

법제교류 연구 10-15-□-2

가 ODA

- -

박 병 도

가 ODA

- -

A study on ODA Legislation of major countries

: U.S.A

연구자 : 박병도(건국대학교)

Park, **Kwang-Dong**

2010. 10. 29.



국문 요약

미국은 제2차 세계대전 이후 국제개발협력에 있어서 OECD DAC의 가장 큰 규모의 공여국으로 활동하고 있으며, 이 분야에서 선도적인 지도자 국가로서 역할을 하고 있다. 1961년 J. F. 케네디 대통령의 세계개발정책에 따라 대외원조법을 제정하고 개발원조 업무를 담당할 정부기관으로 국제개발청(USAID)을 설립하였다. 미국은 대외원조를 법제화하고 담당 기구를 설립함으로써 냉전시대부터 체계적으로 ODA를 실시해오고 있다. 역사적으로 미국은 피원조국의 필요와 자신의 외교정책의 목표에 의하여 자국의 개발원조정책을 정당화해왔다. 2001년 9·11 사태 이후 미국정부는 의회와 국민의 국제개발협력에 대한 이미지를 쇄신시키기 위해 국가안보의 논리를 더 강하게 사용하였다. 즉 국가안보와 관련하여 다양한 개발원조정책들이 수립되었고 이를 바탕으로 미국은 개발협력정책을 시행하여 오고 있다.

미국의 원조규모는 세계 ODA의 대략 25% 안팎을 유지하고 있다. 2009년 ODA 회원국의 총 ODA에 규모는 약 1200억 달러이고, GNI 대비 ODA 비중은 평균 약 0.31%를 기록하고 있다. 미국은 규모로 볼 때 최대의 ODA 공여국이다. 2009년 미국의 ODA 지원규모는 약 287억 달러로 사상 최대를 기록하여 규모 면에서는 ODA 선진국으로 평가받고 있는 북유럽 3국(스웨덴, 덴마크, 노르웨이)의 약 114억 달러의 2.5배 이상이지만 GNI와 대비하면 0.20%로 OECD DAC 회원국 중에서 낮은 수준인 19위를 기록하고 있다. 지원분야별로 보면, 교육, 보건 및 인구 분야에 가장 많은 지원을 하였으며, 그 다음으로 기타 사회 인프라 분야에 지원을 하였다. 이 두 분야 이외에도 경제 인프라 분야, 채무 경감, 인도적 지원 분야 등에도 지원을 하였다. 우리나라의 ODA 규모는 경제규모에 비하여 매우 낮다. 2009년에 지출한 ODA 규모는 8억 1천만 6백 달러이고 2009년 한국의 GNI 대비 ODA 규모는 0.10%

로 원조 선진국인 북유럽 국가들의 10분의1 수준이며, DAC 회원국의 평균(0.31%)에도 한참 못 미치고 있는데, 총 평가대상국가 23개국 중 가장 낮은 수준인 23위를 기록하고 있다. 이는 우리나라 국민 1인당 약16달러를 개발도상국의 발전을 위해 지원한 셈이 된다.

미국에는 현재 ODA만을 규율하는 법이 별도로 존재하지 않는다. 다만 1961년 대외원조법이 미국의 대외원조 시행관련 제반 법적 요건을 포괄하고 있다. Kennedy 정부는 대외원조문제를 최우선과제로 재편하고 당시 지적되었던 원조구조의 결점을 보완하기 위하여 대외원조법을 제정하였다. 1961년 당시 대외원조법은 경제적·정치적 원칙들을 담은 비교적 간단한 문서이었다. 대외원조법은 1961년 9월 4일 미국의회가 군사적 원조와 비군사적 원조를 구분하여 미국의 대외원조 프로그램을 재조직하기 위하여 제정한 법이다. 따라서 대외원조법은 미국의 개발원조의 근거가 되는 가장 중요한 법이라고 할 수 있다. 즉 미국의 ODA의 법적 기반은 대외원조법이다.이 법에 따르면 개발원조는 두 가지 정책, 즉경제적 자원을 개발하고 생산역량을 증대하기 위한 계획과 정책을 고조시키는 것과 후진국들에 대한 기술적 협력 및 개발 등과 같은 수단을 통해 인적자원 개발을 돕는 것에 초점을 맞추고 있었다. 그리고 1961년 법제화된 대외원조법은 어떻게 원조를 제공할 것인가에 대하여 제약이 거의 없고, 단지 원조 제공 보다 우선적으로 고려되어야 할 여러 가지 요소들(예를 들면, 피원조국이 효과적으로 자립할 수 있을 조치의 정도 등)에 관한 일반적 규정들만을 포함하고 있었다. 이와 같이 미국은 대외원조 프로그램의 지침이 될 수 있는 광범위하고 상세한 법률을 두고 있다. 이 법은 거의 매년 수정되고 있다. 이 법에 대한 부정적인 의견 때문에 폐지 주장도 있었고, 근본적인 개혁 법률안이 제출되기도 하였으나 1961년 제정 당시의 기본 골격은 유지되고 있다.

대부분의 국가들의 대외원조 관련 법률의 주요 내용을 살펴보면, 일반적으로 원조의 기본목표 및 정책방향을 제시하고 있고, 원조형태 및 대상, 시행기관의 역할과 위상, 중점 지원국 및 지원 분야, 민간단체 지원 및 자문기관 등 세부 추진계획이 포함되어 있다. 미국의 대외원조법도 이러한 사항을 포함하여 대외원조에 관하여 방대하고 자세하게 규정하고 있다. 그러나 대외원조법에는 너무나도 많은 목적들이 있기 때문에 의미 있는 방향으로의 원조가 불가능하고, 효율적으로 시행되기도 힘들다. 또한 많은 분야에 자금 책정, 보고 요구 등으로 인해 정책의 효율성이 떨어지고 있다. 우선 특징적인 것은 대외원조법에 개발협력의 이념을 규정 있다. 즉 민주주의와 법치주의 확립, 인간의 존엄성, 인권 및 기본적 자유 실현, 바람직한 통치, 차별 철폐 등을 광범위하게 제시하고 있고, 또한 국제사회와의 관계에서 연대성과 상호의존성을 간단히 명시하고 있다. 그리고 대외원조법에는 미국의 개발협력의 목적 및 정책목표를 제시하고 있는데, 대부분의 OECD DAC 회원국들처럼 빈곤퇴치를 통한 개도국의 지속가능한 발전 및 복리증진에 중점을 두고 또한 인권존중 및 민주주의 원칙실현을 목적 및 정책목표로 명시하고 있다. 대외원조법은 방대한 내용으로 일목요연하게 일람(一覽)이 매우 어렵다.

본 연구보고서는 제2장에서 미국 ODA의 역사와 현황을 소개 분석하고, 제3장에서는 미국의 ODA 법제, 특히 대외원조법의 내용을 고찰하고, ODA 시행기관에 대해 서술한다. 그리고 제4장에서는 미국의 ODA 정책과 시행사례를 분석하고, 제5장에서는 2006년의 동료검토 내용과 평가체제를 고찰한다. 그리고 제6장에서는 미국 ODA의 시사점을 법제적, 정책적 측면에서 제시하고, 제7장에서는 결론 및 제언의 내용을 담았다.

Abstract

The United States is a leader in international development cooperation because of the large size of its economy, its ability to influence global action and its presence within the international donor community. It is the largest donor in the DAC.

On September 4, 1961, the Congress passed the Foreign Assistance Act, which reorganized the U.S. foreign assistance programs including separating military and non-military aid. The Act mandated the creation of an agency to administer economic assistance programs, and on November 3, 1961, President John F. Kennedy established the U.S. Agency for International Development (USAID). USAID became the first U.S. foreign assistance organization whose primary emphasis was on long-range economic and social development assistance efforts. Freed from political and military functions that plagued its predecessor organizations, USAID was able to offer direct support to the developing nations of the world.

USAID was established to unify assistance efforts, to provide a new focus on the needs of a changing world, and to assist other countries in maintaining their independence and become self-supporting.

The 1961 reorganization of America's foreign aid programs resulted from an increasing dissatisfaction with the foreign assistance structures that had evolved from the days of the Marshall Plan, to which USAID and U.S. foreign assistance policy traces its roots.

By the end of World War II, Europe had suffered substantial losses, physically and economically. Responding to Europe's calls for help, the international community established the International Monetary Fund

(IMF) and the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) on December 27, 1945. On April 2, 1948, through the enactment of the Economic CF) and the Act, tl community estabresponded by creating the Marshall Plan. While the IMF and the World Bank were created as permanent institutions, the goal of the Marshall Plan was specific: To stlopmenze Europe, not as a permanent program for European recovery but as an emergency tool of assistance.

Historically, the US has justified its development assistance policies in terms of both recipient country needs and its own foreign policy objectives. With a record high net official development assistance (ODA) of USD 28.7 billion in 2009, the United States ranked first among DAC members in terms of volume of aid. As a share of Gross National Income, this ODA represented 0.20%. Korea joined the OECD in 1996. However, the ODA/GNI of Korea was just 0.1% in 2009 and it did not meet the requirements(0.3%) to be a DAC member country. Korea is now one of the major global economies in the world and the volume of the ODA was 816 million dollars in 2009.

As Korea became the 24th newest member of the Development Assistance Committee(DAC) under the Organization for Economic Cooperation and Development(OECD) on November 25, 2009, the scale of Official Development Assistance(ODA) is expected to grow substantially in the near future. The DAC is a like-minded group where donor governments and multilateral organizations come together to help partner countries reduce poverty and achieve the Millennium Development Goals. As a member of the DAC, Korea needs to upgrade its development assistance system and follow international

guidelines on development. Korea, as an emerging donor in the international community, has been providing ODA since the late 1980s. Although its volume of ODA has been modest, the Korean government has made an effort to use its limited resources effectively. Recently, the Korean government has established a proactive policy for cooperation with developing countries through mid-term financial plans for ODA expansion. Under the Millennium Development Goals(MDGs), Korea will enhance the scale of its assistance and improve the development cooperation system commensurate with its weight and impact on the global economic scene. At the same time, the government is enforcing its ODA reforms in a strategic and systematic manner to improve aid effectiveness.

The purpose of this study is to analyze the laws and institutions related to United States ODA, it is based is to draw some implications for South Korea. This study aims to examine the performance of U.S. ODA and explore recent developments in U.S. ODA policy. This study also discusses the challenges and opportunities for the new ODA regime. U.S. aid system lags far behind that of other DAC member countries.

Chapter II will examine the United States ODA history and the current state. Chapter III will analyze the organization of the United States laws related to ODA. Chapter IV will analyze policies and enforcement practices related to the United States ODA. Chapter V will review the contents of the DAC Peer Review(2002) and evaluation system for ODA in United States. Chapter VI suggests implications of the United States ODA for our country.

※ Key Words : (Official Development Assistance(ODA), Foreign Assistance Act(FAA), US Agency for International Development (USAID), Development Assistance Committee(DAC) bilateral aid, multilateral aid, Millennium Development Goals(MDGs), Peer Review, development cooperation, Millennium Challenge Corporation(MCC), aid for trade, humanitarian aid, evaluation system, result-based management, Automated Directives System(ADS), performance management, performance management plans(PMPs), performance indicator.

목 차

국문요약	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구 방법 및 범위	17
제 2 장 미국의 ODA 역사와 현황	19
제 1 절 미국의 ODA 역사	19
1. USAID 설립 이전의 대외 원조 略史	19
2. 1960년대의 대외 원조 활동	21
제 2 절 미국의 ODA 현황	23
제 3 장 미국의 ODA 관련 법제	35
제 1 절 대외원조법	35
1. 서 언	35
2. 대외원조법의 입법배경	35
3. 1960년대 이후의 대외원조법의 개선 노력	37
4. 대외원조법의 주요내용	43
제 2 절 미국의 ODA 시행 기관	51
1. 서 언	51

2. 미국의 ODA 기관	53
3. USAID	57
4. 새천년도전협회(MCC)	62
5. 원조의 공적 통로	63
제 4 장 미국의 ODA 정책과 시행사례	65
제 1 절 미국의 ODA 정책에 관한 일반적 고찰	65
1. 서 언	65
2. 국익을 위한 실용적인 정책	67
3. 원조체계의 새로운 동향 및 구상	69
제 2 절 미국의 대외원조정책의 목표	72
1. 주요 정책 목표	72
2. ODA정책의 중요성	74
제 3 절 미국의 ODA 시행 사례(1)	75
1. 서 언	75
2. 미국의 무역원조정책	77
제 4 절 미국의 ODA 시행 사례(2)	94
1. 양자간 원조	94
2. 다자간 원조	98
3. 빈국의 채무부담을 경감시키기 위한 원조조치	99
4. 공적 원조 이외 기타 원조	99
5. 국가별 개발협력 사업 사례 - 인도네시아	101
제 5 절 미국의 ODA 정책 및 시행상에 나타난 문제점	104
1. ODA에 대한 빈약한 대중의 인식	104

2. 구속성 원조의 문제	107
3. 정책의 일관성 문제	109
4. ODA 시행기관의 파편화 문제	114
제 5 장 미국의 ODA 평가	117
제 1 절 미국의 개발협력 정책과 프로그램에 대한 평가	
- OECD/DAC의 동료평가(2006)	117
1. 전반적인 ODA정책체계에 대한 평가	117
2. 원조 규모와 할당에 대한 평가	120
3. ODA 정책의 일관성에 대한 평가	123
4. 대외원조의 관리에 대한 평가	124
5. 인도적 원조에 대한 평가	127
제 2 절 미국의 ODA 평가체계	130
1. 개 관	130
2. 이행관리	132
3. 이행관리계획(PMP)	137
4. 이행관리계획(PMP)를 위한 이행지표의 선택	138
5. 데이터의 질	142
6. 평 가	143
7. Portfolio Reviews	149
제 6 장 우리나라에 대한 시사점	151
제 1 절 우리나라의 공적개발원조 법제	151
1. 우리나라의 ODA 관련 법률	151
2. 국제개발협력기본법 및 시행령	151
3. 해외긴급구호에 관한 법률 및 시행령	154

4. 한국 국제협력단법 및 시행령	156
5. 대외경제협력기금법 및 시행령	157
제 2 절 법제적 차원의 시사점	159
제 3 절 한국의 ODA 정책	160
1. 시행방식	160
2. 시행지역	161
3. 시행주체 및 시행사업	163
제 4 절 정책적 차원의 시사점	171
1. 일관된 집행체제의 완비	171
2. 수원국의 수요에 부합하는 비구속성 원조	172
3. 국민의 동의에 기반한 원조	174
4. 민간부문의 참여를 지원하기 위한 제도와 정책 마련	176
5. 피원조국의 주인의식의 배양	178
제 5 절 평가체계의 시사점	178
제 7 장 결론 및 제언	181
참고문헌	187

제 1 장 서 론

1

20세기 이후 현재까지 통용되고 있는 개념으로서 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 역사는 주로 제2차 세계대전 이후의 냉전 체제라는 정치적 이해관계를 기본으로 하여 형성되었다. 그 중심에는 미국이라는 국가가 자리 잡고 있다. 1947년 트루먼 정부 당시 그리스와 터키에 대한 군사 및 경제 지원이 대외원조의 효시라고 볼 수 있다. 그러나 제2차 세계대전 직후 유럽 재건이라는 경제적 이익과 미국의 대서방 세계에 대한 지도자적 위치 획득이라는 정치적 이익이 맞물려 도출된 결과라 할 수 있는 마셜 플랜(Marshall Plan, 1947-1951)이 개발원조라는 개념을 실질적으로 현실화한 직접적인 시초라고 평가된다.

미국의 상당한 경제 규모와 전 세계에 미치는 영향력, 국제적인 원조국으로서의 역할로 인해 미국은 국제개발협력 분야에서 리더 역할을 하고 있다. 미국은 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC) 회원국 중에서 가장 큰 규모의 원조국이다. 미국은 제2차 세계대전 이후 국제개발협력에 있어서 OECD/DAC의 가장 큰 규모의 공여국으로 활동하고 있으며, 이 분야에서 선도적인 지도자 국가로서 역할을 하고 있다. 이러한 국제개발협력 활동은 미국은 1961년 9월 4일 미국의회가 군사적 원조와 비군사적 원조를 구분하여 미국의 대외원조 프로그램을 재조직하기 위하여 대외원조법(Foreign Assistance Act)을 제정하면서 본격적으로 시작되었다. 따라서 대외원조법은 미국의 개발원조의 근거가 되는 가장 중요한 법이라고 할 수 있다. 즉 미국의 ODA의 법적 기반은 대외원조법이다. 1961년 대외원조법은 기존의 대외원조정책이 가지고 있던 구조적 문제점을 극복하고 국가에 의한 대

외원조계획의 수립을 가능하게 하고 장기적 개발계획 메커니즘을 발전시켜나가고자 제정한 법이다. 이와 같이 미국은 1961년 대외원조법을 제정하고, 이에 근거하여 개발원조 업무를 담당할 정부기관으로 국제개발청(US Agency for International Development, USAID)을 설립하였다. 또한 미국은 OECD 및 DAC를 설립하는데 중요한 역할을 하였으며, 다자간(multilateral) 개발기구(예, IBRD, IDA, UNIDO, UNDP 등)를 설립하는데도 주도적인 역할을 하였다. 지금도 세계 여러 곳에서 큰 규모로 금전적인 원조를 제공하고 있다. 이와 같이 미국은 대외원조를 법제화하고 담당 기구를 설립함으로써 냉전시대부터 체계적으로 ODA를 실시해오고 있다.

역사적으로 미국은 ‘피원조국의 필요(needs)’와 자신의 ‘외교정책의 목표’에 의하여 자국의 개발원조정책을 정당화해왔다. 최근에 눈여겨 볼만한 점은 2001년 9·11 사태와 그로 인한 “테러와의 전쟁”으로 인해 국제개발협력에 대한 미국의 관심이 변화하기 시작하였다. 그 이후 미국정부는 의회와 국민의 국제개발협력에 대한 이미지를 쇄신시키기 위해 국가안보의 논리를 더 강하게 사용하였다. 즉 국가안보와 관련하여 다양한 개발원조정책들이 수립되었고 이를 바탕으로 미국은 개발협력정책을 시행하여 오고 있다. 미국정부의 개발협력 프로그램에서 두드러진 특징은 민주적인 제도와 지속가능한 개발을 위한 민간 부문(private sector) 위주의 경제활동에 중점을 두고 있는 점이다. 그리고 미국은 민주주의 제도, 활성화된 시장, 인간에 투자하는 일을 포함한 선치(善治, good governance)가 유엔의 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 달성하기 위한 가장 효과적인 방법이라고 믿고 있다.

각국의 대외원조정책은 해당 국가가 처한 여러 환경적 요인들에 의해 달라질 수밖에 없는 부분이 있지만 선진 공여국들의 공통적 관행 중 상당 부분은 DAC의 권고사항에 부합하고 있다. 미국의 공적개발

원조도 OECD의 기준과 지침을 따르고 있기 때문에 미국의 대외원조 정책에서 도입할 부분은 도입하여 우리나라 상황에 맞는 ‘ODA 모델’을 만들어 국민적 지지를 토대로 차근차근 실현해 나가는 것이 중요하다 할 것이다. 그리고 이를 위한 토대적 연구로서 미국의 ODA 정책, 법제도 및 평가체계에 대한 분석은 매우 가치가 있다. 특히 2009년 11월 OECD DAC의 24번째 회원국이 된 한국 정부는 DAC 규범과 기준에 맞는 법제의 마련과 정책의 수립이 필요한데, 미국의 ODA 관련 법제와 정책의 시행 경험에 대한 연구는 향후 한국의 ODA 정책방향과 시행에 있어서 많은 시사점을 줄 것이다. 특히 우리나라는 개발협력에 관한 기본적인 사항을 정하여 ODA에 대한 최소한의 법적 근거를 마련하기 위하여 2010년 1월 25일 ‘국제개발협력기본법’을 제정하여, 2010년 7월 27일부터 시행하고 있다. 이와 같이 이제 막 시행되고 있는 이 법이 DAC의 규범과 기준을 구체적으로 충족할 수 있는지에 대한 검토가 긴급하게 필요한 상황이다. 따라서 우리 법제의 현 상태를 고려할 때, 우리 법제의 개선을 도모하는 과정에서 미국의 법제와 정책에 대한 비교법적 분석과 연구는 중요한 시사점을 제공할 것이다.

2

본 연구는 OECD에서 발행한 자료 및 데이터와 미국의 USAID를 비롯한 ODA 관련 기관의 보고서와 간행물을 중심으로 진행할 것이며, 필요한 경우에는 다른 기관의 자료들도 활용하여 실증적 연구를 수행할 것이다. 1961년 집행기구였던 유럽경제협력기구(OEEC)가 OECD로 개편되고, 개발원조그룹(DAG)이 OECD 산하의 DAC로 전환됨에 따라 선진국의 개발원조 노력이라는 본래의 취지가 본궤도에 오르게 되었다. 지금까지도 OECD/DAC는 개발원조 분야에 관한 전 세계적인 논의와 활동의 핵심 역할이라는 의무를 충실히 이행하고 있다. 이 기관

은 DAC 회원국들로부터 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 현황을 보고 받고 이에 대한 평가, 즉 동료평가(Peer Review)도 수행하고 있기 때문에 본 연구는 이 기관의 각종 문서에 기초하여 작성될 것이다. 특히 DAC 회원국들간 상호 검토를 통해 서로의 정책 및 제도 개선을 도모하는 동료검토에서 나타난 보고서 내용을 참고할 것이다. 본 연구보고서에서 다룰 미국의 ODA에 대한 전반적인 평가도 미국의 2006년 동료평가 내용을 반영하여 서술할 것이다. 그리고 미국의 ODA가 우리나라에 주는 시사점을 도출하기 위해 우리나라의 대외원조의 현황 및 정책을 검토 분석할 것이다.

그리고 본 연구는 미국의 ODA에 관한 전반적인 내용을 분석할 것이다. 제2장에서는 미국 ODA를 이해하기 위하여 미국의 ODA 역사와 현황을 소개하고, 제3장에서는 ODA 관련 법과 시행조직에 대해서 분석한다. 제4장에서는 ODA 정책체계와 그 동안의 시행사례 그리고 문제점을 검토·분석하고, 제5장에서는 OECD의 DAC에서 이루어진 가장 최근의 동료평가(2006 Peer Review)의 결과와 권고 사항, 그리고 ODA의 효과성을 높이기 위해 실시하고 있는 평가체계를 개괄적으로 살펴보고자 한다. 제6장에서는 미국 ODA의 우리나라에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

제 2 장 미국의 ODA 역사와 현황

1 ODA ¹⁾

1. USAID 설립 이전의 대외 원조 略史

USAID(US Agency for International Development)는 1961년 J. F. 케네디 대통령의 세계개발정책에 따라 처음으로 설립되었지만 이러한 개발협력사업이 공식적으로 시작된 것은 1949년 트루먼 대통령이 취임식 연설에서 개발도상국에게 원조를 제공하는 것은 내용으로 하는 미국의 대외정책지침을 발표하고 난 이후 부터이다. 그러나 실제로 개발사업의 효시는 1940년대 말과 1950년대 초에 세계대전으로 황폐된 유럽지역의 회생을 위한 “마셜 플랜”(Marshall Plan)이다. 그러나 마셜 플랜은 그렇게 성공적이지도 지지를 받지도 못했다. 즉 마셜 플랜 시기부터 전개된 대외원조 프로그램에 대한 불만이 배경이 되어 1961년 미국은 대외원조프로그램을 재조직하였고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 대외원조법(Foreign Assistance Act)을 제정하여 USAID를 창설한 것이다.

제2차 세계대전으로 인해 유럽지역은 인적 피해뿐만 아니라 물적으로 그리고 경제적으로 상당한 피해를 입었다. 이러한 상황에서 유럽의 재건은 시급한 과제이었고 이를 위해 국제사회는 1945년 12월 27일 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)을 설립하였고, 미국은 1948년 4월 2일 경제협력법(Economic Cooperation Act)의 제정을 통해 마셜 플랜이라는 계획을 수립하였다. 그런데 국제통화기금과 세계은행이 상설적인 기관으로 설립됐던 것에 반해, 마셜 플랜은 특정한 몇 가

1) 미국의 ODA 역사에 대해서는 http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html 참조(2010, 8. 29 최종방문).

지 목적을 위해 수립되었다. 즉 마샬 플랜은 바로 유럽의 회생 지원을 위한 상설적인 프로그램이 아닌, 원조를 위한 비상시 도구로써 유럽을 안정화시키는 것이 목적이었다.

1951년 6월 30일 마샬 플랜이 종료되었을 때, 미국의회는 기술적 원조와 군사 및 경제원조 프로그램을 통합하고자 하는 새로운 대외원조 정책을 수립하고 있었다. 1951년 10월 31일, 이 새로운 정책은 의회가 첫 번째 상호안전보장법(Mutual Security Act)을 통과시키고 상호안전보장청(Mutual Security Agency)을 신설하면서 구체화되었다.

1953년에 전세계적 범위의 경제적 및 기술적 원조를 통합하여 공고히 하기 위해 국무부와 독립된 대외활동본부(Foreign Operations Administration)라는 정부 기관이 설립되었다. 이것의 기능은 1년 후 국제협력본부(International Cooperation Administration, ICA)로 통합되었다. ICA는 경제적, 정치적, 그리고 사회적 발전에 목적을 둔 원조정책을 관리하였다. 비록 ICA의 기능이 USAID과는 달리 방대하고 광범위했지만, ICA는 많은 한계를 안고 있었다. ICA는 국무부의 구성 기관으로써 지금의 USAID가 가지는 정도의 자율성을 가지지 못했다. 이런 이유로 그 당시 미국의 다른 정부기관들과 UN과 관계를 맺고 있는 다자적 공여기관들이 대외원조에 더욱 큰 역할을 하고 있었다.

1954년 개정된 상호안전보장법은 개발원조, 안전보장원조, 자유재량적 긴급자금(discretionary contingency fund), 개인투자보장에 관한 내용을 포함하고 있었다. ‘평화를 위한 식량’(Food for Peace) 프로그램 역시 식량원조의 일환으로 그 해부터 시행되었다. 미국의회는 1957년 개정된 상호안전보장법을 승인하여 ICA의 대출 창구로 활동한 개발차관기금(Development Loan Fund, DLF)의 설립하였다. DLF의 주된 기능은 수출입은행과 다른 공여자들의 흥미를 끌지 못하는 자금, 그리고 지역 통화 중 상환이 가능하여 대출이용에 동의된 자금들을 끌어 모으는 것이었다. DLF는 기술적 원조를 제외한 모든 것에 자금을 조달했고,

이는 가장 주목할 만한 자금 운영 기획이었다. 그런데 ICA와 DLF 모두 장기적인 대외원조의 필요성에 대해서는 관심을 두지 않았다. 이러한 점이 USAID의 설립을 견인한 배경이 되었다.

2. 1960년대의 대외 원조 활동

1960년 즈음, 대외원조프로그램에 대한 미국의 공공기관과 의회의 지원은 줄어들었다. 그런데 ‘추악한 미국인’ <The Ugly American>이라는 책에서 강조된 대외원조에 대한 실망감은, 의회와 Eisenhower 정부로 하여금 개발도상국 원조에 관심을 갖게 했다. 그리고 이러한 개발도상국 지원문제는 1960년 미국 대통령 선거에서 중요한 이슈가 되었다.

새롭게 출범한 Kennedy 정부는 대외원조문제를 최우선과제로 재편하고 또한 재확인하였다. 이의 목적은 당시 이미 널리 알려진 원조구조의 결점을 보완하기 위한 것이었으며, 개발도상국들을 지원할 새로운 권한을 얻기 위한 더 높은 단계로의 대외원조정책을 재편하는 것으로 해석되었다. 한마디로 모든 원조정책은 “새로워야”만 했다.

Kennedy 대통령은 1961년 미국의 새로운 대외원조정책을 소개하면서 세 가지 전제를 바탕으로 원조원칙을 내세웠다. 첫째는, “세계적 도전에 대한 미국의 전례 없는 대응”이라던 그 당시의 대외원조정책은 매우 불만족스러웠다. 즉 개발도상국 및 미국의 요구에 적합하지 않았다. 둘째는, 개발도상국의 경제적 몰락은 “자신들의 국가안보에 재앙을 줄 뿐 아니라, 미국의 상대적 번영에 해로울 것이고, 양심에 가책을 느낄 만한 행동이다.” 셋째는, 1960년대가 산업화된 국가들은 그렇지 않은 국가들이 경제적으로 자립하여 성장할 수 있도록 해 주어야 한다는 역사적 사명감을 주었다는 것이다. 대외경제원조 프로그램의 검토 및 평가를 받고 있는 오늘 날에도 Kennedy 대통령의 위와 같은 발언은 되새겨 볼 만한 가치가 있다.

계속하여 당시 Kennedy 대통령의 언급을 인용해 보면 다음과 같은 내용들이 있다. “현재의 프로그램으로는 어떤 대외원조정책도 만족스럽지 못할 것이다. 특히 가지각색의 프로그램들에서 말이다. 관료적으로 분산되었고(fragmented), 서투르고 불편하며(awkward) 느리다(slow). 무계획적이고 비논리적인 이 집행부는 최소한 4개의 부서와 몇몇 다른 기관들을 아우르고 있다. 현 정책은 다른 시기에 다른 목적을 위하여 고안된 일련의 입법적 조치들 그리고 행정적 절차에 기반을 두고 있으며, 정책들 중 태반은 쓸모가 없고, 일관성이 없으며, 지나치게 엄격하고 그래서 현재 우리의 필요와 목적에 적합하지 못하다. 이러한 맹점은 국내외에서 우리의 노력에 대한 자신감을 약화시키기 시작하였다.”

“비록 우리의 원조프로그램이 경제적 공황과 붕괴를 피하는데 일조하였고, 많은 국가가 그들의 독립과 자유를 유지하는 것에 도움을 주었지만, 우리가 원조했던 많은 국가들이 이전에 비해 경제적 성장에 가까이 다가서지 못한 것이 사실이다. 위기 상황을 극복해내기 위해, 또는 단기간의 정치적 목적으로 국가의 보전과 독립을 유지하는 것을 돕는데 쓰인 자금이 피원조국이 경제적 안정에 도달하게 할 정도로 전달되지 못했다.”

Kennedy 대통령은 위와 같은 인식을 바탕으로 미국이 대외경제원조 프로그램을 계속하여 시행하여야 할 필요성에 대해서 다음과 같이 언급하였다.

“우리의 의무를 회피해서는 안 된다는 것이 그 이유이다. 우리의 의무라 함은 자유국가들의 상호의존적인 공동체에서 현명한 지도자로서, 그리고 좋은 이웃으로써의 우리의 **도덕적 의무**. 우리의 경제적 성장을 도왔던 해외의 자본에 더 이상 의존적하지 않아도 되는 국가로서, 세계의 수많은 가난한 사람들 중에서 가장 부유한 사람으로서 우리의 **경제적 의무**. 자유의 적에 대응하는 유일하며 가장 거대한 대항자로서 우리의 **정치적 의무**를 말한다.”

“이러한 의무들을 수행해내지 못한다는 것은 이제는 재앙과 다름없다. 그리고 장기적인 안목으로 지켜볼 때 더 큰 손해이다. 널리 퍼져 있는 가난과 혼란은 모든 취약하고 불안정한 지역에 불가피하게 전체주의(totalitarianism)가 찾아오는 현상처럼 현재의 정치적 사회적 구조를 붕괴하고 있다. 따라서 우리의 안보 역시 위협에 처할 수 있고 번영도 위태로워질 수 있다. 국가의 이익을 위해, 그리고 정치적 자유가 그것을 원하기에, 후진국에의 원조 정책은 계속되어야만 한다.”

가장 우선적으로 강조되었던 새로운 정책방향은 국가에 의한 국가원조계획을 바탕으로 장기적 활동을 요구하는 발전에 대한 헌신이자, 다년간의 계획에 기반한 자원에 관한 책무이었다. 이 정책에서 개발의 새로운 초점은 발전하는 세계에서 공산주의와 같은 이념적 위협의 확산과 가난에서 기인한 불안정성의 위협에 대항하기 위한 경제성장과 민주적 그리고 정치적인 안정을 달성하는 것에 맞춰졌다. “경제 발전 단계”를 가장 명백한 “성장으로의 도약” 단계라 명명한 W.W.Rostow의 경제발전이론은 신설된 USAID의 개발계획 수립에 많은 전제를 제시해 주었다.

2 ODA

1956년도만 해도 미국의 대외원조가 세계 ODA의 약 63%를 차지할 정도로 비중이 컸었다. 하지만 1990년대에 들어와서는 다른 국가들의 ODA에 참가가 증가함으로 인해 미국의 원조규모가 차지하는 비율이 낮아져서 근년에는 대략 25% 안팎을 유지하고 있다(2008년 23%). 최근에 국제사회의 ODA 현황을 분석해 보면, 2009년 ODA 회원국의 총 ODA에 규모는 약 1200억 달러이고(<표 5> 참조), 국민순소득(Gross National Income, GNI) 대비 ODA 비중은 평균 약 0.31%를 기록하고 있다(<표 2> 참조). 미국은 규모로 볼 때 최대의 ODA 공여국이다.

2009년 미국의 ODA 지원규모는 약287억 달러로 사상 최대를 기록(이전의 최대 규모는 2005년에 279.3억 달러 순지출, 2008년에는 260억 달러 순지출)하였다. 규모 면에서는 ‘ODA 선진국’으로 평가받는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 3국(약114억 달러)의 2.5배 이상이지만 GNI와 대비하면 0.20%로 OECD DAC 회원국 중에서 낮은 수준인 19위(총 평가대상국가 23개국)이었다(<표 3>, <표 4> 참조). 북유럽 3국은 GNI 대비 ODA 비중 면에서 최상위 수준이다(2009년 약 1.03%)(<표 4> 참조). 2000년 유엔새천년개발목표(MDGs)를 설정하면서 각국은 ODA를 GNI 대비 0.7%까지 끌어올릴 것을 약속한 바가 있었다. 미국은 역사적으로 GNI 대비 최고는 1963년 0.6%이었고 최소는 1997년에 0.09%이었다. 그리고 미국은 세계 최대 규모의 지원국이며 무상원조(grants) 비율도 높아 세계 제1위의 경제대국으로서 국제사회의 의무를 이행하고 있다.

미국은 국가안보, 군사적 목적을 달성하기 위해 ODA를 전략적으로 활용하고 있는데, 대표적으로 이라크와 아프가니스탄에 대한 지원이 최근 몇 년 동안 계속해서 지원 대상국 중 1, 2위를 차지하고 있다. 미국이 2009년에 지원한 상위 10개 국가에 아프리카 5국가가 차지하고 있다(<표 1> 참조).

2008년에 미국이 제공한 ODA 규모를 지역별로 살펴보면, 사하라사막 이남 아프리카에 가장 큰 규모인 57억 2천 4백만 달러를 지원했으며, 남부 및 중앙아시아에 35억 7천 8백만 달러를, 기타 아시아 및 오세아니아에 9억 9천만 5백만 달러를, 중동 및 북아프리카에 50억 8천 7백만 달러를, 유럽에 4억 2천 7백만 달러를 지원하였다.

그리고 지원분야별로 보면, 교육, 보건 및 인구 분야에 가장 많은 지원을 하였으며, 그 다음으로 기타 사회 인프라 분야에 지원을 하였다. 이 두 분야 이외에도 경제 인프라 분야, 채무 경감, 인도적 지원 분야 등에도 지원을 하였다(<표 1> 하단 참조)

2008년에 lower-middle income countries에 대한 미국의 양자간 ODA는 74억 8천만 달러, low-income countries에 대한 양자간 ODA는 16억 7천 1백만 달러, least developed countries에 대해서는 60억 4천 3백만 달러이었다. upper-middle income countries에 대한 양자간 ODA 규모는 11억 2천 4백만 달러를 기록하였다.

북유럽 3국은 경제규모 대비 세계 최고의 ODA 공여국 위치를 계속 유지하고 있다. OECD DAC 통계에 따르면 2009년 북유럽 3국의 전체 ODA 규모는 약 114억 달러이고 GNI 대비 1.03%에 도달하고 있어 2000년에 설정했던 유엔 권고 기준인 0.7%를 넘어선다. 2009년 현재 이 권고 기준을 지키고 있는 국가는 이들 3개국 이외에 네덜란드와 룩셈부르크 등 5개국에 불과하다(<표-4> 참조).

북유럽 3국의 ODA는 국제주의와 사회민주주의 모델의 전파라는 명확한 정책목표를 가지고 시작됐다. 이는 후진국의 빈곤 퇴치는 선진국의 의무이며, 결국 선진국의 장기적인 이해관계에 도움이 된다는 인식에 바탕을 두고 있다. 이에 따라 2007년 기준으로 전체 지역 중 북유럽 3국의 아프리카에 대한 원조 비율이 38%에 달하는 등 지정학적으로 이해관계가 없는 빈곤지역에 대한 원조 비율도 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 특히 스웨덴은 양자간(bilateral) 원조의 18%를 비정부기구(NGO)를 통해 실행하고 자국 내 여러 단체와도 적극적으로 협력하는 등 NGO와 긴밀하게 협력하고 있는 게 특징이다.

우리나라의 ODA 규모는 경제규모에 비하여 매우 낮다. 2009년에 지출한 ODA 규모는 8억 1천만 6백 달러이고 2009년 한국의 GNI 대비 ODA 규모는 0.10%로 원조 선진국인 북유럽 국가들의 10분의1 수준이며, DAC 회원국의 평균(0.31%)에도 한참 못 미치고 있는데, 총평가대상국가 23개국 중 가장 낮은 수준인 23위를 기록하고 있다. 이는 우리나라 국민 1인당 약16달러를 개발도상국의 발전을 위해 지원

한 셈이 된다. 그러나 우리나라 정부는 2009년 11월 DAC 가입시 2015년까지 ODA 규모를 국민소득대비 0.25%로 올린다는 목표치를 제시하였다.²⁾

2) 미국을 비롯한 각국의 ODA현황에 대해서는 OECD, *Development Co-operation Report* 2010(2010)와 *Development Aid at a Glance: Statics by Region*(2010 edition)을 참고하였음.

