

EDCF ISSUE PAPER

EDCF 이슈페이퍼 Vol.6 No.3 2017년 12월

2017 OECD DAC 동료검토의 이해

한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀

우리나라는 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국으로서 두 번째 동료검토(Peer Review)를 마쳤다. 2017년 동료검토는 지난 검토 이후의 발전 상황을 평가받고, 동료 회원국들과 도전과제를 공유하고 있음을 확인하는 자리였다. 국제개발협력위원회를 중심으로 한 정부 주관기관(기획재정부 및 외교부)의 정책·전략 기능강화와 시행기관들의 실행역량 강화가 주요 권고사항으로 요약된다. 동료검토 주요 과정 및 최종회의 내용을 통해 우리나라 개발협력 활동에 대한 국제사회의 관심과 분석의견을 확인하고, 주요 권고사항을 정리해 보았다.

Contents

1. 동료검토(Peer Review)란?
2. 한국 개발협력 정책 및 프로그램에 대한 동료검토
3. 주요 권고사항
4. 시사점

1. 동료검토(Peer Review)란?

동료검토(Peer Review)는 OECD의 특징점이 나타나는 활동수단으로써 50여년간 다양한 정책 분야 위원회에서 사용되고 있다.¹⁾ 기본적으로 피검토국의 정책 성과 및 활동 방식에 대한 조사 검토를 동료 회원국에서 담당하게 되는 형식이며, OECD 사무국의 전문성이 이를 보장하게 된다. 동료 회원국의 경험을 간접 학습함으로써 정책 실험을 위한 시간과 비용을 줄이고, 최선의 정책결정과 모범관행 공유를 촉진하는 것이 목적이다. 또한, 주기적 검토를 통해 보완점을 권고하고, 국제적 공약 이행을 점검하게 된다.

개발원조위원회(DAC)는 동료검토 관련 안내서(Reference Guide)를 주기적으로 개정하여 최신 개발 협력 정책 환경을 반영한 검토가 이루어지도록 검토 틀을 제시하는데, 2017년 3월 개정된 최신 안내서는 검토 부문을 7개로 구분하고, 주요 분석 내용을 제시하고 있다. 안내서 개정 논의 과정에서 회원국들이 강조한 '책임성(Accountability)'과 '학습'이라는 DAC 동료검토의 두 가지 목표 달성을 지원하고자 각 검토 부문마다 참조문서 목록을 두어 국제적 벤치마킹 및 공약 내용을 확인할 수 있도록 하였다. 또한, 피검토국이 직접 주제 선정 및 발표를 담당하는 혁신토의 세션이 신설되었다.

<표 1> DAC 동료검토 분석체계 요약

검토 부문	주요 분석 내용
지속가능개발을 위한 글로벌 노력	글로벌 수준의 지속가능개발에 대한 폭 넓은 전략적 접근, 정책 정합성 및 국내 인식 제고
정책 비전 및 전략 체계	명확한 정책 방향성 및 전략 구축, 2030 개발의제를 포함한 국제공약과의 연계
개발 자원	2030 개발의제 지원을 위한 국내외 공약을 통해 ODA 규모 확대 및 분배, 기타 재정적 노력 추진
조직 구조와 체제	적절한 개발협력 조직구조, 관리체계 및 역량 보유
지원수단 및 파트너십	개발효과성 원칙에 따른 수원국내 개발협력 활동 및 파트너십을 통한 개발협력
성과관리, 평가 및 학습	SDGs와 연계한 개발협력 계획과 성과 관리, 성과 증거의 축적 및 학습 조정을 위한 활용
인도적 지원	위기와 재난 상황에서 충격 최소화, 구명, 고통 완화, 인간 존엄성 유지

1) OECD의 대표적인 Peer Review로는 경제개발위원회 경제보고서(Economic Survey, 18개월 주기), 개발원조위원회 동료검토(4~5년 주기), 환경정책위원회 환경성과평가(Environmental Performance Review, 10년 주기), 국별 규제개혁검토(Country Reviews on Regulatory Reform) 등이 있음.

