국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2013년 제3호

한국국제협력단

편집자의 글

국제개발협력 2013년 제 3호는 'ODA백서'를 주요 주제로 하여 기획되었다. 국내외 어려운 경제 여건 아래에서도 한국은 국제사회의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전에 기여하기 위하여 ODA 예산규모를 꾸준히 확대하고 있다. 이러한 시점에서 ODA 예산규모 확대의 필요성에 대한 국민적 공감대를 이끌어 내고, 한국 ODA가 겪고 있는 원조 분절화를 넘어서 선진적 ODA 사업 수행을 위한 통일된 비전과 목표를 담을 수 있는 백서의 필요성은 높아지고 있다. 이와 같이 'ODA백서' 발간은 국민인식 증진 및 선진 ODA사업 수행을 위한 중요한 과제로 여겨지고 있다. 금번 국제개발협력 3호에서는 'ODA 백서' 발간에 관련된 다양한 의견들을 살펴보고 한국 'ODA 백서'의 발전방안을 모색해보고자 한다.

이번 개발협력지의 주요 주제인 'ODA백서'와 관련하여, '소통하는 공적개발원조 – ODA 백서 발간 –(전규석)'은 우리정부의 백서 발간의 당위성을 제시하며 현재 발간 준비 중인 백서 작업 현황을 소개하였다. 또한, '선진공여국의 ODA백서 기능과 역할 및 발전양상(KOICA ODA연구팀)은 OECD/DAC 선진공여국들의 백서현황을 분석하여 우리나라 ODA백서 발간을 위한 교훈과 시사점을 제시하였다. 'ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구(김은미·김지현·김진경·이재은)'는 ODA백서에 대한 국제적 논의와 타 공여국들의 현황에 대한 다각도의 분석을 통해 한국 ODA백서 수립을 위한 방향과 수립체계를 제시하고 있다. '시민사회가 바라는 ODA 백서 방향(윤지영)'은 다양한 이해관계자들과의 협의 과정을 통한 백서 수립 사례를 살펴 봄으로써 우리나라 ODA 백서 수립에 대한 시민사회가 바라는 방향을 제시하고 있다.

'논단' 섹션의 '한국의 ODA예산 운영에 관한 비판적 고찰과 개선방안 연구(강주홍)'에서는 효율적인 ODA예산 운영을 위한, 국가차원의 통합적인 원조전략 수립, 정보비대칭 극복을 위한 유무상간 및 수원국과의 정보공유의 제도적 뒷받침, ODA 사업평가 강화 및 사업에서의 반영이 될 수 있는 시스템 구축의 필요성에 대하여 설명하였다. '지역포커스'의 '미국, 중국, 일본의 대 아프리카 협력 동향 및 시사점(조혜승)'에서는 미·중·일 3개국의 대 아프리카 지원동향을 소개하고 우리나라 아프리카 협력에 시사하는 바와 협력 방향을 제시하고 있다. 아울러, '개발협력 평가' 'DAC 평가네트워크(Evalnet) 최근 논의 동향(조소희)'은 Evalnet의 개요와 제15차 정례협의 주요내용 및 시사점을 제시하고, '2012년도 ODA평가 결과 리포트 : 정책 평가 – 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 –(조정명)'에서는 2012년 시범적 평가사례 중 하나인 '무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가'를 소개 및 주요결과를 요약하였다, 마지막으로 '평가의 등급화 – 무상원조 프로젝트 등급화를 중심으로 –(이지영)'은 무상원조 평가 등급화의 개요, 선진원조기관의 사례 및 KOICA 평가 등급제를 소개하고 있다.

2013년 8월 KOICA ODA 연구팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. 소통하는 공적개발원조 …… 11
   전 규 석 / 국무조정실 개발협력정책관실 대외협력과장
2. 선진공여국의 ODA백서 기능과 역할 및 발전양상 …… 22
   KOICA ODA연구팀
3. 시민사회가 바라는 ODA 백서 방향 …… 46
   윤 지 영 / ODA Watch 정책기획팀장
4. ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구 …… 58
   김 은 미 / 이화여자대학교 국제대학원 원장
   김지현 · 김진경 · 이재은 / 이화여자대학교 국제대학원 국제개발협력연구소 연구원

Ⅱ. 논단

1. 한국의 ODA예산 운영에 관한 비판적 고찰과 개선방안 연구 …… 87
   강 주 홍 / 국무조정실 개발협력기획과 과장

Ⅲ. 지역 포커스

1. 미국, 중국, 일본의 대 아프리카 협력 동향 및 시사점 …… 113
   조 혜 승 / KOICA 동아프리카팀 과장

Ⅳ. 평가

1. DAC 평가네트워크(Evalnet) 최근 논의 동향 …… 133
   조 소 희 / KOICA ODA평가실 과장
2. 평가의 등급화 …… 151
   이 지 영 / KOICA ODA평가실 전문관
3. 2012년도 ODA평가 결과 리포트 : 정책평가 …… 163
   조 정 명 / KOICA ODA평가실 과장

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 185
2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 186
3. KOICA 2013년 5월 ~ 2013년 7월 발간물 목록 ····· 189
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 194
5.『국제개발협력』원고 기고 방법 ····· 195

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. 소통하는 공적개발원조
전 규 석 / 국무조정실 개발협력정책관실 대외협력과장

2. 선진공여국의 ODA백서 기능과 역할 및 발전양상
KOICA ODA연구팀

3. 시민사회가 바라는 ODA 백서 방향
윤 지 영 / ODA Watch 정책기획팀장

4. ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구
김 은 미 / 이화여자대학교 국제대학원 원장
김지현・김진경・이재은 / 이화여자대학교 국제대학원 국제개발협력연구소 연구원

소통하는 공적개발원조

- ODA 백서 발간 -

전 규 석 (국무조정실 개발협력정책관실 대외협력과장)

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 본론 : 공적개발원조(ODA) 백서 발간
Ⅱ-1 백서 수립 배경
Ⅱ-2 주요 선진 공여국 사례
Ⅱ-3 백서 수립 체계
Ⅱ-4 백서 구성 및 내용

Ⅲ. 결론

Ⅰ. 서론

한국은 단기간내 민주화로의 이행과 함께 경제·사회 발전을 이룩함으로써 국제사회에서 수원국에서 공여국으로 발전한 모범사례국이며, 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성을 위한 국제사회의 논의에 대해 인식을 공유하고 이러한 연대에 적극적으로 동참해 오고 있다.

이러한 우리 정부의 노력은 개발도상국에 대한 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 지원의 양적 확대 및 질적 개선으로 나타나고 있으며, 공여국과 수원국 공동의 정책적 노력에 동참하는 형태로 이루어지고 있다.

한국은 대내적으로 국제개발협력 기본법령 제정, 선진화 방안 마련 등을 통해 ODA 관련 법적·제도적 틀을 구축하는 한편, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입함으로써 책임있는 국제사회의 일원으로서 국제사회 ODA 논의에 모범적으로 기여해 오고 있다.

우리 정부는 향후 5년간 추진해야할 140개 국정과제를 선정하여 이행 중에 있으며, 그 중『ODA 지속 확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진』과제 이행을 위해 ODA 이해 주체들과의 협업 노력이 전개 중이다.

특히, 어려운 국내·외 재정 여건하에서 ODA 규모를 확대하기 위한 노력을 지속해 오고 있으며, 이를 위해 ODA에 대한 국민적 공감대를 확대해 나가고 있다. 아울러, 국제사회의 빈곤퇴치와 지속가능발전을 위한 한국의 역할 및 한국 ODA의 목표와 비전을 국민들과 국제사회와 공유해 나가야 할 필요성이 점진적으로 높아지고 있다.

따라서, 국제개발협력분야에서 그간 한국의 역할과 노력에 대해 다시 한번 고찰하고, 새로운 지평을 향해 나아가기 위한 한국 ODA의 방향에 대한 국민들의 이해도를 제고하여 지속적인 원조확대를 위한 국민적 지지 기반을 마련하는 것이 그 어느 때보다 필요한 시점이라 할 것이다.

Ⅱ. 본론 : ODA 백서 발간

Ⅱ-1. 백서 수립 배경

ODA 백서 발간 논의의 출발은 그간 정부 및 시민사회, 학계 등 민간부문에서의 수요를 반영한 것이다.

한국은 2010년 OECD DAC에 가입하고, 국제개발협력 기본법 마련 등을 통해 관련 법령 구축 등 국내 원조체계를 제도화하고, 원조 규모의 양적 증대 및 질적 개선을 위해 노력중인 바, 이러한 정부의 노력을 대내외에 알릴 필요성이 있다.

금년 2월 개최된 제15차 국제개발협력위원회에서도 "소통하는 ODA" 추진을 위한 대한민국 ODA 백서 발간의 필요성이 제기되었고, ODA 백서를 2013년 말까지 발간하도록 의결한 바 있다. 아울러, 신정부의 국정과제 중 하나인 "ODA 지속 확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진"의 하위 과제로서, 민관 소통을 위한 ODA 백서를 발간토록 하였다.

ODA에 대한 국민들의 이해도를 높이고 정책기반에 대한 지지를 확보하기 위해서는 대국민 ODA 인지 제고를 위한 소통의 필요성이 대두된다. 이러한 맥락에서 우리 정부의 국제개발협력에 대한 이해를 증진하는 사업으로 ODA 백서 발간은 그 의미가 크다.

특히, 금년은 2010년 발표된 ODA 선진화 방안에 대한 중간 점검기회이자 2016년 마련될 5개년 ODA 기본계획의 수립을 위한 중간 시기이므로 한국의 ODA 백서 발간을 위한 시의적절하고 의미있는 해이기도 하다.

이러한 ODA 백서 발간은 한국 ODA 정책 및 전략, 원조 성과 및 향후 나아가야 할 방향 등에 대해 ODA 관계자 및 일반 국민들과 공유함으로써, 우리 ODA에 대한 국민들의 이해와 관심을 고취해 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅱ-2. 주요 선진공여국 사례[1)]

정부의 문서들은 다양한 형태로 구체화된다. 이러한 정부 문서들은 '청서(Blue book)', '녹서(Green book)' 및 '백서(White book)'와 같은 다양한 형태로 공개된다.

'청서(blue book)'는 주로 내각책임제 국가에서 사용되는 의회 보고서를 칭하며, '녹서(Green book)'는 정부정책 및 전략에 대한 연구보고서를 지칭한다. '백서(White book)'는 정부 공식문서로 정부정책에 대한 국민/이해당사자들이 이슈를 이해하고 문제를 해결하고 결정을 내릴 수 있도록 돕는 역할을 위해서 마련된다.

1) 동 목차의 주요 내용은 이화여자대학교, 2013, ODA 백서수립 및 시행체계 사례연구, 중간보고서 내용을 인용하였다.

OECD DAC 회원국들도 관련 자국의 ODA 정책, 법률, 학술연구 등 개발협력 관련 ODA 백서 및 정책서를 수립하고 이를 활용하고 있다.

OECD DAC 회원국 가운데, 노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 등 8개국이 ODA 백서를 수립하고 발간해 오고 있다.

이와 함께, 네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 프랑스 및 핀란드 등 9개국은 별도의 백서를 발간하지 않고, ODA 정책서를 통해 자국의 ODA 정책목표와 전략을 명시하고 있다.

마지막으로 그리스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 벨기에 등 5개국은 보다 간략한 액션 플랜 또는 마스터 플랜을 수립하여 활용하고 있다.

〈표 1〉 OECD DAC 회원국의 ODA 정책 및 백서 수립 현황

ODA 백서 발간 수립 국가(8개국)	ODA 정책서 수립국가 (백서 미수립) (9개국)	기타(5개국)
노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주	네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 프랑스, 핀란드	그리스(액션플랜), 스페인(마스터플랜), 이탈리아(가이드라인), 포르투갈, 벨기에(영문 정책서 부재)

출처」이화여자대학교, ODA 백서수립 및 시행체계 사례연구, 2013

영국, 아일랜드, 호주, 노르웨이의 경우에는 백서수립 배경 및 목표가 자국 ODA 정책의 프레임워크를 수립하고, 원조규모 확대 및 증대되는 원조의 보다 효과적이고 효율적인 운용을 가능하게 할 중장기적인 ODA 정책틀로서 개발원조 백서를 수립, 발간하고 있다.

한편, 일본, 독일, 캐나다의 경우, 자국의 개발원조 정책과 방향에 대해 자국민의 인지도를 높이는 것을 백서 수립의 목표로 명시하고 있는 것으로 조사된다.

〈표 2〉 ODA 백서수립 배경 및 목표

국가	ODA 백서수립 배경 및 목표	발간 시점
영국	1997년 정권교체후, DFID 창설 등을 비롯한 정부 조직개편 및 정책개혁이 진행됨에 따라 종합적인 개발협력 정책 수립을 위해 백서 발간	1997년 2000년 2006년 2009년
아일랜드	MDGs 달성을 위해 2012년까지 GNI 대비 0.7%까지 ODA 규모 확대를 공약함에 따라, 자국 ODA의 성과를 점검하고 보다 효율적인 이행을 위해 전략을 마련	2006년
호주	2010년까지 ODA 규모 확대를 공약함에 따라 증대되는 개발재원의 보다 효과적이고 효율적인 운용을 위해 포괄적인 ODA 정책 프레임워크를 마련	2006년
노르웨이	MDGs 달성과 인류의 경제, 사회, 문화, 정치적 권리 증진을 위한 자국의 ODA 방향 강화 및 향후 과제 제시	2004년 2009년
독일	빈곤 퇴치, 정의 실현, 기후 변화 대응, 평화 구축을 위한 자국 ODA의 기여에 대한 국민 의식 제고	2008년 2013년
캐나다	MDGs 달성과 세계화 시대에 걸맞은 자국 국민의 세계 시민의식 강화를 도모	2005년
일본	경제 불황 속 ODA에 대한 국내 여론이 악화된 가운데, 제도개혁 단행, 정책 효율성 및 투명성 제고를 통한 인지 제고 개선 노력 차원에서 백서를 수립	2001년이후 매년 발간

출처」이화여자대학교, ODA 백서수립 및 시행체계 사례연구, 2013

Ⅱ-2. 백서 수립 체계

우리 정부는 금년 초 ODA 백서 발간을 위해서 국무조정실 주도하에 기획재정부, 외교부, 한국국제협력단(KOICA) 및 수출입은행(EDCF) 등 ODA 관계기관들로 구성된「백서발간 T/F」를 발족하였다.

발족된 범부처 백서 발간 T/F는 공적개발원조 주관부처 및 시행기관의 담당관을 중심으로 하여 그간 수차례 협의를 갖고 금년 말 발간 예정인 백서 관련 문헌 조사, 목차 수립 및 세부 목차별 집필 등 관련 발간, 집필작업을 진행중에 있다.

특히, 백서 초안 집필과정에서 기획재정부 및 수출입은행은 유상원조 정책 및 국별·분야별 사업 내용을 사례와 함께 구체적으로 집필 중에 있으며, 외교부 및 한국국제협력단(KOICA)은 무상원조 정책 및 국별·분야별 사업 내용 및 사례를 기술하고, 통합 ODA 정책 및 관련 체계 등 총괄부문은 국무조정실에서 집필중이다.

우선적으로 금년 초 개최된 1차 백서 T/F 회의에서는 관계부처간 ODA 백서의 명칭 및 기본 발간 방향에 대해 의견을 교환하고, 선진국 등 여타 공여국들의 백서발간 사례를 참고하여 백서의 목차 수립 및 세부 내용에 대한 ODA 유무상 원조기관의 수요를 반영하는 것을 중심으로 논의하였다.

이후 개최된 백서 T/F 회의에서는 ODA 백서의 주요 목차 및 세부 목차(안)를 마련하고 작성된 백서 초안에 대해 기관별 집필 역할을 분담하였으며, 백서 발간에 대한 전반적인 일정 관리를 조율하였다.

아울러, 정부차원의 백서 집필 본 편집, 감수 및 출판을 위해서 외부 민간 전문가들에게 관련 연구 용역을 발주하였으며, 전문가들의 감수, 편집작업 과정에서 지속적으로 정부 및 민간 자문단들의 의견을 수렴해 나갈 예정이다.

백서 T/F는 통합 ODA 홍보 T/F의 분과협의체로 통합, 운영되고 있으며, 통합 ODA 홍보 T/F는 ODA 백서 발간과 함께 ODA 통합 홈페이지 개선(http://www.odakorea.go.kr), ODA BI(Business Identity) 활성화, ODA 홍보행사간 연계, 청소년 교육관련 맞춤형 프로그램 추진, ODA 브로셔 제작 등 유무상 ODA 홍보 관련 의제들을 협의하고 있다.

특히, 금년에는 ODA 이해증진제고 전략서 마련을 위한 연구용역과제가 병행되고 있는 만큼, 국민들에 대한 ODA 이행증진을 위한 목적에서 ODA 백서 발간이 갖는 의미는 더욱 크다 할 것이다.

아울러, ODA 백서는 일반 국민들이 손쉽게 이해하고 정보를 습득할 수 있도록 국민들의 눈높이에 맞는 용어와 쉽게 이해할 수 있는 그래픽 등의 디자인 및 편집 수단들을 최대한 활용, 편집함으로써 우리 고유의 ODA 백서로 발간될 수 있도록 할 계획이다.

참고로, 주요 OECD DAC 회원국의 백서발간 체계는 아래와 같다.

국가	백서발간 체계
영국	국제개발부(Department for International Development, DFID) 내 백서전담팀(White Paper Team) 주도로 관련 부처, 시민사회, 일반대중과의 토론을 거쳐 수립
일본	외무성 국제협력국내 개발원조정책기획과(Development Assistance Policy Division)에 15명 정도의 백서 전담 조직을 구성, 기획과 집필, 출판을 전담
아일랜드	외교무역부(Department of Foreign Affairs and Trade)의 Irish Aid 주도로 발간, 1년여에 걸친 대중, 정부 및 파트너와의 공개 자문을 통해 작성
호주	호주 개발협력기구(AusAID)가 총괄, 조율하여 백서 작성
미국	미국원조청(USAID)의 정책계획조정국(Bureau for Policy and Program Coordination) 주도로 백서 발간
독일	독일 BMZ 주도로 백서 발간, BMZ 내 정책기획(예 : Division P1 – Political Analysis and Strategic Planning)과 정책수립에 관련된 다양한 부서(예 : Division 110–Policy Issues: Projects of Private Organizations)의 협의를 통해 결정

출처」 이화여자대학교, ODA 백서 수립 및 시행체계 사례 연구(중간 보고), 2013

Ⅱ–3. 백서 구성 및 내용

ODA 백서는 수립배경과 목표에 따라 담겨지는 내용들이 달라진다. OECD DAC 회원국 중 영국, 아일랜드, 호주의 경우, 개발협력 관련 제도 개혁 또는 ODA 규모 증대 등을 공약함에 따라, 관련 백서 및 정책서에 개발원조 정책 및 전략의 내용을 구체화하고 있다. 반면 독일, 캐나다, 일본은 자국 개발원조 정책과 방향에 대한 자국민의 인지 제고를 백서 및 정책서 수립의 목표로 명시함으로써, 기존 정책에 대한 소개에 주안점을 두고 있다.

우리의 ODA 백서는 소통하는 ODA 추진 목표 하에 한국 ODA 추진의 당위성을 설명하는 동시에 한국 ODA 정책을 포함하는 등 우리 국민들의 ODA에 대한 이해를 높이고 관심을 제고해 나가는 방향으로 작성 중에 있다.

범정부 집필 백서 초안상의 주요 내용을 보면, 우선 '한국과 국제개발협력 Chapter'에서는 국제사회에서 상호 의존적인 ODA 특성상 한국의 발전과 개도국의 발전이 상호 의존적으로 연계됨에 따른 한국 ODA 활동의 당위성을 서술하는데서 출발한다.

아울러, 과거 ODA 수원국이었던 한국이 현재는 공여국으로 전환된 달라진 위상을 소개하고, 과거 원조 수원국으로서의 역사(긴급구호, 본격원조, 차관전환기)를 거쳐, 1960-70년대 초청연수 및 전문가 파견사업을 시발로 하여 1987년 대외경제협력기금(EDCF) 창설, 1991년 한국국제협력단(KOICA)이 설립됨으로써 이루어진 한국의 원조활동 조직화를 설명한다.

이와 함께, 2010년 국제개발협력기본법 제정, OECD DAC 가입 및 2011년 G20 및 부산원조총회(HLF-4) 개최와 함께 한국형 ODA 모델 마련, 2012년 OECD DAC 동료평가(peer-review) 수검 등 발전하고 있는 한국 ODA 역사를 개관한다.

이를 통해 한국이 원조를 받던 나라에서 주는 나라로 탈바꿈한 과정을 소개하고, 수원국의 경험을 바탕으로 하여 향후 개발협력분야의 기여 의지를 기술하고자 한다.

'한국 ODA의 정책 및 전략' 제하 Chapter에서는 구체적으로 한국의 선택과 집중 추진원칙에 근거하여 26개 중점 협력대상국을 중심으로 하는 국가별 지원전략(Country Partnership Strategy, CPS) 수립 및 이를 통한 분야별 지원 전략과 함께 기후변화, 환경, 양성평등 등 범분야 이슈들에 대한 한국의 지원 전략 및 현황에 대해 살펴보고자 한다. 또한, 원조 소외국 및 취약국에 대한 지원전략에 대한 평가와 함께 취약국에 대한 국제사회의 논의에 부응하는 우리의 정책 흐름에 대해서도 기술하고자 한다.

한국은 단기간에 정치·경제·사회 등 제반 분야에서 성공적으로 발전한 경험을 갖고 있는 국가이다. 한국의 특수한 발전경험 및 과정에서의 비교우위, ODA 수행역량, 새마을 운동 등 농촌발전모델 등은 시간적, 공간적, 사회문화적으로 여건이 다른 국가에 전수해 나갈 필요가 있다.

이와 함께, 보다 나은 ODA를 위한 정부의 노력은 다양한 개발주체들과의 파트너십 마련을 통해 구현된다. 수원국의 '주인의식(ownership)'을 고양하고, 원조의 효과성 제고를 위한 수원국의 국가개발전략을 고려한 중점협력분야를 설정하여 이를 통한 수원국과의 파트너십을 강화해 나가는 것이 무엇보다 중요하다. 아울러, 다양한 원조공여국 및 국제기구와의 파트너십 강화를 통해 원조 조화성(harmonization)을 모색해 나가는 것 역시 원조 효과성 제고 측면에서 중요하다 할 것이다.

또한, 우리 정부의 그간 해외 주요 공여국 및 국제기구와의 협력 현황에 대해 기술하고, 신흥 원조공여국으로서 선진 공여국 및 국제기구의 축적된 노하우를 학습하고 공동사업 또는 평

가 추진을 통한 우리의 원조 역량강화를 도모해 나가고 있음을 기술하고자 한다.

시민사회 등 ODA에 참여하는 다양한 민간부문의 역할이 증대되고 정부와 민간부문과의 협력기여의 확대를 위한 촉매제(catalyst)로서의 ODA 역할이 중요한 만큼, 민관 파트너십(Private-Public Partnership, PPP)의 국내외 논의 동향을 고찰하고, 민관협력 확대를 위한 중기전략, 기업의 ODA 참여를 위한 글로벌 사회공헌활동(Corporate Social Responsibility, CSR) 사업에 대한 지원 및 기업의 ODA 참여 유도화 등의 논의 전개에 주목해 나가면서, 민간부문 활성화 지원을 위한 지원 방향에 대해서도 생각해 보아야 할 것이다.

아울러, 백서에서는 기존 원조 공여국들 사이에서 노정되고 있는 '원조 피로(aid fatigue)'와 관련 원조효과성에 대한 파리 선언, 아크라(Accra) 행동 계획 및 부산 선언 등에 대한 논의 동향을 점검하고, 원조 효과성 제고를 위한 우리의 노력을 설명하여야 할 것이다.

특히, 개발협력사업의 효과성, 특히「원조를 넘어선 개발」을 위한 국제협력사업은 국내 및 국제사회에서 모두 주요한 이슈인 만큼, 이를 통해 우리 ODA 발전방향을 제시해야 할 것이다.

2012년 한국은 OECD DAC로부터 가입이후 처음으로 '동료평가(peer review)'를 받았는데, 한국의 개발협력 정책과 집행 개선을 위한 권고사항을 담은 평가였다.

특히, 동 평가 권고사항의 이행 방안을 위한 협의를 통해 ODA 생태계를 구성하는 사

회 전반의 협력과 역량 강화가 필요한 부문도 백서에 기술되어야 할 것이다.

마지막으로, ODA 백서를 통해 국민과의 소통이 보다 원활해지고 ODA 관계자들이 우리 ODA에 대한 공동의 비전을 공유해 나가는 동시에 ODA에 대한 더 많은 관심과 지원이 이어질 수 있기를 기대해본다.

Ⅲ. 결론

"어떠한 목적을 달성하기 위해 백서를 발간하는가?"라는 질문을 받는다면 ODA 정책에 대

해 대내외적으로 공개하고, 국민들의 ODA에 대한 이해도 제고를 통해 ODA 양적 확대 및 질적 개선을 위한 정책적 토대를 구축하고자하는 정부의 노력을 구체화하기 위함이라고 답할 수 있을 것이다.

우리 정부는『ODA 지속 확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진』을 통해 수원국의 자립역량이 배양되도록 지원해 나가는 동시에, 국제사회에 모범이 되는 개발협력을 추진하기 위한 노력을 앞으로도 계속해 나갈 것이다.

한국 ODA의 양적 확대 및 질적 개선을 위해서는 국민의 세금으로 이루어지는 공적개발원조에 대한 국민들의 관심과 지지에서 출발하여야 함은 자명하다. 이러한 측면에서 금년 말 예정된 ODA 백서 발간의 의미를 다시 한 번 생각해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

이화여자대학교, 2013, ODA 백서수립 및 시행체계 사례연구 (중간보고서)

한국국제협력단, 2013, 국제개발협력의 이해

KOICA ODA 교육원, 2013, 국제개발협력 첫걸음

국무조정실, 2013 박근혜정부의 국정과제 보도자료

국무조정실, 2013 업무보고 보도자료

외교부, 2013, 국민행복, 희망의 새 시대를 여는 신뢰외교, 2013 외교부 업무보고 보도자료

OECD, 2012, DAC Statistical Reporting Directives

OECD, 2012 DAC Peer Review on the Republic of Korea

선진공여국의 ODA백서 기능과 역할 및 발전양상

KOICA ODA연구팀

목 차

Ⅰ. 들어가며
1. 백서의 정의 및 수립목적
2. OECD/DAC 회원국의 ODA백서 수립 현황

Ⅱ. 주요 공여국 사례 분석
1. 영국
2. 일본
3. 아일랜드
4. 호주

Ⅲ. 해외사례를 통해본 정책적 시사점

Ⅳ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

백서는 정부 정책을 명시하고 이를 대내외에 알리는 중요한 정책 문서로서 선진국뿐만 아니라 우리나라 정부에서도 각기 다양한 분야의 정책에 대한 백서를 발간해오고 있다. OECD/DAC 동료검토를 기점으로 최근 우리나라의 ODA백서 발간에 대한 대내외적인 요구가

높아짐에 따라, 동 보고서는 백서란 무엇이고 어떠한 기능이 있는지 살펴보고 나아가 주요 OECD/DAC 선진공여국들의 백서 현황을 분석함으로써 우리나라 ODA백서 발간에 대한 교훈 및 시사점을 도출해 보고자 한다.

1. 백서의 정의 및 수립목적[1)]

백서는 각 정부부처에서 특정 사안에 대해 발간하는 공식 보고서로서, 여타 정부 발간 보고서 중 최고 권위를 가진다. 또한 백서는 정부가 국내외 정치·경제·사회 등 각 분야에 대하여 현상을 분석하고 미래를 전망하여 나온 정책을 국민에게 알릴 때에도 사용된다. 일부 학자들은 백서를 "참여적 민주주의의 도구로서, 정부 정책을 공식화하면서 그에 대한 의견을 수렴하기 위한 창구"로 정의한다. 즉 정책에 관한 정보를 전달함으로써 의회와 국민의 정책에 대한 이해를 제고하는 한편, 정보 교환과 분석을 통해 논란의 여지가 있는 정책에 대해서는 미리 여론의 방향을 짐작해 볼 수 있게 하는 것이다.

따라서, 선진공여국들이 ODA백서를 수립하는 주된 이유는 자국의 개발협력 정책을 명확히 대내외적으로 알리고, 국내 유관부처 및 기관, 시민사회와 동일한 개발협력 비전과 목표를 공유하기 위함에 있다. 나아가 자국 국민들을 대상으로 지구촌 빈곤퇴치와 지속가능한 개발 실현을 위해 자국이 얼마나 국제사회에 기여하고 있으며 향후계획이 어떠한지 알림으로써, 국민들의 개발협력 지지기반을 확보하는데 그 목적이 있다.

백서가 처음 발간된 영국에서 19세기 이전까지의 정부 출판물은 청서(Blue Book)가 주를 이루었다. 청서는 의회 보고를 위해 만들어진 파란색 표지의 정부 출판물을 지칭한다. 정부는 청서를 통해 의회의 법안 제정에 필요한 정보를 제공함과 동시에 정책의 방향성을 제시하여 의회의 정책적 판단을 지원한다. 청서는 의회뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 발간된 것이지만, 당시 높은 문맹률 때문에 국민들의 이해와 지지 확보가 주된 목적은 아니었던 것으로 판단된다.

그러다가 20세기 이후 정부조직이 다양하고 세분화됨에 따라 범부처적, 범의회적 공통의 관심사가 늘어나기 시작했다. 이에 정부는 이러한 공통 사안에 대한, 그러나 청서보다는 짧고 간

1) 본 장은 KOICA에서 발주하고 이화여자대학교에서 수행하여 2013.9월초 발간 예정인 「ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구」의 제 2장을 재구성 함.

결한 정부 보고서를 출간하기 시작했는데 이것이 백서(White Paper)이다. 이후 이러한 성격의 공식 정부문서를 모두 백서로 명명해 오고 있는데, 경제에 대한 정부의 공식보고서를 경제백서, 노동문제에 관한 것을 노동백서라고 호칭하는 것이 대표적 사례이다. 다시 말해, 청서가 의회에 제출하는 종합보고서라면 백서는 정부 전체의 입장을 대내외적으로 공식화하는 보고서인 것이다.

그러나 백서의 내용이 '실제 정보'로 작성되지 않고 정부가 '알리고 싶은 정보'로 왜곡될 가능성이 있다. 따라서 백서는 〈표-1〉과 같은 조건들을 갖추어야 한다.

〈표 1〉 백서의 조건

백서의 내용	ㅇ 현 정부의 정책 및 전망 등 사실에 기반을 둔 정보일 것 ㅇ 선거 혹은 PR 등 선전을 목적으로 하지 않을 것
백서의 발간	ㅇ 정례적으로 발간할 것 ㅇ 국민과 입법부에 직접 공개할 것 ㅇ 모든 이해관계자들 간 공청회 등을 통해 상호이해 강화를 위한 과정을 거칠 것
백서의 기능	ㅇ 정책 변화를 목적으로 하되, 특히 다음과 같은 경우에 수립할 것 – 시간적 여유를 가지고 국민여론을 취합할 필요가 있을 때 – 정책 성공을 위한 국민적 지지가 필요할 때 – 일반적으로 정책결정과정에 참여하기 어려운 사회적 약자나 소수자들의 의견을 반영해야 하는 정책을 수립할 때 ㅇ 입법-행정-시민사회-국민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 채널로서의 역할을 할 것

2. OECD/DAC 회원국의 ODA백서 수립 현황[2)]

OECD/DAC 회원국 중 ODA백서를 수립한 국가는 노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 8개국이다. 그 외의 국가들은 ODA정책서 혹은 액션플랜(마스터플랜) 등으로 백서를 대신하고 있다. ODA백서 수립 국가들은 백서 수립 배경과 목표에 따라 크게 [표-2]와 같이 분류할 수 있다.

2) 본 장은 KOICA에서 발주하고 이화여자대학교에서 수행하여 2013.9월초 발간 예정인 「ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구」의 제 2장을 재구성 함.

〈표 2〉 국가별 ODA백서 수립 배경 및 목표

국가	ODA백서 수립 배경 및 목표	시점 및 주기
1. 정책 프레임워크 수립 – 개발협력 관련 제도개혁 또는 ODA 규모증대 등 공약을 계기 – 범정부적 차원의 종합적이고 뚜렷한 개발원조 정책 및 전략 수립 필요 발생		
영국	1997년 노동당 정부 수립 이후, DFID 설립 등 개발협력 제도 및 정책에 대한 전반적인 개혁이 이루어짐. 이를 위해 영국정부의 개발협력 정책목표 및 원칙을 새롭게 수립하고 ODA의 효과성 및 효율성을 개선하기 위해 ODA백서를 수립함.	1997년, 2000년, 2006년, 2009년
아일랜드	2005년 아일랜드 수상이 MDGs 달성을 위해 2012년까지 ODA 규모를 GNI의 0.7%까지 확대하기로 약속. 이에 범정부적 차원의 개발원조 정책·전략 수립 및 ODA 효과성 제고를 위해 ODA백서를 수립함.	2006년
호주	2005년 호주 총리는 2010년까지 ODA를 40억 달러까지 2배로 확대할 것으로 발표. 이에 증대되는 원조의 보다 효과적이고 효율적인 운용을 위한 중장기적 ODA 정책 프레임워크로서 ODA백서를 수립함.	2006년
노르웨이	노르웨이 정부의 주요 ODA 기조인 MDGs 달성 및 인권 증진에 대한 ODA 정책의 확고한 방향 및 목표 수립 및 이를 통한 원조의 효과성과 효율성 증진을 위해 ODA백서를 수립함.	2004년, 2009년
2. 대국민 인지제고 – 자국의 개발원조 정책과 방향에 대한 자국민의 인지 제고		
독일	지구촌 빈곤 퇴치, 정의 실현, 기후 변화 대응, 평화 구축을 기조로 하는 독일 ODA에 대한 국민 인식 제고를 위해 ODA백서를 수립함.	2008년, 2013년
캐나다	ODA 정책 및 전략의 효과성 제고를 통한 국제사회의 MDGs 달성 및 ODA에 대한 국민의 이해제고를 통한 세계시민 의식 강화를 위해 ODA백서를 수립함.	2005년
일본	1990년대 후반 각종 부정부패 관련 정치적 스캔들 및 장기적인 경제불황 때문에 ODA 정책 및 사업집행에 대한 국내 여론이 악화됨. 이에 일본 정부는 ODA에 대한 국민적 이해를 높이고, 이를 바탕으로 정책적 지지를 이끌어내고자 ODA 연간 보고서를 발간함. 2001년 이후 일본 ODA 연간 보고서는 ODA백서로 이름을 바꾸어 발간됨.	2001년 이후 매년 발간
3. 기타 **– 개발에 대한 부처간 정책일관성 제고**		
미국	미국 정부는 국가 안보와 개발의 연계성을 강화한 새로운 개발 프레임워크의 수립을 목표로 ODA백서를 발간함. 미국 ODA백서는 비공식적 정부 문서로서 원조정책과 안보, 외교 정책의 일관성을 강조하고 국내 다양한 이해관계자들의 원활한 의견 공유를 목표로 함.	

Ⅱ. 주요 공여국 사례 분석[3)]

이번 장에서는 주요 공여국의 백서 발간현황과 백서의 구성 및 내용뿐만 아니라 백서 발간 당시의 환경과 목적 및 기능, 백서 수립체계, 백서 수립 시 검토과정을 중심으로 사례를 분석한다. 먼저 백서가 처음 발생되었으며 가장 모범적인 사례라 할 수 있는 영국과, 우리나라와 유사한 ODA 정책 및 체계를 갖추고 있는 일본, 그리고 최근 백서의 모범사례라고 할 수 있는 아일랜드를 분석하였다. 또한 동료심사에서 좋은 평가를 받은 호주를 중점적으로 분석하였다.

1. 영국

(1) 수립 배경 및 목적

영국 노동당 정부는 1997년 집권 후 정부구조 개편을 단행하면서, 원조 효과성 제고를 위해 대대적인 대외원조 제도 및 정책 개혁을 실시하였다. 먼저, 기존 대외 원조담당기관이었던 외교부내 해외개발행정국 (Overseas Development Administration, ODA)을 중앙 정부부처 국제개발부 (Department for International Development, DFID)로 독립 신설하였다. 이와 동시에 첫 ODA백서인 "1997 세계 빈곤 퇴치: 21C 과제 (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)"를 발간하여, 영국 ODA 정책의 새로운 목표와 원칙을 발표, 입법화를 추진하였다. 이후 2000년 "세계 빈곤층을 위한 세계화 (Making Globalization Work for the World's Poor)," 2006년 "빈곤층을 위한 거버넌스 (Making Governance Work for the Poor)"에 이어 2009년 제4차 백서인 "세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building our Common Future)"을 발표하였다. 그러나 보수당이 집권한 2010년 이후로는 "사업계획 (Business plans)"이 백서를 대신하고 있다.

백서는 영국의 최상위의 공식 정부 문서로서, 영국 정부의 명확한 ODA정책수립 및 의회의 입법 자료로서 발간된다. 다시 말해 정부의 전반적 ODA정책방향을 국민과 의회에 명확히 전달하는 것을 기본 목적으로 한다. 또한 백서 발간 과정에서 ODA정책실현을 위한 정부의 그동

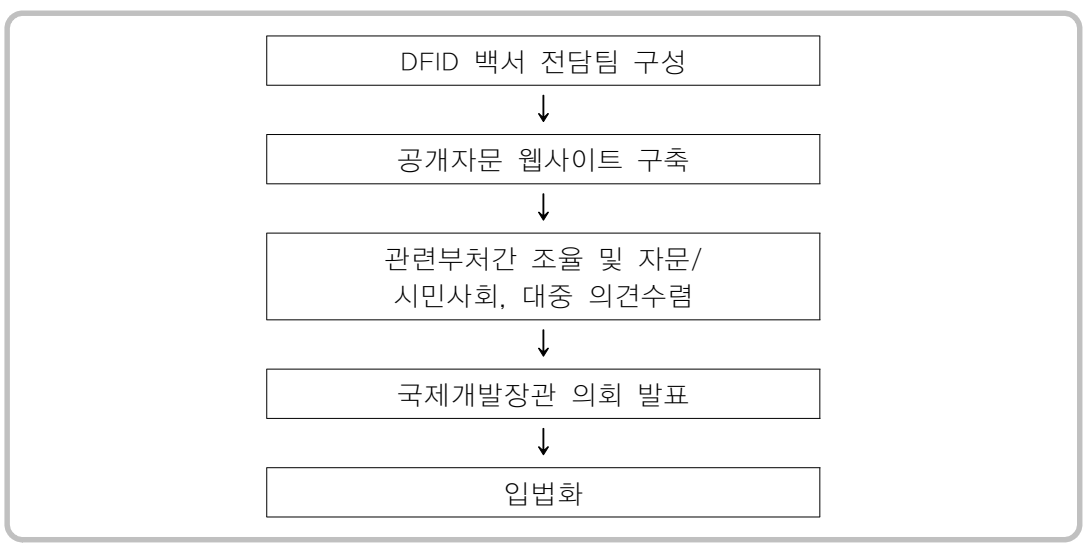
3) 본 장의 영국, 일본, 아일랜드 부분은 KOICA에서 발주하고 이화여자대학교에서 수행하여 2013.9월초 발간 예정인 「ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구」의 제 3장을 재구성 함.

안의 성과를 국민과 정부 유관부처와 공유함으로써, 영국 원조와 개발협력에 대한 국민의 의견을 수렴하고 인식을 제고하는 목적도 있다.

(2) 수립 체계

영국의 ODA백서는 DFID 주도로 이루어지며, 그 절차는 아래 [그림 1]과 같이 도식화 할 수 있다.

〈그림 1〉 영국 ODA백서 수립 절차



DFID는 백서 전담팀(White Paper Team)을 구성하여 백서수립 전반을 총괄한다. 백서 전담팀은 약 십여 명의 고위급 직원으로 구성되며 약 6개월 동안 활동한다. 전담팀은 백서 발간에 앞서 공개자문 웹사이트를 구축하고 개발협력 전문가와 관계자는 물론 각계각층의 일반 대중을 대상으로 백서에서 중점적으로 다루게 될 주제 및 이슈 관련 주요 질문들에 대한 의견을 받는다. 공개자문의 주요 질문은 경제 성장과 빈곤감소, 거버넌스와 개발, 기후 변화, 글로벌 거버넌스, 국제개발협력 시스템 개혁 등 백서에 담게 될 주제와 주요 이슈 및 국내외 현황 전반을 다루고 있는데, 국제개발장관이 각 질문의 배경과 의미, 주요 관련 이슈들의 연계성에 대한 간단한 자문문서(Consultation Document)를 발표하여 좀 더 실질적이고 구체적인 대중의 의견이 모아질 수 있게 한다. 이 모든 과정은 공개자문 웹사이트를 통해 이루어지며 이렇게 모아진 의견들은 백서 전담팀이 취합·분석하여 그 결과를 백서 집필 시 반영한다.

영국 백서 수립체계의 특이점은 위와 같이 외부를 대상으로 한 공개자문뿐만 아니라 정부 내부 부처의 자문과정을 거쳐, 관련부처 간 정책조율을 꾀한다는 것이다. 과거 노동당 집권 당시에는 DFID를 포함한 영국 정부 내 모든 관련부처가 정책 및 협력 범위 조율을 위해 공공서비스 협약(Public Service Agreement, PSA)을 체결하였다. 현재는 공동공약(Joint Commitment)을 통해 부처 간 정책을 조율하고 있으나 기본적으로는 국가안보회의(National Security Council)와 내각처(Cabinet Office)에서 정부 내 조정기능을 담당한다.

(3) 구성 및 내용

영국의 ODA백서는 세계빈곤퇴치와 같은 국제사회의 공약이 국내 정책에 반영되고 법률화되는 것을 주요 목적으로 한다. 이를 위해서 국민과 의회를 효과적으로 설득하는 것이 중요하기 때문에 백서에서는 글로벌 과제 및 이슈와 영국과의 연관성을 밝히고 이들 주제에 대한 구체적 지원 목표 및 협력 방안을 설명하는 것을 중심으로 하고 있다. 나아가 백서발간을 통해 영국 정부는 새로운 글로벌 과제에 대한 국내 원조체계뿐만 아니라 국제적인 개발협력 프레임워크의 저변을 넓히는데 기여해 왔다고 할 수 있다.

따라서, 영국 ODA백서의 주제는 각 발간 시점에 따라 변화 양상을 보이는데, 1997년 첫 ODA백서 발간부터 현재까지의 주제 변화를 살펴보면 정책의 일관성, 세계화, 거버넌스, 취약국, 지속가능한 개발 등 발간 당시 대두되고 있는 글로벌 과제에 대응하기 위한 영국개발원조의 비전과 정책을 점검하고 향후 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 구체적으로는 1997년 첫 백서가 글로벌 문제해결을 위해 국제사회의 일원으로서 영국이 해야 할 '국제적 의무와 역할'임을 강조한 반면, 2009년 백서는 보다 다양한 글로벌 문제와 영국인의 삶과의 연관성을 강조하며 원조가 '세계는 물론 영국을 돕는 길' 임을 강조하고 있다.

가장 최근에 발간된 2009년 ODA백서를 자세히 살펴보면, 1997년 1차 백서의 두 배 분량에 달하는 전체 155페이지, 총 7개의 장으로 구성되어 있다. 세부 목차 및 구성은 [표 3]과 같다.

〈표 3〉 영국 ODA백서(2009) 목차

제 1장: 상호의존적인 세계의 빈곤 감소
- 영국과 새천년개발목표
- 다른 세계: 빈곤감소와 공통적 이해
- 공통의 명분
- 변화하는 세계에서의 개발협력
- 기회의 길

제 2장: 경제재건 활성화와 녹색성장
- 과제: 성장의 힘
- 경제침체에 대한 대응
- 회복력 있는 성장의 구축
- 장기적 성장으로의 이행

제 3장: 공동의 미래 유지
- 도전과제
- 국제적 노력
- 기후변화 대응 지식과 역량 구축
- 저탄소개발을 위한 투자 증대
- 개도국의 기후변화 적응 지원
- 개발 업무/관습의 변화

제 4장: 평화적인 국가와 사회 건설
- 분쟁과 취약성의 과제
- 새로운 접근: 평화와 국가건설의 우선시
- 기본사항으로서의 안보와 정의
- 경제적 기회 촉진과 자연 자원의 관리
- 범정부적 사업수행
- 평화 기반 구축을 위한 국제적 협력

제 5장: 경기침체에서도 개발협력 약속의 준수
- 새천년개발목표를 위한 자금지원
- 기본 서비스를 위한 자금지원
- 말라리아에 대한 향후 계획
- 역량 및 책임을 갖춘 국가에 대한 지원
- 새로운 교육 전략
- 모자보건

제 6장: 국제시스템을 통한 협력
- 협력의 필요성
- UN을 통한 취약계층 지원
- EU를 통한 글로벌 과제 지원
- 브래튼우즈 체제
- 지역개발은행을 통한 성장 지원
- 증가하는 인도주의적 수요의 충족

제 7장: 효과성 개선과 돈의 가치의 보장
- 새로운 과제, 새로운 접근법
- 효과성 및 돈의 가치의 보장
- 파트너 국가와의 협력방식의 변화
- 시민사회에의 새로운 접근법
- 영국 내 글로벌 상호의존성에 대한 이해 확립
- 민간분야와의 파트너십 강화

결론: 공동의 이익, 공동의 가치, 하나의 노력

첨부: 2008년 MDGs 달성현황

출처: 영국 2009 ODA백서

(4) 역할 및 기능

영국 ODA백서의 주요 기능은 우선적으로 입법을 목적으로 하기 때문에 영국 국민을 주요 타깃으로 하고 있다. 따라서 백서를 발간하는 절차가 공개자문 과정을 통해 대중의 의견을 수렴하고 동시에 정부의 정책적 비전과 어젠다를 알리는 채널의 역할을 한다. 이처럼 관련 부처와 국민이 백서 수립과정에 참여할 수 있는 채널을 마련하여 궁극적으로 국민과 정부가 정책결정에 기여할 수 있는 기회를 제공함으로써 입법과 인지제고를 동시에 추구하고 있다. 내용적인 면에서도, 국내외 정세변화와 국제사회의 공약을 포함한 정책적 근거, 이에 대한 영국의 구체적 목표와 계획, 프로그램, 향후 공약에 대한 정보를 간결하고 명확한 어조로 전달하여 국민의 이해와 지지를 꾀하고 있다.

2. 일본

(1) 수립배경 및 목적

일본의 ODA백서는 '백서'라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 1984년 발간된 "일본의 ODA (Japan's Official Development Assistance)"와 1994년부터 매년 발간된 "일본 ODA 연간보고서 (Japan's ODA Annual Report)"가 독립된 정기간행물 형식으로 일본의 ODA정책을 소개하고 그간의 활동을 정리한 공식문서라는 점에서 일본 ODA백서의 시초라고 할 수 있다. 특히 "일본 ODA연보"는 일본이 1990년대 후반 각종 정치적 부정부패와 경제 불황을 겪으면서 정부 구조조정과 함께 ODA 사업 또한 축소되는 위기에 처했을 당시, 이를 해결하기 위해 일본 외무성이 ODA정책에 대한 국민적 이해와 지지 확보를 목적으로 발간한 것이다. 그러다 2000년 이후 "일본 ODA연보"는 "ODA백서"로 명칭을 바꾸어 발간되고 있다.

