No. 87

IIRI Online Series

한국의 원조효과성 제고를 위한 방안

강 규 원

고려대 국제대학원 교수

2021. 5. 21

일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

한국의 원조효과성 제고를 위한 방안

강 규 원 | 고려대 국제대학원 교수

원조효과성

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)는 1945년 제2차 세계대전 이후 많은 신생독립국가의 빈곤 문제를 해결하기 위해 본격적으로 시행되었다. 그러나 지난 수십 년간 막대한 양의 ODA 지원이 이루어졌음에도 불구하고 빈곤과 불평등 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 이에 따라 국제사회에서는 원조효과성을 제고하기 위한 여러 논의가 있었다. 2005년 프랑스 파리에서 개최된 OECD 고위급회담의 결과, 국제사회는 원조효과성 향상에 필요한 5대 원칙(△ 수원국(受援國)의 주인의식, △ 수원국의 개발전략과 공여국의 원조 일치, △ 공여국 간의 원조 조화, △ 결과 중심의 관리, △ 상호책임)과 성과지표를 확립하였다. 2011년에 열린 부산 세계개발원조 총회는 앞서 '파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'에서 채택된 원조효과성 원칙의 이행 현황을 점검하였다.

이렇듯 국제개발협력 분야에서 성과기반관리(results-based management)의 중요성이 주목을 받으면서, ODA의 규모 확대뿐 아니라 질적 개선 역시 강조되고 있는 추세이다. 우리나라는 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 가입한 이후 ODA 규모를 지속적으로 확대해 왔지만, 원조 사업의 효과성·실효성 문

제는 해결해야 할 과제로 남아있다. 특히, △ 우리나라의 장기적 비전과 ODA 추진전략 간의 연계성 부족, △ 유·무상 원조 추진 체계의 이원화 및 집행 분절화, △ 중점협력대상국 선정 기준의 모호성, △ ODA 사업 관련 정보의 불투명성 또는 빈약한 정보 수준, △ 사업관리 미흡에 따른 비효율적 예산 집행은 우리나라 ODA의 문제점으로 꾸준히 지적되고 있다. 이는 근본적으로 ODA 사업의 미흡한 계획과 평가로 인한 결과이며, 원조효과성을 저해하는 요인을 제거하거나 완화하려면 ODA의 계획과 평가의 질적 변화를 시도해야 한다.

한국의 국제개발협력의 문제점

① 한국형 ODA 목표와 근거 빈약

국제사회는 인도주의적 목적에 따른 원조(즉, 원조를 가장 필요로 하는 국가에 우선 지원)를 강조하는 반면, 우리나라는 자국의 국익증진 및 수원국과의 상생번영을 위한 개발협력[1]을 강조하고 있다. 한국은 국제사회가 표방하는 ODA 목적과 다소 상이한 ODA 노선과 목표를 지향하고 있기 때문에, 한국의 ODA 전략과 직결된 지표들을 제대로 살펴보아야 우리나라의 원조효과성을 정확히 파악할 수 있을 것이다. 그러나 현재 국익에 바탕을 둔 ODA 연구와 분석은 매우 부족한 상황이다. 우리나라 국가협력전략(Country Partnership Strategy)은 수원국의 경제적·사회적 맥락을 반영한 우리나라의 ODA 지원 계획만을 다루고 있으며 사업평가 틀(framework)로 활용되는 OECD DAC 평가기준(적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성, 일관성) 역시 한국보다는 수원국에 미친 ODA 영향을 중점적으로 측정하고 있다.

ODA가 공여국인 한국에 미친 긍정적 영향에 대한 실증연구가 부족하다 보니 빈약한 근거를 바탕으로 ODA 전략(예: 협력 분야, 수원국, 수원국별 ODA 규모 등의 우선순위 선정)을 구상할 수밖에 없다. 현재 기획

1) (1) 외교부가 발표한 우리나라의 6대 외교 과제 중 하나는 “국익 증진을 위한 무역 외교 강화 및 개발 협력”이다. (2) 신남방/신북방 정책은 우리나라와 외국, 특히 아시아 국가 간의 상생번영을 위한 경제 협력 강화를 목표로 하고 있다. (3) 2021년 1월에 수립한 <제3차 국제개발협력 기본계획>은 “협력과 연대를 통한 글로벌 가치 및 상생의 국익 실현”을 향후 5년 한국 국제개발협력의 비전으로 수립하였다. (4) 그리고 이러한 목적달성 여부에 대한 국민의 관심은 증가하고 있다. 한국행정연구원의 2019 ODA 국민인식조사 결과에 따르면, ODA가 ’우리나라에 어떤 이익을 가져왔는지’에 대한 국민의 관심은 2017년 13%에서 2019년 30%로 17% 증가한 것으로 나타났다.

