연구자료
정책연구 2010-13-094

ISSN 2093-212X

2010 No.2

국제개발협력

한국국제협력단

KOICA WORLD'S FRIEND
461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr

국민과 함께하는 선진원조



Making a better world together
2010 No.2

ISSN 2093-212X

# 국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



OECD/DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 ODA 추진전략
김대환 / KOICA 콜롬비아 사무소 부소장

OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 기후변화와 개발 논의 동향
임소영 / KOICA 기후변화환경1팀 연구관

OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 전략적 환경평가 활동 현황
박희수 / KOICA 기후변화환경1팀 연구관

국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제
차은주 / KOICA 사업평가실 과장

우리나라의 대 개발도상국 교과서 보급사업의 성과와 향후 추진방향
최영렬 / KOICA 한국직업능력개발원 연구위원

옥스팜의 재정 관리와 성과 측정 도구 분석
정우진 / KOICA 정책연구실 연구원

아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가
/인도네시아 쓰나미 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서

개발협력 동향

ODA 신간 소개

KOICA 자료실 이용 안내

KOICA WORLD'S FRIEND

# 국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2010년 제2호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 CONTENTS

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY


편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈 : 환경과 개발의 통합 전략

1. OECD/DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 ODA 추진전략 ..... 10
김대환 / KOICA 콜롬비아 사무소 부소장

2.OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 기후변화와 개발 논의 동향 ..... 32
임소영 / KOICA 기후변화환경1팀 연구관

3. OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 전략적 환경평가 활동 현황 ..... 46
박희수 / KOICA 기후변화환경1팀 연구관

〈특별기고〉

4. 국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제 ..... 64
차은주 / KOICA 사업평가실 과장

5. 우리나라의 대 개발도상국 교과서 보급사업의 성과와 향후 추진방향 ..... 82
최영렬 / KOICA 한국직업능력개발원 연구위원

6. 옥스팜의 재정 관리와 성과 측정 도구 분석 ..... 108
(Financial Analysis and Performance Measurement of Oxfam America)
정우진 / KOICA 정책연구실 연구원

## II. 개발협력사업 평가


아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가 ..... 129

인도네시아 쓰나미 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서 ..... 143


## III. 개발협력 동향


1. OECD/DAC INCAF 회의('10.2.24–25) 결과 ..... 154

2. OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 회의('10.3.1–2) 결과 ..... 157

3. OECD/DAC POVNET 총회('10.3.23–24) 결과 ..... 161

4. OECD/DAC 고위관리회의(SLM/ '10.4.14–15) 결과 ..... 165

5. 일본 동료검토(peer review) 회의('10.5.19) 결과 ..... 168

6. OECD/DAC 제61차 통계작업반 회의('10.6.9–10) 결과 ..... 172

7. OECD/DAC 제8회 성평등네트워크 정기회의('10.6.16–18) 결과 ..... 176


## IV. ODA 신간 소개


1. ODA 신착 도서 ..... 180

2. KOICA 2010년도 1~4월 발간물 목록 ..... 182


## V. KOICA 자료실 이용 안내


1. KOICA 자료실 이용안내 ..... 186

2. KOICA 소장 국제개발협력 저널 목록 ..... 188

# 편집자의 글

이번 2010년 제2호『국제개발협력』은 '환경과 개발의 통합 전략'을 주요 테마로 하여 기획되었다. 우리나라는 '09년 11월 25일 DAC에 정식 가입함으로써 선진 공여국의 일원으로 공식적으로 자리매김한 것과 동시에 DAC 산하 8개 작업반의 규범을 적용할 필요에 당면하게 되었다. 본 『국제개발협력』지는 이를 계기로 매호별로 DAC 산하 작업반 특집 이슈를 기획하였고, 지난 2010년 1호의 '양성평등 네트워크(GENDERNET)'에 이어 금번 호『국제개발협력』에서는 3편의 주제 기고를 통해 '환경 및 개발협력 네트워크(ENVIRONET)' 관련 동향과 이에 대한 우리나라의 적용 현황을 살펴보고자 하였다.

첫 번째 원고인 'OECD/DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 ODA 추진전략'에서는 DAC의 관련규범, 여타 회원국들의 최근 동료평가 내용 등을 짚어봄으로써, 향후 KOICA의 환경 및 기후변화 이슈에 대한 실행전략과 과제를 제시해 보고자 한다. 두 번째 'OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 기후변화와 개발 논의 동향'에서는 ENVIRONET의 활동 내용과 최근의 논의 동향을 살펴본다. 세 번째 'OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 전략적 환경평가 활동 현황' 에서는 전략적 환경평가의 개념 및 ENVIRONET의 활동 현황을 짚어 본다. 또한 특별기고로는'국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제', '우리나라의 대개발도상국 교과서 보급사업의 성과와 향후 추진방향', '옥스팜의 재정관리와 성과 측정 도구 분석' 3편이 게재되었다.

'Ⅱ. 개발협력사업 평가' 섹션에는 KOICA 사업평가실에서 발간한 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행평가' 및 '인도네시아 쓰나미 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서' 요약본 두 편이 실려있다.

'Ⅲ. 개발협력 동향'에는 지난 2월부터 6월까지의 OECD/DAC 작업반 회의 결과 및 일본 동료검토회의 결과가 실려있다.

'Ⅳ. ODA 신간 소개'에서는 KOICA자료실에 새로 입수된 ODA 관련 자료들 및 KOICA 2010년도 1~4월 발간물 목록이 게재되어 있다.

'Ⅴ. KOICA 자료실 이용 안내'에서는 KOICA 자료실 이용시간과 소장 도서 등을 정리하고, KOICA 자료실에서 구독하고 있는 국제개발협력 저널 목록을 소개하였다. 이번호 『국제개발협력』을 통하여 관련 주제에 대한 ODA 사업 관계자와 일반 국민들의 관심이 증대되고 이해가 확대되기를 바란다.

2010년 7월
KOICA 정책연구실

# Ⅰ. 개발협력 이슈 Journal of International Development Cooperation

## Ⅰ. 개발협력이슈 : 환경과 개발의 통합 전략


1. OECD/DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 ODA 추진전략
김대환 / KOICA 콜롬비아 사무소 부소장

2. OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 기후변화와 개발 논의 동향
임소영 / KOICA 기후변화환경1팀 연구관

3. OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 전략적 환경평가 활동 현황
박희수 / KOICA 기후변화환경1팀 연구관

〈특별기고〉

4. 국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제
차은주 / KOICA 사업평가실 과장

5. 우리나라의 대 개발도상국 교과서 보급사업의 성과와 향후 추진방향
최영렬 / KOICA 한국직업능력개발원 연구위원

6. 옥스팜의 재정 관리와 성과 측정 도구 분석
(Financial Analysis and Performance Measurement of Oxfam America)
정우진 / KOICA 정책연구실 연구원

# OECD DAC 가입과 KOICA의 환경 및 기후변화 ODA 추진전략

김 대 환 KOICA 콜롬비아사무소 부소장

목차

I. 서론
II. DAC 주요규범 및 최근동향
III. 최근 DAC 동료평가
IV. 우리나라 및 KOICA 환경원조 현황
V. KOICA 추진전략
VI. 결론

## I. 서론

국제사회는 지난 해 우리나라의 DAC 가입에 대해 수원국에서 공여국으로 전환한 모범적인 사례로 평가하면서 각별한 의미를 부여하고 있다. 우리나라가 국제적으로 위상을 높이고 국제사회의 기대와 관심을 받게 된 것은 반가운 사실이나, 이제 새로운 국격에 걸맞은 막중한 국제적인 책무가 따르게 된 점 또한 유념해야 할 것이다.

DAC은 MDGs, 빈곤, 성평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약국가, 무역, 원조효과성, 원조의 질, 거버넌스 등 9가지 주요 이슈에 대해 가이드라인, 매뉴얼 등을 발간하고, 이 자료들을 통해 DAC 회원국이 준수할 원조규범을 제시하고 있다. 그러므로 우리나라의 DAC 가입은 결국 이러한 국제원조규범을 준수할 의무를 가지게 되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

이중 환경 이슈와 관련해서는 경제, 사회, 환경의 균형발전을 의미하는 '지속가능한 개발'이 범지구적 과제로 인정되면서, DAC에서도 1990년대 초부터 환경과 개발의 연관성에 주목하여 관련규범들을 제시해오고 있다. 특히, 최근에는 개발협력 사업에 리우협약[1]과 기후변화적응 이슈들을 통합토록 권고하고 있으며, 이런 환경이슈를 개발협력 정책, 계획, 프로그램 및 프로젝트 등 전 단계에서 주류화하기 위한 수단으로 전략적 환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)의 활용을 강조하고 있다.

KOICA는 국내 유일의 원조전문기관인 동시에 우리정부의 기후변화 국제이니셔티브인 '동아시아 기후파트너십' 사업의 총괄집행기관으로서, 이와 같은 DAC의 관련규범에 부합하는 정책, 제도 및 조직역량을 선도적으로 개선해갈 필요가 있다. 본고에서는 DAC의 관련규범, 여타 회원국들의 최근 동료평가 내용 및 우리의 현황을 짚어봄으로써, 향후 KOICA의 환경 및 기후변화 이슈에 대한 실행전략과 과제를 제시해 보고자 한다.

## II. DAC 주요규범 및 최근동향

### 가. DAC 주요규범

서론에서 언급한 9가지 주요 이슈 중에서 DAC은 환경과 관련하여 수원국과 공여국 관계자들의 인식증진 및 지식공유를 통한 DAC 권고사항을 제시하기 위해 가이드라인, 매뉴얼 등 수십 종의 자료를 발간하였다. 이중 1990년에 발간된 '원조와 환경'에 대한 9개의 가이드라인은 아래 [표 1]에서 보는 바와 같이 환경영향평가, 국별 환경조사 및 전략, 범지구적 환경문제에 대한 대응 등에 대해 모범사례를 제시하거나, 비자발전 이주와 정착, 해충과 농약, 화학물질, 재해완화, 해양환경, 습지보전 등 주요 환경이슈에 대한 원조 가이드라인을 제시하였다.

**[표 1] DAC 환경 및 기후변화 관련 주요 가이드라인**

| 연번 | 문 서 명 | 발행연도 |
|---|---|---|
| 1 | Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects | 1991 |
| 2 | Good Practices for Country Environmental Surveys and Strategies | 1991 |
| 3 | Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Developing Countries | 1991 |
| 4 | Guidelines for Aid Agencies on Global Environmental Problems | 1991 |
| 5 | Guidelines for Aid Agencies on Chemicals Management | 1993 |
| 6 | Guidelines for Aid Agencies on Pest and Pesticide Management | 1994 |
| 7 | Guidelines for Aid Agencies on Disaster Mitigation | 1994 |

1) 생물다양성협약, 사막화방지협약 및 기후변화협약으로 당시 기후변화협약은 온실가스 배출량의 감축을 의미하는 기후변화의 '완화(mitigation)'에만 초점을 맞추었다.

| | | |
|---|---|---|
| 8 | Guidelines for Aid Agencies on Global and Regional Aspects of the Development and Protection of the Marine and Coastal Environment | 1995 |
| 9 | Guidelines for Aid Agencies for Improved Conservation and Sustainable Use of Tropical and Sub-Tropical Wetlands | 1996 |

출처: www.oecd.org/dac/guidelines

2000년대로 들어서면서, DAC은 사회적 · 경제적 발전 뿐 아니라 환경적 지속가능성을 강조한 '지속가능한 발전[2]' 목표를 적극 수용하고 2001년 '지속가능한 개발을 위한 전략'이라는 포괄적인 지침을 발간하였다. 지속가능한 발전에 기반을 둔 DAC의 환경에 대한 새로운 접근방식은 환경이슈를 별도의 과제(stand-alone agenda)로 인식하기보다는 범분야 이슈(cross-cutting issue)로서, 개발협력 사업 전반에 어떻게 '통합(integration)'할 것인가로 변화되었다. 즉, 장기적, 범지구적 차원의 환경이슈를 기존의 빈곤퇴치전략(PRSPs), 포괄적 개발전략(CDF), 국가비전 및 이행계획 등 국가 수준의 전략적 계획 수립 과정에서 주류화(mainstreaming)해야 한다는 것이다.

이런 통합적 접근방식을 토대로, 이후에 발간된 '개발협력과 리우협약의 통합 지침(2002)', '빈곤감소를 위한 환경세제개혁 지침(2005)' 및 '개발협력과 기후변화적응의 통합 지침(2009)'은 범지구적 환경위협을 통합적 접근을 통해 어떻게 대응할 것인가에 대한 가이드라인을 담고 있다. 그리고 2006년에 발간된 '전략적 환경평가(SEA)의 적용 지침'은 환경적 배려를 정책 및 전략 수준에서 효과적으로 적용하는 원칙과 사례를 제공한다.

### 나. 환경주류화

2000년에 발표된 MDGs에는 일곱 번째 목표(Goal)로 '지속가능한 환경 확보'를 포함하였다. 지속가능한 개발 원칙을 각 국가의 정책과 프로그램에 통합시키고 환경자원의 손실을 반전한다는 목표이다. 즉, 건전한 환경적 기반 없이는 국제 개발목표인 MDGs 달성이 더욱 어려워질 것이므로, 개발과정에서 환경과제를 주류화해야 한다는 것이다. 결국, 환경주류화는 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 대응하는 것이 아니라 개발과정에서 초래될 수 있는 환경적 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고 지속가능한 개발을 도모하기 위한 전략이라 할 수 있다.[3]

DAC은 환경주류화를 위한 도구로서 그간 환경영향평가(이하 'EIA')와 전략적 환경평가(이하 'SEA')를 제시하였다. EIA는 프로젝트 수준에서 개발사업으로 인해 발생하는 환경영향을 초기 계

2) 지속가능한 발전은 '미래세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 위태롭게 하지 않고 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전(우리공동의 미래, 1994)'으로 정의되며, 현재 환경적 능력의 한계를 넘지 않는 인간의 개발욕구 충족을 지향한다. 이 개념은 1987년 브룬트란트보고서, 1992년 리우회의(UNCED), 2002년 요하네스버그회의(WSSD) 등을 거쳐 발전되어 왔다.

3) 박명지(2009)

획단계에서 파악하여 사업계획을 조정 또는 대체하기 위한 수단이다. 그러나 EIA의 방식과 기술은 정책, 계획 및 프로그램 등 상위수준에서 보다 큰 영향력을 발휘하는 정책적 요소들을 효과적으로 평가하는데 어려움이 있다. 개별 프로젝트에 대한 EIA는 이미 결정된 정책 내에서만 대안 검토가 가능하기 때문이다. 예를 들면, 새로운 화석연료에너지 발전소에 대한 환경영향평가는 청정에너지 등 다른 대안에너지의 사용 가능성에 대해서는 고려하지 않는다. 즉, 에너지 발전소에 대한 대안을 모색할 때 화석에너지 체계 내에서의 위치와 기술 선정만이 평가의 범위가 되는 것이다.[4] 특히, 공여국들의 원조방식이 기존의 프로젝트 중심에서 직접예산지원(Direct Budget Support), 정책개혁(Policy Revolution) 및 분야별 프로그램(SWAp) 등 수원국의 정책, 계획 및 프로그램 단계에서 개입하는 방식으로 전환해감에 따라 새로운 차원의 환경주류화 방식을 더욱 요구하게 되었다.

최근에는 이런 EIA의 한계를 보완하는 수단으로 상위차원에서 정책적 접근이 가능한 SEA가 강조되고 있다. SEA는 '정책, 계획, 프로그램에 환경적 배려를 통합하고, 경제적 · 사회적 측면과의 상호연관성을 평가하는 것을 목적으로 하는 분석적, 참여적 접근법'이다. 그렇지만 SEA는 EIA를 대체하기보다 보완하는 수단으로 이해되어져야 한다. 프로젝트 수준에서는 EIA가 여전히 효과적인 수단으로 유효하기 때문이다. 한편 환경주류화를 위한 이 두 가지 수단은 개도국의 국가개발계획에 대한 평가가 가능하고 공여국들에게 공통된 절차를 장려한다는 측면에서 원조효과성 제고 노력에 기여하는 것으로 평가되고 있다.[5]

**[표 2] SEA 및 EIA 비교**

| EIA | SEA |
|---|---|
| 비교적 단기적이고 구체적인 프로젝트 및 내용에 적용 | 광범위하고 장기적, 전략적 관점을 가진 정책, 계획, 프로그램에 적용 |
| 변수들이 결정되면 프로젝트 계획 초기 단계에서 실시 | 전략적 계획의 초기단계 실시가 이상적 |
| 제한된 범위의 프로젝트 대안 고려 | 광범위한 대안 고려 |
| 주로 프로젝트 제안자가 준비 또는 재정 지원 | 특정 프로젝트 제안자로부터 독립적으로 수행 |
| 정책, 계획, 프로그램에 대한 피드백은 거의 없이 프로젝트 허가 취득에 초점 | 향후 하위단계 결정을 위한 정책, 계획, 프로그램 결정의 함축적 의미에 초점 |
| 시작과 끝이 분명하게 정의된 직선의 과정 (프로젝트 타당성에서 승인까지) | 다단계, 반응조사 토대로 반복적 과정 |
| 사전에 결정된 형식과 내용의 환경평가 문서준비가 필수적이며 모니터링 참고 기초자료 필요 | 형식적으로 문서화되지 않을 수 있음 |
| 몇몇 프로젝트의 기회비용, 상쇄효과를 규명하고 구체 프로젝트의 환경적, 사회적 영향 저감에 중점 | 대단위의 개발성과 규명을 포함하여 정책, 계획, 프로그램의 환경, 사회 및 경제적 목적의 균형에 중점 |
| 제한적인 누적영향 검토 종종 구체 프로젝트 단계로 제한되고 지역 규모의 개발 또는 통합 프로젝트에는 적용 불가능 | 본질적으로 누적영향에 대한 통합적 고려 |

출처 : OECD 2006

4) OECD(2006)
5) 파리선언(2005), OECD(2006)

## 다. 기후변화적응

### 1) 기후변화적응 주류화

기후변화에 대응하는 활동은 온실가스 배출을 감축하고자 하는 '완화(mitigation)'와 기후변화로 인한 영향에 '적응(adaptation)'하는 활동으로 나뉜다. 1992년 기후변화협약(UNFCCC)이 온실가스 감축을 목표로 채택된 이후 국제사회는 최근까지 기후변화 완화에 초점을 맞춘 국제협상을 진행해왔다. 그러나 그간 상대적으로 소외되었던 기후변화적응은 기후변화의 영향이 선진국들의 역사적 책임과는 무관하게 최빈국(LDC), 군소도서국(SIDS) 등 개도국에게 더욱 심각하게 미치는 것으로 나타나면서, DAC내에서도 개도국의 기후변화적응을 개발협력에 통합하려는 움직임이 생기게 되었다.

2006년 OECD는 개발협력 및 환경부처 합동 장관회의에서 개도국의 기후변화적응에 대한 시급한 대응이 이뤄져야 한다는 데 합의하고 '개발협력과 기후변화적응의 통합 선언'을 채택하였다. 이후 2008년 5월 DAC 고위급 회의에서는 그간의 성과에 관한 성명서를 발표하였다.[6] 동 성명서에서는 공여국들이 기후변화에 가장 취약한 분야, 지역공동체 및 취약사회계층 및 지역상황에 맞는 접근에 집중해야한다고 강조하였다.

이와 같은 연구와 논의 끝에 2009년 DAC은 환경정책위원회(EPOC)와 공동으로 작업하여 개발원조기관의 정책결정자 및 실무자들에게 개발에 기후변화적응을 주류화하기 위한 정보와 자문을 제공하는 '기후변화 적응과 개발협력의 통합에 관한 정책지침서(policy guidance)'를 발간하였다. 동 지침서는 기후변화로 인한 위험이나 기회를 고려하지 않은 '현재와 같은 개발방식(development as usual)'으로는 지금 당면한 과제를 극복하기 어려울 것이라고 경고한다. 원칙적으로 일련의 개발활동들이 기후변화 영향에 대한 취약성을 감소시킬 수 있지만, 일부의 경우에는 개발사업들이 오히려 이를 악화시키는 경우도 있기 때문이다. 그러므로 기후변화로 인한 위험은 모든 수준의 개발계획에 체계적으로 고려될 필요가 있으며, 이를 통한 각 단계별, 각 상황별로 가능한 적응조치들이 수립되어야 한다. 구체적으로 개발과정에서 기후변화 적응 통합을 위한 개입지점(entry point)을 크게 국가, 섹터, 프로젝트 및 지역 수준 등 4단계로 구분하고, 기후변화적응이 국가, 섹터, 지역차원의 개발계획 과정에서 뿐만 아니라 프로젝트 수준까지 전 단계에서 통합되어야 한다. 이런 관점에서 기후변화적응의 주류화 노력은 SEA와 EIA를 활용한 환경주류화 노력과 결국 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

---

6) Statement of Progress on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation (2008.5, OECD)

### 2) 개발협력 경험의 활용

개도국이 기후변화의 위협에 대응하기 위해선 재원마련이 가장 시급하며, 이에 대한 국제사회의 합의와 기여가 절실히 요구된다. 현재 UN 기후변화협약을 중심으로 재원 조성을 위한 논의가 활발히 진행중인데, 최근 세계은행 보고서에 따르면, 2050년까지 개도국이 기후변화에 적응하기 위한 비용은 750억 달러에서 1,000억 달러에 이를 것이라고 한다.[7] 2008년 전 세계 ODA가 약 1,200억 달러 수준이었음을 감안할 때 기후변화적응을 위한 재원확보는 막대한 재정 부담이 되는 것이 사실이다.

하지만 재원확보만큼 중요한 과제는 조성된 재원을 어떻게 효과적으로 집행할 것인가이다. 원조공여국들이 지난 반세기 이상 개발원조를 수행해오면서 투입재원에 상응하는 원조효과를 얻지 못해 1990년대 원조피로 현상을 겪고 나서 원조효과성이 현재 개발협력의 가장 중요한 화두가 되고 있는 점을 반면교사로 삼을 필요가 있다. 이에 DAC은 기존의 개발재원 관리경험을 기후변화재원의 효과적인 관리와 전달을 위해 공유하고 적용해가야 한다고 촉구하고 있다.

아울러, 개도국 기후변화대응을 위한 재원이 기존 ODA 자금과 어떻게 조화를 이루어 시너지효과를 낼 것이냐 하는 점도 중요한 고려대상이 되어야 할 것이다. 특히, 개도국은 이미 주어진 개발과제에 기후변화의 위협을 추가로 받게 되는 상황이다. 그러므로 공여국들의 입장에서는 개도국에 대한 개발협력 외에 개도국의 기후변화대응을 지원하는 재정 부담을 추가로 떠안게 된 상황이다. 이 때문에 일각에서는 기존의 ODA 자금이 기후변화대응 자금 쪽으로 전용(diversion)될 수 있다는 우려도 제기되고 있다.[8]

이런 점들을 고려할 때, 공여국들은 개도국 기후변화대응 지원시 교토의정서에서 명시한 원칙대로 기존의 ODA 자금과는 구별되는 '새롭고 추가적인' 재원을 조성할 필요가 있다. 그리고 지난 수십년 간의 개도국에 대한 개발협력 경험이 기후변화기금의 집행에서도 효과적으로 활용될 수 있도록 국제적, 양자적 지원에서 정책일관성 및 각 공여국별 개발협력기관의 사업경험을 적극 활용하는 전략이 필요한 상황이다.

---

7) World Bank(2009), The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change

8) 이와 관련한 논의는 Axel Michealowa 외 (2007), "Climate or Development : is ODA diverting from its original purpose?" 및 Klein (), "Mainstreaming Adaptation to Climate Change into Official Development Assistance ; Promoting Synergies or Diverting Money?"를 참조하기 바란다.

### 3) 기후변화적응 통계

범분야 이슈에 대한 인식이 증대되면서, 이들 이슈에 대한 ODA 흐름을 추적하기 위해 DAC은 분야별 목적코드와는 별도로 정책마커제도를 활용하고 있다. 환경과 관련해서는 환경에 대한 원조(Aid-to-Environment) 및 3개의 리오마커를 사용하고 있는데, 최근 기후변화적응에 대한 관심이 증폭되면서 기존의 기후변화협약 리오마커가 기후변화완화에만 국한되어 기후변화적응을 추적할 수 있는 별도의 마커가 필요하다는 요구가 늘어나게 되었다. 이에 DAC은 지난 2009년 12월 정례회의에서 2010년부터 새로운 원조공약에 적용할 기후변화 적응마커를 채택하였다. 다만 적응활동을 정의하는데 있어서 기후변화에 직접적으로 영향을 미치는 활동만으로 국한할 경우 공여국들의 적응 지원 의지를 축소시킬 수 있는 반면, 너무 광범위한 정의는 거의 모든 개발활동을 적응원조로 정의할 가능성이 있다는 문제점이 지적되고 있다. 그러므로 향후 기후변화적응에 대한 정의는 실제로 적용해가는 과정에서 점차 개선되어갈 가능성이 큰 것으로 보인다. 다만 KOICA는 개도국의 기후변화적응 지원 필요성이 증대되고 금년부터 개별 DAC 회원국들의 지원 노력이 매년 통계로 확인되는 점을 감안하여 기후변화 적응 지원에 대한 관심을 제고해야할 것이다.

## Ⅲ. 최근 DAC 동료평가

지난 2008년 10월 DAC은 2009 ~ 2010년간 회원국에 대한 동료평가 특별주제로 첫째 '역량개발', 그리고 둘째 주제로 ' 농업, 식량가격 폭등 및 공여국의 대응' 또는 '환경과 기후변화'를 선택하도록 승인했다.[9] 이는 최근 환경 및 기후변화 문제가 갖는 개도국의 개발과의 연계성에 대한 인식이 DAC 내에서 더욱 강화되고 있음을 반영한 것이다. '환경 및 기후변화' 이슈를 특별주제로 반영한 동료평가는 2009년부터 2010년 5월 현재까지 오스트리아, 스위스, 스웨덴 등 3개국을 대상으로 실시되었다. 이들 동료평가 결과를 통해 DAC의 평가관점과 3개 피평가국들의 관련현황을 알아보고 우리나라에 대한 시사점을 찾아보도록 한다.

9) OECD(2008)

**DAC 동료평가 환경 및 기후변화 이슈 주요 참고 문서**

- DAC Guidelines on Integrating the Rio Conventions (Biodiversity, Desertification and Climate Change) into Development Cooperation (2002)
- DAC Guidelines and Reference Series: Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction (2005)
- DAC Guidelines and Reference Series: Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation (2006)
- Paris Decalaration on Aid Effectiveness (2005)
- Accra Agenda for Action (2008)

출처: OECD DAC Peer Review Content Guide (2008)

## 가. 오스트리아[10)]

오스트리아는 자국에 높은 환경기준을 수립 및 적용하고 있는 국가로 재생에너지 및 유기농 산업의 선진국으로도 잘 알려져 있다. 2003년에 제정된 개발협력법(Development Cooperation Act)은 '지속가능한 발전의 근간이 되는 천연자원 보호 및 환경 보전'을 오스트리아 개발협력의 3대 핵심 목표로 정의하고 있다. 특히 최근 관계부처간 공동으로 추진중인 '환경과 개발에 대한 전략적 가이드라인'의 개발 노력은 부처간의 정책일관성을 강화하는 긍정적인 시도로 평가받았다. 반면, 환경에 대한 높은 정책적 우선순위에도 불구하고 이를 각 사업에 실행하는 부분은 아직 초기단계로 평가되었다.

프로그램 수준에서는 환경을 개발에 대한 통합적인 범분야 이슈로 간주하고 있다. 때문에 환경을 위한 개별적인(stand-alone) 프로그램은 지양하고 있으며, 아래 4가지를 우선순위 분야로 선정하여 추진중이다.

1) 지속가능한 천연자원관리, 사막화 방지 및 생물다양성 보전
2) 기후변화대응 강화
3) 식수와 위생
4) 환경 친화적인 화학물질 및 폐기물 관리

오스트리아는 환경 분야에 대한 포괄적인 전략은 없지만, 각 프로그램과 분야별 보고서 및 가이드라인에서는 환경적 연관성을 포함하고 있다. 환경주류화를 위한 수단으로 '프로젝트 스크리닝'을

10) OECD(2009b). 오스트리아에 대한 동료평가는 2009년 4월에 실시되었다.

활용하고 있으며, 여기에 EIA를 보완적으로 실시하고 있다. NGO의 제안서, 입찰서 등을 포함한 ADA의 모든 사업요청서에는 환경통합 및 지속가능성을 반드시 명시해야 한다.

DAC은 오스트리아의 환경 및 기후변화 사업에 대해 파리선언의 5대 원칙중 원조일치를 위한 노력을 강화하도록 권고했다. 이는 오스트리아 원조기관인 ADA가 대부분 NGO를 통해 지원하고 있기 때문인데, 환경관련 사업의 13%만이 수원국의 시스템을 활용하는 공공부문을 통해 지원되고 있다.

오스트리아는 환경을 범분야 이슈로 인식하고 있기 때문에 환경 분야에 대한 직접적인 예산항목을 가지고 있지는 않다. 그렇지만 2006~2007년 통계에 의하면, 상위 10대 수원국에 대해 환경을 주목적으로 하는 사업(environment focused aid)의 비중이 50%이상인 국가가 5개국이었으며, 30% 이상인국가가 3개국인 것으로 나타나 환경이슈가 중점적으로 고려되고 있음을 확인할 수 있다.

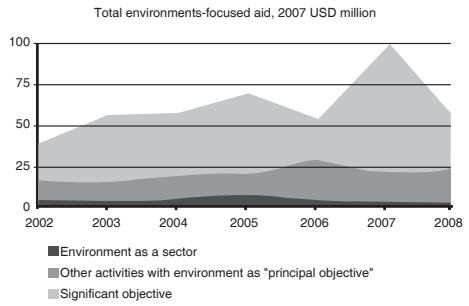
다만, DAC은 현재 오스트리아에서 개발 중인 환경 관련 전략 계획에는 포함되지 않은 기후변화 적응 부분이 차기에는 반드시 통합되도록 권고하였다. 또한, 환경주류화를 위해 전략적 환경평가(SEA)를 정책과 프로그램에 지속적으로 적용하고, 기후변화적응을 스크리닝 단계에서 추가하도록 권고했다.

[그림1] 오스트리아 Aid-to-Environment 현황(commitment 기준)

USD million, current prices

| | 2007 | 2008 |
|---|---|---|
| Environments as a sector | 4 | 4 |
| Other activities scored *principal objective* | 18 | 23 |
| *significant objective* | 77 | 35 |
| Total of environment-focused aid | 99 | 62 |
| Not targeted | 98 | 368 |
| Not screened | 163 | 2 |
| Total sector-allocable aid | 360 | 431 |
| Share of environment-focused aid(1) | 50% | 14% |
| *Memo:* | | |
| *Total non sector-allocable aid* | 1022 | 877 |

It has not been possible to separately identified not targeted and not screened in 2008




## 나. 스웨덴[11)]

스웨덴은 국제사회로부터 환경이슈에 있어서 전통적인 선도국가로 평가받는다. 2007년에 '기후변화와 개발에 관한 국제위원회(ICC)'를 설립하여 EU 차원의 기후변화적응 지원을 위한 근간을 제공했으며, 이를 기반으로 2009년 EU 의장국 당시에도 '기후변화와 개발'을 우선순위 과제로 제시한 바 있다. 스웨덴 개발협력은 아래 4가지 영역에 우선순위를 두고 있다.

1) 기후변화 적응 및 자연계 서비스와 천연자원 보호 등 회복력
2) 재생에너지 및 에너지효율성
3) 환경, 평화 및 안보, 재난위험감소
4) 수자원관리, 식수 및 위생, 해양환경

스웨덴은 오스트리아와 달리 환경과 기후변화를 범분야 이슈인 동시에 별개의(discrete) 섹터로 접근하고 있다. 경제개발, 무역, 인권 및 민주화, 성, 보건 및 교육 등 주요 개발이슈와 환경간의 상호연계성을 인식하고, 환경을 지속가능한 개발을 위한 근저로 받아들이고 있다.

한편, 스웨덴의 환경관리시스템 제도는 Sida의 포괄적 중점분야인 빈곤감소와 밀접하게 연계하고 있다. 인간이 건강, 생계와 생존을 의존하고 있는 천연자원과 환경에 대한 고려를 하지 않고서는 장기적인 관점에서 빈곤감소를 달성하기 어렵다는 것이 기본정신이다.

11) OECD(2009c). 스웨덴에 대한 동료평가는 2009년 6월에 실시되었다. 이 글에서는 동 동료평가 내용을 중심으로 정리하였으며, 스웨덴의 환경주류화 내용은 'KOICA 녹색화 방안(박명지, 2009)'에서 보다 상세히 참조할 수 있다.

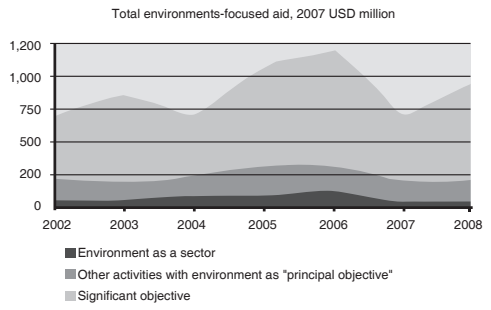
스웨덴은 환경을 다루는 다양한 전략, 매뉴얼, 가이드라인들을 수립해왔는데, 너무 복잡한 정책으로 직원들에게 혼돈을 주고 있는 것으로 보인다. 그래서 기존 환경정책을 기후변화를 포함한 포괄적인 환경정책으로 단일화하는 작업을 진행하고 있다. 또한, 환경주류화 과정의 간소화를 위해 기후변화의 영향을 평가하는 별도의 툴을 사용하는 대신 기존의 분석틀 내에 기후변화 분석을 통합하는 작업을 진행 중이다. 이를 통해 지원전략에 포함될 분석, 프로그램 및 프로젝트 수준에서의 환경평가에 모두 기후변화 및 재난위험 감소의 관점이 더 많이 포함될 것이다.

DAC은 스웨덴이 이와 같은 환경정책의 단일화 및 기존의 환경평가 툴에 기후변화 관점을 통합하는 노력들을 통해 기존의 환경정책 및 지침이 보다 간소화되고 적절히 통합되는 계기가 될 수 있을 것으로 평가했지만, 기후변화에 대한 관심이 증폭됨에 따라 독립적인 이슈로서의 포괄적 환경문제에 대한 기존의 노력이 약화될 것을 우려한 바 있다.

**[그림2] 스웨덴 Aid-to-Environment 현황(commitment 기준)**

USD million, current prices

| | 2007 | 2008 |
|---|---|---|
| Environments as a sector | 38 | 44 |
| Other activities scored "principal objective" | 157 | 178 |
| "significant objective" | 513 | 785 |
| Total of environment-focused aid | 708 | 987 |
| Not targeted | 599 | 624 |
| Not screened | 0 | 0 |
| Total sector-allocable aid | 1307 | 1611 |
| Share of environment-focused aid(1) | 54% | 51% |
| *Memo:* | | |
| *Total non sector-allocable aid* | 1017 | 1042 |




## 다. 스위스[12)]

스위스의 환경에 대한 고려는 연방헌법에 명시된 지속가능성 원칙에 뿌리를 두고 있다. 대외개발보고서는 스위스의 개발협력이 이런 원칙을 반영토록 하였다. 다자협력과 관련해서도 1998년부터 개도국의 환경 및 기후변화 관련 다자활동을 지원하는 법안을 마련했으며, 가장 최근 '2007-10년간의 글로벌 환경 기본협정'이라는 법안을 채택, 그 실행은 환경부가 담당하고 있다.

스위스 개발협력은 환경적 지속가능성을 1990년대 초부터 주요 이슈로 다루어 왔는데, 지난 2008

12) OECD(2009c). 스위스 동료평가는 2009년 10월에 실시되었으며, 스위스는 2007~2008년 일반환경원조(Aid-to-Environment) 통계를 보고하지 않았다.

년부터는 기후변화를 범세계적 이슈로 정의하고 새로운 정책 우선순위에 따라 스위스의 두 개발협력기관인 SDC와 SECO가 구조 개편중이다.[13] 이와 관련, DAC은 SDC와 SECO로 이원화된 체계 내에서 두 기관간 공유된 목표 및 임무분담 등을 담은 공동전략(joint strategy)이 없다는 점을 우선 지적했다.

SDC는 2008년부터 기후변화를 중점이슈로 선정한 후 생물다양성, 사막화방지, 화학물품관리 등 기존의 다른 환경이슈들에 대한 관심은 상대적으로 줄어든 것으로 나타났다. 또한, SDC와 SECO가 최빈국에 대한 고려를 반영하지 않고 각각 신흥공업국 및 중소득국(MICs)에 기후변화사업을 중점 지원키로 한 점이 함께 지적되었다.

환경주류화 실행과 관련, SECO는 인프라 프로젝트에 EIA를 활용하고 있지만, SECO의 무역프로그램과 SDC사업에서는 공식적인 환경스크리닝 절차가 시행되지 않고 있었다. 환경스크리닝을 실시하지 않는 이 사업들에 대해서 각 기관들은 환경적 영향을 긍정적이거나 중립적인 것으로 가정하고 있었다. 아울러, DAC의 SDC 사업현장조사에 따르면 해외사무소는 본부로부터 환경스크린과 관련한 별도의 지침을 받은 적이 없는 것으로 확인되었다. 대신에 스위스 원조기관들은 EIA 외에 다른 환경스크린 메커니즘을 활용하고 있는데, SECO는 중소기업 지원사업에서 생애주기분석을 통해 청정상품을 육성토록 하고 있으며, 환경인증 및 상표부착 등을 엄격히 적용하고 있다. 또한, SDC는 재난위험감축(DRR)을 사업주기관리(PCM) 및 계획 과정에 통합하였는데, 이 사례는 원조공여국들 사이에서 가장 선진적인 것으로 평가받았다.

한편, 통계보고와 관련, 2007년 스위스는 기후변화에 26.4백만불, 생물다양성에 41백만불을 지원한 것으로 보고했으나 일반환경원조(aid-to-environment) 및 사막화방지 통계는 보고하지 않았다.

이 동료평가에서 스위스에 대한 DAC의 권고사항을 정리하면, 크게 4가지로 분류할 수 있다. 첫째, SDC와 SECO는 환경 및 기후변화에 대한 공동접근을 실시하고, 기후변화 이슈에만 집중하기보다 여타 주요 환경이슈들에 대한 지원 노력을 계속 유지토록 권고했다. 둘째, EIA를 위한 사전스크리닝이 지속성과 투명성을 확보할 수 있도록 권고했는데, 환경 및 기후변화를 주류화하는 다양한 툴

13) 스위스는 우리나라와 같이 이원화된 원조체제(dual institutional)를 가지고 있다. 외교부내 SDC, 그리고 재무부내 SECO를 집행기관으로 두고 있다. 이 두 기관은 스위스 전체 원조의 81%, 그리고 양자간 원조의 95%를 집행하고 있다. 이중 SDC는 전체 원조의 65%를 집행하면서 스위스 원조프로그램의 전체적인 조정(coordination) 역할을 담당한다.

을 하나의 논리체계(log-frame)로 통합하는 노력이 필요하다고 제안했다. 셋째, DAC은 스위스의 통계보고와 관련 환경 및 기후변화, 특히 사막화 방지에 대한 ODA 통계보고를 개선하도록 권고했다. 넷째, SDC, SECO 및 환경부가 상호간에 활용 가능한 지식관리네트워크를 마련해야 하며 서로 긴밀히 협력토록 제안했다. 이를 통해 개발협력에서 습득된 지식들이 스위스의 환경관련 국제협상에 활용되도록 하고, 반대로 환경관련 지식들이 개발협력사업에 활용될 수 있도록 해야 한다.

# Ⅳ. 우리나라 및 KOICA 환경원조 현황

## 가. 법적, 정책적 기반

우리나라는 지난 수년간의 ODA 법안 마련을 위한 노력 끝에 금년 1월 국제개발협력기본법을 제정 및 공포하였다. 동 법안은 오는 7월 26일부터 발효될 예정이다. 우리나라 국제개발협력의 기본정신을 정의한 제3조에서는 '개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현'으로 규정하고 있다. 환경적 지속가능성을 고려한 지속가능한 개발을 추구하고 있으나, 이런 기본정신의 달성을 위한 구체적인 정책이나 전략이 아직 마련되지 않은 현재로서는 동 법안의 내용이 선언적인 수준에 그친다고 평가할 수 있다. 그러므로 지속가능한 개발을 달성하기 위해 모든 개발협력 사업에 환경 및 기후변화 이슈를 주류화하는 정책, 전략 및 실행계획을 수립해야 한다.

환경 및 기후변화에 관한 우리나라의 범정부적 정책은 2008년부터 급격하게 변화되고 있다. 2008년 8월 건국 60주년 기념을 계기로, 우리정부가 온실가스와 환경오염을 줄이고 녹색기술과 청정에너지로 경제성장을 달성하는 '저탄소 녹색성장'을 새로운 국가발전 패러다임으로 선포하면서, 2009년 1월 '저탄소녹색성장기본법' 제정, 2009년 7월 녹색성장 비전 실행을 위한 '녹색성장 국가전략 및 5개년 계획' 수립 등 관련조치들이 추진력 있게 진행되었다.[14)]

범정부적 국가정책으로 자리매김한 '저탄소 녹색성장' 비전은 우리 ODA에도 그 정책방향을 반영하였다. 개도국의 저탄소 녹색성장에 기여하기 위해 2009년 당시 14%(잠정) 수준인 녹색 ODA 비중을 2013년까지 20%, 2020년까지 30%로 확대하는 녹색 ODA 확대계획을 포함하였다. 이와 함께, 정부가 녹색성장 비전을 구상중이던 2008년 7월 G8 확대정상회의시 발표한 '동아시아 기후파트너십' 추진계획도 명시하였다. 동아시아 기후파트너십은 동아시아 개도국의 기후변화대응 지원을 위해 2008년부터 2012년까지 5개년 동안 2천 억원의 예산으로 추진중이다. 다자차원에서는 지구환경기금(GEF)에 대한 공여도를 2009년 0.23%에서 2013년 0.25% 및 2020년 0.46%로 확대하기

14) '녹색성장국가전략 및 5개년 계획(녹색성장위원회, 2009)' 참조

로 했으며, 이 계획은 환경부 주도로 진행될 예정이다.



### 나. KOICA 환경주류화

DAC 동료평가 내용을 볼 때, 환경주류화의 과정은 범분야 이슈로서의 환경에 대한 인식제고, 정책적 우선순위 및 명확한 정책방향 설정, SEA 및 EIA 등의 제도 도입, 직원역량강화 등으로 구분할 수 있다. 이런 관점에서 보면, KOICA는 환경주류화 수준은 앞서 살펴본 유럽의 DAC 회원국과는 상당한 거리가 있는 초기단계로 평가할 수 있다.

최근 KOICA 선진화 계획을 통해 환경 분야가 범분야 이슈로 정의되고 중장기적으로 범분야 이슈를 강조해갈 계획이 포함되어 있기는 하나 아직 구체적인 수준이라고 보기는 어렵다. 무엇보다 실제 현업부서는 여전히 환경 및 기후변화를 별도의 섹터차원에서 접근하는 사업들을 추진하고 있으며, 해당부서 이외의 여타 사업부서에서는 이들 이슈에 대한 고려가 매우 부족한 상황이다.

그럼에도 불구하고 최근 KOICA는 관련부서를 중심으로 환경이슈의 범분야적 특성에 대한 인식이 확대되어 환경이슈를 KOICA 사업체제에 통합하고자 하는 노력을 해왔는데, 이를 위한 실천으로 2008년 12월 '지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인'을 발간하였다. 또한, 같은 시기에 SEA에 대한 이해를 높이기 위해 DAC의 'SEA 활용지침서'를 번역, 발간하였다. 하지만 이 가이드라인과 연구보고서는 KOICA 규정 또는 프로젝트관리매뉴얼 등에 정식 제도로서 편입되지는 않았기 때문에, 현재까지 EIA 가이드라인에 의거한 사전스크리닝, 기초환경조사 및 환경평가 등이 실제로 적용된 사례는 없는 실정이다. 이후 정책연구실에서 2009년 11월 'KOICA사업의 녹색화 방안' 연구보고서를 발간하면서, 해외사례에 대한 연구를 토대로 환경주류화를 본격적으로 다루었으며 KOICA의 환경주류화를 위한 구체적인 전략을 제안하였으나 정책부서에서 아직 이를 반영하기 위한 조치를 취하지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 KOICA는 최고 의사결정자에서부터 환경주류화의 중요성에 대한 인식을 제고하고, 정책부서를 중심으로 정책 및 전략, SEA/EIA 주류화도구 도입, 직원역량강화 등의 조직적 노력을 추진해가야 할 것이다.

### 다. 기후변화대응: 동아시아 기후파트너십

KOICA의 기후변화대응을 위한 노력은 2008년 10월 기후변화대응반[15]의 설립이후 2009년부터 추진한 '동아시아기후파트너십' 사업으로 대표될 수 있다. 동 파트너십 사업은 우리정부가 2008년 7월 G8 확대정상회의에서 국제사회에 발표한 이니셔티브로, 동아시아 개도국의 기후변화대응을 지

15) 기후변화대응반은 2010년 2월 환경사업을 통합 담당하는 기후변화환경부로 확대 개편되었다.

원하기 위해 2008~2012년까지 5년간 2억불을 무상지원하는 사업이다.

기존 ODA사업과 달리 범정부적 성격을 띤 이 사업은 국무총리실장을 위원장으로 하는 '동아시아기후파트너십 조정위원회'를 구성하여 주요 의사결정을 하고 있으며, 녹색성장기획단이 그 운영을 담당하면서 실제적인 전략 수립 및 추진방향 설정을 하고 있다. 2008년부터 시작된 이 사업은 첫해 지식경제부(에너지관리공단)에서 추진하였으나, 우리 무상원조사업과의 연계성 및 KOICA 해외인프라 등을 종합적으로 고려하여 2009년부터 KOICA에서 총괄집행을 담당하게 되었다. 이후 파트너십의 전략적 추진이 본격화되면서 동아시아의 수요, 우리의 비교우위, 국제이슈 선점 가능성, 사업의 실행가능성 등의 요소를 종합 검토하여, 2009년 8월 물관리, 저탄소도시, 저탄소발전, 산림, 폐기물 등 5개 분야를 중점분야로 하는 추진전략을 마련하였다. 동 전략에 따라 2009년에는 동아시아 국가에 대한 양자사업으로 9개국 15건이 선정되었으며, 동시에 UNEP, UNESCAP, ADB 등 3개 국제기구를 지원하였다.

**[표3] 2009년도 동아시아기후파트너십 분야별 현황(양자사업)**

| 분 야 | 계 | 물관리 | 저탄소에너지 | 폐기물 | 저탄소도시 | 산 림 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 사업건수 | 15 | 1 | 8 | 3 | 1 | 2 |

**[표4] 2009년도 동아시아기후파트너십 지역별·국가별 현황(양자사업)**

| 구 분 | 계 | 지원국가 (사업 건수) |
|---|---|---|
| 계 | 9국 15건 | |
| 동북아시아 | 1국 3건 | 몽골(3) |
| ASEAN | 4국 8건 | 인도네시아(3), 베트남(3), 필리핀(1), 캄보디아(1) |
| 중앙아시아 | 1국 1건 | 타지키스탄(1) |
| 남아시아 | 2국 2건 | 스리랑카(1), 방글라데시(1) |
| 태평양도서국 | 1국 1건 | 피지(1) |

동아시아 기후파트너십 사업은 기존 ODA 자금 외에 기후변화대응을 위한 새로운 재원으로 추진한다는 측면에서는 국제사회로부터 긍정적인 시도로 평가될 수 있을 것으로 보인다. 하지만 국제사회에서 강조하는 기후변화적응에 대한 지원 강화, 최빈국 또는 군소도서국 지원에 대한 정책적 고려는 다소 미흡한 것으로 보인다.[16)]

16) 동아시아 기후파트너십의 5대 중점분야 중 4개 분야는 주로 기후변화완화를 위한 사업으로 분류될 수 있으며, 2009년 지원대상 9개국 중 최빈국 또는 도서국가는 스리랑카, 방글라데시, 피지 등 3개국 뿐이다.

# V. KOICA 추진전략

## 가. 추진전략(안)[17]

앞 장에서 살펴본 바와 같이 DAC의 주요규범 및 이슈, 다른 회원국에 대한 DAC의 동료평가 내용에 비추어 볼 때 KOICA는 환경 및 기후변화 측면에서 아직 초기단계로 평가할 수 있을 것이다. 가장 명확한 평가근거는 KOICA가 환경 및 기후변화 배려를 모든 분야의 개발 프로그램의 과정에서 아직 통합하지 않고 별개의 분야로만 접근하고 있다는 점을 들 수 있다. 그러므로 KOICA의 향후 추진전략은 DAC의 최근 논의 및 관련지침에 따라 지속가능한 개발을 위한 환경적 지속가능성 및 기후변화적응을 위한 주류화를 모든 분야의 정책, 전략 및 사업실행 과정에서 적극적으로 반영하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

**[그림1] 전략 추진 체계도**

<table>
<tr><th>외부환경</th><th colspan="4">KOICA 추진전략</th><th>내부환경</th></tr>
<tr><td rowspan="2">국제개발협력<br>기본법 시행<br>('10.7월)</td><td colspan="4">환경주류화담당관 지정</td><td>KOICA<br>선진화계획</td></tr>
<tr><td colspan="4">환경/기후변화 주류화 5개년 추진계획(2011–15) 수립</td><td rowspan="2">CAS 체제<br>PBA 도입<br>조직/인력<br>확충</td></tr>
<tr><td rowspan="2">ODA<br>기본정책문서<br>채택</td><td>조 직</td><td>제 도</td><td>역량강화</td><td>파트너십</td></tr>
<tr><td>환경주류화<br>담당관</td><td>SEA/EIA지침<br>제 · 개정</td><td>선진사례<br>연구조사</td><td>국내 부처간<br>협력체계</td><td rowspan="2">여타<br>범분야 이슈<br>주류화 추진</td></tr>
<tr><td rowspan="2">주요 이슈별<br>정책문서 채택</td><td>주류화 TF</td><td>관련규정<br>반영</td><td>공동평가<br>참여</td><td>전문가<br>네트워크</td></tr>
<tr><td>범분야 이슈<br>전담팀</td><td>해외사무소<br>지침 전달</td><td>직원교육<br>체계화</td><td>국제<br>파트너십</td><td>성평등, 인권<br>ICT</td></tr>
</table>

### 1) 주류화 추진계획 수립

주류화 전략의 추진 과정은 '환경 및 기후변화의 주류화'라는 과제가 KOICA내 근본적인 인식의 변화 및 사업추진 체제의 전환을 요구하므로 시간을 두고 조직내 인프라 및 환경 변화에 맞춰 중장기적으로 추진해야할 것이다.

다만 금년도 DAC 가입으로 DAC 동료평가에 대한 대비가 필요하고, 2011년 제4차 고위급포럼(HLF-4), 2012년 기후변화협약 제18차 당사국회의 유치노력 등 국제사회에서 관련논의의 주도가

17) 향후 추진전략(안)은 기본적으로 최근 진행된 관련 연구인 'KOICA사업의 녹색화 방안(박명지, 2009)'을 참조하였으며, 현재 KOICA내 정책실행의 한계점 및 2010년 3월 작성된 KOICA의 선진화 계획 등을 추가적으로 고려하여 작성하였다.

필요한 상황임을 감안하여 구체적인 목표와 시한을 둔 'KOICA 환경 및 기후변화적응 주류화 추진계획'을 마련하는 등 특별한 조치가 필요할 것으로 보인다. 현재 KOICA가 사업수행체계, 조직 및 인적 역량강화 등 조직전반을 선진화하는 계획을 2015년까지 목표로 수립하여 추진중에 있으므로, 환경주류화 계획도 이에 맞추어 실시하는 것이 계획의 실행가능성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

환경주류화를 위한 포괄적인 추진계획의 마련을 위해서는 무엇보다도 이를 정책에 반영 및 실행할 수 있는 전담인력이 필수적이다. 하지만 현재 정책부서에서는 1개팀이 모든 정책수립을 담당함에 따라 특정 이슈를 전담할 수 있는 인력이 부족하다. 반면, 환경전담부서인 기후변화환경부는 상대적으로 많은 인력과 환경분야 전문가를 보유하고 있으나, 사업의 실행이 본연의 목적으로 정책개발에 대한 우선순위가 낮아짐은 물론 근본적으로 사업부서로서 정책을 수립하는데 기능적 한계가 있는 실정이다. 그러므로 우선 환경주류화 추진계획을 수립 및 총괄적으로 진행할 수 있는 환경주류화담당관을 지정하고, 정책부서에서 여타 범분야 이슈 담당관과 함께 환경주류화담당관에게 임무를 부여하고 업무계획을 모니터링할 수 있는 체계를 만들 수 있을 것이다. 특히, KOICA는 지난 5월말 범분야 이슈 중에서는 최초로 이사장 직속 하에 성인지 담당관을 두고 KOICA 사업의 성주류화 및 성인지적 사업 집행을 도모하기 위한 정책 수립, 자문, 모니터링을 수행하도록 하는 '성인지 당담관에 관한 운영 기준'을 수립하였다. 이는 범분야 이슈를 체계적으로 접근하기 위한 우선적인 조치로서 환경주류화에 있어서도 동일한 노력이 긴요하다.

향후 담당관제도가 틀을 잡을 경우, 단기적으로는 이 담당관을 중심으로 기후변화환경부 환경전문가, 정책연구실 연구원 등과 TF를 구성하여 추진계획을 구체화해갈 수 있을 것이다. 중장기적으로는 KOICA 선진화 계획[18]에서 이미 범분야 이슈에 대한 고려 필요성을 어느 정도 인식하고 있으며, 향후 지역별 사업실행체제를 보완할 수 있는 분야별 · 이슈별 전문조직을 강화할 것으로 보인 바, 동 계획에 따른 조직개편 완료 후에는 범분야 이슈 전담조직에서 환경주류화 추진계획을 지속적으로 실행해갈 수 있을 것이다.