2. 한국 개발협력 정책 및 프로그램에 대한 동료검토

(1) 주요 경과

우리나라는 2008년에 특별 동료검토를 요청하여 자문을 받은 경험이 있으며, DAC에 가입한 이후, 2012년에 회원국으로서 첫 의무 검토를 받았다. 2017년 동료검토는 지난 검토 이후의 발전 상황을 평가받고, 동료 회원국들과 도전과제를 공유하고 있음을 확인하는 자리였다.

범정부 대응을 위해 국무조정실을 중심으로 구성된 관계부처·기관 특별팀(T/F)은 OECD 안내서에 따라 메모랜덤을 공동 작성하고, 2017년 5월초 DAC 사무국에 이를 제출하였다. 검토단은 통상 OECD DAC 사무국과 2개 회원국 대표로 구성되는데, 이번에는 뉴질랜드와 미국에서 참여하였다. 메모랜덤을 바탕으로 실사 계획을 수립한 검토단은 6월말 한국을 방문하고, 1주일(6.19~23)에 걸쳐 관련 정부부처·기관 및 시민사회단체 등과 20여개 세션을 가지고 다양한 주제에 대한 질의·응답을 진행하였다. 또한, 연이어 캄보디아를 방문(6.26~30)하여, 대사관, EDCF 및 KOICA 프놈펜 사무소, 캄보디아 정부부처(개발위원회, 경제재무부, 교육부, 농촌개발부, 보건부), KOTRA 사무소 등을 면담하였다.

사무국은 현장 검토내용을 포함한 보고서 초안을 작성하여 우리 정부에 내용 확인을 요청하였고, 사실 확인 및 통계수치 검증 등이 11월말까지 진행되었다. 주요 검토내용 및 권고사항을 담고 있는 보고서도 별도로 작성되어 DAC 회의 개최 약 2주전에 회원국에게 회람되었으며, 회의 승인 안건으로 상정되었다.

우리나라에 대한 DAC 동료검토 회의는 12월 6일 파리 OECD 회의장에서 개최되었으며, 20여개 DAC 회원국 및 아랍에미리트, 멕시코 등이 참석하였다. 검토단은 한국의 개발협력 특징을 반영한 두 가지 토의 주제를 선정하였는데, ‘글로벌 시민의식 교육’과 ‘범정부 개발협력 조정 및 정책 정합성’이다. 동 주제는 두 개 세션으로 나누어 진행되었으며, 세션별 내용은 다음 장에서 다룬다. 또한, 혁신 세션을 통해 EDCF와 KOICA의 민간 파트너십 사례가 공유되었다.

상기 전 과정을 걸쳐 활동한 동료검토 TF는 국제회의에서 우리 정부의 대응을 효과적으로 이행할 수 있는 협업 방식으로 높이 평가 받을 만하다. OECD앞 각종 자료 제출, 방한단 실사 및 최종회의 준비작업 등에 있어 각 기관의 전문성이 투입되고, 담당자간 긴밀한 연락 채널 운용 및 대면 회의를 통해 의견을 종합하였으며, 이견 대립 시에는 국무조정실이 조정 기능을 발휘하였다.

한편, DAC 검토단 구성은 동료검토의 효과성을 살리기 아쉬운 면이 있었다. 동료검토의 효과는 검토를 담당할 동료의 영향력과 설득력에 좌우되기 마련인데, 금융협력 분야에 대한 검토단의 경험이 제한적

이어서 일부 이슈의 경우, 현장 실행력 제고를 위한 심화 토의보다는 다소 현실성 없는 질의·응답이 오고가는 경우도 있었기 때문이다. 오랜 기간 개발협력 분야에 종사한 동료 전문가들의 경험을 간접 습득하기 위해서는 검토 담당국 또는 검토자 선정 시부터 상호 학습효과를 배가시킬 수 있는 결정이 이루어지도록 해야겠다.

