

발간 등록 번호

11-B260003-000493-01

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA와 함께합니다.

제17호 | 2014.10월

개발과 이슈

공적개발원조질적평가(QuODA) 분석 및 우리원조 대응방안

1. 개요
2. QuODA 소개
3. 우리나라 평가결과 분석 및 지표별 개선사항
4. 기관평가결과 분석 및 지표별 개선사항
5. QuODA의 한계
6. 결론 및 개선방안

공적개발원조질적평가(QuODA)는 4개 분야(Dimension) 31개 지표에 대해서 평가를 수행하며, 분야별, 지표별 점수와 순위만 산정할 뿐 종합 순위는 없다. 또한, 15개 지표에 한정하여 기관별 평가도 수행하는데, 우리나라의 경우, KOICA와 KEXIM이 대표기관으로 평가되고 있다.

우리나라는 2008년부터 3차에 걸쳐 평가를 받았으며, 4대 분야에서 '제도배양'과 '투명성과 학습'부분이 상대적으로 순위가 높으며, '효율성 증대'와 '수원국부담경감' 부분은 최하위권을 기록하였다.

효과성 증대 분야에서는 우리나라의 지표점수들은 이전 평가 결과들과 유사하나, 3번 공여국의 낮은 행정비용, 6번 높은 분야 집중도, 7번지표인 '글로벌공공재국제기구 지원'부문 점수가 하락하면서 전반적인 점수와 순위 하락이 나타났다.

제도배양분야의 경우, 절반의 지표는 개선되었으나 절반은 상대적으로 하락함이 보이는데, 개선된 지표는 2번 'PIU최소화', 4번 '우수 실행전략보유수원국 지원비중', 5번 '수원국 시스템 활용', 7번 '수원국에 예정대로 접수기록된 원조비율' 총 4개이다. 반면에 지표1번 '수원국 우선개발과제 지원 비중', 3번 '수원국 예산에 기록된 원조 비중', 6번 '조율된 기술협력', 8번 '원조집행계획공지/원조예측성' 지표는 하락이 있었다.

수원국 부담 경감 분야의 경우, 이전 평가와 비슷한 수준의 점수를 획득했으나 3번 '프로젝트 규모 중간값', 4번 '다자기구지원비율', 5

번 '수원국 방문 조율'지표에서 상대적으로 큰 하락이 있었다. 이는 우리나라 원조의 분절화로 인해 소규모 프로젝트의 비율이 증가하고, 이에 따라 각 기관별 현지조사 등이 늘어난 데에 기인한 것으로 분석된다.

투명성과 학습 분야의 경우, IATI에 가입하지 않은 결과, 1번 'IATI 가입여부'와 2번 'IATI 보고기준 활용'에서 저조한 평가를 받았다. 그럼에도 불구하고 OECD/DAC에서 인정한 바와 같이 성실한 데이터 제출이 인정되어 지표 3번 '프로젝트명과 개요기록'과 4번 '프로젝트 설명자료'에서는 상대적으로 높은 평가를 받았으며, 이는 우리나라 원조기관들의 열악한 인력상황을 고려할 때 고무적인 결과라 할 수 있다.

QuODA는 ODA의 특성에 맞추어 보다 상세한 내용을 반영한 평가라는 점에서 의의가 있다. 그러나, QuODA는 지표간 연계성부족으로 인한 평가신뢰성 저하문제, 가중치 산정의 복잡성 문제, 평가대상과 목적간의 논리성 제고 문제 등 양적지표로서의 한계 또한 보이고 있다.

한편, QuODA 순위 상상을 위해서는 정부 차원에서 비구속화원조 노력 지속, 원조분절화 대책 수립, 협력대상국 선정시 국제기준 고려, 신흥공여국으로서의 입장표명을 위한 연구강화가 필요할 것이다. 또한, KOICA는 기관평가 지표 개선을 위해 사업건수 축소 및 단위사업 예산규모 증대, 국제원조기준에 따른 사업수행체계 전환, 수원국별 분야별 선택과 집중 강화, 통계분석 및 관리강화가 필요하다.

ODA연구팀 박수영

1. 개요

1990년대 이후 개발원조 효과성 강화 논의가 대두되었다. 서구 공여국들은 반세기 이상의 지원에 비해 느린 개발도상국의 발전상황에 의해 원조피로(Aid Fatigue)현상을 겪게 되었고, 특히 냉전이후 개발원조의 외교전략적 필요성이 감소하였다. 이러한 필요성의 감소는 한편으로는 원조지원액의 감소로, 다른 한편으로는 개발원조의 효과성을 높여야 한다는 논의로 이어지게 되었다. 논의는 2000년대 이후 공여국들의 원조의 효과성을 측정하는 다양한 방법에 대한 연구로 이어졌다. 2000년대 전까지만 해도 국별 직접적 비교가 어려운 OECD/DAC의 동료평가 정도만이 공여국의 원조정책을 평가하는 수단으로 활용되었으나, 2003년도에는 개발공헌지표(Commitment to Development Index; CDI)가 개발되었고, 2008년도에는 공적개발원조질적평가(Quality of Official Development Assistance; QuODA)가 고안되었다.

이러한 원조효과성 측정지표는 각 공여국들의 정책을 평가하고 개선과제를 도출할 수 있도록 도와준다는 의의가 있으나, 지표들이 서구공여국들의 기준에 따라 선정되는 바, 상대적으로 짧은 원조역사와 경험을 지닌 우리나라는 평가에서 저조한 성적을 보이고 있다. 따라서, 우리나라는 지표에 대한 면밀한 검토를 통한 대응 방안 마련이 필요하다. 2012년도 연구에 이어서, 이 연구에서는 2013년도 QuODA평가결과를 분석하고 그 한계를 짚어본 뒤, 우리나라 정부와 KOICA에 주는 시사점과 개선사항을 도출하고자 한다.

2. QuODA 소개

QuODA는 2010년 미국의 브루킹스연구소 산하 국제경제개발연구소(Global Economy and Development at Brookings)와 세계개발센터(Center for Global Development; CGD)가 고안한 공적개발원조 평가이다. 브루킹스연구소와 CGD는 파리선언, 부산글로벌파트너십으로 이어지는 원조효과성에 대한 논의를 계승, 발전시켜 각 공여국별, 공여기관별 원조수행의 질을 높이는 것을 목적으로 QuODA를 개발하였다. 다른 지표와 달리 QuODA는 원조의 질을 4개 분야(Dimension)로 나누어 각 분야별로 7-8개, 총 31개 지표에 대해서 평가를 수행한다. QuODA는 이렇게 분야별, 지표별 점수와 순위만 산정할 뿐 종합 국별 순위는 매기지 않는다. QuODA의 평가대상국가는 CDI와는 좀 다르다. QuODA는 23개 OECD/DAC회원국과 8개 국제기구에 대해서 평가를 수행한다. QuODA의 또 다른 특징은 기관별 평가이다. QuODA는 31개 중 15개 지표에 대해서는 각 국별로 대표적인 양, 다자 공여기관별 평가도 수행

한다. 우리나라의 경우, 한국국제협력단(KOICA)과 한국수출입은행(KEXIM)이 대표기관으로 평가되고 있다.

[표 1] QuODA 4대 평가분야와 31개 세부지표¹⁾

효율성 증대 (Maximizing efficiency)	제도 배양 (Fostering institutions)	수원국 부담 경감 (Reducing burden)	투명성과 학습 (Transparency and Learning)
ME1. 빈곤국 지원 비중 Share of allocation to poor countries	F1. 수원국 우선 개발과제 지원비중 Share of aid to recipients' top development priorities	RB1. 원조관계의 중요성 Significance of aid relationships	TL1. IATI 가입여부 Signatory of IATI<
ME2. 안정된 거버넌스 보유국가 지원 비중 Share of allocation to well-governed countries	F2. PIU활용 최소화 Avoidance of project implementation units	RB2. 공여국내 원조기관 분절화 Fragmentation across donor agencies	TL2. IATI 보고기준 활용 Implementation of IATI data reporting standards
ME3. 공여국의 낮은 행정비용 Low administrative unit costs	F3. 수원국 예산에 기록된 원조 비중 Share of aid recorded in recipient budgets	RB3. 프로젝트규모 중간값 Median project size	TL3. 프로젝트명과 개요 기록 Recording of project title and descriptions
ME4. 높은 CPA원조 비중 High country programmable aid share	F4. 우수실행전략을 보유한 수원국 지원 비중 share of aid to partners with good operational strategies	RB4. 다자기관 지원 비율 Contribution to multilaterals	TL4. 프로젝트 설명자료 Detail of project descriptions
ME5. 높은 국가 집중도 Focus/specialization by recipient country	F5. 수원국 시스템 활용 use of recipient country systems	RB5. 수원국 방문 조율 Coordinated missions	TL5. 원조분배채널 보고 Reporting of aid delivery channel
ME6. 높은 집중도 Focus/specialization by sector	F6. 조율된 기술협력 Coordination of technical cooperation	RB6. 연구 조율 Coordinated analytical work	TL6. 프로젝트단위 약정데이터 완결도 Completeness of project-level commitment data
ME7. 글로벌공공재 국제기구 지원비중 Support of select global public good facilities	F7. 수원국에 예정대로 접수기록된 원조 비율 share of scheduled aid recorded as received by recipients	RB7. 프로그램 원조 활용도 Use of programmatic aid	TL7. 주요공여기관 평가정책의 질 Quality of main agency evaluation policy
ME8. 비구속성원조 비중 Share of untied aid	F8. 원조집행계획 공시/원조 예측성 Coverage of forward spending plan/Aid predictability		TL8. 우수 M&E틀을 가진 수원국 지원 Aid to partners with good M&E framework

