

2012년도 ODA평가 결과 리포트 : 정책 평가

- 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 -

조 정 명 (ODA평가실 과장)

목 차

1. 들어가는 말
2. 평가배경 및 대상
3. 평가기준 및 방법
4. 평가의 한계 및 의의
5. 주요 평가결과
6. 시사점
7. 맺음말

1. 들어가는 말

개발협력사업의 효과성에 대해 국내외 관심이 높아짐에 따라 KOICA는 1996년 사업평가 전담부서를 신설하였다. 이후 사업평가팀은 OECD/DAC 평가원칙 및 가이드라인, 타 공여기관의 평가시스템 및 정책을 분석하여 체계적인 평가를 실시하였으며, 2006년 사업평가실로 조직 개편되었다. 사업평가실은 평가대상을 개별사업 대상에서 정책 및 전략, 분야 등으로 확대하여 전반적인 개발협력사업에 대한 평가를 실시하게 되었다. 이후 2011년에는 2010-2015 KOICA 무상원조 선진화 계획에 근거하여 평가의 독립성을 확보하기 위해 사업평가실이 기관장 직속 독립부서인 평가실로 격상되었으며, 2013년에는 다른 평가부서와의 기능구분을 명확히 하기 위해 ODA평가실로 개칭되었다.

KOICA는 ODA평가실의 예산과 인력을 보강하여 조직 내 평가실의 기능과 역할을 확대하고 있으며, ODA평가실 차원에서는 매년 평가의 주제를 다양화하고 영향평가와 같은 시범적인 평가를 시도하는 등 국내 개발협력평가에 있어 선도적 역할을 수행하고 관련지식을 확산하기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. KOICA 개발평가 품질의 우수성은 2012년 국무조정실 평가소위의 통합평가과제 중 하나인 ‘2010-2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가 연구’에서도 입증된 바 있다. 상기 연구에서 ODA평가실은 평가 정책, 독립성, 자원, 계획, 확산 및 환류에 걸쳐 평가시스템이 체계적으로 갖추어져 있으며, 품질 또한 우수한 것으로 평가되었다¹⁾.

2012년에는 국별평가, 정책평가, 주제별평가, 형태별 평가, 프로젝트 평가 등 다양한 종류의 평가를 총 18건 수행하였다. 또한 일부평가는 수원국 또는 수출입은행(EDCF)과 같은 관계 기관과 공동평가로 진행하여, 평가의 수행주체를 다양화 하였다. 특히, 우리 사업의 성과를 과학적이고 체계적인 방법으로 입증하기 위한 영향평가나 비구속화 정책과 같은 전략적 과제에 대한 정책평가는 시범적이면서 동시에 평가결과 환류를 통한 원조효과성 제고측면에서 시의적절한 것으로 평가되고 있다.

이에 본 기고에서는 2012년 평가과제 중 시범적 평가사례 중 하나인 ‘무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가’를 소개하고, 주요 결과를 요약하여 전달하고자 한다²⁾.

2. 평가배경 및 대상

공적개발원조는 해당사업의 물자 및 서비스를 조달하는 기관의 국적에 따라 구속성(Tied aid) 또는 비구속성 원조(Untied aid)로 분류한다. 구속성 원조는 사업을 위한 물자 및 서비스의 조달처를 공여국 또는 일부의 국가에만 입찰 자격을 부여하는 경우이며, 비구속성 원조는 이에 제한을 두지 않고 국제적 경쟁입찰을 통해 조달하는 경우를 말한다. 원조의 비구속화는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 신규 가입국으로서 한국이 이행해야 할 의무 사항 중 하나이다. 이에 한국정부는 2015년까지 전체 수원국 대상 비구속성 원조율을 약 75%수준, 최빈국(Least Developed Countries, LDC) 및 고채무빈국

1) ‘10-’11년 자체평가 품질에 대한 메타평가 연구(한국개발전략연구소, 2012)

2) 본 기고는 ‘무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012)’를 활용하여 작성하였으며, 동 평가는 한국 개발전략연구소(KDS)에 외부평가로 위탁하여 작성되었다. 보고서의 전문은 KOICA 공식홈페이지(www.koica.go.kr)의 ‘KOICA 사업-사업평가-KOICA 발간물 및 평가보고서’에서 열람할 수 있다.

(Highly Indebted Poor Countries, HIPC) 대상 비구속성 원조비율을 90%이상으로 제고하는 목표를 수립하고 이행 중이다.³⁾ 특히, 무상원조의 경우 2012년 75%, 2015년 100%의 비구속화 목표를 달성하기 위해 주력하고 있다.

KOICA의 비구속성 원조 추진방안은 한국 정부차원의 비구속성 원조 확대 논의와 동시에 2007년부터 마련되기 시작하였으며, 2008년부터는 본격적인 정책이행에 착수하였다. 비구속화 정책목표 및 주요 추진과제는 2009년 채택된 한국 정부의 ‘비구속화 확대 계획’과 동일하게 확정되었는데, 동 계획에서는 2009~2015년까지 연도별 비구속화 정책목표를 확정하였으며, 주요 이행과제를 ‘준비 및 도입단계-제도 정착단계-중점추진 단계’로 구분하여 정책이행을 위한 로드맵을 체계적으로 제시하고 있다⁴⁾.

〈표 1〉 비구속화 정책목표 및 주요 조치사항

단계	연도	비구속화 목표		주요 조치사항
		전체	최빈국 등	
1단계	2009	35%	30%	○ 준비 및 도입단계 - 비구속화 추진을 위한 제반 제도정비 - 국제입찰을 위한 전자조달 시스템 정비 - 국내업체 참여확대 방안 마련
	2010	50%	50%	
	2011	60%	80%	○ 제도 정착단계 - 비구속화 추진모니터링 및 제도개선 - 현지사무소입찰 및 수원국조달시스템 연구조사 - 최빈국·고채무빈국 100% 비구속성 원조 실시 - 현지사무소입찰 및 수원국조달시스템 활용비율 확대
	2012	75%	100%	
2단계	2013	85%	100%	○ 중점추진 단계 - 현지사무소입찰 및 수원국조달시스템 실시 확대 - 비구속화 모니터링 및 평가강화 - 무상원조 언타이드 100% 달성
	2014	95%	100%	
	2015	100%	100%	

본 평가는 2015년 100%의 비구속화 목표를 달성하기 위해 우리정부의 무상원조 전담기관인 KOICA의 역할이 중요하며, 정책추진의 중간단계인 현 시점에서 비구속화 원조정책 및 이행체계에 대한 평가를 통해 현황을 점검하고 개선방안을 모색할 필요가 있다는 판단 하에 추진되었다.

3) 제5차 국제개발협력위원회, ODA 선진화 추진계획안(2009)

4) 자세한 내용은 본 보고서의 ‘부록2 한국정부 및 KOICA의 비구속화 정책 추진내역(p112)’에서 확인할 수 있다.