(2) 수립체계

2002년 ODA헌장이 개정되면서 제3조에 외무장관을 일본 ODA 정책의 총괄자로 지정하고 제5조에 ODA백서 매년 발간 및 내각 보고를 정부의 의무로 명시함으로써 백서발간의 법적인 근거를 마련하였다. 비록 ODA헌장이 법률로서의 구속력이 있는 규정은 아니지만 모든 ODA 관련 부처 및 기관들에게 정책 및 구조적인 가이드라인을 제시하는 중요한 법률적 근거가 되고 있으며, 이를 바탕으로 일본 ODA백서는 매해 9월초 발간 계획을 수립하여 회계연도 종료 시점인 이듬해 3월 즈음 발간되고 있다.

일본 ODA백서 전담 조직으로 외무성 국제협력국 내 개발원조정책기획과 (Development Assistance Policy Planning Division)에 약 15명 정도가 투입되어 백서의 기획과 집필, 출판을 진행한다. 여기서 가장 주목할 점은 모든 과정이 철저히 외무성 내에서 이루어진다는 점이다.

백서 발간 절차를 살펴보면, 우선 앞서 살펴본 영국의 경우와는 다르게 이전 백서에 대한 공식적인 검토과정이나 시민사회를 비롯한 외부로부터의 검토와 의견수렴 과정이 없다. 일본의 ODA 백서는 정책의 소개나 정책적 합의를 명시하고 변화를 이끌어내기 위한 목적으로 발간되는 것이 아니기 때문에, 정치적 공약이나 목표를 담고 있지 않으며 때문에 이를 이행한 실적 평가 및 피드백 과정이 필요하지 않다는 것이다. 또한 현재 일본의 전체 ODA예산의 2/3를 외무성과 JICA가 집행하고 있기 때문에 백서 수립과정에서 다른 10여개 부처의 참여는 미미

한 실정이다. 외무성에서 백서 초안을 작성하면 정부 간 내부 공지를 통해 부처들의 의견이나 내용에 대한 수정의견을 받는 절차를 거치긴 하지만, 백서 내용 전반을 좌우할 수 있는 검토의견은 거의 없다. 다시 말해 일본의 ODA 백서는 외무성이 외부적 검토과정 없이 단독으로 작성하고 정부 내의 회람을 거쳐 내각에 보고 직후 출판하는 단순한 체계를 가지고 있다. 그러나 여기서 주목해야할 것은 ODA헌장에 백서 수립의 주체와 보고 대상, 발간주기를 명확히 설정함으로써 불필요한 혼선을 막고, 정치적인 상황이나 외부적인 이유로 인한 발간의 지연 또는 취소를 방지하고 있는 점이다.

(3) 구성 및 내용

일본의 ODA백서의 주된 목적은 국민의 인식제고와 이를 통한 지지기반 확보에 있기 때문에 고등학생 정도의 독자가 이해할 수 있는 난이도로 작성되었으며, 사진·표·그래프 등 시각 자료를 최대한 활용하여 높은 가독성을 보이고 있다. 내용면에서는 ODA관련 전문적인 정보나 정책에 대한 논의 보다는 현재 국제사회의 동향과 이에 대한 일본정부의 입장, 일본 ODA 정책에 대한 설명 및 그 당위성에 관한 내용들로 구성되어 있다.

일본 ODA 백서는 총 200여 페이지 정도 분량이지만 매년 새롭게 업데이트 되는 부분은 전체가 아닌 일부(Part 1, 2에 해당하며 전체 분량의 30%정도)에 그친다. Part 1, 2는 일반 국민이 ODA정책을 이해하는데 도움을 줄 수 있는 내용이나 MDGs를 비롯한 국제사회의 일본의 역할을 강조하는 주제를 매년 새로 선정하여 소개하고 있다. 예를 들어 2011년 백서에서는 “지진의 극복 – ODA 및 세계와 우리의 결속 (Overcoming Earthquake – ODA and Our Bond with the World)”을 주제로 기술하여, 당시 동일본대지진으로 일본이 받았던 국제사회로부터의 지원과 이전에 자국 ODA 활동을 연관시켜 세계와의 결속을 위한 ODA 활동의 정당성을 확보하고자 했다. 2012년 백서의 경우 “국제협력 – 함께 나아가고 성장하기 (International Cooperation – Moving Forward and Growing Together)”를 주제로 경제 불황 속에서 제기될 수 있는 ODA 활동에 대한 비판을 염두에 두고 동반성장을 강조함과 동시에, “회복력 있는 사회 건설 – 일본의 재해감소협력 (Building Resilient Societies – Japan's Disaster Reduction Cooperation)”이라는 주제로 지진과 재난 극복 경험을 바탕으로 한 국제 재해방지 분야에서의 일본 ODA의 리더십을 강조하였다.

2012년 일본 ODA 백서의 구성을 살펴보면 총 4개 부분으로 나누어져 있으며, 세부 목차 및 구성은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 일본 ODA백서(2012) 목차

□ Part Ⅰ 국제협력: 함께 나아가고 성장하기

o Chapter 1 함께 나아가기 위한 ODA
- Section 1 안정되고 풍요로우며 자유로운 국제사회 수립을 위한 ODA: 민주화와 국민화합을 위한 원조
- Section 2 일본에 대한 신뢰구축을 위한 ODA: 빈곤감소를 위한 성장
- Section 3 인적자원개발을 통한 성장의 여러 측면들
- Section 4 새로운 협력분야
- Section 5 모두가 참여하는 개도국에 대한 지원: 국제협력의 새로운 주체들

o Chapter 2 함께 성장하기 위한 ODA
- Section 1 개도국 내 민간자금 유입과 성장
- Section 2 중소기업의 해외진출과 개도국을 위한 ODA
- Section 3 인프라 수출을 통한 성장 기여
- Section 4 메콩, 인도, 아프리카: 풍부한 잠재력을 가진 지역

□ Part Ⅱ 회복력 있는 사회 건설 – 일본의 재해감소협력

o Chapter 1 세계에 재해방지 전달
- Section 1 동일본대지진의 교훈 공유
- Section 2 2015년 제3차 세계방재회의 대비
- Section 3 지진 복구와 ODA

o Chapter 2 방재협력 실무
- Section 1 ASEAN과의 협력
- Section 2 재난원조와 방재대책
- Section 3 방재와 재난 후 재건을 위한 국제기구와의 협력
- Section 4 도서국에서의 방재협력

□ Part Ⅲ 회계연도 2011년의 ODA

o Chapter 1 일본의 ODA 지출현황
o Chapter 2 일본 ODA의 구체적 이니셔티브
- Section 1 ODA헌장의 기본정책과 관련 있는 이니셔티브
- Section 2 우선순위 이슈 별 현황
- Section 3 각 지역별 원조
- Section 4 원조집행 원칙의 운영현황
- Section 5 ODA 정책의 수립과 집행

(4) 역할 및 기능

앞서 언급한대로 일본 ODA 백서는 정책을 수립하거나 새로운 중점분야를 공포하는 것이 아닌, 국민의 이해증진과 지지기반 확보에 초점을 맞추어 발간되고 있다. 오히려 백서가 아닌 외교청서에 ODA 관련 전문적이고 기술적인 내용이 담겨져 있으며, 백서는 일반인이 이해하기 쉬운 언어로 정리되어 있다. 청서의 내용이 백서에 삽입되면서 다양한 도표들이 삽입되고 기본적인 개념의 변화를 도식화하여 설명하는 방식으로 기술되었으며, 정책서에 있었던 구체적인 실행방안이나 계획은 축소/삭제되었다.

따라서 일본의 ODA백서는 백서를 대외적인 "홍보"의 목적으로 사용하는 대표적인 예라고 할 수 있으며, 실제 정부 홈페이지 접속 및 다운로드 기록을 보면 전체 정부부처를 통해서 ODA 백서의 조회건수 및 다운로드가 가장 많은 것으로 나타나 그 홍보효과가 크다고 할 수 있다. 특히 2012년 백서부터는 일부 고등학교 및 중학교 도서관에 열람용으로 비치 및 배포하고 있어 미래세대의 개발협력 정책에 대한 지지기반 확보 기능도 수행하고 있다.

3. 아일랜드

(1) 원조 관련 정책[4)]

아일랜드의 정책문서는 백서를 최상위로 하여, 백서에서 중점 지원 대상인 분야별, 이슈별로 모두 정책문서를 가지고 있다. 정책문서는 일반 정책문서, 가이드라인 등으로 구분되며, 각 분야별 정책 방향 및 실무에서의 적용을 위한 가이드라인 등으로 구성되어 있다. 백서가 전반적인 아일랜드 원조 방향성을 제시한다면 Irish Aid's Operational Plan 2008-2012는 백서에서 제시한 목적과 방향성에 따른 프로그램별 세부이행계획을 설명해준다. 아일랜드는 원조 운영 계획 이외에도 분야별, 이슈별, 기획, 평가 등 사업 단계별로 세부 이행계획을 가지고 있다.

(2) 백서 수립 배경 및 목적

아일랜드의 백서는 국내외 경제침체 속에서 원조효과성과 책임성을 제고하기 위해 명확한

4) 저자 작성

개발협력 정책 마련의 필요성이 증가됨에 2006년 처음으로 수립되었다. 아울러, 다른 나라의 사례와 유사하게 국내외 경제침체 속에서 해외원조에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하기 위한 것도 중요한 목적 중에 하나였다.

아일랜드의 백서는 발간 목적이나 발간 배경은 다른 나라의 경우와 유사하나 특이점은 관련 정부부처, 시민사회는 물론 개도국 파트너까지 포함하는 아일랜드 개발협력사업의 모든 이해관계자들과의 장기간의 자문 및 협의과정에 의해서 이루어졌다는 점이다. 이러한 범정부적, 범이해관계자 검토 및 평가과정을 통해서 아일랜드 원조활동과 정책에 대한 국내의 이해 및 지지도뿐만 아니라 국외 이해관계자들의 이해도 및 인지도를 높이는데도 기여한 것으로 평가받고 있다.

아일랜드는 2006년 첫 번째 원조백서(White Paper on Irish Aid) 수립 이후, 국내외 ODA 이외 개발활동 강조, 가속화된 국내 경기침체 등 국내외 상황변화에 따라 아일랜드 원조의 선택과 집중, 성과제고를 가이드할 수 있는 정책서 수립의 필요성이 제기되어, 2013년 새로운 개발정책서인 “하나의 세상, 하나의 미래(One World, One Future)”를 발간하게 되었다. 이 정책서는 아일랜드 원조 목표와 중점분야를 중심으로 기존 원조백서에 비해 간략하고 명확하게 정책 방향성을 담고 있으며 실제 기능상으로는 2차 백서에 해당하나 기존 백서와의 혼란을 피하기 위해 백서로 칭해지지 않고 정책서의 명칭을 가지고 있다.

(3) 수립 체계 및 절차

아일랜드 원조 백서 발간은 외교무역부 산하의 Irish Aid가 주관한다. 집필은 Irish Aid 주관이지만 집필 과정에서 아일랜드의 원조정책, 중점 협력 분야, 주요 수원국 등에 대한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고 여러 채널의 자문을 적극적으로 접수한다. 2006년 백서 집필 기간은 2005년 4월부터 2006년 2월까지 총 18개월이 소요되었는데 이중 공청회, 자문 등 의견 수렴 기간이 초기 약 11개월이 걸리는 등 백서상 주요정책에 대한 다양한 이해관계자들간 합의를 이루는데 심혈을 기울인 것을 볼 수 있다.

아일랜드 백서 발간 과정에서 또 다른 특이점은 2011년 신규 백서 발간시 2006년 백서에 대한 평가 및 검토 과정을 거쳤다는 것이다. 백서 검토 및 평가과정은 차관 중심의 실무진이 주관하였으며 검토 및 평가의 독립성과 객관성 유지를 위해 학계와 관련전문가 5인으로 구성된 Irish Aid 전문가 자문단 그룹을 운영하였다. 자문단의 역할은 검토 및 평가과정이 투명하고

효과적으로 시행되고 대중이 공개자문에 참여할 수 있도록 하며, 자문결과가 새로운 정책에 반영될 수 있도록 관리, 감독하는 역할을 수행한다. 2006년 수립된 백서에 대한 검토작업은 2006년 백서 수립후의 개선사항, 교훈, 성과 등에 초점을 맞추어 진행되었다.

백서 및 아일랜드 원조에 대한 대중의 자유로운 의견 개진 및 수렴을 위하여 추진되는 공개자문은 전문가 자문단의 관리하에 아일랜드 주요 도시 및 학교를 대상으로 공청회와 워크샵, 협력대상 개도국에 대한 방문 등을 통해 실시되었다. 또한, 폭넓은 대중과 이해관계자들이 아일랜드 원조에 대해 자유롭게 의견을 개진할 수 있게 하기 위해 간단한 질문지 형태로 작성된 자문 문서(Consultation Document)를 SNS를 통해 공개한다. 자문문서는 원조의 필요성, 원조 효과성, 중점지역 분야와 국가 등에 대한 질문으로 구성되어 있다. 아일랜드는 의견 수렴자는 국내 이해관계자와 대중을 넘어서 협력대상 개도국과 UN, OECD, EU등 주요 국제기구까지 포함하였다는 데서 타공여국과 차별성을 보인다.

(4) 구성 및 내용

아일랜드는 원조의 효과성과 정교한 원조수행체계 측면에서 자타가 공인하는 가장 모범적인 국가중의 하나이다. DAC의 동료검토에서도 아일랜드는 가장 원조효과성이 높은 국가라고 평가하고 있으며, 아일랜드의 백서에서도 현재 아일랜드 원조의 높은 효과성을 유지시켜야 한다고 밝히면서 자국의 원조에 대한 높은 자긍심을 보여주고 있다. 아일랜드의 백서는 내용면에서나 수립체계 면에서나 모범사례로 평가받고 있기 때문에 향후 우리나라 백서가 궁극적으로 지향해야 하는 방향성에 시사 하는바가 크다.

2006년 백서인 White Paper on Irish Aid는 아일랜드의 원조의 필요성과 이유 등 아일랜드 원조의 철학과 비전을 명확하게 제시하고 있다. 백서의 1장에서는 원조의 필요성 및 백서의 필요성을 설명하고 있다. 주목할 점은 원조의 필요성을 정치적·경제적 차원에서의 국익을 원조를 통해서 추구하는 것은 잘못된 일임을 지적하면서 순수한 인도주의적 차원의 원조와 세계시민으로서의 의무임을 매우 강조하고 있다. 아울러, 백서의 필요성에 대해서도 백서는 아일랜드 개발협력의 중장기적 예산 배분의 기본적인 기준이 될 뿐만 아니라 개발과 관련된 모든 정부정책의 최상위 정책적 틀임을 설명하면서 아일랜드 백서의 기능과 위상에 대해서도 명확하게 제시하고 있다.

2장에서는 아일랜드 원조의 가장 큰 목표는 MDGs 달성, 아프리카, 중점지원분야(교육, 보

건, Basic Needs, HIV/AIDS), 거버넌스 등에 있음을 설명하면서 각각의 비전들에 대해 설명하고 있다. 3장에서는 중점지원분야와 Cross-cutting 이슈인 평화, 치안, 인권, 젠더, 환경 및 무역 등 각각의 이슈별로 현재 개도국의 개발과제와 이에 대한 아일랜드 원조 지원방향, 각 분야 및 이슈별 특화된 이니셔티브 등에 대해서 설명하고 있다. 4장에서는 수원국 정부, 시민사회, UN등 아일랜드 원조의 파트너십 구축 방향성을 설명하고 있으며 5장에서는 중점지원지역인 아프리카를 중심으로 아프리카의 중요성과 해당지역에서의 원조 프로그램 및 성과들을 소개하고 있다. 6장은 개발에 대한 정부부처 정책일관성을 이루려는 아일랜드 정부의 노력과 성과를 소개하면서 개발은 원조나 개발협력뿐만 아니라 무역, 투자, 노동 등 모든 분야에서 협력을 통해 이루어져야만 하는 사항임을 강조하고 있다. 7장은 아일랜드의 원조효과성 제고 계획으로서 파리선언에서의 합의사항을 준수하고 평가를 강화하고 타공여국과 긴밀한 협력관계를 통해 원조 성과와 품질을 제고할 것이라고 밝히고 있다. 8장은 아일랜드 원조에 국민들이 직접 참여할 수 있는 봉사단제도, 기업 및 시민사회가 직접 참여 가능한 그룹들에 대해서 소개하면서 국민의 적극적인 참여를 독려하고 있다. 9장은 2000년대 이후 3배 이상 급격하게 증가한 아일랜드 원조의 효과적인 관리 방안에 대하여 설명하면서 아일랜드 원조에 대해 주기적인 평가 계획, 자문위원회 운영 계획, 분권화 계획 등을 소개하고 있다. 마지막으로 10장은 ICT, 이주와 개발, 개발재원 등 새롭게 부각되고 있는 개발 이슈들을 소개하고 이에 대한 아일랜드의 정책방향을 제시하고 있다.

2006년 백서가 150여 페이지에 달하는 원조에 대한 종합적인 정책문서의 성격을 띠고 있는 반면, 2013년 발간된 개발정책서(One World, One Future)는 3개의 원조 목표와 6개의 중점분야만을 집중적으로 소개하는 36페이지의 짧은 문서로 발간되었다. 2013년의 개발정책서는 백서의 최상위 정책문서로서의 역할 및 성과에 대해서 인정하면서도 새로운 개발이슈 및 과제의 출현 등 변화하는 국내외 환경 변화에 부응할 필요성에서 동 정책서가 수립되었음을 설명하고 있다(Irish Aid, 2013). 아울러, 새로운 개발정책서에서는 외교부 이외 정부부처 정책의 개발에 대한 일관성 제고를 강조하면서 동 정책서가 외교부 뿐만 아니라 모든 부처의 개발 관련 활동에 대한 가이드라인 역할을 할 것임을 밝히고 있다. 이와 더불어, 아일랜드의 악화된 경제 상황등을 고려한 명확한 예산 배분 필요성을 설명하고 평화, 분쟁, 기후변화, 불평등, 개발재원 등 새로운 개발 과제들에 대한 대응계획을 제시하고 있다.

개발정책서는 2006년 아일랜드 원조백서와 구성면에서도 다소 차이를 보인다. 1장은 2012년에 행해진 백서에 대한 검토 과정, 검토 결과 및 교훈들을 소개하고 있다. 2장은 백서 검토 결과 및 변화하는 국외 환경에 대한 대응방안으로서 3개의 목표와 6개의 중점분야를 제시하면

서 각 목표 및 중점분야별 아일랜드 원조의 비전 및 방향성을 위주로 설명하고 있다. 마지막 장에서는 아일랜드 원조 효과성 제고를 위한 전략 및 방안, 접근법을 종합적으로 소개하면서 정리하고 있다.

아일랜드 원조의 3대 중점 목표 및 6개 중점 분야

□ 중점 목표
1) 기아 퇴치와 회복능력 강화(Reduced Hunger, Stronger Resilience)
2) 지속가능한 개발과 포용적 경제성장
(Sustainable Development, Inclusive economic growth)
3) 거버넌스 개선, 인권과 책임성 강화
(Better Governance, human rights and accountability)

□ 6개 중점 분야
1) 기아 퇴치
2) 취약국가
3) 기후변화와 개발
4) 무역과 경제성장
5) 필수적인 공공서비스
6) 인권과 책임성

(5) 역할 및 기능

백서는 아일랜드의 원조정책 중에서도 명실상부한 최상위정책으로서의 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. DAC의 동료검토서는 아일랜드의 원조 백서에 대해서도 아일랜드 원조의 목표와 비전에 대한 뚜렷한 가이드라인으로서의 역할을 하고 있다고 평가하고 있으며, 하위정책들이 백서에서 제시하는 원조목적과 지침들간 일관성을 이루고 있음을 설명하고 있다.

아울러, 아일랜드 백서의 수립 배경, 목적, 검토 및 평가과정을 살펴보면 백서는 범정부적, 전국가적으로 일관된 원조 사업 추진 방향성을 가이드해주기 위한 정책서임을 볼 수가 있다. 2006년 첫 번째 백서 수립시에도 백서는 아일랜드 원조의 방향성을 제공하기 위함이었음을 명시하고 있으며, 2013년 신규 백서에는 백서 수립 목적을 원조사업뿐만 아니라 아일랜드에서 이루어지는 모든 정부부처의 개발협력 활동의 가이드라인을 제시하기 위함이라고 밝히고 있다. 백서를 통해서 아일랜드의 모든 원조사업이 일관된 방향으로 추진될 수 있도록 안내할 뿐

만 아니라 백서 수립과정을 통해 아일랜드 원조의 방향성에 대한 국내외 대중과 이해 관계자들간에 합의를 이뤄나가고 있음을 볼 수가 있다.

4. 호주

(1) 원조 관련 정책

호주의 원조정책은 2011년 발간된 An Effective Aid Program for Australia(이하 Effective Aid Program)가 가장 상위 단계의 정책서이며, 그 하위에 원조 중기 예산계획서인 (2013-2016) Australia's Comprehensive Aid Policy Framework(이하 CAPF)가 있으며, 그 외에 분야별 주제별 이행전략들을 가지고 있다. Effective Aid Program은 최상위의 정책으로서 호주의 원조에 대한 가치관 및 호주 정부의 공약을 어떻게 실행할 것인지에 대한 방향성 위주의 내용이라면 CAPF는 4년간의 예산계획 및 그에 대한 이행계획들로 좀 더 세부적인 실행전략에 가까워 최상위 정책서와 하위 전략들간 성격 구분이 비교적 명확하게 되어 있음을 알 수가 있다. 호주는 Effective Program과 CAPF등 전반적인 원조 정책 및 계획을 가이드하는 정책서와는 별도로 분야별, 이슈별, 국별 지원전략 및 평가 전략들을 수립하여 실제 사업 집행 및 추진에 참고하고 있다.

(2) 백서 수립 배경

2004년 인도네시아 쓰나미시 호주의 신속한 복구 지원 노력은 주변국의 경제사회적 상황에 대한 호주의 협력의 중요성과 역할에 대한 국내인식이 크게 증대되는 계기가 되었다. 아울러, 당시 비교적 안정된 국내 경제적 상황에서 주변국가에 대한 국제개발협력에 대한 공감대 형성이 가능하였다. 이와 같이 한층 높아진 국제개발협력에 대한 국민적 인식을 바탕으로 2005년 9월 호주 정부는 2010년까지 자국 ODA를 2배인 40억까지 증대할 계획을 발표하고 증대되는 원조의 효과적이고 효율적인 운용을 위해 백서 수립의 필요성이 대두되어 2006년 첫 번째 개발백서인 "호주 원조: 성장과 안정을 도모(Australian Aid: Promoting Growth and Stability)를 발간하였다.

백서에는 호주 원조의 목적을 개도국의 빈곤을 감소하고 지속가능한 발전을 이루고 호주의 국가안보 및 국익의 연장선상에서 아태지역 주변국가들의 평화와 번영을 이루기 위한 외교적

수단임을 설명하고 있다. 아울러, 백서는 이러한 호주 원조의 목적을 향후 10년간 어떻게 이룰 것인가에 대한 정책적 틀이며 AusAid뿐만 아니라 호주의 모든 원조에 적용됨을 설명하고 있다.

호주 정부는 백서의 서두에서 백서 수립 목적을 아래와 같이 밝히고 있다. 첫째로, 백서는 향후 10년간의 호주 해외원조사업에 대한 포괄적인 계획을 제시한다. 또한, 백서는 지난 50년간 호주의 원조 수행경험 및 국제개발사회의 지식에 기반한 호주 정부 및 국민의 개발에 대한 가치를 보여준다. 둘째로, 백서는 개발효과성에 대한 연간보고서(Annual Review of Development Effectiveness)와 더불어 원조재원에 대한 납세자인 호주 국민들에게 호주 원조의 계획과 성과에 대한 정보를 공유함으로써 국민들의 원조사업에 대한 이해와 공감을 얻고자 함을 강조하고 있다. 셋째로, 백서는 주변 지역의 개발과제 대한 호주 정부의 통합되고 조율된 대응전략이며 이를 통해 MDGs 달성에 대한 호주의 기여효과를 극대화시키고자 함이다.

이러한 호주의 백서는 2007년말 정권이 교체되고 호주 정부의 조직개편이 단행되면서 백서의 기능 및 내용도 변화되어 2011년 7월 호주 정부는 새로운 호주 원조정책서인 "호주의 효과적인 원조 프로그램-진정한 변화와 실질적인 성과(An Effective Aid Program for Australia: Making A real Difference-Delivering Real Results)를 수립했다. 새로운 정책서는 증가하는 호주 개발원조의 보다 효율적인 운용과 빈곤극복에 대한 정책 초점을 강화하며, 현재 백서를 대체해 호주 대외원조 정책 프레임워크로서 기능하고 있다.

(3) 구성 및 내용

2006년 White Paper는 호주가 왜 원조를 해야하고 2005년 호주 정부가 공약한 원조자금을 어떤 지역의 어느 분야에 쓸 것인지에 대한 내용에 초점이 맞추어져 있다면 2011년 Effective Aid Program은 변화된 제목에서도 알 수 있듯이 원조효과성 및 원조집행 효율성에 초점을 두고 있다. 아울러, 원조 효과성 제고를 위해 개발 관련 정책내외에서의 정책간 일관성과 통합을 강조하고 있다. Effective Aid Program은 동 정책서에서 제시되는 내용이 호주 국민과 여러 관련된 정부부처 사이에 합의를 이루고 공감대가 형성된 내용임을 강조하며, 모든 원조는 동 정책서와 일관성을 유지해야 함을 강조하고 있다.

아울러, 2006년의 백서와 2011년의 Effective Program은 호주의 원조가 인도주의적 차원에서의 세계 빈곤감소 및 세계시민으로서의 호주국민의 의무임과 동시에 주변 지역의 평화와 번영을 통해 호주의 번영과 국가안보를 지킬 수 있는 수단임을 실제적인 예시를 통해서 명확

하게 설명함으로써 호주 국민에게 원조의 필요성에 대한 공감대와 지지를 얻으려는 노력을 하고 있음을 볼 수가 있다.

또한, 중점지원 분야, 중점 지원국가 및 예산배분 계획에 대한 설명에서도 지원실적이나 향후 계획보다는 중점지원 분야와 지원 국가를 선정하게 된 이유, 예산 배분 기준 및 원칙에 대해서 주로 설명하고 있다. 예를 들어 아·태지역을 중점지원 지역으로 선정하는 이유에 대해서 주변 지역으로서 호주의 국익과 안보에 가장 밀접하게 연결되어 있기 때문이라고 설명하며 호주의 원조를 받은 한국과 중국이 현재 호주의 가장 큰 교역국으로 변화한 것을 실례로 들고 있다. 예산 배분에 대한 기준으로는 빈곤인구가 가장 많은 국가, 호주 정부가 가장 크게 기여할 수 있는 국가, 호주 정부의 국익과 연결되는 국가 등 세 가지 기준을 제시하고 있다. 이러한 설명은 호주 정부의 원조정책을 국민에게 투명하게 공개하고 납득시키려는 목적에 중점을 둔 것으로 보인다.

2006년 백서의 구성을 보면 1장에서는 전반적인 원조의 필요성과 원조의 목적을 제시하고 있으며 2장에서는 국제개발 환경 및 과제들을 설명하고 있다. 3장에서 7장까지는 1장과 2장의 호주 원조 목적과 국제 환경을 고려한, 호주의 원조 계획과 성과 제고를 위한 방향성을 위주로 기술되어 있다. 2011년의 개발정책서는 2010년말 추진된 호주 원조의 효과성에 대한 독립평가(Independent Review of Aid Effectiveness) 결과를 바탕으로 내용이 구성되었다. 동 평가는 호주 원조 역사상 처음 행해진 종합적인 원조평가로서 39개 정책제언사항을 도출하였는데 그 중에는 호주 원조의 정책총괄목표, 중점지원국 및 분야 조정, 원조 파트너십 강화, 원조 효과성 및 성과평가 강화 및 투명성 제고 등이 포함되어 있다. 이에 따라, 2011년 정책서에는 이러한 평가결과가 반영이 되어 원조 효과성 부분이 크게 강화되었으며, 중점 지원분야에 새롭게 등장한 글로벌 개발과제들인 식량안보, 민간부분 발전, 시민사회 강화, 거버넌스 등이 추가되었다. 2011년 정책서에서는 원조효과성과 함께 원조 필요성, 호주 원조정책의 목적에 대한 항목이 강화된 것을 볼 수 있다. 이것은 2007년 신정권의 ODA확대 공약으로 ODA예산 증대에 대해 국민의 지속적인 지지도를 확보하기 위한 것으로 판단된다.

(4) 역할 및 기능

호주 원조 백서 등 최상위 정책서는 전반적으로 호주의 원조 필요성에 대한 국민에 대한 설득 및 정부의 원조 정책에 대해 국민에게 설득시키는 내용 위주로 구성 되어 있다. 그리하여 백서의 전반에 부문별 원조 정책에 대해 "왜"라는 물음에 대해 답을 하고 그 답에 대한 근거를

제시하면서 해당 원조정책에 대한 당위성을 찾으려는 듯한 노력을 보이고 있다. 또한, 그러한 기술방식으로 인해서 CAPF 등 중기전략이 예산배분 계획, 성과지표 및 평가계획 등 구체적인 이행계획을 제시하는 것과는 뚜렷한 차별점을 보이고 있다.

또한, 백서에는 원조가 호주 자국의 외교적인 수단임을 솔직하게 인정하면서도 동 국익이 일반적으로 말하는 국가의 이기적인 이해가 아니고 타국가와의 공존과 상생을 의미함을 설명하고 있다. 이것은 호주 정부가 백서를 통해 원조의 필요성 및 철학에 대한 국내의 다양한 견해 및 논란에 대해 해명하고 일치된 방향으로 설득시키려는 노력을 하고 있음을 볼 수가 있다.

Ⅲ. 해외사례를 통해본 정책적 시사점

타 공여국의 백서 수립 과정, 목적 및 내용을 보면 아래와 같은 공통점을 가지고 있다.

첫째, 백서의 역할이다. 백서는 공여국의 원조 철학, 원조 필요성 및 비전과 방향성을 위주로 구성이 되어 있으며, 자국 내의 원조 철학 및 필요성에 대한 다양한 의견을 공식선상에 끌어올려 합의된 의견을 도출하여 제시하는 데에 중점을 두고 있다. 이를 위해 백서 수립 과정에서도 장기간에 걸쳐 자국의 원조 우선순위, 철학 및 목적에 대해서 관련 정부부처, 일반 대중, 전문가 그룹 및 수원국의 의견까지도 접수하여 반영하고 있다. 이를 통해, 자국의 원조목적 및 비전에 대해 전 국민적 공감대를 이루어나가고 있으며, 이러한 논의 및 합의결과는 백서에 반영되어 자국 내의 모든 개발협력사업의 가이드라인으로서의 정당성을 확보해주고 있음을 보여준다.

원조의 필요성에 대한 다양한 의견 및 해석이 분분한 우리나라의 상황을 고려할 때, 백서수립은 그 과정을 통하여 한국의 원조 철학에 대한 다양한 의견들을 수렴하고 논의하는 기회를 제공하고 합의된 방향을 도출해주는 역할을 해야 할 것이다. 아울러, 정도의 차이는 있지만 대부분의 공여국 백서가 자국의 원조 당위성에 대하여 인도주의적 목적 등 보편적이고 이상적인 이유뿐만 아니라 자국의 국내정치, 경제적 현실과 연계한 안보, 경제, 사회적 국익 추구를 위함이라고 비교적 솔직하게 밝히고 있다는 점도 고려해야할 것이다. 즉 최근에 수정된 선진국의 백서나 이에 준하는 정책서에는 원조의 필요성과 당위성 등에 대한 부분이 더욱 강화되었고 원조의 필요성을 자국의 경제·사회적인 현황과 연계하는 논조가 강해지고 있는데, 이러한 경향은 최근 세계 경제위기로 모든 국가들이 원조 예산의 확대에 대한 국내 논란에 직면해 있

는 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.

현재 우리나라는 국제적인 위상 제고 및 경제·정치적인 영향력 확대 등을 위해 ODA 예산을 대폭 증가할 필요성은 있으나, 악화된 국내외 경제상황과 대외원조에 대한 낮은 인식수준 등으로 ODA 예산 확대에 대한 논란이 커질 것으로 예상된다. 따라서 원조 백서도 원조의 필요성에 대해 천편일률적이고 상식적인 사유들만 제시하는 것이 아닌 우리나라의 경제, 정치 및 사회적 현실과 필요를 고려한 맥락에서의 원조의 당위성을 제시하여 이에 대한 국민의 공감대와 지지를 끌어내는 실질적인 수단이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 원조 관련 정책 문서 내에서의 백서의 위상 및 타정책서와의 관계이다. 타정책서가 원조 사업 추진 방향, 중점분야, 지원 대상 국가들에 대한 세부적인 예산계획, 평가 지표 등 실행계획 위주로 구성된 것에 비해, 백서는 중점분야, 지원국가 등 타정책서와 동일한 주제 및 이슈에 대해서도 각국이 그러한 분야와 국가를 선정한 당위성 및 방향성에 중점을 두고 있다. 원조사업의 성과나 실적 등을 설명할 때에도 구체적인 통계 실적 등은 사례로서 간단하게 언급될 뿐이며, 향후 이러한 성과를 원조정책에 어떻게 반영할 예정인지 방향성 위주로 제시되어있다. 따라서, 현재 수립하고 있는 우리나라의 백서도 특정 원조정책 및 전략을 선택하게 된 배경, 근거 및 방향성 위주로 기술해 타 정책문서와 차별성을 보일 필요가 있을 것이다. 아울러, 백서는 단순히 정부의 원조정책 및 계획을 국민과 공유하는 수준을 넘어 정부의 원조정책 수립 배경 및 사유를 좀 더 투명하게 공개하고 납득 시키려는 노력을 보여줌으로써 국민의 지지와 신뢰를 얻는 수단으로서의 역할을 해야 할 것이다.

셋째로, 백서는 개발 이외 여타 분야와 개발 간 정책일관성에 대한 가장 기본적인 원칙을 제시함으로써 개발에 대한 정책일관성 및 범정부적인 접근을(whole of government approach) 독려하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 아일랜드의 백서에서는 특히 정부 간 개발 관련 정책의 일관성을 아일랜드 원조정책의 가장 큰 우선순위로 내세울 정도로 정부 간 정책 일관성을 중시하고 있으며, 호주의 백서에서도 정부 부처 간 개발관련 정책일관성을 강조하면서 백서나 개발정책서가 이러한 정책일관성을 이루어나가는 중요한 수단임을 강조하고 있다. 아울러, 미국의 원조 백서 또한 백서의 수립 목적을 명확한 미국의 원조 목적 및 비전을 제시함으로써 미국 내 원조 수행기관별 또는 원조 프로그램별로 다른 목적과 방향성을 지향하는 분절화 문제를 해결하고 정책 일관성을 이루기 위함이라고 밝히고 있다.

현재 우리의 국제개발협력 및 원조에 대한 인식의 성숙단계나, 원조 수행 체계 내에서조차 정책일관성을 이루고 있지 못한 환경 등을 고려할 때, 원조이외의 다른 분야에서의 정책일관성까지 고려하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일일 수는 있다. 그러나 백서가 해당국가의 개발에 대한 인식 및 수준을 보여주고 미래지향적인 비전을 보여주는 대표적인 정책문서임을 고려할 때, 우리나라 백서에서도 무역, 해외 투자, 이민 등 개발 관련된 정책 수립 시 개발을 고려하는 '개발에 대한 정책 일관성(Policy Coherence for Development)' 제고 방안에 대해서도 언급하고 방향성을 미리 정립해놓을 필요가 있을 것이다.

넷째로, 모든 공여국의 백서의 중요한 항목 중에 하나는 해당 공여국 원조의 선택과 집중 방안, 즉, 중점지원분야와 중점지원국가이다. 중점 지원 분야와 국가는 한정된 예산과 노력을 우선지원 분야와 국가에 집중할 수 있게 하는 예산 배분기준으로서의 역할을 한다. 이러한 '선택과 집중'은 최근 원조 예산의 감소, 원조사업의 성과 및 각 공여국간의 업무분장 및 협력 등을 강조하는 국제사회 논의 흐름에 따라 모든 공여국 및 국제기구의 핵심적인 전략이 되고 있다. 현재 수립중인 우리나라의 원조백서에는 '선택과 집중' 전략인 중점 지원 분야 및 국가에 대한 정보가 부재하고 양자, 다자원조 실적부분만 포함되어 있어 가장 핵심적인 정책에 대한 정보가 누락되어 있으므로 방향성 위주로라도 중점지원분야와 중점지원국가 또는 지역을 백서 내용에 포함할 필요가 있다.

Ⅳ. 나가며

이상과 같이 본보고서는 타공여국의 백서 수립 목적, 내용, 수립과정 등을 살펴봄으로써 우리나라의 원조 백서 수립에 참고할만한 시사점을 도출해보고자 하였다.

백서의 초기 수립 당시에 백서는 대부분의 공여국에서 모든 원조정책의 근간이 되는 최상위 정책문서로서의 역할을 하고 있다. 최근에는 호주, 아일랜드, 영국처럼 백서 대신에 다른 정책서들이 실질적인 원조정책 및 사업을 가이드 하는 역할을 하고 있기는 하다. 그러나 그러한 정책들은 급변하는 국제환경을 정책에 반영하기 위해 백서를 수정·보완하는 차원에서 수립되었으며, 백서에서 제시하는 방향성을 여전히 따르고 있어 최상위 문서로서의 백서의 위상은 여전한 것으로 보인다. 따라서 우리나라의 원조 백서도 국내 모든 원조정책 및 사업의 가장 기본적인 가이드라인으로서의 역할 및 위상을 가지도록 수립되어야 할 것이다.

아울러, 타공여국에서 백서가 탄생한 배경이나 기능을 보면 자국의 해외원조에 대한 정부 전체의 공식적인 입장을 수립하고 국민과 공유하기 위함임을 볼 수 있다. 이에 따라, 우리나라의 백서도 내용이나 수립과정에서 원조의 필요성 및 우선순위에 대해 전 국민적으로 공감대를 이룰 수 있는 입장을 도출하고 그러한 합의된 의견이 정부의 입장으로 공식화되어 백서에 담길 수 있는 방향으로 수립 되어야 할 것이다.

시민사회가 바라는 ODA 백서 방향

윤 지 영 (ODA Watch, 정책기획팀장)

목 차

Ⅰ. 들어가며

Ⅱ. 시민사회가 바라는 한국 ODA 백서 방향
1. 인류의 보편적 가치 실현을 위한 비전을 제시하는 백서
2. 한국 국제개발협력의 책무성과 투명성을 높이는 백서

Ⅲ. 맺으며

Ⅰ. 들어가며

최근 한국 정부는 국제개발협력에 대한 법적·제도적 틀을 마련하고자 꾸준히 노력해왔다. 2010년 1월 「국제개발협력기본법(이하 기본법)」이 제정되고 이를 뒷받침 하는 전략으로 「국제개발협력 선진화방안(이하 선진화방안)」이 같은 해 10월 수립되었다. 2012년 9월에는 국제개발협력선진화를 위한 실천전략으로써 「한국형 ODA 모델 추진방안」이 수립되기도 했다. 불과 5년 전 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 가입을 앞두고 받았던 2008년 OECD DAC 특별동료검토에서 국제개발협력 전반을 포괄하는 법적·정책적

체계가 부재하다는 평가를 받았던 것을 상기하면, 오늘날 관련 법령과 전략에 따라 추진체계를 개선해 나가고 있는 것은 상당한 변화이다.

법적·제도적 체계 수립에 대한 인식은 국제사회의 평가에서도 찾아볼 수 있다. 지난 해 한국은 2010년 DAC 회원국으로 가입한 이후 처음으로 정기 동료검토를 받았다. 심사단은 검토 결과 보고서를 통해 기본법과 선진화방안 수립 등으로 한국 국제개발협력의 전반적 체계가 정비되고 예산·계획 관리의 명확성이 높아졌음을 평하고 있다. 그러나 한편에서는 관련 의사결정 기준이 불분명하고 주요 정보에 대한 접근성이 낮음을 지적하면서 다양한 이해관계자들과의 쌍방향 소통을 강화할 것을 주문했다. 아울러 정부의 노력을 국민들이 공감하고 지지할 수 있도록 관련 정보를 적극적으로 공개할 것을 권고했다.

정부는 위에서 언급한 사항을 포함, 2012년 동료검토 결과와 권고사항을 향후 국제개발협력 정책 개선의 이정표로 적극 활용하여 주요 과제 개선에 힘을 쏟기로 했다. 이에 지난 2월 15일에 열린 제 15차 국제개발협력위원회에서 "OECD/DAC 개발협력 정책-집행 평가 결과 및 활용방안"과 "국제개발협력(ODA) 주요 현안"을 의결하여 주요 ODA 선진화 과제 추진방안을 이행하기로 결정했다. 금년 내에 추진하기로 채택한 주요 과제 중 하나는 ODA 통합홍보계획으로, 요지는 ODA에 대한 통합홍보 전략과 체계를 마련하여 홈페이지, 미디어 등을 활용해 국민들에 대한 ODA 홍보를 강화하겠다는 것이다. 그 배경으로 2015년까지 국민총소득 대비 ODA 비율을 0.25%로 늘리기로 한 목표를 달성하려면 국민적인 지지 확보와 공감대 형성이 필수적임을 들고 있다.

통합홍보계획은 ODA의 비전과 정책, 사업성과를 쉽고 투명하게 제공하고 소통을 강화하여 국민들의 ODA에 대한 인지도와 이해도를 높이는 것을 목표로 하고 있다. 이를 실현하기 위한 방안 중 하나가 ODA 백서 발간이며, 한국 ODA의 비전과 정책, 전략과 성과 등을 ODA 관련 자들과 일반국민들에게 종합적·체계적으로 보고하는 것을 목표로 한다. 한국 ODA의 비전과 목표, 주요 전략과 추진체계, 예산계획, 국제사회와의 공조, 사업성과 등이 백서의 주요 내용으로 담길 예정이다. 정부는 백서가 발간되면 투명성·책임성 관련 예산자료와 개발원조 성과·당면과제에 초점을 둔 종합보완문서가 결여되었다는 OECD DAC 동료검토의 지적 사항도 개선이 가능할 것으로 전망하고 있다.[1)]

한국은 약 50년간 국제사회의 원조를 받던 나라였다. 2000년도에 이르러서야 OECD DAC

1) 국제개발협력위원회, 제15차 국제개발협력위원회 의결안건 제15-3호 국제개발협력(ODA) 주요 현안(안), p81

수원국 리스트에서 제외되어 순수 원조 공여국으로 지위가 바뀌었다. 1960년대부터 원조 지원에 참여해왔으나 본격적으로 뛰어든 것은 대외경제협력기금 설치(1987)와 한국국제협력단 설립(1991) 이후이다. 불과 20여년의 짧은 원조 공여경험이지만 단기간에 원조규모를 확대하고 국제규범을 적용하며 원조효과성을 높이고자 노력해온 것이 사실이다. 더불어 DAC 가입으로 개발도상국의 빈곤문제를 포함해 지구적 과제 해결에 더욱 적극적으로 기여해야 할 책임을 가지게 되었다. 이러한 맥락 속에서 만들어지게 된 ODA 백서는 한국의 개발협력 참여에 대한 국민들의 지지 기반을 마련하고 한국 국제개발협력의 미래 비전을 제시하는 계기가 되어야 한다.

이 글에서는 ODA 백서가 한국 국제개발협력의 새로운 비전과 목적에 대한 사회적 합의를 구축하는 제도적 장치가 되어야 한다는 것을 주안점으로 이번 백서가 지향해야 하는 방향을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 시민사회가 바라는 한국 ODA 백서 방향

1. 인류의 보편적 가치 실현을 위한 비전을 제시하는 백서

백서란, 일반적으로 정부가 특정사안이나 주제에 대해 현상을 분석하고 미래를 전망하여 그 내용을 국민에게 알리고자 만든 보고서이다. 단순한 현황 분석이나 사실 열거 보다는 주제에 대한 철학과 위상을 담아 국민들이 공감할 수 있도록 하는 것이 핵심이다. 금년 말까지 수립될 예정인 ODA 백서는 한국 국제개발협력 역사상 처음으로 발간되는 것이니만큼 안팎으로 많은 주목과 관심을 받을 것으로 예상된다.

기본법이 우리나라 국제개발협력의 기본정신과 목표를 밝히고 있지만, 우리가 왜 다른 나라를 도와야 하는지, 어떻게 도와야 하는지 등의 근본적인 질문에 일관되게 답할 수 있는 명확한 신념과 비전, 가치와 철학을 제시하지 못한 것은 태생적 과제로 남아있던 부분이다. 그러므로 이번 ODA 백서 발간은 한국 국제개발협력의 근본적인 가치와 철학에 대한 사회적 논의와 소통을 촉진하는 계기로 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 또한 점차 국제개발협력에 참여하는 행위자들이 다양해지고 있는 현 시점에서, 원조효과성과 개발효과성 제고 차원에서도 우리가 지향해야 할 일관된 최상위 목적을 제시하는 것은 반드시 필요하다.

기본법 제 3조 1항에 따르면 한국의 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력 관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다. 최근에는 여성과 아동뿐만 아니라 장애인의 인권향상 대목이 추가되기도 했다. 전체적으로는 한국 국제개발협력의 목적이 "인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여"하는 것으로 명시되어 있지만 "협력대상국과의 경제협력관계 증진"이라는 목표도 함께 제시하고 있다. 이는 개발도상국의 빈곤문제 해결과 지속가능한 발전이라는 국제개발협력의 가장 보편적인 목적과 다소 동떨어지는 내용이다. 또한 기본법과 동시에 무·유상 원조를 규율하고 있는 한국국제협력단법과 대외경제협력기금법에서는 개발도상국의 빈곤감소 보다는 우리나라와의 우호협력관계를 증진하는 것을 우선시하고 있어 기본법이 한국이 원조를 하는 이유에 대한 충분한 성찰 없이 기존의 두 법령을 형식적으로 조합한 것에 불과한 것이 아니냐는 비판도 존재한다. 기본법 제정 당시 시민사회에서는 한국 원조의 목적과 정책 방향을 혼동시킬 '경제협력' 항목을 삭제할 것을 요청하기도 했다.[2)]

한국 국제개발협력이 빠른 시간 내에 급속히 성장하면서 정작 '한국이 왜 다른 나라를 도와야 하는가?', '우리는 왜 개발협력에 참여해야 하는가?' 의 근본적인 질문에 대한 사회적 논의는 부족했다. 일관적으로 합의된 목적이 없다보니 개발협력 사업들이 행위자별로, 지역마다 제각각으로 추진되고 있는 실정이다. 개발협력 사업을 하기에 앞서 가장 중심으로 세워야 할 목적과 원칙에 대한 합의 없이 사업을 실행해온 관습과 인식이 기본법에도 그대로 반영되었다. 기본법 제정 이후에도 한국 정부는 개발도상국 지원을 국제사회의 일원으로서 다해야 할 인도적 책무임과 동시에 국익 제고를 위한 수단으로 인식하고 있음을 공공연하게 밝혀왔다.

하지만 ODA 백서 발간을 계기로 한국 국제개발협력의 비전과 목적을 새롭게 구상해야 할 필요가 있다. 국가, 시민사회, 기업 등 행위자별로 각자의 동기와 목표를 달성하고자 개발도상국을 지원하는 것이 수단으로 남용되어서는 안 된다. 개발협력은 공존을 위한 전 지구적 책임이자 그 자체가 목적이다. 따라서 인간의 존엄성 보장 등 인종, 민족, 종교, 정치 신념, 동서고금을 막론하고 공통으로 합의한 인류의 보편적 가치 실현이 한국이 개발협력에 참여하는 최상위 목적이 되어야 한다. 국익 제고나 대상국가와의 우호협력관계가 증진되는 것은 목적이 아닌 기대효과로 조정될 필요가 있다. 이미 우리보다 훨씬 앞서 개발협력에 참여해온 영국, 스웨덴, 독일 같은 나라들은 오랜 경험과 시행착오를 통해 자국의 원조 목적을 인권 신장, 지구촌

2) ODA Watch, 한국YMCA전국연맹, 참여연대, 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(2009.12.4) 공동성명: 국제개발협력기본법(안)의 전면적인 재검토를 요청한다

의 빈곤감축과 불평등 해소 등 보다 보편적 가치 실현을 위한 것으로 전환해 나가고 있다.