1) 각 지표별 산출방식은 박수영, 고요한 (2012) 참조

※ 출처 : 박수영, 고요한 (2012)

2014년도에 발표된 2013년도 기준 평가에서 CGD와 브루킹스연구소는 2010-2012년간의 데이터를 사용하였다. Birdsall과 Kharas (2014)가 밝히고 있듯이, 지표별로 원 데이터 추출 연도가 다르고 3년여에 걸친 데이터를 사용했다는 한계가 있다. 또한, QuODA 홈페이지에 2010, 2012년에 각각 발표된 2008년, 2009년 기준의 2차에 걸친 이전 평가가 있었으나, 현재에는 2012년 결과는 총 홈페이지에서는 보여지지 않으며, 엑셀자료에서만 확인 가능하다.²⁾

CGD와 브루킹스연구소가 주장하듯 QuODA 지표들은 모두 원조의 질 평가와 관련성을 인정받아 선정된 것임에도 불구하고 지표 간 상관관계는 적은 것으로 보인다. 우리나라의 평가결과가 보여주듯 4대 분야별로 개선된 지표도 나 빠진 지표도 있으며, 이러한 변화에 추적가능한 일관성은 찾기 어렵다. 예를 들어, 아래 표가 보여주듯이 평가 대상 국가들이 4대 분야별 순위를 보면, 분야별 순위에 격차가 매우 심한 것을 알 수 있다. CGD와 브루킹스연구소는 각 지표들이 종합적으로 원조의 질 향상에 기여하는 것은 맞지만 서로 상관관계가 없다는 이유로 종합순위와 점수산정을 하지 않고 있으나, 서로 상관관계가 없는 지표들을 종합하여 복합지표를 작성한다는 것 자체가 모순된다고 볼 수 있다.

[표 2] 2014년 23개 공여국별 순위 비교

공여국	효율성증대	제도배양	수원국부담경감	투명성과 학습
호주	28	24	19	7
오스트리아	27	31	20	26
벨기에	12	29	28	27
캐나다	11	12	21	1
덴마크	15	2	5	12
핀란드	17	7	17	13
프랑스	14	8	26	25
독일	30	11	22	16
그리스	19	10	14	30
아일랜드	4	1	3	2
이탈리아	25	17	24	29
일본	16	4	25	22

2) QuODA평가결과보고서와 평가시점의 차이로 인해 연도에 혼선이 있다. 1차평가는 2008년도 데이터를 활용하였고 보고서는 2010년도에 출판되었다. 2차평가는 2009년도 데이터를 활용하였고 보고서는 2012년도에 출판되었다. 이번 3차평가는 2010-2012년간 데이터를 활용하여 수행되었고 보고서는 2014년에 출판되었다. 동 연구에서는 1, 2, 3차 평가연도는 보고서발간연도를 기준으로 각각 2010, 2012, 2014년 평가로 표기하였다.

공여국	효율성증대	제도배양	수원국부담경감	투명성과 학습
한국	29	21	30	24
룩셈부르크	8	25	16	31
네덜란드	31	14	8	19
뉴질랜드	13	15	4	23
노르웨이	23	16	27	6
포르투갈	5	26	6	28
스페인	21	18	18	17
스웨덴	22	5	12	8
스위스	26	27	29	11
영국	10	6	10	18
미국	24	20	31	15

※ 출처 : <http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda>

이러한 낮은 상관관계는 아래표의 4대분야별 순위에 대한 상관분석에서도 잘 나타난다. 상기 표의 28개 공여국별 순위에 대해 상관분석결과 효율성증대와 투명성과 학습은 음의 상관관계가 나타났으며, 각 분야별 상관관계도 그리 높지 않은 것이 나타났으며, 이는 후술될 지표의 한계로 보인다. 이제 각 분야별로 우리나라의 평가결과를 짚어보겠다.

[표 3] 2014년 제3차 평가 23개 공여국별 순위 상관분석

	효율성증대	제도배양	수원국부담경감	투명성과 학습
효율성증대	1			
제도배양	0.248026643	1		
수원국부담경감	0.458137122	0.399694281	1	
투명성과 학습	-0.046914402	0.377053507	0.079826592	1

※ 출처 : 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에기초함)

3. 우리나라 평가결과 분석 및 지표별 개선사항

우리나라는 3차에 걸쳐 QuODA의 평가를 받았으며 순위는 아래 표와 같이 변동하였다. 우리나라는 4대 분야에서 ‘제도배양’과 ‘투명성과 학습’부분이 상대적으로 순위가 높으며, ‘효율성 증대’와 ‘수원국부담경감’ 부분은 최하위권을 기록하였다.

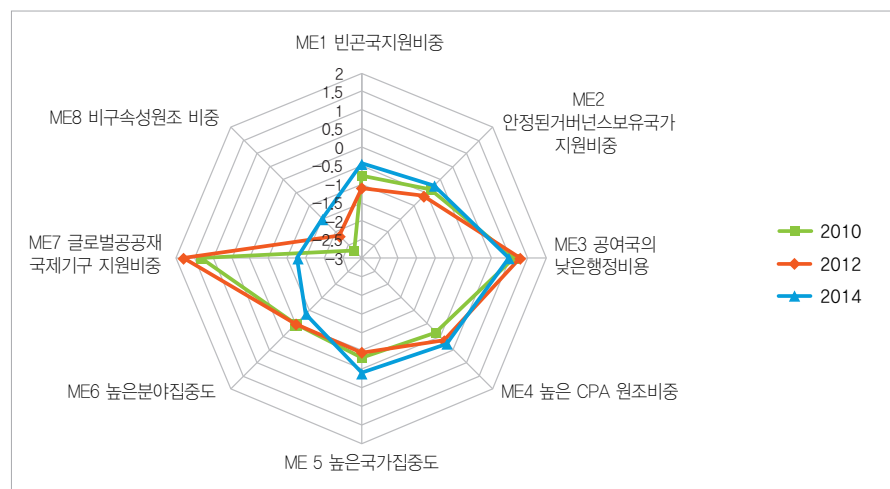
[표 4] 2010-2014년 QuODA 4대 분야별 우리나라 순위 변화

연도	효율성 증대	제도개선	수원국부담경감	투명성과 학습
2010	30	16	31	30
2012	20	15	30	18
2014	29	21	30	24

3.1. 효율성 증대 (Maximizing Efficiency; ME)

아래 그림이 보여주듯, 2014년 기준 우리나라의 효율성증대분야 지표점수는 이전 평가 결과들과 유사하나, 3번 공여국의 낮은 행정비용, 6번 높은 분야 집중도, 7번지표인 ‘글로벌공공재국제기구 지원’부문 점수가 하락하면서 전반적인 점수와 순위 하락이 나타났다.

[그림 1] 연도별 효율성 증대 분야 평가결과 변화



※ 출처 : 저자 작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

특히, 7번 지표에서의 하락이 두드러진데, 동 지표는 QuODA가 분류한 글로벌공공재관련 국제기구에 대한 지원액을 측정하고 있으므로, 점수개선을 위해서는 해당 국제기구에 대한 다자지원예산 증대가 필요하다.

[Box 1] 글로벌공공재관련 지원이 인정되는 국제기구

1. Advance Market Commitments (AMC)
2. Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)
3. Extractive Industries Transparency Initiative Multi-Donor Trust Fund (EITI-MDTF)
4. Global Environmental Facility (GEF)
5. Global Forum for Health Research (GFHR)
6. International Finance Facility for Immunizations (IFFIm)
7. International Initiative for Impact Evaluation (3ie)
8. Montreal Protocol Fund (MPF)
9. United Nations Peacekeeping
10. Clean Technology Fund (CTF)
11. Strategic Climate Fund (SCF)

※출처 : <http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda>

다른 지표에서는 전반적으로 개선이 있었으며, 6번 ‘높은 분야 집중도’지표에서만 약간의 하락이 있었다. 지표 5의 국별 집중도와 함께 QuODA는 분야별 집중 또한 권고하고 있으며, 지표 5와 동일한 논리를 준용하여 각 공여국의 분야별 집중지원 정도를 산정하고 있다. 따라서, 동 지표 개선을 위해서는 우리가 비교우위를 갖는 분야에 대한 지원 집중이 필요하다.

