적 파트너십

파트너십은 MDGs의 목표의 하나로서 2002년 <몬테레이 개발자원 회의>와 <요하네스버그 지속 가능한 발전에 관한 세계 정상회의>를 통해 재 강조한 바 있다. 개발 파트너십은 개발도상국과 선진국의 상호 책임과 책무에 그 기반을 두고 있는데, 개도국은 거버넌스와 부패척결을 강화하고, 민간부문 주도의 경제성장과 국가발전 전략을 달성하기 위한 국내자원 동원을 극대화하며, 선진국은 증대된 개발협력과 새로운 개발 지향적 무역협상과 보다 확대된 근본적인 채무구제 노력을 강화하는 것이다. 전 지구적 개발 파트너십을 위한 구체적 행동계획은 4 가지 영역으로 요약된다.¹⁹⁾

- ◆ 국가발전전략: 모든 개도국은 2015년까지 MDGs를 달성할 수 있는 국가발전 전략을 2006년까지 수립하여야 하며, 이 발전전략은 공공투자와 정책들로 연결된 7개의 핵심 클러스터로 구성되어야 한다. 7개 클러스터는 성 평등, 환경, 농촌개발, 도시개발, 보건의료체계, 교육, 과학과 기술혁신 등이다.
- ◆ 개발재원: 향후 몇 년 동안 전 세계적인 개발원조 자금은 두 배 이상으로 증대되어야 하며, 이는 새로운 선언을 필요로 하는 것이 아니라 이전의 약속들을 충실히 지키는 것으로 가능한 것이다. ODA 규모가 GNI의 0.7%를 달성하지 못한 선진국들은 2015년까지 이를 달성할 수 있는 연차별 ODA 확대계획을 제시하여야 하며, 2006년에는 획기적으로 ODA 규모를 늘리고 2009년까지는 최소한 GNI의 0.5%를 달성하도록 하여야 한다고 강력히 권고하고 있다.
- ◆ 무역: 도하 라운드 협상에서 제시된 개발 약속을 모두 이행하여야 하며 2006년까지는 모두 마

19)이태주, 「우리나라의 공적개발원조(ODA) 수행체계 개선방안」, 2005, p.9

무리되어야 한다. 그 첫 단계로서 모든 회원국들은 최빈 개도국으로부터의 수출품에 대한 관세철폐와 쿼터제한 철폐를 통해 최빈국의 시장 접근을 보장하여야 한다.

- ◆ 채무구제: 채무의 지속가능성은 “모든 국가가 2015년까지 부채의 증가 없이 MDGs를 달성할 수 있는 채무 수준”으로 재조정되어야 한다.

4) 원조의 효과성 제고를 위한 원조 체계의 개편

원조의 기본 원칙

UN은 MDGs 목표달성을 위해 선진국들의 원조시스템을 전면적으로 조정하여야 한다고 주장하면서, 원조에 대한 핵심적인 문제점과 이의 개선을 위한 권고안을 제시하고 있다.²⁰⁾ 이러한 과제는 2005년 2월 <원조효과에 관한 파리 선언>에서도 제시된 것이었다. 파리 선언은 <몬테레이 컨센서스(2002)>와 <원조조화에 관한 로마 선언(2003)> 및 <마라케시 메모랜덤(2004)>의 공약 사항을 점검하고 개발원조 방식에 있어서 대폭적인 개혁조치를 요구하고 있다. 동 선언은 아울러 원조의 5대 원칙을 제시하고 이의 준수를 권고하고 있다. 원조의 원칙으로 수원국의 주인의식(ownership), 수원국 개발의제에 맞게 원조의 일치(alignment), 공여국 사이의 원조 조화(harmonization), 원조 성과의 관리(managing for results) 및 호혜적 책무(mutual accountability)를 제시하고 이를 달성하기 위한 성과지표를 개발하고 이의 구체적인 이행 기한을 명시하고 있다(<표 II-8> 참조).

- ◆ 수원국의 주인의식(Ownership): 공여국은 수원국이 스스로 개발우선순위와 전략을 수립할 수원국의 권리와 의무를 존중해야 하며, 특정국가의 개발에 대한 궁극적 책임은 해당 국가 정부와 국민에 달려 있으므로 수원국은 실행 가능한 빈곤감소 전략(PRS) 수립 등 개발에 관련된 역할을 강화해야 한다는 것이다.
- ◆ 원조일치(Alignment): 공여국은 수원국의 개발우선순위와 개발전략에 일치되는 방식으로 원조를 제공해야 한다.
- ◆ 원조조화(Harmonization): 원조공여국간 상이한 원조집행 방식이 인적, 물적, 제도적 역량이 부족한 개도국들에게 심각한 부담이 되고 있는바 원조 공여국들의 원조집행 방식에 조화를 기함으로써 원조의 효과를 제고하는데 있다.
- ◆ 개발결과 관리(Managing for Development Results): 수원국은 개발전략 수립과 개발과정 전 단계에서 개발결과 관리를 고려해야 하며 공여국들은 상호 공조하여 수원국의 전략에 기초한 개발원조 제공에 노력해야 한다.
- ◆ 상호 책임성(Mutual Accountability): 수원국과 공여국은 원조의 효과에 대하여 함께 책임을 공유한다.

20) UN, 『개발에의 투자: 새천년개발목표 달성을 위한 실천계획』, 2005

〈표 II-8〉 원조효과성 발전지표(Indicators of Progress)

1. 수원국의 주인 의식		2010년도까지 달성목표
1	수원국은 실제 이용 가능한 개발전략 마련 -중기 재정지출 체제와 연계되어있는 전략적우선순위가 설정되어 있고 연간예산에 반영되는 국가 개발전략을 보유한 국가의 수(number)	최소한 수원국의 75%*
2. 원조일치		2010년도까지 달성목표
2	신뢰할 수 있는 국가 시스템 - 정부조달 및 공공재정 관리 체제를 갖춘 수원국의 수(number), 이 체계는 (a)널리 받아들여지는 모범관행을 준수하거나 (b)동 모범관행 실현을 위한 개혁 프로그램을 갖추고 있음	2005.10월까지 발전목표(target for improvement)설정
3	원조유입이 국가 개발전략과 일치 - 수원국 정부부문에 유입되는 원조비율(percent), 동 원조는 수원국 예산계획에 보고된 것 수원국 국가예산계획에 보고된 원조유입의 85%*	수원국 국가예산계획에 보고된 원조유입의 85%*
4	원조지원 상호공조를 통한 역량강화 - 공여국의 역량개발 지원프로그램 가운데 수원국 국별개발전략과 양립하는 협력프로그램을 통하여 제공되는 프로그램의 비율(percent)	2005.10월까지 발전목표 설정
5	수원국 시스템의 활용 - 수원국 정부조달 및 공공재정 체제를 이용하는 공여국 및 원조흐름의 비율(percent), 이 체제는 (a) 널리 받아들여지는 모범관행을 준수하거나, (b) 동 모범관행 실현을 위한 개혁 프로그램을 갖추고 있음	2005.10월까지 발전목표 설정
6	중복되는 원조실행체제 마련을 피하여 수원국의 역량강화 - 국가당 설치된 특별 원조실행부서(units)의 수	2005.10월까지 발전목표 설정
7	원조의 예측가능성 증대 - 연간 또는 다년 프레임워크 하에 사전 합의된 스케줄에 따라서 제공된 원조지출의 비율(percent)	최소한 사전합의에 따라 지출되는 원조의 75%*
8	원조의 엔타이드화 -엔타이드된 양자간 원조의 비율(percent)	지속적으로 개선
3. 원조조화		2010년도까지 달성목표
9	공동의 제도와 절차(arrangements and procedures) 활용 - 프로그램(programme-based) 방식을 통해 제공되는 개발원조의 비율(percent)	최소한 원조의 25%*
10	공동분석(shared analysis)의 장려 - (a)현지사업(field missions) 그리고(또는) (b)국별 분석 작업(공동 진단평가 포함)의 비율(percent)	2005.10월까지 발전목표 설정
4. 개발결과 관리		2010년도까지 달성목표
11	결과지향적 체제 - 국가개발전략과 섹터별 프로그램의 성과 측정을 위한 투명하고 모니터링 가능한 성과평가 체제(performance assessment frameworks)를 마련한 국가의 수(number)	수원국의 75%*
5. 상호책임성		2010년도까지 달성목표
12	상호책임성 - 원조효과성에 관한 합의된 공약사항의 이행상태에 대해 상호평가(mutual assessment)를 실시하는 수원국의 수(number)	2005.10월까지 발전목표 설정

※ *는 2005.9월 UN MDG+5 회의에서 최종확정 또는 수정될 수치임
자료: 한국국제협력단, 『국제협력동향』 제 1호, 2005, p.46

원조체계의 개선

2005년도에 유엔 사무총장에게 제출된 새천년 프로젝트 보고서 “개발에의 투자: 새천년 개발목표달성을 위한 실천계획” (Sachs, J. 2005, “Investing in Development: Plan to Achieve the Millennium Development Goals”, Report to the UN Secretary-General, UNDP)은 선진국들의 원조시스템을 MDGs 목표달성을 위해 전면적으로 조정해야 한다고 주장하면서, 현재 당면하고 있는 원조체계의 10개 핵심적인 문제를 규정하고 이를 개선하기 위한 권고안을 <표 II-9>와 같이 제시하고 있다.²¹⁾

〈표 II-9〉 유엔의 개발 파트너십 개혁을 위한 원조 체계의 문제와 개선권고안

구분	진단과 문제점	개선 권고안
목적과 과정	1. 원조과정이 MDGs에 기초하고 있지 않다.	개발 파트너들은 수요에 기초한 국별 빈곤감축 전략을 개발 지원의 주된 수단으로 하여 MDGs를 개발체계의 운영목표로서 확정하여야 한다.
	2. 지원전략이 국별 수요에 맞지 않게 부적절하게 배정되어 있다.	개발 파트너들은 예산 지원과 긴급구호원조 또는 단순기술지원에 관계없이 국별 수요에 맞게 지원을 배정하여야 한다.
	3. 개발은 장기간 과정인데, 단기 과정이 지배적이다.	개발 파트너들은 2015년까지 10년간의 수요에 기초하여 3년에서 5년간의 MDGs 빈곤감축 전략을 추진할 수 있도록 지원하여야 한다. 분쟁국가들의 경우에는 보다 단기간의 시간계획이 적절할 수 있다.
기술지원	4. 기술지원이 MDGs 목표 달성을 확대하는데 부합하지 않는다.	기술지원은 정부가 국가적으로 MDGs에 기초한 빈곤 감축전략을 개발하고 수행하는 것을 지원하는데 초점을 맞추어야 한다.
	5. 다자기구가 적절히 조정되고 있지 못하다.	유엔 상주 조정관 체계는 각 기관들의 기술지원이 MDGs에 기초한 빈곤 감축전략에 맞게 조정할 수 있도록 비약적으로 강화되어야 한다.
개발재원 조달	6. 개발금융이 수요에 기초하지도 않고 MDG 달성에 부합하지도 않는다.	ODA는 MDGs에 기초한 빈곤감축 전략에 명시된 MDG 재원조달 절차에 맞추어 조정되어야 한다. 많은 잘 통치되고 있는 저소득 국가에 있어서, 이는 재해발생 비용의 조달과 실질적인 ODA 증액을 의미한다.
	7. 채무구제가 MDGs와 부합하지 않는다.	채무 지속가능성, 특히 파리 클럽의 채무는 MDGs를 달성할 국가들에게 적절한 채무 수준인지 평가되어야 한다. 이는 많은 과도채무빈국들에 대한 획기적인 채무구제의 가속화를 의미한다.

21) 이태주, 전게서, 2005, pp.10-12; J. Sachs, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Goals*, 2005, p. 224.

시스템 문제	8. 개발금융의 질이 매우 낮다.	잘 통치되고 있는 국가들에게는 보다 많은 ODA가 예산 지원형태로 되어야 한다. 모든 개도국에 대하여 공여기관들은 로마 원조조화 계획에서 명시된 공약을 충실히 이행하여야 한다.
	9. 주요한 MDGs 우선순위가 체계적으로 간과되고 있다.	개발원조에 대한 기본욕구 접근 내에서 개발 파트너들은 장기적인 과학적 능력개발, 환경보존, 지역통합, 성과 생식보건, 접경시대 인프라 구축 등과 같은 이슈에 보다 관심을 기울여야 한다.
	10. 공여국들은 끊임없이 정책일관성을 결여하고 있다.	공여국들은 자신의 개발, 금융, 외교, 무역정책 등이 MDGs를 지원하는 측면에서 일관성을 지니고 있는지 평가하여야 한다. 공여국들은 독립적인 기술적 심사를 통해 최소한 개도국에 기대하고 있는 투명성 기준을 자신들에게도 동일하게 적용하여야 한다.

자료: Sachs, *Investing in Development*, 2005, p.224

4) 거버넌스(Governance)의 중시

세계은행의 원조평가

세계은행은 1998년 세계은행 보고서 “Assessing Aid: What Works, What Don't, and Why” 에서 지난 50년간 원조평가 결과 평가에서 원조와 경제성장 간에는 뚜렷한 상관관계가 없으며, 수원국의 관리능력(Governance)에 따라 원조의 성과가 결정된다는 것을 아프리카 7개국에 대한 비교연구 및 Lopez의 중남미 3개국에 관한 연구를 바탕으로 밝히고 있다.²²⁾ “세계은행의 아프리카 지역 책임자인 반 드 왈르는 ‘아프리카의 거의 모든 나라에서 지난 삼십 년 동안 행정 역량의 체계적인 퇴보 현상이 발생했다. 대다수 국가가 지금보다 오히려 독립 시점에 더 나은 역량을 보유하고 있었다.’ 고 한다. 다양한 형태의 외부 원조가 아프리카 전 지역 GDP의 10%를 넘어설 정도로 가속화되던 시기에 이러한 퇴보 현상이 발생했다는 점에 주목하여야 한다.”²³⁾ 따라서 원조효과를 위해 수원국의 주인의식(Ownership)과 훌륭한 통치(Good governance)가 강조되었으며 그 이유는 원조는 훌륭한 정책 및 제도적 환경 하에서 성공적인 효과를 이루어 낼 수 있기 때문이다.

수원국의 발전역량 강화

이러한 배경으로 최근 UN, 세계은행, OECD 등 국제기구 및 선진국에서 원조를 확대하는 동시에 수원국의 능력개발(Capacity Building), 관리능력(Governance) 향상을 위한 접근방법에 대한 논

22) World Bank, *Assessing Aid*, 1998

23) 프란시스 후쿠야마, 『강한 국가의 조건』, 2005

의가 활발하다. 이를 위하여 실제의 원조 공여에 있어서 수원국의 성과 또는 관리능력을 증시하는 경향으로 가고 있다.

위의 세계은행은 보고서는 지난 50년간의 개발원조의 성과에 대한 실증적 분석을 바탕으로 앞으로 보다 효과적이고 효율적인 개발원조제공에 필요한 교훈을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ◆ 개도국은 원조 공여국으로부터 아무리 많은 원조를 받아도 개도국 스스로의 개혁과 개발의지가 없으면 절대로 발전할 수 없다는 것이다. 즉, 수원국의 원조의 성장에 미치는 효과는 수원국의 국내 제요인(제도구축, 능력배양, governance 및 정부의 올바른 정책 등)에 따라 좌우된다는 것이다. 따라서 공여국은 개혁의 분위기 조성에 필요한 기술적인 지원만 제공하고, 자금 지원은 스스로 개혁을 시작할 때까지 기다려야 한다는 것이다.
- ◆ 개혁 및 개발의지가 강하지만 이를 수행할 능력이 부족한 나라에 대해서는 정책수립 능력과 정책집행을 위한 제도 구축 및 개선에 필요한 지원을 강화하는 것이 중요하다.
- ◆ 개혁 및 개발의지가 강하고 훌륭한 정책수립 능력과 제도를 갖춘 빈곤국에는 재정지원을 증대해야 한다.
- ◆ 원조의 효과제고를 위해서는 공여국의 원조조건에 대한 수원국의 의무사항을 분명하게 밝혀야 하며, 수원국의 수원여건에 따라 원조방식을 차별화하여 지원할 필요가 있다.

이러한 배경 하에서 위 파리선언은 수원국의 발전역량의 관점에서 다음과 같은 원조의 기준을 제시하고 있다.

- ◆ 수원국은 역량배양이 공여국이 아니라 수원국 자신이 할 수밖에 없는 일임을 염두에 두고, 개발전략에 입각한 역량배양 전략을 마련하는 한편 국가체제 및 개발제도의 성과측정을 실시하고, 아울러 지속적 역량개발에 필요한 광범위한 국내 개혁조치를 추진해야 한다.
- ◆ 공여국은 역량강화 지원을 수원국측의 역량개발 목표와 전략에 일치시키고, 수원국 전략에 일치된 방식으로 상호 공조된 프로그램을 마련해야 한다.
- ◆ 수원국과 공여국은 함께 개발원조상에서 역량개발을 가장 핵심이 되는 주제로 설정할 필요가 있고, 역량강화를 위한 공동 노력이 절대적으로 필요하다.

거버넌스의 중요성을 강조하는 입장에서 보다 적극적인 주장이 제기되고 있기도 하다. 그 하나로 개발도상국으로서 정부의 행정역량을 갖추지 못하는 소위 취약국가(Failing state)에 대하여는 국가(State)와 정권(Regime)을 분리하여야 한다는 주장이 제기되고 있기도 하다. 이와 관련하여 ODA의 개념을 확대하여 안보지원 활동도 이에 포함시키는 움직임이 있다. OECD 개발원조위원회는 치안 시스템 개혁, 분쟁 예방 등을 통한 평화 정착, 소형 무기 확산방지를 위한 기술협력 등 안보관련 분야 원조를 ODA에 포함토록 하고, PKO 관련 기여금의 포함 여부는 계속 논의를 하고 있다. DAC 사무국의 추정에 의하면, 분쟁, 평화, 안보에 관한 항목이 ODA 통계보고 항목에 추가될 경우 연간 약 10억 달러 규모의 ODA가 증가될 것으로 파악하고 있다. 해외에 평화유지군을 파병하여 지원하고 있는 프랑스, 네덜란드, 캐나다, 벨기에, 포르투갈, 핀란드 등은 분쟁예방 활동을 포함하여 ODA 개념을 전향적으로 재검토하여야 한다고 주장하고 있고, 일본과 영국, 노르웨이 등은 ODA 개념 확대에 반대하고 있는 입장이다. 2004년 DAC 고위급회의에서는 8개 항목(민주적 거버넌스와 안보체계에 대한 문민통제를 향상시키는 능력배양, 안보체제 검토, 안보관련 지출관

리, 안보체제에 대한 시민사회 역할 강화, 소년병사, 신뢰구축과 분쟁예방 조치, 소형 무기와 경무기 확산 방지 등)을 ODA에 포함시키기로 승인하였으며, 평화유지활동, 군 개혁과 비군사적 훈련 등은 아직 컨센서스가 이루어지지 않고 있다.

3. MDGs 실천과 원조국가의 대응

가. MDGs에의 부응

원조 공여국가들은 MDGs 실천을 위한 국제적 논의에 적극 참여하고 있다. 그 구체적 형태는 개발원조 전반에 걸쳐서 다각적으로 이루어지고 있다. 그 첫째가 많은 국가들이 천년개발목표(MDGs)의 구체적인 실천계획을 수립하고 있는 것이다. DAC 회원국들이 MDGs 달성을 위한 ODA 노력과 의지를 국제사회에 천명하고 구체적인 ODA 전략을 마련하고 있다. 그 예로 덴마크(2003), 네덜란드 및 스웨덴(2004)이 MDGs 추진전략 발표한 바 있으며, 23개의 EU 회원국들이 공동으로 유엔 총회에서 새천년선언 실행결과 중간 점검을 위한 보고서 제출하였다. 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 미국, 프랑스 등도 MDGs 추진결과에 대한 보고서를 UN에 제출한 바 있다.

나. 원조 규모의 증대 노력

〈표 II-10〉에서 보는 바와 같이 2004년 DAC 회원국의 ODA 원조 규모는 789억 달러로서 사상 최고 기록하게 되었다. 그런데 이러한 증가세는 더욱 확대될 전망이다. ODA/GNI 비율은 2006년까지 0.3%로 확대될 것으로 예상되고 있으며, 2010년에는 0.5%로 추정되고 있다. 국가별 ODA 규모 전망은 표에서 나타난 바와 같다. 미국은 새천년개발계정(Millennium Challenge Account : MCA)을 통하여 2002년부터 3년간 매년 50억 달러씩 추가 공여하기로 했다. EU는 2006년까지 ODA/GNI 비율을 0.39%까지 확대할 것을 결의한 바 있다.

〈표 II-10〉 2004년도 OECD/DAC 국가들의 ODA 규모와 2010년도 예상치

국 가	2004년도 ODA규모(백만 달러)	ODA/GNI(%)	2010년 목표와 예상치
호 주	1,465	0.25	0.28%(2005-6)
오스트리아	678	0.23	0.33%(2006), 0.51%(2010)
벨기에	1,463	0.41	0.7%(2010)
캐나다	2,537	0.26	2010년까지 매년 8% 증액
덴마크	2,037	0.85	최소 0.8% 이상
핀란드	655	0.35	0.44%(2007), 0.7%(2010)
프랑스	8,475	0.42	0.5%(2007), 0.7%(2012)
독일	7,497	0.28	0.33%(2006), 0.51%(2010)
그리스	465	0.23	0.33%(2006), 0.51%(2010)

아일랜드	586	0.39	0.51%(2010)
이탈리아	2,586	0.15	0.33%(2006), 0.51%(2010)
일 본	8,906	0.19	5년간(2005-9) 100억 달러 증액
룩셈부르크	241	0.85	1%(2009)
네덜란드	4,235	0.74	최소 0.8% 이상
뉴질랜드	210	0.23	0.27%(2005-6), 0.28%(2007-8)
노르웨이	2,200	0.87	1% 이상(2006-9)
포르투갈	1,031	0.63*	0.33%(2006), 0.51%(2010)
스 페 인	2,547	0.26	0.5%(2008), 0.7%(2012)
스 웨 덴	2,722	0.78	1%(2006-10)
스 위 스	1,545	0.41	매년 8% 증액, 0.41%(2005-8)
영 국	7,836	0.36	0.47%(2007-8), 0.7%(2013)
미 국	18,999	0.16	매년 50억 달러 정도 증액
DAC 평균	78,913	0.26	0.5%(2010)
한 국	366	0.06	0.1%(2009)

자료: DAC 사무국

다. 개발원조의 질적 향상

1) 무상원조의 증대 및 증여율 제고

앞 절에서 언급한 바와 같이, 1972년 OECD DAC는 금융조건 개정 권고안을 통하여 금융조건 목표치를 증여율 84%로 설정한 바 있으며, 1978년 이를 86%로 상향 조정한 바 있다. 그 이후 2001-02년 기간에는 97.1%로 상승하는 등 일반적인 증여율 목표치 86%를 크게 상회하고 있다. 특히 최빈국(LDCs)에 대한 이국간 원조에 적용되는 특별 목표치의 경우에도 2002년 연간기준(annually for all LDCs) 90%를 넘는 99.9%를 보이고 있으며, 개별 최빈국에 대한 3년 평균 기준(3 years average for each LDC) 86%에 대하여도 거의 모든 회원국이 이 기준을 충족시키고 있는 것으로 나타나고 있다. OECD/DAC 회원국은 무상원조 중심으로 증여율을 지속적으로 낮추어가고 있는 것이 일반 추세이다.

2) 원조의 언타이드화

공여국이 재화와 서비스에 대하여 타이드원조를 제공하는 이유는 다음의 세 가지로 볼 수 있다.

- ◆ 거시경제적 관점에서 볼 때, 원조는 공여국으로 부터 자금이 유출되기 때문이다. 따라서 공여국 정부는 국제수지개선을 위하여 타이드원조를 통하여 수출증대를 통하여 상술한 자금유출을 상쇄하려고 한다.
- ◆ 기업의 관점에서, 공여국의 기업들은 수원국에 대한 수출계약을 얻기 위한 수단으로서 타이

드원조를 원하고 있다.

- ◆ 정치적 관점에서, 일부 공여국정부들은 타이드원조는 원조노력에 대한 대중과 업계의 지지를 받을 수 있다고 주장하고 있다.²⁴⁾

〈표 II-11〉은 원조공여국의 언타이드 비율을 시기적으로 비교한 것이다. 1995-99년 자료에 의하면, 언타이드 비율이 90%이상인 국가는 일본, 스웨덴, 스위스 등 3개 국가이고, 50-90%인 국가는 노르웨이, 포르투갈, 네덜란드, 독일, 핀란드, 덴마크 등 6개 국가이며, 25-50%인 국가는 캐나다, 이탈리아, 호주, 영국, 프랑스, 오스트리아 등 6개 국가이고, 25%이하인 국가는 스페인과 미국의 2개 국가이다. 그 이외 미보고국이 5개 국가이다. 그런데 2004년의 언타이드율 자료에 의하면, 비율이 90%이상인 국가는 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 일본, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스 및 영국 등 11개 국가이고, 50-90%이하인 국가는 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 뉴질랜드, 스페인 등 7개 국가이며, 25-50%와 25%이하인 국가는 한나라도 없다. 상기 양 기간을 비교할 때 비구속성비율이 90%이상인 DAC회원국은 3개국에서 11개국으로 증가하였으며, 50-90%이하인 국가는 6개국에서 7개국으로 증가 하였고, 50%이하의 국가는 전무하게 되었다. 또한 미보고 국가는 5개국에서 4개국으로 감소하여, 2004년 현재 미 보고국은 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 미국 등 4개국이다.

이상과 같이 볼 때, 최근 많은 국가들이 비구속성원조 권고안을 준수하는 언타이드화의 완만한 상승추세에 가담하고 있음을 알 수 있다. 그러나 50-90%이하의 국가가 7개국임은 아직도 비구속성 원조의 완전한 실행에는 시간이 소요될 것임을 시사해주고 있다. 특히 이중 낮은 언타이드율을 지닌 오스트리아(51.4%), 캐나다(52.6%), 스페인(56.0%), 호주(67.2%) 등은 매우 낮은 율을 나타내고 있는 주목할 만 국가들이다. 미보고 국가들의 존재는 언타이드율을 정확하게 집계하는데 저해요인이 되고 있다.

〈표 II-11〉 평균 언타이드 원조비율 추이

구분	90% 이상	50-90 % 이하	25-50%	25% 이하	미보고
1995-99	(3) 일본, 스웨덴 스위스	(6) 노르웨이, 포르투갈 네덜란드, 독일 핀란드, 덴마크	(6) 캐나다, 이탈리아 호주, 영국 프랑스, 오스트리아	(2) 스페인, 미국	(5) 벨기에, 그리스 아일랜드 룩셈부르크 뉴질랜드
2004	(11) 벨기에, 프랑스 독일, 그리스 아일랜드, 일본 노르웨이, 포르투갈 스웨덴, 스위스, 영국	(7) 호주 오스트리아 캐나다, 덴마크 핀란드, 뉴질랜드 스페인	-	-	(4) 이탈리아 룩셈부르크 네덜란드와 미국

주: 총 양자간 ODA에 대한 언타이드 양자간 ODA의 비율
자료: OECD/DAC

24) OECD, Untying Aid to the Least Developed Countries, Policy Brief, Observer, July 2001, p. 3

결론적으로 언타이트 비율은 물론 DAC의 가이드라인을 준수하면서 상승하고 있지만, 앞에서 본 바와 같이 매우 복잡하고 민감한 사안으로 일부 선진원조국의 선례를 무조건 따르기보다는 각국의 경제력, 사회적 실정에 가장 적합한 방안을 독자적으로 모색하고 있음을 알 수 있다. 즉 국민소득 이외에도 공업의 구조 및 진전도, 제조업과 서비스업에서의 국제적 경쟁력을 갖춘 대표산업보유 여부 등 경제적 요인 뿐 만아니라 정치, 사회, 제도, 문화, 국제사회에서의 영향력 등의 복합적 제 요인이 작용하는 것으로 생각된다.²⁵⁾

라. 원조의 효과성 제고를 위한 원조 체제의 개편

원조의 효과성 제고를 위한 원조의 원칙과 원조 체제의 정립은 개발원조 분야에서 핵심적인 과제의 하나가 되고 있다. 이에 관한 동향을 세 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 개발원조 대상의 선정 기능을 강화하는 것이다. 최근 개발원조 대상 선정 기준에서 수원국의 개발 수행능력을 중요시하는 것이다. 선진국 원조기관들이 기준으로 삼고 있는 대상선정의 일반적인 기준은 다음의 세 가지로 정리된다. 그에 따라 원조대상을 제한적으로 원조의 성과를 거둘 수 있도록 선택하는 것이다.

- ◆ 빈곤의 수준(소득)
 - ◆ 빈곤으로부터 고통 받는 인구
 - ◆ 수원국의 개발 수행능력 (Development performance)
- 최근 미국 MCA의 선정 기준은 더욱 수원국의 거버넌스를 중요시하고 있다.
- ◆ 공정하게 통치하고 있는가(Governing justly)
 - ◆ 국민에게 투자를 하고 있는가(Investing in people)
 - ◆ 경제적 개혁을 추진하고 있는가(Promoting economic reform)

둘째, 지원방식에 있어서 집중적인 방식을 취한다. <표 II-12>는 주요 원조국가들의 원조 프로그램 사례를 보여주고 있다. 동 표에 의하면, 영국은 18개 국가, 프랑스는 30개 국가, 스위스는 17개 국가 등 소수의 국가를 대상으로 국별 원조계획을 수립하고 단년도가 아닌 다년도 지원방식을 채택하고 있다. 지원 프로그램도 소수에 국한하여 집중적인 지원을 통하여 효과를 거양할 것을 목표로 하고 있다.

셋째, 원조 체계를 개편하는 것이다. 지난 10여년 동안 DAC 회원국 중 최소 9개국 이상이 ODA 조직 개편을 포함한 ODA 관리체계의 개혁을 추진했다. 일본의 경우 최근 다음과 같이 개발원조의 운영에 관한 주요 개편조치를 단행하였다.

- ◆ 2003년 ODA 헌장(1992년 제정)을 개정하여 일본의 공적개발원조는 국제사회의 평화와 발전에 공헌하고, 이를 바탕으로 일본의 안전과 번영에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있음을 천명하였다.

25) 삼성경제연구소, 『국민소득 2만 달러로 가는 길, 선진23개국 벤치마킹』, 2003

〈표 II-12〉 국별 원조프로그램

국가	내용
영국	국별 정책심사(CPR), 매년, 18개국
프랑스	우선연대국가(30개국), 국별 3개 분야, 3년
일본	ODA 중기정책과 국별원조계획, 25개국
미국	국가개발전략서(CDSS), 5년, 70개국
스위스	17개국 우선국가
스페인	29개 프로그램 국가
핀란드	8개 장기 프로그램 국가
덴마크	15개 프로그램 국가
오스트리아	7개 우선국(8개 동유럽 우선국), 13개 협력국, 4개 특별국

자료 : OECD(2005)

- ◆ 5년단위의 ODA 중기정책과 국별 원조계획을 수립하고 있다.
- ◆ JICA를 특수법인으로부터 독립행정법인으로 개편하였다.
- ◆ 13개 정부부처(1부 12성청)가 공적개발원조 예산을 집행하고 있는 가운데, 정책의 일관성과 효과성 제고를 위하여 대외경제협력관계각료회의 하에 각 부처 연락협의회, 연락협의회 간사회, 자금협력연락회의, 기술협력연락회의, ODA평가연락회의 등을 활발히 가동하고, 정부와 실시기관(JBIC, JICA) 또는 실시기간 상호간의 인사교류 등 협력 강화하고 있다.



03

Ⅲ. 우리나라 무상원조의 현황과 성과분석

1. 무상원조의 전개과정
2. 한국 개발원조의 현황과 평가
3. 무상원조사업의 운영 및 그 문제점





03

Ⅲ. 우리나라 무상원조의 현황과 성과분석

1. 무상원조의 전개과정

한국의 개발원조는 무상원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA)이 설립되기 전에 정부 또는 국내기관들에 의해 국제협력차원에서 산발적으로 추진되어왔다. 해방이후 선진국과 국제기구로부터 많은 대외원조를 받았던 1960년대부터 외국기관의 요청으로 초청연수와 같은 개발원조사업을 시작하여 그 후 30년간 수원국에서 공여국으로서의 역할과 비중을 점진적으로 높여왔다. 특히 1991년 KOICA의 설립으로 산발적으로 추진되어오던 무원원조사업이 통합되어 보다 체계화된 형태로 개도국들의 수요에 부응하였다. 그 결과, 오늘날 우리나라는 국제사회에서 중요한 공여국의 하나로 발전하고 있다.

가. 수원국으로서의 개발원조

1960-1990동간의 무상원조는 ODA 선진국들처럼 특별한 이념이나 고유한 목적보다는 외국의 요청, 경제협력 및 국제협력의 필요에 따라 국내기관별로 추진되어왔다. 이 시기는 개발 원조를 받아 경제발전을 성취하면서 공여국으로서의 경제적 역량을 축적하는 과정이었다.

〈표 III-1〉 우리나라 공적개발원조(ODA)의 주요 연혁

구분	연도	내 용	주 관
1960년대	'63	○ USAID 원조계획 및 자금으로 초청연수 실시	외무부, 과학기술처
	'65	○ 정부자금에 의한 연수생초청 사업 시작	외무부, 과학기술처
	'67	○ 정부자금에 의한 전문가파견 사업 시작	외무부, 과학기술처
	'69	○ UN 등 국제기구와의 협력으로 초청연수 실시	외무부, 과학기술처
1970년대	'75	○ 기능공 초청 훈련 시작('75-' 82년은 과학기술처에 위탁, '83년 이후 노동부 자체 실시)	과학기술처 노동부
	'77	○ 기자재 등 물자공여 사업 시작	외무부
1980년대	'81	○ 공동연구 사업 시작	KAIST
	'82	○ 국제개발연찬사업(IDEP) 시작	KDI
	'83	○ 건설기술자 초청 훈련 시작	건설부
	'84	○ 무상 건설기술 용역 사업 시작	건설부
		○ 직업훈련원 설립 지원 시작	노동부
	'87	○ 대외경제협력기금(EDCF) 창설	재무부
		○ 과학재단에 대외기술공여 사업 집행업무 시작	과학기술처
		○ 대외경제협력기금 최초 차관자금 승인	재무부
	'88	○ 대개도국 통신기술지원 무상용역 사업 시작	체신부
'89	○ 한국해외봉사단파견 사업 시작	UNESCO한국위원회	
1990년대		○ 무상 기술용역 사업 시작	경제기획원
		○ 대외경제협력기금 최초 자금지출	한국수출입은행
	'91	○ 한국국제협력단(KOICA) 설립	외무부 산하
	'95	○ 국제협력요원파견 사업 시작	KOICA
		○ 민간원조단체(NGO)에 대한 지원 사업 실시	KOICA
	'96	○ 대외경제협력기금 누적승인액 US\$10억 초과	재경부
	'97	○ 한국국제협력단, 한국수출입은행간 업무협조 약정 체결	KOICA
	'98	○ 대외경제협력기금 연간지출액 US\$1억 초과	한국수출입은행
	'99	○ 국제협력연수센터(CTC) 개원	KOICA
2000년대	'00	○ 대외경제협력기금, IDB와의 최초 협조용자 승인	재경부
	'01	○ 대외경제협력기금 누적승인액 US\$16억 초과	재경부
	'02	○ 아프간지원사업 시작	KOICA
	'03	○ 이라크지원사업 시작	KOICA
	'05	○ 서남아시아 지진해일복구(스나미)지원사업 시작	KOICA

자료 : KOICA 및 외교부 웹사이트

〈표 III-1〉에서 보듯이, 한국의 무상원조사업은 1963년 미국국제개발청의 원조자금으로 개도국의 위탁연수훈련과 같은 기술협력사업으로 시작하여, 1960년대 후반에는 정부자금으로 전문가를 파견하는 기술공여사업¹⁾으로 확대되었다. 70년대는 기능공 초청연수사업이 시작되었고, 후반기

1) 우리나라 최초의 전문인력 파견사업은 1967년 이디오피아에 도시계획 전문가를 파견한 사업이고 우리의 독자적인 계획과 예산으로 실시된 최초의 공적개발원조다.

에는 경제력을 바탕으로 기자재와 같은 물적 공여도 제공되었다. 그러나 무상원조사업의 규모가 작았으며, 국가적 관심밖에서 소규모 단위사업별로 외교부나 과학기술처 등을 중심으로 한 정부 기관들이 담당하였다.

1980년대에는 급속한 경제성장으로 역내 국가들과의 경제협력의 필요성이 증가되고 개도국들도 한국의 발전에 깊은 관심을 보이면서, 무상원조사업이 양적으로 확대되었으며 유상원조사업을 위한 제도적 장치가 도입되었고 국제기구를 통한 다자간 협력사업도 활성화된 시기였다.

우선 무상원조사업으로는 초청연수, 전문인력 파견 등을 포함한 인력협력사업이 활성화되었고, 경제발전으로 프로젝트형사업, 개발조사, 물자지원과 같은 개발협력사업도 다양화되었다. 대표적인 인력협력사업으로는 한국개발연구원의 국제연찬사업²⁾, 건설부의 건설기술자 초청연수사업, UNESCO 한국본부의 해외봉사단 파견사업 등이고, 개발협력사업으로는 당시 건설부와 체신부의 건설 및 통신 무상기술용역사업, 과학재단의 대외기술공여사업, 노동부의 직업훈련원 지원사업 등이다.

경제성장에 따라 대외진출 기반을 강화하여 수출을 증진하고자, 1987년 수출입은행에 대외경제협력기금(EDCF)을 설치하여 개도국에 양허성 차관(concessional loans)을 제공하는 유상원조의 제도적 장치도 마련되었다. 또한 80년대 후반에는 사회주의국가들의 몰락과 체제전환으로 북방정책의 중요성이 부각되어, 체제전환국과의 다양한 협력사업이 정부 외교정책의 간접적인 지원수단으로서 적극적으로 활용되었다. 우리의 높아진 경제적 위상으로 국제기구들이 우리의 경제발전에도 높은 관심을 나타냄에 따라, 국제기구에 협력기금³⁾을 출연하여 기술공여, 공동연구 등 다양한 다자간 협력사업들이 활발히 추진되었다.

나. 공여국으로서의 무상원조⁴⁾

1960년대부터 30년간 무상원조사업은 기관별 필요성에 따라 개별적으로 실시되어, 통일된 원조 이념 및 목표의 부재, 재원 배분과 그 추진체계의 비효율성 등 많은 문제점이 나타났다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 논의⁵⁾는 1980년대 초반부터 제기되었으며, 1991년에 설립된 한국국제협력단은 지속적인 논의의 결과물이다.

KOICA의 설립으로 정부기관과 관련기관에서 담당하던 무상원조사업들이 KOICA로 이관·통합되어, 우리나라 무상원조사업의 제도적 틀이 마련되었다. 따라서 우리나라 공적개발원조의 구심

2) KDI는 정부의 지원으로 국제개발교류프로그램(International Development Exchange Program)을 설치하여 한국의 경제발전상을 홍보하고 개도국과 경제개발경험의 공유하기 위한 다양한 고위관료 초청연수, 공동연구, 정책자문 등을 수행하였다. 특히 정책자문으로는 UNIDO와 공동으로 말레이시아 공업화 10년 마스터플랜의 수립, 사우디의 경제개발계획 수립 등을 지원하였다.

3) 예로는 87년 ESCAP에 30만 달러를 출연하고 추후 40만 달러로 증액되었고, UNIDO에 30만 달러의 Trust Fund를 설치하였고 아세안에 100만 달러를 지원하였다. 또한 세계은행을 포함한 국제개발은행에 대한 출연금도 증액되었다.

4) 우리나라 무상원조사업의 대부분은 전담기관인 KOICA가 수행하고 있으며 지식공유사업, IT인력파견 등 특화된 분야의 무상원조사업은 당시 체신부 등 일부 관련기관이 수행하였다.

5) 1982년도에는 외무부가 가칭 “해외협력청”의 설치를 추진했었고 1986년도에는 경제기획원에서 “대외경제협력사업단”, 과학기술처에서는 “한국기술협력사업단”의 설치를 제시하기도 하였다.

축, 즉 외교부와 KOICA는 무상원조를, 재경부와 수출입은행은 유상원조를 담당하는 두 축이 형성되었다.

우리나라 무상원조사업은 KOICA와 함께 발전해왔다. 우선 설립이후 1990년대 초반은 조직과 업무의 안정화를 도모하는 시기로, 이관된 사업을 정착시키고 인력과 조직의 정비를 통해 사업추진 체계의 안정화를 도모하는 시기였다. 특히 사업비의 30-45% 정도가 물자공여에 집중되었고, 부분적으로 프로젝트형사업과 개발조사사업도 실시되었지만 유상원조와의 유기적 연계는 이루어지지 않았다.

1990년대 중반에는 OECD 가입, 유엔안보리 비상임이사국 진출 등 우리나라 개발원조가 국제사회에 본격적으로 등장하는 발전기로서, 국제적 흐름에 맞추어 개도국 경제사회발전예의 실질적 기여, 인류보편적 가치 등을 포함한 개발원조의 이념과 운영방향을 보다 구체화하는 시기였다. 또한 증가된 예산을 효율적으로 집행하고 사업별 전문화를 도모하기 위하여 내부조직이 지역별 중심에서 사업별 중심으로 개편되었다.⁶⁾

1990년대 후반은 무상원조사업의 조정기로서, 한국경제의 고도성장 후유증과 아시아 국가들의 유동성위기에 기인한 경제적 어려움으로, 사업예산이 동결되거나 축소되어 사업의 내실화와 효율성 제고를 위한 사업평가체제가 도입되고, 국민적 지지를 확보하기 위한 홍보노력도 강화되었다. 특히 우리에게 비교우위가 있는 한국형 사업모델과 지식중심의 개발원조에 대한 논의가 활성화되는 계기가 되었다. 한편으로는 경제위기를 극복하기 위해서 오히려 개도국과의 외교·통상협력을 강화하려는 움직임이 가시화되어, 2001년에는 경제위기 이전의 개발원조 수준으로 회복되었다.

2000년대는 선진공여국이 되기 위한 재도약기로, 유엔개발자원의회의, G8정상회의, 요하네스버그 지속가능개발정상회의 등에서 제기된 빈곤퇴치, 저개발 해소, 환경문제 등 범세계적인 개발이슈 및 아프가니스탄, 이라크 등 분쟁국에 대한 지원으로 사업예산이 대폭적으로 증가되었다. 또한 비교우위를 가진 한국형 원조모델의 개발방안과 함께 후발주자의 이점을 시현할 수 있는 정보통신 등 지식기반격차를 해소하는 사업에 중점을 두는 개발협력 방향의 정립이 모색되고 있다.

■ 2. 한국 개발원조의 현황과 평가

가. 한국 개발원조의 현황

1) 우리나라 ODA 추이(1991-2004)

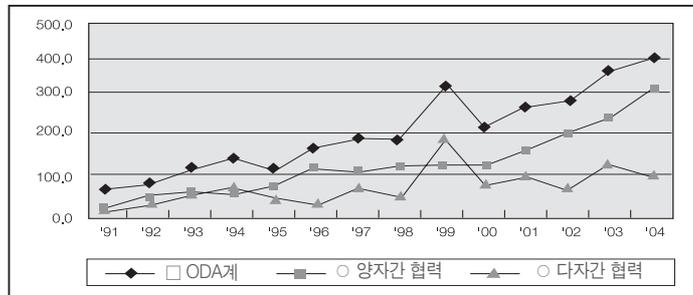
〈그림 III-1〉 및 〈그림 III-2〉는 1991-04년 기간 중 한국 ODA 및 양자간 원조의 추이를 보여주고

6) 원조사업조직은 지역(또는 국별)별 또는 사업별 편제로 구성된다. 지역별 편제는 지역발전 또는 국가발전 등과 같은 거시적 맥락에서, 사업별 편제는 사업의 특수성과 같은 미시적인 맥락에서 사업을 각각 기획·집행·관리하는 성향을 띤다. 두 편제의 속성을 유기적이고 중첩적으로 연계시키면 사업의 효과를 제고할 수 있다. 2005년 KOICA는 전문성의 강화와 사업의 효율적 집행을 위해 사업별에서 사업 분야별로 개편함에 따라 거시적 맥락에서 사업을 결정하고 관리하며 미시적인 사업성과를 유기적으로 통합하는 노력이 절실하게 되었다.

있다. 한국의 ODA는 1991년 총 57백만 달러이었으나, 그 후 꾸준히 증가하여 2004년 423.3백만 달러로 증가하였다. 동 기간 중 ODA 총 공여액은 28.7억 달러로 양자간 협력은 전체 63%인 18.2억 달러이고 다자간 협력은 36%인 10.5억 달러이다. 양자간 협력 중에서 무상이 8.7억 달러이고 유상은 9.5억 달러로서 무상으로 48%를 공여해왔다. 동기간 ODA규모의 변화 추이를 보면, 57백만 달러에서 423백만 달러로 7배 이상의 양적 성장을 기록하였다. 양자간 협력도 10배 이상, 다자간 협력은 3.5배로 증가되었다. 그에 따라 양자 및 다자간 협력의 비율은 55:45에서 77:23으로 양자간 원조의 비율이 높아지고 있다. 유상과 무상원조의 비율도 79:21(1991년)에서 36:64(2004년)로 개선되었지만 아직도 무상원조의 비율⁷⁾이 낮은 실정이다.

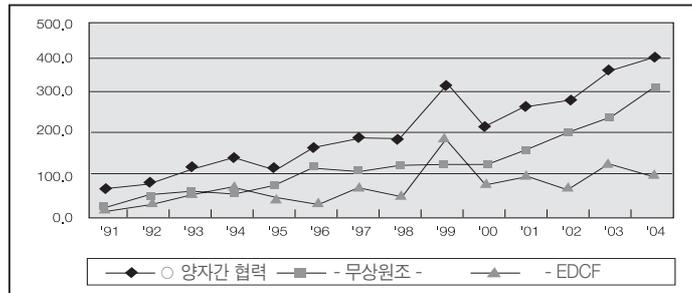
〈그림 III-1〉 우리나라 ODA 규모의 추이(1991~2004)

(단위 : 백만 달러)



〈그림 III-2〉 우리나라 양자간 원조 규모의 추이(1991~2004)

(단위 : 백만 달러)



〈표 III-2〉는 최근 5년간 ODA 실적을 보여주고 있다. 2004년 ODA규모는 423.3백만 달러 규모로 2003년 대비 15.7%가 증가하였다. 이 중 양자간 원조는 78%인 330백만 달러로서 전후복구지원 등으로 전년대비 35%가 증가한 반면에 다자간 원조는 22%인 92.6백만 달러로서 감소하였다. 양자간 원조 중에서 무상원조(증여)는 이라크 지원사업 등으로 전년대비 50.1%가 증가한 212백만 달

7) OECD/DAC회원국들은 일본, 스페인 등 일부국가를 제외하고는 대부분이 무상원조만을 실시하고 있으며 유상원조의 비율이 높았던 일본도 2003년 양자간 원조에서 차지하는 무상원조의 비율이 87%로서 우리보다는 매우 높은 편이다.

리를 기록하여, 양자간 원조에서 64%를 차지하였다. EDCF는 118백만 달러로 전년대비 19%가 증가하였으나 양자간 원조에서 차지하는 비중은 감소하였다. 다자간 원조는 UN, 세계은행, ADB, 국제기구 등에 출연 또는 출자한 ODA로서 국제백신연구소의 일시부담금 18백만 달러가 없어짐에 따라 전년대비 19%가 감소하였지만, 2005년에는 IDB에 1억 달러, IDA에 1.2억 달러를 지원하게 되어 다자간 원조는 크게 증가할 전망이다.

〈표 III-2〉 우리나라 ODA 실적

(단위: 백만달러)

	2000	2001	2002	2003	2004
I. 공적개발원조	212.07	264.65	278.78	365.91	423.3
1. 양자간 원조	131.18	171.54	206.76	245.17	330.7
무상원조	47.78	52.97	66.70	145.46	212.1
유상원조	83.41	118.57	140.06	99.71	118.7
2. 다자간 원조	80.89	93.11	72.02	120.74	92.6
II. GNI(억달러)	4,552	4,213	4,770	5,761	6,809
III. ODA/GNI(%)	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06

자료: 외교통상부, 재경부

2) 2004년 ODA 배분현황(순지출 기준)

〈표 III-3〉은 지원형태별로 ODA의 구성을 보여주고 있다. 양자간 원조는 증여와 EDCF 차관으로 구성되어 있으며 증여는 프로젝트원조 및 프로그램 원조가 함께 1.2억 달러, 기술협력이 0.5억 달러, 비상재난구호가 0.13억 달러이고 대 개도국 차관은 1.2억 달러이다.

〈표 III-3〉 지원 형태별 ODA 규모(순지출)

(단위: 백만달러)

양자간 원조	증여							경험 차관
	프로젝트 원조	프로그램 원조	기술 협력	비상재난 구호	NGO 지원	행정 비용	기타	
330.76 (100.0%)	56.57 (17.1%)	67.2 (20.3%)	53.83 (16.3%)	12.90 (3.9%)	2.15 (0.7%)	17.51 (5.3%)	1.93 (0.6%)	118.68 (35.9%)
다자간 원조	분담금, 출연, 출자							차관
	UN기구	세계은행		개발금융 기관	기타	-	-	
		IDA	기타					
92.56 (100.0%)	21.58 (23.3%)	43.67 (47.2%)	0.51 (0.6%)	28.29 (30.6%)	8.53 (9.2%)	-	-	△10.02 (△10.8%)

자료: 재경부(2005)

〈표 III-4〉에서 ODA의 지역별 배분을 보면, 양자간 원조의 81.6%인 2.7억 달러가 아시아지역에 지원되었고, 이 중에서 증여의 77%와 EDCF의 89.8%가 동 지역에 집중적으로 배분되었다. 나머지 (18.4%)가 아프리카, 중남미, 유럽지역에 지원되었다.

〈표 III-4〉 지역별 ODA 배분비율(순지출)

(단위: 백만달러)

구분	아시아	아프리카	중남미	유럽	대양주	기타*	합계
증여	163.47 (77.1%)	14.84 (7.0%)	10.82 (5.1%)	0.52 (0.2%)	0.90 (0.4%)	21.55 (10.2%)	212.09 (100.0%)
경협 차관	106.57 (89.8%)	2.17 (1.8%)	4.07 (3.4%)	6.51 (5.5%)	△0.64 (△0.5%)	- (-)	118.68 (100.0%)
양자간 합계	270.04 (81.6%)	17.00 (5.1%)	14.89 (4.5%)	7.03 (2.1%)	0.27 (0.1%)	21.55 (6.5%)	330.76 (100.0%)

* 특정국가가 아니라 넓은 지역에 배정된 경우임
자료: 재경부(2005)

〈표 III-5〉에서 다시 이를 국별로 보면, 이라크에 7,215만 달러가 지원되어 양자간 원조의 21.8%가 집중적으로 배분되었고, 나머지 국가로는 베트남, 중국, 캄보디아, 아프가니스탄에 지원되었다. 국별 배분을 보면, 상위 10개국에 양자간 원조의 75%가 편중되었음을 나타내고 있다.

〈표 III-5〉 국가별 ODA 규모(순지출)

(단위: 백만달러)

국 가	증여 (%)	경협차관 (%)	합계 (%)
1 이라크	72.15(34.2)	- (-)	72.15(21.8)
2 베트남	11.69(5.5)	24.75(20.9)	36.45(11.2)
3 중국	5.85(2.8)	19.40(16.4)	25.25(7.6)
4 캄보디아	3.94(1.9)	19.94(16.8)	23.88(7.2)
5 아프가니스탄	21.54(10.2)	- (-)	21.54(6.5)
6 방글라데시	2.05(1.0)	16.36(13.8)	18.41(5.6)
7 인도네시아	7.57(3.6)	9.40(7.9)	16.97(5.1)
8 스리랑카	1.93(0.9)	14.63(12.3)	16.55(5.0)
9 필리핀	7.22(3.4)	0.98(0.8)	8.20(2.5)
10 알바니아	0.01(0.0)	7.19(6.1)	7.20(2.2)
상위 10개국 합계	133.95(63.2)	112.65(94.9)	246.6(74.6)
기타 (113개국)	78.14(36.8)	6.03(5.1)	84.16(25.4)
총 합계	212.09(100.0)	118.68(100.0)	330.76(100.0)

자료: 재경부(2005)

〈표 III-6〉 소득수준별 ODA 규모(순지출)

(단위: 백만달러)

	최빈 개도국 (UN지정)	저소득국 (1인당 GNI (745 달러))	하위 중소득국 (2,975 달러)	상위 중소득국 (9,205 달러)	고소득국 (9,206 달러)	비구분	합계
증여	43.94 (20.7%)	28.82 (13.6%)	111.52 (52.6%)	5.89 (2.8%)	0.09 (0.0%)	21.83 (10.3%)	212.09 (100.0%)
경험차관	36.81 (31.0%)	35.42 (29.8%)	46.45 (39.1%)	- (-)	- (-)	- (-)	118.68 (100.0%)
합계	80.75 (24.4%)	64.23 (19.4%)	157.97 (47.8%)	5.89 (1.8%)	0.09 (0.0%)	21.83 (6.6%)	330.76 (100.0%)

자료: 재경부(2005)

〈표 III-6〉에서 대상국가를 UN의 기준에 따른 소득수준별로 보면, 하위 중소득국(GNI: 745-2,975 달러)에 양자간 원조의 47.8%가 지원된 반면에, 최빈국(GNI: 745 달러 이하)에는 24.4%가 지원되었다. 더구나 증여에서도 이와 같은 경향을 나타내고 있다. 국제적으로 최빈국의 지원을 확대하는 추세와는 다르다.

〈표 III-7〉 양자간 ODA의 분야별 배분(총지출기준)

(단위: 백만달러)

	프로젝트 원조			프로그램 원조	기술 협력	양자간 ODA
	중남미	경험차관				
o 사회인프라	98.08 (51.0%)	(26.74) (47.4%)	(71.34) (52.5%)	59.04 (87.9%)	29.05 (0.5%)	186.17 (53.5%)
교육	24.36	(10.46)	(13.90)	6.30	8.59	39.25
보건	23.47	(5.46)	(18.01)	18.28	8.47	50.23
상하수도	34.71	(0.01)	(34.70)	0.02	1.16	35.90
행정·민간역량강화	12.58	(7.86)	(4.72)	34.31	3.33	50.23
기타	2.96	2.95	0.01	0.13	7.5	10.56
o 경제인프라	86.99 (45.2%)	(22.69) (40.2%)	(64.30) (47.3%)	5.13 (7.6%)	14.37 (0.3%)	106.49 (30.6%)
교통	39.53	(-)	(39.53)	0.01	1.24	40.77
통신	26.55	(19.14)	(7.41)	2.96	11.93	41.43
에너지	20.06	(2.70)	(17.36)	2.16	0.88	23.11
기타	0.85	0.85	(-)	(-)	0.32	1.18
o 생산분야 (농수산, 제조업)	6.77 (3.5%)	(6.55) (11.6%)	(0.22) (0.2%)	2.98 (4.4%)	8.29 (0.2%)	18.05 (5.2%)
복합분야	0.46 (0.2%)	(0.4) (0.7%)	(-) (-)	- (-)	2.12 (0.04%)	2.58 (0.7%)
o 재난구호 등	-	(-)	(-)	-	-	34.64
기타	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(10.0%)
합 계	192.30 (100%)	(56.45) (100%)	(135.85*) (100%)	67.20 (100%)	53.83 (100%)	347.93 (100%)

자료: 재경부(2005)

〈표 III-7〉에서 분야별 지원규모를 보면, 보건, 교육, 행정 등 사회 인프라에 1.86억 달러(54%), 교통, 통신, 에너지 등 경제 인프라에 1.06억 달러(31%)가 각각 지원되었다. 사회 인프라 중에서도 보건과 행정 분야가 가장 많이 지원되었고, 그 다음은 교육과 상하수도 부문이다. 경제 인프라에서 가장 많은 지원 부문은 통신과 교통 분야다. 그 외 지원분야(16%)는 생산 분야인 농수산 및 제조업부문과 재난구호 등이다.

나. 우리나라 개발원조의 국제적 수준

우리나라의 ODA 수준은 양적 지표로서 총 ODA규모, ODA/GNI 등을 기준으로 볼 때, OECD-DAC 회원국과 비교하여 매우 낮은 수준이다. 더구나 질적인 측면에서 양허성, 무상원조의 비율 및 언타이드율 등에서도 국제적 수준에 크게 뒤떨어져 있다.

1) 양적 수준

〈표 III-8〉에서 보는 바와 같이, 우리나라의 ODA는 국제사회의 기준에 크게 뒤져 있다. 첫째, 절대적 규모로 볼 때, 4억 달러로서 하위 21위의 수준이다. OECD/DAC 회원국 중에서 우리보다 ODA 규모가 작은 국가는 우리보다 경제규모가 훨씬 작은 룩셈부르크와 뉴질랜드뿐이다. 2004년 DAC 회원국의 ODA총액은 786억 달러이고 미국이 190억 달러로 DAC 회원국 ODA 총액에서 24.2%를 점하고 있는 최대공여국이며 일본은 제2위로서 89억 달러를 제공하고 있다. 한국보다 낮은 국가는 룩셈부르크와 네덜란드 정도이다.

둘째, ODA/GNI 비율을 기준으로 보면 UN의 권고기준치(0.7%)와 OECD DAC 회원국 평균(0.25%)에 비추어 아주 예외적으로 낮은 수준이다. 동 비율상 DAC회원국 중 하위 수준의 국가로는 이탈리아(0.16%), 그리스(0.23%), 뉴질랜드(0.23%), 스페인(0.26%) 등을 들 수 있는데, 한국(0.06%)은 이들 국가들과 비교하더라도 1/2-1/4 수준이다. 우리의 ODA/GNI는 경제규모가 유사한 네덜란드(0.74%), 스페인(0.26%), 호주(0.25%)의 1/4-1/12에 불과하며, 유사한 소득수준 국가인 그리스(0.23%), 포르투갈(0.63%), 뉴질랜드(0.23%)의 1/4-1/10로 매우 낮은 수준이다.

끝으로 우리의 1인당 ODA 분담액은 8 달러로서 DAC회원국 중 최고수준을 보이고 있는 노르웨이(381달러), 룩셈부르크(344 달러)와 비교하면 매우 미미한 수준이며 하위 수준인 그리스(26 달러), 포르투갈(28 달러)과 비교하더라도 매우 낮다.

〈표 III-8〉 우리나라와 DAC회원국 ODA의 양적 비교

	2004(잠정치)		2003		
	ODA 백만달러	ODA/GNI %	ODA 백만달러	ODA/GNI %	ODA분담액 달러/인
호주	1,465	0.25	1,219	0.25	50
오스트리아	691	0.24	505	0.20	58
벨기에	1,452	0.41	1,853	0.60	125

캐나다	2,537	0.26	2,031	0.24	59
덴마크	2,055	0.84	1,748	0.84	285
핀란드	655	0.35	558	0.35	89
프랑스	8,475	0.42	7,253	0.41	96
독일	7,497	0.28	6,784	0.28	66
그리스	464	0.23	362	0.21	26
아일랜드	586	0.39	504	0.39	103
이탈리아	2,484	0.15	2,433	0.17	37
일본	8,859	0.19	8,880	0.20	69
룩셈부르크	241	0.85	194	0.81	344
네덜란드	4,235	0.74	3,981	0.80	203
뉴질랜드	210	0.23	165	0.23	32
노르웨이	2,200	0.87	2,042	0.92	381
포르투갈	1,028	0.63	320	0.22	28
스페인	2,547	0.26	1,961	0.23	39
스웨덴	2,704	0.77	2,400	0.79	221
스위스	1,379	0.37	1,299	0.39	141
영국	7,836	0.36	6,282	0.34	89
미국	18,999	0.16	16,320	0.15	51
DAC 계	78,568	0.25	69,094	0.25	69
한국	423	0.06	365	0.06	8

자료: OECD(2004)

2) 질적 수준

〈표 III-9〉는 개발원조의 질적 기준이 되는 증여율(양허성), 양자간 ODA에서 무상원조가 접하는 비율 및 원조의 비구속성(언타이드율)을 보여주고 있다.

첫째, 증여율에 있어서, 한국은 OECD/DAC 회원국에 비교해서 현저히 낮다. 증여율 100% 국가로는 호주, 영국 등 12개국이고 DAC 평균도 97%로서 대부분 회원국들의 개발원조가 증여로 이루어지고 있지만, 우리나라는 86.9%에 불과하다.

둘째, ODA 총액에서 무상원조가 차지하는 비율, 즉 증여비율을 보면 OECD/DAC 회원국 평균 수준이 89.7%이나 한국은 39.8%에 불과하다. 호주, 네덜란드 등 7개국은 ODA 전체를 무상원조로 제공하고 있고, 일본, 스페인 및 프랑스를 제외한 대부분의 DAC 회원국들 ODA의 90% 이상이 무상이다. 한국은 증여비율에 있어서 최하위인 일본(56.3%)과 비교해도 현저히 낮은 것이다. 무상원조의 비중을 ODA 중에서 양자간 원조만으로 보면, 한국(59.3%)은 DAC 회원국 평균(86.1%)에 비교하여 크게 낮은 수준이다.⁸⁾

8) 조현 『우리나라 공적개발원조(ODA)정책의 현황과 발전방향』, 『외교』 제 73호, 2005, P.51을 참조

〈표 III-9〉 우리나라와 DAC회원국의 ODA 질적 지표 비교(2003년)

(단위: %)

	증여율	무상원조의 비중		언타이드율
		양자간 ODA	총ODA	
호주	100.0	100.0	100.0	67.2
오스트리아	100.0	99.9	100.0	51.4
벨기에	99.2	98.6	98.9	99.1
캐나다	99.9	99.1	99.3	52.6
덴마크	100.0	97.0	98.3	71.5
핀란드	100.0	97.2	98.4	85.5
프랑스	95.2	84.5	88.3	93.1
독일	97.4	87.1	92.5	94.6
그리스	100.0	100.0	100.0	93.8
아일랜드	100.0	100.0	100.0	100.0
이탈리아	98.7	71.3	91.1	-
일본	87.3	46.8	56.3	96.1
룩셈부르크	100.0	100.0	100.0	-
네덜란드	100.0	100.0	100.0	-
뉴질랜드	100.0	100.0	100.0	81.4
노르웨이	100.0	98.0	98.6	99.9
포르투갈	99.7	99.2	99.6	93.7
스페인	92.8	63.3	78.0	55.8
스웨덴	99.8	98.8	99.1	93.6
스위스	100.0	97.4	98.1	96.4
영국	100.0	90.1	93.7	100.0
미국	99.9	99.4	99.5	-
DAC 계	97.0	86.1	89.7	92.0
한국	86.9	59.3	39.8	19.4

자료: OECD(2004)

셋째, 조건부 원조 여부를 보면, 우리의 언타이드율(19.4%)은 DAC 회원국의 평균(92%)에 매우 떨어지는 수준이고, 최하위인 오스트리아(51.4%)와 비교하더라도 매우 낮은 수준이다. 특히 EDCF는 한국과 수원국을 구매적격으로 규정하는 100% 조건부 차관이고, 일부 무상원조사업 중 기자재 공여, 프로젝트형 사업 등도 조건부이다.