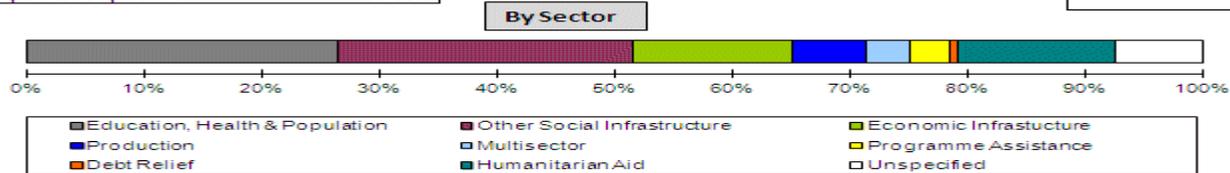
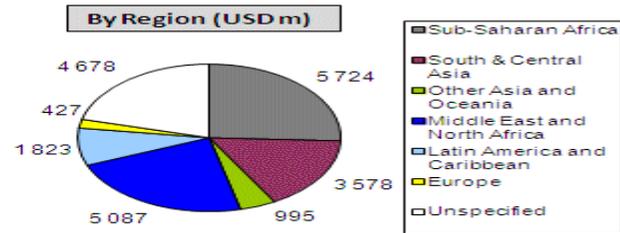
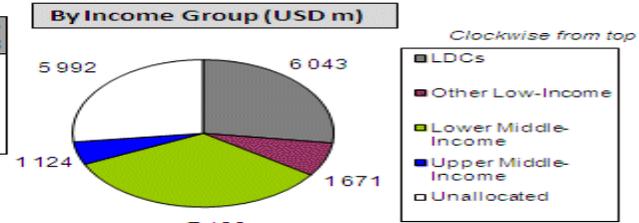
<표 1> 미국 ODA의 전체적인 현황

UNITED STATES

Net ODA	2007	2008	Change 2007/08
Current (USD m)	21 787	26 842	23.2%
Constant (2007 USD m)	21 787	26 254	20.5%
ODA/GNI	0.16%	0.19%	
Bilateral share	87%	89%	

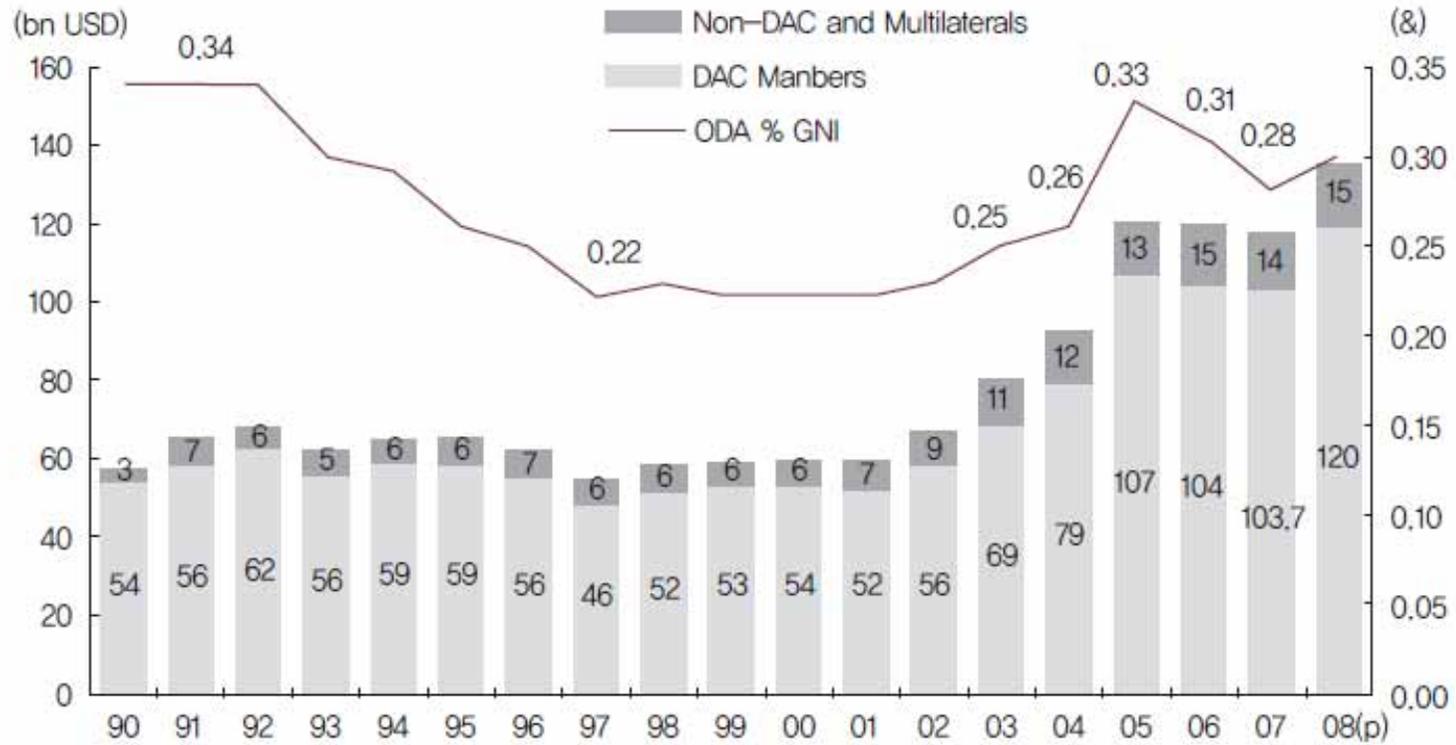
Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)	
1 Iraq	3 246
2 Afghanistan	1 816
3 Sudan	779
4 Egypt	684
5 Ethiopia	592
6 Colombia	520
7 Pakistan	398
8 Kenya	383
9 Palestinian Adm. Areas	351
10 Uganda	327
Memo: Share of gross bilateral ODA	
Top 5 recipients	32%
Top 10 recipients	41%
Top 20 recipients	52%

Gross Bilateral ODA, 2007-08 average, unless otherwise shown

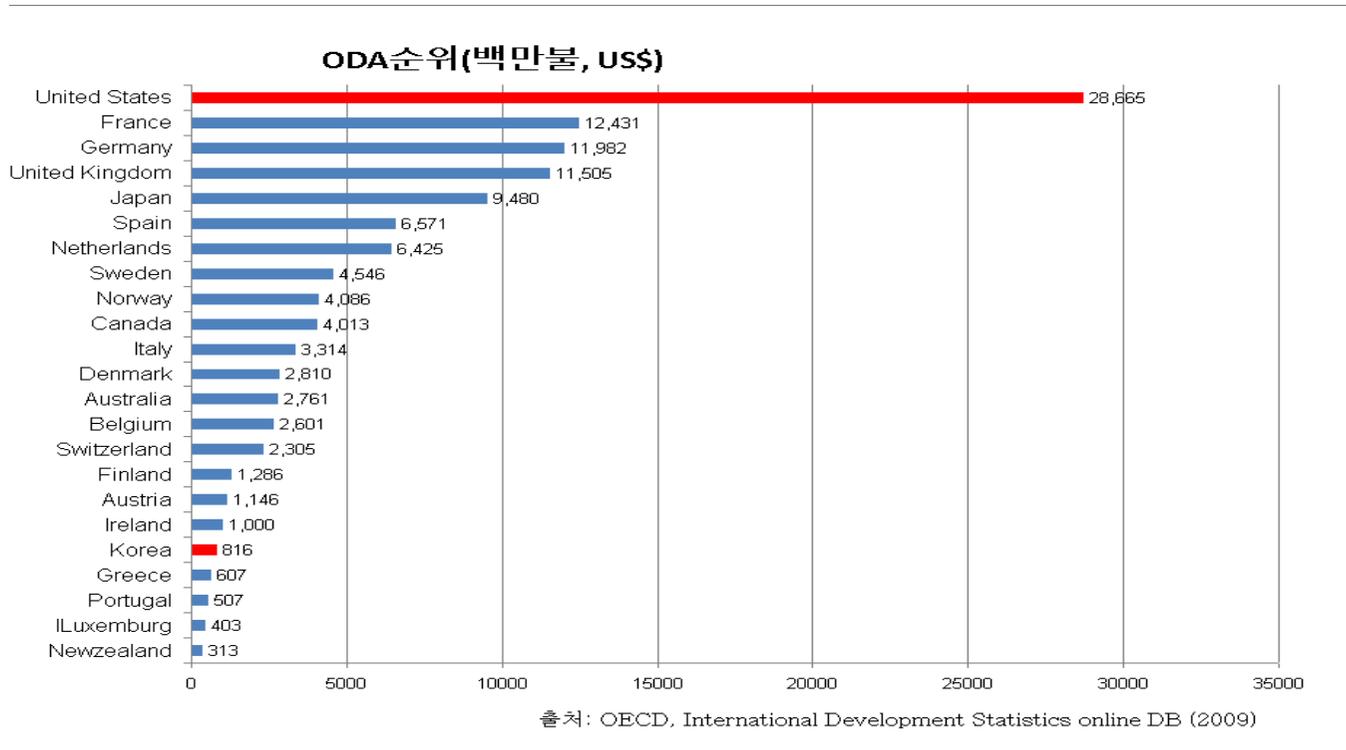


Source: OECD - DAC ; www.oecd.org/dac/stats

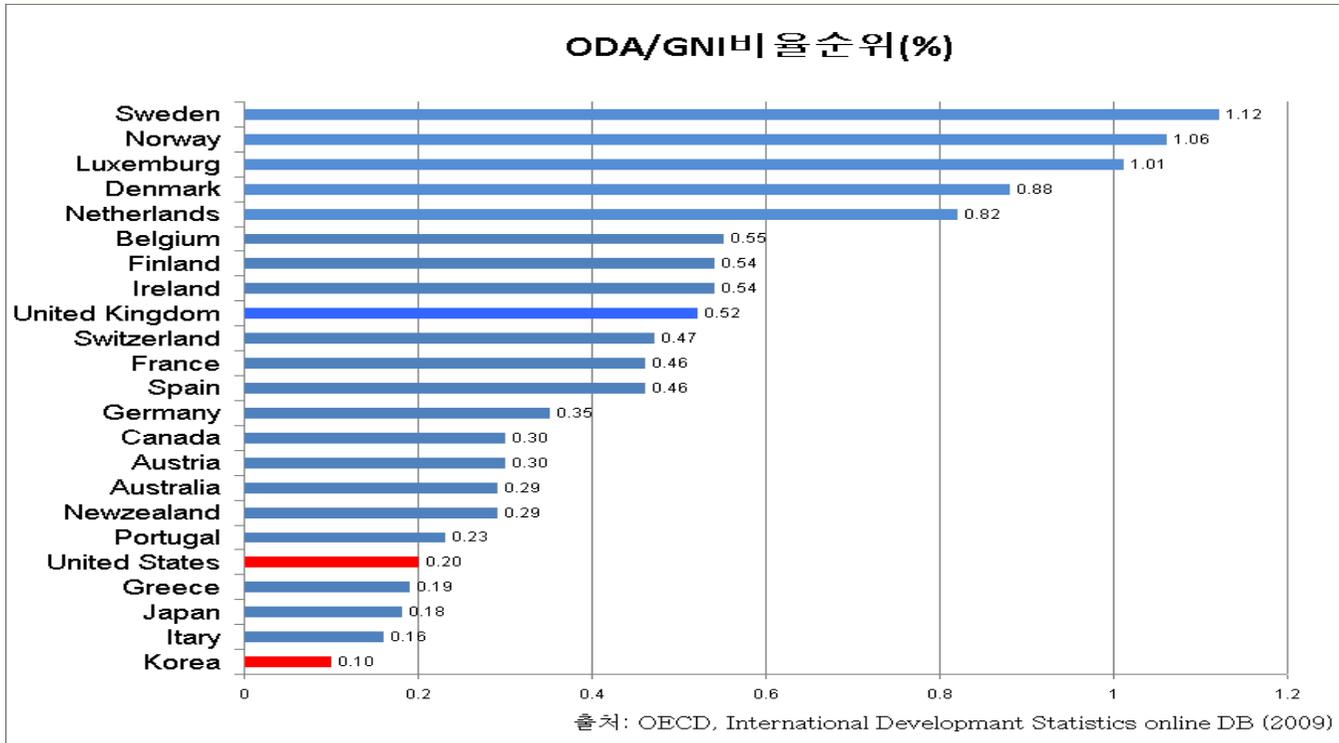
<표 2> 1990-2008년 국제사회의 ODA 추이



<표 3> ODA 순위



<표 4> ODA/GNI 비율과 순위



<표 5> DAC 회원국의 ODA 현황

(단위: 백만불, %)

국 가	2009			2008			2007			2006		
	ODA	ODA/ GNI	1인당 ODA (단위:불)									
호주	2,761	0.29	126	3,166	0.34	148	2,669	0.32	127	2,123	0.30	104
오스트리아	1,146	0.30	137	1,681	0.42	202	1,808	0.50	218	1,498	0.47	181
벨기에	2,601	0.55	245	2,381	0.47	223	1,953	0.43	185	1,978	0.50	188
캐나다	4,013	0.30	119	4,725	0.32	142	4,080	0.29	123	3,684	0.29	113
덴마크	2,810	0.88	515	2,800	0.82	508	2,562	0.81	468	2,236	0.80	410
핀란드	1,286	0.54	241	1,139	0.43	214	981	0.39	185	834	0.40	159
프랑스	12,431	0.46		10,957	0.39	178	9,884	0.38	160	10,601	0.47	167
독일	11,982	0.35	162	13,910	0.38	169	12,291	0.37	149	10,435	0.36	127
그리스	607	0.19	54	693	0.20	62	501	0.16	45	424	0.17	38
아일랜드	1,000	0.54	224	1,325	0.58	305	1,192	0.55	275	1,022	0.54	241
이탈리아	3,314	0.16		4,444	0.20	75	3,971	0.19	67	3,641	0.20	62
일본	9,480	0.18	129	9,362	0.18	73	7,679	0.17	60	11,187	0.25	88
룩셈부르크	403	1.01	822	409	0.92	834	376	0.91	816	291	0.89	632

제 2 장 미국의 ODA 역사와 현황

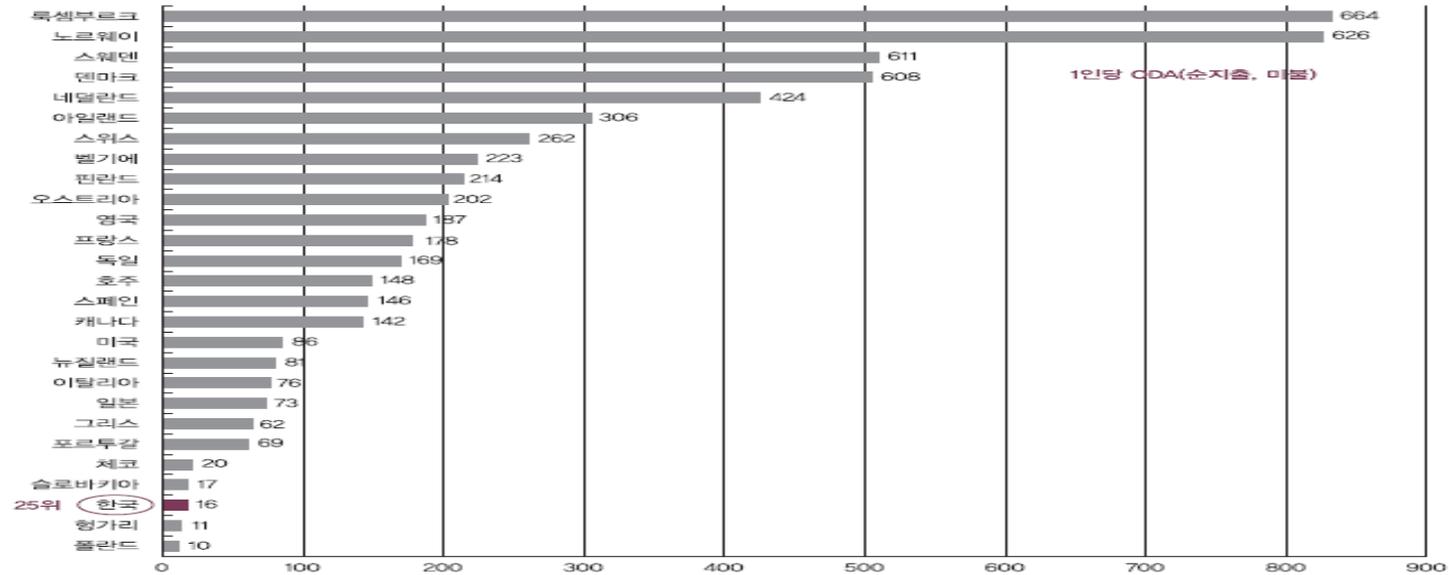
국 가	2009			2008			2007			2006		
	ODA	ODA/ GNI	1인당 ODA (단위:불)									
네덜란드	6,425	0.82	397	6,993	0.80	424	6,224	0.81	380	5,452	0.81	333
뉴질랜드	313	0.29	72	346	0.30	81	320	0.27	76	259	0.27	62
노르웨이	4,086	1.06	841	3,967	0.88	826	3,728	0.95	787	2,954	0.89	631
포르투갈	507	0.23	53	614	0.27	59	471	0.22	46	396	0.21	38
스페인	6,571	0.46	149	6,686	0.43	145	5,140	0.37	114	3,814	0.32	85
스웨덴	4,546	1.12	486	4,730	0.98	511	4,339	0.93	473	3,955	1.02	434
스위스	2,305	0.47	298	2,016	0.41	262	1,689	0.37	223	1,646	0.39	220
영국	11,505	0.52	192	11,409	0.43	187	9,849	0.36	163	12,459	0.51	207
미국	28,665	0.20	96	26,008	0.18	86	21,787	0.16	72	23,532	0.18	79
합계	119,573	0.31	160	119,759	0.30	134	103,491	0.28	116	104,421	0.31	118
한국	816	0.10	17	797	0.09	16	699	0.07	14	455	0.05	9

(자료: OECD, International Development Statistics Online DB)

*2009년 1인당 ODA금액의 합계는 프랑스와 이탈리아를 제외한 금액임.

<표 5> 1인당 ODA 순위

• 1인당 ODA 순위 (US달러)



- 1) DAC 회원 22개국 및 Non-DAC 7개국(한국, 슬로바키아, 아이슬란드, 체코, 터키, 폴란드, 헝가리) 중 29개국의 ODA 순위
 - OECD 회원국 중 멕시코는 공여국이 아닌 수원대상국임.
- 2) ODA 총액과 인구자료를 바탕으로 외교부 자체 계상
- 3) 헝가리, 터키는 World Bank 인구 자료 활용하여 1인당 ODA 계상
 (자료: OECD, International Development Statistics Online DB, World Bank)

제 3 장 미국의 ODA 관련 법제

1

1. 서 언

미국에는 현재 ODA만을 규율하는 법이 별도로 존재하지 않는다. 다만 1961년 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961, FAA)이 미국의 대외원조 시행관련 제반 법적 요건(statutory requirement)을 포괄하고 있다. 대외원조법은 1961년 9월 4일 미국의회가 군사적 원조와 비군사적 원조를 구분하여 미국의 대외원조 프로그램을 재조직하기 위하여 제정한 법이다. 따라서 대외원조법은 미국의 개발원조의 근거가 되는 가장 중요한 법이라고 할 수 있다. 즉 미국의 ODA의 법적 기반은 대외원조법이다. 이와 같이 미국은 대외원조 프로그램의 지침이 될 수 있는 광범위하고 상세한 법률을 두고 있다. 이 법은 거의 매년 수정되고 있다.

2. 대외원조법의 입법배경

제2차 세계대전으로 인해 유럽국가들은 물리적으로 그리고 경제적으로 상당한 피해를 입었다. 유럽의 재건을 위한 원조 요청에 응하기 위하여 국제사회는 1945년 12월 27일 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)을 설립하였고, 미국은 1948년 4월 2일 경제협력법(Economic Cooperation Act)의 제정을 통해 마셜 플랜(Marshall Plan)이라는 계획을 수립하였다. 국제통화기금과 세계은행이 상설적인 기관으로 설립됐던 것에 반해, 마셜 플랜은 특정한 몇 가지 목적을 위해 수립되었다. 즉 마셜 플랜은 제2차 세계대전 이후 파괴된 유럽의 재건지원을

위한 비상 도구으로써 유럽을 안정화시키는 것을 목적으로 세워졌다. 그러나 황폐된 유럽지역의 회생을 목표로 했던 마샬 플랜은 그렇게 성공적이지도 않았고 지지를 받지도 못했다. 즉 마샬 플랜 시기부터 전개된 대외원조 프로그램에 대한 불만이 제기되었고 이것이 배경이 되어 1961년 미국은 대외원조프로그램을 재조직하였고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 대외원조법을 제정하였다.

새롭게 출범한 Kennedy 정부는 대외원조문제를 최우선과제로 재편하고 당시 지적되었던 원조구조의 결점을 보완하기 위하여 대외원조법을 제정한 것이다. 당시 미국의 대외원조 프로그램이 경제공황과 경제붕괴를 이겨내는데 도움을 주고, 많은 국가들이 독립하는데 도움을 주었지만 이들 국가들이 이전에 비해 괄목할 만한 경제적 성장이 이루진 것도 아니고, 위기상황을 극복해내기 위해 또는 단기간의 정치적 목적으로 사용된 자금이 피원조국의 경제적 안정을 이끌지도 못했다는 반성에서 제정된 것이다. 결론적으로 종합해보면, 1961년 대외원조법은 기존의 대외원조정책이 가지고 있던 구조적 문제점을 극복하고 국가에 의한 대외원조계획의 수립을 가능하게 하고 장기적 개발 계획 메카니즘을 발전시켜나가고자 제정한 법이라고 볼 수 있다.

1961년 법제화된 대외원조법은 어떻게 원조를 제공할 것인가에 대하여 제약이 거의 없고, 단지 원조 제공 보다 우선적으로 고려되어야 할 여러 가지 요소들(예를 들면, 피원조국이 효과적으로 자립할 수 있을 조치의 정도 등)에 관한 일반적 규정들만을 포함하고 있었다.

1961년에 제정된 대외원조법은 Kennedy대통령의 전송 메시지(transmittal message)에 표현된 경제적·정치적 원칙들을 담은 비교적 간단한 문서이다. 이에 따르면, 개발원조는 다음의 주요한 두 가지 정책으로 구성되어 있다. 첫째는, “경제적 자원을 개발하고 생산역량을 증대하기”(즉, 많은 양의 주요 기반시설) 위한 계획과 정책을 고조시

키는 것이 목적인 개발차관기금(DLF)이고, 둘째는 후진국들에 대한 “기술적 협력과 개발 등과 같은 수단을 통해 인적자원 개발을 돕는 것”에 초점을 맞춘 개발증여기금(Development Grant Fund)이다.

또한 대외원조법에는 세 가지 다른 중요한 경제원조 프로그램이 포함되어 있었다. 첫째는, 미국이 해외사업을 하면서 마주할 특정 위험들로부터의 사업의 보호권을 제공하는 보증정책(지금의 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, OPIC))이다. 둘째는, 경제적 또는 정치적 안정을 촉진하거나 도움을 주는 “지원 원조” 정책(지금의 경제지원기금(Economic Support Fund) 정책)이다. 셋째는, 적절한 긴급자금(contingency fund)이다.

3. 1960년대 이후의 대외원조법의 개선 노력³⁾

1970년대 초반 대외원조는 1971년에 상원이 회계연도 1972년과 1973년도 자금을 승인하는 대외원조에 관한 의안을 반대하면서 입법적인 어려움에 처하게 되었다. 1971년에 상원에 의한 의안의 파기는 2차 세계 대전 이후 마샬 플랜이라는 이름으로 명맥을 이어온 대외원조에 의회가 처음으로 권한을 부여하지 않았음을 의미했다. 몇 가지 문제들이 합쳐져 의안 파기의 원인이 되었는데, 첫째는 베트남전에 대한 반대. 둘째는, 원조가 너무 단기적인 군사적 고려에 국한되어 있다는 우려. 셋째는, 원조 특히 개발원조가 미국의 대외정책에서의 이렇다 할 성과를 얻어내지 못하고 있는 실패한 정책이라는 우려 등이었다.

대외원조정책, 특히 경제원조정책의 개선을 위한 시도는 외교위원회(House Committee on Foreign Affairs)가 주도하였다. 개발도상국들의 가장 빈곤한 부문(“인간의 기본적 요구”)에 대한 원조가 정책개선의

3) 이에 대한 자세한 내용은 http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html 참조.

주요한 현안이 되었다. 원조가 피원조국 주민들에게까지 직접적으로 미치게 하기 위해서 의회는 기술원조 공여와 개발차관과 같은 기존의 항목들을 농업, 가족계획, 교육과 같은 특정한 문제에 목적을 둔 새로운 항목들로 대체했다. 양자간(bilateral) 개발원조의 목적은 개발문제를 해결하기 위해 대규모의 자금 및 우수한 재화의 이전 또는 기반시설에 대한 자금지원에 의존하기보다는 미국의 기술적인 전문지식과 상품을 나누는 데 집중하는 것이었다. 대외원조법의 구조는 아직도 대체로 이러한 1973년 개정안의 기초를 따라가고 있다.

1961년 대외원조법 제정 당시 Kennedy 대통령에 의해서 제기되었던 문제점을 해결하는 차원에서, 대외원조의 관리구조를 재조직하기 위해 1978년 Hubert Humphrey 상원 의원의 요구에 기초한 입법안이 소개되었다. Humphrey의 법안에 의하면, USAID에 의해 운영되는 양자간 프로그램, 당시 재무부에 의해 권한 내에서 운영되던 국제대출제도의 다자간 프로그램, 당시 국무부에 의해 운영되던 UN 기관들에 대한 자발적 기여, USAID에 의해 운영되던 식량 프로그램, 그리고 해외 민간투자공사(OPIC)의 활동 등과 같은 대외원조활동을 조정하기 위해 국제개발협력청(International Development Cooperation Agency, IDCA)을 설립하는 것이었다. 또한 IDCA 조직 내에, 사적이며 자발적인 조직들과 평화봉사단(Peace Corps)에 존재하는 기관을 관리하기 위해 국제개발협회(International Development Institute)를 조직하는 것이었다. 그런데 Humphrey의 법안은 법제화되지는 못했다. 행정부서와 의회의 관료적 분위기가 대외원조법에 포함된 정치적 요소들을 변화시키고 전반적인 행정적 변화를 주는 내용을 담고 있는 법안의 법적 영향을 제한하는 장애로 작용했기 때문이었다.

하지만 1979년 9월 행정명령(Executive Order)에 의하여 IDCA는 설립되었다. 그 당시 대외원조법상의 정책을 운용할 수 있는 모든 권한은 대통령으로부터 권한을 위임받은 국무장관에게 있었다. IDCA의 설

립은 이러한 구조를 바꿔놓았다. IDCA의 설립과 함께, 대외원조법상의 권한은 경제적 원조 제공을 담당하는 IDCA 청장에게 위임되었고, 또 그 권한도 그부분은 USAID 청장에게 재위임되었다. 그리고 일반적으로 안보원조에 관한 권한은 국무장관에게 위임되었다. 경제지원 기금(Economic Support Fund, ESF)이 개발정책과 안보일반적 만나는 접점이었고, 이는 국무장관에게 ESF또 원조를 받는 국가와 그 원조규모를 알 수 있는 권한을 부여하였고, USAID청장에게 ESF 정책을 수행할 수 있도록 하였다. 이러한 변화에 일부 효과를 더하기 위해 대통령은 IDCA 청장에게 특정 경제원조기능을 위임하는 내용의 ‘재조직 계획’(Reorganization Plan No.2)을 제출한 바가 있다.

IDCA는 관대하고 자선적인 활동을 위하여 Humphrey 상원 위원과 Carter 대통령이 그렸던 조직 체계를 따르지 않았다. 오직 75명 이하의 구성원을 가진 USAID만이 그것을 조정할 수 있는 실체였기 때문이다. 그러나 75명 이하의 직원으로 양자간 그리고 다자간 원조 정책에서 실효적 영향을 나타내기 역부족이었다. 더욱이 Reagan 행정부에서 IDCA에 인원을 배치해주지 않았기 때문에, 기능적으로 IDCA는 빠르게 쇠락해갔다. 대외원조의 집행에서 권한의 한계를 정의하는 과정에서 IDCA를 설립하게 했던 행정명령은 아무런 효력도 발휘하지 못했다. IDCA가 수행할 것으로 기대되었던 일부 다른 조정 기능들이(하지만 행정명령에는 포함되지 않은) USAID에 의해서 처음으로 수행되었다. 하지만 시간이 지나면서 그러한 기능들도 역시 작동하지 않았다.

IDCA가 설립되던 당시에 Carter대통령은 또한 개발조정위원회(Development Coordination Committee, DCC)를 설립하였다. 소집단들(예를 들면, 다자적 원조, 식량원조 등)로 구성된 DCC는 모든 대외원조활동들을 컨센서스에 바탕을 두고 기관들 사이의 조정 역할에 그 목표를 두었다. 하지만 이러한 노력 역시 실패하였다. DCC는 전체적인 차원에서

는 제 기능을 수행하지 못하고 DCC 내부의 오직 두 개의 소위원회만이 기능하는 데 그쳤다. 오늘날 이는 대외원조법상 시행되지 않는 하나의 조항으로 존재하고 있을 뿐이다.

1988년 말 외교위원회(House Committee on Foreign Affairs, HFAC)는 일상적인 대외원조정책뿐만 아니라 특별히 대외원조법의 지속적인 적합성에 대해 검토하기 시작했다. 그와 동시에 수많은 의회 외부의 이익단체들이 비슷한 검토를 시작했다. 외교위원회의 검토 결과는 특정한 조사결과와 권고사항을 포함한 하나의 보고서(이른바 “Hamilton-Gilman 보고서”)로 발표되었다. 그 보고서에는 약 30년 전에 있었던 Kennedy 대통령의 제1차 대외원조법에 대한 전송 메시지(transmittal message)와 상당히 같은 내용을 언급하고 있다. 그 주요한 내용을 보면 다음과 같다.

- 대외원조는 미국의 안보 이익과 경제적 이익을 도모하기 위한 유용한 정책 도구이다.
- 국가들의 상호관계와 상호의존성은 미국이 좋은 나쁜든 세계 다른 국가들의 경제적 그리고 정치적인 영향을 받고 그리고 국제적인 의제를 좌지우지하는 경제적 사건들에 지속적으로 영향을 받는다는 것을 의미한다.
- 하지만 대외원조정책들이 광범위한 대중의 지지를 받지 못하고 있다. 가난한 사람들을 돕자는 미국의 대중적 지지는 아직 강하게 남아있지만, 대중들은 현재의 정책들이 이를 효과적으로 수행하고 있는지에 대해서는 의구심을 품고 있다. 그리고 대중들은 미국의 이익을 증진시키는 대외정책 수단으로써의 원조정책에 대한 이해가 부족하다.
- 대외원조에 관한 입법과 행정부가 정책의 효율성을 저해했다. 그래서 이러한 정책의 가치에 대하여 대중들의 이해를 도와야 한다. 대외원조법에는 너무나도 많은 목적들이 있기 때문에 “의미

있는 방향으로의 원조가 불가능하고, 효율적으로 시행되기도 힘들다.” 정책의 실효성을 저해하는 너무 많은 분야에 자금 책정, 보고 요구 및 “어떻게 원조가 더 효율적으로 사용되었었는가 보다는 그저 어떻게 원조가 사용될 것인가에 대한”예측에 더 초점을 두는 행정부서의 태도는 바람직하지 않다. 경제원조정책이 너무 많은 국가에 너무 많은 계획으로 제공되고 있다. 미국의 경제정책, 안보정책, 개발정책이 거의 조정되고 있지 않다. DCC는 양질의 기능을 수행해내지 못하고 주로 의례적인 목적을 위해 존재하고 있었고, IDCA는 “유명무실”하였다. NGOs는 그 동안 대외원조 과정에 많은 기여를 할 수 있었고, 그들의 가치가 시간이 지남에 따라 상승하였다.

Hamilton-Gilman보고서의 주요한 권고사항은 대외원조법을 폐지하고, 이 보다 대외원조에 더 초점을 맞춘 법으로 새롭게 출발하자는 것이었다. 보고서의 내용대로 수정하기 위해 위원회가 작성한 초안은 미국의 대외원조 정책의 경제원조의 목적에 초점을 두고, 경제 성장, 빈곤 완화, 환경적 지속가능성 및 정치적 다원성의 증진 등과 같은 주요 경제원조 관련 주제를 담고 있었다. 이 법안은 또한 의회 보고 절차를 간소화하고, 정책 평가에서 더욱 능동적인 역할을 하도록 장려함으로써 더욱 성과 지향적 접근방법이 될 수 있도록 하였다. 다양한 해외 사업을 하는 미국의 많은 기관들 사이에 대외원조활동의 더 나은 조정을 도모하고 정책집행의 유연성을 강화하기 위한 권한(당시의 법률의 개선이었지만 당연히 1961년의 대외원조법 보다는 유연성이 떨어지는)이 법안 초안에 포함되어 있었다. 이 입법 초안은 행정부서에 의해 비공식적으로 면밀히 검토되었다. 그러나 불행히도 Fascell 의장과 Hamilton 의원은 이 법안을 위원회의 의원들에게 납득시키지 못했다. 이와 같이 이 법안의 수정 노력은 불발에 그쳤지만 그 불씨는 아직 꺼지지 않고 있다.

대외원조법을 개정하기 위한 그 다음해의 시도도 실패한 반면에 1991년에는 더욱 신중하게 개정 시도가 시작되었다. 1991년 4월 Bush 행정부는 대외원조법의 광범위한 개정안을 의회에 제출했다. 이 개정안은 대외원조정책의 입법적 기본 틀을 1961년 대외원조법의 출범 당시와 비슷할 정도로 되돌려 놓으려 했다. 하지만 의회의 일부 위원회는 행정부에게 너무 많은 자유재량을 부여한다고 하여 이를 비판했고, 결국 이는 받아들여지지 않게 되었다.

하지만 외교위원회는 이전의 노력들과 원래의 법안이 가지던 유연성을 증대시키기 위하여 행정부의 생각을 양보하는 행정부의 법안에서 제안되었던 계획들을 통합하여 새로운 대외원조법 개정안을 만들었다. 행정부에 적극적으로 원래의 법안이 의도했던 것보다 훨씬 많은 수의 “유연성 증대 항목”(예를 들면, 자금 운용과 법조항의 면제를 가능케 하는 더 큰 권한, 원조조항을 제한하는 많은 규정들의 축소 등)을 포함하는 법안을 상원 외교관계위원회(Senate Committee on Foreign Relations)와 다른 관련된 현안을 처리했다.

이 법안은 대외원조법의 전체적인 재구성에 중심을 두는 것이 아니라 이유(예를 들면, 낙태 관련 조항, 해상 무역 보조금 확대 등)로 행정부가 거부권을 행사하였다. 한 번 통과되었다가 다시 거부당한 이 법안은 조항에 대한 반대 없이 재통과되어 대통령의 서명을 기다릴 수 있는 상태가 되길 기대하였다. 그러나 회의보고서는 비록 상원에서 통과되었지만 하원에서 무산되었다. 그 이유는 아주 많았지만 그 중에 직접적인 원인은 당시 미국의 하원의 투표시에 경제적 상황이 좋은 점이다.

그 후에 이어서 Clinton 정부가 대외원조법을 개정하는 쪽의 손을 들어주었다. 1994년 기존의 대외원조법을 폐지하고 대외원조정책을 근본적으로 새롭게 대체한 ‘자유와 번영 그리고 민주주의 법’(Peace, Prosperity, and Democracy Act, PPDA)이 제출되었다. 정책의 목적에

기초해서 그 권한 부여는 이전의 분리되어 있던 정책들을 하나의 동일한 계정(same account)으로 통합하였다. 이에 따라 개발원조와 개발에 초점을 맞춘 국제조직들은 동일한 계정(same account)에서 지원을 받게 되었다. 원조가 원활하게 이루어지고 입법적 한계들을 극복할 수 있을 만한 상당한 유연성이 제공되었다. 그런데 이 법안은 상원에서 전혀 제출되지도 않았고, 의회에서 위원회 밖으로 보고되지도 않았다. 이후 추가적인 대외원조법의 개정 노력은 시도되지 않았다.

미국 개발협력사업의 진전을 위한 유일한 입법은 1961년 대외원조법이다. 물론 그 이후로 정기적으로 개정되었다. 그러나 이후에 원조에 대한 정치 이론적 근거의 큰 변화에도 불구하고 개발에 관한 새로운 입법을 위한 지난 45년간의 노력은 결코 합의에 도달하지 못했다.

4. 대외원조법의 주요내용

대부분의 국가들의 대외원조 관련 법률의 주요 내용을 살펴보면, 일반적으로 원조의 기본목표 및 정책방향을 제시하고 있고, 원조형태 및 대상, 시행기관의 역할과 위상, 중점 지원국 및 지원 분야, 민간단체 지원 및 자문기관 등 세부 추진계획이 포함되어 있다. 미국의 대외원조법도 이러한 사항을 포함하여 대외원조에 관하여 방대하고 자세하게 규정하고 있다. 그러나 대외원조법에는 너무나도 많은 목적들이 있기 때문에 의미 있는 방향으로의 원조가 불가능하고, 효율적으로 시행되기도 힘들다. 또한 많은 분야에 자금 책정, 보고 요구 등으로 인해 정책의 효율성이 떨어지고 있다.

(1) 개발협력의 이념 및 원칙 제시

우선 특징적인 것은 대외원조법에 개발협력의 이념을 규정 있다. 즉 민주주의와 법치주의 확립, 인간의 존엄성, 인권 및 기본적 자유 실현,

바람직한 통치, 차별 철폐 등을 광범위하게 제시하고 있고, 또한 국제 사회와의 관계에서 연대성과 상호의존성을 간단히 명시하고 있다.

대외원조법 제101조(Section 101)는 일반적인 정책(*general policy*)에 관하여 기술하고 있다. 즉 미국의 개발협력정책의 이념과 목표를 밝히고 있는 것이다. 미국의회는 근본적인 정치의, 경제의, 그리고 기술의 근본적인 변화가 국가의 독립을 가져올 수 있다고 인식하고, 개인의 자유, 경제성장, 그리고 미국인들의 안전은 시민적 권리와 경제적 권리 그리고 자유권을 침해하지 않으며, 개방되고 공평한 국제경제체제에서 세계의 제한된 자원을 함께 사용하면서 국가공동체에서 지속되어 왔고 강화되었다는 점을 표명하였다. 그리고 의회는 미국인의 전통적으로 인도주의적인 이념을 확인하였고, 기아, 가난, 질병, 그리고 무지를 제거하여 개발도상국의 사람들을 원조해야 한다는 책임을 밝히고 있다. 그리고 의회는 미국의 대외정책에 대한 원칙적인 목표가 지식을 습득하려는 개발도상국들의 노력과 개발에 필수적인 자원, 그들의 삶의 질을 향상시키는 경제적·정치적 그리고 사회적인 제도를 건설하는데 있어서 그들 국민에 대한 지원을 장려하고 지속하는 것이라는 점을 표명하였다.

(2) 개발협력의 목적 및 정책목표 제시

미국의 개발협력의 목적 및 정책목표는 대부분의 OECD DAC 회원국들처럼 빈곤퇴치를 통한 개도국의 지속가능한 발전 및 복리 증진에 중점을 두고 또한 인권존중 및 민주주의 원칙실현을 명시하고 있다.

대외원조법 제101조(Section 101)는 개발협력의 이념과 함께 다섯 가지 미국의 개발협력정책의 목표를 천명하고 있다. 이러한 목표의 추구가 미국의 대외정책에 전적으로 반영된다는 점과 미국의 개발자원이 효과적이고 효율적으로 이용되어야 한다는 조건을 표명하였다.

- (1) 세계의 가난한 다수 사이에서 가장 나쁜 신체적인 발현의 완화
- (2) 이익의 공정한 배분과 함께 개발도상국의 자립적인 경제성장의 성취를 가능하게 하는 상태의 촉진
- (3) 시민적 권리와 경제적 권리를 침해하지 않고 강화하는 개발절차의 장려
- (4) 개방되고 공정한 국제경제체제에로의 개발도상국의 통합
- (5) 부패와의 싸움과 투명과 책임의 개선을 통한 선치(善治, good governance)의 조성

(3) 개발협력의 기본방향

미국의 대외원조법은 개발협력의 기본방향을 제시하고 있다. 그리고 개발협력의 형태와 관련하여 미국은 증여, 무역원조, 기술원조, 자금협력 및 재정지원 등 세 가지 형태로 나눌 수 있으나 개발협력의 목적과 지원범위를 포괄적으로 규정하고 거의 모든 분야를 망라하고 있다고 볼 수 있다.

대외원조법 제102조는 개발원조정책의 기본 방향에 관하여 밝히고 있다. 미국의회는 사회적·경제적 제도가 건설되고 유지되어야 하는 개발도상국의 노력이 자립적인 성장을 성취하고, 우선적으로 그들의 경제자원과 인적자원을 성공적으로 정비하는데 의존하는 사람들에 대한 삶의 질을 향상시키기 위한 기회를 제공하기 위해 필요하다는 점을 인식하였다. 의회는 이러한 노력의 중요성이 개발도상국의 자원들을 낭비하고, 결국에는 개발을 목적으로 추가적인 자원을 원조하는 선진국들에게는 장기간을 필요로 할 것임이 인정된다는 점을 인식하였다. 미국은 공적이고 사적인 출처로부터 이러한 자원들을 동원한 다른 국가들과 협력하여 주도해야만 한다.

개발자원의 준비는 특정한 개발도상국의 필요와 수용력에 부합해야만 한다. 1인당 소득이 낮은 국가들에 대한 미국의 원조는 무상원조

를 우선적으로 제공하여야 하는 사적인 외부자원에 대해서 제한적으로 접근하는 것이다. 다른 개발도상국에 대한 원조는 일반적인 프로그램으로 구성되어야 하는데, 이는 미국 정부에 의해 직접적으로 보장할 수 있거나 변제할 수 있는 프로그램을 통하는지, 간접적으로 국제금융기관에 의해 제공되는 상환할 수 있는 자금을 통하는지의 여부에 따라 사적자본시장, 투자, 그리고 기술적인 능력에 대한 그들의 접근을 촉진한다.

다각적인 제도에 있어서 양자원조와 미국의 참여는 인간의 기본적인 필요를 만족시키고, 형평과 함께 자립적인 발전을 성취하기 위해 설계된 개발 계획을 추구하는 국가들을 원조하는 프로그램이라는 점이 강조될 수 있다.

의회는 미국 양자개발원조의 가장 중요한 목적이 생산적인 활동을 통하여 공평한 성장의 과정에 참여하고, 그들에게 수입의 증대와 기초적인 필요를 충족시켜 줄 수 있고, 체면, 존엄, 그리고 희망의 삶을 안내해 줄 수 있는 공공서비스에 대한 접근이라는 목적과 함께 그들의 삶을 실현하는 판단들에 영향을 줌으로써 개발도상국에서 다수의 가난한 사람들을 돕는 것이라는 점을 강조하였다. 활동들은 그들의 삶에 영향을 주는 판단들의 결정에 있어서 그들의 참여를 증대하는 것, 노동집약적인 생산과 적절한 기술의 사용을 증대하는 것, 생산적인 투자와 중심 도시들로부터 소도시와 농촌 지역까지 서비스를 확대하는 것, 그리고 반대로 가난한 사람들 자신의 노력을 통하여 그들의 삶을 향상시킬 수 있는 기회를 부여하는 것으로, 지역적인 단계에서 서비스들과 제도들을 통하여 개발에 있어서 경제에 대한 그들의 접근에 대한 확대에 의해 가난한 사람들을 효과적으로 포섭한다는 점이 강조될 수 있다. 또한 다각적인 제도에 있어서 미국의 참여는 이들 원칙들에 있어서 적절한 중심으로 존재할 수 있다.

이 법에 따른 원조는 개발도상국에 대한 재정적인 지원을 인도하는 목적 뿐 아니라, 지속적인 기초에 대한 개발의 이익에 있어서 가난한 사람들의 광범위한 참여를 보증하는 것을 목적으로 하는 전략에 의해 개발 문제들을 해결할 수 있도록 당해 국가들을 돕는 목적에도 이용되어야 한다. 게다가 원조는 동 전략을 수행하기 위해 미국의 제도들을 적절하게 이용하는 고무적이고 효과적인 방식으로 제공될 수 있다.

이러한 목적들과 제101조와 본 조에서 규정하고 있는 광범위한 목적들을 성취하기 위해, 본 법에 의해 권한을 부여받은 양자개발원조는 이하의 원칙들에 따라 수행될 수 있다.

- ① 개발은 먼저 개발도상국의 국민들 그 자신의 책임이다. 미국으로부터의 원조는 그들을 위한 대용품이라기보다는 오히려 성공적인 개발 프로그램에 필수적인 자립 노력에 대한 지지로 이용될 수 있고, 그들을 돕기 위해 긍정적인 조치를 취하는 것으로 당해 국가들에게 집중될 수 있다. 이 부분의 운영에 있어서, 최대의 노력은 사적인 그리고 지역적인 정부활동과 피 원조국의 요건에 적절한 제도수립에 있어서 민주적인 참여에 대한 장려를 통하여 개발과정에서 사람들의 참여를 고무시키는 것으로 만들어질 수 있다.
- ② 개발계획은 각각의 주권국가에 대한 책임이 되어야 한다. 미국의 원조는 원조를 받은 각각의 국가들에 의해 선택된 개발목표를 지원하기 위해 협력적인 방식으로 운영되어야 한다.
- ③ 미국의 양자개발원조는 그 사람들 중에서 가장 빈곤한 사람들의 삶과 당해 국가의 개발에 참여하는 그들의 능력을 직접적으로 향상시키는 것으로, 주최국 정부들에 의해 제시된 약속에 대해 우선권을 부여해야 함은 물론, 상기의 국가들은 이와 같은 약속들의 성취를 보증하기 위해 필요한 그들의 계획, 기술, 그리고 행정능력을 향상시킬 수 있도록 도와야 한다.

- ④ 본 편에 따라 규정된 개발원조는 특히 외부의 원조가 매우 필요한 당해 국가들에서 공평한 성장을 통해 가난한 사람들의 기본적인 인간의 필요 충족을 도울 수 있는 상기의 원조를 가장 효율적으로 이용할 국가들에 집중될 수 있다. 이러한 점에서 일치되고 제시된 판단을 가능하게 하기 위하여, 대통령은 이하를 포함하지만 한정되지는 않는 활용 기준에 의해 본 편의 목표와 목적을 지향하는 국가들의 참여와 진전에 대해 평가할 수 있다.
- (A) 소규모 농가, 노동집약적인 농업을 통한 토지 면적당 농업 생산량의 증가
 - (B) 유아사망률의 감소
 - (C) 인구증가의 조절
 - (D) 누진과세와 소규모 농민에 대한 공평한 이익과 같은 조치를 포함하여 소득분배 형평성의 장려
 - (E) 실업률과 실업의 감소
 - (F) 읽고 쓸 줄 아는 사람의 증가, 그리고
 - (G) 공적 그리고 사적 부문에서 부패와의 전쟁 그리고 투명성과 책임이 향상되는 추이
- ⑤ 미국의 개발원조는 개발도상국의 다수의 사람들의 삶에 영향을 미치는 기능적인 부문, 즉 식량생산 그리고 영양섭취, 농촌발전과 유급고용의 세대, 인구계획과 보건, 환경과 천연자원, 교육, 개발행정, 그리고 인적자원발전, 그리고 에너지발전과 생산에 있어서 중대한 문제들에 초점을 맞춰야만 한다.
- ⑥ 미국의 원조는 개발도상국의 국가경제에 대한 여성의 참여와 전체 발전노력의 촉진에 대한 중요한 의미로서 여성의 지위 향상을 장려하고 촉진할 수 있다.
- ⑦ 미국의 양자원조는 개발도상국의 번영과 효과적인 발전노력이 발전, 생산, 그리고 에너지의 효율적인 이용을 촉진하는 종합적

인 전략의 채택을 요구한다는 점을 인식할 수 있고, 결국 고려할 사항은 비용, 유용성, 그리고 피 원조국에서의 에너지 소비에 있어서 상기 원조에 대한 정확한 함의를 줄 수 있다.

- ⑧ 개발에 있어서 미국의 협력은 교육제도, 협동조합, 신용조합, 자유노동조합, 그리고 사적이고 자발적인 기관들과 같이 이미 개발 영역과 관계가 있는 이러한 제도들을 포함한 사적 부문을 통하여 가능한 최대의 범위를 수행해야만 한다.
- ⑨ 실행 가능한 최대의 범위에서, 미국의 민간투자는 미국이 지원하는 경제사회발전프로그램을 장려해야만 한다.
- ⑩ 원조는 공통의 문제에 대한 해결과 공유자원의 개발에 있어서 개발도상국들에 의해 지역적인 협력을 장려하는 계획을 세우고 활용할 수 있다.
- ⑪ 미국의 원조노력은 다각적이고 다자에 근거하는 프로그램과 프로젝트에 대한 계획과 이행을 포함하는 다른 국가들의 원조노력과 함께 통일하고 협력하여 실행 가능한 최대의 범위를 계획할 수 있고 제공할 수 있다.
- ⑫ 미국의 미국개발원조는 대규모 자본이전을 포함하지 않는 프로젝트에 집중되어야 한다. 그러나 상기의 원조가 대규모의 자본이전을 포함하는 범위 내에서는, 다각적인 체제에서 함께 작용하는 다른 국가들로부터의 공동출자로 제공되어야 한다.
- ⑬ 만약 개발도상국이 공평하게 경제발전을 달성하는 경우라면 미국의 정책개선에 대한 장려는 필수적이다.
- ⑭ 기본적인 목표와 같이, 개발원조는 공평하고 장기적인 경제발전의 달성이라는 생산적이고 효율적인 의미를 상기의 활동으로 인식하여 개발도상국에서 개방되고 경쟁적인 시장에서의 사적부문 활동을 촉진해야만 한다.

- ⑮ 개발에 있어서 미국의 협력은 식량과 물, 보건과 주택, 교육과 고용, 그리고 농업과 산업을 향상시키기 위하여 적절한 기술에 접근하려는 개발도상국의 필요에 필수적이라고 인식해야만 한다.
- ⑯ 미국의 원조는 장기적인 개발을 촉진하기 위하여 개발도상국의 제도적 능력을 수립하고 상승시키는데 초점을 맞춰야 한다. 제도 수립의 중요한 구성요소는 개발도상국에서 사람들의 인적자원의 잠재력을 발전시키기 위한 교육을 포함한다.
- ⑰ 경제개혁과 민주정부의 효과적인 제도발전은 서로 상호간에 강화한다. 개발도상국의 성공적인 변화는 개발도상국의 경제와 정부제도의 질에 의존한다. 법의 지배, 책임과 투명성의 메커니즘, 사람, 재산에 대한 안전, 그리고 투자는 광역적인 경제발전의 지속가능성을 입증하는 아주 약간의 비판적인 정부와 경제개혁이다. 상기의 개혁에 대한 지원 프로그램은 책임이 있는 그들의 정부를 유지하고 경제적인 기회를 만들어 내는 사람의 능력을 강화한다.

