

2013년 4월 29일 Vol. 13 No. 13 ISSN 1976-0515

주요국의 원조예산 운용 현황과 정책적 시사점

권 **율** 협력정책실 개발협력팀 연구위원 (ykwon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1060) 이주영 협력정책실 개발협력팀 연구원 (jylee@kiep.go.kr, Tel: 3460-1253)





차 례 ● ● ●

- 1. 머리말
- 2. 국제사회의 원조 예측성 논의 배경
- 3. 주요 공여국의 원조 예측성 제고 현황
- 4. 정책적 시사점

주요 내용 ●●●

- ▶ 최근 국제사회는 개발도상국에 예측 가능한 원조를 제공하여 원조예산을 효과적으로 활용하고, 수원국의 국가 개발전략에 맞는 ODA 운용을 통해 투명성 및 국민 인지도를 제고하고자 적극적인 노력을 기울이고 있음.
- 원조의 '예측성(predictability)'은 공여국이 원조배분계획을 수원국에 미리 제공함으로써 수원국이 받게 될 원조 규모와 지원시기에 대해 명확히 알 수 있도록 하는 것으로 원조 효과성 제고에 중점을 두고 있음.
- 글로벌 경제위기에도 불구하고 OECD는 지난 4월 3일 공여국의 올해 원조지출 총액이 중기 원조계획대로 증가할 것이라는 전망을 발표함.
- ▶ 국제사회는 2011년 부산 세계개발원조총회(HLF4)에서 2013년까지 모든 협력 대상국가에 대해 3~5년의 중기 연동지원계획(rolling plan)을 제공하기로 선언하고, 원조예산 수립과 집행계획을 개혁하여 원조 예측성을 높이고자노력 중임.
- 호주는 종합원조정책프레임워크(CAPF)를 마련하고, 4개년 연동예산계획(rolling four-year budget strategy)을 제시하는 등 원조정책 및 예산구조에 대한 전반적인 개혁을 실시하고 있음.
- 한국은 부산 글로벌 파트너십 집행위원회의 공여국 대표로 선출되어 현재 부산회의 합의사항 이행을 위한 방안 논의 및 의제 마련에 적극적으로 참여 중임.
- ▶ 중점협력국에 대한 지원전략과 원조 확대계획을 토대로 관련 부처 및 집행기관별로 실시계획을 수립하고, 국가 별로 Rolling Plan 사업 중심으로 중기예산계획을 수립할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 다년도 원조계획과 예산제도를 수립하여 사업 지속가능성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고, 성과에 따른 예산 배분 및 잔여 예산의 이월이 가능하도록 ODA 예산의 탄력적인 운용이 필요함.



1. 머리말

- 최근 글로벌 경제위기에도 불구하고 OECD는 지난 4월 3일 공여국의 올해 원조지출이 중기 원조계획대로 증가할 것이라는 전망을 발표함.
- OECD 개발원조위원회(DAC)의 '2013~2016 공여국 원조지출계획 설문조사'에 따르면, 지난해 공여국들의 수 원국별 실질적인 지원규모(CPA: Country Programmable Aid)¹⁾가 1% 하락하였지만, 2013년에는 호주, 독일, 이탈리아, 스위스 영국 등 주요 양자 공여국의 원조 지출계획에 의거, 약 9%가량 증가할 것으로 예측됨.
 - 2012년 기준 DAC 회원국의 전체 ODA(1,256억 달러) 중 CPA(9,546억 달러)가 76%를 차지하였으며, 2011년 에는 CPA가 전체 원조 중 71%. DAC 회원국 양자가 원조 중 54%를 기록하였음.
- 2013년 이후에도 공여국의 CPA는 현 수준을 그대로 유지할 것으로 예상되나, 경제환경의 불안정성을 감안할 때 [그림 1]과 같이 두 가지 시나리오가 가능함.
 - 경제상황이 악화될 경우 2012년 수준의 낮은 원조지출안과 경제상황이 개선될 경우의 높은 지출안을 고려해 볼 수 있음.

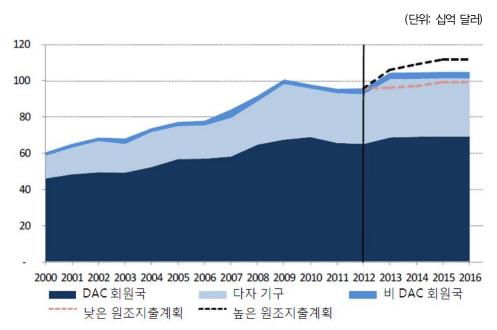


그림 1. 공여국의 국별 실질적인 지원규모(CPA) 지출액 및 향후 지출계획(2000~16년)

자료: OECD(2011), Outlook on Aid: Survey on Donors'Forward Spending Plans 2013-2016.

