

개발과 이슈

Beyond Aid시대 개발협력 지형변화와 원조기관 대응방안 연구

1. 서론

2. 개발협력 지형변화

- 가. 빈곤분포의 변화
- 나. 양적 개선에서 질적 개선으로 변화
- 다. Fragility의 중요성 증대와 Humanitarian Aid와의 연계
- 라. 신흥공여국의 중요성 증대와 OECD중심 원조규범의 퇴색
- 마. 전통적 원조 체계의 붕괴와 Beyond Aid

3. 원조기관의 역할변화

- 가. 독점적 지위 해체로 인한 새로운 포지셔닝 필요성 대두
- 나. 새로운 원조 양식과 형태에 적응 필요
- 다. Fragility에 대한 대응력 마련 필요
- 라. 개발협력 효과성 강화 필요

4. 21세기의 원조기관

- 가. 개발을 위한 정책일관성 강화
- 나. 개발협력의 전문성으로의 회귀와 집중
- 다. 파일럿 프로그램을 통한 새로운 형태의 사업 추진
- 라. 원조프로그램에서 개발협력프로그램으로 제도 및 역량 정비
- 마. 개발협력의 조정자로서의 원조기관 위상 정립

몽골사무소 박수영 소장

1. 서론

제2차 세계대전 이후 마셜플랜을 통한 서유럽의 재건과 복구가 성공한 이래, 공적개발원조(Official Development Assistance; 이하 ODA)는 지난 70여 년간 꾸준히 그 규모와 범위가 확대되어왔다. 냉전 종식 이후 ODA의 필요성에 대한 의문이 제기된 바 있었다. 그러나, 21세기에 들어서 새로운 양식의 분쟁과 테러가 증대되고 기후변화 등 전 지구적 대응과제가 대두되었고, 빈곤종식을 통한 인간의 존엄성에

대한 강조가 이루어지는 등 ODA 확대의 필요성이 이전과 다른 방식으로 대두되었다. 21세기의 첫 10년간 원조는 천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)의 달성을 기치로 절대빈곤과 기아 종식, 기초적 보건 및 교육 제공을 위해 오히려 전보다 규모가 증대되었다.

2015년 MDGs의 달성시한이 종료된 이후, 원조기관¹⁾들은 이전과는 다른 상황에 직면해있으며, 이러한 변화는 원조기관들에게 근본적인 개혁을 요구하고 있다. 절대빈곤층의 숫자가 급격히 감소되면서, 원조기관들은 원조프로그램 수립 이후 최초로 자신들의 지원을 절대빈곤층의 양적 감소가 아닌 상대적 불평등 감소와 생활의 질 향상에 집중하게 되었다.

한편, 다른 형태의 위험은 증대하였다. 전 세계적으로 테러 등 안보위험이 급증하여 이전보다 더 불안정한 사회가 되었다. 특히, 폭력에 노출되고 정치적, 경제적, 환경적, 안보적, 사회적인 측면에서 취약한 국가나 지역에서는 빈곤문제가 완화되지 않고 있어, 원조기관은 취약지역의 구호와 개발을 보다 효과적으로 이끌어야한다는 난제에 직면했다. 한편으로는 기후변화와 전염병 등 전 지구적인 이슈의 위험성이 증가하며 이에 대한 효과적이고 새로운 방식의 협력이 요구되고 있다. 특히, 시민단체 뿐만 아니라, 사회적 기업, 대규모의 자본을 바탕으로 한 자선기금, 임팩트 펀드 등 새로운 유형의 기관과 단체가 개발협력에 참여하면서 원조기관의 상대적인 효과성이나 효율성에 대한 의문까지 제기되고 있는 상황이다.

이 연구는 2015년 이후 개발협력환경과 지형의 변화에 대해 고찰하고, 그에 따라 원조기관의 개선방안을 제안하여 21세기의 유연하고 효과적인 원조기관 수립에 관한 논의에 기여하고자 한다.

2. 개발협력 지형변화

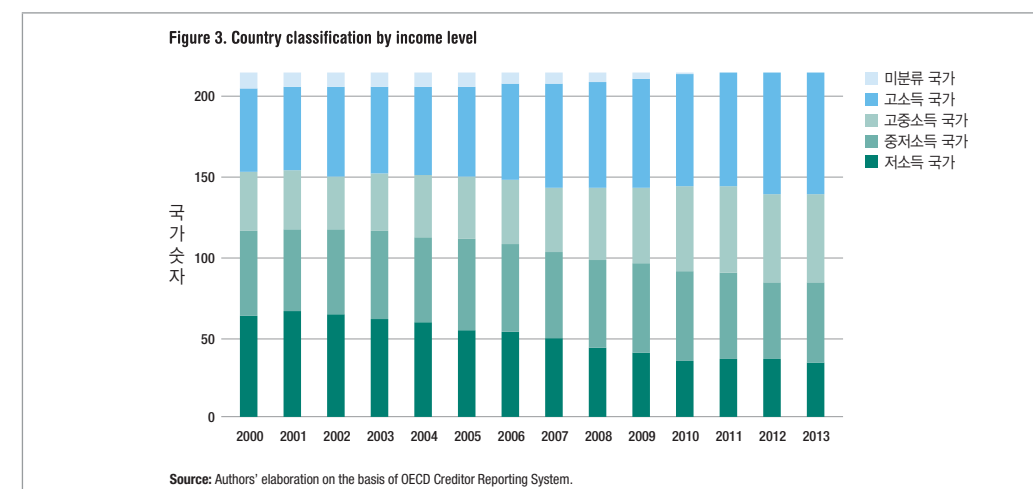
가. 빈곤분포의 변화

MDGs가 수립될 2000년대 초반까지 개발협력의 최대 화두이자 목표는 절대빈곤의 퇴치였다. MDGs의 첫 번째 목표는 절대빈곤층의 감소이며, 다른 목표들도 결과적으로는 빈곤감소와 연계된다. 지난 반세기간의 노력의 결과, 2015까지 전 세계적으로 절대빈곤층의 숫자는

대폭 감소했다. 1990년 19억 명이었던 전 세계 절대빈곤층은 2015년에는 8억36백만 명으로 절반이상 감소했다 (UN, 2015).

빈곤층 감소에 따라 수원국의 지형도 변화했다. 아래 그림이 보여주듯 2000년도에는 63개였던 저소득국(Low Income Countries)의 숫자가 2015년에는 33개로 절반 가까이 감소했다. 절대빈곤인구와 저소득국의 숫자는 감소하여 이제 전 세계 절대빈곤인구는 중소득국 내 또는 취약국가에 분포하게 될 것으로 예상된다 (Gavas, Gularjani and Hart, 2015). 따라서, 원조기관은 매우 상이한 두개의 환경에 대응하는 유연성과 역량을 길러야 할 필요가 발생한다. Sumner (2014)는 이러한 상황을 원조공여국의 ‘이중 딜레마’라고 표현했다.

[그림 1] 2000-2015년 소득그룹 국가 분류 변화



출처: Kharas, Prizzon and Rogerson (2015) p.25

중소득국의 경우, 무역이나 기술개발, 외국인직접투자 등의 다른 방법을 통해 자체적인 빈곤문제를 해결하려 할 가능성이 높다. 따라서, 중소득국 내의 소득격차와 절대빈곤층에 대한 대응은 전통적 방식의 원조 이외에 민간자본 동원, 혁신적 금융기법 사용 등 비전통적 방식과 결합하여 추진해야 한다. 한편, 취약지역에서는 위험에 대응할 긴급구호와 개발원조를 병행하여 추진하게 될 것이다. 즉, 원조기관은 고질적이고 만성적인 문제를 보유한 취약국의 어려운 환경 속에서 다양한 위기와 위험에 대응하며 원조프로그램을 실행하거나, 중소득국에서 기존에 해오지 않았던 사업을 추진해야하는 도전에 직면해있다.

1) 본 연구에서 원조기관은 다른 설명이 없는 한, 각 공여국의 양자원조(bilateral aid)를 수행하는 업무를 전문으로하는 기관을 의미함.

나. 양적 개선에서 질적 개선으로 변화

2000년 새로운 천년의 시작과 함께 인류역사상 최초로 전지구적 차원의 개발목표체계가 시작되었다. MDGs는 새천년에 지구에서 모든 인류가 기아와 극심한 빈곤에서 벗어나 인간의 존엄성을 유지하는데 필요한 가장 기본적인 보건 및 교육 서비스를 받도록 하자는 인간기본 욕구(Basic Human Needs)의 보편적 충족을 위한 개발체계로 기획되었다. MDGs 달성시한인 2015년 UN은 MDGs 목표체계의 성과를 분석하는 보고서를 발간하였고 (UN 2015), 아래 표가 보여주듯이 MDGs 체계는 절대빈곤인구 감소와 기초보건 및 교육서비스 제공 확산에 큰 성과를 거두었다.

[표 1] MDGs 체계의 주요 성과

	목표	성과
1	절대빈곤과 기아 종식	1990년 47%였던 개도국의 절대빈곤율이 2015년 14%로 급격히 감소하여, 전 지구적으로 절대빈곤인구수가 절반 이하로 감소함.
2	보편적 초등교육 제공	개도국 평균 초등학교 입학률이 91%로 상승하여 초등학교 미취학아동이 1000년 1억 명에서 2015년 57백만 명으로 절반 가까이 감소함.
3	남녀평등 및 여성권익 신장	개도국의 약 2/3가 초등교육에서 양성평등 달성.
4	아동 사망률 감소	아동사망율이 1990년 1,000명당 90명에서 2015년 43명으로 절반이하로 감소함.
5	모성보건 향상	1990년 이후 모성사망율이 10만명당 380명에서 210명으로 45% 감소함.
6	HIV/AIDS, 말라리아 확산 방지 및 기타 각종 질병 퇴치	HIV감염율이 2000년에서 2013년 사이 40% 감소함. 전 지구적으로 말라리아 사망률은 58%, 결핵사망률은 45% 감소함.
7	지속가능한 환경보전	전 지구적으로 58%의 인구가 수도 접근성을 갖게됨.
8	개발을 위한 범지구적 파트너십 구축	2000년에서 2014년 사이에 ODA는 66% 증액됨.

