

새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점

- 브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 「ODA 질적 평가 보고서」 분석 -

한승헌 KOICA 정책연구실 상임연구원

목차

- I. 서언
- II. ODA 질적 평가 보고서 내용
- III. 한국의 총평
- IV. 한국 ODA의 질적 수준 제고 방안
- V. 결어

I. 서언

2010년 10월 5일, 미국의 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구원과 국제개발센터는 <ODA 질적 평가 보고서(Quality of Official Development Assistance Assessment)>를 발간했다. 본 보고서는 “원조 효과성에 대한 진정한 평가는 곧 사람들의 삶의 질이 향상되는 것”이라는 파리선언(Paris Declaration)의 정신에 입각하여, 국제 공여사회 원조의 질적 수준을 진단·평가함으로써 향후 질적으로 향상된 원조를 수행할 수 있도록 독려하는 것을 목적으로 하고 있다.

이후 자세히 언급하겠지만, 본 보고서에서 한국은 최하위 성적을 기록했다. 보고서의 취지는 각 공여국 및 다자원조기관들의 원조에 ‘순위’를 매김으로써 이를 단순 비교·평가하는 것이 아니라, 각 공여기관들의 장점과 단점을 정확히 진단함으로써 질적 개선을 이끌고자 하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이제 갓 OECD/DAC 회원국으로 가입한 한국으로서는 동 보고서에서 최하위 성적을

기록함으로써 원조의 질적 수준에 관하여 더욱 부담감을 가지게 된 것이 사실이다.

그러나 이를 계기로 원조에 관하여 ‘진정한 질적 향상’을 도모할 수 있다는 점에서, 한국이 DAC에 가입한 해에 발간된 본 보고서의 평가는 우리에게 매우 유의미한 도약의 발판을 마련해주었다고 할 수 있겠다.

이 글은 두 가지를 목적으로 한다. 첫째, <ODA 질적 평가 보고서>의 평가 항목과 지표, 평가 방식 등을 구체적으로 설명하면서, 동 보고서의 ODA 질적 평가에 관한 정보를 전달하는 것이다. 둘째, 평가 항목 전반에 걸쳐 낮은 점수를 받은 한국이 향후 ODA의 질적 향상을 도모하기 위하여 취할 수 있는 구체적 개선 방안을 각 평가 항목과 지표들을 기준으로 제안하는 것이다.

이에 본 글은 먼저, <ODA 질적 평가 보고서>의 구체 내용을 분석·정리하면서 어떤 지표들이 원조의 질적 평가에 활용되었는지 면밀히 검토한다.¹⁾ 이로써 지금까지 한국이 간과하고 있었던 원조의 질적 개선을 위한 핵심지표를 도출해낼 수 있고, 향후 ODA의 질적 개선을 위하여 이를 적극 활용할 수 있을 것이다. 다음으로, 보고서에서 제시된 한국의 평가 부문에 대한 타당성을 검토한다. 권위적인 연구소에서 발간한 보고서라 하더라도 활용된 평가지표와 데이터의 정확성 등을 비판적으로 검토해볼 필요가 있다. 끝으로, 향후 한국 ODA의 질적 개선을 위한 구체적인 방안을 제안하는 것으로 글을 맺고자 한다.

II. ODA 질적 평가 보고서 내용

1. 개요

1) 발간 기관

Center for Global Development (CGD) 및 Brookings 연구소 (Global Economy and Development 프로그램)

2) 목적

본 보고서의 목적은 원조의 질적 부문을 평가함으로써 각 공여국 및 공여기관들의 강점과 약점을 확인하고, 각각 우선적으로 개선해야할 부문을 제시함으로써 원조의 질적 향상을 독려하기 위한

1) 지면상의 제한으로, 상세한 설명은 각주 및 보고서의 페이지와 표의 번호 등으로 대신하였다.

것이다.²⁾ 주의할 점은, 이러한 평가가 단순히 공여국과 기관들의 순위 매기기를 위한 것이 아니라는 것이다.

3) 보고서의 의의

보고서 발간 기관의 자평에 의하면, 동 보고서는 향후 연간 보고서로 발전시키는 작업의 첫 결과물로서, 첫째, 평가기준 선정에 있어 연구소의 주관적 판단이 개입되어 있고, 둘째, 일부 국가 및 기관의 자료와 정보가 부족하여 누락되어 있으며, 셋째, 각 기준별 평가에 있어 가중치 부여와 총계 과정에 논란의 여지가 있다. 이러한 이유로, 발간 기관은 동 보고서를 향후 검토와 보완이 필요한 미완성물로 평가하였다.

그러나 동 보고서에서 제시된 30개의 평가지표는 기존의 원조 효과성과 관련한 학계 및 파리선언과 같은 국제사회의 논의와 밀접하게 연관되어 있으며, 최초로 원조의 질적 수준, 즉 원조 효과성의 지표를 계량화하여 국가와 기관별 평가 및 비교를 시도했다는 점에서 의의가 있다고 자평하였다.

4) 평가대상

보고서는 DAC 23개 공여국 및 다자원조기관 8개 등 총 31개 국가 및 기관과 150여개 원조 집행기관을 대상으로 한다. 이 대상들의 원조 규모와 범위는 각기 매우 상이하다.³⁾

5) 평가기준 및 방법

효율성 극대화, 수원국의 제도발전, 수원국의 행정부담 경감, 원조의 투명성 등 총 4개의 상위 평가항목 및 각 항목별로 7~8개 세부지표 등 총 30개의 평가지표를 통해, 각 국가·기관들의 ODA 질적 수준을 평가했다. 4개의 상위 평가항목은 양질의 원조(good aid)에 관한 4가지 주요 목표라 할 수 있다.⁴⁾ 또한, 점수 0점은 평균수준을, 마이너스 점수는 평균보다 낮은 수준을 의미한다.

이 4가지 평가항목은 파리선언의 핵심 원칙들에 어느 정도의 상관성을 가지지만 완전히 동일하지

2) 참고로, 원조의 질을 평가하는 방식에는 크게 두 종류가 있는데, 하나는 질적 접근법이고 다른 하나는 양적 접근법이다. 질적 접근법은 DAC의 동료심사 과정에서 정형화되어 있기도 하다. 그리고 질적 접근법은 파리선언과 아크라행동계획에서 제시된 실행과 원칙들을 기반으로 하고 있다. 그러나 이러한 방식은 매우 기술적이며 각 기관 간 비교가 어렵다. 더군다나 다자원조기관들은 고려대상이 아니다. 따라서 본 보고서는 이러한 선행 질적 평가 연구들을 보완하는 기능을 한다. 원조의 질적 평가에 관한 선행연구를 보려면, 보고서 8페이지의 BOX 1: Previous Work on Aid Quality Indices를 참고할 것.

3) 분석 대상 국가 및 기관들의 구체적인 원조 규모와 범위를 보려면, <ODA 질적 평가 보고서> 11페이지, Table 2를 참고할 것.

4) 여기서 사용된 지표들은 원조 효과성과 관련한 학술논문, OECD DAC의 CRS(Creditor Reporting System) 데이터, DAC의 연간 수집 데이터베이스 및 기타 자료들을 참고하여 구성된 것이다.

는 않으며, 파리선언에 제시된 지표들과 학술자료들을 통해 설정되었다.⁵⁾ 더불어 30개의 세부지표들은 학술지에서 제시되었던 것, 직접적으로 관찰되지는 않으나 연구자들이 판단하기에 중요하게 여겨지는 잠재적 변수들(latent variable), 그리고 기대하는 결과(소위 ‘질적으로 좋은 원조’)를 도출할 수 있는 지표들을 추출한 것이다.

〈표 1〉 질적 평가와 파리선언 원칙들의 상관관계

파리선언 원칙	질적 평가 항목
성과(Results)	효율성 극대화(Maximizing Efficiency)
주인의식(Ownership)	수원국의 제도발전(Fostering Institutions)
일관성(Alignment)	수원국의 행정부담 경감(Reducing Burden)
상호책임성(Mutual Accountability)	원조의 투명성(Transparency and Learning)

또한, 보고서에서 사용된 원조의 핵심개념은 CPA(Country Programmable Aid)이며, 인도주의적 원조 및 부채탕감은 제외되었다.

〈표 2〉에서 제시된 각 항목별로 구성된 하위 세부지표들은 각기 동일한 비중으로 평가되었다. 세부지표들 상호간에는 그다지 상관관계가 높지 않았고, 따라서 세부지표들을 동일한 비중으로 평가했을 때 이중평가 되지 않았음을 밝힌다.