<표 2> 2017 한국에 대한 DAC 동료검토 주요 경과

구분	주요 경과
현장 검토	2017. 6. 19~23 서울 방문, 6.26~30 프놈펜 방문
동료검토 회의	2017. 12. 6 OECD 회의장(파리)
최종 보고서 발간	2018. 2. 7 서울에서 발간 행사 예정

(2) 서울 및 프놈펜에서의 현장 검토

DAC 검토단은 서울 및 프놈펜 방문을 통해 얻은 우리 개발협력 체제 및 현황에 대한 인상을 간략한 메모 보고서(Key Impression)로 작성하여 우리 정부에 전달했으며, 동 내용은 DAC 권고사항을 통해 공식화되었다.

서울 방문 결과, 검토단은 G20, 녹색기후기금(GCF) 등 글로벌 수준 개발협력 노력에의 동참, 공적개발 원조(ODA) 규모의 지속적 확대, 2012년 권고사항 이행 성과 등을 긍정적으로 평가하였다. 2차 국제개발 협력 기본계획 수립, 중점지원국에 대한 국가협력전략 수립, 국제원조투명성기구(IATI) 가입 등이 주요 이행성으로 언급되었다. 반면, 국제개발협력위원회의 전략적 기능 강화, 무상원조 시행기관 관리, 사업 관리 및 예산승인 체계 간소화 등이 도전과제로 지적되었으며, 이외 지속적인 개선이 필요한 사항으로서 ODA/GNI 목표 이행, 원조 비구속화, 인도주의 지원 역량 강화, 젠더·환경²⁾ 이슈 주류화 등이 제시되었다.

특히, 주목할 만한 부분은 최빈국 및 취약국에 지원되는 양허성 차관에 대한 DAC 검토단의 의견이다. 양허성 차관 프로그램을 담당하고 있는 대외경제협력기금(EDCF) 수탁기관인 한국수출입은행에 방문하여, 검토단이 확인한 사항은 최빈국에 대한 지원 비중이었다. DAC의 최빈국 지원 확대 공약³⁾을 언급하며, 한국이 중소득국을 중심으로 차관을 지원하고 있지는 않은지 우려 섞인 문의를 한 것이다. EDCF의 최근 5년간 최빈국(LDCs) 지원 비중이 44% 수준이라는 점을 설명하자, 이를 높게 평가하고, 빈곤국에 대한 고양허성 금융 지원이 지속·확대되어야 한다고 역설하였다. 개발재원 수요에 비해 지원이 부족한 개도국, 특히 최빈국 지원을 위한 양허성 차관의 역할 이행을 거듭 강조한 것이다.

2) EDCF의 환경사회영향 심사기준(Safeguard Policy) 제정을 예로 들며 긍정적 진전으로 평가하였으나, 체계적이고 유의미한 실행을 위해 리더십, 기술적 전문성, 엄격한 심사기준 및 성과 모니터링 등이 필요하다는 의견을 제시함.

3) 2014.12월 DAC 회원국은 최빈국에 대한 ODA 지원 감소 현황을 반전시키고, ODA 차관의 통계보고 방식을 현대화하는 역사적 합의를 이루었음. 최빈국에 대한 고양허성 차관 지원을 유인하는 체계를 고안함으로써 긍정적 변화가 기대됨. (OECD, 2016a)

EDCF는 IMF 및 World Bank의 채무상환능력 분석결과를 토대로 상환능력과 채무관리 능력이 충분한 국가에만 차관을 지원하고 있다. 또한, 고양하성 지원을 통해 수원국의 상환부담을 최소화하면서도 대규모 인프라 개발수요를 충족시키고 있다. 대규모 인프라 개발사업은 개도국 경제성장의 지속가능성 및 효과성 제고에 크게 기여하는 것으로, 대체로 무상원조보다는 유상차관을 통해 지원된다.

한편, 검토단은 캄보디아 프놈펜을 방문해 서울에서 관찰한 사항과 실제 현장에서 이루어지는 활동을 비교 검토하였다. 캄보디아의 우선순위와 수요를 반영한 한국의 개발원조 활동이 현지에서 높은 평가를 받고 있다는 점을 확인하였으며, 캄보디아 정부의 개발 계획을 뒷받침하는 고양하성 금융 제공, EDCF와 KOICA 활동의 중기 예측성 제고, 대사관을 통한 조정 기능 강화 등이 주요 성과로 분석되었다. 반면, 현장 인력 확충, 무상원조 창구 단일화, 사무소 권한 강화, 시민사회의 잠재력 활용 등이 보완되어야 한다는 의견을 제시하였다.