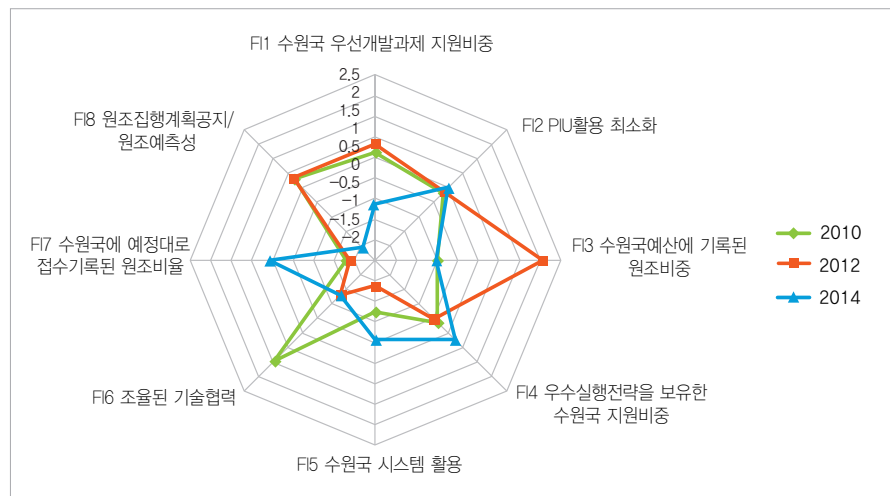
3.2. 제도 배양 (Fostering Institution; FI)

동 부분은 일관성 없이 매우 불규칙적인 변화를 보이고 있다. 절반의 지표는 개선되었으나 절반은 상대적으로 하락함이 보이는데, 개선된 지표는 2번 ‘PIU 최소화’, 4번 ‘우수실행전략보유수원국 지원비중’, 5번 ‘수원국 시스템 활용’, 7번 ‘수원국에 예정대로 접수기록된 원조비율’ 총 4개이다. 반면에 지표1번 ‘수원국 우선개발과제 지원 비중’, 3번 ‘수원국 예산에 기록된 원조 비중’, 6번 ‘조달된 기술협력’, 8번 ‘원조집행계획공지/원조예측성’ 지표는 하락이 있었다.

이러한 일관성 없는 지표의 변화는 뒤의 QuODA의 한계에서 지적된 바와 같이 평가자체의 신뢰성에 대한 비판으로 이어진다. 31개의 지표는 모두 원조의

질 개선에 필요한 지표로 선정되었으나, 이러한 지표간의 비연계성은 평가결과
의 활용도나 신뢰도에 단점이 될 수 있다.

[그림 2] 연도별 제도배양분야 평가결과 변화



※ 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

지표1번 ‘수원국 우선개발과제 지원 비중’은 공여국들의 실제 수원국 개발 우선 분야에 대한 지원액을 조사하였다. QuODA는 기존의 다양한 서베이³⁾들을 통해 수원국별 중점개발분야를 확인하고, 공여국-수원국별로 조합을 만든 뒤 공여국이 각 수원국별 중점개발분야에 제공한 원조액을 계산하고, 이를 총원조액으로 나누었다. 일반재정지원은 수원국이 자신들의 중점분야에 지원금액을 활용할 것이라는 가정아래 그대로 중점개발우선분야에 지원된 금액으로 포함하였다. 따라서, 동 지표 개선을 위해서는 각 국별지원전략에 따라 1-2개 분야에 대한 집중 지원이 필요하다.

3번 ‘수원국 예산에 기록된 원조 비중’의 경우, 각 수원국들이 개발계획수립과 실행을 위해서는 동원 가능한 예산을 파악하여, 공여국들의 계획변경으로 인해 수원국 개발계획 집행 및 결과적으로 원조 효율성에도 부정적인 영향을 주지 않아야 한다는 논거에 따라 지표로 관리된다. QuODA는 파리선언 모니터링 지표 3번의 데이터를 활용한다. 파리선언3지표는 ‘수원국 예산에 통합된 원조’로서 국별 지원 총규모 대비 정부부문에 제공된 원조비율 계산하였다. QuODA는 파리선언 지표3번 데이터를 전체원조로 나눈 비율을 계산하여 지

3) QuODA가 사용한 서베이는 World Value Survey, the World Bank Gallup World Poll, Afro-barometer, Euro-Barometer, Latino-barometer 이다.

표 11번을 산정한다. 따라서, 동 지표를 개선하기 위해서는 각 수원국별로 우리의 연간지원계획을 정확히 통보하는 체제를 구축하고, 정기적인 협의를 수행하는 것을 시작하는 것이 필요하다. 또한, 이에 나아가서, 수원국별 예산회계시스템을 파악하여, 향후 연간지원계획이 예산시스템에 기입되도록 해야 할 것이다.

6번 ‘조율된 기술협력’ 역시 파리선언 모니터링 지표 중 하나이다. QuODA는 파리선언 지표 4인 조율된 기술협력 비율에 대한 2011년 모니터링 결과로 동 지표를 산정했으며, ‘조율된 기술협력’의 정의는 아래 박스에 정리된 OECD/DAC의 파리선언 모니터링에 사용된 정의와 동일하다. 동 지표는 8번 지표와 함께 이번평가에서 대폭 하락하였는데, 이를 개선하기 위해서는 조정된 기술협력의 정의를 만족시키는 기술협력프로그램 수행이 필요하다.

[Box 2] 조정된 기술협력의 정의

○ 조정된 기술협력(Coordinated Technical Cooperation)

- ▷ 주인의식과 원조일치, 원조조화의 원칙을 따르는 기술협력으로 아래 네 가지 조건 중 1,2번을 충족하면서, 3,4번 중 하나를 만족하는 지원
 1. 수원국 관련 기관이 보다 넓은 국가 또는 분야별 전략과 연계되는 명확한 능력배양 목표를 제시했다.
 2. 공여국이 제공하는 기술협력프로그램이 수원국의 능력배양목표와 일치된다.
 3. 수원국 관련 기관이 기술협력지원에 통제권을 갖는다.
 4. 여러 공여국의 공동 프로그램인 경우, 서로 다른 공여국이 제공하는 프로그램을 조율할 수원국 담당 기관 등 장치가 있다.

※출처 : 박수영, 조아영 (2009)

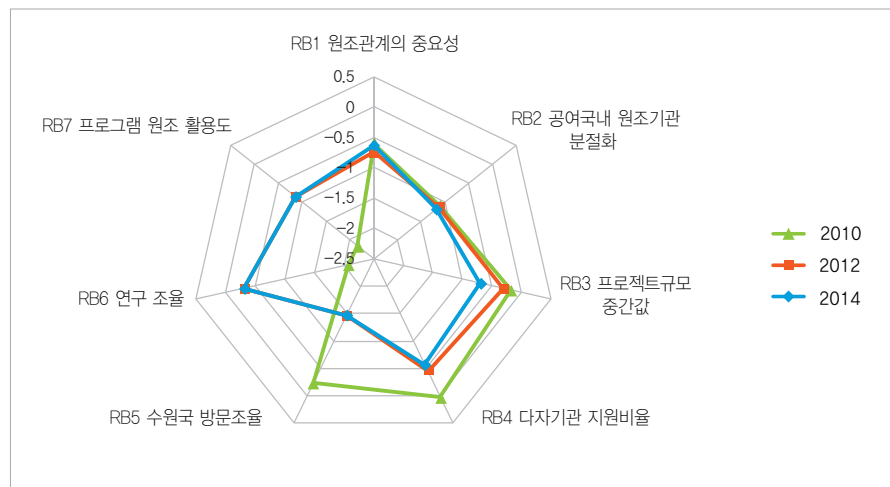
8번 ‘원조집행계획공지/원조예측성’ 지표는 하락이 있었다. 동 지표는 3개년 원조수행계획을 공여국이 발표하느냐를 측정하고 있고, QuODA는 2010년도 OECD원조예측성보고서를 활용했다. 동 보고서는 각 공여국별 3개년 원조예산정보가 포함되어 있고 이를 이용하여 각 공여국별로 3개년 예산계획(2010년도 보고서이므로 2012년까지의 계획)을 보고하고 있는지를 비교하였다. 즉, 동 지표 개선을 위해서는 우리나라는 3에서 5년간 중장기 원조예산계획을 수원국별로 마련하고, 이를 각 공여국, 수원국들과 공유해야 한다. 한편, CGD와 브루킹스연구소가 동 지표를 2010년도 보고서라는 매우 오래된 통계를 활용하여 측정하였다는 점은 비판의 여지가 있다.

3.3. 수원국행정부담 경감 (Reducing Burden; RB)

동 분야의 경우, 이전 평가와 비슷한 수준의 점수를 획득했으나 지표 3번 ‘프로젝트 규모 중간값’, 4번 ‘다자기구지원비율’, 5번 ‘수원국 방문 조율’에서 상대적으로 큰 하락이 있었다. 이는 우리나라 원조의 분절화로 인해 소규모 프로젝트의 비율이 증가하고, 이에 따라 각 기관별 현지조사 등이 늘어난 데에 기인한 것으로 분석된다.

특히 동 지표 2번인 ‘공여국내 원조기관 분절화’의 경우, 우리나라는 상대적으로 대규모원조를 수행하는 KOICA와 KEXIM 만이 기록되었으나,⁴⁾ 동 부문 최하위인 미국이 20개 원조기관을 기록한 것으로 볼때 만약 40여개 이상의 기관이 원조를 수행하는 사실이 반영될 경우 점수하락이 예상되며, 따라서, 대책 마련이 필요할 것이다.