아울러, 환경이 범분야 이슈로서 여성, 인권, ICT 등 이슈와 함께 다루어질 것이므로 동 주류화계획은 나머지 범분야 이슈들과 함께 또는 상호보완적인 방식으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 특히, 기존의 사업추진과정에서 이 이슈들을 새롭게 고려해야 한다는 점은 실제 사업부서 실무자들에게 큰 부담요소로 작용될 수 있는 점을 감안, 범분야 이슈별로 별도의 계획을 수립하기보다 이들을 통합하여 단일계획을 세우는 것이 보다 효율적일 수 있을 것으로 판단된다. 이런 계획의 성과가 긍정적으로 나타날 경우 KOICA는 원조기관 중 후발주자이긴 하나 단기간에 다양한 이슈를 동시에 따

18) KOICA(2010)

라잡을 수 있는 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

### 2) 환경주류화 도구의 도입

범분야 이슈를 개발과정에 통합하는 주류화 노력은 한국보다 긴 역사를 가진 선진 공여국에서도 정책과 사업실행 간의 간극이 크다는 평가를 받고 있다.[19] 이런 현실에 비추어 볼 때 환경주류화를 위해 권고되고 있는 SEA 및 EIA 등의 제도를 도입하고, 이를 실제 사업실행에 효과적으로 적용하는 것은 쉽지 않은 과제로 보인다.

그렇지만 긍정적인 요소로 KOICA 선진화 계획의 중점사항 중 하나로 포함된 국별지원전략(CAS) 중심의 사업추진체계 개편을 들 수 있다. CAS는 기존 KOICA 사업이 소규모 다부문 사업방식으로 전략적이고 일관성 있는 사업추진이 미흡했던 한계점을 극복하고, 수원국의 국가개발전략, 여타 원조기관과의 조화 등을 고려한 보다 전략적인 접근을 가능하게 할 것으로 기대된다. 또한, KOICA는 수원국 주도의 국가개발전략 및 분야별 프로그램 등 전략 및 프로그램 수준의 개입을 강화하는 '프로그램형 접근법(PBA)'을 점진적으로 도입할 계획이다. SEA의 도입이 공여국들의 전략 및 프로그램 차원의 원조방식 확대와 함께 그 효용성이 더 증대된 점을 감안할 때 이런 내부적 환경의 변화는 SEA와 EIA 등 환경주류화 도구의 도입을 더욱 용이하게 할 것으로 보인다.

그러므로 KOICA는 이런 환경을 적극적으로 활용하여 우선 SEA와 EIA에 대한 후속적인 연구조사를 통해 해외사례 및 DAC 지침에 대한 보다 명확한 정보를 구축하고, KOICA의 실정에 맞는 단계적인 도입 계획을 마련해야할 것이다. 이 과정에서 앞서 발간된 EIA 가이드라인이 제대로 적용되지 못한 사례와 원인을 면밀히 분석하여, 실제로 정책 및 제도 반영이 가능한 정책결정자 및 정책부서의 참여가 전제되어야 할 것이다. 또한, EIA를 실제로 도입, 실행할 경우에는 해당사업에 대한 사업심사 및 선정 과정에서 기존보다 수개월 이상의 시간을 추가적으로 소요하게 될 것이므로, 이러한 실행상의 문제점도 사전에 고려되어야 할 것이다.

아울러, SEA와 EIA를 위한 가이드라인이 수립되더라도 실제 사업실행 과정에서 제도의 목적을 잘 살려서 활용하고 궁극적으로 원조효과성으로 이어지게 하기 위해서는 실무자들에 대한 역량강화가 매우 중요한 과제이다. 원조효과성에 관한 파리선언과 DAC의 'SEA 활용지침'에서도 SEA와 EIA 실행을 위한 개도국 및 원조기관 역량강화의 중요성이 강조되고 있는 점도 바로 이 때문이다. 그러므로 KOICA는 환경 및 기후변화 이슈에 대한 교육을 모든 직원교육 과정에 의무화할 필요가 있으며, 중장기적으로 ODA교육원을 통해 교육자료 및 과정을 개발하여 관리자, 실무자 및 신입직원 또

19) 박명지(2010), KOICA 정책개발 포커스 제1호, KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안

는 협력기관 실무자 등 교육대상자에 맞게 교육내용을 체계화해야할 것이다. 직원역량강화를 위해서는 단순히 직원교육 뿐 아니라 실제로 공여국들간에 공동으로 이루어지는 공동지원전략(JAS) 등에 참여하면서 SEA 등의 적용을 위한 실무적인 수행역량을 향상시키는 것도 실질적인 대안이 될 수 있을 것이다.[20]

### 3) 기후변화대응 강화

우리나라는 개도국의 기후변화대응 지원을 위해 '동아시아 기후파트너십'과 같은 별도의 이니셔티브를 추진하는 등 국제사회의 요구에 따라 모범적인 국가로 인정받기 위한 노력을 해오고 있다. 다만 최근의 기후변화 관련 DAC의 논의를 바탕으로 향후 관련 정책의 수립시 다음 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다.

우선 개도국의 기후변화 영향에 대한 취약성에 따른 높은 수요를 감안할 때 KOICA는 기후변화 완화보다 적응에 대한 관심을 더욱 제고할 필요가 있다. 기후변화적응을 강화하는 조치는 적응 자체를 위한 사업의 실행보다는 환경주류화와 마찬가지로 기후변화 적응을 위한 고려를 모든 분야의 개발사업 과정에서 통합하는 체제의 전환이 우선적으로 요구된다. 단기간에 이를 모든 사업에 적용하기 어려울 경우 초기적으로 협력대상국 중 최빈국, 군소도서국 등 기후변화 취약국가 또는 농업, 수자원, 보건, 식량 등 기후변화에 취약한 분야 등을 정의하고, 해당국가와 이슈에 대해서는 기후변화 적응을 보다 중점적으로 고려토록 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 아울러, 기후변화적응을 위한 원조가 DAC의 적응마커를 통해 집계될 예정이므로 동 적응마커를 모니터링하고 제대로 활용하기 위한 역량강화도 수반되어야 한다.

한편, KOICA는 범정부 기후변화 이니셔티브인 동아시아 기후파트너십 사업을 총괄 · 집행함으로써 기존 무상원조사업과의 시너지 창출이 용이하다. 다만 정책결정기관이 각각 녹색성장위원회와 외교부로 서로 다르기 때문에 정책조율에 있어 어려움이 있을 수는 있으나, 기존의 개발협력 사업경험을 동아시아 기후파트너십에 충분히 활용토록 함은 물론 두 사업간 중복과 상충보다는 지역별 · 분야별 사업배분에 있어 상호보완성을 제고하는 방향으로 유도해가도록 노력해야할 것이다.

### 4) 부처간 전략적 협력 강화

우리나라는 대부분의 원조공여국들과 마찬가지로 국제환경협약 등 범지구적 환경이슈에 대한 범정부 차원의 주도권은 환경부가 가진다. KOICA와는 동북아의 사막화 방지 등 지역 환경 이슈 대응

20) OECD(2009), Managing Aid; Practices of DAC Member Countries

또는 우리나라의 경험 전수를 위한 사업 등을 환경부의 추천을 받아 추진하는 수준의 협력이 이루어져 왔다. 아쉬운 것은 아직 국내 원조체계가 완전히 단일화되지 못하고 수십 개의 정부부처, 지자체 및 공공기관 등에 분산되어 집행됨에 따라 환경부 등 분야별 정부부처의 경우 해당분야 ODA 사업의 주도권을 확보하고자 하는 의지가 강한 실정이다. 이 때문에 상호간의 시너지 창출을 위한 전략적 차원의 협력보다는 개별사업의 추천 및 반영 등 단편적인 협력에 그치는 상황이다.

하지만 스위스에 대한 DAC 동료평가에서 확인할 수 있듯이 DAC은 국제환경이슈에 대한 범정부적 접근을 통해 정책일관성을 확보하도록 요구하고 있으며, 이를 위해서 부처간 전략적 협력 및 상호간 지식관리네트워크를 강화하도록 권고하고 있다. 그러므로 외교부 및 KOICA는 환경부, 지식경제부, 산림청 등 관계부처와 전략적 차원의 논의가 가능한 정례협의채널 또는 작업반(working-group) 등을 구성할 필요가 있으며, 이를 통해 각 분야별 정부정책과 ODA 정책이 조화를 이를 수 있도록 하고 상호간 지식공유를 강화해야할 것이다. 또한, ODA와 연관된 환경관련 국제협상에 이들 부처와 함께 참석하는 것도 지식공유를 위해 좋은 방안이 될 수 있다. 이러한 노력이 현실적으로 어렵게 느껴질 수 있으나 오스트리아가 관계부처간 공동으로 '환경과 개발에 대한 전략적 가이드라인'을 개발한 것이 DAC에서 매우 긍정적으로 평가받은 점을 상기할 필요가 있다.

# Ⅵ 결론

KOICA 내에서 환경 및 기후변화 이슈는 지난 2005년 환경여성팀, 2008년 10월 기후변화대응반이 설립된 이후 2010년 기후변화환경부로 관련조직이 확대되면서 그 관심이 커져온 게 사실이다.

그러나 이러한 조직 확대에도 불구하고 환경 및 기후변화 관련 가장 주요한 흐름인 '개발협력 전반에 대한 동 이슈들의 통합'을 위한 주류화 노력을 아직 실행하지 못하고 있는 현실이다. 현재와 같이 환경 및 기후변화 이슈를 별개의 섹터차원으로만 접근할 경우 최근 DAC의 규범 및 동료평가 동향을 볼 때 우리나라의 관련 실적은 저평가될 가능성이 높다.

그러므로 KOICA는 위로는 국제개발협력위원회, 국무총리실, 외교부 등 정부내 정책기관 및 국회 등을 대상으로 환경 및 기후변화에 대한 최근 국제사회의 논의와 규범에 대해 정책결정자들의 인식을 제고하고, 관련 정책문서 채택을 촉구할 필요가 있다.

또한, 옆으로는 범정부적 접근을 강화하고 부처간 이기주의에서 탈피하여 정책일관성을 제고해야 한다. 그간 정책적, 전략적 차원에서는 협력이 미진했던 환경부, 지식경제부, 산림청 등 관련부처 및 이들 부처내 정부공공기관들과의 상호 지식교류 등 지식관리체계 마련 및 공동전략 수립을 위한 정례협의 및 공동연구 등 지속적인 전략적 협력체계 마련이 요구된다.

마지막으로, KOICA 내부적으로는 의사결정 그룹의 환경주류화 인식 증진, 구체적인 목표와 달성시점을 담은 환경주류화 실행계획 수립, 본부와 해외사무소의 직원 역량 강화, 그리고 이러한 계획의 실행을 위한 정책실행 조직, 예산 및 제도의 개선 노력이 시급하다.

## 참고 자료

### 1. 국내문헌

강연화(2009). 기후변화대응과 녹색 ODA, 국제개발협력지, 2009년 제4호,한국국제협력단

권율 외(2009). OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원

김은미 외(2010) 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현화과 KOICA의 대응방향 연구, 한국국제협력단

박명지(2009). KOICA 사업의 녹색화 방안, 한국국제협력단

KOICA(2010). KOICA 선진화 계획 2010-2015 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵(내부자료), 한국국제협력단

### 2. 국외문헌

OECD(2006) Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation, DAC Guidelines and Reference Series, Paris.

OECD(2008), DAC Peer Review Content Guide, Paris

OECD(2009a), Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation, Paris

OECD(2009b). DAC Peer Review of Austria, Paris

OECD(2009c). DAC Peer Review of Sweden, Paris

OECD(2009d). DAC Peer Review of Switzerland, Paris

# OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 기후변화와 개발 논의 동향

임 소 영 KOICA 기후변화·환경1팀 연구관

목차

I. 환경과 개발 네트워크(ENVIRONET)의 개요

1. 역사
2. 구성
3. 협조체제

II. 환경과 개발 네트워크의 주요 활동 내용

1. 기후변화와 개발
2. 환경관리 및 거버넌스의 역량 강화
3. 전략적 환경평가(SEA) 작업반 운영
4. OECD 녹색성장 전략 수립을 위한 지원

III. 환경과 개발 네트워크 내의 기후변화와 개발

1. 기후변화와 개발협력의 통합
2. 개발협력 내의 기후변화대응을 위한 재원관리
3. 기후변화 완화 및 적응을 위한 원조금액 규모의 측정 및 파악

IV. 최근 논의 동향

1. 기후변화의 통합화
2. 기후변화 기금의 운용
3. 기후위험 스크리닝 및 평가 툴(CRSAT)

**주제어:** 환경과 개발 네트워크(ENVIRONET), 기후변화, 적응, 완화, 통합화

# Ⅰ. 환경과 개발 네트워크(ENVIRONET)의 개요

## 1. 역사

환경과 개발 네트워크(ENVIRONET, Network on Environment and Development Co-operation)는 DAC 내의 환경과 기후변화에 관한 업무를 전담하는 네트워크로서, 지속가능 개발과 환경의제를 논의하기 위하여 1989년에 설립되었다. 설립 이후 환경과 개발 네트워크는 회원국들의 환경과 개발협력 정책들 간의 조화를 도모하기 위해 다양한 영역에서 활동 중이며, 특히 환경보전과 지속가능한 개발을 위한 일관성 있는 개발협력 노력에 대한 지침을 수립하고, 개발협력 분야의 환경 이슈 통합에 대한 회원들의 경험과 모범 사례 공유를 위한 정책포럼을 제공하는 활동에 중점을 두고 있다(외교통상부, 2009).

## 2. 구성

환경과 개발 네트워크는 DAC 회원국과 세계은행, UN과 같은 다자기구의 환경 및 기후변화 전문가들과 함께 수원국, 지역개발은행, NGO, 연구기관을 대표하는 전문가들을 영입하여 활동에 참여토록 하고 있다. 즉, 기본적으로 DAC 및 세계은행, UNDP와 같은 영구 업저버가 구성되어 있으며, DAC 비회원국 대표 및 기타 UN 기구, NGO 및 연구기관의 대표들은 주로 필요에 따라 task team을 구성하여 활동하고 있다(외교통상부, 2009).

**〈2009-2010 기간 동안의 ENVIRONET의 태스크 팀〉**

- 개발-환경 기후변화 합동 태스크 팀 (Joint Development-Environment Climate Change Task Team)
- 자연자원 및 환경관리를 위한 거버넌스 및 역량개발에 관한 개발-환경 합동 태스크 팀 (Joint Development-Environment Task Team on Governance and Capacity Development for Natural Resources and Environmental Management)
- 리우마커의 개선을 위한 환경네트워크-통계작업반 합동 태스크 팀 (Joint ENVIRONET/WP-STAT Task Team on Improving the Rio Markers)
- 전략환경평가에 관한 태스크 팀 (Task Team on Strategic Environmental Assessment)

출처 : www.oecd.org/dac/environment

### 3. 협조체제

환경과 개발 네트워크는 활동의 효과성을 증대하기 위하여 OECD 환경정책위원회 (Environment Policy Committee, 이하 EPOC) 및 DAC 산하의 통계작업반 (Working Party on Statistics, 이하 WP-STAT)과 빈곤감소 네트워크 (Network on Poverty Reduction, POVNET) 등 OECD 내의 여타 위원회 또는 네트워크와의 협조체제를 강화하면서 활동하고 있다.

## II. 환경과 개발 네트워크의 주요 활동 내용

환경과 개발 네트워크의 활동 영역은 크게 다음의 네 분야로 분류된다.

### 1. 기후변화와 개발

최근 환경과 개발 네트워크에서 가장 활발하게 논의가 진행되고 있는 주제로서, 특히 기후변화와 개발협력의 통합[1], 개발협력 내의 기후변화대응을 위한 재원관리 및 지원규모의 측정 및 파악에 관한 활동에 중점을 두고 있다.

### 2. 환경관리 및 거버넌스의 역량 강화

EPOC와 함께 공동 작업반을 결성하여, 환경과 자연자원의 관리 및 거버넌스와 역량강화를 위하여 지식을 공유하고 관련된 툴, 지침서와 공동의 접근법을 개발하고 있다.

### 3. 전략적환경평가(SEA) 작업반 운영

환경문제 해결을 위한 개발협력 수단의 조화를 위해 2004년 환경과 개발 네트워크 내에 SEA 작업반이 구성되었으며, 이를 통하여 개발협력 내의 SEA에 관한 DAC의 지침서 개발을 시작으로 환경과 개발 네트워크는 지속적으로 SEA의 수행을 위한 OECD 가이드라인 및 참고자료를 발간하고 있다.

1) 국제사회는 국가 또는 국제사회 전반에 걸쳐 지대한 영향을 미치는 몇몇 특정 이슈를 하나의 섹터로만 접근할 경우 간과될 수 있는 문제가 많고, 또한 역으로 타 분야의 개발 사업이 그 특정 이슈에 미치는 부정적 영향을 제대로 인지할 수 없기 때문에 이를 포괄적인 틀 안에서 다루어야 한다는 인식하에 특정 이슈의 통합화 또는 주류화를 시도해 왔다 (박명지, 2009).

### 4. OECD 녹색성장 전략 수립을 위한 지원

환경과 개발 네트워크는 개발도상국의 빈곤층을 고려한 녹색성장을 지원하기 위하여

i) 건전한 자연자원 관리 및 거버넌스의 장려,
ii) 기후변화의 악영향을 최소화하는 개발,
iii) 저탄소 성장의 촉진
을 위해 중점적으로 활동하고 있다.

이들 중 본고는 '기후변화와 개발' 분야에서의 주요 성과 및 논의사항을 중심으로 하는 환경과 개발 네트워크의 활동을 조사, 분석한다.

## III. 환경과 개발 네트워크 내의 기후변화와 개발

가뭄, 홍수, 해수면 상승 등 기후변화의 영향은 식량 부족, 감염성 질병의 증가, 기반시설 및 생계수단인 자연자원의 손실 등을 초래하며, 이러한 기후변화의 악영향은 특히 빈곤국가의 빈곤층에 더욱 심각한 타격을 준다. 오늘날 개발의 형태는 기후변화에 대처할 수 있는 역량에 영향을 주며, 아울러 향후 온실가스 배출의 정도도 좌우하게 된다. 즉, 기후변화는 개도국의 개발목적 달성을 위협하면서, 역으로 개발정책 형태에 의해 그 정도가 결정될 수 있다. 실제로 기후변화는 빈곤퇴치 및 지속가능개발의 목표 달성을 위협하는 요인으로 지적되고 있으며, 이의 근거는 기후변화와 새천년 개발목표 (MDGs)와의 관계에서 찾아볼 수 있다(임소영, 2010).

이에 환경과 개발 네트워크는 개발협력 정책과 프로그램에 환경과 지속발전 이슈를 통합하고 OECD 회원국의 환경정책과 개발정책 간의 연관성에 대한 이해를 제고시키기 위해 노력하고 있다(외교통상부, 2009). 특히 2006년 OECD 개발장관 및 환경장관 공동각료회의에서 공동목표를 위한 공동의 행동 틀(Framework for Common Actions around Shared Goals)을 채택하여 개발과 환경에 관한 주요 이슈에 있어 OECD 회원국들의 공조를 이끌어낼 것을 공약하면서 환경과 개발 네트워크의 활동은 더욱 활발해질 수 있었다(외교통상부, 2009).

## 1. 기후변화와 개발협력의 통합

기후변화와 개발 간의 높은 상관관계로 인해 기후변화의 주류화 또는 통합화의 필요성이 강조되고 있으며, 이는 국가 개발과정에서 발생되는 기후변화의 영향에 대한 대응 뿐만 아니라 미래에 발생할 것이 예상되는 영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고 지속가능한 개발을 도모하기 위한 전략이라고 정리할 수 있다(박명지, 2009; 임소영, 2010). 특히 기후변화 적응은 개발활동과 밀접하게 연관되어 있어, 프로젝트 수준과 아울러 국가, 섹터, 지역 수준의 개발 기획과정에 통합될 필요가 있다.

OECD는 수원국 및 공여기관의 개발협력 정책입안자와 실무진들을 대상으로 기후변화를 개발에 통합하기 위한 정보나 조언을 제공하는 지침서들을 개발해 왔다.

*1) 기후변화적응의 개발협력으로의 통합: 정책지침(Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: A Policy Guidance (2009a))*

동 보고서는 개발 과정에서 기후변화 적응의 통합을 촉진하기 위한 정보 및 조언을 제안하는 정책지침서로서, 그 동안 DAC 내에서 가장 중요한 이슈이면서도 산발적으로 이루어져 오던 기후변화 적응의 통합 이슈를 다양한 접근법으로 총망라하였다. 기후변화 적응의 통합을 위한 주된 노력은 개발도상국 자체적으로 이루어져야 하지만, 국제 공여국 및 기관들도 이들을 위한 지원 및 자체 내의 계획 및 활동에 대한 기후변화 적응의 통합을 위해 중요한 역할을 하게 된다.

본 지침서는 개발 과정에 영향을 미치는 기후변화 및 이와 관련된 기후변화 적응의 통합화의 필요성에 대한 이해를 증진시키며, 일반적인 기후변화 적응의 통합화 과정[2] 뿐 아니라, 국가, 섹터, 프로젝트, 지역 수준에서의 통합화를 위한 적절한 접근법을 확인하고 있다(그림 1, 2, 3).

마지막으로 본 지침서는 공여국들이 개발도상국의 기후변화와 이에 대한 취약성을 줄이기 위해 취하는 노력을 실제적으로 지원할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 본 지침서가 사용한 각 수준별 접근방식의 규명, 통합의 시작점(entry point) 확인 등의 내용 전개 방식은 2002년 또 다른 통합에 관한 OECD 보고서 (OECD/DAC, 2002)의 방식과 닮아 있다.

---

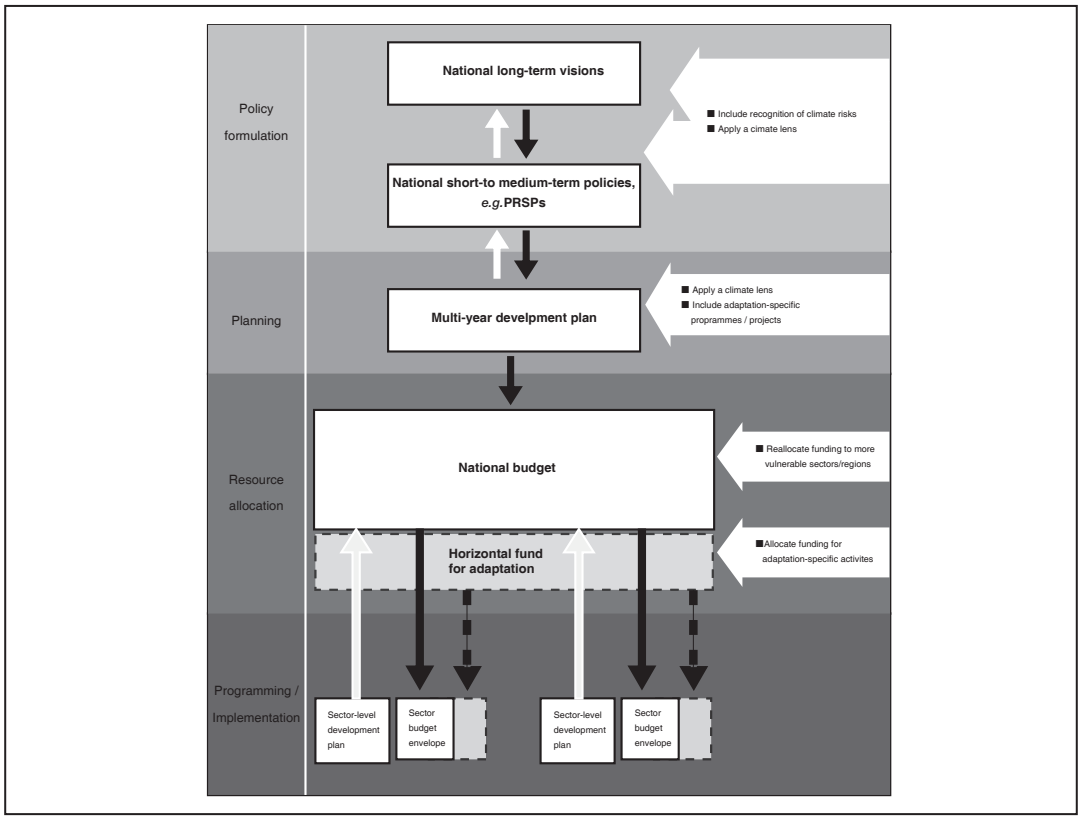
2) 4단계 접근법 :
i) 현재와 미래의 취약성 및 기후위험의 확인,
ii) 가능한 적응 대책들의 확인,
iii) 적용할 적응 대책들에 대한 평가 및 선택,
iv) 수행된 적응 전략의 성공 여부에 대한 모니터 및 평가

본 지침서의 핵심은 특정 정책, 계획, 프로젝트가 기후변화에 의한 위험에 취약한 정도와 기후변화의 위험이 고려된 정도 등을 검토하는 기후렌즈(climate lens)에 있다. 또한 기후변화에 적응하기 위한 도구 및 스크리닝 접근법의 예시를 소개하고 있으며, 전략적환경평가(SEA)를 통한 기후변화의 통합화 방안도 제시하고 있다.

### 1) 국가 차원의 통합

국가 차원의 기후변화 적응 통합은 i) 핵심 이해관계자의 규명 및 참여, ii) 국가 수준의 기후정보에 대한 접근성 개선, iii) 적응 문제에 보다 더 잘 대처할 수 있는 정부조직의 구성 iv) , 재난위험감소를 위한 기존의 국가 메커니즘의 강화, v) 현재 그리고 미래의 기후위험에 대한 각종 규제 및 제도의 조정, 그리고 vi) 다자 · 지역기구의 약속과 적응 사이의 연계성 증진 등을 통해 시작된다. 결과적으로 국가 수준에서 공여국이 기후변화 적응을 통합하기 위해서는 예산지원 메커니즘과 공여국의 국가지원전략을 통해서 효과적으로 이루어질 수 있다.

**〈그림 1〉 국가 수준의 거버넌스 구조 상 개입 가능한 기후변화 적응 고려 요소**

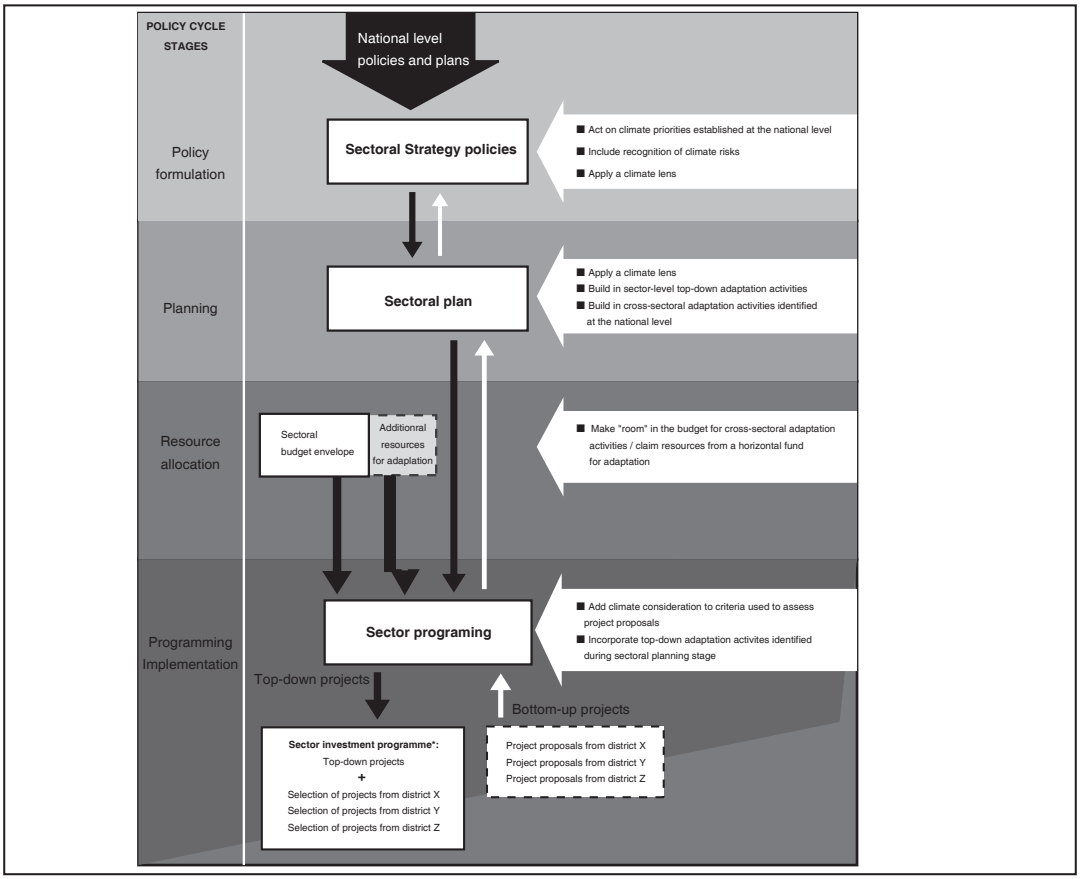



출처 : OECD/DAC(2009a)

### 2) 섹터 차원의 통합

섹터 차원에서 기후변화 적응이 중요하게 고려되어야 하는 섹터로 농업, 산림, 어업, 수자원 관리, 인간 보건, 자연보전, 에너지 등이 도출되었다. 이와 같은 섹터들의 정책입안 단계에서 기후변화 정보가 충분히 고려되면 적절한 적응행동이 확인되고, 발생할 수 있는 부적응(maladaptation) 활동을 피할 수 있게 된다. 섹터 수준의 통합을 위해 필요한 주요 활동은 i) 기후변화의 영향이나 취약성에 관한 섹터별 정보들에 대한 평가 수행, ii) 공여기관 내 특정 사업이나 활동에 대한 기후변화의 영향력에 대해 섹터부서 기획자 또는 카운터파트들의 인식 제고, iii) 섹터의 규제 또는 의사결정 과정들이 전통적인 기후정보에만 근거하여 마련되었을 경우, 최신의 기후 기준치를 적용하여 갱신, iv) 특정 섹터에 대한 기후변화의 영향을 평가하기 위한 섹터 부처 또는 공여기관 내부의 역량 강화, v) 적응 활동의 비용 · 편익에 관한 정확한 정보를 수집하여, 다양한 부문의 의사결정자들이 추후 적응과 관련된 활동에 대해 결정 시 사용하도록 유도 등으로 요약된다.

**〈그림 2〉 섹터 수준의 거버넌스 구조 상 개입 가능한 기후변화 적응 고려 요소**

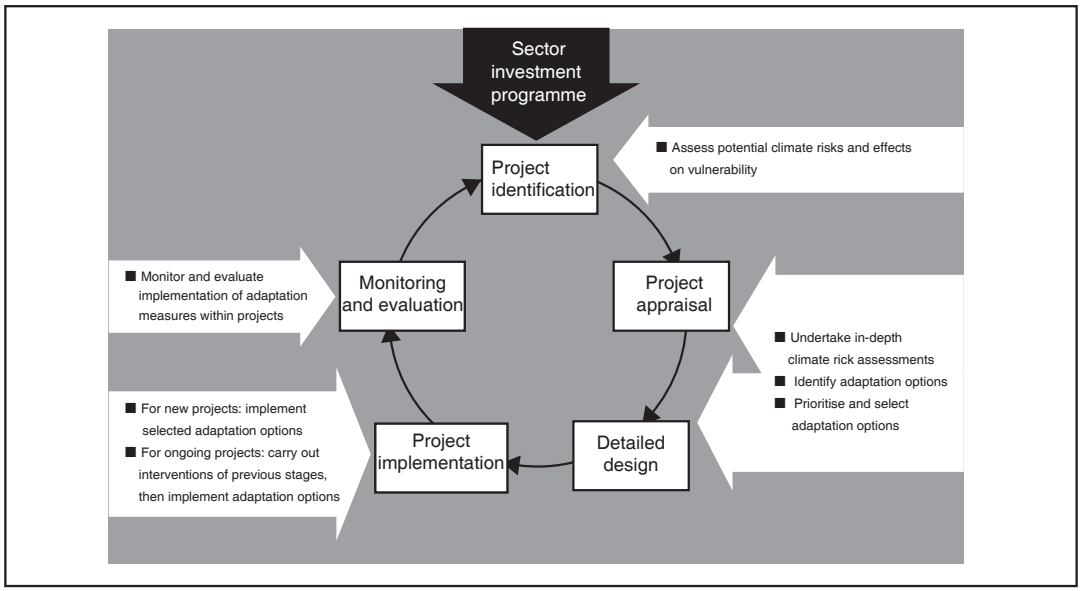



출처 : OECD/DAC(2009a)

### 3) 프로젝트 차원의 통합

정책의 의사결정 단계에서 고려되는 국가 또는 섹터 차원에서의 통합과는 달리 프로젝트 차원의 통합은 프로젝트 주기 내에서 고려된다. 프로젝트의 주기는 프로젝트 발굴 및 형성, 사전조사, 상세설계 및 기획, 사업수행, 모니터링 및 평가로 정리될 수 있다.

**〈그림 3〉 프로젝트 주기 상 개입 가능한 기후변화 적응 고려 요소**




출처 : OECD/DAC(2009a)

*2) 기후변화적응의 개발협력활동으로의 통합에 관한 상황점검(Stocktaking of Progress on Integrating Adaptation to Climate Change into Development Co-operation Activities (2007))*

2006년 채택된 기후변화적응의 개발협력 통합에 관한 OECD 선언문[3]의 이행상황을 확인하기 위하여, 양자/다자 공여기관과 국제금융기관들의 기후변화 전문가들을 대상으로 하는 설문조사 및 문헌조사를 통하여 기후변화적응의 통합을 위한 진척 상황을 점검하였다. 구체적으로는 기후변화에 의해 발생할 수 있는 위험요인들에 대한 인식이 향상되었음을 확인하고, 기후변화 부문의 개도국 지원을 위하여 국가, 기관 및 국제 다자기구가 생성한 각종 이니셔티브를 조사, 소개하였다. 본 보고

3) Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation (2006년 4월, OECD DAC 및 EPOC 장관급 회의에서 채택)

서는 기후변화적응의 통합화를 위한 국제적 노력의 점검을 그 목적으로 하고 있는 만큼, 각 공여국 또는 개발은행들의 통합화를 위한 구체적인 도구 또는 사례를 소개하고 있다는 점이 괄목할 만하다.

*3) 기후변화와 개발의 관계(Bridge over Troubled Waters-Linking Climate Change and Development (2005))*

환경 및 개발협력 전문가들이 공동으로 집필한 본 보고서는 기후변화 이슈와 국가개발은 각 지역 또는 국가가 지니고 있는 특성에 따라 다양한 형태로 통합될 수 있으므로 하나의 동일한 기준으로 이루어질 수 없음을 인식하면서 6개의 사례연구 (네팔, 탄자니아, 이집트, 방글라데시, 피지, 우루과이)를 바탕으로 그 해결점을 모색하고자 하였다.

저자들은 기후변화 문제가 국가개발에 통합되기 어려운 이유로 기후변화 문제는 국내정책의 문제로 국한되지 않고 국제적인 정책대화가 필요한 부문이기 때문이며, 또한 주로 환경과 관련된 부서에서 다루어지므로 국가 전체의 개발을 위한 전략에 포함되는데 한계가 있다고 지적하였다. 또한 개발정책가들은 이미 성평등, 지속가능개발 등 기후변화 이외에 통합해야 하는 다른 이슈들에 의해 적지 않은 부담을 안고 있으며, 주로 단기간에 수행되는 프로젝트로 장기간에 걸쳐 나타나는 기후위험의 감소를 기대하기는 어렵다고 판단하였다. 아울러 간혹 기후변화 대책과 국가경제개발이 서로 상충되는 경우가 있는 점도 통합화를 어렵게 하는 요인으로 지적되었다.

동 보고서는 두 이슈의 통합을 위해서 빈곤감소전략 보고서 (PRSP) 및 여타의 개발전략 안건에 기후변화 완화 및 적응 문제를 포함할 것을 제안하고, 아울러 기후 관련 정보를 보다 더 적절하고 사용 가능하도록 만들 것을 권장하고 있다. 또한 기후변화 적응의 비용편익에 관한 정보의 신뢰성을 제고하고, 새로운 계획의 생성보다는 시행에 더 주안점을 둘 것을 강조하고 있다(임소영, 2010).

*4) 리우협약의 개발협력으로의 통합(Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation (2002))*

2002년에 발간된 원조 공여기관의 의사결정자 및 개발정책 전문가들을 대상으로 하는 가이드라인으로서 국제 환경이슈와 지속가능한 개발 및 빈곤전략의 연계성을 규명하고 이를 위한 방향을 제시하고 있다. 동 가이드라인은 원조의 효과성을 제고하기 위하여 공여기관 뿐 아니라 수원국 관계자들이 준수하고 고려해야 할 사항도 동시에 명시하고 있다. 기후변화, 생물다양성 유지, 사막화 방지와 관련된 리우협약들의 이슈가 개발도상국의 빈곤감소 및 개발전략과 어떤 관계가 있으며, 이들을 통합하기 위한 방안은 무엇인지, 아울러 통합에 있어 장애요소가 무엇인지 분석하여 해결방안을 제

안하였다.

동 지침서는 리우협약을 개발전략에 통합해야 하는 이유로서, i) 개발도상국은 생계를 위해 자연자원에 대한 의존도가 높고, 환경의 변화에 적응을 하기 위해 필요한 역량이 부족한 개발도상국 빈곤층의 빈곤감소를 위하여 환경문제 해결은 필수적인 요소이며, ii) 국제환경문제는 환경 섹터 뿐 만 아니라 농업, 에너지, 수송 등 다양한 섹터들에서 해결되어야 한다는 점을 들었다.
통합을 위한 방법으로 동 지침서가 제안한 방법들은 개발도상국의 빈곤감소전략 (PRS) 내에 환경이슈를 고려하는 방법, 생태계를 기반으로 하는 접근법, 전략환경평가 (SEA) 및 환경영향평가 (EIA)의 적용 등이다(임소영, 2010).

## 2. 개발협력 내의 기후변화대응을 위한 재원관리

개발도상국의 기후변화 문제를 해결하기 위해서는 "예측가능하고 지속가능한 적정수준의" 재정 지원이 필수적이다. 관련된 많은 연구결과들에 따르면, 2030년까지 개발도상국의 온실가스 배출을 억제하고 이미 발생된 기후변화에 적응하기 위해 소요되는 연간 비용이 최소 500억 불에서 많게는 1,000억 불대인 것으로 추정되었다. 하지만 지금까지의 기후변화 대응을 위한 지원 금액은 필요한 액수에 상당히 못 미치는 것으로 나타났다.

충분한 재원을 마련하는 문제만큼 중요한 부분이 기후변화 관련 공적기금을 개발도상국에 효과적으로 지원하여 관리하는 것이며, 환경과 개발 네트워크는 십여 년의 경험을 바탕으로 이를 위한 중요한 원칙들[4]을 도출하고 실현하기 위한 지침 및 안내서를 제공하고 있다.

4) 주인의식(ownership), 일치성(alignment), 역량개발(capacity development), 조화(harmonization)

### 3. 기후변화 완화 및 적응을 위한 원조금액 규모의 측정 및 파악

환경과 개발 네트워크는 WP_STAT 및 UNFCCC 사무국과의 공동작업 하에 UNFCCC의 목적인 온실가스 농도의 안정화를 달성하기 위한 사업을 판별하기 위하여 리우마커[5]라는 정책마커를 개발, 발전시켜 왔다. 그 결과 DAC 회원국들은 1998-2000년 기간 동안의 리우마커 통계의 검증 및 2004년부터 실시된 3년간의 시범 운영을 통해, 2008년부터 리우마커를 DAC 통계보고에 영구적으로 포함하는 안에 동의하였다.

그러나 리우마커 내의 기후변화 마커는 온실가스 배출농도의 감축으로 대표되는 기후변화 완화만을 고려하는 한계점을 드러냄으로써, 특히 최근 개발도상국에서 중요시되는 기후변화 적응 사업을 구분하여 그 지원규모를 파악할 수 있는 새로운 마커의 생성을 요구하였다. 이에 환경과 개발 네트워크는 2009년 5월부터 WP-STAT과의 합동회의를 개최하여 리우마커의 질적인 개선과 더불어 기후변화적응 마커의 생성을 논의하여 왔다. 그 결과 DAC가 2009년 12월에 기후변화적응 사업을 판별할 수 있는 새로운 마커[6]를 승인함으로써 개발도상국의 기후변화 대응을 위한 원조사업의 온전한 파악이 가능하도록 하는 계기를 마련하였다.

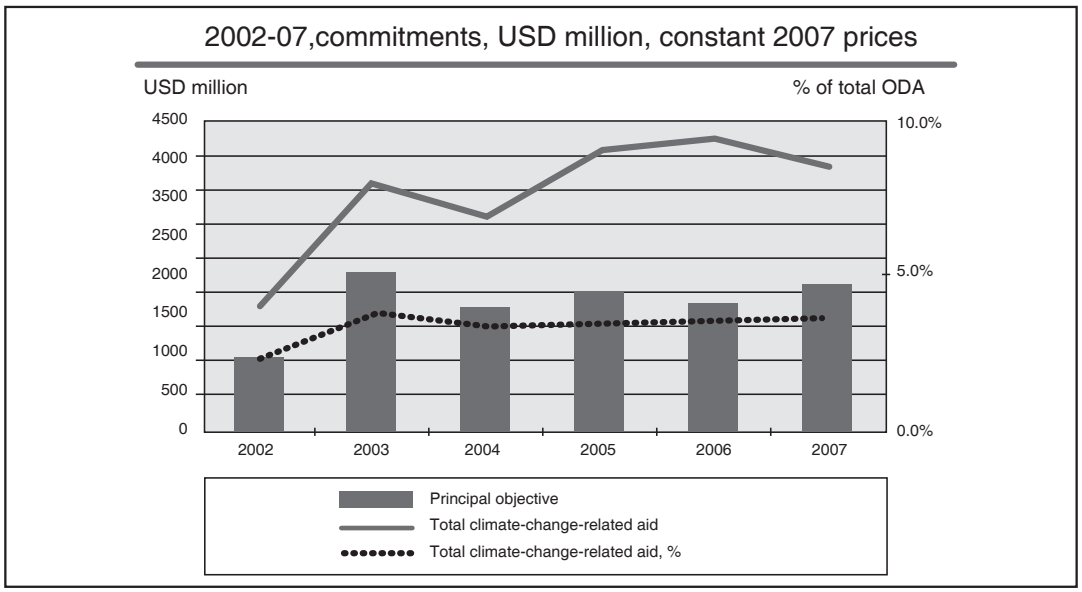
DAC 통계자료에 따르면, 2007년 DAC 회원국의 양자 ODA 중 총 38억 불이 개발도상국의 온실가스 배출의 감축을 위하여 지원되었으며, 이는 당해 연도 총 양자 ODA의 약 4%에 해당하는 실적이다(OECD/DAC, 2009b). 그림 4는 2002-2007년 기간에 기후변화완화 마커로 보고되어 온 DAC 회원국들의 기후변화 완화를 위한 양자 ODA 지원 추세를 보여주고 있다. 참고로 여기서 "Principle objective"에 해당하는 사업들은 기후변화완화 마커에 대해 "2"로 표기된 사업들에 해당되며, 나머지는 "1" 또는 "2"로 표시된 사업들을 모두 합한 실적을 나타내고 있다.

---

5) 세 가지 리우협약인
i) 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC),
ii) 생물다양성협약(United Nations Convention on Biological Diversity, UNCBD),
iii) 사막화방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)
의 목적을 달성하기 위한 사업 및 활동을 각각 식별하는 마커. 협약의 목적이 전혀 고려되지 않은 경우 "0", 사업의 중요한 목적으로 고려된 경우 "1", 주된 목적으로 고려된 경우 "2"로 표기하는 방식 채택.

6) 기후변화적응 마커는 다음의 목적을 달성하기 위한 원조활동을 판별 : "to reduce the vulnerability of human or natural systems to the impacts of climate change and climate-related risks, by maintaining and increasing adaptive capacity and resilience"

〈그림 4〉 기후변화완화 마커 실적




출처 : OECD/DAC(2009b)

## Ⅳ. 최근 논의 동향

지난 2010년 2월 23-24일의 이틀에 걸쳐 진행된 회의를 포함하여 환경과 개발 네트워크는 지금까지 총 10회의 정례회의를 개최, DAC 내의 환경문제를 논의하여 왔다. 가장 최근의 정례회의인 지난 2월의 10차 회의 시 논의된 주요 의제로는 환경을 위한 역량개발, SEA에 관한 DAC 지침서, 기후변화와 개발, 생물다양성과 개발협력, 녹색성장에 관한 OECD 활동, DAC 동료검토 내의 환경문제, 리우협약의 이행을 위한 원조의 통계보고가 선정되어, 각 해당 주제와 관련된 환경과 개발 네트워크의 그간 활동상황을 점검하고 주요사항을 공유하였다.

### 1. 기후변화의 통합화

이들 중 기후변화와 개발에 관한 논의 중 가장 주목을 받고 있는 이슈는 단연코 기후변화 적응을 포함한 기후변화 문제의 개발협력으로의 통합에 관한 논의라고 할 수 있다. 동 회의에서 각 회원국은 기후변화적응의 통합화를 위한 DAC의 정책지침서(2009) 발간 이후, 이를 따르기 위한 각 국의 경험을 공유하고 개선방안을 제시하였다. 현재 환경과 개발 네트워크는 동 지침서를 널리 보급하고, 이를 위한 사용자 툴 및 교육과정의 개발에 중점을 두고 있다. 실제로 독일의 GTZ는 동 지침서에

기반한 교육과정을 제안하였다.

## 2. 기후변화 기금의 운용

한편, 회원국 및 공여기관은 코펜하겐 기후변화협약 당사국총회 이후 합의된 기후변화 기금을 효과적으로 지원하면서, 개발도상국의 동 기금을 운용할 수 있는 능력을 강화하는 방안에 대해서도 논의하였다. 또한 동 회의에서는 기후변화 대응을 위한 국제사회의 소통과 투명성 제고를 위하여, 관련 회의에 수원국의 참여를 확대하는 방안도 고려되었다.

## 3. 기후위험 스크리닝 및 평가 툴 (CRSAT)

동 회의에서는 "기후위험 스크리닝 및 평가 툴(Climate Risk Screening and Assessment Tools, 이하 CRSAT)"의 사용 경험이 공유되었으며, CRSAT를 환경영향평가(EIA)에 통합하여 사용하는 방안에 대하여 논의되었다. 이러한 CRSAT의 사용에 관한 개선을 위해 사무국은 국제지속가능개발연구소(IISD)와 공동으로 보다 더 사용자에게 친숙하며 다른 평가 툴과도 연계할 수 있는 방안을 모색 중이다.

## 참고 자료

### 1. 국내문헌

박명지 (2009), KOICA 사업의 녹색화 방안, 한국국제협력단, 성남. 외교통상부 (2009), OECD DAC 개황, 외교통상부, 서울

임소영 (2010), 기후변화와 개발도상국 국가개발전략의 통합화 방안, 2010 경제학 공동학술대회 한국환경경제학회 분과, 서울

### 2. 국외문헌

Gigli, S. and Agrawala, S. (2007), Stocktaking of Progress on Integrating Adaptation to Climate Change into Development Co-operation Activities, OECD, Paris.

OECD/DAC (2002), Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation : The DAC Guideline, OECD, Paris.

OECD/DAC (2005), Bridge over Troubled Waters-Linking Climate Change and Development, OECD, Paris.

OECD/DAC (2009a), Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation: A Policy Guidance, OECD, Paris.

OECD/DAC (2009b), OECD Development Assistance Committee Tracks Aid in Support of Climate Change Mitigation and Adaptation: Information Note, OECD, Paris.

OECD/DAC (2010a), Room Document No. 6: Report from the Meeting of the Climate Change Task Team, 28-29 January 2010 in Zurich, The 10th Meeting of ENVIRONET, 23-24 February, Paris.

OECD/DAC (2010b), Room Document No. 7: Integrating Climate Change into Development Co-operation: Avenues for Future Work, The 10th Meeting of ENVIRONET, 23-24 February, Paris.

www.oecd.org/dac/environment

# OECD/DAC ENVIRONET(환경과 개발 네트워크)의 전략적 환경평가 활동 현황

박 희 수 KOICA 기후변화환경1팀 연구관

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. SEA의 기본 개념과 주요 이슈
Ⅲ. 환경과 개발 네트워크(ENVIRONET)의 SEA 관련 활동현황
Ⅳ. 결론

**주제어:** ENVIRONET, 전략적 환경평가, 기후변화, 환경 주류화

## Ⅰ. 서론

개발로 인한 환경훼손 사례가 발생하고 파괴된 환경으로 인하여 경제성장이 지연되는 결과들이 누적되면서 환경을 활용하고 관리하는 방식이 장기적인 발전에 미치는 중요성이 인식되기 시작하였다. 특히 개발도상국의 경우 주민들은 그들의 생계를 토지, 산림, 물 등 자연자원에 크게 의존하며 또한 자연자원이 파괴될 때 가장 먼저 피해를 입기에 올바른 환경 관리는 모든 개발협력에서 경제적, 사회적 이슈만큼 중요하다는 의식이 세계적으로 공유되기 시작하였다.

선진원조기관들은 개별적인 프로젝트 사업에서 환경적인 요소를 고려하는 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)를 수행하여 왔으나 곧 EIA가 환경이 받는 누적효과, 간접적 영향 등을 제대로 고려하지 못하고 생물다양성 손실, 오존층 파괴 및 기후변화와 같

은 인류의 생존을 위협하는 전지구적인 이슈에 제대로 대처하지 못한다는 사실을 깨닫게 되었다(Borysova, 2007). 더욱이 공여국들이 원조효과를 높이고 수원국의 지속가능한 개발을 달성하기 위해 일회성 사업이 아닌 보다 상위수준인 전략 및 정책 수립 단계에서 개발협력을 진행하면서 환경적인 고려 또한 이러한 변화된 상황을 반영하고 EIA와 같은 기존의 정책적 도구를 보완할 필요가 발생하였다(박명지, 2009). 전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)는 이러한 맥락에서 개발된 것으로 90년대 중반부터 관심이 급증하였으며 이어서 유럽지역에서 국가 수준에서 SEA를 활용하는 경험이 축적되기 시작하였다.

SEA는 2005년 채택된 원조효과에 관한 파리선언에 포함되면서 더욱 주목을 받고 있다. 원조의 효과성 제고를 위한 5가지 핵심 원칙을 제시하는 파리선언은 환경 평가에서 조화된 접근 방식의 사용을 촉진하며 이를 위해 공여국과 수원국 모두 "섹터와 국가 레벨에서 SEA를 위한 공통된 접근법을 개발하고 응용"하기 위한 노력을 추구해야 함을 명시하였다(OECD, 2005).

OECD에서 개발협력을 담당하고 있는 DAC은 앞서 말한 환경과 개발의 연관성에 대해 집중해왔으며 환경적인 고려를 개발협력 프로그램에 접목하는 도구와 방식을 연구해왔다. DAC의 세부적인 작업의 대부분은 주제별로 특화된 작업부서(working parties)와 네트워크를 통해 이루어지는데 개발과 환경에 대한 논의는 이러한 네트워크 중의 하나인 환경과 개발 네트워크(ENVIRONET, 정식 명칭은 Network on Environment and Development Co-operation)가 담당하고 있다. 환경과 개발 네트워크는 2004년 SEA를 위한 작업반을 설립하고 SEA의 사용 확대를 위해 꾸준히 노력해오고 있다.

우리나라는 '전략적 환경평가'와 '전략환경평가', 그리고 '전략환경영향평가'라는 용어가 혼용되어 사용될 정도로 아직 SEA가 확고히 자리 잡지 못한 상황으로 DAC 가입에 발맞추어 환경을 주류화하고 원조효과성을 제고하기 위한 국제적인 추세를 파악하는 등 역량강화를 위해 더욱 노력해야하는 상황이다. 이에 본고에서는 SEA의 개념과 성공적인 SEA의 특징, 주요 이슈들을 간략히 살펴보고 SEA를 중심으로 환경과 개발 네트워크의 역할과 주요 성과를 소개하고자 한다.

