

개발협력 정책과 이슈

한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안¹⁾

1. PCD 논의 배경
2. PCD의 개념과 추진단계
3. 국제동향 : OECD DAC 및 EU
4. 한국의 PCD 추진 현황 및 평가
5. PCD 제고를 위한 정책 제언

2012년 6월에 실시된 OECD DAC의 한국에 대한 동료검토(Peer Review)를 계기로 국내 정부부처와 학계 그리고 시민사회는 '개발을 위한 정책일관성(PCD)'에 대한 본격적인 관심을 갖기 시작하였다. PCD는 무역, 환경, 이주 등 비원조분야의 정책이 개발목표와 다른 방향으로 실행될 시 개도국의 빈곤감소와 경제발전을 저해하게 된다는 개념이며, OECD와 EU를 중심으로 국제사회는 1990년대 중반부터 PCD에 대한 중요성을 강조해 왔다.

하지만 국제개발협력의 역사와 경험이 짧은 한국은 분절화된 원조 체계의 한계 가운데 원조정책 내에서의 일관성에 대한 논의에만 중점을 두고 있으며, PCD가 중요한 정책 의제로 부각되지 못하였다.

이에 본 정책과 이슈 7호에서는 PCD의 개념과 국제사회의 PCD 추진현황에 대해 알아보고, 앞으로 한국의 PCD 수준을 제고하기 위한 정책 과제 및 방향을 제안하고자 한다.

자세한 내용은 2012년 한국국제협력단 연구보고서 『한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안(ODA연구 2012-08-081)』에 담겨있다.

1. PCD 논의 배경
- ① PCD의 등장 배경

상호의존성이 심화되는 국제경제체제 하에서 개발도상국의 개발은 개발원조의 범위를 넘어서는 총체적인 접근을 요구한다. 1970년대 후반 노르웨이의 개도국 수출금융 지원을 통한 선박수출 캠페인이나 1990년대 미국의 국내 면화생산 보조금제도 등 선진국의 국내 정책이 개도국에 직접적인 피해를 가져오는 예에서 알 수 있듯이 선진국들의 비원조 분야의 국내 정책들이 개도국의 개발을 위한 원조정책들과 일관되지 않을 때 개도국의 빈곤감소와 경제발전을 가져올 수 없다는 인식이 국제적으로 공유되고 있다. 따라서 무역과 환경 분야 등의 비원조분야의 국가정책과 원조정책 사이의 일관성이 범정부적 차원에서 이루어져야 한다는 개념인 '개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)'이 OECD와 EU를 중심으로 활발하게 논의되고 있다.

- ② 한국의 PCD 수용 필요성

2012년 6월 한국은 OECD DAC의 동료검토(Peer Review)를 통해 개발협력 정책 및 집행 전반에 대한 평가를 받았다. 이번 검토는 2008년 '특별검토(Special Review)'와 2010년 DAC 가입 이후 공식적으로 이루어진 첫 번째 평가로, 특별검토와 다르게 PCD가 주요 검토 항목 중의 하나로 포함되어 원조체제를 넘어 원조와 비원조정책간의 PCD를 추진하기 위해 노력한 부분들을 평가받는다.

2008년 특별검토에서 한국은 짧은 공여 역사와 경험에도 불구하고 국제사회의 빈곤감소와 경제발전을 위한 국제개발협력에 적극적으로 참여하고 있으나, 개발원조의 질적인 문제점과 함께 개발협력의 효과성을 높일 원조정책 내 일관성의 부재를 문제점으로 지적받았다. 이렇게 한국은 분절화된 원조 체계로 인한 원조정책간의 비일관성 문제를 해결하는 것이 시급했기 때문에 그동안 PCD가 국제개발협력에서 중요한 정책 의제로 부각되지 못하였고, 정책결정자나 학계에서도 익숙하지 않은 사안이었다.

그러나 이러한 이유로 PCD의 정책적 수용을 계속 미룰 수는 없으며, 한국은 DAC의 회원국으로서 개도국의 경제성장과 빈곤감소를 위한 효과적인 '개발'이 이루어질 수 있도록 PCD 추진에 대한 필요가 요구된다.

또한 미국 글로벌개발센터(Center for Global Development, CGD)의 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)를 보아도 한국이 PCD 추진이 필요하다는 것을 알 수 있다.²⁾ 2011년 한국은 22개 조사 대상국가 중 22위를 차지하였고, 이는 한국의 대외정책에 있어 범정부적 접근이 필요하다는 점을 시사한다.

2. PCD의 개념과 추진단계

OECD는 개발을 위한 정책일관성(PCD)을 비원조정책들이 정부의 개발목표와 어긋나지 않고, 최소한 저해하지 않는 수준에서 일관된 방향으로 상호 보완해 나가는 것으로 정의한다. 이는 원조정책 뿐만 아니라 무역, 투자, 농업, 안보, 이주, 환경 등 다양한 분야의 정책이 개도국에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 비원조정책에서도 개발목표에 대한 고려가 필요함을 강조한다. 예를 들어 선진국이 자국에 농업보조금 지원정책을 실행하면서 수입농산물에 높은 관세를 부과하는 무역장벽을 유지한다면 결국 장기적으로 개도국의 수출 감소를 가져오고 발전을 저해할 수 있기 때문이다.

① PCD의 4가지 유형

정책일관성은 크게 4가지 유형으로 구분되며, 이는 Robert Picciotto의 분류이다. 이는 ①원조정책내의 일관성(Internal Coherence within development co-operation policies), ②국내 정책일관성(Intra-country coherence: consistency between aid and non-aid policies of a single donor), ③원조 조화(Inter-donor coherence), ④원조 일치(Donor-partner coherence to achieve shared development objectives)이다. 이러한 유형구분은 국제개발협력 분야에서 '원조'의 담론 변화를 반영하며, 각 유형은 각각의 의사결정구조를 통해 이루어지나 동시에 서로 긴밀하게 연결되어있어 실제 정책 수행과정에서 서로 영향을 준다.

OECD는 전통적으로 '원조정책내의 일관성'에 초점을 맞추었으며, 통합된 개발접근법(integrated development approaches)과 원조효과성(aid effectiveness) 등의 논의를 통하여 이를 발전시켜 왔다. 1990년대 중반부터는 DAC 회원국들이 다양한 분야에서 일관된 정책을 추진할 수 있도록 범정부적 접근법(whole-government approach)을 활용하며 '원조정책과 비원조정책간의 일관성'을 강조하였다. 1990년대 이후 국제개발협력의 행위자가 다양해지면서 발생한 원조거래비용(aid transaction cost)을 줄이기 위하여 '공여국간 정책일관성'이 중시되었고, 파트너국가의 주인의식과 개발효과성이 논의되면서 '공여국과 수원국간의 정책일관성'에 초점을 맞추기 시작하였다. 현재 국제사회에서 논의되는 PCD는 일반적으로 공여국 내 '원조정책과 비원조정책간의 일관성'을 의미한다.