미국의회는 다른 조치들, 충분하게 저하된 유아사망률과 출생률, 그리고 증가된 기대수명, 식량생산, 읽고 쓸 줄 아는 사람, 그리고 고용에 의해 금세기 말까지 절대적 빈곤에 대한 최악의 상황을 극복하는 것이 바람직하다는 점을 인식하고, 모든 적절한 경로를 통하여 다른 국가들이 절대적 빈곤에 대한 최악의 상황을 극복하고 개발도상국에 대해 자립적인 성장을 보장하는데 전 세계적인 협력이 실현 가능하도록 노력한다.

(4) 미국의회의 통제

미국 정부의 개발협력 전략 수립 및 프로그램 작성에 대해서는 정기적으로 원조정책의 기본방향과 전략을 담은 마스터플랜이나 프로그

램을 작성하여 의회에 보고할 것을 규정하고 있다. 미국의 대외원조는 미국의 승인을 통하여 철저하게 통제를 받도록 규정하고 있다.

미국의 공법 부분(Public Law 87-195)에 해당하는 대외원조법은 방대한 내용으로 일목요연하게 일람(一覽)이 매우 어렵다.

2 ODA

1. 서 언

DAC회원국들의 ODA 실시기관은 각 나라마다 조직 및 운영 면에서 상이하다. 원조이념 및 철학, 역사, 조직 및 정책적 특성상 다양한 운영체제를 시행하고 있는데, 대부분의 DAC 회원국은 독립적인 원조전담기관을 두고 종합적인 對개발도상국 원조업무를 추진하고 있다. 또한 ODA 지원형태와 방식이 다양하게 분류되고 있어 선진 각국들은 對개발도상국 원조사업의 종합적이고 체계적인 운용을 위해 정부 산하에 원조 전담기관을 두고 있는 경우가 많다. 특히 제반 대외원조업무를 체계적으로 추진하기 위해 지원형태별로 전문인력과 기관을 두고 원조정책 수립 및 집행을 담당하고 있다. 반면에 자금협력별로 실시기관을 분리하여 운영하고 있는 국가들도 존재한다.

원조전담기관을 두고 있는 대표적인 국가로는 우선 미국을 들 수 있다. 미국은 국무부 산하에 국제개발청(USAID)을 두고 제반 원조업무를 총괄하고 있고, 캐나다도 외무부 산하에 각기 국제개발청(CIDA)을 두고 제반 원조업무를 총괄적으로 담당하고 있다. 이에 반해 독일의 경우 대외경제협력을 전담하는 경제협력개발부(BMZ)를 설치하여 원조정책의 기획, 입안, 결정을 총괄하는 전담부처형 운용체제를 유지하고 있다. 한편 영국은 1997년 5월 노동당 정권이 출범하여 기존의 외무부 산하 해외개발청(ODA)을 국제개발부(DID)로 승격하여 원조정책의 일관성을 확보하고 있다. 외교관계와의 일관성을 확보하기 위하

여 외무부 산하에 원조전담기관을 두고 있는 국가와는 달리 일본과 한국은 정책결정단계에서 관계부처간 협의에 의해 조정되는 분권형 원조실시체제를 운영하고 있다.

또한 노르웨이 개발협력청, 덴마크 국제개발청, 스웨덴 국제개발협력청 등 1960년대부터 이미 외교부 또는 부서 내 별도 조직이 ODA 정책을 총괄 관리하는 등 정부가 원조정책의 시행을 주도함으로써 일관성과 효율성을 제고하고 있다는 평가다.

<표 6> 주요 DAC 회원국 개발원조 담당 기관⁴⁾

국 가	ODA 주무부처(전담 또는 총괄)	주된 시행기관
호 주	외교부	AusAID
오스트리아	외교부	ADA(외교부 유관)
벨기에	외교통상개발협력부(개발협력장관)	BTC(외교부 유관)
캐나다	국제협력부	CIDA
덴마크	외교부	외교부내 South Group
핀란드	외교부(개발협력장관)	외교부
프랑스	외교부, 경제부	AFD
독 일	경제협력개발부	경제협력개발부(BMZ)
그리스	외교부	외교부내 Hellenic Aid
아일랜드	외교부(개발협력장관)	외교부내 개발협력국
이태리	외교부	외교부내 개발협력국
일 본	외무성	JICA(외교부 유관)
룩셈부르크	외교부(개발협력장관)	LUX-Development(외교부 유관)
네덜란드	외교부(개발협력장관)	외교부내 국제협력실

4) 외교통상부, 「OECD DAC 개황」, 2009. 121면.

국 가	ODA 주무부처(전담 또는 총괄)	주된 시행기관
뉴질랜드	외교통상부	NZAID(외교부 산하)
노르웨이	외교부(국제개발협력장관)	외교부(NORAD)
포르투갈	외무부	IPAD
스페인	외교부	AEIC(외교부 산하)
스웨덴	외교부(국제개발협력장관)	SIDA
스위스	외교부	SDC(외교부 산하)
영 국	국제개발부	국제개발부
미 국	국무부	USAID
한 국	외교부(무상), 재정부*(유상)	KOICA, 수출입은행 등

<자료: Managing Aid, 2005, OECD>

*2008년 정부조직 개편에 따라 유상원조는 기획재정부가 시행함

2. 미국의 ODA 기관

미국은 1961년 대외원조법을 제정하고 개발원조업무를 담당할 조직을 설립함으로써 일찍부터 체계적으로 ODA를 실시해 오고 있다.⁵⁾ 미국의 ODA 주무부처는 국무부(Department of State)이지만 ODA 시행기관은 국제개발청(US Agency for International Development, USAID)이다. 그러나 현재 이들 두 기관만 ODA에 관여하고 있는 것은 아니고, 양자간 그리고/또는 다자간의 공적개발원조를 제공하는 정부 기관은 26개 정도로 파악하고 있다. 이들 정부 기관들은 ODA와 관련하여 서로 느슨하게 관계를 맺고 있으며, 때론 활동이 서로 중복되기도 하고, 가끔은 다른 위임사항을 가질 때도 있다. 이런 측면에서 ODA 사업의 통합체계가 필요하다는 지적을 받고 있는데, 개발협력 사업에서 통합

5) 삼성경제연구소, 「국격 제고를 위한 ODA 정책」, 2009. 10면.

된 체계가 부재하다는 것은 기관들끼리 연결이 잘 되어있지 않거나와 정기적인 의사소통조차 없다는 것을 의미한다. 특히 기관의 다양성을 통해 각각의 이해관계를 추구하는 체계의 특성을 근거로 각 기관의 상대적인 장점을 들어 계속 이런 분열 상태가 정당화 되어왔다. 개발협력 사업의 정치적 우선순위가 더 높아진 이후로 미국 내에서는 최근 논란이 더 많아졌는데 이런 분열상태의 단점은 비효율적인 체계라는 점과 성과를 예측하기 힘들다는 점이다.

이들 26개 정부 기관 중에서 개발협력 사업은 주로 6개 기관, 즉 USAID, 국무부, 국방부, 재무부, 농림부, 새천년도전협회(Millennium Challenge Corporation, MCC)등이 관여하고 있다. 2005년에는 미국의 ODA의 90% 이상을 이 기관들이 관리하였고 조직 활동의 중점이 되는 역할을 하고 있다. USAID, 국무부, MCC를 제외하면 국방부, 재무부, 농림부 등이 2005년에 가장 두드러졌다. 이들 기관 이외에 다른 부서는 미국 개발협력사업의 추가적인 관여 양상을 보이고 있고, 보통은 이 사업만을 위한 전문적인 경험을 가진 직원이 별도로 많지 않다. 특이할 만한 점은 2005년 이후 국방부에서 큰 규모의 정부개발원조 관리 역할을 맡은 것인데 이것은 아프가니스탄과 이라크 대규모 재건 사업에 미국이 개입되어 있었고 인도양 쓰나미 이후 큰 규모의 인도주의적 구제가 실행되었기 때문이다.

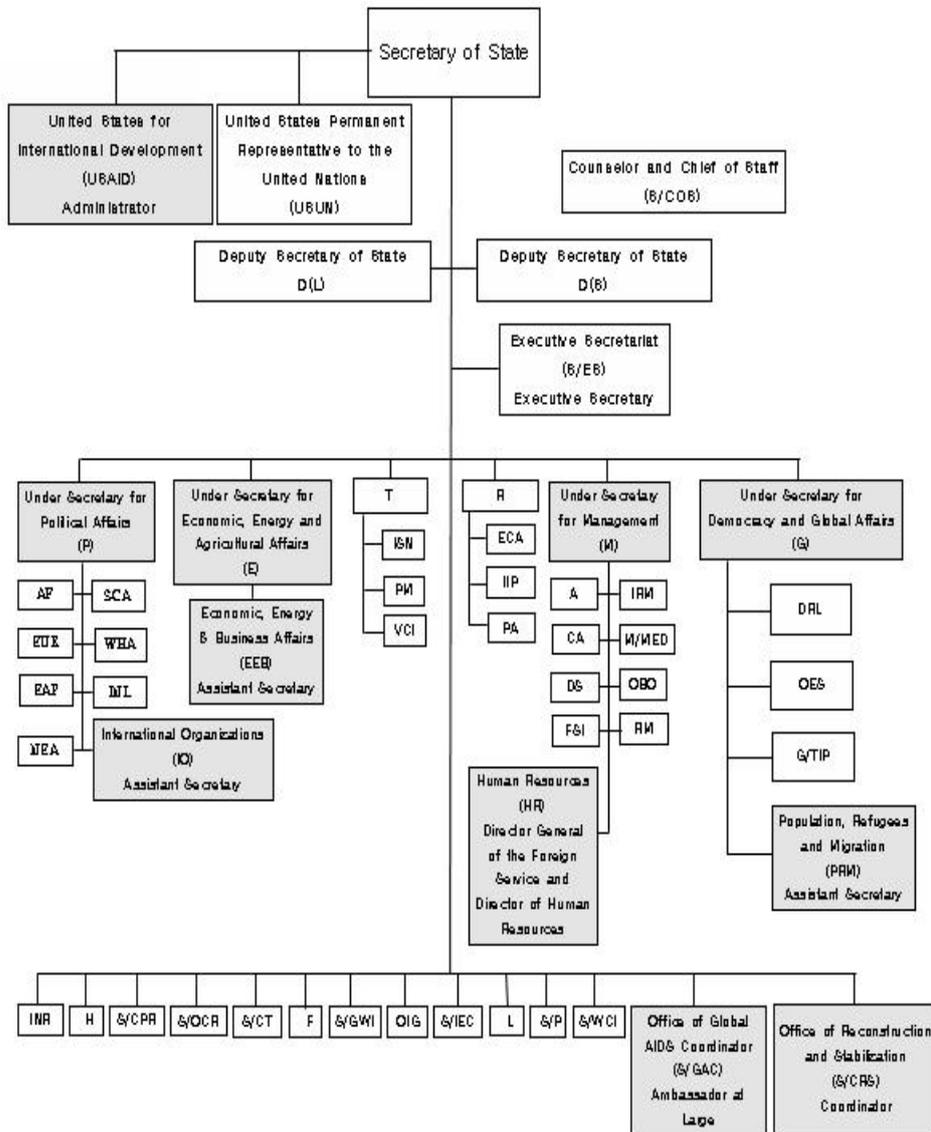
그리고 미국은 비정부 조직, 개인 민간단체를 포함한 민간 사회단체의 개발협력 활동도 중요하다. 비정부 단체는 1961년에 창립된 이후로 USAID 원조에 참여했으며 현재는 미국 국무부와 국방부의 중요한 협동자이다. 이런 비정부단체는 규모가 크고 기금이 잘 모아지며 가끔은 정치적으로 영향력을 가지고 있다. 비정부단체 관련기관의 다양한 종류는 회원들의 공통적인 관심사를 대표하고 있으며 정부 원조체계 혹은 국제 발전과 인도주의적인 큰 규모의 통솔 기관 중에 하나인 의회 상호 기관과 관련되어 있다. 여기에 가입되어 있는 165개 국

가는 민간 기부자에게서만 매년 30억 달러의 기부금을 전체적으로 제공 받고 있다. 또한 개인적인 기부 재단이 늘어나고 있는데 보건, 교육, 환경에 관련된 중요한 개발 작업을 관리하고 있다. 가장 잘 알려진 재단은 Bill & Melinda Gates 재단이다. 전체적으로 이러한 민간 사회 단체들은 정부와 미국 대중이 지켜보는 가운데 미국 전역의 개발 협동 작업에 있어 주요 기부자로 활동하고 있다. 또한 개발 작업에 있어서 대중적인 개발을 도모하며 빈곤층을 줄이려는 노력에 관한 중요한 대안적인 시각을 제공하고 있다.

그런데 2002년 동료평가에서도 이미 지적되었듯이, 현재 미국의 개발원조를 시행하는 다양한 기관들이 공식적으로 하나의 통합된 체제를 이루고 있지 못한 실정이다. 다만 개발원조를 시행하고 있는 다양한 기관들은 2002년에 공포된 국가안보전략(National Security Strategy, NSS)의 일반적인 외교정책지침에 따라 활동하고 있다. 그러나 이 기관들은 서로 유기적으로 연결되지 않으며, 그들의 활동이 체계적으로 협력적이지도 않다. 미국 정부에 따르면 26개의 부서와 기관들이 ODA를 제공한다고 알려져 있지만 5개의 대규모 기관이 전체의 90% 이상의 원조를 제공하고 있다. 그리고 2002년 동료검토 이후 MCC가 설립되었기 때문에 미국 정부의 중요한 조직 혁신은 역설적으로 체계를 더 과편화(분산화)시키는 결과를 낳았다는 비판을 받고 있기도 하다.

미국 국무부(Department of State)는 외교문제를 담당하는 기관으로 국무장관이 대통령에게 외교정책에 대해 조언을 하는 역할을 한다. 외교, 군사, 경제 등의 폭 넓은 문제에 관한 외교 정책 목표를 실행하고 있다. 정부 개발 원조의 13.4%를 차지하고 있으며 최근 대외 원조 사무국을 통하여 중요한 정책과 예산을 획득하였다. 전통적으로는 개발의 중요한 역할은 유엔 체계와 다른 국제기구의 기금을 관리하여 피난민 이동과 마약 관련 개발 작업에 관련이 있었다.

<표 7> 미국 국무부 조직도(United States Department of state)



출처: 미국 국무부 홈페이지 <http://www.state.gov/>

*음영 처리 된 부서는 개발원조와 관련한 업무를 담당하고 있는 부서이다.

3. USAID⁶⁾

(1) 설립배경 및 역사

미국 연방의회는 1961년 9월 4일 미국의 군사적 그리고 비군사적 원조를 구분지어 미국의 대외원조 프로그램을 재조직한 대외원조법(Foreign Assistance Act)을 통과시켰는데, 이 법은 경제원조 프로그램을 운영할 수 있는 조직의 설립권한을 부여하고 있었다. 따라서 이 법에 근거하여 1961년 11월 3일, John F.Kennedy 대통령은 미국 국제개발청(US Agency for International Development, USAID)을 설립하였다. 이와 같이 미국의 개발원조 운영체계 구축을 위한 법적 기반과 조직을 갖추게 되었고, 지금까지 미국의 대외경제원조 및 여러 종류의 원조계획을 수행해 오고 있다. 이러한 원조계획은 그동안 많은 성과를 거두었으며 미국의 대외 경제 및 정치활동에도 큰 영향을 미치고 있는 것으로 평가되고 있다.

USAID는 폭넓은 경제적·사회적 개발원조에 주안점을 둔 미국의 최초의 대외원조기관이다. USAID는 국제협력청(International Cooperation Agency)의 경제적 그리고 기술적인 원조 활동과 개발대출기금(Development Loan Fund)의 대출 활동, 수출입은행(the Export-Import Bank)의 화폐통화기능, 그리고 농림부(Department of Agriculture)의 평화를 위한 식량(Food for Peace) 프로그램이라 일컬어진 농업이익분배 활동과 같은 기존에 존재하던 미국의 원조 활동을 통합하였다.

결론적으로 종합해보면, USAID 설립의 가장 큰 성과는 기존의 대외원조정책이 가지고 있던 구조적 문제점을 극복하는 것을 통해 국가에 의한 대외원조 계획을 수립하는 것과 장기적 개발계획 메카니즘에 초점을 맞췄다는 것이다.

6) USAID의 자세한 소개는 http://www.usaid.gov/about_usaid/ 참조.

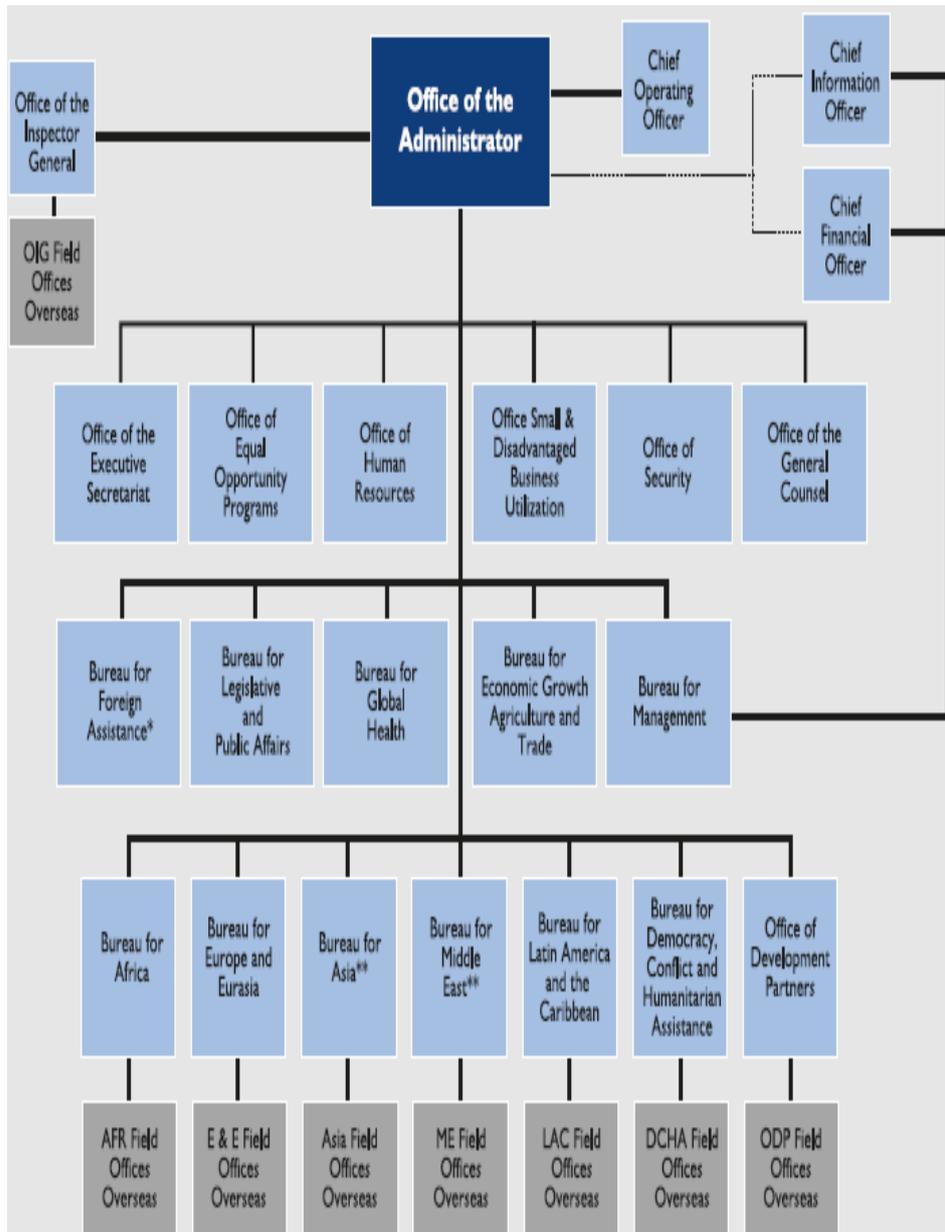
(2) USAID의 구성

USAID는 국무장관으로부터 대외정책지침을 받는 독립적인 연방정부기관이다. 본부는 Washington, D.C 에 있으며, 세계 70 여개 국가에 현장사무소가 있으며, 이들이 USIAD의 강점이다. USAID의 청장 (Administrator)과 부청장은 대통령이 임명하지만 상원에서 승인절차를 통과해야 한다.

USAID의 주요 조직 단위는 ‘국(局)’(Bureau)이고, 각 국의 직원들은 USAID 활동에 대하여 책임을 진다. USAID의 국(局)은 지리적 측면과 기능적 측면을 반영하여 조직되어 있다. 지리적인 측면을 고려하여 ① 사하라사막 이남 아프리카국, ② 아시아국, ③ 라틴아메리카 및 카리브해국, ④ 유럽 및 유라시아국, ⑤ 중동국이 조직되어 있다. 그리고 USAID의 임무수행과 관련하여 ① 세계보건국, ② 경제성장, 농업 및 무역국, ③ 민주주의, 분쟁 및 인도적 원조국이 있다. 더불어 본부의 주요한 특정 역할을 담당하는 ① 관리국, ② 입법 및 정책국이 있다. 이러한 국 단위 부서 이외에 독립적인 7개의 ‘실(室)’(Office)을 두고 있다.

USAID 본부의 최근 조직도는 <표 -8 >에서 찾아 볼 수 있다.

<표 8> USAID 조직도



출처: USAID 홈페이지 <http://www.usaid.gov/>

(3) USAID 임무

USAID는 1961년 설립 당시 재난으로부터 회복하려는 국가들, 빈곤으로부터 탈피하고자 노력하는 국가들, 그리고 민주적 개혁을 약속하는 국가들에게 원조를 확대한다는 목표를 설정하였고, 이러한 기조는 현재도 유지되고 있다.

현재 USAID의 임무는 장기적이고 공정한 경제 성장을 지원하면서 다음과 같은 분야에 대한 지원을 통해 미국의 대외원조정책 목표를 진전시켜나가는 것이다.

- 경제성장, 농업 및 무역
- 전세계의 보건
- 민주주의, 분쟁예방 그리고 인도적 지원

그리고 USAID는 5개 지역에 대해 원조를 제공하고 있다.

- 사하라 사막 이남 아프리카
- 아시아
- 라틴아메리카 및 카리브해
- 유럽 및 유라시아
- 중 동

(4) USAID의 활동

USAID의 초대 청장(Administrator)으로 임명된 Fowler Hamilton는 자신의 1차적 목표를 시간의 흐름을 견뎌낼 수 있는 우수하고 강력한 조직 원칙을 바탕으로 한 기구를 설립하는데 두었다. 출범한 지 얼마 안 된 USAID의 첫 정책은 '진보를 위한 동맹'(Alliance for Progress)이었다. 1960년 가을, 보고타 법률(Act of Bogota)에 의해 개념적으로 설정되었고 1961년초 폰타델에스테 헌장(Charter of Punta del Este)에 의

해 확인된 ‘진보를 위한 동맹’은 반구를 범위로 한 자금지원의 약속이었고 아메리카의 국가들을 발전시키기 위한 활동이었다. 1960년대를 통하여 ‘진보를 위한 동맹’은 라틴 아메리카에서의 USAID의 정책의 바탕이 되었다. Kennedy 대통령은 1961년 콜롬비아와 베네수엘라로의 여행에서 ‘진보를 위한 동맹’을 장려한 바가 있었다.

아시아에서 USAID의 1차적 활동 목표는 공산주의의 확산, 특히 중화인민공화국(People's Republic of China)의 영향을 차단하는 것이었다. 이것은 1975년 미 병력의 철수 시기까지 지속된 베트남에서 반란의 진압과 민주적 그리고 경제적 발전에 기초한 원조정책으로 크게 확대되었다. 아프리카에서, USAID는 새롭게 독립한 국가들에 대한 리더십 교육과 다른 경제적 사회적 의무들을 수행하는 것에 초점을 맞췄다.

USAID는 1961년 창립된 이후로 개발원조 체계 조직의 중심 역할을 해오고 있으며 미국의 개발원조의 전문가적인 역할을 해오고 있다. 2005년에는 공적개발원조의 38.8%를 차지하며 사상 가장 낮은 수치를 보였다. 하지만 정부기관의 폭 넓은 네트워크를 통해 개발에 대한 개념에 대해 끊임없이 영향을 주고 있다.

전통적으로 USAID의 활동은 크게 권한을 위임하는 등의 77개 현장 임무로 분산되어 있는 체계이다. 현장 임무는 국가적이고 지역적인 사업이 모두 포함되어있다. 지역적 임무는 “업무의 중심”으로 알려져 있어 다양한 국가적 임무를 제공하고 독자적인 지역적 프로그램을 실행하는 역할을 하고 있다.⁷⁾

USAID는 민간자원봉사단체들, 원주민단체들, 대학들, 미국기업들, 국제기관들, 기타 다른 국가 정부들 그리고 기타 미국의 정부기관들과 함께 밀접한 파트너십을 형성하여 활동하고 있다. 특히 USAID는 3500개 이상의 미국 기업들과 300개가 넘는 미국에 근거를 두고 있는 민간자원봉사단체들과 파트너십을 맺고 활동하고 있다.

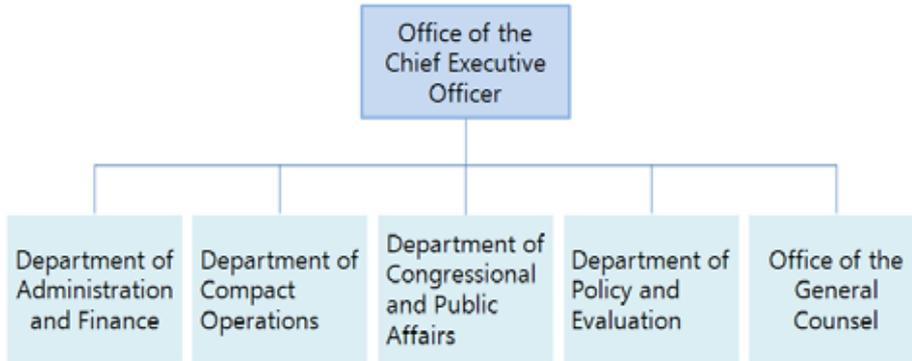
7) 현재 청장은 Rajiv Shah이다.

4. 새천년도전협회(MCC)

MCC는 2002년 3월에 미국 대통령이 설립 의사를 밝힌 후 2004년 1월에 조직된 단체로 “정의롭게 통치하고, 인간에게 투자하며, 경제적 자유를 독려하는” 국가에게 원조를 제공하려는 취지로 만들어진 새로운 개발 메카니즘이다. MCC는 2004년에 의회 양당의 지지로 만들어졌으며, MCC 행정 하부 조직은 300명의 직원으로 구성되어 해외 활동을 하고 있다. 설립 이후 미국의 개발협력사업에 있어서 혁신적이고 새로운 기관으로 자리 잡았다. MCC 조직도는 <표 - 9>와 같다.

MCC는 개발협력사업의 운영과 관련하여 강력한 위임을 받고 있다. 이러한 위임은 개발협력사업에 대해 다른 정부 기관들에게 부과되었던 많은 제약들을 완화시켰다. 이러한 제약들에는 유상원조(구속성 원조), 기금조성의 책정, 국가의 주인의식과 현장 위주의 효과적인 원조 방식을 손상시키는 워싱턴 본부 중심의 사고방식 등을 포함하는데 MCC가 설립되어 활동하면서 이와 같은 제약이 많이 완화된 것이다. MCC는 현재 해외에서 개발 프로그램을 실행하고 있다. MCC는 제약 없는 무상 원조, 지역 주인의식 프로그램, 사업 위주의 접근 등과 같은 작업을 하고 있다. MCC는 국가개발협력체계가 2005년 “원조효과성에 관한 파리선언”에서 언급되었던 원조 효율성과 어떻게 하면 더 조화롭게 실행될 수 있는지 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다.

<표 9> 새천년도전협회(Millennium Challenge Corporation, MCC)
조직도



출처: MCC 홈페이지 <http://www.mcc.gov/>

5. 원조의 공적 통로

미국의회는 모든 기관에게 개발협력 예산을 제공해주는 중요한 역할을 하고 있다. 기금은 여러 다른 계정(accounts) 형태로 사용할 수 있게 되는데 여기에는 그들만의 특별한 관리방식과 보고사항이 필요하다. 이러한 계정은 주로 USAID가 관리하고 더 작은 범위에서는 국무부(이민 및 난민원조, 국제마약통제 및 법집행, 유엔), 재무부(부채탕감과 다자간개발은행)와 MCC가 관리를 하고 있다.⁸⁾ USAID의 계정은 의회에 의한 기금 책정에 대응하고 대통령의 발의(Presidential Initiatives)에 의해 좌우된다. 의회의 계정은 기능적이고 지역적인 분야로 편성되어 있다. 2002년 동료검토 이후 미국 USAID가 책임을 지고 있는 원조분담 규모가 점점 더 감소하고 있다. 이 감소의 주된 원인은 국방부가 관리하는 ODA 금액이 급속하게 증가하였기 때문이다. 여기에는 이라크 채무면제와 재건기금, 아프카니스탄 재건비용, 인도양 쓰나미와 같은 다른 인도주의적 활동이 포함되어 있다.

8) OECD/DAC, *Peer Review of United States*. Paris: OECD. 2006, p.26.

제 4 장 미국의 ODA 정책과 시행사례

1 ODA

1. 서 언

일반적으로 주요 국가의 ODA 정책의 유형은 ‘현실주의’와 ‘이상주의’로 대별할 수 있다. 현실주의란 국가안보 또는 경제적 실익 등 국익을 중시하는 정책을 말하고, 이상주의란 선진국과 개발도상국의 격차해소 등과 같은 인도주의를 중시하는 정책을 말한다.⁹⁾ 미국의 전체적인 ODA 정책은 그 규모와 기여도는 크지만 외교 및 안보를 중시하는 현실주의적 성향이 강한 유형이라 볼 수 있다. 미국은 세계질서 유지 및 안보 목적을 위해 ODA를 전략적으로 활용하고 있는 대표적인 국가이다. 물론 미국은 안보 차원의 국익실현 이외에 인도적 지원을 목적으로 ODA를 활용하기도 한다. 실제 2007년 미국의 ODA 지원 대상국 중 미군 주둔지역인 이라크와 아프가니스탄 지원액이 각각 37억5천만 달러와 15억1천만 달러로 가장 높은 비중을 점유했다. 이는 과거 냉전 시절 미·소 대결구도라는 세계질서 속에서 원조 정책을 자국의 세력 확보와 소련의 팽창 저지를 위한 전략적 수단으로 사용한 역사적 배경과도 무관치 않아 보인다.

미국 ODA의 특징은 인도적 목적 이외에도 안보 목적을 달성하기 위해 이를 전략적으로 활용하고 있다. 패권국으로 지역분쟁이나 전쟁에 적극적으로 개입하는 미국은 ODA를 안보 차원의 국익실현을 위해 전략적으로 사용하는 경향이 있다. 미국 의회 산하 해외원조특별위원회(HELP)의 자체 평가에서 미국의 해외 원조는 지나치게 정치·안보적 목적에 비중을 두고 있다는 지적을 받았다. 물론 미국은 저개발국

9) 삼성경제연구소, 『국격 제고를 위한 ODA 정책』, 2009. 8면.

가의 민주화를 지원하기 위해 ‘밀레니엄챌린지펀드’라는 독자적 정치 발전 원조프로그램을 운영하고 있다. 그러나 이 프로그램은 대외적 명분과는 달리 미국의 세계 전략에 활용되고 있어 국제적으로 냉랭한 평가를 받고 있다. 하지만 다른 한편으로 미국은 평화봉사단(Peace Corps)을 활용하여 저개발국의 공중교육, 공중보건, 기아경감을 위한 식량생산기지 확보, 농촌 개발 등에 대하여 지원함으로써 수원국의 자생력을 증진시키고 실질적인 삶의 질을 높이는 데 기여하고 있다는 평가를 받고 있다. 평화봉사단의 경우 미국의 주요 대학의 학과프로그램 등과 연계하여 지원자의 학비를 경감시켜주는 등 대학생들의 해외봉사를 유도하고 있으며 지역에 맞춘 인도적 지원을 시행하고 있다.

Kennedy 정부 이후 대외원조에 관여하고 있는 미주개발은행(Inter-American Development Bank)에서의 첫 주요 대통령 연설에서, George W. Bush 대통령은 ‘개발을 위한 새로운 약속’(New Compact for Development)을 발표한 바가 있다. 연설 중에, Bush 대통령은 가난과 싸우는 것은 도덕적 의무이고 따라서 그것을 미국의 대외정책의 우선 사항으로 정했다고 강조하였다. Bush 대통령은 이런 책임을 온전히 수행해내기 위해서 선진국은 더욱 큰 기여를 해야 하고, 개발도상국은 더욱 막중한 책무를 지는 등, 부국과 빈국 모두 비슷하게 증가한 책임감을 갖자는 제의를 하였다. 대통령은 미국의 핵심 개발 원조를 향후 3년간 50퍼센트 증가시킬 것이며, 현 수준보다 연간 50억 달러의 자금을 더 투자할 것이라 밝혔다. 이 추가적인 자금들은 새천년도전 기금(Millennium Challenge Account, MCA)으로 들어갈 것이며, 이 기금의 창설은 개발도상국들이 그들의 경제와 삶의 기준을 개선시킬 수 있도록 도울 것이다.

미국 정부의 개발협력 프로그램에서 두드러진 점은 민주적인 제도와 지속가능한 개발을 위한 민간 부문(private sector) 위주의 경제활동에 중점을 두고 있는 점이다. 그러나 이 두 가지 주제는 개발협력 사

업에 정부가 개입하도록 크게 영향을 미쳤다. 미국은 새천년 선언(Millennium Declaration)의 서명국이며, 민주주의 제도, 활성화된 시장, 인간에 투자하는 일을 포함한 善治(good governance)가 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 달성하기 위한 가장 효과적인 방법이라고 믿고 있다.

2. 국익을 위한 실용적인 정책

역사적으로 미국은 수혜국(recipient country)의 요구 및 자신의 외교 정책 목표의 관점에서 개발원조정책을 정당화하였다. 양측의 입장을 반영한 win-win 접근방식은, 예를 들어 Marshall Plan(공산주의를 격퇴하고 무역을 개선하는 것과 유럽을 재건하는 것)의 경우와 1961년 대외원조법(미국의 국가안보와 번영을 지원하는 것과 개발도상국을 돕는 것)에서 적용되었다. 20세기 후반에 원조에 관련된 정치적 이유는 대부분 냉전과 관련되었다.¹⁰⁾ 1990년대 초, 공산주의의 붕괴로 인해 미국은 개발 원조의 논리를 심도 있게 재고해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 전체를 지배하는 강력한 비전이 없는 상태에서, 국가 이익, 국제 협정 및 개도국의 요구 등의 다양한 측면에서 원조 정책이 실용적으로 구체화 되어 가던 1990년대에는 새로운 비전을 끊임없이 탐구하였다. 의회는 우선순위를 파악하여 이를 바탕으로 연간 대외원조 예산을 책정하는 관행을 통하여 주요한 역할을 지속적으로 맡아왔다. 이 기간 동안에 USAID는 의회로부터 자주 비판을 받았고, 정기적으로 예산 삭감과 감원을 강요받았다.

2001년 9/11 사태와 그 이후 “테러와의 전쟁”(war on terror)이 미국의 관심을 개발 협력 사업에 집중시켰다. 그 이후 정부는 의회와 국민들에게 개발협력 사업에 대한 이미지를 쇄신시키기 위해 국가안보 논리를 효과적으로 이용했다. USAID와 국무부의 정책 문서들의 승계

10) OECD/DAC, *Peer Review of United States*. Paris: OECD. 2006, p.17.

는 이러한 국가안보의 전망과 관련하여 개발 협력사업의 역할을 정의하는데 도움을 주었다. 그 중에서도 획기적인 정책은 2002년과 2006년에 세워진 국가안보전략 (National Security Strategy, NSS)인데, 이것은 미국의 개발협력에 있어서 1961년 이후로 가장 광범위한 개혁의 발판을 만들어 주었다.

미국의 NSS는 개발(development)을 외교(diplomacy) 및 국방(defence) (the 3Ds)과 함께 국가 외교 정책의 세 가지 핵심 중 하나로 인식한다. 국무부는 이러한 전략적 관점에 기반을 두면서, “전세계의 많은 협력국들과 함께 그들 국가의 국민의 필요에 부응하고 국제 사회에서 책임감 있게 행동하도록 민주적이고 안정적인 정부를 설립하고 유지하기 위한” 목적으로 변환외교(Transformational Diplomacy) 정책을 만들었다. 이 정책이 외교 및 국방과 같은 수준으로 장기적인 개발을 위한 명확한 목표가 될 수 있는지, 또는 개발이 다른 우선 순위 정치 목표를 지원하는 도구 역할만 할 것인지는 좀 더 두고 봐야 할 것으로 보인다.

변환외교는 활동 기반(operational matrix), 즉 대외원조기본체계(Foreign Assistance Framework)를 구체화했다. 이 체계는 아직 세계적인 빈곤을 감소하기 위한 국제적인 목표를 온전히 지원하지는 않지만, 이를 위한 중요한 기회를 제공한다. 지구상에 널리 퍼져 있는 빈곤문제는 세계적인 불안감을 야기하는 주요한 요인이며, 빈곤을 감소시키는 것은 미국 국민의 기대에 부합한다. 또 다른 도전은 국방부를 포함한 모든 미국 정부의 개발 관계 기관들에게 대외원조기본체계의 범위를 확대하는 것이다. 현재 이 기본체계는 주로 국무부와 USAID의 활동을 지도하고 있다. 이와 유사한 맥락에서, ‘취약 국가에서 모범적인 국제개입을 위한 DAC원칙초안’(Draft DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States)과 일치하게, 정부는 취약 국가의 개발, 국방, 외교 및 인도적 공동체를 가장 잘 결합시킬 수 있는 접근방법

을 추구해야 한다. 그렇게 하면서 동시에 이러한 다양한 공동체 사이의 대립 가능성을 인식하고 이를 적극적으로 해결할 수 있는 방법들을 고안해야 한다. 또한 공동체 사이에는 상보성(相補性)이 존재하며, 이 민감한 균형은 예를 들어, 인도적인 분야에서의 원조활동이 불필요하게 군사화되는 것을 방지할 수 있는 접근 방법을 요구한다.

대외원조기본체계가 더 자세히 구체화되고 이용됨에 따라, 새천년도 전협회(Millennium Challenge Corporation, MCC)와 같은 다양한 미국의 원조제도 및 국제 원조국으로서의 경험에서 배운 운영 경험을 더 면밀하게 검토할 필요가 있다. 이것은 국가 차원에서 국제 원조 시스템을 개선하는데 초점을 맞춘 ‘원조효과성에 관한 파리선언’(Paris Declaration on Aid Effectiveness)에서 중점적으로 다루어진 원조 효과성 문제를 검토하는 것을 포함한다. 대외원조기본체계는 원조시스템 간소화, 다른 원조국과의 협력 확대, 국가 주도 개발에 대한 집중 확대, 능력 개발 및 지방적 절차와 같은 이슈들을 연결하는데 목표를 두고 있다.

3. 원조체계의 새로운 동향 및 구상

(1) 2002년 동료검토의 개선사항

미국은 2002년 동료검토(2002 Peer Review)에서 DAC가 제안하였던 주요한 몇 가지 권고사항에 대하여 다음과 같은 진보가 있었다고 밝히고 있다.

- 공통의 비전 및 협력적인 활동을 위한 기본 체계와 관련한 미국 정부 기관들의 공동 협력 활동
- MCC의 설립과 USAID-국무부 공동관리계획 입안과 같은 체계의 비효율성을 극복하기 위한 다각적 활동
- 성과 위주의 관리(result-based management)에 대한 관심의 확대
- 인간자원에 대한 관심의 증대

그리고 국제적인 동반자관계의 모색 및 강화, 개발 정책의 일관성을 위한 계획 수립, 대중의 인식(public awareness)을 높이기 위한 정부와 민간 사회단체의 공동 노력의 도모, 무상 원조 증가, 현장 임무수행자에 대한 권한 부여 등도 발전이 있었다고 밝혔다.

(2) 새로운 국가안보 정책체계를 주도하는 개발

2002년 동료평가 당시에 미국 대통령은 새로운 국가안보전략(NSS)을 발표했는데 그 중에 개발협력은 중요한 부분을 차지하고 있었다. 이 전략은 개발 목표에 대하여 다음과 같이 몇 가지를 명확하게 언급하였다. 10년 안에 빈곤 국가들의 경제 규모를 두 배로 늘이는 것, MCC를 이용하여 원조 규모를 50%로 늘이는 것, 원조가 이루어진 곳의 성과를 평가하는 것, 빈곤을 이기기 위해서 국제금융기구들의 노력을 지원하는 것, 빈곤국가에 대출 대신 무상원조(grant)하는 것, 빈곤국가의 무역과 투자를 돕는 것, 보건·교육·농업 분야 위주로 원조하는 것 등이다. 그리고 에이즈예방 및 퇴치, 말라리아 퇴치, 교육 접근권 보장, 모자 사망률 감소, 여성인권 보장 등과 같은 분야에 주요한 자금지원을 제공하는 대통령의 특별 발의(Initiatives)가 뒤따랐다.

2006년에 NSS는 정치적 중요성이 강조된 내용으로 더 다듬어졌다. 개발협력의 본질적인 측면이 재확인 되었고 2002년도 당시의 전망이 더 확대된 형태였다. “경제적·사회적 발전을 장려하고, 더 안전하고 번창한 세계를 위한 초석을 놓기 위하여 효과적이고 안전한 민주주의 사회를 만드는 것”에 더 중점을 두었다. 또한 “자유의 영역”(frontiers of freedom)을 확대시키기 위해 법의 지배를 지지하고, 민주적 체도와 책임 있는 정부를 강화하며, 경제적·정치적 자유를 촉진하고, 지속 가능한 성장을 장려하겠다는 내용을 담고 있었다.

아마 개발협력을 위한 NSS에서 아마도 가장 중요한 혁신적인 내용은 개발협력이 외교, 국방과 함께 국내외 정책에서 3개의 큰 대들보

중에 하나로 발전한 점이다. 새로운 3Ds(외교 diplomacy, 국방 defence, 발전 development) 정책은 국가안보에서 개발의 중요성을 강조함과 동시에 빈곤국가에서 정치적인 개방과 경제적인 성장이 없다면 국제적인 테러가 발생할 수 있는 상황이 된다는 점을 주장한다. 하지만 미국 정부는 빈곤층 감소와 같은 개발에 대한 수준 높은 인식을 어떻게 실행으로 옮기느냐는 문제에 직면하고 있다. 빈곤과 관련된 불안정은 갈등을 야기한다. 국가외교정책의 맥락에서 볼 때 장기간에 걸친 빈곤 감소 목표를 위해서는 기본적인 과정이 존재한다. 효과적인 개발 활동이 단기적인 정치적 우선 사항에 의해 압도당하지 않으려면 정부 최고위층에서 발언권을 보장하는 것이 중요하다.

(3) 변환외교의 기능적인 의미

미국 국무장관은 2006년에 변환외교(transformational diplomacy)의 새로운 외교정책을 발표했다. 이 정책의 목표는 “전 세계의 많은 우방과 함께 그들 각국의 국민들의 필요에 부응하고 국제사회에서 책임감 있게 행동하도록 민주적이고 안정적인 정부를 설립하고 유지하기 위해 노력하는 것이다.” 미국은 안보, 개발 및 민주주의라는 세 가지 목표 사이에 뚜렷하게 경계를 짓는다는 것이 어렵기 때문에 이 세 분야가 함께 작동되어야 하며 동시에 발전되어야 한다고 생각하고 있다. 이런 맥락에서 보면 대외원조는 변환외교의 본질적인 필수요소이다. 미국의 안보는 정의롭고 실효적으로 통치할 수 있는 외국 정부의 역량에 영향을 받기도 하기 때문에 미국의 대외원조는 지금까지 그런 국가들이 개발성과를 얻어낼 수 있도록 돕는데 활용하고 있는 것이다.

아직도 여전히 발전하고 있는 미국의 변환외교의 현재까지의 성과는 우선순위 목표를 구체화하고 또한 USAID와 국무부로부터 대외원조를 받는 수혜국의 유형을 구체화한 것이다. 즉 목표를 ① 평화와 안보, ② 정당하고 민주적으로 통치하는 것, ③ 인간에 대한 투자, ④

경제 성장, ⑤ 인도주의적 원조 등으로 구체화하였고, 수혜국의 유형을 ① 재건하는 국가, ② 개발도상국, ③ 변화하는 국가(transforming countries), ④ 협력유지 국가(sustaining partnership countries), ⑤ 제한적인 국가(restrictive countries), ⑥ 세계적/지역적인 활동 등으로 나누었다.