ODA의 질적 수준을 논의할 때, 무상원조의 비율, 증여율 및 언타이드율을 동시에 고려해야 한다. 일부 DAC 회원국들은 증여율은 높게, 언타이드율은 낮게 운영하고 있다.⁹⁾

9) 이러한 국가들의 ODA의 질적 수준이 높다고 언급하기는 어렵다. 예를 들면, 오스트리아는 증여율이 100%이지만 언타이드율은 51.4%로서 ODA의 질적 개선을 위해서는 타당율을 낮추어야 한다. 이러한 국가들로서는 캐나다, 호주, 스페인을 들 수 있다. 이와는 달리 벨기에, 아일랜드, 노르웨이, 영국, 스위스는 증여율과 언타이드율이 동시에 높아서 양질의 ODA를 제공하는 국가로 볼 수 있다. 반면에 우리나라의 증여율이 86.9%이지만 언타이드율이 19.4%로서 ODA의 질적 수준이 다른 OEC회원국에 비교하여 매우 낮은 수준이다.

ODA의 질적 개선을 위해서는 증여율을 높이는 것도 중요하지만, 언타이드율을 높이는 노력도 필요함을 시사하고 있다. 한국은 금융조건 및 원조의 구속성의 양면에서 함께 크게 낮은 실정이다.

다. 국제적 기준에서 본 한국 개발원조정책

국제적 기준에서 한국의 개발원조 정책을 평가함에 있어서는 다음 세 가지의 관점에서 보는 것이 도움이 될 것이다. 첫째, 재원부담 수준이다. OECD DAC는 이에 관한 기준을 설정하고 회원국들을 유도하고 있으며, 선진국들은 저마다 주어진 여건에서 재원을 부담하고 있음은 앞 장에서 살펴본 바와 같다. 둘째, 원조의 국제적 조화와 일치 여부의 여부이다. 개발도상국의 빈곤을 치료하는 일을 돕기 위해서는, 마치 환자에 대하여 의료진이 종합적으로 검진하여 종합적인 처방을 내리듯이, 국제사회의 개발원조를 수행하는 기구의 일원으로서 그들과 보조를 맞추어 추진하는 것이 필요한 것이다. 그 기구가 OECD 개발원조위원회(DAC)이고, 거기서 원조에 관한 국제적 기준을 설정한다. 셋째, 원조의 효과성이다. 원조가 개발도상국가들의 빈곤을 극복하는데 도움을 주기 위한 것이라면, 원조의 공여를 통하여 수원국의 빈곤상태의 극복에 실질적으로 성과를 거둘 수 있어야 할 것이다. 현재 선진국들의 원조성과에 대한 평가는 이 점에 있어서 만족하지 못한 것이 사실이며, 따라서 원조의 효과성을 높이기 위하여 여러 가지 방안들이 활발히 논의되고 있는 추세도 앞장에서 살펴본 바와 같다. 한국은 선진국들과 달리 개도국의 입장에서 원조공여국으로 발전하였기 때문에, 선진국에 비해서 원조의 효과성을 높일 수 있는 아주 좋은 여건에 놓여 있다. 그런데 유능한 축구선수과 유능한 코치가 다르듯이, 한국이 스스로 빈곤을 효과적으로 극복했다는 사실과 그 노하우를 다른 국가들에게 효과적으로 이전할 수 있다는 것은 반드시 일치하는 것이 아니다. 스스로 가진 노하우를 제대로 이전할 수 있도록 이의 적용방안에 대한 연구가 추가적으로 요구되는 것이다.

1) 국제적 재원부담 수준

OECD/DAC는 매년 보고서를 통해 국제사회에서 선진 각국의 실질적인 책임 부담 정도를 파악하는 책임분담 지표(burden sharing indicators)지표를 발표하고 있는 바, 이는 ① 무상증여와 증여에 해당하는 차관 및 ② 다자간 ODA가 국민총소득(GNI)에서 차지하는 비율과 ③ 최빈국(LDCs) 및 저소득국(LICs)에 대한 원조가 GNI에서 차지하는 비율, ④ 1인당 ODA 분담액, ⑤ NGOs에 의한 지원액이 GNI에서 차지하는 비율을 통해 나타내고 있다.

첫째, 2002-3년 기간 중 무상증여와 ODA 차관이 GNI에서 차지하는 비율을 살펴보면, 한국은 앞 절에서 살펴본 바와 같이 최하위이다. 동 비율 0.7%를 넘는 국가는 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 룩셈부르크, 스웨덴 등 5개국이며, 0.3%를 넘는 국가는 벨기에, 프랑스, 핀란드, 독일, 아일랜드, 스위스, 영국 등 7개 국가, 나머지 DAC 국가들은 DAC 평균인 0.27% 내외 수준의 ODA를 제공하고 있으며, GNI 대비 최저 비율인 국가는 미국(0.15%이나 최대 공여국임)이다. 우리나라는 DAC

평균의 1/4에 불과한 수준이다.

둘째, 다자원조의 GNI 비율을 보면, 그것이 높은 국가는 덴마크(0.28%), 노르웨이(0.27%) 등이며, DAC 국가들은 평균 GNI의 0.05%를 다자기구를 통해 개도국에 지원하고 있다. 우리나라는 0.019%로 다자지원(ODA 중 32.8%)도 매우 낮은 수준이다.

셋째, 최빈국 및 저소득국에 대한 지원 비율을 보면, DAC 국가들은 평균 0.11%를 지원하고 있다. 저소득국과 최빈국에 대한 지원 비율이 가장 높은 원조의 모범국가들은 덴마크(0.78%), 노르웨이(0.79%), 룩셈부르크(0.69%), 네덜란드(0.66%), 스웨덴(0.64%), 벨기에(0.57%) 등이다. 우리나라는 최빈국(LDCs)과 저소득국(LICs)에 총 142백만 달러(2003)를 지원하여 GNI 대비 0.02%로 역시 최하위 수준이다.

넷째, 1인당 ODA 분담액의 경우, 노르웨이(381 달러), 룩셈부르크(344 달러)가 최고 수치를 보이고 있으며, 최저는 그리스(26 달러)와 포르투갈(28 달러) 정도이다. 우리나라로서 연간 8달러를 개도국 원조에 지원하고 있어서, 선진국과는 비교할 수 없는 정도의 최하위 수준으로서, 노르웨이의 47분의 1 수준에 불과하다. 끝으로 NGO에 의한 원조가 GNI에서 차지하고 있는 비중도 갈수록 증가하고 있는데, DAC 평균은 0.04%를 보이고 있고, 최고는 아일랜드(0.16%), 노르웨이(0.11%)이다. 우리나라는 0.001% 정도로 NGO에 의한 원조 규모를 파악하기 어려운 수준이다.

문제는 이와 같은 수준의 원조가 한국의 국제사회에서의 위치에 비추어 충분히 그 책무를 다하는 것인가에 있다. 한국의 경제규모는 2004 현재 세계의 11위로서 OECD 국가 중 19위 수준이지만, ODA절대액은 21위이고 ODA/GNI는 최하위인 0.06%로서 DAC 평균 0.25%의 1/4에 불과하다. UN 권고수준인 0.7%의 1/10이다. 경제규모가 비슷한 호주(0.25%) 등과 비교해도 1/4 수준으로 국제수준과는 현저히 낮다. 한국의 경제규모나 소득수준에 비추어 국제사회 구성원으로서의 자신의 책무를 충분히 이행하지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 원조의 질적 기준

일반적으로 원조의 질은 양허성 수준을 나타내는 증여율(grant element)과 ODA 중 증여의 비율(grant share), 원조의 구속성(tying) 정도에 의해 평가되는데, 2004년 우리나라의 양자간 원조의 증여율은 86.9%로서 DAC 평균인 96%보다 낮을뿐더러 OECD 국가 중 최하위이다. 무상원조/ODA도 39.8%로서 DAC 평균인 89.7%와 비교할 수 없을 정도다. 우리의 언타이드율이 19.4%로서 DAC평균인 92%보다 현저히 낮다. 이상과 같이 볼때, 우리 개발원조가 국제수준과는 상당한 질적 차이가 있음을 알수 있다.

한국의 원조가 금융조건에 있어서 증여율과 증여비율, 그리고 원조의 구속성에 있어서 국제적 기준과 꼭 일치할 필요는 없을는지 모른다. 한국의 입장이 선진국의 그것과 같을 수는 없기 때문이다. 한국은 개발원조에 있어서 선진국과 비교해서 다음 두 가지 점에서 그 입장이 다르다고 볼 수 있다.

- ◆ 한국이 아직 개발도상국가로서의 지위를 완전히 벗어난 것이 아니라는 점
- ◆ 한국은 선진국과 같이 개발도상국가들을 과거 식민지 지배를 통한 역사적 부채를 지고 있지

않다는 점

한국의 이와 같은 입장의 차이는 선진국과 똑 같은 기준의 원조를 공여하지 않더라도 이해될 수 있는 부분이다. 그러나 현재 한국의 원조의 질은 이와 같은 여건의 차이를 감안하더라도 너무나도 국제적 기준에 떨어져 있다. 선진국 수준으로의 원조의 질은 유지하지 못하더라도 최소한 지나친 국외자(outlier)가 되어서는 곤란하다.

3) 국제적 조화와 일치

한국의 개발원조가 “국제적 조화와 일치”를 유지하는 관점에서 얼마나 부합하고 있느냐에 관해서는 몇 가지의 관점에서 볼 수 있을 것이다. 우선 국제적 조화와 일치를 기할 수 있다면, 그와 같은 국제적 논의와 정책의 결정에 직접적으로 참여하는 것이 형식적 조건이 될 것이다. 한국은 물론 OECD/DAC 회원국으로 가입하지 않고 있다. 이의 가입을 위한 여건이 성숙되어 있는지에 대한 논의는 차치하고 국제적으로 개발원조를 제대로 수행할 수 있다면 이에 가입하는 것이 기본 조건인데, 그것을 갖추지 못하고 있는 것이다. 혼자서 개발도상국가의 빈곤을 치료하는 것은 전문분야가 다른 여러 의사들이 서로 상의도 없이 알아서 수술하는 것과 마찬가지로 할 것이다.

다음으로 실제로 한국의 원조가 국제적 조화와 일치를 기하고 있느냐의 실제적 조건에 있어서는 보다 정밀한 분석을 요할 것이다. 우선 앞 절에서 본 바와 같이 원조의 규모나 질적 지표에 있어서 국제적 기준에 비하여 크게 뒤떨어져 있는 것도 중요한 평가의 기준이 될 것이다. 아울러 국제적 원조정책의 여러 기준 중에서 중요한 하나의 원칙이 되고 있는 파리선언에서의 공여국이 원조사업의 수행과정에서 지키고 추구해야 할 다섯 가지 원칙, 즉 i) 수원국의 주인의식(ownership), ii) 원조의 일치(alignment), iii) 원조의 조화(harmonization), iv) 개발결과의 관리(managing for development results), v) 호혜적 책무(mutual accountability)의 관점에서 따져보면 우리 무상원조사업이 역시 국제적 조화와 일치의 관점에서 상당히 떨어져 있다는 것을 알 수 있다.

- ◆ 첫째, 수원국의 주인의식을 고취시키는 점에 있어서, 주인의식은 사업에 대한 수원국의 관심을 높여서 적극적인 참여가 이루어져야 강화될 수 있다. 하지만 우리의 주요사업인 물자공여, 인력협력사업에서 주인의식을 고려할 시스템이 없고 사업 규모도 영세하여, 이를 충분히 부추길 수 있는 여건이 못 된다.
- ◆ 둘째, 원조는 수원국의 정책우선순위 및 수요와 일치를 기하는 점에서 보면, 사업추진방식이 국별 정책 프로그램 중심이 아니라 사업별로 이루어지기 때문에 수원국의 거시적 정책관심사와 맞추는 것은 어려운 실정이다.
- ◆ 셋째, 원조수단 또는 원조기관간의 조화를 기하는 점에서, 현재 유상과 무상원조간의 연계뿐만 아니라 각 부처의 분산적 추진으로 인해 심지어 무상원조사업 간에도 유기적인 연계가 이루어지고 않고 있으며, 국제기구나 국제개발기구 또는 외국기관들과의 공동사업을 적극적으로 추진할 여력이 부족하고 그 추진도 미미한 실정이다. 아직도 DAC에 가입하고 있지 못하여 국제기관들과의 체계적인 연계를 추진하는 데는 한계가 있다.
- ◆ 넷째, 개발결과를 관리할 수 있도록 성과중심의 기획과 평가가 요구되는데, 우리의 경우 아직

사업의 기획과 평가 기능이 충분히 살아있지 못하다. 독일에서 보는 바와 같이 선진국은 참여 중심적이고 성과중심적인 ZOPP기법을 사업의 기획과 평가에 성공적으로 활용하고 있지만, 우리는 그렇지 못한 실정이다. 사업 평가 제도를 도입하는 초기단계로 DAC 기준에 맞게 평가할 수 있는 능력과 제도가 불비한 상태다.

- ◆ 다섯째, 사업에 대한 공동 책임의 관점에서, 우리의 사업추진과정이 수원국과 공동으로 기획하고 관리하는 제도가 정착되어 있지 못하고, 사업기획에서 수원국이 적극적으로 참여하여 평가의 지표를 공동으로 개발하고 사업결과를 함께 평가하는 시스템이 결여되어 있다.

4) 원조의 효과성

개발원조가 국제사회의 빈곤을 치유하기 위한 것이라면, 의사가 환자를 진료하는 일과 마찬가지로 몇 가지의 원칙이 필요할 것이다.

- ◆ 첫째, 수원국의 질병인 빈곤에 대한 정확한 진단을 토대로 나름대로 처방을 제시할 수 있어야 할 것이다. 개발원조에 있어서는 그것이 국별원조계획(country programming)이다.
- ◆ 둘째, 그 처방이 효과를 볼 수 있도록 집중적으로 치료하여야 할 것이다. 개발원조에 있어서는 그것이 선진국에서 원조의 기본방법이 되고 있는 원조의 선택과 집중이다.
- ◆ 셋째, 평가와 사후관리를 철저히 하여야 한다. 빈곤에 대한 진료가 제대로 성과를 거두고 있는지, 부작용은 없는지를 관찰하고 그에 맞추어 정책 프로그램과 사업내용을 조정해 나가야 할 것이다.

그런데 이상의 관점에서 볼 때, 한국의 원조는 효과성이 높도록 수행되고 있다고 보기 어렵다.

- ◆ 첫째, 국별 원조계획, 즉 수원국에 대한 정책 프로그램이 없이 개별 사업위주로 원조가 수행되고 있는 것이다. 한국은 자신의 발전경험을 통하여 개도국의 빈곤극복을 지원할 수 있는 소중한 지식과 경험을 보유하고 있음에도 불구하고 수원국의 빈곤의 극복방안에 대한 진단과 나름대로의 처방을 가지지 않고 원조사업을 하고 있는 것이다.
- ◆ 둘째, 빈곤에 대한 처방도 불충분할 뿐더러 그 처방이 효과를 볼 수 있도록 지속적이고 집중적으로 지원함에 있어서도 미흡하다. 한국의 개발원조 사업은 영세성이 그 하나의 특징이다. 한국은 선진국의 10분의 1도 안 되는 적은 원조재원으로 그들보다 훨씬 많은 국가들에게 나누어 주는 방식의 개발원조사업을 수행하고 있다.
- ◆ 셋째, 한국의 개발원조에 있어서 평가와 사후관리가 특히 취약하다. 이는 무엇보다 수원국에 대한 정책 프로그램이 없으니 사업의 성과를 평가함에 있어서도 미흡할 수밖에 없는 것이다.

이상과 같이 볼 때, 한국의 개발원조는 그 효과성을 기대하기 어렵게 되어 있다. 효과성이 낮음은 선진국도 비슷한 입장이지만, 그들은 빈곤을 극복하게 하는 원조의 콘텐츠가 불충분하나 원조의 방법에 있어서는 그 효과성을 살릴 수 있도록 하고 있다. 한국은 대신에 그들의 빈곤을 극복하게 하는 원조의 콘텐츠를 가지고 있음에도 불구하고 원조의 방법이 부적합하여 원조의 효과성을 살리지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다.

5) 원조에 따른 기회의 미활용

원조는 그저 주는 것으로 끝나는 것이 아니라 줌으로써 서로 관계가 생기고 그 관계로 인해서 서로 도움이 되는 기회가 생기게 되는 것이다. 따라서 원조는 이의 공여국가에 재정적 부담만 초래하는 것이 아니라, 그에 따라서 서로 이익이 되는 기회로 활용할 수 있어야 한다. 그런데 한국은 이 점에 있어서 크게 소홀하여 보다 유익하게 활용될 수 있는 기회를 놓치고 있다. 이러한 관점에서 본 절에서는 다음 두 가지의 문제를 지적하고자 한다.

다자간 원조의 전략적 활용

다자간 원조는 UN산하 국제기구, 국제금융기구 및 지역개발은행에 대한 출자와 출연의 형태로 제공되는 원조로서 2004년 우리의 다자간 원조/ODA가 20%를 넘고 있지만, 효율적으로 활용하고 있지 못하다.

다자간 원조의 이점은 원조자금의 수탁 국제기구나 국제금융기구에 자국의 인력을 파견하고 자국의 정책을 간접적으로 지원함은 물론이고, 자국기업체의 사업수주를 확보할 수 있도록 도와준다. 국제기구 및 OECD 원조공여 기관 등과의 협조체제를 강화하여 원조정책협의회, 국제협력 정보자료 및 노하우의 교환과 활용, 국제협력 관련 국제회의의 참가, 국제기구와의 양자간 원조기관과의 공동협력 및 사업실시 등을 통하여 원조체제의 강화는 물론이고 원조의 질적인 향상을 도모할 수 있다.

그런데 한국은 비용만 부담하되, 그로부터 기대되는 이익은 제대로 찾아먹지 못하고 있다. 선진 원조국의 경우 다자간 협력을 국가이익을 위하여 최대한 활용한다. 덴마크의 경우, 다자간 원조의 높은 비율을 통하여 소국으로서 국제사회에서 자국의 존립기반을 공고히 하는 수단으로 활용하고 있다. 다자간 원조기관에 co-financing과 신탁기금을 설치하여 자국 인력을 파견하여 국제기구의 동향과 정책 등을 파악하여 자국 정부정책을 도와주고 다자간 원조에서 자국 기업체의 수주 획득을 지원하고 있다. 프랑스, 그리스 및 네덜란드 등도 다자간 원조와의 연계 또는 다각적인 접근방법을 통하여 자국의 이익과 원조의 지원효과를 높이려고 한다.

다자간 협력을 충분히 활용할 수 있기 위해서는 무엇보다 다자간 협력에 의한 신탁기금을 활용하는 국내기업의 수요가 창출되어야 한다. 말하자면 개발협력을 전문으로 하는 컨설팅 기업이 육성되어야 한다. 그리고 이들 국제기구에 인력이 많이 진출할 수 있도록 도와야 한다.

기업의 해외활동을 위한 원조역할 부재

한국은 대부분의 선진국이 수출지원을 목적으로 운영하는 양허성 수출신용제도가 없어 우리 기업이 수주경쟁력을 확보하는데 큰 어려움을 겪고 있는 실정이다.

주요 DAC회원국들은 자국의 산업을 육성하고 기업의 해외진출을 장려하고 측면 지원하기 위해 개발원조 성격의 수출금융제도를 운영하고 있다. 프랑스, 독일, 네덜란드, 덴마크, 스페인 등의 선

진국들은 개발원조와는 차별화되고 독자적인 성격을 지닌 양허성 수출신용제도를 활용하고 있다. 가장 운용하고 있는 혼합신용(mixed credit)이라고 불리는 양허성 수출신용은 국제경쟁 입찰에서 자국기업의 수주기회를 확대하기 위하여 제공되는 것으로 혼합방식은 (i) 유상원조+수출신용, (ii) 무상원조+수출신용, (iii) 사전혼합금융 등 다양하나, 유럽의 경우 사전 혼합금융이 주류를 형성하고 있다.¹⁰⁾

〈표 III-10〉 주요국의 양허성 수출신용 제도 비교

구분	프랑스	스페인	독 일	덴마크	네덜란드
재원	정부 유상원조 자금(RPE) 및 수출신용	정부의 유상원조자금 (FAD) 및 수출신용	정부의 유상원조자금 및 KfW 자금	정부의 무상원조자금 및 상업금융을 사전 혼합한 Pre-mixed 자금	정부의 무상원조자금 (ORET) 및 수출신용
주관 부서	경제재무부 대외경제국(DREE)	경제재무부	경제협력부(BMZ)	외무부 DANIDA	외무부, 경제부
원조 집행기관	Natexis Banque	ICO(혼합신용 전담기관)	KfW	EKF의 수출보증을 받는 상업금융기관	NIO(혼합신용 전담기관)
정부간 협정 (Protocol)	개별 프로젝트 발생시 마다 지원심사를 거친 후 매건별 사업승인후 Protocol Agreement 체결	보통 2년 단위로 지원 규모, 지원 조건, 대상 사업 등에 대한 정부간 기본협정체결	매년 또는 격년으로 지원대상국과 연례 협의를 통해 지원 사업 등을 반영한 MOU 체결하고 이를 기초로 정부간 기본협정 체결	DANIDA는 혼합신용 적격국가 중에서 일부 국가에 대하여 정부간 기본협정을 체결하고 이외 국가에 대하여는 건별지원	주요국가(중국, 인도네시아)에 대해서 정부간 기본협정(Protocol) 체결
지원 대상국	매년 선정 ('99년도는 13개국)	사전에 Protocol이 체결되지 않은 국가는 지원불가	Mixed Financing(Tied), Composite Financing(Untied)	EKF는 매분기 혼합신용 적격국가 리스트 발표	건별 지원검토
L/A 체결	정부의 승인에 따라 Natexis Banque와 수원국 정부간에 체결 (상업은행은 별도로 체결)	ICO 은행이 수원국정부와 체결(상업은행은 별도로 체결)	외교부와 수원국 정부간 협약체결, KfW와 수원국 정부간에 L/A 체결	대출취급 덴마크 상업금융기관이 수원국은 행과 체결	NIO와 수원국 정부간 L/A 체결
통화	유로, 달러 등	유로, 달러	유로, 달러	유로, 달러	유로, 달러
차관 지출	혼합비율에 따라 각 자금별로 지출	혼합비율에 따라 각 자금별로 지출	혼합비율에 따라 각 자금별로 지출	합성조건을 산출하여 하나의 지출요청서에 따라 지출	하나의 지출요청서에 따라 지출
원리금 회수	자금별로 별도 회수	자금별로 별도 회수	자금별로 별도 회수	상업금융만 회수	상업금융만 회수

주) 프랑스는 혼합신용지원 외에도 지원국가에 따라서는 원조자금만으로 양허성수준 35% 수준에 부합하도록 지원조건을 적용하여 운용
 자료: 한국수출입은행, 『우리나라 공적개발원조의 중장기정책방향』, 2004, p 79

10) 한국수출입은행, 전계서, 2004, pp. 75-80 참조

현재 우리나라의 혼합신용은 한국수출입은행의 공적수출신용과 EDCF의 협조융자 방식의 혼합 신용제도를 제공하고 있지만, 선진국이 운영하고 있는 것과 같이 수출촉진 목적으로 하는 경쟁력이 높고 지원절차가 간편한 수출신용제도는 아니다.

3. 무상원조사업의 운영 및 그 문제점¹¹⁾

가. 무상원조사업의 운영 현황

1) 무상원조 사업 개관

개발원조의 분류인 무상원조사업의 운영성과를 구체적으로 살펴본다. 무상원조사업은 KOICA의 설립 이후 크게 성장하였다. 한국국제협력단 예산규모가 1991년 174억 원에서 2004년 2,230억 원으로 13배나 증가되었다. KOICA 예산의 확대로 무상원조사업비도 125억 원에서 1,851억 원으로 약 15배 정도로 증가되었다.

〈표 III-11〉은 2004년도 KOICA의 무상원조사업의 내용을 사업별로 보여주고 있다. 연수생 초청이 사업비의 6.5%, 봉사단 12.1%, 물자공여 38.1%, 프로젝트 28.7%, 긴급원조 8.0%, NGO 지원 0.5%를 각각 보여주고 있다.¹²⁾

〈표 III-11〉 2004년 KOICA 무상원조사업 현황

사업분야	금액(백만원)	비중	대상국수
연수생	13,177	6.5	124
전문가	1,066	0.5	28
봉사단	25,544	12.1	59
의료단,태권도	3,932	1.9	39
개발조사	4,336	2.1	13
물자공여	66,543	38.1	80
프로젝트	58,375	28.7	32
긴급원조	1,151	8.0	18
NGO	1,052	0.5	15
개발인식	1,193	0.9	
총지원액	203,408	100	138

자료: 한국국제협력단

11) 2004년도 양자간 무상원조 총액(잠정치)에 대한 기관별 공여비율을 보면, KOICA와 외교부가 177백만 달러(90%), 기타 부처 및 지자체가 19백만 달러(10%)로서 기타 부처 및 지자체 무상원조의 규모가 작아서 구체적으로 논하는 것은 실익이 없다. 따라서 우리나라 무상원조사업의 대부분을 차지하는 KOICA사업을 중심으로 살펴본다.

12) KOICA (2004) 『개도국 무상·기술협력사업 수혜자 평가보고서』, 업무자료평가 2004-5-27을 참조

2) 지역 및 국가별 자원배분

지역별 배분

〈표 III-12〉에 의한 지역별 배분 현황을 보면, 오세아니아를 포함한 아시아 지역이 72.7%를 차지하였으며, 다음으로 중동 및 북아프리카 12.3%, 아프리카 9.5%, 중남미 5.3% 등의 순이다. 무상원조가 아시아지역에 편중된 이유는 우리나라와 역사적, 지리적, 문화적, 정치·경제적 관계에, 중동지역의 경우는 이라크전쟁 지원에 기인한 것이다.

우리나라와 비슷한 경제규모를 가진 스페인은 중남미(46.3%)와 남아프리카(16.1%)에, 소득수준이 비슷한 그리스와 포르투갈은 각각 유럽(79.4%)과 남아프리카(60%)를 지원하고 있다. 스페인과 프랑스는 과거 식민지에 대한 보상으로, 그리스는 동구권과의 협력관계 구축에 많은 투자를 한 반면에 우리나라와 일본은 아시아지역과의 협력관계에 중점을 두고 있음을 시사하고 있다. 또한 이런 배분현상은 무상원조사업에서도 과거의 역사적 유산과 현실적인 경제협력관계로부터 자유롭지 못하다는 것을 보여주고 있다.

〈표 III-12〉 주요국 무상원조 지역별 현황(2002~2003평균)

(단위 : %)

구분	스페인	그리스	포르투갈	일본	프랑스	한국
남아프리카	16.1	1.4	60.2	7.4	59.1	4.8
남아시아/중앙아시아	3.9	10.1	0.5	23.9	7.2	25.1
동북아시아/오세아니아	9.9	0.3	34.1	52.4	9	47.6
중동/북아프리카	13.5	8.6	2.8	4.9	14.6	12.3
유럽	10.2	79.4	1.7	2	5	4.8
중남미	46.3	0.2	0.8	9.4	5	5.3

자료 : Development Co-operation 2004, OECD

국가별 배분

주요 선진국과의 비교를 위해 2002~3년도의 국별배분액을 〈표 III-13〉에서 보면, 수원국 1위는 중국으로서 10.6%를 차지하였으며, 다음으로 인도네시아(9.7%), 이라크(8.8%), 베트남(8.4%)의 순이다.

특히 한국의 경우 최근에 발생한 대규모 재난복구 비용의 대부분을 제공받은 이라크와 아프가니

스탄을 제외한다면, 베트남, 중국, 인도네시아와 필리핀에 배분된 자금은 1991-2004 동안 전체 자금의 30% 정도로 무상원조자금이 아시아지역의 경제협력 전략국가에 배분되고 있다.

DAC 회원국 중 스페인은 볼리비아(34%)와 중국(27%), 그리스는 알바니아(15.4%), 포르투갈은 티모르(18.4%)에 집중 지원하고 있지만, 한국과 일본은 중국과 인도네시아에 많은 지원을 하고 있다.

〈표 III-13〉 주요국 무상원조 수원대상국 순위(2002~2003평균)

(단위 : %)

구분	스페인		그리스		포르투갈		일본		프랑스		한국	
	국가명	비중	국가명	비중	국가명	비중	국가명	비중	국가명	비중	국가명	비중
1	볼리비아	3.4	알바니아	15.4	티모르	18.4	중국	10.3	콩고	8.9	중국	10.6
2	중국	2.7	세르비아	10.1	카보베르데	8.2	인도네시아	7.1	코트디부아르	5.6	인도네시아	9.7
3	니카라과	2.5	메케도니아	7.6	모잠비크	6.7	필리핀	6.4	카메룬	3.8	이라크	8.8
4	온두라드	2.3	아프가니스탄	2.8	앙골라	5.3	인도네시아	6.1	파키스탄	3.2	베트남	8.4
5	페루	2.0	보스니아	1.7	상투메	3.7	태국	5.2	모로코	3.1	스리랑카	7.5
6	엘살바도르	2.0	그루지아	1.2	기니	2.3	베트남	3.6	모잠비크	3.0	캄보디아	7.5
7	에쿠아도르	2.0	터키	1.0	이라크	1.3	파키스탄	2.3	세르비아	2.0	아프가니스탄	5.7
8	모로코	1.8	이라크	0.9	시에라리온	1.2	방글라데시	2.1	메이오트	1.9	몽골리아	5.3
9	유고	1.6	시리아	0.8	콩고	1.1	스리랑카	2.0	세네갈	1.8	크로아티아	4.8
10	도미니카	1.6	레바논	0.8	보스니아	0.5	말레이시아	1.5	이집트	1.8	미얀마	3.1

자료 : Development Co-operation 2004, OECD

대상국의 소득수준별 배분

〈표 III-14〉에 의한 대상국의 소득수준별 배분을 보면, 후발중진국(40.5%), 후진국(30.4%) 순으로 무상원조를 제공하고 있으며, 최빈국에는 22.9%를 지원하고 있다. 이는 주로 후발중진국인 아시아 지역에 중점 지원하고 있기 때문이다.

스페인과 그리스도 후발중진국에 무상원조의 50% 이상을 지원하고 있지만, 최빈국에는 20-25% 정도를 제공하고 있다. 프랑스와 포르투갈은 최빈국에 46.3%와 72.8%를 각각 지원하고 있다. 프랑스와 포르투갈은 최빈국의 지원에 중점을 둔 반면, 나머지 국가들은 후발중진국 등에 중점 지원하여 협력기반을 강화하고 있다.

〈표 III-14〉 주요국 무상원조 소득수준별 배분비중(2002~2003평균)

(단위 : %)

구분	스페인	그리스	포르투갈	일본	프랑스	한국
최빈국	25.0	20.4	72.8	26.2	46.3	22.9
후진국	13.0	9.3	9.4	41.2	19.5	30.4
후발중진국	54.8	66.6	15.8	27.8	27.9	40.5
선발중진국	7.2	3.8	2.0	4.8	6.3	6.2

자료 : Development Co-operation 2004, OECD

나. 무상원조사업의 정책과제

무상원조사업의 성과를 분석하기 위해서는 네 가지의 기준으로 살펴보는 것이 도움이 된다. 첫째, 원조의 규모이다. 무릇 어떤 사업이든지 소기의 성과를 거둘 수 있기 위해서는 일정 수준 이상의 재원의 투입을 필요로 한다. 둘째, 대상 국가의 선정이다. 사업의 지원 대상 국가의 적정성을 따져보아야 하는 것이다. 셋째, 사업의 콘텐츠이다. 사업의 내용이 원조의 목적을 달성할 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 넷째, 사업관리 시스템이다. 사업이 기획, 실행, 평가 및 환류의 제반 관리 절차가 제대로 이루어지고 있는가의 여부이다. 편의상 앞의 두 가지는 하나로 묶어서 보기로 한다.

1) 지원 규모와 대상

원조사업의 성과는 우선 어느 정도의 재원이 투입되어야 나타날 수 있는 법이다. 단위 사업 당 지원 규모는 총 원조규모, 대상국가 그리고 사업 수에 의해서 결정된다. 우리나라 무상원조사업은 원조규모가 영세하나, 다수국가를 대상으로 다양한 사업으로 쪼개어 추진하고 있고 사업별 지원 규모가 작아서, 그 성과도 낮을 수밖에 없도록 되어 있다.

- ◆ 2004년도 KOICA의 무상원조사업을 보면, 138개국에 지원되었으며 집중지원국 상위 10개국을 제외하면 118개국에 소규모 지원사업을 수행하였다. 1개국당 평균지원액은 74만 달러이지만 실질적으로 주요지원 대상지역인 아시아 국가를 제외한 73개국에 대하여는 연간 10만 달러미만인 셈이다. 이렇게 다수 국가를 대상으로 백화점 식 영세한 사업을 수행하고 있어서 그 효과가 낮을 수밖에 없는 것이다.
- ◆ 이는 원조 선진국의 경우는 중점지원국가를 선정하여 집중적으로 지원하고 있는 것과는 매우 상이하다. 영국의 원조규모는 우리의 20 배에 달하나 대상 국가는 43개국이다. 네덜란드는 한국의 11배 원조규모이지만 36개 국가를 지원하고 있다. 덴마크의 경우 특이한 점은 원조대상 국가를 1998년 100개 국가에서 계속 줄여서 2004년에는 36개 국가를 대상으로 하고 있는 점이다.¹³⁾

- ◆ 재원의 배분에서도 아시아 지역(77%)에 집중적으로 되어 있고, 아프리카와 같은 세계적 지역에 대한 배려가 불충분하고, 새롭게 시장경제를 지향하는 CIS 국가들에 대한 협력도 보다 확대할 필요가 있다. 한국의 무상원조는 아시아의 전략국가, 즉 베트남, 인도네시아, 필리핀 등에 집중적으로 지원하고 있으며, 최근에는 이라크 전후 복구와 관련하여 중동지역이 증가하고 추세다.

2) 사업의 내용(Contents)

무상협력 사업의 내용 면에서 볼 때, 원조사업의 기본 목표인 빈곤완화에 대한 나름대로의 처방을 제공하고 있지 못하다. 국별 원조계획(Country Programming)이 없는 여건에서 빈곤극복을 위한 체계적인 콘텐츠가 개발되지 않고 있는 실정이다. 무상원조 사업이 아직도 국별 원조계획이 미흡한 채, 일반적인 사업을 아주 다양한 형태로 공여하고 있으며, 그 내용도 한국제도의 해설 또는 물자제공 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다고 볼 수 있다. 국제적으로 독특한 한국의 빈곤극복 및 경제발전의 노하우가 제대로 활용되지 못하고 사장되고 있는 것이다. 그 일례로 빈곤국가에서 목말라하는 한국 새마을 운동에 대한 충실한 교본도 없는 실정이다.

이를 사업 분류별로 따져보면 더욱 그러하다. 초청연수, 전문가파견사업을 제외하면, 프로젝트형 사업의 경우 병원건물의 건축 등과 같이 현물과 기자재 공여(68%)의 비중이 높고, 순수하게 우리의 지식을 제공하는 프로젝트는 아주 미미한 실정이다. 초청연수의 경우 연수 내용을 보면 한국의 경험이나 제도를 소개하는 수준에 머물러 있다. 그들의 문제를 해결할 수 있도록 직접적인 도움을 주는 맞춤형 연수가 미흡한 실정이다.

3) 사업의 관리 시스템

프로젝트사이클 관리(project cycle management PCM)가 제대로 이루어지지 않고 있다. PCM은 사업의 기획, 시행, 평가 및 환류로 구성된다. 한국의 원조사업의 경우에 PCM체계가 철저하게 지켜지지 않고 있다.

- ◆ 기획은 사업전체의 목표, 수단, 가용재원, 책임소재, 사업 지속가능성 및 단계별 평가기준을 설정하는 작업이다. 사업기획은 사업전체에 영향을 미치고 성과와 직결되기 때문에 사업관리자의 기획력은 사업관리의 핵심이다. 현재 우리는 기획력도 부족하고 체계도 갖추고 있지 못하다.
- ◆ 사업의 시행에 있어서는 시행 주체의 적정성과 시행관리의 융통성이 우리에게 부족하다. 개발협력 사업의 기획은 원조기관의 몫이고, 시행은 시장에서 조달하는 것이 원칙이다. 사업시행의 관리에서 사업전이관리(project transfer management)는 사업 환경의 변화와 수원국의 수용도에 따라 사업의 활동을 전환하거나 조정하는 것이다. 이러한 전이관리는 사업효과를 제고하는 중요한 관리능력임에도 불구하고 부족한 상태이고, 사업결과를 양적인 산출로 판단

13) DAC회원국들의 사례는 <표 III-14>을 참조

하기 때문에 전이관리는 어려운 실정이다.

- ◆ 우리의 원조사업에서 평가 및 환류 과정이 소홀히 여겨지고 있다. 특히 객관적이고 독자적인 평가체계를 구축하지 못하고 있다. 평가를 통해 생성된 주요한 정보나 결과를 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 평가 결과를 다음 사업의 기획 자료로 활용할 수 있는 충분한 환류시스템도 없고, 결과를 공개적으로 공유하는 시스템도 충분하지 못하다. 영국처럼 사업 결정이나 기획 시에 반드시 유사한 과거 사례를 구체적으로 검토하는 사업관행¹⁴⁾이 없고, 사례검토도 형식적이어서, 환류기능을 활성화시키지 못하고 있다. 최근에는 개별적인 프로젝트별 사업평가를 실시하고 있으나, ODA 정책과 프로그램 전반에 대한 평가는 거의 수행되고 있지 않다. 특히 주요 협력국에 대한 국별 프로그램과 개발원조의 목표에 대한 우리나라 ODA의 성과와 기여도 평가가 결여되어 있다.

특별히 평가 및 환류와 관련하여 원조 선진국의 평가체계를 구축하는 것이 시급한 과제이다. 일본은 외무성과 담당기관들이 ODA평가를 수행하고 있으며, ODA의 사업범위에 따라 정책, 프로그램, 프로젝트로 나누어, 외무성은 정책과 프로그램 수준의 평가를 실시하고 JICA와 JBIC은 프로젝트 수준의 평가를 담당하고 있다. OECD DAC에서 제시한 평가기준¹⁵⁾ 보다 세분화시킨 사후평가의 기준¹⁶⁾인 성과 검증, 추진과정 검증, 적절성, 효과성, 효율성, 파급효과, 지속가능성을 활용하고 있다. 영국과 네덜란드 등의 경우, ODA 평가 결과는 직접 의회에 보고되고 원조기관의 수정을 금지하고 있으며, 일본 등 원조기관들은 외부 전문가들로 “원조평가위원회”를 운영하고, 모든 평가 보고서를 인터넷을 통해 공개토록 하고 있다.

다. 무상원조사업별 문제점

우리나라 무상원조사업을 이상과 같이 사업추진 방식면에서 분석하였지만, 이를 사업분야별 분석을 보완한다면 보다 체계적인 평과가 될 것이다. 인력협력사업, 개발협력사업, 민간국제협력 지원사업 등으로 구분하여 분석한다.

1) 인력협력사업

연수생 초청사업

연수생 초청 사업은 한국 개발협력 사업 중에서 개발도상국가들로부터 상당히 인기가 있는 사업이다. 그 기본적인 이유는 한국의 발전경험이 개발도상국가들에게 유용한 교훈이 되기 때문이다.

14) 국제개발은행들은 대형사업의 입찰시 유사한 과거사례의 경험과 검토 결과를 요구함은 물론이고 기술제안서에 반영하여 이를 통해 사업의 수행능력을 평가한다.

15) OECD-DAC 기준은 적절성, 효과성, 효율성, 파급효과, 지속가능성이며 DAC에서 발표한 *Principles for Evaluation of Development Assistance* (1991)를 참조

16) www.jica.go.jp 참조

선진국 원조공여 국가들로서는 한국과 같은 연수 프로그램을 제공할 입장이 못 된다. 따라서 한국 개발 원조의 연수사업은 개발도상국가의 수요를 진정으로 충족할 수 있도록 연수 프로그램의 지속적 발전이 요망된다.

한국의 연수생 초청 프로그램이 성과를 충분히 거둘 수 있기 위하여서는 다음과 같은 점을 유의하여 개선하는 것이 필요하다.

- ◆ 연수 프로그램을 기획함에 있어서 그것이 국가별 원조계획과 제대로 연계되어 있지 못하다. 국가별 정책 프로그램과 연결되어 있지 못하기 때문에 연수를 받더라도 그것이 실제 정책에 기여하지 못하는 것이다. 먼저 국가별 정책 프로그램을 수립하고 그에 따라 소요 연수의 분야와 규모를 책정하여 시행하는 것이 바람직하다.
- ◆ 연수 내용이 단순히 한국의 경험을 소개하는 수준에 그쳐서는 안된다. 한국의 경험 자체는 환경과 문화가 다른 그들로서는 크게 실용적이지 못하다. 그들이 당면하고 있는 과제에 대하여 한국의 경험을 살려서 그들에게 필요한 지식과 노하우를 공급해 줄 있는 연수의 맞춤형 서비스가 되어야 한다. 지금 시행되고 있는 대부분의 연수 프로그램 내용을 보면 단순히 한국의 경험을 소개하는 수준에 머물고 있다.
- ◆ 이를 위하여서는 연수를 본업으로 하지 않는 출연기관 위주의 연수로서는 그러한 서비스를 하기 어렵다. 한국의 개발경험을 상품화하고 이를 전달하는 것을 본업으로 하는 전문적인 컨설팅 기업 또는 기관에 의하여 수행될 수 있도록 하여야 한다. 당장 그러한 경험을 가진 기관이 없으니 손쉽게 출연기관에 의존하여 연수를 실시하게 되면 문제의 개선이 이루어질 수 없다.¹⁷⁾

전문가 파견

전문가를 파견하여 개발도상국가에서 필요로 하는 기술 또는 문제해결 능력을 전수하는 것은 한국이 다른 어느 선진국 원조공여국가보다 잘 할 수 있는 분야이다. 그런데 본 사업이 소기의 성과를 거둘 수 있기 위하여는 그 운영방식이 달라져야 한다. 최근 전문가 파견사업을 개발사업의 일환으로 추진하도록 KOICA의 사업추진 체제를 정비한 것은 바람직한 방향이다.

- ◆ 우선 전문가 수요를 결정함에 있어서 국가별 원조계획과 연결되어 있지 못하여 앞의 연수생 초청 사업과 마찬가지로 그 효과성이 높지 못하다.
- ◆ 개발도상국가에 대한 컨설팅은 대개의 경우 한 사람이 단기간에 파견되어서는 거의 성과를 거두기 어렵다. 다른 문화와 환경의 국가에 대하여 복합적으로 얽혀 있는 정책과제에 대하여 개별 인사가 그 문제해결 방법을 단기에 제공할 수는 없는 것이다. 반드시 문제를 종합적으로 진단하고 종합적인 기술 및 컨설팅을 제공할 수 있도록 복수 전문가로 구성된 팀으로 임하여야 가능하다. 그런데 지금까지의 전문가 파견은 개인이 단기에 파견되는 것이 보통이기 때문

17) 초청연수사업은 한국, 일본, 싱가포르, 말레이시아 등 극히 소수 국가에서 시행중이며 선진국들은 중장기 연수에 중점을 두고 있고 다른 협력사업의 부속활동으로 활용하고 있다.

에 그 성과가 낮을 수밖에 없다.

- ◆ 특히 의료단 파견사업의 경우 현지 의료서비스능력을 제고하는 활동을 수행하지 못하고 단순한 봉사활동의 수준을 넘지 못하는 실정이다.
- ◆ 봉사단파견사업에 대해서는 봉사단 인력의 대폭적인 증대에 대응하여 개발협력 사업의 취지를 충실히 살릴 수 있도록 하는 것이 과제이다. 봉사인력의 활동과 생활이 현지 공동체 속에서 이루어질 수 있도록 봉사인력의 질적 수준 유지와 효율적인 관리가 이루어져야 할 것이다.

2) 개발협력사업

개발협력 사업의 범주에 속하는 것으로 개발조사사업과 프로젝트가 있다. 전자는 특히 수원국의 경제발전에 긴요한 기반시설에 대한 경제적·기술적 타당성을 검토하는 사업이라는 특성을 가진다. 개발협력사업은 사실 수원국의 정책적 과제를 해결하기 위한 프로젝트이니만큼 그것이 개발협력사업의 주가 되는 것이다. 그런데 현재의 개발협력 사업은 다음과 같은 취지에서 운영방식의 새로운 모색이 필요하다.

- ◆ 우선 개발협력 사업이 앞의 인력협력 사업과 마찬가지로 국별원조계획과 연계가 미흡하니 그 성과도 그만큼 낮을 수밖에 없다. 모든 개발원조사업은 기본적으로 해당 수원국의 발전을 위한 정책 프로그램의 일환으로 설계되고 추진되어야 한다.
- ◆ 특히 개발조사사업은 기술용역 분야에서 우리 기업으로 하여금 해외기술 용역 경험을 축적할 수 있도록 하고 개도국의 공공 프로젝트에 접근할 수 있는 기회를 제공하는 점에서, 앞으로 정책 프로그램에 의한 개발원조에 적합한 형태의 사업방식으로 볼 수 있다.
- ◆ 개발조사사업은 그 사업성격상 컨설팅 등 소프트웨어 지원이 가능하다는 점에서 하드웨어 투입 위주로 추진되는 프로젝트형 사업의 문제점을 보완할 수 있는 순 기능을 살려서 국별 정책 프로그램을 수행할 수 있는 형태의 주된 사업형식으로 발전시켜나가야 할 것이다.
- ◆ 국별 원조계획에 의한 원조 하에서 개발조사사업은 성격상 타당성 조사 이후 필요할 경우 차관에 의한 사업의 추진과 연계되는 것이 바람직하다.¹⁸⁾ 앞으로 개발조사사업의 용역보고서가 국제 개발은행에서 요구하는 수준으로 제고되어야 할 것이다.¹⁹⁾
- ◆ 프로젝트형 사업의 경우 아직 한국적 발전경험의 노하우를 활용하는 컨텐츠가 제대로 개발되어 있지 못하여 주로 하드웨어를 제공하는 것에 치중되어 있다. 하드웨어를 건설하는 일이라면 훨씬 큰 자금을 공여하는 선진국들을 따라갈 수 없다. 발전을 위한 소프트웨어, 지식이 배어있지 못한 하드웨어는 개도국의 발전에 도움이 되지 못한다. 한국만이 제공할 수 있는, 그리

18) 1991년부터 2005년 8월까지 완료된 개발조사사업은 54건이고 이 중에서 EDCF 연계사업은 5건이며 현재 5건은 EDCF에 신청하였거나 신청 중이다. 2005년도 KOICA 국정감사자료를 참조

19) 수원국이 우리나라 개발조사사업의 결과보고서를 근거로 세계은행, ADB 등 국제개발은행에 신청하여 차관을 받은 경우가 거의 없다. 현재 인도네시아정부에서 경제개발경험 전수사업으로 추진된 산업단지건설 자문사업의 결과보고서를 기초로 ADB에 차관을 신청 중이다. KDI & KOICA, *Environment-friendly Development Guideline: the Case of Cikarang and Bitung in Indonesia*, Policy Recommendation Paper 0301, 2003. 3과 *Environment-friendly Industrial Park Development Guidelines: The Case of Cikarang and Bitung in Indonesia*, Country Specific Policy Paper 0301, 2003. 3을 참조

고 그들에게 이러한 하드웨어보다 훨씬 절실한 소프트웨어가 배어있는 프로젝트를 공여할 수 있어야 한다.

- ◆ 사업이 소기의 성과를 거둘 수 있기 위하여서는 사업 규모가 일정 수준 이상이어야 하고, 수년간 집중적으로 추진되어야 한다.
- ◆ 프로젝트를 관리하는 것 자체가 상당히 전문성을 가진 것이다. 프로젝트의 기획, 시행 및 사후 평가의 사업관리 시스템의 준비가 뒤따라야 한다.
- ◆ 물자공여 사업의 경우는 주로 우리의 물자와 기자재를 구매해서 공여하기 때문에 공여 이후 물자의 활동도가 낮다. 또한 소규모의 전산기자재를 수원국 특정기관에 제공하는 등 물자공여의 기본원칙과 목적이 불분명한 경우도 있다. 긴급 구호의 경우를 제외하고는 단순한 물자공여보다는 국별 정책 프로그램과 연결된 프로젝트형 사업형태로 하는 것이 바람직하다.

3) 민간 국제협력 지원사업

개발원조는 원조기관이 주로 하는 것이 아니라 원조기관이 디자인을 하고 이를 민간 기구, 시민 사회, 국제기구 등과 글로벌 파트너십으로 추진하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 한국의 공적 개발원조는 아직 초기 단계라고 할 수 있다. 현재 민간기구와의 직접적인 관계는 국제개발 NGO에 대한 지원이다. 국제개발 NGO에 대한 지원은 2003년 78억원으로 전체 ODA의 0.15% 정도를 지원하고 있으나 절대액수는 낮은 수준이다.

- ◆ 무엇보다 개발협력 사업 과정에서 민간과의 공동추진이라는 개념이 확보되어야 할 것이 필요하다. 사업의 기획 과정에서부터 이의 시행 및 사후 평가의 과정에서 민간의 적극적인 참여가 확보될 수 있도록 하여야 한다.
- ◆ 민간 비영리기구를 통한 공적 개발원조의 지원을 통하여 유치 단계에 있는 그들의 사업을 적극 유도하는 것도 필요하다. 참고로 이에 관한 국제적 동향을 보면, 총 ODA재원 중에서 NGO에 제공되는 액수는 12.46억 달러로서 총ODA에서 차지하는 비율이 2.13%이고, NGO을 통한 ODA는 전체의 5.2%로 우리와는 비교 안 될 정도로 높다. 더구나 전체 ODA에서 노르웨이는 21%, 스페인은 18.7%, 스웨덴은 13.4%를 각각 지원하고 있다.

〈표 III-15〉 KOICA의 연도별 NGO지원실적

(단위 : 백만원)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	총계
총액	449	539	619	328	426	618	1,606	1,727	7,824	14,146
국가	19국	14국	10국	11국	10국	13국	16국	17국	19국	37국
사업	18건	24건	20건	17건	20건	22건	31건	34건	61건	247건
건당 지원액	25	22	31	19	21	27	51	50	127	56

자료 : KOICA 웹사이트

- ◆ 또한 NGO는 고유한 목적을 가진 비영리조직이라는 점도 그들과의 협력에서 유의하여야 한다. 그들은 원조사업 이외에 정치·사회·문화적인 영향을 미칠 수 있는 활동(선교, 인권 등)을 수행하고 있어서 이의 개발협력 사업에 미치는 영향을 간과하여서는 안 된다.

4) 개발원조 사업인프라의 미비

개발원조사업을 지원하는 인프라로는 컨설팅펌, 전문인력 및 이들의 활동의 기초가 되는 지역연구, 사업관련 정보 등을 포함한 네트워크다. 현재 인프라수준은 매우 빈약하다.

원조인프라에서 가장 중요한 것이 사업수행기관인 이른바 컨설팅펌이다. 컨설팅펌이 존재하기 위한 조건으로는 컨설팅사업에 대한 수요와 이를 수행할 경험 있는 전문인력이 있어야 한다. 한국의 경우, 우선 국내 사업물량이 적어서 컨설팅시장이 형성되지 못하고 전문 컨설팅기관과 컨설턴트도 소수에 불과하다. 컨설팅기관은 정책연구소, 민간기업이나 대학이고, 컨설턴트도 연구원, 대학교수, 엔지니어 등으로 부업으로 수행하고 있는 실정이다. 컨설팅사업의 대부분이 직업훈련소, 병원건립, IT센터 건립 등으로 지식중심의 부가가치를 창출할 수 있는 지식형 컨설팅사업이 아니라 사회경제 인프라 건설과 관련된 사업들이다. 우리나라 컨설팅펌이나 컨설턴트가 경험을 축적할 기회가 크게 제약받고 있는 것이다.

더구나 국제시장의 진입장벽이 높아서²⁰⁾ 국제개발은행이나 국제기구에서 발주하는 개발컨설팅 프로젝트에 참여하는 국내 컨설턴트는 아주 소수에 불과하다. <표 III-16>에서 보는 바와 같이, 2003년 ADB 프로젝트의 수주실적을 보면, 우리나라의 컨설팅 사업 수주는 전무하지만, 중국, 인도네시아, 파키스탄, 필리핀과 같은 아시아지역의 개도국들은 컨설팅물량의 수주실적을 보이고 있다. 특히 중국, 인도네시아, 인도는 자국에서 수행하는 국제기구의 컨설팅사업에 참여하기 때문에 비율이 높은 편이고 해외에서 ODA로 제공되는 사업도 수행하고 있다.

우리나라는 국제적 수요가 높은 정책경험과 같은 지식과 실무경험을 가진 전문가가 많이 있지만, 개발컨설팅사업이 활성화되지 못하고 있다. 개발원조의 규모가 절대적으로 작고, 국제협력사업이 기자재나 건물 증여와 같은 사업을 중점적으로 추진하고 있어서 물량자체가 적고, 지식중심의 컨설팅사업을 개발하고 관리할 능력도 충분하지 못하다. 더구나 전문가들의 컨설팅 능력도 만족할 만한 수준은 아니다.

국제 개발협력 컨설팅시장에서 선진국 기업들은 우수한 기술력, 풍부한 경험 및 사업관리를 바탕으로 활발하게 프로젝트를 수행하여 “기여 이상의 이익”을 향유하고 있고, 아시아 지역 개도국들도 소규모 개발컨설팅사업들을 수행하고 있지만, 현재 우리는 경험 부족으로 국제 개발협력 컨설팅사업에 참여가 미미한 실정이다. 향후 ODA의 증가에 따른 “기여한 만큼의 보상”을 받을 수 있도록 컨설턴트의 능력개발과 컨설팅펌의 기관형성이 요구되지만 이를 위한 구체적인 정책적 대응은 미비한 상태다. <그림 III-3>에서 보는 바와 같이, 수출입은행이 국내 기업을 대상으로 조사

20) 국제개발은행이 컨설팅펌이나 컨설턴트에게 요구하는 기준은 전문지식과 기술이외에 유사사업의 경험과 사업시행국이나 외국에서의 사업수행 경험이다.

한 해외프로젝트 수주시 애로사항에 관한 조사결과에 의하면, 재원조달, 가격경쟁력의 부족, 해외 수주정보수집의 어려움, 전문 인력의 부족 순이다. 이는 어떤 정책적 대응이 필요한지를 시사하는 것이다.

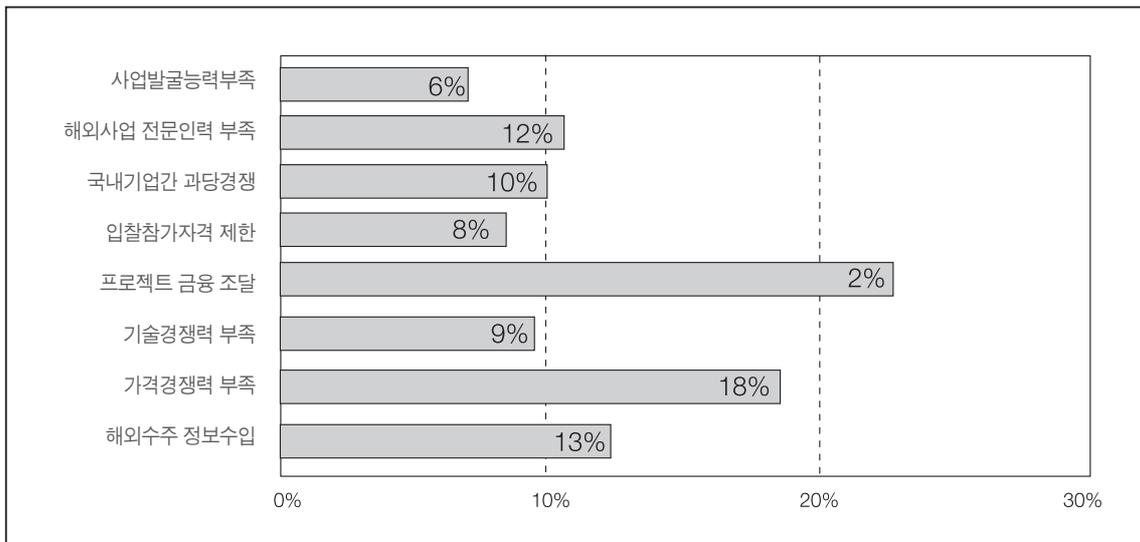
〈표 III-16〉 주요국의 ADB 프로젝트 수주실적(2003년)

(단위: 백만 달러, %)

국가	토목·기자재 등		컨설팅		합 계	
	수주금액	수주율	수주금액	수주율	수주금액	수주율
중 국	23.46	20.80	0.04	0.02	433.08	19.07
인 도	419.61	20.16	7.16	3.78	426.77	18.79
인도네시아	258.29	12.41	38.99	19.51	295.28	13.00
파 키 스 탄	142.46	6.84	6.32	3.33	148.78	6.55
일 본	126.73	6.09	11.43	6.03	138.16	6.08
필 리 핀	44.54	3.33	5.49	10.06	50.03	3.60
영 국	10.48	0.78	5.11	9.37	15.59	1.12
호 주	3.47	0.26	3.43	6.29	6.90	0.50
카 나 다	1.81	0.14	2.60	4.77	4.41	0.32
한 국	1.45	0.11	-	-	1.45	0.11

자료: 재정부(2004)

〈그림 III-3〉 해외 프로젝트 수주시 애로사항



자료: 수출입은행

4. 정책적 시사점

개발원조는 국제사회의 구성원으로서의 책무이다. 국제사회의 일원으로서 각 국가는 스스로의 위치에 상응하는 책무를 수행함으로써 국제사회에서 서로 신뢰할 수 있고 호혜적인 관계를 가질 수 있다.

2000년대에 접어들면서 MDGs에 의해서 나타나고 있는 것처럼 개발원조에 있어서의 국제적 책무가 크게 중요해지고 있다. 국제사회에서 빈곤을 극복하는 것이 핵심적인 과제가 되고 있으며, 이를 위한 개발원조를 전반적으로 증대하고 그 효과성을 제고하는 것이 국제적으로 큰 관심이 되고 있다. 이에 따라 선진국들은 저마다 ODA 규모를 늘리는 동시에 그 효과성을 높이기 위한 정책을 강화하고 있다.

개발원조에 있어서 국제적 조화와 일치를 갖는 것이 아주 절실하다. 환자를 진료할 때 의료팀이 구성되어 종합적으로 진료하듯이 빈곤을 치료하고자 하는 개발원조도 그러하다. 국제사회의 개발원조의 팀에 참여하지 않고서는 개발원조를 제대로 수행하기 조차 어려운 시대가 예견된다. 한국으로서는 개발원조를 통하여 국제사회에 크게 기여할 수 있어야 한다면, OECD 개발원조위원회에의 가입은 필수적이고 개발원조 정책이 국제적 조화와 일치를 기할 수 있어야 한다.

한국은 수원국으로부터 출발하여 지금까지 발전하여오는 과정에서 스스로 발전에만 주력하였지, 자신의 국제적 책무에 대하여는 다소 소홀해 왔다. 이는 급속한 발전의 과정에서 국제사회에서의 스스로의 위상을 제대로 느끼지 못하고 있음과 유관한 것이다. 그러나 한국이 계속 자신의 위치에 상응하는 책무를 수행하지 않을 경우 국제사회에서 신뢰와 동반자로서의 관계를 발전시켜 나가는 데 어려움을 겪을 것이고, 이는 자신의 국가적 이익에도 도움이 되지 않을 것이다.

이러한 시점에서 무상원조사업을 중심으로 한국의 개발원조를 분석하여보면, 국제적 기준에서 크게 뒤져있음을 알 수 있다. 개발원조는 무엇보다 국제적 조화와 일치를 기하는 것이 중요한데, 한국의 원조는 우선 재원부담에서 국제적 기준으로 볼 때 국외자의 입장이다, 그런데 한국의 경우 재원적 제약성을 고려할 때에 빠른 시기에 개발원조위원회에 가입하고 원조정책에 있어서 그들과 같은 수준의 조화와 일치를 기하기는 어려운 여건이다. 원조의 질적 요소에 있어서도 마찬가지이다. 한국의 이러한 개발원조는 세 가지 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

- ◆ 한국이 빈곤국가로부터 출발하여 스스로 발전을 추구해 오는 과정에서 자신의 변화된 위상을 스스로 깨닫지 못하고 있다는 점
- ◆ 한국은 북한이라는 문제를 안고 있어서 개발원조 부담을 능가하는 재정적 부담을 감당하여야 하는 입장에 있다는 점
- ◆ 지금까지 개발원조의 역사가 일천하여 개발원조를 효과적으로 수행하기 위한 지혜가 형성되지 못하였다는 점

그렇다고 무조건 개발원조의 선진국 수준으로 늘릴 수는 없다. 개발원조는 기본적으로 재정적 제약을 받기 마련인데, 한국의 재정기반은 인구의 급속한 노령화, 경제성장의 상대적 둔화, 북한과의 관계에 있어서의 재정부담 등을 감안할 때 개발원조의 증대가 제약을 받지 않을 수 없다. 한

국의 경제규모와 재정여건상 선진 원조공여국가들과 마찬가지로의 재원을 지원하는 일은 상당히 요원한 일이다.