# Ⅱ. SEA의 기본 개념과 주요 이슈

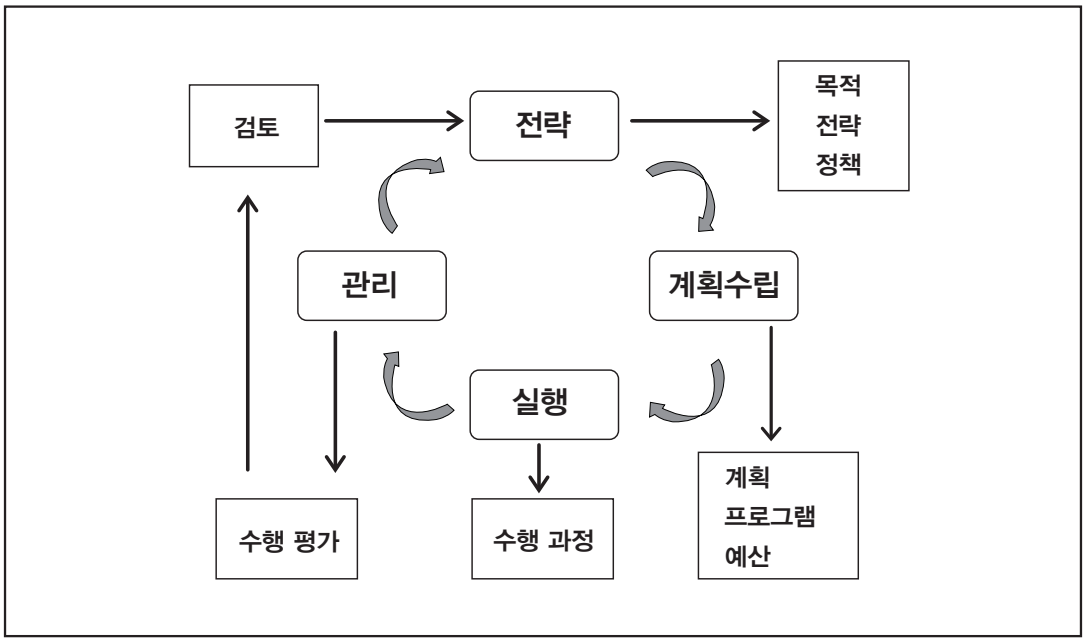
## 1. SEA 관련 주요 개념 및 요소

OECD DAC은 SEA 작업반이 2년여에 걸쳐 작성한 'SEA 적용을 위한 정책 지침(DAC Policy Guidance on Applying Strategic Environmental Assessment, 이하 SEA 정책지침)'을 통해 SEA를 "환경적인 고려를 의사결정의 상위단계인 정책, 계획, 프로그램(Policy, Plan, and Program, PPP) 수준에서부터 통합하고, 경제적 · 사회적 요소와의 상관관계를 평가하기 위한 분석적이며 참여적인 접근 방식"으로 정의하였다(OECD, 2006). 세계은행의 환경전문가인 David Hanrahan은 SEA에서 'strategic'의 뜻을 "정책 결정과정에서 중요 의사 결정에 상당한 영향을 미칠 수 있도록 충분히 일찍 발생하는 것"으로 설명하였다.[1] 이에 비추어 SEA의 가장 큰 특징은 특정 프로젝트가 환경에 미치는 영향을 분석하고 대안을 제시하는 EIA와는 달리, 개별 프로젝트, 그리고 PPP로 구성되는 정책 결정의 피라미드에서 환경적인 고려가 충분히 사전에 반영되어 지속가능성을 주류화하는 것이라 할 수 있다.

SEA는 하나의 또는 고정된 방식이 아니라 다양한 방법을 사용하는 복합적인 접근방식으로 OECD DAC은 설명하고 있으며 다른 문헌들도 이와 유사한 주장을 펼치고 있다(Ahmed 등, 2005). 성공적인 SEA는 그것이 적용되는 대상 또는 상황에 맞추어서 보완되고 변형되어야 하며 이것을 다른 방식으로 표현하면 경제적, 사회적 고려와 병행하여 환경적인 고려가 반드시 반영되도록 보장하는 것을 넘어서서 경제적, 사회적, 환경적 요소가 서로 통합되어 평가되고 상호연관성이 강조되는 방식으로 추진되는 것을 의미한다. 이와 같은 상호연관성을 〈그림 1〉에 나타내었다.

1) http://info.worldbank.org/etools/docs/library/121368/m1_harahan.pdf

〈그림 1〉 SEA의 의사결정 주기[2)]

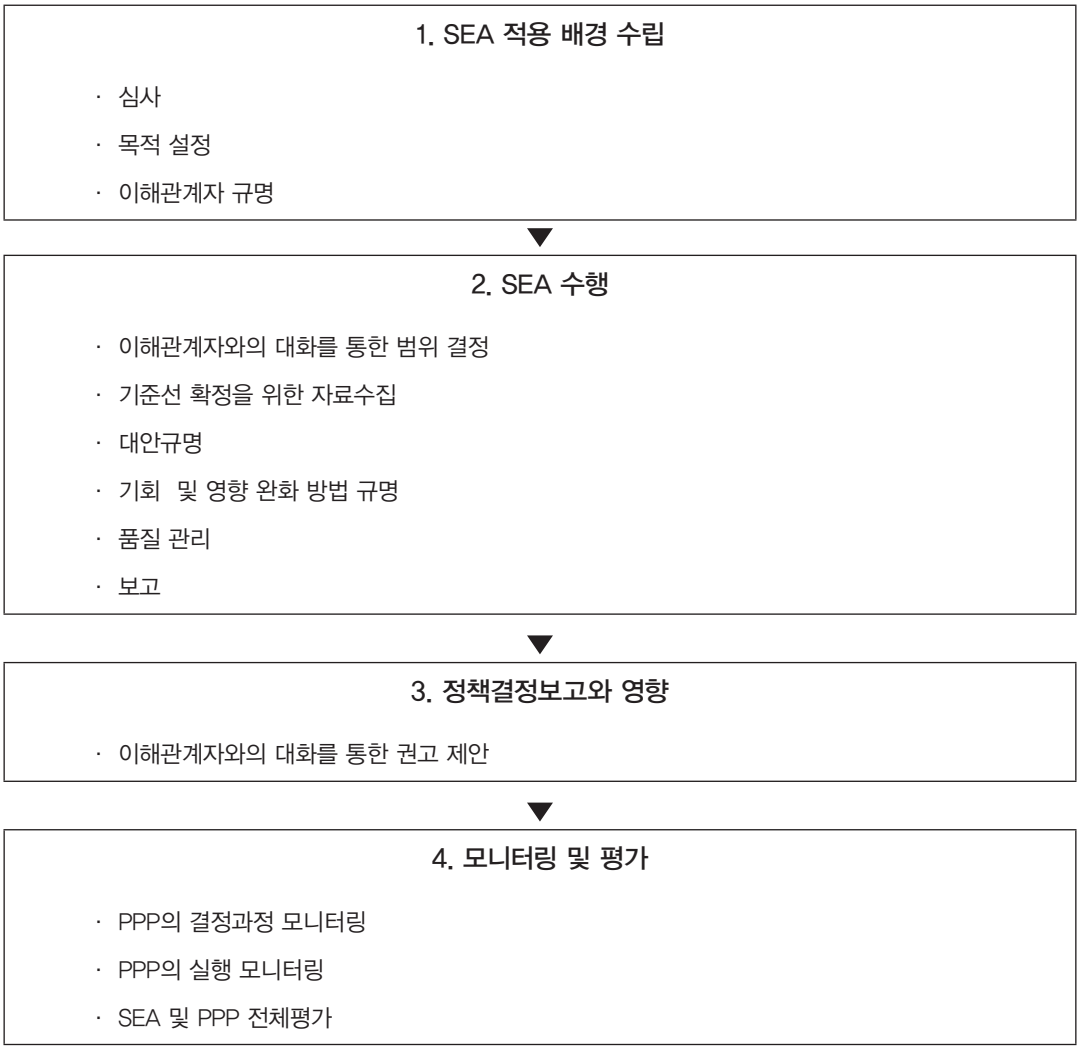



DAC의 SEA 정책지침은 SEA가 만족시켜야 하는 기본적인 원칙으로 명확한 목표를 설정하고, 기존의 정책 및 계획과 통합되며, 제안된 PPP 및 대안들의 잠재적인 효과와 위험을 분석하고, 선호하는 안에 대한 정당성을 제공하며, 환경적 · 경제적 · 사회적 고려사항들 간의 연결고리 등을 제시하고, 주요 이해관계자를 파악하며, 효과적인 품질 관리 방식을 포함하고, 진행과정의 투명성과 비용효율성을 제고하며, 완료 후에 공식적인 사후평가를 실시하고, 해당 PPP의 결과를 모니터하는 것 등을 제시하였다.

여러 국가들과 기관들이 구축한 SEA 관련 경험을 바탕으로 SEA 작업반은 성공적인 SEA 활용을 위해 〈그림 2〉와 같은 4개의 기본단계를 보여주었다. 각각의 단계는 보다 더 세분화된 활동단계로 나뉠 수 있으나 이것들이 반드시 명기된 순서대로 행하여질 필요는 없다고 SEA 정책지침은 설명하고 있다 (OECD, 2006).

2) 출처: Partidario, 2006

〈그림 2〉 SEA의 기본단계




개별 프로젝트 형태에서 프로그램이나 정책 분야를 지원하는 것으로 개발협력의 무게가 이동한 것은 SEA가 투입될 수 있는 많은 적용시점(entry points)을 제공한다. SEA 정책지침은 개발협력에서 효과적인 SEA 적용을 위한 12개의 적용시점을 제시하였다. 〈표 1〉에서와 같이 12개의 적용시점은 (1)개도국이 주도하는 전략적 계획 수립 과정, (2) 공여기관 자체의 추진 절차, (3) 관련된 기타 상황으로 분류될 수 있다. SEA 가이던스는 각가의 적용시점에서 다뤄져야할 주요 질문들과 체크리스트도 포함하였다.

〈표 1〉 12개의 적용시점

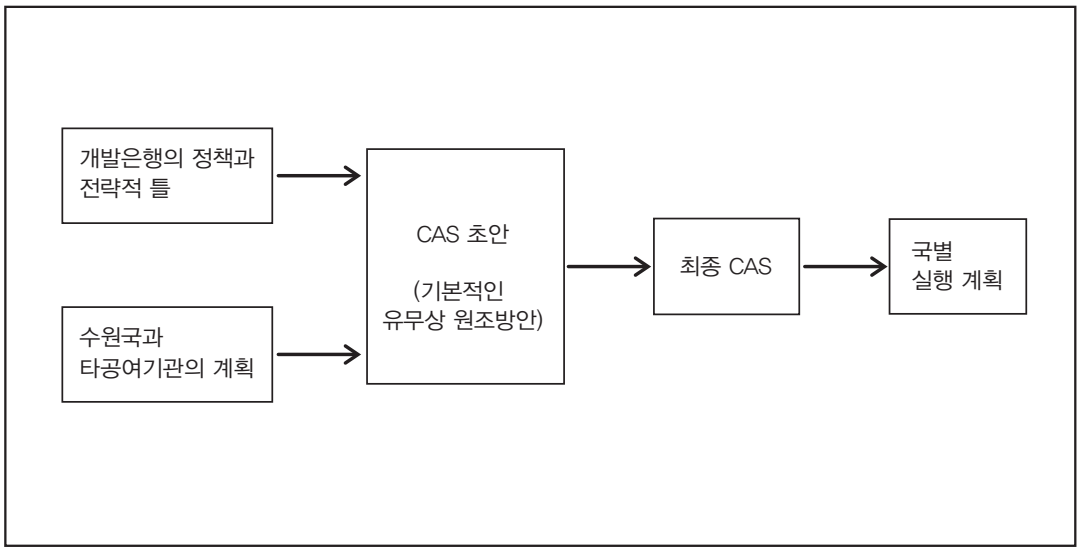
| 협력국 정부가 주도하는 PPP : |
|---|
| 1. 거시적 수준의 전략과 계획<br>2. 정책 개혁과 예산 지원 프로그램<br>3. 국가 섹터별 개발 프로그램<br>4. 사회기반시설 투자 프로그램 및 계획<br>5. 공간 개발 프로그램 및 계획<br>6. 대외정책 계획 |
| **공여기관의 정책과 계획** |
| 7. 국가지원전략(CAS) 및 계획<br>8. 범기구적 섹터 개발 전략<br>9. 공여국의 섹터 지원 정책<br>10. 민간 부분 지원을 위한 프로그램 및 시설<br>11. 독립적 국제적 검토 |
| **민간부분의 이니셔티브** |
| 12. 민간부분에 의해 지원되는 대규모 프로젝트 |

## 2. SEA를 통합한 다자개발은행의 프로그램 주기

대부분의 다자개발은행(Multilateral Development Banks, MDB)들은 환경적인 고려를 개발협력에 통합시키는 시도를 해왔으며 특히 세계은행은 SEA에 대한 실험적 성격의 프로젝트를 아시아와 라틴아메리카 지역에서 1990년대부터 시작하여 왔다.

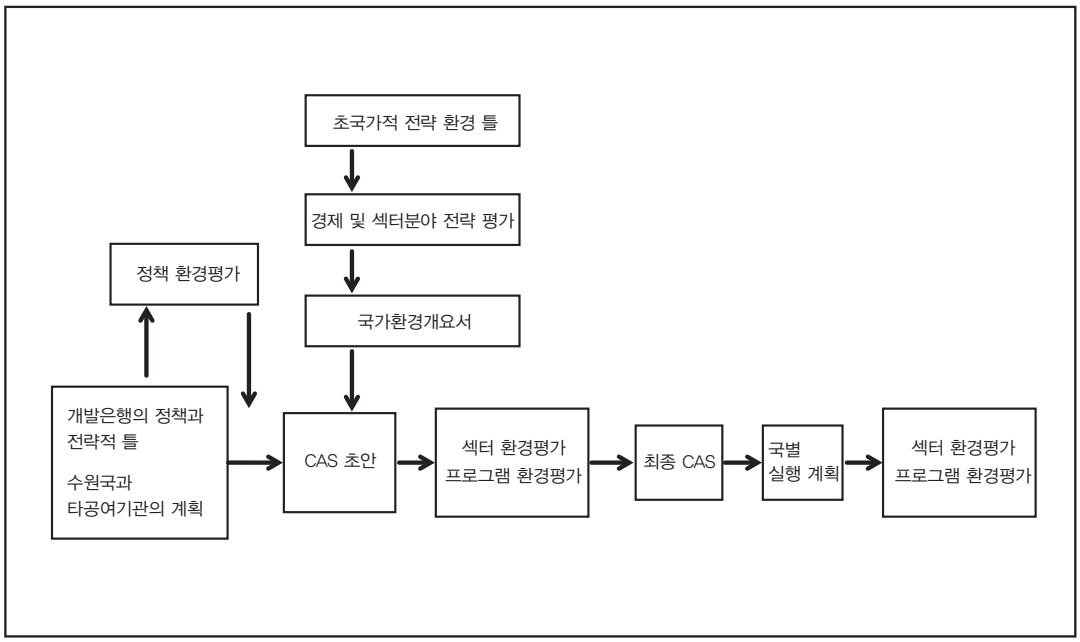
〈그림 3〉는 세계은행과 아시아개발은행의 프로그램 운영 주기에 기초하여 환경적인 고려가 없는 MDB의 프로그램 실행 단계를 나타낸 것이다. MDB 직원, 타공여기관, 수원국 정부 등으로부터 정책적인 의견 수렴을 통해 국가지원전략(Country Assistance Strategy, CAS) 초안이 만들어지며 그 후 내외부적으로 협의 및 조정을 거쳐 거시적인 경제 및 산업부분에 초점을 맞춘 최종 CAS가 탄생하게 된다.

〈그림 3〉 환경적인 고려가 없는 일반적인 MDB 프로그램의 절차




앞서 말했듯이 주요 MDB는 이미 환경적인 고려를 통합하는 시도를 하여왔으나 Annadale 등은 그간의 시도에서 환경적인 요소들이 분절적으로 다루어져 왔음을 비판하며 SEA 활용에 대한 포괄적이며 연관성이 높은 접근법을 제시하였다(Annadale 등, 2001). 그들이 제안한 새로운 프로그램의 주기는 정책에 대한 환경 평가 절차와 초국가적인 환경 전략 틀을 도입하는 것에서 출발한다. 그리고, 국별환경개요서(Country Environmental Review)와 경제 및 섹터분야의 전략 평가와 같은 투입요소가 비환경분야의 투입요소들과 함께 CAS 작성을 위해 활용되는 것도 주요 절차 중의 하나이다. 〈그림 4〉의 우측을 살펴보면 완성된 CAS 초안은 기초적인 유무상원조의 틀을 포함하는데 새로운 SEA 활용 시스템에서 CAS 초안은 SEA 결과를 반영하여 수정된다. 이 단계에서 잠재적인 섹터 환경평가 또는 프로그램 환경평가를 수행할지 여부를 판단할 수 있다. 최종 CAS는 국별 실행계획을 위한 틀을 제공할 것이며 이 단계에선 2개의 환경 평가 단계가 남아 있다. 하나는 프로그램 차관 등이 잘 정의되지 않은 상황에서 국별 실행계획의 다음 단계로 섹터 환경평가와 프로그램 환경평가를 수행하는 것이며 다른 하나는 국별환경계획에서 명시된 특정 프로젝트와 관련된 기타 이슈들에 대해 환경 평가를 수행하는 것이다.

〈그림 4〉 포괄적인 SEA 시스템에 기초한 MDB의 활동 과정[3)]




기존의 MDB의 사업 수행방식에 비추어 그들의 제안에서 가장 중요한 변화는 CAS 수립과정에서 단계적으로 수정을 할 수 있다는 것으로, 이와 같이 CAS 수립 과정을 변화시키는 것은 이 단계에서 국가전략, 섹터 개발 프로그램, 프로그램형 차관 등이 결정되는 것을 기억한다면 포괄적인 SEA 시스템을 MDB의 국제협력 활동에 통합시키기 위한 매우 기본적인 사전필수요소라고 할 수 있다.

## 3. SEA의 평가

SEA가 얼마나 잘 수행되고 있는지 품질에 대한 관리가 반드시 병행되어야겠지만 SEA의 성공 여부를 측정하는 가장 중요한 지표는 장기적으로 지속가능성을 유지하면서 이루어낸 개발협력의 결과라는 것에 주목해야한다. SEA를 검토할 때는 정보의 질, 이해관계자의 참여도, SEA의 목적, 계획된 향후 조치들 및 제약점 등이 주요 확인 사항이며 특히 평가자들은 SEA를 활용한 개발의 결과에 집중하여 SEA 수행 중 설정된 가정의 정확도와 그것이 PPP와 실행 과정, 개발 목적 등에 미치는 영향, 그리고 역량 강화를 위한 활동의 결과들을 주요 평가 항목으로 포함시켜야 한다.

International Association for Impact Assessment(IAIA)는 효과적인 SEA를 수립하고 이미 수

3) 출처 : Annandale 등, 2001

행한 SEA의 효과성을 평가하기 위한 지침을 제공할 목적으로 SEA 수행 평가기준을 발표하였다. 3년이 넘는 토의 기간을 거쳐 2001년에 IAIA 이사회에 의해 승인된 지침은 〈표 2〉에서 보여준 것처럼 6개의 항목으로 구성되어 있으며 세계은행은 여기에 '영향력' 항목을 추가하여 세계은행의 SEA 관련 직원들이 참조하도록 하였다(IAIA, 2002; Ahmed 등, 2005).

**〈표 2〉 성공적인 SEA의 구성요소**

| | |
|---|---|
| **통합성** | 사회적, 경제적, 생물물리학적 측면의 상호연관성을 밝히고 환경분야 및 다른 관련된 섹터와 지역에서 PPP에 통합 |
| **지속가능성** | 사용할 수 있는 지속가능한 개발의 대안을 제시 |
| **집중성** | 주요 이슈에 집중하고 의사 결정과정에 신뢰할 수 있는 유용한 정보를 제공 |
| **신뢰성** | 담당기관에서 SEA 과정에 책임의식을 가지고 전문적이며 공평하게 SEA가 수행될 수 있도록 주도적으로 활동 |
| **참여도** | 이해관계자들에게 정보 제공 및 의견 수렴 |
| **반복성** | 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 정보의 초기 접근성 확보 |
| **영향력** | 미래의 정책 결정에 영향을 미치도록 노력 |

성공적인 SEA는 계획자, 정책결정자, 그리고 영향받는 일반인들에게 전략적 결정의 지속가능성에 대한 정보를 제공하고 최상의 대안을 찾는 것을 촉진하며 정책 결정과정에서 민주적 의사결정이 이루어질 수 있도록 해준다. 이러한 과정을 통해 결정에 대한 신뢰도가 상승하며 향후 프로젝트 레벨에서 환경평가를 실시할 때 비용과 시간측면에서 더욱 효율적인 방식으로 진행될 수 있다.

DAC 또한 성공적인 SEA 수행을 위해 여러 활동을 추진하여 왔는데 원조효과성을 높이기 위한 가장 주요한 활동 중의 하나인 동료심사에서도 SEA를 심사항목으로 추가하였다. 2009년에서 2010년의 기간 동안 동료심사를 위한 기초로 사용될 'DAC 동료심사 가이드'는 2008년 10월 16일 DAC 회의에서 개정본이 승인되었는데 이 개정본에 의하면 심사대상국은 DAC 심사위원과 협의하여 "농업, 고식량가와 공여국 대응" 또는 "환경과 기후변화" 중에 하나를 선택하여 심사를 받을 수 있으며 "환경과 기후변화"를 선택하였을 때 SEA에 대한 심사를 받게 된다.

세부심사항목을 살펴보면 공여기관의 본부에 대한 심사항목으로 SEA를 필수적으로 요구하였는지 그리고 이에 대한 지침이 있는지 그렇다면 이것들은 기후변화를 고려하는지 여부, 직접 예산 지원이나 섹터 예산 지원과 같은 프로그램적 방법과 관련하여 기후변화를 체계적으로 고려하기 위해 SEA가 사용되고 있는지가 제시되었다. 개발협력의 사업현장에서도 프로그램적 지원 방법과 관련하여 SEA가 기후변화를 체계적으로 고려하기 위해 사용되고 있는지 그리고 그 실행이 어떻게 모니터되고 평가되고 있는지 심사하도록 하고 있다(OECD, 2008).

## 4. 우리의 경험

우리나라에서 SEA는 사업 추진단계에서 시행되는 환경영향평가제도의 한계를 극복하기 위하여 1993년에 개발사업의 추진에 영향을 미칠 수 있는 행정계획 수립단계에서 환경영향을 검토하는 사전환경성검토제도가 그 출발점이라고 할 수 있다. 사전환경성검토제도는 총리훈령으로 출발하였으며 1999년 12월에 환경정책기본법의 개정을 통해 법정제도로 정착하게 되었고 2000년 8월 동법 시행령을 개정하여 법제화됨에 따라 각종 개발사업 시행 및 행정계획 수립 시 보다 면밀하게 환경에 대한 평가를 실시할 수 있는 기반이 마련되었다.

이러한 법제화는 사전예방적 의사 결정 수단으로서 동 제도가 제 역할을 다 할 수 있도록 하기 위한 것이었으나 법제적 측면에서 정책 또는 계획이 대부분 평가대상에서 제외되었으며 이해관계자들의 의견 수렴상의 문제 등의 이유로 선계획-후개발의 체계 구축이라는 본래 의도가 실질적으로 구현되지 않고 있다는 비판을 받아 왔다(오규식, 2006; 유헌석, 2006).

사회적인 요구의 증가로 SEA의 도입, 시행이 결정되었는데 정부는 기존의 사전환경성검토제도의 개선을 통하여 SEA를 실시토록 방향을 설정하였다(유헌석, 2006). 이에 관련법인 '환경정책기본법'에 대한 개정안이 마련되었으며 동 법 개정안은 2006년 6월부터 전면적으로 시행되었다. SEA의 대상이 되는 계획을 수립, 입안하는 부처에서의 반발은 예상외로 강력한 것이었으며 결국 2004년말 자체훈령으로 전략환경평가제도를 도입한 건설교통부는 별도로 전략환경평가대상 행정계획을 정하였다. 이에 사전환경성검토대상 행정계획이 종전 38개에서 83개로 확대되었으며 건교부 것을 합하면 그 대상이 100개가 넘게 되었다. 다시 말하면 우리나라의 경우 주요 행정 계획에 대하여 SEA를 실시하고 있다고 할 수 있다.

그러나 개선된 사전환경성검토의 평가범위가 여전히 정식 SEA에 비해 협소하다는 문제점이 전문가들에 의해 지적되고 있다. 앞에서 설명하였듯이 SEA는 환경적 고려를 PPP에 통합하는 수단이다. 그렇지만 우리나라의 SEA는 PPP 중 개발계획 즉 계획 분야만을 평가대상으로 정하였으며 정책의 수립과정에는 침묵하고 있다. 선진국에서도 논의단계에 있는 것으로 간주할 수 있는 정책에 대한 환경평가를 제외하고라도 프로그램 평가는 아예 논의조차 되지 않고 있다(정병길, 2009).
특히 SEA에 바탕을 둔 사전환경성검토가 최근까지도 본격적으로 이루어지고 있지 않다는 것은 우리사회에서 관련 기반 여건이 아직 조성되지 않았음을 나타낸다. SEA는 장기적이며 종합적인 관점에서 평가를 수행해야 하기 때문에 고도의 전문성과 분석능력을 갖추어야 평가결과의 구체성과 신빙성을 담보할 수 있다. 복잡한 환경인자간의 인과관계, 환경용량과 누적영향이 고려되어야 하는 등 이전의 단편적인 접근방법으로는 부족하기 때문에 평가체계와 방법에 대한 충분한 연구와 분석

이 진행되고, 그에 따른 결과물로 구체적인 방법 등을 제시하는 지침서가 마련되며 특히 전문평가 인력이 확보되어야 한다(정병길, 2009)

이처럼 아직 우리나라 내부에서도 성공적인 SEA 수행을 위한 역량 및 경험이 축적되어 있지 않기에 우리의 개발협력사업 추진과 관련하여 SEA가 활성화되기는 아직은 시기상조이며 또한 국제사회의 개발협력분야에서 SEA에 대한 논의를 주도적으로 이끌기는 어려울 것으로 판단된다. 그렇다고 두손 놓고 있을 수는 없는 일이며 OECD의 SEA 가이던스가 제시한 것처럼 역량강화를 통해 SEA의 가치와 중요성에 대한 인식부족을 타계하고 SEA의 실행에 대한 지식부족을 만회해 나가야 겠다.

## Ⅲ. 환경과 개발 네트워크의 SEA 관련 활동현황

환경과 개발 네트워크는 개발도상국에서 환경 및 기후변화를 개발의 모든 측면에 통합하는 것을 촉진하기 위해 DAC 회원국들의 경험을 공유하고 회원국들의 노력을 모니터하기 위한 장이다.[4] 환경과 개발 네트워크의 주임무는 (1) OECD의 범섹터적 접근의 맥락에서 지속가능한 발전을 위한 응축된 접근법을 형성하는 것에 기여하고 (2) 환경과 지속가능한 개발을 지지하기 위해 개발협력을 위한 세분화된 지침을 작성하며 (3) 환경이슈를 개발협력에 통합하는 것과 관련된 경험과 성공스토리를 확산하기 위한 정책적인 장을 회원국들에게 제공하는 것이다.

### 1. 환경과 개발 네트워크의 구성

환경과 개발 네트워크는 DAC 회원국을 주축으로 세계은행 및 UN과 같은 다자개발기구의 환경과 기후변화 분야의 전문가들로 구성되어 있으며 무엇보다 수원국의 대표들, 지역 개발은행, 그리고 NGO 및 연구기관들도 참여하여 OECD 내에서 개발과 환경 이슈에 대한 논의를 주도하고 있다. 개발과 환경 관련된 정책 결정의 밑바탕을 제공하고 있는 작업반은 현재 〈표 3〉에서 제시한 것처럼 모두 4개로 이 중에는 SEA를 위한 작업반도 포함되어 있다.

SEA를 위한 작업반은 2004년에 설립되었다. 작업반의 구성원은 환경과 개발 네트워크 안에서 탄력적으로 이루어지며 SEA 분야의 세계적인 전문가들도 참여한다. 작업반 설립 당시의 목적은 2006년에 발간된 'SEA 지침'을 작성하는 것이었으며, 그 후에는 SEA에 대한 경험 교류와 관련 자

4) www.oecd.org/dac/environment

료 공유 등을 지속적으로 추진하고 있다. 본 작업반의 협력 기관은 DFID, GTZ, Sida와 같은 선진공여국의 원조기관과 ADB 등 지역 개발은행, UNDP 및 UNEP와 같은 UN 산하기구, 그리고 WWF와 같은 환경단체 등이다.

**〈표 3〉 2009–2010의 환경과 개발 네트워크 작업반 리스트**

- Joint Development–Environment Climate Change Task Team
- Joint Development–Environment Task Team on Governance and Capaciy Development for Natural Resources and Environmental Management
- Joint ENVIRONET/WP–STAT Task Team on Improving the Rio Markers
- Task Team on Strategic Environmental Assessment

## 2. 환경과 개발 네트워크의 주요 임무

녹색성장의 성공적인 추진을 통한 MDGs 달성을 추구하는 환경과 개발 네트워크의 여러 업무들은 아래와 같은 분야를 중심으로 구성되어 있다.

① 기후변화: 기후변화 적응과 완화를 개발협력에 통합하는 방안과 기후변화 대응을 위한 전지구적 노력이 빈곤감소에도 기여할 수 있도록 노력
② 역량 강화: 자원 및 환경 관리를 위한 역량 강화
③ 환경 평가: 'SEA 적용을 위한 정책 지침'의 실행 정도를 모니터하고 국가 수준에서 조화된 접근 방식을 지원
④ 리우협약의 구현: 리우협약의 달성을 지원하는 원조의 흐름을 모니터하기 위한 보고 및 통계 방식의 향상

환경과 개발 네트워크의 홈페이지에서는 위의 네번째 항목 대신 'OECD 녹색성장 전략에의 기여'가 네 개의 주요 업무 중의 하나로 제시되어 있다.

## 3. 환경과 개발 네트워크의 SEA 분야 주요 활동

지금까지의 환경과 개발 네트워크의 활동 중 SEA와 관련된 주요 활동 및 성과는 아래와 같다 (OECD, 2010).

### 1) 전략적 환경평가 적용 지침

동 지침은 영국과 UNDP가 주도하는 SEA 작업반에 의해 작성되었으며 'DAC Guidelines and Reference Series'의 한 부분으로 출간되었고 2006년 DAC에 의해 승인되었다. International Association for Impact Assessment는 이 지침의 우수성과 환경평가 부분에 미치는 영향력을 고려하여 2006년 해당 작업반에게 기관상을 수여하였다.

### 2) SEA에 대한 인식제고

SEA 작업반은 SEA에 대한 인식제고를 위해서도 꾸준히 노력해오고 있다. 개발협력분야에서 SEA의 실행을 촉진하기 위해 전단지, 안내 책자, CD-Rom 형태의 보고서, 파워포인트를 이용한 발표자료 등을 제작하여 왔으며, GTZ에 의뢰하여 SEA 훈련 과정도 개발하였다. 이러한 훈련 프로그램은 알제리, 모로코, 인도네시아, 중국, 베트남 등지에서 완성도와 실용성이 시험되었다. 특히 작업반은 공여국과 수원국 정부의 SEA에 대한 인식제고를 위해 'SEA 로드쇼'를 시작하였으며 2008년 잠비아에서는 워크샵을 실시하기도 하였다.

### 3) SEA와 기후변화 적응에 대한 Advisory Note 발간

'SEA 적용 지침'은 여러 범위의 PPP에서 SEA를 활용할 때의 틀, 단계 및 원칙을 훌륭하게 제공하고 있지만 개발협력분야에서 여러 이슈들이 추가로 중요해지면서 그 한계점이 드러나기 시작하였다. 즉 SEA 적용 시에 이러한 주요 이슈들을 고려해야만 하는 상황에서 더 자세한 지침이 존재하여야하는 필요성이 인식되기 시작하였는데 이에 환경과 개발 네트워크는 적용지침을 한 단계 개선시키기 위해 보완지침을 시리즈로 발간하고 있다. 현재까지 재난 위험 감소, 기후변화, 갈등 후 복구, 생태계 서비스에 대한 주제로 발간되었다.

기후변화에 대한 보완지침의 의도는 (1)어떻게 SEA가 기후변화와 관련된 위험과 기회를 전략적 계획에 통합하기 위한 틀을 제공할 수 있는지 보여주고 (2) PPP를 계획하고 준비하는 관계자들에게 기후변화를 PPP에 통합할 수 있도록 방향을 제시하는 것이다. 기후변화로 인해 발생하는 여러 악영향에 대한 증거와 위험에 대한 인식이 증가하면서 PPP가 기후변화에 대한 고려를 포함해야하는 경우가 점점 증가하고 있다. SEA를 사용하여 PPP 수립과정에 기후변화를 통합시키는 것

은 변하는 기후상황에서 좀 더 지속가능하며 보다 발전된 개발을 가져올 수 있는 여러 정보들을 분석하고 이러한 분석과 증거자료에 기초한 PPP를 수립하는 것이다. OECD는 “Guidelines on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation”에서 기후변화 적응 렌즈(adaptation lens)라는 용어를 새롭게 제시하며 기후변화를 개발협력 과정에 통합하여야 함을 강조하였다.

기후변화 보완지침에서 제시하는 단계는 아래 4개로 구성되어 있다(OECD ENVIRONET, 2008)

· 1단계 : PPP의 내용 수립

PPP가 어떤 내용을 담고 있느냐에 따라 SEA 과정에서 기후변화 적응을 고려해야 하는지 말아야 할지가 결정되는데 농업, 수자원 등과 같은 분야는 그 연결고리가 명확하나 많은 경우에는 명확하지 않다. Advisory는 기후변화 적응과의 잠재적 연결성을 찾기위해 고려해야할 사항 등을 표로 제시하였다. 이 과정에서 이해관계자들이 참여할 수 있는 투명한 정책결정 과정이 필수이다.

· 2단계 : SEA의 실행

SEA의 실행은 SEA 관련 작업들의 범위를 정하고 기준선이 될 수 있는 사전 데이터를 수집하는 것에서 출발하며 진행과정을 통해 기회를 증가시키고 위험을 줄일 수 있는 방안을 발굴하여야한다. Advisory는 SEA 실행과정에서 위에서 제시한 범위정하기, 기초자료수집, 기회증가와 위험감소 방안, 대안 발굴 4개에서 고려해야 할 사항들을 상세히 제시하였다.

· 3단계 : 정책결정자에게 정보전달 및 영향끼치기

SEA결과를 정책결정자에게 제시하는 것은 SEA 수행 과정에서 매우 중요한 단계이다. 정책결정자들이 기후변화를 SEA 과정에 통합하는 것에 소홀하게 되는 것은 이해관계자들과의 충분하지 못한 사전협의, 기후변화에 대한 지식 또는 인식부족, 그리고 무엇보다 정치적 의지 부족이 원인일 수 있다.

· 4단계 : 모니터링과 평가

기후변화 적응 방안을 포함한 SEA 보고서가 결론지은 추천사항을 PPP의 모니터링과 평가에 포함시켜야한다. 그리고 SEA의 모든 단계에서 주류화되어야할 이슈인 성평등 문제가 어떻게 기후변화 적응 관련하여서도 고려되어야 하는지 간략히 제시하였다.

## 4. SEA 관련 환경과 개발 네트워크의 활동 계획

2010년 SEA와 관련된 환경과 개발 네트워크의 계획은 DAC/EPOC 장관급 회의의 후속조치를 위한 작업들 외에 (1) SEA의 활성화 (2) 빈곤과 환경의 연결고리 파악 (3) 리우협약에 해당하는 지원활동의 보고 방식의 지속적 개선 (4) 생물다양성과 개발협력의 4개 분야를 포함한다. 이 중 SEA를 활성화하기 위해 SEA의 질을 검토 및 평가할 수 있는 보편적인 방법론을 개발하는 것,새로운 Advisory Notes의 작성 등이 계획되어 있다.

환경과 개발 네트워크의 SEA 작업반은 캐나다의 CIDA가 그들의 SEA를 점검할 수 있도록 개발한 방법론을 기초로 표준적인 평가방법을 제안하고자 노력하고 있다. 새로운 Advisory Note는 수요에 바탕을 두고 진행될 것이며 현재 스웨덴의 주도로 바이오연료에 대한 Advisory Notes의 개발을 고려 중이다.

## Ⅳ. 결론

지금까지 환경주류화를 위한 정책적 도구인 SEA에 대하여 주요 개념과 이슈 그리고 OECD 내에서 SEA에 관한 논의를 주도적으로 이끌어가고 있는 환경과 개발 네트워크의 활동현황, 성과 및 계획 등을 고찰해 보았다. SEA는 지속가능성의 문제를 한 국가의 상위 의사결정 단계에 통합시킬 수 있는 매우 가치있는 방법으로 SEA의 장점 중의 하나는 상황에 맞게 절차 등을 탄력적으로 적용할 수 있다는 것이며 의사결정자들이 유용하게 활용할 수 있게 점차 진화하고 있다. 따라서 SEA를 사용할 때는 SEA의 목적 및 적용 대상과 관련된 여러 맥락을 정의하고 접근 방식을 상황에 맞게 조정하는 것이 필요하다.

궁극적으로 SEA는 지속가능한 PPP의 디자인을 촉진하기 위한 의도를 가지고 있기에 천년개발목표의 일곱 번째 목표 '지속가능한 환경 보전'과 그 아래 아홉번째 세부목표인 '지속가능한 개발 원칙을 각 개발국가의 정책과 프로그램의 기본으로 삼고 환경자원의 손실을 보전'의 달성에 효과적으로 기여할 수 있다. 본문에서도 설명하였듯이 유럽 등에서 양자협력에 SEA를 활용하게 된 것은 자국 내에서의 경험 축적이 시발점이었기에 우리나라도 전문인력의 양성 및 SEA의 활성화가 뒷받침되어야만 개발협력 과정에서 SEA를 통한 환경의 주류화를 달성할 수 있을 것이다. KOICA는 자체적으로 환경주류화를 위한 몇몇 사전 작업들을 수행해왔으나 향후 본격적인 추진을 위해서는 국내 SEA 관련 기관과의 지속적인 교류로 앞으로 확보될 국내의 역량을 활용할 수 있도록 하고 선진원조기관 등의 SEA 동향을 꾸준히 파악하고 그들의 성공사례를 분석하여 시행착오를 줄일 수 있는 방안들을 구축하는 것이 바람직하다고 하겠다.

## 참고 자료

### 1. 국내문헌

박명지 (2009), KOICA 사업의 녹색화 방안, 한국국제협력단, 성남

유헌석 (2006), "전략환경평가제도의 이해", 도시정보 2006.12월호(No.297), pp. 7-12

오규식 (2006), "전략환경평가와 지속가능한 사회", 도시정보 2006.12월호 (No.297), p.2

정병길 (2009), "우리나라 환경영향평가제도의 문제점 및 개선방안에 관한 소고 : 공학적 관점에서의 검토", 공법학연구 제10권 제2호, pp.327-346

### 2. 국외문헌

Ahmed, K., Mercier, J.R., and Verheem, R. (2005), "Strategic Environmental Assessment-Concept and Practice", Environment Strategy Notes, No. 14, World Bank, Washington D.C.

Annandale, D. Bailey, J., Ouano, E., Evans, W., and King, P. (2001), "The Potential Role of Strategic Environmental Assessment in the Activities of Multi-lateral Development Banks", Environmental Impact Assessment Review 21, pp.407-429

Borysova, O. (2007), "Potential of Strategic Environmental Assessment as an Instrument for Sustainable Development of the Countries in Transition," Hull, R. N. et al.(eds.), Strategies to Enhance Environmental Security in Transition Countries, pp.117-126

Internaional Association for Impact Assessment (2002), "Strategic Environmental Assessment Performance Criteria", Special Publication Series No.1

OECD (2005), The Paris Declaration on Aid Effectiveness, http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

Partidario, M.R. (2006), "Strategic Environmental Assessment; Experience and good practices in strategic approaches to assist decision-making, Training Materials, IAIA'06 Pre-Conference Training, Staganver

OECD (2006), Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, DAC Guidelines and Reference series, OECD, Paris.

OECD (2008), DAC Peer Review Content Guide, DCD/DAC(2008)46/REV2, OECD, Paris

OECD ENVIRONET (2008), Strategic Environmental Assessment and Adaptation to Climate Change, OECD, Paris

OECD (2010), DAC Network on Environment and Development Co-operation Overview of Ongoing Work 2010, DCD/DAC/ENV(2010)1, OECD, Paris

# 국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제

차 은 주 KOICA 사업평가실 과장

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개발협력에서 평가의 진화
Ⅲ. OECD/DAC에서의 평가 논의
Ⅳ.주요 선진국들의 평가 동향
Ⅴ. 협력단의 평가현황 및 과제

## Ⅰ. 서론

21세기에 접어들면서 개발협력 관련 논의는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성, 원조효과성을 위한 파리선언 이행 등을 중심으로 이뤄지고 있다. MDGs는 '경제성장 및 사회기반시설 확충이 빈곤감소에 기여한다(trickle-down effect)'는 개발협력의 기존 관점이 아닌 빈곤문제 자체를 대상으로 하는(targeting) 개발협력의 필요성에 대한 인식을 높였으며, 파리선언은 개발협력에서 수원국, 공여국 및 여타 이해관계자의 파트너십(주인의식, 원조일치, 원조조화 등)이 궁극적으로 원조효과성 증진에 기여한다는 공감대를 형성하고 있다.

MDGs와 파리선언 등 최근 개발협력에 도입되는 새로운 목표 및 원칙에서 나타나는 공통점 중의 하나는 '목표 수립 → 지표설정 → 성과관리 및 모니터링' 등 일련의 성과중심관리체계(Results Based Management, RBM)를 차용하고 있다는 점이다. MDGs는 빈곤감소 관련 8개의 목표(Goals)를 수립하고 관련 지표(indicators)를 설정함으로써 개발파트너들이 이 지표를 중심으로 개발협력사업을 추진하도록 하고 그 목표달성도를 측정하고 있다. 파리선언 역시 5개의 원조효과성 원칙에 따른 12개의 지표를 개발해 수원국 및 공여국을 대상으로 이행현황을 측정하고 있다. 개발협력에서 이러한 흐름은 빈곤감소를 위한 수원국, 공여국, 그리고 여타 이해관계자들의 노력이 투

입(input) 또는 일차적인 산출물(output) 수준에서만 점검되고 평가되는 것이 아니라 실제적인 결과물(outcome) 및 영향력(impact)을 포함한 성과(Results)를 측정하려고 하는 개발협력 평가 동향과 연관된다고 볼 수 있다.

원조를 포함한 공공분야에서 평가의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 것이다. 하지만 지난 50여 년의 해외개발원조 역사에서 평가의 필요성은 더욱 절실했는데, 이것은 공여기관들이 원거리에서 실시되는 개발협력사업의 성과를 평가해 국내외적으로 책임성을 확보하는데 많은 어려움을 겪었기 때문이다. 이러한 필요는 원조사업 평가와 관련한 다양한 방법론 및 도구의 발전을 가져왔다.

본 논문은 우선 개발협력에서 평가가 어떻게 진화해왔는지는 살펴보고, 최근 OECD/DAC 및 선진 공여국 사이에서 활발하게 논의되고 있는 주요 평가 이슈를 짚어보도록 하겠다. 다음에 협력단의 평가현황 및 과제를 분석한 뒤 OECD/DAC 가입국으로서 향후 협력단의 평가가 나아갈 방향을 논의한다.

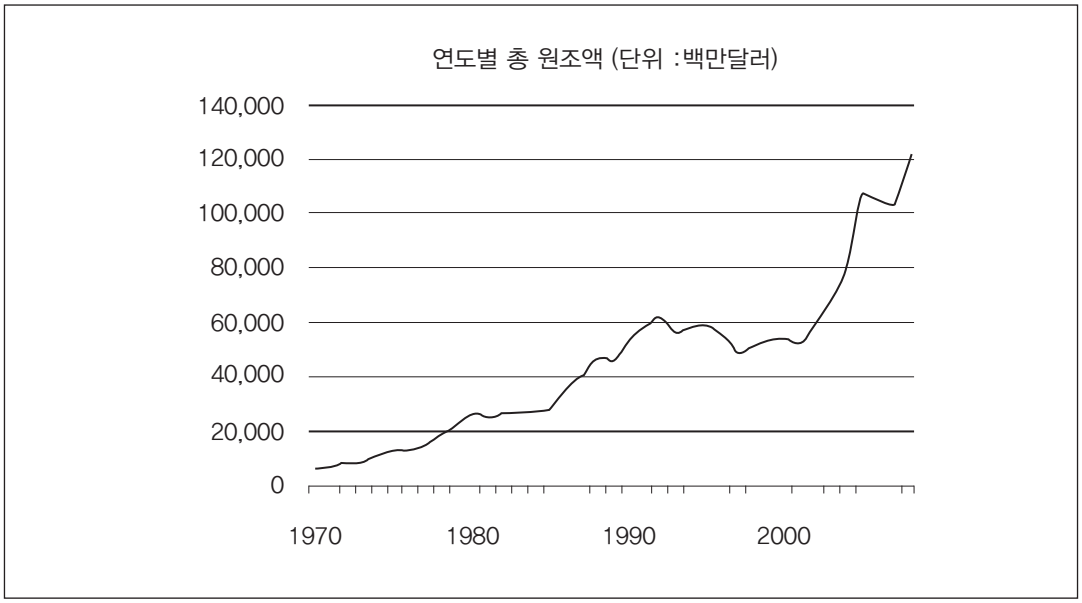
## II. 개발협력에서 평가의 진화

개발도상국에 대한 선진국들의 원조사업은 1960년대 전후로 본격화되었지만, 평가가 강조되기 시작한 것은 이로부터 20년 이상이 지난 이후부터였다. 1970년대까지만 해도 별도의 평가부서를 가진 원조기관은 거의 없었으며, 평가를 실시할 수 있는 전문인력이나 평가재원은 턱없이 부족했다.[1] 추진된 평가 또한 사업이 종료된 이후에나 실시하는 것으로 인식되어 있었으며 사업설계 단계에서의 평가기획 및 기준치조사(Baseline)를 포함한 사전조사 필요성에 대한 인식은 매우 낮았다.

그러나 1960-1970년대 추진된 원조사업의 효과성에 대한 회의가 공여국내에서 확산되면서 지속적으로 증가하던 원조규모가 1980년대에 주춤하게 되자, 원조기관들은 기존에 추진되던 원조사업을 개선함과 동시에 평가 강화를 통해 사업의 효과성을 입증해야 할 필요성에 직면하게 되었다. 이에 따라 다양한 원조사업관리 및 평가방법이 개발되기 시작하였다.

1) Basil Edward Cracknell, Evaluating Development Aid: Issues, problems and solutions (Sage Publication India Pvt Ltd, 2000), pp. 40-44.

〈그림 1〉 국제사회의 원조규모 추이




자료출처 : OECD 통계사이트 www.stats.oecd.org/qwids, (2010.5.1)

1980년대 원조사업 평가에서 가장 큰 변화는 논리모형(Logical Framework, Logframe)의 개념이 원조사업 관리(Aid Management)에 본격적으로 도입된 것이다.[2] Logframe은 개발사업 설계에 활용되는 도구로서, 사업의 투입, 산출, 결과물 등 주요 요소와, 이 요소들의 인과관계(Causal relationship), 지표, 위험요소들이 포함된다.[3] 따라서 Logframe의 도입은 기존의 원조사업에 비해 더욱 체계적인 사업기획, 관리 및 평가를 가능하게 하였다.

1990년대는 냉전의 해체와 더불어 선진국들의 공여액이 전반적으로 감소했던 반면, 빈곤감소, 거버넌스, 환경, 인권과 같은 다양한 이슈들이 개발협력에서 꽃피기 시작했다. 이에 따라 평가모형 및 방법도 다양한 이슈를 반영하는 방향으로 진화했는데, 기존의 Logframe 중심 평가에서 이해관계자 분석(Stakeholders analysis) 및 참여적 접근방법(Participatory approach)이 강조되기 시작했다. 아울러 개발협력 전반에서 공여국 및 수원국 간 파트너십이 강조되면서 기존의 공여국 주도 평가에서 수원국이 참여하고 수원국의 평가역량을 활용할 수 있는 평가가 확산되기 시작하였다.

2) Cracknell (2000), pp. 44-47.
3) Jody Zall Kusek and Ray C. Rist. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System ( The World Bank, 2004), Annex VI.

# Ⅲ. OECD/DAC에서의 평가 논의

## 1. 평가원칙

OECD 개발협력위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 원조관련 다양한 이슈가 논의되는 공여국간 모임으로서, 개발협력 평가 강화를 위한 다양한 논의도 이뤄지고 있다. DAC은 지속적인 연구조사를 통해 평가관련 각종 원칙 및 가이드라인을 제시해오고 있는데, 그 중 가장 대표적인 것이 1991년 발간된 개발원조평가원칙(Principles for Evaluation of Development Assistance)이다. 이 원칙은 원조기관이 명확한 평가정책 및 제도를 구축하고, 독립적이고 투명한 평가를 실시하여 그 결과를 정책 및 사업에 반영(Feedback, 피드백)함으로써 원조 효과성을 제고하도록 권고하고 있다.

**〈Box1〉 DAC 개발원조평가원칙 주요내용**

- 원조기관은 명확한 평가정책, 가이드라인, 방법을 가지고 있어야 하며, 평가수행을 위한 조직 구조 및 제도적 절차를 갖추어야 한다.
- 평가과정은 정책결정 및 사업수행과정으로부터 독립적이어야 한다.
- 평가과정은 가능한 공개되어 그 결과가 쉽게 이용되어야 한다.
- 평가결과를 정책결정자 및 사업수행자들에게 피드백함으로써 평가유용성을 강화해야 한다.
- 원조평가에서 수원국 및 여타 공여국과의 파트너십은 중요하다. 이러한 파트너십은 수원국의 제도적 발전 및 행정적 부담을 경감한다.
- 원조평가는 원조사업 기획단계부터 필수적 요소로 포함되어야 한다. 사업의 명백한 목표를 확립하는 것은 객관적 평가의 전제조건이다.

이와 더불어 DAC은 회원국 대상 정기적으로 실시하는 동료검토(Peer Review)[4]에서 원조기관의 평가기능 검토를 강화할 수 있도록 평가시스템 및 사용현황 평가툴(Evaluation Systems and Use : a Working Tool for Peer Reviews and Assessments)을 발간했다. 이 평가툴은 앞서 평가원칙에서 강조된 명확한 평가정책 수립 및 평가의 독립성 확보와 더불어, 적절한 수준의 평가재원 및 인력 배분, 평가의 질(Quality) 확보 시스템 수립, 다년간 평가계획의 수립, 평가결과의 활용을 위한 제도적 장치 수립 등을 통해 원조기관의 투명성과 책임성을 확보하도록 하고 있다.

4) DAC의 동료검토(Peer Review)는 DAC 회원국간 교차적으로 서로의 원조사업 및 수행체제를 모니터링 및 평가하는 것으로서, 회원국들은 매 4년에 한 번씩 동료검토를 받고 있음

아울러 DAC은 개발협력 평가를 DAC의 주요 역할로 인식하고, 산하 작업반인 개발평가네트워크((DAC Network on Development Evaluation, Evalunet)를 운영하며 회원국들과 지속적으로 개발협력 평가 개선에 노력하고 있다.

**〈Box2〉 DAC 개발평가 네트워크 (Evalunet)**

OECD/DAC 상에서의 평가논의는 1982년 원조평가를 위한 전문가그룹(Expert Group on Aid Evaluation)을 구성하면서 본격적으로 시작되었다. 이후 이 그룹은 DAC 원조평가를 위한 작업반(DAC Working Party on Aid Evaluation)을 거쳐 2003년 3월부터 DAC 개발평가 네트워크(Evalunet)로 개편되었다. Evalunet은 현재 DAC의 8개 산하작업반 중 하나로서 DAC 회원국 또는 회원기관의 평가담당자와 전문가들이 모여 평가경험을 공유하고 학습하며, 서로간 상이한 평가절차 및 방법들을 조정하고, 새로운 평가 가이드라인 및 방법론을 개발하는 장이 되고 있다. 우리나라는 2010.1월 DAC가입과 함께 Evalunet에 회원국 자격으로 참여하기 시작하였다.

## 2. DAC Evalunet에서의 평가논의 동향

Evalunet에서 현재 논의되는 주요 이슈는 1) 파리선언 이행현황 평가, 2) 공동평가, 3) 개발평가의 질적 기준, 4) 평가역량 강화, 5) 다자효과성 평가, 6) 분쟁방지 및 평화구축사업 평가, 7) 예산지원사업 평가 등이다.

### 1) 파리선언 이행현황 평가

Evalunet은 현재 원조효과성을 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 파리선언) 이행현황 2차 평가를 실시하고 있다. 평가는 DAC 원조효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness)이 실시하는 파리선언 '모니터링'과 보완적인 작업으로서, 원조효과성작업반이 파리선언 12개 지표의 이행현황만을 모니터링하고 있는데 반해, Evalunet은 이번 평가를 통해 파리선언 이행결과에 따른 실질적인 성과와 영향력을 종합적으로 조사·분석하게 된다.

파리선언 평가는 공여국, 수원국, 시민사회 대표들로 구성된 국제자문그룹(International Reference Group) 및 평가팀(Core Evaluation Team)을 통해서 추진되고 있으며, 사례조사에 참여하는 수원국 및 공여국은 별도로 국내자문그룹 및 평가팀을 구성해 국별평가를 추진하고 있다. 평가결과는 2011년 서울에서 개최되는 제4차 원조효과성 고위급회의(4th High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 발표되어, 차후 원조효과성 및 개발효과성 논의의 기초자료로 활용될 예정이다.

### 2) 공동평가 (Joint evaluations)

공동평가란 다수의 공여국이 참여하거나, 수원국과 공동으로 수행하는 평가를 의미한다.[5] DAC은 공여국이 개별적으로 실시하는 수많은 평가로 인해 수원국의 행정적 부담 및 비용이 증가하고 있다고 파악하고, 이것을 방지하는 차원에서 공동평가를 장려하고 있다. Evalunet은 공여국간 상이한 평가기준 및 평가절차로 인해 공동평가 추진시 발생할 수 있는 문제를 방지하기 위한 공동평가가이드라인(Guideline on Joint Evaluation)을 제시하고 있다. 아울러 Evalunet 홈페이지를 통해 회원국의 연간 평가계획을 공유하도록 함으로써 서로간 공동평가의 기회를 모색하고, Evalunet 정기회의에서 공동평가의 경험과 교훈을 공유하고 학습하도록 지원하고 있다.

대부분의 공동평가는 2개 이상의 공여국 및 수원국이 참여하는 형태로 추진되지만, 예산지원사업(Budget support)과 같이 다수의 국가 및 기관이 함께 지원한 사업에 대해서는 다수의 기관이 참여하는 대규모 공동평가(Multi-donor, multi-partner evaluation)가 추진되기도 한다. 참고로, 공동평가 경험이 많은 공여국들은 공동평가가 가능한 사업(공동사업 및 프로그램형 원조 등)에 대해 선별적으로 추진하는 것이 더욱 효과적이라고 제언하고 있다.

