

한국 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제

이 혜 경 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

목 차

1. 서론
2. 동료검토 결과 : 주요 권고
3. 국내 이행방안과 주요 과제
4. 결어 : 평가

1. 서론

우리나라에 대한 OECD DAC(개발원조위원회)의 동료검토¹⁾가 2012년 12월 11일 파리에서 개최된 최종회의를 마지막으로 종료되었다. 2011년 12월 26일 제11차 국제개발협력위원회 보고에 이어 수검준비반 구성, 메모랜덤(우리 정부 보고서) 제출, 방한 실사, 실사단 캄보디아 방문 등 지난 1년간의 길고 복잡한 과정을 거쳐 한국 동료검토 보고서 Part I 및 Part II가 최종 확정되었다. 이는 2010년 우리 나라의 OECD DAC 가입 이후 최초로 실시된 동료검토로서 우리 개발협력 역사에 중요한 ‘이정표’²⁾로 자리 매김할 전망이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 이번에 확정된 DAC의 권고가 다음 동료검토까지의 4년간 우리 개발협력의 방향 설정에 큰 역할을 할 것으로 기대되고 있다는 점이다. 실제로 OECD

1) 우리 정부에서는 “Peer Review”를 공식적으로 “개발협력정책집행평가”로 명명하였으나, 시민사회를 포함한 외부에서는 “동료검토”라고 직역하고 있음을 감안, 本稿에서는 의미상의 혼란을 피하기 위해 이를 채택, 사용하기로 한다.

2) OECD DAC Report Part I(DCD/DAC/AR(2012)2/PART1/FINAL, P.2, "This is Korea's first peer review- an important milestone both for the country and for the DAC."

DAC 가입을 위한 2008년 특별동료검토(Special Peer Review)와 2009년 가입 심사(Accession Review) 결과가 우리 ODA 선진화에 많은 영향을 끼쳤음을 부인할 수 없는 사실이다. 이런 점에서 2008년과 2009년 당시의 권고안과 2012년 동료검토 결과를 비교해 보고, 향후 우리 ODA 개선 방향을 예측해 보는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다.

이 글에서는 먼저 금번 동료검토 결과를 간략하게 서술하고, 이를 2008년과 2009년의 권고 및 평가 결과와 비교, 향후 우리의 개발협력 선진화를 위한 주요 정책과제와 국내 이행방안 등을 살펴보고자 한다.

2. 동료검토 결과

〈표1〉 2012년 Peer Review 권고사항 요약

-
- **(개발협력의 전략적 프레임워크 수립)** △목표, 우선순위, 결과의 명시, △국별협력전략(CPS) 수립 시 측정 가능한 성과평가 기준반영, 수원국 개발 우선순위와 일치, 해당 협력국내 모든 ODA 사업 포괄, 중장기 재원 예측 가능성 제고, 무·유상간 통합, △다자전략 수립, △범분야 이슈의 주류화
 - **(홍보·투명성·책임성)** △국회, 시민사회, NGO, 민간, 연구기관, 수원국 파트너 등 모든 이해관계자 대상 개발협력 정책, 전략, 절차 및 예산, 사업 등에 관한 정보 공개 확대를 통한 투명성·책임성 강화
 - **(원조를 넘어선 개발)** 국제개발협력위원회를 중심으로 △전정부적 어젠다 추진, △PCD(Policy Coherence for Development) 역량 강화, △연구·조사 강화, 부처간 교류와 시민사회 및 연구소와의 협력 강화
 - **(원조 규모와 배분)** 2015년까지 ODA 증가 목표(GNI 대비 0.25%) 달성 관련, △양·다자, 무·유상간 균형 유지, △취약국과 고채무빈국에 대한 무·유상 비율 고려 및 유상차관 제공시 수원국 상황 고려, △원조 수단 선정 시 개발목표와 수원국의 주인 의식, 선호, 운영 능력 등 고려
 - **(조직과 관리)** △개발협력 계획 및 예산 관련, 국제개발협력위원회 권한 강화, △무·유상관계기관협의회 및 현지 ODA 협의체(ODA Council) 권한 강화, △관계부처와 기관의 인력 확대, △평가소위 등 평가시스템 강화
 - **(원조효과성)** △개발협력 전략과 원조 관리에 원조효과성 원칙 반영, △비구속화(2015년까지 75%로) 확대, △수원국 역량 강화, △원조정책대화 확대, △주요 원조공여국과의 협력 강화
 - **(인도적 지원)** △새로운 범정부 차원의 인도적 지원정책 완성, △지원 주체, 대상, 수단의 근거 규정 마련, △양자 원조에 대한 세이프가드 수립, △결과 보고의 체계화
-

가. 전략적 방향(Strategic Orientation)

1.1. Completing the strategic framework for Korea's development cooperation

Korea should build on its solid legal and policy foundations by completing the strategic framework to guide its growing development cooperation. Specifically:

- The framework should set out clear aims, priorities, objectives and intended outcomes for Korea's thematic focus areas.
- Korea should complete and publish the country partnership strategies planned for each of its 26 priority partner countries : these should be aligned to partner countries' development strategies; cover all Korean government's support; unify strategies for grants and loans; include forward expenditure commitments; incorporate plans and targets for aid effectiveness; and define in measurable terms the objectives of Korea's contribution to each partner country.
- Korea should complete and publish its planned comprehensive multilateral ODA strategy.
- The framework should include stronger guidance and plans for mainstreaming gender equality, women's empowerment, environment and climate change across all of Korea's programmes.