실제로 영국의 경우 1997년 DFID(Department for International Development) 설립 이전까지는 국가 안보와 경제적 이익 등 국내 이익 추구를 원조 목적으로 두고 있었다. 그러나 DFID 설립과 함께 추진한 원조개혁 과정에서 발간한 백서[3]를 통해 영국의 원조가 빈곤 퇴치와 가난한 이들에게 혜택이 돌아가는 경제성장을 장려하는 것을 목적으로 이루어져야 함을 밝혔다. 이를 뒷받침하고자 조건부 원조를 모두 폐지하고 비구속성 원조를 전면 실시하는 등 정책적 변화를 시도했다. 뒤이어 2009년까지 세 차례 더 백서를 발간했는데(2000, 2006, 2009) 이들 백서에서도 빈곤 퇴치라는 큰 목적을 중심으로 두고 그 목적을 이루는 구체적인 목표들을 제시하고 있다.

영국과 유사하게 국내적 이익을 고려하여 원조를 제공해온 호주의 경우에도 백서 수립 과정을 통해 원조 목적과 방향을 조정해왔음을 알 수 있다. 호주의 개발협력은 전통적으로 국익의 최대화와 지구적 차원의 성장을 동시에 꾀해왔다. 그러나 국익과 연계되는 개발협력 사업은 국제사회 공조의 궁극적인 목적인 빈곤 감축을 저해할 수 있다는 대내외의 우려를 진지하게 검토하여, 이후 백서(2006)와 정책 문서 수립을 통해 원조 목적을 빈곤 감소에 초점을 두는 것으로 설정했다. 지구적 빈곤이 줄어드는 것이 자국의 국익과 상통한다고 밝히며 보다 적극적으로 파트너십에 기반을 둔 개발협력을 지향할 것을 강조하고 있다.[4]

이밖에도 스웨덴의 경우에는 '가난한 사람들의 삶의 질을 향상시키는 자조노력 지원', 독일은 '지구적 빈곤 감축과 구조적 결핍 해소, 인권 증진과 평화 구축', 벨기에는 '지속가능한 인간 개발을 위한 빈곤퇴치', 캐나다는 '빈곤감축, 인권 증진, 지속가능한 발전 지원'을 원조 목적으로 채택하고 있다.[5]

금년은 바깥으로 새천년개발목표(MDGs) 달성 시점을 2년 앞두고 MDGs 이후 국제사회가 준수해야 할 Post 2015 프레임워크에 대해 본격적인 논의가 이루어지고 있는 시점이다. 국내적으로는 백서는 아니지만 최근 3년간 이루어진 개발협력사업의 정책목표와 전략을 담고 있는 선진화방안과 분야별 기본계획(2011-2015)의 중간 점검이 필요한 시기이기도 하다. 한국 정부는 ODA 백서를 수립하는 과정에서 국제담론의 주요 맥락을 신중히 검토하여 한국 개발협력

3) DFID(1997), Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century
4) AusAID(2006), Australian Aid: Promoting Growth and Stability
5) OECD DAC(2009), Managing Aid Practices of DAC Member Countries

이 국제규범을 어떻게 반영할 것인지 명확히 제시해야 한다. 또한 2015년 이후 국제사회가 공동으로 준수해야 할 개발목표를 달성하는데 우리가 어떻게 기여할 것인지를 구체적으로 밝혀야 한다.

이러한 흐름 속에서 이번 ODA 백서를 한국 국제개발협력의 철학과 이념, 가치와 원칙을 재정립하는 계기로 활용해야 한다. 이에 소위 '한국형 원조'라고 불리는 우리식 개발 경험 전수를 위한 원조, 한국 기업의 해외 시장 진출과 자원 확보를 위한 원조 등 단기적 국익 추구의 원조 관행에서 벗어나 국제사회가 선경험을 통해 제시하고 있는 원칙과 가치들을 반영해야 한다. 빈곤 감축과 지속가능한 발전, 인권 향상과 구조적 불평등 해소 등 보편적 가치를 위한 개발협력이 중심이 되어야 할 것이다. 원조 목적이 바뀌면 그동안 국제사회로부터 취약하다고 비판 받아온 모든 원조의 비구속화, 최빈국과 고채무국에 대한 유상원조 전면 폐지 등의 정책도 과감히 도입할 수 있을 것이다.

나아가, 정부는 이번 ODA 백서 발간을 단순한 성과 홍보 수단으로 간주해서는 안 된다. '우리나라에도 어려운 사람들이 많은데 왜 우리가 다른 나라를 지원해야하는가?', '한국 원조의 최상위 목적은 무엇인가?', '한국 원조는 누구와, 무엇을 중점적으로 일해야 하는가?' 등과 같은 가장 기초적인 질문을 통해, 지난 20여 년간 규모 확대를 중심으로 성장해온 한국 국제개발협력의 실태와 도전과제를 진솔하게 성찰하는 기회로 삼아야 한다. 아울러 기본법과 더불어 한국 개발협력의 근간이 되는 문서이니 만큼, 산출 결과를 만들기에 급급하기 보다는 시민사회를 포함한 다양한 주체들과 적극적으로 소통하며 다각도의 논의가 이루어질 수 있도록 보장해야 할 것이다.

2. 한국 국제개발협력의 책무성과 투명성을 높이는 백서

국제개발협력은 국민의 기여를 통해 지구촌 공공재를 확대하는 일이다. 따라서 국민들의 지지기반 없이는 추진할 수 없다. 앞서 살펴본 유럽 국가들의 대외원조 목적을 상기하면 이들 나라 국민들은 원조가 자국의 이익을 위한 것이 아니라 개발도상국의 인권 향상과 지속가능한 발전, 분쟁 해결과 평화 구축을 위해 실시되어야 한다는 정부 정책을 지지하고 있음을 추측할 수 있다. 영국을 비롯한 유럽 국가들은 오랫동안 개발협력 정책에 대한 국민적 공감대와 지지기반을 확보하고자 공교육 내에 지구시민교육을 포함하는 등 국민 의식 제고 교육을 실시해 오고 있다.[6)]

그러나 국제개발협력에 대한 우리 국민의 인지도는 낮은 편이다. 대외경제정책연구원이 2011년 실시한 ODA에 대한 국민인식 조사 결과, 한국 정부의 ODA 시행에 대해 국민의 절반이 잘 모르거나 전혀 모른다고 답했다.[7] 또한 MDG에 대해 전혀 들어본 적 없다는 응답이 59.1%로 나타났다. 부산 세계개발원조총회, G20 서울정상회의 등 주요 국제회의 유치로 한국의 개발협력 노력을 국제사회에 알리는 노력을 한 것에 비하면 국민들의 관심도와 인식 수준은 크게 낮다고 할 수 있다. 그러므로 국민의 이해와 인식을 높이기 위한 노력이 확대될 필요가 있다.

개발협력 관련 정보 접근성 측면에서도 국민 인지제고 노력이 절실하다. 동 설문조사 결과, 관련 정보를 접한 경험이 있는 응답자는 52.4%에 불과했다. 하지만 정보를 접한 경험이 있는 경우 관련 사항에 대한 인지도가 높은 것으로 나타나 개발협력 정보 제공이 인지도를 높이는 데 긍정적으로 작용함을 알 수 있다. 국민의 관심이 정부의 정책을 지지하고 실질적인 원조정책 개선과 담론 형성에 기여할 수 있도록 하려면 개발협력 관련 주요정보 제공의 폭을 넓히고 참여할 수 있는 논의의 장이 다양하게 마련되어야 한다.

이런 측면에서 ODA 백서는 국민과 소통하고 개발협력에 대한 사회적 논의를 촉진하는 계기로 유용하게 활용될 수 있다. 2006년에 첫 백서를 발간하고 금년 5월 두 번째 백서를 발간한 아일랜드의 사례는 우리 백서 수립 과정에 참고할 교훈을 제공한다. 아일랜드 정부는 두 번째 백서를 수립하기에 앞서 첫 번째 백서에 대한 재검토 과정(The White Paper Review Process)을 통해 아일랜드 개발협력에 대한 전반적인 평가 기회를 가졌다. 2011년 6월부터 약 1년간 진행된 재검토 과정 기간에 165건의 제안서가 제출되었고 100건이 넘는 협의 회의가 열렸다.[8] 아일랜드 정부는 유사 공여기관(like-minded donor), 다자기구, 협력대상국 뿐만 아니라 주제별로 시민사회단체들과 폭넓은 협의를 갖고 현재 아일랜드가 직면하고 있는 도전과제를 평가하고 향후의 핵심 개선과제를 도출하고자 노력했다.

특히 아일랜드 시민사회는 재검토 과정이 아일랜드 개발협력의 책무성과 투명성을 향상시키는 핵심적인 수단임을 인식하고 시민사회와의 긴밀한 협력이 강화되어야 함을 강조했다. 또한 아일랜드 개발협력의 목적과 비전에 대한 공동의 합의를 구축하는 계기로 활용할 것을 요구했다. 아일랜드 시민사회는 두 번째 백서가 발간되자마자 보도 자료를 발표하여 정부가 천

6) Owen Barder(2010), Reforming Development Assistance: Lessons from the U.K. Experience

7) 대외경제정책연구원(2011), ODA에 대한 국민인식조사 결과 및 국제비교

8) The Irish Association of Non-Governmental Development Organisation(2013.05.08), Ireland's new Development Policy-A word count analysis

명한 개발협력의 목적과 방향에 큰 지지를 표했다. 이들은 백서가 국제사회 공동문제 해결에 대한 아일랜드 국민들의 도덕적 책임의식을 반영하고 있으며 아일랜드 원조가 모든 인간의 존엄한 삶 실현에 기여하는 것을 목적으로 해야 함을 명확히 제시하고 있다고 평했다.[9] 아일랜드 정부가 이 같은 시민사회의 지지를 받을 수 있는 이유는 아일랜드가 추구해야 할 개발협력 목적에 대해 수많은 논의를 거쳐 공동의 합의를 이끌어 낸 노력이 있었기 때문이다. 주요 정책 결정 과정에 시민사회를 비롯한 국민들의 참여와 개입을 대폭 강화하는 것이 대국민 이해와 지지를 고취할 수 있는 방안임을 시사하는 대목이다.

영국의 경우에도 2009년 발간된 백서 수립 과정에서 약 3개월의 대국민 협의 절차를 가지고 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴했다. 영국 정부는 협의과정에서 중점적으로 다루어야 할 핵심 주제를 명시한 가이드라인 문서(DFID Consultation Document)[10]를 제공하여 효과적인 협의가 이루어질 수 있도록 했다. 문서에는 영국 개발협력 관련 현황과 맥락, 영국 정부가 구상하고 있는 백서 초안과 4대 중점 분야를 담고 있다. 아울러 영국이 지향할 정책 형성에 국민들의 경험과 지식, 지혜를 필요로 한다고 명시하여 다양한 주체들이 협의 과정에 참여할 수 있도록 독려했다. 실제로 당시 영국 국민을 비롯해 국내외 관련 기관, 시민단체로부터 받은 제안서가 2500건이 넘었다.[11] 이러한 사실을 통해서도 백서 수립과정이 정부 정책에 대한 대국민 관심을 높이고 참여를 확대시키는 촉매제 역할이 될 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

그러나 한국 정부의 ODA 백서 발간 계획을 보면 정부가 ODA 백서 수립을 단순한 홍보 수단으로 인식하고 있는 것이 아닌지 우려 된다. 새로운 비전과 목적에 대한 폭넓은 협의를 가지기보다 지금까지 이루어 온 사업성과를 홍보하는 것에 중점을 두고 있다. 금년 말 발간을 목표로 하고 있으나 이미 한해의 절반이 지난 지금까지 시민사회와의 협의나 대중 의견 수렴을 위한 공식적인 계획도 밝히지 않고 있다. 한국이 ODA 백서를 발간한다는 사실을 아는 국민들도 많지 않을 것이다. 이로 말미암아 다양한 이해관계자들과의 협의 과정을 거치지 않고 소수의 민간 자문단의 의견을 수렴하는 것에 그칠 가능성이 크다. 한국 최초의 ODA 백서가 겉보기에 화려한 업적 위주의 번지르르한 국정 홍보 자료가 되는 것은 아닌지 염려스럽다.

정부는 이번 ODA 백서 수립과정을 오랫동안 안팎으로 지적받아온 과제인 '투명성·책무성 부족'을 개선할 수 있는 기회로 인식하고 보다 적극적으로 소통하는 노력을 기울여야 한다. 작

9) The Irish Association of Non-Governmental Development Organisation(2013.05.02), Press Release: Irish NGOs welcome Government's reaffirmation that Ireland's future depends on a stable and fairer world
10) DFID(2009), Eliminating World Poverty: Assuring our Common Future, A consultation document(2009)
11) BOND(2009), DFID Consultation Process

성 과정에서 정부 관계자뿐만 아니라 시민사회, 학계, 민간과의 더 많은 열린 대화와 협력을 통해 국민들의 인식을 종합적으로 반영해야 한다. 그 결과로 과거의 낡은 원조관행들을 성찰하고 성과뿐만 아니라 실패 경험에서 얻은 교훈을 진솔하게 밝히는 것도 필요하다. 궁극적으로는 한국 국제개발협력이 추구해야 할 공동의 비전과 목적을 합의해나가는 최초의 대국민 참여 제도 구축으로 발돋움해나가야 한다.

한국 국제개발협력의 주요 정책 결정과정에 국민들의 인식과 행동이 반영될 수 있도록 하는 것은 결국 협력대상국의 발전에 기여하는 것과 동시에 원조 자금 조성에 납세자로 참여하고 있는 국민들에 대한 책무를 다하는 것과 직결된다. 국민들의 관심과 참여가 높아지면 정부도 정책과 사업 실행에 대한 책무성을 높이지 않을 수 없을 것이다.

Ⅲ. 맺으며

주지한 바와 같이 올해는 향후 한국 국제개발협력의 미래를 구상하기 위한 중요한 시기이다. 기존에 수립한 정책과 전략이 제대로 이행되고 있는지 중간 점검을 요하는 시점이자 부산 글로벌 파트너십과 OECD DAC 동료검토 권고사항의 이행계획들이 구체적으로 마련되는 시점이기도 하다. 아울러 새로운 정부가 들어섰고 이에 따라 관련 기관들의 수장과 리더십의 변화도 겪었다. 무엇보다 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율을 0.25%까지 확대하기로 한 공약 달성 중간 지점에서 한국 국제개발협력이 보다 효과적으로 지구적 과제 해결에 기여할 수 있는 방안을 고심하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 한국 개발협력 역사상 최초로 수립될 ODA 백서는 개발협력 정책과 정보에 대한 상세한 설명을 제공하는 것 이상의 의미를 가진다 할 수 있다.

따라서 ODA 백서 수립과정은 일부 ODA 관계기관과 전문가들만이 향유하는 정보공유의 장이 되어서는 안 된다. 그동안 국제개발협력에 참여해 온 다양한 주체들이 자신들의 경험으로 배운 교훈과 성찰의 결과를 나누고 이들이 국내 개발협력 관련 모든 정책들과 연계될 수 있도록 돕는 교량적 소통의 장이 되어야 한다. 여기서 이러한 소통 과정이 누구나 쉽게 접근하고 알 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 통해 한국이 국제개발협력에 참여해야 하는 이유와 당위성에 대한 국민적 공감대를 확보하고 원조 규모 확대에 대한 회의와 거부감을 줄여나갈 수 있을 것이다.

또한 백서 수립 과정을 통해 다양한 주체들이 과거 한국의 개발성과를 냉철하게 재평가할 수 있도록 장려하여 한국 원조의 강점과 약점, 기회와 위협 요소들을 명확히 밝혀내야 한다. 향후 우리가 중점적으로 지원해야 할 지역과 분야, 협력해야 할 파트너를 정리할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다.

가장 중요한 것은 앞서 재차 강조한 것처럼 인류의 보편적 가치 실현에 책임을 다하는 한국 국제개발협력으로 자리매김할 수 있도록 새로운 비전과 목적을 수립하는 일이다. 이를 위해 단순히 원조 규모를 늘리는 것뿐만 아니라 개발도상국의 발전에 영향을 미치는 모든 요소들을 고려한 총체적 접근이 필요하다. 궁극적으로는 개발을 위한 정책일관성을 높이고 개발협력에 대한 범정부차원의 정치적 의지와 실행 역량을 강화할 수 있는 방안을 제시해야 할 것이다.

정부는 금년을 시작으로 3년 주기로 백서를 보완, 발전시켜 나갈 계획이다. 따라서 금년에는 ODA 백서 수립 계획을 이해관계자들과 국민들에게 널리 알리고 다양한 의견 개진으로 참여할 수 있도록 독려하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이러한 사전 노력 없이 정부 주도로 'ODA 백서'라는 이름의 문서를 생산하는 것에만 치우친다면 백서가 지닌 본연의 의미를 찾기 어려울 것이다.

아무쪼록 이번 ODA 백서 발간 작업이 지구촌 이웃의 어려움을 나누고 지속가능한 발전에 기여하기 위한 국민의 뜻을 모아 진지하게 헤아리는 계기가 되기를 바란다. 국제개발협력이 국익을 위한 수단이 아니라 지구적 공공재로서 국민들의 선한 의지와 참여를 국가가 대신하여 실현하는 것이라고 생각한다면 우리 ODA 백서가 나아가야 할 방향이 명료하게 정리될 것이다. 영국, 독일, 호주, 아일랜드, 캐나다, 일본 등 우리보다 앞장서 개발협력에 참여해온 나라들이 겪은 시행착오를 반면교사(反面敎師) 삼아 한국 국제개발협력이 백서 수립을 통해 한층 성숙하고 책임 있는 자세로 지구적 과제 해결에 기여할 수 있기를 바란다.

참고문헌

〈국내문헌〉

국제개발협력위원회(2013.02), 국제개발협력(ODA) 주요 현안(안), 제15차 국제개발협력위원회 의결안건, 제15-3호

대외경제정책연구원(2011), ODA에 대한 국민인식조사 결과 및 국제비교

ODA Watch, 한국YMCA전국연맹, 참여연대, 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(2009.12.4), 공동성명 국제개발협력기본법(안)의 전면적인 재검토를 요청한다

〈국외 문헌〉

AusAID(2006), Australian Aid: Promoting Growth and Stability

BMZ(2013), The German Government's 14th Development Policy Report, Development policy White Paper-Executive Summary

BOND(2006), DFID Consultation Process

BOND(2009), BOND Submission to the DFID White Paper 2009

DFID(1997), Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, Cm. 3789

DFID(2009), Eliminating World Poverty: Assuring our Common Future, A consultation document

Irish Aid(2011), Consultation paper For the Review of the White paper on Irish Aid

Irish Aid(2013), One World, One Future: Ireland's Policy for International Development

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

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

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

Owen Barder(2010), Reforming Development Assistance: Lessons from the U.K. Experience

The Irish Association of Non-Governmental Development Organisation(2011), Reveiw of Government White paper on Irish aid 2011-2012

The Irish Association of Non-Governmental Development Organisation(2011), Mobilising for Transformation: Ireland's role in ending extreme poverty

The Irish Association of Non-Governmental Development Organisation(2013), Ireland's new Development Policy-A word count analysis

The Irish Association of Non-Governmental Development Organisation(2013), Press Release: Irish NGOs welcome Government's reaffirmation that Ireland's future depends on a stable and fairer world

ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구[1)]

김 은 미
(연구책임자, 이화여자대학교 국제대학원 원장/교수, 국제개발협력연구원 원장)
김지현 · 김진경 · 이재은
(공동연구원, 3인 모두 이화여자대학교 국제대학원 박사수료, 국제개발협력연구소 연구원)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. OECD DAC 회원국 ODA 백서수립 및 활용 현황
Ⅲ. 주요 선진공여국 심층사례 분석
Ⅳ. 한국의 백서 분석
Ⅴ. 정책제언

Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 목적

한국은 2010년 OECD DAC 가입을 계기로 국제사회의 책임 있는 일원으로서 글로벌 빈곤 퇴치 노력에 적극적으로 기여할 것을 천명했다. 이후 한국 정부는 ODA 규모를 지속적으로 확

1) 본 연구 내용은 한국국제협력단이 이화여자대학교 산학협력단에 위탁하여 수행한 'ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구' (2013.4.1.-8.31))의 연구결과에 기초하여 작성되었다. 연구를 보조해준 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 임세은과 서울대학교 국제대학원 석사과정 김연주에 감사를 표한다. 또한 본 연구는 한국연구재단을 통해 교육과학기술부의 세계수준의 연구중심대학육성사업(WCU)으로부터 지원받아 수행되었습니다 (R32-20077).

대하는 한편 국내 ODA 정책의 법률적 기반을 마련하고, 정책 및 제도적 개혁을 거듭하면서 개발협력의 선진화를 위한 노력을 경주해오고 있다. 그러나 계속된 정책 및 제도 개선 노력에도 불구하고, 개발협력의 선진화를 위해 한국정부는 중요한 과제를 안고 있다. 한국 개발협력 노력에 대한 OECD DAC의 첫 번째 동료심사 (Peer Review)에서도 지적한 바와 같이, ODA 정책 및 집행체계가 분절화 된 현 상황에서 통일된 비전과 목표의 공유를 위한 체계적인 논의 토대를 마련하는 것이 급선무이다 (OECD 2012). 범정부적 차원의 공동의 목표와 방향성이 정립되지 않고서는 한국 ODA의 전략적이고 효율적인 운용이 불가능하다. 이러한 맥락에서 본 보고서가 제안하는 ODA 백서는 ODA에 대한 공동의 비전을 기반으로 관계 부처 및 기관들 간의 협력을 강화하고 국제 개발협력에 대한 오늘날의 정치적 모멘텀을 강화하는 등 실질적인 변화를 이끌어내는데 기여할 수 있다.

따라서 본 연구는 한국 ODA의 선진화를 위한 노력의 일환으로써, 한국 ODA 백서의 수립을 위한 방향과 수립체계를 마련하고자 한다. ODA 백서에 대한 국제적 논의와 OECD DAC 선진 공여국들의 현황에 대한 다각도의 분석을 통해 한국 실정에 부합하면서도 보편적이고 국제적인 백서 발간의 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 ODA 백서 수립과 활용에 대한 국제적 논의 동향과 함께 OECD DAC 회원국의 ODA 백서 및 관련 정책서 수립과 활용현황을 분석 하였으며 문헌연구를 통해 정책백서의 정의와 정책결정 과정에서의 백서의 역할에 대한 국제적 논의를 파악하였다. 그리고 OECD DAC 전 회원국의 ODA 백서 발간의 목적과 배경, 양식, 주요 내용과 기조변화, 수립 및 활용 체계 등을 종합적으로 분석했다. 더 나아가, 전수분석 결과를 바탕으로 한국 ODA 백서 수립과 활용에 있어 가장 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 국가를 선정하여 사전 문헌연구와 함께 현장 방문조사를 실시하였다.

3. 백서의 정의 및 기능

백서를 비롯한 다양한 정부 문서들의 기능과 목적은 영국의 민주주의 전통과 그 발전 과정

과 맥락을 같이하고 있다. 백서가 처음 발간된 19세기 말은 여전히 “청서 (Blue Book)”의 시대였다. 이때의 백서는 현 정책에 대한 행정부의 간략한 문서로서 기능하였다. 그러나 20세기 이후 국제 정세의 변화와 정부 구조의 복잡화로 인해 부처 간, 의회 내 위원회 간 공통의 관심사가 증대함에 따라, 이를 반영하면서도 지나치게 복잡하고 분량이 많은 청서에 반한 정부 보고서를 출간하기 시작했는데 이것이 백서 (White Paper)이다.

백서는 정부 각 부처가 소관사항에 대해서 제출하는 실태 보고서로서 최고 권위의 정부 보고서이다. 그리고 백서는 정부가 정치, 외교, 경제 등의 각 분야에 대하여 현상을 분석하고 미래를 전망하여 그 내용을 국민에게 알리는 것을 목적으로 만든 보고서로 정부의 정치, 경제, 외교의 윤곽이 잡힌 정책을 보고할 때에도 사용될 수 있다. 즉, 청서가 특정 이슈에 대한 의회의 종합보고서라면 백서는 특정 이슈, 분야에 대한 정부 전체의 입장을 대내외적으로 공식화하는 보고서라는 점에서 차이가 있다.

요컨대, 백서는 특정 사안에 대한 정부의 공식 보고서이며 “변경이 불가능한 정책적 약속이라기보다는 참여 민주주의의 도구로서 (Doerr 1971:192), 정부 정책을 공식화함과 동시에 그 정책에 대한 의견을 청취하기 위한 창구로서의 이중적인 역할을 담당하고 있다 (Pemberton 1969).” 무엇보다 정책에 관한 정보를 전달함으로써 의회와 국민의 정책에 대한 이해를 높이고 정보 교환과 분석을 촉진할 수 있다 (Doerr 1981: 153). 이와 동시에 논란의 여지가 있는 정책에 대해서는 여론의 방향을 시험해볼 수 있는 계기를 만들기도 한다 (Chapin 1978:153).

Ⅱ. OECD DAC 회원국의 ODA 백서수립 현황

1. 정책비전과 목표에 대한 OECD DAC 권고사항

OECD DAC은 동료심사를 통해 4-5년마다 정기적으로 각 회원국들의 개발협력 정책과 체계를 검토하고, 회원국들의 경험과 우수사례의 공유와 지속적인 정책 개선을 위한 제언을 제공해오고 있다. OECD DAC이 동료심사를 통해 강조해오고 있는 것은 각 회원국이 국제사회의 개발협력 논의와 가이드에 발맞추어, 명확하고 지속적인 비전을 보유해야 한다는 점이다 (OECD 2013). 개발원조 정책이 기타 다양한 외교정책 내에서 지속성을 유지할 수 있기 위해

서는 관련 정부 부처 및 집행기관, 시민사회 등 국내 다양한 개발협력 주체들이 공통의 비전과 목표를 공유해야 한다. 이를 위해 정부 최고위급 차원의 강력한 의지와 공약이 해당 비전과 목표를 지지해줄 수 있어야 한다. 그리고 이에 따른 개발협력 정책과 전략의 수립이 필요하다. 범정부적 차원의 비전과 목표에 따라 중점협력 지역과 분야를 선정해 개발협력을 계획 및 시행할 것을 권고한다. 비전과 정책 목표에 근거한 기준에 따라 제한적인 개발재원의 선택과 집중을 통해 원조와 개발 효과성 향상을 도모해야 한다. 이를 통해 회원국 개발협력 활동의 책임성과 예측성을 강화하고, 협력국가 및 국제기구와의 상호책임성에 기반을 둔 파트너십을 구축할 수 있게 된다.

2. OECD DAC 회원국의 ODA 백서 수립 현황

OECD DAC 회원국[2] 가운데, 외교백서가 아닌 ODA 백서를 별도로 수립해 활용해오고 있는 국가는 노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 8개국이다. 노르웨이를 제외한 북유럽 국가들과 9개 국가들은 별도의 ODA 백서를 수립하지 않고, ODA 정책서를 통해 각국의 ODA 정책 목표와 전략을 명시하고 있다. 이외에 그리스, 스페인, 이탈리아의 경우, 보다 간략한 액션플랜 또는 마스터플랜을 수립해 활용하고 있다.

ODA 백서를 수립한 국가들의 경우, 백서 수립 배경과 목표에 따라 크게 다음과 같이 분류해볼 수 있다. 첫째로, 영국, 아일랜드, 호주의 경우, 개발협력 관련 제도 개혁이 이루어지거나 또는 ODA 규모 증대 등을 공약함에 따라, 이를 계기로 범정부적 차원의 종합적이고 뚜렷한 개발원조 정책 및 전략의 필요성이 부각됐다. 둘째로, 독일, 캐나다, 일본의 경우, 자국의 개발원조 정책과 방향에 대한 자국민의 인지 제고를 백서수립의 목표로 명시하고 있다. 셋째로, 노르웨이는 개발원조 백서의 수립을 통해 MDGs 달성과 인류의 경제, 사회, 문화, 정치적 권리 증진을 중심으로 한 ODA 정책의 방향과 목표를 확고히 하고자 했다. 마지막으로, 미국의 개발원조 백서는 여타 국가들의 개발원조 백서와 달리 비공식적 정부 문서로서 원조 정책과 안보, 외교 정책의 일관성을 강조하고 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들의 원활한 논의와 의견 공유 기회를 마련하고자 발간되었다.

2) EC, 한국, 2013년 새로 가입한 아이슬란드와 체코는 분석 대상에서 제외

Ⅲ. 주요 선진공여국 심층사례 분석

본 장에서는 II장에서 분석된 OECD DAC 회원국의 백서발간 현황 및 동료심사의 내용을 바탕으로 백서 발간을 준비하는 한국에 시사점을 줄 수 있는 사례국을 선정하여 심층적으로 분석하고자 한다. 현재 백서를 발간하고 있는 8개국 중 한국과 유사한 ODA 정책 및 집행기구 체계를 갖추었다고 알려져 있는 일본과 독일을 비롯하여, "백서" 자체의 역사와 활용 면에서 시사하는 바가 큰 영국과 최근 백서발간 과정에서 이전 백서에 대한 검토과정 (Review Process)을 거치며 다양한 시도를 한 것으로 알려진 아일랜드가 사례국으로 선정되었다. 또한 동료심사에서 백서를 통한 정책적 통합으로 좋은 평가를 받은 호주를 5개 심층 분석 대상국 중 하나로 선정하였다.

1. 영국

1) 백서 수립 배경 및 목적

1997년 집권한 영국 노동당 정부는 원조 효과성과 효율성 개선을 위해 전반적인 개발협력 제도 및 정책 개혁을 실시하였다. 이에 따라 영국 개발협력 정책의 새로운 목표와 원칙을 천명하고 입법화 추진을 위하여 첫 개발협력 백서인 "1997 세계 빈곤 퇴치: 21C 과제 (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)"를 발간하였다. 이후 2000년 "세계 빈곤층을 위한 세계화 (Making Globalisation Work for the World's Poor)," 2006년 "세계 빈곤 퇴치: 빈곤층을 위한 거버넌스 (Making Governance Work for the Poor)"에 이어 2009년 제4차 백서인 "세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building our Common Future)"을 발표하였다. 백서는 영국의 최상위 차원의 공식적인 정부 문서로서 영국 개발협력 백서는 입법을 위한 공식적인 절차로서 국민과 의회에 정부의 전반적 개발협력 정책 방향을 명확히 전달하는 것을 기본 목적으로 한다.

2) 백서의 수립 체계

영국 개발원조 백서는 입법을 위한 자료로서 국제개발부 (Department for International

Development, DFID) 주도로 여러 관련 부처, 시민사회, 일반 대중과의 토론을 거쳐 수립되며, 이를 국제개발장관 (Secretary of State for International Development)이 의회에 직접 발표한 이후 입법화가 이루어진다. 백서 발간일에 맞추어 백서 작업 시기가 결정되며 사전작업 외 실제 집필 작업은 약 4개월이 소요된다. 백서 수립을 위해 DFID는 백서 전담팀 (White Paper Team)을 구성하여 부처 간 조율과 컨설팅을 포함한 백서 전반을 총괄하도록 하고 있다. 특히 해당 전담팀은 백서 발간에 앞서 대대적이고 집중적인 자문 (Consulting) 과정을 주도하게 된다. 공개자문 (Public Consultation)은 백서를 포함한 정책서 발간에 앞서 정책 수립을 위한 주요 자원 (Input)으로 활용되며 정책에 대한 대중의 의견을 수렴하고 그 결과를 정책 결정에 반영하기 위해 실시하고 있다. 공개자문 전 과정은 공개자문 웹사이트를 통해 약 3개월 동안 이루어지며 이렇게 모아진 의견들은 백서 전담팀이 직접 취합·분류·분석하여 그 결과를 백서 집필 시 반영한다.

3) 백서의 구성 및 내용

영국의 개발협력 백서는 빈곤 퇴치를 비롯한 UN, EU, OECD DAC 등 국제사회의 공약이 국내 정책으로 반영되고 법률로 규정되는 것을 주요 목적으로 한다. 따라서 정부가 주요 정책과 공약을 국민과 의회에 효과적으로 제시하기 위해 백서는 최소의 핵심 공약에 집중한다. 영국의 개발협력 백서는 글로벌 과제 및 이슈와 영국과의 연관성을 합리적으로 소개하고 이들 주제에 대한 구체적 지원 목표 및 협력 방안을 중심으로 설명하고 있다. 영국의 개발원조 백서는 기본적으로 세계 빈곤감소와 MDGs 달성에 기여해온 영국의 노력과 성과를 밝히고, 지속적으로 빈곤 퇴치에 기여할 것을 명확히 하고 있다. 1997년 처음 발간된 이후, 영국의 개발원조 백서는 국제 개발협력 환경 변화에 발맞춰 글로벌 과제 해결을 위한 영국의 개발협력 전략 및 접근을 제시함으로써, 원조를 넘어 새로운 글로벌 과제를 아우르며 영국은 물론 세계 개발협력 정책 프레임워크를 포괄적으로 넓히는데 기여해 왔다 (OECD 2010).

4) 백서의 역할 및 기능

영국의 개발협력 백서는 새로운 글로벌 과제에 발 빠르게 대응하며 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 전 세계 ODA 관련 논의를 주도하는데 기여해 왔다. 그러나 기본적으로 백서는 입법을 목적으로 영국 국민을 주요 타깃으로 하고 있다. 따라서 백서를 통해 개발협력이 글로벌 문제 해결뿐만 아니라 미래 새로운 파트너, 시장으로서 개도국의 발전이 국내에 미치는 긍정적 영향을 보여줌으로써 개발협력의 중요성과 필요성에 대한 내부 지지를 강화하고 있다. 이러한

목적에 따라 영국은 관련 부처와 국민이 백서 수립과정에 참여할 수 있는 채널을 마련하여 궁극적으로 국민과 정부가 정책 결정에 기여할 수 있도록 도모함으로써 입법과 인지제고를 목적으로 하는 백서의 좋은 예가 된다.

2. 일본

1) 백서 수립 배경 및 목적

일본의 ODA백서는 1984년 발간된 "일본의 ODA (Japan's Official Development Assistance)"에서 그 근간을 찾을 수 있다. 백서의 명칭은 사용하고 있지는 않으나, 일본의 ODA의 양적 확대가 가속화되는 가운데 독립된 정기간행물 형식으로 정책을 소개하고 그간의 활동을 정리한 공식문서라는 점에서 그 의미를 가진다. 1992년 ODA 헌장이 공표된 이후 외무성은 외교청서의 일부로서 ODA와 국제문제를 다루는 것 이외에 1994년부터는 "일본 ODA 연간보고서 (Japan's ODA Annual Report)"를 매년 발간했다. 2000년 이후 "일본 ODA 연간보고서"는 "ODA 백서"로 이름을 바꾸어 발간되었으며 2002년 ODA 헌장을 개정하면서 ODA Charter 제5조에 정부는 "공적개발원조 (ODA) 백서"를 매년 발간하여 내각에 보고할 의무를 짐을 명기하여 법적인 근거를 마련하였다. 이후 회계연도의 끝인 매년 3월을 전후하여 발간되고 있다.

2) 백서의 수립 체계

ODA 헌장은 법률로서의 구속력이 있는 규정은 아니나 ODA 활동에 관련이 있는 모든 부처와 하부 기관 등에게 정책 및 구조적인 가이드라인을 제시하는 중요한 법률적 근거가 된다. 외무장관을 일본의 ODA 정책의 총괄조정자로 ODA 헌장에 명시하고 (ODA Charter 3-1-2), ODA 백서를 매년 수립해 내각에 보고하도록 규정함으로써 (ODA Charter 5), 외무성 주도로 매년 백서를 발간하는 체계에 대한 법적 근거를 마련했다. 일본의 ODA 백서는 외무성이 외부적 검토과정 없이 단독으로 작성하고 정부 내의 회람을 거쳐 내각에 보고 직후 출판하는 단순한 구조를 가지고 있다. 그럼에도 ODA 헌장에 백서 수립의 주체와 보고 대상, 주기를 명기함으로서 불필요한 혼선을 막고, 정치적인 상황이나 외부적인 이유로 인한 발간의 지연 또는 취소를 방지할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

3) 백서의 구성 및 내용

일본의 ODA 백서는 국민의 인식제고와 이를 통한 지지기반 확보를 목적으로 발간된다. 따라서 고등학생 독자가 이해할 수 있는 정도의 쉬운 언어로 집필되어 있으며, 사진자료와 표/그래프 등을 최대한 활용하여 가독성을 높이는데 주안점을 두었다. 또한 일반 국민들을 대상으로 하기 때문에 전문적인 정보나 정책에 대한 논의 보다는 단순한 캐치프레이즈를 활용한 정부 정책의 설명이나 현재 국제사회의 동향과 이에 대한 일본의 입장, 그리고 일본의 내부적인 상황과 ODA 정책을 연계한 ODA 활동의 당위성에 관한 내용들이 주를 이루고 있다.

4) 백서의 역할 및 기능

앞서 언급한 백서의 역할과 기능 중 일본 ODA 백서는 국민의 이해증진과 지지기반 확보에 초점을 맞추어 발간되고 있다. 외무성과 JICA 임원과의 면접조사 중에도 백서의 주요 기능은 정책을 수립하거나 새로운 중점분야를 공포하는 것이 아님을 확인할 수 있었다. 일본 ODA 정책은 오히려 외교청서에 삽입된 ODA 관련 내용이 간략하고 명확하게 기술되어 있으며, 백서 안에서는 분량에 비해 새로운 정책이나 비전을 포함하지는 않았다. 특히, 일본의 ODA 백서는 국민에게 알리고 싶은 정부 정책의 메시지를 보다 쉽게 전달하기 위한 캐치프레이즈와 단어를 선택하는데 주력하고 있다. 따라서 일본의 ODA 백서는 구성이나 기술방식 면에서 대국민 인지제고와 홍보를 목적으로 하는 백서의 대표적인 예로 시사점을 주고 있다.

3. 아일랜드

1) 백서 수립 배경 및 목적

아일랜드 원조 백서는 기본적으로 국내외 경제침체 속에서 원조 효과성과 책임성을 제고하기 위해 보다 명확한 개발협력 정책 마련의 필요성이 증가함에 따라 수립되었으며 이와 함께, 해외원조에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하는 것 역시 백서 수립의 중요한 목적으로 제시되었다. 아일랜드 백서 발간과정은 정부와 아일랜드 국민, 협력 국가, 관련 기관들과의 소통의 수단으로 활용되었으며 무엇보다, 국내외 경제침체 속에서 변함없는 국민적 지지를 확인함으로써 개발협력 정책의 지지 기반을 견고히 하고 새로운 정책 개발을 도모하는 기회로 삼을 수 있었다.

2006년 첫 번째 원조백서 수립 이후, 글로벌 경제 환경과 국내 상황 변화에 따라 선택과 집중, 성과 및 원조 정책을 가이드 할 수 있는 프레임워크 구축의 필요성이 제기되어, 아일랜드는 2013년 5월 새로운 개발정책서인 "하나의 세상, 하나의 미래 (One World, One Future)"를 발간하게 되었다. 2013 정책서는 2006 백서와 함께 아일랜드 개발협력 관련 최상위 정부문서로서 정부의 개발원조 비전과 목표를 담고 있어 실제 내용 및 기능은 물론 발간 과정 또한 2006 백서와 동일하다. 아일랜드 정부 역시 2차 백서로 인식하고 있으므로 본 보고서는 2013 정책서를 아일랜드의 2차 백서로 간주한다.

2) 백서의 수립 체계

아일랜드 원조 백서는 외교무역부 (Department of Foreign Affairs and Trade)[3]의 Irish Aid 주도로 발간된다. 아일랜드 원조 백서는 관련 정부 부처 간 논의와 협상뿐만 아니라 약 1년여에 걸친 집약적인 공개자문을 통해 얻어진 결과물로서 대중, 정부, 파트너 국가와의 소통을 중심으로 만들어 진다. 따라서 아일랜드의 원조 정책과 중점협력 분야, 주요 수원국 등에 대한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고자 여러 채널을 통해 적극적으로 자문을 실시하고 있다. 특히 2011년 수립된 새 정부는 급변하는 글로벌 경제 환경 변화 속에서 새로운 기회와 과제를 파악하여, 아일랜드 개발원조 정책의 비전과 방향성을 찾고 새로운 정책을 도출하기 위해 정부 주요 과제로서 2006년 발간된 아일랜드 원조 백서의 검토 및 평가 (Review)를 계획하였다.

백서 집필 작업은 부처 간 초안 검토 프로세스와 "부처 간 협의위원회"를 통해 관련 부처들이 지속적으로 의견을 교환하고 있으며, 무엇보다 실용적이고 실무적으로 접근하여 백서 작업에 정치적인 고려가 반영되지 않도록 하고 있다. 또한 공개자문을 비롯한 검토 및 평가 과정의 독립성과 객관성을 유지하기위해 학계 전문가와 관련 전문가 5인으로 이루어진 "Irish Aid 전문가 자문단 그룹 (Irish Aid Expert Advisory Group)"을 구성하고 있다.

3) 백서의 구성 및 내용

아일랜드 첫 번째 원조백서로서 2006 백서가 150여 페이지에 달하는 아일랜드 원조에 대한 종합문서의 성격을 띠고 있는 반면, 2013년 5월에 발간된 개발 정책서는 정책 및 접근법에 있어서 변동사항이 없는 대부분의 주제는 다루지 않고 아일랜드가 중점을 두고 있는 3개의 원조 목표와 6개의 중점 분야만을 집중적으로 소개하는 전체 36페이지의 짧은 문서로 간소화되어

3) 기존의 외무부 (Department of Foreign Affairs).

발간되었다. 이는 정책의 명확성을 높이는 동시에 대중이 쉽게 접근할 수 있도록 하여 원조 정책에 대한 인지제고 효과를 거두기 위한 전략이라 할 수 있다.

4) 백서의 역할 및 기능

OECD DAC은 2009년 아일랜드 동료심사를 통해 2006 백서가 빈곤퇴치를 비롯한 아일랜드의 포괄적인 개발 목표를 명확히 제시하는 미래지향적인 백서의 좋은 예가 된다고 평가하였다(OECD 2009). 아일랜드의 경우처럼 백서는 강력한 대국민 설득 기제와 정치적 메시지를 전달하는 도구로 활용될 수 있다. 아일랜드 백서의 내용 분석을 통해 아일랜드의 개발원조 필요성과 함께 원조가 아일랜드에 미치는 긍정적 효과를 강조하며 아일랜드와 국제사회의 미래를 위해 원조가 현명한 선택이라는 인식전환을 유도하고 있음을 알 수 있다. 따라서 실질적으로 원조가 어떤 과정을 통해 국제사회와 협력대상국들과 호혜적인 관계를 맺어갈 지에 대한 고려를 백서에 담고 있다.

시민 사회와 개발 파트너, 정부 내 활발한 토론 과정을 통해 발간된 아일랜드 백서는 명확한 정책 프레임워크를 구축하려는 백서의 좋은 예가 될 뿐만 아니라 백서 발간 전 후 실시되는 공개 자문과 백서 검토 및 평가 과정은 국민의 인식제고 및 정책 일관성 향상의 효과가 있는 만큼 인식제고를 목적으로 하는 백서에도 시사점을 준다.

4. 호주

1) 백서 수립 배경 및 목표

2004년 인도네시아를 강타한 쓰나미로 인한 대규모의 사상자와 경제적 피해 발생과 호주의 신속한 복구 지원 노력은 주변국의 경제사회적 상황에 대한 호주의 협력의 중요성과 역할에 대한 국내 인식이 크게 증대되는 계기가 되었다. 높아진 국민적 인식을 기반으로, 매년 원조가 증대되는 가운데 효과적이고 효율적인 원조 운용을 위한 중장기적 차원의 ODA 정책 프레임워크로서 백서 수립의 필요성이 대두되었다. 그 결과, 호주 최초의 개발원조 백서이자, 최초의 다년도 대규모 원조 증액 공약인 “호주 원조: 성장과 안정을 도모 (Australian Aid: Promoting Growth and Stability)”가 2006년 발간되었다.

호주 정부는 첫 개발원조 백서 수립의 목적과 목표를 다음과 같이 명시하고 있다. 첫째로

국제사회의 논의와 지난 50년간의 자국의 개발협력 경험과 개발에 대한 호주의 시각을 기반으로, MDGs 달성을 위한 호주의 개발협력의 효과를 최대화하고자 하며 둘째로, 아시아 태평양 지역에 대한 중점협력을 강화해, 아시아 태평양 지역의 공동의 안정과 번영을 도모함으로써 주변국가와 자국의 국익을 개선하고자 한다. 그리고 마지막으로 개발원조 백서를 통해 세금을 부담하는 자국의 국민을 대상으로 원조정책과 예산 지출에 대한 종합적인 정보 공유의 필요성을 강조한다.

2) 백서의 수립 체계

호주 개발원조 백서 수립은 호주 개발협력기구 AusAID가 총괄 및 조율 역할을 담당하고 있다. AusAID는 호주 개발원조 관리 및 집행기구로서, 총 개발원조의 92%를 운용하며 호주 개발협력의 핵심기구로 기능하고 있다 (AusAID 2012).

2006년 백서 수립을 앞두고, AusAID는 2005년 외부 학계 전문가들에게 백서를 위한 연구 및 정책제언 보고서 (Core Group Recommendations Report)를 의뢰했다. 해당 보고서는 중점협력국가인 파푸아 뉴기니, 태평양 도서국, 인도네시아, 아시아, HIV/AIDS, 국내 커뮤니티 참여방법 등 6개 주제에 대한 개별적인 보고서와 함께 향후 호주 개발원조 정책 수립을 위한 분석과 정책제언을 제시하고 있다.

또한 1년간 외무부 정무차관이 주관하는 수차례의 회의와 국내외 기관 및 전문가 자문을 통해 포괄적이며 전략적인 원조정책 수립을 위한 논의가 이루어졌다. 학계 및 시민사회가 참여하는 경제성장, 정치적 거버넌스, 초국가적 위협 등 주요 이슈에 대한 세미나를 개최해, 호주 개발협력의 성과와 경험에 대한 비판적인 평가도 함께 이루어질 수 있도록 했다. 이와 같은 백서수립을 위한 정책제언 결과보고서와 준비과정에 있어서의 국내외 다양한 개발협력 주체들이 참여한 논의를 바탕으로 호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 수립했다.

3) 백서의 구성 및 내용

2006년 개발원조 백서에서 호주 ODA는 자국의 국익과 합치하는 방향에서 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 성장을 지원하는 것을 근본적인 목표임을 명시하고 있다. 변화하는 국제 개발협력 환경과 이에 따른 호주 해외원조의 장기적 목표와 전략, 아시아 태평양 지역을 비롯한 중점협력 지역 및 분야 등을 제시한다.

호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 통해 개발원조 정책의 핵심으로 빈곤감소와 MDGs 달성을 강조하고 있다. 빈곤감소와 개발달성을 위한 중요 축으로는 경제성장, 굿 거버넌스와 안정을 제시한다. 지속가능하고 포괄적인 경제성장이 빈곤감소와 MDGs 달성에 있어 필수적이라는 점을 강조한다. 그리고 효율적인 정부를 육성하기 위해 정치적 거버넌스에 초점을 두고 법치주의에 대한 지원을 강화하는 것이 필요하다고 본다. 아시아 태평양 지역에 대한 정책 초점을 지속하는 동시에 인적자원에 대한 투자, 특히 여성과 아동에 대한 협력 강화를 강조한다.