한국이 국제사회에서 독불장군식으로 행동할 수 없듯이 개발원조에 대한 국제적 책무를 외면하면서 국제사회에서 살아갈 수 없을 것이다. 계속적으로 개발원조에 있어서 국제적 조화와 일치를 외면할 경우 국제사회가 이를 무한정 용인하지 않을 것이며, 아울러 그렇게 계속 나가는 것이 한국 자신의 국제사회에서의 생존과 발전에도 유익하지 못한 것이다. 또한 한국이 미리 준비를 하지 못하고 개발원조에 있어서 국제적 기준을 실천할 경우 국가이익의 관점에서 바람직하지 못한 불이익이 초래될 수 있을 것이다.

- ◆ 현재와 같은 개발원조 사업관리 방식으로 개발원조의 산업기반이 제대로 형성되지 못한 상태에서 불가피하게 개발원조 방식을 국제적 기준에 맞추어 언타잉화 할 경우 한국기업으로서는 선진국의 기업들과 경쟁하지 못하고 우리의 안방까지 선진국 기업들에게 내주고 말 가능성이 있다.

이러한 상황적 여건에서 급작스럽게 증대되고 있는 개발원조에 있어서의 국제사회의 책무증대, 한국의 재원상 제약성, 국가이익의 확보 등의 관점에서 무상원조사업을 중심으로 한국의 개발원조사업을 어떻게 추진해 나가야 할 것인가가 중요한 과제가 아닐 수 없다.





part

04

IV. 한국 개발원조의 과제와 무상원조사업의 중장기 정책 프로그램

1. 한국의 여건과 「개발원조」의 과제
2. ODA의 제도적 장치
3. 재원의 동원과 배분
4. 사업관리의 전문화
5. 무상원조의 현행 사업별 관리방안





04

IV. 한국 개발원조의 과제와 무상원조사업의 중장기 정책 프로그램

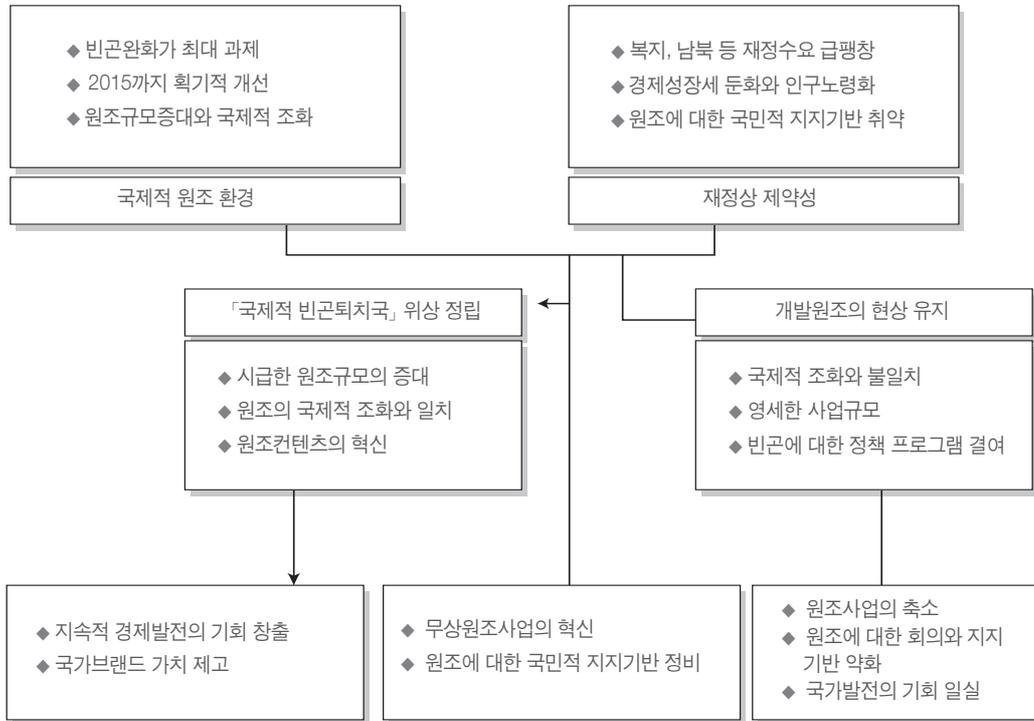
1. 한국의 여건과 「개발원조」의 과제

가. 한국 개발원조의 과제

개발원조는 두 가지의 환경적 조건 하에서 수행되는 것으로 볼 수 있다. <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이 개발원조의 환경은 국제적 원조환경과 재정적 제약성이다. 개발원조는 국제사회에서 구성원으로서의 책무를 다하는 것이므로 개발원조에 대한 국제적 동향이 하나의 환경이 된다. 다른 하나는 개발원조는 재정에서 상당 부분을 그대로 공여하는 것이므로 재원은 전적으로 재정상 제약을 받게 된다.

먼저 국제적 원조환경은 다음과 같이 정리할 수 있다. 지금 지구촌에서는 빈곤 완화가 최대의 국제적 과제가 되고 있음은 제2장에서 충분히 논의된 것이다. 새천년개발목표(MPGs)에 의하면 2015년까지 국제사회의 빈곤수준을 획기적으로 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 달성하기 위하여 국제적으로 원조 규모를 크게 늘리는 동시에 원조의 효과성을 높이도록 원조방식을 개편 하면서, 국제적 조화와 일치를 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 한국의 개발원조도 이러한 환경 하에서 국제사회의 구성원으로서 이에 적극 부응하여야하는 과제를 안고 있다.

〈그림 IV-1〉 한국개발원조의 과제



다음으로 한국의 재정 여건을 보면, 개발원조 예산에 대한 제약성이 아주 크다. 우선 경제가 고도 성장의 단계를 벗어나 성장세가 크게 둔화하고 있으며, 아울러 인구의 노령화가 급속하게 진행되어 그 만큼 경제의 활력은 둔화되는 대신에 복지지출에 대한 부담을 크게 늘 수밖에 없다. 그에 부가하여 한국은 특히 남북관계에 있어서 엄청난 재정부담을 감당하지 않을 수 없는 입장이다. 북한에 대한 전력 공급 등 남북 협력 비용이 상황에 따라서는 천문학적으로 늘어나게 될 가능성이 높다. 이러한 재정상의 제약성에 더욱 어려움을 주는 것은 원조에 대한 국민적 지지기반이 아직 취약하다는 점이다. 이렇게 국제사회에서의 한국에 기대되는 높은 책무와 재정적 제약성의 괴리 하에서 개발 원조를 수행하여야 하는 어려움이 있다. 이러한 제약성 때문에 한국은 ODA의 GNI 대비 비중이 OECD/DAC 회원국 평균치 0.25%에 크게 뒤져서 0.06%에 불과하다. 전자를 따르자면 개발원조 규모를 크게 늘려야 하나 후자의 제약으로 그럴 형편이 못되고 그러다가는 국제적 책무를 소홀이하는 것이 되고 만다.

이러한 상황에서 취할 대안은 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 재정적 제약성 아래에서 현재의 개발 원조의 규모와 방식을 그대로 유지하는 것이요, 다른 하나는 재정상 제약성을 효과적으로 극복하면서 국제적인 책무를 다 하는 길을 찾는 것이다. 전자의 경우 현재의 개발 원조 수행방식, 즉 국제

적 조화를 충분히 고려하지 못하고 빈곤에 대한 정책 프로그램을 발전시키지 못한 채, 영세한 사업규모를 그대로 가지고 가는 것을 말한다.

한국의 개발원조는, 제2장에서 충분히 논의되었듯이, 국제적 기준에 크게 뒤져 있다. 첫째, 국민 부담 면에서 국제사회의 기준에 비하여 상당히 낮다. 둘째, 개발원조의 질적 측면에서는 더욱 국제사회의 기준에서 크게 뒤져 있다. 셋째, 개발원조의 방식에 있어서도 선진 원조공여국의 그것에 비하여 효율성이 아주 낮고 전문적인 사업관리가 되지 못하고 있다. 그런데 앞으로의 재정 여건을 보면 개발원조를 가까운 장래에 선진국 수준으로 증대할 입장이 못 됨을 보았다. 그렇다면 당장 앞의 두 가지 대안 중에서 첫 번째의 대안, 즉 현재의 개발원조의 규모와 방식에서 크게 벗어날 수 없는 것처럼 보인다. 문제는 그렇게 가더라도 괜찮은가 라는 점에 있다.

스스로 국제사회의 책무는 소홀히 하여 인도적 도리를 제대로 하지 않는 것으로 끝나고 한국이 살아가는데 큰 지장이 없다면 큰 문제가 아닐 것이다. 그러나 그렇지 않고 한국인이 살아가는데 그리고 한국의 국가이익에 제약을 준다면 그것은 자신의 손해를 초래하는 어리석은 선택이다. 개발원조가 한국인의 생존과 한국의 국가이익과 어떠한 관련을 가지고 있는가를 따져보고, 현명한 선택을 하여야 한다.

먼저 한국인의 삶의 여건을 보자. 한국인이 삶의 기반으로 하고 있는 땅은 무엇보다 부존자원이 빈약하다. 석유를 전적으로 수입하여야 하고 자원도 거의 없음은 주지의 사실이다. 거기다가 식량인 곡물도 70% 정도를 수입에 의존하여야 하는 실정이다. 이러한 자원이 빈약한 땅에 인구는 과밀하다. 인구밀도는 평방 km당 476명으로서 세계 평균의 11배나 된다. 방글라데시 및 대만 다음으로 세계3위의 인구밀도이다. 그런데 그 땅은 산지가 많아서 가용면적이 32.4% 밖에 되지 않는다.

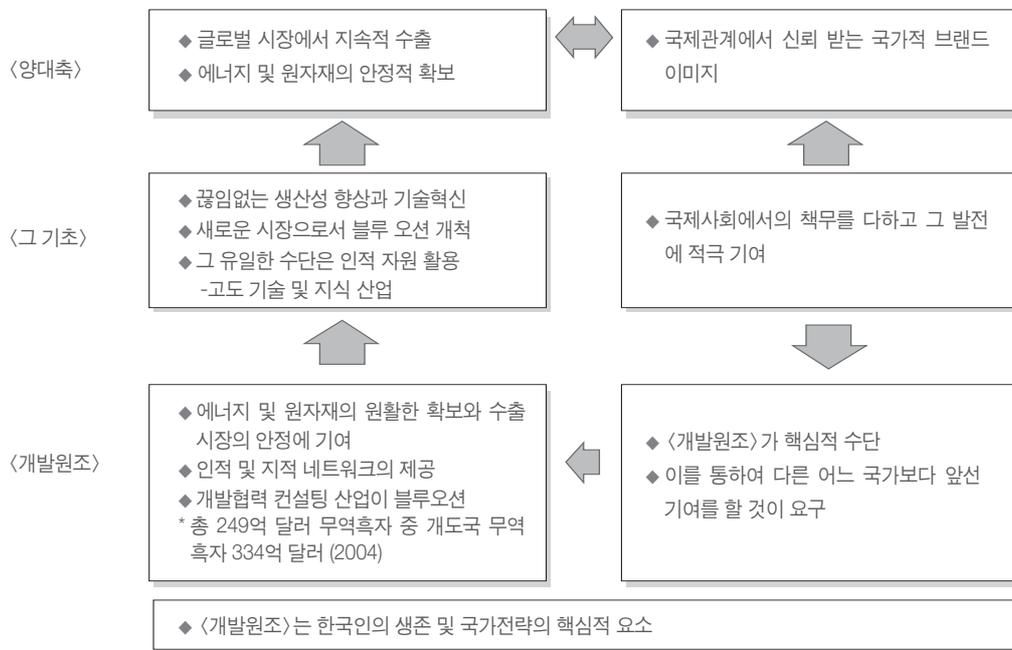
이러한 좁은 땅에 부존 자원이 없는 국토에서 많은 인구가 살아야 하는 한국인으로서 그 생존 기반을 바깥에서 찾을 수밖에 없다. 수출과 무역을 통해서 삶의 수단을 확보하여야 하는 것이다. 즉, 무역이 한국인의 생명선(Life-line)이다. 한국인은 무역을 통하여 인구가 높은 소득수준을 확보할 수 있을 정도의 지속적인 수출 확대와 국제수지 안정을 이루어 나갈 수 있어야 한다. 그것이 삶을 지속할 수 있는 기본 조건이다. 그래서 한국의 GNI의 무역의존도가 86.3%(2004)나 될 정도로 아주 높다. 그런데 무엇으로 무역에서 외화를 안정적으로 벌 수 있을 것인가. 가진 것이 사람밖에 없는 여건이니 그 수단은 인적 자원밖에는 없다.

이러한 삶의 조건에서 한국인이 지속적으로 생존을 확보하고 삶의 수준을 향상시켜나갈 수 있는 길이 무엇인가. <그림 IV-2>에서 보는 바와 같이, 한국이 그 생존과 국가적 발전을 지탱할 수 있는 축은 두 가지로 볼 수 있다. 그 축의 하나는 물론 글로벌 시장에서 지속적으로 수출을 해나가면서 에너지 및 원자재를 안정적으로 확보하는 것이다. 그래야만 스스로 생존이 확보될 수 있기 때문이다. 그런데 국제시장에서 이를 지속적으로 이루어나갈 수 있기 위하여서는 국제사회에서 신뢰 받는 동반자로서 인정 받을 수 있어야 할 것이다. 다시 말하면, 국제사회에서 한국이라는 브랜드가 신뢰할 수 있는 이미지를 가질 수 있어야 하는 것이다. 이상의 글로벌 시장에서의 지속적 수출과 국제관계에서의 신뢰받는 국가적 이미지가 한국인의 생존과 국가적 발전을 지탱할 수 있는 양대 축이라고 할 것이다.

그런데 이 양대 축이 어떻게 달성될 수 있을 것이며, 개발원조는 이와 어떠한 관계를 가지는가.

먼저, 전자의 글로벌 시장에서의 안정적 수출을 유지할 수 있기 위한 기초적 조건은 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 끊임없는 생산성 향상과 기술 혁신으로 그 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있어야 하는 것이며, 다른 하나는 우리가 즐길 수 있는 새로운 시장으로서 블루오션을 가질 수 있어야 하는 것이다. 그런데 그 유일한 수단은 물론 인적 자원의 활용에 있다. 인적 자원을 활용하여 고도 기술 및 지식 산업을 끊임없이 일구어 세계시장에서 경쟁력을 확보하고 우리만이 즐길 수 있는 블루오션을 개척하여야 할 것이다. 다음으로, 후자의 국제사회에서 신뢰받는 한국의 브랜드는 어떻게 창조될 수 있나. 무엇보다 국제사회에서의 스스로 그 책무를 다하고 국제사회의 발전에 기여할 수 있어야 할 것이다.

〈그림 IV-2〉 한국의 생존과 국가발전의 양대 축



그런데, 개발원조는 이러한 기초적 조건을 달성하는 것과 밀접한 관계를 가진다. 먼저, 앞의 후자의 국제사회에서의 책무를 다하고 그 발전에 기여하는 일의 핵심적 수단이 개발원조이다. 무역을 통해서 돈을 벌어서 삶을 유지하고 있는 입장이라면, 그리고 그 국제사회에 많은 빈곤이 존재하고 있다면, 그들이 지구촌 가족의 일원으로 서로 인간다운 삶을 살 수 있도록 돕는 것은 구성원으로서의 기본적인 책무이다. 더욱이 한국은 총 249억 달러 무역흑자 중 개발도상국가로부터 무역흑자 334억 달러(2004)를 달성하고 있으니 이들 국가들이 한국인의 삶과 경제발전에 크게 기여하고 있는 셈이다. 한국은 국제사회에서 개발원조를 통하여 다른 어느 국가보다 앞선 기여를 할 것이 요구되는 것이다. 그런데 개발원조는 국제사회 구성원으로서 책무를 이행하는 수단이 될 뿐만 아

나라, 전자의 국제시장에서 지속적으로 수출 경쟁력을 가질 수 있도록 하는데 있어서도 불가결한 요소가 된다. 이는 두 가지 점에서 그러하다.

- ◆ 하나는 개발원조가 직접적으로 한국의 무역과 국제적 비즈니스에 기여하는 점이다. 개발원조를 통한 원만한 국제적 관계는 한국이 에너지 및 원자재의 원활한 확보와 수출시장의 안정에 기여할 수 있도록 함과 아울러, 국제 관계에서 좋은 인적 및 지적 네트워크를 제공하는 것이다.
- ◆ 다른 하나는 개발원조 자체가 새로운 수출산업으로서의 구실을 할 수 있다는 점이다. 오늘날 국제적 원조가 엄청난 규모의 시장이 되고 있으며, 한국은 이 시장에서 후술하는 이유로 다른 어느 국가보다 경쟁력을 가지고 있기 때문이다. 개발원조에 있어서 컨설팅 산업이 우리에게 블루오션이 될 수 있는 것이다.

이상과 같이 볼 때 <개발원조>는 한국인의 생존 및 국가 전략의 핵심적 요소이다.

이러한 여건의 한국으로서, 앞의 그림<III-1>에서의 첫번째 대안과 같이 “개발원조의 현상유지” 길을 택한 경우” 어떠한 영향을 받게 될 것인가. 이 경우 무엇보다 국제사회에서 그 책무를 제대로 다 하지 못한다 따르는 모든 불이익과 기회의 상실을 감수하여야 할 것이다. 이것이 단순히 국제사회에서의 책무를 소홀히 하는 것으로만 끝난다면 다행이겠으나, 한국으로서는 그것으로 끝나지 않으니 문제이다. 생존의 기반을 세계시장에 두고 있는 한국으로서는 한국인의 삶의 기반으로부터 소외를 당하는 모습이 될 것이다. 생존기반을 잃게 되면 생존 자체가 어렵게 되는 것은 정한 이치가 아닌가. 개발원조를 소홀히 하는 것은 책무를 소홀히 하는 것으로 끝나는 것이 아니라 한국이 지속적으로 경제발전을 해 나갈 수 있는 기회를 버리는 것을 의미한다. 그리고 원조사업에 대한 국민적 기반이 개선되지 못하고 그에 따라 원조 규모도 제대로 늘어나지 못하는 결과가 될 것이다.

그렇다면 우리의 선택은, 다시 <그림 IV-1>로 돌아가서 보면, 첫째의 대안, 즉 “개발원조의 현상유지”의 길이 아니라, 두번째의 대안 즉, 개발원조를 보다 적극적으로 국가전략의 핵심적 요소로 활용하는 것이어야 할 것이다. 재정적 제약성에도 불구하고 자신의 개발원조를 통하여 국제사회에의 기여도를 높이고 아울러 이를 통하여 개발원조의 가치를 국민들이 제대로 인식할 수 있도록 함으로써 개발원조를 적극적으로 한국의 국가전략으로 활용하는 것이다. 이를 위하여는 무상원조 사업을 혁신하고 원조에 대한 국민적 지지기반을 공고히 하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 원조의 국제적 조화와 일치를 기하면서 원조 콘텐츠도 혁신하여야 할 것이다. 그리고 원조의 규모도 자신의 국제적 위상에 상응하게 늘려나아가야 할 것이다. 이러한 개발원조의 적극화는 한국이 빈곤극복의 소중한 경험을 보유하고 있음으로 이를 활용하여 국제적 빈곤퇴치국으로서의 위상을 정립하는 것을 지향하여야 할 것이다. 이렇게 한국이 국제사회에서 빈곤퇴치국으로서의 명성을 확보하고 국제사회에서 보다 적극적인 역할을 수행하게 될 경우, 국제적 신뢰와 한국 브랜드 가치의 제고로 지속적 경제발전의 기회가 창출될 것이다.

결론적으로 한국은 개발원조를 통하여 국제사회에서 적극적으로 기여하는 것이 자신의 이익과 생존에 긴요하다. 지금 국제적 동향에 보조를 맞출 수 있기 위하여는 시급하게 원조 규모를 늘리고 원조를 국제적 조화와 일치의 원칙을 존중하는 방식으로 추진되도록 하여야 한다. 이를 준비할 수 있는 기간은 그리 길지 않다. 지금 이미 국제사회에서 적극적으로 그런 방향으로 나아가고 있기 때문에 자칫하면 그 대열에서 소외되고 말 것이다.

나. 한국 개발협력의 비전

한국이 재정적 제약성에도 불구하고 개발원조를 통하여 국제사회에 기여하는 길은 제한된 재원으로 원조의 효과성을 최대화 살려서 국제사회의 핵심과제요 개발원조의 목표인 국제사회의 빈곤 극복에의 기여도를 획기적으로 높일 수 있도록 하는 것이다. 그렇게 될 경우 개발원조와 경제발전의 선순환이 이루어지고 원조에 대한 국민적 기반도 강화되면서 개발원조의 재정상 제약도 극복되어 더욱 적극적으로 국제사회에 기여하고 그에 따라 한국의 위상과 한국 경제발전의 기여도 그만큼 가능하게 될 것이다. 이를 위한 첫 걸음이 우리의 원조사업을 혁신하여 그 효과성을 높이는 데 있다.

원조사업의 혁신을 통하여 그 효과성과 국제사회에서의 기여도를 높이는 길은 원조사업에 있어서 한국이 가진 비교우위를 잘 살려서 원조의 목적인 국제사회의 빈곤 완화에 효과적으로 기여할 수 있도록 하는 것일 것이다. 그럴 경우 한국 브랜드의 가치가 크게 제고될 것이며, 그에 따라 경제발전의 기회가 지속적으로 창출될 수 있을 것이다.

그런데 빈곤 극복을 위한 개발원조에 있어서 한국은 선진국에 비하여 엄청난 비교우위성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 먼저 개발도상국가들의 빈곤극복의 문제의 본질을 살펴보자. 개발도상국가의 빈곤은 총체적으로 빈곤할 수밖에 없도록 문제가 얽혀 있다.

- ◆ 첫째, 이들 국가들은 무엇보다 발전역량(Governance)이 결여되어 있다. 그래서 정치 사회적 갈등과 불안정 하에서 사회가 발전을 위한 노력을 효과적으로 수행하기 어렵게 되어 있다. 발전역량을 갖추에 있어서 선진국 제도가 이식되고 있지만, 이질적인 문화적 토양에서 제대로 정착되지 못하고 오히려 역기능을 초래하고 있다.
- ◆ 둘째, 주체인 국민들의 의식에 문제가 있다. 식민지 지배를 통하여 열등의식이 극복되지 못하고 자립의지가 결여되어 있다.
- ◆ 셋째, 이러한 의식적 바탕과 제도적 여건에서 더욱 경제적 발전을 어렵게 만드는 것이 글로벌 체제 하에서 개발도상국가 기업이 탄생해서 커 나가기가 아주 어려운 환경이라는 점이다. 자유화된 시장에서 글로벌 시장에서 막강한 경쟁력을 가진 다국적 기업들 앞에서 신생 토종기업이 버티어나갈 수 있거란 거의 불가능하다고 아니할 수 없다.

선진국으로서 이러한 여건에 있는 개발도상국가들의 빈곤극복을 돕는 일에 있어서 선진국의 입장은 어떠한가.

- ◆ 그들은 산업혁명 이래 지속적인 경제 사회적 발전을 이루어 왔다. 현재의 개발도상국가와 같은 상황을 일찍이 경험한 바가 없는 것이다.
- ◆ 그들은 전혀 다른 시장여건에서 발전하여 왔다. 그래서 그들은 개발도상국가들의 빈곤 문제를 제대로 이해하지 못하고, 따라서 그 요인을 효과적으로 극복하는 방법에 대해 제대로 알 수 없는 입장이다.
- ◆ 그들이 제공하는 물질적 공여가 때로는 빈곤의 극복에 효과적이지 못할 수 있다. 물질적 공여가 거버넌스(Governance)의 쇠퇴 등 역기능을 초래할 가능성이 있다.
- ◆ 또한 개발도상국가로서는 그들에게 지배와 착취를 당한 경험을 가지고 있기 때문에 그들의

도움의 순수성을 의심하고 그들의 뜻을 제대로 받아드리기 어려운 입장에 있기도 하다. 그래서 지금까지 원조의 효과성에 의문이 제기되고 있는 것이다. 그런데 한국은 이에 관해서 어떠한 입장에 있는가.

- ◆ 한국은 세계제2차대전 이후 독립한 140여개 후진국 중에서 유일하게 선진화에 성공한 공화국이라고 볼 수 있다.
- ◆ 개발도상국가와 같은 환경에서 식민지 지배, 전쟁, 극단적 빈곤 등 개발도상국가의 보편적 공통유형 모두 경험한 바이다. 질병을 경험하고 이를 치유하였으며 환자와 같은 체질을 공유하고 있는 셈이다.
- ◆ 여기에 같은 식민지 지배국가로서 선진국과 같은 개발도상국가에 대한 역사적 부채가 없는 입장에서 순수한 인도적 지원을 실천할 수 있는 국가이기도 하다.

이렇게 볼 때, 한국이야말로 국제사회의 고질적 질병인 빈곤문제에 대하여 빈곤 퇴치국(Poverty eliminator)으로서의 조건을 유일하게 갖춘 국가라고 할 것이다.

한국이 개발원조를 하는 목표는 두 가지로 볼 수 있다. <그림 IV-3>에서 보는 바와 같이, 하나는 기본적인 목표로서 순수히 인도적 차원에서 국제사회의 빈곤 완화에 기여함으로써 국제사회의 책무를 다 하는 것이요, 다른 하나는 이러한 목표를 계속 발전시켜나갈 수 있도록 개발원조를 통하여 지속적 경제발전을 뒷받침하는 것도 부차적으로 그 목표의 하나가 될 것이다.

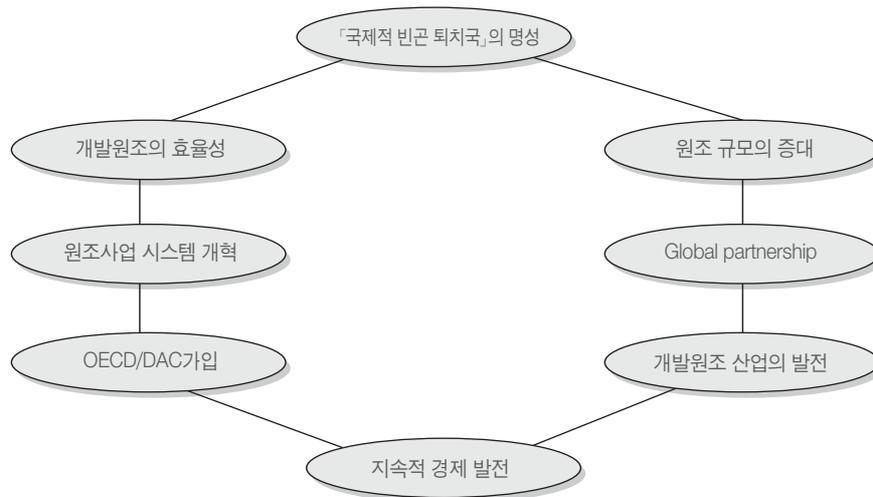
개발협력이 한국의 발전에 긴요한 조건이 되는 입장에서 개발협력상 누구도 가질 수 없는 값진 콘텐츠를 가진 한국으로서 이러한 원조 목표를 달성하기 위한 전략은 다시 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 한국의 발전경험을 살려서 빈곤 퇴치국(Poverty eliminator)으로서의 국제적 명성을 획득하는 것이다. 물론 이는 MDGs의 적극 동참하는 것이다. 다른 하나는 한국에 대한 브랜드 이미지를 제고하고 개발원조 산업을 발전시키는 것이다. 전자의 MDGs에 적극 참여하고 빈곤 퇴치국으로서의 국제적 명성을 얻는 것은 자연히 원조의 제1차 목표 즉 인도적 목표를 달성하게 할 것이다. 후자의 한국 브랜드 이미지 제고와 개발원조 산업의 발전은 위의 원조의 부차적 목표인 지속적 경제발전을 적극 뒷받침할 것이다. 물론 두 가지의 전략은 서로 보완 관계에 있어서 시너지 효과를 발생하게 할 것이다.

〈그림 IV-3〉 개발협력 사업의 비전



이상과 같은 두 가지 전략을 실천하는 개발원조 사업 운용은 역시 두 가지로 특징화될 수 있을 것이다. 하나는 국제사회의 빈곤 완화에 개발원조의 초점을 맞추되, 한국적 비교우위를 최대한 살린 한국적 개발협력모델을 정립하는 것이다. 다른 하나는 개발원조 사업 시스템을 혁신하고 개발협력 사업을 글로벌 파트너십으로 추진할 수 있도록 하는 것이다.

〈그림 IV-4〉 개발협력과 경제발전의 선순환



이렇게 될 경우, 〈그림 IV-4〉와 같이 개발협력과 경제의 지속적 발전의 선순환이 이루어질 수 있게 될 것이다. 빈곤퇴치국으로서의 명성을 가지게 되면 자연스럽게 원조의 효과성이 높아지고, 그에 따라 원조의 규모도 늘어날 수 있게 될 것이다. 한편으로 원조 규모의 증대는 원조의 글로벌 파트너십에 의해 더욱 탄력을 받을 것이며, 아울러 개발협력 산업도 발전하게 될 것이다. 이는 한국경제의 지속적 발전을 적극 뒷받침하게 될 것이다. 다른 한편으로 개발원조의 효율성은 원조사업의 시스템 개혁으로 더욱 가속화될 것이고, 이는 국제원조시장에서 국제적 조화와 일치를 기하도록 OECD 원조위원회에 가입할 수 있게 될 것이며, 이러한 일련의 순환 과정에서 한국의 빈곤퇴치국 으로서의 한국의 국제적 명성과 브랜드 이미지는 크게 제고될 것이며, 그에 따라 개발원조와 지속적 경제발전의 선순환이 지속될 수 있을 것이다.

그런데 이러한 선순환을 언제 이루어야 하는가. 그 시기는 지금이 이를 더 이상 미루기 어려운 적기라고 볼 수 있다. MDGs의 범지구적 드라이브가 2000년부터 2015년까지 전개되도록 되고 있으며, 각 국가는 이에 대한 기여도에 따라서 각 국가들의 국제사회 구성원으로서의 책무를 이행한 정도를 평가받게 될 것이다. 이 여건만 본다면 위의 선순환을 위한 개발원조상의 조치들이 빠르면 빠를수록 좋은 것이다. 여기서 지체할 경우 심각한 문제가 한국 장래에 부정적인 영향을 주게 될 것이다. 대외적으로 무엇보다 국제사회에 크게 기여할 수 있는 절호의 기회를 놓치게 될 것이다. 조만간 글로벌 원조 체제에 동참하지 않을 경우 원조 자체가 제약받을 수 있다. 대내적으로는 개

발연대의 인력이 퇴장하는 시기가 임박하고 있기 때문에 조금 지나면 과거의 빛나는 유산을 상품화하는 일이 여의치 못하게 되고 만다. 그리고 조만간 세계 원조시장에서 완전한 언타이드화가 이루어졌을 때에 지금 경쟁력을 키우지 못한 여건에서, 우리의 개발협력 산업은 세계시장에서의 엄청난 기회를 놓치는 결과가 될 뿐더러 국내시장에서 마저 설 자리를 위협받게 될 가능성이 있다.

그런데 개발협력 산업이 한국경제에 어떠한 의미를 가지고 있으며, 한국인에게 어떠한 기회를 제공할 수 있을 것인가. 먼저 개발협력 시장의 규모가 엄청나다. 지금 OECD 회원 선진국들이 평균적으로 국민소득의 0.25%를 개발원조라는 비목에 지출하고 있다. 이것만으로 어떤 산업보다 큰 시장규모이다. 그런데 이것이 지속적으로 늘어나게 되어있다. 2015년까지 0.7%까지 증대하는 것이 국제적 목표이다. 그런데 이 시장이 시간이 흐를수록 완전히 언타이드화될 수밖에 없다. 각 국 정부는 재원만 감당하되, 그 재원을 가지고 개발협력 사업을 하는 주체는 국적을 가리지 않고 시장에서 조달하게 되는 것이다. 세계 원조시장은 종래의 칼텔적 성격에서 무자비한 경쟁적 압력이 형성되고 있다.¹⁾

여기에 원조의 효과성에 대한 국제사회의 반성이 높은 상황에서, 그 효과성을 제고하는 것이 국제적 과제가 되고 있다. 지금 국제사회의 빈곤 완화가 범지구적 화두이다. 그런데 지금까지의 선진국의 개발원조 경험에서 물질적 제공이 큰 도움이 되지 못하였으며, 오히려 역기능을 초래하기도 하였다는 것이 사계의 반성이다. 반세기의 원조역사에 불구하고 국제사회의 빈곤완화에 뚜렷한 성과가 없었다. 지금 엄청난 규모의 세계 원조시장이 국제사회의 빈곤을 효과적으로 극복하는데 도움을 줄 수 있는 주인을 찾고 있는 셈이다.

이 엄청난 시장에서의 한국의 입장은 어떠한가. 한국은 국제사회에서 빈곤극복과 경제발전의 유일한 노하우를 보유하고 있음은 앞에서 강조된 바와 같다. 세계 최대 시장규모인 원조산업에서 한국이 최고의 경쟁력의 소유자인 셈이다. 그런데 한국으로서 그 경쟁력을 발휘할 수 있도록 준비할 수 있는 기회가 오래 주어지지 않는다. 개발 세대의 퇴장에 따라 그 경험이 상품화되지 못하고 곧 사장될 위기에 있다. 현재의 취약한 원조산업 하에서 언타이드(untied)화 되었을 경우 원조산업의 발전기회를 완전히 상실하고 말 것이다. 그런데 이 산업은 무공해의 고 부가가치의 산업이 아닌가. 그리고 인적 자원에 의한 지식기반 산업이기도 하다. 금상첨화가 아닐 수 없다. 개발원조의 정책을 통하여 이 산업기반을 하루속히 정비하는 것이 급선무이다. 한국형 개발협력모델을 조속히 정립하여 이렇게 개발원조와 국가경제 발전의 선순환 구조를 마련하는 것이 국가적 과제이다.

이상과 같은 한국 개발원조의 비전을 실현하기 위한 방안은 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 개발원조를 수행하는 시스템을 정비하는 일이고, 다른 하나는 그 틀에서 담을 내용이다. 전자는 개발원조를 효과적으로 수행할 수 있게 하는 틀이요, 후자는 개발원조에 담을 내용이다. 자연히 후자의 경우 한국의 발전경험을 활용하는 한국적 개발협력 모델이 될 것이다. 전자는 하드웨어이요, 후자는 소프트웨어이다. 따라서 한국의 무상원조의 중장기 정책방향과 전략을 마련하는 일은 두 가지로 나누어서 고찰될 것이다. 하나는 본 장에서 다루는 전자의 중장기 정책 프로그램이요, 다른 하

1) Klien & Harfold, *The Market for Aid*, 2005

나는 제5장에서 다루는 한국적 개발협력모델이다.

본 장에서 다루는 전자의 중장기 정책 프로그램은 이를 세 가지 측면에서 분석하는 것이 도움이 될 것이다.

- ◆ 첫째, 개발원조의 제도적 장치이다. ODA의 효과적 추진을 위한 법적 기반, 유·무상원조 및 각 부처의 원조사업의 효율화 장치, 중장기 ODA/MDGs 추진 전략, OECD 개발원조위원회(DAC)의 가입 등의 제도적 장치를 제대로 갖추는 것이 필요하다.
- ◆ 둘째, 개발원조 재원의 동원과 배분이다. 이에는 유·무상원조의 배분문제, 자원활용의 선택과 집중, 재원기반 확충 및 예산제도 등이 원조사업의 효과성이 극대화될 수 있도록 뒷받침되어야 한다.
- ◆ 셋째, 개발협력 사업관리 시스템이다. 프로그램의 기획, 사업의 시행, 평가 및 사후 관리 등의 사업관리가 체계적으로 순환과정으로 추진되어야 하며, 이를 뒷받침하기 위한 KOICA의 조직관리 방안도 새롭게 정비되어야 할 것이다.

■ 2. ODA의 제도적 장치

가. ODA 법적 체계의 정립

개발원조가 국가전략의 핵심요소라고 한다면, 이에 관한 이념과 법적 체계를 갖추어 추진하는 것이 필요할 것이다. 현재 우리나라의 ODA 수행체계는 유, 무상 ODA를 재정경제부와 외교통상부가 각각 분리 수행하는 분권형 체계로서, “대외경제협력기금법”과 “한국국제협력단법”에 각각 근거한 분리된 비통합적 법체계를 특징으로 하고 있다.

현재의 법체계에서 유, 무상원조의 목적은 각각 상이하게 규정되고 있다. 즉, 한국국제협력단법(제1조)에서는 “개도국과의 우호협력관계, 상호교류 증진, 개도국의 경제사회 발전 지원 및 국제협력의 증진”을 대외 무상원조의 목적으로 정하고 있으며, 대외경제협력기금법(제1조)에서는 “개도국의 산업개발, 경제안정 지원, 경제교류 증진”을 유상원조의 목적으로 정하고 있다.

이와 같은 이원적인 사업법 체계 하에서 유, 무상원조에 공히 적용할 수 있는 통합적이고 미래지향적이며 일관성 있는 ODA 비전과 철학, 기본 목표 및 효율적 수행원칙 등을 명시적으로 규정하지 못하고 있다. 특히, 유상원조와 무상원조는 각각 서로 다른 원조의 목표와 전략을 구상하고 있으므로, 이러한 상충하는 전략과 부처간 이해관계를 극복하고 국가 발전전략 차원에서 미래지향적 비전을 마련함으로써 대외원조에 대한 폭넓은 공감대와 지지기반을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 뿐만 아니라 현재와 같은 분리된 법체계에서는 유, 무상원조의 정책 조정을 위한 최소한의 절차와 요건도 마련되어 있지 않으며, 원조수행기관 및 사업수행절차 조차도 상호 조정과 협의 없이 전혀 별개의 목적과 사업 절차에 의해 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 더 구체적으로 살펴보면, 원조의 목적 뿐 아니라 원조 대상국과 개도국에 대한 정의도 다르고, 재원도 상이하며, ODA 재원과 기금의 운용, 관리 방식과 감독관청도 상이하다. 이러한 ODA 법체계상의 근본적인 문제점들로 인해 우리나라의 대외원조 정책의 일관성과 효율성, 효과성 및 책임성은 많은

문제를 노정할 수밖에 없다고 판단된다. 이것이 규모가 영세하고 국가적으로 별 의미가 없는 때라면 별 문제가 아니나 한국의 경우 최근 수년간 우리나라의 ODA 규모는 급증하여 현재 4억 달러에서 곧 10억 달러의 규모로 늘어날 것이 예상되는 상황에서 이러한 큰 재원을 운용하는 체계적인 법적 장치가 없이 추진되고 있다는 것은 모순이다. 개발원조 기본 이념과 정책의 부재는 향후 DAC 가입 시 동료평가 및 국제사회에서의 우리나라에 대한 원조평가에서 가장 중요한 지적 요인이 될 것으로 판단된다.

이러한 이유로 인해 조속히 ODA 법체계를 정비하여야 하고 (가칭)국제개발협력법을 제정함으로써 통합적 원조정책을 구현하여야 한다고 본다. (가칭)국제개발협력법은 선진국 진입에 필요한 제반 법체계 중에서도 1) 우리나라의 국제적 책임과 기여를 대내외적으로 선언하고, 2) 국민들의 세금으로 충당되는 대외원조자금의 투명성과 효율성을 극대화하며, 3) 후속세대에게 자랑스럽고 존경받는 선진한국을 물려줄 수 있는 국제개발과 협력의 기본법이 될 수 있을 것으로 생각한다. 이러한 배경에서 (가칭)국제개발협력법은 우리나라 ODA의 이념과 목적, 기본 목표와 정책을 포괄적으로 정하고, 유무상 ODA의 통합적 수행원칙과 절차 및 소관 책임기관을 정하는 것을 주된 내용으로 포함하여야 할 것이다. 만약 법을 제정하는 것이 어렵다면 우선 ODA의 철학과 정책운용요강을 밝히는 기본 정책문서라도 있어야 할 것이다.

이러한 ODA 법제화 필요성에 대해서 아직도 일부에서는 이견이 있다. 즉, ODA 기본 목표와 정책을 법으로 정하는 것은 대외원조의 탄력적, 신속적 운용에 장애가 될 수 있다는 부정적 견해도 일부 있다. 이는 DAC 회원국들의 최근 법제화 사례나 UN 및 국제개발기구들을 통한 전 지구적 개발목표 선포와 이에 상응하는 국가전략의 요구 및 공동의 글로벌 파트너십 구축 등 선진국들의 추세를 고려할 때 적절한 비판이 될 수 없다고 판단된다. 전 지구적 개발목표와 우리나라의 국가발전 전략이 상응하는 고차원적이고 선언적인 수준에서 원조의 기본목표와 ODA 정책을 법(령)으로 정하고 세부사항 등은 현장이나 정책선언 등을 통해 구체화함으로써 정책 일관성을 견지하면서도 신속성 있는 원조 전략을 수행할 수 있는 것이다. 한편 일부에서는 ODA 정책은 행정부 고유의 소관 사항인데 법제화를 통해 국회 보고와 의결 절차를 받을 경우, 오히려 원조의 신속하고 효율적인 수행을 저해할 것이라는 지적도 있다. 이 역시 ODA가 국민의 세금을 통해 충당되고 국민적 지지기반 없이는 수행하기 어려울 뿐 아니라, 우리나라의 외교정책과 대개도국 경제협력 정책의 근간을 형성하는 주요 수단인 점을 충분히 고려하지 않은 견해라고 볼 수 있다. 국회 보고 및 감독을 통해 대외원조가 더욱 투명해지고 국민으로부터 신뢰받는 효율적인 원조가 될 수 있다고 판단된다.

[참고] OECD/ DAC 회원국가의 ODA관련법제 및 기본 정책 문서

▷ OECD 개발원조위원회(DAC) 22개 회원국 중에서 국제개발협력 관련 기본정책을 법으로 정하고 있는 국가는 총 11개국

- ◆ 오스트리아 : 개발협력에 관한 연방법(2002(2003))
- ◆ 벨기에 : 벨기에 개발협력법(1999)
- ◆ 덴마크 : 국제개발협력법(1971('98, '02))
- ◆ 그리스 : 법률 2731과 대통령령 224(1999, 2000)
- ◆ 이탈리아 : 법률 49/87(1987)
- ◆ 룩셈부르크 : 개발협력법(1996)
- ◆ 포르투갈 : 법률 5/2003(2003)
- ◆ 스페인 : 개발문제에서의 국제협력에 관한 법률(1998)
- ◆ 스위스 : 국제개발협력과 인도주의 원조에 관한 연방법(1976)
- ◆ 영국 : 국제개발법(2002)
- ◆ 미국 : 대외원조법(1961)

▷ ODA 기본정책을 법률로 제정하지 않은 DAC의 여타 10개 국가들도 아래와 같이 ODA 기본 정책 선언(policy statements)이나 결의안, 백서, 중장기 실행계획 등과 같은 기본 정책문건을 마련하여 운영

- ◆ 호주 : 더 나은 미래를 위한 더 좋은 원조(1997)
- ◆ 캐나다 : 세계 속의 캐나다(1995)
- ◆ 핀란드 : 개발정책 백서 및 개발정책 정부결의안(2004)
- ◆ 독일 : 빈곤감축을 위한 2015 실행계획(2001)
- ◆ 아일랜드 : 외교정책백서(1996)와 아일랜드 원조평가위원회 보고서(2002)
- ◆ 일본 : ODA 헌장(1992 제정, 2003 개정)
- ◆ 네덜란드 : 호혜적 이해, 호혜적 책임(2003)
- ◆ 뉴질랜드 : 정책선언: 가난이 없는 안전하고 공평한 세계(2002)
- ◆ 노르웨이 : 함께 빈곤과 싸운다 : 포괄적 개발정책 의회보고서(2002)
- ◆ 스웨덴 : 전 지구적 발전에 관한 결의서(2003)

[참고] 스페인 및 덴마크의 ODA법제화 사례

[스페인]

- ◆ 1998년 7월에 「개발문제에서의 국제협력에 관한 법률」(Law 23/1998)을 제정
- ◆ 동 법률은 총 6장으로 구성
 - 1장 : 개발문제에 관한 국제협력에 있어 스페인 정부의 정책 규정
 - 2장 : 스페인 국제협력 정책의 계획, 제반 수단과 형태의 골자 규정
 - 3장 : 스페인 국제협력 정책을 성안하고 수행하는 제도 규정
 - 4장은 재원에 대한 규정
 - 5장은 인사에 대한 규정
 - 6장은 NGO와 여타 시민사회 협력자들의 참여에 대한 규정
- ◆ 시행령(Royal Decree 3432/2000)은 1998년 12월에 제정
- ◆ 국제협력의 이념 : 인권보호, 지속가능한 개발, 성평등, 분배 정의가 실현되는 경제발전
- ◆ 기본목표 : 사회경제적 개발, 안보, 평화, 민주주의 및 인권
- ◆ 부처간 국제협력위원회(ICIC)를 통해 4개년간의 마스터 플랜을 작성하여 원조를 수행
- ◆ 대외원조의 최소 20%를 기초 사회서비스(Basic Social Needs)에 집중

[덴마크]

- ◆ 1971년에 「국제개발협력법」을 제정
- ◆ 원조체제의 가이드라인을 광범위하게 규정
- ◆ 총 20조로 구성
 - 3조 : 국제개발협력 장관이 개도국 지원과 관련한 국제협상 권한과 조정권을 지님
 - 4조 : 개발협력 장관이 개도국에 대한 기술협력
 - 5조 : 차관, 금융지원과 같은 자금협력
 - 6조 : 수출지원 자금지원
- ◆ 개발원조위원회, 국제개발협력 자문위원회도 설치 운영

나. ODA 분산실시의 통합 문제

한국의 개발원조는 몇 갈래로 추진되고 있다. 하나는 유·무상 원조가 재정경제부의 감독을 받고 있는 수출입은행과 외교통상부의 감독을 받고 있는 한국국제협력단으로 각각 나누어져 있다는 점이다. 다른 하나는 정보통신부를 위시한 각 부처에서 산발적으로 개발원조 사업을 추진하고 있다는 점이다. 2005년 현재 부처별 ODA 사업내역은 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 2005년 각 부처별 ODA 사업 내용

(단위: 억원)

구분	금액(억원)	주요내용
재정경제부 (EDCF)	4,612.7 (2,000.0)	차관 및 국제개발은행 출연, 경제개발 컨설팅
정보통신부	116.4	IT 연수, 전문가, 봉사단 파견, SI 타당성 조사
교육인적자원부	84.7	교사, 연구원 초청연수
해양수산부	8.7	전문가 초청연수
보건복지부	6.1	대한한방의료봉사단
과학기술부	2.8	동구 R&D 연수
여성가족부	1.7	APEC 여성 IT 교육
문화관광부	1.0	UNDP 개도국 관광지원
농림부	0.5	아시아 농업정책 워크샵
공정거래위원회	6.0	국제경쟁정책 워크샵
국가보훈처	0.6	대한한방의료봉사단
국세청	0.1	몽골 세무 공무원연수
관세청	0.5	아태 무역 세미나
농촌진흥청	5.4	RDA 동문화사업
산림청	7.4	중국 사막화 사업
특허청	0.2	
소계	4,854.7	
외교통상부(KOICA)	2,221.4	
합계	7,076.1	

첫째의 문제는 한국 개발원조의 양대 축이라고 할 수 있는 유·무상 원조가 서로 분리되어 추진되고 있음에 대한 것이다. 이 문제는 오래 논의가 진행되어온 해묵은 숙제이다. 한 쪽은 하나로 통합되어야 한다고 주장하고, 다른 한 쪽은 현재와 같은 분산형이 다양성을 살리는 장점을 가지고 있다고 주장한다.²⁾

2) 이 문제에 대하여 감사원의 감사결과처분요구서(2004.12)는 분권형 원조체계의 장, 단점을 비교하여 지적한 바 있다. 즉, 감사원보고서는 현재와 같은 분권형 원조체계의 장점은 유, 무상 원조사업의 특성과 절차에 맞는 조직을 구성할 수 있고, 외교통상부, 재정경제부, 정보통신부 등 각 부처의 대외협력 업무성격에 맞게 전문화가 가능하다고 파악하였다. 분권형 체계의 단점으로는 부처간 주도권 싸움으로 업무협조가 어렵고, 유, 무상 원조사업을 종합적이고 체계적으로 운용할 주체가 없어 유, 무상 원조사업간 연계가 안 될 수 있으며, 특정한 전략적 목적을 가지고 원조를 할 경우 집중성 부족으로 원조효과가 떨어질 수 있다는 점을 지적하였다. 또한 사업집행, 사업평가 등 업무에 협조가 이루어지지 않을 경우 예산 낭비 가능성이 상존한다고 지적하였다. 이러한 문제점들에 대해 동 보고서는 단기적으로 유, 무상 원조사업 기관간 협의체를 구성하여 단점을 보완하고, 장기적으로는 통합형이 바람직하다는 결론을 내고 있다.

그런데 개발원조가 수원국의 빈곤의 극복과 경제적 발전을 돕자는 일이라면, 그들의 수요에 맞추어 종합적 및 체계적으로 하는 것이 일의 효율성을 위하여 필요할 것이다. 그런데 그 일이 단순히 부처가 갈리거나 금융조건의 차이 때문에 서로 아무런 연계 없이 진행된다면 중복과 낭비를 초래할 것이다. 이와 같은 일은 환자를 치료함에 있어서 한 병원에서 의사들이 서로 진단을 따로 해서 각자 나름대로 판단하여 수술을 하는 것과 같은 일이다. 최근 OECD/DAC 회원국들의 원조개혁 논의는 정책 일관성을 강화하고 원조 성과를 극대화하기 위한 원조 관리조직의 개편을 수반하고 있음은 이와 같은 맥락이다.³⁾

이러한 문제는 원조의 규모가 크게 증대되고 있는 여건에서 조속히 시정 되어야 할 과제이다. 향후 수년 내에 우리나라의 ODA 규모는 연간 10억 달러를 넘어설 것으로 예상되며, OECD/DAC 국가 중에서도 GNI 대비 ODA 비율은 최하위지만 절대 규모에 있어서는 중규모 지원국에 속하게 되기 때문이다.

이러한 문제점에 대응하여 최근 정부는 부처간 개발협력 정책을 총괄 조정할 수 있는 “국제개발협력위원회”를 설치하였지만, 단순히 협의기구를 설치한다고 해서 그와 같은 문제가 완전히 해결된다고 볼 수 없다. 한국이 제공하는 개발원조가 유기적으로 체계적으로 수행될 수 있기 위하여서는 기구 설치와 아울러서 그것을 가능하게 하는 여건의 조성이 필요하다.

- ◆ 첫째, 우리의 개발원조가 국별 원조계획을 통하여 수원국의 개발정책에 대하여 종합적인 프로그램을 가지고 수행되어야 한다. 그렇지 않고 개발원조를 각 기관이 개별 사업별로 진행한다면 사실 협의 조정하여야 할 필요성이 그리 생기지 않는다. 그렇기 때문에 지금까지 유·무상 원조사업 수행기관 사이에 업무의 연계성을 기하자는 논의가 많이 있었지만 그것이 제대로 이행되지 못한 것이다. 종합적인 국별 원조계획을 가지고 임한다면 그에 따라 유상과 무상이 수행하여야 할 역할이 갈릴 것이고, 그러자면 자연스럽게 협의를 할 필요성이 제기되는 것이다. 현재와 같은 개별 사업중심의 원조방식으로서 원조사업의 연계성을 아무리 강조해 보아야 제대로 실현되지 못한다. 국별 원조계획을 수립함에 있어서는 아무래도 무상원조 전담기관인 한국국제협력단이 주도적인 역할을 수행하여야 할 것이다.
- ◆ 둘째, 기왕에 설치된 국제개발협력위원회의 기능을 활성화할 수 있도록 보완 조치가 따라야 한다. 실무적인 검토가 가능하도록 하부 전문기구가 필요하며, 민, 관, 산학연 및 시민사회 전문가들이 참여하는 자문기구를 통하여 전문적 및 기술적인 지원을 받을 수 있도록 하여야 한다. 특히 ODA는 국제개발 NGO 대표 및 학계, 언론계, 연구소, 민간기업 등의 전문가들을 포괄하는 개방적이고 참여적인 원조 시스템을 마련하는 것이 필요하다.
- ◆ 셋째, 이와 같은 시스템을 운영하면서 그 성과를 꾸준히 평가하여 보다 효과적인 원조체제의 정비 방안에 대하여 논의해 나가야 할 것이다.

3) 전통적으로 DAC 회원국 중에서 프랑스나 일본, 독일이 유상원조 비중이 상대적으로 높았고, 일본과 프랑스는 ODA 정책에 대한 경제부처의 권한도 강했으나, 최근 이들 국가들도 외무성(일본)과 국제협력부(독일), 부처간 국제개발위원회CICID(프랑스)를 중심으로 ODA 정책을 통합 조정하도록 관리체계를 개선하고 있으며, 구속성 원조의 중단, 최빈국 지원 확대, 양허성 제고 등 DAC 가이드라인을 준수하고자 ODA 개혁을 진행하고 있는 것으로 파악되고 있다.

둘째의 과제는 무상원조사업 자체에 있어서도 부처간에 산발적으로 추진되고 있는 문제이다.

- ◆ 2005년 현재, 외교부와 KOICA를 통하지 않고 있는 무상 ODA 사업은 1,300만 달러에 달하고 있다.
- ◆ 우리나라의 무상원조는 10개 부처와 8개 청, 1개 위원회 등을 통해 분산 수행되고 있어서, 1991년 KOICA 설립 당시 “산발적으로 각 부처에서 실시하고 있는 무상원조를 통합하여 실시함으로써 효율성과 전문성을 제고한다”는 법적 취지를 구현하지 못하고 있는 실정이다.
- ◆ 2003년도에는 정보통신부가 “정보격차해소에 관한 법률”을 제정하여 인터넷봉사단 파견과 IT 연수생 초청사업을 운영하는 법적 근거를 마련하기도 하였으며, 보건복지부도 “국제보건 의료발전재단”을 설립하여 보건의료 지원사업을 실시하고 있으며, 문화관광부도 문화봉사단 파견사업을 실시하는 등 각 부처별로 분산 실시하는 무상협력 사업이 확대 추세에 있다.

이처럼 무상원조사업에 있어서도 각 정부기관이 분산적으로 추진하는 경향이 나타나고 있음은 나름대로의 필요성과 부작용이 발생하고 있다. 우선 그 경향이 나타나는 원인은 다음과 같은 사실에서 찾을 수 있다.

- ◆ 무엇보다 외교통상부 감독 하의 KOICA를 통한 무상협력사업이 정부 각 기능별로 다양한 개발협력 수요를 충분히 수렴하지 못하고 있는데 그 원인이 크다고 볼 수 있다.
- ◆ 이는 한국의 KOICA의 조직구성 및 운영이 일본의 JICA와는 달리 조직상 각 부처의 개발협력 수요를 반영할 수 있는 체제가 갖추어지지 못하고 운영되고 있다.
- ◆ 부처마다 스스로 기능을 확대하려는 속성을 가지고 있다.

그런데 각 부처의 분산적 무상원조사업의 추진은 다음과 같은 점에서 부작용을 수반하고 있다.

- ◆ 정부 부처 및 청에서 실시하고 있는 무상원조 사업은 거의 소규모의 기술협력 사업으로 전문가 파견과 연수생 초청, 워크숍과 세미나 기타 타당성 조사사업 등으로 구성되어 있다.
- ◆ 그런데 이들 사업이 한국의 전체 개발협력 사업과의 연계성 없이 추진되고 있어서 효율성이 낮을 수밖에 없다.
- ◆ 대부분 이들 사업은 각 부처 산하의 출연 연구원 등을 통해 산발적으로 실시하고 있으며 개발 원조의 국가별 기획과 실시, 평가 등 프로젝트 싸이클 관리 기법에 따른 개발사업으로 운영하고 있지 못한 실정이다.

이상과 같은 분산적 무상원조사업 운영에서 오는 비효율성을 극복하기 위하여 다음과 같은 무상원조사업운영상의 체계 조정이 필요하다.

- ◆ 당장 무상원조사업을 무상원조사업 전담실시 기관인 KOICA로 통합하는 것은 현재의 KOICA 운영조직이 정부 각 기능의 개발협력수요를 효과적으로 수렴하기에는 미흡하므로 무리라고 판단된다.
- ◆ 그러나 각 부처의 사업 중에서 전체적인 무상원조사업의 틀 안에서 추진되는 것이 바람직한 사업은 추려서 무상원조 전담실시 기관인 KOICA로 통합하는 것이 바람직하다.⁴⁾

4) 교육부의 개도국 유학생, 연구원 및 공무원 초청 연수와 정통부 및 문광부의 봉사단 파견사업, 보건복지부의 해외한방의료단 파견사업 등이 검토대상이 될 수 있을 것이다.

- ◆ 각 부처가 개별적으로 실시하는 무상원조 사업은 효율성과 전문성, 연계성, 파급효과와 성과 측면에서 많은 문제를 지니고 있으므로 조속히 전체적인 원조계획의 틀 안에서 수행될 수 있도록 총리실의 대외원조 조정위원회를 통해 조정될 수 있도록 하는 것이 필요하다.
- ◆ 부처의 고유성을 살려야 할 필요가 있는 사업은 이들 부처의 산하 연구원과 출연기관이 실시하는 사업을 자율적으로 수행할 수 있도록 하되, 관련 예산은 KOICA의 무상원조 예산에 편성하거나 편성 단계부터 통합적인 국제협력 관련 예산제도를 운영함으로써, 각 부처에 산재한 원조관련 예산을 통합적으로 관리 운영하는 예산 편성 제도의 검토도 필요하다.

[참고] 프랑스 및 일본의 원조정책위원회 사례

[프랑스]

- ▷ ‘국제협력과 개발에 관한 각료위원회’(CICID)를 설치하여 부처간 정책 조정을 촉진
 - ◆ 각료위원회는 수상이 주재, 외교부장관과 경제재무장관, 협력장관 및 기타 관련부처 장관들이 위원으로 참여
 - ◆ 협력우선국가(ZSP)의 선정
 - ◆ 국제협력과 개발원조 정책의 목적과 수단에 대한 가이드라인 설정
 - ◆ 프랑스 개발협력의 상이한 요소들 간에 지역적, 분야별 우선순위와 일관성 유지, 지속적인 모니터링과 원조평가를 실시
 - ◆ 외교부와 경제재정부가 공동 사무국을 설치 운영

[일본]

- ▷ 2001년도부터 외무성이 ODA를 주도하게 되었으나, 각 부처가 서로 긴밀하게 ODA 사업 운영에 참여하는 것이 일본 시스템의 특징
 - ◆ 1부 12성청이 원조 예산을 운영
 - ◆ 내각 관방장관이 주재하는 “대외경제협력 관계장관회의”에서 중기정책과 국별계획을 결정
 - ◆ 외무성이 주관하는 자금협력 또는 기술협력 관계부처 연락회의, ODA 관계부처 평가부문 연락회의 등을 운영
 - ◆ 외무성에 대한 ODA 정책 자문기구로 민간 전문가, NGO 및 언론계, 학계 등 전문가들이 참여하는 “ODA 종합전략회의”를 운영

다. 중장기 ODA/MDGs 추진전략 수립

ODA 법제화와 동시에 현재 국제사회에서의 과제가 되고 있는 유엔의 새천년개발목표(MDGs)에 대하여 한국의 역할과 계획을 구체적으로 국제사회에 천명하는 것이 필요하다. 특히 한국으로서

는 수원국의 입장에서부터 원조공여국으로 발전한 입장에서 그러한 역할을 적극적으로 수행하여야 할 사명을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이미 많은 DAC 회원국들이 MDGs 달성을 위한 각국의 ODA 노력과 의지를 국제사회에 천명한 바 있으며, 2015년까지 MDGs 달성을 위한 구체적인 ODA 전략을 마련하고 있다. 덴마크가 2003년도에 최초로 보고서를 발표하였으며, 2004년도에는 네델란드, 스웨덴도 MDGs 추진전략을 발표한 바 있다. 23개의 EU 회원국들이 공동으로 유엔 총회에서의 새천년선언 실행결과 중간 점검을 위한 보고서를 작성하였고, 호주, 캐나다, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 미국, 프랑스 등도 MDGs 추진결과에 대한 보고서를 유엔에 제출한 바 있다. 한국이 이에 뒤져서는 안된다. 특히 빈곤극복의 성공적인 경험과 노하우를 보유하고 있는 한국으로서는 MDGs에 적극 참여하는 것이 국제사회 구성원으로서의 책무인 동시에 국익에 큰 도움이 되는 일이다.

