

KOICA 차원에서의 2017 동료검토 주요 내용 및 향후 개선 과제

황재상 (KOICA 기획조정실 기획팀 팀장)

제 I 장

개
발
협
력
이
슈

제 II 장

제 III 장

목 차

I. 서론

II. 동료검토 주요 결과: KOICA 연관 사안을 중심으로

1. 동료검토 권고 사항
2. 사무국 보고서

III. KOICA의 이행 방향

IV. 맺음말

참고 문헌

요약

2017년 동료검토(Peer Review)를 통해 경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 지난 2012년 동료검토 이후 진행된 한국 정부의 개발협력 개선 노력을 비교적 높이 평가하고 새로운 개선 과제를 반영하여 개발협력 정책과 관리 체계 전반에 걸쳐 12개의 권고 사항(Part-I)을 제시했다.

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)는 이 중 기관 경영 및 사업과 밀접한 연관이 있는 7개 사항을 중심으로 이행을 위한 추진 과제와 방향을 설정해 나갈 필요가 있다.

DAC의 동료검토는 무상원조 전담 기관인 KOICA가 국제 규범에 맞는 전략 체계와 사업 수행 체제를 갖추고, 현장 인프라를 확대하며, 원조 사업의 품질을 제고하는 데 매우 중요한 방향성을 제공해 주었다. 이번 결과 역시 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 원조 효과성 중심에서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)와 개발 효과성을 중심으로 개발협력 패러다임의 전환이 이루어진 현 시점에서 KOICA가 다양한 이해관계자와 참여자들로부터 최대한의 자원을 효과적으로 동원하고, 이것을 개발협력의 원칙과 규범에 맞게 집행할 수 있는 역량을 더욱 키워 나가는 데 유용한 이정표가 될 것이다.

I. 서론

2017년 동료검토(Peer Review)를 통해 경제협력개발위원회(Organisation for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 한국이 개발협력 사업의 효과적 수행 측면에서 지속적인 발전을 보이고 있으며, 국제사회에서 개발효과성과 포용적 성장 문제를 중심으로 핵심적 가교 역할을 수행하고 있다고 평가했다. 아울러 추가적인 개선을 위해 개발협력 정책과 관리 체계 전반에 걸쳐 12개의 권고 사항(Part-I)을 제시했다.

본고는 상기한 DAC 동료검토의 권고안과 사무국 보고서, 최종 회의의 내용 중 무상원조 전담 기관인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)과 직접 연관이 있는 사안을 중심으로 상세한 평가 내용과 이에 대한 KOICA의 향후 개선 방향에 대하여 기술코자 한다.

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

II. 동료검토 주요 결과 : KOICA 연관 사안을 중심으로

1. 동료검토 권고 사항

이번 동료검토를 통해 DAC는 △ 개발협력 관리 체계를 개선해 온 한국의 노력과 성과를 더욱 확장하고(권고 사항 1, 2), △ 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 규모 확대와 더불어 원조의 질과 개발 성과를 제고할 것(권고 사항 3, 4, 5, 6, 7)을 권고하였다. 아울러 한국이 극복해야 할 도전 과제인 △ 복잡한 체계와 분절화의 증가, 전문 인력의 부족 등을 해결할 것(권고 사항 8, 9, 10)과 △ 국내 정책 일관성과 시민사회와의 관계를 관리하는 메커니즘을 강화할 것(권고 사항 11, 12)을 제언하였다. 권고 사항의 내용을 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 2017년도 DAC 동료검토 권고 사항

