연구자료
정책연구 2009-12-126

ISBN 978-89-88133-94-1 13320

KOICA
한국국제협력단

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



2009 No.4
국제개발협력
한국국제협력단

Making a better world together
2009 No.4

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



DAC 가입의 의의와 도전 과제
설경훈 / 외교통상부 개발협력국장

DAC의 개혁논의와 우리나라의 기여 분야
정진규 / 주OECD대표부 참사관

원조효과성 증진을 위한 全정부적 협력 방안
문상원 · 박규희 / KOICA 정책기획팀 · 행정제도팀

DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로
박수영 / KOICA 사업평가실 과장

한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책
이계우 / KDI 국제정책대학원 교수

기후변화 대응과 녹색 ODA
강연화 / KOICA 과장 (녹색성장위원회 파견)

기후변화 관련 최근 원조현황과 논의 방향(3) : 신재생 에너지 분야
임소영 · 박희수 / KOICA 기후변화대응반

프로젝트 관리와 평가 : 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론 / KOICA 사업평가실

OECD DAC 성평등네트워크 회의('09.10.22-23) 결과

OECD DAC 빈곤감소네트워크 회의('09.10.21-22) 결과

OECD 무역을 위한 원조 합동회의('09.11.10) 결과

KOICA
한국국제협력단

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2009년 제4호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 CONTENTS

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈 : DAC 가입과 DA 과제

DAC 개요

1. DAC 가입의 의의와 도전 과제 12
설경훈 / 외교통상부 개발협력국장

2. DAC의 개혁논의와 우리나라의 기여 분야 20
정진규 / 주OECD대표부 참사관

3. 원조효과성 증진을 위한 全정부적 협력 방안 30
문상원 · 박규희 / KOICA 정책기획팀 · 행정제도팀

4. DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로 52
박수영 / KOICA 사업평가실 과장

5. 한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책 84
이계우 / KDI 국제정책대학원 교수

〈특별기고:기후변화 대응〉

6. 기후변화 대응과 녹색 ODA 117
강연화 / KOICA 과장 (녹색성장위원회 파견)

7. 기후변화 관련 최근 원조현황과 논의 방향(3) : 신재생 에너지 분야 133
임소영 · 박희수 / KOICA 기후변화대응반

Ⅱ. 개발협력사업 평가

프로젝트 관리와 평가 : 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론/KOICA 사업평가실 158

Ⅲ. 개발협력 동향

1. OECD DAC 성평등네트워크 회의('09.10.22–23) 결과 187

2. OECD DAC 빈곤감소네트워크 회의('09.10.21–22) 결과 191

3. OECD 무역을 위한 원조 합동회의('09.11.10) 결과 194

편집자의 글

이번 2009년 제4호「국제개발협력」은 'DAC 가입과 한국의 ODA 과제'를 주요 테마로 하여 기획되었다. 한국은 지난 11월 25일 DAC 가입이 확정됨으로써 한국은 30개 OECD 회원국 중 24번째 DAC 회원이 되었다. OECD의 3대 위원회의 하나로 알려진 DAC은 선진 원조공여국간의 모임으로서, 이들은 세계 원조의 90%이상을 집행할 뿐만 아니라 원조관련 논의 및 규범의 확산에 주도적인 역할을 담당하고 있다. 한국의 DAC 가입은 지금의 우리나라 원조체제가 DAC 가입 기준을 어느정도 충족시켰다는 것을 의미하나, 동시에 앞으로 원조 효과성(aid effectiveness)과 같은 국제적 원조 규범의 준수와 국제개발협력 논의에 대한 기여 등 많은 숙제를 안고 있음을 의미한다.

이러한 배경 속에서 금번「국제개발협력」에서는 'I. 개발협력이슈: DAC 가입과 한국의 ODA 과제' 편의 주제기고 및 특별기고를 통해, 우리나라 DAC가입의 의의와 이에 따른 도전과제를 짚어보는 기회를 마련하였다. 첫 번째 글인 'DAC 가입의 의의와 도전 과제'에서는 금번 한국 DAC가입이 갖는 국내 및 국제적 의의와 한국이 앞으로 국제기준에 맞춰가기 위해 노력해야 할 과제들을 제시하고 있다. 두 번째로 'DAC의 개혁논의와 우리나라의 기여 분야'에서는 최근 변화하는 국제개발환경에 맞춰 개혁하고자 하는 DAC의 노력과 이를 실현하기 위한 DAC의 비공식 작업팀의 업무를 소개하고, 이에 따른 우리나라의 기여분야를 제시하고있다. 세 번째 '원조효과성 증진을 위한 全정부적 협력 방안'에서는 한국 원조의 효과성을 저해하는 문제점으로 지적되는 분절화 현황에 대해 짚어보고, 이를 극복하기 위한 전정부적 차원의 노력을 제시하고 있다. 네 번째 'DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로'에서는 원조효과성을 위한 파리선언의 내용 및 한국의 이행 현황, 파리선언 이행을 위한 KOICA의 과제를 제시한다. 다섯 번째로, '한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책'에서는 앞으로 지속적인 확대가 예상되는 국제개발원조 조달시장에 한국 기업과 컨설턴트들이 활발히 진출할 수 있는 방안을 제안하고 있다. 그 다음으로는 기후변화 대응을 위한 특별기고로서 '기후변화 대응과 녹색 ODA' 및 '기후변화 관련 최근 원조현황과 논의 방향(3) : 신재생 에너지 분야' 두 편의 글을 게재하였다.

'II. 협력사업 평가' 지면에는 성과중심관리체계의 효율적 수행을 위해 KOICA 사업평가실에서 발간한 '프로젝트 관리와 평가 : 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론'을 요약하여 게재하였다. 동 자료는 국제개발협력분야에 종사하는 유관기관 및 NGO등이 사업관리와 평가에 활용이 가능하도록 내용이 구성되어 있다.

마지막으로 'III. 개발협력 동향'에는 1) OECD DAC 성평등네트워크 회의('09.10.22-23) 결과 2) 빈곤감소네트워크 회의('09.10.21-22) 결과 3) OECD 무역을 위한 원조 합동회의('09.11.10) 결과 세 편이 실렸다. 이번 「국제개발협력」을 통해 관련 주제에 관한 ODA 사업관계자 및 일반 국민들의 이해가 확대되기를 바란다.

2009년 12월
KOICA 정책연구실

Ⅰ. 개발협력 이슈 Journal of International Development Cooperation

Ⅰ. 개발협력 이슈 : DAC 가입과 한국의 ODA 과제

DAC 개요

1. DAC 가입의 의의와 도전 과제
   설경훈 / 외교통상부 개발협력국장

2. DAC의 개혁논의와 우리나라의 기여 분야
   정진규 / 주OECD대표부 참사관

3. 원조효과성 증진을 위한 全정부적 협력 방안
   문상원 · 박규희 / KOICA 정책기획팀 · 행정제도팀

4. DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로
   박수영 KOICA 사업평가실 과장

5. 한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책
   이계우 / KDI 국제정책대학원 교수

〈특별기고 : 기후변화 대응〉

6. 기후변화 대응과 녹색 ODA
   강연화 / KOICA 과장 (녹색성장위원회 파견)

7. 기후변화 관련 최근 원조현황과 논의 방향(3) : 신재생 에너지 분야
   임소영 · 박희수 / KOICA 기후변화대응반 연구관

DAC 개요

□ 명칭 : 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)

□ 설립 및 회원국 현황 : 1960년 유럽경제개발기구(OEEC)의 개발원조그룹(DAG)으로 설립된 이후, 1961년 9월 OECD가 출범하면서 DAC로 개편. 2009년 11월 25일, 한국의 DAC 가입이 결정됨으로써 OECD 30개 회원국 중 24개국이 DAC 회원국이며, 업저버는 IMF, 세계은행, UNDP 등.

□ 목적 및 주요활동

o 개발협력은 경제성장, 무역확대와 함께 OECD 3대 목적 중 하나로, DAC는 회원국들간 정책대화를 통해 빈곤 개도국에 대한 공적개발원조 정책의 상호 조정 및 효율을 높이기 위해 만들어진 기구로서, 다음과 같은 활동을 전개하고 있음.

- 국제원조정책의 가이드라인 제공, 선진 공여국들의 원조정책 협의의 장
- 개발협력에 대한 정보 · 경험 교환, 상호협의 및 조정
- ODA 관련 통계 작성
- 회원국의 개발협력 실적 · 정책에 관한 동료검토(peer review)
- 회원국들의 ODA 효율성 제고 등 개발협력 정책관련 지침 개발 및 권고 등

□ 예산 : OECD 회원국들의 의무적 사업예산(Part Ⅰ) 및 자발적 기여금

□ 조직 및 운영체제

o 운영방식 : 회원국들의 전원합의제(consensus)

o DAC 회의 : DAC 고위급회의(High Level Meeting: HLM), 고위관리회의(Senior Level Meeting: SLM), DAC 정례회의가 있음.

o DAC 개발협력국(OECD Development Co-operation Directorate: DCD) : DAC 사무국으로 지칭되는 DCD는 OECD 개발클러스터의 하나로 국장 및 5개의 부서로 구성, 70여명의 전문가가 직원으로 활동 중임.

- 기타 개발클러스터 : 개발센터(Development Center), Sahel and West AfricaClub(SWAC), PARIS21(Partnership in statistics for development in the 21st century),민주적 거버넌스 협력체(Partnership for Democratic Governance: PDG), Center for Co-operation with Non-members(CCNM), 개발글로벌포럼(Global Forum on Development)

o DAC 산하작업반 : DAC 산하에는 2개의 작업반과 6개 네트워크가 활동하고 있으며, 3~4년 주기로 Mandate 검토. 일반적으로 연 1~3회 작업반별 전체회의와 2~4회 task-team 회의 개최.

- 통계작업반(WP-STAT), 원조효과 작업반(WP-EFF), 개발평가 네트워크(EVALUNET), 성평등 네트워크(GENDERNET), 환경과 개발협력네트워크(ENVIRONET), 빈곤감소네트워크(POVNET), 거버넌스 네트워크(GOVNET), 분쟁 및 취약상황에 대한 국제 네트워크(INCAF)

DAC 가입의 의의와 도전 과제

설 경 훈 외교통상부 개발협력국

I. 들어가기

우리나라는 2010년부터 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입할 예정이다. 가입자격에 대한 최종 심사가 11월25일로 예정되어 있으며, 그간의 실사과정에서의 OECD측 평가나 주요 DAC 회원국들의 반응을 고려할 때 우리의 DAC 가입은 무난히 이루어질 전망이다.[1)]

그러나, DAC 가입의 의미에 대해서는 일부 오해가 있는 것 같다. 한때 DAC 가입을 추진할 것인가의 문제를 두고 국내부처간 이견이 제기된 바도 있고, 일반국민 입장에서는 우리나라가 그간 20여년 이상을 공여국으로 활동해 왔는데 새삼스럽게 DAC에 가입하여 달라지는 것이 무엇인지 의아해 할 수 있다. 이러한 궁금증들을 풀어보기 위해 DAC 가입의 의미와 DAC 가입으로 달라지는 것이 무엇인지, 앞으로 달라져야 하는 것은 무엇인지 짚어 보았다.

II. DAC 가입의 의미

OECD의 3대 위원회의 하나로 알려진 DAC은 기본적으로 선진 원조공여국간의 모임이다. 이들이 제공하는 ODA 규모는 세계 전체 ODA의 90%에 해당한다. 원조의 효과적 집행을 위해 이들이 수립하는 여러 규범이나 지침은 원조 시행과정에서 중요한 준거가 되고 있다.

DAC은 돈을 가진 자들의 모임이라는 점에서 특권층만이 참가할 수 있는 사교클럽에 비유되기도 한다. DAC이 신규 회원국을 받아들이는데 까다로울 정도로 엄격한 조건을 요구하고 있기 때문이기도 할 것이다. DAC에 가입하기 위해서는 연간 원조규모가 최소 1억불이 넘거나 GNI의 0.2% 이상이 되어야 한다. 그뿐 아니라, 효율적이고 통합적인 원조 체제와 조직, DAC에 부합하는 정책

1) 우리나라는 09. 11. 25 개최된 한국의 DAC 가입 심사 특별회의에서 회원국 전원 합의로 DAC 회원국 가입이 확정되었다. (편집자 주)

과 전략 등을 보유하고 있어야 하며, 원조 성과에 대해 평가할 수 있는 적정한 평가시스템도 구비되어 있어야 한다. DAC 회원국들이 원조 집행상의 기본 규범으로 중시하고 있는 원조 효과성(aid effectiveness)을 제고하기 위한 노력도 요구된다. 이러다보니 OECD 회원국이면서도 DAC에 들어가지 못한 국가들이 많다. 30개 OECD 회원국중 22개 국가만이 DAC에 가입해 있으며, 우리를 포함, 터키, 멕시코, 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 아이슬랜드 등이 아직 미가입국으로 남아 있는 것이다.

따라서, DAC 가입은 산발적이고 주로 남남협력의 형태로 출발한 우리나라의 원조체제가 DAC의 엄격한 요건을 충족할 정도로 성장하였다는 것을 의미하며, 그간 우리가 대내외적으로 표방하여 온 기여외교, 나아가 글로벌 코리아의 천명이 공언이 아니라는 것을 보여주는 의의도 있다.

우리가 DAC에 가입하는 것은 DAC의 관점에서도 의미가 있다. 세계의 원조 환경은 무섭게 변화하고 있다. 전통 공여국 뿐 아니라 OECD 국가이면서도 DAC에 가입하고 있지 못한 non-DAC 공여국들도 활발하게 개발협력 활동을 전개하고 있고 BRICs와 같은 신흥공여국들이 대거 등장하고 있는 한편, 일부 중소득국들도 남남협력 또는 삼각협력의 형태로 개발 활동을 지원하고 있다. 뿐만 아니라 빌 앤 벨린다 게이츠 재단과 같은 민간단체, 엄청난 수의 비정부간기구(NGO)와 시민사회, 기업들이 나름대로의 원조 활동을 전개하고 있는 것이다. 이러한 공여 주체의 확대(proliferation of aid actors)는 긍정적인 변화이기는 하지만, 전통 공여국들이 내세워 온 규범이나 원칙이 새로운 원조 주체들에 의해서도 존중될 것인지는 확실치 않다. 그렇지 못할 경우 공여국 그룹으로 견고한 모습을 보여왔던 DAC의 적실성이나 영향력이 감소될 수밖에 없을 것이다. DAC에 지난 10여년간 추가적인 회원국 증가가 없었다는 점도 이러한 회의적 시각을 부추기고 있다.

이러한 상황에서 한국이 신규 회원국으로 DAC의 문을 두드린 것은 그간 정체상태에 있던 DAC을 활성화하는 계기가 될 수 있다. 일례로 우리의 DAC 가입은 그간 가입을 주저하고 있던 여타 OECD 회원국들에게도 좋은 자극제가 되고 있다. 지난 10월 개최된 OECD 원조 작업반회의에서 체코가 DAC 가입을 적극 추진해 나갈 예정임을 공표한 바 있고, 멕시코도 가까운 장래에 DAC 가입을 추진하려고 관심을 보이고 있다.

Ⅲ. DAC 가입에 따른 우리의 추진 과제

그러면, DAC에 가입하면서 달라지거나 달라져야 하는 것은 무엇이 있나?

1. DAC 회원국으로서의 기본 역할 수행

DAC에 가입하는 최종 절차의 하나로 신규 회원국은 DAC의 권고사항이나 지침을 충실히 이행하고 이들을 ODA 정책에 반영할 것임을 서면으로 서약하게 된다. 여기에는 DAC에서 전개하고 있는 제반 활동에 대한 적극적인 참여, 정례적으로 시행되고 있는 원조정책 전반에 대한 동료점검(Peer Review) 수검과 참여 등이 포함된다.

즉, 신규 회원국으로 우리는 DAC이 전개하고 있는 제반 활동에 참여하고 DAC이 설정한 기준에 부합하는 개발협력 활동을 전개해야 한다. DAC 가입으로 추가적인 재정부담이 발생하지는 않지만 DAC이 전개하고 있는 제반 활동을 지원하고 동참하기 위해서는 기왕에 내고 있는 기본 분담금 이외에 적정 수준의 자발적 재정기여도 각오해야 할 것이다.

2. ODA 선진화를 위한 노력 강화

국내적으로는 그간 체계없이 추진되어 온 우리의 원조 체제를 효율화하고 통합화 하는 선진화 작업이 시급한 과제다. 우리의 DAC 가입은 DAC의 요건을 100% 충족하였기 때문이라기 보다는 현재 갖추어져 있지 않은 일부 요건에 대해서는 향후 수년내 달성해 나갈 것을 공약하고 이를 달성하기 위한 구체적 이행 계획을 제시하였기 때문이다.

먼저 우리의 원조 방식은 크게 무상원조와 유상원조로 나뉘어져 있는데 이러한 별개의 원조 방식을 유기적으로 연계하여 통합적으로 시행해 나갈 수 있도록 제도를 정비하고 법제화하는 것이 필요하다. 그뿐 아니라 무상원조의 경우 30여개 이상의 국내 부처나 기관에 의해 분산 집행되고 있어 사업의 중복성과 분절화의 문제가 심각한 상황이다. 현 단계에서 무상원조 수행기관을 단일화하기는 어려운 것이 사실이다. 당분간 기관간 협의 및 조정 과정을 강화함으로써 사업 중복성이나 분절화 문제를 최소화해 나가되, 중장기적으로는 무상원조 집행을 목적으로 설립된 KOICA로 통합화되는 것이 바람직하다.

이밖에도 중장기적인 ODA 정책 및 전략의 수립과 이행, 원조의 전략적, 효과적 집행을 위한 통합적 국별지원전략의 수립, 유 무상원조에 대한 통합적 평가 체제 구축 등은 우리가 당장에 추진해야 할 과제이다. 특히, 우리의 원조 규모를 감안하여 협력대상국의 규모를 축소하고 적정 주기로 협력대상국을 검토함으로써 효율적인 원조 사업을 추진할 필요가 있다. 정부는 유 · 무상 통합 협력 대상국을 30여개국으로 조정하고 이들에 대한 통합 국별지원전략을 중점적으로 수립해 나갈 예정이다.

3. 원조효과성 제고의 의미와 과제

또 하나의 급선무는 OECD DAC이 개발원조의 규범으로 가장 중시하고 있는 원조효과성(aid effectiveness) 제고다. OECD DAC은 그간 대규모의 원조에도 불구, 원조가 개발과정에 충분히 기여하고 있지 못한 원인을 규명하고 이를 타파하기 위한 핵심적 의제로 원조효과성 원칙을 제시하였다. 소위 파리선언(Paris Declaration)으로 불리는 원조효과성은 즉흥적 논의를 통해 도출된 추상적 개념이 아니라 반세기의 원조 경험을 바탕으로 정치화되고(refined) 구체화된 개념이다. 이를 위해 OECD DAC은 원조효과성 고위급 회의(High-level Forum for Aid Effectiveness)을 매 3년마다 개최하고 있다. 원조 효과를 제고하기 위해서는 수원국의 주도적 역할과 공여국과 수원국간 원조 정책의 조화가 필요함을 강조한 2003년의 로마 선언(Rome Declaration on harmonization), 그간의 개발원조 방식을 근본적으로 재구성하여 수원국의 목소리를 전면에 반영하는 등 원조 효과성에 대한 5대 원칙을 천명하고 12개의 이행목표를 제시한 2005년의 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness), 그리고 이러한 원조 효과성 이행을 위한 구체적 이행지침을 제시한 2008년의 아크라 행동의제(Accra Agenda for Action(AAA)) 등이 바로 이러한 원조효과성 고위급 회의의 결과로 도출되었다. 2011년 서울에서 개최될 예정인 제4차 원조효과성 고위급회의에서는 원조효과성에 대한 이행 성과를 종합 평가하고 향후 과제를 선정하는 일이 주 의제로 다루어질 예정이다.

원조효과성이란 단순히 말하면 원조액 1불당 실제로 수원국에 돌아가는 실질적 가치를 높이자는 것이다. 수원국 입장에서는 공여국들이 매일 1불 이하로 살아가는 사람들을 지원하기 위해 파견된 선진국 원조 자문관이 수십만불의 봉급을 원조 재원에서 챙겨 가는데 대한 부조리나 수혜국 현지나 인근에서 저렴하게 구입할 수 있는 기자재나 물품을 구태여 공여국 자재와 인력으로 조달하고 있는데 대한 비판적 시각을 가질 수 있고, 공여국 입장에서는 원조 재원으로 제공한 기금이 수원국의 취약한 정치 경제 구조로 인해 제대로 사용되지 못하거나 부패한 정권을 지원하는 결과가 되어 버리는데 대한 부정적 인식을 가질 수 있다.

원조 효과성은 개발협력의 방식을 과감하게 바꾸어 나갈 것을 요구한다. 원조는 수원국의 국가개발전략에 부합하여야 하며, 수원국은 원조를 요청하기에 앞서 분명한 국가발전 계획과 전략, 즉 성장을 이루려는 구체적인 의지와 계획을 가지고 있어야 한다. 물론, 중장기적 개발 전략과 계획을 수립해 나가는데 있어서도 공여국의 지원은 불가피하다. 하지만 이러한 과정을 수원국이 주도(ownership)적으로 추진하여야만 원조의 효과성이 제고되고 개발과정은 지속적 동력을 갖추게 된다는 것이다. 공여국들은 수원국의 국가발전 전략을 바탕으로 자신들의 비교우위나 중점을 두는 분야에 따라 구체적인 지원 분야와 협력방식을 결정하게 된다. 이 과정에서도 중복 또는 불균형적 지

원이 되지 않도록 공여국간 역할 분담과 조정은 필수적이다. 집행과정에서도 가급적 현지 인력과 기술력을 최대한 활용할 것이 요구된다. 이렇게 하여야 중장기적으로 수원국의 자생적인 발전역량이 형성되어 갈 것이기 때문이다. 공여국은 세밀한 개입 보다는 원조 결과로 어떠한 성과(results)가 도출되었는가에 초점을 맞춘다. 개발원조가 1-2년만으로 끝나는 것이 아니라는 점에서 성과에 기초한(results-based) 원조 효과 평가는 향후 수원국의 개발협력 역량을 평가하는데 치명적이 된다. 성과가 미진한 국가의 경우 공여국들이 원조를 회피하는 대상(aid orphan)으로 될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 원조 효과성이 효과를 거두기 위해서는 물론 공여국과 수원국간의 진정한 파트너쉽이 전제된다는 것은 두말할 필요도 없을 것이다.

우리나라의 원조 방식은 아직 프로젝트 위주의 사업방식을 취하고 있고, 수원국의 수요를 반영한다고는 하지만 전체적인 발전 계획이나 전략에 있어 우리의 지원 사업이 어떻게 수원국 발전에 기여하고 있는지에 대한 고찰은 아직 부족한 실정이다. 우리의 DAC 가입은 이와 같은 원조 효과성 원칙을 우리의 원조방식에도 적용해 나간다는 것을 의미한다. 게다가, 우리나라는 원조효과성 제고 노력의 일환으로 원조효과에 관한 고위급회의를 2011년 서울에서 개최키로 한 바 있다.

HLF-4의 서울 개최에 대해서는 DAC 국가들도 한국이 수원국에서 공여국으로 발전한 대표적 사례라는 점에서 상당한 의미를 부여하고 있다. DAC 관점에서는 한국이 단순한 회의 유치국이라는 의미를 넘어 원조 효과성에 대한 대표적 성공사례로 제시될 것을 기대하고 있다. 특히 우리가 60년대, 70년대 5개년 경제개발계획을 수립하고 이러한 계획에 맞추어 지속적인 성장 노력을 전개함으로써 급성장을 이루어 낸 것은 원조효과성의 제1원칙인 수원국 주도(ownership)의 필요성을 예증한 것으로 보고 있다.

4. 비구속적 원조의 확대

위에서 일부 언급되기는 하였지만, DAC 가입으로 우리가 추진해야할 급선무 중에 하나는 원조의 비구속성(aid untying) 제고다. 비구속성 문제는 원조의 1불당 제공되는 실질적 원조 가치 문제와 직결된다. 원조의 상당 부분이 선진국 출신 컨설턴트 비용이나 물자 구매 등 고비용적으로 지출된다면 수원국에 돌아가는 원조의 실질가치는 줄어들 수 밖에 없다. 수원국 실정에 맞지 않는 고도의 기술과 인력 사용을 연계한 구속성 원조는 원조의 가치가 1달러당 10%-20%에도 미치지 못한다는 비판을 야기하고 있다. 이러한 주장에 따르면 원조의 상당부분은 실은 공여국 자신들에 의해 회수되고 만다. 현지 사정에 맞지 않는 기자재 공여로 쉽게 고장이 나거나 적절한 관리가 이루어지지 못하는 사례도 다수 발생하고 있다.

우리나라 원조의 대부분은 실제 집행과정에서 국내기업에 의해 사업이 시행되거나 국내 물자가 제공되는 방식으로 전개되는 구속성 원조의 성격을 띠고 있다. 최근 DAC 가입 추진 과정에서 일부 개선되기는 했지만 그 이전에는 우리 ODA 사업의 2% 정도만 비구속성 원조로 진행되었을 뿐이다. 이에 반해 선진공여국들의 비구속성 비율은 80% 수준을 유지하고 있다. 물론 정부 입찰에 의존하고 있던 우리 기업들의 이해가 걸린 문제라는 점에서 쉽게 개선되기 힘든 문제점도 있지만 기업의 국제경쟁력을 높이고 개발협력에 대한 인식을 제고함으로써 이 문제를 해소해 나가야 할 것이다.

5. 다양한 원조 방식의 도입 추진

ODA 사업 방식의 다양화도 앞으로 추진해 나갈 과제중 하나다. 국내 NGO의 개발협력 역량을 강화하는 사업이라든지, 민간 기업들의 기술이나 전문성을 활용하면서 우리 기업의 "사회적 책임(Corporate Social Responsibility)"도 제고할 수 있는 민관파트너쉽(Public-Private-Partnership) 사업도 도입할 필요가 있다.

다자 분야에 대한 지원도 확대해 나가야 한다. DAC의 경우는 연간 1,200억불에 해당하는 ODA 총액중 약 1/4이 순수한 다자원조 형태로 집행되며, 다자기구를 통한 양자원조까지 포함한다면 전체 원조액중 1/3 이상이 다자기구를 통해 집행되고 있다. 우리나라의 경우에는 양자 대 다자의 비율이 대략 7:3 정도의 비율을 유지하고 있다. 수치상으로는 DAC의 다자원조 구성비에 근접해 있으나 구체적인 내용을 들여다 보면 우리의 경우에는 다자원조의 77%가 국제금융개발 기구에 대한 출연금이나 출자금의 형태로 지원되고 있다. 유엔의 개발기구에 대한 지원이 다자원조에서 차지하는 비율은 19%에 불과한 것이다.

다자원조는 공여국 입장에서는 사업 성과에 대한 가시성(visibility)이 떨어진다는 점에서 그 중요성이 간과되기 쉽다. 게다가 다자기구에 의한 원조는 비효율적이며 낭비적이라는 고정관념도 왕왕 있다. 그러나 다자원조가 가지는 장점이나 필요성은 매우 크다. 개발활동 수행 과정에서의 규모의 경제(scale of economy)라든지, 오랜 기간 축적된 경험과 노하우, 정치적 중립성에 따른 수원국의 수용성이 높은 점, 전 세계적인 네트워크 구축 등은 유엔 등 개발실행 국제기구들만이 가질 수 있는 최대 장점이다. 지원 필요성은 크지만 정세 불안정, 인력이나 전문성 등의 부족으로 충분한 지원을 하지 못하는 지역에 대해서도 유엔을 비롯한 다자기구들이 적극적 활동을 전개하고 있는 것은 주목할 만하다.

우리 정부는 다자원조의 효과적 참여를 위해 국제기구의 역량 및 성과를 평가하는 평가전문 그룹인 다자원조성과 네트워크(MOPAN)에 참여하여 우리 다자 원조의 효과성과 효율성을 제고하기 위한

노력을 기울이고 있다.

6. 원조의 규모 확대

끝으로 우리의 ODA 규모 확대 문제다. 2008년도 통계를 보면 우리의 ODA는 무상, 유상을 전부 포함하여 8억불 정도의 규모이다. 이것은 우리의 GNI에 대비할 때 약 0.09%에 해당한다. ODA 액수로 비교하면 우리는 OECD 국가중 19번째에 해당한다. DAC 국가들의 평균 GNI 대비 기여율은 현재 0.3% 정도로 우리나라의 3배 이상이다. 국민 1인당 ODA 기여액 규모를 보면 우리나라는 16불 정도인데 DAC 평균치는 134불로 대략 우리나라 보다 9배 이상을 하고 있다.

국제적으로 공여국들이 어느 정도의 기여를 하는 것이 개발 관점에서 적절한가에 대해서는 2002년 채택된 몬터레이 합의(Monterrey Consensus)가 있다. 개발재원의 다양한 발굴 필요성을 강조한 이 문서에서 공여국들은 2015년까지 GNI 대비 0.7%를 ODA로 제공할 것을 공약하였으며, 이를 달성하기 위한 구체적 중장기 계획을 제시할 것을 촉구하고 있다.

우리 정부가 ODA 확대의 중장기 목표로 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 달성키로 공약한 것은 매우 의미있는 일이다. 규모의 획기적 증대라는 측면 이외에도, 우리가 ODA 규모 확대의 일정 목표를 공약하고 이의 이행을 위해 구체적 중장기 계획을 제시하고 있다는 점에서 더욱 그렇다. 물론, OECD DAC에 신규 가입하는 국가가 기존의 회원국처럼 ODA 규모를 단기간내에 확대하기란 현실적으로 어렵다. 특히, ODA는 전액 정부 예산이라는 점에서 납세자인 국민의 지지가 절대적으로 필요하다. 그럼에도 불구하고 우리의 DAC 가입으로 이러한 목표치에 근접하도록 압력을 받게 될 가능성이 높다.

끝으로 ODA의 규모 확대와 함께 질적인 개발협력 역량을 제고하기 위해서는 인력의 확충은 물론, 적격한 고급 인력을 확보해 나가는 것이 필요하다. 최근 부각되고 있는 여성, 인권, 기후변화 등 소위 범분야적 이슈(cross-cutting issues)는 이러한 전문성을 더한층 요구한다고 하겠다.

Ⅳ. 마치며

우리의 DAC 가입은 기여외교의 마지막 단계가 아니라 첫 걸음에 해당한다. 우리의 위상은 물론 시야도 넓어지게 되었다. 수원국뿐 아니라 공여국과의 관계도 중요하게 되었으므로 우리의 행동도 그

만큼 신중해질 수 밖에 없다. 짊어져야할 책임도 커진다.

이를 감당해 나가기 위해서는 우리의 역량을 강화해 나가야 한다. ODA의 질적, 양적 확대는 물론, 국제사회에서 역량있고 신망있는 공여국으로서 유엔을 비롯한 각종 포럼에서 우리의 입장을 설득적으로 제시하고 다양한 국가들의 입장을 수용할 수 있는 성숙한 모습이 필요하다고 하겠다.

DAC의 개혁논의와 우리나라의 기여 분야

정 진 규 주OECD대표부 참사관

I. 서 언

1. DAC 개혁논의의 배경

OECD 개발원조위원회(DAC)는 2010년말에 동 위원회의 맨데이트 개정[1] 을 검토하기로 되어 있으며, 이와 함께 2007년 OECD 이사회의 DAC 심층평가(In-Depth Evaluation of the DAC) 권고에 의해 'DAC에 대한 전략적 개혁방안 검토(Strategic Reflection Exercise)' 를 실시, DAC이 국제개발환경에서 보다 적절한 기관으로 개선되는 방향을 정하기로 되어 있었다.

특히 BRICs로 대표되는 거대 신흥국가의 등장, 아프리카 빈곤상황의 고착화, 기후변화 대응을 둘러싼 재원확보 방안에 대한 국제적 이견 등은 DAC회원국으로 대표되는 전통적 공여국들에게 글로벌개발원조체제의 근본적 변화의 필요성을 인식시켜준 요소라고 할 것이다.

이렇듯 지난 약 50년간 DAC이 주도해 오던 글로벌 개발원조체제의 효율성(efficiency)과 적실성(relevance)에 대한 의문이 제기되고 있는 상황에서 지난해 말 발생한 글로벌 금융위기는 개발원조체제의 효율화 뿐만 아니라 전세계적 차원에서의 글로벌 거버넌스 개혁에 대한 시급성을 더욱 높여준 계기가 되었다.

이러한 배경에서 DAC은 2009년 5월 종료된 DAC 원조개혁그룹 최종보고서[2]에 의거, DAC개혁을 위한 세 개의 비공식 작업팀(Task Team, 이하 TT)을 설치[3] 하고 회원국 및 Non-DAC OECD국가,

1) The DAC mandate is to "…consult on the methods for making national resources available for assisting countries and areas in the process of economic development and for expanding and improving the flow of long-term funds and other development assistant to them." (Inside the DAC: A Guide to the OECD DAC 2007-2008).
2) Reflection Exercise : Investing in Development – A Common Cause in a Changing World. (DCD/DAC(2009)23/REV1 참조)
3) 동 작업팀은 제1작업팀(개발을 위한 정책일관성 및 글로벌 공공재), 제2작업팀(글로벌개발협력 거버넌스), 제3작업팀(DAC 조직운영)의 세 개 작업팀으로 구성되어 있다.

기관 업저버(세계은행, IMF)를 참석하게 하여 2009년 9월부터 구체적인 개혁방향 제시를 위한 작업을 시작하였다.

2. DAC 개혁논의의 범위

DAC의 개혁작업은 전체 글로벌 개발 아키텍쳐(global aid architecture)의 맥락에서 진행되는 부분과 DAC자체의 개혁작업의 맥락에서 추진되는 두 가지 부분으로 나뉘는 바, 글로벌 개발 아키텍쳐 측면에서 진행되는 작업은 G20/G8의 개발논의, MDGs에 대한 기여, 다자개발기구의 효율성 제고 방안의 모색, OECD전체의 개발목표 목표 제시, OECD 및 OECD회원국 차원에서의 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, 이하 PCD) 제고 등이며, DAC자체의 개혁작업은 DAC 작업내용과 결과에 대한 모니터링 체제 개선, DAC의 프로그램사업예산(PWB) 구조 효율화, DAC 조직운영의 효율화, 비회원국을 효율적으로 논의에 참여시키는 방안 수립 등이 주요 내용이다.

본 원고는 현재 OECD에서 진행되고 있는 DAC개혁작업의 대외적, 대내적 두 가지 수준의 논의와 방향을 살펴보고, 이러한 논의 맥락에서 새로운 DAC회원국[4] 으로서 우리나라의 기여분야를 검토해 보고자 한다.

II. DAC 개혁작업(Reflection Exercise[5])

1. 주요 내용

2008년 DAC고위급회의(High Level Meeting, 이하 HLM) 결의사항으로 채택되어 약 1년간의 작업을 걸쳐 2009년 5월 HLM에 제출된 DAC개혁작업보고서는 DAC의장 주재로 21명의 회원국, 비회원국, 국제기구 대표가 참여한 DAC개혁그룹(reflection Group)[6] 이 6차례의 회합을 통해 도출한 성과라고 할 것이다.

---

4) 우리나라는 2009.11.25 DAC가입심사(Accseeion Review)를 성공적으로 마치게 되는 경우, 2010. 1.1부터 정식 회원국이 될 것으로 예상된다 (The Republic of Korea's Readiness for a Accession to the DAC: Secretariat Report, 2009, DCD/DAC(2009)46).

5) 여기서 말하는 DAC은 DAC 정례회의뿐만 아니라, DAC 고위급회의(HLM), DAC고위관리회의(SLM), 산하조직(subsidiary bodies), 사무국(DCD)을 총칭하는 개념이다.

6) 개혁그룹에는 벨기에, 캐나다, 덴마크, EC, 핀란드, 독일, 그리스, 한국, 일본, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, UNDP, 세계은행이 참여하였으며, 우리나라는 DAC 비회원국으로는 유일하게 동 개혁그룹에 정식 멤버로 참가하였다.

동 보고서는 크게 근본적으로 변화하고 있는 글로벌 개발환경을 설명하면서 이러한 맥락에서 국제사회에서 개발문제가 '보편적인 대의(Common Cause)'가 된다는 점을 강조하고 있다. 아울러 이러한 보편적 대의를 실현하기 위한 구체적인 방안으로서 전략적 우선순위(Strategic Priorities) 설정의 중요성, DAC 작업의 효율성 및 적실성 제고를 통한 DAC의 적응력 강화방안을 제시하고 있다.

2. 글로벌 개발환경의 변화

DAC개혁작업보고서는 DAC이 직면하고 있는 도전을 글로벌 경제금융위기, 기후변화, 분쟁과 불안(conflict and insecurity), 전염병의 대규모 확산위험, 인구, 경제, 환경의 장기적 관점에서의 변화 등으로 정의[7]하고, 이에 대한 대응을 위해 글로벌개발협력이 현재의 경제금융위기로부터 개도국이 받게 되는 충격을 완화하는데 중심역할을 수행하고, 글로벌화되는 국제경제 체제에서 글로벌 공공재의 중요성을 강조하는 한편 취약국가가 겪고 있는 심각한 문제들, 예컨대 분쟁, 불안, 조직범죄, 내부적 폭력, 이민, 인신매매 등에 대한 근본적 해결을 위해 거버넌스 확립 지원 필요성을 강조하고 있다.

아울러 동 보고서는 천년개발목표(MDGs) 이행이 상당한 진전을 보고 있음에도 불구하고 그 성과가 개도국에 불균등하게 분배되고 있으며 절대빈곤층의 규모도 여전히 높은 상태이며, 특히 사하라 이남 아프리카 국가에서는 오히려 상황이 악화되고 있는 징후가 있다는 점도 우려하고 있다. 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 전체의 규모에 있어서 2008년 사상 최대 규모인 1,200억불을 초과하였으나, 여전히 DAC회원국의 국민총생산 대비 비율은 0.3% 수준으로 UN이 제시한 목표 0.7%의 절반에도 미치지 못하고 있으며 G8 글렌이글스 약속도 충실히 이행하지 못하고 있음을 지적하고 있으며, 동 원조액의 분배와 활용에 있어서 각 원조제공 기관간 파편화(fragmentation) 현상으로 인해 효율성이 저하되는 문제해결도 함께 촉구하고 있다.[8]

3. 보편적 대의(Common Cause)로서 개발

DAC 개혁작업보고서는 글로벌 개발원조정책이 다루는 여러 가지 공공재(public goods)의 생산과 분배에 있어서 국제사회의 합의가 있어야 함을 강조하고 있다. 즉 공공재는 본질적으로 그 생산에 소요되는 비용은 특정 국가가 부담하나(the costs of a public goods are borne locally) 그 편익은 전세계가 공유하거나, 그 효과가 장기적으로 산출[9] 되는 바, 이에 대한 정책조정과 합의가 이루

7) 앞의 Reflection Exercise 보고서, p. 6
8) 앞의 보고서, pp.6~9.
9) 앞의 보고서, p.9

어 지지 않으면 효과적인 공공재의 창출 구조가 성립되기 어렵다는 점에 주목하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, BRICs와 같은 새로운 원조제공자가 DAC와 목표를 공유하고 있지 않은 상황에서 개발원조에 대한 이행약속이나 원조기준에 대한 준수에 대해 합의하기는 어려운 상황이며, 결과적으로 이러한 문제가 글로벌 개발원조 추진체제 전반의 비효율성으로 연계될 위험성에 대해 DAC이 우려를 제기하고 있는 것이라 할 수 있다.

보편적 대의로서의 개발을 구체적으로 구현하기 위해 동 보고서는 '원조(aid)'를 초월하는 개념으로서의 '개발(development)' 개념의 도입, 개발을 위한 글로벌 프레임워크의 개선, 개발약속(development commitment)의 수준 상향조정, 합의된 글로벌개발목표(agreed global development goals) 수립의 4개 정책우선 순위를 제시하고 있다.[10)]

가. 원조(aid) 를 초월하는 개념으로서의 '개발(development)' 개념의 도입

이는 현재 OECD가 조직 전체적 차원에서 추진하고 있는 全 정부적 접근(whole-of-government approach), 全 OECD적 접근(whole-of-the OECD apprach)을 기초로 한 개발을 위한 정책일관성(PCD)과 연계되는 개념이라 할 수 있다. 즉 개도국의 지속가능한 발전은 '원조'의 제공과 관리만으로는 얻을 수 없으며, 조세(내부재원 동원), 무역, 투자, 이민, 반부패, 기술에 대한 접근, 체제 및 개인의 안전 등 정부기능 전체에 대한 종합적 관리의 효율성이 전제되어야 한다는 인식에 기초하고 있다.

아울러 이러한 종합적 접근은 글로벌차원에서 검토할 때, DAC회원국의 참여만으로는 어려우며, 최근 급격히 성장하고 있는 신흥 글로벌 경제국들의 참여와 목표공유를 필요로 한다고 할 것이다. 마찬가지 맥락에서 전통적인 개발재원, 즉 ODA가 이러한 전정부적 접근법 전체에 대해 재원조달을 하는 것은 불가능할 것인 바, ODA를 레버리지로 하여 Non-ODA 개발재원, 즉 국내재원, 민간재원을 확대하고 이를 개발재원으로 활용할 수 있도록 유도하는 전략이 필요하다고 인식하고 있다.

나. 개발을 위한 글로벌 프레임워크의 개선

개혁작업보고서는 글로벌 프레임워크의 개선방향이 합법성(legitimacy), 책임성(accountability), 효과성(effectiveness)을 기준으로 이루어져야 할 것임을 강조하고, 아울러 개도국 전체를 동일한

10) 이하 설명은 앞의 보고서 pp.9~10참조. (4가지 정책우선순위의 원문은 Successful development needs more than aid ; The global institutional framework for development mist evolve further to make it more effective and to broaden its support ; Development commitments need to be stepped up ; Agreed global development goals, including halving global poverty by 2015)

집단으로 가정하지 않고 그들은 서로 상이한 성격의 다양한 참여자로 인식하여 그들의 개별적인 요구와 견해를 프레임워크 개선에 적절히 반영하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 또한 개선 논의 과정에 양자원조기관 뿐만 아니라 다자기관의 의사도 반영해야 하며, 남남협력(South-South Cooperation)에 참여하고 있는 수원국이면서 공여국 역할을 동시에 수행하는 국가들도 포함시켜야 할 것이라는 점을 언급하고 있다.

다. 개발원조약속(development commitment)의 수준 상향조정

개혁작업보고서는 2005년 G8정상회의에서 합의한 2010년 ODA목표, UN제시 GNI 대비 ODA목표 등과 비교하여 현재의 ODA수준이 크게 낮다는 점을 인식하고 획기적 재원증액 추진 방안을 논의하고 있다. 특히 금융경제위기 대응, 기후변화를 위한 저감(mitigation) 및 적응(adaptation) 재원을 추가적으로 마련해야 한다는 점에 대해서도 광범위한 합의도출을 추진해야 한다는 점도 함께 강조하고 있다.

라. 합의된 글로벌개발목표(agreed global development goals) 수립

개혁작업보고서는 DAC의 주도하에 2015년 천년개발목표(MDGs) 달성 목표연도 종료 후 글로벌개발커뮤니티가 지향해야 할 목표를 제시해야 할 필요가 있음을 강조[11] 하고 있다. 특히 2015년 시점에 달성하지 못한 MDG목표에 대한 지속적인 달성추구 방안, 취약상태 및 극단적 빈곤상태에 지속적으로 머물러 있게 될 10억명 이상의 인류에 대한 지원방안, 불평등 문제 등에 대한 대응이 제시될 개발목표에 포함되어야 할 필요가 있다는 점을 언급하고 있다.

4. 전략적 우선순위 설정과 DAC작업의 효율성 및 적실성 제고[12]

개혁작업보고서는 원조효과성 의제설정에 있어서의 선도적 역할, 전체적인 개발재원의 흐름에 관한 통계작업, 개발이슈에 관한 정책권고 및 지침의 제공을 DAC의 핵심기능으로 선정하고 동 기능을 더욱 심화 발전시키기 위해 노력해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이와 함께 최근 주목받고 있는 DAC의 작업으로는 기후변화이슈를 개발협력에 포함시키는 작업, 다자원조 추세의 검토, 향후 원조의 프로그램화 추진계획에 관한 서베이, 취약분쟁에 관한 국제네트워크 구축강화, 원조효과성 작업을 들 수 있을 것이다.
또한 동 보고서는 개발분야의 글로벌거버넌스 재편에 있어서의 DAC의 역할강화, 개발을 위한 정책

11) DAC은 1996년 'Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation (DCD/DAC(96)15/FINAL)' 발간을 통해 천년개발목표(MDGs) 설정 논의를 주도하였다.
12) 앞의 보고서 pp. 11~16 참조

일관성(PCD) 작업 강화, 글로벌공공재 문제를 개발전략 수립 시 통합하는 방안 등을 DAC이 추구해야 할 전략적 우선순위 작업으로 제시하고 있다.

동 보고서는 이러한 작업을 위해 DAC은 내적으로 보다 효율적이고 적실성 높은 조직으로 재편하는 것이 필요하다는 점을 강조하면서 현존 조직 구조를 보다 성과지향적으로 개편하는 문제, 전 분야에 있어서 개발관련 stakholders의 연계강화, 개발정책 분야가 수행하는 역할과 기능을 국제사회에 알리는 홍보기능의 제고, 다양한 관련분야와 개발분야의 공동작업을 통한 정책간 조화 및 조정을 제고하여야 할 것을 요청하고 있다.

Ⅲ. DAC 비공식 작업팀과 전략적 개발목표 비공식 작업반

DAC개혁그룹이 채택한 보고서와 의결사항을 구체화하기 위하여 DAC은 2009.9월 세 개의 비공식 작업팀을 설치하고 개발을 위한 정책일관성 및 글로벌 공공재(제1작업팀), 글로벌 개발협력 거버넌스(제2작업팀)[13] , DAC조직운영(제3작업팀)에 대한 구체적 논의를 시작하였다.[14] 이러한 DAC 내부의 이행논의 개시와 병행하여 OECD 전체차원에서는 Mario Amano OECD 사무차장과 Herald Naple 주OECD노르웨이 대사가 공동의장을 맡은 전략적 개발목표 비공식 작업반(DEVGOALS WG)을 설치하여 OECD가 다루는 정책이슈 전반을 포괄한 OECD 전략적 개발목표를 2010년도 각료이사회(OECD MCM)에 제시함으로써 궁극적으로 MDGs달성에 기여하는 한편 G20/G8개발분야 논의에 기여해 나간다는 기본 방향을 설정하였다.

1. 비공식작업반 주요 논의 경과

가. 제1작업팀 : 개발을 위한 정책일관성 및 글로벌 공공재

제1작업팀은 글로벌 공공재를 ODA와 Non ODA개발재원과의 관련성에서 파악하고 동 글로벌 공공재가 개발에 시너지 역할을 수행할 수 있는 조건, 예컨대 재정적 인센티브의 발굴 등을 찾아내는 것과 개발을 위한 정책일관성의 대상, 요건, 개발을 위한 정책일관성(PCD) 추진과정에서의 문제점을 찾아내는 역할을 하게 된다. 동 작업반은 글로벌 공공재와 정책일관성을 양대 축으로 하여 논의를 진행하고 그 과정에서 글로벌 개발목표와 관련하여 PCD를 강화하는 방안을 제시하게 될 것으로 예

13) 우리나라는 제2작업팀 멤버로 참여하고 있다.
14) 동 논의의 종합적 내용은 2009.10.19 개최된 DAC정책국장회의(DAC Policy Directors'Meeting)에 보고되었다.

상된다.[15]

동 작업반은 글로벌 공공재와 PCD추진과정에서 직면하게 될 "Global Challenges"로 기후변화 대응, 글로벌 식량 안정성 확보, 전염성 질환에 대응, 평화와 안전의 증진, 금융안정성 제고, 개발에 기여하는 이민(making migration work for development), 자유공정무역제도 강화, 지식과 기술혁신 및 이에 대한 접근성 제고를 제시[16] 하고 있으며, 이러한 도전은 전략적 개발목표 비공식 작업반의 논의의 출발점[17] 이 되고 있다.

나. 제2작업팀 : 글로벌 개발협력 거버넌스

제2작업팀은 글로벌개발시스템의 투명성(transeparency) 제고 및 상보성(complimentarity) 증진, DAC와 글로벌거버넌스 체제(G20/G8 등)간 네트워킹 강화로 설정하고 이를 위해 향후 이행해 나갈 핵심원칙(core principles)의 제정, 글로벌 개발협력체제의 효과성 제고 방안 수립, 글로벌 개발거버넌스에 대한 평가 및 모니터링 강화[18] 를 추진해 나가기로 하였다. 특히 동 작업팀은 DAC은 글로벌 개발거버넌스 체제의 개혁의 주체가 아니며 그러한 정치적 맨데이트도 갖고 있지 않다는데 의견을 공유하면서 동 작업반이 추구해야 할 개혁방향은 원조효과성 증진(다자, 양자), 원조정책 결정 및 이행과정에서의 파편화(fragmentation) 현상 감소, 전체 다자개발기구의 정책일관성 제고[19] 등이 될 것이라는데 대해 실무차원에서의 공감대를 형성하였다고 평가된다.

다. 제3작업팀 : DAC조직운영

제3작업팀은 대체로 DAC 논의과정의 효율성 제고와 프로그램사업예산(PWB)체제의 개선 등 절차적, 내부적 성격이 강한 이슈들을 다루고 있는 것이 특징이다. 현재까지 이루어 진 동 작업반의 논의 중 DAC내부 개혁과 관련된 내용은 DAC 동료검토(Peer Review) 관련 지침과 DAC 고위급회의(HLM) 등에서 합의된 정책 가이던스를 보다 체계적으로 정리는 문제, 현재 2년 주기의 프로그램사업예산 주기를 4년 주기로 확대하는 문제,[20] 산하작업반의 회의 중복을 최소화하는 문제[21] 등 이다.

---

15) Task Team 1 Policy Coherence for Development and Global Public Goods Interim Report (DCD/DAC/RD(2009)13/RD2) 참조.
16) 앞의 문서 p. 5.
17) Setting Strategic Development Goals for the OECD at the 2010 Ministerial Council Meeting (DCD/DAC/RD(2009)13/RD1) 참조.
18) 동 평가 및 모니터링과 관련하여 양자, 다자를 포괄한 각 공여기관간의 역할분담(division of labor), 파편화 정도(level of fragmentation)를 모니터링/평가하는 것이 중요하다는 의견이 제기되고 있다 (2009.10.13 DAC TT-2 논의결과 참조).
19) OECD, Task Team 2 Global Development Co-operation Governance Interim Report (DCD/DAC/RD(2009)13/RD3) 참조
20) 이에 대해 찬반 양론이 나뉘어 합의도출이 쉽지 않을 전망이다 (2009.10.9 DAC TT-3 논의결과 참조).
21) OECD, Task Team 3 Orgainzation of DAC Work Interim Report (DCD/DAC/RD(2009)13/RD4) 참조.

한편 동 작업팀의 논의 중 대외적 성격이 강한 의제는 DAC 논의과정에 비회원국의 참여확대 문제라고 할 수 있다. 비회원국 참여확대 문제는 회원국 확대문제와는 본질적으로 다른 문제이며 여하히 주요 비회원국의 의견을 반영하여 DAC의 적실성을 제고할 것인가와 관련되는 문제이다. 이러한 논의는 전체적으로 OECD가 추진하는 관계강화(Enhanced Engagement) 프로그램과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있으며, 특히 금년도 각료이사회 이래 사무총장이 주창한 'OECD 플러스 모델'[22] 과 맥락을 같이 한다고 할 수 있을 것이며 그 주안점은 중국을 비롯한 신흥경제국가들의 의견 반영 확대 및 DAC을 포함한 OECD 각 조직의 규범체제에 대한 동 국가들의 수용성 제고라고 할 수 있을 것이다.

2. 전략적 개발목표 비공식 작업반(DEVGOALS WG) 논의 경과

2010년 각료이사회에 OECD 주도의 전략적 개발목표를 제시하기 위해 2009. 10.30 제1차 DEVGOALS WG회의가 개최되었음. 동 작업반회의에서 회원국들은[23] 동 작업반이 도출할 목표는 OECD의 전략적 우선순위 선정과 연계하되 OECD의 비교우위(added-value)를 고려하여 몇 개의 특정분야에 집중하기로 하였다. 이러한 작업방향은 지난 10월 DAC 정책국장회의에서 도출한 MDGS, 경제성장, 빈곤감소라는 전반적 목표와 기후변화, 취약 및 분쟁상황, 식량안보, 국내적 재원동원과 조세, 능력개발(Capacity Development), 거버넌스, 원조구도(Aid Architecture), 개발재원/혁신적 개발재원발굴, 언타이드화, 무역, 투자, 경제위기 대응이라는 세부적 목표 선정[24] 과 맥락을 같이 한다고 하겠다.

동 작업반은 OECD내 환경정책위원회, 공공거버넌스 위원회, 투자위원회, 뇌물방지위원회, 금융시장위원회, 농업위원회, 무역위원회, 과학기술위원회, 보건위원회 등 관련 위원회 의장과 사무국의 해당국장과의 협의를 거쳐 PCD를 고려한 전략적 개발목표의 우선순위 초안을 2010년 1월 개최 예정인 개발이사회(Development Council)[25] 에 상정하고 동 이사회의 지침을 받아 작업하여, 2010년 각료이사회(MCM)에서 권고(Recommendation)형식의 최종 산출물을 도출해 나가는 방안을 추진하기로 하였다.

---

22) 동 모델의 개념에 대해서는 (C/MIN(2009)1, par.49) 및 (ECSS(2009)7) 문서를 참조

23) 동 작업반은 DAC산하에 설치된 것이 아니라 사무총장 직속으로 설치된 바, 여기서 회원국이라 함은 전체 OECD회원국을 의미한다.

24) Priority area 관련 Room Document(2009.10.19, DAC Policy Directors' Meeting)

25) OECD는 2010년부터 매월 1~3차례 개최되는 이사회(각 대표부 대사 참석)중 연 1회를 전적으로 개발문제를 논의하는데 할애하기로 하고 이를 개발이사회로 명명하였다 (2010년에는 1.21 개최 예정).

Ⅳ. 우리나라의 기여분야

우리나라는 DAC비회원국임에도 불구하고 DAC개혁그룹에 정규멤버로 참여하는 등 DAC의 개혁작업에 나름대로의 기여를 해 왔으며, 2010년 1월부터는 정식 DAC회원국으로 DAC의 대내외적 개혁에 적극적으로 참여하게 될 것으로 예상된다.

비록 우리나라의 ODA수준은 1,200억불이 넘는 DAC회원국 전체의 ODA의 1%에도 미치지 못하나 세계 13위 규모의 경제력과 2010년 G-20 의장국, 2011년 HLF-4 개최국이라는 지위를 활용하여 DAC개혁에 대한 기여를 지속적으로 강화하게 될 것으로 기대된다.

특히 OECD의 핵심정책 기조가 G-20에 대한 기여확대 라는 점을 감안할 때, 글로벌 개발거버넌스 체제의 효율성 제고, 파리선언(PD)과 아크라행동계획(AAA)의 이행력 제고와 서울 HLF의 정치적 멘데이트 강화, 글로벌 공공재 우선순위 설정과 전략적 개발목표를 G-20정상회의 의제 설정과정에서 전향적으로 검토하는 것 등은 OECD사무국 뿐만 아니라 OECD회원국이 우리나라에게 기대하는 사항이라고 할 수 있을 것이다.

아울러 서울 HLF 주최국이며 DAC의 신규회원국(2010년 1.1부터)으로서 OECD 개발클러스터 전반에 대한 효율성 제고와 PCD증진을 위한 논의 참여도 제고, DAC PWB 편성 참여를 통한 '서울 HLF' 준비의 우선순위 제고, HLF준비과정의 한 부분인 개발원조구도(aid architecture)논의와 G-20 개발 어젠더와의 연계강화 노력 등이 우리가 기여할 수 있는 부분으로 예상된다고 할 것이다.

참고문헌

OECD. Inside the DAC: A Guide to the OECD DAC 2007-2008

OECD. Reflection Exercise: Investing in Development – A Common Cause in a Changing World (DCD/DAC(2009)23/REV1)

OECD. The Republic of Korea's Readiness for a Accession to the DAC : Secretariat Report, 2009 (DCD/DAC(2009)46)

OECD. Task Team 1 Policy Coherence for Development and Global Public Goods Interim Report (DCD/DAC/RD(2009)13/RD2)

OECD. Task Team 2 Global Development Co-operation Governance Interim Report (DCD/DAC/RD(2009)13/RD3)

OECD. Task Team 3 Orgainzation of DAC Work Interim Report (DCD/DAC/RD(2009)13/RD4)

OECD. Setting Strategic Development Goals for the OECD at the 2010 Ministerial Council Meeting (DCD/DAC/RD(2009)13/RD1)

OECD. Enhanced Engagement and the OECD Plus Model (ECSS(2009)7)

OECD. Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth – Implementing G20 Pittsburgh Commitments (ECSS(2005)5)

원조효과성 증진을 위한 全정부적 협력방안

문상원 · 박규희 KOICA 정책기획팀 · 행정제도팀

I. 서론

1. 원조의 양적 증가에서 원조 효과성으로

2015년까지 천년개발목표(MDGs) 달성을 위해 국제원조사회의 ODA 규모가 양적으로 확대되면서 원조의 질, 특히 원조 효과성에 대한 중요성이 더욱 커져가고 있다. 2005년 3월, 원조 효과성에 대한 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)에 모인 91개국의 정부 개발원조 담당관, 26 개의 공여기관 그리고 수원국, 시민사회단체, 각종 민간기관 대표자들이 파리 선언문(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택한 것은 이러한 흐름을 잘 보여준다. 본 파리 선언은 전체적인 개발원조 활동에 있어 그 효과성을 향상시키기 위해 필요한 다섯 가지 핵심원칙을 제시하고 각 핵심원칙을 실행하기 위해 필요한 파트너십 공약(Partnership commitment) 이행을 결의하였다. 원조효과성 제고를 위해 채택된 핵심원칙은 수원국의 정책주도성(Ownership), 원조국과 수원국 간 개발 목표와 수행방법, 평가 등에서의 일치(Alignment), 원조정책 간 조화(Harmonisation), 원조 성과관리 그리고 상호 책임성 강화이다.

2. 원조 분절화와 원조 비효율성

이 중 원조의 분산지원 즉 원조 분절화 문제는 원조정책 간 조화와 연관되는 것으로 공여국 간 원조정책 연계 및 분업강화를 통해 개도국 내에서 공여국 간, 공여국 내의 개발원조사업을 수행하는 유관기관 간 원조중복(duplication) 및 분절화(fragmentation) 방지를 의미한다. 즉 원조분절화라 함은 공여국 간의 문제뿐만 아니라 한 공여국 내 개발원조사업을 수행하는 다양한 기관 간의 분절화 문제도 포함한다.

실제로 원조분절화 문제는 원조 효과성 증진이라는 과제달성에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 다수의 공여주체로부터 소규모 프로그램이 분산되어 제공될 경우, 이로 인한 거래비용 및 수원국의

관리 부담이 증가하게 된다. 전 세계적으로 양자 간 원조 공여주체가 약 500여개로서 공여주체수는 크게 증가하였다. 하지만 공여주체 증가에 비해 개발효과는 비례적으로 증가하지는 않는 것으로 평가된다. 그 이유는 각각의 공여주체들이 수원국의 현실보다는 특정프로그램 운영에 집중하다 보니 개도국 개발목표 달성이라는 궁극적 목표는 소홀히 한 경향이 있고, 무엇보다도 공여주체 간 원조정책의 일관성 결여가 가장 주된 원인으로 분석된다.

II. 무상원조 분절화 현황과 문제점

1. 한국의 무상원조 분절화 현황

우리나라의 공적개발원조는 크게 양자원조와 다자원조로 나누며 양자원조는 다시 무상원조과 유상원조로 나눌 수 있다. 양자원조 중 무상원조는 외교통상부가 KOICA를 통해서 실시하고, 유상원조는 기획재정부가 한국수출입은행을 통해 실시하고 있다. 물론 무상과 유상간의 이원화로 인한 분절화 문제도 심각하나, 본 연구는 무상원조 사업 간 분절화와 통합 문제로 논의범위를 한정한다.

1991년 우리나라 정부는 '한국국제협력단법' 제정을 통해 각 부처별로 산발적으로 실시되던 대외무상원조사업을 효율적으로 추진하고자 KOICA를 설립하였다. 하지만 이러한 설립취지와는 달리 정부 부처와 지방자치단체는 각기 개별 법률 및 조례를 제정하여 원조 사업을 집행해 오고 있다.

공적개발원조의 규모가 확대되고 국내 정부부처 및 지자체별로 국제교류 및 협력업무가 증가함에 따라 이들 기관의 무상원조 사업추진수요는 점증되고 있는 상황이다.