DAC는 전략적 방향과 관련, 개발협력의 전략적 프레임워크 수립과 홍보·투명성·책임성 강화 등 2가지를 권고했다. 이러한 권고가 도출된 배경을 살펴보면 DAC는 국제개발협력기본법 수립과 전략문서들의 작성에도 불구하고 충분하고도 투명한 정책결정의 기준(criteria)과 분야별·국가별 전략이 미비하다고 판단하고, 이러한 점이 우리 개발원조의 책임성을 제약하고 국회 및 시민사회와의 원활한 대화를 제한한다고 본 것이다.

전략적 프레임워크 수립 권고를 자세히 들여다보면, i)중점협력분야에 대한 목표, 우선순위, 예상되는 결과를 설정할 것을 제안하고, ii)국별협력전략(CPS) 수립과 관련, 측정 가능한 성과평가 기준반영, 수원국 개발 우선순위와의 일치, 해당 협력국내 모든 ODA 사업 포괄, 중장기 재원 예측 가능성 반영, 무·유상간 통합 강화 등 개선이 필요한 사항을 상세히 명시하고

있다. 이러한 DAC의 권고는 현재의 CPS가 명실상부한 포괄적 전략문서로서 자리매김하기 위해서는 상당한 수준의 개선이 필요하다고 판단했음을 보여주고 있다. 아울러, iii) 포괄적 다자 전략 수립과 iv) 전략적 프레임워크 내 젠더, 여성권한강화(women's empowerment), 환경, 기후변화 주류화를 위한 강력한 지침을 포함시킬 것을 권고하고 있다. 우리 정부 일각에서 선진화 방안과 기본계획의 다자부분을 다자전략이라고 주장했음에도 이러한 권고안이 도출된 것은 DAC가 우리의 기존 문서를 독립적이고 포괄적인 다자전략으로 간주하지 않고 있음을 보여주는 증거라고 할 수 있을 것이다. 포괄적 다자전략 수립과 범분야 이슈의 주류화 권고는 2008년 특별검토에서 도출된 권고가 다시 제기된 것임을 고려할 때, 최우선적으로 후속조치가 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

1.2. Strengthening communication, transparency and accountability

PMO, MOFAT and MOSF should continue to increase transparency and accountability by:

- Providing comprehensive information on Korea's development cooperation—in particular, they should disclose information on development cooperation policy, strategy, procedures, budget (countries and sectors), programmes and projects in a way that is easy for key stakeholders – parliaments, civil society organisations (CSOs), non-government organisations (NGOs), private sector, research institutes, developing country partners and the general public – to access and understand.

홍보·투명성·책임성 강화 관련, OECD DAC은 ODA 정책, 전략, 예산, 사업 등 주요 정보를 국회와 시민사회, 그리고 수원국 등 주요 이해 당사자들에게 적절한 방식으로 공개할 것을 강조하고 있다. ODA가 공적자금인 이상, 집행 과정과 결과의 투명성·책임성을 제고하라는 대내외의 요구가 증가할 것이 예상되는 만큼 이 부분은 단순히 DAC의 권고 이행이 아닌 우리 ODA에 대한 국민의 신뢰도 제고 차원에서라도 향후 더 많은 관심과 노력을 기울여야 할 부분이다. 특히, 부산 Global Partnership 이행 차원에서 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative)와 OECD DAC 통계 보고간 기준(indicator)에 대한 통합 논의가 진행중인만큼, 이해하기 쉬운 언어로 필요한 정보를 적시에 공개하기 위한 정부 차원의 통합 지침을 수립하는 등 점증하는 정보 공개 요구에 적극적으로 대응하는 것이 필요하다고 판단된다.

나. 원조를 넘어선 개발(Development beyond Aid)

2.1. Garnering strong political will to drive a government-wide approach to policy coherence for development

Korea needs to give policy coherence for development sufficient weight in decision making by:

- creating a government-wide agenda to achieve development-friendly policies, overseen by CIDC. This agenda should include : (1)the most important incoherencies to be tackled; (2)the steps to be taken to tackle them and by whom; (3)the targets to be achieved; (4)a timeline for action; and (5)a stronger process for involving the relevant government departments;
- ensuring that the government of Korea has sufficient technical and political capacity to coordinate and enhance policy coherence for development;
- strengthening existing analysis of and reporting on how Korea's foreign and domestic policies affect developing countries. This should build on PMO and MOFAT research and analysis to date, and should be informed by feedback analysis from the field; better information flows among government departments in Seoul; and analysis by universities, CSOs and think tanks.