연번	내 용
1	국제개발협력위원회는 주어진 임무에 따라 효과적이고 효율적인 원조 사업이 기획될 수 있도록 전략 및 운영상의 의사 결정이 적절한 수준에서 이루어지는 것을 보장하는 방향으로 한국의 ODA 체계를 지속 개선해야 한다.
2	한국의 모든 ODA 시행 기관들은 다음과 같은 노력을 통해 성과 관리 및 평가에 보다 전략적으로 접근할 필요가 있다: △ 위험 분석 및 학습 필요성에 기반한 평가 대상 선정, △ 평가 결과 및 내부 교훈 공유, △ 사업 예산의 규모 및 개발 성과에 대한 정보 접근성 개선
3	한국 정부는 2030년까지 ODA 규모를 GNI의 0.3%로 확대하기 위한 일정과 목표를 설정해야 하며, 원조 비구속화 노력을 지속하고, 원조를 가장 필요로 하는 국가(countries most in need)에 지원이 집중되도록 해야 한다.
4	현지 사무소 및 재외공관의 활용을 포함해 한국은 협력 대상국 정부와의 파트너십에 기초하여 각국의 상황에 맞는 한국 고유의 기여 방안에 대한 전략적 관점을 강화해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 방안의 활용을 고려할 수 있다: △ 협력 대상국 정부와 기존 조정기제 활용, 타 공여 기관과의 전략적 정책대화 심화·확대
5	한국은 협력 대상국의 개별 사업 요청 도출 과정이 보다 체계적이고 포용적으로 운영되도록 해야 하며, 한국의 자금 지원 종결 이후에도 협력 대상국 정부가 사업에 대한 투자를 지속할 수 있는 위치에 있도록 하여야 한다.
6	한국은 인도적 지원의 변화하는 성격을 반영하고, 한국의 인도적 지원, 평화유지 노력 및 개발협력에 일관되고 상호 보완되도록 하기 위해 관련 법률의 적용 범위를 검토하여 인도적 지원 전략을 개정해야 한다.
7	한국은 취약성 맥락에서 공동의 성과를 달성하기 위해 타 공여국 및 기구와의 조정과 더불어 취약성을 다루는 관련 정책 그룹들 내에서 활동을 강화해야 한다.
8	새로운 기회 및 도전에 신속히 대응하기 위해 사업 승인 과정을 간소화하고, 사업 수준의 의사 결정을 현장으로 더욱 분권화하여 새로운 기회 및 도전에 대한 신속한 대응력을 키워야 한다.
9	효과성 제고 및 모든 이해 당사자 간 의사소통을 개선하기 위해 한국은 △ 중점 협력국에서 한국의 활동을 포괄적으로 점검하고, △ 재외공관 혹은 현지 사무소가 협력국 정부의 모든 요청 사항을 관리 및 조정하도록 하며, △ 체계 및 절차를 일치시키고자 하는 한국의 지속적인 노력에 대한 파급효과를 모니터링하고, △ 시너지 제고 및 프로그램 구성을 위한 사업(활동)의 수를 합리적으로 하기 위한 방안을 마련해야 한다.

연번	내 용
10	한국은 개발협력 체계 전반에 걸쳐 필요한 역량 및 기술을 검토해야 한다. 동 검토 결과는 한국의 시행 기관들이 개발협력 목표를 달성하기 위해 필요한 적절한 전문성을 갖출 수 있도록 하는 인력 계획 수립에 활용되어야 한다.
11	한국 정부는 2030 지속가능발전 의제 이행 과정에서 개발도상국 관련 정책의 정합성을 강화해야 하며, 이를 위해 다음과 같은 노력이 필요하다. △ 국내외 지속가능발전 관련 법규와 정책들을 잘 조정하고, △ 개발도상국에 대한 한국의 긍정적 및 부정적 전파 효과를 고려하여 경제·사회·환경 정책 간의 우선순위 조정기제를 구축한다.
12	한국 정부는 이행 파트너이자 독자적 개발협력 주체로서 시민사회의 다양한 역할을 인정하는 규범적 틀을 마련함으로써 시민사회와의 협력을 심화할 필요가 있다.

출처: OECD (2018)

제 I 장

개발
협력
이슈

제 II 장

제 III 장

2. 사무국 보고서

권고 사항(Part-I)의 근간이 되는 사무국 보고서(Part-II)는 한국의 △ 지속가능발전을 위한 노력, △ 개발협력 비전과 정책 체계, △ 개발자원, △ 개발협력 구조와 체계, △ 원조 지원 수단과 파트너십, △ 성과관리 그리고 평가 및 교훈, △ 인도적 지원 등의 부문에 대해 보다 세부적인 분석과 평가를 담고 있다.

1) 지속가능발전을 위한 노력

개발도상국에 도움이 되는 글로벌 규범, 공공재 제공에 대한 기여 측면에서 한국은 지식 공유를 통한 가교 역할과 ‘2030 지속가능발전 의제’에 대한 적극적인 참여로 긍정적인 평가를 받았다. 반면, 개발을 위한 정책 일관성 측면에서는 체계적 접근의 부재를 한계로 지적받았다.

지속가능발전에 대한 범사회적 기여를 촉진하기 위한 글로벌 의식 측면에서 개발인식 증진 활동이 높은 평가를 받았다. 원조 투명성 제고를 위해서도 상당한 노력을 경주한 것으로 인정받았으나, 사업별 재정 계획과 성과에 대한 투명성은 개선이 필요하다고 지적하였다.

글로벌 개발인식 증진에서 KOICA의 다양한 프로그램이 높은 평가를 받았는데, 특히 세계시민교육 프로그램 및 지구촌 체험관과 같은 체험형 전시관 운영, 카드 뉴스 및 동영상 등을 활용한 창의적 노력이 좋은 평가를 이끌어 낼 수 있었다.

동료검토 최종 회의에서도 글로벌 시민의식 강화를 위한 교육 및 대중 소통 노력(Using public communication and education to strengthen global citizenship)이 별도의 세션으로 논의되어 우리의 세계시민교육과 글로벌 인식 증진 활동의 우수성이 공유되었다.