출처: UN (2015)를 바탕으로 저자 재구성.

그러나, 좀 더 자세히 살펴보면 MDGs 체계의 성과는 전 지구적인 차원에서의 성과인 바, 목표별 성과에는 국별, 지역별 격차가 여전히 존재한다. 또한, MDGs는 인간의 존엄성을 지키며 생존하기 위한 가장 기본적인 공공서비스와 소득 수준의 달성을 지표로 한 바, 이제 한 단계 더 나아간 질적인 개선을 고려할 때이다. 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals; 이하 SDGs)는 이러한 논리적 고려에 따라 MDGs 체계의 성과 분석에 기초하여 질적인 개선과제와 다양한 목표를 제시하고 있다.

그러나, 문제는 양적 개선보다 질적 개선이 더 어렵다는 점이다. 공공서비스의 질적 향상을 위해서는 개도국에서의 서비스개선을 위한 무형의 역량강화가 필요하며, 무형의 지식 축적과 제도 구축은 보다 세분화되고 복잡한 기획과 관리가 필요하다.

SDGs의 목표체계는 이러한 어려움을 잘 드러내고 있다. SDGs는 MDGs와 같이 목표와 세부 목표 그리고 세부목표별 측정지표로 구성된다.²⁾ 그러나, 세부목표가 달성하고자 하는 내용을 실제로 측정하는 지표간의 간극이 있으며, 이러한 차이는 세부목표가 질적인 개선을 주 내용으로 할 때 더 심화된다.

예를 들어, SDGs 목표 1은 “모든 곳에서 모든 형태의 빈곤종식”이며, 이 아래에는 7개의 세부목표가 있다. 이 중 1.a와 1.b는 각각 “개도국, 특히 최빈개도국에게 모든 측면에서 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행할 수 있는 적절하고 예측 가능한 수단을 제공하기 위하여 개발”과 “빈곤퇴치행동에 대한 투자 촉진을 위하여 빈곤층 친화적이고 성인지적인 개발전략에 기초하여 국가적, 지역적, 국제적 수준에서 건전한 정책 체계 창출”이다. 그런데, 이 세부목표의 달성여부를 측정하는 지표는 세 가지로 아래와 같다.

1.a.의 측정지표는 “정부가 빈곤경감프로그램에 직접적으로 할당한 자원의 비율”과 “핵심서비스(교육, 보건, 사회보호)에 대한 정부지출 비중”이다. 1.b.의 측정지표는 “여성, 빈곤층 및 취약계층에 혜택을 돌리는 섹터에 배당된 정부의 운영 및 자본지출 비중”이다. 물론 한 나라 정부의 예산은 그 정부가 중요하다고 생각되는 분야에 우선적으로 중점배당이 된다. 그러나, 많은 예산비중이 곧 건전한 정책을 의미하는 것은 아니다. 본 연구는 SDGs에 대한 심도 있는 논의를 목적으로 하지 않는 바, 모든 목표와 지표에 대한 분석을 하지 않는다. 그러나, 17개 목표체계를 살펴 보면 많은 경우 위와 같은 대행지표(proxy indicator)의 한계가 나타난다.

개발의 질적 향상을 위해 원조기관들은 지식공유와 기술협력 강화를 통한 개도국의 역량강화를 위해 노력하고 있다. 향후 원조기관들은 정교한 성과관리체계 수립을 통해 역량강화 프로

2) SDGs 지표에 대한 보다 자세한 내용은 김지현(2016)과 김수진(2016) 참조.

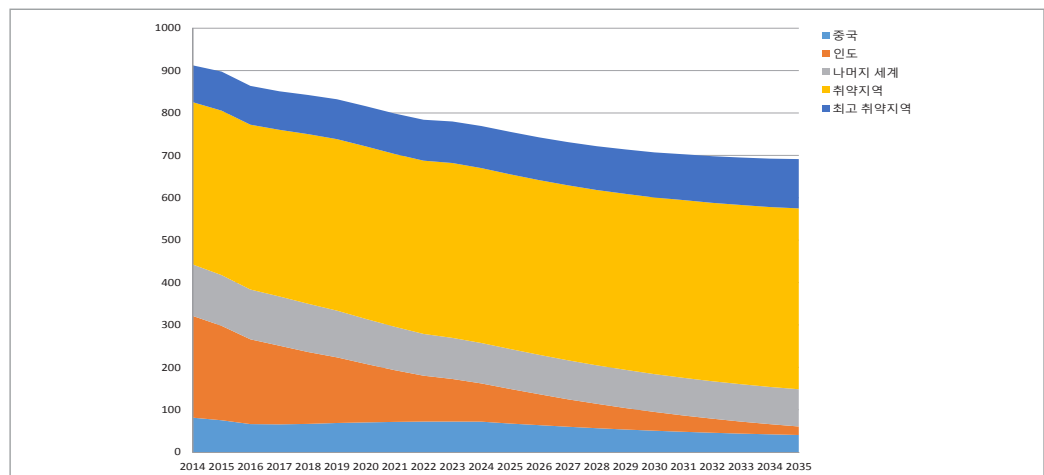
그램을 개선하고, SDGs 달성을 위해 개도국 정부 정책 건전성을 높일 수 있도록 체계적인 지식공유 프로그램을 개발하는 체계적인 대응이 필요할 것이다.

다. Fragility의 중요성 증대와 Humanitarian Aid와의 연계

앞서 기술한 바와 같이 21세기의 절대빈곤 문제는 취약성(Fragility)과 연계되어 있다. 따라서, 이 절에서는 세계은행의 통계와 OECD의 취약성 프레임워크를 기반으로 개발협력에서 취약성에 대한 논의를 상세히 설명하도록 한다.

세계은행의 절대빈곤기준인 하루생활비 1.9달러 미만의 인구는 현재 전 세계적으로 약 8억 3600만 명이 있다 (World Bank 2016). 향후 이러한 절대빈곤인구는 감소할 것으로 예상되나, 아래 그림과 같이 절대빈곤인구는 취약지역에 집중 분포할 것으로 예측된다. 2015년 기준으로 약 4억8000만 명의 절대빈곤인구가 취약지역에 거주하고 있으나, 그 숫자는 2035년에는 5억4200만 명으로 증가될 것으로 예상 된다 (OECD 2016c). 즉, 2030년경에는 전 세계 빈곤인구의 60%이상은 취약지역에서 거주하게 되는 것이다 (OECD, 2016c). 더 큰 문제는 이러한 증가가 취약지역 중에서도 최고취약지역에서 가장 두드러질 것으로 예상된다는 점이다 (OECD, 2016c). 예측에 따르면 최고취약지역의 절대빈곤인구는 2015년 920만 명에서 2035년에는 1억1600만 명으로 증가할 것이다 (OECD, 2016c).

[그림 2] 취약그룹별 절대빈곤 분포



출처: OECD (2016c) p.82

기존의 취약성에 대한 논의는 정부의 능력에 초점을 맞추었다. 따라서, 기존의 논의는 정부가 기본적인 거버넌스 기능을 수행하고 시민들과 건설적인 관계를 유지하는데 필요한 능력의 결여로 이해되었다. 그러나, 이러한 국가 중심적 사고가 지나치게 서구적이며, 취약성의 다면성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판이 있었다 (Menkhaus, 2010). 따라서, OECD는 2015년 새로운 취약성 프레임워크를 수립했고, 논의를 거쳐 보완된 프레임워크가 2016년 완성되었다.

새로운 프레임워크에서 취약성은 위험에 대한 노출과 국가, 체계 또는 공동체의 이러한 위험관리, 수용 또는 경감을 위한 대응 능력 결여라는 두 조건의 결합으로 이해된다 (OECD, 2016c). 이러한 정의를 바탕으로 수립된 프레임워크는 위의 정의의 위험과 대응력을 경제, 환경, 정치, 안보, 사회의 다섯 가지 측면에서 측정한다.

[표 2] 취약성의 다섯 가지 측면

측면	설명
경제적	경제적 기반이나 인적자본의 취약성에서 기인한 위험에 대한 취약성으로 거시경제 충격, 불평등한 성장 또는 높은 청년 실업률을 포함한다. 측정된 위험요소는 자원 렌트 의존도, 전체고용률대비 취약고용률의 비율, 정부부채, 고용되거나 학업수행중이거나 훈련중이지 않은 청년층 숫자, 원조의존도, GDP 성장률, 실업률이다. 대응능력지표는 교육수준, 정부규제능력, 세계시장 접근성, 남녀노동인구숫자다. 식량안보 역시 광범위한 경제적 환경을 지지하는 중요요소다.
환경적	국민 생활과 생계에 영향을 주는 환경적, 기후적 또는 보건적 위험이다. 위험 요소는 외부적일수도 내재적일수도 있으며 자연재해에 대한 노출정도, 대기 및 식수와 위생의 질, 전염병 유행정도, 이주민 숫자, 생계취약성이다. 기후변화는 많은 취약국에서 환경위험을 증대시킨다. 위험은 강력한 시민사회, 강력한 법치와 거버넌스, 식량안보로 경감된다.
정치적	정치 과정이나 정치적 결정과 사건으로 인한 위험에의 취약성으로 (엘리트 등의) 정치적 포용성 결여, 낮은 투명성, 부패 및 폭압을 회피하고 변화에 적응하는 사회적 능력 부족 등을 포함한다. 위험요소는 정권지속성, 국가 폭력과 정치테러, 부패정도이다. 대응능력은 선거, 사법 및 입법부의 권력제한, 정부 책무성과 연관된 제도를 넓게 포괄한다. 강간이나 가정폭력에 관한 법적 프레임워크 또한 정치체제의 취약성요소에 대한 대응력을 반영하는 주요 측정요소다.

