국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2013년 제1호

한국국제협력단

편집자의 글

국제개발협력 2013년 제 1호는 'OECD/DAC의 한국에 대한 동료검토 결과와 과제'를 주제로 하여 기획되었다. 지난 2012년 6월 실시된 한국에 대한 OECD/DAC의 동료검토 결과가 2013년 1월에 공식 발표되어 이에 대한 관심이 증폭되고 있으며 각 ODA수행기관들은 과제별 이행계획을 수립하여 본격화하고 있다. 이와 관련하여 금번 호에서는 DAC의 동료검토 진행과정 및 결과를 살펴보고 이에 대한 한국 ODA의 개선과제들을 알아보고자 한다.

이번 개발협력지의 주요 주제인 'OECD/DAC의 한국에 대한 동료검토 결과와 과제'는 크게 DAC 동료검토(DAC Peer Review)의 개념 및 추진과정, 한국 동료검토 추진 과정, 결과 및 시사점 위주로 논의되었다.

'OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의' (임소진)에서는 동료검토의 개념 및 추진현황 등을 정리하였다. 또한 '2012년 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제'(이혜경)에서는 동료검토 결과와 이를 반영한 한국 ODA의 개선과제를 제시하고 있다. '2012년 동료검토 준비과정과 KOICA에 대한 시사점'(신소연)은 KOICA의 동료검토 추진과정을 상세히 소개하고 KOICA사업에 주는 시사점을 설명하였다. '시민사회에서 바라본 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토'(윤지영)은 DAC동료 검토결과 및 향후 한국 ODA의 개선과제에 대한 시민사회의 시각을 제시하였다.

'논단' 섹션에서는 인권 및 문화인류학 등 비교적 새로운 시각을 통해 개발 및 개발협력사업을 재고찰하였다. 국제개발협력의 역사적 배경과 그 시사점(대아프리카 대륙을 중심으로)(조원호)는 아프리카에 대한 개발협력사업의 효과성 제고를 위해서는 아프리카의 문화 및 민족에 대한 이해가 수반되어야 함을 지적하였다. 국제사회의 인권에 기반을 둔 개발(RBA) 논의와 한국에의 시사점(김경아, 강공내)에서는 개발협력사업에서의 인권에 기반한 접근법(RBA)을 소개하고 원조사업에 적용하는 방안을 모색하고 있다.

그 외 '개발협력 평가' 섹션의 개도국과의 성과 파트너십 구축방안(조정명)에서는 개발협력사업 기획·집행시 개도국과 협력하여 사업의 성과관리 및 모니터링 방안을 소개하고 있다. 또한 우리나라 개발협력 자체평가 품질강화를 위한 메타평가 추진방안(현미주)은 향후 ODA사업평가의 개선 과제들을 제시하고 있다.

2013년 2월 KOICA ODA 연구실

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈 : OECD DAC 동료검토와 한국 ODA의 향후과제

1. OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의 …… 11
   임 소 진 / KOICA ODA연구실 상임연구원
2. 한국 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제 …… 28
   이 혜 경 / 외교통상부 개발정책과 2등서기관
3. 2012년 한국 동료검토 준비과정과 KOICA에 대한 시사점 …… 45
   신 소 연 / KOICA 정책총괄팀 과장
4. 시민사회에서 바라본 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 …… 70
   윤 지 영 / ODA Watch 정책기획팀장

Ⅱ. 논단

1. 국제개발협력의 역사적 배경과 그 시사점 대아프리카 대륙을 중심으로 …… 85
   조 원 호 / 前 KOICA 이사 · 한국외국어대학교 국제지역대학원 석좌교수
2. 국제사회의 인권에 기반을 둔 개발(RBA) 논의와 한국에의 시사점 …… 111
   김 경 아 / KOICA ODA연구실 직원 · 강 공 내 / KOICA 감사실 직원

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 우리나라의 개발협력 자체평가 품질강화를 위한 메타평가 추진방안 …… 164
   현 미 주 / 외교통상부 개발정책과 2등서기관
2. 개도국과의 성과 파트너십 구축 방안 …… 179
   조 정 명 / KOICA 평가실 과장

Ⅳ. 개발협력 동향

1. OECD 개발이사회 주요 결과 …… 199

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 205
2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 206
3. KOICA 2012년 12월 ~ 2013년 1월 발간물 목록 ····· 209
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 212
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 213

Ⅰ. 개발협력 이슈 : OECD DAC 동료검토와 한국 ODA의 향후과제

1. OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의
임 소 진 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

2. 한국 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제
이 혜 경 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

3. 2012년 한국 동료검토 준비과정과 KOICA에 대한 시사점
신 소 연 (KOICA 정책총괄팀 과장)

4. 시민사회에서 바라본 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토
윤 지 영 (ODA Watch 정책기획팀장)

OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의

임 소 진 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. 동료검토란 무엇인가
3. 동료검토의 기능 및 기대효과
4. OECD DAC 동료검토
5. OECD DAC 동료검토의 교훈

1. 서론

경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이후 OECD)는 회원국의 경제성장과 고용확대를 통한 생활수준의 향상, 다각적이며 비차별적인 무역 및 경제체제 마련, 그리고 개발도상국(이후, 개도국)에 대한 원조지원을 목적으로 한 국제기구이다. OECD는 제2차 세계대전 이후 유럽의 경제부흥을 위해 1947년에 설립된 유럽경제협력기구(Organisation for European Economic Cooperation)를 개정하여 1961년에 공식적으로 출범하였다.[1] 2013년 현재 OECD는 총 34개 회원국으로 구성되어 있으며, 한국은 1996년 12월에 29번째 회원국으로 OECD에 가입하였다.[2]

1) OECD 홈페이지 (http://www.oecd.org)

2) 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 멕시코, 미국, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 터키, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주

한국은 OECD 회원국 가입으로부터 약 14년 후인 2010년 OECD의 하부조직 중 하나인 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC)의 24번째 회원국으로 가입하였다. DAC는 주로 선진공여국을 회원국으로 하여 개도국에 대한 원조정책 및 이행과정을 포함한 원조시스템을 담당하고 있다. DAC의 전신은 1960년에 설립된 개발원조그룹(Development Assistance Group, DAG)에서 찾아볼 수 있으며, 1961년 OECD의 공식출범과 함께 지금의 DAC으로 명칭을 개정하였다.[3] 2013년을 기준으로 DAC은 유럽연합(European Union, 이후 EU)을 포함한 24개 회원국으로 구성되어 있다.[4] 한국은 2010년 1월부터 공식적으로 24번째 DAC 회원국으로서 활동을 시작하였다.

OECD DAC의 모든 회원국은 'DAC 동료검토(Peer Review)'[5]를 받게 되어 있다. 한국은 DAC 회원국으로 활동을 시작한 이래 2012년 6월 처음으로 DAC 동료검토를 받았으며, 그 결과보고서의 대중공개는 2013년 1월말로 계획되어 진행되었다. 공여국으로서의 긴 역사를 가지고 있는 다른 DAC 회원국은 DAC 동료검토에 대한 대국민 인지도가 비교적 높은 편이나, 한국은 2010년 DAC 가입 자체도 국민들에게는 생소한 내용이며 동료검토는 더더욱 잘 알려지지 못한 개념이다. 따라서 본 연구는 국제사회에서 이루어지고 있는 동료검토에 대한 전반적인 이해와 함께 OECD DAC 동료검토에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 제2장에서 일반적인 동료검토의 정의, 특징 및 평가과정에 대해 알아보았다. 제3장에서는 이러한 동료검토의 기능 및 기대효과를 분석하였다. 이러한 일반적인 이해를 바탕으로 하여 본 연구는 제4장에서 OECD DAC 동료검토에 대한 내용을 자세히 다루었으며, 제5장을 통해 OECD DAC 동료검토의 교훈 및 시사점을 제시하였다.

3) OECD DAC 공식 홈페이지 (http://www.oecd.org/dac)

4) 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 영국, 오스트리아, EU, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 한국, 호주

5) 한국 정부는 'OECD DAC Peer Review'를 '개발협력 정책 및 집행평가'라고 명명하고 있으나, 본 연구는 독자의 쉬운 이해를 위해 이를 간단히 'DAC 동료검토'라고 명시하는 바이다.

2. 동료검토(Peer Review)란 무엇인가

동료검토란 특정 부분에 대한 국가의 성과 또는 이행과정을 다른 국가들이 평가하는 것을 의미한다. 동료검토는 열린 대화를 통해 검토 대상국의 정책입안, 모범사례 채택, 기준 및 원칙 준수를 향상하도록 장려하는 과정이라 할 수 있다. 따라서 동료검토는 상부기관의 하부기관에 대한 평가와는 다르며, 국제기구의 국가 간 차이점을 해소하기 위한 과정과도 다르다고 할 수 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 동료검토는 한 주제에 대해 여러 국가가 동시에 평가를 받는 경우도 있으나, 대부분 한 국가가 경제, 거버넌스, 교육, 보건, 환경, 에너지, 인권 분야 중 한 분야 또는 여러 분야에 관한 정책 및 이행에 대해 평가를 받게 된다 (Pagani, 2002).

동료검토는 OECD에서만 시행하는 것은 아니며, 정부간 기구(Intergovernmental Organisations) 및 국제기구들도 동료검토를 시행하고 있다. 예를 들어, 국제연합(United Nations, UN)은 동료검토를 회원국의 다양한 부문에 대한 정책을 모니터하는 방법으로 활용하고 있으며, EU는 회원국들의 국가노동시장정책 등과 같은 부문에 대한 동료검토를 시행하여 모범사례를 도출하고 동시에 동료검토를 통해 모범사례를 회원국에 전파시키고 있다. 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)는 무역정책검토메커니즘(Trade Policy Review Mechanism)을 통해 회원국들의 무역정책 및 이행과정을 동료검토의 형식으로 모니터하고 있으며, 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)은 국가감독(Country Surveillance) 메커니즘을 동료검토의 성격을 바탕으로 시행하고 있다 (Pagani, 2002).

대부분의 동료검토는 OECD DAC와 같은 '위원회(committee)' 또는 OECD DAC 원조효과작업반(Working Party on Aid Effectiveness)과 같은 '작업반(working party)'에 의해 운영되는 경우가 많다. 동료검토에 참여한다는 것은 위원회 또는 작업반의 회원 가입을 위한 조건이 될 수 있다. 따라서 위원회 또는 작업반의 회원이 된다는 것은 동료검토 평가에 협조해야할 의무가 있다는 것을 의미하기도 한다 (OECD, 2007).

동료검토의 평가자로서 참여하는 국가(lead examiners) 수는 소수로 제한되어 있으며, 평가국 이외의 위원회 또는 작업반 회원국은 동료평가 최종회의 과정에 참여하게 된다. 평가국은 순환원조시스템을 이용하여 회원국 사이에서 돌아가면서 선정된다. 그러나 때로는 평가 대상국에 대한 특별한 지식이 있는 회원국이 평가국으로 고려되기도 한다. 평가국은 주로 문서를 검토하고, 평가 대상국과 동료검토 위원회 또는 작업반 본부에서 열리는 최종회의에 참여

하게 된다. 평가국은 평가 대상국의 현지사무소를 방문하기도 한다. 평가자로 참여하는 평가국 담당자는 동료검토 평가시 공정하고 객관적이며 국가의 이해관계에 대해 독립적이며 어떠한 외부의 영향도 받지 않아야 하는 의무가 있다 (OECD, 2007).

동료검토는 주기적으로 이루어지며, 그 결과는 평가 내용의 분석 및 권고사항으로 이루어진 보고서에 제시된다. 동료검토의 절차가 정형화되어 있는 것은 아니지만, 대부분 1) 동료검토 준비, 2) 정보탐색, 3) 분석 및 보고서 작성과 같은 절차를 포함한다 (Pagani, 2002). 그렇다면 국제사회는 동료검토를 통해 과연 무엇을 기대하는 것일까? 그리고 동료검토는 과연 무슨 기능을 하는 것일까? 본 연구는 제3장에서 이와 같은 의문에 대한 해답을 찾아보고자 한다.

3. 동료검토의 기능 및 기대효과

일반적으로 동료검토는 '동료집단의 압력(peer pressure)' 메커니즘을 이용하여 필요한 변화를 추구한다고 알려져 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 동료집단의 압력이란 공식적으로 제시되는 권고사항과 비공식적인 대화과정에서 발생하는 '설득'의 메커니즘을 포함한다 (Pagani, 2002). 그러나 동료검토는 '압력' 외에도 '상호학습'의 기회를 제공함으로써 평가 대상국의 정책 및 이행에 변화가 가능하도록 하는 기능을 한다고 할 수 있다. 동시에 동료검토는 일종의 '연성법(soft law)'으로써 한 국가의 국제규범 준수를 장려하거나 강화하는데 있어서 전통적 형태의 법률 및 규제와 같은 '경성법(hard law)' 보다는 더 나은 기능을 할 수 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 그 이유는 동료검토가 참가국 간 상호신뢰를 바탕으로 동등한 입장에 있는 참가자의 논의과정을 중요시하기 때문에 동료검토를 받는 국가는 평가국의 비판을 더 잘 받아들이는 경향이 있기 때문이다 (OECD, 2007; Pagani, 2002).

동료검토의 이러한 기능이 효과적으로 이용되기 위해서는 우선 동료검토의 결과가 대중에 공개되고, 정성적 평가결과 뿐 아니라 정량적 결과가 함께 수반될 필요가 있다 (Pagani, 2002). 또한 동료검토의 평가과정 및 후속조치 과정에서 가치공유, 상호믿음(mutual trust), 그리고 신뢰(credibility)가 바탕이 되어야한다. 여기서 '가치공유'란 동료검토 참여국이 평가기준 및 범주에 대해 같은 시각을 가지고 있어야 한다는 것을 의미한다. 이는 동료검토 과정에서 생겨날 수 있는 불확실성 또는 정보의 역추적과 같은 비합리적 상황을 예방하기 위해 평가기준 및 범주에 대해 공통적인 이해가 있어야 한다는 것이다. 또한 이는 참여국의 적극적인 참

여와 지원이 함께 수반되어야 한다는 것을 의미한다. 다음으로 '상호믿음'은 동료검토 과정에서 일어나는 정보 및 문서의 공개를 위한 중요한 요소로 작용한다. 마지막으로, '신뢰'는 동료검토 과정의 효과성을 높이는 것 뿐 아니라 정부보고서 또는 전문가의 자문 등과 동등한 가치가 부가되기 위해 필요한 중요한 요소이다. 즉, 동료평가 및 그 과정에 대한 신뢰도의 차이에 따라 정책변화에 대한 동료평가의 영향력 및 가치가 달라진다고 할 수 있다 (OECD, 2007).

동료검토를 통해 기대할 수 있는 효과는 평가과정에 참여한 국가 및 기관들 사이에 이루어지는 원조시스템적인 정보교환, 정책결정에 대한 의견교환, 그리고 적용사례에 대한 논의 등이 과정에서 정보와 경험을 공유할 수 있다는 것이다. 또한 동료검토는 단지 평가 대상국 뿐 아니라 평가국도 동료검토 과정에서 발생하는 상호학습 과정을 통해 국가정책 및 이행과 관련된 역량개발이 가능하다는 데 그 의의가 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002). 그 외에도 동료검토 과정에서 일어난 대화 및 정보교환은 이후 국가 간 정책대화로 이어질 수 있으며, 평가대상국은 동료검토를 위한 정보공개 과정에서 자연스럽게 국가정책 및 이행에 관한 투명성을 향상시키는 효과를 기대할 수 있다. 나아가 동료검토 결과에 대한 후속조치는 국제규범 및 원칙준수의 향상으로 이어진다는 효과를 기대할 수 있다 (Pagani, 2002).

동료검토는 또한 '제도와 기관간의 상호작용'이 가능하도록 하는 역할을 한다고 할 수 있다 (Greenwood et al., 2008; Powell and DiMaagio, 1991; Scott, 2008). 예를 들어, OECD 국제원조규범(제도)이 DAC 회원국의 국가원조정책 및 제도를 바탕으로 국제사회에서 논의 및 협의를 거쳐 형성되었다면, 역으로 이렇게 합의된 국제규범은 동료검토를 통해 국가정책 뿐 아니라 국가 내 관련조직(기관)의 정책변화에 영향을 주게 된다. 동시에 동료검토의 상호학습 과정에서 공유된 경험이나 교훈들은 새로운 국제규범의 형성 또는 기존 제도의 변화로 이어지는 상호작용이 이루어지고 있다. 이는 동료평가가 대상국가의 원조시스템의 관리방법이나 기술에 국한된 것이 아니라, 전반적인 정책과 다양한 관련 기관들의 이행과정을 동시에 평가하기 때문에 가능한 것이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 국제기구들은 동료검토의 기능 및 기대효과를 바탕으로 회원국의 국제규범 준수를 촉구하고 있다. 이러한 국제기구의 동료검토 중 OECD DAC의 동료검토는 가장 체계적이며, 따라서 다른 국제기구의 동료검토 과정의 기준으로 이용되고 있다고 알려져 있다 (Pagani, 2002). 본 연구는 다음의 제4장에서 이러한 OECD DAC 동료검토에 대해 자세히 알아보고자 한다.

4. OECD DAC 동료검토

다른 국제기구의 동료검토와 마찬가지로 OECD의 동료검토 평가내용 역시 국제규범을 중심으로 구성되어 있다. 따라서 OECD 동료검토도 대상국의 평가시 관련 국제규범에 대한 준수여부를 모니터링하게 된다. 반면 다른 국제기구와 비교했을 때 OECD 동료검토는 동질의 성격을 가진 회원국이 가장 높은 수준의 신뢰도를 바탕으로 동료검토를 시행하고 있다고 평가되고 있다 (Pagani, 2002). 또한 OECD는 동료검토의 독립성, 투명성, 정확성, 분석의 질을 중요시하고 있으며, 동료검토 결과보고서를 대중에게 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다 (OECD, 2007). 여러 OECD의 동료검토들이 하나의 정형화 된 기준을 가지고 운영되는 것은 아니나, 모든 OECD 동료검토는 1) 절차를 위한 제반요소, 2) 합의된 원칙들, 3) 국가 활동 평가를 위해 정해진 기준과 범위, 4) 평가를 위해 정해진 참여자들, 5) 최종 결과물에 도달하기 위한 – 절차를 포함한 – 일정한 구조적 요소를 포함하고 있다는 공통점을 가지고 있다 (OECD, 2007; Pagani, 2002).

OECD 동료검토는 크게 OECD 경제보고서(Economic Survey)로 알려진 경제개발검토위원회(Economic and Development Review Committee, 이후 EDRC) 동료검토, 환경성과 동료검토(Environmental Performance Review), DAC 동료검토로 구성되어 운영되고 있다. 이 중, EDRC 동료검토는 1961년부터 12~18개월에 한 차례씩 이루어지고 있으며, 평가 대상국의 경제동향 및 정책을 평가하고 정책적 권고사항을 제안한다. EDRC 동료검토는 OECD 회원국 이외에 러시아, 중국, 인도, 브라질도 평가대상에 포함하고 있다. 환경성과 동료검토는 약 6~7년을 주기로 준비단계, 자문단계, 평가단계의 3단계 과정으로 구성되며, 평가 대상국의 환경과 관련된 주제별 평가와 함께 이전 동료검토의 권고사항의 이행여부에 대한 평가가 함께 진행된다 (OECD, 2006; Pagani, 2002). 이와 비교하여 DAC 동료검토는 회원국의 개발협력 정책, 이행, 평가시스템의 질적 향상과 효과성 제고, 그리고 개도국에서의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발에 대한 파급효과를 최대화할 수 있는 개발 파트너십을 촉진하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 이를 위해 DAC 동료검토는 평가과정 및 권고안의 이행을 통해 회원국의 행동변화를 촉구한다 (OECD, 2012a & 2012b). DAC 동료검토의 자세한 내용은 다음과 같다.

4.1. DAC 동료검토 과정

OECD DAC 동료검토는 4~5년을 주기로 이루어지며, OECD 개발협력국(Development Cooperation Directorate, 이후 DCD)이 DAC와 협력하여 분석작업을 지원한다 (OECD, 2012a). OECD 사무국는 해마다 약 5개국을 평가 대상국, 10개국을 평가국으로 선정하는 과정을 가진다. 평가국 선정은 평가 대상국의 원조규모와 비슷한 경우이거나 시스템이 비슷한 경우, 그리고 발전을 위해 교훈 및 경험을 공유할 수 있는가에 대한 고려를 중심으로 이루어진다. 또한 언어 및 지리적 위치도 평가 대상국과 평가국을 조합하는 요건에 포함된다 (OECD, 2012b).

DAC 동료검토 평가팀의 규모는 행정적 부담을 줄이기 위해 가능한 최소화 하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 DAC 동료검토를 위한 평가팀은 각 평가국 대표 1인 또는 2인, OECD 사무국 담당자 3인 또는 4인으로 총 8명이 넘지 않는 범위에서 구성된다. 이 중 OECD 사무국 담당자는 인도적지원 전문가 1인을 포함하여야 하며, OECD 본부 또는 국가사무소의 상급직원이거나 DAC 대표로 구성된다. 평가팀의 모든 인원은 개발협력에 대한 유경험자로서 동료검토의 전 과정에 적극적으로 참여해야 하는 의무가 주어진다. 또한 평가팀에 참여하는 모든 개개인은 DAC을 대표하게 된다 (OECD, 2012b).

OECD DAC 동료검토의 과정은 크게 5단계로 구분할 수 있으며, 각 과정별 자세한 내용은 다음과 같다 (OECD, 2012b).

(1) 동료검토 준비 및 기획

OECD 사무국은 평가 대상국 및 평가국과의 협의하에 결과문서에 포함될 내용의 기획 및 동료검토의 시기를 결정하는 것과 같은 준비절차를 시작한다. 평가 대상국은 동료검토가 시작되기 3개월 전까지 평가 대상국의 연간통계보고서를 DCD의 통계모니터링부에 제출하고, 평가팀 방문일 한 달 전까지 40 페이지를 넘지 않는 규모의 국가메모랜덤을 OECD 사무국에 제출하여야 한다. 메모랜덤은 DAC 동료검토 안내서를 기준으로 작성하여야 한다. 평가팀은 이렇게 제출된 메모랜덤을 평가 대상국의 국가원조시스템에 대한 사전정보로 이용하게 된다. 또한 이 메모랜덤은 평가 대상국과 평가팀 간의 논의를 위한 기초자료로 이용되기도 한다.

그러나 이렇게 공식적으로 제출된 문서 외에도 OECD 사무국은 관련 정부문서, 평가보고서,

감사결과, 연구소 등의 보고서, 미디어 기사자료 등의 다양한 정보통로를 이용하여 평가 대상국의 원조시스템에 대해 사전조사를 하게 된다. 메모랜덤 및 그 외 관련 문서들은 OECD 온라인 정보시스템(On-Line Information System, 이후 OLIS)을 통해 다른 회원국에게도 공개된다.

평가 대상국은 평가팀의 방문을 위한 기본적인 비용을 '자발적으로' 지원하도록 요구된다. 따라서 평가 대상국은 동료검토가 예정된 해의 연초 또는 그 이전년도에 자발적으로 기부금을 OECD 측에 제공하여야 한다. DAC 공여국이 아닌 국가들, 즉 Non-DAC 회원국들은 원하는 경우 옵서버(observer)로 동료검토 과정에 참여할 수 있으나, 이는 평가 대상국의 사전동의가 있어야 가능하다.

(2) 정보탐색, 분석 및 보고서 작성

정보탐색, 분석 및 보고서 작성은 DAC 동료검토 안내서를 따라서 이루어지게 된다. 동료검토 안내서에 제시된 평가기준 및 주요 분석내용은 본 장의 다음 절에서 자세히 다루고 있다.

정보탐색, 분석 및 보고서 작성을 위해 평가팀은 평가 대상국 및 평가대상국의 개도국 내 현지사무소 1곳을 직접 방문하게 된다. 모든 평가팀은 약 4~5일 동안 평가 대상국에 머물게 되며, 평가 대상국은 이 기간 동안의 회의일정, 숙박 및 교통 등의 모든 방문관련 지원을 책임지게 된다. 공개회의와 비공개회의는 보통 기관장이 참여하게 되며, 평가 대상국의 원조관련 정부부처 및 원조기관 뿐 아니라, 의회, 시민사회, 학회 등과의 다양한 회의가 이루어진다.

평가 대상국 내에서의 일정이 끝나면 대상국의 원조 프로그램 규모에 따라 약 1~2주간의 현지사무소 방문이 이루어지게 된다. 이 기간 동안 평가팀은 평가 대상국의 정책이 현지에서 어떻게 이행되고 있는지에 초점을 두게 된다. 그러나 현지사무소 방문은 평가 대상국의 현지 프로그램의 관련성과 효과성을 평가하거나 개별 프로젝트를 평가하는 것은 아니며, 평가 대상국의 현지시스템 및 현지에서의 교훈을 공유하고, 이러한 교훈이 다른 국가에 적용이 가능한지 여부를 살피는 과정에 가깝다고 할 수 있다.

평가팀은 현지사무소 방문기간이 끝나는 시점에 '주요소감(key impression)'이라는 별도보고서를 작성하게 된다. 이 보고서는 이후 동료평가 결과보고서의 '첨부(annex)' 부분에 포함된다.

동료검토 보고서는 Part 1과 Part 2의 두 부분으로 이루어지며, Part 1은 '주요 검토결과 및

권고안 (Main Findings and Recommendations)'을, Part 2는 '사무국 보고서 (Secretariat Report)'를 의미한다. Part 1은 주로 평가국에 의해 작성이 되는데, 작성된 내용은 동료검토 회의 2주전까지 OLIS에 공개되어야 한다. Part 1 보고서가 OLIS에 공개되기 전까지 평가 대상국은 이 문서를 미리 볼 수 없다. Part 2는 평가팀이 평가 대상국 방문 시 확보한 정보와 그 외 통로를 통해 수집한 정보를 토대로 OECD 사무국이 작성한다. 초안이 작성되면 OECD 사무국은 평가국과의 논의를 통해 초안 내용을 수정하고, 그 이후 수정본을 평가 대상국에 송부한다. 평가 대상국은 약 1~2주 동안 사무국 보고서 내용에 대해 사실 확인 과정을 갖게 된다. Part 2 보고서는 동료검토 회의가 이루어지기 약 3~4주 이전에 OLIS에 공개된다.

(3) 동료검토 회의

동료회의 검토는 프랑스 파리의 OECD 본부에서 DAC 의장에 의해 하루동안 열리게 된다. 동료검토 회의는 평가국이 주로 진행하고, 다른 DAC 회원국들은 동료검토 보고서 초안에 대한 의견을 주고받게 된다. 평가 대상국 대표는 동료검토 보고서에 대한 의견을 표명할 수 있으며, 위원회 논의에도 참여할 수 있다.

평가팀이 주요 검토결과 및 권고안에 대한 발표를 하고, 이를 바탕으로 위원회는 이 부분에 대한 논의과정을 갖게 된다. 사무국 보고서에 대한 논의는 필요한 경우에 이루어진다. 동료검토 회의는 평가팀의 권고안에 대한 합의가 이루어져야 마무리된다.

(4) 보고서 승인, 제작, 출시

OECD 사무국은 동료검토 회의 다음날 오전에 동료검토 회의에서 이루어진 논의내용을 바탕으로 동료검토 보고서 Part 1 편집회의를 갖게 된다. 편집회의는 평가국, 평가 대상국 대표, 사무국 의장이 참여한다. 필요한 경우, Part 1과의 일관성을 위해 Part 2 내용이 일부도 수정하게 된다.

보고서의 수정은 반드시 동료검토 회의에서 논의된 내용에 한하여 이루어져야 한다. 투명한 과정을 위하여 평가 대상국의 수정제안 내용은 동료검토 회의에서 이루어져야 하며, 그 외 시간에 이루어진 수정제안은 포함되지 않는다. 수정된 Part 1 보고서는 최종승인을 위하여 DAC 대표단에게 송부되고, 그 후 3일이 지나면 OECD 사무국은 동료검토 보고서에 대해 어떠한 수정도 할 수 없게 된다.

이 단계에서 Part 1 및 Part 2 보고서가 OLIS에 개시되며, 수정 후 최종승인된 보고서는 출판자문회(press advisory)에 의해 DAC 웹사이트에 개시된다. 동료검토 보고서의 DAC 웹사이트 개시는 보통 평가 대상국 수도에서 이루어지는 동료검토 보고서 출시행사(launch)와 함께 진행된다. 출시행사는 동료검토 회의부터 약 4주안에 이루어진다. 동료검토 보고서는 OECD의 iLibrary를 통해 출판되며, 그 외에 별도로 평가 대상국의 예산으로 견본이 제작되어 인쇄될 수 있다.

일반적으로 평가 대상국은 DAC 의장 또는 OECD 사무국을 보고서 출시행사에 초대하고, 이 행사를 미디어, 시민사회 및 그 외 이해관계자에게 공개하고 있다. 이러한 과정은 공여국가 내 책무성을 고취하고 개발협력 노력에 대한 대중의 인지도를 향상시키는 데 도움이 되고 있다.

(5) 후속조치

OECD 사무국의 고위급 대표는 동료평가 회의로부터 약 18~24개월 이후에 평가 대상국을 방문하여 권고안에 대한 이행여부를 논의할 수 있다. 이러한 방문에 앞서 평가 대상국은 이행을 위한 변화 또는 이행계획을 '동료평가의 결과'로써 제출해야 한다. OECD 사무국의 방문 이후 방문보고서가 위원회에 제출된다. 이러한 과정은 2009년에 처음으로 시도되었으며, 이는 현재 '중간검토(mid-term review)'라고 명시되어 동료검토 과정의 일부로 공식화되었다. 그러나 만약 상황이 여의치 않은 경우, 평가 대상국은 중간검토를 생략할 수 있다.

4.2. DAC 동료검토의 내용

앞에서 간단히 언급하였듯이, DAC 동료검토 준비과정에서 OECD는 'DAC 동료검토 안내서'를 일종의 '기준'으로 활용하도록 권장하고 있다. OECD는 DAC 동료검토 안내서에서 각 국가별 맥락에 맞추어 유동적으로 평가가 이루어질 수 있도록 제안하고 있는데, 이는 '하나의 정형화 된 모델이 모든 상황에 적용될 수는 없다(one size does not fit all)'라는 원칙을 따르는 것이라 할 수 있다 (OECD, 2012a).

또한, OECD DAC 동료검토는 다른 동료검토와 마찬가지로 관련된 국제규범을 기준으로 평가를 진행하고 있으며, 변화하는 국제규범에 따라 DAC 동료검토의 평가기준도 변화하고 있

다. 예를 들어, 2011년에서 2012년 사이의 DAC 동료검토 참여국은 개발협력의 주요 국제규범인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs), 파리선언(Paris Declaration), 아크라행동강령(Accra Agenda for Action) 등을 기준으로 평가되었다 (OECD, 2010). 그러나 2013년에서 2014년 사이에 진행되는 DAC 동료검토 참여국은 2012년 6월에 합의된 개발협력 국제규범인 부산 글로벌 파트너십(The Global Partnership)의 내용이 추가되어 평가를 받게 될 것이다 (OECD, 2012a).

이와 관련하여, 2012년 시행된 DAC 동료검토는 'DAC 동료검토 내용안내서 (DAC Peer Review Content Guide)'를 기준으로 이루어졌으나, 이 안내서는 2012년 9월에 개정되어 'DAC 동료검토 참고안내서 2013-2014 (DAC Peer Review Reference Guide 2013-2014)'로 바뀌었다. 개정 이전의 DAC 동료검토 분석내용은 다음과 같은 6대 분야를 기준으로 이루어졌다 (OECD, 2010).

- 개발협력 기조, 정책 및 전략 (Strategic orientations)
- 정책일관성 (Development beyond aid)
- 원조규모, 채널 및 배분 (ODA volume, channels and allocations)
- 원조관련 조직 및 관리시스템 (Organisations and management)
- 원조효과성 및 결과 (Aid effectiveness and results)
- 인도적지원 (Humanitarian assistance)

비교하여, 새로 개정된 'DAC 동료검토 참고안내서 2013-2014'에 따르면 2013년에서 2014년까지 이루어질 DAC 동료검토는 다음의 총 7대 부분으로 나뉘어 평가될 예정이다 (OECD, 2012a).

- 개발을 위한 노력 (Towards a comprehensive development effort)
  - 글로벌 개발 이슈
  - 개발을 위한 정책일관성
  - 개도국 중심
  - 그 외 개발재원

- 정책비전 및 전략적 기조 (Policy vision and strategic orientations)
  - 정책, 전략, 공약(commitments)

- 정책, 전략, 의사결정
- 빈곤, 최빈개도국(Least Developing Countries, LDCs), 취약국의 우선과제
- 범분야 이슈의 주류화

■ 원조배분 (ODA allocations)
- 전반적인 원조규모
- 원조의 지리적, 분야별 배분
- 원조채널

■ 효과적 개발협력 프로그램 전달에 적합한 조직 (Organisation fit for delivering the development cooperation programme effectively)
- 제도적 시스템
- 혁신과 행동변화
- 인적자원

■ 양질의 원조제공을 위한 전달방법 및 파트너십 (Delivery modalities and partnerships help deliver quality aid)
- 예산측정 및 프로그램 과정
- 파트너십 (삼각협력 포함)
- 취약국

■ 결과, 투명성, 책무성 (Results, transparency and accountability)
- 결과중심의 관리시스템
- 평가 시스템
- 제도적 학습
- 커뮤니케이션, 책무성, 개발에 대한 인지도

■ 인도적지원 (Humanitarian assistance)
- 전략적 프레임워크
- 효과적 프로그램 디자인
- 효과적 전달, 파트너십, 도구
- 목적에 맞는 조직
- 결과, 학습, 책무성

5. OECD DAC 동료검토의 교훈

OECD DAC이 설립된 이래, 회원국들은 지속적으로 DAC 동료검토를 받아왔다. DAC 회원이 아닌 국가의 경우, 이후 DAC 가입을 대비하고 개발협력 관련 국제규범에 맞는 원조지원시스템을 수립하기 위한 특별검토(Special Review)를 받기도 하였다. 이 중 OECD 회원국 중 DAC 동료검토 및 특별검토를 받은 국가별로 가장 최근 2회에 대한 평가 대상국 및 평가국은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 2009년부터 시행되고 있는 중간검토 시행여부도 함께 정리하였다.

- 그리스 : 2006년 뉴질랜드, 룩셈부르크 / 2011년 벨기에, 폴란드
- 네덜란드 : 2006년 일본, 스웨덴 [2009년 중간검토] / 2011년 미국, 이탈리아
- 노르웨이 : 2004년 일본, 스페인 / 2008년 캐나다, EU [2011년 중간검토]
- 뉴질랜드 : 2005년 덴마크, EU / 2010년 오스트리아, EU [2012년 중간검토]
- 덴마크 : 2007년 그리스, 네덜란드 [2009년 중간검토] / 2011년 뉴질랜드, 룩셈부르크
- 독일 : 2005년 네덜란드, 프랑스 / 2010년 영국, 호주 [2012년 중간검토]
- 룩셈부르크 : 2008년 스페인, 핀란드 [2010년 중간검토] / 2012년 그리스, 스페인
- 멕시코 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 미국 : 2006년 영국, 캐나다 / 2011년 덴마크, EU
- 벨기에 : 2005년 포르투갈, 호주 / 2010년 스위스, 캐나다 [2012년 중간검토]
- 스위스 : 2005년 노르웨이, 뉴질랜드 / 2009년 네덜란드, 벨기에 [2012년 중간검토]
- 스웨덴 : 2005년 벨기에, 호주 / 2009년 미국, 일본 [2011년 중간검토]
- 스페인 : 2007년 프랑스, 호주 [2009년 중간검토] / 2011년 아일랜드, 스웨덴
- 슬로바키아 : 2011년 [특별검토] 네덜란드, 영국
- 슬로베니아 : 2011년 [특별검토] 스위스, 핀란드
- 아이슬란드 : 특별검토 계획중
- 아일랜드 : 2003년 벨기에, 스위스 / 2009년 뉴질랜드, 이탈리아
- 에스토니아 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 영국 : 2006년 미국, 이탈리아 / 2010년 스웨덴, 스페인 [2012년 중간검토]
- 오스트리아 : 2004년 독일, 핀란드 / 2009년 노르웨이, 룩셈부르크 [2012년 중간검토]
- 이스라엘 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 이탈리아 : 2004년 스웨덴, 프랑스 / 2009년 그리스, 프랑스

- 일본 : 2003년 미국, EU / 2010년 덴마크, 독일 [2012년 중간검토]
- 체코 : 2007년 [특별검토] 독일, 미국
- 칠레 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 캐나다 : 2007년 벨기에, 스위스 [2009년 중간검토] / 2012년 네덜란드, 프랑스
- 터키 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 포르투갈 : 2006년 아일랜드, 스페인 / 2010년 영국, 호주 [2012년 중간검토]
- 폴란드 : 2010년 [특별검토] 벨기에, 캐나다
- 프랑스 : 2004년 네덜란드, 캐나다 / 2008년 스웨덴, 영국 [2010년 중간검토]
- 핀란드 : 2007년 노르웨이, 독일 [2009년 중간검토] / 2012년 스위스, 오스트리아
- 한국 : 2008년 [특별검토] 캐나다, 호주 / 2012년 독일, 호주
- 헝가리 : DAC 동료검토 및 특별검토 받은 적 없음
- 호주 : 2004년 아일랜드, 영국 / 2008년 아일랜드, 포르투갈 [2010년 중간검토]
- EU : 2007년 미국, 호주 / 2012년 노르웨이, 일본

위에서 알 수 있듯이, Non-DAC 회원국들을 제외한 국가들은 모두 DAC 동료검토를 받고 있으며, Non-DAC 국가들 중 슬로바키아, 슬로베니아, 체코와 같은 국가들은 최근 특별검토는 받았다. 그리고 아이슬란드는 특별검토를 예정중이다.

OECD는 위와 같이 지속되고 있는 DAC 동료검토의 사례분석을 통해 '개발 성과를 위한 효과적 원조관리를 위한 12가지 교훈'을 제시하고 있으며, 이는 전략, 조직관리, 원조제공과정 관리의 세 가지 범주를 중심으로 정리되었다 (OECD, 2008).

▣ 전략

- 교훈 1 : 개발협력 목적을 담고 있는 정부 고위급의 성명서를 발표한다. 여기서 성명서란 반드시 입법과정을 거칠 필요는 없으나, 주인의식을 가지고 있으며 충분한 기간 동안 유효한 것이어야 한다.
- 교훈 2 : 효과적 개발을 위한 공동의 장기적 관심사를 저해하는 단기적 압력은 피한다. 즉, 공여국 내에서 당면한 정치적 이해관계로 인해 개발협력에 대한 장기적 관심사인 개도국에서의 지속적인 개발을 위한 노력을 저해하면 안 된다는 것이다.
- 교훈 3 : 명확한 정책권한을 설정하고, 정책이 개도국에서 효과적으로 활용되었는지를 평가하기 위한 메커니즘을 형성한다.

■ 교훈 4 : 원조의 제공 및 원조활동 과정의 커뮤니케이션, 그리고 결과측정을 위한 투자를 한다. 즉, 원조활동 및 결과에 대한 정치적·대중적 지지에 도움이 되는 대중인지도 향상을 위한 투자가 필요하다.

▣ 조직관리

■ 교훈 5 : 효과적 개발협력 활동을 위해 정치적 단계에서 명확한 책임구도를 가지고 있는 고위급 인사가 있어야 한다.

■ 교훈 6 : 공여국내 부처간 일관성 있는 원조활동을 촉진하는 양자원조 구조를 합리화한다. 즉, 원조 및 개발효과성 향상을 위한 정책일관성이 가능한 원조시스템을 갖추어야 한다. 여기서, OECD는 DAC 회원국의 부처간 원조지원시스템 구조를 다음과 같이 분류하였다.

▸ 하나의 책임구도
① 외교부 : 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 아일랜드, 이탈리아 (개정중), 핀란드
② 전문화 된 정부부처 : 영국
③ 전문화 된 기관 : 뉴질랜드, 미국 (여러 기관에 분산), 스위스 (2개 기관), 캐나다, 호주
▸ 정책은 정부부처, 집행은 원조기관 책임
① 외교부 : 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 오스트리아, 포르투갈
② 전문화 된 정부부처 : 독일
③ 양자 유상원조 정책에 대한 전문화 된 책임구도 : 스페인, 일본, 프랑스

■ 교훈 7 : 다자원조를 담당하는 다양한 기관 사이의 일관성을 더욱 촉진한다. 이와 관련하여, OECD는 공여국의 다자개발은행과 협력하여 다자원조를 제공하는 부처를 다음과 같이 분류하였다.

▸ 재무부/경제부 : 뉴질랜드, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스페인, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스
▸ 부처/기관 : 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 핀란드, 호주

■ 교훈 8 : 현장화가 효과적일 수 있으나, 이를 위한 양질의 지원시스템이 뒷받침되어야 한다.

▣ 원조제공과정 관리

- 교훈 9 : 공여국의 원조담당 인원 대비 원조규모가 증가하고 있는 시점에서 원조의 효과성도 향상시켜야 하는 과제를 해결하기 위해 원조전달과정의 근본적인 개혁은 필수적이다.
- 교훈 10 : DAC 회원국은 지원 대상 개도국, 분야 및 프로그램/프로젝트의 선택과 집중을 통하여 지원 대상 개도국 수를 감소시키고, 중점분야도 감소시키며, 지원 프로그램/프로젝트의 수도 감소시켜야 한다.
- 교훈 11 : 결과를 위한 관리(managing for results) 문화를 더욱 향상시키고, 이를 현장에서의 책무성 구조를 강화하는 인센티브 제도와 일치시킨다.
- 교훈 12 : 현지직원 및 해외사무소 직원의 자격요건과 동기를 보장하고 개발하는 것은 기관이 효과적으로 기능하기 위해 필수적이다. 결국 양질의 기관이 양질의 직원을 갖출 수 있는 것이다.

OECD는 DAC 동료검토 시 참여국가가 위와 같은 교훈을 바탕으로 경험을 공유하고 발전을 위한 행동변화를 할 수 있도록 장려하고 있다. 그러나 이러한 변화는 공여국의 원조관리시스템에 대한 이해가 없이는 불가능하다. 특히 공여국의 원조제공에 대한 정당성을 부여하고 그 기준이 되기도 하는 MDGs에 대한 이해와 함께, MDGs 달성에 기여하기 위한 원조전달 과정의 효율성 및 효과성을 높이기 위한 파리선언과 아크라행동강령, 그리고 부산 글로벌 파트너십에 대한 이해가 필수적이다 (OECD, 2009).

이를 위해 DAC 가입 이전의 OECD 회원국은 특별검토를 통해 국제규범에 대한 이해 및 개도국 발전에 효과적인 원조지원시스템에 대해 학습하는 기회가 필요한 것이다. Non-DAC 회원국은 특별검토 이후 충분한 준비과정을 통해 이러한 국제규범이 공여국의 원조정책에 반영되고 원조지원시스템의 변화를 가져올 수 있도록 해야 할 것이다. 동시에 DAC 회원국은 동료검토에 의해 공유한 경험과 교훈 그리고 모범사례를 통해 새로운 국제규범을 준수하는 노력이 필요할 것이다.

참고문헌

• Greenwood, R., C. Oliver, R. Suddaby and K. Sahlin-Andersson (eds) (2008). The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. London, Sage Publications Ltd.

• OECD (2007). Peer Review : a Tool for Cooperation and Change. OECD Policy Brief : Observer.

• _____ (2008). Effective Aid Management : Twelve Lessons from DAC Peer Reviews.

• _____ (2009). Managing Aid : Practices of DAC Member Countries.

• _____ (2010). DAC Peer Review Content Guide. DCD/DAC(2010)33/FINAL.

• _____ (2012a). DAC Peer Review Reference Guide. DCD/DAC(2012)23/FINAL.

• _____ (2012b). Information Note on the DAC Peer Review Process. DCD(2012)4.

• Pagani, F. (2002). Peer Review as a Tool for Cooperation and Change : an Analysis of an OECD Working Method. African Security Review. 11(4) : 15-24.

• Powell, W. and P. DiMaggio (1991). The New Institutionalism in Organisational Analysis. Chicago, Chicago University Press.

• Scott, W. R. (2008). Institutions and Organisations : Ideas and Interests. London, Sage Publications.

한국 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제

이 혜 경 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

목 차

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

1. 서론

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

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

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

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

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

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

2. 동료검토 결과

〈표1〉 2012년 Peer Review 권고사항 요지

○ **(개발협력의 전략적 프레임워크 수립)** △목표, 우선순위, 결과의 명시, △국별협력전략(CPS) 수립 시 측정 가능한 성과평가 기준반영, 수원국 개발 우선순위와 일치, 해당 협력국내 모든 ODA 사업 포괄, 중장기 재원 예측 가능성 제고, 무·유상간 통합, △다자전략 수립, △범분야 이슈의 주류화

○ **(홍보·투명성·책임성)** △국회, 시민사회, NGO, 민간, 연구기관, 수원국 파트너 등 모든 이해관계자 대상 개발협력 정책, 전략, 절차 및 예산, 사업 등에 관한 정보 공개 확대를 통한 투명성·책무성 강화

○ **(원조를 넘어선 개발)** 국제개발협력위원회를 중심으로 △전정부적 어젠다 추진, △PCD(Policy Coherence for Development) 역량 강화, △연구·조사 강화, 부처간 교류와 시민사회 및 연구소와의 협력 강화

○ **(원조 규모와 배분)** 2015년까지 ODA 증가 목표(GNI 대비 0.25%) 달성 관련, △양·다자, 무·유상간 균형 유지, △**취약국과 고채무빈국에 대한 무·유상 비율 고려 및 유상차관 제공시 수원국 상황 고려**, △원조 수단 선정 시 개발목표와 수원국의 주인의식, 선호, 운영 능력 등 고려

○ **(조직과 관리)** △개발협력 계획 및 예산 관련, 국제개발협력위원회 권한 강화, △무·유상관계기관협의회 및 현지 ODA 협의체(ODA Council) 권한 강화, △관계부처와 기관의 인력 확대, △평가소위 등 평가시스템 강화

○ **(원조효과성)** △개발협력 전략과 원조 관리에 원조효과성 원칙 반영, △비구속화(2015년까지 75%로) 확대, △수원국 역량 강화, △원조정책대화 확대, △주요 원조공여국과의 협력 강화

○ **(인도적 지원)** △새로운 범정부 차원의 인도적 지원정책 완성, △지원 주체, 대상, 수단의 근거 규정 마련, △양자 원조에 대한 세이프가드 수립, △결과 보고의 체계화

가. 전략적 방향(Strategic Orientation)

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

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

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

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

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

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

1.2. Strengthening communication, transparency and accountability

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

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

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

나. 원조를 넘어선 개발(Development beyond Aid)

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

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

- creating a government-wide agenda to achieve development-friendly policies, overseen by CIDC. This agenda should include : (1)the most important incoherencies to be tackled; (2)the steps to be taken to tackle them and by whom; (3)the targets to be achieved; (4)a timeline for action; and (5)a stronger process for involving the relevant government departments;

- ensuring that the government of Korea has sufficient technical and political capacity to coordinate and enhance policy coherence for development;

- strengthening existing analysis of and reporting on how Korea's foreign and domestic policies affect developing countries. This should build on PMO and MOFAT research and analysis to date, and should be informed by feedback analysis from the field; better information flows among government departments in Seoul; and analysis by universities, CSOs and think tanks.

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

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

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

다. 원조규모와 배분(Aid Volume and Allocation)

3.1. Ensuring Korea achieves its ODA volume target

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

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

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

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

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

〈표2〉 2009-2011년 다자지원 규모 평균 비교

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

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

〈표3〉 2009-2011년 양자지원 추이(총지출 기준)

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

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

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

이와 관련 DAC는 이미 2008년 특별동료검토 시 무·유상원조의 최빈국, 중소득국 지원 비중 역전 현상 개선 및 최빈국 관련 무상원조 또는 최소 증여 비율 요건 이행과 더불어 무상원조 비율 증대, 특히 DAC 회원국들에 비해 현저히 높은 유상원조 비율 문제를 지적한 바 있다[3]. 따라서 이 문제에 대한 DAC의 관심 정도를 알 수 있는 만큼, 2년후 중간평가(Mid-term Review) 및 2015년 이후 무·유상 비율 조정 논의에 대비, 이에 대한 우리 정부의 명확한 입장이 사전에 정립되어야 할 것이다. 이와 관련, 무·유상의 원조 수단(aid instrument) 선정 시 개발목표와 수원국의 주인의식, 선호, 운영 능력 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 지적에도 유념해야 할 것으로 보인다.

라. 조직과 관리(Organization and Management)

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

To implement its development cooperation strategy successfully, Korea should:

- ensure that (ⅰ)the CIDC uses its full powers fully to become the ultimate decision-making body in planning and budgeting process; and (ⅱ)the Inter-Agency Committees, together with the ODA Councils at partner country level, have the necessary authority to ensure that all aid-funded activities are processed through them;

- strengthen further the human resources of PMO, MOFAT and MOSF, together with the main agencies (KOICA and EDCF), by attracting and retaining quality people with the right kind of development experience, and build the capacity of Korean and locally engaged employees in priority partner countries, particularly to equip these with the necessary skills to support new aid modalities, such as programme based approaches.

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

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

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

2008년 OECD DAC 가입을 위한 특별동료검토 시 원조정책 및 전략을 총괄하는 단일 조직 구성에 대한 권고가 도출[4]되었으나, 우리 정부는 당시 무·유상원조를 병행 실시하고 있는 우리 여건상 단일조직 구성보다는 국제개발협력위원회의 역할·기능 강화를 통한 기관간 연계·협력 강화 및 ODA 전반의 조정·감독 강화로 우선순위를 조정하였다.

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

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

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

브루킹스연구소 산하 국제경제개발연구소와 CGD(Center for Global Development)가 개발한 공적개발원조의 질적평가 QuODA(Quality of Official Development Assistance)에 따르면 QuODA의 4개 평가 항목[5] 중 우리나라는 '행정부담 경감' 항목에서 가장 낮은 평가를 받았다. 우리는 그 중에서도 '프로젝트 규모 지표'와 함께 '수원국 방문 조율 지표[6]' 및 '공여국내 원조기관 분절화 지표'[7]에서 낮은 평가를 받았는데, 이는 국내 ODA 사업의 분절화 현상이 반영된 결과라는 분석이 가능하다.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

4.2. Strengthening Korea's evaluation procedures

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

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

했다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

비구속화 권고 이행은 DAC가 2008년에 이어 지속적으로 권고하고 있는 사항이다. 특히 금번에는 2015년까지 75% 비구속화 목표에 따른 연간 로드맵을 작성, 시행토록 권고하고 기술협력을 포함한 모든 분야의 구속화 상황을 보고토록 요구하고 있다. 우리의 경우, 실제 비구속성 비율이 2006년 2%에서 2011년에는 50%로 확대되는 성과를 거두었다. 2015년까지 ODA 규모가 계획대로 배증되고 75% 비구속화 목표가 달성될 경우, 비구속화된 ODA의 금액은 현재 총 ODA 금액을 초과할 전망이다. 다만, 2015년까지 전체 원조의 75% 비구속화 목표 달성과정에서 사안에 따라서는 비구속화 적용이 어려운 측면[9]도 있음을 감안하여, 비구속화 확대 계획의 정량적 목표치에 대한 분석과 조정도 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

9) 전후·취약국의 현지사정 및 긴급조달 필요성으로 인한 비구속화 적용 제외 대상을 고려할 필요

〈표 4〉 비구속화 이행 결과

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

바. 인도적 지원 개선(Towards better humanitarian donorship)

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

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

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

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

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

3. 국내 이행방안과 주요 과제

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

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

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

4. 결어 : 평가

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

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

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

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

참고문헌

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

_____(2008a) Memorandum of Korea

_____(2008b) Special Peer Review of Korea

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

_____(2012a) Memorandum of Korea

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

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

2012년 한국 동료검토 준비과정과 KOICA에 대한 시사점

신 소 연 (KOICA 정책총괄팀 과장)

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 2012년 한국 동료검토 준비과정
1. 동료검토 절차 개요
2. 2012년 한국의 동료검토 준비착수
3. 메모랜덤 작성 및 제출
4. 한국 본부 및 현장(캄보디아) 실사
5. 보고서 검토 및 동료검토 회의 참석
6. 보고서 공개 및 발간

Ⅲ. 결론 – KOICA에 대한 시사점

Ⅰ. 서론

Honeymoon is over for you. We will be watching you.
(밀월기간은 끝났다. 우리는 당신을 지켜볼 것이다.)

지난 2012년 12월 11일, 프랑스 파리 OECD 본부의 한국 동료검토 (Peer Review, 이하 동료검토 혹은 피어리뷰)가 진행되던 15번 회의장에서 DAC 회원국의 한 대표가 우리 대표단에게 던진 한 마디. 이 한마디가 우리 정부가 2010년 OECD 개발협력위원회 (Development

Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입한 이후, 최초로 받는 동료검토 수검의 의미를 가장 잘 함축했다고 생각한다. DAC 가입 이전까지 우리는 신흥공여국으로 국제사회의 호의적인 관심 하에 나름의 밀월기간을 보냈다면, 이제부터는 우리의 활동이 DAC의 동료들에게 공유되고, 국제사회의 원칙 하에 평가되어야 하기 때문이다. 더 이상 우리만의 룰을 가지고, 우리만의 리그에서 뛰는 것은 불가능해졌다.

본고에서는 지난 1년여에 걸쳐 진행된 동료검토 준비 과정에 참여한 경험을 토대로 2012년 한국 동료검토의 준비과정과 그 과정에서 도출된 KOICA에 대한 함의를 기술코자 한다. DAC 회원국으로서 앞으로 4~5년마다 한 번씩 동료검토를 받는 것이 의무가 된 만큼, 동료검토 자체에 대한 분석의 첫걸음인 동료검토의 실제 준비과정에 대한 기록이 중요하다고 생각한다.

본격적으로 글을 시작하기에 앞서, 우선 동료검토 준비는 정부 차원의 업무인 만큼 KOICA 소속의 실무자인 저자가 동료검토 준비과정에서 발생한 모든 세부사항을 파악하지는 못하고 있다는 점을 전제하고자 한다. 이에, 본 원고의 내용은 동료검토에 대한 DAC의 문서, 정부차원의 공식화된 결정사항을 중심으로 설명하고, 상술이 필요한 부분은 최대한 저자가 직접 담당한 KOICA와 직결된 내용을 중점적으로 기술하겠다.

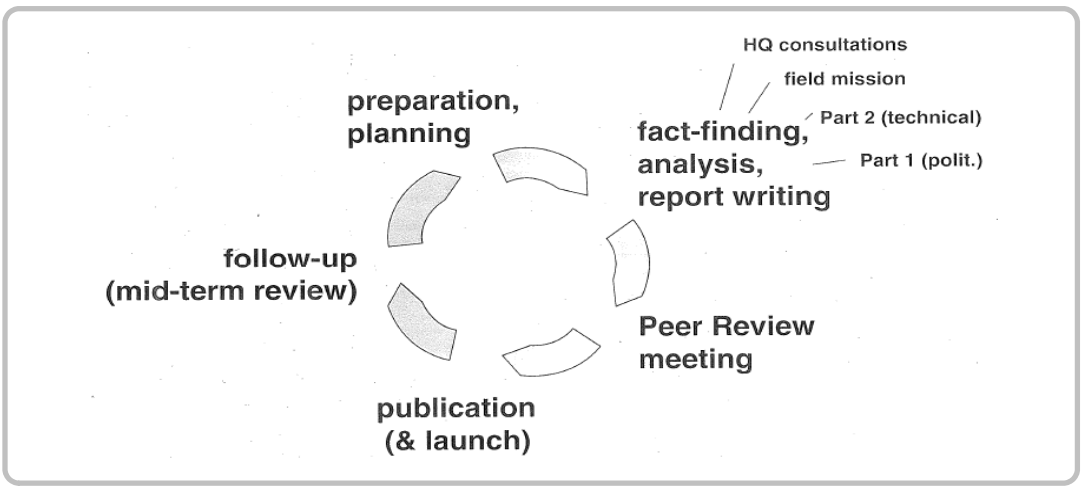
Ⅱ. 2012년 한국 동료검토 준비과정

1. 동료검토 절차 개요

OECD DAC의 동료검토 준비를 위한 지침[1]에 따르면, 동료검토 절차는 크게 다음과 같이 다섯 단계로 구분할 수 있다. 우선 1) 검토의 준비 및 계획 (메모랜덤 작성 및 제출) 후, 2) 사실 확인·분석·보고서 작성 (수검국 본부 및 현장 실사, 검토팀의 보고서 작성), 3) Peer Review 본회의 (OECD 본부에서의 본회의 실시), 4) 보고서 발간 및 런칭, 5) 평가 종료 18~24개월 후 중간검토 실시이다.

1) DAC 사무국, "Information Note on the DAC Peer Review Process", (DCD(2009)6/REV1, 2010.10.6)

〈그림 1〉 동료검토 절차도



이번 부분에는 이러한 각 단계별 상세사항을 설명하고, 동 절차가 실제 12년 한국의 동료평가 이행 단계에 어떻게 적용되었는지 설명 할 예정이다.

첫 번째 단계인 '동료검토의 준비 및 기획 단계'에서 DAC 사무국은 약 1~2년 전에 이미 정해진 수검국(the reviewed member) 및 검토팀(the examiners)[2]과 함께 수검 관련 모든 일정 계획을 논의하고 합의한다. 이 때, 동료검토의 서면 평가자료인 메모랜덤(Country Memorandum) 제출 시한 및 수검국 본부 및 현장 방문 일정을 중요하게 논의한다. 이후, 동료검토팀이 수검국 본부 및 현장 실사 한 달 전까지 수검국은 사무국에 메모랜덤을 제출해야 한다. 메모랜덤 제출과 관련된 사항은 뒤에서 자세히 설명 할 예정이지만, 먼저 간단히 설명하자면 DAC의 메모랜덤 작성 지침인 피어리뷰 가이드(DAC Peer Review Content Guide, 이하 '가이드')[3]를 참고하여 작성하여야 한다. 메모랜덤 작성은 기본적으로 수검국의 원조체계 및 개선사항과 함께 주요 도전사항들을 검토팀에게 전달 할 수 있는 가장 효율적이고 효과적인 기회이다. 이러한 서면 평가자료와 함께 사무국은 수검국의 원조와 관련된 주요 문건들, 평가 및 감사결과, 연구물 및 언론보도 자료들을 확인하며, 본부 및 현장 실사를 준비한다.