2) 개발협력 비전과 정책 체계

개발협력 정책 체계에 있어서 한국은 국제개발협력 기본법과 5년 단위의 기본 계획 등 명확하고 효과적인 법령을 마련한 것으로 평가받았다. 또한 이러한 상위 전략과 일관성을 유지한 인도적 지원 전략, 다자 협력 전략, 양성평등 전략 등 운영 전략을 수립하고 범정부적으로 적용하고 있는 것으로 기술되었다. 단, 이러한 법령과 정책 문서들이 ODA 시행 기관에 따라 다양하게 해석될 수 있다는 것을 지적하였다.

개발협력 원칙과 지침에 있어 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 최상위 목표로 규정하고 원조가 가장 필요한 개발도상국의 빈곤 문제에 중점을 두고 집중 지원하고 있다는 평가를 받았다. 특히 취약국에 대한 관심 확대, 취약국 개발 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, 이하 INCAF) 참여, KOICA의 취약국 지원 중기 이행 전략 수립 등을 긍정적으로 평가했다.

범분야(cross-cutting) 이슈에 대한 다수 운영 전략과 지침이 수립되어 빈곤, 취약성, 양성평등, 장애 및 기후변화 등 지속가능발전에 대한 접근법이 보다 명확해졌다고 평가하였다. KOICA의 환경 및 장애 관련 가이드라인, 성 인지 지침 및 툴킷(tool-kit) 등이 성과로 제시되었다. 그러나 사업 시행 단계에서 이러한 지침들이 실질적으로 적용되기 위해서는 재원과 리더십, 성과 모니터링 기반 등이 뒷받침되어야 한다고 제안하였다.

정책이 의사 결정을 위한 충분한 기반을 제공하는가 여부에서 한국의 기본법 및 기본 계획은 지역과 분야, 자원 배분 방식에 대해 합리적 의사 결정 기반을 제공한다고 평가받았다. 국가협력 전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS)도 지난 동료검토에 비해 진전을 이루어 비교적 명확한 지침을 제시하고 있다고 기술되었다.

한편, 정책상 우선순위에 있는 양자 단독형 사업이 한국과 수원국에 모두 많은 거래 비용을 부과하고 있다는 점과 정책이 의사 결정으로 이어지는 과정에 대한 투명성이 제고될 필요가 있다는 것이 개선점으로 제시되었다.

3) 개발자원

전체 ODA 규모 측면에서 DAC는 한국의 꾸준한 ODA 증가 추세를 긍정적으로 평가하고, 제2차 기본 계획상 ODA/GNI 비율 목표가 하향 조정된 점은 현실적인 것으로 판단하였다.

단, ODA 규모 확대에 대한 장기적인 전망 제시와 양적 성장에 비례한 효과성 및 질(quality)의 유지를 위한 추가적인 노력이 필요하다고 지적하였다.

양자 ODA 배분 측면에서 한국이 수원국과 직접 협력을 선호하며, 단독 사업 및 기술 협력 중심으로 중점 협력국에 집중 지원하고 있다는 것을 특징으로 서술하였다. 또한 한국의 원조가 최빈국 및 취약국 확대 공약에 맞추어 가장 필요한 개발도상국에 집중되고 있다는 것을 강조하였다. 중점 협력국 중심의 효과적 집중에도 불구하고, 여타 국가에 대해 다수의 소규모 사업이 광범위하게 분산된 점을 효과성 및 거래 비용 측면에서 재검토할 것을 제언하고 있다.

분야별 배분에 있어 중점 분야 중심 지원이 정책에 부합하나, 환경 및 기후변화 등 범분야 이슈 지원 확대가 필요하며, KOICA의 주요 사업으로 상당한 재원이 투입되고 있는 봉사단 파견 사업이 많은 기회비용으로 작용할 수 있다는 의견을 제시하였다.

한편, KOICA가 관리하고 있는 국제질병퇴치기금은 한국의 혁신적 재원 조달 노력을 보여주는 좋은 사례로 소개되었다. 아울러, 아디스 조세 이니셔티브(Addis Tax Initiative)에 의거한 개발도상국의 세무 역량 강화 등 개발도상국의 국내 재원 동원을 지원하기 위한 노력을 확대할 것을 제언하였다.

4) 개발협력 구조와 체계

2012년 동료검토 권고에 따라 국제개발협력위원회의 정책 결정 권한이 강화되고 무상원조관계기관협의회 등 부처 간 조정 절차가 강화된 점을 언급하였다. 한편, 국제개발협력위원회가 세부적인 사업 승인에 많은 시간을 할애함에 따라 전략 수준의 심의가 제약을 받을 수 있다고 지적하였다.

수원국 현장에서 재외공관의 책임이 강화되고 유무상 원조 간 조정이 개선된 점도 기술되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 ODA 기관 수의 증가와 이로 인한 조정의 복잡성 증대, 분권화 속도의 둔화 및 이에 따른 현장의 대응력 제한, 현지 ODA 협의체의 조정 역할 제한 등이 주요한 도전 과제로 제시되었다. 특히 KOICA의 경우, 2012년 동료검토 이후 추진됐던 해외 현지 사무소 중심의 분권화 전략이 달성되지 못한 점을 기술하고 있다.