[참고] 독일 및 네델란드의 MDGs 이행상황

[독일]

- ▷ 2001년도에 「빈곤감축을 위한 2015 실행계획」 발표
 - ◆ 2015년까지 절대빈곤 상태에 있는 세계의 인구를 반감시키기 위한 범정부적인 구체적인 단계적 조치를 마련
 - ◆ 시민사회와 민간기업의 광범한 참여에 의해 작성
 - ◆ 빈곤감축은 독일의 개발정책 뿐 아니라 전반적인 국내외 정책에서도 주요
- ▷ 계획은 10개의 우선분야와 75개의 구체적인 행동계획을 담고 있는데, 10개의 우선분야는 다음과 같은 과제를 포괄
 - ◆ 1) 빈곤층의 경제활동과 적극적 참여 고취
 - ◆ 2) 식량 확보의 권리 보장과 농업 개혁 수행
 - ◆ 3) 개도국을 위한 공정 무역 기회의 창출
 - ◆ 4) 채무 경감과 개발 재원조달
 - ◆ 5) 기초적 사회보장제도의 마련과 사회안전망 강화
 - ◆ 6) 기초적 자원에의 접근 보장과 오염되지 않은 환경 강화
 - ◆ 7) 인권 보호와 주요 노동관련 기준의 존중
 - ◆ 8) 성 평등 촉진
 - ◆ 9) 효율적인 국정 관리(good governance)의 강화
 - ◆ 10) 평화적 분쟁 해결과 인간안보의 보장 및 군비축소

[네델란드]

- ▷ 2003년도에 2015까지의 개발협력 정책방향을 정한 정책문서 『호혜적 이해, 호혜적 책임 Mutual Interests, Mutual Responsibilities』를 발표

▷ 2004년에는 새천년개발목표 달성을 위한 네덜란드 ODA의 기여를 정책 보고서로 작성하였으며, 이 보고서에서 우선적인 ODA 정책을 명시

◆ 1) 집중

- ODA/GNI의 0.8% 유지와 교육, 환경과 수질개선, 에이즈 예방과 의료에 우선 지원, 양자간 지원국을 49국에서 36국으로 축소하여 집중지원
- 지원분야도 국가별 2-3개 분야 이내로 한정하여 효율성을 제고함.

◆ 2) 성과중심

- 성과와 책임성은 ODA의 가장 중요한 요소이며, 2004년부터 새로운 심사 평가체계를 도입하여 분야별, 국별 정책에 활용
- 2015년까지 교육, 환경, 수질, 보건분야에서 MDGs 달성을 위해 지원될 재원 명시

◆ 3) 파트너십

- 시민, 민간기업, 대학 및 연구기관, NGO, 정부기관들 간의 동반자 협력 증진
- 실질적 협력과 조화가 중요하며 청년층의 참여와 민간협력 촉진

◆ 4) 양자간 정책

- 36개국 장기간 집중지원
- 협력국 공히 시민사회와 민간부문 참여, 프로그램 원조, 거버넌스, 인권, 제도와 역량구축, 반부패, 투자환경 개선, 거시경제 개선 등 중점 지원

◆ 5) 지역 정책

- 양자간 ODA의 50% 이상은 아프리카의 빈곤감축과 경제성장을 위해 지원
- NEPAD 등 아프리카 개발과 평화정착 지원
- 발칸반도의 안정과 경제발전 지원

◆ 6) 통합적 정책

- 헤이그와 재외공관에서 외교, 정치적 대화와 압력, 안보, 무역, 시장접근, 개발협력을 결합한 포괄적 정책 추구

◆ 7) 안정 기금(stability fund)

- 외교부 장관과 개발협력부 장관이 공동 관리하는 안정기금을 신설하여, 개도국에서 평화, 안보, 개발을 위한 긴급 자금지원 활동

◆ 8) 일관성

- 네덜란드 정부는 국제개발 정책에서 모든 관계부처들의 일관성을 증진

◆ 9) 에이즈와 생식보건

- 에이즈 퇴치를 위해 새로운 파트너로서 민간기업 및 미국과 협력

◆ 10) 다자간 정책

- 유엔 및 국제금융기구에서 핵심 공여국으로서 MDGs 정책과 원조의 질, 효율성 향상을 위해 주도적 역할 수행
- EC와 협력증대 및 원조조화 노력

한국도 선진국의 사례를 참고하여 (가칭) 『중기(2006-2015) ODA 및 MDGs 추진전략계획』을 마련하여 대내외에 공표할 필요가 있다. 이 작업은 외교부, 재경부와 기획예산처, 기타 관련부처와 원조기관, 개발 NGO 대표 및 민간 전문가들이 참여하여 중기 ODA 전략수립을 위한 특별 위원회를 설치하고, 이와 관련한 연구용역 결과 등을 종합하여 기본방향과 전략, 단계별, 분야별, 지역과 국별 주요 추진계획을 수립하고 국무회의 의결을 거친 최종안을 국회 의결을 거쳐 확정하는 것이 바람직하다. 동 중장기 전략계획에 포함되어야 할 주요 내용은 다음과 같다.

- ◆ 우리나라 ODA 정책의 기본방향과 전략
- ◆ MDGs 목표별 우리나라의 중점 추진방향과 기여
- ◆ ODA 재원 확대규모와 단계별 확충 방안
- ◆ 양자간 추진전략(협력국별 지원규모와 유무상 지원방식)
- ◆ 다자간 추진전략
- ◆ 분야별, 이슈별, MDGs 목표별 추진전략
- ◆ 개발협력과 무역, 투자, 통상 관련 정책일관성
- ◆ ODA 효율성 제고와 성과관리 전략
- ◆ 글로벌 파트너십 추진방안 등

라. OECD 개발원조위원회(DAC) 가입

OECD 개발원조위원회(DAC) 가입⁵⁾ 자체에 대해서는 반론의 여지가 없다. 우리가 OECD 회원국이며, 선진국을 지향하고 있는 이상 언제인가는 이에 가입하여야 할 것이다. 다만 그 시기에 있어서는 견해가 갈린다. 외교 쪽에서는 가능한 한 빠를수록 좋다는 입장이고, 재원을 운영하는 쪽에서는 신중히 고려하여야 한다는 입장이다.

OECD/DAC 가입의 적정 시기를 따져봄에 있어서는 두 가지를 검토하여야 한다. 하나는 국제적으로 요구되는 가입의 조건을 언제 갖출 수 있을 것인가 하는 것이고, 다른 하나는 DAC 회원국으로서의 개발원조를 수행할 경우 국가이익을 확보할 수 있도록 준비를 하는데 소요되는 기간이다.

전자의 경우 개발원조의 규모에 있어서는 최소한의 기준을 충족하고 있으나, 개발원조의 GNI 비중에 있어서는 국제적인 관행에서 크게 뒤떨어져 있다. 그리고 원조의 질적 기준에도 크게 미흡하다. 무상원조의 비중, 증여율을 국제적인 기준에 근접시켜야 하고, 원조의 언타이드화도 국제적 수준으로 실현하여야 할 것이다. 그리고 개발원조의 수행방식이 국제적 관행에 적합하도록 이루어져야 한다. 이들을 실현함에 있어서는 지금부터 서둘러라도 상당한 시기가 걸릴 것이며, 앞으로

5) OECD 회원국 중 DAC 미가입 국가는 한국, 아이슬란드, 멕시코, 터키, 헝가리, 체코, 폴란드, 슬로바키아 등 8국이며, 2005년도에 아이슬란드가 가입 신청하였다가 ODA 관리체계 미흡으로 철회한 바 있다. DAC 회원국들의 가입연도를 보면, 창립연도인 1961년에 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 네덜란드, 포르투갈(1974년 탈퇴 후 1991년 재가입), 영국, 미국, EU 등이 가입하였으며, 1960년대에는 노르웨이(1962), 덴마크(1963), 스웨덴(1965), 오스트리아(1965), 호주(1966), 스위스(1968), 1970년대에는 뉴질랜드(1973), 핀란드(1975), 1980년대는 아일랜드(1985), 1990년대에는 포르투갈(1991), 스페인(1991), 룩셈부르크(1992), 그리스(1999)가 가입하였다.

지금보다 훨씬 확대된 원조를 실현할 것을 약속하여야 할 것이다. 장현식(2005)이 1990년대 이후에 DAC에 가입한 3국(스페인, 포르투갈, 그리스)을 우리나라와 비교 분석한 바에 의하면, 이들 나라 모두 가입을 전후하여 원조의 규모와 질적 지표에 있어서 국제적 기준에 맞추어 크게 개선하였음을 알 수 있다.

후자의 경우 우리가 ICB 하에서 충분한 수주 경쟁력을 갖출 수 있어야 한다. 그렇지 못하면 그 가입이 경제적 부담만 초래하고 그 이득은 선진국 기업들의 몫이 되고 만다. 우리의 기업들이 OECD/DAC 회원국으로서의 원조 시스템 하에서 지금 이상으로 개발원조의 수주를 확보할 수 있는 능력을 갖출 수 있어야 한다.

이렇게 볼 때 OECD/DAC의 적정 가입시기는 우리의 노력과 준비 여하에 달려있다고 볼 수 있다. 앞의 두 가지를 갖추는 일은 우리가 적극적으로 추진하더라도 상당한 기간이 요한다. 장현식(2005)은 OECD/DAC 회원국 가입시기와 관련하여 우리나라의 ODA/GNI 비율이 최소 0.1%를 초과할 것으로 추정되는 시점인 2008년을 가입 적기로 제시하고 있다. 그런데 가입에 필요한 최소한의 요건⁶⁾을 충족하고 있어서 가입에 문제는 없다고 하더라도 국제사회에서 우리나라의 원조정책이 국제적인 제반 기준을 준수하는 계기가 되므로 이를 준수할 수 있는 준비가 되어있어야 한다. DAC 사무국의 관계자들도 “한국이 DAC에 가입하는 것은 환영하지만, 전반적인 ODA 정책과 전략 수립이 더 시급한 문제”라고 권고하고 있으며, “ODA에 관한 기본 정책문건을 작성하여 채택하는 것이 우선 필요하다”고 충고한 바 있다.⁷⁾ 이를 위해서는 특히 DAC 비회원국이 참여할 수 있는 Outreach 사업⁸⁾에 주도적으로 참여함으로써 DAC 권고안과 제반 규정을 심층 검토하고 우리나라의 ODA 전문성과 정책 능력을 향상시켜야 한다.

그런데 가입에 따른 이득 차원에서 본다면 그 이득은 크고 따라서 가입의 시기는 빨라야 한다. 앞에서 개발원조는 국가전략의 핵심으로서 개발원조를 국제사회의 기대에 부응하여 적극적으로 수행하는 것이 한국인의 생존과 국가적 발전에 긴요하다고 하였다. 무역으로 생존과 발전을 도모하여야 하는 한국으로서는 개발원조를 적극적으로 수행하여 국제사회에서 보다 책임있고 신뢰받는 파트너로 인정받을 수 있어야 하기 때문이다. 이렇게 볼 때, 한국은 OECD/DAC 회원국 가입에 필요한 제반 조건을 빨리 갖추어 되도록 빠른 시기에 회원국이 되어야 한다. 바람직하기는 앞의 장현식(2005)의 연구와 같이 2008년에 가입할 수 있는 것이나, 지금부터 아무리 우리의 원조를 개선하고 대내적 준비를 하더라도 그 이상의 시기는 소요되기 때문에 이제부터 철저히 가입을 실현할 수 있는 조건과 대내적 준비를 서둘러야 할 것이다.

6) DAC 가입절차를 규정하고 있는 *Aide Memoire on the Admission of New DAC Members* (2004년에 개정)에 따르면, DAC 사무국은 가입신청 국가에 대하여 1) 적절한 개발협력 정책, 전략 및 조직보유 여부, 2) ODA/GNI 비율이 0.2%를 초과하거나, 원조규모 1억 달러 이상과 같이 적정 원조규모 달성 여부, 3) 원조사업을 모니터링하고 평가하는 시스템 구비 여부를 검토하여 승인 여부를 결정하게 된다.

7) 아울러 우리나라와 유사한 원조 규모이면서 ODA 개혁 작업이 매우 적극적인 핀란드, 아일랜드, 호주, 덴마크 등의 원조정책과 실시체계를 참고하여 사전 평가 작업 등에 참고하기를 희망하고 있다.

8) DAC의 Outreach 대상은 5개 그룹으로 1) OECD 회원국 중 DAC 비회원국, 2) OECD 비회원국으로서 공여국 3) 수원국 4) 국제기구 5) NGO이며, 이들을 대상으로 하는 Outreach 전략으로 제반 DAC 회의참여, 통계능력 지원, ODA 브리핑, 국별심사 읊저버 참여, 문서접근 허용, 정책대화 등을 추진하고 있다.

[참고] 스페인, 포르투갈 및 그리스의 OECD/DAC 가입경과

[스페인]

- ◆ 원조공여에 대한 의지를 천명하기 위해 1991년에 DAC에 가입
- ◆ 가입 당시 ODA 규모는 12.6억 달러, GNP 대비 0.24%
- ◆ 가입 이전에 국제협력 부처간위원회를 설립, 개발협력 정책 가이드라인을 책정
- ◆ 원조확대 추진일정(1995년까지 GNP 대비 0.35% 까지, 2000년까지 0.7%를 달성)을 수립
- ◆ DAC 가입 이후에 스페인은 동료심사를 통해 스페인 개발기구(AECI)의 전문성을 향상시킴
- ◆ 유상원조의 비중을 56%에서 15%로 대폭 축소
- ◆ 타이드 원조를 지속하는 대신, 양허성 수준을 향상시키는 방향으로 원조의 질을 개선

[포르투갈]

- ◆ 1991년도에 DAC에 가입
- ◆ 가입 당시 ODA 규모는 2.1억 달러, GNP 대비 0.31%
- ◆ DAC 가입 이후에 DAC 가이드라인을 자국 ODA 정책에 적극 반영
 - 외무성과 재무성에서 분리 수행하였던 원조조직을 외무성 산하 포르투갈 협력위원회(IPC)로 통합하여 원조 효율성을 제고
 - 동료 심사 권고에 따라 부처간 협력위원회를 설치
 - 원조행정의 분권화와 평가체계를 강화
- ◆ DAC 가입 이후 1996년에 모든 원조를 언타이드화 조치

[그리스]

- ◆ EU 회원국 중에서 유일하게 DAC에 가입하고 있지 못한 국가
- ◆ 1996년에 DAC 가입이 좌절된 이후 5개년 ODA 증액계획을 발표 등 적극적으로 노력
- ◆ 1999년에 DAC 가입
- ◆ 가입 당시 ODA 규모는 1.94억 달러, GNP 대비 0.15%
- ◆ 2001년까지 0.2%까지 확대하기로 한 ODA 증액계획을 추진
- ◆ 원조 기본법을 제정하여 EU의 원조목표와 동일한 원조 기본정책을 책정
- ◆ 가입 이후에 그리스는 NGO와 협력을 강화
- ◆ 양자간 원조를 확대하며 빈곤감축을 위해 원조의 2/3를 배정하는 등 원조 개선 효과

결론적으로 OECD/DAC 가입시기는 다음과 같은 조건이 갖추어진 때여야 할 것이고, 그 때가 빠르면 빠를 수록 국가적으로 이익이 될 것이다. 무엇보다도 ODA/GNI 비율을 조속히 0.1% 이상으로 증대시키고 2015년까지의 단계적 증액 계획을 대내외적으로 천명할 수 있는 종합적인 ODA 중

장기 비전과 전략 수립이 절실히 요구되고 있다. 또한 유상원조의 비중 축소, 양허성 수준 향상 등 원조의 질적 제고 문제도 정책적으로 적극 개선하여야 할 것이며, 원조정책의 통합 조정, 정책 일관성 유지, 평가체계 확립 등이 DAC 가입 전에 우선적으로 해결하여야 할 과제라고 할 수 있다. 이와 아울러 개발원조 사업수행 방식을 개편하여 개발원조 컨설팅 산업이 육성되어야 한다.

3. 재원의 동원과 배분

가. 무상원조 재원의 확대

원조 재원의 문제는 두 가지에 귀착된다. 하나는 원조의 규모 문제이고, 다른 하나는 원조의 유·무상 원조간의 배분의 문제이다. 이에 관하여 정부는 2005. 4. “국무위원 재원배분회의”를 통해 ODA 운영체계 효율화를 전제로 2009년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.1% 까지 확대하기로 결정한 바 있으며, 대통령은 이를 유엔총회 등을 통해 대외적으로 천명한 바 있다. 기획예산처의 “중기재정계획”에 의하면 2009년도에 우리나라의 ODA 총 규모는 9.1억 달러로서, 이를 달성하기 위해 매년 평균 17.5%의 예산 증액이 필요하다.

이러한 ODA 중기계획 확정은 일단 매우 고무적인 것이라고 긍정 평가할 수 있으나, 두 가지 점에서 검토가 필요하다. 하나는 그 규모의 적정성에 관한 것이고, 다른 하나는 유·무상 재원의 배분에 관한 것이다.

〈표 IV-2〉 중기(2005-2009) ODA 재정운용 계획

(단위: 억원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	증가율
ODA 총계(억 달러)	5,047 (4.8)	6,321 (6.0)	7,115 (6.8)	8,437 (8.0)	9,605 (9.1)	17.5%
무상원조	1,835	2,086	2,331	2,766	3,356	16.4%
-KOICA	1,647	1,880	2,100	2,492	3,024	
-기타부처	188	206	231	274	332	
EDCF	1,835	2,630	3,044	3,534	4,036	12.4%
다자원조	1,377	1,605	1,740	2,137	2,213	10.6%
GNI(조원)	705.6	762.3	823.2	889.4	960.8	8.0%
ODA/GNI(%)	0,072	0,083	0,086	0,095	0,100	

먼저, 전자의 규모의 적정성과 관련하여, 2009년 GNI 대비 0.1%는 앞장의 원조에 대한 국제적 기준과 동향에 비추어보면 상당히 미흡한 수준이다. 특히, OECD/DAC 회원국이 2010년 MDGs 달성을 위한 이행과정에서 가장 중요한 선진국들의 ODA 재원 확대 의지와 노력이 구체적인 정책선언으로 가시화되고 있으며, 유엔은 2010년까지 일단 GNI 대비 최소 0.5% 목표를 달성하도록 권고하여, 많은 국가들이 이미 이를 수용하고 국가별 ODA 재정운용 계획에 반영하고 있는 추세를 감

안하면 그리하다.

다음으로 원조의 구조를 보면 2009년 ODA 중 양자간 원조가 77%, 다자 원조가 23%를 차지하고 있으며, 양자 원조 중에서 유상원조가 54.6%, 무상원조가 45.4%를 차지하는 것으로 파악되어 총 ODA 중 유상원조 비중이 과다하여 증여비율과 양허성 수준이 저하되는 원조의 질 하락이 예상된다. 이는 선진국들의 무상 증여중심 ODA 확대 추이와는 상반되는 것이다.

유·무상원조의 자원배분은 오랜 논란이 있어온 아주 민감한 문제이다. 그 논리적 바탕이 되는 유·무상원조의 유용성에 관한 논의는 세계은행, 국제통화기금 등 국제개발은행과 UN 관련기관 간 오래된 논쟁거리였다.⁹⁾ 우선, IBRD, IMF 등 국제개발은행을 중심으로 제기된 무상원조에 대한 비판적인 견해¹⁰⁾는 다음과 같은 논리에 근거하고 있다.

- ◆ 지난 20여 년간 무상원조의 지속적인 증가에도 불구하고 빈곤국의 과다 채무문제는 더욱 악화되었다. 지속적으로 무상원조만을 제공한다면, 오히려 개도국의 지속적인 발전(sustainable development)을 저해할 가능성이 있다.
- ◆ 무상원조만을 제공할 경우, 원조 규모의 확대가 어렵고 채무 감당능력이 떨어져서 국제사회로부터 개발자금(loan)을 지원받기 어려워진다.
- ◆ 무상원조는 채무부담의무가 없음으로 수원국의 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 가능성이 높고 주인의식(local ownership)을 저해할 수도 있다는 것이다.

이와 같은 일반적 논거 이외에 한국은 다음과 같은 특수성으로 인해 무상원조 중심의 일방적인 시혜성 원조보다는 유상원조 중심의 호혜적 원조가 바람직하다는 것이다.

- ◆ ODA 규모 확대라는 거시적인 목표를 달성하기 위해 정부의 재정적 부담을 줄이고 국민들의 지지를 확보하기 위해서도 유상원조가 국민정서에 맞는다는 것이다.
- ◆ 수원국의 입장에서 무상원조에 익숙해져 있으면 자립의지가 약화되고 도덕적 해이를 불러일으킬 가능성이 있다.
- ◆ 원조의 전략국가나 지역을 보더라도 아시아지역에 주로 집중되어 있고 무역흑자의 대부분이 아시아에서 발생하고 있다. 아시아지역의 원조수요는 주로 인프라와 같은 자금협력에 대한 수요가 높기 때문에 유상원조가 적합하다.
- ◆ 식민지배와 같은 과거유산에 대한 보상으로 개발 원조를 제공하는 태생적 한계를 가진 공여 선진국들과는 달리,¹¹⁾ 한국은 그러한 도덕적 채무로부터 자유롭다.

9) Clement, B., Gupta, S, Pivorvasky, A, and Tiongson, E, (2004) *Foreign Aid: Grants versus Loans*, Finance & Development, September 2004, IMF .

10) Clement, B., Gupta, S, Pivorvasky, A, and Tiongson, E, (2004) *ibid* 및 「*Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter*, IMF Working Paper, July 2003, 그리고 Johnson S., and Subramanian, A., *Aid, Governance and the Political Economy: Growth and Institutions*, prepared for the Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Chissano Conference Center, Maputo, March 14-15, 2005를 참조

11) Fuhrer, H., *The History of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD/GD (94)67, Paris 1996, p4를 참조

- ◆ 1945년부터 1980년까지 총 203억 달러의 ODA를 수원했지만 이중 78%인 158억 달러가 유상이었다. 오히려 유상원조로 경제발전을 이룩한 경험을 한국적 원조모델로 개발하는 것이 바람직하다는 주장이다.

반면에 UN, OECD 등 국제기구에서는 유상원조에 대한 비판적인 견해를 취하고 있다.

- ◆ 국제사회의 인식은 유상원조가 수원국의 채무부담을 가중시키고 지도층의 정치적 목적 등으로 활용될 가능성이 높아서 자조적인 발전을 저해한다는 것이다.
- ◆ 국제개발은행은 각국의 출연금으로 운영되며 유상원조의 상환금(reflow)이 신규재원으로 활용되기 때문에 유상원조를 하는 것이다. 더구나 세계은행과 IMF 등도 부채탕감이나 무상원조를 실시하고 있다는 점이다.
- ◆ 현재 무상원조를 통해 제도개선(institution-building), 관리능력(managerial capacity)과 같은 수원국의 흡수능력(absorption capacity)을 강화하는 사업들을 수행하고 수원국의 주인의식을 제고하기 위한 참여기획(participatory planning)기법¹²⁾이 개발되어 사업에 적용되고 있다.
- ◆ 원조의 목적¹³⁾이 중장기적으로 개도국의 채무 부담능력(debt sustainability)을 제고하는 것이지만, 우리가 해방 이후 60년대까지 무상원조를 받아온 것처럼 단기적으론 절대빈곤국이나 긴급재난지역에 대한 무상원조는 필요하다. 더구나, 우리 경제발전의 성공은 국제사회의 지원이 결정적이었고 그 도움에 대한 보상을 후발개도국에 돌려주는 것이 국제사회에 대한 책임 있는 구성원의 도리다.
- ◆ 우리의 대외 의존적 경제구조와 국민들의 인식 변화¹⁴⁾로 ODA 규모의 확대에 장애요인으로만 작용하지는 않는다.
- ◆ 원조는 기본적으로 그저 주는 의미가 강하며, 자금을 빌려주고 그 이자를 받을 경우 이미 순수한 의미에서의 원조라고 보기 어렵다.

종합적으로 판단할 때 절대적으로 유·무상 어느 원조가 반드시 옳고 다른 방식은 그르다는 판단은 할 수 없는 것으로 판단된다. 위의 유상원조의 논리도 무상원조를 부정하는 것이 아니라 유상원조도 나름대로 타당성을 가지고 있다는 논리이다. 다만, 다음과 같은 관점에서 한국의 현재와 같은 높은 유상비율은 시정되어야 할 것으로 보인다.

- ◆ 개발원조의 국제적인 경향에서 볼 때 현재의 한국의 높은 유상원조 비중과 낮은 증여율은 아주 예외적인 것이다.
- ◆ 원조도 고객을 만족시킬 수 있어야 한다. 그러자면 금융조건이 좋아야 하며, 원조를 통한 기술 협력이 그들에게 유용하여야 할 것이다.
- ◆ 개발원조는 국제적인 조화와 일치를 기하는 것이 중요하다.

12) ZOPP 기법의 소개

13) 최근 연구에 의하면, 원조는 국내 차입을 줄이는 반면 세금징수 노력을 자극하여 재정지출의 증대를 도모하여 결국 재정운영성과를 제고한다는 것이다. Osei, R., Morrissey, O., and Lloyd, T., (2005) *The Fiscal Effect of Aid in Ghana*, Research Paper No. 2005/61, UNU-WIDER을 참조

14) 국무조정실 여론조사(2005. 8)를 참조

- ◆ 유상원조를 하고 있는 국가들, 예를 들어 일본, 호주 등도 최근 유상원조의 비중을 더욱 줄이고 있다.
- ◆ 궁극적으로 한국은 OECD DAC 회원국이 될 것이며, 그럴 경우 증여율이나 증여비율에서 국제적 경향에 근접하도록 하여야 한다.

이러한 국제사회의 추이를 감안하고 우리나라의 DAC 가입 추진일정 및 향후 개도국과의 경제협력 확대 필요성¹⁵⁾ 등 제반 사항을 고려할 때, 원조의 규모와 이의 배분에 관하여는 다음과 같은 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

- ◆ 한국의 개발원조의 규모는 국제적 기준에 크게 미흡하기 때문에 재정사정이 허락하는 한 이를 지속적으로 증대시켜 나가야 한다. 본 보고서에서는 2015년까지 우리나라의 ODA를 현 DAC 평균 수준인 0.26%(2004년도 추정치)로 확대할 것을 제안한다. 이를 위해 2010년까지는 최소 0.16% 수준까지 증대시켜야 할 것으로 판단된다. 이러한 목표치를 전제로 한 2015년까지 10년 동안 매년 GNI 대비 0.02%를 상향 조정할 ODA 증대계획은 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 향후 10년간(2006-2015) GNI와 ODA 목표치 추정액

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GNI(억 달러)	7,082	7,356	7,659	7,965	8,283	8,614	8,872	9,138	9,412	9,694	9,984
1인당 GNI(미 달러)	14,665	15,188	15,730	16,298	16,886	17,504	17,970	18,460	18,968	19,497	20,048
인구(만명)	4,829	4,849	4,869	4,887	4,905	4,921	4,937	4,950	4,962	4,972	4,980
ODA/GNI 비율	0.06%	0.08%	0.10%	0.12%	0.14%	0.16%	0.18%	0.20%	0.22%	0.24%	0.26%
ODA 총액(억 달러)	4.25	5.89	7.65	9.55	11.59	13.78	15.96	18.27	20.70	23.26	25.95
1인당 ODA(미 달러)	8.80	12.15	15.73	19.55	23.64	28.00	32.34	36.92	41.72	46.79	52.12

*2004년도 통계청 자료 기준(GNI 6,810억 달러, 1인당 GNI 14,162 달러)

-GNI 증가율은 2005-10년은 연평균 4%, 2011-15년은 연평균 3% 가정

-인구는 2005-2015년까지 연평균 0.32% 증가(통계청 추계치)

15) 우리나라는 2004년에 개도국으로부터 334억 달러의 무역수지 흑자를 기록한 바 있으며, 이는 선진국으로부터 40억 달러 이상의 무역수지 적자를 기록한 것과 대비되며, 향후에도 개도국의 고도성장과 경제 활성화에 힘입어 개도국과의 다각적인 협력관계는 더욱 가속화할 것으로 예상된다.

- ◆ 개발원조를 선진국의 일반적 패턴에 근접시키고자 할 경우 무상원조의 구성 비율을 단계적으로 무상 중심으로 전환하고 최빈국에 대한 구속성 원조 중단 등 DAC의 권고와 신사 협정을 준수하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 이를 위해 2010년까지 양자간 원조 중 무상원조의 비중을 OECD/DAC 회원국의 최소한의 일반적 기준으로 확대하여 증여율을 제고하고 EDCF의 지원조건도 개선하는 조치가 필요하다.
- ◆ 그런데 한정된 재원을 늘리는 것만 능사가 아니라 이를 효과적으로 쓸 수 있는 여건을 조성하여야 하는 것이 중요한 선결조건이다. 무상원조사업이 늘어나는 재원을 최대한 효과적으로 쓸 수 있도록 우리의 개발원조 사업의 관리가 전문화 되고 조직이 혁신되어야 한다. 특히 한국과 같이 국가전략상 개발원조의 필요성은 높으나 특수한 재정적 제약성을 가지고 있는 입장에서는 원조의 규모를 늘리는 주장에 앞서서 원조의 효율성을 증대시키는 노력을 우선하여야 한다.

[참고] 일본의 ODA 배증 계획과 그 성과 ¹⁶⁾

- ◆ 1978년 본에서 열린 선진국 수뇌회의에서 후쿠다 수상이 제1차 ODA 배증 중기계획을 발표한 이후 1997년까지 20년 동안 일본의 ODA 배증 계획이 지속.
- ◆ 그 결과 일본의 ODA는 1977년 14.25억 달러에서 15년 후인 1992년에는 113.32억 달러로 약 8배로 증가하였으며, 이는 매 5년마다 ODA를 2배로 배증한 성과 시현

〈일본의 ODA 배증계획과 성과〉

중기계획	기간(수립시기)	목 표	실 적
제1차	1978-1980(78.7)	3년간 2배 증가 (14.25억 달러→28.48억 달러)	116% 달성
제2차	1981-1985(81.1)	5년간 총 실적 2배 증가 (106.8억 달러→213.6억 달러)	84.6% 달성
제3차	1986-1992(85.9)	7년간 2배 증가 (37.97억 달러→75.94억 달러) 5년간 400억 달러 이상 달성	조기달성으로 중기목표 재조정
제4차	1988-1992(88.6)	5년간 총 실적 2배 증가 (250억 달러→500억 달러)	99.4% 달성
제5차	1993-1997(93.6)	5년간 총 실적 목표 700억 달러에서 750억 달러 수준	82.6% 달성

16) 조현(2005)에서 인용

◆ 우리나라와 일본의 1인당 GNI 12,000 달러 수준에서의 ODA 규모 비교

〈1인당 소득 12,000 달러 때의 한국과 일본의 ODA 비교〉

	한국(2003년)	일본(1985년)
총 ODA(백만 달러)	365.9	3,796.8
양자원조	245.2	2,557.0
-무상	145.2	1,184.8
-유상	99.7	1,372.1
다자원조	120.7	1,239.9
1인당 GNI(달러)	12,000 달러	11,423 달러
ODA/GNI(%)	0.06	0.29

나. 자원 활용의 선택과 집중

개발원조의 성과는 대상국의 빈곤 개선과 경제개발에 얼마나 기여하였는가에 의해서 나타나는 것이다. 앞 절에서처럼 원조의 재원이 아주 제한되어 있는 여건에서 한정된 재원을 효과적으로 쓸 수 있어야 한다. 그 첫 걸음이 지원방법에 있어서 선택과 집중을 통하여 최대한 성과를 거둘 수 있도록 하는 것이다. 이를 위하여서는 다음과 같은 방식이 요청된다.

- ◆ 개발원조가 수원국에 대한 국별원조계획에 의하여 정책 프로그램과 연결되어 추진되어야 한다.
- ◆ 소기의 성과를 거둘 수 있도록 단위 프로그램을 일정 규모 이상으로 다년간 지속하여야 한다.
- ◆ 이럴 경우 제한된 재정규모로서는 수수의 국가를 대상으로 정책 프로그램을 세워서 집중적으로 추진되어야 한다.

그런데 앞 장에서 본 바와 같이 우리는 아주 영세한 규모의 재원으로 수많은 국가들을 대상으로 나누어주기를 하고 있다. 선진국 원조의 경우 최소한 우리보다 10-20배 이상의 원조 규모를 가지고 30개 수준의 국가를 대상으로 지원 프로그램도 국별로 2-3개 분야에 한정하여 집중적으로 지원하고 있는 것이 최근의 추세이다. 오랜 원조의 역사를 통하여 얻어진 원조의 성과를 거두기 위한 노하우이다.

[참고] 선진원조공여국의 원조대상국 선정 및 지원 방식 사례

1. 지원 대상국 선정 기준

가. 일반적 기준

▷ 2003년 DAC는 원조배분의 효과성을 높이기 위해 국가 선정과 배분의 문제를 다루는 전문가 세미나에서 다음과 같은 기준이 제시

- ◆ 빈곤의 수준(소득수준)
- ◆ 빈곤으로 고통 받는 인구의 크기
- ◆ 수원국의 개발수행 능력(development performance).

나. 네덜란드

▷ 국별 지원계획은 현재의 상황 뿐 아니라 장기적인 전망을 중요하게 평가

- ◆ 빈곤정도(세계은행 국제개발협회 IDA의 지원 적합성),
- ◆ 국정관리와 사회정책, 그리고 원조의 필요성
- ◆ 단일의 36개 국가 지원 리스트를 만들어 장기간 지원

다. 미국

▷ 새천년도전기금(Millennium Challenge Account, MCA)을 지원할 수 있는 국가 기준을 구체적이고 명확하게 설정

- ◆ 최초 2년간은 세계은행의 양허성 차관을 지원받을 수 있는 국가에 한정하여 지원
- ◆ 3차 연도부터는 중저 소득국(LMIC)으로 문턱을 높임

▷ 3개의 정책 영역에서 16가지의 수행지표를 설정하여 국가를 선정

- ◆ 1) 공정하게 국정을 관리하는가?(Governing justly)
 - 시민의 자유, 시민권, 권리와 공공책무, 정부 효율성, 법치, 부패통제
- ◆ 2) 주민들에게 투자하는가?(Investing in people)
 - 보건의료에 대한 공공지출, DPT와 홍역 예방 접종율, GNP 대비 기초공교육 예산, 초등교육 수수료율
- ◆ 3) 경제개혁을 촉진하는가?(Promoting economic reform)
 - 국가신용도, 연간 소비자물가 인플레이 수준, 재정정책, 무역정책, 규제 질, 사업 착수 소요기간

2. OECD 국가들의 국별 원조 프로그램

- ◆ 영국: 매년 국가정책심사(Country Policy Review, CPR)(18국)
- ◆ 프랑스: 우선연대국가(30국), 국별 3분야 선정(매 3년마다 국별 전략 수립)

- ◆ 일본: ODA 중기정책과 국별원조계획 수립(25국)
- ◆ 미국: SAID는 국가개발전략서(CDSS)를 5년 마다 작성(70국)
- ◆ 스위스: SDC는 17개 우선국가 선정 지원
- ◆ 스페인: 29개 프로그램 국가 선정 지원
- ◆ 뉴질랜드: 20개 핵심 파트너 국가 지원
- ◆ 룩셈부르크: 목표 국가(10국), 프로젝트 국가(20국)
- ◆ 핀란드: 8개 장기 프로그램 국가
- ◆ 덴마크: 15개 프로그램 국가
- ◆ 오스트리아: 7개 우선국(8개 동유럽 우선국), 13개 협력국, 4개 특별국

〈표 IV-4〉 우리나라 ODA 기본정책과 지원대상국 분류(안)

지원대상국	ODA 기본정책	지 원 원 칙
최빈국 (10국 내외)	최빈국의 자조 노력 우선지원 (self-help poor first)	-최빈국의 자조노력을 지원하는데 우선배분 -최빈국 중 아시아 국가 우선지원 (아프리카는 유럽의 원조 집중으로 가급적 다자방식 지원) -최빈국(LLDC) 지원 비중을 20%이상 배분 -무상지원
경제협력국 (10국 내외)	한국적 개발경험의 차별적 지원 (Korean initiative)	-한국형 개발모형 패키지(KIID)를 집중 지원할 국가로 통상협력 지원 국 및 아시아 중점협력국에 대한 정책적 배분 -LIC, MIC 국가군 -유무상 자금 혼합 연계 지원
전략지원국 (5국 이내)	통합적 국가전략계획 (integrated country strategy) 지원	-국가재건과 전후복구지원 대상 국가 및 취약한 군소국가 등 특별한 통합적 국가전략 계획을 토대로 집중 지원이 필요한 국가에 배분 -무상지원
우량지원국 (5국 이내)	성과중심 원조평가 및 정책관리 국가군 (results-based)	-객관적인 원조성과 평가에 의해 우리나라 원조의 효과가 우수하게 나 타나고 있는 원조관리 우량 국가들에 대한 지속적이고 특별한 지원 -원조졸업 이전 단계 국가군 -유, 무상 혼합 연계 지원
특별협력국 (10국 이내)	한반도의 평화와 안정, 발전에 기 여하는 글로벌 파트너십 강화 (global partnership)	-긴급재난구호와 인도주의적 지원국 -안보협력과 특별한 양자 외교 대상국 -기타 한반도의 평화, 발전에 기여할 수 있는 국가에 대한 특별 지원 -무상지원
다자협력국 (기타)	전지구적 이슈해결 주도(global leadership)	-양자 지원보다 다자 지원이 바람직한 소재, 다국 지원 대상 원조 프 로그램 -이슈별, 섹터별 지원

자료: 대외경제정책연구원, 『공적개발원조(ODA) 개선방안』, 2005. 〈표 2-5-7〉 pp. 230-231

ODA 재원을 국별, 지역별로 어떻게 배분할 것인가의 문제는 몇 가지 원칙하에 별도로 연구 검토되어야 할 것이다. 이는 지역별, 국별 자원 배분은 우리나라 ODA의 기본정책 방향을 반영하는 것이기도 하므로 기본정책과 전략에 따라 자원 배분이 달라질 것이다. 공적개발원조(ODA) 개선방안(2005, 대외경제정책연구원)은 <표 IV-4>와 같이 지원대상국 및 지원원칙을 제안하고 있다. 이에 대한 검토의견은 다음과 같다.

- ◆ 협력대상국가를 특성별로 분류한 것은 상당히 개선된 것이다.
- ◆ 앞으로 원조는 국별원조계획(Country programming) 하에서 추진되어야 할 것인 바, 동 안에서 다자협력국을 제외하고는 그 대상으로 삼는다면 현재의 여건에서 그 부담이 지나쳐서 현실성이 낮다.
- ◆ 대상국가가 우리의 원조 규모에 비추어 정책 프로그램을 실현하기에는 너무 많아서 원조의 효과성을 살리기 어렵다.

그에 따라 본 연구는 한정된 ODA 재원으로 최대의 효과를 거양하기 위해서는 다음과 같이 재원을 선택과 집중에 의하여 최대한 효율적으로 활용할 것을 제안한다.

- ◆ KOICA의 무상원조에 의한 기술협력의 대상은 국별 원조계획 하에서 추진되도록 하여야 한다.
- ◆ 국별로 중장기 국별 원조 프로그램(CP)을 마련하여 중점 협력국을 15 개국 이내로 선정하고 이들 국가에 대한 집중적이고 차별적인 지원이 필요하다.
- ◆ 대상국의 선정에는 “선택과 집중” 전략이 요구된다. 수원국의 정책관심도, 성장잠재력, 소득수준과 수용능력, 우리와 경제·외교적 관계 등을 고려하여 사업대상국을 선정한다.
- ◆ 이러한 대의원조 기본정책과 국별 지원 우선순위에 따른 국별 배분 기준이 최소 3년에서 5년 단위로 설정되어야 한다.

다. 개발원조 자원기반 확충 및 예산제도 개편

자원기반 확충

우리나라의 재정적 제약성과 경제성장세의 둔화 등으로 ODA 재정을 획기적으로 증대시키는 데는, 현실적 장애가 상존하므로, 대안적이고 혁신적인 ODA 재원을 추가로 확충하는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 판단된다. 국제사회에서도 ODA 재원을 확충하기 위해 정부 예산지원 이외의 대안적 수단을 연구하고 있으며, 일부 선진 공여국들은 복권수입금 등을 활용하여 ODA 재원으로 충당하고 있다.

[참 고] MDGs를 위한 추가 자원 확보 방안에 대한 국제적 논의

- ▷ 2002년 몬테레이 개발재원회의 이후로 MDGs 달성에 필요한 추가 자금 수요를 충족하기 위한 새로운 개발재원에 관한 논의는 활발히 진행
- ▷ 최근 연구에 따르면, 공여국들의 추가 ODA 약속에도 불구하고 개략적으로 2010년까지 약 480억 달러의 재원이 부족하고, 2015년까지는 740억 달러가 부족한 것으로 추정
- ▷ 따라서 ODA를 보완할 수 있는 추가 개발재원 확보 논의가 제시되고 있으며 일부는 실행 단계에 있는데, 이는 다음과 같은 세 가지의 형태
 - ◆ 1) 국제세금 부과
 - 일산화탄소 방출 혹은 국제 자금거래에 대한 세금 부과 방안 논의 중
 - ◆ 2) IMF의 특별인출권(Special Drawing Rights, SDR) 활용
 - 조지 소로스가 제안한 것으로 IMF의 SDR 특별배분에 따른 증액분을 신탁기금화 하여 그 수익금을 개발재원으로 활용
 - ◆ 3) 국제금융기관(International Financing Facilities, IFF) 활용
 - 영국이 제안한 것으로 공여국들의 보증으로 GNP의 0.54% 수준으로 MDGs 달성자금을 조달하고 채권을 발행함으로써 신속한 재정 조달이 가능.
 - ◆ 4) 국제연대기금
 - 프랑스, 독일, 브라질(물라그룹)이 제안한 것으로 항공료에 부과하는 것으로 시범사업으로 추진하기로 함.

우리나라에서도 이와 같은 국제사회의 추가 자원확보 노력을 예의 주시할 필요가 있으며, 국제항공료에 부가하는 국제연대기금 확보 방안과 국제 자금거래에 대한 세금 부가 방안 등은 선진 공여국들의 실행 성과를 보면서 우리나라도 참여할 필요가 있다고 판단된다. 현실적으로 우리나라에서 무상원조 추가 재원으로 확보할 수 있는 방안으로, 기존 국제교류기금이나 EDCF를 흡수한 개도국지원기금 확충 방안, 기타 개도국 무역투자 협력기금이나 빈곤과 질병퇴치 파트너십 기금 등 특별회계 마련방안을 적극 연구 검토할 필요가 있다.

- ◆ 여권 발급시 부과되는 국제교류기금 이외에 해외여행자에 대한 개도국 빈곤퇴치를 위한 지원기금을 추가
- ◆ 사하라 사막 이남 아프리카 지역이나 최빈국 및 기타 특정 국가를 지정하여 빈곤퇴치와 에이즈 예방 및 질병퇴치를 위한 신탁기금을 기업과 시민사회단체 및 지자체, 대학 등으로부터 기부 받아 운영하는 방안

예산관리제도의 개편

개발원조를 국별원조계획 하에서 성과 위주로 선택과 집중의 방식으로 추진할 수 있기 위해서는 이를 가능하게 하는 예산관리가 이루어져야 한다. 현재 한국은 회계연도 별로 예산을 편성하고 있으며, 최근 중기재정운영계획을 발표하고 있다. 개발원조 사업의 다년도 지원을 보다 효율적으로 추진할 수 있기 위하여서는 중기재정운영계획의 구속성을 보다 확실히 하여 중기적으로 안정적 예산계획을 세울 수 있어야 한다. 아울러서 우리나라 대외원조 예산편성과 운용제도의 개선이 동시에 강구되어야 한다.

ODA 재원의 효율적 운용을 위해서는 중점 협력국과의 정책대화와 파트너십 협약에 의거 정책 우선순위에 따라 3-5년간의 집중적이고 예측가능한 국별 프로그램 방식으로 지원이 가능하도록 예산제도 운영의 다년도화와 신속성 확대가 필요하다. 이러한 다년간 예산지원 제도를 운영하기 위해서는 국별 전략적 원조계획 수립이 전제되어야 하며, 국별 원조 프로그램은 수원국의 빈곤감축(PRSP) 계획 등 국가발전 전략과 합치(alignment)되는 것이어야 한다. 전략적인 다년간 예산지원 제도 운영을 통해 ODA 재원의 낭비요인을 사전에 방지할 수 있을 뿐 아니라, 중장기적 관점에서 ODA 재원에 대한 성과 측정과 성과 관리 및 평가가 가능하고, 원조 효과도 배가되어 원조 자금의 투명성과 효율성, 신뢰성이 증대되는 효과를 거양할 수 있다.

아울러, 소액 다국 분산방식의 원조 예산의 비효율성을 극복하기 위해서는 (가칭) 신속개발협력 기금(Rapid Development Assistance Scheme; RaDAS)의 설치 운영이 필요하다고 판단된다. 즉, 장기적이고 전략적인 목적의 개발협력 자금이 아닌 소액의 인도주의적 긴급구호 자금이나 외교적, 국가안보적, 기타 특수한 목적의 양자관계를 위해 필요한 자금 지원은 신속하게 이루어져야 하며, 재외공관장의 직접 관리, 감독 하에 집행되는 것이 효율성과 효과성, 신속성, 현장성, 책임성 측면에서 바람직하다고 판단된다.¹⁷⁾

17) 네덜란드의 재외공관 현지기금(Delegated Fund) 운영 사례가 대표적이다. 네덜란드 ODA 자금 집행은 본부와 재외공관 및 NGO의 세 축에 의해 운영되는데, 양자간 원조의 35%가 민간 및 시민사회 채널(civillateral)에 의해 집행되는 특징을 지니고 있다. 특히, 네덜란드는 본부의 권한을 재외공관에 대폭 이관하는 분권화와 현지화 정책을 강력히 추진하고 있으며, 이를 위해 재외공관에는 별도의 현지 개발기금을 두고 운영하고 있다. 네덜란드는 양자간 원조의 약 28%를 현지 공관에 배정하고 있으며 이들 현지 개발기금은 주요협력국(partnership countries)과 환경, 인권, 평화구축, 민간부문 등과 같은 이슈별 국가(thematic countries)들에 배정되고 있다(DAC Review 2001).

[참고] 네덜란드의 ODA 통합예산 제도

- ▷ 네덜란드는 국제협력 동일예산제도(Homogeneous Budget for International Cooperation, HGIS)를 모든 개발원조 예산을 전반적인 기본계획에 의해 편성하기 위하여 1995년부터 도입
 - ◆ 이 예산제도는 5가지의 정책 우선순위에 의해 ODA 예산과 그 비율을 할당
 - ◆ 5가지 정책 우선분야는 1) 국제질서, 2) 평화, 안보와 안정, 3) 유럽통합 4) 지속가능한 빈곤감축 5) 네덜란드 양자관계
- ▷ 이러한 동일 예산편성 제도의 유용성
 - ◆ 각 부처의 ODA 예산과 연차별 집행 정도를 파악하기도 매우 유효할 뿐 아니라 국제협력 예산 중 ODA와 비ODA 예산 비중, 개도국에서 집행되지 않는 채무구제와 난민지원 경비 등과 같은 ODA 자금도 포함하여 일괄적으로 파악할 수 있는 효과
 - ◆ 무엇보다도 각 부처에 분산되어 있는 대외원조 예산을 통괄 편성 집행하도록 함으로써 대외원조의 일관성과 예측 가능성 및 집중성을 제고

4. 사업관리의 전문화

가. 사업관리의 체계

개발협력 사업은 몇 단계의 과정을 거치면서 완성된다.

- ◆ 첫째, 프로그램의 기획이다. 수원국의 빈곤완화와 경제개발을 지원하기 위하여 필요한 정책 프로그램이 수립되어야 하는 것이다. 이에 맞추어서 본 프로그램을 달성하기 위한 구체적인 사업계획이 설계된다.
- ◆ 둘째, 사업의 시행이다. 설계된 사업을 실제로 수행하는 것이다.
- ◆ 셋째, 시행된 사업에 대한 평가와 그 결과의 환류(feed back)이다. 이것으로 사업관리의 단계가 종료되는데 본 절에서는 이에 두 가지를 부가하고자 한다.
- ◆ 넷째, 그 과정에서 생산되는 정보를 관리하는 것이다. 다섯째가 이상의 관리를 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 원조기관 KOICA의 조직체계이다.

첫 단계의 프로그램의 기획은 사업의 성과를 결정하는 첫 걸음이다. 기획이 제대로 되지 아니한 경우 그 다음 단계에서 아무리 재원을 많이 투입하여 사업을 시행하였다고 하더라도 허사가 되고 만다. 그만큼 프로그램의 기획이 중요하다. 둘째 단계의 시행에 있어서는 누가 이를 수행하는 것이 적합한가의 문제에 귀착된다. 사업이 잘 기획된 것이라면 전문성을 가지고 이를 가장 효율적으로 수행할 수탁자에게 맡겨져야 할 것이다. 셋째로 실행된 사업의 결과를 평가하고 그에 따라

다음의 기획이나 프로그램의 조정에 반영할 수 있어야 한다. 그런데 이러한 전 과정을 제대로 운영될 수 있기 위하여서는 그 과정에서 생산되는 정보가 잘 관리되어 제대로 활용될 수 있어야 할 것이다. 그것이 넷째 단계의 정보관리이다. 다섯째로 이상의 일을 관리하는 주체 KOICA의 조직관리가 적절하게 뒷받침할 수 있어야 한다.

나. 프로그램의 기획

원조의 역할은 빈자의 소득을 증대시키고, 생명을 연장하며 건강하게 더 생산적인 생활을 영위하게 하는 데 있다고 볼 수 있는데, 이 같은 원조의 효과는 궁극적으로 거시경제적인 성과, 즉 GDP 성장과 생산성의 증가로 나타나게 될 것이다.¹⁸⁾ 세계은행에서 보는 원조효과 지표는 GDP 성장율, 1인당 GNI 증가율, 평균수명, 생산성 등이다.

개발원조는 이렇게 수원국의 빈곤을 개선하고 위와 같은 가시적인 성과가 나타날 수 있도록 정책 프로그램이 우선적으로 마련되어야 한다. 마치 환자의 질병을 치료하는 일에 있어서 의사의 정확한 진단과 처방전이 제일 중요하듯이 개발원조에 있어서도 프로그램의 기획과 이의 달성을 위한 사업의 설계가 가장 중요한 사업관리의 요소이다. 따라서 원조기관의 핵심적인 역할은 이러한 프로그램을 기획하는데 있다. 그렇다면 원조기관의 기능과 조직이 이에 초점을 맞추어져야 한다.

- ◆ 프로그램의 기획은 연구조사의 기능이다. 따라서 원조기관은 연구를 통하여 국별 정책 프로그램을 설계할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 원조기관에 있어서 연구조사는 핵심적인 역량이 되어야 한다.
- ◆ 특히 한국으로서는 다른 선진국과는 달리 빈곤극복과 경제개발의 지식과 노하우를 보유하고 있다. 이를 개발원조에 접목할 수 있도록 연구가 뒷받침되어야 한다. 본 연구에서는 다음 장에서 제안하고 있는 바와 같이 한국의 개발경험을 통하여 개발도상국가에 제공할 정책 프로그램으로 12개 정책 프로그램을 제시하고 있다. 이와 같은 정책 프로그램을 바탕으로 수원국에 대한 국별 원조계획을 수립하고 그에 맞추어 필요한 프로젝트, 연수 등 단위 사업을 실시하여야 한다.
- ◆ 현재와 같은 체제에서 많은 수원대상국가들에 대하여 국별 원조계획을 수립한다는 것은 무리이다. 다음 장에서 제안하는 바와 같이 아주 제한된 소수 국가를 대상으로 국별 원조계획을 수립하여 이들에 대하여 집중 지원하는 것이 현실적 대안이다.
- ◆ 원조기관이 이러한 기획기능을 효과적으로 수행할 수 있기 위하여는 기존의 사업시행, 평가 등 업무를 과감하게 시장에 위탁하고, 원조기관은 기획 능력의 배양에 주력하여야 할 것이다. 이는 지식경영의 실천에 있다. 지식경영을 실천할 수 있는 사업수행 조직과 지역관리 중심의 조직 편제를 도입하는 것도 적극 고려하여야 할 것이다.

18) The World Bank, *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*, A Research Paper from Development Economics Vice Presidency of the World Bank, presented at the UN International Conference Financing for Development held in Monterrey, Mexico on March 18-22, 2002를 참조

다. 사업의 시행 (Implementation)

시장에의 위탁

사업의 시행은 현재 KOICA, 정부 출연기관, 시장에서의 선정 등 혼합적 방식의 적용에서 점차 시장으로의 이행이 이루어지고 있는 단계이다. 앞으로 사업의 시행은 시장에서 공개 경쟁입찰 방식을 원칙으로 하여야 할 것이다. 현재의 정부기관, 출연기관 등에서 모든 일을 시장에 완전히 개방하여야 한다. 이는 개발원조 사업을 전문으로 하는 민간 컨설팅 업체 발전의 기반 조성을 위하여 필요하기도 하다. 대신에 원조기관은 기획 기능에 주력하면서 사업관리의 전반적인 운영을 책임져야 할 것이다.

개발협력의 사업 시행을 시장에 위탁할 경우 다음과 같은 이점이 기대된다.

- ◆ 원조기관이 기획기능에 보다 충실할 수 있다.
- ◆ 개발원조사업이 하나의 비즈니스로 발전하게 된다.
- ◆ 출연연구기관처럼 개발원조사업이 자신의 목적이 아닌 경우 사업수행에 비효율성이 수반되고 장래 비즈니스의 기회로 활용되지 못한다.
- ◆ 개발협력의 컨설팅 산업의 기반이 마련될 수 있도록 하는 기본적 조건이 된다.

NGO와 Global Partnership

개발협력은 원조기관만이 하는 것이 아니라 전 국민이 글로벌 파트너십을 가지고 하는 것이다. 이러한 총합적 협력체제에 의하여 원조사업의 효율성이 제고될 수 있음은 물론이다. 이를 통하여 국제사회에서의 국민 교육 효과를 기대할 수 있으며, 원조에 대한 국민의 지지기반 확보에도 도움을 준다. DAC 국가들의 ODA에 대한 지지도가 평균 70-80%인데 반하여, 우리나라는 50-60% 수준으로 개발원조에 대한 지지도가 매우 낮은 것으로 파악되고 있는데, 이러한 여건에서 파트너십은 더욱 강조되어야 할 것이다.

시민 사회는 21세기의 가장 영향력 있는 개발원조의 대리자로서 시민사회를 통한 개발원조(civilateral ODA)는 정부간 원조를 보완하는 새로운 방식의 원조일 뿐만 아니라 전통적인 원조의 이념과 패러다임 및 방법론의 변혁을 주도하는 역할을 담당하고 있다. <표 II-1> 및 <표 II-2>에서 보는 바와 같이 국제사회에서의 NGO의 괄목할 역할을 하고 있는 것이 최근의 추세이다.

공적개발원조에 있어서 시민사회 또는 NGO, NGI, NPO 등과의 관계에 있어서 첫째는 공적개발원조를 이들에게 위탁시키는 것이다. DAC 회원국들은 전체 ODA 예산의 2.14%를 NGO를 통해 지원하고 있으나 국별 편차가 심하다.¹⁹⁾ 오스트리아의 경우는 전체 ODA 예산의 56.3%를 NGO에게 지원하고 있으며, NGO 지원 비중이 비교적 높은 국가는 네덜란드 15%, 아일랜드 13.6%, 핀란드 11%, 덴마크 8%, 뉴질랜드 5% 등이다. 그 밖에도 노르웨이는 NORAD 예산의 25%, 스웨덴은

19) 선진국 개발 NGO 활동에 대하여는 이태주(2004) 참조.

SIDA 예산의 5%, USAID는 38%를 NGO 지원 예산으로 사용하고 있다. 한국의 경우, ODA 재원이 시민단체와 개발 NGO를 통해 지원되기 시작한 것은 1995년부터 인 바, 연도별 NGO 지원예산은 <표 IV-5>와 같이 매우 소규모로 이루어지고 있다. 이들에 대한 수탁규모도 계속 늘려나아가야 할 것이다. 양자간 무상 ODA의 일정 비율을 NGO를 통해 지원하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

그런데 공적개발원조 사업에 있어서 이들에 대한 수탁의 관계에 머물 것이 아니라, 전반적인 ODA 운영에 있어서 이들의 참여와 공동 보조가 확대되어야 한다. 개발원조에 있어서 공적인 사업과 NGO 사업의 분명한 경계를 가지고 할 것이 아니라, 이들을 공적개발원조의 동반자로서 함께 사업을 하는 의식을 가져야 한다. 아울러 국제적 파트너십도 강화되어야 한다. 국제기구, 선진국 원조기구 등과의 원조정책 공조체제를 발전시켜야 한다.

〈표 IV-5〉 KOICA의 연도별 NGO 지원실적

(단위:백만원)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	총계
총액	449	539	619	328	426	618	1,606	1,727	7,824	14,146
국가	19국	14국	10국	11국	10국	13국	16국	17국	19국	37국
사업	18건	24건	20건	17건	20건	22건	31건	34건	61건	247건
건당 지원액	25	22	31	19	21	27	51	50	127	56
지원 비율	21%	20%	2%	19%	19%	22%	23%	18%	38%	28%
총사업 비중 비율	1.4%		1.4%		1.1%		2.5%	2.3%	4.9%	2.5%

* 지원비율은 NGO의 전체 사업비중 보조금이 차지하는 비율임.

국제개발교육과 인지제고 활동 강화

ODA는 국민의 지지와 이해를 통해 수행되며 국민적 지지를 바탕으로 재원도 확충할 수 있기 때문에 ODA에 대한 국민의 인지도 제고 활동(public awareness activities)은 ODA 확대 전략에서 무엇보다도 중요하다.

- ◆ 선진국들은 이미 오래 전부터 다양한 개발교육 프로그램을 통해 후속세대에게 개발원조의 필요성을 인식시키고 국제사회에서의 책임을 다하는 세계시민으로 성장할 수 있도록 하고 있는 바, 우리나라도 본격적으로 개발교육 및 세계시민교육을 전개하여야 한다.
- ◆ 개발교육 이외에도 ODA에 대한 지지기반을 확산하기 위해 캠페인, 홍보활동, 모금활동, 세미나 등 다양한 방식으로 빈곤퇴치와 개발협력을 옹호하는 에드보카시 활동을 전개할 필요가 있다.

[참 고] 네덜란드의 개발교육 전문기관 사례

- ▷ 네덜란드 NCDO는 1970년에 독립적인 개발교육과 ODA 인지제고 활동 기관으로 발족하여 직원 60여명이 연간 3천만 유로의 ODA 자금을 사용하여 각종 개발교육과 홍보, 인지제도 프로그램을 전문적으로 개발하여 운영
 - ◆ 이들의 개발교육 프로그램은 각종 교육기관에 개발교육 자료, 출판사 등과 계약하여 개발원조 관련 자료를 독점 출판
 - ◆ 기업인들을 위한 국제개발교육, 캐나다 CIDA 등과의 공동 개발교육 프로그램 운영
 - ◆ 청소년들의 스포츠 클럽 활동을 중심으로 하는 개발교육활동, 격년 간 국민들의 인지도 조사 실시, 전문 개발교육 잡지 발간, 세미나 활동, 에드보카시 활동 등 아주 다양하게 전개
- ▷ 이러한 인지제고 활동의 결과로 네덜란드 국민들은 경제상황이 좋지 않을 때에도 ODA에 대한 지지도가 꾸준하게 78%-80% 수준을 유지에 기여

라. 평가 및 사후 관리

개발원조 사업은 특히 낭비와 비효율성이 높기 마련이다.

- ◆ Governance가 정비되지 않는 개발도상국에서 이루어지는 것이다.
- ◆ 개발도상국가에 무상으로 주는 것이다.
- ◆ 외국에서 이루어지는 것이기 때문에 납세자의 눈에서 벗어나 있다.

그래서 대외원조 사업은 효과(effectiveness)와 효율성(efficiency)을 평가받아야 하고, 입증된 사업 성과와 효율성을 납세자들에게 알리고 최고의 아름다운 원조 관행(best practice)을 개발교육과 세계화 프로그램 교육자료로 활용함으로써 우리나라의 미래세대가 진취적이고 더불어 살 줄 아는 성숙한 세계시민으로 자라날 수 있도록 국민들에게 환류되도록 하는 것이 기본이다. 그래서 DAC의 평가 원칙²⁰⁾에서도 명시하고 있는 바와 같이 “평가는 통합적인 원조계획의 일부”가 되고 있다.

20) DAC의 개발원조의 평가원칙은 다음과 같다.

- (1) 원조기관은 명확히 제정된 평가 가이드라인과 평가방법 및 평가의 역할과 책임, 원조조직에서의 위상 등을 규정한 평가정책을 지니고 있어야 한다.
- (2) 평가과정은 공정하고 의사결정 과정과 개발원조의 집행, 관리로부터 독립적이어야 한다.
- (3) 평가는 공개되어야 하고 평가결과는 널리 활용되어야 한다.
- (4) 평가가 유용하기 위해서는 원조 관행에 반영되어야 하고, 정책결정자와 직원 모두에게 피드백 되어야 한다.
- (5) 원조 평가에서도 수원국과 공여국간의 파트너십은 아주 중요하며, 개도국의 제도적 역량 구축과 원조 조정, 개도국의 지나친 행정부담을 줄이기 위해서도 중요하다.
- (6) 원조평가는 시작단계부터 원조계획의 통합적인 한 부분이어야 하며, 원조 활동의 명확한 목표 확인은 지속적인 평가의 효과성을 위한 전제조건이다.

원조의 투명성과 효율성을 제고하기 위해서 뿐 아니라, 실질적으로 DAC 가입에 준비하기 위해서도 전문적이고 독립적인 ODA 평가 시스템을 갖추는 것이 절대 필요하다. 다음과 같은 선진 원조 공여국가의 사례는 참고로 할만한 가치가 있다.

- ◆ 영국과 네덜란드 등의 경우에서와 같이 ODA 평가 결과는 직접 의회에 보고되고 원조 기관이 그 결과를 수정하지 못하도록 하는 등의 독립적이고 객관적인 평가 체계의 담보 노력이 필요하다.
- ◆ 일본의 경우와 같이 원조기관들은 외부 전문가들로 구성되는 “원조평가위원회”를 통해 평가를 수행함으로써 개개의 평가의 질과 방법론이 검증되도록 하고, 모든 평가보고서는 공개되고 인터넷을 통해 열람할 수 있도록 하는 등의 적극적인 조치가 필요하다.

한국의 개발원조에 있어서는 이러한 평가 시스템이 선진국과 같이 정착되어 있지 못하다.