OECD DAC는 전정부적으로 개발친화적인 정책을 수립하기 위한 국제개발협력위원회의 역할을 강조하고, 이와 관련한 우선순위와 목표, 단계적 방안 및 시간계획 수립을 권고하고 있다. 아울러, 개발을 위한 정책일관성(PCD : Policy Coherence for Development)에 대한 정부의 기술적·정치적 능력 배양과 기존 연구 결과의 활용을 강조하고 있다.

현재 우리의 PCD 논의가 초보적인 수준에 머물러 있기 때문에 정부 내외의 인식을 제고하는 데 상당 기간이 소요될 전망이다. 실제로 PCD와 전정부적 접근(Whole of Government Approach)의 차이점을 인식하지 못하는 경우도 많이 있음을 감안, 시민사회 및 연구소 등과 협력, 인식 제고 노력을 지속적으로 기울여 나가야 할 것으로 판단된다.

PCD의 경우 전정부적 차원에서 원조 이외의 정책이 개도국에 미치는 영향을 감안, 비원조 정책과 원조정책간의 일관성을 유지하는 것이라고 본다면 이는 ODA에 대한 총괄 조정 및 심의 기능을 가지고 양대 주관 부처와 시행기관, 그리고 15개 부처의 장이 참석하는 국제개발협력위원회를 중심으로 추진하는 방안이 적절하다고 여겨진다.

다. 원조규모와 배분(Aid Volume and Allocation)

3.1. Ensuring Korea achieves its ODA volume target

Korea should sustain its recent increases in aid volumes to achieve its target of giving 0.25% of its gross national income(GNI) as ODA by 2015. At the same time, Korea should:

- plan and manage the aid increase to ensure a steady and predictable rate of growth while striking manageable and appropriate balances between bilateral and multilateral channels and grants and loans;
- assess carefully the ratio of grants to loans for fragile states and heavily-indebted poor countries (HIPC)s and when extending loans consider carefully the economic context and financial governance of these countries to ensure debt sustainability; and
- ensure that the choice of aid instrument reflects development objectives and partner country ownership, preferences, management capacity and need.

OECD DAC는 2015년까지 GNI 대비 0.25%의 ODA 증가 목표를 달성하기 위해서는 3년 이내 ODA 규모를 2배로 증가해야 한다고 보았다. 특히, 이와 관련 확대된 ODA를 효과적으로 활용할 수 있는 방안 마련도 중대한 도전요인이라고 판단했다. 특히, 원조 규모 확대와 관련, △양다자, 무·유상간 균형을 유지하고, △취약국과 고채무빈국에 대한 무·유상 비율 및 유상차관 제공시 수원국 상황을 고려할 것과, △원조 수단 선정 시 개발목표와 수원국의 주인의식, 선호, 운영 능력 등을 고려토록 권고하였다.

현재 『국제개발협력선진화방안』에 규정된 우리 양·다자간 비율은 7:3으로 2011년 OECD DAC 평균(잠정)이 순지출 기준 양자 69.4%, 다자 30.6%임에 비추어 우리는 각각 73.4%와

26.6%로 DAC 평균과 큰 차이가 없다. 다만 다자 지원 내에서 유엔 대 다자개발은행(MDB: Multilateral Development Bank) 비율이 2009~2011년간 DAC 평균은 1:1인 반면, 우리는 1:2로 MDB와 함께 ODA 분야 양대축인 UN 및 기타 국제기구에 대한 지원은 우리나라의 국제적 위상에 미치지 못하고 있다.

〈표2〉 2009-2011년 다자지원 규모 평균 비교

구분	09-11년 지원규모 평균(백만불)				UN 및 기타*: MDB * EU 제외
	UN	기타	EU	MDB	
DAC 평균	6,401	5,726	13,363	12,555	1: 1.0
한국	72	21	—	189	1: 2.0

무유상 비율 관련 2011년의 경우, 양자원조 중 무상·유상원조 비율은 57.5:42.5를 기록, 전년(63.6 : 36.4) 대비 무상원조 비중은 6.2% 감소한 반면, 유상원조 비중은 증가했다.