이외에도 한국은 제조업, 관광 및 농업부문에 대한 민간 투자, 우호적인 이주정책, 이주자 송금 증가 등 개발원조 이외 분야에서 다양한 협력관계를 통해 캄보디아의 경제 성장과 자본 유입을 촉진하고 있다고 분석했다. 검토단은 공적수출금융, 민간투자 등 광범위한 개발자원 분석을 위한 정보 수집에도 관심을 기울였는데, ODA의 촉매적 역할을 강조하면서 ODA 이외 공여국의 노력을 개발협력 관점에서 살펴 보고자하는 DAC의 동료검토 개정방향을 반영한 것으로 보인다.⁴⁾

(3) DAC 동료검토 회의

가. 혁신주제 토의

혁신주제 토의는 2017년 DAC 동료검토 회의에 새롭게 시도된 세션인데, 피검토국에서 동료 회원국과 공유 또는 토의하고자 하는 주제를 직접 선정하여 발표하게 된다.⁵⁾ 우리 대표단은 정부의 민간 파트너십 정책에 맞추어 민간부문의 자금과 전문성을 개발협력에 활용하고자 노력하고 있는 EDCF와 KOICA 프로그램을 혁신 사례로 발표하고, 교훈 및 도전과제 등을 공유하였다.

한국 정부의 민간 파트너십 정책은 2010년 '국제개발협력 선진화방안'에서부터 시작된다고 볼 수 있다. 동 방안은 민간 부문과의 파트너십 확대 방향을 Public-Private Partnership(PPP) 형태 사업 지원 및 민간기업 사회공헌활동(CRS)과의 연계로 구체화하였다. 제2차 국제개발협력 기본계획(2015)에서는 포괄적이고 혁신적인 비즈니스 모델로서 공공-민간 파트너십의 활용을 강조하였으며, 2018년 국제개발협력 종합시행계획에서는 대형 인프라 사업에 대한 PPP 방식 지원 확대 및 국내 시민단체·기업·대학·연구기관과의 협력사업 확대를 통한 민간 파트너십 강화를 주문하고 있다.

4) Peer Review Indicator 3.4: The member promotes and catalyses development finance additional to ODA (OECD, 2017).

5) 기존에도 일부 경우, 피검토국이 특정 프로그램이나 정책 이슈에 대해 발표하고, 이를 바탕으로 한 토의를 통해 동료검토의 학습 목적을 촉진코자 하는 시도가 이루어졌으나, 'Innovation Theme'이라는 명칭을 부여하고 공식화 한 것은 2017년 이후임.

이에 따라, 한국수출입은행은 EDCF를 통한 37가지 PPP 지원모델을 구축하고 사업 발굴 및 금융 지원을 위해 노력하고 있다. DAC 동료검토 회의에서는 각 모델별로 베트남과 솔로몬 군도에 대한 총 37가지 금융 지원 사례를 소개함으로써 지속가능개발목표(SDGs) 맥락에서 ODA의 민간투자 촉진 역할을 집중 조명하였다. 또한, KOICA는 저소득층(BOP) 지원을 위한 기술개발 및 포용적 비즈니스 모델을 지원하는 혁신개발 프로그램(Innovation Development Program)을 소개하였다.

<표 3> EDCF의 PPP 지원 모델

지원 모델	금융 지원 내용
부대 인프라 지원	민간투자 유치를 위한 제반 환경, 부대 인프라 조성 등을 위해 수원국 정부가 시행하는 재정투자사업에 대한 금융 지원
사업부문 분할 지원	PPP 사업 설계를 위하여 수원국 정부가 분담하게 되는 사업 부문에 대한 금융 지원
SPC 앞 투자 지원	프로젝트 파이낸싱(PF) 방식 사업시행을 위한 특수목적회사 설립을 위하여 수원국 정부가 분담하는 투자자금에 대한 금융 지원

상대적으로 비전통적 파트너인 민간부문과 협업을 통해 개발 성과를 이끌어내고자 하는 우리 개발 협력 프로그램에 대해 미국, 일본, EU, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드에서 관심과 지지를 표명하였다. 또한, EDCF가 지원하는 PPP 사업에 대한 질문이 다수 이어지면서 실제 개발협력 시행기관의 경험과 OECD 개발재원 논의가 어떻게 연관되는지에 대한 회원국의 관심을 확인할 수 있었다.