- ◆ 그 동안 KOICA는 원조 평가의 중요성을 인식하고 평가부서를 만들고, 주요 프로젝트에 대한 사후평가를 실시하여 각종 평가 보고서를 발간하여 왔다.
- ◆ 그러나 ODA 국별 전략과 프로그램 원조의 부재로 인하여 ODA에 대한 전반적 정책평가와 분야별, 이슈별 평가 작업은 거의 실시된 바 없이 대부분 개별 프로젝트에 대한 사후평가를 실시하고 있는 실정이다.
- ◆ 또한 평가부서의 지위와 역할, 책임이 매우 미약하고 평가부서가 기획부서에 편제하고 있어 독립적인 평가활동을 수행하지 못하고 있을 뿐 아니라, 내부 인력에 의한 평가가 외부 전문가에 의한 평가보다도 실질적으로 많아 평가의 객관성과 신뢰성에서도 문제를 내포하고 있다.

개발원조사업의 평가 및 환류의 차원에서 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

- ◆ 앞의 선진국의 예에서와 같이 개발원조사업의 평가 시스템을 정비하여야 한다.
- ◆ ODA의 진행과정과 그 결과를 국민들에게 정확히 알려야 한다. 이의 한 방법이 개발협력백서를 매년 발간하는 것이다. 지금까지 유, 무상기관이 별도 매년 연차보고서를 발간하여 왔으나, 이러한 기관별 보고서는 통합적으로 원조의 실적과 성과를 파악하기 어려울 뿐 아니라 부처간, 원조기관간의 상이한 목표와 전략 설정으로 인해 우리나라의 국가전략으로서 ODA 정책과 실적을 객관적으로 평가되기 어려웠다.
- ◆ 무엇보다 필요한 것이 외부 전문가들로 구성되는 “원조평가위원회”를 운영하고 용역에 의해 동 평가를 수행하여 모든 평가 보고서는 공개되고 인터넷을 공개하도록 하는 것이다.

마. 정보 네트워크

현대는 경제 전쟁시대라고도 불릴 정도로 국가 또는 기업간 국제시장에서의 경쟁이 치열하고 그 성과는 바로 국민의 생활수준과 국가의 장래에 직결된다. 전쟁에서 정보가 생명이듯이 이와 같은 경제전쟁 시대에서 정보는 국가경쟁력의 핵심적 요소이다.

그런데 개발원조 사업은 바로 이러한 정보의 보고이다. 개발원조사업을 통하여 지구촌의 방방곡곡에서 생산한 현장정보와 인맥이 생산될 수 있는 것이다. 지구촌 구석구석에서 활동하고 있는 봉사단이 접하는 정보, 연수 훈련에 의하여 형성되어지는 개발도상국의 영향력 있는 인사들의 인맥,

각종 프로젝트, 전문가, 개발조사 등을 통하여 얻어지는 인맥과 정보가 그야말로 우리의 경쟁력에 값진 자산으로서의 가치를 지닌 것이다. 특히 개발원조를 통하여 생산되는 정보는 두 가지 측면에서 그 가치가 높다. 하나는 개발협력 사업을 보다 효과적으로 수행하는데 긴요한 가치를 가지는 것이요, 다른 하나는 세계시장에 생존기반을 둔 한국으로서 그 생존기반과의 관계를 심화하고 든든히 하는데 긴요하다는 점이다. ODA는 개도국에 대한 지식과 정보 및 개발 경험을 축적함으로써 협력국에 대한 고위 수준의 정책 자문과 컨설팅을 제공하고 해당지역에 대한 아국의 지역관리 능력을 배양하는데 최적의 수단을 제공한다.

- ◆ 과거 식민지 지배를 경험했던 다수의 선진국들은 이러한 경험에 기초하여 ODA를 자국의 세계 시장 확보와 경제 진출 및 안보 등 국익을 잠재적인 목적으로 사용하고 있으며 궁극적으로는 세계에서 자국의 문화적 영향력 확대를 시도하고자 하는 것이 엄연한 현실이다.

그러나 우리나라는 1990년대 이후 본격적으로 대외원조를 시작한 이래 아직까지 개도국에 대한 종합적 지식-정보-인력 네트워크를 마련할 필요성도 자각하고 있지 못하며 이를 위한 구체적인 노력도 하고 있지 못한 상황이다. 이러한 정보의 가치를 제대로 평가하지 못하고 사장되고 있는 경향이다.

이제 그 정보를 제대로 생산하고 그것이 효과적으로 활용될 수 있도록 하자면 정보의 생산과 그 수요의 양면에 걸쳐서 대책이 필요하다.

- ◆ 먼저 정보의 생산 및 공급을 위하여 세계 현장의 정보를 데이터베이스화하여 체계적으로 관리하는 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 해외 파견인력이 현장정보를 온라인으로 입력할 수 있도록 하고, 그 입력 정보를 분야와 등급을 부여하여 체계적으로 가공하는 것이 필요하다. 아울러 국가별로 한국 개발원조사업에 의한 인적 네트워크의 형성을 지원하고 이를 정기적으로 관리하여야 할 것이다.
- ◆ 그런데 이상과 같은 정보의 생산이 제대로 수요와 연결되지 못할 경우, 그 정보의 생산은 막대한 비용만 초래하고 결국 제대로 생산되지도 못하게 되고 만다. 지금까지 수요가 개발되지 못하였기 때문에 그 중요성이 제대로 인식되지 못하고 제대로 관리되지 못하였기 때문이다. 개발원조 사업의 추진 방식이 시장에서 용역을 조달하는 방식으로 바뀔 경우 개발원조 전문 비즈니스가 창출되고 그들에 의해서 정보가 값지게 가공 활용되는 환경을 만들 것이다. 개발원조의 산업이 형성되어야 그 정보에 대한 수요가 생기고 정보를 가공 재생산 할 수 있게 될 것이다.

특히 원조 전문기관의 역량은 개도국에 대한 지역관리 능력에 의해 결정되며, 지역관리 능력은 개도국에 대한 지식 정보와 경험, 포괄적이고 전문적인 정책관리 능력, 전문인력 등의 요소에 의해 결정된다.

- ◆ 현재 부분적으로 전문가 풀 제도와 사전 등록제도 등을 통해 전문 인력의 네트워크가 만들어지고 있으나 개도국별, 분야별, 정책별 지식과 인력의 종합적인 네트워크 구축을 추진되고 있지 못하다.
- ◆ 이러한 점을 고려할 때, 우리나라 국제협력의 역사와 발전과정, 각 지역과 국가별 수집 자료와 보고서, 지역지식과 문화, 전통 등 귀중한 자료를 통합적으로 축적하고 관리하여 국민들이 활용할 수 있게 하는 ODA 자료관 설치를 적극 추진할 필요가 있다. ODA 아카이브는 사이버 아

카이브도 동시에 개설하여 언제 어디서나 자료와 지식 정보를 열람할 수 있도록 하는 대국민 정보 서비스를 적극적으로 추진하여야 한다.

- ◆ 이러한 ODA 아카이브는 ODA 지식-정보-인력 네트워크 구축사업으로 발전할 수 있으며, 이는 ODA 성과를 정부와 민간, 학계와 연구소, 시민단체 등에서 최대한 활용할 수 있는 기반을 제공하게 될 것이다.

일단 이러한 ODA 종합 네트워크(가칭 'KorAID Net') 구축되면 원조사업의 계획과 사업, 사업시행 및 평가에 이르기까지 효율적인 정보와 인력 활용이 가능하며 국내외의 유관 연구소와 학계, 교육기관 등에 유효한 정보 서비스를 할 수 있으며, 국제개발기구 등과의 공동 정보교류와 지식과 인력 네트워크 형성도 가능하여 우리나라 ODA의 선진화를 이루는데 크게 기여할 것으로 사료된다.

- ◆ KorAID Net과 같은 ODA 종합 네트워크 구축 사업은 향후 한국형 개발협력 모형을 만드는 데 있어서도 기초 자료로서 매우 중요하다.
- ◆ 한국은 ICT 선진국으로서 국제사회에서 선진국과 개도국간의 정보 네트워크를 통한 정보 격차 해소와 공동 사업평가 등 개발협력 파트너십 강화에도 기여할 수 있을 것이다.

바. KOICA의 조직 체계

대외원조사업은 기본적으로 개발경험과 지식 및 기술을 전수하는 지식기반 산업이다.

- ◆ 세계은행은 이미 1995년, Wolfensohn 총재가 취임하면서 지식기반 경영의 중요성을 강조한 바 있고, 세계은행을 지식은행(knowledge bank)으로 만들 것과 이에 기초하여 포괄적 개발 계획(CDF)을 추진할 것을 밝힌 바 있다.
- ◆ OECD에서도 1996년 지식기반 경제(knowledge-based economy)의 중요성을 인지하고, 이를 보고서를 통해 발표한 바 있다. 이 보고서에 의하면, 지식이 경제발전을 결정하며, 선진국과 개발도상국 간의 차이는 결국 지식의 차이에 기인한다. 그러므로 지식격차를 축소하는 것이 발전을 차이를 줄이고 개도국 빈곤문제도 완화시킬 수 있는 방안임을 강조하고 있다.
- ◆ UNDP도 21세기의 개발과제를 추진하기 위해서는 국제사회에서 지적 리더십(intellectual leadership)을 지녀야 하고 이를 위해서는 성과중심 경영과 국별 영향평가(Country-level Impact Assessment)가 가장 중요하다고 보고 있다.
- ◆ 캐나다의 CIDA는 원조기구를 “지식중심의 학습조직”으로 운영하여야 한다고 보고 있으며, 이해당사자들에게 원조사업에 대한 자신들의 투자가 매우 효과적이고 투명하게 사용되고 있다는 것을 보여주어야 한다는 원칙을 견지하고 있다.
- ◆ 미국 USAID는 개발전략 지식(Knowledge for Development Strategy, KfD)에 기초한 대외원조의 혁신을 강조하고 있으며, 아시아개발은행 등도 지식경영계획 (Knowledge Management Framework)을 개발사업과 조직운영에 광범하게 적용하고 있다.

KOICA가 앞 절에서와 같이 향후 무상원조 사업을 관리해 나가기 위해서는 조직 운영에 있어서 혁신이 있어야 할 것이다.

- ◆ 한국국제협력단(KOICA)은 일본의 JICA를 벤치마킹하여 1991년에 창립되었으며, 설립 당시 2천만 달러 정도의 소규모 예산을 120여 국가에 나누어주는 방식으로 인력사업과 기술협력, 소규모 개발사업을 주된 원조사업으로 하는 기능형 사업조직이었다. 때문에 KOICA는 발족부터 개별 사업형태별 수행 조직 모델을 근간으로 하고 있었으며, 재원의 규모, 조직의 운영체계와 기능이 매우 초보적인 단계의 사업별 개발원조 편제를 지속하여 왔다고 할 수 있다.

그러므로 KOICA는 무상원조 전문 책임기관으로서 전문적인 지식경영을 실천하고 지역관리 능력을 극대화할 수 있는 조직으로의 획기적인 변모가 필요하다. 그 형태는 선진국 원조기관의 일반적 원칙인 혼합형 조직구조가 바람직하다.

- ◆ 우리나라와 같이 연수생초청사업, 프로젝트 사업, 전문가, 봉사단 파견사업, 물자공여사업과 같이 사업 수단별로 조직을 운영하는 곳은 세계 어디에도 없다. 사업 수단별 수행체계로는 사업수단 간의 효율적 연계와 국별 전략적 원조수행이 불가능하다. 사업 수단별 조직은 지역지식과 지역관리 능력을 배양할 수도 없으며, 통합적인 원조를 통해 시너지 효과를 거양할 수도 없다. 뿐만 아니라 기능별 조직형태는 원조의 성과관리와 대국민 공공서비스 및 지지기반 확산에도 유효하지 못하다.
- ◆ 선진국 개발원조 전문기관의 경우 조직체계를 기능형 구조에서 국별 프로그램형 구조로서, 프로젝트 수행 방식에서 프로그램 수행 방식으로, 단일구조에서 혼합형 조직구조(hybrid structure)로 변화시키고 있는 것이 일반적 형태이다. 조직개편의 핵심원칙은 지식경영이며, 지역정책 관리능력을 배가시킴으로서 원조의 효율성을 극대화하는 것이다.
- ◆ 따라서 한국 개발원조 기관은 지식경영을 기본으로 기존의 소규모 다국 지원 방식의 사업형태별 조직을 국별, 섹터별 프로그램 원조를 수행할 수 있는 통합적, 혼합형 조직형태로의 구조적 개편이 필요하다.

[참 고] 선진국 원조기관의 조직 편제 원칙

1. 선진국 원조기관 편제: 3가지 조직체제의 혼합형 조직 형태

- ◆ 정책과 기획, 원조조정, 평가, 관리 등을 총괄하는 정책 관리국
- ◆ 국별 프로그램을 집행하는 지역국
- ◆ 주요 이슈와 분야별 프로그램을 수행하는 기능국이 함께 공존하는 형태

2. 미국 USAID는 혼합형 조직편제의 전형적인 사례

- ◆ 4개의 지역국(아프리카, 아시아, 중남미, 유럽-유라시아)
- ◆ 3개의 이슈별 기능국(전 지구적 보건국, 경제성장, 농업, 무역국, 민주화와 분쟁, 인도적 지원국)

- ◆ 3개의 관리국(관리, 법제와 공보국, 정책 프로그램 조정국)을 혼합

3. 호주

- ◆ 중점 지원 지역인 아시아와 파푸아뉴기니-태평양을 각각 별도의 지역국으로 설치
- ◆ 정책과 글로벌 사업국을 설치하여 정책관리 능력을 강화

5. 무상원조의 현행 사업별 관리방안

가. 사업별 우선순위 문제

현행의 무상원조 사업방식은 사업별 및 국별로 예산을 배정하고 그에 따라 사업량과 사업내용을 정하는 것이다. 여기서 개발원조사업 운영에 있어서 예산을 사업을 어떻게 배정할 것인가가 문제가 된다. 특히 연수, 프로젝트 등 사업별로 어느 쪽에 우선순위를 두어 예산을 배정하여야 하는가가 논란이 될 수 있다. 하나의 견해는 한국의 경우 연수사업이 호응도가 높으니 연수사업에 보다 많은 재원을 투입하여야 한다는 논리이고, 다른 하나는 개발조사, 프로젝트 등 개발협력 사업이 원조사업의 주종이기 때문에 이 사업에 보다 많은 재원을 배분하여야 한다는 논리이다.

그런데 앞 절에서 제시된 사업관리 시스템에 의하면, 먼저 국별 원조계획, 즉 국가별 정책 프로그램이 수립되고, 다음에 이를 달성하기 위하여 사업계획이 짜여지게 된다. 그렇게 될 경우 자원배분의 기준은 개발협력사업, 연수사업, 물자공여 등의 사업단위별이 아니라, 국가별 정책 프로그램의 중요성과 그 재원소요에 따라 먼저 정책 프로그램 별로 재원이 배분이 되고, 그 다음으로 정책 프로그램을 달성하기 위한 방법으로 소요되는 개별 사업에 대한 자원배분이 이루어지는 것이다. 이러한 배분방식 하에서는 연수사업과 개발조사, 프로젝트형 사업 등 사업분야별 자원 배분이 문제가 아니라 국별 원조계획과 그에 따른 사업계획의 선정이 과제인 것이다. 이러한 원칙 하에서 현행의 사업분야별 개선 과제를 검토하면 아래와 같다.

나. 연수 및 인력 협력 사업

연수사업

초청 연수사업은 개발도상국가의 정책 담당자들로 하여금 그들이 빈곤 극복과 경제개발을 촉진함에 있어서 필요한 지식과 노하우를 전수하는 유용한 사업이다. 그런데 본 사업이 효과적으로 수행될 수 있기 위하여서는 다음과 같은 점에서 개선이 요망된다.

- ◆ 무엇보다 연수계획이 국별 정책 프로그램 체계 하에서 수립되어야 함은 앞에서 이야기한 바와 같다.

- ◆ 연수의 내용이 단순히 한국의 발전경험을 소개하는 수준에서 머물 것이 아니라 그들이 당면하는 문제해결을 위하여 필요한 지식과 노하우를 제공하는 것이어야 한다.
- ◆ 이럴 경우 연수가 보다 전문적으로 연수 내용이 설계되어야 한다. 한국적 경험을 소개하는 연수가 아니라, 해당 프로그램을 달성하기 위한 구체적인 지식과 방법론을 전수하는 연수가 되어야 한다.
- ◆ 이러한 맞춤형 연수는 이를 본업으로 하지 않는 출연기관에 부수적으로 위탁하는 연수방식으로 실현되기 어렵다. 가능한 한 시장에서 연수 전문기관을 선정하는 것이 바람직하다. 그런데 개발협력 연수 프로그램의 운용에 있어서, 단기 연수가 아니라 장기적인 대학에서의 정규 교육으로의 전환이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다.²¹⁾ 본 주장에 의하면 단기 연수는 한국과 일본만이 하는 예외적인 개발협력 방식이고, 선진국은 정규 대학에 장기 연수를 위주로 하고 있으니, 한국도 그렇게 바뀌어야 한다는 논리이다. 그렇지만 이는 다음과 같은 점에서 반드시 타당한 견해라고 볼 수 없다.
 - ◆ 개발도상국이 필요로 하는 전문적 지식이나 노하우는 대부분 대학의 정규 교육에서는 다루지 못하는 것들이다.
 - ◆ 선진국 원조에서 대학에의 정규 교육을 위주로 하는 것은 그들이 한국이나 일본과 같이 개발도상국이 필요로 하는 실용적인 연수 프로그램을 별도로 제공할 수 있는 입장이 못 된다는 사실과도 관계가 있다.
 - ◆ 한국은 대학의 정규 교육으로서는 수행하기 어려운 실용적인 개발경험을 아주 다양하게 보유하고 있으며, 이러한 지식의 전달은 정규 교육기관의 학위 과정으로서는 다루기 어려운 것이다.
 - ◆ 한국의 현재의 연수 프로그램이 개도국으로부터 적극적인 호응을 받고 있는 점은 바로 한국의 실용적인 개발경험이 자신들에게 도움이 되기 때문이다.

전문가 파견

컨설팅을 위한 전문가 파견은 특히 위와 같은 이유로 다음과 같은 점을 감안하여 개선할 것이 요구된다.

- ◆ 전문가 파견이 개발협력의 일환으로 다루게 된 것은 바람직한 것이다.
- ◆ 전문가 파견은 반드시 수원국에 대한 정책 프로그램의 일환으로 수립되어야 한다. 그럴 경우 정책 프로그램을 실현하기 위하여 전문가의 자문, 초청 연수 등이 함께 수행되어야 할 것이다.
- ◆ 전문가 파견의 목적은 특정의 정책 프로그램을 달성하기 위한 것이며, 이를 달성할 수 있기 위

21) 대부분의 선진 공여국들은 일본이나 우리나라와 같이 단기간의 연수생 초청 사업을 대규모로 실시하고 있지 않으며, 개도국의 유력한 인재를 ODA 자금으로 장기간 초청하여 자국에서 유학하게 하는 유학생 초청 프로그램 (ODA Scholarship Program)을 집중적으로 활용하고 있음. 기존의 KOICA에서 15년간 수행하여 왔던 단기 연수생 초청사업을 획기적으로 장기 유학생 초청 프로그램으로 전환하는 것이 바람직함. 대외경제정책연구원, 공적개발원조(ODA) 개선방안, 국무총리실 연구용역보고서, 2005, pp. 255-6.

하여서는 개인에 의한 단기적 파견으로서는 별 성과를 거두기 어렵다. 한 과제를 해결할 수 있는 복수의 팀에 의하여 수행되는 것이 필수적이다.

- ◆ 의료진 파견도 단순한 질병 치료에 그칠 것이 아니라, 의료기술의 이전과 수원국의 의료서비스 환경을 개선하는 사업과 연계·추진하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 의사 개인보다는 의료기관과의 계약을 통해 의료서비스의 질적 향상과 양적 확대를 도모하고 민간의 참여를 유도하는 것도 검토해 볼 수 있다.

다. 개발협력 사업

개발협력 사업은 그 성격상 국별 원조계획을 실현하는 직접적 사업수단이 된다. 그런데 앞 장에서 살펴본 바와 같이, 새로운 사업관리 체계 하에서 수행방식과 내용이 크게 달라져야 한다.

- ◆ 앞의 인력협력 사업과 마찬가지로 국별 원조정책을 기초로 이를 달성하기 위한 수단으로 수립되어야 한다.
- ◆ 개발협력 사업의 내용이 한국의 발전경험을 개발도상국에 유용하게 활용한다는 의미에서 물자나 하드웨어 제공의 사업에서 탈피하여 소프트웨어, 제도적 측면에서 그들의 발전을 지원할 수 있는 지식 위주의 개발협력으로 그 내용이 바뀌어야 한다.
- ◆ 이를 위하여서는 앞 절에서 지적한 바와 같이 원조기관의 국별 개발협력 정책 기획 능력이 획기적으로 향상되어야 한다.
- ◆ 국별 개발정책 프로그램은 선진국이 제공하기 어려운 한국의 개발경험의 성과를 활용하는 것이 절대적으로 중요하다. 이러한 한국형 개발협력 모델의 내용에 관해서는 다음 장에서 구체적으로 논의될 것이다.
- ◆ 이러한 개발협력 사업을 효과적으로 추진할 수 있기 위하여서는 개발원조를 전문으로 하는 컨설팅 산업의 기반이 있어야 한다. 그 기반을 조성될 수 있도록 다음 장에서 논하는 바와 같이 개발원조의 수행방식이 개편되어야 한다.
- ◆ 단순한 물자공여나 하드웨어 제공 형태의 개발협력은 가급적 지양되고 지원하더라도 정책 프로그램의 일환으로 제공되는 것이어야 한다.

라. 봉사단 사업

한국해외봉사단(KOV) 파견사업은 1990년 유네스코한국위원회에서 처음 4개 국에 40여명을 파견하는 것으로 착수한 이래 지금까지 사업이 지속적으로 확대되어 왔다. 2005년 현재 34개국에 연인원 740명을 파견하고 있으며, 누적 파견인원이 약 3천명에 이르고 있다. 동 사업은 본래 개도국 주민과 일체가 되어 나눔과 섬김을 실천하는 현장형, 풀뿌리형 사업으로 시작되었으며, 개도국 주민들에게 뿐 아니라 국내적으로도 이들의 활동성과는 진한 감동과 개발문제에 대한 관심을 촉발시켰고 특히 지역개발과 청년개발 분야 등에서 지대한 성과를 거양하여 KOICA의 대표적 사업으로 국민들에게 폭넓게 인지되고 있다.

봉사단 파견 문제에 있어서 파견인력의 확대에 관하여는 두 가지의 견해가 있을 수 있다.

- ◆ 하나는 높은 청년 실업률의 여건에서 청년들에게 국제사회에서의 봉사의 기회를 제공하는 것이 국가적으로 아주 중요한 과제이기 때문에 개발협력을 위한 봉사단 파견을 대폭 늘리는 것이 바람직하다는 입장이고,
- ◆ 다른 하나는 그렇게 양적으로 팽창하게 될 경우 개발원조의 이념과 꼭 맞지 않는 부작용이 생길 수도 있다는 견해이다.

위의 두 가지 견해는 나름대로 타당성을 가지는 것으로서, 가능하다면 이를 함께 충족할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

- ◆ 파견인력의 증대로 개발원조의 이념이 퇴색될 정도의 질적 수준 저하 및 관리상의 문제를 수반하지 않도록 되어야 할 것이다.
- ◆ 그런데 문제는 인력의 수에 있는 것이 아니라 봉사의 질적 수준을 확보하는데 있다. 개발원조의 이념을 지켜나가면서 국익을 추구할 수 있도록 수요개발과 사업추진 방법이 과제이다.

이상과 같은 일견 상반된 견해를 충족할 수 있도록 봉사단 파견 사업의 운영방식의 전환이 필요하다. 이를 위하여서는 봉사단의 수요를 적극 개발하여 보람 있게 봉사할 수 있는 기회를 창출하여, 무작정 파견 인원수의 증대에서 오는 낭비와 개발협력의 취지 훼손이 없도록 하는 동시에 공급면에서 철저히 대비하는 것이 필요하다.

- ◆ 봉사단의 임무의 조정을 통하여 봉사단 수요를 크게 늘리는 동시에 그 성과도 거양할 수 있을 것이다. 지금처럼 많은 인력이 한국어나 가르치고 컴퓨터 일을 도와주는 것은 물론 필요하기는 하지만 그것이 주가 될 수는 없다. 봉사단 파견을 우리의 KIID 프로그램의 일환으로 활용하는 것이다. 말하자면, 봉사단 인력을 활용하는 것은 빈곤완화를 위한 한국형 개발협력 모델을 수행하는데 중요한 수단이 된다. 예를 들어 아프리카의 새마을 운동 프로그램을 추진할 경우 막대한 청년인력이 소요될 수 있을 것이다.
- ◆ 청년 봉사단의 신규 수요국가를 적극 개발하여야 한다. 개발도상국가로서 비 개발원조 대상국가를 개척하는 것도 그 하나의 방법이다.
- ◆ 철저한 교육으로 봉사단의 질적 수준을 유지하는 것이다. 이를 위하여서는 현재 KOICA에서 직접 수행하고 있는 봉사단 교육을 전문 교육 훈련기관을 통하여 종합적이고 철저한 훈련을 받도록 하는 것이 필요하다.
- ◆ 청소년위주의 봉사단이 가진 단점을 보완할 수 있도록 학습비용을 줄이고 경험과 노하우를 가진 퇴직자의 활용을 확대하는 것도 필요하다.

[참고] 선진국의 봉사단 정책 방향

1. 해외봉사단 활동을 다양화, 전문화

- ◆ 특히 급속하게 성장하는 시민사회와 국제개발 NGO들을 통한 자원봉사 프로그램을

적극 지원하는 형태로 사업방식이 변화

- ◆ 그에 따라 전통적인 청년층과 대학 졸업자들을 중심으로 하는 국제 자원봉사활동 뿐 아니라 기업 봉사단, NGO 봉사단, 은퇴자 실버 봉사단, 단기 봉사단, 긴급구호 봉사단 등 봉사단 활동의 형태와 종류가 매우 다양하게 전개
- ◆ 이는 한국으로서도 현재의 일반봉사단과 국제협력요원 제도는 앞으로 시니어 봉사단, 은퇴 전문가 봉사단(retired expert volunteer), NGO 봉사단, 기업 봉사단, 현직참가 봉사단 제도 등으로 다각화, 전문화의 필요성을 시사.

2. 해외봉사단 파견 사업 운영방식

- ◆ 선진국 원조기관은 해외봉사단 파견을 직접 운영하지 않으며, 다양한 파견기관 및 단체들에 위탁하여 사업을 수행.
- ◆ 일본과 같이 JICA(일본 국제협력사업단)가 직접 JOCV(일본 해외협력대) 파견사업을 수행하는 경우도 있지만, 이는 극히 예외적
- ◆ 봉사단 파견사업은 여타 개발원조 사업에 비해 많은 관리 인력과 현지 지원인력 및 시스템이 필요하기 때문에 원조기관이 직접 이 사업을 수행하는 것은 비효율적
- ◆ 원조기관은 국별 지원전략과 기본 정책을 수립하고 이를 다양한 원조 프로그램과 프로젝트 원조방식을 통해 집행하며, 성과를 모니터링하고 평가하는데 중점을 두는 것이 바람직

3. 봉사단 파견사업의 활용

- ◆ 선진국은 봉사단 파견 사업을 개발원조에 대한 인지제고와 개발교육에 적극 활용하고 있으며, 동시에 귀국단원들의 사후관리와 전문 인력 양성 및 활용에도 적극적으로 지원
- ◆ 봉사단 파견사업은 국가 간의 경제적 이해관계나 통상 증진, 정치 외교적 고려와는 상관없이 비교적 자율적이며 인도주의적인 사업이며, 국가 이미지 제고와 국제이해 증진에 기여하는 장기적 비전의 사업
- ◆ 봉사단 파견 사업은 파견국의 젊은 미래세대와 전문가들에게 세계를 경험하고 지역전문가로서의 경력을 배양하며, 진취적이고 도전적인 정신을 고취하는데도 효과적인 교육적 프로그램
- ◆ 이러한 점에서 선진국들은 장학금 제도, 학위취득 제도, 경력관리 지원제도 등을 통해 귀국단원들을 적극 지원하기도 하며, 민간기업과 대학 및 교육기관들과의 협력을 통해 개발교육과 세계시민교육의 확산에도 주력

이렇게 봉사단 사업을 크게 확대할 경우 필연적으로 이를 효과적으로 관리할 수 있는 체제가 필요하다.

- ◆ 1단계로 기능의 조정이 필요하다. KOICA는 봉사단 파견의 기획 기능을 강화하여 중장기 파견 프로그램을 마련하는데 주력하여야 한다.
- ◆ 봉사단의 교육 훈련은 KOICA가 직접 수행할 것이 아니라 외주에 맡기는 것이 바람직하다. 교육 훈련은 봉사단원들이 철저한 봉사 정신으로 무장할 수 있도록 되어야 한다.
- ◆ 이상의 1단계 실시 경험을 토대로 장기적으로 독립기구를 설립하여 봉사단 파견을 전담하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

이와 병행하여 봉사단 사업 운영방향을 정립하는 것이 필요하다. 향후 우리나라의 해외봉사단 사업이 나아가야 할 방향은 우리나라의 특수한 역사와 경험 및 인적자원의 수준, 재정상황, 개발 NGO들의 수준 등을 종합적으로 검토하여 한국적 상황에 맞는 해외봉사단 파견 프로그램으로 발전시켜야 할 것이다. 선진국들이 공통적으로 경험하고 있는 정책 방향은 봉사단 활동을 아주 다양화, 전문화 하고 있으며, 이의 관리도 원조기관과는 별도로 전문적 기구에 의하는 것이 일반적이다.²²⁾

마. 민간 국제협력활동 지원사업

개발협력은 민간과의 파트너십이 절대적으로 요청된다. 이러한 관점에서 국내 NGO들의 국제 활동에 대한 지원은 개발원조사업의 중요한 한 부분이 된다. NGO들의 활동은 특히 봉사단, 긴급구호, BHN사업 등 풀뿌리 개발협력사업과 연계·추진하여 시너지효과를 확보할 수 있도록 사업기획을 강화하는 것이 바람직하다.

- ◆ 무엇보다 공적개발원조 사업이 시민사회, 민간기구 등과의 진정한 파트너십을 가지고 추진될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여서는 개발원조사업에 민간의 광범위한 참여가 이루어져야 한다.
- ◆ 원조기관은 국별 원조계획을 가지고 NGO들과 긴밀하게 협의할 수 있는 채널을 강화하는 것이 필요하다. 특히, 한국해외원조단체협의회(KCOC)가 그 중요한 채널이 될 수 있을 것이다.
- ◆ 아직 10년도 채 안되는 우리나라 개발 NGO의 수준을 감안 할 때, NGO 활동을 활성화할 수 있도록 무상원조 중에서 NGO 사업에 대한 지원 비중을 늘리는 것이 바람직하다.
- ◆ 개발 NGO의 특성화 전략을 만들어 장기적인 관점에서 이를 유도할 필요가 있다. 지금의 우리나라 개발 NGO들의 활동은 거의 구호활동과 사회복지분야, 교육과 보건 분야에 치중되어 있다. 중복되는 활동도 많으며 국가와 지역, 분야 선정에 있어서 전략적인 역할 분담이 이루어지지 않고 있는 실정이다.
- ◆ 개발 NGO에 대한 지원에서 집중과 선별 원칙을 적용하기 위해서는 이를 NGO에 대한 평가

22) 줄고(2005) 『선진국의 국제 자원활동 프로그램 지원 사례와 교훈』 참조

와 그에 따른 차등 지원제가 검토되어야 한다. 국제적 NGO의 한국 지부나 오래된 NGO 조직들은 비교적 국제개발 분야에서 경험과 노하우가 많으며 자금도 안정적으로 확보할 수 있으나, 대부분의 국내 NGO들은 안정적인 자금 확보가 어렵고 국제개발 사업에 대한 경험도 일천하기 때문에, 이들을 똑같이 지원하는 것은 불합리한 결과가 될 수 있다.

- ◆ 개발NGO 등이 참여하는 범국가적 가칭 「긴급구호위원회(Humanitarian Relief and Assistance Committee)」의 운영이 필요하다. 세계적으로 지역분쟁과 재난 발생이 증가하고 인도주의적 구호와 지원이 ODA 중에서 차지하는 비중이 날로 증가하고 있는 점을 감안할 때, 범정부 차원에서 이러한 국제적 긴급구호 체계의 마련은 적극 강구되어야 할 시점이라고 판단된다.





05

V. 한국형 개발협력모델

1. 국제사회의 과제와 한국형 개발협력모델의 필요성
2. 한국형 개발협력모델 운용방안
3. Korea Initiative for International Development (KIID):
12개 정책 프로그램의 검토





V. 한국형 개발협력모델

1. 국제사회의 과제와 한국형 개발협력모델의 필요성

가. 한국형 개발협력 모델

“한국형 개발협력 모델”이란 “국제적 원조 규범을 존중하면서도 선진국들의 전통적인 원조방식은 차별성을 지니며, 우리나라의 비교우위 분야에 집중함으로써 원조의 성과를 극대화하고, 우리나라의 국력과 국가 브랜드 가치를 높이고 국제사회서 아국의 영향력을 증대시킬 수 있는 한국적인 국제 개발협력 방식”이라고 정의할 수 있다.

개발원조는 국제사회의 빈곤을 돕자는 것이며, 이를 위하여 자신의 지혜를 담아서 경제적으로 지원하는 것이다. 한국은 한국으로서 가진 빈곤극복을 위한 지혜가 있을 것이며 자원상의 제약은 가지고 있다. 선진국의 경우 발전의 역사와 그 과정이 달라서 한국이 가진 지혜와는 근본적으로 차이가 있고, 개발도상국가에의 유용성에 있어서는 한국의 지혜가 보다 평가받을 수 있는 것이다. 이 점이 한국형 개발협력 모델이 요구되는 근거이다.

한국형 원조모델에 관하여는 그 동안 수차례 연구 검토가 있었으며, 국제회의와 세미나 등에서도 그 필요성이 지적되어 왔으나, 구체적인 내용과 실행 전략에 대한 모색 작업은 없었다. 선진 공여국들의 사례를 보면, 각국의 국별 전통과 역사 및 개발경험을 토대로 한 효과적인 원조정책을

명확하게 표명하고 있는데, 우리나라는 아직 ODA에 대한 전반적인 방향과 목적을 설정하고 있지 못하고 있는 것으로 평가되며, 한국형 원조전략과 모형을 구축하기에는 상당한 시행착오와 시간이 소요될 것으로 예상된다. 한국형 원조모형이 부재하다는 것은 ODA 정책부재와 원조 효과 및 효율성의 저하와 예산 낭비적 요소가 많았다는 지적과도 상통하는 것이다. 우리나라의 비교우위 분야를 면밀히 검토하고 수원국의 국가발전 전략과 우선 지원순위에 부합하는 최적의 원조전략을 수립하는 것이 한국형 원조모형을 정착시켜나가기에 할 것이다.

한국형 원조모형을 개발하지 못한 이유 중 가장 중요한 점은 지금까지 대외원조에 관한 심층적 연구와 정책개발 노력이 부족하였다는 것이다. 때문에 매년 ODA 예산을 집행하고 사업을 수행하는데 급급하였으며, 중장기적인 정책과 전략 마련에는 소홀했던 것이다.

한국형 국제협력을 구체화하기 위하여는 1) 선진국들의 전통적 원조와는 다른 차별적 원조 프로그램을 모색해야 하고, 2) 우리나라의 비교우위 분야와 수원국의 발전 단계에 적합한 분야를 연구하여 선택하여야 하며, 3) 장기적으로 국익에도 도움이 되는 전략적인 프로그램을 구상하여야 한다. 이 중에서 가장 우선적으로 할 작업은 우리나라의 독특한 개발경험과 비교우위 분야가 무엇인지를 찾고 이를 원조 모형화하는 것이다.

나. 국제사회의 빈곤극복의 과제

국제사회에서 “빈곤”이 2000년대에 들어 핵심적인 국제사회의 이슈가 되고 있으며, 그것이 구체적으로 나타나고 있는 것이 MDGs 라고 함은 제2장에서 논의한 바와 같다. 그런데 빈곤 국가들의 입장에서는 그 빈곤을 벗어나기가 아주 어려운 여건에 있다. 개발도상국의 이러한 입장을 국제적 환경요인과 내부적인 발전역량을 키우는 두 가지 측면에서 보자.

전자와 관련하여, 현대의 경제 질서는 신자유주의 하에서 무역, 자본 등 거래가 기본적으로 자유화를 지향하고 있다. 그런데 이러한 무역 자유화의 여건에서 개발도상국가의 신생 기업이 성장할 토양은 아주 척박하다고 아니할 수 없다. 더욱이 거대 중국이 세계 제조업의 기지로 부상하게 됨에 따라 개발도상국가가 산업을 키워 일자리를 창조하고 상품을 수출할 수 있는 여지가 더욱 협소하게 되었다. 이는 한국이 경제개발을 추진하던 1960-1970년대에 비교해서 더욱 어려운 여건이다. 당시에는 중국 등 BRICS 제국들이 본격적으로 글로벌 시장에 등장하기 전이었다.

후자의 내부적 요인으로서 발전을 위한 제도적 역량을 배양하기가 아주 어렵다. 제도적 역량을 배양함에 있어서 이를 제도(Institution)의 공급 및 수요 측면을 살펴보자. 이 수요와 공급이 잘 이루어져야 제도가 성공적으로 구축될 수 있을 것이다. 그런데 전자의 공급 측면에서 볼 때 제도는 이의 이전 가능성이 상당히 낮다. F. Fukuyama에 의하면 제도적 역량은 <표 V-1>에서 보는 바와 같이 네 가지 요소로 구성되는데 이의 이전 가능성은 첫 번째 요소, 즉 공공 행정과 개별 조직의 설계 및 관리 영역에 속하는 것이고, 그 이외의 것은 이전 가능성이 낮다. 이렇게 사회 전반적인 변화에 필요한 시간은 길기 마련이고, 단기적 변화는 단지 개별 조직이나 학교, 마을 등과 같은 매우 작은 수준에서 발생할 수 있을 뿐이다.¹⁾

〈표 V-1〉 제도적 역량의 구성 요소

요소	학문 분야	이전 가능성
조직 설계 및 관리	경영학, 공공 행정, 경제학	상
제도 설계	정치학, 경제학, 법학	중
합법성의 토대	정치학	중하
사회적·문화적 요소	사회학, 인류학	하

자료 : 프랜시스 후쿠야마, 『강한 국가의 조건』, p. 51

후자의 제도의 수요 측면에서 볼 때 개발도상국가에 있어서는 그것이 불충분하다. 어떠한 제도 개혁에도 이해가 상충되거나 기득권층이 특권 상실을 감수하려 하지 않는다. 이러한 제도적 역량의 공급상의 비 이전성과 그 수요의 불충분성의 여건에서 선진국은 지금까지 두 가지 형태로 자신의 제도를 이전하고자 하여왔다.²⁾ 하나는 원조에 조건을 붙여서 유도하는 것이고, 다른 하나는 정치적으로 영향력 하에 있는 국가들에 대하여 이를 강제하는 것이다. 전자의 경우 지금까지 그리 성공하지 못했다. 그 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 원조가 수원국의 부패를 조장하게 되어 오히려 역기능을 초래하는 면이 있다. 다른 하나는 원조의 제공에서 최종 소비자에의 전달에 치중하는 나머지 정부의 체제를 제대로 활용하지 못하는 면이 있어서, 정부역량을 오히려 약화시키게 된다는 점이다. 후자의 강제의 경우도 마찬가지이다. 일례로 미국이 여러 나라들에서 점령군의 지위를 확보하고, 제도 형성에 간여하려 애쓴 바 있다. 쿠바, 필리핀, 아이티, 도미니카 공화국, 멕시코, 파나마, 니카라과, 한국, 베트남 등이다. 그런데 이들 가운데 한국을 제외하고는 장기적인 경제성장의 성과를 이룩한 나라는 없다. 한국의 성과는 미국의 노력보다는 한국인 스스로의 노력에 힘입은 바 크다는 것이 주지의 사실이다.³⁾ 제도의 이전 가능성이 낮은 터에 수요가 충분히 뒷받침 되지 못하여 제도적 역량의 구축이 실패하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 개발도상국가들이 발전을 위한 역량의 구축과 제도적 혁신을 추구하는 일이 거의 실패로 끝나고 있음을 알 수 있다. 선진국으로부터의 제도적 이전은, 이의 이전 가능성이 낮은 터에 그것이 문화적 토양과 제대로 부합되지 않아, 역기능을 발생하는 경우도 많다. 선진국으로부터의 물질적 공여가 이에 기여하지 못하는 면이 있다. 공여국의 물질적 제공이 제대로 수요자에게 전달되지 못하고 오히려 부패를 조장하는 동시에 수원국민의 자주성을 저해하는 역기능을 초래하는 것이다.⁴⁾ 개발도상국가로서는 빈곤극복의 환경이 더욱 악화되고 있으며 비전을 가지기 어려운

1) 프랜시스 후쿠야마, 『강한 국가의 조건』, pp. 50-51.

2) 그 이유는 그것이 선이라고 생각하기 때문이거나 스스로 영향력을 확대하려고 하기 때문이다.

3) 후란시스 후쿠야마, 전계서, p. 59.

4) *No more money, please!*, Die Spiegel, 2005

실정이다. 범지구적 관심과 지원에도 불구하고 국제사회의 빈곤은 뚜렷한 개선을 기대하기 어려운 상황인 것이다. 가난은 나라도 구제하지 못한다지만, 국제사회의 국가적 빈곤은 다른 나라가 돕더라도 쉽게 해결되기 어려운 아주 고질적이고 도전적인 과제인 것이다.

다. 한국의 발전성과와 빈곤극복의 지혜

한국은 1960년대 초까지만 하더라도 전형적인 저개발국가의 특성을 고스란히 지니고 있는 국가였다. 일인당 국민소득이 1960년 기준으로 79 달러에 불과했으며, 농업국가라고 하나 식량이 절대적으로 부족하며, 만성적인 국제수지 적자로 외국 원조에 의존하여 생존을 유지하는 상황이었다.

한국의 경제발전을 위한 여건도 개발도상국가의 그것에 비하여 그리 좋은 편이 못되었다. 유일한 자원인 인적자원 면에서 열등의식과 낮은 근로의욕과 기능을 전혀 갖추지 못한 입장이었다. 자원이 없었고, 에너지는 전적으로 수입에 의존하고 있으나 이를 조달할 외화가 모자랐다. 식량이 모자란 터에 인구는 3% 수준으로 늘고 있었다. 만성적인 빈곤에서 헤어날 길이 보이지 않는 여건이었다.

이러한 빈곤의 수원국으로부터 한국은 근대적 산업국가로 변모하였다. 자동차, 반도체, 조선 등에서 세계적인 제조기지가 되었으며, 1995년 국민소득 1만 달러를 달성하고 OECD 회원국이 되었다. 경제적인 발전 뿐만 아니라 정치적으로 민주적 제도가 정착되고 사회적 자유가 보장되는 국가가 되었다. 한국의 이러한 변모는 선진국으로서는 찬사를, 그리고 개발도상국가로부터는 부러움의 대상이 되기에 충분하였다. 세계제2차대전 이후 많은 신생 독립국가들이 탄생하였지만, 한국처럼 국민소득으로 중진국 이상으로 도약하면서 정치적으로 민주국가로서 성공한 것은 역사상 그 유례가 드문 것이다.

한국의 이러한 발전의 과정 자체가 빈곤 극복을 지향하는 개발도상국가들로서는 아주 소중한 교훈이 아닐 수 없다. 한국은 그 발전의 과정에서 빈곤을 극복하고 경제적 발전을 이루는 지혜를 터득하고 터득하게 되었다. 오늘 날 국제사회의 빈곤 극복이 지구촌의 핵심적인 과제가 되고 있는 여건에서 한국의 이러한 경험과 지식은 너무나 소중한 것이 아닐 수 없다. 한국으로서는 자신이 가진 경험과 지식을 국제사회의 핵심과제의 해결을 위하여 써야 할 책무가 크다고 아니할 수 없고, 이것은 또한 한국으로서 국제사회에서의 역할과 위치를 제고할 수 있는 하나의 기회이기도 하다. 그런 면에서 한국은 MDGs의 범지구적 노력에 OECD 회원국 및 세계 10위권의 경제국으로서 적극 동참하여야 할 책무를 가지고 있다. 빈곤국가의 발전역량을 지원할 수 있는 유일한 경험을 가진 국가이기 때문이다.

만약 한국이 이러한 책무에 제대로 부응하지 못할 경우 국제사회에서의 위상이 저하되고 소외될 수밖에 없을 것이다. 이것은 세계시장이 생존의 기반이 되어야 하는 한국으로서는 치명적인 것이 아닐 수 없다. 지금처럼 혼자서 국제적인 보조를 맞추지 못하고 원조를 하다가는 앞으로 국제적 조화가 없이는 원조를 하기도 어려운 시대가 도래하게 될는지 모른다.

그런데 만약 한국이 자신의 빈곤 극복 및 경제 발전 경험을 살려서 국제사회의 고질적 질병인 빈곤 완화에 뚜렷한 기여를 할 수 있게 된다면 한국의 국제적 위상과 브랜드 이미지가 크게 제고될

것이며, 이이는 한국경제의 지속적 발전의 바탕이 될 것이다. 엄청난 규모의 세계원조시장이 한국경제의 블루오션이 될 수 있을 것임이 틀림없다.

■ 2. 한국형 개발협력모델 운용방안

가. 개발도상국의 빈곤 문제와 한국형 개발협력의 기본 골격

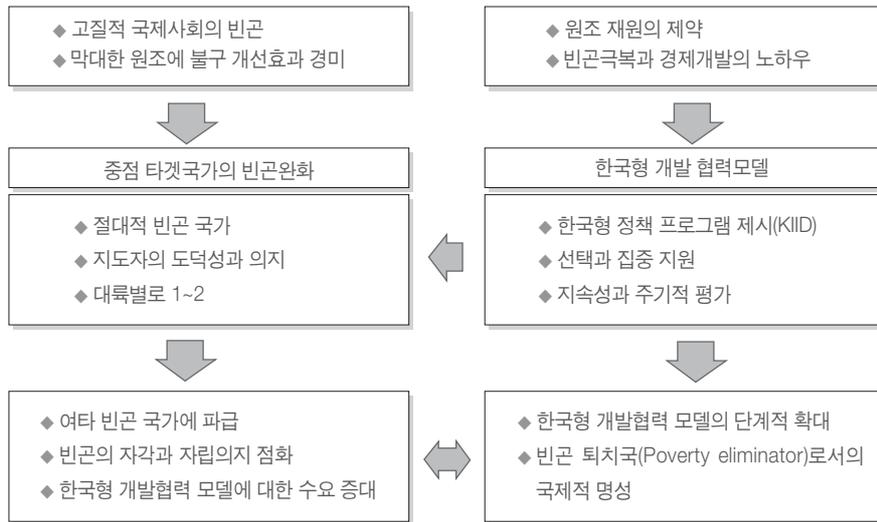
개발도상국의 빈곤을 효과적으로 공략하는 것이 한국형 개발협력 모델의 목적이라면, 우선 개발도상국의 빈곤의 문제의 본질을 인식하고 이를 바탕으로 이를 공략하기 위한 접근방법을 모색하는 것이어야 한다. 개발도상국의 빈곤에는 여러 문제가 복합적으로 얽혀 있지만, 이를 구별하면 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다. 우선 국민의 의식적 특성, 거버넌스(Governance)의 부재, 제도와 현실의 괴리, 그리고 글로벌 국제환경이다.

- ◆ 첫째, 국민의식적 측면에서 빈곤국가들의 국민은 일반적으로 오늘 날의 선진국의 그것과는 다른 의식을 가지고 있다. 무엇보다 역사적 과정에서 식민지 지배 또는 사회주의 경험에 그 의식에 영향을 받을 수밖에 없었다. 이러한 역사적 환경에서 자립의지의 결여, 열등 의식, 의타성, 근로의욕의 미흡 등의 의식적 특성이 선진국 국민들에 비하여 상대적으로 두드러진다.
- ◆ 둘째, 거버넌스(Governance)의 부재이다. 개발도상국가에 있어서는 대개 법치가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그리고 공공서비스에서 부패와 비효율성이 만연하고 있다. 대개 이는 지배권력의 부패와 연결되어 있기도 하다.
- ◆ 셋째, 제도(Institution)와 현실의 괴리이다. 많은 국가에서 선진 민주주의 및 시장제도가 이식되어 있으나, 이들 제도와 문화적 토양의 불일치로 제도가 제대로 작동하지 않고 역기능을 수반하는 경우가 많다. 그 한 가지 예가 부가가치세제이다. 시장경제전환국가들의 경우 대부분 IMF의 권고에 따라 선진 조세제도인 부가가치세가 도입되어 있다. 그런데 조세를 공정하게 징수할 수 있는 조세인프라가 전혀 갖추어져 있는 여건에서, 그리고 산업이 아주 유치한 단계에서 고율의 부가가치세가 조세징수 과정에서 부조리의 온상이 되고 있으며 산업의 태생을 제약하는 구조적 토양을 만들고 있다.
- ◆ 넷째, 글로벌 국제환경에서 기업 성장의 어려움이다. 무역 및 자본 자유화의 WTO체제 하에서 세계적인 경쟁력의 기업에게 시장이 개방되어 있는 실정이다. 이러한 여건에서 걸음마도 하지 못하는 신생 토종 기업들이 생겨나고 성장한다는 것은 어렵다. 기업의 탄생이 구조적으로 어려운 여건인 것이다. 기업이 탄생하지 못하는 여건에서 어떻게 일자리를 만들고 경제를 성장시킬 수 있을 것인가.

이렇게 볼 때, 개발도상국의 빈곤은 의식, 관습, 제도 등 복합적 요인으로 얽혀 있는 고질적인 병폐이다. 그렇기 때문에 국제사회에서의 오랜 원조와 개발도상국가의 꾸준한 노력에도 불구하고 이를 성공적으로 극복한 국가가 역사적으로 아주 드문 것이 현실이다. 한국형 개발협력모델은 이러한 난치의 질병인 국제사회의 빈곤을 효과적으로 극복할 수 있도록 도우는 것이어야 할 것이다. 통상적 일반적 접근방법으로는 뚜렷한 성과를 거두기가 어려운 국제사회의 빈곤 문제에 대하여

한국형 개발협력 모델은 어떠한 접근방법으로 그것을 극복할 수 있도록 도울 것인가.

〈그림 V-1〉 〈한국형 개발협력모델〉 기본골격



〈그림 V-1〉은 한국형 개발협력모델의 기본골격을 제시하고 있다. 한국 개발협력의 환경은 두 가지이다. 하나는 그 대상으로서 고질적인 국제사회의 빈곤이며, 이는 막대한 선진국의 원조에 불구하고 개선의 효과가 뚜렷하지 않은 특징을 가진다. 다른 하나는 한국의 입장이다. 원조재원이 제약 받고 있고 대신에 빈곤극복과 경제개발의 노하우를 보유하고 있다. 선진국처럼 대규모의 자금을 쓸 수 있는 여건도 아니다.

보통의 방법으로는 되지 않는다. 성과를 거둘 수 있기 위해서는 특별한 접근방법을 택하여야 한다.

이러한 여건의 한국이 개발협력의 성과를 거양하고 국제사회에 기여할 수 있는 길은 한국이 가진 빈곤극복의 지혜를 효과적으로 활용하는 한국형 개발협력모델이다.

- ◆ 그 주된 내용이 빈곤극복을 위한 정책 프로그램 패키지를 개발하는 것이다. 이것을 Korea Initiative for International Development(KIID) 프로그램이라고 부르겠다. 이 빈곤극복 정책 프로그램을 소수의 중점 목표국가들에게 선택과 집중의 방식으로 지속성을 가지고 지원하는 것이다. 그리고 그 성과를 주기적으로 평가하여 이를 환류하도록 하는 것이다.

이러한 한국형 개발협력모델을 적용하는 방법이다. 이는 소수의 중점 타겟 국가를 대상으로 집중적인 지원으로 빈곤완화의 뚜렷한 성과를 거두는 것이다.

- ◆ 여기에 중점 목표국가를 어떻게 선정할 것인가가 아주 중요하다. 한국형 개발협력모델이 성과를 거둘 수 있는, 그리고 그 파급 효과가 큰 국가를 대상으로 하여야 할 것이다.
- ◆ 기본적으로 그 중점목표국가는 절대적 빈곤 국가로서 지도자의 도덕성과 의지가 뚜렷하여야 한다. 개발도상국의 경우, 지도자의 리더십이 그 장래에 결정적인 요소가 되기 때문이다. 이러

한 요건의 국가를 대륙 또는 특성별로 하나씩 선정하는 것이 바람직하다. 이들 선택과 집중의 대상 국가들을 상대로 한국형 개발협력 모델을 집중 지원함으로써, 단기간에 가시적인 성과를 거양할 수 있도록 하는 것이다.

소수 국가에 있어서의 빈곤완화의 성과가 여타 빈곤 국가에 파급되도록 하는 것이다. 그 파급 효과는 여러 현상으로 나타날 것이다.

- ◆ 우선 이웃 국가들에 있어서 빈곤의 자각과 자립의지의 점화가 일어날 것이 기대된다. 사실 개발도상국의 빈곤 문제를 해결하는 데 있어서 문제의 자각과 이를 극복하려는 의지가 제일 중요하다. 이는 물질적 지원만으로는 도저히 해결될 수 없는 것이다.
- ◆ 이러한 의지를 바탕으로 한국형 개발협력 모델에 대한 수요가 증대될 것이다. 이러한 수요는 개발도상국가 정부로부터 오겠지만, 아울러 막대한 원조의 성과를 거양하여야 할 압력을 받는 여러 원조 공여국과 국제기구들로부터도 생길 것이다.

이러한 단계를 거치면서 한국형 개발협력 모델은 국제사회의 빈곤을 해결하는데 크게 기여를 하는 국제적 평가를 획득하게 될 것이며, 그 이후에는 이러한 왕성한 수요를 바탕으로 자연스럽게 한국형 개발협력 모델이 여러 개발도상국가들의 빈곤 극복의 지혜로서 활용될 것이고, 한국은 국제사회에서 빈곤 퇴치국(Poverty eliminator)로서의 명성을 획득하게 될 것이다.

나. 콘텐츠: 한국형 개발협력 정책 프로그램

1) Korea Initiative for International Development

개발도상국가들은 단계적인 발전의 과정을 거친다. 전형적인 후진국의 단계가 절대적인 빈곤과 정치 사회적인 불안정 상태 하에서 국가적 정체성이 제대로 확립되지 못하는 단계이며, 선진국 수준에 이르기 이전의 단계로서 한국과 같이 경제적 위기와 구조조정의 과정도 거친다. 개발도상국의 발전을 돕는 정책 프로그램은 이러한 단계적 발전의 과정을 망라하여 그들이 당면하는 발전을 위한 과제를 해결할 수 있는 지혜를 제공하는 것이어야 할 것이다. 이러한 관점에서 한국이 제공하는 개발협력 정책 프로그램은 다음과 같은 요건을 갖추어야 할 것이다.

- ◆ 개발도상국가들이 발전의 과정에서 당면하는 중요한 경제적 및 사회적 제반 문제를 극복하기 위한 정책적 과제를 포괄하여야 한다.
- ◆ 신생국으로서 절대적 빈곤과 정치적 불안으로부터 빈곤의 단계를 벗어나는 중진국 수준으로 발전하기까지 극복하여야 할 핵심적 정책과제이어야 한다.
- ◆ 그들이 그러한 과제를 실질적으로 해결할 수 있는 능력과 수단을 제시하는 것이어야 한다.
- ◆ 한국이 자신의 발전과정을 통하여 교훈을 제공할 수 있는 정책 분야이다.

이러한 기준에 의하여 다음의 12 개의 정책 프로그램을 선정하였다.

- ◆ P1. 국가건설(State Building) 및 경제개발을 위한 국가경영/전략 (총론)
- ◆ P2. 개발정책 능력 배양(Capacity Building for Development Initiative)
- ◆ P3. 식량자급과 농촌 개발(Food Subsistence and Rural Development)

- ◆ P4. 새마을 운동 및 국민정신 함양
- ◆ P5. 가족계획, 국민보건 및 의료
- ◆ P6. 기술 기능 인력의 양성과 인적자원 개발
- ◆ P7. 공기업의 관리(Management of Public Corporation)
- ◆ P8. 국가 기간산업의 건설(Development of Key Industrial Plants)
- ◆ P9. 수출 진흥과 중소기업의 육성(Export Promotion and SMEs)
- ◆ P10. ICT 산업의 육성
- ◆ P11. 거버넌스(Governance)와 공공 서비스
- ◆ P12. 글로벌화와 대외적 경제안정(Globalization and Economic Security)

이 이외에 후보 프로그램으로 다음 네 가지를 고려해 볼 수 있다.

- ◆ S1. 지방분권과 지역 균형발전
- ◆ S2. 여성의 지위향상과 사회적 역할 제고
- ◆ S3. 과학기술의 혁신
- ◆ S4. 사회간접자본 네트워크 형성

이상의 프로그램의 콘텐츠의 기본 내용은 제3절에서 제시된다.

2) 프로그램의 제작

이 프로그램을 유형의 지적 상품으로 제작하여 개발원조 사업에 활용하여야 할 것이다. 그 방법으로 성격이 다른 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다. 하나는 동영상 DVD를 만드는 것이다. 이것은 한국의 경제발전의 노하우를 녹인 생생한 시청각 자료로서, 빈곤국가 및 그 국민들에게 자신감을 일깨우고 스스로 비전을 가질 수 있도록 하기 위한 것이 그 취지이다. 다른 하나의 방법은 연구책자의 형태로 제작하는 것이다. 이는 이론적 바탕을 가진 분석 보고서로서 정책담당자들의 정책 지침서로서 활용 가능토록 하는 것이 목적이다.

동영상 DVD 제작 방안

한국 개발협력 정책 프로그램 동영상 자료는 다음과 같은 목적을 가진 것으로 제작하는 것이 바람직하다.

- ◆ 해당 정책 분야에 대하여 한국적 경험을 통하여 개발도상국가가 문제를 해결해 나가는데 교훈이 될 수 있도록 한다.
- ◆ 발전의 핵심을 시각적으로 전달한다.
- ◆ 당시의 빈곤 및 경제개발에 대한 주역들의 생생한 증언을 통하여 생동감을 줄 수 있도록 한다.
- ◆ 빈곤국가의 지도자와 국민에게 자신감을 고취할 수 있도록 한다.

증언을 하는 인사들로서는 당시의 빈곤 및 경제개발에 대한 생동감을 줄 수 있도록 각 분야의 경제주체를 골고루 포함하는 것이어야 할 것이다.

- ◆ 우선 국가의 개발정책을 직접 수행했던 정부 인사

- ◆ 당시 기업과 산업을 일구는데 앞장섰던 기업인들
- ◆ 아울러서 새마을 지도자와 그 당시 참여했던 농민, 봉제공장의 여공, 독일 광부, 중동 파견 근로자, 공업고등학교 출신 기능공

동 DVD에 담은 내용은 다음과 같은 4가지 사항을 포함한다.

- ◆ (1) 본 정책 과제의 측면에서 본 개발도상국의 여건
- ◆ (2) 그에 따른 개발도상국의 문제점
- ◆ (3) 한국의 초기 여건과 발전 전략, 그리고
- ◆ (4) 한국의 전략 및 경험의 개발도상국에의 적용성과 개발도상국이 취할 수 있는 바람직한 정책 방향

특히 위의 제3항의 경우 한국이 오늘의 개발도상국과 비슷한 여건에서 출발하였다는 점, 한국이 그 여건에서 취한 독특한 전략, 그리고 그 전략에 의하여 한국이 거둔 성과와 그 부작용을 조명할 수 있어야 할 것이다. 제4항의 경우 개발도상국의 현재의 여건과 한국의 당시의 여건상의 차이와 한국 전략의 성과와 부작용에 대한 인식을 바탕으로 한국의 전략과 경험의 적용 방안의 제시에 주안을 두도록 한다.

이 같은 내용을 담은 DVD를 다음과 같은 요령으로 제작하여, 개발협력 사업에 중요한 자료로서 활용될 수 있을 것이다.

- ◆ 각 프로그램 별로 각각 1시간짜리로 제작한다.
- ◆ 동 DVD는 국별 원조계획의 수립, 그리고 그에 따른 프로젝트 개발, 연수 프로그램 등에 사용한다.

일반 매뉴얼 제작

위의 프로그램에 대한 개발도상국가들의 정책 매뉴얼을 제작하는 것이다. 이는 12 프로그램을 근간으로 하되 이론적 구성의 성격상 반드시 그 제목과 일치할 필요는 없을 것이다. 한국 경제발전의 핵심이라면, 농촌을 변화시킨 새마을 운동과 공업화를 일군 산업화 정책이라고 볼 수 있다. 따라서 “한국의 새마을 운동”과 “한국 산업화의 기초 (Foundation of Korean Industrialization)”는 개발도상국가들로서 아주 수요가 높은 분야이다. 사실 한국의 경제발전에 대한 체계적인 분석이 크게 미흡한 실정에서, 이러한 분석 자료는 그 유용성이 아주 높을 것으로 기대된다. 개발도상국가들의 많은 공무원 및 연구자들, 그리고 국제사회에서의 한국학 연구에 쓰일 수 있을 것이며, 한국의 연수를 비롯한 개발원조 사업을 효과적으로 수행하는데 아주 값지게 활용될 수 있을 것이다.

나. 대상: 선택과 집중

1) 대상의 선택

개발협력의 대상을 지금과 같은 다수 국가에 대한 지원방식을 탈피하여 협력의 성격에 따라 분류하는 것이다. 실질적 성과 거양을 위하여 국가를 국별원조계획(CP: Country Programming)을

적용할 대상 국가를 선별하여, 이들은 우리의 원조규모에 비추어 10-15개 국가로 한다. 모든 개발 원조 대상 국가들은 다음과 같이 3가지로 분류된다. 그 중에 앞의 둘은 국별원조계획이 적용되는 대상이다. 참고로 원조 선진국의 경우 한국보다 원조가 최소한 10배 이상의 대부분의 선진 공여국들은 30개 국 내외를 대상으로 2-3 개 프로그램을 적용해서 집중 지원하는 전략을 택하고 있다. 소수 국가를 대상으로 국별원조계획(CP)에 의한 정책 프로그램을 가지고 집중적이고 체계적인 원조를 하고 있는 것이다. 한국도 우리의 재원규모에 맞게 적정수의 국가를 대상으로 우리의 빈곤극복 지혜를 효과적으로 적용할 수 있도록 대상을 정하여야 할 것이다.