〈표3〉 2009-2011년 양자지원 추이(총지출 기준)

구분	2009년		2010년		211년	
	무상(%)	유상(%)	무상(%)	유상(%)	무상(%)	유상(%)
포르투갈	72.1	27.9	49.4	50.6	31.8	68.2
일본	41.7	58.3	45.8	54.2	52.2	47.8
한국	59.6	40.4	61.5	38.5	55.8	44.2
프랑스	69.6	30.4	72.7	27.3	61.7	38.3
독일	80.7	19.3	73.1	26.9	73.5	26.5

2015년까지 6:4로 규정된 선진화 방안의 무·유상 비율에 대한 조정은 부처간 사전 조율이 필요한 사안인 만큼 이에 대한 논의를 시작해야 할 시점에 DAC의 권고가 나온 것이다.

DAC 회원국 중 2011년 유상 차관의 비율이 우리 보다 높은 경우는 포르투갈(68.2%), 일본(47.8%)이 있으며 그 이외에는 프랑스(38.3%), 독일(26.5%) 정도가 있어 우리의 유상차관 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다. 특히, 우리의 경우, 이러한 유상차관을 취약국이나 고채무빈국(HIPCs : Highly-Indebted Poor Countries)에 제공하는 것이 문제로 지적되었다.

이와 관련 DAC는 이미 2008년 특별동료검토 시 무·유상원조의 최빈국, 중소득국 지원 비중 역전 현상 개선 및 최빈국 관련 무상원조 또는 최소 증여 비율 요건 이행과 더불어 무상원조 비율 증대, 특히 DAC 회원국들에 비해 현저히 높은 유상원조 비율 문제를 지적한 바 있다³⁾. 따라서 이 문제에 대한 DAC의 관심 정도를 알 수 있는 만큼, 2년후 중간평가(Mid-term Review) 및 2015년 이후 무·유상 비율 조정 논의에 대비, 이에 대한 우리 정부의 명확한 입장이 사전에 정립되어야 할 것이다. 이와 관련, 무·유상의 원조 수단(aid instrument) 선정 시 개발목표와 수원국의 주인 의식, 선호, 운영 능력 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 지적에도 유념해야 할 것으로 보인다.

라. 조직과 관리(Organization and Management)

4.1. Improving the integration, coordination and management of Korea's ODA

To implement its development cooperation strategy successfully, Korea should:

- ensure that (i)the CIDC uses its full powers fully to become the ultimate decision-making body in planning and budgeting process; and (ii)the Inter-Agency Committees, together with the ODA Councils at partner country level, have the necessary authority to ensure that all aid-funded activities are processed through them;
- strengthen further the human resources of PMO, MOFAT and MOSF, together with the main agencies (KOICA and EDCF), by attracting and retaining quality people with the right kind of development experience, and build the capacity of Korean and locally engaged employees in priority partner countries, particularly to equip these with the necessary skills to support new aid modalities, such as programme based approaches.

3) OECD DAC, Special Peer Review of Korea, P.14 (para.20), "A particularity of the Korean system is the large use of concessional loans. In 2006 loans constituted 31% of ODA and grants 69%, a high figure compared to most other DAC donors. Nearly all DAC donors' aid portfolios consist almost entirely of grants, with only three DAC donors using loans to any real extent. Of these three, two have a loan component of around 10% of their aid portfolios, and only one uses loans to any significant degree."

개발협력 전략의 이행과 관련, DAC은 국제개발협력위원회의 개발협력 계획 및 예산에 대한 권한과 무·유상관계기관협의회 및 현지 ODA 협의체(ODA Council)의 권한을 강화할 것을 권고하였다. 사실 이 권고는 우리 원조의 분절화와 관련, 가장 중요한 권고라고 볼 수 있다. 실제 30여개 이상의 기관이 무상원조를 시행하고 있고 특히 이러한 무상내 혹은 무·유상간 분절화된 원조 집행은 수원국 현지에서 더욱 두드러지고 있다. 이런 점에서 국제개발협력위원회와 더불어 관계기관협의회 및 현지 ODA 협의체의 권한 강화를 권고한 것은 매우 의미심장하다.

이러한 권고 배경을 살펴보면 DAC은 무·유상으로 이원화된 현행 시스템과 30여개 이상의 기관이 무상원조에 참가하고 있는 현실에서 우리 정부 공약에 따라 늘어나는 ODA의 효과적 관리 방안에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 즉, 무·유상을 포함한 통합전략 수립, 특히 수원국 현지에서의 효과적 원조 조정 및 원조 관리능력 강화가 필요하다고 본 것이다.

2008년 OECD DAC 가입을 위한 특별동료검토 시 원조정책 및 전략을 총괄하는 단일 조직 구성에 대한 권고가 도출⁴⁾되었으나, 우리 정부는 당시 무·유상원조를 병행 실시하고 있는 우리 여건상 단일조직 구성보다는 국제개발협력위원회의 역할·기능 강화를 통한 기관간 연계·협력 강화 및 ODA 전반의 조정·감독 강화로 우선순위를 조정하였다.

