

법제교류 자료 10-15-8

(ODA) 가

2010. 7. 28.

일 정

- 일 시 : 2010년 7월 28일 (수) 16:00~18:00
- 장 소 : 한국법제연구원 소회의실
- 주 제 : 공적개발원조(ODA) 평가제도

- 사 회 : 박찬호 (한국법제연구원 글로벌법제연구센터장)

- 발 표 공적개발원조(ODA) 평가제도
: 서원상 (연세대학교 법학연구소 연구원)

- 종합토론 :
김두수 (경상대학교 법과대학 연구교수)
채은선 (성균관 글로벌BK21과학기술법연구소 연구원)
박광동 (한국법제연구원 부연구위원)
이경희 (한국법제연구원 전문연구원)

목 차

I. ‘국제개발협력기본법’의 ODA 평가 관련 규정	5
II. ODA 평가 기준 및 방식	6
1. ODA 평가에 관한 논의 전개	6
2. ODA 평가 기준	8
3. 모니터링	10
4. 결과중심관리(RBM)	11
III. OECD/DAC의 주요 이슈별 권고사항 및 평가지표	12
1. UN 밀레니엄개발목표(UN MDGs: Millennium Development Goals)	13
2. 빈곤 감소	13
3. 성 평등	14
4. 환 경	15
5. 분쟁과 평화	16
6. 무 역	17
7. 원조의 효과성	18
8. 원조의 질	19
9. 거버넌스	19
IV. 결 어	20

ODA 평가기준 및 지표에 관한 국제적 논의 - OECD 개발원조위원회를 중심으로 -

서 원 상

(연세대학교 법학연구원)

I. ‘국제개발협력기본법’의 ODA 평가 관련 규정

지난 7월 26일에 발효된 ‘국제개발협력기본법’(이하 기본법)에 따르면 국제개발협력위원회¹⁾는 국제개발협력 사업의 성과에 대한 국민의 이해와 국제개발협력 사업 시행의 투명성을 제고하기 위하여 국제개발협력 평가지침을 마련하고, 관련 정책 및 사업의 추진실적을 평가하여,²⁾ 매년 국회에 보고하여야 한다.³⁾ 이러한 평가의 기준 및 방법을 제시한 ‘국제개발협력기본법시행령’(이하 시행령)에 따르면, 국제개발협력평가의 기준으로서 적절성, 효율성, 효과성, 영향력 및 지속가능성을 제시하였고,⁴⁾ 평가방법으로서 시행기관의 자체 평가, 외부 전문가에 의한 제3자 평가 및 협력대상국, 다른 공여기관 등과의 공동평가 등을 제시하고 있다.⁵⁾

이러한 기준 및 방법은 국제기구 특히 OECD의 가이드라인을 반영한 것으로 보이는데, 이에 대한 내용을 살펴보고자 한다.

- 1) 국무총리 산하 기관으로, 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 설치되는 기관이다. 위원장(국무총리) 1명과 기획재정부장관, 외교통상부장관, 국무총리실장(간사위원)과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 위촉되는 25명 내외의 위원들로 구성된다. (기본법 제7조 1항 내지 3항)
- 2) 기본법 제13조 1항.
- 3) 기본법 제13조 2항.
- 4) 시행령 제11조 1항.
- 5) 시행령 제11조 2항.

II. ODA 평가 기준 및 방식

1. ODA 평가에 관한 논의 전개

그동안 OECD를 중심으로 원조활동을 객관적으로 분석하고, 그 피드백을 통해 향후 활동을 개선하기 위한 평가체제 구축 노력이 국제적으로 지속되어 왔다. 이미 1970~80년대부터 개발원조사업에 대한 평가가 활발해지고, OECD 개발원조위원회(DAC)는 원조자원의 효율적인 활용과 재정상태의 개선을 위해 정책과 프로그램의 평가 및 모니터링 시스템을 도입하기 시작한 바 있다. 특히 OECD/DAC는 1991년에 ‘개발원조의평가원칙’(Principles for Evaluation of Development Assistance)을 발표한 바 있고, 1996년 5월 DAC의 ‘개발협력을 위한 21세기 전략’(Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation)에서 효과적인 원조를 위해 모니터링과 평가의 중요성을 강조하였다.