이러한 정책 분류는 미국 정부가 국무부와 USAID를 위한 우선순위 전략과 예산안을 편성하여 간략하고 실제적인 대외원조기본체계(foreign assistance framework)를 수립하는 것을 가능하게 하였다. 이 체계는 위에서 언급한 바와 같이 5가지의 우선순위 목표와 6가지 수혜국의 범주를 연결하는 기반이다. 이 체계는 워싱턴 본부뿐만 아니라 현장에 있는 정부의 모든 개발협력 기구(현재는 대부분 국무부와 USAID에 집중되어 있다)에 걸쳐서 더욱 더 협조적이고 상부의 의사 결정을 촉진할 수 있도록 하는 잠재력을 가지고 있다.

2

1. 주요 정책 목표

USAID는 미국 워싱턴에 본부가 소재하고 있으며 해외 현지임무수행을 주로 담당하고 있다. USAID의 임직원은 전 세계의 여러 나라에서 교육자, 농업인, 중소기업사업가, 간호원 등 해당국가의 여러 계층 직업인들과 함께 일하고 있다.

USAID는 다음과 같은 다섯 가지 미국의 대외원조정책 목표를 설정하였는데 1) 경제성장 촉진, 2) 지속적인 민주화 추진, 3) 기근, 자연재해, 인재로부터 인류의 보호, 4) 지속적인 인류건강보호 및 인구증가억제, 5) 환경보호가 바로 그것이다. USAID의 5대 대외원조 목표달성을 위하여 다시 19개의 세부목표를 설정, 대외지원정책을 수행하고 있는데 각 목표별 세부지원책은 다음과 같다.

1) 광범위한 경제성장 촉진

① 시장경제기능강화, ② 빈곤국에 대한 경제지원 확대, ③ 인력개발을 위한 기본교육확대 및 개선지원

2) 지속적인 민주화추진

① 법 집행강화 및 인권 존중, ② 깨끗하고 경쟁력 있는 정치풍토 조성, ③ 민간단체의 적극적 정치활동 지원, ④ 공직사회의 투명성과 신뢰성 증진

3) 기근, 자연재해, 인재로부터 인류의 보호

① 각종재난 예방, ② 긴급구호 요구에 대한 효과적 대처, ③ 상습적 위기국가에 대한 지원

4) 지속적인 인류건강보호 및 인구증가 억제

① 불필요한 임신억제 및 낙태방지, ② 영아사망률 감소, ③ 산모사망률 감소, ④ 성병 및 HIV 감염예방

5) 환경보호

① 생물다양성 보전, ② 건전한 도시개발 촉진 및 공해경감, ③ 지구기후변화형상 억제, ④ 에너지의 효율적 이용 및 관리, ⑤ 지속적인 부존자원 관리

이와 같은 목표달성을 위하여 USAID는 다른 미국연방 기관은 물론 사업단체, 개인 자원봉사단체, 대학 등과도 긴밀한 협조를 유지하고 있다. 이를 위해 USAID는 3,500개 회사, 그리고 미국 내의 300여개의 개인 자원봉사단체와 계약을 맺고 업무를 수행중이다. USAID의 특정 과제사업 및 일반 계약사업 중 약80%가 미국내회사와 비정부기구(Non-governmental Organization, NGO)가 맡고 있는 것이 특징이다.

2. ODA정책의 중요성

경제원조를 비롯한 여러 종류의 원조는 미국의 경제적 측면에서 보면 미래를 위한 중요한 투자라고 할 수 있다. 다른 투자와 마찬가지로 단순히 대외원조 비용만을 따지기보다는 원조 후에 얻을 수 있는 결과를 더욱 중시해야 한다. 이러 측면에서 미국의 대외원조사업은 개도국과의 무역과 투자환경을 개선시키는데 큰 역할을 하였다. 예를 들면, 1990년-1995년 사이에 개발도상국 및 이에 준하는 국가에 대한 수출액이 98억 7천만 달러로 증가하였는데 이러한 수출성장에 힘입어 미국 내에 약190만개의 고용창출이 되었다. 그 동안 미국의 대부분의 원조는 구속성 원조(tied aid)이었기 때문에 미국산 제품을 반드시 사용해야 하는데, 미국의 재화나 용역을 직접 구매하는데서 얻는 이익 말고도 미국원조혜택을 입은 나라로부터의 수출 주문으로부터 얻어지는 이익도 크다. 미국의 원조계획결과 미국재화 및 용역에 대한 수요가 창출되고 미국 상품과 용역을 구매하려는 국가가 점점 증가하게 되었다. 따라서 미국경제의 지속적 성장을 위해서는 새로운 시장개척이 필요한데 이러한 시장은 서부유럽 지역에서가 아니고 바로 개발도상국에서 찾을 수 있기 때문이다. 개발도상국을 고려하지 않는 것은 마치 중요한 미래시장을 포기하는 것과도 같다. 예를 들어 앞으로 지속적으로 환경관련 장비 및 용역에 대한 세계시장규모가 엄청나게 커질 전망이다. 미국의 대 개발도상국 수출은 미국무역액 총액의 매년 약40%를 차지하고 있다. 이로 인해 미국 내에서 수많은 새로운 일자리가 생긴바 있다.

빈곤한 나라는 가난한 고객이 될 수밖에 없다는 사실은 국제무역사회에서 자명한 진리이다. 따라서 개발이라는 사다리를 향해 올라가는 그러한 나라들이 바로 미국입장에서 보면 훌륭한 고객이다. 국제식량

정책연구소(International Food Policy Research Institute, IFPRI)의 분석 결과 개도국에 대한 농업연구에 1달러가 투자되었을 때 개발도상국에서는 4달러의 미국재화 및 용역을 구입하게 된다는 사실을 밝힌 바가 있다. 즉 대외원조는 농산물을 포함한 미국의 수출이 확장될 수 있는 중요한 기회를 제공해 준다. 미국으로서는 농산물 수출이 가장 중요한 외화획득원이 되고 있는데 개발도상국에 대한 농산물 수출로 인해 얻을 수 있는 경제적 이익이 미국 내에 새로운 일자리 약 400만개를 창출하는 효과를 가진다는 것이다.

이렇듯 미국의 대 개발도상국 대외원조는 미국의 재화 및 용역수출 시장 창출이라는 견지에서 막대한 이익을 안겨주고 있는데 바로 좋은 예가 한국의 경우로 현재 미국이 한해에 한국에 수출하는 액수는 1960년대와 1970년대 사이에 미국이 한국에 원조해준 액수를 훨씬 능가한다는 사실이다. 이하에서는 미국의 무역원조(aid for trade)를 중심으로 분석하고자 한다.

3 ODA (1)

1. 서 언

역사적으로 미국은 피원조국의 필요와 미국의 외교정책의 목표를 근거로 자신의 개발원조정책을 정당화해왔다. 2001년 9월 11일 사건과 그로 인한 “테러와의 전쟁”은 개발협력에 대한 미국의 관점을 변화시키는 시발점이 되었다. 그때 이후로 정부는 의회와 국민의 개발협력에 대한 인식을 다시 고취시키기 위해 국가안보의 논리를 이용하였다. 다양한 정책들은 이 국가안보의 관점에서 개발의 역할을 정의하는데 도움을 주었다. 그 중 두드러진 정책은 2002년과 2006년의 국가안보전략(NSS)으로 2002년 DAC 동료 검토 이후 상당히 새로운 방향으로 미국을 변화시켰다.

미국의 ODA가 지나치게 국가안보 차원에서 다루어진다는 비판이 끊임없이 제기되자 부시정부 초기의 안보중심의 원조정책은 말기부터 방향이 재검토되기 시작하였다. 클린턴 정부에 접어들어서는 탈냉전이라는 시대상황을 반영하여 원조정책의 새로운 방향정립과 원조목표에 새로운 변화가 나타났다. 즉 미·소 대결구도 하에서 유럽과 제3세계에 초점을 둔 외교정책의 의미가 퇴색됨에 따라 원조목적과 우선순위를 재조정할 필요가 부각되었다. 이에 따라 새로운 원조정책의 주요 우선 과제로는 동유럽, 구소련에서 독립한 국가들 및 기타 지역에서 진행되고 있는 민주주의의 증진, 강력한 자유시장 경제의 구축, 최빈곤 제3세계 국가들의 장기개발과 빈곤퇴치, 미국의 상업적 국가이익과 원조 프로그램의 연계를 통한 미국 기업의 무역환경 개선 등이 강조되었다.

최근의 세계적 개발원조 추세가 원조의 효율성 제고와 환경, 인구문제 등 범세계적 문제의 해결을 강조하는 방향으로 변화함에 따라 미국의 원조 배분 전략 변화의 조짐을 보이고 있다. 즉 지금까지 원조 배분의 주요 기준이었던 국가별 방식에서 벗어나 환경, 인구, 경제발전, 민주주의, 인도주의 등의 원조 배분을 위한 기능적 분야를 설정하고 이에 대한 원조규모를 할당하는 방식의 배분 전략이 구체화되고 있다. 또한 실질적 배분에 있어서는 안보적 목적에 의한 원조규모를 줄이는 대신 경제적, 인도적 고려에 의한 원조를 확대하는 방향으로 나아가고 있다.

미국이 시행하고 있는 구체적인 ODA 사례들을 보면

- 농업지원(agriculture)
- 민주주의와 국정관리지원(democracy & governance)
- 경제성장과 무역 원조(economic growth & trade)
- 환경지원(environment)
- 교육지원(education & Training)

- 의료지원(health)
- 글로벌 파트너십(global partnership)
- 인도주의적 지원(humanitarian assistance)

이들 분야별 사례 중 본 연구에서는 가장 전형적이며 여전히 ODA 사업의 중심에 있는 무역원조를 중심으로 그 정책 및 사례를 분석하고, 최근 오바마 정부에서도 계속해서 강조되고 있는 인도적 지원 사례를 고찰할 것이다.

2. 미국의 무역원조정책

(1) 미국의 무역원조정책의 핵심 요소

미국의 무역원조정책은 미국의 전체적인 개발원조의 틀 속에 통합되어 있다. 미국은 무역과 개발, 그리고 이 둘의 상호관련성을 지지하며 옹호한다. 2002년 미국 정부는 국가안보에서 개발이 외교나 국방만큼이나 중요하다고 확인한 국가안보전략(NSS)을 발표하였다. 그리고 2006년 1월 ‘대외원조를 위한 새로운 전략적 기본체계’(New Strategic Framework for Foreign Assistance)¹¹⁾를 공표하였다. 경제성장은 이 체계의 5개 기둥 중의 하나이고, 무역을 위한 지원 또는 무역능력개발(Trade Capacity Building, TCB)은 경제성장의 기둥의 가운데 가장 주요한 항목 중 하나이다.

미국은 여러 차원에서-국제기구, 중앙정부, 지방 정부 및 민간부문과 공동으로- 다양한 방법을 동원하여 TCB원조를 제공하는 특별한 위치에 있다. TCB활동을 포함한 미국의 개발원조는 개발에 있어서 각각의 국가 자신의 역할이 중요하다는 점을 더욱 강조하는 성격을 가

11) 위의 전략적 기본체계는 미국의 TCB 전략 또는 무역원조전략의 요소들을 담고 있는 2가지 문서, 즉 “참여, 권한 부여, 협력관계: 미국의 TCB를 통한 지속가능한 성과를 찾아서”(2005)와 “무역과 원조를 통한 삶의 질 향상”(2003)에 기초하고 있다.

지고 있었다. 기본적인 진실은 대외원조가 국가의 발전을 돕는다는 것이다. 하지만 이것이 언제나 성립하는 것은 아니다. 하나의 TCB 원조가 모든 수혜국에 적합한 것은 아니라는 점이다. 미국의 무역원조 프로그램은 다음 같은 세 가지 원칙에 근거한다.

- 정책성과의 장기적인 지속성
- 현장의 지역적 주인의식과 공약준수(local ownership and commitment)
- 공여국간의 협력

이 원칙들은 미국이 유연하고 효율적인 원조를 제공할 수 있도록 했다. 공여국으로서 미국은 자국의 협력 파트너인 개발도상국들의 필요와 요구에 부응할 수 있도록, 그리고 TCB 프로그램으로 그들의 자신의 가치를 판단할 수 있도록 지원한다. 미국은 다음과 같이 미국의 원조를 향상시켜 나가고 있다.

- 세계무역기구(WTO)의 세계신탁기금(Global Trust Fund)과 국제무역센터(International Trade Centre) 후원 정책을 통한 WTO와 관련된 기술적 원조 활동에 대한 후원
- ‘개발도상국을 위한 통합기본체제’(Integrated Framework for Least Developed Countries, IF)를 향상시키고, 미국의 양자간 프로그램과 신탁기금을 통한 재정적 후원을 통해 능동적 역할 수행
- 미국의 동맹국인 개발도상국들을 위한 양자간 자유무역협정의 중요한 요소로써의 TCB 원조
- 미국의 동맹국들이 2015년까지 연장된 ‘아프리카 성장과기회법’(African Growth and Opportunity Act, AGOA)을 통하여 미국과 또 다른 동맹국들과 아프리카 사이의 무역을 확대하고, 수출경쟁력을 향상시킬 2억달러 자본의 5년간의 프로그램인 ‘아프리카의 세계경쟁력구상’(African Global Competitiveness Initiative, AGCI) 프로그램들을 통해 그들의 일방적인 무역 특혜를 취할 수 있도록 후원

TCB 원조에 있어 미국 정부기관들의 역할은 미국의 원조수준이 지속적으로 성장하는 것을 포함하여 계속 진화하고 있다. 으로 성장이 끌여가는 두 시행기관은 USAID와 D와 4년 발족하여 TCB 활동에 점점 중요한 역할을 맡아가고 있는 MCC이다. 이들의 광범위한 업무는 특정된 영역의 원조를 제공하는 20개가 넘는 미국의 정부기관들에 의해 보완되고 있다.

1) USAID

USAID는 현재 70개가 넘는 국가들에서 활동하면서 미국과 함께 일할 수 있는 특별한 기회를 제공하고 무역자유화의 기회를 잡으려는 개발도상국들의 요구를 들어주는 역할을 하는 기관이다. USAID의 양자간 또는 지역적인 프로그램은 무역원조를 제공하는 실용적이며 효율적인 방법이다. 더 중요한 것은, 직접 현장에서 이루어지는 USAID의 활동을 통해 미국정부가 개발도상국들과 더욱 긴밀한 협력관계를 형성할 수 있도록 환경을 조성하였다. USAID의 현장 프로그램은 다른 많은 미국 정부기관들이 제공한 TCB 원조에 의해 더욱 보완되고 있다.

2) MCC

MCC는 2004년에 설립된 미국 정부의 개발기관이며, 미국의 TCB 원조활동에서 점점 주요한 원조기관이 되고 있다. MCC는 좋은 정책을 강화할 때 원조가 가장 효율적이라는 원칙에 바탕을 두고 있다. 따라서 MCC는 거버넌스(governance), 사람에 대한 투자, 그리고 경제 자유의 증진과 같은 면에서 비교적 좋은 역할을 해내고 있으며 경제 성장을 이루게 함으로써 가난을 줄이는 데 초점을 맞추고 있다.

미국은 무역이 성장에 긴요한 기여를 하며 MCA 국가들이 그들의 잠재력을 이끌어내고 세계무역시스템의 참여자가 되는 열쇠라고 인식

하고 있다. MCC는 도하(Doha)를 포함한 전 세계에서 미국이 경청했던 필요와 우선순위 과제에 대한 미국의 혁신적인 대응이라 볼 수 있다. 물론 정부 차원의 원조는 개발의 한 부분에 지나지 않는다. 정부와 민간의 협력이 ODA의 효과를 배가시킨다는 점을 인식하고 있는 미국은 개발 협력자로서 민간부분을 끌어들이고자 한다. 민간부분은 정보기술의 발전에서부터 소규모 농부들을 돕는 것까지 넓은 범위의 원조를 제공한다. 이 협력관계에는 다음과 같은 예들이 있다.

- ‘CISCO 네트워킹 학술동맹’(CISCO Networking Academy Alliance)은 몇몇 기술단체와 전 세계적으로 협력해 학생들에게 컴퓨터 네트워킹을 가르치고, 세계시장의 경쟁 속에서 효율적으로 맞붙을 수 있는 기술을 제공한다.
- 스타벅스와 그린 마운틴 커피는 ‘지속가능한 무역을 위한 재정 동맹’(Finance Alliance for Sustainable Trade)을 통해 소규모 농부들이 지속 가능한 재배기술을 습득할 수 있도록 하고 공인된 유기농 커피로 막대한 시장 이익을 얻을 수 있도록 돕는다. 이 동맹은 중앙아메리카와 르완다, 탄자니아, 우간다를 포함한 몇몇 아프리카 국가들에 원조를 제공한다.

지역 사업체들과 농부들은 새 기술을 개발하고 그들을 새 시장에 뛰어들게 하여 전체적 경쟁력을 강화시켜주는 회사들과 협력관계를 구축하는 과정을 통해 이익을 얻는다.

미국과 그의 자유무역협정(FTA) 파트너들은 무역 주도과 TCB를 동시에 선도했다. 체계적이고 목적이 뚜렷한 원조에 대한 접근은 WTO를 비롯한 기타 무역포럼들의 급변하는 교섭능력을 후원하기 위해, 그리고 무역거래의 기회를 잡기 위해 반드시 필요하다. 미국의 개발도상국들과의 자유무역협정들은 협상단체들과 유사한 TCB 실무그룹(Working Group)의 출현을 가져왔다. 이러한 관행은 안데스산맥 국가

들, 남아프리카 연합, 태국, 그리고 다른 국가들과 미국간의 FTA 협상에 이용되었다. 협상이 이루어지는 동안, TCB 실무그룹은 양자간 및 다자간 공여국들에게 미래의 FTA 파트너들의 필요와 우선순위 문제에 대해서 듣고 반응할 수 있는 기회를 제공한 것이다. 한번 FTA가 체결되면, 상설적인 TCB위원회는 무역원조를 보다 책임 있고, 효과적이며 효율적으로 할 수 있도록 돕는다.

주지하듯이 미국은 세계은행(World Bank)과 같이 개발도상국들에 TCB 원조를 제공하는 국제금융기구들에 기여하는 세계 최대의 기여국이다. 회계연도 2006년에 UN과 세계은행을 포함한 모든 다국적 기구들에게 제공한 미국의 기부액은 24억달러에 육박했다. 총액 중 12억 5천만 달러는 국제금융기구들에 쓰였다. 국제금융기구들에 대한 미국의 재정적 지원은 민간부분뿐만 아니라 다른 공여국들로부터 자원을 레버리지해준다.

(2) 지역적 무역원조

미국 정부는 지역에 특정된 필요와 이슈들에 발맞추기 위해 가장 적절한 제도와 방법을 사용하고 있다. 미국의 경험에 따르면, 양자간 그리고 지역적 원조의 결합으로 상당한 성과를 얻는 것이 가능하였다. 지역적 공약과 파트너 개발도상국들과의 열정적인 협력은 성공 여부를 크게 좌우한다. 일례로써, 미국 정부는 사하라 사막 이남의 아프리카에 TCB를 지원하기 위하여 지역적인 ‘세계 경쟁력 강화를 위한 허브’(Hebs for Global Competitiveness)를 창설하였다. USAID는 보츠와나의 가보로네, 가나의 아크라, 케냐의 나이로비, 세네갈의 다카르까지 4곳의 허브를 지원하고 있다. 이 허브들에 의해 제공되는 원조에 추가로 USAID의 양자간 사업과 다른 미국 정부기관들을 통해 USAID 본부로부터의 원조가 더해진다. 각 허브들은 지역에 특정된

필요에 대응하고, 무역역량강화 훈련 기회를 포함해 지역 내의 무역, 투자, 그리고 비즈니스 활동에 관한 정보와 기술적 지원을 하는 중심 지로써의 역할을 수행하고 있다.

농산물의 수출 증대, 직물과 의류의 수출을 위한 비즈니스 기회의 향상 부여, 그리고 무역을 제한하는 정책과 기반 시설의 제거와 같은 공통 범위의 업무가 각 허브에서 진행 중이다. 각 허브들은 AGOA(아프리카성장과기회법)에 관한 정보 및 기술적 지원을 제공하며 미국 사업체들과의 관계를 구축할 수 있도록 AGOA자원센터를 설립하여 운영하고 있다. 그리고 모두 4개의 허브는 다양한 무역관련 분야의 전문가들로 구성되어 있다. 예를 들어, 미국의 농림부 소속 고문들(advisors)은 성가시고 위험한 평가업무를 도와주고 있으며, 농산물의 수출을 촉진하는 활동을 한다.

미국의 무역원조는 선진국과 개발도상국 간의 무역뿐만 아니라, 지역 내 개발도상국들 상호간의 무역확대를 지원하기도 한다. 예를 들어, 남아시아 지역계획(South Asia Regional Initiative)은 남아시아 국가들 간에 상호이익이 되는 에너지 연대를 촉진하고 있는데, 이 프로그램은 지역적 에너지 무역의 이점에 대한 이해를 촉진시키고 에너지 무역 기회를 위한 능력을 길러주는 것이다.

미국의 무역개발청(U.S. Trade and Development Agency, USTDA)은 미국과 중앙아메리카 지역간의 자유무역협정을 시행하기 위해 중앙아메리카계획(Central America Initiative)을 수립하였다. 이 계획은 3가지 주요 부문, 즉 에너지, 운송, 그리고 정보통신기술(ICT) 분야에서 경제발전과 지역통합을 지원하는 것이다. 이에 의해 미국은 온두라스와 니카라과의 운송부문 기반시설을 지원한 바가 있다.

(3) 무역 원조의 규모

1) 무역원조의 범위-무역에 관한 미국의 프로그램과 프로젝트의 종류

미국 정부는 정책분야에서의 TCB 활동을 무역 혹은 해당 국가의 국제무역시스템 안에서의 무역 경영 능력을 증진시키기 위한 인적자원, 교육기반시설, 물리적 기반시설로 정의하고 있다. 이는 개발도상국의 개발역량과 국제무역에 개입하는 과도기적 경제를 강화하기 위한 협정과 프로그램들을 포함한다. 미국은 모든 활동 등급에 따른 TCB 활동을 포착해내는 프로그램을 개발해내고, 2001년부터 모든 참여 기구들에 대해 연간 조사를 시행해 왔다. 이 프로그램은 미국이 무역 관련 요소의 프로젝트나 프로그램에서 상황별 기준을 판단할 수 있도록 해 주었다. 이 경우에 무역 관련 요소는 무역 원조 공약으로 평가되고 계산되었다. 이러한 프로그램들을 각각의 요소로 분석하는 능력의 유무는 미국의 무역원조 정의와 OECD/CRS의 무역원조 정의 사이의 중요한 차이점이다. 예를 들면, 각각의 기반시설 프로젝트가 무역 관련 요소가 있는지 판단되면, 그 중 어느 정도가 TCB에 기여할 수 있을지 판단할 수 있다. 미국의 기반시설 프로젝트 자금 중 오직 일부만이 무역원조 정의에 포함되어 있다.

앞서 언급했듯이, 미국의 많은 정부기관들과 교육기관들이 개발도상국에게 기술적 지원을 하고 WTO에 가입된 국가들의 경제재건을 돕는 활동을 하고 있는데, 이 때 국제무역체제의 규칙을 따르기도 하지만, WTO 회원국 또는 협약과 직접적 연관이 없는 기술적 지원 활동을 포함하여 다음과 같은 지원 활동들을 시행하고 있다.

- 지역적 무역 협정의 협상
- 무역 분야의 보조금 또는 가격 통제의 철폐 제거
- 무역 통계의 개선

- 수출입 기업들을 위한 사업 지원 서비스의 장려
- 수출입 시장을 위한 사업 정보의 개발
- 무역 경쟁력의 강화
- 상업 거래 및 분쟁의 사법적 해결을 위한 법적 능력의 강화
- 반독과점 정책의 시행
- 소비자 보호 정책의 강구
- 정부 조달의 개선
- 무역 상품들의 위생적 기준 강화
- 무역 장려를 위한 기술이전의 촉진
- 무역의 기술적 장벽의 제거
- 원산지 규칙의 적용
- 경쟁력 있는 노동력의 창출
- 인적 자원 및 노동법의 인식과 시행, 어린이 노동의 최악의 형태 제거를 포함한 노동기준의 개선
- 무역 재정의 장려
- 재정 부문의 발전
- 바람직한 재정, 통화, 환율 정책의 수립
- 무역에 필요한 기반 시설의 개발
- 무역 관련 운송 프로젝트의 지원
- 환경 기준과 환경 기술의 고안
- 투자 협정 체결과 투자 보호 방법의 개발

2) 무역원조 방법론

미국은 자국이 시행하고 있는 무역원조를 각각의 개별적인 프로젝트와 프로그램에 어떻게 배분하고 있는가?

미국 정부는 TCB 활동의 데이터베이스를 유지하고 있다. 데이터는 활동자금을 지원하거나 활동을 시행하는 미국 정부기관들 또는 현장

직원에게 의해 기록된다. 데이터 기록자는 오직 무역에 관련된 해당 년도의 부분만을 기록하도록 교육받는다. USAID 소속의 무역 단체가 이끄는 기술팀이 정확성과 일관성을 보증하기 위해 정보 기록자들과 함께 일한다.¹²⁾

3) 무역원조에 대한 약속과 준수(COMMITMENTS)

2005년 홍콩에서의 WTO장관급 회담에서, 미국은 자신들의 국제무역원조 기여 액수를, 2005년 13억 달러를 2010년까지 2배 이상인 27억 달러까지 증가시키겠다고 발표했다. 이는 미국이 개발도상국들에게 세계무역시스템에서 이익을 창출할 만한 도구를 제공하는 과정에서도 변함없이 계속됐다. 미국은 2001년에서 2005년까지 누적 42억 달러가 넘는 금액을 소비했다. 미국의 약속을 보충하기 위해, 미국은 개발도상국 협력자들이 자신들의 국가발전계획에서 무역을 우선시하는 것을 고려중에 있다.

미국은 자신들의 무역원조 정의에 따르면 2002~2005년 기간 동안, 그리고 특히 2005년 당시 미국의 공약준수 내용은 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 무역 관련 투자 필요액, 2006~2015 (100만 유로 단위)

TCB 항목	2002	2003	2004	2005	2002~2005 합계
---100만 달러---					
WTO 인식, 가입 & 협정	50	50	35	37	171
사업 서비스, 교육, 전자상거래 & IT	97	104	118	197	515
관세, 수출 증진 & 기타 무역촉진	61	91	128	143	424
지역 무역 협정	9	29	33	29	100
재정 분야, 통치, 정책	131	155	158	233	677

12) TCB 데이터베이스는 <http://quesdb.usaid.gov/tcb/index.html>에서 열람해 볼 수 있다.

TCB 항목	2002	2003	2004	2005	2002~2005 합계
인적 자원과 노동기준	100	115	138	88	441
환경 무역 & 환경 기준	19	29	29	29	107
무역 관련 물리적 기반 시설 개발	19	44	120	346	529
무역 관련 농업	84	104	115	164	468
서비스 무역 개발	45	17	25	26	113
기타 TCB	22	22	22	53	119
총 TCB	638	760	921	1345	3664

(4) 무역원조전략의 이행

1) 본부와 현지 활동의 효율적 통합

미국은 무역원조가 전체적 개발전략 내에서 본부와 현지에서 효율적으로 통합될 수 있도록 노력하고 있다. 무역원조 TF(the Aid for Trade Task Force)는 공여국이든 수혜국이든, 모든 국가에서 무역을 발전의 도구로 여기는 인식을 확대하는데 중점을 두면서, 특히 원조 수혜국이 무역을 국가발전계획에서 우선시하며, 공여국은 이러한 계획들에 조정력(coordination)과 일관성(coherence)을 향상시키려는 필요성을 인정하고 있는 점을 강조하였다. 미국 정부는 무역 또는 개발을 담당하는 기관들 사이에 일관성을 보장하고, 전체적인 발전 기조의 한 부분으로써의 TCB를 더욱 완전하게 통합하는 데에 더 많은 노력을 쏟았다.

그리고 미국은 무역원조와 나머지 개발지원의 효율성과 일관성을 증진시키기 위한 지속적인 노력을 하고 있다. 새로 신설된 국무부 소속의 대외원조관실(Office of the Director of Foreign Assistance)에서는

원조계획을 조직화하고 발전목표에 따라 재정을 할당하는 더 나은 시스템을 개발하기 위해 끊임없이 노력하고 있다. USAID 청장직을 겸임하고 있는 대외원조관(Director of Foreign Assistance)은 의회에 회부되는 대통령의 연간 예산안을 늘리기 위해 미국 무역대표부(USTR)와 기타 무역 및 개발 기관들의 고위 대표들에게 조언을 구하고 있다.

또한 미국정부는 TCB 원조의 효율성을 높이기 위해 지역특화조치를 취하고 있다. 예를 들면, 2005년 발표된 AGCI는 사하라사막 이남의 아프리카 지역의 무역능력과 경쟁력을 증진시키는 것에 목적을 두었다. AGCI를 통해 미국정부는 경제발전과 무역의 진보 범위를 확대하기 위해 해당 지역 국가의 정부, 지역 기관들, 그리고 개인투자자들과 공동으로 활동하였다. AGCI는 수용력을 늘리고 아프리카로의 투자를 자극하기 위해 미국정부의 자원들을 조직화하였다. AGCI는 정보통신 기술의 보급, 다각 경영의 수출, 재정부문 강화, 기반시설투자의 간이화, 그리고 국제품질규정 준수여부 검토 등을 포함하고 있다.

2) 무역원조 경험의 강화 및 이의 활용

개발협력사업을 시행하는 기관들 사이의 중개 역할을 하는 미국의 실무그룹들(Working Groups)은 미국 TCB 활동의 효율성과 일관성을 개선하는데 도움을 주고 있다. 이러한 그룹들의 조정활동은 미국 통상대표부(USTR)가 주도한다. TCB 활동은 미국의 많은 기관들¹³⁾의 자원과 기술적 전문지식에 의해 강화된다.

USAID는 경제성장전문가들과 세계 곳곳의 개발도상국에서 가치 있는 자원으로 봉사하는, 워싱턴에 근거를 두고 있는 무역팀을 보유하고 있다. 워싱턴에 근거를 둔 지원팀은 무역에 해박한 무역정책전문

13) USAID, MCC, 무역개발청, 농림부, 에너지부, 내무부, 법무부, 노동부, 국무부, 그리고 운송부, 환경보호청, 상거래발전프로그램, 국제무역청, 특허개발청, 그리고 상무부의 국가기술표준협회, 식약청, 연방무역위원회, 미국수출입은행, 해외민간투자공사 등

가들로 구성되었다. 뿐만 아니라 USAID는 TCB 심화과정을 제공하기도 한다.

상무부의 상거래법발전프로그램(Commercial Law Development Program, CLDP)은 무역자유화와 시장기반 경제발전을 지원하는 국제상거래법 기준에 기반한 법들의 초안을 작성하고 시행을 담당하는 정부기관들을 도울 수 있는 무역관련 법 전문가들로 구성되었다.

3) 주인의식(OWNERSHIP)에 기초한 무역원조

미국 TCB계획의 핵심은 TCB가 개발도상국 파트너 정부와 시민사회가 개발에 있어 무역을 가장 우선시할 때 비로소 최고의 효율을 가질 수 있다는 것이다. 만약 특정 국가에서 무역 우선 정책을 필요로 한다면, 미국은 해당 국가들이 그들의 무역 발전 현안을 분석하고 필요 항목이 무엇인지 가늠해 볼 수 있도록 알맞은 지원 활동을 한다. 개발도상국들이 자신들의 개발정책과 전략에 대하여 효과적인 리더십을 발휘하고 그리고 그들이 미국의 개발활동에 협력하도록 하기 위해서는 해당 개발도상국의 주인의식을 바탕으로 무역원조가 이루어지도록 하는 접근방법을 취하고 있다.

예를 들어, MCA의 지원을 받기에 적당한 국가들이 그들 스스로의 발전에 가장 장애가 되는 요소가 무엇인지 판단할 때, 그리고 그들 정부와 시민사회 그리고 개인간의 협의 하에 그들만의 MCA 프로그램을 제안하려고 할 때, MCC는 그들의 성장 기여도와 빈곤 해소 정도를 고려하여 그 제안을 평가하고, 파트너 국가들과 함께 그 국가들이 온전한 정책을 수립할 수 있도록 돕는다. 해당 국가의 정책 재편성에 동기를 부여하기 위하여, MCC는 또한 자격 획득에 거의 다가섰지만 한두 가지의 지표에서 부적합 판정을 받은 국가들을 위해 “문지방”(threshold) 프로그램을 갖추고 있다. 이 프로그램은 범위가 작고 목표가 분명할 뿐만 아니라, 국가들이 부정부패와 뇌물을 줄이기 위한

관세제도를 개선하고, 비즈니스 시작에 소요되는 시간을 단축시키고, 자신들의 무역정책을 개선하고자 하는 동기 부여에 도움을 주는 무역 관련 요소들 또한 포함하고 있다.

그리고 미국은 개발협력 파트너 국가 내에서 주요한 이해관계자들과의 무역원조에 관한 정책대화를 이끌어내고 지원을 하고 있다. USAID는 70개가 넘는 국가에서 분야별, 지역별 현안을 수행중이다. USAID의 지역 현지의 주재는 그들을 지역 기반 관리들과 국가개발과 무역원조의 우선권을 가지는 다른 주요한 이해관계자들과의 연계를 가능케 했다. 미국은 IF와 같은 무역원조를 조정하기 위해 다자적 프로세스뿐만 아니라 지역 공여 활동까지 참여하고 있다. 뿐만 아니라 양자간 자유무역협정의 교섭과 관련된 TCB 실무그룹(Working Group)은 무역 상대국들이 미국과의 협정을 준비하고 교섭, 시행하는 데 있어서 모든 이해관계자들이 참여하도록 장려한다. 민간부문과 시민사회의 적극적인 참여는 모든 무역협상에서 중요한 역할을 하기 때문이다. 이러한 상황에서 USAID의 현지 주재는 서로 다른 조직 및 단체들을 접촉시키는 데 특히 유용한 접근방법으로 평가받고 있다.

4) 미국의 무역원조 프로그램 지지(ALIGNMENT)의 근거

미국은 자신의 무역원조 프로그램 근거로서 파트너 국가들의 정책 계획과 예산의 기본구조를 이용하고 있다. 이와 관련해서는 일반적으로 공여국들이 자신들의 지원을 파트너 국가들의 국가개발 전략, 제도, 절차에 바탕을 둔다는 점을 주목할 필요가 있다. 미국 정부는 무역 관련 분야를 포함한 경제적 개선 의지를 보인 파트너 국가들을 그들의 TCB 원조 대상으로 삼았다. 그래서 그 동안 개발도상국들은 자신들의 정책계획이나 예산 선택을 통해 그러한 공약준수의지를 미국 정부에게 보여준 사례가 많다. 예를 들면, MCA 참여는 선택된 국가들로부터 최고 수준의 공약준수를 요구한다. MCC 접근방법에서 파트너

국가들은 자신들의 무역 선호도에 바탕을 둔 MCA Compact 프로그램의 TCB 요소를 결정한다. 지금까지 MCA 참여국가들은 무역에 비교적 높은 우선권을 두었고, 절반이 넘는 MCC 프로그램이 무역 관련 내용이었다.

5) 공여국들간의 조화

미국은 하나의 공여국의 능력을 넘어서는 범위의 무역원조에 대한 분석과 국가적 차원에서 다른 공여국들과 함께 계획을 수립하고자 노력하고 있다. 이와 관련해서는 공여국들의 활동이 더욱 조화로워지고 투명해지고 총체적으로 효율적이어야 한다는 점에 주목할 필요가 있다.

미국 정부는 다른 공여국들과 함께 TCB 분석 및 계획을 조정하기 위하여 다양한 제도적 방법을 이용한다. 미국은 말리와 모잠비크에서의 IF의 공여 촉진자로서 역할을 수행했으며, 세계은행과 무역 통합 연구를 함께 했다. TCB의 효율성을 증대시키고 과잉 지원을 줄이기 위해 다른 공여국들의 지원을 받는 상대들에게 직접적인 현지 업무가 수행되었다.

그리고 미국은 지역적 그리고/또는 다자적 프로그램을 위해 무역 원조규모를 늘려가고 있다. 미국의 TCB 원조는 수혜국과의 관계를 지속한다는 지역적 임무의 확장된 네트워크에 이익이 되는 지역적 그리고 양자적 프로그램에 초점을 맞추었고, 그렇게 함으로써 프로그램의 유연성과 지역적 필요와 책임에 적절히 부응할 수 있는 능력을 보장할 수 있었다.

6)성과의 관리

미국은 자신의 무역원조 전략과 프로그램을 위하여 목표와 기간을 설정하고 있으며, 또한 성공 여부를 평가하는 시스템을 가동하고 있다. 미국의 무역원조 활동은 굉장히 다양하고, 해당 목표와 기간들은

각각의 국가와 프로젝트에 따른 특정한 상황을 반영하여 정해진다. 몇몇 활동의 기간은(예를 들면, 무역정책에 관한 문제 교육) 아마 몇 주 정도에 지나지 않을 것이다. 그러나 대부분의 활동들(예를 들면, 무역과 운송 기준, 절차, 하부시설의 조화를 위한 지원)은 대개 수년이 소요된다.

미국 정부가 어떻게 TCB의 목적과 기간을 설정하는지 보여주는 예로써, MCC의 파트너 국가들과 맺는 협정을 들 수 있다. 성공의 척도로써 특정된 목표와 기간이 해당 국가와 원조 지역들의 상황에 최적화되어 설정된다.

무역 투자에 관한 기초 협정들(TIFAs) 또는 개발도상국과의 양자간 자유무역협정에 대한 기술적 원조가 미국 정부가 어떻게 TCB의 목적과 기간을 설정하는지 보여주는 다른 예이다. 위의 협정들에서 상거래발전프로그램(CLDP)은 미국의 파트너 개발도상국들이 무역능력을 배양할 수 있도록 돕고 제안된 협정안이 법적으로 체결될 수 있도록 돕는 내용을 포함하고 있다.

7) 무역원조의 평가방법

USAID는 무역원조를 평가하는 방법으로 집단평가법(Cluster Evaluation Methodology)의 시행 과정 중에 있다. 이 평가방법은 세계은행 및 다른 거대한 다자간 기관에서 사용되던 방법이다. 집단평가법은 때로 다구역 평가법(multi-site evaluation)의 소분류로 묘사되곤 하지만, 몇몇 목표들과 사용된 방법들이 상이하다. 집단평가는 다음과 같은 특징을 갖는다.

집단평가는 교차확인(cross-confirmation)을 함으로써, 더 큰 중요성을 갖는 공동의 맥락(threads)과 주제를 밝히기 위하여 일단의 프로젝트를 교차하여 검토한다. 집단평가는 단순히 일단의 프로젝트와 관련하여 무슨 일이 일어났는지 알아보는 것뿐만이 아니라, 왜 그런 일이 일어

났는지도 알아보는 역할을 한다. 그리고 집단평가는 평가의 결과물이 누구에게나 가치 있을 수 있도록 모든 역할자들(프로젝트 구성원들, 공여자들, 그리고 외부 평가자들)이 평가과정에 참여할 수 있도록 하는 공동 작업(collaborative way)이다. 집단평가를 수행하는 개별적인 실행자들과 외부 평가자들과의 관계는 친밀하며 신뢰할 수 있어야 한다. 이는 집단 평가자들이 프로젝트의 성공뿐만 아니라 실패, 문제점, 불만 따위를 직접 경험하여 나누게 함으로써, 쾌적하고 편안한(comfortable) 프로젝트 환경을 보장하게 할 수 있다. 이렇게 하면 평가내용의 유용성을 크게 높일 수 있다.

그리고 집단평가법의 주요 목표는 다음과 같다.

- 프로젝트의 집합적 집단이 자금의 목표를 달성하는데 어떻게 성공하였는지 판단하는 것(목표 지향적 평가)
- 개별적인 프로젝트의 결과를 자금이 투자된 프로그램/지역에 관하여 폭넓은 권고사항으로 옮기는 것(실용적 평가)
- 어떤 작업(일)을 할 것인가에 관하여 일단의 프로젝트 수행자들과 이해관계자들 사이에 컨센서스를 발전시키는 것(참여적 평가)

MCA의 가장 기본적인 원칙은 개발원조의 효율성, 책임성, 그리고 투명성을 고취시키기 위해 프로그램 고안의 초기 단계에 모니터링과 평가를 위한 계획을 수립하는 것이다. MCA Compact의 발전은 과정을 평가하기 위하여 명확한 목표와 벤치마크(benchmarks)를 세우고 성과를 평가하기 위한 계획을 포함한다. 모니터링과 평가는 프로그램의 시행과 그 외의 것을 모두 포함하며, MCA 프로그램의 시작부터 끝까지를 범위로 한다. 무역을 다루는 MCA 프로그램은 위와 같은 방법으로 다루어진다.¹⁴⁾

14) 이 밖의 MCC의 모니터링과 평가법에 관한 정보는 다음 사이트에서 열람이 가능하다.

<http://www.mcc.gov/countrytools/compact/fy07guidance/english/29-guidelinesformande.pdf>

8) 공동 모니터링과 평가에 있어서 협력

미국은 무역 관련 원조의 효율성을 강화하기 위해 원조 모니터링과 평가 기법을 강화시키는 장치를 개발하는 OECD의 활동에 참여했다. 또한, 평가들을 포함한 국제개발청 발전 간행물이 온라인에서 공개적으로 열람 가능하다.¹⁵⁾

9) 상호 책임 협정에의 참여

상호 책임(mutual accountability)이란 공여국과 개발도상국이 개발 성과를 공동으로 평가하기 위해 적시(適時)에 투명하고 포괄적인 정보를 서로 제공하는 것을 나타낸다. 미국은 무역원조정책과 프로그램 약속의 실현 과정을 되짚어보는 일에 파트너 국가들, 지역 기구들, 기타 공여국들 그리고 이해관계자들과 협력하고 있다. 파리선언(the Paris Declaration)은 원조의 효율성을 높이고 더 나은 개발 성과를 얻자는 관점에서, 더욱 긴밀한 수혜국-공여국 사이의 협력을 바탕으로 한 지역적 개발활동과 조정과정을 장려하고자 한다. 미국은 파리선언 54개 모든 조항상의 공약을 지지했다. 이러한 조항들 중 12개에서, 지표들과 목표들이 원조 효과 발표 과정을 감시하는 약속의 일부로 지정되었다. 미국은 질적 체계를 정의하고 평가하는 합의된 방법을 결의할 때까지 공여자에 관련된 목표를 보류하였다. 이는 미국이 그러한 보류를 없애기 위해 적극적으로 후원한 DAC-다자적 제도-집행 국가 협력관계로 발전되고 있다. 국가 단위 또는 지역 단위에 위와 같은 구조가 존재할 경우, 미국이 참여하고 있다. 하지만, 2006년 파리 선언 평가 조사의 자료에 따르면, 이러한 구조를 가진 국가는 조사된 국가의 44%에 불과했다.

15) <http://dec.usaid.gov/partners/evalweb/>

4 ODA (2)

1. 양자간 원조

(1) 지역별 할당

1) 세계 안보 지원의 우선순위

미국은 140여개 국가에 ODA를 지원하고 있다. 2003년 이후 이라크에 대규모의 원조를 제공하여 중동 지역으로 원조 할당량이 많이 기울었다. 이라크에 대한 원조는 210억 달러가 완전히 지급될 때까지 계속 사용할 수 있는 “no-year funds”를 채무면제와 재건을 위해 2003년에 제공한 바가 있다. 2005년에 이라크에 지급한 금액은 채무 면제 39억 달러가 포함된 108억 달러이었다. 이라크와 아프가니스탄에 할당된 기금은 2004-05년에 양자간 ODA의 48%를 차지하고 있어 미국의 국가 안보에서 이 나라들이 얼마나 중요성을 가지고 있는지 확인할 수 있다. 하지만 대조적으로 미주지역에 대한 원조는 규모로나 지급 지분으로나 크게 감소하였다(2001년에 26%에서 2005년 7%). 또한 유럽에 대한 원조도 양자간 ODA의 3%로 감소하였다.