비구속화 평가의 목적은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 비구속화 원조정책 및 이행체계에 대한 객관적인 평가를 실시하여 비구속화의 성과를 파악함과 동시에, 정책 이행에 대한 책임성을 확보하고자 함이고, 둘째는 향후 정책 추진 방식의 개선 및 효율성 제고 방안을 모색하기 위함이다. 한편, 비구속화 정책은 그 적용범위가 광범위하고 정책의 이행 형태가 제도 및 체계에서 단일 사업까지 다양한 층위로 존재하여, 평가의 범위와 대상을 제한함으로써 평가의 목적을 충족할 수 있도록 설계되었다.

본 평가는 평가의 대상을 KOICA의 ①비구속화 원조 정책, ②이행체계, ③대표 이행사업으로 제한하여, 평가의 범위를 명확히 함과 동시에 정책의 수립 및 이행과정 그리고 정책이행의 성과를 종합적으로 평가할 수 있도록 평가대상의 수준을 다양화 하였다. 평가대상 기간은 정책이 수립되고 추진된 2009년부터 현시점인 2012년까지로 하였으며, 정책이행의 성과는 정책과 제도의 개선, 원조의 비용 대비 효과 제고, 관련지표 개선 등을 기준으로 판단하였다.

KOICA의 비구속화 정책⁵⁾의 적용 대상은 ①투자 프로젝트, ②물자지원, ③개별 투자관련 기술협력(Investment-Related Technical Co-operation, IRTC) 사업, ④긴급구호 등 현금지원, ⑤NGO 및 국제기구 협력사업 지원으로 정의한다(〈표2〉 참조).

〈표 2〉 KOICA 비구속화 적용대상⁶⁾

실시대상	제외대상
① 투자 프로젝트 : 건축, 기자재 ② 물자지원 ③ 개별 IRTC 사업 - 개발조사중 기초·실시설계, 특정 사업 관련 종합계획(마스터플랜수립 등) ④ 현금 지원(언타이드로 간주) - 긴급구호 및 그 밖의 목적 현금지원 ⑤ NGO 지원 - 조달이 연관된 NGO지원 (현금으로 지원할 경우 언타이드로 간주)	① FTC(Free-standing Technical Cooperation) - 인력협력(연수, 봉사단, 전문가) - 개발조사 사업 중 타당성 조사 및 특정 사업과 관련 없는 종합계획 - 개도국 개발 관련 연구 - 기술협력(TC) 프로젝트 ② Food Aid(식량원조) ③ 행정성 경비

5) KOICA는 2007년 한국 정부차원의 비구속성 원조 로드맵이 확정되기 이전부터 비구속성 원조 추진방안을 마련하기 시작하였으며, 2008년부터 본격적인 정책이행에 착수하였다. 2009년 수립된 '비구속화 확대 추진계획'을 통해 2009~2015년 까지 연도별 비구속화 정책목표를 확정하였으며, 주요 이행과제를 '준비 및 도입단계-제도 정착단계-중점추진 단계'로 구분하여 정책이행을 위한 로드맵을 체계적으로 구축하였다. 자세한 내용은 본 보고서의 '부록2 한국정부 및 KOICA의 비구속화 정책 추진내역(p112)'에서 확인할 수 있다.

6) KOICA 사업 Untied 추진계획(KOICA, 2008)

이와 같은 정의는 KOICA 비구속화 추진계획(2008)에 근거한 것으로, 관계부처 합동으로 수립된 ‘원조의 언타이드화 추진 로드맵(2008)’에 명시된 무상원조 비구속화 적용 대상과 동일하며, OECD/DAC의 최빈국(Least Developed Countries, LDC)에 대한 비구속화 권고사항(〈표3〉 참조)에도 부합한다.

〈표 3〉 OECD/DAC 비구속화 권고사항⁷⁾

OECD/DAC(2001) 권고사항 [DCD/DAC(2001)12/FINAL]	2006년 개정안 [DCD/DAC(2006)25] [DCD/DAC/M(2006)3]	2008년 개정안 [DCD/DAC(2007)41/REV1] [DCD/DAC/M(2008)5]
1. LDC에 대한 비구속화 실시 권고	원안 유지	HIPC로 비구속화 범위 확대
2. 비구속화 대상 사업 유형 명시 ① 국제수지 및 구조조정 ② 부채탕감 ③ 분야별 및 다분야 프로그램 지원 ④ 투자 프로젝트 지원 ⑤ 수입 및 물자지원 ⑥ 상업서비스 계약 ⑦ NGO 지원 ⑧ 투자 프로젝트 관련 기술협력(IRTIC)	원안 유지	원안 유지
3. 비구속화 대상 사업액수 명시 ① 70만 SDR (10억원 상당) 이상의 투자 프로젝트와 물자지원 ② 13만 SDR (1.9억원 상당) 이상의 투자관련 기술협력 (IRTIC)	사업액수 하한선 폐지. 액수 상관없이 비구속화 실시	2006년 개정안 유지
4. 사전공고(Ex-ante Notification)	원안 유지	원안 유지
5. 연간 성과 보고 및 모니터링 체계	원안 유지	원안 유지
6. 입찰 결과보고(Reporting on Contract Award)	원안 유지	원안 유지

KOICA 비구속화 추진계획에 명시된 바와 같이 봉사단 등 개별기술협력, 식량원조, 행정성 경비는 비구속화 대상에서 제외하였고, 오늘날 국제사회에서도 비구속화 대상포함에 있어 논란의 소지가 있는 개발인식증진 비용(연구, 홍보, ODA 인턴 등) 또한 OECD/DAC 권고사항 및 우리정부의 정책에도 포함되지 않는 분류이므로 제외하였다.

7) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

비구속화 정책 이행체계(System)는 크게 법적·제도적 기반, 인적·조직체계, 현황 및 실적 관리의 세 부문으로 나누어 파악하였으며, 비구속화 정책의 대표 이행사업(Single Project Studies)은 대표성을 가진 사례를 평가대상 사업으로 선정하였다. 2010~2011년간 실시된 KOICA 협력 사업 중 비구속화로 이행된 총 91건을 분류하였으며, 그 중 조달방식별로 대표성을 지닌 3개 사업을 선정하였고, 조달 방식별로 차별화된 기준을 적용하되 평가의 효율성 및 적절성을 위해 동일 분야 사업을 우선적으로 최종 선정하였다.