재정부는 개발도상국의 거시경제지표(국민소득, 수출·수입액), 한국 기업 진출 현황 등을 고려해 수원국을 설정하고 수원국별 ODA 예산을 배분하고 있으나, 수원국에 대한 우선순위 선정 기준이 여전히 모호하다는 지적을 면하기 어렵다. 만약 충분한 근거를 기반으로 ODA 전략 우선순위를 설정하지 않을 경우, 원조효과성뿐 아니라 국민의 ODA 제공 지지도를 떨어뜨릴 수 있다.[2] ODA 효과성 제고를 위해서는 ODA에 대한 국민적 지지 확보는 매우 중요하며, 이를 위해서는 ODA의 전략적 근거와 우리 경제·사회에 미치는 ODA의 실익이 공개되어야 할 것이다.

② 평가의 객관성·신뢰성 저하

평가의 신뢰성은 평가의 독립성을 전제로 한다. 그러나 우리나라 ODA 성과관리 체계상, 독립성을 갖춘 평가 전담기구가 부재하다. 우리나라에서는 ODA 사업 수행기관이 사업성과를 자체적으로 평가하거나 외부전문기관 또는 전문가에 위탁하여 평가를 실시하고 있다. 그러나 이러한 외부 평가방식마저도 평가의 객관성 확보에 별다른 도움이 되지 못하고 있다. 외부 평가 주체가 ODA 사업 수행기관의 간섭을 받지 않고 자율적으로 업무를 수행하기 어렵기 때문이다. 이에, 대체로 사업평가는 사업결과의 긍정적인 부분을 부각하는 데 중점을 두고 있어 추후 사업 개선에 도움을 줄 수 있는 고려사항을 충분히 제공하지 못하고 있다. 공정하고 엄밀한 평가를 통해 유의미한 교훈을 도출하지 않는 한, 우리나라 ODA 효과성을 제고하는 데 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

③ 미흡한 사업 계획 및 평가

ODA 사업 추진 절차는 △ 계획, △ 수행, △ 평가로 나뉘는데, 우리나라 ODA 기관은 '수행'에 상대적으로 많은 시간과 재원을 투입하고 있어, 사업 계획과 평가를 소홀히 하는 경우가 많다. 그 결과, ODA의 내실을 다지는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 이처럼 ODA 사업이 충분한 사전검토(예비조사, 타당성 조사)와 사후평가를 거치지 않은 채 빠르게 추진되는 주요 원인으로는 원조기관의 조직운영 방식과 인사제도를 지목할 수 있다. 대통령 임명직이라는 ODA 기관장직의 특성상, 총괄 관리자는 짧은 임기 내 가시적 성과를 내야 한다는 부담감을 안을 수밖에 없으며, 이 때문에 단기적 성과에 매몰되기 쉽다. 또, ODA 실무를 담당하는 일

2) 실제로 한국행정연구원의 2019년 ODA 국민인식조사 결과에 따르면, ODA에 대한 우리 국민의 지지도는 2011년 89%에서 2019년 81.3%로 하락 추세를 보였다.

선 공무원의 경우에도 잦은 순환보직으로 인해 사업을 장기적 안목에 따라 추진하기가 여간 어려운 일이 아니다. 담당 업무 및 사업이 수시로 바뀌다 보니, 기존 사업에 대한 사후분석이 중요함에도 불구하고 이에 대한 인식이 전반적으로 부족하다. 잦은 인사이동은 관리자와 실무자의 책임소재를 불분명하게 하여 이들의 책임의식을 저하하므로, 사업 효과성을 저해하는 요인으로 작용하기도 한다.