두 번째 단계인 '사실 확인, 분석 및 보고서 작성 단계'에서 검토팀은 수검대상국의 본부 및 현장 한두 곳을 방문하여 실제적인 검토 작업을 실시한다. 검토 방법은 기본적으로 위에서 언

2) 검토팀은 DAC 회원국 중 두 개국의 대표가 중심이 되어, DAC 사무국의 동료검토 담당자(인도적지원 전문가 포함) 및 옵서버 한 개 국가의 대표로 구성됨.

3) DAC 사무국, "DAC Peer Review Content Guide" (DCD/DAC(2010)33/FINAL, 2010.9.27)

급한 '가이드'의 지침에 의거하는데, 지침의 주요 내용은 ① 전략적 방향 (Strategic orientations), ② 정책 일관성 (Policy Coherence), ③ 원조 흐름 및 배분 (Aid flows and Allocations), ④ 관리 및 조직 (Management and Organization), ⑤ 원조효과성 (Aid Effectiveness), ⑥ 인도적 지원 (Humanitarian assistance)으로 구성되어 있다. 수검국 정부는 이 여섯 가지 기준을 토대로 메모랜덤을 작성하여야 하고, 이를 기준으로 모든 실사의 논의가 진행된다.

본 단계에서 또 하나의 중요한 절차는 메모랜덤 제출 이후 검토팀과 수검국 간의 논의 과정이다. 이는 검토팀이 수검대상국을 방문하여 수검국의 개발협력 관계자와 직접 논의를 하는 단계인데, 검토팀은 수검국의 수도 및 수검국이 주요하게 지원하는 개도국 현장 1~2개국을 각각 1주일 정도 방문하여, 상기 여섯 가지 사항을 분석한다. 이 때, 분석의 방법은 메모랜덤 검토 결과를 토대로 개발협력 관련 다양한 이해관계자들을 직접 만나 질의하는 형태로 진행된다.

실사 시 논의 대상은 본부 및 개도국 현장 방문에 따라 다르다. 검토팀이 수검국 본부를 방문 시에는 수검국의 개발협력 정책 및 실행담당자 뿐만 아니라 국회, 감사원, 시민사회 및 ODA 관련 기관의 노조담당자까지 만나 질의응답 시간을 갖는다. 이후, 개도국 현장방문실사 시에는 수검국의 대사관 및 파견 기관의 근무자, 해당 개도국의 개발협력 총괄기관 및 수원기관의 인사, 국회 및 시민사회 관계자를 접촉한다.

검토팀의 본부 및 현장실사 이후, DAC 사무국은 실사 시 취합한 정보 및 관련 언론보도 등 다양한 자료를 모아 두 가지 형태의 보고서를 작성한다. 첫 번째로는 사무국 보고서(Secretariat Report, 이하 Part 2 보고서)인데, 이는 실사내용을 토대로 사실관계를 기술한 보고서로서 최종회의 약 한달 전에 수검국 정부와 공유하여, 사실관계 상의 오류를 점검하는 기회를 갖는다. 반면, 주요 발견점 및 권고안 보고서(Main Findings and Recommendations, 이하 Part 1 보고서)는 Part 2 보고서 상에 함의된 권고안만을 부각하여 작성한 것으로서, 본 회의 2주 전에 OECD 내부망(이하, OLIS)에 게시되는 데, Part 1. 보고서와는 달리 수검국 정부와 사전 공유 단계를 거치지 않는다.

세 번째 단계이자 동료검토의 실질적인 최종 단계로써 '동료검토 회의'가 개최된다. 동 회의는 앞선 준비단계에서 결정된 일정에 따라 OECD 본부에서 OECD DAC 의장 주관으로 개최되며, 참석범위는 검토팀, 수검국 정부 대표단 및 OECD DAC 회원국 대표이다. 진행방법은 Part 1. 보고서 상의 주요 권고안을 토대로 검토팀이 수검국 본부 및 현장 방문실사에서 받은

인상 및 주요 결과를 간단히 설명하고, 관련하여 DAC 회원국 대표들이 자유롭게 질문한 뒤, 이에 대해 수검국 정부의 답변이 진행된다. 이러한 질의-답변을 통해서 보고서 상에 수정이 필요한 사항이 발생할 경우, 검토단 및 DAC 회원국 대표들의 동의 하에 수정사항을 반영하기도 한다. 본 회의 다음날에는 '편집세션'을 통해 본 회의에서 논의된 사항을 보고서에 반영하고, 보고서 문안을 최종적으로 수정하는 작업을 실시한다.

네 번째 단계인 '보고서의 발간 및 런칭 단계'에서는 수검국 정부와 DAC 사무국 간의 합의를 통해서 피어리뷰 보고서의 최종 공개 및 발간 일정을 협의하고, 공동 런칭행사 개최 여부를 결정한다. (이후, DAC 홈페이지에 공식적으로 보고서가 게시되기 전, 우선 OLIS에 먼저 올려지는데, 필자가 이 글을 작성하는 현재 한국의 피어리뷰 최종 보고서는 DAC 홈페이지에는 공개되지 않은 상태이다.)

마지막으로 피어리뷰 종료 이후 18~24개월 이내 동료검토의 최종 단계로서 DAC 의장 혹은 DAC 사무국의 고위 대표단들이 수검국을 방문하여 피어리뷰 권고안에 대한 이행현황을 중간 점검한다. 이상으로 설명한 피어리뷰 절차 및 단계별 일정 및 일정별 관련자들의 역할을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 Peer Review 일정계획(안) 및 역할[4)]

	DAC 의장	사무국	검토팀	수검국
준비 (D-6개월)		○전체적인 검토 팀의 수검 계획 수립 ○DAC 통계작업 반과의 비공식적 협의	○준비회의 참석	○메모랜덤 제출 ○연간 통계보고서 제출
본부 방문실사 (D-4~5개월)		○방문 최소 한달 전 수검측에 공식 레터 및 가이드 송부 ○방문일정 관련 수검국과 논의	○실사 안건에 대한 의견 제시 ○방문실사 참여	○사무국과의 협력을 통해 실사 안건 준비 ○방문일정 관련 제반 행정사항 준비
현장 방문실사 (D-3~5개월)		○현지방문 최소 한달 전 공식 레터 및 가이드 송부 ○수검국 현장 직원과 직접 연락하여 방문일정 논의	○안건에 대한 코멘트 ○방문실사 참여 ○현장방문 보고서에대한 의견 제시	○사무국과 함께 현장방문지 선정/관련 정부기관에 안내 ○현지 방문실사 관련자들과의 회의일정 마련/사무국에 안내 ○제반 행정사항 준비

4) DAC 사무국, "Information Note on the DAC Peer Review Process", (DCD(2009)6/REV1, 2010.10.6) 참부 참고

	DAC 의장	사무국	검토팀	수검국
보고서 작성 (D-1~3개월)		○보고서 작성 및 OLIS 게시 ○최종회의 2주 전 Part 1 완료 ○최종회의 3-4주 전 Part 2 완료	○보고서 작성 지원 및 Part 1 보고서 형태 점검 및 코멘트	○Part 2 보고서 공유 이후 보고서에 대한 사실 확인작업 (OECD내부망 게시 전)
동료검토 최종회의(D day) 및 편집회의(D+1)	○회의 안건설정 ○회의 주재	○현장방문 결과 프리젠테이션 ○편집회의 주재	○Part 1 보고서 근거한 회의주도 ○DAC 회원국을 대표하여 편집회의 참석	○검토팀 및 DAC의 질문에 대답 ○편집회의 참석
보고서 공개 및 (동료검토 최종회의 이후)	○최종회의 18-24 개월 이후 중간 점검 실시	○OLIS에 최종 보고서 게시 ○후속조치 관련 의장업무 지원		○보고서 주문 ○후속조치 착수 등

2. 2012년 한국 동료검토 준비 착수
– "제11차 국제개발협력위원회 개최 및 범정부 수검준비반 구성"(2011.12.26)

2012년 한국 동료검토 준비는 2011년 12월에 개최된 제11차 국제개발협력위원회에 'OECD DAC 개발협력정책·집행심사[5] 준비현황 및 향후 계획'(보고안건 제11-4호) 안건을 보고하면서 시작되었다.

본 안건은 심사의 개요, 대응방향 및 추진계획(안) 및 관계부처 협조 요청사항의 내용을 담고 있는데, 향후 1년간 추진될 동료검토 준비라는 대장정의 기본지침 역할을 하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면, 우선 동료검토의 주요 일정, 목적, 주 검토국 (독일, 호주) 및 검토방향과 함께 동료검토 참여 시 우리 정부의 기본 대응방향 및 추진계획을 포함한다.

동 안건에 따르면, 정부의 동료검토에 대한 대응방향은 그간 우리 원조체제 분산에 대한 대내외 지적을 감안하여 '국제개발협력위원회'를 중심으로 전정부적 대응 체계를 구축하고, 그간 우리가 추진해 온 ODA 정책 및 제도 개선 작업 등 그간의 성과와 함께 우리 원조정책 및 제도상의 미비점 역시 사실적으로 드러내자는 것이다.

5) 이는 정부에서 결정한 OECD DAC Peer Review의 국문 공식 명칭임. 단, 본 원고에서는 편의상 'Peer Review'에 대한 직역인 '동료검토' 혹은 '피어리뷰'로 활용키로 함.

이러한 기본대응방향 하에 정부는 검토팀[6]이 한국 및 현장(캄보디아)을 방문하는 2012년 6월 전까지의 추진 일정계획[7]을 수립하였다. 이어, 동료검토 준비를 위한 범정부수검준비반(이하, 준비반)을 설치하는 내용을 포함하였다. 범정부 차원의 준비반은 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, KOICA, 수출입은행으로 한정하고, 활동기간은 2011년 12월에서 2012년 12월까지로 정하였다. 준비반의 주요 기능은 수검전략 및 대책을 수립하고, 메모랜덤 문안 확정 및 방한 및 현지방문 실사 일정 등 동료검토의 단계마다 주요 사항을 결정하는 역할을 담당하였다.

정부의 이러한 방침에 따라 KOICA 역시 2008년 우리 정부가 DAC 가입 전 DAC로 부터 '특별검토'를 받은 이후 KOICA의 주요 개선사항을 전사적으로 점검하고, 수검의 기본 지침문건인 '가이드'를 분석 및 번역하여 단내 공유하는 등 본격적인 수검준비 태세를 갖추었다.

3. 메모랜덤 작성 및 제출

동료검토의 가장 중요한 검토대상 자료는 메모랜덤이다. 실제로 동료검토 보고서(안)를 살펴봤을 때, 메모랜덤에 기술한 내용과 자료가 그대로 활용된 것으로 관찰되었다. 메모랜덤 자체에 대해 간단히 설명하자면, 동료검토의 서면평가 자료로서 최대 40페이지를 넘지 않도록 하며, 그 내용은 '가이드'상의 질의를 토대로 가장 최근 동료검토 이후의 개선사항을 중심으로 기술되어야 한다.

이번 단락에서는 금번 동료검토 시 우리 정부가 실제로 어떠한 과정을 거쳐 메모랜덤을 작성하였는지를 설명하기 전에, 우선 메모랜덤의 의의 및 메모랜덤의 뼈대가 되는 '가이드'의 주요 내용을 먼저 설명하고자 한다. 이를 통해 OECD DAC가 공여국가 및 기관에게 무엇을 기대

6) 검토단은 총 9명으로서 주 심사국 독일과 호주에서 각 2명, DAC 사무국에서 4명 및 칠레 옵서버 1명으로 구성되어 있음. (호주 : Ms. Devorah Fulton (OECD/DAC 호주대표), Mr. Andrew Cumpston (AusAID)/ 독일 : Ms. Renate von Boddien (OECD/DAC 독일대표), Dr. Guido Ashoff (독일 개발연구소 부장, 경제개발협력부(BMZ) 근무)/ DAC 사무국 : Ms. Karen Jorgensen (DAC 사무국 평가총괄 과장), Mr. Michael Ward (DAC 사무국 선임 정책분석역), Ms. Rachel Scott (DAC 사무국 인도지원분야 자문역), Mr. Masato Hatasgujawa (DAC 사무국 정책분석역, JICA 근무)/ 옵서버(칠레) : Mr. Jorge A. Daccarett (칠레 국제협력청 청장))

7) 구체 일정계획은 다음과 같다. ① 08년도 DAC 특별검토결과 주요 권고사항 이행현황 파악 (10~12월 초), ② 국제개발협력위원회에서 평가 보고 및 범정부적 대응체제 구성 ('11.12.26), ③ 개선계획 추진 - 심사단 방한 이전까지 성과 거양이 가능한 분야 추진 ('12년 상반기), ④ 자문단 구성 ('12.2월), ⑤ 메모랜덤 작성을 위한 실무 작업반을 구성하여 메모랜덤 작성 ('12.1~4월) 및 제출('12.5.4), ⑥ DAC 실사단 방한 및 현장방문 ('12.6월)

하는지 엿볼 수 있기 때문이다. DAC 사무국은 메모랜덤 준비 가이드[8]를 통해 메모랜덤의 목적, 메모랜덤에 포함되어야 할 주요내용, 메모랜덤의 문서양식·분량에 대한 지침을 꼼꼼히 제공하고 있는데, 주요 내용을 정리하면 아래와 같다.

〈표 2〉 메모랜덤 준비 가이드 주요내용

- ㅇ 메모랜덤의 기능, 목적 및 기한
  - 피어리뷰 과정에서 중요한 투입요소이자 피어리뷰 검토팀들의 주요 가이드 역할을 담당함으로서, 수검 대상국의 전반적인 배경 정보를 제공
  - 이를 통해 검토팀들이 본부 및 현장 실사 시, 어떠한 주제를 중심으로 논의를 해야할 지 결정할 수 있는 근거를 마련
  - 수검측은 전정부적(whole-of-government) 접근 방식으로 작성하고, 본부 방문실사 최소 한달 전까지 사무국으로 제출해야함.
- ㅇ 메모랜덤에 포함되어야 할 필수 내용
  - 가장 최근 피어리뷰 이후 주된 변화, 특히 해당국가의 개발협력에 영향을 미치는 중요한 변화를 기술 (이전 피어리뷰 권고안에 대한 이행결과, 관련 법 제·개정, 조직 재개편 및 정책 변화)
  - DAC의 주요 지침과 관련된 교훈 및 선례(good practice), 예를 들어 원조효과성에 관한 파리선언 이행, 개발을 위한 정책 일관성 촉진 메커니즘, '바람직한 인도적 지원'(good humanitarian donorship), 전정부적접근과 관련된 좋은 사례들 및 도전과제
- ㅇ 메모랜덤 문서 형태, 분량 및 포맷
  - 메모랜덤은 간명하고, 짧아야 하며(첨부문서 포함하여 최대 40페이지), 2-3페이지의 요약본을 포함하여 사실적면서도 향후계획을 포함하여 기술되어야 함.
  - '가이드'의 구조를 준수하되, '가이드' 상의 모든 질의에 대한 답변을 작성할 필요는 없음.
  - '가이드'의 매 챕터 마지막에 링크된 주요 참고문서를 활용
- ㅇ 메모랜덤의 첨부(Annex)에 포함되어야 할 사항
  - 과거 피어리뷰의 권고안에 대한 후속조치를 표의 형태로 기술
  - 개발협력 관련 부처/기관의 조직도, 본부-현장 별 인원현황
  - 인도적 조치
  - 약어설명

한편, '가이드'는 2년에 한번씩 DAC 회원국들의 승인 하에 개정된다. 2012년 한국 동료검토의 기준이 된 '가이드'는 2010년 DAC 사무국에서 작성한 것으로서, 총 6개 챕터 및 총 132

8) DAC 사무국, "Guidance on DAC Country Memorandum in Preparation of Peer Review, (DCD(2007)5/ANN/REV1, 2008.2.20)

개의 질문으로 구성되어 있다. 각 챕터별로는 관련된 주요 참고문헌이 소개되어 있고, 이어서 해당 챕터의 목적에 이어, 본부 해당 이슈 및 현장 해당 이슈별 질문들이 나뉘어 기술되어 있다. 각 챕터별 검토의 목적은 아래와 같다.

〈표 3〉 '가이드'(2010)의 챕터별 검토 목적

챕터명 (영문명)	목적
I. 전략적 지향 (Strategic Orientations)	○ 수검국들의 개발협력 관련 법적기반, 정치적 공약, 비전 및 전반적인 조직을 포함하여 수검대상국의 개발협력을 형성하는 정치적 지침, 정책 및 전략 검토 ○ 원조 및 개발협력에 대한 지원 및 이에 대한 대중의 인식 정도, 및 국내 책임성 이슈 검토 ○ 제도상의 변화를 파악하기 위해 이전 동료심사에서 제시된 DAC의 권고사항을 어떻게 이행하였는가를 파악
II. 원조를 넘어선 개발 (Development beyond Aid)	○ DAC 회원국가들의 원조 프로그램을 넘어선 정책일관성을 위한 노력들을 파악 – 특히, OECD의 "Recommendation of the Council on good institutional practices in promotion policy coherence for development"(2010) 문건의 실천을 지원하고 모니터링하는지 여부 – 원조 프로그램을 형성하고 수행하는 것을 담당하는 정부 부처들 간의 조율을 포함한, 원조 수행에 대한 범정부적 접근
III. 원조규모, 채널 및 배분 (ODA Volume, Channels, and Allocations)	○ 원조의 전반적인 수준 및 구성요소, 양자 및 다자 원조 채널에 대한 접근방식 및 양자원조의 지역별·분야별 배분을 포함한 ODA 규모를 검토 ○ DAC 회원국들이 정해놓은 목표치에 도달하는지 여부 및 도달방안 검토
IV. 조직과 관리 (Oraganisation and Management)	○ 원조 정책의 실행을 보다 효과적으로 하기 위한 제도 및 관리 절차 검토 ○ 원조행정 및 구조가 원조 프로그램의 목적에 부합하는지, 적합한 역량을 갖추고 있는지, 그리고 원조를 효과적으로 이행하기 위해 시스템이 정비되어 있는지 파악
V. 원조효과성과 성과 (Aid Effectiveness and Results)	○ 파리선언에서 결정된 공약들을 이행하고, 이러한 공약들이 빈곤 및 불평등 감소, 성장 제고, 역량 구축 및 MDGs 달성을 가속화하는데 기여하는지 검토
VI. 인도적 지원 (Humanitarian Assistance)	○ 'Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship'을 이행하기 위한 노력 파악

이러한 DAC의 지침 하에 우리 정부는 범정부수검준비반 산하에 '메모랜덤 작성 실무그룹(이하, 메모랜덤 작성 TF)'를 설치하고, 2012년 1월에서 4월까지 4개월 동안 메모랜덤 작성에 매진하였다. TF는 범정부수검준비반에 참여하는 부처 및 기관의 실무자들로 구성되어, 메모랜덤 제출시한인 5월 초까지 사무국에 우리 정부 합동으로 작성한 메모랜덤을 제출하는 것을 목적으로 하고 있다. 총리실이 총괄이 되어 약 다섯 차례의 실무회의를 통해 '가이드'의 챕터를 토대로 메모랜덤의 목차를 결정하였고, 각 부처/기관 별로 문안을 작성하고, 외부 전문가들의 자문을 받았다. 기본적으로 메모랜덤을 통해 우리 정부는 DAC 회원국으로서 한국 ODA의 성공사례와 도전과제 등을 함께 소개하는 기회로 활용코자 하였다.

KOICA 차원에서는 정부 차원의 TF 회의 결정사항에 따라 '2012년 피어리뷰 수검준비계획'(2012.1.30)을 수립하고, '가이드' 상의 주요 질의사항들과 관련된 팀/실 별 담당자를 지정하여, 정책총괄팀을 중심으로 수검준비 체제를 구축하였다. 이후 2012년 2월에서 4월까지, 3개월 간 관련 팀/실과의 지속적인 논의과정 속에서 메모랜덤 초안을 작성하였다. KOICA 차원의 메모랜덤 초안은 정부 TF 회의에 보고되었으며, 범정부 차원에서 지속적으로 수정 및 보완 작업이 진행되었다.

이와 동시에 KOICA는 메모랜덤 상에 언급된 우리의 성과와 관련된 주요 전략문건을 홈페이지에 게시하고, 필요 시 영문화 작업도 함께 추진하여 이를 메모랜덤의 본문 및 주석에 포함하였다. 이를 통해 KOICA의 '선진화 계획', '현장화 기본계획' 및 분야별 지원전략, 범분야 이슈의 가이드라인, 취약국 지원 가이드라인 등이 메모랜덤을 통해 공식적으로 소개되었고, 최종 보고서에도 선별적으로 언급되었다.

4월 말, 영문화 작업을 마친 메모랜덤은 TF 구성원 및 외부 자문단의 지속적인 검토와 최대 8시간 이상의 릴레이 회의, 그리고 주말 및 밤샘 작업 끝에 드디어 메모랜덤이 완성되었다. 2012년 5월 7일, 외교부는 OECD대표부를 통하여 2012년 한국의 메모랜덤을 DAC 사무국으로 제출하였다.

4. 한국 본부 및 현장(캄보디아) 실사 – 방한 실사준비 및 실사 현황

본부 및 현장 실사준비

검토팀의 방한 및 현장방문 실사에 대한 대비 과정은 먼저 언급한 메모랜덤 준비과정과 겹쳐있다. 본부 및 현장 실사의 일정이 애당초 6월 중순으로 확정되었기에, 메모랜덤 작성 중인 3월부터 이미 범정부수검준비반 주관으로 검토팀의 방한 실사를 대비하고, 현장 방문국가도 선정하였다. DAC 사무국과의 연락 및 행정사항은 외교부가 총괄하기로 하였고, 외교부가 사무국과 논의된 사항은 정부 내 공유하여, 범정부수검준비반을 통해, 실사 일정계획을 최종적으로 수립하였다. 이 때, 현장 방문국가는 수검국가의 원조규모에 따라 1개국 혹은 2개국을 지정하는데, 우리 정부는 우리의 대표적인 지원 국가 3개국을 제안[9]하였고, 이 중에서 DAC 사무국은 검토팀 내 논의를 통해 캄보디아를 현장 방문 실사 대상국가로 선정하여, 우리 정부 측에 통보하였다.

본격적인 방한 실사 준비는 3월 중에 개최된 범정부수검준비반 회의를 통해 착수되었고, 실질적인 준비는 메모랜덤 제출 후 5월부터 진행되었다. 이때부터 정부는 실사 준비에 만전을 기하기 위하여 범정부수검준비반 회의 운영을 보다 강화하였다. 우선, DAC 사무국과 검토팀 측에서 작성한 실사단 방한 일정 및 일정별 세부 논의주제를 파악한 뒤, 각 세션별 예상질의응답 자료를 준비키로 하였다.

2012.6.11~15일 간 2012년 한국의 동료검토를 위한 방한 실사가 이뤄졌다. 실사 시, 검토팀은 ODA와 직결된 부처 및 기관뿐만 아니라 정책일관성에 대한 논의를 위하여 기타 부처와의 논의뿐만 아니라 국회, 감사원 및 시민사회 관계자들도 직접 만나, 우리 ODA의 정책과 실행과 관련된 다양한 이해관계자들의 의견을 청취하였다. 주지할 사실은 검토팀은 한국의 ODA 정책 및 실행과 관련하여 상당히 포괄적인 실사를 위한 일정계획을 수립하였고, 세션별 참석범위 역시 우리측에 통보되었다는 사실이다. 예를 들어, 시민 사회와의 논의 세션에는 타 부처/기관의 참석이 철저히 금지되었는데, 이는 시행기관 및 노조와의 세션에서도 마찬가지로 적용되었다. 또한 실사 마지막 날에는 실사 결과에 대한 환류과정(feedback)으로써 실사에 대한 주요 인상을 우리 정부와 공유한 뒤, 간단한 페이퍼를 공유하였다. 한국의 피어리뷰 실사 일정, 주요 참여자 및 논의사항을 표로 정리해보면 다음과 같다.

9) 현장 실사대상 후보국 선정 시 고려한 기준은 ① 우리 정부의 지원규모, ② 유-무상 간 균형, ③ DAC의 수원국 방문 선정기준 및 ④ 현장실사는 방한실사 이후 곧바로 실시될 것인 바, 동선을 고려하여 아시아 지역 국가

〈표 4〉 방한실사 전체일정 – 세션별 논의주제 및 참석기관 (총 21개 세션)

세션	주 제	참석기관
6.11(월)		
1	개관 (Overall context and strategic overview) 목적 : 대표단 환영, 방한일정 논의, 한국국제개발협력 정책·경향·우선순위·2009년 평가 이후 주된 변화 등 논의	총리실, 기재부, 외교부
2	실무오찬 (Working Lunch) : 상기 세션 지속 논의	
3	조직과 관리 (Organisation and Management) 목적 : 관계기관 조직, 관리 정책 및 구조, 변화, 인적자원 정책 및 조직의 현대화(현장화 등) 관련 논의	
6.12(화)		
5a	개발을 위한 정책일관성 (Policy coherence for development) 목적 : 한국의 개발을 위한 정책일관성 실현 관련, 관계부처 논의 * 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부 관계자 제외하고 참석	보건복지부, 농림수산식품부, 국방부, 환경부, 여성가족부, 행정안전부, 고용노동부 등
5b	원조효과성 (Aid Effectiveness) 목적 : 파리선언원칙과 지표(2010년) 달성 노력개관, 동 목표달성에 영향을 미치는 요소(긍정·부정)에 대한 토론	기재부, 외교부, KOICA, EDCF
6a	개발협력에 대한 전정부적 접근 (Whole-of-government approaches to development cooperation) 목적 : 관계부처간 개발협력을 위한 전정부적 접근이 어떠한 방식으로 운용되고 있는지 논의	PCD 세션 참석자 및 총리실, 기재부, 외교부
6b	원조전달방식 (Aid delivery arrangements) 목적 : 원조 시행기관(EDCF)의 원조 사업 전달 체계에 관한 논의	EDCF
7	실무오찬 : 캄보디아 관련 한국 실무자와의 오찬 (Working lunch with members of Korea's team responsible for Cambodia) 목적 : 캄보디아 수원국 방문 관련 논의	총리실, 기재부, 외교부, KOICA, EDCF
8a	정치적 리더십 (Political leadership) 목적 : 한국의 원조시스템에 관하여 장관급과 논의	기재부
8b	기획재정부 : 부처의 역할 및 예산 과정 (MOSF: budget process and role of the Ministry) 목적 : 전반적인 원조 예산 및 규모와 국제개발에서의 기획재정부의 역할	
8c	취약국 (Fragile States) 목적 : 한국의 개발 및 인도적지원 분야에서 취약국에 대한 접근 논의	기재부, 외교부, KOICA
9a	사업화 & 결과에 기반한 관리 (Programming & results-based management) 목적 : 양자 협력사업의 체계 및 결과중심 관리방식에 대한 접근에 대하여 논의	기재부, 외교부, KOICA, EDCF
9b	범분야이슈 주류화 (Mainstreaming cross-cutting issues) : 환경 및 기후변화, 양성평등 및 여성역량 강화 관련 목적 : 주류화에 대한 발전 및 우선순위에 관하여 논의하고, 특히 환경 및 성평등의 주류화와 관련된 정책 및 정책실행 도구 등에 대하여 논의	

세션	주 제	참석기관
6.13(수)		
10	원조 전달 방식 (Aid delivery arrangements) 목적 : 한국 ODA의 전달체계 및 관련 여타기관과의 업무분장 등에 관하여 KOICA와 논의 (KOICA만 참석)	KOICA
11	실무오찬 (Working Lunch) : 한국개발협력에서 KOICA의 역할에 관한 논의	KOICA
12a	감사 및 감독 관련 기관 (The Board of Audit&Inspection of Korea) 목적 : 한국의 전반적인 책임성확보에서 감사의 역할과 개발협력에 관한 일반감사 보고서 결과 및 권고사항에 대한 논의	감사원
12b	인도적 지원 (Approach to humanitarian assistance) 목적 : GHD 원칙 관련 정책 및 전략 등 실현방식 논의	외교부, 국방부, KOICA
13a(ⅰ)	정치적 리더십 (Political leadership) 목적 : 한국의 원조시스템에 관하여 장관급과 논의	외교부
13a(ⅱ)	정치적 리더십 (Political leadership) 목적 : 한국의 원조시스템에 관하여 장관급과 논의	총리실
13b	인도적지원 관련 NGO와의 협력 (NGO partnership (Humanitarian)) 목적 : 인도주의 정책과 재원조달에 관하여 시민사회 관계자들과 논의 * 정부관계자는 제외하고 참석	인도적 지원 관련 NGO
6.14(목)		
14a	국회 개관 (Parliamentary oversight) 목적 : 원조정책, 전략 및 규모, 책임성 관련 논의 * 정부관계자는 제외하고 참석	국회의원
14b	다자원조 : 정책 및 전략 (Multilateral assistance: policy and strategy) 목적 : 다자원조 지원 기구 및 다자원조 효과성제고 관련 논의	총리실, 기재부, 외교부
15a	모니터링, 평가, 지식관리 및 내부감사 (Monitoring, evaluation, knowledge management and internal audit) 목적 : 모니터링 및 평가, 학습관리 기능 및 내부감사에 관한 전략, 조직적 구조, 재원조달 및 도구 등에 대해 논의	총리실, 기재부, 외교부, KOICA, EDCF
15b	홍보 및 대외인식 제고 (Information and Public awareness) 목적 : 일반 국민과 개발협력관련 이해관계자들에 대한 접근 논의	
16	실무오찬 : 수검단 자체	
17	NGO 및 시민사회 관련 정책, 가이드라인과 재원 (NGO&CSO policy, guidelines and funding) 목적 : 개발협력분야에서 NGO 및 시민사회와의 협력방안 논의	총리실, 외교부, KOICA
18a	NGO 및 시민사회, 연구기관, 학계 측 대표 (Representatives of NGO&CSO Partnerships(Dev.), research institutes, think tanks and universities) 목적 : 시민사회, 학계관계자들과 원조정책 및 전략, 재원운영 관련논의 * 정부관계자는 제외하고 참석	모든 NGO 및 시민사회 대표자 학계 및 연구기관 대표자
18b	직원조합 (Staff associations) 목적 : 직원조합 관계자들의 관점 및 인적자원 정책과 실행관련 논의 * 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부 인사담당자는 제외하고 참석	노조 대표자 (KOICA, EDCF)
6.15(금)		
19	실사 환류(feedback) 세션 준비 : 검토팀만 참석 (Preparation for feedback : peer review team only)	검토단
20	실무오찬 : 검토팀만 참석 (Working lunch : peer review team only)	
21	피드백 세션 (20분 발표 및 토론)	총리실, 기재부, 외교부, KOICA, EDCF

KOICA 역시 메모랜덤 제출 이후부터는 검토팀의 방한 실사 및 KOICA 방문실사 준비에 집중하였다. KOICA의 실사 준비는 메모랜덤을 준비할 때와 마찬가지로 정책총괄팀의 총괄 하에 실사 시 논의될 주제와 관련된 팀/실의 담당자들이 주축이 되었다. KOICA는 동료검토팀의 방한 실사 전체 일정 중 12개의 정부 합동 세션 및 1개의 자체세션에 참가해야 했기에, 정부와 함께 참석하는 세션 및 KOICA 자체 세션을 동시에 준비해야 했다. 정부 합동 세션의 경우는 해당 세션별로 주관하는 부처가 정해져 있고, 그에 따라 대응자료가 상이하여, KOICA의 피어리뷰 총괄관리 부서는 모든 세션 참석자를 미리 정한 뒤 각 담당자들이 부처 담당자와 합동으로 해당 세션의 예상질의 답변을 준비토록 하였다.

동시에 KOICA 자체실사 준비는 정책총괄팀 주관 하에 실사대응자료, 실사 시 검토단에 전달할 KOICA 소개자료 및 실사 당일 제반 행정사항을 준비하였다. 특히, KOICA는 자체실사 대응을 위해서 DAC 사무국이 '방한실사 전체일정'을 통하여 안내한 바 있는 KOICA와 논의할 일곱가지 내용[10] 및 이와 관련된 '가이드' 상의 질의를 분석하고, 이에 대한 대응 자료를 작성하였다. 또한 이를 토대로 실사에 참여할 직원들이 모여 이사 주관으로 한국어와 영어로 총 두 차례에 걸쳐 리허설을 실시하였다.

본부 실사 현장 – KOICA 사례를 중심으로

그렇다면 실사는 실제로 어떻게 이루어지는지 KOICA 사례를 토대로 살펴보겠다. 기본적으로 실사의 모든 세션은 DAC 사무국측과 우리 정부 간의 합의에 따라 준비 과정에서 이미 세션별 실제 참석자, 우리측 주요 발언자(lead speaker)와 검토팀의 주요 발언자[11]가 정해지게 된다. 실사는 검토팀 및 수검대상측 양 측의 주요 발언자들이 논의 진행자 역할을 맡는다. 실사는 검토팀 측의 주요 발언자가 해당 세션의 목적을 소개하는 것으로 시작하며, 곧바로 논의 주제와 관련된 질의를 던진다. 이에 대해 수검 측은 주요발언자가 답변을 주도하되, 상세한 추가답변은 함께 자리한 담당자가 직접 답변을 하기도 한다.

---

10) DAC 측에서 우리 정부에 송부해온 실사일정에는 주요 논의내용을 포함하였다. 그 중 KOICA 세션에서 논의할 내용은 일곱가지로, ① KOICA의 조직구조 및 개관 (KOICA's organisatonal structure and profile), ② KOICA와 정부부처 간의 업무분장 (Division of labour between KOICA and other government departments), ③ 현장화 과정 (Decentralisation processes), ④ 국가협력전략 수립 및 이행에 있어서 KOICA의 역할, ⑤ 지원국가 수준에서의 프로그래밍 및 보고 계획 (Programming at country level and reporting arrangements), ⑥ 성과기반관리 (Results-based management), ⑦ 인적자원 정책 및 관련 이슈 (HR policy and issues) 이다.

11) KOICA 실사의 주요발언자는 검토팀 측은 독일 개발연구소 소속의 Dr. Guido Ashoff, KOICA 측은 장현식 이사였음.

전체 실사 일정 중 세션 10과 11인 KOICA의 실사 회의는 2012년 6월 13일 오전 9시 반, KOICA 연수센터 국제회의실에서 개최되었다. 검토팀들의 자리에는 KOICA 소개자료 및 KOICA 주요전략의 영문요약본을 놓아두어, 검토팀이 실사 과정에서 참고할 수 있도록 준비하였다. 본격적인 실사는 검토팀 측의 주요 발언자에 의해 시작되었는데, 우선 KOICA 방문의 목적 및 주요 논의 사항을 언급하였다. 이에 대해 KOICA측 주요 발언자가 실사단에 환영 의사를 밝히고, 곧 바로 실사가 진행되었다.

실사 시 검토팀들이 문의하는 질의는 주로 메모랜덤, KOICA 홈페이지 및 관련 언론보도자료 등을 통해서 이미 파악한 내용을 중심으로 구성된다. 저자의 사견임을 전제로 첨언하자면, 검토팀들은 질의 과정에서 수검측의 답변이 미흡하다고 판단될 경우, 내용을 조금씩 달리해서 관련 사항을 끝까지 확인하려 하였다. 이러한 목적으로 다른 세션에서 질의한 사항 중 KOICA와 관련된 내용은 이 자리에서 재차 질의하여, 사실을 확인하려는 노력을 보였다.


회의장 전체모습


검토팀 모습


우리측 모습

KOICA 실사의 주요 내용은 각주 10에 기술한 바 대로 일곱가지 질의를 기초로 하는데, 간단히 서술하면 다음과 같다. 우선 검토팀 측에서 던진 첫 번째 질의는 KOICA와 외교부, 기재부 및 기타 부처와의 관계를 두 가지 차원, 즉 수직적 관계 및 수평적 관계의 측면에서 확인하려 했다. 이어서, KOICA 조직의 관리 및 운영과 관련하여, 현장화(Decentralisation)[12] 과정, 특히 현장인력의 확대계획에 대해 관심을 보였다. 또한 중점협력국 위주의 사무소 설치를 권장하며, 비중점 국가의 해외사무소 철수 실적 및 추가 계획에 대해서도 확인하였다. 마지막으로 사업전략 및 사업형성 과정에 대해 집중적으로 논의하였는데, KOICA의 효과적인 사업발굴·형성 및 추진을 위한 그간의 노력에 대해 확인코자 하였고, 관련하여 선진공여국과의 협의를 통한

12) 본부의 권한과 책임을 현장으로 이양함을 의미한다. 현장화 조치의 주 목적은 수원국 필요에 보다 기민하게 대응하고, 공여국 간의 조화에 더욱 적극 참여함으로써 원조의 효과성을 높이는 데 있다. 또한 KOICA 예산확대에 따라 본부로 과중되는 업무 중 현장에서 추진하는 것이 더욱 바람직한 업무는 적극적으로 이관하여, 조직의 효율성을 높이는 데 있다. 현장화의 원활한 추진을 위하여 KOICA는 제도개선과 함께 현장으로 더욱 많은 인원을 파견 중이고, 인터넷 환경 개선 등 물적 인프라 개선에도 심혈을 기울이고 있다.

'프로그램 기반 접근'(Programme-based Approach) 계획 여부에 대해 질의하였다.

전반적으로 검토팀이 KOICA, 즉 ODA 시행기관에 던진 질문은 주로 상위 부처 및 협력관계에 있는 기타 부처/조직과의 관계, 효율적인 조직 운영 방안, 인적역량 강화 방안 및 효과적인 사업 추진 노력에 집중된 것으로 요약할 수 있다.

이러한 방식으로 검토팀의 방한 현장실사의 모든 일정이 종료되었고, 실사 마지막 날인 6월 15일에 실사 내용을 정리하는 시간을 가졌다. 이 때, 검토팀은 지난 4일 간의 본부 방문 실사에 대한 주요 인상을 간단히 설명하는데, 이에 대해 수검측은 이의가 있는 경우 검토팀에 질의를 하기도 하였다. 단, 검토팀 측이 실사 마지막날 최종적으로 정리하는 몇 가지 사항은 그야말로 방문 실사를 통해 검토팀이 갖게 된 일종의 첫 인상으로써, 추후 작성될 피어리뷰 보고서와 반드시 직결된다고 할 수는 없다.[13)]

현장 방문 실사

이후 검토팀은 본부 실사 직후 주말을 거쳐 곧바로 현장 실사를 위해 캄보디아로 출발하였다. 현장방문 실사의 목적은 사업이 실제 제대로 이행되는지 그 효과성을 점검하는데 있다기보다, 본부의 정책과 전략이 현장에서 제대로 반영되어, 이행되는지를 살피는 데 있다. 따라서 현장 실사의 주요 검토사항은 본부 실사에서 확인한 사항이 현장 근무자들도 인식하고 있는지, 본부의 전략이 현장에서 잘 추진되고 있는가에 초점이 맞춰져 있다. 이를 위해 검토팀은 대사관 및 현장 파견 기관(사무소) 관계자뿐만 아니라 수원국 정부관계자, 국회, 시민사회를 직접 만나 이러한 사항을 확인한다.

캄보디아 실사 준비과정은 본부 실사 준비과정과 평행하게 진행되었다. 현장에서의 실사 준비는 현장 기관 주도로 본부의 준비 지침 및 방식과 유사하게 진행되었다. KOICA의 현장 실사 준비현황을 기술하면, KOICA 캄보디아 사무소는 '가이드'에 포함되어 있는 현장 차원(field level)의 질의에 대해 예상답변 자료를 준비하여 숙지하고, 본부의 주요 문건들을 일별하였다. 또한 준비 과정에서 사무소는 본부 정책총괄팀과 수시로 연락하며, 본부 실사 진행방식 및 주요 시사점을 지속적으로 점검하였다. 특히 본부 실사가 마무리되자마자 사무소는 본부 실사의 주요 결과를 즉각 접수하여, 분석한 것이 유용하였다.

---

13) 이러한 이유로 검토팀은 본 정리 세션에서 공유하는 검토단의 인상에 대한 간단한 브리프 자료를 'Zero Paper'라고 명명하였다.

〈표 5〉 캄보디아 방문 실사 전체일정 – 세션별 논의주제 및 참석기관 (총 16개 세션)

세션	주 제	참석기관
6.18(월) – 주 캄보디아 한국대사관 관련 직원들과의 만남		
1	개관 (Overall context) – 캄보디아의 개발환경, 한–캄보디아 역사 (원조와 무관한 정책 포함)	대사관, KOICA, EDCF 및 직원[14]
2	전략과 정책 (Strategy & Policy) – 국가전략 및 프로그램, 원조효과성, 범분야이슈, 인도적지원, NGO와의 협력, 정책일관성	
3	사업 형석, 기획 및 예산 (Programming, planning and budget) – 국가협력전략(CPS)의 수립과정, 본부–사무소 간 연계, 원조배분/집행, 모니터링 및 평가	
4	조직과 인적자원 (Organisation and human resources) – 현장화 (Decentralisation to the field), 기타 국내관계자들과의 조율, 인적자원정책, 조직 관리상의 문제점	
6.19(화) – 협력대상국 정부 및 타 공여국과의 만남		
5a	캄보디아 : 원조관리 및 효과성 – 원조관리, 기획 및 예산확보 : 우선순위와 도전과제, 원조효과성 관련 도전과제 등	캄보디아 개발위원회 (Council for Development of Cambodia)[15]
5b	캄보디아 : 한국의 중점지원분야 선정 – 한국의 중점분야 지원의 성격, 원조효과성 원칙과 관련된 한국의 성과, 개발을위한 정책일관성, 도전과제	
6	CDC 사무국장과의 면담	
7a	캄보디아 : 원조관리 및 효과성 – 원조관리, 기획 및 예산확보 : 우선순위와 도전과제, 원조효과성 관련 도전과제 등	캄보디아 재정경제부
7b	캄보디아 : 한국의 중점지원분야 선정 – 한국의 중점분야 지원의 성격, 원조효과성 원칙과 관련된 한국의 성과, 개발을위한 정책일관성, 도전과제	
8	타 공여국 – 캄보디아의 개발협력 개관, 파리선언 및 아크라 행동계획 – 한국의 대 캄보디아 지원 (원조효과성 아젠다, 한국의 지원성과, 인도주의적 조정, 정책일관성)	재 캄보디아 다자 및 양자기구
6.20(수) – 사업 관리자, 지방정부 관계자 및 기타 관련 사업실행 주체들과의 만남		
9a	사업관리자 – 한국의 대 캄보디아 지원사업 관리자와 집중 논의 (보건체제 강화 관련 사업)	대사관, KOICA, EDCF 및 사업 수혜 부처
9b	사업관리자 – 한국의 대 캄보디아 지원사업 관리자와 집중 논의 (국가 교통체계의 질적향상 관련 사업)	
10	현지 시민사회 – 캄보디아 지민사회, 파리선언 및 아크라행동계획 실행에 대한 시민사회의 관점, 정책일관성, 한국과의 관계 및 한국의 지원 성격 등	캄보디아 NGO 포럼 등
11	지방 정부 – 국가 프로그램의 이행, 한국 정부의 지원 및 논의 수준, 역량강화, 범분야 이슈에 대한 인식	캄퐁참 주정부 대표
6.21(목) – 사업 관리자, 지방정부 관계자 및 기타 관련 사업실행 주체들과의 만남 (계속)		
12	재 캄보디아 한국 시민사회 대표 – KOICA 사무소의 협력 정도, 활동 현황 및 한국의 지원성과에 대한 의견	재 캄 한국 NGO 협의체
13	국회 – 파리선언 및 아크라 행동 계획 이행에 대한 견해, 주인의식 및 책임성	국회
14	현지 직원 – 대사관 및 KOICA 사무소에서의 지위와 역할, 인적자원 정책 및 커리어 전망	대사관 및 KOICA 사무소 현지직원
15	검토단, 실사결과 정리 세션 준비	검토단
16	실사결과 정리 세션	검토단과 대사관, KOICA 및 EDCF 직원

검토팀들이 캄보디아 현장에서 직접 만나서 논의하는 대상의 범위는 매우 포괄적이다. 우선 실사 첫날 대사관을 방문하여 대 캄보디아 한국 ODA의 전략방향을 확인하고, 시행기관의 현지 조직, 인력현황 및 사업추진 체계 등을 확인한다. 이후 캄보디아 수원총괄기관, 현지 시민사회 및 국회까지도 접촉하여 수검대상국의 ODA가 현지에 어떠한 영향을 미치는지 검토한다. 실제로 캄보디아 현지에서 검토팀이 일자별로 접촉한 관계자들은 아래와 같다. 현장 실사 역시 본부 실사와 마찬가지로 실사 마지막 날에는 검토팀들이 방문 실사의 소회를 정리하고, 이를 주 캄보디아 한국대사관, KOICA 사무소 및 EDCF 관계자 측과 공유하는 자리를 갖는다.

5. 보고서 검토 및 동료검토 회의 참석

2012년 6월, 한국 및 캄보디아 실사 이후, 10월 중순까지는 동료검토 전 과정에 있어서 휴지기에 해당한다. 그 기간 동안에 DAC 사무국은 Part 2. 보고서를 작성하는데, 보고서를 작성하는 과정에서 필요한 자료가 있을 경우, DAC 사무국은 외교부를 통해 자료를 요청하였다.

10월 중순, DAC 사무국은 Part 2. 보고서를 우리 정부에 전달하였다. 보고서가 전달되자마자 우리 정부는 범정부수검준비반 회의를 통해 보고서의 사실 확인 및 검토 작업에 돌입하였다. DAC 사무국은 Part 2. 보고서 상에 사실관계 오류에 해당하는 내용은 보고서의 워드파일에 직접 수정내용 및 그 사유를 적어 회신하기를 요청하였는데, 이에 따라 우리 정부의 검토내용은 10월 말에 DAC 측으로 전달되었다.

이후, 12월 11일 동료검토 회의 개최 약 2주 전인 11월 말, DAC는 우리 정부가 수정 요청한 사항을 검토하고 이를 반영한 Part 2. 보고서를 OLIS에 게시하였고, 바로 이어 Part 1. 보고서 역시 OLIS에 게시하였다. 동료검토팀은 우리 정부가 10월 말에 정정을 요청한 Part 2. 보고서 상의 사실 상의 오류라고 판단한 내용 중 상당 부분을 보고서에 반영하였다.

이후 정부는 12월 11일 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최될 동료검토 회의 준비를 본격적으로 착수하였다. 본 회의에 참석하는 우리 측 정부대표단은 여타 국가의 동료검토 회의 참석범위에 준하여 범정부준비반 소속 부처/기관으로 한정하였다. 또한 우리 대표단의 수석대표는 11차 국제개발협력위원회 의결사항에 따라 외교부에서 담당키로 한 바, 김성한 외교통상부 제

14) DAC 사무국은 이들을 묶어 '현장팀' (Country Team)이라고 부름.

15) 캄보디아의 수원총괄기관으로서, 대 캄보디아 지원 사업의 수원측 요청서는 동 기관을 통해 한국 측에 접수됨.

2차관이 맡게 되었다. 이후, 수석대표의 주재 하에 두 차례의 동료검토 본회의 준비회의를 거친 뒤, 약 20명의 정부 대표단은 12월 11일 피어리뷰 최종 회의에 참석하였다.

그렇다면 실제 동료검토 회의는 어떻게 이루어지는가. 우선 동료검토 회의의 참석자는 DAC 의장, DAC 사무국의 피어리뷰 담당자 및 옵서버를 포함한 검토팀 및 DAC 회원국 대표들로 구성되어 있다. 대개 동료검토 회의는 오전 9시 반부터 오후 6시경까지 계획되어 있는데, DAC에서 결정된 피어리뷰 회의 일정에 따르면 Part 1. 보고서 챕터별로 회의가 진행되며, 각 챕터의 내용을 주관하는 검토자가 배정되어 있다. 한국의 동료검토 회의의 실제 일정은 아래와 같다.

〈표 6〉 2012년 12월 11일, 한국 피어리뷰 회의 일정[16)]

시간	내용	담당
09:30	DAC 의장 개회사 및 안건 채택	
09:40	한국 정부 수석대표 인사말	
10:00	섹션 1. 개발협력의 전반적인 체계 (Overall framework for development co-operation)	Devorah Fulton
11:00	섹션 2. 원조를 넘어선 개발 촉진 (Promoting development beyond aid)	Renate von Boddien
11:45	섹션 3. 원조 규모 및 배분 (Aid volume and allocation)	Andrew Cumpston
12:30	점심	
14:30	캄보디아 방문 내용 프리젠테이션	Masato Hayashikawa
14:45	섹션 4. 조직과 관리 (Organisation and management)	Guido Ashoff
15:40	섹션 5. 개발협력의 영향력 제고 (Improving the impact of development co-operation)	Guido Ashoff
16:30	섹션 6. 더 나은 인도적지원을 향하여 (Towards better humanitarian donorship)	Deborah Fulton
17:30	칠레 옵서버(Mr. Jorge Daccarett Bahna) 코멘트	
17:45	회의 종료	

회의는 DAC 의장의 개회 및 우리측 수석대표의 인사말 이후 곧바로 시작된다. 이후 Part 1. 보고서를 토대로 섹션별 담당자가 해당 주제에 대한 검토팀의 검토 결과, 인상 및 권고안을 짧

16) DAC 사무국, "Draft Agenda of the 957th DAC Meeting - Peer Review of Korea" (DCD/DAC/A(2012)/16)

게 설명한다. 이후, 이에 대한 DAC 회원국 대표단들의 질의가 이어지고, 의장은 3~5개의 질의를 묶어서 수검국측 수석대표에게 답변을 요청한다. 이후 수석대표는 섹션별 담당자가 정리한 내용 및 Part 1. 보고서 상의 권고안에 대한 우리 측 의견을 정리하고, 이어 질의에 답변한다. 답변은 수석대표의 조율 하에 회의에 참석한 관련 부처/기관의 대표가 직접 설명할 수 있다. 이런 방식으로 보고서 상의 여섯 개 챕터 내용을 모두 검토한다. 아울러 위의 일정표에서도 보듯이, 오후 섹션 직전에 DAC 사무국 직원이 캄보디아 현장 방문 실사에 대한 간단한 프리젠테이션도 진행된다.

한편, 회의 진행 중 보고서의 문안이 수정되는 경우가 있다. 수검국측이 보고서 문안에 이의가 있을 경우, 이를 제기하고, 이에 의장은 이에 대한 동의 여부를 회원국 대표들에게 확인한 후, 동의할 경우 곧 바로 서기를 통해 수정 문안을 회람한다. 또한 질의-응답 과정에서 새롭게 발견된 사실 중 보고서에 포함될 필요가 있다고 판단되는 사안에 대해서는 의장 혹은 DAC 회원국 대표들이 문안 수정을 요청할 수 있는 것으로 관찰되었다. 이에 대해서도 역시 의장 주도로 회의 종료 전까지 수정 문안을 회람하여 이에 대한 참석자들의 동의여부를 확인한다. 이렇게 동료검토 본 회의에서 제안된 수정문안은 다음날 있을 편집세션에서 실무 검토 후 보고서에 반영된다. 실제로 우리 회의에서도 한국의 '국별 프로그램화 가능 원조'(Country Programmable Assistance, CPA)의 비율이 상당히 높아 이에 대한 회원국 대표들의 찬사가 있었는데, 이를 높이 산 의장 및 회원국 대표들은 우리 피어리뷰 보고서 내에 한국의 성과로서 이 부분을 부각하기 위해 문안을 추가키로 하였다. 아울러, 회의 중 질의응답 과정에서 기존 보고서에는 기재되어 있지 않은 내용이었던 KOICA 및 EDCF의 인원 확대 계획이 드러났는데, 이를 매우 의미있게 생각한 DAC 의장 및 DAC 회원국들이 관련 문안을 추가 반영하였다.

본 회의 다음날인 12월 12일에는 계획대로 실무자들을 중심으로 보고서 편집 세션이 개최되었다. 실제 참석자는 검토단 및 수검국측의 실무자로서 진행방식은 DAC 사무국 평가과장의 주관 하에 본 회의와 마찬가지로 Part 1. 보고서의 챕터와 문단별로 빠르게 오탈자 여부 및 사실관계를 검토하는 것이었다. 기본적으로 전날 동료검토 회의에서 수정 및 추가가 필요한 문안은 편집회의 참석자의 동의하에 반영여부를 확정하였고, 오타 및 기타 사소한 사실 관계를 수정하였다.

6. 보고서 공개 및 발간

편집회의 시 논의된 사항을 반영한 보고서는 회의 며칠 후에 DAC 의장의 이름으로 DAC 회원국 대표들에게 공식적으로 공유되었고, 이견 여부에 대한 의사를 확인 후, 모든 사항이 합의됐다고 판단될 때 OLIS에 게시된다. 그러나 OLIS는 OECD 내부망으로서 이 곳에 게시된다고 해서 보고서가 공개됐다고 보기는 힘들다. 편집회의 시 논의한 사항은 Part 1. 보고서를 기준으로 한 것이기에, 이에 따른 Part 2. 보고서에 대한 수정사항 및 오타 등에 대한 최종 수정사항이 있을 수 있기 때문이다.

보고서의 공개시점은 DAC 사무국과 수검국측 정부 간의 합의에 의해 회의 후 약 4주 이내로 하는 것을 원칙으로 한다. 공개 시점이 확정되면, 이에 따라 DAC 홈페이지에 게시되며, DAC 및 수검국 정부측이 동시에 기자회견 혹은 공식 보고서 런칭 행사를 갖기도 한다. 또한 OECD 이름으로 공식 발간되는 보고서에 대한 수요를 수검국 정부 측에서 확정하여 DAC에 통보하면, 이에 따라 보고서를 구입할 수 있다. 만일 수검국 언어로 번역할 경우, 번역은 수검국 정부 측에서 일임하되, OECD 로고를 쓸 경우 번역물에 대한 품질 보증은 수검국 정부가 부담하여야 한다. 이 모든 과정은 우리 정부와 DAC 사무국측과도의 긴밀히 논의 하에 이뤄져야 한다.[17]

Ⅲ. 결론 – KOICA에 대한 시사점

이상으로 2012년 한국 정부의 동료검토 과정을 살펴보았다. 본 원고를 마무리하며 이번 동료검토 수검 과정에서 도출해 볼 수 있는 KOICA에 대한 시사점을 간단히 짚어보고자 한다. 현 시점에서 동료검토 최종 보고서 상의 권고안을 분석하여, KOICA가 향후 이행해야 할 구체 개선안을 도출하는 것은 쉽지 않은 바, 본고에서는 저자가 경험한 동료검토 준비 과정에서 얻을 수 있는 함의를 위주로 기술코자 한다. 아울러, 아래 의견은 KOICA의 공식의견이 아닌, 저자의 사견임을 덧붙인다.

17) 저자가 글을 쓰고 있는 1월 20일 현재 기준으로 피어리뷰 보고서 공개 시점은 1월 30일로 확정된 상태다. 또한 우리 정부는 보고서의 국문번역을 결정한 바, 이에 대한 번역작업을 진행 중에 있다.

가. OECD DAC 가이드 및 지침의 내재화

동료검토 수검과정에서 가장 중요하게 고려해야할 사항은 DAC가 동료검토를 통해서 공여국의 어떠한 사항을 검토하고자 하는지, 검토의 목적과 내용을 파악하는 데 있다. 이 질문에 대한 답으로서 '가이드' 문서만큼 유익한 자료는 없다. 위에서 설명했듯이, '가이드'에는 주제별로 본부와 현장 차원의 질문을 다각도로 던지고 있다. 4년 후, 한국의 두 번째 동료검토를 대비하기 위해서 DAC의 '가이드' 문서를 주기적으로 검토하고, 동 문서 상의 주요 질문들에 대응할 수 있도록 준비하여야 한다. 실제로 DAC는 2012년 동료검토의 방법론에 대해 재고한 뒤, 새로운 가이드를 채택한 바 있다.[18)]

보다 궁극적으로는 KOICA가 향후 이러한 질문에 적절히 대응할 수 있도록 '가이드' 상에 안내된 주요 참고문헌의 내용을 반영하여 KOICA의 전략적 방향과 추진 활동을 개선할 필요가 있다. 실제로 '가이드' 문서는 DAC의 기본 지침이 깃들여진 문서로서, 저자가 DAC 사무국 측에 확인한 바에 따르면 동 문서상의 각종 참고문헌들이야말로 DAC의 기본 가이드라인으로 볼 수 있기 때문이다.[19)]

사실상 금번 동료검토 준비 과정에서 느낀 점은 KOICA가 '가이드' 상의 여러 질문에 대해 충분히 답변할 준비되었는지, 혹은 적어도 준비되지 못한 사유를 분명히 갖고 있었는지 의문이었다는 것이다. 특히, 원조효과성 내용과 관련해서, KOICA는 '원조효과성에 관한 파리선언'의 주요 원칙에 근거한 기관 차원의 이행계획이 없어, 파리선언 지표들이 목적하는 바에 일치하는 사업추진이 미흡할 수밖에 없었다. DAC에 가입하고 첫 동료검토라는 점을 고려했을 때, 우리의 이러한 부족한 점들이 어느 정도 양해되었으나, 4년 후에는 상황이 달라질 것임을 인식하고, 대비해야 한다.

---

18) DAC 사무국은 12.7.12에 새로운 '가이드'의 역할을 하는 "DAC Peer Review Reference Guide" (DCD/DAC(2012)23/FINAL, 2012.9.10)'를 채택한 바, 이는 13년 피어리뷰 수검대상국인 호주 및 프랑스 수검에 적용된다. 새로운 '가이드'는 기존과는 달리 7개 준위로 구성되어 있는데, 주 내용은 ① 포괄적인 개발노력, ② 정책 비전 및 전략 지향, ③ ODA 배분, ④ 개발협력 프로그램을 효과적으로 전달할 수 있는 조직, ⑤ 양질의 원조 수행을 위한 원조 형태 및 파트너십, ⑥ 결과, 투명성 및 책임성, ⑦ 인도적 지원 이다.

19) 저자는 소위 OECD DAC의 가이드라인으로 부를 수 있는 문건들의 범위와 구체 내역에 대해 DAC 사무국 측에 문의하였는데, 이에 대해 사무국 측은 각주 18에서 언급한 "DAC Peer Review Reference Guide" 상의 참고문건을 DAC의 가이드라인으로 간주하면 된다는 답변을 전했다.