### 3) 개발평가의 질적 기준 (Quality standards for development evaluations)

개발협력 평가과정 및 평가보고서의 질(Quality of evaluation process and products) 또한 최근 주요 이슈로 Evalunet에서 논의되고 있다. 신뢰할만한 수준의 평가과정을 통해 도출된 결과 및 교훈이 피드백됨으로써 궁극적으로 원조사업의 효과성을 증진할 수 있기 때문이다.

Evalunet은 2006년 DAC 개발평가질적기준(DAC Quality Standards for Development Evaluation) 초안을 발간하고 3년여의 시범기간을 거쳐 2010년 2월 회원국들로부터 승인을 받았다. 이 '기준'은 평가 목표설정, 기획, 설계, 수행, 결과보고, 피드백 등 평가의 전 단계에서 평가의 질을 확보하기 위한 요건들을 제시하고 있으며, 원조기관간 평가시스템의 수준을 비교하는 기준으로도 활용이 가능하다.

5) OECD/DAC, "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management," http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34435_40381973_1_1_1_1,00.html (검색일 2010년 5월 1일).

### 4) 평가역량 강화 (Evaluation capacity development)

파리선언을 통해 수원국의 주인의식(Ownership) 및 원조일치(Alignment)가 강조됨에 따라, 공여국들은 전략수립, 사업발굴, 사업기획, 사업수행, 조달 등 일련의 원조사업 수행 절차를 수원국의 시스템에 일치시키고, 수원국의 역량을 최대한 활용하고자 노력하고 있다. 평가 또한 파리선언의 원칙에 입각해 수원국의 평가역량을 활용하고 평가역량을 길러줄 수 있는 방향으로 발전하고 있으며, 평가역량의 강화는 다시 상호책임성 확보, 공동사업 추진의 기반 마련에 기여할 수 있다.

Evalunet은 조직의 주요 임무(Mandate) 중 하나로 '평가역량 강화 지원'을 포함하고, 그 중요성을 회원국들에게 지속적으로 강조해 왔으며, 회원국들의 경험공유를 장려하는 차원에서 평가역량강화를 위한 정보집(Tip-sheet)을 제작중이다.

### 5) 다자효과성 평가 (Evaluating multilateral effectiveness)

다자효과성 평가는 기존에 상당한 양의 원조가 다자기구(UN산하기구, 개발은행 등)를 통해 지원되고 있음에도 불구하고 그 효과성에 대한 정보가 부족(Information gap)하다는 인식에서 최근 새롭게 강조되고 있다. 기존에 이미 다자기구별 자체평가 및 일부 공여국에 의한 개별적 평가가 추진되고 있으나, 보다 객관적이고 종합적인 다자기구 평가의 필요성이 제기됨에 따라 최근 다자기구 평가는 공여국, 수원국, 다자기구가 함께 참여하는 공동평가의 형태로 발전하고 있다. DAC은 2004년부터 유엔평가그룹(United Nations Evaluation Group, UNEG)과 공동으로 UN산하기구의 평가시스템에 대한 동료검토(Peer review)를 실시해오고 있으며, 이는 다자기구가 적정수준의 자체 평가역량을 보유했을 경우 자체적으로 개발성과를 관리하고 평가할 수 있을 것이라는 가정에 기반한다. 아울러 일부 공여국들은 다자기구성과평가네트워크(Multilateral Organization Performance Assessment Network, MOPAN)를 통해 다자효과성을 공동으로 평가하고 있다.

**〈Box3〉 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)**

16개 공여국간 모임으로 2002년 설립되었으며 매년 3-4개의 다자기구를 선정하여 기관의 조직적 효과성(Organizational Effectiveness)을 평가하고 있다. 평가범위는 대상기관의 전략관리, 사업관리, 파트너쉽관리, 지식관리 등 네 가지이다. 당초 MOPAN은 공여국 및 수원국의 다자사업 담당자들에 대한 인식조사(Perception based survey)만을 평가방법론으로 활용하였으나, 최근 다자기구의 정책문서 검토(Document review)를 함께 수행하여 평가결과의 객관성을 높이고자 노력하고 있다. 2010년도에는 ADB, WHO, UNFPA, IFAD에 대한 평가를 추진 중이며, 회원국으로는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국이 활동 중이고, 우리나라는 2008년 가입하였다.

아울러 최근 원조에서 개발효과성(Development Effectiveness)이 강조됨에 따라, 다자기구의 개발효과성에 대한 평가 필요성도 제기되고 있다. Evalunet을 중심으로 공여국들은 다자사업 개발효과성 평가를 추진 중이며, 기존의 접근법(MOPAN, COMPAS[6], DAC/UNEG 동료심사 등)을 최대한 활용하여 평가방법을 개발하고 있다.

### 6) 분쟁방지 및 평화구축사업 평가

전세계적으로 분쟁방지 및 평화구축사업이 계속 확대되고 있으며, 이러한 사업들은 사업관리 및 평가에 더욱 세심한 노력이 요구된다. 그러나 실제로 분쟁방지 및 평화구축 사업에 대한 평가도구 및 가이드라인이 부족하다는 인식아래, Evalunet과 DAC 분쟁 및 취약국가 네트워크(Network on Conflict, and Fragility, INCAF)가 공동으로 관련 평가가이드라인을 개발하고 있다. DAC의 분쟁방지 및 평화구축사업 평가 가이드라인은 콩고민주공화국, 아이티, 스리랑카, 수단 등 취약국가에서 추진 중인 사업에 중요한 사업관리 및 평가도구로 활용될 수 있을 것이다.

### 7) 예산지원사업 평가

유럽 공여국들을 중심으로 개발도상국의 재정을 직접 지원하는 예산지원사업(Budget support)이 증가함에 따라, 동 사업에 대한 효과성 평가에도 관심이 높아지고 있다. 예산지원사업은 특성상 다수의 공여기관이 특정예산을 함께 지원하기 때문에 공동평가의 필요성이 높으며, 이에 따라 Evalunet을 중심으로 공여국들이 부르키나파소, 말라위, 모잠비크, 니카라과, 르완다, 우간다, 베

6) Common Performance Assessment System : 다자개발은행의 성과중심관리 역량 및 현황을 평가하는 자체평가 시스템

트남의 일반예산 지원사업(General budget support) 공동평가를 2006년도에 시행하였다. 이 평가는 예산지원사업에 대한 과정평가로서 '시행절차' 상의 적절성, 효율성, 효과성을 위주로 평가하였으며, 현재 일부 공여국들은 예산지원사업의 '성과'를 측정하기 위한 평가방법론을 개발하고 있다.

# Ⅳ. 주요 선진국들의 평가 동향

## 1. 성과중심관리의 강화

90년대 전후, 여타 공공분야와 마찬가지로 개발협력에도 가시적 성과에 대한 관심이 증가하면서, 원조기관에 성과중심관리(RBM) 체계가 도입되기 시작했다.[7] RBM이란 목표한 성과를 달성하기 위해 관련 조직에 동기를 부여하고, 필요한 절차 및 자원을 활용하는 관리시스템 전반을 의미한다.[8] 구체적인 성과목표를 수립하는 것은 RBM의 시작이자 가장 중요한 요소 중 하나다. 아울러 목표는 측정가능하고 모니터링이 가능한 것이어야 하는데 "성과를 측정하지 않는다면, 성공인지 실패인지 말할 수 없다(If you do not measure results, you cannot tell success from failure)"[9]는 관점에서 강조되고 있다. RBM에서는 일반적으로 성과가 투입-산출-결과 단위에서 지표로 설정되어 관리 및 모니터링된다. 공여기관들은 RBM을 통해 기존의 예산집행실적, 투입, 산출물을 관리하고 평가하던 시스템에서 벗어나 빈곤감소 및 개발이라는 뚜렷한 성과를 목표로 운영되는 조직으로 발전해오고 있다.

7) OECD/DAC, "Results Based Management In The Development Cooperation Agencies: A Review of Experience," 2001년 DAC 원조평가작업반 회의의 background paper로 작성됨
8) 아시아개발은행의 정의를 따름 http://www.adb.org/projects/rbm/about.asp
9) Kusek and Rist (2004), pp.11.

〈표1〉 성과중심관리(RBM) 절차

| 단계 | 내용 | 사용가능 도구(틀) |
|---|---|---|
| 1. 상황 분석 | 해당사업(또는 정책 및 이슈)에 대한 배경 및 상황을 분석함 | Conceptual Framework |
| 2. 목표 설정 | 달성해야할 성과(Results) 중심으로 목표를 수립함<br>(투입, 산출, 결과물, 영향력 등 다양한 수준에서 성과목표가 수립될 수 있음) | Results Chain 또는 Results Framework |
| 3. 지표 설정 | 각각의 성과에 대해서 측정 가능한 지표 수립 | Indicator Reference Sheet |
| 4. 목표치 결정 및 기준치 조사 | 성과를 판단하기 위해 개별 지표에 대한 명확한 목표치(target)를 결정하고 비교대상으로서 기준치(baseline)를 조사 | |
| 5. 자료수집 및 분석 | 지표 관련 데이터를 정기적으로 수집, 분석 및 보고 | |
| 6. 결과 활용 | 모니터링 및 분석결과를 차후 의사결정 과정에 반영 | |

자료출처 : KOICA의 '논리모형기획 및 성과중심관리 교육결과보고서(2008)' 및 World Bank의 'Ten Steps to a Result–Based Monitoring and Evaluation System(2004)'를 참고로 저자가 작성함

## 2. 평가의 중요성 제고

원조규모가 확대되고 원조기관의 책임성이 강조됨에 따라, 평가의 중요성 또한 높아지고 있다. 원조기관들은 평가정책을 강화하고, 평가 매뉴얼 개발 및 직원교육을 확대해 조직의 평가역량을 강화하고 있다. 아울러 평가의 객관성 확보를 위해 평가부서의 독립성이 강화되고 있는데, 2009년도 DAC Evalunet조사에 따르면[10] 대부분의 원조기관에서 평가부서는 사업부서로부터 독립되어 있으며 2/3가량은 조직의 장에게 평가결과를 직접 보고하는 것으로 나타났다. 아울러 원조기관들은 기존의 프로젝트 및 프로그램 단위 사업평가는 물론, 개발주제별 평가, 크로스커팅이슈 평가, 영향력 평가, 분야별평가, 정책 및 전략평가로 평가대상을 넓혀감으로써 원조사업 전반에서 평가를 통한 학습 및 책임성 제고에 노력하고 있다.

10) DAC Evalunet의 "Development Evaluation Resources and Systems" 초안으로 2010.2.10일 Evalunet 정기회의에서 발표된 자료임

# V. 협력단의 평가현황 및 과제

## 1. 협력단의 평가역량 및 평가현황

### 1) 평가규정 및 정책

협력단은 1996년 사업평가 전담팀을 설치하며 본격적인 평가활동을 시작했다. 이후 2006년 사업평가 시행세부지침이 제정되어 평가목적, 평가원칙, 평가기준 및 평가절차를 규정화하였으며, 시행세칙에 따른 "개발협력사업평가 가이드라인"을 제작해 협력단 내외 평가참여자들이 세칙 및 가이드라인에 따른 체계적인 평가를 시행하도록 하고 있다.

**〈Box4〉 협력단 평가목적, 원칙, 기준 및 대상**

- 평가목적 : 학습 및 책임성 확보
- 평가원칙 : 공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십
- 평가기준 : 적절성, 효율성, 효과성, 영향력 지속가능성
  ※ 동 평가기준 외에도 환경 및 여성이 평가에서 고려되도록 하고 있음
- 평가대상 : 프로젝트 및 프로그램, 정책, 분야, 국가, 주제, 형태 등

협력단은 평가가 원조사업 책임성확보를 위한 주요 수단임을 인식하고, 평가를 통해 도출된 결과 및 사업성과를 발간물 및 홈페이지 등 다양한 매체를 통해 공개하고 있다. 아울러 내부적 학습효과를 높이기 위해 평가결과의 피드백을 강화하고 있는데, 2008년부터 평가결과 활용 시스템을 구축해 운영중이다. 이 시스템에서는 사업평가실이 전년도 평가결과에서 도출된 교훈 및 제언사항들을 차년도 과제로 선정해 담당부서에서 이행하도록 하고 그 결과를 모니터링하고 있다.

또한 협력단은 평가의 파트너십 원칙에 따라 다양한 이해관계자(사업담당자, 수원국정부 및 수혜자 등)가 평가에 참여하도록 장려하고 있으며,[11] 주요 평가를 용역을 통한 외부평가로 실시함으로써 평가에서의 공정성과 객관성을 높이고자 노력하고 있다. 아울러 사업평가실은 평가방법을 지속적으로 개발 및 개선해오고 있는데, 2009년도에는 '프로젝트 기획, 모니터링 및 평가방법론'을 발간하였으며, 2010년도에는 '수혜자평가' 방법을 개선중이다.

11) 2009년도부터 국별평가에는 현지워크샵을 실시해 수원국 정부 및 현지 평가인력이 평가과정에 참여하도록 하고 있음

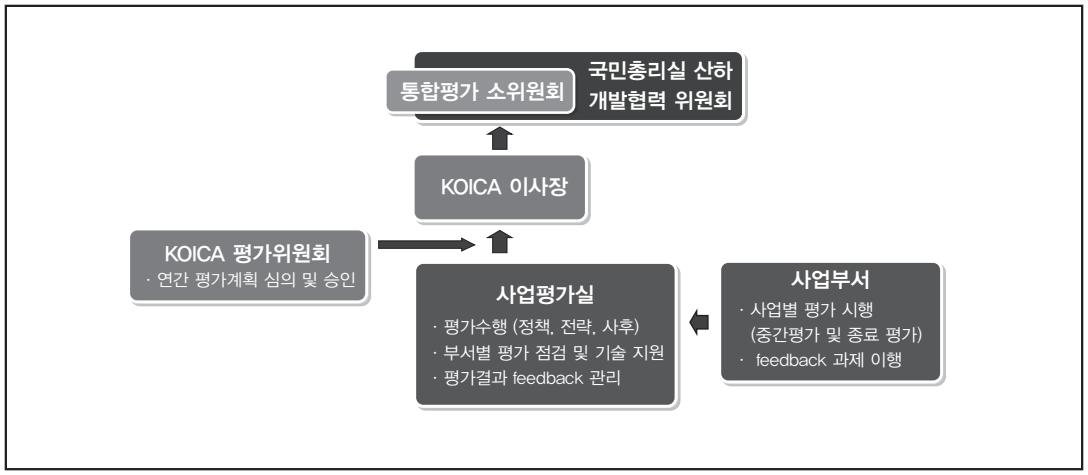
### 2) 평가체계

사업평가실은 조직적으로 이사(지역정책, 정책연구, 평가 총괄) 산하에 위치해 있다. 사업평가실은 연간평가계획을 수립해 이행하며, 평가관련 지침, 가이드라인, 매뉴얼 등을 제작하거나 개정하며 직원들의 평가활동을 지원한다. 협력단의 평가는 크게 두가지로 나뉘는데, 사업평가실에서 추진하는 평가와 사업부서별로 자체 실시되는 평가이다. 사업부서(프로젝트 사업, 봉사단파견사업, 연수생초청사업 등)는 개별사업의 중간 및 종료평가를 자체 실시하고 그 결과를 사업평가실에 보고하고 있다.

사업평가실은 협력단이 추진하는 사업의 사후평가(사업종료후 1년이 경과한 사업에 대해 실시하는 평가)를 통해 사업의 효과성, 영향력, 지속가능성 등을 종합검토하고 있다. 아울러 협력단의 개발협력 정책 및 전략에 대한 평가를 실시하고, 보건, 의료 등 주제별 또는 분야별 평가를 실시하고 있다. 또한 협력대상국별 평가를 실시하여 특정 국가에 대한 지원전략 및 개발사업의 효과성을 평가하고 있으며, 사업유형별(프로젝트, 봉사단파견사업, 연수생초청사업 등) 타당성 및 효과성을 평가하기도 한다.

사업평가실은 평가결과를 담당이사를 거쳐 이사장에게 보고하며, 평가를 통해 도출된 제언사항 및 교훈을 정리해 피드백을 추진한다. 2010년부터는 여타 국내 원조기관과 마찬가지로 평가계획, 평가결과, 피드백결과를 국제개발협력위원회 산하 통합평가소위원회에 보고하게 된다.

〈그림2〉 KOICA 평가시스템 개요




### 〈Box5〉 통합평가 소위원회

무유상 원조사업의 정책일관성 및 조화 강화 방안의 일환으로 2009년 국제개발협력위원회(의장: 국무총리) 산하 통합평가소위원회가 구성되었다. 소위는 2009년 통합평가지침 등 관련체제를 구축해 2010년부터 통합평가를 시범 실시중이며, 이 지침에 따라 협력단을 포함한 원조수행기관은 매년 초 연간평가계획을 수립해 소위에 보고하고, 매년 10월까지 평가결과를, 12월까지 피드백 결과를 보고해야 한다.

#### 3) 평가예산 및 인력

협력단의 평가예산은 2010년도 기준 약 8억원으로 전체 협력단 예산의 0.19% 가량을 차지한다. 2009년 기준 선진국 평균은 약 30억원으로 전체예산 대비 0.15%를 차지한다. 사업평가실에는 실장을 포함 총 6명의 평가담당 인력이 근무중이다.

협력단은 직원들의 평가역량 강화를 위해 평가교육을을 지속적으로 실시해오고 있다. 2009년도에는 논리모형(Logical Framework) 및 성과중심관리(RBM) 교육을 실시했으며, 2010년도에도 유사한 교육이 실시될 예정이다. 또한 ODA 교육원에서는 일반인 및 협력사업 외부 관계자 대상 모니터링 및 평가수행자교육을 분기별로 실시하고 있다.

#### 4) 평가 파트너쉽

평가에서의 파트너십을 강조하는 국제사회의 동향에 맞추어, 협력단은 평가에서 여타 공여국 및 수원국과의 파트너십을 강화하고 있다. 2009년도에는 독일의 대외기술협력단(Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ)과 라오스에서 수행된 직업훈련교육 사업에 대한 공동평가를 시행하였다. 또한 평가에서 수원국의 평가시스템 및 평가역량을 최대한 활용할 수 있도록 2009년도부터 일부 평가에서 현지워크샵을 시행중이며 2010년도에는 더욱 확대될 예정이다.

또한 협력단은 DAC 가입을 계기로 2010년도부터 Evalunet 활동을 본격적으로 시작했다. Evalunet은 평가관련 각종 기준을 개발하는 동시에 회원국간 다양한 평가정보(공여국별 평가계획 및 평가결과보고서 등)가 공유되는 네트워크로서, 협력단은 Evalunet 활동을 통해 평가에서 다양한 파트너십 기회를 모색할 예정이다.

### 2. 협력단 평가과제

#### 1) 사업기획 단계에서 평가에 대한 고려 미흡

협력단의 평가에서 가장 우선적으로 해결해야 할 문제는 사업기획 단계에서 평가에 대한 고려가 미흡하다는 부분이다. 효과적인 모니터링 및 평가수행을 위해서는 사업기획시 명확한 사업목표가 수립되고, 이것을 측정할 수 있는 지표가 개발되어야 한다. 협력단 프로젝트 사업의 경우 프로젝트 설계 매트릭스(Project Design Matrix, PDM)가 활용되고 있고 이 매트릭스를 통해 사업목표수립, 투입/산출물 결정, 지표개발, 프로젝트 수행시 예측되는 위험요소를 파악해 사업을 기획하도록 하고 있다. 하지만 PDM에 작성된 내용들이 실제 모니터링 및 평가에 활용되는 경우는 드문데, 이것은 PDM의 내용이 충분한 조사를 통해 작성되지 못하기 때문이다. 프로젝트 담당직원들은 연평균 5.6개의 프로젝트(2010년 기준)를 운용하고 있어 업무량이 과중하고, 사업기획은 1-2주간의 실시협의를 포함해 단기간에 이루어진다. 때문에 실제로 모니터링 및 평가까지 고려해 사업을 기획하기 어려운 현실이다.

### 2) 투입/산출물 위주의 사업관리 및 평가

또 다른 문제점은 평가가 투입물과 산출물 위주로 이루어진다는 것이다. 예를 들어 프로젝트사업의 경우 건축 및 물자지원 이행현황, 예산집행률 등을 중심으로 사업을 모니터링하고 관리하고 있다. 봉사단파견사업 또한 파견인원 목표달성률 위주로 사업성과가 관리되어 왔다. 사업관리 및 평가가 실제 빈곤감소 및 개발에 미치는 효과를 측정하는 수준으로 발전하지 못한 이유는 협력단이 아직 성과중심관리 시스템을 완전히 도입하지 못한 문제에서 찾을 수 있다. 하지만 더 근본적으로는 국내적으로 개발원조에 대한 인식이 낮아 원조기관의 책임성을 개발효과성으로까지 확대시키지 않아 왔으며, 이러한 외부환경에서 원조기관은 공공기관으로서 행정적 임무(예산집행 및 연간사업이행)에 우선 집중해 왔다는 점에서 원인을 찾을 수 있다.

### 3) 제한적 평가방법의 사용

아울러 협력단의 평가가 그동안 정성적 평가에 치우쳐왔다는 문제가 있다. 평가자들은 제한된 여건 속에서도 가능한 다양한 평가방법(문헌조사, 인터뷰, 설문조사, 현지조사 등)을 활용하고자 노력해 왔으나, 실제 개발사업 이행을 통한 빈곤 및 개발지표의 변화를 정량적으로 조사하고 평가하는 데에는 어려움이 있었다. 이것은 앞서 제기한 두가지 문제--사업기획단계에서 평가가 고려되지 않고, 사업관리 및 보고체계가 투입/산출물 위주로 되어 있는 것--와 연관된다. 즉 사업기획에서 달성해야 할 목표치가 명확히 책정되지 않고, 기준치(Baseline)가 조사되지 않은 경우가 많아서, 평가시점에서 정량적인 조사를 시작하기가 어려운 것이다. 정성적 평가는 물론 다양한 장점이 있지만 정량적 평가가 완전히 배제됨으로써 평가의 객관성 확보 문제로 이어질 수 있다.

### 4) 평가 전문인력의 부족

협력단 평가에서 마지막으로 제기되는 문제는 협력단 외부에 평가전문기관 및 인력이 부족하다는 점이다. 협력단 사업평가실은 평가의 객관성 확보를 위해 외부평가를 계속 확대하고 있으며, 2009년에는 전체 9건 중 5건이 외부평가로 추진되었고, 2010년에는 7개 평가건 전체가 외부평가로 추진될 예정이다. 그러나 2006년 이후 사업평가실 평가 외주용역 입찰에 참여한 기관은 약 20개 기관 수준으로, 그 중 제안서 심사 등 경쟁을 통해 실제 평가에 참여한 기관은 지난 5년간 11개[12]에 불과해, 실제로 다양한 평가종류 및 분야에 비해 외부기관 풀이 부족한 실정이다. 외부 평가기관 및 인력이 부족한 이유는 우선 국내적으로 개발협력 사업에 대한 인식이 낮아 이에 따른 개발분야 전문인력이 부족하기 때문이며, 아울러 개발협력평가의 경우 해당 개발분야에 대한 전문지식과 함께

12) 대외경제정책연구원, 명지전문대학 산학협력단, (사)한국국제개발연구소, (사)한국개발전략연구소, 서울대학교 행정대학원, 시너지비전, (주)한국전산감리원 전략기획팀, 한경대학교 개도국기술협력연구소, 한국능률협회컨설팅, 한국환경정책 평가연구원, 한성대학교 산학협력단

평가에 대한 지식 및 경험을 가진 양분야 전문가(Dual professional)가 요구되기 때문이다.

### 3. 향후 평가 개선방향

앞서 제기한 평가의 문제점을 개선하기 위한 가장 이상적인 해결책은 협력단 조직 차원에서 성과중심관리체계를 도입하는 것이다. 설명한 바와 같이 평가의 어려움과 문제점은 비단 평가단계에서만 발생하는 것이 아니라 사업단계 전반에서 영향을 받고 있기 때문이다. 그러나 성과중심관리체계의 도입은 조직구조, 업무절차, 예산, 인력 전반에 대한 대대적인 개선이 필요한 작업이며, 내외부 여건을 감안할 때 단시간내에 추진되기는 힘들다. 따라서 협력단의 평가 강화를 위해서는 가장 시급한 문제에 대해 현실적인 대안을 찾는 방안이 필요할 것이다.

우선, 전략, 프로그램, 프로젝트의 기획 단계에서 모니터링 및 평가에 대한 고려를 강화해야 한다. 협력단이 현재 개선중인 국별지원전략(Country Assistance Strategy, CAS) 및 전략에 따라 개발될 프로그램, 프로젝트의 계획에는 가능한 범위에서 지표, 모니터링 및 평가계획(자료수집 및 분석방법 포함)이 포함되어야 한다. 이러한 노력은 모니터링 및 평가단계에서 평가자에 의한 주관적인 성과 정의 및 평가를 방지해 평가의 객관성 확보에 기여할 것이다.

평가방법적인 측면에서는, 필요한 부분에서 정량평가를 점차 확대하되, 모든 전략 및 사업에 정량적인 평가를 시행할 필요는 없으며 또한 현실적으로 불가능하므로, 현재 사용 중인 평가방법(문헌조사, 인터뷰, 설문조사, 현지조사 등)의 심도를 높이는 방안을 함께 추진해야 할 것이다. 특히 수원국에 대한 조사가 그동안 수원국 정부에 치우쳐왔던 점을 개선해 수혜자에 대한 조사 및 인터뷰를 확대해야 한다.

아울러 평가결과의 활용을 강화해야 한다. 협력단은 현재 평가결과 활용 시스템을 운영 중이며, 평가결과 활용 실적을 부서 및 개별직원의 업무평가에 반영하는 방안을 검토 중이다. 평가결과의 피드백은 이러한 규정화 작업과 함께, 기관장 및 관리자들이 지속적인 관심을 보이고 직원업무 수행에서 우선순위를 둠으로써 더욱 원활하게 추진될 수 있을 것이다. 아울러 평가결과의 활용도를 높임으로써, 사업수행자들은 다시 평가의 중요성을 인식하고, 사업기획 및 관리에서 평가에 대한 고려를 강화하고, 평가에도 보다 적극적으로 참여하게 될 것이다.

또한, 평가 이해관계자의 역량강화를 위한 지속적인 교육과 매뉴얼 개발이 필요하다. 평가자는 개발협력사업에 대한 이해, 평가대상 분야(sector)에 대한 전문지식, 평가방법에 대한 지식 및 경험이 필요하다. 하지만 평가에 참여하는 협력단 직원 및 외부컨설턴트가 필요한 모든 요건을 충족하

는 경우가 드물다. 협력단 직원의 경우 평가방법에 대한 지식이, 외부 컨설턴트의 경우 개발협력사업 및 지역에 대한 지식이 부족한 경우가 많다. 따라서 대상자별 필요한 부분에 대한 수요를 파악하여, 평가매뉴얼 개발 및 교육을 강화해야 할 것이다.

마지막으로 Evalunet, MOPAN과 같은 국제적인 평가모임에 더욱 적극적으로 참여함으로써 선진국들의 평가경험 및 평가방법을 학습하고, 아울러 우리 평가결과를 공유함으로써 평가의 투명성 확보에 기여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

국제협력단, 『사업관리자를 위한 개발협력사업평가 가이드라인』 (성남: 한국국제협력단, 2008)

국제협력단, 『논리모형기획 및 성과중심관리(LFA/RBM) 교육결과보고서』 (성남: 한국국제협력단, 2008)

### 2. 국외문헌

Basil Edward Cracknell, Evaluating Development Aid: Issues, problems and solutions (New Delhi: Sage Publication India Pvt Ltd, 2000)

Jody Zall Kusek and Ray C. Rist. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System (Washington, DC.: The World Bank, 2004)

OECD/DAC, "Results Based Management In The Development Cooperation Agencies: A Review of Experience," (Paris: OECD/DAC, 2001)

OECD/DAC. "Principles for Evaluation of Development Assistance," (Paris: OECD/DAC, 1991)

### 3. 인터넷 자료

www.adb.org

www.koica.go.kr

www.oecd.org

www.worldbank.org

# 우리나라의 대 개발도상국 교과서 보급사업의 성과와 향후 추진 방향

최 영 렬[1] 한국직업능력개발원 연구위원

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 라오스 교과서 보급사업 개요 및 성과
Ⅲ. 주요 선진국 및 국제기구의 교과서 보급사업
Ⅳ.향후 교과서 보급사업 추진 방향

## Ⅰ. 서론

교육을 통한 인적자원개발은 지속 가능한 경제발전을 이끄는 원동력 중의 하나로 인식되고 있다. 우리나라의 인적자원개발은 세계 역사상 유례없이 단기간에 놀라운 경제성장을 이룩한 대한민국의 성공요인의 하나로 평가된다. 또한 교육에 대한 집중적 투자는 개발도상국들이 빈곤에서 벗어나기 위해 수립하는 중요한 경제발전 전략 중 하나이다. 우리나라도 해방 이후 급속한 경제발전을 추구하는 과정에서 경제발전에 필요한 인력을 교육을 통해 제공받았음은 주지의 사실이다.

그러나 현재 개발도상국의 상당수 어린이들은 근거리에 학교가 없어서 교육을 받지 못하거나, 학교를 다니더라도 교과서와 책걸상 · 조명 등이 없이 어두운 교실에서 맨바닥에 앉아 학습을 하는 등 어려움을 겪고 있다. 유네스코의 2008년 '모든 사람을 위한 교육'(EFA) 점검보고서[2]에 따르면, 아프리카의 6개국(케냐 · 말라위 · 모잠비크 · 우간다 · 탄자니아 · 잠비아)의 6학년 학생들 중 절반 이상이 교과서가 전혀 없이 학교를 다니고 있으며 기타 아프리카 국가의 교사들 중 25~40%가 담당

1) youngchoi@krivet.re.kr
2) UNESCO(2008). "Education for all by 2015 : will we make it? EFA Global Monitoring Report." http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf

교과의 교과서를 보유하지 못하고 있다고 한다. 또한 라틴아메리카 여러 나라의 초등학교 학생들 중 1/3만이 교과서를 소유하고 있다는 통계도 있다. 이처럼 열악한 교육환경에 처해 있는 최빈국과 저소득국가의 학생들은 심각한 교육기회의 차별을 겪고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해, 유네스코(UNESCO)는 유엔(United Nations, UN)의 '새천년 개발 목표' (Millennium Development Goals)중 하나인 '초등교육의 보편화'(Universal Primary Education) 및 '성차별 해소'(Achievement of Gender Parity)의 달성을 위해 '모든 사람을 위한 교육'(Education For All)이라는 목표 아래 2000년부터 다양한 국제기구 및 세계 각국의 정부와 협력해서 어린이 · 청소년 · 성인들에게 양질의 교육을 제공하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 유네스코의 '모든 사람을 위한 교육 점검 보고서'에 따르면 활발히 전개되고 있는 '교과서 보급 사업' 은 '숙련되고 질 높은 교사' · '효과적인 교수방법'과 함께 교육의 질을 향상시킬 수 있는 핵심적 요소로 인식되고 있다.
호주 국제개발청의 보고서[3]는 교사와 학교 · 교과서 등 교육자원의 부족이 학습의 효과를 향상시키는 데 주요 장애가 되고 있다고 지적한다. 따라서 '교과서 보급' 사업은 '학교의 건설 및 시설 개 · 보수'사업과 함께 '모든 사람을 위한 교육'의 목표 달성에 있어 큰 역할을 담당하고 있다.

이와 같은 세계적 사업과 노력의 일환으로, 교육대외원조사업의 걸음마를 뗀 한국이 '라오스 중등학교 교과서 보급 사업'을 완료했다. 또한 향후에도 추가적으로 개발도상국에 교과서를 공급할 계획을 세우고 있다. 한국은 '라오스 중등학교 교과서 보급 사업'을 통해 라오스의 교육 여건 개선과 교육의 질적 향상에 기여하는 것을 목표로 삼았다. 또한 라오스의 인쇄기술 연수 및 인쇄기 보급, 교과서 인쇄 등을 통해 교과서 자체 공급 역량을 강화하도록 했다. 또한 라오스의 교육과정 개발 자문 및 연수를 통해서 교육과정을 자체적으로 기획하고 개발하는 능력을 함양시키고자 노력하기도 하였다. 이는 근본적으로 라오스 정부에서 추진하고 있는 교육 목표 달성을 위한 인프라를 구축하고자 하는 계획의 일환으로 추진되었다. 그 과정에서 시행착오도 있었지만 우리나라에 앞서 대외원조사업을 시작한 해외 선진국들의 사례 학습을 통해 교과서 보급사업 역량을 축적하고 일정한 성과를 낼 수 있었다.

본 글에서는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)에서 시행한 '라오스 중등학교 교과서 보급 사업'의 내용과 성과를 살펴보고, 향후 교과서 보급 사업을 추진할 경우에 필요한 개선방안을 제시하고자 한다.

3) AusAID(2007). "Better Education: A Policy for Australian Development Assistance in Education." http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/education_policy.pdf

# II. 라오스 교과서 보급사업 개요 및 성과

## 가. 라오스의 교육

라오스 정부는 '모든 이를 위한 교육발전계획 2003-2015 (Education for All National Plan of Action 2003-2015)'를 발표하고, 교육개혁에 기초하여 빈곤을 감소시키고 인적자원을 능동적으로 개발하기 위한 노력을 기울이고 있다. 2008년 기준 라오스의 학생 수는 초등학생 890천명 · 중등학생은 390천명 수준이며, 문자 해득률 85.5% · 초등교육 이수율 80.8% · 중학교 이수율 48.3% 수준에 머무르고 있는 실정이다. 2010년까지 문자 해득률 90% · 초등학교 이수율 92% · 중학교 이수율 63%를 교육분야 개발지표로 설정하고 있다. 라오스의 교육은 초등학교 · 중등학교 · 각 분야 기술학교 · 대학교 · 기타 사교육 분야로 구성되어 있다. 교육환경 특히 교육 기자재 · 교과서 등의 보급 부족으로 효율적인 교육이 어려워 국가발전에 필요한 인적자원 양성에 어려움을 겪고 있다.

### 1) 라오스 초· 중등 교육제도

#### 가) 기본학제

라오스의 현행 초, 중등 교육 기본 학제는 5-3-3제로, 초등학교(primary school) 5년(6-11세), 중학교(lower-secondary school) 3년(12-14세), 고등학교(upper secondary school) 3년으로 되어 있다. 초등이전의 교육으로 3년제 유치원 교육(3-5세)이 있으며, 중등학교 이후 교육(post-secondary school)은 1-2년, 대학수준 교육(tertiary education)은 3-7년에 걸쳐 이루어지고 있다. 초등학교 교육은 법적으로는 의무교육으로 되어 있다. 그러나 현실적으로는 초등학교에 다니지 못하고 있는 아동들이 상당히 많다. 중등학교는 3년제 중학교와 3년제 고등학교가 있으며, 이외에 6년제 중등학교(complete secondary school)도 있다. 현재 교사 운용의 효율성 등 여러 가지 교육여건으로 인하여 3년제 고등학교의 수는 급격히 감소하고 있으며 이와는 대조적으로 6년제 중등학교의 수는 급격히 증가하고 있다.

이러한 학제에서 보는 바와 같이 초 · 중등교육은 현재 11년으로 되어 있다. 그러나 이러한 학제는 대개 12년으로 되어 있는 국제적 기준에도 맞지 않을 뿐 아니라 중등 및 대학 수준에서의 학생들의 학업성취 수준을 낮추는 결과를 초래한다는 인식하에 라오스 정부는 초 · 중등교육을 12년으로 연장하는 학제 개편을 진행하고 있는 중이다. 핵심 내용은 중학교 교육기간을 3년에서 4년으로 1년 연장함으로써 초 · 중등교육 전체 기간을 12년(5-4-3)으로 한다는 것이다. 새로 개정되는 이러한 학제는 2009년부터 단계적으로 개편하기 시작하여 2015년에 전체 학년에 실행할 예정으로 되어 있다.

### 나) 초·중등교육기본 현황

#### (1) 초등교육 기본 현황

2004/5년도 라오스 교육부 통계 자료[4]에 의하면 전국의 초등학교 수는 8 ,573개이며 이 중 사립학교는 105개로 되어 있다. 전체 학생 수는 890,821명이며 이 중 여학생 수는 409,593명이다. 한편 전체 교원 수는 27,586명이며 이 중 여교사 수는 12,656명이다. 학년별 학생 수는 〈표2-1〉과 같다.

**〈표2-1〉 초등학교의 학년별 학생 수**

| 학년 | 학생 수 | 여학생 수 | 남학생 수 |
|---|---|---|---|
| 1학년 | 283,096 | 131,592 | 151,504 |
| 2학년 | 189,101 | 87,093 | 102,008 |
| 3학년 | 161,611 | 73,948 | 87,663 |
| 4학년 | 138,258 | 62,725 | 75,533 |
| 5학년 | 118,755 | 54,235 | 64,520 |
| 합계 | 890,821 | 409,593 | 481,228 |

초등학교 취학률은 1990년도에는 63%였다. 취학률은 그 후 여러 국제기관들 및 정부의 노력에 의하여 2001년도에는 77%까지 높아졌으며, 2006년도에는 85% 수준에까지 이르렀다. 라오스에는 초등교육이 의무교육임에도 불구하고 완전 취학에 이르지 못하는 중요 원인은 지리적 이유에 있다. 라오스는 기본적으로 크고 작은 마을들로 이루어져 있는데 마을간 교통망이 연결되지 않은 곳들이 많다. 2005년도 조사에 의하면 전국의 10,522개 마을 중에서 2,092개 마을에는 아예 초등학교가 없으며, 4,704개 마을에는 전체 학년이 다 있는 학교가 하나도 없다. 이 중 특히 가난한 지역에는 70%의 학교가 3개 학년 이하의 학년만을 운영하고 있다.

라오스 초등학교의 특징 중의 하나는 위의 표에서 보는 바와 같이 1학년에서 2학년으로 올라가는 학생 수가 적다는 점이다. 이는 1학년에서의 탈락률이 대단히 높다는 뜻이다. 한 연구(2007)[5]에 의하면 초등학교 1학년에서의 탈락률은 약 30%가 된다. 그리고 2학년에서의 탈락률도 18-19% 정도가 된다. 초등학교 입학 전 교육이 제대로 되지 않은 상태에서 입학하는 학생 수가 많기 때문이라고 한다. 그러나 이러한 탈락률은 1992년도 이후로 많이 낮아지고 있다고 한다.

초등학교 5년을 다 마치고 졸업하는 학생들의 비율은 1997년도의 경우 여학생은 약 50%, 남학생은 약 58%였는데 2006년에는 각각 66%, 73%로 향상되었다고 한다. 그러나 이들 졸업생의 학업성취수준은 매우 낮다고 한다. 2001년도 조사에 의하면 초등학교 졸업생들의 약 48%만이 '기초문해'

4) Ministry of Education, LaoPeople's Democratic Republic, "Annual Bulletin, 2004-2005,"
5) LAO PDR(2007). "Sector-wide approachin education sector development, Interim Report(Draft)."

수준에 도달했으며, 52% 정도는 실질적으로 거의 기능 문해 수준에 도달하지 못했다고 보고하고 있다. 이 조사에 의하면 성인 문해율이 68% 정도로 나왔다.

(2) 중등교육 기본 현황[6)]

2005/6년도 자료에 의하면 라오스의 중학교수는 642개, 고등학교 수는 28개, 중고를 통합한 학교의 수는 310개로서 총 980개에 달하고 있다. 한편 학급 수는 중학교 5,306학급, 고등학교 2,752학급으로서 총 8,058 학급이다.
교사 수는 총 15,132명으로서 남교사 8,605명, 여교사 6,527명이다. 학생 수는 중학교(6-8학년) 243,131명, 고등학교(9-11) 147,510명으로서 총 390,641명이다. 이러한 숫자는 중학생의 경우 동일 나이 집단 인구수의 51.7%에 해당하며, 고등학생의 경우 34.5%에 해당된다. 즉, 중학교의 취학률은 약 52%, 고등학교의 취학률은 약 35% 정도라고 할 수 있다. 여학생 수는 전체의 약 43%에 달한다. 라오스 중등학교의 학년별 학생 수는 〈표2-2〉와 같다.

**〈표2-2〉 중등학교의 학년 별 학생 수**

| 학년 | 학생 수 | 여학생 수 | 남학생 수 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 6학년(중1) | 94,232 | 41,240 | 52,992 | 243,131 |
| 7학년(중2) | 78,189 | 34,292 | 43,897 | |
| 8학년(중3) | 70,710 | 30,556 | 40,154 | |
| 9학년(고1) | 56,712 | 24,139 | 32,573 | 147,510 |
| 10학년(고2) | 47,967 | 20,538 | 27,429 | |
| 11학년(고3) | 42,831 | 17,792 | 25,039 | |
| 합계 | 390,641 | 168,557 | 222,084 | 390,641 |

위 표에서 보는 바와 같이 중1에서 중2로의 이전 단계에서 학생들의 수가 많이 감소하며, 이러한 현상은 고1에서 고2로의 이전 단계에서도 나타나고 있다. 또한 중학교에서 고등학교로의 진학 시에도 상당수의 학생들이 진학하지 않음을 알 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 전체적으로 최근 중등수준의 취학률은 빠른 증가세를 보이고 있다. 그 결과 중등학교의 경우 학급당 학생 수가 급격히 증가하고 있으며, 초등 교원에서 중등 교원으로의 이전 비율이 증가하고 있다.

6) 이 부분은 코이카 업무자료(2007), "라오스중등학교 교과서 보급사업 실시협의 결과보고서" 10쪽의 내용을 재구성한 것이다.

## 나. 라오스의 교과서 보급 실태

라오스 정부는 교과서의 중요성을 인식하여 각급 학교에 보급계획을 세우고는 있으나, 국가재정이 열악하여 보급하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 라오스 정부는 전국의 중등학교에 교과서를 보급하여 기초교육 향상 및 인적자원 양성을 도모하고 '새천년 개발 목표'(millenium Development Goals, MDGs) 달성을 이루고자 지원 사업을 요청하였다. 또한 세계화의 영향으로 교육내용 및 환경이 급변하고 있는데 반해 우수한 자원을 양성해야 하는 교사들 역시 필요한 기본교재가 제공되지 않아 현실적으로 기초적인 교육이 이루어지지 않고 있다.

초등학교 교과서 보급은 라오스 정부 및 국제사회의 지원으로 점차 개선되고 있으나, 중등학교의 교과서 보급은 매우 열악한 상황이므로 이에 대한 지원 필요성이 높다. 현재 초등학교 교과서 보급률은 약 80%이나, 중등학교 보급률은 약 20%에 그치고 있다.

## 다. 교과서 보급사업 개요

우리나라 정부는 KOICA를 통해 라오스의 중등학교에 교과서를 공급하기로 결정을 하였다. 본 사업은 2007-2009년의 3년 동안 3백만불을 무상으로 원조하여, 라오스 전체 중등학교 학생 및 교사용 교과서를 인쇄하여 주는 것이다. 사업의 주요 목적은 교과서 보급 및 교육과정 개발 자문 등을 통한 교육여건 개선으로 교육의 질적 향상에 기여하고자 함이다. 상세 내용은 다음의 〈표2-3〉에서 설명하고 있다.

〈표2-3〉 라오스 중등학교 교과서 보급사업 개요

| 국 명 | | 라 오 스 | 분 야 | 교 육 |
|---|---|---|---|---|
| 1.사 업 명 | | 라오스 중등학교[7] 교과서 보급사업<br>(The Project for Developing and Publishing Textbooks for Secondary Schools in Lao PDR) | | |
| 2.사업기간/규모 | | 2007~2009(3년)/ 3,000천불 | | |
| 3.사업대상지역 | | 라오스 전역 | | |
| 4.사업목적 | | 교과서 보급 및 교육과정 개발 자문 등을 통한 교육여건 개선으로 교육의 질적 향상에 기여 | | |
| 5.수혜그룹 | | 중등학교 학생 및 교사 등 | | |
| 6.사업 내역 | 한국 | 교과서 발간<br>(2,030천불) | · 중등학교 교과서 발간 및 보급<br>· 고등학교 학생 및 교사 약 153천명/ 13과목<br>· 중학교 학생(249,000명)대상 라오스 국어교과서 공급 | |
| | | 기자재지원<br>(530천불) | · 인쇄기기(입력 및 편집기 · 제본기 등)<br>· 입출력시스템 · 후가공 시스템 등 | |
| | | 전문가파견<br>(245천불) | · 교육과정개발 자문: 2명/ 각 2개월<br>· 인쇄기기 기술자 양성: 1명/6개월(2회 파견)<br>· 사업관리자(PM): 1명/1개월(3회 파견) | |
| | | 연수생초청<br>(150천불) | · 교육과정개발과정 : 6명/3주<br>· 인쇄출판기술과정 : 4명<br>· 인쇄기술분야: 2명/2개월<br>· 입출력 및 후가공 시스템: 2명/각 1개월 | |
| | | 기타<br>(45천불) | 사전조사 · 실시협의 및 사업관리비 등 | |
| | 라오스 | · 교과서 배분계획수립<br>· 지원기자재 설치장소 제공 및 인프라 구축<br>· 지원기자재 통관 · 면세 · 자국내 운송료 등<br>· 프로젝트 수행 관련 각종 행정편의 및 인력제공 | | |
| 7.기대 효과 | 한국 | 교육과정개발 경험 및 인쇄출판기술 전수를 통한 양국 우호 협력관계 증진 | | |
| | 라오스 | 교육여건 개선을 통한 교육의 질적 향상 | | |
| 8.사업 시행 기관 | 한국 | 한국국제협력단(KOICA) | | |
| | 라오스 | 교육부(Ministry of Education) | | |

## 라. 라오스 중등학교 교과서 보급사업의 성과

### 1) 교과서 제공

본 사업에서 일반 중고등학교 교과서 총2,661,820권을 인쇄하여 보급하였다. 구체적으로 고등학교 13종 전체(외국어 2종류 중 영어만) 2,363,540과 중학교 1~3학년 라오어 전체 298,280권을 보급하였다. 그 결과 라오스의 모든 고등학생들이 각자 개인별로 전 과목 교과서를 한 세트씩 보유하게 되었고, 모든 중학교 학생들이 라오스 국어 교과서를 보유할 수 있게 되었다.

이처럼 라오스의 중등학교 학생들이 교과서를 보유함에 따라 라오스 교육의 질이 향상되었고, 자신들이 공부하는 교과서가 대한민국이 공급했다는 사실을 학생들이 인식함에 따라 우리나라에 대한 호감도 및 태도에 있어 긍정적인 측면을 기대할 수 있게 되었다.

7) 중등학교는 중학교와 고등학교를 총칭하는 용어이다.

### 2) 교육과정 개발 자문

또한 라오스의 교육과정 개발능력을 향상시킬 수 있었다. 교육과정 개발 총론 및 각론(수학 및 과학) 전문가를 파견하여 현지에서 해당 전문가를 교육시키고, 교육과정개발 전문가를 우리나라로 초청하여 연수를 시킴으로써 현지 및 국내 연수를 병행하여 그 효과를 극대화하고 라오스의 전문가들의 교육과정 개발 능력을 향상시켰다.

#### 가) 주요 교육내용

**〈표2-4〉 교육과정 개발 자문 주요 교육내용**

| 주요 교육내용 | |
|---|---|
| **국가 교육과정 개발을 위한 절차** | · 현행교육과정의 문제점 분석<br>· 현행교육과정 개정에 대한 요구 분석<br>· 시대, 사회, 학문의 변화 추세 분석<br>· 외국의 교육과정 개혁 동향 분석<br>· 이를 바탕으로 한 개정의 기본 방향, 원칙, 방향 설정<br>· 인간상, 편제, 교수-학습 지도지침, 평가 지침 개발<br>· 초안에 대한 전문가 그룹의 심층 검토, 수정, 보완<br>· 현장적합성검토, 공청회, 심의회를 통한 최종 점검<br>· 개정안확정, 고시<br>· 교과서개발<br>· 교육과정/교과서 적용 |
| **한국의 교육과정 개발** | · 해방이후 현재까지의 개발 방식 개요 소개<br>· 수시개정 방식의 소개<br>· 총론각론의 구조 소개<br>· 교육부, 연구소, 단위 학교와의 관계<br>· 한국의 학제, 학교 제도 소개<br>· 한국의 교육과정 개발 절차<br>· 한국 교육과정의 문제점<br>· 한국교육과정평가원 소개 |
| **교육과정 세부 내용개발 방법** | · 교육목표의 설정 방법<br>· 교육목표의 진술 방식<br>· 교육내용의 설정 및 조직 방식<br>· 교육평가의 종류와 고려 방식<br>· 교육내용 양의 적합성 분석<br>· 교육내용 난이도의 적합성 분석<br>· 교과 간 내용의 중복성과 계열성 문제 분석<br>· 교과의 통합과 분화의 문제 분석 |
| **학업성취평가 방식** | · 상대평가와 절대평가<br>· 객관식 평가와 주관식 평가<br>· 학업성취 국제비교 평가<br>· 수행평가와 기관평가 |
| **라오스 국가 교육과정 질 향상을 위한 제언** | · 교육과정개정 절차 및 개정 방식의 개선을 위한 제언<br>· 현재 개정되고 있는 교육과정 세부 내용의 개선을 위한 제언<br>· 교과별 교육과정 문서 및 개발 체제 개선을 위한 제언<br>· 교육과정개발 연구기관의 발전을 위한 제언 |

### 나) 교육과정 개발(정)과정 및 방식

#### (1) 새 교육과정의 적용 계획

새로 개정된 교육과정이 언제부터 어떻게 현장에 적용될 것인가는 새 교육과정에 따른 새 교과서가 언제까지 개발, 인쇄될 것인가에 달려 있다. 2008년 1월 기준 라오스의 교육부와 교육연구원의 교육과정 및 교과서의 개발, 인쇄, 보급 일정 계획에 따른 현장 적용계획은 다음과 같다.

#### (가) 초등학교[8)]

초등학교 1-2학년의 경우 08년 8월까지 교과서의 인쇄 및 현장에의 보급이 완료될 계획이다. 그리고 새 교과서 사용에 대한 교사들의 연수도 8월중에 시행될 예정이다. 그러면 새 학년도가 시작되는 08년 9월부터는 새 교육과정이 적용될 것으로 예상된다. 3-4학년의 경우, 09년 8월까지 교과서가 인쇄되고 보급이 완료될 예정이다. 따라서 09년 9월부터 새 교육과정이 적용될 것이다. 초등학교의 최종 학년인 5학년의 경우, '10년 2월까지 교과서가 인쇄, 보급될 예정임으로 새 학년도가 시작되는 2010년 9월부터는 확실하게 적용될 것으로 예상된다.

#### (나) 중등학교

3년제에서 4년제로 개편되는 중학교의 전 학년 교육과정은 2008년 말이나 2009년 초에 완성될 예정이다. 새 교육과정에 따른 교과서의 인쇄 및 보급은 중학교 1학년의 경우 교과서가 2009년 8월중에 완료되어 2009학년도가 시작되는 9월부터는 현장에 새롭게 적용되기 시작할 것이다. 중학교 2학년의 경우 2010년 8월에 교과서가 인쇄, 보급되며 따라서 2010년 9월부터 적용될 것이며 중3은 2011년, 그리고 중4는 2012년부터 현장에서 적용되기 시작할 것이다. 고등학교의 경우는 2013년도부터 점진적으로 적용되기 시작하여 2015년에는 전체 고등학교에 새 교육과정과 교과서가 적용될 것이다. 따라서 2015년에는 전국의 초, 중, 고등학교 학생 모두가 새 학제 개편에 따른 새 교육과정과 교과서 체제하에서 수업을 받게 되는 첫 해가 될 것이다.

이러한 교육과정총론 자문에 이어, 국가 수준의 교육과정과 라오스 각 주 정부에 대한교육과정 편성 · 운영 지침, 수학 · 과학의 학교 교육과정 편성 · 운영에 관한 수학 · 과학의 교육과정 개발 자료를 조사 · 분석하고, 이를 바탕으로, 라오스의 실정에 알맞은 학교 수학 · 과학 중등학교 교육과정을 편성 · 운영할 수 있도록 자문하였다.

---

8) 초등학교 1-2학년의 경우 2008년 8월까지 교과서가 인쇄, 현장에 보급되고 이에 대한 교사 연수도 다 완료될 것으로 계획되어 있기 때문에 2008년도 9월부터 현장 적용에 들어갈 것으로 충분히 예상된다. 그러나 이 점에 대해서 필자는 현지의 연구자들에게 직접 확인하지는 못하였다. 따라서 초등학교의 경우 2008년도부터 적용이 되는지 아니면 중학교 1학년이 새롭게 적용되는 2009년도에 동시에 적용되는지는 앞으로 확인할 사항이다.

마지막으로 라오스의 교과서 인쇄 역량을 증대시켰다. 라오스 국정교과서에 모든 교과서를 인쇄하도록 하였으며 이를 위해 필요한 접지기, 재단기, 코팅기, 제책기 등을 제공하였다. 또한 인쇄기술자의 현지 및 국내 연수를 통해 인쇄능력향상에 기여하였다.

## Ⅲ. 주요 선진국 및 국제기구의 교과서 보급사업

### 가. 교과서 사업의 의의와 중요성

2008년에 발간된 유네스코의 '모든 이를 위한 교육'(Education For All, EFA) 점검 보고서[9]에 따르면, '교과서 보급'은 '숙련되고 질 높은 교사' · '효과적인 교수방법'과 함께 교육의 질을 향상시킬 수 있는 핵심적 요소로 인식되고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 학생들이 '무엇을' '얼마나' 학습할 수 있는지, 그 교육적 효과를 결정함에 있어서 교과서가 교사와 교수방법에 못지않은 큰 영향력을 발휘한다. 학습은 학생과 교과서의 상호작용에 의해 이루어지는 부분이 크다.