[표 1. 개발을 위한 정책일관성의 유형]

유형	성격
원조정책내의 일관성 Internal Coherence within development co-operation policies	개발정책 내의 일관성: 양자간 원조, 다자간 원조, 기술원조, NGO/민간영역파트너를 통한 원조 등 원조정책 내에서의 일관성
국내 정책 일관성 Intra-country coherence: consistency between aid and non-aid policies of a single donor	원조정책과 비원조정책간의 일관성
원조 조화 Inter-donor coherence	공여국 간 원조정책과 비원조정책간의 일관성
원조 일치 Donor-partner coherence to achieve shared development objectives	공여국과 수원국 간의 일관성

▶ 출처 | OECD (2005)

② PCD 정책 메커니즘 3주기

이러한 측면에서 OECD는 '정책일관성 주기'를 제시하며 PCD 추진을 위한 매우 기본적인 핵심적인 사항을 다루고 있다. PCD 주기는 ①목표 수립 및 우선순위 결정, ②정책 조정과 실행, ③모니터링, 분석 및 보고 등 3단계로 이루어진다.

[그림 1. 정책일관성 주기]



▶ 출처 | OECD (2009)

▶ PCD 주기 1단계: 목표수립 및 우선순위 결정

우선 첫 번째 '목표수립 및 우선순위 결정(setting and prioritizing objectives)' 단계는 개발목표에 대한 정치적인 공약(political commitment), 고위정치수준에서의 리더십과 장기적인 비전이 요구된다. 여기서는 정책적 프레임워크가 중요한 역할을 하며, 정책 간 목표가 충돌할 때 무엇을 우선순위에 두어야 할 것인지에 대한 결정이 필요하다.

▶ PCD 주기 2단계: 정책 조정 및 실행

두 번째 ‘정책 조정 및 실행(co-ordinating policy and its implementation)’ 단계에서는 앞 단계에서 설정된 우선순위를 바탕으로 정책 간 조정과정을 거쳐 정책 간 비일관성을 최소화하고 시너지 효과를 최대화하는 방향으로 정책을 실행하는 것이 중요하다. 따라서 얼마나 효과적으로 정책조정이 되었고, 그 과정에서 개발목표가 어느 정도 고려되었는지가 이 단계의 성과를 평가하는 기준이 된다.

▶ PCD 주기 3단계: 모니터링, 분석 및 보고

마지막 ‘모니터링, 분석 및 보고(monitoring, analysis and reporting)’ 단계는 단일 정책 혹은 다수의 정책이 실행되었을 때의 효과에 대한 증거를 수집하고 분석하는 과정이다. 이 과정을 통하여 정책에 대한 피드백이 정책결정자들에게 전달될 수 있으며, 이것이 다음 정책일관성 주기에 반영되어 정책목표 수정과 우선순위 재설정 등의 여지가 주어진다. 여기서는 정책의 모니터링, 분석, 및 보고 시스템의 효과성이 중요한 기준이 된다.

③ PCD 적용 분야

OECD와 EU는 지속적으로 PCD 추진이 필요한 분야와 과제들을 개발해 왔다.

OECD는 2011년 ‘Better Policies for Development: Recommendation for Policy Coherence’를 통하여 PCD 추진이 필요한 18개의 주요 정책을 발표하였는데, 경제성장, 경제거버넌스, 환경 및 자연자원안보, 사회 등 4가지 분야의 내용이다. OECD는 이 문서를 통하여 각 정책간의 정책일관성 및 정책방향의 중요성을 다시 한번 환기시켰다.

[표 2. OECD 정책일관성 추진 주요 정책분야]

분야	영역
경제성장 Economic Growth	- 거시경제정책 Macro-economic policy - 무역 Trade - 투자 Investment - 재정 규제 Financial Regulation - 과학, 기술 및 혁신 Science, Technology and Innovation
경제 거버넌스 Economic Governance	- 과세 Taxation - 반-부패 Anti-Corruption - 불법재정거래 Illicit Financial Flows
환경 및 자연자원안보 Environment & Natural Resource Security	- 기후변화 Climate Change - 식량안보 Food Security - 물 안보 Water Security - 에너지 안보 Energy Security
사회 Society	- 분쟁 및 민간안보 Conflict and Fragility - 노동 Labour - 교육 및 기술 Education and Skills - 이민 Migration - 보건 Health - Indicators of Progress

▶ 출처 | OECD (2011)

EU 역시 2007년 'EU Report on Policy Coherence for Development'를 통하여 무역, 환경, 기후변화 등 PCD를 추진분야 12개(무역, 환경, 기후변화, 안보, 농업, 양자간 어업협정, 사회정책, 이민, 연구 및 혁신, 정보 기술, 운송, 에너지)를 선정하였다. EU는 각 국가가 정책을 추진할 때 개발목표와 어긋나지 않도록 관련된 내용을 인지시키고, 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는 가이드라인을 제시하였다.

2009년에 두 번째 리포트가 발표되었는데, 여기에서 EU는 MDGs 달성을 위하여 기존 12개 주요 분야 중 무역과 금융, 기후변화, 식량안보, 이민, 안보를 5가지 우선분야로 선정하였다. 2010년 EU 집행위원회는 이 분야를 중심으로 'Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013'을 발표하였다. 이 문서는 EU 집행위원회의 정책일관성 작업을 가이드하고 회원국들에게 정책일관성 추진을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이어 EU는 2011년 세 번째 리포트를 발표하여 크로스커팅 이슈의 PCD 이행의 중요성을 강조하며, 각 분야별 추진현황을 확인·점검하였다.

또한 OECD는 국가수준에서 일어날 수 있는 정책비일관성 문제에 대한 논의를 활발히 진행하고 있다. 특히 무역, 투자, 녹색성장, 재정 분야에 초점을 두고, 개도국의 발전에 부정적인 영향을 미치는 비일관적 요소를 찾아내는 것에 주력하고 있다. 실제로 보조금 중지, 무역자유화, 반부패, 책임있는 투자, 투명한 재정시스템 등 분야에서 개도국에 실질적 영향을 측정하기 보다는 정책 비일관성을 찾아내는데 중점을 두고 있다. OECD는 이러한 맥락에서 다양한 정책분야의 PCD 달성을 위한 방법과 가이드라인을 제시하고 있다.