- ◆ 핵심협력국(Core Cooperation Country, CCC): 3-4개 국가.
- ◆ 전략적협력국(Strategic Cooperation Country, SCC): 7-12개 국가.
- ◆ 일반협력국(General Cooperation Country, GCC): 그 이외 현재 협력대상으로서 CP를 적용하지 않는 국가.

2) 핵심협력국 (CCC)

극소수의 핵심협력국에 대한 집중적인 지원 정책의 취지는 한국 개발원조상의 재원적 제약을 감안하여 소수 국가에 대한 집중적 지원을 통한 성과를 거양하고, 이를 통한 다른 국가에의 파급 효과를 기대하고자 하는 것이다.

그 대상은 실패국가(Failing states), 절대빈곤 국가, 체제전환국가 중에서 대륙별로 아래와 같이 선정하는 것이 바람직하다. 그러나 중남미 국가는 지리적 여건을 고려하여 다음 단계에 포함하는 것도 검토해 볼 수 있다.

- ◆ 중앙아시아 또는 동남아시아 1개국
- ◆ 아프리카 대륙 1개국
- ◆ 중남미 대륙 1개국

이들 국가를 선정하는 기준은 다음과 같은 요소를 포함하여야 한다. 이 중 가장 중요한 것이 첫째의 요소이다. 개발도상국가에 있어서 지도자의 중요성은 거의 절대적이기 때문이다.

- ◆ 국가 지도자의 발전 의지와 도덕성
- ◆ 국민의 다수가 절대적인 빈곤 상태
- ◆ 체제 전환 또는 독립에 따른 정치 사회적 불안
- ◆ 한국적 개발정책에 대한 관심과 적극적 태도

3) 전략적협력국 (SCC)

인도적 및 외교적 차원에서 협력이 긴요한 선별된 국가로서 그 범위가 핵심협력국 보다 다소 넓은 것이다. 이들 국가들은 발전 단계와 수원국의 정책 수요에 맞추어 KIID Program 중에서 국별로 2-3개를 선별 지원될 것이다.

4) 일반협력국 (GCC)

통상의 외교적 차원에서 연수 물자공여 등의 일반적 지원대상 국가들이다. 이들 국가들은 당장 원조를 줄이는 것은 어려우므로, 당분간 이를 유지하는 것이다. 점진적으로 원조를 줄여나가서 궁극적으로는 정리하는 것이 바람직하다. 물론 주기적 평가에 의해서 위의 대상국가들은 조정될 것이다.

다. 정책 프로그램의 단계적 적용

1) 핵심협력국(CCC)에 대한 적용

이들 국가의 빈곤 완화를 위한 접근방법은 다음과 같은 요령으로 하는 것이 바람직하다. 먼저 국가 지도자의 국가경영에 대한 비전과 전략적 우선순위에 대한 확신을 심는 것이 중요하다. 이를 위하여 특별히 설계되어야 할 것이 KIID의 P1이다. 동 자료에 의하여 개발도상국가의 지도자가 확신과 비전을 가질 수 있기에 충분하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 해당 국가에 대한 진단과 국별 원조계획(CP)을 작성하는 것이다. 이는 12개 KIID 중에서 해당 프로그램을 중점적으로 적용하는 것이 될 것이다. 이 프로그램의 시행을 위하여는 전문적 컨설팅 팀이 구성되어야 한다. 이렇게 지원 프로그램이 완성되면 이것을 3-5년의 시계를 가지고 지속적으로 집중하는 것이다. 물론 그 과정에서 매년 성과의 평가와 그에 따른 프로그램의 조정이 이루어져야 할 것이다.

그런데 개발도상국가에 있어서 발전역량을 키우고 정책 프로그램을 정착시키는 일은 앞에서 검토한 바와 같이 아주 어려운 일로서 지금까지 거의 실패를 거듭하여 왔다고 볼 수 있다. 한국형 개발협력모델은 개발도상국가에 있어서 적용되는 정책 프로그램이 수용될 수 있는 여건을 조성하고 그에 맞추어 프로그램을 적용하는 방법을 취한다.

- ◆ 수원국의 발전 단계에 맞추어서 위의 12 정책 프로그램을 선별적으로 적용하는 것이다. 이 소기의 성과를 거둘 수 있기 위해서는 수원국의 발전 단계에 맞추어 적합한 프로그램을 적용하여야 한다. 이러한 프로그램을 수용할 수 있는 여건이 정비되지 않는 환경에서 프로그램을 적용해 보아야 성과가 나타날 수 없게 된다.
- ◆ 위의 12개 정책 프로그램은 사회의 발전 단계에 따라 연결고리로 얽혀 있다. 어떠한 프로그램이 성공을 거둘 수 있기 위하여서는 해당 프로그램을 수요하는 사회적 여건이 성숙되어 있어야 한다. 하나의 정책 프로그램으로 소기의 성과를 거두고 그에 따라 새로운 정책에 대한 사회적 수요와 대응 능력이 정비되도록 하여 다음 단계의 프로그램을 수용하는 것이다.

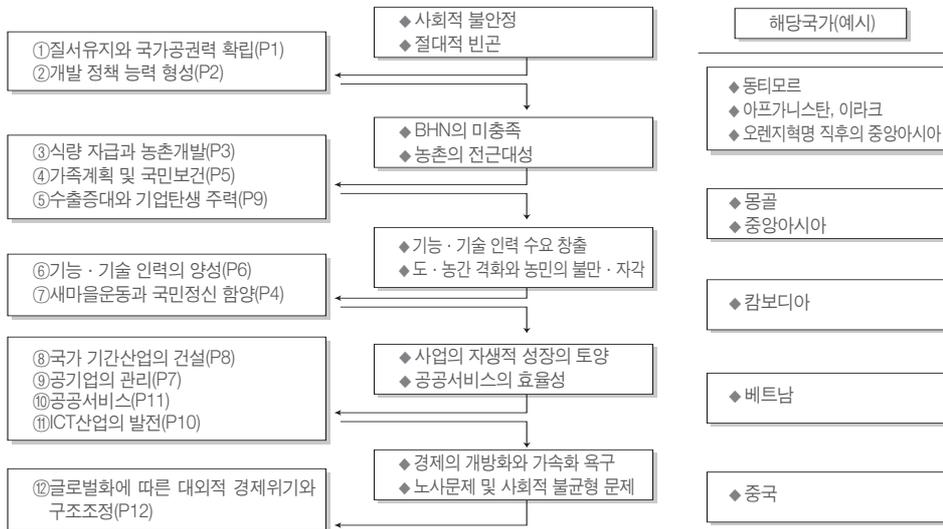
<그림 V-2>는 한국이 발전과정에서 어떠한 단계를 거쳐서 어떠한 정책 프로그램을 수용하게 되었는가를 보여주고 있다. 이와 같은 정책 프로그램의 연결고리는 개발도상국가들에게 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다.

- ◆ 1단계: 개발초기에 사회적 불안정과 절대적 빈곤의 여건 하에서 첫 단계로 요구되는 것이 국가적 질서유지와 국가 공권력의 확립(P1)과 개발정책 능력형성/Capacity building(P2)이다. 이 프로그램에 의해서 사회적 불안과 혼란을 수습하고 어느 정도의 국가의 정책 형성 능력을

갖출 수 있을 것이다. 그러나 이 프로그램을 적용하더라도 두 가지의 근본적인 문제가 남는다. 하나는 국민의 기본적 수요가 충족되지 못하고 있다는 점이고, 다른 하나는 농촌을 중심으로 한 전근대성이다.

- ◆ 2단계: 국민의 식생활과 기본적인 보건을 어느 정도 해결하기 위한 식량자급과 농촌개발(P3), 가족계획과 국민보건(P5)의 프로그램을 적용하면서, 그 수단을 창출하는 수출 증대와 기업탄생에 주력(P9)하는 프로그램을 강력히 추진하는 것이다. 수출과 기업의 탄생이 이루어지면서 두 가지의 과제가 생긴다. 하나는 기능 및 기술 인력 수요이요, 다른 하나는 도·농간 격차와 농민의 불만 또는 자각이 생기기 시작한다는 점이다.
- ◆ 3단계: 기능·기술 인력 수요와 도·농간 격차 및 농민의 자각 기운에 대응하여 기능·기술 인력 양성(P6) 프로그램과 아울러 새마을 운동과 국민 정신함양(P4) 프로그램이 필요해 진다. 이러한 프로그램의 적용에 따라 산업의 자생적 성장기반이 마련되기 시작하고, 산업 및 민간 부문의 성장에 따라 정부부문의 비효율성이 제기된다.
- ◆ 4단계: 산업발전의 기반이 마련되면서 국가기간산업의 건설(P8) 프로그램이 요구되고, 공공 부문의 효율성 제고를 위하여 공기업 관리(P7), 거버넌스 및 공공서비스(P11) 프로그램의 적용이 필요해지고, 산업 발전의 진전이 ICT 산업 발전(P10)으로 이어지게 된다. 이러한 프로그램에 의해서 산업발전이 지속되면서 경제의 개방화가 가속화되고, 노사 문제 등이 불거진다.
- ◆ 5단계: 산업 발전의 지속에 따라 경제의 안정화 및 글로벌화에 따른 경제위기의 가능성과 그에 따른 구조조정(P12)의 필요성이 제기된다.

〈그림 V-2〉 경제개발의 고리와 KIID의 단계적 적용



특히 핵심협력국(CCC) 및 전략적협력국(SCC)에 대한 KIID 정책 프로그램의 적용도 해당 국가의 발전 단계와 프로그램 수요의 여건에 맞는 프로그램을 적용하여야 한다. 〈그림 V-2〉의 오른 쪽의

해당국가의 상황에 적합한 프로그램을 적용하여 단계적으로 이행하여야 하는 것이다. 정책 프로그램의 성공의 여부는 그 사회에 그러한 정책 프로그램을 수요할만한 사회적 여건이 갖추어져야 하는 것이 필수적이다.

라. 산업적 기반 형성: 개발협력 컨설팅 산업

한국형 개발협력 모델을 수행하기 위해서는 한국의 발전경험에 대한 전문적인 지식과 노하우를 축적한 개발협력 컨설팅 기업들을 필요로 한다. 원조기관인 KOICA는 프로그램과 사업을 설계하고, 이를 수탁 받아 직접 수행하는 일은 민간의 개발협력 컨설팅 기업들의 몫이다. 이들의 역할이 없이 개발원조기관이나 고유의 설립 목적을 가진 출연기관은 이에 적합하지 않다. 민간의 전문적인 컨설팅 기업들이 원조기관의 협력업체로 등록하여 공개적인 입찰 절차에 따라 사업수탁자로 결정되도록 하여야 한다. 한국이 국제사회에서 빈곤 치료국으로서의 개발협력 분야의 명성을 얻을 수 있으려면, 개발협력 컨설팅 비즈니스의 산업적 기반이 갖추어져야 하는 것이다.

그런데 이들 개발협력 컨설팅 기업들은 국내의 원조사업에 그칠 것이 아니라 국제기구 및 언타이드화 되고 있는 다른 원조 공여국들의 원조사업에 참여할 수 있을 것이다. 세계 개발원조의 엄청난 규모의 시장에서 한국이 가장 경쟁력 있는 상품을 보유하고 있기 때문에 한국에 이들 산업기반이 형성되지만 하면 국제시장에서 크게 활약할 것이 기대된다. 금상첨화로 동 산업은 고부가가치의 지식 집약적 무공해 산업이다. 그런데 연령적으로 그 경쟁력의 원천인 개발연대의 발전의 노하우를 체험적으로 보유하고 있는 개발세대의 퇴장이 임박하고 있어 그 소중한 경험과 지식이 사장될 위기에 놓였다. 당장 그 산업기반을 마련하지 못할 경우 원조 시장의 언타이드화된 엄청난 규모의 시장을 상실하게 될 것이며, 한국형 개발협력모델의 추진은 그만큼 제약을 받게 될 것이다.

그런데 한국에서는 아직도 이러한 개발원조 산업이 형성되어 있지 못하다. 한국이 자신의 발전 과정에서 소중한 노하우를 체득하였지만, 이를 상품화하고 시장에 내다 팔 기업이 거의 없는 실정이다. 그러니 국제시장에서의 그 엄청난 기회는 한국인은 그 기회를 인식하지도 못한 채 외면하고 있는 것이다. 세계은행, 아시아개발은행(ADB)을 위시한 여러 대륙의 개발은행 등에서 막대한 규모의 개발협력 컨설팅 프로젝트가 수행되고 있지만, 가장 값진 상품을 가진 한국은 그 시장에 참여하지 않고 있는 것이다. 잠재적 한국의 기업들이 이들 개발원조 컨설팅 시장에 참여함에 있어서 가장 근본적인 제약요인은 국제기구로부터 인정받을 수 있는 사업 수행의 실적이 없다는 것이다. 빈곤의 극복과 개발도상국가들이 당면하는 무수한 문제들에 대하여 가장 값진 지식을 보유하고 있음에도 불구하고 그 산업이 발전하지 못하고 있음은, 우선 국내시장에서 그 산업을 수요하지 않기 때문이다.

이들 산업을 육성하여 그 과실을 거둘 수 있기 위하여는 지식 컨설팅 산업에 대한 다각적인 지원이 도움이 되겠지만, 그 중에서 가장 필요한 것이 우리의 개발원조 사업을 통하여 그 실력을 길러 실적을 쌓도록 하는 것이다. 이를 위한 개발원조 사업의 운영은 특별한 것이 아니라 앞 장에서 논의한 바와 같이 개발원조의 사업관리 체제를 선진국처럼 정상화하면 되는 것이다.

- ◆ 첫째, 개발원조의 콘텐츠를 국별 원조계획에 의해 정책 프로그램을 수행하는 것으로 전환하여야 한다. 개발원조 사업이 개별 소규모 사업 공여 위주에서 정책 프로그램 위주로 바뀌어야 하는 것이다. 그럴 경우 개발원조가 단순히 하드웨어를 제공하는 것으로부터 지식을 공여하는 것이 되고, 그러면 자연스럽게 전문적인 연구 수요가 생기는 것이다.
- ◆ 둘째, 사업의 시행, 평가 등의 용역을 시장에서 조달하는 것이다. 원조기관이 직접 수행하거나 출연기관을 통하여 하는 것을 시장에서 경쟁에 의해 조달하는 체제로 바뀌어야 하는 것이다. 지금 상당부분 그러한 쪽으로 가고 있지만, 지금 출연기관에 위탁하여 수행하던 것을 모두 시장에서 경쟁적으로 조달하도록 맡겨야 한다.
- ◆ 셋째, 사업 예산 단가를 시장가격에 맞추고 회계관리제도를 개편하는 것이다. 위와 같이 용역을 시장에서 조달함에 있어서 그 사업 자체만으로 충분히 비즈니스를 영위할 수 있을 정도의 인건비와 이윤을 보장하여야 한다는 것이다. 이를 위하여는 원조사업의 예산 단가 및 회계 관리제도의 개편이 필요하다. 개발원조 컨설팅은 지식상품을 파는 것이므로 지적 자산에 대한 가치를 제대로 평가하여 보상될 수 있도록 하여야 함은 당연하다. 국제적 기준의 용역예산 단가를 적용하지 않고서는 국제적 경쟁력의 컨설팅 산업이 발전할 수 없을 것이다. 현재 한국에서의 외국 컨설팅 기업들의 연구 용역 비용을 대개 월 1명(1 man/month)의 투입비용을 5천만 원 이상으로 잡고 있다. 용역 위탁에 대한 정산 제도도 국제적 용역관리 관행으로 보완되어야 할 것이다. 당장 예산을 절약하는 것이 능사가 아니라 우리 기업을 블루오션에 진출할 수 있도록 준비시키는 일이 훨씬 중요하다.

이렇게 향후 5년 동안 개발원조 산업기반을 조성함에 힘써야 한다. 이것이 개발원조 사업 자체의 효과성을 높이는 길인 동시에 세계시장에서 개발협력 컨설팅 산업을 우리의 블루오션으로 활용할 수 있도록 하는 길이 된다. 위와 같이 개발원조 사업의 관리를 정상화함으로써 가까운 시기에 선진국의 컨설팅 기업들과 같은 많은 기업들이 등장할 수 있도록 하여야 할 것이다.

개발협력 산업에서 국내에서 실적을 쌓으면 세계시장에 진출할 수 있는 길이 열리게 된다. 개발협력 컨설팅은 각 대륙의 개발은행 및 선진국에서 엄청난 규모의 시장이 형성되고 있지만, 그 시장의 진출에 가장 장애요인은 한국의 기업은 그 분야에서 과거 실적이 없다는데 있다. 실적은 국내 내수에서 쌓을 수 있도록 하여야 하는 것이다. 그 엄청난 시장에서 선진국들은 우수한 기술력, 풍부한 경험 및 사업관리를 바탕으로 중요한 대규모 프로젝트를 수행하여 “기여 이상의 이익”을 향유하고 있지만, 현재 우리는 기술력과 경험 부족으로 국제 개발컨설팅에 참여가 미미한 실정이다. 향후 ODA의 증가에 따른 “기여한 만큼의 보상”을 받을 수 있도록 컨설턴트의 능력개발과 컨설팅팀의 육성이 요구되며, 이는 우리의 개발원조사업의 수행방식을 정상화하는 것으로 가능하다.

3. Korea Initiative for International Development (KIID): 12개 정책 프로그램의 검토

가. KIID 정책 프로그램

본 정책 프로그램은 앞의 제2항에서 선정한 아래와 같은 12개의 프로그램에 대한 것이다.

〈그림 V-3〉 KIID 12 Programs

P1. 국가건설(State Building) 및 경제개발을 위한 국가경영 / 전략 (총론) P2. 개발정책 능력 배양 (Capacity Building for Development Initiative) P3. 식량 자급과 농촌 개발 P4. 새마을 운동 및 국민정신 함양 P5. 가족계획, 국민보건 및 의료 P6. 기술 기능 인력의 양성 P7. 공기업의 관리 (Management of Public Corporation) P8. 국가 기간산업의 건설(Development of Key Industrial Plants) P9. 수출 진흥과 중소기업의 육성 / Export Promotion and SMEs P10. ICT 산업의 발전 P11. Governance와 공공서비스 P12. 글로벌화와 대외적 경제안정 확보(Golbalization and Economic Securility)
S1. 지방분권과 지역 균형 발전 S2. 여성의 지위향상과 사회적 역할 제고 S3. 과학 기술의 혁신 S4. 사회간접자본 네트워크 형성

나. P1. 국가건설(State Building) 및 경제개발을 위한 국가경영/전략 (총론)

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 취약 국가 (Failing states) 및 체제전환국가 등의 경우 국가건설 및 경제개발을 위한 국가경영의 노하우를 제대로 가지지 못하고 있다.
- ▷ 국가발전역량 (Governance)이 성숙되어 있지 못하다. 전반적으로 사회적 시스템이 제대로 작동되지 못하고 있다. 선진국에서 이식한 제도가 문화적 토양과 맞지 않아 사회적 부작용 초래하고 있다.
- ▷ 다수 국민들의 의식수준이 전근대성을 가지고 있다. 식민지 피지배의 유산으로 열등의식, 자립의지 결여 등의 부정적 의식이 남아 있는 경우가 많다. 그리고 근로 의욕이 결여되어 있다.

- 사회적 불만이 정치적으로 억제되고 있기도 하다.
- ▷ 소득 불균형에 의한 양극화와 일부 계층의 부패와 비도덕성이 고질화되어 있을 수도 있다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 다수 국민들이 절대적 빈곤 상태에서 생존하고 있다.
- ▷ 이것은 물론 사회적으로 잠재적 불안 요인이 되고 있기도 하다.
- ▷ 범죄, 마약, 테러 등의 온상으로 국제적 안보를 위협하는 온상이 될 수 있다.
- ▷ 빈곤의 지속에 따라 국민의식이 퇴보하고 있다. 자신감이 결여되어 있고 이기주의와 비정정성이 상대적으로 높다.
- ▷ 이러한 여건에서 <빈곤의 덫>에서 벗어날 계기가 마련되지 못하고 있다.

3) 한국의 성과

- ▷ 1940-50년대에 한국은 식민지 해방 후 신생 국가로서 같은 여건에서 출발하였다. 정치적 불안정과 사회적 갈등이 심하였으며, 이데올로기의 대립이 이를 더욱 부채질하고 있었다. 국민을 부양할 식량의 절대적 부족하였으며, 에너지 및 원자재의 해외 의존 하에서 만성적 국제수지 적자 구조에서 벗어나기 어려운 입장이었다.
- ▷ 1960-70년대 기간 중 근대적 국가로서 중진국으로 발전할 수 있는 기틀 마련하였다. 한국은 세계제2차대전 이후 독립한 140여개 국가 중에서 유일하게 선진화에 성공한 공화국이라고 볼 수 있다. 전후 독립국가 중에서 국민소득 1만 달러 이상을 실현한 국가가 되지만 인구, 정치사정, 산업구조 등의 면에서 한국과는 비교가 될 수 없는 입장이다.
- ▷ 경제적 발전을 바탕으로 사회적 안정과 민주제도의 발전으로 국가발전을 이룩하였다. 군, 학생 등의 정치세력화에 따른 사회적 혼란을 극복하고 사회적 안정기초를 공고히 하였다. 근대적 관료제에 의한 거버넌스(Governance) 확립하고 정권의 순조로운 교체 및 민주제도의 정착시켰다. Freedom House의 정치자유화 지수에서도 한국은 최선진국에 속하고 있음이 이를 반증한다.

4) 적용성

- ▷ 빈곤국가로서 마땅한 발전모델이 한국 이외에는 발견하기 어려운 실정이다. 시장경제체제로 전환한 중앙아시아 국가, 일부 동남아 국가, 아프리카의 여러 빈곤국가들이 한국의 발전 모델에 대한 학습 욕구가 심대하다. 그러나 이들의 수요를 충족시킬 국가발전의 노하우가 상품화되어 있지 못한 실정이다.
- ▷ 한국의 발전경험을 이들 국가에 적용함에 있어서는 여건과 문화적 차이를 충분히 고려하여야 할 것이다. 우선 한국의 개발초기의 국제적 여건과 지금 개발도상국가의 그것과의 상이성을

이해하여야 할 것이다. 정치지도자가 부패하고 거버넌스(Governance)가 아주 취약한 국가에서는 성과를 거두기 어려울 것이다.

- ▷ 한국의 개발모델의 독특성은 정부의 리더십에 의하여 먼저 국민의 자신감과 잘 살아보겠다는 의지를 불러일으켰고, 사회적 불안 요인을 효과적으로 극복하면서 일자리를 제공하면서 인적 자원개발에 주력한 데 있으며, 이와 같은 한국적 접근방법은 빈곤을 극복하려는 국가들에게 하나의 본이 될 수 있을 것이다.

다. P2. 개발정책 능력 배양(Capacity Building for Development Initiative)

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 경제발전을 주도할 중심 기능이 취약하다.
- ▷ 관료의 비능률, 부패 및 낮은 사기가 기본적인 장애요소이다. 관료가 발전의 주도적 역할을 하여야 하나 그렇지 못하다. 공무원 보수가 불충분하여 다른 직업도 가지고 있기도 하다. 낮은 보수, 의식 수준의 저위, 인사규율의 미확립 등이 해결되어야 할 과제이다.
- ▷ 우수한 브레인은 해외 또는 다국적 기업에 종사하고 있다.
- ▷ 물리적 힘을 가진 군대 및 경찰, 정보기관 등의 정책적 영향력이 보다 심대한 실정이다.
- ▷ 국가적 힘(strength)과 활동범위(scope)의 불균형(mismatch)이 문제이다. 신생 국가로서는 국가적 힘(Strength)은 증대되면서 활동의 범위(scope)는 주는 것이 바람직하나, 선진화 및 자유화가 국가적 힘의 약화로 인식되고 있는 면도 있다. (프란시스 후쿠야마, 2005)
- ▷ 제도 구축(Institution building)의 제약성이 심하다. 선진국의 시장제도의 이식이 지선으로 인식되고 있지만, 문화적 토양과 상반되어 선진 제도가 제대로 작동하지 못하고 부패조장 등 기능을 초래하고 있는 면이 있다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 빈곤 극복과 경제발전을 위한 국가의 의지와 정책이 제대로 전달되고 시행되지 못하고 있다. 개발도상국의 공통적인 현상은 말만 있지 실천이 없다는 것이다.
- ▷ 사회발전을 추구할 동력(중심세력)을 가지지 못하다. 일부 사회적 엘리트 또는 부유층은 국가보다는 글로벌 시장에서 스스로 이익을 추구함으로써 국가적 발전을 저해하는 요소가 되기도 한다.
- ▷ 선진국 제도가 문화적 토양과 맞지 않음으로 해서 오는 역기능에 대하여 사회적 대처 능력이 부족하다.

3) 한국의 성과

- ▷ 발전 지향적 사회적 시스템을 구축하여 사회적 역량을 경제발전을 위해 효과적으로 결집하였

다. 한국은 서구 및 일본의 사회적 제도를 본으로 삼으면서 나름대로의 제도적 역량을 발전시켜 나왔다. (프란시스 후쿠야마, 2005)

- ▷ 정부의 발전지향적 관료 시스템을 정비하여 효과적으로 개발정책을 수행하였다. 경제개발 정책의 핵심 기관으로서 경제기획원을 설립하여 기획, 예산, 외자도입의 세 기능을 효과적으로 관리하였다. 본 기능은 경제개발을 위한 대통령의 경영철학을 효과적으로 구현하는 역할을 수행하였다. 각 정부기관은 이 기획기능에 의해 효율적으로 조정되어 정책의 종합성과 일관성이 유지될 수 있었다.
- ▷ 정부조직 운영 소프트웨어를 효과적으로 작동시켰다. 공무원 채용의 공정성과 객관성, 인사관리의 성과 및 능력주의가 비교적 철저하게 보장되었다. 그리고 교육 훈련을 중시하여 공공서비스의 능력을 제고하도록 하였다. 아울러 국가의 기획기능을 보완할 브레인 장치를 마련하였다. 정부출연 연구기관(KIST, KDI 등)을 설립하고 과감한 투자와 아울러 고급 지식 및 기술 인력에 대한 대우 및 연구 환경을 처음부터 선진국 수준으로 보장하였다.
- ▷ 정부의 발전기획 기능과 아울러 과학기술 연구개발 체제 및 산업계가 하나의 시스템으로 유기적으로 작동할 수 있었다. 다수의 과학기술 출연 연구기관의 설립하여 국가의 기획기능을 보완할 브레인 장치를 마련하였으며, 기업활동의 애로를 효율적으로 제기하고 처리하는 장치를 운영하였다.

4) 적용성

- ▷ 개발도상국가의 정부형태에 있어서, 조직 형태면에서는 선진국의 그것과 유사하게 짜여져 있으나 실제 작동에 있어서는 소기의 목적대로 성과를 내지 못하고 있는 경우가 많으며, 특히 개발정책을 수행할 기획기능이 제대로 살아있지 못하는 경우가 많다.
- ▷ 선진국의 자유 시장경제 시스템만으로는 후진국의 사회적 역량을 효과적으로 발전지향적으로 결집하기 곤란하다.
- ▷ 이 같은 관점에서 선진 제도를 한국적 실정에 맞게 변용 적용한 한국적 경험이 하나의 본이 될 수 있을 것이다. 다만, 사회적 의식과 문화적 차이를 감안할 필요가 있다.

라. P3. 식량 자급과 농촌 개발

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 세계적으로 개발도상국 8억5천만의 빈곤 인구의 절반이 영세농가로 추정되고 있을 정도로 농촌의 빈곤 해결이 국제사회의 빈곤 해결의 절반 이상의 중요성을 차지하고 있다.
- ▷ 개발도상국의 농촌 및 농민의 실태를 보면, 전근대적인 생활 환경에 전통적 의식에서 벗어나지 못하고 있다. 높은 출산율과 사망률이 지속되고 있으며, 농지 소유구조상 소수의 대주주와 소작농의 구조로 근대화의 구조적 장애요소가 되고 있다.
- ▷ 특히 사회적 인프라 및 생활환경의 열악성이 심각하다. 전근대적인 주택, 비위생적인 식수, 농

지 기계화 여건 미흡, 수송 시스템의 불비, 전기 등 에너지 공급 미비 등의 열악한 환경에 놓여 있다.

▷ 농촌이 전근대적 의식에서 깨어나지 못하고 있다.

▷ 빈곤의 악순환, 아시아의 정체 등으로 불리는 극빈의 모습이 농촌을 뒤덮고 있다.

2) 그에 따른 문제점

▷ 농촌사회의 전근대성이 사회적 및 국가적 빈곤과 정체의 핵심적 요인이 되고 있다.

▷ 농지 소유의 낙후성이 농업발전의 기본적인 저해 요소가 되고 있다.

▷ 일부 도시의 근대화가 농촌에 과급되지 못하고 있다.

▷ 산업화가 진행되는 과정에서 도농간 경제적 격차로 사회적 불안의 요인이 되기도 한다.

▷ 농촌 발전을 위하여는 막대한 투자가 소요되나 투자의 효율성이 낮고 이를 감당할 능력이 결여되어 있다. 특히 식수, 주택개량, 전기, 도로 등의 분야에서 그러하다.

3) 한국의 성과

▷ 한국 농촌 및 농민의 여건은 오늘 빈곤국가들의 그것과 대동소이한 것이었다. 한국 농촌은 전통적인 후진국 양태에 있었다. 농민의식의 전근대성애다가 농지 소유구조가 농업의 생산성 향상과 농촌 경제의 발전을 가져올 수 있는 조건이 못되었다. 가구당 경지면적 1정보 미만으로 농업경영이 아주 영세성을 띄고 있었다. 여기에 농업 생산성 향상을 위한 인프라가 미비되었다. 농가의 80%가 고리채에 시달리면서, 농민의 생활 향상은 더욱 기대하기 어려운 여건이었다.

▷ 한국은 농촌 개발 및 농민의 경제적 지위 향상을 위하여 독특하고도 다양한 전략을 채택하였다.

▷ 공업화를 먼저 시동하고 그 성과를 조기에 농업에의 과급 유도하는 것이 기본 전략이었다. 그 일환으로 일찍이 이종곡가계에 의하여 고미가 정책을 시행하였으며, 농지개량, 경지정리, 식량 소비절약 시책을 강력히 추진하였다.

▷ 농촌의 생활환경 개선과 의식 근대화를 위한 아주 독특하고 효과적인 새마을 운동을 전개하였다. 새마을 운동의 대대적 전개에 의하여 농촌 환경 개선 및 농민 의식 근대화를 불러일으켰다. 농촌 환경개선을 외부의 matching fund와 자립적 노력의 결합으로 낮은 비용으로 성과를 거양하도록 하였다.

▷ 농촌에 근대화 및 문화적 혜택을 위한 전기 보급 등 과감한 투자가 전통적 농촌 생활관행을 타파하고 의식을 혁신하는데 크게 기여하였다.

4) 적용성

- ▷ 잠자는 농촌의 근대화를 향한 지도자의 신념에 의한 강력한 리더십이 불가결의 요소라고 볼 수 있다.
- ▷ 선 산업/도시 발전과 바로 그 파급효과를 농촌 발전에 성공적으로 접목하였다.
- ▷ 환경개선을 외부 투자에 전적으로 의지할 것이 아니라 농촌주민의 자발적 노력과 결부되어 투자 비용의 절감과 아울러 실천에 의한 의식의 근대화가 뿌리내릴 수 있었다.
- ▷ 이러한 발전모델은 개발도상국가에 범용성을 가지는 것으로 평가되는 것이다.

마. P4. 새마을 운동 및 국민정신 함양

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 빈곤극복의 가장 장애요소는 전근대적 국민의식이라고 볼 수 있다.
- ▷ 개발도상국가의 경우 경제발전에 긍정적이지 못한 국민의식이 뿌리깊게 형성되어 있다고 볼 수 있다. 역사적인 식민지 통치 하에서 바람직하지 못한 의식이 형성되어 있다. 자립의지의 결여, 열등의식과 자신감 결여, 근로의욕 결핍, 모든 일을 남의 탓으로 생각하는 타성 등이 그러한 부정적 의식이다. 이는 특히 농촌 지역에서 아주 심각하다.
- ▷ 그런데 의식을 바꾸는 효과적인 방법이 없고 이는 상당한 시간이 요하는 일이다.
- ▷ 농민의 전근대적 의식을 극복하지 못하고서는 농촌 개발의 투자의 성과를 기대하기 어려울뿐더러, 사실 농촌 개발투자를 감당할 재원이 결핍되어 있는 것이 빈곤국가들의 딜레마이다.
- ▷ 국민의식 근대화를 위한 국민운동이 역사적으로 있어왔으나 지지기반 획득에 실패하고 지속적으로 추진되지 못한 경우가 많았다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 자립심의 결여, 남의 탓으로 돌리는 타성에 의해 사회적 발전의 의식적 기초가 마련되지 못하고 빈곤 상태의 영속화가 진행되고 있다.
- ▷ 빈곤과 의식적 전근대성은 범죄와 사회적 불안 및 정치적 혼란의 온상이기도 하다.
- ▷ 남미 등 일부 개발도상국가에서 일시적으로 경제적으로 성장하다가 중도에서 정체를 하고 마는 원인도 바로 이 의식의 근대화가 수반되지 못하였기 때문이다.

3) 한국의 성과

- ▷ 농촌 새마을 운동의 대대적 전개로 농촌의 획기적인 변화를 이룩하였다.
- ▷ 농촌 새마을 운동은 근면, 자조, 협동의 정신을 고취하는 것을 그 철학으로 하면서, 경쟁에 의해 자율적인 발전의욕을 효과적으로 불러일으켰다. 사업 추진 단계 단계마다 계속 경쟁에 의해 자조 자립의식을 배양하도록 하였다. 새마을 지도자의 역할을 중시하고 이들에게 철저한

교육과 자긍심 부여하였다. 일방적 지원이 아닌 성과를 기초로 한 matching fund 제공하였다. 그에 따라 한국의 모든 부락이 서로 잘 살기 위한 경쟁 분위기가 확산될 수 있었다. 환경개선에서 소득증대사업으로 확대하여 농민의 생활수준 향상을 도모하였다.

- ▷ 농촌 새마을 운동의 성과는 단계적으로 전 사회에 파급되고 있었다. 농촌 새마을 운동의 성과를 바탕으로, 공장, 도시, 직장, 학교 등 사회의 모든 단위로 새마을 운동을 확산되고 있었다. 단순한 농촌 자립 운동에 그치지 않고, 국민교육헌장의 보급과 정신문화연구원 설립 등으로 체계적인 국민의식 근대화의 접근을 시도하였다.
- ▷ 새마을 운동이 농촌의 근대화와 농민 및 근로자들의 자립 자조의식 고취에 획기적인 성과를 이루었다.

4) 적용성

- ▷ 지도자의 신념에 의한 강력한 리더십이 불가결의 요소이다.
- ▷ 성공의 요체는 서로간의 경쟁에 의한 자극과 성과에 의한 보상 시스템이라고 볼 수 있다.
- ▷ 정치성을 철저히 배제하였다. 새마을 운동조직의 정치적 이용 가능성을 단절시켰던 것이 새마을 운동이 성공적일 수 있었던 관건이었다. 다음 정권에서 정치성이 개입되면서 새마을 운동은 그 동력을 잃을 수밖에 없었다.
- ▷ 빈곤국가에서 국민의식의 근대화를 위한 국민운동의 아주 성공적인 본보기로서 개발도상국가의 주목의 대상이 되고 있다.

바. P5. 가족계획, 국민보건 및 의료

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 보건 및 의료 수준의 향상이 MDGs의 8대 목표 중에 3개의 목표가 되고 있다.
 - 2015년까지 5세미만 사망률 2/3 감소
 - 위 기간 중 산모 사망률 감소
 - HIV/AIDS, 말라리아, 기타 각종 질병의 퇴치
- ▷ 아직 상당수 국가에서 가족계획 실천이 상당히 낮은 실정이다.
 - 수단, 카메룬, 파키스탄, 캄보디아 등
- ▷ 국민 보건 수준이 상당히 열위상태에 있다. 저소득 국가의 경우 아직 영아사망율이 상당히 높다. 개발도상국가들의 경우 전반적으로 의료 서비스 수준이 열악한 상태이다.
- ▷ 보건 환경이 열악하고 개선의 능력이 결여되어 있다. 안전수 보급률이 낮고 교육 수준도 낮아서, 스스로 보건 의식도 약하다.

〈표 V-2〉 개발도상국가의 보건 지표

	출산율	피임 실천율	영아 사망률 (천명당)	5세미만 사망률 (천명당)	1인당 GDP (us \$) (2001)	의사수 (10,000 명당)	병상수 (10,000 명당)	안전수공급율 (%)		문자 해독률 (%) (2005)
								농촌	도시	
한국	1.4	67	6.2	5	8917	18.1	61	71	97	97.9
카메룬	4.6	7	77	151	559	0.7	-	41	84	67.9
수단	4.3	7	70	124	395	1.7	7	64	78	59.0
미얀마	2.8	28	-	-	-	3.0	6	74	95	89.7
인디아	3	43	68	95	462	5.9	9	82	96	61.3
파키스탄	5	20	86	112	415	7.3	7	87	95	41.5
캄보디아	4.7	19	95	140	278	1.6	5	29	58	69.4
베트남	2.3	56	18	24	411	5.7	24	67	93	90.3
방글라데시	4.4	44	66	69	350	2.5	3	72	82	41.1
우즈베키스탄	2.4	63	49	69	450	28.0	55	84	97	99.3
몽고	2.4	54	35	57	433	26.7	-	30	87	97.8
인도네시아	2.3	57	46	41	695	1.1	60	69	89	87.9

주: 2003년 통계를 기본으로 함. 영아사망률은 1996년 전후, 피임실천율은 1998-2000년, 의사수 및 병상수는 2000년 전후의 통계임,
자료: WHO, World Health Report

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 빈곤 국가의 경우 상당수가 높은 출산율과 높은 인구 증가율이 빈곤 극복의 근본적인 저해요인의 하나가 되고 있다.
- ▷ 높은 영아사망율은 자원의 비효율성을 초래하고 있다.
- ▷ 저소득 높은 문맹율과 열악한 환경 높은 사망률 높은 출산율 자원사용의 비효율성과 자본 축적의 저해 빈곤의 악순환을 벗어나게 어렵게 만들고 있다.

3) 한국의 성과

- ▷ 개발도상국가의 전형적인 고 출산율 및 고 사망율을 빠른 기간 내에 획기적으로 저하시키는 성과 실현하였다. 한국은 세계적으로 그 유례가 없을 정도로 아주 빠른 출산율 저하 및 사망률 저하 속도를 시현하였다.
- ▷ 이 같은 성과를 거둘 수 있었던 요인은 여러 가지 복합적인 요소가 함께 작용하였다고 평가된다. 효율적인 가족계획 보급 정책, 도시화 및 고용의 획기적 증대, 생활환경의 개선 등이 크게 기여한 것으로 볼 수 있다.
- ▷ 한국은 선 성장 및 후 의료 서비스의 전략을 구사하였다. 먼저 경제성장을 통한 소득수준, 교

육수준의 향상을 지향하면서 새마을 운동을 통하여 생활환경의 개선과 보건 의식 등을 고취하고, 그 여건을 바탕으로 의료 서비스의 선진화를 추구한 것이다. 의료서비스의 확대는 1977년 의료보험제를 도입하고 난 이후로 평가된다. 구 공산권 국가의 무상 의료를 통하여 의료 서비스 공급의 확대 정책과는 대조적이다.

- ▷ 후 의료보험 도입은 개발도상국으로서 적절한 전략으로 평가된다. 산업화 과정에서 임금 부담을 줄일 수 있었으며, 그에 따라 산업의 국제경쟁력을 유지하는데 기여를 할 수 있었다. 다만 산재보험은 산업화를 시작하는 초기 단계인 1963년부터 시작하여 근로자들이 사업장에서 안심하고 일 할 수 있는 여건을 조성하여 산업화에 순기능을 하였다고 볼 수 있다.

4) 적용성

- ▷ 성장과 의료 서비스의 선후 전략이 결과적으로 양자를 동시에 성공적으로 달성하는 성과를 거양할 수 있었다.
- ▷ 저 소득 수준 하에서 의료 서비스 비용 절하와 이의 감당 능력 제고가 긴요하다. 한국은 의료 서비스 비용부담의 급속한 증대를 초래하지 않으면서 의료 서비스의 획기적 질적 제고를 거둘 수 있었다. 이는 소득의 향상, 문맹의 퇴치, 환경 개선 등이 효과적으로 맞물려 기여를 하였지만, 새마을운동에 의한 환경 개선과 보건 의식 등의 향상이 독특하게 도움을 준 것으로 평가된다.
- ▷ 한국의 가족계획 사업도 그 효율성에 있어서 본이 될 수 있다. 지방자치단위로 보건소를 운영하고 보건소 단위로 피임목표량 설정 및 독려하는 적극적인 정책을 구사하였다.

사. P6. 기술 · 기능인력의 양성과 인적자원 개발

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 우선 노동에 대한 국민의식의 전근대성이 문제이다. 식민지 통치 등에 의한 자립심 결여 및 열등 의식 등의 부정적 의식의 유산이 있다. 개발도상국은 서구에서와 같이 직업을 신성시하고 노동을 중시하는 의식적 기반을 가지지 못하고 있다.
- ▷ 이러한 의식 하에서 일에 대한 기능과 숙련도가 보잘 것 없다. 농사일을 통한 단순 노동 이외에는 특별한 기능이 없는 것이 보통이다. 일을 꼼꼼하고 철저하게 하는 습관이 없고 적당히 아주 거칠게 하는 것이 타성이다. 특히 체제전환국가의 경우 과거 사회주의 하에서 일의 성과에 대한 보상이 없었기 때문에 일에 열성을 다하는 태도가 결여되어있다. 낮은 교육 수준에서 교육 효과도 낮은 실정이다.
- ▷ 일은 일을 통하여 배우는 법인데, 무엇보다 일자리가 없고 이를 개발할 능력이 없는 것이 근본 문제이다. 국내에 산업기반이 없어서 일을 통해서 배울 기회가 없는 실정에 있으며, 그나마 소수 우수 인력은 외국기업에 종사하고 있는 실정이다.

▷ 투자재원이 부족하여 교육시설을 할 수 있는 여력이 없는 실정이다.

2) 그에 따른 문제점

▷ 기업의 불모와 근로의식의 결여가 맞물려 빈곤의 덫에서 벗어나기가 아주 어렵다.

▷ 그 고리를 단절할 수 있는 단서가 없는 실정이다.

▷ 일자리를 창출하기 어려운 여건에서 인력의 교육 훈련 자체도 동기부여가 안될 뿐더러 그러한 투자를 감당할 수도 없는 입장이다.

3) 한국의 성과

▷ 한국도 경제개발의 초기에는 비슷한 인력의 질적 수준에 있었다. 식민지 지배에 대한 부정적 국민의식의 유산을 가지고 있었고, 일에 대한 태도의 전근대성도 마찬가지였다. 사농공상의 가치관 하에서 돈 버는 일을 천시하는 문화가 더욱 어렵게 만들고 있었다. 구미 및 일본과 달리 분권 및 영주제의 경험이 없이 중앙집권체제의 지속되어 전반적으로 사회가 정체되어 있었고 노동의 가치를 중시하지 않았다. 그에 따라 정부로서는 한국인이 과연 산업화를 이룰 수 있을 것인가에 대한 의구심을 가지고 있었으며, 외국의 전문가들이 보는 시각도 그러했다.

▷ 독특한 기능 및 기술 인력 양성 정책을 채택하였다. 한국 정부는 이러한 근로의식의 획기적인 변화 없이는 산업화에 성공할 수 없다는 판단에서 독특한 정책을 추진한다. 모델 공고의 설립에 의한 독특한 훈련 시스템의 개발한 것이다. 이를 토대로 이들 모델 공업고등학교 시스템을 전국적으로 확산시켜 나갔다.

▷ 과학 기술의 배양과 교육의 향상을 적극적으로 추진하였다. 과학 입국을 선언하고 강력한 과학 기술 발전 드라이브를 걸었고 과학자와 기술인을 우대하는 제도를 도입하였다. 아울러 제한된 공교육 투자의 한계를 극복하기 위하여 교육에 대한 사적 자본의 투자를 적극 권장한 것이 전반적인 교육의 공급 확대에 기여하였다.

▷ 이러한 기능인력의 양성과 기술발전 정책은 큰 성과를 거양하였다. 이들의 공급에 의하여 지속적 산업 발전의 토양이 마련될 수 있었다. 1970년대 이래 30여년 동안 국제 기능올림픽에서 금메달을 독식할 정도로 기능강국으로 부상한 것은 이의 단적인 예이다.

▷ 교육 투자의 재원을 확충하기 위한 방안으로 민간의 학원 설립 투자에 대한 인센티브를 부여함으로써 많은 사학이 설립되어 교육의 양적 확대 및 질적 향상을 기할 수 있었다.

4) 적용성

▷ 한국의 성공적 요인은 그 독특한 정책과 사회적 분위기의 조성에 있었다. 근로자 의식과 태도를 대상으로 하여 이의 전환을 위한 철저한 교육훈련 방식을 적용하였다. 아울러 일자리를 제공하고 기능 및 기술 인력이 사회적으로 대우를 받는 환경을 조성하였다. 과학 및 기술인에게

- 공지를 심어주고 이공계 교육을 지망하는 사회적 분위기를 창조하는데 성공하였다.
- ▷ 이러한 성과는 국제적으로 평가되어 중국, 베트남 등에서 기술인력 양성의 모델로 채용하게 되었다.
- ▷ 개발도상국가의 여건과 국민적 자질에 맞는 산업을 기획하고 그에 따른 산업 인력을 양성하는 것이 필요하다. 기능 기술 인력의 양성이 반드시 수요와 연결되어야 하는 것이다.
- ▷ 빈약한 재정하에서 교육시설 투자를 크게 늘려서 높은 교육열에 부응하면서 인적자원의 개발을 효과적으로 성취하였다.

아. P7. 공기업의 관리(Management of Public Corporation)

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 개발도상국가에 있어서 공기업은 산업 불모지의 여건에서 기업으로서는 유일하게 존재하는 것이라고 볼 수 있다.
- ▷ 그러나 공기업의 실상을 보면, 국가경제에 기여하기보다는 오히려 부담으로 작용하고 있다. 특히 체제 전환 국가의 경우, 사회주의 국가에서 볼 수 있는 바와 같이 아주 광범위한 분야에서 공기업이 운영되고 있다. 공기업의 경영은 아주 관료적이고 그 효율성이 낮다. 이러한 체제로서는 관련 산업이 커날 수 없다. 경영자가 정치적으로 임명되는 것이 관행화되고 있어 경영 개선이 이루어지지 못하고 있다.
- ▷ 이러한 여건에서 공기업의 민영화도 당장의 대안이 되기 어렵다. 우선 민영화의 여건이 갖추어져 있지 못하다. 민영화를 할 수 있는 제도적 능력이 선결조건인데 그것이 갖추어져 있지 않다. 엄청난 정보의 비대칭이 존재한다. 민간의 인수 및 경영 능력 불비되어 있다. 이러한 여건에서 민영화를 할 경우 경영혁신에 기여하지 못하고, 단순히 이권을 특정 대상에게 넘기는 결과밖에 되지 않는다. 흔히 공기업은 정치적으로 먹이사슬에 연결되어 있다.
- ▷ 개발도상국가의 민영화의 여건조성과 경영의 전문성 및 자율성을 추진해가면서 단계적으로 민영화를 추진하는 것이 과제이다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 공기업의 비효율성이 국민의 부담과 국가경제 발전을 제약하는 구조적인 요인으로 작용하고 있다. 공기업의 만성적인 적자는 빈약한 국가재원을 소진시키는 주범이 되고 있다. 아울러 공기업의 약한 경쟁력과 높은 가격은 연관 산업의 비용상승으로 산업 태동을 저해하고 국가경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다.
- ▷ 광범위한 분야의 공기업을 경영개선과 민영화를 통하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 연착륙(soft-landing)이 국가적 과제이나 그 여건이 갖추어지지 못하여 고질적인 병폐의 요인이 되고 있다.

3) 한국의 성과

한국도 개발 초기에 공기업의 부실이 고질적인 문제가 되어 왔다. 조선공사의 만성적인 적자가 그 전형적인 예이다.

- ▷ 한국 공기업의 관리는 두 개의 축을 요소로 하고 있다. 하나는 공기업 경영의 전문성과 자율성 확보를 위한 공기업관리제도를 혁신하는 것이다. 다른 하나는 공기업의 민영화이다.
- ▷ 공기업 경영의 자율성을 확보하면서 경영성과에 대하여 책임을 질 수 있도록 하는 것이 핵심이다. 경영자 인사에서 정치적 임명을 배제하고 최적의 전문 경영인에게 맡기고 경영의 자율성을 보장하는 것이 전자의 문제이다. 정부로부터 경영의 자율성을 보장하면서 경영 평가제도를 개발하여 책임 경영이 이루어지도록 하는 것이 공기업 투자관리기본법이다. 주무부처의 감독기능을 대신하여 이사회를 두어 경영 자율성을 보장하면서 경영을 합리적으로 평가하는 장치를 운영하는 것이 그 골자이다.
- ▷ 아울러 한국은 공공부문의 지속적 축소와 공기업의 민영화를 지속적으로 추진하였다. 신규 공장의 건설은 철저히 민간 자본으로 추진하였으며, 자본시장을 육성하면서 그 발전단계에 맞추어 과감하게 공기업의 민영화를 추진하였다. 공기업의 민영화가 소유의 집중의 폐해가 수반하지 않도록 국민주 제도를 도입하여 널리 공기업의 주주가 될 수 있는 기회를 준 것도 하나의 특색이다.

4) 적용성

- ▷ 여건이 미비된 상태에서 민영화를 급속하게 추진하는 것은 바람직한 정책이 아니다. 민영화의 정책수행 능력의 정비가 선결과제이다.
- ▷ 민영화에 앞서서 보다 과감한 공기업관리제도의 혁신을 위한 조치와 제도적 장치의 운영이 필요하다. 전문 경영인에 의한 경영이 이루어지도록 하는 것이 중요하며, 주무부처 간섭으로부터의 자율성을 확보하는 것도 필요하다. 이를 위하여는 한국의 경우와 같은 공기업 관리에 대한 일반법을 마련하고 공기업 경영 평가제도를 발전시키는 것이 그 대안일 수 있다.
- ▷ 경제적 여건에 맞추어 조속히 자본시장을 육성하여 민영화의 토대를 구축하면서 보다 과감하게 민영화를 추진하는 것이 기본 방향이 될 것이다.

자. P8. 국가기간산업의 건설(Development of Key Industrial Plants)

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 비료, 전력, 정유, 시멘트 등 기간 산업이 제대로 갖추어져 있지 못하여 국제수지의 안정과 산업발전이 크게 제약받고 있다.
- ▷ 개발도상국의 경우 이들 기간산업이 발전되어 있지 못하거나 아주 전근대적인 시설로 공급

능력이 취약한 것이 보통이다.

- ▷ 그러나 이에 대한 투자는 쉽게 극복하기 어려운 제약 요인을 가지고 있다. 극히 협소한 국내시장 규모와 방대한 규모경제 사이의 심한 불균형이 존재한다. 막대한 투자자금이 소요된다. 선진국의 투자를 받아야 하나 선진국은 충분한 이윤의 확보를 요구하기도 하고, 자신의 소비 시장을 잃기를 원치 않기 때문에 개발도상국이 그러한 생산설비를 가지는 것을 꺼릴 수도 있다. 연관 산업의 미발달로 투자의 효율성 저위에 있다. 경영 및 기술 인력도 결여되어 있다.
- ▷ 개발도상국가의 여건에 크게 벗어나지 않으면서 필수불가결한 기초원자재의 공급 능력을 갖추는 것이 긴요한 과제이다.
- ▷ 기간산업이 존재하고 있더라도 그 대부분이 국유화 상태로 되어 있는 실정이다. 그에 따라 경영의 효율성이 낮아 산업발전과 국민의 기본 수요의 충족이 기여하기는 커녕 오히려 국민경제에 부담으로 작용하게 된다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 에너지 및 필수 원자재의 수입의존으로 만성적 대외적자를 초래하고 있다.
- ▷ 기간산업에서 공급하는 원자재로 관련 산업이 발전하는 법인데, 기간산업의 미비로 이들의 공급이 원활하지 못하거나 수입에 의한 고가로 산업의 태생을 저해하고 있다.
- ▷ 에너지 및 기초원자재의 공급상 제약으로 농업생산 및 국민생활 향상에 걸림돌이 되고 있다.

3) 한국의 성과

- ▷ 개발 초기의 여건은 오늘의 개발도상국가와 같은 장애요소를 가지고 있었다. 투자재원의 결핍, 기술인력의 부족, 규모경제와 협소한 국내시장이 근본적으로 제약을 주고 있었다. 연관산업의 미비로 투자의 효율성도 낮고 선진국의 투자에 대한 소극적 입장으로 애로를 겪기도 했다.
- ▷ 한국은 초기에 비료, 정유 공장 등을 전적으로 선진국 기술과 투자에 의존해서 유치하고 그 이윤과 자본의 회수를 보장해 주는 조치를 취하였다. 그 이후 외국 자본의 철수에 따른 경영 및 기술상의 애로를 극복하고 이들 산업의 토착화와 근대화를 이루어냈다.
- ▷ 제철, 석유화학, 종합기계, 조선 등 주요 기간산업 분야에 있어서 정부의 종합적 계획하에서 단계적으로 과감하게 투자를 해 나갔다. 공업화에 대한 마스터 플랜 하에서 연차적 계획의 추진한 것이다. 이 과정에서 선진국 및 국제기구의 투자 기피를 극복했다. 오늘의 포항제철, 석유화학 등에서 보는 바와 같이 좁은 시장에 불구 규모경제를 살리는 지혜를 발휘했다.
- ▷ 그 결과 오늘 날 세계적 경쟁력을 갖는 기간산업을 건설할 수 있었다.

4) 적용성

- ▷ 한국과 같이 전반적인 기간산업 투자는 무리일 것이다.

- ▷ 국가적 여건에 따라 꼭 필요한 기간산업을 건설할 필요성은 아주 크다. 최소한의 기간산업은 경제적 자립과 산업의 발전에 필수적이다. 선진국 투자를 효과적으로 유치할 필요가 있다. 그런데 이를 공급할 수 있는 선진국의 경우, 규모경제와 기술격차가 너무 커서 개발도상국가의 좁은 시장에서 수용하기는 무리일 수 있다.
- ▷ 이 같은 점에서 한국의 공업화 계획과 기간산업 건설의 경험이 아주 유용할 수 있다. 한국은 특히 협소한 국내시장의 여건에서 경쟁력을 가질 수 있는 적정규모의 공장 건설 및 경영에 성공한 것이다.

차. P9. 수출 진흥과 중소기업의 육성(Export Promotion and SMEs)

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 천연자원 이외에 수출할 상품이 거의 없는 실정이다.
- ▷ 상품을 제조할 공업의 기반이 미 형성되어있다. 선진국 투자기업을 제외하고 토종 기업은 거의 없는 실정이다. 저임금 근로자로서 국내의 부가가치가 아주 낮다. 기업인, 경영인이라고 할 수 있는 인력이 없는 여건이다. 저축의 부족과 투자 수익성의 저위로 투자 재원의 확보상 제약을 받고 있다.
- ▷ 세계화의 여건에서 불모지의 신생 기업이 성장할 수 없는 여건이다. 글로벌 시장에서의 승자들의 상품이 거의 개방되어 있는 여건에서 신생 토종기업으로서는 도저히 경쟁력을 가질 수 없는 환경이다. 다국적 기업의 투자도 최근의 남북 협력 보다는 기술 보유국끼리의 북북 협력이 경제적으로 유리한 여건에서 기대하기 어려운 실정이다.
- ▷ 저임의 상품에 있어서도 중국의 세계 제조업의 기지화로 입지의 여지가 없는 실정이다.
- ▷ 일자리 창출과 외화 획득을 가능케 하는 기업이 탄생이 어렵기 때문에 빈곤 극복을 위한 계기가 마련되지 못하고 있다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 기업의 불모지에서 기업이 자랄 수 없는 여건에서 빈곤완화와 고용창출의 기회를 가지지 못하는 것이 세계화 시대에서의 개발도상국가의 딜레마이다.
- ▷ 경제의 대외의존과 취약성이 심화되고, 빈곤의 덫을 벗어날 여력이 없다.
- ▷ 선진국의 막대한 원조의 공여에도 불구하고 기업이 발전하지 못하는 토양에서 그 성과가 없는 실정이다.

3) 한국의 성과

- ▷ 한국도 같은 여건의 기업의 불모지였다. 수출할 상품이 없었고, 만성적 대외 역조에 불구하고

그 역조가 심화되고 있었다.

- ▷ 한국은 개발초기부터 강력한 수출 드라이브를 걸었다. 가발, 합판, 봉제 등 저급 경공업 제품을 대상으로 정부가 세계 금융상의 지원과 시장 개척 지원함으로써 수출 시장을 개척하였다.
- ▷ 한국은 독특한 기업육성을 위한 지원 정책을 택하였으며, 때로는 기업 육성을 위하여 비 시장적 조치를 취하기도 하였다. 기능인력의 대대적인 양성, 금융 통제에 의하여 재원을 전략적인 기업 부문에 집중 지원 등이 전자의 주요 정책 수단이었다. 후자의 정책으로는 기업의 외자 도입에 대한 정부의 지급 보증, 기업 사채의 동결 조치, 부실 기업의 인위적 통폐합 및 산업합리화를 위한 세계 금융상 혜택 등이 포함된다. 이 같은 조치는 자본주의 국가로서는 아주 예외적인 것이다.
- ▷ 그 결과 기업 불모지에서 엄청난 변화가 일어났다. 후진국의 척박한 기업 여건에서 세계적 일류 기업이 탄생하였고 그들이 오늘 날의 경제적 발전의 기반이 된 것이다.
- ▷ 그러나 중소기업의 위축과 재벌 중심의 산업조직과 기업의 대규모 부실화 등 인위적 육성책의 부작용도 파생되었다.

4) 적용성

- ▷ 개발도상국가는 한국의 당시보다 기업을 육성하기에 더욱 어려운 여건에 있다고 볼 수 있다. 글로벌화에 의한 시장의 통합화가 심화되고 있으며, 더욱이 중국의 세계의 제조업 투자를 흡수하여 세계적 제조기지화로 변화되고 있어 개발도상국의 신생 기업으로서는 설 자리가 없기 때문이다.
- ▷ 그럼에도 불구하고 기업의 육성만이 빈곤극복과 경제적 발전의 수단이니 이를 극복할 수 있어야 한다. 기업을 탄생시키고 이것이 커나갈 수 있느냐의 여부가 개발도상국가의 빈곤 극복과 경제적 발전의 관건이다.
- ▷ 개발도상국가의 기업 육성의 모델로 한국이 절대적인 유용성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 모든 역경에 불구하고 기업 발전의 계기를 마련한 것은 가히 개발도상국의 본이 아닐 수 없다.
- ▷ 개발도상국가들이 기업을 탄생시킬 수 있기 위해서는 기술과 자본이 없이 혼자서는 불가능하고 결국 외국과의 협력관계에서 발전시키는 길밖에 없다. 그런데 선진국의 다국적 기업은 기술격차가 심하여 보완관계가 형성될 수 없기 때문에 한국 중소기업과의 협력관계를 심화시키는 것이 그들의 돌파구가 될 수 있을 것이다.

타. P10. ICT 산업의 발전

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 정보화 사회로의 이행은 개발도상국가로서는 새로운 기회이다. 방대한 시설투자를 요하는 공업에 비하여 상대적 유리성이 있고, 기술혁신이 빨라 제품의 생명주기가 극히 짧은 점도 도움

이 되는 요소이다.

- ▷ 그러나 개발도상국가의 경우 ICT산업 발전의 여건이 미비되어 있어서 이 기회를 제대로 활용하지 못하고 있다. 국내시장이 협소한 점, 기술인력이 부족한 점, ICT 인프라의 미비 등이 장애요소이지만, 개발도상국가의 새로운 기술분야에 있어서의 정책수행 능력의 미비가 보다 심각한 장애요소이다.
- ▷ 개발도상국가들에 있어서는 제조업의 기반이 취약하여 ICT 산업이 제조의 생산성 혁신으로 이어지는 시너지 효과를 기대하기 어려운 여건이다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 개발도상국가들에 있어서 ICT 산업이 뿌리를 내리지 못하고 선진국 다국적 기업의 소비 시장으로 전락하는 경향이다. 그에 따라 개발도상국가의 대외 의존도가 심화되고 국제수지의 적자도 깊어지고 있다.
- ▷ ICT 서비스의 비용부담 증대로 전반적인 산업경쟁력의 약화를 수반하고 있다. 연관 산업 발전이 제대로 발전하지 못하고 경제활동의 생산성 낙후의 요인이 되고 있다.
- ▷ ICT 산업이 공업화에 뒤진 개발도상국으로서는 새로운 기회가 될 수 있으나 선진국과의 격차가 오히려 커지고 있는 경향이다.
- ▷ 전통적 공업에서 경쟁력을 잃은 개발도상국가로서 ICT 산업에서마저 입지를 확보하지 못할 경우 발전의 기회를 상실하는 결과가 되고 있다.