《'08년도 무상원조 실적》

(총지출액 기준 : 백만불)

구분		2007년	2008년	증감율(%)	비중(%)
ODA(A+B)		734.0	803.83	14.99	100
양자간 ODA(A)		528.4	540.70	9.57	67.27
	무상원조	361.3	370.15	2.46	68.46(양자중)
	(KOICA)	270.1	273.32	1.20	73.84(무상중)
	유상원조 (EDCF)	167.2	170.55	29.02	31.54(양자중)
다자간 ODA(B)		205.6	263.12	27.98	32.73
ODA/GNI(%)		0.072	0.09	0.018%p	

출처 : 2008 OECD DAC 통계보고 실적

《'08년도 총 무상원조 실적 중 KOICA 실적 및 관계기관 실적》

(총지출액 기준 : 백만불)

구분	2007년	2008년	비중(%)
KOICA 실적	270.1	273.32	73.8
관계기관 실적	91.2	96.83	26.2
무상원조 전체 실적	361.3	370.15	100

출처 : 2008 OECD DAC 통계보고 실적

'08년도 한국의 ODA 실적은 총 804백만불로서 전년 734백만불 대비 15% 증가하였다. 한편, '08년도 무상원조 실적 중 KOICA의 예산은 272.4백만불로 전체 무상원조에서 73.9%를 차지한다. 35개 정부 기관 및 지자체에서 96.3백만불의 무상원조를 실시하고 있으며, 그 비중이 26.1% 로서 전체 무상원조의 1/4을 상회하는 규모이다. 이는 기획재정부 1개 부처에 의해 실시되는 유상원조에 비해 다수의 부처가 참여하는 무상원조의 경우 그 분절화로 인해 그 지원대상국 수가 늘어나고(2008년 무상원조 지원대상국 총 127개국), 해당 사업의 규모가 더욱 영세하다는 것을 의미한다.

2000년대 들어 과학, 정보통신, 농업분야 부처가 전문성을 내세워 ODA를 제공하고 있으며, 지방정부도 국제화를 명분으로 개발원조사업에 참여하는 등 우리나라 무상원조사업은 그야말로 '다원화 체제'가 되고 있다. 이 같은 다원화 체제는 결국 지원대상국 숫자만 늘리고 사업의 소규모화를 야기하여 원조효과를 떨어뜨리는 '소액분산형' 원조로 이어지고 있다. 재원은 한정된 상태에서 여러 부처가 ODA에 참여하다 보니 '선택과 집중'이 이뤄지지 못하는 것이다.

〈관계부처(기관, 단체) 무상협력사업 사업규모〉

(단위 : 백만불, %)

ODA 시행부처(기관)	사업규모	기관별규모/총규모(%)
외교통상부(KOICA 포함)	279.69	75.87
KOICA	272.40	73.89
기타중앙부처, 기관	86.12	23.36
지방자치단체	2.86	0.77
총합계	68.67	100

출처 : 2008 OECD DAC 실적 보고

KOICA는 이러한 개별부처의 무상원조 수요를 반영하여, 개별기관에 의한 독자적 무상원조 시행을 조율하고 KOICA와의 협력관계를 강화하기 위하여 매년 중앙행정기관 수요조사를 실시하고 있으며, 2009년부터 그 조사범위를 중앙부처 외에 지방자치단체까지 확대하였다.

하지만 무상원조의 개념, 목적, 추진절차에 대한 해당 기관의 이해부족 및 KOICA의 무상원조 예산

부족으로 실제 상기 수요조사에 기초한 KOICA 사업 반영률은 낮은 상황이다.[1] 이로 인해 국내기관들의 해당기관들은 지속적으로 자체 원조사업을 추진하여 무상원조 사업 분절화의 한 원인이 되고 있다.

2. 무상원조 분산지원의 사례분석[2]

각 부처의 ODA 무상지원 사업을 내용별로 세분화하여 살펴보면 각 사업의 추진주체가 다르고, 구성 내용이 다르기 때문에 내용적 '중복'은 사실상 없다고 주장 할 수 있다.

그러나 '봉사단 파견', '초청연수' 등과 같은 사업은 성격상 그리고 '무상원조를 통한 한국의 국제적 위상제고와 국익실현'이라는 무상원조의 궁극적 목적이나 장기적 기대효과 차원에서 중복 논란이 있을 수 있다. 예를 들면, KOICA의 '해외봉사단파견' 사업, 행정안전부의 '인터넷봉사단파견' 사업, 과학기술부의 '개발도상국과학기술지원단(Techno Peace Corps)파견' 사업 간 유사 및 중복에 대한 문제가 제기된다.

KOICA의 '해외봉사단파견' 사업은 1991년부터 해외봉사단을 개발도상국에 파견하여 우리의 발전경험을 전수하고 개도국 주민의 빈곤퇴치 및 소득수준 향상에 직접 기여하는 사업이다. 이에 대해, 행정안전부의 '인터넷봉사단파견' 사업은 2001년부터 IT 청년봉사단을 개발도상국에 파견하여 우리의 IT 우수성을 홍보하고 IT 제품의 브랜드 이미지를 제고하며 파견국 내 한국에 대한 우호적 인적네트워크를 형성하여 우리 IT산업의 해외진출에 간접적으로 기여하는 사업이다. 마지막으로 과학기술부의 '개발도상국과학기술지원단파견' 사업은 2006년부터 개발도상국에 기술전문가를 파견하여 개도국의 경제발전 토대구축 및 역량강화, 개도국 진출 기반조성 및 친한인사 확대, 이공계 인력의 고용증대 및 진로 다양화를 추구하는 사업이다.

이들 3개 사업의 경우, 우리 인력을 개도국에 무상으로 파견하여 봉사하는 사업이므로 '한국 봉사단의 개도국 무상파견'이라는 동일한 범주일 뿐 아니라 사업의 성격 및 무상원조의 국가적 목적 측면에서 '중복' 사업이란 논란이 있을 수 있다.

이러한 맥락에서 2009년부터 World Friend Korea라는 통합브랜드로 상기 사업들이 통합된 점은 바람직하나, 실질적으로 부처 간 원조통합수행의 모범사례로 자리매김하기 위해서는 향후 국가, 파견규모, 분야설정 등 종합전략수립, 교육훈련 프로그램 표준화, 대국민 공동홍보 계획 수립 등 통합

1) 2007년 프로젝트사업 3%, 국내초청연수사업 41%, 2008년 국내초청연수사업 38%
2) 국회 예산정책처 예산안 분석 자료 인용

로드맵의 추진 성과를 지켜보아야 할 것이다. 부처간 원조 통합 수행의 모범사례가 될 수 있을 것이다.

3. 무상원조 분절화의 문제점

무상원조 분절화 문제에 대해서는 국내외적으로 다양한 우려의 목소리가 있다. 국내적으로는 원조의 목적 부합성 측면에서 개별 부처들이 가지고 있는 서로 다른 원조목적과 정책 그리고 집행 조율의 부재로 인한 선택과 집중의 저하로 사업의 성과수준이 낮다는 비판이 있다. 또한 ODA 집행체계 차원에서 보면 조정기능이 부재한 상태에서 분산된 ODA 집행체계는 담당부처별 업무조정력과 연계성을 떨어뜨려 사업의 중복과 예산낭비 등 ODA의 효율성을 저하시키며 일관성 있는 ODA 정책 구현을 가로막는 요인으로 작용하게 된다는 비판을 받고 있다.[3)]

국제적으로도 ODA 전략수립 및 수행의 일관성을 강조하면서 우리나라의 ODA 분절화에 대해 지적하고 있다. 일례로 OECD DAC는 공여국 내 다양한 원조수행기관 간 일관성의 중요성을 강조하고 있다. DAC 가이드라인 'harmonizing donor practices for effective aid delivery' 에 따르면 만일 수원국 내에 하나의 공여국에서 1개 이상의 부처 또는 기관이 개발협력활동을 수행하고 있는 경우, 이들 기관의 활동은 "단 하나의" 일관된 전략과 수행계획에 따라 통합적으로 이뤄져야 하며, 개별 기관들의 역할과 책임이 명확하고 수원국 정부 및 다른 주요 이해관계자들이 이러한 상황을 인지해야 한다고 밝히고 있다.[4)]

또한 원조효과성을 위한 파리 선언 이행 평가보고서(OECD 2006)에서도 원조의 분절이 원조 효과성을 저해한다고 지적하고 있으며 원조수행체제의 통합적 관리를 강조하고 있다. 같은 맥락에서 OECD DAC의 우리나라 가입심사 시 한국의 ODA의 분절화와 ODA 정책조정 문제로 인한 원조의 일관성 및 효율성 저하를 지적하였다.

한 공여국 내의 산발적인 원조 집행은 원조 활동의 중복으로 인한 거래비용의 증가, 원조의 실질적 가치의 저하, 원조 활동 주체들의 책임성과 신뢰성의 하락, 원조 활동의 전반적 목표와 일관성의 상실로 이어져 결국 원조 효과성의 저하를 초래한다. 무상원조 분절화의 문제점을 몇가지로 분류해보면 다음과 같다.

---

3) 참여연대. 2008.「ODA 목적과 원조체계」,『ODA 정책보고서』 pp. 7-14

4) 「harmonizing donor practices for effective aid delivery」 p.27

가. 원조사업의 일관성 및 효율성의 저하

전체적으로 조율되지 않고 개별 부처에서 자체적으로 추진하는 무상원조 사업은 여타 부처와 KOICA와 중복적 사업집행 가능성이 있으며, 이는 우리나라 무상원조의 일관성 및 행정관리 비용 증가 등 효율성을 저해하는 요소로 작용한다. 예를 들어 말레이시아의 경우 고중소득국으로 KOICA에서는 지원을 하지 않는데 반해 9개 정부부처 및 지자체에서 소규모로 무상원조를 실시하고 있다. 그 집행 과정에서의 시행착오와 현지 delivery point 마련 비용 등에서 많은 행정적 비용이 증가하고 있다.

나. 사업수행 시스템 미비로 원조효과 감소

국별 개발수요에 적합한 원조사업을 수행하기 위해서는 해당분야에서 축적된 사업경험, 해외사무소 설립, 해외원조기관 및 다자원조기관과의 협력관계 구축과 해외 전문인력 활용 등 해외네트워크 등 체계적이고 종합적인 원조집행 시스템이 필수적이다. 하지만 기타 부처의 원조는 사전조사를 통한 현지실정 파악 및 해당사업을 전반적으로 관리하는 시스템 구축이 어려운 상황일 뿐 아니라 새로이 구축하는 것 역시 비효율적이다.

다. 수원국 개발계획 반영 및 공여국간 조정 곤란

원조의 효과성을 제고하기 위해서는, 수원국의 국가발전 전략, 제도, 절차에 대한 지원과 더불어 공여국간의 원조정책 연계 및 분업강화를 통해 개도국내 공여국간, 공여국-공여기관간 원조중복(duplication) 및 분절화(fragmentation) 방지가 중요하다.

그러나 분절적인 원조 사업은 개발계획, 국가 전체적인 개발 우선순위 등에 대한 고려 없이 개별적, 단기적인 사업에 치중하기 쉬우며 이는 개발원조사업에 대한 국가의 정책적 통합성을 저해하는 것은 물론 타 공여국과의 원조 조화를 달성하기도 어렵다는 것이 일반적인 분석이다. 아울러, 양국 해당 부처 간 교류사업의 특성상, 수원국의 전체적인 개발전략 또는 정부정책을 반영하는데 원천적인 한계점을 노출하며, 수원국 현지의 수요 및 상황에 맞지 않는 사업들은 수원국의 사회 · 경제발전에 대한 영향을 감소시킨다.

라. 수원국 내 공식 통계 산정시 어려움

KOICA 원조는 수원국 원조총괄 기관 및 외교부를 통해 이루어지는 공식 원조사업이므로 이는 해당 수원국에서도 한국 정부의 ODA로 계상한다. 그러나 타 정부부처에 의한 무상원조사업의 경우, 우리나라 OECD/DAC 통계 보고에는 포함되나 수원국의 자체적인 원조통계 반영에는 누락되고 있으며 수원대상기관에서조차 해당사업을 무상 원조로 인식하지 못하고 있는 사례가 발생하여 개도국내 아국 원조 이니셔티브 확보 및 원조 위상제고에 저하 요인이 될 수 있다.

마. 한국의 ODA에 대한 수원국 인식에 혼선 야기

다양한 원조 공여기관이 분산되어 ODA 사업을 집행할 경우, 수원국 입장에서 보았을 때 관리 측면에서 혼선을 야기할 수 있으며, 이는 공여국 ODA 전체에 대한 신뢰성 저하를 초래할 수 있다. 이러한 이유에서 최근 수원국들은 공여국 내부의 일원화된 창구를 요구하고 있다. 특히, 한국과 같이 상대적으로 ODA 규모가 작은 경우에는 가시성(Local visibility)제고를 위해서도 더욱 공여 창구의 일원화가 필요하다.

Ⅲ. 정부부처 간 무상원조사업 협력증진방안

1. KOICA를 중심으로 한 무상원조 협력증진

협력대상국에 대한 우리나라 정부부처의 산발적인 수요발굴 및 사업수행으로 나타나는 분절화 문제 개선을 위해 현 단계에서 도입할 수 있는 방안은 KOICA를 중심으로 KOICA와 각 부처간 협력강화를 통한 실질적 정책 및 사업수행 통합이다. 즉, 전략수립단계에서부터 평가·모니터링에 이르는 과정과 관련 무상원조 관련 정부부처와 지자체가 참여할 수 있는 일원화된 채널을 만드는 것이다. KOICA를 중심으로 한 무상원조통합은 크게 국제원조사회 동향, 재원관리, 사업수행 인프라 등 세 가지 측면에서 근거를 찾을 수 있다.

첫째, 앞서 논의했듯 원조효과성 제고를 위한 개발원조사업 수행주체 간 일원화 과제가 국제사회를 중심으로 지속적으로 제기되고, 이와 맞물려 공여국 정부부처 간의 협력(inter-departmental coordination)도 활발하게 논의되고 있다(OECD 2006).

둘째, 현재 무상원조의 75%가 KOICA 1개 기관을 통해 예산집행이 이루어지는 점은 현 단계에서

KOICA를 중심으로 하는 통합적인 재원관리체제 구축이 용이하다는 점을 시사한다.

마지막으로 KOICA는 프로젝트 사업에 대하여 기술용역(Project Management Consulting, PMC) 제도를 도입하여, 사업성격에 따라 그에 맞는 전문지식과 노하우를 가지고 있는 공공 및 민간기관에 이를 위탁하여 사업을 수행해 오고 있어 KOICA를 통한 다양한 사업수행주체에 대한 통합적 관리는 현 단계 사업수행체계에서도 경험적 인프라가 존재한다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 OECD/DAC 회원국은 수원국에 위치한 해외사무소에 상당한 권한을 위임하여 사무소 중심의 개발원조사업 수행을 강조하고 있다는 점도 주목할 만하다(OECD 2009). 이는 사업을 수행할 수 있는 여러 행위자(agent)에 대한 인프라 뿐 아니라 현지에서 사업을 기획 · 수행하고 또한 모니터링할 수 있는 창구를 운용하고 있다는 면에서 KOICA가 무상원조사업에서 정부부처 간 협력을 증진할 수 있는 통합적인 조정기구이자 채널로 기능할 수 있는 근거를 보여준다.

정부부처의 개발원조사업 참여공간을 확대하기 위하여 KOICA는 우리나라 정부부처 및 지자체로부터 무상원조사업에 대한 수요를 조사하고 이를 실질 사업발굴로 반영하려는 노력을 전개하고 있다. 하지만 그 실효성에 대해서는 그간 의문이 제기되어 왔는데, 먼저 일반 정부부처의 ODA에 대한 이해부족이 그 원인으로 지적된다. 즉, ODA에 대한 이해부족으로 인해 사업을 수행하는 정부 부처와 지자체는 사업발굴 및 계획단계에서 ODA 목적과 사업 간의 연관성을 고려하기보다는 국제교류사업 차원에서 업무를 추진하며, 추후 통계수치 작성 시 ODA로 계상하는 실정이다. 이러한 상황에서 무상원조사업이 사전에 조율되어 효과적으로 사업화하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

또한 외교부와 KOICA 역시 정부 부처와 지자체에 국별지원전략 등 무상원조의 목표, 기준 및 정보를 제공하지 못한 점도 중요한 분절화의 원인이라고 할 수 있다. 협력대상국에 대한 적절한 수요발굴 및 사업형성을 할 수 있는 명확한 기준이나 절차가 없고, 수요조사 결과에 대한 실질적인 반영률이 낮다는 점, 평가 및 모니터링에 참여할 수 있는 공식절차가 없는 점이 바로 그것이다.

그러므로 이번 장에서는 현재 외교부와 KOICA가 시행하고 있는 정부부처 수요조사를 넘어서는 무상원조사업의 실질적인 정부부처 간 협력을 통한 무상원조 일원화 체계 수립방안을 제시하고자 한다. 이와 같은 맥락에서 본 장에서는 정부부처 간 협력증진을 통한 무상원조사업의 효과성 제고를 위하여 크게 전략수립 · 사업발굴 및 형성과 평가 및 모니터링 등 2개 분야로 나누어 협력증진 방안을 제시하고자 한다.

전자의 경우 재무부에 의한 예산배분과정에서부터 개발협력분야 정부부처 간 협력관계를 고려하는

영국 DFID의 사례를 중심으로, 후자의 경우 별도 원조효과성 평가기구를 두고 호주정부가 수행하는 공적개발원조 전반에 대한 통합적인 평가체계를 구축하고 있는 호주 AusAID 사례를 중심으로[5] 우리나라 무상원조사업의 통합적 수행방안에 대한 함의와 대안을 제시하고자 한다.

2. 전략수립 · 사업발굴 및 형성: 국별지원전략(CAS) 공동개발

개발협력에 대한 범정부 차원의 지원전략을 수립하고 이를 바탕으로 사업을 발굴 · 형성하고자 하는 영국 정부의 노력은 예산운용계획에서부터 시작된다. 개발협력(Development co-operation)에 있어 정부부처 간 협력관계증진(Joining up of government) 노력은 1997년 DFID의 출범과 함께 원조(aid)를 넘어 개발(development)로 개발원조의 질적 확대를 일구어 냄으로써 가시화되었다.[6] 이는 2002년 6월 17일 의회를 통과하여 현재 영국의 국제개발협력기본법으로 자리매김한 국제개발법(International Development Act)에도 잘 드러나 있다. 본 국제개발법을 근간으로 하여 DFID는 영국 정부의 개발협력 전반에 대한 핵심적인 수행주체가 되며 개발원조를 포함하는 개발협력분야에 있어 독립적인 지위를 바탕으로 각 정부부처의 협력을 이끌어 내고 또 조정하는 역할을 아울러 수행하게 된다.

앞서 언급한 국제개발법이 중요한 까닭은 이 법을 기본으로 하여 개발협력에 대한 공공서비스합의(Public Service Agreement, 이하 PSA)가 도출되기 때문이다. 영국 정부는 개발협력에 관한 예산을 배분하고 이에 대한 운용방안을 수립하는 단계에서부터 공적개발원조를 포함하는 개발협력 분야 전반에 걸쳐 어떻게 정부부처가 서로 협력해야 하는가를 PSA를 통해 구체화한다.

이와 관련 재무부는 2007년 Comprehensive Spending Review(CSR2007)에서 2008년에서 2011년에 걸친 정부의 수행체제(performance framework)를 수립하고, 범정부 차원에서 정부가 예산집행을 통해 달성해야 하는 목표를 30가지로 열거하는데 이 30개의 PSA는 Comprehensive Spending Review 2007의 한 부분으로서 정부가 수행하는 모든 사업에 대한 범정부적인 합의사항을 제시한다. PSA는 1998년 정부예산이 지출되는 모든 분야에 대하여 주요 목표를 설정하는 것으로, PSA 도입은 국민의 세금을 보다 효과적이고 효율적으로 집행하기 위한 정부 노력의 일환이다.

PSA는 또다시 분야별 PSA 수행합의(Delivery Agreement)로 나누어지는데 통상 PSA와 동의어처

5) 영국의 경우, 예산분배에서부터 개발협력 분야에 대한 고려가 범정부적 차원에서 별도로 이루어지고 있고 이 과정에서 DFID가 이니셔티브를 가지고 개발협력 분야에 대한 주도적인 역할을 한다는 점에서, 후자인 호주의 경우 Whole-of-government 방식을 적극적으로 도입하고 있으나 현 단계에서 정부부처 간 의견조율을 위한 과제를 현재 지속적으로 해결해 나가고 있고 의욕적으로 추진한다는 점에서 본 비교분석의 사례로 선택하였다.

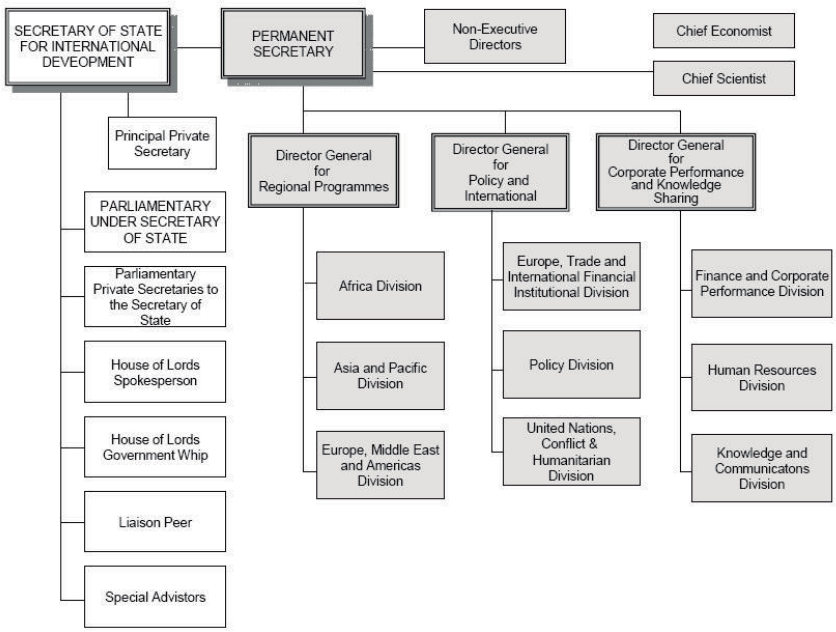
6) OECD(2006) p.21

럼 사용되며 이는 해당분야 유관부처 모두가 공유하는 1개의 수행방식으로서 관계부처 및 유관분야 종사자와 심도 있는 협의과정을 거쳐 수립된다. 각 PSA는 공식적인 책임이 부여된 주도부처가 있으나 그것의 수행은 관련된 다양한 부처가 함께 수행하도록 되어 있다[7].

개발협력 분야의 PSA는 MDGs의 조속한 달성을 통한 저개발국의 빈곤감소를 제시하고 있는 PSA 29로서 DFID의 주도 하에 구체적인 전략이 수립되고 예산이 집행된다. PSA29 목표를 달성하기 위하여 명시된 주요 협력부처는 재무부(HM Treasury), 외무연방성(Foreign and Commonwealth Office), 에너지 · 기후변화국(Department of Environment and Climate Change), 환경 · 식량 · 지역개발국(Department of Environment, Food and Rural Affaris)이다[8].

앞서 언급했듯 DFID가 PSA29 목표달성을 위해 개발협력 분야 전반에 대하여 이니셔티브를 가지고 주도해 나가는데 이를 위한 수행체계는 다음과 같이 구성된다 (표 1 참조).

〈표 1〉 영국 DFID 조직개요



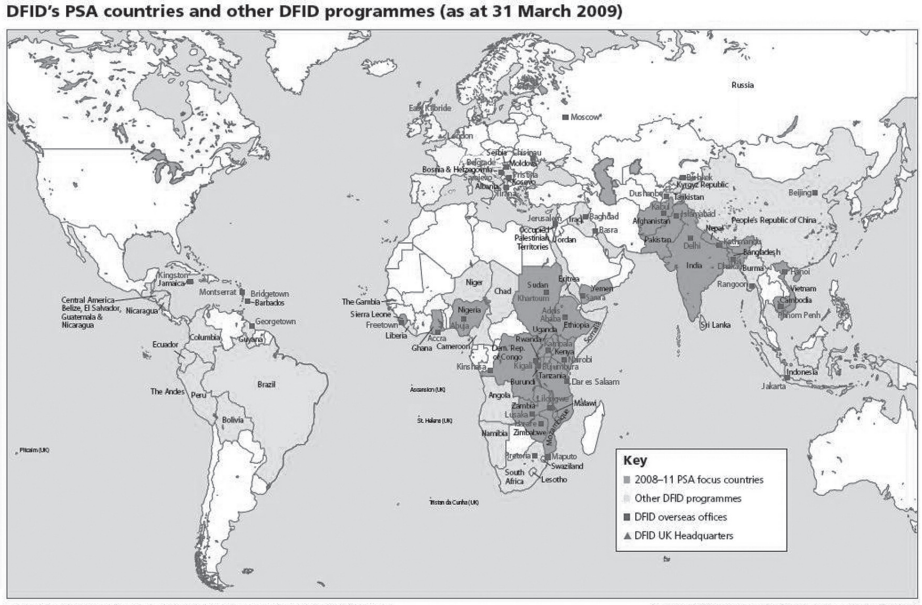
Source: DFID, September 2005.
출처: OECD–DAC UK Peer Review 2006

7) DFID Annual Report(2009) Vol. 2. 4
8) DFID는 DECC가 주도하는 PSA27(기후변화 관련), FCO가 주도하는 PSA30(평화 및 안보 관련)의 협력부처이기도 하다.

먼저 DFID의 국제개발분야 국무부 차관(Secretary of State for International Development)이 DFID경영이사회(Management Board)와 함께 PSA29 수행에 관한 공식책임을 진다. 경영이사회는 사무차관(Permanent Secretary), 사무총장(Director General) 3명, 비상임이사(Non-excutive director) 2명으로 구성되며, 통상 2개 내지 4개 주제에 대해 한 달에 한번 씩 PSA Delivery Plan 달성을 위한 개발협력 분야 수행 전반에 대한 피드백과 평가를 수행한다[9]. 경영이사회는 다시 5개 하부 위원회로 구성되는데 이들 위원회는 DFID 내의 부서 간 협력을 촉진하는 역할을 수행한다[10].

또한 PSA29에 명시된 목표달성을 위하여 DFID 협력국 중 소득수준이 낮은 국가 22개(아프리카 14국, 아시아 8국)를 PSA 국가군으로 따로 분리하여 (그림 1 참고) PSA29 달성을 위한 진척상황을 연간 보고서를 통해 공유한다.

〈그림 1〉 DFID PSA 국가 및 여타 프로그램 진행상황



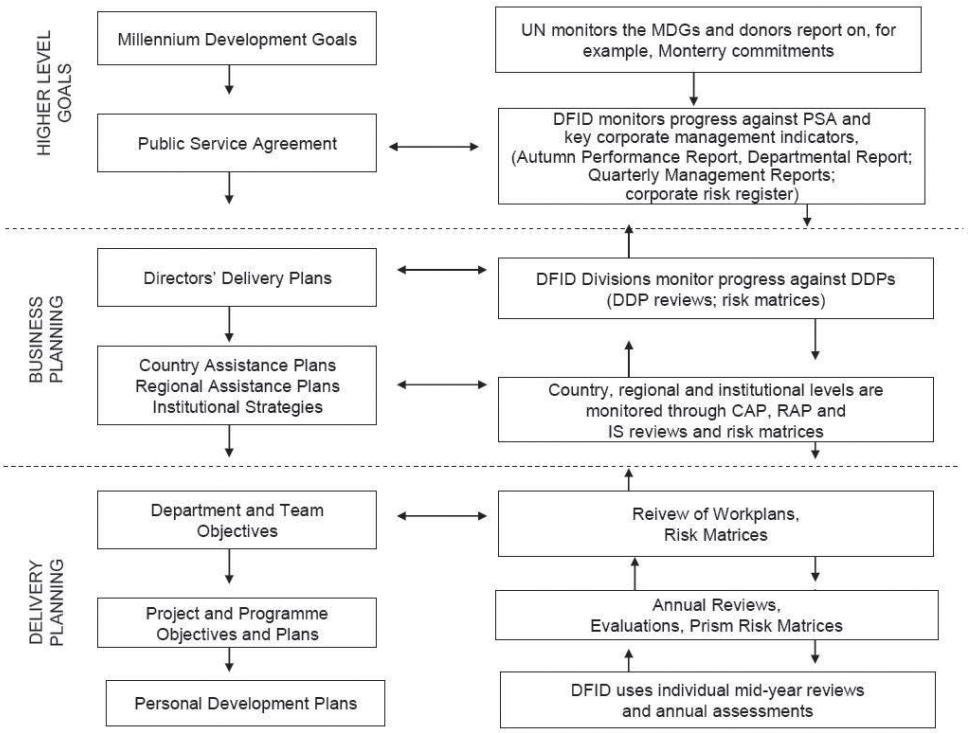
출처: DFID 2009년 연간 보고서

9) http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Our-organisation1/Management-board/Terms-of-Reference/

10) the Development Committee (chaired by the DG for Policy and Research), the Audit Committee (chaired by a Non-Executive Director), the Investment Committee (chaired by the DG for Country Programmes), the Security Committee (chaired by the DG for Country Programmes), and the Senior Leadership Committee (chaired by the Permanent Secretary) 등 이상 5개의 위원회가 있다.

국제개발법(2002)을 기본으로 하여 PSA29로 구체화된 영국 정부의 개발협력전략은 아래 표 2와 같이 보다 구체적인 정책문서로 구현된다. 표는 영국 개발협력분야 목표의 층위구조를 시각화한 것으로 가장 상위에는 천년개발목표와 영국 개발협력분야 기본법인 국제개발법(International Devleopment Act, 2002)이 있다. 이를 수행전략 측면에서 풀어 표현한 것이 앞서 언급한 PSA로서 3년을 단위로 개발되며, DFID 사업수행과 정부부처 간 협력의 근거자료가 된다 (OECD/DAC 2006, 58).

〈표 2〉 영국 DFID 협력수행체계(Cooperate Performance Framework)



출처: OECD/DAC UK Peer Review 2006, 57

PSA에 명시된 목표는 Director's Delivery Plan(DDP)으로 더욱 구체화되는데 이 역시 3년을 단위로 개발되며, PSA 달성을 위해 국무부 차관 및 경영이사회가 예산을 어떻게 배분해야 하는지 그 전략을 담고 있다. 이는 ODA 예산에 대한 통합적인 관리를 통해 예산집행의 효율성과 아울러 효과성도 함께 제고하고자 하는 노력의 일환으로 이해할 수 있다. DDP는 다시 국별지원계획(Country Assistance Plan, CAP)으로 구체화되는데 이 단계에서는 국가별로 구체적인 지원전략 및 방향이 수립된다(OECD/DAC 2006, 59).

천년개발목표 및 국제개발법(2002)에서부터 시작하여 PSA와 DDP를 거쳐 국별지원전략(CAP)에

서 각 국가별로 구체화되는 지원전략은 대내, 대외적인 모든 이해관계자가 참석하는 가운데 긴밀한 협의를 거쳐 완성된다(DFID 2007, 6)[11]. 본 이해관계자에는 외부연방성(FCO), 국방부, 환경 · 식량 · 지역개발국(DEFRA), 무역산업국(DTI) 등이 국가별 주요 사안에 따라 포함되며 협력대상국 정부는 물론 타 공여국의 유관기관, 시민사회도 함께 CAP 수립과정에 참여한다. CAP 수립에 대하여 국민이 참여할 수 있는 채널 또한 마련해 놓았는데, DFID의 CAP은 최소 12주 전에 초안을 홈페이지에 게시하고 가능한 모든 이해관계자와 일반 국민으로부터 이메일을 통해 CAP에 대한 의견을 취합한다.[12] 그리고 접수된 의견 중 주요 의견에 대해서는 리스트와 간략한 답변 및 계획을 만들어 홈페이지에 다시 게시하도록 되어있다.

천년개발목표와 국제개발법(2002)으로부터 DFID 직원 개개인의 전략수립에 이르기까지 정책적 일관성을 유지하기 위한 영국 정부의 노력은 무상원조사업에 있어 정부부처 간 협력증진을 통한 우리의 원조효과성 제고 논의에 중요한 함의를 준다. 무상원조사업의 분절화는 예산 측면에서는 효율성 저하를, 정책에 기반한 사업수행 측면에서는 효과성의 저하를 야기한다.

그러므로 예산의 효율적인 집행과 원조효과성 제고를 위해서는 일관된 정책흐름이 뒷받침되어야 하며 이를 위해서는 무상원조사업에 참여하는 이해관계자 모두가 납득하고 따를 수 있는 공동의 근간을 만들어 가는 작업이 매우 중요하다. 우리나라 무상원조사업의 경우, 약 20 여년에 걸쳐 개발도상국 정부 및 다양한 이해관계자와 사업을 수행한 경험을 바탕으로 지금까지 진행해 오던 정부부처 수요조사를 국별지원전략의 공동개발로 내실화함으로써 일관성 있는 정책과 이를 기초로 다양한 사업주체가 참여하는 일원화된 수행체계를 수립을 기대해 볼 수 있다.

3. 평가 및 모니터링: 사업참여자 간 사업성과 공유 및 피드백 체계 정립

영국 DFID가 천년개발목표와 국제개발법(2002)를 출발점으로 PSA를 거쳐 프로젝트 및 프로그램을 수행하는 직원 개인의 전략수립에 이르기까지 정부부처를 포함한 다양한 이해관계자가 참여하는 가운데 통합적인 개발원조사업을 전개해 나간다는 점에서 우리나라 정부부처 또한 공동협의를 통해 국별지원전략을 수립하는 것은 타당해 보인다.

그러나 사업수행에 대한 통합적인 수행체계가 갖추어져 있더라도 전반적인 모니터링과 평가결과의 공유, 이를 바탕으로 한 피드백 체계가 갖추어져 있지 않으면 실질적인 성과를 일궈내기가 쉽지 않다. 일례로 스웨덴의 경우, 자국 내 개발원조사업의 통합적인 수행을 위하여 관련 정부부처 및 기관

11) DFID(2007) Country Assistance Plan Guidance
12) http://www.dfid.gov.uk/Working-with-DFID/Consultations/Open-consultations

이 공유하는 협력전략(Cooperation Strategy)을 수립하였지만, 해당 이해관계자가 참여할 수 있는 평가 및 모니터링 체계의 부재로 협력전략이 실질적인 효과과를 나타내고 있지 못하다(OECD 2006). 그만큼 일원화된 체계 속에서 정부부처 간 무상원조사업의 협력을 이끌어 내기 위해서는 평가 및 모니터링 체계가 중요하다.

이러한 점에서 2006년 개발협력사업의 효과성을 측정하기 위한 별도의 기구를 조직 내에 설치하여 정부가 수행하는 원조사업 전반에 대한 평가 및 모니터링은 물론 이를 바탕으로 차기 국별지원전략에 평가결과를 반영하는 호주의 사례는 주목할 만하다. 그러므로 본 장에서는 호주 AusAID 내에 별도조직으로 있는 Office of Development Effectiveness(이하 ODE)의 호주정부의 대 인도네시아 사업에 대한 전반적인 인도네시아 지원전략에 대한 평가자료[13]를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

평가 및 모니터링 체계수립을 통한 무상원조사업 정부부처 간 협력증진방안을 논의하기에 앞서 호주 정부가 범정부적 접근(Whole-of-government approach 이하 WGA)[14]를 도입하게 된 배경을 고찰이 필요하다. 왜냐하면 호주정부가 WGA를 도입하고 추진하게 된 배경을 이해를 통해 현재 우리나라 무상원조사업이 해결해야 하는 분절화 문제를 둘러싼 국제사회 흐름과 KOICA가 가지고 있는 강점을 재해석할 수 있기 때문이다.

호주 정부가 개발원조사업에 WGA를 적극적으로 도입하게 된 배경에는 앞서 KOICA 중심의 무상원조 일원화가 필요한 3가지 근거로 언급한 국제사회 요구, 통합적인 재원관리 필요성, 사업수행 인프라 활용과 맥락을 같이 하고 있다.

첫째, 다른 공여국과 마찬가지로 호주정부가 WGA를 도입은 늘어나는 ODA 예산을 효과적으로 운용하여 원조효과성을 제고하고자 하는 의도가 그 배경에 있다. 둘째, 통합적인 재원관리가 중요한 배경으로 작용했음을 보여주는 근거로 호주정부는 유 · 무상원조를 모두 합하여 전체 공적개발원조의 85%를 AusAID를 통해 집행하는데, 모든 ODA 예산은 다른 부처에 의해 집행되더라도 AusAID에 이를 보고하도록 관리하도록 하고 있다. 이는 개발협력사업에 대한 통일된 기준을 가지고 원조사업을 수행하고 관리해 나가기 위한 노력의 일환으로 풀이할 수 있다.

앞서 전략수립과 관련한 영국의 사례에서 보았듯이 호주정부 역시 예산운용계획을 수립하는 단계에서부터 정부부처 간의 통합적인 사업수행을 위하여 원조프로그램의 예산운용계획 수립 시, 예산

13) ASSESSMENT OF THE INDONESIA COUNTRY PROGRAM STRATEGY 2003-2006 (ODE 2007. 9월)

14) 범정부적 접근 (Whole of Government Approach: WGA)이란 한 정부내의 모든 기관이 ODA의 전반적인 효율성을 높이기 위해 공식·비공식적으로 사업기획 및 실행, 평가에서 공조하는 방안을 말한다.

자문위원회(Budget Cabinet Committee), 국가안보위원회(National Security Committee), 개발효과성협력위원회(Development Effectiveness Steering Committee) 등 3개 정부위원회가 핵심적인 역할을 수행한다. 이 중 개발효과성협력위원회(Development Effectiveness Steering Committee)는 AusAID가 주도하는 위원회이다. 예산운용계획을 수립하는 단계에서부터 부처 간 협력이 중시되는 호주의 개발협력은 모든 유관 정부부처와 협의를 통해 수립되는 국별지원전략(Country Program Strategy)으로 더욱 구체화된다.

셋째, 호주정부의 개발협력사업은 AusAID의 해외사무소가 주축이 되어 현지 대사관 및 고등판무관실과 긴밀한 공조 하에 수행된다. 이처럼 호주 AusAID는 여러 면에서 우리나라 무상원조사업의 통합적인 수행을 위한 체계를 확립해 나가는 현 시점에서 적용이 가능한 사례를 제시하고 있다.

간략하게 언급하자면 KOICA 역시 ODA 예산이 증대되고 있을 뿐 아니라 2010년 OECD-DAC 가입과 함께 머지않아 파리선언이행을 위해 취약국가에 대한 WGA와 같은 OECD-DAC 가이드라인을 준수해야 하는 상황에 직면할 것이다. 이는 2011년 원조효과성 고위급회의 개최국으로서 개발원조사업의 효과성 제고를 위한 정부차원의 노력이 가시화되어야 한다는 점에서 더욱 그렇다.

이와 같은 국제원조사회 동향과 더불어 무상원조 분야에 있어 KOICA가 우리나라 무상원조사업의 제1수행주체라는 점, 그리고 해외사무소와 프로젝트 사업수행에 있어 외부 컨설턴트를 활용하는 기술용역제도를 도입하는 가운데 여러 행위자(agent)와 사업을 수행한 경험 등을 고려한다면 호주의 WGA 도입 및 추진시 상황이 우리나라와 유사하다고 할 수 있다.

한편, 호주정부가 범정부 차원에서 개발협력사업에 대한 효과적 수행여부 평가를 비롯한 개발원조 프로그램에 대한 평가 및 모니터링은 개발효과성평가국(Office of Development Effectiveness, 이하 ODE)을 중심으로 진행된다. ODE는 2006년 호주정부가 수행하는 원조사업 전반에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 위해 AusAID 내 프로젝트 수행조직과는 별개로 만든 조직이다. ODE는 AusAID 사무총장(Director General)에게 직접 보고할 의무를 가지며 개발효과성협력위원회(Development Effectiveness Steeering Board)로부터 관리 · 감독받는다. ODE는 통상 국별지원전략을 수립하기 전, 지원전략에 대한 수행성과에 대한 모니터링을 바탕으로 평가를 진행함으로써, ODE의 평가결과가 차기 국별지원전략에 반영될 수 있도록 한다.

ODE 평가의 중점고려사항은 정책과 예산 우선순위에 대한 적합성, Whole-of-government 방식에 대한 사업수행의 부합성, 프로그램 간의 연관성 등을 꼽을 수 있다. 호주정부가 WGA를 적극적으로 도입하고 있는 협력대상국은 인도네시아로 39개 프로그램 클러스터, 4개 전략목표, 12개 중

점분야를 두고 이에 대한 유관 정부부처와 협력하여 사업을 수행하고 있다.

여기서 주목할 점은 호주정부가 인도네시아에 대해 WGA를 적극적으로 적용하게 된 배경에도 역시 인도네시아에 대해 급격하게 늘어나는 예산을 효과적이고 효율적으로 사용하기 위한 의도가 있었다. 쓰나미 이후 2005년 호주와 인도네시아 정부는 재건 및 개발을 위한 호주-인도네시아 파트너십(Autralia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development, 이하 AIPRD) 협정을 체결했는데, 이를 계기로 AusAID는 물론 다양한 호주 정부부처 및 기관에 의한 대 인도네시아 원조가 급속하게 늘어나면서 WGA의 적극적인 적용이 시작되었다(ODE 2007, 12).

〈표 3〉 프로그램 클러스터에 대한 평가개요

Strategy objective	Focus area	Program cluster	Assessment
Economic management and growth	*Management*	1. Technical assistance and partnerships	Exceeded expectations
		2. West Papua public expenditure	*Too early to assess*
	Production	3. Smallholder agribusiness development	*Too early to assess*
		4. Enterprise development	*Substantially achieved*
		5. Agricultural research	Substantially achieved
		6. Aceh livelihood restoration	*Too early to assess*
	Infrastructure	7. East Indonesia roads	Exceeded expectations
		8. Aceh infrastructure	Substantially achieved
		9. Aceh infrastructure quality support	Exceeded expectations
Democracy	*Public administration*	10. Technical assistance and partnerships	Substantially achieved
		11. Public sector linkages	Substantially achieved
		12. Sectoral public administration strengthening	*Not separately assessed*
	Civil society	13. Civil society strengthening	Substantially achieved
		14. Aceh local support	Substantially achieved
		15. Engaging mainstream Islam	Exceeded expectations
		16. Social Monitoring Early Response Unit and ANU Indonesia Update	Substantially achieved
		17. Electoral assistance	Exceeded expectations
	Rule of law	18. Legal reform and development	Partly achieved
Security and stability	*Emergency and disaster response, reconstruction, prevention*	19. Tsunami emergency response	Substantially achieved
		20. Yogyakarta emergency response	Substantially achieved
		21. Other emergency responses	Substantially achieved
		22. Aceh and Nias reconstruction	Exceeded expectations
		23. Yogyakarta reconstruction	*Too early to assess*
		24. Bali Memorial Package	Substantially achieved
		25. Disaster preparedness	Partly achieved
	Human security	26. Peace building	Substantially achieved
		27. Avian influenza	Substantially achieved
		28. HIV/AIDS	Substantially achieved
	Counter-terrorism	29. Counter-terrorism	Partly achieved
Service delivery	*Health*	30. Maternal and child health program	Partly achieved
	Education	31. Eastern Indonesia education	Partly achieved
		32. Basic education	Exceeded expectations
		33. Islamic education	Partly achieved
		34. Scholarships	Partly achieved
		35. Specialised training	Partly achieved
	Regional development	36. Nusa Tenggara regional autonomy	Not achieved
		37. Water and sanitation	Exceeded expectations
		38. Environment	Substantially achieved
		39. Illegal fishing	*Too early to assess*

출처: ODE 2007, 4-5

ODE는 지난 2007년 9월 AusAID는 물론 호주 내 타 정부기관을 통해 인도네시아에 제공된 공적개발원조사업 전체를 대상으로 효과성평가결과보고서를 발표했는데, 보고서는 WGA를 적용한 대 인도네시아 개발원조사업이 적용 이전의 개발원조사업보다 효과성 측면에서 매우 긍정적이라고 총평하고 있다(Ibid 4). 본 평가결과는 차기 국별지원전략 수립 시 반영되며, 평가대상 기간동안 개발원조사업을 수행한 전(全) 정부부처에 대해 진행하는 평가인 만큼 가능한 모든 이해관계자가 평가 및 모니터링에 참여할 수 있도록 기획되어있다.

평가방식은 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 Initiative Performance Assessment(이하 IPA)가 평가의 주요골자를 형성하는데 평가대상은 AusAID가 수행한 모든 양자지원사업, 호주 내 타 정부부처가 수행한 사업 중 ODA로 분류되는 사업 전체를 포괄한다. ODE에 의해 발표되는 최종 평가결과는 아래 예에서 보듯, 4개의 전략목표 중 중점분야에 대한 총평으로 정리된다 (Box 1 참조).

Box 1. Initiative Performance Assessment(IPA) 예

Strategy Objective Two: Democracy

Help build the institutions of democracy, particularly through Australia–Indonesia partnerships

Focus Area 4: Public administration and management

- The Government Partnership Fund is at an early stage, but so far is *substantially achieving* its goals in public administration and management, for example in support from the Australian Department of the Prime Minister and Cabinet to the Indonesian offices of the cabinet secretary and the legislative process. As with economic management (see Focus Area 1), this is a key testing ground for Indonesian Government commitment to reform and for Australian Government capacity to meet this need, and shows good potential for developing mature partnerships in selected areas.
- The Public Sector Linkages Program provides an effective initial mechanism for Australian agencies to trial a variety of public administration and management activities with Indonesian Government counterparts, in line with the intentions of the 2003 strategy. The program has *substantially achieved* its objectives, although not all activities will evolve into more intensive partnerships.
- Many AusAID programs also contribute to public sector reform and management, for example in health and education, but these have not been separately assessed.

출처: ODE 2007, Attachment 2

위 평가결과 예에서도 알 수 있듯 평가대상은 AusAID 뿐 아니라 사업을 수행한 다른 정부부처에 대한 평가도 다함께 이루어지며, 본 평가결과가 국별지원전략에 대한 모니터링을 위한 평가결과보고라는 점에서 관계 정부부처가 평가에 참여하고 또 결과를 공유하는 가운데 평가 및 모니터링 과정에 유기적으로 참여하고 있음을 짐작할 수 있다.

2003년 국별지원전략에 대한 1차 평가(tentative evaluation)은 ODE 내 전담팀에서 수행하지만 1차적 평가(tentative rating) 자체는 AusAID, 호주의 타 정부부처, 타 공여국, 사업수행관련 용역기관 등 이해관계자가 모두 참여하는 가운데 진행되며, 이에 대한 최종평가 및 정리는 주요 정부부처, AusAID 최고자문위원, ODE에 의해 완성된다.

AusAID, 타 정부부처 등이 참여하는 가운데 평가 및 모니터링이 진행될 수 있는 이유는 호주정부 역시 영국 정부와 마찬가지로 국별지원전략을 수립하는 과정에 In-Country Consultation이라는 이름으로 재무부, 국방부, 무역 관련 정부부처, 타 공여국 원조기관, 시민사회가 참석하기 때문이다. 즉, 공동으로 수립한 국별지원전략에 대해 공동의 모니터링 및 평가가 함께 맞물리면서 주목할 만한 성과를 일구어내고 있는 것이다. 2007년 ODE의 권고사항 중 하나로 호주 whole-of-government 에 대한 통일성 더욱 확보해야 한다는 지적에 대해 AusAID는 차기 인도네시아 지원전략 수립 시, 인도네시아에 대한 호주 정부 내 기관 간 역할규명을 명확히 하여 정부파트너십 프로그램(Government Partnership Program)을 더욱 강화시켜나가겠다고 답변했다(ODE 2007, 20).

이처럼 전략수립 · 사업발굴 및 형성과정과 평가 및 모니터링 과정은 서로 통합 구성해야 실효성있는 정부부처 간 협력을 이끌어 낼 수 있다. 이러한 점에서 현재 KOICA를 통한 정부부처 수요발굴조사와 현재 시범적으로 수립 중에 있는 수원국에 대한 국별지원전략 수립[15]을 유기적으로 진행시키는 방안은 정부부처 간 협력을 바탕으로 무상원조사업의 일원화를 통해 ODA사업의 효과성을 제고하는데 일조하게 될 것이다.

지금까지 영국 DFID의 사례와 호주 AusAID 사례를 중심으로 정부부처 간 협력증진을 통한 무상원조사업의 효과성 제고를 위하여 크게 전략수립 · 사업발굴 및 형성과 평가 및 모니터링 등 2단계 절차로 나누어 우리나라 무상원조사업의 통합적 수행방안에 대한 함의를 제시하였다. 이하에서는 국내 관련 부처 및 기관들의 무상원조사업 사업추진 수요에 대해 보다 근본적이고 적극적으로 대응하는 방안을 모색하여 우리나라의 ODA사업의 효과성을 증진하는 방안을 제시하고자 한다.

15) 정부는 무상┌유상 중점협력국에 대한 통합 선정기준을 마련하여 30개 통합 협력대상국을 선정할 계획이며 10년중 T/F를 구성, 3개 중점협력국에 대한 통합지원전략을 수립하고, '11년 중 중점협력국 전체에 대해 확대해 나갈 계획임.

4. 국별지원전략(CAS) 수립 등 관련 정책 및 전략 수립시 참여확대

사업발굴 및 형성에 대한 명확한 기준이 없고, 수요조사결과의 반영비율이 낮은 문제는 관계 정부부처를 포함한 모든 이해관계자가 참여하는 국별지원전략 수립 절차를 만들어 해결 가능하다. 이 경우 협력대상국의 개발의제에 부합하는 원조사업의 발굴을 가능케 하여 원조효과성 제고를 기대할 수 있다.

외교부와 KOICA는 우선 몽골, 에티오피아, 스리랑카를 통합국별지원전략 수립 시범 국가로 선정, 연구용역 진행중이며 내년 1월까지 CAS 수립 관련 연구용역 최종보고서 제출 예정이다. 이것은 연구용역에만 그치는 것이 아니라 연구용역과 연계하여 한-에티오피아(10.20) 및 한-몽골(11.25) 원조정책협의를 개최하였고 현재 에티오피아 및 몽골 정부와 지속적으로 의견교환 중에 있다.

1차적으로 3개 중점협력국에 대한 통합지원전략을 수립하고, '11년 중 중점협력국 전체에 대해 확대해 나갈 계획이다. 이와 관련 정부부처의 의견을 수렴할 수 있는(consultation) 과정 도입을 고려해 볼 수 있다. 특히 한국의 비교우위 분야를 나타내는 한국의 개발기여 가능분야 분석시 각 기관의 적극적 참여가 요구된다. 물론 외교부와 KOICA는 국별지원전략이 수립되면 동 정보를 여타부처와 공유하고 확산해야 할 것이다.

향후, 더 나아가서는 정책적 일관성 제고를 위해 국별, 분야별 지원전략은 물론, 여성, 환경, 무역, 인권 등 다부문(Cross-sector)주제에 대한 『범정부적 접근』을 적용할 필요가 있다.

5. 사업발굴 및 형성시 부처수요(Needs) 반영 시스템 구축

정부부처 및 지자체는 국별지원전략(CAS)에 참여하여 의견을 개진하는 것으로 그치는 것이 아니라 CAS에 맞는 사업 발굴 및 제안을 실시하고 이에 기반한 사업발굴을 하여야 한다. 즉, 사업 계획단계부터 지원대상국, 지원분야, 지원규모 등 주요사항에 대해 외교부 및 KOICA와 사전협의가 필요하다. 또한 정부부처는 해외 거점이 취약하다는 점을 극복하기 위해 현지 재외공관(KOICA 사무소)을 최대한 활용할 수 있어야 할 것이다. 재외공관은 단순히 연락망 역할이 아닌 원조사업으로 적합한 사업내용과 구성을 조정하고 각 중앙행정기관들의 사업 아이템에 대한 자문을 실시한다.

한편, 통일성 있는 무상원조사업 계획 수립, 수행 및 이에 대한 피드백 제공을 위하여 해당 이해관계자가 참여하는 가운데 사업발굴 · 형성 과정에서 따를 수 있는 기준이나 가이드라인을 마련하여 전략수립-사업발굴-사업형성 간 유기적인 관계를 만들 수 있다. 여기에 공동사업의 운영과 수원국

별 데이터베이스 공유를 위해서 상시 중앙부처 수요접수 및 피드백 시스템 수립 등의 인프라 구축이 요구된다.

6. 공동사업평가 수행

정부부처 간 기능하는(functioning) 협력체계 구축을 위해 이해관계자의 평가 및 모니터링 참여는 매우 중요한 문제이다. 이와 관련, OECD DAC의 2006년 'Whole of Government Approaches to Fragile State' 보고서에 따르면, 가능한 모든 이해관계자가 공동으로 국별지원전략을 수립하는 것은 개발협력을 둘러싸고 서로 다른 이해를 가지고 있는 다양한 기관이 공동목표를 수립 · 공유할 수 있게 하여 범정부적 개발협력을 가능케 한다.

하지만 이 때 한 가지 염두에 두어야 할 점은 반드시 평가 및 모니터링 과정에 해당 이해관계자가 참여할 수 있는 채널이 마련되어 있어야 한다는 점이다. 일례로 스웨덴의 경우 개발협력분야의 정부부처 간 협력을 이끌어 내기 위하여 외교부(Ministry of Foreign Affairs) 주도 하에 협력전략(Cooperation Strategy)을 CAS를 수립하여 이행 중에 있으나, 평가 및 모니터링에 대한 구체적인 메커니즘이 마련되어 있지 않아 실질적인 협력관계 증진에는 한계가 있다고 지적한다(OECD 2006, 28).

우리나라도 이미 '09.5월 제5차 국제개발협력위원회는 통합평가체제 구축 결정하고 ODA 통합평가 지침안 심의하고, ODA 통합평가 매뉴얼안 및 2010년 시범평가계획안 심의예정이다. 그 계획에 따르면 전년도 사업에 대한 종합평가 실시 및 평가결과를 차년도 정책 및 사업계획 수립에 반영토록 되어있다.

이러한 국제개발협력위원회 ODA 통합평가제도에 따른 무상원조 사업에 대한 종합적 평가 실시시 해당 부처, 기관의 참여를 유도할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

우리나라의 OECD DAC 가입은 향후 우리나라의 ODA 체제 역시 국제적 규범과 동향을 따라야 한다는 점에서 여러 가지 변화를 가져올 것으로 기대된다. 그리고 원조효과성 제고와 관련 지금까지 논의한 분절적 원조체계의 개선문제가 가장 변화가 필요한 영역 중 하나이다.

외교부와 KOICA는 그동안 중앙부처 및 지자체를 대상으로 무상원조 수요조사를 실시하여 그 결과를 KOICA 무상원조 사업계획에 반영함으로써 해당기관이 독자적으로 무상원조사업을 실시하려는 유인을 감소시켜왔다. 하지만 개도국의 원조필요성에 대한 깊이 있는 분석이 결여된 사업이 제안되는 비율이 높았기 때문에 결과적으로 KOICA 사업계획에 반영되는 비율이 낮아지게 되었고, 중앙부처 및 지자체는 별도 법률과 예산 확보를 통해 독자적인 개발협력사업을 수행하고 있다.

이에 본문에서는 원조효과성에 대한 개발원조 규범과 그의 실천적 차원에서 무상원조의 분절화에 대한 근본적 해결방안을 다음의 두 가지로 제시해 보았다. 첫째, 국별지원전략(CAS) 공동개발 등 전략수립 · 사업발굴 및 형성에 있어서 관련 부처의 참여 확대, 둘째, 평가 및 모니터링에 있어서 관련 부처에 대한 사업성과 공유 및 피드백 체계 정립이다.

마지막으로 본 글에서는 깊이 있게 다뤄지지 않았지만 무상원조 관련 정부부처가 ODA에 대한 인식을 제고할 수 있는 제도적 방안이 필요하다. 관계기관 대상으로 우리정부의 ODA 정책방향과 국별전략, 사업수행절차 등에 대한 인지제고 활동이 이뤄져야한다. 이를 위해 KOICA에서는 관계기관 국제협력(무상원조) 실무자를 대상으로 전문적인 무상원조사업 수행을 위한 설명회를 이미 개최하고 있고, 외교부는 무상원조 관계기관 실무협의회를 정기적으로 개최하여 관계기관의 우리 무상원조 정책 및 집행에 대한 의견 수렴 · 반영 노력하고 있다. 이를 더욱 확대 발전시켜 부처간 원활한 커뮤니케션이 이루어지는 것이야 말로 무상원조의 분절화 문제 해소의 가장 근본적인 작업이라 할 수 있다.

참고자료

1. 국내문헌

참여연대. 2008. 「2008 ODA 정책보고서 · ODA 목적과 원조체계」. 서울: 참여연대 국제연대위원회.

이화여자대학교 국제대학원(KOICA 용역보고서). 2009 발간예정. 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안. 서울: 한국국제협력단

2. 국외문헌

OECD-DCD. 2009. Survey on the Levels of Decentralization to the field in DAC members' Development Co-operation systems, Paris: OECD

International Development Act 2002, London: Office of Public Sector Information(OPSI)

HM Treasury. 2007. Public Service Agreement 2008-2011, London: HM Treasury

HM Treasury. 2007. Public Delivery Agreement 29, London: HM Treasury

HM Treasury. 2007. Public Delivery Agreement 30, London: HM Treasury

DFID. 2009. Annual Report 2009, London: DFID

AusAID. 2003. Indonesia Country Program Strategy from 2003, Canberra: AusAID

Office of Development Effectiveness(ODI). 2007. Assesment of the Indonesia Country Program Strategy 2003-2006, Canberra: AusAID

OECD-DAC. 2006. The United Kingdom Development Assistance Committee(DAC) Peer Review, Paris: OECD

Country Assistance Plan Assurance Group. 2007. Country Assistance Plan Guide, London: DFID

OECD-DAC. 2008. Australia Development Assistance Committee(DAC) Peer Review, Paris: OECD

OECD-DAC. 2006. Whole of Government Approaches to Fragile States, A DAC Reference Document, DAC Guidelines and Reference Series, Paris: OECD

OECD-DAC. 2009. Sweden Development Assistance Committee(DAC) Peer Review, Paris: OECD

OECD-DAC. 2003. Harmonizing donor practices for effective aid delivery, DAC guidelines and Reference series, Paris: OECD

DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로[1)]

박 수 영 KOICA 사업평가실

I. 개요

우리 정부는 2008년 OECD/DAC 가입을 결정하고 2009년 초 특별심사를 거쳐 지난 11월 DAC가입을 확정 받았다. 우리 정부는 이로서 OECD산하의 모든 위원회에 가입하게 되었으며, 명실상부한 선진공여국 클럽이라고 여겨지는 DAC가입을 통해 국제적인 원조 방향과 아젠다를 정하는 장에 참여할 기회를 갖게되었다. 그러나 DAC가입은 또한 우리에게 많은 과제를 안겨준다. 첫째, DAC에 가입함으로서 우리는 DAC의 다양한 가이드라인과 권고, 지침을 따라서 원조업무를 수행해야하는 의무를 갖게 되었다. 또한 정기적인 동료심사(Peer Review)를 통해 우리 원조의 DAC기준과의 합치성에 대한 평가를 받게 된다. 아울러, DAC 산하의 작업반에서의 활동을 통해 DAC의 논의에 건설적인 기여와 활발한 참여를 요구받는다. 즉, DAC가입으로서 우리원조의 독자성 보다는 다른 공여국들과의 조율과 DAC, UN, 세계은행 등에서 개발되는 국제적 원조 규범에 대한 준수의무로 인해 개발원조정책의 독립성에 제약을 받게 되었으며, 이는 우리의 원조 정책과 수행체제에 전반적인 변화가 필요함을 의미한다.

이 글에서는 DAC가입 이후 이러한 변화에 적절히 대응하기 위한 KOICA의 과제에 대해 논하고자 한다. DAC 가이드라인과 지침들이 개발원조 전 분야를 포함하는 광범위하며 방대한 내용임을 고려하여, 현재 개발원조 논의의 장에서 가장 주요한 이슈 중에 하나인 원조효과성에 대한 파리선언(이하 파리선언) 이행을 중심으로 KOICA의 과제를 논하도록 하겠다. 사실상 파리선언은 지난 1990년대 이후 개발원조 관행 개선을 위한 논의를 집대성하여 작성되었기 때문에 파리선언의 원칙에 따르는 원조는 DAC의 규범을 따르는 원조가 된다. 또한, 방대한 DAC 관행에 대한 전반적인 설명보다는 파리선언에 대한 집중적 분석을 통해 분석의 깊이를 높이도록 하겠다. 따라서 본고에서는 파리선언의 정립 배경과 내용 그리고 지표별 의미를 분석하고, 우리나라가 참여했던 파리선언 이행 모

1) 이 연구보고서는 "원조효과성에 관한 파리선언 이행체제 평가연구(한국국제협력단, 2009)"에 기초하여 작성되었다. 파리선언과 그 이행을 위한 보다 상세한 내용은 상기 평가연구 보고서를 참고할 수 있다.

니터링결과를 분석하여, 파리선언에 부합하는 원조를 수행하기 위한 KOICA의 과제를 논하도록 하겠다.