2) 사하라 사막 남부 아프리카 지역의 원조 증가

2005년 G8 정상회의에서 미국은 2000년 이후에 사하라사막 이남 아프리카 지역에 제공하는 원조가 3배 정도 증가하였고 2004년을 기준으로 2010년까지 두 배로 더 늘이겠다고 선언한 바가 있다. DAC의 자료에 의하면 이 지역에 대한 미국의 총 ODA는 2001년에는 14억 7천 달러이었다가 2005년에는 41억 6천 달러로 증가하였다고 한다. 이 지역의 양자간 원조 내역은 긴급식량원조, 난민원조, 재해 대비, HIV/AIDS 통제와 교육에 대한 긴급 원조의 증가가 대부분을 차지한

다. 이런 증가 요소에도 불구하고 2005년에 이 지역의 할당된 총 원조량은 DAC 평균 34%에 못 미치는 19%에 달했다. 2010년까지 이 지역에 대한 원조를 두배로 늘이겠다는 공약은 대부분 이전의 주요 공약들(예를 들면 MCA, AIDS구제를 위한 대통령의 긴급계획(PEPFAR), 대통령의 말라리아 퇴치 발의 등)에서 비롯된 것이다. 국가의 특정 지침, 자금 책정, 대통령의 발의, 인도주의적 필요성 등은 미래에 이 지역에 대한 양자간 원조를 결정하는 중요한 요소가 될 것이다.

(2) 분야별 원조 할당

1) 사회적 기반시설과 서비스에 가장 많은 원조 지원

2000년 이후에 미국은 사회 기반시설과 사회 서비스분야에 이전보다 더 많은 원조기금을 할당했다. 이런 추세는 미국 대외 원조가 민주주의를 지지 하는데 중점을 두는 한 계속 될 것으로 전망된다.

2) 기초적인 사회서비스를 목표로 한 대통령 발의와 특별 기금

기초적인 사회 서비스(basic social services)¹⁶⁾사업을 지지하는 ODA는 DAC 공여국들에서 증가하고 있는 추세이다. 미국은 이 분야에서 2001년에 14억 4천달러에서 2005년에는 31억 달러로 증가하였다. 증가한 양은 PEPFAR로 인한 상승분과 Global Alliance for Vaccines and Immunisation(GAVI)에서 이루어진 특별 기금에 의한 것이다.

기본적인 보건, 인구정책, 출산 보건 분야 액수가 2004년에 DAC에서는 6%인 것에 비해 2004-05년 양자간 원조제공이 10%까지 증가하였다. 이와 반대로 기초적인 교육과 식수 공급/위생분야는 각각 2%와 4%씩 차지한 것으로 나타났다. 이 수치는 DAC의 평균 수치와 비슷하게 나타났다.

16) DAC의 기본적 사회서비스의 범주에는 기초적인 교육, 기초적인 보건, 인구정책, 개인의 개발, 기본적인 식수공급, 기초적인 위생 등을 포함한다.

3) 경제적 기반시설과 서비스 및 생산 분야에 대한 낮은 수준의 원조

USAID는 DAC 빈곤감소네트워크(POVNET)에서 지도적 역할을 하고 있다. 빈곤과 경제성장을 연결하는 메시지를 구성하고 특히 농업과 기반시설에 대한 네트워크 작업을 강화하는데 중점을 두고 있다. 하지만 경제적 기반시설과 서비스에 대한 할당량은 2004-05년에 미국의 양자간 원조분야의 13%(33억 4천 달러)를 차지하고 있는데 이것은 DAC의 17%와 비교된다. 에너지 분야에서는 2003년 이후로 더 많은 원조를 하였지만 2004-05년에 7%를 기록하여 DAC 평균인 8% 보다 낮은 수준이다. 미국 정부가 개발도상국의 농업과 기반시설에 특별 금을 우선적으로 제공하지 않았지만 MCC는 2005년 이후에 이 분야에서 많은 양의 원조를 제공하는 것에 동의했다. 초기의 9개의 약속(Compacts)을 보면 기금에 사용된 20억 달러 중에 66%가 농업과 기반 시설 분야에 사용되었다.

4) 인도주의적 원조 제공

미국은 인도주의적 원조에 있어서는 유일하게 큰 규모의 공여국이다. 2004-05년에 긴급 원조, 재건, 자연재해 대비에 사용되는 공적개발원조의 13%인 32억 8천달러가 할당되었는데 이것은 DAC의 평균인 7%와 비교된다. 미국 정부는 2004년 인도양 쓰나미가 발생했을 때 대규모로 공적 원조와 개인적인 원조를 모두 국가적인 차원으로 모아서 3억 5천만 달러를 원조로 사용하였다. 그 이후 추가로 재건 사업에 6억 3천만 달러를 제공하는 것을 승인하였다. 아프리카에 Darfur지역과 수단 서쪽지역에서는 인도주의적인 원조를 6억 8천만 달러를 받았다.

5) 식량 원조

미국은 식량원조를 세계에서 가장 대규모로 제공하는 국가이다. 긴급상황에서 식량을 제공하는 것 이외에도 USAID는 식량을 보장하고 미래의 긴급상황을 피하기 위한 장기개발프로그램에서 식량을 제공하기도 한다. OECD정보에 의하면 개발식량원조, 구제식량원조를 포함한 전체 식량원조는 2002년에 15억 달러에서 2005년에 23억 달러로 증가한 반면 동시에 2000년 이후에 식량원조국채는 감소하였다.

농업예산 지출조항을 보면 2006년에 식량원조에서 행정부에서 요구한 것보다 더 많은 2억 달러를 받았다. 하지만 의회는 국제적인 재해와 기아원조 기금에 대해서는 승인하지 않았다. 이것은 자연재해로 인한 기아현상에 현금으로 신속하게 원조를 제공할 수 있게 하기 위해서이다.

6) 여성 개발사업

USAID는 여성개발실(Women in Development Office)에 대한 예산이 지난번 동료검토 이후에도 변화 없이 1천만달러로 유지되고 있다고 발표했다. 하지만 총 양자간 ODA와 비교했을 때 여성개발(women in development, WID) 분야의 원조는 2001-02년 0.23%에서 2005년 0.1%로 감소되었다. 이것은 총 양자간 ODA 자체가 전체적으로 크게 증가한 결과라고 볼 수 있다. 미국정부는 DAC에 남녀평등에 초점이 맞춰진 ODA를 보고하고 있지 않는데, 그 이유는 성문제가 이끌어내기 힘든 주제이며 보통 현지 활동에 통합되어지기 때문이다. 그럼에도 불구하고 DAC는 주요 지역과 분야에서 남녀평등을 위한 지출액에 대하여 미비한 자료라도 있을 경우 굉장히 환영하는 이유는 이 분야에서 정부 개입의 질과 양을 평가하기 위해서이다.

2. 다자간 원조

2001년부터 2005년까지의 이 기간 동안 다자간 기관들에 대하여 미국이 지불한 ODA총량은 균일하지 않았다. 2001년에 26%로 최고점에 도달했다가 2004년에 17%까지 떨어진 수치는 DAC 평균인 28%에 훨씬 미치지 못하였다. 2000년과 2005년의 자료를 비교하면 총 다자간 ODA는 감소하였는데, 이것은 대부분의 국제기구에 영향을 미치고 있다. 대표적인 예를 들면, 미국은 다자간 개발은행(multilateral development banks, MDBs)에 가장 큰 규모의 세계에서 유일한 공여국이다. 세계은행그룹에서 미국의 의견, 결정권, 영향력은 어마어마하다. 재무부는 이 기관들을 정부 차원에서 감시하며 개발 효과를 높이기 위하여 노력하고 있다. MDBs에 대한 미국의 접근방법은 재무부가 의회를 위해 발행한 문서에 자세하게 나와 있다. MDBs의 정책은 원조 효율성 원칙과 폭넓은 대외 정책 목표와 같은 많은 내용이 있다. 정부는 이 기관들에 대해 적극적인 개혁안을 추구하여 다음과 같은 예측 가능한 결과에 초점을 맞추었다.

- 1) 최빈국과 채무가 가장 많은 취약국에 대출 대신 무상원조 제공
- 2) 민간주도개발방식정책(pro-growth)의 대한 국가 실행과 약속준수
- 3) 선치(good governance), 특히 부정부패에 맞서기 위한 폭넓고 심층적인 다자간 노력

미국은 미국 대외 정책 목표와 연관된 MDBs정책 확립을 위하여 미국 자체의 영향력을 적절하게 사용한다. 정부의 지위와 영향력은 이라크와 아프가니스탄의 재건사업, 분쟁 이후 원조 및 국가 재건, 또는 에이즈에 대한 전쟁과 같은 미국의 우선순위 문제들에 대한 다자간 기관들의 지원에 성공적으로 영향을 미쳤다. 다른 공여국처럼 미국은 다자간 의제에 양자간의 시각을 적용시켜 결국 좁은 시야로 문제를

바라보게 되어 다자간 원조의 효율성을 떨어뜨리고 관리에 어려움을 겪도록 하는 것을 피하도록 노력할 필요가 있다.

3. 빈국의 채무부담을 경감시키기 위한 원조조치

2005년에 다른 G8 국가들의 협조로 미국은 무거운 채무를 가지고 있는 빈국에 대하여 다자적인 채무면제를 승인하는 다자간 채무면제 구상¹⁷⁾(The Multilateral Debt Relief Initiative)이라 불리는 획기적인 합의를 확정된 바가 있다. 미국은 또한 채무 대신에 무상원조를 늘릴 수 있는 분위기를 조성하기도 하였다. 이런 노력의 주요 목적은 빈곤하고 취약한 국가에 있어서 개발원조에 대한 불안정한 채무 기간을 끝내기 위해서 이다. 미국은 2005년 회계연도에 이라크의 채무를 포함하여 대략 42억 달러를 면제해주었다. 나이지리아에 대한 양자적 채무 면제는 2006년에 6억 1천9백만 달러로 ODA가 늘어났다.

4. 공적 원조 이외 기타 원조

(1) 민간사회단체에 대한 원조

USAID는 역사적으로 개발원조 프로그램을 시행하기 위해, 특히 피원조국 정부가 까다로운 파트너이거나 능력이 부족한 경우 미국 및 여러 국가의 NGO, 재단, 영리 기업 등과 협력하여 활동해왔다. 점점 NGO는 세계개발동맹(Global Development Alliance)과 같은 공공부문과 사적부문간의 협력 작업에서 중요한 역할을 하고 있다. USAID와 더

17) 다자간 채무 면제구상(The Multilateral Debt Relief Initiative)은 빚이 많은 국가들 중에서 자격이 된다면 세계은행, 아프리카개발기금, 국제통화기금에서 빌린 채무를 100% 면제시켜 주는 것이다. 그동안 42개국에서 채무 면제를 6천억 달러를 받아왔다. 추가적인 무상개발원조와 결합되어 유지할 수 없는 채무를 면제해줌으로 새천년개발목표를 이루는데 중요한 한 걸음 더 다가설 수 있다. 이 구상은 아프리카개발기금과 국제개발협회(International Development Association)의 도움으로 자금을 제공 받는다.

불어, 국무부의 인구·난민·이민국(Bureau of Population, Refugees and Migration)에서는 분쟁이 일어난 지역의 희생자들과 난민에 대해 인도주의적 원조와 보호를 위해 매년 40개가 넘는 NGO에 원조를 제공하였다. 2005년 회계연도에 인구·난민·이민국은 미국 및 기타 국제 NGO에 책정된 예산의 12.9%인 9천7백만3백 달러를 원조하였다.

NGO는 USAID 워싱턴 본부나 현지에서 주로 관리하고 있는 여러 방법을 통하여 지원을 받는다. 가장 많이 쓰이는 방법은 다년간의 ‘협력 협정’(cooperative agreements)과 무상 원조다. 무상원조로는 USAID가 NGO 프로그램의 일부 혹은 전체에 대하여 자금을 지원해준다. 지속적인 원조가 유지되게 하기 위해 몇몇의 무상 원조 프로그램은 수혜국에 현금으로 원조해주기도 한다. ‘협력 협정’은 무상원조와 동일한 방법으로 운영되지만 USAID가 실행 단계에서 아주 깊게 관여하고 있는 점이 다르다. 관여하는 부분은 주요한 지위를 구체화하고, 주요 인사의 승인, 연간 활동 계획의 승인, 프로그램 목표에 관련된 진보의 검토 등이다.

(2) 개인 금융공여(flows)

미국의 전형적인 공적 원조와 더불어 미국은 비공식적인 금융 공여의 중요한 지점으로 존재한다. 워싱턴 본부의 정책 연구 단체에서 수집한 정보에 따르면 이러한 비공식적인 원조가 2004년에 700억 달러에 달했다고 한다. 이에 따르면 개발도상국가로부터의 개인 송금액은 이 금융공여의 2/3를 차지한다고 나타났다. NGO에 의해 동원된 원조는 계속하여 증가하고 있다. 개발도상국에 대한 기타 개인 금융 공여는 주로 양자간 직접투자와 수출신용으로 이루어져 있다.

5. 국가별 개발협력 사업 사례 - 인도네시아

미국 정부의 요청으로 DAC 동료검토팀은 2006년 5월 15일부터 19일까지 인도네시아를 방문하였다. 미국은 인도네시아에서 가장 큰 규모의 양자간 공여국이며, 인도네시아는 중저소득의 경제력을 가진 국가로 분류되어 있다. 2006년에 인도네시아는 MCC 시작 프로그램에 참여할 수 있게 되어 Compact 자금지원에 필요한 자격을 갖추기 위해 필요한 정책 개혁을 실시하였다.

17000개가 넘는 섬에 살고 있는 대략적으로 추정된 2억 4천만의 인구를 가진 인도네시아는 세계에서 4번째로 큰 국가이며 가장 큰 규모의 무슬림 인구가 살고 있다. 인도네시아는 큰 규모의 광물과 에너지 자원에서 수익을 얻고 있으며 현재 위기를 맞고 있기는 하지만 생물학적 다양성 또한 굉장히 다양한 것으로 알려져 있다. 2004년에 열린 최초의 직접적인 대통령 선거를 시작으로 2005년에는 평화롭고 자유롭고 공정한 지방 선거가 있었으며 그 이후로 민주주의적인 정치 체계를 유지하고 있다.

2004년 10월에 당선된 Yudhoyono 대통령은 정치, 사회, 경제적 개혁 프로그램을 야심차게 시작했다. 하지만 그는 쓰나미 이후에 구제와 재건 사업과 같은 예상치 못한 긴급한 일에 당면하게 되었고, Aceh 지역의 정교 분리주의자들과 평화조약에 서명을 해야 했다. 여러 분야에서 발전에도 불구하고 인도네시아는 1997-98년에 일어난 아시아 금융 위기의 여파에 끊임없이 맞서 싸워야 했다. 늘어나는 노동 인력을 받아들이기에는 국가 성장속도가 너무 느렸고 외국 투자자들은 사업을 할 때 비리와 법적 장애물에 대면해야 했다. 허점이 많은 국경과 해안선, 불규칙하게 퍼져있는 지리적 특성, 빈약한 법률 시행 능력 등이 인도네시아를 국제범죄활동의 현장으로 만들고 말았다. 결

국 인도네시아는 빈곤과 싸워야 했고 또한 천오백만 명의 국내실업민 문제를 해결해야 했다. 2005년에는 하루에 1달러 미만으로 생계를 꾸려나가는 인도네시아 인구가 4백만 명이 증가하여 총 3천9백만 명까지 이르렀다.

인도네시아는 국제 테러에 대한 전쟁에 있어서 미국과 강력한 동맹 관계를 맺고 있다. 또한 조류 독감과 HIV/AIDS에 대한 전세계적인 전쟁에 있어 전방에 위치하여 싸우고 있다. USAID의 원조 프로그램인 “인도네시아의 성공 돕기 운동”은 테러 및 극단주의와의 맞서 싸우고, 아시아에서 안정성을 유지하는 것, 민주주의를 장려하고, 인권을 존중하고, 미국의 수출과 투자를 위한 접근을 개선하는 것 등과 같은 미국의 최우선 외교정책을 지주의와. Aceh를 안정되고 생산적인 인도네시아로 통합시키기 위한 쓰나미 이후 실행된 프로그램은 미국의 이익에 직접적으로 연결되기도 한다. 번영하고 있는 인도네시아의 민주주의는 오랜 기간 동안 독재를 고집해 왔던 무슬림 국가들에 좋은 사례가 되며 새로운 영감을 줄 수 있을 것이다.

지난 20년간 USAID는 인도네시아의 지역적 필요에 대해 3가지 방법으로 대처하였다.

- ▶ 1990년대 중반, “졸업 전략”(graduation strategy)이라는 국가원조는 미국의 자금 지원에 의한 개발원조가 단계적으로 삭감될 수 있을 때까지 시행되었다.
- ▶ 1997-98년에 “위기 대응 전략”(crisis response strategy)은 인도네시아의 재정적, 경제적, 사회적인 위기 이후에 뒤따라 나타났으며, 이 전략은 민주주의, 거버넌스, 분권화 분야에서 새로운 기회를 제공하였다.
- ▶ 2000-03년 “변화 전략”(transition strategy)은 위기 직후에 정책 개혁에 깊게 관여하는 것이다.

USAID의 2004-08 전략적 계획은 “변화하는 발전”(transformational development) 프로그램으로 “온건하고 안정적이고 생산적인 인도네시아”로 강화시키는 데에 목적을 두고 있다. 주로 집중하는 분야는 1) 기초 교육의 질 2) 기초적인 인간 서비스의 공급 3) 효과적인 민주주의적이고 분산화 된 정부 4) 경제성장과 일자리 창출 등 이다. 이것은 전적으로 미국 외교정책 목표가 인도네시아에 적용될 수 있도록 하는 것으로 민주주의와 교육활동은 미국 국무부의 대중적인 외교정책과 밀접하게 통합되어 있고, 테러리즘에 맞서기 위한 통합적인 전략을 세울 수 있도록 정치적, 경제적, 교육적 개혁에 더욱 힘쓰며, 사법적인 정부의 개혁이 중요한 문제로 유지되어 민주주의 사회에서 빈곤층을 줄이는 데 필수적인 해외 직접적인 투자가 더 많아지도록 노력한다. 부패에 맞서는 인도네시아 정부를 지지하고 기초적인 서비스의 공급을 개선함으로써 이 프로그램은 또한 인도네시아가 MCC Compact 자금원조에 적합한 국가가 되도록 돕는다.

2004년부터 2008년까지의 인도네시아에 대한 미국 정부의 개발 공약은 6억 2천 6백5십만 달러로 개발 원조(DA), 어린이 생존과 건강(CSH), 경제지원기금(ESF)으로 이루어졌으며 추가로 7천 5백만 달러는 식량원조로 사용되었다. USAID의 회계연도 2008년 임무 수행 계획은 2006년과 2007년의 예산에 비하여 낮으며 새로운 대외원조 유형이 적용됨으로 인해 인도네시아가 현재는 “비전략적인” 국가로 간주된다. 이런 타이틀이 원조 예산 규모에 부정적인 영향을 미쳤으며 이렇게 어려운 상황에 처해진 나라의 실질적인 요구가 올바르게 반영되지 않고 있다.

2004-08년 전략계획(Strategic Plan)은 국무부와 USAID가 공동으로 단계별로 만든 것이다. 대사관의 홍보부, 지역 안보국, 법무부의 지방대표, 방위협력국에 자문을 구하여 구성하였다. 2003년에 시작된 “개념 연구”는 USAID/인도네시아와 USAID/워싱턴 사이에서 발전되었다.

초기 계획에는 주요 양자 및 다자적 공여 단체를 비롯하여 중앙정부 및 지방 정부의 대표, 시민사회단체, 사적 부문의 대표로부터 의견과 평가를 요청하는 비공식적인 “동료평가”가 필요하다. 이러한 심사과정의 결과로 그 계획은 “인도네시아 정부의 임시 빈곤층 감소 전략 연구서”(PRSP)의 주요 목적과 일치하며 또한 PRSP의 목적과 목표가 통합되어 있는 2004-09 중간개발계획(Medium Term Development Plan)과도 일치하는 부분이 있다. 2004-08년 전략계획(Strategic Plan)은 Aceh 지역의 쓰나미 이후 대규모의 재건작업과 통합하기 위하여 수정되었다. 이 계획은 인도네시아의 필요와 미국 외교 정책과 개발목표를 모두 반영하고 있다. 더욱이 USAID 현장 직원은 MCC 초기 원조 프로그램을 지원하기 위해 MCC와 함께 밀접하게 작업하였다.

5 ODA

1. ODA에 대한 빈약한 대중의 인식

미국 내에서는 “해외원조가 왜 필요한가?”라고 의문을 제기하는 사람들이 많다. 그러나 더 많은 미국 대중들의 여론은 세계 빈곤층의 더 나은 복지를 위한 공적 (정부) 원조와 비정부 원조 모두 지지하고 있다. 그럼에도 불구하고 정부의 대외원조 정책에 대하여 상당한 비판이 존재한다. 이러한 비판 속에는 다음과 같은 인식이 자립잡고 있다.

- 단지 적은 비율의 원조만이 실질적으로 빈곤층에게 전달된다고 인식하고 있다.
- 원조가 주로 미국의 정치적인 동맹국을 지지하기 위한 정치적인 목적을 위해 사용되고 있다고 생각하고 있다.

가장 지배적인 잘못된 인식은 대외원조가 국가예산에서 가장 많이 차지하고 있다고 생각하는 것이다. 1995년의 설문조사에서는 많은 미

국민들이 미국 대외원조의 규모와 범위에 대해 잘 알고 있지 못하다는 것을 보여주고 있다(예를 들면, 원조가 실제 미국 연방예산의 1% 미만일 때에 18%에 이른다고 믿고 있었다). 더 근래의 설문조사는 이러한 의견을 재차 확인시켜주고 있으며 다른 공여국이 제대로 역류주고 못해주고 있다는 인식 때문에 세계 빈곤문제를 다루려는 정부의 노력에 미국인들이 저항할 수도 있다는 것을 보여주고 있다.

이제껏 정부는 국내 대중의 인식을 높이는 노력을 하지 않았다. 미국의 개발정책에 대한 여론을 분석해 보면, 원조의 역할과 규모에 대해 많은 오해가 존재하고 있기 때문에 대중과 소통하는 일이 우선적으로 행해져야 할 과제라는 점을 명확하게 보여주고 있다. 개발 활동과 성과를 대중화하고 대중의 인식을 높이는 USAID의 능력은 의회에 의해 제한되었다. 이러한 제한은 DAC 국가들 중 유일한 사례이며 필히 재검토되어야 하는 사항이다.

2002년 이후에 9/11사태의 영향과 정치적인 활동을 하는 종교집단의 영향력이 커짐에 따라 원조에 대한 대중의 지지가 증대하고 있다는 평가도 있다. 2002년의 설문조사에서는 테러에 맞서는 노력의 일환으로 큰 규모의 대외원조를 제공한 것에 미국 대중들이 지지를 보내고 있음을 보여주었다. 시카고대외관계위원회의 2004년 설문조사에서는 인도주의적 목적, 에이즈, 인구 문제, 여성의 교육 등에 대한 대외원조를 지지한다는 점을 보여주었다. 또한 미국 정치적 지도자 사이에서 대외원조에 대한 지지가 늘어나고 있는 것을 볼 수 있는데 이들 중의 64%는 개발도상국의 삶의 질을 높여주는 것이 외교 정책 목표에 있어 매우 중요하다고 생각한다. 2005년 설문조사에서는 GNI의 0.7%에 달하는 UN 공여국의 원조 목표를 미국이 실행하는 것을 지지하였고, 설문조사 대상의 71%는 다른 선진국과 같이 새천년개발목표(MDGs)를 달성하기 위한 원조에 세금을 사용하는 것에 동의하였다. 아마도 이런 설문 조사에서 나타난 가장 전도유망한 점은 더 정확한

정보를 통하여 대중들의 지지를 더 많이 이끌어 낼 수 있다는 점이다. 미국 세금이 얼마나 원조로 제공되는지, 정부의 개발협력 프로그램의 긍정적인 효과나 개발협력 사업에 관련된 사실들이 미국이 국제적으로 많은 노력을 하고 있고 중요한 역할을 하고 있다는 점을 두드러지게 하여 미국 대중들에게 신뢰를 주어야 한다.

(1) 의회의 역할

“견제와 균형”의 3권 분리 체계에서의 의회는 대외원조를 비롯한 미국의 정책실행에서 강력한 입법적 영향을 행사하는 역할을 한다. 의회는 연간예산평성과정을 통하여 행정부서가 실행하는 대외원조 프로그램에 대해 정규적으로 의견을 제시한다. 특히 의회는 개발협력분야에서 아주 상세한 수준으로 자신의 의견을 표명한다. 아주 작은 소수에게만 관련된 사안에 대해 원조를 제공하는 것조차도 의회가 너무 깊게 관여하고 있다는 의견이 많을 정도다. 아무튼 개발협력사업에서 의회의 역할은 굉장히 중요하고 그것은 특별한 관심을 받을 만하다는 것에 대부분 동의한다. 이 문제에 대한 미국 이외의 외부의 의견은 미국의 의사결정과정에서 때론 굉장히 복잡하여 갈피를 못 잡고 허둥될 수 있기 때문에 의회의 유용한 역할에 대하여 현재 DAC에서 제안되고 있는 것은 다음과 같다.

- 권고에 따라 기금 책정을 대체하는 것
- 의회의 위원회와 연락하여 고위급 지위(아마 대외원조관)를 확립하는 것
- 원조에 관한 정규적인 입법절차의 범위를 좀 더 투명하고 단순하게 만드는 것

(2) 개발메세지의 공표

개발에 대한 인식을 책임지고 있는 정부기관인 USAID는 미국의 대외원조가 어떻게 하면 민주적이고 잘 통치된 국가로서 국민의 필요에 반응하고 국제사회에서 책임감을 가지고 행동하는 국가를 설립할 수 있는지에 대해 소통할 수 있어야 한다. 이러한 일을 지원하기 위해서 USAID는 Development Outreach와 Communication Officers로 불리는 전문가 집단을 임명하였다. USAID의 각각의 해외 현장에는 여기에 소속된 직원들이 적어도 한명씩 발령되어 정보를 공유하고 언론자료와 기타 통신자료를 작성하고 있다. 이 직원들은 실행계획과 영향 평가에 관련된 활동들을 감시하고 보고한다.

지난 2003-2005년 3년 동안 USAID의 홍보국에서는 대중인식의 제고를 위하여 1년에 평균 2백만 달러를 사용했다. 그 중에서 70만 달러는 매년 “공유하는 하나의 세계”(One Shared World) 운동을 관한 연구와 실행을 위해 사용되어 개발교육의 연구 자료와 소통수단으로 역할을 수행한 바가 있다. “공유하는 하나의 세계” 운동은 미국의 일하는 여성을 많은 대중과 연결하고 개발도상국의 빈곤, 기아, 질병, 문맹을 해결하기 위해 돕고 있다.

결론적으로 정부는 개발협력에 대한 대중의 인식을 개선해야 할 필요가 있다. 가장 최근의 분석 자료를 토대로 대중에게 더 정확한 정보를 제공하기 위해 일관성 있고 적절히 확보된 전략을 발전시켜 나가야 한다. 또한 대중의 인식을 확대시키기 위해서는 공적기관과 민간사회단체와의 유대 관계를 형성해야 한다.

2. 구속성 원조의 문제

조건부로 원조를 제공하는 데에 미국의회의 요구조건은 원조기금으로 조달된 물건들은 미국에서 생산되고 미국 공급자로부터 공급 받아

야 하며 미국 국적회사로부터 서비스도 제공 받아야만 하는 조건이다. 이 관행은 원조프로그램에 사용된 공적 자금이 미국에게 경제적으로 뭔가 다시 되돌려줄 수 있다고 생각하는 미국 대중들에게 보여주기 위한 하나의 방법으로 미국에 의해 정당화되고 있다. 미국산 제품과 서비스에 대한 조건부 원조는 수혜국의 소유권 침해나 경쟁 제한으로 인해 원조효과가 떨어질 수 있고 부작용이 크다. 예를 들어, 2003년에 미국 식량원조의 99%는 미국에서 생산되었다. 이로 인해 다른 상업 거래가격과 비교하여 평균 33%까지 가격을 인상시켰다. 또한 미국 국적의 선박으로 배달된 75%의 식량원조는 추가로 50%에서 200%까지 배달비용을 요구했다. WTO농업협정의 범위 내에서 식량원조가 제공 되었지만 식량원조 조항은 도하개발의제에서 논쟁이 되었던 이슈이다. 기술원조의 경우에 국외 현지에서의 미국 서비스가 가장 가격이 싼 선택사항으로 프로그램의 질적인 면에서는 적합한 것은 아니다. 미국 차량을 구입해야 하는 것은 비용이 올라가고 기술적으로도 불편함을 겪을 수 있다. 미국산 제품만을 사용해야하는 조건을 조금 느슨하게 해야만 미국 원조의 효율성과 효과를 모두 올릴 수 있을 것이다.

DAC는 ‘최저개발국에 대한 비구속성 ODA에 관한 권고사항’ (Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least-Developed Countries)을 발표한 바 있듯이 국제적 기준은 구속성 원조 (tied aid) 보다는 비구속성 원조(untied aid)를 더 요구하고 있다. 구속성 원조는 무역거래에서의 국경을 해제하자는 미국 정부의 평소 모습과 굉장히 모순되는 점이다. 하지만 미국의 주요 재건 원조 사업인 아프가니스탄 재건 사업은 DAC의 규정에 따라 진행한 비구속성 원조임을 지적하지 않을 수 없다.

2004년 입법에서는 비구속성인 새천년도전기금(Millennium Challenge Account, MCA)을 만들어 구속성 원조에 대한 미국의 시각을 변화하

게 하는 선구자 역할을 하고 있다. 아직은 초기단계에 있는 MCA는 조달정책에 의존하여 실행되고 있다. 대개 조달과정을 감독하기 위해 수혜국이나 세계은행의 국제적 규칙을 변경해왔다.

3. 정책의 일관성 문제

(1) 왜 정책의 일관성이 개발에 있어서 중요한 문제인가?

정책 일관성은 모든 OECD 회원국의 정부 정책과 관련되어 있는 가운데 특히 빈국에 대한 정책에 있어서 매우 중요시 여겨진다. 정책의 일관성 없이는 정부의 비개발 부문의 정책과 활동이 개도국 빈곤층 감소에 대한 노력을 오히려 약화시킬 수 있다. 국제사회는 아직도 이 주제에 관해 계속 연구하고 있는 중이다. 이제까지의 경험으로, 일관성이 중요시 되는 주요 정책 분야에는 농업, 무역, 투자, 이민, 환경, 분쟁 예방 등이 있다. 공여국들은 현재 원조의 규모를 확대시켜감에 따라 정책이 일관되지 않음에 따라 원조량이 줄어들거나 약화시키지 않도록 하는 노력을 기울이고 있다.

세계에서 가장 큰 규모의 경제시장을 가진 미국의 정책은 개발도상국에 긍정적이거나 부정적인 영향을 크게 미치고 있다. 미국의 세계 지도자 역할은 미국의 정책결정이 다른 원조 제공국가에 참고자료의 중심으로 사용될 수 있다는 점이 주목할 만하다. 정책 일관성을 달성하는 일은 굉장히 복잡하고 방향이 확실한 작업을 필요로 한다. 정책의 초점이 세계 빈곤 감소나 다른 개발 목표에 있지 않은 국내 이익 공동체와 정부 기관에서는 특정 문제가 보편적으로 일어날 수 있다. 정부가 국제 문제와 항상 씨름하고 있는 미국으로서는 이런 문제들이 고려해야할 사항이며 국내 내부 정치문제와는 다른 형태로 일어날 수 있는 문제들이다. 이 과정은 행정부와 입법부인 의회간의 세력 다툼으로 인해 복잡해진다. 행정부와 의회간의 의견 대립의 결과로 의회는 독자

적으로 정책을 세워서 어떤 정부기관과 특정 이익 공동체와 따로 협상된 정책을 사용하는 경우가 있다. 이와 관련하여 개발협력에 관한 정책 일관성에 대해 미국이 혁신적인 접근을 하는 것은 큰 과제로 남아 있으며 고위층의 정치적 지도자의 참여가 이 과정에 필요하다.

(2) 미국의 개발 정책 일관성

미국은 현재 국가안보전략(NSS)에 따라 대외원조에 대해 응집력 있는 접근법을 만들어 나가고 있다. 국가안보의제는 그 동안 개발협력 사업을 비롯한 미국 외교정책의 토대가 되었다. 이 의제는 현재 비전, 조직, 자금, 직원을 포함한 미국 개발 협력 사업에 대한 새로운 접근법을 건설하는 방향으로 가고 있다. 중요한 점은 안보와 개발간의 관계가 서로 배타적이지 않다는 것이다. 안보를 확보하는 것은 부분적으로 개발사업에 좌우되며 개발이 안보활동에 부분적으로 좌우된다는 것이다. 그런데 국가안보의제를 넘어서면, 미국은 개발에 있어서 정책 일관성에 대한 공식적인 전략을 가지고 있지 않다.

정책 일관성이라는 용어는 역대 미국정부에서 빈번하게 사용되고 있는데 정부의 개발협력 기관간의 내부적 조정작업을 일컫는 말이었다. 이렇게 사용된 용어는 정부개발 협력단체가 점점 분열되고 있는 상황에서 공식적으로 인지하기 시작했으며, USAID와 같은 주요 개발기관의 의견이 지난 십 여년간 권한을 잃고 중심을 잃게 되자 그렇게 크게 중요하지 않게 생각했던 정책 일관성에 더욱 관심을 갖게 되었다.

공적개발협력의 현재 체계의 여러 면을 보아, 정책 일관성은 필요한 때에 체제가 가동되는 임기응변 방식으로 실행되었다. 이런 주먹구구식 행동을 지지하는 것은 백악관에서 직접적으로 내려온 지시에 따르는 국가안보위원회(National Security Council)에 의해 조장되었다. 국가안보위원회 웹사이트는 개발협력 사업이 하찮은 주제가 되어버리는 매우 고차원적인 문제에 대해 폭넓게 접근하고 있다. 그럼에도 불구하고

하고 개발 문제는 국가안보위원회의 문제제기에 의해 정책조정위원회 (Policy Co-ordination Committees)에서 모습을 드러내어 정부 간의 정책 협력을 도모하고 있다. 조기 경보, 인도주의적 대응, 안보 및 정의 등과 같은 재건과 안정화의 문제는 특정한 정책조정위원회에 의해서 조정된다. 국무부 산하 ‘재건과 안정을 위한 조정관실’은 이런 특정 그룹에 있어서 사무국의 역할을 한다.

구조를 조정하는 더 많은 종류의 임시 정책이 있다. USAID는 국제 회의와 G8 정상회담을 위해 기관 내 지위에서 대한 작업을 하였다. 또한 지역적 의제(CAFTA, AGOA 등), 부패 방지를 위한 노력, 식량과 농업 문제 등에 대한 기관 내 협력이 활발하게 이루어졌다. 이것은 모두 통합되어 서로 다른 기관의 시점을 연결하는 노력으로 보여 졌다. 하지만 대부분은 반작용을 나타냈고 협력을 이끄는 강력한 개발 시각에 초점이 맞춰지지 않아서 문제가 되었다. 가장 중요한 점은 DAC에서 지난 10년간 노력해왔던 좀 더 전략적이고 체계적인 정책 일관성이 아직도 부족하다는 것이다. 개발 분야를 미국 대외 정책의 3개의 대들보 중에 하나로 만들기 위한 정치적인 결정과 동반되는 협력기구는 개발정책의 일관성을 위한 더 체계화된 정부를 위한 새로운 기회를 제공할 것이다. 바람직한 징조 하나는 대외원조관실에서 앞으로의 향후 5년간의 대외 원조의 전략적 계획을 이끌어 나갈 것이며 다른 기관들도 참여하도록 권고할 것이고 개발 정책의 일관성에 대한 회의를 열 것으로 예상된다.

(3) 개발을 위한 정책의 일관성 촉진

미국에 있어서 도전과제는 국제적인 지침, 즉 “21세기의 형성: 빈곤층 감소에 관한 DAC의 가이드라인”과 2002년의 “공동의 개발의제를 위한 OECD행동”이라는 각료 선언과 같은 공적 약속을 일관성 있는 적절한 구조, 제도, 의사결정으로 전환하는 것이다. 개발 원조 위원회

의 회원국에서는 새로운 법률 제정과 같은 다양한 방법을 통해 이 과제를 받아 들였다. 미국은 개발을 비롯하여 관련된 모든 분야의 정책을 책임지는 각기 다른 정부 기관의 협조를 강화시키는 데에 노력을 기해야겠다. 3D의 출현으로 인해 외교 정책 목표를 달성하는데 현재는 개발 정책 일관성의 중요도를 정식으로 인식시킬 필요가 있다. 이것은 국가적인 접근이 더 체계적이고 전략적으로 이루어져야 하며 개발도상국에 대한 정부 정책의 영향이 분명하게 나타나야 한다.

1) 고위층의 참여

OECD의 경험은 국가의 정치적인 지도자의 참여가 개발 정책 일관성의 필수 조건이며 목표를 달성하기 위한 자원을 할당받는데 필요한 일이라는 것을 보여주고 있다. 미국에서는 개발 분야가 한 단계 발전한 것이 개발에 대한 정책 일관성을 뚜렷하게 세우는데 도움이 된다고 본다. 이런 의견은 일관성 문제에 있어서 더 우선순위를 갖고 더 투자할 수 있는 체제를 만들 수 있으며 정부와 다른 동업자들이 더 넓은 범위의 작업을 조직화하고 지도자들을 배정하도록 힘을 실을 수 있다. 정치적인 관계자와 대중적인 의견은 이런 종류의 정책 일관성에 정치적인 지지가 동원되도록 중요한 역할을 하며 이런 점들이 USAID와 대외원조관실의 정책에 있어서 체계적으로 실행되고 있다.

2) 조직의 리더쉽

명확한 전략 없이는 개발을 위한 정책 일관성에 대한 조직적인 접근은 미 완성적이고 임기응변식으로 밖에 남아있지 않을 것이다. 대외 원조 사무국에서 실시하고 있는 정부 원조 체제의 서로 다른 부분들을 더 잘 연결시키기 위한 현재의 노력은 정책 일관성을 논리적으로 강조하는 시점이라고 볼 수도 있다. 조직적인 리더쉽은 더 넓은 네트워크에 필요한 연결 고리들과 함께 확실히 정의 내려져야 한다.

미국은 조직화가 잘되어 있는 개발 두뇌조직과 비정부 변호 사업을 가지고 있어 정책 일관성에 관한 대규모의 작업이 변호사업과 함께 외주에서 조달될 수 있다. 이 분야에 정통한 전문가들 역시 정부 이외에서나 정부의 정책적인 부분에서 전략적으로 작업하기도 한다. 예를 들어 국가 안보위원회에 국제개발원조에 대해 조언을 해주는 USAID의 고위층 전문가가 이 분야에서 유용하게 사용될 수 있다. 끝으로, 국가의 외교 정책 최우선 사항은 내각에서 개발에 대한 의견을 내는데 중요한 역할을 한다. 수혜국의 소유권의 개발에 대한 노력을 정부에서 크게 강조하고 있는 것과 국내에서 행해지는 USAID와 대사관의 개입은 미국은 차차 정책 일관성 문제에 관한 국가적인 평가에 세계적인 시각을 접목시켜야 하는 필요성과 기회를 가지고 있다.

3) 분석의 촉진과 우선순위 파악

정부는 현재 개발 정책 일관성을 정의하고 분석하는 공식적인 능력이 부족하다. 국제 정책 일관성에 관련된 주요 문제들의 중요성을 미국은 인지하고 있기 때문에 위에서 언급했던 정부 체제 이외의 분석적인 단체와 연결되어 이 능력을 갖도록 장려하고 있다. 아마도 언급되었던 5개년 전략적 계획은 이 주제와 관련된 정부의 참여를 분명하게 밝힐 것이다. 대외 원조의 다섯 가지 명시된 목적은 분석을 위한 적절한 초기 체제로 사용될 수 있다. 동시에 정부가 현장에서 더 대중과 가깝고 특정한 시각을 제공할 수 있게 된다. 이 주제에 관해 고려하는 것은 수많은 국제적인 동업자들과 관련되어 있다. 예를 들어 유럽 공동체는 회원국 안에서 개발 정책 일관성의 네트워크를 형성하려고 노력중이다. 이런 그룹에 관련한 분석적인 동맹은 국제 사회에서의 개발 정책 일관성에 대해 더 보편적인 시각을 갖도록 장려할 것이다.

4. ODA 시행기관의 파편화 문제

양자간 그리고/또는 다자간 ODA를 제공하는 26개 정부 기관은 느슨하게 관계를 맺고 있으며, 때론 서로 업무가 중복되기도 하고, 가끔은 서로 다른 위임사항을 가질 때도 있다. 개발협력사업에서 통합된 체계가 부재하다는 것은 기관끼리 연결이 잘 되어있지 않거나와 정기적인 소통조차 없다는 것을 의미한다. 특히 각 기관의 상대적인 장점에서 각각 이익을 추구하는 체계의 특성을 살린 기관의 다양성으로 인해 이제껏 계속 이런 분열 상태가 정당화 되어왔다. 개발협력사업의 정치적 우선순위가 더 높아진 이후로 미국 내에서는 조직의 파편화(fragmentation) 문제에 대해 최근 논란이 더 많아졌는데 특히 이런 분열 상태에의 단점인 비효율적인 체계와 예측하기 힘든 결과에 대해 지적을 하고 있다.¹⁸⁾

개발협력사업은 주로 6개 기관, 즉 USAID, 국무부, MCC, 국방부, 재무부, 농림부에 의해 시행되고 있다. USAID는 1961년 창립된 이후로 개발 체계 조직의 중심 역할을 해오며 미국 정부 개발협력의 전문가적인 역할을 해오고 있다. 국무부는 외교문제를 담당하는 기관으로 국무장관이 대통령의 외교 정책에 대해 조언을 주는 역할을 한다. 외교, 군사, 경제 등의 폭 넓은 문제에 관한 외교 정책 목표를 실행하고 있다. MCC는 2004년에 의회 양당의 지지로 만들어진 후 미국 개발 협동 작업에 있어서 혁신적이고 새로운 기관으로 자리 잡았다. MCC 행정 하부 조직은 300명의 직원으로 구성되어 해외 활동을 이제 막 시작하는 단계에 있다. 개발협력사업에 초점이 조금 덜 맞춰진 국방부, 재무부, 농림부 등은 미국 개발협력사업의 추가적인 부분을 담당하고 있어 전문적인 ODA관련 경험을 가진 직원이 많지 않다. 2005년에 국방부에서 큰 규모의 정부 개발원조 관리 역할을 맡은 바가 있는데, 이것은 아프

18) OECD/DAC, *Peer Review of United States*. Paris: OECD. 2006, p.45.

가니스탄과 이라크 대규모 재건 사업에 미국이 개입하고 있었고 인도양 쓰나미 이후 큰 규모의 인도주의적 구제가 실행되었기 때문이다.

또한 미국 ODA 사업은 비정부 조직, 개인 민간단체 등에 의해서도 시행되고 있다. 비정부단체들은 1961년에 창립된 이후로 USAID 원조에 참여하고 있으며, 현재는 미국 국무부와 국방부의 중요한 협력자이다. 이런 비정부단체는 규모가 크고 기금이 잘 모아지며 가끔은 정치적으로 영향력을 가지고 있다.

이와 같이 여러 부처가 개발협력사업을 시행하고 있기 때문에 다른 기관들과의 업무를 조정할 필요가 있다. 특히 “안정, 안보, 변화, 재건”(SSTR)에 관련된 분야에서 협력관계가 필수적이다. 국무부에서 재건과안정관리국(Office of Reconstruction and Stabilization)이라는 새로운 조직을 만들어 이 협력 작업을 촉진하도록 하였다. 그러나 개발협력기관의 주요 그룹을 통한 협력 사업은 필요할 때마다 임기응변적이고 실용적인 형식으로 조직화 되어 왔다. 다만 조직간의 협력 필요성을 공감하여 중요한 개발협력사업에 대해 기관들의 합동작업을 도모하기 위해 주요 감시 단체인 국가안보위원회(National Security Council)나 예산관리실(Office of Management and Budget)이 일부 역할을 하고 있다. 그러나 기관간의 협력을 도와주는 것은 했지만 체계적이고 전략적이지는 못했다. 체계적이고 전략적인 방법을 시작한 것은 국무부가 2006년 4월에 대외원조관실(Office of Director of Foreign Assistance)(DFA)을 설립하면서부터이다. 대외원조관실은 대외원조 정책, 계획, 감독을 모두 통합하고 합리화하는 우산 구조로 설명된다. 대외원조관의 지위가 국무부 차관과 같은 위치에 있는 것으로 보아 개발사업에 부여된 새로운 정치적인 중요성을 보여주고 있다. 또한 USAID의 수장인 청장(Administrator)이라는 직함도 가지게 되어 개발사업에 대한 즉각적이고 효과적인 제어를 할 수 있게 된다.¹⁹⁾

19) Ibid., pp.47-49.