¹⁾ 수원국별 실질적인 지원규모(CPA)란 공적개발원조(ODA) 중에서 예측 불가능한 비용(인도주의적 지원이나 부채 탕감), 직접적으로 수원국에 전달되지 않은 비용(공여국 행정비용, 개발인지제고 활동, 연구조사, 공여국 내의 난민 지원), 공여국 정부와 수원국 정부간에 논의되지 않은 비용(식량지원이나 지방정부의 원조 등), 수원국에 프로그램화되지 않은 비용(NGO에 대한 미지정 기여금)을 제외한 핵심 부분을 뜻하며, 공여국의 원조 지원예상 금액을 예측할 때 활용됨. 자세한 내용은 Benn, J., A. Rogerson and S. Steensen(2010), "Getting Closer to the Core: Measuring Country Programmable Aid," Development Brief Issue 1: OECD Development Co-operation Directorate 참고.



- 공여국은 원조 효과성을 높이기 위해 원조배분계획을 수원국에 미리 제공하여 수원국이 받게 될 원조 규모와 시기에 대해 명확히 알 수 있도록 하고, 제공한 원조지출계획을 실제로 이행하여 신뢰도를 높이는 등 원조의 '예측성(predictability)'을 높이기 위해 노력하고 있음.
- 그동안 국제사회는 '원조 효과성에 관한 고위급회담(HLF: High Level Forum)'을 통해 원조의 양적 확대와 함께 질적 수준 제고를 위한 방안 및 실천과제를 논의해 왔으며, 2011년 부산에서 개최된 제4차 고위급회담 (HLF4)에서는 원조의 중장기 예측성 문제가 시급한 개선과제로 논의되었음.
- 이에 따라 공여국은 2015년까지 예측성 비율 격차를 현재 수준의 절반으로 줄이고, 2013년까지 모든 협력 대 상국에 3~5년의 연동지원계획을 제공하기로 부산선언 결과문서에 명시함.
- 우리나라는 '분야별 국제개발협력 기본계획(2011~15년)'을 통해 유·무상 원조별, 양자 및 다자 원조별 중기 ODA 지원계획을 발표함.
- 그러나 지원계획이 원조 전반에 대한 통합 프레임워크 없이 제시되어 유사 및 중복되는 사업을 사전에 조정하기 어려움.
- 현재 우리나라가 보유한 중기원조예산 배분계획은 제8차 국제개발협력위원회의 2011~15년 분야별 국제개발 협력 기본계획(안)'에 포함되어 있으나, 구성 내용은 유상협력(EDCF) 지원규모 추정치, 무상원조의 지역별·국 가별 재원 배분계획, 국제금융기구에 대한 다자원조 출자금 납입계획으로 분리되어 제시됨.
- 뿐만 아니라 원조의 계획과 예산배분 절차가 일관성을 갖지 못하는 경우가 발생하여 우리나라의 전반적인 원조 효과성을 저해하고 있음.
- 2012년 OECD DAC는 한국에 대한 동료검토(peer review)를 통해 '무상원조 관계기관 협의회' 및 '국제개발협력위원회'의 연간 ODA 계획과 예산의 승인내용이 불일치할 수 있음을 지적한 바 있음.
- 따라서 연간 ODA 예산 승인이 중기 원조지출계획과 일치(alignment)하도록 개선하고, '무상원조 관계기관 협의회' 등을 통해 부처간 협의를 보다 활성화할 필요가 있음.
- 본고에서는 원조의 중기 예측성 제고의 필요성과 논의배경, 국제사회의 중기원조계획 이행 현황을 점검함으로써 한국에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 함.

2. 국제사회의 원조 예측성 논의 배경

■ 원조의 예측성 향상은 공공재정이 부족하고 원조에 대한 의존도가 높은 수원국일수록 중요한 문제이고, 다년도 원조계획을 통한 원조예측성 제고는 수원국의 주인의식 제고에도 기여²⁾

²⁾ OECD DAC(2006), Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches, and Capacity Development in Public Financial Management, A DAC Reference Document, DAC Guidelines and Reference Series, Paris: OECD. http://www.oecd.org/development/effectiveness/34583142.pdf.



- 갑작스런 원조 감소나 중단은 수원국의 공공재정 관리에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 공여국은 중장기 원조배분계획을 제공하여 수원국 정부가 원조 규모 변동에 대비할 수 있도록 해야 함.
 - 원조 예측성 향상은 수원국의 공공재정관리 시스템을 형성하고 운영하는 데 도움이 되고, 국가개발전략과 부 합하는 경제성장을 도모함으로써 수원국의 원조수요와 공여국의 원조공급 간 일치 및 수원국의 주인의식 향상 에 기여함.
- 2010년 르완다에서 수행한 3~5년 중기 원조 예측성 효과에 대한 시범 연구에 따르면, 실제로 공여국이 중기 원조예산 계획을 공유할 경우 수원국의 전략적 의사결정, 주인의식 향상, 중기재정지출계획(medium term expenditure framework) 및 연간예산의 정합성과 신뢰성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.3)
- 공여국은 개발도상국에 대한 중기 원조지출계획 및 이행계획을 수립함으로써 공적자금 운용의 투명성을 높이고, 공여국 내에서 국민들의 ODA 인식도를 제고할 수 있으며, 원조예산을 효과적으로 배분하고 관리할 수 있음.
- ODA 사업의 중장기적 특성을 감안하여 다년도 원조계획을 통한 중기 예산을 수립함으로써 단년도 예산제하에서 미흡했던 충분한 사전조사와 유동적인 계획변경에 효과적으로 대응하고, 사업의 지속가능성을 제고할 수 있는 방안을 모색하게 됨.
- 원조 예측성 제고 논의는 [표 1]과 같이 2005년 파리에서 개최된 제2차 고위급회담에서 본격화됨.