II. 원조효과성에 대한 파리선언

1. 파리선언의 배경

1990년대에 국제적 개발원조의 흐름은 주요한 변환을 맞게 된다. 냉전의 종식으로 인한 양 진영간의 화해무드의 시작과 2차대전 이후 약 40여 년간 계속된 원조의 효과성에 대한 회의는 주요 공여국 사이에서 원조예산 감소와 효과 확보를 위한 노력 강화 요구로 이어졌다. 한편, 1980년대에 공여국들이 세계은행을 주축으로 하여 민영화와 규제완화 등을 개발도상국의 개혁조건으로 내세우며 조건부 지원을 수행해왔으나 이러한 신자유주의 개혁의 부작용이 1990년대에 드러나며 개발도상국과 UN 등을 중심으로 빈곤과 개발에 대한 다른 해석과 방침의 필요성이 대두되었다.

이러한 변화요구에 따라 OECD/DAC은 1997년 Shaping the 21st Century라는 보고서를 통해 수원국의 주인의식 고양을 통한 원조효과 제고와 국제적개발목표로 정하여 공여국들의 공동 노력을 통해 절대빈곤 감소 등 기본적인 개발문제를 해결하자는 제안을 하게 된다. 이러한 제안들은 제원마련, 원조효과성제고, 국제적 개발목표라는 세가지 방향으로 이후 UN, 세계은행, OECD 등의 국제기구에서의 논의와 연구를 통해 발전된다. 1997년의 국제적 개발목표는 2000년 천년개발목표로 확대, 발전되고, 2002년 몬테레이 컨센서스를 통해 개발재원에 대한 논의가 발전된다. 원조에서 주인의식 존중과 공여국간의 공동노력, 수원국 제도와 체제에 대한 존중을 통한 효과 제고라는 논의는 2003년 로마선언을 거쳐 2005년 파리선언으로 발전된다.

2. 파리선언의 원칙과 논리

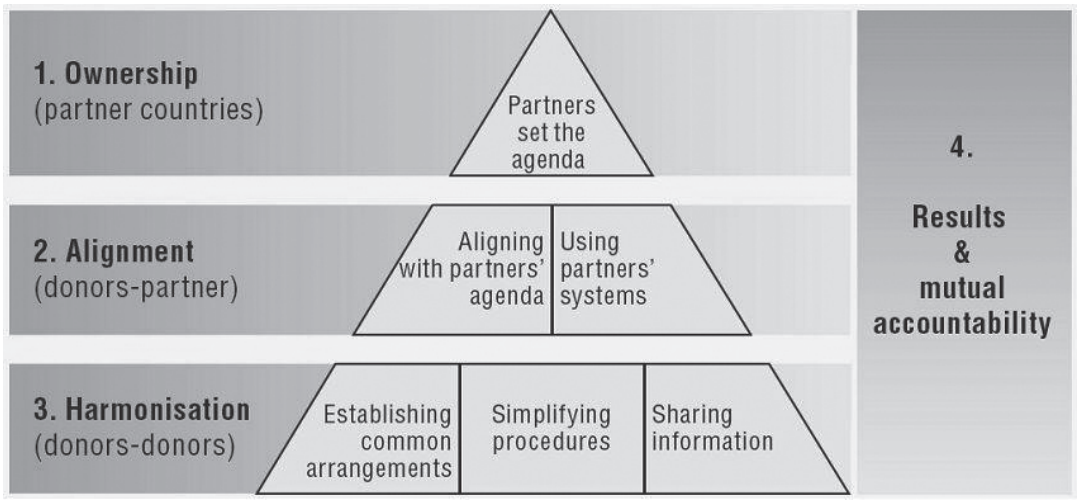
파리선언은 2005년 3월 프랑스 정부의 주제로 열린 제1차 원조효과성 관련 고위급 포럼(Paris High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 공여국, 공여기관, 수원국, 시민사회단체, 그리고 민간기관이 참여한 가운데 채택되었으며, 우리나라도 파리선언 서명국가 중 하나로 참여하였다.

파리선언은 원조 효과성 향상을 위한 필요조건으로 도출된 여러 논의를 다섯 가지 원칙으로 정리하였으며, 각 원칙 실행을 위해 공여국과 수원국이 각각 이행해야 할 56개의 파트너십 공약(partnership commitment)을 담고 있다. 종래의 개발협력 관련 국제적 합의와 달리, 파리선언은 56개의 이행사항에 대해 12개의 성과지표(Indicator)를 설정하였다. 또한, 파리선언은 2010년을

목표년도로 설정하고 실용적이며 행동지향적인 이행 관리 방안을 수립하였다. 이행과정의 변화를 추적하기 위해 2005년도의 국별 상황을 수집하여 2006년 기준치 정보(Baseline Information)를 정하고, 동 기준정보 대비 이행상황을 2008년에 모니터링하였다.[2)]

파리선언의 다섯 가지 핵심원칙은 ① 수원국의 주인의식 함양, ② 수원국 개발정책에 대한 공여국의 원조 프로그램 일치, ③ 공여국 간 원조 프로그램 조율 및 조화 향상, ④ 성과 중심적인 원조프로그램 관리, 그리고 ⑤ 수원국 및 공여국 모두의 상호책임성을 제고로 구성된다. 즉, 개발원조의 궁극적인 목표는 수원국이 독자적으로 제도와 체제를 정비하여 경제, 사회 발전을 이룩하는 것이라고 했을 때, 공여국들은 원조업무 수행과정(Aid Delivery)에서 수원국의 제도와 체제 정비 노력을 지원하여 수원국의 정부시스템이 독자적으로 운영될 수 있도록 지원하고 (Ownership), 이러한 수원국 정부 시스템을 적극 활용하고 수원국의 개발 아젠더를 지원하며 (Alignment), 공여국별 개발활동들을 조율하고 공동 보조를 취하여 수원국에 추가적인 행정부담을 경감하여(Harmonization) 이러한 원조 수행 과정의 정비를 통해 원조의 효과성을 증대한다는 것이다. 이러한 원조 수생 과정의 결과는 성과중심원조와 상호책임성의 원칙아래 원조활동이 단기 산출물이 아닌 장기적 개발목표 달성으로 연계될 수 있도록(Result-based) 공여국과 수원국 양측의 공동책임(Mutual Accountability)아래 수행되도록 한다는 것이 파리선언이 지향하고 있는 목표이며 파리선언이 도출된 논리이다.

〈그림 1〉 파리선언의 주요과제와 세부지표



출처 : OECD/DAC(2006). 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration.

2) OECD는 2011년도에 2차 모니터링을 실시할 계획이다.

3. 파리선언의 12개 지표

만약 파리선언이 위와 같은 5대 원칙에 대한 합의로 끝났다면 또 하나의 공허한 선언으로 잊혀졌을 수도 있다. 파리선언에서 가장 주목할 만한 점은 5대 원칙의 이행여부와 진전상황을 검증할 수 있는 시스템을 함께 도입했다는 점이다. 아래의 표는 파리선언의 5대 원칙별 12개 세부지표(Indicator)와 각 지표에 대한 2010년까지의 달성목표(Target)을 보여준다. 파리선언의 각 원칙에 대한 다양한 해석이 있을 수도 있으며, 따라서 이러한 비교적 객관적으로 검증가능한 공동의 지표가 없을 경우 이행여부나 정도가 국별로 각기다른 해석에 따라 측정될 수 있다. 그러나 이렇게 시작단계부터 공동의 모니터링의 틀에 합의함으로써 공여국과 수원국 모두 보다 엄중하고 명확한 이행의 의무를 갖게 되었다. 따라서 파리선언의 원칙 이행을 위해서는 각 지표가 의미하는 바와 측정방식을 명확하게 이해하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

〈표 2〉가 보여주듯이 지표 1은 주인의식을, 지표 2부터 8은 원조일치를, 지표 9, 10은 원조조화를, 지표 11과 12는 각각 성과중심관리와 상호책임원칙을 확인하기 위해 활용된다. 이 중 지표 1과 2는 수원국이, 지표 3부터 10은 공여국이 각각 이행의무를 갖는다. 지표 11과 12는 공여국과 수원국 모두 이행의무를 갖는다.

(1) 실질적으로 활용 가능한 국가개발전략 수립 (지표 1)

주인의식은 지표 1로 측정되며, 이는 수원국이 주도적으로 개발 우선순위를 정하고 이에 맞춰 실질적으로 이용가능한 국가개발전략을 마련하도록 하는 것을 내용으로 한다. 국가개발전략은 중기재정지출프레임워크(Mid-Term Expenditure Framework)와 연계되어 있어야 하며, 전략적 우선순위가 명료하게 설정되어야 한다. 수원국이 마련한 국가개발전략의 활용가능성과 현실성 등에 대한 평가는 세계은행의 포괄적개발의틀 (Comprehensive Development Framework)[3] 원칙에 따라 이루어진다.

3) 1990년대 말 세계은행 총재 제임스 울펀슨(James D. Wolfensohn)의 제안으로 도입됨. CDF 원칙은 국제사회에서 오늘날 빈곤감소 및 지속가능한 개발을 달성하기 위한 기초자료로 널리 인정되고 있다.

〈표 2〉 파리선언 5대 원칙 및 12개 세부지표

5대 원칙	12개 지표	2010년 달성목표
주인의식 (Ownership)	1. 수원국의 구체적인 국가개발전략 수립 –중기 재정지출 및 연간예산이 반영된 국가개발 전략을 갖고 있는 국가 수	–수원국의 75% 이상이 구체적인 국가개발전략 수립
원조일치 (Alignment)	2. 신뢰할 수 있는 국가 시스템 구축 –신뢰할 만한 조달시스템과 공공재정관리시스템(PFM)을 지니고 있는 국가 수	(a) PFM : 수원국 50%가 공공재정관리시스템 한 단계 이상 상승
		(b) 정부조달 : 수원국 1/3이 정부조달평가 한단계 이상 상승
	3. 수원국 예산에 통합된 원조 – 수원국 국가예산에 보고된 분야에 지원된 원조자금 비율	–국가예산에 보고된 분야에 85% 이상 지원
	4. 조율된 지원을 통한 수원국 역량강화 –수원국의 국가개발전략과 부합하는 프로그램을 통한 개발역량지원 비율	–기술협력자금의 50% 이상을 국가개발전략에 부합하는 프로그램에 지원
	5(a) 수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용 –수원국의 공공재정관리시스템을 활용하는 공여국 수와 원조자금의 비율	–국가 수 · 동 시스템이 5인 경우 : 모든 공여국 사용 · 동시스템이 3.5–4.5인 경우 : 공여국의 90% 사용 –원조자금비율 · 동 시스템이 5인 경우 : 동시스템 사용하지 않는원조자금 2/3 감소 · 동 시스템이 3.5–4.5인 경우 :동시스템 사용하지 않는 원조자금 2/3 감소
	5(b) 수원국 정부조달 시스템 활용 –수원국의 정부조달시스템을 활용하는 공여국 수와 원조자금 비율	–국가 수 · 시스템이 A인 경우 : 모든 공여국 사용 · 시스템이 B인 경우 : 공여국의 90%가 사용 –원조자금비율 · 시스템이 A인 경우 : 동시스템 사용하지 않는 원조자금의 2/3 감소 · 시스템이 B인 경우 : 동시스템 사용하지 않는 원조자금의 1/3 감소
	6. 프로젝트수행조직 중복회피를 통한 수원국 역량강화 –프로젝트수행조직(PIU)의 수	–프로젝트수행조직의 수 2/3 감축
	7. 원조의 예측가능성 제고 –합의된 일정에 따라 집행되는 원조자금의 비율	–50% 이상을 일정에 따라 집행
	8. 원조의 언타이드 확대 – 언타이드 비율	–지속적 향상
원조조화 (Harmonization)	9. 공여국 간 공동합의 및 공동절차 활용 –프로그램원조(PBA)로 제공된 원조의 비율	–프로그램원조 비율을 66%까지 확대
	10. 공여국간 공동 분석 유도 –공여국간 공동 현지조사 및 공동국가분석 비율	(a)공동현지조사 40%까지 실시
		(b)공동분석연구 66%까지 실시
성과관리 (Managing for Results)	11. 성과중심체계 구축 –국가개발전략과 분야별 프로그램에 대한 이행성과를 평가하기 위한 투명하고 모니터링 가능한 평가시스템을 지닌 국가 수	–평가시스템을 갖고 있지 않는 국가를 1/3까지 감축
상호 책임성 (Mutual Accoutability)	12. 상호 공동책임 –원조효과성 제고를 위해 합의된 사항의 이행상황을 공동으로 평가하는 국가 수	–모든 수원국이 공동 평가 수행

세계은행은 〈Box 1〉과 같은 3개 기준에 따라 A부터 E까지의 다섯 단계로 수원국의 국가개발전략을 구분하며, 이 중 A 또는 B 등급을 받은 국가는 활용가능한 국가개발전략을 갖고 있는 것으로 인정된다. A 또는 B등급을 받는 수원국의 비율이 전체 수원국의 75%를 넘도록 하는 것이 파리선언의 목표이다.

Box 1. 국가개발전략 3개 평가 기준

▷ 통일된 전략의 틀(Unified strategic framework) : 수원국은 중기전략과 연계되는 장기적 비전의 일관된 개발전략을 갖고있어야하며, 이 전략은 하부 섹터별, 지역별 개발전략과 일관된 연계성을 갖고 있어야한다.

▷ 우선순위(Prioritization) : 수원국은 통합적이며 균형 잡힌 장기적 개발목표(goals)와 연계되는 개발목표(Targets)을 갖고있어야 한다. 국가개발전략에 나타난 중기적 개발 활동들은 이러한 목표(Targets)과 연동되며 명확한 달성계획을 갖는다.

▷ 예산과의 전략적 연계(Strategic link to the budget) : 수원국은 전략달성속도에 따라 결과를 피드백하고 이러한 피드백이 전략과 예산수정으로 이어지도록 하며, 개발전략을 실행할 수 있는 예산과 역량을 갖고있어야한다.

(2) 신뢰할 수 있는 공공재정관리(Public Financial Management: PFM) 시스템 (지표 2a)

공공재정관리(Public Financial Management: PFM)의 정의는 국가마다 약간씩 차이를 갖는다. 통상적으로 공공재정관리는 국가 예산 사이클의 모든 구성요소를 포함하는 것이며, 여기에는 중기재정지출 프래임워크(MTEF), 연간예산 등 상위개념 뿐 아니라 세입, 세출경영, 조달, 회계, 보고, 모니터링, 감사 등의 하위개념 모두가 해당되는 것으로 규정하고 있다.[4)]

파리선언은 수원국의 50%가 신뢰할만한 공공재정관리 시스템을 구축하는 것을 목표로 하고 있으며, 동 시스템의 신뢰도는 세계은행의 국가 정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment; CPIA)결과로 측정한다. 수원국 공공재정관리시스템 평가를 위해서는 CPIA의 13번째 항목의 3개 평가기준에 따라 측정되며, 동 3개 평가기준은 아래의 국제 지표를 활용하여 산정된다.

4) 이현주 (2009), 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안. 한국국제협력단,

▷ PEFA Performance Measurement Framework[5)]

▷ IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles[6)]

▷ PRMPS Governance Indicators[7)]

Box 2. 국가 전략 및 제도 평가
(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)

- 1970년대 국제개발협회 (International Development Association: IDA)가 원조 배분을 위해 고안.
- CPIA는 효율적인 빈곤감소 및 성장전략의 다양한 정책과 제도를 평가 가능하도록 구성됨. 1998년, 2004년 두 번에 걸쳐 개정이 이루어졌고, 현재 세 번째 개정작업이 논의중에 있음. 현재 CPIA는 거버넌스 및 사회정책 등을 포함하여 16 항목으로 구성됨.
- 예산 및 재정관리의 질을 측정하는 지표 13은 다음과 같은 세 가지 측면을 고려하여 평가됨.
  - 정책 우선순위와 연계된 포괄적이며 신뢰할 수 있는 예산 유무 (a comprehensive and credible budget, linked to policy priorities)
  - 예산이 예측가능하며 통제된 방식으로 집행될 수 있는 효율적인 재정관리 시스템 유무 (effective financial management systems to ensure that the budget is implemented as intended in a controlled and predictable way)
  - 시의적절하며 정확한 회계 및 재정보고 유무 (timely and accurate accounting and fiscal reporting)
- CPIA의 각 항목은 6점 척도로 각 단계는 0.5점을 기준으로 구분됨.
  - 1은 가장 낮은 점수를, 6점은 가장 높은 점수를 나타냄.

(3) 신뢰할 수 있는 조달시스템 (Reliable Procurement Systems) (지표 2b)

통상적으로 "공공 조달시스템(Public Procurement System)"을 지칭할 때는 조달청과 같이 공공조달 및 용역발주를 책임지고 수행하는 기관과 관련 법령 및 규정, 그리고 내부 절차 모두를 포함한다.[8)] 파리선언이 의미하는 공공 조달시스템의 범위는 세부적으로 명시하지는 않았으나, 이행상황 설문조사의 사례와 DAC의 공공조달에 관한 조인트벤처가 수원국 공공조달시스템의 수준 측정을 위해 수립한 방법론을 역으로 분석해 보면 파리선언에서의 공공조달의 개념을 좀 더 구체적으로 파악할 수 있는데, 이는 다음과 같이 정리될 수 있다.[9)]

5) http://www.pefa.org
6) http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm
7) http://www-wbweb.worldbank.org/prem/prmps/publicsector/indicators.htm
8) 이현주 (2009)
9) 이현주 (2009)

▷ 공공조달에 관계되는 법률(헌법, 행정법, 조달법 등) 및 행동규약(품행규약(Code of Conduct), 윤리규약(Code of Ethics) 등)
▷ 조달 집행을 위한 조직
▷ 조달 감사(procurement audit) 체계와 절차
▷ 항소체계와 절차

수원국 조달시스템은 OECD/DAC의 '조달을 위한 조인트벤처(Joint Venture on Procurement)'가 수립한 방법론에 의해 측정된다. 동 방법론에 의한 평가는 2006년 모니터링 당시 개발이 완료되지 않아, 2008년 모니터링 당시 처음 실시되었다. 국가조달시스템 평가를 위한 방법론 (Methodology for the Assessment of National Procurement Systems)은 기준치 지표(Baseline Indicators)와 이행지표(Compliance/Performance Indicators)에 대한 평가를 통해 수행된다. 아래의 4개 항목별로 개발된 기준치 지표들은 국제적 조달 규범과 비교한 특정 시점의 수원국 조달시스템의 상황에 대한 평가를 나타낸다. 이행지표는 기준치 지표에 나타난 조달시스템들이 실제로 어떻게 운영(Operates)되는지를 평가하는데 활용된다. 각 지표별로 0부터 3까지 점수를 매긴 뒤, 합산하여 백분율 값을 구하고 A부터 D까지 중 하나의 등급을 부여하게 된다.

▷ 수원국 공공조달을 규제하는 법적인 틀 (Legislative and Regulatory Framework)
▷ 조달 관련 제도적 틀과 관리 역량 (Institutional Framework and Management Capacity)
▷ 조달업무 운용과 시장의 관행 (Procurement Operations and Market Practices)
▷ 조달 시스템의 완결성과 투명성 (Integrity and Transparency of Public Procurement System)

Box 3. OECD/DAC Joint Venture on Procurement System의수원국 조달시스템 평가방법[10)]

- ㅇ 국가조달시스템 평가방법론에 의거, 지표별 평가 실시
- ㅇ 각 지표별 원점수를 합산하여 백분율로 표시
- ㅇ 100분율을 A, B, C, D 등급에 맞춰 표기함.

등급	원점수	백분율
A	152점~162점	94%~100%
B	113점~151점	70%~93%
C	89점~112점	55%~69%
D	89점 미만	55% 미만

(4) 수원국 예산에 통합된 원조 (지표 3)

공여국은 수원국의 국가개발전략 또는 전략 수립을 위한 제도 또는 절차 개선을 지원하여 주인의식을 제고하고, 수원국 우선순위에 부합 가능한 방향으로 원조를 제공하여야 한다. 이를 위해, 공여국은 충분한 사전협의를 거쳐 수원국 정부 정책 우선순위에 분야에 대한 원조를 수행해야한다. 파리선언에서 공여국의 지원이 수원국 우선순위에 부합되는지 여부는 국별 지원 총규모 대비 정부부문에 제공된 원조비율로 측정된다.

정부부문에 제공된 원조는 중앙정부 또는 중앙정부를 대신하여 예산을 집행하는 정부부처 또는 지방정부 등 수원국의 정부기관에 제공되는 지원을 의미한다. 즉, 수원국 정부에게 우선순위가 높은 사업에 공여국의 지원이 조율되어 체계적으로 분배될 수 있도록 공여국은 시의적절하게 국별 지원 예산규모를 수원국에 전달할 의무를 갖는다.

(5) 조율된 기술협력지원을 통한 수원국 역량강화 (Strengthen capacity by co-ordinated support) (지표 4)

파리선언은 공여국이 수원국의 제도와 역량 개선 및 강화를 위해 역량개발 프로그램을 지원하도록 권고하며 이를 위해 수원국이 주도적으로 작성하며 수원국 개발계획에 부합하는 조율된 기술협력 사업 수행할 것을 지표4로 정립하였다. 역량개발 지원사업이 조정된 기술협력으로 평가되기 위해서는 아래와 같은 기준을 충족하여야 한다. 지표 4는 공여국의 기술협력 지원과 수원국 개발 목표 및

10) OECD/DAC(2006). Methodololgy for Assessment of National Procurement Systems. http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37390076.pdf (accessed October 8, 2009)

전략과의 연계성을 측정한다. 측정 결과는 해당연도에 지원된 기술협력(Technical Cooperation) 예산 중 능력배양을 위한 조율된 프로그램(Coordinated programmes in support of capacity development)에 지원된 예산의 비율로 나타난다.

Box 4. '기술협력'과 '조율된 기술협력'의 정의 및 기준

▶ 기술협력(Technical Cooperation) : 기술지원(Technical Assistance)라고도 불리며 인력, 훈련, 연구 지원 또는 그와 관련된 경비의 지 원을 의미하며, 공여국이 제공하는 ①개발도상국 국민의 생산능력 또는 기술적 노하우, 지식, 기술수준을 증대하는 활동 ②프로젝트 수행을 지원하는 컨설턴시, 기술지원, 노하우 제공 등의 서비스로 구성된다. 독립적인 기술협력(Freestanding Technical Cooperation) 또는 다른 프로그램의 일부로 지원되는 기술협력 모두 의미

▶ 조율된 기술협력(Coordinated Technical Cooperation) : 주인의식과 원조일치, 원조조화의 원칙을 따르는 기술협력으로 아래 네가지 조건 중 ①,②번을 충족하면서, ③,④번 중 하나를 만족하는 지원

① 수원국 관련 기관이 보다 넓은 국가 또는 분야별 전략과 연계되는 명확한 능력배양 목표를 제시했다.

② 공여국이 제공하는 기술협력프로그램이 수원국의 능력배양목표와 일치된다.

③ 수원국 관련 기관이 기술협력지원에 통제권을 갖는다.

④ 여러 공여국의 공동 프로그램인 경우, 서로 다른 공여국이 제공하는 프로그램을 조율할 수원국 담당 기관 등 장치가 있다.

(6) 수원국 공공재정시스템(Public Financial Management: PFM) 시스템 활용 (지표 5a)

수원국 제도 및 시스템을 활용하여 원조지원이 이루어질 경우, 수원국이 독립적이고 자율적으로 재정시스템을 운영하는 경험을 쌓게 되어 정부관료의 역량 강화 및 제도 개선으로 이어져 원조의 효과성 향상이 이루어지게 된다는 것이 파리선언의 논리이다. 따라서, 파리선언에서는 공여국들이 수원국 정부 시스템 및 절차를 사용하여 원조를 수행할 것을 권고하는 한편 수원국의 제도 개선 노력을 지원할 것을 촉구한다. 즉, 공여국들은 지표 2a의 공공재정관리시스템 평가에서 3.5 이상의 등급을 받은 수원국에서는 수원국의 시스템을 활용한 원조를 수행해야한다.

Box 5-1. 수원국 시스템 사용 기준

모든 수원국의 공공재정시스템의 활용이 가능하지 않다는 점을 고려하여, 세계은행 CPIA에서 3.5-4.5점 및 5점 이상의 점수를 받은 공공재정시스템에 대해서만 차등적인 달성목표를 제시한다.

▷5점 이상의 수원국에 대해서는,

- 수원국 내 공여기관 전체가 공공재정시스템을 활용할 것
- 공공부문에 지원되는 원조규모 중, 수원국 공공재정시스템을활용하지 않는 비율(공공재정시스템을 사용하지 않는 정부부문의 원조÷정부부문의 원조)을 2/3 감소할 것

▷3.5-4.5점의 수원국에 대해서는,

- 수원국 내 공여기관 90%의 공공재정시스템을 활용할 것
- 공공부문에 지원되는 원조규모 중, 수원국 공공재정시스템을 활용하지 않는 비율을 1/3 감소할 것을 권고하고 있다.

수원국의 공공재정관리시스템을 활용한 원조로 인정받기 위해서는 공여국의 원조가 수원국 예산집행절차, 재정보고절차, 회계감사절차를 활용하여 이루어져야 한다. 2006, 2008년 모니터링에서 공공재정관리시스템을 활용한 원조는 상기 3개 절차에 따라 수행된 원조 액수의 평균을 정부부문에 대한 총지원액으로 나눈 비율로 계산하였다. 즉, 원칙적으로는 상기 3개 기준을 모두 활용하는 것이 수원국 시스템을 활용하는 원조이지만 3개 기준 중 하나만을 만족하더라도 수원국시스템을 활용하는 원조에 포함시켜 계산하고 있다.

Box 5-2. 수원국 시스템 사용 기준

1. 국가예산집행절차

▷공여국이 제공하는 자금이 수원국의 일반 입법절차(general legislature)에 따른 예산절차에 부합되게 관리되고 정부에 의해 실행될 경우 수원국 예산집행절차가 활용되었다고 간주한다. 즉, 공여국이 지원하는 프로그램들이 특히 허가(authorization), 승인(approval), 그리고 지불(payment) 절차와 같은 일반적인 국가 예산집행절차에 종속된다.

▷국가예산집행절차의 활용을 인정받기 위해서는, 아래의 4가지 기준 중, 적어도 3가지 기준에 부합해야 한다.

① 공여국 제공의 재원이 수원국 입법부가 승인한 연간예산에 포함될 것

② 공여국 제공의 재원이 수원국 예산집행절차(budget execution procedure)에 종속될 것

③ 공여국 제공의 재원이 기존의 수원국 국고 시스템(established country treasury system)을 통해서 처리될 것

④ 공여국 제공 재원을 위해 별도의 은행구좌 개설을 필요로 하지 않음

2. 국가재정보고절차

▷수원국은 일반적으로 생산되어야 할 재정보고 종류 및 보고 주기를 가지고 있다. 이 때, 공여기관은 수원국에게 추가적인 재정보고를 강요하지 않아야 한다.

▷국가재정보고절차의 활용을 인정받기 위해서는, 아래의 두가지 기준을 충족시켜야 한다.

① 공여기관의 재정보고 요건(reporting requirements)을 만족시키기 위하여, 수원국에 별도의 회계시스템을 요구하지 않음.

② 수원국에게 수원국 국가재정보고제도에 의거하여 준비된 재정보고의 제출만을 요구함.

3. 회계감사절차

▷공여기관은 상기의 정부재정보고에 대한 수원국 고등감사기관의 감사의견을 존중해야 한다. 즉, 공여기관은 수원국에게 추가적인 회계감사 자료를 요구하여서는 안된다.

▷수원국 회계감사절차의 준용을 위해서는, 아래의 기준 ①, ② 모두를 충족하여야 하며, ③, ④ 중 한가지 이상을 충족해야만 한다.

① 공여기관 자금에 대한 회계감사는 수원국 고등감사기관(Supreme Audit Institution)에 의해 실시됨

② 수원국에게 추가적인 감사절차를 요구하지 않음.

③ 수원국 고등감사기관에서 제시하는 것과 상이한 절차 또는 기준을 요구하지 않음.

④ 공여기관 자금에 대한 회계감사를 위해, 수원국 고등감사기관에게 감사 주기(audit cycle)의 변경을 요구하지 않음.

(7) 수원국 조달시스템 활용 (지표 5b)

수원국 조달시스템 활용의 경우 역시, 지표 5a와 마찬가지로, 공공부문에 대한 지원에 초점을 맞추고 있다. 지표 5b는 공공부문에 지원된 원조의 규모 중, 수원국 정부조달시스템의 이용비율을 측정한다. 단, 지표 5a와 마찬가지로, 모든 수원국의 조달시스템이 활용 가능한 수준이 아니라는 점을 인식하여, A 또는 B등급의 조달시스템을 가지고 있는 수원국에 한해 차등적인 목표를 제시한다.

A등급의 조달시스템을 갖는 수원국에서는 모든 공여기관이 수원국 조달시스템을 사용하며, 공공부문에 지원되는 원조 중, 수원국 조달시스템을 활용하지 않는 비율의 2/3 감소가 목표이며, B등급의 수원국에서는 공여기관의 90%가 현지조달시스템을 사용하며, 공공부문에 지원되는 원조 중 수원국 조달스템을 활용하지 않는 비율을 1/3 감소하는 것이 목표이다.

(8) 평행프로젝트 실행조직(Parallel Project Implementation Unit: Parallel PIU) 지양을 통한 수원국 역량강화 (지표 6)

지표 6은 공여국들이 사업수행시 현지관리 및 보고를 위해 수원국 정부시스템과 별도의 관리조직을 수립하여 독자적으로 관리하는 관행을 개선하기 위해 고안되었다. 이러한 별도 관리조직은 수원국 정부인력이 사업수행을 통해 역량을 배양할 기회를 줄이고, 수원국의 사업관리체제와 분리된 이원화된 보고체계를 만들어 공여국의 입장에 따른 별도의 보고서를 요청하여 수원국 정부관리에게 추가적인 업무부담을 부과하는 등 수원국의 역량강화와 개발노력을 저해하는 단점이 있기 때문이다. 즉, 수원국 정부가 사업 기획 및 실행에 필요한 역량을 배양하고 실질적인 사업수행의 의무를 수행하여 국민과 의회에 대한 자체적인 책임성을 제고하는데 그 목적이 있다. 파리선언에 의하면, 어떤 PIU가 아래 네 가지 기준 중 세 가지 이상에 부합할 경우, 평행 PIU로 분류된다.

Box 6. 평행 PIU 분류 기준

① 수원실행기관보다 외부 재정기관 또는 공여기관(external funding agencies/ donors)에 대한 프로젝트 또는 프로그램 진행상황에 대한 보고의무를 지님

② 수원실행기관 및 공여기관 소속이 아닌 외부직원 고용의 경우, 공여기관이 TOR을 작성

③ 대부분의 전문직 직원이 공여기관에 의해 임명됨.

④ 현지직원의 급여체제가 수원국 공직자보다 높은 수준임.

(9) 예측가능한 원조 (지표 7)

대부분의 수원국에서 원조는 전체 공공재원의 상당 부분을 차지한다. 그러나 원조는 세입에 비해 예측 가능성이 매우 낮으며, 수원국의 공공예산 및 회계에 포함되지 않고 운용된다. 수원국 공공재원의 상당부분을 차지하는 원조자금흐름의 불확실성과 불투명성은 곧 공공재원관리의 불확실성과 비효율성으로 이어진다. 따라서, 파리선언은 공여기관들이 수원국에 다년도(Multi-year) 원조지원계획을 제시하고 동 계획에 따라 일정에 맞춰 원조를 제공하여, 수원국이 효율적으로 예산편성과 운용을 할 수 있도록 지원할 것을 제시한다. 원조의 예측가능성은 달력상 각 연도별로 수원국 정부에 당해연도에 지원되기로 예정된 원조 중 실제 집행된 원조의 비율로 측정된다.

(10) 비구속성 원조 (지표 8)

구속성 원조(Tied Aid)와 원조의 효과성 감소의 상관관계는 오랫동안 논의되어 온 주제이다. 구속성 원조는 개발비용을 평균 15-30% 높이고 수원국 및 공여국정부의 행정비용을 증가시킬 뿐만 아니라 빈곤퇴치에 초점을 둔 프로그램을 장려하기보다, 자본집중적인 수입물을 조건으로 하는 관계로 원조의 왜곡을 가져오는 등의 여러 단점이 있다.[11] 구속성원조는 또한 원조개발에 있어 수원국의 주인의식과 책임성을 약화시킴으로써 공여기관과 개도국 협력 및 파트너십 구축을 저해하며 개도국의 세계경제로의 통합을 어렵게 만든다.

비구속성원조 실시 대상, 기준 및 절차등은 파리선언 이전에 이미 확립되었으며, 파리선언은 이러한 기존의 합의에 따라 비구속성원조 증가 비율을 점검한다.[12] 비구속성원조는 대부분의 공여국이 달성을 완료한 지표이다. 2008년 모니터링기준으로 스페인, 포르투갈만이 3%와 55%로 저조한 비율을 나타냈으며, 미국을 포함한 대부분의 공여국이 70%이상의 비구속율을 달성하였다. 따라서, 우리나라가 DAC가입을 대비하여 가장 시급하게 개선을 해야하는 지표라고 하겠다.

11) OECD (2001). OECD Policy Brief "Untying Aid to the Least Developed Countries"
12) OECD(2008). The Developmental Effectiveness of Untied Aid.

Box 7. 비구속성 원조

1. 비구속성 원조 수행 대상

▷ 투자프로젝트

▷ 물자지원

▷ 현금지원 및 NGO에 대한 현급지원

▷ 투자관련 기술협력(Investment Related Technical Cooperation)

2. 비구속성, 부분적 구속성, 구속성 원조의 구분

▷ 타이드 원조(tied aid)는 공적개발원조를 위한 물자 및 서비스에 대한 조달에 있어서 공여국 또는 실질적으로 모든 개도국이 포함되지 않은 국가에 국한되었을 경우를 의미함.

▷ 언타이드 원조(untied aid)는 공적개발원조로 관련 물자 및 서비스를 실질적으로 모든 국가에서 완전히 그리고 자유롭게 조달할 수 있는 경우를 의미함.

▷ 부분적 언타이드 원조(partially untied aid)는 공적개발원조로 관련 물자 및 서비스를 공여국 또는 한정된 국가에서 조달하되 실질적으로 모든 개발도상국을 포함해야 함.

3. 비구속성 원조의 요건

▷ 국제경쟁입찰 실시로 충족됨. 국제경쟁입찰은 정형화된 형태에 따라 수행되는 것이 아니라, 국적에 따른 참가기업의 차별이 없으며, 공개적으로 투명하게 경쟁을 촉진하는 절차에 따라 입찰이 수행되며, 입찰자 중 가장 경쟁력 있는 업체가 낙찰되는 입찰을 의미한다.

▷ 국제경쟁입찰에서는 발주처가 중요한 것이 아니다. 국내입찰이건 현지입찰이건 상기 국제경쟁입찰을 충족시켜 수행되는 입찰은 모두 비구속성원조에 포함된다.

(11) 공동합의 및 공동절차 활용 (지표 9)

공여기관들의 서로다른 원조 수행 절차와 방식은 수원국에 지나친 행정부담을 부과하며, 수원국 개발의 우선순위보다는 각기 다른 공여기관의 이해관계에 따라 원조가 수행되게 하여 원조의 효과성 저해로 이어졌다. 따라서 파리선언의 지표 9는 공여기관들이 공동의 목표수립과 합의된 프로세스를 통한 원조수행을 통한 원조의 효과성 제고를 지향한다. 파리선언에서 공동합의와 공동절차의 활용은 프로그램에기초한접근법 (Programme-Based approach: PBA)을 활용한 원조의 비율로 측정된다.

OECD/DAC에 따르면, PBA는 국가개발전략, 분야별 프로그램, 주제별 프로그램, 또는 특정기관의 프로그램과 같은 수원국의 개발 프로그램에 대해 조율된 지원의 원칙에 기초하여 이루어지는 개발협력활동을 의미한다. PBA는 원조형태(Modality)가 아니며, 다만 프로젝트나 재정지원, 기술협력과 같은 다른 원조형태들이 아래의 원칙을 충족하여 지원될 경우, PBA로 간주된다.

① 공여국의 지원 프로젝트/프로그램은 수원국이 주도하는 국가프로그램을 지원하는 형태일 것
② 단일하고 포괄적인 프로그램과 예산 구조를 사용할 것
③ 보고, 예산, 자금관리, 모니터링 및 평가의 4가지 시스템 중 적어도 두 가지에 대한 공여기관 절차 및 협력에 대한 조정 및 조화 방식이 마련되어 있을것
④ 프로그램에 대한 공여국의 지원에 있어, (i) 프로그램 계획, (ii) 프로그램 시행, (iii) 자금 관리 (iv) 모니터링 및 평가의 4가지 중 적어도 두 가지 이상에서 수원국 시스템을 사용할 것

원조형태중 일반재정지원(general budget support) 및 분야별재정지원(sector budget support)은 모두 PBA로 간주된다. 그러나, Sector-Wide Approach(SWAp) 의 맥락에서 이행되거나, Basket Fund를 통해 공동 출자되거나, 혹은 공동 자금을 통해 이행된 프로젝트 원조 등이 상기 조건을 만족시키는 경우 PBA에 포함될 수 있다.

Box 8. 새로운 원조 형태와 유형들 (Aid Instrument)

파리선언과 같은 일련의 원조관련 논의 변화에 따라 새로운 원조수행방식(Modality)와 유형이 등장하고 있다. 이러한 새로운 Aid Instrument에 대한 이해는 파리선언 이행 및 향후 원조 동향 파악에 필수적이므로, 몇가지 주요 원조 형태와 유형에 대해 설명하고자 한다.

▷ 재정지원 (Budget Support)

① 일반재정지원 (General Budget Support; GBS) : 수원국 정부가 개발계획 추진하는데 있어 부족한 정부예산을 보충하기 위해 수원국 정부가 개설하여 지정하는 은행계좌로 약정한 금액을 송금하는 형태의 원조방식을 의미한다. 일반적으로 지원된 금액에 대한 사용처를 지정하지 않아, 수원국 정부가 필요하다고 생각하는 분야에 사용이 가능하다. 재정지원을 위해 공여기관과 수원국 정부사이에 체결되는 약정에 따라, 사전에 합의된 형태로 예산사용내역과 사업추진상황에 대한 모니터링과 평가를 실시한다.

② 분야별재정지원 (Sector Budget Support; SBS) : 일반재정지원시 발생가능한 위험을 줄이고 지원된 예산의 사용 추적 등을 보다 용이하게 하기위해 특정 분야를 지정하여 예산을 지원하는 원조방식을 의미한다. 다른 사항은 일반재정지원과 동일하다.

▷공동기금 (Pooled or Basket Funds)

① 공여기관들이특정분야내 하부 사업 추진을 위해 공동으로 설립하는 기금.이다. 많은 경우, 수원국 정부 재정시스템이 아닌 기금 운영자로 합의된 공여기관이나 국제기구에 의해 별도로 관리되는 기금형식의 지원을 의미한다.

② 다수공여기관신탁기금(Multi-Donor Trust Fund) : 공동기금 중의 하나의 형태로 주로 세계은행, UNDP, OCHA와 같은 국제기구에 의해 운영되며, 수원국 기존의 SWAp아래에서 운영된다.

▷통합된프로젝트 (Integrated Project) : 수원국정부의 개발계획과정책 및 시스템과 연계되어 수행되어 PBA로 포함될 수 있는 프로젝트 형태의 원조방식을 의미한다.

▷독립된 프로젝트 (Stand-alone Project) : 수원국의 국가개발계획에 통합되어있지 않으며, 수원국 시스템을 활용하지 않고 공여기관에 의해 독립적으로 수행되는 프로젝트 형태의 원조방식을 의미한다. 현재 KOICA가 수행하는 대부분의 프로젝트사업이 속한다.

▷ 범분야적접근법 (Sector Wide Approach; SWAp)

① SWAp은 PBA와 거의 차이가 없는 접근법으로서, PBA의 원칙이 SWAp에 그대로 적용된다.

② SWAp역시 원조형태(Modality)가 아니다. 다만, 프로젝트나 기술협력 등과 같은 원조형태들이 수원국이 수립한 분야계획에 따라 PBA의 원칙들을 충족하여 수행될 경우, SWAp으로 간주된다.

③ DFID에 따르면 SWAp은 아래와 같은 4개 기준을 모두 충족하여 수행되며,

– 통합적인 분야 정책과 전략

– 연간 분야별 예산집행 프로그램과 중기 분야별 예산집행 계획

– 수원국 정부가 주도하는 공여기관별 업무 조율

– 합의된 틀안에서 주요 공여기관이 지원 수행

④ 아래의 2개 기준 중 적어도 하나를 충족하여 수행되는 원조 형태를 의미한다.

– 대다수의 공여기관이 수원국 정부의 금융과 책임성 시스템에 대한 의존도를 높이는 방향으로 원조를 수행할 의지 보유

– 공여기관들이 합의한 공동의 실행과 관리 접근법

※ SWAp과 PBA의 차이는 SWAp은 교육, 보건과 같은 큰 분야에 대한 단일한 체계를 갖는 지원을 의미하나 PBA는 보다 소규모의 세부 분야에 대한 프로그램도 통합한다는 점이다. 보건과 같은 거대 분야에 대한 단일한 실행과 관리는 지나치게 복잡하고 현실적으로 어려워 현재 SWAp은 많이 활용되지 않는다.

▷ 프로그램에기초한 접근법 (Programme Based Approach; PBA)

① OECD/DAC에 따르면, PBA는 국가개발전략, 분야별 프로그램, 주제별 프로그램, 또는 특정기관의 프로그램과 같은 수원국의 개발 프로그램에 대해 조율된 지원의 원칙에 기초하여 이루어지는 개발협력활동을 의미한다.

② PBA는 원조형태(Modality)가 아니다. 다만, 프로젝트나 재정지원, 기술협력과 같은 원조형태들이 아래의 원칙을 충족하여 지원될 경우, PBA로 간주된다.

– 수원국 정부나 기관의 리더쉽

– 단일한 예산체계를 갖는 통합적 프로그램

– 보고, 예산, 회계와 조달관리를 위한 공여기관간 조화와 조율된 절차와 과정보유

– 프로그램 기획과 수행, 예산 관리, 모니터링과 평가를 위해 수원국 시스템 사용 노력 강화

(12) 공동조사확대 (지표 10a)

공여기관 종사자의 잦은 수원국 출장과 빈번한 요구사항은 수원국 정부의 행정부담을 가중시킨다. 수원국 당국에게 의제를 검토할 충분한 시간여유도 주지 않거나 수원국의 일정을 고려하지 않고 일방적으로 면담이나 회의를 결정하는 경우도 빈번하게 발생한다. 따라서, 파리선언은 공여기관들이 아래와 같은 사항을 준수하고 공동사업 수행을 통해 독립적이며 개별적인 회의와 조사 횟수 감소와 공동 조사의 비율 증가를 권고하고 있다.

- 현지조사 실시횟수 감소
- 수원국 및 필요에 따라 타 공여기관과의 조사실시 일정 조정
- 타 공여기관과의 공동조사 실시횟수 증대
- 수원국 사정을 충분히 고려하여, 현지조사 계획 시, 조사가 어려운 시기 (예를 들어, 이슬람 국가의 라마단 기간) 피할 것

(13) 공동국가분석작업 수행 확대 (지표 10b)

공여기관은 효과적인 원조업무 수행을 위해 수원국과의 정책협의, 국별지원전략 개발 및 이행에 필요한 분석 등 다양한 조사와 연구 분석 업무를 수행한다. 국가분석작업은 이와 같이 효과적인 원조업무 수행을 위해 이루어지는 국별, 분야별 연구 및 전략, 국별 평가 등을 포함된다. 이러한 분석과 평가, 연구는 원조 업무 수행에 반드시 필요한 것이다. 그러나, 조사와 분석을 위한 공여국 관계자의 잦은 현지 방문 및 빈번하고 방대한 자료 요구 등으로 인해 수원국에 과도한 행정부담을 초래하는 원인이 되고 있다. 또한, 각 수원국별로 여러 공여국들이 유사한 조사와 분석업무를 수행하여 공여기관간 연구 및 조사의 중복이 이루어지며, 수원국 담당자는 유사하거나 동일한 자료를 각기 다른 공여기관에 제공해야는 상황이 발생하기도 한다. 따라서, 파리선언은 공여기관들의 수원국 국가분석작업을 가능한 공동으로 수행할 것을 권고하였다. 공동국가분석을 통해 수원국 정부의 행정비용 감소, 공여기관들의 중복작업 방지 및 수원국 정부와 공여기관들 간 긴밀한 협조체제 및 정보공유가 가능해 질 것으로 예측된다.

(14) 성과중심관리 (지표 11)

성과중심관리는 지원 사업 수행 시, 사업이 계획 당시 의도한 결과가 나올 수 있도록 관리하며, 또한 사업종료 후, 그 결과를 향후 의사결정에 반영 가능하도록 하는 유기적 관리 시스템을 의미한다. 성과중심관리는 수원국과 공여국의 공동지표로 양 측은 모두 아래와 같은 의무사항을 갖는다. 수원국의 경우 다음과 같은 사항을 이행하기 위해 노력해야 한다.

- 국가개발전략과 예산편성 연계강화

- 국가개발전략 및 분야별전략의 주요 추진실적을 모니터링 할 수 있는 성과중심 보고 및 평가 체제를 구축

공여기관은 다음과 같은 사항을 이행해야 할 의무가 있다.

- 대 수원국 지원사업에 대해 성과중심관리가 가능하도록 하며 더 나아가 수원국의 성과평가시스템과 연계시킬 것
- 수원국의 성과중심 보고 및 평가시스템의 활용 제고를 위해, 수원국과 함께 시스템 개선작업 실시
- 수원국 정부의 통계, 모니터링과 평가 시스템에 의존 가능할 때까지, 공여기관들은 정기적인 보고를 위해, 통일된 모니터링 및 보고양식 작성

또한, 수원국과 공여기관은 공동으로 성과중심관리에 대한 수원국 정부역량을 강화시킬 수 있도록 협력하여야한다.

2006년과 2008년 모니터링에서 동 지표는 지표 1과 동일하게 세계은행의 분석결과를 활용하여 측정되었다. 세계은행은 IDA 지원대상국가들에 대해 성과중심모니터링 틀의 수준을 아래 3개 분야에 대해 측정하였고 그 결과를 1-5점으로 기록하였다.

- 생성된 정보의 질
- 정보에 대한 이해관계자의 접근성
- 정보가 국가내 모니터링과 평가체제 내에서 활용되는 정도

(15) 상호적 책임 (지표 12)

지표 12 또한 공여기관과 수원국의 공동 지표이다. 파리선언은 공여기관과 수원국은 선언문 이행 공약에 대한 점검 및 이 밖의 원조효과성 관련 점검을 공동으로 실시할 것을 권고하였다. 상호책임성은 공여국과 수원국이 상호 파트너쉽에 대한 Commitment를 확인할 수 있는 체계를 보유하였는지를 확인하는 방식으로 측정된다. 그러나 아직까지는 상호책임을 확인하는 틀이 무엇인지 공통적으로 합의된 프로세스나 기준은 마련되어 있지 않다. 다만, 2008년 모니터링에서는 조사대상 54개국 중 14개국ㅁ만이 상호책임 확인을 위한 시스템을 갖추고 있다고 응답하였다.

Ⅲ. 한국의 파리선언 이행 모니터링 결과

OECD/DAC 원조효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness)은 참여를 원하는 국가를 대상으로 하여, 두차례의 모니터링을(2006, 2008년) 실시하였고, 우리나라도 모두 참여하였다. 2006년도 1차 모니터링 당시, 우리나라는 3개 수원국[13]에서의 조사내용을 근거로 공여국에게 이행의무가 부과되는 10개 지표(지표 3부터 10)에 대해 이행현황을 평가받았다. 2008년 모니터링에서는 13개 수원국[14]에서 우리나라의 원조수행체제에 대한 조사가 실시되었다. 당시, KOICA는 2006년과는 달리 모니터링이 수행되는 수원국의 공관과 사무소에 설문조사 수행을 위한 지침을 전달하였다. 한편, 본부에서도 파리선언에 대한 인식제고를 위해 설명회를 개최하는 등의 노력을 기울였다. 2006년 모니터링에서는 기술협력 지표(지표 4)를 제외하고는 거의 모든 지표들에서 낮은 이행율을 기록하였다. 이같은 결과는, 모니터링에 대한 준비 부족, 지표에 대한 이해부족 등에서 기인한 것으로 판단된다. 그러나, 2008년에서는 위와 같은 노력 등으로 몇 개 지표에서 보다 나은 이행상황을 보여주었다.[15]

〈표 3〉의 우리나라 원조에 대한 모니터링 결과는 기존의 전통공여국의 결과와는 차이를 약간의 차이를 보인다. 지표 3, 4, 6, 7번은 공여국 평균과 비슷하거나 더 높은 이행율을 보이는 반면에, 지표 5(a), (b), 8, 9, 10(a), (b)는 공여국 평균보다 낮은 결과를 나타냈다. 이는 KOICA 원조의 특성을 반영한 결과로 분석된다. KOICA의 경우 연간예산운용 시스템에 따라 당해연도 예산을 당해에 소진해야 한다. 이에 따라 연간사업계획이 수립되면 국별 지원안을 문서를 통해 수원국에 통보하며, 통보된 예산이 그 해에 모두 소진되므로 지표 3과 7은 높은 점수를 받게된다. 다만, 지표 3에 대한 아래의 평가결과는 수원국에 통보방식 등 지표 해석에 대한 차이에 기인한 오류로 보인다.

KOICA의 기술협력사업 역시 수원국의 요청에 따라 수행되며 교육대상 선발 등에서 수원국의 주도로 실시된다. 따라서, 지표 4 역시 높은 이행율을 보인다. 지표 6의 평행 PIU 또한 KOICA 원조의 특성을 나타낸다. 오랜 원조 경험을 갖는 유럽의 전통공여국들이 수원국내 사업관리와 모니터링을 위해 프로젝트실행조직을 설치하여 별도로 고용한 인력을 통해 현장에서의 사업관리를 강화하여 수행하는 반면에 KOICA는 사업예산에서 인건비 사용율 절감을 통한 효율적인 원조 수행을 위해 사무소를 통한 관리를 실시하여 상대적으로 평행 PIU의 숫자가 적다.

---

13) 알바니아, 몽골, 베트남

14) 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 이집트, 에티오피아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 네팔, 페루, 필리핀, 탄자니아, 베트남

15) 파리선언에 대한 모니터링은 국별로 실시되므로, 모니터링결과는 우리나라의 유, 무상원조의 이행결과를 총괄하여 보여준다. 따라서, 상기 표에 나타난 우리나라의 파리선언 이행 현황은 KOICA의 이행 현황과는 차이가 있다.

반면, KOICA는 사업을 직접 수행하며 수원국의 공공재정관리시스템이나 조달시스템을 활용하는 경우가 적어 지표 5번은 낮은 이행율을 나타낸다. 비구속성원조의 이행결과는 제출하지 않았으나 2008년 기준 약 39%로 비구속성원조 도입이 타 공여국에 비해 늦어 상대적으로 저조한 이행결과를 보인다. 또한, KOICA는 주로 우리 정부의 외교목적에 따라 독자적으로 원조를 수행해 왔으며 타공여기관과의 공동협력의 경험이 적다. 따라서, 공여국간 조율을 통한 원조를 측정하는 지표 9와 10은 이러한 점을 반영하여 역시 이행율이 낮게 나타난다.

〈표 3〉 한국의 파리선언 이행 모니터링 결과

지표		2006		2008		변화 (% 포인트)	
		한국(3국)	모든국가	한국(13국)	모든국가	한국	모든국가
3	수원국 예산에 통합된 원조	11%	42%	34%	48%	+23	+5.9
4	수원국프로그램에 일치하는 기술협력	74%	48%	79%	60%	+5	+12.5
5(a)	수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용	45%	39%	10%	45%	–35	+5.6
5(b)	수원국 조달시스템 활용	0%	39%	5%	43%	+5	+3.7
6*	평행 PIU의 숫자	0	61	11	31	+11	–30
7	예측가능한 원조	11%	41%	91%	46%	+80	+4.9
8	원조의 비구속화	–	75%	–	88%	–	+13.0
9	PBA의 비율	0%	43%	1%	47%	+1	+3.7
10(a)**	공동 조사 실시	0%	25%	15%	28%	+15	+2.7
10(b)**	공동 국별연구 실시		49%	0%	54%	0	+4.5

Source : OECD/DAC의 2008 survey on Monitoring the Paris Declaration 보고서의 데이터를 근거로 저자가 작성
* 지표 6의 측정단위는 "갯수"이다.
** 지표 10(a)와 10(b)의 모든 공여국에 대한 변화정도는 각 각 29개국과 28개국의 데이터를 기초로 산정되었다.

Ⅳ. 향후과제

앞서 말한 바와 같이 파리선언의 원칙과 지표는 지난 20여년 간의 원조와 관련된 논의를 집대성하여 수립된 문서로써 그 이행을 위해서는 KOICA의 업무수행체제에 많은 변화가 있어야 할 것으로 판단된다. 그러나 파리선언의 권고사항은 DAC의 권고사항과 일맥상통하고 있으므로, 파리선언 서명국이자 DAC회원국으로 활동할 우리나라의 원조전문기관인 KOICA로서는 반드시 겪어야할 변화기도 하다. 이 장에서는 파리선언으로 대표되는 새로운 개발협력동향에 맞춰 DAC회원국으로 활동하기 위해 KOICA의 업무수행체제에 대한 개선과제와 파리선언의 각지표별 이행을 통한 세부수행과제를 나누어 제안한다.

1. 업무수행체제의 개선

가. 파리선언 이행을 위한 정책과 전략 마련

타공여기관의 경우 개발협력과 공적개발원조에 관한 국제적 이슈와 동향에 대한 연구와 조사를 통해 공여국 정부를 위한 정책과 전략을 개발하고 각 국의 입장을 적극적으로 개진하며, 기 수립된 국제적 개발 목표나 정책을 각 공여국의 상황에 맞게 수행하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 따라서, 많은 공여기관들이 파리선언과 아크라행동계획 이후 각 기관별 이행계획을 수립하거나, 기존에 보유하고 있던 자체적인 성과평가 틀과 조직 운영 정책과 전략에 상기 내용을 포함하여 추진하였다.

한편, 파리선언의 각 지표는 상호보완적이며 연계성이 강하므로 지표 하나 하나에 대한 개별적인 추진 계획이 아닌 전체적이며 통합적인 상위 계획하에 필요시 부분별 세부 추진 계획이 수립, 운용되는 것이 보다 사업추진의 효율성과 효과성 제고에 보다 도움이 될 것이다. 따라서, 보다 폭넓은 시각을 갖고, 파리선언과 MDG달성, 개발재원 확보와 같은 거시적인 정책사항과 KOICA 원조 추진을 위한 정책을 수립 후, 그에 따라 각 부서별 업무분장과 세부 추진계획을 작성하여, 일관성있고 효율적으로 추진할 것을 제안한다.

나. 개발협력 연구 및 조사 강화를 통한 전문성 배양

그동안 KOICA는 인적 인프라의 열세에도 불구하고 민관협력, 남남협력, 원조효과성 등 국제 개발의 주요 이슈에 대한 정책을 개발하는 선도적 기관으로 활약해왔다. 그러나 향후 DAC가입 등 국제외교무대에서 우리나라의 역할이 증대될 것으로 예측되며 따라서 이제는 이전과 같이 국제적인 원조 동향을 따라가는 것으로는 충분하지 않을 것이다. 국제무대에서 타공여국들은 전통공여국과 수원국의 중간자적 위치를 가지며, 세계사적으로 독특한 개발경험을 보유한 우리에게 새로운 시각과 의견을 요구할 것이 자명하며, 이는 우리의 권리이자 130여개의 개발도상국에 대한 의무이기도 하다.

그러나, 이러한 새로운 시각과 의견은 하루아침에 만들어질 수 없다. 그동안의 원조동향과 개발협력 연구에 대한 폭넓고 심도있는 이해와 함께 우리나라의 원조 수행 시스템과 사업수행에 대한 이해를 겸비했을 때 전문적이며 설득력있는 연구결과가 생산될 수 있을 것이다.

KOICA는 이제까지 원조사업의 실행을 주요업무로 해왔으나, 국내에서 개발원조를 전담하는 20여년의 노하우를 갖춘 기관으로서 유일무이하다 했을때 이러한 노하우와 경험을 바탕으로 이제 우리

정부의 개발협력 정책 수립을 지원하며, 개발학과 공적개발원조에 대한 연구를 확대 발전시켜야겠다. 이러한 정책적 틀의 확립과 연구, 조사업무의 심화는 결과적으로 사업수행의 질적 향상으로도 이어질 수 있으므로 이는 일거양득의 효과라 하겠다. 따라서 아래와 같은 연구 및 조사 확대, 심화 방안을 제안한다.

▷ 조직발전 및 역량강화 전략과 연계되는 연구전략(Research Strategy) 개발
▷ 연구전략에 의거한 체계적이고 현실적인 연구 및 조사 업무 수행
▷ 연구결과의 교육 모듈 개발 연계를 통해 단 내, 외 이해관계자 역량 강화
▷ 국제적 개발관련 전문 연구기관과 공동 연구 확대

다. 이해관계자에 대한 능력 배양

원조 경험이 오랜 전통의 유럽공여기관들은 정책 수립, 연구 및 사업수행에서 다양한 원조 관련 전문가, 컨설턴트 등의 폭넓은 지원을 받는다. 따라서 정책 수립 및 사업 수행에서 위험이나 어려움이 KOICA에 비해 상대적으로 덜 하며, 폭넓은 연구결과를 바탕으로 국제적 원조 논의를 자국의 이익에 부합하도록 이끌고 있다. 그러나 아직 우리나라에는 원조관련 전문 기관과 인력이 매우 부족하며, 역량도 상대적으로 취약하여, 국제적 원조 동향을 수동적으로 파악하고 쫓아가기 어려운 현실이다. 따라서 상기 "나"항과 연계하여 KOICA는 향후 원조관련 이해관계자에 대한 개발협력과 공적개발원조에 대한 이해를 높이고 역량을 강화할 수 있도록 해야겠다. 이를 위해 KOICA는,

▷ 개발협력 및 공적개발원조에 대한 직원 역량배양 교육 강화
▷ 사업수행자 및 이해관계자에 대한 교육 증대
▷ 국회, 외교통상부, 총리실 등 정부기관을 위한 설명 책자 개발

등의 활동을 수행할 것을 제안한다.

또한, 경쟁강화를 통한 국내 개발협력 관련 업체와 컨설턴트의 성장 도모를 위해, 수원국 현지의 경험을 갖춘 양질의 인력 고용을 위해,

▷ 사무소의 현지 전문인력 고용 확대를 위한 제도 정비
▷ 현지전문인력 고용을 위해 임금 현실화
▷ 국제기구와 공동사업 또는 Multi-bi 사업추진시 직원 파견을 통한 역량 배양

을 수행할 것을 제안한다.

라. 관련 프로세스와 통계 및 사업수행 시스템 개선

타원조수행기관의 경우, 원조업무의 특성을 반영한 시스템을 적합하게 개발하여 사업수행의 효율성을 제고하고 있다.

① DFID의 경우 사업관리를 위한 내부시스템인 PRISM을 ARIES로 개선하여, 새롭게 개발되는 원조관련 Marker들이 즉각적으로 사업수행에 반영될 수 있도록 하며, 사무소와 본부의 업무관리 지원을 강화하여 현장 중심 원조 수행 시에도 업무의 질이 보장될 수 있도록 한다.

② AusAID의 경우, 기존 Intranet 시스템과 별도로 PDF로 보유하던 사업수행 가이드라인을 Intranet 시스템과 합쳐 Rules and Tools로 통일하여, 사무소 및 본부 어디서나 시스템에 내제된 Template을 따르면 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다.

③ JICA의 경우, 개발협력 지식관리 시스템을 신설하여, 지역별, 국별, 사업형태별, 분야별로 JICA가 축적한 지식의 활용도를 높이고 있다.

Aid for Trade, MDGs와 같은 새로운 원조 동향의 사업반영 여부를 확인하고 통계를 작성하기 위해서 DFID나 AusAID와 같은 기관은 개별 프로그램이나 프로젝트 기획 시 시스템에 구축된 사업관리프로그램에 따라 Marker를 선택하게 되어있고, Marker 선택에 따라 자동적으로 통계가 시스템에서 계산된다. KOICA도 올해부터 OECD의 주요 정책 Marker 7개[16]를 사업계획 수립시 선택하게 하는 등 개선작업을 추진하고 있다. 정보화 사회에서 시스템의 질은 곧 업무의 질을 의미하는 바, 이렇게 국제적 개발동향에 따라 통계 정책을 수립하고 시스템을 개선하는 노력을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 따라서, 타 원조기관의 시스템에 대한 조사와 검토 후, KOICA의 정책, 사업수행, 모니터링, 평가, 통계업무를 효율적으로 관리할 수 있는 인트라넷 시스템의 추가 개선을 제안한다.