개발협력의 체계, 즉 적절한 절차와 기제를 갖추었는가의 측면에서, 주요 기관 간의 벽을 허물기 위한 조치들이 실시된 점을 언급하였다. 기관 간 인적 교류, 유무상 원조 간 연계 사업, KOICA의 무상원조 플랫폼 기능의 강화 등이 대표적인 예로 제시되었다.

그러나 효율성 측면에서 복잡한 사업 관리 및 예산 승인 구조와 긴 의사 결정에 따른 소요 시간이 도전 과제로 제기되었다. 아울러, 분절화 심화로 인한 다양한 개발협력 시행 기관 및 제도가 현장에서 혼란을 발생시킨다고 지적하였다.

한편, KOICA는 개발원조의 품질관리에 보다 집중하고 있다는 평을 받았는데, 업데이트된 ODA 관리 시스템, 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative, 이하 IATI) 가입, 기술관리그룹(Technical Advisory Group, 이하 TAG)을 통한 사업품질 제고 노력 등이 사례로 제시되었다.

개발협력 역량 측면에서는 주요 ODA 기관들이 개발협력 인력 부족과 업무 부담 가중의 문제를 겪는다고 평가했는데, 불행히도 KOICA는 이 부분에 있어 과중한 업무, 인센티브 부족, 낮은 급여 수준, 사기 저하, 인력 이탈 등 다양한 어려움을 겪고 있다는 언급이 있었다.

DAC는 이러한 문제를 해결하기 위해 업무 절차의 간소화와 소규모 사업의 통합 등 효율성을 제고하고, 관련 기관들이 각자 임무에 맞는 역량을 보유하고 있는지 분석할 것을 제안했다. 기관의 역량과 임무의 불일치의 예로 한국의 원조 정책 경험이 주로 KOICA에 있지만, 실제 KOICA는 개발협력 체계 내에서 정책적 기능을 공식적으로 수행하고 있지 않다는 점을 들었다.

5) 원조 지원 수단과 파트너십

종합적으로, 한국이 다양한 협력 주체들과 효과적인 파트너십을 구축하고 있다고 평가하였다.

먼저, 다자협력 추진 전략에 의거한 적극적인 다자 기구 지원과 공동 사업 등이 언급되었고, 다자기구성과평가네트워크(Multilateral Organisation Performance Assessment Network, MOPAN) 의장국으로서의 활동도 좋은 평가를 받았다.

시민사회와 협력에 있어서는 개선의 여지가 있는 것으로 평가받았다. 개별 사업 단위를 넘어서는 전략적 파트너십이 상대적으로 부족하며, 시민사회의 기여가 정책 입안 과정에 비중 있게 반영된다는 근거를 찾지 못했다는 평을 내렸다.

또한 개발도상국과 OECD 회원국 간의 가교 역할을 자임하는 한국의 삼각협력 활동이 국제적으로 많은 관심을 받고 있다는 것을 언급하며, KOICA의 삼각 공동 연수 등을 사례로 제시하였다.

아울러, 중소기업과 연계된 현지 가치사슬 구축 등 KOICA의 혁신 사업 사례도 민간 파트너십 확대 사례로 언급되었다. 한편, 동료검토 최종 회의에서 지속가능개발을 위한 민간 재원

및 전문성 동원(Mobilizing Finance and Expertise for Sustainable Development with a focus on partnering with the private sector) 세션이 열려, KOICA와 한국수출입은행 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)은 민간 부문의 전문성과 재원을 활용한 혁신적 사업 모델을 각각 발표하고, 새로운 민간 파트너십 확대 사례를 공유하기도 했다.

그러나 한국의 민간 부문 파트너십은 여전히 초기 단계로 평가받았으며 개발 목적, 파트너십 원칙 및 재원 지원 기준 등이 명확히 설정된 정책 체계가 마련되어야 한다는 점이 지적되었다.

수원국 내 협력 측면에서 한국은 국제적 규범인 개발 효과성 원칙 실현을 선도하고 있다고 평가하였다. 특히 부산 파트너십의 이행을 위해 글로벌파트너십포럼 개최 등의 노력이 강조되었으며, KOICA의 무상원조와 EDCF 모두 수원국 시스템 활용과 프로그램 접근법을 확대하고 있다는 것이 기술되었다. 개발원조의 사업 제안이 수원국의 우선순위, CPS 및 SDGs에 부합되도록 관리하는 점도 언급되었다.

다만, 협력 대상국이 너무 많은 관계로 포트폴리오 전체에 대한 개발 효과성을 보장하기 어렵다고 지적하였다. 원조 비구속화에 대해서는 빠르고 지속적인 진전을 보였다고 평가하면서도 추가적인 노력이 필요하다고 권고하였다.