연도	회의	결과문서	원조 예측성 관련 내용
2005	제2차 고위급회담(HLF2)	파리선언(PD)	연간 혹은 다년도 프레임워크를 기반으로 신뢰할 수 있는 명시적 원조 약정액 제공 및 합의된 일정에 따라 예측가능한 방식으로 적절한 시기에 원조 제공
2005	G8 정상회의 글렌이글스 공동성명		개발도상국에 대한 추가적인 자금지원과 원조기관의 예산증액 확보 문제 논의
2006	DAC _ 고위급회의(HLM)		DAC 회원국의 다년도 예산편성 및 원조지출계획에 관한 OECD 설문조사 실시계획 협의
2008	제3차 고위급회담(HLF3) 아크라행동계획(AAA)		향후 3~5년간 공여국의 예산지출 및 집행계획에 관한 정기적인 정보 제공
2011	제4차 고위급회담(HLF4) 부산선언(BP)		투명하고 책임 있는 협력을 위해 2013년까지 모든 협 력 대상국에 3~5년의 연동지원계획 제공
_			

표 1. 원조의 예측성(predictability) 의제의 발전과정

자료: OECD(2012), The Architecture of Development Assistance, p. 158 참고하여 저자 정리.

■ 국제사회는 2005년 3월 '원조효과성에 관한 파리선언'을 통해 다년도 프레임워크를 기반으로 신뢰할수 있는 명시적 원조 약정액을 수원국에 제공하고, 합의된 일정에 따라 예측 가능한 방식으로 적절한시기에 원조를 제공하기로 공약⁴⁾

³⁾ OECD DAC(2011), 2011 OECD Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011-2013, p. 18.

⁴⁾ 제2차 원조효과 고위급회담(High Level Forum)의 선언문에서 발췌. 자세한 내용은 OECD(2005), The Paris Declaration on



- 파리선언은 연간 혹은 다년간 프레임워크하에서 수원국과 공여국 간 합의된 계획에 따라 배분된 원조지출액의 비율을 측정하여 원조 예측성 개선 성과를 점검할 것을 명시함.
- 2005년 8월 개최된 글렌이글스 G8 정상회의(G8 Gleneagles Summit)에서는 새천년개발목표(MDG) 달성을 위한 원조규모 확대방안을 마련하기 위해 공여국 차원에서 원조기관의 예산증대를 실질적으로 담보할수 있는 방법에 대한 논의가 개시됨.
- EU는 2004년부터 2010년까지 ODA 지원 규모를 345억 유로에서 670억 유로로 확대하고 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.7%까지 늘리기로 선언하였으며, 캐나다는 2003년부터 2008년까지 아프리카에 대한 지원을 두 배로 늘이되, 2005년 예산에 아프리카 질병 퇴치를 위해 3.4억 캐나다달러를 추가 편성하는 등 각 G8 회원국은 개발재원 확대 공약을 발표하였음.
- 2008년 9월 국제사회는 파리선언의 이행을 촉구하고 이를 심화하기 위한 '아크라 행동계획'을 선언하고, 원조 예측성을 강화하기 위해 다음의 추가적인 행동을 제안함(선언문 26문단 (a)~(d)).
- 수원국의 예산수립 절차 강화 및 예산지출과 성과 간 연계성 개선, 공여국의 연간 원조 공약과 실제 지출액에 대한 완벽하고 시의적절한 정보 제공, 향후 3~5년간 공여국의 예산지출 및 집행계획에 관한 정기적인 정보 제공, 수원국과 공여국 공동의 중기 원조 예측성 제고방안 및 측정방법 모색 등이 제기됨.
- 그러나 2010년도 파리선언 모니터링 결과 원조 예측성 달성은 목표치에 비해 가장 낮은 성과를 보이는 지표 중 하나로 나타남.
- 2005년 기초조사 결과에 따르면, DAC 회원국 평균 원조약정액 대비 수원국 정부회계에 기재되거나 집행되지 않은 원조액의 비율이 42%로 나타나 2010년까지 이를 71%까지 증가하도록 목표가 설정됐으나 2010년도 실제 달성 수준은 43%에 그침(수원국 32개국 대상).
- 한국은 이 지표에 대해 2005년 11%, 2007년 19%, 2010년 32%를 기록하여 2010년 목표치인 56%에 크게 못 미친⁵⁾

그림 2. 파리선언 원조 예측성 모니터링 결과(2005~10년)



자료: OECD(2011), Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration, p. 21.