2. 파리선언 주요지표 개선을 위한 제언

파리선언의 10대 지표를 당장 모두 국제수준으로 개선하는 것은 현실적으로 불가능하며, 몇 몇의 지표는 상대적으로 오랜 준비와 노력이 필요하다. 한편, DAC가입 및 우리 정부의 외교 정책을 고려할 때 파리선언과 같은 개발원조의 주요 동향과 동떨어진 원조를 수행하는 것 또한 현실적으로 어렵게 되었다. 현재 원조 수행 정책과 전략을 수정하지 않는 다면 향후 Peer Review 및 각종 권고사항에 대한 이행 점검 등 DAC의 조사 또는 국회 및 시민단체 등 외부의 지침에 따라 수동적으로 급박하게 수정될 가능성이 크며, 이는 KOICA와 우리 정부 모두에 바람직하지 못한 결과가 될 것이다. 따라서 이 절에서는 이제까지의 논의를 토대로 파리선언의 10대 지표 중 이행이 반드시 필요한

16) 7대 Marker는 양성평등 (Gender Equality), 환경 (Aid to Environment), 참여적 개발(Participatory Development/ Good Governance), 무역개발 (Trade Development), 생물다양성협약 (Convention Biological diversity), 기후변화협약 (Convention on Climate Change), 사막화방지협약 (Convention to Combat Desertification)이다.

지표와 상대적으로 이행에 부담이 적은 지표에 대한 우선적인 이행방법을 제안한다.

가. 비구속화원조 추진 (파리선언 지표 8)

원조의 비구속화는 파리선언 지표일 뿐 아니라 DAC가입의 조건이기도 하며, 미국을 제외한 많은 다른 DAC공여국들은 이미 이행을 마친 목표이기도 하다. 따라서 비구속화는 파리선언과 관련하여 KOICA가 이행해야하는 가장 시급한 과제이기도 하다. KOICA는 이미 원조의 비구속화를 위해 많은 노력을 기울였으며, 제도적 변화를 이룩했다. 2007년부터 조달규정에서 구속화 관련 항목을 삭제하고 국제경쟁입찰을 가능하게 하는 조항을 삽입하여 제도적 기반을 마련하였으며, 대규모 계약에서 국제경쟁입찰을 실시하고, 현지입찰을 증가하여 실시하고 있다. 따라서 2008년 기준으로 이미 39%의 원조 비구속화를 달성(잠정 통계임)하여 2008년에 기 설정한 목표[17]를 초과달성하였다.

KOICA가 과중한 사업추진 업무부담 속에서도 국내무상원조 추진 기관 중 선도적 노력을 경주하여 비구속화를 위해 착실히 준비하고 제도를 개선해 온 점은 높이 평가할만 하다. 특히, 다른 전통의 유럽공여국과 달리 언어적 제도적 유사성을 갖지 못하여 수원국 현지 조달시 더 큰 위험 부담을 가지며, 국내 개발원조 전문 컨설턴트 부족으로 조달관련 연구에도 어려움이 큰 상황에서 이러한 제도적 개선을 이루어 낸 것은 KOICA의 원조기관으로서의 전문적 역량을 다시 한번 증명한 일이라 하겠다. 그러나 KOICA 원조 효과성 증진을 위해 비구속성 원조 확대 추진 관련 몇 가지 추가 고려사항과 대안을 설명 하도록 하겠다.

① 현지조달 및 수원국조달시스템 사용을 위한 연구 및 조사 수행

KOICA는 비구속성원조 확대를 위해 소규모 계약에 대해 현지조달을 확대하는 계획을 마련하였다. 그러나 우리나라에서 실시되는 KOICA 본부입찰이 모법인 국가계약법과 그 시행령, 시행세칙을 근거로 각종 국내법과 KOICA 규정에 따라 수행되듯이, 올바른 현지입찰 수행을 위해서는 각기 다른 수원국의 조달 및 계약관련 국내법안에 대한 수준높은 지식에 근거한 규정과 제도가 마련되어 있어야 한다.

만약, KOICA와의 계약에 계약당시에는 양자가 모두 동의해서 서명했다 하더라도 계약문서의 내용과 형식이 수원국 국내법과 저촉된다는 사실이 뒤에 나타난다면 후에 계약업체가 의무를 불이행한다 하더라도 제재를 가하기 어려우며, 할 수 있다 하더라도 분쟁과 소송을 준비하고 이행하는데는 추가적으로 행정적, 재정적 부담이 지나치게 클 수 있다. 한편, 각종 제도와 법규가 미비한 수원국

17) 2008.3월 KOICA는 비구속성원조 확대계획을 수립하고 2008년 30-35%, 2009년 25-40%, 2010년 50%의 비구속화 목표 설정

내에서 현지조달시에는 계약 후 업체의 도산 등 계약 불이행에 대한 위험이 본부조달에 비해서 매우 높으며, 계약 완료 후 계약의무사항 이행에 대한 검수도 본부조달에 비해 위험성이 높다.

또한, KOICA는 수원국 조달 시스템을 활용한 조달 확대를 통해 비구속화 원조 비율을 확대하려 하고 있으나, 수원국 조달 시스템 활용은 파리선언 지표 중에서도 이행율이 가장 낮으며 그 이유는 수원국 시스템 중에서도 조달관련 시스템이 가장 취약한 경우가 많고, 그에 따라 수반되는 위험이 지나치게 크기 때문이다. 아래의 표에서 KOICA의 중점, 일반 협력국 중 B등급을 받은 국가는 카메룬, 세네갈, 탄자니아 3국 뿐이며, 모두 아프리카 국가여서 현지 시스템을 잘 알고 오랜기간 원조를 수행한 유럽의 전통공여국이 아닌 우리로서는 현지조달시스템 활용시 수반될 위험부담이 지나치게 높다. 사실상, 비구속성원조를 실시하는 많은 다른 공여기관 중에서도 수원국 조달 시스템을 활용하여 원조를 수행하는 국가는 매우 적다.

이러한 현지조달과 수원국 조달 시스템 활용이 커다란 위험성과 불확실성을 고려할 때, KOICA는 보다 심도있는 조사와 연구를 통해 체계적이고 점진적인 현지조달 확대 세부 계획을 수립해야 할 것이다. 또한, 사무소 파견 직원에 대한 조달관련 교육을 의무화하여 조달업무 수행의 위험성을 줄이도록 노력해야 할 것이다.

〈표 4〉 수원국 조달시스템 평가 결과

국가	2007 등급	평가/확인 범주
아프가니스탄	C	1
카메룬	B	3
가나	C	3
인도네시아	C	3
라오스	C	2
말라위	C	3
몽골	C	3
니제르	B	2
필리핀	C	3
르완다	B	3
세네갈	B	2
시에라리온	B	1
탄자니아	B	3
우간다	B	3
베트남	C	3
예멘	D	1
잠비아	C	3

KOICA 일반협력국

KOICA 중점협력국

출처 : OECD/DAC 2008 Monitoring Report

② 원조형태(Modality) 다변화를 통한 비구속화 원조 확대

비구속화 원조 확대는 조달업무를 변화하는 것만으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 많은 다른 공여국들도 비구속성 원조 확대를 통해 불성실하거나 신뢰도가 낮은 업체와의 계약을 통해 사업수행의 위험과 불확실성을 증가시키기 보다는 다변화된 원조형태 확대를 통해 비구속화 비율도 높이고 사업수행에 수반되는 위험도 관리하는 일석이조의 효과를 얻고 있다. 즉, 아래 라.항에서 제안하는 바와 같이 다자기구를 활용한 PBA 참여 확대 또는 각 수원국에서 보다 많은 경험과 노하우를 보유한 타공여기관과 공동사업 또는 위탁사업 실시를 통한 비구속화 확대이다.

세계은행과 같은 다자기구는 수원국내의 조달업무에서 많은 노하우와 경험을 보유하고 있는 바, KOICA는 이러한 기구를 통한 PBA 참여 확대를 통해, 비구속성원조 비율 확대, PBA 추진 확대, 수원국 시스템 활용 원조 확대 등 최소 3개 이상의 파리선언 지표에서 개선효과를 가져 올 수 있으며, 동시에 KOICA 직원의 역량 강화, 우리원조의 수원국내 가시성 증대, 사업수행의 위험 감소의 추가적인 효과를 가질 수 있다.

나. 국별예산배분 및 지원계획 공식 통보 (파리선언 지표3)

파리선언 지표 3은 수원국 국가개발 우선순위와 연관된 지원을 측정하며, 이는 지원된 공적개발원조 중 "정부부분에 지원된 원조"의 비율로 계산된다. 따라서, KOICA가 국별예산배분계획을 수립하여 국별로 연간지원예산이 확정되는 경우, 수원국의 원조총괄기관에 지원예산과 그 사업별 내역을 통보하는 경우, 이는 정부부무에 지원된 원조로 계상되어, 지표 3에 대한 이행율을 높힐 수 있다.

다. 기술협력사업 추진을 위한 협의체 구성 (파리선언 지표 4)

파리선언의 지표 4는 공여국의 기술협력 지원과 수원국 개발 목표 및 전략과의 연계성을 측정한다. 측정 결과는 해당연도에 지원된 기술협력(Technical Cooperation)예산 중 능력배양을 위한 조율된 프로그램(Coordinated programmes in support of capacity development)에 지원된 예산의 비율로 나타난다. 앞서 설명한 바와 같이 OECD/DAC에서 정한 "조율된 기술협력"에 대한 기준은 해석의 여지가 넓다. 기술협력지원에 대한 통제권(Control), 조율을 위한 장치, 능력배양의 목표 등의 어구는 특히 해석에 따라서 결과에 많은 차이를 갖고 올 수 있다.

현재 KOICA의 연수사업은 수원국의 요청 중심으로 발굴되며, 수원국은 연수프로그램 요청시 국가개발계획과 연관성을 갖는 우선순위가 높은 분야의 프로그램을 지원하도록 가이드라인을 제시한

다. 또한, 연수대상 선발권 역시 수원국 관련기관에서 갖고 있는 바, 수원국 관련기관이 기술협력지원에 대한 일정한 통제권을 갖는다라고 말할 수 있다. 즉, KOICA의 연수사업은 위의 조율된 기술협력의 조건 1, 2와 3번을 충족한다고 해석될 수 있으며, 따라서 우선적으로 이러한 조건을 적용한다면, KOICA 사업의 지표 4에 대한 이행 비율은 상당히 개선될 수 있을 것이다. 다만, 향후 실질적이며 추가적인 개선을 위해서 연수사업부는 2010년부터 연수사업 요청서에 지원요청 프로그램과 관련있는 수원국 국가개발계획이나 분야별개발전략의 명칭과 내용을 포함하여 작성되도록 하고 연계성에 대한 분석을 통해 사업을 선정하여 수원국 개발계획과의 연관성을 더욱 강화하도록 해야 할 것이며, 사업추진시 수원국의 자체적인 능력배양 프로그램에 대한 연구와 조사를 통해 수원국 자체 프로그램과 우리의 지원프로그램의 연계를 강화해야 할 것이다. 수원국 자체 프로그램에 대한 자금지원 형식의 사업을 추진하여 사업형태를 다양화 하는 것 또한 바람직 할 것이다. 마지막으로 연수프로그램 추진 시 내용과 형식에 대한 사전협의를 강화하여 수원국의 훈련수요와 목표가 연수에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

라. 다자기구 등을 통해 추진되는 PBA 참여 (파리선언 지표 5a, 5b, 9)

파리선언의 지표 5는 수원국의 재정과 조달시스템 활용이며, 지표 9는 수원국의 자체적인 개발협력 프로그램에 대한 지원 확대이다. 지표 5(a)는 앞서 설명한 바와 같이 수원국의 예산, 회계, 감사 시스템을 활용하여 수행되는 원조의 비율로 계산되며, 5(b)는 수원국의 조달시스템을 활용하여 수행되는 원조 비율로 산정한다. 한편, 지표 9는 Programme Based Approach (PBA)의 비율로 산정된다.

우리나라의 경우, 수원국 시스템 활용에 대한 국내적인 지지가 미약하며, 수원국 시스템에 대한 이해가 아직 부족하여 단시간내에 원조방식을 변화하는 것은 위험하다. 따라서, 장기적으로는 수원국 재정 및 조달 제도 개선 및 능력배양을 위한 사업을 추진하며, 제도에 대한 연구를 통해 구체적이고 실질적인 위험대응계획이 마련된 이후에야 수원국 시스템을 활용한 원조를 수행할 수 있을 것이다. PBA의 경우, 수원국이 주도권(Leadership)을 갖는 프로그램에 대한 충분한 사전준비 없는 상태에서의 지원은 마찬가지의 위험성을 지닌다.

이렇게 위험성은 높고, 아직 새로운 원조형태에 대한 경험이 거의 없는 상태에서 우선적으로 KOICA는 세계은행 등 국제기구가 관리하는 프로그램에 참여를 통해 PBA에 대한 간접적인 경험을 쌓고, 수원국시스템 활용을 통한 원조수행의 노하우를 취득하며, 한편 파리선언의 지표도 충족하는 윈-윈의 결과를 얻을 수 있다. 예를 들어, DFID, JICA, AusAID 등 많은 공여기관은 베트남에서 세계은행이 관리하는 빈곤감소프로그램에 대한 기금 지원을 통해 직접적인 사업수행으로 인

한 위험성을 감소시키고 원조의 질을 보장하며, 세계은행이라는 단일 기구를 통한 지원으로 원조조화 지표를 개선하며, 공동사업 참여를 통한 수원국내 자국 원조의 가시성(Visibility)을 높이고 있다. KOICA 또한 베트남과 같은 모범 수원국 내에서 국제기구가 대표로 관리하는 프로그램 참여를 통해 관련 지표 개선 및 노하우 습득, 위험감소, 가시성 증대의 일석사조를 얻을 수 있을 것이다.

마. 예측가능한 원조를 위한 통계시스템 개선 (지표 7)

지표 7은 수원국 재정수입의 중요한 부분을 차지하는 원조의 예측가능성을 측정하고 있다. 저성장과 저개발로 세입원이 부족하여 개발과 성장에 필요한 재원이 부족한 많은 개발도상국들은 이러한 재원을 원조로 충당하고 있다. 따라서, 예측가능한 원조수입은 수원국의 현실적인 개발계획 수립의 중요한 전제조건이 된다. 파리선언에서는 원조의 예측가능성 제고를 위해 지표 7에서 각 공영국의 연간 ODA 지출계획과 각 수원국의 ODA 접수 기록을 비교하여 그 차이를 백분율로 기록한다.

따라서, KOICA가 상기 "나"항의 제언에 따라 국별지원계획을 작성하고 매년 성실히 수원국에 통보하고 그에 따라 사업을 추진하며, 분기별로 수원국 원조 총괄기관과 정기 협의를 통해 집행 상황을 확인하는 시스템을 도입하여 수원국이 분기별로 실제 이행현황을 알 수 있도록 한다면 지표 7의 이행결과가 크게 개선될 것이다. 이렇게 국별지원협의시스템이 정착을 내린다면, 향후 국별지원계획(Country Asssitance Strategy) 수립, 개정 또는 국별 사업발굴을 위한 수원국과의 협의채널로도 다양하게 활용이 가능할 것이다.

바. 시범적인 공동연구와 공동사업 추진 실시 (파리선언 지표 10(a), (b))

베트남과 같은 모범수원국에는 40여개 이상의 공여기관이 활동하고 있으며, 공여기관들이 구성한 협의체마저도 지나치게 많다. 이러한 다양한 공여기관은 수원국 정부에 보고서 작성 및 협의를 위한 지나친 행정부담의 원인이 되어 수원국 정부의 행정의 질을 저하하는 원인이 되기도 한다.

파리선언은 이러한 문제점을 인식하고 공여국간 공동사업과 연구, 조사를 통해 수원국이 상대해야 하는 공여기관의 수를 줄이도록 권고하고 있다. 영국 등 유럽일부 공여국가는 Like-minded donor group을 구성하여 공동사업 및 조사, 평가를 활발하게 추진하고 있으며, 스칸디나비아 3국도 공동사업과 공동평가를 확대하고 있다. 호주와 뉴질랜드도 지리적 특수성을 활용하여 남태평양 도서국가의 원조에서 다른 공여국들의 위임을 받아 사업을 수행하거나 양국간 공동사업 추진을 확대하고 있다. 따라서 KOICA 또한 수원국내 공식, 비공식, 정기, 비정기적인 공여국간 협의 참여를 통해 가능한 경우, 공동사업과 연구를 시범적으로 실시하여 타공여국의 Best Practice를 습득하고 우리의

경험을 공유하는 기회로 삼을 수 있겠다.

한편, “라”항의 국제기구를 통한 사업실시는 지표 10의 개선에도 도움이 될 수 있다. 특히, KOICA의 사업수행 경험이 적고 안전에 문제가 있을 수 있어 사업추진의 위험성이 높은 사하라이남 아프리카 국가나 중동지역에서는 이러한 국제기구를 통한 공동사업 참여를 통해 국제기구의 사업수행 노하우를 익히고 향후 양자사업 추진을 위한 정보습득의 기회로 활용할 수도 있다.

파리선언이 지향하는 원조 효과성 향상을 위해서는 위에서 지적한 것과 같은 많은 변화가 필요하다. 하지만 모든 변화가 급작스럽게 단기간에 한꺼번에 이루어 질 수는 없으며, 사전에 면밀한 준비와 검토가 필요하다. 준비와 연구 없이 이루어진 급격한 변화는 더 큰 부작용을 초래하는 경우가 많으며, 기존의 시스템과 융화되지 못하고 결국 사라지는 경우가 많았다. 따라서 이 절에서 제안한 약간의 제도변화를 통해 우선적으로 개선이 가능한 부분을 먼저 이행한 후에 앞서 2절에서 설명된 전사적 개선과제를 이행하여 KOICA와 우리나라 원조의 질을 높이고, 국제적 원조관행을 준수하는 일거양득의 효과를 얻어야 하겠다.

V. 결론

우리나라는 2010년부터 DAC의 회원국으로 활동하게 된다. 즉, 이제 기존의 전통공여국들이 정해놓은 아젠다를 이행하는 수동적인 단계에서 탈피하여, 동등한 입장에서 국제적 개발협력 동향을 논의하고 우리의 경험과 국익에 맞춰 주도적으로 아젠다를 정립하고 이끌 수 있는 기회를 갖게 된 것이다. 그러나, 도입부에서 이미 언급한 바와 같이 DAC가입이 이러한 기회만을 의미하는 것은 아니다. 우리보다 오랜 원조경험과 방대한 연구와 조사 노하우를 보유한 전통공여국들의 틈새에서 자칫하면 우리나라는 DAC가입을 통해 자율적인 원조 수행의 기회를 잃고 타 공여국들의 논의와 비판을 따라가기에 급급한 입장이 될 수도 있다. DAC가입을 기회로 만들기 위해서는 따라서, 개발협력과 공적개발원조에 대한 심도있는 연구와 조사를 기반으로 정연한 논리에 바탕을 둔 입장을 정립하여 타 공여국들에게 제시할 수 있어야 할 것이다. 따라서, KOICA는 명실상부한 국내 유일의 원조 전문 기관으로서 원조사업 수행을 통해 얻은 노하우를 개발협력 관련 연구 및 분석으로 확대하여 우리 정부의 원조 정책 수립과 체제 개선을 지원하고 기관의 전문성을 한층 배양하여 우리나라 원조의 효율성과 효과성 개선 및 국익 증진에 이바지 하여야 할 것이다.

참고자료

1. 국내문헌

이현주. 2009. 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안. 한국국제협력단

2. 국외문헌

OECD. 2001. OECD Policy Brief "Untying Aid to the Least Developed Countries"

OECD. 2003. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol. 1. DAC Guidelines and Reference Series

OECD. 2006. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration

OECD. 2006. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol. 2. DAC Guidelines and Reference Series

OECD. 2006. Methodology for Assessment of National Procurement Systems.

OECD. 2008. 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010

OECD. 2008. Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability

OECD. 2008. The Developmental Effectiveness of Untied Aid

OECD. 2009. Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration

OECD. 2009. Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management

World Bank. 2005. CDF Progress Report: Enabling Country Capacity to Achieve Results

World Bank. 2007. Result-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead

한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책[1)]

이 계 우 KDI국제정책대학원 교수

본 논문은 한국의 기업과 기관이 국제개발원조 조달시장에 대한 참여를 확대할 수 있는 방안을 연구함을 목적으로 한다. 한국의 국제적 위상이 제고됨에 따라서 한국은 대내외적으로 공적개발원조를 확대하여야 한다는 압력을 받고 있다. 원조규모가 확대됨에 따라서 원조를 효율적으로 사용하는 것과 함께 상호호혜의 원칙에 따라서 실용적으로 활용하는 것도 중요한 과제로 등장한다. 실용적 활용의 중요한 방법 중의 하나가 한국이 국제개발원조 조달시장에 적극적으로 진출하여 수주를 확대하는 것이다. 따라서 본 논문은 한국이 국제개발원조의 조달시장에서 차지하는 현황과 문제점을 분석하고 조달시장에 대한 진출을 확대할 수 있는 정책을 논의한다.

This paper analyzes the size of the procurement market in the international official development assistance programs and projects, estimates the current situation of the Korean enterprises' share of the procurement markets, and discusses strategies and policies for enhancing the level of Korean enterprises' participation.

I. 서론

한국은 지난 수십년간 지속적인 경제성장을 이룩하여 현재 전 세계생산량의 1.8%와 교역량의 2.8%를 기여하고 있고, 국제사회의 일원으로서 개도국의 경제사회 발전과 세계평화유지에 공헌하고 있다. 그러나 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 조달시장에서 한국의 수주는 0.46% 수준에 머물고 있다. 이러한 수준은 한국이 전 세계의 생산량과 교역량에 기여

1) 본 논문은 국내외 ODA 시장 진출 모델에 관한 한국교육학술정보원의 연구용역 논문의 일부를 축소정리한 것임

하는 지분의 1/4 과 1/7에도 미치지 못하고 있다. 더욱이 한국의 수주는 주로 재화(goods)와 시공(construction and civil works)이며, 컨설팅 산업부문에서는 거의 전무한 사정이다.

그 뿐만 아니라 최근에는 산업이 침체기에 들어가고 공급과잉현상을 보이고 있다. 해외조달시장이 이러한 국내시장의 부진을 극복할 수 있는 방안이 될 수 있으나, 해외조달시장에 진출하기에는 우리나라의 기업의 경쟁력이 아직 미흡하다.

따라서 정부는 한국기업과 기관의 국제ODA 조달시장 진출을 지원할 정책을 개발하고 집행해야 할 도전에 직면해 있다. 국제ODA 조달시장에서는 다른 해외조달시장과 달리 국제적인 규범과 감시감독이 존재하기 때문에 한국의 중소기업이나 해외조달시장에 참여한 경력이 적은 사업체가 진출할 수 있는 좋은 발판이 될 수 있다. 앞으로 세계개발목표(Global Development Targets)를 달성하기 위한 OECD/DAC(Development Assistance Committee)회원국의 노력이 증가함에 따라서 국제ODA 조달시장은 더욱 확대될 것으로 기대된다. 따라서 한국의 사업체가 국제ODA 조달시장을 포함한 해외조달시장에서 차지하는 수주비율은 더욱 낮아질 가능성이 많다. 더욱이 한국이 G-20 회의의 의장국이 되고 개최국이 되는 등 국제적 위상이 제고됨에 따라서 한국 정부는 국제ODA를 확대하여야 한다는 압력을 대내외적으로 받고 있다. 한국의 ODA규모가 확대됨에 따라서 원조를 하는 것에 못지않게, 원조를 실용적으로 활용해야한다는 압력도 증가하고 있다. 원조를 실용적으로 활용하는 중요한 방법 중의 하나는 한국의 기업과 기관이 국제ODA 조달시장에 적극적으로 진출하여 수주를 확대하는 것이다. 본 논문은 이러한 도전에 정책적 해결방안을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 먼저 국제ODA조달시장의 의미를 규정하고, 조달시장의 규모를 측정한다.다음에 이러한 시장에서 한국의 시장점유률을 측정하여 한국의 현황을 확인하고, 문제점과 앞으로의 과제를 분석한다. 끝으로 한국의 기업이 국제ODA 조달시장에 더욱 활발히 진출하기 위한 정책을 논의한다.

Ⅱ. 국제공적개발원조 (ODA) 조달시장의 정의

국제공적개발원조(ODA) 조달시장이라 함은 ODA 자금으로 재화(goods and works)와 용역(consulting services)를 조달하는 시장을 의미한다. ODA는 선진국가 정부나 공공기관 또는 국제기구가 개발도상국가나 국제기구에 개발도상국가의 경제 · 사회개발을 목적으로 제공하는 원조이다. 이러한 의미에서 공적개발원조는 사적개발원조와 구별된다. 즉 정부기관이 아닌 민간기업이나

비정부기구(NGO)가 제공하는 원조와 구별된다. 또 ODA는 경제 · 사회개발을 목적으로 하기 때문에 정부가 제공하더라도 군사적 원조나 종교적 원조와 구별되며, 수출신용, 공적투자금융 등 영리를 목적으로 하는 자금이동과도 구별된다. 또 ODA는 정부가 개도국의 개발을 목적으로 하더라도 국제자본시장의 상업적 조건보다 유리한 조건(증여율이 25% 이상)으로 제공되어야 한다는 의미에서 국제적 상업차관과도 구별된다. ODA는 다시 다자간(multilateral) ODA와 양자간(bilateral) ODA로 구별된다. 다자간 ODA는 국제기구가 개발도상국에 제공하는 ODA이며, 양자간 ODA는 선진국 정부나 공공기관이 개발도상국에 제공하는 ODA이다. 따라서 ODA 조달시장은 다자간 ODA(MODA) 조달시장과 양자간 ODA(BODA) 조달시장으로 구별할 수 있다.

1. 다자간 원조 (Multilateral ODA: MODA) 조달시장

MODA 조달시장이라함은 국제개발원조기구(multilateral development aid organizations)가 제공한 공적개발원조자금으로 수원국이나 원조제공기관이 재화(goods and works)와 용역(consulting services)을 조달하는 시장을 의미한다.

여기에서 말하는 국제개발원조기구는 공적개발원조를 재공하는 것을 주된 업무로 하는 국제기구를 의미한다. 이러한 의미에서의 국제개발원조기구는 세계은행과 지역개발은행 및 UN기구를 주로 포함한다. 세계은행그룹(World Bank Group)에는 다시 여러 기구가 있다. 회원국 정부기관 또는 정부의 보증 하에 민간기구에 양허성 차관을 제공하는 국제개발부흥은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)과 무이자로 차관을 제공하거나 무상원조를 제공하는 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 대표적이며, 또 민간기업에 양허성 차관을 제공하는 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)가 포함된다.

지역개발은행에는 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 미주개발은행(Inter-American Development Bank: IADB), 아프리카개발은행(African Development Bank: AfDB), 유럽개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)이 대표적이다. 이러한 지역개발은행도 세계은행과 마찬가지로 양허성 차관을 제공하는 기관과 무이자 차관이나 무상원조를 제공하는 기관과 민간기업이나 기구에 양허성 차관을 제공하는 금융공사를 가지고 있다.

UN기구는 원조자금을 제공하는 것을 주된 업무로 하는 것이 아니지만, 부차적으로 무상원조를 제공하는 경우가 많기 때문에 국제개발원조기구의 하나로 유추할 수 있다. 특히 유엔개발계획(UNDP)은 가장 많은 무상원조를 제공하는 국제기구이다. 그 외에 유엔 산하기관이나 전문기관들도 부차적으로 무상원조를 제공하고 있기 때문에 여기에서 논의하는 국제개발원조 조달시장에 포

함된다.

〈표 1〉 국제개발은행 (MDB)의 개관

구분	소재지	설립연도	회원국수	지역
세계은행 (World Bank 또는 WB)	워싱턴	1944	184국	전세계
아시아개발은행 (Asian Development Bank 또는 ADB)	마닐라	1966	64국	아시아
미주개발은행 (Inter-American Development Bank 또는 IDB)	워싱턴	1959	47국	중남미
유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development 또는 EBRD)	런던	1991	60국	중앙아시아/유럽
아프리카개발은행 (African Development Bank 또는 AFDB)	아비잔/튜니스	1964	77국	아프리카

자료: Development Bank Associates, Inc. 2007 (송경순(2007)에서 재인용)

2. 양자간 원조 (Bilateral ODA: BODA) 조달시장

BODA 조달시장이라 함은 선진국 정부나 공적기관이 국제기구나 개발 도상국에 개발도상국의 경제적 사회적 개발을 목적으로 제공한 원조자금으로 재화와 용역을 조달하는 시장을 의미한다. 양자간 원조에 참여하고 있는 국가는 주로 DAC의 22개 회원국이다. 그러나 최근에는 신흥개발국가가 적극적으로 ODA를 제공하게 되어 DAC 비회원국의 원조도 증가하고 있다. 특히 중국, 인도, 한국, 태국 등 아시아 국가와 터키, 아랍국가 등 중동국가와 브라질, 아르헨티나 등 중남미 국가의 참여가 눈에 뜨인다.

III. 국제공적개발원조 (ODA) 조달시장의 규모

ODA 조달시장의 규모는 MODA 조달시장규모와 BODA 조달시장규모로 나누어서 추정할 수 있다.

1. MODA 조달시장 규모

MODA 조달시장의 규모는 발주금액을 기준으로 하여 2002-2006년 간의 연평균 금액은 약 41 십억 달러로 추정된다 (International Bank Associates, Inc.). 이것은 동기간에 다자원조기관이 승인한 연 평균 원조액수(415억 달러)와 비슷한 금액이다. 다자원조기관의 차관사업은 보통 5-7년이

라는 장기간에 걸쳐서 집행되기 때문에 사업의 발주와 차관자금의 지급도 장기간에 걸쳐서 실시된다. 따라서 매년의 발주금액은 매년의 차관 승인 금액과 일치하는 것은 아니며, 보통 매년의 발주금액은 매년의 차관 승인액보다도 작은 것이 상례이다.

그러나 여기에서 매년의 발주금액이 매년의 차관 승인액과 같은 추세를 보이는 것은 다자원조기관의 발주금액에는 차관사업의 발주뿐만 아니라 다자원조기관이 신탁기금(trust funds)으로 발주하는 사업이 있기 때문이다. 예를 들면, 세계은행의 신탁기금에 의한 발주액이 통상 차관사업에 의한 발주액의 50%정도에 달한다. 따라서 신탁기금에 의한 발주액은 통상 차관사업에 의한 발주액을 50% 정도 더 증가(leveraging)한다.

〈표 2〉 다자간 원조의 조달시장규모 (2002–2006)

(단위: 십억불)

	World Bank	ADB	IDB	EBRD	AFDB	총계 (2002–2006)	연 평균 Yearly Average
컨설팅	9	1	0.44	0.5	0.4	11.34	2.27
%	79%	9%	4%	4%	4%	100%	
재화+시공	92	29	30	25.5	17.5	194	38.8
%	47%	15%	15%	13%	9%	100%	
총계	101	30	30.44	25.9	17.9	205.34	41.07
%	49%	15%	15%	12%	9%	100%	

자료: Development Bank Associates, Inc. 2007 (송경순(2007)에서 재인용)

〈표 3〉 MODA의 승인규모

(단위: 억불)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
세계은행	150.3	170.3	190.5	185.0	201.0	223.0	236.0
아시아 개발은행	55.8	53.4	56.6	60.9	52.4	58.0	74.0
미주개발은행	52.7	78.5	45.5	68.1	60.2	71.5	63.8
유럽부흥 개발은행	25.1	32.5	40.9	46.9	56.4	50.5	65.2
아프리카 개발은행	25.9	29.8	27.7	26.3	43.3	32.8	39.0
합계	309.8	364.5	361.2	387.2	413.3	435.8	478.0

자료: 각기관의 연차보고서

2. BODA 조달시장의 규모

BODA의 조달시장 규모에 관하여는 정확한 통계가 발표되고 있지 않다. DAC가 2001년 최빈국에

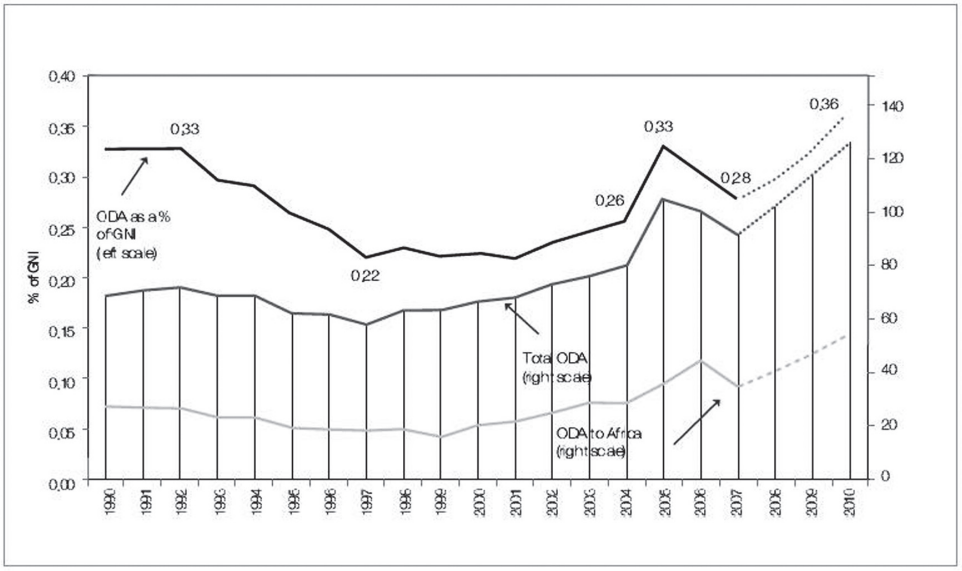
대한 ODA는 원칙적으로 비연계성(untied)원조이어야 한다고 합의하고 또 비연계성 원조자금으로 하는 조달사업은 원칙적으로 국제공개경쟁입찰(international competitive bidding)을 통하여하여야 하고 사전과 사후에 DAC사무국에 통보하게 되어있다. 그러나 BODA 전체에서 최빈국에 주는 원조가 증가해 왔지만 아직도 절반에도 미치지 못하고 (2006년에 39%), 이 합의문이 적용되지 않는 조달사업이 많이 있고 (약 절반), 또 통보가 충실히 그리고 적시에 실행되지 않아서 정확한 통계를 수립하지 못하고 있다. 따라서 MODA의 경우를 유추하여, 조달시장의 규모를 BODA의 승인액기준으로 추정할 수 있다. 그러나 DAC의 통계는 대부분 순지출기준으로 작성보고되기 때문에 BODA의 순지출기준 액수를 이용하는 것이 더 편리하다. 다만 승인기준의 BODA액수는 순지출기준의 액수 보다 많기 때문에 실제로 BODA의 조달시장규모는 BODA의 순지출기준액수 보다 많을 것이라는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

2007년에 22개 DAC회원국이 제공한 ODA는 $103.7 십억이었다. 이 액수는 2006년의 $104.4 십억보다 감소했고, 또 최근에 기록적으로 높았던 2005년의 $107.1 십억보다도 작다. 2005년 이후 2년간 이러한 감소는 주로 이라크과 나이지리아에 대하여 예외적으로 많았던 채무탕감이 감소하였기 때문이다. 이 두 나라에 대한 채무 탕감은 2005년에 $20십억에 달했고 2006년에도 $13십억에 달했었다. 2007년에는 이러한 채무탕감($8.7십억)을 제외하면 원조의 규모는 약$95십억이다. 따라서 2005년 가격기준으로 하면 2006년에 비하여 2.4% 증가한 셈이다. 또 GNI에 대비하면 BODA는 0.25%로 증가하여, 2002년의 0.23%에서 0.25%로 증가한 것이다.

BODA 조달시장의 규모는 앞으로 증가할 것으로 기대된다. DAC 회원국들은 UN이 멕시코의 몬테레이에서 2002년에 개최한 개발재정회의 후에 원조규모를 확대해왔다. 특히 GNI 대비 BODA가 지속적으로 증가하여 2003년에는 0.25%, 2004년에는 0.26%, 2005년에는 0.29%로 빠르게 증가해 왔다. 이러한 추세를 바탕으로 한 DAC의 추정에 따르면, 2010년이면 국제사회가 약속한 0.7%수준까지 도달하지는 못하지만, 지난 수 십 년간 최고 수준인 0.36%에 이를 것으로 전망한다. 이러한 추정이 실현되자면, BODA의 연평균 실질증가율이 앞으로 14%가 되어야 할 것이다 (2002년 이후 3년간 증가율은 평균 4.6%였다). 결론적으로, ODA의 연간 조달시장 규모는 MODA 조달시장규모인 41 십억 달러와 BODA 조달시장규모인 95 십억 달러를 합친 약 136 십억 달러라고 추정할 수 있다.

〈그림 2〉 DAC회원국의 원조규모 현황(2007년)과 추정(2008-2010)

(단위: 십억불, %)



※ 자료: DAC (2008)

IV. 한국의 ODA 조달시장 진출: 현황과 문제점

한국이 ODA 조달시장에서 수주하는 규모가 얼마나 되는 가를 알려면 역시 MODA 조달시장의 수주와 BODA 조달시장의 수주규모를 따로 분석하는 것이 편리하다.

1. MODA 조달시장에서의 한국의 수주 규모

먼저 MODA 조달시장에서 한국의 수주규모를 보면 2000년대에 들어와서 연평균 $131 백만을 수주하였다. 이 수주액을 앞에서 본 MODA의 시장규모 41 십억 달러와 비교하면 0.3% 에 해당한다.(각 국제기구의 조달시장규모에 가중치를 부여하지 않고 단순 평균을 계산하더라도 한국의 수주규모는 조달시장규모의 0.93%에 불과하다). 국제개발원조기구에서 한국이 가지는 자본지분을 국제기구의 자본크기와 상관없이 단순평균 1.36%로 보면 MODA 조달시장에서 한국은 자기지분만큼도 수주하지 못하고 있다.

MODA 조달시장에서의 수주수준은 다시 재화와 시공(goods and works)을 하나의 그룹으로 한 수주와 컨설팅(consulting services)을 다른 그룹으로 한 수주로 구별할 수 있다. 재화와 시공에서의

수주는 연평균 $130.8 백만으로서 전체 수주의 99% 이상을 차지한다. 다시 말하면, 컨설팅의 수주는 거의 무시해도 될 수준이다. 부가가치가 상대적으로 큰 컨설팅의 수주가 이렇게 미약하다는 것은 지식경제화 되어가는 국제사회에서 우리나라의 국제경쟁력에 커다란 경종을 주는 지표이다.

〈표 4〉 한국의 국제원조기구 조달시장에서의 수주 규모 (2000–2007)

(단위: 백만불)

	WB	ADB	IDB	EBRD	AFDB	총계/평균
재화+시공 수주액 (전체발주액의 %)	386.0 (1.20)	641.0 (2.93)	0.2 (0)	0 (0)	14.4* (0.51)	1,041.6 (0.93)
컨설팅액 (전체발주액의 %)	0 (0)	4.05 (0.34)	0.2 (0)	0 (0)	NA	4.25 (0)
수주액 총계 (전체발주액의 %)	386.0 (1.20)	645.05 (2.93)	0.4 (0)	0 (0)	14.4 (0.51)	1,045.85 (0.93)
(국제기구에서 한국의 지분%)	(0.60/ 0.99)	(4.338)	(0.004)	(1.017)	(0.466)	(1.363)
기간	2000/7	2000/7	2003/7	2003–6	2002/7	
재화+시공 연 평균액	48.3	80.1	0	0	2.4*	130.8
컨설팅 연 평균액	0	0.5	0	0	NA	0.5
연 평균 액 총계*	48.3	80.6	0	0	2.4	131.3
(기구별 %)		(61)	(0)	(0)	(2)	(100)

*: 재화 + 시공 + 컨설팅의 합계
자료: 각 국제기구의 연차보고서

한국의 수주규모를 국제원조기관별로 나누어보면, 세계은행에서의 한국수주는 전체 한국의 국제원조기관에서의 수주 중에서 37%를 차지하고, ADB는 61%를 차지한다. 따라서 ADB조달시장에서의 한국의 총 수주액($645 백만)은 세계은행에서의 한국의 총 수주액($386 백만)의 1.7배에 해당한다. 특히 재화와 시공뿐만 아니라 컨설팅 부문에서도 절대적으로는 적은 액수이지만 세계은행에서보다도 큰 수주액을 보이고 있다. 그러나 ADB 조달시장에서 조차 한국의 수주율(2.93%)은 한국의 ADB자본지분율(4.3%)보다 훨씬 뒤떨어지고 있다. 오히려 세계은행에서 한국의 수주율(1.20%)은 한국의 세계은행자본 지분율(0.99%) 보다도 높은 수준을 유지하고 있다. 따라서 한국이 상대적 우위성을 가지고 있다는 것을 의미한다고 하겠다.

이에 반하여, 한국은 EBRD자본에서 지분율이 1%이상인데도 EBRD조달시장에서는 수주가 거의 전무한 상태이다. 한국이 이 지역에서 비교우위가 없어서 인지, 또는 비교우위는 있지만 한국이 적극적으로 조달시장을 개척하고 참여하지 않아서 인지 앞으로 이지역에서의 조달시장에 대한 연구가 필요하다고 하겠다. 한국은 AFDB 조달시장에서 자본지분율(0.5%)과 비슷한 수준의 수주율을 보여주고 있다.

국제개발금융기구외에, 유엔의 사무국과 전문기구에서 시행하는 조달사업에서 한국의 개인과 기업이 수주하는 규모는 연평균 $2.76 백만이며, 전체 발주액의 약 0.19%를 차지한다. UN예산에서 한국이 차지하는 분담률인 0.955%와 비교하면 역시 한국의 분담률의 20% 만큼도 수주하지 못하는 것으로 나타난다. 한국은 국제사회에서의 경제규모 (11위)나 수출규모(12위)보다 훨씬 떨어진 평균 50위의 수주 순위를 차지하고 있다.

〈표 5〉 한국의 UN 조달시장에서의 수주 규모(2007년)

(단위: 백만불)

	순위	수주액	(전체발주액의 %)
2003	48	2.2	(0.25)
2004	45	3.4	(0.26)
2005	49	3.0	(0.19
2006	58	1.9	(0.09)
2007	50	3.3	(0.17)
평균	50	2.76	(0.19)

자료: UN (박복영 2007에서 재인용)

결국, 국제원조기구와 UN기구를 합치면, 한국이 MODA 조달시장에서 수주하는 규모는 연평균 $134 백만이고 전체 발주액의 약 0.3%를 차지한다고 추정할 수 있다. 이것은 한국이 국제개발금융기구에서 가지는 자본의 지분율인 1.36%에 비하여 월등히 낮은 수준 (22%)의 수주율이다.

2. BODA 조달시장에서의 수주율

BODA 조달시장에서의 수주율에 관하여는 통계가 빈약하다. 특히 다른 DAC 가입국들이 개도국에게 제공하는 원조자금으로 수행되는 조달시장에 한국의 개인과 기업이 얼마나 참가하였고 수주하였는지에 관하여는 통계가 거의 전무하다.

BODA 조달시장에서 유일하게 신뢰할 수 있는 통계는 한국이 개도국에 제공하는 원조자금으로 수행되는 조달시장에 관한 것이다. 한국의 BODA 조달시장 규모는 한국의 BODA 기관인 KOICA와 EDCF의 지출기준 원조액으로 추정할 수 있다. 왜냐하면, 한국의 원조액으로 제공되는 재화와 시공과 컨설팅 사업은 거의 대부분이 한국 국적의 개인과 기업에 의해서만 제공되어야 하는 국적연계성 원조(tied ODA)이기 때문이다.

〈표 6〉 연도별 ODA 공여실적 (순지기준)

(단위 : 백만불)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ODA	182.7	317.5	212.1	264.7	278.8	365.9	423.3	752.3	455.3	699.1
– 양자원조	124.7	131.4	131.2	171.5	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	493.5
· 무상원조	37.2	39.0	47.8	53.0	66.7	145.5	212.1	318.0	259.0	361.3
· 유상원조	87.5	92.4	83.4	118.6	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2
(무상원조비중%)	(29.8)	(29.7)	(36.4)	(30.9)	(32.3)	(59.3)	(64.1)	(68.6)	(68.9)	(73.4)
– 다자원조	58	186.1	80.9	93.1	72.0	120.7	92.6	289.0	79.2	205.6
(다자원조비중%)	(31.7)	(58.6)	(38.1)	(35.2)	(25.8)	(33.0)	(21.9)	(38.4)	(17.4)	(29.4)
ODA/GNI(%)	0.05	0.07	0.04	0.06	0.05	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07
1인당 ODA (달러)	3.95	6.81	4.51	5.59	5.85	7.65	8.80	15.58	9.43	14.4

자료 : 재경부, 수출입은행

따라서 2007년 한국의 양자간 ODA를 기준으로 하면 BODA 조달시장의 연 규모는 $493 백만이라고 추정된다.

결국, MODA 조달시장에서의 한국의 수주액 ($134 백만)과 BODA 조달시장에서의 한국의 수주액 ($493 백만)을 합하면, 국제ODA 조달시장에서의 한국의 수주규모는 $627 백만 이라고 추정할 수 있다. 이는 전체 ODA 조달시장의 규모인 $136 십억의 0.46%에 해당되는 금액이다. 한국이 국제개발금융기구에서 차지하는 자본비중의 단순평균이 1.36% 인 것과 비교하면 33%에 지나지 않는 큰 차이를 보인다. 한국의 생산이 세계생산의 1.8%를 차지하고, 한국의 교역이 전세계교역량의 2.8%를 차지하는데 비하여, 한국이 국제ODA 조달시장에서 차지하는 비중은 0.46%에 지나지 않는다.

3. 한국의 지역별 산업별 수주규모

ODA시장에서 한국의 지역별, 산업별 수주규모에 관하여는 전체적인 통계를 구하기 어렵다. 다만 세계의 전 지역을 포괄하는 세계은행의 조달시장에서 2003-2007년 기간에 한국이 차지하는 비중을 분석하면 한국의 지역별 산업별 경쟁력과 비교우위를 간접적으로 알 수 있다.

먼저 지역별로 한국은 남아시아와 동아시아-태평양에서 압도적 우세를 보이고 있다. 세계은행 전 체회원국 중에서 한국의 수주 수준은 평균 30위를 넘어서지만, 이 지역에서는 10위 내외의 수주수준을 보이고 있다. 이러한 우세는 절대적 수주액이나 또 각 지역별 발주액 중에서 한국이 차지하는 수주액의 비중에서도 나타난다. 2003-2007년 기간에 남아시아에서 한국의 수주는 약 $80 백만과 1.43%; 동아시아-태평양에서 $59 백만과 0.74%를 차지한다. 다시 말하면, 한국은 세계은행조달

시장에서 수주하는 금액의 82%를 이 두 지역에서 수주하는 것 이다.

이에 반하여, 같은 기간에 중동 및 북아프리카 지역에서는 수주가 거의 전무하며, 중남미에서도 미미한 수주수준과 비율을 보이고 있다. 중남미에서의 수주가 세계은행조달시장에서의 전체수주에서 차지하는 비율은 1.6%에 불과하다. 한국의 수출 중에서 중남미에 대한 수출이 차지하는 비중이 6%인 점을 감안하면, 이 지역에서 수주활동이 더욱 증가될 여지가 있음을 알 수 있다.

아프리카와 동유럽-중앙아시아지역에서 한국의 수주는 다소 진전을 보이고 있으나 낮은 수준이다. 아프리카에서 약 $16 백만과 0.21%; 동유럽-중앙아시아에서 $9.97백만과 0.18%에 불과하다.

〈표 7〉 세계은행조달시장에서 한국의 지역별 수주 (2003-2007)

(단위:백만불)

지역	총계			재화와 시공			컨설팅		
	순위	$	(%)	순위	$	(%)	순위	$	(%)
아프리카	53	15.88	(0.21)	50	15.88	(0.28)	–	–	–
동아시아 · 태평양	14	59.54	(0.74)	12	58.99	(0.80)	34	0.55	(0.09)
동유럽중앙 · 아시아	53	9.97	(0.18)	49	9.97	(0.21)	–	–	–
중남미	42	2.75	(0.06)	39	2.75	(0.07)	–	–	–
중동 및 북아프리카	–	–	–	–	–	–	–	–	–
남아시아	8	80.766	(1.43)	6	80.77	(1.64)	–	–	–
총계	34	168.906	(0.52)	31	168.36	(0.60)	34	0.55	(0.09)

자료: KIEP

다음에 산업별로 수주상황을 보면, 한국은 전력과 상하수도 및 도로건설 산업에서 절대적 우위를 보이고 있다. 같은 2003-2007년 기간에 한국은 전력산업에서 $59백만과 0.46%를 수주하고, 상하수도 산업에서 $43백만과 0.40%를 수주했고, 도로건설산업에서 $35 백만과 0.28%를 수주하였다. 이들 세 산업에서의 수주는 세계은행조달시장전체에서의 한국수주의 75%를 차지했다. 산업별 수주수준을 보면, 한국은 세계은행 전체회원국 중에서 평균 50위를 기록하지만 이들 산업에서는 30-40위의 수주 수준을 보이고 있다.

그 밖에도, 한국은 폐기물처리산업에서 $16백만과 1.9%를 수주하였고, 보건산업에서 $12백만과 0.29%를 수주하였고, 철도산업에서 $9백만과 0.74%를 수주하였다. 특히 한국은 철도와 폐기물 처리산업에서 전체 발주액에 비하여 수주액의 비중이 큰 것으로 보아서, 이 산업에서 국제경쟁력이 있는 것으로 보인다. 다만 철도산업에서는 발주액의 절대액이 아주 낮다. 이에 비하여, 보건산업은 발주액이 높아서 관심이 많은 분야이지만, 수주액면에서 철도나 폐기물 처리산업과 큰 차이가 없어

서 수주비율면에서 아주 낮다. 따라서 보건산업에서 국제경쟁이 치열하다는 것을 보여주며, 한국이 보건산업에서 비교우위가 있는지 의문을 제기하게 된다. 그 밖에도 한국이 비교우위를 가지고 있다고 일반적으로 생각되는 정보통신분야에서 수주가 전무하다는 것은 충격적이다.

〈표 8〉 세계은행 조달시장에서 한국의 산업별 수주 (2003–2007)

(단위:백만불)

분야	총계			재화와 시공			컨설팅		
	순위	$	(%)	순위	$	(%)	순위	$	(%)
정보통신	–	–	–	–	–	–	–	–	–
교육	93	4.86	(0.18)	93	4.86	(0.18)	–	–	–
보건	67	11.57	(0.29)	57	11.57	(0.29)	–	–	–
수리 · 관개	50	2.31	(0.15)	39	2.22	(0.18)	63	0.09	(0.035)
농업	75	1.98	(0.160)	62	1.98	(0.16)	–	–	–
상 · 하수도	42	43.29	(0.40)	34	43.10	(0.47)	12.3	0.18	(0.011)
전력	19	58.89	(0.46)	16	58.54	(1.66)	66	0.35	(0.071)
철도	24	9.16	(0.74)	19	9.16	(0.74)	–	–	–
도로	52	34.76	(0.28)	46	34.76	(0.28)	–	–	–
폐기물 처리	31	15.56	(1.90)	6	15.56	(1.90)	–	–	–
총계	50	182.38	(0.51)	41	181.75	(0.65)	16	0.62	(0.04)

자료: KIEP

4. 문제점

(1) 국제ODA 조달시장의 규모에 비하여 한국기업과 개인의 수주수준이 현저하게 낮다 (0.46%). 한국이 국제기구에 기여하는 자본지분(1.36%)에 비하여 국제기구의 조달시장에서 수주하는 수준은 현저하게 낮아서(0.3%) 실리적인 국제경제외교의 목표를 달성하지 못하고 있다. 각 국이 국제개발금융기구에 가입하여 자본금과 기여금을 내는 이유 중의 하나는 그 비용에 비하여 더 많은 편익을 수혜할 수 있는 실리가 때문이다 (이계우 2003). 한국의 생산이 세계생산의 1.8%를 차지하고, 한국의 교역이 전세계교역량의 2.8%를 차지하는데 비하여 한국기업과 개인의 국제ODA조달시장에서의 수주 0.46%는 현저히 낮다.

(2) 국제ODA 조달시장에서의 한국의 수주는 주로 재화와 시공이며, 컨설팅분야에서의 수주는 거의 무시할 정도로 낮은 수준이다. 지식경제화 되어가는 국제사회에서 한국이 국제경쟁력을 향상하려면 컨설팅산업의 국제경쟁력을 제고해야 한다는 문제점을 안고 있다.

(3) 국내산업이 국내시장의 규모적 제한 때문에 침체위기에 있다. 특히 엔지니어링산업과 건설 산업은 최근에 과잉공급이라고 할 만큼 사업체 수가 많고 그 실적도 부진하다. 이러한 부진을 탈

출하는 한 방법은 국제조달시장에 진출하는 것이다. 국제ODA 조달시장은 국내산업의 세계화와 국제경쟁력 향상에 좋은 발판이 될 수 있다. 그러나 한국기업의 국제조달시장 참여수준은 국력에 비하여 현저히 낮다. 엔지니어링산업의 해외수주는 전체수주액의 3% 수준이다. 예외적으로 2007년에 12%에 달하였다.

(4) 한국의 양자간 ODA와 국제기구에 대한 신탁기금이 확대될 계획이어서 국제ODA 조달시장의 규모가 확대될 것이 예상되지만, 국적 비연계성 원조의 규모가 더욱 커져갈 것이 예상된다. 따라서 한국의 기업과 개인이 한국의 원조 규모 확대의 혜택을 받지 못할 가능성이 많다. 한국정부는 최근 재정운용계획과 국제개발협력 중장기계획에 의거하여 ODA를 확대해가고 있다. 그러나 동시에 국제적으로 ODA를 비연계성으로 제공하라는 압력이 우세하고 또 많은 나라들이 이를 수행하고 있다. 따라서 한국도 이러한 국제적 압력과 추세를 거절하기 어렵다. 최빈국이외의 국가에 대해서도 비연계성원조로 많이 전환하여 현재 전체 ODA의 95%이상(비연계성원조가 많은 미국과 호주를 포함하면 80%)을 비연계성원조로 제공하고 있다. 또 국제기구도 비연계성 신탁기금만 수탁하는 정책을 수행하고 있다.

(5) 국제ODA 조달시장에 참여할 한국기업과 개인의 경쟁력이 부족하다. 이러한 경쟁력 부족의 원인은 다음과 같이 여러 부문으로 나누어서 생각할 수 있다. (i) 조달시장에 관한 정보와 이해 부족, (ii) 조달시장에 관련된 넷트웍의 부족, (iii) 조달경력과 실적 부족, (iv) 금융지원 부족, (v) 언어와 문화의 차이극복 부족 등.

〈표 9〉 엔지니어링 사업체의 수의 국제적 비교

	한국	일본	미국
사업체 수	3,673	54	5,700
GDP 비율	1	5	16
인구 비율	1	3	6

자료: KENCA

〈표 10〉 건설 산업의 실적 (1993, 2000–2006)

	수주액(증가율)	토목	건축	공공	민간
1993	40,911(17.4%)	12,194	28,718	16,124	24,787
2001	67,836(12.8%)	26,001	41,835	29,877	37,949
2002	83,149(22.6%)	28,901	54,248	30,853	52,296
2003	102,448(23.2%)	31,950	70,498	32,217	70,231
2004	94,572(–7.7%)	32,224	62,349	33,765	60,808
2005	99,384(5.1%)	30,396	68,988	31,826	67,559
2006	107,318(8.0%) (100.0%)	28,382 (26.5%)	78,936 (73.5%)	29,520 (27.5%)	77,799 (72.5%)

자료: 대한건설협회

〈표 11〉 엔지니어링 산업의 실적 (2000–2007)

	국내 실적		국외 실적		총계		성장률
	No.	Amount	No.	Amount	No.	Amount	(%)
2000	30,598	2,836	121	745	30,719	3,582	25.0
2001	33,297	2,942	90	85	33,387	3,027	–15.5
2002	34,806	4,819	82	374	34,168	5,193	71.6
2003	40,048	4,898	77	192	40,125	5,090	–2.0
2004	38,989	4,594	131	325	39,120	4,920	–3.5
2005	38,285	4,264	107	192	38,392	4,456	–9.5
2006	43,402	5,573	188	175	43,590	5,747	29.0
2007 (추정치)	33,487	4,685	179	687	33,666	5,372	–6.5

자료: 한국엔지니어링진흥협회

V. 국제ODA 조달시장 진출 확대방안

국제ODA 조달시장 진출을 확대하기 위하여서는 한국기업과 개인의 경쟁력을 강화하는 방법 밖에는 없다. 이러한 경쟁력강화를 위해서는 기업과 개인의 자구적 노력이 있어야 하지만 또한 국가의 체계적이고 효율적인 지원제도의 확립이 기업과 개인의 노력을 효율적으로 배가하는 효과가 있을 것이다. 따라서 여기에서는 기업과 개인의 자구적 노력이 있다고 가정하고, 정부가 어떻게 체계적이고 효율적으로 지원제도를 확립하고 강화할 것인가를 주로 논의하고자 한다.

1. 국제ODA 조달시장에 관한 정보와 이해의 증진

국제ODA 조달시장은 MODA 조달시장과 BODA 조달시장으로 구분되기 때문에 조달에 관한 정보와 이해도 MODA와 BODA로 구별해볼 수 있다.

(1) MODA조달시장에 관한 정보와 이해증진

국제개발원조기구나 UN에 회원국으로 가입하면서 얻을 수 있는 중요한 혜택 중의 하나는 원조차관이나 증여자금으로 수행되는 개발사업의 조달에 균등하게 참여할 수 있는 권리를 향유한다는 것이다. 이러한 MODA 조달시장에 성공적으로 참여하는 첩경은 국제개발원조기구나 UN의 구매 구매조달규칙과 절차 및 참여기회에 대한 이해를 높이는 것이다. 왜냐하면 이러한 MODA 조달시장의 구매조달 규칙과 절차는 회원국의 제도와 구별되는 독특한 제도를운영하고 있기 때문이다.

(i) MODA 조달시장에 관한 체계적이고 일원화된 종합정보 및 자문 시스템의 강화

우리나라에는 국제조달 종합정보시스템이 중소기업진흥공단에 의해서 2003년에 이미 설치 운영되고 있고, 또 국제개발은행(MDB) 수주지원센터가 한국해외무역투자공사(KOTRA)에 의해서 2006년부터 설치 운영하고 있다. 또 한국수출입은행(KEXIM)도 2006년부터 해외진출 컨설팅센터를 설치 운영하고 있다.

문제는 이러한 정보시스템이 서로 연계되어있지도 않고 일정한 원칙에 의해서 전문화된 분업을 하는 것도 아니면서, 각각 불완전하고 불충실하다는데 있다. 예를 들면, 한국수출입은행이, 재화와 용역과 구별해서, 해외진출 컨설팅부문으로 전문화 되어있는 것은 바람직하다. 그러나 다른 종합정보시스템과 연계되어 있지 않아서 컨설팅의 경험과 정보가 재화와 용역의 수주에 영향을 주기 어렵고, 그 반대의 정보를 교환하기 어렵다. 또 컨설팅센터는 주로 세계은행(World Bank), 미주개발은행 (IADB), 아시아개발은행 (ADB)과 아프리카개발은행(AFDB)에 설치되어있는 한국신탁기금의 사용에 필요한 제안서의 작성이나 계약서의 작성 등에 자문을 제공하지 못하고 있어서 참여기회가 성공적으로 마무리 되지 못할 가능성이 많다. 이 센터내의 국제개발상담실은 주로 법률문제의 상담에 그친다.

바람직한 것은, 종합적인 정보-자문시스템을 구축하여 그 산하에서 각 기관이 전문화되고 질을 향상하는 것이다. 단순히 사업기회의 알선에 그치지 않고 성공적인 참여가능성의 평가, 성공적인 사업기회의 포착을 위한 넷트웍의 형성, 제안서의 작성전략이나 계약서의 작성 등에도 조언하고 자문하는 역할이 필요하다. 이러한 적극적인 정보와 자문을 제공하려면, 정보시스템의 분업과 전문화를 촉진하여 각 산업별 협동조합이 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 예를 들면, 엔지니어링 컨설팅을 위해서는 한국엔지니어링진흥협회(KENCA)가 적극적으로 참여하여 회원들에게 기회를

알선하고 성공적인 수주를 위해서 제안서의 작성 등에 자문을 제공하여야 한다. MODA시장에서 그 정보의 원천(information source)을 제공하거나 그 많은 정보자체를 안내해도 실제로 이용하는 사람이 그 정보를 활용하기 어렵다. 따라서 산업별 협동조합이나 협회같이 전문화된 단체가 정보시스템에 참여하여 자기단체의 회원들에게 도움이 되는 정보를 선별하여 제공하고 (예를 들면 전자메일이나 홈페이지를 이용하여), 그 기회의 활용을 위해서 전문적으로 자문을 제공하여 성공적으로 수주 할 수 있도록 도와주는 것이다.