미국은 민간부문의 혁신성을 바탕으로 한 지속가능개발목표 달성이 어느 때보다도 강조되고 있는 상황이라고 평가하면서, 공적 재원이 특정 기업의 이익 창출에 사용되지 않도록 경계할 필요성을 지적하였다.

뉴질랜드는 군소도서개발국(SIDS)과의 협력에 집중하고 있으나, 민간투자 유인에 어려움을 느끼고 있다고 토로하며, EDCF 지원 사례에서처럼 금융 구조화 등을 통한 민간의 관심과 참여 유인이 중요해 보인다는 의견을 주었다.

아일랜드는 최빈국 PPP 사업에 대한 관심을 표명하며 취약국 사업에 있어 특히 민간의 전문성이 사업 성공에 있어 중요하다는 EDCF의 발표내용에 대해 보다 구체적인 설명을 요청하였다.

앞선 발표에서 EDCF는 그간 PPP 사업 경험을 바탕으로 수원국 소득그룹에 따른 공적 개발재원의 민간 투자 유인 효과를 분석하였다. 중소득국의 경우에는 대규모 민간투자를 동원할 수 있는 잠재력을 가진 반면, 최빈·취약국에서는 재원동원 보다는 민간의 전문성을 개발효과 창출로 연결시키는 촉매제적

역할이 보다 크다고 보았다. 솔로몬 군도 수력발전 사업의 경우, 재생에너지 공급을 확대할 획기적인 사업내용⁶⁾에도 불구하고 상업 금융기관이 관심을 가지기에는 수익성이 부족한 상황인데다가, 수원국 정부의 경험 부족과 제도적 취약성 때문에 사업 리스크도 매우 큰 편이었다. 그럼에도 불구하고 다수 개발 금융기관들의 금융참여를 이끌어낼 수 있었던 것은 민간기업의 사업경험과 기술전문성이었다. 민간 기업의 투자규모는 상대적으로 작았지만, 사업 성사에 있어 핵심적 역할을 한 것이다.

일본과 호주도 PPP 사업에 있어 공적 개발자금의 촉매적 효과(Catalyzing Impact)와 재원동원 효과(Mobilizing Impact)를 구분 분석한 EDCF의 관점에 대해 문의하였다. EDCF는 OECD 자료를 바탕으로 답변⁷⁾하는 한편, 공적 개발재원과 민간자금간 직접적 인과관계를 가정하고 금융수단별 민간재원 동원액 측정방법론 개발에 DAC이 힘쓰고 있는 상황이나, 개발효과성 관점에 있어서는 솔로몬 군도 사업에서와 같이 ODA의 촉매적 역할이 보다 중요하다는 점을 피력하였다.

한편, EU는 아프리카 및 인근 수원국의 지속가능투자 지원을 위한 EU 차원의 노력을 소개하고, PPP 사업 발굴방식에 대해 문의하였다. EDCF는 협력국 PPP 주관기관과 접촉을 통해 협력국의 PPP 활용 수요를 파악하고, 민간 기업을 대상으로 세미나 및 워크숍을 개최하여 개도국 투자 정보 공유 및 PPP 사업에 대한 관심제고를 위해 노력 중이라고 답변하였다.

나. 일반 주제 토의: 글로벌 시민의식 교육

검토단은 개정판 동료검토 안내서에서 강화된 검토 주제 중 한국이 선도적이라고 평가될 수 있는 부분은 개발협력에 대한 인식증진 및 글로벌 시민의식 교육이라고 분석하였다. 상대적으로 큰 규모의 ODA 예산을 인식증진 목적으로 사용하고⁸⁾, 젊은 세대에 대한 교육에 집중하는 한편, 정규 교과과정 반영, ODA 교육센터 운영, 각종 매체를 통한 광고 및 유명 인사를 통한 홍보활동 등 다양한 인식 제고 활동이 이루어지고 있다고 설명하였다. 이러한 활동을 통해 글로벌 과제에 대한 관심을 제고하고 ODA 규모 확대라는 정부 목표에 대한 지지 여론을 확보하고 있다고 평가하였다.