[그림 3] 연도별 수원국행정부담경감 분야 평가결과 변화



※ 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

4) OECD 통계에는 기재부, 외교부, 액심, 코이카가 4개 기관이 등록되어 있으며, 다른 정부부처들은 모두 기타(Miscellaneous)로 되어있으나, QuODA는 KOICA, KEXIM 이외는 기타(Miscellaneous)로 측정.

지표 3번 ‘프로젝트 규모 중간값’은 적은수의 대규모 프로젝트가 수원국의 행정부담을 경감하는데 도움을 줄 것이라는 것이 QuODA의 논거에 따라 지표로 관리된다. 만약 50만불 프로젝트와 300만불 프로젝트를 관리하는데 동일한 고정비용이 소요된다면 수원국에게는 동일한 300만불이라 하더라도 1개 프로젝트를 관리하는 것이 6개를 관리하는 것보다 더 효과적일 것이다. 즉, 동 지

표는 수원국내 공여국의 분절화 정도를 보여준다. QuODA는 DAC CRS 데이터를 활용하여 공여국별 프로젝트 중앙값을 구하고, 25만불 이하 프로젝트를 제거했다. 이를 통해 약 18,000개의 프로젝트를 정리하고 보다 큰 중앙값을 갖고 있는 공여국에 가점을 부여했다. 우리나라는 동 지표에서 아랍에미리트를 제외하고는 최하위를 기록했다. 따라서, 동 지표 개선이 절실하며, 단위 사업 규모를 증액하는 것이 필요하다.

4번 ‘다자기구지원비율’의 경우, 멀티-바이(Multi-bi)⁵⁾ 지원을 제외한 순수한 다자지원비율을 총 ODA액수와 비교하여 산정한다. 우리나라의 경우, 순 다자지원액 감소로 동 지표의 하락이 있었다. 따라서, 동 지표 개선을 위해서는 다자지원비율 확대가 필요하다.

원조사업 수행을 위해 공여기관 직원, 공여기관이 채용한 컨설턴트들, 개발협력관련기관 직원 등의 빈번한 수원국 방문 및 출장과 자료 요구 등은 수원국 당국의 행정부담을 가중시킨다. 심지어, 수원당국에게 회의 의제에 대해 충분히 검토할 여유도 주지 않은 채 또는 수원당국의 일정을 고려하지 않은 채, 일방적으로 회의일정을 잡는 공여국의 사례도 있다. 2006/2011년 파리선언 모니터링 서베이에 참가한 32개 수원국들에서만도 연간 11,516개의 조사단(OECD, 2012), 즉 평균 360개의 공여국 조사단이 수원국에 파견되었음이 확인되었다. 가장 심한 경우는 남아프리카공화국으로 2011년 서베이에서 일년 동안 1,276개 조사단이 파견되었다(OECD, 2012). 파리선언 지표 10a이기도한 공동조사 증대는 각종 명목으로 파견되는 조사단 방문 횟수를 줄여 수원국의 행정부담을 경감하자는 취지에서 선택되었고 QuODA의 평가 지표 중 하나가 되었다. 5번 ‘수원국 방문 조율’의 경우, 분절화의 심화 및 방문 증대로 인해 지표가 하락하였다. 따라서, 프로젝트 규모를 확대하고, 현장중심 원조, 다자기구를 통한 원조를 수행하여, 지표 개선을 도모할 수 있겠다.

3.4. 투명성과 학습 (Transparency and Learning; TL)

동 분야에서는 IATI에 가입하지 않은 결과, 1번 ‘IATI가입여부’와 2번 ‘IATI 보고기준 활용’에서 저조한 평가를 받았다. 그럼에도 불구하고 OECD/DAC에서 인정한 것과 같이 성실한 데이터 제출이 인정되어 지표 3번 ‘프로젝트명과 개요기록’과 4번 ‘프로젝트설명자료’에서는 상대적으로 높은 평가를 받았으며, 이는 우리나라 원조기관들의 열악한 인력상황을 고려할 때 고무적인 결과라 할 수 있다.

5) 지정기여금(Non-core contribution)이라고도 하며, 국제기구를 통해서 지정된 프로그램이나 프로젝트에 지원하는 사업 형태로 이러한 지원은 DAC에는 양자지원으로 계상된다.

[그림 4] 연도별 투명성과 학습 분야 평가결과 변화⁶⁾

※ 출처 : 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

우리 정부는 2015까지 IATI에 가입할 의사를 밝히고, 국무조정실에 가입대비 TF를 설치하였다. 그러나, 아직 IATI보고기준과 체계, 각 원조수행기관별 통계 시스템과 IATI시스템의 충돌가능성 등에 대한 면밀한 조사와 분석이 없으며, 세부계획도 상세히 마련되지 않은 상태이다. 따라서, IATI가입 이후 발생할 많은 행정부담과 업무에 효과적을 대체할 인력, 예산마련 및 시스템 구축이 절실하다.

한편, 지표 5번 ‘원조분배채널보고’와 7번 ‘평가정책의 질’에서 평가결과가 하락하였다. 원조분배채널 보고는 다자채널, NGO채널 등 원조를 수행하는 다양한 관리체계에 대한 정보 제공여부를 측정한다. DAC회원국들은 CRS에 원조 채널을 입력하도록 되어있고 QuODA는 동 정보를 활용하여 동 지표를 계산한다. 따라서, 원조를 수행하는 각 기관들이 DAC기준에 따라 성실히 보고할 것이 요구된다.

7번 주요공여기관 평가정책의 질은 공여기관들의 평가와 학습관련 상황을 점검하고 있다. QuODA는 DAC의 ‘Evaluating Development Cooperation: Summary of Key Norms and Standards’에 따라서 아래와 같이 5개 사항에 대해 평가를 하여 동 지표를 산출한다. 단일한 정책 문서 보유 유무, 평가 독립성 증대를 위한 장치에 대한 설명, 모든 평가보고서의 일반인 열람가능성 적시, 평가결과와 제언이 향후계획에 반영될 체계를 기술했는지 유무, 평가대상

6) 20010년 1차평가에서는 IATI에 가입하지 않은 국가들에 대해서는 TL2지표에 대해 평가를 하지않았음. 우리나라 또한 당시에는 가입국이 아니었던바, 평가를 받지 않았음. 따라서, 그래프의 TL2 2010년부분에 점수표기 안됨. 그러나, 이후 평가에서는 비회원국은 마이너스 점수를 받음.

을 설명했는지 유무이다. KOICA는 평가보고서를 일반인에게 모두 공개하고 있다. 또한, KOICA는 2008년부터 환류체계를 구축하고 관리하고 있다. 따라서, 다른 원조수행기관들도 평가정책문서 수립 및 평가보고서 공개, 환류체계 마련 등이 필요하다. 즉, 투명성과 학습분야 전반의 개선을 위해서는 IATI와 같이 강화된 투명성기준에 따른 정보공개 및 사업수행과 동 기준에 대한 이해도 제고 등 원조기관별 역량배양이 필요하다.

4. 기관평가결과 분석 및 지표별 개선사항

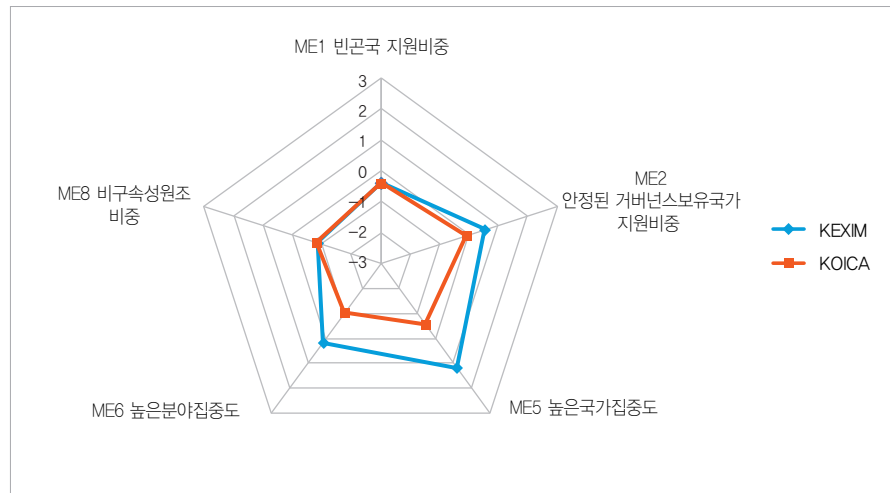
QuODA는 국가뿐 아니라 원조기관별 평가도 수행함. 따라서, 우리나라 전체 평가에 원조기관별 평가결과를 함께 분석하여 기관별 개선방안을 도출코자 한다. 앞서 말한 바와 같이, 기관별 평가는 31개 지표 중 기관별 책무성이 있다고 판단되는 15개 지표에 대해서만 실시된다. 이 절에서는 KOICA와 KEXIM의 평가결과를 분석하고, 우리나라 국별평가와의 상관관계를 확인한 뒤, 지표별 개선사항을 도출한다.

4.1. 효과성 증대

효과성 증대 분야에서는 1번 ‘빈곤국지원비중’, 2번 ‘안정된 거버넌스 보유국가 지원비중’, 5번 ‘높은 국가 집중도’, 6번 ‘높은 분야 집중도’, 8번 ‘비구속성 원조 비중’ 지표에 대해서만 기관평가가 이루어지며, 따라서, 우리나라 전체평가에서 저조한 평가를 받은 3번 ‘공여국의 낮은 행정비용’과 7번 ‘글로벌공공재국제기구 지원비중’ 지표의 경우 기관차원과 관련 없다.