Aid Effectiveness 참고(http://www.oecd.org/dac/effectiveness/43911948.pdf).

⁵⁾ 비교를 위해 대상 수원국 수는 32개로 환산함. 자세한 내용은 OECD(2008), 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration; OECD(2011), Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration, p. 184 참고.



- 2011년 부산선언에서는 아크라행동계획의 연장선상에서 투명하고 책임 있는 협력을 위해 2013년까지 모든 협력 대상국에 3~5년의 연동지원계획을 제공하기로 명시함.
- 달성기한이 정해짐에 따라 DAC 의장은 2012년 중순 국가 차원의 예측성 달성 정도에 대해 전체 회원국을 대 상으로 설문조사를 실시하였으며, 조사 결과 '원조 예측성' 제고가 공여국의 근본적인 개혁이 필요한 시급한 개선과제인 것으로 판단됨.
- Post-Busan 이행체제인 '효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십'은 원조 예측성 모니터링 지표를 파리선언의 원조 예측성 지표보다 세분화하여 단기 원조 예측성과 중장기 예측성을 구분하여 제시합(지표 5(a), 5(b)).
- 우리나라는 부산선언의 효과적인 이행을 위해 유·무상 원조에 대해 중장기 원조 예측성 제고를 위한 연동지원 계획을 제시할 필요가 있음.

표 2. 부산 글로벌 파트너십 모니터링 지표

		-		
부산 글로벌 지표	지표 설명	달성목표(2015년)	부산 결과문서 관련 조항	
1. 수원국 우선순위 반영	수원국의 우선순위를 반영한 결과 프레 임워크 활용 정도	모든 공여주체가 수원국 결과 프레임워크 활용	18(a)	
2. 시민사회의 참여와 기여	CIVICUS 시민사회 환경 지수(Enabling Environment Index) 활용	지속적 향상	22(a)	
3. 민간분야 참여와 기여	추후 확정	지속적 향상	32(a)	
4. 개발협력 정보 공개	공통의 공개 표준 활용 정도	모든 공여주체가 활용	23(c)	
5. 예 측 성	개발협력의 예측성 제고			
(a) 단기 예측성	해당 연도 계획된 원조의 집행 비율	집행되지 않은 비율 50% 감소 (기준연도: 2010년)	24(a)	
(b) 중기 예측성	중기 집행계획에 포함된 원조 비율	중기 지출계획에 포함되지 않은 원조 비율 50% 감소 (기준연도: 2011년 - 조정중)	21(0)	
6. 원조의 예산화	개도국 의회 승인을 받은 연간 예산에 서 원조 비율(2010년 기준)	정부에 지원되는 개발원조 중 정부예산에 보고되지 않은 비율 50% 감소	21(a)	
7. 상호 책임성	부산총회 합의사항 이행을 위한 포괄적 인 상호평가 검토 참여	모든 개도국에서 도입	35(a)	
8. 양성평등과 여성역량 강화	양성평등과 여성역량 강화를 위한 공공 예산 배정과 이를 트래킹하는 시스템을 가진 국가의 비율(%)	모든 개도국에서 도입	20(a)	
9. 수원국 시스템 활용				
(a) 개도국 공공재정관리시 스템(PFM)의 질적 수준	 효과적인 제도 구축을 위한 개도국 시 스템 강화 및 활용(2010년 기준)	개도국 50% 이상에서 PFM/CPIA 점 수 최소 1단계 상승	(19a)	
(b) 수원국 PFM 및 조달시스템 활용	0-1 X 20(2010 t / 1t/)	시스템을 사용하지 않는 비율 감축		
10. 비구속화	비구속성 원조 비율(%) (2010년 기준)	지속적 향상	(18e)	

자료: 국제개발협력위원회(2012), "부산 글로벌 파트너십 출범과 향후 추진계획,"제13차 국제개발협력위원회 보고안건(제13-3호, 9월 14일).



3. 주요 공여국의 원조 예측성 제고 현황

가. 공여국의 중기 원조계획 이행현황 및 유형별 특징

- DAC 회원국들은 대부분 3~5년 주기의 중기 원조 지출계획 및 실행계획을 보유한 것으로 나타남.⁶⁾
- OECD DAC에서는 2012년 7월부터 10월까지 DAC 회원국 전체를 대상으로 중장기 원조 예측성 관련 설문조 시를 실시하였으며 △ 공여국들이 중기(3~5년) 원조지출계획을 수원국에 제공하고 있는지, △ 모든 수원국 및 원조형태를 포괄하고 있는지, △ 정기적으로 제공 및 업데이트되는지(rolling basis) 조사하였음.
- 조사결과 [표 3]과 같이 뉴질랜드, 덴마크, 아일랜드, 일본이 대체로 포괄적인 연동 중기지원계획을 보유한 것으로 나타남.7)