국제개발협력 개선방안

① 증거기반 및 상호이익 관련 연구 강화

무엇보다 증거기반(evidence-based) ODA 전략과 평가가 시급하다. 먼저, 우리나라의 거시적 ODA 전략목표와 연계된 지표를 설정하고, 상생번영이라는 ODA 전략목표에 부합하도록 ODA가 집행되었는지를 확인할 수 있는 데이터를 집계할 필요가 있다. 이를 위해서는 고도의 전문성을 갖춘 별도의 연구 전담 조직을 출범함으로써 한국과 수원국의 상호이익에 대한 연구를 활발히 진행해야 한다. 일례로 일본국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation Agency)의 경우, 조직 내 ODA 조사연구기관인 JICA 오가타 연구소를 설립하여 학문과 실무 간의 경계를 허물고 실용적인 지식을 창출하기 위한 노력을 아끼지 않고 있다. 또한, JICA 오가타 연구소는 ODA 수행기관인 JICA에 자문을 제공하기도 함으로써 연구진의 분석결과가 일본의 ODA 정책 결정에 적극적으로 활용되도록 하고 있다.

ODA로 인한 우리나라의 실익 분석을 실시할 때 고려해야 할 사항도 존재한다. 가장 대표적으로, 국익에 대한 정부 부처 간의 상이한 입장차가 있을 것으로 예상된다. 예컨대, 기획재정부는 한국의 경제적 이익에, 외교부는 국제규범 준수를 통한 외교적 이익에 관심을 둘 가능성이 높다. 따라서 '국익'을 다각적·다면적으로 살펴봄으로써 다양한 부처들의 관점을 아우르는 방식으로 연구를 진행해야 할 것이다. 나아가, ODA의 실익에 대한 연구결과를 투명하게 공개한다면 개발협력에 대한 국민 지지도와 함께 ODA 사업의 신뢰도를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

② 평가 전담기구 설립

ODA 사업평가를 개선하기 위해서는 독립성을 갖춘 평가기관을 설치할 필요가 있다. 독립성과 자율성이 보장된 평가 전담기구는 개발협력사업의 성과를 객관적으로 측정함으로써 추후 사업 설계 및 개발 효과성 증진에 시사점을 부여할 수 있을 것이다. 독일의 사례는 특히 주목할 만하다. 과거 독일의 ODA 사업평가는 개발협력전담부처(BMZ: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit)에 의해 실시되었다. 그러나 ODA 체계의 분절화 및 일관성 결여, 전략적 차원의 역량 부족 등이 문제점으로 지적되자, 독일 정부는 2012년에 독일개발평가연구소(DEval: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit)[3]를 발족하여 사업수행 주체와 평가 주체를 분리하고, ODA 체계 및 사업 효과성을 강화하기 위한 노력을 기울였다.

하지만 ODA 선진국의 사례를 벤치마킹하여 우리나라의 ODA 평가 체계를 이와 같이 개편할 경우, 몇 가지 난항이 있을 것으로 예상된다. 기존 ODA 수행 대표기관인 KOICA와 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)으로부터 독립적인 동시에, 전문성을 갖춘 인력 확보가 어렵고 해당 기구 설립에 대한 ODA 수행기관의 반대가 있을 것으로 예상되어 외부 평가 전담기구 설립은 쉽지 않을 것이다.

③ 평가제도 및 인사제도 개선

ODA 사업수행 기관, 부서 또는 개인이 사업의 계획과 평가단계에 충분한 예산과 시간을 투입할 수 있도록 하기 위한 제도적 기반을 마련해야 한다. 임직원의 책임성 강화와 단기 성과주의 극복의 차원에서, 사업의 장기적 성과를 바탕으로 담당 기관, 부서와 개인이 제대로 평가받을 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 사전계획과 평가와 관련된 예산 및 인력 확충을 위한 예산을 확대하는 것도 하나의 추가적인 방안이 될 수 있을 것이다.

/끝/

3) DEval은 BMZ 산하 기관이지만 사업평가의 자율성을 정관(Articles of Association)으로 보장받고 있어 객관성, 공정성, 신뢰성에 근거하여 ODA 평가를 시행하고 있다.

저자 소개

강규원 교수는 미국 코넬대학에서 노사관계(Industrial and Labor Relations)학과를 졸업하고, 일본 와세다대학에서 국제관계학 석사 및 국제학 박사학위를 취득하였다. 일본국제협력기구(JICA: Japan International Cooperation Agency) 오가타 연구소 및 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)에서 연구원으로 근무했다. 현재는 고려대학교 국제대학원 조교수로 재직하고 있다. 연구 분야는 국제교육개발협력, 세계시민교육, 아시아지역 고등교육 통합 등이다. (Email: qkang1@korea.ac.kr)