나. 예산증가에 따른 조직의 질적 개선

동료검토 과정에서 검토팀과 DAC 회원국들이 KOICA에 질의하는 사항들은 상위 정책단위의 담론이 아니었다. 아주 현실적이게도, 향후 증대할 예산을 고려할 때 어떻게 효율적으로 조직을 관리할 것인지, 사업형태는 어떻게 개선할 것인지 그리고 이를 위한 필수 요소인 양질의 인력을 어떻게 확보하고 관리할 것인가였다. 한국 정부가 약정한대로 2015년까지 ODA 예산이 GNI대비 0.25%가 된다면 KOICA의 예산 역시 2년 내에 거의 2배로 급증할텐데, 국제사회가 궁금한 것은 이에 대한 KOICA의 대비책이 무엇인가였다. 구체적으로는 예산의 증가에 따른 조직 정비, 본부 및 현지채용 직원의 인력활용 방안 및 사업추진 방식의 개선에 관한 사항이었다.

사실 KOICA 역시 국제사회의 위와 같은 문제의식에 동감하고, 급변하는 외부환경을 인식하여 조직 개선에 힘을 쓰고 있다. 특히, 2011년부터 전사적으로 현장화(decentralisation to the field)를 추진하고 있는데, 이를 통해 수원국의 필요에 보다 기민하게 대처하여, 효과적인 사업을 추진하고, 본부와 사무소 간의 업무분장을 명확히 하여 보다 효율적인 조직으로 거듭나기 위해 노력 중이다. 아울러 사업의 성과를 높이면서도, 보다 더 효율적으로 예산을 집행하기 위해 사업의 규모를 확대하고, 선진 공여국과의 협력을 통한 '프로그램 기반 접근'을 적극 도입할 계획을 수립하였다. 아울러, 예산당국과의 협의 하에 2015년까지 추가 인력 확보노력을 계속해서 기울이고 있고, 본부 및 현지 채용인력들의 관리와 교육을 보다 체계화하였다.

그러나 이번 동료검토 과정을 통해 느낀 점은 이러한 KOICA의 노력이 이제는 더 이상 기관 내부 혹은 국내 차원에 국한된 사안이 아니라는 것이다. 앞으로는 KOICA가 추진하는 개선과제들이 국제사회의 척도에 따라 지속해서 검증받아야 하는 대상이 된 것이다. 이에, KOICA는 동료검토팀과 DAC 회원국들이 대표하는 국제사회의 기대와 요구 사항을 염두에 두고 조직의 체질개선을 위해 노력해야 한다.

다. 2012년 동료검토 권고안에 대한 이행계획 수립 및 모니터링 체계구축

DAC 사무국의 동료검토 담당자 말에 따르면, 동료검토 보고서의 권고사항들은 기본적으로 향후 4년간 수검국 정부가 개선이 가능한 현실적인 과제를 중심으로 도출한다고 한다. 즉, 실

현 불가능한 과제들을 이상적인 원칙만 내세워 함부로 제시하지 않는다는 것이다. 또한 공여국마다 나름의 ODA에 대한 조건과 맥락이 다르기 때문에 어떤 고정된 모델을 적용하기 보다 수원국이 갖고 있는 특수성을 최대한 존중한다는 것으로 해석할 수 있다.

또한, 앞서 기술한 메모랜덤에 포함되어야 할 내용에서 보았듯이, 동료검토의 서면 평가자료인 메모랜덤에 반드시 명시되어야 할 사항으로 강조되는 점은 가장 최근 동료검토에서 도출된 권고안을 차기 동료검토 수검전까지 얼마나 이행했는지이다.

이러한 점을 고려했을 때, 차기 동료검토를 대비하기 위해서라도 2012년 동료검토 보고서상의 권고안을 면밀히 분석하고, 특히, 동료검토팀이 Part 1. 보고서에 명시적으로 제시한 권고사항 뿐만 아니라 보고서 곳곳에 기술된 KOICA와 관련된 사항을 확인하여, 이를 토대로 중장기 이행계획을 수립하여야 한다.

아울러 전사적 차원에서 이행계획에 대한 모니터링 체계를 구축하여, 해당 과제들이 일정계획에 맞게 이행되도록 관리해 나갈 필요가 있다. 실제로 피어리뷰 이후 18~24개월 이내에 DAC 의장 주관으로 중간점검이 실시될것인 바, 이에 대비해서라도 발 빠르게 후속조치를 추진해야 한다. 또한 동료검토 보고서의 내용을 토대로 KOICA의 포괄적인 조직전략을 수립하고, 향후 동료검토 주기에 맞춰 동료검토의 권고사항을 기관의 전략으로 수용할 수 있는 체계를 만들어 보는 것도 검토할 수 있겠다.

본고를 마무리하며, 이번 동료검토를 통해 DAC 회원국은 한국의 무상원조 전담기관인 KOICA를 확실히 인식하기 시작했다는 점을 강조하고 싶다. 이제는 더 이상 우리만 알아듣는 언어로, 우리만의 방식으로 ODA를 할 수 없게 된 것이다. 이에, 앞으로 KOICA는 국제사회의 합의된 룰 하에 전 세계 동료들과 소통하고, 서로를 배워가며 좀 더 나은 ODA를 해야 할 것이다.

참고문헌

국내자료

제11차 국제개발협력위원회에 'OECD DAC 개발협력정책·집행심사 준비현황 및 향후 계획'(보고안건 제11-4호)

국외자료 (본문에서 기술된 순서대로)

DAC 사무국, "Information Note on the DAC Peer Review Process", (DCD(2009)6/REV1, 2010.10.6)

_____, "DAC Peer Review Content Guide" (DCD/DAC(2010)33/FINAL, 2010.9.27)

_____, "Guidance on DAC Country Memorandum in Preparation of Peer Review, (DCD(2007)5/ANN/REV1, 2008.2.20)

_____, "DAC Peer Review Reference Guide" (DCD/DAC(2012)23/FINAL, 2012.9.10)

_____, "Draft Agenda of the 957th DAC Meeting – Peer Review of Korea" (DCD/DAC/A(2012)/16)

시민사회에서 바라본 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토

윤 지 영 (ODA Watch 정책기획팀장)

목 차

1. 들어가며

2. 2012 OECD DAC 동료검토와 한국 시민사회
   1) 동료검토 사전 준비과정과 시민사회의 참여
   2) 시민사회의 대응과 개입

3. 시민사회가 바라보는 2012 OECD DAC 동료검토 결과와 핵심 개선과제
   1) 원조효과성 높이는 통합적인 추진체계 구축
   2) 투명하고 책임 있는 소통과 정보제공 확대
   3) 원조를 넘어선 '개발을 위한 정책일관성' 강화
   4) 원조 규모 확대와 질적 성장의 균형
   5) 원조효과성 제고를 위한 실천 강화
   6) 인도적 지원에 대한 명확한 전략적 비전 제시

4. 맺으며

1. 들어가며

지난 1월 30일, 경제협력개발기구 개발원조위원회(이하 OECD DAC)은 한국의 개발협력 정책과 집행 전반에 대한 종합적인 평가 결과인 동료검토(Peer Review) 보고서를 발표했다. 한국은 OECD DAC에 가입하기 위해 2008년 3월 특별동료검토를 받은 바 있다. 금번 평가는 그

로부터 2년 후인 2010년 한국이 공식적으로 DAC의 회원국으로 가입한 이후 처음으로 받은 정기 동료검토이다. 보고서가 발표되기까지 지난 1년간 정부는 동료검토 수검준비반을 꾸려 평가를 준비해왔다. 한국 시민사회 역시 정부의 대응과정을 관찰하면서 검토과정에 적극적으로 개입하기 위해 노력했다.

보고서 발표를 통해 드러난 한국 개발협력의 전반적인 현황을 살펴보면서 지난 2009년 6월, 한국의 DAC 가입 심사를 위해 방한했던 실사단이 시민사회와 가진 면담에서 던진 질문을 떠올리지 않을 수 없다. 당시 실사단은 특별동료검토 결과 보고서(2008.9월 발간)에서 DAC이 지적하고 권고했던 내용들이 얼마나 실질적으로 개선되었는가에 대한 시민사회의 진솔한 의견을 청취하길 원했다. 카렌 요르겐슨(Karen Jorgensen) 실사단장은 "한국이 개발협력 정책을 명확히 개선할 때까지 DAC 가입을 유보하도록 건의하는 것이 좋을까, 아니면 우선 DAC에 가입하고 이후에 시한을 명시하여 개발협력 정책 전반에 실질적 개선이 있도록 하는 것이 좋을까?"라는 질문을 통해 현재 한국 개발협력이 DAC 가입을 위한 외적 조건은 충족하고 있을지 모르나 여러 면에서 미비한 점이 많음을 우회적으로 시사하기도 했다.

안팎의 우려를 딛고 DAC에 가입한 한국은 그 이후 「국제개발협력기본법」 및 시행령 제정, 「국제개발협력 선진화 방안」 수립, ODA 규모 확대 공약 이행 등 DAC 회원국으로서 갖춰야 할 조건을 충족시키기 위해 지금까지 부단히 노력해오고 있다.

금번 동료검토는 2008년 특별동료검토 이후 한국 정부가 노력한 구체적 성과와 개선사항을 국제사회에 공유하고 한국 개발협력 정책과 집행, 제도적 거버넌스의 발전에 실질적으로 도움이 되는 도전과제와 실현가능한 권고안을 도출할 수 있는 기회라는 점에서 그 의의가 매우 높다. 비록 평가 결과와 권고사항이 이행을 강제하는 구속력은 없지만 국제사회가 합의한, 특히 선진 공여국으로서 갖춰야 하는 최소한의 기준에 의한 공식적인 평가라는 점에서 향후 한국 국제개발협력의 개선을 위한 정책제언의 근거로써 의미가 크다. 정부 또한 「2013년 국제개발협력종합시행계획」에서 동료검토 보고서의 권고사항을 한국 개발협력의 새로운 도약을 위해 주요한 정책권고로 적극 활용할 것을 밝힌 바 있다. 정부는 지적사항을 겸허히 수용하여 이러한 의지가 선언에 그치지 않고 실현될 수 있도록 구체적인 이행계획을 마련하고 이행을 위한 노력을 지속해야 할 것이다. 시민사회 역시 정부의 이행을 관찰하고 독려할 뿐만 아니라 한국 개발협력의 주요 행위자로서 질적 성장을 보완할 수 있는 역할을 다해야 할 것이다.

이에 이 글에서는 금번 동료검토 과정에 시민사회가 참여하며 관찰한 것을 중심으로 동료검

토 결과에 대한 시민사회의 의견을 제시하고자 한다. 아직 동료검토 결과에 대한 시민사회의 공동 평가나 논의가 이루어지지는 않았으므로 이 글에서 제시하는 내용이 시민사회의 공식적인 의견이라고 보기는 어렵다. 그러나 여기서는 보고서 발표 이후 시민사회단체들(ODA Watch, 참여연대, 국제개발협력시민사회 포럼 KoFID)이 발표한 논평의 내용을 적극적으로 원용하여 2012 한국 동료검토를 바라보는 시민사회의 시선을 전하고자 한다.

2. 2012 OECD DAC 동료검토와 한국 시민사회

1) 동료검토 사전 준비과정과 시민사회의 참여

정부는 동료검토 준비를 위해 2012년 2월 범정부 수검준비반을 설치하고, 한국 개발협력의 정책과 성과, 현황 등을 기술한 메모랜덤을 제출했다.(2012.5) 이후 심사단의 한국 방문 실사, 협력국가 중 하나인 캄보디아 현장 실사를 거쳐 평가회의와 보고서 작성, 최종 종합 검토회의(2012.12)까지 약 1년간의 과정을 거쳐 동료검토가 이루어졌다. 정부는 이 과정에서 시민사회와의 협력을 꾀하고자 시민사회가 개최한 토론회(OECD Peer Review와 한국 ODA의 개선방안, 2012.5.23)[1]에 참석하여 동료검토 준비현황을 공유하고 시민사회와 의견 교환의 시간을 가졌다. 당시 국무총리실 관계자는 정부가 DAC에 제출한 메모랜덤의 주요내용에 대한 설명과 함께 메모랜덤을 시민사회와 공유할 수 있게 된 점을 긍정적으로 피력했다. 하지만 메모랜덤 공개에 대한 시민사회의 요구에 정부는 동료검토 수검준비반이 꾸려지던 때부터 토론회 개최 직전까지도 이를 공개할 수 없다는 답변으로 일관해왔다. 이에 시민사회는 메모랜덤의 실제 작성 내용에 대한 정확한 검토 없이 시민사회가 동료검토에 협력하는 것은 부당하다는 의견을 정부측 담당자에게 표명하기도 했다. 실제로 심사단은 한국 방문 실사 기간 중 시민사회 대표들과의 면담을 요청해왔는데 시민사회로서는 정부가 DAC에 제출한 내용을 파악하지 못한 상태에서 이들과의 면담을 가진다는 것은 합당하지 않다는 판단을 내릴 수밖에 없었다. 메모랜덤이 공개되지 않는 이유에 대해 여러 논란과 추측이 무성하던 중에 정부는 시민사회의 요구를 받아들여 상기 언급한 토론회 개최 직전에 공개 결정을 내렸다.

이에 대해 시민사회는 메모랜덤을 공개한 것은 환영할 만한 일이나 동료검토 준비과정에서

1) ODA Watch, 한국해외원조단체협의회, 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 공동 주최

정부가 시민사회와의 협력을 일종의 요식 절차를 밟는 것으로 인식하는 것에 대한 아쉬움을 표명했다. 또한 메모랜덤 작성과정에 시민사회가 배제되고 작성 내용의 적합성에 문제가 있음을 제기했다. 실제로 토론회 당시 시민사회는 메모랜덤 내용의 일부가 사실과 다르게 과대 포장되어 있음을 지적하여 정부가 시민사회와 민간과의 협의 없이 일방적으로 작성한 것이 가질 수 있는 오류를 입증했다. 정부 측에서도 이를 인정하며 시민사회가 별도로 이면보고서(shadow report) 등을 DAC에 제출할 것을 제안하기도 했다.

2) 시민사회의 대응과 개입

한국의 개발협력 정책과 사업을 감시하고 정책제언 활동을 하는 시민단체인 ODA Watch는 2012년 5월, 동료검토를 앞두고 한국 개발협력의 현황과 개선과제에 대한 보고서[2]를 발간하여 DAC에 제출했다. 정부가 제출한 메모랜덤에 대한 일종의 이면 보고서로써 한국 개발협력에 대한 시민사회의 시각을 제공하여 금번 동료검토가 내실 있는 평가가 될 수 있도록 돕기 위해서 작성되었다. 심사단은 한국 방문 실사 중 시민사회와 가진 면담에서 동 보고서가 사전 준비과정에 유의미한 참고자료로 활용되었음을 밝히며 한국 시민사회의 동료검토에 대한 적극적인 개입과 참여에 감사의 뜻을 전했다. 실제로 보고서 내용이 동료검토 결과 보고서에 인용되기도 했다.

시민사회의 적극적인 참여는 심사단 방한을 기점으로 보다 활발하게 이루어졌다. 방한 기간인 6월 11일~15일 간 두 차례에 걸쳐 심사단과 시민사회 대표들과의 면담이 개최되었다. 첫 번째는 인도적 지원 활동을 하는 NGO 대표들과의 면담(6.13)이었으며 두 번째는 보다 폭넓은 범위의 개발협력 분야 시민사회단체와 학계, 연구기관과의 면담으로 이어졌다. 두 면담을 준비하기 위해 시민사회에서는 사전 준비 모임을 가지고 심사단에 제시해야 할 시민사회의 의견을 전략적으로 준비하기도 했다.

인도적 지원 활동 단체들과의 면담에서는 한국 정부의 인도적 지원 정책 수립 미비, 근본적인 철학 부재, 시민사회와의 낮은 협력 수준 등에 대한 지적들이 활발히 논의되었다. 시민사회단체와 학계, 연구기관과의 면담에서는 한국 개발협력 정책의 전반적인 문제점과 개선과제에 대한 토론이 이어졌는데, 심사단은 그 중에서도 정부와 시민사회 간의 협력에 대한 관심을 가장 많이 나타냈다. 시민사회와의 협력 방법, 절차, 내용 등에 대한 집중적인 질의가 이어졌으

2) Parallel Report on Korea's International Development Cooperation, Submitted to the OECD DAC Peer Review Korea 2012 (2012.5)

며 한국 원조의 투명성과 책무성에 대한 시민사회의 평가 의견도 높은 관심을 보인 대목이었다. 시민사회와의 협력과 원조 투명성 및 책무성 항목에 대해 심사단이 시민사회와 나눈 의견은 실제로 결과 보고서에 인용되어 이에 대한 심사단의 높은 관심과 시민사회의 적극적인 개입이 잘 맞아 떨어졌음을 반증하고 있다.

심사단 방한 이후 시민사회에서는 국제개발협력민간협의회(KCOC)와 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)이 후속적으로 한국 시민사회의 10대 권고사항[3]을 담은 의견서를 제출하여 금번 동료검토에서 반드시 지적되어야 할 한국 개발협력의 핵심 과제를 제시하기도 했다. 동 문건 역시 동료검토 보고서에 참고문헌으로 활용되어 한국 시민사회의 의견을 대변하는 역할을 했음을 알 수 있다.

3. 시민사회가 바라보는 2012 OECD DAC 동료검토 결과와 핵심 개선과제

최종 발표된 동료검토 결과에 대한 정부 보도자료[4]를 보면 지난 5년간 한국은 ODA 규모를 세 배 이상 대폭 늘리고 「국제개발협력기본법」 제정 및 「국제개발협력선진화방안」 수립 등을 통해 추진체계를 정비하고 개발협력 관련 국제 담론을 적극적으로 이끄는 등 놀라운 발전을 이룩했다. 하지만 아래 〈표 1〉과 같이 평가 대상인 총 6개 항목에 대한 DAC의 상세 평가 의견과 권고사항을 자세히 들여다보면 2008년 DAC 가입을 위해 받았던 특별동료검토결과와 크게 다르지 않은 권고가 반복되고 있음을 알 수 있다.

이에 대해 ODA Watch 등 시민사회는 논평을 통해 한국의 국제개발협력정책이 답보하고 있으며 정부는 동료검토 권고사항을 겸허히 받아들이고 구체적인 실행계획 마련으로 적극적으로 개선해야 함을 촉구했다. [5]

---

3) Korea Civil Society's 10 Recommendations for the OECD Peer Review (2012.9)

4) 관계부처 합동(국무총리실, 기획재정부, 외교통상부) 작성, OECD DAC 개발협력 정책집행 평가 결과 발표

5) ODA Watch(2013.1.30) 한국 ODA, 규모만 키우지 말고 질적 성장 꾀하라
참여연대(2013.2.4) OECD DAC 동료평가 권고안 이행계획 조속히 마련하라
국제개발협력시민사회포럼(2013.2.5) 한국정부의 국제개발협력정책 답보하고 있다

〈표 1〉 OECD DAC의 한국 동료검토 권고사항

평가항목	2008년 권고사항	2012년 권고사항
Strategic Orientation	• 개발협력 전반을 포괄하는 법적 기반 마련 • 개발협력 정책 및 전략을 총괄하는 일원화된 원조체계 모색, 부처간 협력증진 필요 • 종합적·중장기 전략 수립 필요 • 개발협력에 대한 국민들의 인식 증진 • 정부와 시민사회 간의 협력 증진	• 보다 명확한 목적과 목표, 우선순위, 중점 지원분야 성과관리가 명시되도록 기수립한 개발협력 법적·제도적 틀 보완 • 26개 중점협력국에 대해 파트너 국가의 개발전략과 일치하며 무·유상원조 통합적인 국별협력전략 수립 완성 • 계획되어 있는 포괄적·다자적 전략 수립 완성 • 모든 프로그램에 성평등, 여성 권한강화, 환경, 기후변화 등의 크로스커팅 이슈의 주류화 • 이해관계자들(국회,시민사회, 기업, 연구기관 등)에게 개발협력 정책, 전략, 집행절차 및 예산, 사업 수행 전반에 관한 폭넓은 정보 제공 확대, 투명성과 책무성 제고
Development Beyond Aid	해당사항 없음	• 범정부적 친개발협력 정책 수립을 통한 개발정책일관성 강화 • 대외 및 국내 정책이 개발도상국에 미치는 영향에 시민사회 및 싱크탱크, 학계가 참여하는 분석 실시
ODA(Aid) Volumes, Channels and Allocations	• 원조규모 확대 목표 확정 및 이행 • 원조규모 확대에 대한 국민적 지지 확보 • 유상원조 비율 축소 및 무유상 원조의 최빈국/중저소득국 지원 비중 개선 • 최빈국 관련 무상원조 또는 최소 증여율 요건 이행 • 최빈국과 저소득국 지원 비율 증대 • OECD/DAC 권고 사항에 맞는 중점협력국 축소를 통한 선택과 집중 • 무유상원조 통합 단일 중점협력국 선정 • 중점협력국 선정 기준 명확화 • 개발정책일관성 관심 제고 • 중점지원분야 축소 및 집중 • 복잡한 원조 채널의 효율적인 정리 필요 • 개발정책에 크로스커팅이슈 반영 점진적 확대 • 민간참여 촉진 전략 수립	• 2015년까지 ODA/GNI 0.25% 원조규모 확대 이행 지속 • 안정적이고 예측가능한 성장률 보장 • 양자/다자원조 및 무상/유상원조간 적절한 균형 유지 • 취약국 및 고채무빈국에 대한 유상원조 지원시 신중한 접근 필요, 유상원조 확대시 대상국의 경제상황 및 부채상환 능력에 대한 주의 요구 • 수원국의 오너십과 개발 우선순위, 운영관리 역량과 수요를 최우선으로 반영
Organizations and Management	• 통합된 원조 시스템과 전략 수립 • 국제개발협력 전문 인력의 체계적인 육성과 절대적인 인력의 확대 • 모니터링 및 평가에서 평가의 객관성 확보	• 기획예산수립 과정에서 국제개발협력위원회의 정책결정 및 조정 권한 전적 사용 보장 • 주관부처/시행기관의 인적자원 및 수원국 현지 고용인력 역량강화 • 국제개발협력 평가소위원회의 독립성 강화 • 사업수행에 대한 전반적인 모니터링 및 사후평가 강화 • 평가 결과 환류를 위한 시스템 구축
Aid Effectiveness and Results	• 파리 선언에 합류하여 모니터링 서베이에 참여하기 • 수원국의 국가 시스템에 원조 시스템 일치시키기 • 다른 공여국과의 공동 프로젝트 조정, 권한 위임에 적극 참여하기 • 비구속성 원조 높이기	• 국별협력전략에 원조효과성 원칙과 국제사회의 목표 반영 • 프로그램형 원조(PBA) 확대 • 중기 예측성 확대 • 수원국 국가 시스템 사용 확대 • 2015년까지 양자원조의 75% 비구속화 이행 • 비구속성 원조에 대한 DAC 권고사항, 아크라선언, 부산 파트너십 목표 준수
Humanitarian Assistance	• 인도적 원조 기본정책수립 • 인도적 원조 규모 증대 • 국제사회의 인도적 지원 원칙 존중	• 인도적 지원을 위한 명확한 전략적 비젼 수립 • 국제사회의 인도적 지원 원칙 준수 • 인도적 지원을 위한 신정책 수립 완성 • 인도적 지원 대상, 지원내용, 예산 출처에 대한 명확화 • 체계적인 성과 학습 및 보고 실시

* 출처: 2008년 특별동료검토결과 보고서 및 2012년 동료검토결과 보고서 참고 필자 작성

여기에서는 금번 동료검토 결과 권고사항을 중심으로 한국 개발협력의 주요 과제를 짚어보고 동료검토에 대한 시민사회의 시선과 의견을 함께 기술하도록 하겠다.

1) 원조효과성 높이는 통합적인 추진체계 구축

위 표와 같이 6개 항목에 대한 평가결과와 권고사항은 지난 5년 동안 한국의 국제개발협력 선진화 노력이 DAC 가입과 주요 국제회의 개최 등 대외적으로 보이는 것과는 달리 국내적으로는 여전히 많은 과제를 답보하고 있음을 보여주고 있다. 특히 앞서 언급한 바와 같이 기본법 제정 및 선진화 방안을 통한 전략 수립 등 한국의 개발협력을 위한 법적/제도적 체계 구축 부분은 가장 큰 성과임에 틀림없다. 그러나 이를 뒷받침하는 정책과 전략 수립에 있어 핵심적인 역할을 해야 할 국제개발협력위원회에 대해 위원회가 본연의 정책총괄 및 조정 권한을 전적으로 활용할 것을 보장하라는 심사단의 권고는 그간의 성적이 좋지 않았음을 시사한다. 보고서는 무상·유상원조의 주관부처인 외교통상부 및 기획재정부, 각각의 시행 전담기구인 KOICA와 한국수출입은행 EDCF 외에도 30여개 이상의 부처와 기구들이 제각각 ODA 사업을 수행하고 있는 점을 우려하며 2008년과 마찬가지로 통합된 원조 시스템과 전략을 수립하여 ODA가 수원국에서 효과적으로 사용될 수 있도록 강력히 조정할 것을 주요 도전과제로 제시하고 있다. 각 부처와 기구들의 사업이 효과적으로 이루어질 수 있도록 적합한 사업수행 역량을 보장하는 것도 주요과제이다.

국제개발협력시민사회포럼을 비롯한 시민사회는 지난 10년간 원조 분절화 극복을 해소하기 위한 통합 추진체계를 구축하는 것이야 말로 한국 개발협력의 선진화를 꾀하는 핵심 선결과제임을 여러 경로를 통해 피력한 바 있다.

2) 투명하고 책임 있는 소통과 정보제공 확대

2008년에 이어 국내 이해관계자들과의 소통을 강화할 것을 주문한 점은 최근 한국 국제개발협력에 참여하는 행위자들의 다변화와 국민들의 관심 증진, 이에 따른 정보 공개 확대 요구를 반영하는 대목이다. 보고서는 한국이 최근 개발협력에 관한 투명성과 책무성을 높이기 위해 노력을 했지만 ODA 지출 상세내역이나 정책문서 등 주요 정보에 대한 접근성은 여전히 낮

음을 지적하고 있다. 특히 외교통상부와 국무총리실이 국회에 보고하는 내용이 지나치게 상세하고 성과와 도전과제를 충분히 조명하지 못하고 있는 점을 핵심 관찰사항으로 제시하고 있어 흥미롭다. 또한 동 항목에 대한 2008년 권고사항에서 시민사회와의 협력을 강화할 것을 제안한 것에 나아가, 심사단은 금번 실사에서 한국 시민사회와 가진 면담 결과를 반영하여 지난 5년 간 동 항목이 충분히 개선되지 않았음을 우회적으로 표현하고 있다. 심지어 시민사회와의 정책 협의가 다분히 임시방편적이고 선별적이라 평하고 있다. 보고서는 향후 협의 과정이 투명하고 정책결정 과정의 초기 단계에서 이루어질 것을 보장하라는 제안과 함께 모든 참여 주체들이 논의 과정과 환류 결과를 알 수 있도록 하는 정책협의를 위한 가이드라인을 개발할 것을 주문하고 있다. 앞 장에서 언급했던 것처럼 투명성과 책무성에 대한 심사단의 높은 관심을 입증하는 대목이다.

보고서는 원조효과성 제고를 위한 개발성과 관리 부분에 있어서도 투명성과 책무성 증진을 위한 권고를 제시하여 재차 그 중요성을 강조하고 있다. 특히 통계와 평가결과를 온라인으로 공개할 것을 구체적으로 명시하며 그 결과는 국제개발협력위원회를 통해 국회에도 제공할 것을 당부하고 있다. 또한 한국의 성공적인 개발경험 뿐만 아니라 실패 경험까지 폭넓게 공유하고 이로부터 나온 교훈을 널리 학습할 것을 별도로 언급하고 있다. 특이한 점은 이것이 현재 한국 정부가 앞세우고 있는 KSP 프로그램과는 별개로 이루어져야 함을 언급하고 있는 점이다. 한국의 개발경험 전수, 특히 경제성장 위주의 개발경험이 수원국에 일방적으로 전수되는 것을 우려하고 실패경험으로부터의 교훈 또한 중요하게 되새길 것을 주문해온 시민사회의 목소리가 반영된 것 같아 반가운 지점이다.

위 항목 관련 ODA Watch는 심사단의 관찰 결과와 권고를 환영하며 논평을 통해 정부가 개발협력 정책과 전략 수립, 사업 수행과 예산 배분 결정 등 전반에 있어 시민사회를 비롯한 이해관계자들에게 투명한 정보를 제공할 것과 파트너십에 기반한 소통을 강화해야 함을 촉구했다.

3) 원조를 넘어선 '개발을 위한 정책일관성' 강화

2008년 특별동료검토 시에는 '개발을 위한 정책일관성' 항목은 독립적인 평가 항목이 아닌 조직 및 관리 부분의 세부 항목이었다. 당시 국내에서 '개발을 위한 정책일관성'이라는 개념이 정립되지 않았고 널리 알려져 있지 않았기 때문이다. 하지만 금번 평가에서는 두 번째 평가 항목으로 도입되어 개발협력의 성과를 높이기 위해서는 다른 분야 정책들과 대외원조 정책의 일

관성 있는 연계의 중요성을 강조하고 있다. 보고서는 '개발을 위한 정책일관성'을 증진시키기 위해서는 무엇보다 정책결정자의 정치적 의지가 담긴 공약이 중요함을 언급하고 있다. 이 때 공약은 빈곤문제 해결을 위해 국제적으로 합의된 개발목표와 반드시 연계되어야 한다. 하지만 한국 정부는 아직 이러한 공식적인 정치적 선언문을 공표한 적이 없다. 정치적 선언이 가능하려면 범정부적 합의와 지지가 있어야만 한다. 이에 보고서는 국무총리실이 기획재정부, 외교통상부와 함께 개발친화적 정책(development friendly policies)를 수립하여 범정부를 폭넓게 아우르는 의제를 설정해야 함을 권고하고 있다. 특히 국제개발협력위원회가 '개발을 위한 정책 일관성'을 촉진하는 책임을 지고 정부 간 이해관계를 적극적으로 조율하여 궁극적으로 정책 조율 메커니즘으로써 기능해야 함을 강력히 제시하고 있다.

4) 원조 규모 확대와 질적 성장의 균형

ODA 규모 증대 부분은 한국 정부가 가장 자부심을 가질만한 대목이다. 최근의 세계 경제위기에도 불구하고 한국은 지난 5년 사이 ODA 지출 규모를 세 배 수준으로 늘렸다. OECD DAC에서도 한국의 원조 규모 확대 목표 이행을 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 2015년까지 ODA/GNI를 0.25%로 확대하기 위해서는 향후 3년간 현 수준(0.12%, 2011)의 두 배 이상을 늘려야 하므로 목표치를 달성하기 위해서는 예산 확대를 위한 철저한 이행 계획과 이를 뒷받침하는 국내적 지지를 얻는 노력이 부가되어야 한다.

그러나 상대적으로 급격히 증가하는 규모와 달리 질적 측면에서는 이를 따라가지 못하고 있는 점은 이번 평가결과에서 가장 안타까운 부분이다. 보고서는 한국 ODA의 규모가 지속적으로 증대되고 있다고는 하나 DAC 회원국과 비교했을 때는 터무니없이 적은 양의 ODA를 현재 30여개가 넘는 부처와 기관이 파편적으로 시행하고 있는 것에 대해 다시 한 번 우려를 표하고 있다. 나아가 앞서 언급한 분절적 원조 체계가 개선되지 않는다면 향후 원조 규모가 커졌을 때는 더욱 심각한 문제가 될 수 있음을 시사하고 있다.

또한 ▲ 양자원조 비율이 높아 다자원조 비율이 DAC 회원국 평균이 28%인데 반해 한국은 17%에 불과한 점, ▲ 양자원조 중 3%만이 PBA(Programme based approaches) 형태로 지원된 점, ▲ 대부분의 회원국들이 유상원조를 지양하고 있는 것과 달리 한국의 유상원조 비율이 40%나 되는 점, ▲ 고채무빈국에 대한 유상원조 비율이 18%에 이르고 ▲ 최빈국에 대한 비구속성 원조 비율이 27%에 불과한 점 ▲ 시민사회와 민간을 통해 지원한 ODA가 2%에 불과한

점 등은 2008년 지적 받았던 사항들이 다시 지적된 부분으로 지난 4~5년간의 이행 실적이 저조했음을 보여준다. 양자원조의 대부분(75%)이 종래의 소규모의 개별적(stand-alone) 성향의 프로젝트형으로 과다하게 이루어지고 있는 점도 개선 과제이다.

이에 대해 ODA Watch와 참여연대는 DAC 회원국들이 최빈국 혹은 취약국보다 주로 중소득국에 유상원조를 제공하고 있는 것에 반해 한국의 경우 전체 유상원조의 39%를 최빈국에, 41%를 취약국에 제공하여 오히려 중소득국(38%) 보다 많은 유상원조를 제공한 것을 강조하여 지적했다. 한국 유상원조 제공 현황에 대한 재검토가 시급히 필요한 부분이다.

상기 항목들의 지속적인 개선을 위해 보고서는 양자·다자간 및 무상·유상 간의 적절한 균형을 유지하고, 선택과 집중에 의한 26개 중점협력국 지원 확대, 최빈국에 대한 지원 확대, 고채무빈국 및 취약국에 대한 유상원조 제공시 대상국의 경제적 거버넌스와 부채상환 역량을 고려한 신중한 접근을 기할 것을 권고했다.

5) 원조효과성 제고를 위한 실천 강화

한국은 2011년 부산 세계개발원조총회의 개최국이자 부의장국으로 기존의 DAC 회원국가들과 BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공) 국가들 사이에서 교량 역할을 함으로써 부산 글로벌 파트너십의 형성에 기여했다. 그 성과에 힘입어 부산 글로벌 파트너십의 운영을 위한 집행위원회에 공여국 대표로 참여하게 되었다. 이에 한국의 원조효과성 제고 노력에 대한 국내외 관심이 높을 수밖에 없으며 한국 정부는 마땅히 성실한 이행으로 책임을 다해야 한다. 이와 관련 동료검토 평가 항목에서 세 번에 걸친 파리선언 모니터링 서베이 참여(2007, 2008, 2011), 수원국의 개발우선순위 반영 등이 상당한 진전을 나타낸 부분이나 동 항목에 대한 전반적인 평가 결과는 저조한 것으로 나타났다. 보고서는 한국이 이제 공약 선언에 그치지 않고 이를 실질적으로 관행 및 실행의 변화로 실천해야 할 단계임을 강조하고 있다. 법적·제도적 기반 구축을 발판 삼아 한국 개발협력의 효과성을 높이기 위한 구체적인 행동들이 따라야 한다는 것이다.

참여연대와 국제개발협력시민사회포럼은 이에 대해 부산 세계개발원조총회를 주최하고 주도한 당사국이 원조효과성 원칙을 국내적으로 충분히 실천하지 못하고 있는 현실을 지적하며 향후 정부의 원조효과성 제고를 위한 보다 적극적인 조치를 주문했다.

OECD DAC은 이에 대해 2008년 권고사항과 마찬가지로 원조효과성 원칙을 준수할 것과 이것이 국가협력전략을 포함한 모든 개발협력 관리 절차에 통합적으로 반영되어야 함을 권고하고 있다. 특히 2015년까지 비구속성 원조 비율을 75%로 확대하기 위해 노력할 것과 프로그램형 원조 지원 확대, 중장기 원조 예측성과 수원국 공공재정관리시스템 사용을 확대해야 한다는 권고를 구체적으로 강조하고 있다.

6) 인도적 지원에 대한 명확한 전략적 비전 제시

평가의 마지막 항목인 인도적 지원에 대해 심사단은 한국이 인도적 지원을 위한 범정부적 정책을 아직 마련하지 못한 점에 대해 아쉬움을 표명하며 관련 정책을 수립할 것을 권고하고 있다. 또한 최근 정부가 제시한 인도적 지원 예산 확대 공약이 정책에 반영되어야 하며, 규모 확대에만 치중하지 않고 늘어난 예산을 보다 효과적으로 사용할 수 있도록 명확한 목적 설정과 성과 관리를 위한 정책 및 전략 수립이 뒷받침 되어야 함을 당부하고 있다. 게다가 인도적 지원 예산 배분에 있어서 재난의 규모나 형태면에서 성과를 보여주기 쉬운 것에 치중하기 보다는 수요에 기반하여 재해 국가의 재건 및 위기 극복 역량, 다른 공여자들의 지원 여부 등도 고려해야 함을 제안하고 있다. 아울러 현재 인도적 지원 예산 배분의 결과가 수원국에 명확하게 알려지지 않고 있는 점에 대한 우려를 표하며, 국제사회가 제공하는 인도적 지원 원칙을 일관되게 적용하여 예산 지원 대상과 내용을 명확히 하고 수원국과 적극적으로 소통할 것을 권고하고 있다. 의사결정 및 집행 과정의 투명성과 책무성이 다시 한 번 강조되는 부분이다.

4. 맺으며

지금까지 살펴본 것처럼 이번 동료검토결과를 상세히 들여다보면 한국의 개발협력이 지난 5년간 외적으로 성장한 것에 비해 내적으로는 여전히 개선할 과제가 많음을 알 수 있다. 시민사회는 이번 동료검토 결과를 정부가 겸허히 받아들이고 향후 개선을 위한 일종의 당근과 채찍으로써 적극적으로 검토해줄 것을 바라고 있다. 무엇보다 DAC이 제시하는 규범은 개발협력의 본래 목적 달성을 위한 최소한의 기준이자 요건이지 최선의 기준이 아니므로 현재 우리의 현황이 이조차도 제대로 갖추지 못하고 있음에 대한 엄밀한 직시와 성찰이 요구된다.

OECD DAC 동료검토는 DAC이 만들어낸 평가 체계를 바탕으로 회원국들이 자체 검열하는 과정으로써, OECD를 비롯한 국제기구가 가지고 있는 한계, 즉 담론만 형성하고 실질적인 행동의 변화가 뒤따르지 않는다는 기존의 한계를 극복하기 위한 노력이 담긴 체계라는 의미를 지닌다. 이에 한국은 동료검토 평가 결과의 실질적인 이행과 개선으로 최소한의 DAC 회원국으로서의 면모를 갖춰나가야 한다.

시민사회는 이번 동료검토가 한국 개발협력 전반에 대한 현황과 정보를 집대성하고 그 진행 절차를 공개하는 과정을 통해 한국 개발협력 전반의 투명성을 제고하는 주요 장치(메커니즘)이자 계기로 인식하고 있다. 이에 정부 또한 동료검토를 한국의 ODA를 국제사회와 국민들에게 알리는 홍보 기회로서 활용할 뿐만 아니라 개선을 위한 중간점검 장치이자 투명성 제고를 위한 주요 장치로 인식하는 것이 요구된다. 비단 개발협력을 관장하는 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부와 소수의 시행기관 뿐만 아니라 범정부적인 관심과 이행을 위한 정치적 의지가 필요하다.

불과 약 20년간의 짧은 역사를 가진 한국의 개발협력이 단기간 내에 많은 진전을 이룬 것은 분명하다. 신흥 공여국(Emerging Donor)으로서 부산 글로벌 파트너십의 이행과 Post 2015에 대한 적극적인 대응 요구에 직면하고 있는 지금, 지구촌의 빈곤 문제를 해결하고 지속가능한 발전에 대한 한국의 책임과 역할이 더욱 요구되고 있는 상황이다. 게다가 많은 파트너 국가로부터 한국의 성공적인 개발경험, 즉 원조를 받던 나라에서 주는 나라로 변모한 소중한 경험을 나누어 줄 것을 요구받고 있다. 그렇기 때문에 수많은 도전과제들을 직면하는 이 시점에서 국제사회가 제시하는 규범과 기준을 충분히 받아들이고 학습하여 국내적 실천으로 반영하는 것은 매우 중요한 일이 아닐 수 없다.

한국 시민사회는 국제개발협력이 일반적인 국익을 위한 행정 영역이 아닌 지구촌의 가난한 사람들과의 연대의 약속이자 실천이며 높아진 한국 정부의 위상과 책무를 실천하는 길임을 강조하고 있다.[6] 이에 한국 정부가 이번 동료검토가 진정한 지구촌 연대를 위한 방안으로서 한국 국제개발협력을 재구상하는 계기로 삼기를 바라며 권고사항을 착실히 이행해 나갈 것을 당부한다.

6) 국제개발협력시민사회포럼(2013.2.5) 한국정부의 국제개발협력정책 답보하고 있다

참고문헌

〈국내문헌〉

ODA Watch(2012.05). Parallel Report on Korea's International Development Cooperation, Submitted to the OECD DAC Peer Review Korea

_____(2012.05). "OECD Peer Review와 한국 ODA의 개선방안" 토론회 결과 보고서(내부 문서)

_____(2012.06). 2012 OECD DAC 동료검토 시민사회 면담 참석 결과 보고서(내부 문서)

_____(2013.1.30) 논평. "한국 ODA, 규모만 키우지 말고 질적 성장 꾀하라"

_____(2012.05). 해외원조단체협의회, 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 공동 주최 토론회 "OECD Peer Review와 한국 ODA의 개선방안" 자료집

국제개발협력시민사회포럼,국제개발협력민간협의회(2012.9), Korea Civil Society's 10 Recommendations for the OECD Peer Review

국제개발협력시민사회포럼(2013.2.5) 논평. "한국정부의 국제개발협력정책 답보하고 있다"

관계부처 합동(2013.1.30) 보도자료. "OECD DAC 개발협력 정책·집행 평가 결과 발표"

참여연대(2013.2.4) 논평. "OECD DAC 동료평가 권고안 이행계획 조속히 마련하라"

〈국외문헌〉

OECD(2008a), Report of the Special Review of Korea

OECD(2012), Korea Development Assistance Committee(DAC) Peer Review 2012

Ⅱ. 논단

1. 국제개발협력의 역사적 배경과 그 시사점 대아프리카 대륙을 중심으로
조 원 호 (前 KOICA 이사・한국외국어대학교 국제지역대학원 석좌교수)

2. 국제사회의 인권에 기반을 둔 개발(RBA) 논의와 한국에의 시사점
김 경 아 (KOICA ODA연구실 직원) · 강 공 내 (KOICA 감사실 직원)

국제개발협력의 역사적 배경과 그 시사점 대아프리카 대륙을 중심으로

– 인식론적 관점에서 본 국제개발협력–

조 원 호 (前 KOICA 이사 · 한국외국어대학교 국제지역대학원 석좌교수)

목 차

Ⅰ. 머리말

Ⅱ. 개발에 대한 서구의 인식 체계 변화
1. 자연과 신으로부터 이성과 인간에 의한 개발
2. 식민제국주의에 의한 고급문명이라는 개발
3. 정신적 문명에서 물질적 개발원조로

Ⅲ. 아프리카의 인식체계
1. 헤겔과 아프리카
2. 아프리카 지식층에 나타난 인식체계
3. 이성으로 진화한 지배계층과 신화속에 갇힌 국민

Ⅳ. 서구와 아프리카 간 인식체계의 차이가 개발협력에 주는 시사점
1. 서구의 단선적이고 우월적 개발협력
2. 아프리카의 인식구조

Ⅴ. 맺는 말

Ⅰ. 머리말

“아프리카 대륙이 아프리카 본래의 전통과 문화 그리고 이성을 되찾으면 아프리카는 다시 부흥할 수 있어요. 아프리카의 고대 문화와 문명은 유럽보다 앞서있었지요. 서구가 발전한 것은 17세기 이후 의식혁명과 산업혁명의 결과일 뿐이예요. 서구는 식민제국주의를 통하여 아프리카의 문화와 역사를 파괴하고 이성과 철학을 왜곡시키면서 아프리카에 대한 인식을 서구위주로 조장하였어요. 이성과 합리성은 상대적인 개념 뿐이예요.” 한국국제협력단(KOICA)이 2011년부터 주관하여 실시중인 장기석사과정에 참가한 아프리카지역 공무원들이 서구에 대한 자신들의 소견을 위와 같이 밝혔다.[1] 연수공무원들은 서구의 인식체계로 국제개발협력을 추진할 경우 개발협력의 효과는 나타나지 않을 것이라고 강조하였다. 또한, 세계은행 등 국제개발기구들이 새천년 개발 목표(MDG)를 아프리카의 실상을 고려하지 않고 정량분석방법으로 수치 달성에 목적을 두고 있기 때문에 달성되어도 의미가 없다고 생각한다.

독일의 철학자 헤겔은 아프리카를 이해하기 위해서 서구의 인식체계를 버려야 한다고 간파하였다. 헤겔은 아프리카인들은 이성(reason)이 없기 때문에 생각할 줄 모르고 그 때문에 역사도 없고 문화도 없다고 기술하였다. 그는 아프리카인을 비상한 기억력으로 남의 말을 따라할 줄은 알아도, 이성과 지성에 의한 인식 능력이 없고 혁신적인 정신이 모자라 진화할 수 없고 발전할 수 없다고 보았다. 헤겔은 아프리카에 대한 부정적 인식은 아프리카의 지식인과 정치인들에게 커다란 반항을 일으켰다. 그러나 아프리카인들은 진화할 수 없는 인종이라는 헤겔의 생각은 서구의 인식 체계에 이미 각인되어 있었다. 프랑스의 철학자 볼테르나 독일의 철학자 헤르더(Herder) 등도 아프리카인을 동물에 비유할 정도로 극언하였다.

진화(evolution)라는 용어를 처음으로 자연계와 사람에게 적용한 사람은 18세기 중엽의 보네트(Bonnet)였다. 이를 진화론이라는 틀로 초안을 잡은 사람은 뷔퐁(Buffon)이였고 학문적으로 체계화시킨 사람이 라마르크(Lamarck)였다. 뷔퐁은 백인만이 진화과정을 완성하여 최고의 문명수준에 달한 인종이기 때문에, 백인은 다른 미개인종을 문명화시킬 의무가 있다고 주장하였다. 인종(race)이라는 단어는 원래 귀족의 가계나 혈통을 증명하는데 사용되었다. 근대적 의미에서 인종이라는 용어는 프랑스의 물리학자인 베르니에(Bernier)에 의하여 처음으로 학문적으로 소개되면서 다양하게 정의되었다. 스웨덴의 생물학자였던 리나에우스(Linnaeus)

1) 상기 석사과정은 한국외국어대학교 국제지역대학원에서 실시중이다. 아프리카 지역 공무원과 우리나라가 현장에서 함께 호흡하기 위하여 우리나라 교수들이 프랑스어로 강의한다.

는 인종을 백인, 홍인, 황인, 흑인으로 구분하고 백인과 흑인을 도덕적 차원에서 비교하였다. 특히, 프랑스 귀족출신의 외교관으로서 나치즘에 영향을 준 고비노(Arthur de Gobineau)는 인종적 불평등에 관한 에세이(An Essay on the Inequality of the Human Races)를 통하여 인류를 백인종, 황인종, 흑인종으로 구분하고 백인만이 탁월한 우수성을 지니고 있기 때문에, 백인만이 최고의 문명수준에 도달할 수 있다고 주장하였다.

이와 같은 유럽의 인식체계에 대하여 연수 공무원들은 다음과 같은 문제를 제기했다. "노예무역으로 아프리카 인들을 고통으로 몰아놓고 착취한 것이 이성이고 합리성인가? 아프리카 대륙을 유럽의 취향에 맞게 나누어 인종 간 불화를 조장시키고 그 와중에 이권을 챙기는 유럽의 행태가 이성적이고 합리적인가? 두 차례의 세계대전을 일으켜 수많은 사람을 희생시킨 것이 이성에 의한 진화인가?" 연수공무원들은 최근에 서구가 쇠퇴의 기미를 보이는 반면 중국이 부상하듯이 아프리카대륙도 다시 일어날 것을 확신하였다. 그들은 서구의 이성에 의한 합리주의나 관념론을 서구관점에서의 이성이고 철학일 뿐이며 아프리카는 고유의 이성과 철학으로 고유의 인식체계를 갖고 있다고 밝혔다.

근대이후의 서구의 인식체계는 이성과 합리성 그리고 과학에 근거를 두면서 진화해왔다. 서구는 서구의 문명이나 생활수준에 미치지 못한 국가를 야만국가 또는 저개발국가로 분류하고 이들 국가를 가르치고 도와주어야 한다는 명분을 내세워왔다. 그러나, 서구는 아프리카대륙을 진화과정에서 가장 뒤떨어진 지역으로 비하시키면서, 아프리카의 지식인들로부터 강한 반발을 불러일으켰다. 아프리카 지식인들은 서구의 이성과 합리성을 편향된 이기적 발상이라고 보았다. 역사학자 쉐이크 디오프(C.A. Diop)등 일부지식인들은 사적자료를 근거로 아프리카가 오히려 문명의 요람이며 서구의 문명에 영향을 주었다고 주장하였다. 세네갈의 작가였던 알리운 디오프(A. Diop)는 서구중심의 이성으로는 진정한 보편주의에 도달할 수 없으며, 미래의 세계는 모든 인류가 함께 만들어 가야 한다고 천명하였다. 그는 아프리카가 세계역사를 만들어 가는데 참가(Présence)해야 한다는 목적의식을 갖고 1947년 Présence Africanie 잡지를 창간하였다.

그러나 아프리카 권력 엘리트들이 자본주의도 공산주의도 아닌 제 3의 길을 표방하고 나서면서, 아프리카는 이해하기 어려운 이상야릇한 신화의 대륙이 되었다. 아프리카의 지도층의 담론, 지식층의 이데올로기와 국민들의 생활상등을 종합 관찰해볼 때, 아프리카의 인식체계는 흑인의 정신적 전통유산인 네그리뒤뜨(négritude), 흑인의 정체성을 나타내는 오땅띠씨떼(authenticité), 그리고 흑인의 결속을 다지는 쏠리다리떼(solidarité)로 특징지을 수 있겠다.

한마디로, 서구가 이성과 과학에 기초한 합리주의라면, 아프리카는 감성과 자연에 기초한 신비주의다.

연수 공무원들은 가난이라는 현실 때문에 어쩔 수 없이 원조를 받지만, 서구 원조공여국은 싫어한다고 실토하였다. 개발원조의 효과제고를 위하여 각종 청사진을 내놓았지만, 청사진을 보는 시각은 서구와 다르다. 이런 상황에서 아프리카대륙에서 국제개발협력의 효과를 기대하는 것은 무리다.

본고에서는 우선 서구의 문명과 문화를 비서구권에 전파하려는 서구의 의식체계를 역사적 과정을 통하여 살펴본다. 다음으로, 서구 중심의 인식체계에 대한 아프리카의 반응을 문화와 이성(철학)적 측면에서 고찰한다. 아울러, 아프리카 엘리트층이 만든 신화의 내용을 알아본다. 끝으로 양진영간의 의식체계의 차이가 국제개발협력에 시사하는 본질적 의미를 음미해본다.

Ⅱ. 개발협력에 대한 서구의 의식체계

1. 자연과 신으로부터 이성과 인간에 의한 개발

생물학과 자연 현상에 관심이 많았던 철학자 아리스토텔레스는 일찍이 세상의 모든 생명체는 목적을 향하여 변화한다고 보았다. 아리스토텔레스는 과학과 역사를 구분하였다. 과학은 필연에 의하여 나타날 수밖에 없는 현상이지만, 역사는 우연적으로 나타나는 사건 정도로 생각하였다. 아리스토텔레스는 자연의 변화를 과학의 필연성으로 간주하였다. 우리에게 산천이라는 자연은 의구한 것으로 익숙하지만 아리스토텔레스에게는 자연은 필연적으로 도달해야할 목표를 향하여 움직이는 원천을 갖고 있다고 보았다. 움직이는 원천이 있다는 사실을 생성하고 성장하여 어느 목표를 향하고 있다는 의미다. 아리스토텔레스는 이와같이 움직이는 현상을 개발(development)이라고 생각하였다. 그러나, 아리스토텔레스는 생명체가 무한정 성장하는 것이 아니라 순환한다고 보았다. 즉, 태어나서 성장하고 노쇠하면 죽는다는 순환 과정이 끊임없이 지속된다고 생각했다.

반면, 신학자 아우구스티누스는 생사의 과정은 거치되 반복되지는 않는다고 보았다. 그는

인류역사의 시작과 끝이라는 신의 계획에 따라 전개될 뿐이라고 생각하고 아리스토텔레스의 반복순환을 부정하였다. 이 때문에 4~5세기에는 최후의 심판이나 지구 종말론이 인구에 회자되었다. 아우구스티누스의 역사철학은 인류의 구원(salvation)을 근본으로 하였다. 어느 특정 지역이나 시대에 초점을 두었던 여타 철학자와는 달리 아우구스티누스는 범 세계(universality)를 대상으로 하고, 이 범 세계는 신의 섭리에 따른다고 보았다. 이러한 아우구스티누스의 철학은 중세기 내내 커다란 반향을 일으켰다. 로마제국이 멸망하면서 세계는 신의 계획에 따라 종말을 고할 것이라는 생각을 갖게 되었다. 이런 가운데, "우리는 거인의 어깨 위에 앉아있는 난쟁이"라는 버나르 드 샤르트르(Bernard de Chartres)의 금언에 따라, 지식은 축적되지만 옛 선조의 지식은 초월할 수 없다는 생각이 팽배하였다. 고대를 다시 찾겠다는 르네상스(문예부흥)의 시작을 알린 것이다.

17세기 초까지 인간의 지식과 이성에는 한계가 있기 때문에 인간의 이성과 지식에 전적으로 의존하지 말아야 한다는 인식이 지배적이었다. 이런 가운데 데카르트를 중심으로 한 합리론자들은 역사가 신의 계획에 따라 전개되고 고대인이 현재보다 지식수준이 높다는 생각을 부인하고 나섰다. 데카르트는 인간은 이성(rationale)에 의하여 자신의 운명을 이해하고 또 만들어 갈 수 있다고 밝힘으로서, 인간의 발전(progress)이라는 개념의 초석을 다져 놓았다. 그는 인류를 포함한 만물은 초인간적 운명의 힘의 지배 받는다는 믿음을 파괴시켰다. 세상의 참된 보편적 진리는 하나밖에 없다고 보았다. 데카르트에게는 나(I)라는 자율적 주체의 존재만이 참된 보편적 진리다. 이성적이고 합리적인 진리, 즉 내가 아닌 진리는 이성의 발전에 방해되며, 이러한 비이성적(irrationale) 진리는 존재할 이유가 없다고 보았다. 데카르트는 전통과 권위가 이성적이 아니기 때문에 전통과 권위에게 가치를 부여해서는 안된다고 지적하였다. 문화도 비이성적인 전통과 권위에 기반을 두고 있기 때문에 문화도 배척해야 한다고 보았다. 즉, 그는 영혼이 없는 모든 존재의 진실성을 인정하지 않았다. 특히, 인간은 인식론적 차원에서 이성을 통하여 자연을 이해하고, 윤리적 차원에서 자연을 정복 및 조정하고, 목적론적 차원에서 세계를 재구성한다는 논리를 폈다.[2] 데카르트의 이러한 인식론과 목적론은 당시 사조와 정반대되는 발상이었다.

인간은 이성에 의하여 발전한다는 데카르트의 생각은 18세기 계몽주의의 기초가 되었고 19세기 근대화 추진의 시발점이 되었다. 퐁트넬(Fontenelle)도 고대가 현대보다 높은 지식수준

2) Luuk Knippenberg and Francs Schuurman, stripped: A Critical Phenomenology of Press and Development, in Gabriele Koholer et als(eds). Questioning Development, Essays on the theory, policies and practice of development interventions, Metropolis-Verlag Marbug 1996, pp 45-70.

을 보유한 것이 아니라 현대가 고대보다 높은 수준의 지식을 갖고 있다고 주장하고 합리론을 옹호하였다. 퐁트넬은 거인 위에 난장이가 있기 때문에 거인보다 난장이가 높은 위치에 있듯이 고대를 기반으로 현대가 위치하기 때문에 현대가 고대보다 높은 지식을 갖고 있다는 논리를 폈다. 퐁트넬은 인류를 이성(raison)의 발달 수준에 따라 인류의 발달과정을 설명하였다. 퐁트넬은 인류가 태고에 태어나서 상상하고 시를 지으며 유년기를 보내고, 청소년기에는 이성으로 이치를 깨닫기 시작하였으며, 이제(17세기) 장년기를 맞으면서 과거의 어느 때보다 명철하게 이성과 지식으로 판단하는 단계에 와있다고 주장하였다. 나아가, 퐁트넬은 인류는 늙는다고 퇴보하는 것이 아니라고 생각하였다.[3] 라이프니쯔도 발전이 중지하고 퇴보하는 것처럼 보이는 것은 단지 외견상일 뿐이라고 지적하고 이성으로 끊임없이 발전할 수 있다고 보았다.[4]

반면에, 루소는 발전(progress)은 우리의 죄악과 허영에 찬 호기심의 결과라고 주장하였다. 흄(D. Hume)[5] 같은 철학자도 루소와 같이 발전에 대하여 회의적이었다. 이에 대하여 자연 박물학자인 뷔퐁(G. Buffon)은 자연의 역사를 예로 들어 루소를 반박하였다. 뷔퐁은 모든 생물의 종(種)에 가장 모범이 되는 전형(典型, prototype)이 있다고 주장하면서, 인류 과정에서 백인만이 완성된 인종이라고 보았다. 나아가 뷔퐁은 유럽인은 최고수준의 문명에 도달했기 때문에, 유럽은 다른 미개세계를 문명화시킬 책임이 있다고 주장하였다.[6]

같은 시대의 철학자 콩도르세(Condorcet)는 인간정신의 발전에 관한 역사적 묘사라는 책을 통하여, 자연과 사회과학에 관한 지식의 확대가 개인의 자유, 물질적 풍요, 그리고 도덕적 연민(moral compassion)을 유발한다고 주장하였다. 특히 콩도르세는 인류가 존재하는 한 지속적으로 발전하며, 인류는 유토피아 같은 사회를 갈망하고 있다고 주장하였다. 또한, 축적된 지식을 통하여 누구나 자연세계를 이해할 수 있다고 보았다. 콩도르세의 발전에 대한 인간 정신(Progrès de l'esprit humain)은 프랑스의 계몽주의 사상에 큰 몫을 차지하였다. 콩도르세는 인류의 역사를 열 단계로 구분하고 마지막 단계에서는 국가 간 불평등이 사라지고 인류가 완성단계에 도달한다고 보았다. 그는 유럽은 식민지 국가들의 독립을 존중할 것이고 식민지 국

3) Bernard Le Bovier de Fontenelle, Poésies pastorales avec un Traité la nature de l'égloque et une Digression sur les Anciens Poëtes et Modernes, La Haye, Louis Van Dole et Estienne Foulque, 1688. p227-228

4) Gottfired Wilhelm Leibniz, La naissance du calcul différentiel, introduction et notes par M. Parmentier, Paris, Vrin, 1959. P51, note 139

5) Jean-Jaques Rousseau, Du contrat social. Discours sur les sciences et les arts. Discours sur l'origne de l'inégalité parmi les hommes, Paris, Union générale d'éditions, 1973.