(ii) 국제ODA 조달시장 자문단의 설치 운영

국제ODA 조달시장 정보시스템이 단순히 정보만 제공하는 것이 아니라 성공적인 수주로 마무리 지으려면 전문적인 자문이 필요하다. 이러한 자문은 기술적인 자문만이 아니라 국제기구의 조달원칙이나 절차, 수주가능성의 평가, 제안서의 작성전략, 국제기구 및 수원국과의 넷트웍의 형성 등에 관해서 자문하는 것이다. 이러한 지식과 이해는 학문적인 연구의 결과가 아니라, 국제원조기구에서 일한 경험에서 나올 수 있다. 그러나 우리나라에는 국제원조기구에서 일한 경험을 가진 인력이나 이러한 기구와 협력해서 일한 경험을 가진 인력이 많지 않다. 따라서 이러한 전문인력을 각 정보시스템마다 독립적으로 활용하는 것은 어렵다. 따라서 중앙의 종합정보시스템에 이러한 경험을 가진 인력으로 구성된 전문자문단을 비상임으로 임명하여 중앙은 물론 산하의 전문화된 정보시스템에 그 전문인력을 활용할 수 있도록 하는 것이다.

선진외국의 경우에는 이러한 전문적인 자문역할이 정부의 공식적인 기구에 의하여 이루어지는 예도 있다. 2004년 8월 9일에 미국의회의 지시에 의하여 미국무역개발청(USTDA)의 개혁이 이루어졌다. USTDA에 존재하던 변호센터(Advocacy Center)를 미국 상무성 (US Department of Commerce)의 국제무역청 (International Trade Administration) 내의 미국 국제무역의 진흥을 담당하는 조직인 미국 상무국(U.S. Commercial Service)으로 이전하였다. 새로 이전된 변호센터는 국제개발은행(MDBs)에 파견되어있는 미국 상무성의 대표들을 관장하는 업무도 떠맡게 되었다. 국제개발은행에 파견되어있는 미국상무성의 대표들은 미국의 상업적 이익을 보호하고 진흥하는 업무를 수행한다. 이들 대표들은 국제개발은행이 수행하는 조달사업에서 더 많은 미국기업들이 낙찰을 받을 수 있도록 도와 주는 업무를 수행한다.

(iii) 국제ODA 조달시장에 관한 교육훈련의 기회 확대와 심화

2005년에 한국이 IADB에 가입한 것을 계기로 하여 한국수출입은행과 KOTRA가 협동으로 민간기업을 상대로 하여 MODA 조달시장에 관한 교육 훈련의 기회를 서울에서 확대하였다. 이러한 기회가 서울 뿐만 아니라 주요지방도시에서도 확대되어야 할 것이다. 또 국제ODA시장과 관련이 있는

주요 정부부서와 공기업의 직원을 상대로 확대하여야 할 것이다 (기획재정부, 지식경제부, 외교통상부, 산업은행, 수출입은행, KOTRA 등).

교육 훈련의 내용도 국제ODA 조달시장에 관한 일반적인 내용을 넘어서 좀더 구체화 할 필요가 있다. 예를 들면, 산업별로 구체적인 성공사례와 실패사례를 들어서 교육훈련의 내용을 심화 하고 전문화 할 수 있다.

(iv) 외국주재 관련 공무원의 활용

국제원조기구가 위치한 국가에 주재하는 한국의 공무원, 특히 외교부와 지식경제부의 공무원들로 하여금 국제조달시장의 개척에 더욱 관심을 가지게 교육 훈련하여, 그들로 하여금 한국기업과 개인의 국제ODA 조달시장 진출을 도와줄 수 있게 제도화 하는 것이 필요하다. 외국의 경우에는 이러한 공무원들이 국제원조기관과 긴밀한 넷트웍을 구성하여 정보의 확보는 물론 진출을 알선하고 독려하고 분쟁이 있는 경우에 해결에 도움을 주는 사례가 많다 (특히 미국, 카나다, 호주, 북유럽, 스칸디나비아 제국 등). 미국의 경우에는 이미 1993년에 상무성 산하에 The Advocacy Center (TAC)라는 기관을 설립하여 자국기업과 개인이 국제원조기구의 조달사업에 진출할 수 있도록 정보를 제공하고 자문과 서비스를 제공하고 있다. 예를 들면, 미국의 공무원이 세계은행에서 조달사업과 관련된 연락사무를 하는 사람만도 15명에 이르는데, 한국의 경우에는 세계은행의 전 업무에 관련하여 파견된 공무원이 2명에 불과하다.

또 주요 개발국가에 파견되는 공무원들도 국제원조기구의 원조자금관련 조달시장의 정보를 확보하고, 한국 기업과 개인의 수주기회를 확보하고, 알선하고, 자문할 수 있도록 교육 훈련하고 강조할 필요가 있다. 왜냐하면 국제원조기구가 원조자금으로 하는 사업의 조달은 원칙적으로 수원국의 사업집행기관이 책임을 지고 수행하는 것이기 때문이다. 국제기구는 그 수행과정이 이미 합의 한 조달의 규칙과 절차를 따르고 있는 가를 감리하고 감독하는 역할만 하는 것이다.

(2) BODA 조달시장에 관한 정보의 수집–보급과 이해 증진

양자간 원조와 관련된 조달시장에 관한 정보는 국내에서 종합적으로 수집하여 보급하는 공공기관이 존재하지 않는다. 다만 한국의 한국국제협력단 (KOICA)과 한국수출입은행(KEXIM)이 자체의 원조관련 조달시장 정보를 자체 홈페이지를 통하여 보급하고 있을 뿐이다. 앞으로 BODA 조달시장의 정보를 수집보급하고 자문과 서비스를 제공하는 기관이 선정되어야 할 것이다. BODA의 조달시장규모가 MODA 조달시장의 규모보다 훨씬 크고, 또 최빈국에 대한 원조는 국제경쟁입찰을 통하여 낙찰되는 것을 원칙으로 하고 있고, 기타국에 대한 원조도 거의 비연계성 원조로 제공되고 있고, 이

러한 추세가 강화되어 나갈 전망이기 때문이다.

2. ODA사업 경력과 실적 강화

국제ODA 조달시장에서 한국기업의 수주경쟁력을 강화하려면 한국기업의 산업경쟁력을 강화하는 것이 선결조건이다. 그러나 한국기업의 산업경쟁력을 어떻게 강화할 것인가는 본 논문의 범위를 초과한다. 따라서 여기서는 국제조달시장에 참여할 만한 수준의 산업경쟁력을 갖춘 한국의 기업과 개인이 어떻게 국제ODA 조달시장에서 수주경쟁력을 강화 할 수 있는가에만 초점을 맞추기로 한다.

국제ODA 조달시장에서 한국기업과 개인의 수주경쟁력을 강화하려면 국제ODA 조달시장에서 평가의 우선기준이 무엇인가를 검토할 필요가 있다. 평가의 우선기준에 적합하도록 한국기업과 개인의 수주경쟁력을 강화하면 될 것이기 때문이다.

국제ODA 조달시장에서 계약자를 선정하는 기준 중에서 제일 중요한 것은 재화와 용역의 가격(price)과 자질(quality) (가치 또는 질)이다. 그러나 가격은 수주경쟁력의 기본이고, 더욱 중요한 것은 자질(quality)이다. 왜냐하면 국제ODA 조달시장에서는 기본적으로 국제경쟁입찰(international competitive bidding: ICB)을 원칙으로 하고 있고, ICB를 통한 재화-시공의 조달, 특히 방대하고 복잡한 재화-시공(턴키사업 포함)의 조달에는 먼저 예비적으로 자질검사(prequalification)를 실시하여 자질이 우수한 기업과 개인에게만 응찰 할 기회를 제공하기 때문이다 (World Bank 1999).

물론 재화와 시공의 입찰에 대한 평가에서는 요청한 시방서 (specification)에 맞으면, 기본적으로 가격에 의하여 계약자를 선정한다. 그러나 단순한 "최저가격" 제공자가 계약자로 선정되는 것이 아니고, "우수평가 최저가격(lowest evaluated bidder)"을 제공한 기업이 선정되게 되어있다. 우수평가 최저가격이란 요청한 시방서를 가장 적합하게 맞추었고, 또 다른 입찰조건을 가장 우수하게 만족시킨 최저가격을 의미한다. 대부분의 입찰공고서류는 재화와 시공의 시방뿐만 아니고, 다른 부대조건을 제시하고 이러한 부대조건이 어떻게 충족되어야 하는지도 적시하고 있다. 예를 들면, 납품장소까지의 국내수송비와 보험료, 대금지불요구일정, 납품일정, 동력비와 수선유지비 등 경상비, 에너지 효율, 부대용품과 서비스의 제공여부, 사용-유지-수선 훈련, 안전 및 환경위험 등이다. 물론 이러한 부대조건이 가격보다 더 우선할 수는 없다. 그러나 이러한 부대조건의 우수하고 창의적인 충족은 입찰자의 우수한 경력과 자질을 나타내고 낙찰자를 결정하는데 중요한 역할을 한다.

또 컨설팅의 조달에서도 국제경쟁입찰은 하지 않지만, 입찰의사를 표시한 모든 기업이나 개인 중

에서 경력과 자질검사를 먼저 실시하여 5 – 6개의 기업(반드시 1개 이상의 개도국 기업)을 포함한 간단한 후보자 명단 (short list)을 작성하여 이들에게만 제안서를 제출할 자격을 부여한다 (World Bank 2002b).

또 컨설팅사업에서는 여러 가지의 계약자 선정방법이 있지만, 가장 많이 쓰이는 방법은 능력과 가격에 근거한 선정방법(Quality-Cost Based Selection: QCBS) 이다. 이 방법아래에서는 먼저 기술적 제안서(technical proposal)를 개봉하고 심사해서 우선 순위를 정하여 국제원조기구의 승인을 받는다. 기술제안이 미리 정한 기준에 미달하는 경우에는 그 응찰자의 재무제안서(financial proposal)는 개봉도 하지 않고 반환한다. 기술제안서 평가에 대한 국제기구의 승인을 받으면 비로소 가격제안서를 개봉하고 가격심사를 실시하고 그 후에 종합심사를 실시한다. 또 심사평가의 기준도 경험과 자질에 더 우선 순위를 둔다. 즉 컨설팅 조달의 평가기준은 1) 과업과 관련된 컨설탄트의 구체적인 경험 2) 과업수행방법과 계획의 적합성 3) 기간요원의 과업에 대한 자격과 능력이다.

그리고 경우에 따라서는 수원국의 요청에 의해서 다음의 기준이 추가되는 경우가 있다. 1) 수원국에 대한 지식의 전수계획, 2) 수원국 국내인사의 과업수행팀 참여도 등이다.

최종선발은 가격 점수와 자질점수를 가중하여 합산한다. 가격에 대한 가중치는 보통 20%를 넘지 못한다. 반면에 자질에 대한 가중치는 80% 이상이다 (World Bank 2002a). 이러한 절차는 기술적 자질과 능력 및 경험에 더 많은 가중치를 둔다는 것을 의미한다. 이러한 평가의 자질기준에 평점을 부과하여 평가하는 것이 보통이다. 국제원조기구가 인정하는 평점은 대개 다음과 같다.

〈표 12〉 기술적 제안서의 평가기준 가중치

평가기준	평점 (가중치)
–과업과 관련된 컨설탄트의 구체적인 경험	5 – 10
–과업수행방법과 계획의 적합성	20 – 50
–기간요원의 과업에 대한 자격과 능력	30 – 60
–수원국에 대한 지식의 전수계획	〈10
–수원국 국내인사의 과업수행팀 참여도 등	〈10
TOTAL	100

평가자료: World Bank (2002a)

위의 평점 (가중치)을 보면 가장 중요한 것이 기간요원의 자격과 능력이다. 자격과 능력은 자격증이외에 과거의 우수한 사업수행 실적만으로 증명된다. 따라서 사업수행 경험이나 우수한 실적이 없으면 자격과 능력을 입증받는데 어려움을 겪게 된다.

이러한 컨설턴트 평가기준을 좀 더 상술하면 다음과 같다.

● 과업과 관련된 구체적인 경험
  –유사한 사업의 경험
  –유사한 지역과 상황에서의 경험
  –컨설팅기업의 규모, 조직, 관리체제
  –기간요원의 전문분야
  –지식과 전수와 훈련 경험
  –품질관리 (quality control) 체제

● 과업수행방법과 계획의 적합성
  –과업의 목적에 대한 이해도
  –제안서의 완전성과 적합성
  –창의성과 개혁성
  –명료성
  –자원활용의 효율성
  –신축성과 적응성
  –기술적합성
  –완성시기의 적절성
  –물류보급의 적합성
  –품질관리체제

● 기간요원의 자격과 능력
  –일반적인 자격
  –과업에 대한 특수자격
  –사업지역과 언어에 대한 경험

● 지식의 전수 (훈련)계획
  –전수방법 및 결과의 적합성
  –전수프로그램의 조직
  –전수훈련의 경험
  –계획수행의 감독과 평가

● 수원국 국내인사의 기간요원팀 참여도

위의 5개 기준에 의해서 실제로 기술적 제안서를 평가할 때에는 각 기준을 100으로 보고 다음과 같이 채점하는 것이 상례이다:

- A (very good) 100
- B (good) 90
- C (satisfactory) 70
- D (poor) 40

그러나 과업과 관련된 경험에 관하여는 D (poor) 40 점을 삭제하는 것이 보통이다. 왜냐하면 모두 경험면에서 양호하다고 하여 후보자 명단 (short list)에 포함되었기 때문이다. 이렇게 채점된 점수를 다시 위의 가중치를 이용하여 합산하여 각 후보자별로 기술적 자격과 자질에 대한 단일점수를 도출한다. 그 후에 다시 재정(가격)제안서를 비슷한 방법으로 평가하고 두 제안서의 가중평균치를 구해서 계약자를 선정한다.

재화와 시공의 조달에서 사용되는 예비자격검사 (prequalification)는 컨설턴트의 평가기준과 조금 상이하지만, 기본적으로 과거에 유사한 사업을 실시한 경험과 실적 및 인적-물적 자원의 질과 양을 확보할 능력에 중점을 두고 있다는 점에서 컨설턴트 평가의 기준과 크게 다르지 않다. 이러한 경험과 실적과 능력이 인정되지 않으면 경쟁입찰에 참여할 기회도 주어지지 않는다.

요약하면, 국제ODA 조달시장에서 수주경쟁력을 가지기 위해서는 가격경쟁력에 못지않게 경험과 실적과 자질이 우수해야 한다. 그러나 우리나라의 기업과 개인은 국제조달시장의 후발참가자이기 때문에 이러한 경험과 실적면에서 상대적으로 열악한 지위에 있다. 따라서 정부는 우리기업과 개인이 국제ODA 조달시장에서 필요로하는 이러한 경험과 실적면에서의 상대적 열위를 극복할 수 있도록 지원제도를 수립하여야 할 것이다.

(1) 해외원조사업의 확대

한국의 기업과 개인이 국제조달사업의 경력과 실적 (track records)이 부족한 것을 보완하기 위하여, 먼저 한국이 제공하는 국제개발원조사업에 참가할 수 있는 기회를 확대하는 것이다. 왜냐하면, 한국이 제공하는 ODA는 아직도 거의 전부 한국에서 생산된 재화와 용역만을 제공하는 연계성 원조이기 때문에 한국의 기업과 개인이 절대적으로 우위성을 가지고 있기 때문이다. 한국의 ODA관련 조달사업에서 경력과 실적을 축적하여 국제ODA 조달시장에 진출할 발판을 마련할 수 있다. 특히 ADB는, 다른 국제개발원조기구와 달리, 국내에서 아무리 좋은 경력과 실적이 있어도 국제조달시장

에서의 경력이나 실적이 없으면 응찰자격을 인정해 주지 않는다. 한국이 제공하는 국제개발원조사업의 조달시장에 참여하는 것은 국제조달시장에서의 경력이나 실적으로 인정된다.

해외원조사업의 기회를 확대하는데는 다음의 두 가지 방법에 특별히 신경을 써야한다. 첫째는 원조사업의 발굴확대이고, 둘째는 개발조사연구사업의 확대이다.

(i) 원조사업의 발굴확대

정부는 재정운용계획을 통하여 한국의 ODA를 확대할 계획을 세웠다. 2007년의 $738백만의 실적에 비하여 2009년에는 $960백만으로 증가한다는 계획이다. 양자간 유상원조도 2007년의 실적인 $155백만에서 2009년에는 404백만으로 증가한다는 계획이다 (승인기준이 아니라 지출기준으로).

〈표 13〉 국가재정운용계획 (2006–2009)

(총지출기준: 십억 원, %)

	2006	2007	2008	2009
유상ODA	263.0	303.2	353.4	403.6
무상ODA	208.5	233.1	276.6	335.6
양자간 ODA 합계	471.5	536.3	630.0	739.2
다자간 ODA 합계	160.5	175.2	213.7	221.3
ODA 총계	632.0	711.5	843.7	960.5
(ODA as % of GNI)	(0.083)	(0.086)	(0.095)	(0.1)
(DAC 회원국의 평균 %)	(0.3)	(0.3)		

자료: 재경부–한국수출입은행 (2007), DAC (2007)

그러나 양자간 유상원조는 2006–2007년의 실적에서 이미 계획대비 현저히 낮은 실적을 기록하였다. 목표치의 51%만 달성하였을 뿐이다. 따라서 앞으로 이미 생긴 부족분을 만회하고 2009년의 계획목표치를 달성하기 위하여서는 유상원조사업의 발굴에 박차를 가하든지 그렇지 않으면 무상원조사업을 더욱 확대하여 이를 보상하지 않으면 안 된다.

〈표 14〉 한국 재정운용계획(2006) 대비 원조 실적

(총지출기준: 백만원)

		2006	2007	2006–07 합계
차관	Planned	263.0	303.2	566.2
	Actual	136.1	155.3	291.4
	(%)	(52)	(51)	(51)
증여	Planned	208.5	233.1	441.6
	Actual	247.4	306.6	554
	(%)	(119)	(132)	(125)
BODA 총계	Planned	471.5	536.3	1,007.8
	Actual	383.5	461.9	845.4
	(%)	(81)	(86)	(84)
MODA 총계	Planned	160.5	175.2	335.7
	Actual	106.7	194.8	301.5
	(%)	(67)	(111)	(90)
ODA 총계	Planned	632.0	738.5	1,370.5
	Actual	490.2	656.7	1,146.9
	(%)	(78)	(89)	(84)

자료: EDCF 년차보고서 및 재정운용계획 (2006, 2007)

(ii) 개발조사연구사업의 확대

한국의 원조사업을 확대해나가되 특히 개발조사연구사업을 확대해나갈 필요가 있다. 첫째, 이미 한국의 국제ODA 조달시장에서의 수주현황에서 보았듯이 한국의 기업이나 개인이 수주한 부문은 거의 대부분이 재화와 시공이고, 컨설팅 부문에서 거의 전무하다. 따라서 앞으로 한국이 컨설팅부문에서 수주수준을 향상시키려면 한국ODA의 컨설팅부문에서 경력과 실적을 축적해야한다.

둘째, 컨설팅부문의 진출 특히 원조사업의 초기에 고용된 컨설팅은 재화와 시공부문의 수주수준을 높이는 유효한 방안이 된다. 왜냐하면, 원조사업초기에 고용된 컨설턴트는 그 원조사업 전체를 기획하고 설계하며, 어떤 재화와 시공이 언제 어떻게 조달되어야 할 것인가를 주지하게 됨으로 추후에 재화와 시공에 응찰하는 한국의 사업체에 좋은 정보를 제공할 수 있다.

셋째, 한국에서 말하는 컨설팅은 거의 엔지니어링 컨설팅으로 한정되어있는 인식을 개선할 수 있다. 한국에서는 컨설팅과 엔지니어링은 거의 동의어로 사용되고 있다. 그러나 컨설팅은 엔지니어링보다 더욱 광의로 인식되어야 하며, 엔지니어링이외의 개발컨설팅 사업체와 개인이 많이 배양되어야 한다. 이러한 사업체는 원조자금으로 수행될 일련의 개발사업을 기획하고 발굴하며, 설계하며, 감리감독할 책임을 지게되며, 엔지니어링 이외에 인류학, 사회학, 법학, 경제학, 회계학 등 다른 학

문전공자들을 동원하여 컨설팅업무를 수행하게된다. 이러한 개발컨설팅 사업체와 개인을 배양하기 위해서는 개발조사연구사업이 한국의 ODA에서 확대되어서 개발컨설팅의 수요와 기회를 창출해내어야 한다. 이러한 개발컨설팅 사업체와 개인이 많이 한국의 ODA사업에 참여하게되면 협회를 구성하여 회원들을 지원하고 국제ODA 조달시장에도 쉽게 진출할 수 있을 것이다. 한국의 엔지니어링진흥협회의 이름은 영어로는 엔지니어링과 컨설팅협회 (Korea Engineering and Consulting Association: KENCA)로 되어있으나, 구성회원이나 인력은 모두 엔지니어이거나 과학자들 뿐이고 개발컨설팅을 할 인력구성이 되어있지 않다.

〈표 15〉 국제ODA의 컨설팅 사업종류

프로젝트 서비스		비 프로젝트 서비스
사업준비 서비스	사업집행 서비스	자문 서비스
부문별 조사분석연구 마스터 플랜 사전타당성 조사연구 디자인 연구	입찰서류 조달지원 서비스 건설 감리 프로젝트 집행관리 품질관리 하청 서비스	개발정책과 전략 조직개편 공기업 민영화 제도개편강화 훈련/지식 전수 경영자문 기술자문 운영자문

자료: 세계은행 (2002) Consulting Service Manual: p.2

〈표 16〉 한국엔지니어링협회 기술인력현황 (기술부문별통계)

(07.11.12기준)

구분	기술사	기사	산업기사	박사	석사	학사	전문대	기타	합계
기계	193	978	170	25	146	1,151	281	0	2,944
선박	34	113	16	3	18	194	36	0	414
항공우주	0	0	0	6	5	3	0	0	14
금속	0	11	0	3	6	8	0	0	28
전기전자	94	681	306	16	98	587	162	0	1,944
통신정보처리	162	2,040	1,319	42	253	1,327	441	0	5,584
화학	22	183	13	14	43	436	18	0	729
광업자원	1	3	1	0	0	0	0	0	5
건설	3,927	17,100	2,128	379	1,889	16,970	4,058	1	46,452
환경	45	525	85	36	113	383	40	0	1,227
농림	3	118	9	6	4	163	3	0	306
해양수산	13	30	14	33	52	107	7	0	256
산업관리	11	60	34	0	0	8	3	0	116
응용이학	105	651	40	56	94	423	58	0	1,427
합계	4,610	22,493	4,135	619	2,721	21,760	5,107	1	61,446

자료: KENCA

넷째, 개발조사연구사업이 한국의 ODA에서 차지하는 비율이 높으면 원조사업의 발굴을 촉진하고 중장기 재정운용계획에서 설립된 한국ODA의 목표치를 달성하는데 도움이 된다. 왜냐하면 개발조사연구사업은 수원국의 우선개발분야의 조사분석과 연구를 우선으로 하게되고, 따라서 새로운 원조사업의 발굴에 기초가 되기 때문이다. 우리나라의 원조기관이 개발조사연구사업을 확대해야 할 또 하나의 이유는 개발조사연구사업에 대한 KOICA의 용역단가가 비현실적으로 낮기 때문에 현실화가 절실히 요청되기 때문이다. 현재 한국 엔지니어링 업체들이 KOICA 사업을 수행하는 것은 수익이 남아서라기보다는 국내 발주물량이 감소하고 있어 사업의 다변화 차원에서 하는 경향이 강하다. 그리고 해외사업에 대한 경험을 축적하기 위한 목적이 크다. 하지만 지나치게 낮은 용역단가는 개발조사사업의 질적 저하와 업체의 사기저하를 초래할 수 있다.

KOICA 개발조사연구사업의 엔지니어에 대한 월 용역단가(billing rate)는 월 5천~7천 달러인데, 이는 일본 JICA의 3만 달러, 세계은행이나 ADB의 1.5만~1.8만 달러에 비해 크게 낮은 수준이다. 컨설턴트의 인건비에는 직접인건비, 제경비(간접비), 기술료 등이 모두 포함된 것이다. 다른 분야에서 우리나라의 인건비가 일본의 70~80% 수준에 이르고 있다는 점을 감안하면 엔지니어 인건비의 현실화가 절대적으로 필요하다. 대부분의 엔지니어링 업체들은 최소한 현재 용역단가의 2배에 이르는 월 1.2~1.5만 달러는 되어야 수익성이 보장될 수 있다고 판단한다.

그런데 개발조사연구사업은 장기간에 걸쳐서 시행되고, 가시적인 재화와 시공을 포함하지 않기 때문에 많은 개도국이 무상원조로 이러한 사업을 지원해 주기를 원한다. 따라서 한국에서도 이러한 점은 마찬가지다. 현재 한국의 무상ODA는 KOICA가 제공하고 유상원조는 한국수출입은행이 EDCF를 대행하여 제공하고 있다. 따라서 KOICA가 개발조사원조사업을 주로 지원하고 있다. 그러나 KOICA에서 개발조사연구사업이 차지하는 비중은 아직도 미약하다. 무상원조를 담당하는 KOICA의 개발조사연구사업 비중은 2005년에 13개국 15개 사업, $656만에 그치고 있다. 이는 전체 사업비의 3.9%에 불과한 것이다. 2003년 일본의 무상원조를 제공하는 JICA의 경우에 224건, $166백만으로 전체 원조사업비의 13.6%에 이르렀다. 비중으로는 우리나라의 3.5배에 해당하는 수준이고 절대규모로는 우리나라의 25배에 이르는 규모이다. EDCF 지원자금 중 개발조사연구사업에 해당하는 사업준비지원자금의 비중도 현저히 낮다. 2005년의 경우 총 EDCF자금 3천 억원 중 사업준비지원자금은 8천만원으로 0.03%에 불과하였다. 무상으로 지원하는 사업준비지원자금을 앞으로 0.5~1.0%까지 확대하는 것을 검토할 필요가 있다. 분야별 기본연구(sector study), 사업타당성평가(F/S), 사업기본설계 등을 위한 사업준비자금을 무상으로 적극 지원해야 할 것이다. 일본 JBIC의 경우에는 (2008년에 JICA와 통합하기 전에) ODA 지원사업 중 60%이상에 대해 사업준비자금을 무상지원하여 자국기업에 절대적으로 유리한 기술을 사업타당성조사(F/S) 및 상세설계 등에 적용시킴으로서 국제입찰에도 불구하고 40~50%의 높은 수주율을 기록하고 있어 실질적으로 연계성원조

효과를 거두고 있다.

〈표 17〉 KOICA 개발조사사업 지원규모 추이*(1999–2005)

구분		'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
지원국가수		8국 1기구	7국 1기구	8국	9국	9국	11국	13국
사업수	전체사업수	10	8	9	10	7	13	15
	신규사업수	1	3	5	4	4	8	5
지원액(천불)		1,727	1,847	1,857	3,195	3,275	3,788	6,563

자료: KOICA

* 1991년부터 2005년까지 총 66개 사업을 실시하였는데, 지역별로는 아시아태평양지역에 52건이 집중되어 있으며, 중동에 6건, 중남미와 아프리카에 각각 3건씩 시행되었다. 분야별로는 운송(22.7%), 광물자원(18.2%), 에너지개발(15.2%), 수자원(10.6%), 도시개발(9.1%) 등에 개발조사연구사업이 많이 이루어졌다.

(iii) 원조기관간의 조정과 협력 강화

앞에서 언급한바와 같이 대부분의 개발조사연구사업이 무상으로 지원된다. 따라서 무상원조를 제공하는 KOICA가 개발조사연구사업을 확대해 나갈 가능성이 유상원조를 제공하는 것을 주된 임무로 하는 EDCF보다 더 많다. 따라서 KOICA가 지원한 개발조사연구사업을 근거로 한 개발원조사업이 유상원조로 연계되어서 지원되기 위해서는 KOICA와 EDCF가 개도국별 중장기원조계획의 작성에서부터 조정하고 협력하여야 한다. 그러나 현재까지 두 기관간의 조정과 협력은 이러한 결과를 가져 올 만큼 만족스럽지 못하다. 따라서 앞으로 두 기관간의 원조사업계획과 실행에서 보다 더 긴밀한 협력과 조정이 요청된다.

(2) 국제기구에 대한 협조융자와 신탁기금의 확대

해외원조의 양적확대를 통해서 한국기업과 개인이 국제조달시장에 접근할 기회를 확대하는 방법이외에, 한국의 해외원조 방법을 다양화하여 한국의 기업과 개인이 국제조달시장에 접근 할 기회를 확대할 수 있다. 그 방법 중의 하나는 한국의 원조기관이 국제원조기구와 협조융자(co-financing)를 하거나 국제기구에 신탁기금(trust fund)을 설치하여 한국의 기업과 개인이 국제조달시장에 접근할 기회를 확대하는 것이다. 국제기구의 조달시장은 근본적으로 국제경쟁입찰을 원칙으로 하고 (재화와 시공에서), 또 경력과 실적을 우선하지만 (컨설팅 사업에서), 협조융자와 신탁기금을 잘 이용하면 소기의 목적을 달성할 수 있다.

신탁기금이란 국제개발은행의 회원국 정부나 그 기관이 개발사업을 수행할 것을 목적으로 하여 국제기구에 기탁한 기금을 의미한다. 세계은행이나 지역개발은행과 같은 국제개발은행(multilateral development banks: MDBs)은자체의 자금으로 수행하는 개발투자 프로젝트지원 대출사업외

에 회원국으로부터 신탁기금(trust funds)을 수탁하여 경제사회 개발사업을 운영한다. 이러한 자체의 대출자금이외의 자금은 주로 두 가지의 목적을 위하여 필요하다. 첫째는, 대출자금은 유상(repayable)이기 때문에 개도국의 재정적 부담을 덜어주기 위하여 무상원조(non-repayable or non-reimbursable)자금을 수탁하여 자체의 투자프로젝트 지원용 대출자금을 보완하기 위하여 필요하다. 이것을 일반협조융자 신탁기금(cofinancing trust funds)이라고 한다. 둘째는, 개도국이 필요로 하는 정책지원과 기술지원의 비용을 충당하기 위하여 자금이 필요하다. 이것을 기술협력 신탁기금(technical cooperation trust funds)이라고 한다. 전자가 투자프로젝트의 집행에 필요한 모든 재화와 용역을 다 지원하는 것이 보통인 반면, 후자는 주로 기술협력에 필요한 전문가의 용역(expert services)이나 개도국의 직원을 훈련시키는데 필요한 비용(training expenses)이나 조사-연구(surveys and studies)비용 등을 지원하는 것이 보통이다. 일반협조융자 신탁기금은 두 가지로 나누어진다. 하나는, 투자프로젝트의 선정과 평가 및 집행의 감독 등을 은행과 협력자금 공여국이 일체가 되어 공동으로 수행하되 은행의 책임 하에 실시하며, 협력자금도 은행에 신탁기금을 설치하여 은행이 운영하며, 은행의 구매조달정책과 지침에 위임하는 공동 투자 협조융자(joint cofinancing)이다. 다른 하나는, 투자프로젝트의 선정과 평가 및 집행의 감독에 상호 조정-협력하지만, 은행과 자금 공여국이 각각 독자적으로 수행하고, 협력자금도 은행에 위탁하지 않고, 수원국에 직접 제공하는 경우, 즉 평행투자 협조융자(parallel cofinancing)이다. 이 경우에는 신탁기금을 설치할 필요가 없다 (이계우 2006).

공동협조융자 신탁기금의 경우에는 국제개발은행의 구매-조달정책을 따라야 하기 때문에 원칙적으로 비연계성 원조가 된다. 그러나 평행협조융자의 경우에는 한국이 제공하는 원조부분은 한국의 구매-조달원칙을 따르기 때문에 한국의 연계성원조가 될 수 있고, 한국의 기업과 개인에게 우선권이 부여될 수 있다. 또 공동협조융자 신탁기금의 경우라도 우리나라의 기업과 개인이 상대적으로 우위를 점하는 국가나 산업부문에 투자하는 경우에는 공개경쟁입찰의 경우에도 한국의 기업과 개인이 상대적으로 우위를 점할 수 있다.

기술협력 신탁기금의 경우에는 컨설턴트 신탁기금과 프로그램 신탁기금으로 나누어진다. 전자는 목적에 상관없이 컨설턴트의 비용을 지원하는 것이고, 후자는 특정한 프로그램의 목적에 맞는 경우에 한하여 컨설턴트의 비용을 지원하는 것이다. 국제원조기구는 2005년부터 비연계성 기술협력신탁기금만 수탁하는 것을 원칙으로 하였다. 따라서 기술협력 신탁기금을 이용하여 한국의 기업과 개인에게 우선권을 부여할 수는 없다. 그러나 프로그램의 목적을 한국이 비교우위를 갖는 국가나 목적에 한정하면 한국의 기업과 개인이 역시 사실상 상대적으로 우위를 점할 수 있고 국제조달시장에 접근할 수 있는 기회가 확대된다.

세계은행에만 각국이 기탁한 신탁기금으로 운영하는 자금이 $26.3십억이지만 (2008년 말 현재), 한국이 기탁한 총 금액은 $30 백만으로 전체의 0.1%에 지나지 않는다(2008년 말 기준). 세계은행에 대한 신탁기금은 물론 다른 국제개발은행에 기탁한 자금도 이미 많이 승인되어 잔액이 근소하다. 다만 IDB에만 충분한 자금이 존재한다. 신탁기금을 늘려서 한국기업의 국제ODA조달시장 참여 기회를 확대하여야 할 것이다.

〈표 18〉 우리나라의 신탁기금 출연 현황 (2009. 5)

(단위: $1,000)

구분	IDB	ADB	AfDB	EBRD	WB
설치연도	2005년	2006년	1999년	2007년	2007
출연금액	140,000	20,000	7,000	1,500	30,000
총승인액	24,378	13,150	6,322	586 EU	2,761–
잔액	115,622	6,850	678	680	27,239

자료: 한국수출입은행; 이계우 (2006)

한국은 지금까지 협조융자의 실적이 별로 없다. 다만 EDCF가 지금까지 IDB와 2건, 세계은행(IBRD)과 1건, ADB와 2건, JBIC와 1건 등 총 6개 사업에 대하여 125.1백만불을 협조융자로 지원하였다. 지금까지의 협조융자는 대부분 국적 연계성원조원칙에 따라서 한국이 융자하는 부분은 한국의 기업과 개인으로 부터 조달하고, 국제기구가 융자하는 부분은 비연계성으로 조달하는 평행협조융자 방식이었다. 그러나 앞으로 비연계성 원조나 프로그램원조를 강화하면 공동협조융자 방식도 증가해 나갈 수 있을 것이다.

〈표 19〉 협조융자 실적

(단위: 백만불)

기관	승인일자	국가명	사업명	승인액
AID	1994.7	필리핀	민다나오 송변전시설	10.7
AID	2004.7	몽골	도로건설사업	23.9
IDB	2000.7	볼리비아	교량건설사업	23.0
IDB	2004.12	온두라스	치안강화사업	2.5
IBRD	2004.12	스리랑카	전자정부구축하업	15.0
JBIC	2004.12	터키	전동차 구매사업	50.0
CABEI	2006.9	과테말라	교육정보화사업	23.6
총계		6개국	6개 사업	14 8.7

자료: 재경부–한국수출입은행(2007)

(3) 해외 민간 기업에 대한 투융자

한국의 원조기관이나 투융자기관이 해외의 민간 기업에 대한 투융자를 확대함으로써 한국의 기업이나 개인이 해외조달시장에 진출할 기회를 확대할 수 있다. 국제개발원조기관은 물론 선진국의 원조기관도 대부분 해외의 민간 부문에 투융자를 전문으로 하는 부서나 독립된 기관을 설립하여 운영하고 있다. 세계은행은 국제금융공사(International Finance Corporation: IFC)를 설립하여 민간기업에 정부의 보증없이 투융자를 하고 있다. 다른 국제개발은행도 모두 예외없이 IFC와 유사한 기구를 설립하여 운영하고 있다.

이러한 접근법은 개도국의 경제발전은 정부주도만으로는 성공할 수 없고, 시장중심 또는 민간부문 중심의 개발이 병행되어야만 한다는 실천적 역사적 교훈으로부터 유래된다. 즉 개도국에서 민관협력(Public and Private Partnership: PPP)이 강조된 것이다. 이렇게 한국의 원조기관이 원조형태를 다변화하면 한국의 민간기업이나 개인이 협조투융자(co-financing)를 할 기회가 늘어 날 뿐만 아니라 한국원조의 조달시장에 참여할 기회가 확대되어 경력과 실적을 축적할 수 있고 국제조달시장에 접근할 기반이 마련될 수 있다. 예를 들면, 프랑스의 원조기관인 Agence Francaise de Developpement (AFD)은 1977년에 이미 해외의 민간기업에 투융자하는 전문기관(PROPARCO)을 설립하여 운영해 오고 있다. 독일과 일본의 원조기관도 자본을 투자하여 유사한 원조기관을 만들어서 운영하고 있다. KOICA가 2010년 PPP 예산으로 10억원을 배정하여 민관협력의 제도적 기반을 마련하려고 하는 것은 환영할 사업이다.

3. 국제ODA 조달시장 진출을 위한 금융지원확대와 심화

한국의 기업과 개인이 국제ODA 조달시장에 진출하는 하는 것을 금융적으로 지원함으로써 그 진출기회를 확대할 수 있다. 이미 우리나라는 한국의 기업과 개인이 국제ODA 조달시장뿐만 아니라 일반적으로 해외조달시장에 진출하는 것을 돕기 위한 금융지원제도가 있지만, 이러한 제도를 확대하고 심화하는 것이 국제ODA 조달시장의 참여에 유용하다.

이미 존재하는 금융지원제도에는 엔지니어링진흥협회, 해외건설협회, 플랜트산업협회에서 제공하는 해외시장개척자금과 한국수출입은행, 수출보험공사, 일반금융기관이 제공하는 금융지원제도가 있다. 그러나 협회가 제공하는 해외시장개척자금은 기업의 해외시장 진출에 실질적인 도움이 되는 제도이지만 지원 건수와 규모가 작고 시장개척 초기 단계에만 지원이 이루어지기 때문에 해외조달사업의 성공적인 수주로 이어지는데 한계가 있다. 수출입은행이나 수출보험공사, 일반 금융기관 등에서 제공하는 금융제도는 소수의 대형 업체나 플랜트 엔지니어링을 하는 중견 엔지니어링업체들

을 중심으로 이용되고 있기 때문에 해외진출경험이 부족하고 자금력과 담보능력이 거의 없는 대다수의 중소엔지니어링과 건설업체 및 제조업체들에게는 실효성이 낮다.

따라서 국내 엔지니어링업체나 건설업체 및 제조업체의 해외진출을 직접적으로 지원할 수 있도록 기존의 금융지원제도를 강화 확대하여 새로운 제도를 신설할 것이 요구된다. 시장개척 단계에 대한 금융지원뿐만 아니라, 타당성조사사업과 입찰지원, 교육훈련, 보증 등 해외수주활동을 직접적으로 또 포괄적으로 지원할 수 있는 금융지원제도의 마련이 요구되는 것이다.

(1) 목적

본 제안의 목적은 개발도국상의 사회-경제적 인프라개선, 환경개선, 기술이전, 인력개발 등 개발관련 사업에 참여하려는 국내 업체들을 지원하는 것이다.

(2) 필요성

- 해외원조사업의 발굴 확대
- 원조에 대한 민간부문의 참여를 통하여 원조의 효율성 제고
- 국제적 생산 네트웍의 구축을 통한 국제경쟁력 강화
- 국내과잉경쟁 및 위축산업의 진흥
- 외환보유고의 효율적 활용

(3) 지원대상

- 개도국의 파트너기업 탐색
- 현지답사
- 개발도상국과의 워크샵
- 프로젝트 사업타당성조사
- 개발관련 사업에 대한 입찰
- 사업에 참여하는 개발도상국 인력의 교육훈련
- 프로젝트 수행에 따르는 다양한 위험에 대한 보증 등

(4) 관리조직

세 가지 방안이 고려될 수 있다. (i) 기존 방식을 확대하여 실시하는 방법, (ii) 기존 원조자금을 이용하든 추가적인 원조자금을 조성하든 별도의 개도국진출지원프로그램을 도입하고 관리는 기존의

원조실시기관이 담당하는 방법, (iii) 개도국진출지원프로그램을 위해 별도의 기구조직을 신설하는 방법 등.

별도의 기구조직을 설립하는 방안은 현재 우리나라의 원조규모나 정부조직의 사정 상 어려울 것으로 판단된다. 그리고 기존 방식의 일부로 이런 프로그램을 도입하는 것은 지나치게 소규모화 될 가능성이 많다. 따라서 실질적인 개도국진출지원의 효과를 거두고 해외진출을 희망하는 국내기업에 이익이 되기 위해서는 별도의 개도국진출지원프로그램을 도입하되, 수출입은행이나 KOICA의 기존 원조실시기관이 관리하는 방안이 가장 바람직한 것으로 판단된다.

(5) 외국의 사례 (박복영 외 2007)

(i) USTDA

USTDA는 미국의 수출을 유발할 수 있는 개도국에서의 사업타당성 조사를 지원하기 위해 1981년 설립되었으며, 수원국 경제발전을 위한 원조 기능과 함께 미국기업의 수출 촉진과 같은 상업적 이익 증진을 목적으로 운영되고 있는 연방기구이다. 설립 당시에는 미국의 양자간 원조를 조정하기 위한 위원회 성격의 IDCA(International Development Cooperation Agency) 산하의 프로그램이었으나 1992년에 USTDA로 승격되었다.

(ii) 캐나다의 CIDA–INC

캐나다의 원조청 CIDA(Canadian International Development Agency)가 실시하고 있는 개도국 진출지원프로그램의 대표적인 예가 산업협력프로그램, 즉 INC(Industrial Cooperation Program)이다.

(iii) 덴마크의 PSD 프로그램과 Start–up Facility 프로그램

덴마크는 1993년부터 개도국진출지원사업인 민간부문개발프로그램(Private Sector Development Program: PSD)을 통해 개도국에 진출하는 덴마크 기업에게 보조금 성격의 자금을 지원하고 있다.

(iv) 독일의 PPP 기금

독일은 자국기업의 해외진출지원 관점에서 개도국진출지원프로그램을 운영하는 대표적인 국가이다. 1999년에 'PPP facility'라고 불리는 공적금융기금을 도입하였다. 영국이 다자공여 방식이라면

독일은 단독공여 방식이다. 기금 지원대상이 자국기업을 중심으로 하는 유럽계 기업에 한정된 점이 특징이다.

4. 산–학–연의 협력체제 구축

(1) 산–학–연 컨소시엄 구성

국제ODA 조달시장에의 진출은 물론 일반적으로 해외조달시장 진출을 진흥하기 위해서는 산–학–연의 협력체제를 구축하는 것이 유용하다. 국제ODA 조달사업은 전문적인 학문적 기반과 산업체의 실무적 경험이 잘 접목되고 결합되어야만 사업 수주 경쟁에서 이기고 그 효과를 볼 수 있다. 그런 의미에서, 정부는 산업분야별로 산업계와 학계 및 연구소가 서로 컨소시엄을 구성하여 응찰 할 수 있도록 지도하고 유도할 필요가 있다.

(2) 대학과 국공립연구소 전문인력의 신축적 활용

국제조달시장에의 진출을 용이하게 하기 위하여, 대학과 국공립 연구소의 운영에 신축성을 부여하는 것이 필요하다. 우리나라에는 좋은 자격과 경험을 가진 인적자원은 많으나 이들을 해외용역사업에 활용할 수 있는 제도적 장치가 없다. 우리나라에는 209,979명에 달하는 연구원 (26.9% 는 박사학위 소지자)이 있으나, 이들의 대부분(71.3%) 이 대학이나 연구소에 묶여 있어서 자유로운 컨설팅을 할 수 없다. 대학의 경우에는 교수는 한 학기에 일주일 정도밖에 해외여행이 허용되지 않기 때문에 장기간을 요하는 용역사업에 참가하기 어렵다. 이러한 기관의 전문가들이 국제무대에서 신축성있게 컨설팅을 할 수 있게 하려면 현행의 제약을 과감히 제거하고, 이들을 포괄적으로 관리하는 조직이나 아니면 미국의 지역별 대학연합체 같은 조직(consortium)을 만들어서 용역사업을 본격화시킬 필요가 있다. 외국의 대학에서와 같이, 해외용역에 참가하는 교수가 월급에 해당하는 경비를 학교에 납입하고 휴직을 할 수 있도록 신축성을 부여하면, 대학교수도 해외용역에 적극 참여할 수 있다. 이러한 조치는 대학에 부설된 연구소의 활동을 진작하고 젊은 연구원이나 대학원생에게 용역에 관련된 연구활동에 참여할 수 있는 기회를 창출할 수 있을 것이다.

5. 국제ODA 조달시장 참여 인센티브 부여

정부는 국내의 조달경쟁에서 외국의 수주경험을 국내의 수주경험보다 우대하는 입법조치나 행정조치를 취함으로써 국제조달시장에 적극 참여하려는 동기를 부여하고 독려하는 것이 유용하다. 현재에는 해외건설수주에만 이러한 제도가 존재하는 것으로 알려져 있다. 앞으로는 이러한 제도를 다른 산업으로 확대하는 것이 바람직하다.

참고자료

1. 국내문헌

박복영 외. 2007. 엔지니어링 산업 해외진출을 위한 금융지원제도 개선방안. 대외경제정책연구원 연구보고서.

송경순 외. 2007. 국제개발은행(MDB)조달시장 참여 확대전략에 대한 연구보고서. 재경부 연구용역보고서.

이계우. 2006.국제개발은행에 출연한 신탁기금의 활용방안. 한국수출입은행 연구용역보고서.

이계우. 2003. 한국의 미주개발은행 (IDB) 가입의 실익에 관한 경제적 분석. 라틴아메리카 연구, 제 16권 1호: 115-158.

재경부-한국수출입은행. 2007. 경제개발협력기금 20년 (1987-2007). 서울.

2. 국외문헌

World Bank. 2002a. Consulting Services Manual: A Comprehensive Guide to Selection of Consultants. Washington DC.

World Bank. 2002b. Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers. Washington DC.

World Bank. 1999. Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits. Washington DC.

기후변화대응과 녹색 ODA

강연화 KOICA 과장 (녹색성장위원회 파견)

I. 서론

급변하고 있는 세계정세 속에서, 과거에는 세계경제에 미치는 영향이 중요하게 여겨지지 않았던 다양한 변수들이 많이 등장하고 중요해지고 있다. 기후변화대응이 그 중의 하나로 특히 개발 협력에 있어 빠질 수 없는 중요한 의제가 되었다. 국제사회는 지구 온난화라는 지구촌 난제에 대응하기 위하여 기후변화협상을 진행중에 있으며, 전 지구적 동참을 촉구하고 있다. 선진국을 중심으로는 기후변화와 에너지위기를 탈피하기 위하여 녹색 투자 확대 등 새로운 성장동력을 확보하기 위해 노력중에 있다. 반면, 개도국에게 기후변화의 악영향은 그대로 전가되고 있다. 개도국은 기후변화에 대응할 수 있는 역량이 부족하고, 농업 등 기후에 민감한 1차 산업에 절대적으로 의존하고 있는 경제구조를 가지고 있어서 기후변화에 더 취약할 수 밖에 없기 때문이다.

기후변화협상과정에서 개도국은 선진국에게 기후변화 대응을 위한 재정지원 및 기술이전을 강력하게 요구하고 있는 상황이므로 새로운 재원 마련 등을 통해 선진국의 개도국에 대한 기후변화 대응 지원은 확대될 것으로 전망되고 있다. 또한, 최근 OECD/DAC를 중심으로 기후변화 대응을 위한 ODA의 역할, 기후변화와 개발과의 연관관계가 강조되고 있음에 따라, 개발협력에서의 기후변화 이슈는 중요한 위치를 차지할 수밖에 없다. 따라서, 다양한 개발활동에 있어서 기후변화의 함의를 고려하고, 개발이 기후변화 적응에 시너지를 불러일으킬 수 있도록 기후변화를 개발에 어떻게 적용 시키냐가 중요시되고 있다. 이런 맥락에서, 우리정부는 “저탄소 녹색성장(Low carbon, Green Growth)”을 채택하여, 기후변화 분야에서 적극적인 행동을 통해 선진국과 개도국의 가교 역할을 수행하고, 개도국의 기후변화 대응을 위해 녹색분야에서의 ODA 확대를 표방하고 있다. 이에 따라 저탄소 녹색성장의 기조 하에 녹색분야 ODA를 확대를 통하여 개도국에 기후변화를 고려한 지속가능한 발전을 지원하기 위해서는 녹색 ODA에 대한 정의가 선행될 필요가 있다. 아직까지 국제사회에서 우리가 표방하고 있는 녹색 ODA에 대한 명확한 정의는 없다. 따라서, 이 글에서는 먼저 국제사회의 동향, 기후변화와 개발과의 관계를 살펴보고, 우리나라의 기회와 역할, 녹색 ODA의 범위에 대해 살펴보도록 하겠다.

Ⅱ. 국제사회의 동향

우선, 기후변화에 대응하기 위한 국제사회의 동향을 살펴보겠다. 국제사회는 기후변화대응에 대한 국제사회의 노력의 필요성을 절감하며, 범지구적 온실가스 감축을 위한 협상을 진행해 오고 있다. 먼저, 1992년 선진국과 개도국간 차별화된 온실가스 감축 조치를 원칙으로 하는 기후변화협약(UNFCCC)을 채택하였으며, 이를 바탕으로 1997년에 2008년부터 2012년까지 선진국의 구속력있는 온실가스 감축 목표를 명분화한 교토의정서를 채택하였다. 이후, 2007년 12월 발리로드맵 채택으로 2012년 이후의 기후변화체제에 대한 협상이 본격화되었다. 선진국의 경우 추가적인 감축조치(Further Commitment)를 하고, 개도국의 경우 각국에 적합한 감축조치(Nationally Appropriate Mitigation Actions)를 제시하도록 권고되었다. 현재 2009년 12월 코펜하겐 총회에서의 협상 타결을 목표로 기후변화 협상이 진행 중에 있지만 국가간 입장차이가 커서 협상 타결까지는 그리 순탄치 않을 것으로 전망되고 있다.

지금의 기후변화 협상에서의 난항의 주요 이유는 선진국과 개도국간의 확연한 입장차이 때문이다. 선진국에서는 기후변화는 전 지구적 도전 과제이기 때문에 개도국도 자발적으로 온실가스 감축에 적극 참여하기를 요구하고 있다. 반면, 개도국은 현재와 미래의 온난화는 주로 선진국이 산업과 경제발전 과정에서의 역사적인 배출로 기인하고 있음에도, 주요 피해자는 개도국이라는 입장이다. 따라서 개도국은 기후변화 협상의 성공을 위해서는 선진국의 과감한 온실가스 감축은 물론, 개도국의 기후변화대응과 적응을 위한 선진국의 재정 및 기술적 지원을 요청하고 있다. 최근 세계은행은 개도국이 기후변화에 적응하기 위한 비용이 매년 최대 1,000억 달러에 이를 것이라고 발표하였다.[1] 이 금액은 ODCD/DAC 회원국이 연간 빈곤퇴치 목적으로 지원하고 있는 ODA 규모와 맞먹는 수치이다.[2] 그러나 UN GEF(지구환경기금) 등이 설치되어 있으나, 선진국의 개도국 기후변화대응 지원을 위한 재원은 절대적으로 부족한 실정이다. 따라서 중국, G77 등 개발도상국이 기존의 ODA 지원 외에 기후변화 대응을 위한 선진국의 기술과 재정지원을 적극 요구하고 있는 상황에서, 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 선진국의 재원 마련 문제는 기후변화협상에서 중요한 요소로 작용하고 있다.

지금으로서는 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 선진국의 재원 마련이 어떻게 전개될지 예측하기는 어렵지만, 개도국의 기대치에는 부응하지 못하더라도, 선진국은 기존 재원 외에 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 재원을 확대할 수 밖에 없을 것이다. 또한 최근 개발협력에 있어서도 변화하는 글로벌 환경에 의하여 기후변화는 중요 이슈로 부각되고 있다. 2009년 5월에 개최된 DAC 고

1) KIEP 오늘의 세계경제 (2009.11.4)
2) KIEP 오늘의 세계경제 (2009.11.4)

위급 회의에서 선진국의 재원 마련이 완성될 때까지 기후변화에 있어서 ODA의 역할을 강조[3]한 바 있고, 또한 제 900차 OECD 개발원조위원회(DAC) 정례회의에서는 개발원조 커뮤니티가 개도국이 기후변화의 최대 피해자가 되지 않도록 하는데 기여해야 한다는 점을 강조되었다. 이렇듯, 개발협력 ODA에 있어서 기후변화와의 연계성이 중요해지고 있다.

Ⅲ. 기후변화와 개발

기후변화의 악영향은 저개발국에 직접적인 악영향을 미치고 있다. 깨끗한 물에 대한 접근권, 보건, 토지이용과 환경 등 삶의 기본적인 요소를 위협할 뿐만 아니라, 농업이나 어업 등 기후변화에 민감한 산업구조에 절대적으로 의존하고 있는 개발도상국에 있어서는 해결 과제인 빈곤감축, 새천년개발목표(MDGs) 달성에도 악영향을 끼치는 등 개발과는 떼려야 뗄 수 없는 불가분의 관계라고 할 수 있다. 더욱이, 개도국에 있어서 빈번한 자연재해는 경제발전을 위한 국가적 역량 결집을 저해하고, 낮은 GDP, 높은 빈곤율, 제도적・경제적・기술적・재정적 역량 부족 등으로 기후변화에 적절히 대응하지 못함에 따라 기후변화의 영향에 절대적으로 취약할 수밖에 없다.

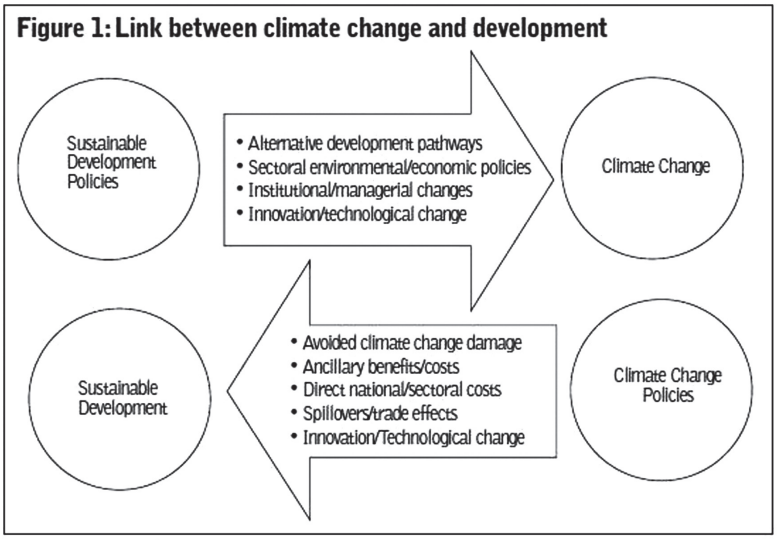
반면, 현재 선진국들은 기후변화와 에너지 위기는 물론 경제위기를 극복하기 위하여 과거 탄소의존형 경제 패러다임을 탈피하고자 녹색투자를 확대하고 있다. 선진국은 기후변화와 에너지위기를 기회로 전환하여 새로운 성장동력을 확보하는데 반해 개도국은 제도적, 기술적, 경제적, 재정적 역량 부족으로 선진국의 행보에는 뒤쳐질 수밖에 없음에 따라 선진국과의 개발격차는 더욱 확대될 가능성이 높다. 또한, 선진국들은 오랜 산업화 과정에서 많은 온실가스 배출로 경제발전을 이루었지만, 이제는 개도국들에게 온실가스 감축을 요구하고 있다. 나아가, EU와 미국 등은 온실가스 감축을 이행하지 않는 국가에서 수입되는 제품에 세금을 부과하는 탄소 국경세 및 온실가스 배출량에 대해 직접 부과되는 탄소세 도입, 온실가스 배출에 대한 기업 규제 등 녹색 보호주의의 움직임도 있다. 다시 말해 개도국과 선진국간의 격차를 더욱 심화시키는 새로운 무역장벽의 등장이 예견되고 있다. 이런 상황에서, 개도국은 개발에 있어서 기후변화에 대한 고려는 묵과할 수 없는 중요한 요소가 되었다.

앞서 언급한 바와 같이 선진국이 기후와 에너지의 위기를 성장기회로 전환하는 정책을 강구중에 있듯이, 기후변화영향은 국가개발 과정과 전략에 많은 영향을 끼친다. 대안적인 개발과정은 미래의 온실가스 배출량을 결정하게 되고 국가나 지역이 기후변화에 적응 역량에 영향을 끼칠 수 있다.[4]

3) Opening Remarks by Angel Gurria, OECD Secretary-General, DAC High Level Meeting, 28,May,2009
4) Saleemul Huq et al (2006)

특히 빈곤국에게 있어서, 개발과정이 기후변화에 대한 취약성과 영향을 증가시키거나 감소시킬 수 있다.[5] OECD/DAC(2009. 5월)는 기후변화의 악영향은 새천년개발목표의 몇몇 지표달성에 직접적으로 영향을 미치고 있으며, 반대로 개발은 환경변화와 사회적 취약성이 기후변화의 악영향에 어떻게 함의를 갖는 것인지 고려해야 한다고 제안하고 있다. 따라서 제 1203차 OECD 이사회에서 개발을 자선(Charity)이 아닌 투자(Investment)로 인식될 필요성이 있음이 제기되었듯이 이제는 개도국에 대한 지원을 범지구적 이슈에 공동으로 대응하는 투자적 개념으로 확대 발전시키고 개발원조 활동이 개도국의 경제 정책과 개발 프로젝트는 물론 기후변화 대응 노력에 일치할 필요가 있을 것이다.

【개발과 기후변화의 연관 관계】



〈출처 : Saleemul Huq et al, 2006 〉

Ⅳ. 우리나라 기회와 역할

우리나라는 세계 제 14위의 경제대국으로, 온실가스 배출량 측면에서 세계 10위권이며, 1인당 배출량 측면에서 22위권으로 기후변화협상에서 자유로울 수 없는 위치에 있다.[6] 또한 세계 10대 에너지 소비국으로 에너지원의 97%를 해외에서 수입하는 대외에너지 의존도로 심한 구조로 인하여 최근 에너지 가격 상승으로 인해 국내경제에 상당한 영향을 미치고 있음에 따라, 에너지 문제를 해

5) Saleemul Huq et al (2006)
6) 녹색성장위원회(2009.7)

결하고 현재의 경제 침체 기조를 탈피하는 것이 과제로 부상하였다. 이러한 배경 하에 우리나라는 작년에 '저탄소 녹색성장(Low carbon, Green Growth)'을 미래의 국가비전으로 채택하였다. 녹색성장은 녹색산업 육성을 통해 경제성장을 도모하면서 기후변화와 경제침체에 대응하려는 새로운 패러다임으로 제시되었다.

녹색성장 전략을 통하여 우리정부는 국제사회 공동의 도전과제인 기후변화와 에너지 위기에 적극적으로 대응하겠다는 의지를 밝히고 있다. 특히, 우리나라는 우리 경제의 밑바탕이 대외무역에 절대적으로 의존하고 있으므로, 국제사회 공동 노력이 필요한 온실가스 배출 저감에 소극적일 경우 국가적 이미지 실추라는 위험이 도사리고 있다. 따라서 기후변화대응을 위한 세계적 노력에 적극 동참하여 국가 브랜드 이미지 제고하여 녹색성장 모범국가로 성장하고 글로벌 리더십의 위치를 선점하겠다는 것이다.

이와 같이 우리나라는 기후변화와 개발을 동시에 고려한 녹색성장을 앞서 채택하고 있으며, 기후변화에 대응할 수 있는 역량도 보유하고 있다. 또한 20세기에 식민지 지배, 전쟁, 극단적 빈곤 등 개도국의 보편적인 고통유형을 모두 경험한 국가로서, 우리의 입지가 선진국과 개도국의 중간에 위치하고 있어 효과적으로 선진국과 개도국을 연결하는 역할 수행이 가능할 것으로 기대하고 있다. 따라서 기후변화협상과정에서 선진국과 개도국의 중간자적 입장에서 건실한 대안을 제시하고자 노력중이며, 2008년 일본 도야코에서 개최된 G8 정상회의 계기에 발표한 동아시아기후파트너십(2008-2012/2억불)을 통해 개도국의 기후변화대응 지원을 위해 노력 중에 있다. 또한, 우리나라는 OECD/DAC 가입 결정을 계기로 ODA 확대를 결정한 바 있듯이, 저탄소 녹색성장 전략 채택으로 녹색 ODA 확대에 대한 전환점으로 삼고 있다. 먼저, 우리나라는 신흥 원조공여국(emerging donor)으로서 2008년 기준으로 ODA/GNI 비율이 0.09%에 달하는 수준을 '12년 0.15%, '15년 0.25%까지 확대하는 계획을 밝힌바 있다. 이런 노력과 더불어, 저탄소 녹색성장의 전략 하에 녹색 ODA를 현재의 11% 수준을 2020년까지 30%까지 확대하겠다고 밝히고 있다. 이와 같이 국제적인 추세에 발맞추어 개발협력 활동에 있어서 기후변화의 중요성을 확대해 나가고 있다.