〈표 2〉 4가지 평가항목 및 30가지 세부지표

효율성 극대화	수원국의 제도적 역량 배양	수원국의 행정부담 경감	원조의 투명성·학습
빈곤국 지원 비중 [‡]	수원국의 최우선 개발과제에의 지원 비중 [‡]	원조관계의 중요성 [‡]	국제원조투명성기구(IATI) 가입 여부 [‡]
거버넌스가 안정된 국가 지원 비중	PIUs 자체 [†]	공여국 내 원조기관 분절화	사업명 및 설명 제공 여부
공여국의 낮은 행정비용 [‡]	수원국 예산 반영 원조 비중 [†]	프로젝트 규모의 중간값 ^{*‡}	사업 관련 설명 자료의 상세 수준
CPA 원조 비중 [‡]	효과적인 수행전략과 함께 수원국에 지원된 원조율 [‡]	다자기관예의 지원율 [‡]	원조전달채널 기입 여부
수원국 특성화 [‡]	수원국 시스템 활용 ^{*†}	타 공여국과의 원조사업 협력 ^{*†}	사업집행실적 기입 여부
분야별 특성화 [‡]	수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력 ^{*†}	공여국·수원국과의 연구 협조 ^{*†}	프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성 [*]
국제적 공익 도모 기관 지원 비중 [‡]	수원국이 예측가능한 원조 비율 ^{*†}	프로그램 원조 비율 ^{*†}	수원국에 우수 모니터링·평가제도 지원 [‡]
비구속성 원조 비중 ^{*†}	향후의 원조계획 공지 ^{*‡}		

세부지표들의 출처 : * 수원국 정부 / † 파리선언 이행지표 / ‡ 학계에서의 기존 논의

5) 이 4가지 평가항목 중 파리선언의 핵심원칙 중 ‘원조조화(harmonization)’ 원칙은 빠졌다. 대신, 원조조화 원칙을 평가할 수 있는 타 지표를 포함시켰다.

6) 평가 시 활용한 데이터베이스

주로 OECD Creditor Reporting System과 DAC online datasets를 활용하였으며, 기타 다양한 데이터베이스들도 활용하였다.⁶⁾

데이터들의 기준연도는 2008년으로 대부분 2008년 자료를 활용하였으며, 부득이한 경우 2007년 데이터를 사용했다. 또한, 보고서의 자료 중 부족하거나 누락된 데이터가 다수 있으나, 이렇게 누락 데이터들이 평가 결과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 별도의 설명은 없다. 단, 다자기구에 적용 불가능한 세부지표가 있을 시, 이를 0점으로 처리하지 않고 순위에 영향을 미치는 패널티를 부과하지 않았다.

2. 평가·분석 상세 내용

앞에서 설명했던 평가 방법에 의거하여, 본 장에서는 각 공여국과 기관의 평가 결과에 관해 간략히 분석·설명한다.

1) 국가 분석 결과

(1) 효율성 극대화 (Maximizing efficiency)

① ME 1 : 빈곤국에의 원조

여러 공여국 및 기관은 원조를 통해 각기 달성하고자하는 다양한 목표를 가지고 있으며, 빈곤 감소는 그 목표 중의 하나이다. 이를 측정하기 위하여, 공여자의 총 원조액이 구매력평가(Purchasing power parity) 기준 GDP에 입각하여 각 수원국에 얼마나 지원되고 있는지를 비교하였다.

② ME 2 : 거버넌스가 안정된 국가들에 원조

거버넌스는 효과적인 개발에 매우 중요한 결정요사이므로, 공여국들은 거버넌스가 안정적으로 구축된 수원국에 많이 원조함으로써 보다 큰 효과를 얻을 수 있다.⁷⁾ 본 연구에서는 엄

6) AidData (민간 자료 분석 기구), 2008 Paris Monitoring Survey, World Bank Aid Effectiveness Review, DAC Report on Aid Predictability, World Bank/Gallup poll of aid recipients, World Values Survey, Latino-, Euro-, Asian- and Afro-Barometer Surveys, Index of Governance Vulnerability(Kaufmann and Penciakova 2010), The UN National Accounts Main Aggregate Database, International Monetary Fund(IMF) World Economic Outlook,

7) 그러나 공여국이 거버넌스가 안정된 국가들을 지원한다는 것이 반드시 거버넌스 취약 국가, 특히 분쟁국가와 같은 국가들에 대한 지원을 줄인다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 공여국들은 취약국가(fragile states)에 지원한 CPA로 인해 감점당하지 않았다.

격하게 수원국에 지원되는 CPA만을 측정했으며, 거버넌스가 취약한 국가들에 지원된 CPA는 제외하였다.

③ ME 3 : 공여국의 낮은 행정비용

공여국의 행정비용은 기관을 운용하는데 필요하지만, 공여국은 자신의 행정비용을 줄임으로써 수원국의 개발 프로그램에 직접적인 기여를 증대시킬 수 있다. 본 연구에서는 프로그램과 프로젝트 등 공여국이 수원국에 제공한 전체 원조액과 공여국의 행정비용을 비교했다.

④ ME 4 : CPA 원조 비중

CPA(Country Programmable Aid)는 직접적으로 수원국에 전달되지 않은 비용(공여국 행정비용 등), 예측불가능한 비용(인도주의적 지원 등), 공여국과 수원국간 논의되지 않은 비용(식량지원 등)을 제외한 개발원조액을 지칭한다.

이를 측정하기 위해 총 ODA 지원액과 총 CPA 금액을 비교했다.

⑤ ME 5 : 수원국 집중도

공여국이 자신의 비교우위에 따라 특정 수원국에 집중하는 것은 곧 수원국에 대하여 공여국의 전문성을 향상시키고, 공여국의 책임을 나타낸다. 공여국들의 분업 정도를 측정하기 위하여, 각 공여국들의 RCA, 즉, 특정 수원국에 대한 공여국 원조 집중도를 측정했다. 특정 수원국에 지원되는 총 국제적 원조 대비 수원국에 대한 각 공여국의 원조액, 그리고 총 국제적 원조 대비 각 공여국이 자신의 수원국들에 지원하고 있는 총 원조액을 비교했다.

⑥ ME 6 : 섹터 집중도

이 지표는 공여국들이 어떤 섹터에 집중적으로 지원하는지를 측정하는 것으로, 앞의 ME 5와 동일한 원리가 적용된다. 즉, 섹터에 지원되는 국제적 원조 대비 특정 섹터에 지원되는 공여국 원조액과 전체 국제적 원조 대비 전체 섹터에 지원되는 공여국의 총 원조액을 비교했다.

⑦ ME 7 : 국제적으로 공익을 도모하는 기관들에 대한 지원

다자기관들은 공여국들과 협업함으로써 국제공공재(Global Public Goods) 생산을 촉진하기 위해 설립되었다. 이를 측정하기 위하여, 각 공여자들이 빈곤감소 국제공공재를 촉진하는 9개의 다자기관에 분담하는 CPA를 비교했다.

⑧ ME 8 : 비구속성 원조 비율

구속성 원조를 실시할 경우 원조의 가치가 13~23% 감소되었다는 연구가 있다. 공여자의 전체 양자간 원조액과 비구속성 원조액을 비교하였다.⁸⁾

(2) 수원국의 제도적 역량 배양

① FI 1 : 수원국의 최우선 개발과제에 대한 원조 비율

수원국의 최우선 과제에 대한 지원을 증대하면 수원국의 주인의식을 효과적으로 지원할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여 수원국들의 개발 우선과제들에 지원된 각 공여자의 전체 ODA를 비교했다.

② FI 2 : PIUs 자체

PIUs(Project Implementation Units)는 수원국에서 공여국이 지원하는 프로젝트와 프로그램을 운영하기 위해 공여국이 수원국의 정부기관 외부에 세운다. 따라서 이는 수원국의 체제와 상응하는 개발운영체제를 구축하며, 수원국이 책임을 질 수 있는 구조 자체를 약화시킨다. 이를 측정하기 위해 공여자들의 전체 CPA와 전체 PIUs를 비교하였다.

③ FI 3 : 수원국 예산안에 원조액이 포함된 비율

공여국은 수원국에 얼마의 원조를 할 것인지 정확하고도 완전한 정보를 제공하고, 수원국의 예산안에 이를 포함하도록 할 때 원조에 대한 책임성을 강화할 수 있다. 이를 측정하기 위하여 2007년 각 공여국들이 제공한 원조액이 자신들의 수원국의 예산안에 얼마나 반영되었는가를 비교하였다.

④ FI 4 : 효과적인 수행전략과 함께 수원국에 지원된 원조율

수원국의 제도를 지원하기 위해서는, 공여국들은 효과적인 수행전략과 함께 수원국에 대한 지원을 증대해야하며, 수원국이 통합된 수행전략의 설계 과정에 참여하도록 지속적으로 지원해야 한다. 각 공여국들이 수원국에 제공한 전체 CPA 중 효과적인 수행전략과 함께 제공된 CPA를 비교하였다.⁹⁾

8) 단, 기술협력과 행정비용은 각 공여국들이 DAC에 보고하지 않는 부분이므로 제외하였다.