한편, 공공정보에 대한 투명성, 시민사회와의 얹은 협력관계 등이 내부적으로 비판받고 있다고 지적하고, 최근 국내 사회복지지출 수요 증가로 인해 글로벌 공공재 투자에 대한 지지 확보가 어려워지고 있는 상황은 여타 DAC 회원국과 유사하다고 보았다.

6) 15MW급 수력발전소 건설 및 운영을 통해 전력단가 인하 및 전력 공급 안정성을 제고하는 한편, 디젤 발전소 대체를 통해 친환경·경제적 에너지 공급체계 구축

7) 촉매적 효과(Catalytic Effect)란 통상적으로 긍정적 변화를 촉진하기 위한 행위의 결과를 일컬음. 이때, 긍정적 변화란 재무적(자금 동원) 또는 비재무적(지식 전달, 신규 관행 공유 등) 측면을 모두 포함하여, 통계적으로 측정하기 어려운 것으로 인식됨. 반면, 동원(Mobilisation) 또는 레버리징(Leverage)은 보다 제한적으로 사용되어 특정 매커니즘을 통해 추가적 금융자원이 할당되도록 촉진하는 것으로 정의될 수 있음. 레버리징은 보통 비율 단위로 언급되지만, DAC 논의에 있어 Mobilisation은 특정사업을 위한 민간금융과 공적 개입의 직접적 연관성을 정량적으로 측정할 때 사용되는 용어이다. (OECD, 2016b)

8) DAC 회원국들이 평균적으로 전체 ODA의 약 0.2%(15년 기준)를 개발협력인식증진 목적으로 사용하는 반면, 우리나라는 약 1.7%(16년 기준) 사용

검토의견에 이어, 뉴질랜드와 핀란드가 자국 사례를 공유하였다. 뉴질랜드는 국내보다는 수원국에서의 개발 교육을 보다 중요하게 생각하고 있기 때문에 국내 인식증진에는 예산 투입이 제한적이라고 설명했다. 그러나 SDGs가 도입된 만큼 ODA 뿐만 아니라 국내외 지속가능발전과 연관된 다양한 주제에 대한 균형 잡힌 교육이 필요한 시점이라고 분석하였다. 핀란드는 개발협력 정책을 담당하고 있는 외교부와 교육부가 위원회 형태를 꾸려 개발협력 인식증진 교육을 수행하고 있다고 소개했다.

이외에도 캐나다, 오스트리아, 포르투갈, EU에서 한국 상황에 대한 관심과 비판적인 질문을 제기했다. 사회적 관용을 증시하는 새 정부의 정책기조가 앞으로 미칠 영향, 국민들의 원조활동에 대한 지지가 높은 상황에서도 ODA/GNI 비율이 낮은 이유, 높은 예산비율을 차지하고 있는 봉사단 프로그램의 목적 등이 문의 되었다.

한편, OECD 교육국에서도 특별 참가하여 국제학업성취도평가(PISA) 2018에 새롭게 도입되는 글로벌 역량(Global Competence) 부문에 대해 설명하고, 이에 대한 한국의 기여 및 비전을 모범사례로 소개 하였다.⁹⁾

다. 일반 주제 토의: 범정부 개발협력 조정 및 정책 정합성

검토단은 범정부 조정(Coordination)이 개발협력 시스템을 최적화 상태로 이끌어나감으로써 수원국 혜택 극대화라는 목적을 달성하기 위해 필요한 요소라고 설명하고, 모든 DAC 회원국이 당면하고 있는 오래된 토의 주제라고 소개했다. 또한, 구체적으로는 감독, 조정 및 사업 품질관리, 책무성, 시행기관 간 지식 공유 등을 누가 책임지고 이행할 것인지를 결정하는 문제라고 부연했다.