최근에는 세계은행(World Bank)의 ‘포괄적 개발체제’(Comprehensive Development Framework), UN의 밀레니엄개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 등이 채택됨에 따라 개발원조사업을 개도국의 중장기 국가개발목표와 빈곤퇴치전략보고서(PRSP)에 연계시키고자 하는 경향이 확대되고 있다. 이에 따라 원조평가에 있어서도 정책 및 프로그램 수준의 거시적 평가에 대한 관심이 높아지고, 원조사업의 운영에 있어서 결과중심의 관리(RBM) 방식 도입이 본격화 되고 있다.

한편 DAC는 동료평가(peer review)를 통해 회원국들의 원조활동평가체제가 전반적으로 다음 사항을 개선해야 할 것이라고 지적하였다. 공정성과 독립성, 모니터링 및 자체평가, 내부적 학습효과(internal lesson-learning)와 대외적 책임감(external accountability)의 조화, 피드백 및 평가결과를 수원국과 공유 수혜자 참여확대 등을 권고하고 있다.

특히 DAC는 각국이 원조평가체제를 운영하는데 있어서 투명성과 독립성을 최우선 과제로 삼아야 한다고 강조하였다.

DAC를 중심으로 한 평가체제에 대한 논의에 있어서 최근의 경향은 공여국간의 조화에 초점을 맞추고 있다. DAC는 1981년 평가통신원그룹(Evaluation Correspondent Group)을 설치하여 평가수단이나 평가절차 및 방법에 대한 논의를 시작한 바 있고, 동 그룹은 2003년에 'DAC 개발평가 네트워크'로 개편되어 현재 공동으로 목표를 공유하는 복수 원조기관의 동일한 평가활동 또는 한 수원국에서 이루어지는 다수의 원조활동에 대한 종합평가(aggregate evaluation), 여러 공여국이 공동으로 단일국가에서의 단일 활동을 평가하는 공동평가(joint evaluation) 등에 대한 활발한 논의를 추진하고 있다.

이처럼 종합평가 혹은 공동평가가 늘어나는 것은 개발 프로그램이 궁극적으로는 밀레니엄 개발목표(MDG)의 달성에 미치는 영향을 평가하기 위한 것이다. 종합평가 및 공동평가를 수행하기 위해서는 파트너십 접근법(partnership approach)이 유용하고, 공여국 원조프로그램과 수원국 빈곤퇴치전략과의 일원화(alignment)를 추구해야 하기 때문이다. 그러나 원조프로그램의 공동효과를 평가하기 위해서는 수원국이 자체적으로 모니터링 및 평가능력을 개선하는 것이 선행되어야 한다. 이러한 과정을 통해 원조활동 평가는 원조프로그램이 밀레니엄개발계획을 달성하는 방향으로 효과적으로 진행되고 있는지에 대해 끊임없이 피드백을 제공해야 할 것이다.

이처럼 공동평가의 경향은 공여국과 수원국 모두에게 동일한 또는 유사한 평가기준 및 체도를 구비할 것을 요구하였고, 국제사회는 특히 OECD를 중심으로 통일된 평가체제의 준비를 서두르게 되었다.

2. ODA 평가 기준

(1) 개발협력과정평가 : OECD/DAC의 개발협력 평가원칙

OECD/DAC는 1991년 “개발협력의 평가원칙”에서 평가란 ‘현재 실시중이거나 또는 종료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 계획, 실시 및 결과에 관한 체계적이고 객관적으로 판단하는 활동’이라고 정의하고 다음과 같이 개발협력사업의 5대 평가기준(criteria for evaluation)을 제시한 바 있다.

첫째 적절성(relevance)은 수원국 및 공여국의 우선순위(priorities)나 정책에 부합하는 정도를 파악하기 위한 기준이다. 원조정책의 기본적인 정책방향, 전지구적 과제와의 합치성 등에 비추어 사업목적이 적절하고 타당한지 여부를 검토하고, 중기 원조정책 혹은 국별 원조계획과의 부합성, 원조정책의 전반적 기조와의 관련성 여부가 검토되어야 한다. 특히 수원국의 요구(need)에 부합하는지가 명확히 제시될 필요가 있다.

둘째 효율성(efficiency)으로서 투입된 자원에 대비하여 원조의 결과가 경제적으로 얼마나 효율적으로 달성되었는가를 나타내는 기준이다. 원조 활동의 비용 원조 목표가 계획된 시간 내에 달성되었는가, 사업추진에 있어서 대안적인 방법과 비교하여 효율적으로 수행되었는가에 대한 평가기준이라 할 수 있다.