〈표 4〉 대표사례 선정기준

구분	선정 기준	세부 사항
1	2010~2011년간 실시된 KOICA 협력사업 중 비구속화된 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년 1월 5일 기준 계약 체결이 완료된 사업 • 비구속화 사업으로 기획되었으나 입찰 지연 등으로 시행되지 못하였거나, 구속화 요소가 발생됨에 따라 최종적으로 비구속성으로 시행되지 못한 사업 제외
2	프로젝트 사업 양식 위주	<ul style="list-style-type: none"> • 비구속화 사업 중 국제기구 협력사업, NGO 지원, 긴급구호, NGO 봉사단 파견은 제외
3	중점협력국에서 시행된 사업	<ul style="list-style-type: none"> • KOICA 중점협력국 26개국
4	입찰 규모 100만 달러 이상 사업	
5	현지사무소입찰을 통해 일반경쟁에 의한 협상에 의한 계약(기술, 가격 종합평가)이 체결된 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 최저가 적격심사에 의한 계약은 제외 • 설계·시공 사업 위주
6	KOICA 조달팀의 입찰 지원이 제공된 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 입찰지원, 출장지원, 출장자문 제공
7	본부 국제입찰을 통해 계약이 체결된 사업	<ul style="list-style-type: none"> • PMC(Project Management Consulting) 혹은 CM(Construction Management) 계약위주
8	수원국 시스템을 활용을 통해 계약이 체결된 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 기자재 구매위주

위의 기준을 적용하여 해당사업을 산출한 결과, 총 11개의 사업으로 요약되었으며, 이를 동일 분야의 사업으로 구분하여 〈표 5〉와 같이 정리되었다.

〈표 5〉 대표사업 사례 1차 선정결과

분야	가능사업	입찰규모	입찰종류
보건	캄보디아 시엠립 주립병원 역량강화사업 (2010-2012/330만불)	176만불	현지사무소 입찰
	필리핀 카비테 공중보건 등 역량강화사업 (2010-2012/300만불)	204만불	
	네팔 티카풀지역 보건의료 환경 개선사업 (2011-2014/550만불)	187만불	본부 국제입찰
	팔레스타인 제닌지역 기초보건 의료서비스 강화사업 기자재구매 업체 선정 (2009-2011/300만불)	83만불	수원국 조달시스템 이용
교육	에티오피아 아드와 중학교 건립사업 (2011-2013/370만불)	324만불	현지 사무소 입찰
	캄보디아 HRD 센터 건립사업 설계·시공업체 선정 (2010-2014/745만불)	420만불	
	베트남 박장성 한-베 기술대학 건립공사 시공업체 선정 (2010-2013/1,000만불)	372만불	
	방글라데시 Open University E-learning 역량강화 사업 (2011-2012/270만불)	202만불	본부 국제입찰
	팔레스타인 헤브론학교 및 청소년 센터 건립사업 기 자재구매 업체 선정(2009-2011/600만불)	45만불	수원국 조달시스템 이용
행정 제도	네팔 관세행정 역량강화 사업(2011-2013/500만불)	382만불	본부 국제입찰
	몽골 국가등록제도 완비사업(2011-2013/400만불)	322만불	

이 중 보건분야의 경우, 비구속화 유형별로 1개 사업이 포함되어 있어 비교적 분석이 용이한 반면, 교육분야는 현지사무소 입찰에 3개의 사업이 포함되어 있어 각 유형별로 1개씩 선정하여 분석하기에 사업선정이 작위적이 될 가능성이 크므로, 보건분야 사업을 평가대상으로 선정하였다.

〈표 6〉 대표사업 사례 최종 선정결과

분야	가능사업	입찰규모	입찰종류
보건	캄보디아 시엠립 주립병원 역량강화사업 (2010-2012/330만불)	176만불	현지사무소 입찰
	네팔 티카풀지역 보건의료 환경 개선사업 (2011-2014/550만불)	187만불	본부 국제입찰
	팔레스타인 제닌지역 기초보건 의료서비스 강화사업 기자재구매 업체 선정 (2009-2011/300만불)	83만불	수원국 조달시스템 이용

3. 평가기준 및 방법

평가 과정 전반의 일반적인 원칙과 구체적인 평가 실시 기준은 OECD/DAC에서 제시하는 평가 원칙과 KOICA의 ‘개발협력사업평가 가이드라인(2008)’을 준수하여, 파트너십(Partnership), 공정성(Impartiality), 객관성(Objectivity), 투명성(Transparency), 진실성(Credibility)을 기본원칙으로 하였다.

평가의 기준은 국제사회의 평가기준인 OECD/DAC의 5대 평가기준⁸⁾을 따르되, 본 평가는 최근 3년간(2009~2012)의 KOICA의 비구속화 원조정책과 정책의 이행현황을 평가하는 정책 평가이므로, 프로젝트 단위에서 측정이 비교적 용이한 지속가능성과 영향력은 평가 기준에서 제외하였다.

〈표 7〉 평가대상별 평가기준⁹⁾

평가 기준	평가대상		
	원조정책 및 시행전략 (Total System Studies)	원조정책 이행체계 (System)	대표 이행사업 (Single Project Studies)
적절성	○		○
효율성	○	○	○
효과성		○	○

평가의 방법은 평가대상의 층위가 다양한 것을 고려하여, 정책평가 방법과 사업평가 방법을 각각 평가대상에 적합하게 활용하였다. 평가 결과의 신뢰성 확보를 위해 문헌조사, 설문조사, 방문·면담조사 등 최소 3개 이상의 다층적 기법을 활용하여 입체적, 단계적 조사평가 기법을 활용하였다. 또한 비구속화 원조정책을 이행하고 있는 타 공여기관¹⁰⁾에 대한 사례조사를 실시하여 한국의 비구속화 정책을 위한 제언을 도출하였다.

문헌조사로는 평가수행의 1차 자료로서 한국의 비구속화 정책과 정책 이행에 관한 자료를 검토하여 평가대상을 분석하고, 2차 자료로서 국제사회의 비구속화 정책과 이행평가 보고서,

8) 적절성(Relevance), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 지속가능성(Sustainability), 영향력(Impact)

9) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

10) 타 공여기관 방문 및 면담 : Danida, JICA, Sida, UNDP, World Bank

국내외 연구 자료 등 다양한 문헌을 본 평가의 참고자료로 활용하였다. 아울러, 캐나다, 호주, 일본, 스웨덴 등 타 공여국의 비구속화 이행 사례를 정리하고, 1차 문헌조사를 토대로 수립될 KOICA 비구속화 정책 이행에 대한 평가결과와 비교·분석하였다.

국내·외 면담조사로는 KOICA에서 비구속화 정책 수립, 정책 이행 및 사업 수행을 담당하는 직원 대상 심층 면담을 실시하였고, 평가 대상 사업에 관련된 수원국 정부 관계자, 수원기관 담당자 및 시행업체 직원을 대상으로 현지 면담을 실시하였다. 또한, 타 공여기관 사례조사로는 본 평가 대표사업 사례국인 캄보디아 주재 호주, 일본, 스웨덴, 덴마크 등 양자공여국과 세계은행, UNDP 등 다자기구 조달 담당관과의 면담을 실시하였다.