한편, 사업 종료 이후 지속 가능성을 제고하기 위해 사업 선정 과정에서의 검증, 특히 모든 이해 당사자들과 충분한 협의를 거쳤는지 여부를 더욱 철저히 검증할 필요가 있다고 제언하였다. 또한 봉사단 파견 사업을 포함한 기술협력 프로그램에 대한 일관되고 통일된 전략 마련이 필요하다는 점도 지적되었다.

한국은 수원국 정부와 상호 책임 정신에 입각하여 대화하며, 수원국 요청에 대한 수용도가 높다고 진단하였다. 이러한 측면에서 KOICA가 매년 실시하는 수원국 민족도조사는 여타 DAC 회원국도 도입을 검토할 필요가 있는 모범 사례라는 좋은 평가를 받았다.

그러나 중앙집권화된 관리 체계와 행정 절차로 인해 수원국의 상황 변화에 유연하게 대응하는 능력이 제한적이며, 각국의 취약 상황을 분석하는 내부 역량을 강화할 필요가 있다는 지적도 함께 제시하였다.

6) 성과관리 평가 및 교훈

개발성과관리 부문에 있어 KOICA와 EDCF 모두 사업 단위 성과관리 제도에 상당한 개혁 노력을 한 것으로 평가하고, 모니터링 및 평가 예산 비중 확대, 기초선조사 의무화 등을 성과로 제시하였다. 또한 DAC 회원국 중 처음으로 외부 시행 파트너들이 사용할 수 있는 개방형 사업관리시스템을 도입한 점을 소개하였다. 그러나 여타 시행 기관들의 성과관리 노력에 대해서는 유보적 판단을 내렸다.

KOICA와 EDCF가 SDGs와 연계된 분야별 성과지표 체계를 개발하고 통합성과를 측정하는 노력을 언급하며, 지표의 수를 축소하고 다른 국가들과 긴밀히 협력할 것을 제안하였다.

평가 체계 측면에서 2012년 동료검토 당시 가장 핵심적인 권고 사항들이 이행되었다고 언급하였으나, 전략적 차원의 평가와 사업별 평가 간의 균형을 갖추고 주요 파트너와 이행 당사자들의 참여를 확대한 방안을 모색할 필요가 있다고 덧붙였다.

국무조정실과 KOICA가 ODA 평가 교육훈련 프로그램 운영 등을 통해 학습과 환류의 문화를 확산하고 있다는 것을 언급하였으나, 평가를 통해 얻은 교훈과 지식을 보다 공식적·체계적으로 관리하고 공유할 필요가 있다고 지적하였다.

7) 인도적 지원

늘고 있는 분쟁 및 만성적인 인도적 위기를 대응하기 위해 인도적 지원 전략과 정책 문서를 개정할 필요가 있으며, 복원력 강화 지원 측면에서 인도적 지원과 개발 프로그램을 면밀하게 연계할 것을 제안하였다.

프로그램 측면에서는 보다 통합적인 방식으로 선택과 집중을 통해 효과적으로 지원할 것을 제안하였는데, 긴급 대응과 KOICA의 재해 예방 프로그램을 함께 활용하여 대응한 2015년 페루 산사태 지원을 모범 사례로 들었다.

또한 지원 수단과 파트너십 측면에서 다자 기구들과 긴밀한 파트너십을 구축한 점을 높이 평가하는 한편, 인도적 지원 비정부기구(Non-Governmental Organizations, 이하 NGOs)의 역량 강화 지원과 파트너십 구축을 통해 시민사회의 기여도를 높일 것을 권유하였다.

III. KOICA의 이행 방향

DAC는 전반적으로 지난 2012년 동료검토 이후 진행된 한국 정부의 개발협력 개선 노력을 비교적 높이 평가하고 있다. 당시 제기된 총 24개의 권고 사항 중 8개 사항을 이행 완료, 13개 사항을 부분 이행하였으며, 정책 일관성 항목을 중심으로 한 3개 사항을 이행하지 못하였다. 그러나 완전하게 이행하지 못한 사항에 대해서도 의미 있는 진전이 이루어졌다는 것을 상기 사무국 보고서를 통해 확인할 수 있다.

무상원조 전담 기관인 KOICA도 이러한 노력과 진전에 의미 있는 기여를 했다고 할 수 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 KOICA의 사업 수행 절차와 가이드라인, 품질관리 체고, 범분야 및 취약국 지원 전략, 수원국 시스템 활용과 프로그램 접근법 확대, 비구속화 확대, 유·무상 연계 노력 등이 긍정적인 평가를 이끌어 냈다. 체험형 전시관 등 창의적 방법을 활용한 세계시민 교육과 글로벌 인식 증진, 수원국 만족도조사를 통한 수원국의 의견 반영을 확대하는 등 여타 DAC 국가들도 고려해 볼 만한 모범 사례로 제시되었다.