6번 ‘높은 분야 집중도’ 지표의 경우, KOICA가 KEXIM에 비해 상대적으로 저조한 평가를 받았으나 이는 산업인프라에 집중하는 유상원조로는 수행되지 못하는 다양한 프로그램을 국정시책에 맞춰 봉사단파견사업 및 새마을사업 등을 통해 수행하기 때문으로 추정된다. 또다른 문제는 과소한 원조예산이다. 분야 집중도나 국별집중도의 경우, 전세계원조예산 대비 분야별, 국별집중도를 계산하므로, 과소한 원조예산으로 다분야, 다국가에 지원하는 KOICA의 경우, 지표개선이 매우 어렵다. 따라서, 동 지표개선을 위해서 무상원조예산 확대가 필요하다. KOICA 또한 이미 과소한 예산으로 다분야, 다국가에 지원하는 것을 지양하고, 사업수행분야를 면밀히 분석하여 상대적으로 성과가 높고 우리의 비교우위가 있는 분야에 사업을 집중하는 노력이 필요하다.

[그림 5] 2012년도 효과성 증대 분야 기관평가 결과



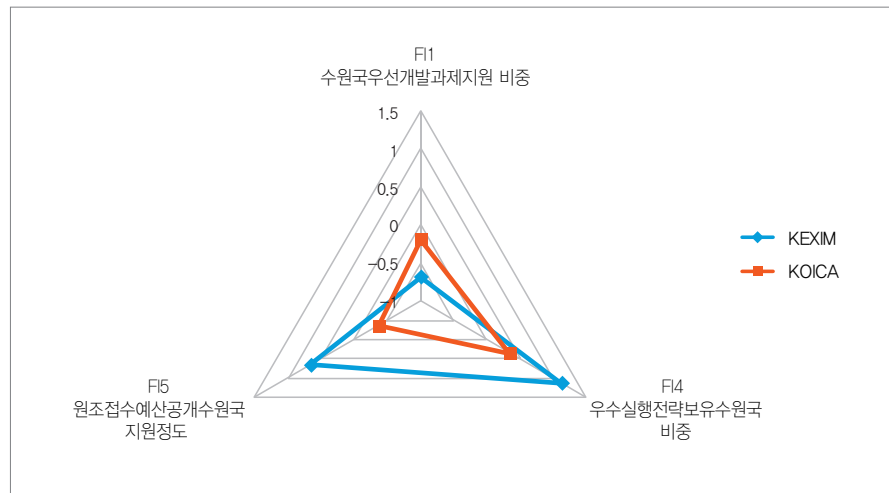
※출처 : 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

한편, KOICA는 국별집중도에서도 저조한 성적을 보이고 있는데 이 또한, 대규모 차관사업이 수행되지 못하는 국가에서 우리정부의 외교시책에 따라 소규모 프로그램을 수행하고 있는데에서 기인한다. 따라서, 동 지표 개선을 위해서는 중점협력국 중심의 원조를 수행하며, 협력대상국가의 수를 단계적으로 감소하는 것이 필요하다.

4.2. 제도배양

제도배양의 경우, 우리나라가 저조한 1번 ‘수원국 우선 개발과제 지원비중’, 3번 ‘수원국 예산에 기록된 원조비중’, 6번 ‘조율된 기술협력’, 8번 ‘원조집행계획 공지/원조예측성’ 지표에서 1번만 기관평가 대상이며 동 지표는 KOICA가 KEXIM보다 우수한 평가를 받았다.

[그림 6] 2012년도 제도배양 분야 기관평가 결과



※ 출처 : 저작작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

다만, 기관별로 분석했을 경우, 4번 우수실행전략을 보유한 수원국 비중지표와 수원국시스템활용지표 모두 상대적으로 저조한 평가를 받았다. 그 이유는 무상원조는 우수실행전략을 보유하기 어려운 최빈개도국 등에도 수행이 되기 때문이다. 지표5번은 국가차원평가에서는 수원국시스템활용이나 기관차원에서는 공개예산지표(Open Budget Index; OBI)를 활용하여, 투명한 예산집행 시스템을 갖춘 수원국에 지원되는 원조비율을 측정한다.

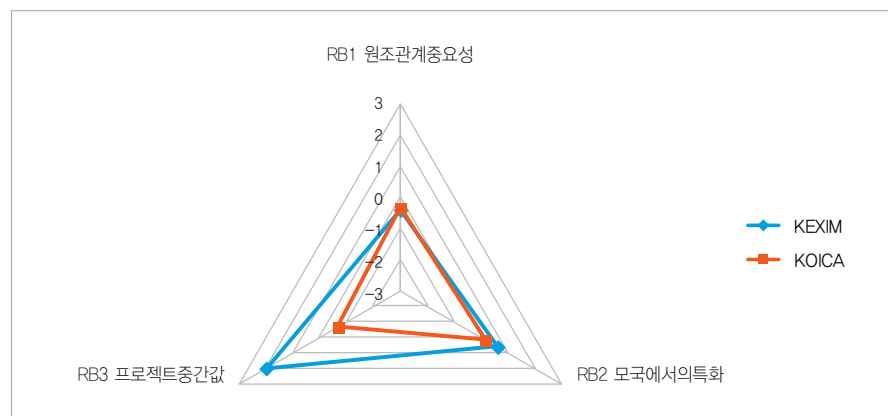
지표 4, 5와 같이 특정국별 가중치가 부여되는 지표의 경우, KOICA는 내재적으로 KEXIM과 비교하여 좋은 평가를 받기 어렵다. 그 이유는 KOICA는 100여개 이상의 국가에서 소규모 프로그램을 지원하며, 특히, 최빈개도국이나 저소득국에 대한 지원비율이 유상차관에 비해서 상대적으로 높기 때문이다. KOICA는 소규모의 예산을 많은 국가에 지원하므로 집중도에서 좋은 평가를 받기 어렵다. 또한 상대적으로 거버넌스나 행정 수준이 높기 어려운 최빈국이나 저소득국에 대한 지원이 많이 이루어지므로, 적은수의 중고소득국에 지원을 집중하는 KEXIM에 비해 구조적으로 좋은 평가를 받기 어려운 것이다. 따라서, KOICA는 사업숫자를 줄이고, 단위사업규모를 증액하며, 협력대상국가의 숫자를 줄이는 노력이 필요하다.

4.3. 수원국 행정부담경감

수원국부담경감의 경우, 우리나라가 저조한 3번 ‘프로젝트규모 중간값’ 4번 ‘다자 기관 지원비율’, 5번 ‘수원국 방문 조율’ 지표 중 기관평가대상은 3번 뿐이며, 이는 단일프로젝트규모에 대한 평가이다. 차관을 제공하는 KEXIM의 유상사업이 무상사업보다 규모가 큰 것은 당연하며, 따라서, 이 또한 KOICA의 정책적 귀책 사유라 보기는 어렵다. 그러나, 현재 KOICA가 과도한 업무부담에 지속적으로 시달리고 있다는 점을 고려할 때, KOICA는 단위사업규모를 확대하고 그에 따라 사업수행시스템을 개선하는 것이 필요하다. 이를위하여, PBA확대, 국제기구가 운영하는 pooled fund참여 확대, 다자지원 확대를 통한 지표개선이 필요하다.

기관별평가대상 지표를 분석하면, 해당 3개 지표 중 아래 그림과 같이 2번 모국에서의 특화(Specialization within parent country)와 3번 프로젝트 중간값에서 KOICA의 평가점수가 상대적으로 낮다. 2번 지표의 경우에는 국별평가때와는 다른 지표로 평가되는데, QuODA는 분절화의 대리(Proxy)지표로 수원국별 분야별 원조예산을 조사하고, 동 분야별예산에서 공여국이 90%이상을 차지하는 분야가 있을 때, 이 분야에서 해당기관 원조기관 예산이 차지하는 비율을 측정했다. 따라서, 이 부분도 위에서부터 거듭 반복되는 것과 같이 소규모원조프로그램을 다양한 분야와 국가에서 수행하는 KOICA의 사업체제가 그대로 유지되는 한 개선이 어렵다.