[표 3. 정책일관성 실천을 위한 부문별 예시]

구분	도전과제	해결과제	정책 비일관성	실행 메커니즘
무역	개도국의 국제무역 참여	무역장벽, 시장진입, 국내정책의 무역질서 왜곡	높은 관세, 까다로운 환경 및 위생기준, 무역관련 지적재산권 장벽, 특허협정	WTO Development Round, 무역원조 (Aid for Trade)
이민	소득 및 취업기회 확대	정치적 민감성, 당사국간 이해관계 상충, 사회통합 문제	두뇌유출, 이민자 송금에 부과되는 수수료 부담, 이민자사회 네트워크 부족, 본국 역이민에 대한 규제	두뇌유출 방지 규약, 이중국적 허용, 거주이동의 사회적 권리
투자	취업확대, 삶의 질과 국가 경쟁력 향상	민간투자를 저해하는 구조적 요인	Enclaves ³⁾ , 낮은 환경기준 악용, 부패 및 뇌물 등 비리, 지역경제협력 협정의 불균등한 혜택	투자정책 프레임워크, UN Global Compact, OECD 다국적기업 가이드라인, 국제투자조약
환경 및 기후 변화	개도국의 환경영향 대응능력 강화	화석연료에 대한 높은 의존도, 지속 불가능한 소비행동	개발 우선적 정책	국제기후변화협상, 환경영향평가, 전략적 환경평가, 환경보호 국제규제
안보	개도국의 분쟁해소와 평화구축	안보-개발 간 연결성에 대한 이해, 국제무기거래규약	-	OECD Handbook on Security Systems, 무기수출에 관한 행동규약
기술	개발도상국의 기술 확대	개발도상국 기술개발 R&D 부족	지적재산권 장벽, TRIPS, 종다양성과 전통지식에 대한 국제적 보상기준 부재	지적재산권 관련 양자 다자 간체제, GMO관련 규제, R&D 지원

▶ 출처 | OECD (2005)

3. 국제동향:

OECD DAC 및 EU

그동안 PCD에 대한 논의는 OECD의 주도로 진행되어 왔으며, EU도 2007년부터 회원국의 PCD 추진에 관심을 갖기 시작하였다.

① OECD DAC의 PCD 논의 전개

OECD는 1990년대 초반부터 모든 공공정책분야에 걸쳐 정책결정자, 개발전문가 및 분석가를 한데 모아 보다 나은 PCD를 추진해왔다. 1996년 DAC은 ‘Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation’을 통하여 공식적으로 개발과 관련된 정책들이 개발목표를 침해하지 않는 채 일관성을 유지해야 함을 강조하였다. 이 문서는 기존 PCD에 대한 관심이 개발정책 내부의 일관성에서 국가 수준의 원조 및 비원조간 정책일관성으로 옮겨간 것을 보여준다. 이후 2001년 DAC은 ‘Poverty Reduction’ 가이드라인에서 빈곤감소를 위한 PCD의 중요성을 재강조하였다. 이듬해 OECD 각료이사회는 ‘OECD Action for a Shared Development Agenda’의 일환으로 PCD 추진의 필요성을 강조하였고, 2005년에는 ‘Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice’를 통하여 PCD의 개념, 추진 방향, 분야별 비일관성 사례 등 그동안 진행된 논의가 종합적으로 소개되었다. 2007년에는 PCD 담당 조직을 신설하여 개발에 관한 OECD 내부의 조정강화 노력을 지속하였다. 이 조직은 PCD 담당의 부총장 책임 하에 있으며, 각 회원국수준에서의 PCD 강화와 개발의 관점에서 OECD의 영향 및 관련성 확대를 목표로 하고 있다. 특히 개발에 대한 OECD 전반의 관점을 강화시킬 뿐만 아니라, 개도국과 신흥국가들 간 경험 공유 및 상호학습의 기회를 더 많이 제공하고자 하는 전략을 전개하기 때문에 OECD가 개도국의 필요와 우선순위에 더 잘 대응하고, 회원국들에 개발 관련 이슈에 대한 보다 나은 가이드를 제공할 수 있도록 해준다. 이를 통하여 개별 국가와 다양한 행위자들이 빈곤감소를 위한 OECD의 전문성에 쉽게 접근할 수 있게 되었다는 점에서 의미가 깊다.

OECD는 2008년 6월 ‘정책일관성에 대한 각료 선언(OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development)’을 통하여 지속적인 PCD 추진과 이에 대한 평가 도구를 발전시키겠다는 의지가 재차 표명되었다. 동 선언에서는 PCD가 ‘새천년개발목표(MDGs)’ 달성에 필수적임이 인식되었고, 이후 OECD의 PCD 이니셔티브가 개도국의 개발목표를 지원하기 위해 진행해야 할 정책방향 등이 제시되었다. 같은 해 그 동안 실시한 DAC 동료검토의 결과를 취합하여 회원국의 현황(Synthesis Report on Policy Coherence for Development)이 발표되었고, 2009년 ‘Building Blocks for Policy Coherence for Development’는 Synthesis report 내용과 함께 다시 한 번 정책일관성 논의, 추진 방법 및 방향에 대한 종합적인 소개를 제공하였다.

2011년 OECD 각료회의는 ‘Framework for an OECD Strategy on Development’를 발표하였는데, 여기에서는 혁신적이고 지속가능한 성장의 자원, 개발을 위한 자원 동원, 개발거버넌스, 개발을 위한 정책절차라는 네 가지 분야가 강조되었다. 개발을 위한 정책일관성은 각 분야의 시너지 효과를 도모하기 위한 전략 중 하나로 꼽힌다. 같은 해 OECD는 ‘International Platform on Policy Coherence for Development’를 개설하였으며, 이 공간은 그 동안 축적된 OECD의 정책일관성에 대한 전문성이 정리 공개되어 있어 보다 나은 정책 구성에 도움이 될 것으로 기대되고 있다.

② EU의 PCD 논의 전개

EU 또한 정책일관성에 대해 강한 의지를 가지고 있다. 1992년 EC의 마스트리히트 조약 178조는 EU 회원국들이 개도국에 영향을 미치는 정책을 수행할 때, 개발목표를 고려하여야 한다고 법적근거를 제시하였다. EU조약 3조는 모든 EU의 정책과 대외활동의 일관성이 논의되고 있으며, 2005년 리스본 조약에서는 보다 굳건한 법적 근거가 제시되었다. 리스본 조약 21조 2항 d호 및 3항에서는 EU의 대외활동의 목적이 지속가능한 개발과 빈곤감소라고 명시하며, EU의 다양한 분야의 대외활동과 정책들의 개발 및 실행이 이러한 목표를 추구해야 한다고 강조하였다. 동 조약의 208조 1항은 기존의 마스트리히트 조약 178조와 거의 동일한 내용을 담고 있어, EU의 의지를 다시금 표현하였다.