6) Michéle Duchet, Anthropologie et histoire au Siècle des lumiëres. Buffon, Voltaire, Rousseau, Helvétius, Diderot, Flammarion, 1977, p35.

가들이 독립하면 이들 국가들은 복지와 문명화를 위하여 유럽으로부터 재정적 도움(moyens)을 요청할 것이라고 내다보았다.[7] 계몽주의의 이데올로기에 개발협력(원조)이라는 씨앗을 심은 것이다.

2. 식민제국주의에 의한 문명이라는 개발

18-19세기 유럽의 사상적 조류였던 자유주의의 사상가들은 식민지를 문명화시켜야 한다는 사명을 인정하고 지지하였다. 식민주의의 정당성을 이론화한 최초의 자유주의자는 존 로크였다. 로크는 영국의 아메리카인들에 대한 식민화는 원주민을 문명화시키는 필요하고 정당한 것이라고 보았다. 특히, 로크는 영국의 식민화는 신과 인류 그리고 원주민에게 도덕적으로 봉사하는 행위로 간주하였다. 아울러 신은 인간이 번영하기를 원하기 때문에, 인간은 자원을 개발하여 생활을 향상시킬 의무가 있다고 생각하였다. 그리고, 이러한 생활을 영위하지 못하는 미개국(인디언)을 문명세계로 인도해야한다고 주장하였다.[8] 자유주의 사상가인 존 스튜어트 밀도 인간사회를 문명화된 사회와 후진 사회로 구분하고 로크와 생각을 같이 하였다. 이들 자유주의 사상가들은 서구의 이성적이고 목적 있는 삶만이 인간의 가치있는 삶으로 간주하였다. 그리고, 서구는 이를 문명화되지 못한 국가에 전파할 사명이 있다고 주장하였다. 제국주의의 정당성을 도덕적 가치관에서 찾은 것이다.

이러한 서구 중심주의 내지 우월주의는 서구사회 내에서 보편화 되면서 본격화되었다. 세이(Say)는 인류는 야만단계를 거쳐 저급의 문명세계를 지난 후 고급의 문명사회에 도달하게 되며, 야만사회는 제한된 필요(Besoins limités)를 충족시키는데 비하여, 고급 문명사회는 산업발전을 통하여 인류의 폭넓은 필요(Grande variété de besoins)를 충족시키게 된다고 밝혔다. 1970년대의 개발목표였던 인간의 기본적필요(basic human needs)를 이미 간파하였다. 세이는 문명과 산업의 힘을 무시한 민족은 생존하지 못한다고 보았다.[9] 콩트(Compte)는 인간정신의 발달을 신학적(téologique) 단계에서 형이상적(métaphysique)단계를 거쳐 실증단계(état positif)로 구분하였다. 그는 형이상적 단계에서는 이성이 신앙을 대신하지만 논리가 허

7) Marquis de Condorcet, Esquisse d'un tableau historique des progr□s de l'esprit humain, p328.
8) Bhikhu Parekh, The West and Its Others, in Cutural Readings of Imperialism : Edward Said and the Gravity of History, Keith Pearson, Benita Parry & Judith Squires, eds., St. Martin's 1997, p180-183
9) Jean-Baptise Say, Cours complet d'□conomie politique pratique, Bruxelles, Soci□t□ typographe belge, 1843.

구적이며, 실증단계에서 비로소 인간은 경험적 사실에 근거한 과학의 덕으로 최고의 단계에 도달하게 된다고 주장했다.[10] 특히, 콩트는 발전을 질서(order)의 단순한 개발(développement)과정으로 간주하고, 모든 자연의 질서는 필연적으로 자연 자체 내에 자기 순서에 맞는 발전의 씨앗을 보유하고 있다고 보았다. 이런 맥락에서, 콩트는 학문을 수학, 천문학, 물리학, 화학, 생물학, 사회학 순으로 배열하고, 이 순서에 따라 앞의 학문이 뒤의 학문을 뒷받침하게 된다고 주장하였다. 이런 논리에 따라, 콩트는 인류의 사회생활을 연구하는 사회학도 화학이나 생물학 등 과학을 통하여 실증할 수 있다고 보았다.[11] 콩트는 신학이나 형이상 같은 추상적인 사변이 아니라 과학적인 방법으로 인간 사회를 설명하면서, 과학적 지식의 성장이 인류 역사의 발전과 동일하다고 본 것이다. 콩트는 이러한 인류사회의 발전을 생물유기체에 비유하고, 생물유기체의 질서와 발전의 논리를 인간 사회의 질서와 발전에 접목하여 설명하였다. 이러한 콩트의 생각은 스펜서에게 큰 영향을 주었다.

스펜서는 콩트의 영향을 받아 사회라는 유기체가 진화하는 것을 생물체(living organisms)에 비유하였다. 그의 사회유기체적 진화론은 19세기 말엽을 전후 한 식민지 정책을 정당화하는데 공헌하였다. 스펜서는 식물체가 동질의 상태(homogeneity)에서 이질의 상태(heterogeneity)로, 단순 생물체에서 고등 생물체로 진화한 것처럼 인류 사회도 낮은 단계에서 높은 단계로 진화한다고 생각하였다. 그는 발전은 유익하면서 필요한(beneficent necessity)것으로 보고, 농업 사회보다는 과학 기술을 기반으로 하는 서구 사회가 우월하다고 생각하였다. 또한, 인류도 동물들처럼 생존투쟁에 예속되어 있고 투쟁은 인류의 진보를 가져온다고 주장하였다. 그는 원시사회와 군사적 유형의 사회가 근대산업 유형의 사회로 바뀌면서 부족이나 종존 간의 생존투쟁에서 한 사회내부에서의 개인 간 생존투쟁으로 변화한다고 보았다.[12] 특히, 적자생존(survival of the fittest)이라는 용어를 사용하여 경쟁에 이긴 사회조직만이 생존하면서 사회 수준을 향상시킨다고 생각하였다.[13] 이런 맥락에서, 스펜서는 가난한 사람을 도와주는 것을 반대하였다. 적자생존을 자연적인 진화로 간주하고 개인의 자유로운 창의성(intiative)을 억제하는 모든 조치를 반대하고 자발적인 진화에 기초한 자유주의를 강조하였다. 그는 제국주의를 유럽의 하얀 야만인들이 도처의 검은 야만인을 유린하고 게걸스럽게 잡아먹는 것으로 묘사하고, 제국주의에 의하여 인류문명은 야만적이 될 것이라고 지적하면서 제국주의를 반대하였다.

---

10) Auguste Compte, Syst□me de politique positive ou Trait□ de sociologie institutuant la religion de l'humanit□, 1854.

11) 콩트의 실증주의는 종교나 철학의 고유가치를 과학이라는 잣대로 해석하려는 편협한 사상으로 비판받아왔다.

12) Herbert Spencer, The Principles of Sociology vol.2, 1914

13) Herbert Spencer, A Theory of Population, Deduced from the General Law of Animal Fertility, The Development Hypothesis, 1852.

한편, 스펜서와 시대를 같이한 다윈은 생물의 진화가 진보를 의미하는 것은 아니라고 하였다. 즉, 생존했다고 해서 이전의 단계보다 우수하다고 여기지 않았다. 다윈은 종의 기원(The Origin of Species)에서 자연의 다산성, 종의 변이, 생존경쟁, 자연선택(natural selection)의 내용을 담은 생물학적 진화론을 제시하였을 뿐이지 종의 우열을 지적한 것은 아니었다.

사회진화론은 19세기 말 사라져가던 식민주의를 부활시키고 식민주의를 합법화하는데 단초를 제공하였다. 당시 프랑스에서는 식민화에 대한 찬반 논쟁이 있었다. 식민화를 반대하는 진영은 식민화가 자유무역에 어긋나고 노예제도는 인권에 반하기 때문에 반대한다고 나섰다. 루소, 몽테스키외, 아담스미스, 세이 등은 자유 무역이 오히려 시장의 규모를 확대해주고 식민지의 산업을 육성하는데 도움을 준다고 주장하면서 식민화에 의한 보호주의를 비난하였다. 콩도르세와 미라보는 인권차원에서 노예제도를 반대하였다. 이런 가운데 프랑스는 1808년 노예제도를 폐지하기로 결정하였으나 19세기 말에 들어서면서 영국, 독일, 이태리, 벨기에가 식민정책을 통하여 영토를 확장하면서 프랑스도 다시 식민화 정책을 강화하기 시작하였다. 군부와 무역상, 그리고 선교사들이 식민지 정책의 강화에 이바지하였다. 선교사나 반노예제도 주창자들까지 식민화가 노예제도를 없애고 노예무역이 끼쳤던 피해를 복구하는데 도움을 주는 것으로 여론을 이끌었다. 프랑스 문호 빅토르 위고는 19세기의 백인은 흑인을 인간으로 만들었고 20세기 유럽은 아프리카를 세계의 일원으로 만들 것이라고 말했다. 위고는 유럽의 문명으로 아프리카를 개조하기 위하여 아프리카를 점유하자고 제안했다. 그는 신은 지구를 인간에게 주고 아프리카를 유럽에게 주었다고 말하면서 정복이 아니라 형제애로 전투가 아니라 산업을 위하여 무력이 아니라 무역으로 아프리카를 차지(prenez-la)하자고 열변했다.[14] 19세기 말 프랑스 훼리(J. Ferry) 총리는 국제 경쟁이 치열한 상황에서 생산의 지속적인 증가와 자본 축적을 위해서는 새로운 시장이 필요하기 때문에 이를 위하여 경제영역을 넓혀야 한다고 주장하였다. 그는 우등 인종은 열등 인종과 과학과 발전의 혜택을 공유할 의무와 권리가 있고 식민화는 열등 인종에게 빛(문명)과 질서, 그리고 덕을 가져다주며 노예무역과 노예제도라는 치욕에서 벗어나게 해준다고 역설하였다. 보리외(Beaulieu)는 근대화 국민에 의한 식민화라는 저서를 통하여 식민화는 최고의 문명 수준에 도달한 사회가 이제 막 태어난 새로운 사회의 성숙(발전)을 도와주는 사회 심리적 현상이라고 언급하였다. 나아가, 보리외는 식민화의 장점은 미성숙한 사회에게 발전하기에 적합한 조건을 만들어주고 성장에 필요하고 유익한 방법과 도구를 주는 것이라고 언급하였다.[15] 결국, 식민화는 선택의 문제가 아니고 의무이며 기정 사실(fait

14) Jean-Marc Ela, Les Cultures Africaines Dans le champ de la Rationalité Scientifique, Livre II, L'Harmattan, 2007

15) Paul Leroy-Beaulieu, De la Colonisation chez les peuples modernes, 1874.

accompli)로 낙착되었다.

식민화는 인류의 보편적 가치 향상을 위한 도덕적 의무이며 이러한 섭리를 피하는 것은 도덕적 쇠락을 의미하였다. 식민화에 대한 비난은 인류의 운명에 무관심한 사악하고 배은망덕한 시민의 잘못된 이기적 행동으로 평가되었다. 인류애의 관점에서도 식민화는 식민지의 인권과 자유를 보장해주기 때문에 식민화를 지속하는 것이 의무이며 책임이라는 생각이 자리 잡게 되었다. 이에 맞추어 서구는 인류애와 문명, 그리고 계몽이라는 명목 하에 시장개척과 천연자원 개발에 나섰다.

프랑스는 1889년에 식민지 국민의 교육을 위한 기관을 설립하였다. 오늘날 개도국공무원 연수 프로그램의 시조라 할 수 있다. 또한, 식민지 문화를 고려하여 현지 특성에 맞는 정치, 경제, 법적 제도를 수립 하였다. 아울러, 위생시설도 세웠다. 유럽식 교육제도를 이식하고 문제가 발생하면서 어느정도 현지에 적합한 교육과정(예: 농사실습)을 시행하였다. 마을 단위의 은행이나 여성의 지위, 주민 참여 등도 고려되었다. 그러나 그것은 당의정이었다. 식민지 국민에 대한 강제 노동과 부역, 강제 이주, 환금작물 플란테이션 등으로 전통경제문화와 사회 관습을 파괴하였다.

유럽은 식민지가 성숙단계에 들어서면 독립(emancipation)할 것이라는 명분으로 식민화를 추진하였다. 프랑스 경제학자 튀르고는 식민지를 과일에 비유하여 과일이 익을 때까지만 식민화한다고 언급하였다. 그러나 유럽은 식민지보다 과학이나 도덕면에서 수세기 앞서 있다는 이유로 식민지의 독립을 끝까지 미루었다. 사로(Sarraut)는 프랑스가 과학과 경험 그리고 도덕 측면에서 수세기 뒤떨어진 민족을 보호하고 지도할 유산(patrimoine)을 부여받았기 때문에 식민화를 끊임없이 지속해야 한다고 주장하였다.[16] 결과적으로, 합법성과 타당성으로 시작된 식민화는 식민지와 본토 간 비대칭적이고 불평등한 상하관계를 설정하였다.

3. 정신적 문화에서 물질적 개발원조로

세계 1차 대전 후 국제연맹은 유럽의 식민정책이라는 유산을 국제적으로 승계시켰다. 국제연맹규약 22조는 소위 유럽 문명국의 식민 통치 이념을 그대로 이어받아 자신의 힘으로 일어설 수 없는 국가의 복지와 발전을 위하여 문명이라는 성스러운 사명(mission sacrée)이 필요

16) Albert Sarraut, La mis en valeur des colonies francaises, Paris, Payot, 1923, 656.

하다고 규정하였다. 또한, 발전의 수준(stage of development)에 따라 신탁통치를 받는다고 명시하였다. 식민지의 발전의 정도에 따라 문명이라는 신성한 척도로 식민지를 계속 보호하고 지도하자는 국제연맹의 정신은 계몽주의 사상과 사회진화론의 기조를 그대로 이어받았다. 다만, 식민지를 보호하고 지도한다는 유산이 식민통치국이라는 특정 국가에서 국제 연맹이라는 국제기구로 주체만 이전되었을 뿐이다.

그들은 식민지에서 비누사용이 늘고 추장집에서 현대식 욕실이 갖추어져 있다고 하면서 위생시설이 좋아졌다고 자축하였다. 자전거와 자동차가 굴러다니고 집이 개조되고 정원이 있고 울타리가 있는 집이 있다는 보고서를 내면서 개발 단계가 높아지고 있다고 자평하였다. 식민화로 잃어버린 현지의 전통문화유산이 자동차와 현대식 욕실로 채색되기 시작한 것이다. 그리고 국제사회는 개발협력이 순조롭게 진행되고 있다고 스스로 위안 삼았다. 오늘날 국제개발협력의 평가 방법을 이미 제시한 것이다.

국제 연맹에 맡겨진 신성한 문명이라는 유산은 2차 대전 후 미국이 국제무대에 적극 개입하면서 새로운 성격을 띠게 되었다. 2차 세계 대전 후 미국은 소련의 팽창을 억제하기 위한 외교전략의 일환으로 개도국을 지원한다는 정책을 수립하였다. 트루만 대통령의 포인트 Ⅳ 프로그램을 통하여 라틴아메리카에 지원해 온 기술 원조를 저개발지역(underdeveloped areas)으로 확대한다고 밝힘으로써 미국을 주축으로한 개발 원조의 시대가 열린 것이다. 무엇보다, 트루만 대통령은 전세계를 개발국가와 저개발국가로 구분하고, 저개발국가를 미국이나 서구의 생활 수준에 미치지 못하는 모든 나라라고 정의하였다. 그러면서, 저개발지역의 가난과 불행과 억압을 미국의 산업과 과학기술의 원조로 극복하도록 도와주어야 한다고 천명하였다. 아울러, 트루만 대통령은 포인트 Ⅳ를 통하여 미국은 다른 국가의 산업활동을 지원하고 생활수준을 향상시킨다고 밝혔다. 이러한 계획은 과거의 제국주의와 달리 민주적이면서 공정한 개념에 기초한다고 밝히고, 다른 국가들도 개발을 필요로 하는 지역에 자본을 투자하여 줄 것을 요망하였다. 또한, 모든 국가는 UN 등 국제기구와 함께 저개발 지역의 개발이 배고픔과 불행, 절망에서 벗어나도록 도와주어야 하며, 이러한 노력을 평화로운 풍요와 자유를 위한 범세계적 노력이라고 평하였다. 특히, 트루만 대통령은 더 많은 생산(greater production)이 번영과 평화의 열쇠이며 이를 위하여 가장 뛰어난 미국의 현대과학과 기술에 대한 지식을 적용해야한다고 언급하였다. 그러나, 실체는 식민제국시대의 저문명국을 고문명국가로 변형시켜야 한다는 논리와 다름이 아니었다.

Ⅲ. 아프리카의 인식체계

1. 헤겔과 아프리카[17)]

아프리카의 인식체계는 긴 역사를 통하여 자생적이고 점진적으로 형성되었다기 보다는 유럽의 아프리카에 대한 부정적 인식에 대응하면서 확립되어 왔다. 아프리카에 대한 인식이 부정적이고 이미지가 좋지 않은 것은 무엇보다 헤겔의 아프리카에 대한 부정적 평가 때문이다. 헤겔은 아프리카 대륙을 밟은 적이 없다. 그는 레비 부륄(Lévy-Bruyl)등 인류학자의 저서나 선교사의 보고서를 통하여 아프리카를 알게 되었다. 헤겔은 그의 저서 정신현상학(Phenomenology of Spirit)을 통하여 모든 현상의 본질은 절대 정신(Absolute Geist)이고, 인류의 역사는 이 절대 정신을 찾아가는 과정이라고 생각 하였다. 헤겔은 절대정신의 본질은 자유이며, 역사는 이성적인 자유를 실현해가는 과정이라고 정의하고, 이를 변증법으로 설명하였다. 아울러, 헤겔은 논리학(Science of Logic)에서 현실과 역사의 과정을 존재(sein), 무(nichts), 생성(werden)이라는 세가지 요소를 통하여 설명하였다.

헤겔은 최고의 자유는 개인이 사회 전체의 보편적이면서 이성적인 의지에 따라 행동할 때 나타난다고 전제하고, 인종을 예로들어 역사의 변증법과 발전과정을 설명하였다. 동양인은 오직 군주만이 그가 원하는 바를 행하는 것 외에 아무것도 모르고, 그리스인과 로마인은 시민의 개념은 알았지만 이는 소수에 국한되었다고 보았다. 반면, 게르만 민족은 모두가 자유롭다고 생각했다. 동양이나 지중해 인접국은 발전과정을 겪고 있으며, 게르만족만이 거의 완전단계 있다는 의미다. 그러나, 아프리카인은 아예 변증법이 해당되지 않는다고 보았다. 아프리카에는 이성이 없기 때문에 발전과정도 없고 그 때문에 역사가 없다고 본 것이다.

헤겔은 아프리카의 자연관도 진화와는 연관이 없다고 생각했다. 헤겔은 인간의 출발개념이 정신이라면 자연의 출발개념은 공간(raum)이라고 생각하고, 인간과 공간사이의 다양한 사물의 존재를 자연으로 파악했다. 또한, 인간의 정신을 자유(Freiheit)의 영역으로, 자연을 필연(Notwendigheit)의 영역으로 구분하고 자유와 필연사이에 변증법과정이 지속적으로 전개되는 것을 역사의 발전 과정으로 보았다. 따라서 자연도 인간의 정신과 함께 단계를 밟으며 발전한다고 본 것이다. 반면, 아프리카인에게는 자연은 초월적 존재로서 정신을 의미하고, 인간이 오

17) M□déwalé-Kodjo-Jacob Agossou, Hegel et la philosophie africaine, KARTHALA, 2005
Amady Aly Dieng, Hegal et l'Afrigue noire, Hegel était-il raciste, CODESRIA, 2006

히려 공간이기 때문에 진화할 수도 발전할 수도 없다는 것이다. 한마디로 낙원시대의 천진한 상태에 남아 있다는 것이다. 이 때문에 헤겔은 아프리카를 이해하기위해서는 서구의 인식체계를 버려야 한다고 생각한 것이다.[18)]

2. 아프리카 지식층에 나타나는 인식체계

헤겔의 아프리카에 대한 인식과 평가를 위에서 간략하게 살펴보았다. 물론, 헤겔뿐만 아니라 헤르더(Gottfried Herder)나 볼테르 등도 아프리카인을 동물에 비유하면서 정신적으로 쇠퇴(decedent)하고 저능한(imbécillité) 인종이라고 극언하였다. 연수공무원(토고)도 강의 중 비슷한 내용을 밝혔다. 연수공무원은 "독일인이 토고에 처음 왔을 때 흑인들의 언어는 인간과 원숭이 사이의 언어라고 하면서 독일의 고급문화를 가르쳐줄 가치조차 없는 인종"으로 평했다고 말했다.

서구에 대한 아프리카의 반응은 대체로 3분류로 나타났다. 첫 번째 반응은 서구의 인식을 부정하면서 아프리카 고유의 전통(과거)을 다시 회복하자는 의견이다. 세제르같은 문학도들이다. 둘째로, 과거로의 회귀를 맹렬히 비난하면서 혁명 등을 통하여 미래를 지향하라는 세력이다. 화농 같은 지식층이 이를 대변한다. 셋째로, 과거 지향과 미래지향간의 중간노선을 취하는 세력으로서, 이들은 현실에 중점을 두되 과거의 전통을 회복하여 미래를 지향하자는 세력이다. 자본주의도 공산주의도 아닌 제3의 길을 모색해야 한다는 소위 집권 엘리트층이다. 콩고의 모부투대통령, 가봉의 봉고대통령, 코트리브와르의 우푸에 브와니 대통령 등이 이에 해당한다.

3가지의 분류의 근원은 프랑스의 시인 세제르[19)]에서 비롯되었다. 세제르는 1939년 고향으로 돌아가며(Cahier d'un retour au pays natal)라는 저서를 통하여 네그리튀드(negritude)와 돌아가다(retour)자는 두 가지 개념을 도입하였다. 이 두 가지 개념은 아프리카의 정체성을 수립하는데 결정적 역할을 하였다. 나아가, 이 두 가지 개념은 학문계뿐만 아니라 아프리카의 정치·경제·사회·문화 등 제 분야에서 아프리카의 인식 체계를 이해하는데 중요한 요인으로 작용하여 왔다. 네그리튀드는 세제르가 흑인들의 존엄성과 개성(personhod) 그리고 인간성(humanity)을 개념으로 나타내기 위하여 만들었다. 돌아가다는 역사적의 의미와 형이상학적

18) G.W.F. Hegel, La raison dans l'histoire, UGE Paris 10/18, 1965

19) Amié Césaire, Cahier d'un retour au pays natal (영어로는 Return to My Native Land로 번역됨), 1939

의미를 내포하고 있다. 역사적인 의미에서 돌아가다는 아프리카의 역사와 아프리카 사람들의 인식 속으로 돌아가 아프리카의 존엄성과 개성을 되찾아야 한다는 의미다. 형이상학적 의미에서 돌아가다는 서구 문화 중심의 인식체계에서 벗어나 소외되었던 아프리카의 정체성을 되찾고 이를 아프리카주의(Africanism)나 민족주의(nationalism)의 이념으로 승화시킨다는 의미다.

노예무역은 아프라카인들이 사회적으로나 인종적으로 결속(solidarity)을 다지는 계기를 만들어 주었다. 때문에, 아프리카인들에게 결속은 오만함과 호전적인 서구중심의 문화에 대항하는 힘이고 무기였다. 이런 의미에서, 돌아가다는 흑인들이 한데 뭉쳐 모두 함께하는 공동체로 집결하자는 이데올로기 내지 혁명적 의미를 내포하고 있다.

세네갈 셍고르(Senghor) 대통령도 아프리카의 문화와 정체성을 찾기 위하여 네그리뛰드라는 말을 즐겨 사용하였다. 셍고르 대통령은 아프리카인들은 초자연적인 정신과 힘에 의존하여 그 속에서 감성적 위안을 찾고 느끼고 생동한다고 생각하였다. 그는 서구의 분석적 이성으로는 인간의 감성을 읽지 못하고, 설정된 목표라는 객관적 표적만 지향하기 때문에 아프리카의 이성에 대한 서구의 이해는 충분치 못하다고 밝혔다. 셍고르 대통령은 아프리카인들은 나무나 돌, 인간이나 동물을 사회현상과 구분하지 않는다고 여긴다.[20]. 아프리카인은 자연을 분석하지 않고 눈먼 사람처럼 자연을 간직할 뿐이다. 자연을 손으로 만지고 느끼며, 곤충의 촉수처럼 자연을 더듬으며 자연을 이해하고 자연과 함께 살아간다. 아프리카인들은 자연과의 이러한 관계를 음악이나 시나, 춤 등 민속, 전통의례, 속담 등으로 표현한다고 보았다. 아프리카의 지식인들은 셍고르 대통령이 아프리카의 열등감을 치유하지 못하면서 아프리카는 이성도 없고 지식도 없이 순수한 감성만 있는 것으로 평가하였다고 대통령을 비난하여 왔다. 그러나 백인 유럽의 문명과 흑인 아프리카의 문명은 다를 수 밖에 없다고 밝히고, 그 이유를 규명코자 노력했던 사실은 높이 평가받고 있다. 셍고르 대통령은 서구의 이성과 객관성은 인간이라는 주체와 자연이나 사물과 같은 객체를 인위적으로 구분하는 데 단지 이용되는 척도에 지나지 않기 때문에 인간의 본질을 파악하는 데 제한적으로 작용할 뿐이라고 생각했다. 그는 아프리카의 인간에 대한 이해는 생각뿐만 아니라 느끼는 것이기 때문에 아프리카의 인식 형태가 보다 총체적인 것이라고 믿었다.[21]

아프리카 지식층은 서구의 아프리카에 대한 부정적 인식이 서구의 자기중심적인 사고에서

20) William Van Orman Quine, Two dogmas of Empiricism, 1951

21) L'eopold Sédar Sengor, Négritude et Civilisation de l'Universel, Présence africaine. XLVI, 2e trimertre, 1963, De la Négritude. Psychologie du Négro-africain, Diog□ne no 37, janvier-mars 1962, Eléments constitutifs d'une civilisation négro-aficaine, in Liberté I. Négritude et Humanisme, Seuil, 1964

비롯되었다고 생각한다. 서구가 아프리카의 정신 수준이나 이성이 미발달된 수준(prelogical and precritical)이라는 인류학자들의 주장에 설득되어 아프리카의 언어에 내재된 철학적인 의미를 분석하려고 하지 않는다고 지적하였다. 서구는 아프리카의 인식체계에 대한 연구 자체를 거부하였기 때문에, 아프리카 철학이 서구처럼 분석적이고 논리적임에도 불구하고 학문으로서 취급을 받지 못하고 있다고 생각하여왔다. 즉, 서구가 아프리카에 대한 연구와 이해없이 선험적으로 아프리카의 철학은 비정상적인 전통의 형태라고 평가하였기 때문에 아프리카 철학은 철학의 영역에 조차 들어서지 못하였다고 본 것이다.

미국의 철학자 퀸느(Quine)는 아프리카 철학의 이러한 문제점을 해결하는 실마리를 제공하였다. 퀸느는 행동이나 말의 의미는 특수한 문화와 사회를 나타내는 존재론적이며 인식론적이고 심미적인 위상을 지닌다고 주장하였다. 그는 비서구지역의 언어를 서구에서 일상적으로 사용하는 언어로 번역하였을 경우, 번역된 언어는 현지인이 뜻하는 것을 제대로 나타내지 못한다고 생각하였다. 일례로, 아프리카의 요루바(yoruba)[22] 지방에서 사용하는 지식, 믿음, 주술이라는 용어를 영어로 knowledge, belief, witchcraft로 번역하지만, 요루바 언어의 의미는 영어로 번역된 뜻과 다르다는 사실이다. 때문에, 영어권에서 보면 요루바 언어는 논리와 판단력이 발달하지 못한 언어로 간주된다. 따라서, 아프리카의 철학도 당연히 논리와 판단력이 발달하지 못한 것은 추론되기 때문에 보편적 철학으로 취급받지 못한다는 주장이다.

요루바 지역에서는 직접(firsthand)경험에서 나온 사실만이 지식이나 진실(truth)이다. 직접 경험한 지식은 별도로 검증할 필요가 없이 그 자체가 당위성(justification)을 갖는다. 간접(secondhand)경험한 것은 믿음(belief)으로 표현된다. 따라서, 영어권 사람이 요루바 지역사람들이 직접 경험하지 않은 사실을 지식이라고 하면, 요루바 사람들은 영어권 사람을 순진하고 무지한 사람으로 간주한다[23].

특히 요루바 사회에서 의사전달은 주로 말(oral)에 의존하고 있기 때문에, 어떤 사람이 믿을 만 한 지식의 원천이 되기 위해서는 솔직하고, 남의 말에 경청하는 등 지켜야 할 도덕적 의무(윤리)가 있다. 결과적으로, 믿을 만한 지식을 보유한 사람으로 알려지면 그 사람이 바로 본받을 좋은 도덕률이 된다. 따라서, 특정의 도덕적 가치가 인식론적 덕(epistemological virtue)으로 특정지어진다. 이런 맥락에서 요루바 지역에서 참으로 아름답다는 도덕적 의미에서 아름다움을 뜻한다. 미(beauty)는 육체적, 외형적 현상을 의미하는 것이 아니라 내면적인 도덕성을 의미한다. 이런 관점에서, 아프리카의 인식체계, 도덕관 및 심미안은 서구와 다르다.

---

22) 요루바로 불리는 서부아프리카 지역(나이지리아, 토고, 콩고 등)에서 약 2천8백만 인구가 요루바어를 사용 하고 있다.
23) Barry Hallen, A Short History of African Philosophy, pp.36-67

나이지리아의 이바단대학의 소고로(Sogolo)철학교수도 아프리카 사람의 생활 형태는 유별나기 때문에 서구철학으로는 도저히 이해할 수 없다고 밝혔다. 특히 소로고 교수는 이성에 의한 논리전개는 문화적 요인의 영향을 받기 때문에, 특정문화에 바탕을 둔 논리가 서구의 논리와 다르다고 해서 합리성이 결여된 것은 아니라고 지적하였다. 그는 아프리카의 정신구조가 서구와 차이는 없다고 보았다. 다만, 아프리카 사회와 서구사회는 서로 다른 형태의 생활양식을 갖고 있기 때문에 아프리카인들의 현실에 대한 인식과 사물을 설명하는 방법은 서구와 다를 수밖에 없다고 보았다[24]. 따라서, 아프리카인의 사고방식을 이해하기 위해서는 아프리카 고유의 논리와 합리성의 기준으로 분석해야 한다고 주장하였다. 한 예로, 아프리카 사회는 주술과 정신세계로 충만된 세계인데 이를 서구기준의 과학적 합리성으로 아프리카 세계를 분석하면 아프리카의 정신수준은 미발달된 것으로 나타날 수밖에 없다는 것이다. 소고로 교수는 아프리카의 정신구조를 이해하기 위해서 무엇보다 아프리카인들의 독특한 생활문화와 담론에 대한 깊은 이해와 통찰이 필요하다고 보았다. 콩고 연수공무원도 이를 have(소유하다) 동사를 통하여 설명했다. 아프리카에서 내가 소유하다(have)는 내가 혼자 가지는 것이 아니라 누구와 함께(with) 소유한다는 공동체적 의미를 갖고 있다고 설명하고, 이러한 의미는 아프리카의 공동체를 이해하는데 도움이 된다고 밝혔다.

나이지리아의 아오로오대학의 매킨드(Makinde)교수는 서구의 분석적인 학문연구방법과 패러다임이 세계를 독점하면서, 서구의 방법과 패러다임에 맞지 않는 사고방식이나 믿음 그리고 문화는 연구할 가치가 없다는 서구의 논리를 강하게 반박하였다. 매킨드 교수는 철학은 비평적 논리뿐만 아니라 형이상학적인 사고로 접근해야 한다고 전제하고, 아프리카의 철학은 서구의 논리적 접근과는 달리 형이상학을 강조한 방법으로 발전시켜야 한다고 주장하였다. 그는 점술(divination)은 과학적 방법에 근거하지는 않지만, 사회 현실을 이해하고 사회문제를 해결하는데 과학보다는 더 유용할 수 있다고 보고, 아프리카의 전통의술과 철학을 연계시키면, 과학과 점술간의 융합을 시도하였다.

무딤베 철학교수는[25] 인류학이든 철학이든 문학이든 모든 학문이 서구의 문화에 우선을 두고 서구문화에 편중되어 있기 때문에, 아프리카의 초상(portrait)도 유럽의 문화에 비추어 나타날 수 밖에 없다고 간파하였다. 아프리카 철학이 서구 철학의 연구방법을 답습하여 연구되어왔기 때문에 아프리카 철학은 본연의 위치를 찾지 못하였다고 주장하였다. 즉, 무딤베는 아

24) Godwin Sogolo, Foundations of African Philosophy: A definitive Analysis of Conceptual Issues in African Thought, 1993

25) 무딤브 교수는 스탠포드대학에서 인류학 언어학 및 문학 교수로 재임한바 있고, 현재는 듀크대학에서 문학을 강의하고 있다.

프리카의 학자들이 서구의 학문연구방법에 충실한 나머지 아프리카 고유의 지식을 제대로 파악하지 못하고 있다고 비판하면서, 아프리카는 재발견되어야 한다고 주장하였다. 그는 아프리카의 지식을 누시스(gnosis)라는 지식으로 정의하고, 아프리카의 신비한 지식이 외국어로 번역됨으로써 그 의미가 왜곡되었다고 지적하였다[26]. 무딤베는 아프리카의 철학에 대한 연구가 서구 중심의 인류학자들에 의하여 추진되었고, 이들은 지적진화과정에서 볼 때 아프리카인들은 낮은 수준에 있었다고 기록함으로써, 아프리카인들은 지금도 지적으로 낮은 것으로 인식되고 있다고 지적하였다. 무딤베는 템펠(Tempel)의 저서인 반투철학(Bantu Philosophy)을 예로들어, 아프리카인은 이미 심오한 세계관을 지니고 있었으나, 서구의 인류학자들은 이를 간과하거나 오역하고 있다고 밝히고, 아프리카를 재조명하는 새로운 패러다임을 개발해야 한다고 주장하였다. 그는 아프리카에게 합리적인 새로운 패러다임이 서구의 관점에서 보면 이국적이고 괴상한(bizarre) 사고의 틀로 비추어질 수 있다고 밝혔다. 프린스톤 대학의 아피아(A. Appiah)교수와 훈톤지(P. Hountondji) 오하이오 대학 교수도 아프리카 지식인은 아프리카 고유의 철학을 형성해야 한다고 주장하였다. 그들은 각 국가는 자신의 철학을 자신의 행동과 자신의 생각을 표현하기 위해 자신의 방법으로 모색해야 한다고 주장하였다.

3. 이성으로 진화한 지배계층과 신화 속에 갇힌 국민[27]

아프리카 속담에 나무는 가지로 절대 심지 않는다(On ne plante jamais un arbre par son branchage)라는 말이 있다. 가지로 뿌리를 내릴 수 없다는 뜻이다. 서구의 인식체계는 아프리카에 뿌리내릴 수 없다는 의미다. 아프리카 지식층은 위에서 대략 살펴본 바와 같이 서구중심에서 벗어나 아프리카 고유의 전통문화유산으로 아프리카 고유의 이성과 가치관을 수립하여 아프리카 역사를 아프리카가 직접 쓰고 아프리카 문화의 정체성을 되찾자고 주창하였다. 지배계층도 전통문화유산을 되찾으면 아프리카는 과거의 영광을 되찾을 수 있다고 국민을 설득하고 희망을 주어왔다.

---

26) V.Y. Mudimbe, The Invention of Africa: Gnosis, Philosophy and the Order of Knowledge, 1988 p.186

27) 이에 대한 이해를 위해서 다음 문헌이 도움된다.

- Tidiane DIAKITE, L'Afrique Malade D'Elle-même Karthala, 1986
- Patrich Chabal et Jean-Pascal Daloz, L'Afrique est partie ECONOMICA, 1999
- Jean-François Bayart, L'Etat en Afrique, Fayard, 2006
- Axelle Kabou, Et Si L'Afrique Refusent le Développement? L'Harmattan, 1991
- Présence Africaine, 165/166
- Kwasi Wiredu(ed), A Companion to African philosophy, Blackwell, 2004
- Mehran Kamrava, Politics and society in the Third World, routledge, 1993

그러나, 아프리카 국민은 지배계층의 이방인이었고 이방인이다. 아프리카의 지배계층은 묘한 역사적 배경을 갖고 있다. 아프리카 지배계층은 서구에 유학하거나 식민통치조직에 가담하면서 식민통치국과 유대관계를 맺어왔다. 특히, 백인문화를 접하면서 꿈이 백인이 되는 것이었다.

독립 후에 지배계층은 식민통치시대의 백인의 모든 행태를 모방하려고 애써왔다. 백인의 소비 패턴 등 사회현상뿐만 아니라 행정 등 국가 운영 형태까지 답습하고 있다. 백인이 자기 국민을 차별하고 억압하였듯이 지배계층은 백인이 되어 자국 국민을 착취하고 있다. 국가는 독립하였다고 하지만 국민들 눈에는 진짜 백인(le blanc)에서 가짜 백인(le faux blanc)으로 바뀌었을 뿐이다. 아프리카 국민들에게 대지는 먹을 양식과 품위있는 삶을 보장해주는 값진 자산이고 유산이다. 그런데 식민통치국은 그 대지에서 아프리카 국민들을 체포하여 때리고 굶주리게 하고 심지어 학살까지 했다. 아프리카 국민들은 독립하면 그 폭력이 대지에서 영원히 사라질 것으로 믿어 왔다. 그 대지에 과거의 영광이 다시 오면 잘 살을 것으로 믿어왔다.[28)]

가짜 백인인 지배계층은 지난 반세기동안 진짜 백인 행세를 하며 국민을 제 3의 길이라는 이상야릇한 길로 인도하여 왔다. 우선, 지배계층에게 개발은 생활의 수준을 개선하고 높이는 의미를 갖지 않는다. 개발은 과거의 비참했던 노예무역이나 식민화라는 의식에서 단지 벗어나는 것이었다. 아프리카 대륙을 저개발국가로 인식하는 것은 아프리카의 문명을 이해하지 못한 때문이며, 발전에 편향된 지식층에 의하여 조작된 용어일 뿐이라고 일축한다. 지배층(특히 대통령들)은 국민들에게 많은 신화를 만들어 주었다. 다음의 몇가지 예가 이상한 길을 이해하는데 도움을 준다.

"과학과 기술이 아프리카의 전통유산과 인간성을 파괴시켰다. 따라서 과학과 기술을 악마시해야한다. 경제 개발이나 산업화라는 비인간적인 활동은 백인들의 몫이고, 우리 아프리카는 초자연속에서 우주에 대하여 논해야 한다. 서구는 재고로 쌓여있는 생산품목을 전세계의 쏠리다니떼(연대)를 위하여 시기 놓치기 전에 빨리 나누어 주어야 한다. 서구는 차가운 기계와 비정한 숫자로 돈을 번 후, 그 돈을 따뜻한 남쪽에 위치한 아프리카에서 쓰고 있다. 서구가 꿈을 꾸는 곳이 바로 여기 아프리카 대륙이다. 부모가 자식을 해고하지 못하듯이, 기업도 직원을 해고하면 안된다."

아프리카 어린이도 다른 대륙의 어린이와 마찬가지로 창의적이고 호기심 많고 다이나믹하

28) Mabika Kalanda, La remise en question, Base de la colonisation mentale, Bruxelles, Remarques, 1967

다. 그러나 학교를 마치면 경직되고 창의력을 잃는다. 신화의 효과다. 그래서 코트디부아르 우푸에 부아니 대통령은 내가 이런 학교(자국)에 내 자식을 보내면 나는 정신나간 사람이라고 했다. 신은 서구에 문자를 주고 아프리카에게는 말을 주었다고 한다.

Ⅳ. 인식체계의 차이가 개발협력에 주는 시사점

1. 서구의 일방적 우월적 접근

공동체의 의식구조가 경제사회발전에 미치는 영향에 대하여 토론하던중, 베넹 연수공무원이 "아프리카의 지식층들이 아프리카의 지적 수준이 서구보다 높고 문명도 서구보다 발달되었다고 하는데, 아프리카는 왜 서구의 원조를 받아야 하나요" 라는 의문을 제기하였다. 이에 대해 세네갈 공무원이 답했다. "원조는 지적수준이나 문명과 관계 없어요. 국제협약이 원조를 주기로 정해놓았기 때문이예요." 이 문답은 지난 수십년간의 개발원조에 대한 서구와 아프리카간의 인식차이를 어느 정도 감지할 수 있다.

아리스토텔레스 이후 계몽주의 초기까지 인류사회와 인류의 지식은 자연의 자생적 역동성(autodynamique)에 의하여 발전한다고 보았다. 경제적 풍요를 향한 인류의 자연적 역동성을 필연에 의하여 정해진 순서에 따라 발전(development)한다고 이해하였다. 발전은 선택이 아니라 역사의 궁극적 목표요, 숙명이라는 새로운 패러다임으로 자리 잡게 된 것이다. 새로운 패러다임에 따르면 인류는 끊임없이 문명과 풍요라는 역사의 궁극적 목표를 항하여 발전하는 것은 선택이 아니라 필연에 의한 것이다. 또한, 문명과 풍요는 일직선 상에 놓여있고, 유럽이 가장 높은 수준에 도달해 있기 때문에, 유럽은 식민지와 후진국을 도와 줄 책임이 있다는 것이다. 유럽이 도와주면, 세계는 평등 속에 유토피아적 사회가 될 것이라고 보았다. 결과적으로 새로운 패러다임은 개발은 역사의 필연이며, 개발을 위해서 서구의 노선을 따라야 한다는 논리를 정립하였다.

18세기 사회유기체적 진화론이 대세를 이루면서 고급문명을 전파한다는 숭고한 사명이 식민제국주의로 탈바꿈하였다. 사회 유기체적 진화론자들은 다윈의 이론을 사회발전이론에 적극 활용하였다. 그들은 다윈의 진화론을 확대 해석하여 제국주의를 과학적으로 정당화하면서 강력한 이데올로기로 내세웠다. 사회 유기체적 진화론자들은 흑인은 가장 미개한 사회에 있고,

서양은 가장 우수한 문명에 도달했기 때문에 서양이 야만지역을 점령하여 높은 수준의 문명을 전파해야한다는 제국주의 내지는 식민주의의 논리를 정당화하였다. 1870년대 이후 우승열패(優勝劣敗), 즉 우월한 인종은 이기고 열등한 인종은 사라진다는 자연의 법칙이 제국주의의 정당성을 뒷받침하였다. 1897년 챔버린 수상은 영국의 아프리카 식민지화는 위대한 지배민족의 역량과 자질에 근거한 것이며, 이는 영국의 국가적 사명이라고 하였다. 일본의 개화사상가 후쿠자와 유키치는 조선은 미개하기 때문에 일본이 무력(문명의 병사)을 사용해서라도 조선의 발전을 도와주어야 한다고 주장했다.

2차 대전 이후 미국과 UN이 국제무대에서 서구를 대체하면서 국제개발협력의 특성도 변하였다. 신민제국시대의 고급문화와 고급문명이라는 담론이 물질적 풍요로 대중화되었다. 야만과 문명이라는 구분과 식민국가와 피식민국가라는 이분법이 개발과 저개발로 표현이 바뀌었다. 이러한 새로운 이분법은 UN헌장과 인권선언 등과 어우러지면서 과거의 중앙과 변방이라는 종속관계에서 표면적이나마 평등한 수평적 관계로 변화시키는데 이바지하였다. 제국주의 시대의 중앙에 의한 주변부 착취에서 선진국과 후진국 간의 통합으로 바뀌었다. 선진국과 저개발국가는 동일 수평선 상에 있기 때문에 저개발 국가는 선진국이 그어놓은 수평선을 따르면 언젠가는 자동적으로 선진국이 된다는 희망까지 주게 되었다. 희망이 이루어지도록 저개발국의 빈곤, 불행과 절망을 선진국의 물질적 풍요에 대비시키고 저개발국이 무엇을 해야할 지를 구체적으로 제시해 주었다. 서구가 고대의 자연에서 중세의 신 중심으로 그리고 근대의 인간중심에서 식민제국주의를 거쳐 현재 물질적 풍요로운 단계에 도달했으니 이 과정을 밟으라는 의미다. 문화적 삶의 주관적 표준을 GNP라는 물질적인 객관적 수치로 측정하고 교정하라는 것이다. 이성과 합리성이 생산성, 혁신, 경쟁으로 변모한 것이다.

이와 같은 서구의 인식체계의 변화를 살펴볼 때 서구의 국제개발협력에 대한 인식은 3가지로 요약될 수 있다. 우선, 서구를 따라야한다는 인식이다. 서구의 고급문화와 문명 수준에 도달하기 위하여 서구가 걸어온 길을 단선적으로 답습해야 한다는 논리다. 다음으로, 가르쳐야 한다는 인식이다. 서구가 우월하니 서구는 문화와 문명을 가르치고 기술을 가르쳐주어야 한다는 논리다. 끝으로, '준다'는 인식이다. 가르쳐 따르게 하려면 주어야 한다는 논리다. 대표적으로 원조는 반드시 주는 것으로 되었다. 이에 대하여 아프리카는 이성과 합리성으로 특정 지어지는 서구의 인식체계를 거부하고 자신들의 고유의 정체성을 수립하겠다고 나섰다. 아프리카는 제3의 길을 추구한다고 표방하고 표면적으로는 서구의 '가르침'을 따르지 않겠다는 뜻을 국민들에게 내세워왔다. '준다'는 국제규약에 규정된 약속으로 생각하고 으레 주는 것으로 알고 받는 것으로 여겨왔다. 따르지는 않지만 주는 것은 받겠다는 편안한 생각이다.

2. 아프리카의 인식구조

독립 후 아프리카의 인식체계는 오땅띠씨떼(authenticité)[29]와 네그리뛰드로 집약된다. 이러한 아프리카의 인식체계는 서구처럼 수세기에 거쳐 점진적으로 변화하여 온 것이 아니라, 서구의 아프리카에 대한 부정적 인식에 대한 반동으로 나타났다. 즉, 서구의 이성과 합리성 그리고 과학을 서구의 오만함으로 간주한다. 그리고 서구의 오만함에서 비롯된 편견과 왜곡을 시정하는데 초점을 맞추어왔다.

아프리카는 아프리카의 오땅띠씨떼를 되찾으면 부흥한다고 밝혀왔다. 오땅띠씨떼는 문화적이고 철학적인 의미를 내포하고 있다. 오땅띠씨떼는 자신의 본질을 알고 인식하여 자신의 정체성을 확립하는 의지를 뜻하는데, 서구가 이를 파괴하였기 때문에 아프리카는 발전할 수 없다고 아프리카의 지도층 인사들은 주장하여왔다. 콩고의 모부투 대통령이나 가봉의 봉고 대통령 등 아프리카의 지도자급 인사들이 오땅띠씨떼라는 말을 정치적 맥락에서 즐겨 사용하였다. 이들은 아프리카 고유의 힘과 자원으로 영화로웠던 과거에 가치를 재창조하고 단결 속에 조화로운 사회를 건설해 가는 의지가 오땅띠씨데라고 국민에게 밝혔다.

오땅띠씨떼는 아프리카 개발의 방법과 진로를 인식론적으로 밝혀주는 매우 중요한 생활 철학이다. 오땅띠씨떼 없이는 비젼이 없고, 역사 없는 비젼은 미래를 기약할 수 없다고 믿었다. 농부가 생산성을 높이기 위하여 분발하고 개발을 위해 분투하기 위해서는 미래에 대한 기대가 있어야 하는데 그 미래는 과거의 유산인 오땅띠씨떼에서 비롯된다고 보았다. 다른 국가의 과거와 다른 국가의 기력으로는 발전 할 수 없다는 뜻이다. 따라서, 교육의 제일 목표도 오땅띠씨떼에 대한 인식을 제고하여 아프리카의 진정한 (authentique) 뿌리를 되찾는 것이었다. 이런 맥락에서, 아프리카 국가의 일부 대통령은 자국민이 선진국 유학이나 선진국의 생활용품 사용을 못마땅하게 생각하였다.[30]

오땅띠씨떼는 아프리카의 문화정체성을 근간으로 한다. 아프리카의 수많은 부족, 언어, 풍습, 지리환경 등을 감안 할 때 아프리카의 문화정체성을 특정 개념으로 일반화 하는 것은 쉽지 않고 바람직 하지도 않다. 그럼에도 불구하고, 아프리카에 관한 사료, 정치인의 담론, 지식인의 논리 등을 종합적으로 고찰 해볼 때, 문화정체성의 주요요인으로 영화로웠다는 과거에 대

29) Authenticité와 정체성(Identité)은 서로 다른 의미를 내포하고 있으나 하이데거는 동일한 의미로 사용했다. 본고에서는 본래의 의미에 충실하기 위해 편의상 원어 발음대로 표기하였다.

30) 그러나, 자신들은 선진국의 사치품까지 즐겨 사용하여 왔다. 엘리트 계층은 대부분 선진국에서 유학하였다.

한 향수, 공동체를 위한 쏠리다리떼(solidarité)[31], 자연과 우주와 인간과 조화, 그리고 심미적 보다는 생활 예술 4가지로 집약할 수 있다. 특히, 이중에서 공동체를 위한 쏠리다리떼가 정치,경제,사회,문화 등 제반 분야에 영향을 주면서 아프리카의 인식 구조를 구축하는데 결정적인 요인으로 작용하여 왔다. 이 때문에, 지금도 기회만 있으면 쏠리다리떼라는 단어가 등장한다. 요약하면, 아프리카의 인식체계는 오땅띠씨떼, 쏠리다리떼, 네그리뛰드로 설명 될 수 있고, 이러한 인식체계는 개발에 부정적 영향을 미쳐왔다.

우선, 네그리뛰드는 앞에서 살펴본 바와 같이 미래에 대한 비젼보다는 과거에로의 회귀를 중시하였다. 셍고르 대통령은 네그리뛰드를 문학적으로 승화시키는데 만족하였다. 화농은 네그리뛰드를 아프리카의 인식체계를 바꾸는 혁명적 운동으로 발전시키려 했다. 그는 아프리카가 현재 겪고 있는 소외와 정신착란은 식민주의 때문이며, 이를 극복하는 방법은 혁명이고 목적은 자유라고 부르짖었다. 그는 민족문화의 네그리뛰드란 민속이나 애국심같은 추상적인 말이 아니라 자신의 힘으로 자신의 존재를 창조시키는 행동이라고 믿었다.[32] 프랑스의 철학자 사르뜨르도 네그리뛰드는 서구의 인식체계에 대한 반명제(antithese)이며 이를 미래 가치로 발전(sythese)시켜야 한다고 생각하였다. 그러나 네그리뛰드는 정치적 담론이 되고 문학의 한 소절이 되면서 본래의 의미는 퇴색되고 서구에 대한 열등감을 오히려 증폭시켰다. 때문에, 아프리카 사람들에게 네그리뛰드를 화두로 던지면 대부분 이맛살을 찌푸린다.

다음으로, 오땅띠씨떼는 서구에서 수입한 이데올로기를 거부하고 식민문화의 잔재에서 벗어나 아프리카의 혼으로 서구에 대한 역등감을 극복하고 아프리카의 가치관을 세워 발전한다는 이념이었다. 그러나, 아프리카 지도자들은 오땅띠씨떼를 실천하려는 의지보다는 정치적 담론으로 활용하였다. 국민들에게는 오땅띠씨떼가 문화적 유산의 가치를 되살리고 잘 살게 하는 가치관이라고 설명하고, 자신의 독재 권력의 유지와 개인숭배를 합리화시키는 도구로 활용했다. 이제 오땅띠씨떼는 신화로 남아가고 있다.[33]

끝으로, 쏠리다리떼다. 쏠리다리떼는 오늘날 아프리카 뿐만아니라 개도국 전체의 정치·경제 사회현상을 나타내는 중요한 단어다. 쏠리데리떼는 제3세계가 제3의 노선을 추구하는 기본 개

31) 아프리카인에게 solidarité는 일반적인 연대, 결속 등보다 훨씬 강한 의미를 갖고 있다. 때문에 원음대로 표기하였다.

32) Franz, Fanon, Pour la révolution Africaine. □crits politiques, Paris, Faran□ois Maspero, 1969, Peau noire, masques blancs, Seuil 1952

33) El Hadj Dmar Bongo, Réalités Gabonaises, Culture et développement, Multipress-Gabon, Mukulumanya Wa N'Gate, Authenticité: Mythe on idéologie in Authenticité et développement, Présence Africaine 1982.

념이였다. 자본주의도 공산주의도 아닌 제3의 길을 개척하기 위한 일종의 이데올로기였다. 쏠리데리떼는 1차적으로 식민제국주의에 대항하기 위한 피식민지의 자생적인 운동정신이었다. 제국주의의 표상인 자본주의를 배척한다는 의미를 내포하고 있다. 또한, 마르크스가 지적한 노동에 의한 인간의 소외(alienation)를 극복하는 대안으로 쏠리데리떼를 내세웠다. 마르크스와 다른 점은 사적재산을 인정한 쏠리데리떼였다. 그리고 비밀결사 단체인 프리메이슨(Freemason)[34]도 개도국의 쏠리다리떼라는 공동체 정신에 크게 이바지 하였다. 쏠리데리떼는 한마디로 개인의 삶에 우선하여 공동체가 있고 모든 사고와 행동이 공동체를 위해야 한다는 이념이다.

쏠리데리떼라는 정신으로 집권층은 국민에게 물질적으로 지원하고 국민은 그 대가로 체제의 합법성을 담보해주었다. 사회나 마을 차원에서 보면 대중은 공동체의 쏠리데리떼를 위하여 자신의 소득 중 30~40%를 공동체에 내놓아야 한다. 남보다 뛰어나면 안 되고 뛰어난 사람을 칭찬해도 안 된다. 국가지도자는 어느 정도까지 달리다가 거꾸로 방향을 틀어 모두가 함께 결승점에 도달하도록 해야 존경받는다. 사회계층간 빈부격차도 쏠리데리떼를 위해 필요하다. 지배층은 이를 교묘히 활용하여 이권과 권력을 독점하여왔다. 이러한 쏠리데리떼는 자본주의의 원동력인 경쟁과 기업가 정신과 도저히 양립할 수 없다.

아프리카인들에게는 소유보다는 존재가 훨씬 가치가 있다. 때문에 존재론적 차원에서 공동체가 최우선이다. 아프리카에 "가난도 형제와, 부(富)도 형제"와 함께 한다는 속담이 있다. 가난이나 잘사는 것 모두가 개인이 아니라 공동체의 현상이다. 공동체와 가족을 떠난 부는 의미가 없다. 아프리카의 공동체는 마르크스의 생산수단의 공유와 근본적으로 다르다. 아프리카의 공동체 정신은 현실에서의 경제적 사회적 유대 뿐만 아니라 신과 자연과 조상과 함께하는 의식세계다. 마르크스의 하부구조가 없이 상부구조를 세우는 신화를 창조하고 있다. 이러한 인식은 공동체에 국한된 것이 아니라 국가 나아가 아프리카 대륙 전체에 뿌리를 깊이 내려왔다.

지배계층은 쏠리데리떼를 정권유지의 수단으로 활용하여왔다. 국민들은 공동체 속에 진정한 행복과 발전이 있다고 믿어왔다. 그들은 한국이 잘 사는데 왜 자살률이 높은지 이해하지 못한다.

34) Axel Eric AUGE, Le recrutement des élites politiques en Afrique subsaharienne, L'Harmattan, 2005.

Ⅴ. 맺는 말

우리는 이성으로 진리를 판단한다고 믿어왔다. 판단의 옳고 그름을 떠나, 이성이라는 준거의 틀은 제한적이다. 시몬(Simon)이 지적한대로 인간의 이성은 불완전하고 본질적인 것이 아니라 제한적이며 절차적일 뿐이다. 타이프라이터의 QWERTY의 배열은 이성으로 보면 비합리적이지만 그 배열은 오랫동안 우리를 합리적인 것으로 인식하게 작용하여왔다. 데카르트는 인간은 비이성적인 자연을 인간의 이성으로 개조하여 합리적으로 만들 수 있다고 보았다. 그러나 이성과 합리성으로 특정 지어진 서구가 아프리카에 고통을 주고 아프리카를 착취하였다. 전쟁으로 자신들까지 희생시켰다.

이성도 최고의 선을 지향하여 진화한다고 볼 때, 서구의 인식체계가 보편적일 수 없다. 서구의 문화와 문명에서 비롯된 발전(progress)과 개발(developpement)이라는 개념도 서구중심의 발상일 뿐이다. 사실 자본주의가 태동하기 이전에는 물질적인 이득과 이윤은 불경스런 악마의 교리(doctrine of the evil)였다. 혁신과 효율과 경쟁은 사악한 반역적 개념이었다. 그러나, 산업혁명을 거치면서 인간은 정신적 풍요보다는 물질적 풍요를 중시하게 되었다. 그것이 모두가 거쳐야 할 정해진 노선이라고 믿어왔다.

착취와 소외에 시달린 아프리카대륙은 자본주의도 공산주의도 아닌 제3의 길을 표방하고 나섰다. 제3의 길은 나(I)라는 개인이 주체가 되어 자율적인 자유를 찾아 가는 것이 아니라 우리(we)가 하나되어 살기 좋은 공동체를 함께 만들어 가는 길이다. 그 길은 이윤을 극대화 하기 위한 경쟁이 아니라 못살아도 좋으니 함께 하자는 쏠리다리떼를 위한 길이다. 그 길은 이성과 합리성으로 진리를 찾겠다는 서구식의 길이 아니다. 그 길은 쏠리다리떼(연대)와 오땅띠씨떼(정체성)으로 흑인의 정신(네그리뛰드)을 되찾아 과거의 영광된 전통유산을 찾아가는 길이다.