또한, 다수 부처가 개발협력 활동에 참여하면 폭 넓은 지지를 얻을 수 있다는 긍정적 측면이 있는 반면, 조정 과정이 이슈로 대두되는 것이 필연적이라고 언급하며, 한국은 최근 무상원조 시행기관 수가 증가 하면서 분절화 문제가 있다는 자체 평가¹⁰⁾가 있어 범정부 조정력 강화가 더욱 시급한 도전과제라고 분석 하였다.

검토단 관찰 결과, 전반적으로는 주관기관과 양대 시행기관(한국수출입은행 및 한국국제협력단)이 약 88%의 개발협력 사업예산을 안정적으로 담당하고 있으나, 이외 부분에 있어 소규모 개별사업 단위로 분산 관리되고 있는 부분이 개선되어야 할 것이라고 지적하였다.

9) 한국 교육과정평가원(KICE)은 UNESCO와 함께 글로벌 역량 부문 평가방식 개발 및 평가 수행을 주도한 것으로 알려졌다. 또한, 한국의 교육기본법은 인류 공영의 이상 실현을 교육 이념으로 제시하고 있음.

10) 감사원 의견 인용

우리 대표단은 직전 동료검토와 비교하여 무상원조 시행기관 수가 증가된 것으로 관찰된 부분은 새로운 참여기관이 추가되었기 때문이 아니라 정부조직개편에 따른 기관 분리와 통계보고방식 변경¹¹⁾에 기인한다고 밝혔다. 또한, 2012년 이후 범정부 조정 체계의 큰 발전을 이루었으며, 무상원조 주관기관인 외교부는 모든 시행기관들이 공통 원칙과 지침에 따라 사업을 운용하도록 지원하고 있다고 설명하고, 다수 부처가 개발협력 사업에 참여하는 구조는 효과적 분업을 바탕으로 기능별 전문성을 가진 정부 부처의 개도국 네트워크를 활용할 수 있다는 이점도 있다고 덧붙였다.

이에 대해, 일본, 영국, EU 등이 자국 현황을 공유하였는데, 주요 내용은 다음과 같다.

일본은 국방부 외 거의 모든 정부부처가 개발협력에 참여하고 있어 다양한 기관의 참여를 통해 각 기관의 전문성과 지식을 활용할 수 있는 장점이 있다고 하였으나, 분절화로 인한 개발효과성 저하 가능성은 주의해야 한다는 의견을 제시했다. 이에 따라, 일본이 운영하고 있는 3가지 수준의 조정 체계를 소개 하였는데, 이는 범정부 ODA Charter 채택을 통한 기본정책 방향과 우선순위 공표, 대사관과 JICA사무소로 이루어지는 수원국내 ODA 특별팀 운영, 차관·증여 및 기술협력을 포함한 개발협력 프로그램 지원이다.

영국은 국제개발부(DFID)가 ODA 활동의 주요 채널로 역할하고 있으나, 2015년에 ODA/GNI 0.7% 달성을 법제화하면서 타 부처의 ODA 예산 집행비중 증가를 함께 약속했다고 소개했다. 각 부처의 ODA 예산은 경쟁을 거쳐 배정되며, DFID가 ODA 품질관리를 담당하고 있다.

<표 4> 영국의 Cross-government Approach

영국은 국제개발협력부(DFID) 중심의 원조 예산 체계를 유지해왔으나, 2015년 새로운 전략을 발표¹²⁾ 하여 범정부적 실행(Cross-government Working)을 강조하고, 다수 부처를 통한 원조관리가 증가할 것이라고 발표함.