안보적	폭력과 범죄에 대한 전반적인 안보 부족으로 폭력의 경우 정치적, 사회적 폭력을 모두 포함한다. 위험은 살인사건발생률, 조직폭력범죄 정도, 테러나 비국가 행위자에 의한 사망자 숫자, 전통적 전쟁에 의한 전투 사망률, 가정폭력 정도를 포함한다. 대응능력 지표는 인구 대비 경찰 및 무장병력 숫자, 법치유무, 정부의 국토전반에 대한 통치력, 낮은 국내 분쟁과 관련된 공식적 연합체를 포함한다.
사회적	수직적, 수평적 불평등에 기인하여 사회적 응집력에 영향을 주는 위험에 대한 취약성으로 문화적으로 정의된 또는 구성된 집단과 사회적 간의 불평등을 포함한다. 위험요소는 성과 관련된 (수직적)소득불평등과 사회적 불평등, 도시증가률, 이주민 숫자이다. 대응능력변수는 건전한 시민단체, 폭력 대응과 고충 처리를 위한 시민의 사법접근성과 국가-사회 책임성이다.

출처: OECD (2016c) p.75.

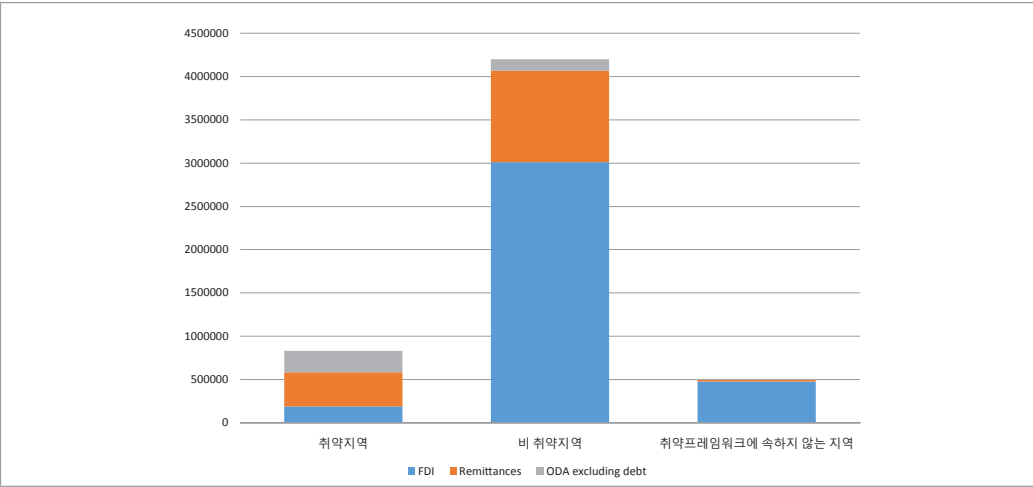
OECD는 취약성 프레임워크에 따라 2016년 56개 지역을 취약지역(fragile contexts) 또는 최고취약지역(extremely fragile contexts)으로 구분했다. 취약성의 다섯 가지 영역별로 취약도에 차이는 있지만 최고취약지역은 15개 국가로 아이티를 제외하고 모두 아프리카에 위치한다.³⁾

취약성은 성장과 발전에 필요한 자금유입을 어렵게 한다. 아래 그림이 보여주듯이 취약지역에 유입된 최대 자금은 송금(Remittances)이며, ODA에 이어 외국인직접투자액이 가장 적다. 2000년대 들어 취약지역에 대한 해외자본유입은 증가하였다. ODA의 경우, 2002년에 비해 2014년 98%의 성장이 있었다. 그러나, 이러한 성장에도 불구하고 전체 ODA에서 차지하는 취약지역 ODA의 비중은 오히려 감소했다. 한편, 대부분의 취약지역은 원조 의존적이다. 상위 20개 원조 의존국 중 12개 국가가 OECD 취약국 프레임워크상 취약지역으로 분류된다.

이제 향후 절대빈곤층의 과반이상이 취약지역에 분포될 것으로 예상되는 시점에서 이제 원조기관은 취약상황에 맞춰 보다 효과적으로 원조프로그램을 추진할 방안을 모색해야 한다.

3) 15개 최고취약지역은 소말리아, 남수단, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 예멘, 수단, 에리트리아, 아프가니스탄, 차드, 에티오피아, 브룬디, 아이티, 시리아, 이라크, 말리의 15개 국가이고, 41개 취약지역은 기니, 니제르, 팔레스타인, 미얀마, 케냐, 짐바브웨, 나이지리아, 모잠비크, 우간다, 기니-비사우, 라이베리아, 파키스탄, 모리타니아, 감비아, 과테말라, 북한, 앙골라, 시에라 레온, 온두라스, 탄자니아, 베네수엘라, 파푸아 뉴기니, 마다가스카르, 콩고, 방글라데시, 부르키나파소, 카메룬, 코트디부아르, 잠비아, 르완다, 스와질랜드, 이집트, 라오스, 레소토, 동티모르, 코모로스, 솔로몬군도, 말라위, 캄보디아, 리비아, 타지키스탄이다.

[그림 3] 2011-2014년간 취약그룹별 FDI, ODA, 송금액 비교



출처: OECD (2016c) p.110

라. 신흥공여국의 중요성 증대와 OECD중심 원조규모의 퇴색

2008년 금융위기 이후 서구의 전통적 공여국인 DAC회원국들의 원조규모가 정체되어있는 상황에서 중동 산유국들, 중국, 인도, 브라질 등 신흥 공여국들의 원조규모가 증대되는 상황이다. 아래의 표는 OECD에서 분석한 non-DAC공여국과 DAC공여국의 ODA규모이다. DAC회원국의 ODA가 2011년 1,350억 불에서 2015년 1,314억 불로 감소하는 사이에 30여개 non-DAC회원국의 ODA규모는 2011년 141억불에서 2015년 246억 불로 두 배 가까이 증가했다. 따라서, 전체 ODA에서 non-DAC회원국이 차지하는 비중도 2011년 9.5%에서 2015년 15.8%로 6.3%p 증가했다.

[표 3] 2011-2015 전 세계 개발협력 규모 추정치 (총액기준, 현재가격, 십억달러)

	2011	2012	2013	2014	2015	2015 (% of total)
28개 DAC회원국의 ODA 규모	135.0	126.9	134.7	137.4	131.4	84.2
OECD에 보고하는 20개 non-DAC공여국의 ODA 규모 ⁴⁾	8.9	6.2	16.4	24.7	17.7	11.3
OECD에 보고하지 않는 10개 non-DAC공여국의 ODA 규모 ⁵⁾	5.2	5.6	6.8	7	6.9	4.4
non-DAC 공여국의 ODA규모 합계	14.1	11.8	23.2	31.7	24.6	15.8
전체 ODA총계	149.1	138.7	157.9	169.1	156	100

출처: OECD 웹사이트, (<http://www.oecd.org/development/stats/non-dac-reporting.htm>)

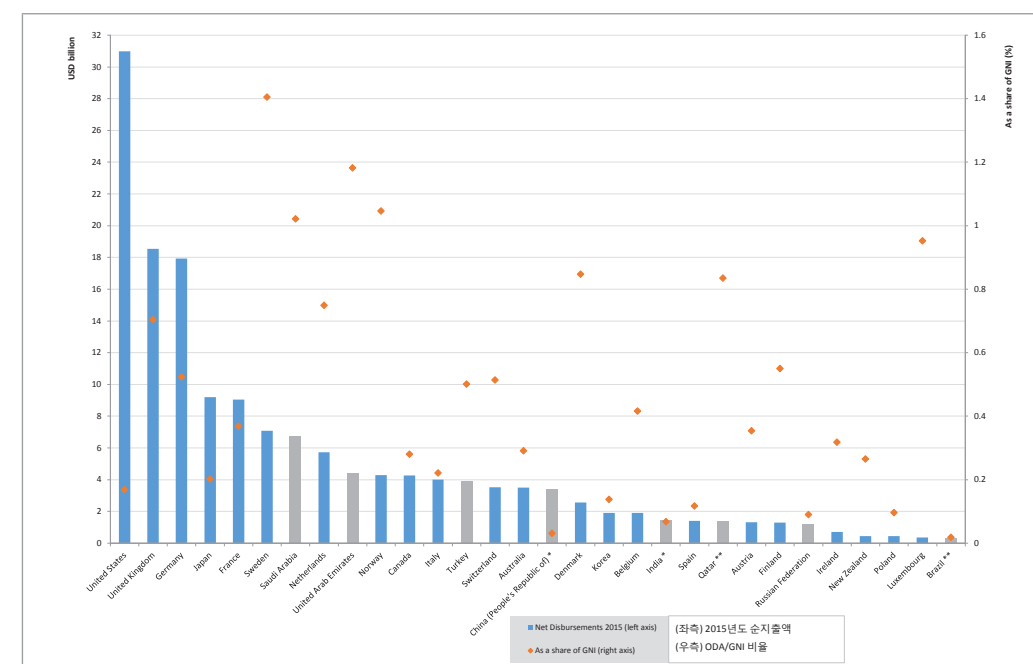
신흥공여국의 ODA는 점차 그 규모가 증대하며, 몇 개 국가의 지원규모는 전통적인 DAC회원국가의 지원규모를 넘어서고 있다. 2015년 OECD 통계에 따르면 사우디아라비아의 원조액은 67억5800만 불로 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스, 스웨덴에 이어 전 세계 7위를 기록

4) 20개 국가는 아제르바이잔, 불가리아, 크로아티아, 사이프러스, 에스토니아, 이스라엘, 카자흐스탄, 쿠웨이트, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 말타, 루마니아, 러시아, 사우디아라비아, 대만, 태국, 동티모르, 터키, UAE이다.