이에 비해 2012년 OECD DAC은 수위를 낮추어 국제개발협력위원회, 무·유상관계기관협의회 및 현지 ODA 협의체(ODA Council)의 권한을 강화토록 권고함으로써 우리 ODA 환경에서의 실현 가능성을 더 많이 고려한 듯이 보인다. 다만, 국제개발협력위원회의 강화가 실제 어떤 내용을 담아야 하는지에 관해서는 관계기관마다 시각이 다를 수 있고 또 원조 조정 메커니즘의 강화는 기존 국제개발협력기본법의 개정이 전제되어야 하는 만큼 관련 이해당사자들간 충분한 사전 협의를 거쳐 추진해야 할 것으로 판단된다.

실제 우리 원조의 ‘분절화’를 살펴보면 기획재정부가 단독으로 집행하는 유상원조와 달리, 2011년 6,343억원의 무상원조 예산 가운데 약 26%를 42개 관계부처와 지방자치단체들이(외교부와 KOICA 제외) 시행 중이며, 이중 약 23개 기관이 10억 미만의 소규모 사업을 집행하는 등 무상 부분의 분절화가 심각함을 알 수 있다. 이러한 다수 기관에 의한 소규모 다수사업 집행은 대외적으로 우리 원조에 대한 저평가의 주요 원인으로 분석되고 있다. 예를 들어 미국의

4) OECD DAC, Special Peer Review of Korea, P.6 (para.5~6), "The Korean aid architecture is based on two main pillars... The government could consider tackling this two pillar system and creating a single entry with sole authority over development cooperation objectives, policy and strategy. This organization could develop a unified policy framework, which leads and applies to all parts of the ODA system."

브루킹스연구소 산하 국제경제개발연구소와 CGD(Center for Global Development)가 개발한 공적개발원조의 질적평가 QuODA(Quality of Official Development Assistance)에 따르면 QuODA의 4개 평가 항목⁵⁾ 중 우리나라는 ‘행정부담 경감’ 항목에서 가장 낮은 평가를 받았다. 우리는 그 중에서도 ‘프로젝트 규모 지표’와 함께 ‘수원국 방문 조율 지표⁶⁾’ 및 ‘공여국내 원조 기관 분절화 지표⁷⁾’에서 낮은 평가를 받았는데, 이는 국내 ODA 사업의 분절화 현상이 반영된 결과라는 분석이 가능하다.

특히, 국제사회에서의 원조 및 개발효과성 논의에 따라 ODA 시행과정에서 수원국의 행정부담 경감이 주요한 기준으로 부상하고 있는 만큼, 현재와 같이 다수 기관이 소규모 다수사업을 시행하고 있는 상황에서는 우리 원조에 대한 평가가 개선될 수 없음은 자명한 일이다.

OECD DAC이 권고한 모든 개선 과제를 동시에 추진하는 것은 불가능하므로, 각 과제당 우선순위를 부여하고 이에 따라 순차적으로 추진하는 것이 현실적인 방안일 것이다. 즉 보다 시급한 무상분야 ‘분절화’를 개선하기 위해 본부 차원에서는 ‘무상원조관계기관협의회’를, 현장에서는 현지 ODA 협의체의 기능 강화를 우선적으로 추진하고 이후 국제개발협력위원회 강화를 모색하는 순으로 우선순위를 부여하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

15개 부처 장관과 시민사회단체 대표들이 참석하고 국무총리가 주재하는 최고위급 회의로서 연간 몇 차례밖에 개최되지 않는 국제개발협력위원회에서 부처간 상시적, 실무적 조율을 필요로 하는 무상분야 분절화 개선 업무를 다루는 것은 적절하지 않은 것으로 보인다. 오히려 무상원조관계기관협의회에서 일차적으로 사업간 중복 및 분절화 문제를 다루고 난 후, 보다 상위의 조율이 필요한 사안을 국제개발협력위원회에서 다루도록 하는 것이 적절한 방안일 것이다.

늘어나는 ODA의 관리를 위해서는 효율적인 조직·관리 못지않게 충원과 훈련을 통한 인력 확보가 중요하다. OECD는 양질의 인력 확보를 통한 총리실, 외교부, 기재부 및 KOICA,

5) 4대 평가항목은 ①효율성 증대(Maximizing efficiency), ②제도배양(Fostering institution), ③행정부담 경감(Reducing burden), ④투명성과 학습(Transparency and Learning)이며, 우리나라는 전체 23개 조사대상국 중 22위를 차지

6) 수원국 방문 조율(Coordinated missions) 지표는 수원국의 행정부담 경감을 위해 공여국내 공동 조사단 파견과 조사단 방문 시기 조율 등을 통해 절대적인 조사단 파견 횟수 경감에 대한 파리선언 권고에 따른 지표로서 우리나라는 전체 23개 조사대상국 중 21위를 차지

7) 공여국내 원조기관 분절화(Fragmentation across donor agencies) 지표는 각 원조수행기관이 공여국 전체 원조에서 차지하는 몫을 통해 분절화를 측정하는 지표로서 우리나라는 2011년 기준 44개 기관이 ODA 사업을 수행하는 것으로 나타났으며, 전체 23개 조사대상 기관 중 17위로 하위권

EDCF의 인적자원 보강, 특히 중점협력국 주재 한국인 및 현지 인력 등 현장의역량 강화를 권고하였다. ODA 확대와 병행한 인력 소요 문제는 공급 확대와 더불어 현장화와 사업수행 체계의 선진화를 통한 인력 재배치로 해소 가능한 부분을 동시에 살펴 볼 필요가 있다.