둘째, 소득이 현저히 낮은 환경의 학생들에게는 교과서를 제공하는 것만으로도 사회경제적인 지위에 따른 불이익을 상당부분 상쇄시키는 효과를 볼 수 있다. 몇몇의 비교 연구들은 특별히 저소득층 가정의 학생들의 경우에, 교실에 교과서가 비치되어 있을 때 이들이 시험에서 더 좋은 성적을 거둔다는 연구결과[10]를 발표했다.

이러한 이유로 세계은행(World Bank) · 유니세프 · 유네스코 등의 국제기구들이 선진국 정부로부터 제공받는 원조자금을 바탕으로 전개해온 대 개도국 교육 사업에 '교과서의 개발과 보급을 위한 재정적 · 기술적 원조'가 항상 포함된다.

개발도상국 학생들이 처해 있는 교육환경은 선진국과 비교도 할 수 없을 만큼 열악한 상황이다. 아래에서 제시된 통계수치는 유네스코 2008년 '모든 사람을 위한 교육'(EFA) 점검보고서[11]에서 발췌한 것이다.

- 아프리카의 6개국(케냐 · 말라위 · 모잠비크 · 우간다 · 탄자니아 · 잠비아)의 6학년 학생들 중 절반 이상이 교과서가 전혀 없이 학교를 다니고 있다.
- 위에서 제시된 6개국을 포함한 기타 다른 아프리카 국가들의 교사들 중 25%에서 40%가 담

9) UNESCO(2008). "Education for all by 2015: will we make it? EFA Global Monitoring Report." http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf

10) Fuller and Clarke, 1994; Heyneman and Jamison, 1980; Lockheed and Hanushek, 1988, UNESCO 2008 보고서 p.73에서 인용.

11) UNESCO(2008). "Education for all by 2015: will we make it? EFA Global Monitoring Report." http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf

당 교과목의 교과서가 없다.

- 볼리비아 · 브라질 · 칠레 · 콜럼비아 · 에콰도르 · 파나마 · 페루 · 베네수엘라의 초등학생들 중 오직 1/3만이 교과서를 소유하고 있다.
- 많은 개발도상국에서 오로지 교사만이 교과서를 소유하고 있으며, 학생들은 수업시간의 대부분을 칠판에 교사가 적는 교과서 내용을 옮겨 적는데 소비하고 있다. 라이베리아(Liberia) 교육부가 제시한 통계에 따르면, 초등학교의 경우 학생 대 교과서의 비율이 공립학교는 27:1, 사립학교는 20:1, 기독교학교는 15:1이다.

이처럼 열악한 교육환경에 처해 있는 최빈국과 저소득국가의 학생들은 '빈곤'에 더해 '성별'과 '피부색' · '계급' 등에 의해 심각한 교육기회의 차별을 겪고 있다. 따라서 교과서 보급 사업은 개발도상국의 아이들이 UN 인권선언문에 기재된 '인간으로서의 교육 받을 권리를 보장받을 수 있도록 도움을 제공한다' 는 점만으로도 의미가 있다고 할 수 있다. 이에 더해 교과서의 보급은 최빈국 및 저소득 국가의 어린이들에게 보다 높은 질의 교육을 제공함으로써 향상된 삶을 향한 희망적인 좌표를 제시한다는 점에서 더욱 뜻깊다 할 수 있다.

## 나. 선진국의 사례

### 1) 호주의 교육 원조사업

#### 가) 호주국제개발청(AusAID)

호주정부는 호주국제개발청(Australian Aid for International Development, AusAID)을 통해 지난 40년여 년에 걸쳐 태평양 연안의 아시아 국가들을 중점 지원 대상으로 하여 – 아프리카와 중동 · 중앙아시아 일부 국가들을 포함 – 원조를 제공해오고 있다. 호주의 주된 원조대상국가들은 파푸아 뉴기니 · 인도네시아 · 베트남 · 동티모르 · 필리핀 · 솔로몬제도 등이다.[12] 이들 수원국가들은 소득에 따른 국가분류에서 주로 최빈국 (Least Developed Country) 혹은 저소득 국가 (Low-income country)로 분류된다.[13]

호주국제개발청 역시 '새천년 개발 목표'(millenium Development Goals, MDGs)와 '모든 사람을 위한 교육'(Education For All, EFA)을 기본 틀로 하여, 다양한 국제기구들과 공조 하에 원조를 제공하고 있다. AusAID의 연차 보고서에 따르면, 매년 호주정부의 공적개발원조금 중 약 15% 안팎의 자금이 교육 사업에 지원되고 있다. 호주는 2007년~2008년 '모든 사람을 위한 교육'사업의 이사회 국가이자 지원국으로서 베냉(Benin) · 캄보디아(Cambodia) · 말리(Mali) · 모리타니아

12) AusAID(2006). "Statistical summary 2004-2005: Australia's international development cooperation." http://www.ausaid.gov.au/publications/green-book/green_book_0405.pdf.

13) AusAID(2006). "Statistical Summary 2004-2005,"

(Mauritania) · 몽골(Mongolia) · 모잠비크(Mozambique · 시에라리온(Sierra Leone)의 7개 국가에 '초등교육의 보편화'(universal primary education)를 위해 249만불(USD)을 제공했다.[14)]
호주국제개발청은 세계은행(World Bank) · 아시아개발은행 (Asian Development Bank) · 세계식량계획 (World Food Program) · 유니세프(UNICEF) 및 에이즈 · 결핵 · 말라리아와 퇴치를 위한 국제펀드(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria) 등과 원조협력을 하고 있다.[15)]

### 나) 호주국제개발청의 교육원조사업

호주정부의 공적개발원조사업이 시작된 이래 지난 40여 년에 걸쳐 현재 호주정부가 펼치고 있는 주요 교육원조사업들의 구체적 내용은 아래와 같이 요약될 수 있다.[16)]

- 초 · 중고등학교 교사들을 위한 연수 제공 및 교재교구의 공급
- 교육과정 개발 지원
- 초 · 중등학교 건설 및 학교 시설 개 · 보수
- 교과서 인쇄 및 배분 사업
- 각 학교에 수도 및 위생시설 건설 사업
- 직업 교육 및 훈련 관련 사업: 직업 교육 및 훈련의 질 제고를 위해 수원국가에 담당 부서를 설립하거나 현지 NGO들과의 협력을 통해 직업훈련 연수 제공
- 장학금 제공 사업: 각 국가의 교육 공무원 및 학자들에게 호주 대학으로의 연수를 위한 장학금을 지급하거나 혹은 수원국 학생들의 국내학교 진학을 위한 장학금 제공
- 원격대학(distance education of tertiary level) 제공 사업: 개도국 학생들이 자국 내에서 호주의 대학교육을 받을 수 있도록 원거리 교육을 위한 시설 마련
- 교사 이직률을 낮추기 위해 교사 월급 인상 및 사범대학의 시설 개선

최근 들어 '새천년 개발목표' 달성을 위한 '모든 사람을 위한 교육(EFA)'사업 목표에 집중하면서 AusAID의 교육원조사업은 주로 학교건설 · 교과서 인쇄 및 배분 · 위생시설의 공급 · 교사 연수 등을 중심으로 이루어지는 경향을 보인다.
호주 국제개발청의 교육원조사업은 크게 '양질의 교육에 대한 접근성 향상'(higher access

14) AusAID(2008). "Education Annual Thematic Performance Report 2007-2008."http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/atpr_education_0708.pdf
15) AusAID(2006). "Statistical Summary 2004-2005,"
16) AusAID(2009). "Annual Reports(1999-2008)." http://www.ausaid.gov.au/publications/pubout.cfm?ID=8691_5877_871_8496_1205&CFID=3328295&CFTOKEN=90652321

of more children to better education)과 '보다 철저하고 효과적인 교육 관리 체계의 정립' (improved governance of national education system)이라는 두 가지 목표를 지향하고 있다. 학교나 관련 시설을 건설해주고 교과서를 무료로 배분해주는 사업 등은 전자를 달성하기 위함이며, 원조국가들이 체계적인 교육제도를 구축할 수 있도록 교육과정 개발 · 개정을 지원하고 고위 교육 공무원에게 해외연수를 제공하는 등의 도움은 후자를 달성하기 위함이다. 실제적으로 모든 어린이들이 교육을 받을 수 있기 위해서는 학교의 건설과 교과서 및 교사를 확보하여 제공하는 것이 필요하겠으나, 장기적으로 '양질'의 교육이 제공되도록 하기 위해서는 교육관리체계의 효과적 운영 또한 이에 못지않게 중요하다. 따라서, 이 두 가지 목적의 사업들은 상호보완적으로 함께 진행되어야 하며, 이러한 맥락에서 호주 국제개발청의 포괄적 교육사업 접근 방식은 바람직하다 할 수 있다.

### 2) 일본의 교육 원조사업

#### 가) 일본국제협력기구(JICA)

일본의 대외원조사업은 주로 '자이카'(Japanese International Cooperation Agency, JICA)'로 알려진 '일본국제협력기구'를 통해 이루어진다. 일본국제협력기구(JICA)는 지난 50여 년에 걸쳐서 세계 각지의 정부 및 다양한 국제기구들과의 공조 하에 원조기금 및 차관을 제공하거나 자원봉사단을 파견하는 등의 사업을 시행하고 있다. 90년대 초에 전체 원조예산의 12% 정도에 이르는 150억 엔을 교육사업에 투자했으며, 매년 점차적으로 그 투자액을 증가시켜 현재는 전체예산의 약 20%에 이르는 250억 엔을 교육원조사업에 투자하고 있다. 일본국제협력기구의 교육원조사업은 호주 국제개발청(AusAID)와 동일하게 '새 천년 개발 목표'와 '모든 사람을 위한 교육' 목표 달성이라는 청사진을 바탕으로 진행되고 있다.

### 나) 일본국제협력기구의 교육 원조사업

일본국제협력기구의 교육 원조사업은 '인적자원개발'이라는 큰 틀 안에서 '사회보장사업'(장애인 고용 및 지원 사업 등)·'건강사업'(각종 질병 예방 및 치료 등)과 맞물려 진행되어오고 있다. 교육 원조사업은 크게 '기초교육'과 '고등교육'·'기술·직업교육 및 훈련'의 세 분야로 이루어지는데, 기초교육은 유치원부터 중학교까지를 포함하며 사회에서 인간답게 살아가기 위해 필요한 기본적인 지식과 기술 (문해력 등)을 획득하도록 하는 것을 목표로 한다. 반면 '고등교육'과 '직업교육 및 훈련'은 경제발전을 위한 인적자원을 개발해 빈곤을 감소시켜 나가는 것을 그 목표로 한다. 구체적인 교육원조사업의 내용을 살펴보면 다음과 같다.[17]

- 초·중고등학교 예비 및 현직 교사들을 위한 연수 제공
- 교과서 개발 및 배분 사업
- 교재교구 및 교사 지도서 개발 및 공급
- 초·중등학교 건설 및 학교 시설의 개·보수
- 각 학교에 수도 및 위생시설 건설 사업
- 지역사회 참여 캠페인
- 직업 교육 및 훈련 관련 사업
- 고등교육기관 지원 사업
- 해외협력봉사단(Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOVC) 파견

일본국제협력기구의 교육원조사업의 내용은 호주의 그것과 크게 다르지 않다. 일본의 교육원조사업 역시 교과서·교실 환경·교사·교육체제의 운영과 관리 등 학습에 영향을 미치는 다양한 요소들을 개선하는 것을 목표로 사업을 포괄적으로 실시해오고 있다.

### 3) 유네스코(UNESCO)의 이라크교과서 보급사업[18]

유네스코는 지난 수십 년에 걸쳐서 세계 각국에 교과서를 무료로 보급하고 있다. 다음은 유네스코가 이라크 교육부와의 협력 하에 실시한 교과서 보급사업의 구체적 내용이다.

17) JICA(2008). "Annual Reports (2001-2007)." http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/archive.html

18) UNESCO(2005a). "Textbook quality improvement program: support to basic education in Iraq." http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139428e.pdf

### 가) 사업의 개요

전쟁 후 이라크의 기초교육(Basic Education)을 재건하기 위해 실시된 이 사업은 유네스코가 미국의 국제개발청(USAID)로부터 자금을 지원받아 2003년 5월부터 2005년 3월까지 이라크 교육부와의 협력 하에 진행하였다.
이 사업은 '교과서의 질 향상시키기 프로그램(Textbook Quality Improvement Program)'이라는 이름으로 진행되었는데, 이라크에 있는 모든 초·중등학교 학생들에게 정치적으로 중립적이고 모든 편견으로부터 자유로운 '수학'과 '과학' 교과서 5백만 부를 보급하는 것이 사업의 주요한 목적이었다.

### 나) 사업의 내용

이 사업은 크게 '교과서 인쇄'에 대한 전반적 과정과 '역량 강화'를 위한 과정의 두 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. '교과서 인쇄'과정은'기존 교과서 내용의 검토(review)'·'개정 교과서 인쇄(printing)'·'새 교과서 보급(distribution)'을 포함하며, '역량강화'에 관한 과정은 '교육부 인사들을 위한 연수' 및 '교과서 보급을 위한 기반시설의 개선' 등과 같은 '역량 개발(capacity development)'관련 내용을 포함한다.

#### (1) 교과서 인쇄 및 운송

##### (가) 검토 및 개정

해외의 전문가들로 구성된 '자문단'(International Textbook Advisory Team)·이라크 자국 '교과서자문위원회'(Iraqi Textbook Advisory Council)·'삼자승인위원회'(tripartite approval committee)로 구성된 '교과서 검토 위원단'(A review panel)을 구성하여 총 48종의 아랍어로 쓰여진 초·중등학교 수학과 과학 교과서의 내용을 검토하였다. 시간적 제약으로 포괄적이고 획기적인 내용 변화와 수정은 장기적 관점에서 서서히 진행하기로 합의하고 이번 개정 과정은 각종 편견을 심어줄 수 있는 요소를 제거하는데 초점을 맞추었다.

##### (나) 인 쇄

이라크 내 인쇄소 및 인쇄기계에 대한 예비조사를 실시하여, 전체 인쇄소와 기계의 수 및 인쇄능력을 파악한 후에 실제로 인쇄소를 방문하여 예비조사의 내용과 일치하는지를 확인하고, 인쇄능력을 갖춘 인쇄소 30군데를 대상으로 사업에 대한 공개입찰을 실시하여 교과서 인쇄가격을 하락시켰다. 인쇄기의 성능 확인 결과 전체 인쇄량의 76%를 바그다드에서 인쇄할 수 있을 것으로 추산하였다. 최종적으로 875만 부의 수학과 과학 교과서를 인쇄하였는데, 이 중 3/4은 이라크 내에서 인쇄하였다.

⑵ 업무능력의 향상

(가) 업무관련 연수의 제공

첫째, 교과서 전반에 관한 연수를 제공하였다. 교육에 있어서 교과서의 중요성 및 가치 · 교육과정 개정과 맞물려 새로운 교과서의 개발 필요성 · 다양한 이미지 사용의 교육적 효과와 교과서에 나타난 각종 편견에 관한 강의를 교과서 개정에 참여할 자문단원 (교사 · 학교장 · 수 · 과학 교육 전문가 등)에게 제공하였다.

둘째, 교과서 인쇄 및 점검과 보급에 관한 연수를 제공하였다. 양질의 교과서를 생산하기 위해서는 모니터링팀(a monitoring team)의 역할이 중요하기 때문에, 교육부 직원 9명을 대상으로 교과서 스캐닝 후 작업과 최종 인쇄 직전 인쇄필름을 점검하도록 하였다. 인쇄가 시작된 후에는 각자 특정 인쇄기를 배당 받아 인쇄과정을 점검하는 등의 실제적 인쇄과정 점검에 관한 업무 연수를 제공하였다. 또한 교육부 직원 14명을 대상으로 창고의 재고 확인과 영수증 발행 및 교과서 운송 · 보급의 각 단계에 대한 전반적 이해 증진을 위한 연수를 제공하였다.

셋째, 컴퓨터 기초기술과 전산화된 교과서의 저장과 운송 시스템에 관한 연수를 제공하였다. 이라크의 각 지역 행정구로부터 교과서 배급 및 관리에 관여하는 교육부 직원 2명씩을 선발하여, 인터넷과 이메일 사용하는 법 · 워드문서와 엑셀 프로그램 사용법 등 컴퓨터의 기본적 기능 사용법과 교과서를 보관하고 보급하는데 사용되는 '재고조사데이터베이스시스템'(inventory control database system)을 사용하는 방법을 강의하였다.

(나) 교과서 배급 체계와 구조의 개선

첫째, 교육부와 각 지역 교육위원회 및 교과서 창고의 전산화를 추진하였다. 각 지역 교육위원회 간 의사소통을 활성화시키고 일의 능률을 향상시키기 위해 유네스코와 이라크 교육부가 함께 공개입찰을 통해서 136대의 컴퓨터와 각종 프로그램을 구입하여 교육부 · 각 지역 교육위원회 및 교과서 창고에 컴퓨터를 제공하였다.

둘째, 위성통신설비(Satellite communications facilities)를 제공하였다. 이라크 전 지역에 있는 교과서 보관소 간의 의사소통상의 어려움을 극복하고자 각 행정구역과 이라크 교육부에 설치할 총 22대의 위성통신설비를 구매하여 제공하였다.

⑶ 해외연수

(가) 교과서 내용 개발·개정 해외 연수

교과서 내용 선정 및 개발 측면에서 성공적 사례를 배우기 위해 총 7명의 이라크 교육부 고위 관리들이 '모로코'와 '태국'으로 연수를 다녀왔다. 연수의 과정에서 각 국에 위치한 UNESCO 위원회

의 활동 · 국가교육과정과 교과서 내용 개발 및 개정 과정에 대한 강의를 통해 교육개혁과 분권화(decentralization)의 틀 안에서 이라크 교과서 내용을 개정하고 개발하기 위한 유용한 정보를 교육할 수 있었다.

### (나) 교과서 생산 및 운송 해외 연수

이라크 교육부 직원과 각 지역구에서 온 교과서 공급 담당자 총 21명이 이집트를 방문해 교과서의 인쇄 및 보관을 위한 컴퓨터 작업과 위성 통신 장비를 통한 이점 등을 생생히 보고 듣고 이해하는 배움의 기회를 가질 수 있었다.

### (다) 사업의 성과

- 이라크 교과서 개정 자문위원단을 대상으로 교과서 개정에 대한 초기 연수 제공 및 교과서의 품질의 중요성에 대한 의식을 심어주었다.
- 대략 900만부의 수학과 과학 교과서를 인쇄 및 배분하였다.
- 이라크의 총 14,000개 초 · 중등학교에 교과서를 배송하였다.
- 위성통신장비의 제공 등 이라크의 모든 지역 교과서 배급소의 컴퓨터화를 통해 교과서 배분구조를 향상시켰다.
- 이라크 교육부 직원들의 직무 연수 및 특별연수를 통해 역량을 계발하였다.

## Ⅳ. 향후 교과서 보급사업 추진 방향

라오스 중등학교 교과서 보급 사업은 2007년부터 약 2년간 인쇄 기기의 제공 및 관련 연수 · 교육과정개발 총론 및 각론에 대한 자문 제공 · 교육과정개발 연수생 초청을 통해 교과서 부족 실태가 심각한 라오스 중 · 고등학교 교육여건을 개선시키고 장기적으로 라오스 교육의 질을 개선시켜 나갈 수 있는 밑거름을 제공했다는 의의를 지닌다. 그러나 본 사업은 한국국제협력단이 외국의 교육부와 협력하여 처음으로 실시한 교과서 보급 사업이라는 한계로 인해, 사업 진행 과정에서 다음과 같은 문제점이 드러났다. 따라서 해외 선진원조국가들의 교육원조사업의 사례 및 국제기구들에서 발간된 보고서의 내용과 국제협력단이 실시한 라오스 교과서 보급사업의 문제점들을 바탕으로 앞으로 한국이 교과서 보급 사업을 추진해 나아가야 할 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

## 가. 사전 준비 및 조사

처음으로 실시하는 교과서 보급사업인 경우 다른 선진공여국들의 교과서 보급사업 및 라오스의 필요에 대한 충분한 사전 조사를 통해 사업의 내용과 진행과정, 예상 원조금 등에 대한 보다 철저한 계획을 세웠어야 했으나, 사전 조사 및 준비가 부족했음이 사업 진행의 과정에서 드러났다. 라오스에 대한 원조를 처음으로 제공할 당시에는 교과서 발간을 위해 교과서 인쇄 및 후가공 기계를 제공하는 것이 사업내용의 전부였다. 하지만, 사업이 진행될수록 점차 교육과정개발에 대한 자문제공을 위해 수학과 과학 교육과정에 대한 전문가를 라오스로 파견하고 라오스 연수생을 한국으로 초청하는 등의 사업이 계속적으로 추가되었다. 사전에 다른 해외선진국들이 교과서 보급사업을 어떻게 진행하는지, 어떤 지원을 제공하는지 등에 대한 조사가 철저히 이루어졌다면 교육과정개발 자문단의 파견이나 연수생 초청 등의 내용은 충분히 사전 계획 하에 이루어질 수 있었을 것이다.

### 1) 철저한 사전 준비 및 계획

향후 추진될 교과서 보급사업은 다른 해외 선진국들의 사례 및 수원국의 현실과 필요에 대한 철저한 사전 조사 · 수원국 정부와의 협의를 통해 사업내용과 진행과정 · 예상 원조금 등에 대한 보다 철저한 계획을 세우도록 해야 한다.

#### 가) 관세와 세금면제

라오스 사업의 경우 라오스가 교과서를 무상으로 제공받는 사업이므로 정부가 이윤 및 재정확보를 추구하지 않아야 함에도 불구하고 인쇄용지 및 잉크 수입 시 관세가 부과되었고 인쇄업체가 이윤을 취해 일부를 정부에 세금으로 납부했음이 드러났다. 따라서 향후에는 무상원조 사업과 관련된 원재료 수입시 관세면제와 현지인쇄 업체 및 배송업체의 세금면제를 해당국 정부에 요구하여 무상원조를 통해 정부가 경제적 이득을 취하기보다는 보다 많은 학생들에게 혜택이 돌아가도록 해야 한다.

#### 나) 공여국으로서 대한민국 인식

교과서 뒷면 외부 표지에 우리나라 국기와 라오스 국기가 표시되고 교과서가 KOICA의 지원으로 보급되었다는 문구가 들어가 있다. 그러나 거의 대부분의 중학교 학생들과 일부의 고등학교 학생들이 교과서를 두꺼운 종이로 씌워 사용해, 대한민국이 교과서를 무상으로 제공하였다는 사실을 인지하는 비율이 낮은 것으로 나타났다. 따라서 교과서 내지에 동일한 내용을 인쇄해야 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

### 다) 학생들의 교과서 사용에 대한 적립금

라오스 학교 방문결과 부상으로 제공되는 교과서의 경우에도 학교별로 학생들에게 교과서를 제공하는 방식에 차이가 있음이 드러났다. 일부 학교들은 학생들에게 교과서 반환에 대한 적립금(약 1,000 kip=약 150원)을 받기도 하고, 일부는 무상으로 주기도 하였으며, 또한 일부 학교는 교과서를 반납할 때 적립금을 돌려주기도 하고 다른 일부는 돌려주지 않기도 하는 등 교과서 반환을 위한 적립금에 있어서 일관성이 결여되어 있었다. 따라서 향후 교과서 제공사업 추진 시에는 해당 국가의 교육부와 이에 대해 일관된 정책 방향을 어떻게 세울 것인지 사전 협의를 거쳐야 한다.

## 2) 다양한 대안적 접근에 대한 검토

교과서 보급사업을 실시함에 있어서 사업대상국이 개발도상국인 만큼 수원국이 교과서를 인쇄하고 배분하기 위한 기본적인 설비마저도 제대로 갖추고 있지 않은 경우가 많다. 따라서 유네스코는 앞선 교과서 보급사업의 경험을 토대로 다음과 같은 대안적 접근법에 대해 소개하고 있다. 한국은 수원국가의 상황에 따라 다음과 같은 방법들도 고려하여 융통성 있게 시도해볼 수 있을 것이다.

### 가) 교과서 생산 및 공급의 분권화(decentralization)

지난 10여 년간 일부 국가들은 교과서의 수급을 원활하게 하고자 교과서 생산과 배급을 분권화하는 정책을 실시했다. 유네스코 보고서(2005)에 따르면 교과서의 생산/공급 분권화 정책은 업체들 간의 경쟁을 부추겨 교수방법적인 측면에서 보다 혁신적인 교과서의 개발을 촉진하고 교과서의 가격을 낮춘다는 장점을 지닌다. 또한 각 지역 언어나 소수민족의 언어로 된 교과서 혹은 기타 부교재의 생산을 가능케 한다는 장점도 지니고 있다.[19] 생산의 분권화와 함께 교과서 가격이 절반으로 감소되는 성과를 거둔 우간다(Uganda)가 이러한 정책으로 혜택을 본 대표적인 국가이다. 하지만, 일부 국가에서는 대형 교과서 생산업체가 시장을 지배하여 도리어 교과서 가격이 필요이상으로 비싸지는 등의 비효율성을 드러내기도 하였다. 즉, 교과서 생산 및 공급을 분권화하는 경우에는 정부의 조정과 감독이 필수적으로 뒤따라야 성공적인 결과를 거둘 수 있음을 암시한다.[20]

### 나) 교과서 운송 및 배분을 위한 대안적 접근

UNESCO 보고서(2005)는 ICT(Information and Communication Technology)의 발달과 함께 기존의 중앙정부주도의 교과서 인쇄 및 배분 방식 이외에 대안적인 방법들이 나타날 것이라고 제시

19) UNESCO(2005b). "A comprehensive strategy for textbooks and learning materials." http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001437/143736eb.pdf

20) UNESCO(2005b). "A comprehensive strategy for textbooks and learning materials." http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001437/143736eb.pdf

하고 있다. 즉, '컴퓨터 인쇄 기능'은 지도서와 안내서, 심지어 교과서의 인쇄까지도 가능하게 하고 있으며, "인터넷"을 통해서 교과서 인쇄 파일을 다운로드 받아 인쇄하는 것이 가능해진 것이다. 또한, 인쇄된 교과서를 창고에 보관했다가 배송하는 것이 아니라 교과서 파일을 CD-ROMs에 담아 배송하는 것이 교통운반수단이 갖추어지지 않은 곳에서는 보다 나은 대안이 될 수도 있다고 지적한다. 하지만, 이러한 기술적인 혜택을 누리기 위해서는 컴퓨터와 전기, 인터넷 연결을 위한 기반시설이 요구되어지기 때문에 UNESCO는 이러한 시설을 개도국의 미개발지역에 마련해 '디지털 격차'를 해소하기 위한 노력을 기울여오고 있다.

## 나. 라오스 내 다른 국제기구들과의 공조

앞서 해외 선진국들의 교육원조사업의 사례에서 소개되었듯이, 선진국들의 공적개발원조(ODA) 담당 기구의 경우 국제기구들과의 공조 하에 사업을 계획하고 진행하는 경향을 보인다. 이는 한정된 원조자금을 효율적으로 사용해 최선의 결과를 달성하기 위함이다. 즉, 여러 국제기구들이 원조를 제공하고 있는 현실에서 산발적인 원조사업으로 인해 원조의 효과가 분산되는 것을 막기 위해서, 선진국 원조담당기구는 유엔과 유네스코가 제시한 '새천년 개발 계획'과 '모든 사람을 위한 교육'을 고려하여 사업을 계획하고, 진행 중인 사업에 자금을 제공하거나 혹은 사업의 일부 프로젝트에 참여함으로써 수원국가의 교육현실이 최단기간에 개선될 수 있도록 협력하고 있다.
그러나 한-라오스 교과서 보급사업은 다른 국제기구 및 사업과의 연계나 공조가 충분히 이뤄지지 않은 상태에서 진행되었다. 더욱이, 우리나라는 교과서 원조 사업에 대한 경험이 부족하다. 따라서 우리나라가 국제기구들과 공조 하에서 사업을 진행했다면, 이들 기구들이 기존에 지니고 있던 라오스 내 각종 교육관련 수요조사정보를 제공받아 보다 수월하게 사업 계획을 세울 수 있었을 것이며, 사업을 진행해나가는 방법에 대한 배움의 기회뿐 아니라 다른 국제기구들과의 네트워크를 형성하는 기회로 작용할 수 있었을 것이다. 좀 더 구체적인 예를 들면 라오스 정부와 보급계약을 체결해야 하는데도 불구하고 제대로 된 영문계약서도 준비하지 않은 상태에서 시작되었다.

### 1) 국제기구들과의 공조

유네스코 및 유니세프 · 세계은행 · 아시아개발은행을 비롯한 여러 국제기구들이 개도국 정부와 협력하여 지원하고 있는 다양한 사업들이 있는 만큼, 대외원조사업 경험이 부족한 대한민국은 우선 이들 국제기구들이 진행 중인 교과서 보급 사업에 함께 참여하거나 원조금을 제공함으로써 이들과 네트워크를 형성하는 것이 바람직하다. 앞서 제시되었듯이 교과서 보급사업은 단순히 교과서를 인쇄해서 보급하는 것뿐만 아니라 교육과정에 대한 개정 및 교과서의 질 향상을 위한 부수적인 지원이 함께 이루어져야만 한다. 국제기구들과의 공조는 적정한 수준의 사업규모를 유지하면서 그들의

사업 진행 노하우를 배울 수 있는 기회로 작용할 것이다. 또한 점차적으로 한국의 ODA 사업 규모를 늘려가면서 국제사회에서 공적개발원조 공여국(donor)으로서의 대한민국의 위상을 서서히 구축해나가도록 해야 할 것이다.

#### 2) 범지역적 접근(Region-wide Approach)

향후 교과서 보급사업은 세계 곳곳에서 진행되고 있는 각종 지역별 연합의 형성과 이의 파급효과를 고려하여 이루어질 수 있어야 한다. 일본의 해외원조사례에서 소개되었듯이 일본은 아세안(ASEAN,동남아시아국가연합)을 하나의 큰 지역공동체로 인식하고, 이 지역 전체를 아우르는 원조를 제공하고 있다. 이는 최근 EU · NAFTA 등 세계 곳곳에서 경제공동체가 형성되면서 지역별로 노동력과 자본의 흐름이 자유로워지고 역내 국가 간 경제에 대한 상호영향력이 증대되는 등 원조에 있어서도 범지역적 접근의 필요성이 높아지고 있기 때문이다. 즉 각 국가별 차별적인 문제점과 강점에도 불구하고, 지역적 연계를 통해 원조 제공 시 자본과 노동이 이중으로 낭비되는 것을 막음으로써 최대한의 성과를 거둘 수도 있다는 것이다. 또한 환경 · 범죄 · 질병 등과 같이 전 지구적 문제해결을 위해서는 여러 국가들 간의 협력이 필수적인 상황이다. 교육 분야에 있어서도 범지역적 접근이 가져올 수 있는 장점들이 있다. 예를 들어 교과서 내용의 개발 및 개정에 있어서 사회문화적으로 공감대를 형성하고 있는 지역공동체들 간 위원회를 구성해서 자문을 제공해줄 수도 있고, 만약 역내 한 국가가 대외원조사업을 통해 교과서 인쇄 및 편집장비 · 연수 등을 제공받았다면 역내 장비 및 인력 측면에서 역량이 부족한 국가에게 도움을 제공함으로써 국가적 수요를 해결하는데 도움을 제공할 수도 있을 것이다.

### 다. 교육과정개발 지원에 대한 검토

처음 계획했던 라오스 교과서 보급사업의 내용은 단순히 교과서를 인쇄하고 보급함으로써 교과서의 이용가능성(availability)을 높이는데 국한되었다. 하지만, 라오스는 당시 초중등학교를 11년 학제를 12년제로 개편하는 작업이 진행 중에 있었다. 이에 따라 교육과정 개정 작업이 학제 개편 정책과 연계되어 진행되고 있었다. 현재 새로 개정된 교육과정이 2009년도부터 연차적으로 확대 적용되고 있다. 따라서 이에 대한 사전 조사가 있었다면 사업의 초기부터 교육과정개발에 대한 자문 및 교육 공무원에 대한 초청 연수를 통해 라오스 국가 교육과정의 개발 및 개정에 참여할 수 있고, 개정된 교육과정에 부합하는 새 교과서를 라오스 중고등학생들에게 보급할 수 있었을 것이다.

#### 1) 한국 전문가의 참여

교육과정개발과 교과서 집필에 한국 전문가들의 참여가 요구된다. 라오스의 경우, '국립교육연구원

'National Research Institute for Educational Sciences, NRIES)을 중심으로 교육과정개발이 현재 진행되고 있으며 2009년까지 고등학교 교육과정 개발이 끝날 계획이다. 라오스는 교육과정 개발에 전문성이 부족하여 전문가의 도움이 요청되고 있다. 이번에 우리나라는 고등학교 교과서를 공급하였지만 현재 진행 중인 고등학교 교육과정 개편에 적극적으로 참여하지 않고 있다. ADB의 경우 현지 교육과정 전문가를 상주시켜 중학교 교육과정 개발에 참여하고 있다. 우리나라도 오래 동안 교육과정을 개발해왔고 많은 경험과 지식을 축적하고 있으므로, 라오스 교육의 성장을 위해서는 한국의 교육과정 개발 전문가들이 라오스 고등학교 교육과정 개편에 참여할 필요가 있다. 교육과정 개발에 참여할 경우 전체 교육과정에 대한 이해를 통해 우리나라가 교과서를 보급하고자 하는 대상학년의 교육과정 내용을 분석/제안해야 한다.

교과서 집필에도 우리나라의 전문가가 참여한다면 교육과정과 교과서집필 간에 연계성 유지가 가능하다. 또한 교과서 내용 중에 우리나라와 관련된 내용들의 합리성 여부 등을 검토할 수 있다. 예를 들어, 현재 '동해바다 표기' 문제가 쟁점이니 만큼 집필과정에서 이를 수정 또는 병기(East Sea와 Sea of Japan) 할 수 있다면 바람직할 것이다.

#### 2) 교사용 교재 개발 및 연수 제공

교과서가 공급되면 이에 따른 교사훈련과 교사용 교재에 대한 필요가 뒤따르기 마련이다. 특히 새 교과서가 새로운 교육과정에 기초하고 있다면 기존교사들에 대한 재교육과 신규교사들에 대한 교육이 실시되어야 하며, 학교에서 교사들이 수업에 사용할 수 있는 교사용 지도서와 교재도 개발되어야 한다.

### 라. 지속 가능한 지원

유네스코 중간점검 보고서에 따르면, 교과서 제공사업에 대한 원조가 단기적이고 일회성의 프로젝트에 그치는 경우가 많아 수원국가가 지속적으로 교과서를 인쇄할 능력을 키워주는데 있어서 많은 효과를 가져오지 못하고 있다고 한다.[21]

실제로 라오스의 교육과정 개발은 체계적인 시스템과 이론적 근거를 갖추고 있지 못하기 때문에, 4개월 과정의 자문만으로는 교과서 개정이 바람직한 방향으로 지속적으로 이루어지기 힘들 것이라는 것이 라오스 교과서 보급사업에 참여한 전문가들의 의견이다. 하지만 지난 2년간에 걸쳐 실시된 한-라오스 교과서 보급사업은 장기적인 원조 제공 계획 하에서 진행된 것이 아니라 일회성 성격으로 계획 · 실시되었으며, 현재 예정된 후속 교과서 보급사업 또한 없는 실정이다. 따라서 라오스의 교육적 여건을 개선하기 위한 포괄적이고 장기적인 계획을 수립하여 지속적인 지원을 제공해나가

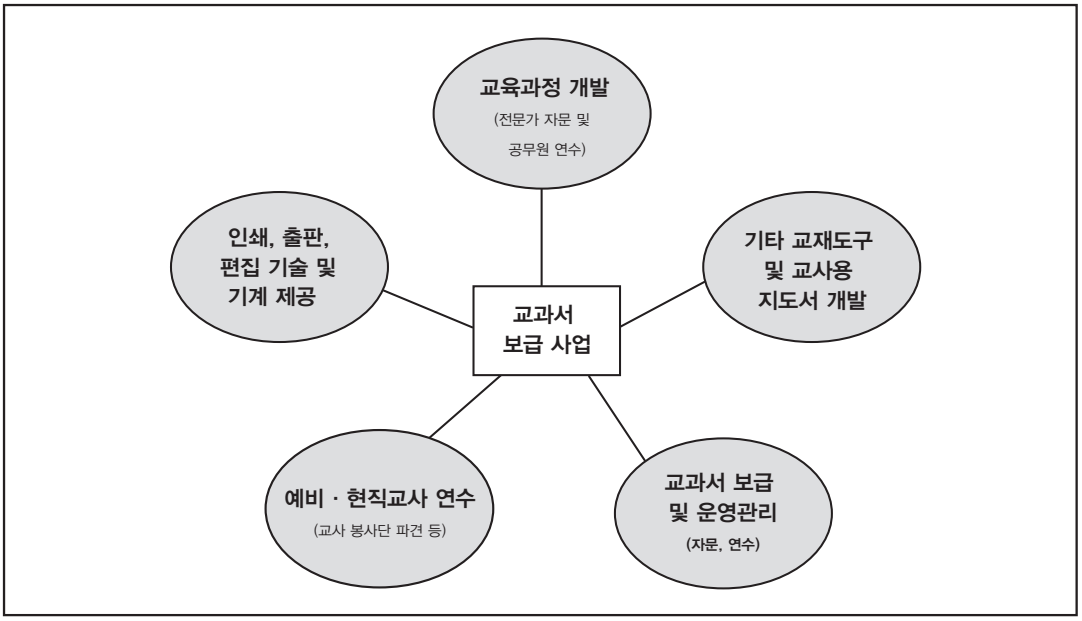
21) UNESCO(2008). "Education for all by 2015: will we make it? EFA Global Monitoring Report." http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf

야 할 것이다.

### 1) 포괄적이고 장기적인 접근

교과서 보급을 통한 교육의 질 향상은 단기간에 성과를 낼 수 있는 사업이 아니다. 교과서를 자체적으로 제작 · 보급하기 위한 기반시설 및 인력을 구축하는데 장기간의 시간이 소요됨은 물론이거니와 양질의 교육이 제공되기 위해서는 효과적인 교육 관리 · 운영 체계의 적립을 위한 꾸준한 투자가 필수적이기 때문이다. 즉, [그림 4-1]에서 볼 수 있듯이 한 국가의 교육과정 및 정책 계발 · 교과서 인쇄 및 보급에 대한 국가적인 차원에서의 종합적인 설계를 해야 한다. 이를 위해 고위 교육 공무원에 대한 지속적인 지원 및 연수 · 예비 및 현직 교사에 대한 양질의 연수제공을 통한 교사 질의 향상 · 교과서 인쇄 및 편집 기술에 대한 지속적 지원 등 장기적이고 포괄적인 지원 속에서만 점차 수원국의 독립적이고 자율적인 능력이 길러질 수 있는 것이다.

**[그림4-1] 바람직한 교과서 보급사업의 구조**

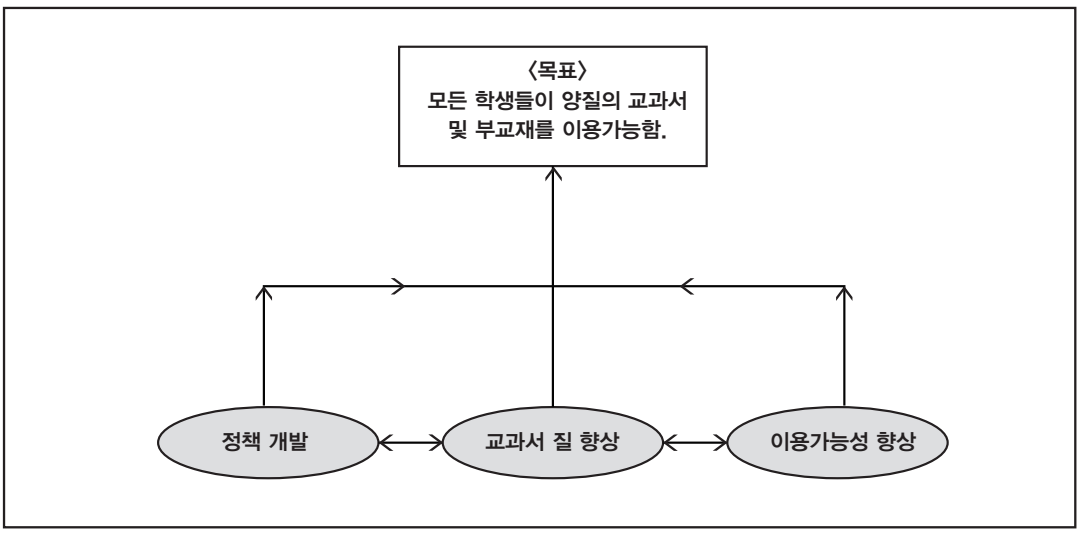



UNESCO에서 발간한 '교과서 및 부교재에 관한 포괄적 전략'[22]에 따르면, 모든 학생에게 질 높은 교과서와 부교재를 제공하기 위해서는 아래의 [그림4-2]에서 보여지 듯 '정책(Policy)'과 '교과

22) UNESCO(2005b). "A comprehensive strategy for textbooks and learning materials." http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001437/143736eb.pdf

서 및 부교재 질(Quality)' · '입수 가능성(availability)'이라는 세 요소에 대한 고려가 함께 맞물려 진행되어야 한다. 이 보고서에 따르면, 교육과정과 정책 평가 · 개발 담당자들에게 '적절한 연수'를 제공함으로써 범국가적 필요뿐만 아니라 각 지방의 특성과 언어에 따른 필요도 함께 반영한 교육과정과 교육정책이 개발되어야 한다. 그리고, 능동적으로 학습하고 비판적으로 사고할 수 있는 책임감 있는 시민으로 성장할 수 있도록 양질의 교육내용이 제공되어야 하며, 교과서의 입수 가능성(availability)을 높이기 위해서는 교과서를 인쇄 · 운반 · 배분하는 기술이나 기반시설에 대한 지원뿐만 아니라 기술을 갖춘 인적자원의 개발도 동시에 이루어져야만 한다. 즉, 교과서를 '계획'하고 '개발'하는 단계에서부터 '배분'과 '배송'의 최종단계까지를 아우르는 "포괄적인" 기술 지원과 자문이 제공되어야만 확실한 사업의 성과를 달성할 수 있다.[23] 즉 교육 정책과 교과서의 질 · 교과서의 입수가능성이라는 세 요소의 개선을 위해서는 포괄적이고 장기적인 계획을 바탕으로 한 접근이 필요하다.

**[그림4-2] 교과서와 기타 부교재를 위한 유네스코의 전략**[24]




### 2) 직업교육훈련 교과서 보급사업

한국은 50년이라는 짧은 시간 안에 세계최빈국에서 세계경제 12위의 대국으로 성장했으며, 이러한 경제성장 모델은 다른 개발도상국가들에게 벤치마킹 대상으로 여러 차례 소개가 된 바 있다. 그리

23) UNESCO(2005b). "A comprehensive strategy for textbooks and learning materials." http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001437/143736eb.pdf
24) UNESCO(2005b).

고 이러한 한국의 놀라운 경제성장의 원동력은 경제발전의 각 단계에 상응하는 인력개발이었다. 따라서 많은 개발도상국들이 한국의 경제성장모델과 교육을 통한 지원전략에 대해 배우고 싶어하는 것이 현실이다.
우리나라는 그동안 일반교육보다 직업교육훈련에 비교우위를 갖고 있다고 평가되어왔으며, 직업훈련원 및 직업학교 설립 등의 많은 원조사업을 추진해왔다. 그러나 라오스를 포함한 많은 개도국들은 직업교육훈련분야 학생들이 공부할 수 있는 교과서가 제대로 공급되지 못하고 있다. 과거의 경험과 연구 결과들은 직업교육훈련에서도 당장 사용할 수 있는 기술도 중요하지만 개인들이 향후 기술진화에 적응할 수 있으려면 자기학습능력을 배양하는 것이 중요하다고 강조하고 있으며, 교과서는 이를 위한 기본항목이다. 따라서 직업교육훈련 교과서 보급에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

이상에서 앞으로 한국이 교과서 보급사업을 추진해나갈 바람직한 방안을 모색해보았다. 위의 내용을 정리해보면, 철저한 사전 조사 및 준비를 통해 수원국의 필요에 대해 정확히 파악하고 이를 바탕으로 장기적이고 포괄적인 계획을 수립하여 다른 국제기구 및 사업들과 공조함으로써 체계적이고 효율적인 원조가 이루어질 수 있도록 한다는 것이 그 핵심이다.
이는 비단 교과서 보급 사업뿐만 아니라 공적해외원조사업 전반에 해당되므로 향후 대외원조는 이러한 원칙을 바탕으로 보다 효율적이고 효과적으로 이루어질 수 있어야 할 것이다.

## 참고 자료

### 1. 국내문헌

코이카 업무자료(2007), "라오스중등학교 교과서 보급사업 실시협의 결과보고서".

### 2. 국외문헌

AusAID(2009). "Annual Reports(1999-2008)."

AusAID(2008). "Education Annual Thematic Performance Report 2007-2008."

AusAID(2007). "Better Education: A Policy for Australian Development Assistance in Education."

AusAID(2006). "Statistical summary 2004-2005: Australia's international development cooperation."

JICA(2008). "Annual Reports (2001-2007)."

LAO PDR(2007). "Sector-wide approachin education sector development, Interim Report(Draft)".

Ministry of Education(2005). "Annual Bulletin, 2004-2005", LaoPeople's Democratic Republic."

UNESCO(2008). "Education for all by 2015: will we make it? EFA Global Monitoring Report."

UNESCO(2005). "Textbook quality improvement program: support to basic education in Iraq."

UNESCO(2005). "A comprehensive strategy for textbooks and learning materials."

# 옥스팜의 재정 관리와 성과 측정 도구 분석
# (Financial Analysis and Performance Measurement of Oxfam America)

정 우 진 KOICA 정책연구실 연구원

본고는 옥스팜 아메리카의 재정적 건전성과 기관내에서 사용하고 있는 성과 측정 도구에 대해서 살펴보았다. 제 1장에서는 먼저 옥스팜이 사업 실시에 필요한 충분한 자원을 소유하였는지 여부, 미래를 위한 자산 축적 비율과 현재 소비되는 지출 비율에 따른 세대간 형평성 정도, 기관의 핵심 분야에 집중적인 지출이 되는지의 여부, 재원의 지속가능성 여부 등을 평가하고 제언하였다. 이를 위해 옥스팜의 3년간 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 그리고 기능별 지출서를 통해 유동비율, 장기적 지불능력, 자산관리, 매출이익 비율, 수입 및 지출 비율 등을 계산하였다.

제 2장에서는 옥스팜 아메리카에서 사용되고 있는 성과측정 도구를 조직전체 차원, 지역 사무소 차원, 본부 내 부서차원, 개인적 차원에서 살펴보고, 각각의 레벨에서 현재 성과측정 도구의 장·단점을 고찰하였다. 여기서 분석된 강점과 약점을 바탕으로, 현재 성과측정 도구과 더불어 앞으로 사용할 수 있는 도구로서 미션–자원–역량 모델 (Mission–Support–Capacity) 및 논리 모델 (Logic Model)이 제시되었다. 이렇게 일반적 비영리 기관에서 널리 사용할 수 있는 두 가지 도구와 함께, 개별 기관의 특성을 고려해 사용할 수 있는 옥스팜만을 위한 맞춤형 성과 측정 방법도 논의되었다.

본고에서 제시한 재무관리 및 성과 측정 분석은 먼저 한국의 NGO들에게 활용될 수 있을 것이다. 현재 활발히 국제개발협력 사업을 실시하고 있는 NGO들은 본고에 제시한 케이스를 활용하여 자체적으로 재무관리 및 성과측정 도구에 대해서 점검해 보고 이를 바탕으로 조직의 미션에 맞게 자원과 인력을 일치시키는데 참고할 수 있을 것이다. KOICA에서도 이러한 분석을 통해 국제개발 NGO들의 재정적 건전성과 기관 내부의 평가체계에 대한 정보를 얻고, 이를 앞으로의 민간협력 사업 정책과 운용에 반영할 수 있을 것이다. 특히 지원고려 NGO가 미션에 맞추어 비교우위를 가진 사업들에 재원을 집중하고 있는지, 소규모 신규 기관의 경우 명시된 사업을 실시할 장기적 자원을 가지고 있는 등에 대한 데이타는 지원 대상 및 규모를 결정하는데 유용한 자료가 될 것이다.

This paper aims at assessing Oxfam America from the perspective of its financial management and the performance measurement tools. This analysis suggests a way to conduct a financial and operational performance analysis for international development NGO.

목차

I. Financial Analysis
II. Performance Measurement

# I. Financial Analysis

## ANALYSIS

This section analyzes if Oxfam is financially viable and if financial resources are accumulated, managed, and spent consistently with its mission. The computation is based on Oxfam's balance sheets, income statements, cash flow statements, and statements of functional expenses from 2003 to 2005.

### 1. Consistency Between Resources and Activities

*(1) Liquidity Ratio*

| Year | Current Ratio | Working Capital | Quick Ratio | Dynamic Working Capital |
|---|---|---|---|---|
| 2005 | 8.41 | 48,901,000 | 0.84 | 2.40 |
| 2004 | 7.11 | 29,664,000 | 0.81 | 10.67 |
| 2003 | 5.97 | 28,044,000 | 2.81 | 9.79 |

Ratios indicate that Oxfam has enough resources to carry out its goals. It is described as liquid and solvent and having an appropriate asset turnover ratio. As the table indicates, the current ratio of Oxfam, as a nonprofit, has been very high (6-8) since the rule of thumb of a current ratio is 3. A very high current ratio implies excessive investment in current assets of resources that could otherwise be used to provide more services. An organization such as Oxfam, whose cash flows are very stable over time, can operate with a lower current ratio than one with highly variable ones.

Compared to the current ratio, the quick ratio looks relatively low, meaning that Oxfam has low short-term liquidity[1)]. However, if highly liquid securities such as money markets are considered

1) Their ability to pay liabilities with the most liquid, cash-like assets is relatively low.

as cash equivalents, Oxfam's quick ratio in 2004 and 2005 is a little above 3, which is a solvency ratio. According to an interview with Mark Kripp, the Director of Finance, Oxfam's quick ratio was reduced in 2004 because Oxfam redefined $11,891,000 of its cash equivalents as investments[2]. If cash equivalents in 2003 are reclassified as investments in 2004, the 2003 quick ratio would be lower than 2004's[3]. A lower quick ratio relative to the current ratio indicates that Oxfam held large investments.

In 2005, the dynamic working capital of Oxfam included about twice as much as the cash generated from operations. The dynamic working capital in 2005 was far less than that of 2004 and 2003. This is mainly because cash expenditures increased far higher (10 times) than the increase in working capital (less than twice).

*(2) Long-Term Solvency*

| Year | Leverage Ratio | Debt to Equity |
|---|---|---|
| 2005 | 0.11 | 0.13 |
| 2004 | 0.13 | 0.15 |
| 2003 | 0.15 | 0.18 |

The relative proportion of debt in Oxfam's assets is small and decreasing both internally and externally. Their long-term resources are provided a little bit more externally than internally. Oxfam appears to be conservative in its financing; it has liquid assets and little debt. If it wanted to expand, it has sufficient financial capacity to handle more long-term debt.

*(3) Asset Management*

| Year | Asset Turnover | A/R Turnover | Investment Revenue |
|---|---|---|---|
| 2005 | 1.34 | 0.00 | 1,393,000 |
| 2004 | 0.79 | 0.00 | 629,000 |
| 2003 | 0.80 | 0.00 | 1,402,000 |

Oxfam generates $0.79-$1.34 in revenues for every dollar of investment in assets. Oxfam has a small endowment, $1,568,000, which generates a financial return. However, the organization does not have operating assets, nor does it have sales revenue. The asset turnover rate does not have

2) The 2004 Annual Report says that Oxfam had $14,782,000 of cash & equivalents and $17,147,000 of investments. However, this number is inconsistent with their 2004 financial statement which says that they had $2,891,000 in cash and $29,038,000 in investments. The reason is that $11,891,000 of cash equivalents was reclassified from cash equivalents to investments in order to conform to the 2005 presentation. Their 2005 financial statements note that "Oxfam considers all highly liquid debt instruments, including certificates of deposit and money market funds, purchased with an original maturity of three months or less to be cash equivalents. Cash and cash equivalents held by investment managers are considered part of investments."

3) If the definition of the annual report is used, the quick ratio of 2004 is 3.26.

much meaning for nonprofits such as Oxfam.

## 2. Intergenerational Equity

| Year | Profit Margin Ratio | Return on Fund Balance (ROFB) |
|---|---|---|
| 2005 | 24% | 37% |
| 2004 | 6% | 6% |
| 2003 | 6% | 6% |

The profit margin ratio and ROFB were 6% in 2003 and 2004, but became fourfold and sixfold, respectively, in 2005. Oxfam had a normal rate in 2003 and 2004 but had a very high profit rate in 2005. This is mostly due to their enormous revenue growth in 2005 as a result of the tsunami. The 2003 ROFB ratio was slightly above the inflation rate of 2.3% for that year, so Oxfam made a small transfer to future generations[4]. On the other hand, 2005 saw enough surpluses, due to a 260% revenue growth from the previous year, to preserve the purchasing power of its fund balance so that the current period has consumed some of the reserves generated by prior ones as well as reserves for future generations. In terms of intergenerational transfer, Oxfam shows fluctuations.