2005년 EU 집행위원회의 'Communication on Policy Coherence for Development', 이어진 이사회의 체결 등이 이루어졌다. 2007년에는 'EU Report on Policy Coherence for Development'가 발간되었다. 동 보고서는 12개 특정 분야를 선정하여 EU 수준과 회원국 수준에서의 정책일관성 현황을 분석한 것으로, EU 이사회에 의해 그 중요성이 인정되었다. 체계적인 보완을 통하여 2009년도 두 번째 보고서가 발간되었으며, 이 과정을 통하여 EU의 정책일관성을 위한 정치적 프레임워크가 완성되었다. 이어 EU는 2011년 세 번째 리포트를 발표하여 크로스커팅 이슈의 PCD 이행의 중요성을 강조하며, 각 분야별 추진현황을 점검하였다.

③ OECD DAC 회원국의 PCD 추진 현황 분석

주요 공여국 PCD 현황 분석은 OECD DAC 회원국을 대상으로 하며, OECD의 PCD 추진 주기에 맞추어 재구성하였다.⁴⁾ 각 단계에서 개별 국가들이 추진하고 있는 정책 메커니즘의 형태에 따라 여러 유형으로 구분하여 다음 표와 같은 분석틀을 도출하였다. 분석을 위하여 참고한 자료는 각국의 DAC 동료검토, 백서, 정책보고서 및 각국 외교부, 원조기관에서 발간한 문헌자료 등이다.

[표 4. PCD 현황 분석 틀]

단계	유형	
정치적 공약 및 정책	법적 기반	
	정책 문서(백서 및 계획 등 포함)	
	고위급 선언	
	부재	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국무총리실
		외교부
		기타
	부처 간 협의 (비공식)	
모니터링 수행기관	모니터링, 분석 및 보고 체계	독립적 정부기관
		민간기관
		부재
	보고	의회보고
		정례보고서
		내부보고
		부재

▶ 출처 | OECD (2011)

▶ 1단계: 정치적 공약 및 정책

PCD 추진의 첫 번째 단계인 ‘정치적 공약 및 정책’에서는 국가 전반적 수준에서의 PCD를 이루기 위한 법률적 기반, 정책적 차원에서의 노력, 고위급 선언의 유무로 개별 국가의 노력을 평가할 수 있다.

[표 5. DAC 회원국의 정치적 공약 및 정책]

단계	유형	개수	국가
정치적 공약 및 정책	법적 기반	3	독일, 스웨덴, 포르투갈
	정책 문서(백서 및 계획 등 포함)	18	그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주, EC
	고위급 선언	2	미국, 룩셈부르크
	부재	2	뉴질랜드, 일본

PCD에 대해 정부의 가장 강력한 의지는 법률적 기반 구축으로 확인할 수 있다. 현재 대다수의 국가들이 개발협력법을 제정하고 있는데, 이는 국제개발협력 일반에 관한 것으로서 원조정책이다. 반면 PCD를 위한 법적 기반은 국내 정치 수준에서 개발목표를 무조건적으로 지향하도록 하기 때문에 각 국 정부에 부담으로 다가올 수 있다는 점에서 소수의 국가만이 해당 메커니즘을 구축하고 있는 것으로 보인다. 포르투갈은 2010년 DAC 회원국 중 처음으로 ‘PCD에 관한 법(law on policy coherence for development)’을 제정하였으며, 독일과 스웨덴은 정책일관성을 고려할 수 있는 법적 기반을 구축하고 있다.

주요 DAC 회원국의 상당수는 개발협력 관련 백서나 정책 등을 통하여 PCD를 추진한다. 사실 이 경우 정책문건에 나타난 정부 의지가 이에 상응하는 실천전략 또는 실질적 정책실행으로 이어지는 경우도 있지만, 단순히 규범적 수준에서 PCD의 중요성을 언급하는 국가들도 있다. 또한 특정 주제 혹은 분야에 집중되어 PCD 추진이 이루어지기도 한다. 범정부수준에서 PCD 추진을 가능하게 하는 예로서 영국의 ‘Public Sector Agreements(PSA)’는 전략적 목표, 우선순위 어젠다, 정책목표 달성기한을 제시하고, 특정 분야의 목표를 달성하기 위한 정부부처간 협력방안을 구체적으로 제시하고 있다. 그리스의 경우에는 정부 전반적으로는 PCD가 잘 이루어지지 않으나, 이주 분야에서만큼은 특별히 개발목표를 인지하고 범정부적인 접근으로 다양한 정치적 의지와 정책을 보인다는 점이 특징이다.

▶ 2단계: 조정 및 실행 메커니즘

PCD 추진의 두 번째 단계인 ‘조정 및 실행 메커니즘’은 PCD를 위한 조직의 유무를 기준으로 분류할 수 있다. 우선 PCD 유닛 혹은 공식적인 위원회가 있는 경우에는 그 조직을 전담하는 관할기관에 따라 구분한다. 또한 부처간 협의가 이루어져 정기·비정기적으로 개발의 관점에서 정책조정이 가능한 경우도 있다.

[표 6. DAC 회원국의 조정 및 실행 메커니즘]

단계	유형		개수	국가
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국무총리실	2	덴마크, 독일
		외교부	5	네덜란드, 스웨덴, 아일랜드, 핀란드, EC
		기타	1	EC
	부처 간 협의 (비공식)		14	그리스, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 스웨덴, 스위스, 스페인, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 캐나다, 핀란드
	없음		6	미국, 벨기에, 일본, 포르투갈, 프랑스, 호주

PCD 조정을 전담하는 기구는 덴마크, 독일, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 핀란드, 네덜란드, EC에 있다. 이 경우 기존 국무총리실이 가졌던 정부정책조정기능이 PCD 관점에서의 조정기능으로까지 확대되거나, 외교부 내에 PCD 전담 부처를 설치한 경우, 또는 기존 외교부 자문위원회의 역할을 확대한 경우 등 다양한 동기로 인해 PCD 전담기구가 설치된 것으로 볼 수 있다. 특히 핀란드 외교부의 개발정책위원회(Development Policy Committee, DPC)는 과거 개도국과의 관계를 논하던 외교부 자문위원회의 역할이 변화한 것으로 외교부뿐만 아니라 정부가 지명한 다양한 분야의 20여명의 전문가들이 참여하여 개발정책의 모니터링 및 평가, 개도국에 영향을 미칠만한 주요 정책평가를 하고 있다는 점에서 모범사례로 꼽힌다.