2007년 말 정권교체로 인해 호주 개발원조 백서가 호주 개발원조 정책 프레임워크로서의 기능을 잃게 됨에 따라, OECD DAC은 2008년 동료심사를 통해 종합적인 개발원조 정책의 수립 필요성을 권고한 바 있다 (OECD 2008).

4) 백서의 역할 및 기능

2008년 OECD DAC 호주 동료심사는 해당 백서와 백서수립을 위한 일련의 준비과정은 원조규모의 증대와 함께 원조정책 개혁에 있어 중요한 모멘텀을 창출하는데 크게 기여했다고 평가한다 (OECD 2008). 그리고 정치적 모멘텀은 원조의 비구속화 결정과 2006년 4월 원조 정책의 개발성과와 효과성 평가를 위한 독립적인 평가조직 (Office of Development Effectiveness, ODE)의 창설로 이어졌다. 이는 고위급 차원에서의 강력한 정치적 모멘텀이 정책의 수립 및 이행을 위해서 무엇보다도 가장 필요함을 입증한다.

그러나 향후 10년간의 호주 정부의 장기적 원조정책을 아우르는 프레임워크로 개발되었던 2006 백서는 정권 교체로 인해 2011년 새로운 정책서로 대체되었다. 다행히 새로이 취임한 총리가 국제 개발협력에 대한 강력한 지지자로서, 이전의 원조예산 증액 공약을 지속하는 등 정책의 큰 방향과 목표는 유지되었다 하더라도, 정책백서가 정권의 변화에 크게 영향을 받을 수 밖에 없다는 점을 호주사례를 통해서 볼 수 있다.

5. 독일

1) 백서 수립 배경 및 목표

공식적으로 독일에서 발간된 첫 번째 “백서”는 2008년 “하나의 세계로 (Towards One

World)"이다. 그러나 이는 "13차 독일 개발정책서 (The German Government's 13th Development Policy Report)"로 "개발백서 (Development Policy White Paper)"가 부제 형식으로 달려있어 개발정책서가 실질적으로 백서의 역할을 담당해 왔으며, 그 처음은 1960년대로 거슬러 올라가는 등 정책서 발간의 오랜 역사를 보여주고 있다. 이는 행정부가 의회에 보고의 의무를 지는 내각제의 특성상 정기적으로 (독일의 경우 4년 주기로) 의회보고서를 작성해 보고 및 공표해왔다. 백서의 명명은 독일의 개발정책을 보고하는 정책 보고서를 넘어 지난 4년간의 활동을 돌아보고 미래의 개발정책을 위한 전략을 담고 이를 공식화하기 위해 이루어졌다.

2) 백서의 수립 체계

2013년 독일 개발백서는 독일 ODA 전체 예산의 60%로 가장 높은 비중을 차지하고, 전반적으로 ODA 조정자 역할을 담당하고 있는 BMZ의 주도로 발간되었다 (BMZ 2013:37). 이에 따라 백서를 구성하는 목차와 개요는 BMZ 내 정책기획 (예: Division P1-Political Analysis and Strategic Planning)과 정책수립에 관련된 다양한 부서 (예: Division 110-Policy Issues: Projects of Private Organizations)의 협의를 통해 결정되었다. 이렇게 정해진 목차에 따라 집필은 KfW 및 GIZ와 같은 집행기관과 BMZ 내부의 프로젝트 관련 부서가 각각 챕터를 나누어 집필했다.

3) 백서의 구성 및 내용

2013년 독일개발백서는 내용면에서는 MDGs정신의 구현과 빈곤경감의 구조적 문제들이 독일 개발정책의 중심이라는 점을 강조한다는 점에서는 기본적인 정책변화는 두드러지지 않는다. 전반적인 구성에 있어서 국내 제도적 개혁이나 시스템의 보완 등을 중심으로 하고 있는데 이는 각종 정책서나 전략서등을 다수 발간하여 주제별로 정책을 소개하거나 정보를 주는 정치문화와 연관이 있다고 볼 수 있다. 따라서 내용적으로 백서는 구체적인 정책의 변화나 소개보다는 국제사회의 논의와 국내적 개혁과제를 다룸으로써 정책서와 차별화를 의도했다고 볼 수 있다.

4) 백서의 역할 및 기능

독일 개발백서는 국민의 인식제고를 위한 기능은 우선적이라고 볼 수는 없으며 정부 간 보

고 (Inter-governmental Report)를 가장 핵심적인 기능으로 수행하고 있다. 전체 백서의 4/5 가량을 지난 4-5년 사이의 활동을 보고하고 나머지 부분에서 미래를 위한 전략을 다루고 있는데 이 부분을 작성하는 가운데 자문과정에서 이미 정부 내에서 일정 수준까지의 합의에 이르게 되는 역할을 수행하기도 한다. 특히 국제적 어젠다를 중점적으로 다루기보다는 국내적 개혁이나 제도의 개선, 당면과제들에 집중하고, 의회에 보고, 부처 간 보고 채널, 정기적인 ODA 활동의 정리라는 측면에서 관계자들 간의 소통에 중점을 두고 있다. 이는 앞서 구성과 내용적인 측면에서 정책서와의 차별화와 맥락을 같이하는 것으로 백서가 정책적 프레임워크로서의 기능과 역할을 수행하되 새로운 정책과 그 범위 등을 제시하기 보다는 합의된 정책 및 시스템을 문서화하고 이를 이행하고 있는 상황을 보여줌으로써 이해당사자 간의 소통을 강조하고 있다.

Ⅳ. 한국 ODA 제도 및 정책현황

1958년 한국부흥부의 부흥백서를 시작으로 국내 거의 모든 정부 부처는 부처의 활동 보고 및 정책 홍보를 목적으로 하나 이상의 백서를 단독 또는 공동으로 발간하고 있다.[4] 중앙 및 지방 정부 외에도 특정 정책 주제 또는 대상에 대한 전반적인 현황을 알리거나 정책을 소개하기 위해 정부 산하기관, 연구소, 민간에서도 주기적 또는 일회성으로 백서를 발간하고 있다. 본 장에서는 한국의 중앙 부처에서 2000년 이후 발간된 백서를 중심으로 발간 목적, 발간 체계, 내용에 따라 그 특징을 살펴보고 서구 백서와 비교 분석하여 한국 ODA 백서 발간에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

4) 국내 중앙 부처가 발간하는 대표적 백서는 다음과 같다. 국방백서 (국방부), 도로백서 (국토해양부, 현 국토교통부), 항공안전감독 활동백서 (국토교통부, 전 국토해양부), 고용노동백서, 고용보험백서 (고용노동부), 교육정보화백서 (교육과학기술부), 경제백서 (기획재정부), 농업교육백서 (농림수산식품부, 현 농림축산식품부), 문화예술정책백서 (문화체육관광부), 보건복지백서 (보건복지부), 산업자원백서 (산업자원부), 국가정보보호백서 (행정안전부 현 안전행정부, 미래창조과학부 공편), 여성백서 (여성가족부), 외교백서 (외교통상부, 현 외교부), 통일백서 (통일부), 환경백서 (환경부). 위의 모든 백서는 국회를 비롯한 언론기관, 정부 부처, 교육 기관 등에 배포되며 관련 부처 홈페이지에도 공개되어 있어 모든 국민이 열람하고 활용할 수 있도록 하고 있다.

1. 백서 발간 목적

국내 각 정부부처 및 기관에서 발간하고 있는 백서들을 발간 목적에 따라 살펴보면, 대부분 주요 정책 현황과 성과를 보고하고, 이를 통해 정책 및 부처 활동에 대한 대국민 홍보와 인식 제고에 중점을 두고 있다. 따라서 정기적으로 백서를 발간하거나 또는 체제 개편 및 정책 환경 변화에 의한 정책 범위 변경을 전후로, 관련 부처가 정책 환경의 변화에 대한 국민의 이해를 제고하고 공감대를 형성하기 위한 능동적 수단으로서 백서를 발간하고 있다.

구성 및 내용면에서 백서는 연차보고서 형식으로 해당 정책의 도입 배경, 현황, 성과 보고를 중심으로 하고 있다. 대부분의 백서가 기존 정책 기조를 중심으로 정책성과에 대한 보고 및 평가를 주요 내용으로 하고 있는 반면, '국방백서,' '외교백서,' '문화예술정책백서,' '보건복지백서,' '산업자원백서,' '환경백서'는 해당 기관과 정책의 비전과 목표를 보다 명확히 밝히고 현 정책의 성과 및 평가와 함께 향후 정책 과제와 방향을 제시하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 그 밖에 '도로백서,' '항공 안전감독 활동백서,' '농업교육백서'는 인식제고뿐만 아니라 관계자의 업무 지침서로도 백서가 활용될 수 있도록 국내외 사례 및 매뉴얼 등을 백서에 포함하고 자료를 종합적으로 정리하여 사료로서의 가치를 높였다.

이와 같이 정책 및 부처 활동 홍보를 기본 목표로 삼고 있는 한국의 백서는 입법을 목적으로 하는 서구의 백서와는 기본적으로 그 역할과 기능에서 차이가 있다 (서문희 외 2004). 심층사례를 통해서 살펴본 것처럼, 영국, 아일랜드를 비롯한 서구의 백서는 참여 민주주의의 도구로서 정책에 관한 정보를 의회와 국민에 공개하고 정부 정책을 공식화, 입법화하는 기능을 한다. 또한 현 정부의 정책 목표, 비전, 활동, 향후 전망 등 현재까지의 활동에 대한 정리보다는 앞으로의 정책 방향을 밝히는 미래지향적인 내용을 중심으로 담고 있다. 특히 발간 과정에서 정책에 대한 국민의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 하며 정책에 대한 국민의 이해와 참여를 높이기 위해 대대적인 자문과정을 통하여 정보 교환과 정책 분석을 촉진한다. 그러나 한국의 백서는 기본적으로 현 정책성과 보고 및 홍보를 주요 목표로 하여 그 내용과 구성에 있어서 과거와 현재의 활동을 중심으로 기술되어 있다. 또한 백서발간 전후로, 정책에 대한 국민의 이해를 돕고 인식을 제고하기 위한 별도의 과정은 두고 있지 않다. 따라서 현재 한국의 백서는 정책성과에 대한 홍보를 넘어서 정책에 대한 국민인식 제고를 기대하기는 어렵다.

〈표 1〉 중앙부처에서 발간되는 주요 백서들

백서	발간부서	발간목적
국방백서	국방부	– 안보 및 국방정책 전반에 대한 정부의 공식 입장을 명확히 밝힘 – 국방 현안 및 국방정책 추진실적 보고 – 국제적 신뢰 조성 및 군사협력 증진, 국방운영의 투명성 제고 – 국민 인식제고 및 공감대 확산 – 국방관련 자료 제공을 통해 참고문헌으로 활용
국방 재난대응 백서		– 재난극복 지원 간 제기되었던 다양한 문제점들을 분석하여 국방부 및 각 군재난업무담당자가 유사 사례 발생 시 전문성 확보
도로백서	국토해양부 (건설교통부)	– 도로분야 관계자 업무 지침서
항공안전감독 활동백서	국토교통부 (국토해양부) 항공정책실	– 항공 실무 및 안전예방을 위한 지침서
고용노동백서	고용노동부	– 정책성과 평가 및 보고
고용보험백서		– 제도개선 사항, 재정 운용, 사업 실적 및 성과 보고
교육정보화백서	교육과학기술부	– 교육 정보화 이해 도모 – 사업성과 보고
경제백서	기획재정부	– 경제 현황 종합평가 및 주요정책 소개
농업교육백서	농림수산식품부	– 다양한 농업교육기관에서 운영해온 교육내용과 방법 정리 – 교육운영 실태 및 교육성과 보고 – 관계자들이 활용할 수 있도록 관련 자료의 자료화
문화예술정책백서	문화체육관광부	– 정책 기조 및 현황을 중심으로 주요성과 정리 – 향후 정책 수립의 기반으로 활용
보건복지백서	보건복지부	– 비전과 임무를 명확히 하고 보건복지정책 이해제고
산업자원백서	산업자원부	– 주요 정책의 내용과 성과 정리 – 향후 정책 방향 제시
국가정보보호백서	안전행정부, 미래창조과학부	– 정보보호 수준 평가 – 대국민 정보보호 역량 강화
여성백서	여성가족부	– 정책 및 성과 보고 – 여성정책 이해 제고
외교백서	외교부	– 정책 및 성과 보고 – 외교정책에 대한 국민 이해 제고 및 공감대 형성
통일백서	통일부	– 남북관계와 대북정책에 대한 국민 이해 제고 – 통일에 대한 관심 확대
환경백서	환경부	– 환경정책의 목표와 추진 성과 보고 – 국제동향 및 여건 변화 소개 – 향후 정책 방향 및 추진계획 제시

2. 백서 발간 체계

백서 발간에 있어서 부처 단독으로 집필, 발간하는 것이 대부분이나 담당 부처를 중심으로 관련 부처와 기관이 공동으로 작업하는 경우도 있다. 대표적 사례로 '국방백서'는 주 발간기관은 국방부이나 합동참모본부를 포함한 6개 관련기관과 22개 부서가 백서작업에 참여하고 있다. '교육정보화백서'는 교육과학기술부와 한국교육학술정보원이 공동 작업하며 '농업교육백서'는 농림수산식품부와 농림수산식품교육문화정보원, '문화예술정책백서'는 문화체육관광부와 한국문화관광연구원, '국가정보보호백서'는 안전행정부, 미래창조과학부, 국가정보원, 방송통신위원회, 국가보안기술연구소, 한국인터넷진흥원, 한국 산업기술평가 관리원이 백서 집필 또는 발간작업에 공동으로 참여하고 있다. 위의 백서들은 역할이 명확히 구분되어 각 업무에 따라 해당 분야를 나누어 집필하고 있다. 그러나 정권 교체 시 정부의 조직개편이 빈번하게 이루어져 공동 작업의 경우 백서발간 부서가 변경되거나 집필 주체가 바뀌는 경우도 있다.

가장 많은 부처와 기관이 백서작업에 공동으로 참여하는 '국방백서'는 백서 발간 체계는 물론 내용과 구성에 있어서도 시사하는 바가 크다. 국방백서는 1967년 최초 발간된 이후 1968년 불안정한 안보상황으로 인해 발간이 중단되었다가 1988년 군 창설 40주년을 맞아 재 발간된 이후 현재 까지 총 23회[5] 발간되어 왔다. 내용의 중복을 피하고 인력·예산 등 국방업무의 효율성 제고 및 세계적인 백서발간 추세 등을 고려하여 2001년 11월 군무회의에서 발간주기와 시기를 2년 주기로 5월에 발간하기로 결정하였다. 그러나 발간시기가 정해진 이후에도, 주요 이슈에 대한 합의를 찾지 못해 발간이 연기되거나 정권교체로 인해 정책서로 백서발간을 대체하기도 하였다. 정권교체시기로 인해 국방백서 발간이 어려워지자 국방부는 국방자료의 연속성을 유지하면서 동시에 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 '국방주요자료집 (2001),' '1998-2002 국방정책 (2002),' '참여정부의 국방정책 (2003)'을 백서를 대체하여 발표하였다. 위의 자료는 해당 정권의 국방정책을 총정리 하는 종합 정책서로 국방정책 전반에 대한 정보를 제공하며 종합적 평가가 이루어졌다는 점에서 주목할 만하다. 특히 국방정책 성과에 대한 종합정리와 함께 향후정책의 비전과 전망을 보고서의 중심 내용으로 다룸으로써 국민적 공감대와 이해는 물론 국방에 대한 심층적 이해를 도울 수 있는 국방자료로 발전시켜 그 내용과 기능에 있어서 백서와 동일한 권위를 가짐에 따라 백서와 동일하게 인식되고 있다. 국방백서는 정례적으로 발간되어 국방정책에 대한 국민적 관심을 지속적으로 환기시키고 국민적 안보공감

5) '국방주요자료집 (2001),' '1998-2002 국방정책 (2002),' '2003 참여정부의 국방정책 (2003)'을 포함한다. 위 정책서와 자료집은 내용과 기능에 있어서 백서와 동일한 것으로 간주되어 국방부 홈페이지에 백서와 함께 국방백서로 공개되어 있다.

대를 형성하여 지지기반을 확대하는데 기여해 왔다. 또한 2000년 이후부터 국문과 함께 영문으로도 발표되어 한국의 국방정책을 국내외에 천명할 뿐만 아니라 투명한 국방정책을 통해 국제적 신뢰 증진과 군사협력을 도모하고 있다.

국방백서의 발간 체계를 살펴보면, 국방백서수립을 위해 6개 관련기관과 22개 부서는 수차례의 협의과정과 복잡한 행정절차를 거쳐야한다. 주관기관인 국방부는 군무회의, 안보관련 부처와의 협의, 국가안전보장회의 상임위원회 회의를 비롯하여 통일부·외교부·국정원 등 안보관련 부처와 국방연구원을 포함한 관련 연구기관과의 수차례에 걸친 검토, 국방정책자문위원의 광범위한 자문, 3회의 보안성 검토 등을 시행한다 (국가기록원 2013). 국방백서는 여러 부처와 기관이 관련되어 있다는 점에서 ODA 백서와 유사하다. 국방백서는 많은 관계부처가 공동으로 작업하는 만큼 주요 논의에 대한 합의를 이루기 위한 과정이 백서발간의 핵심이라 할 수 있다. 2002년과 2004년에는 백서 발간을 위한 논의과정에서 북한에 대한 '주적 (主敵)' 표기에 대한 논의가 길어지면서 백서발간을 연기하기도 하였다. 이는 백서발간을 위한 일련의 과정이 주요 이슈에 대한 이해관계자간의 심도 깊은 논의를 거쳐 합의를 이루는 과정으로 백서가 공론의 장으로 활용될 수 있음을 보여주는 좋은 예이다. 즉, 백서 발간은 발간 자체로도 의미가 있겠으나 무엇보다 다양한 관련 부처 및 기관이 주요 논의에 대한 협의과정을 통해 합의된 비전을 설정해 나가고 정책의 방향과 목표를 온전히 공유하는데 더 큰 의미가 있다.

3. 국제개발협력 내용을 포함하는 백서

대부분의 백서는 부처별로 고유한 업무 영역을 다루고 있어 최초 백서가 발간되기 전까지 관련내용을 다른 백서에서 찾을 수 없는 것과 달리 국제개발협력 활동은 여러 분야가 연관되어 있어 지금까지 국제개발협력 백서 또는 ODA 백서가 나오지 않았음에도 불구하고 국제개발협력활동에 기여해온 관련 부처들의 백서에 일부 내용이 포함되어 왔다. 한국의 백서들 중 원조 및 국제개발협력 관련 내용을 담고 있는 백서는 '외교백서,' '경제백서,' '보건복지백서,' '국방 재난대응 백서' 등이 있다. '보건복지백서'와 '국방 재난대응 백서'는 각각 보건분야와 재난에 있어서 보건복지부와 국방부의 국제협력사업을 백서에 간략하게 소개하고 있으므로 본 절에서는 '외교백서'와 '경제백서'를 중심으로 살펴보도록 한다. 두 백서는 각각 외교부와 기획재정부가 발간하고 있으며 두 백서 모두 유무상 원조를 백서에 포함하고 있으나 중점 내용 및 구성에서 차이를 보이고 있다.

먼저 매년 발간되고 있는 '경제백서'를 살펴보면 대외 경제 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위한 대외경제협력 전략으로 2003년도 백서에서 처음 대외 원조를 소개하기 시작했다. 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함한 주요국과의 협력을 중심으로 소개하면서 그 외 대개도국 경제협력 현황 및 향후계획을 EDCF를 중심으로 간략하게 기술하고 있다. 그러나 2007년 백서가 발간되기 까지는 선진국과의 경제협력, FTA, 남북경협이 대외경제협력 내용의 주요 축을 이루고 개도국과의 경제협력은 약 2페이지 내외로 짧게 기술하였다. 대외 원조 관련 내용이 본격적으로 기술되기 시작한 것은 2007년 이후부터이다. '대외개방 및 경제협력 강화' 파트에서 한국 정부의 전반적 원조 활동을 소개하고 있으며 그 중, 개도국과의 경제협력 원조와 경제발전경험공유사업 (Knowledge Sharing Program, KSP)을 중심으로 설명하고 있다. 이후에는 '국제공조 강화와 국격제고' 챕터 아래 대외원조를 포함한 국제경제협력 내용을 약 10페이지 분량으로 확대하여 소개한다. 중심 내용은 정부 및 기재부의 원조관련 활동 소개와 함께 EDCF를 통한 양허성차관을 중심으로 사업 규모, 주요 분야 및 지역, 주요 정책, 유무상 통합 국별지원전략과 통합 평가시스템 등을 간략하게 소개하고 있다. 압축적으로 원조 규모를 소개하며 주요 정책을 나열하는 식으로 기술되어 있으며 주로 KSP 사업과 추진현황, 계획을 소개하는데 지면을 많이 할애하고 있다.

다음으로 '외교백서'를 살펴보면, 1990년 처음 백서가 발간되기 시작한 때부터 '개발도상국과의 경제협력'을 중심으로 꾸준히 국제개발협력 관련 내용을 백서에 소개해 왔다. 실리외교와 공동번영이라는 정책 기조 아래 한국의 경제성장과 국제적 지위변화를 고려하여 개도국에 대한 경제협력의 필요성을 강조하며 국내외 동향을 백서에 포함시켜 왔다. 1990년대 외교백서는 국내적 시각에서 개도국의 경제발전과 한국과의 교역비중 증가와 함께 국제무대에서 한국의 동반자이자 지지자로서 성장해 가는 개도국에 대한 한국의 외교대책으로 개도국 경제협력과 원조를 소개하고 있다. 유무상 원조의 목적과 원조 규모 소개를 비롯하여 '외교백서' 역시 경제협력사업을 중심으로 기술하고 있어 원조에 대한 접근법과 경제협력을 중심으로한 백서에서의 기술은 '경제백서'와 큰 차이를 보이지 않는다. 국격 제고와 위상강화, 다양한 경제협력의 필요성 측면에서 개도국과의 협력, 원조활동에 접근하고 있는 '경제백서'와 마찬가지로 '외교백서' 또한 실리외교 측면에서 경제협력 외교 또는 경제 통상 외교, 에너지와 자원외교와 함께 국제개발협력을 기술하고 있다. 그러나 내용적 측면에서 '외교백서'는 외교부의 원조활동뿐만 아니라 관련 부처들의 원조활동을 비교적 자세히 기록하고 있어 개발협력 및 원조관련 전반에 대한 정보를 제공하고 있다는 점에서 '경제백서'와 차이를 보인다. 그러나 2000년 이후의 '외교백서'는 KOICA 활동을 중심으로 기술하고 있다. 따라서 관련 부처 간 협의 및 합의가 필요하지 않으며 전반적인 수록 범위에 있어서도 '경제백서'와 차이가 없어 '외교백서'가 국제개발협력 지침서로서 기능하기에는 무리가 있다.

여러 이해관계자가 관련되어 있는 국제개발협력의 특성에도 불구하고 현재 국제개발협력을 다루고 있는 백서들은 개별 부처가 단독으로 백서를 발간하며 각 부처의 활동을 단편적으로 소개하는데 그쳐 범정부적 차원에서 국제개발협력 정책 및 활동에 대한 정보를 제공하고 국제개발협력에 대한 국민인식을 제고할 수 있는 국제개발협력백서는 부재하다 하겠다. 또한 기존의 백서는 개별 부처의 업무를 중심으로 기록하고 있어 국제개발협력에 연관된 다른 부처 및 관계자와의 합의 과정이 필요하지 않았다. 그러나 백서는 정책 추진 과정 및 성과를 실증하는 자료로서의 가치 외에도 향후 정책 수립을 위한 이정표를 제시하는 자료로서 중요한 의미를 가지므로 여러 부처가 연계되어 있는 국제개발협력은 더더욱 백서 발간 과정에 있어서 관계자들이 모두 참여하여 충분한 숙고와 토론을 통해 합의를 이루고 공동의 비전을 공유하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 이때 백서는 공론의 장으로서 기능할 수 있을 것이며 또한 범정부간 비전과 목표를 제시하고 정책을 통합하는 프레임워크로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 정책제언

1. 백서 발간의 목적에 따른 역할과 기능정립

백서의 발간 목적과 기능은 크게 2가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 실질적으로 정책의 변화를 유도하는 논의의 장이거나 “포괄적 정책 프레임워크 (Overarching Policy Framework)”로 작용하는 정책적 기능과 국민인식제고 및 홍보의 기능이 그것이다. 백서가 이 두 가지 기능 중 어느 한쪽만 추구해야 한다거나 또는 어느 한 쪽을 추구하는 것이 옳다고 단정할 수는 없다. 그러나 현재 한국 ODA 정책의 수립과 집행에 있어 많은 비판에 직면하고 있는 “통합적 프레임워크에 대한 이해와 해석의 상이성”으로 인한 “전략적이고 범정부적 접근의 어려움”을 고려해 볼 때, 국민인식제고 만을 염두에 둔 백서의 발간은 ‘모호하고 부처별, 이해관계별 해석이 다를 수 있는 또 다른 문서의 재생산’에 그칠 우려가 있다. 따라서 본 연구에서는 포괄적 정책 프레임워크로서의 백서 발간이 우선되어야 함을 제안한다.

포괄적 정책 프레임워크로서의 백서는 현재 국제개발협력기본법을 비롯한 각종 ODA 계획 및 정부 문서들이 실제 실현단계에서 어떻게 활용되고 무엇으로 평가되는가를 제시한다. 이를 통해 ODA와 연관된 정부부처 및 시민사회가 백서 아래 “하나의” 정책을 “공통적인 언어”로 이

해하며 모든 정책의 가이드라인이 될 수 있도록 기능해야 한다. 이를 위해서 초기의 백서는 한국 ODA 정책을 포괄적이고도 심도 깊게 다루어야 하며 변화하는 국제개발협력환경과 국내적 상황, 국제사회의 논의에 대해서 단순히 '소개' 수준이 아닌 향후 변화의 조짐을 이해하고 대응 정책을 마련할 수 있도록 하는 분석적 정보를 제공해야 한다. 따라서 백서는 좀 더 간결하고 이해하기 쉬운 언어로 재구성된 요약본을 발간하여 대국민인지제고 방안을 검토할 수 있으며 요약본을 활용하여 국민의 인식을 제고하고 지지기반을 확보하려할 때에도 현재 상황이나 현재까지 해왔던 기록의 정리가 아니라 정당성을 확보하고 한국 ODA 정책의 방향성을 가늠할 수 있는 내용으로 간단하고 명료하게 기술되어야 한다.

2. 백서 목차 및 내용

포괄적 정책 프레임워크로서 백서는 현재 우리에게 필요한 논리와 정보, 비전이 우선되어야 하며 이를 실천하고 있는 증거로서 현황이 다뤄져야 한다. 이러한 이해 아래 본 연구에서는 다음과 같은 내용이 담긴 백서를 제안한다 (Box 1 참조).

Box 1. 백서 목차 제안

서론
- 백서 발간의 목적 및 취지
- 백서 발간에 참여한 부처와 추진체계
- 향후 백서 발간 계획과 공유계획

Part 1. 한국 ODA의 비전

1. 한국은 ODA를 왜 해야 하는가?
   - 빈곤감소와 개발에 대한 책임의식; 책임 있는 국제사회의 일원
   - 세계시민의식
   - 한국의 개발경험 공유
2. 한국 ODA의 이념과 원칙
   - 국제개발협력과 ODA에 대한 한국의 비전: BI, 로고 등등 소개
   - 기본법을 바탕으로 한 한국 ODA의 원칙
3. MDGs 체제 및 원조효과성 논의와 한국의 노력
   - MDGs의 수립과 위상, 국제개발협력 역사에서의 의의
   - 원조효과성 논의의 흐름
   - MDGs 달성과 원조효과성 제고를 위한 한국의 노력
4. 한국의 발전적 참여 및 기여방안
   - G20 개발의제, 부산 세계개발원조총회, Rio+20 논의 과정
   - Post MDGs 논의 동향과 한국의 어젠다

Part 2. 한국 ODA의 정책 및 전략

1. 우리의 약속
   - 현재 ODA 공여 실적
   - ODA 양적 확대 목표 제시
   - 비구속화 로드맵
   - 양자-다자간 비율 / 유무상 비율
2. 한국 ODA 선진화 방안 및 추진전략
   - 국제개발협력 개선 종합대책 (2005)부터 선진화 방안정리
   - 국제개발협력위원회를 통한 유무상 통합관리방안 기술
   - 향후 ODA의 통합관리를 위한 ODA 사업 추진절차 기술

Part 3. 개발협력의 선택과 집중

1. 중점 분야별 지원 전략
   - 중점 분야 설정의 당위성 설명
   - 중점 분야 별 한국의 추진전략과 향후 비전
2. 중점 지역(국가) 별 지원 전략
   - 중점 지역 (국가) 설정의 당위성 설명
   - 중점 지역 (국가) 별 한국의 추진전략과 향후 비전
3. 인도적 지원 및 원조소외국과 취약국 지원전략
   - 국제적 논의 동향과 한국 ODA의 정책 및 비전에 비추어 이 분야가 왜 특별히 고려되어야 하는지
   - 지원방안 소개

Part 4. 더 나은 ODA를 위한 발전 방안

1. ODA 효과성 제고 방안
   - Peer Review에서 논의된 원조효과성 제고방안에 대한 이행계획
   - 평가시스템 개선 및 발전과정
   - 범분야적 (성평등, 거버넌스, 환경 등) 이슈, PCD, 범정부적 접근 등의 논의에 대한 추진 전략
2. 개발 주체와의 파트너십 강화 방안
   - 수원국과의 파트너십 강화방안: ODA 협의체, 통합 CPS 수립과정, 수원국 개발정책 반영 과정
   - 공여국 및 국제기구와의 파트너십 강화방안: UN, World Bank, ADB, 기타 공여국과의 협의 강화방안
   - 민관협력파트너십 강화방안
   - 국민의 참여 확대 방안 및 ODA 사업에 대한 이해증진 방안

결론: 함께 성장하고 함께 나누는 미래

부록

- 실천방안 및 평가지표 제시

기본적으로 백서의 구성은 현황이나 기록을 보여줄 수 있는 부분은 삭제하거나 부록으로 처리하고 현 시점에서 백서가 발간된 배경과 백서를 통해 공유하고자 하는 세계관과 ODA 정책의 비전과 방향성을 중심으로 한다. 서론에서는 한국의 ODA 활동에 대한 당위성을 설명하고 세계 속에서 한국의 지위 상승과 그에 따른 책임의 증대를 인식하며 우리의 개발경험을 바탕으로 좀 더 실질적으로 도움을 줄 수 있다는 확신을 공유해야 한다. Part 1 한국 ODA의 비전에서는 한국 ODA의 기본정신을 상세히 기술하고 원칙을 공표함으로써 이후 기술될 세부적인 정책 및 전략에 대한 이해를 높이고 이와 동시에 향후 변화될 정책의 방향성을 예측할 수 있도록 해야 한다. 또한 MDGs 정신을 구현하고 목표를 달성하기 위한 정책변화 및 행동양식의 변화를 보여주며, post-MDGs에 대한 이해와 그 의제형성 과정에서 한국의 리더십을 강조하고, 향후 논의에서의 한국의 입장 및 어젠다에 대한 논의가 있어야 한다.

한국의 약속에서는 원조효과성을 높이기 위한 우리의 공약을 간결하게 소개하고 이를 모니터링할 수 있는 지표를 제시한다. Part 3의 내용은 현황의 나열이 아닌 중점 분야를 선정하고 추진하는 가운데 당위성과 추진전략을 보여주는 것을 중심으로 기술되어야 한다. Part 4의 발전방안은 구체적인 전략과 timeline을 제시함과 동시에 원조효과성의 정의와 기본정신에 입각하여 어떤 의미를 갖는지를 설득력 있게 보여주어야 한다. 국제개발협력에서 한국만의 독자적이고 일방적인 ODA 활동이 효과적이지 않음과 다양한 개발주체들과의 협력관계의 강화를 통해 원조효과성을 제고할 수 있음을 인식함을 강조해야 한다. 현재의 시간 순으로 나열된 내용이 아니라 목적에 부합하는 내용 인지, 향후 백서 검토와 재편을 고려하여 목차와 내용이 대폭 수정되어야 한다.

3. 백서 수립체계

백서 수립체계는 단순히 집필과 발간에서 끝나는 것이 아니라 그 내용에 대한 합의와 확산의 메커니즘을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 영국과 아일랜드의 경우를 보면 초안 작성 직후 관련 부처들과의 회람을 통해 내용에 대한 피드백과 함께 부처 간 상이한 관심사나 이해관계의 대립을 조정하는 기간을 거치게 된다. 우리나라와 같이 여러 부처와 기관이 ODA 예산을 확보하고 집행하고 있는 일본의 경우에도 정부 내 인트라넷을 통해 초안을 공유하고 피드백을 수집하고 있다. 이러한 과정을 통해 실제로 동일한 사안에 대해 이해가 상이할 수 있음을 인식하고 이를 조정, 반영, 설득하는 과정을 통해 "공적"개발원조의 공공분야 내의 합의를 이끌어내는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 합의를 바탕으로 국민인식제고 활동을 강화하는 것이 효과적일 뿐만 아니라 국민의 지지와 모니터링을 동시에 기대할 수 있게 된다.

4. 검토과정과 시민사회의 참여

본 연구에서는 우선 백서 안에 공약의 이행을 모니터링 할 수 있는 지표 중 대표적인 것들을 삽입하여 모니터링을 통한 인식과 이해의 확산을 기대하며, 관련 부처에는 법률로 구속하지 않은 공약에 대해서도 일정 수준의 책임성을 갖게 함으로서 포괄적 정책 프레임워크로서 백서가 기능할 수 있도록 할 수 있다. 또한 시민사회와 일반국민이 참여할 수 있는 SNS를 통한 정기적인 평가와 검토 과정을 통해 다음 백서를 준비하면서도 국민인식제고의 기능을 발현할 수 있도록 한다. 필요하다면 검토의 과정 역시 백서발간 1년 전부터 시행할 수 있도록 명문화할 수 있다.

참고문헌

국내문헌

국가기록원. 2013.『국방백서』http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=008669.

기획재정부. 2012.『2011 경제백서』. 과천: 기획재정부.

외교통상부. 2012.『2012 외교백서』. 서울: 외교통상부.

서문희, 조애저, 박세경, 안현애. 2004.『어린이 보호육성 종합계획 평가 및 아동백서 발간에 관한 연구』정책보고서 2004-18. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

국외문헌

Abraham, L. A. and S. C. Hawtrey, 1964,『A Parliamentary Dictionary』, London: Butterwarth & Co.

AusAID. 2012.『Memorandum – OECD DAC Peer Review of Australia』, Canberra: Australian Agency for International Development.

BMZ, 2013.『The German Government's 14th Development Policy Report: Development Policy White Paper』. Berlin: BMZ.

Chapin, Henry and Denis Deneau, 1978,『Citizen involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process』, Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Commonwealth of Australia. June 2012.『An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference – Delivering Real Results』. Canberra: Commonwealth of Australia.

_____. May 2012.『Comprehensive Aid Policy Framework』. Canberra: Commonwealth of Australia.

_____. April 2011.『Independent Review of Aid Effectiveness』. Canberra: Commonwealth of Australia.

_____. April 2006.『Australian Aid: Promoting Growth and Stability. A White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program』. Canberra: Commonwealth of Australia.

Department for International Development (DFID). 2009.『Eliminating World Poverty: Building Our Common Future』. London: DFID.

_____. 2006. 『Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor』. London: DFID.

_____. 2000. 『Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor』. London: DFID.

_____. 1997. 『Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century』. London: DFID.

Doerr, Audrey D., 1971, "The Role of White Papers," In: Doern, G. B. and Peter Aucoin, 『The Structures of Policy-making in Canada』, Toronto: MacMillan.

_____, 1973, "The Role of White Papers in the Policy-making Process: the Experience of the Government of Canada," Thesis (Ph.D) - Carleton University.

_____, 1981. 『The Machinery of Government』, Toronto: Methuen.

Holland, D., 1955, "Parliamentary Papers," Parliamentary Affairs, Vol. 8, pp. 526-41.

Irish Aid. 2013. 『One World, One Future: Ireland's Policy for International Development』, Dublin: Department of Foreign Affairs and Trade.

_____. 2006. 『White Paper on Irish Aid』, Dublin: Department of Foreign Affairs.

Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003, 『Japan's Official Development Assistance Charter (retrieved in June 20, 2003』at

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf).

_____. 각 년도, 『Japan's ODA White Paper』, available at http://www.mofa.go.jp.

_____. 2010. 『Enhancing Enlightened National Interest: Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity (ODA Review Final Report)』, Tokyo: MOFA.

OECD. 2013. 『DAC Peer Review Reference Guide』, Paris: OECD.

_____. 2012. 『DAC Peer Review on Australian Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2012. 『DAC Peer Review on the Republic of Korea's Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2012 『Memorandum for the DAC Peer Review on the Republic of Korea』, Paris: OECD.

_____. 2010. 『DAC Peer Review on the UK Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2009. 『DAC Peer Review on the Irish Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2008. 『DAC Peer Review on Australian Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2008 『DAC Special Review on the Republic of Korea's Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2001. 『DAC Peer Review on the U.K. Development Cooperation』, Paris: OECD.

Pemberton, John E. 1969, "Government Green Papers," Library World 71:49 Aug. 1969.

Redlich, Joseph, 1908. 『The Procedure of the House of Commons: A Study of its History and Present Form』, London: Costable.

Sampson, Anthony, 1966, 『Anatomy of Britain Today』, New York: Harper and Row.

U.S. Agency for International Development (USAID), 2004. 『US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century』, Washington DC: USAID.

Ⅱ. 논단

1. 한국의 ODA예산 운영에 관한 비판적 고찰과 개선방안 연구

강 주 홍 / 국무조정실 개발협력기획과 과장

한국의 ODA예산 운영에 관한 비판적 고찰과 개선방안 연구

강 주 홍 (국무조정실 개발협력기획과 과장)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 우리나라 ODA예산의 운영실태 분석
Ⅳ. 개선방안
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

우리나라의 ODA예산 규모는 국제적 위상 제고·경제력 증대 등에 따라 연평균 20% 가까이 증가('07～'13)하는 등 급속하게 증대하고 있다. 또한 최근 금융위기·유럽 재정위기 등 세계적으로 어려운 경제여건 하에서도 2012년 우리나라의 ODA예산 증가율은 전년대비 17.1% 증가하여 OECD DAC회원국내에서 1위를 (2013년도 총 예산 규모는 전년대비 1천800억원(약 9.7%) 증가한 2조411억 원으로, 이는 GNI(국민총소득) 대비 0.16%다.) 차지하기도 하였다. 아울러 국제사회에 약속한 대로 2015년까지 ODA/GNI 0.25%를 달성한다면 우리 ODA예산은 '13년 현재 약 2조 411억 원에서 4조원 이상까지로 크게 증가할 전망이다.

그러나 이러한 ODA예산 규모의 확대(more aid)가 원조효과성 제고(better aid)로 연결되기 위해서는 일반적인 정부예산보다 더 많은 주의와 노력을 기울여야 한다. 이는 ODA예산이 갖는 특성, 즉 정부예산이 갖는 일반적 특성에다 ODA가 갖는 사업상의 특성이 추가되는 성격

때문이다. 예산은 공유재의 성격을 가지고 있어 적절한 통제장치가 마련되지 못하면 '공유지의 비극'이 발생할 수 있다. 특히나 ODA예산은 그 사업 범위·종류 등이 광범위하고 다양하여 성과 비교 측정이 어렵고 각 부처·기관이 국제협력·경제협력 등의 일환으로 분권적으로 추진하는 특성이 강해 예산통제가 더 어렵기 때문에 공유지의 비극이 발생할 가능성이 더욱 크다. 또한 ODA사업 지역이 주로 해외에 넓게 분포하고 ODA사업성과 도출에 다년도 소요, 수원국의 경제발전·복지향상 기여 측정 등에 있어 정성적 평가 위주, 한 수원국내 다수 공여국의 원조활동 혼재 등의 특성으로 인해 정보의 비대칭이 발생하고 이에 따라 본인-대리인 문제가 발생할 가능성이 일반 정부예산보다 더욱 크다. 그뿐 아니라 일반적인 정부예산과 달리 비용부담자는 대한민국 국민임에 비해 편익수혜자는 수원국의 국민과 정부가 되기 때문에 자원낭비가 발생할 가능성이 더욱 크다. 요컨대 이러한 ODA예산의 특성으로 인해 효율성, 효과성, 책임성 등의 확보가 일반 정부예산보다 더 어려운 측면이 있다. 따라서 급속하게 증대하는 ODA예산 규모에 걸맞게 원조효과성 제고(better aid)가 이루어지도록 하기 위해서는 ODA예산의 특성을 감안하여 그에 적합한 개선방안을 조속히 보완·강화할 필요가 있다.

ODA예산의 효과적·효율적 운영을 위해서는 우선, '공유지의 비극' 극복을 위해 예산총액 설정·단계별 원조목표 등 국가 차원의 통합적인 원조전략을 수립하고 이 전략 하에 유무상 원조규모, 지역별·분야별 배분규모 등을 확정한 후 유무상 원조기관(EDCF, KOICA 등)의 유기적인 연계체계 구축을 통해 사업간 중복·분절화를 예방해야 한다. 둘째, 정보의 비대칭에 따른 본인-대리인 문제 극복을 위해 유무상 원조기관간 그리고 수원국과의 정보공유·상호참여 등이 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 셋째, 비용부담자-의사결정자-편익수혜자간 불일치에 따른 자원낭비 극복 등을 위해서는 통제수단으로서 ODA사업 평가를 강화하고 그 결과가 사업수정에 실질적으로 반영될 수 있는 시스템 구축 등이 필요하다.

본 연구는 문헌분석, KOICA와 EDCF 그리고 총리실 등 관련 부처의 자료 분석, 기타 인터넷자료 분석 등을 통해 이루어졌다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 공유지의 비극

소비에 있어서의 경합성 여부와 배제가능성 여부를 기준으로 재화를 구분할 때 공유재는 공공 낚시터처럼 낚시행위를 금지할 수 없지만 추가적으로 한 사람이 더 낚시를 하게 되면 다른 사람들이 잡을 수 있는 고기의 양은 줄어들 수 밖에 없게 되는, 즉 배제의 가능성은 존재하지 않지만 소비는 경합적인 성격을 갖는다. 대가를 지불하지 않은 사람을 배제할 수 없다는 사실은 곧 사람들이 공유재를 사용하는 데 드는 비용이 '0'이라는 것을 의미하고, 사람들은 재화로부터 얻게 되는 한계편익이 재화의 가격과 일치되는 점까지 소비행위를 계속하므로, 결국 자원이 고갈될 때까지 사람들은 공유재를 사용하게 될 것이다. 이에 따라 공유재에 있어서는 개인효용의 단기적인 극대화와 장기적인 극대화 간에 갈등이 발생하게 되는데, 이를 공유의 비극 혹은 공유지의 비극(the tragedy of the commons)이라고 한다.(하연섭, 2008 ; Garrett Hardin, 1968) 정부예산은 이와 같은 공유재의 성격을 갖는다.

공유지의 비극의 핵심은 외부성(externality)이며 편익의 개별화(편익은 집중)와 비용의 사회화(비용은 분산) 즉, 특정 목적 공공정책의 자금조달을 위해 일반 조세재원을 사용하는 데 비롯된다. 이러한 외부성을 내재화하기 위해서는 의사결정자에게 자신들이 행하는 결정의 전체적인 모습을 보여주는 집권화된(centralized) 예산과정이 필요하다.(von Hagen, Jűrgen. 2007) 즉 예산편성 단계에서 중장기 재정전략과 지표(parameter)를 설정하고 예산심의 단계에서 상위 전략하에 사업의 특수성은 고려하되 공통된 기준과 지출 우선순위 등을 적용할 필요가 있다.

또한 인센티브 측면에서도 예산과정에서 공유지의 비극이 발생하게 된다. 정부기관들은 총지출에 대한 책임을 지려고 하지 않고 자신의 이익에 따라서 예산을 획득하려고 하며, 그 결과 개별적 지출행위가 총체적으로는 부정적 결과를 초래하기도 한다. 기존의 예산논의에서는 예산과정상의 적법 절차(due process)를 거치면 정부기관간의 경쟁을 통해 포괄적이고 공정한 총량적 결정이 이루어질 수 있다고 여겨졌지만 오늘날의 논의에서는 각 기관들의 자기 이익적 행동으로 인하여 전체예산의 자원배분 및 운영상 비효율성을 낳고 있다고 분석한다. 개별 정부기관은 총량적 예산규율보다 자기 부처의 이익을 증대하기 위한 노력에 인센티브를 갖고 있기 때문이다.(Schick, Allen. 1998) 그러므로 개별 정부기관들이 전체 예산의 규모를 파악할

수 있게 하고 이를 고려하게끔 인센티브를 제공하는 한편, 총괄기관의 거시적이고 종합적인 조정능력이 요구된다.

2. 본인-대리인(principal-agent) 문제

민주주의의 핵심적인 내용은 주인인 국민들이 대리인인 정치인, 관료, 공공기관 등 정책결정자들에게 예산 사용처의 결정을 위임했다는 것이다. 따라서 민주주의에 있어서 핵심적인 개념은 국민에 대한 책무성(accountability)인 것이다. 그러나 정치경제적 환경의 복잡성으로 말미암아 정치인들이 예산의 용도를 어떻게 결정하는지 국민들이 세세하게 감독하기는 실질적으로 불가능하다. 따라서 민주주의의 형식적인 원칙에도 불구하고 유권자의 선호와 실제 정책이 일치하지 않을 가능성은 상당히 크다고 할 수 있다.(하연섭, 2010) 이러한 본인-대리인 문제는 정부부처와 국회간의 관계에서는 물론 정부기관 내에서도 발생한다. 전자의 경우 정부부처가 국회보다 더 많은 정보를 비대칭적으로 갖고 있기 때문이며 후자의 경우에도 마찬가지이다. ODA와 관련해서는 예컨대 ODA의 유상원조 주관기관인 기획재정부와 무상원조 주관기관인 외교부가 EDCF(수출입은행), KOICA에게 각각 ODA사업 시행기능을 위임했을 때 본인-대리인 문제가 발생한다. EDCF·KOICA 등 ODA 시행기관이 정부 부처보다 ODA프로그램이나 수원국의 현지상황 등에 대해 더 많은 정보를 알고 있기 때문에 정책결정자를 포획할 수 있다. 자신의 조직 확장과 예산 극대화 추구 등 조직 자체의 이익을 추구하면서 민간에 대한 권력행사가 일어나기도 한다. 요컨대 본인-대리인 문제는 어떤 일을 하려는데 여건상 본인이 직접 일을 처리할 수 없어서 다른 사람에게 일 처리를 맡기는 상황에서 정보의 비대칭성 때문에 발생한다. 정보를 많이 갖고 있는 대리인의 감추어진 특성 또는 감추어진 행동 때문에 본인이 대리인을 제대로 통제할 수 없고, 대리인이 자신의 이익을 추구하기 위하여 본인(principal)의 이익에 해로운 행동을 할 가능성이 다분히 존재한다는 의미이다.(전상경, 2005)

이러한 본인-대리인 문제 해결을 위해서는 정보의 대칭성 확보 노력은 물론 적절한 인센티브가 제공되어야 한다. 이 문제는 사실 대리인이 본인의 이익을 위해 최선의 노력을 기울일 유인이 결여되어 있기 때문에 발생하는 것이므로 본인이 적절한 유인구조를 제공해야 대리인의 행동을 바람직한 방향으로 유도할 수 있다.