[그림 7] 2012년도 수원국 행정부담경감 분야 기관평가 결과



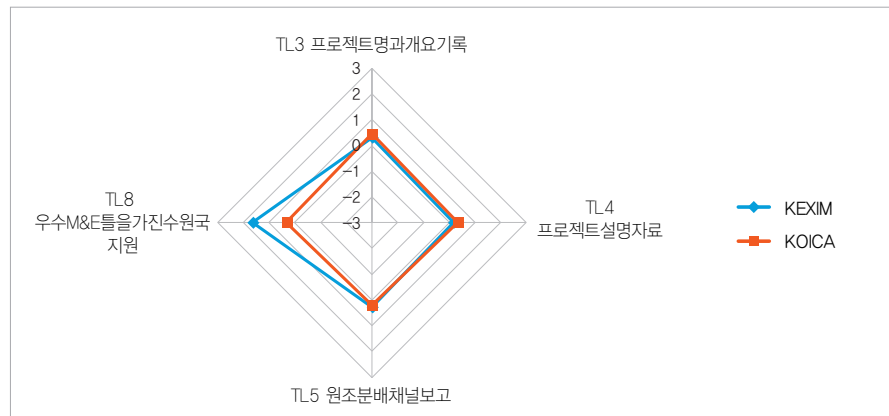
※ 출처 : 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

4.4. 투명성과 학습

투명성과 학습의 경우, 우리나라가 저조한 평가를 받은 1번 ‘IATI가입 여부’, 2번 ‘IATI보고기준 활용’, 5번 ‘원조분배채널 보고’, 7번 ‘주요공여기관 평가정책의 질’ 지표 중 5번 지표만이 기관평가 대상이며, 이는 원조분배채널보고부문이다. 동 부문에서는 KEXIM이 KOICA보다 약간 나은 평가를 받았으나, 우리나라가 우수한 평가를 받은 3번 ‘프로젝트명과 개요 기록’과 4번 ‘프로젝트설명자료’ 지표에서는 KOICA의 평가결과가 앞서고 있다.

한편, 기관별 지표에서 우수 M&E를 가진 수원국 지원지표의 경우, KOICA가 저조한 평가를 받고있는데 이는 수원국관련 다른 지표와 마찬가지로 유상 원조는 중고소득국이상의 거버넌스가 상대적으로 우수하고 우수실행전략이나 M&E를 갖출 수 있는 소수의 국가에 집중이 되는 반면, 무상원조는 100여 개이상의 국가에 지원되며, 거버넌스와 행정역량이 떨어지는 최빈개도국에도 지원되기 때문이다. 따라서, KOICA는 앞서 언급된 바와 같이 협력대상국가 수를 줄이고 직접지원을 줄이는 등의 원조수행방식 개선이 필요하다.

[그림 8] 2012년도 투명성과 학습 분야 기관평가 결과



※출처 : 저자작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에기초함)

상기 결과를 종합적으로 살펴볼 때, QuODA지표개선을 위해서는 기관 차원 뿐 아니라 아닌 정부 차원에서 무, 유상 통합의 종합 정책 수립 및 추진이 필요할 것이다. 동 연구는 이제 QuODA지표의 한계와 지표개선을 위한 종합적인 개선방안을 논의하고자 한다.

5. QuODA의 한계

QuODA는 ODA의 특성에 맞추어 보다 상세한 내용을 반영한 평가라는 점에서 의의가 있다. 또한, 새로운 지표를 추가로 생성하기 보다는 기존의 원조효과성관련 논의와 연구를 발전적으로 계승하고 현재 활용 가능한 통계를 사용하여 평가를 수행하여 추가적인 행정부담이 비교적 적은 상태에서 각 공여기관별, 국별 원조의 질 개선상황을 확인할 수 있다는 이점이 있다. 또한, QuODA는 다양한 정책을 측정하고 있기때문에 일괄적인 원조의 금액만을 평가하는 CDI에 비교하여, 각 국별로 서로다른 ODA수행환경의 현실적인 제약을 반영하여 평가가 보다 가능하다. 아울러, ODA업무에 다양한 정부기관들이 정책형성과 집행과정에 관여한다는 현실을 고려하여, 국가별 평가(Country Level)와 원조기관별 평가(Agency Level)를 실시하여 원조를 수행하는 모든 기관들이 스스로의 의무와 한계를 인식하고 보다 현실적이고 구체적인 원조의 질 개선방안을 마련할 수 있도록 하고 있다. 그러나, QuODA또한 다른 순위산정 지표들과 마찬가지로 산출과정과 논리구조상에 한계점이 나타나고 있다.

5.1. 지표간 연계성부족으로 인한 평가 신뢰성 저하 문제

2013까지 3차에 걸쳐진행된 QuODA평가에서 가장 큰 논리적 문제점은 지표간 연계성이다. 앞서 지적한 바와 같이 31개 지표에 평가결과가 매우 상이하여 평가 결과에 대한 신뢰성에 의문점이 제기될 수 있다. 만약, QuODA의 31개 모든 지표가 원조의 질 개선에 필요한 항목들의 반영이라면 연도별 평가에서 상호연계성이 나타나야하며 이를 통해 동 결과를 반영한 일관성있는 개선방안이 마련될 수 있을 것이다. 그러나, 4개 분야 내에서도 지표별로 일관성있는 흐름이 파악되지 않으며 이는 평가자체의 신뢰도 저하문제로 이어지고 있다.

CGD와 브루킹스연구소는 애초부터 종합지표를 작성하기에는 원조효과성과 관련된 항목들의 상관관계가 낮아, 4개분야별 결과만을 발표한다고 하였다. 만약그렇다면, 각 분야별 세부지표간에서는 유의미한 상관관계가 나타나야한다. 동 연구는 지표선정의 논리적 타당성을 검증하기 위해 원데이터가 빠짐없이 제공되는 공여국별 지표들에 대해 아래와 같이 상관분석을 수행하였다. 아래의 표들이 보여주듯 일부를 제외하고는 분야별 세부 지표 간에서도 상호간 유의미한 상관관계가 나타나지 않았으며, 심지어 음의 상관관계를 보이는 지표도 있었다.

아래표의 ME1과 ME2의 관계는 흥미로우며 매우 중요한 결과를 보여준다. ME1은 ‘빈곤국에 대한 지원비중’을 ME2는 ‘안정된 거버넌스 보유국가’에 대한 지원 비중을 각각 분석한다. 즉, 저자가 CDI 분석(박수영, 고요한, 2012; 2014)과 이전 연구(박수영, 고요한, 2012)에서 주장한 바와 같이 이 두개의 지표는 서로 양립하기 어렵다는 사실이 상관분석을 통해서 다시 한번 입증되었다. 빈곤국의 경우, 우수한 거버넌스를 보유하기 어렵다는 것은 자명한 사실이다. 즉, 양 지표 사이에는 음의 상관관계가 존재하며, 이러한 반대지표를 사용하여 원조효과성을 측정한다는 것은 지표선정의 논리성과 합리성에 문제가 있다고 보여준다.

아래 표의 ME1, ME2, ME8의 상관분석 역시 흥미로운 결과를 보여준다. 비구속성원조 비중을 보여주는 ME8은 빈곤국지원비중인 ME1과는 강력한 음의 상관관계를, 반대로 우수한거버넌스보유국가 지원비중인 ME2와는 높은 양의 상관관계를 보이고 있다. 즉, OECD의 권고사항이나 최빈국에 대한 비구속성원조 증대 확대 주장에도 불구하고, 최빈국지원비중이 높을수록 비구속성원조 비율이 낮아진다는 것이 분석을 통해 드러났다.

ME4와 ME7사이에도 높은 음의 상관관계가 나타났다. ‘높은 국별 집중도’를 보이기 위해서는 양자원조비중이 높아야 하며 이는 다자지원인 ‘글로벌공공재 국제기구 지원비중’과는 역시 양립되기 어려운 모순되는 관계인 것이다. 효율성증대분야의 8개 지표 중, 지표 간 합리적 양의 상관관계를 보인 것은 ME3 ‘공여국의 낮은 행정비용’과 ME4 ‘높은 CPA원조 비중’이며, 이는 상식적으로도 추정 가능한 결과이다.

[표 5] 효율성증대 8개 세부지표간 상관분석

	ME1	ME2	ME3	ME4	ME 5	ME6	ME7	ME8
ME1	1							
ME2	-0.64896	1						
ME3	-0.22167	0.26722	1					
ME4	-0.15409	-0.27022	-0.431	1				
ME 5	0.022298	-0.41098	0.204097	0.140745	1			
ME6	0.040177	-0.22668	-0.03876	-0.18517	0.151281	1		
ME7	0.38644	0.03033	0.049621	-0.58128	-0.07832	0.260641	1	
ME8	-0.63688	0.501268	0.308028	0.163856	-0.29106	-0.41691	-0.38439	1

※ 출처 : 저자 작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

FI5는 ‘수원국시스템 활용’이며 동 지표는 FI3 ‘수원국예산에 기록된 원조비중,’ FI4 ‘우수실행전략을 보유한 수원국 지원비중’과 상대적으로 높은 양의 상관관계를 보이고 있다. 이는 역시 상식적인 추론이 가능한 결과로 우수실행전략을 보유한 국가에 수원국시스템을 활용한 원조가 더 많이 지원될 수 있으며 따라서, 원조가 수원국예산에 기록되는 확률도 높아진다.

동 분야에서 흥미로운 분석결과가 도출되었다. FI7 ‘수원국에 예정대로 접수된 원조비율’과 FI8 ‘원조집행계획공지/원조예측성간’에 상당히 높은 수준의 음의 상관관계가 나타났다. FI7의 경우, 정부부문 지원액 중 수원국에 기록된 원조배분액이 높아야 한다는 지표이며, FI8은 CPA중 3년간의 약정액을 조사한 OECD보고서에 기초한 예측가능성을 측정하고 있으므로 두 지표간에는 양의 상관관계가 있을 것으로 추정된다. 그러나, 실제로는 두 지표는 높은 수준의 음의 상관관계가 나타났고, 이는 공여국들의 원조계획이 매우 불확실성이 높다는 것을 보여준다.