더욱이 2009년 6월에 프랑스 파리에서 개최된 OECD 각료이사회에서 우리나라가 제안한 "녹색성장선언문" (Declaration on Green Growth)이 채택되어, 각국이 OECD를 중심으로 개도국 녹색성장 지원에 힘쓸 것을 결의한 바 있듯이, 녹색성장이 단순히 환경적 측면만을 고려하는 것이 아닌 성장과 개발, 기후변화의 시너지 효과를 추구하는 만큼 개도국에게도 유용 가능한 모델로 접근 가능할 것으로 기대하고 있다.

〈표 1〉 녹색성장 국가전략상 녹색 ODA 확대 목표

※ 녹색 ODA 비중 확대

○ 2020년까지 ODA 중 개도국의 녹색성장관련 사업비중 30%를 목표로, 2013년까지는 20%까지 제고

– 녹색 ODA 비중(양자간) : ('07) 11% →('13) 20% →('20) 30%

출처 : 녹색성장위원회, 2009.7

V. 녹색 ODA의 정의

녹색 ODA 확대를 위해서는 녹색 ODA에 대한 정의가 내려져야 할 것이다. 녹색 ODA를 이해하기 위해서는 우리의 녹색성장이 단순한 환경적 측면을 고려한 것이 아닌 경제와 환경이 이루는 성장, 지속가능한 발전을 이루기 위한 전략임을 이해할 필요가 있다. 즉, 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술 연구개발을 통해 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 추진하겠다는 것이다. 따라서 녹색성장은 온실가스 감축, 기후변화 적응 역량 강화 및 에너지 자립, 신성장동력 창출, 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성, 녹색국토 및 교통, 생활의 녹색혁명 등을 포괄하고 있다.[7)]

UNFCCC에 따르면, 기후변화대응에는 감축(Mitigation)과 적응(Adaptation), 바로 이 두가지로 구별된다. 감축(Mitigation)은 기후변화 그 자체를 막고 줄이는데 목적이 있다. 예를 들어 에너지효율성을 높이고, 태양열이나 풍력같은 재생에너지 사용, 산림벌채 방지 등을 촉진하여 온실가스 감축을 줄이는 것이다. 반면, 적응(Adaptation)은 기후변화의 역영향을 줄이거나, 유익한 기회를 이용하기 위해 취해지는 활동들로 구성된다. 따라서 우리의 녹색성장전략은 기후변화대응을 위한 감축과 적응의 활동과 맥락을 같이 하고 있다고 할 수 있다.

이제까지 국제사회에서는 녹색 ODA를 환경적 측면에서 접근하여 왔다. Hicks et al(2008)은 특정지역 공중위생 관련 'Brown ODA'와 대비하여 환경보호, 종다양성, 공해 및 수질오염 등 글로벌 공공재 관련 ODA를 'Green ODA'로 간주한다고 정의하고 있으나, 이는 환경관련 ODA에서 세부적인 구분을 위한 협의적인 정의[8)]이다. 이처럼 Brown ODA는 하수체계정비, 식수, 위생 등을 목적으로 하는 활동으로 정의하고 있다. Brown ODA는 개도국의 기후변화 적응지원으로 간주할 수 있

7) 녹색성장위원회 (2009.7)

8) Hicks et al, 2008

음에도 별도로 분류하고 있고, Green ODA 는 범지구적, 지역적 환경문제로 국한하고 있기 때문에 Green ODA가 기후변화감축과 적응을 포괄하지 못하고 있다. 따라서 Hicks et al(2008)이 밝히고 있는 Green ODA는 우리의 '녹색 ODA' 정의를 설명하기에는 부족한 부분이 있다. 우리의 '녹색 ODA'는 녹색성장이라는 기조 하에 기후변화 적응과 감축을 포괄적으로 의미하고 있기 때문에, 'Green ODA' 보다 광범위하다고 할 수 있다.

따라서 우리의 녹색성장 전략에서 언급하고 있는 녹색 ODA는 환경을 고려한 개발협력, 개도국의 기후변화대응을 위한 감축(Mitigation)과 적응(Adaptation)을 지원하는 개발협력을 포괄하는 의미로 이해하면 용이할 것 같다. 이와 같이 우리가 이해하고 있는 녹색 ODA에 대한 기준 설정을 위해 OECD/DAC의 공식적인 기후변화와 환경관련 통계 체계를 살펴볼 필요가 있다.

〈표 2〉 Hick et al에 의한 환경관련 프로젝트 구분

구 분	정 의
Green ODA	○ 범지구적, 지역적(Regional) 환경문제를 다루는 사업 – 범지구적 환경보호 – 생물다양성, 초국경적 대기 및 수자원오염 등
Brown ODA	○ 특정국이나, 일정 장소(Local)의 환경문제를 다루는 사업 – 토양 침식, 하수체계 정비, 식수문제, 위생시설 등

출처 : Hicks et al, 2008, 저자 편집

1. CRS(Creditor Reporting System)의 분야 및 목적 코드

전세계의 ODA 통계에 대해서는 OECD/DAC에서 보고하는 연간 DAC의 총 통계와 CRS(Creditor Reporting System)데이터가 유일한 공식적이며, 표준이 되는 유일한 출처라고 할 수 있다. CRS 코드는 매해 DAC통계에서 특별한 정책 이슈를 모니터하기 위한 수단으로 활용된다.[9] 공여국이 보고하게 되어 있는 통계 보고양식의 하나로 제시된 〈표 8〉에서 볼 수 있듯이, CRS 보고 양식에 의하면 지원된 원조활동에 대하여 분야 및 목적코드(Sector/Purpose code)와 정책 마커(Rio Marker 및 Policy objective)로 목적 구분을 하고 있다.[10] 따라서, OECD/DAC의 기후변화와 환경에 대한 원조의 통계는 CRS 보고 양식에서 분야별 CRS 목적 데이터와 정책 마커로부터 나온다.

먼저, CRS의 분야 및 목적 코드(Sector/Purpose code)에 대해 살펴보겠다. CRS 분야 구분은 〈표 3〉과 같이 대분류, 소분류로 나누어 진 다음 다시 세부 목적별로 나누어진다. CRS의 목적 코드는

9) Contribution의 목적분야는 "which specific area of the recipient's economic or social structure is the transfer intended to foster" 질의에 의해 선택된다.

10) OECD(2000.9)

원조를 전달하기 위해 사용된 수단이 아니라 기여를 위해 궁극적으로 목적이 된 분야와 관련된다. 즉 공여국에 의해 제공되는 물품이나 서비스의 형태에 의해 구분되지는 것이 아니다. 예를 들어, 농업 교육활동은 교육 분야가 아니라, 농업분야로 보고된다. 오직 원조 활동별로 하나의 CRS 목적이 할당되어 진다. 하나의 지원 활동이 여러 분야에 해당될 경우, 기여(contribution)가 가장 큰 비중이 되는 분야와 목적으로 분류되어 보고된다.

〈표 3〉 CRS 분야/목적 코드(Sector/Purpose code)

대분류	세부 분류
사회하부구조 및 서비스 (Social Infrastructure and services)	교육, 보건, 인구, 물, 공공행정과 시민사회
경제하부구조 및 서비스 (Economic Infrastructure and services)	교통, 통신, 에너지, 금융 및 재정,사업부문
생산(Production)	농업, 임업, 어업, 산업, 광업, 건설, 무역, 관광
다부문(Multisector/Cross-Cutting)	전반적인 환경보호, 도시 및 농촌개발을 포함한 다부문
섹터구분이 어려운 분야	예산지원, 채무관련, 인도적 지원, 공여국에서 내부적 거래 등

출처 : OECD, DCD/DAC(2007) 39, Reporting Directives for the Creditor Reporting System, 저자 편집

상기 CRS 분야 및 목적 코드에서 볼 수 있듯이, 녹색 ODA를 기후변화와 연계 가능한 세부분야 및 목적 분류에 따라 구분하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그러나 기후변화는 물접근권, 식량, 보건 및 환경 등 전반적으로 걸쳐 영향을 끼치고 있기 때문에, OECD/DAC에서 제공하는 CRS 목적 분류로는 녹색 ODA를 세밀히 구분하는 데에는 어려움이 있으며, 개별 사업의 목적과 성격 등에 따른 분류가 필요하다. 즉, 분야로는 물, 에너지 등 녹색 ODA에 관련이 있어 실질적으로 녹색 ODA로 분류하였더라도 사업내용이 기후변화와 연관성이 낮거나, 기후변화에 대한 고려 없이 추진되었을 경우 녹색 ODA로 분류하기에는 어려움이 있다. 또한, 사업 목적에 따라 통계를 집계하였다고 하더라도, 통계 담당자별로 사업의 기여 정도를 달리 해석할 수 있음에 따라 사업목적의 분류를 달리 할 수도 있다.

2. 정책 마커

OECD/DAC의 ODA 통계에서는 일부 원조 활동에 대해 원조 분야별 목적코드와는 별도로 마커(Marker) 시스템을 도입하고 있다. 마커 시스템은 새천년개발목표(MDGs)의 핵심 요소를 포함, 원조를 위한 DAC 정책목표를 지원하는 회원국의 활동을 모니터링하고 조정하기 위해 활용된다. 이런 활동을 확실시하기 위하여 현재 다음과 같은 마커들이 사용되고 있다 : 리오 마커(Rio Marker), 양성 평등(Gender Equality), 환경에 대한 원조(Aid to Environment), 참여적 개발(Participatory

Development)/올바른 통치(Good Governance)(PD/GG), 무역개발로 구성되어 있다.

기후변화와 환경 관련 정책마커로는 리오 마커(Rio Marker)와 환경에 대한 원조(Aid to Environment) 마커가 있다. 리오 마커(Rio Marker)는 리오 협약(Rio Convention)을 이행하기 위하여 선진국이 개발도상국을 지원할 목적으로 수행된 양자간 ODA의 활동을 추적하기 위한 것이다. 1992년 리오데 자네이로 개최된 지구 정상회의(Earth Summit)에서 글로벌 차원에서 환경적 문제에 대처하기 위하여 기후변화협약(UNFCCC), 사막화방지협약(UNCBD), 생물다양성협약(UNCCD)이 채택되어 이 3개의 협약이 리오 협약으로 불리고 있다. 선진국은 이 협약을 실행하는데 있어 개발도상국을 지원하고, 각각의 당사국 총회에 재정지원을 포함하여 행해진 조치들을 보고하기로 공약하였다. 이에 따라 각국마다 데이터를 통합하고, 비교를 용이하기 하게 하기 위하여, 개발협력과 환경에 대한 작업반(WP-ENV)과 OECD-DAC 통계 작업반(WP-STAT)이 공동으로 리오 마커(Rio Marker)를 개발하였다. DAC는 1998년부터 CRS와 리오 마커(Rio Marker)를 통하여 리오 협약을 이행하기 위한 원조 활동을 모니터링 하고 있다.[11)]

〈표 4〉 리오 협약

리오협약	주요 내용
기후변화협약 (UNFCCC)	○ 1992년 6월 채택(1994년 3월 발효) ○ 이산화탄소를 비롯한 온실가스의 배출을 제한하여 온실가스의 대기중 농도를 감축하는 협약
사막화방지협약 (UNCCD)	○ 1994년 6월 채택(1996년 12월 발효) ○ 가뭄과 사막화에 취약한 국가들, 특히 아프리카 지역의 가뭄에 관련한 악영향을 줄이고 사막화에 대응하는 협약
생물다양성협약 (UNCBD)	○ 1992년 6월 채택(1993년 12월 발효) ○ 생물의 다양성의 보전, 생물자원의 지속가능한 이용, 생물자원을 이용하여 얻어지는 이익을 공정하고 공평하게 분배하고자 하는 협약

〈표 5〉 리오 마커 관련 원조의 정의

구 분	정 의
생물다양성관련 원조	○ 협약의 목적중 최소한 하나를 촉진시키는 활동 - 생물다양성 보호 - 생태계 종 또는 원래 있었던 자원의 지속가능한 사용 - 또는, 원래 있었던 자원의 사용 이익에 대한 공평하고 공정한 공유
기후변화관련 원조	○ 온실가스 감축 노력을 촉진하여 대기중 온실가스를 안정화하는 목적에 기여하는 활동
사막화방지관련 원조	○ 사막화방지나 가뭄 영향을 줄이는 활동 - Land degradation 방지 및 감소 - 부분적으로 퇴화된 토양의 복원 - 사막화지역의 개간

출처 : OECD(2009.5.7), Room Document No.4

11) OECD/DAC (May 2009

"환경에 대한 원조(Aid to Environment) 마커"는 목표 그룹과 지역, 수원국의 물리적 생물학적 환경을 향상(improvement) 시키기 위해 행해지는 활동이거나, 제도구축과/또는 역량개발을 통하여 개발 목적의 범주안에 환경적 고려를 통합시키는 활동들을 말한다.[12] 섹터 구분으로는 환경적 정책과 행정 또는 환경교육, 훈련과 연구같은 다부문 환경 보전 프로그램과 활동을 구별하기 위하여 전반적인 환경 보호(general environmental protection)를 위한 다부문/cross-cutting 범주를 포함한다.

이와 같이 녹색 ODA의 통계를 집계하기 위해서는 ① CRS 목적코드(Purpose Code), ②리오 마커(Rio Marker), ③환경에 대한 원조 마커(Aid to Environment) 이 3가지를 활용할 수 있을 것 같다. 그러나 〈표 6〉과 같이 각 방법마다 미흡한 부분이 있어서 기후변화적응과 감축활동에 대한 세밀한 통계를 추적하기란 쉽지 않다. 리오 마커에서 기후변화관련 원조의 정의가 말해주듯 이제까지 기후변화협상과정에서 온실가스 감축에 초점을 두고 있기 때문에, 적응(Adaptation)은 감축(Mitigation)보다 관심을 덜 받아왔다.[13] 따라서, 최근에 기후변화관련 적응(Adaptation) 관련 활동을 보고하기 위한 수요가 높아지고 있음에도, 기후변화적응을 위한 ODA를 추적하는 메커니즘이 부족한 실정이다.[14] 현재 기후변화 감축(Climate Change Mitigation)을 목적으로 하는 ODA 지원은 리오 마커를 활용하여 파악할 수 있으나[15], 기후변화에 대한 적응은 통계로 잡기에는 어려움이 있다. 기후변화 적응은 개발과 밀접하게 연관되어 있어 다른 개발활동과 구별하기 어렵기 때문이다.[16] 최근 OECD/DAC는 기후변화적응에 관한 ODA 흐름을 파악하기 위하여 "적응(Adaptation)"에 관한 정의를 채택하기 위해 노력중에 있다. OECD/DAC는 적응에 관한 정의를 설정하는데 있어서 기후변화에 직접적으로 영향을 미치는 원조 활동만을 "적응에 관한 ODA 흐름"으로 간주하는 너무 좁은 범위의 정의는 선진국 적응 지원을 축소시킬 우려가 있는 반면, 너무 광범위한 정의는 "거의 모든 개발활동을 적응원조로 정의할 가능성"이 있어서 국제적으로 신뢰를 잃을 수 있을 수도 있을 거라는 점을 고려하고 있다.[17]

현재 OECD/DAC에서 논의중에 있는 기후변화적응에 관한 원조[18]에 대한 실무적 정의로는:

1) 기후관련 위험을 줄이고 적응역량과 복원력 향상에 의해 기후변화 영향에 대한 인간이나 자연체계의 취약성을 줄이는 것으로 의도되는 것과

12) OECD, DCD/DAC(2007) 39
13) Africa Partnership Forum (2009.6)
14) OECD(2009.5.7) Room Document No.2
15) OECD(2009.5.7) Room Document No.2
16) Africa Partnership Forum (2009.6)
17) OECD (2009.5.7) Room Document No.6
18) OECD (2009.5.7) Room Document No.6

2) 기후변화의 영향을 전망하거나, 기후위협과 취약성을 평가, 기후위협관리 개발을 위한 필요한 역량을 개발하는 것을 목적으로 하는 활동으로 구별될 수 있다

라고 정의하고 있다.

이와 같이, 논의 중인 실무적 정의에서 볼 수 있듯이 기후변화 대응을 위한 개발 활동을 다양한 의미로 해석할 수 있어 기후변화 적응을 통계로 계상하기에는 OECD/DAC의 ODA 통계 체계상으로는 어렵다. 실제로 기후변화적응의 통계를 구하기 어려운 상황에서 기후변화 감축과 적응을 통계를 내기 위해 마커(Marker) 시스템과 CRS의 목적 코드(Purpose code)를 동시에 활용하는 것은 리오 마커에 해당하면서도 목적코드에 해당하는 이중 계상되는 문제점이 있다. 또한, 정책 마커만 사용할 시에도 문제가 있다. 정책 마커는 리오마커가 리오협약에 의한 개발활동을 계상하는 통계이므로 감축만을 계상하고 있고, 환경에 대한 원조는 에너지 부분이 고려되지 않은 환경만을 계상하고 있음에 따라, 특정 부분에 제한적이다.

〈표 6〉 기후변화 대응 관련 통계 처리 방안

구분	내용	비고
CRS Purpose 코드	ㅇ 기후변화대응과 연계 가능한 원조목적코드 – 보건중 일부, 식수공급 및 위생, 에너지, 농림수산, 환경 등	기후변화 대응에 대한 광의적 해석 (기후변화 대응을 고려하지 않은 개발활동을 기후변화활동으로 간주할 우려가 있음)
정책 마커	ㅇ 리오 마커 – 생물다양성관련 원조 – 기후변화관련 원조 – 사막화방지관련 원조	협의적 해석(감축)
	ㅇ 환경에 대한 원조(Aid to Environment) – 환경정책, 행정관리, 생물권보호, 생물의다양성, 사이트보호, 홍수방지, 환경교육 등	환경활동에 주로 국한

따라서 통계상의 오류를 최소화하기 위하여 녹색 ODA 계상은 지금으로서는 세부 CRS 목적 코드(Purpose code)만을 활용하는 것이 가장 타당할 것 같다. 그러므로 녹색 ODA의 사업에는 CRS 목적코드에서 세부분류에 따라 〈표 7〉에서와 같이 기후변화 감축과 적응 활동으로 간주할 수 있는 에너지효율, 신재생에너지, 물관리, 환경보전, 산림관리 등 에너지 및 환경, 적응 분야 전반의 개발협력을 포함하였다.

○ 에너지 : 에너지효율, 신재생에너지
○ 환경 : 대기, 수질, 폐기물
○ 물 : 상하수도
○ 자연 : 토양, 숲

○ 생물다양성 : 동식물

○ 산림 : 조림, 황사, 사막화

〈 표 7〉 녹색 ODA로 분류할 수 있는 CRS Purpose 코드

대분류	DAC분류	CRS코드	분야
사회하부구조 및 서비스	보건	12262	말라리아 예방통제
	식수공급 및 위생	14010	수자원정책/행정관리
		14015	수자원보호
		14020	식수개발 및 위생처리
		14030	기초식수공급 및 기초위생
		14040	하천개발
		14050	폐기물 관리/처리
		14081	식수공급 및 위생처리 부문 교육
경제하부구조 및 서비스	에너지개발 및 공급	23030	전력생산/재생가능 자원 사용
		23065	수력 발전소
		23066	지열 발전소
		23067	태양 에너지
		23068	풍력 발전
		23069	조력 발전
		23070	생물자원 에너지
생산분야	농림수산	31130	농지개발
		31140	농업용수자원
		31200	임업
		31210	임업정책/행정/관리
		31220	임업개발
		31281	임업교육/훈련
		31282	임업연구
		31291	임산물 유통 지원
다부문	다부문	41000	환경보호
		41010	환경정책/행정/관리
		41020	생물권역보호
		41030	생물다양성
		41050	홍수방지/대책
		41081	환경교육/훈련
		41082	환경연구
인도적지원	인도적지원	74010	재난방지 및 대비

출처 : KOICA기후변화대응반

그러나 앞서 언급한 듯이 분야별, 목적별로 구분하였더라도 세부 사업별로 목적을 확인하지 않고서는 녹색 ODA의 정확한 통계라고 말하기 어렵다. 예를 들어 하천개발, 임업개발 등이 경제적 목적

만으로 이루어진 개발 활동이면 녹색 ODA로 간주하기 어렵다. 따라서 CRS 목적별 세부 분류에 따라 녹색 ODA를 1차적으로 분류한 이후 개별 사업별로 지원 목적을 확인할 필요가 있다. 이와 같이 현재로서는 녹색 ODA를 정확하게 계상하는데는 제약이 있기 때문에 ODA/DAC를 중심으로 적응(Adaptation)의 통계 기준이 마련된 이후, 녹색 ODA에 대한 정의가 보다 명확하게 정해질 수 있을 것이다.

VI. 결론

개발협력분야에서 기후변화 대응 문제는 이제는 중요한 의제가 되었다. 따라서 개발협력사업을 수행하는데 있어서 감축과 적응을 어떻게 개발과정에서 적용시키느냐가 중요하게 고려되어야 할 것이다. 녹색 ODA에 있어서는 OECD/DAC에서 기후변화 적응에 관한 통계 방안 마련을 위해 작업중에 있고, 기후변화 대응 이슈가 전 분야를 광범위하게 아우르는 cross-cutting 이슈로서 아직까지는 녹색 ODA에 대한 명확한 통계적 범위를 설정하기는 힘들다. 따라서 지금으로서는 녹색 ODA는 개도국의 기후변화 대응지원을 위하여 개발원조 수행시 기후변화와 환경을 고려한 기후변화 감축 및 적응 활동을 포괄하는 개념으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 녹색 ODA를 확대하기 위하여 모든 ODA 정책수립 및 사업 추진시 기후변화 및 녹색성장을 cross-cutting 이슈로 검토하고 사업 재분류하여 추진해야 할 것이다. 앞서 언급한 듯이 녹색원조 확대와 더불어 원조정책을 수립시 녹색성장을 위한 개발과 기후변화를 어떻게 적절히 잘 조화시킬 것인지도 우리의 연구가 필요한 분야일 것이다. 또한, 국제사회의 동향에 발맞추어 개발원조에 적용되는 파리선언, 아크라행동계획 등 원조효과 규범을 준수하고, 지속적인 지원과 기후변화 대응 지원을 위한 재원 확대를 검토할 필요가 있을 것이다.

〈표 8〉 AID and Other Official Flows : Activity Description(CRS Form 1)

<table>
<tr>
<td>

A. Identification

1. Reporting country/organisation.................... _ _ _
2. Extending agency .... _ _
3. CRS Identification no. .... _ _ _ _ _ _
4. Donor project no. .... _ _ _ _ _ _ _ _
5. Nature of submission..................................... _
   (New commitment=1; Revision=2; Increase=3; Decrease= 4)

</td>
<td>

IBRD/OECD

Creditor Reporting System (CRS)

Aid and other official flows: Activity description

- - Form 1 - -

</td>
</tr>
<tr>
<td>

B. Basic data

6. Recipient country .... _ _ _
7. Commitment date *(dd.mm.yyyy)* .... _ _ _ _ _ _ _ _
8. Currency *(thousands of)* .... _ _ _
9. Amount committed .... _ _ _ _ _ _ _ _

10. Type of flow .... _ _
(ODA grant=11; ODA grant-like=12; ODA loan=13; ODA equity investment=19; OOF loan=14)

For loans only: Terms of repayment

11. Type *(EPP=1;Annuity=2;Lump sum=3;Other=5)* _
12. Number of repayments per annum .... _ _
13. Interest rate... _ _ _ _ _
14. Second interest rate .... _ _ _ _ _
15. First repayment date *(dd.mm.yyyy)*.................... _ _ _ _ _ _ _ _
16. Final repayment date *(dd.mm.yyyy)*.................... _ _ _ _ _ _ _ _

</td>
<td>

C. Supplementary data

22. Geographical target area _

23. Expected starting date *(dd.mm.yyyy)*............. _ _ _ _ _ _ _ _
24. Expected completion date *(dd.mm.yyyy)* ...... _ _ _ _ _ _ _ _

25. Channel of delivery _

251. Channel code .... _ _ _ _ _

26. Description _

</td>
</tr>
<tr>
<td>

17. Short description/Project title *(max 72 characters in English or French)* _

18. Sector/Purpose code .... _ _ _ _ _

</td>
<td>

Policy objectives
(Principal=2; Significant=1; Not targeted=0)

27. Gender equality .... _
28. Aid to environment .... _

30. PD/GG .... _

Type of aid

31. Free-standing technical co-operation *(Yes=1)* _
32. Sector programme *(Yes=1)*........... .... _
33. Investment project *(Yes=1)*.......................... _
34. If investment project, amount of IRTC........... _ _ _ _ _ _

</td>
</tr>
<tr>
<td>

Tying Status

19. Amount untied .... _ _ _ _ _ _ _ _
20. Amount partially untied.................................. _ _ _ _ _ _ _ _
21. Amount tied .... _ _ _ _ _ _ _ _

</td>
<td>

Associated Financing

35. Associated Financing *(Yes=1)* .... _
36. Amount of export credit .... _ _ _ _ _ _

Rio markers

37. Biodiversity.. _
38. Climate change .... _
39. Desertification...................................... _

</td>
</tr>
</table>

출처 : OECD, DCD/DAC(2007) 39, Reporting Directives for the Creditor Reporting System, p10

참고자료

1. 국내문헌

국제개발협력. 2009. N0.2 OECD/DAC 고위급회의 및 DAC-EPOC(환경정책위원회) 공동 고위급회의 결과. 성남:한국국제협력단.

국제개발협력. 2009. N0.2 제60차 OECD/DAC 통계작업반회의 및 제1차 통계작업반-Environment 합동회의 결과. 성남:한국국제협력단.

녹색성장위원회 : 녹색성장 국가전략, 2009.7

녹색성장위원회 : 녹색성장 5개년계획, 2009.7

녹색성장위원회 : 「저탄소 녹색성장」 선언 1주년 주요성과 및 향후 추진계획, 2009.8.15

2. 국외문헌

OECD. 2009. Joint Task Team of the DAC Network on Environment and Development Co-operation(Environment) and Working Party on Statistics (WP-STAT). Draft Terms of Reference for the Joint DAC Environment-STAT Task Team. Agenda Item 3, Room Document No.2. 2009.5.7

OECD. 2009. Joint Task Team of the DAC Network on Environment and Development Co-operation(Environment) and Working Party on Statistics (WP-STAT). Factsheet on the Rio Markers : Measuring Aid in support of the Objectives of the Rio Conventions Agenda Item 3. Room Document No.4, 2009.5.7

OECD. 2009. Joint Task Team of the DAC Network on Environment and development Co-operation(Environment) and Working Party on Statistics (WP-STAT), Discussion Note : Climate Change Adaptation : Working Definition and Possible Tracking of ODA flows, Agenda Items 5. Room Document No.6. 2009.5.7

OECD. 2009. Meeting of the Council at Ministerial Level, 24-25 June 2009. Declaration on Green Growth (Adopted at the Council Meeting at Ministerial Level on 25 June 2009)

DCD/DAC. 2007. 39. Reporting Directives for the Creditor Reporting System.Saleemul Huq et al. 2006. Climate Change and Development Links, Gatekeeper Series 123. International Institute for Environment and Development.

OECD. 2009. Policy guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation. 28-29 May 2009.

Africa Partnership Forum(APF). 2009. Climate Challenges to Africa : from Bali to Copenhagen.

OECD/DAC. 2009. Measuring aid targeting the objectives of the Rio Conventions. www.oecd.org/dac/stats/analyses. May 2009.

Hicks et al. 2009. Greening Aid? Understanding the Enviromental Impact of Development Assistance. Oxford university press.

기후변화 관련 최근 원조 현황과 논의 방향(3)[1)]

– 신재생에너지 분야 –

임소영 · 박희수 한국국제협력단 기후변화대응반 연구관

Ⅰ. 서론

세계를 움직이는 에너지는 19세기에는 석탄, 20세기에는 석유로부터 비롯되었다. 그 동안의 화석연료 중심의 경제 · 산업 구조가 야기해 온 기후변화, 환경문제, 자원고갈의 우려, 에너지안보 위협 등의 문제로 말미암아 곤경에 처해 있는 21세기는 지금까지의 형태와는 완전히 다른 새로운 패러다임의 에너지를 필요로 하게 되었다. 이에 전 세계가 개발 및 보급에 주력하고 있는 새로운 에너지 대안이 태양, 바람 등 지속적으로 자연에서 얻을 수 있는 재생에너지(renewable energy)이다. 여기에 수소에너지, 연료전지, 석탄가스화복합발전 등 인간이 새롭게 개발하여 에너지로 사용할 수 있는 신에너지 (new energy)를 포함하여 신재생에너지(new and renewable energy)[2)]라는 용어가 생기게 되었다.

지금까지 재생에너지와 관련된 논의는 주로 선진국을 중심으로 하는 기술개발에 초점이 맞추어져 있었다. 특히 21세기 초반부터 지속되어 온 고유가 추세 및 교토의정서에 의해 부여된 1990년 대비 평균 5.2%라는 온실가스 감축의 의무는 선진국들의 재생에너지 개발을 가속화시켰다. 그러나 전 세계의 기후변화안정을 위해 개발도상국, 특히 신흥국가들의 온실가스 감축을 위한 공동노력이 절실히 요구되면서 개발도상국에 대한 재생에너지 지원이 국제사회의 중요 이슈가 되었다. 실제로 OECD 비회원국들이 차지하던 전 세계 이산화탄소 배출 비율은 1973년 34.2%에서 2007년 55.1%로 증가하였다 (IEA, 2009). 이에 현재의 기후변화에 대한 역사적 책임은 거의 없지만 갈수록 많은 양의 온실가스를 배출하고 있는 개발도상국들의 경제발전을 저해하지 않는 범위에서, 기후

1) 본 보고서는 『국제개발협력』 2009년 2호, 3호에 기재된 물 분야, 민관협력에 이어 시리즈로 진행된 기후변화 분석 보고서입니다.

2) "신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법(1987.12.4 제정, 2009.5.21 개정)"에 의해 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지라 정의됨. 동 법에서 태양에너지, 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지, 풍력, 수력, 연료전지, 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유를 가스화한 에너지, 해양에너지, 폐기물에너지, 지열에너지, 수소에너지, 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령이 정하는 에너지가 해당 범위로 제시됨.

변화 문제를 공동으로 해결하기 위한 이들의 참여를 유도하기 위하여 지속가능한 재생에너지 지원의 필요성이 제기되었다.

본고는 개발도상국에 대한 신재생에너지 지원의 필요성을 검토하고, 주요 공여국과 공여기관들의 신재생에너지 지원 동향 및 전략을 고찰하여 우리나라 ODA에서 신재생에너지 지원의 위치를 확인하고 방향을 설정하고자 하였다.

II. 신재생에너지 지원의 필요성

1. 새천년개발목표 (MDGs)와 신재생에너지

에너지 부문 서비스는 비록 MDGs에 명시적으로 언급되지는 않았지만, 전 세계 개발도상국들의 개발을 위한 노력 및 생활 여건의 개선을 위하여 결정적인 역할을 한다는 사실에 일반적인 동의를 얻고 있다. 특히 신재생에너지는 빈곤층에게 더욱더 불리하게 작용하는 화석연료에 대한 지나친 의존성을 완화함으로써 MDGs 달성에 기여할 수 있다 (표 1).

가. MDG1 : 절대빈곤 및 기아 퇴치

개발도상국들의 빈곤층이 사용하는 에너지 서비스의 약 80%는 음식 조리를 위한 연료로 소비되며, 월 소득의 20% 이상이 목재나 숯을 구입하기 위하여 지불된다. 특히 연료용 목재를 구하기 위하여 하루 5시간에 해당하는 노동을 담당하는 주된 주체는 여자 어린이들로서, 에너지 문제로 인한 성 불평등 심화 현상도 발견된다. 이렇듯 조리 및 난방용 연료가 빈곤층에서 차지하는 중요성을 고려할 때, 신재생에너지를 이용한 적정기술[3]을 조리 또는 난방에 적용하거나 연료의 효율을 개선하는 것으로도 노동에 대한 부담 및 비용을 상당히 경감시킬 수 있으며, 결과적으로 빈곤층의 또 다른 소득 창출 및 교육의 기회를 넓힐 수 있게 된다.

개발도상국 농촌 격지에 제공되는 전력을 생산하기에 가장 적절한 재생에너지원은 태양광, 바이오가스, 소규모 풍력터빈, 소수력 시스템이다. 이들로부터 생산되는 전기는 주로 농촌 지역의 조명을 위해 사용되며, 야간 시간의 가내수공업 및 자율학습을 가능하게 함으로써 주민들의 소득수준을 향상시킬 수 있다. 또한 재생에너지로부터 생산된 전력을 사용하는 펌프는 보다 더 안전한 식수 및 관

3) 개발도상국의 지역적 조건에 맞는 기술로서, 선진국들로부터 직수입된 근대 과학기술이 아닌 자립경제의 관점에서 모색된 새로운 기술 개념

개용수를 공급하여 지역의 보건 및 농업생산성 향상에 기여한다.

나. MDG2 : 보편적 초등교육 달성

학교에서 컴퓨터, 복사기 등 신기술을 사용하기 위해서는 전기가 필요하다. 또한 숙련되고 전문성 있는 교사들도 컴퓨터 등 관련된 제반시설이 잘 갖추어져 있는 학교에 근무하기를 더 선호한다. 따라서 개발도상국 학생들이 지속적으로 교육을 받기 위해 필요한 교사 및 전기제품의 제공이 유지되기 위해서는 재생에너지를 중심으로 하는 안정된 에너지 공급이 필요하다. 즉 에너지는 개발도상국 농촌 지역의 지속가능한 경제발전 및 도시지역으로의 이주를 감소시킬 수 있는 교육과 기술 사이의 간극을 좁힐 수 있는 매개체 역할을 하게 된다.

다. MDG3 : 남녀평등 및 여성권익 향상

세계 인구의 약 3분의 1이 음식조리를 위해 여전히 전통적인 바이오매스를 연료로 사용하고 있으며, 질 낮은 연료의 사용으로 발생하는 실내공기오염 및 건강악화 문제는 여성들의 몫으로 돌아간다. 따라서 신재생에너지를 이용한 청정연료는 실내공기 질을 개선하여 여성들의 건강 증진에 기여한다. 이 외에도 신재생에너지는 농촌 지역 여성들의 목재 수집, 우물 긷기, 비효율적인 음식 조리 등의 노동에 대한 부담을 줄임으로써 이들의 교육 및 여타 경제 활동의 기회를 제공할 수 있다.

라. MDG4, 5, 6 : 아동 사망률 감소/ 모성 보건 향상/ HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 각종 질병 퇴치

개발도상국의 가정에서 사용하는 바이오매스 연료 및 석탄에서 발생하는 연기는 실내공기오염을 증가시키며, 이는 5세 이하 유아의 급성 호흡기 감염과 성인들의 만성폐쇄성폐질환 및 폐암을 유발하는 요인이 된다. WHO의 세계보건보고서 (World Health Report)에 의하면, 실내공기오염에 의해 연간 160만 명 이상의 사망자가 발생하고 전 세계 질병의 2.7%가 유발된다고 한다. 이러한 수치는 사망이나 질병을 일으키는 환경적인 요인들 중 '비위생적인 식수' 다음으로 실내공기오염이 인간건강에 큰 영향을 미치고 있다는 사실을 시사하고 있다. 따라서 가정 내의 조리 및 난방용 연료를 재생에너지로 전환함으로써 보건 향상 및 사망률 감소를 얻을 수 있게 된다.

풍토병 및 수인성 질병 등 공중보건을 결정짓는 가장 중요한 요소인 물 및 위생 부문도 신재생에너지를 이용하여 개선할 수 있다. 예컨대, 신재생에너지를 이용한 식수용 펌프 및 살균 · 소독 처리를 하게 되면 훨씬 안전한 식수를 공급받게 된다.

마. MDG7 : 지속가능한 환경 보전

MDG가 구체화하고 있는 지속가능한 환경의 지표는 에너지효율, 이산화탄소 배출, 산림면적 비율 등이다. 이들 지표들은 모두 기후변화 완화와 관련된 요소들이며, 신재생에너지를 이용하여 개선할 수 있는 지표들이다. 즉 태양이나 바람을 이용한 에너지원은 사용 과정에서 이산화탄소를 전혀 배출하지 않으며, 기존의 목재 연료를 대체하기 때문에 산림벌채 필요성을 대폭 줄여 산림의 면적을 보존할 수 있다. 따라서 재생에너지는 대기 중의 이산화탄소 농도를 안정화 시키고 궁극적으로는 기후변화를 완화시키는 역할을 함으로써, 전 지구적인 환경보전에 기여하게 된다.

바. MDG8 : 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축

신재생에너지는 개발 및 보급 과정에서 개발도상국 청년층을 위한 새로운 일자리 및 시장을 창출한다. 또한 지속적인 신재생에너지 기술의 개발은 민간부문의 참여를 유도하여 민간부문과의 협력을 촉진하는 계기를 마련한다.

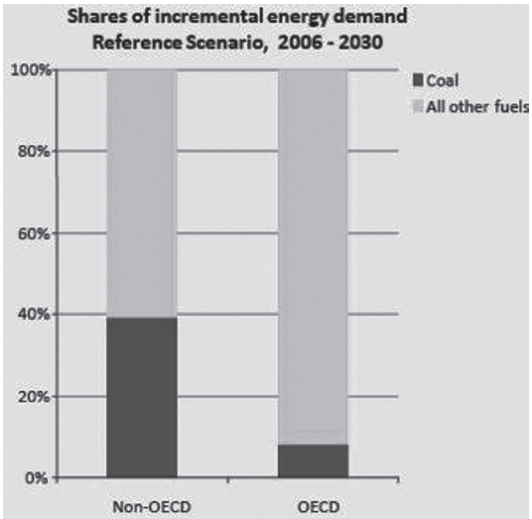
〈표 1〉 MDGs의 목표 달성을 위해 신재생에너지가 기여할 수 있는 범위

새천년개발목표	신재생에너지의 기여 가능 예시
목표1: 절대빈곤 및 기아퇴치	· 빈곤층의 음식조리 및 난방용으로 사용되는 연료용 목재 및 숯을 대체함으로써 연료를 구하기 위한 노동의 부담 경감 및 다른 경제활동을 위한 여유 시간 제공 · 농촌 격지 가정의 조명을 위한 전력을 생산함으로써 야간 시간의 활용도를 제고하여 주민들의 소득수준 향상에 기여 · 안정적인 관개용수를 제공하는 관개펌프에 필요한 전력을 생산함으로써 농가 생산성 향상
목표2: 보편적 초등교육 달성	· 학교에 대한 안정된 에너지 공급으로 학생들의 지속적인 교육에 필요한 전기제품의 사용 및 숙련된 교사 확보가 가능 · 교육과 기술 사이의 간극을 좁힘으로써 개발도상국 농촌 지역의 지속가능한 경제발전 및 도시지역으로의 이주를 감소시키는 역할
목표3: 남녀평등 및 여성능력 고양	· 질 낮은 전통 연료의 사용으로 악화된 실내공기의 질을 개선하여 여성들의 건강 증진 · 농촌 지역 여성들의 노동 (목재 수집, 우물 긷기, 비효율적인 음식 조리 등)에 대한 부담을 줄임으로써 여성들의 교육 및 여타 경제 활동의 기회 제공
목표4: 아동사망률 감소 목표5: 모성보건 증진 목표6: 각종질병 퇴치	· 개발도상국 가정에서 사용하는 목재연료 및 석탄에서 발생하는 연기로 유발되는 유아의 급성호흡기 감염과 성인의 만성폐쇄성폐질환 및 폐암의 발병을 감소시킴 · 재생에너지로 생산된 전력을 사용한 식수용 펌프 및 살균 · 소독 처리는 안전한 식수 및 위생을 제공하여 수인성 질병을 감소시킴
목표7: 지속가능한 환경보전	· 재생에너지는 사용 단계에서 온실가스를 전혀 배출하지 않으며, 기존의 목재 연료를 대체하기 때문에 산림벌채 필요성을 줄여 대기 중의 이산화탄소 농도를 안정화 시키고 궁극적으로는 기후변화를 완화하는 역할 수행
목표8: 범지구적 파트너십 구축	· 개발 및 보급 과정에서 전 세계 개발도상국 청년층을 위한 새로운 일자리 창출 · 지속적인 기술개발은 민간부문과의 협력을 촉진하는 계기 마련

2. 전 지구적 온실가스 농도의 안정화

산업화 시대 이전의 지구 온도 대비 2℃ 상승[4]을 초과하지 않기 위해서는 1990년의 이산화탄소 배출량의 50% 이상을 2050년까지 감축해야 한다는 연구 결과가 발표되었다 (EC, 2007). 그러나 국제에너지기구(IEA)의 기준 시나리오[5]에 따르면 2005년부터 2030년까지 전 세계 에너지 사용과 관련된 이산화탄소 배출은 오히려 약 45% 증가할 것으로 예상된다. 그 중에서 97%는 중국, 인도, 중동 지역을 중심으로 하는 OECD 비회원국에서의 증가가 차지할 것으로 전망된다 (IEA, 2008). 실제로 2006-2030 기간 동안 기준 시나리오에서 선진국의 화석연료 사용 증가는 거의 정체될 것이라고 예측된 반면, 개발도상국의 에너지 수요 증가분의 약 40%는 석탄에서 비롯되어 이에 따른 온실가스의 다량 배출이 예상된다 (그림 1). 심지어 선진국들이 2030년까지 온실가스 배출을 완전히 없앤다고 하더라도, 개발도상국의 배출만으로 지구 온도가 2℃ 상승할 것이라는 관측도 존재한다.

〈그림 1〉 2006-2030년 기간 동안 기준 시나리오 하에서 에너지 수요 증가분의 구성



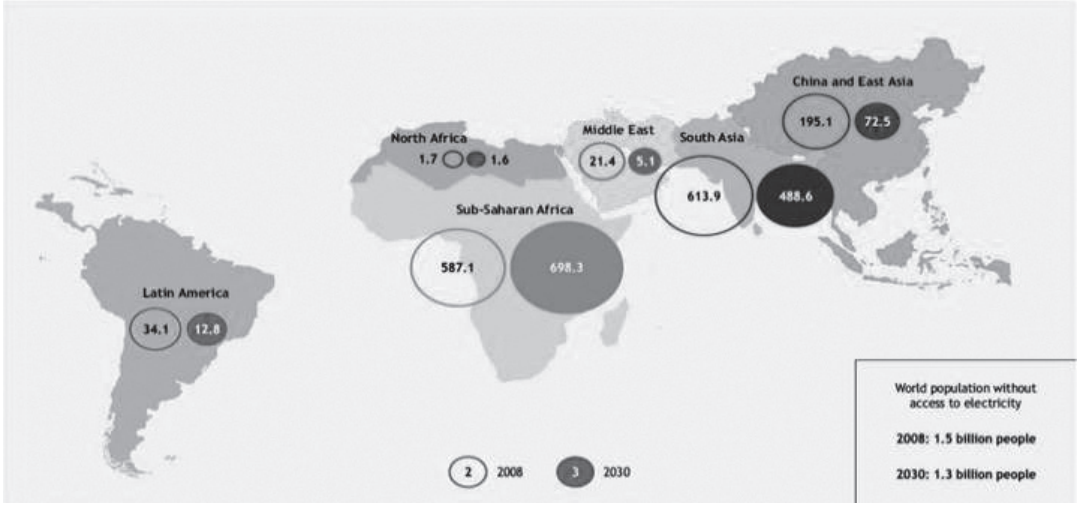
(출처: IEA, 2009)

이에 현재의 기후변화 현상에 대한 역사적 책임으로 인하여 교토의정서 하에서 평균 5.2%의 온실가스 감축의 의무가 있는 기후변화협약 부속서I 국가들은 그 감축의무가 다하는 2012년 이후의 포스트 교토체제에는 개발도상국들도 참여할 것을 강력하게 주장하고 있다. 그러나 개발도상국들은 선진국의 지속적이고도 영향력 있는 지원 없이는 온실가스 감축의 의무를 지지 않겠다는 입장에 있다.

4) 초과 시 불가역적인 기후 재앙을 초래하는 온도의 임계 수준
5) 현재의 에너지 사용과 온실가스 배출 상황에 대한 대책을 전혀 세우지 않는 경우

한편 현재 전 세계에서 전기의 혜택을 받지 못하는 인구는 모두 15억 명으로 추산되며, 기준 시나리오에서 에너지 사용의 증가 전망에도 불구하고 2030년 전기 미수혜자는 13억 명에 달할 것으로 예측되어, 전기 공급이 크게 개선되지 못할 것임을 짐작할 수 있다 (그림 2). 에너지 부족 현상은 최빈국이나 사하라 이남 아프리카 지역에서 점점 더 심각하게 발생할 것으로 예상되며, 결과적으로는 빈곤을 더 심화시키는 악순환이 일어날 것이다. 따라서 이들 지역에 대해서는 여타 다른 지역과는 달리 지역의 특성을 고려한 접근법으로 지원이 이루어져야 할 필요가 있다. 특히 중앙 전력망의 혜택을 받지 못하는 개발도상국 격지의 농촌지역에서는 독립형 전기 시스템의 적용이 적절하며, 독립형 시스템을 위해서는 화석연료보다 신재생에너지를 사용하여 최적의 모델을 고안할 수 있다.

〈그림 2〉 2008년 현재 전기의 혜택을 받지 못하는 전 세계 인구 수 및 2030년 예측치



출처: IEA, 2009

Ⅲ. 주요 다자기구의 지원 동향 및 전략

1. 세계은행

2004년 독일의 본(Bonn)에서 개최된 '2004 재생에너지 컨퍼런스 (Conference on Renewable Energy)'에서 세계은행은 재생에너지와 에너지효율 분야의 지원을 확대하겠다고 발표하였다. 이를 위해 Bonn Target이라는 구체적인 목표치를 설정하였는데 Bonn Target은 2005년에서 2009년 동안 매해 평균 20% 씩 지원을 증액하겠다는 계획으로 세계은행은 대규모 수력발전도 경제적이고 재정적으로 타당성이 있으며 특히 환경적인 측면과 사회적인 측면에서 보호장치가 있다면 이의 설

립도 추진하겠다고 공표하였다(World Bank, 2006a).

회계연도 2006년의 세계은행의 지원현황을 살펴보면 신재생에너지, 대규모 수력발전, 에너지 효율 등 에너지 분야에서의 저탄소지원은 모두 8억6,800만 달러이며 이 자금은 34개국에서 61개의 프로젝트를 진행하는데 투입된 것으로 이 중 대규모 수력을 포함한 재생에너지 지원은 4억1,200만 달러이다 (표 2). 신재생에너지 지원과 에너지효율 지원의 합은 6억6,800만 달러로 이 금액은 회계연도 2005년에 비해 45% 증가한 수치로 매해 20% 성장을 추진하는 Bonn Target을 두배 이상 초과한 것이다(World Bank, 2006b).

세계은행 그룹 중에서 에너지효율을 포함한 에너지 분야에서 온실가스 감축을 지원해온 가장 큰 기관은 IBRD, IDA, IFC이다. IBRD와 IDA는 대규모 수력을 포함한 재생에너지 분야의 지원을 위해 자체 자금 2억5,430만 달러를 2006년에 투입하였으며 IFC는 동일 기간에 자체 자금 8,440만 달러를 재생에너지 관련 사업에 사용하였다. MIGA(Multilateral Investment Guarantee Agency)는 2006년에 에너지 효율 분야에만 180만 달러를 지원하였다(World Bank, 2006b).

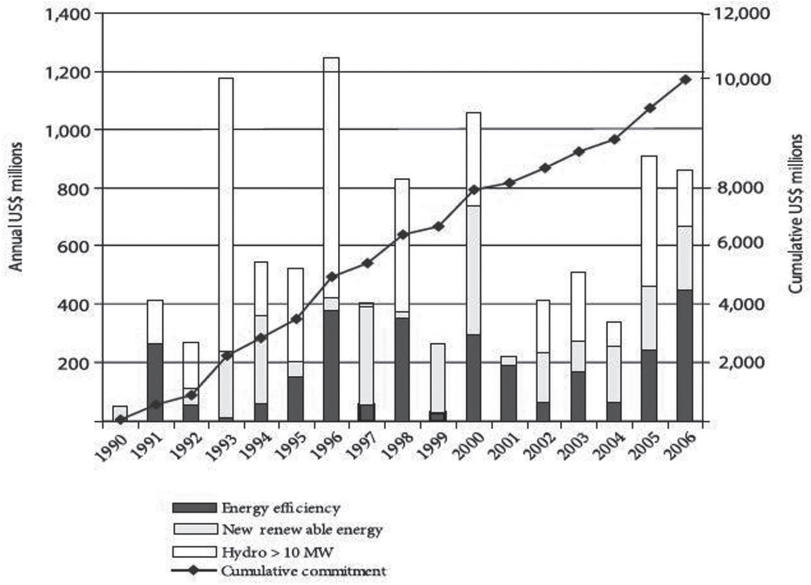
〈표 2〉 세계은행 그룹의 신재생에너지 지원 금액 (회계연도 2006년, 백만불)

	신재생에너지	수력〉10MW
World Bank (IBRD/IDA)	135.7	118.6
World Bank(GEF & Carbon Finance)	54.7	6.0
IFC (Own Funds)	17.4	67.0
IFC (GEF, Carbon Finance and other trust funds)	13.0	0.0
MIGA	0.0	0.0
Total	220.8	191.6

출처: World Bank, 2006b

IBRD와 IFC는 모두 탄소금융부 (Carbon Finance Unit)를 가지고 있으며 교토의정서 하의 청정개발체제(CDM)와 공동이행제도(JI)에 해당하는 프로젝트를 위한 공공과 민간의 투자를 끌어들이기 위해 노력하고 있다. 세계은행의 탄소금융부는 약 19억 달러에 해당하는 아홉 개의 탄소 펀드를 운영하며 재생에너지는 전체 포트폴리오의 12%를 차지한다. 회계연도 2006년에 세계은행의 탄소금융부는 재생에너지와 에너지 효율 부분에서 1,400만 달러를 제공하였다(김대환 외, 2009).

〈그림 3〉 세계은행그룹의 신재생에너지 및 에너지효율 지원 흐름

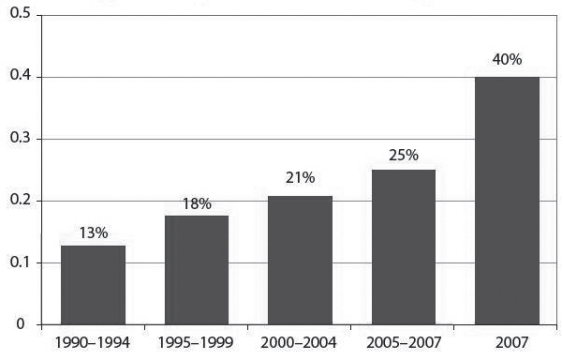


출처: World Bank, 2006b

1990년부터의 세계은행그룹에 의한 에너지 분야 지원 동향을 〈그림 3〉에 나타내었다. 1990년 이래 세계은행그룹은 대규모 수력을 포함한 재생에너지와 에너지 효율분야에서 100억 달러 이상을 지원하여왔다. 그 중 27억 달러가 신재생에너지 관련 분야에 투입되었으며, 100MW를 초과하는 대규모 수력발전에는 총 45억 달러가 사용되었다(World Bank, 2006b).

〈그림 4〉에서 제시된 것처럼 신재생에너지와 에너지효율이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하여왔다. 2006년 세계은행그룹의 재생에너지와 에너지효율 지원의 비중은 전체 에너지 분야 지원의 19%이며 전력분야로 한정할 때는 35%에 해당한다(World Bank, 2006b).

〈그림 4〉 세계은행그룹의 에너지 분야지원에서 재생에너지와 에너지효율 부분 비중



출처: WBG Databases

세계은행에 의한 신재생에너지 지원의 지역적 분포를 살펴보면 동아시아 지역을 위한 지원 금액이 제일 많았으며 다음 순위는 남아시아가 차지하였다. 이것은 그간의 지원이 급격한 경제성장을 이루고 있는 아시아 지역에 집중되었음을 나타낸다. 북아프리카를 제외한 아프리카 지역의 지원은 약 13%에 머물렀으며 무엇보다 1999-2001년도에 최고액을 기록한 후 지속적으로 하락하였다 (표 3). 개발과 경제성장에서 차지하는 에너지의 역할과 전력공급망이 구축되어 있지 않아서 근대적인 에너지를 사용할 수 없는 농촌산간지역에서 독립형 신재생에너지 시스템이 가지는 비교우위 등을 생각하면 많은 인구가 절대빈곤으로 고통 받고 있는 아프리카 지역에서의 신재생에너지 지원 감소는 우려되는 점이다. 그러나 최근 세계은행은 'Lighting Africa' 프로그램을 추진하며 이러한 문제점을 해결하고자 하였다.

〈표 3〉 지역별 신재생에너지 지원 분포(대규모 수력 재외)

(백만불)

	'90–'92	'93–'95	'96–'98	'99–'01	'02–'04	'05–'06	합계
아프리카	20	6	43	130	94	65	357
동아시아 및 태평양연안	51	349	114	142	55	232	942
유럽과 중앙아시아			16	14	56	22	107
라틴아메리카	39	5	22	288	61	71	486
중동 및 북아프리카		4			40	6	50
남아시아	2	222	29	112	146	44	554
전 지구적			175	22	14		212
합계	114	586	398	709	297	439	2708

출처: World Bank, 2006b

태양광, 풍력 등 신재생에너지를 이용한 발전 분야뿐만 아니라 발광다이오드(Light Emitting Diodes, LEDs), 절전형 소형 형광등(Compact Fluorescent Lamps, CFLs)과 같이 조명기구 분야

에서도 기술 혁신이 있어왔다. 이에 아프리카의 5억에 이르는 에너지 빈곤층이 이러한 해택을 누릴 수 있도록 할 필요성이 증가하였다. 'Lighting Africa'는 사하라이남 지역의 2억5,000만 명의 인구가 2030년까지 비화석연료를 사용하는 저비용 고품질의, 안전하고, 믿을 수 있는 조명 제품에 접근할 수 있도록 도와주는 이니셔티브로 이 프로그램을 통해 세계은행은 저소득 가구와 사업체에 집중하면서 농촌뿐만 아니라 도시지역, 도시 근교지역도 지원하고 있다. 이와 병행하여 세계은행은 기업의 진출을 촉진하기 위한 아프리카의 독립형 조명 시장에 대한 연구를 수행하였다. 시장 잠재성, 소비자의 요구, 조명기구에 대한 취향, 제품 속성과 디자인, 제품 판매 채널등과 같은 시장조사뿐만 아니라 저에너지 조명기구의 활용을 통한 CDM 사업의 활성화를 위한 연구를 진행하고 있다. 2008년 5월에는 가나의 아크라에서 제1회 Lighting Africa 컨퍼런스를 개최하며 아프리카 내의 협력국 뿐만 아니라 다른 공여기관 등의 참여를 이끌어내고 있다(World Bank, 2008).

세계은행그룹의 재생에너지 및 에너지효율 정책은 양측으로 진행된다. 한쪽에서는 중단기의 에너지 공급을 위해 노력하며 다른 쪽에서는 장기간에 걸친 신재생에너지의 지속적인 보급 확대를 위한 정책 개발과 역량 강화를 추진한다. 이는 상위에서의 분석적, 조언적 활동(Analytical and Advisoty Activities)을 주요 요소로 삼는데 종종 이런 AAA 지원은 세계은행의 투자에 통합된다. 그 좋은 예로 인도에서의 장기적인 에너지 문제 연구, 솔로몬제도에서의 재생에너지 연구 등을 들 수 있다. 기술지원 또한 세계은행의 신재생에너지 지원에서 중요한 부분인데 이를 위해 다양한 워크샵, 컨설팅, 훈련 프로그램 등이 제공되고 있다.

에너지 분야에서의 저탄소 노력이 지속적으로 이루어질 수 있도록 세계은행그룹은 국가 차원에서의 개발전략 문서에 이를 통합하여왔다. 2004-2006년에 완성된 총 86개의 국가지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)과 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategic Paper, PRSP)을 검토한 결과 재생에너지와 에너지 효율을 비중있게 언급한 것이 2004년에 40%에서 2006년에 88%로 증가하였다(World Bank, 2006b). CAS와 같은 계획 문서에서 가능성 있는 관련 투자 기회를 발굴하는 것은 미래의 재생에너지 및 에너지효율 분야의 투자를 가늠할 수 있는 훌륭한 지표가 된다는 점에서 매우 중요하다. 세계은행은 앞으로도 재생에너지를 개발 전략에 통합하기 위한 지원을 지속할 것을 발표하였다.

2005년에 세계은행그룹은 개도국에서의 에너지 접근 문제를 해결하고 저탄소개발을 달성하기 위한 방안을 마련하기 위한 방법으로 '청정에너지 및 개발투자 체제 (Clean Energy and Development Investment Framework, CEDIF)'를 준비하기 시작하였다. 개발을 위한 에너지 및 빈곤층의 에너지 접근 향상과 저탄소경제로의 이행, 적응을 주요 골자로 하는 CEDIF에서 에너지 효율과 재생에너지는 중요한 부분을 차지한다. CEDIF에서 개발을 위한 에너지 및 빈곤층의 에

너지 접근의 향상을 위한 노력은 사하라이남의 아프리카 지역에 집중된다. 사하라이남의 아프리카는 근대적인 에너지공급의 혜택을 받지 못하는 주민이 대부분이며 취사와 난방을 위해 목재연료나 동물의 배설물을 사용하고 있는 지역으로서, '아프리카 에너지 확보계획 (Africa Energy Access Plan)'의 방침에 따라 이 지역에서의 지원 사업이 실시될 것이다. 아프리카 에너지 확보계획은 (1) 취사, 난방과 조명을 위한 청정 연료에의 접근, (2) 전력공급 확대, (3) 지역개발 프로젝트를 포함하여 새로운 지역에 에너지를 제공하기 위한 추가적인 발전 용량 제공, (4) 학교와 병원 등 중요 공공시설의 에너지 공급 (5) 전력망이 닿지 않는 곳에 거주하는 가구들을 위한 독립형 전등 장비 제공 등의 내용을 담고 있다.

또한 세계은행그룹은 최근 급격한 경제성장으로 많은 양의 에너지를 소비하는 국가에서의 에너지 효율 향상을 위한 사업을 지원하고 있는데, 브라질, 중국, 인도, 멕시코, 남아프리카 등을 주된 대상으로 한다. 이들 신흥성장국가들이 저탄소 사회로 전환할 수 있도록 협력관계를 공고히 하기위해 노력하고 있으며, 특히 이들 국가에서의 신재생에너지 활성화를 위한 장기 에너지 정책 수립 등을 지원하고 있다.

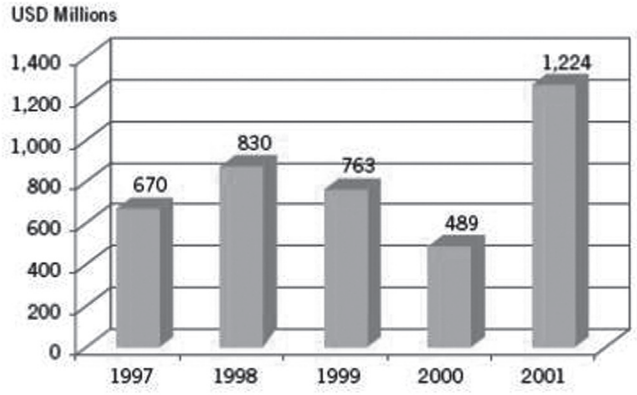
2. 유럽연합 (EU)

유럽연합(EU)은 여전히 많은 빈곤층이 기본적인 에너지를 안정적으로 공급받지 못하고 있는 상황을 인식하고 이를 해결하기 위해 '빈곤퇴치 및 지속가능 개발을 위한 유럽연합 에너지 이니셔티브 (EU Energy Initiative for Poverty Eradication and Sustainable Development, EUEI)'를 추진하기로 하였다. 이것은 2002년 9월 요하네스버그에서 개최된 '지구정상회의 (World Summit on Sustainable Development)'에서 비롯되었으며, 개도국에 지속가능한 에너지를 공급하기위한 EU 회원국들과 EC의 노력을 나타낸다.

EUEI는 개도국의 경제적, 사회적, 환경적 목표를 달성하기 위해서 에너지 분야에서 필요한 여러 조치들을 실행하는 것을 제안하였는데, 이 중에는 신재생에너지의 보급 증가 등이 포함되어 있다. 먼저 EUEI의 목적은 (1) 빈곤감소를 위한 에너지 역할의 중요성에 대한 고위급에서의 인식 제고, (2) 빈곤감소와 지속가능한 성장을 위한 에너지 부분 서비스의 구체적인 필요성 발굴, (3) 국가 및 지역 개발 정책에서 에너지 수요를 명확히 하는 것, (4) 에너지와 연관된 행위들의 시너지 창출, 그리고 (5) 민간부분, 금융 시장, 소비자들로부터 새로운 자본, 기술, 인적자원의 활용을 자극하고 개도국의 참여가 가능하도록 하는 것이다. 이러한 목적을 위해 ODA는 기본적인 자금의 틀을 제공하고 적합한 민관협력 방식을 통해 근대적이고 깨끗한 에너지의 보급 확대를 추진하고자 한다.