그러나 미국 내에서 대외원조관실을 설립하는 취지에 대해 논란이 끊이지 않았다. 어떤 전문가들은 이렇게 기관을 합병하는 과정에서 USAID가 사라질지도 모르며 미국의 개발 지도력이 약해질 수 있다는 걱정을 하기도 했다. 반면에 다른 전문가들은 개발기관이 외교 분야로 통합되는 것이 개발에 대한 문제를 더 직접적으로 해결할 수 있도록 정책을 실행할 수 있는 힘이 생긴다고 주장하였다. 이후 국무부 조직에서 대외원조실은 폐지되고 USAID에 대외원조국(Bureau for Foreign Assistance)이 신설되었다.

제 5 장 미국의 ODA 평가

1

가²⁰⁾ - OECD/DAC 가(2006)

1. 전반적인 ODA정책체계에 대한 평가

(1) 서 언

미국의 전반적인 ODA 정책에 대한 설명은 이미 제4장에서 살펴본 바와 같다. 즉 미국은 세계적으로 가장 큰 규모의 원조국이며, 역사적으로 피원조국의 필요와 자신의 외교정책의 목표에 의하여 자국의 개발원조정책을 정당화해왔다. 20세기 후반에 원조의 정치적 이유는 대부분 냉전과 관련되어 있었다. 1990년대 초, 공산주의의 붕괴로 인해 미국은 ODA의 정책방향을 심도 있게 재고해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 또한 2001년 9·11 사태와 그로 인한 “테러와의 전쟁”은 개발협력에 대한 미국의 관심을 변화시키는 시발점이 되었다. 그 이후 미국정부는 의회와 국민의 개발협력에 대한 이미지를 쇄신시키기 위해 국가안보의 논리를 사용했다. 다양한 정책들의 표명은 국가 안보와 관련하여 개발의 역할을 정의하는데 도움을 주었다. 그중 두드러진 정책은 2002년과 2006년의 국가안보전략(National Security Strategies, NSS)인데, 이는 2002년 DAC 동료 검토 이후 상당히 새로운 방향으로 미국을 변화시켰다.

20) 이 부분은 미국이 가장 최근에 제출한 동료평가보고서의 내용을 바탕으로 작성하였다(OECD/DAC, *Peer Review of United States*. Paris: OECD. 2006).

(2) 출발점으로서 빈곤 감소에 대한 미국의 개발전략

미국의 국가안보전략은 개발(development)을 외교(diplomacy) 및 국방(defence)(the 3Ds)과 함께 국가 외교 정책의 세 가지 핵심 중 하나로 인식한다. 국무부는 이러한 전략적 관점에 기반을 두면서, “전세계의 많은 협력국들과 함께 그들 국가의 국민의 필요에 부응하고 국제 사회에서 책임감 있게 행동하도록 민주적이고 안정적인 정부를 설립하고 유지하기 위한” 목적으로 변환외교(Transformational Diplomacy) 정책을 만들었다. 이 정책이 외교 및 국방과 같은 수준으로 장기적인 개발을 위한 명확한 목표가 될 수 있는지, 또는 개발이 다른 우선 순위 정치 목표를 지원하는 도구 역할만 할 것인지는 두고 봐야 할 일이다.

변환외교는 활동 기반(operational matrix), 즉 대외원조기본체계(Foreign Assistance Framework)를 구체화했다. 이 체계는 아직 세계적인 빈곤을 감소하기 위한 국제적인 목표를 온전히 지원하지는 않지만, 이를 위한 중요한 기회를 제공한다. 지구상에 널리 퍼져 있는 빈곤문제는 세계적인 불안감을 야기하는 주요한 요인이며, 빈곤을 감소시키는 것은 미국 국민의 기대에 부합한다. 또 다른 도전은 국방부를 포함한 모든 미국 정부의 개발 관계 기관들에게 대외원조기본체계의 범위를 확대하는 것이다. 현재 이 기본체계는 주로 국무부와 USAID의 활동을 지도하고 있다. 이와 유사한 맥락에서, ‘취약 국가에서 모범적인 국제개입 위한 DAC원칙초안’(Draft DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States)과 일치하게, 정부는 취약 국가의 개발, 국방, 외교 및 인도적 공동체를 가장 잘 결합시킬 수 있는 접근방법을 추구해야 한다. 그렇게 하면서 동시에 이러한 다양한 공동체 사이의 대립 가능성을 인식하고 이를 적극적으로 해결할 수 있는 방법들을 고안해야 한다. 또한 공동체 사이에는 상보성(相補性)이 존재하며,

이 민감한 균형은 예를 들어, 인도적인 분야에서의 원조활동이 불필요하게 군사화되는 것을 방지할 수 있는 접근 방법을 요구한다.

대외원조기본체계가 더 자세히 정의되고 이용됨에 따라, 새천년도전 협회(Millennium Challenge Corporation)와 같은 다양한 미국의 원조제도 및 국제 원조국으로서의 경험에서 배운 운영 교훈에 더 면밀한 주의를 기울일 필요가 있다. 이것은 국가 차원에서 국제 원조 시스템을 개선하는데 초점을 맞춘 파리선언(Paris Declaration aid effectiveness)의 원조 효율성 의제를 포함한다. 새로운 기본체계는 시스템의 간소화, 다른 원조국과의 협력 확대, 국가 주도 개발에 대한 집중 확대, 능력 개발 및 지방적 절차와 같은 이슈들을 연결하는 목표를 포함할 수 있다.

(3) 개발협력에 대한 대중의 인식과 정보의 제공의 필요성

여론조사는 미국 국민이 세계의 빈곤 국가의 복지를 효과적으로 개선할 수 있는 원조를 지지한다는 점을 보여준다. 테러와의 전쟁과 관련된 전략은 빈곤 감소를 미국 정책의 1차적 목표로서 강조하지 않았음에도, 2001년 9월 11일 사건 이후에 이러한 지지는 더 확대되었다. 국민은 정부 원조 프로그램이 실행되는 방법에 대해서 냉소적이다. 이것은 빈곤 국가에는 원조 규모 중 적은 비율만이 제공된다는 인식과 미국에 우호적인 정권을 원조하는 것과 같이 이러한 원조가 더 정치적인 목적으로 변질된다는 우려 때문이다. 공적 원조 프로그램에 대한 국민의 냉소와 오해는 더 활발하고 전략적인 프로그램을 통해 해결할 수 있다. 의회는 이러한 목적을 위해 사용하는 자원을 제한할 수 있기 때문에, 여론 수렴을 위한 정부활동은 최근에 더 신중해졌다. 개발 원조에 대한 여론의 영향과 미국이 제공하는 원조의 규모와 역할에 대한 국민의 오해를 고려한다면, 정부와 그 개발협력국에 대한 국민의 인식 개선이 우선 순위 과제가 되어야 한다.

(4) 권고 사항

1) DAC는 3D(Diplomacy, Defence, Development) 대외정책 내에서 개발을 우선순위로 격상한 것에 대해 높이 평가했으면서 개발을 외교와 국방과 동일한 수준으로 인식해야 하며, 이러한 상황에서 빈곤 감소를 중요한 사항으로 더 확실하게 인식해야 한다고 권고하였다.

2) 대외원조기본체제는 ODA의 일관성을 강화하기 위한 수단이 될 가능성을 있다고 평가하고, 이것을 현실화하기 위해 향후에 정부의 모든 개발 협력 기관들을 포함하도록 그 범위를 확대하여야 할 것이라고 권고하였다. 이 기본체제는 또한 다양한 국가 환경에서 성과를 달성하려는 미국의 방법을 의회 및 그 밖의 이해관계자들과 공유하기 위한 효과적인 도구가 되고 국제원조 효율성과 관련하여 모범 사례(good practice)를 만들 수 있는 가능성을 가지고 있다고 평가하였다.

3) 개발협력에 대한 국민의 인식을 개선할 필요가 있다고 평가하고, 미국에게 다른 공공기관, 개인, 시민사회 조직과의 협력을 추구하는 동시에, 국민에게 더 명확한 목표를 확인시키고 정확한 지식을 제공하는 전략을 개발해야 한다고 권고하였다.

2. 원조 규모와 할당에 대한 평가

(1) 높은 수준의 ODA 기록

동료평가 직전인 2005년에 276억 달러의 순 ODA를 제공한 미국은 원조 규모에서 DAC 회원 중 1위를 차지했다. 이 ODA는 당시 국민총소득(GNI)의 0.22%를 차지하는 비율이다. 총 ODA 규모는 1986년 이래 가장 높은 수준이었지만, GNI 통계에서 미국은 DAC 국가 중 끝에서 두 번째로 기록되었다. 이러한 증가의 대부분은 이라크에 대한 재건과 부채 탕감, 아프가니스탄의 재건과 마약 근절 활동, 아프리카 특

히 수단과 에티오피아에서의 특정 프로그램의 시행으로 인해 발생한 것이다. 2000년 이후에 미국은 매년 200억 달러 이상을 ODA로 제공하고 있다(제2장 제2절 미국의 ODA 현황 참조).

새로운 기본체제는 미국에게 더 큰 규모의 원조에 대한 국제적인 약속에 따라 더 장기적인 ODA 계획을 실행할 기회를 제공하고 있다. 양자간이든, 다자간이든, 여러 나라가 관련된 것이든, 그러한 계획은 동시에 더 전략적으로 원조를 배분할 수 있다. 미국정부는 원조 규모를 증가할 수 있는 기회가 있기 때문에, 취약 국가와 분쟁 종료 국가를 포함한 저소득 국가 및 충분한 관심을 받지 못하고 있는 많은 국가들에게 원조를 포함하여 자원을 제공하는 것을 고려해야 한다.

(2) 주요 할당 경향의 지속

현재 원조액의 할당은 몇 가지 과거의 조직적, 지리적 및 분야별 배당 추세와 일치하며, 때로는 의회의 예산 책정 및 대통령 발의 (Presidential Initiative)와 관련되어 있다. 그중 가장 주목할 만한 것은 정부 기관 사이에 있었던 지속적인 자금 분산과 USAID로부터 벗어난 ODA의 지속적인 방향 변경이었다. 2005년에 USAID가 전체 ODA의 38.8%를 관리했다. 이는 2002년 50.2%에서 감소한 것이다. 이러한 감소의 중요한 원인은 국방부가 관리하는 ODA 지출이 빠르게 증가했기 때문이다. 국방부가 관리한 ODA규모는 2002년 5.6%에서 2005년에 21.7%로 증가하였다. 이것은 전세계적인, 특히 중동 지역에서 안보 지원을 위한 예산 증가 경향과 일치한다. 그러나 USAID가 가장 경험이 많은 정부의 원조제공자이며 개발협력 전문가 중 대부분이 이 기관에서 일하고 있기 때문에 USAID 자금이 지속적으로 감소되는 것은 바람직하지 않다고 지적할 수 있다.

미국정부의 ODA 할당은 거버넌스, 사회봉사, 긴급원조 및 재건 부문에서 또한 지속적으로 증가하고 있다. 반면에, 미국정부의 경제성장

부문에 대한 장기적인 관심에도 불구하고 기반시설과 생산분야에 대한 자금은 계속 감소하고 있다.

그리고 다자간 ODA 규모가 해마다 오르락 내리락하는 변화가 계속된 반면에, 총 ODA에서 차지하는 다자간 ODA의 비율은 이전 동료 검토 시점인 2002년의 26%에서 2005년 8%로 감소하였으며, 이는 DAC에서 가장 낮은 수준이었다. DAC는 오랫동안 개발에 대한 양자간 접근 방법과 다자간 접근 방법 각자가 가지고 있는 상대적인 장점을 인정하고 있다. DAC는 또한 다자간 원조의 감소는 미국 정책의 변화가 아닌 다양한 요소에 기인한 결과라고 파악하고 있다. 그럼에도 불구하고, 동료평가위원회는 미국이 다자간 자금 공급 분야에서의 역할을 재검토하도록 권장하였다. 미국은 또한 효율성을 평가하기 위한 새로운 방법에 바탕을 두고, 다자간 제도에 ODA를 배당하기 위한 더욱 명확한 실행 위주 기본체계를 발전시킬 수 있을 것으로 평가하였다. 그런데 현재 미국 내에서는 이러한 기관들에 제공된 원조의 성과 및 효율성을 분석하기 위한 일관된 시스템은 존재하지 않는다.

(3) 권고 사항

1) DAC는 미국의 ODA 규모가 상당히 증가했다는 점과 빈곤 국가의 부채 부담을 줄이기 위해 국제공동체와의 협력을 통해 기울었던 다양한 노력에 긍정적인 평가를 하면서도 미국이 원조규모를 증가시키고 다양한 방법들과 국가들에게 자금을 더 전략적으로 배당할 수 있는 장기적인 ODA 계획을 세워야 한다고 권고하였다.

2) 위기에 직면한 국가들과 긴급상황을 해결하기 위한 원조의 배당 증가는 현재 미국의 정책적 우선순위를 반영하고 있는 것으로 평가하면서 미국정부에게 이러한 국가들을 원조하는 것과 장기적으로 상당한 수준의 증대된 개발 활동이 필요한 국가들 사이에서 균형을 잡을 필요가 있다고 권고하였다.

3) 다자간 체제에서 미국 정부의 자금 운용은 계속 오르락내리락하며 변화해 왔으며 ODA의 다자간 원조의 비율은 최근 몇 년 간 감소해 왔음을 지적하면서 DAC는 미국 정부가 다자간 체제에서 더 강력하게 재정 지원 역할을 수행할 것을 권고하였다. 이는 다자적 배분을 가능하게 하는 일관된 실행 체계에 의해서 유용하게 지지될 수 있을 것이다.

3. ODA 정책의 일관성에 대한 평가

(1) 정책의 일관성 촉진

개발협력을 위한 미국 정책의 일관성을 확립하기 위하여 미국 정부의 핵심 쟁점인 빈곤 감소에 대한 미국 정부의 더 명확한 비전이 필요하다. 정부는 더 체계적이고 전략적인 비전에 근거하여, 개발 의제에 대한 정책의 일관성을 더 잘 분석하고 관리하기 위해 필요한 조직적인 구조, 리더십(대외원조관실) 및 자원 지원이 제자리를 잡도록 해야 할 것이다. 이 분야에서 이미 활동하고 있는 DAC 파트너들은 그러한 점을 지원하는데 있어서 그리고 이러한 쟁점에 대해 국제적인 관점을 조성하는데 있어서 효과적인 협력자가 될 수 있다. 그리고 미국 경제의 규모 및 세계적인 영향력에 비추어 볼 때, 정책의 일관성에 대한 논의는 무역, 투자, 자금 공여(financial flows) 및 환경과 같은 핵심적인 영역에 초점을 맞추어야 한다.²¹⁾

(2) 권고 사항

미국 정부에게 개발에 대한 정책 일관성의 역할과 관련하여 더 구체적인 정책을 개발하도록 권고한다. 또한 정책의 일관성을 분석하고 효과적으로 관리하기 위해 예를 들어, 싱크탱크(think tanks), 대학 및 시민 사회의 자원을 이용할 필요가 있다.

21) OECD/DAC, *Peer Review of United States*. Paris: OECD. 2006, pp.42-43.

4. 대외원조의 관리에 대한 평가

(1) 미국 시스템의 통합

미국은 26개의 정부 기관들이 ODA 제공에 관여하고 있지만, 2005년에는 5개의 기관(USAID, 국방부, 농림부, 국무부, 재무부)이 자금의 90% 이상을 운용하였다. 이러한 조직 파편화(fragmentation)의 문제에 대응하기 위한 방법이 국무부 산하 대외원조관실(Office of the Director of Foreign Assistance)의 설립과 함께 2006년에 발표되었다. 그것은 “모든 대외원조 정책을 계획하고 감독하고 합리화하고 조정하기 위한 우산 리더쉽 구조(umbrella leadership structure)”라고 설명되었다. 개발에 적합한 새로운 정치적 중요성과 일치하고 통제 범위를 강화하기 위해 대외원조관을 국무부의 차관 및 USAID 청장으로 임명하였다.

이 조직의 운영 방식이 더 구체적으로 정해지고, 원조 제공 시스템의 다른 부분들과 관련된 대외원조관실의 역할과 책임을 더 명확하게 규정할 필요가 있다. 특히, 분산된 해외 자원으로부터 전문가의 의견을 이끌어내는 효과적인 방법을 찾아야 한다. 이것은 개발과 관련된 관점이 실제 현장의 상황, 효과적인 빈곤 감소에 대한 운영상의 통찰력, 국가의 필요에 근거하여 형성되도록 보장할 것이다. 리더 역할을 효과적으로 수행하기 위해, 공적 개발에서 국무부와 USAID를 넘어서서 또 다른 중요한 ODA수행자로서 대외원조관실의 권한을 확대하는 것 또한 중요하다. 대외원조관실은 또한 정부 기관 이외의 다른 협력자들과 활발하게 협조해야 한다.

특히 주목해야 할 또 다른 조직적인 혁신은 2004년에 “저소득 국가에서 지속 가능한 경제성장의 지원을 통한 빈곤 감소를 위해서” 만들어진 MCC의 출범이다. MCC 현장 활동은 아주 초기적 단계이며 그 실행은 많은 국가에서 단지 시작을 했을 뿐이다. 그럼에도 불구하고,

이는 파리선언의 원조 효율성 원칙에 따라 미국의 원조 시스템을 어떻게 더 광범위하게 적용할 수 있는지를 보여주는 좋은 예이다. 이것은 협력지역의 주인의식과 성과에 기반을 두고 의회의 배당을 포함하지 않는 자금 조성 방법을 포함하고 있다. 이제 이러한 가능성들을 정부 시스템의 다른 부분으로, 그리고 더 높은 효율성을 위해 협력 국가를 더 광범위하게 확대할 수 있는 방법을 고려해야 한다. MCC 전략과 자원을 미국의 전반적인 개발 노력으로 통합하는 방법은 아직 완전하게 결정되지는 않았다.

(2) 새로운 조직 환경에 적합한 원조 관리체제의 확립

미국의 원조 조직을 재조정하기 위해서는 새로운 구조에 맞는 새로운 관리 방법이 필요하다. 대외원조관실의 창설과 함께 많은 관리 기능(기획, 예산, 감시)이 한 곳으로 표준화되고 집중화되었다. USAID와 국무부를 위한 집중화된 원조 기획 및 예산 편성이 대외원조기본체계 모델을 통해 시작되었다. 그리고 공동프로그램 평가와 책임성 확인 작업이 실행되고 있다. DAC는 이러한 개혁의 대부분을 바람직한 활동으로 간주할 것이다. 미국이 국내 관리시스템을 조화롭게 일치시킨다면, 현장의 다른 국제적 및 지역적 협력자에도 동일하게 적용하는 것이 특히 중요하다. 만약 운영상 단순화와 효율성을 유지하면서 두 시스템이 전통적으로 기대하는 피드백을 제공하는 것이라면, 개발을 위해 국무부와 USAID에 대해 별도의 또는 병렬적 시스템을 공통의 성과 위주 체제로 통합하는 것은 도전이 될 것이다. 대외원조기본체계와 활동가들 사이에서 명확하게 지정된 역할을 통해 우선순위 개발 목표를 확인하는 것은 성과를 감시하고 보고하는 것을 간소화하는데 도움이 된다.

미국정부는 양자 시스템의 성과 위주 관리를 원조 효율성과 동일한 것으로, 또한 “돈의 가치”에 대한 의회의 주장을 설명할 최선책으로

본다. DAC는 원조 효율성을 협력국가와 원조 단체와의 상호작용과 관련된 국제적인 문제로 본다. 주인의식을 고취하고, 협력 국가 시스템과 절차를 강화하며, 협력을 통한 성과를 추구하는 정부의 더 명확하고 조직적인 활동은 효율성을 확보하려는 국제적인 파리선언의 노력을 지원할 것이다. 이것은 또한 직원과 위임된 협력자들을 공유함으로써 원조국의 화합을 촉진하는데 도움이 될 것이다.

의회는 자금 배당과 그 밖의 지시 사항에 광범위하게 관여함으로써 중요한 영향을 주기 때문에, 미국 원조의 효율성과 유연성을 제한하는 단체로 널리 알려져 있다. 대외원조관실은 이러한 상황이 대외원조의 효율성에 미치는 영향을 연구하고 더 나은 방법을 제안하기에 좋은 위치에 있다. 의회가 상당한 규모로 영향을 주는 또 다른 분야는 미국의 자원에 대하여 독점적으로 행하는 구속 원조 관행이다. 이것은 경쟁을 제한하고 비용을 증가시키며 현지 지역의 주인의식을 손상시킴으로 효율성을 감소시킬 수 있다. 대외원조관실은 또한 구속적 원조로 발생하는 비용과 이러한 활동이 능률 및 효율성에 미치는 영향을 더 자세히 분석할 필요가 있다. DAC의 비구속적 원조 권고와 일치하게, 미국은 비구속적 원조를 위하여 추가적인 활동을 확인하고 실행하는 작업을 지속해야 한다.

(3) 권고사항

1) 대외원조관실은 그 구조와 실행 절차가 발전함에 따라 시간이 지나면서 전체적인 개발협력 시스템을 위한 전략적 참조(strategic reference)가 되는 것이 바람직하다.

2) 정부가 개발과 인도적 활동에서 국방부에 더 큰 역할을 부여하려고 노력하기 때문에, 원조활동이 긍정적으로 조정되고 1차적으로 개발 성과에 초점을 맞출 수 있도록, 군사 조직과 개발 조직 사이에서 각각의 운영 책임을 명백히 하기 위해 노력해야 한다.

3) MCC의 경험에서 배운 교훈을 광범위하게 적용하기 위한 검토가 필요하다.

4) 미국정부는 주인의식과 관련된 활동을 포함하여 비구속성 원조 및 로컬 시스템을 강화하며, 성과를 추구하는 파리선언의 의제에 더 많은 관심을 기울이고 원조 효율성을 개선하려는 현재 미국의 목표를 지원해야 한다. 새로운 대외원조관실은 원조 효율성에 관한 파리선언의 원칙과 미국의 대외원조에서 자신의 존재 의미에 대해 의회에 보고해야 한다.

5) 원조 효율성과 관련된 파리선언에 근거하여, 공유의 성과 및 공동의 교훈을 달성하기 위해 미국의 정부기관들이 다른 원조국들과 더 많이 대화하도록 권고하였다.

6) 국무부와 USAID를 성과 위주 관리방법(result-based management)으로 끌어들이는 것은 취급비용(transaction costs)을 감소시키고 동시에 미국 정부 내의 일관성을 강화하는 방법으로 현재의 시스템을 통합하며 체계화하기 위한 효과적인 첫 번째 단계이다. 우선순위 개발목표를 명확하게 확인하고 정부기관들의 역할을 구체적으로 지정하도록 권고하였다.

5. 인도적 원조에 대한 평가

공적인 인도적 원조분야에서 양자간 원조의 가장 큰 국가로서 미국의 역할은 다른 다양한 활동에 의해서 보충되고 있다. 이러한 것들에는 중대한 위기에 대응할 수 있는 우월한 활동력과 기술력, 다자간 기구 및 비정부 기구들과의 밀접한 연대, 민간인 보호를 강화하려는 활동 등이 포함된다. 다양한 분야에서 증가하는 위협에 대응하고, 그 위협에 대응하는 능력을 유지하며, 인도적 대응을 공평하게 유지하는 약속을 현실화시키기 위해서는, 기존 수준으로 핵심 예산을 유

지하여 보조 자금을 의존하는 것을 방지하는 것이 중요할 것이다. 긴급 식량지원체도의 혁신을 위한 자발적 노력은 긍정적으로 평가할 만하다. 이러한 혁신을 통해 미국은 효율성을 유지하고 상처 입기 쉬운 국민(vulnerable people)에게 이익을 제공할 수 있다. USAID와 함께 대외원조관실은 지역 기반 필수품을 위해 의회의 지원을 얻어내도록 노력하고 현금에 기반을 둔 대안을 고려해야 한다.

역사적으로, 미국의 인도적 원조 체계는 원칙과 목표의 특수성을 강조하여 왔다. 더 광범위한 원조 체계의 혁신은 인도적 원조에 대한 의미를 내포하는 것이다. 이것은 불안정한 환경에서 것은 불안정가들과 더 광범위한 개발, 안보, 평화 조성 목표와 관련된 당사자들 사이의 협력을 더욱 강화하도록 요구할 것이다. 이러한 환경에서, 인도적 원칙과 방법을 재확인하고 정부 전반에 걸쳐 이해해야 한다. 새로운 대외원조기본체계는 것은 불안정을 위한 다양한 기회와 도전을 제공한다. 특전반이것은 것은 불안정한인하고이 있는 정부의 다양한 구성요소들 간의 협력을 강화할 수 있는 가능성을 제공한다. 중기적으로, 인도적 활동에 책임이 있는 다양한 기관들을 어떻게 통합할 수 있는지에 대해서 고려해야 할 것이다.

행정부가 안보, 안정화, 복구 및 국가 건설과 관련된 더 광범위한 목표를 달성하기 위해 노력함에 따라, 보호 문제를 온전히 해결하도록 보장하고, 독립적인 인도적 활동을 유지하기 위한 공간이 중요할 것이다. 이 문제는 특히 중동과 아프가니스탄과 같은 불안정한 상태가 오랫동안 지속된 복잡한 “회색 지대”(grey zone) 환경과 관련되어 있다.

또한 정부의 모든 정책은 인도주의와 장기적인 개발 활동과의 관계를 더 명확하게 하도록 도와야 한다. 이것은 오랫동안 지속된 위기 상황에서 기본적인 공공사업과 생활환경을 개선하는 개발을 위한 범위를 제공하며, 이 분야는 다양한 인도적 활동이 현재 이루어지고 있

는 곳이기도 하다. 또한 가장 도움이 필요한 국가를 위해 식량 안보를 강조하는 평화를 위한 식량(Food for Peace)과 식량 안보에 대해 덜 제한적이고 더 현금 기반적인 방법을 고려하려는 정부의 의지가 증가하고 있다는 것은 환영할 만한 일이다. 이러한 노력과 그 밖의 단계들은 인도주의적 정부 관료들이 삶과 생활환경에 대한 가장 심각한 위협에 대응하는데 집중할 수 있도록 해야 한다.

인도적 분야에서의 많은 업적 중에, 미국이 지속적으로 노력을 기울인 것은 인도적 필요와 인도적 원조의 실행 및 영향을 객관적으로 측정하는 방법을 개선한 것이다. 특히 프로젝트 사이클의 모든 단계에서 피원조국의 관점을 고려함으로써, 그리고 현장보고를 포함하여 내부보고체계에서 인도적 지원 공여국 협의회(Good Humanitarian Donorship) 지표를 더 많이 사용함으로써 협력 활동의 감시와 평가를 더욱 강화해야 한다.

권고 사항

1) 국무부와 USAID는 미국의 인도적 활동을 감독하기 위해 우선 전략 계획(2007 - 2012)을 공동으로 개발하고 보급해야 한다. 이것은 다양한 미국 기관의 접근 방법을 더욱 통합하고, 인도적 활동의 효율성을 개선하기 위해 미국의 노력을 전세계에 알리기 위한 체계를 제공할 것이다.

2) 긴급식량원조 조직의 지속적인 개혁을 계속해서 우선적으로 실행해야 한다.

3) 정부의 인도적 태도와 개발 범위 사이의 연결을 인도적 원칙에 맞게 강화해야 한다. 취약 국가에서 기본적인 공공사업을 위한 지원을 증가하고 심각한 빈곤을 해결하기 위해 안전망(safety nets)에 대한 투자를 더 오랜 기간 지속해야 한다.²²⁾

22) United States (2006), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations
<http://www.oecd.org/document/27/0,3343,en_2649_34603_37829787_1_1_1_1,00.html>

2 ODA 가

1. 개 관

USAID는 원조목표(Assistance Objectives, AO)를 수립하고 이행하는 기관이고, AO는 전세계에 걸쳐서 선택된 국가들과 지역의 개발 상태를 개선하는데 기여를 하고 있다. ADS(The Automated Directives System)²³⁾ 203장(Chapter)은 USAID 운영 단위 기관들(USAID 사업단들(Missions), 지역 플랫폼(Regional Platforms), 워싱턴의 여러 국(局)과 실(室)(Washington Bureaus and Offices), 이하에서는 USAID 사업단/부서들로 표현함)에게 어떻게 하면 그들의 계획된 성과를 잘 달성할 수 있는지를 결정하는데 이용될 USAID의 실행과 기준에 관해 지침(guidance)을 제공한다.

ADS 203장(ADS Chapter 203)은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 1) AO팀(Team)은 성과를 관리하고 보고하기 위하여 어떻게 양적 및 질적 이행 정보를 수집하고 이용 할 것인가에 관한 내용

23) ADS는 USAID의 지침 관리 프로그램이다. USAID의 정책지침, 필요 절차, 그리고 유용하고 선택적인 자료들이 ADS를 통하여 만들어지고 명백해지고 발표되었다. 기관의 직원들은 이러한 정책지침 및 필요절차를 준수하여야 한다. ADS는 다음을 포함한다. ① 기관의 정책지침과 필요 절차, ② 관련 법률(laws), 행정명령, 규정(regulations), ③ CFR에 있어서 USAID의 외부 규정, ④ 선택적이고 유용한 정보와 모범 관행의 사례, ⑤ 건본 문서 및 가이드라인 방법, ⑥ 정책 통지(임시 업데이트), ⑦ 유효한 USAID 핸드북

ADS는 기능별로 편제된 6가지 시리즈로 나뉘어져 있다. 시리즈 내에는 ADS 장들(Chapters)과 시리즈와 연결된 임시 중간 업데이트가 있다. ADS 챕터는 일반적으로 하나의 정책 영역을 다루고 있다.

100: USAID의 조직과 법적 문제(Agency Organization & Legal Affairs)

200: 정책(Programming Policy)

300: 조달과 원조(Acquisition & Assistance)

400: 인원(Personnel)

500: 관리업무(Management Services)

600: 예산과 재정(Budget & Finance)

- 2) 계획한 개발 성과를 달성함에 있어서 교육을 장려하고 장래의 이행을 강화하기 위하여 어떻게 이행감시와 평가의 도구를 이용할 것인가에 대한 내용
- 3) Portfolio Reviews, 미국 정부의 연례 공동 운영계획(OP), 미국정부의 연례 공동 이행보고서 등과 같은 과정들을 USAID 및 그 부서 차원에서 어떻게 AO를 평가하고 이행 분석 및 교육에 기여할 것인가에 관한 내용
- 4) 목표한 성과를 달성함에 있어서 나타난 진보(progress)를 제한하는 요소들과 목표한 성과의 달성을 활용하기 위해 필요한 활동의 종류를 어떻게 이행할 것인가에 관한 내용
- 5) USAID는 어떻게 USAID 내에서 배운 교훈을 미국 정부의 대외문제 다루는 기관들에게 공유하기 쉽도록 할 것인가에 관한 내용

간단히 말하면, ADS 203장의 주요한 내용은 USAID 사업단/부서들이 사전에 AO가 달성하려고 했던 성과를 구체화한 경우에 어떻게 계획된 성과를 달성할 것인가, 그리고 어떻게 그 성과를 평가할 것인가 등 AO의 효과(impact)를 평가하는 것이다.

그리고 ADS는 강제적 지침(mandatory directives)과 비강제적 지침(non-mandatory directives)으로 나눌 수 있다. 강제적 절차는 'must' 'required' 등의 단어를 사용하고 있다. 강제 절차는 USAID의 정책과 과정을 다루고 있기 때문에 명령적이거나 또는 법(law), 규정(regulation), 행정명령, 또는 구속적 합의에 의해서 요구되어 진다. 일부 사례에 있어서는 법, 규정, 행정명령, 또는 구속적 합의가 예외, 면제(waiver) 등의 조항을 포함하고 있기도 한다. 주의를 환기시키기 위해 절항(paragraph)의 서두에 'mandatory'라는 용어를 사용하여 설명하기도 한다. 비강제적 절차는 'should' 'recommended' 'may' 등의 단어를 사용하여 정하고 있다. 비강제적 절차는 운영의 일관성 및 예측가능성을 높이고자 하는 것이다.

2. 이행관리²⁴⁾

(1) 의 의

이행관리(performance management)란 프로그램 운영의 달성 정도를 모니터링하는 체계적 과정이다. 계획된 성과에 대한 진보를 추적하기 위하여 이행정보를 수집하고 분석하는 것, AO 의사결정과 자원 할당에 영향을 주기 위하여 이행정보 및 평가를 이용하는 것, 조직적 차원의 교육을 향상시키기 위해서 달성한(또는 달성하지 못한) 성과에 대해서 의견을 교환하는 것 등을 말한다.²⁵⁾

1993년 ‘정부의 이행및성과법’(Government Performance and Results Act, GPRA)은 모든 미국 정부 기관들에 대한 전략적 계획수립 및 이행평가의 요건을 규정하고 있다. USAID 사업단/부서들은 ADS 592에 설명된 이행관리에 관한 USAID 정책 준수 여부에 대해 감사를 받게 될 것이다. 따라서 USAID 사업단/부서들과 AO팀은 대외원조목표를 달성하기 위하여 계획수립 단계에서 구체화된 성과의 진보(progress)를 평가하여야 할 책임이 있다. 이행관리의 개념은 평가, 교육, 공유를 위해서 사용된 도구들을 포함한다. 이행관리는 가능한 한 최고의 개발 결과를 성취하기 위하여 AO를 관리함에 있어서 USAID의 헌신(commitment)을 나타내는 것이다.

이행모니터링(performance monitoring)과 평가(evaluation) 사이의 차이점을 구별하는 것은 중요하다. 이 2가지 도구들은 상이한 기능을 수행한다. 이행모니터링은 의도된 결과가 나타났는지 여부 그리고 AO의 결과가 궤도에 올라와 있는지 여부를 드러내는 것이다. 이것은 ‘무엇’(what)을 이행하는지 다루는 것이다. 그리고 이행 모니터링은 AO의

24) ADS 203.3.2.

25) ADS 200.6

전과정 동안 지속적으로 모든 단계에서 계획한 성과의 진보를 평가하기 위하여 사전에 선택한 지표들을 이용한다. 평가는 도대체 ‘왜’(why) 이행하는지(또는 왜 이행하지 않는지)의 문제에 대해서 답하는 것이다. 평가는 프로그램 또는 프로젝트/활동의 영향과 효과를 평가하기 위한 가장 효율적이고 효과적인 방법이다. 평가는 프로그램 또는 프로젝트/활동의 성공 여부에 대한 이유를 밝히기 위하여 정례적인 주기에 바탕을 두고 이루어진다. 평가는 또한 장래의 개입을 위한 교훈을 이끌어내는데도 이용될 수 있다. 평가는 전형적으로 사전에 선택한 지표들 이외에 양적 및 질적 방법 등을 사용한다. 그리고 평가는 이행모니터링과 달리 계획한 성과 뿐만 아니라 계획하지 않았던 성과까지 검토할 수 있다. 평가는 또한 AO의 개발 가설(Development Hypothesis)을 재검토할 수 있는 기회와 새로운 증거에 기초한 조정의 기회를 제공한다.

(2) 이행관리과정

이행관리에 있어서 주요한 4가지 주요단계는 다음과 같다.

1) 이행관리를 위한 기본체계의 확립

AO팀은 그 성과기본체계(Results Framework)를 발전시키기 때문에 오랜 기간에 걸쳐서 달성하고자 한 성과의 단계(hierarchy)를 정하여야 한다. 동시에 AO팀은 어떻게 그러한 성과의 진보를 감시하고 평가할 것인가에 대한 계획을 세워야 한다. 여기에는 다음과 같은 것이 포함된다.

- 이행지표를 선택하기
- 시간에 따른 진보를 측정하고 진보를 방해하는 모든 장애물을 파악하기 위하여 이용될 수 있는 평가 및 특별연구를 계획하기
- 프로그램/프로젝트의 출발점과 변환점을 정하기

- 이용할 수 있는 데이터수집방법, 데이터수집의 빈도 그리고 데이터수집의 책임, 편집, 분석, 데이터 질 평가 등을 구체화하기
- 이행, 자원 할당, USAID 사업단/부서들의 진술(story)에 대한 의견교환 등을 어떻게 개선할 것인지에 관한 의사결정에서 어떻게 데이터를 이용할 것인지를 결정하기

2) 이행정보의 수집과 분석

계획한 성과의 진보를 추적하기 위한 이행 정보의 수집과 분석, 이행정보는 다양한 출처로부터 나올 수 있다. 예를 들면, 협력자의 진보 보고서, 정기평가 또는 초청 정부에 의해 수행된 특별연구, 기타 공여국 또는 USAID 자체로부터 이행정보를 얻을 수 있다. AO팀은 적절한 시기에 프로그램/프로젝트를 조정할 수 있는 능력을 강화하기 위하여 정기적으로 데이터를 수집하고 분석하고 해석해야 한다.

3) AO 의사결정과 자원 할당에 영향을 주기 위한 이행정보의 이용

USAID사업단/부서들은 보통 AO의 이행단계에서 의사결정에 필요한 다양한 정보를 가지고 있다.

4) 성과에 대한 의견교환(communication)

조직의 교육을 향상시키고, 미국정부의 전체적인 대외원조목표를 달성하는데 USAID의 기여를 드러내기 위하여 달성한 또는 달성하지 못한 성과에 대해 의견을 교환한다. 의사소통(communication)은 USAID사업단/부서들에게 그 자신의 스토리를 초청 정부를 포함한 그의 다양한 이해관계자들과 파트너들에게 말하는 것을 허용하는 것이다. 예를 들면, 지역적 파트너들 및 소비자들과 이행정보를 공유하는 것은 핵심적인 이해관계자들의 지식과 경험을 동원하는 것을 도울 수 있고, 성과개선을 위한 방법을 구체화할 수 있다. 의사소통은 프로젝트 평가서, 연례활동계획서, 또는 이행보고서 등과 같은 보고서를 제출하는

것을 포함한다. 이러한 보고서들은 USAID 및 기타 미국정부의 관련 기관들 내에서 교육을 용이하게 한다. 또한 의사소통은 이행관리의 강력한 요소이다.

(3) 효과적인 이행관리를 위한 주요 원칙

이행관리를 효과적으로 실시하기 위해서 USAID사업단/부서들 및 그들의 AO팀은 이행 지향적인 문화(performance-oriented culture)를 키우는 주요 원칙들과 관행들에 대한 광범위한 헌신 내지는 준수약속을 보여주어야 한다. AO팀들이 자신들의 이행관리활동의 정규적인 파트로 다음과 같은 원칙과 관행을 사용할 때 USAID의 신뢰성은 강화된다.

1) 이행관리를 위한 계획의 조기 수립

AO팀들은 새로운 원조계획을 개발하는 동안 이행관리를 위한 계획을 수립해야 한다. 원조체계의 다양한 요소들을 모으는데 시간이 소요되기 때문에 일찍 시작하는 것이 중요하다. 예를 들면, 예비적인 이행관리계획(PMP)에 관해 작업할 때 일부 USAID 사업단/부서들은 이행을 측정할 데이터가 부적절하거나 또는 이용할 수 없는 것이라는 것을 발견할 수 있다. 이런 경우 그들은 적절하고 이용 가능한 데이터를 수집하기 위한 새로운 계획을 수립할 필요가 있게 된다.

2) 기본적인 이행 데이터의 결정

USAID 사업단/부서들은 성과 달성에서의 진보를 평가하고 이행 개선에 관한 관리를 결정하기 위해 이행정보를 이용해야 한다.

3) 참여의 모색

USAID 사업단/부서들 및 AO팀들은 다음과 같은 이행관리단계에서 소비자, 파트너, 이해관계자 그리고 기타 미국정부 기관 등의 관여에 의해 이행관리를 강화할 수 있다.

- ① 이행관리계획들(PMPs)의 개발
- ② 이행감시정보 및 경험의 수집, 해석 그리고 공유
- ③ 이행지표의 중요한 세트를 공동으로 결정
- ④ 평가결과의 공동 검토
- ⑤ 평가결과배포 계획의 공동 수립
- ⑥ USAID의 이행관리활동의 파트너의 유사한 과정과의 통합
- ⑦ 파트너들이 그들 자신의 이행관리 및 평가능력을 발전시키는 것을 지원

이 영역에서 피원조국 또는 로컬 조직의 능력 배양에 대한 필요는 프로젝트의 시작단계에서 구체화되어야 하고 적절한 예산이 책정되어야 한다.

4) 과정의 간소화(streamline)

AO팀들은 이행관리에 직접적으로 가장 유용한 정보를 수집하고 보고하여야 한다.

관리의 부담 및 수집과 분석에 비용이 현저하게 증가하기 때문에 더 많은 정보가 반드시 필요한 것은 아니다.

5) 투명성

USAID 사업단/부서들은 정보를 폭넓게 공유하고 정직하게 보고하여야 한다. 투명성(transparency)은 다음과 같은 사항을 포함한다.

(4) 이행관리를 위한 예산

USAID 사업단/부서들은 이행관리작업을 위한 충분한 기금조성과 인적자원을 가지고 있어야 한다. 경험상 총 프로그램 자원의 5-10%가 이 목적을 위해 할당되어야 한다.

3. 이행관리계획(PMP)²⁶⁾

AO팀들은 그들에게 책임이 있는 각 원조목표에 대하여 완전한 이행관리계획(performance management plans, PMPs)을 준비하여야 한다. 이 요건의 목적은 초기의 프로그램 또는 프로젝트/활동 조건에 관한 적합한 기초데이터를 제공할 지표들을 확립하는 것이다. 이행관리계획은 원조목표를 달성한 진보를 감시하고 평가하고 그리고 보고하는 절차를 수립하고 관리하는 도구이다.

(1) 완전한 이행관리계획의 내용

완전한 원조관리계획은 다음과 같은 기준을 충족하여야 한다.

1) 이행지표의 충분한 설정

PMP는 왜 각각의 이행지표가 선택되었는지 간략하게 정당화해야 한다.

2) 기준 가치와 목표 가치의 제공

3) 어디에서나 적용가능한 성(sex)에 관한 이행 지표의 분해

4) 데이터의 출처와 데이터 수집방법의 특정

5) 데이터수집 일정의 확정

6) 이미 알려진 데이터 제한에 관한 설명

7) 데이터의 질 평가절차의 설명

8) 비용의 산정

9) 가능한 평가활동의 확정

10) 이행관리업무의 추진일정

26) ADS 203.3.3.

(2) 완전한 이행관리계획의 형식

완전한 PMP 형식의 기준은 존재하지 않는다. 다만 USAID사업단/부서들은 자신들의 관리와 의소소통에 필요한 최상의 형식을 이용해야 한다. 대부분의 경우에 완전한 PMP는 25페이지를 초과하지 않으며 부록 또는 AO팀 파일은 모든 추가적인 정보를 담는데 이용될 수 있다.

4. 이행관리계획(PMP)를 위한 이행지표의 선택²⁷⁾

(1) 이행지표의 정의 및 중요성

이행지표란 성과기본체계(Results Framework, RF)에서 확인된 성과(results)에 대한 변화의 척도를 의미한다. 이행지표는 의도한 변화가 일어나고 있는지에 대한 객관적인 증거를 제공한다. 이행지표를 잘 선택하면 주요 목표가 달성되었는지 여부를 알릴 수 있다. 이행지표는 효과적인 이행관리시스템을 개발하는 중심에 놓여 있다. 따라서 이행지표는 프로그램 전략 및 활동에 관한 증거 위주 의사결정을 위한 필수적인 관리 도구이다. 성과는 우리가 달성하고자 하는 것을 확인해주는 반면 지표는 성과가 측정될 수 있는 기준(standard)이 무엇인지를 알려준다.

USAID는, 예를 들면, 비전통 수출의 달러 가치, GDP의 백분율로서 개인투자, 어린이 도덕성 비율, 입법적 개혁지수에 관한 진보 등 그동안 많은 이행지표를 발전시켰다.

USAID사업단/부서들 자신들의 PMP에 이행지표(performance indicators)를 포함해야 한다. 이행지표는 진보를 관찰하고 기대 성과와 비교하여 실제 성과를 측정하기 위하여 사용된다. 이행지표는 왜 그러한 진보가 만들어졌는지(또는 만들어지지 않았는지) 보다는 어떻게 그 목표

27) ADS 203.3.4.

를 달성하였는지에 대한 질문에 대답하는데 도움을 준다. 이행지표는 성과기본체계의 모든 단계에서 이행을 측정할 수 있다.

(2) 이행지표의 유형²⁸⁾

서로 다른 몇 가지 유형의 이행지표가 USAID 평가시스템에서 사용되고 있다. 관리자가 효과적으로 내부관리를 충족시키고 기관의 보고 요구를 충족하기 위한 이행관리시스템을 고안하기 위해서는 다양한 이행지표의 서로 다른 역할과 기능을 이해하는 것은 매우 중요하다.