9) AER에는 62개 수원국들의 수행전략, 모니터링 및 평가 체계가 평가되어 있다. 동 보고서에서는 AER이 선정한 최고 3 순위 중 하나를 받았다면, 수원국이 효과적인 수행전략을 지니고 있다고 간주하였다.

⑤ FI 5 : 수원국의 시스템 활용

파리선언에서 공여국들은 수원국과 함께 수원국의 공공재정관리시스템(Public Financial Management)의 기능을 향상하고, 이를 통해 더 많은 원조를 제공하도록 합의하였다. 이를 측정하기 위하여, 정부부문에 대한 지출이 수원국의 PFM 시스템을 통해 지급되었는가와 정부부문에 대한 지출이 같은 해 수원국의 조달 시스템을 통해 지급되었는가에 대한 평균치를 도출했다.

⑥ FI 6 : 수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력

기술협력, 즉, 공여국이 수원국에 대한 기술지식의 전수는 수원국 기술지식의 편차를 줄임으로써 원조의 효과성을 증대할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여 공여국들이 자신의 수원국들과의 기술협력 비율을 비교하였다.

⑦ FI 7 : 수원국이 예측 가능한 원조 비율

예측 가능한 원조는 수원국 정부의 장기적인 자원운용과 개발계획을 돕는다. 수원국이 계획한 회계연도 내에 지출한 것으로 수원국에 의해 기록된 공여국들의 계획된 지출 규모를 비교했다.

⑧ FI 8 : 향후의 원조계획 공지

미래의 지출에 관한 정보는 양측 모두에 개발프로그램에 관한 파트너십 구축의 기회를 제공하고, 특히 수원국이 보다 확실성을 가지고 장기적인 계획을 실행해 나갈 수 있게 한다. 이를 측정하기 위해, 공여국이 향후 3년간 지출할 CPA 규모를 비교했다.

(3) 수원국의 행정부담 경감 (Reducing the administrative burden)

① RB 1 : 원조관계의 중요성

수원국에서의 원조 프로그램의 분산 정도를 감소시킴으로써, 공여국은 수원국에 대한 행정적인 부담을 줄일 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여, 각 수원국 행정비용에 제공된 공여국의 분담금을 비교하였다.

② RB 2 : 공여국 기관들의 분절화 정도

원조를 전달하는 기관이 다양할수록 각 기관들의 계약형태, 협상과정, 평가 등의 체계가 상이할 것이며, 이는 자연히 공여국의 정책 일관성을 저해한다. 이 지표를 측정하기 위하여 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index)를 이용하여, 한 공여국 및 기관에 속

한 각 기관들이 전체 원조에서 어느 정도의 규모를 차지하고 있는지를 비교하였다.¹⁰⁾

③ RB 3 : 프로젝트의 중간값 규모

이상적인 프로젝트의 규모는 없지만, 경험적으로 규모의 경제 원리에 입각하여 원조 프로젝트의 규모가 증대될수록 원조 효과성 역시 증가하였다. 이를 측정하기 위하여 각 공여국들의 프로젝트의 중간값을 도출·비교하였다.¹¹⁾ 프로젝트의 ‘평균값’이 아닌 ‘중간값’을 이용한 이유는, 상식적인 의미에서 프로젝트라 할 수 없는 수많은 소규모 프로젝트들을 제외하기 위해서이다.

④ RB 4 : 다자기관에의 지원율

다자기관을 통한 원조는 공여국-수원국 관계의 수(donor-partner relationships)를 줄임으로써 거래비용을 감소시키고, 개별 공여국들의 전문성이 떨어지는 분야를 효과적으로 분업·수행할 수 있다는 점에서 유용하다. 이를 측정하기 위하여, 각 공여국의 총 원조액 대비 이 원조액이 다자기관들을 통해 지원되는 규모를 비교하였다.

⑤ RB 5 : 타 공여국과의 원조사업 협력

파리선언은 공여국들에 공여국 상호간 혹은 수원국과의 사업 협력을 증진함으로써 사업의 절대적인 수를 줄일 것을 권고했다. 이를 측정하기 위하여, 각 공여국들의 전체 사업 중 타 공여국들과 협조된 사업의 비중을 비교했다.

⑥ RB 6 : 공여국·수원국과의 연구 협조

공여국·수원국 모두는 개발원조전략을 기획하고 평가하는 다양한 공동 연구 작업을 함으로써 불필요한 행정적인 비용을 줄일 수 있으며, 수원국은 자신의 역량을 강화할 기회를 얻을 수 있다. 이를 측정하기 위하여, 공여국 및 기관이 실시한 총 연구 대비 협력실시된 연구를 비교하였다.¹²⁾

⑦ RB 7 : 프로그램 원조 비율

PBA(Program-based approach)는 수원국의 주인의식을 향상시키는 동시에 수원국의 행정

10) 한 공여자의 원조를 전달하는 기관의 수가 증가할수록, 각각의 기관이 담당하고 있는 원조액의 규모는 적어지고, 이로써 공여자의 허핀달-허쉬만 지수는 0에 가까워진다.

11) 만약 5만 달러 규모와 30만 달러 규모의 프로젝트를 비교한다면, 1달러 당 상대적인 부담은 규모가 큰 프로젝트일수록 낮다.

12) 협력하여 실시된 연구라 함은, 2개 이상의 공여국들이 상호간 협조하는 경우, 각 공여국들이 분업하여 실시한 경우, 수원국 정부와 함께 협조한 경우를 들 수 있다.

부담비용을 감소시키는 원조 프로그램 접근법이다. 공여국 및 기관의 전체 원조액 중 PBA 방식으로 지원된 원조액을 비교하였다.¹³⁾

(4) 원조의 투명성·학습 (Transparency and learning)

① TL 1 : 국제원조투명성기구(IATI) 가입 여부

IATI는 공여국, 수원국, 시민단체 등 다양한 이해관계자들로 구성된 기구로, 원조의 투명성을 제고하기 위하여 공동 기준을 수립하는 것을 목적으로 한다. IATI에의 가입여부가 곧 효과적인 원조 수행을 나타내는 핵심적인 증거라고는 할 수 없지만, 적어도 회원국이라면 원조의 투명성을 향상시키기 위해 노력하는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 이를 측정하기 위하여, 공여국 및 기관들이 IATI에 가입했는지의 여부를 비교하였다.¹⁴⁾

② TL 2 : 사업명 및 설명 제공 비율

DAC 회원국은 CRS 데이터베이스에 그들의 원조 프로젝트에 관하여 구체적으로 원조 프로젝트의 목적, 기간, 수행조건, 부문, 국가, 지역 등에 관한 정보를 공개·제공해야 한다. 이를 측정하기 위하여, AidData 데이터베이스에 기록된 각 프로젝트 원조 활동에 대한 짧은 설명, 긴 설명, 프로젝트 제목 등 세 가지 핵심 부문에 얼마나 정보를 제공하고 있는지를 비교하였다.¹⁵⁾

③ TL 3 : 사업 관련 설명 자료의 상세 수준

CRS에 보고되는 원조 프로젝트에 대하여 상세하게 설명을 입력하는 것은 곧 공여자들에게 세부적으로 소통할 수 있는 기회를 제공한다. 이 지표에 관하여 AidData 측에서는 각 공여자들의 프로젝트 수준의 원조활동들에 대한 데이터베이스에서 긴 설명을 입력하는 부분에 입력된 글자 수의 평균을 측정할 것을 제안한 바 있다. 여기에서는 스펙트럼의 최하위 부분에서의 변화를 강조하기 위해 평균치의 로그를 측정했다.¹⁶⁾

13) 그러나 이 지표는 PBA 방식의 불명확한 정의와 공여국들이 자발적으로 보고하게 되어 있다는 점에서 다소 논란의 여지가 있다.

14) 그러나 향후 IATI와 협조하여 공여국들이 IATI의 원칙을 얼마나 준수하고 있는지를 비교할 계획이 있다.

15) 현재 본 보고서에서는 원조 프로젝트 보고에 관한 '완전성'을 측정했을 뿐, 공여국이 제공한 '정보의 질'을 측정한 것은 아니다. 즉, 어떤 공여국은 하나의 프로젝트에 관하여 짧은 설명과 긴 설명 난에 동일한 정보를 입력할 수도 있다. 따라서 향후에는 짧은 설명 및 긴 설명 입력 난에 각각 다른 정보가 제공되었는지, 공여국이 제공한 정보의 질적 수준도 조사할 것이다.

16) 실제로 이러한 방식은 공여자들이 제공하는 원조의 다양한 질적 수준을 보여주지는 못하지만, 공여자들이 얼마나 많은 정보를 관계자들에게 제공하고 있는지는 알려준다.