셋째 효과성(Effectiveness)은 원조활동의 목표달성 정도를 파악하기 위한 기준이다. 설정된 목표의 상대적 중요도를 파악하고 사업목표를 어느 정도 달성할 것으로 기대되는지, 투입과 산출실적을 비교한다. 특히 목표의 달성 혹은 미달성에 어떤 요인이 주로 영향을 미쳤는가에 중점을 둔다.

넷째 파급효과(impact)를 통해 원조사업의 결과 직간접으로 초래된 지역적 사회적 경제적 환경적 측면에서 다양한 개발성과의 변화 및 중장기적 효과를 판단한다. 긍정적 변화와 부정적 변화, 의도된 결과와 의도되지 않은 결과를 모두 포함함으로써 프로젝트의 결과 어떤 일들이 발생하였는가, 사업이 수혜자에게 어떤 측면에서 실질적 변화를 초래하였는가, 얼마나 많은 사람이 영향을 받았는가에 대한 판단 기준이다.

다섯째 지속가능성(sustainability)을 통해 공여국의 지원이 종결된 후에도 원조사업의 혜택이 유지될 수 있는지를 판단하는 기준이다. 시간경과에 따라 순익의 변화를 주변여건의 환경변화 및 재정적 측면에서 평가를 한다. 사업이나 프로젝트의 혜택이 지원 종결 후에도 어느 정도 지속되었는가를 검토하고 원조사업의 지속가능성 여부에 영향을 미친 주요 요인을 판단한다.

이러한 평가기준을 기반으로 주요 선진국들은 ODA사업에 대한 관리를 해왔는데 그 대표적인 예가 사업일주기관리(Project Cycle Management: PCM) 방식으로서 프로젝트의 “계획→실시→평가”라는 일련의 사이클을 사업계획매트릭스(Project Design Matrix: PDM)라 불리는 프로젝트 개요표를 사용하여 운영·관리하고 있다. PDM에는 프로젝트 구성요소인 목표, 활동, 투입과 함께 프로젝트의 외부조건을 함께 고려하는 논리적 상관관계(Logical Framework; Logframe)가 나타남으로써 원인과 결과, 수단과 목적의 상호관계를 통해 일관된 운영관리가 가능하게 된다. 영국, 스웨덴, 덴마크, 네델란드, 독일, 일본 등이 이러한 Logical Framework를 평가기법으로 채택하여 운용하고 있다. 이들 국가들은 계획단계에서 워크숍(Workshop) 방식으로 이해관계자들의 참여를 통해 ‘참가형 계획’(Participatory Planning)을 추진하고, 이를 기반으로 모니터링과 평가를 수행하는 PDM을 중심으로 한 PCM이 이루어지게 된다. 이러한 PCM 기법은 효율적인 프로젝트 관리, 투명성의

확보, 경험의 공유, 수원국과 이해관계자간의 의사소통을 촉진할 수 있기 때문에 원조사업 전 과정을 일관되고 효율적으로 관리할 수 있게 한다.

(2) 정책평가 및 프로그램 평가

정책평가 및 프로그램 평가에 있어서 평가기준은 아직까지 국제적으로 확립되어 있지 않은 실정이다. 개발사업 평가에 활용되고 있는 PCM 기법을 거시적 평가에 직접 적용하는 것은 곤란하기 때문에 각국은 정책, 프로그램 등의 차원에서 포괄적이고 ‘전략적 접근법’(Strategic Approach)을 통해 평가대상 범위 확대에 따른 적정 평가기준 설정 및 평가기법개발에 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 일본은 로그프레임을 토대로 LEAD (Log-frame Evaluation Application Design) 방식의 정책 및 프로그램기법을 개발하여 정책 및 프로그램 평가 시 적용할 수 있는 로그프레임을 활용하여 모니터링과 평가체제를 구축하고 있다.

미국의 경우 성과프레임워크(Results Framework)에 기반하여 성과관리에 역점을 두면서 계획과 모니터링에 역점을 두고 있고, 캐나다도 RMAFs (Results-based Management and Accountability Frameworks)을 발표하여 계획, 실시, 모니터링, 측정, 평가, 결과보고라는 일련의 관리체계를 중시하고 있다. 영국, 스웨덴, 덴마크, 등도 결과중심의 관리체제를 토대로 정책 및 프로그램평가를 확대하고 있다.

3. 모니터링

모니터링과 평가는 그 성격상 차별성과 함께 밀접한 관련성을 가진다.