또한 대리인의 책무성을 강화하기 위해서는 예산제도의 완전성(comprehensiveness)과 투명성(transparency)을 높여야 한다. 정부지출이 예산외로 숨겨지거나 민주적 통제범위에서

벗어나 있게 된다면 유권자들은 정부의 재정성과에 대하여 책임을 묻기 어렵기 때문이다. 국민들이 정부활동에 관해 신뢰할 만하고, 포괄적이며, 시의적절하고, 쉽게 이해할 수 있는 그리고 국제적으로 비교가능한 정보를 쉽게 접할 수 있어야 예산투명성이 제고될 수 있다(하연섭, 2010) 이를 통하여 정부의 재정상황과 정부활동에 소요되는 비용과 정부활동으로부터의 편익을 쉽게 알 수 있게 된다. 아울러 대리인 통제를 위해서는 대리인간 경쟁을 조성하여 대리인 자신의 이익추구 활동을 최소화하고 본인을 위한 성과창출에 더욱 집중토록 할 필요가 있다.

3. 비용부담자, 의사결정자, 편익수혜자의 불일치

민간예산이나 일상생활에서는 비용을 부담하는 주체와 의사결정자, 그리고 편익수혜자가 일치한다. 그러나 정부예산에서는 이 세 사람이 일치하지 않는 경우가 대부분이다. 즉 정부가 활동하는 데 필요한 비용을 부담하는 사람과 정부활동으로부터 혜택을 받는 사람이 일치하지 않는다. 이와 동시에 정부가 활동하는 데 필요한 비용을 부담하는 사람과 예산을 어디에 어떻게 사용할 지를 결정하는 사람도 일치하지 않는다. 비용을 부담하는 사람은 납세자인데 예산의 사용을 결정하는 사람은 공무원과 의원이기 때문이다. 따라서 비용을 부담하는 사람들이 원하는 방향으로 공무원과 의원들이 예산의 사용을 결정하도록 어떻게 유도할 것인가가 예산과정에서 중요한 과제가 되는 것이다. 또한 비용부담자와 편익의 수혜자가 일치하지 않기 때문에 자원의 낭비가 발생할 위험성이 큰 데, 이를 어떻게 방지할 것인가 역시 예산과정에서 해결해야 할 문제이다. 다시 말해서 예산의 운용과 관련된 책무성(accountability)을 어떻게 확보할 것인가가 매우 중요한 과제라는 것이다.(하연섭, 2010) ODA예산은 이러한 정부예산의 특징에서 더 나아가, 비용부담자는 일반적인 정부예산과 마찬가지로 납세자임에 비해 개발협력정책이 외교정책의 일환이므로 대중적 투명성을 높이기에는 한계가 있어 의사결정과정에 대중의 참여를 제한하기도 하고 ODA예산이 전체 예산중 상당히 적은 부분을 차지할 뿐만 아니라 실제 ODA예산집행의 결과가 국민생활에 직접적인 영향을 미치지도 않아 납세자의 관심도도 낮은 편이다. 특히 ODA예산의 편익수혜자는 개도국의 국민이나 정부로서 이들은 더 많은 원조를 받기 위해, 또 원조가 없는 것 보다는 일단 원조를 받는 것이 그들에게 혜택이 되기 때문에 대부분 ODA예산 집행결과의 편익을 부풀리거나 평가에 관대하게 답변하는 경향이 있어 정확한 편익산정도 어렵다. 결국 정부예산과 마찬가지로 세 주체간의 불일치 문제가 있지만 ODA예산은 불일치의 강도가 더 심하다고 할 수 있다. 따라서 책무성을 높이기 위해서는 사전적인 통제와 함께 ODA특성을 감안한 사후적인 평가가 강화될 필요가 있다.

Ⅲ. 한국 ODA의 예산 현황 및 ODA 추진체계

1. 우리나라 ODA 예산 현황

우리나라 ODA예산 규모는 국제적 위상 제고·경제력 증대 등에 따라 연평균 20% 증가하고 있다. 특히 '12년 우리나라 ODA 규모(순지출 기준)는 전년(13.2억불) 대비 17.1% 증가한 15.5억불로써 DAC 회원국(23개) 중 16위를 차지하였고 ODA예산 증가율로만 보면 OECD DAC회원국내에서 1위를 차지하였다. 최근 금융위기·유럽 재정위기 등 세계적으로 어려운 경제여건하에서 우리나라를 포함하여 8개국을 제외한 대부분의 공여국들이 ODA예산규모를 줄인 데 비해 작년 우리나라의 ODA예산 증가율은 전년대비 17.1% 증가하였다. (2013년도 총 예산 규모는 전년대비 1천800억원(약 9.7%) 증가한 2조411억 원으로, 이는 GNI(국민총소득) 대비 0.16%다.) 그러나 '12년 ODA/GNI 비율은 0.14%로 OECD DAC의 평균 0.29%에 미치지 못했다. 올 해 총예산의 지역별 원조규모를 보면 아시아 지역이 6천16억원(42.2%)으로 가장 많았고 그다음은 아프리카 1천589억원(11.1%), 중남미 595억원(4.2%), 중동 430억원(3.0%) 등의 순이다. 분야별로는 교통 2천555억원(17.9%), 교육 1천871억원(13.1%), 산업에너지 1천543억원(10.8%) 등으로 사회·경제 인프라 건설에 집중됐다. 정부는 또 몽골, 방글라데시, 우즈베키스탄, 캄보디아, 필리핀 등 5개국과 ODA 중점협력 분야 등을 포함하고 있는 국가협력전략(CPS)을 확정했다. 이로써 26개 중점협력대상국 중 14개국에 대한 CPS 수립이 완료됐으며, 내년 상반기까지 나머지 12개국에 대해서도 CPS 수립을 완료한다는 계획이다. 국제사회에 약속한 대로 2015년까지 ODA/GNI 0.25%를 달성한다면 우리 ODA예산은 '13년 현재 약 2조411억 원 규모에서 4조원 이상까지로 크게 증가할 전망이다.

한편 '02~'11년의 지난 10년간 ODA누계 중 지역별 평균 ODA를 살펴보면, 아시아가 평균 54%의 지원을 받아 가장 주요한 지원 대상 지역이라 할 수 있다. 그 다음으로 아프리카(14%), 중동(11%) 순으로 지원되었다. 다만 2000년대 초반에는 아시아 지역에 70% 이상이 집중되었던 반면, 2000년대 중반 이후에는 아프리카에 대한 지원이 점차 증가하는 추세에 있다. ODA의 분야별 지원은 교육·보건·수자원 및 위생·공공행정 등 사회인프라 및 서비스, 교통 및 물류·통신·에너지·금융 등 경제인프라 및 서비스, 농림수산·산업 등 생산(산업)부문, 다부문 등으로 구분되는데, 지난 10년간 분야별 실적을 살펴보면 사회인프라 및 서비스 부문에 46%, 경제인프라 및 서비스 부문에 37%로 집중되어 있음을 볼 수 있다. OECD DAC 회원국과 비교하면 2011년 유상비율은 우리나라가 총지출 기준 44.4%로서 DAC 회원국 평균 15.0%에 비해 높은

편이며 DAC 회원국 중에는 포르투갈, 일본에 이어 3위이다. DAC 회원국 중 유상을 실시하는 나라는 총 17개국이며 유무상 기관이 분리된 국가는 프랑스(시행기관은 통합), 이태리, 한국 등 3개국이다. 2011년 비구속성(국제입찰을 통해 ODA물자 조달) 비율은 우리나라가 48.3%로서 DAC 회원국의 84.5%에 비해 매우 낮은 편이다.

한편 우리나라는 해방이후 OECD 수원국 리스트에서 제외된 2000년까지 약 127억불을 원조받은 데 비해 EDCF가 설립된 1987년부터 2011년까지 총 원조규모는 약 94억불('11년 13.2억불)로 우리나라가 받았던 수원액에 비해 원조액은 여전히 적다. 끝으로 2010년 ODA 사업을 처음으로 전수조사한 결과를 보면 약 1조 3,600억원의 재원을 가지고 32개 기관이 160여개의 국가·국제기구에 1,070여개 사업을 추진하는 것으로 나타났다.

앞서 살펴본 공유지의 비극, 본인-대리인 문제, 비용부담자-의사결정자-편익수혜자의 불일치 등의 문제는 증가추세에 있는 ODA예산의 운영 전 과정을 통해 나타나고 있다.

2. 국가 차원의 원조전략 수립 측면

원조전략 수립측면에서 '공유지의 비극'의 예를 들면, 유무상 통합 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 수립하는 과정에서 각 시행기관들은 우리나라 ODA역량·자원을 효율적으로 활용하여 원조효과성 제고에 중점을 두기보다 자기부처·기관이 소관하는 사업이 중점분야에 포함되도록 적극 노력함으로써 갈등발생 등 행정비용이 크게 늘어나고 있다. 본인-대리인 문제의 예를 보면 수원국의 총괄기관이 대부분 경제부처로서 경제개발에 더 많은 관심을 두고 있어 사회개발 부처의 개발수요를 자신들의 개발수요보다 후순위에 기재함으로써 CPS정책대화나 개발조사과정에서 수원국 내부에서의 본인-대리인 문제가 발생할 뿐 아니라 시행기관이 주관기관보다 더 많은 정보를 갖고 있어 분야별 주관기관이 시행기관의 정보를 충분히 알지 못해 각 시행기관이 주관기관을 설득시키기 위해 자신에게 유리하고 필요한 정보만 선별적으로 주관기관에게 제공함으로써 국가차원의 전략 수립에 애로가 되기도 한다. 비용부담자-의사결정자-편익수혜자간의 불일치 문제를 예로 보면 기존 ODA예산사업이 수원국의 편익 증진에 얼마나 기여했는가에 따라 국가차원의 원조전략이 수립되어야 하나 ODA 사업의 편익은 수원국 각지에 흩어져 있고 편익 증가 산출의 비교기준도 수원국 각지마다 달라 편익의 정확한 측정이 곤란하고 또한 시행기관마다 수원국의 고객(client)이 다르고 이들 고객들이 각자의 입장에서 편익을 시행기관에게 알림으로써 편익간 비교가 곤란하여 국가차원의

전략수립에 애로를 발생시킨다. 상기 편익 측정상의 문제점은 다음에서 살펴볼 ODA사업의 예산절차상에도 애로를 발생시킨다.

〈표 3〉 상위 20개 수원국 현황(2007~2009년)

(금액단위 : 백만불, 총액 기준)

순위	국가명	계	2007년			2008년			2009년		
			금액	공여 기관수	평균 공여액	금액	공여 기관수	평균 공여액	금액	공여 기관수	평균 공여액
1	베트남	149.23	28.41	21	1.35	58.60	18	3.26	62.21	23	2.70
2	캄보디아	86.99	35.28	13	2.71	34.66	7	2.04	17.05	18	0.95
3	스리랑카	86.47	39.82	9	4.42	25.79	15	1.72	20.86	12	1.74
4	인도네시아	85.91	31.32	17	1.84	22.96	21	1.09	31.74	19	1.67
5	필리핀	79.26	30.05	13	2.31	26.19	18	1.45	23.02	17	1.35
6	앙골라	71.67	17.41	2	8.70	25.92	3	8.64	28.34	4	7.09
7	이라크	69.93	53.62	4	13.40	9.76	3	3.25	6.55	3	2.18
8	몽골	62.65	13.45	20	0.67	16.71	20	0.84	32.49	21	1.55
9	라오스	54.62	17.90	11	1.63	11.57	15	0.77	25.14	13	1.93
10	터키	41.02	4.01	4	1.00	11.42	6	1.90	25.59	6	4.27
11	중국	39.57	14.45	17	0.85	19.35	21	0.92	5.78	21	0.28
12	방글라데시	35.92	10.99	8	1.37	9.83	11	0.89	15.10	11	1.37
13	니카라과	32.99	9.08	2	4.54	9.07	4	2.27	14.84	3	4.95
14	아프가니스탄	30.69	2.58	4	0.65	4.02	7	0.57	24.09	6	4.02
15	네팔	28.78	4.98	8	0.62	5.25	13	0.40	18.56	11	1.69
16	페루	25.94	10.22	6	1.70	8.73	6	1.46	6.99	5	1.40
17	탄자니아	25.76	9.42	6	1.57	7.15	9	0.79	9.19	11	0.84
18	도미니카	22.64	1.48	3	0.49	14.25	7	2.04	6.91	5	1.38
19	보스니아	21.74	7.76	3	2.59	0.03	2	0.01	13.95	2	6.98
20	우즈베키스탄	20.15	5.26	8	0.66	6.66	9	0.74	8.23	13	0.63

자료 : 감사원, 2011

공유지의 비극을 예방하기 위해서는 집권화된 예산과정을 통해 총량적 결정을 내릴 수 있고 자기 부처의 이익 증대를 우선적으로 도모하기 보다 전체 체계 속에서 자기 부처의 역할이나 기능을 바라볼 수 있는 시스템이 제도화되고 이에 따른 인센티브가 주어져야 한다. 그러나 재작년 하반기 ODA 통합추진체계가 운영되기 전에는 유무상 기관별 원조전략은 있으나 이를 종합·조율하는 국가 차원의 원조전략은 미비되었고, 지역별 정책기조, 중점협력국, 국별지원전략(CAS : Country Assistance Strategy) 등 핵심전략이 기관별로 분리되었다. 유상원조 주관

기관인 기획재정부(EDCF : 수출입은행 담당)와 무상원조 주관기관인 외교부(KOICA)에서는 2007~2010년 각각 16개국과 19개 국을 중점협력국으로 선정하고 이들에 대한 CAS를 각각 수립·집행함으로써 아래 표에서와 같이 '07~'09년간 상위 20개 수원국에 전체 양자간 ODA중 약 67%에 해당하는 금액을 지원하였으나 과테말라의 경우 KOICA와 EDCF의 공통 중점협력국이면서도 수원국중 상위 20위에는 포함되지 않은 반면, 중점협력국이 아닌 터키, 중국, 니카라과, 네팔 등 6개국이 상위 20위에 속하는 등 실질적으로 중점협력국의 지정과 ODA의 집행이 유기적으로 연계되지 않고 있다.(감사원, 2011)

〈표 4〉 유·무상별 중점협력국(2007 ~ 2010년)

지역	무상(외교통상부)	유상(EDCF)
아시아	베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 라오스, 몽골	베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 몽골, 파키스탄
아프리카	이집트, 탄자니아, 세네갈, 에디오파아, 나이지리아	앙골라, 탄자니아, 모잠비크, 마다가스카르
중남미	과테말라, 페루, 파라과이	과테말라, 콜롬비아
중동	이라크	예멘
유럽	우즈베키스탄, 카자흐스탄	우즈베키스탄, 아제르바이잔

자료 : 감사원, 2011

이는 '선택과 집중'의 원리에 따라 특정 수원국 내에서 활동하는 원조공여국 및 공여기관의 수를 줄여 사업의 중복 및 자원의 낭비를 방지하고, 원조의 효과성을 높일 것을 제안하는 DAC의 입장과 정면으로 배치되는 것이다. 이처럼 유상(재정부)과 무상(외교부 등 30여개 기관)이 각각의 원조시스템에 따라 운영되었기 때문에 부처 차원에서의 합리성을 담보하고 있을 뿐 국가 차원의 합리성을 충족시키기는 미흡했다.

또한, 유상원조는 경제적 분야, 경협이 잠재성이 높은 국가를 중심으로, 무상원조는 사회적 분야, 최빈국이나 고채무빈국을 대상으로 하는 것이 「대외경제협력기금법」이나「한국국제협력단법」의 취지에 부합하므로 원조대상국가의 소득수준, 국가채무정도, 경제 및 사회발전 정도 등을 고려하여 유·무상 원조의 성격에 맞게 원조대상국가를 선정하는 것이 바람직하다. 그러나 감사원의 자료(2011)에 따르면 기획재정부는 국제통화기금, 파리클럽 등의 주도로 채무구제절차가 진행중인 고채무빈국이나 최빈국에 '06~'09년간 유상원조 총 승인액 3조 5,664억여원 중 49.5%인 1조 7,647억여원을 지원하도록 승인한 반면, 외교부는 같은 기간 무상원조 총 지원액 9,283억원 중 31.1%에 불과한 2,890억원만 최빈국이나 고채무빈국에 지원하고 오히려

중저 소득국 이상에 5,172억원(55.7%)을 지원하는 등 유·무상원조의 성격에 맞지 않게 지원대상국을 선정하였다.

〈표 5〉 양자간 ODA의 소득그룹별 지원규모 (순지출 기준, 2008)

(백만 달러)

구 분	최빈국 (UN지정)	기타 저소득국 (1인당GNI〈825달러)	하위 중소득국 (≤3,255달러)	상위 중소득국 (≤10,065달러)	미분류	합계
무상원조	91.5	33.4	132.2	21.1	90.5	368.7
유상원조	52.7	35.1	75.6	7.1	–	170.6
합계	144.2 (26.7)	68.5 (12.7)	207.8 (38.5)	28.2 (5.2)	90.5 (16.8)	539.3 (100.0)

자료 : 수출입은행

〈표 6〉 양자간 ODA의 소득그룹별 지원규모 (순지출 기준, 2009)

(백만 달러)

구 분	최빈국 (UN지정)	기타 저소득국 (1인당GNI〈825달러)	하위 중소득국 (≤3,255달러)	상위 중소득국 (≤10,065달러)	미분류	합계
무상원조	86.5	45	117.3	17.7	100.5	367
유상원조	74.7	31.5	86.9	21.1	–	214.1
합계	161.2 (27.7)	76.5 (13.2)	204.2 (35.1)	38.8 (6.7)	100.5 (17.3)	581.1 (100.0)

자료 : 수출입은행

이러한 국가 차원의 원조전략 부재 문제점에 대해 정부는 재작년 10월 「국제개발협력 선진화방안」을 통해 지역별 정책기조, 유무상 통합 중점협력국가, 유무상 통합 국가지원전략을 3가지 핵심요소로 하여 개괄적인 국가 원조전략 수립을 추진하였다.(국무총리실, 2010) 지역별 정책기조로서, 아시아는 그동안의 긴밀한 협력관계를 바탕으로 최우선 중점기조를 그대로 유지키로 하여 양자원조의 55%내외를 지원하고, 아프리카는 빈곤감축을 위한 인도적 지원을 강화하면서 양자원조의 20%내외를, 중남미는 우리의 개발경험과 발전모델에 대한 관심증가 등 개발협력 수요에 대응하여 양자원조의 10%내외를, 중동·CIS에는 양자원조의 10%내외를, 그리고 오세아니아와 기타 지역에는 양자원조의 5%내외를 지원하겠다는 가이드라인을 제시했다. 또한 지금까지 유상과 무상이 각각 운영해 오던 중점국가를 통합하여 중점협력국가를 26개국으로 축소하는 한편 이들 국가에 대한 지원을 유무상 각각 70% 이상으로 설정하였다. 중점협

력국가는 당시 OECD DAC 수원국 리스트에 있던 152개국중 소득수준이 가장 높은 그룹의 국가들은 모두 제외하고 중하위 소득이하 국가 109개국을 대상으로 국제적인 원조기준, 원조수행 여건 등을 고려하고 지역안배, 소득수준 등이 종합적으로 검토되어 선정되었다.

끝으로 중점협력국에 선정된 국가에 대해서는 국가협력전략(CPS)을 수립할 계획인데, 이전까지 유상과 무상이 각각 수립해 온 것을 통합적으로 수립토록 하였다. 2013년까지 수원국의 개발계획 수립시점과 연계하여 CPS를 수립하되 '12년말까지 베트남 등 14개국에 대해 작성을 마쳤다.

그러나 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%까지 확대하겠다는 공약을 했을 뿐 총괄기관에 의한 연도별 재원추계나 원조분야별 총액한도 등 중장기 재정전략은 여전히 마련되지 못하고 있다. 또한 「선진화방안」에 제시된 중점협력국가, 지역별 정책기조에 대한 부처 간 인식 공유도 충분치 못하고 성과지표에 대한 논의는 아직 숙성되지 못하고 있다.

3. ODA사업 예산의 절차 및 구성 측면

공유지의 비극 문제를 예로 보면 무상원조협의회에서 분야별 전략이나 구체적 협의기준이 부재한 상태에서 단순히 사업대상지 등의 중복 해소에 초점을 두고 협의함으로써 지속적으로 공유지의 비극 문제가 확대되는 경향이 있다. 본인-대리인 문제를 예로 보면 사전타당성 조사, 평가 등에 있어서 ODA예산을 보다 많이 확보하기 위해 대개 사전타당성 조사가 계획하는 ODA사업의 실현가능성 등 타당성을 조사하여 걸러내는 역할을 하기보다 이를 추진하는 통과의례로 운영되고 평가의 경우에도 대부분의 시행기관들이 자체평가를 실시하여 평가 관대화 개연성을 안고 있고 실제 평가에 따른 환류도 미흡하여 예산총괄부처(기재부 예산실)의 예산심사에 있어 결정적인 판단근거로 활용되지 못하고 있다. 비용부담자-의사결정자-편익수혜자의 불일치 문제의 예는 앞서 살펴본 바와 같다.

현재 국제개발협력기본법 및 동 법 시행령에 따르면 주관기관(유상 : 기획재정부, 무상 : 외교부)은 매년 2월말까지 시행계획 작성 지침을 시행기관에 알려 주고(시행령§9①), 시행기관은 다음 연도의 시행계획을 수립하여 매년 5월 31일까지 주관기관에 제출하여야 한다.(시행령§9③) 그리고 주관기관은 시행기관간 사업 중복 등으로 시행계획의 변경이 필요하다고 인정하는 경우는 이를 국제개발협력위원회(위원장 : 국무총리)에 제출하여 조정하여야 한다.(법§11

③) 이때 국제개발협력위원회(국무조정실)는 법§7⑤, §11③, 국무조정실 직제 등에 따라 분야별 조정은 물론 유·무상간 조정을 수행한다. 이후 기관별로 기획재정부 예산실에 예산을 신청하고 국회에서 예산이 확정되면 위원회에서 최종 의결하게 된다.

그러나 실제 시행계획 작성지침은 중장기 재정계획과 국가원조전략이 미비된 관계로 내용이 추상적이거나 ODA사업에 포함될 수 있는 내용의 범위, 향후 일정 안내 등에 그치고 유무상 주관기관간의 통합된 작성지침도 부재한 상태이다. 또한 기타 정부부처 등 시행기관도 중장기 원조계획이 부재하여 원조 대상국가·지역을 명시하지 않은 채 사업계획을 작성하는 경우 등 시행계획이 구체적이지도 않다. 그리고 'ODA사업 예산을 신청해서 재원을 배분받으면 나쁠 게 없다'는 인식하에 미숙한 시행계획을 다수 제출하는 경향도 있다. 아울러 유무상 원조 주관기관인 기획재정부, 외교부가 소관분야 중복 등을 조정해야 하지만 각 부처의 시행계획에 대해 구체적인 내용 파악이 곤란하여 시행계획상 사업 명칭의 유사성 여부를 토대로 소폭 조정을 추진하고 있으며 이마저도 소관 부처의 반발에 부딪쳐 소극적인 조정에 그치고 있다. 예산실의 예산심의나 국회에서의 심의도 국가원조전략이나 중장기 계획에 근거하여 이루어지지 못하고 'case by case'의 심의에 그치는 경우가 일반적이다. 결국 중장기 재정계획, 국가차원 원조전략하의 분야별·지역별 예산총액 배분이 없이 다른 어떤 정부예산보다 더 bottom-up 예산방식이 이루어지고 있다.

다음으로 2011년 기준으로 ODA사업을 살펴보면 먼저 양자 ODA는 44개 기관에서 약 1조원 규모, 900여개의 사업을 추진 중에 있다. KOICA가 4,483억원(41%), EDCF가 4,750억원(43%)을 집행중으로 이들 2개 기관의 예산이 전체 양자 ODA의 84%를 차지하고 기타 시행기관(지자체 포함)이 1,724억원 규모로서 전체 양자 ODA의 16%를 차지하고 있다.

〈표 7〉 2011년 정부부처 및 기관별 양자 및 다자 ODA 실적

구분	2011		
	양자간	다자간	총ODA
강원도	5.10	–	5.10
경기도	4.86	–	4.86
경상북도	20.66	–	20.66
경찰청	14.33	–	14.33
고용노동부	20.87	57.18	78.05
공정거래위원회	1.12	–	1.12
관세청	1.05	–	1.05

구분	2011		
	양자간	다자간	총ODA
교육과학기술부	370.01	80.88	450.89
국가보훈처	0.60	–	0.60
국무총리실	20.11	6.31	26.42
국민권익위원회	0.33	–	0.33
국방부	15.97	–	15.97
국토해양부	–	1.13	1.13
국회	2.22	–	2.22
금융위원회	1.53	–	1.53
기상청	0.63	0.79	1.42
기획재정부	249.53	539.16	788.69
농림수산식품부	112.88	95.58	208.46
농촌진흥청	78.93	3.54	82.47
대검찰청	3.33	–	3.33
대구광역시	0.34	–	0.34
대외경제정책연구원(KIEP)	7.10	–	7.10
대전광역시	0.08	–	0.08
문화재청	2.80	0.98	3.78
문화체육관광부	15.19	–	15.19
방송통신위원회	41.88	14.50	56.38
법무부	11.24	–	11.24
보건복지부	75.05	132.37	207.42
부산광역시	1.80	–	1.80
산림청	38.63	29.73	68.37
서울특별시	10.71	–	10.71
여성가족부	8.23	53.46	61.69
외교통상부	243.83	597.29	841.13
울산광역시	0.07	–	0.07
인천광역시	29.08	–	29.08
전라남도	0.15	–	0.15
중소기업청	0.22	–	0.22
지식경제부	–	1.76	1.76
충청남도	0.05	–	0.05
통계청	1.04	0.56	1.60
특허청	8.97	0.08	9.05

구분	2011		
	양자간	다자간	총ODA
한국개발연구원(KDI)	70.68	8.40	79.08
한국국제협력단(KOICA)	4,483.03	34.88	4,517.91
한국수출입은행(EDCF)	4,750.06	55.37	4,805.42
한국은행	–	1,955.00	1,955.00
행정안전부	179.98	–	179.98
환경부	53.22	40.70	93.92
합계	10,957.47	3,709.66	14,667.14

* 자료 : 국무조정실, ODA 통계 시스템(EDCF)

KOICA와 EDCF 양 기관은 유·무상 ODA 대표기관으로서, 규모면에서 ODA의 대부분을 차지하고 있어 중복과 연계가능성 검토에 있어 핵심적 부분이 되고 있다. 2011년 기준으로 양자 ODA의 주요 3개 부처의 경우 [외교부(244억 : HLF-4 준비, 국제NGO 지원 등), 기획재정부(250억 : 경제발전경험 공유사업 등), 교과부(370억 : 정부장학생 초청사업 등)] 사업내용 및 형태에 있어 KOICA, EDCF와 중복의 여지가 낮지만 기타 농식품부, 복지부, 행안부(현 안행부), 방통위(현 미래부), 농진청, 산림청 등 기타 시행기관의 경우 양자 ODA 핵심분야인 농업·보건의료·ICT 분야로서 EDCF와 연계가능성·KOICA와 중복가능성이 높은 부분이다

끝으로 전체 양자 ODA의 1%에 해당('11년 기준)하는 문화부, 법무부, 지자체 등의 경우 대부분 초청연수, 국제기구 협력사업이 위주여서 KOICA사업과의 중복가능성이 특히 높은 것으로 분석되고 있다.

한편 2011년 기준으로 국제(금융)기구 등에의 출연·출자 등 다자 ODA는 22개 기관에서 약 3,700억원 규모, 150여개의 사업을 추진하고 있다. 기획재정부가 ADB, WB 등 MDB 관련 다자 ODA(한국은행 포함) 사업으로서 전체 다자 ODA의 65% 이상을 차지하고, 외교부 등 나머지 기관이 UN 및 기타 국제기구 관련 다자 ODA 사업으로서 전체 다자 ODA의 35% 정도를 차지하고 있다.

이렇게 1조 5천여억원의 재원으로 160여개 국가·국제기구에 1천개를 상회하는 사업을 추진하게 된 것은 앞서 본 바와 같이 국가 차원의 원조전략 등이 부재한 상태에서 다음에 살펴볼 사업수행체계간 분절화 등에 기인한 바 크다. 그 결과 선택과 집중에 따른 원조효과성 제고가 어렵게 되었고 원조의 집중성도 국제적 수준에 비해 낮은 실정이다.

4. 사업수행 체계간 연계 측면

공유지의 비극 문제를 예로 보면 각 시행기관들이 사업간 연계를 통한 시너지효과 제고 보다는 기존의 자기기관의 수행체계대로 운영하는 데 관심을 더 두는 이유가 예산운영의 독자성을 확보하는 데 중점을 두기 때문이며 이로 인해 공유지의 비극이 확대될 우려가 크다. 본인-대리인 문제를 예로 보면 사업간 연계, 공동사업을 추진하게 되면 각자의 사업수행체계에 타 부처, 기관이 참여함으로써 자기기관의 약점이나 감추어진 특성, 정보 등이 노출되는 것을 걱정하는 게 일부분 원인으로 작용하여 연계가 잘 안되고 있다. 이와 연결시켜 비용부담자-의사결정자-편익수혜자의 불일치 문제를 보면 연계거부를 위해 연계에 따른 예상편익증대보다 예상 행정비용 증대 등을 더 강조하기도 하는 점을 예로 들 수 있다. 이는 본인-대리인 문제와 연결되기도 한다.

우리나라의 경우 대외원조정책을 총괄하는 국제개발협력위원회가 있고, 유·무상 원조 주관기관 및 EDCF·KOICA 등 시행기관이 따로 있으며, 30여개 정부기관에서도 독자적으로 원조를 실시하는 등 DAC회원국 중 분절화가 심한 원조체계를 가지고 있다.(김은미 외, 2009) 2009년 DAC 특별검토보고서에서는 원조체제 분산화, 원조기관 간 조율 부재 및 비효율성에 대한 지적과 함께 한국 ODA정책 전반을 총괄할 수 있는 통합된 정책체계, 포괄적, 장기적 전략 수립의 필요성을 권고한 바 있다. 91년~09년중 유상과 무상의 연계사업은 결과적으로는 총 22건이 있었지만 유·무상 연계를 전제로 양 기관이 협의하여 추진한 사례는 1건도 없다. 그동안 유무상이 연계된 경우는 수원국의 요청에 따라 먼저 개발조사사업을 시행한 이후 이를 토대로 수원국이 우리나라에 유상사업을 요청하여 이루어진 것 뿐이었다. 분절화된 원조체계는 본인-대리인 문제를 발생시킬 여지를 많이 만들어내는 여건이 된다. 예산의 완전성을 기하기 어렵게 만들고 정보의 비대칭은 물론 총괄기관·주관기관의 통합적 관리·감독의 미비로 인해 대리인의 감추어진 행동이 발생할 가능성이 커지게 된다. 그 결과 각 부처에서 상호 긴밀한 연계 없이 ODA 사업을 산발적으로 추진하고 있고, 사업성과가 미흡해도 책무성 확보가 곤란한 경우가 발생하고 있다. 또한 유·무상 주관기관(기재부·외교부)과 KOICA·EDCF는 기타 부처가 제안하는 사업을 적극적으로 수용하지 않으면서 자기 기관의 사업내용 공개·공유에는 소극적이며, 분야별 전문성을 갖춘 소관부처와의 사업검토 협의에도 소극적이다. 이에 따라 각 부처는 산하기관을 통해 자체 사업을 추진하고 있는데, ODA 사업 수행의 전문성이 낮아 일회적이고 단기적인 초청연수사업에 집중함으로써 부처의 전문성이 크게 활용되지 못하고, 대부분 ODA 효과성이 낮은 사업을 수행하는 경우가 빈발하고 있다. 특히 독자적으로 국제개발협력사업을 추진하기에 전문성이 없는 기관이 ODA사업을 추진함으로써 대부분 ODA 목적에 적합하지 않는

행사성 사업에 예산이 지원되어 원조사업의 계획성 및 효과성이 저하되는 경우가 많고, ODA에 대한 개념 이해와 전문성이 부족한 기관에서 국제 협력 성격의 사업을 일단 추진한 후 사후적으로 ODA사업으로 분류하는 경우도 많다. 예를 들면 광역지자체들의 경우 2010년 약 1,029만 달러 규모의 40개 사업을 실시하였는데 주로 자매도시 등과 국제협력차원의 단순한 장비 지원, 초청연수 사업의 형태가 많고 해당 사업에 대한 전문성도 부족하여 사업추진, 사후관리 부실 등의 문제가 빈발하고 있다.

또한 각 부처에서 상호 연계 없이 ODA 사업을 개별적으로 추진하는 과정에서 유사·중복사업 들이 발생하여 자원·예산 낭비가 초래되거나 자원의 초과배분 등의 문제가 야기되고 있다. 예를 들면 앞서 본 표3과 같이 베트남의 경우 우리나라의 공여기관수가 2007년도 21개, 2008년도 18개, 2009년 23개 기관이고, 인도네시아 등에도 많은 공여기관이 원조에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 또한 다음의 표9 〈베트남에 대한 중복지원 현황(2007～2009년)〉 에서 보듯이 베트남에 IT, 보건의료 등 특정분야에 여러 기관의 원조가 중복됨으로써 사업간 연계 및 시너지 효과를 거두기 어렵다.(감사원, 2011) 마지막으로 우리나라와 관련하여 수원국이 제기하는 사항을 살펴보면 우리나라가 개별부처별로 수원국을 직접 접촉하다보니 혼란스럽다는 문제가 제기되었다. 이는 개별부처가 통일된 원조체계의 통로를 거치기보다 자기 부처의 업무영역 확대 등 이익 확대를 위해 수원국의 해당 부처와 개별적으로 접촉한 결과이기도 하다. 이러한 원조분절화는 공여국에게는 거래비용의 증가, 행정절차의 중복, 원조의 질 저하를 초래하여 '규모의 경제' 실현을 방해하고, 수원국에게는 개발원조기구, 기관마다 개별적이고 독자적인 행정보고 절차를 요구함에 따라 행정절차와 서류작업에 막대한 시간을 투자하게 되며, 특히 공여국 내 다수 기관이 동일한 수원국에 원조사업을 집행하는 과정에서 상이한 원조목적과 재정지원 기간, 행정절차 등을 요구하여 수원국 정부가 혼란을 경험할 수 밖에 없다.

〈표 8〉 베트남에 대한 중복지원 현황(2007~2009년)

(금액단위 : 천불)

분야	공여기관명	지원사업명	지출액 (또는 약정액)
IT분야	한국국제협력단	호치민 정치아카데미 전자도서관	492
		한·베트남 친선 IT대학	490
		베트남 IT 감사세미나 등 ITR관련 연수사업	623
	지식경제부 (구 산업자원부 포함)	전자지역정보화 사업 타당성 조사	108
		E-PORT 시스템 구축 타당성 조사	108
	한국수출입은행	멀티미디어 센터 건립	25,000
	문화관광부 (구 정보통신부 포함)	국제 IT정책 및 기술 프로그램	300
		한국인터넷 봉사단	69
		국제대학원 IT장학사업	907
	교육과학기술부 (구 교육인적자원부 포함)	APEC 사이버 교육협력	20
		APEC e-러닝 연수 프로그램	51
		ICT 국제교류	18
	여성가족부	APEC 여성 IT 능력 제고	12
보건의료	한국수출입은행	닥농 지역병원 건립	5,686
	인천광역시	하이퐁 어린이 심장수술 프로그램	15
	대전광역시	빈둥지역 의료봉사	3
	농림부	조류인플루엔자 대응협력	6
	노동부	직업 건강과 안전에 대한 기술협력	3
		직업 건강과 안전에 대한 기술개선	12
	경기도	의료지원	30
	한국국제협력단	중부지역 종합병원 및 봉사단, 연수 등	4,659

자료 : 감사원, 2011

5. ODA예산 사업의 평가 측면

평가 측면에서는 본인-대리인 문제가 크게 발생하고 있다. 정책, 사업평가의 경우 KOICA·EDCF등 부처 산하 시행기관들이 주관기관보다 수원국 현지사정, 사업집행정보 등을 더 많이 갖고 있어 자신에게 유리하게 선별적으로 정보를 제공하는 것이 가능해 기관평가 등에서 정확한 진단을 어렵게 만들기도 한다. 이외에 비용부담자-의사결정자-편익수혜자의 불일치 문제

를 예로 보면 수원국의 편익수혜자는 보다 많은 원조를 받기 위해 기존 원조의 편익을 과장하거나 시행기관의 원조효과 평가 답변에 있어서 수원국 전체의 편익이라는 측면보다 답변하는 기관 자신들의 이해관계에 따라 부정확한 답변을 하기도 한다.

평가는 정보의 비대칭을 극복하고 책무성을 확보케 하여 본인-대리인 문제를 해소할 수 있는 수단인 동시에, 종합적이고 집권화된 예산과정에서 평가결과를 통해 차등지원이나 탈락을 거침으로써 공유지의 비극을 완화시킬 수 있다는 측면에서 바람직한 ODA를 위한 핵심요소이다. 그러나 ODA통합평가 추진체계가 운영되기전까지는 유상과 무상이 각각 분리된 채 자체평가 위주의 평가가 이루어짐으로써 평가의 사각지대가 생기고 관대화 경향 및 객관성 부족문제가 발생하는 문제가 있었다. 또한 SOC 등 프로젝트 위주의 평가가 진행되어 주제별, 국별, 유무상 연계 평가 등 다양한 평가가 부족하였고 평가결과의 피드백 조치도 미흡하였다. 이렇듯 목적에 따른 충실한 평가도 부족했을 뿐 아니라 평가결과를 미공개하여 책임성과 ODA사업에 대한 국민적 지지 확보가 곤란하였다. 2008년 KOICA가 코리아리서치에 위탁, 실시한 여론조사에 따르면 ODA에 대한 인지도가 1999년 16.8%에서 2008년도에는 50.8%로 인지도가 높아졌으나 원조규모의 적정성에 대해서는 여성보다는 남성이, 연령대별로는 50대 이상이 젊은 층보다, 직업별로는 화이트칼라나 학생보다는 블루칼라와 주부가 한국의 원조규모가 높다고 인식하고 있는 것으로 밝혀졌다.(한국국제협력단, 2011) 또한 2012년 대외경제연구원이 실시한 여론조사에 따르면 우리나라 국민의 4명중 약 1명 정도 비율인 27.4%가 우리나라의 ODA규모가 과다하다는 의견을 나타냈고 이는 EU에서 ODA규모가 과다하다 의견이 7%로 나타난 것과 큰 대조를 이룬다. 이러한 조사결과들을 종합할 때 높은 인지도가 곧 원조규모 확대에 대한 지지로 반드시 이어지는 것은 아니라는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

Ⅴ. 개선방안

ODA예산은 공유지의 비극, 본인-대리인 문제, 비용부담자-의사결정자-편익수혜자의 불일치의 발생 개연성이 다른 정부예산보다 더 높아 우선순위와 효과성에 기반한 자원배분, 효율성 등의 측면에서 훨씬 불리한 특성을 갖고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가 차원의 원조전략 수립, 사업수행 체계의 분절화 극복, 평가 활성화 등이 서로 연계되어 운영될 때 비로소 ODA예산의 효과성, 효율성 등을 제고할 수 있다.

1. 국가 차원의 원조전략 측면

ODA예산에서 공유지의 비극을 완화하기 위해서는 관련 부처와 기관·이해관계자·NGO 등 시민사회 등의 참여하에 총괄기관에 의한 중장기 재정계획, 분야별·지역별 예산총액 배분계획 등 국가 차원의 원조전략이 구체성·구속성을 갖춰 마련되어야 하고, ODA 세미나·워크샵 등을 통해 동 원조전략에 대한 충분한 인식과 공감대가 형성되어야 한다. 또한 자체평가를 토대로 한 통합평가를 통해 동 원조전략에의 부합 여부에 따라 ODA사업 예산의 증감조치를 시행함으로써 개별부처가 자기부처 이익 증대화 중심에서 벗어날 수 있는 인센티브를 부여해야 한다.

이러한 토대 위에서 중점 협력국에 대한 ODA 배분을 강화하고, 선정된 26개국의 소득그룹을 고려하여 유·무상 원조 연계를 강화할 필요가 있다. 최빈국에게는 이들 국가가 상환능력이 없으므로 EDCF 차관은 가급적 제한하고 무상원조를 중점적으로 지원하는 한편, 저소득국과 하위중소득국에게는 유·무상원조 연계를 강화하면서 단기적이고 일회성 지원사업은 제한하는 것이 바람직하다. 나아가 현재 중점협력국으로 26개국을 선정하였으나, '선택과 집중'을 위해 향후 협력대상국을 점차 줄여 나갈 필요가 있다. 또한 원조사업의 효과성 제고를 위해서는 다양한 분야나 지역에 다양한 사업을 하는 것보다는 핵심 분야나 지역에 사업을 집중시켜 지속적으로 관리하는 것이 필요하다. 이 과정에서 중점협력국의 국가개발정책, 빈곤퇴치정책 상의 개발우선순위와 수요, 타 공여국 지원현황, 우리나라의 비교우위를 반영하여 중점 지원분야를 선정하되 선정과정에서 관계부처와 충분한 협의를 거쳐야 한다. 한편 국가협력전략(CPS)이 마련된 국가의 경우 해당 CPS를 관련 부처 및 기관과 공유하여 유·무상 통합 중점 지원분야에 적합한 중기 지원계획을 수립해야 한다.

2. 사업 수행체계 및 사업연계 측면

ODA예산 사업의 책무성을 확보하고 대리인의 감추어진 행동 등을 최소화하기 위해서는 국가 차원의 원조전략·평가활동과 연계하여 사업수행 체계의 연계, 총괄기관의 명확화가 필요하다.

OECD DAC회원국들의 원조체계를 살펴보면 23개 회원국(24개 회원국중 EU집행위 제외) 가운데 14개국이 전체 원조의 100%를 무상으로 집행하고 있으며, 유상원조를 집행하는 나라 중에서도 우리나라와 일본, 포르투갈을 제외하면 유상원조의 비중이 작은 편이다. 한편, 거의

대부분을 무상원조하는 국가들은 외무부서에서 정책을 총괄하고 있고, 유·무상 원조를 같이 시행하는 국가들도 외무부서에서 정책을 총괄하면서 집행기관을 통합하는 등 원조분절화에 따른 원조의 효과성 저하 문제를 해결하기 위해 많은 노력을 하고 있다.(감사원, 2011; 권 율 외, 2008)

우리나라와 유사한 원조체계를 가졌던 일본의 경우 과거 외무성과 재무성이 각각 JICA와 JBIC를 통해 무상과 유상원조를 독립적으로 운영·집행하는 동시에 경제무역산업성을 비롯한 기타 정부부처가 원조에 참여하였으나 DAC 동료평가시 이와 같은 분절적 원조집행체계는 DAC 회원국중 가장 분절되고 복잡한 체계중 하나로 거듭 지적받은 후(OECD 1998, OECD 2003) 2008년 10월 대대적인 체제개혁을 단행해 외무성으로 원조정책 기능을 집중하고 외무성 산하 New JICA로 유·무상 원조기관과 기능을 통합한 바 있다.

우리나라도 2009년 12월에는「국제개발협력기본법」을 제정(2010.7.26. 시행) 하여 국제개발협력위원회 중심으로 유·무상원조 통합추진체계를 구축하기 위해 노력하고 있다. 그러나 외교부가 무상원조 주관기관으로, 기획재정부가 유상원조 주관기관으로 정해져 있고 이들에게 예산 편성 및 집행(산하기관에 출연) 권한이 있으며 각각의 집행기구를 산하기관으로 두고 있을 뿐만 아니라 30여개에 이르는 개별 정부부처에서도 각각의 예산으로 ODA를 집행하고 있어 정책기관 및 집행기관이 분절되어 있는 상태에서 국제개발협력위원회가 심의·조정하는 현 체제에서는 원조의 효과성을 극대화하고 국제수준에 근접하는 선진 원조체계를 구축하기 위해서는 위원회의 역할과 기능을 보다 강화할 필요가 있다. 특히 동 위원회에서는 2010년 10월 17개 관계부처 합동으로 「국제개발협력 선진화방안」을 마련하면서 2015년까지 유상원조 비율을 순지출 기준으로 40%로 유지하기로 한 바 있는데, 이로 인해 2015년까지 높은 수준의 유상원조 비율이 유지될 것으로 예상되므로 유상원조 주관기관인 기획재정부가 맡은 역할의 비중이 매우 높아 일반적인 DAC회원국의 경우와 같이 외무부서로 하여금 ODA정책 총괄업무를 수행토록 하는 것은 현실적으로 어렵다고 할 수 있다. 따라서 당분간 현재 유·무상 원조 총괄기능을 수행하는 국무총리실에서 유·무상 원조간 연계, 중복조정을 담당해 나가되 이후 유상원조 비중이 줄어드는 등 여건이 성숙되면 다른 DAC 회원국들과 마찬가지로 집행기관 통합 또는 단일 중앙 부처가 원조정책을 총괄하는 등의 원조기관 단일화가 이루어져야 하고 이에 대한 중장기계획 등을 국제개발협력위원회에서 검토할 필요가 있다. 한편, 수원국 현지에서의 ODA 기관간 연계·정보공유 활성화라는 측면에서 독일의 경우 '독일하우스' 라는 한 건물에 다양한 원조기관이 모여 현지 정보를 공유하고 협력을 강화하고 있는 점도 참고할 만하다.

책무성 강화를 위해서는 관계부처에 ODA 담당관을 지정하고, 프로그램이나 프로젝트마다 PM을 명확히 지정할 필요가 있다. 또한 관계 부처·기관간 협조가 우수하거나 유무상 연계 시너지 효과가 높은 모범사례를 발굴하여 포상함으로써 인센티브를 강화할 수도 있다. 그리고 공여기관의 혼선 최소화 등 수원국 중심의 효과적인 원조를 위해서는 재외공관의 역할을 강화하여 수원국과의 협의 창구를 단일화할 필요가 크다. 아울러 사업수행 체계간 연계 강화를 위해서는 정보공유와 참여 확대가 요구된다. 개발협력 콘텐츠 개발과정에서 KOICA와 EDCF의 사업에 각 부처·청이 제시하는 사업기술 분야를 적극 반영토록 하는 한편, 관련 부처와 기관별로 전문성이 높은 분야를 사전에 선정하여 중점협력국의 지원프로그램에 부합하는 사업의 경우에는 우선적으로 지원하는 것이 바람직하다. 2011년말 국제개발협력위원회에서 'ODA기관간 협력체계 구축방안'을 의결한 것도 ODA시행기관간 정보의 벽(壁)을 허물어 상호간 사업정보 무지에 따른 중복을 방지하고 사업간 연계를 강화하고자 한 것이다. 또한 수원국과의 정책협의와 중점지원분야 선정 과정에는 관계부처 외에도 해당 수원국에서 활동하는 NGO, 민간기업, 연구기관, 학계 등 각계각층의 이해관계자가 참여하도록 해야 한다. 이는 뒤에서 살펴볼 평가의 활성화에도 도움이 된다.

한편 유상사업과 무상사업의 연계 취지는 유상과 무상의 지원영역이 비교적 구분되어 있다는 점에서 출발한다. 유상은 대규모 자금이 투입되는 인프라 사업에 주로 활용되며 무상은 비교적 소규모 자금이면서 다양한 분야에 활용된다. 그렇기 때문에 유상과 무상을 연계하면 시너지를 창출할 가능성이 많다. 예를 들어 무상으로 개발컨설팅을 하고 그 결과를 바탕으로 유상 프로젝트 사업을 하는 방안이 있고, 대규모 병원을 유상으로 건립하면 그 운영을 무상원조로 하는 방안도 고려할 수 있으며 하나의 마을을 선정하여 유상자금으로 전력을 공급해 주고 무상으로 학교나 보건소를 지어주는 방안 등을 생각할 수 있다.