반면, 인력 부족 등 인적자원 운영 문제의 해결, 수원국의 사업 요청 과정에서 다양한 수원국 이해관계자의 참여 확대, 봉사단 파견 사업의 비용 대비 효과성 검토 등이 개선·필요 사항으로 언급되었다.

이번 동료검토에서 제시된 12개 권고 사항에 대해서는 범정부 차원의 이행 방안 수립이 이루어 질 것이다. 권고 사항별로 필요한 추진 과제를 선정하고 또 차기 동료검토 일정, 관계 기관 업무분장 등을 고려하여 구체적인 종합 이행 계획이 만들어질 것으로 보인다.

KOICA는 차후 정부의 이행 계획에 따라 공식적으로 필요한 이행 조치를 취해 나갈 것이다. 본고에서는 KOICA와 직접 관련 있는 권고 사항을 중심으로 기관 차원에서 추진하거나 강화해 나갈 필요가 있다고 생각되는 과제와 방향성을 제시코자 한다.

〈상자 1〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 2’

한국의 모든 ODA 사업 시행 기관은 다음과 같은 노력을 통해 성과관리 및 평가에 보다 전략적으로 접근할 필요가 있다: △ 위험 분석 및 평가 대상 선정, △ 평가 결과 및 내부 교훈 공유, △ 사업 예산의 규모 및 개발 성과에 대한 정보 접근성 개선

출처: OECD (2018)

먼저 ‘권고 사항 2’(<상자 1> 참조)와 관련하여 KOICA는 현재 국별협력사업 성과관리를 강화하기 위하여 SDGs 주류화 및 CPS를 고려한 10대 분야를 선정한 후 ‘분야별 중기 전략(2016-2020)’을 수립하고, 성과 목표별 표준지표를 개발하고 있다. 이로써 SDGs, CPS 및 ‘분야별 중기 전략(2016-2020)’과 연계된 사업을 지속 발굴하고, 분야별 성과지표를 활용한 성과관리를 실시하는 전략기반 사업 추진 체계를 강화하여 DAC가 요구하는 전략적 성과관리 및 평가를 달성해 나갈 수 있을 것이다.

평가와 학습 과정에서 습득한 교훈의 효과적인 공유를 위해 평가 결과 내부환류 절차를 강화하며, 기 완료된 평가보고서의 결과와 교훈을 분석 및 관리하고 이용자들의 원활한 접근을 위해 데이터베이스화 할 필요가 있다.

위험 분석의 활용 제고를 위해 현재 사업품질 관리제도로 운영하고 있는 TAG의 활용도와 역량을 높일 필요가 있다. 사업 주요 단계마다 추진 방향, 구성 요소, 예산 배분 및 조달 방안, 위험 및 일정 관리 등에 대한 점검을 강화하고 표준화된 정보를 축적하여 위험을 사전에 예방할 수 있도록 발전시켜야 한다. 아울러, 개별 사업에 대한 위험 관리뿐 아니라 기관 경영의 전반에 걸친 전사 위험관리 체계를 강화하는 것도 중요한 과제 중 하나가 될 것이다.

또한 정보 공개 측면에서 한국 정부의 IATI 가입에 따른 원조 투명성 제고, 원조투명성지수(Aid Transparency Index, ATI) 평가 대응 강화 등을 추진하고 있고, 앞으로도 이러한 노력을 지속적으로 경주해 나갈 필요가 있다.

〈상자 2〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 4’

현지 사무소 및 재외공관의 활용을 포함해 한국은 협력 대상국 정부와의 파트너십에 기초하여 각국의 상황에 맞는 한국 고유의 기여 방안에 대한 전략적 관점을 강화해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 방안의 활용을 고려할 수 있다: △ 협력 대상국 정부와 기존 조정기제 활용, 타 공여 기관과의 전략적 정책대화 심화·확대

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 4’(<상자 2> 참조)와 관련하여 KOICA는 전 세계 44개 국에 위치한 해외 사무소를 중심으로 수원국 정부와 파트너십 및 네트워크를 강력하게 유지하고 있으며, 모든 사업 발굴과 수행 과정이 수원국과 긴밀한 협의하에 이루어지고 있다. 앞으로도 수원국 정부와 이러한 협의 채널 및 네트워크를 더욱 강화해 나갈 것이다.

아울러, 분야별 현지 기술작업반(Technical Working Group), 현지 개발 이슈를 논의하기 위한 공여국 협의체 참여 등 현지 개발 파트너들과의 파트너십 및 조정 기제 참여를 더욱

강화할 필요가 있다. 현지에서의 협의와 공여국 회의 참여 결과가 실질적인 사업 내용과 방식에 영향을 미칠 수 있도록 현장의 역량과 권한을 적절히 확대할 필요가 있다.