④ TL 4 : 통계보고 시 원조전달채널 기입 여부

수원국은 공여국이 원조를 전달하기 위해 이용하는 수원국 정부 기관, 국내외 NGO, 다자 기관 등 수많은 채널에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써, 공여국 원조의 흐름을 보다 잘 포착할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여, 공여국이 보고한 구체적인 프로젝트의 원조 채널을 비교했다.

⑤ TL 5 : 프로젝트 지출금액 공개 비율

공여국 및 기관의 지출 정보는 수원국이 보다 효과적으로 자원을 운용할 수 있도록 한다. 이를 측정하기 위하여, 공여국이 수원국 정부와 시민사회에 제공한 원조지출액에 관하여 공적으로 제공한 정보의 비중을 비교하였다.

⑥ TL 6 : 프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성

DAC 회원국들은 프로젝트 수준의 원조 제공에 관한 정보를 DAC 데이터베이스에 제공하기로 약속했으나, 공개된 정보의 수준은 매우 다양하다. 이를 측정하기 위하여, 2008년 DAC에 보고된 총 ODA 약정액과 같은 해 CRS에 보고된 공여국의 프로젝트 수준의 보고에서 설명된 원조액을 비교하였다.¹⁷⁾

⑦ TL 7 : 수원국에 우수 모니터링·평가제도 지원

효과적인 모니터링·평가제도(M&E: Monitoring and evaluation)는 수원국 자원관리에 투명성, 책임성을 향상시킴으로써 국가 개발전략을 강화하며, 수원국이 M&E를 구축·향상시킬 수 있는 기회를 제공한다. 공여국이 우수한 M&E 제도와 함께 수원국에 원조한 비중을 측정, 비교하였다.¹⁸⁾

2) 분석 결과 요약

위의 항목 및 세부지표를 평가한 결과를 정리하면 <표 3>과 같다. 총 31개의 공여국 및 기관 중에서 4가지 지표 모두에서 상위 10위 안에 든 곳은 아일랜드와 IDA이고, 4가지 지표 중 3가지 지표에서 상위 10위 안에 든 곳은 네덜란드, 덴마크, Asian Development Fund, IDB Special Fund이다. 그

17) 예를 들면, 만약 어떤 공여국이 10억 달러의 약정 원조액을 DAC에 보고했고, 같은 해 5억 달러의 규모의 프로젝트 지원액을 보고했다면, 이 공여국은 50%의 정확도를 보인 것이다. 그러나 본 조사에서는 공여국들이 시행하고 있는 프로젝트 수준의 활동들에 관한 유용한 정보와 그 정확성에 대해서는 측정하지 않았다.

18) 여기에서 활용된 데이터는 가장 최근 자료인 World Bank Aid Effectiveness Review(AER, 2007)와 DAC의 데이터이다. AER은 M&E 제도와 62개의 중·저소득국가들을 세 가지 기준에 입각하여 몇 해마다 평가하며, 국가들은 5개의 점수단위 중 한 가지를 받게 된다. 본 연구에서는 M&E 평가 중에서 가장 높은 3개 점수 중 하나를 받은 것을 '우수한' M&E로 정의하였다.

리나 대부분의 공여자들은 각기 강점과 약점을 가지고 있었다. 20개의 공여자들은 최소 1가지 지표에서 하위 10위 안에 들었다. 그리스, 스위스, 미국은 4가지 지표 모두에서 하위 10위 안에 들었다.

〈표 3〉 원조의 질적 평가에 관한 공여자 순위

공여자	효율성 극대화	수원국의 제도적 역량 배양	수원국의 행정부담 경감	투명성과 학습
호주	21	19	14	1
오스트리아	25	29	29	14
벨기에	18	26	21	18
캐나다	23	21	23	17
덴마크	13	5	10	4
핀란드	16	10	5	12
독일	28	14	18	11
그리스	29	31	22	28
아일랜드	7	1	7	3
이탈리아	19	22	19	27
일본	14	13	27	20
한국	30	16	31	30
룩셈부르크	8	27	15	22
네덜란드	17	6	6	9
뉴질랜드	10	23	13	6
노르웨이	24	9	20	7
포르투갈	6	25	30	19
스페인	31	15	25	8
스웨덴	22	11	16	15
스위스	26	24	26	26
영국	12	7	4	13
미국	27	30	28	24
AfDF	2	4	12	25
AsDF	3	3	10	29
EC	11	12	9	2
GFATM	1	18	11	10
IDA	9	2	2	5
IDB Special	5	8	3	31
IFAD	4	20	1	23
UN Select	15	28	24	16

그리고 본 보고서에서는 다자 및 양자 공여자들의 차이점을 분석하였다. 평균적으로 다자 공여자들이 양자 공여자들보다 점수가 높다. 단, 다자기관의 약점은 투명성인데, IDA와 EC는 제외된다.¹⁹⁾

또한, 다양한 공여국 정부의 양자 기관과 다자기관들을 포함한 개별적인 원조 기관들을 분석하였다. 그러나 이 기관들에 대하여는 공여국의 분석 기준을 모두 적용할 수 없었으며, 각 기관들에 대하여 충분히 상세한 데이터가 없었다.²⁰⁾ 이러한 이유로 본 보고서에서는 총 지표의 50% 수준만을 적용하여 개별 기관들을 평가하였다.²¹⁾

끝으로, 각 공여자들의 원조 분절화 현상 또한 조사하였다. 공여자들의 원조 분절화 현상은 허쉬만-허핀달 지수(HHI : Hirschmann-Herfindahl Index)를 통해 측정하였다. 즉, 0에서 1까지 HHI 지수가 1에 가까울수록 원조 분절화 현상이 적은 것이다.²²⁾

Ⅲ. 한국의 총평 및 ODA 질적 제고 방안

1. 한국의 총평

한국은 평가대상 국가 및 다자기관 중 ‘수원국의 행정부담 경감’ 항목을 제외하고, 전반적으로 최하위 수준으로 평가되었다. 다음은 각 평가항목 별 구체 설명이다.

〈표 4〉 한국의 ODA 질적 평가 순위

효율성 극대화	수원국의 제도적 역량 배양	수원국의 행정부담 경감	원조의 투명성과 학습
30위	16위	31위	30위

1) 효율성 극대화 : 30위

한국은 특히 ‘비구속성 원조 비중’이 매우 낮다.²³⁾ 또한, 빈곤국 지원 비중 및 CPA 비중도 다른 국가에 비해 많이 낮아 효율성 극대화 측면에서 최하위인 스페인(31위)에 이어 30위를 차지했다.

19) ‘공여자 유형별 지표 수행’의 자세한 내용을 보려면 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 45페이지 Table 5를 참고할 것.

20) 152개 공여기관 중에서, 130개 기관은 4가지 지표 모두에 대하여 충분한 데이터가 있었다.

21) 개별 기관의 평가의 상세한 결과에 대하여는 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 48페이지 이하를 참고할 것.

22) 세계 5위 원조 규모인 영국의 경우 허쉬만-허핀달 지수는 0.69였는데, 이는 영국이 DFID를 통해 총 ODA의 3/4 이상을 지원하기 때문이다. 또한, 6위 규모의 공여국인 네덜란드는 외교부를 통해 100% 원조를 지원하고 있기 때문에 HHI 지수가 1이다.

※ 공여국 및 기관들의 원조 분절화 현황에 대한 상세한 내용은 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 52페이지 Table 7을 참고할 것.

23) 동 보고서에서 한국의 구속성 원조는 100%로 스페인(구속성 원조 76%)과 함께 전체 조사대상 중 유일하게 구속성 원조 비중이 50%를 넘는다. 그러나 한국의 비구속성 원조 비율에 관한 동 보고서의 통계는 한국이 DAC에 제출한 통계와 상이하므로, 정정이 필요할 것으로 보인다.

즉, 한국은 총 원조액의 상당부분을 중소득(middle-income) 아시아 국가들²⁴⁾에 지원했다. 그러나 한국은 ‘낮은 행정비용’ 부문에서 호주, 독일, 포르투갈 등과 함께 높은 점수를 기록했다. 참고로, Global Fund가 1위, 일본 14위, 미국 27위이다.

〈표 5〉 효율성 극대화 평가지표별 한국의 점수

효율성 극대화		평가 지표별 한국 점수
ME 1	빈곤국 지원 비중	-1.082
ME 2	거버넌스가 안정된 국가 지원 비중	-0.094
ME 3	공여국의 낮은 행정비용	1.575
ME 4	프로그램 원조(CPA) 비율	-0.282
ME 5	수원국 특성화	자료 없음
ME 6	분야별 특성화	자료 없음
ME 7	국제적 공익 도모 기관 지원 비중	-0.063
ME 8	비구속성 원조 비중	-3.866

2) 수원국의 제도적 역량 배양 : 16위

한국은 수원국과의 기술협력 조율을 통한 통합적 기술협력 지원 부문에서는 84%로, 1위 아일랜드(97%), 2위 World Bank(85%), 일본(84%) 등과 함께 높은 점수를 받았다. 그러나 수원국 예산안에 반영되는 원조 또는 수원국 금융 및 조달체계를 이용한 원조 비중, 수원국의 회계연도 내에 원조액을 배정함으로써 예측 가능한 지원에 관하여는 타 국가들에 비해 저조한 편이다. 또한, 수원국의 우선순위분야 지원 비중과 관련된 한국의 자료가 없어 평가에서 제외되었다. 이 항목에서는 아일랜드 1위, 일본 16위, 미국 30위이다.