5) 10개의 non-DAC 공여국은 브라질, 콜롬비아, 인도네시아, 남아프리카공화국, 칠레, 코스타리카, 멕시코, 중국, 인도, 카타르이다.

으며, UAE의 원조액은 43억8100만 불로 전 세계 9위의 규모이다. 아래 그림이 보여주듯 전 세계 30개 원조규모 상위 지원국 중 8개 국가가 신흥 공여국가이다. ODA/GNI 비율의 경우 UAE의 지원비율은 1.18%로 1.41%를 기록한 스웨덴에 이어 전 세계 2위이며, 국제적 ODA 지원 목표인 ODA/GNI 비율 0.7%이상을 달성한 9개 국가 중 3개 국가는 UAE, 사우디아라비아, 카타르 3개 국가이다.⁶⁾

[그림 4] 2015년도 전세계 원조 규모 상위 30개 국가



출처: OECD 웹사이트, (<http://www.oecd.org/development/stats/non-dac-reporting.htm>)

신흥 공여국들의 증대하는 원조규모와 비례한 영향력을 보다 정확히 분석하기 위해 다양한 연구들이 신흥 공여국별 원조액 추정치를 분석, 발표하였으나, 정확한 원조 규모를 파악하는 것은 어려웠다. 신흥 공여국들은 DAC회원국들과 달리 국별 원조액수 등의 원조 통계를 OECD의 기준에 따라 보고할 의무를 갖지 않기 때문이다. 최근 DAC 가입국가의 숫자가 늘

6) 다른 6개 국가는 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드, 영국이다.

어나고, OECD에서 전 세계 개발협력 자금흐름 규모를 보다 정확히 산정하기 위해 다양한 공여국가의 통계를 수집하고 있어 OECD의 ODA총액 추정이 보다 포괄적으로 변화했다. 아래 표는 2017년 현재 OECD가 전 세계 개발협력 자금규모를 추정하는 국가 목록이다. 2017년 현재 DAC 회원국은 29개국이며,⁷⁾ DAC에 가입하지 않았으나 OECD가 통계를 수집하는 원조공여국은 30개국이다.

[표 4] OECD가 연간 개발협력규모 추정치 산정에 포함하는 국가분류

통계보고국				통계비보고국 ⁸⁾
DAC회원국	OECD회원국이나 non-DAC공여국	OECD 가입추진국	기타 OECD 통계보고국	
호주, 오스트리아 벨기에, 캐나다 체코, 덴마크 핀란드, 프랑스 독일, 그리스 헝가리, 아이슬란드 아일랜드, 이탈리아 일본, 한국 룩셈부르크, 네덜란드 뉴질랜드, 노르웨이 폴란드, 포르투갈 슬로바키아, 슬로베니아 스페인, 스웨덴 스위스, 영국 미국	에스토니아 이스라엘 라트비아 터키	리투아니아 러시아	UAE 아제르바이잔 카자흐스탄 쿠웨이트 루마니아 불가리아 크로아티아 사이프러스 리히텐슈타인 말타 사우디아라비아 대만 태국 동티모르	칠레 멕시코 콜롬비아 코스타리카 브라질 중국 인도 인도네시아 남아프리카공화국 카타르

출처: OECD 웹사이트를 바탕으로 저자 작성. (<http://www.oecd.org/development/stats/non-dac-reporting.htm>)

전통적으로 원조와 관련된 국제적 규범이나 지침은 OECD의 DAC에서 논의되어 수립되었다. 그러나, 이제 DAC의 지침과 기준으로부터 자유로운 비회원 공여국의 숫자와 이들의 원조규

모가 늘어감에 따라 OECD 중심으로 정립된 원조규범의 의미가 퇴색되고 있다. 남남협력의 증대로 이제 개도국들은 DAC 중심의 원조규범에서 자유로운 원조프로그램을 자율적으로 수행할 수 있게 된 것이다. 예를 들어, 중국의 대규모 원조는 사하라 이남 아프리카에서 서구 원조공여국들의 상대적인 협상력을 축소시켰다. 중국의 원조가 아프리카에서 독재정권 유지에 기여하고 있다는 비판이 있는 반면, 아프리카의 국가들은 거버넌스 개혁이나 반부패 정책 수립 등의 선행 조건이 없는 중국의 원조를 자주적인 개발의 대안으로 환영하고 있기도 하다.

OECD는 Non-DAC 공여국과의 대화와 연계를 위해 노력하고 있으며, 이러한 국가들의 원조규모나 형태, 지원전략에 대한 이해를 강화하고 있다. 한국은 2009년 DAC에 가입하였으므로 DAC규범에 따라 원조를 수행할 의무를 갖는다. 그러나 DAC의 규범 자체도 이 연구에서 나타난 바와 같이 급격하게 변화하고 있다. 이제 수동적으로 DAC의 규범을 따르는 데에서 벗어나 대안을 제시하는 능동적인 원조를 수행하고 DAC회원국 이외의 국가들과의 교류 협력을 활발히 하여 폭넓은 개발전략을 수립할 때다.

마. 전통적 원조 체계의 붕괴와 Beyond Aid

국제사회는 다양한 개발협력 지원방식 중 원조의 의미를 명확히 하고 정확한 원조 자금 흐름 산정을 위해 원조의 정의에 대한 논의를 계속해왔다. ODA의 정의는 OECD의 DAC에서 확정되었으나, 시대의 변화에 따라 정의의 수정에 대한 논의가 계속되어 왔다. 그러나, 큰 변화는 없이 수정과 보완이 지속되어왔던 20세기까지의 ODA 정의에 대한 논의는 2015년 이후 변화한다.

2008년 국제금융위기와 세계적인 저금리기조 등 ODA를 둘러싼 경제상황 변화에 따라 수정 논의가 보다 활발하게 이루어졌고, 2015년 OECD는 유상원조 양허성 기준을 수정하였다. 첫 번째로는 일괄적으로 적용되던 10%의 할인율을 수원국이 속한 소득그룹을 3개로 나눠 그룹별로 차등할인율을 적용하는 방식으로 수정되었다. 두 번째로는 증여등가액 방식을 도입하였다. ODA로 계상되는 차관의 증여율 기준이 일괄 25%에서 역시 소득그룹별로 차등적으로 분리되었고, 증여율로 계산된 증여등가액만이 ODA로 인정되게 되었다.⁹⁾

OECD는 또한 변화된 국제개발협력 환경에 따라 종합적으로 개발재원 흐름을 측정하기 위해 2014년 12월 고위급회담에서 “지속가능한개발을위한총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development; TOSSD)”이라는 새로운 개념의 도입을 결의하였다

7) 2017년 기준으로 DAC회원국은 유럽연합(European Union)을 포함하여 30개이지만, EU는 주권국가가 아닌 바, 본 연구에서는 EU를 제외함.

8) 통계비보고국가 중 칠레와 멕시코는 OECD회원국(non-DAC)이며, 콜롬비아와 코스타리카는 OECD 가입추진 국가이다.

9) ODA정의 변화에 대한 자세한 논의는 박수영, 조한솔 (2015) 참조.

(OECD, 2014a).

ODA의 정의가 수립되었던 1960년대와 60여 년이 지난 지금 개발지형은 변화하였다. 기후 변화나 전염병과 같은 전 지구적 대응과제가 늘어나는 한편, 정보통신혁명과 기술발전은 20 세기와는 다른 새로운 방식의 지원을 가능하게 만들었다. 또한, 남남협력이나 삼각협력, 민관 협력 등 다양한 자원과 주체를 아우르는 새로운 개념적 틀이 필요하다. TOSSD는 이러한 변화에 따라 보다 투명하고 체계적인 개발재원 분석을 위해 기획되었다 (박수영, 조한솔 2015). ODA를 포함하나 이보다 더 넓은 지원인 TOSSD의 진행형 정의는 아래와 같다.

[BOX 1] TOSSD의 진행형 정의

지속가능한개발을위한총공적지원은 개발전제조건에 대한 지원이나 글로벌도전과제에 대응하는 자원을 포함하며, 혜택의 대부분이 개발도상국으로 향하는 전 지구적 또는 지역적 차원을 포함하여, 개발도상국에서의 지속가능한 개발을 촉진하는 모든 공적으로 지원되는 자원흐름을 포함한다.