아프리카의 지도층과 지식층들은 아프리카 고유의 철학과 이념을 수립하여 진정한 독립을 달성하자고 외쳤다. 가나의 은쿠르마 대통령은 아프리카의 역사는 아프리카인이 써야 한다고 역설했다. Post-colonialism시대를 맞아 아프리카에 각인된 서구의 생각이나 징표 등을 없애고, 서구의 담론도 아프리카의 정통성에 맞게 재해석해야 한다고 나섰다. 그러나 아직까지 결과가 없다. 과거 식민통치국의 대통령 이름이 아프리카의 독립 광장의 이름으로 여전히 불려지고 있다.

나이지리아 오바사로 대통령, 음베키 남아공대통령, 와드 세네갈 대통령 등은 새천년개발목표(MDG)를 아프리카 차원에서 이행하기 위하여 아프리카 개발을 위한 파트너쉽(NEPAD)을 주창하였다. 그들은 선정(good governance)은 선진국에게 투명성을 통한 효율성과 생산성 제고를 의미한다면, 아프리카에게는 쏠리다리떼로 공동체의 결속을 굳게 다지는 뜻이라고 밝혔다. 가봉의 봉고 대통령은 서구가 아프리카에 농업을 적극 장려하는 숨은 의도는 아프리카의 산업을 공동화시키는 데 있다고 국민들을 교육시켰다. 그리고 서구는 아프리카의 산업화를 시기하고 있으며 아프리카가 산업화되면 다시 침략할 것이라고 천명하였다.

아프리카는 국제개발협력의 청사진인 파리선언을 자신의 인식체계로 해석하고 있다. 국제사회는 국제개발협력의 효과가 나타나기를 기대하고 있다. 지난 반세기 동안 국제개발협력이라는 말은 1960년대 경제성장 1970년대 분배와 인간의 기본 필요충족, 1980년대 구조조정, 1990년대 지속가능개발과 세계화 그리고 금세기 들어 새천년개발목표(MDG)로 말만 개발되어 왔다. 서구와 아프리카의 인식체계가 평행선을 달리고, 그 가운데 이상야릇한 제3의 길이 또 다른 평행선을 달리는 한 아프리카대륙에서 개발을 기대하는 것은 환상이다.

참고문헌

Auguste Compte, Système de politique positive ou Traité de sociologie institutuant la religion de l'humanité, 1854.

Amady Aly Dieng, Hegal et l'Afrigue noire, Hegel était-il raciste, CODESRIA, 2006

Amié Césaire, Cahier d'un retour au pays natal 1939

Axel Eric AUGE, Le recrutement des élites politiques en Afrique subsaharienne, L'Harmattan, 2005.

El Hadj Dmar Bongo, Réalités Gabonaises, Culture et développement, Multipress-Gabon, Mukulumanya Wa N'Gate, Authenticité: Mythe on idéologie in Authenticité et développement, Présence Africaine 1982.

Godwin Sogolo, Foundations of African Philosophy: A definitive Analysis of Conceptual Issues in African Thought, 1993

G.W.F. Hegel, La raison dans l'histoire, UGE Paris 10/18, 1965

Herbert Spencer, The Principles of Sociology vol.2, 1914

Herbert Spencer, A Theory of Population, Deduced from the General Law of Animal Fertility, The Development Hypothesis, 1852.

Jean-Baptise Say, Cours complet d'économie politique pratique, Bruxelles, Société typographe belge, 1843.

Jean-Jaques Rousseau, Du contrat social. Discours sur les sciences et les arts. Discours sur l'origne de l'inégalité parmi les hommes, Paris, Union générale d'éditions, 1973.

Jean-Marc Ela, Les Cultures Africaines Dans le champ de la Rationalité Scientifique, Livre Ⅱ, L'Harmattan, 2007

Mabika Kalanda, La remise en question, Base de la colonisation mentale, Bruxelles, Remarques, 1967

Mèdéwalé-Kodjo-Jacob Agossou, Hegel et la philosophie africaine, KARTHALA, 2005

Paul Leroy-Beaulieu, De la Colonisation chez les peuples modernes, 1874.

William Van Orman Quine, Two dogmas of Empiricism, 1951

국제사회의 인권에 기반을 둔 개발(RBA) 논의와 한국에의 시사점

김 경 아 (KOICA ODA연구실 직원) · 강 공 내 (KOICA 감사실 직원)

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 본론

제1장 문헌연구

제2장 사례연구

제3장 정책제언

Ⅲ. 결론

Ⅰ. 서론

인권에 대한 논의는 17~8세기 영국의 권리장전, 미국 독립선언, 프랑스 인권선언 때부터 이어져 온 오래된 주제로서, 여러 학자들의 다양한 찬반의견이 대두되었으나 아직까지 확정된 정의가 없는 역동적인 주제이다. 인권이란 단순히 인간이라는 이유만으로 부여받는 '자연권'이라는 주장에 대해 비평가들은 '견고한 이성적·이론적 토대가 없는' 애매하고 무른 주장이라고 비판했다. 그러다가 근대에 들어와 1948년 세계인권선언이 선포된 이후 인권의 의미와 범위에 대해 어느 정도 국제적인 합의를 이끌어 내게 되었는데, 여기서 중요한 점은 인권이란 '이미 확정된 형태가 있는 존재'가 아닌 '무엇을 해야 하는가(what should be done)'라는 조건에 대한 개념이라는 것이다. 즉, 인권선언을 통해 실현되어야 하는 윤리적 주장이 무엇인지가 핵심이며, 이러한 윤리적 주장을 통해 특정 자유에 대한 중요성을 인식하고, 이 자유를 지키기 위

해 취해야 할 사회적 의무를 수행하는 과정을 모두 포괄하는 의미이다(Sen, 2009).

인권에 기반을 둔 개발의 개념도 이러한 논리를 바탕으로 한다. 즉, 개발이란 인간의 자유를 수호하기 위한 수단[1]이며, 따라서 인권에 기반을 둔 개발은 '인간의 자유를 지키기 위해 국제사회가 개발이라는 방법을 이용하여 사회적 의무를 다하는 것'이다.

세계화 시대에 경제적·문화적 대외 교류 부분에서 한국의 국제사회에 대한 영향력이 강해짐에 따라, 한국의 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 역할에 대한 요구가 증가하고 있다. 특히 한국이 2011년 선진 공여국 클럽인 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입함에 따라, 개발협력분야에서의 국제사회의 약속과 공여국으로서의 책임을 지킬 의무가 강조되고 있다. 이것이 한국의 국제적인 인권과 개발 관련 담론의 흐름을 인식하고 그에 따른 의무를 수행해야 하는 이유이다.

본 연구는 먼저 국제사회의 인권에 관한 주요 조약 및 담론을 소개하면서, RBA가 등장하게 된 배경에 대해 알아보고 개발 분야 중 인권적 시각에서 접근해야하는 주요 분야에 대해 설명하겠다. 그리고 개발주체별 선진 원조기관들의 RBA 적용사례를 살펴보고, 우리나라의 법적·제도적 현황 및 정책 환경을 짚어보면서 향후 우리가 나아가야할 방향에 대해 제언하고자 한다.

Ⅱ. 본론

제1장 문헌연구

1. 인권에 기반을 둔 개발(RBA)의 개념 정의와 접근방법: 왜 인권인가?

지난 1948년 세계인권선언(the Universal Declaration of Human Rights)이 발표된 이후 '인권'이란 개념은 오늘날 국제이슈 전반에 영향을 미치는 주요 화두 중 하나이다. 세계화가 가속화 된 지난 20여 년간 국제개발 분야에서도 인권에 기반을 둔 개발 담론이 본격적으로 대두되었다(Gauri & Gloppen, 2012). 이를 뒷받침 하는 주요 문서로는 세계인권선언과 UN헌장

1) Sen A. (2000) *Development as Freedom*. Oxford University Press: Oxford. 참고.

외에도 1966년의 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(the International Covenant on Civil and Political Rights)」과 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」, 1986년의 「개발권 선언(the Declaration on the Right to Development)」 및 1993년의 「비엔나 선언(Vienna Declaration and Programme of Action)」 등이 있다. 특히 21세기가 시작되면서 발표된 「새천년 선언(the Millennium Declaration)」[2]은 주요 개발과 인권에 관한 원칙을 제시함으로써 새천년목표(MDGs)[3] 등 이후 국제개발 담론의 근간이 되었다(Fukuda-Parr, 2006). 그리고 이의 효과적이고 범국가적인 시행을 위해 UN인권이사회(the UN Human Rights Council)[4]와 UN경제사회문화권리위원회(the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights)가 설치되었다.

세계인권선언에 준거하여 인권이란 '모든 이가 경제, 사회, 문화적, 정치적 권리를 온전히 누릴 때 취할 수 있는 공포와 필요로부터의 자유[5]'를 일컫는다(Arzabe, 2001). 1968년 테헤란에서 개최된 「세계인권회의(World Conference on Human Rights)」는 '인권의 지속적인 이행의 성공여부는 국가적, 국제적으로 경제사회 발전을 위한 올바르고 효과적인 정책을 수립하는 데에 달려있다'고 주창했다(Alston & Robinson, 2005).

반면 '인권에 기반을 둔 개발(Rights-Based Approach to Development, 이하 RBA)'에 대해 지난 수십 년간 다양한 논의와 시각들이 있었으나 국제적으로 합의된 정의나 지침은 없다. 일례로 세계은행의 Gauri와 Gloppen(2012)은 RBA를 '범세계적, 지역적으로 소외된 자들의 중대하고 결정적인 인권을 지키기 위해 국내외의 자원과 규범을 이용하여 기득권층에 대한 빈곤층 혹은 그들을 대변하는 자의 요구를 정당화 시키는 원칙(486)'으로 정의한다. 다시 말해 빈곤퇴치를 위한 개발이란 기득권자(선진국의 시민 혹은 개도국의 부유층)의 도덕적인 의무임과 동시에 빈곤층 스스로 주장해야 할 정치적 권리라는 것이다.

2) 새천년 선언의 주요 내용은 다음과 같다: 세계인권선언을 완전하게 따를 것, 모든 국가가 민주주의와 인권을 도입할 수 있도록 도울 것, '여성에 대한 모든 형태의 차별 금지 협정(CEDAW)'을 도입할 것, 이주 노동자와 그들의 가족의 권리를 보장 및 보호할 것, 모든 국가의 모든 시민들의 참여로써 보다 포괄적인 정치를 위해 다함께 노력할 것, 개발목표 달성에 필수적인 언론의 자유와 정보에 대한 공공의 접근을 보장할 것 (Robinson, 2005).

3) MDGs는 새천년 선언에 비해 인권과 개발권에 대한 논의가 상당부분 축소되었다. 예를 들어 양성평등권의 경우, 경제 및 정치 분야에서의 평등은 제외된 채 교육분야에서의 평등만을 제시하는 한계를 보이고 있다. 그러나 MDGs의 8가지 목표들은 개발의 대표적인 기준을 제시하는 것이 목적이라는 점에서, 개발과 인권의 다양한 이슈들을 전부 다루지 못했다고 해서 MDGs가 인권과 무관하다고 볼 수는 없다 (Fukuda-Parr, 2006).

4) 1946년 UN인권위원회 (Commission on Human Rights, UNCHR)에서 2006년 UN인권이사회 (Human Rights Council, UNHRC)로 변경.

5) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 참고.

이를 실현시키기 위한 방법으로는 크게 네 가지가 있는데, 먼저 ① 국가들로 하여금 국제적 규범을 준수 하도록 압력을 가해 인권에 관한 국제조약을 비준하게 하는 것이다. 결과적으로 선진국은 원조를 지속하여 개도국 인권을 향상해야 할 의무를, 개도국 정부는 자국 국민들의 권익과 생활수준 향상을 위한 의무를 지니게 되는 것이다. 그러나 국가권력을 상위하는 국제조직이 없는 현실에서, 국제조약의 비준이 자동적으로 RBA 실천으로 이어지기는 어려우며 각 국가의 국회를 통한 국내법제화 및 국내 시민사회를 중심으로 한 정치적 동원이 필요하다는 지적이다(Gauri & Gloppen, 2012). 또한 오늘날 대부분의 국가들은 국제사회의 모범적인 일원으로서 인권보호를 위한 국제법을 비준하고 있지만, 일부 국가의 경우 이를 국제사회에 보여주기 용으로만 이용하여 실질적인 국내법 재정과 시행정책으로 이어지지 않거나 혹은 오히려 이를 방패막이 삼아 국내의 인권유린 상황을 덮는 경우도 있다. 이러한 배경에서 국가별 인권 조약 준수사항을 감시 감독하기 위해서 Amnesty International이나 Human Rights Watch와 같은 국제 NGO의 역할이 점차 중요해지고 있다(Hafner-Burton & Tsutsui, 2005).

② 두 번째는 국제기구 및 공여국의 원조기관을 통한 개발 프로그램을 이용하는 방법이다. 예를 들어 옴부즈맨, 감사 제도 및 보상 제도의 도입 등을 통한 공여기관의 원조 프로그램에 대한 투명성 및 책임 강화 방법이 있다. 또한 원조정책 수립 시 수원국 정부의 인권보호 수준에 따른 조건부 원조를 실시한다거나, 거시적인 경제성장 보다는 부의 균등한 분배에 집중하고 소외된 계층을 중심으로 한 원조정책 수립과, 수원국 정부의 주인의식 강화를 위한 빈곤퇴치전략(PRSP) 수립 등 참여적 개발 정책 등을 수행 할 수 있다(Gauri & Gloppen, 2012).

③ 세 번째는 빈곤층의 '권리 의식'을 통한 방법인데, 빈곤층 스스로 자신들의 권리를 인식하게 하는 것이 먼저라는 주장이다. 국제적인 활동기관과 개도국내의 시민사회간의 공조를 통한 시너지 효과로 '아래로부터의 정치'가 활발히 진행되어야 한다는 것이다. 그러나 국제적인 시각이 개도국 사회의 전통적인 규범 및 질서와 충돌하게 되는 경우가 많아, 장기적인 관점에서의 접근이 필요하다(ibid).

④ 네 번째는 법적 제소를 통하는 방법이다. 즉 정부의 정책수립이 아닌 법원을 통해 소외된 계층의 권리를 찾아주도록 명령하는 것이다. 일례로 2008년 아르헨티나 대법원은 Matanza-Riachuelo 강 유역의 오염지역을 청소하고 피해자들을 대상으로 한 공청회를 열어 주기적으로 상황을 보고하도록 지방정부에 명령하여 난개발에 의해 피해를 입은 취약계층의 권리를 보호하였다. 이러한 제소를 통한 조치는 정부정책의 시행과 비교했을 때, 취약계층을 타깃으로 한 개별적이고 시급한 문제해결에는 보다 효과적인 것으로 나타났으나 해당 소송의 관련자들에게만 영향을 미치기 때문에, 보다 포괄적인 변화를 위해서는 정부 정책의 시행을

통한 접근이 보다 효과적이라고 할 수 있다(ibid).

한편 UNDP의 Fukuda-Parr(2006)는 RBA를 '사회적인 적절한 조치를 통해 사람들이 그들의 권리를 누리고 인간으로서의 존엄성과 자유를 실현시킬 수 있도록 하는 과정(970)'으로 정의하는데, 여기서의 과정이란 참여, 평등, 투명성, 책임성 및 해결책까지를 일컫는다. 예를 들어 교육 분야 개발에 있어서, 단순히 학교 등록률을 높이는 데에서 그치지 않고 특정 소수 민족의 언어적 장벽 등 까지도 고려한 교육의 평등과 이를 침해받았을 때의 해결책까지도 제시되어야 한다는 것이다. 다시 말해 RBA란 단순히 지원금이나 자선의 도움을 받을 자격이 아닌, 한 사람의 권리를 보장할 수 있는 사회적인 조치를 받을 자격을 부여하는 것을 의미하는 것이다.

Fukuda-Parr(2006)는 특히 RBA에 있어서 의무를 가진 자의 책임을 강조하고 있다. 개발에 있어서 의무를 가진 자는 공여국과 수원국의 정부뿐만 아니라 국제사회, 기업, 언론, 시민사회 전반을 포함한다. 빈곤의 일차적인 책임은 개도국 정부에 있다는 기존의 관념을 거부하면서, 지금의 세계화 추세에서 빈곤은 더 이상 한 국가의 능력으로는 해결 할 수 없는 문제이기 때문에 이는 국제사회가 해결해야할 책임이 있다는 주장이다. IMF, 세계은행, WTO로 대변되는 신자유주의 체제하에서 글로벌 자본은 국내자본에 비해 상대적으로 국내법의 제재를 받지 않는다. 신자유주의를 표방하는 선진국가들은 글로벌 자본의 유치를 위해 국제무역 장벽을 낮추고, 구조조정 실시 및 공기업 민영화를 추진하였으며 기업 활동에 대한 규제폐지와 복지서비스의 단계적 폐지를 진행하였다. 역으로 글로벌 기업들 또한 그들에게 유리한 시장을 찾아 자유롭게 이동할 수 있기 때문에, 자신들의 공장이 있는 개도국 정부에게 기업 활동에 불리한 정책을 시행하지 못하도록 압력을 행사하였다. 이는 결국 개도국 정부의 기본적인 교육, 보건 분야에 대한 사회적 안전망의 붕괴를 야기하였으며, 노조의 약화와 고용의 불안정성을 심화시켰다. 따라서 세계화는 사회경제적인 권리를 시장경제 성장에 따른 결과물의 하나로 전락하게 만들었으며, 다국적기업의 횡포를 규제할 국가의 권력을 무력화시키고, 세계화에 따른 인구의 대이동은 시민의 인권을 국가가 보호할 수 없는 상황으로 만들었다(Ghai, 2001).

이러한 배경에서, 빈곤과 인권의 문제를 국제사회의 원조로써 해결해야 하는 이유는 크게 세 가지가 있다. 첫째, 개도국들은 재정적·인적 자원이 부족하다. 올바른 정책수립과 자원 동원 능력을 가졌다고 해도 개도국 정부가 확보할 수 있는 자원은 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서는 개발원조, 부채탕감, 민간 투자 등이 필수이다. 둘째, 원자재의 국제 가격 폭락이나 관세 증가 등 국제적인 상황변화에 따른 불안요인으로 인해 개도국 경제는 큰 영향을 받는다. 실제로 '개발권(right to development)'은 지난 1970-80년대 국제 경제 상황 적응을 위해 개도국 정부들이 제안한 개념이다[6]. 현재 개도국에게 불리하게 적용되는 많은 무역 정책과 기후

변화 관련 제약들을 보다 개도국 사정에 맞는 정책으로 변화시킬 필요가 있다는 주장이다. 나아가 큰 이윤이 남지는 않지만 개도국에 만연한 질병에 대한 치료약 개발과 열악한 환경에서도 잘 성장하는 곡물의 개발 및 국제적인 인신매매에 대한 근절 조치 등은 국제적인 공조를 통해 해결해야 될 과제이다. 마지막으로, 국제적인 결정사항에 개도국의 목소리가 충분히 반영되지 못하는 현실이다. 이는 국제적인 거버넌스의 민주성과 투명성을 약화시킨다. 대표적인 예로 WTO의 무역 협상에서 개도국의 의견보다는 힘 있고 부유한 국가의 이익을 더 많이 반영하게 된다는 것이다(Fukuda-Parr, 2006).

그러나 현실적으로 인권 침해에 대한 요인은 여러 가지이기 때문에, 이에 대한 책임을 특정 누군가에게 지우기는 어렵다. 즉 개발에 대한 인권의 중요성은 누구나 다 인식하고 공감할 수 있지만, 어느 특정 국제기구를 집어서 개발에 대해 책임을 묻기는 불가능하다. 그러나 그렇다고 해도 국제사회의 의무가 전혀 없다고는 말할 수 없는데, Fukuda-Parr(2006)는 이를 '불완전 의무(imperfect obligation)'[7]라고 칭한다. 한 국가 혹은 지역사회가 해결할 수 없는 문제를 국제사회가 해결할 수 있다면, 이는 이유여하를 막론하고 국제사회의 의무라는 것이다. 그러나 이를 법적인 책임으로는 규정할 수 없으며, 국제사회의 관련자들 간의 컨센서스를 이루어 각 공여국의 위정자들로 하여금 정부의 정책으로 이어질 수 있게 독려해야 한다.

덧붙여 2005년 UNDP의 주도하에 설립된 「빈곤층 법적권한강화 위원회(the Commission on the Legal Empowerment of the Poor, CLEP)」의 시각에 따르면, 빈곤의 근본 원인은 빈곤층이 법으로부터 '배제' 되었기 때문이며 결과적으로 합법적이고 공정하게 사회·경제·정치적 권한을 누릴 수 있는 기회를 '박탈' 당했기 때문이다. 따라서 빈곤층의 법적 권한 강화는 빈곤퇴치의 수단임과 동시에 목적이다. 이를 위해서 빈곤층에 대한 법의 접근성, 재산권, 노동권, 사업권을 강화해야하며, 이는 빈곤층의 착취와 학대를 방지하고 정치적인 장을 마련하여 보다 정당한 사회를 구현하는데 도움이 될 것으로 주장한다(Cousins, 2009).

이렇듯 RBA에 관한 각 기구 및 학자 간 시각은 상이하며 다양한 해석이 존재한다. 정리하자면, 개발의 논의에 인권적 시각을 도입하는 것은 규범적인 의미에서 개발원조의 도덕적인 면을 부각시키고, 실용적인 의미에서는 국가뿐만 아니라 국제사회 전반에 책임과 의무를 강조하여 국제개발협력을 더욱 촉진한다는 점에 의미가 있다. 또한 기존의 반정치적인 개발 담론[8]

6) Sengupta A. (2000) *The Right to Development.* UN ESCOR Commission on Hum. 참고.

7) Sen A. (2009) *The Idea of Justice.* Harvard University Press: Cambridge, MA. 참고.

8) Ferguson J. (1994) *Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho.* University of Minnesota Press 참고.

을 다시 '정치화'하여 개발의 주체인 빈곤층의 민주적이고 자발적인 참여를 이끌어 낸다는 데에 의의가 있다(Cornwall & Nyamu-Musembi, 2004).

2. 인권에 기반을 둔 개발(RBA)의 범위와 적용방안: 인권이 개발에 미친 영향은?

제2차 세계대전 이후 본격적으로 대두된 개발분야와 인권분야는 서로의 상호연관성을 인식하고 있었으나 효과적인 협력방안을 쉽게 찾지 못해 각자의 영역에서 활동해 왔다. 경제학자, 사회학자, 정책입안자들을 중심으로 이루어진 개발분야와 정치활동가, 변호사 및 철학자 등으로 구성된 인권분야는 개념적인 차원에서는 서로의 교집합을 찾을 수 있었으나, 실제적으로 인권조약과 법률을 빈곤퇴치를 위한 구체적인 개발정책 및 프로그램에 접목시키는 것은 또 다른 차원의 문제였기 때문이다. 그러다 1997년 Kofi Annan 전 UN사무총장이 모든 UN기구에 인권을 주류화(mainstreaming)하도록 지시하면서 본격적으로 '인권에 기반한 원조(RBA)'라는 개념이 도입되기 시작했다(Alston & Robinson, 2005; Robinson, 2005).

인권과 개발을 접목시키는 방법은 다시 말해 인권에 대한 국제적인 규범에 입각하여 개발의 계획, 정책 및 과정을 재해석하여 반영하는 것을 의미한다. 인권의 키워드는 크게 ① 포함(inclusion)과 무차별(non-discrimination), ② 국가 및 지역의 주인의식(ownership), ③ 책임성(accountability)과 투명성(transparency), ④ 참여(participation)와 권한강화(empowerment)로 정리할 수 있는데(Robinson, 2005), 이를 RBA에 적용시키면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 RBA의 주요 적용 방안

인권	RBA
■ 포함과 무차별	■ 보다 완전하고 이성적인 개발 프레임워크 ■ 개발정책의 의도치 않은 피해 보상을 위한 포괄적 안전망 설치 ■ 개발정책에 대한 보다 효과적이고 완전한 분석
■ 주인의식	■ 개도국 시민의 주인의식 제고
■ 책임성과 투명성	■ 공여국과 수원국 정부 등 개발수행자의 책임성 제고 ■ 개발정책의 규범적 투명성과 구체성 제고 ■ 개발과정의 투명성 제고와 컨센서스 확보의 용이성 제고
■ 참여와 권한강화	■ 개도국 시민의 권한강화 ■ 개도국 시민의 자유롭고, 유의미하며 적극적인 참여 활성화 ■ 애드보커시 권위(authority)의 제고

(출처: Robinson, 2005를 참고로 저자 작성)

정리하자면, 인권의 개념이 개발에 도입됨으로써 인간으로 살아가면서 당연히 누려야 할 기본 권리를 박탈당한 소외계층에 보다 집중을 할 수 있으며, 나아가 단순한 수치상의 성장이 아닌 인간 개개인의 존엄성까지 개발의 범주에 넣는 계기가 되었다고 할 수 있다. 따라서 「UN 세계인권선언」 제 25조에서 강조한 분야[9]인 식량과 건강, 취약층(여성과 아동)을 중심으로 RBA가 도입된 것은 지극히 자연스러운 결과일 것이다. 이 절에서는 먼저 주요 인권 분야와 그에 대한 개발이슈를 짚어보고자 한다.

가. 식량권

식량에 대한 권리를 단순하게 '배고픔으로부터의 자유'로 정의하기 쉽지만, 현실적으로 식량권은 복잡한 양상을 띤다. 예를 들어, 식량권을 '하루에 두 끼를 먹을 수 있는 권리', '하루에 특정 칼로리를 섭취할 수 있는 권리', '영양결핍과 관련된 질병에 걸리지 않을 권리' 등으로 다양하게 해석할 수 있다. 그러나 '적정 영양의 섭취'라고 해도 이는 깨끗한 물, 건강, 위생 등 식량 외적인 요인들도 같이 작용하기 때문에 식량권만으로는 이루기 어렵고, '충분한 음식의 섭취'라고 해도 필수 영양소의 함유여부까지는 보장하기 어렵다(Drèze, 2005). 한편 Gaiha(2003)는 식량권을 '(생존에 필요한) 최소한의 음식에 대한 권리'라고 정의하고, 국가와 공여자는 기아와 영양결핍을 없애는 것에 초점을 맞춰야 한다고 주장한다.

같은 맥락으로, 식량권에 대한 정확한 책임 소재를 가리는 것 또한 어렵다. 예를 들어 남아선호사상이 팽배한 사회의 한 가정 내에서 부모가 아들을 먹이기 위해 딸을 굶게 할 경우, 이는 부모만의 책임으로 볼 수 있을까? Drèze(2005)는 이러한 경우 일차적인 책임은 국가에 있다고 주장하는데, 국가는 국내의 모든 자원에 대한 명령권을 가지며, 헌법에서 명시한 기본권을 수호할 책임이 있기 때문이다. 이렇듯 직접적인 책임이 아닐 경우에도 국가는 국민의 식량권에 대한 최소한의 보장을 해야 하는 데, 그 방법은 모든 초등학교의 의무적 점심식사 제공을 명령한 2001년 인도 라자스탄 주(州) 대법원 판결에서 찾아볼 수 있을 것이다.

1966년 수립되고 1976년 발효된 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ICESCR)」은 '충분하고 적절한 식량에 대한 권리(Right to Adequate Food, 이하 RtAF)'의 개념을 처음으로

9) 'Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.' (1948 UN세계인권선언 제25조)

국제사회에 제시하였으며 이후 1978년 UN세계식량회의가 개최되어 「기아와 영양결핍 퇴치를 위한 세계선언(the Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition)」으로 결실을 맺었다. 특히 ICESCR의 제 11조는 RtAF에 대한 대표적인 문서로서, 정부가 취해야할 구체적인 정책과 방안을 제시하고 있다. ICESCR 제 11조에 대한 실천적 방안을 도출한 1999년의 ICESCR 위원회의 'General Comment 12'에서는 RtAF의 정의로서 '하루에 필요한 최소한의 칼로리, 단백질 및 미량영양소를 섭취할 권리 뿐만 아니라, 나아가 이를 위해 필요한 식량에 접근할 물리적이고 경제적인 권리'까지 다루고 있다(Gaiha, 2003; Beuchelt & Virchow, 2012).

그렇다면 관건은 '식량 접근권'의 실현이다. 세계화에 의해 글로벌 곡물시장이 요동치고 한 국가의 식량안보의 문제가 대두되는 지금의 상황에선, 앞서 예로 든 인도 라자스탄의 경우는 지극히 지역적이고 단편적인 해결방안이라고 할 수 있다. 식량에 대한 접근이 한 국가의 능력 범주를 넘어선다는 사실은 바이오연료의 예에서 찾아볼 수 있다. 다국적기업의 바이오연료 플랜테이션은 해당 국가의 전통적인 토지사용을 왜곡시킬 뿐만 아니라, 농업용수 등 농업기반 자원 및 시설에 대해 영향을 끼친다. 특히 브라질 정부와 미국의 바이오연료 기업간 맺은 계약으로 인해 국내 옥수수 가격이 폭등하여 브라질 시민의 식량에 대한 접근권이 현저하게 침해된 사례는, 정부의 식량권에 대한 의무와 나아가 WTO의 국제무역에 따른 인권침해 방지 의무를 저버린 대표적인 사례라고 할 수 있다(Haugen, 2012). 이에 Narula(2005)은 세계화 시대에 다국적기업과 국제재정기구(International Financial Institutions, IFIs)가 인권에 대한 국제적 규범의 사각지대에 놓여있기 때문에, 현재의 국제법을 재정비하여 이러한 기업과 기구에게 인권보호에 대한 책임과 의무를 지울 필요가 있다고 주장한다.

나. 건강권

WHO 헌장에 따르면, 건강이란 '단순한 질병의 퇴치뿐만 아니라 완전한 육체, 정신, 사회적 안녕'까지 아우르는 포괄적인 의미이다. 건강권에 관련한 기본 문서는 세계인권선언과 ICESCR을 비롯하여 1946년의 「WHO Constitution」과 1978년의 「알마아타 선언(Declaration of Alma-Ata)」이 있다(Meier, 2010). ICESCR의 제 12조에서는 건강권을 '가능한 최고의 육체적 및 정신적 건강을 누릴 수 있는 권리[10]'로 정의하면서, 이를 위해 국가들로 하여금 다음과 같은 조치를 취할 것을 권고했다.

10) 'The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.' (ICESCR 제 12조)

① 사산율과 영유아 사망률의 감소 및 아동의 건강한 성장을 위한 법률제정
② 다각적인 환경 및 산업 위생의 향상
③ 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병에 대한 예방, 치료 및 관리
④ 발병시 모든 의학 서비스 및 치료를 보장할 조건의 마련

위의 권고안은 모두 법률 제정과 그에 따른 정책을 통해서만 실현될 수 있기 때문에, Eberl et al.(2011)은 주권을 가진 국가들이 건강권을 수호할 첫 번째 책임이 있다고 주장한다. 국가의 책임은 크게 세 가지 면으로 구분될 수 있는데, ① (국민들의) 건강권을 누릴 자유를 직·간접적으로 침해하지 않는 것, ② 위의 권고안을 수행하는데 제 3자의 개입을 막는 방안을 마련하는 것, 그리고 ③ 건강권의 완전한 실현에 필요한 적절한 법적, 행정적, 예산적, 사법적인 조치를 취하는 것이다.

그러나 위에서 언급한 국가의 의무는 기본적으로 해당 국가의 국적을 가진 자를 대상으로 하기 때문에 무국적자들, 특히 세계화에 따라 급격히 증가한 불법이주노동자들과 국제분쟁에 따른 난민들은 이러한 보호 장치의 사각지대에 놓이게 되었다. 이러한 무국적자들이 기본 국가의료서비스에서 배제됨으로써 전염병과 같이 전체 공공보건에 악영향을 미칠 수 있는 요인들이 적절하게 관리되지 못한다는 현실적인 이유도 있지만, 1985년 「UN 이주민에 대한 인권선언[11]」에 따라 기본적인 건강권은 인권의 시각에서 국적자, 무국적자를 구분하지 않고 적용되어야 한다(Romero-Ortuño, 2004).

또한 최근의 신자유적인 시각에서는 건강관리 및 의료 서비스가 국가의 몫이 아닌 시장에서 교환 될 수 있는 상품의 하나로 취급되면서 여러 문제들이 발생하고 있다. 즉, 상품의 시장가격을 지불할 수 없는 빈곤계층이 기본적인 의료 서비스의 혜택을 받지 못하게 되는 것이다. 나아가, WTO의 「지적재산권에 대한 다자간 규범(Trade Related Intellectual Properties, 이하 TRIPS)」은 개도국에서 만연한 질병에 대한 의약품의 생산단가를 높이는 결과를 가져왔다. 일례로 개도국에 특히 심각한 피해를 주고 있는 AIDS에 대한 치료약 개발의 경우, TRIPS의 특허권 보호로 인해 치료약을 개발한 선진국의 제약회사에 천문학적인 라이센스 요금을 지

11) 'Nothing in this Declaration shall be interpreted as legitimizing the illegal entry into and presence in a State of any alien, nor shall any provision be interpreted as restricting the right of any State to promulgate laws and regulations concerning the entry of aliens and the terms of and conditions of their stay or to establish differences between nationals and aliens. However, such laws and regulations shall not be incompatible with international legal obligations of the State, including those in the field of human rights.' (1985 UN Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live. Article 2.1)

불해야 하기 때문에, 개도국의 제약회사는 자체적으로 치료약을 개발 및 생산할 엄두를 내지 못하고 있다. AIDS 외의 여타 개도국 풍토병 등을 위한 치료약 또한 시장이 작고, R&D 비용 대비 수익성이 낮다는 이유로 다국적 제약회사들이 생산을 꺼려하고 있는 실정이다. 이에 1999년 OXFAM과 같은 국제NGO들은 시애틀 WTO장관급 회의에 맞춰 「암스테르담 선언」을 발표, 소외된 질병에 대한 국제사회(선진공여국 및 다국적 제약회사)의 책임공유 및 치료약에 대한 접근권 강화를 주장하였다(Hoen, 2003).

다. 아동권리와 교육권

아동권리는 1924년의 「제네바 아동권리선언(Geneva Declaration of the Rights of the Child)」, 1959년 UN총회의 「아동권리선언」, 1948년의 「세계인권선언」, 1966년의 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(the International Covenant on Civil and Political Rights)」의 제 23조 및 24조와 ICESCR의 제 10조에 명시되어 있다. 특히 1989년의 「UN 아동권리협약 (UN Convention on the Rights of the Child)」에 의하면, 아동은 단체결사의 자유(제 15조), 초등교육을 받을 권리(제 28조), 휴식과 오락을 취할 권리 (제 31조), 위해한 노동을 하지 않을 권리 (제 32조), 성착취 및 인신매매로부터 보호받을 권리 (제 34조, 35조)를 갖는다.

아동권리 중 특히 노동(child labor)과 교육은 아동 복지에 가장 밀접한 관련이 있기 때문에, 두 이슈를 동시에 다룰 필요가 있다. 2008년 UNICEF의 통계조사에 따르면, 35개 개도국 중 7세부터 14세 사이의 아동 인구의 25%가 노동활동을 하고 있었으며, 아동노동의 비율이 높을수록 학교 출석률이 낮았고 따라서 빈곤 확률도 높아지는 것으로 나타났다. 특히 부모의 교육수준이 낮을수록 자녀를 학교에 보내지 않고 노동을 시킬 확률이 높았는데, 이는 교육이 아동에게만이 아닌 세대 전반에 중요한 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다.

아동노동에 관한 대표적인 국제적 논의는 1989년 UN아동권리협약 외에도 ILO의 「1973년 최소 연령에 대한 컨벤션(the Minimum Age Convention)」과 「1999년 최악의 아동노동 형태에 관한 컨벤션(the Worst Forms of Child Labor Convention)」이 있다. 1973년 컨벤션에서 국제사회는 노동할 수 있는 최소연령을 만 15세로 정하였으나, 개도국의 경우 아동의 정신적·신체적 위해를 가하지 않고 학교 수업에 지장을 주지 않는 '가벼운 노동'의 경우에 한정하여 13~15세 혹은 12~14세부터 일할 수 있다고 합의하였다. 두 번째 1999년 컨벤션에서는 이보다 진보하여 무상 초등교육의 의무적 실시와 직업교육을 포함한 중등교육의 설치를 촉구

하였다. 이 두 컨벤션을 통해 현실적으로 아동노동이 다른 이슈와 연계된 복잡한 문제라는 점과, 국가 및 문화별로 차별화된 접근방법이 필요하다는 것을 국제사회가 인식하는 계기가 되었다(Betcherman et al., 2005).

2002년 ILO의 「Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labour」 보고서에 따르면, 아동의 성별에 따른 노동 현황에서 '위해한 노동(hazardous labor)'에 남아가 여아보다 더 많이 종사하고 있었으며(55:45의 비율), 가장 극단적인 사례로 소년병(child soldiers)의 경우를 들 수 있다. 전 세계 30여개 분쟁국에서 18세 미만 소년병들의 수는 30만 명이 넘으며, 이 중 12만 명이 사하라이남 아프리카 국가들에 있다. 이들 소년병들의 나이는 최소 7~8세에서 15~18세까지 다양하며, 이들이 입은 정신적·신체적인 피해는 매우 심각하다. 특히 이들이 전쟁을 끝내고 일상으로 돌아온다고 해도, 가족이 사망하고 집과 학교가 파괴되는 등 주변 환경의 급격한 변화 때문에 일상으로의 적응이 어려운 경우가 많아, 다각적인 보호조치가 필요하다(ibid).

한편, 교육에 있어서 여아들이 남아들보다 교육의 기회를 박탈당하는 경우가 많았는데, 이는 특히 서남아, 동남아 지역과 사하라이남 아프리카 지역에서 특히 두드러졌다. 교육에서의 성차별에 대해 언급한 대표적인 사례는 MDGs의 목표 3 '양성평등 및 여성지위 향상'의 '2005년까지 초등교육 및 중등교육에서, 2015년까지 모든 교육에서 성별 격차 제거'에서 찾아볼 수 있다. 학교에 등록하지 않거나, 등록을 해도 결석률이 높거나, 혹은 중도 포기하는 주된 원인은 교육보다는 노동을 선호하는 상황 때문이다. 이러한 상황은 특히 부모들에 의해 강요되는 경우가 많은데, 부모들의 이러한 결정의 원인은 자녀를 교육함으로써 얻을 수 있는 이득에 대해 제대로 인식하지 못하거나, 자녀를 학교에 보낼 경제적 여건이 되지 않기 때문이다. 이를 해결하기 위해 Betcherman et al.(2005)은 아래 〈표 2〉와 같은 방안을 제안한다.

ILO는 아동노동을 줄이고 교육을 활성화하기 위한 방안으로 Time-Bound Program (TBP)를 제안했는데, 이는 개도국 정부로 하여금 정해진 시간 안에 구체적인 목표와 세부적인 시행방안을 가지고 국가발전계획과 국내 노동정책(아동노동 포함) 및 교육정책을 연계하여 국가 빈곤퇴치에 기여토록 하는 것이다. 현재 엘살바도르, 네팔, 탄자니아를 시작으로 도미니카 공화국, 코스타리카, 필리핀 등이 시행하고 있다(ibid).

〈표 2〉 아동노동과 관련한 교육 진흥 방안

교육에 대한 **장점**의 강조	– 보다 쉬운 등교 (학교 수의 증가, 수업시간의 유연한 운영) – 수업료의 감액 혹은 무료화 – 여학생에 대한 차별 철폐 – 교육 수준의 제고 (교육기술 및 교재 등) – 기본시설의 향상 (깨끗한 식수 제공 등) – 아동 노동에 대한 임금 차별의 철폐 (아동노동에 대한 수요 감소)
교육에 대한 **장애물**의 제거	– 빈곤퇴치전략 – 사회 안전망 – 조건부 직접현금지급(cash transfer) 및 식량지급 (교육 및 보건 서비스에 대한 참여와 연계) – 신용 및 담보물 이용에 대한 접근권 강화 – 노동시장 기능의 향상
교육장려 및 아동노동 금지 관련 **법적 조치** 실시	– 의무 교육법의 시행 – 적절한 아동노동법의 도입 및 시행 – 임금차별금지 법안 등의 시행
노동 아동에 대한 **보호 및 갱생 서비스**의 제공	– 위해하고 최악의 형태의 노동으로부터 아동의 격리 – 건강 및 안전 등 고용기준의 시행 – 교육 및 건강 서비스의 제공 – 직업교육 및 기타 갱생 서비스의 제공

(출처: Betcherman et al., 2005 p.188을 참고로 저자 번역)

현실적으로, 개도국 정부가 위와 같은 정책을 시행하는 데에는 여러 어려움이 따른다. 기본적으로 개도국은 근로감독관 수가 부족하고, 이들 마저도 수도에 상주하여 대부분의 아동 노동이 이루어지는 지방과는 지리적 거리가 멀며, 또한 이들 아동의 대다수가 가내 수공업이나 미등록 사업장에서 일을 하기 때문이다. 덧붙여 명심해야 할 것은, 아동과 노동에 관련한 문제는 매우 민감한 사안이기 때문에 정부 혹은 국제사회의 개입 자체가 의도치 않은 부작용을 일으킬 수 있다는 점이다. 2001년 UNICEF 보고서[12]에 의하면, 아동노동에 대해 선진국의 정부 및 소비자 단체가 반대 운동을 벌이자, 무역 상대국을 잃을 것을 걱정한 방글라데시의 의류공장들이 5만 명이 넘는 아동 노동자들을 해고하여 결국 더 위험하고 낮은 임금의 일자리로 이직하게 만든 경우도 있다(ibid). 국제사회 및 국가들이 개발정책을 계획 및 시행할 때, 다른 개발 분야 보다 더 신중하게 아동권에 대한 접근이 이루어져야 하는 이유이다.

12) UNICEF, 'Poverty and Children: Lessons of the 90s for Least Developed Countries', Policy Review Document, Division of Evaluation, Policy, and Planning (New York: UNICEF, 2001) 참고.

라. 여성권리

여성권리에 대한 개념은 먼저 UN헌장과 세계인권선언에서 '인종, 성별, 언어 및 종교에 대한 차별을 금지'한 것에서 찾을 수 있다. 1946년에는 UN경제사회이사회(ECOSOC)가 여성권리 전담 특별기구인 「UN 여성지위위원회(the Commission on the Status of Women)」를 설치하였는데, 초기에는 UN 인권위원회의 소위원회로서 설치되었으나, 같은 해 UN인권위원회와 동등한 독립 위원회로서의 지위[13]를 획득하였다. 당시 UN인권위원회 의장 등이 '여성'이라는 특정 그룹을 대상으로 한 별도 위원회 설치에 대해 반대 의견을 표했으나, 이에 대해 당시 UN여성지위위원회 의장이었던 Begtrup은 '여성의 문제는 인류역사상 처음으로 국제적인 관심과 진지한 연구의 대상이 되었으며 따라서 여성지위위원회를 소위원회를 하는 것은 이러한 특수성을 왜곡시킬 것이다'라고 주장하였다. 이는 여성의 문제를 '모든 사람(all human beings)의 권리'라는 통합적인 틀에서 보지 않고[14], 여성이 처한 사회·경제·정치·문화적인 (공적영역 및 사적영역 전반의) 특수상황을 인정하기 시작한 분수령이 되었다(Leeuwen, 2009).

모든 사람이 아닌 여성에 초점을 맞춘 문서로는 1979년의 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 국제협약(the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)」이 대표적이며, 여성권리의 기틀을 다지게 된 주요 회의로는 먼저 1993년 비엔나 세계인권회의가 있다. 당시 회의장 안팎에서는 '여성의 권리가 인권이다(Women's rights are human rights)'는 슬로건을 내세운 여성단체의 운동이 활발하게 진행되었으며(Leeuwen, 2009), 그 성과로 같은 해 UN총회에서 「UN 여성에 대한 폭력 철폐 선언(UN Declaration on the Elimination of Violence against Women)」이 채택되었다(Hassmann, 2011).

특히 1995년의 베이징 세계여성회의는 1975년부터 시행된 세계여성회의의 네 번째 회의로, 여기서 채택된 「베이징 선언(Beijing Declaration)」과 이를 위한 '행동강령(Platform for Action)'은 여성의 사회·경제·정치적 권한강화를 위한 구체적인 목표와 행동계획을 제시하였다. 베이징 회의는 기존의 터부시 되었던 주제들 (전통문화와 종교적 믿음에 반하는 가족의 구성, 성적 자기결정권, 전쟁시의 강간 등 성범죄, 여성 지도자, 낙태 등)을 국제적인 논의의 장

13) UN Division for the Advancement of Women (DAW), Short History of the Commission on the Status of Women, http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf, accessed on 2013.1.15. 참고.

14) 일부 학자들은 기존의 'Human Rights'에서의 'Human'이란 사실상 '남성'을 지칭하며, 따라서 서양, 백인, 부르주아지, 자유주의, 자본주의 및 가부장제도 중심의 시각을 내포한다고 주장한다 (Hassmann, 2011).

으로 이끌어 내어 대부분의 UN회원국으로부터 양성평등에 대한 지지를 얻었다는 데에 큰 의의가 있다. 또한 행동강령에서는 '여성, 여성의 권리 및 여자아이의 발전을 위한 주요 관심사항'으로 빈곤, 교육 및 훈련, 건강, 폭력, 평화, 경제구조 및 정책, 결정권을 제시하였으며, 각국 정부로 하여금 동 행동강령을 시행하기 위한 구체적인 개발전략 및 행동계획을 1995년까지 수립하도록 하였다(Roberts, 1996).

여성이 인권 담론의 주요 논제가 되면서, 자연스럽게 여성의 사회·경제·정치적 개발에 대한 논의도 활발히 이루어졌다. 여성은 특히 개도국의 사회개발분야(육아, 교육, 보건, 복지, 지역사회 발전 등)에 핵심적 역할을 하는 것으로 나타나, 여성의 권한강화와 국가개발이 밀접한 상호연관성이 있다고 할 수 있다. 예를 들어 정치적·경제적·사회적으로 자주적인 여성은 그렇지 않은 여성 및 일반 남성들에 비해 그들이 가진 자원을 자신이 아닌 자녀, 가족, 지역사회의 발전을 위해 사용하는 것으로 조사되었다. 또한 어머니의 교육수준이 높을수록 자녀의 취학률이 높았으며, 영아사망률 또한 낮게 나타났다(Hassmann, 2011).

1970년대 초반, 미국의 자유주의 페미니스트들을 중심으로 여성의 활발한 경제활동 참여를 옹호하는 'Women in Development (WID)' 용어가 사용되기 시작했다. WID는 1950년대~70년대 주류를 이루었던 근대화와 산업화를 배경으로 경제적 생산분야에서의 평등주의 및 성차별 철폐를 주장하였으며, 여성들도 남성과 같이 생산분야에 참여 할 수만 있다면 성평등을 이룰 수 있다는 시각이 주를 이루었다. 그러나 WID의 접근법으로는 여성노동이 남성노동의 부수적인 차원으로 취급당하면서 새로운 기술에 대한 교육의 기회는 남성에게만 국한되어 결과적으로 여성은 핵심 노동에서 벗어난, 저임금의 단순노동에만 머무르게 되었다. 이에 대한 비판으로 1970년대 후반에 등장한 'Women and Development (WAD)'는 신마르크스주의적 접근을 기반으로, 여성은 근대화 이전부터 사회·경제발전에 기여 해 왔기 때문에 단순히 경제활동 참여여부가 문제가 아니라 구조적인 문제, 즉 제 3세계 여성의 빈곤은 세계 정치·경제 구조에서 북에대한 남의 종속적 관계에 기인한다고 주장하였다. 그러나 WAD도 사적영역에서의 여성의 재생산활동(가사, 출산, 육아 및 노약자와 병자 돌봄 등) 보다는 공적영역에서의 경제중심적 생산활동만을 다루었으며, 여성을 사회계급 및 인종에 따른 차별화된 접근이 아닌 하나의 동일한 그룹으로 보았다는 점에 한계가 있다. 이후 1980년대 등장한 'Gender and Development (GAD)'는 사회주의적 관점에서 공적 및 사적영역 모두에서 여성의 생산 및 재생산활동 전반을 다루었으며, 가부장사회에서 고착화 된 남성성과 여성성의 정치사회적 역학관계와 성역할, 즉 '젠더' 관계를 재조명하였다. GAD의 접근법은 개발정책 수립 시 정치·사회·문화적 계급에 따른 여성들의 다양한 목소리를 반영할 수 있게 하였으며, 나아가 여성의 법적

권리 강화와 토지소유권·재산권과 같은 경제적 권리 강화에 기여하였다(Rathgeber, 1990).

19세기 후반 수십 년간의 여성운동의 결실로 2000년 MDGs 목표3 '양성평등 및 여성지위 향상'이 세워졌고, 동일한 목적으로 2010년에는 UN여성기구(UN Women)가 설립되었다. 이는 UN개혁의 일환으로 기존의 UN산하 여성관련 부서(DAW, INSTRAW, OSAGI, UNIFEM[15])를 통합한 것으로써, UN여성지위위원회 등 국제적 기구의 정책·세계기준·규범 수립을 지원하며, UN회원국들이 이러한 기준을 도입하기 위한 기술적·재정적 지원 제공 및 시민사회와의 파트너십을 구축하고, 정기적인 모니터링을 통하여 양성평등을 위한 UN시스템의 책임성을 제고하는 것을 주요 역할로 하고 있다(UN Women, 2010).

이러한 국제사회의 노력에도 불구하고, 여전히 세계 많은 곳에서 양성평등이 이루어지지 못하고 있다. 앞서 언급한 「UN 여성차별철폐협약」의 비준 문제만 봐도, 미국의 경우 국내 보수주의자들의 강력한 반대에 부딪혀 아직 비준되지 못하고 있는 실정이다. 특히 동 협약의 제5조 a항 '남성과 여성의 우월적 및 열등적 지위 혹은 정형화된 성역할에 기반한 편견과 관습의 철폐'의 경우 여성의 어머니·아내·돌보는자로서의 신성한 역할에 대한 역사적·종교적 신념을 무너트려 사회의 근간을 흔들 것이라는 주장이 강하다. 이렇듯 양성평등의 담론은 기본적으로 기존의 정치·사회·문화적 틀을 뒤엎는 정치적인 접근이기 때문에, 국제조약의 비준과 국내법 제정 및 정책 수립에 대한 각국 정부의 부담이 가장 크다고 할 수 있다(Ramdas & Janus, 2011).

3. 소결

제 1장을 정리하자면, 인권은 지난 반세기 동안 국제적인 규범으로서 정착되어 왔으며, 국제사회의 모든 국가들은 인권을 수호할 의무를 가진다. 그러나 이것은 단순히 국제조약 비준으로 해결되지 않으며, 정부의 구체적인 정책 수립과 강력한 시행 의지가 필요하다. 그러나 다국적기업 등의 인권침해 등 세계화에 의해 국경과 국적이 모호해 짐에 따라 국가보호의 사각지대에 놓인 인구가 증가하고 있다. 때문에 UN을 중심으로 한 범국가적이고 강력한 규제조치 및 인권보호 방안이 마련되어야 한다. 인권은 전 인류적 개념으로서, 한 국가의 자주권을 상위하기 때문이다. 이러한 맥락에서, 범국가적인 인권 보호 및 증진을 위해서 공여국은 수원국의

15) Division for the Advancement of Women (DAW), International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW), Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI), UN Development Fund for Women (UNIFEM).

인권에 기반을 둔 개발정책을 수행할 의무가 있다. 이는 개도국의 인권 보호를 위한 법률적 장치 마련뿐만 아니라, 식량권 및 건강권과 같은 기본권과 여성 및 아동 등 사회 취약층에 대한 인권보호를 목적으로 다각적인 개발 프로그램을 수행하는 것을 의미한다. 그럼 다음 장에서는 각 개발협력 주체별 RBA 담론의 실제 적용 사례를 살펴보겠다.

제2장 사례연구

1. 개발협력 주체별 사례연구

앞서 살펴본 바와 같이, 인권에 기반을 둔 개발(RBA)을 수행하는데 있어서 개발협력 주체들의 의지와 노력이 가장 핵심요소라고 할 수 있다. 이번 장에서는 먼저 다자기구, 양자기구 및 민간부문을 중심으로 선진원조의 사례를 살펴보고, 우리나라의 현실을 짚어보고자 한다.

가. 다자기구 : 국제금융기구를 중심으로[16)]

(1) 거버넌스와 법치주의

제2차 세계대전 종전 직후 작성된 세계은행 설립을 위한 협정조항(the Articles of Agreement)은 오직 경제적 판단기준만을 제시하고 있다. 그러나 지난 60년의 세월동안 국제개발 환경과 그에 따른 주요 담론이 변함에 따라, 세계은행 또한 빈곤퇴치를 위해서는 경제성장과 사회적 형평성을 동시에 이루어야 한다고 인식하기 시작했다. 대표적으로 개도국의 '투자환경'을 올바르게 하기위해 '굿 거버넌스(good governance)' 개념을 도입하였는데, 국가신용도를 높이기 위해서는 정치사회적 안정과 행정의 투명성이 우선되어야 한다는 것이다.

세계은행은 특히 사법에의 접근, 법 앞의 평등, 사법부의 독립 및 올바른 공공분문 관리 등 '법치주의'를 강조하였다. 1970년대 중반 세계은행이 실시한 사업의 58%를 인프라부문이 차지했던 것과는 달리, 2000년대 중반에는 인프라부문은 22%로 감소한 반면 인간개발 및 법제 개혁 부문은 52%로 증가한 것이 단적인 예다. 오늘날 세계은행은 광범위한 '법적·사법적 개혁' 이니셔티브로써, 약 600여개의 금융지원사업과 16개의 단일 프로젝트(free-standing proj-

16) 개발과 인권관련 주요 국제기구로는 UN기구를 중심으로 세계은행, IMF 및 OECD DAC의 GOVNET이 있다. 그러나 UN기구에 대한 논의는 앞 장에서 다루었기 때문에 생략하며, GOVNET 또한 정책 컨설팅 및 전문가 정보공유가 중심인 협의체 수준이기 때문에 제외한다.

ects)를 진행하고 있다. 일례로 볼리비아의 사법개혁 프로젝트의 경우, 사법부의 사법시스템 개혁을 지원하여 사법에의 접근, 사법 서비스의 효율성 및 시민사회의 참여를 제고하고 있다. 이를 통해 민간부문의 활동을 촉진함으로써 경제 성장에 기여하는 한편, 모든 시민들의 기본 권리를 보장함으로써 사회 복지를 향상시키는 것을 목표로 한다(Dañino, 2005).

그러나 Horta(2002)는 세계은행의 이러한 거버넌스에 대한 강조는 화려한 수사에 지나지 않는다고 비판한다. 실제 세계은행은 주요 고객을 잃지 않으려고 권위주의적 정부를 지원하는 자가당착적 모습이 숨겨져 있다는 것이다. 예를 들어 인도네시아 Suharto 정권과 자이르의 Mobutu 정권의 인권탄압·억압 정책에도 불구하고 세계은행의 재정지원은 계속 되었다. 특히 인도네시아의 경우 동티모르에 대한 불법 점령과 그에 따른 인권탄압이 자행되는 와중에도 세계은행의 지원은 계속되었으며 그 중 1/3 이상이 정권실세의 개인 주머니로 들어갔다는 사실이 이를 극명하게 보여준다. 그 밖의 민주콩고, 르완다, 우간다의 지속적인 분쟁에 따른 인권유린에도 불구하고 세계은행은 해당국들의 지하자원 수출에 따른 국가경제성장을 높게 평가하며 금융지원을 계속하고 있는 실정이다. Amnesty International의 보고에 따르면, 1990년대 후반 건설된 차드-카메룬간 송유관 건설로 인해 수많은 노동자들의 생명이 위협받았으며, 특히 해당 지역의 원주민들(카메룬 Bakola지역의 Pygmy 주민들)의 삶의 터전을 파괴하는 등 기본적인 인권보호 장치가 제대로 작동하지 못하고 있다.

이에 Horta(2002)는 세계은행을 비롯한 공여국들이 재정지원이나 원조사업을 수행함에 있어서 수원국 정부의 거버넌스 문제만을 다루지 말고 수원국 시민이 처한 정치적 상황과 시민권도 함께 고려해야 한다고 조언한다. 덧붙여 원조실적을 평가할 때 얼마나 많은 재정적 지원이 이루어졌는지, 즉 돈이 얼마나 투입되었는지를 집계하기보다 실제 수혜자의 삶의 질의 얼마나 향상되었는지를 척도로 해야 한다고 주장한다. 세계은행의 사례는 수원국의 인권 문제가 공여기관의 정치적인 판단과 무관하지 않으며, 공여국의 의지가 중요성을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있겠다.

(2) 빈곤퇴치전략과 참여적 개발

2000년대 초반, UN인권고등판무관실(the Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)은 빈곤퇴치전략(Poverty Reduction Strategies, 이하 PRS)에 인권을 반영하는 것을 골조로 하는 가이드라인을 제시하여 추상적 논의에 머물렀던 RBA를 실제 개발정책에 적용 가능한 수준으로 정착시키고자 하였다. IMF와 세계은행이 MDGs 달성 방안의 일환으

로 제시한 PRS는 저소득국이 참여적 개발을 통한 빈곤퇴치전략 정책수립 및 집행방안을 마련하는데 일조할 것을 목적으로 한다. 즉 각 국가 정부로 하여금 인권정책의 우선순위를 정하여 구체적이고 실현가능한 전략과 지표를 설정하고, 그 과정에서 현장과 이해관계자들의 다양한 목소리가 반영될 수 있도록 빈곤층의 직접참여를 독려하는 공개 간담회 등을 실시하도록 하는 것이다. 핵심은 이렇게 설정된 인권 정책은 별도의 정책이 아닌 빈곤퇴치라는 공동의 목표 하에서 PRS에 통합되어 구현된다는 것이다(Plant, 2005).