〈표 6〉 수원국의 제도적 역량배양 평가지표별 한국의 점수

수원국의 제도적 역량 배양		평가지표별 한국 점수
FI 1	수원국의 최우선 개발과제에의 지원 비중	자료 없음
FI 2	PIUs 자제	0.490
FI 3	수원국 예산 반영 원조 비중	-0.481
FI 4	효과적인 수행전략과 함께 수원국에 지원된 원조율	0.274
FI 5	수원국 시스템 활용	-0.747
FI 6	수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력	1.462
FI 7	수원국이 예측가능한 원조 비율	-1.198
FI 8	향후의 원조계획 공지	0.793

24) 동 보고서에서는 베트남, 필리핀, 인도네시아, 스리랑카를 꼽고 있다.

3) 수원국의 행정부담 경감 : 31위

한국은 공여국 간 통합적 연구 작업 및 프로그램 원조를 이용한 지원 실적이 전혀 없고, 원조사업 규모가 작아 조사대상 중 수원국에 대한 행정 부담이 가장 높은 편이다. 또한, 공여국 내 원조기관 분절화 항목은 자료 미비로 평가가 실시되지 않았다. 여기에서 1위는 IFAD, 일본 27위, 미국 28위이다.

〈표 7〉 수원국 행정부담 경감 평가지표별 한국의 점수

수원국 행정부담 경감		평가지표별 한국 점수
RB 1	원조관계의 중요성	-0.588
RB 2	공여국 내 원조기관 분절화	자료 없음
RB 3	프로젝트 규모의 중간값	-1.150
RB 4	다자기관에의 지원율	0.027
RB 5	타 공여국과의 원조사업 협력	-0.235
RB 6	공여국·수원국과의 연구 협조	-2.070
RB 7	프로그램 원조 비율	-2.169

4) 원조의 투명성과 학습 : 30위

한국은 국제투명성기구(IATI) 비회원국으로, 이 기구에서의 가입여부를 평가하는 항목에서 낮은 점수를 받았다. 또한, 프로젝트별 상세 정보 제출이 타 국가들에 비해 부진했다. 이 항목에서는 IDB Special Fund, 아시아 개발은행, 한국이 최하위 점수를 기록했다. 특히, ‘프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성’ 지표에서는 이탈리아와 더불어 가장 낮은 점수를 기록했다. 그러나 한국은 국가별 지원 실적 중에서, 건전하고 효과적인 모니터링·평가 제도를 갖춘 수원국에 84% 지원하고 있는 것으로 조사되었다. 본 항목에서는 호주 1위, 일본 20위, 미국 25위이다.

〈표 8〉 원조의 투명성과 학습 평가지표별 한국의 점수

원조의 투명성과 학습		평가지표별 한국 점수
TL 1	국제원조투명성기구(IATI) 가입 여부	-0.988
TL 2	사업명 및 설명 제공 여부	-1
TL 3	사업 관련 설명 자료의 상세 수준	-1.091
TL 4	원조전달채널 기입 여부	자료 없음
TL 5	사업집행실적 기입 여부	-1.976
TL 6	프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성	-3.298
TL 7	수원국에 우수 모니터링·평가제도 지원	0.082

2. 한국 평가결과의 의의 및 한계

1) 의의

앞서 밝혔듯이, 동 보고서에서 제시된 평가기준 및 지표들은 파리선언과 아크라 행동계획에 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 위의 평가기준들을 충족할 만한 원조를 시행할수록, 한국은 파리선언과 아크라 행동계획과 같은 국제 사회의 약속을 보다 제대로 이행하는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

특히, 동 보고서에서 한국이 낮은 점수를 받은 지표들은 2008년 OECD DAC 특별 검토 시 제안된 권고사항들과 상당부분 일치한다. 한국은 2008년 OECD DAC 특별 검토 보고서에서 〈표 9〉의 사항들을 권고 받았다.²⁵⁾ 이는 동 보고서에서 타 대상국 및 기관들에 비해 특별히 낮은 점수를 받은 지표들이다. 따라서 동 보고서에서 제시된 항목별 세부지표들은 향후 한국 원조의 질적 향상을 위한 참고기준으로 상당한 의미가 있다 하겠다.

〈표 9〉 2008 OECD DAC 특별권고사항

항목	구체내용
추진체계	ODA 지원 관련 법적 기반 확립, 단일 원조기관 구성, 포괄적인 중기전략 수립 및 통합추진체계 구축, 대국민 인식 제고 전략 시행
규모 및 배분방안	원조확대 공약 이행, 유·무상 통합 추진전략 시행, 통합 중점대상국 선정 및 다자원조 전략 수립을 통한 선택과 집중
시행조직	원조체계의 분절화 완화, 통합 CAS 활용, ODA 인력 전문성 강화, 독립적 평가문화 확립
원조 효과성	수원국 체계 활용, 공여국간 원조조화 강화, 비구속성 비율 확대
인도적 지원	인도성·중립성·독립성 강화, 수원국 수요에 기반한 인도적 활동 강화, 다자원조채널 적극 활용

(국무총리실 외, 2010)

2) 한계

그러나 동 보고서는 통계 산출 과정 등 그 정확성은 그리 높지 않다. 대표적으로 한국의 경우, 첫째, 관련 자료 미비로 인하여 일부 평가가 실시되지 않았다.²⁶⁾ 둘째, ODA 통계와 관련하여 2007년 통계를 사용함으로써, 2008년 통계를 사용한 타 국가들과 기준 연도가 상이하다. 셋째, 한국이 DAC에 제출한 통계와 동 보고서의 통계에 차이가 있다는 점이다.²⁷⁾

25) OECD DAC (2008)

26) 만약 한국이 모든 지표와 관련하여 제대로 자료를 제출했다 하더라도 원조의 질적 수준에 관한 한국의 평가가 크게 달라지지 않았을지도 모르나, 분명 자료 미비는 보고서의 정확성을 떨어뜨린다.

IV. 한국 ODA의 질적 수준 제고 방안

본 장에서는 한국 ODA 선진화 방안 및 연구 보고서들을 바탕으로, 현재 한국이 ODA의 질적 수준을 제고하기 위해 계획·실행하고 있는 사안들을 소개하고, 몇 가지 개선 방안을 제시하고자 한다. 제안된 방안들은 상호간 유기적·통합적으로 기능하며, 연구들을 기초로 한 제안사항임을 미리 밝힌다.

1) 효율성 극대화

먼저, 빈곤국 지원에 관해서는 한국의 지원이 저조한 것이 사실이나, 점차 빈곤국에 대한 지원이 증가하고 있다. 향후 한국 ODA 규모가 증가할 것을 고려했을 때, 증가액의 상당부분이 최빈국과 저소득국에 집중 지원될 수 있도록 이에 대한 방향 설정을 명확히 할 필요가 있다.

〈표 10〉 2008년 유·무상원조 소득그룹별 지원 현황 (순지출 기준)

(백만 달러)

구분	최빈국 (UN지정)	기타 저소득국 (1인당 GNI < 825달러)	하위 중소득국 (3,255달러)	상위 중소득국 (≤ 10,065달러)	미분류	합계
무상원조	91.53	33.39	132.15	21.10	90.50	368.67
유상원조	52.73	35.12	75.64	7.06	-	170.55
합계	144.26	68.51	207.79	28.16	90.50	539.22

(한국수출입은행, 2008) 표 재구성

둘째, 수원국별 특성화 및 분야별 특성화 지원에 관한 것이다. 이 두 지표에서 한국은 자료미비로 평가를 받지 못하였다. 그러나 만약 제대로 된 자료를 근거로 평가를 받았다 하더라도, 최근에서야 수원국별 및 분야별 지원 특성화 구체 방안을 마련하고 이를 시행하고 있는 한국으로서는 낮은 평가를 받을 수밖에 없었을 것으로 보인다.

실제로 최근 한국은 한국의 비교우위에 입각한 우선 지원 분야를 선정하기 위한 연구를 시행한 바 있고,²⁸⁾ 수원국별 특성화 역시 국별지원전략(CAS: Country Assistance Strategy) 프로세스 정형화²⁹⁾ 및 몽골·에티오피아에 대한 파일럿 CAS 수립을 통해 그 기틀을 다져가고 있다.³⁰⁾

27) 구체적으로, 비구속성 원조 관련 지표의 경우, 동 보고서에서는 한국이 100% 구속성 원조를 실시하는 것으로 조사되었으나, 2007년 한국의 구속성 원조율은 75.3%, 2008년 64.2%였다. 더욱이, 한국은 CRS 통계 보고 시 사업명, 사업설명, 원조전달채널, 집행액, 약정액 등 통계 보고 관련 5개 세부지표와 관련하여, DAC 통계 작성 지침에 의거하여 100% 통계 보고율을 기록하고 있는 점 또한 정확하게 반영되지 않았다.