우선 모니터링(Monitoring)은 ODA 사업의 책임자 또는 이해관계자에게 현재 사업 상황(사업의 진행상황, 목표 달성정도 및 지출된 자금 사용현황)에 대한 정보를 제공하기 위해 특정 지수에 대한 자료를 채

계적으로 수집하는 지속적인 작업이라고 할 수 있다. 반면에 평가(Evaluation)는 ODA 사업의 목표 부합성 및 달성여부, 효율성, 효과성, 영향력(파급효과), 지속가능성을 측정하기 위해 현재 진행 중이거나 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책 및 그 계획, 수행 및 결과를 체계적이고 객관적으로 판단하는 것이라는 점에서 차이가 있다.

한편, 모니터링과 평가는 모두 정부의 원조사업을 비롯한 공공사업 수행에 있어 사업의 지출, 수익, 활동사항, 제품·서비스 생산 현황 및 그 파급효과를 지속적으로 관찰하고 그에 대한 주요 정보를 생산하는 것이라는 공통점을 가진다. 동시에 상호 보완적 관계를 가지고 있는데, 모니터링은 사업목표를 기준으로 일정한 시점에 사업이 어디까지 진행되었는지에 대한 정보를 주는 것으로서 원조사업 및 프로그램의 진행상황과 결과를 기록하여 제공하고, 개선이 필요한 부분을 알려주는 역할을 하며, 평가는 모니터링에 집적된 데이터를 활용하여 사업의 목표가 왜 달성되지 못했는지 또는 달성되었는지에 대한 상세한 분석을 하는 것으로서 인과관계가 강조되는 판단이라고 할 수 있다. 즉 평가작업은 모니터링 단계에서 다루지 못하는 ‘특정문제가 발생하는 원인’이나 ‘특정 결과의 도출 성공여부에 미치는 요인’을 설명할 수 있는 것이다. 따라서 모니터링으로 수집된 정보는 평가 수행의 기초가 되고 모니터링 과정에서 수집되는 새로운 정보는 평가의 기준 및 방향에 영향을 미치게 된다.

4. 결과중심관리(RBM)

과거 모니터링과 평가가 산출(output) 중심으로 이루어졌다면, 최근에는 개발협력사업에 있어서 결과중심관리(Result-Based Management: RBM)가 강조되면서 모니터링과 평가 역시 결과중심으로 전환되고 있다. 결과중심의 원조관리방식은 과거 수행 중심의 관리체제가 가지고 있는 문제점을 극복하기 위한 것으로서 원조사업의 성과와 결과에 초

점을 맞추고 있다. 결과중심의 모니터링과 평가의 초점은 모두 성과(outcome) 또는 파급효과(impact)에 맞추어져 있다. 여기서 산출(output)이란 투입(input)⁶⁾에 의해 창출되는 사업 수행의 생산물⁷⁾이고, 성과(outcome)⁸⁾와 파급효과(impact)⁹⁾란 그 생산물을 통해 이루어진 상태의 변화를 의미한다. 결과에 초점을 둔 모니터링과 평가는 종국적으로 사업수행으로 발생한 사업 대상의 실질적 변화에 초점을 둔 것으로 사업수행자의 책임성이 강조된다.

산출에 중심을 둔 모니터링과 평가는 공공사업 수행자가 무엇(what)을 했는지를 관찰하고 평가하는 것이고, 결과에 중심을 둔 모니터링과 평가는 공공사업 수행자가 사업수행으로 생산한 산출이 종국적으로 어떤 변화(so what)를 일으켰는지를 관찰하고 평가하는 것이다. 산출중심의 모니터링과 평가는 사업의 성공여부에 대한 정보를 충분히 제공할 수 없는 반면에, 결과중심 모니터링과 평가는 사업의 실질적 성공여부에 대한 판단을 가능케 함으로서 원조사업 수행자에 대하여 사업 책임성을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

III. OECD/DAC의 주요 이슈별 권고사항 및 평가지표

OECD/DAC은 UN MDGs, 빈곤, 성 평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약 국가, 무역, 원조 효과성, 원조의 질, 거버넌스 등 9가지 분야를 원조의 주요 이슈로 다루고 있으며, 가이드라인(Guideline), 매뉴얼(Manual), 리포트(Report), 그리고 퍼블리케이션(Publication) 등 다양한 문서를 통해 OECD/DAC이 추구하는 이슈별 원칙과 접근방식을 제시하고 있다.