부처의 인력 증원은 정부 전체의 규모 및 공무원 정원 소요와 관련, 소관 부처인 행정안전부와 협의, 국제개발협력위원회 차원에서의 검토 등이 선행되어야 하는 만큼 단기간에 추진할 수 있는 과제는 아닌 것으로 판단된다. 다만 원조시행기관의 역량 강화차원에서 KOICA는 2013년까지 100여명을, EDCF는 2015년까지 70여명의 인력 확충 계획을 수립, 이행 중이다. 특히, 시행기관의 현장화 전략에 따른 현장사무소로의 과감한 권한 이양 등을 반영, 향후 본부-현장간 인력 배치 비율의 재조정, 특히 전문 인력 및 사업 관리 인력 파견 확대, 현장 사무소 역량 강화 등을 추진해야 한다. 이를 통해 글로벌 청년 양성 및 해외진출지원 사업을 통해 배출되는 전문 인력들을 활용함으로써 해외 일자리 창출 및 개발컨설팅 사업 육성에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

신규 인력 채용확대와 더불어 기존 인력의 훈련을 통한 역량강화에도 노력을 기울여야 하며, 특히 급변하는 원조환경 변화에 따라 새로이 등장하는 원조 방식에 대한 적응력을 높여 나가야 할 것이다. 이외에도 집행, 모니터링, 평가 등 사업 전반에 걸친 정밀한 진단과 수행 체계 정비를 통해 업무 효율성을 향상시킴으로써 증가하는 인력 수요에 대처할 필요가 있다.

4.2. Strengthening Korea's evaluation procedures

Strengthen the independence and procedures of the Sub-Committee on Evaluation; improve ongoing monitoring during project implementation; improve *ex-post* evaluation; strengthen capacities and delegate authority to support critical evaluation in field units; and systematically integrate lessons from evaluation into future programmes.

OECD DAC는 평가소위의 독립성 및 절차 강화, 사업 시행 과정의 모니터링 개선, 사후평가 개선, 역량강화, 현장에서의 비판적 평가 관련 권한 위임, 평가교훈의 향후 사업 반영 등을 권고하였다. DAC는 2009년 국제개발협력위원회 산하에 설치된 평가소위가 적절한 평가 수단(tools)과 권한, 독립성을 보유해야 한다고 보았다. DAC는 그간 우리가 행한 평가 강화 조치를 긍정적으로 평가하면서도 부처 및 기관에 의한 자체 평가의 품질 제고를 위한 노력을 주문

했다.

OECD DAC는 2008년 특별동료검토 시에도 사업시행 과정의 모니터링, 사후평가(ex-post), 평가 결과의 반영 등 국제기준에 부합한 독립적 평가체계 구축을 권고하고, 책임성 강화를 위한 평가 결과 공개를 촉구하였다.⁸⁾ 2012년 권고에도 ‘모니터링’, ‘사후평가’, ‘평가결과 반영’, ‘독립적 평가문화 구축’ 등 동일한 사안이 반복적으로 등장하는 점에 비추어 이 부문에서 우리 정부의 개선 노력이 더 필요함을 알 수 있다.

조직과 사업의 성과 관리 차원에서 평가 기능의 강화 필요성은 새삼 강조할 필요가 있다. 평가 기능을 강화하기 위해서는 우선 사업 과정에 대한 면밀한 모니터링과 평가가 강화되어야 한다. 또한, 사업평가와 기관평가가 유기적으로 연계되어야 하며, 집행위주의 실적 관리에서 성과 중심 관리 체제로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 평가의 신뢰도 및 활용도 제고, 평가 관련 조직역량 강화, 평가 파트너십 강화 등의 조치가 선행되어야 할 것이다.

마. 개발 영향 제고(Improving the impact of development cooperation)

5.1. *Translating Korea's commitment to aid effectiveness into better practice*

In continuing to make its aid more effective, Korea should:

- integrate the aid effectiveness principles and the internationally-agreed targets into all development cooperation strategies – particularly country partnership strategies– and aid management procedures; and
- improve its performance in areas where Korea is lagging behind the most; unttying its aid, use of programme-based approaches, medium-term predictability and use of country systems.