현장뿐 아니라 본부 차원에서도 타 공여 기관과 파트너십을 강화해 나가야 한다. 현재 KOICA는 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID), 독일 기술협력공사(Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) 등 양자 공여 기관과 양측의 비교 우위에 기반한 공동 협력 시범 사업을 추진하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 따라서 시범 사업 성과에 대한 평가를 바탕으로, 각 기관들과의 협력을 통해 달성코자 하는 목표를 명확히 설정한 파트너십 전략을 수립하여 추진해 나갈 필요가 있다.

〈상자 3〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 5’

한국은 협력 대상국의 개별 사업 요청 도출 과정이 보다 체계적이고 포용적으로 운영되도록 해야 하며, 한국의 자금 지원 종결 이후에도 협력 대상국 정부가 사업에 대한 투자를 지속할 수 있는 위치에 있도록 하여야 한다.

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 5’(<상자 3> 참조)와 관련하여 KOICA가 수원국 정부뿐 아니라 시민사회, 지역 주민 등 보다 다양한 이해관계자들의 수요를 사업에 반영될 수 있도록 하기 위해서는 확장된 파트너십에 기반한 사업과 새로운 형태의 혁신 사업을 확대해 나갈 필요가 있다고 사료된다. 정부 대 정부 차원으로 진행되는 양자 국별 프로젝트 이외에도 조율된 공여국 협의체에 기반한 프로그램형 사업, NGOs를 중심으로 한 시민사회 협력 사업, 민간 기업과의 혁신적 협력 사업 등을 통해 다양한 수원국의 수요가 포용될 수 있도록 노력해야 한다. 정형화된 사업 형태를 극복하고 효과적이고 혁신적인 사업 개발을 위해 조직 내 신사업 연구 및 발굴 프로세스를 정립하고 발전시킬 필요가 있다.

KOICA의 지원 완료 이후 지속 가능성 제고를 위해서는 사업 발굴 및 기획 단계에서의 사업 타당성에 대한 검증을 더욱 강화하는 한편, 민간 부문의 재원과 전문성을 동원할 수 있는 혁신적 사업 모델을 활용해 나갈 수 있을 것이다.

〈상자 4〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 7’

한국은 인도적 지원의 변화하는 성격을 반영하고, 한국의 인도적 지원·평화유지 노력 및 개발협력이 일관되고 상호 보완되도록 하기 위해 관련 법률의 적용 범위를 검토하여 인도적 지원 전략을 개정해야 한다.

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 7’(<상자 4> 참조)을 이행하기 위해, KOICA는 취약국 지원 전략을 바탕으로 INCAF 및 공여 기관 간 협의체 참여를 확대하고 취약국 지원을 위한 뉴딜을 비롯한 국제적 이니셔티브에 대한 기여 방안을 모색해 나갈 것이다. 아울러, 최빈국·취약국 중심의 지원 기조를 유지하고 또 최빈 계층에 대한 지원과 취약성의 해소가 전반적인 사업의 주요 목적으로 주류화 될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

〈상자 5〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 8’

새로운 기회 및 도전에 신속히 대응하기 위해 사업 승인 과정을 간소화하고, 사업 수준의 의사 결정을 현장으로 더욱 분권화하여 새로운 기회 및 도전에 대한 신속한 대응력을 키워야 한다.

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 8’(<상자 5> 참조)과 관련하여 ODA 사업 승인 절차의 개선은 KOICA 차원에서 접근할 수 있는 문제는 아니다. 현행 ‘N-2년 제도’가 복잡한 절차로 인한 비판을 받았으나, 사업 발굴 및 기획의 충실성을 보장한다는 측면에서는 나름 의의가 있다고 사료된다. 다만, 현장의 상황과 수요에 보다 유연하게 대응할 수 있는 대안을 모색하는 노력은 계속 필요할 것으로 보인다.

KOICA는 현장 중심의 사업 수행 체제를 강화하는 노력을 지속해 나갈 것이다. 새로운 현장화 전략을 통해 현장의 역량과 대응력을 높이고, 현지 사무소에 적절한 수준의 권한 위임이 이루어 질 수 있도록 제도 개선을 지속해 나가야 한다.

〈상자 6〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 9’

효과성 제고 및 모든 이해 당사자 간 의사소통을 개선하기 위해 한국은 △ 중점 협력국에서 한국의 활동을 포괄적으로 점검하고, △ 재외공관 혹은 현지 사무소가 협력국 정부의 모든 요청 사항을 관리 및 조정하도록 하며, △ 체계 및 절차를 일치시키고자 하는 한국의 지속적인 노력에 대한 파급효과를 모니터링하고, △ 시너지 제고 및 프로그램 구성을 위한 사업(활동)의 수를 합리적으로 하기 위한 방안을 마련해야 한다.

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 9’(<상자 6> 참조)와 관련하여 KOICA는 SDGs 달성에 기여하는 개발협력 플랫폼을 지향하며, 다양한 무상원조 참여자들의 수요를 수용하고 지식과 정보를 공유하는 역할을 강화해 나가고 있다.