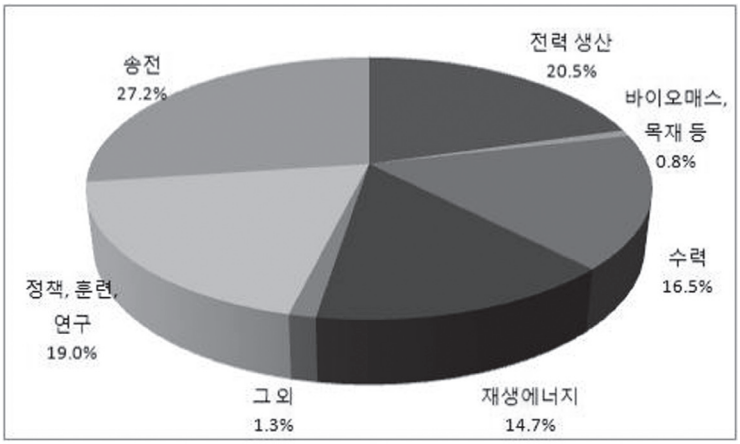
EUEI의 지원방향은 과거 EU의 에너지 지원 동향을 분석한 후 이를 보완하는 식으로 수립된 점이 눈에 띈다. EU는 1997년부터 2001년까지 에너지 분야 전체에서 ODA 형태로 매해 평균 7억9,500만 달러를 지원하여 왔으며, 2001년 동 분야의 지원규모는 12억2,400만 달러에 이른다 (그림 5). 전체 에너지 분야에서 수력이 차지하는 비율은 16.5%이며 그 외의 재생에너지가 차지한 비율은 14.7%이었다. 특히 개도국에서 대부분의 빈곤층이 주변의 바이오매스나 목재를 사용하여 난방과 취사를 해결하면서 발생하는 호흡기 질환 및 유기질비료 부족의 문제가 심각한데도 불구하고 이 부분에 대한 지원은 전체의 1% 미만에 그치고 있다. 이러한 검토 결과를 바탕으로 유럽의 여러 나라들은 EUEI를 통해 재생에너지의 사용 확대와 깨끗하고 친환경적인 난방 및 취사 기구의 보급을 위해 노력하고 있다.

〈그림 5〉 EU의 에너지분야 지원 흐름 (EUEI 설립 전)



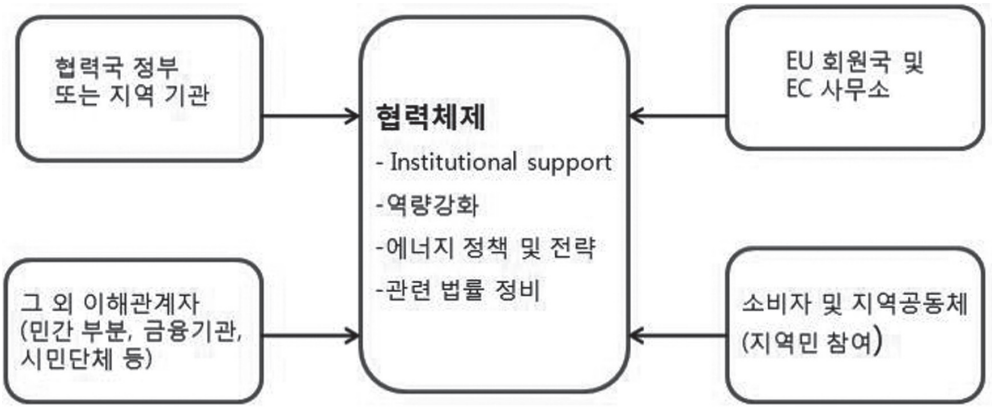
(출처: EC, 2003)

〈그림 6〉 세부분야별 에너지 관련 지원 (EUEI 설립 전)



(출처: EC, 2003)

〈그림 7〉 EU Energy Initiative의 협력체제



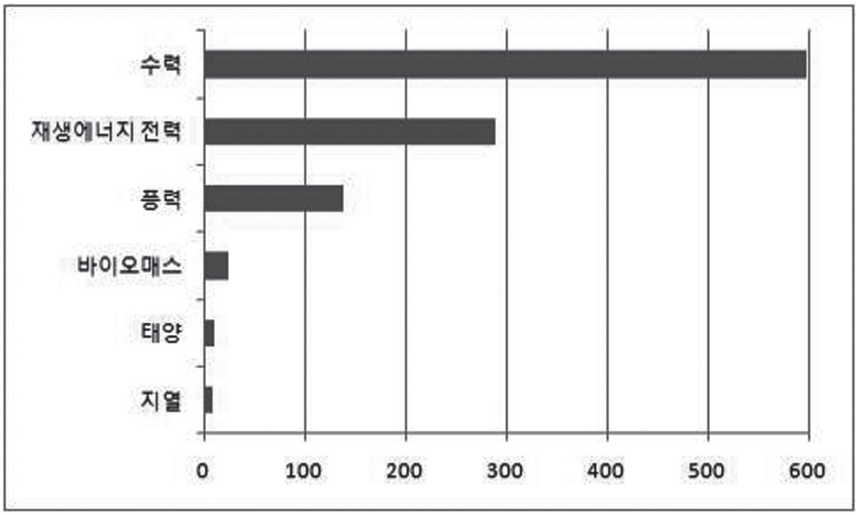
EUEI는 성공적인 사업추진을 위해 〈그림 7〉과 같은 협력체제를 구축한다. 이러한 협력체제에서 수원국 정부기관 뿐만 아니라 민간사업자, 금융기관, 시민단체 등 폭넓은 이해관계자들이 사업 진행을 위해 의견을 개진할 수 있다. 이러한 협력체제를 통해서 사업대상지의 특성과 상황에 가장 적합한 최상의 방식을 찾고자 한다. EUEI에서의 협력은 추진하고자 하는 프로그램 또는 사업의 해당 국가, 해당 지역에 국한되지 않고, 다른 국제적인 에너지 관련 지원체제와[6]의 협력 관계도 수립하여 왔다 (EC, 2003).

Ⅳ. 주요 DAC 공여국의 지원 동향 및 전략

OECD DAC 통계시스템의 원조목적코드로 등록되어 있는 신재생에너지의 종류에는 재생에너지로 생산된 전력, 수력, 풍력, 태양에너지, 지열, 바이오매스, 해양에너지가 있다. 이들 중 개발도상국에서 가장 역사가 깊은 재생에너지원으로서 주로 농촌 지역의 전력을 담당해 온 수력에 대한 지원이 압도적으로 많았다 (그림 8). 현재까지 활용 가능한 전체 소수력 용량의 10%만이 개발된 상태이기 때문에, 소수력의 개발 잠재력은 상당하다고 할 수 있다. 다만, 10MW 이상의 대수력 개발이 야기하는 생태학적 및 사회적 영향에 대한 우려를 고려하여, 소수력 위주의 지원을 수행해야 한다는 의견도 있다.

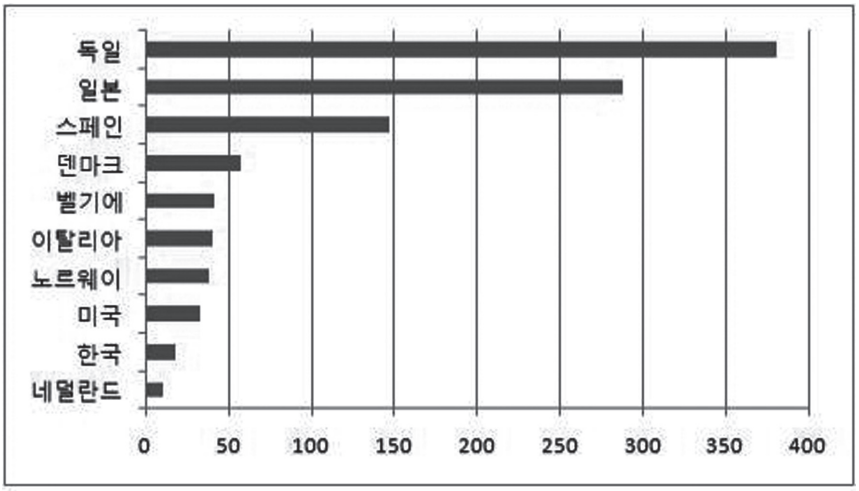
6) Forum of Energy Minister of Africa, the New Partnership for Africa's Development, Johannesburg Renewable Energy Coalition, UN Commission for Sustainable Development 등

〈그림 8〉 2007년 OECD DAC에 등록된 신재생에너지 분야별 지원 승인액 (백만불)

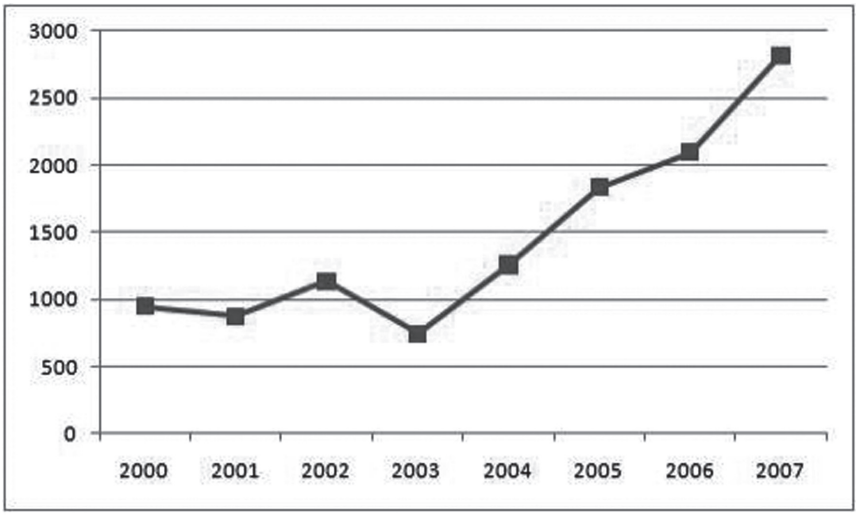


국별 신재생에너지 지원 현황을 살펴보면, 독일과 일본이 주요 지원 국가이며, 풍력을 중심으로 신재생에너지를 지원하는 스페인도 상당한 금액을 지원하고 있다 (그림 9). 개발도상국에 대한 신재생에너지 지원은 계속 증가하는 추세에 있어, 2000년 약 9억 불이던 지원 금액이 2007년에는 약 28억 불로 증가하였다 (그림 10). 특히 2004년 이후 증가세가 뚜렷하게 관찰되는데, 이는 교토의정서의 발효 이후 온실가스 감축을 위한 방안으로 신재생에너지가 각광을 받게 되면서 나타난 현상인 것으로 풀이된다.

〈그림 9〉 2007년 OECD DAC에 등록된 국가별 신재생에너지 분야 지원 승인액 (백만불)



〈그림 10〉 신재생에너지 분야 지원 승인액의 변동 추이 (백만불)



1. 일본

1997년 제3차 기후변화협약 당사국총회에서 일본은 '교토 이니셔티브'를 발표하며 ODA를 통한 개도국의 기후변화 대응 노력을 촉구하였다. 교토 이니셔티브에서 3개의 큰 축은 (1) 수원국의 기후변화 관련 역량 강화 (2) 최상의 양허조건으로 제공되는 ODA 차관 (3) 일본기술의 효과적인 사용 및 기술이전으로 이러한 원칙에 입각하여 일본은 1998년부터 2005년까지 대기오염, 폐기물 처리, 에너지효율, 산림 분야에서 1만5,000여 명에게 연수프로그램을 실시하였고 지구온난화에 대응하기 위해 1997년 12월부터 2006년 3월까지 모두 92개의 프로젝트에 1조1,410억 엔의 차관을 투입하였다(한국국제협력단, 2009).

2000-2004년 동안 일본은 물, 농업, 산림, 환경보호 뿐 만 아니라 에너지 분야에서도 세계 1위의 공여국 이었다. 동 기간에 OECD의 DAC 회원국들이 에너지 분야에 지원한 금액은 141억 달러이었으며, 일본은 50%를 차지하여 1위를 기록하였고 이는 2위인 미국에 의한 지원 금액의 두 배를 약간 넘어선다. 앞서 살펴 본 2007년 신재생에너지 부문 지원 금액도 2억8,500만 불을 기록하여 독일에 이어 두 번째로 많이 신재생에너지 분야에 대한 지원을 실시했음을 알 수 있다.

일본의 기후변화 대응 지원은 지속가능한 발전에도 기여하는 Co-benefit 형을 추구한다. 에너지 분야는 Co-benefit형 기후변화 대책에 깊게 연관되는 분야이다. JICA의 전력 분야 지원은 그 동안 개도국의 발전소 건설 타당성 조사와 관련 인력 양성 등이 중심이 되었다. 그러나 최근 개도국 정부의 역할도 많은 선진국들과 마찬가지로 전력 사업을 실시하는 주체에서 민간에 의한 전력 개발을

지도하는 주체로 변화하고 있기에 JICA도 민간 주도에 의한 전력의 안정적 공급을 위한 정책 입안과 관련 제도 정비에 대한 지원을 중시하고 있으며, 이를 통해 신재생에너지의 보급 확대를 지원하고자 한다.

그리고 2008년 1월, 후쿠다 총리의 'Cool Earth Partnership 추진구상' 발표에 따라 일본 정부의 ODA 추진방향은 (1) 온실가스 감축과 경제성장의 동시 달성을 위해 개도국과 일본정부의 정책대화를 통하여 협력 실시 (2) 개도국의 경제성장과 주민의 삶의 질 향상 및 온실가스 저감을 양립하는 개발원조 접근 (3) 일본의 발달된 기술을 적극적으로 활용 (4) 국제사회에 공헌하는 연구 추진으로 정해졌다. 2008년에서 2012년까지 기후변화 대응을 위해 100억 달러의 기금 조성을 공약한 Cool Earth Partnership은 전기를 사용하지 못하는 개도국이 태양광과 소수력 등의 신재생에너지를 활용하여 농촌전력화 및 경제발전을 달성할 수 있도록 지원하는 파트너십이다. 특히 청정에너지 접근성 향상의 관점에서 지열이용 지방전력화 사업조사 및 온난화대책을 위한 Co-benefit 원조사업 등을 추진하며, 이의 성공을 위해 환경부 등과 기술협력을 실시하고 있다.

일본 신재생에너지 지원의 가장 큰 특징은 ODA 자금을 활용한 CDM 사업이다. 일본은 CDM 사업에 ODA 자금을 이용하는 것을 지속적으로 찬성해 온 국가로서, 이집트 홍해 연안에 120MW 용량의 풍력발전소를 건설하면서 매해 20만톤의 이산화탄소 감축 효과를 이룩한 자파라타 풍력발전소 건설 사업을 2007년 6월에 CDM 사업으로 등록하여 승인받았다. 이 사업은 ODA 자금을 이용한 최초의 대규모 신재생에너지 분야의 CDM이 되었으며, 일본정부는 ODA를 활용한 CDM 사업의 추진을 앞으로도 계속 찬성할 것으로 밝혔다.[7)]

2. 독일

세계1위의 태양광 전지 생산 업체를 보유하고 있으며, 풍력 발전 설비 누적량 또한 세계 1위인 독일은 2008년 신재생에너지 보급 확산을 위한 국제기구 IRENA의 창설에 주도적인 역할을 하였다. IRENA는 지난 1월 26일에 독일의 본(Bonn)에서 창립총회를 개최하였으며 독일의 연방환경장관과 연방경제개발협력 장관이 의장을 맡았다. IRENA는 개도국에서의 신재생에너지의 보급 확산도 지원할 것이며 선진국과 개도국의 관련 정책 틀의 개선과 역량 강화를 지원한다. 그리고 신재생에너지의 잠재성, 재정 메커니즘, 관련 첨단 기술 등에 대한 정확한 정보 제공도 수행하고 있다.

GTZ는 농촌산간지방 주민들의 낮은 에너지 접근성을 향상시키고, 화석연료를 사용하여 전기를 생

7) www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2007/ODA2007html/box/bx01001.htm

산하는 과정에서 발생하는 온실가스로 야기되는 지역적인 오염을 줄일 수 있는 방안으로 재생에너지의 사용을 제안하였다. GTZ가 제공하는 서비스로는 (1) 소수력, 태양광, 태양열 등과 같은 재생에너지 시스템 설치 지원, 2) 에너지효율이 높은 가전제품 특히 스토브의 기술 개발 및 보급, (3) 재조림과 산림 관리를 통한 에너지 안보 구축 지원, (4) 에너지 문제에 대한 인식 제고, 그리고 (5) 공공기관과 중소기업에서의 에너지효율 향상에 기여하는 기술의 촉진이 있다.

2006년 한 해 동안 에너지 절약형 스토브 보급사업으로 22만톤의 이산화탄소의 배출 감소라는 성과를 달성하였으며, 태양광을 이용한 펌핑 시스템 설치 사업을 통해 농촌산간지방의 전력화와 생산성 향상을 추진해 왔다. 이러한 재생에너지 확대를 위한 전략으로 다음 두 가지를 추진하고 있다: (1) 정부 프로그램: 산간지방의 병원, 학교, 식수공급시스템에 태양광 발전설비를 지원하는 것과 같이 사회 기본 시설에 재생에너지를 활용한 전력화를 지원하여 개개인의 만족도를 높이는 것, (2) 시장 주도적인 확산 정책: 시장시스템을 통한 농촌산간지역의 전력화는 공급자, 투자자, 금융기관 등 다양한 그룹의 상호작용 촉구 (GTZ, 2009).

3. 미국

USAID는 지속가능한 성장과 친기후적인 기술의 응용에서 기술적 전문성을 갖출 수 있도록 지원하는 것을 목표로 산업, 교통 등 여러 분야에서 에너지 관련 활동을 수행하고 있다. 민간 투자의 활성화, 관련 정책 개혁, 기술 접근 향상에 기여하고 에너지 효율, 신재생에너지 사용, 메탄 포집 등의 분야에서 역량 강화를 위한 지원 활동을 펼쳐왔다. 이를 통해 USAID는 지난 5년간 1,500만 톤의 이산화탄소 감축을 달성하였다. 중점 지원대상국 중의 하나는 세계 6위의 이산화탄소 배출국인 인도이다. 인도에서는 USAID의 지원으로 전력효율 및 환경보호 센터 (Center for Power Efficiency and Environment Protection)가 설립되었다.

USAID는 빈곤가구에서 에너지비용이 생활비의 상당부분을 차지하는 것을 인식하고 저비용의 태양열 온수 시스템의 보급을 남아프리카에 지원하고 있다. 이를 통해 실내오염감소와 온실가스 배출감소를 동시에 달성하였으며 성공적인 사업 수행으로 남아프리카 국가 차원에서 관심이 증대하여 주택 관련 정부기관 등과 협력하여 프로그램의 확대 실시를 추진하고 있다.[8)]

아메리카 재생에너지 이니셔티브 (Renewable Energy in the Americas Initiative)[9)]는 라틴아메리카와 카리브 지역의 개도국에서의 신재생에너지 보급 확산을 위해 출발하였으며, 그 결과물로

8) www.usaid.gov/our_work/environment/climate/policies_prog/ghg.html
9) http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/energy/publications/projects/ lamerica_reia.pdf

는 전세계 마을에너지 파트너십 (Global Village Energy Partnership, GVEP) 활동을 조직하고 촉진하기 위한 성공적인 GVEP-LAC(라틴아메리카 카리브) 컨퍼런스 실행을 먼저 꼽을 수 있다. 그 외의 성과로는 동 지역의 9개 국가에서 '지역 에너지 실행 계획'의 초안 작성을 지원한 것, 과테말라에서 243개의 태양광시스템과 한 개의 156kW 소수력 발전소를 건설한 것, GEF, UNEP, AFD, FFEM에서 총 150만 달러에 이르는 자금을 '동카리브 지열개발사업 (Eastern Caribbean Geothermal Development Project)'과 관련하여 지원받은 것 등을 들 수 있다.

이러한 사업 추진을 통해 REAI는 사업의 구상을 위한 지역의 다양한 이해관계자의 참여 및 여러 방면에서 기술지원을 제공할 수 있는 기관과의 협력이 중요하다는 교훈을 얻게 되었다. 아울러 무엇보다 수원국의 고위급관계자를 참여시키는 것을 강조한다. 이는 과테말라에서 재생에너지 법안을 통과시키는 데 장장 5년의 기간이 필요하였던 경험으로부터 얻은 교훈으로서, 원조기관의 의지도 중요하지만 수원국의 의지가 반드시 함께 존재하여야 장기간 동안 지속적인 사업을 추진할 수 있기 때문이다.

REAI의 대표적인 프로그램 및 지원 분야는 아래와 같다.

1) GVEP-LAC

지역 조정자로서의 역할을 수행하고 있으며, 볼리비아, 페루, 브라질, 과테말라, 온두라스, 도미니카 공화국, 에콰도르, 멕시코 등에서 마을 에너지 실행 계획의 수립을 지원하였다.

2) 에너지 정책 분석 및 개정

지속가능한 에너지 서비스의 보급은 적절한 에너지 및 전력 정책에 의존한다. 이것은 폭넓은 전력 구조 정책 (예를 들어, 민간의 참여 허용 범위, 전략, 개발 정책 등)과 신재생에너지를 위한 정책을 포함한다. 전년도에 과테말라와 그레나다에서 이와 같은 사업을 수행하였다.

3) GSEII

군소도서국의 지속가능한 개발계획에 재생에너지와 에너지효율 프로젝트, 모델, 사업 개념을 포함하도록 군소도서국 정부와 잠정 공여기관의 협력을 이끌어내는 것을 목적으로 한다. REAI의 최근 지원은 성 루시아(St. Lucia), 그레나다와 도미니카에 집중하였다.

4) 동카리브 지열에너지 개발사업

카리브에 위치하는 도미니카, 성 루시아(St. Lucia) 등과 협력하여 지열발전을 위한 역량강화, 지열 에너지 분포 평가, 정책 개정 등을 통한 지열발전의 확산을 위해 노력하고 관련 장벽 제거를 위한 하나의 방안으로 지열 굴착 위험 펀드를 창설하였다.

4. 영국

2009년 7월 의회에 발표된 'Eliminating World Poverty: Building Our Common Future'에서 DFID는 저탄소성장을 위한 지원의 확대를 제시하였다. 이 제안서에 의하면 영국정부는 '환경전환 펀드 (Environmental Transformation Fund)'를 통해서 개도국에 신재생에너지 지원을 수행할 것이다. 그 방안으로 개도국에서의 신재생에너지 수요 창출을 위한 시장 기법 개발을 지원하며 중저소득 국가들 및 국제기구들과 협력하여 저탄소 기술에 대한 투자를 늘리고 민관협력을 통한 새로운 파트너십 구축으로 혁신을 이끌어갈 것을 공표하였다. 그리고 2012년까지 청정기술펀드 (Clean Technology Fund)에 지원하는 영국의 지원금은 이산화탄소 발생량이 급격하게 증가하고 있는 15-20개국에 대한 신재생에너지 지원과 에너지효율 향상, 대중교통 설립 등에 쓰일 것이다(DFID, 2009).

재생에너지 증대프로그램 (Scaling-up Renewable Energy Programme)은 5-8개의 저소득국가에서 신재생에너지의 보급 확산을 추진하며, 특히 제조업 등 생산 산업 분야와 소비자들에게 신재생에너지 보급 확산을 중점적으로 지원할 것이다. 그리하여 2015년까지 250만 가구에 신재생에너지를 보급하고 수입 디젤의 소비를 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 또한 개발은행들이 신재생에너지 지원 비중을 확대할 수 있도록 적극 지원할 것이다. 예를 들어 유럽부흥개발은행 (European Bank for Reconstruction and Development)의 신재생에너지 지원 비중을 80%까지 확대하겠다는 목표치를 제시하였다.

저탄소성장이라는 혁신을 이루기 위해 영국정부는 적어도 3개국에 파일럿 센터를 설립할 계획이다. 이 센터들은 저탄소성장의 국가적 구심점으로 역할을 수행할 수 있도록 운영될 것이며, 이를 통해 민간투자 활성화 및 협력국의 신성장 동력 개발과 일자리 창출을 이끌어내고자 한다.

개도국에서 대규모 태양광 또는 풍력발전설비의 설치를 확대하기 위해서는 민간을 끌어들일 인센티브가 필요하다. 이러한 인센티브의 하나는 생산된 신재생에너지의 안정적인 가격인데 DFID는 이를 위해 Advanced Market Commitments를 제안하였다. 이는 신재생에너지 사업에 투자한 민간

회사들이 장기간에 걸쳐 안정적으로 투자수익을 회수할 수 있도록 하는 장치이다.

Ⅴ. 결론 및 제언

신재생에너지 지원의 효과는 MDGs 상에 명시적으로 제시되어 있지 않지만, 거의 모든 MDG 목표와 직간접적인 관계를 맺고 있어 개발도상국의 빈곤퇴치에 매우 중요한 작용을 하는 것으로 분석되었다. 또한 온실가스 농도를 안정화 시켜 기후변화를 완화하는 한편, 에너지 빈곤층에게는 지속가능한 전력과 에너지를 제공한다는 측면에서 신재생에너지의 지원은 중요성을 지니게 된다.

선진 공여기관의 신재생에너지 분야 지원은 IBRD, IDA 등 세계은행그룹을 중심으로 이루어져 왔다. 세계은행은 개발도상국이 기후변화의 영향을 줄이기 위해 지출해야 하는 비용이 현재 연평균 80억 불에서 2030년까지 4,000억 불로 급증할 것으로 전망한다. 이와 같이 막대한 기후변화 비용을 선진국 정부의 공적자금 만으로 충당하는 것은 불가능하며, 따라서 다양한 민간자본을 유도하여 기후변화 분야의 투자를 확장할 필요가 있다. 이에 세계은행은 탄소펀드를 활발히 구성하여 특히 개발도상국의 신재생에너지 지원에 주력하고 있다. 또한 원조기관을 중심으로 한 선진국들도 각종 이니셔티브나 파트너십을 구성하여 신재생에너지 지원을 수행 중이다.

그 간 KOICA는 라오스, 아프가니스탄, 이라크 등지에 대한 소수력 사업에 한하여 신재생에너지 지원 사업을 일부 실시해 왔지만, 여타 신재생에너지에 대한 지원은 전무한 실정이다. 하지만 갈수록 높아지는 기후변화에 대한 국제적 관심 및 2009년부터 KOICA가 집행하게 된 동아시아기후파트너십의 성격을 고려할 때, KOICA의 다변화된 신재생에너지 지원이 지속적으로 요구될 것이다. 이 때 개발도상국의 수요와 여건에 맞는 KOICA 자체의 신재생에너지 지원 모델이 필요하다. 예컨대, 중앙 전력망으로부터 멀리 떨어져 있으면서 근시일 내에 전력망이 보급될 계획이 없는 격지에는 독립형 전력 시스템을 지원하되, 각 지역의 자연 여건 및 사용자들의 생활양식을 고려한 신재생에너지원을 선택해야 한다. 반면에 국가 전체에 전력망 구축이 미흡하여 전반적으로 전력이 부족한 경우에는 대규모의 계통연계형 시스템을 고안하여 지원하는 것이 합당하다.

선진 원조기관들의 신재생에너지 지원 사례를 검토한 결과, 단일 프로젝트 지원보다는 관련 시장 창출, 제도 정비, 인력 교육 · 훈련, 부대시설 건립 등을 포함한 프로그램형 지원이 더 성공적인 효과를 가져온다는 사실을 발견하였다. 세계은행이 필리핀에 지원한 '지속가능한 태양광 시장 종합정책' 또는 아프리카를 위한 'Lighting Africa'가 성공적인 신재생에너지 분야의 프로그램형 지원 사

레이다. 아직 프로젝트 중심으로 진행되고 있는 KOICA의 신재생에너지 사업들을 프로그램형의 지원으로 점차 발전시켜야 할 필요가 여기에 있다.

개발도상국을 위한 신재생에너지 지원의 당위성은 앞서 밝힌 바와 같이 환경, 자원고갈, 에너지안보의 관점에서 찾을 수 있다. 하지만, 점차 기술집약적인 분야로 거듭나는 신재생에너지 분야가 또 다른 위험요소가 되어 아직 기술적으로 성숙하지 않은 개발도상국에게 에너지 고립현상을 야기하지 않도록 적절한 기술이전 등을 동반한 지원의 실시가 요구된다.

참고자료

1. 국내문헌

김대환, 박희수, 임소영. 2009. 「국제개발협력 분야별 민관협력 활성화 방안 – 기후변화 분야」. 『국제개발협력』 2009년 통권 3호: 72~96면. 성남:한국국제협력단

한국국제협력단. 2008. 『국제개발협력의 이해』. 성남:한국국제협력단

한국국제협력단 기후변화대응반. 2009. 『DAC 주요 원조기관별 기후변화 대응 분야 사업전략 조사자료집』. 성남:한국국제협력단

2. 국외문헌

Department for International Development. 2009. Eliminating World Poverty: Building our Common Future. Norwich: The Stationery Office.

Enskat, M., Bernhard, Z., Kuhne, R. 2009. GTZ Energy News No. 10. Eschborm: GTZ.

European Commission. 2003. The EU Energy Initiative: Energy for Poverty Eradication and Sustainable Development, Luxembourg; European Commission.

European Commission. 2007. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius - The Way Ahead for 2020 and Beyond, Brussels

IEA. 2008. World Energy Outlook 2008, Paris: International Energy Agency.

IEA. 2009. Key World Energy Statistics, Paris: International Energy Agency.

World Bank. 2006a. New Renewable Energy: A Review of the World Bank's Assistance, Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2006b. Improving Lives: World Bank Group Progress on Renewable Energy and Energy Efficiency Fiscal Year 2006, Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2008. Lighting Africa Year 1: Progress and Plans Annual Report, Washington, DC: World Bank.

프로젝트 관리와 평가 : 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론
/KOICA 사업평가실

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 책임성확보(Accountability)라는 2개의 목적을 위해 수행됩니다. 학습은 평가를 통해 타 사업이나 추진중 인 정책 또는 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하며, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에 게재하는 '프로젝트 관리와 평가: 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론'은 KOICA의 성과중심관리체제의 효율적 운영을 위해 제작되었습니다. 본 핸드북은 프로젝트 사이클 전 과정에서 모니터링과 평가시스템을 운용하여, 사업추진 상황과 그 결과가 새로운 지식으로 반영되도록 하는 것이 주 목적입니다. 여기에는 본 핸드북의 요약본을 싣고 있으며, 원문은 KOICA 홈페이지(www.koica.go.kr)에서 확인할 수 있습니다.

프로젝트 관리와 평가: 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론

Project Planning, Monitoring and Evaluation Handbook

한국국제협력단 사업평가실

I. 개요

1. 목적 및 배경

개발협력사업에서 평가는 1970년대 농촌개발사업을 대규모로 추진하면서 발전한다. 대규모의 자금을 투입해 농촌마을별 인프라 구축 및 소득증대 사업을 추진하게 된 공여기관들에게 지리적으로 접근이 어렵고 사업성과를 측정하기도 어려운 농촌개발사업을 어떻게 공여국의 국민들에게 정당화하는가는 큰 고민이었다. 초반에는 컨설턴트들을 각 지방으로 파견하여 설문조사를 실시했으나 실제로 평가대상인 마을 주민들이 전혀 이해하지 못하는 설문을 강요하며 주민입장을 반영하지 못한다는 비판에 시달렸다.

1980년대 이후 Robert Chambers 등은 이러한 설문조사를 비판하며 사업대상자의 참여를 통한 사업기획을 강조했고, 이것이 질적방법론에 바탕을 둔 참여적신속심사법(Participatory Rural Appraisal)의 기원이 된다. 1980년대는 한편 개발원조에 대한 회의가 증대한 시기였다. 공여국 사이의 일명 원조피로(Aid Fatigue)는 시민사회단체나 국민들에게 개발원조사업의 정당성을 설명할 필요성을 증가시켰고 이는 사업추진에 대한 모니터링과 평가 강화로 이어졌다. 이러한 효과성 및 효율성에 대한 요구는 각 원조기관으로 하여금 성과중심관리체제(Result-Based Management)를 도입하도록 했다. 성과중심관리체제는 기관운영 및 개발협력활동(Development Cooperation Activities)[1] 전 과정에서 모니터링과 평가 강화를 통해 사업기획과 사업결과를 연계하여 효과성을 높이도록 하는 경영관리법을 의미한다.

1) 개발협력활동이란 이 핸드북에서 원조기관이 수행하는 모든 원조사업을 총칭하는 의미로 사용된다. 즉, KOICA가 수행하는 프로젝트, 연수사업, 봉사사업, NGO지원사업, 전문가파견사업 등의 모든 활동을 말한다.

KOICA 또한 이러한 국제적 흐름에 맞추어 체계적으로 성과중심관리체제(Result-Based Management)를 확립해왔다. 기관운영부문에서는 균형성과표(Balanced Score Card)를 도입하고 전략목표와 사업목표가 부서별, 직원별 목표와 일관적으로 이어지게 하였다. 사업운영부문에서는 중기전략-국별전략/섹터별전략-사업기획으로 전략과 정책이 사업수행목표와 연계되도록 하는 한편, Project Design Matrix(PDM)를 도입하여 사업기획과 평가간 연계를 강화했다.

프로젝트사업의 성과중심관리를 위해 PDM이 도입되었으나, 프로젝트관리(Project Management)와 모니터링과 평가(Monitoring & Evaluation)는 별도의 가이드라인에 의해서 수행되고 있다. 성과중심관리체제가 보다 효과적으로 운용되기 위해서는 프로젝트 사이클 전 과정에서 모니터링과 평가시스템을 운용하여 사업추진 상황과 그 결과가 새로운 지식으로 반영되도록 하는 것이 중요하다. 이 핸드북은 이러한 일련의 개선작업을 보다 효율적으로 수행하기 위해 만들어졌으며, 그 목적은 1) 프로젝트사업 성과중심관리체제의 기본인 PDM 수립방법에 대한 이해 도모하고, 2) 프로젝트 관리업무와 모니터링 및 평가업무를 연계하여 추진하는 방법을 제시하여 KOICA의 성과중심관리체제를 강화하며, 3) 프로젝트 발굴, 심사, 기획, 모니터링, 평가업무 추진을 위해 실질적으로 활용할 수 있는 조사기법과 방법론을 제공하여 프로젝트 관리 및 평가 수행을 용이하게 하는데 있다.

이 자료는 아래와 같은 사용자의 업무를 지원한다.

- ▷ 프로젝트 관리자[2] : 프로젝트 사이클별로 모니터링과 평가업무를 접목시켜 수행하는 절차에 대해 알 수 있다. 각 단계별 업무수행에 적용가능한 조사기법에 대한 이해를 증진한다.
- ▷ 평가담당자 : KOICA의 평가와 모니터링 업무 담당자들은 평가업무 수행시 활용할 수 있는 다양한 조사기법을 이해한다. 프로젝트 사업수행시 평가업무를 접목시키는 방법을 이해하여 프로젝트 담당자의 관련업무 수행을 지원한다.
- ▷ 외부컨설턴트(개발협력파트너) : KOICA의 프로젝트사업 및 평가업무 수행에 참여하는 컨설턴트 및 외부 기관들이 업무수행에 활용가능한 다양한 방법론에 대한 지식을 습득할 수 있다.
- ▷ 기타 KOICA 직원 및 타기관 관계자 : KOICA 내, 외의 개발협력 관련자들 또한 이 핸드북을 통해 프로젝트 운영과 평가에 관한 다양한 지식을 습득할 수 있다.

2) KOICA 섹터 및 지역부서에서 프로젝트사업의 심사, 기획, 수행, 종료 등 프로젝트 사이클의 단계별 업무를 수행하는 담당자 및 관련직원 모두를 총칭한다.

2. KOICA 프로젝트 사이클과 모니터링 및 평가

모니터링 및 평가관리는 프로젝트 관리(Project Management)와 다르다. 개발협력에서 프로젝트 관리는 프로세스관리[3]와 성과관리로 크게 나뉜다. 프로세스관리는 프로젝트 심사, 기획, 실행, 종료에 이르는 일련의 단계별 사업수행과정에서 예산(Budget), 일정(Time), 범위(Scope), 위험(Risk), 조달및계약(Procurement), 변경(Change), 의사소통(Communication), 품질(Quality), 인력(Human Resources)의 9개 관리 부분을 체계적으로 조정, 수행하는 것을 의미한다. 성과관리는 개발협력 프로젝트가 기획당시 설정한 일련의 개발목표들을 달성하도록 담당자가 수행하는 업무를 말한다. 한편, 개발협력사업에서 모니터링과 평가는 프로젝트가 프로세스와 성과를 계획대로 관리하고 있는지 측정하는 업무를 의미한다. 이를 위해 프로젝트 수행시 모니터링과 평가시스템을 수립한다. 모니터링과 평가시스템은 매우 어렵고 고차원적인 시스템이 아니다. KOICA 사업의 경우, 프로젝트 집행계획서에 평가와 모니터링 업무를 수행하는 방법과 방향을 정하고 그에 따라 업무를 관리할 수 있는 체계가 있다면 프로젝트는 모니터링과 평가시스템을 갖고 있는 것이다.

모니터링과 평가시스템은 사업의 효율성과 효과성 향상을 통한 국민에 대한 책임성 증대라는 의미에서 중요성을 갖는다. 즉, 프로젝트 사이클의 각 단계의 업무 수행시 필요한 정보를 주기적으로 수집하여 보다 효과적인 프로젝트 관리를 통한 지속적인 학습체계(Learning Environment)를 구축하여, 예산을 효율적으로 사용하고 사업추진방식을 개선한다.

즉, 효과적인 모니터링과 평가는 프로젝트관리자들이 매일 변화하는 환경에서 적절한 결정을 내릴 수 있도록 도와주며 주요이해관계자들이 프로젝트의 목표와 목적을 달성에 필요한 적절한 전략수립을 지원한다. 또한 문제 발생시 계획 수정 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 조기 경보의 역할을 수행하며, 주요이해관계자들에게 프로젝트 방향에 대해 비판적 리뷰를 수행할 수 있는 기회를 제공하고, 프로젝트 관련자들 상호간의 이해증진과 역량강화를 돕고, 프로젝트 수행과정에 대한 심사를 통해 책임성을 강화한다.

대부분의 사람들은 평가가 사업이 종료된 후에 이루어지는 행위라고 생각한다. KOICA의 사업평가[4] 진행 중이나 종료된 사업에 대해 이루어지는 것은 사실이나, 모니터링과 평가의 시작은 사실상 프로젝트의 시작시점과 동일하다. KOICA 사업평가는 유용하고 신뢰할 만한 정보를 생산하여 사업추진을 개선할 수 있도록 하는 것을 주요목적으로 한다. 이를 위해 해당 프로젝트의 개발목표에 대

3) 이 핸드북에서 프로젝트 관리에 대한 내용은 PMP 자격증을 발행하는 미국 Project Management Institute(PMI)의 Project Management Book of Knowledge(PMBOK) 3rd Ed.을 참고하여 작성하였다.

4) KOICA는 다양한 종류의 평가를 수행한다. 이 핸드북에서 말하는 사업평가란 프로젝트 및 개발조사사업에 대해서 실시하는 중간평가 및 종료평가를 말한다.

한 연관성, 추진의 효율성, 사업의 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 방식으로 진행된다. 이러한 항목들을 측정할 때 그 기준은 프로젝트 시작당시 수립된 목표나 목적, 사업추진계획 대비 실제 달성된 결과의 비교이며, 따라서 사업평가의 시작은 사업종료 후가 아니라, 사업추진계획을 수립하는 사업의 시작단계인 것이다.

즉, 사업발굴 및 기획단계에서 가능한 많은 정보를 수집하여 달성가능하며 합리적인 목표를 설정하고 이를 모니터링할 지표를 체계적으로 설정하여 모니터링과 평가계획을 수립한다면, 이후 모니터링과 평가업무는 기 설정된 계획에 따라서 원활하게 수행될 수 있다. 하지만, 사업발굴 및 기획단계에서 목표가 불분명하고 비현실적으로 설정되고 설정된 지표들이 정확하지 않다면, 이후 평가와 모니터링은 정확하고 체계적인 정보가 아닌 주관적 판단에 따라 형식적으로 진행될 가능성이 커지며 이는 평가의 질 저하로 이어진다. 이러한 의미에서 평가와 모니터링업무는 프로젝트와 함께 시작된다고 할 수 있다. 프로젝트 관리(Project Management)업무의 질이 결국 평가와 모니터링업무의 질적 향상에 큰 영향을 미치며, 좋은 평가와 모니터링을 통해 얻어진 유의미한 정보들은 다시 프로젝트관리업무의 질 향상으로 이어진다.

KOICA 프로젝트업무매뉴얼에 따르면 프로젝트사업은 아래와 같은 8단계의 절차를 거쳐 수행되며, 각 단계에서의 업무는 모니터링과 평가업무와 아래와 같은 연관성을 갖는다.[5)6)7)]

〈표 1〉 KOICA 프로젝트 추진절차와 모니터링과 평가

추진단계	모니터링과 평가 업무
전략수립	· CAS 및 분야별 전략 등 협력단의 정책과 전략 수립/개정을 위해 이전에 수행된 관련 평가결과 및 제언 분석
사업발굴	· 사전평가실시[5)]
사전타당성조사	· 사전평가실시 · 기준치조사 수행[6)]
심사 및 승인	–
실시협의 및 정부간 합의/ 사업집행계획 수립	· 기준치조사 수행 · 모니터링 및 평가계획 수립
사업실시	· 사업진행상황 모니터링 실시
사업종료	· 종료평가 준비, 종료보고서 발간
사업평가	· 종료평가 실시[7)]

5) 사전평가는 별도로 2회 수행하는 것이 아니라 사업발굴시 또는 사전타당성조사시 적기에 1회 수행한다.
6) 기준치조사는 사업집행계획 수립 전에 1회 실시하는 것이 바람직하다.
7) 프로젝트/개발조사사업은 종료 후 1년 이내에 전 사업에 대해 사업부서에서 종료평가를 실시한다. 이와는 별도로 KOICA의 사업평가실은 정책 및 전략평가, 분야별 평가 등을 다양하게 실시한다. KOICA의 사업평가에 대한 자세한 사항은 "개발협력사업평가 가이드라인(2008)"을 참조한다.

Ⅱ. Logical Framework Approach와 PDM 작성

1. 개요

프로젝트의 모니터링과 평가를 성공적으로 수행한다면 사업효과를 고취하고 새로운 지식을 창출하여 사업수행방식의 끊임없는 발전이 가능해진다. 이를 위해서는 프로젝트의 발굴과 기획단계부터 모니터링과 평가를 고려한 사업관리가 필요하다.

즉, 발굴 및 기획단계에서 프로젝트 내용이 개발목표와 부합하는지를 고려하여 사업집행계획을 수립하고 계획대비 프로젝트의 실제 결과를 측정할 지표를 설정하여 모니터링 및 평가계획을 수립한다. 실행단계에서는 이러한 계획에 따라 모니터링을 통해 사업진행상황을 점검한다. 이후 평가를 통해 프로젝트의 원래 목표와 실제결과에 대한 비교분석을 수행하고 KOICA는 다음 사업에 활용가능한 귀중한 지식을 생산할 수 있는 것이다. 이러한 성과중심관리를 가능하게하면서 프로젝트의 기획과 집행, 모니터링과 평가를 연계시키는 프로젝트관리기법 중 가장 대표적인 방법이 바로 논리모형접근법(Logical Framework Approach)이다.

2. PDM 또는 Logical Framework

2.1. 프로젝트기획매트릭스(PDM)의 구성

PDM은 논리모형접근법(Logical Framework Approach)의 산출물로 4×4, 16칸의 1장짜리 프로젝트 기획문서를 의미한다. PDM은 겉으로 보기에는 매우 단순해 보인다. 그러나 PDM작성은 많은 정보를 바탕으로 수많은 질문과 가정을 통한 논리 분석을 요구하는 매우 복잡하고 어려운 절차다. PDM은 프로젝트의 수행 과정에서 계획변화에 따라 계속 수정 된다.

PDM은 아래의 표와 같이 구성된다. 실제 활용되는 PDM은 매트릭스 윗부분에 프로젝트명, 수혜자그룹(Target Group), 대상지역(Target Area), PDM 업데이트 버전 번호(Version Number), 작성날짜와 같은 다른 사항이 첨가된다.

〈표 2〉 PDM의 구조와 내용

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators(OVI)	Means of Verification(MOV)	Assumptions
Goal(목표) 프로젝트가 기여하는 섹터수준 또는 국가수준의 장기적 개발목표 작성방법: 장기에 걸쳐 이미 성취된 것처럼 과거시제 동사로 시작	상위수준 파급효과 즉 목표수준을 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법 (수량, 질, 시간 포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(source) 기입	프로젝트의 장기적 지속가능성을 위해 충족되어야할 가정
Purpose(목적) 프로젝트의 직접적 목적, 프로젝트의 직접적 결과에 의한 (수혜자그룹의) 행동, 태도, 자원 등의 측면의 통합적이며 측정가능한 변화 작성방법: 이미 성취된 것처럼 과거 또는 현재시제 동사로 시작	각각의 목적 달성도를 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법 (수량, 질, 시간 포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(source) 기입	목적에서 목표로 연계되기 위해 충족되어야할 가정
Outputs(산출물) 목적달성을 위해 프로젝트가 산출해야 하는 결과물, 서비스 또는 생산물 작성방법: 이미 성취된 것처럼 과거 또는 현재시제 동사로 시작	산출물 생산 정도를 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법. 일반적으로 개발행위의 결과물임. (수량, 질, 시간 포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(source) 기입	산출물에서 목적으로 연계되기 위해 충족되어야할 가정
Activities(사업구성요소/ 개발활동) 산출물 생산을 위해 프로젝트가 해야 하는 활동들 작성방법 : 생산해야하는 것을 명사형으로 표현	Inputs(투입/ 투입자원) 개발행위의 결과는 산출물 수준에서 측정되므로 이 칸에는 투입요소를 기입		개발행위에서 산출물로 연계되기 위해 충족되어야할 가정

2.1.1 Narrative Summary

Objective Hierarchy, Intervention Logic, Activity Description 등과 같이 다양한 이름으로 불리며, 프로젝트의 목적들을 설명(narrates)하는 PDM의 첫 번째 열을 지칭한다. Narrative Summary의 목적들은 프로젝트가 수행할 작업과 상위의 개발목표와의 연계성을 계층적으로 보여주는 중요한 부분이다. Goal, Purpose, Outputs, Activities로 구성된다.

A. Goal(목표) : Impact, Overall Objective, Development Objective 등과 같이 불린다. 프로젝트가 기여하는 장기적 개발 목표(예: 국가개발목표)를 말한다. 즉, 프로젝트 하나의 수행으로는 성취가 불가능하지만 다른 프로젝트들과 함께 달성에 기여할 수 있는 상위 레벨의 목표를 말한다.

B. Purpose(목적) : Project Purpose, Outcome, Project Development Objective 등과 같이 불린다. 프로젝트가 계획한 모든 산출물 (outputs)을 생산함으로써 거둘 수 있는 효과를 말한다. 주로, 프로젝트 수혜자그룹이 되는 집단, 제도의 행동, 태도, 활동의 변화를 의미한다.

C. Outputs(산출물) : Component Objectives, Intermediate Results, Results 등과 같이 불린다. 프로젝트 수행결과 즉, 프로젝트가 달성한 모든 성과물을 의미한다. Output은 모두 일정한 달성시기를 가지며, Output을 표시할 때에는 수혜자 그룹을 명시해야 한다.

D. Activities(사업구성요소) : 개발활동이라고도 불린다. Output을 생산하기 위해 수행하여야 할 모든 행동들을 의미하며, 각 산출물에 따라 번호를 부여하고 주로 시간 순으로 배열하여 일목요연하게 정리한다.

E. Inputs(투입자원) : 투입 또는 투입자원 등으로 불린다. 프로젝트에 투입되는 자원들로, 인적자원, 물적자원, 자금 등 모든 사항을 포함한다. 각 Activities별로 번호를 부여하여 일목요연하게 정리한다.

즉, Narrative Summary는 프로젝트가 수행해야할 모든 사업구성요소 와 그 결과 직접 생산된 산출물(Output), 산출물을 통해 프로젝트가 달성하게 되는 프로젝트 수행 목적(Purpose), 그리고 프로젝트가 기여하는 더 큰 목표(Goal)간의 수직적 논리관계를 보여준다.

2.1.2. Objectively Verifiable Indicators[8)]

Indicators, Performance Questions and Indicators, Targets, Performance Indicators 등으로 불린다. Narrative Summary의 각 항목의 실제 달성 정도를 모니터링 및 평가할 수 있는 지표를 말한다. 각 지표들은 양, 질, 시간 등, 구체적이며 객관적으로 측정가능할 수 있도록 가능한 상세하게 서술한다.

2.1.3. Means of Verification[9)]

Monitoring Mechanism, Sources of Information 등으로 불린다. 성과지표를 확인할 수 있는 출처를 의미하며, 단순히 정보 출처만이 아니라 데이터 수집 책임자, 수집빈도, 수집방법, 수집시기, 수집형식 등을 상세하게 서술한다.

2.1.4. Assumptions[10)]

Important Assumptions, Assumptions and Risks 등으로 불린다. Narrative Summary가 프로젝트의 각 목표별 수직적 논리관계를 보여준다면 Assumptions는 수직적 논리관계로 상승하

8) 이하 성과지표 또는 Indicators라고 지칭한다.
9) 이하 확인수단 또는 MoV로 지칭한다.
10) 이하 가정 또는 Assumptions로 지칭한다.

기 위한 수평적 논리관계를 보여준다. 예를 들어, Activities 수준의 Assumptions란 Activities가 Outputs로 이어지기 위해서 해결되어야하는 예측가능한 위험(risk)을 말한다. 이처럼 각 목표가 한 단계 위의 목표로 이어지기 위해 해결되어야할 또는 회피되어야할 위험들을 Assumptions라 한다. 상세한 설명은 아래의 "수평적 논리" 를 참고한다.

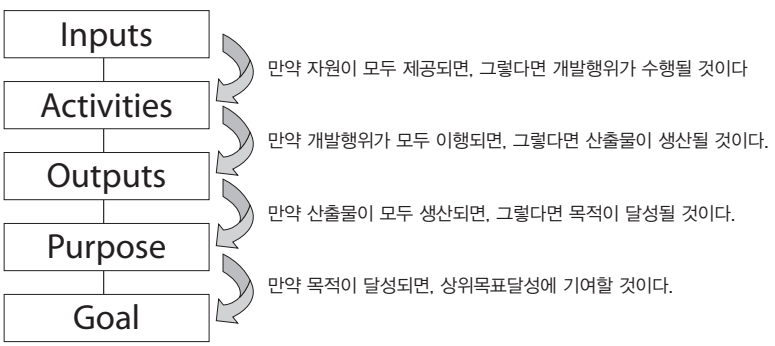
몇몇 기관에서는 Assumptions대신 Risks라는 용어를 사용한다. 둘 사이의 가장 큰 차는 Risks는 프로젝트에서 잘못될 수 있는 부정적 상황을 서술하는 반면, Assumptions는 프로젝트가 계획대로 수행되기 위해 충족되어야할 조건들로 긍정적으로 표현된다는 점이다. 어떤 용어를 사용하건 목적은 프로젝트에 영향을 미치는 외부효과를 분석해서 프로젝트 계획안이 보다 충실해지도록 하는 것이다.

한편, PDM에서 도출된 가정들은 사업집행계획 수립시, Risk Matrix의 기초가 된다. PDM의 가정들이 프로젝트 관리자의 통제 밖의 문제나 상황에 제한되는 반면, Risk Matrix는 프로젝트 계획서가 도출된 위험을 완화하거나 피하기 위해 어떻게 수정되어야하는지에 대한 보다 상세한 분석을 제공한다. 따라서 PDM은 위험분석(Risk Assessment)의 첫 단계가 된다.

2.2. 수직적 논리 (Vertical Logic)

PDM에는 수평적 논리와 수직적 논리가 존재한다. 수직적 논리는 PDM의 Narrative Summary인 Input, Activities, Output, Purpose, Goal들간의 수직적 상관관계로, 하위 Narrative의 이행은 차상위 Narrative의 달성으로 이어진다는 논리이다. 이는 만약-그렇다면 인과관계(If-Then Causality)로 표현된다.

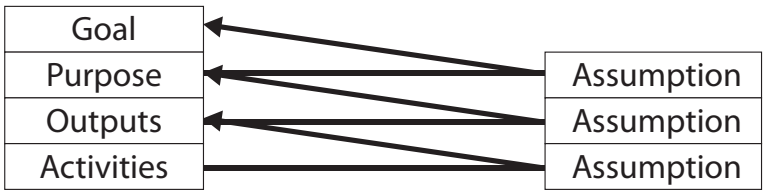
〈그림 1〉 PDM의 수직적 논리관계



2.3. 수평적 논리 (Horizontal Logic)

상기의 수직적 인과관계는 각 Narrative Summary와 수평적으로 놓이는 Assumptions의 제약을 받으며, 이를 PDM의 수평적 논리라 말한다. Narrative Summary는 맨 오른쪽 열의 같은 행에 위치하는 Assumption이 모두 충족되었다는 가정 하에서만 계획에 따라 이루어지게 되는 바, Assumption이 충족되지 않는 경우, 수직적 논리에 의한 결과도출은 불가능해진다. 수평적 논리와 수직적 논리의 합은 만약-그렇다면 인과관계(If-Then Causality)로 표현된다. 즉, PDM의 논리는 "하부 Narrative를 이행하고 Assumptions가 충족된다면, 상위 Narrative가 달성된다"라는 형식으로 완성된다. 예를 들어, 만약 Activities를 모두 수행하고 가정이 충족된다면 그렇다면 Output을 생산할 수 있다.

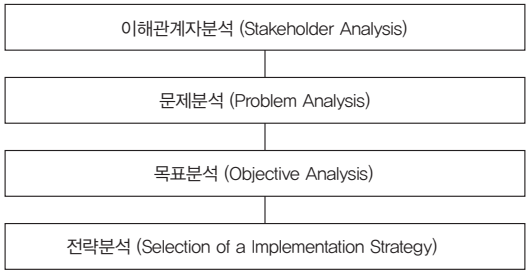
〈그림 2〉 Assumptions와 Objectives간 수평적 논리관계



3. PDM 작성

3.1. Narrative Summary 작성법

PDM을 작성하기 위해서는 사전에 프로젝트를 둘러싼 제반환경에 대한 분석을 통해 프로젝트가 해결해야 할 문제점과 해결방안을 도출하는 일련의 분석 작업이 필요하다. 원칙적으로 분석 작업은 이해관계자분석, 문제분석, 목표분석, 전략도출의 4단계로 아래와 같이 구분된다.[11)]



11) 이해관계자분석과 문제분석은 순서가 바뀌어 진행될 수도 있다.

PDM을 제작하기 위해서는 프로젝트의 수혜자그룹, 수원국의 사업수행기관, 정부기관, 관련 NGO, 공여국 원조기관 등 프로젝트와 관련된 모든 이해당사자(Stakeholders)가 참여하는 워크샵 등을 통해 프로젝트 주변 상황, 이해당사자, 프로젝트가 해결해야하는 문제 등에 대한 논리적인 분석을 수행한다. 보통 JICA의 경우 프로젝트 기획을 위한 Version No.1 PDM 형성에 대략 6개월 정도가 소요되며, 전문가 2-3명과 프로젝트 담당자로 구성되는 조사단이 약 2-3주간의 현지조사를 통해 현지 워크샵을 수행하고, PDM을 작성한 뒤, 귀국하여 계속 PDM을 수정하게 된다.

3.1.1. 이해관계자분석 (Stakeholder Analysis)

이해관계자란 말 그대로 이해관계를 갖고 있는 개인 또는 집단을 말한다. 따라서 이해관계자분석은 프로젝트에 다양한 이해관계를 갖고 있는 집단 및 개인의 특성과 상호간의 관계를 분석하여 프로젝트기획의 타당성을 향상하고 수혜자집단을 도출하는 것을 주목적으로 한다. 이해관계자분석을 통해 프로젝트와 관련된 서로 다른 집단 간의 이해관계를 확인하고, 그들이 갖고 있는 문제해결에 도움이 되는 역량을 점검하여 프로젝트가 제도적 역량, 분배문제, 사회문제 등을 적절히 고려하여 기획할 수 있다.

한편, 이해관계자분석은 "누구의 문제인가?" 또는 "누가 혜택을 받게 되나?"와 같은 질문에 대한 답을 찾는 과정이다. 따라서 이해관계자분석은 빈곤상황분석과 젠더분석의 주요 요소가 된다. 예를 들어, 초등학교건립사업을 기획 할 때는 초등학교 취학시 남, 여 아동이 모두 취학에 불이익이 없는지 이해관계자분석이 필요하며, 비료보급사업이라고 한다면 비료보급의 혜택을 교통수단을 보유한 상대적으로 부유한 중농이상의 농민이 독점하게 되는지, 하층 빈농들이 혜택을 받을 수 있을지 빈곤의 권력관계를 고려한다. 이해관계자분석은 또한 확인된 개발문제를 해결하고 개발목표를 달성하기 위해 누가 업무 방식을 변화시켜야하는가에 대한 답을 제시하여 능력배양활동의 대상자 결정에 도움이 된다. 즉, 지역개발사업에서 마을주민 자체적인 사업계획수립을 통해 사업결과에 대해 주인의식을 고취하고 협동역량을 강화하고자 한다면, 자치활동 중인 기존의 마을개발주민위원회(Village Development Council) 등의 기구가 있는지 확인하고 동 위원회 위원들에 대한 역량강화 연수 필요여부를 점검한다.

이해관계자분석의 주요 과정은 다음과 같다.

○ 브레인스토밍(Brainstorming)을 통해 주요이해관계자들을 확인한다.
○ Stakeholder Analysis Matrix(이해관계자분석매트릭스) 등의 기법을 활용하여 각 이해관계자의 역할, 이해관계, 상대적인 권력, 프로젝트 참여 능력 등을 조사한다.

○ 이해관계자간의 협력 또는 갈등 관계 정도를 분석한다.
○ 분석결과를 토대로 해당프로젝트의 수혜자집단을 도출하고 각 이해관계자들이 프로젝트에 미치는 영향의 정도에 따라 대응 계획을 프로젝트 계획에 반영한다.

이해관계자분석에는 Stakeholder Analysis Matrix, SWOT Analysis, Venn Diagrams, Spider Diagrams 등의 다양한 기법이 활용된다. 여기서는 가장 널리 쓰이는 방법 중 하나인 Stakeholder Analysis Matrix에 대해 알아보도록 하겠다. 이해관계자분석매트릭스 작성시 우선 프로젝트의 특성을 분석한다. 각 특성별로 조사가 필요한 항목들을 정리한 뒤 각 이해관계자별로 해당 사항을 조사, 정리하면 매트릭스는 완성된다. 매트릭스는 매우 유연하며, 프로젝트별로 조사사항을 추가하거나 삭제할 수 있다. 이해관계자분석시에는 특히 프로젝트가 각 이해관계자 그룹에게 미치게 될 잠재적 혜택과 비용을 조사하는데 주의를 기울인다.

3.1.2. 문제분석 (Problem Analysis)[12)]

프로젝트는 일반적으로 개발환경분석을 통해 도출된 문제점에 대처하기 위해 시작된다. 개도국 노동력의 낮은 기술수준과 소득문제에 대처해서 직업훈련교육사업을 실시하고, 높은 영아사망율과 산모사망율에 대응해 보건사업을 실시한다. 문제분석은 수원국의 개발환경 분석을 통해 경제사회 개발상의 주요 문제점을 도출하고 문제점간의 인과관계를 분석하여 인과관계나무(Problem Tree)를 도출하는 과정으로 이루어진다. 문제분석을 통해 근원문제(Core Problem)를 도출하고 이를 해결할 수 있는 개발활동들이 프로젝트로 발전되도록 계획한다.

문제분석은 다음과 같이 진행된다:
주요문제점 확인 및 나열→인과관계 분석→근원문제(Core Problem) 도출→논리관계 확인→Problem Tree 작성→제약조건과 문제점의 구별.

3.1.3. 목표분석 (Objective Analysis)

목표분석은 Problem Tree에서 도출된 모든 문제가 해결된 미래상황을 서술한다. 문제분석을 통해 도출된 모든 부정적 상황을 실현가능한 바람직하고 긍정적 상태로 재구성하는 방식으로 수행된다. 즉, 문제분석의 결과물인 Problem Tree의 각 문제 상황을 문제가 해결된 상황으로 다시 기술

12) 이해관계자분석과 문제분석의 순서는 서로 바뀌어서 진행될 수도 있다. 특히, 몇몇 이해관계자 집단 간 첨예한 이해관계 대립이 있어 개발문제 분석에 영향을 줄 수 있을 때는 문제분석 전에 이해관계자분석을 통해 이러한 대립이 분석과정에 미치는 영향을 최소화한다. 프로젝트 계획 단계에서 이해관계자분석과 문제분석의 요소와 과정은 지속적으로 그 유효성을 점검한다. 문제분석을 먼저 실시하는 경우, 이해관계자 분석을 수행할 때는 문제분석 결과를 반영하여 도출된 문제점의 영향을 받는 집단과 이러한 집단의 역할, 이해관계 등에 대한 분석을 실시한다.