28) 정우진 (2010)

구체적으로, 최근 KOICA에서 한국형 원조 모델화를 위한 연구³¹⁾를 통해, 한국형 분야별(섹터) 원조모델의 단위 프로그램 우선순위를 도출할 수 있는 계량 모델을 개발하고, 우선적으로 한국형 원조모델을 구성할 5개 단위 프로그램을 <표 11>과 같이 도출한 바 있다.³²⁾ 이는 곧 한국의 비교우위 부문에 입각한 원조 프로그램을 도출한 작업으로, 여기서 제시된 프로그램들을 중심으로 점차 한국의 비교우위 부문을 명확하게 해 나간다면, ‘분야별 특성화 항목’에서 기대하는 수준에까지 원조의 질적 수준을 향상시킬 수 있을 것이다.

〈표 11〉 한국형 분야별(섹터) 원조 모델의 후보 프로그램 5개

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| • 교육 분야 : 직업훈련 프로그램 | • 정보통신 분야 : 전자정부 프로그램 |
| • 행정제도 분야 : 경제개발전략지원 프로그램 | • 지역개발 분야 : 종합 농촌개발 프로그램 |
| • 산업·에너지 분야 : 전력망 구축 프로그램 | |

(정유아, 2010a) 재인용

또한, ‘수원국 특성화 지원 항목’과 긴밀하게 연관되어 있는 CAS의 경우, 대부분의 원조 기관들이 원조 효과성 제고를 위해 채택한 핵심적인 ODA 행정도구 중 하나이다.³³⁾ 이러한 이유로, 한국 역시 2006년부터 ODA 선진화 방안으로 CAS를 도입하였고, 여러 제도적·경험적 미비점은 있으나 2010년 몽골과 에티오피아 파일럿 CAS를 완성하였으며, 향후 협력국을 중심으로 유·무상 통합 CAS를 마련 중에 있다.

끝으로, 비구속성 원조에 관한 것이다. 동 보고서에서 한국의 비구속성 원조 비율이 0%인 것으로 발표되었으나 이는 통계 오류로, 2008년 한국의 비구속성 원조율(약정 기준)은 35.8%이며, 이는 전년 24.7% 대비 증가한 것이다.³⁴⁾ 그러나 이러한 증가에도 불구하고, 한국은 여전히 OECD DAC 평균 비구속성 원조 비율(86.5%)에는 크게 미치지 못하고 있다. 이에 한국은 비구속성 원조 비율을 2015년까지 75% 수준으로 확대할 구체 방안을 마련하였다.³⁵⁾ 이 목표가 제대로 달성되었을 때 향후 ODA 질적 평가에서 획기적으로 개선된 평가를 받을 것으로 기대된다.

29) 정유아 (2010b)

30) 김혜경·최수영 (2010), 한국개발전략연구소 (2010)

31) 정우진 (2010)

32) 정유아 (2010a)

33) 정유아 (2010b)

34) 특히, 2008년 무상원조의 비구속성 원조는 7,090만 달러인 43.3%로, 전년 5,532만 달러인 26.1% 대비 증가하였다. 유상원조 비구속성 원조율 역시 34.0%로 전년(24.2%) 대비 증가하였다. 한국수출입은행 (2008)

35) 구체적으로, 유상원조의 비구속성 원조율은 50%까지, 무상원조의 비구속성 원조율은 100%까지 확대할 방침이다. 국무총리실 외 (2010)

2) 수원국의 제도적 역량 배양

첫째, 수원국 우선순위분야 지원 비중에 관한 것이다. 한국은 ODA 질적 보고서에서 동 지표에 관하여는 자료 부족으로 평가에서 제외되었다. 만일 한국이 현재 착수 예정인 CAS 중심의 사업체계를 구축한다면, 이 지표에 관하여 상당부분 질적 개선을 이룰 것으로 전망된다. 또한, 현재 KOICA는 2010년부터 본격 가동된 ‘KOICA 선진화 계획’ 하에 철저하게 수원국의 개발우선과제를 조사하고, 한국의 비교우위 분야와 프로그램을 선정하여 국가별 특성에 따른 맞춤형 지원을 실시할 계획에 있다.

둘째, PIUs 활용 자제 부분과 수원국 금융 및 조달 체계 이용에 관한 것이다. 한국의 수원국 공공재정관리 시스템의 활용성과는 매우 저조하다.³⁶⁾ 근본적으로 한국은 법규나 절차상에서 프로젝트 사업 시 수원국 시스템 활용이 불가능하게 되어 있고 예산지원에 대한 규정도 마련되어 있지 않기 때문에³⁷⁾ 이 부분에 대하여 시급한 개선이 필요하다.

〈표 12〉 KOICA 사업에서 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용 방안

단계	개선 방안	구체 내용
1단계	• 관련 규정 마련 및 개념 정립	<ul style="list-style-type: none"> ○ PBA, SWAp, 섹터예산지원 및 일반예산지원 개념 정립 및 각 양식별 시행절차와 방식에 대한 연구 분석 ○ CAS 수립방안 마련 시 수원국의 예산, 재정시스템 활용관련 항목 포함 ○ 관련 사업시행규정 사업가이드라인 수립
2단계	• 프로젝트 단계에서 수원국 조달 시스템 활용 • 프로그램 접근법(PBA)의 시범적 도입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1단계에서 수립된 수원국 조달규정 및 표준문서를 바탕으로 현지 조달시스템 실제 활용 ○ PBA 시범 도입 및 특정 SWAp 중심으로 추진
3단계	• PBA의 확대 • 예산지원 실시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2단계에서 참여했던 SWAp에 소규모 예산 중기간 투입, 시범적 예산지원 실시 ○ PBA 진행 사항, 문제점, 개선점 파악

(이현주, 2010a) 내용 재구성

이에 한국 KOICA에서는 2006년 모니터링 이후, 내부적으로 이에 대한 대응전략을 수립한 바 있다.³⁸⁾ 또한, 〈표 12〉는 KOICA를 중심으로, 한국의 현 상황에서 제안 가능한 수원국 시스템 활용

36) 2006년에 45%에 달했으나, 2008년에는 10%로 35% 하락하였다(2006년 대상 3개국 기준). 2008년에 참여한 13개 해당 수원국 전체에 대해서는 31%로 나타났다. 참고로, 전체 공여국 평균은 2006년 39%, 2008년 45%였다. 또한, 조달 시스템 활용성과는 2006년 0%였으며, 2008년에는 2006년 모니터링 대상국이었던 3개국에 대해서는 5%, 전체 13개 해당국에 대해서는 28%로 나타났다. 참고로, 조달 시스템 활용에 대한 전체 공여국의 평균은 2006년 39%, 2008년 43%였다. 이현주 (2010a)

37) 비록 모니터링 성과 산출 과정에서 표본의 규모가 2006년에는 우리 ODA의 6%, 2008년에는 32%에 불과하기 때문에 이를 두고 우리 원조 전체의 문제로 일반화하기는 어려운 문제도 있다. 이현주 (2010a)

방안을 정리한 것이다. 그러나 이는 수원국 시스템 활용도가 매우 미미한 한국이 할 수 있는 가장 기본적인 이행안이다.

끝으로, 수원국의 원조 예산 예측 가능성 등 예산과 관련된 지표에 대한 것이다. 한국은 2008년 8월 제 4차 국제개발협력회의에서 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25%로 단계적인 원조 증액 로드맵을 설정만 했으며, 예산 지출입에 대하여 구체적인 계획을 명시하고 있지 않다. 자연히 중기 예산 전망이 불명확함에 따라, 향후 중장기적 관점에서 수원국이나 한국 스스로도 사업을 기획하고 시행하는데 상당한 어려움이 있다.³⁹⁾ 이에 한국은 수원국이 예산 및 제반 지원에 관하여 예측할 수 있도록, 3년 단위의 지원계획을 시범적으로 마련, 수원국의 중장기 개발계획 수립을 지원할 방안을 마련하였다.⁴⁰⁾

또한, 지원 예산에 관하여 수원국의 예측성을 높이기 위해, KOICA는 2011년부터 KOICA 선진화 계획(2010~2015)에서 제시된 현장 중심의 지역체제로 전환하면서, 예산체계 역시 지역 및 국가별로 재편한다.⁴¹⁾ 이러한 예산체제의 국가별 개편은 수원국의 예산 예측가능성을 높일 것으로 기대된다.