6) 예컨대 전문가, 장비, 자금 등

7) 예컨대 연구결과물, 숙련공, 학교, 도로 등

8) 예컨대 소득증가, 일자리창출, 물류의 효율성 등

9) 예컨대 경제성장, 건강개선, 수명연장 등

1. UN 밀레니엄개발목표(UN MDGs: Millennium Development Goals)

2000년 9월 OECD 회원국을 비롯한 아랍, 아프리카, 유럽연합, 이슬람 등 189개 유엔회원국 정상들은 UN 총회에서 2015년까지 세계 빈곤 인구를 반으로 감축하기로 합의하는 내용을 선언하였고, 그 실천 방안으로, 보편적 초등 교육의 달성, 보건 증진, 유아와 산모 사망률 감소, HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치, 지속 가능한 환경 보장 등 구체적이고 측정 가능한 목표를 수립하였다. 특히, 가장 많은 공여국들이 가입해 있는 OECD는 UN MDGs 수립에 적극 참여했을 뿐만 아니라, 이를 달성하기 위해 최대한 협력할 것을 천명하였다. UN MDGs 달성을 위해 OECD/DAC은 OECD 회원국에 대하여 다음과 같이 UN MDGs의 당위성, 목표, 그리고 이를 위한 OECD의 역할에 대해 구체적 정책제언을 제시하고 있다.

첫째 UN MDGs는 새로운 개발협력의 방향을 제시하며 공여국과 수원국에게 개발협력에 대한 당위성을 제공한다.

둘째 UN MDGs는 교육 확대, 보건 증진, 질병 퇴치 등을 위한 구체적이고 측정 가능한 목표 수립을 통해 공여국과 수원국에게 구체적인 개발 협력 목표를 제시해준다.

셋째 UN MDGs는 2000년 이후 OECD의 역할을 제시해준다. 즉 UN MDGs의 정신에 발맞추어 OECD는 주요 공여국간의 국제적 협력 도모와 OECD 국가의 정책 실행자들 간의 정책 경험 및 역량개발에 대한 정보 공유를 통한 국제 협력 증진과 정책 통일성 향상에 힘써야 할 것이다.

2. 빈곤 감소

빈곤은 현재 전 세계가 해결해야 할 주요 사안 중 하나로 빈곤의 원인은 다양하고 복잡하게 얽혀있기 때문에 범세계적인 협력이 필요

한 사안이라 할 수 있다. 빈곤문제는 단기적으로 해결 가능한 사안이 아니므로 장기적이고 지속적인 정책이 마련되어야 하며 무엇보다 성장 속도뿐만 아니라 성장 방식이 함께 고려되어야 한다.

첫째 OECD/DAC은 ‘빈곤 친화적 성장’(Pro-poor Growth)¹⁰⁾ 개념을 도입하여 원조 정책을 세울 것을 권고한다. 또한 OECD/DAC은 효과적인 빈곤 친화적 성장을 위해서는 수원국 제도와 환경 개선, 인프라 구축 등이 수반되어야 함을 강조한다.

둘째 빈곤 친화적 성장과 함께 OECD/DAC은 빈곤 감소의 주요 수단으로 경제 성장을 강조하고 있으며 특히 시장 경제적 접근, 즉 시장 자유화와 규제완화, 민간 경제 활성화 등을 강조하고 있다.

셋째 OECD/DAC은 민간·공공간의 협력과 빈곤층의 참여 그리고 수원국의 역량강화를 빈곤 감소의 주요 수단으로 인식하고 있다. 특히 빈곤층에게 고른 혜택이 주어질 수 있도록 빈곤층을 고려한 성장정책과 빈곤층의 역량강화를 강조하고 있다.

3. 성 평등

OECD는 2005년 제2차 파리 고위급 회담에서 남녀불평등 문제가 원조효과성과 개발효과성을 저해하며 개발 목표의 달성을 위해서 양성평등과 여성의 권한강화가 중요함을 강조하였다. 또한 2008년 제3차 아크라 고위급 회담을 통해 양성평등이 인류의 삶과 빈곤계층의 여성, 남성, 아이들 모두에게 지속적으로 영향을 끼치므로 양성평등과 관련된 모든 정책이 조직적이며 일관성 있게 수립되어야 한다고 강조한 바 있다.

10) 빈곤 친화적 성장이란 개발과 빈곤의 연관성을 인식하고 경제성장과 빈곤 감소를 함께 고려하는 개념으로 시장주도의 경제발전만을 통한 성장의 한계가 드러남에 따라 새롭게 대두되기 시작한 개념이다. 즉, 빈곤층에게 고른 혜택이 주어질 수 있도록 전반적인 사회 불평등을 개선하고 개발에 있어서 발전 속도와 질의 조화를 추구하는 개념이라 하겠다.