## 3. Match Between Sources and Uses of Money

| Year | % Invested in Long-Term Assets | % of Capital Derived from a Fund Balance |
|---|---|---|
| 2005 | 6% | 89% |
| 2004 | 10% | 87% |
| 2003 | 9% | 85% |

Oxfam's sources and uses of money do not match up very well. Although Oxfam's emphasis was always been on long-term sustainable development and structural changes, its revenue growth has historically been linked to periodic major disasters[5]. Oxfam has used this short-term emergency aid for administrative and other service expenses. Yet, the maintenance expenses financed by short-term aid are unlikely to be met in years without major disasters.

Oxfam's only stable and controllable long-term source is earnings from the endowment, but it is not substantial because the size of the endowment is only $1,568,000[6]. Oxfam typically holds a large unrestricted fund from individuals, which is predictable at around 55%. Yet, some of them are short-term and restricted. In 2005, for example, 40% of total revenues ($32,272,000/$79,298,000)

4) Source: U.S. Bureau of Labor Statistics, 2005, Consumer Price Index

5) Cambodia's killing fields in 1979, the 1984-85 Ethiopian famine, the 1991 Bangladesh floods, 1994 Rwandan tragedy, 1998 Hurricane Mitch, 2005 tsunami relief and Hurricane Katrina.

6) Unexpected net appreciation of the endowment is $1,770,000 in 2003, $1,784,000 in 2004, and $1,811,000 in 2005.

were temporarily restricted as humanitarian aid[7], though it was released from restriction later on. From this, 24 million dollars were spent on humanitarian relief and rehabilitation, and the rest was spent on overhead as well as other programs[8].

## 4. Resource Sustainability

*(1) Revenue Ratio*

| Revenue | 2005 | 2004 | 2003 | 2005 | 2004 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Contributions | *97.87% | 85.82% | 83.43% | 77,611,000 | 26,071,000 | 24,954,000 |
| Emergency relief | | 10.12% | 11.06% | 1,402,000 | 3,075,000 | 3,308,000 |
| Investments | 1.77% | 2.07% | 4.66% | 285,000 | 629,000 | 1,393,000 |
| Other | 0.36% | 1.99% | 0.86% | | 605,000 | 256,000 |

* Contribution including $30,000 in temporarily restricted South Asia Earthquake (Tsunami) contribution.

Oxfam's revenue dispersion has been declining since there is too much concentration. Contributions from individuals account for 83% of revenue in 2003 and even increased to 97.87% in 2005, while the portion of investment income is decreasing.

| Sources of funds | 2005 | 2004 | 2003 |
|---|---|---|---|
| Individuals | 73.0% | 65.0% | 67.1% |
| Foundations & Oxfam affiliates | 14.0% | 15.0% | 16.6% |
| Corporations | 7.7% | 11.0% | 2.3% |
| Interests and others | 2.1% | 4.0% | 5.5% |
| Special events | 2.0% | 3.0% | 1.3% |
| Bequests and legacies | 1.1% | 11.0% | 3.9% |
| Overseas development assistance | 0.0% | 0.0% | 3.3% |

Oxfam's funding sources are highly concentrated on individuals, foundations and Oxfam affiliates. 2004 saw more diversified sources with considerable amounts from corporations and bequests. However, in 2005, over two-thirds of revenues are received from individuals, and almost 90% of funding was from two major sources. Having many smaller donors may be a good diversification strategy, while having a few large ones can be risky as they can move on to new

7) Later on, the funds were released from restrictions.

8) General management increased slightly from $2,242,000 in 2004 to $2,576,000 in 2005. Fundraising costs increased greatly from $5,157,000 in 2005 to $7,298,000 in 2005. In terms of programs, expenses in public education doubled. Expenses in regional programs increased by $3,664,000; and policy advocacy slightly increased by $1,099,000.

causes.

Overall, its lack of diversification could put Oxfam at substantial risk in the event of a sudden economic downturn. In addition, international development giving is a bit news-driven, as when there is a large variation of funding based on a major disaster or a scandal. Consequently, the Board of Directors has adopted a policy of maintaining a cash reserve sufficient to insure the continuity of Oxfam America's programming in years of revenue shortfall[9].

*(2) Expense Ratio*

| **Expenses** | 2005 | 2004 | 2003 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Regional programs | 28.00% | 46.18% | 46.73% | 13,065,000 | 13,144,000 | 16,808,000 |
| Humanitarian | 41.21% | 9.82% | 12.06% | 3,373,000 | 2,796,000 | 24,737,000 |
| Public education | 9.54% | 11.74% | 10.72% | 2,998,000 | 3,343,000 | 5,728,000 |
| Policy and advocacy | 4.80% | 6.26% | 6.70% | 1,873,000 | 1,783,000 | 2,882,000 |
| **Total program** | 83.55% | 74.01% | 76.21% | 21,309,000 | 21,066,000 | 50,155,000 |
| Management and general | 4.29% | 7.88% | 6.51% | 1,819,000 | 2,242,000 | 2,576,000 |
| Fundraising and member recruitment | 12.16% | 18.12% | 17.28% | 4,833,000 | 5,157,000 | 7,298,000 |
| **Total support** | 16.45% | 25.99% | 23.79% | 6,652,000 | 7,399,000 | 9,874,000 |

In terms of overall spending, the focus on regional programs in the past years was shifted toward humanitarian relief in 2005. Policy and advocacy, Oxfam's most specialized programs, have been gradually experiencing downturns. This raises questions about whether resource allocation is aligned with Oxfam's major mission and capacity.

The fundraising costs remain high for Oxfam America which does not accept government grants despite its reduction in administrative costs by 16%. Program support saw a small decrease in 2004 but increased largely in 2005.

## RECOMMENDATIONS

1. Oxfam seems to operate with conservatism. Oxfam's large current ratio would be part of its effort to be prepared for unexpected revenue shortfalls since it does not have diversified sources. However, it has many assets for the level of services it is delivering; thus, it can

9) Oxfam America Financial Statement 2004

aggressively deliver many more services for its asset level.

2. Oxfam has experienced rapid growth for the past 10 years, from $13 million in 1995, to $25 million in 2000 and $79 million in 2005. Asset management is particularly crucial in periods of rapid growth when organizations tend to show weak asset management practice[10]. The management's attention can be focused on the new activities and not on creating the necessary support systems. This also brings concerns that there may not be sufficient staff and systems to deliver high quality services.

3. Instead of using short-term disaster relief funds on long-term operational expenditures, Oxfam should consider increasing long-term sources of money, such as endowments and fixed assets. Since it has a higher proportion of its capital derived from a fund balance, it can afford to invest in long-term assets or additional services.

4. An organization should have several different funding streams in case one declines. Although Oxfam's income from a large pool of individual donors is stable, options for growth are limited with growing costs and diminishing returns. Oxfam would remain vulnerable when donors compare it with other international development agencies with very large government grants that come with low fundraising costs. Thus, Oxfam should develop major gifts fundraising which has a lower cost per dollar raised[11]. Also, fundraising costs would drop off by investing in new technology and skills such as online relationship building and Internet Campaign organizers[12].

5. Resources for key programs such as policy advocacy have not grown with the pace of humanitarian relief. This suggests that Oxfam should make an effort to attract resources to fulfill their mission, which is long-term development. If Oxfam depends on sporadic relief donations, their organizational focus would move toward crisis relief even though it is not their major mission and strength. Therefore, Oxfam needs to develop a compelling case for rights-based development and campaigning for social justice to attract funds from multiple donor segments.

---

10) Regina Herzlinger & Denise Nitterhouse (1994). *Financial Accounting and Managerial Control for Nonprofit Organizations, South-Western Educational Publishing.*

11) This includes money raised from Oxfam affiliates, foundations and corporations, planned giving and individuals $10,000 and up.

12) In times of major humanitarian emergency, online fundraising will be cost-effective and efficient.

# II. Performance Measurement

## ANALYSIS OF CURRENT PERFORMANCE MEASUREMENT

Oxfam America has the following performance measurement instruments.

### 1. Regional Level[13)]

As a grant maker, Oxfam America has adopted flexible and multiple approaches to evaluation, based on the need to develop effective partnerships with local organizations[14)]. The decision making and autonomy of field representatives is emphasized, rather than very close monitoring and direct control over project implementation. Oxfam's Program Analysis and Research Unit has implemented an evaluation design, which is built on extensive consultation with partners to ensure their ownership over the projects. This involves workshops to determine the partners' perceptions and to identify the information needs of all the stakeholders.

***Strengths***

1. Oxfam's evaluation tool can achieve downward accountability as it encourages local partners' participation in framing evaluation.

2. This collective evaluation engenders organizational learning because it provides a more comfortable environment for partners to acknowledge their problems and criticize Oxfam as the funder.

3. The participatory approach to evaluation will not generate information on impact in the immediate future, but outcomes in the long run.

4. Small NGOs' limited resources would not be stretched too thin to have a meaningful impact.

---

13) Central America, South America, Africa and South Asia.

14) Program offices primarily provided grants to partner organizations, typically local NGOs that provided direct services and other grants to the Oxfam affiliates.

***Weaknesses***

1. According to the interview with Jeffrey Ashe, Manager of Community Finance, typically Oxfam has many regional offices with different directions and without too much expertise and impact. Without clear evaluation, it has been hard to measure which programs work and which do not. A lack of explicit standards may lead to confusions about desired outcomes. Further, with a deficient monitoring system for fraud, the possibility of fraud occurring may be increased. Losses amounting to $22,000 in tsunami relief work in the Meulaboh office this month illustrate accountability problems due to the lack of monitoring capacity.

2. Few local partners think of evaluation strategy as a part of their grant proposals when not required. In the survey of Sandra N.W. Ng, Program Planning and Evaluation Specialist[15], only 3 out of 40 projects include an attempt to develop an explicit monitoring and evaluation strategy with indicators or benchmarks.

3. The current evaluation tool can result in the absence of recordkeeping and cause difficulties in inter-organizational knowledge exchange. Didier Jacob gave an example of this problem. A staff member in the South Africa office said to him that "There are only two, me and her knowing about the project in our office. Now, she left, so I am the only one knowing about the project and I should write out something about it before I leave."

4. Allison Davis in the Learning, Evaluation and Accountability Department (LEAD) points out that not many resources were devoted to monitoring and evaluation so that program officers feel that they cannot devote their grants to evaluation but somebody outside should do that for them.

15) Global Program Advocacy Grants: What Do They Tell Us About Evaluating Advocacy?

## 2. Program/Department Level

Oxfam's evaluation is decentralized. It is useful for each program unit to map out their objectives and outcomes grounded on their own realities. A flip side of this is self-reinforcing evaluations in a silo way; too few coordinated programs cause inefficiency. For instance, the marketing group complained that they were never consulted on programming decisions, although such decisions affected their fundraising abilities[16].

The use and development of measurement tools varies from unit to unit. Tangible service delivery units, such as microfinance, have concrete evaluation tools that they have actively utilized for the improvement of their programs. However, the rest of the programs have less-developed and unclear measurement tools, according to Didier Jacob, Special Assistant to the President's Executive Office. He pinpointed that the nature of campaigns and advocacy toward policy change is hard to measure due to its intangible benefits, expensive costs, and country-level (not household-level) outcomes. Even though family law in Mozambique has changed, it is hard to know whether individuals benefit from it and how much Oxfam has contributed, said Jacob.

An example of program level measurement employing a logic model does exist. However, resources in the logic model are not specified, but more narrowly defined in monetary terms. In addition, their standard list of activities and outputs show that Oxfam has been more focused on two particular processes of the logic model: activities and outputs. However, the outcomes and impact have not been specified. It is also focused on quantifiable numbers; thus, this model would be hard to apply to the advocacy field.

## 3. Individual Level

There is an annual individual performance evaluation. Individual staff members come up with their own set of objectives, and they review the criteria and accomplishments with their supervisor. Individual work plans include objectives and measures of performance which are further broken down into impact, activity, and capacity [Exhibit 1]. Reviews of individual performance affect their promotion or even firing, according to Ashe.

As Vinod Parmeshwar, Community Finance Specialist, said, there is a lack of learning and growth opportunities for staff. Staff members with bachelor' degrees might find training opportunities such as language or job training classes useful. However, for highly professional staff, they can easily learn their duties and may not have much intellectual stimulation after a couple months. That is why there is a high staff turnover, especially for those with advanced academic degrees. Another problem is that Oxfam is flat and does not have many higher professional levels of

16) Reynold Levy & Daniella Ballou (2002). Oxfam America in 2002, Harvard Business Publishing.

responsibilities. Yet, it is not small enough for staff to work in other department without specialties.

Staff members feel good about their missions. However, they do not have comprehensive knowledge of performance measurement as an organization. They are not aware of what criteria other departments use and how these are related to each other.

### 4. Organizational Level

Traditionally, performance measurement is anecdotal, not systematic, self-serving and not often used; evaluation was isolated with planning and budgeting processes. Across the organization, there are few peer group reviews of program achievement[17]. Jacob describes the situation: "Oxfam has imperfect measurement but only enough to raise funds." Many strategic and business planning documents are more like a laundry list of what Oxfam wishes to do.

Six months ago, with the new leadership of Senior Vice President John Ambler, the new LEAD unit of six members was created. This is a reflection of the Board's concern that Oxfam is doing a lot of things but has not been effective or has concrete criteria of measurable impact. The LEAD unit is now preparing a new Annual Participatory Planning and Learning Exercise (APPLE). APPLE is an annual agency-wide program review to develop program effectiveness, program-priority driven planning and budgeting, and high standards of internal accountability. Celeste Bettencourt, Outreach Program Assistant, states that recently there has been a lot of talk going on about evaluation because of the upcoming organization-wide workshop.

Oxfam's stakeholder survey is carried out rarely to listen to stakeholders' views and concerns. The Annual Report is another tool for reporting to donors and supporters their activities and financial performance.

A major weakness at the organizational level is that evaluation is not conducted at the macro-organizational level under unified guidelines. In order words, the organization evaluates the outcome of each program, but does not systematically think about whether a particular program is necessary, and if it is, why, according to Davis.

Another shortcoming is that learning from individuals or each program unit has not been fed back into organizational learning and decision making. Data and reports are sitting on the shelves and not commented on by others. Consequently, decision making is not based on performance measurement or data, so it discourages evaluation-oriented people and programs. It is also noted that external consultation does not exist.

## RECOMMENDATIONS

Recommendations can be made based on three frameworks.

17) Last year, for the first time, two main departments evaluate each other through the process.

(1) The integrated Mission, Support, Capacity (MSC) and Public Value Scorecard (PVS) frameworks
(2) A logic model as applied to an advocacy program
(3) The Oxfam-specific framework

## 1. Integrated MSC and PVS Frameworks

First of all, Oxfam can pursue an alignment among its organization-wide mission, support, and capacity Venn diagram. Through the framework, which of these three key attributes are strong or weak can be determined[18]. This will further help Oxfam determine which of these areas needs additional entrepreneurial experience to move them into the middle. Considering that Oxfam does not have any organizational level measurement, it will find the MSC framework particularly useful. MSC will enable organization-wide priority setting mechanisms. Oxfam can reorient its expertise and support into selected issues and geographical focuses deemed to be of major significance to the alleviation of poverty and the pursuit of justice. MSC will also help each unit to coordinate their individual tools to maximize the organization's mission. The following table is an example of the MSC framework.

| MISSION/PUBLIC VALUE CREATION | |
|---|---|
| Strengths | · **Mission/Vision**<br>- Public value creation by eliminating root causes of poverty and social injustice<br>- Rights-based approach<br>- Capacity-building approach<br>· **Strategic goals**: Shift to a clear focus on campaigning and learning organization<br>· **Links among goals, activities, outputs and outcomes**: Oxfam International's five human rights (goals)[19] corresponding to Oxfam America's program and geographical clusters[20] |
| Weaknesses | · **Loose link between objectives and activities**<br>- Having too abstract, big and ambitious objectives, such as poverty eradication, and equity, which do not coherently relate to specific activities (e.g., Why is the Fair Trade Coffee campaign specifically chosen to address the right to a sustainable livelihood?).<br>- Following Oxfam International (OI)'s aims and operating as part of the OI confederation. However, not always in agreement with other affiliates on strategy or tactics regarding U.S. government policy.<br>· **Loose link between objectives and impact**: No apparent linkages between advocacy objectives in DC and the realities and impact on the regions |

18) Robert Kaplan & Dutch Leonard. (2005). *Aligning Mission, Support, and Capacity in Public Sector Programmes,* Harvard University.
19) The right to a sustainable livelihood, the right to basic social services, the right to life and security, the right to be heard, and the right to an identity.
20) Program Strategy 2004-2006

| SUPPORT/AUTHORIZATION | |
|---|---|
| **Strengths** | |
| Constituency | • **Funders**: Oxfam's ability to build a large, loyal, and primarily unrestricted donor base (270,000)<br>• **Volunteers**: 100 volunteers and interns in Boston and Washington, DC offices, accounting for 10,000 hours of volunteer work<br>• **General public**: Building a grassroots base of public support such as eActivists and student leaders |
| Visibility | • **Visibility with the general public**: Known as an innovative international development organization<br>• **Reputation with media**: Coverage in liberal and elite publications such as the New York Times, Wall Street Journal, NPR and the Washington Post |
| Credibility | • **Credibility with civil society actors**: Collaborating with major NGOs[21] in support of issue campaigns and a rights-based approach.<br>• Morality: Gaining trust in developing countries since OA has decided not to take government funding to maintain its independence both in reality and perception[22]. |
| **Weaknesses** | • **Relationship with government regulators**: Reluctance of the U.S. government to adopt Oxfam's rights-based approach.<br>• **Visibility**: Small brand awareness with only 24% name recognition[23]<br>• **Relationship with mission**: Growth in support not specifically for policy advocacy but for humanitarian emergencies<br>• **Constituency**: Need to address the unique attributes of the US audience |

21) CARE, Save the Children, MSF/Doctors Without Borders, World Vision and Plan International

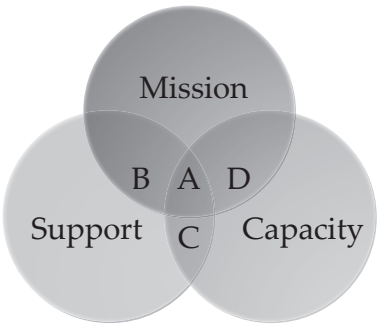
22) Reynold Levy & Daniella Ballou (2002). *Oxfam America in 2002*, Harvard Business Publishing.

23) Source: Oxfam America, Brand Recognition: Planned Parenthood - 96%, NOW - 86%, Greenpeace - 84%, Amnesty International - 76%, Sierra Club - 72%, Oxfam - 24%

| CAPACITY | |
|---|---|
| **Strengths** | · **Organization outputs**:Changes in 1) people's well-being, 2) institutions and policies and 3) beliefs and values<br>· **Organizational learning and innovation**: Recent management driving toward a learning organization<br>· **Partners' morale, capacity, and development**<br>- Strong cross-affiliates with the 12-member Oxfam confederation and strong presence of Oxfam Great Britain<br>- A large number of local partners |
| **Weaknesses** | · **Productivity and effectiveness**<br>- Lack of expertise in many geographical or thematic areas to create development program packages<br>- Ad-hoc cross-functional collaboration<br>- Time-consuming demographical participatory ethos<br>· "60s style street activism" discouraging group's greater professional orientation[24]<br>· **Staff development and capacity**: Difficult to build a skill base at OA<br>- Passion for the mission and generalist perspectives had historically been valued more than professional and specialist skills[25]<br>- Understaffed DC office to conduct research and media communication capacity to serve their growing advocacy agenda[26]<br>· **Technical development**<br>- Outdated gift database and separate database across the organization<br>- Not taking advantage of advanced market research in the U.S. |

24) Reynold Levy & Daniella Ballou (2002). *Oxfam America in 2002*, Harvard Business Publishing.
25) Reynold Levy & Daniella Ballou (2002). *Oxfam America in 2002*, Harvard Business Publishing.
26) Reynold Levy & Daniella Ballou (2002). *Oxfam America in 2002*, Harvard Business Publishing.

Based on an assessment at the agency-wide level, it is found that Oxfam's mission has considerable social value and that their constituency and allies generate substantial support for their programs. However, their human and technical capacity to deliver wide-range ambitious programs is inadequate. Therefore, Oxfam falls in region B in the MSC Venn Diagram, and needs to move itself into region A.




<Mission-Support-Capacity Venn Diagram>

## 2. Logic Model as Applied to a Policy Advocacy Program

Throughout the interview, it is found that the nature of advocacy and campaigning work is not easy to measure, and thus Oxfam lacks adequate performance measurement tools in this area. A sample logic model for the policy advocacy program is provided below.

| Resource/Input | Activities | Outputs | Outcomes | Impact |
|---|---|---|---|---|
| · Situational or power analysis context-specific to its target population, issues and regions<br>· Data<br>· Grant-making<br>· Identify partners<br>· Negotiate grants<br>· Administer grants<br>· Review reports | · Research<br>· Media<br>· Popular Mobilization<br>· Lobbying<br>· Alliance-building | Quality and quantity<br>· of grants funding activities carried by partners<br>· of research reports and policy briefs related to the objects<br>· of media stories related to the objective<br>· of new activists, supporters and the people's degree of awareness<br>· of face-to-face meetings with advocacy targets | · Policy changed and relative law passed<br>· How does the change affect individual behavior, attitude and value?<br>· Who are the beneficiaries? | · Long-term sustainable change<br>· Change in power relations<br>· Ripple effects |

It should be noted that attainment of organizational goals is difficult to measure in the case of policy advocacy or empowerment[27]. For an organization whose goals are more process-oriented (such as justice and equity), goal-oriented measurement may not adequately capture all the values they produce. In this case, more process-oriented measurement can be employed.

To measure outcomes, Oxfam can utilize mixed methods of quantitative and qualitative surveys. A focus group or interview with multiple stakeholders and experts may be additionally held. They can also quantify qualitative data by averaging peoples' responses. Representative sampling will increase internal and external validity.

Considering impact measurement, Oxfam can use indirect methods of measurement for their public value creation. For instance, Oxfam can assess its ability to bring resources together from the extensive public support for Oxfam's fight for rights. They can also measure the ripple effects of their influence in other major agencies in the same industry. A good indicator of the ripple effect is to see if other organizations in the same industry use the same language as Oxfam such as "rights-based approach"[28]. At the macro level, the long-haul effect of their programs can be also demonstrated with the direction of development.

## 3. Oxfam-Specific Framework

*(1)Regional Level*

The process of creating an evaluation framework for regional programs should be participatory, to ensure downward accountability and long-run impact. However, what needs to be accomplished *(results)* should be clear. Oxfam needs to help local partners that have shared, simple, self-replicated, and measurable goals. In order to do so, Oxfam has to provide substantial knowledge and resources devoted to evaluation. Evaluation should be a mutual learning process rather than a sanction.

*(2)Programs and Organization*

An interview of five members uncovered that there is a shared belief and culture at Oxfam: that "The world is so big and varied that any given strategy has to be flexible" However, having many objectives should not be confused with having various strategies. Strategies and activities should be flexible and context-specific, whereas goals and objectives should be boiled down. OA cannot

27) Alnoor Ebrahim (2005). Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning, *Nonprofit and Voluntary Sector quarterly,* vol. 34, no. 1, March 2005 56-87

28) International NGOs such as CARE, Save the Children, and World Vision adopted Oxfam's approach while USAID, Word Bank and UN are not yet practically adopted the approach.

address all the development and human rights issues. Therefore, they should narrow down which objectives they want to be focused on and have experience in to have a significant impact.

In order to address incomplete incorporation across units, an agency-wide matrix framework should be introduced wherein Oxfam can incorporate the planning, budgeting, and evaluation processes together. Within the framework, the organization should shift from a project-oriented model focusing on activities and efficiency to a program- and performance-oriented model focusing on impacts, efficiency, and quality. Also, peer group review should be adopted extensively to improve horizontal and vertical integration across regions, teams, departments, and units.

Performance measurement can be a learning opportunity when internal management decisions are made based on performance. Externally, donor education should be developed so that key decision makers can learn with the organizations. Publishing an Annual Program Impact Report, which lays out a comprehensive overview of the performance and impact of Oxfam's programs[29], will be one of the practical ways to educate donors.

*(3)Individual Level*

If Oxfam identifies lessons through performance measurement, it will be able to promote staff development and reward professionalism. This will contribute to increases in the productivity and efficiency of the organization.

29) Oxfam Britain published the Program Impact Report.

## [Exhibit 1] **Individual performance evaluation**

| **Performance Objectives** | **Measures of performance** | | |
|---|---|---|---|
| | **Impact** | **Activity** | **Capacity** |
| | **What will you achieve?** | **How will you achieve it?** | **What skills or resources are required?** |
| **Objective 1**<br>A) Develop the overall strategy for Saving for Change (SfC) and develop a comprehensive plan for carrying it out. | A) Strategy and specific objectives will guide work of team and clarify priorities and scheduling. | A1) Write update of the SfC strategy incorporating experience from SfC field projects and projects elsewhere.<br>A2) Complete performance objectives and budget document for SfC for Mali, Senegal and Cambodia. | **LEAD: CF Manager**<br>A) Current skills and staff resources adequate. |
| B) Build support for within the agency at the Board, staff and regional office levels. | B) Informing the Board, ELT and staff will build the needed consensus for continuing to develop the Initiative. | B1) Three meetings with the CF Board Committee during the year. Present SfC at the June Board meeting<br>B2) Meet with ELT when CF team visits Boston and as requested.<br>B3) Two "Brown bag" presentations for Boston staff.<br>B4) SfC page created for the Oxfam website and updated quarterly. Quarterly performance data and summaries circulated and posted on the intranet.<br>B5) Visits to the South America and Horn Regional Offices to assess current projects and present SfC. | B) Current skills and staff resources adequate |
| C) Mobilize the necessary funding to implement the agreed on plan.<br><br>**Linked to objective 1.2 in Agency Business Plan** | C) Adequate funding will enable SfC to meet its objectives. | C1) Develop SfC package for potential donors and foundations incorporating periodic updates including revising the Mali video, commissioning the Cambodia video, preparing a photo gallery, developing documents for package, preparing regular updates, etc.<br>C2) Work closely with Regional directors.<br>C3) Carry out major donor/Board field trip to Mali and/or Cambodia.<br>C4) Pursue foundation and donor contacts as they emerge.<br>C5) Build existing relations with Stromme and other funding sources through regular meeting and periodic updates. | C) Contract consultant (s) to help develop package/ materials for presentations, web page, follow up on leads, organize donor Board trip, etc. |

## Reference


Ebrahim. A. (2005). Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning, *Nonprofit and Voluntary Sector quarterly,* vol. 34, no. 1, March 2005 56-87.

Herzlinger. R., & Nitterhouse. D. (1994). Financial Accounting and Managerial Control for *Nonprofit Organizations,* South-Western Educational Publishing.

Levy. R., & Ballou. D. (2002). *Oxfam America in* 2002, Harvard Business Publishing.

Kaplan. R., & Leonard. D. (2005). *Aligning Mission, Support, and Capacity in Public Sector Programmes,* Harvard University.

Oxfam America (2006). *Annual Report,* Oxfam America.

Oxfam America (2006b) Consolidated Financial Statements Oxfam America, Inc. and Affiliates 2005-4.

Oxfam America (2005). *Annual Report,* Oxfam America.

Oxfam America (2005b) Consolidated Financial Statements Oxfam America, Inc. and Affiliates 2004-3.

Oxfam America (2004). *Annual Report,* Oxfam America.

아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가

인도네시아 쓰나미 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서

# 개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 사업평가실

개발협력원조의 중요성이 세계적으로 점차 높아감에 따라 원조의 기획과 집행, 결과에 대한 평가의 중요성도 따라서 강조되어 가고 있으며, 협력단은 이러한 국제적 흐름에 부응하여 무상원조사업에 대한 평가를 강화하고 있습니다.

개발협력원조에서 의미하는 평가는 OECD의 개발원조위원회(DAC)에서 1991년 발표한 아래와 같은 정의가 보편적으로 사용되고 있으며, 협력단 또한 이를 협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

"평가란 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사를 말한다. 평가의 목적은 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것이다. 평가는 유용하고 신뢰할만한 정보를 제공하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에 교훈을 제공할 수 있어야 한다."

평가는 크게 학습(Lessons Learning)과 책임성 확보(Accountability)라는 2개의 목적을 위해 수행됩니다. 학습은 평가를 통해 타 사업이나 추진중인 정책 또는 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하며, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에는 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가' 및 '인도네시아 쓰나미 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서' 두 편의 보고서가 실렸으며, 동 평가보고서의 전문은 KOICA 홈페이지(www.koica.go.kr)의 'KOICA 사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서' 섹션에 게재되어 있으니 참고하시기 바랍니다.

# 아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가

한국국제협력단 사업평가실

목차

Ⅰ. 개관
Ⅱ. 주요 결과 분석
Ⅲ. 교훈 및 제언

## Ⅰ. 개관

2006년 3월 우리 정부는 2008년까지 한국의 대아프리카 개발원조 예산을 3배 확대하겠다는 공약을 담은 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브(이하 "이니셔티브")'를 발표하였다. KOICA는 동 이니셔티브 공약 이행 기관 중 하나로, 이니셔티브에 따른 이행 계획 수립, 지원 인프라 및 사업 발굴협의 확대 등 아프리카 지원 확대를 위한 일련의 변화를 도모하여 왔다.

이니셔티브 기간(2006-2008년) 동안 추진된 KOICA의 아프리카 지원 계획 · 전략과 사업 추진 과정에는 대폭 확대된 아프리카 지원 사업을 이행하기 위한 KOICA의 노력과 성과, 시행착오의 경험이 상존하고 있다. 동 평가는 KOICA의 대아프리카 지원 이행 과정을 타공여기관의 아프리카 지원 체계와 비교하였으며, 협력대상국 관계자의 실질적인 의견 수렴을 통해 우리 지원사업의 장단점 등을 가늠함으로써 향후 유사 이니셔티브 발표시 KOICA의 이니셔티브 이행과정이 보다 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 제언을 도출하고자 기획되었다.

평가대상은 이니셔티브가 발표된 후의 KOICA 이니셔티브 이행 부분 – 이행 계획 및 전략, KOICA 지원사업 – 으로 제한하였다. 하지만 KOICA의 이니셔티브 이행은 이니셔티브 발표를 위한 정부의 이니셔티브 준비 과정이 어떠하였느냐에 영향을 받을 수 밖에 없다. 이에, KOICA 이니셔티브 이행 과정이 보다 원활해지기 위해 준비 과정에서 고려 가능한 사항들도 함께 살펴보았다.동 보고서는

평가대상을 OECD/DAC의 5대 평가기준 중 적절성, 효율성, 효과성의 3개 기준에 따라 평가하였으며, 관련문서의 접근성, 세부 이행과정 및 내부 이해관계자들로부터의 적극적인 의견 수렴 필요성, 보다 실질적인 제언 도출의 필요성 등을 고려하여 내부평가로 진행하였다.

이를 위해 네 가지 평가방법을 사용하였다. 먼저 KOICA, 비교대상 공여기관인 영국 DFID, 일본 JICA의 아프리카 지원업무 수행과정에 대한 문헌을 조사·분석하였다. 둘째, 동 기관 및 케냐, 에티오피아 지원 관계자에 대해 반구조화 인터뷰를 실시하였다. 셋째, 주요 협력대상국 수원총괄기관을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 그리고 마지막으로 평가대상 관련 이해관계자들과 그룹토의를 실시하였다.

평가결과,KOICA는 증가한 사업규모와 사업건수에 비해 제한된 인력과 지원인프라를 활용해 성실하게 이니셔티브를 이행하였다. 2005년 대비 2008년 대아프리카 사업규모를 3.7배 확대함으로써 무상원조사업 부문에 있어 아프리카 이니셔티브의 목표를 초과 달성하였으며, KOICA 아프리카 지원 인프라 정비, 프로젝트사업 확대와 국별중기지원계획 마련, 사하라이남아프리카 지원 확대 등의 긍정적인 성과를 이루었다. 그러나, 향후 유사 이니셔티브 발표시 KOICA의 업무수행과정이 보다 원활해질 수 있도록 하는 제언을 도출하기 위해 평가 기준별로 개선사항을 아래와 같이 분석하였다.

적절성은 크게 '협력대상지역 개발과제 및 국제적 원조규범과의 부합도', '이니셔티브 이행 관련 국내 관련정책과의 연관성', 'KOICA 이니셔티브 이행 관련 정책 및 전략간의 연관성' 3개 항목에 대해 평가하였다. 평가 결과, 이니셔티브 내용과 KOICA의 관련 이행전략은 빈곤퇴치 및 MDGs 등에 기여할 수 있는 국가와 분야를 중점적으로 고려하고 있었으며, 추진 사업 역시 수원지역 개발과제 조사 결과를 반영하고 있는 점이 긍정적으로 평가되었다.

하지만 그 진행 과정은 공여국간 원조조화나 수원국 주인의식을 제고할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있어 보인다. 무엇보다 이니셔티브 이행과 관련된 계획 및 정책간의 연계성과 일관성이 미약하였다. 무·유상을 총괄하는 포괄적 이행 로드맵 수립 등 이니셔티브 이행에 있어 무·유상간 조정을 강화할 필요성이 관찰되었으며, KOICA 내부 전략, 계획간의 연계성 또한 강화되어야 할 부분으로 나타났다.

평가대상에는 포함되지 않았으나 조사과정 중에서 한아프리카포럼 및 한아프리카경제협력컨퍼런스 등 아프리카 국가와의 주요 협의체를 연계하는 범정부적 조정 기능을 강화하여, 개발협력, 경제협력, 민간부문 협력 등이 포괄적 틀 내에서 효율적으로 이루어질 수 있도록 할 필요성 역시 관찰되었다.

효과성은 사업추진의 목표달성도 및 성과를 보여주는 평가항목으로 'KOICA 관련 정책의 목표달성도', '지원사업의 이니셔티브 목표달성도' 2개 항목 측면에서 평가하였다. KOICA 관련 계획 및 전략, 지원사업의 이니셔티브 목표달성도 측면 모두 효과성이 높은 것으로 나타났다.

효율성은 이행과정과 지원사업이 이니셔티브 목표달성을 위해 얼마만큼 적절하고 충분하였는가를 측정하는 평가항목으로 'KOICA 지원체계의 효율성', '관련정책 수립 및 집행과정의 효율성', '사업추진의 효율성' 3가지 측면에서 평가하였다. 동 부분에서 KOICA의 내부체제 강화와 아프리카지역 사업 추진 성과제고를 위한 제언이 다수 도출되었다.

이니셔티브와 같은 정부 공약 발표에 직접적인 영향을 받는 KOICA가 내부정책간의 일관성을 유지하면서 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 자체 정책프레임워크를 우선 마련해야할 것으로 보인다. 그리고 필요에 따라 수립되는 개별 정책들 역시 정책수립의 목적, 구체적인 집행 방법, 기존 정책과의 연관성 등에 대한 규명 없이 수립되고 있을 뿐 아니라, KOICA 내부적으로도 원활히 공유되지 못하여 그 효과성을 저해하는 것으로 나타났다. 또한 각 협력대상국별 공여환경 및 특징 등을 고려하여 소규모 지원 효과를 극대화하고 협력사업수행의 전문성을 제고하기 위해 개선해야 할 부분들이 존재하였다.

## II. 주요 결과 분석

### 가. 총괄

KOICA는 2005년 대비 2008년 아프리카 지원실적을 3.7배 확대함으로써, 무상원조사업 부문에 있어 아프리카 이니셔티브의 목표를 초과 달성하였다. 그리고 아프리카 지원경험이 적고 지원체계(정책, 협의체계, 인적자원)가 충분히 정비되지 않은 상황에서도 관련 정책을 신속히 수립하고 신규사업을 발굴·추진하여 온 것으로 관찰된다. 무엇보다 이니셔티브 발표 후 ① KOICA 아프리카지원 인프라 확대 ② 아프리카지역 프로젝트 사업 확대를 통한 중장기 지원의 틀 마련 ③ 아프리카지역 협의채널 확대 ④ 사하라이남 아프리카 지원 비율 확대 ④ 아프리카지역 사업 추진 형태 다양화 등의 효과가 있었으며, 아프리카 지원과 관련된 계획 및 전략을 수립하기 위한 노력을 지속중이다.

그러나, 타공여국과 비교시 이니셔티브 이행 과정에서 보다 효율적인 업무 진행이 이루어지도록 개선될 부분이 있어 보인다. 무엇보다 DAC 국가를 비롯하여 중국과 인도 등 신흥공여국까지 아프리카에 대한 지원을 경쟁적으로 늘리고 있는 상황에서, 우리 지원규모의 영세성을 극복할 수 있는 전

략적 아프리카 지원이 필요한 시점이라 하겠다. 따라서, 동 보고서는 향후 KOICA의 대아프리카지원이 보다 효율적으로 이루어질 수 있는 체계적인 지원 시스템 및 사업추진방식 마련과 향후 대아프리카 지원에 있어 KOICA의 전문성을 강화하기 위한 제언을 담고자 한다.

### 나. 분석결과

아프리카지역과의 협력관계는 지속 강화되고 있으며, ODA를 제외하고 아프리카 국가와의 협력을 논의하기는 힘들다. 또한 KOICA는 무상원조 전담기관으로서 언제든지 아프리카이니셔티브와 같은 대규모 ODA 예산확대 공약 발표에 직간접적으로 영향을 받을 수 밖에 없는 입장이다.

하지만 KOICA는 자체적인 내부 정책프레임워크가 미약하여 정부 공약이 발표될 때 마다 사업추진 과정에서 시행착오를 겪을 위험이 있다. 2006년 이니셔티브 역시 그 이행을 위해 필요한 전략을 수립하고 동 전략에 따라 순차적으로 사업을 발굴하는데 어려움을 겪었다. 특히 아프리카지역에 대한 KOICA 지원인프라나 협의채널, 협력사업 추진 경험 등이 아직까지 충분치 않은 상황이어서, 효과성을 극대화할 수 있는 효율적인 프로세스와 지원방법을 마련하고 적절한 사업을 추진하는 것이 보다 어려운 상황이다.

따라서 이니셔티브 이행에 필요한 KOICA 정책, 전략 등을 사전에 합의하고, 각 정책간의 연관성과 흐름을 규명하는 KOICA의 고유 정책프레임워크를 정립할 필요가 있다. 또한 수립된 정책에 따라 사업을 순차적으로 추진하게 하는 전략수립 및 이행 프로세스를 마련해야하며 아프리카지역에 대해서는 사업추진의 전문성과 효율성을 제고하는 방향으로 지원 인프라와 업무내용을 정비할 필요가 있다. 이와 함께 KOICA의 원활한 공약이행을 위해서는 그 사전준비 단계의 협의가 효율적 이행을 가능케 하는 방향으로 이루어질 필요가 있다.

다음 사항을 고려하여 한국의 대아프리카 지원을 추진할 경우 지원 효과성이 제고될 것으로 사료된다.

- 이니셔티브 준비과정에서 개발협력파트너의 참여를 점진적으로 강화
- 이니셔티브와 같은 공약의 원활한 이행을 위해 공약 준비단계 부터 유관기관간 업무분장 및 이행로드맵 사전 마련
- 이니셔티브 이행현황 모니터링 방안 및 후속협의체계 구축
- 국내 아프리카협력관련 정책, 포럼 등을 연계하는 범정부적 조정기능 강화

그리고 평가를 통해 KOICA 내부 정책을 개선하기 위한 제언이 다음과 같이 도출되었다.

- KOICA 내부 정책프레임워크 정립 및 효율적 전략 수립 프로세스 마련

- 내부정책간의 일관성 및 연계성 강화
- 외교부와 이니셔티브 협의시 KOICA 이행 필요 부분을 고려한 사전 대응체제 마련 필요. 이니셔티브 준비과정에 적극 참여.
- 국별지원계획 수립시 협력대상국 의견 수렴 과정 보완
- 아프리카 지역별 국별 연구 강화. 타공여기구 및 지역기구와의 공동연구 추진

마지막으로, KOICA의 대아프리카 사업추진시 아래의 사항이 개선된다면, 보다 유연하고 효율적인 사업수행이 가능하리라 판단된다.

- 수원총괄기관을 통한 중장기적 관점의 협의 강화 및 정례화
- 이니셔티브 지원사업 이행현황 모니터링 및 평가계획 사전 수립
- 지원방식 다양화 검토
- 현지사무소 기능 강화 및 현지인력 활용 방안 강구

평가대상이 이니셔티브 발표 후 KOICA 업무 범위로 제한되어, 평가 결과와 제언이 KOICA의 역할 부분을 조명하는 방향으로 작성되었다. 또한, 동 평가가 그간 KOICA의 아프리카 지원 과정에서 자체적으로 제기되어 온 문제에 대한 실질적인 해결 방안을 찾고자 기획되었기 때문에, 성과보다는 이니셔티브 추진과정에서 관찰된 시행착오의 원인 및 문제점 분석을 중심으로 평가를 추진하였다.

## III. 교훈 및 제언

### 가. 총괄 제언

#### (1) 이니셔티브 준비과정에 개발협력파트너의 참여를 점진적으로 강화

이니셔티브 준비과정에서부터 협력대상지역 및 타공여국의 참여를 점진적으로 강화하여 이니셔티브가 우리 정부의 단독 과제가 아닌 공동의 과제로 인식될 수 있는 기반을 마련해갈 필요가 있어 보인다. 일본, 영국의 경우 고위급 회담이나 타개발협력파트너와의 공식 협의를 통해 아프리카 개발 이슈에 대한 공감대를 형성하고, 공동의 공약을 발표하고 있다.

일본은 TICAD를 UNDP, 세계은행 등과 공동 개최하고 그 준비과정에서 관련 공여기관 및 아프리카지역과의 공식 회의를 수차례 실시하고 있다. 이를 통해 TICAD의 모토, 협력 분야 등에 대한 합의는 물론, 남남협력을 통해 아시아-아프리카 개발을 연계함으로써 태국 등 주요 아시아 국가의 참

여 확대까지 도모하고 있다.

또한 영국은 G8 Gleneagles Summit시 아프리카 개발을 위한 과제 및 이를 해결하기 위한 대아프리카 지원 확대 계획을 공동으로 도출 · 발표하는 등 아프리카 개발을 위한 공동대응노력을 강조하고 있다.

이러한 점에서 2009년 11월 개최된 한아프리카포럼이 AU와의 공동 개최로 진행되고, 동 포럼의 정책문서가 상호간 합의를 바탕으로 채택되었다는 것은 상당히 의미 있는 변화로 보여진다. 아직까지 우리 아프리카 지원 규모나 경험이 비교적 적어 주도적으로 광범위한 참여를 유도하기는 어려운 실정이나, 향후 공동참여범위를 점차 확대함으로써 그 인지도와 영향력을 제고해갈 수 있을 것이다.

### (2) 이니셔티브의 이행을 고려, 공약 발표 준비단계에서 유관기관간 업무분장 및 이행 로드맵 사전 수립

2006년 발표된 이니셔티브는 범정부적 공약으로, KOICA 외에도 이니셔티브 이행에 연루된 국내 기관과 부처들이 존재하였다. 이러한 경우 관련 기관간 사전 업무 조정은 이니셔티브 이행과정이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 한다. 따라서 총괄기관은 준비단계에서부터 이니셔티브 발표에 따른 후속조치 계획 및 이해관계자간 업무분장을 고려하는 것이 바람직하며, 이니셔티브 발표 후 이와 관련된 지침을 제공하여 산발적으로 존재하는 사업수행기관의 업무를 조정해줄 필요가 있다.

물론, 이행 로드맵의 실현가능성을 보장하기 위해서는 이니셔티브 관련 내용과 계획을 유관기관들이 충분히 파악하게 함으로써 그 실현가능성을 점검하고 관계자들이 필요한 부분에 사전 대응할 수 있도록 하는 과정이 강화되어야 한다.

하지만 2006년 이니셔티브 발표 당시에는 유관기관 사이에 합의된 업무분장이나 로드맵이 마련되어 있지 않아 사업수행기관의 업무 이행이 다소 산발적으로 추진된 경향이 있었다. KOICA의 자체 이행계획 수립 과정에서 KOICA 사업 일환으로 추진될 수 밖에 없는 타부처 발굴 사업이 예고 없이 접수되어 이행계획 수립 과정에 많은 변수들이 존재하였으며, 이행계획 수립과 사업발굴이 동시에 이루어져 계획을 바탕으로한 순차적 사업 수행에 어려움을 겪었던 것이 그 예이다.

준비 과정에서 공약이행을 위한 기반을 마련하는 것은 ODA 사업이 분산 실시되고 사업수행을 위한 기관별 전략체계가 미약한 우리나라의 경우에는 더욱 필요한 일이다. 공약 발표 당시의 상황을 비교해 보면, 우리나라는 일본과 영국과는 상당한 차이가 있음을 알 수 있었다.

일본은 TICAD Ⅳ와 함께 그 이행계획인 요코하마액션플랜이 사전에 도출되며, 동 플랜은 일본내 유관기관별(외교부, JICA, 재경부, 농림부 등) 추진 내역을 구분하여 명시하고 있다. 영국은 DFID가 무·유상, 다자 등 원조사업 전반을 총괄하며, 공약을 효율적으로 이행할 수 있는 자체 예산배분 기준 및 성과관리 시스템을 이미 갖추고 있다.

### ⑶ 이니셔티브 이행현황 모니터링 방안 및 후속협의체계 구축

한국이 이니셔티브를 어떻게 이행하고 있는지를 협력대상지역에 구체적으로 인식시켜 이니셔티브 인지도를 최대한 제고하여야 한다. 이행현황 모니터링 방법 및 후속협의체계를 구축하고 사업 이행 단계별 또는 정기적으로 주요 성과를 협력대상국에 알리는 것은 인지도 제고 뿐 아니라 협의의 일관성 및 연속성 강화에도 도움이 된다.

KOICA의 이니셔티브 이행현황 평가를 위해 주요 수원총괄기관 대상으로 추진된 인터뷰 및 설문조사 결과, 한국이 이니셔티브 발표 후 이를 어떻게 이행하고 있는지에 대한 중간 점검이 없었고, 지원방안 및 추진사업 협의시 이니셔티브의 연장선상에서 논의를 진행시킬 수 있는 사전 장치가 없어 실행성이 다소 낮아 보인다는 의견이 있었다.

TICAD Ⅳ의 경우 외무성은 아프리카지역과 그 이행현황에 대한 공동모니터링 체계(Follow-up mechanism)를 구축함으로써 정량 목표 대비 이행현황을 정기적으로 모니터링 하고 있다. 또한 이행을 촉진시켜야할 필요성이 있는 부분에 대해서는 해당 주제와 관련된 세미나 등을 개최하며, 필요시 이를 차기 TICAD 과제로 발전시키는 계기로 활용한다.
즉, 준비과정에서는 물론 모니터링 과정에까지 개발파트너 및 협력대상지역과의 협의를 동반함으로써, TICAD의 연속성과 일관성을 제고하고 향후 TICAD와의 연계성까지 강화하고 있는 것이다.

따라서 우리 이니셔티브 이행의 구체 과정과 성과를 알리기 위한 계획을 수립하고 이를 협력대상지역과 공유하여, 이행과정 동안 협력대상지역의 참여가 최대화될 수 있도록 사전 조치할 필요가 있다.

### ⑷ 국내 아프리카협력 관련 정책, 포럼 등을 연계하기 위한 범정부적 조정기능 강화

2006년 이니셔티브 이후 한아프리카포럼, 한아프리카경제협력컨퍼런스 등 아프리카지역과의 협력관계를 강화하기 위한 각종 고위급 협의가 정례화되고 있으며, 이러한 협의에는 ODA 관련 내용이 포함되는 경우가 대부분이다.

일본 TICAD의 경우 TICAD 지원 과제 내에서 자국의 무 · 유상원조는 물론 아시아–아프리카비즈니스포럼, 아시아–아프리카 무역투자회의 등과 같은 민간 경협 전략뿐 아니라 NGO 활동까지 통합 연계시킴으로써 TICAD를 범정부적 협의의 장이자 일본의 대아프리카 지원을 대표하는 브랜드로 발전시키고 있다. 또한 관련부처 및 기관간의 정책적 일관성을 제고하고 중복을 방지함으로써 시너지 효과를 극대화하고 있기도 하다.

민간기능이 취약한 아프리카와의 협력관계 구축에서 정부 조정 및 ODA없이는 효율적 협의가 이루어지기 힘들다. 따라서, 우리나라 역시 각 부처간 별도로 추진되고 있는 일련의 협의체계를 보다 총괄적으로 조정, 협의의 효율성과 성과를 제고할 수 있는 범정부적 체제를 구축, 강화할 필요가 있을 것이다.

## 나. KOICA 내부 정책 차원

### (1) KOICA 내부 정책프레임워크 규명 및 효율적 전략 수립 프로세스 제도화

평가대상분석과 효율성 평가 부분에서 살펴보았듯, KOICA가 아프리카 이니셔티브를 이행하는데 어려움을 겪었던 가장 근본적인 문제는 공약발표 당시 이를 효율적이고 체계적으로 이행할 수 있는 정책프레임워크(예산배분 기준, 국별지원전략, 분야별지원전략 등)가 부재했다는 것과, 시간과 노력을 투입하여 수립한 이니셔티브 이행계획 및 아프리카지원 관련 전략이 단기간에 그 의미를 상실하였다는 것이다.

앞서 KOICA가 DFID나 JICA와 달리 내부적으로 공약을 이행하기 수월한 정책 프레임워크를 사전에 갖추고 있지 않았다는 점이 문제점으로 지적된 만큼, KOICA는 KOICA 기관전략–부서별 업무–팀별 업무에 따라 KOICA가 필요로 하는 정책 및 전략을 규명하여 KOICA 상하위 정책프레임워크를 정립하고 각 정책간의 연계성과 흐름을 규명할 필요가 있다.

또한 각 전략목표가 극대화되고 전략간 유기성이 강화될 수 있도록 전략수립 전 전략 수립 주체, 수립 목표와 활용처, 기존 전략과의 연계성, 전략수립 후 후속조치계획 등을 명확히 규명하여 전략간의 중복성과 불필요한 행정 낭비를 줄이고 전략수립 과정에서는 전략이행과 관련된 이해관계자의 의견이 충분히 반영될 수 있는 전략수립 사이클을 수립하고 필요시 다양한 이해관계자가 포함된 TF를 구성해야 하며전략이 수립된 후에는 관련 부서 등이 후속조치를 취할 수 있도록 그 결과를 반드시 공유하고 별도의 조치가 필요한 사항이 있을시 이에 대한 명확한 안내와 지침을 주어 전략이 실질적으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.

### (2) 내부 계획 및 전략간 일관성 제고 노력 필요

신규 정책 및 전략이 수립될 경우, 기 수립된 내부 계획 및 전략과의 일관성이 유지되도록 할 필요가 있다. 기 전략 내용을 발전 · 실현할 수 있는 방향으로 신규 정책이 수립되거나, 신규 정책 내용이 내부 계획 및 전략에 반영되어 보완될 수 있도록 조치를 취함으로써 계획 및 전략에 따른 사업추진이 무리 없이 이루어질수 있는 정책적 환경을 조성하는 것이 바람직하다.

JICA가 TICAD Ⅳ를 기존 내부전략들에 반영하기 위해 관련 부서로 지침을 전달하고, DFID가 Gleneagles 공약을 White Paper 및 기관전략목표에 반영하는 것은 결국 내부정책간 일관성을 도모하고 지원의 논리성을 확보하여 체계적인 시스템에 따라 각 부서들이 효율적으로 공약을 이행하도록 하기 위해서이다. 이러한 내부 정책 · 전략간의 체계성 강화는 결국 기관 업무에 가치를 부여하는 일과도 무관하지 않다 하겠다.

따라서 KOICA는 각 부서가 기관의 가치와 목표 달성을 위해 일관된 정책프레임워크 내에서 효율적으로 업무를 수행할 수 있도록 내부 정책프레임워크를 정비하도록 우선 조치하고, 갑작스러운 공약 발표에도 각 부서간 업무가 일관성 있는 틀 내에서 효율적으로 이루어질 수 있도록 내부 시스템을 정교화할 필요가 있다.

### (3) 외교부와 이니셔티브 협의시 KOICA 이행 필요 부분을 고려한 사전 대응체제 마련 필요

2006-2008년이 목표기간인 2006년 이니셔티브는 2006년 3월에 발표되었으며, 2010- 2012년이 목표기간인 대아프리카 개발협력 프레임워크는 2009년 11월말 한 · 아프리카포럼을 통해 발표되었다. 동 시기는 모두 KOICA의 연간 사업계획수립이 종료되거나 상당부분 완료된 시점이다. 따라서 이니셔티브가 보다 원활히 이행되기 위해서는 이니셔티브 준비 과정부터 KOICA가 직접적으로 참여하여, 필요한 후속 조치가 사전에 취해질 수 있도록 외교부와 협의를 강화할 필요가 있다.

공약이행을 위한 내부전략체계 및 인프라 정비 등은 단기간 내에 이루어질 수 없으므로, KOICA 역시 이니셔티브 내용을 사전에 충분히 파악하는 등의 사전 준비를 통해 발표와 동시에 관련 업무가 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

일본의 경우 TICAD Ⅳ 개최기간 중 그 이행 과정까지 모니터링 할 수 있는 세부 계획인 요코하마 액션플랜을 채택함으로써 TICAD의 구체성을 제고하고 향후계획까지 제시하였다. 이는 준비 기간 동안 외무성이 JICA와 긴밀한 협조체계를 구축, 실무 기관으로부터 추진 가능한 구체 사업이나 분

야별 지원 프로그램의 정량적 목표 설정 등과 관련한 세부적인 의견을 수렴할 수 있었기에 가능한 일이었다.

### (4) 정책수립과 관련된 외교부–KOICA간 업무 정비 필요

본 보고서 작성 과정을 통해, KOICA의 이니셔티브 이행 관련 계획 · 전략수립 과정에서 외교부가 조치해야할 업무 범위와 KOICA가 계획하여 조치해야할 업무 범위가 명확하지 않아 시행착오가 발생하였음을 알 수 있었다.