[표 6] 제도배양 8개 세부지표간 상관분석

	ME1	ME2	ME3	ME4	ME 5	ME6	ME7	ME8
FI1	1							
FI2	0.068192	1						
FI3	0.388953	0.239158	1					
FI4	0.406546	0.359428	0.278485	1				
FI5	0.123514	0.447181	0.483661	0.591917	1			
FI6	0.018606	0.0659	-0.13061	0.159425	0.232238	1		
FI7	-0.2075	0.468301	-0.29482	-0.09125	-0.06067	0.277242	1	
FI8	-0.01276	-0.01847	0.368468	0.049623	0.291468	-0.10464	-0.40178	1

※ 출처 : 저자 작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

주: 그리스는 3개 지표에 대해 데이터가 없어서 분석에서 제외됨.

수원국부담경감 세부지표간 상관분석결과, RB2 ‘공여국내원조기관 분절화’ 지표는 RB5 ‘수원국방문조율,’ RB7 ‘프로그램원조 활용도’와 상대적으로 높은 수준의 상관관계를 보였다. RB2와 RB5간의 관계는 상식적으로 추론가능한 결과로 적은 수의 원조기관이 원조를 수행할수록 수원국에 대한 방문의 수도 줄어든 것이다. 분절화정도가 프로그램원조활용도와도 양의 상관관계를 보인 것은 분절화수준이 낮아서 원조전문기관만이 원조업무를 수행한다면 국제개발협

력의 최신이슈와 논의를 반영한 원조를 수행할 가능성이 높아지며 따라서, 공여국내 이해관계보다는 좀 더 수원국의 환경에 맞는 PBA를 수행할 가능성이 높아질 수 있을 것으로 추정된다. RB5 ‘방문조율’지표는 RB6 ‘연구조율’와도 양의 상관관계를 보이고 있으며, 이 또한 상식적으로 추론가능한 결과이다.

[표 기] 수원국부담 7개 세부지표간 상관분석

	RB1	RB2	RB3	RB4	RB5	RB6	RB7
RB1	1						
RB2	0.192356	1					
RB3	-0.2278	0.255516	1				
RB4	-0.32497	-0.33604	-0.16497	1			
RB5	-0.07635	0.531809	0.245186	0.048452	1		
RB6	0.108361	0.402871	0.019478	0.013395	0.523626	1	
RB7	-0.0566	0.524499	0.273731	-0.085	0.381433	0.212238	1

※출처 : 저자 작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에기초함)

주: 그리스는 3개 지표에 대해 데이터가 없어서 분석에서 제외됨.

투명성과 학습분야는 4개 분야 중 가장 높은 수준의 지표간 상관관계를 보인다. 이는 지표전체가 IATI에서 주장하는 투명성측정 지표와 관련되어, 원조정보공개확대라는 상대적으로 매우 기술적이며 특정한 목적에만 연계되고 있기 때문으로 보인다. 즉, TL1은 ‘IATI가입여부’이며 TL2는 ‘IATI보고기준 활용여부’이므로 이 둘간은 제목자체에서부터 높은 상관관계가 나타난다. TL4 ‘프로젝트 설명자료’와 TL7 ‘주요공여기관 평가정책의 질’ 역시 IATI가입과 연관성이 있다. IATI의 기준에 따라, 회원국은 CRS보고수준으로 프로젝트 설명자료를 제출하게 되며, 또한 평가관련 투명성을 갖추어야 한다. TL2 ‘IATI보고기준활용도’와 TL7 ‘주요공여기관 평가정책의 질’ 또한 같은 맥락에서 높은 상관관계를 보인다.

흥미로운 사실은 TL5 ‘원조분배채널 보고’는 TL7 ‘주요공여기관 평가정책의 질’과 TL8 ‘우수M&E를 가진 수원국 지원’과 음의 상관관계를 보인다는 사실이다. 낮은 수준이기는 하나, IATI 보고와 직, 간접적으로 관련되는 TL5가 TL7이 음의 상관관계를 보인다는 것은 지표측정이나 논리성에 문제가 있는 것으로 판단된다. 원조분배채널까지 보고하는 공여기관의 평가정책의 질이 낮다는 것은 상식적으로 이해하기 힘든일이다. TL5는 TL8와 역시 음의 상관관

계 보인다. 이는 우수M&E를 보유한 개발도상국에 대한 원조분배채널이 적기에 주기적으로 보고되는 것은 아니라는 점이다.

[표 8] 투명성과 학습 8개 세부지표간 상관분석

	TL1	TL2	TL3	TL4	TL5	TL6	TL7	TL8
TL1	1							
TL2	0.808333	1						
TL3	-0.072	0.255028	1					
TL4	0.607611	0.370761	-0.09764	1				
TL5	-0.29168	-0.29013	-0.15138	-0.18943	1			
TL6	-0.10619	0.030582	0.034018	0.054835	-0.0836	1		
TL7	0.485499	0.545858	0.249138	0.2273	-0.32867	0.274462	1	
TL8	-0.08764	0.015226	0.219908	-0.22869	-0.34534	-0.04427	0.248644	1

※출처 : 저자 작성 (<http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda> 데이터에 기초함)

5.2. 가중치 산정의 복잡성과 다대성에 의한 문제

위의 상관분석에서도 설명된 것처럼 QuODA지표상호간 양립하기 어려운 모순된 사항을 점검하는 경우 등으로 지표의 논리성에 부정적인 영향을 주고있다. QuODA의 지표 ME1, ME2, FI4, TL8을 통해 가난하거나, 거버넌스가 좋거나, 실행가능한 국가전략을 보유하거나, 우수한 M&E 시스템을 갖춘 수원국에 대한 지원에 가중치를 두어 평가하고있다. 그러나, 이러한 기준에 한번 이상 해당되는 수원국은 106개국이나 된다. 한편, QuODA지표 ME5는 수원국 숫자 감소를 지향하고 있다. 따라서, 앞서 지적된 바와 같이 원조의 질이라는 공통의 성과를 측정하는데 사용되는 지표가 서로반대되는 하부목표를 제시하는 모순된 상황이 발생하게 된다.

5.3. 평가대상인 원조수행방식과 평가목적인 원조의 질 향상간의 논리적 연계성 취약

QuODA는 ODA의 질을 평가하기 위해 원조수행방식(Aid Delivery System)을 평가하고 있다. 그러나, 원조의 질에 대한 가장 직접적이고 명확한 평가는 개별 프로젝트나 프로그램 등 원조행동(Aid Activities)의 효과성 평가결과라고 할 수 있다. QuODA, 파리선언 등은 원조수행체제가 효율화되면 원조 자체가 효율화 될 것이라는 논리하에 원조수행체제를 평가하여 정량적으로 순위

를 부과하고 있다. 그러나, 일반적으로 이렇게 대리지표(proxy)를 사용하는 평가의 경우 대리지표가 평가대상에 대한 명확한 대표성을 지니는지 주의 깊은 확인 필요하다.

6. 결론 및 개선방안

본 연구에서는 2012년도 연구에 이어서, QuODA의 평가결과를 확인하고 여전히 상존하고 있는 지표의 문제점을 분석해보았다. 다른 지표들과 마찬가지로 QuODA의 분석자체가 절대적으로 완벽한 것은 아니다. 그러나, QuODA의 평가기준 자체가 수십년간의 국제적인 원조수행 기준과 논의를 반영하고 있는 바, 평가결과를 면밀히 분석하여 우리원조정책의 질을 제고하는 계기로 삼는 것이 필요하다. 이제 본 연구에서는 상기 분석사항을 바탕으로 우리원조의 질 개선을 위해 아래와 같이 4개의 정책제언사항을 제시하고자한다.

6.1. 비구속화원조 노력 지속

QuODA 뿐만 아니라 CDI 등 원조평가지표들은 대부분 공통적으로 비구속화 원조비율의 증대를 측정 지표로 포함하고 있다. 2011년 기준으로 DAC회원국들의 비구속화원조 비율은 평균 84%(OECD, 2011)에 달하고 있으나, 우리는 아직 그에 미치지 못하고 있으며, 2015년까지 우리정부의 비구속화 원조 계획에 따라 75%의 비구속화를 달성한다 해도 여전히 대부분의 DAC회원국에 비해 저조한 비구속화비율을 갖게된다. 따라서, 무, 유상원조에 대해 보다 적극적인 비구속화 대책을 마련하는 것이 필요하다.

6.2. 원조분절화에 대한 대책 수립

QuODA는 원조분절화의 심화를 통한 수원국과 공여국의 행정부담 증가를 지양하도록 권고하고있다. 더 나아가 공여국간 원조조화를 통해 공동연구, 공동조사를 실시하고 개별 PIU도 지양할 것을 권고 중이다. 이러한 상황에서 공여기관간 분절화가 심화된다면 수원국 부담경감 관련 지표에서 높은 점수를 얻기 어려울 것이다. 2012년 평가에서 가장 분절화가 심한 국가는 미국이었고 20개 원조기관이 업무를 수행함을 보고하였다. 2009, 2012년 평가에서 우리나라는 데이터부족으로 전 기관에 대한 평가를 받지 못했지만, 만약 평가를 받았다면 분절화에서 최저 점수를 받았을 것이다.