첫째, OECD/DAC은 양성 불평등을 성 평등문제의 핵심 사안으로 인식하고 있다.

둘째, OECD/DAC은 성 주류화를 성 평등 달성의 주요 수단으로 강조하고 있다.

셋째, OECD/DAC은 성 평등을 달성하기 위한 제도적 기반으로서 교육의 중요성을 강조하고 성 평등을 모든 개발 활동 및 정책에 적용할 것을 권고하였다.

넷째, OECD/DAC은 성 평등문제에 있어서 분야별접근 방식을 통해 수원국을 지원할 것을 권고하였다.

다섯째, OECD/DAC은 성 평등문제 해결을 위해 여성의 정치·경제·사회적 권한 강화를 강조하고 있다.

4. 환경

OECD/DAC은 지구환경변화에 대한 국제사회의 대처방안의 일환으로 지속가능한 개발을 환경과 개발의 통합을 위한 시작점으로 보고 있다. 이를 원조프로그램에 적용하기 위하여, OECD/DAC은 지속가능한 개발을 달성하기 위한 구체적인 전략으로 환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA)와 전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)를 제시하고 있다. 환경영향평가를 통해 공여국은 특정 개발프로젝트의 결과가 환경에 미치게 될 영향을 미리 예측하고 평가할 수 있다. 그러나 환경영향평가는 보다 넓은 범위의 국가정책이나 계획에 적용이 어렵다는 단점이 있었기 때문에 2000년대 이후 기존의 환경영향평가를 보완한 전략적 환경평가가 도입되었다. 전략적 환경평가는 환경적으로 고려해야 할 사항들을 정책·계획·프로그램 단계에서 통합하는 것을 목표로 하여, 의사결정 초기 단계에서부터 특정 정책이 환경에 미치는 잠재적 효과와 지속성을 평가할 수

있도록 하기 위한 것이다. 지속가능한 개발을 통해 환경과 개발을 함께 도모하기 위하여 OECD/DAC이 권고하는 제안사항은 다음과 같다.

첫째, 공여국은 정책일관성을 가지고 환경과 개발문제를 해결해야 한다.

둘째, 환경문제 해결을 위해 공여국은 일관된 정책의 실행과 장·단기적 환경문제를 동시에 고려하는 범분야적 접근방법(Sector-Wide Approaches: SWAs)과 개발도상국에서의 국가 개발 우선순위인 농업, 삼림, 에너지 분야에서 공여국과 수원국 모두에게 긍정적 결과를 가져올 수 있는 윈-윈(Win-win) 접근법을 도입하여야 한다.

셋째, OECD/DAC은 환경파괴는 경제 개발과 세계화 등 여러 복합적 원인에 기인하므로 공여국들이 지속가능한 개발 정책의 주류화에 힘쓸 것을 권고한다.

넷째, OECD/DAC은 환경문제에 대한 국제사회의 협력 강화와 국가 차원에서의 범세계적인 동반자관계 수립을 권고한다.

다섯째, OECD/DAC은 대부분의 수원국들이 기후변화에 취약하므로, 공여국이 수원국의 기후변화 원인 파악을 위해 협력하고 이를 완화할 수 있는 국가적 프로그램 마련을 지원할 것을 권고한다.

5. 분쟁과 평화

무력분쟁은 개발도상국 개발의 토대가 될 교육, 건강, 사회기본서비스 및 사회·인적 자본을 파괴시키고 질병을 확산시킬 뿐만 아니라 지역 및 국제 안보를 위협하는 요인이 되는 등 UN MDGs 달성의 큰 걸림돌이 되고 있다. 특히 2001년 9.11 테러를 기점으로 취약국가(fragile states)¹¹⁾에 관한 문제는 더욱 국제사회의 주목을 받기 시작하

11) 취약국가란 국민들에게 기본적 공공서비스를 제공할 의지 또는 역량이 없는 국가로 대부분 취약한 거버넌스, 제한된 행정능력, 만성적 빈곤, 비인도주의, 지속적 사회갈등, 폭력 및 내전 등의 심각한 사회 문제를 갖고 있는 국가를 일컫는다.