하여 수단과 방법의 형식의 목표나무(How Tree 또는 Objective Tree)로 해결책을 형상화 한다. Objective Tree에서 이전의 Core Problem은 이제 Core Objective, 즉, 프로그램의 목표가 된다. 목표분석의 순서는 먼저, Problem Tree의 문제점들 옆에 문제점이 해결된 이상적인 상태를 긍정문으로 서술한 목표카드를 붙이고, Problem Tree의 모든 문제점을 목표카드로 대체하면 이 카드들을 문제분석을 위한 새로운 판으로 옮겨 Objective Tree를 만든다. 마지막으로 Objective Tree의 논리구조를 확인한 뒤, Core Objective를 확인한다.

3.1.4. 전략도출

문제분석부터 목표분석까지의 일련의 과정을 통해 도출된 Objective Tree는 여러 개의 가지를 갖는다. 일반적으로 Core Objective를 달성하기위해서는 그 아래의 모든 가지들을 포함하는 개발활동을 수행하여야한다. 이는 대규모의 예산과 장기간을 소요하는 프로그램원조를 의미한다. 일반적으로 KOICA에서는 Core Objective의 바로 아래 단계의 Objective 중 하나를 목적으로 하는 프로젝트를 수행하며 이 경우 Core Objective가 바로 목표 즉 Goal이 된다.[13] 프로젝트 목적으로 선택된 Objective의 아래 수단(Means)들이 Output으로, 그 아래의 수단들은 Activities들이 되어 Objective Tree는 PDM의 Narrative Summary로 발전된다.

여러 Objective의 가지 중에서 프로젝트를 도출할 때는 예산, 적절성, KOICA의 우선순위(Priority) 등을 기준으로 심사를 통해 가능한 프로젝트들에 대해 순위 또는 점수를 부과하여 최종적으로 프로젝트를 선택한다. 이렇게 프로젝트가 선정되면 프로젝트를 수행할 최적의 전략을 수립하기위해 PDM을 작성하고 사업집행계획을 수립하게 된다. 선택의 기준으로는, Target Group에 대한 혜택의 정도, 참여수준, 혜택분배의 형평성/이해관계자별 입장 및 대응책/투입가능 자원/프로젝트를 위해 이용가능한 수원국 또는 수원지역의 역량과 잠재능력/정치적 타당성/시급성/지속가능성/기술적 가능성/환경에 대한 영향 등을 포함할 수 있다.

문제분석부터 프로젝트 선택까지 일련의 과정은 일차원적이며 기계적으로 움직이는 단선 프로세스가 아니다. 최종적으로 프로젝트 선택 될 때까지 각 과정으로 되돌아가 다양한 분석을 통해 최적의 프로젝트가 선택될 수 있도록 한다. 또한, 프로젝트 선택을 위해서는 위에서 언급된 분석기법 이외의 다양한 기법을 추가적으로 사용할 수 있다.

13) 물론 프로젝트를 단계별로 나누어 Core Objective를 달성하기 위해 각각의 가지를 순차적으로 수행할 수도 있고, 전체를 아울러 프로그램으로 수행할 수도 있다.

3.2. 가정 (Assumptions)

가정(Assumptions)이란 프로젝트가 통제하기 않기로 결정한, 또는 통제할 수 없는 요인 또는 조건을 의미한다. 가정은 프로젝트의 책임소재 밖에 있으며 "프로젝트의 외부논리(External Logic of the Project)라고 불리기도 한다. 즉, 가정은, 프로젝트에 영향을 끼치며, 프로젝트의 통제범위 밖에 있고, 같은 레벨의 Narrative Summary와 함께 "만약/그렇다면"의 논리검사를 했을 때, 상위 레벨의 목표를 충족할 수 있게 한다.

Box 1. 가정작성순서

1. 프로젝트의 수직논리에 필수불가결한 중요한 가정들을 긍정문의 형식으로 작성한다.
2. Indicators를 참고하여 각 가정들을 구체화한다.
3. 각 가정의 발생가능성과 발생시 프로젝트에 대한 영향정도를 분석한다.
4. 프로젝트 실행 여부를 결정한다.

3.3. 성과지표 (Indicators)

PDM의 두 번째와 세 번째 열인 Indicators와 Means of Verification(MoV)은 PDM 항목 중에서도 특히 모니터링과 평가와 연관이 높다. 성과지표는 프로젝트 관리자가 프로젝트의 산출물을 모니터링하고 목적의 달성정도를 평가하도록 하여, 프로젝트의 질적 수준을 정의한다. PDM의 성과지표는 동일수준의 Narrative들을 정의하고 측정하며, 각 Narrative들의 성공적인 성취여부를 확인할 수 있도록 해준다. PDM의 성과지표는 주로 Narrative Summary의 각 항목들을 성공적으로 달성했을 때의 상황, 즉 Target을 계량적 지표로 나타낸다.

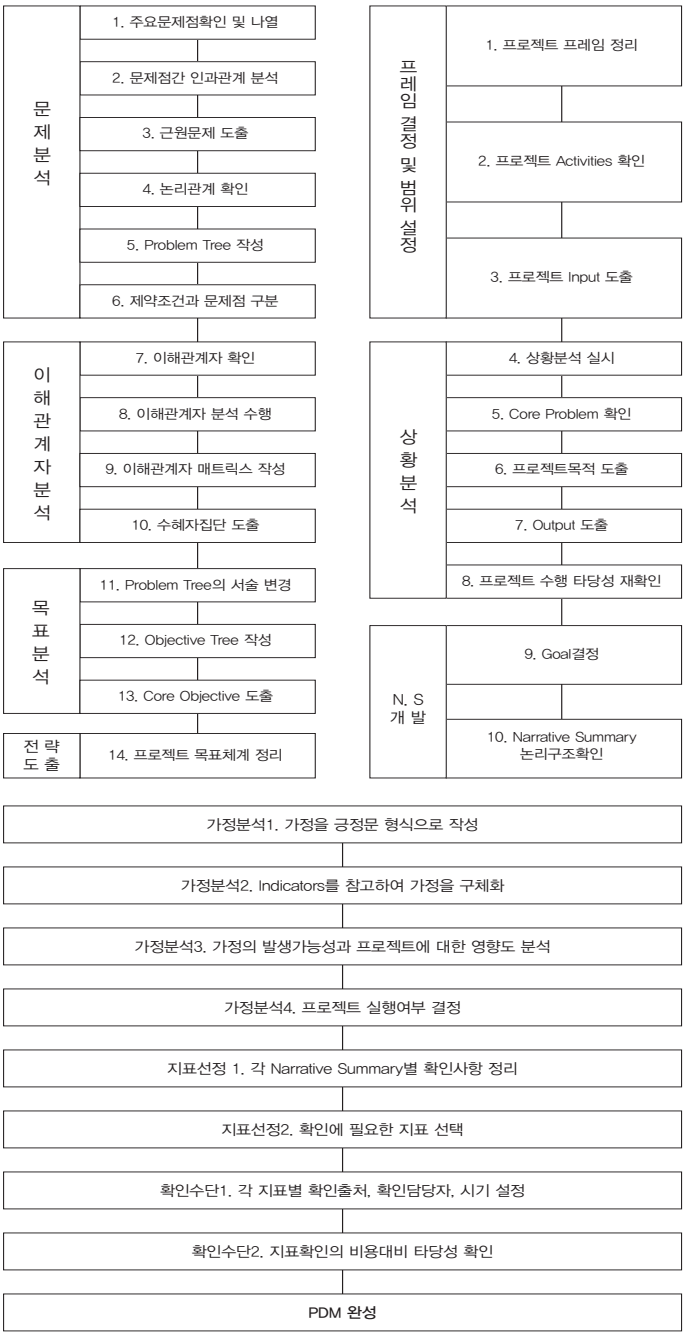
3.4. 확인수단 (Means of Verification)

각 목표수준별로 성과지표 설정이 완료되면 설정될 지표를 수집하는 방법과 시기를 결정한다. 이 핸드북에서는 지표설정과 확인수단을 별도로 설명하고 있으나, 실제적으로는 거의 동시에 작업이 이루어진다. 확인수단은 다음의 질문에 대한 답변이 될 수 있어야 한다. 1) 성과지표를 위한 증빙자료를 어떻게 구할 것인가? 2) 어떤 자료가 수집가능하며 어떤 자료를 관리할 것인가? 3) 누가 자료를 수집, 분석, 기록 할 것인가? 4) 누가 비용을 부담하나? 5) 얼마나 많은 데이터를 수집해야 하는가? 6) 어떤 형식으로 데이터를 수집해야 하는가?

성과지표와 함께 확인수단은 향후 프로젝트 모니터링과 평가의 기초자료로 활용된다. 모니터링과

평가 계획의 주요첨부물인 모니터링과 평가매트릭스 수립시 PDM의 이 두 항목은 기본자료로 활용된다. 단순하게 말하면 PDM 성과지표의 변화 상황을 확인수단에 나타난 방법을 활용하여 프로젝트 추진 과정 내에 정기적으로 추적하는 것을 모니터링이라고 한다.

〈그림 3〉 PDM작성 순서도



Ⅲ. 프로젝트 관리와 모니터링 및 평가 시스템 구축

상기 기술한 바와 같이 모니터링과 평가는 프로젝트집행계획과 함께 시작된다. 프로젝트 발굴부터 종료까지의 관리를 프로젝트사이클로 표현하는 것처럼 모니터링 및 평가의 준비, 기획, 실행 및 종료 전 단계를 모니터링 및 평가 시스템이라고 칭한다. 본 장에서는 프로젝트기획, 실행, 종료업무와 모니터링 및 평가시스템의 연계방법을 살펴보도록 하겠다. 이를 위해 PDM과 KOICA 프로젝트사업 집행계획수립과의 연계방안, 사업집행계획과 모니터링 및 평가계획, 사업수행시 모니터링과 평가 방법에 대해 차례로 알아본다.

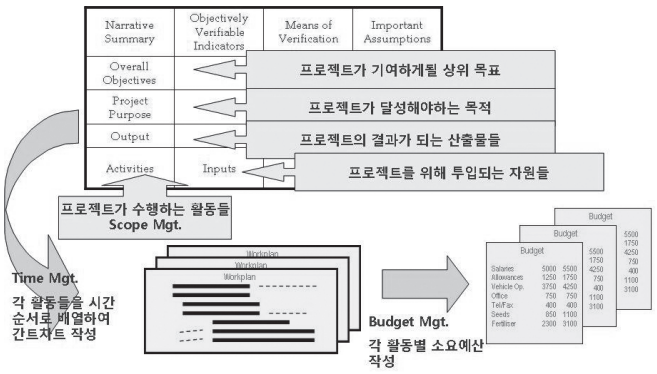
1. 프로젝트집행계획과 PDM의 연계

1.1. PDM과 프로젝트사업집행계획

프로젝트 계획은 사업집행계획 즉, Project Document라는 문서에 집약되며, 일반적으로 KOICA의 사업집행계획은 ① 프로젝트배경분석, ② 프로젝트목표설명, ③ 프로젝트내용, ④ 예산과 일정, ⑤ 조직관리 및 조달, ⑥ 모니터링과 평가계획, ⑦ 산출물과 효과분석으로 크게 구분된다.

아래 표와 같이 사업집행계획의 각 항목은 다음과 같이 PDM과 연관성을 갖게 된다. 따라서 프로젝트사업담당자는 PDM과 사업계획을 별도로 작성하는 것이 아니라, PDM을 작성한 뒤 각 항목들을 세분화하여 사업집행계획을 수립할 수 있다. 또는, 먼저 사업집행계획을 작성한 뒤 관련 내용을 PDM 양식에 따라 일목요연하게 정리할 수도 있다. 어떤 경우이든 PDM은 사업집행계획에서 개발협력과 관련된 사업의 내용부분이 한 장의 표로 정리되는 문서라고 볼 수 있으며, 이러한 의미에서 집행계획의 주요 첨부물이 된다.

〈그림4〉 사업계획과 PDM의 연계



1.2. 사업범위관리와 PDM

사업집행계획의 사업범위는 PDM의 Activities와 Input과 관련이 있다. Activities들은 전문가파견, 연수, 건축, 기자재지원과 같은 프로젝트 사업 내의 활동들을 의미하며, Input은 이를 위해 각 이해관계자별로 투입하는 자원들이다. PDM에 주요 Activities들이 기술되면 사업집행계획은 MS Project[14]등을 이용하여 각 Activity별로 번호를 부여하고, 그 하부번호에 각 Activity들의 세부 Activity를 기술하여, 프로젝트를 위해 수행되는 모든 활동들이 포함되도록 한다.

1.3. 사업일정관리

위에서 사업범위가 모두 확정되면 사업일정을 계획한다. 간트차트(Ghant Chart)[15], Critical Path[16] 등의 프로젝트 일정관리 기법을 활용하여 사업요소가 모두 프로젝트 전체일정 안에서 수행될 수 있도록 하고 일정표를 완성한다. 일정표 역시 위의 사업범위 관리시 부여된 각 Activity가 번호와 함께 일정표의 업무란에 기록되게 하여 업무의 혼선을 막는다.

1.4. 사업예산관리

범위와 일정이 확인되면 예산을 계획한다. PDM 투입부분의 예산이 사업범위를 모두 포함할 수 있어 예산의 과부족이 없도록 한다. 또한 일정표를 통해 각 연도별로 수행되는 업무를 확인하여 연도별 투입예산안을 작성한다.

1.5. 사업위험관리

가정이 도출되고 분석이 종료되면 향후 프로젝트 계획의 위험관리계획 수립의 기반이 된다. 가정은 프로젝트 관리자의 통제 밖에 있는 바, 프로젝트 관리자는 가정에 대해 책임을 질 필요는 없다. 그러나 프로젝트의 성공적인 수행을 위해 관리자는 주요 가정에 대한 관리계획을 수립하여 지속적인 모니터링을 수행하며 필요시 적절히 대응한다.

---

14) 프로젝트 관리를 위해 사용되는 소프트웨어 중 하나이다.

15) 1919년 미국의 간트가 창안한 것으로 작업계획과 실제의 작업량을 작업일정이나 시간과 비교하여 평행선으로 표시하여 계획과 통제기능을 동시에 수행할 수 있도록 설계된 막대도표(Bar Chart)를 말한다. (출처 : http://100.naver.com/100.nhn?docid=744127).

16) 프로젝트 달성에 필요한 모든 작업을 네트워크로 파악하여 전체일정을 좌우하는 최장작업일정을 계산하는 일정관리법을 말한다. 통상 프로젝트를 구성하는 작업내용은 이벤트(event)라 하여 원으로 표시하며, 각 작업의 실시는 액티비티(Activity)라 하여 소요시간과 함께 화살표로 표시한다. 따라서 계획내용은 이벤트, 액티비티 및 시간에 의해서 네트워크 모양으로 표시된다. (출처 : http://100.naver.com/100.nhn?docid=180970).

프로젝트 관리자는 PDM의 가정으로부터 아래와 같은 양식의 Risk Matrix와 Risk Analysis Work Table이라는 Tool을 사용하여 위험관리계획을 수립한다. Risk Matrix는 PDM 작성 등을 통해 도출된 가정들을 발생시 파급력(Impact)과 발생가능성(Probability)에 따라 구분 정리하여 작성한다. PDM의 Assumptions에 대해 번호를 부여하고 발생가능성과 영향에 따라 분류하여 Risk Matrix를 작성한다.

〈표 3〉 Risk Matrix 예시

IMPACT/PROBABILITY	Impact 4: Major	Impact 3: Medium	Impact 2: Low	Impact 1: Insignificant
Probability A: Almost Certain		가정 02	가정 03	
Probability B: Likely	가정 01			가정 05
Probability C: Moderate			가정 04	
Probability D: Almost Zero				

위와 같이 Risk Matrix에서 나타난 결과는 위험분석표에 일목요연하게 정리하여 각 가정별로 대응계획을 수립한다. 이를 통해 발생가능성이 높고 파급력이 높은 것으로 분류된 위험요소에 대해서는 위험관리계획을 수립하고 실행단계에서 그에 따라 변화상황을 관리하여 만일의 위험에 대비하도록 한다.

〈표 4〉 위험분석표 양식

위험분석표(Risk Analysis Work Table)				
가정 (Assumptions)	지수 (Indicators)	중요도 (Criticality) 1–4	발생확률 (Probability) 1–4	대응계획
가정 01 (번호로 관리)	가정과 관련된 지수들 기입	1 매우낮음 4 매우높음	1 매우낮음 4 매우높음	

〈표 5〉 사업집행계획과 PDM의 연관성

사업집행계획	내용	PDM과의 연관성
프로젝트배경분석	●사회경제 및 문화적 배경 분석 ●수원국정부요청사항 ●수원국개발전략 및 우선순위 ●타공여국의 관련된 활동들 ●KOICA의 연계가능 프로그램 ●주요 가정 및 제약사항 등	●PDM수립을 위한 상황분석, 이해관계자분석, 문제분석, 목표분석 자료 활용 ●위험관리표(Risk Management Matrix) 활용가능
프로젝트목표	●상위목표와 목적을 분석내용에 따라 도출	●Overall Goal ●Project Purpose
프로젝트 세부내용	●수혜자 ●산출물 ●프로젝트 활동 ●투입내역	●이해관계자분석결과 ●Output ●Activity ●Input
예산과 일정	●연도별 예산/총예산 ●예산부담내역 ●일정 ●위험요소	●Activity별 소요예산 파악 ●Activity별 세부필요활동과 각 활동별 소요기간 도출 ●위험관리표(Risk Management Matrix) 활용가능
조직관리 및 조달	●사업관련자별 책임내역 ●수원국측 참여사항 ●조달계획 및 절차	●Activity별 담당자 도출 후, 조달이 필요한 부분에 대해 조달계획 수립
모니터링과 평가	●모니터링 및 평가계획 – 프로젝트목표와 내용에 대한 지표 설정, 지표취득 수단 및 방법 제시	●Objectively Verifiable Indicators ●Means of Verification
Output과 효과분석	●프로젝트의 결과가 되는 산출물 ●프로젝트 관리의 산출물 – CM, PM 보고서, Progress Report 등 ●기대효과 및 지속가능성 분석	●Output ●프로젝트 관리의 산출물은 관련 규정 및 프로젝트 특성에 따라 정리 ●Overall Goal 관련 분석

2. 프로젝트 집행계획과 모니터링 및 평가계획의 연계

앞서 설명한 바와 같이 PDM은 프로젝트 기획 및 모니터링과 평가를 연동하는 중요한 툴이다. 하지만, PDM만으로는 복잡하고 다층적인 프로젝트 관리업무를 모두 수행하는 것은 불가능하다. 프로젝트집행계획서 작성시 PDM의 Narrative Summary와 Assumptions에서 프로젝트의 범위, 일정, 예산, 위험관리계획이 개발될 수 있는 것과 마찬가지로 PDM의 Indicators와 MoV항목에서 프로젝트의 모니터링과 평가계획이 개발될 수 있다. 여기에서는 PDM에 기초해서 프로젝트집행계획의 모니터링과 평가항목을 작성하는 방법에 대해 설명하도록 하겠다.

모니터링과 평가계획은 프로젝트 성과부문과 관리부문으로 나뉘어서 진행한다. 성과부문은 프로젝트가 계획당시 설정한 목표와 목적을 달성하고 있는가를 PDM에 기초하여 측정한다. 프로젝트 관리부문은 Project Management Professional(PMP)에서 의미하는 프로젝트의 9가지 분야(예산,

일정, 범위, 조달및계약, 위험, 의사소통, 품질, 변경, 인력관리)[17] 중 가장 중요한 3가지 분야의 목표대비 진행정도를 측정한다.

모니터링과 평가계획은 간이 M&E Matrix[18]를 개발한 뒤 그에 기초하여 수립한다. 우선 간이 M&E Matrix에 나타난 업무를 수행할 시기와 빈도를 정한다. 만약 업무 중에 일부를 외부 컨설턴트나 업체를 통해 수행할 계획이라면 그에 대한 조달계획을 수립한다. 조달여부를 포함하여 각 업무를 수행할 담당자들의 업무분장을 작성한다. 상기 사항을 종합하여 업무 수행에 필요한 예산을 산정한다. 간이 M&E Matrix는 모니터링을 실시할 때마다 결과를 정리하여 프로젝트 종료 후 프로젝트성과목표들(Output, Activities, Input)이 달성된 정도와 사유를 알 수 있도록 한다. 또한, 프로젝트의 범위, 일정, 예산이 PMC와 CM으로 나뉘는 것이 아니라 통합적으로 어떻게 변경되었는지 추이를 알 수 있도록 한다. 간이 M&E Matrix는 프로젝트 종료 후 종료평가에도 활용 될 수 있다.

〈표 6〉 간이 M&E Matrix (예)

1. 프로젝트성과부문				날짜:		
프로젝트목표	Indicators	Baseline Information	MoV	모니터링 담당자	프로젝트 Target	모니터링 결과
Output						
Activities						
Input						
2. 프로젝트관리부문						
관리분야	1차년도 목표	2차년도 목표	X차년도 목표	Indicators/MoV	모니터링결과	대응계획
예산						
일정/범위						

프로젝트관리부문은 종료시 그대로 활용이 가능하며, 프로젝트성과목표들에 Purpose와 Goal부문만을 추가하여 평가를 실시하면 그대로 종료평가에 활용가능하다. Purpose와 Goal부문을 평가하면 평가기준의 Impact부분 평가가 된다.[19] Sustainability는 관리부문평가 후 수원국의 관리체계와 예산확보여부 등을 검토하여 예측한다.

17) PMP의 프로젝트 관리분야는 변경관리(최근 통합관리로 명칭이 변경되었음)를 포함하여 9개 분야이다. 변경관리는 이절에서 설명하고 있는 모니터링을 통한 사업계획변경을 어떻게 관리할지에 대한 내용인 바, 프로젝트관리분야에서 제외한다.

18) 간이 M&E Matrix는 KOICA의 모니터링과 평가업무 수행에 필요한 관리내용을 작성하여 업무를 지원하기위해 약식으로 만들어진 것이다. 간이 Matrix는 특히 프로젝트 전반에 대한 통합적인 관리와 모니터링을 지원하기 위해 만들어졌으며, 중간평가와 종료평가는 "사업관리자를 위한 개발협력사업평가 가이드라인"의 절차와 양식에 따라 진행한다.

19) KOICA의 사업평가는 OECD/DAC의 5대원칙과 성주류화, 환경영향을 합친 7대 기준에 대해 실시된다. 5대원칙은 Relevance(적절성), Effectiveness(효과성), Efficiency(효율성), Impact(영향력), Sustainability(지속가능성)이다. 평가원칙에 대한 상세한 사항은 "사업평가 가이드라인"을 참조한다.

KOICA 프로젝트는 PMC를 통해 추진되는 바, 프로젝트 관리부문은 9가지 관리분야별 진행상황을 PMC 중간보고서(분기별, 월별, 반기별 등)에 PM이 보고하도록 한다. 프로젝트 담당자는 PMC의 보고서와 건축이 있는 경우 CM 또는 감리의 보고서 등 각 사업요소별 담당자들의 보고서를 통합, 분석하여 프로젝트 전체의 진행상황을 점검하여, 간이 M&E Matrix를 통해 관리한다.

3. 모니터링과 평가 매트릭스 (M&E Matrix)

위에서 소개한 간이 M&E Matrix는 모니터링과 평가 계획시 기본 자료로 가장 널리 활용되는 모니터링과 평가 매트릭스(이하 M&E Matrix)를 간소화한 형태이다. 평가나 모니터링 업무 수행시 일반적으로 측정내용과 방법을 하나의 표에 정리한 M&E Matrix가 널리 활용된다. 이 절에서 설명되는 성과질문개발 등의 내용은 종료평가나 중간평가 수행을 위해 간이 M&E Matrix를 보다 상세화할 때 활용 할 수 있다.

〈표 7〉 M&E Matrix 양식

분류항목	성과질문	정보 및 지표	기준치정보	정보 및 지표 수집방법

1) 성과질문 (Performance Questions) 개발

PDM에서는 Narrative Summary를 개발하고 바로 그에 맞는 성과지표(Indicators)를 설정하도록 되어있으나, 실제 프로젝트 수행시 각각의 목표와 성과지표의 관계가 이렇게 도식적으로 단순화될 수 있는 경우는 매우 드물다. 일단 많은 경우 Narrative Summary를 몇 개의 지표만으로 요약하여 측정하는 것이 어렵고, 특히 수치화된 지표로 측정하는 것 자체가 어려운 경우도 많다. 또한, 성과지표는 Narrative Summary의 달성 여부를 보여주지만 왜 달성했는지 또는 달성을 못했는지를 설명해 주지 않는다. 따라서 프로젝트관리를 위해서는 계량화된 지표 외에도 다양한 질적정보(Qualitative Information) 수집이 필요하다.

20) 기준치정보란 프로젝트 시작 이전 또는 시작당시의 상황에 대한 정보를 말하며, 프로젝트 추진과정의 변화를 모니터링하고 결과를 평가하기 위해서 필요하다.

M&E Matrix 작성시 첫 번째로 Narrative Summary에 기술된 프로젝트의 각 단계별 목표들에 대해서 프로젝트 관리자가 원하는 정보를 질문형으로 나타내는 성과질문 개발을 먼저 수행한다. 물론 필요시 Narrative Summary 이외에 추가적인 사항에 대해서도 성과질문을 개발할 수 있다. 성과질문이 너무 광범위하다면 각 성과질문을 항목별로 구분하여 M&E Matrix를 개발할 수 있다.

2) 필요정보 및 지표 설정

이렇게 성과질문이 개발되면 각 성과질문에 대한 답을 구할 방법을 고안한다. 어떤 양적/질적 지표나 정보를 측정해야 개발된 성과질문에 대한 답을 구할 수 있을지를 생각하여 필요한 사항만을 포함하여 정리된 양적/질적 지표나 정보를 기록한다.

3) 기준치정보 확인

각 성과질문을 검토하여 모니터링과 평가를 위해 기준치정보가 필요한 경우 사용가능한 기준치정보를 확인하여 정리한다. 만약 M&E Matrix 작성 후 기준치 조사를 별도로 수행할 계획이라면, 기준치정보 조사가 필요한 항목을 확인하고 별도로 조사계획을 수립한다.

4) 4W2H 결정

각 항목별 필요 지표와 정보를 누가(Who), 언제(When), 언제 (Where), 무엇을(What), 어떤 방법으로(How), 얼마나 자주(How Often) 수집할지를 계획을 수립한다. 이 때 소요예산 고려시, 필요정보나 지표를 조사할 방법이 너무 많은 비용을 소요하거나, 제반 상황 고려시 현실성이 부족하다고 판단될 경우 성과질문이나 정보, 지표를 수정한다.

IV. 기획, 모니터링, 평가를 위한 조사기법 (Tools and Methods) 사용

프로젝트 사업을 발굴, 심사, 기획, 모니터링, 평가하기 위해서는 관련된 자료와 데이터의 수집 및 분석이 필요하다. 개발협력사업에서는 사회과학 연구조사 방법론(Social Science Research Methodology)을 활용하여 이러한 업무 수행을 위한 다양한 조사기법을 개발, 사용해왔다. 본 장에서는 KOICA 사업 및 평가담당자들이 업무수행시 어떤 조사기법을 활용해야 하는지 선택을 하는 방법과 기준, 현지조사 수행방법, 조사를 통한 데이터 관리 방법에 대해 전반적으로 알아보도록 하겠다.

1. 기획, 모니터링, 평가를 위한 조사기법 선택의 기준

프로젝트 심사, 기획, 모니터링, 평가를 위해서는 관련된 정보 수집(Data Collection), 분석(Analysis), 저장(Storage), 보고(Reporting)를 위한 다양한 조사 기법이 활용된다. 개발협력사업에 활용되는 이러한 다양한 기법은 주로 사회과학이나 생물물리학의 연구조사방법론에서 유래하거나, 다양한 개발협력 실무자들에 의해 새롭게 개발된 것이다.

프로젝트 및 평가 담당자들은 이렇게 개발된 조사기법들을 업무 수행에 활용한다. 예를 들어, 농촌지역개발사업을 발굴, 기획 업무를 수행하기위해 프로젝트 담당자는 "참여적농촌심사기법" 중 하나인 Resource Map, Seasonal Calender 작성 등으로 대상지역 주민들의 개발문제를 확인하고 지역주민을 대상으로 한 반구조화인터뷰나 Focus Group기법을 통해 PDM을 개발하고 프로젝트를 기획 할 수 있다. 이후에는 Household Survey나 지수조사 등을 통해 사업결과를 평가할 수 있다.

1.1. 조사기법 분류

개발협력사업의 발굴, 심사, 기획, 모니터링, 평가를 위해 활용되는 조사기법은 매우 다양하며, 새로운 기법이 생성되고 있다. 이러한 다양한 기법들은 아래와 같이 분류되어 정리될 수 있다.

1) 양적방법과 질적방법

양적방법들은 XX km의 도로건설, XX ton의 쌀 수확 등과 같이 특정한 변수의 상황이나 변화를 직접적으로 측정하여 수치화된 결과를 생산한다. 이에 반해, 질적방법은 사람들의 경험, 관찰, 믿음, 느낌 등의 주관적 정보를 수집하며, 결과는 서술형 묘사나 설명으로 나타난다.

전통적으로 개발협력의 조사는 양적방법에 의존해왔다. 그러나 양적방법을 활용한 통계상의 오류와 한계 등으로 인해 1980년대 이후 질적방법론 특히 참여적 방법론이 부상하게 된다. 현재는 질적, 양적방법을 상호 보완적으로 사용하는 추세이다.

2) 참여적 접근법 (Participatory Approach)

1980년대 이후 참여적기법을 활용한 현지조사가 급증했다. Robert Chambers는 기존의 농촌개발사업 평가를 위한 대규모 전수조사(Survey)를 길고 복잡하다(Long and Dirty)고 비판하며, 마을주민의 지식과 경험을 활용하여 빠르고 간단한 분석 수행을 주장했다. 그 이후 문맹이거나 교육수준이 낮은 마을 주민들도 참여가 가능한 지도그리기, 매트릭스 작성 등의 간단하고 손쉬운 방법을

통해 사업을 관리하는 방법들이 참여적농촌심사(Participatory Rural Appraisal)라는 이름으로 등장하게 되었다.

지역주민과 같은 주요이해관계자가 프로젝트 기획, 관리, 평가 등에 참여를 할 수 있도록 허용하는 조사방법들을 참여적 접근법을 활용했다라고 말한다. 즉, 참여적 접근법은 조사기법이 아니라 조사기법을 수행하는 방식을 의미하는 것이다.

1.2. 조사기법 선택

수행업무에 적합한 기법을 선택할 때는 다음사항을 고려한다.

A. 무엇을 원하는지 구체화하라.
B. 이미 있는 정보인지 확인하라. 수원국정부기관, 대학 및 연구기관, 타원조기관, NGOs 등의 기존 정보와 가능한 공유한다.
C. 정확성의 정도를 정하라. 정보의 정확도와 이를 위한 투자를 비교하여 이에 따라서 조사방법을 결정한다.
D. 외부조달이나 Outsourcing이 필요한지 확인하고, 필요한 경우 이를 위한 조달계획을 수립한다.
E. Feasibility (실행가능성) : 조사방법 수행에 필요한 기술, 시간, 예산 등과 같은 측면의 타당성을 확인한다.
F. 프로젝트 수행환경을 고려하여 조사방법의 Appropriateness(적합성)를 확인한다.
G. Reliability(신뢰도)를 확인하라. 조사결과의 신뢰도를 높이고 정보왜곡의 위험을 줄일 수 있도록 하나 이상의 조사방법을 사용하는지 점검한다.
H. Relevance(적절성)를 확인하라. 조사방법이 원하는 정보를 실제로 생산하는가를 확인한다.
I. Sensitivity(민감도)를 확인하라. 조사방법이 데이터 변화를 충분히 측정할 수 있는지 점검한다.
J. 조사방법 수행에 충분한 예산이 책정되어 있는지 Cost Effectiveness(비용타당성)를 확인하라.
K. Timeliness(적시성)를 확인하라. 데이터나 정보를 수집하고 분석하여 사용할 수 있을 때까지 너무 오랜 시간이 걸리지 않는지 확인한다.
L. 필요한 조사기법의 수와 빈도를 정하라. 상기 사항 확인 후 최종적으로 필요한 조사기법의 수와 조사 시기 및 횟수를 정한다.

2. 데이터의 정리, 분석, 저장

필요한 모든 조사가 완료되면 수집된 데이터를 보고서 작성 등을 위해 가공하는 일련의 작업을 수행한다.

2.1 데이터의 정리(Collation)

데이터를 정리하기 위해서는 정리를 위해 필요한 공통된 기준과 형식을 정한다. 양적방법론에 따라 수집된 데이터는 통계프로그램에 데이터를 입력하거나 이미 정해진 코드에 따라 데이터를 분류, 입력하는 간단한 방법으로 정리될 수 있다. 이렇게 정리된 양적데이터는 표나 그래프 등으로 간단하게 결과가 정리될 수 있다.

그러나, 인터뷰 등의 질적방법론에 따라 수집된 데이터의 정리는 보다 복잡하며 주로 다음단계인 분석과 함께 여러 번의 반복을 거쳐 수행된다. 질적방법론에 따라 수집된 인터뷰 등의 데이터의 경우, 아래와 같은 방법으로 정리한다.

Box 2. 질적정보(Qualitative Information) 정리방법

1. 조사 대상자, 집단별로 수집된 정보를 요약한다.
2. 조사시 기획했던 주제별, 지표별로 요약된 정보를 분류한다.
3. 각 주제별로 얼마나 많은 사람이 정보를 제공하였는지 측정한다.
4. 각 주제별 주된 의견을 정리한다.
5. 각 주제별로 찬/반 의견을 정리한다.
6. 각 주제별로 인용할 만한 사항이 있는지 확인한다.

2.2. 데이터 분석 (Analysis)

양적방법론에 따라 수집된 데이터는 주로 전체평균산출, 백분율산출 등의 계산과 통계적 방법을 통해 정보를 분석한다.

2.3 데이터 저장 (Storing)

수집과 분석이 완료된 정보와 데이터는 모두 보관하여 향후 정보를 재확인하거나 다른 사업 등을 위해 확인할 때 참고할 수 있도록 한다. 가능한 경우, 주요 정보는 모두 스캔 등을 통해 전산화하여 가능한 많은 사람들이 정보를 공유할 수 있도록 하며, 분실 및 유실의 가능성을 줄인다.

V. 기획, 모니터링, 평가를 위한 기법의 종류[21)]

여기에서는 사업발굴, 기획, 모니터링 및 평가에 직접 활용가능한 다양한 조사기법과 각 기법별 사용목적과 방법을 소개한다. 각 조사기법은 담당자의 필요에 따라 다른 기법과 병행하여 사용하거나 상황에 맞춰 응용하는 것이 가능하다. 이 장의 조사기법들은 다른 연구방법론에서 응용되거나 개발협력실무자들이 개발하여 작성된 경우가 많고, 또한 개발협력과 관련된 조사기법을 모두 담고 있는 것도 아니다. 따라서 각각의 프로젝트 담당자들도 사업에 맞는 조사기법을 개발하여 추가할 수 있다. 이 핸드북에서는 29가지의 조사기법에 대해 그 개요와 사용방법 및 유의사항 들을 설명하고 있다. 조사기법들에 대한 세부 내용은 KOICA 홈페이지 게시된 원문을 통해 확인할 수 있다.

Group I. 주요 조사 기법

1) 표본추출법 Sampling
2) 문헌조사 Documentation Review
3) 직접계측 Direct Measurements
4) 직접관찰 Direct Observation
5) 비용편익분석 Cost Benefit Analysis
6) 설문조사 Questionnaires and Surveys
7) 반구조화 인터뷰 Semi-Structured Interviews
8) 사례조사 Case Studies
9) 브레인스토밍 Brainstorming
10) 포커스그룹 Focus Groups
11) 순위정하기 Simple Ranking
12) SWOT분석 SWOT Analysis

Group II. 참여적신속심사 관련 기법

13) 비전수립 Dream Realized 또는 Visioning
14) 지도그리기 (Sketch) Mapping
15) 트랜젝트 Transects
16) 사진과 비디오 촬영 Photographs and Video

21) 본 내용은 IFAD의 M&E Manual을 기초로 작성되었다.

17) 일지기록법 Diaries
18) 시간적변화기록 Historical Trends and Timeline
19) 계절달력 Seasonal Calendars
20) 가장중요한변화 조사기법 Most Significant Change

Group III. 연관성분석기법

21) 리치픽처 Rich Pictures 또는 Mind Maps
22) 인과관계다이어그램 Impact Flow Diagram 또는 Cause-Effect Diagram
23) 조직관계다이어그램 Institutional Linkage Diagram 또는 Venn/Chapati Diagram
24) 방사형차트법 M&E Wheel 또는 Spider Web
25) 투입산출다이어그램 Systems Diagram 또는 Inputs-Outputs Diagram

Group IV. 순위선정기법

26) 사회경제지도그리기 Social Mapping 또는 Well-Being Ranking
27) 매트릭스 순위정하기 Matrix Scoring
28) 상대적변화 사다리 Relative Scales 또는 Relative Ladders
29) 순위정하기와 주머니차트 Ranking and Pocket Charts

참고문헌

1. IFAD, A Guide for Project Monitoring & Evaluation
2. AusAID, AusGUIDE
3. Outreach Evaluation Resource Center, Collecting and Analyzing Evaluation Data
4. 한국국제협력단, PCM 연수결과보고서
5. _____, 프로젝트 업무 매뉴얼
6. _____, 사업평가 가이드라인
7. Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, World Bank, 2004
8. World Bank, Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches
9. _____, The Logframe Handbook
10. PMI, A Guide to the Project Management Body of Knowledge 3rd Ed. 2004
11. UNFPA, Programme Manager's Planning, Monitoring & Evaluation Toolkit, 2004

Ⅲ. 개발협력동향 Journal of International Development Cooperation

1. OECD DAC 성평등네트워크 회의('09.10.22–23) 결과

2. OECD DAC 빈곤감소네트워크 회의('09.10.21–22) 결과

3. OECD 무역을 위한 원조 합동회의('09.11.10) 결과

OECD DAC 성평등네트워크(GENDERNET) 회의결과

개발원조위원회(DAC) 산하 성평등 네트워크(GENDERNET) 회의가 2009.10.22-23간 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 본 회의에서는 GENDERNET의 향후 작업방향, 성평등과 원조효과 제고, 여성의 경제적 역량강화 등이 논의되었다. 동 회의에는 KOICA 및 여성정책연구원으로 구성된 대표단이 참석하여 아래와 같이 회의 주요 내용을 정리, 보고하였다.

I. 핵심 요지

원조효과성 제고를 위해 아크라행동계획(AAA) 이행에서의 Gender 관점 통합과 세계 경제위기에서 여성의 경제적 역량 강화를 위한 "작업팀"을 발족하고, 작업팀의 효과적 작업을 위한 정책적 · 실무적 차원의 논의를 활발히 진행하였음.

- DAC Reflection Group의 권고사항에 부응하여, DAC 대내외의 관련기관과 전문가 그룹, 민간부문과의 긴밀한 공조 · 협력을 확대하고, cross-cutting 이슈로서의 Gender와 다른 주요 개발이슈와의 접목을 통해 시너지 효과를 도출해 내는 것이 강조됨. 특히, 기후변화와 빈곤퇴치와 같은 글로벌 공공재가 개발목표 달성과 밀접하게 연관되어 있음에 따라 글로벌 공공재 논의에 있어 Gender 관점의 통합이 필요하다는 데 의견을 같이함.

세계 경제 · 식량위기, 신흥 공여국의 성장과 다양한 개발파트너의 참여 확대 등 급변하는 개발환경에서 발생하는 새로운 과제와 도전에 부응하기 위해 GENDERNET의 변화가 필요하다는 데 공감함. GENDERNET이 정책대화의 장(platform for policy dialogue)을 마련하는 역할을 수행해야 함.

Ⅱ. 상세 논의 요지

1. 글로벌 공공재(GPG)와 개발을 위한 정책일관성(PCD)의 Gender 통합

가. 통합 매트릭스 개발

(사무국 배경 설명) 10.19일 개최된 DAC 정책국장회의에서는 향후 DAC의 우선 작업분야로 "Global equitable and sustainable development in a post-crisis world" 매트릭스에 합의함.(GPG와 PCD가 통합된 형태)

- 4개의 정책 부문은 경제성장 및 빈곤(Economic Growth & Poverty), 기후변화 및 인간이 지구에 미치는 영향(Climate and the Human Impact on the Planet), 분쟁 및 취약성(Conflict and Fragility) 및 개발을 위한 재원구조(Financial Architecture for Development)임.
- GPG와 PCD의 효과적인 통합을 위해 Gender, 인권, 거버넌스, 반부패 이슈를 cross-cutting work로 설정하여 통합작업에 적용하고, DAC의 핵심 강점인 동료평가, 통계, 원조효과성 부문을 기반으로 작업 수행 예정임.

나. 글로벌 공공재와 Gender

DAC 제1작업팀은 글로벌 공공재를 모든 국가, 즉 모든 사람에게 혜택을 주는 자원으로 정의하고, 국가 공공재(national public goods)는 한 국가의 모든 시민에게 혜택을 주는 자원으로 정의함.

GENDERNET 참가자들은 국가 공공재로서의 성평등이 국제적 수준에서 spill-over 효과를 내고 글로벌 공공재와 개발 목표 달성 논의시 Gender 관점의 도입점(entry points) 모색의 필요성에 공감함.

2. 변화하는 개발환경에서의 GENDERNET의 역할

참가자들은 GENDERNET이 MDG 달성과 원조효과성 제고, DAC reflection group의 권고에 부응하는 현장 수준(field level)에서 지식의 전파와 상호학습 강화, 회원국과 다양한 개발파트너와의 활발한 공조 모색 등 개발목표 달성에 중요한 기여를 해왔다는 데 공감. 또한 BRICs, 인도네시아 및 남아공과 같은 신흥 공여국의 성장과 한국의 DAC 가입, G20의 영향력 확대 등 급변하는 개발환경이 요구하는 새로운 과제와 도전에 부응하기 위해 GENDERNET도 변화가 요구된다는 데 인식을 같이함.

GENDERNET이 정책 대화의 장(platform for policy dialogue)을 마련하는 역할이 더욱 강조되어야 하고, Gender 관점 통합시 성평등이 보다 가시적이고 명시적으로 이루어지도록 하는 것이 긴요하다는데 의견을 같이함.

3. AAA 이행(AAA Implementation)부문 TF 논의

가. DAC 산하작업반의 AAA 이행 현황

사무국의 DAC 원조효과작업반(WP-EFF) 담당관은 국가 수준(country level)에서의 AAA 달성과 HLF-4 의제의 Gender 관점 통합이 원조효과 제고에 매우 중요함을 강조.

나. GENDERNET 작업 현황 및 성과

GENDERNET 사무국은 2007-8년간 영국, 노르웨이 등 공여국들과 Gender, 인권, 참여확대(inclusion) 이슈에 대한 공동 연구를 수행한 바, 파리선언이 관리차원에서는 많은 성과를 보였으나, 특히 성평등 달성과 같은 결과 차원의 성과는 미미한 것으로 결론지었다고 보고함.

WP-EFF 성과평가 클러스터측은 GENDERNET과 공동으로 2011년 실시 예정인 3차 평가조사시 Gender 관점을 통합하기 위한 entry point를 모색하고 있다고 하고, 기존 평가지표틀 안에서 공여국이 자발적으로 실시할 3개(개발전략의 주인의식, 성과관리를 위한 모니터링 프레임워크, 공약이행의 상호책임성 부문)의 평가지표를 제시함.

4. 여성의 경제적 역량 강화 부문 TF 논의

가. 여성의 경제적 역량 강화를 위한 공조 노력

GENDERNET 사무국은 POVNET의 pro-poor growth를 위한 역량강화 TF와의 공조를 통해 빈곤층 여성들의 경제적 역량 강화 작업과 전반적인 pro-poor growth 작업에 Gender 관점 통합을 위한 사례연구, 포괄적인 정책 가이드라인 제정 등의 공동 성과물을 산출할 계획임을 밝힘. 또한, 내년 UN IANWGE와의 워크숍을 개최하여 여성의 경제적 역량 강화, 주인의식 강화, 상호책무성 관련 사항에 대해 논의하는 등 DAC 대내외 관련 기관과 민간, 학계와의 긴밀한 공조를 강화하고 있다고 보고함.

나. Gender 관점의 도입점 확대 모색

세계은행은 총재의 강력한 정치적 의지를 바탕으로 GENDERNET과 협력하여 세계은행 활동에 Gender 관점을 접목하기 위한 entry point 확보 노력을 기울이고 있다고 함. 그 일환으로 MDG 3번 양성평등 증진 목표 달성을 위해 2007년부터 4개년 사업인 Gender Action Plan 이니셔티브를 수행 중임.

- 구체적 성과의 일례로 세계은행 IDA 대상 국가의 지역개발 사업의 75% 이상이 성인지적으로 계획을 수립하고, 75% 이상의 토지 정책 및 제도 사업은 성 분석을 실시하는 목표를 수립함.

5. GENDERNET 기타 활동내용

가. 분쟁 및 취약국 지원 확대

2010년은 분쟁 및 취약국 내 여성들의 권익을 보호하기 위한 UN 결의문 1325의 채택 10주년이 되는 해로서 이를 기념하기 위한 회원국 및 산하작업반의 다양한 활동이 소개됨. DAC 산하 INCAF는 평화구축 · 국가재건 · 안보의 부문의 가이드라인에 Gender 관점을 강력하게 통합시키기 위한 노력을 기울이고 있음.

나. UN aid architecture 개혁과 통합적 Gender 개체

UNIFEM은 현 UN 시스템이 통합적 Gender 개체(consolidated gender entity)로서 정책일관성과 상호연관성을 도모하기 위해 전례없이 강력한 개혁을 추진 중임을 소개함. GENDERNET 사무국은 원조효과성 뿐만 아니라 MDG 이후 국제사회의 공동 목표로서의 여성의 권익 보호와 참여를 위한 UN의 기여를 기대한다고 밝힘. 한편, 캐나다는 UN 시스템내의 성 인지적인 aid architecture의 개편을 환영하면서 GENDERNET이 독립적으로 작업하지 않고, DAC 외부에서 진행되는 논의와 추세에 맞추어 협력해야함을 강조함.

다. 2011-12 GENDERNET 작업 방향

사무국은 현재 GENDERNET이 여타 DAC 산하작업반 및 회원국, DAC 외부의 관련 기관 및 전문가들과의 긴밀한 협력과 공조를 통해 Gender 부문의 작업에 시너지를 만들어내고 있다고 하면서, 원조효과성 · 동료평가 · 통계 부문의 작업 강화, 2개 TF의 외부 전문가와의 지속적인 협력 추진을 향후 과제로 제시함.

OECD/DAC 빈곤감소네트워크(POVNET) 회의 결과

OECD 개발원조위원회(DAC) 산하 빈곤감소네트워크(POVNET) 전체회의가 2009.10.21-22간 파리 OECD 회의장에서 개최되었다. 이번 회의에서는 POVNET 산하 2개 작업팀(이행 및 권능강화) 작업 및 관련 네트워크(GOVNET, GENDERNET)와의 협력작업 현황을 점검하면서 향후 작업방향을 논의하였으며, DAC Reflection Exercise 결과 및 후속조치 진전사항 등에 대해 논의가 이루어졌다. 동 회의에는 주OECD 대표부 및 KOICA, 여성정책연구원으로 구성된 대표단이 참석하여 아래와 같이 회의 주요 내용을 정리, 보고하였다.

I. 2009-10 POVNET 작업계획 점검 및 향후 작업방향

1. Implementation 작업팀

그간 작성된 POVNET의 정책적 결과물(2001년 빈곤감소가이드라인, 2007년 Pro-Poor Growth 정책지침, 2009년 고용 및 사회적 보호 정책지침 등)을 이행하는데(operationalize) 집중하고, 구체적으로 아래 4가지 분야에 우선순위를 두어 작업을 추진하기로 함.

① MDGs : Pro-Poor Growth(PPG), 사회정책, 노동시장(고용), 권능강화 등 MDGs와 관련된 분야에서 그간 도출된 POVNET의 작업결과를 보다 명확한 정책적 메시지로 진척시킴(carry forward).
② Peer Review : PPG를 DAC의 동료검토프로세스에 주류화하여 본부/현장레벨에서의 실제 이행을 지속적으로 점검함.
③ Country Workshop : POVNET의 정책적 결과물을 수원국내에 확산시키기 위해 2007년 이후 중단된 수원국내 개최 워크샵을 재개하고, Train4Dev Network이 중심적 역할을 수행하도록 함.

④ POVNET Blog : 광범위한 참여자간에 논의 활성화를 위해 POVNET Blog를 설치하여 운영함.

작업방식은 POVNET 부의장이 조정자역할을 하고, 회원국들이 자발적으로 참여하여 구성되는 작업팀을 중심으로 작업을 수행함.

2. Empowerment 작업팀

빈곤층의 권능강화 지원사업을 보다 효과적으로 추진할 수 있도록 하기 위한 동 작업팀의 일련의 작업현황(권능강화에 대한 사례(stories)조사, 모범관행 및 정책지침 Notes 작성)에 대해 긍정적으로 평가하고, 향후 작업추진시 주안점에 대해 의견을 교환함.

권능강화프로세스와 관련하여서는 시민사회 및 빈곤층을 포함한 수원국의 주인의식 제고, 모든 계층의 권능강화 필요성, 정보 및 지식 공유 확대, 분야별 접근법의 한계를 보완하기 위한 지역적 접근법(territorial approach) 모색 필요성 등이 제기됨.

3. GOVNET/GENDERNET과의 수평적 협력작업

인권과 PPG간의 개념적 · 실행적 상관관계에 대한 사무국의 작업 계획서를 검토하고, 동 문서를 기초로 POVNET-GOVNET간 공동작업을 추진하기로 하며, GENDERNET과는 지식을 공유하면서 농업, 식량안보 등 공동작업이 가능한 분야를 발굴해 나가기로 함.

Ⅱ. 2011-12 DAC 작업계획에 대한 POVNET의 기여 방안

DAC Reflection Exercise 및 10.19 개최되었던 DAC 정책국장회의 결과를 기초로 ① 식량안보, ② Green Pro-Poor Growth, ③ 사회정책 및 사회적 보호의 3가지 분야(향후 추가 가능)에서 POVNET이 향후 DAC 작업에 기여하기로 함.

Ⅲ. 관찰 및 건의 사항

Pro-Poor Growth를 통한 빈곤감소 성과 달성을 지향하는 POVNET은 당분간은 새로운 분야에 대한 정책적 분석작업 보다는 그간 이룩한 결과물을 효과적으로 이행하는데 집중할 것으로 보임. 특히, 글로벌 공공재, 갈등 및 취약상황 등 새로운 도전과제들이 대두하면서 그간 개발협력의 궁극적 목표의 하나로 중시되어왔던 빈곤감소 이슈가 여타 이슈들에 가려져 상대적으로 그 visibility가

하락하고 있는 상황임.

보다 근본적으로는 빈곤감소에 대한 DAC의 기존 정책적 가이드라인들이 다소 추상적 · 이론적인 성격이 짙었고, 규범적(normative)으로 정책방향을 제시함으로써 실제 개발협력사업 practitioners들이 사업을 입안 및 실행하는 과정에서 동 지침들을 적용하는 데 어려움이 많았던 것도 사실임.

DAC 가입을 예정하고 있는 우리나라는 여타 분야 DAC 가이드라인과 함께 빈곤감소 분야 가이드라인을 충실히 준수하여야 하는 바, POVNET이 현재 추진하고 있는 기존 지침이행을 촉진하기 위한(operationalize) 작업에도 적극적인 관심을 가지고 참여할 필요가 있다고 봄.

향후 POVNET의 기여가능 분야로 제시된 "Green Pro-Poor Growth"는 (금번 회의에서 상세히 논의되지 않아 향후 보다 구체적인 개념정립이 필요하나) 경제위기 이후 새로운 성장모델로 발전되고 있는 Green Growth 모델을 빈곤감소에 친화적인 방향으로 modify하여 적용하고자 하는 시도로 이해할 수 있는 바, 동 개념의 정책적 유용성, 우리의 기여 가능성 등에 대한 면밀한 검토가 요구됨.

OECD 무역을 위한 원조 합동회의 결과

OECD DAC 및 무역위원회작업반이 공동으로 주관하는 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)' 합동회의가 2009.11.10(화) 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 본 회의에서는 해당 분야에 대한 그간의 평가와 향후 추진방향등이 논의되었다. 본 회의에는 주 OECD 대표부가 참석하였으며, 아래와 같이 주요 내용을 정리하였다.

1. 핵심내용

그간 OECD가 WTO와 협력하여 추진해온 무역을 위한 원조(AfT) 분야 모니터링 작업성과를 긍정적으로 평가하고, AfT 이니셔티브를 성공적으로 발전시키기 위해 AfT의 실제 성과(outcomes and impact)를 평가하는 작업을 집중적으로 추진해 나가기로 함. 이를 위해, 평가관련 비공식 운영그룹(informal steering group)을 별도로 설치하고, 개발성과관리(MfDR) 프레임웍을 AfT 분야에 적용하기 위한 기술적인 작업을 진행하기로 함.

향후 2011-12년간 AfT 분야 사업은 ① AfT의 이행 진전 사항에 대한 지속적인 모니터링, ② AfT 이니셔티브와 보다 넓은 무역 및 개발어젠다와의 연계, ③ AfT에 대한 정책대화를 통한 OECD 비회원국의 참여 확보 등 3가지 이슈에 초점을 두자는 쪽으로 의견이 모아짐.

2. 관찰 및 건의사항

금번회의를 통해 무역을 위한 원조분야에 대한 주요 공여국(기관)들의 관심이 AfT 정책 및 사업의 실질적인 성과를 본격적으로 평가하는 방향으로 전환되고 있는 것이 관찰된 바, 향후 AfT 분야 제반 평가기법에 대한 OECD 논의방향, MfDR 등 구체적인 방법론 등을 면밀히 주시 · 분석하여 우리

의 AfT 사업평가에 이를 도입하여 관련사업의 성과를 제고하는 노력이 필요함.

또한, OECD 전체 차원에서 적극적으로 추진하고 있는 녹색성장전략을 개도국의 빈곤감소, 무역을 위한 원조 등 다양한 분야에 광범위하게 적용하는 노력이 진행되고 있는 바, 개도국의 지속가능한 발전모델로서 녹색성장 모델을 우리의 전체적인 개발원조 정책방향은 물론 각 분야별 지원사업에 적용하는 정책개발 노력이 필요함.

3. 상세 논의내용

가. 무역을 위한 원조(AfT) 성과평가 체계(performance assessment framework)

그간 AfT분야에서 OECD가 담당해온 모니터링 역할은 AfT의 흐름 및 절차(flow and process)에 치중하였는바, 금번 회의에서는 OECD의 향후 작업과제로 AfT의 실제 성과(수원국의 무역역량 제고, 빈곤감소 및 환경적 지속가능성 확보 등)를 평가하고, 이를 바탕으로 전체적인 지원성과를 제고하는 방안을 집중적으로 논의함.

1) AfT 평가 방안(COM/DCD/TAD(2009)3)

참가자들은 ①그간 4년여 동안 AfT의 정의에 대한 논란이 있었으나 명확한 합의에 도달하지 못하였다는 점, ②AfT에 대한 평가 방법이나 평가틀을 개발하는 데 있어서 반드시 공통의 정의에서 출발할 필요는 없다는 점 등을 고려, AfT에 대한 정의 및 포괄범위가 명확하지 않고, 달성하고자 하는 목표와 접근법이 매우 다양하므로 현 단계에서는 공통의 평가틀(common framework for evaluation)을 마련하는 것이 실용적이지 않다는 점에 공감함.

OECD의 AfT 평가작업에 대한 참여범위와 관련, 다수 참가자들이 AfT의 수원국을 참여시킬 것을 제안한 바, 사무국에서 WTO측과 협조하여 최선의 가능한 방안을 모색해 나가기로 하였고, 아울러 DAC 산하 원조효과작업반 및 평가네트웍 등과도 긴밀히 협력하도록 함.

2) AfT분야 성과관리 작업 계획(COM/DCD/TAD(2009)4/REV1)

사무국은 그간 개발원조분야에서 축적·발전시켜온 개발성과관리(MfDR: Managing for Development Results) 개념, 원칙 및 프레임웍을 AfT 분야에 적용하여 궁극적으로 AfT의 성과제고에 기여하기 위한 아래 요지의 작업계획을 제시한 바, 회원국들은 적절한 지표(indicators) 선

정, 인과관계(attribution problem) 및 무역에 영향을 미치는 여타 외부적 요인, 정책효과 시차, 신뢰할 만한 데이터 확보 등 극복해야할 상당한 도전요인이 있다는 점을 지적하면서, 전반적으로 동 작업내용을 지지함.

보다 구체적으로 동 작업관련, 영국은 목표와 결과가 극히 다양한 AfT 분야에서 무엇을 측정하고, 어떠한 성과들이 누구를 위해(수혜자) 의미를 갖는지를 확인하는 작업이 중요하다고 지적하고, AfT가 무역확대 및 총체적 성장(inclusive growth)과 빈곤감소라는 이중적 목표를 동시에 달성하는데 기여할 수 있을지를 고민하는 것이 중요하다고 함.

EC는 AfT 평가 작업과 MfDR 작업이 상호 보완적인 작업이 필요할 것이라고 함. 성과측정 지표관련, 네덜란드는 고용지표를 추가할 것을 제안하였고, 일본은 어떤 지표를 선정할지에 대해서는 컨센서스에 따라 결정해야 한다고 주장함. 독일은 MfDR 작업계획에 수원국의 ownership을 명시적으로 포함하는 등 수원국 중심으로 동 프로세스가 진행되어야 하고, 중장기적으로 수원국의 시스템이 성과중심으로 변화되도록 하는 것이 중요하다고 함.

나. 무역을 위한 원조와 녹색성장 어젠다

사무국은 개도국의 녹색성장을 지원하기 위한 AfT의 잠재적 역할에 대한 이슈 페이퍼를 제시하였는 바, 참가국들은 동 이슈의 중요성에는 공감하면서도 ①동 작업이 지향하는 목표가 불명확하고, ②제안된 많은 이슈들에 대한 추가적인 정보가 필요하며(COP 15등 여타 프로세스에서 진전된 사항을 반영하는 등), ③동 작업이 개도국이나 최빈국에 구체적으로 어떠한 도움이 되는지에 대한 검토가 선행되어야 한다는 점 등을 주로 지적함.

상기에도 불구, 합동회의 의장은 동 이슈에 대해 전반적으로 조심스러운 지지(cautious support)가 있었다고 정리하고, 개도국들이 환경적으로 지속가능한 발전의 길로 전환할 수 있도록 기존에 축적된 관련정책을 출발점으로하여 보다 충분한 조사와 심화된 연구를 통해 AfT의 역할을 발전시켜 나가는 것이 필요하다고 함.

다. 무역을 위한 원조분야 2011-12년 사업계획

사무국은 아래 3가지 이슈에 초점을 둔 향후 2011-12년간 AfT 분야 사업계획 방향을 제시하였는바, 대부분의 참가자들은 동 3가지 작업방향에 대해 지지를 표명함.

① AfT의 이행 진전 사항에 대한 지속적인 모니터링
② AfT 이니셔티브를 보다 넓은 무역 및 개발어젠다에 연계
③ AfT에 대한 정책대화를 통해 OECD 비회원국의 참여를 확보

미국과 캐나다는 두 번째 이슈관련, AfT를 DDA와 명시적으로 연계시켜서는 안된다는 점을 강조함. 일본은 향후 AfT 사업방향은 DAC의 가이던스에 따라야 하며, 지난 10.19 개최된 DAC 정책국장회의에서 강조된 개발을 위한 정책일관성(PCD) 제고 필요성에 발맞추어 향후 AfT 분야 사업은 원조에서 개발로 전환(무역, 투자 및 민간분야 발전 등을 포괄)하는 방향으로 추진되어야 한다고 함.

영국은 모니터링과 평가, 성과평가 지표 개발, AfT에 대한 OECD 정책대화, 녹색성장에 대한 기여 등을 중요 과제로 언급함. 네덜란드는 AfT 분야에 민간분야가 참여하는 방안을 강구할 것을, 포르투갈은 무역위원회와 개발공동체간 보다 확대된 대화가 필요하다는 점을 지적함.

향후 동건 추진방향관련, 사무국은 무역위원회와 개발원조위원회의 2011-12년 사업계획 논의와 연계하여 AfT 분야의 사업계획을 구체화나갈 예정임을 밝힘.

『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
주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 정책연구실

· 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2010년 제1호	한국 ODA의 젠더 정책 및 적용 개선방안	2010. 2. 16

※ 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 2009-12-126

국제개발협력 2009년 제4호

발 행 2009년 12월

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)740-0301

팩 스 031)740-0681

홈페이지 http://www.koica.go.kr

인 쇄 (주)아데라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-88133-94-1 13320