조사한 DAC 회원국 중 대부분이 정부부처간 정책조정 메커니즘을 마련해 두어 개발목표를 고려하는 정책조정의 장이 형성되어 있다. 부처간 위원회나 부처간 워킹그룹과 같은 회의체들은 특정 분야 혹은 사안별로 협의가 필요한 경우에 그 과정에서 개발목표를 투영해 나가며 합의를 이뤄나간다. 분야 중에서는 특히 환경 및 기후변화, 이주, 무역, 농업, 수산업 등 개발과 직·간접적으로 영향을 미치고 이를 위한 부처간 회의가 비교적 자주 열린다.

▶ 3단계: 모니터링, 분석 및 보고 체계

PCD 추진의 마지막 단계인 '모니터링, 분석 및 보고 체계'는 모니터링 수행기관과 보고시스템 유무로 분석한다. 우선 모니터링 수행기관은 그 성격에 따라 독립적 정부기관과 민간기관으로 나뉘며, 보고체계는 의회보고, 정례보고서 발간, 내부보고로 구분한다. 이 단계는 정부의 다양한 정책이 개발목표를 충분히 고려하며 개발목표에 어긋나지 않는지를 평가·보고 하는 과정으로 정책간 비일관성 문제를 해결할 뿐만 아니라 피드백을 통하여 정책간 조화 또한 이를 수 있다. 그러나 이 세 번째 단계는 앞의 두 단계에 비해 적절한 체계를 갖추고 있는 국가가 많지 않다. 이는 비록 선진공여국들이 규범적으로 개발목표를 고려한 PCD 추진을 지지하지만, 아직 그 과정을 평가하는 단계까지는 도달하지 못하였음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

[표 7. DAC 회원국의 모니터링, 분석 및 보고 체계]

단계	유형	개수	국가
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	독립적 정부기관	1 독일
		민간기관	2 스웨덴, 아일랜드
		부재	20 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스 위스, 스페인, 영국, 오스트리아, 이탈 리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 호주, EC
	보고	의회보고	6 네덜란드, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 핀란드
		정례보고서	3 덴마크, 스위스, EC
		내부보고	6 네덜란드, 뉴질랜드, 독일, 스위스, 스페인, 캐나다
		부재	10 그리스, 노르웨이, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 포르투갈, 프랑스

독립된 정부기관 혹은 민간기관을 통하여 PCD 모니터링을 수행하는 국가는 독일, 스웨덴, 아일랜드뿐이다. 독일의 개발연구소(German Development Institute, DIE)는 정부부처와 긴밀한 관계를 유지하면서 원조정책 및 PCD에 대한 자문을 제공하고 있으며, 스웨덴 NGO들은 ‘Coherence Barometer’ 보고서를 통하여 안보, 무역, 개발협력, 이주, 재정 등의 PCD를 평가하고 있다. 또한 아일랜드는 Irish Aid와 트리니티대학의 국제통합연구소(Institute for International Integration Studies)가 함께 PCD 분석보고서를 발간한 바 있다. 나머지 20여개 국가들은 전문적이고 객관적인 모니터링 수행기관을 두고 있지 않다.

보고체계도 다른 PCD 추진 주기에 비해 잘 이루어지고 있지 않다. 사실 OECD DAC 회원국 중 약 절반이 보고 체계를 갖추고 있지 않다. PCD 현황이 의회에 보고된다는 것은 고위급 정치 수준에서 이슈가 공유된다는 점에서 가장 높은 수준의 것으로 볼 수 있는데, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 독일, 영국, 아일랜드가 외교부나 개발에이전시를 통하여 관련 사항을 의회에 보고하고 있다.

또한 PCD 현황 보고가 공식적인 정례보고서를 통해서 이루어지기도 한다. EC의 PCD 보고서는 2007년부터 2년마다 발간되는데, 12가지 분야를 선정, 각 국가들이 EU차원, 국가적 차원에서 PCD 향상을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 등이 체계적으로 평가되고 있다.

④ 소결

지금까지 살펴보았듯이 PCD를 위한 절대적인 틀은 존재하지 않는다. 각 국 정부는 국내의 환경에 따라 선택적으로 프레임워크를 구축하고 있으며, 정책 주기 간의 명확한 상관관계는 발견되지 않는다. 이는 각 단계에서 추진할 수 있는 메커니즘들의 여러 유형들은 기술적인 것으로서 어느 한 유형이 우월성을 갖지 않으며, 서로 배타적이지도 않기 때문이다. PCD를 위한 법적기반과 정책간 조정메커니즘이 있는 국가는 정부수준에서 PCD에 대한 관심이 높고, 가시적인 노력을 하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 반대로 공식적인 기제들의 부재가 PCD 추진의 실패를 단정짓는 기준이 될 수는 없으

며, 이는 정부정책의 조정은 비공식적인 채널로도 이루어질 수 있기 때문이다. 실제로 이러한 체제의 유무와는 별개로 선진공여국 대부분은 규범적으로는 PCD를 지지하고 있음을 알 수 있다.

4. 한국의 PCD 추진 현황 및 평가

한국은 원조추진체제의 분절화 문제로 PCD를 '원조정책내의 일관성'에 국한시켜 논의하는 한계를 가졌다. 하지만 국제사회의 PCD 논의가 원조정책과 비원조정책간의 일관성 수준에서 주로 이루어지고 있으며, OECD DAC의 동료검토 또한 국가 수준의 PCD 현황을 이 수준에서 검토하고 있다. 이에 한국 정부의 '개발을 위한 PCD' 현황을 국내 원조정책과 비원조정책간의 일관성을 기준으로 평가하였다.

① 정치적 공약 및 정책

PCD를 추진하기 위해서는 원조정책을 넘어 비원조분야에서도 개도국의 개발을 지지할 수 있도록 국내정책이 개선·조정되어야 하며, 이를 위한 범정부적 차원의 정책 선언 또는 문서화된 근거들(정책문서, 법령)이 필요하다. 하지만 국내에는 현재 PCD 추진을 명시한 정치적 공약 및 정책은 부재한 것으로 나타났다. 또한 기존의 개발협력정책 및 문서 내에서 언급되는 '일관성'은 주로 '원조정책 내의 일관성'을 의미하고 있었다.

2005년 11월 국무회의에서 채택한 '대외원조개선 종합대책'은 국제개발협력과 관련된 주요정책 및 기본계획 등을 본격적으로 다룬 초기 정책문서로서, 이후 '국제개발협력기본법' 제정 등 한국의 개발협력의 기본정책을 수립하는 데 영향을 준 문서로 평가받는다. '대외원조개선 종합대책'에서는 통합적인 원조 이념 및 목적 정립이 필요함을 언급하고, 중기적으로 유·무상 원조수단을 다양하게 혼합·연계 활용한 한국형 원조모델 정립을 제안하고 있다. 그러나 이 정책문서에서는 대외원조정책의 발전에 대한 주요 방향만을 제시하고 있을 뿐, 원조 정책을 넘어서 비원조정책 분야와의 조정 등 PCD 추진까지 논의를 넓히지 못하였다.