표 3. DAC 회원국의 개발도상국 원조예산 및 이행계획 제공

● = 수행 완료 및 발전 단계/ ● = 부분 수행(진행 중)/ ○ = 해당 내용 없음/ - = 관련 자료가 없거나 불충분

DAC 회원국	국가 차원의 3~5년 지원계획	전체 협력 국가 포함	전체 원조 포함	장행산 제공(rolling basis)	조사상황
호주	•	0	_	0	원조의 예측성 개선을 위한 개혁 중
캐나다	•	•	0	0	캐나다원조청(CIDA)은 일부 국가에 명시적 향후 예산정보를 제공하였지만, 어느 정도의 정보가 정기적으로 제공되었는지, 또 모든 원조를 포함하고 있는지 명확하지 않음.
덴마크	•	0	•	•	중기원조계획을 모든 중점협력국가와 공유하고 있으며 이를 매년 갱신함.
아일랜드	•	•	•	•	국가 차원의 연동계획을 제공하여 중기재정관리체계(MTEF)와 일치하기 위한 노력을 하고 있음.
일본	•	•	•	•	모든 국가에 관한 명확하고 구체적인 원조수행계획을 제공하고 있으며, 이는 MOFA 웹페이지를 통해 공개적으로 게시됨. 단, 재정 정보는 선정된 사업 및 활동별로 제 한적으로 공개됨.
한국	•	•	•	•	사업수행기관에 따라 다양하게 나타남. 2013년까지 26개 협력 국가에 대한 향후 원 조지출계획을 제시하고자 계획 중임.
뉴질랜드	•	•	•	•	모든 협력 국가에 매년 명시적 4년 계획(rolling indicative plan)을 정기적으로 제공하며, 이는 모든 양자 원조를 포함함.
스웨덴	•	•	•	0	중기 원조계획이 모든 협력국을 포함하도록 하였으나, 연동계획으로의 개선이 필요
영국	•	•	_	0	종합지출검토 기간에 협력 국가에 3년의 명시적인 배정계획을 제공하였으나 연동계 획으로 이루어지지 않음.

자료: OECD(2012), "2012 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors'Forward Spending Plans 2012-2015 and efforts since. HLF-4," pp. 12-13.

⁶⁾ OECD(2012), 2012 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015 and efforts since HLF-4.

⁷⁾ 상기 조사는 부산세계개발원조총회(HLF4) 이후 공여국의 중기 원조 예측성 제고에 관한 부산선언 공약을 이행하고 있는지 검토하기 위한 목적으로 공여국의 자체적인 설문응답을 취합한 것임. 따라서 국가간 응답의 정확도 및 기술정도가 상이하여 직접적인 비교는 불가능하며 독일, 스위스, 노르웨이 등 일부 국가에 대해서는 자료를 확보하지 못한 것으로 나타나 [표 3]을 활용할 때 해석에 주의를 요함.



- 중장기 원조 지출계획 및 실행계획의 실제 활용 범위와 연동 여부는 국가별로 차이를 보임.
- 호주, 벨기에, 핀란드, 한국, 스위스의 경우 모든 국가보다는 중점협력국가에 집중하여 원조지출계획을 제공하는 것으로 나타남.
- 특히 우리나라는 현재 일부 중점협력국에 대한 국별 중장기 원조예산 배분계획을 부분적으로 제시하고 있으며, 유상원조의 경우 2013년까지 모든 중점협력국과 기본협정(framework agreement)을 체결하여 종합 프로그램 및 다년도 예산배분계획을 제시하고, 무상원조의 경우 향후 국별 원조규모, 중점 분야, 원조 프로젝트 및 프로그램에 대한 다년도 연동계획을 제시할 계획인 것으로 알려짐.8)
- 공여국의 중기 원조계획을 유형별로 살펴보면, 크게 1) 전체 원조수행기관의 다년도 연동 프로그램, 2) 다년도 비연동(cliff-edge) 프로그램, 3) 기관간 다년도 프로그램 미보유의 세 가지 형태로 나눌 수 있음.9)
- 전체 원조수행기관 다년도 연동 프로그램을 보유한 국가는 덴마크(5년), 핀란드, 독일, 스위스(각 4년), 뉴질랜드(3년)이며, 보유하고 있는 다년도 프로그램이 정기적으로 갱신되는 형태를 가짐.
- 전체 원조수행기관 비연동 프로그램을 보유한 국가는 벨기에(4년)와 세계은행(3년), EC(아프리카, 캐리비안, 태평양 국가 유럽개발펀드(EDF) 6년; 기타 지역 예산지원 7년) 등의 국제기구인데, 각 프로그램별로 종료일이 설정되어 있기 때문에 비연동 방식으로 구분됨.¹⁰⁾
- 한편 전체 원조수행기관 프로그램을 보유하지 않은 DAC 회원국 중에는 국가 차원의 다년도 프로그래밍을 제시하는 호주, 그리고 프로그램 대신 중기 원조지출계획을 가진 룩셈부르크, 포르투갈(3년)이 있음.