1) 양적 및 질적 지표

이행지표는 성질상 양적이거나 또는 질적인 것일 수 있다. AO팀은 성과를 측정하는데 가장 적절한 이행지표를 선택해야 한다. 양적 지표는 숫자로 나타내는 것이다. 예를 들면, 사람의 키 또는 몸무게 등과 같은 지표이다. 또한 “비전통적인 수출의 증가”와 같은 성과는 양적 지표를 사용하여 측정될 수 있다. 다른 한편으로 질적 지표는 주관적 평가를 요구한다. 질적 데이터가 때로는 숫자로 표시된 형식으로 보고될 수 있으나 그런 숫자들이 셈법(arithmetic)의 의미를 가지는 것은 아니다. 예를 들면, 제도적 역량 지수 또는 진보 지수에 관한 스코어이다. 또한 “시민사회단체의 지지의 개선”과 같은 성과는 사전에 합의에 의해 설정된 “지지”(advocacy)를 심사함으로써 이행을 평가하기 위하여 전문가 패널을 이용하는 것과 같이 질적인 접근방법에 의해 측정될 수 있다. 그러나 대부분의 경우에 질적 성과는 진보를 양적으로 재면서 주관성을 완화하는 방법에 의하여 효과적으로 측정될 수 있다. 질적 성과를 양적으로 재는 주요한 지표의 유형은 아래에서 설명한다.

28) USAID, Performance Monitoring & Evaluation TIPS, Number 6, 2nd edition, 2010, pp.1-3.

- ① 이정표 지표(milestone indicator)
- ② 등급척도(rating scale)
- ③ 지수(index)

2) 정황지표(Contextual indicators)

정황지표는 프로그램이 운영되고 있는 더 넓은 환경을 이해하고 전제(assumption)를 추적하거나 또는 성공, 실패, 진보 등에 영향을 미치는 외부요인(externalities)를 검토하기 위해 사용된다. 정황지표는 프로그램 이행을 의미하지 않는다. 왜냐하면 지표는 최고 수준의 변화를 측정하는 것이기 때문이다. 정황지수의 예로는 Freedom House의 지수 또는 GDP에 관한 스코어와 같다.

이러한 종류의 지표는 USAID의 프로그램을 만들기 위한 정황(예를 들어, GDP의 심각한 하락은 경제성장 프로그램에 영향을 미칠 수 가능성이 있다)을 이해하기 위하여 중요할 수 있다.

3) 기준지표(Standard indicators)와 관습 지표(custom indicators)

관습지표는 각각의 국가 또는 프로그램 맥락 내에서 독특하게 진보를 반영하는 이행지표를 말한다. 관습지표는 현장의 관리자에게 유용하다. 반면에 관습지표는 표준지표와 같이 많은 프로그램에 걸쳐서 공통적으로 적용할 수 없다. 예를 들면, 신뢰할 수 있는 선거를 보장하기 위한 법적 개혁과 이행을 반영하는 이정표 척도의 진보가 있었는지 여부를 평가하기 위해 다음과 같은 지표들을 이용한다.

- NGOs 및 정당들과 협의하여 법률 초안이 개발되었다.
- 공적 인풋(input)이 유도되었다.
- 법률 초안이 피드백에 기초하여 수정되었다.
- 사무국이 의회에 초안을 제출했다.
- 법률이 의회에서 통과되었다.

- 적절한 정부 기관이 법률을 이행하기 위하여 국내 정책 또는 규정을 만들었다.

기준지표는 1차적으로 기관의 보고 목적을 위하여 이용된다. 기준지표는 많은 프로그램들에 걸쳐서 모을 수 있는 데이터를 생산한다. 기준지표는 기관 보고와 현장의 관리 필요를 충족시킨다. 그러나 많은 경우에 기준지표는 서로 다른 다양한 요구를 충족하기 위하여 고안되었기 때문에 관습 지표와 대체할 수 없다. 많은 프로그램에 걸쳐 있는 기준을 측정하는 것과 프로그램 성과를 진실하게 최상으로 반영하고 내부 관리 목적을 위해 사용될 수 있는 지표를 선택하는 것 사이에는 종종 긴장이 존재한다. 기준지표의 예를 들면, ‘미국정부의 기술적 지원으로 채택된 신뢰할 수 있는 선거를 보장하기 위한 법 또는 수정법률의 수’ 또는 ‘정책 내에서 훈련된 사람의 수’ 등과 같다.

위에서 예를 들었던 관습지표와 비교하여 보면 관습지표가 관리 도구로써 더 유용하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 관습지표가 더 크게 특정성을 갖고 변화에 더 민감하기 때문이다. 그리고 기준지표는 아웃풋(output) 단계에서 변화를 측정하는 경향이 있다. 왜냐하면 기준지표는 더 쉽게 많은 프로그램에 걸쳐서 모아질 수 있기 때문이다.

(3) 모범적인 이행지표의 특징

- a. 객관적임(objective)
- b. 실용적임(practical)
- c. 관리에 유용함(useful)
- d. 직접적임(direct)
- e. 미국정부/USAID의 활동에 귀속시킬 수 있음(attributable)
- f. 때에 알맞음(適時性을 가짐)(timely)
- g. 적절성(adequate)

5. 데이터의 질²⁹⁾

(1) 데이터 질의 기준

- a. 유효성(validity)
- b. 정직성(integrity)
- c. 정확성(accuracy)
- d. 신뢰성(reliability)
- e. 적시성(timeliness)

(2) 데이터 질 평가의 목적

데이터의 질 평가(Data Quality Assessments, DQAs)는 관리자들에게 프로그램을 관리하기 위하여 사용된 데이터를 그들이 어떻게 신뢰할 수 있는지를 이해하는데 도움을 준다. USAID의 ADS는 데이터 질 평가의 목적은 “USAID 사업단/부서와 AO팀이 5가지 데이터 질의 기준(유효성, 정직성, 정확성, 신뢰성, 적시성)을 적용함으로써 결정되는 데이터의 장점과 단점을 아는 것을 보장하는 것”이라고 정의하고 있다.³⁰⁾

성과에 초점을 둔 프로그램은 관리자들에게 증거에 기초한 프로그램의 설계와 이행을 요구한다. 데이터는 효과적인 이행관리체계를 확립하는데 중요한 역할을 하기 때문에 좋은 데이터의 질을 보장하는 것이 본질적이다. 이것이 없으면 의사결정자들은 데이터에 신뢰를 할 것인지 여부를 알 수 없고, 나쁘게는 잘못된 데이터에 근거하여 결정을 할 수도 있다.

데이터의 질은 다음과 같은 점을 돕는다.

29) USAID, Performance Monitoring & Evaluation TIPS, Number12, 2nd edition, 2009, pp.1-8.

30) ADS 203.3.5.2.

- 제한된 개발 자원이 가능한 효과적으로 사용될 수 있도록 보장하는 것.
- USAID의 프로그램, 워싱턴 본부의 예산 결정 그리고 현장에서 가능한 실질적으로 정보를 얻을 수 있도록 보장하는 것
- 정부의 이행 및 성과법(Government Performance and Results Act)의 조건을 만족시키는 것
- 의회를 포함한 외부의 이해관계자들에게 USAID 프로그램의 효과를 보고하는 것

(3) 데이터 질 평가의 수행

- a. USAID사업단/부서들의 데이터 질평가에 관한 일반적 지침
- b. 이행 협력자가 제공한 데이터의 질 평가와 제2차적 데이터 출처
- c. USAID에 의해 직접적으로 수집된 데이터(제1차 데이터)의 질 평가 수행에 관한 추가적 검토

6. 평 가³¹⁾

평가(evaluation)란 판단을 내리고 실효성을 개선하기 위하여 그리고/또는 현재 및 미래의 프로그램 작성에 관한 결정을 알려주기 위하여 AO, 프로젝트, 활동의 특성과 결과물에 관한 정보 체계적인 수집이다. 평가는 특정프로그램의 관리문제에 대답하기 위하여 수행하는 분석 활동이다.

(1) 평가는 언제 이루어지는 것이 적절한가?

AO팀들은 진보에 대한 이해를 목표로 삼아 AO의 생애주기 동안 적어도 한 번의 평가를 수행해야 한다. AO를 이행하는 과정에서 다음과 같은 상황이 평가의 계기로 작용할 수 있다.

31) ADS 203.6.

- 주요한 관리 결정이 요구되었으나 그것을 행하기 위한 적절한 정보가 없다.
- 이행정보가 남성 또는 여성 모두에게 영향을 미치는 예상지 못한 성과와 같은 설명이 필요한 기대하지 않은 성과(긍정적이든 부정적이든)를 보여주고 있다.
- 커스터머, 파트너 그리고 기타 알려진 피드백이 이행문제, 충족하지 못한 요구 또는 의도하지 않은 결과 또는 영향이 존재한다고 제한하고 있다.

(2) 평가계획의 수립

평가의 범위는 이용 가능한 관리정보에 따라 변할 수 있다. 평가는 외부 전문가, AO팀의 멤버, 기타 미국 정부의 운영 단위의 식견이 있는 멤버, 기타 협력자 단체에 의해 이루어질 수 있다. AO팀은 최종 결과물이 유용한 것이 될 수 있도록 보장하기 위해 평가계획 수립에 적극적으로 개입하여야 한다. 이해관계자들은 평가문제에 우선순위를 두는데 협조하기 위하여 조언을 해야 한다. 평가는 데이터 수집과 분석에서 최종 커스터머와 직접적으로 관련이 있다. 평가의 범위와 관계없이 계획수립과정은 다음과 같은 단계를 거쳐야 한다.

- 평가목적을 분명히 한다(‘무엇’이 평가될 것이며, ‘누가’ 정보를 원하는가, 그들이 ‘무엇’을 알고자 하는가 그리고 정보를 ‘어떻게’ 이용할 것인가).
- 프로그램에서 강조하는 개발 가설에 대해 설명한다.
- 실험 관찰에 의한 증거를 통해 대답이 가능한 소수의 주요 문제와 특정 이슈들을 구체화한다.
- 평가방법을 선택한다.
- 데이터 수집과 분석을 위한 계획을 수립한다.
- 평가팀을 구성한다.

- 일정, 업무의 상세한 실시 계획, 보고의 요구, 예산 등을 포함한 절차를 수립한다.

(3) 작업 선언

평가가 외부단체에 의해서 이루어지도록 계약되어 있다면 작업 선언(statement of work)은 평가를 위한 기본 틀의 제공하고 리서치 문제에 대해 의견교환을 하는 것이 필요할 것이다. 잘 만들어진 작업 선언은 다음과 같다.

- 평가될 활동, 프로젝트 또는 방법을 구체화한다.
- 개발 가설과 그 이행에 관한 간단한 배경을 제공한다.
- 모니터링 데이터에 특별히 주의하여 이행정보의 출처를 확인한다.
- 평가의 목적, 평가의 독자층, 그리고 평가의 이용에 대하여 설명한다.
- 평가문제를 분명히 한다.
- 평가방법을 확인한다.
- 배포가능한자와 스케줄을 특정한다.
- 평가팀 구성 및 커스터머와 파트너의 참여에 관하여 논의한다.
- 보고와 배포를 위한 요건을 분명히 한다.
- 예산을 포함한다.

(4) 평가방법

USAID 프로그램의 평가를 위한 표준화된 방법은 없다. 평가의 유형은 답변되어야 할 문제에 의해서 결정되어야 한다. 평가의 범위, 목적, 평가의 주요 문제에 의존하기 때문에 평가 방법의 유형은 상대적으로 단순하거나 또는 더욱 복잡할 수도 있다. 어떤 특정한 방법을 설정하기 전에 평가자는 데이터 출처의 범위 및 질을 결정하여야 한다. 데이터 수집 방법은 다음과 같은 것을 포함한다.

- 그룹인터뷰
- 중심 그룹
- 조사(survey)
- 주요 자료제공자 인터뷰
- 직접조사법(direct observation techniques)
- 속성사정법(rapid appraisal techniques), 속성사정형 평가는 1주 또는 2주의 짧은 기간 동안 수행될 수 있으며 시간과 비용을 덜 필요로 한다. 속성사정은 그룹인터뷰, 중심그룹의 토의, 비정형적인 조사, 직접관찰, 핵심 정보 인터뷰, 참여적 사정방법 등과 같은 데이터수집방법을 사용한다.
- 참여적 사정방법(participatory appraisal methods), 이것은 최종 커스터머가 평가과정에 직접 참여하는 것이다.

이러한 방법들은 특정한 유형의 데이터분석을 요구하는 질적 그리고/또는 양적 데이터를 산출할 것이다. USAID사업단/부서들은 평가방법론에 관계없이 평가데이터의 수집과 분석에서 가능한 한 엄격하게 다루어지도록 장려되고 있다. 평가와 관련된 많은 업무들(결과물을 측정하는 것, 일관성을 보장하는 것, 수집된 데이터의 질을 유지하는 것, 활동과 결과물 사이에 통상적인 관련성을 확립하는 것, 외부요소들의 영향을 확인하는 것 등)은 해결하기 쉽지 않은 기술적 또는 논리적 문제를 일으킬 수 있다. 그래서 평가방법을 선택할 때 USAID사업단/부서들 및 AO팀들은 다음과 같은 문제들을 고려해야 한다.

- 정보, 분석, 요구되는 피드백의 성격
- 비용의 효율성
- 문화적 고려
- 정보를 필요로 하는 관리의 시간 틀
- 이용가능한 시간과 자원
- 요구되는 정확성의 수준

이러한 주의 깊은 고려는 예상 밖의 기술적 또는 논리적 문제를 최소화하는데 도움을 줄 것이다.

평가의 목적이 AO프로그램의 효과를 확립하는 것이라면 그리고 자원(자금, 시간, 기술적 전문지식)이 충분하다면 더 복잡한 평가 기획이 이용될 수 있을 것이다. 프로젝트가 실시된 이후에 순수한(pure) 통제 그룹을 정하는 것이 어렵기 때문에 평가방법의 무작위 추출은 AO프로그램의 시작단계에서 확립되는 것이 최상이다. 이러한 유형의 평가에 착수하기 전에 2가지 요소가 고려되어야 한다. 1) 커스터머에게 서비스를 제공하는 것을 제할 할 수 있는 기획을 이용하는데 있어서 윤리적인 문제, 2) 평가기획의 완결성(integrity)을 유지하기 위하여 특히 높은 기준의 데이터 질의 필요성

(5) 평가에의 참여

USAID사업단/부서들은 평가 계획을 수립하고 평가를 수행함에 있어서 커스터머와 파트너(이행 파트너, 동맹 파트너, 수원국 정부파트너 등)를 참여시키도록 권장받고 있다. 또한 USAID의 교훈을 최대화하기 위하여 평가를 수행하는 경우에는 직접적으로 USAID 직원, 미국 정부 사업단/부서의 전문지식이 있는 자들을 포함시키도록 권장받고 있다. USAID사업단/부서들은 평가에 더욱 협동적이고 참여적인 방법을 이용하도록 권장받고 있다.

<표 11> 평가의 유형과 평가 수행자

평가 유형	평가 수행자
내부 또는 자체 평가	USAID의 AO 팀, 또는 평가하는 활동을 실시하고 있는 파트너
외부 평가	외부 조직, 또는 AO, 프로젝트, 활동에 직접적으로 참여하고 있지 않은 전문가

평가 유형	평가 수행자
공동 평가	하나 이상의 기관 또는 파트너가 공동으로
참여적 평가	복합적(multiple) 이해관계자, 커스터머의 대표자, 파트너, 공여자의 기관, 평가의 모든 단계(평가 계획수립, 데이터 수집, 분석, 보고, 배포 그리고 후속 활동 등)에 적극적으로 참여하는 기타 이해관계자

(6) 평가문서의 작성

USAID사업단/부서들은 모든 평가의 결론단계에서 적절한 문서작성을 유지해야 한다. 문서작성의 성격은 평가의 형식, 중요성, 범위, 그리고 자원에 따라 변할 것이다. 최소한, 문서는 다음과 같은 사항을 강조하여야 한다.

- 이용된 범위와 방법론
- 중요한 조사결과(평가자에 의해 수집된 실험 관찰의 사실)
- 결론(사실조사결과에 근거한 평가자의 해석과 판단)
- 교 혼

평가보고서는 즉시 이해될 수 있도록 작성되어야 하며 주요한 포인트를 명백하고(clearly) 뚜렷하게(distinctly) 그리고 간명하게(succinctly) 확인하여야 한다. 모든 보고서는 해당 보고서의 가장 중요한 요소를 간략하고 적절하게 표현하는 요약(summary)을 포함하여야 한다.

(7) 평가의 사실조사결과에 대한 대응

USAID사업단/부서들 및 AO팀들은 그들의 특정한 활동 및 AO와 관련이 있는 평가의 사실조사결과 및 권고사항을 발표하여야 한다. 제도적 교육이 이루어질 수 있도록 보장하기 위해 AO팀들은 평가의 완

성에 관한 다음과 같은 기본적인 조치를 취해야 한다.

- 성과 또는 사실조사결과에 관하여 보고하고 논의하기 위해 평가 팀을 만난다.
- 주요 사실조사결과, 결론, 그리고 권고사항을 체계적으로 검토한다.
- 해당팀이 각각의 사실조사결과, 결론 또는 권고사항을 수락하는지 /지지하는지 여부를 결정한다.
- 모든 관리 또는 프로그램 활동을 확인하고 각 활동의 완성을 위하여 책임과 시간을 할당한다.

(8) 기관의 교육을 강화하기 위한 평가의 공유

평가보고서는 개발경험정보센터(Development Experience Clearinghouse, DEC)에 제출되어야 한다. 평가가 종료되지 않은 경우 USAID사업단/부서들은 그들이 수령한 최종 초안을 제출하여야 한다. 적절하고 유용한 경우에 USAID사업단/부서들은 AO팀, USAID사업단/부서들 또는 상대방 기관 등의 반응을 제출할 수 있다.

7. Portfolio Reviews³²⁾

USAID사업단/부서들은 자신들의 다양한 프로그램이 포함된 모든 활동을 다루고 있는 포트폴리오 리뷰를 작성하여야 하며, 매년 최소한 하나의 포트폴리오리뷰를 작성해야 한다. 포트폴리오 리뷰란 USAID사업단/부서들의 AO의 모든 면에 대한 정례적 검토이며, 때로는 연례 공동 운영계획(OP)을 준비하기 전에 수행된다.³³⁾Portfolio Reviews는 전략적이고 운영적인 이슈들을 검토하고 USAID 지원활동이 승인된 성과기본체계 내에서 윤곽이 그려진 성과를 이끌어내고 있는지 여부를 결정한다.

32) ADS 203.7

33) ADS 200.6.

제 6 장 우리나라에 대한 시사점

1

1. 우리나라의 ODA 관련 법률

한국의 ODA 관련 법률은 다음과 같이 구성되어 있다.

- ▶ 국제개발협력기본법(법률 제9938호, 2010. 1.25, 제정)
- ▶ 국제개발협력기본법 시행령(대통령령 제22296호, 2010. 7.21, 제정)
- ▶ 해외긴급구호에 관한 법률(법률 제9993호, 2010. 2.4, 일부개정)
- ▶ 해외긴급구호에 관한 법률 시행령(대통령령 제22144호, 2010.5.4, 일부개정)
- ▶ 한국국제협력단법(법률 제10095호, 2010. 3.17, 일부개정)
- ▶ 한국국제협력단법 시행령(대통령령 제20276호, 2007.9.17, 일부개정)
- ▶ 대외경제협력기금법(법률 제10303호, 2010.5.17, 일부개정)
- ▶ 대외경제협력기금법시행령(대통령령 제22075호, 2010.3.15., 일부개정)

2. 국제개발협력기본법 및 시행령

한국의 ODA 운영체계는 크게 양자간 협력과 다자간 협력으로 나뉘며 양자간 협력은 기본적인 실시체계가 무상원조와 유상원조로 이원화 되어 있다.³⁴⁾ 양자간 ODA업무는 외교통상부와 기획재정부 등 정부부처 및 KOICA와 수출입은행 등 수탁기관 별로 분산 운영되어 왔다. 무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부의 감독 하에 ‘한국국제협력단법’에 따라 해외연수생 초청, 전문인력 과

34) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “한국 ODA 소개 - ODA 추진체계 - ODA 정책 추진체계”, <http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion.php?&bid=a41>

건, 해외봉사단 파견 등 무상원조사업을 수행하고 있고, 개발도상국에 대한 차관지원 등의 유상원조는 ‘대외경제협력기금법’에 따라 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)에서 집행하고 있다.³⁵⁾

이러한 분리된 공적원조의 이행으로 그리하여 무상·유상 원조 간 유기적 연계가 부족하다는 지적이 제기되었으며, 아울러 통일된 원조 이념과 목표가 결여되어 정책 일관성이 부족하고 원조가 비효율적이라는 지적도 제기되었다. 이에 따라 유·무상원조를 포괄하는 원조이념 및 목적, 관련기구 설치 등을 규정하는 ‘대외원조법’을 제정할 필요성이 제기되어 왔으며 지난 2005년 11월에는 “대외원조개선종합대책”을 통해 대외원조법 제정 방안이 제시된 바 있다. 17대 국회에서는 ODA 기본법 관련 4개 의원발의 법안이 제출되었으며 김부겸 의원안이 국회 상임위원회, ‘통일외교통상위원회’에 상정되었으나 17대 회기 종료로 자동 폐기되었다. 18대 국회에서는 2008년 7월 송민순 의원의 ‘공적개발원조기본법’ 및 진영 의원의 ‘대외원조기본법’, 2008년 10월 배영식 의원의 ‘대외개발협력법’, 2008년 11월 김부겸 의원의 ‘국제개발협력법’이 각각 발의되었었다. 이와 별도로 정부 차원의 법제 마련이 진행되어 2010년 1월 25일 ‘국제개발협력기본법’이 제정되었고, 2010년 7월 26일 시행되었다. 동 법의 시행을 위하여 2010년 7월 21일 ‘국제개발협력기본법 시행령’이 제정되었으며, 2010년 7월 26일부터 시행되었다.³⁶⁾

국제개발협력기본법의 목적은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발

35) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “한국 ODA 소개 - ODA 추진체계 - ODA 정책 추진체계”, <http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion.php?&bid=a41>

36) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “한국 ODA 소개 - ODA 입법 - ODA 관련 입법동향”, <http://www.odakorea.go.kr/html/intro/law.php?&bid=a61>

협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여하는 것이다(제1조). 이에 따라 국제개발협력기본법은 국제개발협력위원회, 실무위원회, 민간자문위원회를 두어 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 한다(제7조). 한국 ODA에 관한 기본계획(5년간)은 국제개발협력위원회의 위원장이 주관기관(유상협력은 기획재정부장관, 무상협력은 외교통상부장관)의 의견을 들어 수립지침을 정하고 주관기관은 시행기관과의 협의를 거쳐 분야별 기본계획안을 제출하여 위원회에서 최종 심의하도록 한다(제8조). 한국 ODA에 관한 시행계획은 각 시행기관이 매년 기본계획에 따라 국제개발협력 시행계획을 수립하여 주관기관에 제출하며, 주관기관은 기본계획에 부합하지 아니하는 경우에는 시행기관과 협의하여 이를 조정한다(제11조). 주관기관인 외교통상부와 기획재정부는 5년간의 기본계획에 따라서 실제 한국의 ODA를 주관하며 i) 분야별 기본계획안 및 연간종합시행계획안의 작성, ii) 분야별 연간종합시행계획의 이행 점검, iii) 소관 분야의 기본계획 및 시행계획의 홍보, iv) 그 밖에 위원회가 필요하다고 판단하여 부여하는 역할 및 기능을 수행한다(제10조). 주관기관은 중점협력대상국 선정기준 및 대상국가 안(案)을 국제개발협력위원회로 제출할 수 있으며, 주관기관의 요청 혹은 위원회가 필요하다고 판단하는 경우 위원회 심의를 거쳐 대상국가를 변경할 수 있다(제12조). 국제개발협력위원회는 시행의 투명성을 제고하기 위하여 국제개발협력 평가지침을 마련하고, 관련 정책 및 사업의 추진실적을 평가한다(제13조).

‘국제개발협력기본법 시행령’은 국제개발협력기본법이 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 위하여 제정되었다. 그러한 사항으로 시행령은 국제개발협력위원회와 실무위원회의 구성 및 운영에 관한 사항(시행령 제2조부터 제7조까지), 국제개발협력 기본계획 및 시행계획의 수립 절차(시행령 제8조 및 제9조), 국제개발협력에 대한

평가의 기준 및 방법(시행령 제11조 및 제12조), 정보 공개의 대상(시행령 제13조) 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

국제개발협력기본법 및 국제개발협력기본법 시행령은 다음과 같은 구조로 이루어져 있다. 국제개발협력위원회는 한국의 ODA에 관한 분야별 기본계획안의 수립, 이 분야별 기본계획안과 연간 기본계획안을 확정한다. 또한 주관기관의 ODA 대상국가 선정 행위를 조정할 수 있는 권한이 있으며, ODA에 대한 평가를 수행한다. 주관기관인 외교통상부와 기획재정부는 5년간의 기본계획에 따라 자신의 분야에 대한 기본계획안을 마련하고 이를 토대로 연간 기본계획안을 수립하며 이행을 점검한다. 시행기관은 연간 기본계획안을 토대로 국제개발협력시행계획을 수립하고 주관기관은 이에 대하여 협의 조정한다.

3. 해외긴급구호에 관한 법률 및 시행령

지구촌의 기상이변, 대형사고 등으로 해외에서 대규모 재난이 발생하는 일이 많아졌다. 이에 대규모 재난 시에 인명구조 및 재난구호에 기여하여 인도주의와 인류애의 정신을 실현하기 위하여 피해국에 긴급구호물품의 수송, 긴급구호대의 파견, 임시 재해복구 등 긴급구호활동을 신속하고도 체계적으로 이행할 수 있는 체계를 확립하기 위하여 ‘해외긴급구호에 관한 법률’과 그 시행령 ‘해외긴급구호에 관한 법률 시행령’이 제정되었다.

‘해외긴급구호에 관한 법률’에 의한 해외긴급구호란 i) 해외긴급구호대의 파견, ii) 구호물품의 지원, iii) 현금지원, iv) 보건의료활동, v) 수송지원, vi) 임시 재해복구, vii) 재해 또는 사고 원인의 조사 분석·해외재난과 관련된 유가족에 대한 현지 상담 등 해외긴급구호본부의 장이 필요하다고 인정하는 사항을 말한다(제5조, 시행령 제2조)를 말한다.

이 법률에 따라서 외교통상부장관은 평상시 해외재난에 대비하여 그 종류·규모·특성에 따라 해외긴급구호대의 편성, 구호물품·장비의 비축·보관·정비, 구호인력·물품의 신속한 소집·수송체계 구축 등이 포함된 해외긴급구호대책을 수립한다(제6조제1항). 또한 외교통상부장관은 해외긴급구호의 원활한 수행을 위해 관계 행정기관의 장과 협의하여 ‘재난 및 안전관리기본법’에 따른 해외긴급구조대, ‘소방공무원법’에 따른 소방공무원 등으로 해외긴급구호대를 편성하고, 해외긴급구호대 또는 해외긴급구조대를 파견할 수 있다(제11조 및 제12조). 또한 필요한 경우 외교통상부장관은 관련 법인이나 단체의 장에게 인력·장비·물품 및 수송장비 등의 제공 등 필요한 협조를 요청할 수 있는 권한이 있다(제13조).

‘해외긴급구호에 관한 법률 시행령’은 ‘해외긴급구호에 관한 법률’에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하기 위하여 제정되었다. 민·관합동 해외긴급구호협의회의 구성(시행령 제5조), 관계 중앙행정기관 등의 업무 분장(시행령 제6조), 해외긴급구호본부의 구성 및 운영에 관한 사항(시행령 제7조) 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

「해외긴급구호에 관한 법률」과 「해외긴급구호에 관한 법률 시행령」은 다음과 같은 구조로 이루어져 있다. 외교통상부 장관은 지구촌의 기상이변, 대형사고 등으로 인한 대규모 해외 재난 발생시를 대비하여 해외긴급구호대책을 수립한다. 긴급구호를 필요로 하는 재난이 발생했을 경우 외교통상부장관은 민·관합동 해외긴급구호협의회를 소집할 수 있다. 해외긴급구호협의회는 정부에 의하여 설치되며 i) 해외긴급구호의 제공 여부에 관한 사항, ii) 해외긴급구호의 내용 및 규모에 관한 사항, iii) 중앙행정기관과의 협조 방안에 관한 사항, iv) 정부와 민간 간 협력 방안에 관한 사항에 관하여 심의 의결한다. 이러한 해외긴급구호협의회의 의결사항에 대한 세부사항은 외교통상부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한다.

4. 한국 국제협력단법 및 시행령

한국의 국제적 위상이 높아짐에 따라 개발도상지역으로부터의 점증하는 협력요청에 능동적으로 대처할 필요성이 생겼다. 이에 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 이를 총괄적으로 전담 수행하는 정부출연기관 형태의 한국국제협력단을 설치 운영하기 위하여 ‘한국국제협력단법’과 ‘한국국제협력단법 시행령’을 제정하였다. 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)은 다음의 사업을 수행한다(제7조). i) 개발도상국가를 위한 사업으로서 연수생의 초청, 전문인력의 파견, 해외봉사단의 파견, 개발조사, 재난구호, 물자·자금 및 시설의 지원, ii) 국제협력을 위한 민간단체의 국제협력활동에 대한 지원, 외국의 원조 관련 기관 및 국제기구와의 협력, 국제협력에 관한 이념 및 정책의 수립 등을 위한 조사·연구, 그 밖에 국제협력의 증진을 위하여 필요한 사업, iii) 정부가 위탁하는 사업, iv) 위의 사업에 따른 교육훈련·홍보와 그 밖의 부대사업을 수행한다. 또한 이 법에 따라서 외교통상부장관은 개발도상국가의 빈곤 및 질병 퇴치를 지원하기 위하여 국내 공항을 통하여 출국하는 사람에 대하여 1천원의 국제빈곤퇴치기여금(이하 이 조에서 “기여금”이라 한다)을 부과·징수한다(제18조의 2). 이러한 국제빈곤퇴치기여금은 개발도상국가의 빈곤 및 질병 퇴치를 위한 용도로 국제협력단에 의하여 사용된다(제15조).

‘한국국제협력단법 시행령’은 한국국제협력단법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 동 시행령은 한국국제협력단의 구성(시행령 제2조에서 제4조), 한국국제협력단 운영을 위

한 출연금에 관한 세부사항(시행령 제6조에서 제10조), 국제빈곤퇴치 기여금의 부과대상 및 부과·징수업무의 대행, 관리·운영(시행령 제10조의 2에서 제10조의 7)에 대한 세부사항을 규율하고 있다.

한국국제협력단법과 동법 시행령은 국제협력단의 설립과 운영 그 출자금의 형태에 대하여 규정하고 있으며, 국제협력단이 개발도상국을 지원하기 위한 사업에 대하여 규율하고 있다.

5. 대외경제협력기금법 및 시행령

개발도상에 있는 국가의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하고 그 운용 및 관리에 관한 사항을 정하기 위하여 ‘대외경제협력기금법’ 및 ‘대외경제협력기금 시행령’이 제정되었다. 정부는 대외경제협력에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하여야 하는데, 그 기금은 i) 정부출연금, ii) 정부투자기관 또는 경제단체의 출연금, iii) 다른 기금으로부터의 출연금, iv) 5조의 규정에 의한 장기차입금, v) 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금, vi) 기금의 운용수입금으로 조성된다(제3조, 제4조). 필요한 경우 기획재정부장관은 기금의 재원을 마련하기 위하여 기금의 부담으로 다른 기금, 금융기관 등이나 외국정부, 외국금융기관, 국제금융기구 등으로부터 자금을 장기차입 할 수도 있다(제5조). 이렇게 조성된 기금은 i) 개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는데 긴요하다고 인정되는 사업(‘협력사업’이라 함)의 실시를 위하여 필요한 자금의 대출 또는 출자, ii) 협력사업의 준비를 위한 조사 또는 협력사업의 시험적 실시를 위하여 필요한 자금의 용자, iii) 개도국의 경제안정을 위하여 특히 긴요하다고 인정되는 물자

를 당해 국가가 대한민국으로부터 수입하는데 필요한 자금의 용자, iv) 기타 개도국의 산업발전에 이바지하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업에 필요한 자금의 용자, v) 차입금 및 공공자금관리기금법에 의한 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금상환, vi) 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출을 위하여 사용될 수 있다(제6조). 이 기금의 운용 및 관리는 기획재정부장관이 맡으며, 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무를 한국수출입은행에게 위탁할 수도 있다(제9조). 기획재정부 산하 기금운용위원회는 i) 기금의 운용·관리에 관한 기본정책, ii) 기금운용계획, iii) 결산보고사항의 사항을 심의한다(제10조).

「대외경제협력기금법 시행령」은 대외경제협력기금법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 이에 따라 시행령은 대외경제협력기금채권에 관한 사항(시행령 제2조), 기금운용위원회의 구성 및 운영(시행령 제5조에서 제7조), 개발도상국 정부로부터의 요청에 의하여 기금을 지원하는 경우 그 절차(시행령 제11조), 기획재정부 장관의 기금운영계획수립(시행령 제12조)에 관하여 규정하고 있다.

대외경제협력기금법 및 동법 시행령은 다음과 같은 구조로 이루어져 있다. 개발도상에 있는 국가의 산업발전 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하기 위하여 한국 정부는 경제협력기금을 조성해야 한다. 이렇게 조성된 대외경제협력기금은 기획재정부장관이 운용·관리하며, 기획재정부 산하 기금운용위원회는 기금의 운용·관리에 관한 기본정책, 계획, 결산보고사항을 심의한다.

2

대부분의 국가들의 대외원조 관련 법률의 주요 내용을 살펴보면, 일반적으로 원조의 기본목표 및 정책방향을 제시하고 있고, 원조형태 및 대상, 시행기관의 역할과 위상, 중점 지원국 및 지원 분야, 민간단체 지원 및 자문기관 등 세부 추진계획이 포함되어 있다. 미국의 대외원조법도 이러한 사항을 포함하여 대외원조에 관하여 방대하고 자세하게 규정하고 있다.

OECD DAC 회원국의 경험과 사례를 볼 때, 국가마다 다양한 법적·제도적 기반을 구축하고 있다. 주요 원조선진국들은 ODA 정책의 일관성을 확보하기 위해 성문화된 법적 체제 혹은 정책문서를 갖추고 있으나 대체적으로 원조정책의 주요 방향과 원칙을 일반적으로 제시하는 수준임을 알 수 있다. 특히 대부분의 국가들의 법률을 살펴보면 빈곤, 지속적인 개발, 복지 등과 같은 용어를 별도로 정의하고 있지 않다. 미국의 대외원조법도 이러한 경향과 일치한다.

원조정책의 안정적인 운용과 일관성 확보, ODA 규모 확대에 대비한 원조정책의 선진화를 위해서는 제도적 기반 확충이 필요한데, 그러한 대책 중에 하나가 의회 승인을 받는 대외원조 관련 법률- 또는 개발협력 관련 법률-을 제정하는 것이라고 볼 수 있다. 이것은 미국을 비롯한 주요 선진 공여국의 경험과 사례를 살펴보다도 그렇다.

우리나라가 DAC에 가입할 당시 ODA와 관련한 법적·제도적 장치를 마련할 것을 권고를 받았다. DAC의 권고는 의무사항은 아니지만, DAC는 “대외원조 전반을 총괄할 수 있는 대외원조기본법 제정 등을 통해 더욱 효율적인 대외원조를 실행할 것”을 권고하였다. 이에 우리나라는 우리나라의 국제개발협력 및 ODA의 기본이념, 목적, 추진전략, 기본계획 및 정책수립·집행, 평가 등의 추진시스템, 부처간 협

의·조정체계 등을 내용으로 하는 ‘국제개발협력기본법’이 2010년 1월 25일 제정되어 금년 7월 26일부터 시행되고 있다. 국제개발협력 기본법은 공공부문의 공적개발원조 뿐만 아니라 민간부문의 국제개발활동을 포괄하고 있는 법이다. 이 법에 의해 국제개발협력위원회가 설치되었는데 이 기구는 대통령 직속기구도 아니고 외교통상부 산하 기관도 아닌 국무총리 소속으로 조직되었다. 국무총리는 ODA에 대한 전문성을 갖추기가 어렵기 때문에 자칫 국제개발협력위원회의 역할이 단순히 부처간조정기능에 그칠 우려가 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

미국의 대외원조법이 우리에게 주는 시사점은 미국의 대외원조법처럼 방대하고 포괄적인 법률이 필요한 것으로는 보이지 않으나 의회와 행정부의 협력과 견제, 그리고 조정을 통하여 ODA 정책이 일관성을 유지하면서도 효과적으로 시행될 수 있도록 지금의 법률 내용 보다는 좀 더 구체적으로 법률 내용을 개정할 필요가 있다.

3 ODA

1. 시행방식

한국의 ODA 운영체계는 크게 양자간 협력과 다자간 협력으로 나뉘며 양자간 협력은 기본적인 실시체계가 무상원조와 유상원조로 이원화 되어 있다. 무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부 감독 하에 원조집행기관인 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이 집행하고, 유상원조는 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)에서 집행하고 있다.³⁷⁾ 한편 무상원조 중 무상자금협력사업의 경우 한국국제협력단에서 전담하고 있지만, 기술협력

37) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “한국 ODA 소개 - ODA 정책 추진체계”, <http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion.php?&bid=a41>

사업은 그 외 다른 정부부처 및 기관에서도 일부 분담, 실시하고 있다. 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관한다. 다자간 개발협력 중 『국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률』에 규정된 국제금융기구와의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관한다.

2. 시행지역³⁸⁾

(1) 아시아

한국은 아시아 지역내 경제성장 및 균형발전 지원, 정부 행정역량 및 투명성 강화, 사회개발과 빈곤퇴치 지원, 환경을 고려한 지속가능한 개발을 개발협력사업의 기본방향으로 설정, 원조사업을 추진하고 있다. 아시아 지역의 주요 원조대상국가로는 베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 라오스, 몽골, 방글라데시가 있다. 아시아 지역은 무상원조 사업이 가장 활발히 이루어지고 있는 지역으로 2006년 KOICA 협력사업 예산의 36%이상이 지원되고 있다.

(2) 아프리카

최빈국이 다수 위치한 사하라사막 이남 아프리카에 대해서는 보건, 교육, 농촌개발 분야를 집중적으로 지원하고, 상대적으로 소득수준이 높고 안정적인 북아프리카에 대해서는 정보통신, 행정제도, 산업에너지 분야를 지원 하는 등 차별화된 지원전략을 갖고 있다. 이외에도 AU, NEPAD 등의 지역협력체 및 국제기구와의 협력사업을 확대함으로써 아프리카의 자체적인 개발노력과 빈곤퇴치 및 유엔 새천년개발 목표(MDGs) 달성을 지원하고 있다.

38) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “ODA 지원 현황 - 한국의 ODA 지원 현황”, http://www.odakorea.go.kr/html/support/both_1.php?bid=b12

(3) 중 동

중동지역은 지원협력 대상지역으로서의 중요성이 크고 플랜트 건설 등 인프라 시장도 매우 활발하여 경제개발경험 전수 위주의 지원이 필요하다. 중동지역의 평화정착과 지속적인 발전을 위하여 정부 행정 역량강화 및 제도개선, 취약률 제고 및 실업률 감소를 위한 기초교육 및 직업 훈련 등 교육분야 기반 구축, 주민들의 건강증진을 위한 식수개발 및 기초 보건의료 인프라 구축, 지식격차 해소를 위한 정보통신 기술분야를 중점으로 지원하고 있다. 특별사업으로 이라크 재건지원사업을 추진하고 있다. 1차 이라크 재건지원사업으로 2003~ 2007년 간 총 2.6억불 무상원조를 지원 중에 있으며, 한·미 연합 재건지원팀인 ‘아르빌지역 재건팀(Regional Reconstruction Team)’을 출범시켜 활동하고 있다.

(4) CIS 지역

공산체제에서 전화한 국가들이 대부분인 이 지역은 부존자원의 양과 개발 정도에 따라 국가별 발전 수준이 현저한 차이를 보이고 있는 지역이다. 시장경제체제로의 원만하고 안정적인 이행달성을 위한 행정제도 및 인적자원개발 등을 중심으로 지원 사업을 추진하고 있다.

(5) 중남미

유엔 새천년개발목표(MDGs) 달성현황을 고려하여 절대 빈곤 및 사회불평등 감소를 통한 중남미 경제사회발전 기반 조성을 목적으로 정부 공공행정역량 및 투명성 강화, 경제성장 촉진을 통한 빈곤완화를 위한 자생력 향상, 환경을 고려한 지속가능한 개발에 초점을 맞추어 원조를 실시하고 있다. 저개발국가 위주로 교육 보건 및 행정분야를 중점 지원하고 있다.

3. 시행주체 및 시행사업

(1) 국제개발협력위원회³⁹⁾

정부는 2005년 11월 15일(화) 국무회의를 열어, 향후 10년간의 우리나라 ODA의 추진방향과 시스템 등을 포함한 ‘대외원조 개선 종합대책’을 수립 발표하였다. 개선대책은 ‘한국형 원조 모델 정립’, ‘추진시스템 개선’, ‘원조의 효율성 제고’, ‘인프라 구축’, ‘국민참여 확대’ 등 크게 5개 부문을 중심으로 마련되었다. 2005년 이전에는 재정부-외교부간 국장급 ODA 실무협의회가 있어 왔으나 대외원조에 대한 종합적인 계획이 부재했고 더욱이 최근 정부의 거의 모든 부처가 대외원조 사업에 뛰어들어 따라 그 협의 조정 기능의 필요성이 더해져 2005년 이후 대통령령으로 국제개발협력위원회 규정을 공포하여 시행하였다.

국제개발협력위원회는 2010년 국제개발협력기본법이 시행되면서 이 법률에 근거한 위원회가 되었다. 국제개발협력위원회는 국무총리를 위원장, 국무총리실장을 간사위원으로 하고, 기획재정부장관, 외교통상부장관, 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 구성된다.

(2) 한국국제협력단과 그 수행사업⁴⁰⁾

1) 한국국제협력단

무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부 감독하에 원조집행기관인 한국국제협력단(KOICA)이 집행하고 있다. 한국

39) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “한국 ODA 소개 - ODA 추진체계”, http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_2.php?&bid=a42

40) 외교통상부 ODA KOREA 홈페이지, “한국 ODA 소개 - ODA 추진체계 - 무상원조 사업관리체계”, http://www.odakorea.go.kr/html/intro/propulsion_3.php?&bid=a43; KOICA 홈페이지, “KOICA 사업 - 사업 분야”, <http://www.koica.go.kr/>

국제협력단은 빈곤퇴치를 중심으로 개발도상국의 개발목표 달성과 지속가능한 경제·사회 발전 지원, 유엔 새천년개발목표(MDGs) 등 국제사회의 개발목표 달성 및 범지구적 과제해결 노력에 적극 동참하고 있다. 한국국제협력단은 개발도상국 우호협력관계 및 국익증진 도모, 국가별 전략분야에 대한 효과적 지원으로 대 개발도상국 우호협력관계 증진, 대외무상원조를 통한 피원조국의 거버넌스 향상 및 민주주의 확산으로 우리의 국제적 위상제고 및 기여 촉진, 국민과 함께하는 선진원조 정착, ODA에 대한 국민의 지지 확보 및 참여 확대에 관한 임무를 띄고 있다.

한국국제협력단이 취하는 전략의 방향은 다음과 같다: 전략적 협력 대상국 선정 및 효율적 배분, 국가별 원조전략 중심의 사업 발굴, 우리 개발경험을 고려한 전략적 중점분야 지원, 프로그램형 사업 수행 체제 발전, 민간과의 파트너십 강화, 한국적 개발 프로그램 발전, 평가 및 사후관리 강화

2) 시행사업

① 교육사업

개발도상국의 기초교육에 대한 낮은 접근성과 취약한 기능인력 양성시스템은 사회의 발전동력 형성에 악영향을 끼칠 뿐만 아니라 산업 발전에 저해를 가져오고 있다. 이에 교육사업은 인적자원개발을 위한 제도정책, 인력양성, 시설을 지원하는 것을 기본적인 방향으로 삼고 있다. 아프리카와 아시아의 저개발 국가에서는 기초교육기회 확대사업, 남미 중동지역에서는 직업훈련기반을 구축하기 위하여 직업훈련원을 건립하는 사업을 중점적으로 시행하고 있다. 병원건립, 모자보건형성, HIV/AIDS 및 여타전염병 퇴치, 안전한 시수 공급위한 사업을 진행하고 있다.

② 보건의료사업

보건의료사업은 개발의 잠재력인 인적자원 확보에 기여할 뿐만 아니라 사망률 및 질병률 감소를 가져와 기본적인 인권을 보장해 주는 역할을 하고 있다. 각 국가별 지역별 보건의료실태를 고려하여 인적자원개발 및 물적 지원을 하고 있으며, 질병예방 중심의 일차보건의료사업 확대를 꾀하고 있다.