였다. 무엇보다 이들 국가의 취약성은 개발 비용을 증가시키고 원조의 효과성을 저해하여 수원국 정부의 정책집행은 물론 공여국의 원조 집행 또한 어렵게 하는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 OECD/DAC은 2007년 ‘취약국가와 취약상황에 대한 국제개입의 원칙’을 발표하였으며 다음과 같은 권고사항을 제시하였다.

첫째, 무력분쟁방지를 위하여 OECD 회원국은 국가적, 지역적 수준에서 안보와 개발을 통한 평화증진을 도모해야 한다.

둘째, 공여국은 테러방지 메커니즘을 도입하여 장기적으로 구조적인 안정을 도모해야 한다.

셋째, OECD/DAC은 분쟁상황을 분쟁 발생 전, 분쟁 중, 과도기, 분쟁 후 상황 등으로 구분하여 각 상황에 따라 공여국이 각기 다른 접근방식을 도입하여 수원국의 평화유지를 도모할 것을 권고한다.

6. 무역

수출 지향적 전략을 갖고 있는 개방경제국가가 폐쇄경제국가에 비해 빈곤 감소와 성장의 속도가 빠른 것으로 나타나자, 국제사회는 개발과 무역의 연관성을 인식하고 시장개방이 경제성장과 빈곤감소 및 원조의 효과성에 미치는 영향에 관심을 기울이게 되었다. 따라서 세계무역기구와 OECD는 무역과 개발 영역의 공동 발전을 위한 상호협력력을 시작하였으며 ‘무역을 위한 원조’(Aid for Trade) 사업을 OECD/DAC의 활동 목표에 포함시켰다.

무역에 관한 OECD/DAC의 권고사항은 다음과 같다.

첫째, OECD/DAC은 공여국 간의 그리고 공여국과 수원국 간의 협력을 촉구하며, 공여국의 무역정책이 수원국의 전반적인 개발 전략과 통합된 일관성을 가질 것을 강조한다. 또한 이를 위해 기업과 시민사회의 참여를 보장할 것을 권고 한다.

둘째, OECD/DAC은 공여국과 수원국 공동의 책임성을 향상시키고 정책 결과의 효과적 관리를 위해 공여국과 수원국이 모니터링과 평가에 함께 참여할 것을 권고한다.

셋째, OECD/DAC은 수원국이 자체적으로 무역개발 전략을 수립하고 이행할 수 있도록 수원국 무역 역량 지원에 공여국이 힘을 쏟을 것을 권고한다.

7. 원조의 효과성

원조 규모가 점차 확대되는 가운데 각 수원국에 따라 원조의 효과가 다르게 나타남에 따라 국제사회는 원조의 효과성 향상을 강조하기 시작하였다. 이를 위해 22개의 공여국과 57개의 수원국은 2005년 파리 선언을 통해 UN MDGs 달성과 원조 효과성 증대를 위한 국제적 합의를 이루었다. OECD/DAC은 원조의 효과성 향상을 위해 공여국 간 그리고 공여국과 수원국 간의 협력과 조화 및 시스템과 제도의 강화를 강조하고 있으며 이에 따른 세부적인 권고사항은 다음과 같다.

첫째, 공여국의 서로 다른 이해관계가 원조의 효과성을 감소시킬 수 있으므로 OECD/DAC은 집행기관 간의 정책 조율과 조정을 위한 메커니즘의 강화 및 원조 조화와 협력을 권고하고 있다.

둘째, OECD/DAC은 효과적이고 결속력 있는 파트너십을 통해 수원국의 주인의식을 고취시키고 원조의 상호 책임성을 높이며, 일관되고 중장기적인 원조를 통해 원조의 예측 가능성과 지속성을 높일 것을 권고한다.

셋째, OECD/DAC은 수원국이 국가 개발 계획 및 예산을 책정하는데 있어서 원조를 고려하여 국가 계획을 수립할 수 있도록 협력하고 효과적인 원조집행을 위해 재정관리 역량을 포함한 수원국의 역량강화를 지원할 것을 권고한다.

8. 원조의 질

1972년 OECD/DAC은 원조재원에 대한 조달처의 범주에 따라 원조를 비구속성(untied) 원조¹²⁾, 부분적 비구속성(partially untied) 원조, 구속성(tied) 원조¹³⁾로 구분하기 시작하였다. 원조의 질적 향상을 위하여 구속성 원조와 비구속성 원조에 대해 OECD/DAC은 다음과 같이 권고하고 있다.

첫째, 구속성 원조는 수원국의 부담으로 작용하며 원조 프로그램의 본래 목적을 훼손할 수 있으므로, OECD/DAC은 원조의 양적 질적 개선을 위하여 비구속성 원조를 적극적으로 권고한다.