"Total official support for sustainable development (TOSSD) includes all officially supported resource flows to promote sustainable development at developing country, regional and global levels where the majority of benefits are destined for developing countries, including those resources that support development enablers or address global challenges"

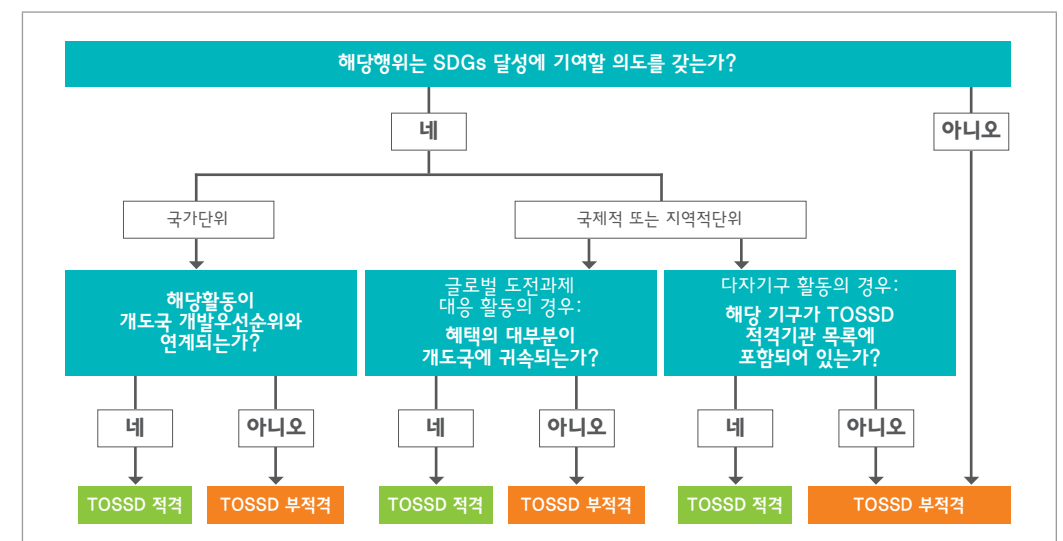
출처: OECD (2016b) p.3.

ODA와 TOSSD를 비교해보면 원조기관의 역할변화 필요성이 더 분명히 드러난다. 첫번째로 ODA와 TOSSD는 지원동기와 범위에 대한 기준이 다르다. ODA는 개발도상국의 경제사회개발과 복지증진을 목적으로 하는 지원을 의미한다. 그러나, TOSSD는 개발의 선행조건인 환경이나 평화 및 안보관련 지원도 포함하며, 보다 복합적인 지원동기도 포괄적으로 인정하여 상업적 이익이나 정치적 고려의 지원이라고 배제되지 않는다. 예를 들어, 자국 기업의 해외진출 지원을 통해 개도국의 민간부문 성장을 촉진하는 개발금융기관의 활동은 ODA는 아니지만 TOSSD에는 포함된다.

두 번째로 TOSSD는 다양한 채널을 통한 지원을 포함한다. ODA는 개발도상국에게 지원되는 자금흐름인 반면에 TOSSD는 그 혜택이 결과적으로 개도국에게도 있다는 것이 입증된다면, 즉각적으로 개도국으로 들어가지 않는 자금도 포함한다. 예를 들어, 한 공여국이 기후변화에 대응을 위한 신기술개발자금을 국제기술연구소에 공적자금을 지원하였고, 기술이 개발되어 개

도국도 혜택을 받게 된다면 그 자금은 TOSSD로 포함될 수 있다. 나아가 동 기술연구소에 지원된 공적자금을 확인한 민간 자선재단이 자체자금을 동 연구소에 같은 목적으로 추가투자하였다면 동 자금 역시 TOSSD로 산정될 수 있다. 아래 그림은 이러한 다양한 지원에 대한 OECD의 TOSSD 판단 기준이다.

[그림 5] TOSSD 적격성 판단 의사결정트리



출처 OECD (2016b) p.24

세 번째로 ODA는 양허적 성격의 공적 지원 자원인 반면, TOSSD는 이러한 지원이 외에 공적 지원에 의해 동원된 비양허성 자원도 포함한다. 즉, TOSSD와 ODA의 가장 큰 다른 점 중 하나는 동원된 자원(mobilized resources)의 인정이다. 만약, 공적지원이 민간의 추가적 투자를 유치하였다면 동 추가투자는 비양허적이라 하더라도 TOSSD로 인정 된다.

이제 원조기관은 원조를 넘어서(Beyond aid) 민간자본과의 다양한 결합이나 연계, 글로벌공 공재에 대한 지원, 신기술투자 등 새로운 방식의 프로그램을 추진해야 한다.

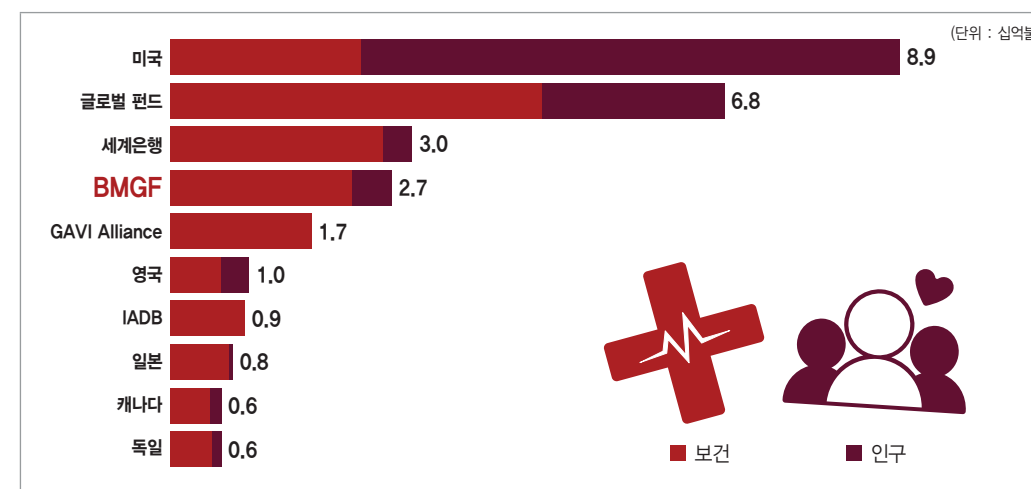
3. 원조기관의 역할변화

가. 독점적 지위 해체로 인한 새로운 포지셔닝 필요성 대두

20세기까지 원조에 대한 담론은 원조기관에 대한 담론이었다. 원조는 공적채널을 통해 수행되었고, 다른 경쟁이나 협력의 대상이 적었다. 그러나, 21세기에 원조와 개발협력사업에는 다양한 참여자들이 활동하고있으며, 이는 전통적 원조기관의 역할과 사업수행방식, 전략에 의문점을 제기하며 영향력을 넓혀나가고 있다. 20세기 후반부터 정부기관 중심의 원조는 비정부기구(Non Governmental Organization)를 포함하며 행위자가 다양해졌다. NGO는 경직된 중앙정부 위주의 관료적 원조에 대해 비판을 하며, 지역중심 원조를 시작하였다.

그러나, 2017년 현재의 양상은 이전과는 사뭇 다르다. 첫 번째로 비정부기구와 달리 일부 원조관련 단체는 공여국 정부의 공식 원조기관을 넘어서는 예산규모와 활동범위를 보여주고 있다. 예를 들어, 빌앤멜린다게이츠재단(Bill and Melinda Gates Foundation; 이하 BMGF)은 일부 원조기관보다 많은 연간예산을 지원한다. 2009년 BMGF는 보건분야 원조로 18억 달러를 지원하여 미국과 글로벌 펀드(Global Fund)에 이어서 동 분야 세계 제3위 공여기관이 되었으며 (Smith, 2011), 2015년에는 27억 달러 지원으로 동 분야 제4위를 기록하였다 (OECD, 2017). 이미 BMGF는 2011년 민간 기관으로는 사상 최초로 OECD에 자신들의 원조 통계를 보고하기 시작하였다. 2013년부터는 국제원조투명성이니셔티브(International Aid Transparency Initiative; 이하 IATI) 기준에 따라 자체 사업내용 및 통계를 보고한다. 공여국 정부의 공식 원조기관들도 IATI 가입이나 OECD 기준에 따르는 통계 보고를 하지 않고 있는 상황을 고려할 때, BMGF의 행보는 주목할 만하다. 점차 늘어가는 민간자선단체 등 민간기관들의 개발에서의 역할을 인정하며, OECD는 “효과적인 개발원조를 위한 부산파트너십”을 통해 민간기관들을 개발프로세스의 주요한 파트너로 확인하였다 (OECD, 2011).

[그림 6] 2015년도 보건 및 인구/생식분야 상위 10개 공여기관



출처: OECD Website, (<http://www.oecd.org/development/stats/beyond-oda-foundations.htm>)

두 번째로 참여자의 종류와 형태가 다변화되었다. NGO와 자선재단을 넘어서 민간 기업들도 공적원조와 자체 업무를 결합한 새로운 형식의 프로젝트를 추진하고 있다. 다양한 종류의 펀드가 개발협력 프로젝트에 투자하고 있으며, 사회적기업이나 벤처자선가(Venture Philanthropist)와 같은 전혀 새로운 형식의 단체나 개인이 원조 프로그램을 추진하기도 한다. 정보통신기술의 변화에 따라 개인이 크라우드 펀딩 등을 통해 신기술을 활용한 개발협력 프로젝트를 수행할 수도 있다.

세 번째로 원조기관은 공여국 내에서도 독점적인 지위를 잃고 있다. 2000년대 초에 호주 등을 중심으로 도입된 전정부적접근법(Whole of Government Approach)은 전통적 공여국으로 확대되어, 양자원조전문기관만이 아닌 다양한 중앙 및 지방정부기관들이 각자의 영역에 관련된 원조프로그램을 추진하고 있다. 예를 들어, 영국 국제개발청은 2015년 기준으로 영국 원조의 80.5%를 집행하였으며, 이 비율은 2020년까지 70%로 감소할 것으로 예상된다 (UKAN, 2017). 한국의 경우에도 무상원조에서 KOICA가 차지하는 비중이 점차 감소하여 2017년 국제개발협력 종합시행계획 기준으로 KOICA는 한국정부 양자무상원조의 53.6%만을 집행하고 있다.