3. ODA예산 사업의 평가 측면

ODA 예산사업의 책무성과 투명성 강화를 위해서는 무상과 유상에 관계없이 사전평가, 모니터링, 사후평가를 통한 사업 전 단계의 프로젝트 사이클 관리(PCM : Project Cycle Management)가 강화되어야 한다. 이를 통해 대리인의 감추어진 행동이나 특성에 대한 정보를 확보할 수 있고 정보의 비대칭성 문제 해소에도 기여할 수 있다. 먼저 결과 중심의 사업관리체제를 구축하고, 모니터링과 평가 강화를 위한 성과지표 설정을 위해 사전평가를 도입할 필요가 있다. 사전평가를 통해 빈곤층을 위한 성장(pro poor growth)과 MDGs 실현을 위한 성과중심

의 지표를 설정하고, 결과중심의 모니터링과 평가를 강화해야 한다. 또한 산출 중심의 프로젝트 사업에서 결과 및 파급효과를 중시하고 모니터링을 통해 관리·감독 역량을 강화하는 한편 독립적인 평가조직을 확대할 필요가 있다. 그리고 자체평가의 객관성을 보다 제고해야 한다. 올해 국무총리실의 통합평가소위원회에서 ODA시행기관의 자체평가의 객관성, 효과성 등 평가의 질 제고를 위해 기존에 수행되었던 자체평가 보고서, 평가시스템 등을 다시 평가하는 메타평가를 실시하는 것도 자체평가 관대화 등에 따른 대리인의 감추어진 행동이나 특성 등에 대한 정보를 확보하고 정보의 비대칭성 문제를 극복하고자 하는 데 의의가 있다고 하겠다.

아울러 사업추진 단계별 평가, 중점지원분야별 부문평가, 국별평가 등 평가대상 및 범위를 확대·강화할 필요가 있다. 또한 평가과정에 수원국의 전문가를 포함하는 등 수원국의 의견수렴을 강화하고 평가결과를 공유함으로써 의사결정자와 편익수혜자간의 불일치 문제 해소에 기여할 수 있다. 또한 수원국의 지역주민에 대한 설명회를 개최함으로써 정보 제공은 물론, 당해 ODA사업이 의도한 성과·편익에 관한 객관적인 평가를 유도할 수 있다. 마지막으로 평가결과는 홈페이지 등에 공개함으로써 평가의 객관성 확보는 물론 추후 사업의 책임성 확보에도 도움을 줄 수 있다. 그리고 결과 중심의 평가결과를 환류하여 대리인간 경쟁을 촉진함으로써 단순히 ODA예산을 더 많이 확보하려는 노력을 지양하게 만드는 인센티브를 제공할 수도 있다.

Ⅵ. 결론

우리나라는 반세기만에 원조를 받던 수원국에서 탈피하여 원조를 주는 공여국으로 전환되었고 여기서 한걸음 더 나아가 선진 공여국간의 회의체인 OECD DAC에 가입한 유일한 국가이다. 따라서 다른 어떤 공여국보다 수원국의 입장을 더 잘 이해하고 선진 공여국과 수원국간의 가교 역할을 충실히 할 수 있는 장점을 갖고 있다. 이와 함께 우리나라의 ODA예산은 국제사회에 공약한 바와 같이 앞으로도 계속 확대될 예정이다. 이러한 시점에서 우리나라의 ODA 효과성을 높이고 다른 어떤 정부예산보다 공유지의 비극 등이 발생할 가능성이 큰 ODA사업 예산제도를 개선하는 것은 매우 중요하다. 공유지의 비극, 본인-대리인 문제, 의사결정자-편익수혜자의 불일치 등의 문제를 해결하기 위해서는 국가차원의 원조전략 수립, 사업수행 체계간의 연계·총괄기능의 강화, 평가 활성화를 위한 제도가 재정비되고, 이러한 제도가 잘 운용될 수 있도록 원활한 정보소통, 인센티브 제공 등을 위한 하위 제도(sub-institution)간의 정교하고 세밀한 조화가 필요하다.

참고문헌

감사원(2011). 공적개발원조(ODA) 추진실태

국무총리실 (2010).『국제개발협력 선진화 방안』, 국제개발협력위원회

권 율 외 (2008).『최근 국제사회 공적개발원조(ODA) 동향과 향후 전망』, 대외경제정책연구원

김은미 외 (2010).『선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구』, 한국국제협력단

김은미 외 (2009).『한국 원조체계의 분절이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』, 한국국제협력단

이경구 (2004).『한국에 대한 개발원조와 협력』, 한국국제협력단

전상경 (2005).『정책분석의 정치경제』, 박영사

정우진 (2010).『한국형 개발협력 모델』, 한국국제협력단

하연섭 (2008).『재정학의 이해』, 다산출판사

하연섭 (2010).『정부예산과 재무행정』, 다산출판사

한국국제협력단 (2009).『국제개발협력의 이해』, 한울아카데미

한국국제협력단 (2011).『한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략』, 국제개발협력 2011년 제1호

Garret Hardin (1968). "The Tragedy of the Commons." Science. no. 163. 1243-48

Schick, Allen. (1988). "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management." Washington D.C. : The World Bank

von Hagen, Jűrgen. (2006). "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance." in Anwar Shah (ed.), Budgeting and Budgetary Institutions. 27-51. Washington, D.C. : The World Bank

OECD/DAC(2001). "Is it ODA?". Paris : OECD

OECD/DAC(2009).「DAC Special Review of the Republic of Korea's Development Co-operation」

국제개발협력학회 홈페이지 http://www.kaidec.org

OECD/DAC 홈페이지 http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

KOICA 홈페이지 http://www.koica.go.kr

EDCF 홈페이지 http://www.edcfkorea.go.kr

Ⅲ. 지역 포커스

1. 미국, 중국, 일본의 대 아프리카 협력 동향 및 시사점

조 혜 승 / KOICA 동아프리카팀 과장

미국, 중국, 일본의 대 아프리카 협력 동향 및 시사점

조 혜 승 (KOICA 동아프리카팀 과장)

목 차

Ⅰ. 서언
Ⅱ. 미국 오바마 대통령 아프리카 순방
Ⅲ. 중국 시진핑 주석 아프리카 순방
Ⅳ. 일본 TICAD 개최 및 아베 이니셔티브
Ⅴ. 시사점
Ⅵ. 결어

Ⅰ. 서언

2013년은 미국과 중국 정상의 잇따른 아프리카 순방과 일본의 아프리카 개발을 위한 도쿄 국제 컨퍼런스(TICAD, Tokyo International Conference for African Development) 개최로 이들 3국의 대 아프리카 지원방향을 엿볼 수 있는 시기였다. 미국 오바마 대통령은 탄자니아, 남아공, 세네갈 순방 시 파워 아프리카(Power Africa)와 무역 아프리카(Trade Africa)를 내세워 전력분야 및 무역/투자를 위한 협력을 강조하였으며, 중국 시진핑 주석은 탄자니아와 남아공, 콩고공화국을 방문하며 인프라 지원과 인적역량 강화를 강조하였다. 요코하마에서 개최된 TICAD에서는 2013 요코하마 선언과 행동계획이 채택되고, 일본의 대 아프리카 지원을 위한 패키지의 일환으로 아베 이니셔티브가 발표된바 있다.[1)]

1) ABE Initiative, African Business Education Initiative for Youth

천년개발목표(MDG, Millennium Development Goals)의 달성시한이 2년 남짓으로 다가온 시점에서 국제사회는 기존 8가지 목표를 달성하기 위해 노력하는 한편 Post-MDG를 준비하고 있으며, 이러한 맥락에서 미, 중, 일 3국이 향후 아프리카와의 협력을 위한 분야와 방법을 어떻게 제시하는지를 관찰하는 것은 의미있는 것으로 보인다.

아울러, 본 글에서는 3국의 대 아프리카 지원동향이 우리나라의 아프리카 협력에 시사하는 바를 고찰하고, 향후 아프리카 협력 방향을 제언하도록 하겠다.

Ⅱ. 미국 오바마 대통령 아프리카 순방

미국 오바마 대통령은 6월 27일부터 7월 2일간 세네갈과 남아공, 탄자니아를 순방하며 정부와 기업, 시민사회단체의 주요 인물을 만나 인프라 구축, 투자 및 무역의 확대, 식량안보와 보건의료, 인적역량 강화를 위한 미국의 지원을 강조했다.

1. 파워 아프리카(Power Africa)

금번 순방기간 중에 발표한 파워 아프리카(Power Africa)는 사하라 이남 아프리카의 전력 접근성 배가(倍加)를 위한 이니셔티브로, 석유와 가스 신규 발굴 및 지열, 수력, 풍력, 태양에너지 등 대체에너지 개발이 주요 목적이다.

사하라 이남 아프리카 전체 인구의 2/3, 농촌지역의 85%는 전력에 대한 접근권이 없으며, 이들 전체 인구에 대한 전력 접근성 향상을 위해서는 2030년까지 3천억불 이상의 예산이 필요한 것으로 보인다.[2] 따라서, 파워 아프리카 목표 달성을 위해서는 정부 차원의 지원뿐만 아니라 민간의 참여가 필수적이며, 미국은 향후 5년간 총 70억불 상당의 정부차원 재정지원과 함께 전력 8천 메가와트 개발을 위한 민간부문의 투자를 약속했다.

2) IEA, International Energy Agency

– 정부차원 지원 약속사항 : 향후 5년간 총 70억불 이상 재정지원 약속

기관	약속금액	주요내용
USAID	285백만불	민간투자 활성화를 위한 기술협력, 위험완화, 무상지원(수원국 법률/제도 정비, 정책 자문)
OPIC	15억불	에너지 개발사업을 위한 재정 및 보증 지원
US Ex-Im	50억불	사하라 이남 아프리카의 대미 수출 지원
MCC[3]	10억불	에너지 인프라 구축, 관련 정부정책, 제도정비 지원 및 수원국 관련기관 역량강화 지원
OPIC, USTAD	20백만불	재생에너지 개발을 위한 타당성조사, 기술협력
USADF	2백만불	소외지역 오프그리드(off-grid) 에너지 공급을 위한 아프리카(African owned, operated) 에너지 관련 중소기업 지원
OPIC, USAID	–	"아프리카 에너지 및 인프라 투자 컨퍼런스" 공동 개최, 미국 기업인 및 투자자, 정부 관계자 참여

– 민간부문 투자 약속사항 : 전력 8천 메가와트 개발, 최초 90억불 투자 약속

기업	약속금액	주요내용
General Electric	–	탄자니아 및 가나에 기술, 전문성을 공유함으로써 전력 5,000 메가와트 공급 지원
Heirs Holdings	25억불	향후 5년간 전력 2,000 메가와트 생산 지원을 위한 투자/재정지원
Symbion Power	18억불	향후 5년간 전력 1,500 메가와트 생산 지원을 위한 투자/재정지원
Aldwych International	11억불	케냐, 탄자니아에 400 메가와트 상당의 풍력에너지 개발 지원 및 관련 투자
Harith General Partners	5억7천만불	케냐에 풍력에너지 개발 지원(7천만불), 아프리카 에너지 부문 신규 기금 지원(5억불)
Husk Power Systems	–	탄자니아에 200개 소규모 발전소 지원, 6만 가구 전등(lighting) 공급 지원
The African Finance Corporation	12억5천만불	가나, 케냐, 나이지리아 전력 부문 투자(2억5천만불), 사하라이남 아프리카 에너지 프로젝트에 10억불 투자

파워 아프리카 1차 대상국은 에티오피아, 가나, 케냐, 라이베리아, 나이지리아, 탄자니아 6개국이며(석유, 가스 부분 운용에 대해 우간다 및 모잠비크와도 협력), 미국은 이러한 이니셔

3) MCC, Millennium Challenge Corporation : 미국의 독자적 해외원조기관으로 2004년 의회에 의해 설립

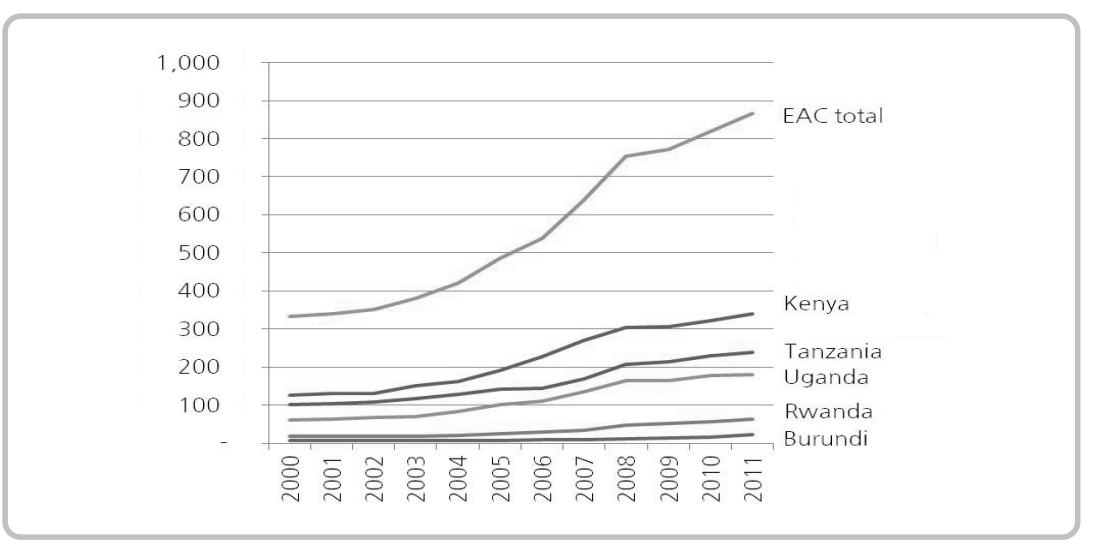
티브의 발표가 △향후 아프리카 에너지 개발 및 투자를 위한 다양한 주체의 참여 촉진, △에너지 분야의 개발과 관리를 위한 역량 강화 및 시장구조의 개선, △천연자원 운용의 투명성 확보에 기여할 것으로 기대하고 있다.

2. 무역 아프리카(Trade Africa)

Power Africa에 이어 발표된 Trade Africa는 사하라 이남 아프리카 국가들의 역내 무역 활성화와 국제시장으로의 진출 지원을 목적으로 하며, 1단계로 동아프리카공동체(EAC, East African Community) 국가들 – 브룬디, 케냐, 르완다, 탄자니아, 우간다 – 의 대미(對美) 수출 40% 증대, 몸바사(Mombasa, Kenya) 및 다레살람(Dar es Salam, Tanzania) 항구에서의 수출입 소요시간 15% 감소, 육로 운송 시 국경 통과 소요시간 30% 감소를 달성하고자 한다.

1단계로 EAC 국가들과의 협력을 강조한 것은 1억 3천만이 넘는 시장 규모와 상대적으로 안정적이고 시장 친화적인 법과 제도에서 기인한다. 또한 EAC 소속 5개국의 GDP가 지난 10년간 거의 4배로 증가해 현재 8백억불을 초과하였으며, EAC 국가 상호간 무역이 지난 5년간 2배로 증대되었다는 사실에 주목한 것으로 보인다.

[EAC 국가의 GDP 성장 추이(2000–2011, 단위:억만불)][4)]



4) East African Community Site : Indicators - GDP at current market prices

Trade Africa는 크게 △미국-EAC간 무역/투자 증대, △EAC 역내 통합 증진, △EAC 국가들의 무역경쟁력 강화 지원의 3가지를 골자로 한다.

구분	주요내용
미국과의 무역/투자 증대	미국-EAC간 투자협정 검토, 민간부문 참여 확대를 위한 Commercial Dialogue 구축, 정보제공 및 자문, 위험완화를 위한 무역투자 센터 설립, 캠페인 활동 등
역내 통합 증진	EAC 단일 세관 (single EAC customs)을 위한 기술 지원, 세관 현대화, 행정 시간소요 절감
무역경쟁력 강화	지속가능한 기업활동을 위한 민간 부문의 역량 강화, 미국-아프리카간 협력관계 공식화, 수출 전략 개발 등

3. 사하라 이남 아프리카 식량 안보

순방기간 중 발표한 파워 아프리카 및 무역 아프리카 외에 식량안보와 농업 분야에 대한 협력도 재조명되었다. 오바마 정부는 집권 이래 식량안보를 대외정책의 최우선으로 두었다고 강조하며, 작년 G-8 당시 G-8 국가들과 아프리카 대통령, 아프리카 연합, 민간부문과의 협력을 통해 식량안보와 영양을 위한 신 연대(New Alliance for Food Security and Nutrition)에 착수하고 2022년까지 사하라 이남 아프리카의 빈곤 인구 5천만명의 빈곤 탈출 지원을 약속한바 있다.

[오바마 정부의 식량안보 글로벌 리더십 주요내용]

구분	주요내용
국제사회 동원	2009년 식량안보회의(로마)의 5대 원칙에 따라 국제사회 일원으로 식량안보 프로그램 지원, 현재까지 약 220억불 지원 약속함
Feed the Future	2010년 착수한 미국 정부의 기아와 식량안보를 위한 이니셔티브로, 협력대상국의 우선순위에 따라 소작농과 여성을 지원함
MCC 약속 이행	아프리카 정부 자체의 식량안보 대응 정책의 수립과 이행에 24억불 투자, 주로 아프리카에서 농산물 시장의 가동, 토지이용 권한, 인프라를 개선할 수 있도록 지원함
다자 협력	2010년 G-20 국가와 개발도상국, 월드뱅크 및 다자기구와의 협력으로 농업 및 식량안보 프로그램을 지원 약속함 - 미국, 호주, 캐나다, 아일랜드, 일본, 네덜란드, 한국, 스페인, Bill and Melinda Gates Foundation 등 지원 약속

민간부문과의 협력을 통해 작년 한 해 37억불의 아프리카 농업에 대한 투자가 이루어졌으며, 협력대상국도 기존 부르키나파소, 코트디부아르, 에티오피아, 가나, 모잠비크, 탄자니아에서 베넹과 말라위, 나이지리아를 추가했다. 영양의 경우, 면역이 생성되는 시기를 지원함으로써 빈곤의 고리를 끊는다는 차원에서 여성의 임신부터 아이가 2살이 되는 약 1,000일간을 우선적으로 지원했다.

Ⅲ. 중국 시진핑 주석 아프리카 순방

중국 시진핑 주석은 3월 24일부터 3월 30일간 탄자니아와 남아공, 콩고공화국을 순방하며 정상회담과 의회연설, 남아공에서의 우간다, 모잠비크, 에티오피아 정상회담, 제5차 BRICS 정상회의 참석을 통해 인프라와 에너지, 무역, 농업, 인적자원 개발을 강조했다.

구체적인 국가별/분야별 지원 약속사항을 확인하기 어려운 관계로, 확인된 일부 약속사항과 함께 중국의 주요 협력분야와 방문기간 중 강조한 사항을 통해 동향을 파악하기로 한다.

1. 지원약속사항

금번 아프리카 방문기간 중 시진핑 주석은 3년간(2013-2015) 대 아프리카 차관 200억불 및 3만명 교육/연수, 18,000명의 중국 연수를 통한 인재 육성을 약속했다. 중국 연수는 중국 각지의 대학과의 협력을 통해 토목공학 및 산업공학, 환경과학, 약학, 건축, 회계 등 10개 전공에 대하여 지원한다.

이의 일환으로 콩고공화국에서는 2013년 정부예산 운용을 위해 11억불 차관 지원을 확정하였으며, 이에 따라 콩고공화국 정부 예산은 4조 Fcfa(현지화), 약 80억불로 증가할 것으로 보인다.

2. 협력분야

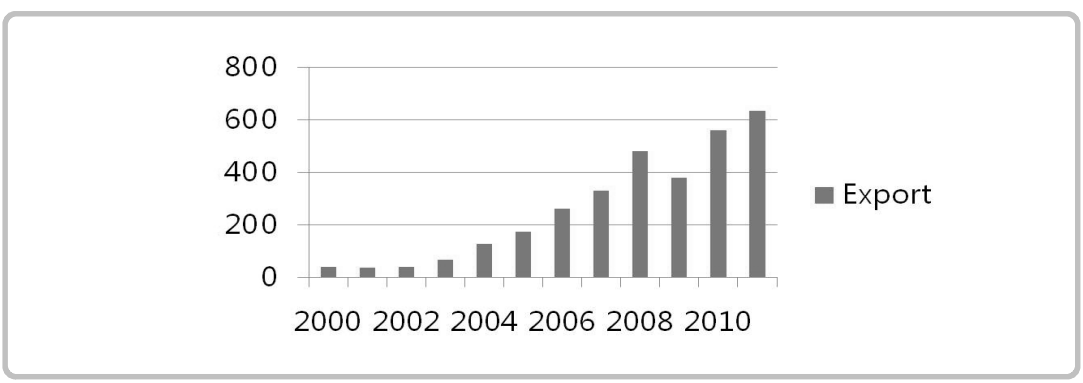
중국은 아프리카의 산업화와 경제성장에 기여한다는 의미로 인프라 확충에 대한 협력을 강조한다. 도로와 항만, 에너지 등 다양한 하부 분야를 포함하는 인프라 사업은 엄청난 금액의 투자와 긴 상환기간으로 인해 전통적 원조 공여국들이 주저하는 분야이다.

중국은 이미 40년 전 탄자니아-잠비아 연결 철도(TANZARA, Tanzania-Zambia Railroad)를 건설한바 있으며, 그 과정에서 탄자니아에 입국한 중국인 노동자 5만명 중 60명 이상이 사망한바 있다. 시진핑 주석은 아프리카 도로, 항만, 철도 등 인프라에 투자해온 경험을 토대로 국가간, 지역간 연결이 가능하도록 인프라에 대한 투자 확대 의지를 보였다.

또 강조된 분야는 무역이다. 특히 탄자니아의 경우 중국은 탄자니아의 가장 큰 무역 파트너이자 두 번째로 큰 투자자로, 2012년 기준 양자교역이 24.7억불에 달하며 이는 전년 대비 15.2%가 상승한 것이다.

탄자니아에서 뿐 아니라 아프리카 전역에서, 특히 자원 부국을 중심으로 중국의 대 아프리카 차관 및 직접투자, 무역량은 큰 증가세를 보이고 있다. 2009년 중국의 아프리카 교역량은 1,280억불로 미국의 교역량 1,000억불을 초과하였으며, 2012년 기준 중국의 투자액만 400억불을 초과한다.

[중국의 대 아프리카 수출 추이(단위:억만불)]



금번 방문에서도 각종 회담 시 무역 증진을 위한 협력을 위해 상호간 합의가 있었으며, 아울러 기술협력, 농업, 제조 및 인적자원 개발도 중요하게 다루어졌다.

3. 기타 사항

중국은 아프리카와의 협력이 남남(南南) 협력임을 강조한다. '개발도상국'의 정의에 논란이 있음에도 불구하고, 중국은 중국이 세계에서 가장 큰 개발도상국이며, 아프리카는 개발도상국이 가장 많은 대륙임을 강조하며 상호간의 남남협력이 윈-윈이 될 수 있음을 강조한다.

특히, 금번 시진핑 주석의 아프리카 방문기간에 앞서 나이지리아 중앙은행 Lamido Sanusi 총재는, 파이낸셜 타임즈 기고를 통해 중국이 아프리카에서 원자재를 사고 자국의 1차 공산품을 판매하는 것은 식민주의 본질적 속성이라고 비판한바 있어, 더욱 금번 방문과 방문에 따른 행보가 양측에 이득을 주는 관계이며 공산품 판매 뿐 아닌 기술이전이 병행된 것임에 초점을 맞춘 것으로 보인다.

아울러, 중국은 아프리카의 뿌리 깊은 우정을 강조한다. 중국은 1991년 이후 매년 외교부장 첫 방문지로 아프리카를 선택하고 있으며, 54개 아프리카 국가 중 50개국에 공관을 운영하고 있다. 특히 금번 방문기간 중 남아공에서는 2014년을 남아공의 중국의 해, 중국의 남아공의 해 지정에 합의하기도 했다.

미국을 비롯한 전통적 원조 공여국은 인권과 거버넌스, 젠더, 환경 이슈 등을 강조하며 원조 수행 시 이러한 요소를 조건으로 거는 경우가 있으나, 중국은 경제협력과 정치적 간섭을 분리하여 아프리카 국가들의 국내적 정세에 불간섭하는 원칙을 고수하고 있다. 이러한 불간섭에 대해 타 선진국들은 중국이 중요한 가치와 무관하게 거액의 투자금을 아프리카에 유입하는 것은 사실상의 사보타주(sabotage)와 다름이 없다고 평하기도 한다.

Ⅳ. 일본 TICAD 개최 및 아베 이니셔티브

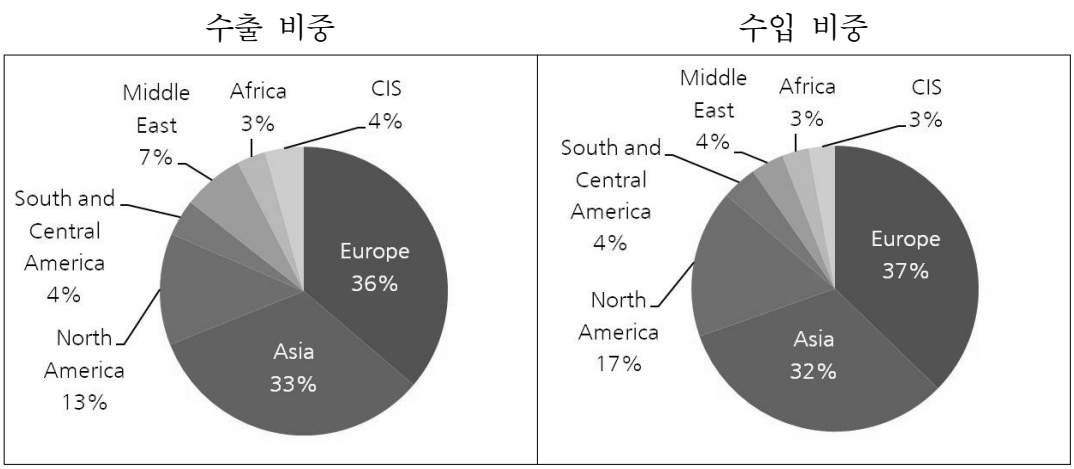
일본은 6월 1일부터 6월 3일간 보다 역동적인 아프리카와의 협력(Hand in Hand with a More Dynamic Africa)을 주제로 제5차 아프리카 개발을 위한 도쿄 국제 컨퍼런스(TICAD, Tokyo International Conference for African Development)를 개최하고 2013 요코하마 선언과 행동계획(2013-2017)을 채택하였다. TICAD 기본 세션은 △탄탄하고 지속가능한 경제,

△민간부문 활성화, △평화와 안정, △포괄적, 탄력적 사회 4개로 구성되었으며, 주제별 선택 세션은 △민간부문, 무역과 투자, △성장을 위한 부문별 기초 강화, △Post-2015, △양성 평등과 여성역량 강화, △평화 구축으로 이루어졌다. (이하 요코하마 행동계획 주요내용 요약)

1. 무역과 투자, 민간주도적 경제성장

오늘날 아프리카는 전 세계에서 가장 덜 통합된(least integrated) 지역으로, 전 세계 무역에서 아프리카의 무역이 차지하는 비중은 3%, 전체 무역 대비 역내 무역이 차지하는 비중은 12%에 불과하다. 무역은 새로운 시장을 형성하고 고용을 창출하며, 원가의 절감, 생산성과 경쟁력 향상, 나아가 빈곤 감소에 기여한다는 측면에서 아프리카의 경제발전을 위한 필수 요소라 할 수 있다.

[대륙별 무역 비중(2011)][5]



아프리카에서 민간 자본의 유입량은 이미 공적개발원조(ODA) 금액을 초과하였으며, 중산층의 확대에 따라 다양한 시장이 형성되었다. ICT, 모바일 산업 등 아프리카에서 몇 가지 시장의 성장은 특히 주목할 만하다. 이러한 민간부문의 확대는 고용을 창출하고 가계 소득을 증대하는데 기여할 것으로 기대되며, 원조에 대한 의존도를 낮추고 궁극적으로 지속가능한 개발을 달성하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

5) WTO International Trade Statistics 2012, Historical Trends

다만 아프리카 대부분의 국가들은 무역과 투자를 유치하기에 국제 시장에서 초보 단계이며, 따라서 민간에 매력적인 시장으로 발돋움하기 위해서는 법과 제도의 정비, 인프라 보강, 계획 수립 등 정부 차원의 움직임이 필요하다. 마찬가지로, 상대국 역시 공기업의 진출, 정부차원의 민간 진출 지원 등 방법을 검토해야 할 것이다.

2. 인프라 확충 및 인적역량 강화

아프리카 자체적으로 지속가능한(self-sustaining) 성장을 도모하기 위해 TICAD에서는 기초인프라 확충과 인적역량 강화를 2가지 주요 요소로 강조하며, 더불어 과학 기술의 발전도 역량 강화의 일환으로 언급하였다.

부족한 인프라는 기업 활동을 저해하는 가장 큰 요소로, 생산비용과 거래비용을 높임으로써 기업의 경쟁력을 감소시킨다. 교통 인프라의 부족은 주요 수요와 공급처간 연결을 어렵게 하며, 아프리카 전체가 직면하고 있는 전력 문제는 민간의 활동을 위축시키고 경제성장을 저해한다. 교통과 에너지 인프라 확충을 위한 아프리카 인프라 개발 프로그램(PIDA, Programme for Infrastructure Development in Africa)[6]에 따르면, 2012-2020년간 우선행동계획(PAP, Priority Action Plan) 이행을 위해 총 680억불이 필요하며, 2040년까지의 장기 개발을 위해서는 3,600억불 이상이 필요하다. 이에 대한 지원과 투자, 협력이 필요한 시점이다.

일본은 성장을 위한 또 하나의 요소로 초등교육 이후의 교육 – 고등교육 및 직업교육 – 의 중요성을 강조한다. 이러한 교육의 커리큘럼이 실제 노동시장의 수요에 부합하도록 구성되어 우수한 인력이 시장으로 배출되는 것이 경제 성장을 위한 주요 요인으로 보는 것이다. 아울러, 중앙정부와 지방정부 레벨의 공무원 역량강화를 통해 정부가 경제성장을 위한 효율성을 제고하도록 하고, 법과 제도를 정비함으로써 거버넌스를 확립하는 것 또한 강조하고 있다.

6) PIDA에 포함된 분야는 1) 에너지 - 전기(원자력 포함), 천연가스, 석유 및 기타 재생에너지, 2) 교통 - 항공, 도로, 철도, 선박 등, 3) ICT - 통신 및 ICT 망 구축, 4) 수자원 - 관개, 수력발전, 호수와 강에서의 교통으로 구분됨. PIDA, General Terms of Reference, African Union

3. 경제활동 주체로서의 농업인력 양성

농업은 아프리카 경제에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야로, 포괄적 아프리카 농업개발 프로그램(CAADP, Comprehensive African Agriculture Development Program) 채택 및 추진 이후 농업분야의 진전이 이루어졌으나 다양한 세부 분야의 개선을 위한 지속적인 노력이 필요하다. TICAD에서는 농업분야 발전을 위해 정부는 공공재의 보급과 농업경제 활성화를 위한 환경 조성을 위해 노력하고 민간부문은 생산성 향상과 농산품 가공을 통해 경제 성장에 기여할 것을 강조한바 있다.

아울러 농업분야의 발전을 위해 대규모 경작 뿐 아니라 여성을 포함한 소작농의 생산력 증진, 자연재해로 부터의 대응, 농업분야 연구개발의 중요성을 언급하고 이러한 농업 분야의 발전이 아프리카의 경제 성장으로 이어짐과 동시에 식량안보와 기아근절에 기여할 것으로 기대했다.

4. 지속적, 탄력적 성장

아프리카 경제는 지난 몇 년간 지속가능한 성장을 위해 다양한 측면에서의 진전을 이뤄왔으나 아직까지 자연재해와 기후변화 대응의 측면에서 볼 때 가장 취약한 지역으로 볼 수 있다. 기후변화는 농/어업을 통해 경제활동을 하는 아프리카 국가에 심각한 영향을 미칠 수 있으며, 생물 다양성 보존과 사막화 방지를 위해서도 중요한 이슈가 아닐 수 없다.

다양한 종류의 자연재해 중 아프리카에서 가장 심각한 것은 가뭄이며, 태풍이나 홍수가 주로 토지나 재산에 영향을 미치는 반면 가뭄은 많은 사람들의 생명을 앗아간다. 이러한 자연재해는 기후변화와 밀접한 관계가 있으며, TICAD는 아프리카의 지속적, 탄력적 성장을 위한 기반으로 기후변화와 자연재해 문제를 거론하고 있다.

5. 성장을 위한 포괄적 사회 구축

천년개발목표의 달성을 위해 교육과 보건의료, 물과 위생에 대한 노력을 가속화할 필요가

있다. TICAD에서는 빈곤을 줄이고 인간기본욕구 충족을 위한 프로그램을 계속할 것을 강조했다. 교육 분야의 경우, 아프리카에서 모두를 위한 교육 이니셔티브(Education for All Initiative)를 통해 초등교육 접근성 향상을 이룬바 있으며, 모성사망률 및 영아사망률도 1990년대에 비해 감소한 것으로 나타났다.

그러나 여전히 아프리카 대다수의 국가들이 천년개발목표의 보건의료 지표를 달성하기 어려운 상태이며, 특히 모자보건과 생식보건 증진, 보편적 보건 시스템 구축, 안전한 식수 이용 증대와 안전한 폐기물 처리 등의 노력이 필요하다. 이러한 노력은 인간의 존엄성 확보 및 인간안보 증진과 직결되며, 향후 아프리카가 자립적인 성장을 하기 위한 동력이 된다.

6. 평화와 안정, 민주주의, 거버넌스

평화와 안정은 경제사회 발전의 근간이 된다. 아프리카는 지난 20여년에 걸쳐 평화와 안정에 있어 큰 진전을 이루었으며, 이러한 발전의 과정에서 아프리카연합과 지역 경제공동체의 역할이 컸다. 그러나 사헬지역과 소말리아 인근, 콩고 동부 국경지대를 중심으로 분쟁이 지속되고 있으며, 분쟁의 예방과 관리, 평화 구축을 위한 지속적인 노력이 필요하다.

TICAD에서 민주주의와 거버넌스 역시 경제사회 발전을 위한 근간으로 언급한바 있으며, 정부의 역량과 효율성 강화, 부패방지를 위한 지원을 강조했다.

일본은 금년 제5차 TICAD에서 위의 6가지 이슈를 현 시점 대 아프리카 개발 과제로 중점 다루는 동시에, 경제 성장이 이루어지기 위해서는 민간의 참여가 중요하다는 것을 재차 강조하고, 아프리카에서 활동중인 일본 민간기업을 중심으로 특별 세션을 마련하여 아프리카에서의 성과와 위험요소를 공유하도록 하기도 했다.

아울러, 일본은 TICAD 20주년 및 아프리카연합 50주년을 기념하며 금번 회의 계기에 아프리카 경제성장 및 인간안보 증진을 위한 아프리카 지원 패키지(Japan's Assistance Package for Africa at TICAD V)를 발표하고, ODA 140억불을 포함한 총 320억불의 대 아프리카 지원 및 민간 투자를 공약했다. 특히, 아프리카 청년을 위한 아베 이니셔티브(ABE Initiative, African Business Education Initiative for Youth)를 발표하며 아프리카 청년 1,000명을 일본으로 초청, 역량강화 프로그램을 지원할 것을 약속하기도 했다.

[일본의 대 아프리카 지원 패키지 주요내용]

지원전략	주요내용
민간 주도적 경제 성장	일본무역보험(NEXI, Nippon Export and Investment Insurance)을 통한 최대 20억불 지원, 아프리카 10개국 투자 진흥을 위한 정책자문관 파견, 아프리카개발은행과의 co-financing(5억불)을 통한 민간 부문 성장 지원
인프라 확충 및 역량강화	인프라 부문 65억불 유무상 재정 지원, 아베 이니셔티브 (African Business Education Initiative for Youth)를 통한 아프리카 청년 1,000명 일본 초청
경제주체로서 농업인 역량 강화	2018년까지 사하라이남 아프리카의 쌀 생산량 2배 증대 지원, 생계형 농민에서 상업형 농민으로의 전환 프로그램 추진, 1,000명의 농업지도자 육성
지속적, 탄력적 성장	34개국의 사막화 방지 지원, 저탄소 에너지를 위한 20억불 재정지원, 도서국가 대상 재난위험 감소 지원
포괄적 사회 구축	2천만 아동 대상 교육기회 제공, 12만명의 보건 증진을 위한 5억불 재정지원, 천만명 대상 식수/위생 접근권 강화
평화, 안보, 거버넌스의 구축	사헬지역 안정을 위한 10억불 상당 개발 및 인도적 지원, 사법부·언론·지방정부 소속 5천명 거버넌스 역량강화, PKO 지속 파견

Ⅴ. 시사점

미국과 중국 정상의 아프리카 방문과 일본 TICAD를 통해 살펴본 미국, 중국, 일본의 대 아프리카 협력 동향은 협력 규모의 확대와 특성화, 민간 참여 확대 (다양한 파트너의 모색), 전통적 분야의 지속지원에 대해 시사하는 바가 크다.

1. 대 아프리카 협력규모 확대 및 특성화

우리의 경제규모에 비추어 대 아프리카 협력규모를 상기 3국과 비교할 수 없겠으나 협력규모의 확대는 매우 중요하다. 아프리카의 많은 국가들이 국가 자원 운용에 대한 역량이 부족하

고 거버넌스가 취약하며, 일부 법과 제도가 갖추어져 있다 하더라도 우리와 체계가 다른 경우가 많기 때문에, 실제로 아프리카에서는 "누구를 아는지가 가장 중요하다"고 말한다. 많은 부분 시스템에 의존하기 보다는 의지를 가진 사람의 역량에 기대해야 하기 때문이다.

현재 우리의 협력규모는 아프리카 국가들의 입장에서 괄목할만한 정도가 아니며, 자연스럽게 민간 교류가 활성화되기 전까지는 더욱 정부의 협력과 투자가 필수적이라 하겠다.

아울러, 규모 확대와 동시에 한국의 독자적인 개발경험을 공유하는 등 특성화에도 주력해야 할 것이다. 반세기만에 최빈국에서 세계 10대 규모의 경제 강국으로 성장한 경험은 아프리카 국가들과의 교류 활성화에 주춧돌이 될 것이다.

다만, 개발경험 공유라는 명목 하에 실제 우리에게 모든 경험이 있었던 것으로 오해하는 것은 경계해야 할 것이다. 다민족간의 갈등, 넓은 국토의 개발, 자연자원의 활용, 내륙국의 무역과 교통 등은 우리가 경험하지 못한 것이나 아프리카 많은 국가들의 개발에서는 필수적으로 고려되어야 할 요소이다. 이를 보완하기 위해서는 특성화와 함께 여타 공여국과의 삼각협력이나 다자기구와의 협력도 고려할 수 있을 것이다.

2. 민간 참여의 확대

미국은 원조가 아닌 무역을 강조하며 아프리카 순방시 정부 차원의 약속과 더불어 민간 투자를 약속하였으며, 중국 기업의 아프리카 진출은 이미 잘 알려져 있다. 일본 역시 TICAD에서 민간 주도적 경제성장을 강조하며 미츠비시 등 아프리카에 진출한 일본 기업과의 간담회를 주도하기도 했다.

일방적인 원조는 기술이전이나 투자로 이어지지 않으며 따라서 지속가능성을 확보하는 것에 어려움이 있다. 또한, 거대한 땅인 아프리카에서 필요로 하는 많은 프로젝트는 정부차원의 원조규모만으로는 감당하기 어렵다. 따라서 정부의 지원이 민간의 아프리카 진출과 연계되어 기술이전과 고용창출, 무역 확대가 이루어질 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

정부 통신망 구축사업, 행정 역량 강화사업, 관세행정 현대화 사업 등 주로 민간이 일할 수 있는 환경을 조성하는 기반을 구축하는데 기여할 수 있는 사업과 더불어, 직접적으로 유상원

조나 기업 진출로 이어질 수 있는 타당성 조사, 실시설계 사업 등이 민간 참여를 도모하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

3. 전통적 원조 분야에 대한 지원 지속

우리나라가 아프리카에 대해 심리적 거리감을 갖고 있는 것은 지리적으로 먼 것이 큰 이유이겠으나, 내전과 기아, 질병으로 대변되는 아프리카의 이미지 때문이기도 하다. 역으로 생각하면, 지난 10여년에 걸쳐 국내에서 아프리카에 대한 인식은 크게 변화되었으며, 이는 실제로 아프리카에 평화가 정착되고 질병이 감소하는 등 전통적 원조 분야에 대한 지원이 성과를 거둔 것이 현재 다양한 참여자의 진출을 도모할 수 있는 환경적 기반을 만들었다고 볼 수 있다.

보건의료 분야에 있어서 모성 사망률과 영유아 사망률이 감소하였으며, 교육 접근권이 강화되었다. 많은 아프리카 국가들이 투명성의 의혹이 있을지언정 선거를 통해 국민의 대표를 선출하며, 평화와 안보, 거버넌스 측면에서 상당한 진전이 있었다.

민간 투자와 인프라, 에너지에 대한 관심이 높아지고 기업 진출을 도모하는 것에 대하여 개발의 측면에서 주목하되, 여전히 전통 분야에 대하여, 특히 2015년까지 달성하기 어려울 것으로 보이는 천년개발목표의 지표들에 대하여 지원을 지속해야 할 것이다. 이러한 기반이 후퇴할 경우, 현 시점에서 논의되는 민간의 진출과 투자, 무역 모두 함께 후퇴할 수밖에 없을 것이다.

Ⅵ. 결어

우리는 그동안 아프리카 이니셔티브, 정부 차원의 무유상 중점협력국 선정. OECD 개발원조위원회 가입 등 몇 번의 계기에 아프리카, 특히 최빈국과의 협력을 강화하고 지원을 확대하는 계기를 마련한바 있다. 지원 규모를 확대하고 아프리카에 대한 정책을 수립·이행하는 것은 단기간에 이루어질 수 있는 것이 아니며 지속적인 의지와 노력이 병행되어야 할 것이다.

아프리카는 기존 외교관계를 주력해오던 나라와 달리 관계의 역사가 짧으며 제도적으로, 문

화적으로 상호간 적응의 시기가 필요하다는 것도 인정해야 할 사실이다. 아프리카에는 체계가 없어 우리가 구축해주면 되는 것이 아니고, 정보의 부족으로 체계가 수면에 보이지 않거나 과거 식민종주국의 영향으로 체계가 우리와 다를 뿐이다. 따라서 원조를 통해 무에서 유를 창조해주겠다는 사고는 지양해야 할 것이며, 우리 관점에서의 사고에서 빨리 벗어날수록 위험요인을 줄이게 될 것이다.

아울러, 한정된 자원으로 한국이란 나라가 아프리카에 알리고자 하는 메시지가 무엇이며, 어떻게 이 메시지를 개발협력 정책에 반영할 수 있을지도 고민해야 할 것이다. 미국은 평화와 거버넌스를 적극 지원하며 반군 지원이 의심되는 경우 원조 금액을 삭감하기도 한다. 에너지와 경제협력도 강조되고 있으나, 여전히 민주주의 정착은 중요한 키워드인 셈이다. 반면 중국의 여타 공여국의 질책에도 상대국의 국내적 정세는 묵인하며 윈-윈을 강조하고 인프라와 자원에 주력하는 모습이다.

수원국에서 공여국으로 발전한 독특한 경험이 있으며 이를 통해 개발경험을 공유함으로써 아프리카 최빈국의 멘토 역할을 하는 것이 우리의 키워드라면, 구체적으로 공유할 수 있는 경험과 우리에게 없는 경험을 구분하고, 무엇을 공유함으로써 어떤 메시지를 던지고자 하는지를 구체화하는 작업 또한 필요할 것이다.

본 글이 간략하게나마 우리나라와 밀접한 관계가 있는 3국의 대 아프리카 지원규모와 분야 등 동향을 소개함으로써 우리나라의 대 아프리카 협력의 현주소를 점검하고 앞으로의 방향을 정립하는데 기여하길 기대한다.

참고문헌

백악관 보도자료, Fact Sheet-Power Africa
백악관 보도자료, Fact Sheet-Trade Africa
백악관 보도자료, Fact Sheet-Food Security in Sub-Saharan Africa

Yale Global Magazine, China and the US Court Africa
Brookings Institution, China's Interest in Africa (2013.4, Yun Sun)
Brookings Institution, China in Africa: Implications for US Competition and Diplomacy (2013.4, Yun Sun)
http://www.xinhuanet.com/english/special/xjp20130322/
- 시진핑 주석 아프리카 순방 주요 자료

TICAD Yokohama Declaration, Yokohama Action Plan (2013-2017)
TICAD Concept note for Plenary Sessions / Themaric Sessions 1-5
http://www.mofa.go.jp/region/page2e_000002.html
- 일본 외무성 TICAD 홈페이지 자료

Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA) Action Plan
East African Community Site : Indicators
WTO International Trade Statistics 2012, Historical Trends

Ⅳ. 평가

1. DAC 평가네트워크(Evalnet) 최근 논의 동향
조 소 희 / KOICA ODA평가실 과장

2. 평가의 등급화
이 지 영 / KOICA ODA평가실 전문관

3. 2012년도 ODA평가 결과 리포트 : 정책평가
조 정 명 / KOICA ODA평가실 과장

DAC 평가네트워크(Evalnet) 최근 논의 동향

조 소 희 (KOICA ODA평가실 과장)

목 차

1. 서론
2. DAC 평가네트워크(Evalnet) 개요
3. 제15차 Evalnet 정례회의 주요 내용
4. 시사점

1. 서론

DAC의 8개 산하 작업반 중 하나인 평가네트워크(Network on Development Evaluation, 이하 "Evalnet"이라 한다)는 올해로 창립 30주년을 맞았다. 우리나라가 2010년 DAC에 가입한 이래 KOICA는 제10차 Evalnet 정례협의부터 금년도 제15차까지 꾸준히 참여하며 국제사회의 개발평가 동향을 파악하고 선진 평가제도를 적용하기 위하여 노력하고 있다. 최근 개발협력에 대한 수행 자체를 넘어서 성과를 확인하고자 하는 국내의 수요가 증대됨에 따라, 다른 국가 또는 원조기관은 평가를 어떻게 하고 있는지를 파악할 필요성 또한 매우 커지고 있어 Evalnet에서 논의된 내용들을 개발평가에 관심 있는 분들과 공유하는 것은 매우 의미 있는 일로 생각된다. 이하에서는 Evalnet의 개요와 지난 6월에 개최된 제15차 정례협의의 주요내용 및 이에 대한 시사점에 대하여 논의하고자 한다.

2. Evalnet 개요[1)]

가. Evalnet 설립 배경

"평가"는 1962년 DAC 출범 시부터 주요 논의주제 중 하나였다. 1972년도에 DAC은 "개발원조 평가"라는 보고서를 발간하였고 1979년과 1982년 고위급회의에서는 원조의 효과성을 평가하는 방안이 지속적으로 논의되었다. 1982년 고위급회의 결과 원조평가에 대한 전문가그룹(DAC Expert Group on Aid Evaluation)이 구성되었다.

이후 1998년에 DAC의 산하작업반 리뷰 결과, 원조평가에 대한 전문가그룹은 워킹그룹(Working Party on Aid Evaluation)으로, 2003년에는 현재의 Evalnet으로 명칭을 바꾸게 되었다.

2012년에는 DAC 산하작업반 리뷰를 통하여 Evalnet의 임무를 1982년도의 기본적인 요소를 유지하면서도 보다 간결하게 수정하였다.