가령, 이니셔티브 발표 당시 협력대상국의 범위, 국별 예산배분 또는 양다자간 예산배분에 대한 명확한 기준이 없어 이행계획 (대아프리카중기지원계획 2006-2009) 수립에 많은 시행착오가 있었던 것으로 관찰되었다. 당시 계획수립은 KOICA가 기본안을 제시하고 외교부가 이를 조정 · 승인하는 방향으로 이루어졌는데, 이에 대해 지역부와 외교부는 각기 다른 입장을 가지고 있음이 조사되었다.

KOICA는 주요 협력대상국 선정이나 국별 예산배분 업무는 외교부 소관으로 KOICA가 임의로 예산을 배분할 수 없고 외교부로부터의 공식 협조요청 없이 KOICA의 안을 제시하는 것이 쉽지 않으며, 국별예산에 대한 지침 없이는 분야별 사업형태별 구체 프로그램 계획을 가늠할 수 없다는 입장이었다.

반면, 외교부는 국별 예산을 가늠하기 위해서는 추진 중이거나 추진예정인 사업을 고려하지 않을 수 없기에, 구체적인 사업을 고려할 수 있는 KOICA가 안을 마련하여 제출하면 이를 검토 승인하는 방식의 상향식(bottom-up) 접근방법으로 전략이 수립가능하다는 입장이었다. 이러한 입장 차이는 동 평가 인터뷰가 실시된 2009년 7월까지도 존재하여, 관련 전략 수립과 관련한 업무 분장과 프로세스를 보다 명확히 할 필요가 있음을 보여준다.

즉, 업무분장에 따라 필요한 부분에 대해서는 각 업무 담당기관이 어떻게 이니셔티브를 취하여야 하며, 필요 시 각각 수립해야할 정책이나 전략이 무엇인지를 규명하고 합의할 필요가 있다. 절대적인 상향식, 하향식 정책수립이란 바람직하지 않으므로, 관련 정책 수립 시 그 기획 과정부터 관련 기관의 의견이 반영되는 선순환적 절차를 공식화하여 보다 명확하게 업무가 추진되도록 할 필요가 있다.

### (5) 지역별 국별 연구를 병행한 중장기적 전략 수립

KOICA는 아프리카지역 지원 인프라나 프로젝트형 사업 추진 경험이 아직까지는 충분하지 않은 상황이라 내부인력 만으로는 아프리카 지원에 필요한 단기 수요를 파악하기도 힘든 상황이다. 이에, 관련 연구 조사를 통해 중장기적 관점에서 지원 방향을 가늠하기는 더욱 어려울 수 밖에 없다.

따라서 아프리카지역과 관련한 특정주제, 국별 분야별 주요 과제 등을 중심으로 관련 연구를 강화하여 지원의 근거 마련 및 전문성 강화의 계기로 삼고, 중장기 지원 방안을 수립할 필요가 있다. CAS 수립 후 CAS의 중점분야에 따라 국별 세부사업계획 수립을 지원하기 위한 국별연구를 실시하는 것도 가능하다.

실제 JICA는 본부 아프리카 지역부 내에 별도의 연구예산을 배정하여 아프리카 지원 사업형태, 주요 이슈에 대한 실질적인 연구를 진행하고 있다.

또한 아프리카지역기구와 함께 공동 연구를 진행함으로써 지역 전문성과 협의채널 강화 효과를 동시에 누리고 있기도 하다. JICA는 DFID, WB와 함께 Country Analytic Work를 위한 연구예산을 공동으로 지원하거나, 아프리카 지역기구에 대한 연구분야 전문가 파견을 통해 공동연구에 함께 참여하고 있으며, DFID 역시 경제회랑 등 Sub-regional 프로그램 추진에 있어 관련 연구를 JICA, USAID 등과 공동으로 진행하고 있다.

## 다. KOICA 사업추진 차원

### (1) 수원총괄기관을 통한 협의 강화 및 중장기 협약 체결을 통한 지원 실시

협력대상국에서 공여국의 재원을 총괄하는 명확한 수원총괄기관이 존재하는 경우, 동 부처를 통해 중장기적 협력방안을 합의하고, 프로젝트 뿐 아니라 초청연수 및 봉사단파견사업에 대한 총괄적인 협의도 동 부처를 통해 실시하는 것이 바람직하다.

설문조사 및 인터뷰 결과, 수원총괄기관이 KOICA가 어떤 프로젝트 사업을 추진하고 있는지 파악하지 못하는 경우가 있었으며, 봉사단 및 초청연수와 관련하여서도 지원 분야, 인원 등에 대해 수원총괄기관과 협의하는 것이 필요해 보였다.

수원총괄기관과 CAS 주요 내용을 공유하여 사업형태별 협의를 지양하고, 프로젝트, 연수생, 봉사단을 연계하는 연간단위 프로그램차원에서 협의를 실시할 필요가 있다.

그리고 각 개별사업에 대한 공동모니터링체계를 구축하는 단계가 무리라면, 우선 연간사업계획 및 추진사업 진행결과를 주기적으로 통보함으로써 수원총괄기관이 이를 모니터링 할 수 있도록 체제를 정비하는 것이 바람직하다.

무엇보다 CAS가 상호간 합의된 문서로 구속성을 가지게 하기 위해서는, CAS 수립에 있어 협력대상국과의 협의 절차를 공식 프로세스화 하여야 한다. CAS의 중점협력분야 결과를 바탕으로 협력대상국과 중장기 협약 등을 체결하여 KOICA 사업이 협력대상국 ODA 총괄기관과의 합의된 틀 내에서 이루어질 수 있도록 한다면, 지원사업 협의의 일관성과 효율성을 제고할 수 있으리라 사료된다.

### (2) 이니셔티브 관련 계획 및 사업 이행현황 모니터링 평가 계획 수립

이니셔티브와 같은 대규모 정부 공약의 경우, KOICA 차원에서 KOICA의 이행현황을 모니터링할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

이를 위해서는 JICA와 DFID가 그러하듯, 기관차원의 이행계획 수립 단계에서부터 동 계획에 따라 이니셔티브 추진현황을 어떻게 모니터링 · 평가 할 것인지에 대한 계획이 함께 도출되어야 한다. 모니터링 주기와 이행현황 점검 지표를 정하고, 이니셔티브 이행현황에 대한 모니터링 체계를 구축하는 것이 필요하다.

### (3) Sub-regional 프로그램, 타공여국과의 공동프로그램, 삼각협력, 예산지원 등 지원 방식 다양화 방안 고민 필요

아프리카 지역의 경우 타지역보다 예산지원 움직임이 점차 강화되고 있다는 것이 전반적인 의견이었으나, 협력대상국의 거버넌스, 공동지원전략, 공여국 회의 결과, 각 기관이 표방하는 주요 원조형태 등 다양한 기준들을 고려하여 각국마다 각기 다른 형태의 사업을 추진하고 있었다.

영국은 예산지원을 늘려가고 있으나 취약국가에 대해서는 예산지원을 지양한 프로젝트 지원을 실시하고 있었다. 그리고 JICA도 예산지원을 하지 않을 경우 정책협의에서 소외될 수 있는 탄자니아, 가나, 우간다 등의 국가를 제외하고는 JICA가 우선시하는 프로젝트형 지원을 가급적 고수하고 있었다.
또한 주요 공여국은 공여국 회의, 공동지원전략 등 공동 협의 참여를 통해 중요한 정보를 교환하고 해당국가의 개발협력 흐름을 주도하고 있었으며, 이러한 회의들을 통해 타공여기관과의 공동프로그램에 참여하고 협력관계를 구축하는 등 활동 영역을 다양화하고 있다.

특히 유사성이 강한 동아프리카 지역의 경우 본부 및 사무소를 통해 지역경제협력체를 통한 sub-regional 사업을 추진하고 있었다. 이는 동아프리카공동체(EAC), 동남아프리카공동시장(COMESA) 등 지역기구와의 협력 강화 계기가 될 뿐 아니라, 지역프로그램이 연루되는 국가의 개발과제 해결 과정도 촉진하는 효과를 창출한다는 것이다.

지역공동체와의 협력 강화는 우리 이니셔티브의 주요 공약 중 하나이므로, 우리 역시 동 사업이 실질적으로 이루어질 수 있는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다.

다자기구와의 협력사업 결정은 외교부가 우선 관여하도록 되어 있기 때문에 구체적인 추진 절차 및 이에 따른 업무 분장이 마련되어야 하며, 각 지역에 대한 거점국가를 지정하여 해당국의 공관 또는 사무소가 본부 지침에 따라 추진 가능한 사업을 발굴하거나, 본부가 발굴한 사업을 협의할 수 있도록 함으로써 지역기구와의 실질적 협력관계를 점차 넓혀가야 하겠다.

#### (4) 현지사무소 기능 강화 및 현지인력 활용 방안 강구

협력대상국과의 협의를 강화하고, 협력대상국내 공여국 회의 및 섹터그룹 회의에 활발히 참여하며, CAS 등 관련 정책 수립의 현실성을 제고하기 위해 현지사무소 기능을 강화할 필요가 있다.

협력대상국 요청에만 입각하여 사업을 발굴하는 것은 우량사업 발굴 기회를 제한하며, 확대된 예산을 효율적으로 활용하기에도 역부족이다. 타 공여국은 협력대상국 요청뿐 아니라, 공여국간 협의 등을 통해 공동지원프로그램을 발굴 · 추진하며, 공여국 주도로 사업발굴을 위한 조사연구를 실시하기도 한다.

따라서, 협력대상국의 원조흐름 안에서 우리 지원효과를 보다 제고할 수 있는 우량사업 발굴을 위해 현지에서의 사업 발굴 · 형성 활동이 보다 다양하게 전개될 수 있도록 협의 · 조사 기능을 강화하는 것이 필요한 시점이다.

이를 위해 우선 사무소 인력을 확충하고, 중점협력분야와 관련된 공여국 회의에는 반드시 참석하여 동향을 파악 · 보고하도록 임무를 부여해야 하며, 이를 뒷받침할 수 있도록 사무소 전결권을 강화하여야 한다.
협력대상국 및 타 원조 기관과의 협의에 정기적으로 참여하여 원조 방향과 지원 방식, 공여국별 지원 분야 및 전략, 원조중복 회피 등을 위한 동향을 파악해야 한다. 이는 우리 지원의 영세성을 극복하고 visibility를 극대화할 수 있는 사업을 발굴하는 데에도 도움이 되며, 우리의 전문성을 제고할

수 있는 방안이기도 하다.

또한, 중점 협력 분야 사업 발굴이나 형성시 사무소가 현지 전문 인력을 활용한다면, 현지여건 및 사업내용의 적절성 등을 감안한 1차 검토 작업이 이루어져 보다 타당성 있는 사업 요청서가 본부로 접수될 수 있을 것이다.

개발협력사업 규모가 확대되고 논의 내용의 전문성이 강화되면서, JICA, DFID 모두 현지 인력을 적극 활용하여 사업을 추진해 가고 있다. 본부 인력은 이를 심사, 파악, 조정, 승인하는 역할과 정책협의 참여, 국별 지원 전략 수립 업무 등을 담당하고 있음을 주목해야할 때이다.

# 인도네시아 쓰나미 긴급구호 및 재건복구 지원사업 종합평가 보고서

KOICA 사업평가실

목차

Ⅰ. 개관
Ⅱ. 주요 결과 분석
Ⅲ. KOICA의 지원사업 평가

## Ⅰ. 개관

□ 2004년 12월 발생한 쓰나미 지진해일 피해복구를 위해 국제사회는 전례 없는 대규모 인도적 지원을 제공하였고, KOICA 역시 출범 후 최대 규모의 긴급구호 · 재건복구 지원으로 적극 대응함. KOICA는 가장 큰 피해를 입은 인도네시아에 물자지원, 봉사단파견 등의 긴급구호와 아체 시범학교건립, 한-인니 친선병원건립 등 재건복구 사업을 위해 1,720만 달러를 지원하였음. 쓰나미 지원은 우리나라의 인도적지원 법령, 체제, 매뉴얼의 기틀을 마련하는 계기가 되었음.

□ 본 평가는 KOICA 인도네시아 쓰나미 긴급구호 · 재건복구 사업의 성과를 살펴보고 우리나라 긴급구호 수행체계 및 매뉴얼을 종합적으로 평가함으로써 향후 개선방안을 모색하기 위해 추진됨. 인도네시아 재건복구청(BRR)이 2008년 말 활동을 종료하였고 협력단의 재건복구 사업도 2009년 10월 종료됨에 따라 본 지원 프로그램에 대해 종합적이고 체계적인 평가가 필요한 시점임.

□ 긴급구호 사업의 경우 OECD/DAC 8대 평가기준, 재건복구 사업의 5대 평가기준을 활용하였으며 긴급구호 수행체제와 매뉴얼은 적절성, 효율성, 연계성을 기준으로 평가함.

□ 우리나라의 인도적 지원규모는 현재 연 1천만 달러로 DAC 평균에 크게 못 미치고 있어, 최근 증가하는 해외재난에 적극적으로 대응하고 국제사회에 기여하기 위해서는 긴급구호 예산의 확대가 필요함. 2007년 해외긴급구호에 관한 법률 및 시행령을 통해 법적토대를 마련하고 해외재난 복구업무매뉴얼, 해외긴급구호대책 등 지침도 마련하였으나 아직 개선의 여지가 많은 상황임. 자연재해 뿐 아니라 분쟁으로 인한 복합적인 재해가 증가하고 있는 상황에서 법령, 매뉴얼에 '분쟁' 상황에 대한 지원을 명확히 언급하는 한편, 구체적인 지침을 제시해야함. 매뉴얼의 경우 사용용도와 재해 구분을 보다 명확히 하는 한편 현장파견인력의 구체적인 활동 지침서가 될 수 있도록 그룹별, 담당업무별, 절차별로 구체화, 세분화해야함.

□ 긴급구호 효율성을 제고하기 위해서는 KOICA의 조정 역할을 강화해야함. KOICA의 경우 시행(implementation)보다는 현장에서 우리 긴급구호대의 수원국 정부, 국제기구, NGO 간의 협력 채널을 구축하고 정보를 수집, 관리, 배포해주는 조정(coordination) 역할을 강화해야 함. 실제 긴급구호 활동의 수행은 중장기적으로 긴급구호 NGO와 대한적십자사 등 전문성을 갖춘 기관이 대행할 수 있도록 지원체계를 구축해야 함.

□ 긴급구호 활동, 인력양성에 있어서 민관협력이 강화되어야 함. 소방방재청, 국립의료원 등 정부측 관련기관간의 협력의 틀이 구축되었으나 NGO와 협력이 미흡하여 현장에서 긴급구호 활동 시 정보공유와 조정이 제대로 이루어지지 않고 있음. UNDAC 교육기회 확대 등 긴급구호 전문 인력 양성을 위한 협력 역시 강화되어야 함.

□ 현지 긴급구호 지원 네트워크에 보다 적극적으로 참여하여 긴급구호 활동에 있어서 국제사회와의 공조를 강화해야함. 재해 초기 현지 정부와의 협력은 물론 국제사회의 긴급구호 조정시스템에 적극 참여함으로서 피해국 상황을 신속히 파악하고 역할분담을 통한 지원 중복을 피할 수 있음. 재해 발생 후 긴급구호 초기단계에서 선발대를 파견하여 정확한 정보수집을 바탕으로 수요를 파악하는 한편 부문별 전문가 동시 파견을 통해 재건복구, 개발사업과의 연계성을 강화해야 함.

□ 긴급구호 사업의 경우 피해지역 주민의 수요에 적절히 부합하였으나 규모와 방법이 제한적이어서 전체 파급효과는 크지 않았음.

□ 재건복구 프로젝트로 추진된 아체 시범학교 건립과 한-인니 친선병원 건립 사업 모두, 수원국의 우선순위와 해당지역의 수요에 적절히 부합하였으며 사업기간 및 비용 상 효율성, 경제, 사회적 파급효과 역시 높음. 단, 입찰 및 업체 선정기준의 개선이 필요하고 운영 · 유지현황, 현지 역량

을 고려할 때 지속가능성 상의 문제가 발견됨.향후 사업 추진단계별 지역주민의 참여를 유도하고 수혜당사자와 충분한 사전협의를 통한 정확한 수요파악이 필요함. 유지보수 체제를 개선하고 모니터링 및 사후감독관리를 보다 철저히 하는 한편 기술협력을 통한 지역 역량강화가 필요함.

## II. 주요 결과 분석

□ 그동안 국제사회에서는 쓰나미 지원성과에 대한 다양한 평가가 있었으며, OECD/ DAC는 인도적 지원사업 평가 원칙에 따른 모니터링과 평가체제 강화를 강조하고 있음. 특히 인도네시아의 재건복구청(BRR)이 2008년 말 활동을 종료하였고, KOICA의 인니 재건복구 지원 역시 종료됨에 따라 본 지원 프로그램에 대한 종합적이고 체계적인 평가가 필요한 시점임. 국제사회의 지원에 대해 우리의 긴급구호 · 재건복구사업을 비교분석하고 긴급구호체계와 매뉴얼에 대한 검토를 통해 향후 인도적인 구호활동 및 재건복구사업의 체계성을 확립하고자 함.

□ 이에 따라 본 평가는 긴급구호 · 재건복구사업의 주요 성과 및 여타 공여국의 지원 실태를 비교 · 평가하여 국제사회의 지원체제하에서의 한국의 역할, KOICA의 지원 절차 및 사업 수행체제를 개선하기 위한 구체적 방안을 검토하고자 함. 특히 KOICA가 추진한 쓰나미 지원사업에 대한 사후평가와 함께 긴급구호매뉴얼 및 체계에 대한 평가를 통해 그동안의 성과를 정리하고, 앞으로의 개선방향에 대한 교훈을 도출하고자 함.

## III. KOICA의 지원사업 평가

### 가. 긴급구호

#### 1) 개요

□ 2004년 12월 쓰나미 재해 발생 후 KOICA는 가장 많은 피해를 입은 인도네시아에 2008년까지 4년 동안 총 1,720만 달러 지원. 그중에서 긴급구호지원에 전체의 약 8%에 달하는 130만 달러를 지원하였고, 11명의 긴급구호봉사단 파견

□ KOICA는 재난발생 후 재난구호대책반을 운영(18명)하고, 긴급구호금 및 구호물자 지원, 긴급구호봉사단 파견 등의 구호업무를 수행. 긴급구호금으로 60만 달러의 현금 지원

□ KOICA 현지 사무소 봉사단원 파견. KOICA 현지사무소 직원 · 봉사단 총 8명이 메단 시 및 아체지역으로 파견되어 피해지역 구호인력, 피해교민 지원. 초기단계에서 현지에서 기존에

활동하고 있던 봉사단원이 한국에서 파견된 인력에 대한 통역, 안내 등의 역할을 수행하고, 언론기관 취재활동 조정, 메단시 설치 공관 영사사무소 활동 지원. 재해지역 중심으로 팀제 봉사단 수요조사 실시, 보건위생 및 구호품 조사 보고(2005.1.6)

□ 긴급구호봉사단 11명 파견. 11명으로 구성된 긴급구호봉사단을 파견하여 의료캠프 운영, 방역활동, 구호품 배포 등의 활동 수행. 귀국봉사단원, 협력의사 · 협력요원으로 구성되어 보건의료, 방역 · 방재 활동을 수행하였음. 반다아체지역의 울레까링 초등학교에서 대피소 난민에 대한 지원활동을 추진, 일일평균 120명 진료

□ 중기재건복구 계획 수립을 위해 KOICA는 2005년 1월 17일부터 22일까지 정부합동조사단 참가

### 2) 평가기준별 평가

#### 가) 타당성

□ 아체지역은 진원지에 가장 가까워 지진과 쓰나미의 이중 피해를 받아 가장 피해가 극심하였던 반다아체 지역 선정은 적절. 사망자 128,645명, 행불자 37,063명으로 큰 인명피해가 발생하였으며, 피난민이 50만 명에 달해 긴급구호금 및 구호물자 지원

□ 긴급구호봉사단의 경우 반다아체지역 56개 초등학교 난민캠프로 조성된 대피소에서 의료봉사를 추진하고, 진료와 함께 방역활동 및 구호품 배포. 현지봉사단원을 활용하고, 과거 활동경험이 있는 귀국봉사단원 및 의사 등의 파견인력 선정은 봉사단 구성에 있어서 전반적으로 적절하였음. 난민캠프에 필요한 텐트, 방역기계 등 약품 및 방역물품을 기증하고, 방역활동과 함께 속옷, 아기분, 마스크 등을 구호품을 배포하여 현지수요에 부합

□ 15일간 활동하면서 굿네이버스, 월드비전, 대한의사협회, 글로벌케어, 국제기아대책기구 등 우리 NGO 등과 함께 활발한 진료활동과 구호활동 전개. 의료봉사단의 2주간 체류는 적정했다고 평가되며, 현지 수요에 맞게 활동한 것으로 평가

#### 나) 효율성

□ 긴급구호봉사단 11명이 2005.1.12~26일까지 15일간 활동하면서 진료자가 1,090명에 달하여 짧은 기간 동안 다수를 치료하며 효율적으로 활동하였음. 진료와 함께 현지 의료여건의 열악성을 보완할 수 있는 방역활동에 중점을 두었으나, 현지 피해규모에 비해 너

무 적은 규모의 봉사단 파견

□ 자금지원, 봉사단 파견 및 물자지원을 통해 피해주민 지원을 위한 목표를 전반적으로 달성하였으나 물자지원의 경우 신속한 수요 파악, 물품수송, 배급 시 어려움이 있었음. 피해지역에 대한 긴급구호 수요에 대한 정보가 부족하여 초기 활동에 어려움.

□ 난민캠프의 의료활동 지원과 진료, 방역활동이 본격화되면서 현지주민들로부터 호응을 받았고 의료봉사단으로서 긴급구호활동은 현지수요에 적정한 의료 활동과 방역활동을 수행함.

### 다) 파급효과

□ 의료봉사단으로서 난민캠프 내 의료지원과 방역 활동, 기본적인 생필품을 배포하여 대피소 난민들의 보건 및 의료 개선에 기여함.

□ 현지 의료체제 지원 및 복구까지 긴급한 의료지원을 달성하여 아체지역 주민들의 건강 및 보건 개선이라는 상위목표에 부분적으로 기여함.

### 라) 지속가능성

□ 정부합동조사단 및 현지실태 보고 등을 토대로 한 · 인니 친선병원 건립사업 등 후속사업으로 연계되어 아체지역 보건 및 의료지원 체제 강화에 기여함. 단, 현지지역주민의 참여 등을 통한 역량강화 항목은 미흡함.

□ 당시 KOICA 기획조정팀이 정부조사단 보고 및 공관 실태보고서를 토대로 재건 복구지원 사업 제안서 작성(2005.2), 인도네시아 지원패키지 마련(2005.3). 재건복구청(BRR) 설립 후 아체 주 재건복구 사업 MOU 체결 (6개 사업, 1,520만 달러) 긴급구호사업이 재건복구사업에 연계되도록 노력

### 마) 일관성

□ 정책적 일관성이라는 측면에서 국제사회의 인도적 지원을 위해 지원체제가 구축되고, 아체지역의 반정부 활동으로 초기 활동에 어려움이 있었으나, 정부와 평화합의가 체결됨.

□ 반다아체 지역의 어업산업이 괴멸하여 대부분의 노동력이 실업상태에 빠지고, 고아와 미망인들이 다수로 취약계층에 대한 고려가 필요했으나, 이에 대한 지원책 미비

바) 안전성

□ 봉사단의 경우 쓰나미 발생 직후에는 피해국에 파견되어있던 봉사단원의 인명피해 및 부상자 파악에 주력하였으며 상황파악이 된 이후 차츰 현지 긴급구호와 재건복구 지원을 위한 봉사단 활동에 초점이 맞추어짐.당시에는 대규모 해외재난 발생 등 비상상황시의 긴급연락망, 후송 등의 체계가 갖추어지지 않아 여러모로 혼란이 많았던 것으로 평가됨.

## 나. 재건복구

### 1) 한–인니 친선병원 건립사업

#### 가) 개요

(1) 사업금액 및 기간

□ 총 사업금액 : 3,700백만 원 (3,700 천 달러)/ 사업기간 : 2006년~2007년 2년간

**표1. 친선병원 사업 연도별 예산집행계획안** (단위:천 달러)

| 구 분 | 계 |
|---|---|
| 설계 | 100 |
| 감리 | 120 |
| 시공 | 2,000 |
| 연수생초청 훈련 | 85 |
| 기자재 공여 | 1,000 |
| 전문가파견 | 95 |
| 기타 (사전조사, 의료기술 자문 등) | 300 |
| 합계 | 3,700 |

자료:KOICA 인도네시아 아체 병원건립사업 기본계획안

(2) 항목별 평가 내용

**표2. 친선병원 평가기준 및 항목**

| 평가기준 | 평가항목 |
|---|---|
| 적절성 | – 수원국 개발정책 – MDGs – 사업지역 – 사업대상지의 의료수요 |
| 효율성 | – 사업실시기간 – 사업비용 – 입찰 및 조달 과정 |
| 효과성 | – 당초 사업목표 달성여부 – 사업운영현황 |
| 파급효과 | – 경제 · 사회적 파급효과 – 기술이전 파급효과 |
| 지속가능성 | – 운영 · 유지 현황 및 체 – 지역의 의료수요전 – 재정 · 행정 · 인력 요건 |
| 연계성 및 조정 | – LRRD – 아체주정부, 수원기관, 타공여국과의 협력 및 조정, 사업의 중복여부 |

※ 위의 평가기준과 더불어 병원의 특수성을 반영한 아래와 같은 기준에 근거하여 평가가 이루어졌음.[1)]

| 평가대상 | 평가항목 |
|---|---|
| 의료의 질적 수준 | – 환자의 안전과 편의 – 감염관리 – 시설환경 관리 – 환자진료 |
| 인력관리 | – 인력의 충족성 – 직원교육 |
| 병원운영 | – 경영관리 – 시설 및 환경 관리 – 진료실적 |

⑶ 종합의견

□ 전체적으로 친선병원 사업은 소수의 개선사항이 있으나 적절성, 효율성, 효과성 및 파급효과 측면에서는 전반적으로 우수한 것으로 평가됨. 다만, 사업의 지속가능성 측면에서 개선사항이 다수 발견되었으며, 추후 개발사업으로의 연장을 통해 LRRD 차원에서의 연계성을 확보하는 작업이 필요할 것으로 여겨짐.

**표 3. 친선병원 사업의 종합평가내용**

| 평가기준 | 평가내용 |
|---|---|
| 적절성 | 수원국 개발정책 및 MDGs와의 부합여부, 사업지역의 적정성을 기준으로 판단할 때, 이 사업은 현지의 수요와 상황을 매우 적절히 반영 |
| 효율성 | 사업실시기간과 사업비용을 기준으로 사업은 효율적으로 추진되었으나, 입찰 및 업체선정에 있어 개선이 필요 |
| 효과성 | 사업은 당초 계획에 따라 병원이 완공되었으며, 병원 운영현황, 기자재 활용현황에 대한 조사결과 대체로 사업목표를 달성하였으나 의료의 질적 수준 향상을 위한 군 당국의 노력 및 한국의 지원검토가 필요 |
| 파급효과 | 경제 · 사회적 파급효과, 기술이전 등 파급효과를 기준으로 평가했을 때 전반적으로 높은 파급효과 |
| 지속가능성 | 운영 · 유지 현황 및 체계, 지역의 의료수요전망, 재정 · 행정 · 인력 요건을 기준으로 평가하였을 때 다소 낮은 지속가능성 |
| 연계성 및 조정 | 긴급구호–재건복구–개발사업의 연계성을 바탕으로 추후 기술협력을 위주로 한 지역 의료역량 강화를 위한 사업의 확대가 필요하며 수혜당사국과의 보다 적극적인 조정 및 협력이 요구됨. |

2) 아체 시범학교 건립사업

가) 개요

⑴ 사업금액 및 기간

□ 총 사업금액 : 5,760 백만 원 (5,400 천 달러)/ 사업기간 : 2006년~2007년 2년간

1) 이 평가기준은 현재 한국에서 통용되고 있는 의료기관 평가지침서를 참고로 사업대상 병원의 특수성과 관련 자료의 습득 가능성 등을 감안하여 평가팀에서 재작성 하였으며, 친선병원 자체의 운영성과를 평가하는 것이 아니라 KOICA의 병원사업에 대한 성과를 평가하는 것이 본 평가의 주목적이므로 이와 연관성이 높은 항목만을 적용하였음. 이 과정에서는 현직 의료전문가 및 의료평가 참여경험이 있는 의료인의 자문을 참고함.

**표 4. 시범학교 예산집행 내역**

| 구분 | 내역 |
|---|---|
| 기본 · 실시설계 및 감리 | 설계감리계약 (184,000,000원) |
| 학교건축 | 시공계약 (3,995,276,000원) |
| 연수생초청 훈련 | 90천 달러 (16명, 2007.11.1–21) |
| 기자재 공여 | 1,100천 달러 (물품공급계약 수정체결 1,051,022,638원, 스쿨버스 현지구매 $221,000) |
| 기타 사전조사 등 | 65천 달러 (사전조사단, 사업현장점검 및 모니터링, 사업협의결과 등 보고서 발간 등) |
| 합계 | 5,400천 달러 |

출처 : KOICA 종료보고서

⑵ 사업목표

□ 교육시설 지원을 통한 인적자원개발 도모, 사업목표 : 현대적 학교시설 건축을 통한 교육환경 개선

⑶ 사업내용

□ 학교신축 및 기자재 공여:나간라야지역 4개교(유치원 1, 초등학교 1, 중학교 1, 고등학교 1) 아체바랏다야지역 3개교(초등학교 1, 중학교 1, 고등학교 1), 학교비품 및 교육기자재

□ 연수생 초청 사업: 관계자 대상으로 2007년 11월 3주간 실시

### 나) 항목별 평가 내용

**표 5. 시범학교 평가기준 및 항목**

| 평가기준 | 평가내용 |
|---|---|
| 적절성 | – 수원국 개발정책 – MDGs – 사업지역 – 사업대상지의 교육수요 |
| 효율성 | – 사업실시기간 – 사업비용 – 입찰 및 조달 과정 |
| 효과성 | – 당초 사업목표 달성 – 사업운영현황 |
| 파급효과 | – 경제 · 사회적 파급효과 – 기술이전의 파급효과 |
| 지속가능성 | – 운영 · 유지 현황 및 체계 – 지역의 교육수요전망 – 재정 · 행정 · 인력 요건 |
| 연계성 및 조정 | – LRRD – 아체주정부, 수원기관, 타공여국과의 협력 및 조정, 사업의 중복여부 |

### 다) 종합평가

□ 전체적으로 시범학교 사업은 소수의 개선사항이 있으나 적절성, 효율성, 효과성 및 파급효과 측면에서는 전반적으로 우수한 것으로 평가됨.다만, 사업의 지속가능성 측면에서 개선사항이 다수 발견되었으며, 추후 개발사업으로의 연장을 통해 LRRD 차원에서의 연계

성을 확보하는 작업이 필요할 것으로 여겨짐.

**표 6. 시범학교 사업의 종합평가내용**

| 평가기준 | 평가내용 |
|---|---|
| 적절성 | 수원국 개발정책 및 MDGs와의 부합여부, 사업지역의 적정성 및 사업대상지역의 교육수요를 기준으로 판단할 때, 이 사업은 현지의 수요와 상황을 매우 적절히 반영 |
| 효율성 | 사업실시기간과 사업비용을 기준으로 사업은 효율적으로 추진되었으나, 입찰 및 업체선정에 있어 개선이 필요 |
| 효과성 | 당초 계획에 따라 학교가 완공되었으며, 학교 운영현황, 기자재 활용현황에 대한 조사결과 현대적 학교시설 건축을 통한 교육환경 개선 사업목표를 전반적으로 달성 |
| 파급효과 | 경제 · 사회적 파급효과, 기술이전의 파급효과를 기준으로 평가했을 때 전반적으로 높은 파급효과 |
| 지속가능성 | 운영 · 유지 현황 및 체계, 지역의 교육수요전망, 재정 · 행정 · 인력을 기준으로 평가하였을 때 다소 낮은 지속가능성 |
| 연계성 및 조정 | 긴급구호–재건복구–개발사업의 연계성을 바탕으로 추후 기술협력을 위주로 한 지역 교육역량 강화를 위한 사업의 확대가 필요하며 수혜당사국과의 보다 적극적인 조정 및 협력이 필요 |

## Ⅳ. 종합 제언

□ 남아시아 쓰나미 지진해일 피해복구를 위해 국제사회는 전례 없는 대규모 인도적 지원을 제공하였고, KOICA는 가장 큰 피해를 입은 인도네시아에 긴급구호와 재건복구 사업을 통해 다양한 지원을 추진하였음.

□ 본 평가는 KOICA 인도네시아 쓰나미 긴급구호 · 재건복구 사업의 성과를 살펴보고, 우리나라 긴급구호 수행체계 및 매뉴얼을 종합적으로 평가하였으며, 다음과 같은 개선조치와 향후 중장기 과제를 제안함.

**표 7. 개선조치 및 중장기 과제(요약)**

| 구분 | 교훈 | 개선조치(단기) | 고려사항 및 중장기 과제 |
|---|---|---|---|
| 긴급구호 | 긴급구호 역량강화 및 KOICA 역할의 재정립 | · 현지에서 KOICA의 조정 및 협력 기능 강화<br>· 민간 NGO와 협조체제 구축 | · 긴급구호 전문인력 양성, 전문 NGO 지정, 적십자 지원<br>· 긴급구호 예산확대, 지원방식 다양화 |
| | 국제긴급원조 조정 및 협조체제 참여기반 확대 | · 유엔OCHA 조정시스템 참여 강화<br>· 구조팀, 의료팀 입국시 OSOCC 등록<br>· 현장 정보 신속하게 전달, 민간 NGO와 공유<br>· 국제기관과 협조가능한 긴급구호 전문가 파견 | · INSARAG, UNDAC, OSOCC 참여를 통해 정보 및 협력 기반 강화<br>· 국제기관과의 협조체제를 강화하여 KOICA의 Control tower 역할 확대<br>· 군수송기 및 보급선 파견에 국제적 권고 및 신중한 내부 검토 |
| | 현지의 긴급구호 여건 및 재건복구 체계에 대한 이해 제고 | · 초기 정보 수집에 중점, 재해발생 후 선발대 신속파견 및 현지수요 파악<br>· 초기단계에 재해 조사팀 파견 | · 재해빈발국 법령, 지원체계 사전교육<br>· 민관협력 정보공유 · 상시 대비체제 구축 |
| | 긴급구호 이후 재건에 대한 체계적 지원 필요 | · 긴급구호 초기단계 부문별 전문가파견 통한 재건복구 수요조사<br>· 재건복구 이후 개발 사업발굴 : 지역 역량강화 및 생계수단지원 | · 재해와 분쟁 피해의 복합성 고려<br>· DRR 강화<br>· 재해빈발국 CAS에 인도적 지원 방안 을 사전에 검토하여 반영 |
| | 현지 취약계층 고려 | · 긴급구호 및 재건부구사업에 계획단계부터 취약계층을 고려하고, 참여 기반 확대 | · 매뉴얼에 젠더 · 환경 · 노약자 · 아동 · 인권 고려 강화<br>· 여성에 대한 지원대책 마련 |
| 재건복구 | 지역주민의 참여확대 및 수혜자중심 사업설계 | · 사업추진단계별 지역주민 참여 활성화 | · 인프라 구축 외 기술전수 강화<br>· 지방정부 및 지역사회 역량강화, 제도정비, 인력훈련 지원 확충 |
| | 현지조달 확대 및 유지보수 체제 개선 | · 사후관리 및 유지보수체제 개선<br>· 설계 · 시공 · 감리 과정 현지업체의 전문성 활용 및 참여 확대 | · 업체 선정시 자격심사실시 의무화<br>· 현지조달 및 언타이드 확대<br>· 재해관련 전문업체 참여 유도 |
| | 모니터링 및 사후관리 강화 | · 프로젝트 관리 및 감독 강화 : 업체 계약이행 여부 및 지불조건 강화<br>· 사업시행, 모니터링, 평가 시 지역의 해당분야 전문가 참여 확대 | · 유지보수 및 사후관리 체제 강화<br>· 결과위주 관리 강화를 위한 모니터링 확대 |
| | 지속가능성 강화 및 후속사업추진 | · 개별사업에서 다분야 지원방식 및 적정 지원부문, 지역 내 수요에 대한 체계적 조사 실시 | · 프로그램식 방식의 종합적 부문별, 지역별 지원방안 및 지속가능성 제고<br>· 재해대비 역량강화 및 생계구축사업 지원 |
| | 파트너십 및 협력관계 확대 | · 사업실시주체 간 조정 · 협력 강화<br>· 사업단계별 NGO 참여 활성화 | · PPP 프로그램 도입<br>· NGO 지원 민관협력 플랫폼 구축 |
| 매뉴얼 | 재해의 구분 기준 및 재해주권 | · 재해규모 및 대응범위 관련 세부기준 마련 | · 분쟁, 취약국 지원에 대한 지침 명확화(법률, 매뉴얼)<br>· 재해주권 및 인도적 개입에 대한 고려 |
| | 세부적이고 구체적인 매뉴얼 필요 | · 파견절차별 세부지침 강화 : 현장중심의 세부지침 마련<br>· 선발대, 전문가조사단 활동지침<br>· 긴급구호 관련 PDM 및 결과보고서 작성 의무규정 명시 | · 구조대, 의료팀, 전문가 조사팀 등 파견그룹별로 세분화된 매뉴얼 마련<br>· 재해별 특성에 따라 차별화된 지침과 규정 마련<br>· 긴급구호활동에 대한 평가지침 및 항목 마련 |
| | 민간부문과의 협력 체제 강화규정 도입 | · 민간부문과의 네트워크 강화 : 전문가 교육 및 시뮬레이션 공동 추진 | · 민간부문과의 파트너십 항목 미비로 구체적 언급 명시 필요<br>· 현지사무소 역할 강화 및 매뉴얼 상 명시 |
| | 긴급구호 전문인력 양성 규정 강화 | · Sphere Project 교육 상시개설 및 참여대상 확대<br>· UNHCR eCenter 교육 참여지원<br>· UNDAC 교육대상 확대 | · UNDAC 요원을 10인 이상으로 확대, 파견 활성화 제도마련 |

# Ⅲ. 개발협력동향 Journal of International Development Cooperation

1. OECD/DAC INCAF 회의('10.2.24–25) 결과

2. OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 회의('10.3.1–2) 결과

3. OECD/DAC (POVNET) 총회('10.3.23–24) 결과

4. OECD/DAC 고위관리회의(SLM/'10.4.14–15) 결과

5. 일본 동료검토(peer review) 회의('10.5.19) 결과

6. OECD/DAC 제61차 통계작업반 회의('10.6.9–10) 결과

7. OECD/DAC 제8회 성평등네트워크 정기회의('10.6.16–18) 결과

# OECD/DAC INCAF 회의 결과

개발원조위원회(DAC) 산하 분쟁 및 취약국에 관한 국제네트워크(INCAF) 회의가 2010.2.24-25 양일간 미국 워싱턴에서 개최되었다. 금번 회의에서는 취약 및 분쟁국가에 대한 지원관련 INCAF 내 논의 현황을 확인하고, 2010년 작업방향을 논의하였다. 동 회의에는 외교부 및 KOICA로 구성된 대표단이 참석하여 아래와 같이 회의 주요 내용을 정리, 보고하였다.

## I. 핵심요지

### 가. 취약국가·상황에 대한 모범적 국제 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations) 관련 '09년 모니터링 결과 보고서 검토

INCAF 사무국은 '07년 채택된 10대 모범적 개입원칙에 대해 6개 취약국가(아프가니스탄, 중앙아프리카 공화국, DR 콩고, 아이티, 시에라리온, 동티모르)에서 실시한 이행 모니터링 결과를 보고하고, 향후 동 원칙 이행 개선을 위한 사항을 권고하였음. 전반적으로 원칙 준수를 위한 진전이 이루어지고 있는 가운데, 양성평등 등 '비차별(non-discrimination) 촉진' 원칙이 가장 잘 준수되는 반면, '원조소외국 발생 방지' 원칙은 가장 진전이 더딘 것으로 보고됨. 사무국은 향후 동 원칙 준수 제고를 위해 공여국들간 공동 분석(joint analysis), 취약국가 국가건설을 위한 건설적인 국가-사회관계 구축 및 현지 책임성 제고 지원 확대, 위기관리의 중요성 등을 권고함.

취약국가·상황에 대한 효과적 개입 방안에 대한 토론에서 INCAF 회원국들은 모범적 개입원칙에 대한 국제적 인식 제고 및 모니터링 지속, 공여국들의 공동 조사(joint survey & research) 확대, 전정부적(whole-of-government) 접근, 취약국 주인의식(ownership) 강화 중요성 등에 의견을 모았음.

### 나. '전환기 자금지원(transition financing) 관련 정책문서(안)' 승인

INCAF내 자금지원 및 원조체제 태스크팀(Financing and Aid Architecture Task Team)은 '09년 작업 결과를 바탕으로 보다 신속하고 융통성 있으며 예측가능한 전환기 자금 지원을 위해 △인도적 지원과 개발원조간 혼재 등 전환기의 유동적 상황, △동 전환기 상황에서 공여국들의 위기관리 연구 강화, △Non-ODA 자금 포함 전환기 국가에 대한 전반적인 자금 지원 규모 파악, △보다 효과적이고 신속하게 현지 수요에 대응할 수 있는 이행 체제 개선 등의 중요성을 규정한 정책문서(안)를 상정하고, 승인을 요청하였음.

### 다. '분쟁·취약 상황에서 국가건설에 대한 국제지원 개선을 위한 정책 문서(안)' 승인

INCAF내 평화구축 · 국가건설 및 안전보장 태스크팀(Peace Building, State Building and Security Task Team)은 '분쟁 및 취약상황에서 국가건설에 대한 국제지원에 관한 OECD 가이던스'를 기반으로 △전반적인 공여국 국가 전략 수립, △철저한 국가-사회 관계 분석 및 국가건설에 대한 외부 영향 모니터링 강화, △포괄적인 개입을 위한 국별프로그램(CP) 기획 및 지원 제공 △프로그램 원조, 공공기금(pooled fund) 등 금융 및 원조지원 방식 지원, △공여국간 OECD DAC 국가건설 가이던스의 공동 준수 등 핵심 목표와 행동을 규정한 정책문서를 제시하면서, 회원국들의 승인을 요청. INCAF 회원국들은 동 문서의 정책 메시지의 기본 내용에 대해서는 대체적으로 공감을 표하고, 동 광범위한 정책 메시지의 적용을 위한 우선 시범국가(pilot) 프로그램 실시를 제안하였으며, 미국, 캐나다, 영국, 오스트리아 등은 젠더 관점 도입 필요를 제기하였고, 스웨덴, 독일, 영국 등은 전반적인 취약국 상황에 대한 국가건설의 주류화 필요성을 언급, 일본은 기술원조(technical assistance) 및 인적자원개발(HRD) 실현 지원 관련 내용의 추가를 요청함.

### 라. 'MDG 정상회의에서 분쟁·취약상황 지원을 위한 기반 마련 촉구 관련 정책문서(안)' 승인

사무국은 MDG 달성을 위한 전제조건으로 평화구축 및 국가건설을 최우선하고, 금번 '10년 9월 MDG 정상회의에서 분쟁 · 취약상황에서의 도전 과제 논의에 중점을 둘 것을 규정하는 정책문서(안)에 대한 회원국의 승인을 요청함.

### 마. 2009-10년 작업 추진 현황 및 2011-12 INCAF 사업예산 프로그램(PWB)에 대한 의견 교환(brainstorming)

자금지원 및 원조체제 태스크팀, 평화구축 · 국가건설 및 안전보장 태스크팀은 2009-10년도 작업 추진 상황에 대해 각각 회원국들에 보고하는 한편, 최근 작성된 평화구축및 국가건설의 정치적 해결에 관한 프레이밍 페이퍼 등 보고서에 대한 주요 내용 보고와 함께 회원국들의 의견을 청취하였음. 회원국들은

2011-12년간 분야별 추진 필요 작업들에 대해 기초 의견을 교환하였으며, 사무국은 회원국들이 제시한 의견을 토대로 2011-12년 PWB의 zero draft를 작성하여 추후 회람키로 하였음. 회원국들은 각종 모니터링 및 평가 관련, 새로운 시스템을 구축하기 보다는 기존의 시스템과 상호 연계하여 작업할 것을 요구하였으며, 타 정책 커뮤니티와 outreach 강화 관련 작업 필요성을 강조하는 한편, 연구 작업 수를 늘이기 보다는 전략적으로 노력을 집중할 작업분야를 선택할 필요성을 강조함.

## Ⅱ. 관찰 및 건의

(INCAF회의 참가의의) 금번 INCAF회의에서는 취약 국가 · 상황에 대한 모범적 국제 개입원칙 등 국제사회의 규범과 관련한 논의 동향을 파악하고 INCAF 회원국 및 UN, 세계은행 등 다자기구, 관련기관 전문가들과의 네트워크를 구축함으로써, 2011년 한국에서 개최 예정인 HLF-4를 앞두고 원조효과성 제고 및 원조의 역할 연구차원에서 DAC 신회원국인 한국의 기여방안을 모색할 수 있는 계기를 마련한 것으로 평가됨.

(국제대화에 적극적참여) 2008년 HLF-3 아크라 회의 이후 선진 공여국, 국제기구와 수원국 및 중국, 브라질, 인도 등 신흥공여국이 참여하여 설립된 '평화구축 및 국가건설에 관한 국제적 대화'에 대한 적극적인 참가가 요구됨. 중요 정책 의제에 대한 건설적인 논의 및 전략 수립을 통해 분쟁 및 취약 관련 MDGs 달성에 기여하며 서울 개최예정인 HLF-4을 위한 모범 사례 도출 등이 요구되는 바, 금년 4.9-12 동티모르 딜리(Dili)에서 예정된 Dili 국제적 대화 회의 참가가 필요할 것으로 예상됨.

(연구조사 심화 발전) KOICA는 원조효과성 제고 방안의 일환으로 한국형 개발협력 프로그램 개발, 수원국 시스템 활용 방안 등을 검토하고, 개발협력방식을 대북지원에 활용하는 방안 등 취약국 관련 정책연구를 수행한 바 있음. 우리나라는 향후 INCAF 취약국가 · 상황에 대한 모범적 국제개입 원칙 등 관련 원칙의 이행 및 참여에 대해 조속히 검토해 나갈 필요가 있을 것으로 관찰되는 바, 동 정책에 대한 연구 지원 차원에서 향후 취약국가에 대한 연구의 심화 발전을 도모해야할 것으로 사료됨.

# OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 회의 결과

개발원조위원회(DAC) 산하 거버넌스 네트워크(GOVNET) 회의가 2010.3.1–2간 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 3월 1일 회의에서는 개도국의 선거제도 지원방안을 논의하기 위한 1차 회의가 개최되었고, 3월 2일에는 GOVNET의 향후 작업방향, 역할 및 비교우위에 대해 논의하는 총회가 개최되었다. 동 회의에는 KOICA 정책연구실 박명지 연구원이 참석하여 아래와 같이 회의 주요 내용을 정리, 보고하였다.

## I. 핵심 요지

### 가. 선거제도 지원방안 논의

금번 회의에서는 동 분야에서 지속적으로 사업을 수행해 온 양 · 다자기관의 지원 경험과 수원국의 선거 경험 사례가 공유됨. 금번 회의를 계기로 공여국 · 수원국은 투명한 선거제도가 개도국의 민주적 정부 수립과 對국민 책무성 강화에 기여할 수 있다는데 의견을 같이함. 당초 계획한 공동의 '선거지원 원칙'에 대한 합의안을 도출하지는 못하였으나, 추후 동 원칙의 초안을 공유하고 구체화하는 작업을 진행키로 하였음.

### 나. GOVNET 총회

금번 총회에서는 2011/2012년 프로그램 및 예산안(PWB)에 대한 회원국의 의견을 수렴하고, GOVNET의 기능 및 역할과 비교우위에 대한 논의가 이루어짐. 현재 GOVNET이 중점적으로 추진하고 있는 반부패, 인권, 원조 및 책무성, 조세 이슈는 INCAF 및 원조효과 작업반 등 여타의 네트워크 업무와 중복이 심하여, GOVNET의 입지가 점차 축소되는 경향이 있음. 이에 회원국들은 포커스 그룹을 구성하여 현 GONVET 업무를 제고하고, GOVNET 고유의 업무영역 및 우선순위를 정하기로 합의함.

## II. 주요 내용

### 가. 국제사회의 선거지원(electoral support) 논의

개도국 선거지원을 위한 원조형태로 기술협력(technical cooperation)이 충분하지 않다는 인식이 확산됨에 따라, 동 회의는 장기적 · 효과적으로 선거를 지원하기 위한 전략적 원칙(strategic principles)을 도출하고 공동의 가이드라인 채택을 목적으로 개최됨.

수원국 측에서는 시에라리온과 잠비아가 선거 경험 사례를 발표함. 사법제도 개혁, 선거관리위원회 설치 등 제도적 개혁이 선행되어 체계적이고 장기적 관점에서 선거지원이 이루어지고 있는 점은 긍정적으로 평가함. 그러나 동 분야의 지원은 대부분 바스켓 펀드 형태로 개도국 정부의 원조조정기관을 통해 이루어져, 선거일정이 지연되거나 자금이 적시에 지불되지 않는 등의 문제가 발생하고 있음. 선거 진행에 장애가 되는 요인, 즉, 높은 문맹률, 도로 인프라 부족, 선거 교육 및 선거 공지를 위한 정보통신 인프라 부족 등의 기술적(technical) 문제가 산재하나, 공여측은 지나치게 제도적 측면에 집중하는 경향이 있음. 또한 공여마다 각각의 원조형태 및 절차, 선거지원 방식을 보유하여 비효율을 초래하므로 공동의 지원절차가 요구됨.

공여측은 선거지원을 위해서는 기술적 접근보다 정치적 접근을 강조하여 공여측과 수원국측의 요구사항(needs)이 일치하지 않는 문제점이 목격됨. 동 분야 주요 원조기관들은 선거를 일회성 이벤트로 인식하는 것이 아니라 선거 직후부터 다음 선거시한까지의 기간을 하나의 선거주기로 보는 선거주기 접근법(electoral cycle approach)을 소개하고, 이를 공여국 공동의 접근법으로 채택할 것을 제안함. 그러나 이러한 획일화된 선거주기 접근법을 정치 · 문화 · 사회적 배경과 개발수준이 상이한 수원국에 일괄적으로 적용하는 것은 무리임. 또한 지나치게 많은 제도적 개혁 및 절차를 담고 있어서 실행가능성(feasibility)도 낮음.

### 나. 2011/2012 PWB 및 GOVNET의 비교 우위 논의

2011/2012 PWB(안)에 포함된 GOVNET 업무와 관련, DAC 회원국들은 GOVNET의 모든 업무가 전반적으로 INCAF와 중복되며 GOVNET의 전문성이 요구되는 업무 영역이 없음을 우려함. 또한, 거버넌스가 크로스커팅 이슈로 분류된 바, 거버넌스 업무의 가시성(visibility)이 감소할 수 있다는 우려가 제기됨. 회원국들은 거버넌스 분야가 크로크커팅 이슈로 간주되어 주류화의 영역으로 분류되는 것에 반대하며 대체적으로 거버넌스 고유의 업무를 유지해 나가야한다는 입장임.

### 다. GOVNET 산하 작업반의 업무 현황

(개도국 책무성) 말리, 모잠비크, 페루 등에서 시행중인 공여국의 책무성 프로그램 개요와 책무성 강화를 위한 미디어의 역할, 정부를 견제할 수 있는 의회의 역할 등 다양한 책무성 강화 메커니즘이 소개됨. UNDP는 동 분야 사업이 일부 수원국에 한정되어 진행되고 있는 바, 향후 중동 및 아태지역을 포함하여 프로그램의 지역적 균형을 모색하고, 다양하게 적용가능한 사례(evidence)를 도출하도록 제안함.

(거버넌스와 조세) 조세관련 이슈는 2006년 GOVNET의 중점 이슈로 포함, 2009년부터 관련 사업이 구상·추진되어 왔음. 금번 회의시 아프리카 조세행정포럼(African Tax Administration Forum)이 사례로 소개됨. 2009년 출범한 동 포럼은 30여개의 아프리카 개도국이 참여하고 있음. 초기 단계에는 역량개발 프로그램 위주의 사업을 제공하고, 이후 자발적으로 운영될 수 있도록 차츰 재정지원으로 전환할 계획임. 한편, 조세작업반은 OECD의 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs, CFA)와 공동으로 개도국이 효율적이고 투명한 조세시스템 구축할 수 있도록 지원하는 방안을 모색해 왔음. 향후, 조세분야의 개도국 역량 및 투명성, 정보공개 향상 등의 조세개혁(tax reform)이 개도국 책무성 강화에 기여하는 사례(evidence)를 발굴해나갈 계획임.

(인권) 인권작업반이 중점을 두는 이슈는 원조효과 제고 수단으로서의 인권 이슈, 인권보장을 통한 개도국 정부의 책무성 강화, 빈곤층 친화적 성장을 달성하기 위한 인권기반의 접근법 세 가지임. 동 작업반은 인권을 크로스커팅 이슈로 간주하고 개발과정으로 주류화 할 계획임. 이에 대한 지침이 이미 발간되었으며, 현재 사례조사를 통해 효과적으로 실행화(operationalise)하는 방안을 모색 중임.

## Ⅲ. 관찰 및 건의

2011/2012년 프로그램 및 예산에 명시된 DAC의 핵심 업무분야는 동료검토, 통계, 원조효과 분야이며, 나머지 주요 업무는 크게 ⅰ)기후변화 및 환경적 지속가능성, ⅱ)경제개발 및 정책, ⅲ)글로벌 개발 거버넌스, ⅳ)분쟁 및 취약의 4개 부문으로 분류되어 전반적인 DAC의 업무 구조가 변화한 것으로 보임.