8) OECD DAC, Special Review of Korea (2008), P. 21, "Korea would benefit from building a strong independent evaluation culture in line with international standards. This could include improving ongoing monitoring during project implementation, improving *ex-post* evaluation, and integrating lessons from evaluations into future programmes. Evaluations could consistently be made public in order to improve accountability."

OECD DAC는 원조효과성 원칙과 국제적 개발목표를 한국의 개발협력전략, 특히 CPS와 원조관리절차 등에 통합, 반영토록 권고하였다. 특히, 비구속성, 프로그램 원조, 수원국 중기에 추가가능성, 수원국 시스템 활용 등 미흡분야에서의 중점 개선을 권고하였다. 이는 우리가 참여한 2011년 제3차 파리선언 모니터링 서베이 결과, 원조일치와 공동국별분석 작업을 제외한 대부분의 지표에서 목표에 미달한 사실을 감안하면 예상 가능한 권고이다.

2008년 특별검토에서 도출된 주인의식 증대 및 협력대상국과의 원조일치 확대를 위한 수원국 개발 우선순위와 일치, 수원국 조달시스템 사용, 원조예측성, 비구속화 수준 개선 등의 권고가 2012년에도 대부분 다시 반복적으로 등장함을 알 수 있다. 이 가운데 수원국 우선순위 반영, 예측 가능성(단기 및 중기), 수원국 시스템 활용, 비구속화는 부산 글로벌 모니터링 지표에도 포함되는 만큼 향후 부산 모니터링 지표의 세부사항이 최종 확정되는 대로, 이 두 지표를 연계하여 지속적인 개선을 추진해야 한다.

5.2. *Implementing a roadmap to untie 75% of bilateral aid by 2015*

To provide developing country partners and Korean taxpayers with even better value for money Korea should:

- translate the commitment to untie 75% of its total bilateral ODA by 2015 into a year-on-year roadmap that drives towards its goal;
- maintain focus on meeting the *DAC Recommendation on Untying* and the Accra and Busan commitments to untie aid to the maximum extent; and
- report the tying status of all Korean ODA, including technical cooperation.

비구속화 권고 이행은 DAC가 2008년에 이어 지속적으로 권고하고 있는 사항이다. 특히 금년에는 2015년까지 75% 비구속화 목표에 따른 연간 로드맵을 작성, 시행토록 권고하고 기술 협력을 포함한 모든 분야의 구속화 상황을 보고토록 요구하고 있다. 우리의 경우, 실제 비구속성 비율이 2006년 2%에서 2011년에는 50%로 확대되는 성과를 거두었다. 2015년까지 ODA 규모가 계획대로 배증되고 75% 비구속화 목표가 달성될 경우, 비구속화된 ODA의 금액은 현재 총 ODA 금액을 초과할 전망이다. 다만, 2015년까지 전체 원조의 75% 비구속화 목표 달성과 정에서 사안에 따라서는 비구속화 적용이 어려운 측면⁹⁾도 있음을 감안하여, 비구속화 확대 계획의 정량적 목표치에 대한 분석과 조정도 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

9) 전후취약국의 현지사정 및 긴급조달 필요성으로 인한 비구속화 적용 제외 대상을 고려할 필요

〈표 4〉 비구속화 이행 결과

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
계	2%	25%	36%	48%	36%	51%
무상원조	2%	26%	43%	74%	46%	68%
유상원조	—	24%	34%	44%	31%	46%

바. 인도적 지원 개선(Towards better humanitarian donorship)

OECD DAC은 범정부적 차원의 새로운 인도적 지원정책 수립을 완료, 재난복구 등 확실한 영향력 행사가 가능한 소수 분야 및 목적에 집중하도록 권고하였다. 아울러 명백한 재원 배분 근거를 마련하고 양자간 물자지원이 가장 효과적이고 적합한 대응 방안이 되도록 세이프가드 원칙을 수립할 것과 체계적인 보고 및 학습 계획 이행을 권고하였다.

6.1. Building on solid progress to scale up the humanitarian programme

To provide a clear strategic vision for the humanitarian programme; to ensure that humanitarian principles are consistently applied; and to promote accountability, efficiency and effectiveness Korea should:

- finalize the new humanitarian assistance policy, ensuring that it focuses on a limited number of objectives in areas where Korea can have solid impact—such as disaster response— and that it is applicable across government;
- determine and communicate clear criteria guiding whom, what and where to fund;
- put in place safeguards to ensure that its bilateral (in-kind) aid is always the most effective appropriate response; and
- implement plans to make learning and reporting of results more systematic.

현재 인도적 지원의 개념과 목표, 지원 범위 및 지원방식 등 우리 정부의 인도적 지원에 관한 포괄적인 내용을 담은 정책문서를 작성 중인만큼, 이 과정에서 DAC측 권고사항을 검토, 반영해 나갈 예정이다.