3) 수원국 행정부담 경감

첫째, 공여국간 원조 조화 및 통합적 연구·분석 작업에 관한 것이다. 한국은 국제기구와의 공동연구, 일본과의 소규모 공동협력사업, 독일과의 공동평가 등 제한된 협력만을 실시하고 있는 등, 타 공여국 및 국제기구와의 파트너십이 매우 미미한 실정이다. 이에 KOICA는 2010년부터 시행된 선진화 계획에 따라, 타 공여국과의 원조 분업을 확대하고, 주요 OECD DAC 회원국과의 공동협력 사업을 수행할 계획 중에 있다.⁴²⁾ 또한, 타 공여국 및 기관과의 협동 연구 작업이 전무한 한국은, 당

38) 구체적으로, 첫째, 수원국과의 정책대화 및 공여국과의 원조조화를 위한 대화 확대 방안이다. 둘째, 프로그램형 원조, 예산지원과 같은 다양한 원조양식을 점진적으로 추진하겠다는 방안이다. 셋째, 해외사무소의 권한 및 역할 확대 등 원조 집행을 위한 조직적인 개편 방안이다. 넷째, 비구속성 원조와 관련하여 개도국의 재량권을 확대하는 측면에서 현지 시스템 활용을 늘려가겠다는 것이다.

39) 이현주 (2010b)

40) 국무총리실 외 (2010)

41) 아시아, 아프리카, 중남미, 중동·CIS 등 전체 4개의 지역으로 나누고, 각 지역 하에 국가별 예산을 편성하며, 중점협력국 예산 및 기타 예산을 구분하여 편성할 계획이다. 한국국제협력단 (2010)

42) 구체적으로, 지역별·국가별 특성에 따른 공동협력체계를 구축할 것인데, 아프리카 지역과 관련하여 프랑스와, 남태평양과 관련하여 호주와 협력을 맺는 방안이다. 또한, 양 기관 간 비교우위가 있는 특정 지역 및 분야에서의 공동협력을 통하여 새로운 원조 모델을 개발하고 활용할 계획도 있다. 즉, 분쟁지역 재건 및 아프리카 농촌개발과 식량안보와 관련, 무역을 위한 원조에 관해서는 미국과 협력하고, 아프리카 직업훈련사업에 관해서는 독일과, 거버넌스 분야와 관련해서는 캐나다와 협력할 계획 중이다. 우선, 미국, 캐나다, 일본 등과 협력 사업을 추진하고, 점차 대상국을 확대해 나갈 것인데, 미국과는 식량안보산업을, 캐나다와는 3자 협력 사업을, 일본과는 아프리카 빈곤퇴치 사업을 각기 협력 사업을 선정·추진하고 있다. 한국국제협력단 (2010)

장 KOICA에서 2011년부터 UNRISD(United Nations Research Institute For Social Development)와 협동 연구를 실시하며, 이를 단계적으로 확대할 계획에 있다.

둘째, 프로그램 원조 비중에 관한 것이다. 파리선언 하에 프로그램형 원조로 간주되기 위해서는 아래의 네 가지 조건을 모두 충족해야 한다.⁴³⁾

〈표 13〉 프로그램형 원조 결정의 4대 필수 요건 (파리선언)

<p>① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가?</p> <p>② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산들을 사용하는가?</p> <p>③ 보고, 예산책정, 재정관리, 조달 중 최소 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 있었는가?</p> <p>④ 프로그램 설계, 프로그램 시행, 재정관리, 모니터링 및 평가 중 적어도 2개 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는가?</p>

(이현주, 2010b)

〈표 14〉 현 KOICA 사업체제 내에서의 프로그램형 원조 방식 도입 방안

프로그램형 원조의 필수 요건	구체 개선방안
요건 ①	<ul style="list-style-type: none"> CAS를 토대로 수원국별 중점 지원 분야가 명확해지면, 이 분야에서 수원국이 시행·계획 중인 분야별(섹터) 프로그램을 발굴하여, KOICA 프로젝트 및 기술협력을 통해 지원 수원국 프로그램의 기본문서에 KOICA의 지원 내역 명시 운영위원회 등에 수원국 직원의 참여 확대
요건 ②	<ul style="list-style-type: none"> KOICA의 지원 프로젝트 및 기술협력의 소요예산, 내역 등에 관한 데이터를 적시에 수원국 정부에 제공하여, 수원국 정부의 프로그램 예산안에 이를 포함·계상될 수 있도록 함
요건 ③	<ul style="list-style-type: none"> 수원국별·분야별로 존재하는 공여국 그룹이 있는지 사전조사하고, 이들의 수행 기능을 조사한 후, 정기적 대화 참여 프로젝트 및 기술협력의 경우, 예산수립과 보고 위주로 진행
요건 ④	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 설계 단계에서 현지 체제를 사용하는데 주력하고, 시행 시 현지 인력 참여 확대

그러나 한국은 지금까지 ‘프로그램형 원조’에서 ‘프로그램’이라는 용어의 개념조차 모호하게 사용해 왔으며, 자연히 프로그램형 원조를 실현할 수 있는 방안들 역시 구체적이지 못했다. 이 문제를 해결하기 위하여, KOICA는 ‘한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안(이현주, 2010)’이라는

43) 이현주 (2010b)

연구를 통해 이에 대한 구체적인 개선 방안을 마련하고자 하였다. 위의 4가지 필수 요건에 입각하여, KOICA를 중심으로 한국 원조의 현 실행체계에 대한 개선점을 정리해보면 <표 14>와 같다.

프로그램형 원조 방식은 곧 CAS의 수립과 같이 수원국과의 긴밀한 협조를 통하여 원조 효과성을 제고하기 위한 제반 과정들과 맞물려 있다. 따라서 위의 연구에서 제시된 구체 개선 방안을 적용, 실행해 나가야 할 것이다.

셋째, 다자원조 지원 비중 지표이다.⁴⁴⁾ 결론적으로 외교부·KOICA의 다자원조 집행 현황을 보면, 기구별 지원 규모가 매우 작고, 중점 협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP에 대한 지원 역시 매우 낮다.⁴⁵⁾ KOICA는 관련 연구를 통해 개선 방안을 제안한 바 있으며, 대략적인 내용은 <표 15>와 같다.

〈표 15〉 한국의 다자협력 제고 방안 (외교부, KOICA 중심으로)

- 국제기구 본래의 업무 영역 및 전략, 프로그램을 최대한 존중하여 미지정기여 확대
- 국제기구의 업무 효과성이 제고되도록 철저한 사후 평가 실시
- 중점협력기구 선정 및 전략적 협력관계 구축 및 이를 통한 한국의 중점분야 대내외적 홍보
- 제한된 예산의 배분 대상기관 및 형태에 관한 구체적 기준 및 전략 마련
(평가 결과에 근거한 예산 배분 원칙 준수)

(박명지, 2010) 내용 재구성

끝으로, 원조기관 분절화와 관련된 평가이다. 이 지표에서 한국은 자료 부족으로 평가를 받지 못했다. 그러나 향후 제대로 평가를 받을 시, 원조 분절화가 심한 한국으로서는 가장 낮은 평가를 받을 가능성을 배제할 수 없다.

가장 최근의 연구로는 김은미·김지현(2009)의 연구를 들 수 있는데, 여기에서 제시된 한국의 원조 분절화를 극복하기 위한 방안은 <표 16>과 같다. 또한 현재 KOICA에서는 이 연구의 후속 연구를 진행 중이며, 향후 보다 더 구체적인 원조 분절화 개선 방안이 마련될 예정이다.⁴⁶⁾

44) 현재 한국의 다자간 원조가 크게 유엔 기구에 대한 분담금, 세계은행, 지역개발은행 등 다자개발은행에 대한 출연·출자, 기타 국제기구·비정부기구에 대한 기여금으로 구성되어 있다. 박명지 (2010).

45) 박명지 (2010). 한국의 다자원조 상황에 대하여 구체적 현황을 보려면, 박명지(2010)의 '5장. 한국 무상원조 다자협력 현황'을 참고할 것.