이 중 DAC이 주도하는 분야는 기후변화 등 글로벌 공공재 관련 분야에 국한되며, 나머지 3개 분야는 타 기관 및 OECD 산하 타위원회의 주도 · 협력하에 이루어지는 방식으로 구성되어 DAC의 고유의 개발업무 영역도 점차 모호해질 가능성이 있음. 특히 GOVNET의 핵심 이슈인 반부패, 개도국 재원동원 및 조세이슈는 DAC이 아닌 OECD 산하의 타 위원회가 주도하는 경제성장 · 정책 영역에 포함되어, 향후 GOVNET의 입지가 축소될 여지가 큼. 이에 GOVNET은 포커스 그룹을 구성하여 핵심 업무 및 우선순위 등에 대한 논의를 진행키로 한 바, 우리 정부도 적극적으로 참여하여 HLF-4 개최 시 컨텐츠로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

금번 회의에서 논의된 선거지원 및 조세, 인권, 반부패 분야의 제도 지원은 KOICA로서는 비교적 새로운 분야이며 개도국의 정치체제와 관련된 민감한 이슈이므로, 지원고려시 신중을 기해야 함. KOICA는 선진국의 장기적 · 대규모 제도적 지원을 답습하기 보다는, 동 분야의 인프라 지원을 특성화하여 선진국의 지원형태를 보완하고, 원조효과를 제고하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

또한 금번 회의에서는 거버넌스 지원이 지나치게 아프리카에 편중되어 있음을 우려하는 의견이 있었던 바, KOICA가 동 분야의 지원을 시도할 경우 아시아 국가를 선택하는 것이 바람직하며 이는 향후 GOVNET에서 공유할 수 있는 좋은 사례가 될 수 있음.

# OECD/DAC POVNET 총회 결과

개발원조위원회(DAC) 산하 빈곤퇴치 네트워크(POVNET) 전체회의가 2010.3.23-24간 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 금번 회의에서는 MDG 달성 촉진 및 UNGA기여방안, 네트워크 산하 작업반 활동성과 및 향후계획 등을 논의하였다. 동 회의에는 KOICA 정책연구실 변숙진 직원이 참석하여 아래와 같이 회의 주요 내용을 정리, 보고하였다.

## I. 핵심 요지

UN 총회(2010.9) MDG 중간평가에 반영될 DAC/POVNET의 MDG 이행 평가 및 POVNET의 역할에 대한 논의에서 회원국들은 MDG가 계속적으로 유효한 프레임워크임을 확인하고, 인적 자본에의 투자, 식량 안보 등 개발에 대한 균형적 접근의 필요성과 수원국 정부의 역할 및 사회적 보호의 중요성에 합의함. 또한 DAC 동료심사에 POVNET 빈곤 친화적 성장 등의 주요 이슈가 적극 반영될 수 있도록 건의하기로 함.

2011~12년간 DAC 작업 및 예산 계획(PWB) 관련 POVNET PWB 탬플릿을 점검하고, POVNET의 비교우위 및 방향 등에 대한 논의가 이루어짐.

## II. 주요내용

### 가. MDG 이행평가관련 POVNET 역할 및 방향성 논의

사무국에서는 현시점이 MDG 이행 평가 및 post-2015의 논의를 하기에 적절한 시기라 판단하고, 자원 및 소득의 적절한 분배의 관점을 강조하였음. 또한 원조효과성에 대한 논의시 DAC나 DAC/POVNET의 좁은 범위에서가 아닌 NGOs, 시민사회, 민간섹터로 행위 주체를 확장하는 시각이 필

요하다고 봄.

### 나. 이행(Implementation) 태스크팀 활동 보고(2009/10 PWB)

(빈곤 가이드라인의 동료검토 반영) POVNET 사무국은 POVNET의 주요 성과물인 빈곤감소 가이드라인 및 빈곤 친화적 성장이 DAC 동료검토 내용에 영향을 주고 있는 것은 고무적이며, 다음 주(2010.3.30 예정)에 있을 동료심사 방법론에 대한 DAC 회의에서 더욱 적극적으로 POVNET의 관점을 반영하기 위해 노력할 것임을 설명함.

(Train4Dev Network) 공여국 합작의 개발 네트워크인 Train4Dev는 OECD DAC POVNET과 공동으로 빈곤 친화적 성장에 관한 학습행사를 준비해 왔으며, 2010~11년 동안 8개 개도국에서 프로그램을 진행하기로 계획한 바 있음. 2009년 탄자니아 시범 학습 행사 이후 프로그램 재정비 중이며, POVNET의 빈곤 친화적 성장을 주제로 농업, 인프라, 무역 섹터에서의 실용적인 정책 도구들을 공여국 현장 실무자들을 대상으로 소개하는 것을 학습 행사의 내용으로 함. 주제는 국별로 다를 수 있음.

(사회적 보호를 위한 ODA) 사회적 보호(Social Protection) 관련 ODA 통계실적 계상 개선을 위한 회의가 열린 바 있으며(2009.10.21~22), 이러한 노력은 DAC 및 공여주체들이 사회적 보호 관련 ODA 실적을 체계적으로 집계/평가하여 원조조화를 이루기 위한 것임. 동 회의를 통해 제안된 1) CRS(Creditor Reporting System) 코드의 '사회복지서비스' 영역에 해당되는 자료 검토, 2) 사회적 보호에 포함될만한 활동 검토, 3) '사회복지서비스'에 추가될만한 다른 범주의 활동들 검토(공여국의 사회적 보호 관련 지원 활동에 더욱 완성된 관점을 제공하기 위함)에 따라 독일, 호주, EU, 영국은 시범적으로, 사회적 보호 ODA 측정 및 모니터링에 대한 자국의 접근 방식을 질의응답의 형태로 공개하였음. 질문은 1) 사회적 보호 관련 ODA 정책을 가지고 있는가, 2) 사회적 보호를 어떻게 정의하는가, 3) 사회적 보호를 위한 ODA를 어떻게 측정하고 있는가 (관련 목적코드를 만들었는가) 등으로 구성되어 있음.

(중국-DAC 스터디 그룹) 2009년 1월, International Poverty Reduction Center in China(IPRCC)의 제안으로 설립된 중국-DAC 스터디 그룹은 중국과 아프리카에서 빈곤감소와 성장 개선에 관한 경험을 교환하고 정보를 종합하여 국제적인 플랫폼을 제공하기 위한 목적을 가짐. 동 스터디 그룹은 POVNET이 발전시켜온 정책 가이던스를 따라 1) 농업, 식량 안보 및 농촌 개발, 2) 인프라, 3) 기업을 육성하는 환경 만들기라는 3가지 주제에 집중하고 있음. 동 회의에서는 아프리카가 중국의 경제 목표와 활동을 채택하는 전략을 핵심 주제로 토론하였음. 중국에서 기업 부문

의 활성화가 중요한 역할을 했으며, 마찬가지로 중국 기업이 아프리카에서도 중요한 역할을 담당하기 시작한 것에 동의함. 아프리카 내 중국의 역동적인 경제활동은 환영 할 만하나, 아프리카 국가들이 개발협력 정책 대화 및 행동에 중국이 참여하는 것에 대한 찬반 토론이 이루어졌음. 다만, 중국은 아프리카 대륙에 큰 관심을 가지고 있으며 다른 공여기관들에 새로운 영향을 주고 있는 것은 분명함을 확인함.

### 다. 역량강화(Empowerment) 태스크팀 활동 보고(2009/10 PWB)

(GOVNET과 합동 세미나 준비) 빈곤 친화적 성장, 인권, 젠더 부문에서의 잠재적인 시너지 효과를 어떻게 활용할 것인지에 대한 관심이 커지고 있고, 최근 빈곤 친화적 성장과 인권의 결합을 통한 개발 기회를 확인한 연구가 이루어졌으며, 더 큰 개발 성과를 위해 공동의 접근이 가능한 분야에 대한 연구가 필요하다는데 의견을 공유함.

GOVNET 사무국은 실무적인 단계에서 시너지를 얻을 수 있는 공동의 역량강화 주제를 찾는 것이 중요하고, 함께 논의하는 자리가 처음인 만큼 의미 있는 작업일 것이라고 평가함. 탄자니아는 최빈곤층의 관점과 현실을 잘 반영하는 것이 가장 중요하다고 재차 강조하였으며, EU, GENDERNET을 비롯하여 대다수 참가국들은 거버넌스의 역할이 MDG 이행에 중요성을 가지며, 공동 노력의 시점으로 현재가 매우 적합하다는 것에 동의함.

### 라. 2011~12년간 POVNET PWB 탬플릿 검토

사무국에서 DAC 회의(2010.3.16)에서 도출된 향후 2~4년간의 DAC 작업 이슈 및 방향에 대해 설명하고, '경제 성장 및 정책' (예산계획 Ⅳ에 해당)에 포함된 POVNET의 주요 의제인 녹색 성장과 빈곤, 지구적 식량 안보, 사회적 보호의 내용을 중심으로 회원국들의 의견을 공유함.

## Ⅲ. 관찰 및 건의

(DAC 회원국으로서 국제규범 적용 노력 필요) 국제원조규범을 형성하고 모니터링을 총괄하고 있는 OECD/DAC에 가입함으로써, KOICA는 국제규범에 부응하는 선진화된 원조 체계 수립을 위해 DAC 산하 작업반 규범 적용을 확대하는 것이 바람직함. 특히, DAC/POVNET은 빈곤 친화적 성장 가이드라인을 동료평가에 적극 반영하려는 노력을 기울이고 있는 바, KOICA는 향후 동료평가에 대비하여 동 가이드라인 숙지 및 관련 지침 마련에 노력을 기울여야 할 것으로 판단됨.

(KOICA 정책과 빈곤 이슈의 연계성 강화) DAC 회원국을 포함한 각 공여주체들은 2010년 9월 UN 총회의 MDG 이행평가에 대비하여 자국의 MDG 이행 가속화 및 성과 제고를 위해 노력하고 있는 것으로 관찰됨. KOICA는 올해 정책이슈별 연구과제의 하나로 빈곤영향평가 가이드라인 수립을 목표로 설정한 바, 국제사회 내 MDG 1(절대빈곤 및 기아퇴치) 목표의 중요성이 거듭 강조되고 있음을 주목하여, MDG 1과 긴밀하게 연결되어 있는 POVNET 핵심 논의 내용들(사회적보호 구축 및 녹색성장)을 follow-up 하고, 관련 KOICA 정책 및 전략 마련에 힘써야 할 것으로 판단됨.

(KOICA 무상원조사업의 가시성(visibility) 제고) POVNET 산하 태스크팀에서 활발히 진행하고 있는 역량강화 활동 모범사례 수집에 KOICA 무상원조사업의 성공 사례를 반영하려는 노력을 기울일 필요가 있음. 빈곤층을 위한 성장을 위해 중요한 농업 및 인프라 분야의 경우, 우리의 개발경험을 적용할 수 있는 분야라 할 수 있으므로 동 POVNET 역량강화 활동에 참여함으로써 우리의 MDG 이행노력 및 성과에 대한 홍보 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단됨. 더 나아가, KOICA를 중심으로 하는 한국의 무상원조사업을 국제사회의 공감을 얻을 수 있는 방향으로 재정비하는 계기가 될 수 있을 것임.

# OECD/DAC 고위관리회의(SLM) 결과

설경훈 외교부 개발협력국장을 수석대표로 하는 정부대표단은 4.14-15간 파리 OECD 본부에서 개최된 개발원조위원회(DAC) 고위관리회의(SLM)에 참석하였다. 금번 회의에서는 아이티 지원, 개발재원 도전과제, MDG 이행 등 관련 DAC의 기여방안을 논의하였고, 동 회의 주요 결과를 아래와 같이 보고하였다.

## I. 핵심 요지

### 가. 아이티 특별 패널 토론

아이티 정부대표, DAC 회원국, 주요 신흥공여국, 다자개발기구 대표 등이 참석한 특별 패널에서는 아이티 지진 이후 그간 국제사회의 구호 및 재건 지원 현황을 평가하고, 향후 아이티의 지속가능한 개발을 위해 고려되어야 할 요소에 대해 의견을 교환하였음.

참가국들은 아이티 지진이후 3차례의 재건복구회의 개최하는 등 지금까지 아이티의 지원을 위한 대응은 대체로 신속하고 적절히 이루어졌음을 평가하고, 향후 효과적인 지원의 실현을 위해 아이티 정부의 리더쉽, 공여국간 원조조화, 시민사회의 역할 강화 등을 강조함

### 나. 녹색성장 전략(오찬 브리핑)

사무국측은 OECD 녹색성장 전략 논의 동향을 소개하고, OECD 각료이사회에 제출할 OECD 녹색성장 전략 중간보고서에 대한 개발측면의 기여를 요청함. 참가국들은 녹색 성장이 개발에 중요한 함의가 있음을 확인하는 한편, 녹색성장 전략에 대한 기여방안을 토론하였음. 생물다양성 및 관련 생태계 서비스를 개발협력에 반영토록 하는 정책 선언문을 회원국간 큰 이견 없이 채택함.

### 다. AAA Beginning Now 이행 보고

Ekhard DAC 의장은 AAA Beginning Now 3차 평가 결과, 공여국들의 이행 결과는 국가별로 상이하며 HLF-4를 16개월 앞둔 현 시점에서 국가수준의 이행 노력을 증진할 필요성을 강조함.

### 라. 2010 – 2015 개발재원 도전 과제

글로벌 금융경제위기, 기후변화 등의 도전요소 하에서 MDG 목표시한인 2015년까지 개발재원 확보에 기여하기 위한 DAC의 역할에 대해 논의함. 개발재원의 효과적 활용을 통한 개발목표 달성을 위해서는 재원 확대와 더불어 파리선언 및 아크라 행동계획 이행, 정책 일관성 제고 등 재원의 질적 측면이 중요함. 복잡 다기화되고 있는 글로벌 개발체제하에서 개발재원의 효과성 제고를 위해 DAC은 원조분업 개선을 위한 객관적인 분석 및 분명한 지침 제공을 통해 다자 시스템의 일관성 제고 및 양자 개발협력 노력과의 조율 강화에 기여할 필요가 있음.

DAC의 비교우위 분야인 ODA 공약 이행 모니터링 및 개발재원의 종합적인 동향 파악을 통한 기여를 모색하는 한편, 국제금융기구 등과 협력하여 ODA, 민간분야 재원, 국내재원을 포괄하는 사용가능한 개발재원에 대한 시나리오 수립을 추진해야 함.

기후변화 대응을 위한“additional" ODA의 의미와 관련, ODA를 통한 기후변화 대응에 대한 기여를 측정하는데 DAC의 기후변화 마커 도입의 유용성을 평가하는 반면, 기후변화, 빈곤감소 등 글로벌 이슈간 상호 밀접한 연관성으로 개발재원과 기후변화 재원을 분리하는 것의 어려움을 인식할 필요가 있음.

### 마. MDG 가속화 방안

2010.9월 유엔 MDG 정상회의시 OECD 차원의 구체적인 기여를 모색하기 위해 MDGs 이행 평가 및 가속화 방안 등을 논의함. 대부분의 회원국들은 빈곤감소, 개도국의 경제사회 발전에 대한 MDG의 기여와 성과를 평가하고, 9월 정상회의에서는 상호책임성에 기반한 MDG 달성 노력에 집중하는 한편, 성공 사례를 적극 홍보하는 등 긍정적 메시지를 전달하여 개발 모멘텀을 유지 · 강화할 필요성에 공감대를 형성함.

MDG 이행 촉진을 위한 우선순위 이슈로 회원국들은 ▲사하라 이남 아프리카 및 분쟁 · 취약국가에 대한 지원확대 ▲ 원조효과성 제고 ▲ 기후변화 대응 지원 강화 ▲ 개발경험 공유 등 신흥공여국 및 민간 분야와의 파트너쉽 강화 등을 제기함.

### 바. DAC Reflection Exercise 이행

DAC 의장은 변화하는 글로벌 개발환경 하에서 Reflection Exercise의 맨데이트에 따른 New more open, inclusive DAC으로의 개혁을 추진하기 위한 회원국 의견 교환을 제안

뉴질랜드, 네덜란드, 호주 등 많은 회원국들은 Reflection Exercise 이후 Task Team 활동 등 DAC의 개혁 노력을 평가하면서도 상이한 회원국 이해관계를 넘어서 새로운 에너지와 리더쉽을 발휘할 수 있는"New DAC"에 대한 기대에 못미친다고 평가하고 보다 혁신적 개혁을 촉구함.

회원국들은 New DAC이 추진해야할 우선순위 분야로 ▲기존 DAC의 중점 업무분야(통계, 평가, 원조효과)에서의 비교우위 강화 ▲홍보활동(communication) 제고 ▲글로벌 개발 거버넌스 ▲신흥공여국, 민간분야 등 다양한 개발 주체와의 파트너쉽 강화 ▲지속가능한 경제발전 ▲글로벌 공공재 ▲개발을 위한 정책일관성(PCD) 등을 강조함.

## II. 관찰 및 건의

금번 SLM 논의를 통해 주요 개발 아젠다 대응을 위한 DAC의 우선순위, 전략적 방향에 대한 폭넓은 공감대가 형성되었으나 9월 MDG 정상회의에 대한 DAC의 기여, New DAC 실현을 위한 DAC의 개혁, Post-HLF-4 논의 등 구체적인 이슈에 회원국간 이견이 확인됨에 따라 관련 DAC의 최종 결과물 산출까지 면밀한 관찰과 적극적인 참여가 필요할 것으로 판단됨.

9월 MDG 정상회의 관련 ▲원조의 양적 · 질적 측면에 대한 균형된 논의 필요성 ▲공여국과 개도국간 상호 책임성(mutual accountability), ▲조세 등을 통한 국내재원 조달을 포함한 ODA 이외의 다양한 개발재원 발굴 필요성 ▲신흥공여국 및 민간 분야 역할 확대, 민관협력(PPP) 중요성 등이 강조된 바, 관련 우리 입장 수립시 적의 참고할 필요가 있을 것으로 사료됨.

# 일본 동료검토(peer review) 회의 결과

일본 동료검토회의가 2010. 5.19(목) OECD회의장에서 개최되었다. 금번 동료검토회의에서는 DAC 사무국의 "일본 동료검토 주요결과 및 권고(안)"을 기초로 일본 특별대표단과 DAC 회원국들 간의 질의응답 형태로 진행하였고, 동 회의의 주요내용을 아래와 같이 보고하였다.

## I. 핵심 요지

### 가. 일본 수석대표 모두발언

일본측 수석대표로 참석한 Mr.Kazuo SUNAGA 외무성 국제협력국 부국장은 2003년 동료검토를 계기로 그간 일본정부는 ODA 정책 및 집행체계에 대한 지속적인 개선작업을 실시해 왔다고 설명하면서, 특히 New JICA 발족을 통한 집행체계 통합 및 간소화와 외교부 개발협력국 및 JICA의 조직개편(국별지원체제로의 전환)은 대표적인 성과라고 언급함.

아울러, 일본 원조의 주요 정책방향으로, ①수원국의 주인의식(ownership) 존중, ② 경제성장을 통한 빈곤감소, ③ODA에 대한 국민적 지지확보를 위한 원조의 가시성(visibility) 제고, ④Non-DAC 공여국 및 신흥 공여국과의 협력 확대, ⑤NGO와의 협력강화 등을 제시함.

### 나. 개발협력체계 일반

회원국들은 일본이 지난 2003년 동료검토 이후 개발협력체계 전반에 걸친 괄목할 만한 개선을 이루었다고 평가하면서, 특히 New JICA의 출범을 통한 집행효율화 및 시너지 제고 효과에 대해 높은 관심을 나타냄. 단, 개발을 위한 정책일관성(PCD) 제고를 위해서는 정책문서화, 부처간 정책조정 메커니즘 강화, PCD 모니터링 능력향상 등의 노력이 필요함을 권고함. 이에, 일본측은 하토야마 신정부는 동 이슈의 중요성을 잘 인식하고 있으며 현재 정부부처간 논의가 진행 중임을 밝힘.

### 다. 원조 규모, 채널 및 배분

일본 peer review에 참여한 examiner들은 최근에 일본의 원조규모가 확대되고 있지만 ODA/GNI가 여전히 권고수준인 0.7%는 물론이고 DAC 회원국 평균(0.31%)에도 미치지 못함을 지적하였으며, 일부 회원국들은 일본이 보다 구체적이고 책임성 있는 ODA 증대계획을 제시할 것을 권고함.

원조 채널과 관련하여, 일본 ODA가 원조의 가시성(visibility) 확보가 상대적으로 용이한 양자지원의 비중이 매우 높고, 다자지원의 경우에도 non-core (ear-marked) 형태의 기여에 초점을 맞추고 있는데 대해 회원국들은, core contribution형태의 다자지원도 궁극적으로 해당 국제기구에서의 기여도 및 영향력을 제고시켜 가시성 확보에 도움이 될 수 있다는 의견을 제시함.

동 세션에서 제기된 다양한 질의와 권고에 대한 답변을 통해 일본 대표단은 ①아프리카 지역의 MDG 달성지원 강화를 중심으로 ODA규모를 확대해 나갈 예정임, ②원조 예측성관련, 단년도 예산시스템을 보완하기 위해 국별 rolling plan을 수립하고, 엔차관의 경우 수원국과 다년간 협정 체결, ③고채무빈국에 대해서는 유상원조를 지원하지 않음, ④대부분의 다자지원의 경우 core contribution 방식으로 지원하고 있으며, 다만 UNHCR, WFP 등 일부 긴급구호 관련 다자지원의 경우 사업의 특성상 non-core contribution의 비율이 높음. ⑤유 · 무상 연계와 관련하여, 프로그램에 기반한 접근방식(PBA)을 근간으로 원조방식간 조화에 초점을 두고 있음과 아프리카는 MDGs 촉진에 적합한 무상원조 중심, 중 · 저소득국의 경우 유 · 무상을 포괄하여 개발과제 해결을 위한 최적의 modality를 구성하여 활용하고 있음을 설명함.

### 라. 조직 및 운영

동 세션에서 회원국들은 New JICA의 발족을 통한 원조체계의 통합 및 간소화 등에 따른 성과 및 시너지 효과에 대한 깊은 관심을 표시했으며, 아울러 개편된 체제하에서의 정책-실행 간의 연계 및 역할분담, 현장중심 및 분권화 추진현황, 평가 및 모니터링 시스템 등에 대한 일본 측의 설명을 요청함.

일본 대표단의 설명에 따르면, New JICA 설립의 효과는 크게 유 · 무상원조의 통합적 운영을 통한 전략적 연계강화와 JICA의 집행자율성 확대에 따른 사업추진절차 효율화로 나타남. 사업현장에서 유 · 무상별로 개별적으로 실시되던 사업발굴 및 현장조사가 통합적으로 진행됨에 따라 전반적인 사업추진절차가 간소화되었으며, 다양한 사업수단 및 형태를 연계하여 특정 개발과제 해결에 필요한 최적의 구성을 마련할 수 있는 가능성이 높아짐.

ODA집행과 관련한 New JICA의 책임과 자율성을 대폭 확대함에 따라 단위사업의 추진절차가 이전에 비해 약 6개월 정도 단축되었으며, 외무성-JICA 간의 역할분담이 보다 명확하게 되어 오히려 상호 의견교환이 활성화됨.

분권화 관련, 구체적인 현장인력의 비율을 정하지는 않고 있으나 지속적으로 현지파견 및 권한의 현장위임을 확대해 나갈 예정이며, 현지직원 활용 및 역량강화를 중점 추진하고 있음.

원조사업에 대한 평가는 일본국민과 정부에 대한 책임성을 제고시켜 궁극적으로 ODA에 대한 지지를 확보할 수 있는 중요한 수단으로 인식하고 있으며, 객관적인 평가를 위해 외부전문가와 수원국 정부를 적극적으로 참여시키고 있음.

### 마. 원조효과성

회원국들은 PD/AAA 이행노력과 관련하여, 일본이 특히 원조조화(공동조사, pool fund 조성 등) 및 untying에 있어서 다소 소극적인 자세를 보이고 있다고 평가하며 이에 대한 입장과 향후 개선방향을 제시해 줄 것을 요청함.

일본이 2008년 untying 비율을 84%로 보고했으나 양자 ODA의 13%에 대한 untying 여부를 보고하지 않았으며, 주계약자(Primary Contractor)를 일본기업으로 하고 하청을 국제(현지)입찰로 선정하는 경우도 untying으로 계상하고 있는 것에 대한 지적에 대해 일본 대표단은, ①untying과 관련하여 국제적 합의를 존중하고 확대노력을 지속하고 있지만 ②개도국에서 일본 기업의 기술을 특별히 요청하는 경우도 untying 대상으로 획일적으로 적용하는 것은 무리이며 ③원조사업이 단순 서비스 전달을 넘어 현지의 기술역량 강화에 기여하는 바가 큰 점을 고려할 때 공개입찰을 통해 주계약자를 선정하는 것이 비효율적일 수 있으며, ④untying 확대에 따른 국내 ODA 지지기반 축소는 ODA 규모확대에 부정적 영향을 미칠 수 있으며 ⑤일본은 untying-원조효과성 간의 직접적 연관성에 대한 회의적 시각도 있음을 설명함.

일본의 적극적 삼각협력 추진전략에 대해, 멕시코 대표는 중저소득국 전문가를 활용한 삼각협력 확대를 제안하였으며, 스페인은 브라질 및 멕시코 등과 연계한 중남미 지역에서의 삼각협력의 성과 및 교훈에 대해 문의함.

### 바. 인도적지원

포르투갈 대표는 인간안보(human security) 증진을 목표로 하는 일본의 ODA가 인권문제 등을 포함한 거버넌스 이슈에 대해서는 소극적인 이유와 최근 ODA와 관련한 자위대 활동의 증가로 인한 군사적 개입의 위험성에 대해 문의함.

일본 측은, 개발에 있어서 경제성장을 우선시하는 아시아적 관점에서 거버넌스 이슈에 대한 시각은 서구 국가들과 다소간 차이가 있을 수 있음을 언급함. 자위대 파견과 관련해서는, 군병력의 해외파견은 매우 조심스럽게 접근하고 있으나 신정부의 시책에 의해 아이티 지진 등 해외긴급재난구호와 UN 평화유지활동 등에 보다 효율적으로 대처하기 위해 외교부와 국방부가 긴밀히 협조하여 추진하고 있음을 설명함.

## II. 관찰 및 건의

금번 동료검토회의에서 제시된 일본 ODA에 대한 평가와 권고들은 일본과 유사한 ODA 정책 및 집행체계를 가지고 있는 우리나라에 많은 시사점을 제공하고 있음. DAC 신규가입국으로써 2012년 최초로 동료검토를 수검해야 하는 우리나라의 입장에서는 일본 ODA에 대한 DAC사무국 및 회원국들의 검토기준 및 주요 관심사항을 분석하여 ODA 선진화 추진시 반영할 필요가 있으며, 특히 최근 DAC내에서 관심과 논의가 증대되고 있는 PCD는 향후에도 동료검토의 주요 평가지표로 유지될 것으로 전망되므로 관심을 강화해 나갈 필요가 있음.

특히, 우리나라의 경우에는 DAC 가입심사시 제시한 개선과제들(원조규모 확대, 원조집행체계 효율화, 언타이드 등)에 대한 이행상황을 중심으로 동료검토가 진행될 가능성도 있으므로 동 과제들과 관련한 성과사례 확보방안 마련이 필요할 것으로 사료됨. 아울러, 우리나라도 DAC회원국으로서 책임과 역할을 분담하고 개발정책에 대한 분석능력 제고 등을 위해 2011년경 동료검토 주심사국으로 참여하는 방안을 적극 검토해 주시기를 건의함.

# OECD/DAC 제61차 통계작업반 회의 결과

DAC 제61차 통계 작업반 회의가 6.9(수)–10(목)일간 OECD 회의장에서 개최되었다. ODA 적격 국제기구 목록 개정, 원조전달채널의 분류와 정의, 국제평화유지활동 관련 지침 개정 및 계상비율 조정, 신규원조형태 보고 관련 이행 현황 등에 관한 논의를 진행하였고, 주요내용을 아래와 같이 보고하였다.

## I. 핵심 요지

### 가. ODA 적격 국제기구 명단 개정

DAC통계지침의 ODA 적격 국제기구 목록(Annex2)을 개정하여 2009년 확정통계 보고시부터 적용하기로 하고, 사무국은 개정안이 반영된 신규 목록을 공지하기로 함. 사무국은 Annex2의 개정을 위하여 현재 매년 3월말 기한으로 접수하였던 회원국의 국제기구 등재 신청을 2011년부터 2.28일로 변경한 바, 회원국들이 유의할 것을 당부함. 사무국은 차년도 회의에서 UNO, UNWTO, ITU, WIPO, UPU, WMO 등의 ODA 적격계수 및 등재 여부를 검토할 예정임을 공지함.

### 나. 원조전달채널(channel of delivery) 개정

회원국은 통계보고 일관성 제고를 위해 원조전달채널에 대한 명확한 정의를 내리고 관련 통계 지침들에 반영하자는 사무국 제안에 합의함. 회원국은 원조전달채널 공공부문(10000), NGO 및 시민사회(20000), PPP 및 네트워크(30000), 다자기구(40000)의 세부항목 정의에 합의함. 다만, 기타(50000) 항목의 경우 회원국들의 다양한 의견이 개진되어 합의 도출은 추가 진행토록 결정하였고, 그 전까지는 현 구분을 유지하자는 사무국 제안에 회원국이 동의함.

### 다. 구속성 여부 보고 개선 논의

캐나다는 현재 통계보고 기준에 따라 공여국내 난민비용, 간접연수생 비용 등은 비구속성/구속성으로 명확히 구분하기 어렵다고 밝히며, 이런 문제점을 보완하기 위하여 구속성 여부를 적용하지 않는 새로운 항목으로 'not applicable'을 추가할 것을 제안함.

일본은 구속성 보고는 2001 DAC 권고안(2001 DAC Recommendation on Untying Aid)과의 일치(consistency)가 중요한 바, 동 논의는 DAC 정례회의에서 먼저 논의되어야 함을 주장함.

우리나라는 구속성 원조에 관련된 논의가 정책적 차원에서 선행되어야 한다는 일본과 미국 의견에 동의하였으며, DAC 회원국으로서 언타이드 비율 제고를 위해 노력중임을 설명함. 한편 우리나라도 봉사단 파견, 연수생 지원(scholarship) 등 일부 원조의 경우 구속성 여부 판단이 어려운 사례가 있음을 소개하고 이와 관련한 보다 구체적 논의가 필요하다는 회원국의 의견에 동참함.

### 라. 국제평화유지활동의 ODA 보고 방안 개정

UNDPKO하의 평화유지활동으로만 제한하던 ODA 보고를 UN 이외의 유사한 국제기구(예. UN, NATO, EU 등)로 확대하자는 사무국의 제안에 회원국들이 동의함. 회원국은 사무국이 제안한 국제평화유지활동 관련 통계지침 변경(안)에 대해 승인하였고, 사무국은 이를 DAC에 제출하여 승인 절차 완료 후 적용될 것이라 안내함.

국제평화유지활동 관련 다자기구의 ODA 적격계수를 검토한 결과, UNDPKO는 7%→6%로 감소, PBF window1은 80%→89%로 확대 및 PBF window2는 100% 유지하기로 결정하였고, 이는 2009년 확정통계 보고시부터 적용하기로 합의함.

### 마. 신규원조보고형태(New typology of aid) 이행

사무국은 2011년부터 시행되는 신규원조보고형태에 관한 통계지침 수정(안) "DAC Statistical Reporting Directives: Implementation of the New Typology of Aid(DCD/DAC/STAT(2010)11)"을 회원국들에게 공지하고 검토의견을 6.30일(수)까지 서면으로 제출하여 줄 것을 요청함.

우리나라는 동 건의 이행에 따른 과거데이터 검증 시, 긴급구호성금 등 일부 원조 유형이 새로운 원조 유형 체계에 정확히 분류되기 어렵다는 의견을 제기하고 이에 대한 명확한 지침을 제공하여 주

기를 요청함.

### 바. 국제기구 산하 신탁기금 보고방안

사무국은 ODA 적격 국제기구 목록(Annex2)에 등재되지 않은 국제기구 산하 신탁기금 출연에 대한 보고방식이 회원국마다 상이하여 통계 일관성의 문제가 발생한 바, 명확한 보고 방안을 확립하기 위한 회원국의 의견을 요청함.

### 사. 기타 사항

회원국은 지난 2월 제3차 통계작업반-환경네트워크 논의 결과에 따라 생물다양성 및 기후변화완화 마커 정의를 일부 수정하는데 동의하였고, 사무국은 이와 관련한 논의가 추후 계속될 것이라고 공지함. 거버넌스 관련 분야코드 수정과 관련하여 회원국은 마커 정의 중 자동적으로 '주요 목적'으로 보고되는 분야코드를 수정된 분야코드로 개정하고, 새로 추가된 분야코드에 대해 마커값을 '주요목적'으로 자동 부여하는 데 동의함. 사무국은 개정된 사항은 2009년 확정통계 보고부터 적용된다고 안내함.

## Ⅱ. 관찰 및 건의

(국제사회 통계보고방안 개선 논의에 시의적절한 대응 및 적극적인 참여 필요) 신규 DAC 회원국으로서 DAC 통계작성지침을 준수하고 국제사회의 통계보고 방안 논의에 적극적으로 참여하고 시의적절하게 대응할 필요가 있음. 신규원조보고양식 개정 관련, 우리나라 ODA 통계 시스템 실정에 맞게 적용할 수 있도록 적극적인 의견 개진이 바람직함. 2011년부터 적용될 신규원조형태(new typology of aid) 보고와 관련하여 관련 기관간 긴밀한 협조를 통하여 통계지침(안)에 대한 면밀한 검토가 요구됨.

금번 통계작업반 회의시 논의된 국제평화유지활동 및 관련 국제기구 지원의 ODA 계상범위 및 수준확대는 최근 우리나라의 PRT 및 국제평화유지 관련 활동증대 등을 고려할 때 우리나라에도 전체 ODA 실적 증대 등 긍정적 효과를 줄 수 있다는 측면에서 향후 동향을 파악하여 적극 활용하는 것이 요구됨.

구속성원조 비율 보고와 관련 제기된 문제점들이 우리나라 ODA 사업들과 긴밀한 연관이 있는바,

통계작업반이 DAC에 제기할 안건의 처리결과 등 추이를 주시할 필요가 있음.

우리나라는 원조채널이 국내 공공부문으로 편중되어 있는바, 현재 DAC 원조채널이 다양화되어 감에 따라 관련하여 적절한 대응이 필요함. 특히, NGO 분류 가이드라인의 필요성에 회원국이 대체적으로 동의한바, 추후 논의를 거쳐 DAC 통계작업반 차원의 NGO 분류 지침이 나올 가능성이 크므로 이와 관련한 KOICA NGO 분류기준을 점검하는 것이 필요함.

(KOICA 통계작성지침 준수 강화 및 질적 개선 필요) 신규 DAC 회원국으로서 DAC 통계작성지침 준수 강화 및 KOICA ODA 통계의 질적 개선이 필요함. 특히, 신규원조보고양식 개정 내용 반영, ODA 적격성 심사 강화, 언타이드 보고 확대 등 투명하고 적합한 통계자료 생성 및 보고를 위한 노력을 지속적으로 경주해야 함.

# OECD/DAC 제8회 성평등네트워크 정기회의 결과

제8차 GENDERNET 회의가 6.16(수)-18(금)간 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 금번 회의에서는 성평등 및 여성의 경제적 권한부여를 위한 젠더 커뮤니티의 활동 동향 및 협력방안 등을 논의하였고, 동 회의 주요 결과를 아래와 같이 보고하였다.

## I. 핵심 요지

### 가. 한국의 GENDERNET Bureau member 선출

네트워크는 금번 회의에서 현 Bureau member인 캐나다의 추천과 오스트리아의 제청으로 신규 Bureau member를 선출하였고, 네덜란드를 의장으로 한국, 아일랜드, 핀란드, 독일이 member로 선출됨. 공식임기는 '11.1월부터 12월까지 1년이며, 금번 회의 직후 실질적인 활동을 개시할 예정임.

### 나. GENDERNET Task Team 업무 현황 점검

(여성의 경제적 역량 강화 태스크팀) 동 태스크팀은 사회적 보호(social protection) 및 농촌빈곤층(rural poor) 지원, 소액금융(mirco-credit) 차원을 넘어서는 무역을 위한 원조(aid for trade) 등 빈곤친화성장(pro-poor growth)을 위한 원조 모범이행사례집(good practice notes)을 작성 중임.

(원조효과성 제고 태스크팀) 동 태스크팀은 DAC WP-EFF와의 공조를 통해 파리선언의 이행성과 점검(PD Monitoring Survey) 시 기존 12개 평가지표에 3개의 젠더 지표를 추가하여 회원국이 자발적으로 평가할 것을 권고하였으며, 평가 결과는 2011년 모니터링 보고서에 수록 예정임.

### 다. GENDERNET 주요 work program 이행 성과 점검

(젠더 통계보고서) DAC 통계작업반 발간 연례 통계보고서는 금년 특집 주제로 “성 평등 및 여성의 역량강화”를 다룰 예정으로 여성의 경제적 역량강화, social sector(교육 및 보건), 인도적 지원, 취약국 지원 분야에서 공여국의 젠더 관련 지원 현황을 수록 예정임.

(동료평가) 사무국은 지난 6개월간 WP-EFF와의 공동작업을 통해 "동료평가 Content Guide"에 젠더 관점이 보다 효과적으로 반영되기 위한 보완작업을 실시함. 그 결과, 동료평가 주요 참고문헌에 "The DAC Guiding Principles for Aid Effectiveness, Gender Equality and Women's Empowerment (2008)"를 추가하였고, 기존 질의 문항의 문구를 보완함. 개정된 Content Guide는 2011-2012년 동료평가 시 활용될 계획이며, 한국은 2012년 동료평가 수감 예정인 바, 동 평가 항목에 대한 대비가 필요할 것으로 사료됨.

### 라. MDG 달성을 위한 관련 기관 활동 현황 공유

(One UN Gender Entity 설립) 현 사무총장의 강력한 정치적 리더십을 바탕으로 젠더 관련 UN 업무의 효율성 도모, 원조분절화 지양 및 책무성 강화를 위해 UNIFEM 주도 하에 UN 내 젠더 관련 4개 기구 업무를 포괄적으로 아우르는 조직 설립을 추진 중임.

(9월 MDG 정상회담) 금년 9.20-22일 뉴욕 UN 본부에서 MDG 달성 이행성과를 중간 점검하고 관련 공약사항을 재확인하기 위해 UNDP 주관으로 MDG Summit이 개최될 예정임. UNDP는 금번 정상회담에서 성 평등 도모가 MDG 달성 노력을 위한 핵심 목표임을 재확인하고 이를 위한 회원국들의 이행의지를 강화하는 계기를 마련코자함.

(취약국 지원을 통한 MDG 달성) DAC INCAF는 취약국에서 MDG 달성률이 저조하고, 특히 명시적으로 젠더와 연관된 MDG 1,3,5번 목표 달성이 매우 미흡함을 지적함. 평화 구축과 재건 지원이 MDG 달성의 근간이 됨을 감안, 동 부문 지원 시 젠더 관점 반영을 강화하는 방안을 모색하기 위해 금년 10월 GENDERNET과 공동 워크숍을 실시할 예정임.

## Ⅱ. 관찰 및 건의

원조 효과 제고의 차원에서 성 평등 달성과 여성의 경제적 역량 강화를 위한 회원국과 국제사회의 이행 성과를 점검, 공유하였고, 국제사회 공조(collective action)를 보다 효율적으로 추진하여 효과적인 목표 달성을 위한 노력을 경주할 것을 확인함.

우리 정부는 국제개발협력기본법에서 성 평등 달성을 개발협력 기본정신의 하나로 천명하고, 금번 GENDERNET Bureau 진출을 통해 개발원조에서의 성 평등 달성을 위한 정책적 관심과 정책 이행 의지를 표명함. 성 평등 달성과 개도국 여성의 역량강화는 개발성과와 원조 효과성 제고를 위한 주요 개발목표로서, 이를 위한 지속적 관심과 달성 노력을 통해 우리 정부의 대내외 책무성(accountability)을 강화하는 것이 중요함.

개발원조에서의 젠더 부문에 대한 KOICA의 전문성 및 역할 강화를 위해 연구조사 활동 확대, 통계 분석 강화, 모범사업관행 구축 등 KOICA의 조직적 역량 강화 및 체계 구축이 중요함. 한편, ODA 집행기관으로서 정부부처 및 국내 · 외 젠더 관련 전문가와 기관 간의 공조 체계를 주도적으로 형성하여 원조효과성 제고를 위한 국내 젠더 정책의 조화를 도모하고, 사업수행시 시너지 효과의 제고가 요구됨.

# Ⅳ. ODA 신간 소개

1. ODA 신착 도서

2. KOICA 2010년도 1~4월 발간물 목록

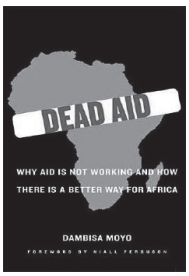
# 〈ODA 신착 도서〉




### 1. 인권을 생각하는 개발지침서

(보르 안드레아센·스티븐 마크스 엮음/양영미·김신 옮김/후마니타스(2010)/516쪽)

이 책은 '개발권'과 '인권에 기초한 개발'에 대한 여러편의 논문을 엮은 책이다. 저자들은 단순한 경제 성장이 아니라, 모든 사람들의 사회권과 정치·경제적 권리를 보장하고 가난한 이들의 인권을 실현할 수 있는 사회적 역량을 키우는 것을 진정한 개발로 보는 새로운 '개발권' 개념을 제시하고 있다. 개발이 지향하는 근본적 가치는 바로 인권과 기본적 자유의 실현임을 상기시켜 준다는 점에서 이 책은 좋은 지침서이다.




### 2. 죽은 원조

(Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa) (Dambisa Moyo/Farrar, Straus and Giroux(2010)/188쪽) ※국내 미번역.

담비사 모요는 아프리카에 대한 원조를 점진적으로 줄여, 5년 내에 중단하는 '충격 요법'을 제안한다. 아프리카에 대한 서방의 원조가 현지의 부패한 정권을 유지하여 아프리카 정부가 재정 자립의 필요를 느끼지 못한다고 보는 것이다. 저자는 극심한 빈곤이 계속되고 있는 아프리카의 장기적 발전을 위해 무역과 외국인 직접투자, 소액대출이 적절히 혼합된 형태를 대안으로 제시한다. 저자는 잠비아 태생으로 하버드대, 옥스퍼드대에서 수학한 후, 세계은행과 골드만삭스에서 글로벌 경제분석 담당으로 일하면서 이 책의 문제의식에 눈을 떴다고 한다.




### 3. 원조는 정말 작용할까?

(Does Foreign Aid Really Work?)(Roger C. Riddell/Oxford University Press(2008)/508쪽) ※국내 미번역

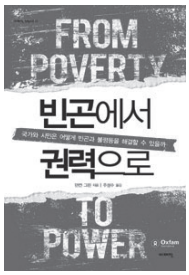
저자는 개발컨설팅사 The Policy Practice 대표, 영국의 구호 단체인 크리스천 에이드에서 근무하였다. 이 책은 오늘날 개발원조의 동향을 이해하고 싶은 독자에게 유용한 책이다. 전후 개발원조의 역사, 개발원조 제공의 동기, 개발원조의 효과성 검토, 향후 과제로 크게 나뉘어 다양한 논의들이 수록되어 있다. 저자는 원조가 정말 작용하

는가라는 물음에 대해 현재의 개발원조 이론과 데이터로는 결론을 내릴 수 없다고 말한다. 오늘날 개발원조의 비효율적인 면들을 개발 원조의 본래 취지에 맞도록 개선하는 것이 중요하다고 강조한다.




### 4. 더 많이 구하라 – 유엔 활동가가 본 밑바닥 10억의 삶
(얀 에겔란드 지음/박현주 옮김/검둥소(2010)/340쪽)

이 책은 저자 얀 에겔란드가 유엔 긴급구호조정관으로 전 세계의 재난 · 분쟁 지역을 돌며 평화와 협상의 진전을 가져오기 위해 활동한 경험담이다. 코트디부아르, 바그다드, 콜롬비아, 다르푸르, 인도양 쓰나미 재해지역, 중동, 우간다 등지의 마실 물, 식량도 없이 하루 1달러로 생존해 가는 동 시대 인류의 삶을 소개하며, 우리가 극복해야 할 과제들을 살펴본다.




### 5. 빈곤에서 권력으로
(던컨 그린 지음/주성수 옮김/이매진(2010)/544쪽)

저자 던컨 그린은 세계적인 구호단체 옥스팜의 수석 연구원. 저자는 불평등과 빈곤의 해결은 '국가'와 '시민'이 무력한 사람들의 권력을 향상시키기 위해 어떤 역할을 하느냐에 달려 있다고 말한다. 시민들은 아래로부터 권리를 찾기 위해 싸우고, 정부는 위로부터 공익과 재분배라는 가치를 지켜 사회 분열을 막고 경제 성장을 이끌어야 한다는 것이다. 저자는 중남미 저널리스트이자 원조 정책 애널리스트로 활동한 경험을 바탕으로 빈곤 퇴치에 대한 이론을 전개하는 한편, 제3세계의 다양한 현장 사례를 소개하고 있다.

# 〈KOICA 2010년도 1~4월 발간물 목록〉

| 번호 | 간행물명 | 발간부서 | 발행년도 | 발행처 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 가나 아크라 직업훈련원 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 교육팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 2 | 나이지리아 직업훈련원 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 교육팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 3 | 나이지리아 초등학교 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 교육팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 4 | 에티오피아 교육 및 보건분야 사전타당성조사 결과보고서 2010.2 | 교육팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 5 | 미얀마 자동차정비 기술훈련원 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 교육팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 6 | 몽골 바룬우르트시 난방 및 온수 공급시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.2 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 7 | 몽골 바얀누르소움 호수 및 수자원 복원사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 8 | 몽골 울란바타르시 도시폐기물 재활용시설 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 9 | 방글라데시 태양광 관개펌프 및 홈시스템 지원사업 사전조사 결과보고서 2010.2 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 10 | 베트남 부온호지역 식수공급시스템 확장 및 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 11 | 스리랑카 500kW 계통연계형 태양광발전사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 12 | 캄보디아 태양열 열병합 발전소 건립사업 실시협의 결과보고서 2010.2 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 13 | 캄보디아 태양열 열병합발전소 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 14 | 타지키스탄 흐름식 수력발전 타당성 조사 및 설치사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 15 | 튀니지 전기전자장비 재활용 시범사업 사전조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 16 | 피지 신재생에너지 협력사업 사전조사 결과보고서 2010.1 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 17 | 필리핀 보홀 조류 바이오에탄올 연구센터 건립사업 사전조사 결과보고서 2010.2 | 기후변화대응반 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 18 | 스리랑카 500KW 계통연계형 태양광발전사업 실시협의 결과보고서 2010.3 | 기후변화환경1팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 19 | 키르기스스탄 산림보전 역량강화사업 사전조사 결과보고서 2010.3 | 기후변화환경2팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 20 | 캄보디아 폐기물 위생매립장건립 타당성조사사업 실시협의 결과보고서 2010.4 | 기후변화환경2팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 21 | 필리핀 재해방지 조기경보 및 대응시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2010.4 | 기후변화환경2팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 22 | 라오스 비엔티엔주 링산마을 도로건설사업 사전조사 결과보고서 2010.2 | 농어촌개발팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 23 | 네팔 의료보험제도 도입 타당성조사사업 사전조사 결과보고서 2010.3 | 보건의료팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 24 | 페루 꾸스꼬 UNSAAC 치과진료소 건립사업 사업타당성 조사보고서 2010.4 | 보건의료팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 25 | (2009년도 한국국제협력단)종합 심사분석 보고서 2010.1 | 사업평가실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 26 | 동티모르 Suai시 지질도 작성사업 사전조사 결과보고서 2010.1 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 27 | 아제르바이잔 바쿠만 해상교량건설 타당성 조사사업 실시협의 결과보고서 2010.3 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 28 | 인도네시아 까리안댐 ~ 세르퐁간 최적 용수공급시설 마스터플랜 및 실행계획 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.3 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 29 | 카자흐스탄 전력계통 신뢰도 향상 시범사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 30 | 필리핀 농공복합산업단지조성 타당성 조사사업 실시협의 결과보고서 2010.1 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 31 | 필리핀 메트로마닐라 우회고속도로(C-6)건설 사전타당성조사 결과보고서 2010.3 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 32 | 필리핀 세부막탄공항 마스터플랜 수정 및 신규여객터미널 건설 타당성조사사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.3 | 산업에너지팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 33 | Scholarship Program 가이드라인 2010.4 | 연수기획팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 34 | 국내초청 연수사업 가이드라인 2010.4 | 연수기획팀 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 35 | JICA 연수사업 출장결과 보고서 모음집 2010.2 | 연수사업1팀 | 2010 | 한국국제협력단 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 36 | 개발협력 경험의 대북지원 활용 방안 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 37 | 선진원조 기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 38 | 수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 39 | 제6회 국제개발협력 논문공모 수상 논문집 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 40 | 한국형 개발협력 모델 : 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 41 | KOICA 개발정책 포커스 1호 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 42 | KOICA 개발정책 포커스 2호 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 43 | KOICA 사업의 성 주류화 방안 | 정책연구실 | 2010 | 한국국제협력단 |
| 44 | 파라과이 거시경제정책분야 전문가 귀국보고서 | ICT.행정제도팀 | 2010 | 한국국제협력단 |

# V. KOICA 자료실 이용 안내

1. KOICA 자료실 이용안내

2. KOICA 소장 국제개발협력 저널 목록

# 〈한국국제협력단(KOICA) 자료실 이용안내〉

한국국제협력단 자료실은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집· 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 정보 제공 서비스를 관리 · 운영하고 있습니다

자료실은 개가제로서 누구나 자유로이 이용할 수 있으며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위는 아래와 같습니다.

## 1. 자료보유 현황(2010년 6월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서: 4,992권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 총59종
- 일반 정기간행물(구독중): 총51종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 총 41종
- 도서 : 29,396권
- 비도서자료 : 602점

## 2. 자료 열람시간

| 구분 | 시간 | 비고 |
|---|---|---|
| 평일 (월~금) | 09:00~18:00 | 점심시간 12:00~13:00 제외<br>토요일 및 공휴일 휴관 |

## 3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능

(단 , 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개 파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

### 4. 자료 이용문의

· 전화 : 031-740-0618~9
· 이메일 : library@koica.go.kr

# 〈KOICA 소장 국제개발협력 저널 목록〉




**The European Journal of Development Research**

출판 : Palgrave macmillan, 연 5회

인간 개발에 대한 이해를 높이기 위해 정치, 경제, 사회, 인류학적인 관점을 망라하여 다각도의 검토를 거친 학술지로, 개발 관련 이해 향상, 실증적인 분석에 의한 개발 도구 및 정책 제안을 위해 독자 투고를 장려하고 있다. 선진국의 경험을 통한 교훈을 포함하여, 개발도상국 문제를 주요 주제로 다루고 있다. 편집위원회는 The European Association of Development Research and Training Institute(EADI).




**Review of Development Economics**

출판 : Wiley-Blackwell, 연 4회

개발경제학의 관점에서 학자 및 이론가, 실무자를 주 독자층으로 하는 The Economic Development Association(EDA) 소속 개발 전문지로, 성장 이론, 천연자원, 기술변화, 생산성, 농업 개발, 이주 문제, 소득분배, 인구문제 등 개발도상국의 연구자 및 정책결정자들이 참고할만한 현대의 개발도상국 성장 문제를 다루고 있다.




**Development and Change**

출판 : Wiley-Blackwell, 연 6회

40여년의 역사를 지닌 개발 전문지로, 개발 주제 및 사회변화 연구를 주 내용으로 다루고 있다. 최근의 개발 주제에 대한 분석과 토론을 제시하고 '개발과 변화 포럼' 이슈를 포함하여, 사회과학분야 전반을 주제로 기고문을 싣고 있다. International Institute of Social Studies(ISS)에 소속.




### African Development Review

출판 : Wiley-Blackwell, 연 3회

아프리카 개발정책을 분석한 전문지로, 이론적 주제보다는 정책 리서치를 주로 다루고 있다. 아프리카 경제 · 사회 개발 관련 최근의 주요 이슈들을 분석하고, 아프리카 개발의 정책적 선택의 폭을 넓히기 위해 아프리카 개별 국가들에 대한 사례 연구 및 비교 연구에 중점을 두고 있다. African Development Bank(ADB) 발간.

# 『국제개발협력』 논문기고 안내

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

## 1. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 제3세계 개발과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 제3세계 개발 관련 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

## 2. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

### 1) 기고 및 접수

· 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0302

Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 정책연구실

· 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

| 호 | 기고문 주제 | 원고 마감일 |
|---|---|---|
| 2010년 제3호 | 〈거버넌스 네트워크, 분쟁 및 취약 네트워크〉<br>거버넌스, 취약국 지원: 한국 ODA의 대응과제 | 2010. 8. 31 |

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

· 기고 논문은『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
· 기고 논문은 국제협력단이 정하는 "'국제개발협력' 원고집필요령"(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.
· 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
· 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

### 2) 심사

· 심사 절차는『국제개발협력』편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
· 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

### 3) 게재

· 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
· 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
· 국제협력단 정책연구실은『국제개발협력』편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
· 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
· 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 정책연구 2010-13-094

**국제개발협력** 2010년 제2호

발 행 2010년 7월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전 화 031)740-0302
팩 스 031)740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)아데라커뮤니케이션

[ 무단복제를 금함 ]
**ISSN 2903-212X**