그러나 PRS는 형식적인 방법론일 뿐이며, 수원국 정부의 정책수립 과정을 더욱 복잡하게 만들고 선택의 범위를 제한시키는 등[17] 행정 부담을 가중시킨다는 비판적 시각도 있다. 의견수렴과정만 해도, 민주적 절차를 거치지 않은 각 지역사회의 대표자들이 구성원의 모든 목소리를 대변할 수 있는가에 대한 문제가 제기될 수 있으며, 특정 이슈에 관해 그룹별 의견이 첨예하게 대립할 경우, 정부의 판단은 정치적이 될 수밖에 없다. 이에 대해 IMF와 세계은행은, 참여적 절차 그 자체로써 참여자들의 인권 강화가 될 수 있으며, 다만 공청회 계획 시 참가자들의 관심사와 지식정도를 세심하게 고려하고 공청회 방식 또한 정책수립을 위한 기술적인 논의가 아닌 지역사회활동을 중심으로 이루어져야 한다고 주장한다. 또한 공여국이 일방적으로 수립해 준 정책은 현지 사정을 제대로 반영하지 못하여 실패할 확률이 높은 반면, PRS는 수원국 정부 스스로 사전에 제약조건에 대한 대책을 수립할 수 있게 하여 정책 시행의 실패를 줄이는 효과를 가진다(ibid).

거버넌스, PRS 등 인권에 기반한 '조건부 원조'의 특징은 수원국 정부에 추가적인 부담을 지우게 되는 것이 사실이다. 그러나 인권 담론은 기본적으로 정치적이며 다른 요소들과 복잡하게 얽혀있기 때문에, 단기간에 해결할 수 없다. 따라서 조건을 이행하지 못했다는 이유로 수원국에 대한 원조를 일시에 철회한다면 더 큰 피해를 야기할 수 있기 때문에, 조건의 기준을 가장 핵심적인 사안에 대한 최소한의 기준을 설정하여 수원국 정부가 수원자격이 될 수 있도록 하는 현실적인 접근도 필요할 것이다(Uvin, 2004).

나. 양자기관 : 스위스 SDC, 영국 DfID, 스웨덴 Sida를 중심으로

공여국 정부들은 국제 인권 체제하에서, 개발협력의 방향을 인권의 기준과 원칙에 따라 정할 필요성을 인식하게 되었다. 이에 양자원조기관들은 다양한 인권 적용방안들을 모색하였는데, 주요 형태를 정리하자면 〈표 3〉과 같다(Piron, 2005).

17) 브레튼우즈 기관의 신자유주의적 정책 도입을 강요한다는 주장도 있다 (Uvin, 2004).

〈표 3〉 개발협력에 인권적용 방안

① 정책협의	상대국 정부(외교부)와의 공조를 통한 최적의 인권의무 충족방안 협의
② 역량강화	정부와 시민사회의 인권보호 역량 강화 프로그램 구성
③ 기금조성	국제적, 지역적, 국가적 수준의 인권기금 조성 (예: Canada Funds, DfID Good Governance Funds, AusAid Fund)
④ UN지원	RBA관련 UN시스템에 대한 지원 (예: UN 산하기구 회의에 대한 재정지원)
⑤ NGO지원	국제 및 지역 인권 NGO와의 협업
⑥ 모니터링 및 평가	인권관련 원조정책의 영향력 모니터링 및 평가를 통한 원조의 부정적 영향('피해를 주지 말라(Do No Harm)' 원칙)에 대한 인식제고
⑦ 원조의 중지	극단적 상황(예: 미얀마 민주화 운동 이후의 인권탄압) 발생 시 원조의 일시 중지 혹은 UN 인도적지원 사업 등에 제한된 원조의 실시
⑧ 정책일관성	국제기구 및 타 정부부처와의 정책일관성 수립

(출처: Piron, 2005를 참고로 저자 작성)

인권을 위한 원조정책은 그 자체의 특수한 실시 목적과 방법이 필요하지만, 동시에 '범분야(cross-cutting theme)'로서 다른 정책 및 프로그램과의 상호연관성도 고려해야 한다. 일례로 1993년 스위스 정부는 인권, 민주주의 및 법치주의를 외교정책의 최우선 과제로 선정하였으며, 이에 1997년 스위스 외교부와 개발협력기관(Swiss Agency for Development and Cooperation, 이하 SDC)은 인권 가이드라인을 수립하였다. 그러나 가이드라인만으로는 SDC의 사업수행 방식의 변화를 이끌어내는데 한계가 있었다. 개발협력과 인권에 대한 다양한 해석이 혼재하였고, 대부분 정치적 권한강화나 거버넌스 향상을 위한 프로젝트에 치중하였다. 수원국의 인권 수준에 따른 '조건부 원조' 또한 지속적으로 적용되지 못하였다. 이를 해결하기 위해 SDC는 조직개편을 통해 거버넌스 부서에 인권 관련 모든 업무를 집중함과 동시에, SDC의 근본가치인 빈곤퇴치와 인권간의 연계성에 집중하여 사회적 권리와 경제적 권리가 동등하게 지켜져야 함을 강조하였다. 다른 공여국과의 협의, 직원 교육, 국가프로그램에 대한 조언을 통해 전반적인 SDC의 원조 전달 방식이 인권에 기반을 두도록 노력하고 있다(ibid).

원조기관에게 RBA를 도입한다는 의미는, 단순히 몇 가지 인권관련 신규사업을 추가하거나 문서상의 가이드라인을 수립하는 차원이 아닌, 조직 전체의 근본적인 변화를 의미한다. 즉 개발협력의 개념 및 목표를 재정립하고 그에 따른 전략을 재수립해야하는 것이다. 때문에 호주

의 AusAID는 RBA에 대한 공통된 개념이 정립되지 않았고, RBA에 대한 강조가 자칫 원조 전반에 제약을 줄 수 있다는 염려 때문에 2001년 RBA를 도입하지 않기로 결정하였으며[18], 다른 여러 공여국들(캐나다 등)은 여전히 RBA 도입여부를 검토 중에 있다. 반면 영국, 노르웨이 스웨덴과 같은 북유럽 공여국들은 RBA를 적극적으로 도입하였는데, 영국의 국제개발부(Department for International Development, 이하 DfID)는 RBA 도입에 따른 이점과 필요성을 다음과 같이 주장하였다(ibid: emphasis in original).

① RBA는 국제적 컨센서스를 바탕으로 명백한 국제기준을 수립하고 개인의 권리와 국가의 의무를 명확하게 함으로써 개발원조의 규범적 틀을 제공한다. 공여국은 이러한 기준을 이용하여 현재체제에 대한 도전을 지원할 수 있으며 (정책변화에 대한 시민사회의 로비활동 지원 등), 정부기관의 업무수행을 향상시킬 수 있고 (공정한 재판 등), 비정부기관의 활동을 규제하거나 (노동기준 제시) 국가 자원의 배분 (사회보호 등)을 가이드 할 수 있다.
② 인간을 더 이상 단순한 개발프로젝트의 수혜자가 아닌 권한과 권리를 가진 적극적인 시민으로서 개발 과정의 중심에 놓을 수 있다. 결과적으로 빈곤층에 대한 정부의 책임을 강조하고 시민들이 자신의 권리를 주장하고 정책결정에 참여할 수 있는 권한을 강화시킴으로써, 원조는 국가-사회간 관계변화에 기여할 수 있으며 이는 '사회계약'의 강화로 이어진다.
③ 취약층 및 소외계층에 대한 차별에 보다 집중할 수 있다. 공여국은 개발의 혜택으로부터 구조적으로 소외당한 특정 집단이 포함된 통계자료를 수집 할 수 있게 되어, 보다 효과적인 빈곤퇴치 정책 수립을 지원할 수 있다.
④ 국회, 사법기관 및 지역사회 등 개발사업 참여자들의 책임을 강화시킬 수 있다.
⑤ 원조의 부작용에 대한 경각심 제고와 공여국-수원국 간 열린 대화를 통한 파트너십 강화를 통해 원조의 계획 및 전달 방식을 향상시킬 수 있다.

영국은 1997년 새로운 노동당 정부가 들어서면서, 윤리적인 외교정책 수립의 일환으로 개도국의 빈곤퇴치와 사회·경제적 권리강화를 최우선 과제로 내세웠으며, 1997년과 2000년 DfID 백서에 인권이 명시되었다. 특히 2000년 DfID의 목표전략문서(Target Strategy Paper)에서는 '참여(participation), 포함(inclusion), 의무이행(fulfilling obligations)'의 세 가지 원칙

18) AusAid (2001) *Putting Things to Rights: The Use of Foreign Aid to Advance Human Rights in Developing Nations*, submission to the Human Rights Sub-Committee of the Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade on its Inquiry into the Link Between Aid and Human Rights, February. 참고.

을 중심으로 DfID의 새로운 RBA 시행방안이 작성되었다. RBA의 초점을 '거버넌스' 분야에 맞춘 여타 북유럽 국가와는 달리, DfID는 빈곤층의 '참여적 접근을 통한 권한강화'를 중요시 하였다. 이를 위해 UN기구에 대한 자금지원, 새로운 참여적 권한(participatory rights) 평가방법의 개발, 참여와 포함을 중심으로 한 국가개발(남미 중심) 프로그램의 구성, 시민사회에 대한 지원, PRS관련 사회분야(학교 관리 등)에서의 참여적 접근의 촉진 등 다양한 사업을 진행하였다(ibid).

스웨덴의 국제개발협력기관(Swedish International Cooperation Agency, 이하 Sida) 또한 가장 선도적인 RBA 수행 기관으로 평가된다. 스웨덴 정부는 1970년대부터 개발협력과 인권을 연계해왔으나, 1997-8년에 공식적으로 모든 외교정책 전반에 인권을 적용하기로 발표하였다. Sida의 기본 원조 목표 또한 '빈곤층 삶의 향상 및 민주적 개발'로써, 인권 그 자체가 개발협력의 목적임과 동시에 RBA가 개발협력의 효과성을 제고한다고 보고 있다. Sida의 이러한 인권 중심적 시각은 국제 인권 규범에 기반을 두고 있어, 협력국과 동일한 가치 및 규범을 제공하고 있다. Sida는 정책대화, 인권 프로그램의 개발, 다른 섹터에서의 인권 주류화를 통해 RBA를 시행하고 있으며, 전체 개발사업의 1/4 정도를 인권 및 민주주의 사업이 차지하고 있다. 이를 위해 국가개발전략 수립을 위한 국가 분석 시 병행하는 '민주주의 및 인권 평가'를 위한 안내지침 제작 등 상당한 예산을 직원의 역량강화 훈련에 투자하고 있다. 이러한 노력은 지역 및 섹터별 (예를 들어 동유럽, 보건분야 등) 인권정책 수립에 기여하고 있다[19].

Sida의 RBA 성공요인은 스웨덴의 일반대중 및 정치권 전반을 아우르는 인권 중시 문화에서 찾을 수 있다. 특히 스웨덴은 국내 및 국외 정책들 간 일관성이 강한데, '국가 인권 행동강령(National Human Rights Action Plan)'을 통해 인권이 ODA 정책 전반에 적용되도록 하였으며, 2004년에는 「Shared Responsibility: Sweden's policy for global development」 법률[20]을 제정하여 인권과 빈곤퇴치를 중심으로 한 평등하고 지속가능한 개발을 주창하였다(ibid).

정리하자면, 각국의 원조기관들은 RBA 도입을 결정하기 전에 우선 다음 사항을 검토할 필

19) Sida (2003) *Country Strategy Development: Guide for Country Analysis from a Democratic Governance and Human Rights Perspective*, Stockholm; Sida (2001) *A Democracy and Human Rights-Based Approach in Swedish Development Cooperation*, Stockholm; Sida (1997) *Justice and Peace: Sida"s Programme for Peace, Democracy and Human Rights*, Stockholm. 참고.

20) Swedish Government (2003) *Shared responsibility: Sweden"s policy for global development. Government Bill* 2002/03, Stockholm. 참고.

요가 있다(Piron, 2005). ① 기관의 전반적인 목표가 (빈곤퇴치뿐만이 아닌) RBA 중심으로 수정될 수 있는가? ② 인권과 관련된 국제적 규범 및 국내법이 원조기관에 어떠한 영향을 미치는가? ③ RBA가 원조기관의 모든 직원의 업무 전반에 적용되어야 하는가, 아니면 권고사항일 뿐인가? ④ RBA를 위한 조직역량개발에 얼마나 투자 할 수 있는가? (직원 교육 등) ⑤ RBA를 위한 원조사업 예산을 얼마나 확보할 수 있는가? (신규 인권개발프로젝트 수행 혹은 예산지원(budget support) 등) ⑥ 기관의 규범과 업무수행 방식을 변화시킬 수 있는가? ⑦ RBA에 입각하여 모니터링 및 평가를 할 수 있는가?

Piron(2005)은 또한, RBA가 단순한 수사에 그치지 않고 실제 원조사업에 적용되기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다고 조언한다. ① 국내외 호의적인 환경의 조성, ② 관련부처 장관 및 기관의 임원 등 고위급 인사의 (변화에 대한) 약속 및 헌신, ③ 정책강령에 대한 정확한 전달 및 실제 프로그램에의 적용을 위한 수단(tool)의 제공, ④ 자원의 프로젝트로의 전환(transferring resources into projects), ⑤ RBA를 내면화하기 위한 업무 시스템 및 방식의 수정, ⑥ 직원이 RBA를 이해하고 적용할 수 있는 역량의 개발.

이와 같이 RBA는 공여기관의 근본적인 변화와 강한 의지를 필요로 하기 때문에, 공여국마다 각자의 원조 목적과 상황에 따라 차등 적용하고 있다. 실제로 북유럽 국가들을 제외한 대부분의 공여국들은 순수 인권보호를 위한 원조보다는 자국의 이해관계에 따라 원조를 제공하고 있다. Barratt(2008)의 연구결과에 따르면, 비구속성 원조의 경우 RBA를 적용하는 경우가 있지만, 구속성 원조의 대부분은 공여국의 무역관계 증진 목적에 따라 원조여부를 결정하는 것으로 밝혀졌다. 즉, 공여국의 해외시장 개척 및 잠재적 무역 파트너로서의 가치가 인정된다면 수원국의 인권 수준이 아무리 열악하다 할지라도 큰 문제가 되지 않는 것이다.

다. 민간부문 : 국제 NGO를 중심으로

국제 NGO는 다양한 분야에서 국제기구 및 국가들의 활동에 대한 견제 및 옹호활동을 펼쳐왔으며, 개발분야에서는 특히 시민·정치적 권리 및 기본권 수호를 위한 활동을 집중적으로 펼쳐왔다. RBA를 적극 지지하는 국제 NGO의 입장 및 지향점은 여러 인권관련 국제회의에서 발표된 성명서에서 찾을 수 있는데, 대표적으로 2000년 호주 인권위원회(Human Rights Council of Australia), CARE International 및 스웨덴 Save the Children의 성명서를 들 수 있다. 또한 2001년 Amnesty International의 최고결정기구는 경제·사회·문화적 권리 개발프로그램을 시행하기 위한 연구방법의 개발, 정책 우선순위 선정, 지지 활동 등을 포함하는 새로

운 미션을 도입하였으며, 2002년 Food First는 미국 정부의 ICESC 비준을 촉구하는 캠페인을 벌였다. 이처럼 국제 NGO는 국제 개발원조 기관들(다자 및 양자기관)로 하여금 인권 수호의 의무를 다하도록 압력을 가하는 수단으로써의 역할을 수행하고 있다(Nelson & Dorsey, 2003).

국제 NGO들은 보다 효과적으로 정부기구 혹은 국제 신자유주의 경제체제에 대항하기 위해 다른 NGO들 및 국제기구와 협력관계를 구축하고, 국제 노동·환경·여성 등 다양한 이슈에 대한 정책결정에 강한 목소리를 반영해 왔다. NGO간 공조를 통한 국제적 캠페인의 대표적 사례로는 지구환경보호 및 온난화 방지 캠페인, 소년병 제도의 철폐 캠페인 등을 들 수 있다. 또한 대규모 국제 NGO는 지역사회의 소규모 NGO의 활동을 지원하기도 하는데, 예를 들어 여성의 생식 및 성적 권리 등 여성건강과 관련된 개발프로그램을 시행하고 있는 International Women's Health Coalition이 나이지리아의 Girl's Power Initiative를 지원하여 해당 지역의 소녀들과 여성들의 성적 권리 교육을 실시한 경우를 들 수 있다(ibid).

세계화에 따른 다국적기업의 영향력이 커짐에 따라, 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility)에 대한 NGO의 캠페인도 활발해 졌다. 일례로 'Clean Diamonds' 캠페인은 캐나다와 영국 정부 및 World Vision과 Amnesty International이 공조하여 시에라리온과 라이베리아의 다이아몬드 수출에 따른 수익에 대한 군부지도자의 접근을 제한한 캠페인이다. Exxon-Mobil, GAP, Nike 등 대표적인 다국적 기업의 환경 및 노동권(특히 아동과 여성노동)에 대한 영향을 견제하기 위해 「국제 알권리 캠페인(International Right to Know Campaign)」 등 다양한 국제 NGO의 캠페인도 진행되었다. 또한 원주민의 토지소유권 및 문화권, HIV/AIDS 감염자의 의약품에 대한 권리, 소년병 사용 철폐를 위한 캠페인(the Coalition to Stop the Use of Child Soldiers) 등 특정 이슈 및 소외계층을 타깃으로 한 캠페인도 대표적인 사례이다(ibid).

국제 NGO들도 물론 스스로의 개발 프로젝트에 RBA를 도입하기 위해 사업수행방식의 변경에서부터 직원의 인권전문성 교육까지 다양한 노력을 기울이고 있다. CARE는 기관 전체의 RBA에 대한 이해제고, 주인의식 및 적용의 심화를 강조하였고, OXFAM은 직원들의 변화를 쉽게 하기 위한 개념적 프레임워크를 개발하였으며, 스웨덴 Save the Children은 RBA가 아이들에게 어떠한 영향을 미치는지 확인하길 원하는 회원·공여자·후원자들이 쉽게 이해할 수 있는 접근법을 개발하였다(ibid).

최근 RBA에 있어서 NGO를 비롯한 시민사회의 역할이 점차 강조되고 있다. 2010년 이스탄불에서 개최된 Open Forum's Global Assembly에서는 '이스탄불 원칙'을 선언, 제 1조[21]에서 시민사회의 역할로 '인권과 사회정의의 실현 및 촉진'을 내세웠다. 또한 2011년 부산 세계개발원조총회(HLF-4)에서 발표된 '부산결과문서(Busan Outcome Document)'의 제 22조[22]는 시민사회의 '사람들의 권리 주장에 대한 지원, RBA 촉진, 개발정책 및 파트너십과 그것의 적용에 대한 감시' 역할을 강조하였다. 개발주체가 전통적인 국가중심의 패러다임에서 시민사회와 민간기업까지 아우르는 포괄적인 방식으로 전환됨에 따라, 향후 시민사회의 역할이 점차 중요해질 것으로 전망된다.

2. 한국의 사례

가. 한국 ODA에서의 RBA 정의

국가인권위원회법은 제2조 제1호에서 "'인권'이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다"라고 정의하고 있다. 국가인권위원회는 「사회권 실현을 위한 국가인권기구 및 정부의 역할과 과제(2008.3.)」 등의 토론회를 개최하여 국내의 인권보호에 대한 논의의 장을 마련하기도 하였다. 그러나 국가인권위원회, 외교통상부를 비롯한 한국 정부는 대외적 인권, 특히 ODA에 있어서의 인권에 대하여 인식하고 그에 따른 정의를 내린 바 없다.

한편 한국 시민사회는 RBA를 주제로 하여 국제기구나 해외원조단체 또는 국제NGO의 논의를 중심으로 비교적 활발한 연구가 이루어지고 있는 것으로 보인다. 하지만 관련 논의와 연구가 산발적으로 진행되는 탓에 한국의 ODA에 있어서의 합의된 RBA의 정의나 실질적인 활용방안이 도출되지는 못하고 있다. 또한 시민사회의 RBA논의는 RBA의 정의나 활용방안보다는 국제사회의 논의를 정리하는 데 그치는 경우가 많아 외교통상부나 KOICA 등과 같은 ODA의 주체들에게 영향력을 미치기 어렵다.

---

21) Respect and promote human rights and social justice : CSOs are effective as development actors when they develop and implement strategies, activities and practices that promote individual and collective human rights, including the right to development, with dignity, decent work, social justice and equity for all people.

22) CSOs play a vital role in enabling people to claim their rights, in promoting rights-based approaches, in shaping development policies and partnerships, and in overseeing their implementation.

따라서 이번 절에서는 한국의 ODA에 있어서의 RBA를 법률(국제법 포함)의 관점으로 임의로 정의하고자 하며, 이러한 정의는 Akram(2011)[23]과 일치한다. 이하에서는 KOICA의 ODA 사업을 RBA관점에서 평가하고자 한다. 이를 위해 수원국의 법률, 국제법, 그리고 한국의 법률을 근거로 하여 사업을 통해 실현할 수 있는 수원국의 권리와 그로 인해 지게 되는 KOICA의 의무를 분석틀로 사용하고자 한다. 단, 여기서의 법률은 연구 자원의 제약으로 한 국가의 헌법 및 세계인권선언 등 최상위 법률로 대부분 한정하였다. 따라서 보다 구체적인 권리 및 의무의 발생 여부 및 그 목록은 해당 수권법률에 대한 후속연구를 통하여 밝혀져야 할 것이다.

나. 한국 ODA의 RBA 환경 분석

(1) 분석의 틀

한국의 ODA의 RBA 환경을 분석하기 위하여 Duncan(1972)의 틀을 준용하기로 한다. Duncan(1972)은 환경의 불확실성에 따른 조직설계의 유형을 제시하였는데, 이때의 불확실성은 변화와 복잡성으로 정의된다. 아래의 〈표 4〉는 이 모델을 도식화한 것이다.

〈표 4〉 환경의 불확실성 분석 모델

환경의 변화	안정	단순+안정=낮은 불안정성	복잡+안정=다소 낮은 불안정성
		1. 소수의 서로 유사한 외부요소들 2. 변화하지 않거나 천천히 변화하는 요소들	1. 다수의 서로 다른 환경 요소들 2. 변화하지 않거나, 천천히 변화하는 요소들
	불안정	단순+불안정=다소 높은 불안정성	복잡+불안정성=높은 불안정성
		1. 소수의, 서로 유사한 외부 요소들 2. 자주, 예상할 수 없이 변화하는 요소들	1. 다수의, 서로 다른 환경 요소들 2. 자주, 예상할 수 없이 변화하는 요소들
		단순	복잡
		환경의 복잡성	

(출처: Duncan, 1972)

본래 이 모델은 조직이 처한 환경을 분석하기 위하여 개발된 모델이지만, 본 연구에서는 한국의 ODA을 둘러싼 RBA라는 담론을 하나의 환경으로 파악하였다. 상기한 바와 같이 한국의

23) Akram S., Dumper M., Lynk M., & Scobbie I. (2011) *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict.* Routledge: NY. 참고.

RBA 담론은 일치된 정의조차 없이 다기한 논의들만이 존재하는 상태로서, Duncan의 불확실한 환경 분석 모델을 준용하는 것이 편리하고도 적절한 것으로 판단하였다. 이 분석모델을 활용하여 우리는 이 절의 말미에서 한국의 ODA이 RBA를 어떻게 활용하여야 하는지, 더 나아가 ODA 사업을 수행하는 조직은 어떤 환경에 처해 있는지에 대한 결론을 얻을 수 있을 것이다.

아래에서는 환경의 변화와 복잡성, 즉 RBA 담론의 변화와 복잡성을 법적측면, 정책적 측면 영역으로 나누어 분석한다. 단, 환경의 불확실성을 평가하는 각각의 측면에 대하여 다음 〈표 5〉와 같이 가중치를 정한다.

〈표 5〉 환경의 불확실성 평가 각 측면의 가중치

측면		가중치	비고
법	국제법	0.35	국제법은 한국의 경우 비준을 통해 국내법으로 편입되어야 효력을 갖는다는 점을 고려하여 가중치를 낮춤. 단, 국제법이 국내법의 외부환경으로 작용하는 점을 고려하여 정책의 가중치보다는 높은 수치를 부여함.
	국내법	0.45	–
정책		0.20	정책의 경우 국내법이 외부환경으로 작용함을 고려하여 가중치를 낮춤. 법률과 정책은 형식만 다를 뿐 본질은 동일하기 때문(정정길, 2010)

(출처: Duncan, 1972)

본 분석에서는 국내법적 측면을 환경의 불확실성에 대한 가장 중요한 요소로 설정하였다. 덧붙여 '변화'란, 격동성 및 불안정성을 요소로 하며 복잡성이란 많은 외부요소의 수 및 그들의 상이성, 다양성 그리고 이질성을 요소로 한다.

(2) 법적측면

① 국제법

국제법적 측면에서 한국 ODA을 둘러싼 RBA 담론환경을 분석하기 위하여 먼저 아래의 〈표 6〉과 같이 한국이 비준하여 국내법적으로 효력이 발생한 소위 '인권' 관련 국제법(다자조약)을 정리하였다.

〈표 6〉 한국내 발효된 다자조약 목록

조 약 명	채택일 (연-월-일)	한국 발효일 (연-월-일)
장애인의 권리에 관한 협약	2006-12-13	2009-01-10
아동의 권리에 관한 협약 제9조 제3항 유보 철회	1989-11-20	2008-10-16
고문 및 그 밖의 잔혹한·비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 제21조 및 제22조 수락선언	1984-12-10	2008-01-03
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제14조 제5항에 대한 유보철회	1966-12-16	2007-04-02
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 선택의정서	1999-10-06	2007-01-18
아동의 무력충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서	2000-05-25	2004-10-24
아동 매매·아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리에 관한 협약 선택의정서	2000-05-25	2004-10-24
아동의 권리에 관한 협약 제43조 제2항 개정	1995-12-12	2002-11-18
여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제9조 유보철회	1979-12-18	1999-08-24
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제14조 선언		1997-03-05
고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약	1984-12-10	1995-02-08
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제14조 제7항에 대한 유보철회		1993-01-21
아동의 권리에 관한 협약	1989-11-20	1991-12-20
여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 제16조 제1항 (다), (라), (바)호에 대한 유보철회		1991-03-15
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제23조 제4항에 대한 유보철회		1991-03-15
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (B규약)	1966-12-16	1990-07-10
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (A규약)	1966-12-16	1990-07-10
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서	1966-12-16	1990-07-10
여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약	1979-12-18	1985-01-26
모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약	1965-12-21	1979-01-04
인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약 및 최종의정서	1950-03-21	1962-05-14
부녀자의 정치적 권리에 관한 협약	1953-03-31	1959-09-21
집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약	1948-12-09	1951-01-12

(출처: 외교통상부 홈페이지에서 발췌 후 재구성)

ⅰ. 환경의 변화 : 위의 표에서 보는 바와 같이 한국은 주요 인권 관련 다자조약을 모두 비준하였다. 이는 국제법적인 측면에서의 변화는 예측 가능한 것으로, 이러한 측면에서 RBA담론환경은 안정적이라 평가할 수 있다.

ⅱ. 환경의 복잡성 : 위의 표와 같은 다양한 인권 관련 다자조약들은, 기대와는 달리 현실에서는 어떤 것이 인간의 권리이고 의무인지 파악하는데 혼란을 주고 있는 것으로 보인다. 하지만 향후 국제사회의 법치주의에 대한 옹호의 목소리가 강해질수록, 인권을 위한 다자조약은 증가할 수밖에 없을 것이고, 그에 따라 한국이 비준하게 될 다자조약 역시 증가할 것이다. 따라서 RBA담론환경은 복잡한 것으로 평가할 수 있다.

② 국내법

한국에서 ODA과 관련하여 국내법적인 RBA환경을 분석하기 위하여 아래 〈표 7〉과 같이 관련 법률을 정리하였다.

〈표 7〉 인권 및 ODA관련 한국 국내 법률 목록

법률명	관련 조	내용
대한민국 헌법	제6조	①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다. ②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.
	제10조	모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
국가인권위원회법	제1조	이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.
	제4조	이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역에 있는 외국인에 대하여 적용한다.
국제개발협력 기본법	제3조	① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권 향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.

법률명	관련 조	내용
		② 국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다. 1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상 2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선 3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진 4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여 5. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항
	제4조	① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관(이하 "국가등"이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다. 1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중 2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원 3. 협력대상국의 개발 필요 존중 4. 개발경험 공유의 확대 5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진
	제5조	① 국가등은 제1조의 목적과 제3조의 기본정신 및 목표 등을 고려하여 국제개발협력 사업을 추진하여야 한다. ② 국가등은 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 이를 위하여 적극적인 역할을 수행한다.
한국국제협력단법	제1조	이 법은 대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 한국국제협력단을 설립하여 각종 협력사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
	제7조	협력단은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 개발도상국가를 위한 다음 각 목의 사업 가. 연수생의 초청 나. 전문인력의 파견 다. 해외봉사단의 파견 라. 개발조사 마. 재난구호 바. 물자·자금 및 시설의 지원 2. 국제협력을 위한 다음 각 목의 사업 가. 민간단체의 국제협력활동에 대한 지원 나. 외국의 원조 관련 기관 및 국제기구와의 협력 다. 국제협력에 관한 이념 및 정책의 수립 등을 위한 조사·연구 라. 그 밖에 국제협력의 증진을 위하여 필요한 사업 3. 정부가 위탁하는 사업

(출처: 저자 작성)

ⅰ. 환경의 변화: 헌법은 국내규범성, 최고규범성 및 정치성이라는 세 개의 개념요소를 갖고 있다. 또한 헌법은 자국민이 국제공동체에 편입될 수 있도록 제도적으로 지원하는 한편 외국인이 국내공동체에 편입되는 데 있어 불이익을 받지 않도록 국제공동체에 우호적인 이념 및 제도를 형성하여야 한다(전광석, 2010). 이러한 의미에서 한국의 헌법이 한국의 개발협력에 가지는 의미는 각별하다 할 것이며, 헌법의 규범성이 수권법률에 의하여 담보되는 한계가 있다 하더라도 헌법의 최고규범성을 고려할 때 그 의미가 퇴색되지는 않는다고 본다.

세부적으로 살펴보면, 한국의 1987년 제 9차 개정 헌법은 동법 제 6조와 제 10조를 통하여 모든 국민의 인권을 확인하고, 그에 대한 국가의 보장 의무를 규정하였다. 더불어, 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 및 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하여 UN헌장, 세계인권선언 및 국제인권규범의 국내법적 효력을 보장하였다.

한편 헌법의 수권규범들에 대하여 살펴보자면, 한국은 국가인권위원회법 제 1조 및 제 4조를 통하여 모든 개인의 불가침의 인권을 재확인하고 속지주의 원칙을 천명하였다. 국가인권위원회법은 이와 같이 한국에 거주하는 한국국적자 및 외국국적자에 대한 인권을 확인하고 그에 대한 국가의 의무를 규정하고 있다. 국제개발협력기본법은 제 3조 내지 제 5조를 통하여 이러한 인권의 존재와 그에 대한 국가의 보장의무를 개발도상국을 포함한 국제사회로 확장하고 있다. 마지막으로 한국은 한국국제협력단법 제 1조 및 제 7조를 통하여 상기 국제개발협력기본법의 규정을 구체화하고 있다.

요약하면, 국내법적 측면에서 한국의 개발협력을 둘러싼 RBA담론환경은 한국의 법치주의 확립과 체계적인 규범성으로 안정적이라 평가할 수 있다.

ⅱ. 환경의 복잡성: 상기한 바와 같이 헌법을 정점으로 한 인권 및 RBA 국제협력사업의 국내법적 환경은 관련법령의 계층적이고도 유기적인 구조로 인하여 그 수가 많지 않고 서로 상이하지 않으며 다양성 및 이질성의 정도가 낮다는 접에서 복잡성이 낮다고 평가할 수 있다.

(3) 정책적 측면

한국정부는 인권과 관련한 대내적 정책은 국가인권위원회를 통하여, 대외적 정책은 외교통상부를 통하여 결정 및 집행하고 있다. 특히 외교통상부는 국제개발협력기본법 제 9조 제 1항에 의하여 대외무상협력을 주관하고 있으므로, 후자의 인권 정책에 대하여 간략히 개괄해 보

고자한다[24].

① UN

한국은 UN인권이사회 및 UN총회활동을 통하여 인권외교정책을 결정하고 집행하고 있다. 1993년부터 2006년까지는 UN인권위원회(Commission on Human Rights)의 위원국이었으며, 2006년 설립된 UN인권이사회(Human Rights Council)의 이사국으로 선출된 바 있다. 이러한 UN인권이사회에서 한국은 여성, 아동, 장애인 등의 분야별 인권 이슈와 함께 북한, 미얀마 등의 국가별 인권 이슈에 대해서 정책형성에 기여하였다.

② 분야별

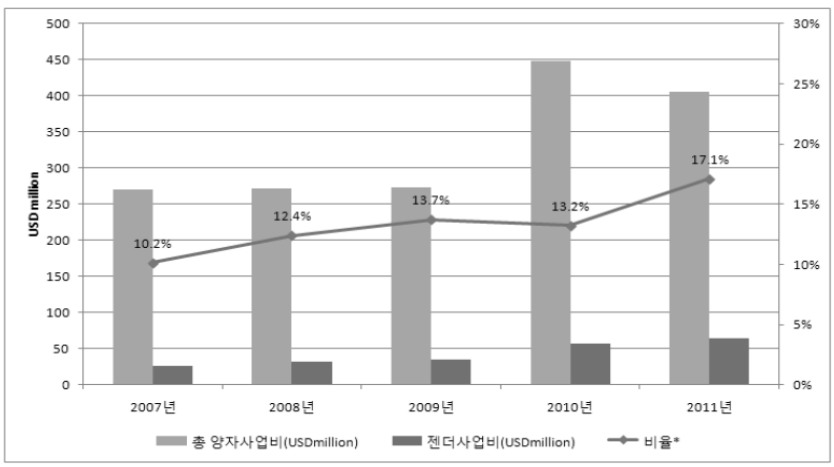
ⅰ. 아동의 인권 : 한국은 UNICEF의 집행이사국으로 UNICEF의 정책수립 및 개발도상국 아동지원사업에 기여하고 있다. 또한 한국은 2004년부터 매년 한-UNICEF 양자협의회를 가지고 있으며 2009년에는 한-UNICEF 협정을 체결한 바 있다.

ⅱ. 여성의 인권 : 한국은 상기한 바와 같이 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제협약(1979)」를 비준하여 여성의 인권을 인정하기 위한 초석을 닦았다. 현재 한국 국내법에서 남녀평등의 헌법이념을 가장 전면적으로 구현하고 있는 것은 1988년 제정된 「남녀고용평등법」을 바탕으로 2007년 개정된「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이다. 동 법률은 제1조에서 '이 법은 「대한민국헌법」의 평등이념에 따라 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성보호와 여성고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다'라고 규정하여 주로 고용에 있어서의 남녀평등을 목표로 하고 있으나, 실질적으로 남녀평등 그리고 여성의 인권 향상을 위한 준거법으로 작용하고 있다.

한편 ODA에 있어 한국은 KOICA를 중심으로 하여 여성의 인권을 ODA전략에 통합시키고자 연구를 진행 중이다. 이에 따라 KOICA에는 젠더담당관(Gender Desk)이 지정되어 운영 중이며, 정책기획부 사회개발팀 소속의 젠더전문관이 활동 중이다.

24) 본 내용은 외교통상부 홈페이지(http://www.mofat.go.kr)의 내용을 기초로 하여 작성된 것임.

〈그림 1〉 KOICA 양자ODA 사업비 대비 젠더사업비 실적추이



*비율: 총 양자사업비에서 행정성경비를 제외한 금액 중 젠더마커가 부여된 사업비의 비율
** OECD/DAC 젠더마커1 혹은 2가 부여된 사업으로 성평등에 직.간접적으로 기여하는 사업

(출처: 오은정, 2012)

이에 따라 KOICA 양자 ODA 사업비 대비 젠더사업비는 위의 〈그림 1〉에서 볼 수 있는 바와 같이 상승추세에 있으며, 이러한 추이는 한국ODA에의 RBA활용의 가능성에도 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

ⅲ. 난민의 인권 : 한국은 위에서 살펴본 바와 같이 「1951년 난민의 지위에 관한 협약」 및 「1967년 난민의 지위에 관한 의정서」에 가입하였고, 2001년부터 난민을 인정하기 시작하여 누계 235인 남짓의 난민신청자에게 난민지위를 부여하였다. 또한 한국은 2000년부터 UNHCR의 집행이사국으로 활동하였으며, 2001년에는 UNHCR 주한대표부가 서울에 설치되었다.

ⅳ. 장애인의 인권 : 한국은 위에서 살펴본 바와 같이 「2006년 장애인의 권리에 관한 협약」을 비준하였으며, 특히 여성장애인 조항(제6조)를 별도로 규정한 바 있다.

③ 소결

ⅰ. 환경의 변화: 격동성 및 불안정성을 요소로 하는 변화의 측면에서 볼 때, 외교통상부는 위와 같이 일관적이고 안정적인 국제 인권에 관한 외교정책을 가지고 있는 것으로 보인다. 따라서 한국의 ODA에 있어서의 RBA담론의 환경은 안정적인 것으로 평가된다.

ii. 환경의 복잡성: 외교통상부의 인권정책과 관련하여, 외교통상부는 국제기구와의 협력 및 다자조약의 비준의 측면에서 주로 접근하고 있으며, 국내외 민간단체와의 의사교류는 많지 않은 것으로 나타났다. 단적인 예로, 최근 외교통상부와 민간단체와의 인권에 관한 논의는 주로 북한에 관한 것이었으며, 그나마 북한과 한국과의 특수한 관계로 인해 실제 외교통상부가 북한의 인권에 대해 취할 수 있는 정책 의사결정의 폭은 넓지 않은 것이 현실이다. 이러한 점을 감안하였을 때, 정책의 측면에서 한국의 ODA에 있어서의 RBA담론의 환경은 복잡하지 않은 것으로 평가된다.

(4) 소결

이상과 같은 분석을 통하여 한국의 ODA를 둘러싼 RBA 담론 환경의 불확실성을 결론하여 보면 아래의 그림과 같다.

〈표 8〉 한국의 ODA의 RBA담론 환경 분석결과

환경의 변화	안정	단순+안정=낮은 불안정성 (0.65)	복잡+안정=다소 낮은 불안정성 (0.35)
		국내법적 측면(0.45) 정책적 측면(0.20)	국제법적 측면(0.35)
	불안정	단순+불안정=다소 높은 불안정성 (0.00)	복잡+불안정성=높은 불안정성 (0.00)
		단순	복잡
		환경의 복잡성	

(출처: 저자 작성)

즉 총점 0.65점으로 한국의 국제개발협력을 둘러싼 RBA담론 환경은 낮은 불안정성을 가지고 있다고 평가할 수 있다. 즉, 한국의 ODA 사업을 수행하는 정부 및 KOICA는, RBA담론이라는 환경의 측면에서 소수의 서로 유사한 외부요소들에 둘러싸여 있으며, 변화하지 않거나 변화한다 하여도 천천히 변화하는 요소들을 마주하고 있다고 할 것이다.

이러한 환경에서 정부 및 KOICA는 ① 기계적구조(공식적, 집권적) ② 적은 부서의 수 ③ 통합수행 역할이 없음 ④ 현재 수행하는 업무 중심(낮은 반응속도)을 조직원리로 하여야 할 것이다. 다만 국제법적 측면을 고려하여 국제업무를 위하여는 ① 기계적구조(공식적, 집권적) ② 많은 부서의 수(경계관리 활동 부서도 약간 존재) ③ 통합수행 역할이 약간 있음(보통의 반응속도)을 해당 업무 조직을 위한 원리로 고려할 수 있을 것이다.

한국의 ODA가 RBA를 어떻게 활용할지에 관하여는, 다음으로 KOICA 사례를 살펴본 후 결론지을 수 있을 것이다.

다. KOICA 사례

(1) 한국의 ODA의 RBA활용방안

① 분석의 틀 및 정책의 유형 결정

Ripley와 Franklin(1986)은 정책유형을 배분(distributive)정책, 재분배(redistributive), 규제(regulatory)정책으로 나누고 규제정책을 다시 경쟁적(competitive)규제정책과 보호적(protective)규제정책으로 나누면서 이러한 정책유형별 정책집행의 차이를 제시하였다. 본 이론을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 9〉 Ripley와 Franklin의 정책유형

비교 기준 / 정책 유형	안정적인 루틴의 확립을 통한 원만한 집행 가능성	주요 관련자들의 동일성과 그들간 관계의 안정성	집행에 대한 논쟁과 갈등의 정도	관료의 집행 결정에 대한 반발의 정도	집행을 둘러싼 논쟁에 있어 이데올로기의 논쟁정도	정부활동의 감소를 위한 압력의 정도	성공적인 집행의 상대적 어려움
분배정책	높다	높다	낮다	낮다	낮다	낮다	낮다
경쟁적 규제정책	보통이다	낮다	보통이다	보통이다	어느정도 높다	어느정도 높다	보통이다
보호적 규제정책	낮다	낮다	높다	높다	높다	높다	보통이다
재분배정책	낮다	높다	높다	높다	매우 높다	높다	높다

(출처: Ripley R. & Franklin G., 1986)

위에서 본 것과 같이 한국 ODA의 RBA환경은 낮은 불안정성을 가지고 있다. 이에 따라 위의 분석의 틀에서의 비교기준에 대해 평가해 보면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다.

〈표 10〉 Ripley와 Franklin의 정책유형에 기초한 한국 ODA의 RBA환경분석 결과

비교기준 / 정책유형	안정적인 루틴의 확립을 통한 원만한 집행 가능성	주요 관련자들의 동일성과 그들간 관계의 안정성	집행에 대한 논쟁과 갈등의 정도	관료의 집행 결정에 대한 반발의 정도	집행을 둘러싼 논쟁에 있어 이데올로기의 논쟁정도	정부활동의 감소를 위한 압력의 정도	성공적인 집행의 상대적 어려움
분배정책	높다	높다	낮다	낮다	보통이다	낮다	낮다

(출처: 저자 작성)

상기 결과는 음영처리한 부분을 제외하면 ODA가 분배정책의 유형으로 분류될 수 있음을 보여준다. '집행을 둘러싼 논쟁에 있어 이데올로기의 논쟁정도'는 무상원조와 유상원조, 분절화 및 통합을 둘러싼 정부 및 하부기관의 헤게모니 다툼을 고려하여 보통 수준으로 평가되었다.

이상의 분석에 따르면 ODA정책은 분배정책으로서, ODA사업에 대한 RBA의 적용은 분배정책의 특성에 따라 이루어지면 될 것으로 보인다. 하지만 현실적으로 한국의 ODA에 RBA가 본격적으로 적용되어 사업이 시행된 사례를 찾아보기 힘든 것이 현실이다. 따라서 아래에서는 실제 RBA가 활용될 수 있는 KOICA의 ODA사업의 예를 살펴보고, 한국의 ODA에서 RBA가 활용되지 못한 이유를 먼저 살펴보고자 한다. 그리고 한국의 ODA정책을 분배정책으로 분류할 때 RBA활용방안은 어떤 모습이 되어야 하는지, 우선 무상협력사업을 주로 수행하고 있는 KOICA에 대한 제언의 형식으로 마무리 하고자 한다.

(2) 사례 1 – 베트남 해외사무소의 현지고용원 관리내규 수립

① 개요

KOICA 베트남 해외사무소는 베트남 국적의 직원 고용에 관한 내규를 수립하여 그들의 근로의 대가를 받을 권리, 공정한 근로조건에 관한 권리 및 휴식과 여가에 관한 권리를 포함하는 근로의 권리를 기초로 근로계약을 행하였다. 또한 이를 통하여 근로자에 대한 임금지급의무, 균등대우의무 등을 포함한 사용자의 의무를 준수하였다.

② 관련 규범

ⅰ. 세계인권선언 제23조 및 제24조

ⅱ. 베트남 사회주의공화국 헌법 제55조 내지 제58조 및 노동관련법령

ⅲ. 대한민국 헌법 제32조 및 제33조 및 노동관련법령

③ 평가

KOICA 베트남 해외사무소의 현지고용원 관리내규의 수립은 KOICA의 베트남 내에서의 사업규모 확대에 따라 KOICA 해외봉사단 사무소 인력을 포함하여 베트남 국적의 근로자의 고용이 꾸준히 증가함에 따른 것이다. KOICA 베트남 해외사무소는 이 관리내규를 통하여 베트남 국적의 근로자를 합법적으로 채용함은 물론, 객관적인 근무평가 제도를 마련하여 베트남 국적의 근로자들이 능력과 성과에 따른 합리적인 처우를 받을 수 있는 기반을 마련한 데에 그 의의가 있다.

KOICA 베트남 해외사무소의 현지고용원 관리내규의 수립은 RBA의 원칙을 의식하고 시행한 활동은 아니다. 하지만 결과적으로 KOICA는 이를 통하여 협력국인 베트남 국민의 권리와 공여국인 한국의 의무를 정의 및 보장하게 되었다.

(3) 사례 2 – 도미니카 공화국 미성년 임신방지 사업 및 여성보건환경 개선사업(2008-2011)

① 개요(한국국제협력단, 2011)

도미니카 공화국 청소년 임신 및 출산율 통계에 따르면 10대 여자 청소년의 23%가 이미 임신이나 출산을 경험하였고, 임산부의 1/4이 15-19세의 청소년들이다. 도미니카 공화국의 청소년 성관계 연령은 점점 낮아지고 있으며, 가톨릭국가의 사회분위기 등을 고려할 때, 기존 학교 교육과정에 성교육을 포함하기 어려운 실정이다.

이에 따라 KOICA는 도미니카공화국 여성부와 함께 청소년 성생식보건(Sexual and Reproductive Health)센터에서 청소년들로 하여금 올바른 성인지적 관점을 정립할 수 있도록 교육사업을 시행하였다. 교육내용은 여성 청소년 교육자 교육, 청소년 보건지도자 양성 등 6개 주제이다. 특히 청소년 성에 대한 대중 인식을 변화시키지 않고서는 청소년 임신 및 낙태율을 감소시키기 어렵다는 인식아래 사업 착수 시점부터 TV 및 라디오 등 대중매체를 통해 성에

대한 대중인식을 제고하였다.

② 관련규범

ⅰ. 세계인권선언 제2조, 제3조, 제25조제2항, 제26조제1항 및 동조제2항

ⅱ. 도미니카공화국 헌법 제1조 및 제13조

ⅲ. 대한민국 헌법 제12조, 제31조, 제34조 및 제36조

③ 평가

본 사업에서 가장 특징적인 부분은 미성년 및 성인 여성의 보건을 그들의 권리로 보았다는 점이다. 일례로 UNIFEM[25]의 보고에 따르면, 2000년도 116명의 인도의 에이즈 감염자를 대상으로 조사한 결과 58명의 여성은 결혼 전 성(性)에 관해 무지한 것으로 나타났다. 이러한 터부에 따라 여성들은 에이즈 감염에 취약해지고 감염된 여성의 경우에는 사회로부터 배척되는 악순환이 반복된다는 것이다.

본 사업에서는 여성들의 높은 임신 및 낙태율의 원인이 해당 여성들의 보건권 및 교육권의 박탈에서 비롯된 것이라 판단하였다. 따라서 미성년 및 성인 여성들에 대한 교육을 통해 그들의 권리를 확립하고, 한국과 도미니카공화국의 정부가 그들에 대하여 가지고 있는 의무를 정립하였다. 이러한 RBA를 활용한 ODA사업이 본 사업의 높은 성과로 이어진 것이다.

라. 한국 ODA에 RBA가 활용되지 못하였던 이유 - 무의사결정론을 중심으로

(1) 한국 ODA에 있어서의 엘리트의 정의

Bachrach와 Baratz(1962)가 주장한 무의사결정론(Non-decision Making)의 '엘리트' 개념과 관련하여, 한국의 ODA에 있어서의 엘리트는 외교통상부를 중심으로 한 정부 및 KOICA의 소속직원 및 그 정책결정에 관여하는 정계 및 학계 관계자로 정의한다.

(2) 한국 ODA에 있어서의 무의사결정 과정

한국의 ODA에 있어서 엘리트는 RBA를 과거 한국 개발과정에서의 '저항적 개념으로서의 인

25) 바스피아(2007), *RBA핸드북.* 바스피아: 서울. 참고

권'으로 파악하여 RBA의 도입에 대해 민감하게 반응하는 경향이 없지 않다. 이러한 사실은 2012년 한국에 대한 UN인권이사회 '국가별 정례인권검토(Universal Periodic Review)'를 앞두고 한국정부가 보고서를 작성하는 과정에서의 사례에서도 찾아볼 수 있다. 참여연대를 비롯한 시민단체들은 의사표현의 자유, 집회결사의 자유, 사형제도 폐지, 양심적 병역거부, 난민 권리 보호, 이주민에 대한 차별 개선, 여성 인권, 아동 및 청소년 인권, 성적지향을 포함한 차별금지법 제정, 개인정보보호 등 분야별 검토 권고사항을 이행할 것을 한국정부에 요구한 바 있다. 이후 한국정부는 국가인권위원회법을 제정하는 등 인권담론의 공론화에 힘쓰기도 하였으나, 적극적으로 수용하는 모습은 보이지 않았다는 시각들도 있다. 이러한 한국정부의 인권 이슈에 대한 무의사결정은 ODA정책에도 그대로 이어져, 외교통상부나 KOICA 모두 ODA정책에 RBA가 도입되는 것을 무의사결정하여 온 것으로 보인다.

(3) 한국 ODA에 있어서의 무의사결정 수단

Bachrach와 Baratz(1962)는 무의사결정수단으로 '폭력', '권력', '편견의 동원' 그리고 '편견의 수정' 및 강화라는 네 가지 수단을 제시하였다. 한국의 ODA에 있어서의 엘리트는 이 중 주로 '편견의 동원' 방법을 사용한 것으로 판단된다. 이것은 ODA정책이 '분배정책'이라는 특징에서도 기인하는데, 엘리트는 ODA정책 의사결정과정이나 집행과정 등 전 영역에 걸쳐 법령과 기존의 절차를 강조하는 방법으로 RBA의 도입을 무의사결정하였다.

마. 소결 : KOICA의 ODA의 RBA 도입 및 활용방안

위에서 살펴본 바와 같이 KOICA의 ODA에 RBA가 도입되지 못한 것은 한국 ODA 엘리트의 무의사결정에 따른 것이며, 그 사용수단은 비교적 온건한 것이었다고 할 수 있다. 따라서 그 사용수단의 성격을 감안할 때, 한국 ODA에의 RBA도입은 기존의 지배적 규범(법률)이나 제도적 과정(절차)등을 활용하는 방안이 되어야 함을 알 수 있다. 이 방안은 KOICA 외부적으로는 법률의 형태를 띨 것이며, KOICA 내부적으로는 '표준운영절차(SOP)'의 형태를 가질 것이다.

여기서 '분배정책'이란 정부가 재정, 권리, 지위, 기회, 서비스 등을 불특정다수에게 제공하여 주는 것이며, 재원은 원칙적으로 조세와 같은 공공재원이다. 따라서 KOICA가 ODA정책을 집행함에 있어 RBA를 활용하고자 할 때 그 재원은 현재와 같이 공공재원이어야 한다.

분배정책은 수혜자 집단간 윈윈정책의 성격을 띠고 있다. 따라서 환경으로부터의 저항보다

는 순응도가 매우 높으며 저항이 적어 정책의 자율성은 그만큼 높다. 따라서 KOICA ODA정책을 집행함에 있어 협력업체나 국민으로부터 저항을 받을 가능성은 매우 낮다. 이러한 점은 국민들에 대한 인식조사에서의 KOICA 사업에 대한 호의적인 결과를 보아도 증명된다. 그러므로 KOICA는 ODA사업을 집행함에 있어 외교통상부와 함께 RBA 활용에 관한 표준운영절차(SOP)를 정립하여 운영하여야 하며, 나아가 국제개발협력기본법 및 한국국제협력단법에도 RBA를 사업에 활용함을 명기하는 것이 필요하다.

유의할 점은 분배정책은 혜택이 다수에게 분산된다는 점에서 '로그롤링(log-rolling)[26]' 또는 '포크배럴(pork barrel)[27]'현상이 생긴다는 것이다. 따라서 KOICA는 한국 국민 또는 협력대상국의 국민에게 혜택이 공정하게 돌아갈 수 있도록 청렴 및 반부패 장치에 역점을 두어 RBA활용에 관한 표준운영절차(SOP)를 정립하여야 할 것이다.

또한 분배정책은 능률성이나 효과성을 추구하며 재원의 일차적 배분으로서 기회균등을 전제로 각자의 노력에 따라 수혜의 정도가 달라진다. 따라서 KOICA는 자유주의 사상에 근거하여 RBA활용에 관한 표준운영절차(SOP)를 마련하여야 한다. 즉 권리와 의무를 계약의 관점에서 바라보고, RBA활용에 관한 표준운영절차(SOP)에 따라 ODA정책이 집행될 때 성과관리가 반드시 필요하다는 것이다.

제3장 정책제언

앞서 살펴본대로, 한국은 인권과 관련한 기본적인 국제조약을 비준하고 있고 국내법도 갖추고 있으나, 이는 국내의 인권을 대상으로 하고 있으며 국제사회, 특히 대(對)개도국 인권보호에 대한 인식과 법적·제도적 장치는 미비한 실정이다. 따라서 RBA활용에 관한 표준운영절차(SOP)를 정립하기 위해서는 먼저, 범국가적인 차원에서의 ODA 철학과 목적에 대한 정립이 우선되어야 한다. 이것이 한국의 「ODA 백서」 제작이 선행되어야 하는 이유이다. 「ODA 백서」란 한 국가의 대외원조에 대한 목적과 철학 및 이를 위한 실행계획 등이 담겨있는 최상위 개념의 기본서로서, 이를 기조로 개발협력의 주체들(각 정부부처 및 지자체, 민간부문 전체)은

26) 이권(利權)이 결부된 몇 개의 법안을 관련 의원들이 서로 협력해서 통과시키는 행태를 가리키는 미국의 의회 용어다. 개척자가 벌채한 통나무를 운반하면서 서로 협력해 굴리기를 한 데서 유래했다. (주: 네이버 지식백과)

27) 이권법안(利權法案) 또는 이권법안을 둘러싸고 벌어지는 정치게임을 지칭하는 말이다. 원래의 뜻은 '돼지고기 통'으로, 이권 또는 정책 교부금을 얻으려고 모여드는 의원들이 마치 남부의 농장에서 농장주가 돼지고기 통에서 한 조각의 고기를 던져 줄 때 모여드는 노예와 같다는 뜻에서 나온 말이다. (주: 네이버 지식백과)

백서에서 제시한 방향과 계획에 따라 일관되고 통일된 목표를 향해 각자의 개발협력을 추진하는 것이다. 따라서, 정치적·외교적·경제적·전략적인 판단에 입각한 국익을 면밀히 따져본 후 한국 ODA에 목적과 철학에 따라 RBA 도입 여부를 결정해야 할 것이다.

본 연구에서는 한국이 향후 선진국으로서 국제사회의 모범이 되는 국가로 발돋움하기 위해서는 먼저 국제사회의 기본 규범을 준수해야한다는 시각에 근거하여, 한국 ODA에 RBA 도입을 위한 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 범정부 차원에서의 조치 방안

가. 강한 정치적·정책적 의지의 확립

인권에 관한 담론은 근본적으로 정치적일 수밖에 없다. 따라서 RBA의 성공을 위해서는 대통령과 외교부장관 등 정부 수뇌부와 정치권을 비롯하여, ODA 수행기관 지도층의 강력한 의지가 필요하다. 이는 인권 위반사항 발생시, 이를 규제 및 처벌할 의지까지 포함하는데, 한국 국적의 글로벌기업 등도 감시의 대상에 포함시키기 때문에 반대세력으로부터의 압박에도 굴하지 않을 강한 의지 및 정책이 필요한 것은 이 때문이다.

나. 관련 법규의 제정

상기의 강한 정치적 의지를 실현시킬 방안으로 가장 효과적인 것이 관련 법규의 제정 및 시행이다. 2011년 10월 시행된 우리나라 「국제개발협력기본법」 제 3조 1항에서 '여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현'에 대해 언급하고는 있으나, RBA에 초점을 둔 법조문은 없다고 할 수 있다. RBA를 위한 법규 혹은 법조문이 필요한 이유는 특히 다음과 같은 이유 때문이다.

(1) RBA 예산의 확보 : 정부의 ODA관련 예산 (무·유상 통합)에 있어서 RBA를 위한 예산을 별도로 확보할 필요가 있다. 이는 별도 RBA를 위한 개발프로그램 실시를 위한 것도 있지만, RBA 도입을 위한 기본 인프라 (인권전문가 양성을 위한 교육, R&D 및 인식제고 등) 확충을 위해 필요한 자금을 의미한다.

(2) 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)의 확보 : 개발부문에서 RBA를 성공적으로 시행한다 해도, 다른 분야와의 일관성이 확보되지 못한다면 전체적인 인권향상은

요원해질 것이다. 예를 들어 우리정부가 ODA를 통해 특정 국가의 아동 복지사업을 진행하고 있는데, 한국의 기업이 동 국가에 공장을 짓고 아동노동을 착취하는 등 인권유린을 자행한다면, 결과적으로 해당 수원국의 인권 수준은 향상되기 어려울 것이다. 따라서 개발원조 외의 분야에서도 동시에 인권에 기반한 업무가 수행될 수 있도록 법적으로 규제하고 이를 관리 감독할 기구도 필요할 것이다.

다. 인권 인지 제고

상기 언급한 정치적·법적 조치가 성공적으로 시행되기 위해서는, 북유럽 국가의 성공사례에서도 알 수 있듯이 인권에 대한 범국민적인 인지가 제고되어야 한다. 우선 국내의 인권 보호에 대한 문화가 정착되어야 국외의 인권문제에 대해 인지할 수 있을 것이다. 오피니언 리더들의 담론 형성과 비전 제시가 필요한 대목이다.

라. 수원국과의 협력관계 재검토

공여국의 인권 인식제고에 정부의 의지가 가장 중요하듯, 개도국의 인권문제 해결 또한 해당 정부의 의지가 가장 중요하다. 때문에 한국 ODA의 성공여부는 협력국과의 정치외교적인 관계가 큰 변수가 될 수 있다. 앞서 선진공여국의 사례에서 살펴보았듯이, 권위주의적 정권하에 인권탄압이 발생하고 있는 수원국이 우리나라의 주요 경제협력국(무역파트너국)일 경우, 우리정부는 어떠한 입장을 취할 것인지에 대한 검토와 성찰이 필요할 것이다.