3) 한국의 성과

- ▷ 한국은 공업화에 성공에 이어 근래 일약 ICT 강국으로 부상하고 있다. 이러한 ICT 산업의 발전은 자체의 발전과 아울러 제조업의 자동화 및 정보화를 촉진하여 산업전반의 경쟁력 향상의 시너지 효과를 거두고 있다.
- ▷ 한국의 이와 같은 성과는 이미 형성된 제조업을 기반으로 하여 모험을 즐겨하는 국민적 성향, 높은 교육 수준 등의 바탕에 힘입은 바 크다고 볼 수 있다.
- ▷ 그렇지만 이 같은 조건이 그 결과를 가져다 준 것이 아니라 이를 위한 정부의 전략이 주효했다. 한국 정부는 미래를 내다본 ICT 인프라에 대한 과감한 투자를 하였다. 아울러 ICT 기술 인력의 양성 및 ICT 제조 산업의 육성을 효과적으로 추진하였다. 또한, 전자 정부의 구현으로 공공부문에서 수요를 적극 창출하였다. 기업으로서는 처음부터 세계시장을 대상으로 단말기, 시스템, 서비스 등의 분야에서 적극적으로 진출하였다.
- ▷ 벤처산업에 대한 과감한 지원책으로 주식시장의 거품을 초래하기도 하였으나 ICT 산업의 발전에 긍정적으로 기여하였다.

4) 적용성

- ▷ 장래를 내다보는 ICT 인프라 구축을 위한 계획 수립 및 투자로 산업발전의 기반을 정비하는 것이 중요하다.
- ▷ ICT 전문 인력의 양성과 벤처에 대한 적절한 지원이 도움이 되었다.
- ▷ 국내 수요의 개발과 해외시장에의 진출 전략이 중요하다. 특히 정부부문에서 전자정부 구현 등으로 수요 창출을 선도할 것이 요구된다. 아울러 선진국으로부터 S/W 하청을 받을 수 있는 여건을 조성할 수 있다면 큰 기회가 될 것이다.
- ▷ 미래기술을 예측하고 발전 여건에 비추어 그에 적합한 ICT 인프라 구축 등의 정책 능력 향상을 위한 한국적 경험과 노하우가 특히 유용성을 가질 수 있을 것이다.

파. P11. 거버넌스(Governance)와 공공서비스

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 개발도상국가들이 빈곤 극복과 국가발전을 추구함에 있어서 기본적인 조건이 거버넌스(Governance)의 확립이라고 볼 수 있다. 빈곤을 벗어나지 못하는 것은 경제적 수단의 결여에 있다기보다 거버넌스(Governance)의 결여에 있는 것이다. 아프리카에 막대한 물질적 원조공여에 불구하고 빈곤 상황은 개선되지 못하고 있는 것이 이를 반증한다.
- ▷ 거버넌스(Governance)의 핵심은 공공서비스의 효율성과 도덕성에 있다고 볼 수 있으나 개발도상국가의 경우 그 수준이 매우 낮은 것이 일반적이다. 공공서비스에서 부패와 비능률이 만연되어 있다.
- ▷ 공공서비스에서의 부패와 비능률의 원인은 아주 복잡적이어서, 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니다. 사회 전반적으로 법치가 미 확립된 여건에서, 취약한 재정으로 공무원에 대하여 급여가 불충분하고 인사관리도 불합리하여 사기도 높지 못한 점, 그리고 조세제도에서 보는 바와 같이 제도와 현실 간에 괴리가 너무 커서 공무원이 재량권을 남용할 여지가 광대한 점, 사회적 투명성을 확보하기 위한 인프라가 미비한 여건, 그리고 소수 부유층이 막대한 부를 가지고 정치를 지배하는 현상 등이 이러한 병폐의 온상이 되고 있다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 원조 등에 의한 막대한 물질적 공여에도 불구하고 빈곤이 개선되지 못하는 근본 원인은 이러한 거버넌스(Governance)의 결여에 있다.
- ▷ 부패가 국가발전의 가장 큰 적이 되고 있으나 그 고리를 끊을 단서가 없다. 사회가 이권을 두고 서로 사슬로 얽혀 있기 때문에 그러하다. 모든 것을 돈으로 해결하려는 관행이 만연하여 부패가 점점 더 심화되고 있다.
- ▷ 일부 계층을 제외하고는 공직을 기피하거나 공직에의 접근이 어려운 실정이다. 그러한 소수 계층을 제외하고는 전반적으로 공공 서비스에서 사기가 낮고 사명감이 결여되어 있다.

3) 한국의 성과

- ▷ 개발초기에 전형적인 후진국 행태인 부패와 거버넌스(Governance) 결여되어 있었다. 사회적으로 부정부패가 만연되어 있었고, 특히 공직사회에서 심각하였다. 그런데 한편으로 농지개혁, 전쟁, 군사혁명 등으로 사회적 계층구조가 와해되고, 사회적 유동성(Social Mobility)이 크게 증대된 것이 새로운 사회적 토양을 제공하고 있기도 했다.
- ▷ 한국은 이러한 여건에서 거버넌스(Governance)의 꾸준한 발전과 경제적 성장이 상생 작용을 하여 오늘의 정치 사회적 발전성과를 시현하였다. 공무원 윤리 수준이 획기적 향상과 공공 서비스의 질적 개선을 이루었다.
- ▷ 그 과정에서 부패방지와 사회적 투명성을 위한 제도적 장치가 꾸준히 발전되어 왔다.
 - 1960 공무원 재상등록법안 폐기
 - 1982 금융거래실명제법 제정(시행 연기)
 - 1984 공직자 윤리법 제정
 - 1991 금융거래실명법 재 연기
 - 1993 금융거래실명에 관한 대통령 긴급명령
 - 1993 공직자 재산 등록 내용 공표
 - 1995 자금세탁방지법 제정
 - 2001 부패방지법
- ▷ 이와 같은 성과는 단순한 경제개발에 의한 소득수준 향상 이상의 의미를 가지는 것이며, 개발도상국가로서의 이러한 변모는 하나의 국가로서의 면모를 가진 경우로서는 그 유례를 찾기 어려운 것이다.
- ▷ 그러나 선진국 수준에 이르기 위해서는 아직 개선의 여지가 크다고 볼 수 있다. 한국으로서는 선거에 따른 정치적 비용 등에 의하여 싱가포르와 같이 철저한 반 부패 제도와 투명성 장치를 정비하기 어려웠던 면이 있기도 하다.

4) 적용성

- ▷ 부패에 의한 먹이사슬이 얽혀 있는 여건에서 거버넌스(Governance)를 확립하는 것은 극히 어려운 과제이다. 뿌리 깊은 정경유착 및 사회적 계층 구조를 청산하는 일이 쉽지 않는 법이다.
- ▷ 그 고리는 건강한 관료제의 확립에서부터 찾아야 한다.
- ▷ 한국은 관료제의 개선과 공공 서비스의 질적 제고, 그리고 사회적 투명성 확보를 위한 제도를 꾸준히 정비해 나온 점은 개발도상국의 본이 될 수 있는 성공적인 모델을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

하. P12. 글로벌화와 대외적 경제안정 확보(Globalization and Economic Security)

1) 개발도상국가의 현상

- ▷ 만성적인 국제수지의 적자 구조에서 벗어나기 어려운 상황이다. 수출 기반이 극히 취약한 여건에서 에너지, 원자재, 필수 소비재의 수입 수요에 의해 구조적으로 국제수지의 적자가 불가피하다. 상당수의 개발도상국가들은 이러한 구조적인 국제수지의 적자에 따라 막대한 외채를 안고 있기도 하다.
- ▷ 더욱이 자본시장의 자유화에 따라 외환 수급상 불안정성과 그에 따른 외환위기의 가능성을 항상 내포하고 있다. 1990년대 후반의 아시아 외환위기 및 중남미 제국의 빈번한 외환 위기가 그 예이다.
- ▷ 개발도상국가의 경제구조의 취약성은 이러한 위협에 쉽게 노정되어 있으며, 그 위기를 더 많은 부채에 의하지 않고 자율적으로 극복하기 어려운 여건을 제공하고 있다. 그 주된 제도적 결함은 금융시스템의 낙후성과 금융시장 가격기능 미흡한 데 있다. 기업의 과다 부채 의존 현상(중국 등)이 기업 부실화의 잠재 요인이기도 하다. 정경 유착과 경제주체의 도덕적 해이의 사회적 환경이 위기에의 대응능력을 더욱 약화시키고 있다.

2) 그에 따른 문제점

- ▷ 금융, 외환시장의 미발달로 인해 금리나 환율기능이 제대로 작동할 수 없어 대?내외, 금융 또는 외환 충격에 대한 흡수 능력이 부족하다.
- ▷ 파산법(Bankruptcy Act) 등 기업퇴출이나 구조조정 제도와 시장여건이 정비되어 있지 못하여 금융, 외환위기에 따른 효과적인 조정이 불가능한 여건이다.
- ▷ 정치권이나 정부와 민간 부문과의 결탁 등으로 인해 경제주체의 도덕적 해이가 심각하여 위기발생에 따른 구조조정 조치가 합리적이고 효율적으로 이루어 지지 못할 가능성이 크다.
- ▷ 그에 따라 빈번한 외환위기의 초래와 대외 채무 누적의 악순환을 초래할 수도 있다.

3) 한국의 성과

- ▷ 한국도 경제개발의 상당기간까지 만성적인 대외수지 적자 기조 하에서 대외원조에 의존이 불가피한 여건이었다.
- ▷ 국제수지의 구조적 취약성 하에서 수차례 외환 수급상 위기적 상황에 직면하였으나 이를 효과적으로 극복하여 오다가 1997년 외환위기를 맞게 되었다. 강력한 수출 드라이브, 외환수급의 안정을 위한 외자 도입, 외환 통제 등 조치를 통하여 1997년 외환위기를 맞기 이전까지는 외환 수급상 안정을 지켜올 수 있었다.
- ▷ 1997년 외환위기 이래 구조조정의 성과로 조기에 국제수지 안정 기조 회복하는데 성공했다. 그 과정에서 공적 자금 투입에 따른 방대한 금융부문 부실채권 정리하고, 금융 구조 조정, 노동 시장 유연성, 부실 기업의 도태 등을 추진하였다.

- ▷ 그렇지만, 법정관리제도 등 구조조정 기구와 제도의 미비로 경제위기 발생과 더불어 신속한 구조조정이 이루어 지지 못해 막대한 혼란이 가중되었고 추가적인 부실화가 많이 발생하여 국민경제적 deadweight loss가 많이 발생하기도 했다.
- ▷ 한국의 개발전략이 수출과 그에 따른 개방이었기 때문에 국제수지와 대외거래의 안정은 한국 으로서는 항상 중요한 정책적 과제가 되어왔다.

4) 적용성

- ▷ 한국의 외환위기는 개발도상국가에 이와 같은 위기가 발생하지 않도록 하는 예비적 조치를 취하는 것이 무엇보다 중요하다는 교훈을 일깨우고 있다.
- ▷ 외환위기를 맞지 않을 수 있다면, 무엇보다 안정적인 거시경제 환경여건을 바탕으로 금융 및 외환 자율화와 병행하여 건전금융감독 및 외환관리 체제를 조속히 정립하는 동시에 기업의 과다한 부채의존적 경영을 지양하도록 하는 정책이 필요하고, 자본시장의 육성 및 여신심사 제도를 발전시켜야 한다.
- ▷ 개발도상국가는 금융, 외환 및 자본 자유화의 sequence를 제대로 추진하고 국제기구도 이를 위한 지원과 자문을 증대하는 것이 바람직하다. 자유화의 방향이 정부역할의 범위(Scope)를 줄이는 것이지 힘(Strength)을 줄이는 것이 아니어야 할 것이다.



Mid to Long-term Bilateral Aid Policy of Korea



Appendix A: 한국형개발협력모델 정립을 위한 무상협력사업 조치과제

Appendix B: 주요선진국의 원조정책과 운영체제

참고문헌



*Appendix A : 한국형 개발협력모델 정립을 위한 무상협력사업 조치과제

구분	내용	비고
1. KIID (Korea Initiative for International Development) 콘텐츠 제작	- 대상: 12개 정책 프로그램 (V-3) - 형태 (V-2-나-2) (1) 동영상 DVD (2) 분석책자	- 활용용도 (V-2-나-2))
2. 개발협력 대상국가의 분류 및 선정 - 대상국가 분류안 (V-2-나) - 선정기준 및 요령 (V-2-나)	- 대상국가 분류안 (V-2-나) - 선정기준 및 요령 (V-2-나)	- 활용용도 (V-2-나-2))
3. 국별원조계획(Country Programming) 및 적용 프로그램 연구	- 대상: "2" 항에 의한 CP 적용대상 국가 - 발전단계와 국가별 핵심과제의 식별 분류 - 국가별 적용 프로그램의 연구	- 한국의 MDGs 이행계획과 연계하여 추진
4. 개발협력 사업별 계획의 재편	- 위 "3" 항에 따라 개발조사, 프로젝트, 연수 등 사업계획을 위 프로그램에 맞추어 재편 - 봉사단 파견 및 NGO 지원계획도 이와 연계	- 선진원조국 사례 연구
5. 개발원조 산업 발전기반 조성	- 사업영역조달방식의 전반적 재검토 및 시장예로의 이행을 위한 기본계획 수립 - 용역조달 관리제도의 개편: 단기관리, 회계제도 등	- 선진원조국 사례 연구
6. 사업관리체제의 개편	- 개발협력 프로그램 및 사업 평가 체제 정비 (V-4) - 정보 네트워크의 형성방안 연구 (V-4-마) - KOICA 조직체계: 프로젝트 수행 체제로부터 기획, 지역, 프로그램 수행의 혼합형 조직 체계 (V-4-바)	- 선진원조국 사례 연구

* Appendix B : 주요선진국의 원조정책과 운영체계

■ [미국]

1. 원조의 이념과 기본방향

미국 원조정책의 특색은 세 가지로 요약할 수 있다. (i) 자유와 민주주의에 높은 가치를 인정하고 그 가치를 지키기 위하여 원조의 주요 이념적 색채가 일관되게 흐르고 있다. (ii) basic human needs를 중시하고 있으며 빈곤문제, 식량, 영양, 인구계획, 보건위생, 교육 등의 사회 sector분야에 우선권을 주고 있다. (iii) 개발도상국에 막대한 인원을 투입하여 원조를 집행하고 있다. 미국의 대표적인 원조실행기관인 USAID도 2001년 발표한 전략계획에서 (i) 경제성장, 농업, 무역 (ii) 보건 (iii) 민주주의, 긴장완화, 인도주의, (iv) 범세계적 개발 연대 등 4개축으로 한 중점지원방향을 설정하였다.

2. 원조정책의 특징

가. 미국의 원조규모

미국은 DAC 회원국 중에서도 가장 많은 공적 개발원조를 제공하고 있으며, 2004년 미국의 순 ODA의 규모는 약 190억 달러로서 DAC 전체의 24.2%를 점유하고 있다. 지원규모면에서 1990년대 중반 일본에 일시적으로 1위를 빼앗겼던 기간을 제외하고, 2001년부터 다시 최대 공여국의 지위를 유지하고 있다. ODA/GNI 비율은 1998-2002년 기간 중 0.11%이었으나 2004년에는 소폭 증가하여 0.16%를 차지하고 있다. 이 비율은 DAC회원국 중 이탈리아(0.15%) 다음으로 가장 낮은 수준이다. 미국은 UN 및 OECD/DAC의 공적 개발원조의 양적개선을 권고하는 국제협약에 참여하지 않아 GNI대비 0.7%의 국제목표의 구체적인 일정표를 제시하지 않고 있다. 그러나 2002년 3월 부시 행정부는 2004-2006 회계연도 중에 50억 달러규모의 원조예산을 증액하는 새천년개발기금(Millennium Challenge Account)을 도입함으로써 100억 달러 규모의 미국 공적개발원조를 약 50%씩 증액시키도록 하였다.

나. 무상원조 중심과 조건부 원조형태

미국의 대외원조는 기본적으로 대외정책의 중요한 요소의 하나로서 궁극적 목표는 자국 이익의 추구에 있다. 1999년에 식량원조차관을 제외하고는 원칙적으로 유상차관원조를 폐지하였기 때문에 대부분이 무상원조의 형태로 지원되고 있다. 양자 간 원조에서 무상원조가 대부분이지만 USAID 원조의 80%에 가까운 금액이 여러 가지 형태로 미국기업에 귀속되고 있다. 특정한 경우를 제외하고는 타이드 조건의 원조형태가 계속될 것으로 보인다. 미국의 대외원조는 미국 농산물 및 산업에 주요한 시장을 제공하고 있으며 신규고용창출에도 기여하고 있다.

다. 원조의 지역별 및 국가별 배분구조

1990년대 중반 이후 양자 간 원조의 지역적 배분은 DAC 회원국의 일반적 경향에 비해 편차가 작으며, 특히 일본의 원조는 아시아에 편중되고 프랑스는 아프리카에 편중되고 있는 현상과는 판이하다. 그러나 중남미 국가들에 대한 원조비중은 상대적으로 높은 편인 바, 이는 지리적 근접성과 향후 경제공동체 추진 등에 기인한다고 생각된다.

미국은 전 세계 100-125개국에 대하여 원조를 제공하며 1990년 중반 이후 보다 균등된 배분구조로 전환하고 있다. 그러나 상위 10대 수원국은 대부분 미국의 외교정책과 밀접한 관계를 맺고 있는 국가들이다. 예컨대 이집트, 파키스탄, 세르비아-몬테네그로, 콜롬비아, 요르단, 페루, 아프가니스탄, 이라크, 인도네시아, 온두라스 및 인도 등이다.

라. 원조의 지원 부문별 배분구조

미국의 공적개발원조의 지원 부문별 배분구조는 사회 인프라 부문에 대한 원조가 43.7%인 반면에 경제 인프라에 대한 지원은 4.5%에 불과하다. 경제 인프라 분야는 다자간 원조기관을 통해 간접적으로 지원하고 있다.

마. 원조의 예산편성 과정

미국의 개발원조의 의사결정 과정은 최고 의사결정기구로서 NCS와 국무성 등 정부 기관, 정부산하 원조시행기관, 주요 이해당사자로서 의회와 민간단체 등이 참여하고 있다. 미국은 개발원조 중에서도 국가 이익에 직접 영향을 주는 단기적 안전에 대해서는 신속한 의사결정을 내리지만 개발원조의 방향설정 등 중장기적 안전에 대해서는 이해당사자간의 의견조정이 쉽지 않은 것이 일반적이다. 특히 공적 개발원조를 포함하는 국제관계 예산은 정치적 요인이 매우 강하게 작용하기 때문에 의회의 상, 하원에서 합의에 이르기 어려운 경우가 많다.

바. 언타이드 원조의 동향

미국은 대체로 자유무역주의 및 개발도상국의 국제통상 확대를 지지하지만, 공적개발원조에서는 타이드원조를 강조하고 있다. 미국이 OECD/DAC에 마지막으로 제출한 1996년 자료에 의하면

양자 간 원조의 3/4이 타이드 조건으로 제공되고 있다. USAID 원조는 Buy American Policy를 기본으로 하여 타이드 조건으로 지원하고 있다. 따라서 특별한 경우를 제외하고는 미국의 국제수지 적자가 계속 되는 한 타이드 원조가 계속될 것으로 보인다. USAID는 중, 저소득 국가를 대상으로 미국의 자본재수출시장 확대를 위한 혼합신용(mixed credits) 프로그램의 실시를 계획하고 있다. 또한 미국 수출입은행은 Tied Aid Capital Project Fund를 통해 선별된 경우에 한하여 상계 조건부(matching)로 타이드조건의 양허성 수출금융을 지원하고 있다.

그러나 미국도 국제적 추세에 의하여 특정부문에 대해서는 언타이드조건의 적용을 시도하고 있다. 2001년 4월 OECD/DAC의 “Recommendation in Untying Official Development Assistance to the Least-Developed Countries” 권고에 의하여 예외적으로 최빈국에 대해서는 언타이드 지원을 하고 있다. 그러나 OECD/DAC의 최빈국에 대한 언타이드 권고안은 식량원조 및 FTC(Free-Standing Technical Cooperation) 형태의 기술협력에 대하여 예외조항을 두고 있다. 그러나 미국의 원조에서 양 부문이 차지하고 있는 비중이 매우 크기 때문에 동 권고안이 미국 공적개발원조에 미치는 영향이 미미하다. 오히려 미국 민간 기업이 기타 공여국이 지원하는 사업에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 있다.

3. 운용체계와 원조실시기관

가. 운용체계

미국의 경우 국무성 주도의 분권형으로 간주되고 있다. 즉 원조에 관여하고 있는 정부관련 부처 및 기관은 총 50개 이상으로서 각 조직간 수평적·수직적 업무 협조는 불가능한 것으로 평가하고 있다. 2003년 현재 ODA지원 비중을 보면 USAID(50.2%), 국무성(18.6%), 재무성(10.7%), 농무성(15.8%) 및 기타(14.5%)로 구성되어 있다.

▷ 국무성은 미국의 대외관계 전반에 대한 전략수립 및 그의 전파를 담당하는 기관으로서 공적 개발원조를 이러한 대외관계 전략의 일환으로 수행하고 있다. (i) 경제지원 자금(Economic Support Fund)의 경우는 국무성이 USAID와 공동으로 관할하지만 국무성이 직·간접으로 지역별·국가별 배분에 개입하고 있다. (ii) UN산하기관을 통한 다자간 원조를 자체적으로 지원하고 있는데, 주로 긴급구호(Emergency Aid)와 같은 인도주의적 목적의 원조가 이에 해당된다.

▷ 국무성은 세계은행, 국제통화기금 등 국제금융기구 및 지역개발은행(Multilateral Development Banks)에 대한 다자간 원조정책의 수립 및 시행을 담당하고 있는 한편, 양자 간 경험관련 업무 중 미국수출입은행의 기본정책에 영향력을 행사하고 있으며, 개도국에 대한 단기금융을 제공하기도 한다. 그러나 재무성은 양자 간 원조와 관련하여 직접적으로 관여하고 있지는 않으나, 필요한 경우 관련기관을 통해 간접적으로 개입한다. 가령 개도국 중 외채

등의 문제가 생기는 경우에는 재무성의 실무 팀이 파리클럽에 참여하여 채무탕감 및 채무재정 등에 관한 미국의 입장을 대변한다.

- ▷ 농무성은 식량원조, 농산물수출신용보증 등을 통한 농산물수출지원 및 개도국 농업기술지원에 주도적 역할을 하고 있다. 농업개발 및 무역법(Public Law: 480: “Food for Peace”)에서 규정하고 있는 식량원조 Title I¹⁾는 농무성이 직접 관장하는데, Title I는 미국 농산품의 개도국에의 판매에 따른 금융을 양허적 조건으로 지원하고 있으며, 수취한 현지 통화를 해당 개도국에서 미국 농산품 시장 개척 및 수원국 농업발전 등에 사용하도록 하고 있다. Title II 및 III는 USAID에 위탁하고 있다.

나. 원조실시기관

1) USAID (United States Agency for International Development)

미국의 대외원조업무를 총괄하고 있는 USAID는 1961년 대외 원조법에 의해 국무성 산하의 연방 정부 기관으로서 독립적인 지위를 가지고 있으나, 국무성의 개발전략 가이드라인과 대통령 직속의 국가안보위원회(NSC)의 지시를 받는다. 미국의 양자 간 원조의 2/3를 USAID가 담당하고 있으며, 자금협력과 기술협력을 구분하지 않는 일원적 업무체제를 유지하고 있다. 따라서 ODA사업과 관련된 기술 및 자본협력이 프로젝트 관리과정내에서 통합, 실시되고 있어 기술협력과 자금협력의 효율적 연계가 가능하다.

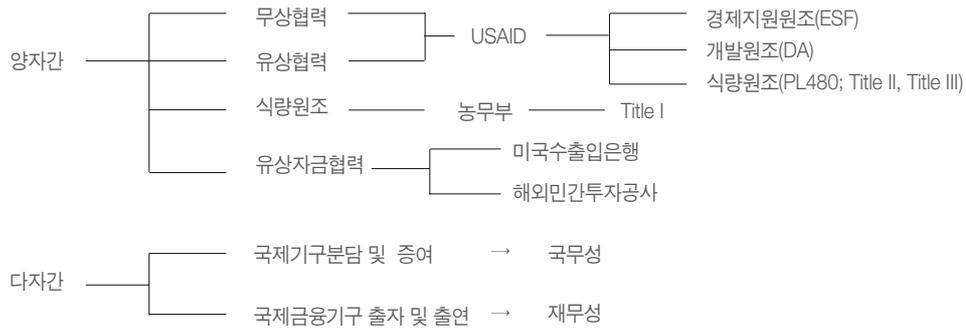
USAID의 주요 업무는 (i) 고유의 업무인 개발원조 계정(Development Assistance; DA)으로서 개도국 경제를 실질적으로 지원하는 개발원조를 담당하고 있으며, 이는 무상원조로서 개도국의 경제성장이 주요 목표지만 실질적으로는 농업, 보건, 아동구호, 교육, 환경 등 인간 기본육구(BHN) 관련 분야에 대한 기술협력을 위해 지원하고 있다. (ii) 국무성과 공동으로 운영하는 경제지원기금(Economic Support Fund; ESF)으로서 안전보장의 입장에서 공여되는 재정원조 성격을 지니고 있다. 이는 특정한 정치, 경제, 안보적 환경에서 개도국의 정치적 및 경제적 안정을 도모하는 것이 미국의 국익에 부합되는 경우에 원조자금을 지원하고 있다. (iii) 농무성으로 부터 위탁받은 식량원조 긴급 및 민간원조(Title II)와 개발식량원조(Title III)는 미국 공법 480조하의 잉여 농산품을 기초로 한 증여형식의 식량원조이다.

Title II는 USAID가 민간부문의 PVO(Private Voluntary Organization) 또는 다자간 원조기관등과 연계하여 인도주의적 구호, 식량안보, 보건 프로그램의 일환으로 실시하는 제도로서 USAID 식량원조의 상당 부분이 이러한 Title II 형식으로 지원되고 있다. Title III는 개도국에 간접적인 방법으로 개발자금을 무상지원 하는 제도로서, USAID가 최빈국에 무상으로 식량을 제공하고 수원국은

1) 미국이 공법 480(Public Law 480) “Food for Peace”에서는 식량원조를 3가지로 분류하고 있다.(i) Title I: “Trade & Development Assistance”; (ii) Title II: “Emergency & Private Assistance”; (iii) Title III: “Food for Development”

국내시장에서 그 원조 받은 식량을 판매하여 얻은 판매대금으로 개발원조자금에 사용하는 것이다.

〈그림 1〉 미국의 ODA체계와 실시체계



대개도국 경제원조사업을 효율적으로 추진하기 위하여 USAID는 해외 현지 대표부(Overseas Mission)를 설치하여 원조사업의 권한을 대폭 이양함으로써 해외사무소 중심의 실시체제를 구축하고 있다.

2) Millennium Challenge Corporation(MCC)

2002년 3월 멕시코의 몬테레이에서 부시대통령은 “New Compact for Global Development”를 발표하였는데, 이는 빈곤완화를 위한 공적개발원조의 지원을 공약하는 것이었다. 그에 따라 부시대통령은 Millennium Challenge Account(MCA)의 설립을 제안하였고, 이 MCA의 운영을 담당하는 조직으로서 Millennium Challenge Cooperation(MCC)를 2004년 1월에 설립하게 되었다. MCC의 CEO는 대통령이 임명하고 상원이 인준하며 이사회가 감독하게 된다. 이사회는 국무장관, 재무장관, 무역대표부, USAID처장, MCC의 CEO와 기타 4명의 이사로 구성되어 있다. 국무장관이 이사회 의장이고 재무장관은 부의장이다.²⁾

2004-2006년 기간 중 공적 개발원조를 추가적으로 50억 달러 규모로 확대하는 계획이다. MCC는 MCA의 목적에 따라 다음의 지원원칙을 세우고 있다. 즉 (i) 경제성장을 통한 빈곤완화(Reduce Poverty through Economic Growth), (ii) 개도국의 훌륭한 정책에 대한 보상(Reward Good Policy), (iii) 파트너쉽(Operate as Partner), (iv) 성과위주 경영(Focus on Results) 등이다.³⁾

MCA는 공적개발원조의 새로운 자금이며 현재 USAID의 원조사업을 대신하는 것은 아니다. MCC와 USAID는 그들의 독자적인 원조사업이 상호 보완하도록 함께 일하는 것이다. USAID처장

2) Website: www.mca.gov (Millennium Challenge Corporation)

3) Website: www.mca.gov (Millennium Challenge Corporation)

은 MCC이사회의 일원으로서 개도국의 수원자격을 결정하고 MCA공약을 승인한다. 수원국으로 선정된 후에는 USAID는 그 수원국의 프로그램을 검토하고 MCA프로그램 중 어느 부분을 계속하고 어느 부분을 제거하고 어느 부문이 MCA프로그램의 일부로 남게 되는가를 결정하게 된다.

3개의 정책영역에서 16개의 수행지표를 설정하여 국가를 선정하고 있다. 지원대상국선정에 있어서 (i) 수원국의 소득수준, 통치제도(ruling justly), (ii) 인적자원개발(investing in people), (iii) 경제적 자유(encourage economic freedom) 등 3개 부문에서 자격요건을 갖춘 국가에 적용되는 것이다. 2004년도에는 총 63개 국가(LMICs)가 지원대상국 후보로 선정되었으며, 이들은 2년간 세계은행에서 IDA조건의 차관을 받을 수 있는 기타 저소득 국가(other LICs)들이다. 2006년에는 중, 저소득 국가까지 지원을 확대시킬 계획이다.⁴⁾

4. 시사점

- ▷ 미국의 원조는 기본적으로 자국의 이익, 즉 경제적 이익을 확보하는 정책을 실시하고 있으며, USAID 원조는 대부분이 무상원조이지만 그의 80%의 금액이 여러 가지 형태로 미국기업에게 귀속되고 있다. 미국의 원조는 미국 농산물 및 산업의 주요시장 역할을 하고 있다.
- ▷ 미국의 공적개발원조는 일반적으로 국무성의 대외전략 가이드라인에 따르지만 그 실시체제는 분권화되어 있다. 이 원조사업에 직접적으로 참여하고 있는 정부기관은 50개 이상이기 때문에 각 조직간 수평적, 수직적 업무협조는 사실상 불가능하다.
- ▷ 원조전담기구인 USAID는 양자 간 원조의 2/3의 비중을 차지하고 있으며 양자 간 원조정책의 입안은 물론 사업 기획, 설계, 실시, 평가를 종합적으로 실시하고 있다. 특히 원조사업실시에 있어서 자금협력과 기술협력을 구분하지 않는 일원적 업무체계를 유지하고 있다.
- ▷ USAID의 해외사무소를 통해 각 국 실정에 맞는 원조사업의 원활한 실행을 도모하고 있고, 특히 해외사무소 중심의 실시체제를 구축하여 원조실시체제를 분권하고 업무상 자율성을 부여하여 현지 지원능력을 강화하고 원조의 효과를 제고시키고 있다.
- ▷ 미국은 양자 간 원조의 3/4이 타이드 조건으로 지원하고 있다. 미국은 식량원조와 기술협력은 예외 조항에 포함되어 언타잉 규정에서의 비중이 크므로 사실상 DAC 비구속성 권고에 영향을 받지 않는다. 특히 자본재 수출시장개척을 위해서는 타이드 조건이 매우 심한 상태이다.

4) 한국수출입은행, 전게서, pp. 28-30

■ [일본]⁵⁾

1. 원조의 이념과 기본방향

일본의 공적개발 원조이념은 1999년 ODA 현장에서 명시한 바와 같이, 인도주의, 상호의존관계의 인식, 환경보전, 개발도상국의 자조노력(self-reliance) 등을 중시하고 있다. 기본정책은 환경과 개발의 양립, 국제사회의 평화와 안정, 민주주의 시장경제화 지원, 인권보장 등을 제시하고 있으며, 2003년 8월 개정된 신 ODA현장에서는 “국제사회의 평화와 발전에 공헌하고 이를 통해 일본의 안전과 번영의 확보에 이바지” 한다는 문구가 추가되었다. 이는 간접적인 표현이지만 일본의 국익추구를 반영하고 있음을 시사하고 있다.

ODA의 중기정책으로 일본의 개발원조의 기본철학, 중점과제, 지역별 원조 방침을 명확히 하고 국별 원조 계획으로 (i) ODA 중기정책의 하부계획으로 구체적 사업책정의 지침을 마련하고, (ii) 수원국의 개발계획이나 개발과제를 감안하여 향후 5년 정도를 목표로 계획을 수립하며, (iii) 분야별 이니셔티브와 관련하여 2003년까지 AIDS, 보건, 환경, 물 및 성 등이 확정되었다.

2. 원조정책의 특징

가. 일본의 원조규모

일본은 1991년부터 2000년까지 10년간 최대 공여국으로 국제사회에 기여한 바 크며, 2004년에는 전년도 대비 2.4% 감소한 88억 5,900만 달러로 OECD/DAC 전체에서 차지하고 있는 비중도 전년대비 1.6% 감소한 11.3%를 기록하고 있다. ODA/GNI 비율은 1997년 이후 DAC 회원국 전체 평균보다 약간 높은 0.25% 내외의 비율을 유지하였으나, 2004년의 비율은 0.19%로 DAC 회원국 중 20위에 해당하나 그 규모가 비슷한 미국의 0.16%보다는 훨씬 높은 수준이다.

나. 유상원조중심과 경제 인프라조성 중점

일본은 유상원조를 중심으로 공적 개발원조를 확대하여왔으며, 현재에도 다른 DAC회원국과는 달리 유상원조 중심의 원조를 고수하고 있다. 2003년에는 46.8%로 낮아졌지만, 아직도 기타 DAC 회원국에 비하면 높은 수준이다.

일본은 인프라 정비 및 산업 육성을 통해 수원국의 지속적인 경제성장을 중점적으로 지원하였다. 즉 유상원조를 통하여 무상원조로 지원하기 힘든 대규모 경제·사회 기반 등 수원국의 막대한 자금수요를 충족시켜 주어 왔다.

5) 한국수출입은행, 우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향, 2004. 7; 제 4장 일본의 공적개발원조, pp. 35-87 참조

다. 아시아중심의 원조배분과 유·무상원조의 배합

일본은 지역적으로는 역사적, 지리적 및 문화적으로 아시아와 밀접한 관계를 맺어 왔으며 경제적으로도 가장 중요한 시장인 아시아 지역을 중점적으로 지원하여왔다. 특히 1998년 아시아 지역에 대한 지원이 증가하였는바, 이는 일본이 금융위기를 맞은 아시아경제의 회복을 외교 목적상 최우선과제로 설정하고 지원도 강화하였기 때문이다.

유상원조(엔차관)의 경우 2002년에는 아시아지역에는 97.7%를 제공한 반면에 무상원조는 중점 지원지역인 아시아(41.7%)와 함께 최빈국 수가 많은 아프리카 지역(19.9%)에 대한 지원 비중이 높다. 이는 공적개발원조의 지원시 무상원조는 인도적, 외교적 목적을 적극 고려한 반면 유상원조는 경제적 목적에 활용되는 결과로 평가할 수 있다.

소득그룹별로 볼 때, 최빈국에 대해서는 유상원조(엔차관)를 공여하는 유·무상원조의 적당한 배합을 하고 있다. 한편 일본의 원조 중 기타 저소득국에 대한 비중이 높은 이유는 인도네시아, 중국, 베트남 등에 대한 차관비중이 높기 때문이다.

라. 언타이드 원조의 동향

엔차관의 조달조건은 일반 언타이드, 일본 및 개도국으로 하는 부분 언타이드, 일본 및 차입국 만으로 제한하는 양자간 타이드, 일본만으로 제한하는 타이드 등 4종류가 있다. 일본은 70년대에 들어 국제수지의 대규모 흑자를 계기로 하여 1972년부터 언타이드 차관지원을 시작하고 1990년대에는 일부 최빈국(LDCs) 앞 타이드를 제외하고는 유상차관의 대부분이 언타이드로 지원하였다.

일본 정부는 아시아 경제위기를 계기로 1999년에 새로이 타이드차관(특별엔차관) 공여를 재개하여 2001년에는 전체 차관 승인액의 약 40%까지 타이드차관을 확대하기도 하였다. 이 타이드차관(특별엔 차관)은 3년간 한시적으로 도입하기로 하였으나, 2002년 7월 “일본의 기술활용제도” 도입을 통해 타이드차관제도의 영구화를 도모하고 있다.⁶⁾

OECD/DAC의 최빈국에 대한 공적개발원조 언타이드화와 관련하여, 일본은 무상원조 중 기술협력 부문을 대상에서 제외하는 등 현행 원조체계를 유지하는 것을 전제로 동 권고에 참가하고 있다. 이에 따라 현재 일본의 공적개발원조 중 동 권고안의 대상이 되고 있는 분야는 무상자금협력의 대부분과 유상원조이다.

최근 일본기업의 엔 차관사업 수주율은 약 30%대를 유지하고 있으며, 개발도상국 수주로 분류되는 경우에도 실제로는 일본 현지법인의 수주가 상당 부분을 차지하고 있다. 또한 언타이드로 본 사업을 지원하더라도 그와 연계된 기술부문(설계 등)을 타이드로 제공하는 “사실상의 타이드” 공여 방식을 취하고 있다. 일본 기업이 경쟁력을 가진 분야에 지원을 확대하고 공여방식보다 사업건별로 엄밀하게 국익 부합성을 고려할 수 있는 공여방식의 비중을 높여 국익을 보다 잘 반영하고 있다.

6) 특별엔차관제도와 일본기술활용 조건을 비교검토하려면 한국수출입은행, 전게서, 2004, p.80 참조

3. 운용체제와 원조실시기관⁷⁾

가. 운용체제

일본은 프랑스, 독일과 같이 다 부처 분산형으로 분류되고 있다. 분권화된 원조실시체제하에서 원조사업을 시행하고 있다. 양자 간 원조는 관계부처 협조체제를 통하여 중요 원조정책을 결정하고 있으며 자금형태별로 다른 실시 기관이 관장하고 있다.

현재 일본의 ODA는 크게 무상자금협력, 기술협력, 유상자금협력으로 구분되는데(〈도 2〉 참조) 무상자금협력은 외무성이 주관하고 있고, 기술협력은 일본 국제사업협력단(Japan International Cooperation Agency; JICA)이 업무를 담당하고 있다. 한편 재무성 산하 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation; JBIC)⁸⁾이 유상자금인 엔 차관을 공여하고 있다.

일본의 원조체제는 2001년부터 외무성이 ODA를 주도하고 있으나 기본적으로 관계부처(1부 12성·청)간 협의를 통해 원조업무가 수행되는 분권적 협조실시체제를 가지고 있다. 따라서 내각 관방장관이 주재하는 “대외경제협력 관계 장관 회의”에서 중기정책과 국별 계획을 심의 결정하며, 외무성이 주관하는 자금협력 또는 기술협력 관계부처 연락회의와 ODA 관계부처 평가부문 연락회의 등을 운영하고 있다. 2003년 현재 ODA예산의 대부분이 재무성(58.6%), 외무성(33.2%)에 집중되고 있으나, 경제산업성(2.3%)과 기타(33.2%)도 부분적으로 담당하고 있다. 일본 유상원조의 주무부처는 외무성이며 관련 정책입안과 감독은 정부 부처 협의체(외무성 및 경제 부처)가 관장한다. 즉 실질적으로 재무성, 경제산업성, 외무성의 3성의 협의체제로 운영되고 있으며 정부부처 협의체로 해서 협력업무운영위원회와 정부 실무회의를 두고 있다.

▷ 외무성은 정부조직 개편에 따라 경제협력업무에 대한 주무부처가 된 이후 재무성 및 경제산업성간에 업무협약과 조정을 수행하고 있다. 2001년 국제협력은행법 개정에 따라 양자 간 유상원조의 주무 부처는 경제기획청에서 외무성으로 바뀌었으며, 외무성은 유상원조(엔차관) 담당부서로 경제협력국내에 유상자금협력과를 두고 있다.

▷ 재무성은 JBIC 해외경제협력부문의 예산지원과 인사권을 가지고 있으며, 따라서 JBIC의 전체적인 사업규모 및 자금 배분 등에 큰 영향력을 행사하고 있다. 재무성은 실무회의 등을 통하여 일본의 재정상태 등을 고려하여 수원국 정부의 채무현황 및 채무상환 가능성, 지원 타당성 등 재무적 타당성을 중심으로 의견을 제시하고 있으며 담당 부서로 국제국내에 개발정책과를 두고 있다.

7) 권율, ODA운영체제 개선방안-협조사업의 상호연계 문제를 중심으로, 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1995, pp. 29-37 참조

8) 1999년 10월 정부산하기관 합리화정책에 따라 유상원조 전담기관인 해외경제협력기금(OECF)과 일본 수출입은행(JEXIM)이 국제협력은행(JBIC)으로 합병함

〈그림 II〉 일본의 ODA 형태와 실시 체계



* 외무성 위탁하에 JICA가 운영하는 사업

- ▷ 경제산업성은 엔 차관 정책과 관련하여 일본기업의 수주 가능성, 무역활동 확대 등을 위주로 의견을 개진하고, 일본 기업의 해외사업 활동의 애로사항을 반영하도록 노력하여 자국 이익을 중시하는 전략을 모색하고 있다. (i) 경제개발, 무역 및 투자 추진을 통하여 개도국의 지속적 성장을 돕고 “얼굴이 보이는 원조 (show the flag)”를 활용하여 일본 경제와의 연계를 강화하고 나아가서 일본 경제의 활성화, 환경 및 에너지 문제의 해결을 추구하고 있다. (ii) 통상정책국내에 국제경제과가 엔 차관 업무를 담당하고 있다.
- ▷ 해외경제협력 업무 운영위원회는 국제협력은행법 22조에 따라 설립되었으며, 총재의 자문에 응하거나 경제협력업무와 관련된 주요 사항을 심의한다. 이 운영위원회는 관련 부처 직원 중 외무장관이 임명하는 15명 이내로 구성한다. 한편 운영위원회와 함께 운영간사위원회를 비정기적으로 개최하여 엔 차관 업무에 관하여 부처 간 의견을 교환한다.
- ▷ 정부실무회의는 외무성, 재무성, 경제산업성의 과장급으로 구성되며, 3성간의 공식적 협의절차 전에 안전에 대한 엔 차관 지원여부, 지원금액 등 주요사항 검토를 위해 수시 개최되는 실무협의체이다. 법적인 설립근거는 없으나 20년 가까이 관행적으로 운영하여오고 있다.

나. 원조사업 실시기관

1) 일본국제협력은행(JBIC)

유상원조의 사업실시기관은 일본국제협력은행(JBIC)이다. JBIC의 주요 업무는 구 일본수출입은행과 구 OECF의 개발협력업무이며, 이 개발협력업무는 유상원조(엔 차관), 해외투융자 및 이와 관련된 조사업무 등이다.

2) 일본국제협력기구(JICA)

무상원조는 각 부처가 독자적으로 실시하는 기술협력을 제외하고는 대부분 외무성이 주도하고 있으며 무상원조 중 채무구제, 풀뿌리 무상, 긴급구호, 문화교류, 비 프로젝트 무상 등 단순 자금 공여 성격이 강한 무상자금협력의 경우는 외무성이 JICA의 협력을 얻어 직접 실시한다.

JICA는 연간사업계획 및 예산계획 등의 주요 업무를 외무성의 감독을 받아서 기술협력사업을 수행하는 원조기관이다. JICA의 주요업무는 기술연구원 파견, 청년해외협력단 등 일본의 전문가를 활용한 기술협력이다. (i) 기술협력의 주요 지원분야로는 전문가 파견, 연수프로그램 운영, 프로젝트형 기술협력, 개발조사사업, 청년해외협력대원 파견 등이고 그 밖에 해외이주사업단의 후신으로서 일본 해외 이민자 및 일본계외국인에 대한 지원사업 실시 등이며 (ii) 무상자금협력 중 JICA가 실무를 담당하고 있는 업무는 일반 프로젝트 무상, 유학 및 연구지원 무상, 수산무상, 식량원조, 식량증산원조 등이다. (iii) 그 밖에 JICA는 기술협력기관으로서 외무성이 직접 실시하는 무상자금협력사업의 상당 부분에 조사, 실시관련 기술서비스를 제공하고 있으며 경제산업성(자원개발 기초조사 등)과 농림수산성(해외농업개발 부문)의 조사 업무를 일부 위탁받아 시행하고 있다.⁹⁾

그러나 기술협력은 JICA가 중심이 되어 실시하지만 경제산업성과 농림수산성 등이 부분적으로 참여하고 있다.

JICA 현지 사무소에서는 현지 지원사업의 발굴, 형성, 사전조사 및 사업평가의 강화를 위해 현지 직원과 NGO 등을 활용할 수 있도록 예산 집행, 업무권한위임, 인사권 강화 등을 통해서 현지 사무소체제를 강화하고 있다. 현지 사무소간 연계와 협력을 긴밀하게 하고, 현지 사정을 감안 JBIC와 JICA의 해외 사무소의 공동운영을 도모하며, 현지 공관 등 해외 사무소간 협조체제를 구축하고 있다.

다자간 협력의 경우 외무성은 UN등 국제기구에 대한 분담금 및 증여를 담당하고 재무성은 국제금융기관(IMF, 세계은행, 지역은행 등)에 대한 출자 및 출연을 담당하고 있다.

4. 시사점

9) 한국수출입은행, 「우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향」, 2004. 7, p. 71 참조

- ▷ 일본은 자국의 이익을 추구하는 원조정책을 실시하고 있다. 즉 공적 개발원조를 통하여 개도국의 경제사회 인프라 조성을 지원하고 개도국의 산업발전과 수출증대를 촉진토록 하며, 이는 무역의존도가 높은 일본의 국익과 직결된다는 것이다.
- ▷ 1부 12성청 체제는 경제, 외교, 재정, 통상의 측면에서 지원사업을 종합적으로 판단하는 유효한 제도이지만, 특히 3성 체제(외무성, 재무성, 경제산업성)는 심사기간의 장기화, 심사과정의 불투명성, 3성의 역할 분담과 책임소재의 불투명의 문제도 있을 수 있다. 그러나 일본 특유의 유기적 협조체제가 잘 가동하고 있다.
- ▷ 무상자금은 공적 개발원조의 본래의 인도적, 외교적 목적을 적극 고려한 반면 유상차관은 국익을 고려한 경제목적에 활용하고 있다. 따라서 유상자금협력과 무상자금협력 및 기술협력 간 유기적인 제휴를 모색하고 있다.
- ▷ 원조실시기관 간 유기적인 연계를 강화하기 위하여 JICA와 JBIC간 또는 원조기관 상호간에 인사고료를 적극 추진함으로써 연계협력을 강화하고 있다.
- ▷ 현지 JICA와 JBIC의 해외사무소간 공동운동을 도모하고 현지 공관과도 협조체제를 구축하고 있다.
- ▷ 최근 공적개발원조에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하기 위하여 공적개발원조의 개혁을 추진하고 있다. 2003년 JICA를 특수법인에서 독립행정법인으로 체제를 바꾼 것이 그 예이다.

■ [독일]

1. 원조의 이념과 기본방향

독일의 원조이념은 서구의 다른 주요 원조국과 비교할 때 특별한 성격을 지니고 있지 않다. 1991년 10월 새로운 원조이념으로 인권존중, 정책결정 과정에 있어서 주민의 참가, 법의 지배, 시장경제, 빈곤극복 등을 열거하였다. 매우 균형이 잡힌 일반적인 원조정책이다. 그 후 UN MDGs를 구체적으로 실천하기 위한 행동 강령으로 2001년에 정부 각 부처, NGO, 학계, 산업계 등의 의견을 수렴하여 독일 정부가 결의한 “빈곤감축을 위한 2015 실행계획(Program of Action 2015)”을 발표하였다. 이 프로그램의 주요 결의안은 개도국의 빈곤완화를 주축으로 하면서 무역, 안보, 환경 등 다른 국가적 정책과의 일관성을 추구하고 있다. 즉 (i) 사회정의: 사회적 불평등과 빈곤의 완화, (ii) 경제적 실적: 빈곤완화를 통한 성장과 경제협력, (iii) 정치적 안정: 평화, 민주주의, 인간 기본권, 여성평등, (iv) 생태적 균형: 자연자원의 보전 등이다. 이 계획은 10개의 우선분야와 75개의 구체적인 행동계획을 포함하고 있다.

2. 원조정책의 특징

가. 독일의 원조규모

독일은 1990년대 초반 72억 달러에서 2004년에는 순 ODA는 75억 달러로 미증하여 미국, 일본, 프랑스, 영국에 이어 5위에 머물고 있다. 이러한 감소는 원조피로현상과 과도한 통일비용의 부담 증가에 기인한 바 크다. 그러나 공적개발원조의 절대액은 대내 경제여건에 따라 2001년까지 감소세를 보이다가 2004년에는 반등하였지만, ODA/GNI 비율은 1980년대 후반의 0.4%에서부터 하락하여 최근 5년간은 0.26~0.27%에 머물고 있었으나 2003년과 2004년에는 0.28%를 유지하고 있다.

나. 높은 유상원조의 비중

독일은 OECD/DAC 회원국 중에서도 상대적으로 높은 유상원조 비율을 유지하고 있다. 양자 간 원조에서 유상원조가 차지하는 비중이 1995년 29%, 1999년 24%, 2002년 17.1%, 2003년 12.9%로 점차 감소하고 있으며 2003년 현재 일본(53.2%), 스페인(36.7%), 이탈리아(28.7%), 프랑스(15.5%)에 이어 독일은 5번째로 유상원조 비율(12.9%)이 높은 편이다. 공적개발원조 실행기관별로 유상원조와 무상원조로 구분하기 보다는 금융협력과 기술협력으로 나누어 실시하고 있다. 금융협력은 유상, 무상, 유·무상 혼합(mixed finance, composite finance) 등으로 구성되며 기술협력은 대부분이 무상원조이다.

다. 원조의 지역적 및 소득별 배분

독일은 경제적, 사회적, 환경적, 정치적 요인을 복합적으로 감안하여 원조대상국을 선정하고 있다. 2002년 현재 아프리카와 유럽의 ODA비중은 46.0%와 24.8%를 각각 나타내고 있다. 이 지역에는 상대적으로 무상원조가 많다. 아시아와 중남미지역의 순 ODA의 비중은 24.8%와 12.7%를 각각 나타내고 있다. 이들 지역에서는 상대적으로 유상원조가 많다. DAC 및 EU 국가들의 일반 평균과는 차이를 보여주고 있다. 그리고 중·저소득국가 이상의 국가에 대한 지원의 비율이 높은 편이며, 최빈국에 대한 원조의 비중은 그리스, 스페인, 일본, 호주, 미국, 오스트리아에 이어 7번째로 낮은 편이다.

라. 실행기관의 전문성 중심의 지원체제

독일의 공적개발원조에 있어서 가장 중요한 실행기관은 부흥금융금고(Kreditanstalt für Wiederaufbau; KfW)와 기술협력공사(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; GTZ)가 있는데, 이 두 기관은 전문성을 지닌 원조실시기관으로서 상호보완적 기능을 수행하고 있다. KfW는 양자 간 원조의 금융협력(financial cooperation)에 전문성을 가진 기관으로서, 유상 및 무상원조를 병행하여 지원하고 있다. 반면에 GTZ는 양자간 원조의 기술협력(technical

cooperation)에 전문성을 가진 기관으로서 무상으로 제공하고 있다.

마. 언타이드원조의 동향

OECD/DAC의 2004년 보고서에 의하면 DAC회원국의 평균 언타이드 비율은 93.2%인데 독일의 양자 간 원조에서 언타이드 비율이 94.6%로서 아일랜드, 영국, 및 스웨덴(100%), 노르웨이(99.9%), 벨기에(99.1%), 프랑스(96.9%), 일본(96.6%), 스위스(96.4%), 그리스(95.0%)에 이어 7번째로 높은 편이다. DAC의 언타이드 통계는 기술협력을 제외한 금융협력만을 포함하고 있음을 유의해야한다. 독일에서는 금융협력의 경우 Mixed Finance, Composite Finance을 제외하고는 대부분 언타이드로 지원하고 있다. 그러나 타이드로 제공되는 기술협력을 포함할 경우 2003년 양자 간 원조에서 독일의 언타이드 비율은 50.8%로 낮아지며 이는 DAC회원국 중 11위로서 중간에 위치하게 된다. 따라서 실제로 독일의 양자 간 원조는 타이드 성향이 높다고 할 수 있다.

독일은 Mixed Finance, Composite Finance 등 다양한 타이드 조건 양허성 차관(conditional loans)을 제공하여 자국 기업의 개발원조사업 참여 기회를 확대시키고 있다. 경제협력개발부(Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit; BWZ)는 공식적으로 united 금융협력을 표방하지만 수원국과의 정책협의(policy dialogue)과정에서 GTZ의 기술협력을 강조함으로써 사실상 수원국에 대하여 타이드 압력을 주고 있다. 2000년도에 지출된 KfW 양자간 원조의 50%가 독일 기업이 수주하였다는 사실은 자국기업지향적인 정책기조를 유지하였기 때문이다.

3. 운용체계와 원조실시기관

가. 운용체계

독일은 원조정책을 전담하는 부처를 별도로 두고 대 개도국 경제협력정책을 체계적으로 수행하고 있는 대표적 국가라 할 수 있다. 경제협력개발부(BMZ)는 원조정책의 기획, 입안, 결정 등을 총괄하고 있으며 대외정책과 관련하여 외무부, 재무부, 농수산부 등 관련 부처와 의견을 조정하는 역할을 수행하고 있다. 이와 같이 독일의 원조운용체계는 BMZ를 통하여 이루어지는 정책결정 단계와 자금 및 기술협력기관에서 원조정책과 방침을 구체적으로 실행하는 실시단계를 구분하는 것이 특징이다.¹⁰⁾

BMZ에 의하여 기본적인 원조정책과 방침이 결정되면, 원조실시기관인 부흥금융금고(KfW)가 유·무상의 구별 없이 자금협력사업을 담당하고 기술협력은 독일기술협력공사(GTZ)가 맡고 있

10) 권윤, 「ODA운용체계개선 방안 - 원조사업의 상호연계 문제를 중심으로」, 대외경제정책연구원, 1995. 12, p. 25

다. 이 두 실시기관이 독일의 양자 간 원조의 대부분을 전담하고 있으며, 다자간 원조는 UN등 국제기구와 유럽개발기금(EDF) 등을 BMZ가 직접 관장하고 있다. (그림 3 참조) 일부 정부 부처 및 지방정부도 독자적으로 공적개발원조에 참여하고 있으나 BMZ가 전반적인 조정 역할을 담당하고 있다.

〈그림 III〉 독일의 ODA형태와 체계



1999년도 총 ODA의 지원현황을 보면 BMZ가 68%로서 대부분을 차지하고 있으며 재무부(12%), 외무부(5%), 지방정부(8%) 등이 부분적으로 담당하고 있다.

- ▷ 재무부는 BMZ의 공적 개발원조 예산 승인을 담당하며 최빈국채무국가(HIPC)에 대한 채무탕감 및 EC의 대개도국 개발협력에 대한 출연 등을 담당하고 있다.
- ▷ 외무부는 주로 UN, NGO 등 실시기관 등을 통하여 인도주의적인 물자 증여와 긴급구호 활동을 담당하며 비록 업무영역은 BMZ와 구별되지만 외무부의 해외 네트워크를 통해 BMZ와 함께 국별 전략과 같은 공적개발원조의 포괄적 기획을 수립하고 있다.
- ▷ 지방정부도 BMZ와 연계하여 원조사업을 실시하며 독자적으로 실행하는 부문은 주로 교육 분야 등 일부분에 한정하고 있으며 개도국 출신 유학생에 대한 지원 등을 예시할 수 있다.
- ▷ 기타 부처로는 교육부, 보건부 및 농수산부 등이 부분적으로 원조사업에 참여하고 있다.

나. 원조실시기관

1) 부흥금융금고(Kreditanstalt für Wiederaufbau; KfW)

KfW는 양자 간 원조의 금융협력에 전문성을 가진 기관으로서 유상 및 무상원조를 병행하여 지원하고 있다. 주요 업무는 다음과 같다.

- ▷ KfW는 생산능력의 증대 또는 개선을 목적으로 하는 사회, 경제인프라 구축을 금융협력을 통해 지원하고 있다.

- ▷ KfW의 금융협력을 재원별로 보면 BMZ가 소요재원 전액을 부담하는 유상원조(차관)과 최빈국에 대한 무상원조 등이다
- ▷ Mixed Finance, Composite Finance, Loans at Reduced Interest Rate는 BMZ예산에 KfW가 자체 신용으로 국제금융시장에서 조달한 자금을 혼합한 것으로 새로운 형태의 양허성 신용을 도입하여 수원국의 선택의 폭을 넓혀주고 있다. 과거에는 중장기적 성격 및 장기적 성격인 Composite Finance는 언타이드 조건부이었으나, 현재는 각각 타이드와 언타이드 조건부를 모두 취급하도록 허용하고 있다. 이는 DAC의 타이드 관련 규제를 우회하는 수단으로 활용하고 있다.
- ▷ 이외에도 KfW는 대개도국의 금융협력의 전문성을 토대로 국제기구로부터 개발원조사업을 수탁 받아 대행하거나 협조융자(joint financing)를 지원하는 역할도 수행한다.
- ▷ KfW는 사회, 경제인프라 등 개도국의 공공부문 개발사업에 대한 금융협력을 위주로 하기 때문에 이를 보완하기 위하여 2001년 민간부문에 대한 금융협력을 전문으로 하는 독일개발회사(DEG)를 병합하였다. 따라서 지분투자 및 차관을 통해서 개발도상국 민간부문의 금융(micro-financing) 및 생산(production) 분야 협력사업도 담당하게 되었다.

2) 기술협력공사(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; GTZ)

GTZ는 양자간 원조의 기술협력에 전문성을 가진 실행기관으로서 무상으로 제공하고 있으며 KfW와 더불어 독일의 양자간 원조 실행기관으로서 수원국의 지속가능한 발전을 위한 개인과 조직의 역량강화(capacity building)를 기술협력을 통하여 지원하고 있다. 즉 주요 업무는 (i) 개별원조사업의 준비, 실행, 평가, 단계별 기술자문 (ii) 전문인력 파견 (iii) 교육훈련의 설계 및 실시 (iv) 긴급구제, 난민수용 등 인도주의적 목적의 단기적 구호활동 등을 담당하고 있다.

GTZ의 기술협력은 특정개발 프로젝트의 설계, 사업 타당성 조사와 같은 협의의 범위가 아니라 개도국의 정치, 경제, 사회적 분야 전반에 걸친 포괄적 범위의 제도적 기반 조성을 만드는데 있다.

3) 민·관 파트너십 지원제도(Public-Private Partnership; PPP)

PPP는 독일내 민·관 협력으로서 민간기업의 개발도상국 진출 및 사업기회 제공을 확대하기 위하여 만든 지원제도이다. KfW 및 GTZ는 공적 개발원조의 실행기관으로서 독일의 민간기업과 함께 PPP에 공동으로 참여하고 있다. 즉 KfW와 GTZ는 각각 금융 및 기술협력을 지원하고 해외시장 개척을 희망하는 민간 기업을 자본과 사업경험을 담당하고 있다.

KfW의 PPP Facility는 인프라 구축 등 대규모 사업에 참여할 수 있는 자격요건을 가진 대기업의 사업 준비 금융을 지원 대상으로 하고 있는 반면 GTZ의 PPP facility는 중소기업의 개도국 진출을

준비, 실행, 금융 주선의 전 과정에 걸쳐 지원하고 있다. 따라서 독일의 PPP는 엄밀한 의미에서 공적개발원조에 포함되지 않지만, 이 지원제도를 통해 독일 민간기업의 개발원조 사업(시공, 운영, 금융 등) 참여를 도모함으로써 궁극적으로 개발원조의 폭과 깊이를 넓힐 수 있는 것이다.

4. 시사점

- ▷ 독일은 양자 간 원조 중 유상원조의 비중이 DAC회원국에서는 4위를 차지하는 국가이나, 유상과 무상을 구분하지 않고 금융협력과 기술협력을 나누어 전문성을 위주로 한 원조실시기관을 통하여 운영하고 있다.
- ▷ 독일은 공적 개발원조를 위한 재원조성, 원조 프로그램의 실행 등에서 다양한 정부기관과 민간부문이 참여하고 있다. 그러나 독일은 원조정책을 전담하는 BMZ를 두어 대개도국 경제협력정책을 수행하고 있는 대표적 국가이다. 그리고 BMZ는 대외정책과 관련하여 외무부, 재무부, 농수산부 등 관련 부처와 의견을 조정하는 역할을 하고 있다.
- ▷ GTZ는 기술협력사업을 일괄적으로 담당·시행하고 있지만 기술협력과 직접 관련된 기자재를 수원국에 조달한 경우에 한정하고 자금협력이 필요한 경우는 무상으로 부속 경비를 지출하고 있다. 한편 KfW는 자금협력이 실시되고 있는 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 GTZ와 직접 제휴하기도 한다. 양 기관이 유기적으로 제휴하여 원조사업을 운영하고 있다.
- ▷ KfW는 BMZ가 소요재원을 부담하여 유·무상 원조를 제공하고 있지만, 최빈국에는 무상위주의 금융협력을 지원하고, 기타 중·저소득국 이상에 대해서는 유상원조를 원칙으로 하고 있다. 그 이외에도 KfW가 국제 금융시장에서 자체 조달하여 Mixed Financing과 Composite Financing 등 새로운 양허성 신용을 제공함으로써 수원국의 선택의 폭을 넓혀 주고 있다. 또한 국제기구로부터 개발원조사업을 수탁 받아 대행하거나 협조유자를 지원하는 역할은 특이할 만하다.
- ▷ 민간과 정부의 파트너십 지원제도를 통하여 민간기업의 개발도상국 원조 및 사업기회를 제공하고 있다. 특히 KfW와 GTZ가 민간기업과 제휴하여 공동으로 참여하고 있다. KfW와 GTZ는 각각 금융과 기술협력을 지원하고 해외시장지향의 민간기업을 자본과 사업경험을 제공하여 공동으로 참여하는 것이다.