4. 평가의 한계 및 의의

평가의 한계로는 첫째, 비구속화 대표 이행사업에 대한 전수조사의 물리적 한계를 들 수 있다. KOICA 비구속화 정책에 따라 실시된 모든 사업들을 대상으로 평가를 실시하는 것이 이상적이나, 6개월 남짓의 평가기간 동안 2010~2011년간 실시된 총 91건의 사업을 모두 평가한다는 것은 시간적인 한계가 있었다. 따라서 본부국제입찰, 현지사무소입찰 및 수원국 조달시스템 이용을 통해 실시된 총 91개의 사업 중 KOICA 비구속화 이행 성과를 가장 적절히 측정할 수 있는 대표적인 사업을 선정하고 이에 대한 평가를 통해 전반적인 비구속화 사업 관점에서의 교훈 및 제언을 도출하고자 하였다. 더불어, 현지조사 대상국 또한 물리적 한계로 인하여 3개 대표 사업 중 현지사무소입찰을 통해 실시된 사업의 국가인 캄보디아를 선정하였다. 본부 국제입찰 사업의 경우에는 본부에서 입찰 프로세스의 대부분이 이루어지기 때문에 비구속화 정책 이행에관한 관계자의 범위가 제한적이며, 수원국 조달시스템 이용의 경우에는 사업 국가인 팔레스타인이 중점협력국이 아니며 비구속화 범위가 기자재 구매에만 한정되어 있기 때문에 현지조사 대상국 선정에서 제외하였다.

둘째로는 제한된 표본 수의 수원국 대상 설문 조사가 이루어졌다는 점이다. 현지사무소입찰로 진행된 ‘캄보디아 시엠립 주립병원 역량강화사업’의 평가를 위한 현지조사에서 캄보디아 수원국 정부 관계자, 수원기관 및 시행업체를 대상으로 설문조사를 실시하였으나, 현지사무소입찰에 직접적으로 관계되었던 인원이 제한적인 이유로 비교적 적은 표본 규모인 14명에 대해서만 설문 결과를 확보할 수 있었다.

위와 같은 평가의 한계에도 불구하고, 본 평가는 비구속화 원조정책의 전체 이행사업에 대한 평가결과를 추론하는 데는 문제가 없었다. 왜냐하면 비구속화의 3개 입찰 형태에서 대표 사업을 논리적이고 객관적인 기준에 입각하여 선정, 이에 대한 평가를 실행하였기 때문에 전체 비구속화 이행사업을 평가하는 것과 같은 결과를 도출할 수 있었다. 수원국 현지에서의 설문조사 표본수가 적은 단점은 현지사무소 입찰에 직접적으로 관계하였던 다양한 기관의 담당자에게 설문을 실시하였던 것으로 충분히 보완이 될 수 있었으며 이에 따라 표본의 대표성을 충족한다. 또한, 평가 상의 한계에도 불구하고, 동 평가는 2009년 KOICA가 무상원조 비구속화 정책을 본격적으로 시행한 이후 그간의 이행 현황과 성과, 그리고 한계들을 최초로 평가했다는 측면에서 의의를 지닌다. 특히, 그간의 국내에 관련 연구들이 비구속화 원조정책 도입에 초점을 두고 있는 반면, 본 평가는 2009년 이후 비구속화 원조정책을 본격적으로 이행하면서 발생하였던 실행상의 주요 이슈들을 점검하고, 이에 대한 공여국들의 이행 사례들을 검토함으로써 비구속화정책 이행 기반과 체계 개선을 위한 실용적인 제언을 제시하였다.

5. 주요 평가결과

KOICA의 비구속화 정책 및 전략에 대한 평가는 정책목표의 적절성과 이행전략이 정책목표를 달성하기에 타당한가를 중심으로 평가되었다. 평가결과 KOICA 비구속화 정책 목표는 한국 정부의 원조 비구속화 정책에 적절히 부합하는 방향으로 수립된 것으로 평가되며, 이행전략 또한 전반적으로 효율적인 정책 이행 방안을 제시하고 있는 것으로 평가되었다. 특히 이행전략과 관련해서는 조달방식별 방안, 법적 기반 구축 등에서 대체로 효율적인 방안을 제시하고 있는 것으로 파악되었으나, ①비구속화가 적용되는 다양한 사업유형별로 지침을 제시하지 못하고 있으며, ②모니터링에 대한 대책이 부재하고, ③조직적 인적 실행기반에 대한 방안이 미흡한 점은 문제로 지적되었다.

KOICA의 비구속화 정책목표는 제2차 국제개발협력위원회(2007.7)에서 원조의 비구속화 확대 필요성이 제기된 이래, 2009년까지 순차적으로 국제개발협력위원회와의 지속적인 협의를 통해 KOICA의 목표가 범정부 차원의 무상 비구속화 정책 목표에 완벽히 부합하는 방향으로 수립되었다. 범정부 차원의 무상원조 100% 비구속화 목표는 무상원조 대부분을 차지하는 KOICA 원조의 완전한 비구속화를 전제로 하는 것인 바, KOICA의 ‘2015년 100% 비구속화’ 목표는 범정부 차원의 목표 달성을 위해 적절한 방향으로 수립된 것으로 평가된다. 또한

KOICA의 비구속화 정책은 세부적으로 추진방향, 우선 대상국, 대상 사업유형, 로드맵 등에서 범정부 차원의 무상 비구속화 정책에 부합하는 것으로 파악된다(〈표8〉 참조).

아울러 KOICA의 비구속화 정책목표는 OECD/DAC의 관련 권고사항과 2010년까지 비구속화를 최대한 확대할 것임을 천명한 파리선언 및 비구속화 적용대상 확대 및 현지조달 장려를 촉구하는 아크라행동계획 (Accra Agenda for Action, AAA)에도 적절히 부합하는 것으로 평가된다.

〈표 8〉 KOICA 비구속화 정책의 범정부 차원 정책에의 부합여부 세부 분석¹¹⁾

분석 항목	한국 정부 무상원조 비구속화 정책		KOICA 비구속화 정책		부합 여부
	내 용	근거 문서	내 용	근거 문서	
비구속화 추진방향	'15년 무상원조 100% 비구속화 달성 목표	제5차 국제개발 협력위원회 'ODA 선진화 추진계획' ('09.5월)	'15년까지 KOICA 원조의 100% 비구속화 달성 목표	'비구속성 원조 (untying aid) 확대 추진계획' ('09.6월)	부합
우선 대상 국가	우선적으로 최빈국, 고채무국 대상 추진 (유무상 통합 '12년 80%, '15년 90%)		우선적으로 '12년까지 최빈국 및 고채무국에 대해 100% 비구속화 달성		부합
대상 사업 유형	OECD-DAC (2001) 권고사항을 준용하여 기술협력은 제외		OECD-DAC (2001) 권고사항을 준용하여 기술협력은 제외		부합
로드맵	로드맵 : '12년 75%, '15년 100%		로드맵: '12년 75%, '13년 85%, '14년 95%, '15년 100%		부합

실행전략 관련, 목표의 실행 로드맵이 전략 수립 초기 단계에서부터 명확하였으며, 조달 방법 및 사업 형태별로 상당히 구체적인 수준의 전략이 제시되어 효율적인 정책 이행을 가능하게 하였다. 실무적인 측면에서도 입찰규정 및 매뉴얼 구축 방안, 전자조달시스템 수립 방안 및 공고게시 방안 등에 대한 전략도 비교적 적절히 제시되어 정책을 실현하기 위한 구체적인 수준의 전략이 제시된 것으로 평가할 수 있다.

11) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

〈표 9〉 KOICA 비구속화 실행전략의 항목별 평가 결과¹²⁾

항목	세부 항목	KOICA 비구속성 원조 추진방안 (2007.10)	KOICA 사업 Untied 추진계획 (2008.02)	비구속성 원조확대 추진계획 (2009.06)
목표 및 운영지침	목표 로드맵	적절	적절	적절
	사업유형(프로젝트/IRTC/국제기구/NGO)별 지침	부재	부재	부재
	조달방법별(본부/현지/수원국) 구체적인 세부 시행지침	적절	적절	적절
	사업형태별(건축, 기자재, 감리·시공·CM, 전문가, 봉사단 등)시행지침	적절	적절	적절
제도적 기반 구축	국제입찰 규정 마련방안	적절	적절	적절
	관련 실무 가이드라인 및 매뉴얼 구축 방안	적절	미흡	적절
	전자입찰시스템 구축 방안	부재	적절	적절
	DAC Bulletin Board에 입찰정보 게시 방안	미흡	미흡	미흡
조직적 실행 기반 구축	비구속화 이행을 위한 총괄/지원부서 업무 분장	부재	부재	미흡
	관련 인력 운용방안	미흡	부재	미흡
	주기적 모니터링을 포함한 이행성과 관리 방안	부재	부재	부재
	조달업체 지원방안	부재	부재	적절
	대내외 홍보 방안	부재	부재	미흡
인센티브 체계 구축	직원 교육방안	부재	부재	부재
	개인 성과평가 체계와의 연계성 검토	부재	부재	부재
	부서 성과평가 체계와의 연계성 검토	부재	부재	부재

한편, 본 실행전략은 프로젝트 사업을 어떻게 비구속화 할 것인가에 초점이 맞춰져 있어 타 비구속화 대상 사업유형 (NGO, 국제기구협력사업, 긴급구호 및 물자지원)에 대한 구체적인 지침을 제시하지 못하고 있으며, 특히 물자지원과 긴급구호 사업에 대한 관리 방안을 제시하지 못하였다. 모니터링 방안 역시 한계로 지적되는데, 전략상 부서별 업무 분장이 모호하고 모

12) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

‘적절’이란 문서 상에서 해당 항목이 언급되고 구체적인 방안 (투입내용, 예산산출물, 로드맵 등)이 제시된 있는 경우에 해당하고, ‘미흡’이란 문서 상에서 해당 항목이 언급되기는 하였으나 구체적인 방안 (투입내용, 예산산출물, 로드맵 등)이 미흡한 경우에 해당하며, ‘부재’란 해당 항목이 아예 언급되지 않은 경우에 해당한다.

니터링 방안이 구체적으로 제시되어 있지 않아, 매번 필요에 따라 모니터링 방안을 수립·운영하면서 수년간의 성과와 추세를 일관적인 틀에서 파악하기가 어렵게 됐을 뿐 아니라, 임시체계를 반복하는 과정에서 업무 비효율성이 발생하였다. 전략 이행을 위해 적절한 조직개편 및 인적자원을 확충하지 않은 것 또한 문제점으로 지적되었다. 새로운 정책 및 전략의 정착화를 위한 내부적 정보공유 체계, 직원 교육, 개인별 업무성과 평가제도 시스템에의 적용 등이 실현되지 않아, 전략이행을 조직적으로 관리하는데 어려움이 따른 것으로 파악되었다.

이행체계 평가는 비구속화 정책목표 달성에 효과적으로 기여하고 있는가를 중심으로 법적 기반, 조직적 체계, 인적 체계, 외부지원 체계의 효율성과 내부 인지도, 그리고 비구속화 이행의 조직적 성과를 평가하였다.

〈표 10〉 KOICA 국제조달 규정 중 미비 혹은 취약항목 분석¹³⁾

미비/취약 항목	평가
제6조 ¹⁴⁾ ‘최빈국 및 고채무빈곤국 지원사업의 경우 물자 또는 인프라 건축의 당해 입찰건 추정금액이 SDR 70만(미화 100만 달러 상당) 이상 또는 당해 용역 추정금액이 SDR 13만(미화 18만 달러 상당) 이상인 경우 국제입찰에 의한다.’	모든 수원국을 대상으로 액수 하한선 없이 국제입찰을 실시하기로 한 KOICA 정책을 적절히 해석하지 못한 것으로서 혼선 우려
현지사무소조달 관련	엄격한 본부국제입찰의 절차를 대거 준용함에 따라 현지 사정에 적용 불가능한 항목 발생 ¹⁵⁾
수원국 조달 시스템 활용 관련	‘수원국 조달 시스템 활용’의 정의가 명확하지 못하여 수원국의 조달 규정, 절차, 조직 중 어떠한 항목을 어떠한 방식으로, 어떠한 권한 구조 내에서 어느 선까지 활용하는 것인지에 대한 설명이 미흡함
분쟁 발생에 대비한 규정	규정 부재
민간 조달업체 대행 관련	규정 부재
국제기구 및 타공여기관 조달 대행 관련	규정 부재

13) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

14) “제6조 (국제입찰의 적용범위) 다음의 경우는 국제입찰에 의함.

1. 최빈국 (LDC) 및 고채무빈곤국 (HIPC) 지원사업의 경우 물자 또는 인프라건축의 당해 입찰건 추정금액이 SDR 70만 (100만 달러 상당) 이상 또는 당해 용역 추정금액이 SDR 13만 (18만 달러 상당) 이상인 경우.
2. 기타 국제입찰에 의하여 조달하는 것이 당해 계약의 목적·성질상 효율적이라고 인정되는 경우.”

먼저 법적기반의 효율성 평가결과, 효율적인 기반구축을 위해 실행전략에 따라 국제조달규정(2010)을 수립한 것은 현지사무소입찰의 법적 근거를 명확히 규정한 것으로 기존 수행 방식에 비해, 업무의 효율성이 상당히 개선된 것으로 평가된다. 관련 규정수립을 통해 현지사무소에서는 실무적인 차원의 이득이 발생하였는데, ①현지사무소입찰 건수 발생 시마다 국내입찰 규정을 차용하여 법적 근거를 자체적으로 수립, 상부 승인을 받아야 했던 번거로움이 사라졌으며, ②현지사무소입찰 절차가 제도화되어 있지 않아 자의적으로 집행하다보니 발생하는 시간 낭비와 업무상 실수가 줄어들었고, ③영문입찰문서 규격이 수립되어 있지 않아 개별적으로 입찰문서를 제작, 사용함으로 인해 발생하는 시간 낭비가 해소되었다는 것이 주요 개선 사항이다. 그러나 규정이 명확하지 않아 업무 효율성을 저해하거나, 필요한 항목이 부재 혹은 미비하여 효율성 향상에 도움이 되지 못하는 부분은 보완이 필요하다(〈표10〉 참조).