이러한 다양한 행위자의 등장에 대한 비판도 있다. 특히, 민간기업의 원조사업과의 연계가 개도국의 이익이 아닌 민간기업의 이윤추구를 위해 원조 프로그램이 활용될 수 있다는 우려와

비판이 많다. 원조프로그램을 통해 공여국과 개도국의 공통이익을 추구할 때 과연 개도국의 이익이 왜곡 없이 반영될 수 있을 가능성에 대한 의문도 많다. 한편, 전정부적접근법에 대한 비판도 있다. 원조채널다변화가 결국 지원 기관 난립을 통해 전체 프로그램의 효율성과 효과성을 저해하고 있다는 비판도 있다.

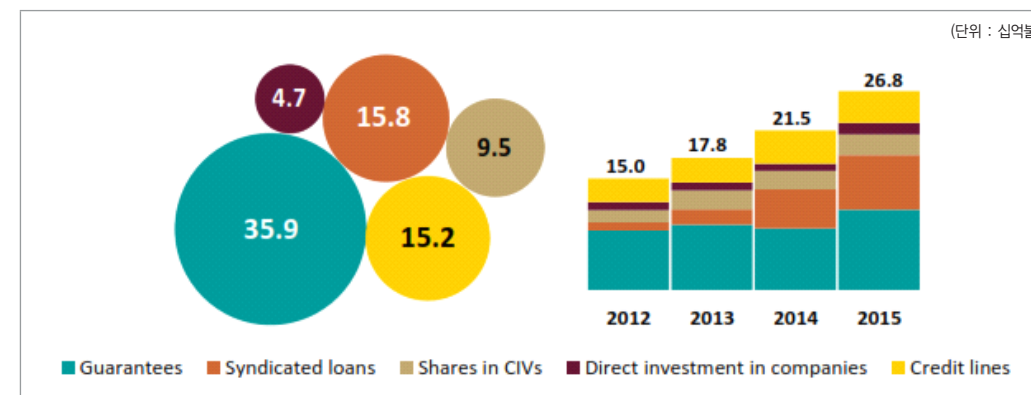
그러나, 현재 원조기관에게 있어 민간기업이나 재단 등 다양한 기관과의 협업과 연계는 피할 수 없다. 국내적으로 원조기관은 자체 원조프로그램의 성과를 강화하는 한편, 원조에 참여하는 타 정부기관의 프로그램을 지원하여 효율성과 성과를 강화하도록 주문받고 있다. 이제 원조기관은 새로운 사고방식과 다양한 아이디어를 갖춘 새로운 형태의 기관들과 비교하여 자신들의 비교우위와 전문성을 증명해야하는 한편, 개발협력에 대한 이해가 상대적으로 낮은 비전문 기관들의 원조업무 효과성을 증대하기 위한 협업을 수행해야하는 모순적인 요구에 대응해야한다.

나. 새로운 원조 양식과 형태에 적응 필요

원조기관은 다양한 다른 기관 뿐 아니라 새로운 형식(Modality)에도 적응해야 한다. 20세기의 원조는 OECD의 통계보고지침(Statistical Reporting Directives)에 따라, 유상차관, 증여성 투자프로젝트, 기술협력 등으로 구분되었다. 그러나, 이제는 이러한 전통적인 형식에 속하지 않는 다양한 방식의 지원이 논의되고 있다. 앞장에서 서술한 바와 같이 OECD는 이미 2014년 TOSSD를 도입하였다. 2008년 글로벌금융위기 이후 높은 실업률 등 국내경제 침체를 겪고 있는 전통공여국들은 원조 증액에 어려움을 겪고 있다. 한편, SDGs 달성을 위해 필요한 새로운 투자와 원조는 ODA를 훨씬 상회한다. 이러한 격차를 채우고 개도국이 보다 효과적인 경제성장을 이룩하도록 하기 위해 공여국들은 민간재원과의 결합 등 새로운 방식의 원조를 모색하고 있다.

2016년 조사에 따르면 2012-2015년간 811억불의 민간재원이 보증, 신디케이트론, 집합투자기구에 대한 주식 (shares in Collective Investment Vehicles), 크레디트라인(credit lines)과 기업에 대한 직접투자(direct Investment in companies) 등의 공적개발금융도구를 통해 추가적으로 모집되었다 (Benn, Sangare and Hos; 2017).

[그림 7] 2012-2015년간 동원된 민간재원액



출처: Benn, Sangare and Hos (2017) p.4

한편, 아직까지 동원된 민간자본의 측정기준에 대한 국제적인 합의는 이루어지지 않은 상황이다. ODA의 촉매제 역할을 판단하는 기준 중 하나는 해당자금의 추가성(additionality)이며, 추가성 판단 기준의 모호함으로 인한 많은 비판이 있다 (고요한, 2016). 그러나, 이러한 비판은 추가성 판단 기준의 정교화 논의로 이어질 뿐 민간재원 동원 자체 기조가 변화되지는 않고 있다.

두번째로 서구원조기관 중심으로 혁신적 개발재원(Innovative Finance for Development, IFD) 등의 새로운 재원과 지원방식을 규정하고 통계에 포함하는 작업을 하고 있다. 혁신적 개발재원은 아래 박스에서 보여주듯이 기존의 원조기관들이 수행하지 않았던 새로운 방식의 지원을 포함한다. Sandor (2011)는 혁신적 개발재원을 신공공조세흐름(New Public Revenue Stream), 채무기반도구와 전기이행 (debt-based instruments and frontloading), 민관인센티브 및 보증과 보험 (public-private incentives, Guarantee and Insurance)으로 구분하였다.

[BOX 2] 혁신적 개발재원의 구분

신공공조세흐름: 하나 또는 복수의 정부나 초국가적 조세부와 기관에 의해 거둬진 신조세, 부과금이나 의무 분담금과 같은 새로운 재원으로부터 국제개발을 위해 배정된 양허성 기금을 창출하는 메커니즘을 포함

채무기반도구와 전기이행: 개발을 위해 기존의 또는 혁신적인 공공기금을 사전에 창출하는 메커니즘을 포함하며, 일종의 책임을 부과함. 또는 선지급비율을 높혀 개도국의 부채나 부채서비스부담을 경감함.

민관 인센티브, 보증과 보험은 공적자금을 활용하여 민간분야투자자들의 투자인센티브를 창출하는 메커니즘을 포함함. 예를 들어, 선행보증 또는 보조금을 지급하거나 기상위험 또는 재난 등을 관리할 새로운 형식의 보험과 같은 상품 포함.

출처: Sandor (2011)

이제 원조기관들은 다양한 형태의 개발협력프로그램을 수행하는 능력을 배양하는 한편, 이러한 새로운 프로그램이 개발협력의 궁극적 목표인 개도국의 경제사회개발 및 복지증진을 저해하지 않도록 기획되고 추진되도록 해야 할 필요가 있다.

다. Fragility에 대한 대응력 마련 필요

앞서 서술한 바와 같이 현재 전 세계의 절대빈곤층은 대부분 취약국이나 소득격차가 큰 중간 소득국에 분포한다. 소득수준향상에 따라 절대빈곤층이 감소되었다는 역사적인 흐름을 감안할 때 개발협력에서 빈곤감소라는 문제는 결국 취약한 최빈개도국에서의 효과적인 성장을 유도하는데 좌우될 것이다.

그러나, 현재 대부분의 분쟁에 시달리는 취약국에서 분쟁이 지속되고 있다. 2014년 기준으로 인도적지원을 받아온 국가의 90% 이상에서 지원프로그램이 3년 이상 지속되어왔다 (Gavas, Gulrajani, and Hart; 2015). 소말리아, 수단, 콩고민주공화국, 에티오피아, 북부 케냐 등에서 오랫동안 구호프로그램이 지속되어져 온 것을 포함하여 60%의 국가들에서 8년 이상 인도적 지원 프로그램이 이어졌다 (Gavas, Gulrajani, and Hart; 2015). 지속된 군사적 분쟁으로 인한 정정불안과 자연재해 등은 난민을 대량으로 양산하고 식량과 의약품과 같은 생필품 부족상황을 초래하였다. 따라서, 취약국에 대한 원조는 인도적 지원이나 긴급구호 프로그램에 편중될 수 밖에 없었다.

한편, 앞서 서술한 바와 같이 취약국가는 사회적, 경제적, 정치적, 환경적으로 다양한 위협에 노출되어있으며, 이러한 위협에 대응할 적절한 능력을 갖춘 조직이나 기관이 부재하다. 즉,

취약국에는 개발협력 프로그램을 수행할 적절한 파트너가 부재하다는 것이며, 이 또한 장기적인 개발 및 성장을 위한 원조프로그램이 수행을 방해한다. 그러나, 현재 빈곤층 분포에 대한 분석을 고려할 때, 향후 원조기관은 취약국에서의 효율적인 원조프로그램을 추진할 수 있는 방안을 도출해야만 할 것이다.

라. 개발협력 효과성 강화 필요

원조기관들은 지난 50여 년간 개발원조에서 독점적인 지위를 차지해왔다. 그러나, 앞서 서술한 지형변화가 원조기관들로 하여금 기관의 전문성과 원조프로그램의 효과성을 강화하도록 요구한다. 전통적인 서구공여국에서의 원조 피로도 증대는 원조효과성 강화 요구로 이어져왔다. 특히, 원조프로그램 추진과정에서의 부패문제나 낮은 성과에 대한 보도는 원조 피로도를 증대시키고 원조 무용론의 근거가 되고 있다. 특히, 2008년 이후 전통적인 공여국들에서 경제침체로 원조금액 증대가 어려워지면서 원조프로그램의 효과성 증대에 대한 요구는 높아지고 있다.