표 4. DAC 회원국의 중기원조전략 형태별 구분

중장기 원조전략 제공 형태	국가					
전체 원조수행기관의 다년도 연동 프로그램 (agency—wide rolling multi—annual programme)	덴미크, 판란드, 독일, 스위스, 뉴잘랜드					
전체 원조수행기관의 다년도 비연동(cliff-edge) 프로그램 (agency-wide cliff-edge multi-annual programme)	세계은행, EC, 벨기에					
전체 원조수행기관의 다년도 프로그램 미보유						
3년간 향후 지원규모 예측 내용 및 연간 예산 승인 시스템 (three—year forward estimates period agreed with the annual budget)	룩셈부르크, 포르투갈					
국가 수준의 다년도 프로그래밍 (country—level multi—annual programming)	호주					

자료: Mokoro Ltd.(2011), "Aid predictability: Synthesis of Findings and Good Practices" p.24 참고

⁸⁾ OECD DAC(2012), DAC Peer Review of Korea, p. 81.

⁹⁾ 이 구분은 Mokoro Ltd.(2011), "Aid predictability: Synthesis of Findings and Good Practices"의 분석 내용을 바탕으로 함.

¹⁰⁾ 연동(rolling) 프로그램과 비연동(cliff-edge) 프로그램은 프로그램에 대한 종료일이 있는지를 기준으로 구분하지만, 비연동 프로그램의 경우에도 프로그램 종료 전 운용이 연장될 수 있어 다년도 연동 프로그램과의 구분이 모호할 수 있음.



나. DAC 회원국의 중기 원조예산 운용 사례

- 덴마크는 기관 차원의 다년도 연동 프로그램을 보유한 대표적인 국가로, 연간사업계획은 모든 원조 형태별로 5년 단위 예산계획과 3년 단위의 연동계획에 기초하여 수립됨.
- 덴마크는 모든 수원국과 양자간 협정을 맺고, 협정에 5년간의 원조지출계획을 제시함.
- 연도별 재정법인(draft Financial Act)은 모든 26개 중점협력국가를 포함하며, 지출(disbursement) 계획이 아닌 공약(commitment)에 기반한 원조예산 배분계획을 제시하고 있어 원조 예측성과 정보공유에 보다 효과적임.
- 연동계획의 바탕이 되는 공약인(commitment frame)은 3년마다 조정되며, 추가예산인(Additional Appropriation Act) 은 매년 말에 준비됨.
- 다년도 연동 프로그램을 운용하는 뉴질랜드는 원조 프로그램에 대한 5~10년의 프로그래밍 프레임워크와 3년의 배분계획을 보유하고 있으며, 중기원조예산을 유연하게 활용하고 있음.
- 2003년에 다년도 원조예산제를 시범적으로 도입한 후, 원조효과성 제고와 중장기 예측성 개선에 성과를 거둔 것으로 나타남.
- 매년 해당 중기계획을 검토하고 갱신하는 연동계획(rolling-over) 원칙을 따름.
- 재정안(fiscal envelope) 범위에서 미집행금을 이월하여 활용하게 함으로써 중기예산운용의 낮은 유연성을 극복함.
- 다년간 비연동 프로그램을 운용하고 있는 벨기에는 수원국에 대한 중기 프로그램(Indicative Cooperation Program)에 프로그램별 원조형태, 담당기관, 연도별 지원금액 등을 포함한 국별 지원계획을 첨부함.
- 각 협력 프로그램은 벨기에와 수원국 양국간 협정을 통해 체결되나 현재까지 벨기에 전체 ODA의 16%만이 중기 프로그램을 통해 지원되기 때문에 OECD DAC 동료검토에서는 포괄적인 중기 ODA 전략을 수립할 필요가 있다고 권고함.11)
- 호주는 2010년부터 원조효과성 제고를 위해 원조정책 및 예산구조에 대한 전반적인 개혁을 진행 중이며, 2012년에는 종합원조정책프레임워크(CAPF: Comprehensive Aid Policy Framework)를 구축하여 4개년 이행 계획(2011~15)을 제시한 바 있음.
- CAPF의 주요 내용은 ① 호주의 원조제공 목적 및 원조프로그램전략, ② 4개년 연동예산계획과 원조대상지역별 프로그램, ③ 2015년까지의 구체적인 목표성과, ④ 원조프로그램의 효과성 제고방안 등임.
- [그림 3]과 같이 CAPF는 정책 및 예산 차원에서 호주 원조프로그램에 대한 지침을 제공하며, 이 프레임워크의 이행 결과는 매년 연간검토 보고서로 내각에 제출됨.

¹¹⁾ OECD DAC(2010), DAC Peer Review of Belgium, p.11.



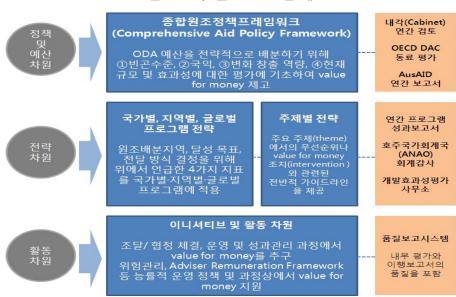


그림 3. 호주 원조 프로그램 개요

자료: Commonwealth of Australia(2012), Helping the World's Poor through Effective Aid: Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-2016, p. 28.