둘째, OECD/DAC은 원조의 유효성, 지속성 및 질적 향상 여부를 판단하기 위해 OECD/DAC 차원에서의 모니터링을 권고한다.

셋째, 무엇보다 OECD/DAC은 원조의 비구속화를 권고한다. 특히 최빈국에 대한 원조를 우선적으로 비구속화 할 것을 촉구한다.

9. 거버넌스

1989년 세계은행이 사하라이남 아프리카 국가들의 빈곤문제의 원인 중 하나로 거버넌스의 실패를 지적하면서 굿 거버넌스(Good Governance)¹⁴⁾의 구축이 빈곤 감소를 위한 하나의 방안으로 대두되기 시작하였다. 이후 국제사회가 경제성장과 정치적 발전과의 상관관계에 주목하게

12) 비구속성 원조는 조달처에 관한 별도의 조건이 없는 원조를 지칭하며, 실질적으로 모든 국가가 조달처가 될 수 있는 경우를 말한다.

13) 구속성 원조란 수원국이 조달하는 수입물자와 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 경우를 말하며, 차관을 제공하면서 물자와 기자재, 용역의 구매계약을 반드시 차관공여국가의 기업과 체결하도록 제한하는 조건부 원조를 말한다.

14) 거버넌스의 개념에 대해 국제적으로 합의된 정의는 없으나 일반적으로 거버넌스는 경제·정치·행정 등 세 가지 분야에 걸친 국가와 사회의 관계를 지칭하며, 개발도상국의 경우에는 공공행정 체계와 시장이 올바르게 작동하도록 하는데 필요한 제도와 운영체계, 정부의 권한행사 방법 등이 포함되는 것으로 이해되고 있다.

됨에 따라 건전한 거버넌스와 개발의 연계성에 대한 인식은 더욱 확산되었다. OECD/DAC이 언급한 거버넌스는 수원국의 전반적인 사회 변화를 기본 목표로 하는 개발협력을 강조하는 것인데, 이를 위한 권고사항은 다음과 같다.

첫째, OECD/DAC은 수원국이 개발에 적극적으로 참여하는 참여적 개발(Participatory Development)을 장려하고 있다.

둘째, OECD/DAC은 개발과 거버넌스의 연관성을 강조하며 수원국의 법적 환경 조성 및 법률 시스템 강화를 통해 수원국에 법치주의를 확립할 것을 권고한다.¹⁵⁾ 이와 함께, 수원국의 부정부패를 방지하고 과도한 군사비용을 절감할 것을 권고한다.

셋째, OECD/DAC은 시민사회의 전략적 역할 강화를 강조한다.

넷째, OECD/DAC은 수원국 내 민주주의 기반 확립과 함께 수원국의 인권보호와 인권신장에 기여하는 개발 협력을 강조한다.

다섯째, 거버넌스에 관한 수원국의 정책 조정과 일관성 확보는 지속적인 발전을 위해 중요한 요소이므로, OECD/DAC은 수원국의 환경에 기초한 공여국의 장기적, 지속적인 지원을 통해 정책조정을 강화하고 일관성을 제고할 것을 권고한다.

여섯째, OECD/DAC은 공여국이 수원국의 굿 거버넌스를 위해 장기적이고 전략적인 프레임워크를 마련하도록 권고한다.

IV. 결 어

선진국으로 도약하고 있는 우리나라의 ODA 사업은 앞으로 더욱 활성화될 것으로 예상되며, 단순히 개도국 지원의 차원이 아닌 남북협력의 방안으로 제시될 수 있다는 점에서 국가정책의 평가수단 또는 국제협력의 평가수단의 정비는 매우 중요한 과제이다.

15) 특히, 수원국 내 독립적인 사법체계 구축을 지원할 것을 강조하였다.

OECD/DAC가 제시한 평가기준인 적절성, 효율성, 효과성, 영향력 및 지속가능성 등이 이미 국제개발협력기본법시행령에 도입되어 있지만, 향후 변화하는 국제논의에 귀 기울여야 할 것이며, 그러한 차원에서 OECD/DAC가 주요 이슈로 다루고 있는 UN MDGs, 빈곤, 성 평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약국가, 무역, 원조 효과성, 원조의 질, 거버넌스 등 9가지 분야에 대한 평가지표가 우리나라 ODA사업 계획, 수행, 평가에 반영되어야 할 것이다.