한편, 개발협력수행자의 다변화는 원조기관의 전문성에 대한 질의로 이어졌다. 자선재단이나 벤처자선사업가 등은 사기업 운영 경험에서 얻은 수량적 성과 관리방식을 도입하여 개발협력 분야의 주요 행위자 지위를 얻고 있다. 원조기관들은 지난 수십년간 프로그램을 수행하며 언론과 시민단체들의 감시와 비판이 되어왔다. 그러나, 사업수행경력이 짧은 민간기관들은 한편으로는 아직까지 평가할 정도로 사업이 충분히 장기간 수행되지 않았고, 한편으로는 사업이 알려지지 않아 상대적으로 비판과 감시의 대상으로 주목받지 않았다.

최근의 연구와 평가들은 민간기관의 원조프로그램 참여에 대한 우려를 담고 있는 경우도 있다. 특히 시민사회조직은 민간재원동원 등 새로운 형식의 사업 추진의 투명성, 추가성 선정의 공정성, 개발효과성 등에 의문을 제기하고 있다 (고요한, 2016) 이러한 비판은 민간기관과 협력하여 사업을 추진하는 원조기관에게 보다 정교하고 투명한 전략과 정책을 개발하고 사업 추진 프로세스를 합리화하는 요구로 이어지고 있다. 예를 들어, 영국의 원조감시 시민기관인 ICAI는 DFID의 민간기업과의 협력에 대한 평가결과로 영국국제개발청의 민간협력 프로그램 정책 정교화를 요구하고 있다 (ICAI, 2015). 결국, 새로운 방식의 사업을 추진함에 있어서도 개발협력 프로그램을 전문적으로 수행해온 원조기관의 효과성 강화에 대한 요구가 보다 높아질 것이다.

4. 21세기의 원조기관

본 연구는 지금까지 원조기관이 직면한 변화와 과제에 대해 서술했다. SDGs의 시대에 원조기관은 이제까지와 다른 지위와 역할을 요구받고 있다. 새로운 개발협력지형은 원조기관이 종전과 다른 방식의 프로그램을 보다 어려워진 상황에서 그러나 보다 효과적으로 수행하도록 요구한다.

원조기관들도 이러한 지형변화에 따라 개선방안을 모색 중이다. 예를 들어, 영국의 ODI는 2025년까지의 원조산업의 미래에 대한 분석을 수행하였다 (Kharas and Rogerson, 2012). 이에 따라, ODI는 21세기의 원조기관은 취약국에서의 효과적인 원조프로그램 수행, 전지구적 개발과제 대응을 위한 글로벌공공재 관련 지원, 국내불평등 격차로 인한 중소득국 빈곤층 지원에 집중해야 한다는 분석을 발표하였다 (Gavas, Gulrajani and Hart, 2015). ODI는 이러한 분석을 토대로 변화된 개발협력 지형에 대한 각 공여국들의 준비정도를 확인하고 개선전략을 수립하는 참고자료로 활용하도록 탄력성 지수(Resilience Index)를 개발하였다.

탄력성 지수는 크게 두 항목으로 구성되어있다. 첫 번째는 지정학적 항목으로 동 지수는 높은 빈곤격차를 갖고 있는 국가 또는 취약국에 대한 지원에 가중치를 부과한다. 다른 한 항목은 주제별 항목으로 글로벌공공재에 대한 지원이 성장이나 사회부분에 대한 지원에 비해 더 높은 가중치를 갖게 된다. 즉, 높은 탄력성을 갖는 공여국은 고빈곤격차국이나 취약국에 대한 지원과 글로벌공공재에 대한 지원이 많은 국가이다.

그러나, ODI가 밝혔듯 탄력성 지수는 취약국 지원과 글로벌공공재 확산이 필요하다는 ODI의 분석에 따른 지원액 비교일 뿐 그 자체로 각 원조기관들에게 개선의 방향이나 대응방안을 제시하지는 못하고 있다. 본 연구는 앞서 서술한 지형변화에 대한 논의를 바탕으로 원조기관이 변화에 수동적으로 대응하는 데서 탈피하여 능동적으로 변화를 이끌기 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

가. 개발을 위한 정책일관성 강화

앞서 서술한 바와 같이 개도국의 발전을 위해서는 원조외 분야의 정책과 투자 또한 필요하다. 글로벌 개발연구소(Center for Global Development; 이하 CGD)는 이러한 개발을 위한 정책일관성을 평가하는 개발공헌지수(Commitment to Development Index, 이하 CDI)를 2003년부터 측정, 발표하고 있다. 개도국 친화적인 원조, 무역, 금융, 환경, 이주, 안보, 기

술 정책은 직, 간접적으로 개도국 발전에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 논거 하에 CGD는 각 7개 분야 정책을 평가하고 국별 종합 지수를 발표하여 공여국 정부 정책의 개도국 발전에 대한 공헌 정도를 평가한다 (박수영, 고요한; 2014).

SDGs의 시대에 이러한 다양한 정책의 개발친화도는 더욱 중요하다. 기후변화나 전 세계적인 전염병 대응 등 21세기의 개발지형은 국제개발과 타 분야와의 협업을 요구한다. 따라서, 개발과 관련된 공여국의 다양한 국내정책과 개발정책 간의 상충을 지양하고 시너지 효과를 창출할 수 있는 일관성은 더욱 중요하다.

각 공여국들은 이에 대응하여 전정부적접근법을 활용하기도 한다. 전정부적접근법은 개도국의 경제사회발전과 관련된 정책을 담당하는 부처들과 개발협력기관간의 협업을 통해 정책의 일관성을 강화하고 원조의 효과성을 높이는 취지로 도입되었다. 그러나, 공여국의 원조기관들이 중앙 부처들의 정책을 조정, 조율할 법적, 제도적 뒷받침이 없이 수행되었을 경우 특히 분절화를 통한 원조효과성 저하라는 결과를 초래하기도 하였다.

영국 감사원의 영국정부 내 ODA 감사 결과는 전정부적접근법의 한계를 보여준다. 영국 감사원은 영국정부 원조 감사결과 보고서에서 정통 원조전문기관인 DFID의 원조관리는 향상된 반면, 타 부처의 원조프로그램은 배당예산 집행에 급급할 뿐이며, 몇몇 부처는 원조프로그램을 수행할 역량 있는 인력이나 시스템을 갖추지 못하고 있다는 비판을 기술한 바있다 (NAO, 2017).

원조기관은 개발협력에 대한 전문성을 바탕으로 타 정부기관의 원조프로그램의 효과성을 증대할 수 있는 지원과 조정역할을 수행할 수 있어야한다. 따라서, 원조기관은 국회나 시민단체 등과 함께 개발효과성 증대를 위한 정책 및 프로그램 조정이 원조기관의 역할이 될 수 있도록 공여국 내에서 법적, 제도적 기반을 갖추어 나가야 할 것이다.

나. 개발협력의 전문성으로의 회귀와 집중

앞서 말한 바와 같이 개발원조 전략을 수립하고 집행에 온 원조기관의 독점적인 위상은 공여국 내에서도 수원국에서도 점차 사라지고 있다. 다양한 기관이 원조프로그램을 수행하고 있으나, 각 기관들의 전문성이나 효과성이 검증된 것은 아니다. 개발도상국의 복잡하고 변화무쌍한 사회, 경제, 정치 상황에 대응하며 지난 반세기 넘게 원조사업을 추진해온 원조기관의 전문성은 단기간에 축적될 수 있는 것은 아니다. 놀이펌프(PlayPump) 모금사건¹⁰⁾이 보여주

10) 놀이펌프 모금 사건관련사항은 가디언지 기사 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/nov/24/africa-charity-water-pumps-roundabouts>) 참고

듯 개도국 현장에 맞는 프로그램을 기획하고 추진하는 것은 고도의 전문성을 요구한다.

다양한 행위자가 원조프로그램을 수행하여 개발도상국에 더 넓은 선택을 제공하고 기존의 원조프로그램이 대응하지 못했던 이슈에 대해 새로운 형식의 프로그램으로 대응하는 것은 환영할 일이다. 그러나, 개발원조에 새롭게 뛰어든 행위자들이 반세기전 원조기관들이 겪었던 시행착오와 실패를 반복할 가능성이 높은 것 또한 사실이다.

예를 들어, 개발영향채권(Development Impact Bond)와 같은 성과중심의 새로운 프로그램의 추진에서 원조기관은 정확한 지표 개발 및 측정 및 정교한 위험요소 분석 등을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다. 혼합금융(Blended Finance)에서도 원조기관은 민간기업이 감내할 수 있는 위험-수익 프로파일을 수립하고 개도국 수혜자가 감당할 수 있는 수준으로 금융비용을 감소시킬 역할을 갖는다(Convergence, 2017). 특히, 취약국에서의 원조사업은 개발협력에 대한 고도의 전문성을 요구한다. 취약국에서의 거버넌스 재건과 인도적지원과 개발협력사업의 연계 등은 원조전문기관이 비교우위를 갖고 수행할 수 있는 과업이다.

원조기관의 내재적 강점은 이러한 개발협력 사업수행과 성과관리의 전문성이다. 타 기관과의 협업을 통해 원조기관은 타 기관들의 사업기획과 관리에서 부족한 점을 보완할 수 있으며, 이는 타 기관들이 보유하지 못한 강점이다. 원조기관들은 이러한 전통적 암묵지와 노하우에 집중하여 다양한 개발협력 프로그램의 질 향상에 기여할 수 있다.

다. 파일럿 프로그램을 통한 새로운 형태의 사업 추진

개발협력에서 기존과는 다른 새로운 형태의 사업의 중요성이 증대하고 있다. 변화된 지형은 새로운 대응을 요구하며 OECD의 통계가 보여주듯 공적원조와 민간자원의 연계, 임팩트 펀드나 현금지급사업, 사회적 기업이나 벤처자금 지원 등 새로운 형태의 사업의 비중이 점차 증대하고 있다. 그러나 신규 사업은 기존에 분석되지 못한 위험을 동반하는 것도 사실이다.