효율적인 사업 수와 규모 관리를 위해 전사 경영전략을 기반으로 사업 성과에 따라서 포트폴리오를 조정하는 기제를 더욱 강화할 필요가 있다.

〈상자 7〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 10’

한국은 개발협력 체계 전반에 걸쳐 필요한 역량 및 기술을 검토해야 한다. 동 검토 결과는 한국의 시행 기관들이 개발협력 목표를 달성하기 위해 필요한 적절한 전문성을 갖출 수 있도록 하는 인력 계획 수립에 활용되어야 한다.

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 10’(〈상자 7〉 참조)과 관련하여 KOICA의 인력 부족 이슈는 2012년 동료검토에서도 지적된 사항으로, 자체 노력만으로는 해결될 수 없는 문제다. 경영 환경 및 목표에 기반을 둔 중기 인력 운영 계획을 수립하고, 현재 과소한 인력 확충을 위해 가능한 노력을 다할 필요가 있다.

KOICA 직원의 역량 개발을 위해 경력개발계획 및 중장기 인재개발계획에 의거, 개발협력 전문성 제고에 특화된 교육훈련과 인사제도 운영을 지속해 나가야 한다. 또한 전문 직위제 및 개방형 직위제 등을 활용하여 적절한 전문 역량을 확충해 나갈 필요가 있다.

〈상자 8〉 2017 동료검토 ‘권고 사항 12’

한국 정부는 이행 파트너이자 독자적 개발협력 주체로서 시민사회의 다양한 역할을 인정하는 규범적 틀을 마련함으로써 시민사회와의 협력을 심화할 필요가 있다.

출처: OECD (2018)

‘권고 사항 12’(〈상자 8〉 참조)의 이행을 위해 KOICA도 시민사회를 단순한 사업 참여 파트너가 아닌 상호 존중 및 책무성을 기반으로 한 파트너로 인식하고, 이러한 파트너십을 관리할 프레임워크와 이행 체계를 수립해 나갈 필요가 있다.

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

IV. 맺음말

2012년 동료검토 최종 회의에 참석한 DAC 회원국 대표는 첫 동료검토를 받은 우리 대표단에게 다음과 같은 말을 남겼다고 한다.

“밀월 기간은 끝났다. 우리는 당신을 지켜볼 것이다.”

2012년의 동료검토는 한국이 신흥 공여국으로서 국제사회의 호의적인 관심을 받으며 나름의 ‘밀월 기간’을 끝내고 국제 규범에 따라 본격적인 국제 협력의 무대에 등장했던 시작점이었다. 그로부터 5년이 지난 2017년 동료검토 결과는 KOICA를 비롯한 우리나라의 개발협력 주체들이 그 시작점으로부터 기울여 온 노력을 인정받은 기회였다고 볼 수 있다.

2017년 12월 열린 동료검토 최종 회의에서 개인적으로 가장 인상 깊었던 점은 주된 논의가 파트너십 구축과 활용에 집중되었다는 점이다.

우선 기술한 바와 같이 최종 회의의 특별 세션이 파트너십과 밀접한 관련이 있는 커뮤니케이션을 통한 개발 인식 증진과 민간 부문 전문성 및 자원 동원을 주제로 열렸다. 회의 전반에 걸쳐 회원국의 관심 역시 전통적 규범에 근거한 원조 효과성의 이슈보다는 어떻게 하면 더욱 다양하고 광범위한 참여자들과 파트너십을 구축하고, 이러한 파트너십을 구축하는 데 있어 비용 대비 효과를 극대화하며, 개발 원칙에 부합할 수 있도록 활용해 나갈 것이냐는 점에 집중되었다.

지난 5년간 DAC 동료검토의 권고 사항은 KOICA가 국제 규범에 맞는 전략 체계와 사업 수행 체제를 갖추고, 현장 인프라를 확대하며, 원조 사업의 품질을 제고하는 데 매우 중요한 방향성을 제공해 주었다. 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 원조효과성 중심에서 SDGs와 개발 효과성 중심으로 개발협력 패러다임의 전환이 이루어진 2018년, 다시 동료검토 결과가 발표되었다. 변화된 패러다임에 따라 제시된 새로운 권고와 제언들은 KOICA가 다양한 이해관계자와 참여자들로부터 최대한의 자원을 효과적으로 동원하고, 이것을 개발협력의 원칙과 규범에 맞게 집행할 수 있는 역량을 키워 나가는 데 유용한 이정표가 될 것이다.

참고 문헌

신소연. 2013. “2012년 한국 동료검토 준비 과정과 KOICA에 대한 시사점.” 『국제개발협력』 2013-1호: 45-69.

OECD. 2018. “OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018”
Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

제I장

개
발
협
력
이
슈

제II장

제III장