- 호주정부의 2011년도 '독립검토(independent review)'는 4개년 연동예산과 관련하여 원조프로그램 구축을 위해 내각(Cabinet)에서 승인한 '4개년 전략(Four-year Strategy)'을 수립하고, 이를 예산과 연동하여 호주 원조와 관련된 모든 이해관계자들이 활용해야 한다고 제언(그림 4 참고).
- 이와 같은 예산전략의 특징은 기존의 연도별 신규 정책제안을 통해 중복·분절된 원조사업을 전반적인 원조정 책 기조에 일관되게 적용할 수 있다는 점임.

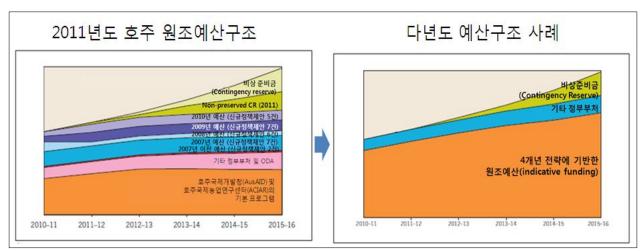


그림 4. 호주의 원조예산구조 개혁안

자료: Commonwealth of Australia(2011), Independent Review of Aid Effectiveness, p. 250, p. 252.

■ 영국은 다년도 재정 프레임워크하에서 연간 원조예산을 승인하고 있으나, 특정 수원국과는 장기 개발파트너십 협정(Development Partnership Arrangement)을 체결하고 원조지출규모(indicative aid volume)를 제시하는 등 장기 원조 예측성 제고에 주도적 역할을 하고 있음.



- 영국의 다년도 예산계획은 재무부(Treasury)의 '지출검토(Spending Review)'와 '공공서비스협약(Public Service Agreement)'에 의거하여 결정되며, 성과(outcome)에 근거하여 예산이 책정되어 정책목표 달성도를 예산에 반영할 수 있음.¹²⁾
- 지출검토 과정은 공공지출을 현대회하고 성과관리 프레임워크를 도입하기 위한 개혁의 일환으로 1998년에 도입되었으며, 예산을 정책 우선순위에 맞게 배분하고, 예산 프레임워크의 전체 및 부처별 예산한도(ceiling)를 2~3년 단위로 개편할 수 있게 함.
- 예산집행 차원에서 3년 단위의 지출계획은 예산계획의 안정성을 높일 수 있으며, 보다 높은 성과달성을 위해 예산을 더욱 효율적으로 사용할 수 있는 인센티브를 제공함.
- 한편 공공서비스협약은 공공지출 프로그램에 대한 범부처적 정부 정책목표 달성을 위한 측정가능목표를 제시
- 캐나다의 경우 공적개발원조(ODA)를 포함한 전체 대외원조 예산은 '국제지원통합예산안(IAD: International Assistance Envelope)'이라는 프레임워크 내에서 이루어지나 통합 운용전략 없이 분권화된 시행기관이 예산을 활용하고 있음.
- 캐나다의 국제지원통합체계(IAE)는 개발, 국제금융기구, 안보, 위기, 연구 및 개발 다섯 가지 풀로 구성되어 있으며, 캐나다원조청(CIDA), 외교통상부(DFAIT), 재정부, 국제개발연구센터(IDRC) 등 다양한 기관에서 활용
 - 2010~11년도에는 캐나다원조청(CIDA)이 IAD 예산의 68%를 차지하였으며, 재정부 17%, 외교통상부 6%, 국제개발연구센터 4%를 차지
- 국가 차원의 원조 전략서에는 중장기 예산 프레임워크가 제시되지 않아 기관간 원조정책의 일관성이 떨어지며 예측성도 낮게 나타남.
 - 캐나다원조청(CIDA)은 자체적으로 '원조효과성활동계획(CIDA's Aid Effectiveness Action Plan)'을 보유하고 중기예측성과 관련하여 3년의 측정 가능한 공약을 제시하고 있지만 개별 수원국에 관련 정보를 제공하는 등 원조 예측성을 높이기 위한 노력은 다소 미흡한 실정임.13)
 - 원조 효과성 공약 달성목표 중에서 특히 원조 예측성 관련 지수가 낮은 편으로, 2010년에는 2007년 조사 당시보다 2%포인트 떨어진 49%를 기록하여 목표치인 72%에도 크게 못 미침.
- 캐나다, 미국, 네덜란드와 같이 통합원조예산을 보유한 국가의 경우 원조정책의 일관성 및 기관별 시너지 창출을 위해 예산활용에 대한 중장기 통합 운용전략 수립이 반드시 선행되어야 함.
 - OECD/DAC는 캐나다에 대한 동료검토 보고서에서 이 같은 통합원조예산이 캐나다 전체 ODA 배분 구조를 파악하는 데는 도움이 되지만, 실제로 캐나다 내 정부기관 간의 상호보완적 관계를 강화하기 위한 전략적 프레임워크로는 한계가 있음을 지적함.¹⁴⁾

¹²⁾ Kraan, Dirk-jan(2007), "Programme Budgeting in OECD Countries," OECD Journal on Budgeting, 7(4), p. 19.