한국의 국제개발협력 정책을 규율하는 법인 '국제개발협력기본법'에서도 PCD 논의가 이루어지고 있지 않는다. 기본법 또한 원조를 시행하는 정부 부처와 기관 내부에서의 일관성을 강조할 뿐이다.

가장 최근의 문서라고 할 수 있는 '국제개발협력 선진화방안'은 향후 한국정부의 개발원조 방향으로 OECD DAC의 규범을 준수하고 국제기준에 맞는 개발협력을 추진하겠다고 밝히고 있다. 이를 위한 구체적 사항으로 PCD 개념에 대한 정의와 함께 역량강화, 성평등, 빈곤감소, 취약국 지원, 거버넌스 등 DAC 가이드라인을 준수할 것을 명시하고 있다. 이런 점에서 '국제개발협력 선진화방안'은 정부차원에서 PCD에 관한 인식이 담겨있는 최초의 문서로 평가할 수 있다. 하지만 PCD에 관한 정치적 의지를 뒷받침할 수 있는 구체적이고 실제적인 내용이 담겨있다고 평가하기는 어렵다.

결론적으로 국내에는 범정부차원에서 원조 분야를 넘어서는 비원조정책의 국내 조정을 의미하는 PCD를 명시한 범정부차원의 정책 선언 및 공약은 존재하지 않는다고 평가할 수 있다. 그러나 2010년 'G20 서울선언'에서 미약하나마 PCD에 대한 인식이 이루어진 것을 찾아볼 수 있다. 이 문서는 공동 선언이라는 점에서 한계가 있지만, G20 '서울 개발컨센서스'는 한국 정부가 이니셔티브를 발휘했다는 측면에서 PCD 추진에 영향을 미치는 문서로서의 의미를 부여할 수 있다. 이 문서는 PCD 추진에 있어 매우 중요한 이슈들을 포함하고 있다.

② 조정 및 실행 메커니즘

PCD 조정을 위한 기구는 아니지만 정부정책 일반에 있어 조정기능이 가능한 국무총리실, 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의 등의 회의체들을 살펴본 결과, 국내 PCD에 대한 인식 부족과 부처 간 정책조정 메커니즘의 부재를 알 수 있다.

국무회의, 차관회의 그리고 국가정책조정회의 등 국정전반에 영향을 미칠 수 있는 정부 내 최상위 정책 심의 조정기구들의 2003년 이래 정책 회의 내용과 결과를 살펴보면 개발목표와 관련해서는 MDGs 관련 내용이 다루어졌을 뿐, 개발목표를 고려한 국내 정책간의 일관성 추진에 관한 논의는 이루어지지 않았다.

이 밖에도 범정부적 관점에서 정책 이행 및 조정의 역할이 가능한 기구로 국제개발협력위원회 등을 꼽을 수 있다. 국제개발협력위원회는 개발원조정책 전반에 대한 조정 기능이 가능한 공식기관이라고 할 수 있으며, 그 외에도 경제정책조정회의, 외교안보관계장관회의 등 각 정책 분야별로 진행되는 주요 회의에서도 개발목표와 관련된 정책 조정이 가능하다고 볼 수 있다. 하지만 국제개발협력위원회는 2006년 첫 설립 이후 2011년 12월 현재까지 총 11차례 개최되었지만, PCD에 관한 의제를 단 한 번도 다루지 않았다. 단, 2011년 12월 26일 개최된 11차 회의에서 PCD가 주요 평가 내용이 될 2012 OECD DAC 동료검토 준비에 대한 대응차원에서만 언급이 이루어지고 있을 뿐이다.

다만, 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)에서 미약한 수준이나 PCD 추진에 전진이 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 무역정책을 심의·조정하는 대외경제장관회의와 경제정책조정회의에서는 국제사회의 AfT의 양적·질적 확대 노력에 한국 정부도 적극 참여한다는 의사가 거듭 표명되었다. 물론 이들 경제관련 회의체들 역시 AfT 영역을 넘어서는 국내 관세 및 비관세 장벽과 WTO가 추구하는 기타 개도국 관련 제도들에 대한 가입 및 비준 등의 정책을 좀 더 적극적으로 추진하며, OECD DAC이 말하는 PCD 제고를 위한 수준에까지는 나아가지 못하고 있는 실정이다. 이는 현재 정부 부처 내에서 PCD에 관한 인식이 부족하고, 원조정책 내에서도 부처 간 상이한 의견을 가지고 있기 때문으로 보인다.

단, 2011년 2월 기획재정부 산하에 설치된 'G20 기획조정단'이 한시적이었지만, 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 성장이라는 개발목표를 가지고 무역 등에서 중요한 개발 의제를 수립하고, 소관부처들간의 협의체로서 기능을 한 것을 확인할 수 있었다.

③ 모니터링, 분석 및 보고 체계

국내 PCD 관련 정책을 모니터링, 분석 및 보고 체계와 관련 조직은 전무하다. PCD에 관한 평가와 모니터링이 제대로 수행되기 위해서는 담당 기관이나 부처가 있어야 하며, 가이드라인이 필요하다. 하지만 현재 한국에는 모니터링 수행기관이 존재하지 않으며, PCD에 관한 어떠한 보고도 이루어지지 않고 있다.

④ 소결

한국은 현재 범정부적 차원에서 PCD를 추진하려는 정치적 노력과 관련 정책 문서 및 공약이 부재하다. 기존의 개발협력정책 및 문서에서 언급되는 일관성은 '원조정책 내의 일관성'으로, 한국의 분절화된 원조체계로 인한 문제 해결 논의에만 초점이 맞춰져 있다. 특히 이러한 이유로 원조와 비원조정책간의 일관성에 대한 논의는 이루어지지 않았으며, PCD 또한 개발협력정책의 우선순위에서 벗어나 있다. 하지만 '국제개발협력 선진화방안'과 2010년 'G20 서울선언'에서 미약하나마 PCD에 대한 인식이 이루어진 것을 알 수 있다.

이러한 정책 문서 및 공약의 부재는 정책 조정 및 실행 메커니즘의 부재로 이어진다. 특히 정부정책 일반을 조정하는 회의체 및 기관들은 PCD에 대한 인식이 부족하였고,

부처 간 정책조정 메커니즘 또한 부재하였다. 단, 무역을 위한 원조(AfT)에서 미약한 수준이지만 PCD 추진이 이루어졌고, 'G20 기획조정단' 또한 한시적이지만 소관부처들간의 협의체로서 기능한 것을 알 수 있다.