3. 국내 이행방안과 주요 과제

현재 관련 부처와 기관들이 위의 OECD DAC 동료검토 권고에 대한 이행 방안을 검토 중이며 2013.2.15에 개최 예정인 제15차 국제개발협력위원회에 결과 보고 후 본격적인 이행방안을 수립할 전망이다.

부처간 논의가 더 진행되어야 하나, 현재 가장 유력한 방안은 '동료검토 후속조치 이행 T/F(가칭)'를 수립, 권고 사항별 세부 과제와 이행방안, 시한 등을 명시한 이행계획을 수립하는 것이다. 현재 정부내에는 '한국형 ODA 모델 T/F'와 '부산 글로벌 파트너십 민관합동 T/F'가 운영 중에 있으며, 향후 동료검토 후속조치 이행 과정에서 이들과 중복되는 사항들이 다수 있을 것으로 예상되는 만큼, T/F간 긴밀한 협업을 통한 시너지 창출이 필요하다. 아울러 새정부 출범 전후 국정과제를 포함한 정책 방향의 틀이 새로이 수립될 예정인 만큼 이 틀 안에서 이행방안 수립 작업이 추진되어야 할 것으로 보인다.

세부 이행 과제는 '동료검토 후속조치 이행 T/F' 수립 이후 본격적으로 논의될 것으로 예상되나, (i)정책 수립, (ii)조정 메카니즘 강화, (iii)ODA 예산(규모 및 배정), (iii)ODA 인력, (iv)정보공개 관련 조치, (v)원조개발 효과성 증진 등으로 나뉘 볼 수 있을 것이다. 이를 다시, 입법 조치 사항, 예산 조치 사항, 기관별 이행 가능 사항 등으로 세분해서 우선 순위 및 중요도를 부여, 순차적으로 이행하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

4. 결어 : 평가

우리 정부는 지난 1년간 관계부처와 기관이 참여하는 '수검준비반'을 구성, 범정부적으로 노력한 결과, 2010년 DAC 가입 이후 3년만에 받는 최초인 금번 동료검토에서 Brian Atwood DAC 의장과 대부분의 회원국들이 우리의 글로벌 리더십과 ODA 규모 확대 및 선진화 추진 노력을 높이 평가하는 등 우리에게 대해 호의적인 입장을 표명하였다.

이와 같이 최초의 동료검토 수검을 통해 법적·제도적 장치 구축과 ODA 선진화 추진 등에 대

한 긍정적 평가를 받았으나, 향후 예정된 중간평가(Mid-term Review)¹⁰⁾와 4년후의 2차 동료 평가 수검 시 긍정적 평가 유지를 위해서는 금번에 지적된 전략적 프레임워크 수립과 관련된 분야별 정책 수립, 현장에서의 조율 강화, 국제개발협력위원회·관계기관협의체·현지 ODA 협의체 등 조정 메커니즘 강화, CPS 개선, 비구속화 및 PBA 제고 등 권고사항의 성실한 이행을 통한 원조효과성 향상과 ODA 선진화 노력이 수반되어야 할 것이다.

10) OECD DAC, Information Note on the DAC Peer Review Process (DCD/2012/4), P.5 (para. 25) DAC 의장은 동료검토 이후 18-24개월 이내에 해당국을 방문, DAC 권고사항의 이행 상황을 협의해야 하며, 해당국 정부는 사전에 동료검토 후속조치 및 계획 등에 관한 정보를 DAC 사무국에 제공해야 한다. DAC 의장은 방문 결과 보고서를 위원회에 제출해야 하며, 2009년까지 시범적으로 실시되던 중간평가는 현재 정상적인 동료검토 과정의 일부로 확정되었다. 상황에 따라 중간평가를 생략할 수도 있다.(A senior representative of the Secretariat may visit the capital of the reviewed member 18 to 24 months after the Peer Review meeting to discuss implementation of the recommendations made by the DAC. Prior to the visit, the reviewed member presents relevant information on actions taken, or planned, as a consequence of the Peer Review. Following the visit, a report is submitted to the Committee. Having been piloted in 2009, such mid-term reviews are now part of the standard peer review process. Members may opt out mid-term reviews if circumstances dictate this.)

참고문헌

OECD(2007) Effective Aid Management : Twelve Lessons from DAC Peer Review

_____ (2008a) Memorandum of Korea

_____ (2008b) Special Peer Review of Korea

_____ (2009) The Republic of Korea's Readiness for Accession to the DAC : Secretariat Report

_____ (2012a) Memorandum of Korea

_____ (2012b) Review of the Development Cooperation Policies and Programmes of Korea (DAC's Main Findings and Recommendations)

_____ (2012c) Review of the Development Cooperation Policies and Programmes of Korea (Secretariat Report)