조직적 체계의 효율성 평가결과, 조직적 체계 구축을 위해 본부국제입찰, 현지사무소조달 및 수원국 조달에 대한 실무 지침을 제공하기 위한 목적으로 국제조달지침(2010), 국제조달업무매뉴얼(2010)을 국제조달규정 수립 직후 작성하여 직원에 배포한 것은 업무 효율성 확보 측면에서 매우 시의적절한 조치로 판단되었다. 하지만, 본부국제입찰과 차별화되는 현지사무소입찰만의 특성을 고려한 지침은 다소 부족한 것으로 보이며, 특히 수원국 조달 시스템에 대한 지침이 매우 미비한 점은 추후 개선이 필요한 것으로 평가된다. 또한 KOICA 내부의 프로젝트 사업에 대한 이행체계는 정책총괄팀-조달계약팀-사업부서 및 현지사무소로 연결되는데 이는 KOICA의 기존 사업 절차와 업무 흐름을 감안했을 때, 추가적인 부담을 최소화하면서 비구속화 정책을 효율적으로 이행해 나갈 수 있는 방향으로 수립된 것으로 보인다. 다만, 내부 체계가 프로젝트에 초점이 맞춰져 있어 물자지원과 긴급구호 사업 등 비구속화에 적용될 수 있는 다양한 사업 유형을 통합적으로 관리하는 체계를 구축하지 못하고 있는 것은 2015년 비구속화 목표 달성에 장애 요인이 될 위험을 내포하고 있는 것으로 우려된다. 실행전략 수립 단계에서 부족하였던 이행성과 관리 체계는 정책을 이행해 나가면서 점차적으로 보완되어 나가는 모습을 보이고 있으며, 이는 비구속화 목표 달성을 효율적으로 파악하고 관리할 수 있도록 개선되고 있는 것으로 평가되나, 여전히 통합 모니터링 체계 측면에서 미흡한 부분이 관찰되었다.

인적체계의 효율성 평가결과, 비구속화를 위해서 기존 정규 및 계약 직원에 비구속화 관련

15) 예를 들어, 관련 사업의 실적증명서를 현지사무소입찰 시 본부국제입찰과 동일한 수준으로 요구하나, 많은 수원국에서 공증체계 미비 및 부정부패 등으로 인하여 허위문서 발생의 위험이 잠재되어 있으며, 실제로 캄보디아 등지에서의 현지사무소입찰 시 이로 인해 일부 업체를 탈락시킨 경우도 있었던 것으로 보고됨 (캄보디아 현지조사 결과). 아울러, 입찰보증금 비율(현행 10%) 역시 일부 수원국내 관행에 비해 높은 경우가 있어 현지사무소입찰 시 현지사정을 감안한 비율 재조정 작업을 해야 하는 경우가 있는 것으로 파악됨.

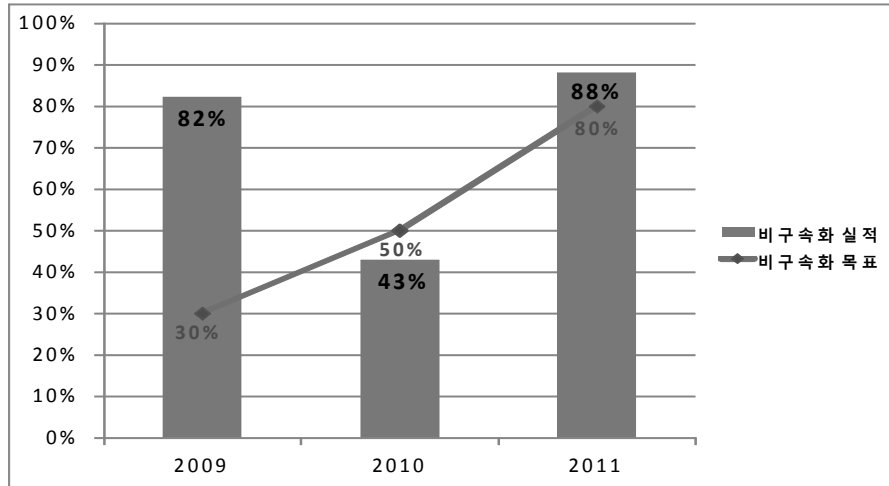
업무를 부여하는 방식으로 인력을 확보해 왔으며, 이는 KOICA의 대내외적 상황과 어려운 인력 수급 문제, 그리고 조직 내 업무 구조를 반영하여 비용-효율적인 방향으로 인력을 확보하고 운용한 것으로 평가된다. 그러나 현지사무소입찰의 확대에 따라 현지사무소에서 해당 업무를 수행할 전문인력 확보가 절실하고, 본부국제입찰의 경우도 조달부서 직원에게 효율을 넘어서 수준으로 과다한 업무가 부여되는 경향이 있는 점은 중장기적 인력 운용 측면에서 재검토할 필요가 있는 것으로 분석된다.

외부지원 체계의 효율성 평가결과, 연간 ‘원조조달설명회’를 통해 국내 조달업체에 대한 효과적인 정보제공과 교육을 제공했던 점은 초기 정책의 원활한 이행을 위한 적절한 조치로 생각되나, 중장기적으로 이러한 기회를 확대하고 지원 체계를 정례화 하여 관리할 필요가 있다. 본부국제입찰의 경우, 비구속화에 따라 국내 원조조달시장이 외부에 개방되었다고는 하나 지금까지 외국 업체가 입찰 참가 의사를 밝힌 것은 단 한건에 불과하고, 국내 업체들도 입찰시장 개방이 아직까지는 형식적이라는 점을 인지하고 있기 때문에 이에 대한 표면적인 반발은 없는 것으로 보인다. 하지만 향후 규모가 확대되고 외국 업체의 참여가 확대되면 국내 조달업체에 대한 지원 체계를 강화할 필요가 있을 것으로 전망된다.

조직차원의 비구속화 성과평가 결과, 전체 수원국을 대상으로 하는 비구속화 연간 목표와 최빈국(LDC) 대상 목표의 달성 정도는 대체로 우수한 편으로, 2015년 100% 목표 달성에 효과적인 견인차 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다. 전체 수원국 대상은 2010년에는 목표치(50%)에 다소 미달하는 성과(45%)를 보였으나, 2009년에는 목표치를 32%, 2011년에는 10%를 웃도는 성과를 나타냈다. 최빈국(LDC) 대상은 2010년에는 목표치에 7%미달하였으나 2009년은 목표치의 2.5배가량의 성과를 내었고, 2011년에도 연간 목표치를 8%초과하는 성과를 기록하였다.