〈연도별 명칭 및 임무〉

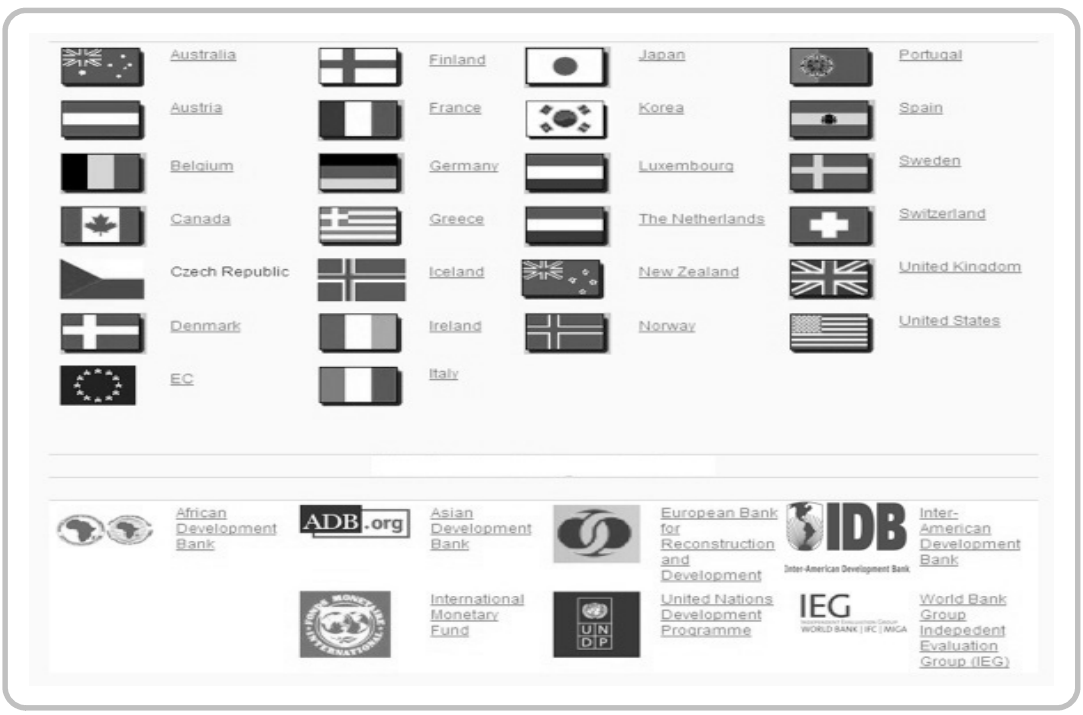
연도	명칭	임무(mandate)
1982년	Expert Group on Aid Evaluation	◆국가간/다자기구 평가기관간 정보, 경험과 협력 교환 강화 - 각 회원의 평가활동 개선, 방법론 및 개념적인 프레임워크 표준화 강화, 주요 평가연구 기획시 공여기관간 코디네이션 개선 근거 수립 ◆프로젝트와 프로그램 기획과 설계에 대한 평가연구의 교훈에서 핵심을 추출하여 원조 효과성 개선에 기여 ◆주요분야 또는 특정 국가에 대하여 관심있는 회원들간의 공동평가 연구 타당성 조사 ◆개도국의 평가역량 강화 방안 모색
1998년	Working Party on Aid Evaluation	
2003년	Network on Development Evaluation	◆평가 우수사례(Best practice) 공유 ◆주요 개발주제에 대한 평가 증거를 종합하고 결과와 교훈을 공유 ◆협동을 증가시키고 평가역량개발을 증진하고 지원하기 위하여 개도국 파트너와 협업

1) Evalnet 개요는 OECD(2013), The DAC Network on Development Evaluation – 30 years of strengthening learning in development 및 Evalnet 웹사이트 http://www.oecd.org/dac/evaluation/을 참고하여 작성하였다.

나. 주요 회원[2] 및 임원진

원조평가에 대한 전문가그룹은 DAC 회원국들의 평가부서장들로 구성되어 있었으며 World Bank와 IMF가 옵저버로 참여하였다. 1983년에 개최된 1차 회의에서는 UDNP, 3개 지역개발은행들이 추가로 옵저버로 참여하였으며 이후에는 다양한 평가경험을 공유하고 평가 전문성을 확산하고자 회원을 확대하게 되었다. 2013년 현재 Evalnet 회원은 26개 DAC 회원국과 7개 다자기구로 구성되어 있다.

〈Evalnet 회원〉



Evalnet은 의장 1인과 부의장 2인, 사무국으로 구성되며 현재 의장은 유럽연합 집행위원회 평가실장인 Martyn Pennington, 부의장은 네덜란드 외교부 정책 및 실행 평가실 부실장인 Henri Jorristma 및 오스트리아 ADA(Austrian Development Agency) 평가실장인 Karin Kohlweg이다. 현재까지 의장의 출신국을 보면 어느 나라가 주로 평가에 대한 노력을 선도적으로 시작하였으며 Evalnet의 주도권을 가지고 있는지 짐작이 가능하다.

2) Evalnet은 DAC 회원국과 다자기구로 구성되어 "회원국"이라는 표현이 적절치 않은 바, 이하에서는 "회원"이라 한다.

〈역대 의장 출신국〉

구 분	소 속	기 간
Evalnet	European Commission	2012.2~현재
	영국	2008.11-2012.2
	아일랜드	2006.11-2008.11
	스웨덴	2004.1-2007.11
Working Party on Aid Evaluation	네덜란드	2002.5-2004.7
	덴마크	1997.11-2002.5
Expert Group on Evaluation	네덜란드	1993.10-1997.11
	캐나다	1991.3-1993.10
	덴마크	1988.6-1991.3
	미국	1985.6-1988.6
	영국	1983.12-1985.6
	캐나다	1983.3-1983.12

임원 선출방식은 매우 자유로운 편으로 회원이 임원 후보를 추천하면 투표 없이 전반적인 합의로서 선출되고 해당 임원이 사임의사를 표시하지 않는 한 임기는 지속된다. 첨예한 이해관계 대립이 없는 Evalnet의 성격상 임원이 되기는 그리 어렵지 않고 국가 차원의 노력도 별도로 필요하지 않은 것으로 보이나, 평소 Evalnet 활동에 적극적으로 참여하여 평가 전문성을 인정받고 회원 간 네트워크가 구축된 인물이 임원으로 선출된다는 점은 유념할 필요가 있다.

다. 주요 활동

Evalnet은 위에서 제시한 임무를 근거로 아래와 같은 주요 활동을 시행하여 왔다.

1) 파리선언 이행현황 평가

Evalnet은 원조효과성을 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness) 이행현황 평가를 실시한 바 있다. 동 평가는 DAC 원조효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness)이 실시하는 파리선언 "모니터링"과 보완적인 작업으로서, 원조효과성 작업반이 파리선언 12개 지표의 이행현황만을 모니터링한데 반해, Evalnet은 파리선언 이행결과에 따른 실질적인 성과와 영향력을 종합적으로 조사분석하였다.

2) 공동평가(Joint Evaluations)

공동평가란 다수의 공여국이 참여하거나, 수원국과 공동으로 수행하는 평가를 의미한다.[3] DAC은 공여국이 개별적으로 실시하는 수많은 평가로 인해 수원국의 행정적 부담 및 비용이 증가하고 있다고 파악하고 이것을 방지하는 차원에서 공동평가를 장려하고 있다. Evalnet은 공여국 간 상이한 평가기준 및 평가절차로 인해 공동평가 추진 시 발생할 수 있는 문제를 방지하기 위한 공동평가가이드라인(Guideline on Joint Evaluation)을 제시하였다. 아울러 Evalnet 홈페이지를 통해 회원국의 연간 평가계획을 공유하도록 함으로써 서로 간 공동평가의 기회를 모색하고, Evalnet 정기 회의에서 공동평가의 경험과 교훈을 공유하고 학습하도록 지원한다.

대부분의 공동평가는 2개 이상의 공여국 및 수원국이 참여하는 형태로 추진되지만, 예산지원사업(Budget support)과 같이 다수의 국가 및 기관이 함께 지원한 사업에 대해서는 다수의 기관이 참여하는 대규모 공동평가(Multi-donor, multi-partner evaluation)가 추진되기도 한다.

3) 평가역량 개발(Evaluation Capacity Development)

Evalnet은 조직의 주요 임무 중 하나로 '평가역량 강화 지원'을 포함하고, 그 중요성을 회원국들에게 지속적으로 강조해 왔으며, 회원국들의 경험공유를 장려하는 차원에서 평가역량강화를 위한 Tip-sheet를 제작해 배포하였다. 2012년도부터는 개도국 평가역량 개발을 위한 Task team(ECD)을 구성하여 본격적으로 개도국의 평가역량 강화 활동을 시행할 예정이다.

4) 다자효과성 평가(Evaluating Multilateral Effectiveness)

다자효과성 평가는 기존에 상당한 양의 원조가 다자기구(UN산하기구, 개발은행 등)를 통해 지원되고 있음에도 불구하고 그 효과성에 대한 정보가 부족(Information gap)하다는 인식에서 강조되고 있다. 기존에 이미 다자기구별 자체평가 및 일부 공여국에 의한 개별적 평가가 추진되고 있으나, 보다 객관적이고 종합적인 다자기구 평가의 필요성이 제기됨에 따라 최근 다자기구 평가는 공여국, 수원국, 다자기구가 함께 참여하는 공동평가의 형태로 발전하고 있다. DAC은 2004년부터 UN평가그룹(United Nations Evaluation Group, UNEG)과 공동으로 UN산하기구의 평가시스템에 대한 동료검토(Peer review)를 실시해오고 있다.

3) OECD/DAC, "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management

5) 분쟁방지 및 평화구축사업 평가(Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding)

전 세계적으로 분쟁방지 및 평화구축사업이 계속 확대되고 있으며, 이러한 사업들은 사업관리 및 평가에 더욱 세심한 노력이 요구된다. 그러나 실제로 분쟁방지 및 평화구축 사업에 대한 평가 도구 및 가이드라인이 부족하다는 인식아래, Evalnet과 DAC 분쟁 및 취약국가 네트워크(Network on Conflict, and Fragility, INCAF)가 공동으로 관련 평가가이드라인을 개발하였다.

6) 예산지원사업 평가(Evaluating Budget Support)

유럽 공여국들을 중심으로 개발도상국의 재정을 직접 지원하는 예산지원사업(Budget support)이 증가함에 따라, 동 사업에 대한 효과성 평가에도 관심이 높아지고 있다. 예산지원사업은 특성상 다수의 공여기관이 특정예산을 함께 지원하기 때문에 공동평가의 필요성이 높으며, 이에 따라 Evalnet을 중심으로 공여국들이 부르키나파소, 말라위, 모잠비크, 니카라과, 르완다, 우간다, 베트남의 일반예산지원사업(General budget support) 공동평가를 2006년도에 시행하였다. 이 평가는 예산지원사업에 대한 과정평가로서 '시행절차' 상의 적절성, 효율성, 효과성을 위주로 평가하였으며, 현재 일부 공여국들은 예산지원사업의 '성과'를 측정하기 위한 평가방법론을 개발하고 시범평가를 실시중이다.

7) 주요 평가 가이드라인 수립 및 평가 관련 자료 발간

문 서 명	발행연도
개발평가의 12가지 교훈 (Evaluating Development Activities – 12 Lessons from the OECD DAC) : DAC가 발간하는 12가지 교훈 시리즈 중 하나로서 개발평가 수행시 공통적으로 나타난 12가지 교훈을 정리하여 발간함. KOICA가 한국어 번역본을 연내 발간 예정임.	2013
분쟁방지 및 평화구축사업 평가 (Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility : improving Learning for Results) : 분쟁지역 및 취약국에 대한 정책적 교훈과 평가결과를 취합하여 학습과 개발성과를 높이기 위하여 발간함.	2012
Evaluation Insight : 현재 이슈가 되는 개발평가 주제에 대하여 비정기적으로 발간하는 비공식 보고서임.	2011~

문 서 명	발행연도
회원국의 개발평가재원 및 시스템 (Development Evaluation Resources and System – A Study of Network Members) : Evalnet은 2009년 회원 대상 설문조사를 통해 각 원조기관별 평가인원, 예산, 평가체계 및 절차 등을 조사하고 그 결과를 발간함. 우리나라는 KOICA 및 수출입은행이 참여하였음	2010
DAC 개발평가 품질기준 (DAC Quality Standards for Development Evaluation) : Evalnet은 평가의 품질을 결정하는 기준을 정리해 발간하였으며, KOICA가 참여하여 한국어 번역을 완료함.	2010
평가역량강화 지원을 위한 10가지 팁 (Supporting Evaluation Capacity Development) : 평가 수행과정에서 평가역량을 강화할 수 있는 10가지 tip-sheet를 발간함.	2010
공동평가수행을 위한 가이드라인 (Guidance for Managing Joint Evaluation) : 수원국 및 타 원조기관과 공동평가 수행을 위한 가이드라인을 발간함. KOICA가 한국어 번역본을 연내 발간 예정임.	2006
평가 및 성과관리 주요 용어집 (Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management) : 평가에서 사용되는 용어에 대한 정의를 명확히 함으로써 평가에 참여하는 다양한 이해관계자 간의 커뮤니케이션을 원활히 하도록 제작됨. KOICA가 한국어 번역본을 발간함.	2002–2009

3. 제15차 Evalnet 정례회의 주요 내용[4)]

회의 개요

◆개최 일자 및 장소 : 2013.6.18-19, 파리 OECD 본부
◆참석자 : Evalnet 회원국 및 국제기구 개발평가 전문가 약 130명
- 우리나라는 외교부, 기재부, KOICA, 수출입은행 참석
◆주요 논의 주제
- 민간부분 개발 지원 평가에 대한 주제별 워크샵(1일차)
- 평가문화 형성, DAC 신규회원국 및 DAC 외 신흥공여국과의 협력 강화, 성평등 및 인권 이슈 평가, 다자원조효과성 평가, 평가역량개발 지원 등 (2일차)

가. 민간부분 개발 지원 평가에 대한 주제별 워크샵

민간분야는 경제성장과 일자리 창출의 주요 원동력으로서 최근에는 공여기관이 개도국의 민간 파트너와 기업 개발, 무역을 위한 원조, 재정부문 정책 및 투자환경 개혁 분야에서 직접 협력하는 사례가 늘고 있다.

Evalnet은 IEG(Independent Evaluation Group, World Bank)와 함께 최근의 개발 컨텍스트에서 민간분야 개발의 중요성을 감안하여 동 주제 워크샵을 1일차 전일로 정하여 다양한 관점의 논의를 진행하였다.

1) 민간의 개발에 대한 관점

개발협력에서 민간분야 수행자의 역할에 대한 관점을 알아보는 세션으로 민간기업인 RaboBank(네덜란드), Meridiam Infrastructure, CounterGlobal사(社)를 초청하여 각 기업의 개발 관련 업무에 대하여 청취하였다.

4) 제15차 Evalnet 정례회의 주요 내용은 동 회의 결과보고서(대표단 작성) 및 회의 자료를 참고하여 작성하였다.

Rabobank는 네덜란드에서의 은행운영 노하우를 바탕으로 사하라 이남 아프리카에 은행 개발 및 운영사업을 하며, EBRD, IBRD, WB 등에 개도국 은행시스템 지원을 자문하고 있다. 이익창출 외에 부가적으로 개도국의 농촌지역에서 은행 서비스를 받지 못하는 농민들의 비율을 줄이는 것을 목표로 하여 관련 지표를 수립하고 매년 측정한다.

Meridiam Infrastructure는 공공기관의 사회기반시설 사업대행 업무를 하며, 부가적으로 장기적인 관점에서 사회기반시설이 지속가능하고 친환경적이며 이용자들의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 정하고 이에 대한 보고서를 분기별 및 연도별로 작성하여 투자자들에게 보고하고 있다.

CounterGlobal은 전력과 지역난방 사업을 개발하고 수행, 운영하는 업무를 하며 부가적으로 지속가능하고 친환경적인 사업을 수행하는 것을 목표로 하고 매년 지속가능성 리포트를 발간한다. 또한 프로젝트가 진행되는 지역에 사회공헌사업을 실시하고 지역주민을 채용하여 일자리를 창출하고 있다.

상기 3개 기업이 개발협력사업을 수행하기 위하여 가장 중요하게 판단하는 것은 사업대상국의 법제도이며, 더불어 사업대상국의 공공부문 파트너와의 강력한 파트너십을 꼽았다.

또한 이들은 각자의 평가지표와 방법으로 자체평가를 하고 있으나 개발협력 일반에서 사용하는 평가 방법론과는 차이가 있으며 사회 문화적인 영향까지는 측정하지 않는다. 그러나 각자의 평가결과를 정리하여 롱리스트를 만들고 전사적으로 공유하는 등의 노력을 지속하고 있다고 밝혔다.

2) 중소기업(Small and Medium Enterprises(SMEs)[5]) 지원 프로그램 평가

DFID, EIB(European Investment Bank) 및 IEG는 중소기업 지원 프로그램에 대한 평가경험을 공유하였다. 이들은 개도국의 중소기업에 대한 지원을 대규모로 실시하여 왔고 이에 대한 각 지원사업의 평가결과 또한 축적하여 왔으며, 금번에는 각 기관의 평가결과를 종합한 결과를 공유한 것이다.

5) SMEs에 대한 정의는 다양하여 OECD의 경우 종업원 수가 10-250명, 연간 매출액과 자산은 1300만 유로이고, IFC(International Finance Corporation)의 경우 종업원 수 10-300명, 연간 매출액과 자산이 10만-1500만 유로로 정의하고 있다.

DFID의 "Making Markets Work for the Poor(M4P)" 프로그램은 시장이 빈곤층에게 긍정적으로 영향을 미치도록 지속가능한 변화를 촉진하도록 하는 프로그램으로서 DFID는 32개의 M4P 프로그램에 대한 평가결과를 분석하였다. 평가결과 M4P 평가는 1) 시장체계의 조직적이고 지속가능한 변화에 대한 고려, 2) 데이터의 품질, 3) 의도하지 않은 부정적인 영향에 대한 고려 등이 취약한 것으로 나타났다.

결론적으로 중소기업은 M4P 프로그램의 공통적인 매개체이나 엄밀하게 평가하기가 어려우며, 보다 효과적인 평가를 위해서는 평가자와 사업 수행자가 사업 초기단계부터 함께 협력하여야 하고 Theory Based Mixed Method Evaluation을 활용하여 보다 신뢰할 수 있으면서 영향으로 연결되는 평가를 할 수 있을 것으로 나타났다.

EIB는 EU 국가들에게 중소기업 지원을 위한 차관사업을 시행한 평가결과를 발표하였다. EIB는 2005-2012년간 640억 유로를 560건의 SMEs 지원 차관에 지출하였으며, 이탈리아, 스페인, 프랑스가 총 차관의 55%를 차지하였다. 2010년 2월 개최된 EIB 이사회가 중소기업에 대한 새로운 전략과 기존사업의 성과 측정을 통한 교훈을 도출할 것을 요구하자, EIB는 지리적 분산, 중소기업 수, 차관규모 등을 고려하여 20개 사업을 선정하고 사업에 대한 심층평가를 수행하였다.

평가결과 동 사업은 EU와 EIB의 목표에 부합하고 경제위기로 적절성이 더욱 높아진 것으로 나타났으며 수혜 중소기업들은 자금의 출처가 EIB임을 매우 잘 인식하고 있는 것으로 나타났다.

World Bank는 2006-2012년간 2,288건의 중소기업 프로젝트를 지원하였으며, 이 중 특정 중소기업[6]에 대한 지원은 7%였음. IFC는 동 기간에 2,257건의 중소기업 프로젝트를 지원하였고 이 중 특정 중소기업에 대한 지원은 17%였다. 중소기업이 당면한 문제 조사에서 응답자들은 권력, 부패, 세율, 정치적 불안정성 등을 문제로 꼽았다.

3) 민관파트너십(Public Private Partnership(이하 PPPs))[7] 지원 평가

네덜란드는 개도국에서의 PPPs의 성과를 측정하기 위하여 체계적 평가(Systematic

6) 수원기관을 통한 프로그램 차원의 지원이 아니라 특정 중소기업에 대한 직접 지원을 의미한다.

7) 여기서 말하는 민관 파트너십이란 현재 우리나라에서 주로 논의되고 있는 공여국 내 정부와 민간기업 및 시민단체와의 파트너십이 아니라 공여국 정부가 개도국 민간분야를 직접 지원하는 것을 의미한다.

Review)를 시행한 결과를 공유했다.[8)]

네덜란드는 2011년에 식량안보, 물, 위생, 보건, 재정개혁, 기후 및 에너지 분야의 PPPs에 총 54건의 프로젝트에 4천8백만 유로를 지출하였다. 체계적 평가는 키워드 검색으로 1,433개의 연구보고서를 찾은 후에 제목 및 출처, 대주제 리뷰로 81개 연구로 좁혔으며 품질을 측정하여 47개의 연구(사례연구 18건, 평가 29건)를 최종 검토하였다.

PPPs 평가의 주요 기준으로는 1) 공공부분과 민간부문의 협력인지, 2) 목표에 대한 명확한 합의가 있는지, 3) 공공부문과 민간부문의 펀딩이 결합되었는지, 4) 자원과 업무를 공유하는 합의가 있는지, 5) 파트너 간에 위험의 분담이 있는 지이며 상기 5개 기준 중 3번과 5번이 상대적으로 취약한 것으로 나타났다.

사례연구 18건 중 산출물(output) 단계에서 "긍정적"으로 나타난 것은 13건, 성과(outcome) 단계에서 "긍정적"으로 나타난 것은 7건이었다.

성공을 결정하는 요인으로는 1) 정부가 기준을 세우고 산출물의 안전성, 효율성, 품질을 모니터링하며 시민들이 산출물과 서비스에 접근하도록 할 것, 2) 규정 프레임워크를 구축하여 민간 파트너를 몰수 및 소송 등의 논란에서 보호하며 계약을 존중할 것, 3) 시작단계부터 투입과 기여를 명확히 하고 공통의 목표와 커뮤니케이션, 업무문화를 만들 것, 4) 경쟁력, 능력, 기여, 관리를 고려하여 파트너를 선정할 것, 5) 공통의 비전과 신뢰관계를 구축할 것, 6) 장기적 관점에서 파트너들이 협력하여 일할 것으로 나타났다.

연구 결과 PPPs는 개발을 위한 좋은 방안일 수 있으나 사업의 성공이 항상 보장되지 않으므로 상기 성공요인을 유의하여야 하며, 효과성 및 효율성의 증거(evidence) 면에서는 매우 약한 것으로 나타났다.

ADB(Asian Development Bank)는 캄보디아 송전라인 회사(CPTL)와의 PPPs 사업 사례의 성과와 교훈에 대하여 발표하였다. 동 사업은 태국-캄보디아 정부간 협정을 통하여 CPTL이 송전라인과 sub station을 구축하여 태국으로부터 전기를 구입, 운송하고 30년간 이용자로부

8) 네덜란드는 동 보고서에서 PPPs의 정의는 정부와 기업 간의 협력 형태로 하되, 시민사회단체, 연구소 등 자발적 단체들(voluntary organizations)이 공동으로 위험과 책임을 예상하고 자원과 경쟁력을 공유하며 공통의 목적을 달성하기 위하여 특정한 업무를 수행하는 것을 의미한다고 밝히고 있다. 계약 용어로는 서비스 계약, 관리 계약, 리스 협약, build-transfer-operate(BTO), 조인트 벤쳐 등 광범위하다고 적시하였다.

터 전기요금을 받는 것으로, ADB는 CPTL에 자금을 지원하여 캄보디아 정부가 발주한 입찰을 낙찰 받도록 지원하였다. 동 사업이 종료된 현재 전기손실률과 요금이 낮아졌으며, 전력 이용 가구 수를 높이는 성과를 이루었다.[9)]

동 사업의 교훈으로는 상황과 위험 분석이 모든 파트너들 간에 이해되어야 하며, PPPs의 명확한 이론적 설명이 있어야 하고 프로젝트가 장기적인 개도국의 섹터 개발계획에 포함되어야 하는 것으로 나타났다. 또한 명확한 계약과 실현 가능한 목표가 요구되며 PPPs를 위한 장기적인 기여가 있어야 한다.

평가 시 주의할 점으로는 사업의 성공여부를 프로젝트 자체 뿐 아니라 민간부문의 역량구축과 공공부문과 민간부문의 지속가능한 운영, 최종 이용자를 위한 품질서비스를 포함하여야 한다고 강조하였다.

나. 평가 문화 형성

미국(USAID), 아프리카개발은행(AfDB), 호주(AusAID)는 평가 문화를 확산시키기 위한 노력 및 새로운 시도들에 대해 발표하였다.

USAID는 평가 역량 강화 차원에서 ProgramNET, Learning Lab 등 대학과 연계한 평가 사이트를 운영하고, 수원국의 안보상 비공개 요청 등의 특별한 이유가 없는 한 평가 결과를 투명하게 공개하고 있으며, 수년간의 평가결과에 대한 메타평가를 통해 평가결과가 사업 수행 및 정책 결정 등에 미치는 영향을 분석하고 있다.

AfDB는 아프리카 국민들에 대한 책임성과 원조 정책 및 사업의 개선을 원칙으로 평가를 실시하고 있으며, 최신 이슈에 대한 실시간 평가, 종료평가에 대한 검증을 실시하는 한편, 우수평가 및 사업에 대한 시상제도 등을 통해 내부 평가역량을 강화하고 있다. 또한 평가 피드백 워크샵 개최, 평가 주간(Evaluation Week) 설정 등 평가 문화 확산을 위해 다양한 시도를 하고 있다.

AusAID는 평가의 신뢰성 제고를 위해 내·외부 평가전문가로 구성된 독립평가위원회[10)]를

9) 동 발표에서 정량적인 성과는 밝히지 않음.

신설했으며 평가 결과 공개 전 운영부서 상위자와의 협의를 통해 피드백에 대한 당위성을 확보하고, 금년 최초로 평가 연차보고서[11]를 발간, 분야별 주제별 평가 교훈의 공유를 통해 기관 내 평가 문화를 확산시키고 있다. AusAID는 향후 과제로 평가 전문가의 관리와 평가결과를 수용하는 분위기 형성을 언급하였다.

다. DAC 신규회원국 및 DAC 외 신흥공여국과의 협력 강화

금년 상반기에 아이슬란드, 체코가 DAC에 가입했고, 슬로베니아, 폴란드, 터키 등 다수 국가가 가입을 검토 중이다.

충분한 규모의 ODA 지원 및 ODA 관련 정책·전략·조직체계 구축과 더불어 평가시스템의 구축이 DAC 가입의 조건인 바, 신흥회원국들은 Evalnet의 전문성과 축적된 지식을 활용하여 평가시스템을 구축하길 희망하고 있다.

이에 따라, 신흥회원국 원조기관 관계자를 과정에 옵저버로 참여시키거나, 평가연수 및 훈련과정에 참여시키는 등의 방식으로 지원할 것에 대한 공감대를 형성하고, 구체적인 방안에 대해 수립해 나가기로 합의하였다.

라. 성평등 및 인권 이슈 평가

Evalnet 회원들은 성평등 및 인권이슈를 개별평가 또는 주제별평가 등을 통해 평가에 반영코자 노력하고 있으나 41%의 회원만이 성평등 등 범분야 이슈(Cross-cutting Issue)에 대한 자체 평가역량을 갖추었고 대부분은 타기관의 가이드라인에 의존하고 있는 것으로 분석되었다.

핀란드는 인권중심의 원조 원칙에 따라 평가에 성평등 및 인권 이슈를 반영하고자 노력해 왔으며, 이 분야의 개선에 대한 회원들의 관심과 협조를 요청하였다. UNEG는 현재 성평등 및

10) KOICA는 평가의 품질과 신뢰성 제고를 위하여 내·외부 전문가로 구성된 평가위원회를 운영 중임.
11) KOICA는 2012년도부터 "평가연보"를 발간하고 있음.

인권과 관련된 평가가이드라인을 마련하고 있다고 밝히고, 향후 핀란드의 활동에 적극 참여할 의사를 밝혔다.

마. 다자원조 효과성 평가

UNEG와 Evalnet은 공동으로 "UNEG의 평가기능에 대한 동료평가 교훈 연구"를 진행 중이다. 동 연구는 2005년부터 수행된 UNDP, UNICEF, OIOS, GEF, UNIDO, UNEP, FAO, UN-Habitat 등 9개 기관의 평가기능을 UNEG와 DAC이 공동으로 평가하여 교훈 및 경험을 분석 및 종합하기 위해 수행되고 있다.

이는 각 대상 기관들의 평가가 UN 평가 표준 및 기준에 미치는 정도, 기관 내부의 평가시스템 활용도 등을 측정함으로써 평가시스템의 우수사례와 운영 경험을 공유하고 기관 내부의 평가역량 강화를 목적으로 한다.

MOPAN(Multilateral Organization Performance Assessment Network) 사무국은 업무현황 및 진행 중인 평가 사례, 다자원조 효과성 향상을 위한 다양한 노력을 소개하고 다자기구 효과성 평가에 대한 기관별 현황 및 향후 계획을 공유하였다.

금년은 ADB, IFAD, WFP, WHO 본부 및 각 기관의 에티오피아, 모잠비크, 과테말라, 인도네시아, 파키스탄, 베트남 6개국 현지사무소를 대상으로 평가를 진행하고 있다. 오스트리아 등 일부국가는 MOPAN과 Evalnet의 다자기구 평가활동과의 중복가능성에 대한 의문을 제기하며 평가 동기에 대한 재검토가 필요함을 언급하였다.

바. 평가역량 개발 지원

Evalnet 산하 평가역량개발 (Evaluation Capacity Development) task team은 개도국의 투명하고 근거에 기반을 둔 정책수립, 평가활동의 일관성, 개도국의 평가시스템 활용 강화를 위한 업무를 진행하고 있으며, 작년 성과 및 향후 방향에 대해 설명하였다.

ECD팀의 주요 활동은 개도국과의 네트워크를 통한 평가역량 개발 수요 파악, 효과적 ECD 지원을 위한 가이드라인 개발, 협력대상국과 공동평가 및 참여정도를 평가하는 매트릭스 공동

개발, 공동재정 지원, 학계 및 재단 등의 참여 확대, 협력대상국 내 평가환경 조성 등이다.

현재 핀란드를 의장으로 AfDB, WB, 오스트리아, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 등이 참여 중이며, 차기 회의 시 후임 대표국 선정이 필요함을 언급하였다.

우리나라는 KOICA가 작년부터 모든 종료평가 시 수원국과 공동평가를 의무화하고 금년에는 국내 최초로 수원국 평가역량강화 세미나를 개최하는 등 수원국의 평가역량강화를 위한 활동을 개시하였음을 알리고 ECD 참여 의사를 밝혔다.

사. 국별 평가계획 및 평가자료 공유

Evalnet 사무국은 회원 간 공동평가를 촉진하고, 협력대상국 내에서 평가활동 진전 동향을 추적해 나갈 수 있는 국별 평가계획 목록의 업데이트 현황을 공유하고 협력을 통해 다양한 기관의 평가방법, 평가대상 및 목적 등 차이점에 대한 이해와 평가계획에 대한 협력이 필요함을 강조하였다.

현재 진행 중인 회원 간 주요 공동평가는 캐나다(CIDA)가 주도하는 다자원조 평가(UNHCR, UNFPA, GEF, WHO 등), 벨기에가 주도하는 예산 지원 평가 등이 있다.

4. 시사점

가. 민간분야 개발 지원에 대한 새로운 방식 모색

우리나라의 개발협력에서 PPPs는 "국내" 정부기관과 시민사회단체 및 민간기업을 중심으로 논의되어 왔다. 우리나라는 금번 회의에서 발표된 사례와 같이 개도국의 시장이나 개도국 정부와 민간기업 간 파트너십에 대한 직접적인 지원은 아직 시행하고 있지 않은 상황이므로 이와 같은 유형의 지원에 대한 평가를 논하기에 앞서 이러한 방식의 사업 자체가 매우 생소한 것이 사실이다.

이와 같은 상황을 고려할 때 KOICA가 개도국의 시민사회단체에 대한 직접 지원 및 개도국 로컬 파트너십을 통한 민관협력사업을 시행하고 있는 점은 매우 고무적이라고 할 수 있다. 향후 개발협력사업 형태의 다양화를 통한 국별 성과제고 및 개도국의 수요에 보다 적합한 원조 수행 등을 위하여 타 원조기관의 민간분야 개발 지원에 대한 평가결과를 학습하고 충분한 검토를 거쳐 도입을 논의할 필요가 있을 것으로 판단된다.

나. 평가 문화 확산 및 평가 주류화

금번 회의에서 발표된 타 기관 사례와 같이 공여기관 내에서의 평가 문화 확산과 평가 주류화는 평가 담당부서의 다양한 노력에도 불구하고 여전히 쉽지 않은 과제이다.

KOICA는 금년도에 사업단계별 공식 평가교육 모듈 4과정을 마련하여 일관되고 검증된 내용의 평가교육을 실시 중이며 온라인 평가 교육과 해외사무소 직원 교육을 도입하여 평가교육 이수인원을 전년대비 60% 이상 증가시킬 예정이다. 또한 각 부서 당 평가담당관 1명씩을 지정하고 이들에 대한 특별교육을 실시하는 한편 인센티브를 지급하여 각 부서 단위의 평가 전문성을 제고하고 사업 담당자들의 평가에 대한 이해를 제고하기 위하여 노력하고 있다.

향후에는 우수 평가 보고서에 대한 시상제도 등 타 기관 사례를 도입하여 보다 긍정적이고 자발적인 방향으로 평가 문화가 정착되도록 꾸준한 제도개선이 필요하다.

다. 다자원조 효과성 평가

KOICA는 2012년도에 국제기구 및 협력사업 평가기준을 마련하고 코리안 밀레니엄 빌리지 프로젝트 중간평가를 실시한 바 있으며, 금년도에는 “KOICA 주요 다자협력기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구”를 수행하며 UNDP, UNICEF, WFP에 대한 평가를 수행 중이다.

향후 Evalnet 및 MOPAN의 각 기구에 대한 평가결과와 평가방법론을 참고하여 다자원조 효과성 평가의 품질을 지속적으로 제고할 수 있을 것이다.

라. 수원국 평가역량 강화

KOICA는 작년부터 모든 종료평가 시 수원국과 공동평가를 의무화하였고 이전부터 사후평가 시에는 수원국과 평가 워크샵을 1회 이상 실시하여 왔다. 보다 내실 있는 수원국과 공동평가를 위하여서는 수원국의 평가역량강화가 필수적이 바, 금년에는 국내 최초로 필리핀에서 수원국 평가역량강화 세미나를 개최하여 수원국의 평가역량강화를 위한 활동을 본격 개시한다. 또한 금번 회의에서 Evalnet ECD팀에 가입한 바, 향후 적극적인 ECD팀 활동을 통하여 타 공여기관의 수원국 평가역량강화 노하우를 학습하고 공동 활동을 통하여 효과성을 제고하는 등 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

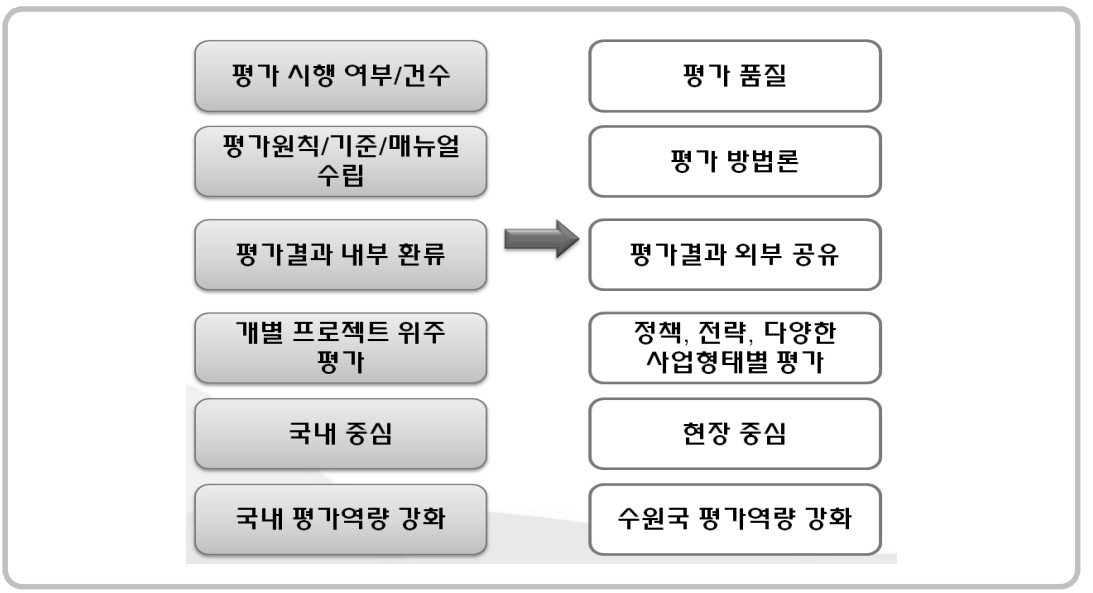
마. Evalnet 참여 강화

우리나라는 금번으로 Evalnet 정례협의에 6회 참가하였는바, 단순히 회의에 참석하고 보고서를 작성하는 단계를 넘어 우리의 활동 경험을 공유하고 기 축적되어 있는 Evalnet의 평가지식과 회원 간 네트워크를 적극 활용할 필요가 있다.

KOICA는 Evalnet에 금년도 평가계획 및 전년도 평가결과 영문보고서를 모두 공유하였다. 또한, KOICA는 금번 회의 시 Evalnet 발간물인 "공동평가 가이드라인" 및 "개발평가의 12가지 교훈"을 한국어로 번역, 발간하는 작업에 대하여 Evalnet 사무국과 협의를 완료하여 연내 발간 예정이다.

이 밖에도 Evalnet의 네트워크라는 본연의 성격을 고려할 때 평가 분야의 국제 네트워크를 구축하기 위하여서는 정례협의 뿐 아니라 수시로 개최되는 평가 세미나 등에 참여하여 국제사회의 주요 평가동향을 파악하고 평소에 우리의 경험과 노하우를 공유할 수 있어야 한다. 이를 위하여서는 무엇보다 현재 국내의 "평가시스템" 위주의 논의를 국제 수준으로 업그레이드하는 것이 필요하며, 이를 위한 다양한 연구와 평가를 수행할 수 있는 예산과 인력의 뒷받침이 필요하다 하겠다.

〈국제수준의 평가 수행을 위한 개선 방향〉



아울러, 타 회원의 경우 평가업무 대표자가 지속적으로 Evalnet에 참여하여 인적 네트워크가 기 형성되어 있으나 우리나라의 경우 참여자가 매 회의마다 변경되며 평가업무 수행자가 아닌 경우 현장에서 심도 있는 평가 논의가 어려운 바, Evalnet 회의가 개인의 경험 차원에서 끝나지 않도록 대응방식의 변화도 필요한 것으로 생각된다.

평가의 등급화

– 무상원조 프로젝트 등급화를 중심으로 –

이 지 영 (ODA평가실 평가전문관)

목 차

1. 들어가며
2. 개발사업 평가 등급화 개요
3. 선진원조기관(JICA) 등급제 사례
4. KOICA 사업평가 등급화
5. 맺으며

1. 들어가며

무상원조사업의 등급화. 지금까지 수원국의 상환의무가 없는 무상원조는 대부분 수원태세를 갖춘 개발도상국가에 대한 '경제적 또는 물질적 도움' 정도로 인식되는 것이 일반적이었다. 하지만 무상원조 규모가 점차 증가하면서, 체계적인 성과관리틀(Performance Management Framework) 안에서 소위 '좋은 사업'과 '좋지 않은 사업'으로 인지할 수 있는, 즉 사업 간의 비교할 수 있는 평가수단이 필요하단 의견이 대두되기 시작하였다. '좋다', '성공적이다' 또는 '효과적이다'의 의미를 개발협력의 컨텍스트(context)안에서 규정하기 위해 평가의 기준이 제시되어야했고, 그 결과 여러 가지 사업성과를 관리할 수 있는 방안들이 마련되었다. 그와 맞물려, 공정하고 객관적인 평가방법이 마련되어감에 따라 평가기능을 강화하기 위한 하나의 수단으로 공평한 평가지표를 선정하여 기준에 따른 평가 점수나 등급을 부여하였다.

대다수의 선진원조기관이 유상원조사업 평가 수행에서 등급을 사용하는 것이 당연시 되는

상황에서, 무상원조 역시 정성적인 평가와 함께 평가의 등급(Rating) 또는 점수(Scoring) 즉, 정량적인 방법을 사용하여 평가하도록 명시하고 있다. 그리고 프로젝트 수준의 사업 평가[1] 경우에는 등급제가 보편적이나, 프로그램 수준의 사업 평가[2] 등급은 일반적이지 않은 것이 원조사업 평가의 실정이다(Sasaki, 2012). 그리고 프로젝트 수준의 평가라 하더라도 사업의 평가를 점수화 하는 수준에 머무르는 경우도 있고, 점수화와 함께 등급을 제시하는 기관도 있다. 물론 사업 등급화에 대한 선진원조기관들의 회의론이 있음에도 불구하고, 그것을 잠재울 설득력 있는 논리를 찾지 못해 지금까지 정성적인 평가와 함께 등급제를 동시 시행해오고 있다.

KOICA 역시 평가의 등급제가 필요한 것인지에 대한 논의가 꾸준히 있어왔고, 등급제를 도입하려는 시도와 노력들이 있었지만 무상원조사업의 등급제가 과연 필요한 것인지에 대한 당위성 및 평가등급제도 노력 대비 활용도가 낮다는 의견이 지배적이여 지금까지 확실한 제도로 자리매김을 하지 못했던 실정이었다. 하지만 지속적으로 평가의 책임성 확보를 강화해야한다는 국제적 원조사업 평가흐름에 맞추어 평가의 명확성을 높일 수 있는 방안을 마련하고자 올해부터 프로젝트 사후평가 대상으로 평가를 점수화하여 점수범위별로 등급제를 시행하고 있다.

2. 개발사업 평가 등급제 개요

'평가를 등급화 한다'는 것은 문자 그대로 평가수행에서 등급을 부여하는 과정을 의미한다. 여기서 등급이란 다양한 방법으로 표현 될 수 있는데, A, B, C 등의 알파벳 문자로 나열을 할 수 있고, 좋다, 나쁘다, 보통이다 등의 기호의 정도를 표현할 수도 있으며, 매우 만족한다, 만족한다, 불만족한다 등의 만족도로 표시할 수도 있다. 이렇게 다양한 방법으로 표현할 수 있는 등급의 전제는 그 등급이 나온 근거가 필요하다는 것이다. 일반적으로 개발협력 사업의 평가에서는 각 등급이 어떤 근거로 표현되었는지 평가기준에 따라 점수를 측정하고, 측정된 점수의 구간을 정해 그 구간에 맞는 등급을 3, 4, 또는 5 구간 등급으로 나누는 방법이 사용된다. 일반적으로 평가의 등급제라 하면 평가의 점수와 등급을 동일시하는 경우가 대부분이다.

하지만 사업을 평가하여 점수를 정하는 것과 평가의 등급을 부여하는 것은 다른 개념이다.

---

1) 프로젝트 평가란, 구체화된 자원 및 추진일정 안에서 특정 목표달성을 위해 설계된 개별적 개발사업에 대한 평가로 때로는 좀 더 광범위한 프로그램의 틀 안에서 이루어질 수 있음

2) 프로그램 평가란, 전지구적, 지역별, 국가별, 분야별 개발 목표 달성을 위한 일련의 개발사업에 대한 평가임. 개발프로그램은 분야, 주제 및 지역을 교차하는 다양한 개발활동을 포함함

평가형태는 랭킹(ranking), 등급제(grading), 점수제(scoring), 비율화(apportioning) 4가지로 구분이 된다(Scriven,2007). 이 논문에 따르면, 등급제의 가장 일반적인 등급분류는 A부터 F까지로 미국에서 가장 보편적으로 사용하고, 영국에서는 우수, 매우 좋음, 좋음, 보통, 미흡으로 구분하여 사용한다고 한다. 평가의 정량적인 방법으로 가장 일반적인 점수제는 점수화가 가능하다면 가장 좋은 평가등급이 가능하다는 장점이 있지만, 평가가 점수화로 가능하지 않은 상황이나 모호한 기준으로 점수를 부여할 수 있다는 환경적 제약요건이 있을 수 있다. 그리고 이러한 등급제와 점수제의 장점을 혼용하여 점수가 전체의 80~100%사이에 속하는 사업은 등급 A를 부여하는 등의 평가의 등급에 점수를 기반으로 각 점수의 범위 안에 등급을 부여하는 점수제바탕의 등급제를 사용하는 경우가 있다. 이처럼 어떤 제도를 도입할 때 긍정적 및 부정적 효과가 있듯이, 평가등급 도입 시에도 이와 같은 긍정적 및 부정적 요인을 분석해 볼 수 있다.

가. 평가등급의 긍정적 요인

평가결과의 등급화는 평가 기준에 따라 가치를 표준화할 수 있다는 장점이 있다. 아래 〈표 1〉에서와 같이, 기준 1에 대해 각 가치에 해당하는 정의에 따라 기준 1의 가치 1, 2, 3, … 등을 결정한다. 개발협력사업 평가의 경우에는 기준이 DAC 5대 기준인 적절성, 효과성, 영향력, 효율성, 지속가능성이 될 수 있고, 가치는 매우만족, 만족, 보통, 미흡이 될 수 있다. 예를 들어, 한 사업이 적절성의 기준 평가결과로 가치값 A를 받았다고 하면, 그 사업은 A 등급의 가치를 부여받았다고 볼 수 있다. 그리고 기준이 동일하다는 전제하에 그 가치는 어느 사업이나 동일하다. 그래서 평가시스템의 가치기준이 체계적으로 구분 되어있고, 가치를 표준화한다면 대내외적으로 사업평가결과 등급의 명확성을 높일 수 있다.

〈표 1〉 평가등급의 기준에 대한 가치 정의

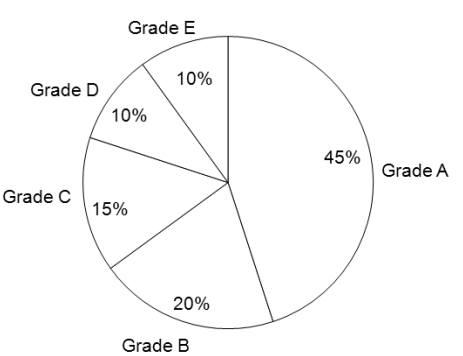
	기준 1	기준 2	기준 3	…
가치 1	정의	정의	정의	…
가치 2	정의	정의	정의	…
가치 3	정의	정의	정의	…
…	…	…	…	…

그리고 사업 등급체계의 도입은 간단한 숫자 혹은 글자로 되어있어 성과를 쉽게 이해할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 평가등급은 A, B, C 등과 같은 알파벳 혹은 매우 좋음, 좋음 등의 만족도 등으로 표현할 수 있는데, 사업을 잘 알고 있는 관련 이해관계자들은 한 단어로 표현된 평가결과가 없다하더라도 사업의 평가결과에 대해 이해가 쉽지만, 그 외의 대다수는 평가결과의 기술로서는 사업이 성공적 이였는지 혹은 아니었는지에 대한 가늠이 쉽지 않다. 그러므로 사업의 성과를 쉽게 인지할 수 있기 위해서는 정성적으로 기술한 평가보다 평가의 등급화가 보다 효과적이다.