46) 이미 학계 및 시민사회에서는 이러한 문제를 인식하고, 한국 원조체계의 분절화의 원인과 대안을 다양한 관점에서 분석·제시한 바 있다. 가장 핵심적인 대안으로서 유·무상 원조를 통합 관리, 집행할 수 있는 일원화된 창구를 마련하고, 2006년 국무조정실 산하에 설치된 국제개발협력위원회의 대외원조 조정 및 통합 기능을 강화하는 등의 제안을 한 바 있다. 권율 외 (2006), 민병원 (2008), 주동주 (2009), 참여연대 (2008)

〈표 16〉 원조체제 분절화에 대한 단계적 개선 방안

단계	내용	구체 방안
1단계	분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책단위와 집행기관의 역할 재정립	<ul style="list-style-type: none"> • 국제개발협력위원회의 역할과 권한 강화 • 외교통상부·KOICA 및 기획재정부·EDCF의 공동 국별지원전략 개발(유·무상 통합) • 공동사업 운영 및 수원국별 DB 공유
2단계	무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책체계	<ul style="list-style-type: none"> • 유·무상 원조의 연계성 강화 • 외교통상부·KOICA 및 기획재정부·EDCF 등 실무차원의 상시 협의체를 구성, 유·무상 공동프로젝트 확대 및 프로그램 중심의 ODA 활동 강화 • 기타 정부기관의 무상원조 증액 및 확대정책에 대한 무상원조 정책의 단일화
3단계	외교통상부 중심의 일원적 정책체계	<ul style="list-style-type: none"> • 외교통상부 정책기능 및 해외 공간 활용 강화 • 정부의 외교정책과의 조율을 통한 효과적 원조 집행 실시
4단계	개발협력 독립부처의 설립	<ul style="list-style-type: none"> • 개발협력 독립부처 신설을 통해 관련 지식, 기술, 경험을 결집, 원조예의 전문성 강화

(김은미·김지현, 2009) 내용 재구성

4) 원조의 투명성과 학습

마지막 평가 항목에 관해서는, 실제로 동 보고서의 통계 근거와 관련하여 한국의 보고사항과 불일치하는 부분이 있었다. 즉, 한국은 CRS 통계 보고서 사업명, 사업설명, 원조전달채널, 집행액, 약정액 등 통계 보고와 관련된 5가지 세부 지표에서 DAC 통계 작성 지침에 의거하여 100% 보고율을 기록하고 있다. 따라서 이 부분에 대하여 보고서 작성자 측과의 정확한 확인이 필요한 것으로 판단된다. 그러나 향후 동 보고서의 ‘원조의 투명성과 학습’ 지표 평가 방식이 단순히 ‘양적 기록’을 비교하는 것에 그치지 않고, 내용의 충실도 및 중복성 여부 등 ‘기록의 질적 수준’까지 평가하는 것을 감안하여, 담당자에게 동 정보를 공유하는 등 이에 대한 대비는 필요할 것이다.

V. 결어

본 글에서 미국의 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구원과 국제개발센터가 발간한 〈ODA 질적 평가 보고서(Quality of Official Development Assistance Assessment)〉의 상세 내용과 한국이 ODA의 질적 제고를 위해 취할 수 있는 구체적 방안을 제안하였다.

일각에서는 한국이 선진 공여국으로서 관련 제도나 체계 등을 제대로 정비하지 않은 채 다급히 2010년 OECD DAC에 가입했기 때문에, 동 보고서에서와 같이 매우 낮은 점수를 받은 것이라는

비판을 제기하기도 한다. 그러나 현실적으로 ‘모든 것’을 갖춘 상태에서 DAC에 가입하기란 거의 불가능하며, 시간적으로도 너무나 요원한 일이다. 즉, 한국이 질적 부문에서 미숙한 채로 DAC에 가입한 것은 사실일지도 모르나, 역으로 한국이 DAC에 가입했기 때문에 더욱 선진 공여국의 기준에 걸맞은 원조를 조속히 수행할 기회를 얻은 것이다. 따라서 DAC 가입 첫 해에 받은 우리의 ‘성적표’에 실망하고 비난을 가하기보다는, 우리의 문제를 면밀히 분석하고 실제적인 개선책을 마련하여 이를 극복해가는 것이 동 보고서에서의 가장 큰 교훈이라 할 수 있겠다.

비록, 동 보고서가 통계상의 정확성과 자료의 충분한 확보 등의 측면에서는 일정 부분 한계를 가지나, 동 보고서의 평가기준이 파리선언 및 아크라 행동계획과 긴밀히 연관되어 있고, 2008년 DAC 특별 검토 시 제안 받았던 권고사항과도 일치한다는 점에서 한국 원조의 질적 향상을 위한 참고기준으로 상당한 의미가 있다.

또한, 동 보고서는 지금까지 논의되어 온 ‘원조 효과성’과 그로 대변되는 ‘원조의 질적 수준’에 관한 매우 권위 있고 다양한 연구들을 바탕으로, 최초로 원조 효과성 지표를 계량화하여 국가 및 기관별 비교를 시도한 분석서이다. 이처럼 세부적으로 원조의 질적 수준을 평가할 수 있는 항목과 지표를 일목요연하게 정리한 지침이 마련된 것은 한국으로서도 매우 유용한 일이다. 지금까지 한국은 DAC에 가입하기 위하여, 혹은 자체적으로 원조의 질적 수준을 제고하기 위하여 많은 연구와 경험을 축적해왔음에도 불구하고, 이를 어떤 부분에, 어떻게 활용해야하는 지에 대하여는 구체적인 실행을 해 오지 못했던 것이 사실이다. 따라서 향후 동 보고서의 평가 지표를 적극 활용하여, 현재 한국이 지니고 있는 연구 및 경험적 역량을 집중하고, 점차적으로 ODA의 질적 개선을 위한 제반 제도 및 실행사항을 정비해나간다면 실제로 한국 ODA의 질적 수준은 크게 개선될 것으로 기대된다.

끝으로, 한국 ODA의 진정한 질적 개선을 위해서는 단기적인 부담을 장기적인 관점에서 극복해나갈 수 있는, 국가 및 관련 기관 차원에서의 혁신적인 개혁의지가 관건이라는 것을 강조하고자 한다. 지금까지 한국 ODA의 질적 수준에 관해서 자체적인 연구가 전무했던 것은 아니며, 국가 및 관련 기관에서도 우리의 문제점을 제대로 인식하고 있었다. 그럼에도 왜 지금까지 문제를 개선하기 위한 강력한 실행이 없었는가 하는 점은 또 다른 차원의 해결책을 요구한다. 즉, 문제인식과 문제를 개선하고자 하는 의지는 별개의 문제이며, 개선에의 의지가 없는 한 한국은 매년 시행될 ODA 질적 평가에서 하위권을 벗어나기 어려울 것이다. 이제 진정으로 한국 ODA가 선진적인 수준으로 발전하기 위하여 도약할 수 있는 출발점에 섰다. 이 출발점에서 한국이 어떤 방향과 속도로 가느냐 하는 것은 강력한 혁신적인 의지에 달려있다는 사실을 정확히 인식해야 할 때이다.

참고 문헌

- 권율 외 (2006), 우리나라 대외원조정책의 선진화 방안, 대외경제정책연구원.
- 김은미·김지현 (2009), 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단.
- 김혜경·최수영 (2010), PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 ‘몽골 국가지원전략’ 수립 방안, 한국국제협력단.
- 국무총리실 외 (2010), 국제개발협력 선진화 방안, 국무총리실 외 관계부처 합동.
- 민병원 (2008), 대외무상원조 추진체계 효율화 방안, 행정안전부 행정진단센터 외교안전분야 제도진단 포럼 연구 결과, 행정안전부.
- 박명지 (2010), 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안, 한국국제협력단.
- 외교통상부 개발정책과 (2010), 부르킹스 硏 ‘ODA 질적평가’ 보고서, 외교통상부, (내부문서)
- 이현주 (2010a), 수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안, 한국국제협력단.
- 이현주 (2010b), 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안, 한국국제협력단.
- 정우진 (2010), 한국형 섹터별 원조 모델 : 비교우위와 국별 프로그램의 관점에서, 한국국제협력단.
- 정유아 (2010a), 21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안, 「KOICA 개발정책 포커스」 제2호, 한국국제협력단.
- 정유아 (2010b), ‘국가지원전략(CAS) 프로세스’ 정형화 방안, 「KOICA 개발정책 포커스」 제4호, 한국국제협력단.
- 주동주 (2009), 유·무상 원조체계의 이원화 문제, OECD/DAC 가입과 우리대외원조의 개선 방안 세미나, 송영선의원실·국제개발협력학회, 대한민국국회(2009.4.6)
- 참여연대 (2008), 2008 ODA 정책보고서·ODA 목적과 원조체계, 참여연대 국제연대위원회.

한국개발전략연구소 (2010). PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 ‘에티오피아 국가지원전략’ 수립 방안, 한국국제협력단.

한국국제협력단 (2010). KOICA 선진화 계획 2010-2015 : 글로벌 ODA전문기관으로서의 도약을 위한 로드맵, 한국국제협력단, (내부분서)

한국수출입은행 (2008). 2008년도 우리나라 ODA통계(확정치)의 주요 내용, 한국수출입은행.

Nancy Birdsall and Homi Kharas (2010). Quality of Official Development Assistance Assessment. Global Economy and Development at BROKINGS and Center for Global Development. Washington, D.C.

OECD DAC (2008). OECD DAC Special Review of the Republic of Korea's development co-operation Preliminary observation - Seoul 6 March 2008. OECD, Paris.