¹³⁾ OECD/DAC(2012), DAC Peer Review of Canada, p. 74.

¹⁴⁾ *Ibid.*, p.48



4. 정책적 시사점

- 우리나라는 정부 차원의 부산 글로벌 파트너십 과제별 이행계획을 2013년 상반기까지 수립하고 올해 말까지 이행계획을 연도별 사업계획. 국가협력전략(CPS), 평가시스템 등에 반영할 예정임. 15)
- 특히 원조 예측성과 관련하여 우리 정부는 2013년까지 중점협력국에 대한 원조지출계획을 제시하기로 한바, 이에 대한 본격적인 준비가 필요함.
- 우리나라의 연간 ODA 규모는 2012년 잠정치 기준 15.5억 달러로 국민순소득(GNI) 대비 0.14%를 제공하였는 데, 앞으로도 지속적으로 원조예산을 증대할 계획이므로 효과적인 원조예산 운용전략 및 지출계획 수립이 필수적임.
- 중장기 예산계획은 우리나라의 포괄적인 중장기 원조전략과 유기적으로 연계되어 부처간 시너지 효과를 제고할 수 있도록 부처간 협의 및 협력을 강화할 필요가 있음.
- 캐나다와 같이 통합예산을 활용하고 있는 국가의 사례에서 알 수 있듯이 원조시행부처 및 기관별로 구획된 별도 의 중장기 예산배분계획을 제시하는 것보다는 ODA라는 공통 주제하에 통합된 예산배분 전략을 구축하여 원조 정책의 일관성 및 기관별 시너지 창출을 제고하는 것이 중요함.
- 따라서 중기 원조예산계획에 맞게 원조전략을 이행할 수 있는 제도적인 개혁을 통해 부산 글로벌 파트너십이 의미하는 효과적인 개발원조를 위한 중기 원조 예측성 제고방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.
- 이를 위해 관련 부처 및 집행기관은 중점협력국에 대한 지원전략과 원조 확대계획을 토대로 종합적인 원조계획을 수립하고, 중점지원 부문별・원조형태별 배분에 대한 중기 예산계획을 수립할 수 있도록 실질적인 협의 및 제도적 기반 확충이 선행되어야 함.
- 호주는 종합원조정책프레임워크(CAPF) 수립 시 원조 관련 부처 및 집행기관의 전략, 4개년 연동예산계획 (indicative funding), 지역별 프로그램, 성과 등을 고려한 내각(cabinet)의 연간 검토를 통해 수행 중인 사업에 대한 지속적인 모니터링 및 평가 결과가 차년도 예산계획에 실질적으로 반영되고 있음.
- 중장기 원조예산 프레임워크에 대한 모니터링 및 평가를 통해 이행상황 및 성과를 지속적으로 점검하고 조정하는 과정을 거쳐 중장기 지출계획이 일정 수준의 유연성을 가질 수 있도록 해야 함.
- 현재 시범 운용 중인 ODA 통합 모니터링 시스템(6)은 당해 연도(in-year) 원조 예측성을 확보하는 데 긍정적인 성과를 가져올 것으로 예상되며, 향후 중장기 원조예산 프레임워크를 구축하고 이를 모니터링하는 시스템도 필요함.
- 다년도 원조전략과 예산계획을 바탕으로 이러한 모니터링 시스템이 구축된다면 단년도 예산제하에서 미흡했던

¹⁵⁾ 국제개발협력위원회(2012), 「부산 글로벌 파트너십 출범과 향후 추진계획」, 제13차 국제개발협력위원회 보고안건 제13-3호(9월 14일).

¹⁶⁾ 국제개발협력 평가소위원회의 2011년 통합평가계획에 따라 한국 ODA 사업을 추진단계별로 모니터링하기 위해 구축된 공적개발원조 (ODA) 모니터링 시스템은 한국 수출입은행에서 시스템을 관리하고 있으며, 현재까지는 시범운용단계에 있어 보편적인 활용이 어려움. 홈페이지는 http://oda.edcfkorea.go.kr를 참고.



충분한 사전조시와 유동적인 계획변경에 효과적으로 대응할 수 있어 우리나라 개발원조 사업의 지속가능성을 제 고할 수 있을 것으로 기대됨.

- 일부 국가의 시례에서 밝혀진 것과 같이 중장기 지출계획의 비탄력적 운용은 오히려 원조 효과성을 저하시킬 수 있기 때문에 중기 지출계획에 대해 성과에 기반한 평가 시스템을 도입하는 것이 바람직함. KIEP