2. KOICA[28] 차원에서의 조치 방안

가. RBA 규정의 신설

KOICA 설립의 기본근거가 되는 '한국국제협력단법'이나 내규인 '한국국제협력단사업시행지침' 어디에도 개도국의 인권에 관한 언급은 없다. 다만 긴급구호사업 등 인도적지원관련 사업의 특성상 RBA적인 시각이 반영되었다고 말할 수는 있을 것이다. 하지만 이로써 KOICA 개발협력사업이 RBA를 기반으로 한다고는 할 수 없으며, RBA가 KOICA의 다양한 개발협력사업에 반영되도록 하는 규정이 신설되어야 할 것이다.

---

28) 우리나라의 ODA는 크게 무상원조는 KOICA가, 유상원조는 EDCF가 담당하고 있으나, 앞서 문헌연구에서 다룬 바대로 유상원조는 RBA 도입 관련 사업의 비중이 크지 않기 때문에, 무상원조기관인 KOICA의 사례를 중심으로 서술한다.

나. 관련 예산의 확보

RBA 관련예산은 앞서 범정부적 차원에서 언급한 대로 첫째, RBA를 목적으로 하는 신규 개발협력사업의 계획 및 실시를 위한 예산이 있다. 즉 개도국의 거버넌스 향상(사법시스템 구축 등)과 민주주의 수립(참여적개발 등)을 위한 지원, 아동·여성·소수민족·장애인 등 소외계층을 타깃으로 하는 원조사업 등을 위한 예산을 일컫는다.

둘째, KOICA 직원의 역량강화를 위한 예산을 들 수 있다. 이는 개발협력 수행 주체인 KOICA 직원들이 원조사업을 사전조사, 계획, 수립 및 평가를 할 때 RBA적 시각으로 임할 수 있도록 교육하는 것을 의미한다. 이를 위해 교육 커리큘럼 및 사업 지침서 개발과 교사양성 또한 연계되어 진행되어야 할 것이다.

다. 인권전문관 제도의 도입

KOICA는 현재 주요 개발 섹터 중 보건의료·교육·건축·젠더 분야의 전문관 제도를 운영하고 있다. 특히 젠더 전문관은 양성평등적적 시각에서 KOICA 사업의 계획부터 종료까지 전 과정을 검토 및 조언을 하는 역할을 수행하고 있다. 이와 같이 RBA적 원조사업 수행을 위해 '인권전문관' 제도를 도입할 필요가 있을 것이다.

라. 모니터링 및 평가(Monitoring & Evaluation, M&E)

현재 KOICA에서 실시하는 평가업무는 프로젝트의 사전, 중간, 최종 단계에 걸쳐 진행사항을 모니터링 및 평가하고 있다. 이는 사업의 투입 대비 결과물에 대한 성공여부와 그 요인을 분석하는 것을 목적으로 하고 있는데, 수혜자 분석 시 RBA의 관점이 M&E 심사항목에 반영될 수 있도록 하는 조치가 필요하다.

마. 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 수립 시 반영

CPS는 공여국이 특정 개도국에 대한 원조 계획을 세운 기본 전략서이다. 공여국마다 특기로 하는, 혹은 중요시하는 원조분야가 다르고, 또한 개도국마다 필요로 하는 원조의 우선순위가 다르기 때문에 대부분의 공여국은 수원국에 대한 CPS를 수립하고 있다. 따라서 인권 유린 문제가 심각한 개도국의 경우 CPS 수립 시 RBA를 최우선 과제로 내세워 반영하도록 해야 한다.

바. 청렴 및 반부패 장치의 설치

KOICA는 현재 내부 및 외부 감사 수감 시스템을 갖추고 있다. 그러나 ODA사업을 추진하는 과정에 있어 인권유린의 경우를 방지하기 위해 KOICA는 RBA에 입각한 청렴 및 반부패 장치를 추가로 설치 할 필요가 있다.

Ⅲ. 결론

1986년의 개발권 선언은 '능동적이고 자유로우며 의미 있는 참여'에 대한 권리와, 모든 인권의 불가분성 및 상호의존성에 대해 명시한 성명서로서, 오늘날의 개발원조 정책과 밀접한 관계가 있다. 이로써 국제사회는 공여국의 책임성, 개도국과의 상호호혜적 관계, 그리고 원조정책과 다른 정책간의 일관성을 보다 강력히 요구할 근거를 마련하게 되었다(Piron, 2005). 특히 1997년 Kofi Annan 전 UN사무총장의 지시로 인권에 기반한 원조(RBA)가 본격적으로 도입되기 시작했는데, RBA를 통해 소외계층에 대한 개발원조를 보다 집중을 할 수 있으며, 나아가 단순한 수치상의 성장이 아닌 인간 개개인의 존엄성까지 개발의 범주에 넣는 계기가 되었다고 할 수 있다.

이처럼 공여국이 개도국의 인권문제해결에 의무를 가지는 이유는 인권은 모든 인류에게 주어진 기본권이며 이는 나 자신뿐만 아니라 타인의 권리를 지킬 의무가 있고, 나아가 인권은 전 인류적 개념으로서 한 국가의 자주권을 상위하기 때문에, 공여국은 개발원조를 통해 개도국의 인권을 수호할 '불완전 의무'를 가지는 것이다.

그러나 세계화에 의해 국경과 국적이 모호해 짐에 따라 다국적기업 등의 인권침해 등 국가권력의 사각지대에 놓인 인구가 증가하고 있다. 때문에 UN을 중심으로 한 범국가적이고 강력한 규제조치 및 인권보호 방안이 마련되어야 한다. 국제금융기구는 거버넌스와 법치주의, 빈곤퇴치전략과 참여적 개발을 중심으로 RBA사업을 수행하고 있다. 대표적인 북유럽 공여기관인 영국의 DfID는 빈곤층의 '참여적 접근을 통한 권한강화'를, 스웨덴의 Sida는 '빈곤층 삶의 향상 및 민주적 개발'을 원조의 기본 목표로 설정, 모범적인 RBA를 시행하고 있다. 또한 최근 그 역할의 중요성이 강조되고 있는 국제 NGO는 국가 및 국제 개발원조 기관들로 하여금 인권수호의 의무를 다하도록 압력을 가하는 수단으로서의 역할을 수행하고 있다.

이러한 세계적 추세와는 반대로, 우리나라 ODA의 인권적 시각은 아직 걸음마 단계라고 할 수 있다. 한국은 인권관련 국제조약을 대부분 비준하고 있으며, 이는 국내법에도 반영되어 관련 법률이 제정, 시행되고 있다. 국내의 인권적 인식 수준은 높은 편이며 따라서 ODA에 RBA를 적용할 기본적인 환경은 갖추고 있다고 판단된다. 그러나 '인권'에 대한 담론을 과거 한국의 개발시대의 '저항적 운동' 개념으로 보는 시각들이 다소 남아있고, 여러 가지 국익과 관련한 전략적 판단으로 인해 실제 RBA 적용은 수월하지 못할 가능성이 있다고 판단된다.

하지만 국제 경제와 문화 부분에서 한국의 영향력이 강해짐에 따라, 국제사회는 한국이 책임 있는 일원으로서의 역할을 할 것을 요구하고 있다. 특히 한국이 2011년 OECD DAC에 가입함에 따라, 개발협력분야에서의 국제사회와의 약속과 공여국으로서의 책임을 지킬 의무가 강조되고 있다. 때문에 이제는 한국이 국제적인 인권과 개발 관련 담론의 흐름을 인식하고, 그에 따른 RBA 도입에 대한 진지한 검토를 할 시기가 되었다고 할 수 있겠다.

참고문헌

1. 국내문헌

오은정 (2012) KOICA 성평등 개발협력 사업 수행방안 연구. 한국국제협력단: 성남.

한국국제협력단 (2011) 모자보건 ODA 프로그램 모델 연구. 한국국제협력단: 성남.

전광석 (2010) 한국헌법론. 법문사: 서울

정정길 (2010) 정책학원론. 대명출판사: 서울

2. 국외문헌

Alston P. & Robinson M. (2005) The Challenges of Ensuring the Mutuality of Human Rights and Development Endeavours. in Alston P. & Robinson M.(eds) Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford University Press: Oxford.

Arzabe P. (2001) Human Rights: A New Paradigm. in Genugten W. & Perez-Bustillo C. (eds) The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty. CROP: New York.

Bachrach P. & Baratz M. (1962) Two Faces of Power. American Political Science Review 56.

Barratt B. (2008) Human Rights and Foreign Aid. Routledge: Oxon.

Betcherman G., Fares J., Luinstra A. & Prouty R. (2005) Child Labor, Education, and Children's Rights in Alston P. & Robinson M.(eds) Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford University Press: Oxford.

Beuchelt T. & Virchow D. (2012) Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? Agric Hum Vaules 29, 259-273.

Cornwall A. & Nyamu-Musembi C. (2004) Putting the 'rights-based approach' to development into perspective. Third World Quarterly 25 (8), 1415-1437.

Cousins B. (2009) Capitalism obscured: the limits of law and rights-based approaches to poverty reduction and development. The Journal of Peasant Studies 36 (4), 893-908.

Dañino R. (2005) The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts. in Alston P. & Robinson M.(eds) Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford University Press: Oxford.

Drèze J. (2005) Democracy and the Right to Food. in Alston P. & Robinson M.(eds) Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford University Press: Oxford.

Duncan R. (1972) Characteristics of Perceived Environmental Uncertainty. Administrative Science Quarterly 17, 313-327.

Eberl J., Kinney E. & Williams M. (2011) Foundation for a Natural Right to Health Care. Journal of Medicine and Philosophy 36, 537-557.

Fukuda-Parr S. (2006) Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations? Human Rights Quarterly 28, 966-997.

Gaiha R. (2003) Does the Right to Food Matter? Economic and Political Weekly, 4269-4276.

Gauri V. & Gloppen S. (2012) Human Rights-Based Approaches to Development: Concepts, Evidence and Policy. Polity 44 (4), 485-503.

Ghai Y. (2001) Human Rights and Social Development: Toward Democratization and Social Justice. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No.5. UNRISD.

Hafner-Burton E. & Tsutsui K. (2005) Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises. American Journal of Sociology 110 (5), 1373-1411.

Haugen H. (2012) International Obligations and the Right to Food: Clarifying the Potentials and Limitations in Applying a Human Rights Approach When Facing Biofuels Expansion. Journal of Human Rights 11 (3), 405-429.

Hoen E. (2003) TRIPS, Pharmaceutical Patents and Access to Essential Medicines: Seattle, Doha and Beyond. at http://cdrwww.who.int/intellectualproperty/topics/ip/tHoen.pdf [accessed 2013.1.13]

Horta K. (2002) Rhetoric and Reality: Human Rights and the World Bank. Harvard Human Rights Journal 15, 227-243.

Howard-Hassmann R. (2011) Universal Women's Rights Since 1970: The Centrality of Autonomy and Agency. Journal of Human Rights 10, 433-449.

ILO (2002) Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labour. International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) & Statistical Information and Monitoring Programme on Child Labour (SIMPOC): Geneva.

Leeuwen F. (2009) Women's Rights Are Human Rights: The Practice of the United Nations Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Intersentia: Oxford.

Meier B. (2010) Global Health Governance and the Contentious Politics of Human Rights: Maintreaming the Right to Health for Public Health Advancement. HeinOnline at http://heinonline.org.

Narula S. (2005) The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law. HeinOnline at http://heinonline.org.

Nelson P. & Dorsey E. (2003) At the Nexus of Human Rights and Development: New Methods and Strategies of Global NGOs. World Development 31 (12), 2013-2026.

Piron L. (2005) Rights-based Approaches and Bilateral Aid Agencies: More Than a Metaphor? IDS Bulletin 36 (1), 19-30.

Plant M. (2005) Human Rights, Poverty Reduction Strategies, and the Role of the International Monetary Fund. in Alston P. & Robinson M.(eds) Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford University Press: Oxford.

Ramdas K. & Janus K. (2011) Ratifying Women's Rights. Policy Review 169, 29-38.

Rathgeber E. (1990) WID, WAD, GAD: Trends in Research and Practice. The Journal of Developing Areas 24 (4), 489-502.

Ripley B. & Franklin G. (1986) Policy Implementation and Bureaucracy. Dorsey: Chicago.

Roberts B. (1996) The Beijing Fourth World Conference on Women. The Canadian Journal of Sociology 21 (2), 237-244.

Robinson M. (2005) What Rights Can Add to Good Development Practice. in Alston P. & Robinson M.(eds) Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement. Oxford University Press: Oxford.

Romero-Ortuño R. (2004) Access to health care for illegal immigrants in the EU: should we be concerned? European Journal of Health Law 11, 245-272.

Sen A. (2009) The Idea of Justice. Harvard University Press: Cambridge, MA.

UN Women. (2010) About UN Women. at http://www.unwomen.org/about-us/about-un-women/ [accessed 2013.1.15]

UNICEF (2008) Child labour and school attendance: Evidence from MICS and DHS surveys. Seminar on child labour, education and youth employment. at http://www.childinfo.org/

Uvin P. (2004) Human Rights and Development. Kumarian Press: Bloomfield.

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 우리나라의 개발협력 자체평가 품질강화를 위한 메타평가 추진방안
현 미 주 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

2. 개도국과의 성과 파트너십 구축 방안
조 정 명 (KOICA 평가실 과장)

개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 사업평가실

개발협력원조의 중요성이 점차 세계적으로 높아짐에 따라 원조의 기획과 집행, 결과에 대한 평가의 중요성도 강조되고 있으며, 한국국제협력단은 이러한 국제적 흐름에 부응하여 무상원조사업에 대한 평가를 강화하고 있습니다.

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

1991년 OECD의 개발원조위원회(DAC)에서 발표한 위와 같은 평가의 정의가 보편적으로 사용되고 있으며, 한국국제협력단 또한 이를 협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

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

본 지면에는 'OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의', '2012년 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제', '2012년 동료검토 준비과정과 KOICA에 대한 시사점', '시민사회에서 바라본 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토' 네 편의 보고서가 실렸으며, 동 평가보고서의 전문은 KOICA 홈페이지(www.koica.go.kr)의 'KOICA 사업-사업평가- KOICA 발간물 및 평가보고서' 섹션에 게제되어 있으니 참고하시기 바랍니다.

우리나라의 개발협력 자체평가 품질강화를 위한 메타평가 추진방안

현 미 주 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

목 차

1. 도입
2. 자체평가 품질 관리의 중요성
3. 2010–2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가 결과
4. 향후 효과적인 메타평가 추진을 위한 제언

1. 도입

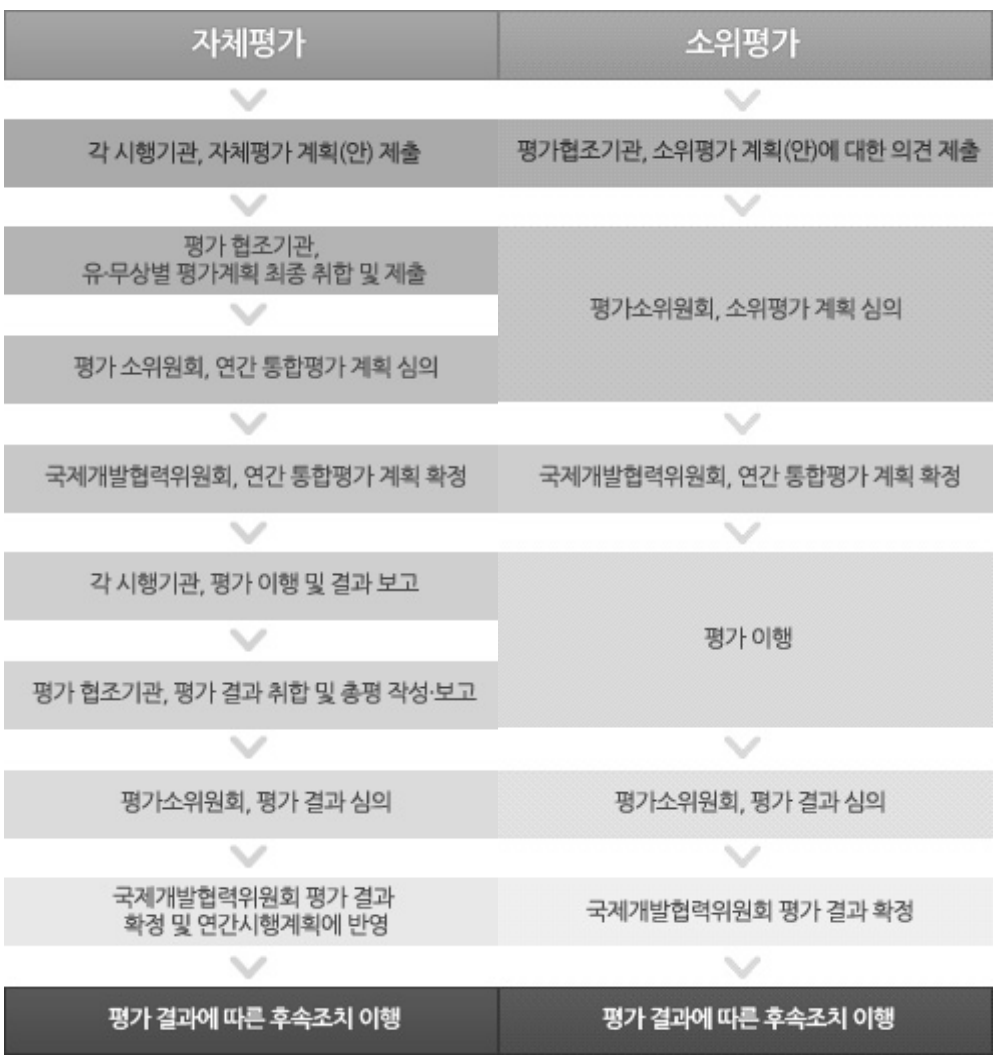
2012년 말 개최된 제11차 국제개발평가소위원회는 2014년부터 2년 주기로 자체평가 결과보고서에 대한 메타평가를 실시하기로 의결하였다. 메타평가란 간단히 말해서 평가 품질을 확보하기 위해 평가에 대해 실시하는 평가, 즉 평가에 대한 평가이다. 동 메타평가 제도의 도입으로 우리나라 국제개발협력 평가, 특히 자체평가 제도가 보다 내실화될 수 있을 것으로 기대된다. 동 기고문에서는 정부가 왜 이러한 제도를 도입하게 되었는지를 살펴보고, 시범 메타평가 결과를 바탕으로 현 시점에서의 자체평가의 문제점과 향후 발전방향을 검토해 보고자 한다.

(우리나라 국제개발협력 평가제도 개요)

메타평가에 대한 논의에 앞서, 현재 우리나라의 국제개발협력 평가제도를 간략히 살펴볼 필

요가 있다. 2009년까지 우리나라는 ODA 사업을 시행하는 기관별로 상이한 기준과 지침을 가지고 자체평가를 실시하였으나, '국제개발협력기본법'이 시행되는 2010년부터 모든 ODA 사업에 공통적인 평가 원칙, 기준 및 절차를 적용하는 '통합평가 시스템'을 도입하였다. 동 통합평가 시스템은 크게 평가소위원회가 추진하는 '소위평가'와 ODA 시행기관이 자체 추진하는 '자체평가'로 이루어지며, 2010년 이래 매년 3건의 소위평가, 약 20여건의 자체평가가 실시되고 있다.[1)]

〈그림 1 : 통합평가 흐름도〉



1) 국제개발협력 통합평가제도에 대한 자세한 사항은 외교통상부 개발협력 홈페이지(www.devkorea.go.kr) 우리나라 ODA 체계 - 개발협력정책 및 전략 - 개발협력평가를 참고

이와 관련, 외교통상부는 '국제개발협력법' 제9조상 무상원조 주관기관이자 '평가소위원회 운영규정' 제13조상 평가 협조기관으로서, 각 부처 등 무상원조 시행기관들의 평가 계획 수립 및 결과를 종합하여 평가소위원회에 상정하고, 환류조치 이행을 지원하고 있다.

2. 자체평가 품질관리의 중요성 : 왜 메타평가를 도입해야 하는가

메타평가 도입은 2012년 초 제10차 평가소위원회에서 외교통상부가 메타평가 시범 시행 및 메타평가 제도 구축을 제안하면서 비롯되었다. 당시 외교통상부는 자체평가 보고서 품질개선이 시급한 과제라는 점을 지적하였으며, 평가소위 간사기관인 국무총리실 역시 이러한 문제의식을 공유하면서 평가소위 위원들의 의결을 거쳐 메타평가가 2012년 소위평가 계획에 포함되었다.

외교통상부는 한국국제협력단(KOICA)과 같은 원조 전담기관뿐만 아니라 기획재정부, 보건복지부, 교육과학기술부, 농림수산식품부 등과 같이 무상원조 사업을 시행하는 기관들의 자체평가 결과보고서 검토 및 이들 기관과의 자체평가에 대한 협의 등의 업무를 수행해왔기 때문에 통합평가 시스템 출범 이후 자체평가 제도의 문제점을 지속 파악하고 있었다.

외교통상부가 언급한 현 자체평가 제도의 문제점은 다음과 같았다. 우선, 원조전담기관을 제외한 여타 부처의 경우, 국제개발협력 평가에 대한 이해와 역량이 부족하여 통합평가지침만으로는 양질의 자체평가 결과보고서를 도출하기 어렵다는 점이다.

사실 통합평가체제가 출범한 지 얼마되지 않은 상황에서 그간 개발협력 관점이 없이 국제협력 또는 경제협력 차원에서 사업을 추진해 온 여러 시행기관(KOICA 제외) 입장에서는 통합평가지침에서 언급하는 기준(적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성)을 바로 이해하고 적용하기 쉽지 않았다. 이러한 사유로 많은 보고서들이 사후적으로 상기 기준에 끼워 맞춘 경향이 적지 않았다. 또한 양질의 평가를 위해서는 적절한 평가지표 마련, 현장에서의 기초조사 등 평가 설계가 미리 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 상당한 평가인프라(예산 및 전문인력 등)가 필요했으며 지금과 같이 분절화된 무상원조 체계에서 다양한 기관들이 소규모의 사업을 추진하는 경우에는 평가를 중점적으로 추진하기 어렵다는 보다 근본적인 문제도 존재했다. 실제로 많은 기관들이 평가를 추진하는데 있어, 현실적인 어려움을 표명했으며, 자체평가 대상이

되는 것을 기피하였다. 또한 ODA 사업 예산이 크지 않은 기관들은 통합평가지침의 존재를 인식하지 못하는 경우도 있었다. 결과적으로, 원조전담기관(KOICA 및 EDCF)와 여타 시행기관 간의 자체평가 보고서의 수준 차이는 상당했으며, 후자의 결과보고서는 국제개발협력분야에서 공개하여 사용할 수 있는 평가 보고서라고 간주하기에는 미흡한 수준이었던 것이다.

둘째, 여타 시행기관의 자체평가의 경우 유의미한 평가결과를 담고 있지 않기 때문에 보다 더 효과적인 개발협력 사업을 위한 환류(feedback)가 가능하지 않았으며, 이로 인해 자체평가의 본래의 목적을 달성할 수 없었다. 자체평가 결과보고서가 의미가 있기 위해서는 자체평가 결과로부터 얻은 '교훈'을 해당 사업 또는 이후 여사한 사업 추진에 있어 적용할 수 있어야 하는데 품질이 낮은 평가는 추상적이고 모호한거나 잘못된 결과를 도출하기 쉽기 대문에 현실적인 교훈 도출과 적용이 어렵기 때문이다.

사실 원조전담기관을 제외한 여타 시행기관의 경우에 국제개발협력 사업의 선진화 필요성이 더 크고, 이를 위해 정확한 평가에 따른 개선작업이 긴요함에도 불구하고 미흡한 평가로 인한 환류 부족으로 ODA 사업의 수준이 제자리 걸음하는 결과를 초래하는 문제가 있다.

메타평가를 도입해야 하는 이유는 이러한 문제점 때문이다. 자체평가 제도가 양질의 자체평가 결과보고서를 도출하지 못한다면, 평가제도의 의미가 없어진다. 때문에 자체평가와 "품질관리(quality assurance)"는 분리하여 생각할 수 없으며, 자체평가의 품질관리 장치로써 메타평가는 필요하다. "평가가 제대로 이루어지는가? 평가결과가 유의미한가? 어떻게 해야 보다 정확한 평가결과를 도출할 수 있는가?"라는 질문을 함으로써, 품질이 높은 평가보고서를 도출하기 위한 작업을 지속해야만 평가 결과를 의미있게 ODA 사업에 반영하여 효과성이 높은 사업으로 개선할 수 있다.

특히 지금과 같이 분절화된 무상원조 체계에서는 원조전담기관을 제외한 여타 시행기관이 품질관리를 스스로 추진하기 어렵기 때문에 평가소위원회 및 국제개발협력위원회 차원에서 '품질관리'에 대한 유인(incentive) 체계를 마련하여 보다 양질의 평가결과 보고서를 도출할 수 있도록 제도적으로 지원해 줄 필요가 있다. 물론 장기적으로 원조전담기관으로 통합되어 일원화된 무상원조 체계가 구축된다면, 자체평가 품질관리가 훨씬 더 효과적으로 이루어질 수 있겠지만, 현 체제는 일원화가 되지 않은 상황이므로 이에 맞는 제도적 보완 방안을 구축하는 것이 현실적이라고 여겨진다.

3. 2010-2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가 결과

상기 자체평가 품질관리의 중요성을 감안하여, '2010년 및 2011년 자체평가에 대한 메타평가'는 2012년 평가소위원회 소위평가 과제로서 시범 추진되었다. 한국개발전략연구원(Korea Institute for Development Strategy: KDS)은 동 과제 수행기관으로서, 자체평가 결과보고서 품질에 대한 시범적인 평가를 시행하여 현 상황을 점검하고 모범사례를 도출하였으며, 메타평가를 추진하기 위해 마련되어야 할 체크리스트(안) 등 평가 도구를 모색하기 위한 기초자료를 제공하였다. 자세한 내용은 '2010년-2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가'제하의 용역보고서(이하 메타평가 결과보고서)' 및 제11차 국제개발협력 평가소위원회 안건(ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 결과)을 참고바란다. 금번 메타평가 결과보고서는 평가시스템, 평가과정, 평가보고서의 3가지 측면에 대해 모두 검토하였으나, 이하에서는 동 보고서 내용 중 일부인 평가보고서에 대한 메타평가 결과를 중점적으로 설명하고, 동 메타평가 결과가 주는 함의를 살펴보고자 한다.

금번 메타평가는 아래의 분석틀을 기준으로 2010년 및 2011년 자체평가 보고서 총 38건 중 평가기관, 분야 등을 고려하여 17개를 표본으로 추출한 뒤 이루어졌으며, 평가항목별로 등급화하고 그 개선방안을 제시하였다.

〈표1〉 메타평가 분석틀

구분	평가 시스템	평가 과정	평가 보고서
평가 항목	ㅇ **평가정책 분석** – 평가정책 – 평가계획	ㅇ **평가용역 수행의 적절성** – 용역제안서 – 평가팀 구성 – 용역지원 – 품질관리	ㅇ **보고서 충실성 분석** – 평가배경・목적 – 평가대상 – 평가방법・디자인
	ㅇ **평가자원 분석** – 평가예산 – 평가조직 – 평가인력	ㅇ **평가수행의 독립성・자율성** – 독립성 – 자율성	ㅇ DAC 5대 평가기준 – 적절성 – 효과성 – 효율성 – 영향력 – 지속가능성

구분	평가 시스템	평가 과정	평가 보고서
	ㅇ **평가결과 확산·환류 분석** – 평가확산 – 평가환류	ㅇ **이해관계자 참여·보호** – 참 여 – 보 호	ㅇ **보고서 논리성 분석** – 자료의 신뢰성 – 분석의 명확성 – 결론의 타당성 – 제언의 유용성 ㅇ **기타사항 분석** – 범분야 이슈 – 보고서 명료성
평가 방법	– 기관별 설문조사 – 평가부서 인터뷰	– 용역제안서 검토 – 기관별 설문조사 – 평가자·평가담당자 인터뷰	– 보고서 검토

〈표 2〉 메타평가 결과 종합

평가요소	항 목	세부항목	평가결과	개선방향
평가시스템	평가정책	평가정책	◦ 대부분 기관이 평가정책 불명확	◦ 내부 사업평가 지침 마련 필요
		평가계획	◦ 계획 수립을 위한 평가위원회 운영 미흡	◦ 기관별 평가위원회 운영 확대 필요
	평가자원	평가예산	◦ 일부 기관의 평가예산 비중이 DAC 최소 비율인 0.02%에 미달	◦ 평가예산 확보 노력, 평가예산 배분시 선택과 집중 필요
		평가조직	◦ KOICA·EDCF에만 별도 평가부서 존재	◦ 고도의 객관성이 요구되는 평가는 평가 소위에서 통합평가 실시 필요
		평가인력	◦ 부처의 경우, ODA 평가인력 및 전문성 부족	◦ ODA 평가교육 확대 필요
	평가활용	평가확산	◦ 대부분 기관이 평가보고서를 수원국에 배포	◦ 평가보고서를 국제사회와 공유 필요
		평가환류	◦ 정책제언 이행의 구속력·인센티브 미흡	◦ 구속력 확보·인센티브 부여방안 검토 필요
평가과정	평가용역 적절성	용역 제안서	◦ 구체성 부족, 평가배경 언급 미흡	◦ 평가질문·평가수행 방향 명확히 제시 필요
		평가 팀구성	◦ 사업분야별 전문가 위주로 평가팀이 구성되어 전문성에 한계 노출	◦ ODA 평가에 적합한 전문가 등급마련 필요
		평가팀 지원	◦ 대체로 평가팀에 필요한 자료를 적기에 제공	◦ 지원범위 명확화 및 정례회의 활성화 필요
		품질관리	◦ 구체적인 품질체크리스트 부재	◦ 품질관리를 위한 품질체크리스트 마련 필요

평가요소	항 목	세부항목	평가결과	개선방향
	평가독립성·자율성	독립성	◦ 평가외부자가 평가 결과를 미리 결정하고자 개입	◦ 독립성 강화를 위한 내부통제장치 마련 필요
		자율성	◦ 일부 기관에서 긍정적 결과만을 배포하도록 압력 행사	◦ 자율성 강화를 위한 내부지침 마련 필요
	이해관계자 참여·보호	참 여	◦ 수원국의 참여는 다소 제한적임	◦ 수원국 참여 수요 사전 논의 필요
		보 호	◦ 이해관계자 보호를 위한 장치 부재	◦ 이해관계자 보호를 위한 내부지침 마련 필요
평가보고서	보고서의 충실성	배경·목적	◦ 배경·목적이 일반적이거나 추상적	◦ 배경·목적·평가질문 구체적 제시 필요
		평가대상	◦ PDM에 대한 검토 미흡	◦ 사업기획부터 명확한 PDM 수립 필요
		평가방법	◦ 방법론에 대한 상세설명 불충분	◦ 정교한 평가지표·메트릭스 제시 필요
	DAC 5대 기준	적절성	◦ 직접 수혜자 및 수혜지역 특수성 분석 미흡	◦ 직접 수혜자 및 수혜지역 특수성 분석 강화 필요
		효과성	◦ 목표가 명확하지 않아 달성정도 분석 미흡	◦ 사업기획시 명확한 평가기준치 설정 필요
		효율성	◦ 자원·비용 효율성 분석 미흡	◦ 자원·비용 효율성 분석 강화, 비효율성 지적시 원인 및 개선방안 함께 제시
		영향력	◦ 의도하지 않은 영향력 및 간접 영향력 분석 미흡	◦ 사업계획시 달성하고자 하는 영향력 및 직·간접 수혜자를 분명하게 제시할 필요
		지속가능성	◦ 지속가능성에 영향을 주는 요인 분석 미흡	◦ 지속가능성의 영향요인에 대한 분석 강화
	보고서의 논리성	자료의 신뢰성	◦ 자료 수집방법에 대한 상세설명 부족	◦ 자료 수집방법 명확히 제시할 필요
		분석의 명확성	◦ 대체로 평가자의 주장이 객관적·논리적으로 뒷받침되는 경향	◦ 평가설계시 평가지표와 측정방법간 논리구조 확립 필요
		결론의 타당성	◦ 대체로 평가결론이 평가의 주요 분석 내용과 유기적·논리적으로 연결	◦ 분석내용 및 국제사회 논의 등을 종합 고려하여 균형잡힌 결론 제시 필요
		제언의 유용성	◦ 실행가능한 행동계획 제시 미흡	◦ 실행가능한 행동계획을 이해관계자별로 우선순위를 부여하여 제시할 필요
	기 타	범분야	◦ 대부분 범분야 이슈 분석 누락	◦ 사업계획시부터 범분야 이슈 고려 필요
		명료성	◦ 편집은 대체로 양호하나 일부 요약본 부재 및 목차 부적합	◦ 요약본 필수 작성 및 약어표기, 표·차트 활용 등을 통해 가독성·이해도 제고 필요

〈표 3〉 메타평가 보고서 등급화

점수	평가보고서	발주기관	평가 수행기관	등급
80점대 이상	과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 2)	KOICA	글로벌발전 연구원	탁월
70점대 이상	–	–		우수
60점대	KOICA-농식품부 캄보디아 농촌분야 사업공동평가보고서	KOICA /농식품부	한국농촌 발전연구원	양호
	ICT 훈련센터 건립사업	KOICA	대한정보 기술(합)	
	라오스 모자보건 증진사업	보건복지부	서울대 의학연구원	
	베트남 국별평가	EDCF	대외경제정책연구원 /수자원공사	
	캄보디아 국가측량기준점 설치사업	KOICA	한국지리 정보학회	
	우즈베키스탄 국별평가	KOICA	산업연구원	
	한베산업기술학교 2차지원사업	KOICA	국민대 국정관리 전략연구소	
	2011년도 무상원조사업 수원국 만족도 조사	KOICA	성균관대 산학협력단	
	에티오피아 아르시존 사업평가	KOICA	내부	
50점대	인도네시아 병원폐수 처리시설 확충사업	EDCF	한국개발 전략연구소	보통
	중국 흑룡강성 모단성-계서간 도로건설사업	EDCF	내부	
40점대	NGO 지원사업 종합평가	KOICA	경희대 NGO대학원	미흡
	상하수도 분야평가	EDCF	수자원공사	
	국제빈곤퇴치기여금 사업	KOICA	고려대 산합협력단	
	해외방송통신전문가 초청연수	방송통신 위원회	대한정보 기술(합)	
	정부초청 장학생 사업 성과분석 및 평가	교육과학 기술부	연세대	

2) 메타평가 수행자별로 평가 기준 적용의 엄격성이 완전히 일치하기는 어려우므로, 동 평가대상의 점수 격차는 일정부분 평가자의 관대성에 영향을 받았을 가능성이 있음.

(자체평가 보고서의 품질 문제의 인식 및 개선방안 도출)

17개 표본 자체평가 보고서 중 보통 이하의 평가를 받아 개선이 필요한 평가보고서는 총 42%(7개)로, 이 중 미흡(40점대), 미달(30점대) 등급을 받은 보고서는 5개에 달했다. 보고서의 주요 항목별로 문제점을 살펴보자. 우선 평가 배경 및 목적이 비교적으로 명확하게 서술된 보고서도 있으나, 대부분은 일반적이거나 추상적으로 기술되어 있어 평가의도, 평가 대상 평가 주사용처를 파악하기 어려웠다. 무엇보다 보고서상 프로젝트 기획 매트릭스(PDM: Project Design Matrix)에 대한 검토가 미흡했으며, 이는 사업기획단계부터 국제개발협력사업의 특성에 따라 평가 설계가 포함되지 않은 문제점을 보여준다. 지표설계, 데이터 수집기술, 분석방법 등 평가방법론에 대한 상세하고 타당한 설명이 부족한 편이며, 방법론의 한계를 명시하여 해석의 오류를 방지하는 노력도 미흡하였다. 통합평가지침에서 제시하고 있는 DAC 5대 평가기준에 대한 이해의 부족은 수원국 개발전략과의 구체적 연관성 분석, 목표달성 정도와 계획된 수혜자와 실제수혜자와의 동일 여부 분석 등이 미흡하며 정성적 평가에 국한되는 경향을 초래했다. 또한 평가 결과의 신뢰도와 직결되는 자료의 수집방법에 대한 설명과 종합적인 분석을 가능하게 하는 평가지표와 측정방법간 논리구조 부족 및 일반적이거나 추상적인 제언 그리고 환류를 위한 실행가능한 구체 행동계획 미제시도 주요 문제점으로 지적되었다.

상기 문제점은 예산 및 인력 등 평가 인프라라는 근본적인 문제에도 연계되어 있지만, 동시에 이 중 다수가 평가인식 및 역량과 관련된 문제라고 볼 수 있다. ODA 사업 계획 시 국제개발협력 성격에 맞는 평가설계가 함께 이루어지는지, 평가의 기초자료인 사업 현지의 기초조사(통계 등)가 실시되는지 그리고 평가기준에 대한 정확한 이해를 가지고 평가를 수행할 수 있는지 등은 평가인식 및 역량 제고 노력을 통해서 개선이 가능하다. 이러한 점을 감안하여 금번 메타평가 결과보고서는 메타평가의 정기 시행과 더불어 평가소위가 ODA 수행기관들의 평가역량 강화를 위해 노력할 것을 제언하였으며 평가소위원회는 이를 받아들여 평가 역량증진 워크숍, 평가 보고서 가이드라인 마련 등을 2013년 평가소위 계획에 포함시켰다.

이렇듯 금번 메타평가는 기존 통합평가제도를 내실화하고 한 단계 더 발전시키는 계기를 제공하였다. 통합평가제도가 실질적인 효과를 가질 수 있도록, 우리나라가 지향하고 있는 "개발효과성"을 도출할 수 있는 원조사업을 만드는데 기여할 수 있도록 평가제도의 부족한 면을 보완해 나가는 이러한 노력들이야 말로 머지않아 우리나라가 선진공여국으로 자리매김할 수 있는 기반이다.

(KOICA, 평가 역량 강화 및 선진화에 선도적인 역할 수행)

금번 메타평가의 또다른 의의는 평가 분야에서의 KOICA의 역할을 다시금 주목하게 된 것이다. 메타평가 결과보고서에 따르면, KOICA의 평가보고서들은 여타 기관들에 비하여 높은 수준을 보여주었다. 양호(60점대)에 해당하는 10개의 보고서 중 6개가 KOICA의 보고서였으며, 가장 최상의 평가를 받은 것도 KOICA의 '과테말라 난민정착 지원 및 교육강화 사업 평가보고서'였다. 이는 놀라운 일이 아니다. 사실 높은 수준의 평가의 질(quality)은 평가인식, 역량 및 인프라와 비례하기 때문이다. KOICA가 원조전담기관으로서 평가 정책, 독립성, 자원, 계획, 확산 및 환류에 거친 전반적인 평가 시스템이 체계적으로 갖추어져 있기에 가능한 것이라고 볼 수 있다. 물론 평가시스템 강화를 위해 노력해 온 KOICA의 노력은 이와 별개로 높이 평가되어야 마땅하다. 특히 또 다른 원조전담기관인 EDCF에 비해서도 평가품질이 높은 점은 KOICA의 원조평가 분야에 있어서의 독보적인 지위를 보여준다. 그러나 금번 메타평가 결과 차원에서 KOICA의 평가보고서가 높은 등급을 받았다는 사실 자체는 그리 중요하지 않다.

오히려 우리가 주목해야하는 보고서는 KOICA와 농림수산식품부가 공동으로 참여한 '캄보디아 농촌분야사업 공동평가보고서'이다. 표3에서 보듯 동 평가보고서는 거의 우수등급에 근접한 평가를 받았다. 메타평가 결과 보고서도 KOICA와 부처간에 실시된 공동평가는 전반적으로 품질이 우수하다고 명시하면서, 농림수산식품부가 자체적으로만 실시한 국제농업협력사업의 평가보고서는 평가점수가 저조했다는 점을 언급하고, 전자의 경우 공동평가이기에 높은 점수가 가능했다고 분석하고 있다.

이렇듯 KOICA는 현재 미흡한 수준에 머무르고 있는 여타 기관의 평가 역량 향상에 긍정적인 영향을 미치면서 우리나라 개발협력 평가의 선진화를 선도할 수 있다. KOICA 평가실에서 발간하고 있는 각종 평가 관련 자료와 지침들은 20년 남짓 원조전담기관으로서의 경험과 전문지식을 바탕으로 마련된 것으로 전정부적인 평가 역량 강화를 위해 활용될 필요가 있으며, KOICA와 여타 시행기관의 공동평가는 시행기관에게 국제개발협력 평가지식의 공유의 기회를 제공할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

또한 금번 메타평가 실시에 있어서 KOICA의 기여는 상당한 편이다. 처음으로 실시되는 메타평가이었기 때문에 메타평가에 대한 정확한 이해를 바탕으로 한 분석과 제언이 필요했으며, 이러한 까닭으로 KDS는 동 용역을 수행하는 과정에서 KOICA 평가실과 지속적인 협의를 실시하였다. 이러한 점을 모두 고려할 때 금번 메타평가의 의의는 KOICA가 보유한 평가전문성

에 대한 재확인이자 전정부적인 평가역량 강화를 위한 KOICA의 선도적 역할 필요성이라고 여겨진다. 물론 이러한 점은 여타 원조시행기관과의 관계에서 발생하는 상대적인 것으로, 원조전담기관으로서 KOICA 역시 보다 정교한 평가체계와 보다 더 높은 평가전문성을 위해 더 노력할 필요가 있다.

4. 향후 효과적인 메타평가 추진을 위한 제언

메타평가를 비난이 아닌 독려를 위한 장치로 활용해야...

2012년 말 제11차 평가소위원회에 상정할 메타평가 결과 안건을 작성하는 과정에서 자체평가 결과가 미흡하게 나온 시행기관들은 메타평가 보고서의 점수화에 대해 상당한 우려를 표명한 바 있다. 결국 안건을 보면 2010년 및 2011년 메타평가 대상인 자체평가 보고서의 평가결과표는 우수 보고서와 개선필요 보고서로만 분류하고 각 보고서별 메타평가 상세 점수는 표시하지 않았다. 이러한 시행기관들의 우려와 반응은 메타평가에 대한 '오해'에 따른 것이라고 본다. 메타평가는 사업 시행기관을 '비난'하기 위한 장치가 아니다. 오히려 보다 나은 평가를 하도록 '독려'하기 위한 장치라고 보아야한다. 무엇보다 메타평가는 시행기관의 사업 자체에 대한 평가가 아니며, 시행기관이 수행한 사업을 평가한 외부 평가용역기관(자체평가는 대부분 외부평가 또는 공동평가로 진행)에 대한 평가이기 때문이다. ODA 사업시행기관은 메타평가를 통해 어느 평가용역기관이 국제개발협력 사업 및 평가에 대한 전문성이 큰 지를 비교하고, 역량이 더 좋은 평가용역기관에 대한 정보를 얻을 수 있으며, 평가용역기관 간 선의의 경쟁을 촉진할 수 있는 기제로 활용할 수 있다. 물론 시행기관이 자체평가를 책임진다는 점에서 메타평가 결과가 부담스럽게 작용할 수는 있겠지만, 그 부담이 오히려 해당기관차원에서 평가에 대해 더욱 큰 관심을 가지고 강화하는 유인으로 작용하게 되는 효과가 있다는 점을 간과해서는 안된다. 메타평가는 근본적으로 품질이 좋은 평가를 독려하기 위한 것이며, 상대적인 평가결과를 통해 기관들은 보다 나은 평가를 위해 더 노력할 수 있는 유인을 갖출 수 있다.

평가사례 공유를 통해 메타평가를 평가 역량 강화를 가능하게 하는 지식공유 활동으로 추진해야...

메타평가가 평가 품질제고를 위한 유인체계가 되기 위해서는 평가의 좋은 사례와 나쁜 사례를 구체적으로 보여줄 수 있어야 한다. 평가 기준에 대한 정확한 이해를 보여주고, 어떤 평가지표를 가지고 어떻게 분석을 해야하는지 등에 대한 사례를 공유하는 것이야말로, 현재 평가역량이 부족한 많은 기관들에게 좋은 참고자료가 될 수 있으며 원조전담기관을 제외하고는 평가역량이 높지 않은 우리의 현 상황에 있어서 가장 필요한 메타평가의 의의라고 할 수 있다. 금번에 시범적으로 추진된 메타평가 결과보고서('2010년-2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가'제하의 용역보고서(2011.11월 발간)')는 아래와 같이 개선이 필요한 예와 잘된 예를 평가사례에 기반하여 보여줌으로써 평가 수행 시의 잘못된 이해 또는 실수를 방지할 수 있도록 정보를 제공하고 있다.

〈표 3: 영향력 평가 사례〉

※ 영향력 분석의 예시

(개선이 필요한 예)

□ 사업으로 인한 계획된 변화와 영향

"흑룡강성 모단성~계서간 도로건설사업"의 평가매트릭스 상에서는 영향력 평가지표로 빈곤감축 및 제도, 사회경제, 환경에 미친 영향력, 수혜자평가(사업의 직간접적 수혜자들이 동 사업의 영향에 대해 평가하는 정도)등이 제시되어 있으나, 실제 평가에서는 GRP(Gross Regional Product), GDP, 취업자 수, 관광산업 관련 지표 변화를 평가함. 아울러 제시된 데이터는 도로건설사업에서 기인한 것이라고 확신하기에는 논리적인 비약이 있음

"해외방송통신전문가 초청연수"의 영향력 평가항목에는 연수에서의 학습결과가 수원국 국가정책에 반영되거나 이로 인한 제도적 변화 가능성이 있는지를 평가해야한다고 명시하고 있으나, 실제 평가는 한국 및 ICT 분야 이미지 개선효과 등을 중심으로 하고 있음. '연수사업결과 해당 수원국에서 긍정적 변화가 있었는지'의 평가문항은 너무 포괄적이므로 구체화할 필요가 있음

(잘된 예)

□ 사업으로 인한 계획된 변화와 영향

"과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업"은 PDM에 기반하여 효과성 연장선상에서 지원 사업을 통해 주민들의 사회·경제적 환경이 개선되었는지를 간접적으로 평가하였음. 영향력 평가지표로 중등학교 시설 설립 후 마을 전반에서 중학교 교육을 받을 수 있는 학생수 증가, 생산기반 시설 구축과 생산투입 자재 제공 등으로 마을 소득 증대에 기여, 사업 과정에서 주민조직의 적극적 참여 도모로 주민조직 역량강화에의 기여를 분석하였고, 그 결과 긍정적 영향이 있었다고 평가함

금번 메타평가에서 도출된 사례들은 평가소위원회 차원에서 또는 평가 협조기관차원에서 별도 사례집으로 만들어 원조 시행기관들에게 참고자료로 배포하는 것도 고려해 볼 만하다.

자체평가 확대 노력과 연계...

금번 메타평가 결과보고서에서 언급되었듯이, 자체평가 보고서를 공개하지 않거나(기획재정부의 KSP 사업), 만족도 수준의 조사에 한정되어 평가라고 보기 어렵거나(여성부), 평가를 아예 실시하지 않는(지식경제부) ODA 시행기관들의 자체평가가 원활히 이루어질 수 있도록 자체평가 확대 노력을 병행해야 한다. 향후 메타평가 결과 공유 및 평가보고서 가이드라인 마련 등은 현실적인 제약으로 자체평가 추진에 소극적이었던 기관들을 변화시킬 수 있을 것으로 예상된다.

평가소위원회, 메타평가 이행을 통해 주도적인 역할을 수행해야...

그간 평가소위원회는 평가계획 수립, 평가 실시 및 평가 결과 심의 및 국제개발협력위원회 앞 보고 역할을 수행해 왔으나, 평가 실시 및 결과 심의에 있어서 주도적이며 적극적인 역할을 수행해왔다고 보기 어렵다. 소위평가의 경우 간사기관인 국무총리실이 외부 용역 발주 형태로 추진되어, 평가 실시에 위원들이 직접 참여하는 구조가 아니었으며, 평가 결과보고서도 평가소위원들에게 1주일 전에 배포되어 심도있는 검토가 곤란한 문제가 있었다. 평가소위원회의 역할 강화를 위한 제도적 개선 논의는 차후 위원회 차원에서 별도로 이루어질 것으로 보이나, 평가소위원들의 역할 강화와 관련하여 메타평가 측면에서도 고려해야할 점이 있다. 서두에서 언급한 바와 같이 지금과 같이 무상원조가 분절화된 상황에서는 예산 및 인원 등 현실적인 제약을 고려할 때 원조 전담기관이 아닌 여타 무상원조 시행기관이 자체평가를 시행하면서 품질관리까지 다루기는 매우 어려운 일이다. 이러한 차원에서 품질관리 유인체계를 마련하고 시행기관의 평가역량 제고를 제도적으로 지원하는 메타평가야 말로 평가소위가 주도적으로 할 수 있으며, 해야만 하는 일이라고 여겨진다. 평가소위가 2년 주기로 메타평가를 실시하기로 결정한만큼, 평가소위 위원들이 직접 메타평가에 참여하여 주도할 수 있기를 기대한다. 평가소위가 주도적 역할을 하기 위해서는 금번에 이루어진 시범 메타평가 결과에서 제시된 메타평가 분석틀과 체크리스트를 참고하여, 평가소위 위원들이 직접 관여하여 메타평가 세부가이드라인을 구축해야 한다.

외교통상부, KOICA의 무상원조 평가역량 고도화 및 여타 시행기관들의 역량 강화 지원을 통해 개발효과성 제고를 위해 노력해야...

무상원조 정책을 총괄하는 외교통상부는 우리 정부가 지향하는 개발효과성을 제고하기 위해 평가에 보다 많은 자원을 투자하고, 무상원조 평가 기능을 강화하는데 더욱 힘써야 할 필요가 있다. 평가의 품질은 결국 정책의 품질로 귀결되기 때문이며, 이는 국제사회에서 선진공여국으로 활동하기 위한 필수적인 기반인 까닭이다.

이러한 차원에서 전체 무상원조의 80%를 수행하고 있는 KOICA의 평가역량 고도화 작업을 적극 추진하여 KOICA의 평가분야의 선도적 역할을 지속 확대해 나가야한다. 또한 여타 선진공여국 및 국제기구와 평가 선진화에 대한 논의를 지속하여 평가분야의 전문성을 강화해 나가는 노력을 전개하는 동시에, 이를 바탕으로 여타 시행기관들의 사업평가를 지원함으로써 다양한 원조사업들이 개발효과성을 도출하는 방향으로 개선될 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 노력이 평가소위원회의 메타평가와 함께 추진될 때, 메타평가의 '자체평가 품질관리'의 목적이 달성될 수 있다. 결국 메타평가 결과에 따른 원조 시행기관의 평가 개선 및 역량 강화는 외교통상부가 원조전담기관인 KOICA와 함께 얼마나 적극적으로 이를 지원하고 선도하는가에 달려있는바 향후 외교부와 KOICA의 국제개발협력 평가분야에서의 적극적인 역할을 기대한다.

참고문헌

국제개발협력기본법

국제개발협력위원회 (2010) 국제개발협력 평가소위원회 운영규정 및 평가지침

국제개발협력위원회 (2010) 국제개발협력 통합평가계획 (제7차 국제개발협력위원회 안건)

국제개발협력 평가소위원회 (2012) 제11차 평가소위원회 안건 : ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 결과

한국개발전략연구소 (2012) 2010년-2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가' 용역보고서

개도국과의 성과 파트너십 구축 방안

조 정 명 (KOICA 평가실 과장)

목 차

1. 들어가는 말
2. 국제사회의 담론 : 개도국과의 성과 파트너십
3. KOICA의 개도국과의 성과 파트너십
   3.1 개도국과의 성과 파트너십 추진 배경
   3.2. 개도국과의 성과 파트너십 사례
4. 시사점
5. 맺음말

1. 들어가는 말

사전적 의미의 파트너십(partnership)이란, 서로 다른 집단들(parties)이 동일한 목표달성을 위해 또는 공동의 이익(interest) 추구를 위해 서로 협력하는 관계를 의미한다. 여기에서 파트너(partner)란 이러한 관계에 관련된 이해당사자 중에서도 파트너십을 유지하기 위한 거버넌스(governance)와 재정(finance)에 관련된 이해관계자를 일컫는다. 파트너십은 그 자체가 목적일 수도 있고, 공동의 목표를 효율적으로 달성하기 위한 수단으로 활용되기도 하는데, 이는 국제개발협력 분야에서도 마찬가지이다. '글로벌 파트너십'은 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)[1]중의 하나로 그 자체가 목적이기도 하며, 개발목표 달성은 다양한 개발협력 주체들의 협력을 요한다는 측면해서 목표달성을 위한 수단이기도 하다.

최근 국제개발협력 분야에 있어 파트너십은 그 중요성이 점차 강조되고 있으며, 대상 범위와 주체 또한 점점 확대되고 있는 추세이다. 국제사회는 글로벌 파트너십의 이행을 위해 2003년 원조효과작업반(Working Party on Aid Effectiveness, WP-EFF)의 출범이래로, 로마에서 부산에 이르기까지[2] 지속적인 협의와 선언을 통해 개발의 목표와 의무를 공유하고, 다양한 주체간의 협력을 중심으로 하는 새로운 국제개발협력의 패러다임을 구축해 가고 있다. 특히 2011년 부산총회 결과로 "효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC)"이 출범하여, 원조의 효과성 제고를 위한 글로벌 파트너십 구축의 중요성이 재차 강조되었다.

파트너십의 참가 주체에 따라 다양한 파트너십이 정의될 수 있으나, 특히 수원국과의 파트너십은 가장 기초적이고도 결정적인 파트너십으로 인식되고 있다. 이는 사업추진 과정의 효율화와 성공적인 사업성과 관리를 위한 필수 요소이기 때문이다. 수원국의 역할과 수원국과의 협력을 강조하는 인식의 변화는 국제사회가 수원국을 명명하는 방식에서도 파악할 수 있다. 먼저, 파리선언 및 아크라행동강령에서는 수원국을 recipient country가 아닌 partner country로 명시하여 수원국과 공여국을 주종관계가 아닌 동반자적 관계로 인정하는 인식의 변화를 반영하였다. 부산파트너십에서는 국가, 국제기구 등과 같은 전통적인 국제개발협력 주체 이외에 민간분야, 시민사회 등을 국제개발협력의 주요 행위자로 포함하면서 민간분야의 파트너와의 혼선을 줄이기 위해 수원국을 developing country로 명시하였다[3]. 수원국에서 파트너로, 파트너에서 개발도상국으로의 명칭 변화는 수원국을 개발협력의 대상에서 협력자로, 그리고 단순 협력자를 넘어 주도적인 참여 주체로 인지하는 국제사회의 인식의 변화를 보여주는 것이다(부산파트너십의 합의결과를 존중하여, 이하 수원국은 개발도상국, '개도국'으로 표기하기로 한다). 개도국과 파트너십의 중요성은 부산총회 결과문에서도 재차 강조되었다. 부산 글로벌 파트너십의 4대 개발협력 공통원칙은 ▲개발 우선과제에 대한 개도국의 주인의식, ▲결과중심, ▲포괄적 개발 파트너십, ▲투명성 및 상호 책무성으로 정리된다.[4] 이는 개도국을 국제개

1) 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)는 2000년 UN에서 채택된 의제로, 2015년까지 빈곤을 반으로 감소시키자는 범세계인 약속이다. 주요 내용으로 ①절대빈곤과 기아퇴치, ②초등교육의 완전보급, ③성평등 촉진과 여권 신장, ④아동 사망률 감소, ⑤모성건강 개선, ⑥HIV/AIDS, 말라리아 등의 각종 질병 퇴치, ⑦지속가능한 환경보장, ⑧개발을 위한 글로벌 파트너십 구축을 들 수 있다.

2) OECD 개발원조위원회(DAC)주관으로 개최되는 국제 개발원조 분야 최고위급 회의로 원조조화에 관한 로마선언Rome Declaration on Harmonization(2003), 원조의 효과성에 대한 파리선언Paris Declaration on Aid Effectiveness(2005), 아크라 행동강령Accra Agenda for Action(2008), 효과적 개발협력에 대한 부산총회Busan(2011) 등이 진행되어 왔다.

3) 수원국에 대한 선언적 명칭은 변화하였으나, 국내적으로는 파트너와 개발도상국이 포함하는 대상의 범위가 넓고(가령, 중진국 등도 개발도상국에 포함됨) 명명하는 주체가 구체적이지 않아 수원국, 파트너, 개발도상국을 수원국으로 통칭하여 부르는 것이 보편적이다.

발협력의 중심 주체로 인식하고, 그들의 주체성과 참여정도가 보다 심화되어야 함을 간접적으로 나타내고 있다. 또한 이는 개도국을 중심으로 하는 파트너십을 강조했다는 측면에서 개도국의 주체의식과 공여국-개도국간의 형평적 파트너십을 강화하는 것으로 해석할 수 있다.

이와 같이 개도국과의 파트너십은 국제개발의 기본 원칙이자 행동양식으로 인식되고 있으며, 이는 정책 및 전략 수립과 같은 거시적 차원에서 사업의 집행 및 관리에 이르는 미시적 차원까지 국제개발 전반에 거쳐 고려되고 강조되고 있다. 특히 결과중심 원칙이 재차 강조됨에 따라 진행사항에 대한 결과중심의 관리, 모니터링, 평가, 그리고 커뮤니케이션 방식의 개선 등이 요구되고 있다. 이에 따라 국제사회에서는 개도국이 주도하는 현장중심의 공동 성과관리 기반 및 도구 마련을 위한 움직임이 계속 되고 있으며, 개도국의 기존 시스템을 최대한 활용하여 공동 실행계획을 수립하고 성과를 모니터링 할 것을 권장하고 있다.

그렇다면 성과관리 부문에 있어 우리나라의 개도국과의 파트너십 현황은 어떠한가? 성과관리에 있어 전반적으로 우리나라의 개도국과의 파트너십 현황은 다소 제한적이라 할 수 있다. 2010년 OECD DAC(Development Assistance Committee)에 가입과 함께 우리나라 개발원조 정책 및 체계의 선진화가 본격화됨에 따라 성과관리 및 개도국과의 파트너십 또한 강화되기 시작하였다. 2010년 이래 국제사회의 담론에 적극적으로 참여하고, 현실적인 수준의 개발협력 사업의 현장화 및 성과관리 체계 강화를 통해 비교적 단기간에 많은 성과를 이루었다. 그러나 성과관리 부문의 개도국과 파트너십은 개도국의 참여정도(depth of participation)가 다소 제한되어 있어 지속적인 파트너십 강화 방안 마련이 필요한 실정이다.