정책 문서 및 공약과 조정 및 실행 메커니즘의 부재는 PCD의 모니터링, 분석 및 보고 체계의 부재로 이어지는 필연적 결과를 낳는다. 실제로 DAC 회원국에서도 모니터링, 분석 및 보고 체계를 제대로 갖춘 국가는 거의 없다. 그만큼 PCD 추진에 따른 평가와 보고 시스템을 구축하는 것은 시간과 성숙을 요구하는 과제이다. 또한 PCD 추진에 대한 정치적 의지가 확인되지 않고서는 이를 실행할 메커니즘과 평가 체계가 갖춰질 수 없다.

5. PCD 제고를 위한 정책 제언

① 정책 방향 및 전략

한국 정부 내 PCD에 대한 이해를 증진시키고 개발친화적인 정책일관성 선순환 구조의 형성을 위하여 단계적인 PCD 수준 제고 방안을 제언한다.

국제원조사회에서 PCD 이슈가 더욱 중요하게 부각되고 있는 이유는 원조 정책에 한정된 기존의 접근방법에 명백히 한계가 나타나고 있으며, 원조정책과 비원조 정책이 상충하는 결과가 발생하고 있기 때문이다. 이 때문에 많은 국가들이 원조정책과 농업, 무역, 투자, 이민 등 비원조정책간의 일관성을 확보하고 비일관성으로 인한 비용을 감소하려는 정책을 구사하고 있다. 이에 한국의 정책 환경을 고려한 정책 수립의 방향과 접근 전략이 이루어져야 한다. 이를 위해 우선 PCD는 국가정책에서 개발목표의 우선성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 또한 정책일관성에 대한 이해를 높이고 실제 역량을 강화하는 방향에서 구체적인 정책 제안이 이루어져야 한다. 그리고 사회적 합의를 높이는 방향으로 추진되어야 하며, 마지막으로 PCD제고를 위한 제반의 정책은 국제사회의 규범을 주체적으로 수용하여 내부화하는 방향으로 고안될 필요가 있다.

이러한 방향에서 한국의 PCD 정책은 규범적 지향과 현실적 적용의 균형을 추구하는 정책 과제별, 우선 정책 부문별로 단계적으로 추구하는 전략을 취하는 것이 적절할 것이다.

② PCD 정책 3주기에 따른 단계별 정책 제언

▶ 정치적 공약 및 정책

PCD 추진을 위해서는 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 개발이라는 목표를 위해 원조분야를 넘어서 비원조 분야의 정책을 조정할 수 있는 정치적 권한과 이를 구체화한 정치적 공약과 정책이 필요하다.

이러한 관점에서 우선 대통령 및 고위정책결정자, 입법부의 공식적 정책 의지 표명이 필요하다. 대통령의 발언은 단순히 정치적 수사에 그치지 않고, 관련 부처에서 행동 계획으로 전환할 가능성이 높다는 점에서 PCD 정책의 강력한 추진 동력으로 작용할 수 있을 것이다. 또한 정치적 공약과 정책을 성숙시키기 위해서 국회의 역할을 높여야 한다.

다음으로 범정부적인 정책 이행을 실질적으로 강제할 수 있는 정책문서의 마련이 필요하다. 현재 PCD를 지지할 수 있는 정치적·정책적 의지가 담긴 공식 문서로 '국제개발협력 선진화방안'을 꼽을 수 있지만, 이는 추상적 차원의 접근에 머무르고 있다. 또한 국제개발협력위원회의 '2011년 국제개발협력 분야별 종합시행계획'에도 'PCD 노력에 대한 관계 부처 간 공유 도모'라는 구체적이지 않은 과제만 단순 제시되어 있을

뿐이다. 정부의 모든 정책 분야에서 PCD의 관점에서 접근되어야 한다는 목표와 실질적으로 개발에 영향을 주는 정책에서 정책일관성이 고려되어야 한다는 정책 방침을 제시하는 정책문서가 필요하며, 우선 부문 선정과 시기와 방법 등 구체적인 행동계획까지 담겨져야 한다.

정치적 공약과 정책 분야의 마지막 단계는 PCD의 법적 기반을 마련하는 것이다. 정책일관성에 관한 가장 강력한 정치적 의지 표명은 법률 제정을 통해 이루어질 것이다. 물론 PCD에 대한 법적 기반을 갖추는 것이 모든 국가가 추구할 최고의 정책 목표는 아니지만, PCD에 대한 명시적 선언이 담긴 법률이 있다는 것은 PCD에 대한 강력한 정치적 지지와 더불어 PCD정책 추진에 있어 매우 안정적인 환경을 조성하며, 향후 정책 이행 여부를 지속적으로 검토·평가할 수 있는 근거를 제공할 것이다. 그러므로 현재 개발정책을 규율하는 ‘국제개발협력기본법’에 정책일관성에 관한 명시적인 내용을 담은 조항을 추가적으로 삽입하여 PCD 규범을 정식화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

▶ 정책 조정 및 실행 메커니즘

정책의 효과를 최대화하고 비일관성을 최소화하는 방향에서 정책을 실행하기 위해 가장 필수적인 것은 정책 조정 메커니즘이 얼마나 효과적으로 작동되어 개발효과를 가져오는데 기여하는가이다.

먼저 비공식적·비정례적 부처간 협의를 시도해야 한다. 여기에서 비공식적이란 것은 PCD 증진을 회의체 운영의 목표로 삼지 않고 있다는 것을 의미한다. 위에서 살펴본 국무회의나 국가정책조정회의 등 최고위급 정책 조정 기구 외에도 여러 차원에서 매우 많은 정책 협의 체계가 가동되고 있다. 이러한 부처간 협의 체계는 비록 정책일관성을 목표로 내세우지 않더라도 PCD를 증진하는 데 충분한 자원이 될 것이다. 기존 협의체나 기관들의 여러 비공식적·비정례적 부처 간 협의 틀은 개발 정책에 관한 관련 부처들간의 정보 공유와 이해를 제고하는 데 도움을 줄 것이다.

다음으로는 공식적인 부처 간 위원회 활동을 통해 정책 조정을 시도하는 단계가 필요하다. 무역, 농업, 이민, 환경 분야 등 개발 목표를 고려하며 개발 정책에 영향력을 미치는 정부 부처 간 위원회나 부처 간 워킹그룹 등의 회의체들은 정부 정책 조정의 장이 되며, 개발목표가 그 과정에 투영될 수 있다.