③ 행정제도

개발도상국은 지속가능한 개발의 근간이 되는 국가의 제도적 역량이 부재한 경우가 많다. 개발도상국의 이러한 제도적 역량 부재를 해소해 주기 위하여 우리 개발경험을 전수사업의 중점 과제로 추진하고 각 국가별 중점지원사업을 추진하고 있다. 아시아에서는 정부혁신, 행정역량 강화, 중소기업육성 등을, 아프리카에서는 인적자원개발, 부패방지에 관한 사항 등을, 중남미에서는 중소기업 육성 및 수출진흥, 지역균형 발전에 관한 사항 등에 대한 사업을 진행하고 있다.

④ 농촌개발

농촌개발사업이란 개발도상국 농촌지역 주민의 생활환경 개선을 위한 생활 기반시설구축, 농업생산성 향상을 위한 생산기발 조성 및 영농기술지원, 농산물 활용 및 부가가치 제고를 위한 가공시설지원 사업을 의미한다. 국가별 발전단계 및 자연환경을 고려 최빈국, 저소득국, 내륙국, 해양에 대한 지원을 구별하여 시행하고 있다. 아프리카에서는 미곡처리기술 지원 등 농수산물 시장접근성 개선 사업을, 동남아시아 최빈국과 아프리카 국가에 대해서는 농어촌의 생활여건의 향상을 위한 직접적인 지원 사업을 벌이고 있다.

⑤ 정보통신

2000년 이후로 급속도로 발전하고 있는 정보통신 기술은 빈부격차에 따라 수혜 혜택 여부와 그 정도가 달라 빈부격차를 심화시키고 있는 주요 인자로 주목되고 있다. 이에 개발도상국과의 정보화격차가 계속하여 심화되는 경향을 향상시키고자 정보통신에 관한 인프라 지원, 인적자원배출, 교육의 질 개선을 위하여 대학의 정보시스템 구축 사업, IT훈련 센터의 건설, 전자정부의 지원 등을 행하고 있다.

⑥ 산업에너지

산업에너지는 산업발전의 기반이 되는 교통, 에너지, 수자원 등과 밀접한 관련이 있다. 특히 개발도상국들은 그 산업발전을 위한 에너지 인프라마저도 잘 갖추어져 있지 않다. 이에 국가교통 인프라 개선, 국토관리 기반조성 및 종합개발, 에너지 및 사업 인프라 개선을 위한 사업을 진행하고 있다.

⑦ 환경

개발도상국의 산업환경은 아직도 발전되어 있지 않은 반면, 산업으로 인한 오염에 쉽게 노출되어 있으며, 환경관리 역량마저도 부족한 상황이다. 또한 환경파괴로 인한 기후변화로 개발도상국의 빈곤계층이 가장 큰 피해를 입고 있는 상황이다. 이에 환경오염관리능력의 강화, 지구환경 보전역량의 강화를 위한 건조지역 산림녹화, 열대림 보호, 황사공동관측망 구축 사업 등을 진행하고 있다.

⑧ 기후변화대응

개발도상국은 기후변화를 야기하는 화학물질 배출에 있어서 기여한 바는 적지만 이로 인한 기후변화에 매우 민감한 지역에 위치한 경우가 많다. 인구의 대부분이 농업에 종사하며, 또 농업 종사자 대부분이

최저소득층인 인구구조를 지니고 있기 때문에, 기후변화로 인한 급격한 농산물 생산성의 변화가 개발도상국의 식량안보와 생계를 위협하는 경우가 많다. 이에 저탄소 녹색성장 구현 및 국제사회 노력 선도하고 국별 수요와 발전단계 고려한 지원 사업을 선정하여 진행하고 있다.

(3) 한국수출입은행과 그 수행사업

유상원조는 개발도상국의 경제개발과 복지 증진을 목적으로 하여 정부기관에서 개도국이나 국제기구로 전달되는 자금인 ODA의 한 종류로서 무상원조에 대비되는 개념이다. ODA는 크게 개발도상국에게 원리금의 상환의무가 있는가에 따라 유상원조(loan)와 무상원조(grant)로 구분되는데, 장기간에 걸쳐 개발도상국에 지원되는 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)은 한국에서 제공하고 있는 유상원조이다.

1) 한국수출입은행

정부는 한국의 유상원조를 위하여 대외경제협력기금을 조성해야 한다. 대외경제협력기금의 운용 및 관리는 1차적으로 기획재정부장관이 맡으며, 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무를 한국수출입은행에게 위탁하며 한국수출입은행은 실질적으로 대외협력기금의 운용 및 관리 등 지원 실무를 담당하고 있다(대외경제협력기금법 시행령 제4조). 대외경제협력기금은 개발도상국의 산업화 및 경제발전을 지원하고 한국과의 경제교류를 증진을 목적으로 ODA 중 유상원조를 전담하고 있다.

2) 시행사업⁴¹⁾

한국은 원조공여를 위한 재원이 빈약한 점을 고려하여 소액으로 많은 국가를 지원하기 보다는 우리나라와 경제교류가 많거나 경제협력 잠재력이 높은 국가를 선별하여 중점지원하고 있다. 또한 지원대상부문도 다양한 원조분야를 골고루 지원하기 보다는 우리나라가 보다 경쟁력 있게 지원할 수 있는 분야를 집중 지원하고 있다.

지원대상 국가는 1인당 국민총소득이 연간 약 6500달러이하인 국가 중에서 GDP, 인구규모가 적어 경험 잠재력이 미미한 국가 및 원리금 상환능력이 매우 취약한 국가 등을 제외한 대부분의 국가이다. 또한 이들 국가들을 경험잠재력을 기준으로 중점국가와 일반국가로 분류하여 중점국가 중심으로 지원한다. 지원분야는 개발도상국의 경제개발에 기여도가 높은 경제·사회 인프라부문과 또한 인간의 기초적 삶의 조건과 관련 있는 보건, 교육, 환경 등의 분야를 주요대상으로 하고 있다. 아울러 이들 분야 중 우리나라 입장에서 수출효과가 크고 시장 파급효과가 높은 분야를 중점적으로 지원하도록 하고 있다. 다만 인도주의적 차원에서 지진 등 천재지변으로 어려움을 겪고 있는 국가는 최우선적으로 현지 필요에 맞는 사업을 선정하여 지원하고 있다. 지원대상 사업은 다음과 같이 구분된다.

- ▶ 최우선 지원분야 사업
 - 기후변화, 식량위기 등 글로벌 이슈 해결에 기여할 수 있는 사업
- ▶ 중점국가 추진 사업
 - 중점지원국가에서 추진되는 경제 개발 계획상 우선순위의 사업
- ▶ 협조융자사업
 - 기금의 재원이 부족한 상태에서 아시아 개발은행 등 국제기구와 협조 융자하는 사업

41) 한국수출입은행 홈페이지, “대외경제협력 - EDCF 소개 - EDCF 이념 및 정책방향”, http://www.koreaexim.go.kr/kr2/02_edcf/02_intro/03.jsp

- ▶ 혼합신용 공여사업
 - 수출입은행의 수출자금과 혼합하여 지원하는 사업으로 수출경쟁력을 제고하고 기금의 가용성을 증대하는 사업
 - ▶ 중소기업 추진사업
 - 중소기업이 전문분야에서 원조관련 분야 사업을 추진하는 경우 등
- 3) 지원업무의 종류⁴²⁾

① 지원자금종류

대외경제협력기금이 제공하는 자금의 종류는 차주에 따라 3가지로 구분된다. 첫째, 개발도상국 정부 또는 법인에 대한 차관이다. 개발도상국의 경제협력사업을 직접 지원하는 ODA로서 차관의 형태는 개발사업차관,⁴³⁾ 기자재차관,⁴⁴⁾ 민자사업차관,⁴⁵⁾ 기금전대차관,⁴⁶⁾ 물자차관,⁴⁷⁾ 사업준비차관⁴⁸⁾으로 나누어진다. 둘째, 대한민국 국민에 대한 대출이다. 이는 대한민국의 국민이 대외협력사업의 추진을 위하여 개도국에 해외출자 또는 용자에 필요한 자금을 대출하는 경우를 말한다. 셋째, 대한민국 법인에 대한 출자이다. 이는 대외협력사업이 추진을 위하여 신설되는 대한민국 법인에 대한 지원을 말한다.

42) 한국수출입은행 홈페이지, “대외경제협력 - EDCF 지원사업 - 지원업무종류”, http://www.koreaexim.go.kr/kr2/02_edcf/03_support/01.jsp

43) 댐, 상하수도설비, 도로, 병원, 환경설비, 공장설비 등 개도국의 경제개발사업에 소요되는 자금을 지원하는 차관

44) 개도국의 특정산업부문, 특정개발계획 또는 특정사업에 필요한 기자재 및 관련 서비스의 조달에 소요되는 자금을 지원하는 차관

45) 민자사업의 시행을 위해 필요한 자금을 개도국 정부 또는 별도로 설립된 법인(민자사업법인)에게 지원하는 차관

46) 개도국의 금융기관을 통하여 특정분야, 특정프로그램 등을 지원하는 것으로서 중소기업육성 또는 자작농 지원과 같이 다수의 최종수익자를 대상으로 하는 차관

47) 개도국의 긴급한 국제수지 지원 및 국내경제 안정을 위하여 물자를 한국으로부터 수입하는데 필요한 자금을 지원하는 차관

48) 경제개발사업의 준비를 위한 조사 또는 경제개발사업의 시험적 실시에 필요한 자금을 용자하는 차관

② 혼합신용

혼합신용이란 원조자금인 대외경제협력기금 차관과 수출입은행의 수출신용자금을 혼합하여 금융조건을 양호하게 지원하는 금융방식을 말한다. 혼합신용은 원조수혜국 입장에서는 수출신용에 비하여 보다 유리한 금융조건을 활용할 수 있으며, 대외경제협력기금만으로 추진이 곤란하였던 대규모 개발사업을 추진할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

③ 협조융자

협조융자란 2개 이상의 금융기관이 공동으로 특정 프로젝트 실시예 필요한 자금을 융자함으로써 참여기관의 자금부담과 자금참여에 따르는 위험을 분산하고자 하는 금융기법이다.

④ 차관지원비제도

대외경제협력기금의 차관은 상황을 전제로 하는 유상원조이나, 차관지원비 지원제도는 차관에 관련된 사업이 보다 원활하게 수행될 수 있도록 하는 차관의 부대적 지원제도로 대외경제협력기금 자체 예산으로 행하여지는 무상원조 방식이다. 차관지원비제도에는 지원유망사업에 대한 사업준비와 관련된 사업개발지원비, 기금사업의 실시과정에서 공정의 장기간 지연의 장애요인 발생 등으로 사업의 정상적 진행이 어려울 때 모색되는 사업실시지원비, 지원사업의 완공 이후 유지보수, 관리 등 운영과정에서 관리 인력의 노하우 부족, 부품 및 소모품 부족 등으로 사업이 원활히 가동되지 않는 경우 지원하는 사후관리지원비가 있다.

⑤ 소액차관

소액차관제도는 소규모 대외경제협력기금 차관의 지원절차를 간소화하고 한국 중소기업의 대외경제협력기금 지원사업의 참여를 확대하

기 위하여 도입된 것 차관이다. 차관규모가 2백만 SDR 미만인 소액차관사업은 사업 참여자를 우리나라의 중소기업으로 제한하고 사업의 원활한 진행을 위한 사업신청, 심사, 구매 등 제반절차를 대폭 간소화하여 시행될 수 있다.

4

1. 일관된 집행체제의 완비

국제개발협력기본법 제4조 제1항은 모든 공적개발원조 시행기관으로 하여금 국제개발협력을 실시함에 있어서 한국의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 하도록 하고 있으며, 이를 위해 제7조에서 국무총리 산하 국제개발협력위원회를 설치하도록 하였다. 그리고 이러한 국제개발협력위원회는 기획재정부장관, 외교통상부장관, 국무총리실장과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장 등을 그 소속위원으로 함으로써 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 국제개발협력 기본계획 및 분야별 연간종합시행계획, 국제개발협력의 평가에 관한 사항, 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항 등을 심의·조정하는 임무를 맡고 있다. 하지만 정책의 통일성 및 일관성을 추구하고자 하는 국제개발협력위원회는 그 위원장을 전문성이 담보되지 않는 국무총리(실)로 함으로써 이를 효과적으로 달성하는데 걸림돌이 될 것으로 보인다. 전문성이 보장되지 않은 국무총리(실)의 국제개발협력위원회 위원장으로서의 역할은 부서간 단순 기능 조정에 그치게 될 가능성이 크기에, 목적의식적이고 체계적인 중장기 전략을 수립하고 이를 체계적이고 효과적으로 진행하는데 큰 어려움을 겪을 것으로 전망된다. 현재 우리나라에서 유상원조는 수출입은행이 담당하고, 무상원조는 국제협력단이 담당하여 이원화 체계로 운영되고 있는 바, 이를 단

일화할 필요가 있다. 국제개발협력기본법 제9조는 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부 장관이, 무상협력은 외교통상부 장관이 각각 주관하도록 하여 여전히 이원화 체계로 운영되고 있다.

현재 미국의 ODA정책은 유엔 새천년개발목표를 비롯하여 파리선언 및 아크라행동계획 등 일관적으로 국제사회의 개발협력정책에 맞춰 이뤄지고 있다. 미국은 보다 통일적이며 일관적인 장기 전략의 형성을 위해 USAID가 이를 전담하고 있는데, 이에 비취봤을 때 한국의 경우도 공적개발원조정책의 일관성을 추구하기 위해 보다 전문성을 띠는 영속적 전담기구를 설치할 필요가 있다. 즉 미국의 USAID와 같은 대외원조 전담기구를 신설하는 것이 바람직하다. 이번에 우리나라가 가입한 DAC 회원국 22개국 중 18개국이 실질적으로 외교부로 일원화되어 있으며, 최근에 일본도 2008년 10월 새로운 JICA로 일원화하고 있고, 우리나라도 ODA 정책의 일관성 유지 및 효율성 제고하고 ODA의 정책입안과 집행의 일관성과 효율성을 위하여 전담부서를 신설하는 것이 바람직하다.

2. 수원국의 수요에 부합하는 비구속성 원조

비구속성 원조는 구속성 원조(tied aid)에 비해 피원조국에 더욱 효과적인 원조가 되는데, 이는 첫째 피원조국이 재원을 보다 효율적으로 사용할 수 있게 하여 평균적으로 비용을 15%-30%까지 절감할 수 있게 해준다는 점, 둘째 피원조국에게 가장 필요한 물자 및 서비스를 이용할 수 있게 하는 등 피원조국 필요 중심적이며 이는 피원조국의 자체적인 개발역량강화에 더욱 기여한다는 점에서 그러하다. 또한 구속성 원조의 경우 피원조국이 원조의 조건을 충족시키는지 감독하기 위해서는 적지 않은 부대비용이 들어간다는 점, 특히 장기적으로 봤을 때 상품수입의 제한 및 공여국 인력의 채용 등의 공여국 중심의

원조는 피원조국 국민의 민족성을 자극, 공여국과 피원조국간 관계를 악화시킬 수도 있다는 점에서 비구속성 원조는 결국 공여국의 관점에서 불필요한 비용을 절감, 보다 효과적인 공적개발원조를 가능하게 한다. 최근에 아프리카에 막대한 규모의 원조를 하고 있는 중국이 현지와 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받지 못하는 것은 바로 구속성 원조 때문이라는 지적이 있다. 중국에서 물자와 인력을 공급함으로써 현지에 새로운 차이나타운을 건설한다는 비난까지 나온다. 피원조국의 필요에 부합하는 비구속성 원조의 중요성을 다시 한 번 보여주는 사례라고 할 수 있다.

국제사회는 현재 구속성 원조에 대해 전반적으로 부정적인 시각을 갖고 있으며, 점진적으로 비구속성 원조를 늘리려는 추세에 있다. 특히 개발원조위원회 회원국들은 거의 모두 매년 비구속성 원조의 비율을 공포하고 있으며 원조를 위한 물자 및 서비스의 최소 60% - 최대 100%를 모든 국가의 기업에 열어놓고 있다. 하지만 대부분이 외교통상부 주관 하에 한국국제협력단에 의해서 수행되는 한국의 비구속성 원조는 그 예산규모가 작아 실효적 지원이 어려운데다가 타 부처와의 연계도 부족한 상황에 있다. 이는 비구속성 원조를 강조하는 현 국제사회의 노력에 부합하지 못하는 것이며, 더군다나 상대적으로 자원이 부족한 한국으로서는 더욱 관심을 가져야 할 부분이다. 비구속성 원조의 강화를 통해 공적개발원조의 효과를 극대화하기 위해서는 한국 공적개발원조의 전담기구인 국제개발협력위원회의 역할이 중요하다. 즉 국제개발협력위원회는 장기적으로 전체 공적개발원조의 성격을 원칙적으로 비구속성 원조로 하는 내용을 기본계획에 포함시켜야 하며, 소속 위원들과의 협의를 통해 관련 부처 및 주체들을 연계하여 불필요한 중복을 방지, 효율적인 성과를 꾀해야 한다.

이점과 관련하여 미국은 현재 모든 기술적 협력을 비구속성 원조를 제공하고 있으며, 대부분의 양자간 원조도 비구속성 원조이다. 한국형

공적개발원조의 중요 요소 중 하나로서 개발도상국에 한국의 개발경험을 전수하는 것을 포함시키고 있는 우리나라로서는 미국을 비롯한 ODA 선진국들의 노력을 본받아 특히 개발경험의 전수를 비구속성화할 필요가 있다.

3. 국민의 동의에 기반한 원조

장기적인 측면에서 공적개발원조에 대한 대중의 인식은 그 목적의 효과적인 달성에 있어 매우 중요한 역할을 한다. 우선 국민이 내는 세금으로 자국의 발전 및 복지가 아닌 타국의 개발을 지원해주는 공적개발원조는 기본적으로 국민의 반발을 살 요소를 내포하고 있다. 또한 인력과 재원이 부족한 상황에서 사기업이나 비정부기구 기고 단체들과의 협력은 매우 절실한데 인력적개발원조에 대한 일반 대중의 인식이 미비한 상황에서는 이를 기대하기가 어렵다. 업무의 성격이 겹치거나 충돌하여 발생하는 원조 수행주체들 간의 혼선을 방지하기 위해서도 인력적개발원조 수행 상 정책 타당성값 위해가 올행 상 이뤄지고 있는지 비리가 있지는 않은 지 기고견제를 통한 올행른 원조 수행값 담보를 위해서도 대중인식개발을고를 공적개발원조의 주요 정책 중 하나로 삼을 필요가 있다.⁴⁹⁾ 우리나라실한데중인식발을고 정책은 국제개발협력기본법 제15조가 시행령 제13조에 근거를 두고 있a 대중동 법에는 규정되어 있지 않지만 공적개발원조의 기본 원칙 중 하나로 언급되고 있다. 하지만 이에 근거한 한국실한데중인식발을고 정책은 아직 단순한 정유힘해주개올행궂개발머물러 있을 뿐이며 의 인적극행 며 구체적인 국민인식발을고 계획은 마련되어 있지 않다. 따라서 국민과 의사소통을 통해 ODA에 대한지지 기반을 확실히 기대마련할 필요가 있다. 스웨덴은 양자간 원조의 18%를 NGO를 통해 실행하

49) 윤지은, 「한국의 해외 공적개발원조에 대한 국민지지 제고 방안 연구 - 정부, 언론, 개발 NGO를 중심으로」, 한국국제협력단, 2006. 참조.

는 등 NGO 와 긴밀하게 노력하고 있으며 미국의 평화봉사단 운영은 이러한 노력의 일환이라 할 수 있다.

미국정부도 개발협력에 대한 대중의 인식을 개선해야 할 필요가 있다는 지적을 DAC로부터 받았다. 이와 같이 미국정부도 국민 대중에게 더 정확한 정보를 제공하고 일관성 있고 적절히 확보된 전략을 발전시켜 나갈 필요가 있다. 그러나 미국에서 개발에 대한 인식을 책임지고 있는 정부기관인 USAID는 미국의 대외 원조가 어떻게 하면 민주적이고 잘 통치된 국가로서 국민의 필요에 반응하고 국제사회에서 책임감을 가지고 행동하는 국가를 설립할 수 있는지에 대해 많은 대응을 해오고 있다. 개발도상국을 원조하는 연방예산은 그 규모가 상대적으로 극히 작은데도 불구하고 대외원조는 미국의 가장 큰 관심사일 뿐 아니라 괄목할만한 업적을 이루어왔다. 그 배경에는 국민적 지지가 뒷받침하고 있었기 때문이다. 대외원조에 대한 국민여론 조사결과 두 가지 중요한 경향을 알 수 있는데 그 하나는 대부분 사람들이 미국의 대외원조계획 규모를 실제보다 훨씬 더 많은 것으로 잘못 인식하고 있는 점이고, 또 하나는 대부분 미국인이 불행한 나라들에게 적당한 원조를 하여 미국의 가치를 높일 수 있다고 강하게 믿고 있다는 점이다.

미국의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 국민대중의 인식을 확장시키기 위해서는 공공기관과 민간사회단체와의 유대 관계를 형성하여 소통할 필요가 있다. 구체적으로 ODA의 성공을 위해서 1) 내부그룹(민간 종사자, 현지 직원, 대외서비스 직원), 2) 이해관계자들(의회, 비정부 단체, 민간단체, 씽크 탱크, 계약자, 정책 연구소), 3) 수혜국 및 그 시민들 로 나누어 ODA에 대한 인식을 높이는 방법을 세워야 한다. 내부그룹내 대해서는 향상된 USAID 활동에 관한 메세지, 더 효과적인 정부 원조, 개발협력 사업 모델에 대한 더 큰 믿음을 가질 수 있도록 교육과 훈련을 할 필요가 있다. 이해관계자들에게는 더 큰 책

임에 관한 메시지, 현장에서 원조효율성을 향상할 수 있는 방법 개발, 자국에서 대외원조에 대한 더 많은 지지를 얻어내는 것 등이 필요하고, 수혜국 및 그 시민들에게는 공여국의 원조가 더 투명하고 예측 가능하도록 하는 메시지, 정부가 더 책임 있게 행동함으로써 대중의 인식을 끌어올리기, 효율성을 고려하여 수혜국을 도와줌으로써 원조를 더 효과적으로 만드는 것 등이 요구된다.⁵⁰⁾

4. 민간부문의 참여를 지원하기 위한 제도와 정책 마련

정부차원의 개발원조뿐만 아니라 민간차원의 국제사회 개발 협력까지 포괄하는 국제개발협력(International Development Cooperation) 차원에서 국가가 체계적으로 민간부분을 지원하는 법적·제도적 장치 마련이 필요하다. 우리나라의 국제개발협력 활동이 증가함에 따라 이 분야의 NGO 단체수도 증가하고 활동량도 배가되고 있으나 정부차원의 체계적 지원에 관한 법률은 아직까지 없는 실정이다. ODA 활동에 있어서 NGO 활동의 중요성이 날로 증가되고 있음에도 불구하고 이의 체계적 지원에 관한 법적·제도적 장치는 없는 실정이다. 2008년 현재 한국해외원조단체협의회에 등록된 단체 수는 62개, 외교통상부에 등록된 단체 수가 90여개이다.

국제개발협력 NGO의 활동분야도 단순한 빈곤퇴치, 경제개발 뿐만 아니라 인권, 평화, 개발, 환경, 보건, 교육 등 다양화 되고 있다. 일반적인 NGO 활동 지원에 관한 법으로 「비영리민간단체 지원법」 등이 있으나 국내 일반 NGO 활동 지원에 관한 법이며, 국제개발협력 NGO 활동 지원에 대하여 특화하여 법률로 제정된 것은 없다. 이에 비하여, ODA 선진국의 경우, 국제개발협력 NGO 활동 지원에 대하여 법제화

50) OECD/DAC, *Peer Review of United States*. Paris: OECD. 2006, p.23.

하여 체계적으로 지원되고 있다. 미국의 경우도 기본법으로 대외원조법을 제정·시행하고 있으며, 영국의 경우 국제개발협력법(International Development Act)을 시행하고 있고, 스페인의 경우 기본법으로 ‘개발문제에서의 국제협력에 관한 법률’을 시행하고 있으며, 캐나다는 공공서비스 조정 및 의무 이행법(Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act)이 있다.

국제개발협력에 참여하고 있는 민간단체(NGO)의 활동에 대한 체계적 지원을 위한 법적·제도적 장치 마련이 필요하다. 우리나라의 경우, 국제개발협력 NGO의 활동 조직, 예산, 사업 프로그램, 체계적 교육 및 인재 POOL 구축 및 정책입안과정 등에 NGO의 참여 등 전반적인 사항을 체계적으로 지원할 수 있는 법적·제도적 장치가 미흡하며, 이에 따라 국제개발협력 NGO들의 좋은 취지와 목적에도 불구하고 활동에 많은 제약이 따르고 있다. 그 결과, 우리나라의 ODA 정책 수행에 있어서 선진 외국에 비해 국제개발협력 NGO들의 활동이 저조한 것으로 나타나고 있으며, 이는 결과적으로 국제개발협력에 있어서 우리나라의 국제적 위상 저하로 연결된다.

국제개발협력기본법 제14조는 민간국제개발협력단체에 지원할 수 있다는 아주 일반적인 조항을 두고 있을 뿐인데, 국제개발협력 NGO의 증대하는 역할과 중요성을 고려하여 (가칭) 「국제개발협력 NGO의 활동 지원에 관한 법률」을 제정하여 국제개발협력 NGO의 제반활동을 체계적으로 지원할 수 있도록 제도적 기반을 마련하는 것이 바람직하다. 국제개발협력 NGO들의 활동에 대한 조직적 지원, 예산·사업 프로그램 지원, 체계적 교육 및 인재 POOL 구축, 정책입안과정 등에 NGO의 참여 보장 등 전반적인 사항을 체계적으로 지원할 수 있는 제도적 장치 마련해야 할 것이다.

5. 피원조국의 주인의식의 배양

우리나라의 공적 개발원조가 우리나라가 개발도상국에 경제적 진출을 위한 수단으로 악용되어서는 안 되며, 개발도상국과의 진정한 협력파트너로서 제대로 기능하도록 공적 개발원조가 자리 잡아야 한다.

만에 하나, 공적개발원조를 시행하는 과정에서 우리나라가 개발도상국에 대해 우월적 지위를 과시하거나 개발도상국을 무시하는 행태를 보여서는 안되며, 개발도상국에 대한 원조를 시혜적 차원에서 제공하거나 또는 제국주의적 경제진출의 수단으로 악용된다면, 해당국가 국민들의 반발만 사기 쉽고 외교적으로도 문제가 될 수 있다. 따라서 국제개발협력과 공적원조는 진정으로 마음속으로부터 우리나라의 진실한 협력파트너가 되도록 시행해야 할 것이다.

5 가

미국은 ODA 평가를 실시하기 위하여 ADS(The Automated Directives System) 203장(Chapter)을 마련하여 USAID 운영 단위 기관들(USAID 사업단들(Missions), 지역 플랫폼(Regional Platforms), 워싱턴의 여러 국(局)과 실(室)(Washington Bureaus and Offices))에게 어떻게 하면 그들의 계획된 성과를 잘 달성할 수 있는지를 결정하는데 이용될 USAID의 실행과 기준에 관해 지침(guidance)을 제공하고 있다. ADS 203장은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 1) AO팀(Team)은 성과를 관리하고 보고하기 위하여 어떻게 양적 및 질적 이행 정보를 수집하고 이용할 것인가에 관한 내용, 2) 계획한 개발 성과를 달성함에 있어서 교육을 장려하고 장래의 이행을 강화하기 위하여 어떻게 이행감시와 평가의 도구를 이용할 것인가에 대한 내용, 3) Portfolio Reviews, 미국 정부의 연례 공동 운영계획(OP), 미국정부의 연례 공동 이행보고서 등과 같은

과정들을 USAID 및 그 부서 차원에서 어떻게 AO를 평가하고 이행 분석 및 교육에 기여 할 것인가에 관한 내용, 4) 목표한 성과를 달성함에 있어서 나타난 진보(progress)를 제한하는 요소들과 목표한 성과의 달성을 활용하기 위해 필요한 활동의 종류를 어떻게 이행할 것인가에 관한 내용, 5) USAID는 어떻게 USAID 내에서 배운 교훈을 미국 정부의 대외문제 다루는 기관들에게 공유하기 쉽도록 할 것인가에 관한 내용

간단히 말하면, ADS 203장의 주요한 내용은 USAID 사업단/부서들이 사전에 AO가 달성하려고 했던 성과를 구체화한 경우에 어떻게 계획된 성과를 달성할 것인가, 그리고 어떻게 그 성과를 평가할 것인가 등 AO의 효과(impact)를 평가하는 것이다.

미국의 평가체계는 아주 세밀하게 되어 있다고 볼 수 있다. ADS 203장에는 이행관리에 관한 전반적인 사항, 이행관리계획(PMP), 이행관리계획을 위한 이행지표, 평가계획수립에서 평가절차, 평가방법, 평가문서, 평가결과에 대한 대응 등에 관하여 자세히 기술하고 있다.

원조의 효과성을 제고하기 위한 노력은 파리선언을 통해 잘 나타나고 있는데, 파리선언의 내용을 충족하고 더욱이 국가의 재정적 부담을 안고 있는 ODA의 효율성을 높이고 국민적 지지를 확대하기 위해서는 정책수립 못지않게 평가제도의 확립은 매우 중요하다. 의회의 승인을 받아 ODA를 시행하고 있는 미국은 평가체계가 잘 마련되어 있다. 우리나라가 앞 잘 ODA규모를 확대해 나갈 것 잘 예상되는 현실에서 미국의 평가체계를 참조할 가치가 있다. 미국의 ADS와 같은 평가지침 또는 평가메뉴얼을 만들어 ODA에 관여하는 정부의 모든 기관들이 이에 따라 이행관리계획을 수립하고 평가에 필요한 이행지표를 만들어 개발협력사업의 전 과정에서 평가가 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

제 7 장 결 론 및 제 언

미국의 ODA를 종합적으로 평가해 보면, USAID의 원조활동은 성공을 거두고 있다고 평가할 수 있는 측면이 엄연히 존재한다. 즉 USAID의 원조활동은 공여국인 미국에게도 직접적인 경제적 이익을 안겨주고 있다. 대외원조는 장래의 시장을 창출하는 적절한 투자이며 국가의 위기를 극복하고 민주화와 번영을 촉진시키는 견인차역할을 담당한다. 또한 대외원조는 국내적으로는 새로운 일자리를 창출하며 더 나아가서는 국가의 경제적 발전에도 큰 몫을 하고 있다. 이렇게 대외원조에 의해 위기극복을 위한 개발계획을 수행하는 것이 군사작전을 전개하고 평화유지, 그리고 긴급 난민 구호를 실시하는 비용보다 훨씬 적게 들어가므로 결국 미국에게는 큰 이익이 된다. 대표적인 사례는 대외원조로부터 유발된 대외무역은 최초 원조에 따른 비용을 충분히 보상하고도 남을 정도로 나타나고 있다는 것이다.

우리나라의 ODA 규모는 1990년대 이후 비약적인 외적 성장을 하였다. 1991년 한국국제협력단(KOICA) 설립 당시 6천만 달러 이던 원조 규모가 2009년 약 8억 1천만 달러로 13배 이상 증대하였다. 하지만 이와 같은 양적 성장이 질적 발전으로 이어지고 있지는 못한 실정이다. 규모가 늘어나고 국민의 인식도 차츰 개선되고 있지만 이를 효율적으로 관리, 운영할 수 있는 시스템이 부족하다. 원조정책의 뚜렷한 목표와 방향이 부재하고 개발협력사업에 대한 충분한 사전 검토와 우선 순위 점검 없이 임시응변식으로 실행되고 있다는 비판이 적지 않다. 특히 대외원조 사업 간에 유기적으로 조화되지 못하여 비효율성이 발생하여 투입에 비해 충분한 효과를 얻지 못해왔다는 비판을 받고 있다.

그 동안의 한국 ODA가 수원국의 1인당 소득 및 경제성장에 긍정적인 영향을 미치지 못했고 우리나라가 주로 실시하고 있는 유상원조의

경우도 우리나라의 수출증대에 크게 기여하지 못한 것으로 나타났다. 이는 무엇보다도 ODA에 대한 통합적 정책 추진 시스템이 부재한데서 연유한다는 지적이다. 2000년대 들어 우리나라 ODA를 담당하는 기관은 유상원조는 지식경제부-수출입은행, 무상원조를 맡은 외교통상부-국제협력단 이외에도 과학, 정보통신, 농업 분야 부처가 전문성을 내세워 ODA를 제공하고 있다. 여기에 지방정부도 국제화를 내세워 개발협력 사업에 참여하고 있어 그야말로 다원화 체계가 되고 있다. 이 같은 다원화 체계는 결국 이와 같이 상황에서 ODA의 통합적 정책이 필요성이 강조되고 있다. 수혜국의 숫자만 늘리면서 효과는 떨어뜨리는 원조로 이어지고 있다. 실제 2008년 한국이 무상원조를 제공한 국가는 127개국으로 대외원조의 핵심인 선택과 집중이 이루어지지 못했다.

우리나라가 2009년 11월 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)에 가입하였다. 우리나라가 DAC에 가입함으로써 1945년 해방이후 64년 동안 우리나라가 선진국으로부터 개발 원조를 받아왔지만, 지금부터는 우리가 국제사회에 개발원조를 제공하여야 하는 국가가 되었다. 1961년 OECD 출범이후 선진국으로부터 원조를 받던 피원조국에서 개발도상국에 원조를 제공하는 원조공여국으로 지위가 바뀐 사례는 우리나라가 세계 최초이다. 이제 우리나라도 개발원조 공여국의 위상에 맞게 그리고 DAC의 기준에 맞게 ODA 정책 및 법을 시행해야 한다. 이와 관련하여 미국의 ODA와 비교하여 우리나라의 ODA 정책에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, ODA의 법적·제도적 기반을 확고하게 구축하여야 한다.

주요 선진 공여국의 ODA 관련 법을 비교 분석하여 현재 시행 중인 국제개발협력기본법의 내용을 개정 보완할 필요성은 없는지 연구 검토해야 한다. 본 연구에서 검토한 바와 같이 미국의 대외원조법처럼 방대하고 포괄적인 법률이 필요한 것으로는 보이지 않으나 의회와 행정부의 협력과 견제, 그리고 조정을 통하여 ODA 정책이 일관성을 유

지하면서도 효과적으로 시행될 수 있도록 지금의 법률 내용 보다는 좀 더 구체적으로 법률 내용을 개정할 필요가 있다.

둘째, ODA정책의 이념과 목표의 명확하게 세워야 한다.

우리나라 원조정책의 이념이나 목표가 불명확하고 그에 따라 장기적인 비전이나 전략이 부족하다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 개발도상국의 빈곤퇴치와 지속적 성장을 위한 국제적인 노력이 가속화되고 있는 가운데, 우리나라 ODA 정책의 종합적이고 체계적인 개혁을 위해서는 무엇보다도 원조정책의 기본방침과 정책목표를 명확히 정립해야 한다. 그 동안 우리나라는 개발도상국에 대한 ODA 정책목표와 이념이 뚜렷이 정립되어 있지 않았고, 원조방침에 관한 관련 부처간 협의와 조정이 미약하여 각 부처별로 원조사업의 준비, 집행, 평가 등에 상당한 이견을 노출해 왔다. 대 개발도상국 원조의 인도주의적 측면을 중시할 것인가, 경제적 측면을 중시할 것인가를 논란하기 보다는 대 개발도상국 개발협력의 이념과 정책방향을 확립함으로써 정책 목표와 수단을 체계적으로 연계시킬 수 있는 세부적인기준과 방침이 마련되어야 한다.

셋째, 한국형 ODA 정책모델의 정립이 필요하다.

과거 개발협력의 경험과 성과를 토대로 미국을 비롯한 선진국들의 전통적인 원조방식과는 차별성을 지닌 우리나라 독자적인 원조정책이 필요하다. 국제사회는 한국의 경제성장 및 빈곤퇴치 과정과 경험 자체가 신흥 원조국으로서 한국의 역할에 대한 기대가 크다.

한국형 원조모델이란 기존의 공여국과는 차별화되는 우리나라만의 고유한 특징과 비교우위를 가진 원조체제를 가리킨다고 할 수 있다. 따라서 한국형 원조모델이 필요하다는 주장 속에는 무엇보다도 우리나라 원조정책의 이념과 목표가 분명히 정립되어야 한다는 인식이 강하게 자리 잡고 있다. 또한 원조에 대한 정당성을 확보하기 위해서는 원조의 효과를 높여야 한다는 인식도 한국형 원조모델의 필요성을 주

장하는 배경이 되고 있다. 그리고 개발협력은 인도주의적 성격 외에 외교정책의 수단이라는 측면을 지니고 있기 때문에 공여국들은 자국의 이익을 적극적인 개발협력을 추진하고 있다. 우리나라도 국가전략 차원에서 원조모델 개발을 통해 우리만의 차별화된 정책과 전략이 필요하다. 한국형 원조모델의 정립이 필요한 또 다른 이유는 원조정책을 둘러싼 정부 부처간 이견과 갈등의 조정 때문이다. 유상원조를 주관하고 있으며 경제 우선 개발협력정책을 강조하는 기획재정부와 무상원조를 주관하면서 인도주의 우선 혹은 포괄적 국익 우선 개발협력 정책에 중점을 두고 있는 외교통상부는 서로 대립하는 입장을 보일 때가 종종 있다. 이러한 대립과 갈등은 현재도 범정부적 차원에서 쉽게 조정되지 않고 있는 실정이며 이러한 정책적 견해 차이가 대외협력의 효과를 떨어뜨릴 수 있다는 우려를 낳고 있다. 이러한 관련 정부부처 간의 갈등을 해소하기 위한 하나의 방안으로도 한국형 원조모델의 정립이 필요하다.

넷째는 인도주의적 원조 비중을 늘리고 ODA에 대한 국민적 공감대를 확대하기 위한 노력이 필요하다.

테러를 비롯한 물리적 충돌이 현재도 존재하지만 냉전 시대가 종식된 국제사회에서 전통적인 국가 안보에 바탕을 둔 ODA의 시행 보다는 전인류의 미래를 위하여 사회적 인프라 구축에 기여하는 ODA를 시행함으로써 국제사회에서 우리나라의 도덕적 위상을 제고해 나갈 필요가 있다. 그리고 대내외적으로 안정적인 원조정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 국민들의 지지가 뒷받침되어야 한다. 따라서 국회를 비롯한 자양한 이해관계자들, 특히 NGOs의 참여를 통한 ODA 시행에 더 관심과 노력을 기울여야 한다.

다섯째, 우리나라의 경제규모에 걸맞게 ODA 규모를 확대해야 한다.

우리나라 정부는 2009년 11월 DAC 가입시 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%로 올린다는 목표치를 제시한 바가 있다. 우리나라의

경제규모에 맞게 지금보다는 ODA 규모를 확대해야 하며, 구체적으로는 최소한 유엔 새천년개발목표(MDGs)에서 제시한 GNI 대비 0.3% 이상이 될 수 있도록 해야 한다. 그 시기는 빠를수록 좋다.

참고문헌

- 국제개발협력위원회, 「제5차 국제개발협력위원회 ‘DA 선진화 추진 계획(안)」, 국무총리실, 2009.
- 권 율 외, 우리나라 대외원조정책의 선진화방안, 대외경제정책연구원, 2006.
- 권 율, 우리나라 ODA사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가를 중심으로, 「국제개발협력」 2006년 제3호, 한국국제협력단.
- 권 율, 「UNDP의 모니터링 및 평가체제에 관한 고찰: 한국 ODA에 주는 시사점을 중심으로」, 「국제기구저널」, 2007.
- 권 율, 「ODA 기본법 검토의견」, 『공적개발원조 관련법 제정에 관한 공청회 국회 외교통상통일위원회 자료집, 2009.
- 권 율 · 박수경, 「OECD 개발원조위원회 가입과 우리의 대응과제」. OECD/DAC 주요 규범과 정책적 대응방안, KIEP 정책세미나 자료집, 2009.
- 권 율 외, OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안, KIEP, 2009.
- 김진동, 「WTO의 무역을 위한 원조’논의 진전」, 나라경제 4월호, 2006.
- 대외경제정책연구원. 「공적개발원조 개선방안」 연구용역보고서, 2005.
- 박복영 외, 우리나라 대외원조역량의 현황과 과제, 대외경제정책연구원, 2008.
- 삼성경제연구소, 「국격 제고를 위한 ODA 정책」, 2009.
- 손기태 외, 효율적인 ODA 수행을위한미시메커니즘분석과정정책적시사점, 대외경제정책연구원, 2009.

참고문헌

- 외교통상부, 「우리나라 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 확정」 보도자료 제09-673호, 2009.11.26.
- 외교통상부, 「OECD DAC 개황」, 2009.
- 유장희, 「공적개발원조의 이상과 현실」, 한국국제협력단 이화여대 국제대학원 공동주최, 「한국개발원조의 발전방향 세미나 자료집」, 2005.
- 윤지은, 「한국의 해외 공적개발원조에 대한 국민 지지제고 방안 연구 - 정부, 언론, 개발 NGO를 중심으로」, 한국국제협력단, 2006.
- 이유진, 「기후변화와 공적개발원조(ODA)」, 국제개발협력 제3호. 한국국제협력단, 2008.
- 정유아, 「한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제」, ODA WATCH 뉴스레터 28호, 2009.
- 최민경, 「무역을 위한 원조를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안」, KOICA 연구자료, 정책연구 2008-10-150, 2008.
- Alesina, A. and D. Dollar. 2000. “Who gives foreign aid to whom and why?” *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, 2000. pp. 33-63.
- Booth, D. “Aid effectiveness after Accra: How to reform the Paris agenda.” Overseas Development Institute Briefing Paper No.39. July 2008. ODI: London, 2008.
- Dollar and Pritchett, “Assessing Aid: What works, what doesn't, and why.” *Policy Research Report*. Washington, D.C.: World Bank. 1998.
- KOICA and KIEP. *Project for Capacity Building in Trade in Goods and Services for Cambodia*, 2006.

- Kurokawa, K., T. Fletcher, and D. Willem te Velde. “*Donor Support to Private Sector Development in Sub-Saharan Africa: Understanding the Japanese OVOP Programme.*” ODI Working Paper 290, 2008.
- Michel, James. “*The birth of the MDGs.*” DAC News Sept-Oct. OECD. 2005.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade. “*Memorandum of the Republic of Korea Submitted to the OECD Development Assistance Committee for Special Peer Review.*” 2008.
- Njinkeu, D. and H. Cameron. *Aid for Trade and Development.*. Cambridge University Press. 2008
- OECD, *Shaping the 21st Century.* Paris: OECD. 1996.
- , *Strengthening Trade Capacity for Development.* Paris: OECD. 2001.
- , “*Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development A Checklist.*” Policy Brief. Paris: OECD. (October), 2002.
- , *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice.* 2005.
- , *DAC in Dates : The History of OECD’s Development Assistance Committee,* 2006.
- , *OECD Development Assistance Committee,* 2007.
- , *The Development Dimension. Trade, Agriculture and Development.* 2006.

참 고 문 헌

- , “Global Monitoring of Aid for Trade Flows.” COM/DCD/TAD (2007)1. 2007.
- , “Progress Report on Policy Coherence for Development and a Coherent Framework for the OECD's Work on Development.” Paris: OECD, 2007
- , *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries.* Paris: OECD, 2007.
- , “2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Making Aid more Effective by 2010.” Paris: OECD, 2008.
- , *Inside the DAC: A Guide to the OECD Development Assistance Committee 2007 - 2008,* 2009.
- OECD/DAC, *Peer Review of United States.* Paris: OECD. 2006.
- , *Special Review of Korea.* 2008.
- , *DAC Peer Review Content Guide.* Paris: OECD. 2008.
- , *Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration,* 2009.
- , *Development Co-operation Report 2009.* 2009.
- , *Development Co-operation Report 2010,* 2010.
- , “The Working Party on Aid Effectiveness After Accra: Renewed Mandated 2009-2010(objectives, structure and working methods).” 2009.
- Sachs, Jeffery D. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Report to the UN Secretary-General, UN Millenium Proje.,* 2005.

Stiglitz J. and A. Charlton. “*Aid for Trade*” *International Journal of Development Issues*, Vol. 5, No. 2, 2006. pp. 1-41.

UNCTAD, *Aid for Trade and Development: Global and Regional Perspectives*. UNCTAD/DITC/2008/2. 2008.

World Bank and IMF, *Aid for Trade: Harnessing Globalization for Economic Development*, 2007.

경제협력개발기구 홈페이지 <http://www.oecd.org>

미국 국무부 홈페이지 www.state.gov

미국 국제개발청 홈페이지 <http://www.usaid.gov/>