개발원조기관은 기존의 원조사업 추진 노하우와 역량을 기반으로 신규사업 실험을 통해 선도적으로 교훈(Lessons Learned)을 수집하고 타 기관들과 공유할 수 있다. 이미 USAID나 DFID 등의 원조기관들은 Innovation Lab 등을 통해 적정기술이나 신기술 활용 사업에 대한 인큐베이팅을 지원하고 있다. DFID는 재난에 선도적으로 대응할 수 있는 Start Fund에 투자하여, 취약국 지원의 새로운 모델을 수립하였다. 원조기관은 개발협력 전문성을 바탕으로 실현가능성이 높은 신기술이나 펀드 등 다양한 분야에서 파일러팅을 확대하여, 개발협력 사업 전반의 성과 증대에 기여할 수 있을 것이다.

라. 원조프로그램에서 개발협력프로그램으로 제도 및 역량 정비

Beyond Aid라는 문구가 나타내듯 이제 SDGs의 시대는 공적자금을 활용한 프로그램과 그렇지 않은 프로그램간의 구분이 의미를 잃고 있다. SDGs의 시대는 다양한 기관이 서로 다른 특성과 강점을 조율한 연계를 통해 시너지 효과를 창출하는 시대이다. 그러나, 아직까지 몇몇 원조기관들의 업무영역은 법적, 제도적으로 ODA로 제한되어 있다. 이제 원조와 비원조 개발협력의 구분이 모호해진 변화에 대응하여 원조기관은 보다 유연한 영역 확대가 필요하다.

ODA를 포괄하는 TOSSD는 앞서 기술한 바와 같이 개도국에 대한 직접 원조만이 아닌 전 지구적 이슈나 문제해결을 위한 지원을 포괄한다. 전통적 서구 공여기관들은 이제 글로벌 공공재에 대한 지원, 빈곤감소 및 기후변화 대응을 위한 신기술 개발 지원, 민간재원과 연계를 통한 하이브리드 투자 지원 등으로 영역을 확장하고 있다. 개발을 위한 지원 양식과 형태, 방식이 변화하는 이때, 원조기관은 유연하면서도 폭넓은 활동을 위한 법적, 제도적 기반을 갖추고 전략을 재정비할 필요가 있다. 이를 통해 원조기관은 SDGs 달성 및 빈곤감소와 전지구적 이슈대응에 보다 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

마. 개발협력의 조정자로서의 원조기관 위상 정립

개도국의 경제사회발전을 직접적인 목적으로 하지 않아도, 이윤을 추구하는 방식으로 집행되어도 개발을 위한 재원으로 인정되는 TOSSD라는 새로운 개념의 도입은 변화된 개발협력환경을 반영하는 선택이라고 평가할 수도 있다. 그러나, 저소득국에 대한 지원을 희생으로 고중소득국에 대한 투자를 강조하거나 공적지원이 상업적 재원을 밀어내는 결과를 가져올 수도 있다(OECD, 2014b).

한편, 비개발 전문기관의 개발협력 참여가 개도국에 실질적인 도움을 주는가에 대한 회의와 비판도 있다. 개발협력을 위해서 새롭게 설립되고 있는 신흥공여국 원조기관의 원조가 질적인 측면에서 국제적인 기준을 따르기보다는 자국의 이익추구와 더욱 관련이 있다는 연구도 있다(Gulrajani and Swiss; 2017). 개발협력을 위해 설립된 기관의 실제 프로그램도 이러하다면 기업이나 사모펀드들의 활동과 투자를 어떻게 개도국을 위한 지원이 될 수 있도록 보장할 수 있을 것인가는 중요한 문제이다.

결국 수십년간 개발협력의 효과성을 높이고 개도국의 빈곤퇴치와 발전을 위해 노력해온 원조기관은 많은 다양한 기관들의 활동이 개도국 친화적으로 이루어질 수 있도록 조율하고 조정하는 역할을 수행해야 할 것이다. 동원된 민간재원과 민간기업과의 협력활동이 개도국의 경

제사회발전에 기여할 수 있도록 체계적인 관리방안을 마련해야한다. 또한, 다양한 비 개발협력 전문기관과의 연계를 통한 그들의 프로그램과 활동이 개도국의 개발목표 달성을 지원하고 보장하는 방식으로 이루어질 수 있도록 자문을 제공하고 협력을 수행해야 한다. 신흥공여국의 개발협력관련 기관들이 원조프로그램을 보다 효과적으로 국제적 규범에 따라 수행할 수 있도록 연계하고 협업해야 할 것이다. 즉, 21세기의 원조기관은 SDGs라는 전 지구적 개발목표 달성을 위해 모든 이해관계자의 활동을 조정하고 견제하는 개발협력의 수호자가 되어야 할 것이다.

참고문헌

▶ 국내 문헌

고요한 (2016) “민간부문 개발협력의 추가성 논의 및 측정 방법” 개발과이슈 제27호, 2016.12월. 성남: 한국국제협력단.

김수진 (2016) “SDGs 지표의 데이터 이용가능성 분석” 국제개발협력, 2016(2): 79-113. 성남: 한국국제협력단.

김지현 (2016) “SDGs 지표 확정과 의의” 개발과이슈 제25호. 성남: 한국국제협력단.
박수영, 고요한 (2014) 개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리원조에 대한 시사점 고찰. 성남: 한국국제협력단.

박수영, 고요한 (2014) 개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리원조에 대한 시사점 고찰. 성남: 한국국제협력단.

박수영, 조한솔 (2015) Post-2015체제의 ODA정의 현대화와 총공적개발지원 분석 연구. 성남: 한국국제협력단.

▶ 국외 문헌

Benn, Julia, Cecile Sangare, and Tomas Hos (2017) Amount Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions. OECD Development Cooperation Working Paper 36.

Convergence (2017) The State of Blended Finance. (http://s3.amazonaws.com/aws-bsdc/BSDC_and_Convergence__The_State_of_Blended_Finance__July_2017.pdf, 접속일: 2017.9.4)

Di Ciommo (2014) Development Cooperation for the Future. (<http://devinit.org/wp-content/uploads/2014/04/Development-cooperation-for-the-future.pdf>, 접속일: 2017.9.4)

Gavas, Mickaela, Nilima Gulrajani and Tom Hart (2015) Designing the Development Agency of the Future. Overseas Development Institute.

Gulrajani, Nilima and Liam Swiss (2017) Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation, Overseas Development Institute.

ICAI (2015) Business in Development. Independent Commission for Aid Impact Report 43. (<http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/ICAI-Business-in-Development-FINAL.pdf>, 접속일: 2017.9.21)

Kharas, Homi, Annalisa Prizzon and Andrew Rogerson (2015) Financing the post-2015 Sustainable Development Goals: A Road Map. London: Overseas Development Institute.

Kharas, Homi and Andrew Rogerson (2012) Horizon 2025: creative destruction in the aid industry. London: Overseas Development Institute.

Menkhaus, Ken. (2010) "Chapter nine: State failure and ungoverned space", Adelphi Series, Vol. 50/412-413, pp. 171-188.

NAO (2017) Managing the Official Development Assistance Target--A Report on Progress. (<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Managing-the-Official-development-Assistance-target-a-report-on-progress.pdf>, 접속일 2017.9.13)

OECD (2011) Busan Partnership for Effective Development Cooperation. (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>, 접속일 2017.9.9)

OECD (2014a) DAC High Level Meeting Final Communiqué. OECD Conference Centre, Paris. (<https://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf>, 접속일 2017.9.9)

OECD (2014b) Official Support for Private Investment in Developing Country Infrastructure. DCD/WKP(2014)PROV. ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/WKP\(2014\)2/PROV&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/WKP(2014)2/PROV&docLanguage=En), 접속일 2017.9.4)

OECD (2016a) TOSSD: A New Statistical Measure for the SDG Era. (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Updated%20TOSSD%20Flyer%20with%20TOSSD%20Task%20Force%20inserted%2011%20May%202017.pdf>, 접속일 2017. 9.13)

OECD (2016b) TOSSD Compendium. (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/TOSSD%20Compendium2016.pdf>, 접속일 2017.9.22)

OECD (2016c) States of Fragility 2016: Understanding Violence, OECD Publishing, Paris. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>, 접속일 2017.9.8)

OECD (2017) Private philanthropy for development at (<http://www.oecd.org/development/stats/beyond-oda-foundations.htm>, 접속일 2017.9.7)

Sandor, Elisabeth (2011) "Mapping innovative finance for development mechanisms", OECD Journal: General Papers, Vol. 2010/1. (http://dx.doi.org/10.1787/gen_papers-2010-5kgc6cl2x95d, 접속일 2017.9.7)

Smith, Kimberly (2011) Statistical Reporting by the Bill and Melinda Gates Foundation to the OECD DAC. OECD. (<http://www.oecd.org/dac/stats/statisticalreportingbythebillmelindagatesfoundationtotheoecdac.htm>, 접속일 2017.9.22)

Sumner, Andy (2014) 'Introduction' in A. Sumner & T. Kirk (eds) The Donor's Dilemma: Emergence, Convergence, and the Future of Foreign Aid. Chichester: Wiley-Blackwell.

UKAN (2017) The State of the UK Aid-Annual Report 2017. (<http://www.ukan.org.uk/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/UKAN-State-of-UK-Aid-Report-AW-online.pdf>, 접속일 2017.9.22)

UN (2015) Millennium Development Report 2015. ([http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf), 접속일 2017.9.22)

World Bank (2016) "Income Levels for 2016" World Bank, Washington DC. (<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>, 접속일 2017.9.7)

MEMO

Lined area for notes on page 30.

MEMO

Lined area for notes on page 31.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.