마지막 단계는 범정부차원의 상위 조정 메커니즘을 구축하는 것이다. 최근 의견이 모아지고 있는 국제개발협력위원회가 고위급 차원에서 PCD 정책 조정의 실질적 메커니즘으로 작동하려면 그 역할과 권한이 강화되어야 하며, 아울러 전문성의 확보도 필요하다. 국제개발협력위원회 산하에 ‘PCD 분과위원회’를 설치하고 국무총리실 개발협력정책관실이 실무를 담당하는 것도 하나의 방안으로 검토해 볼 수 있다.

▶ 모니터링, 분석 및 보고 체계

OECD에서는 모니터링, 분석 및 보고 체계의 효과적인 시스템 구축을 위해서 수원국 현지의 자원과 정보, 국제 파트너십을 활용하여 원조의 실제 영향력을 측정할 수 있어야 하며, 국내외 시민사회 및 연구 기관 등을 활용하고, 이러한 평가의 결과를 의회와 대중에게 투명하게 보고할 것을 교훈으로 제시하고 있다. 정책의 효과를 분석하고 평가하는 과정은 이후에 정책목표를 수정하고 우선순위를 다시 조정하는 새로운 단계의 정

책 형성과 관련이 되어 있다. 이에 마지막 단계를 PCD의 체계적인 평가를 위한 역량 강화 단계라고 볼 수 있다.

이를 위해 먼저 측정 가능한 목표와 평가지표를 마련하고 PCD에 관한 분석 역량을 갖추는 일이 우선적으로 선행되어야 한다. 또한 가능한 구체적인 정책 부문과 이슈를 설정하고 정책일관성 사례의 기대효과 및 비일관성 사례의 손실 규모에 대한 연구, 평가 지표 개발 등의 계획이 필요하다. 전문성 제고를 위해 대학 연구기관이나 민간 영역의 연구소, NGO 등 시민사회의 싱크탱크와의 정책 협력, 민관공동의 테스트포스 구성을 적극적으로 시도할 필요가 있다.

다음으로 PCD 평가를 일부 정책분야에서 우선적으로 실시하는 것이다. 현재 정부의 평가 시스템을 고려해보았을 때 국제개발협력위원회 평가소위와 국무총리실 산하 정부업무평가위원회에서 평가를 담당하는 방안을 제시할 수 있다. 국제개발협력위원회에서 평가 업무를 맡을 경우에는 현재 원조 정책으로 한정되어 있는 평가 정책의 범위가 확대되어야 하며, 그 권한도 좀 더 강력하게 부여되어야 한다.

마지막 단계는 범정부차원의 고위정책수준에서 조정 메커니즘이 구축된 후 독자적인 평가 및 보고 체계를 확립하는 것이다. 이 단계에서는 모니터링, 분석 및 보고 체계가 정착하여 정례적인 평가와 보고 과정이 이루어지며, 평가 결과의 구속성 확보를 목표로 해야 할 것이다. 평가 대상도 정부 정책 전반으로 확대되어야 하며, 이 단계에서 백서 발간과 국회 보고는 비중 있게 검토해보아야 할 사항이다. 또한 정례적인 보고를 통해 정부의 PCD 정책 추진으로 비일관성 사례가 얼마나 개선되는지를 확인하여 이에 따른 정책적 관심을 환기시키도록 해야 한다.

작성 | 한국국제협력단 『한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안』 연구팀 책임연구원

경희대학교 공공대학원/국제개발협력연구센터

손혁상 교수(hsohn@khu.ac.kr) 2012년 8월

- 1) 이 글은 2012년 한국국제협력단 연구보고서 『한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안(ODA연구 2012-08-081)』과 후속 연구 결과로 세계지역연구논총 30집 1호에 게재된 "국제규범의 내재화와 정치 환경: 스웨덴·독일의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 도입 사례를 중심으로," 국제정치논총 52집 3호에 게재된 "한국의 원조와 비원조 정책간의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)'에 관한 비판적 고찰"과 동서연구 24권 3호에 실린 "개발을 위한 정책일관성(PCD)과 대(對)개도국 무역정책: OECD DAC와 주요 선진공여국 사례를 중심으로"를 기초로 작성하였다.
- 2) 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)는 국내외 정책이 개발도상국에 미친 영향 정도에 따라 상위 22개국의 7개 분야(원조, 무역, 투자, 이민, 환경, 보안, 기술)의 공헌도를 수치화한 것이다.
- 3) 개도국의 경제성장을 위한 경제적·기술적 파급효과 없이 투자국에만 이익을 주는 형태의 투자
- 4) OECD DAC 회원국 중 한국을 제외한 23개국(그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 호주, EC)를 대상으로 한다.

주요 참고 문헌

- 권율 외. 2009. 『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 권해룡. 2006. 『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브』. 서울: 삶과 꿈.
- 손혁상·문경연. 2012. “국제규범의 내재화와 정치환경: 스웨덴·독일의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 도입 사례를 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 30(1), 7-38.
- 윤미경·황원규. 2011. “개발을 위한 정책일관성: 이슈와 과제.” 『KoFID Issue Brief』. 제3호. 국제개발협력시민사회포럼(KoFID).
- EU. 2009. *EU Report on Policy Coherence for Development*. Brussels: EU.
- Frank Barry, Michael King and Alan Matthews. 2009.
Policy Coherence for Development: The State of Play in Ireland, the Advisory Board for Irish Aid, Institute for International Integration Studies.
- Mendoza, R.. 2007.
 “What One Hand Gives, the Other Takes: Industrial Countries’ Policy Coherence for Development.” *Challenge*. 50(5), 28-56.
- OECD. 2002. “Development Co-operation Report 2001.” *the DAC Journal*, Paris: OECD.
2005. *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*. Paris: OECD.
2005. *the Development Dimension: Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*. Paris: OECD.
2008. *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*. Paris: OECD.
2008. “Policy Coherence for Development – Lessons Learned.” *Policy Brief*. December.
2009. *Building Blocks for Policy Coherence for Development*. Paris: OECD.
2011. *Better Policies for Development: Recommendations for Policy Coherence*. Paris: OECD.
2011. *Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions*. Paris: OECD.
- OECD Council. 2009. *Progress Report on OECD’s Coherent Approach to Development and Policy Coherences for Development*. Paris: OECD.
- OECD PCD Unit. 2010. *Policy Framework for Policy Coherence for Development*.
- Robert Picciotto. 2005. “The evaluation of policy coherence for development.” *Evaluation*. 11(3).
- OECD DAC 회원국 Peer Review (2005-2011년)

『개발협력 정책과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간합니다. 본 자료의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.