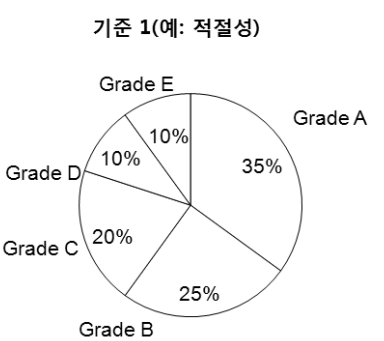
또한 평가 등급의 결과로 향후 성공 및 실패요인 혹은 개선점을 파악하기에 매우 유용하다. 가령, 〈표1〉의 A 등급 사업이 가치등급의 정의를 바탕으로, 어떤 기준과 근거로 A가 되었는지에 대한 성공 요인을 쉽게 분석할 수 있게 되고, E 등급의 사업이 어떤 기준과 근거로 E가 되었는지에 대한 실패 요인 및 향후 개선점을 파악하기에 활용도가 높다.

더하여, 등급을 활용한 통계작업에도 효과적으로 사용될 수 있다. 개발사업 평가의 경우, 〈그림1〉과 같이 적절성, 효과성 등의 기준별로 전체 사업에 대한 평균 등급, 즉 A등급 사업, B등급 사업 등이 각각 몇 프로인지 제시가 될 수 있고, 〈그림2〉와 같이 각 기준별로도 그룹핑을 하여 몇 프로가 적절성에서 A가 나왔는지에 대해 분석 자료를 도출해낼 수 있다.

〈그림 1〉 전체사업 평가가치별 비율



〈그림 2〉 평가기준별 비율



나. 평가등급의 부정적 요인

일반적으로 평가등급을 제시할 때, 기술적 평가내용이 함께 제시되는 경우가 많다. 그 이유는 평가등급의 제시만으로는 풍부한 평가정보를 제공해 줄 수 없기 때문이다. 특히 개발협력 분야에서 발주되는 개별사업은 동일한 사업이 없고, 지역별 분야별로 다양한 분야의 사업을 포괄하고 있어 평가등급이 이러한 다양성에 대한 정보를 모두 제공해주지 못하는 한계가 있다. 그리고 명확한 등급체계가 이루어지고, 가치가 동일하게 부여된다 하더라도 다양한 평가자에 의해 평가가 이루어지므로 점수가치를 객관화하기 힘든 경우가 많다. 그리고 사업 착수전, 수행단계, 종료 등의 단계가 각각의 사업마다 다르기 때문에, 평가의 시기에 따라 점수가 달라질 수 있는 가능성도 존재한다. 그리고 등급가치 기준이 확실하다 하더라도, 다양한 평가자에 의해 평가가 이루어지므로 평가자마다 해석이 다를 수 있어 본래 의도한 평가등급제도의 목적을 이루지 못하는 경우도 있다.

그리고 좋은 평가등급에 목적을 두어 사업성과의 질에 중점을 두지 않을 수 있다. 일반적인 시험의 평가나 여타 다른 사업들은 질문에 대한 답이 명확하여 성과의 질에 대한 판단이 차치하는 경우가 있지만, 개발사업 평가 특히, 무상원조사업은 소프트웨어 사업이 대부분이여서, 평가를 수행할 때 사업성과의 질에 대한 고려가 필수적이다. 그래서 사업수행의 성공여부를 판단할 때 평가등급이 주요한 판단기준이 된다면, 평가등급이 부여되는 각 기준의 정의에 맞추어 사업을 수행하기 때문에 평가등급이 A가 나왔다하더라도, 본연의 사업수행 목적대로 운영이 되지 않아 사업의 효과를 저해할 수 있다는 가능성도 배제할 수 없다.

이와 같은 평가의 질 부분만이 아니라, 국가별로도 사업의 규모 차이가 나고, 외부적 환경요소들이 모두 같을 수 없으므로, 등급으로 사업을 비교한다는 것이 무의미할 수 있다. 또한 평가점수가 향후 발주하는 사업에 영향을 주게 된다면, 이러한 사업평가결과 등급의 비교로 인해 잘못된 판단을 초래할 가능성이 있다. 그러므로 이러한 평가등급의 부정적 요소를 어느 정도 해소를 하기 위해 사업평가등급을 제시할 때, 기술적인 평가방법을 더하여 정성적인 평가를 수행하는 것이 그 이유이다.

3. 선진원조기관(JICA)의 등급제 사례

평가 등급제는 World Bank나 ADB와 같은 선진원조개발은행을 주축으로 하여 대다수의 국가 프로그램 평가에 도입되어 지금까지 사용되어오고 있다. 하지만 수행된 사업을 통한 교훈 및 책임성 증진이라는 국제개발협력사업 평가의 목적을 이루기 위해서는 평가등급제도가 필요하지 않다는 회의론이 선진원조기관 사이에서 계속 논의되고 있어, 선진원조기관마다 평가제도를 운영하는 방식이 다른 것이 현실이다. 그리고 서두에 언급한 바와 같이 프로젝트형 사업보다는 국가형 프로그램 사업에 평가등급이 도입되는 경우가 대부분으로, 회의론이 있음에도 불구하고 사업을 관리 측면에 중점을 두어 평가등급제를 유지해오고 있다. 아래 〈표1〉은 국내외 선진원조기관의 등급제 현황으로 국내에서는 유상원조기관인 EDCF에서 프로젝트 사후평가에 평가등급을 적용하여 사용하고 있고, 해외 원조기관에서는 World Bank, ADB, JICA 등이 평가등급을 적용하고 있음을 알 수 있다.

그리고 평가등급을 적용하고 있는 선진원조기관 중에서도, 평가등급의 기준을 적용함에 있어 ADB와 같이 DAC 5대 기준을 준용하는 기관과 World Bank와 같이 효과성과 영향력을 묶어 4대 기준을 적용하여 평가등급을 산정하는 기관으로 나눌 수 있다. 효과성과 영향력을 분리하는 경우는 프로젝트형 사업이 직접적으로 효과가 나타나는 경우와 향후 그 사업에 대한 영향이 구분 되어야한다는 논리이고, 효과성과 영향력을 분리하지 않은 경우는 중기 및 장기 성과의 구분이 모호한 경우가 많아 구분하지 않는다는 논리이다.

특히 KOICA는 프로젝트형 사업의 사후 평가를 주로 수행하고 있어, 무상원조 프로젝트형 사업의 사후평가 등급제를 사용하고 있는 JICA의 사례를 자세히 살펴보고자 한다.

JICA의 원조유형은 기술협력(Technical Cooperation), ODA 차관(ODA Loan), 무상원조(Grant Aid)로, 2008년 이후 통합 평가체계를 도입하여 사후평가를 수행하고 있다. 특히 프로젝트의 사후평가에 평가등급을 산정하여 평가결과의 명확성을 높이고 있다. 평가대상은 2억엔 이상의 프로젝트를 대상으로 시행한다. 평가기준은 DAC 5대 기준 중에 효과성과 효율성을 함께 평가하여, 적절성, 효율성, 효과성/영향력, 지속가능성으로 평가한다. 각 기준별로 평가점수를 3점 척도로 나누어 산출하고 있으며, 전체 평가등급은 A(Highly Satisfactory), B(Satisfactory), C(Partially Satisfactory), D(Unsatisfactory)4단계로 나누어져있다.

〈표 2〉 국내외 선진원조기관의 등급제 현황

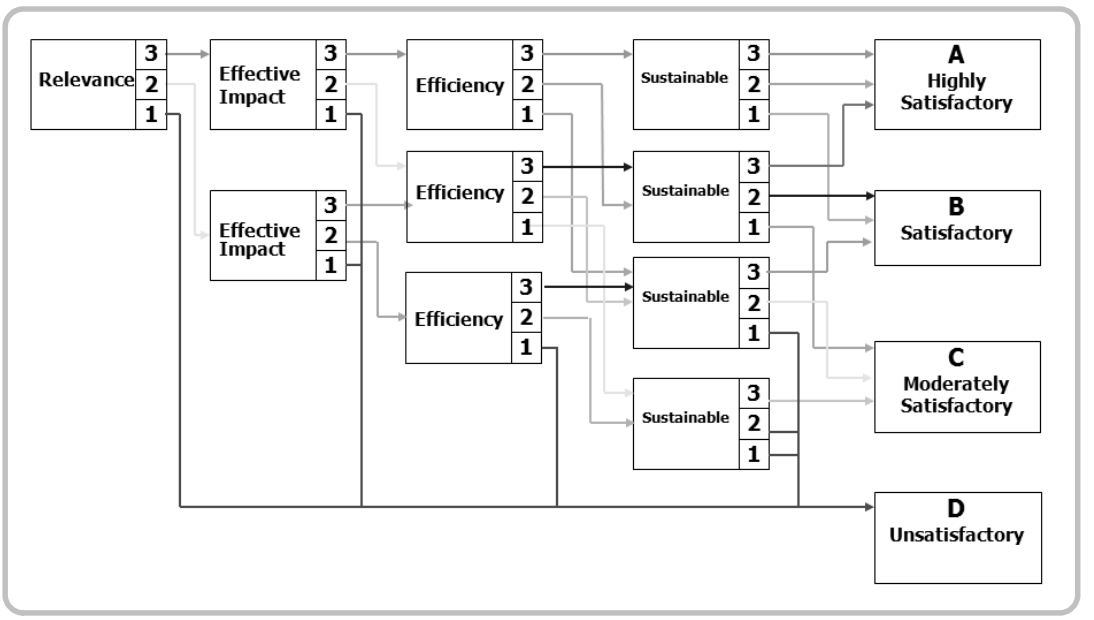
구 분	기 관 명	평가등급제 상세내용
국내 기관	EDCF	• 사후평가에 평가등급 적용 • 평가등급(4단계): 매우 성공적, 성공적, 부분 성공적, 미흡
국외 기관	World Bank	• 1970년대부터 평가등급체계 도입 • 영향력이 큰 사업에 대한 관리지표로써 활용 • 평가등급(5단계): 매우 만족, 만족, 부분 만족, 불만족, 매우 불만족
	ADB	• WB와 함께 사업 평가등급체계 도입 • 평가등급(4단계): 매우 성공적, 성공적, 부분 성공적, 성공못함
	CIDA	• 양자원조기관 중 유일하게 프로그램 평가등급 적용 • 분야별 평가등급은 있으나, 전체 프로그램 평가등급 없음 • 평가등급(5단계): 매우 만족, 만족, 부분 만족, 불만족, 매우 불만족
	JICA	• 사후평가에 평가등급 적용 • 사업의 평가등급을 전적으로 신뢰하기 보다는 참고용으로 사용 • 평가등급(4단계): A(매우 만족), B(만족), C(부분 만족), D(불만족)
	GIZ	• 책임성 측면에서 효과적인 지표로 활용하기위해 도입 • 평가등급(6단계) : 1=매우만족, 6=매우 불만족

* 자료출처 : Ryo Sasaki, 2012, 수정

JICA는 Rating Flowchart라는 독특한 평가등급 산출방식을 사용하여 각 기준에 해당하는 점수를 따라 A, B, C, D의 등급을 결정하게 된다. 가장 주요한 특징은 적절성부터 효과성, 효율성, 지속가능성 순으로 flowchart가 구성되어, 적절성에서 1점을 받은 사업은 D등급으로 평가결과를 결정한다. 그리고 적절성에서 2, 3점을 받더라도 그 다음 기준인 효과성에서 1점을 받은 사업 역시 D등급으로 판정하여, 평가결과에서 적절성과 효과성의 비중이 큼을 알 수 있다.

2011년도에 수행된 사후 평가는 107개 프로젝트형 사업이 대상이었고, 그 중 ODA차관은 51개 사업, 무상원조는 36개 사업이고, 기술협력부분은 20개 사업이었다. 대부분이 아시아, 중앙아메리카 및 남아메리카 지역에서 수행된 사업이었고, 분야는 도로, 다리, 전력, 수력, 그리고 교육이었다. 총 사업 중 A등급은 37%(39개 사업), B등급은 39%(42개 사업), C등급은 16%(17개 사업), D등급은 8%(9개 사업)를 차지하였고, A와 B등급은 전체의 75%로 대부분의 사업 만족도가 높은 것으로 나타났다. 각 기준별로 3점을 받은 비율을 살펴보면, 적절성은 전체 프로젝트의 95%, 효과성/영향력은 66%, 효율성은 30%, 지속가능성은 44%였다. 그리고 2점을 받은 비율은 적절성 5%, 효과성/영향력은 28%, 효율성은 58%, 지속가능성은 45%로 나타났다.

〈그림 3〉 JICA 평가등급 산출방법



* 자료출처 : JICA, 2012

4. KOICA 프로젝트 평가 등급제

KOICA의 원조유형은 무상원조(Grant Aid)로 대부분이 교육 및 보건을 주요 분야로 한 소프트웨어 사업을 수행하여왔기에 사업수행의 교훈과 향후 개선점 등을 내용으로 하는 정성적 평가를 중점적으로 수행하여 왔다. 물론 국제개발사업의 평가 흐름에 발맞추고자 2007년 종료평가를 대상으로 평가 등급제를 시범적으로 시행한 적이 있었으나, 사회 인프라 구축 등의 사업이 대부분인 유상원조와는 달리 사업의 효과가 사업 종료 시에 나타나지 않는 보건 및 교육 분야가 많아 평가의 등급을 산정하는 것이 효과적이지 않다는 지적이 있어 평가등급제도의 실효성을 거두지 못했다.

그리고 평가 종류도 사전평가, 중간평가, 종료평가, 사후평가, 영향평가 등으로 다양하여, 모든 평가를 대상으로 등급제를 수행하는 것이 바람직한지, 아니면 사업의 효과성이 어느 정도 가시화될 수 있는 사후평가를 대상으로 등급제를 시행할 것인지에 대해 논의가 계속되어왔다. 현재 KOICA는 프로젝트형 사업 평가에서는 사후평가를 대상으로 하는 사업에 한정하여

등급제를 수행하고 있고, 2013년도 기준으로 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 분야에서 19개 사후평가를 대상으로 평가등급을 산정할 계획에 있다. 그리고 사후평가를 대상으로 하는 사업인 점을 감안하여, DAC 5대 평가기준에서 효과성과 영향력을 하나로 간주하고, 4대 평가기준인 적절성, 효과성/영향력, 효율성 및 지속가능성에 대한 점수를 산출하여 점수대별로 그에 해당하는 등급을 결정할 예정이다.

〈표 3〉 KOICA 평가방법 개선 전후 비교

구 분	기 존 (~'12)	개선 후
평가대상사업	사후평가 대상사업	
평가방법	정성적 평가	정성적 평가 + 등급제
평가항목 및 기준	〈5대 기준〉 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성, 영향력	〈4대 기준〉 적절성, 효과성/영향력, 효율성, 지속가능성

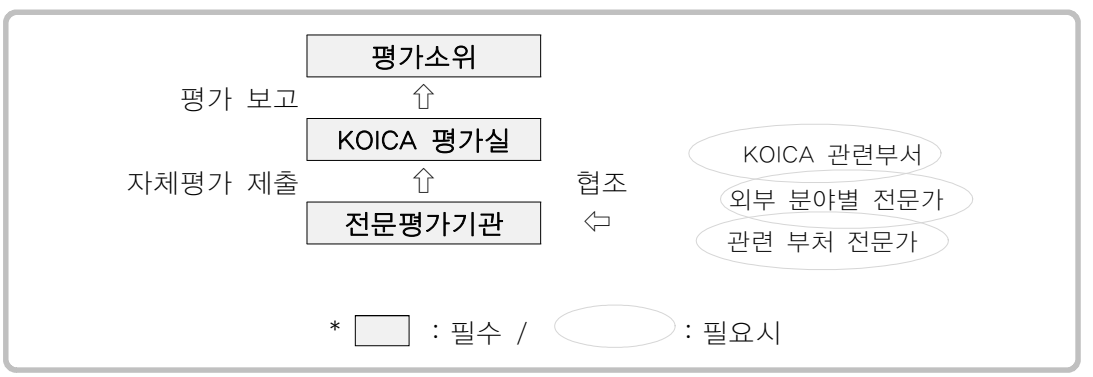
평가 등급의 산출 방법은 각 평가기준별 1,2,3점으로 총 12점 만점이며, 총점이 11점에서 12점사이의 등급은 매우 성공적(very successful), 9점에서 10점 사이는 성공적(successful), 7점에서 8점 사이는 부분 성공적(partly successful), 6점 이하는 미흡(unsuccessful)로 등급을 산정한다.

〈표 3〉 KOICA 평가 등급 산출 방법

평가 기준		정의		
		3	2	1
적절성	• 수원국의 개발필요 및 목표, 전략 일치 정도 등	매우 적절	부분 적절	부적절
효과성/영향력	• 의도한 산출물, 목적, 목표를 달성한 정도 • 사업을 통해 상황이 변한 정도(외부효과 제외) 등	계획된 효과 80%이상	계획된 효과 50~80%	계획된 효과 50%이하
효율성	• 사업이 효율적으로 운영되는지 여부 • 최적의 시나리오로 제한된 자원으로 최대의 결과를 달성했는지 여부	효율적 (100% 이내)	부분 효율적	비효율 (150%이상)
지속가능성	• 사업이 수원국 우선순위 부합 여부 • 효과적 운영을 위한 제도 및 조직 여부 • 사업지원 종료 후 결과를 유지할 잠재력 등	매우 지속가능	문제점 개선으로 지속가능	지속불가능

KOICA의 평가 등급체계는 평가의 공정성을 위해 평가전문기관을 입찰 선정하여 실시하고 KOICA는 외부 평가기관의 정성·등급 평가에 관여하지 않는다. 평가전문기관은 사업 등급과 관련하여 필요하다고 판단될 경우에 KOICA 관련 부서 및 외부 분야별 전문가, 관련 부처 전문가의 의견자문을 구할 수 있으며 상세내용을 최종 결과보고서에 수록한다.

〈그림3〉 KOICA 평가 등급 산출 방법



5. 맺으며

무상원조기관인 KOICA의 프로젝트형 사업평가에서의 평가등급제 시행은 평가의 책임성 확보차원에서 큰 의미를 둘 수 있다. 지금까지 소프트형 개발사업에 중점을 두어 효과적인 사업의 수행을 하기 위해 과정평가와 성과평가를 하였던 것에 더하여, 평가의 등급제는 사업평가 결과의 명확성을 높일 수 있는 방안으로서 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 개발도상국에 원조를 함에 있어 단기적 성과가 나는 사업뿐만이 아니라 경제·사회적으로 지속가능한 개발을 이룰 수 있는 기초사업, 특히 보건, 교육 등의 사업을 수행함에 있어 평가 점수체계의 도입은 분야를 좀 더 쉽게 이해할 수 있는 척도로서의 역할을 할 것이다. 그러므로, 무상원조라는 KOICA 사업의 특성을 고려하여 앞서 살펴본 선진 원조기관의 평가등급체계 선례를 참고하여 KOICA만의 독자적인 평가등급체계를 계속적으로 개발해 나가야 할 필요가 있다.

특히 개발협력사업 평가 가이드라인에 일반적인 평가 질문사항들이 열거 되어있지만, 전체 분야에 공통적으로 평가할 수 있는 평가항목이 없으므로, 보건과 교육분야 사업을 평가할 때 평가팀에서 수행할 평가 필수 질문들이 상이하여 전 분야 사업에 획일적인 지표를 바탕으로

평가하기가 어려운 실정이다. 이번 2013년도 19개 사후평가 시범사업을 통해 등급화가 가능하다고 판단되는 분야에 대해 공통평가지표를 표준화하여 평가등급을 수행하는 것도 향후 고려해야할 사안 중 하나이다. 그리고 DAC 5대 평가 기준 이외에도 기타 범 이슈에 관한 평가 등급화가 쉽지 않으므로, 그에 대한 평가지표의 표준화가 이루어질 수 있는지에 대한 가능성 여부를 지속적으로 논의해야 한다.

참고문헌

한국국제협력단, 2008, 개발협력사업평가 가이드라인

한국국제협력단, 2007, 사업평가 가이드라인

EDCF, 2011, EDCF 평가매뉴얼

JICA, 2012, Annual Report

JICA, 2011, Annual Report

Michael Scriven, 2007, The Logic of Evaluation.

Ryo Sasaki, 2012, An In-Depth International Comparison of Major Donor Agencies: How Do They Systematically Conduct Country Program Evaluation?

2012년도 ODA평가 결과 리포트 : 정책 평가

– 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 –

조 정 명 (ODA평가실 과장)

목 차

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

1. 들어가는 말

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

KOICA는 ODA평가실의 예산과 인력을 보강하여 조직 내 평가실의 기능과 역할을 확대하고 있으며, ODA평가실 차원에서는 매년 평가의 주제를 다양화하고 영향평가와 같은 시범적인 평가를 시도하는 등 국내 개발협력평가에 있어 선도적 역할을 수행하고 관련지식을 확산하기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. KOICA 개발평가 품질의 우수성은 2012년 국무조정실 평가소위의 통합평가과제 중 하나인 '2010-2011년 자체평가 품질에 대한 메타평가 연구'에서도 입증된 바 있다. 상기 연구에서 ODA평가실은 평가 정책, 독립성, 자원, 계획, 확산 및 환류에 걸쳐 평가시스템이 체계적으로 갖추어져 있으며, 품질 또한 우수한 것으로 평가되었다[1].

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

이에 본 기고에서는 2012년 평가과제 중 시범적 평가사례 중 하나인 '무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가'를 소개하고, 주요 결과를 요약하여 전달하고자 한다[2].

2. 평가배경 및 대상

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

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

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

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

KOICA의 비구속성 원조 추진방안은 한국 정부차원의 비구속성 원조 확대 논의와 동시에 2007년부터 마련되기 시작하였으며, 2008년부터는 본격적인 정책이행에 착수하였다. 비구속화 정책목표 및 주요 추진과제는 2009년 채택된 한국 정부의 '비구속화 확대 계획'과 동일하게 확정되었는데, 동 계획에서는 2009~2015년까지 연도별 비구속화 정책목표를 확정하였으며, 주요 이행과제를 '준비 및 도입단계-제도 정착단계-중점추진 단계'로 구분하여 정책이행을 위한 로드맵을 체계적으로 제시하고 있다[4].

〈표 1〉 비구속화 정책목표 및 주요 조치사항

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

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

3) 제5차 국제개발협력위원회, ODA 선진화 추진계획안(2009)

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

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

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

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

〈표 2〉 KOICA 비구속화 적용대상[6]

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

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

6) KOICA 사업 Untied 추진계획(KOICA, 2008)

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

〈표 3〉 OECD/DAC 비구속화 권고사항[7)]

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

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

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

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

〈표 4〉 대표사례 선정기준

구분	선정 기준	세부 사항
1	2010~2011년간 실시된 KOICA 협력사업 중 비구속화된 사업	• 2012년 1월 5일 기준 계약 체결이 완료된 사업 • 비구속화 사업으로 기획되었으나 입찰 지연 등으로 시행되지 못하였거나, 구속화 요소가 발생됨에 따라 최종적으로 비구속성으로 시행되지 못한 사업 제외
2	프로젝트 사업 양식 위주	• 비구속화 사업 중 국제기구 협력사업, NGO 지원, 긴급구호, NGO 봉사단 파견은 제외
3	중점협력국에서 시행된 사업	• KOICA 중점협력국 26개국
4	입찰 규모 100만 달러 이상 사업	
5	현지사무소입찰을 통해 일반경쟁에 의한 협상에 의한 계약(기술, 가격 종합평가)이 체결된 사업	• 최저가 적격심사에 의한 계약은 제외 • 설계・시공 사업 위주
6	KOICA 조달팀의 입찰 지원이 제공된 사업	• 입찰지원, 출장지원, 출장자문 제공
7	본부 국제입찰을 통해 계약이 체결된 사업	• PMC(Project Management Consulting) 혹은 CM(Construction Management) 계약위주
8	수원국 시스템을 활용을 통해 계약이 체결된 사업	• 기자재 구매위주

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

〈표 5〉 대표사업 사례 1차 선정결과

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

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

〈표 6〉 대표사업 사례 최종 선정결과

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

3. 평가기준 및 방법

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

평가의 기준은 국제사회의 평가기준인 OECD/DAC의 5대 평가기준[8]을 따르되, 본 평가는 최근 3년간(2009~2012)의 KOICA의 비구속화 원조정책과 정책의 이행현황을 평가하는 정책평가이므로, 프로젝트 단위에서 측정이 비교적 용이한 지속가능성과 영향력은 평가 기준에서 제외하였다.

〈표 7〉 평가대상별 평가기준[9]

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

평가의 방법은 평가대상의 층위가 다양한 것을 고려하여, 정책평가 방법과 사업평가 방법을 각각 평가대상에 적합하게 활용하였다. 평가 결과의 신뢰성 확보를 위해 문헌조사, 설문조사, 방문·면담조사 등 최소 3개 이상의 다층적 기법을 활용하여 입체적, 단계적 조사평가 기법을 활용하였다. 또한 비구속화 원조정책을 이행하고 있는 타 공여기관[10]에 대한 사례조사를 실시하여 한국의 비구속화 정책을 위한 제언을 도출하였다.

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

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

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

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

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

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

4. 평가의 한계 및 의의

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

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

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

5. 주요 평가결과

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

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

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

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

〈표 8〉 KOICA 비구속화 정책의 범정부 차원 정책에의 부합여부 세부 분석[11)]

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

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

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

〈표 9〉 KOICA 비구속화 실행전략의 항목별 평가 결과[12)]

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

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

12) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용
'적절'이란 문서 상에서 해당 항목이 언급되고 구체적인 방안 (투입내용, 예상산출물, 로드맵 등)이 제시된 있는 경우에 해당하고, '미흡'이란 문서 상에서 해당 항목이 언급되기는 하였으나 구체적인 방안 (투입내용, 예상산출물, 로드맵 등)이 미흡한 경우에 해당하며, '부재'란 해당 항목이 아예 언급되지 않은 경우에 해당한다.

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

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

〈표 10〉 KOICA 국제조달 규정 중 미비 혹은 취약항목 분석[13]

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

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

14) "제6조 (국제입찰의 적용범위) 다음의 경우는 국제입찰에 의함.
1. 최빈국 (LDC) 및 고채무빈국 (HIPC) 지원사업의 경우 물자 또는 인프라건축의 당해 입찰건 추정금액이 SDR 70만 (100만 달러 상당) 이상 또는 당해 용역 추정금액이 SDR 13만 (18만 달러 상당) 이상인 경우.
2. 기타 국제입찰에 의하여 조달하는 것이 당해 계약의 목적·성질상 효율적이라고 인정되는 경우."

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

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

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

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

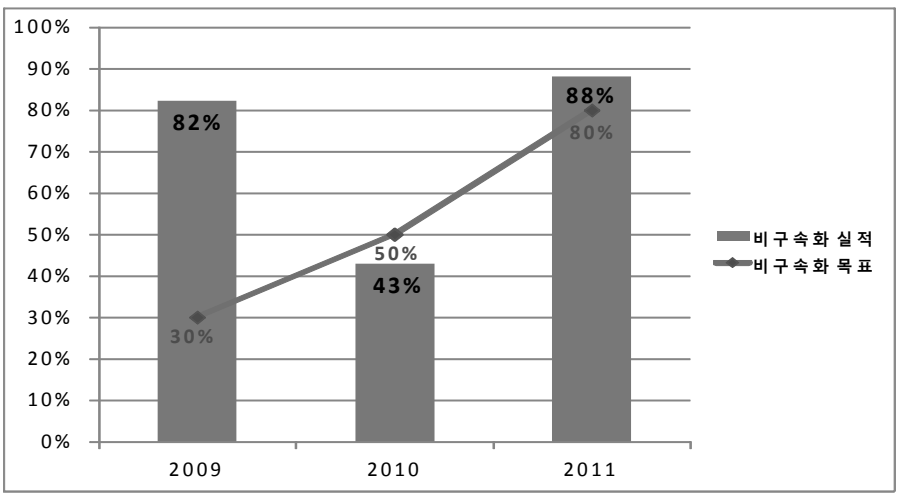
업무를 부여하는 방식으로 인력을 확보해 왔으며, 이는 KOICA의 대내외적 상황과 어려운 인력 수급 문제, 그리고 조직 내 업무 구조를 반영하여 비용-효율적인 방향으로 인력을 확보하고 운용한 것으로 평가된다. 그러나 현지사무소입찰의 확대에 따라 현지사무소에서 해당 업무를 수행할 전문인력 확보가 절실하고, 본부국제입찰의 경우도 조달부서 직원에게 효율을 넘어선 수준으로 과다한 업무가 부여되는 경향이 있는 점은 중장기적 인력 운용 측면에서 재검토할 필요가 있는 것으로 분석된다.

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

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

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

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



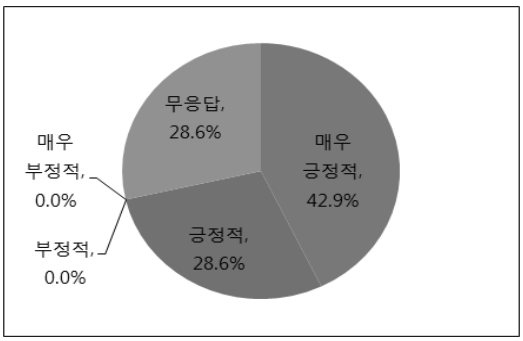
입찰시행 절차 측면의 효율성 평가결과, 본부국제입찰로 시행된 '네팔 사업'을 제외한 나머지 두 개 사업에 대한 조달 과정의 전반적인 효율성은 영향력 측면에서 상당히 높은 것으로 평가되었으나 조직적인 역량 측면에서는 그리 높지 않았던 것으로 조사되었다. '캄보디아 사업'과 '팔레스타인 사업'의 경우, 입찰 준비나 시행과정에서 나타나는 입찰 자격 요건, 입찰 서류의 진위여부 확인 등의 실제적인 문제들을 접하여 이후에 실시될 비구속화 사업의 조달 과정에서 나타날 수 있는 잠재적인 문제 해결에 대한 경험과 기술을 축적하였다는 측면에서 투입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

비구속화 대표 이행사업의 조달목표 달성에 대한 효과성과 관련해서는 입찰 관련 문서 및 면담조사 결과 전반적으로 만족스러운 것으로 평가된다. 특히, 캄보디아 사업의 경우에는 설문조사 결과에서 응답자[17]의 대다수가 현지사무소입찰의 목표 수립이 긍정적이며, 계획된 목표 달성도 효과적으로 달성되었다고 답하였다(〈그림 2, 3〉 참조).

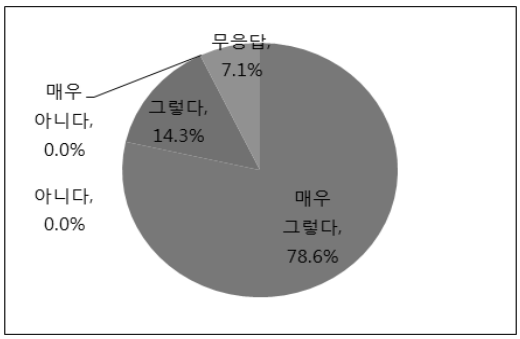
16) 무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서(KOICA, 2012) 재인용
DAC 비구속화 대상 사업에 대한 비율이며, 약정액 기준임. 2010년 실적이 전년도에 비해 하락하고 목표치에도 미달하는 저조한 성과를 보인 것은 당초 연간 사업계획에 포함되지 않았던 아프가니스탄 지원 사업을 긴급 추진하는 과정에서 국제입찰을 실시하기 어려운 상황이 발생하였기 때문임.

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

〈그림 2〉 구체적인 목표 수립 정도



〈그림 3〉 계획된 목표 달성 정도



〈표 11〉 평가결과 요약[18)]

평가 질문	평가 항목	평가 기준		총평	보완 필요 사항
1. 비구속화 정책 목표가 적절한가?	정책	적절성		매우 적절함	
2. 비구속화 정책을 이행하기 위한 실행전략이 정책의 목표를 달성하기에 타당한가?	이행 전략	효율성		효율적	• 다양한 사업유형별 지침 제시 • 모니터링 대책 보완 • 조직적·인적 실행 기반 개선
3. 비구속화 이행체계가 정책목표 달성에 효과적으로 기여하고 있는가?	이행 체계	효율성	법적 기반	효율적	• 명확한 개념 제시 • 현지사무소조달의 유연한 적용 • 조달대행업체 사용 여부와 절차, 분쟁조정 등 일부 규정 미비 항목 보완
			조직적 기반	효율적	• 본부국제입찰 지침 및 매뉴얼 보완 • 현지사무소조달 지침 및 매뉴얼 개선 • 수원국 시스템 활용을 위한 지침 및 매뉴얼 수립 • 통합적 이행 관리 체계 확립 (모니터링 포함) • 전자조달시스템 활용
			인적 기반	효율적	• 현지사무소조달 및 본부국제조달 확대에 따른 전문 인력 확보 및 교육
			외부 지원체계	효율적	• 조달업체 지원 시스템 구축
		효과성		효과적	• 통합적 정책 관리 체계 구축

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

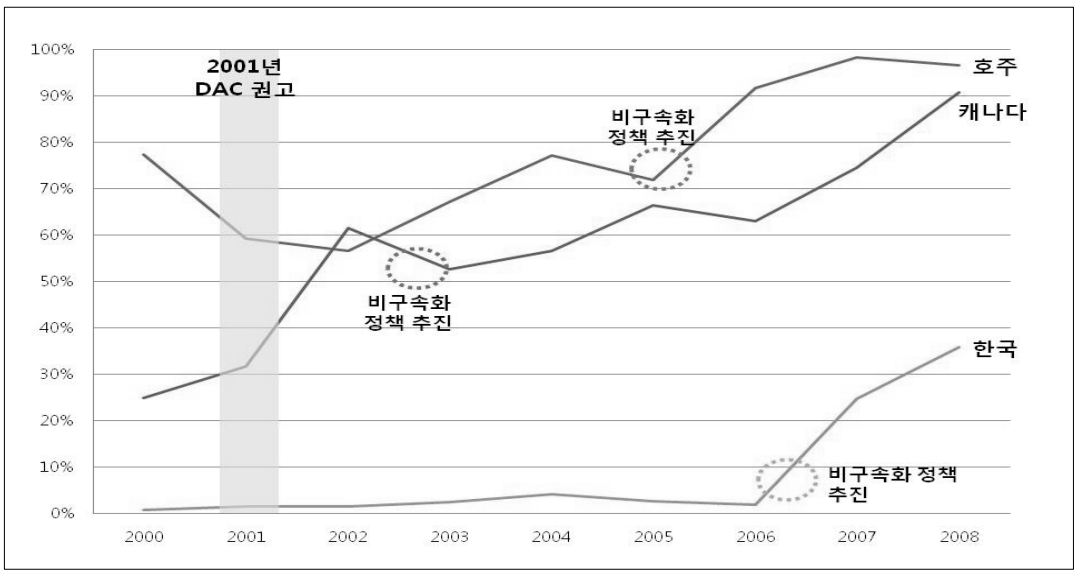
평가 질문	평가 항목	평가 기준		총평	보완 필요 사항
4. 3개 비구속화 대표 이행사업이 구속화 정책목표 달성에 효과적으로 기여하는가?	3개 비구속화 이행 대표 사업	적절성		매우 적절함	
		효율성	조달목표	효율적	
			입찰절차	효율적	
		효과성	조달목표 달성	효과적	
			목표 달성에 기여	효과적	

6. 시사점

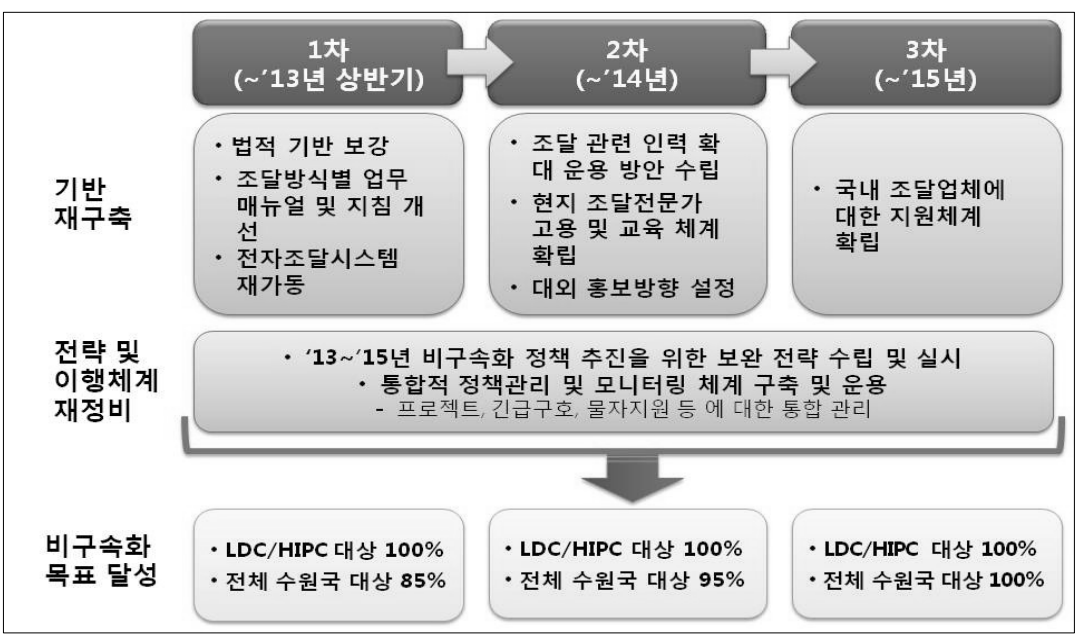
실질적인 비구속화 성장세의 연장선상에서 비구속화 정책을 추진해 왔던 대부분의 DAC 회원국과는 달리 한국 정부는 다소 급진적으로 비구속화 정책을 추진해왔으며 (〈그림4〉 참조), 따라서 강력한 추진 의지와 혁신적인 정책 이행체계가 필요했다. 이와 같은 국내적 상황에도 불구하고, KOICA가 단기간에 구축한 원조의 비구속화 기반과 성과는 괄목할 만 것으로 평가되나, KOICA 원조 비구속화의 효율성 및 효과성 제고를 위해서는 ①실행전략 강화, ②통합적 정책이행 및 모니터링 체계 구축, ③관련부서간 업무분장 명확화, ④국내 조달업체에 대한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

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

〈그림 4〉 타 공여국–한국의 비구속화 비율과 정책 추진 시점 비교



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



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

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

7. 맺음말

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

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2013년 5월 ~ 2013년 7월 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 개가제로 누구나 자유로이 이용 가능하며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2013년 8월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 7,759권
- 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 54종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 31,803권
- 비도서자료 : 1,632점

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 2013년 5월 ~ 2013년 7월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	동아시아 주요국 재생에너지 기반조사 및 분석 연구 2012.10	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
2	물분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구 2013.4	기후변화 환경실	2013	한국국제협력단
3	인도네시아 찌따룸강 상류유역 홍수 예경보시스템 개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	기후변화 환경실	2013	한국국제협력단
4	카메룬 재생에너지개발 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	기후변화 환경실	2013	한국국제협력단
5	페루 안토니오 라이몬디 자원순환형 생태공원 기반구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	기후변화 환경실	2013	한국국제협력단
6	EACP 성과평가 및 사후관리 방안 연구 2013.2	기후변화 환경실	2013	한국국제협력단
7	베트남 토지정보 종합관리시스템 개발 지원사업 실시협의 결과보고서 2012.12	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
8	캄보디아 기술교육 고등학교 개발 사업 실시협의 결과보고서 2013.4	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
9	캄보디아 농업투자촉진기구 설립 마스터플랜 2013	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
10	캄보디아 중등교육 기술직업분야 교육개발 타당성조사사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.4	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
11	캄보디아 ICT 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서 2012.11	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
12	필리핀 라구나호수 제방도로 타당성 조사사업 사전 타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
13	필리핀 중부지역 해양교통시설 마스터플랜 수립사업 사전 타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
14	필리핀 토양지리정보시스템 구축사업 사전 타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
15	Master plan on the promotion of agricultural investment in Cambodia, March 2013	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
16	국가 시설물 안전진단 역량 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아2팀	2013	한국국제협력단
17	동티모르 과학 교과서 개발 및 보급사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아2팀	2013	한국국제협력단
18	동티모르 수산업 교육훈련센터 설립 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아2팀	2013	한국국제협력단
19	동티모르 제2차 태양광을 이용한 담수 생산 및 공급사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	동남아시아2팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
20	르완다 공무원 행정역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
21	르완다 산업연구개발 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
22	에티오피아 재해방지를 위한 기상관측 및 조기경보시스템 구축 사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
23	우간다 캄팔라 신도시 마스터플랜 수립 사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
24	짐바브웨/ARIPO 특허행정 전산인프라 개선사업 실시협의 결과보고서 2012.9	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
25	케냐 국가산업훈련청 마스터플랜 수립을 통한 역량강화 사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
26	케냐 빅토리아 호수 지역개발 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
27	케냐 아웬도지역 식수개발사업 종료평가 최종보고서 2012.12	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
28	(2013)민간단체 사업발굴지원 프로그램 안내서 2013	민관협력실	2013	한국국제협력단
29	2013년도 및 2014년도 글로벌사회공헌프로그램 안내서 2013	민관협력실	2013	한국국제협력단
30	네팔 무구지역 보건의료환경개선사업 사전조사 결과보고서 2012.5	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
31	네팔 의료보험제도도입 지원사업 사전조사 결과보고서 2012.5	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
32	방글라데시 간호전문인력 양성기관 설립사업 실시협의 결과보고서 (2차 사전타당성조사 결과포함) 2013.7	서남아시아팀	2013	한국국제협력단
33	방글라데시 꾸밀라지역 농촌종합개발사업 종료평가 결과보고서 2013.6	서남아시아팀	2013	한국국제협력단
34	방글라데시 사이버범죄수사 역량강화사업 실시협의 결과보고서 (2차 사전타당성조사 결과포함) 2013.6	서남아시아팀	2013	한국국제협력단
35	방글라데시 안질환예방 및 치료역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.7	서남아시아팀	2013	한국국제협력단
36	방글라데시 전자정부 발전을 위한 마스터플랜 수립 및 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	서남아시아팀	2013	한국국제협력단
37	방글라데시 화학산업기술 훈련원 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
38	리비아 IT직업훈련원 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
39	모로코 산업통계 측정 및 활용 역량강화사업 사전타당서조사 결과보고서 2013.3	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
40	모로코 직업훈련교사 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	서아프리카팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
41	세네갈 농업분야 3개 사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
42	알제리 수산자원 평가를 통한 수산업 현대화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
43	카메룬 두알라항 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.5	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
44	카메룬 소수력발전 및 식수공급사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
45	DR콩고 전략산업 클러스터 조성을 위한 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
46	Hydraulique & Pheumatique Pratiques	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
47	Le Moteur et ses Organes: Principe et Maintenance	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
48	KOICA 연수사업 길라잡이 2013.4	역량개발기획팀	2013	한국국제협력단
49	KOICA 지원 석사학위 과정 가이드라인 2013.5	역량개발사업팀	2013	한국국제협력단
50	2013년도 연수사업계획 2013.4	역량개발총괄팀	2013	한국국제협력단
51	2년간의 동행, 그 아름다운 도전: 2012년 귀국단원 우수 최종보고서	월드프렌즈사업운영팀	2013	한국국제협력단
52	한눈에 읽는 2012년 World Friends Korea 주요통계 2013.6	월드프렌즈총괄팀	2013	한국국제협력단
53	인도적 지원 분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구 2013.7	인도지원다자협력실	2013	한국국제협력단
54	레바논 원예작물 수확후관리 기술지원사업 사전조사 결과보고서 2013.3	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
55	요르단 전자정부 전략 및 로드맵 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
56	요르단 전자조달시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
57	요르단 청각장애 특수학교 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
58	우즈베키스탄 사마르칸트 직업훈련교육 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2013.1	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
59	이라크 KRG 교통 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
60	이라크 KRG 아르빌 올리브나무 그린벨트 조성사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
61	이라크 KRG 특수학교 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중동CIS팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
62	팔레스타인 공무원교육원 설립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
63	몽골 농식품 안전관리 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2012.10	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
64	몽골 출입국관리시스템 현대화사업 실시협의 결과보고서 2012.10	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
65	몽골 친환경 농업생산성 향상 지원사업 실시협의 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
66	(KOICA)2011 Annual Evaluation Report	평가실	2012	한국국제협력단
67	(KOICA)Handbook for Evaluation Management	평가실	2012	한국국제협력단
68	2012 KOICA 개발평가 세미나 발표자료 모음집 2013.2	평가실	2013	한국국제협력단
69	2012년도 무상원조사업 수원국 만족도 조사 결과 보고서: 2011년 8월~2012년 7월 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
70	공무원 역량강화 사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
71	네팔 정부통합데이터센터 구축사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
72	라오스 볼리칸군 7개마을 식수개발사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
73	라오스 성과관리 시범사업 중간평가 결과보고서: 라오스 힌헙군 관개용 댐 및 수로건설사업('10-'12/400만불)	평가실	2012	한국국제협력단
74	몽골 전자정부 구축 2개 사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
75	몽골 채소재배 온실설치 지원사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
76	무상원조 비구속화 정책 및 이행현황 평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
77	방글라데시 미르푸르 직업훈련원 개보수 및 역량강화 사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
78	송배전 사업 효과성 종합평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
79	에티오피아 아르시존 가족계획 및 모자보건 증진사업 영향평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
80	케냐 나이로비 등 3개 지역 초등학교 신축 및 증축사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
81	탄자니아 다레살람 공과대학 ICT 교육강화사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
82	팔레스타인 초중등 교육분야 2개 사업 사후평가 보고서 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
83	Evaluation Report on Policy and Implementation Status of Untying Aid 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
84	Ex-Post Evaluation Report for Bolikhan Small Town Water Supply Project in Bolikhamxai Province, Lao P.D.R 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
85	Ex-post Evaluation Report for Public Service Capacity Building Projects 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
86	Ex-post Evaluation Report on the Program to Enhance the Vocational Training Capacity of Bangladesh 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
87	Ex-post Evaluation Report on the Project for Effective ICT Education at the College of Engineering and Technology, University of Dar es Salaam, Tanzania 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
88	Ex-Post Evaluation Report on the Project for Establishing Government Integrated Data Center in Nepal 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
89	Ex-post Evaluation Report on the Project of Establishing Greenhouse for Vegetable Cultivation, Monglolia 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
90	Ex-post Evaluation Report on the Project of the Construction and Extension for 18 Primary Schools in Nairobi, Nakuru, and Thika (Kenya) 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
91	Ex-Post Evaluation Report on the Two E-Government Projects in Mongolia 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
92	Ex-post Evaluation Report on the Two Primary and Secondary Education Projects in Palestine 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
93	Impact Evaluation Report of Family Planning Project in Arsi Zone, Ethiopia 2012.12	평가실	2012	한국국제협력단
94	KOICA 2013년도 개발평가 세미나 자료집: 국내외 개발평가 동향과 KOICA에의 시사점 2013.6.14(금)	평가실	2013	한국국제협력단
95	2012년도 대학교 국제개발협력 이해증진사업 성과사례집	ODA교육원	2012	한국국제협력단
96	2012 KOICA 대외무상원조실적 통계	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
97	국제개발협력 2013년 2호	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
98	개발협력 정책과 이슈 9호 : 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
99	개발협력 정책과 이슈 10호 : Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급 패널 보고서	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
100	개발협력 정책과 이슈 11호 : 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을 운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점	ODA연구팀	2013	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 사업 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. OECD/DAC을 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 : oda1@koica.go.kr
  Tel : (+82)31-740-0678 Fax : (+82)31-740-0682
  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 ODA연구팀(461-833)

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2013년 4호	새마을 운동	2013년 10월 13일

- 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 ODA연구팀은 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 2013-11-192

국제개발협력 2013년 제3호

발 행 2013년 8월
발 행 인 김영목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우 : 461-833)
전 화 031)740-0678
팩 스 031)740-0682
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)성신프린팅

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X