■ [프랑스]

1. 원조의 이념과 기본방향

프랑스의 전통적 원조이념은 국제적인 유대와 세계평화를 증진시키는 이외에, 프랑스어와 프랑스 문화의 보급을 포함하고 있는 것이 그 특징이라고 할 수 있다. 종래에는 프랑스어 및 프랑스 문화의 보급을 중심으로 한 기술협력(개발도상국의 교원과 기술자의 파견 및 해외 유학생 유치)이 중요한 위치를 차지하고 있었다. 따라서 원조의 상당 부분이 프랑스령에 할당되었다. 그러므로 프랑스 원조는 프랑스령 제국에 높은 비중이 두어지고 있었다. 이러한 프랑스 제국은 주로 아프리카와 인도차이나에 집중되었으며 특히 Sub-Sahara 아프리카에 주어지는 원조는 60%에 달하였다.

그러나 최근에는 원조정책의 현저한 변화를 초래하였다. 프랑스는 지난 1998년에 다음의 세 가지를 원조의 기본방향으로 채택하였다. (i) 저소득국으로 구성된 우선연대 국가군, (ii) 빈곤감축을 위한 효율적 전략수단인 기초 사회분야 및 여성평등의 강조, (iii) 수원국과의 파트너십 강화 등이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 1998년의 원조체제 개혁은 다양한 원조형태의 연관성 개선, 분산된 업무 운용기능 통합 및 원조제공기관 간에 조정 강화 등 제도적 개선을 시도하였다. 프랑스는 새천년개발 목표와 관련하여 빈곤 및 불평등을 주축으로 한 원조목적 달성을 정책적 기본목표로 하고 있다.

2. 원조정책의 특징

가. 프랑스의 원조규모

프랑스의 원조는 2004년 순 ODA 기준으로 85억 달러로서 OECD/DAC 전체에서 차지하는 비중은 10.8%이다. 이는 원조규모 면에서 OECD/DAC 회원국 중 미국 및 일본에 이어 제 3의 원조규모를 가진 중요한 원조국 중의 하나이다. 2004년도의 프랑스의 공적 개발원조의 절대규모는 2003년 73억 달러에서 16.8%가 증가하여 85억 달러 규모에 이르며, GNI대비 ODA의 지원비율도 2003년도 0.41%에서 0.42%로 미증하였으나 2002년 이후 증가추세로 돌아서고 있다.

나. 공적 개발원조 중 높은 채무탕감 비중

프랑스는 2002년도에 약 13억 달러의 채무를 탕감하여 전체 공적개발원조의 약 25%를 차지하고 있다. OECD/DAC 국가 중 채무 탕감액이 가장 많을 뿐만 아니라, 파리클럽의 채무조정 및 탕감협상에서 주도적인 역할을 하였으며, 이 이외에도 중점지원대상 지역인 아프리카 국가들에 대해 독자적으로 1989년과 1994년 두 차례에 걸쳐 채무탕감을 실시한 바 있다.

다. 지원형태별 원조의 변화

프랑스의 지원 형태별 원조의 추이를 보면, 양자 간 원조의 비중은 1994년의 80%에서 2002년에는 70%로 감소한 반면, 다자간 원조는 동 기간에 20%에서 30%로 증가하여 양자 간 원조의 비중이 감소하였다. 이와 같이 양자 간 원조의 규모와 비중이 감소한 가운데 무상원조는 2002년 공적개발 원조의 약 60% 내외를 유지하고 있으나, 유상원조는 8% (1994년 16%)로 반감하였다. 1992년 헬싱키 패키지의 타결에 따라 타이드원조에 대한 규제강화로 유상원조가 감소하게 되었고, 따라서 원조공여 형태가 무상원조 중심으로 개편되었다. 그 결과 원조규모도 자동적으로 감소하게 되었다.

라. 아프리카 최빈국 중심의 원조배분

프랑스의 양자 간 원조는 2000-2002년 평균으로 볼 때 특정지역에 집중되어 있음을 보여주고 있는데, 특히 아프리카 지역 특히 사하라 이남 및 최빈국에 편중되어 있다. 아프리카 지역에 대한 원조금액은 1999년의 62%에서 2002년 76%로 증가 하였으며, 2002년 최빈국(LDC)에 대한 원조 비중은 양자 간 원조총액의 33%로 높은 점유율을 보이고 있다.¹¹⁾ 그러나 동 기간에 기타 저소득국(LDC)은 33%와 저, 중소득국(LMIC)은 24%를 각각 보여 주었다. 이는 리스크분산을 위해 유상차관을 상기 소득 국가군에게 제공하였음을 의미한다.

마. 언타이드 원조의 동향

프랑스는 양자 간 원조에 있어서 1960년대 이후에는 프랑스문화권 국가에 집중적으로 타이드형태로 운용하는 경향이다. 이러한 타이드형태의 원조는 1990년 초반까지 지속되었으며 1992년 헬싱키 패키지 발표 이후 다소 위축하였지만 부분적 언타이드를 포함한 타이드관행은 지속되었다. 다시 말하면 채무구제를 제외한 프랑스의 모든 양자 간 원조는 실질적으로 프랑스 또는 수원국으로 상품 및 서비스 구매를 제한하는 타이드형태로 운용되고 있다는 것이다.

2003년 현재 프랑스의 양자간 원조의 언타이드 비율은 96.9%로서 DAC회원국 평균인 93.2%보다 약간 높은 편이다. 최근 프랑스의 언타이드 원조비율은 상대적으로 증가하는 추세이지만, 이는 채무구제 형태의 원조증가에 기인하며, 일부는 과거 타이드 조건의 대형 프로젝트가 국제경쟁 입찰을 실시하여 프랑스 기업이 수주되었을 때 원조자금을 증여하는 방식의 언타이드 형태로 되는데 기인하기도 한다.

2001년에 최빈국에 대한 언타이드 권고안이 확정된 후 프랑스는 언타이드 원조를 확대할 것을 선언하였다. 2002년 프랑스개발기구(French Development Agency: AFD)가 담당하는 모든 프로젝트 원조에 대한 언타이드가 허용됨에 따라 최빈국은 물론 우선연대국가군(Priority Zone of Solidarity: ZSP)에 까지 언타이드를 확대하였다. 경제재무산업부(Ministry for Economic Affairs,

11) 한국수출입은행, 전계서, 2004, p. 176

Finance and Industry: MINEFI)주관하에 있는 신흥개도국에 지원하는 신흥시장지원기금 (Emerging Economies Fund: RPF)의 경우에는 타이드 지원체제를 유지하고 있다.

3. 운용체제와 원조실시기관

가. 운용체제

프랑스의 원조체제는 다부처의 분권적 운용체제를 가지고 있기 때문에 원조정책 수행의 일관성을 유지하기 위하여 담당기관 간 업무를 조정하는 “국제협력 및 개발을 위한 각료위원회(Inter-ministerial Committee for International Cooperation Development: CICID)”를 1998년에 설치하여 부처 간 정책조정을 하고 있다.

CICID의 업무는 (i) 우선연대국가군(ZSP)의 선정, (ii) 양자간, 다자간 개발협력의 목적과 방법 설정, (iii) 매년 수립되는 개발협력지침을 통해 지역 및 지원 분야의 우선순위를 결정하고 이에 따라 원조수단간 일관성을 유지하는 것, (iv) 설정된 개발목적을 달성하기 위하여 실제 원조활동에 대한 감독 및 평가 등이다. CICID는 상설기구가 아니므로 매년 개최되는 이 각료회의에는 경제재무산업부와 외무부가 공동사무국을 두고 공동관할을 한다.

프랑스의 ODA는 경제재무산업부는 40%, 외무부는 29%, 프랑개발기구는 10%, 기타 부처가 21% 등으로 나누어 일하고 있으나, 가장 큰 비중을 차지하는 경제재무산업부가 원조정책 수행에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다.

〈그림 IV〉 프랑스의 공적 개발원조의 체계



- ▷ 경제재무산업부는 경제적 및 상업적 목적의 유·무상 원조를 담당하고 있다. (i) 무상원조 중 우선연대대상국가 및 기타 개도국 전체를 대상으로 경제적 국익을 위한 지원을 담당하며, (ii) 유상원조 중 혼합신용을 포함한 경제적 목적 위주로 운용하는 신흥시장기금(Reserve for Emerging Economy: RPE), (iii) 사업타당성 조사, 기술협력 및 수출·투자 환경 정비 등에 대한 무상지원을 통해 프랑스 기업의 활발한 시장개척을 지원하는 사업타당성 지원제도 (Additional Funds for Studies Assistance to the Private Sector) 등이다. 경제재무산업부에 원조 관련 업무는 국고국(Treasury)과 대외경제관계 총국(Directorate for External Economic Relations: DREE)이 분담하고 있다. 국고국 유럽경제정책실에서는 채무, 개발, 신흥시장 등의 원조업무를 담당하고, 대외경제관계 총국은 통상 및 해외투자 등을 지원하기 위하여 각 수원국에 경제상무관을 파견하는 등 현지개발협력 활동을 하고 있다.
- ▷ 외무부는 외교적 목적의 무상원조를 담당한다. (i) 무상원조 중 우선연대국가군에 대한 외교 목적의 지원을 담당하며, (ii) 일반예산으로 문화·기술협력을 중심으로 지원하며, (iii) 우선연대기금 (Priority Solidarity Fund: FSP)예산으로 수원국의 법체계, 국방, 경제정책 등의 공공부문 제도정비를 중점적으로 지원하고 있다. (<그림 IV> 참조) 외무부내 협력업무를 총괄하는 대외협력개발총국(Directorate General for International Cooperation and Development: DGCID)이 있으며 그 밑에 지역조정부는 외무부의 프로젝트형 무상원조재원인 우선연대기금 (FSP)을 관리하며 그 중 50%를 DGCID가 집행하고 나머지는 프랑스개발기구 (AFD)가 위탁을 받아 집행한다. 그리고 DGCID산하에 개발기술 협력국, 문화협력·프랑스국, 과학기술조사 협력국 등이 있다.
- ▷ 프랑스는 1998년 원조체제의 전면개편에 따라 중점지원대상국을 정치, 외교적 목적을 고려한 우선연대국가군(ZSP)과 경제적 목적에 따라 신흥시장과의 긴밀한 협력관계를 고려한 경제파트너 국가군(ZPE)으로 나누어 운용하고 있다. (i) 우선연대국가군은 2002년 현재 54개국으로 기존 영역 국가 이외에 사하라이남 아프리카 국가, 인도차이나 반도 국가 및 비영역 국가인 마그레브 3국 등이 추가되었으며, 주로 외무부의 원조자금으로 지원되고 있다. (ii) 경제파트너 국가군(ZPE)은 19개 국가로서 수원국의 개발 목적과 자국의 경제적 이익을 동시에 충족시키는 소수의 국가에 집중적으로 원조를 제공하는 것으로 기존에 지원 비중이 높았던 수원국 중 소득수준이 상대적으로 높거나 경제성장이 높은 국가들이다. 이러한 국가에 대해서는 경제재무산업부가 주도하여 지원하고 있다.

나. 원조실시기관

프랑스개발기구(AFD)는 프랑스의 프로젝트 및 프로그램 원조의 대표적 실시기관이다. 이 기구는 공기업적 성격을 가진 특수 금융기관으로서 자율적인 운영을 보장받고 있다. AFD는 (i) 기존 중점분야인 생산분야 (농업 광공업 프로젝트 등)에 대한 투자 및 경제 인프라 중심지원, (ii) 지속

가능한 발전 및 자원고갈 방지를 위해 환경우호적인 개발, (iii) 기초보건, 의료, 교육 인프라 등 다양한 분야의 프로젝트에 대한 무상 기술협력, (iv) 외무부를 대신하여 다양한 개발프로젝트에 대한 차관 및 보조금 등을 집행하며 우선연대기금(FSP)의 일부를 집행하며, (v) 경제재무산업부의 신흥시장기금(RFE)의 집행 등 일부 관리업무를 수행하며, (vi) 정부를 대신하여 IMF의 빈곤감소와 성장기금(Poverty Reduction and Growth)을 통해 경제, 금융 부문의 개발도상국 개혁 프로그램 원조지원을 하고 있다.

AFD가 제공하는 금융형태별 지원현황을 보면 프로젝트형 원조의 경우 양허성 차관(49%)의 비중이 높아 무상원조(25%)에 비해 2배 정도이다.

4. 시사점

- ▷ 프랑스는 분산화된 원조운영체제이지만 경제재무산업부와 외무부가 균형적 업무분담을 하고 있다. 즉 경제적 목적의 원조는 경제재무산업부가 경제, 사회 인프라 프로젝트의 지원을 하는 반면, 외무부의 원조는 주로 문화적 연대 및 인도주의적 목적에 따른 원조를 지원하고 있다.
- ▷ 프랑스는 중점지원대상국을 우선연대국가(ZSP)와 경제파트너국(ZPE)으로 구분하여 각 국가별 시장환경과 자국의 이익을 고려한 원조 프로그램을 운용하고 있다. 우선연대국가는 빈곤 정도와 프랑스와의 문화적 연대 등을 고려하여 선정하고 원조를 제공하고 있다. 이러한 운용은 정치, 외교적인 의미도 있으나, 실제로는 실리적으로 운용하고 있다. 경제파트너국가는 경제협력관계를 고려하여 선정하는데, 전통적으로 프랑스가 선호하여 온 사회·경제 인프라 사업에 대한 프로젝트 원조를 제공하고 있다.
- ▷ 2001년도 OECD의 최빈국에 대한 언타이드 권고안이 통과된 후 프랑스는 최근 언타이드원조를 선언하고 1990년대 채무구제에 따른 무상원조를 증가하였으나, 전통적으로 타이드 원조와 유상원조를 선호한 국가로 알려져 있다. 프랑스의 유상원조는 1990년대 이후 감소되고 있으나, 경제재무산업부의 신흥시장기금 및 프랑스개발기구의 프로젝트원조 등을 통해 지속적으로 운용하고 있다.
- ▷ 프랑스의 전면적 타이드 원조는 1992년 OECD 헬싱키 패키지 이후 감초 추세를 보이거나 부분적 언타이드를 포함한 관행은 최근까지 계속되고 있다. 2002년부터 프랑스는 양자 간 원조의 언타이드 형태가 전면 실시되고 있으나 그 성과를 기대하기는 시간이 소요될 것으로 보인다.

■ [스페인]

1. 원조의 이념과 기본방향

스페인의 원조 이념 및 기본 목표는 개발협력의 체계적 수행 및 관리를 위하여 수립한 국제협력 개발법(Law on International Development Cooperation)에 명시되어 있다. 1) 인권보호, 2) 지속 가능한 개발, 3) 남녀평등, 4) 분배의 정의가 수반되는 경제발전(Equitable Economic Growth)을 원조이념으로 정립되어 있으며, 원조의 기본 목표는 1) 사회경제적 개발, 2) 안보, 3) 평화, 4) 민주주의, 5) 인권으로 정의하였다.

스페인은 1980년대 경제성장을 바탕으로 원조를 확대한 후발 원조공여국으로서 자국 수출진흥 등 경제적 목적을 중시하는 원조 성향을 보이고 있으며 다양한 원조체제 안에서 효율성을 갖추고 있다. 1977년까지 수원국이었으며, 1991년에 OECD DAC에 가입한 만큼 원조공여국으로서는 비교적 짧은 역사를 지니고 있음에도 불구하고 체계적인 원조체제를 갖추고 있는 것으로 평가되고 있어, OECD DAC 내에서는 모범사례로 꼽히고 있다. 또한 경제부, 외교부 등 상이한 정부부처와 지방자치주, NGO등 공적 개발원조체제에 있어서 다양한 주체가 개입되어 있으나, 상호협력과 조율을 통하여 정책의 일관성과 효율성을 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다. 지역적으로는 언어, 역사, 문화적 측면에서 라틴아메리카 지역에 대한 지원에 있어서 비교우위를 갖추고 있으며, 민주주의 구축 및 정부운영의 혁신 및 위험분담 분야에서 습득한 경험과 교훈을 개도국과 공유할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

2. 원조정책의 특징

가. 스페인의 원조규모

스페인은 1983년에야 OECD DAC 개발도상국 리스트에서 제외되고 선진국 대열에 진입한 원조의 후발국으로, 1980년대 후반부터 본격적인 원조를 시행하고 있다. 그러나 짧은 원조역사 및 타 EU 국가에 비해 낮은 GDP에도 불구하고 자국의 구식민지에 대한 지원을 중심으로 원조규모를 급격하게 증가시킨 결과 1987년-1993년 기간중 ODA/GNI 비율이 0.07%에서 0.28%로 4배 가량 증가하였다. 1990년대 초반에는 주요 원조 공여국으로 부상하여 ODA/GNI 비율이 0.2%를 넘어서면서 1991년에 OECD DAC에 가입하였으며, 2002년에는 ODA/GNI 비율 0.26%에 이르는 11억 달러의 공적개발원조를 공여하였다.

나. 원조의 지역적 배분에 있어서의 선택과 집중

스페인은 개발협력에 관한 4개년 계획인 Master Plan 2001-2004에 29개국의 프로그램 국가를 선정하였으며, 이들을 중점적으로 지원하고 있다. 프로그램 국가들은 대부분 역사적·문화적으로

연대가 강한 중남미 국가 및 아프리카 국가로 구성되어 있다. 1996년-2002년 지역별 배분현황을 보면, 중점지원국가가 가장 많이 분포되어 있는 중남미 및 아프리카 지역에 이국간 원조의 40%, 30%(총지출기준)가 각각 지원됨으로써 성장세가 높은 국가를 중심으로 안배되고 있음을 보여주고 있다. 특히 중국, 아시아와 같은 성장세가 높은 아시아 국가가 5대 주요 수원국에 포함되어 있는 것은 통상지원 목적의 유상원조가 성장성이 높은 이들 국가에 중점적으로 지원되었기 때문인 것으로 해석된다.

다. 유 무상원조의 지원전략 차별화

유 무상원조의 지역별 지원동향을 보면, 스페인 유상원조의 90% 가량을 차지하는 FAD 자금은 아시아에 40%, 중남미에 28%가 지원되고 있다. 반면, 문화협력·기술협력 등 무상원조를 담당하는 스페인개발기구(AECI)는 중남미에 46%를 지원하고 아시아에 대한 지원은 7%에 불과하다. 이는 수출진흥 목적의 유상자금과 무상자금의 지원전략이 명확히 구분되어 있음을 의미하는 것이다. 경제부가 운용하고 있는 개발원조기금(FAD) 지원의 경우 스페인 수출진흥이 일차적인 목적으로 지원목적에 부합하는 국가를 경제부가 별도로 선정한다.

라. 언타이드원조의 동향

스페인은 1990년대 중반까지는 이국간 원조를 100% 타이드로 운영하였으나, 타이드 원조에 대한 국제적인 규제에 따라 전체적으로 언타이드를 확대해가는 추세에 있다. 그러나 유상원조의 경우 수출진흥 및 기업의 해외진출을 도모하기 위한 수단인 만큼 타이드 정책을 고수하고 있어, 타이드 비율에 있어서 2002년 기준 EU 국가 가운데 상위3위, OECD DAC 전체 회원국 가운데 6위를 기록하였다. 또한, 2001년 4월 결의된 DAC의 “최빈국에 대한 언타이드화 결의” 이후에도 FAD 법상 타이드 원칙은 포기하지 않고 최빈국에 대한 언타이드 원조를 공여할 수 있도록 하는 예외조항만을 삽입하는데 그쳤다.

3. 원조실시기관과 운영체계

가. 원조실시기관

원조의 목적 및 수단에 따라 경제관련 부처(특히 경제부)와 외무부가 정책 기능을 분담하고 있다. 경제부는 개발원조기금(FAD)의 운용, 국제금융기구에 대한 출자 출연, EC에 대한 출자·출연 등 경제적 목적의 원조업무를 주관하며, ICO(Institute of Official Credit)를 통하여 이국간 원조 및 다자간 원조를 수행한다. 반면 인도주의 목적의 무상원조 중심인 외무부의 주요 기능은 UN 출연, 스페인 개발기구(AECI)출연 등으로 볼 수 있다.

유상원조는 개발원조기금(FAD)과 소액신용공여기금(Micro-Credit Concession Fund)로 구분되

며, 경제부가 주관하는 FAD는 스페인의 자본재 수출지원을 위한 양허성 차관자금으로 스페인 유상원조의 약 90%를 차지하고 있다. 소액신용공여기금은 외교적 목적, 특히 과거 식민지인 중남미 국가에서의 소액대출프로그램으로 1998년 도입되어 외교부가 담당하며, 지출업무는 ICO에 위탁하여 운영하고 있다.

무상원조는 외무부가 주관하며 스페인 개발기구(AECI: Spanish Agency for International Cooperation)가 시행하고 있다. 스페인 개발기구는 외무부의 “국제협력 및 중남미처”(SECIPI: State Secretariat for International Cooperation and for Latin America)를 통해 외무부로부터 예산을 배정받고 있다.

나. 운영체계

기 서술한 바와 같이, 스페인은 개발협력의 체계적 수행 및 관리를 위하여 국제협력개발법(Law on International Development Cooperation)이라는 법적 근간 위에 중기, 연간 단위로 개발협력의 방향, 전략, 성과 등을 수립, 시행 및 점검하고 있다. 1998년 개발협력을 위한 포괄적인 법안인 국제협력법을 제정하여 개발협력의 이념, 목적, 우선순위 등을 재정립함으로써 원조의 일관성을 확보하였다. 또한, 중기 원조 계획으로서 국제개발협력법에 관한 4개년 계획(Master plan 2001-2004)을 수립하여 보다 구체적인 개발협력 전략을 제시하고 있다. Master Plan의 주요 내용은 다음과 같다: 1) 빈곤퇴치, 남녀평등, 환경보호 등을 위한 구체적 전략 제시, 2) 중점지원 프로그램 전략 제시, 3) 중점지원분야 구체화, 4) 기초사회서비스 분야에 이국간 무상원조 20% 지원, 5) 인프라 및 경제분야에 대한 지원을 수출신용 및 보증등과 연계. 이 외에도, 스페인은 연간 개발원조 실행계획을 담은 연간국제협력계획(PACI: Annual Plan for International Cooperation)을 수립하여 운영하고 있다. PACI는 외교부의 국제협력 및 중남미처(SECIPI)가 작성하고 부처간 국제협력 위원회(CICI)에서 승인되는 스페인 공적개발원조의 연간계획서로, 부처별, 원조지원수단 및 대상지역, 대상분야별 무상원조 예산 배분 및 수원국별 원조의 포괄적 목표를 제시하고 있다.

다. 원조조정기구

원조정책의 빈곤감소 효과를 검토하기 위하여 부처간 국제협력위원회(ICIC: Inter-Ministerial Committee for International Cooperation)를 설치하여 운영하고 있다. 이는 1986년 부처간 다원화된 원조정책을 조율하고 원조의 일관성을 유지할 목적으로 설립되었으며, 외교부의 SECIPI 국장이 의장, 경제부 대표가 부의장을 맡고 있다. ICIC는 원조정책 전반에 대한 방향제시를 목적으로, 저년도의 개발협력 활동을 평가하고 차년도에 수행할 개발협력 프로그램의 우선순위를 반영한 연간계획서(PACI: Annual Plans for International Cooperation) 및 중기개발계획(Master Plan)을 수립하고 있다.

한편, 정부-민간의 대화창구 역할을 수행하기 위하여 개발협력위원회(DCC: Development Cooperation Council)를 설치하여 운영하고 있다. DCC는 개발원조에 관한 NGO, 개발협력 전문

가, 기타 민간단체의 의견을 수렴하기 위하여 1996년에 설치된 협의체로서 주요 업무는 PACI, Master Plan의 초안 및 평가보로서 검토 등으로 볼 수 있다. DCC는 16개 민간단체대표와 10개 정부대표로 구성되고 외교부 SECIPI 국장이 의장직을 수행하고 있다.

또한, 원조관련 정부 부처간 입장조율을 목적으로 부처간 FAD 위원회(Inter-Ministerial Committee for FAD)를 설치하였으며, 중앙정부와 지역정부간 원조정책 조율을 목적으로 지역간 개발위원회(Inter-Regional Committee for Development)를 설치하여 운영하고 있다.

4. 시사점

- ▷ 스페인은 비교적 짧은 역사에도 불구하고, 체계적인 개발협력 수행체계를 보유하고 있다. 스페인은 개발협력에 대한 이념 및 방향성을 명시한 “국제협력개발법”에 의거하여 장기, 중기, 단기로 구분하여 관련 부처들이 수립한 법안에 근거하여 개발협력 정책을 체계적으로 수행하고 있다. 또한, 관련 부처들간에 원활한 커뮤니케이션을 위해 다양한 협의체를 설립하여 수행함으로써, 상호보완적이고 유기적인 개발원조를 실시하고 있다. 이는 상대적으로 개발협력 수행체계가 체계화되어 있지 않은 우리에게 시사하는 바가 크다고 사료된다.
- ▷ 또한, 경제부 주도의 수출진흥 목적의 유상원조와 외교부 주도의 인도주의 목적의 무상원조의 목적을 명확히 구분하였으되, 실제 업무는 원조의 형태로 구분되더라도 원조의 목적에 따라 다소 융통성 있게 운영되고 있는 실정이다. 일례로, 인도주의 목적의 유상원조 프로그램인 소액신용공여기금 프로그램은 외교부에서 담당하고 지출은 FAD 산하의 ICO에서 관리하고 있다. 이 또한 유상원조와 무상원조의 목적이 명확히 구분되지 않아 개발원조 배분에 있어서 최적화를 도모하지 못하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다고 사료된다.
- ▷ 마지막으로, 스페인은 원조의 내용에 있어서 상당히 수혜국에 초점을 맞춘 원조사업을 수행하고 있다. 물론 중점지원국가인 남미지역의 경우 스페인의 경험을 활용하여 Country Governance 등에 초점을 맞추고 있기는 하나, 기본적으로는 수혜국 정부와 협의하여 원조 내용에 대한 일반협정(General Agreement)을 수립하고, 이에 따라 원조를 수행하고 있다. 원조 초기에는 원조 수혜 국가와 협의를 충분히 하지 않은 채 자의적으로 원조의 내용을 결정하였는데, 몇 년간의 시행착오 끝에 이의 문제점을 인식하고 이제는 철저히 수혜국 니즈에 따라 원조 내용 결정을 하고 있는 것이다. 이는 원조 내용에 있어서 단순히 한국의 경쟁우위분야를 우선적으로 생각하거나 전세계 원조동향에 편승하는 우리에게 또한 시사하는 바가 크다고 사료되는 바이다.

■ [덴마크]¹²⁾

1. 원조의 이념과 기본방향

스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드의 북구 4개국은 원조규모는 크지 않지만 명백한 이념에 따라서 원조활동을 하고 있는 것으로 알려져 있다. 물론 4개국의 개별적 특징은 있지만 공통적 특징도 많이 가지고 있다.

덴마크는 식민지가 없었던 유럽의 작은 국가로서 인류공동의 가치 실현 및 확산에 적극적으로 참여하고 있다. 따라서 작은 나라인 덴마크의 원조정책을 검토하는 것은 우리나라의 원조정책수립에 매우 유익할 것으로 사료된다. 덴마크의 원조의 기본방향은 (i) 수원국의 빈곤완화, (ii) 인간의 기본권 확대, (iii) 민주주의의 전파, (iv) 훌륭한 정치구조(good governance) 개선, (v) 성적 차별 해소, (vi) 환경 및 생태보존, (vii) 개도국의 빈곤에 대한 윤리적 책임 등을 열거할 수 있다.

2001년에는 공적 개발원조와 환경원조에 대한 전면적 검토를 하였으며, 개도국의 지속가능한 경제성장을 통한 빈곤 감소, 수원국의 동등한 책임감 및 원조지원의 효율성 제고, 덴마크 기업이 개도국의 민간부분 발전에 기여할 수 있는 여건 조성을 위하여 민간 부문개발 프로그램(Private Sector Development: PSD)의 도입과 Mixed Credit를 확대하는 것 등이 강조되고 있다. 특히 PSD와 Mixed Credit은 덴마크의 국익과 밀접한 관계가 있다.

2. 원조정책의 특징

가. 덴마크의 원조규모

덴마크는 OECD/DAC 회원국 중에서 노르웨이, 룩셈부르크 다음으로 높은 GNI대비 ODA비율을 유지하고 있는 나라이다. 2004년도 순 ODA의 규모는 2,025백만 달러로서 GNI대비 0.84%에 달하고 있는데 이는 ODA의 국제적 목표인 0.7%를 크게 상회하는 수준이다. 1992-2001년 기간 중에는 GNI대비 ODA비율은 최소 1.0% 이상 지원한 실적을 보이다가 2002년부터 GNI대비 1.0%의 고정비율은 폐지하였지만, 0.8-0.9%의 높은 비율은 유지되고 있는 것이다.

나. 양자간 및 다자간 원조에 있어서 집중과 선택

덴마크는 우선지원 대상국가(Priority Program Country)를 운용하며 공적개발원조의 효율성을 극대화하려고 한다. 1994년에는 20개국까지 확대하였으나 2004년 현재 15개 국가 중 12개 국가는 최빈국이며 그 중 8개 국가는 사하라이남 아프리카에 있는 국가들이다.

12) 한국수출입은행, 전게서, 2004, pp. 193-241

덴마크는 우선지원대상 국가를 중심으로 1개국당 최대 3-4개의 부문 프로그램지원(Sector Program Support: SPS)를 운용하고 있는데 양자 간 원조 전체의 2/3 이상이 상기 우선지원대상국에 집중하고 있다.

덴마크는 이와 같이 선택과 집중의 전략적 접근방법을 통하여 원조의 효율성을 극대화함으로써, 공적개발원조의 이념을 실현하고 덴마크 민간기업의 참여 및 자국의 고용증대를 도모하도록 한다.

덴마크는 원칙적으로 양자 간 원조와 다자간 원조의 균형을 유지하기 위하여 50:50의 비율을 유지하려고 노력하며, 다자간 원조의 60%를 UN, 세계은행 및 EU에 제공하고 있다. 그 이유는 실질적으로 국제사회에 있어서 덴마크 기업의 수주와 덴마크인의 직원채용을 증대시키는데 있다. 2000년에는 덴마크 다자간 원조 전체의 81%에 달하는 사업을 국제기구 등에서 자국업체가 수주하도록 만들었다.

다. 국가 이익을 위한 다양한 공적개발원조 프로그램

덴마크의 공적개발원조는 지역별, 국가별 및 유·무상 원조 등의 배분이 표면적으로는 매우 이상적인 원조정책으로 간주되지만 국제사회의 도덕적 책임과 국가 이익을 위한 외교정책 수단으로 활용하고 있다. (i) 양자간 원조의 경우 우선지원대상국에 대한 무상원조와 더불어 자국의 민간부문의 해외진출을 적극적으로 지원하기 위하여 다양한 원조프로그램을 운용하고 있으며, (ii) 특히 SPS프로그램은 이 프로그램의 사이클(program cycle)을 현지 공관이 전적으로 담당하고 개별프로젝트보다는 포괄적인 프로그램으로 지원하기 때문에 덴마크 민간부문의 주도적인 참여가 어려운 점이 있다. (iii) 개별프로젝트 지원을 위한 Mixed Credit와 개도국공업화기금 (Industrialization Fund for Developing Countries: IFU) 등의 원조프로그램은 DANIDA (Danish Development Cooperation Assistance)에서 직접 관리하여 덴마크 민간부문이 직접 사업발굴을 하는 경우 효율적 자원배분 기능을 담당하고 있다.

라. 양자 간 원조의 지역적 배분

덴마크는 우선지원대상국(프로그램 국가)이 전체 65.1%를 차지하고 있지만 그 중에서도 아프리카 국가가 42.2%, 아시아 국가가 15.5%, 중남미 국가가 7.4%를 각각 차지하고 있다. 물론 지원기준으로는 빈곤수준, 수원국지원의 필요성, 개발계획의 질적 수준, 수원국의 수용능력 및 정치, 외교적 기준 등을 고려하여 선정하지만, 아프리카가 커다란 비중을 점유하고 있다. 기타 국가는 34.9%로서 상당한 비중을 역시 차지하고 있는데, 이는 난민수용에 대한 비용 부담, 경제협력 가능성이 높은 중. 저소득 국가, 정치, 외교적 관계가 깊은 주변국가 및 급속히 성장하는 아시아 국가 중 자국의 수출시장이 될 잠재력이 있는 국가 등에 원조를 주고 있다.

마. 양자 간 원조의 분야별 지원

덴마크는 2002년 현재 양자 간 원조의 분야별 분포를 보면, 앞에서 본바와 같이 양자간 원조의 2/3이 우선지원대상국에 지원하고 있으며, 그 중 85%가 부문별 프로그램지원(SPS)형식으로 주어지고 있다. 그런데 2002년 SPS는 사회인프라(교육, 보건, 수자원 관리 등)가 44.1%로 커다란 비중을 차지하고 있으며, 경제 인프라(교통, 통신, 에너지)는 17.0%, 생산기반지원(농수산업, 광업)이 14.9%, 긴급원조와 구조조정이 24.0%를 각각 차지하고 있다. 특히 경제인프라와 생산기반지원을 감소 추세인데, 그 이유는 경제성은 높지만 덴마크 민간부문의 국제경쟁력이 낮은데 있다. 덴마크는 국제경쟁력이 높은 농수산업, 수자원처리, 운송, 보건, 교육 등에 SPS를 통하여 집중적으로 지원하고 있다.

바. 다양한 지원 방법을 통한 협력

SPS, PSD(Private Sector Development)프로그램 및 IFU 등 다양한 지원 방법을 통해 상업성이 있는 분야에 대하여 덴마크와 수원국의 민간부문 협력을 증대시키는 노력을 하고 있다.

사. 언타이드원조의 동향

덴마크는 양자간 유상원조를 무상원조로 점차 전환함에 따라 1989년에는 타이드조건의 차관을 폐지하게 되었다. 양자 간 원조형태가 개별 프로젝트에서 SPS방식으로 전환하면서 수원국의 현지 참여가 증가함에 따라 타이드 조건이 더 이상 준수되기 힘들게 되었다. 그러나 2003년 현재 덴마크는 양자간 원조의 언타이드 비율은 71.5%로서 낮은 편이다.

무상원조의 경우에는 타이드 관행을 완전히 배제할 수 없으며, 유상원조의 경우에도 비공식 타이드 관행을 유지하면서 구매계약금의 50% 이상을 덴마크 재화와 서비스를 제한하는 제도를 존속시키고 있다. 양자 간 유상원조의 대표적 형태인 Mixed Credit은 1993년에 타이드 조건부로 시작하였으나 2002년대에는 언타이드 Mixed Credit를 도입하였다. 아직 초기단계로서 지원실적이 미미한 상태이다. “Action Plan 2002-2005”에 의하면 언타이드 Mixed Credit를 Mixed Credit 전체의 15-20%로 확대시킬 계획이므로, 앞으로도 타이드 Mixed Credit은 여전히 중요한 위상을 유지할 것이다. 덴마크는 양자 간 원조에서 언타이드를 위한 구체적인 방안으로 2003년 2월 EU 구매 관련 가이드라인을 수용하기로 하였다.

덴마크 민간부문에서 언타이드도입에 대한 반대여론이 있으나, 정책형성 과정에서 소수의 의견으로 간주되고 있다. 그러나 현실적으로 덴마크는 수원국과의 긴밀한 정책협의(policy dialogue)를 통해 무상원조(SPS 프로그램)에 대한 자국 기업의 참여를 확대하려고 노력하고 있다. 또한 다자간 원조를 통해 국제기구에 파견되는 인력을 증대시키고 지원사업에 적극 개입하는 등 덴마크 민간 부문의 국제기구 참여 기회를 확대하는 활로를 모색하고 있다.

덴마크는 유럽의 작은 국가로서 국가 이익을 보전·확대하는 범위 내에서 국제협력을 추진하고 있다. 최빈국에 대한 공적개발원조의 언타이드에 대해서는 원칙적으로 동의하지만, 아직도 국가 간 언타이드에 대한 일치된 지침이 없기 때문에 일단 부분적 내지 단계적으로 “2001년 최빈국에

대한 언타이드 권고안”을 적용하면서 기타 국가들의 공적개발원조의 양적 증대와 언타이드 제도의 점진적 개선의 추이를 보면서 언타이드 비율을 조정해 나갈 예정이다.

3. 운용체계와 원조실시기관

가. 운용체계와 원조실시기관

덴마크의 공적 개발원조는 외무부(Ministry of Foreign Affairs)주도의 통합형 원조체제를 갖추고 있다. 외무부 산하 실무조직인 South Group을 통하여 공적개발원조의 실시 및 관련 부처 간 조정 등 전반적인 업무를 관장하고 있다. 따라서 외무부 South Group의 업무의 90%를 차지하고 있다. 1991년 DANIDA(Danish Development Cooperation Assistance)가 외무부의 South Group에 통합됨으로써 내부 조직화됨에 따라 현재는 정부의 공적 개발원조 관련 조직(structure)이 아닌 기능(function)으로 존재하고 있다.

외무부의 South Group-DANIDA는 (i) 공적개발원조와 관련된 중장기 정책개발 업무, (ii) 양자간 원조의 경우 Mixed Credit과 IFU 등 덴마크 민간부문의 참여도가 높은 부분, (iii) 전반적인 다자간 원조 등을 직접 담당하여 기존의 중앙집중형 관리체제를 유지하고 있다.

외무부의 South Group-DANIDA는 크게 양자 간 원조와 다자간 원조를 담당하는 두개의 부서와 지원부서로 나누어진다. 따라서 양 부서는 각 부서가 맡은 업무를 관리, 감독하며 공적개발원조정책을 수립하고 사업내용을 평가하는 부서를 직접관장하고 있다. (<그림 V> 참조) 공적개발원조의 정책. 기획부와 평가부는 South Group의 장인 차관에게 직접 보고한다.

양자간 원조에 있어서 지역별 부서는 해외 현지공관과 DANIDA의 연락사무소의 역할을 담당하며 사업 및 계약부는 PSD, Mixed Credit, IFU 등 민간협력 분야를 담당하고 있다.

우선지원대상국이 선정된 후에는 해당국 소재 공관에서 세부적인 SPS사업의 발굴, 준비, 시행, 감독 등의 모든 단계의 책임을 지고 있으며, 이러한 분권형 원조체제는 2001년 이후부터 강화되었다.

<그림 V> 덴마크의 공적개발원조의 체계



나. 다양한 원조지원제도

- ▷ Sector Program Support(PS)는 덴마크가 1994년 양자 간 원조에서 프로젝트형 원조를 축소하고 덴마크와의 파트너십과 수원국의 주인의식을 제고하기 위하여 지원분야, 수원국의 추진 역량 및 관리체제 등을 고려하여 우선지원대상국별로 3-4개 중점지원 부문을 선정한다¹³⁾. 보통 15-20년에 걸쳐 중점지원 분야에 대한 투자와 운용에 필요한 자금을 무상으로 지원하여 개발 및 자체 역량증대를 도모한다. PS는 (i) 국가개발정책 및 전략수립지원, (ii) 수원국 개발사업 담당자들의 역량증대를 위한 전문교육과 훈련과정 지원, (iii) 수원국에 중점지원분야별로 구체적인 개발실천계획 추진 등의 지원을 하고 있다.
- ▷ Private Sector Development(PSD) 프로그램은 수원국의 공공분야 개발지원에 중점을 두고 있는 것을 보완하기 위하여 1993년 PSD프로그램을 도입하여 상업성 있는 민간부문 개발을 지원하고 있다¹⁴⁾. PSD는 덴마크의 민간부문과 수원국 민간부문의 상업적 이해관계 증진에 바탕을 두고 있다. 예컨대 제조업을 비롯하여 농수산물 가공, 임업, 무역 및 서비스 등 덴마크의 민간부문의 국제경쟁력이 있는 다양한 영역에 중점적으로 지원하고 있다. 장기적 관점에서 덴마크 민간부문과 협력관계를 원하는 수원국 민간부문에 대하여 투자 및 기술이전에 따른 사업 타당성 조사 및 유·무상 금융을 지원하고 있다.
- ▷ Mixed Credit은 수원국 정부 및 민간부문의 경제적, 사회적 개발프로젝트에 대하여 공적 개발원조의 효과를 확대시키며 DANIDA가 중앙집중형으로 관리하고 있다¹⁵⁾. Mixed Credit은 유상으로 지원되는 민간자금에 금리차와 대외위험 프리미엄을 무상으로 보전하는 유·무상 혼합형이다. 이것은 형식적으로는 공적개발원조이지만 내용적으로는 덴마크 민간부문의 산업 및 교역에 있어서의 경제적 이익을 지원하기 위한 수출금융지원제도로서의 역할을 하고 있다. Mixed Credit에는 타이드와 언타이드로 나누어지는데, 전자에서는 사업에 소요되는 재화와 서비스의 공급자를 덴마크 민간기업으로 제한하고 있으며 덴마크 자국산 비율도 50% 이상이어야 한다. 후자는 OECD/DAC을 비롯한 국제사회의 언타잉 압력을 수용하여 2002년 5월부터 도입하였다. 후자는 덴마크가 양자 간 원조를 집중적으로 지원하고 있는 우선지원대상국 및 남아공에 한하여 제한적으로 시행하고 있다.
- ▷ PSD 프로그램, Mixed Credit과 더불어 IFU(Internationalization Fund for Developing Countries)를 통하여 경제적 목적으로 민간부문 주도의 개발협력을 지원하고 있다¹⁶⁾. IFU는

13) 한국수출입은행, 전게서, 2004, pp. 213-216 참조

14) 한국수출입은행, 전게서, 2004, pp. 217-219

15) 한국수출입은행, 전게서, 2004, pp. 220-228 참조

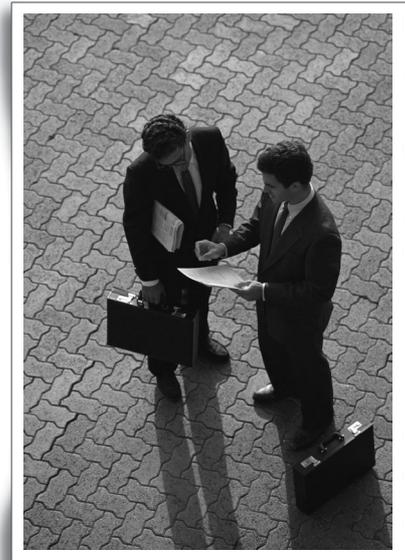
16) 한국수출입은행, 전게서, 2004, pp. 229-232 참조

덴마크 민간기업의 해외진출기금의 일종인 것이다. IFU는 덴마크 자국기업에 대한 금융지원을 주로 하기 때문에 OECD/DAC 통계상으로 공적개발원조에 포함하지 않고 있다. IFU는 덴마크 정부가 전액 출자한 특별기금으로서 독립된 자치기관의 성격을 지니고 있다. 그러나 덴마크는 IFU의 설립목적은 개도국에 대한 투자 및 교역증진을 통해 상호 호혜적인 동반자적 관계를 구축함에 있다고 강조하고 있다. IFU의 대 개도국 개발사업은 직접대출, 보증·지분참여 등 다양한 금융 지원수단을 제공하고 있다.

4. 시사점

- ▷ 덴마크는 공적개발원조는 개도국에 대한 경제성장을 통한 빈곤감소를 위하여 지원되지만, 또한 자국의 국가이익을 위한 수단으로 활용하고 있다. 다시 말하면 무상원조=인도주의, 유상원조=경제이익이라는 단순한 이분법적 논리에 따른 원조정책이 아니라 덴마크의 국가이익의 기본틀 안에서 개발도상국의 빈곤완화에 기여하는 원조이념과 원조정책을 수행하고 있다. 덴마크는 소국으로 양자 간 원조프로그램을 다양하게 운용하고 있다. (i) 소수의 우선지원대상국의 공공부문에 대하여 무상원조를 제공하고 있으며 이 원조는 주로 SPS프로그램을 통하여 제공되고 있다. (ii) 민간부문의 자국기업이 해외진출을 확대하기 위하여 PSD프로그램, Mixed Credit, IFU 등 유상과 무상이 혼합된 다양한 개발원조 수단을 활용하고 있다.
- ▷ 덴마크는 양자 간 및 다자간 원조에 있어서 집중과 선택의 접근방법을 사용하고 있다. 양자 간 원조에 있어서 우선대상 국가를 선정하여 이들을 중심으로 SPS를 운용하고 있으며, 한편 다자간 원조에 있어서도 UN산하 국제기구, 국제금융기구 및 지역개발은행에 대한 출자와 출연의 형태로 원조를 제공하고 있다. 이러한 다자간 원조기관에 자국의 인적 자원을 파견, 근무하게 하거나 다자간 원조에서 자국기업체가 많은 수주를 얻도록 노력하고 있다.
- ▷ 덴마크의 공적개발원조는, 국민의 대다수가 이상적으로나 현실적으로 이 원조의 중요성을 인식하고 있기 때문에, 정권 교체나 대내 여건 변화에 관계없이 원조정책의 중장기적 안정성은 확립되어 있다고 믿어진다. 이와 같은 높은 국민적 지지는 인도주의적 성향 이외에도 원조에 대한 대국민 정보 제공내지 대국민 홍보와 교육의 역할도 중요한 작용을 하고 있다.
- ▷ 덴마크는 높은 원조비율을 통하여 국제사회에서 자국의 존립기반을 공고히 하는 수단으로 활용하고 있다. 덴마크는 공공부문의 경우에는 무상지원을 중심으로 하지만 민간부문의 개발사업의 경우에는 유상 또는 유·무상을 혼합한 원조를 제공하고 있다.
- ▷ 또한 무상원조의 확대와 언타이드 원조의 증대를 도모하고 있다. 1980년대 중반까지는 타이드조건의 유상원조중심에서 점차로 무상원조를 확대하면서 언타이드 Mixed Credit를 도입하는 등 질적 개선을 시도하고 있다. 그러나 덴마크는 자국의 국제경쟁력을 감안한 단계적, 부

분적 언타이드 시행을 원칙으로 하고 있으며 점진적으로 언타이드를 확대해 나가고 있다. 덴마크의 국가이익을 보전, 확대하는 틀 안에서 점진적으로 언타이드화하고 있다. 그러나 덴마크는 소국의 경우를 감안할 때 원조의 양과 질의 측면에서 모범적인 운용을 하고 있는 것도 사실이다.



*참고문헌

1) 국문자료

- * 감사원
2004. 『감사결과처분요구서-대외원조사업(ODA) 추진실태』
- * 경제기획원
1993. 『1992년도 개도국 경제협력보고서』
1995. 『국제협력현황과 한국의 과제』
1995. 『OECD/DAC 국가의 원조정책 및 현황』
- * 국무조정실
2005. 『공적개발원조 관련여론조사』
- * 삼성경제연구소
2003. 『국민소득 2 만달러로 가는 길, 선진 23개국 벤치마킹』
2005. 『매력 있는 한국: 2015년 10대 선진국 진입전략』
- * 외교통상부
2002. 『유엔 개발재원국제회의 참가보고서』
2002. 『우리나라의 공적개발원조』
- * 재정경제부
2005. 『2004년도 우리나라공적개발원조 주요내용』
- * 지속가능발전위원회
2004. 『대외원조(ODA) 정책 개선방안』
- * 한국국제협력단
2001. 『국제협력 용어집』
2004. 『2003년도 한국국제협력단 연보』
2005. 『한국 개발원조의 발전방향』
2005. 『OECD/DAC 회원국 NGO 지원현황』
2005. 『개도국 무상기술협력사업 수혜자평가보고서』.
2005. 『2005년도 정부산하기관 고객만족도 조사결과보고서』
2005. 『국제협력동향』, 제1호
2005. 『국제협력동향』, 제2호
- * 한국국제협력단/매일경제신문사

1999. 『21세기 대개도국 기술협력의 과제와 대응방안』
- * 한국국제협력단/이화대국제대학원
2005. 『한국개발원조의 발전방향』
- * 한국수출입은행
1994. 『주요국의 공적개발원조제도』
2000. 『일본 유상원조기관의 기능과 역할』
2000. 『EDCF 차관 지원사업의 수출유발효과 분석』
2002. 『최빈국에 대한 공적개발원조의 언타이드화를 위한 권고문(최종문안)』
2003. 『원조효과 제고를 위한 OECD/DAC에서의 논의』
2003. 『언타이드 원조의 Helsinki 원칙에 따른 검토(1995-2002년)』
2003. 『최근 개발원조 논의 동향』
2004. 『2003년 상반기 OECD 회원국의 타이드 원조 통보 분석』
2004. 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향』, 재정경제부 정책연구용역 보고서
- * 한국해외원조단체협의회
2003. 『세계와 더불어 사는 길-한국개발원조(ODA) 개선방안』
- * 권 율
1995. 『ODA 운용체제 개선방안』, 대외경제정책연구원
1999. 『OECD/DAC의 공적개발원조의 논의와 동향』, 대외경제정책연구원
- * 김달현
2000. 『개발원조에 관한 연구: ODA를 중심으로』, 아태연구 제7권, 아태지역연구원, 경희대학교
- * 김학수
1994. 『한국의 대외경제협력에 관한 정책과제와 방향』, 대외경제정책연구원
- * 박복영 외
2005. 『우리나라 ODA 수행체계 개선방안』, 대외경제정책연구원
- * 이대근 외
2005. 『새로운 한국경제발전사』, (주)나남출판
- * 이창재
1995. 『우리나라의 공적개발원조의 국별 차별화방안』, 한국국제협력단
2000. 『공적자금의 연계를 통한 대개도국 경제협력 증진 방안』, 권율, 안응호 공저
- * 이태주
1995. 『우리나라의 공적 개발원조-현황 및 정책방향』
2004. 『선진국 국제개발 NGO의 활동과 우리나라 개발 NGO의 발전방향』, 한국국제협력단
2005. 『우리나라의 공적개발원조(ODA) 수행체계 개선방안』
- * 장현식
1999. 『OECD/DAC 회원국의 원조체제 비교분석 및 우리의 국제협력 방향』, 한국국제협력단

2005. 『원조조정 의미와 우리의 향후 추진방향』, 국제협력동향 2005(1): 11-32.
- * 정우용

2005. 『타이드 원조의 양허성 감소효과와 시사점』, 국제협력동향, 2005(3)24-34.
 - * 조이제 · 카터 에커트

2005. 『한국 근대화, 기적의 과정』, 월간조선.
 - * 조 현

2005. 『우리나라 공적개발원조 정책의 현황과 발전방향』, 외교 73호.
 - * 지용기

1995. 『한국의 개도국 원조정책』, 한국수출입은행.
 - * 프랜시스 후쿠야마

2005. 『강한 국가의 조건』, (주)황금가지.

2) 영문자료

- * ADB

1982. *Reference Manual: Concepts and Definitions of Data used by ADB*
- * AFD(France Development Agency)

2005. *Development Aid: Recent Developments and Major Points of Discussion*

2005. *Development, Peace, Security and Human Rights: France and United Nations*

2005. *Annual Report 2004*
- * Christian Aid

2005. *The Perestroika of Aid? New Perspectives on Conditionality*,
(www.christian-aid.org.uk/indepth/9903pera/peresstr2.htm)
- * DFID(Department for International Development)

2005. *Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality*, A UK Policy Paper

2005. *Increasing the Impact of DFID's Work on Trade*, Draft Strategy Paper 2005-2007
- * FASID(Foundation for Advanced Studies on International Development)

2004. *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance(ODA) Charter*, by Kazuo Sunaga
- * IFIAC

2000. *Report of International Financial Institutions Advisory Commission*
- * JBIC(Japan Bank for International Cooperation)

2003. 環境社會配慮確認のための 國際協力銀行ガイドライン

2005. *ODA Loan Report 2004*

2005. *Basic Strategy of Japan's ODA Loan*

2005. *Evaluation Highlights on ODA Loan Projects 2004*

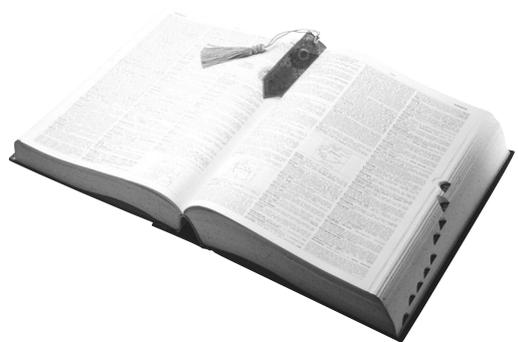
- * JICA(Japan International Cooperation Agency).
2005. *Annual Report 2004*
- * KDI & KOICA
2003, *Environment-friendly Development Guideline: the Case of Cikarang and Bitung in Indonesia, Policy Recommendation Paper 0301, 2003. 3*
2003. *Environment-friendly Industrial Park Development Guidelines: The Case of Cikarang and Bitung in Indonesia, Country Specific Policy Paper 0301, 2003. 3*
- * MOFA, Japan
2002, *Final Report of the Second Consultative Committee on ODA Reform*,
(www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/report0203.html)
2002, *Fifteen Specific Measures for ODA Reform*,
(www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/measure0207.html)
2005. *Overview of Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance*,
(www.mofa.go.jp/policy/oda/mid-term/index.html)
2005. *Building Global Partnerships for Development: Japan's Contribution to MDG*
2005. *Japan's Action Plan for Implementing the Paris Declaration*
2005. *Japan's Official Development Assistance: Accomplishment and Progress of 50 Years*
- * NMDC(Netherlands Ministry of Development Cooperation)
2003. *Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Cooperation en route to 2015*
2003. *Memorandum on Coherence between Agriculture and Development Policy*
2004. *Millennium Development Goal 8: Developing a Global Partnership for Development, Progress Report by the Netherlands*
- * ODA(Overseas Development Administration)
1995. *Note on Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities*,
(www.euforic.org/gb/stake2.htm)
- * OECD
1988. *Evaluation in Developing Countries*
1991. *Principles for Evaluation and Development Assistance*
1992. *Principles for Effective Aid*
1996. *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation*
1999. *A Comparison of Management System for Development Co-operation in OECD/DAC Members*, by Hyun-sik Chang et al.
2000. *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience, DAC Working Party on Aid Evaluation*.
2001. *Development Cooperation Review: Main Findings and Recommendations, Germany*

2002. *Statement to the Development Committee by the Chairman of the OECD Development Assistance Committee(DAC)*
2002. *Peer Review: A Tool for Co-operation and Change, An Analysis of an OECD Working Method* by Fabrizio Pagani.
2002. *Development Co-operation Review: Main Findings and Recommendations*, United States
2003. *Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations*, by Mark McGillivray.
2003. *Strategic Review of Resource Allocation Priorities*, by DFID.
2004. *DAC Peer Review of Japan*
2004. *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals*, by Helmut Reisen, Development Center Policy Brief No.24.
2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*,
2005. *Harmonization, Alignment, Results: Report on Progress, Challenges and Opportunities*
2005. *Statement to the Development Committee by the Chairman of the OECD Development Assistance Committee(DAC)*
2005. *DAC Peer Review of Switzerland : Main Findings and Recommendations*
2005. *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries*
2005. *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*
2005. *The DAC Journal Development Co-operation Report 2004*.
2005. *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*.
- * SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency)
1997. *Development Cooperation in the 21st Century*
1997. *Aid Management: Strategies for Effectiveness, Concentration and Graduation*
- * SNV(Netherlands Development Organization)
2005. *Annual Report 2004*
- * UN(United Nations)
2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change
2005. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General of the United Nations
2005. *The Millennium Development Goals Report 2005*
- * World Bank
1994. *Adjustment in Africa*, Oxford University Press

1998. *Assessing Aid: A World Bank Policy Research Report*, Oxford Univ. Press: London
1999. *Global Development Finance*
2002. *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*, A Research Paper from Development Economics Vice Presidency of the World Bank, presented at the UN International Conference Financing for Development held in Monterrey, Mexico on March 18-22, 2002
- * Arase, David ed.
2005. *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New directions*
- * Birdsall, Nancy et al.
2005. *How to Help Poor Countries*, Foreign Affairs 84(4): 136-152.
- * Cassen, R. et al
1986. *Does Aid Work*, Clarendon Press, Oxford
- * Clemens, Michael A. et al.
2004. *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development*, 『국제협력정보』 2004. (8):67-114.
- * Clement, B., Gupta, S, Pivorvarsky, A, and Tiongson, E
2003. *Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter*, IMF Working Paper, July 2003
2004. *Foreign Aid: Grants versus Loans*, Finance & Development, September 2004, IMF
- * English, Philip and Mule, Harris
1995. *The African Development Bank*, Lynne Rienner Publishers
- * Fuhrer, H.
1996. *The History of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD/GD (94)67, Paris
- * Gunning, Jan Willem
2000. *The Reform of Aid: Conditionality, Selectivity and Ownership*, presented at the Conference on Aid and Development, Stockholm, 21-22, 2000
- * Gupta, Sanejeev
2003. *Foreign Aid and Revenue response: Does the Composition of Aid Matter?*, IMF Working Papers
- * Heller, Peter
1975. *A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation*, American Economic Review
- * Johnson S., and Subramanian, A.

2005. *Aid, Governance and the Political Economy: Growth and Institutions*, prepared for the Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Chissano Conference Center, Maputo, March 14-15, 2005
- * Kappagoda, Nihal
1995. *The Asian Development Bank*, Lynne Rienner Publishers
- * Kim, Dal Hyun
1982. *Great Element in Bank Loans*, Economic Office Report Series, No.7, ADB
- * Kim, Sang Tae
2003. *ODA Policy of the Republic of Korea: In the Context of Its Evolving Diplomatic and Economic Policies*
- * Kim, Sooyong and Kim, Wan-Soon
1992. *Korea's Development Assistance : Performance, Prospects and Policy*, Seoul: International Trade and Business Institute, ICEG
- * Krasner, Stephen D. and Pascual, Carlos
2005. *Addressing State Failure*, Foreign Affairs, July/August 2005
- * Krueger O. A. ,
1979. *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*
- * Krugman, P.
1994. *The Myth of Asia's Miracle*, Foreign Affairs, November/December
- * Mason, S. E., Kim, M. J., Perkins, E., Kim, K. S., and Cole, C. D.
1989. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Studies in the Modernization the Republic of Korea: 1945-1975, Harvard East Asian Monographs, Harvard University Press, the Third printing 1989
1995. *Leading Issues in Economic Development*, 6th ed, Oxford University Press
- * Mikesell, R. F.
1968. *The Economics of Foreign Aid*, Aldine Publishing
- * Osei, R., Morrissey, O., and Lloyd, T.
2005. *The Fiscal Effect of Aid in Ghana*, Research Paper No. 2005/61, UNU-WIDER
- * Pomfret, Richard
1997. *Development Economics*, Prentice Hall Sachs, Jeffrey D. ed.
2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary-General, UNDP.
- * Rogoff, Kenneth
2003. *Unlocking Growth in Africa*, Finance and Development
- * Schumit, Wilson
1964. *The Economics of Charity: Loans versus Grants*, Journal of Political Economy

- * Singer, H.W.
1961. *Trends in Economic Thought in Underdevelopment*, Social Research
- * Starr, S. Frederick
2005. *A Partnership for Central Asia*, Foreign Affairs, July/August 2005
- * Stern, E.
1994. *Developing Asia : A New Growth Pole Emerges*, Finance and Development, vol. 31,
No. 2
- * Stiglitz, J.
1996. *Some lessons from the East Asia Miracle*, The World Basic Research Observer, Vol. 11,
No. 2, August 1996
- * Todaro, M.
1995. *Economic Development 5th ed.*, Longman
- * Tussie, Diana
1995. *The Inter-American Development Bank*, Lynne Rienner publishers
- * Ueda, Hideaki
1994. *Japan's Aid Policies and Institution, Japan's Aid and the Developing Countries*,
Overseas Development Institute



전 승 훈 미국 미시간 대학교 경제학 석사 및 박사
 서울대학교 농경제학과 졸업
 제13회 행정고등고시 합격
 한국국제협력단 이사
 재정경제부 관리관
 경희대학교 아태국제대학원 초빙교수, 성균관대학교 국정관리대학원 겸임교수 역임
 한국조세연구원 부원장, 재정분석센터 소장 (선임연구위원) 역임
 현재 한국개발전략연구소 소장 겸 한국중소기업연구원 초빙연구위원

이 태 주 서울대학교 인류학과 및 동 대학원 졸업(문학박사)
 미국 하버드 대학교 개발인류학 객원연구원
 UNESCO 한국위원회 한국해외봉사단 지도교수
 한국국제협력단 선임연구원
 한국문화인류학회 편집위원
 아시아태평양 국제이해교육원(APCEIU) 교육발전위원
 현재 한성대학교 사회교육원장, 교양학부 교수
 개발인류학, ODA, 시민사회인류학, 오세아니아 지역연구 분야 논저 다수

김 달 현 국민대학교 경제학과 졸업
 서울대학교 대학원 졸업(경제학 석사)
 미국 하와이 대학교 대학원 졸업(경제학석사 및 경제학박사)
 경희대학교 경제학과 교수
 한국외국어대학교 무역학과 교수
 아시아개발은행 선임조사역
 경희대학교 아태지역연구원 원장, 아태국제대학원 교수
 아프가니스탄, 동티모르, 우즈베키스탄 KOICA · 파견 전문가

이 태 희 성균관대학교 행정과 졸업 및 동 대학원 박사과정 수료
 한국개발연구원 연구원
 동 연구원 국제교류협력센터 부소장
 UNDP 컨설턴트
 현재 KDI 국제정책대학원 기획처장
 정부 및 국제기구의 개도국 경제개발컨설팅사업 수행 전문가
 공기업민영화, 반부패정책, 개발원조정책 관련 다수의 프로젝트 수행

전 은 영 서울대학교 경영대학 졸업
 모니터 그룹 Senior Consultant
 현재 한국개발전략연구소 연구원

우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략

발 행 2006년 3월
편집 · 발행처 한국국제협력단 협력정책실
주 소 서울시 종로구 연건동 128
전 화 (02)740-5114
팩 스 (02)744-1092
홈 페이지 www.koica.go.kr
인 쇄 나래P&P / 02-2272-0915



KOICA

한국국제협력단

Korea International Cooperation Agency

100-782 서울시 종로구 연건동 128
Tel:(02)740-5114 Fax:(02)744-1092
<http://www.koica.go.kr>