한국국제협력단은 국내 무상원조 전담기관으로서 성과관리체계 고도화 및 선진화에 앞장서고 있으며, 개도국과의 성과관리부문 파트너십 구축부문에 있어서도 제한적이나 의미 있는 성과를 거두었다. 이에 본고에서는 협력단의 성과관리 부문 개도국과의 파트너십 사례를 소개하고 이의 시사점을 탐색하여, 기존의 공여국 위주의 성과관리 관점 및 방식에서 전환하여 개도국이 참여하는 성과관리 파트너십 강화를 위한 구체적인 통로를 제시하고자 한다.

4) 관계부처 합동(2012). 부산 글로벌 파트너십 출범과 향후 추진계획. 제13차 국제개발협력 위원회.

2. 국제사회의 담론 : 개도국과의 성과 파트너십

성과관리는 정책 또는 사업의 기획-시행-평가까지의 전반에 거쳐 이루어진다. 따라서 파트너십에 기반을 둔 성과관리를 위해서는 이해관계자 간에 정책 또는 사업의 전반에 걸친 협력이 필요하다. 기획단계에서는 추진 목표 및 성과관리 체계 및 도구에 대한 사전합의가 필요하며, 시행단계에서는 사전 동의한 성과관리 틀을 활용하여 지속적인 모니터링 및 결과 공유가 필요하다. 평가단계에서는 공동평가를 통해 성과에 대한 상호 책무성을 확보하고, 그 결과를 추후 정책 또는 사업추진에 반영하여 체계적인 성과관리를 실현할 수 있다.

개도국과의 성과관리 파트너십 여부는 부산 글로벌 파트너십의 평가지표에도 포함되어 있어, 향후 공여국의 원조활동 결과를 평가하는 주요 지표중 하나이다. 개도국과의 성과관리 파트너십은 다양한 측면에서 정의될 수 있으나, 부산 글로벌 파트너십의 평가지표에서는 '개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력'으로 정의하고 있으며, 이는 개도국 결과 프레임워크(result framework)를 사용하는 공여국 비율로 측정한다.

결과 프레임워크(result framework)는 성과를 모니터링하고 관리하기 위한 일종의 틀로, 이는 정책 또는 사업을 통해 달성하고자 하는 성과와 목표치(target) 그것을 입증하기 위한 지표(indicator) 및 수단(means of verification), 주요가정(assumption) 등을 포함한다. 같은 맥락에서 개도국 결과 프레임워크란 개발정책 및 사업의 성과와 그것을 관리하기 위한 모니터링 및 평가 체계 전반을 일컫는 것으로, 중요한 것은 공여국으로부터 주입된 것이 아닌 개도국을 중심으로 이해관계자들 참여와 합의를 통해 개발된 자발적 시스템 이라는 점이다. 〈표 1〉에서 알 수 있듯이 동 지표의 측정 방법은 $\frac{\text{개도국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국수}}{\text{전체 공여국 수}}$로 개도국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국 비율이 상승하기 위한 전제조건은 개도국의 자체 결과 프레임워크가 존재한다는 것이다. 공여국이 개도국 결과 프레임워크를 사용할 의지가 있더라도 개도국의 결과프레임 워크가 존재하지 않으면 사용할 수 없기 때문이다. 이는 공여국으로 하여금 기존의 개도국 결과 프레임워크의 사용을 권장함은 물론이고, 개도국의 전반적인 모니터링 및 평가 시스템 강화에 기여할 수 있도록 의도하고 있는 것이다(임소진, 2012).

〈표 1〉 부산 글로벌 파트너십 평가지표 및 정의[5)]

부산 글로벌 파트너십 이행을 위한 10대 평가지표		
지표 1	개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력	
정의	▶ 개도국 결과 프레임워크 : 국가개발전략과 목표의 모니터링 및 평가(M&E) 시스템에 기반한 개도국의 접근법 • 개도국 국가개발전략, 분야계획 및 그 외 관련 프레임워크 지표, 기준점, 목표치 이용 • 국가통계 및 분야정보시스템 데이터 이용 • (국가/분야 차원의) 개도국 M&E 시스템 이용	
평가방법	▶ 개도국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국 비율 • 공여국의 개도국 결과 프레임워크 사용비율은 이후 '이용안함', '부분적 이용', '완전한 이용'으로 나누어 점수화 될 예정임	
측정방법	분자	개도국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국 수
	분모	전체 공여국 수
목표치	▶ 개도국 내 모든 공여국이 개도국 결과 프레임워크 이용	
지표 2	개발활동의 참여와 기여를 최대화 하는 환경에서의 시민사회 운영	
지표 3	개발을 위한 민간부문의 참여와 기여	
지표 4	투명성 : 개발협력에 관한 정보 공개	
지표 5a	개발협력 예측성(1년)	
지표 5b	개발협력 예측성(중기)	
지표 6	의회의 정밀검토에 따른 정부의 원조예산	
지표 7	포괄적 검토에 의한 개발협력 주체간 상호책무성 강화	
지표 8	양성평등과 여성역량강화	
지표 9a	개도국 공공재정 시스템의 질	
지표 9b	개도국 공공재정 시스템 및 공공조달시스템 이용	
지표 10	원조비구속성	

5) 임소진(2012). 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안. 개발협력 정책과 이슈 제15호. 한국국제협력단

개도국 결과 프레임워크는 단일 개도국을 대상으로 하는 정책 또는 사업 집행시 적용가능하다. 그러나 단일 개도국을 대상으로 한 프로그램 이외에도, 다양한 이해관계자들이 모여 조직하는 GRPPs(Global Regional Partnership Programs) 또한, 개발원조를 지원하는 하나의 대표적인 모델(modality)이 되었다. GRPPs는 범세계적 이슈 해결을 위한 조직된 집단적 행동(collective action)을 의미하는 것으로, 이 용어는 세계은행(World Bank, WB)에 의해 사용되기 시작하였다. GRPPs는 ▲공통된 목표달성을 위해 파트너들이 재정, 기술, 인적 자원을 공동 출자한다는 점, ▲프로그램의 활동 범위가 한 국가에 국한되지 않다는 점, ▲파트너십 수행을 위해 파트너들이 거버넌스 체계와 관리 기능을 갖춘 새로운 조직을 신설한다는 점에서 프로그램형 파트너십(programmatic partnership)이다(WB, 2007). GRPPs는 그 규모나 범위는 다양하지만, 대부분 섹터나 주제별로 형성되기 마련인데, GRPPs에는 거버넌스 차원에서 다양한 파트너들이 참여하여 공동 의사결정 및 책임을 진다는 차원에서 성과관리의 체계 또한 기존의 방식과는 차별화 되어야 하는 필요성이 제기되었다. 이에 OECD/DAC의 개발평가네트워크(Network on Development Evaluation)는 2007년 WB의 독립평가그룹(Independent Evaluation Group, IEG)을 중심으로 GRPPs 평가를 위한 원칙 및 기준을 수립하였다. 이는 새로운 평가기준을 개발한 것이 아니라, 기존에 개발평가의 원칙 및 기준을 파트너십의 환경(context)에 맞게 종합 정리한 것이다. 이러한 노력은 다양한 파트너십의 활동 및 성과를 종합적으로 관리하고, 평가하기 위한 파트너십의 필요성을 반영한 것이라 할 수 있다.

이와 같이 파트너십이 개발원조의 새로운 모델로 등장함에 따라, 기획 및 집행뿐만 아니라 전반적인 성과관리 및 평가 측면에서도 파트너십의 중요성이 대두되었다. 이에 국제사회는 '개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력'을 부산 글로벌 파트너십 이행을 위한 평가지표의 제1지표로 설정함으로써, 공여국이 개도국의 결과 프레임워크를 이용하도록 권장하고 있다. 이는 단기적으로는 개도국의 행정 부담 경감효과를 기대할 수 있고, 중장기적인 관점에서는 개도국의 성과 관리 및 평가관련 역량을 강화하고 주인의식을 강화할 수 있다. 이와 동시에, GRPPs의 경우와 같이 '파트너십'으로 구성되는 다양한 정책, 사업 프로그램의 평가 방식 및 기준을 통합함으로써 전반에 걸친 협력체계와 공동 책무성을 강화하는 방향으로 발전하고 있다.

3. KOICA의 개도국과의 성과 파트너십

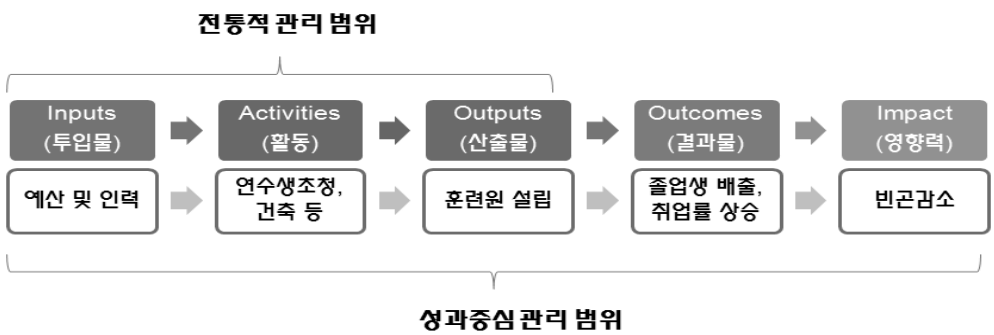
3.1 개도국과의 성과 파트너십 추진 배경

협력단의 평가실 차원에서 성과관리를 본격적으로 추진한 것은 2010년부터이다. 원조효과성 강화의 일환으로 개발원조 성과관리가 강조됨에 따라, 우리 원조시스템도 성과중심으로의 개선이 필요함을 인식하고, KOICA 선진화계획(2010~2015)에 근거하여 실질적인 성과관리 이행방안을 탐색하기 시작하였다. 협력사업의 종류에는 여러 가지가 있으나, 가장 비중이 큰 프로젝트 사업에 대한 성과관리를 중심으로 출발하였고, 기획-집행-평가의 단계에서 평가실이 사업의 성과관리 프레임워크 수립 및 성과관리 계획에 근거한 모니터링 및 평가에 보다 적극적으로 개입하는 방식으로 이루어지고 있다.

〈그림 1〉 성과중심 관리의 개념

▶ **성과관리** : 기존 예산집행률 및 산출물 중심의 사업관리에서, 결과물 및 영향력 중심의 관리 및 평가로 전환

▶ **전통적 사업관리 및 성과관리 비교** (예시 : 직업훈련원 사업)



성과관리 자체의 고도화뿐만 아니라, 성과관리 부문의 개도국과 파트너십 강화 또한 추진 중이다. 파트너십과 상호책임성 등이 강조되는 개발협력 패러다임의 변화에 따라 성과관리 및 평가에 있어서도 개도국과의 파트너십의 필요성이 제기 되었기 때문이다. 그렇다면 프로젝트 사업에 대한 개도국과의 성과관리 부문 협력은 어떻게 발전하여 왔는가? 아직 국제사회에서 권장하는 엄밀한 의미의 성과관리 파트너십이 현실화 된 단계는 아니나, 궁극적으로 이를 달성하기 위한 의미 있는 진전을 이루었다. 사업 기획단계에서 수원국과 협의를 통해 성과관리

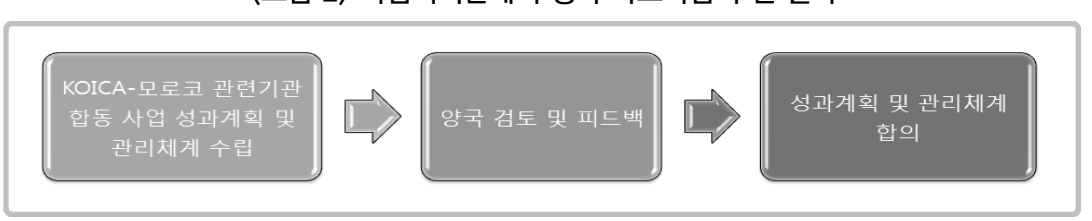
계획을 보다 구체화하고 협력체계를 실시협의 의사록(Record of Discussion, ROD)에 명문화하고, 성과의 모니터링 및 평가에 있어서 개도국과의 공동평가를 실시하는 등의 방식으로 개도국과의 성과관리 파트너십을 강화하고 있다. 이에 프로젝트 사업의 기획-집행-평가 각 단계에 있어 대표적인 개도국과의 성과관리 파트너십 사례를 소개하고자 한다.

3.2. 개도국과의 성과 파트너십 사례

먼저, 사업 기획단계의 성과관리 파트너십은 ▲사업계획상의 결과 프레임워크 협의, ▲성과관리 계획(모니터링 및 평가계획 포함) 및 체계 협의, ▲합의된 양국 간 성과관리 협업체계의 명문화 등을 들 수 있다. 매우 당연한 수준의 사항이라고 생각할 수 있으나, 기존에는 사실상 개도국으로부터의 동의 형식에 머물렀다면, 최근에는 동등한 파트너관계로서 양국 간 실무자 간 협의를 통해 공동의 결과를 도출하는데 힘쓰고 있다.

평가실에서 관리하는 성과관리 시범사업 중 하나인 '카사블랑카 자동차 직업훈련원 건립사업('10-'13/600만불)'의 경우, 사업 착수 조사시 수원국 주관기관(고용훈련부) 및 운영기관(모로코자동차협회)과의 협의를 통해 성과계획 및 관리체계를 수립하였다. 동 협의 과정에서는 사업의 성과목표 및 지표에 대한 합의뿐만 아니라, 성과관리의 책임 주체까지 구체적으로 협의하였다. 가령, 초기 및 중기성과물 수준의 지표는 자동차협회(AMICA)측이, 최종성과 수준의 지표는 고용훈련부측이 측정하기로 잠정 합의함으로써 개도국 내 관계기관 간의 협업체계 또한 구체화하였다. 착수조사 이후에도 현지 KOICA 사무소를 통한 지속적인 협의가 이루어졌다. 이 과정에는 성과목표와 지표의 타당성 및 적합성 검증과, 양측의 혼란을 최소화하기 위한 사용용어의 정의 구체화, 통일화 작업이 이루어졌다. 최종 성과관리계획 및 체계는 세 기관(KOICA, 고용훈련부, 자동차협회)의 합의에 의해 결정되었으며, 양측은 모로코의 수원총괄기관(외교부)이 KOICA 모로코 사무소에 관련 공식 서한을 전달하는 것으로 성과관리 파트너십을 공식화 하였다.

〈그림 2〉 사업기획단계의 성과 파트너십 추진 절차



이와 같이 지속적인 실무자간의 의사소통을 통해 성과의 모니터링 및 평가계획에 대한 협의 및 검증 절차가 이루어진 것이다. 아래 〈표2〉에서 확인할 수 있는 바와 같이, 모로코측 관계기관과의 협의를 통해 성과지표를 현지에서 보편적으로 사용되며 측정 가능한 것으로 구체화 하는 성과를 거두었다. 또한 이러한 과정을 통해 모로코 관계기관의 사업에 대한 이해도와 주인의식을 고취할 수 있었으며, 비록 모로코의 공식적인 직업훈련 관련사업 결과 프레임워크를 직접 사용하지 않더라도 모로코측의 의견 반영을 통해 사업성과 프레임워크의 현지화가 가능하였다.

〈표 2〉 성과지표 협의 과정 요약[6)]

	수정요청안 (협모로코-524/2011.10.25)		평가실 제안 (협평가-804/2011.10.28)		수원기관 최종합의안 (2011.12.22)	
	성과	지표	성과	지표	성과	지표
최종 성과	청년 및 노동자의 증가	1) 졸업생의 취업률 및 insertion rate 2) 수혜자의 직장유지율	모로코 측 의견 수렴	1) 졸업생의 취업률 및 insertion rate 2) 수혜자의 직장유지율 3) 졸업생 역량과 IFMIAC 훈련 프로그램에 대한 고용주 만족도	※ 수정요청안 반영	※ 수정요청안 반영 1) 졸업생의 취업률 및 insertion rate 2) 수혜자의 직장유지율 3) 졸업생 역량과 IFMIAC 훈련 프로그램에 대한 고용주 만족도
		2년과정 학생들의 졸업율	모로코 측 의견 수렴	1) 2년과정 학생들의 졸업율 2) 2년과정 학생들의 TS 자격증 취득률	※ 수정요청안 반영	※ 수정요청안 반영 1) 2년과정 학생들의 졸업율 2) 2년과정 학생들의 TS 자격증 취득률
중기 성과		1) Employees satisfaction in the sector about the training program of IFMIAC and the capacity of the graduates	삭제	최종성과 지표로 이동	삭제	※ 수정요청안 반영, 삭제 및 지표 이동
		삭제		모로코 측 의견 수렴	삭제	※수정요청안 반영

6) 카사블랑카 자동차 직업훈련원 건립사업 성과관리 계획 최종합의안(KOICA, 2011)

이와 같이 사업성과 관리 체계를 공식화하고 모로코 관계기관간의 업무분담을 명확히 함으로써 사업종료 후에도 모로코의 사업성과에 대한 지속적인 관리를 기대할 수 있다. 또한 지속적으로 축적된 성과지표 데이터는 객관적인 성과 입증을 위해 필수적인 것으로, 추후 공동평가를 통한 상호책임성 확보에 중요한 기반을 제공한다. 사업성과에 대한 상호 책임성을 보다 확고히 하고, 개도국의 성과관리 참여를 보다 공식화 하기 위해서는 사업기획 단계에서 협의된 사항을 문서화 하는 것이 좋은데, 이는 사업의 실시협의 의사록 상의 모니터링 및 평가 부문에 양국의 공동평가 의무를 명시하는 등의 방식으로 가능하다.

두 번째로, 사업 집행단계의 성과 파트너십 사례로는 '나이지리아 직업훈련원 건립사업('10~'13/350만불)'의 중간평가를 소개하고자 한다. 동 사업은 사업의 기획단계에서는 파트너와 성과계획 및 관리체계에 대한 긴밀한 협의가 다소 부족하였으나, 사업 집행단계에서 개도국과의 성과관리 파트너십을 구축한 사례이다. 또한 이는 KOICA 나이지리아 사무소를 중심으로 구성된 파트너십이라는 점에서 주목할 만하다. KOICA 나이지리아 사무소는 중간평가시 나이지리아 측과 공동 세미나를 개최하여 사업에 대한 의견을 공유하고, 현지 전문가를 활용해 평가를 시행함으로써, 사업 기획시 부족했던 현지성과 시스템을 고려한 성과 프레임워크를 구체화 하였다. 또한 구체화된 성과 프레임워크를 기반으로 지표 데이터 수집 또한 실행함으로써 추후 성과평가를 위한 기반도 구축하였다. 특히, 현지 전문가를 활용한 점은 현지성과 시스템에 대한 이해와 KOICA 사업에의 반영, 나이지리아 정부와의 의사소통을 원활히 하는데 크게 기여한 것으로 판단된다.[7)]

세 번째로, 평가 단계의 대표적인 사례로는 '민주콩고공화국(이하 DR콩고) 말라리아 퇴치사업('09-'10/20억)'의 종료평가를 꼽을 수 있다. 이 사례는 나이지리아 사례보다 발전된 형태의 개도국과의 성과관리 파트너십 사례로, 수원기관의 평가 시스템을 활용한 종료평가 사례이다. 동 평가에서는 DR콩고 말라리아 사업의 성과를 정량적으로 증명하기 위해 KOICA DR콩고 사무소를 주관으로 PNLP[8)] 평가실에서 종료시점 성과측정(endline survey)을 실시하였다.

PNLP는 DR콩고 보건부 산하의 말라리아 퇴치기구로, 말라리아 관련 사업을 총괄하는 기관이다. 평가시스템은 주기적인 모니터링 시스템과 전략적인 평가 시스템으로 구성되어 있으며, 필요시 여타 학술, 연구기관[9)]과 협력하여 평가를 수행한다. 기관의 특성상 말라리아 관련 프

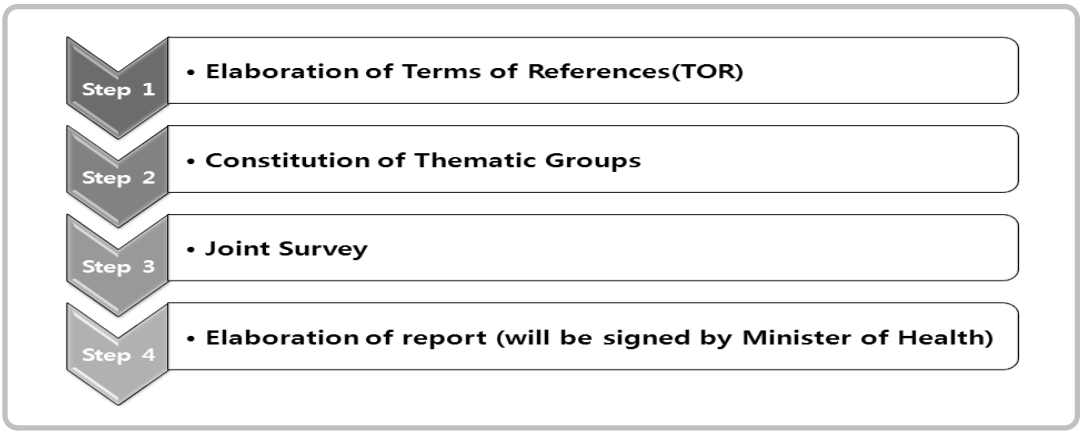
7) 코기주 직업훈련원 건립사업 중간평가 최종결과보고(KOICA, 2012)

8) Programme National de Lutte contre le Paludisme

9) Public Health School of Kinshasa, Lubumbashi, Goma, University of Kinshasa, Pharmaceutical School, National Institute of Bio-Medical Research(INRB) 등

로그램을 지원하는 모든 공여기관과 협력관계를 유지하며, 공여기관과 파트너십을 통해 국가 차원의 DR콩고 말라리아 퇴치 프로그램 성과에 대한 공동평가를 수행한다.[10] PNLP의 평가 절차는 아래 그림과 같이 4단계로 구분할 수 있다.

〈그림 3〉 PNLP의 공동평가 추진 절차[11]



지난 12월 '평가 파트너십 증진을 통한 수원국의 평가 역량 강화(Strengthening Partnership in Evaluation Work)'를 주제로 개최된 2012년도 제4차 개발평가 세미나에서는 동 평가의 당시 DR콩고측 담당자인 PNLP 소속 Dr. AIME YIYI MANTEMPA가 동 평가의 절차 및 시사점에 대해 공유하였다. Dr. YIYI가 동 발표에서 제시한 수원국이 판단하는 공동평가의 장점은 직접 현장조사를 통한 성과평가가 가능하다는 것이며, 공여국별 상이한 평가기준 및 방법을 적용하지 않고, 종합적인 성과 점검이 가능하다는 점이다. 제한요소로는 PNLP의 공동평가가 절차상 현지실사를 포함하고 있어, 도로사정 등으로 접근이 불가능한 지역의 평가는 불가하다는 점을 제시하였다.

종료평가 과정에서 KOICA는 PNLP 평가실에서 설문지를 개발하고, 수혜지역 의료인력 및 수혜자 표본 대상 설문조사를 실시하도록 지원하였다. 수원기관의 평가시스템을 이용하고 그 결과를 양국에서 모두 내부 결과보고 자료로 활용함으로써 불필요한 행정소모를 줄이고, 사업

10) 2012년 7월, DR콩고 말라리아퇴치기구 및 궁여국 간 2011년 사업 추진에 대한 공동평가(PNLP Performance Review, Joint evaluation)가 진행되었으며, 협조기관은 WHO, International Fund, SANRU, USAID, UNICEF, DFID, World Bank 등이다. KOICA의 경우 2011년도 말라리아 사업 관련 추진내역이 없어, 평가에 대한 재정적, 기술적 지원은 하지 않았으나 최종보고회에 참석한 바 있다.

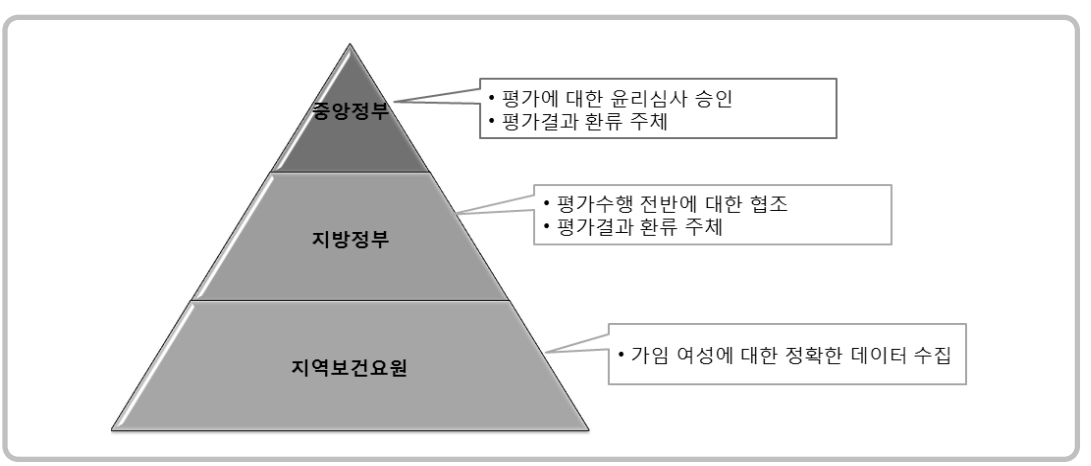
11) 2012년도 제4차 개발평가 세미나, 'Evaluation System of Malaria Control Program (PNLP) and Participative Evaluation in DRC(AIME YIYI MANTEMPA, MD , MPH)' 발표자료 인용

성과에 대한 공동책임을 확인하며, 추후 사업 추진 시 참고할 만한 교훈사항을 공유하여 사업 추진의 방향성 또한 공유하였다. 아울러, 사업평가를 하는 과정에서 우리 측의 기술자문 등을 통해 수원국의 역량강화를 도모하였다. 이러한 과정을 통해 사업성과에 대한 상호책임성을 확보하고, 상호 역량강화와 같은 학습효과를 극대화 한 것이다.

네 번째로, 보다 광의의 성과부문 파트너십 사례로는 '에티오피아 아르시존 가족계획 및 모자보건 증진사업('08-'10/340만불)'의 영향평가 사례를 들 수 있다. 이는 성과관리 중에서도 특히 평가 파트너십 사례이다. 동 평가는 한국 개발협력사업 대상으로는 최초로 시도된 영향평가로써 과학적이고 객관적인 성과 입증에 기반한 가족계획 및 모자보건 사업의 모델수립을 위한 근거제시를 위해 수행되었다.

영향평가 수행에는 다양한 차원의 파트너들이 평가 참여함으로써 거시적인 차원에서 미시적인 차원까지 복합적인 형태의 평가파트너십을 이루었다. 먼저 중앙정부 차원에서는 평가의 목적 및 절차 등을 설명하고, 평가수행에 대한 승인을 얻는 협력이 이루어졌다. 이는 평가수행을 위해 학술적으로 필요한 윤리적 문제를 해결하기 위한 목적도 있지만, 또 한편으로는 이러한 과정을 통해 중앙정부 관계자의 사업과 평가에 대한 인식 및 관심을 유도함으로써 자연스럽게 평가결과의 피드백 채널을 확보하였다. 지방정부는 보다 실무적인 협력 관계로서 평가에 필요한 관련 자료를 제공하고, 현지 설문조사에 협조하는 등 평가의 실질적인 수행과정에 협력하였다. 또한 기관차원의 협력은 아니나, 현지 보건요원이 성과지표 데이터 수집 역할을 수행함으로써 다양한 차원의 평가파트너십을 완성하였다.

〈그림 4〉 에티오피아 영향평가 수원국과의 다양한 차원의 파트너십[12)]



12) 2012년도 제4차 개발평가 세미나, 'Evaluation Partnership from KOICA's case(KOICA 평가실 강종려 직원)' 발표자료 인용

이러한 방식의 평가는 국제사회에서 정의하는 엄밀한 의미의 평가 파트너십(개도국의 결과 프레임워크를 활용한 평가)은 아니나, 평가의 과정에 다양한 계층의 개도국 파트너를 포함시킴으로써, 평가의 파급효과를 극대화 할 수 있다는 장점이 있다.

마지막으로, 협력단의 개도국과 평가 파트너십 구축을 위한 제도적인 장치에 대해 소개하고자 한다. 협력단은 프로젝트 사업 평가에 있어 개도국과의 평가파트너십을 보다 보편적으로 적용하기 위해, 2012년 '수원국과의 공동평가를 위한 종료평가 양식'을 수립, 적용하였다. 동 양식은 개발사업 결과에 대한 개도국 주인의식 제고 및 참여 증진을 위하여, 사업 종료 평가시 개도국 파트너의 의견 수렴하기 위해 수립되었다. 이 양식은 '12년 상반기에 수립되어, '12년도 하반기 이후 지역부서에서 수행하는 종료평가부터 적용되었다. 평가방식은 종료평가시 해당 서식을 활용하여 수원국 관계기관 의견 수렴 후, 최종 종료평가 보고서에 포함하도록 제도화 하였다.

〈표 3〉 수원국과의 공동평가를 위한 종료평가 양식 주요내용

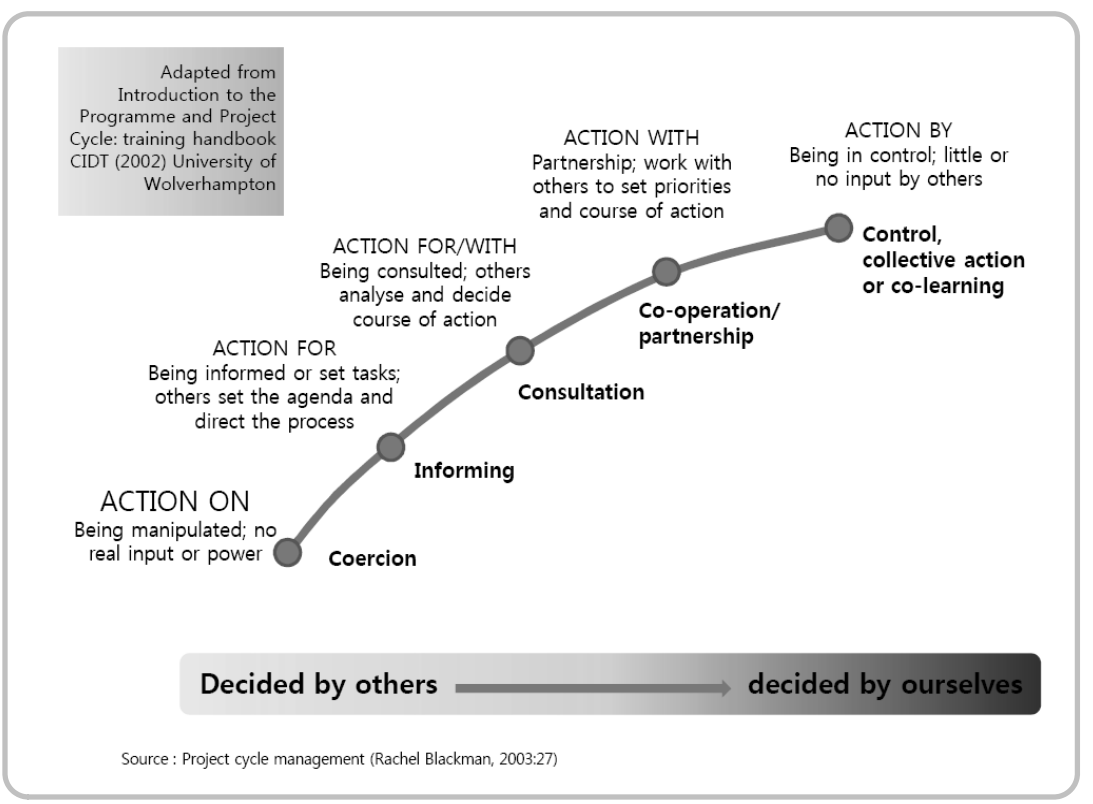
문 항	주요 확인 사항	관련 OECD/DAC 평가 기준
1. 종합 의견	사업목표 달성 기여도, 투입 자원의 효율성, 사업결과의 효과성, 사업의 강약점 등	적절성, 효율성, 효과성
2. 수원국 차원의 사업 관리 전략 수립 여부	종료사업 운영 계획, 예산·인력 활용 방안 등 전략 수립 여부	지속가능성 (사후관리)
3. 사업 결과 관리를 위한 추가 필요 사항	물자, 기술협력 및 자국 정부 지원 등 추가 필요 사항	
4. KOICA에 제언	KOICA의 업무 수행 과정의 적절성	–

이는 기관차원에서 평가부문의 개도국 파트너와의 협력을 의무화함으로써, 사업관리자의 공여국 중심 접근방식으로부터의 전환을 유도하고, 사업성과에 대한 상호책임성을 확보할 수 있다는 차원에서 의의가 있다.

4. 시사점

일반적으로 성과 파트너십에 있어 개도국의 참여 정도는 다양한 형태로 나타날 수 있다. 아래 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이, 참여의 정도가 심화될수록 의사결정의 주체성 높아지고 형평한 파트너십의 실현이 가능함을 알 수 있다.

〈그림 5〉 참여의 정도[13)]



여기서 우리가 주목해야할 점은 이러한 참여가 정책 및 전략 차원에만 해당하는 것이 아니라는 점이다. 벨기에 정부의 NGO사업 파트너십 평가보고서에서는 자국의 NGO 개발원조 사업 추진에 있어 정책, 전략 차원의 파트너십에 대한 인식과 반영은 뛰어나나, 실제 집행차원에서 파트너십의 이행은 부족하다는 점을 지적한 바 있다[14)]. 이와 더불어 이 보고서에서는 실무

13) 2012년도 제4차 개발평가 세미나, 'Participatory Development, Monitoring and Evaluation(KOICA 조한덕 기획예산실장)' 발표자료 재인용

차원의 긴밀한 협력이 개도국의 역량강화와 진정한 파트너십 구축에 필수적임을 강조하였다. 정책 및 전략 차원의 개도국의 참여와 파트너십은 선언적인 의미를 가지며 정책결정론자들의 의지를 반영한다는 측면에서 중요하나, 이에 근거한 집행 및 평가차원의 지속적인 협력은 개도국의 실질적인 참여를 가능케 한다는 점에서 매우 중요하다.

이러한 의미에서 우리는 앞에서 소개한 한국국제협력단이 진행하고 있는 개도국과의 성과관리 파트너십 사례에 주목할 필요가 있다. 이는 국제사회에서 정의하는 엄밀한 의미의 성과관련 파트너십보다는 보다 폭넓은 차원의 것이지만, 사업의 기획-집행-평가 단계의 사업의 전 과정에 거쳐 실질적인 파트너십을 유도한다는 차원에서 의의가 있다.

모로코 사례에서 살펴본 바와 같이 사업 기획단계에서의 개도국과의 성과 파트너십 형성은 개도국의 사업에 대한 이해도와 주인의식을 고취할 수 있었으며, 우리측 또한 모로코의 직업훈련 관련사업 성과 프레임워크에 대한 학습의 기회가 되었다. 또한 이러한 과정을 통해 사업 성과 관리 체계를 공식화하고 모로코내 이해관계자간의 업무분담을 명확히 함으로써, 사업 종료후에도 개도국의 주인의식을 기반으로 한 성과관리를 기대할 수 있다. 또한 사업 기획단계의 성과 파트너십 형성은 추후 성과에 대한 상호책임성 확보에 중요한 기반을 제공한다.

사업 집행단계의 나이지라아의 사례는 현지 전문가 활용을 통해 국내의 지역 전문가가 부족한 현실적인 한계를 극복하고, 평가과정에 직접 수혜기관뿐 아니라 수원총괄 기관 및 나이지리아 유관기관 인사들의 관심을 유도하여 그들의 의견을 수렴함으로써 상호 역량강화와 같은 학습효과를 창출한 것으로 평가된다. 또한 평가과정에서 나이지리아 정책결정의 중심에 있는 관계자들을 대상으로 사업성과 및 프로젝트 목표 달성의 장애요소 등을 알림으로써, 사업성과 제고를 위한 발판을 제공한 것으로 사료된다. 또한 이러한 현지 사무소를 주축으로 하는 개도국과의 성과 파트너십 구축은 KOICA 차원에서는 평가를 통해 사업에 대한 자료 및 정보축적이 가능하고, 현장에서 직접적인 사업의 질적 관리가 용이하다는 장점이 있다. 아울러 개도국 차원에서는 직접관계자가 평가과정 참여함으로써 현안파악 및 즉각적인 대응이 가능하며, 이를 통해 사업에 대한 주인의식 강화될 수 있다는 이점이 있다.

사업 평가단계의 에티오피아 사례와 같은 파트너십은 평가의 과정에 다양한 계층의 개도국 파트너를 포함시킴으로써, 평가의 파급효과를 극대화 할 수 있다는 측면에서 시사 하는바가

14) Kingdom of Belgium, Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation(2010). Evaluation of NGO Partnerships aimed at capacity development.

크다. 개도국 파트너들이 평가과정에 직접 참여 및 기여하고, 평가 수행 중 긴밀한 협력을 통해 개도국 파트너들의 평가내용에 대한 인지도를 높여, 파트너들이 자연스럽게 평가결과를 체득하여 평가결과에 근거한 실질적인 변화를 기대할 수 있기 때문이다.

또한 개도국과의 평가파트너십을 위한 제도적 장치인 '수원국과의 공동평가를 위한 종료평가 양식은 기관차원에서 개도국의 사업성과에 대한 의견수렴 절차를 공식화 하고, 이를 통해 공여국 중심에서 개도국 중심의 사업접근방식 환경을 조성한다는 차원에서 의미가 있다.

KOICA의 기존 성과관련 파트너십은 개도국에게 우리측 결정사항을 알리는 'Informing' 차원에 해당하였다. 그러나 성과관리 고도화 및 개도국 파트너와의 협력체계 강화를 통해 추구하는 성과 파트너십은 개도국을 보다 수평적인 파트너로 인식하고, 그들의 적극적인 참여를 보장하는 'Consultation' 및 'Co-operation/partnership'으로 점차 발전하고 있다. 국제사회의 규범에서 정의하는 '개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력'은 이보다 한 단계 발전한, 개도국이 주도권을 가지고 있는 'Control, collective action or co-learning'에 가깝다 할 수 있다. 국제사회의 담론은 우리의 원조성과를 평가하는 지표가 된다는 측면에서 존중할 필요가 있으나, 현실적인 고려 없는 무조건적 도입은 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 우리나라의 개발협력 환경에서는 점진적인 성과관리 및 파트너십 부문 강화를 통해 개도국과의 성과 파트너십을 제고할 필요가 있다.

5. 맺음말

개도국과의 성과관리 파트너십은 공여국-개도국 간의 원조효과성 대한 공동책임성을 제고하고, 개도국의 자발적 참여를 통한 개도국의 관련 역량 향상을 도모할 수 있다는 점에서 장려되고 있다. 협력단은 이러한 국제사회의 흐름에 부응하여 프로젝트 사업을 중심으로 개도국과의 성과 파트너십을 추진하고 있다. 위에서 살펴본 사례와 같이 협력단에서 현재 진행되고 있는 개도국과의 성과관리 파트너십은 성과파트너십 강화를 통한 원조의 효과성 제고 및 개도국의 역량증진을 궁극적인 목표로 하며, 사업의 기획-집행-평가 단계에 거쳐 다양하다. 또한 이는 국제사회에서 정의하는 엄밀한 의미의 성과관련 파트너십보다는 광의의 의미와 활동을 포함하고 있으나 국내 개발원조 환경을 고려할 때 현실적인 대안으로 활용될 수 있다.

개도국의 시스템 활용이 아닌 별도의 성과프레임워크를 수립해야 한다는 점이 단점으로 지적될 수 있으나, 사업 기획단계에서 집행, 그리고 평가에 이르기까지 실무적인 소통 및 협력을 통한 파트너십 구축은 과정 공유를 통한 학습효과가 상당하다. 실제로 앞서 소개된 KOICA의 성과관리 파트너십 사례 사업은 개도국의 사업성과 및 추진방향에 대한 높은 관심과 의지로 대부분 2차 사업으로 연계되어, 성과 파트너십이 개도국의 주인의식 및 상호책임성 제고에 긍정적인 영향이 있음을 짐작할 수 있다. 또한 실질적으로 우리의 원조 실행체제가 아직 국제사회에서 논의되는 파트너십에 적극적으로 참여하기 위한 기반을 구축하는 단계이므로, 성과관리 및 평가 또한 실행체계의 점진적인 변화와 더불어 이루어지는 것이 바람직하다 하겠다.

참고문헌

임소진(2012). 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략연구. 개발협력 정책과 이슈 제10호. 한국국제협력단

임소진(2012). 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안. 개발협력 정책과 이슈 제15호. 한국국제협력단

카사블랑카 자동차 직업훈련원 건립사업 성과관리 계획 최종합의안(KOICA, 2011)

코기주 직업훈련원 건립사업 중간평가 최종결과보고(KOICA, 2012)

DR콩고 말라리아퇴치사업 종료시점 성과측정 결과 보고(KOICA, 2012)

Kingdom of Belgium, Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation(2010). Evaluation of NGO Partnerships aimed at capacity development.

World Bank(2007). Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards.

Ⅳ. 개발협력 동향

1. OECD 개발이사회 주요 결과

[OECD 개발이사회 주요 결과]

Ⅰ. 회의개요

○ 일시 및 장소 : 2013년1월17일(목)/파리 OECD 본부
○ 안건 : 개발전략 이행 중간 보고 등 개발현안 논의
○ 참가대상 : 비회원국(개발센터 회원국 및 중국 등) 및 국제기구

Ⅱ. 주요내용

가. 일반이사회

○ 각료이사회('13.5월)에서 개발전략 이행의 구체적인 성과 제시 필요 강조
○ 개발전략 이행의 약 60%를 신규 자발적 기여금에 의존하고 있는데 대해 우려 제기

나. 개발이사회

1) OECD 개발전략 중간진행 보고서(Interim progress report)

○ 보고서 주요 내용
- 2012.5 각료회의에서 채택된 OECD 개발전략상 부록에 포함된 13개 사업 및 포용적 혁신분야(총14개)에 대한 후속조치 진전사항과 예산사항 관련 정보 등 제공

○ 중간 보고 내용
- 개발 및 개발전략을 2013-14 회계연도 사업예산(PWB)에 주류화
- 개발 및 개발전략 이행 마커(marker)를 각각 부여(개발분야는 149백만 유로, 개발전략분야는 93.7백만 유로에 해당)

○ 우리나라의 개발전략 후속조치 참여
- 동아시아기후파트너십(EACP)으로 지원중인 동아시아 녹색성장을 향하여 사업(Toward Green Growth in East Asia, 79.8만불)이 포함

※ 동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership)

- 우리 정부가 아시아지역의 기후변화대응을 위해 5년간 2억불 지원키로 한 기후변화 대응 분야 ODA로 2008년은 에너지관리공단, 2009년-2012년간은 KOICA에서 사업 집행

2) 개발현안 논의

○ 환경, 조세, 민간분야와의 협력, 취약국가, post-MDG 강조

- DAC 의장(Erik Solheim)은 향후 DAC이 환경, 조세, 민간분야와의 협력, 취약국가, 포스트 2015에 우선순위를 두어갈 것임을 천명하였으며, 대부분의 회원국이 이에 지지를 표명함.

○ 한국, 독일 주축의 지식공유연대(Knowledge Sharing Alliance) 공식 출범

〈지식공유연대〉

○ 지식공유: PCD와 함께 OECD 개발전략의 핵심수단

○ 주도국 : 한국, 독일
- 독일 : '12-13년간 총 60만-80만 유로 지원 및 직원 파견)
- 한국 : 독일과 함께 지식의 공동생산, 현장에서의 실행에 기여

○ 4대 중점 분야
- 1) innovative and sustainable sources of growth;
- 2) mobilization of resources for development;
- 3) governance for development;
- 4) measuring progress for development; and Project proposals and cross-cutting themes set out in the Annex to the Strategy.

○ 추진 계획
- 향후 2년간 전략(Strategic Level) 및 실행(Operational Level) 차원의 Terms of Reference 수립 예정

○ 조세, 국내 개발재원동원, 개도국의 글로벌 가치가슬 편입 논의

- 세션별 논의를 통해 조세 등 국내 개발재원 동원, 글로벌 가치사슬에의 편입 등이 개도국 개발에 미치는 함의 및 OECD의 포스트-2015에의 기여 방안 논의

Ⅲ. 관찰 및 평가

○ DAC사무국의 개발전략 이행중간보고서 이행 모니터링 및 평가 방안 마련이 향후 집중 논의 대상

- 참석국들이 제기한 개발전략 이행 중간보고서의 이행 모니터링 및 평가에 대해 사무국이 현재는 적절한 시행방안을 마련하지 못하고 있어, OECD 평가 네트워크 등 기존 시스템 활용방안 등 향후 동 논의가 개발전략 이행의 주된 초점이 될 것으로 전망됨.

○ 지식공유연대 참여국 확대 예상

- 우리나라는 지식공유연대 출범행사에서 독일과 함께 이번 OECD 지식공유연대의 창설 멤버로서 지식공유 선도 국가로서의 위상을 다지고 글로벌 지적 리더십을 발휘하였으며, 우리측과 독일의 재정 및 인적자원 제공 등을 통해 향후 더 많은 회원국이 지식공유연대에 참여할 것으로 기대됨.

○ 환경, 조세, 민간과의 협력, 취약국가, post-MDG의 중요성 및 파트너국(개도국)과의 대화 필요성에 대한 공감대 형성

- Erik Solheim 신규 DAC 의장이 제시한 우선순위에 대해 대부분의 참석국이 지지를 표명하였으며, 특히 파트너국가와의 대화에 대해 적극적인 의지를 표명한데 대해 참석국이 호의적인 반응을 나타낸 바, 향후 DAC 차원에서 파트너국가와의 대화노력이 보다 강화될 것으로 관찰됨.
- 또한, 정책의 차이가 가져온 경제적 격차를 설명하기 위해 판문점을 사례로 동인의 발언을 시작하는 등 우리나라에 호의적인 인상을 가진 것으로 관찰

○ 조세시스템 강화 등 부분에서 공여국과 개도국간 시각차 존재

- 브라질 등 파트너국가는 논의된 조세시스템 강화가 기존의 공적개발원(ODA)를 대체하는 방향으로 전개되어서는 안된다는 우려를 표명하고, 공동 부가가치 기준 데이터베이스에 대한 논의 역시 무역자유화를 위한 논리로 활용되어서는 안된다는 경계심을 표출하는 등 공여국과 파트너국간의 시각차가 있는 것으로 관찰됨.

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2012년 12월 ~ 2013년 1월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

5.『국제개발협력』원고 기고 방법

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집·정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영·관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2013년 2월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 7,386권
- 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 54종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인해 주시기 바랍니다.
- 도서 : 31,061권
- 비도서자료 : 1,625점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr/) -> QUICK LINK -> KOICA ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr/)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-740-0618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록

KOICA ODA도서관에서 구독하는 2013년도 해외학술저널 구독 목록은 아래와 같습니다. 저널기사 열람은 도서관 방문을 통하여 이용하거나 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 원문복사서비스를 신청해 주시기 바랍니다.

〈EBSCO 구독 저널〉

NO	저널명	발행처	구독형태	구독년도	원문
1	Africa Development	Codesria	책자	2009~현재	x
2	African Development Review	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
3	African Studies Review	Cambridge University Press	전자	2005~현재	o
4	Antipode	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
5	Asean Economic Bulletin	Inst Southeast Asian Studies	전자	2012~현재	o
6	Asian Development Review	Asian Development Bank	책자	2010~현재	x
7	Bulletin of The World Health	World Health Organization	책자	현재	x
8	Canadian Journal of Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
9	Development and Change	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
10	Development In Practice	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
11	Development Policy Review	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
12	European Journal of Development Research	Palgrave Publishers Ltd	전자	1997~현재	o
13	Foreign Affairs	Council on Foreign Relations	책자	1997~현재	x
14	Foreign Policy	Foreign Policy	전자	현재	o
15	Forum For Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
16	Gender and Development	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
17	Globalizations	Taylor & Francis Group	전자	2004~현재	o
18	Health Policy and Planning	Oxford University Press	전자	1996~현재	o
19	Ids Bulletin	John Wiley & Sons Inc/Cust Ser	전자	2008~현재	o

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
20	International Development Planning Review	Liverpool University Press	전자	2009~현재	o
21	International Journal of Environment and Sustainable Development	Inderscience Enterprises Ltd	전자	2011~현재	o
22	(The) Journal of Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
23	Journal of Economics	Springer	전자	1997~현재	o
24	Journal of Economic Growth	Springer	전자	1997~현재	o
25	Journal of Environment & Development	Sage Periodicals Inc	전자	1999~현재	o
26	Journal of Human Development & Capabilities	Taylor & Francis Group	전자	2000~현재	o
27	Journal of International Development	John Wiley & Sons Ltd	전자	2009~현재	o
28	Journal of Rural Development	Prints India	책자	2010~현재	x
29	Journal of Social Policy	Cambridge University Press	전자	2003~현재	o
30	Lancet	Lancet Ltd	책자	2012~현재	x
31	New Political Economy	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
32	Oxford Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
33	Progress In Development Studies	Sage Periodicals Inc	전자	2001~현재	o
34	Public Administration and Development	John Wiley & Sons Ltd	전자	2009~현재	o
35	Review of Development Economics	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
36	Review of International Political Economy	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
37	Social Policy and Society	Cambridge University Press	전자	2003~현재	o
38	Social Policy Digest	Cambridge University Press	전자	2003~현재	o
39	Sojourn	Inst Southeast Asian Studies	전자	2013~현재	o
40	Studies In Comparative International Development	Springer Boston	전자	1997~현재	o
41	Third World Quarterly	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
42	World Bank Economic Review	Oxford University Press	전자	1996~현재	o
43	World Bank Research Observer	Oxford University Press	전자	1996~현재	o
44	World Development	Elsevier	책자	1998~현재	x

〈OECD 구독 저널〉

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
1	Economic Policy Reforms : Going For Growth	Oecd Publications Centre	전자	2005~현재	o
2	Main Economic Indicators	Oecd Publications Centre	전자	1999~현재	o
3	Monthly Statistics of International Trade	Oecd Publications Centre	전자	1998~현재	o
4	Oecd Journal: Competition Law & Policy	Oecd Publications Centre	전자	1999~현재	o
5	Oecd Journal: Economic Studies	Oecd Publications Centre	전자	1997~현재	o
6	Oecd Journal: Financial Market Trends	Oecd Publications Centre	전자	1997~현재	o
7	Oecd Journal: General Papers	Oecd Publications Centre	전자	2001~현재	o
8	Oecd Journal: Journal of Business Cycle Measurement & Analysis	Oecd Publications Centre	전자	2004~현재	o
9	Oecd Journal on Budgeting	Oecd Publications Centre	전자	2001~현재	o
10	Oecd Observer	Oecd Publications Centre	책자	2000~현재	x

KOICA 2012년 12월 ~ 2013년 1월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	(몽골 울란바타르시 Yarmag 지역 용수공급 및 수자원이용 효율화 사업) 울란바타르 수자원개발 마스터플랜 1: 본보고서 2012.12	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
2	(몽골 울란바타르시 Yarmag 지역 용수공급 및 수자원이용 효율화 사업) 울란바타르 수자원개발 마스터플랜 1: 요약보고서 2012.12	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
3	(몽골 울란바타르시 Yarmag 지역 용수공급 및 수자원이용 효율화 사업) 울란바타르 수자원개발 마스터플랜 댐개발 타당성조사 2: 본보고서 2012.12	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
4	(몽골 울란바타르시 Yarmag 지역 용수공급 및 수자원이용 효율화 사업) 울란바타르 수자원개발 마스터플랜 댐개발 타당성조사 2: 요약보고서 2012.12	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
5	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Master Plan 1: Main Report, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
6	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Master Plan 1: Summary Report, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
7	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Feasibility Study for Dam Development 2: Main Report, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
8	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Feasibility Study for Dam Development 2: Summary Report, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
9	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Environmental Impacts Investigation, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
10	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Geological & Material Sources Investigation, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
11	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Ground Water Investigation, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단
12	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Topographic Survey and Compensation Investigation, Dec. 2012	기후변화 대응실	2012	한국국제 협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
13	동아시아 개도국 기후변화유발 재해경감 및 GAP 극복방안 연구 2012.10	기후변화 대응실	2012	한국국제협력단
14	필리핀 기상위성(COMS) 분석시스템 구축 사업 사전조사 결과보고서 2012.3	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
15	필리핀 우량 벼종자 생산 및 보급 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
16	필리핀 전파관리시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
17	필리핀 퀴리노주 지역농업개발 사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
18	2012년도 KOICA 국별연수 과정개요서	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
19	르완다 냐가타레 수자원개발 타당성 조사사업 ['13–'14/300만불] 사전조사 결과보고서 2012.5	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
20	르완다 ICT 혁신 센터 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
21	에티오피아 오로미아주 농산물 가공 역량강화사업 사전조사 결과보고서 2012.8	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
22	에티오피아 오로미아주 라디오 방송을 통한 초등교육 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.2	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
23	에티오피아 티그라이 종합기술훈련원 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
24	에티오피아 Oromia주 Dodota 농업관개 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 = Preliminary Feasibility Survey on Project for Agricultural Irrigation in Dodota District, Arsi Zone, Oromia Regional State of Ethiopia 2012.6	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
25	에티오피아 SNNPR주 구라게존 식수위생환경개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
26	이집트 라마단 통합기술교육 클러스터 설립 지원 사업 사전타당성조사단 활동 보고서 2012.12	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
27	이집트 유해폐기물 통합관리사업 종료평가 결과보고서 2012.10	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
28	짐바브웨 태양열 온수시스템 설치사업 ['10–'12/100만불] 실시협의 결과보고서 2011.12	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
29	케냐 리무항 인근지역 대축척 수치지형도 제작사업 ['11–'13/280만불] 중간평가 결과보고서 2012.8	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
30	2012, 2013년도 민간단체지원사업 안내서	민관협력실	2012	한국국제협력단
31	2012년도 하반기 및 2013년도 글로벌사회공헌 프로그램 안내서 2012	민관협력실	2012	한국국제협력단
32	대학과의 파트너십을 통한 국제개발협력사업 안내서 2012.11	민관협력실	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
33	시민사회협력프로그램 2013년도 국별민간단체지원사업 안내서 2012.6	민관협력실	2012	한국국제협력단
34	Guidelines for CSO Partnership Program 2012	민관협력실	2012	한국국제협력단
35	(2012)해외봉사단 통합정보시스템 사용자 매뉴얼: 해외사무소	월드프렌즈 기획팀	2012	한국국제협력단
36	세계 곳곳에 꿈과 희망을 심다: 제7회 대한민국해외봉사상 수상자 활동 수기집	월드프렌즈 기획팀	2012	한국국제협력단
37	The Journey with World Friends Korea: World Friends Korea Overseas Volunteer Program	월드프렌즈 기획팀	2012	한국국제협력단
38	2012년 글로벌이슈 우수보고서 모음집: 2011년 KOICA 해외봉사단 국내교육과정	월드프렌즈 모집교육팀	2012	한국국제협력단
39	한국해외봉사교육원 국내교육 경비집행지침	월드프렌즈 모집교육팀	2012	한국국제협력단
40	꼬호머더, 스리랑카?: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈 사업운영팀	2012	한국국제협력단
41	프라하, 탄자니아에 빠지다: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	월드프렌즈 사업운영팀	2012	한국국제협력단
42	KOICA 국제기구 협력사업 "UNESCO 생물권보전지역 녹색경제 사업" 사업타당성조사 보고서 2012.7	인도지원실	2012	한국국제협력단
43	비행기 날개 위에 개척의 꿈을 싣고: KOICA 프로젝트 사업현장의 육필 수기	인사교육실	2012	한국국제협력단
44	에콰도르 침보라소주 관개수로 건설 및 영농기술지원 2차 사업 사전조사 결과보고서 2012.5	중남미팀	2012	한국국제협력단
45	우즈베키스탄 사마르칸트 지역 직업훈련 교육 역량강화사업 2차 사전조사 결과보고서 2012.9	중앙아시아. CIS팀	2012	한국국제협력단
46	우즈베키스탄 세계경제외교대 통역교육 및 평가시스템 개선사업 실시협의 결과보고서 2012.7	중앙아시아. CIS팀	2012	한국국제협력단
47	코이카 창립 21주년 기념 글짓기·사진·광고 공모전 수상작 모음집: 더 행복한 지구촌, 더 행복한 우리	홍보실	2012	한국국제협력단
48	KOICA 강사들을 위한 개발협력 용어 번역집	ODA교육원	2012	한국국제협력단
49	KOICA 개발사업 사례집	ODA교육원	2012	한국국제협력단
50	KOICA 사업의 이해: 사업관리교육과정 1	ODA교육원	2012	한국국제협력단
51	제6회 서울 ODA 국제회의 결과보고서: 부산 파트너십의 이행과 Post-2015 개발프레임워크 = The 6th Seoul ODA International Conference Report : Links between the Busan Global Partnership Implementation and the Post-2015 Development Framework : Implications for Effective Dev	ODA연구실	2012	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr FAX: 031-740-0658
- ODA 원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 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.

Ⅰ.「국제개발협력」 발간 목적

「국제개발협력」은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. ODACD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ.「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 저장 된 CD 1매를 동봉한다.
  E-mail : callforpapers@koica.go.kr
  Tel : (+82)31-740-0496 Fax : (+82)31-740-0681
  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단
  국제개발협력센터 ODA연구실 (461-833)

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2013년 2호	한국 ODA 수행체계의 통합 및 조정	2013년 4월 15일

- 기고 원고는 국제개발협력의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 원고는 다른 학술지에 게제되지 않았으며 게제될 예정이 없는 창작 글이어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

- 심사 절차는 국제개발협력 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행되다.
- 기고 원고의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게제

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게제한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 ODA연구실은 국제개발협력 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게제가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2013-01-038

국제개발협력 2013년 제1호

발 행 2013년 2월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우 : 461-833)
전 화 031)740-0493
팩 스 031)740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)성신프린팅

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X