대표 이행사업 3건에 대한 평가는 해당사업이 비구속화 정책목표 달성에 효과적으로 기여하였는가를 중심으로 평가하였다. 평가대상 사업의 원조 비구속화에 대한 국제규범에의 부응성 평가결과 평가대상 3개 사업 : ‘네팔 티카풀 지역 보건환경 개선사업 (이하 네팔 사업)’, ‘캄보디아 시엠립 주립병원 역량강화사업 (이하 캄보디아 사업)’, ‘팔레스타인 제닌지역 기초보건 의료서비스 강화사업 (이하 팔레스타인 사업)’ 모두 국제규범에 부응하는 것으로 확인되었다. 다만, ‘네팔 사업’과 ‘캄보디아 사업’의 조달방식 결정은 KOICA 비구속화 정책에 적절히 부합하였으나, ‘팔레스타인 사업’에서 수원국 조달시스템을 이용하여 의료기자재 구매업체를 선택한 것은 당시 KOICA내 비구속화 추진 방향을 반영한 것이라기보다는 팔레스타인의 특수한 조달 환경에 의한 것이라고 볼 수 있었다.

〈그림 1〉 비구속화 목표 대비 실적(2009~2011, LDC 및 HIPC 대상)¹⁶⁾



입찰시행 절차 측면의 효율성 평가결과, 본부국제입찰로 시행된 ‘네팔 사업’을 제외한 나머지 두 개 사업에 대한 조달 과정의 전반적인 효율성은 영향력 측면에서 상당히 높은 것으로 평가되었으나 조직적인 역량 측면에서는 그리 높지 않았던 것으로 조사되었다. ‘캄보디아 사업’과 ‘팔레스타인 사업’의 경우, 입찰 준비나 시행과정에서 나타나는 입찰 자격 요건, 입찰 서류의 진위여부 확인 등의 실제적인 문제들을 접하여 이후에 실시될 비구속화 사업의 조달 과정에서 나타날 수 있는 잠재적인 문제 해결에 대한 경험과 기술을 축적하였다는 측면에서 투입 대비 효과가 매우 큰 것으로 확인되었다. 그러나 ‘캄보디아 사업’과 ‘팔레스타인 사업’의 경우에 새로운 입찰방식의 초기 정착 과정에서 모든 입찰과정을 현지사무소에서 전담함에 따라 현지사무소의 업무 부담률이 높아지고 효율성이 저하되는 결과를 초래한 것으로 관찰 되었다.

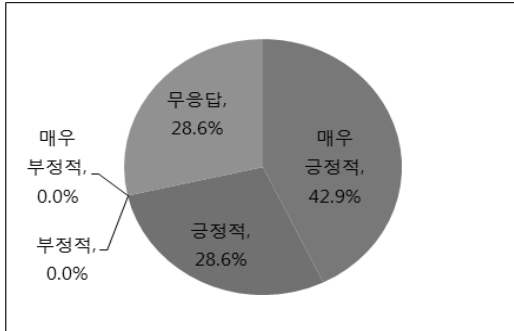
비구속화 대표 이행사업의 조달목표 달성에 대한 효과성과 관련해서는 입찰 관련 문서 및 면담조사 결과 전반적으로 만족스러운 것으로 평가된다. 특히, 캄보디아 사업의 경우에는 설문조사 결과에서 응답자¹⁷⁾의 대다수가 현지사무소입찰의 목표 수립이 긍정적이며, 계획된 목표 달성도 효과적으로 달성되었다고 답하였다(〈그림 2, 3〉 참조).

16) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

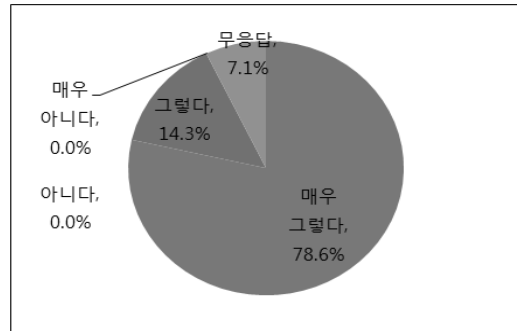
DAC 비구속화 대상 사업에 대한 비율이며, 약정액 기준임. 2010년 실적이 전년도에 비해 하락하고 목표치에도 미달하는 저조한 성과를 보인 것은 당초 연간 사업계획에 포함되지 않았던 아프가니스탄 지원 사업을 긴급 추진하는 과정에서 국제입찰을 실시하기 어려운 상황이 발생하였기 때문임.

17) 캄보디아 정부 (보건부, 시엠립 보건국), 시엠립 주립병원, 시공사 (KimMex) 관계자를 대상으로 2012.9.2.~9.8간의 현지조사 시 실시한 설문조사 결과임.

〈그림 2〉 구체적인 목표 수립 정도



〈그림 3〉 계획된 목표 달성 정도



〈표 11〉 평가결과 요약¹⁸⁾

평가 질문	평가 항목	평가 기준	총평	보완 필요 사항
1. 비구속화 정책 목표가 적절한가?	정책	적절성	매우 적절함	
2. 비구속화 정책을 이행하기 위한 실행전략이 정책의 목표를 달성하기에 타당한가?	이행 전략	효율성	효율적	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 사업유형별 지침 제시 모니터링 대책 보완 조직적·인적 실행 기반 개선
3. 비구속화 이행체계가 정책목표 달성에 효과적으로 기여하고 있는가?	이행 체계	효율성		
		법적 기반	효율적	<ul style="list-style-type: none"> 명확한 개념 제시 현지사무소조달의 유연한 적용 조달대행업체 사용 여부와 절차, 분쟁조정 등 일부 규정 미비 항목 보완
		조직적 기반	효율적	<ul style="list-style-type: none"> 본부국제입찰 지침 및 매뉴얼 보완 현지사무소조달 지침 및 매뉴얼 개선 수원국 시스템 활용을 위한 지침 및 매뉴얼 수립 통합적 이행 관리 체계 확립 (모니터링 포함) 전자조달시스템 활용
		인적 기반	효율적	<ul style="list-style-type: none"> 현지사무소조달 및 본부국제조달 확대에 따른 전문 인력 확보 및 교육
		외부 자원체계	효율적	<ul style="list-style-type: none"> 조달업체 지원 시스템 구축
		효과성	효과적	<ul style="list-style-type: none"> 통합적 정책 관리 체계 구축

18) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용

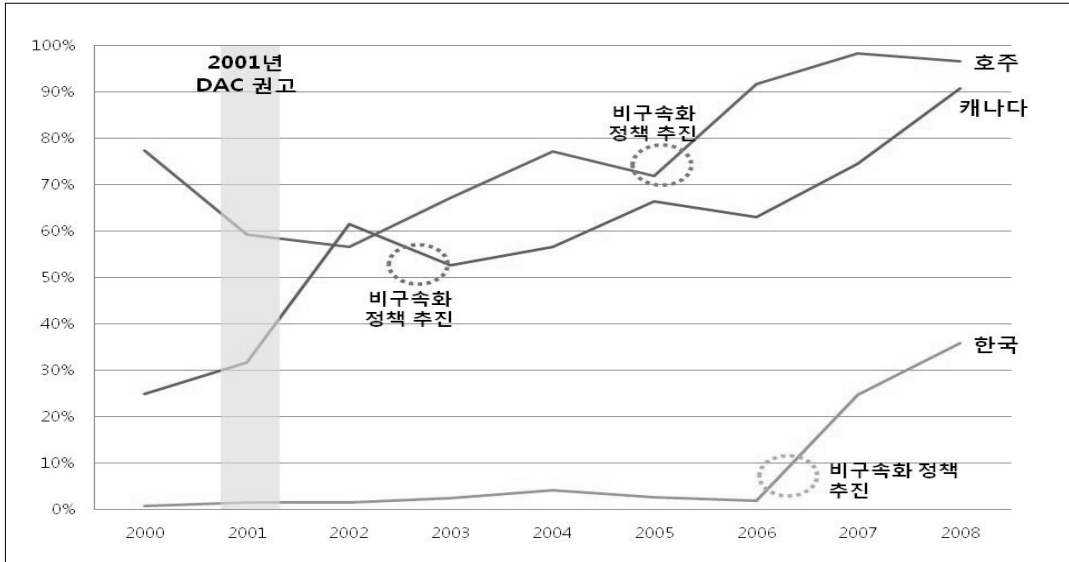
평가 질문	평가 항목	평가 기준	총평	보완 필요 사항
4. 3개 비구속화 대표 이행사업이 구속화 정책목표 달성에 효과적으로 기여하는가?	3개 비구속화 이행 대표 사업	적절성	매우 적절함	
		효율성	조달목표	
			입찰절차	
		효과성	조달목표 달성	
			목표 달성에 기여	

6. 시사점

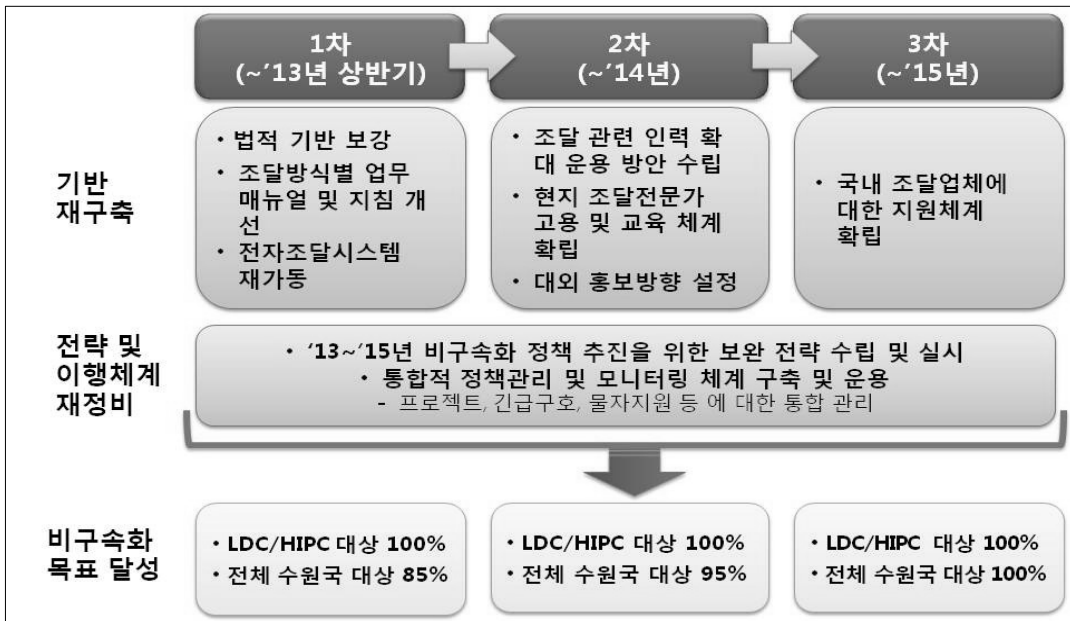
실질적인 비구속화 성장세의 연장선상에서 비구속화 정책을 추진해 왔던 대부분의 DAC 회원 국과는 달리 한국 정부는 다소 급진적으로 비구속화 정책을 추진해왔으며 (<그림4> 참조), 따라서 강력한 추진 의지와 혁신적인 정책 이행체계가 필요했다. 이와 같은 국내적 상황에도 불구하고, KOICA가 단기간에 구축한 원조의 비구속화 기반과 성과는 괄목할 만 것으로 평가되나, KOICA 원조 비구속화의 효율성 및 효과성 제고를 위해서는 ①실행전략 강화, ②통합적 정책 이행 및 모니터링 체계 구축, ③관련부서간 업무분장 명확화, ④국내 조달업체에 대한 지원 체계 강화 등 비구속화 이행체계의 기반 강화를 위한 지속적인 노력이 필요한 것으로 보인다.

실행전략 강화관련, 100% 비구속화 목표 달성을 위해서는 물자지원 등 기타 사업유형에 대한 비구속화 이행관리가 필요하므로 프로젝트사업 외의 다양한 사업유형에 대한 전략 수립 및 시행이 필요하다. 통합적 정책 이행체계 구축과 관련해서는 KOICA내 비구속화 관련 부서간의 업무분장 명확화와 상호 협력체계의 강화가 필요한 바, 주무부서인 정책총괄팀 주도 하에 조달계약팀, 사업이행부서, 인도적지원실이 협력하여 ‘통합 비구속화 관리체계’를 수립하고, 종합적인 기획 및 모니터링 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 향후 비구속화 확대를 위해서는 국내 조달업체에 대한 지원 체계를 강화하여 중장기적으로 국내 업체의 입찰 경쟁력을 높이고, 정책이행에 대한 지지 확보를 위해 대국민 정책 홍보방안 마련이 요구된다.

〈그림 4〉 타 공여국-한국의 비구속화 비율과 정책 추진 시점 비교



〈그림 5〉 KOICA 비구속화 기반 재구축 및 정책 관리체계 재정비 로드맵(2013~2015)



한편, KOICA가 국내 무상원조의 상당비율을 차지하나 범정부차원의 '무상원조 100% 비구속화' 목표 달성을 위해서는 외교부를 중심으로 Task Force 형식의 기관 간 무상원조 통합 비

구속화 협의체를 조직하여 여타 무상원조 실행기관에 대한 통합적인 이행성과 관리 및 경험 공유가 필수적인 것으로 판단된다.

7. 맺음말

KOICA ODA평가실은 2013년에는 전략 평가, 주제별 평가, 형태별 평가, 프로젝트 사후평가 등 26개 평가과제를 수행중이다. 평가결과 보고서는 연말에 발간될 예정이며, KOICA 공식 홈페이지(www.koica.go.kr)의 'KOICA 사업-사업평가-KOICA 발간물 및 평가보고서'에서 공개된다. 동 홈페이지에는 개발협력평가 가이드라인, 평가방법론 등 각종 유용한 자료와 지금까지 발간된 평가보고서를 열람할 수 있다. 더불어 KOICA ODA평가실은 앞으로도 국내 개발협력평가를 선도하는 다양한 지식을 생산하고 확산하기 위한 세미나 등을 개최할 계획이다.