한편, 원조를 수행하려는 중앙 및 지방 정부와 공공기관들은 ODA에 대한 지식과 경험의 상대적으로 결여된 경우가 많으며, 이러한 기관들의 원조 참여 증가로 인해서 일원화된 정책 수립과 사업 추진에 어려움이 초래될 가능성이 높아지고 있다. 따라서, 원조 행정부담과 비용을 추가적으로 유발하여 원조의 질을 저하하는 분절화의 심화에 대해 우리 정부는 효과적인 대응정책을 마련할 필요가 있다.

6.3. 협력대상국 선택시 국제기준 고려 강화

QuODA는 빈곤율이 높고 거버넌스가 우수한 국가에 대한 지원에 가산 가중치를 부여하고 있다. 이외에도 QuODA는 M&E 시스템을 잘 갖춘 국가, 건전한 국가개발전략을 갖춘 국가에 대한 원조를 권장하고 있다. 따라서, 협력대상국 선정시 상기 기준에 부합하는 국가를 선별하여 원조를 집중하는 노력이 필요하다.

6.4. 신흥공여국으로서의 입장 표명 및 이해도 제고를 위한 연구 강화

QuODA는 오랜 원조 전통을 갖고 있는 서구공여국의 입장과 경험을 바탕으로 평가기준이 제안되어 신흥공여국이 그대로 반영하기에는 어려운 점이 있다. 예를 들어, QuODAZ표는 RB4 ‘다자지원 비율’, RB6 ‘연구 조율’, FI6 ‘조율된 기술협력’ 등 수원국의 행정부담 경감과 제도배양을 위한 공동 사업을 권고하고 있다. 그러나, 아직 자체적인 연구 및 사업수행경험이 상대적으로 부족한 신흥공여국이 선진공여국과의 공동사업만을 확대할 경우, 공여국 내부적으로 원조추진에 대한 국민적 지지를 얻기 어려울 가능성이 크다. ME3 ‘공여국의 낮은 행정비용’ 경우도 아직까지 원조수행 시스템구축을 위한 비용이 많이 소요될 신흥공여국에게 불리한 지표가 될 수 있다. 따라서, 이러한 입장을 국제사회에 제기하여 우리와 맞지 않는 기준을 지켜, 역으로 우리 원조 수행의 질적 저하가 오지 않도록 하는 노력이 또한 필요하다. 이를 위해서는 국제적인 개발협력 동향 파악 및 지표, 지수의 배경이 되는 개발협력관련이론에 대한 깊은 연구가 요구된다. 아직 짧은 원조역사를 지닌 우리나라의 경우 국제개발협력관련 연구가 부족하다. 따라서, 우리정부는 정책적으로 연구업무의 확대와 강화방안을 마련하여 단기적으로는 다양한 이슈에 대응하고, 중장기적으로는 우리 정부가 국익을 고려하여 이슈를 개발하거나 주도하는 방안을 마련해야겠다.

6.5. QuODA 평가결과를 고려한 KOICA의 개선사항

이제 QuODA의 평가결과를 바탕으로 KOICA의 개선사항을 종합적으로 제시 하도록 하겠다.

6.5.1. 사업건수 축소 및 단위사업 예산 증대

QuODA 보고서가 지적하고 있는 바와 같이 소규모 프로젝트와 대규모 프로젝트 관리에 투입되는 행정부담은 그리 큰 차가 나지 않는다. 따라서, 동일한 금액을 소규모의 여러 프로젝트로 사용할 때 대규모의 한 프로젝트로 사용할 때에 비해 훨씬 더 많은 행정적 부담을 초래한다. 따라서, QuODA는 모두 사업건수를 줄이고 사업예산을 늘려 공여국과 수원국 모두의 행정부담을 권고할 것을 주문한다. 실제 QuODA의 우리나라 기관별 평가결과를 살펴보면 단위사업 규모가 큰 KEXIM은 높은 점수를 받은 반면, 그 규모가 매우 작은 KOICA는 낮은 점수를 받았음을 확인할 수 있다. KOICA는 게다가 극심한 인력난에 시달리고 있다. 1인 1사업으로 보고되는 전문가파견, 봉사단 파견이나 단기연수 등 기술협력사업을 통합하여 프로젝트화하고, 과감하게 사업건수를 축소하며, 단위사업예산을 증대하여 사업의 효율성을 높일 수 있도록 해야 하겠다.

6.5.2. 국제적 원조기준에 맞춘 사업수행체계 전환

DAC의 원조형태 분류와 KOICA의 원조형태 분류는 같지 않다. 물론 각 기관별로 정책과 제도에 따라 다른 형태의 사업을 수행할 수도 있다. 그러나, KOICA는 동일한 형태로 추진할 수 있는 사업들을 지나치게 세분화하여 관리함으로써 사업추진방식을 복잡하게 하고, 통계도 지나치게 복잡하게 정리되어 행정부담이 과도한 상태에 있다. UNDP나 미국의 프로젝트관리연구소(Project Management Institution) 등의 기관들은 모두 ‘하나의 개발문제를 해결하기 위한 목표로 한정된 기간동안 자원을 투입하여 수행하는 행동’을 프로젝트라고 정의하고 있다. 즉, 연수생초청, 전문가파견, 개발조사와 같은 사업은 모두 프로젝트이며 따라서 프로젝트사업추진절차와 매뉴얼에 따라 PMC를 통해 추진할 수 있다. 지나치게 세밀한 구분과 각기 다른 사업추진 절차 사용으로 인해 제도와 규정이 복잡해지고, 통계관리에 어려움을 초래하는 지금의 사업분류형태와 추진방식을 과감히 개선하여, ODA관련 이슈와 동향을 연구하고 조사하여 진정한 ODA 전문기관으로서의 전문성을 나타낼 수 있는 업무에 역량을 집중할 수 있도록 해야겠다.

6.5.3. 수원국과 분야의 선택과 집중 강화

파리선언 이후 대부분의 원조효과성 관련 담론은 지원 대상 국가와 지역, 분야에 집중하여 공여국간 중복을 피하고 분야와 국가에 대한 전문성을 갖도록 주문하고 있다. QuODA 역시 분야별, 국별 집중도를 평가기준의 하나로 삼고 있다. KOICA는 지나치게 많은 국가에 사업을 추진함으로써 각 국별로 상이한 개발환경에 대한 이해와 깊이있는 연구를 하지 못하는 상태에서 사업을 추진함으로써 사업의 효율성과 효과성을 제고하는데 어려움을 겪고 있다. 따라서, 한정된 인력과 과중해진 업무를 감안할 때 이러한 분야와 국가의 집중은 더욱 필요하다. 수원국별 개발상황과 KOICA의 전문성, 우리나라의 개발정책을 고려하여 지원대상국가와 분야를 한정하는 노력이 시급하다. 또한 지원 국가 및 분야를 공동 결정하는 총리실, 외교부, 기재부 등의 정책기관의 의사결정개선도 병행되어야 할 것이다.

6.5.4. 통계분석 및 관리 강화

QuODA, CDI 등은 모두 DAC의 통계자료나 AidDATA, IATI 등의 통계자료를 근거로 형성되는 지표들이다. 즉, 우리가 현재 국제적인 원조관련 통계기준에 대해 깊이 있는 이해를 통해 적절히 대응을 한다면 지표의 개선과 함께 각 지표별로 시의 적절한 대응을 할 가능성이 생긴다. 현재 KOICA는 단 두명의 인력이 전체 실적 데이터를 관리하며, DAC의 통계회의에 대응하고, 통계가이드라인을 관리한다. 이러한 상황에서 국제적으로 주요한 통계에 대한 깊이 있는 이해와 분석은 불가능하다 하겠다. 통계는 모든 조사와 연구의 기본이 되는 중요한 데이터이다. 따라서, KOICA는 통계관리시스템을 정비하고 관련 전문인력을 확충해야 할 것이다.

저자 : 박 수 영

KOICA ODA 연구팀 팀장 (carpediem@koica.go.kr)

영국 University of Manchester 개발정책학 박사

참고문헌

- 박수영, 고요한 (2014) 개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리원조에 대한 시사점 고찰. KOICA.
- 박수영, 고요한 (2012) 개발공헌지수(CDI)와 공적개발원조질적평가(QuODA)를 통해 본 우리 원조 개선방안. 개발정책포커스 No.11. KOICA.
- 박수영, 조아영 (2009) 원조효과성에 관한 파리선언 평가 연구. KOICA.
- Birdsall, N. and Kharas, H. (2010) *Quality of Official Development Assistance Assessment*. Brookings Institute and the Center for Global Development. www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda
- Birdsall, N, Kharas, H and Perakis, P (2011) *Measuring the quality of ODA second edition*, Brookings Institute and the Center for Global Development. www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda
- Birdsall, N, Kharas, H and Perakis, P (2012) *The Quality of Official Development Assistance Assessment 2009: Is Aid Quality Improving?* Brookings Institute and the Center for Global Development. www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda
- Birdsall, N and Kharas H (2014) *The Quality of Official Development Assistance 3rd Ed.* Brookings Institute and the Center for Global Development. www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda
- IBP (2014) Open Budget Survey 2012. <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
- OECD (2012), *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*, Better Aid, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264125780-en>

연구자료

ODA연구 2014-30-206

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.