Prosperity Fund	'16.4월 신규 조성 / 외교부, 국제개발협력부, 재무부 등에서 집행
Conflict, Stability and Security Fund	국가안보회의(NSC)가 총괄 관리하고, 외교부, 내무부, 법무부 등에서 집행
International Climate Fund	국제개발협력부, 에너지기후변화부, 농업부 공동 집행

11) 중앙 교육청에서 보고하던 사업을 16개 지방 교육청에서 개별 보고하는 방식으로 변경

12) UK aid: tackling global challenges in the national interest (영국 재무부 및 국제개발부, 2015)

EU와 이탈리아는 다수 시행기관에 대한 조정 방안으로서 개발을 위한 정책정합성(Policy Coherence for Development) 강화를 제시했다. EU의 경우, 신규 규제·정책 도입시, 개도국에 대한 정책 영향 검토를 제도화하였으며, EU 정책이 개도국 개발에 미치는 영향을 분석한 보고서를 격년으로 발간하고 있다.

라. DAC 동료검토 회의: 캄보디아 방문 결과

한국의 주요 개발협력국인 캄보디아 방문 결과에 대한 세션도 짧게 진행되었다. 동 세션에서는 캄보디아 개발위원회(CDC) 및 경제·재무부(MEF)에서도 참석하여, DAC 검토단의 한-캄보디아 협력 현황 발표에 이어 사무국 보고서에 대한 캄보디아의 자체 의견을 개진하였다.

캄보디아는 한국의 국가협력계획(CPS)이 진화하고 있다는 검토단 의견에 동의하면서, 특히 캄보디아 국가개발계획과의 일관성(Alignment) 측면에서 매우 우수하다고 평가하였다.

한편, 검토단이 제시한 의견 중 일부에 대해 차별화된 관점을 제시하여 흥미로웠다. 검토단은 포용적 성장 촉진을 추구한다는 점이 CPS에 명시되어 있지 않은 점을 부정적으로 보았으나, 캄보디아는 캄보디아 개발정책이 경제구조 변화와 농촌 현대화를 추구하고 있어 이와 일관성을 가지고 수립되는 한국의 CPS는 묵시적으로나마 분명히 포용적 성장을 촉진한다는 의견을 주었다. 또한, 일부 한국의 ODA 활동이 CPS와 연관되지 않고 이루어지고 있다는 검토단 지적은 사실이나¹³⁾, 이는 모든 공여국에 해당되는 점으로 현실적으로 큰 문제가 없는 현상이라는 의견을 제시하였다.

현지 공여기관 협의체 참여를 심화시켜야 한다는 검토단 의견에 대해서는 협의체 참가 자체보다는 현장 여건에 맞고, 성과를 중시하는 원조 관행이 보다 중요하다는 의견을 제시하며 이의 실행을 당부하였다.

DAC 회원국의 ODA 통계를 바탕으로 캄보디아의 원조 의존도가 줄어들고 있다고 분석한 점도 오류로 지적하였는데, 이는 전통적 DAC 공여국 외에 중국 등 신흥 원조공여국의 지원규모가 큰 상황을 고려하지 않은 점을 꼬집은 것이다.

13) 한국은 CPS가 수원국내 개발협력 활동의 70% 이상을 포함하는 것을 목표로 함.

3. 주요 권고사항

DAC은 한국이 2012년 동료검토를 통해 도출된 권고사항의 대부분에 대해 이행 조치를 취했다고 평가했다. 또한, 한국 개발협력 정책 및 집행에 대한 검토 결과, 기존에 한국이 이룬 성과를 확장할 부분과 향후 도전과제로서 보다 큰 노력이 필요한 부분을 구분하여 총 12가지 권고사항¹⁴⁾을 제시하였다.

성과 확장이 필요한 부분

- ① 국제개발협력위원회는 주어진 업무권한(Mandate)에 따라 한국의 ODA 체계를 지속 개선하여야 한다.
적정 수준에서 전략·운영 측면 결정사항이 이루어짐으로써 효과적이고 효율적인 프로그래밍을 최대한 지원하도록 해야 한다.
- ② 모든 ODA 관리기관은 다음 사항을 포함하여 성과관리 및 평가 관련 전략적 접근을 강화하여야 한다.
 - 평가 대상 선정 시 리스크 분석 및 학습 필요성 활용도 제고
 - 평가 및 내부 학습을 통한 교훈을 모든 이해관계자와 공유
 - 프로젝트 수준의 금융 및 개발성과 정보에 대한 대중의 정보 접근성 향상 지속
- ③ 한국 정부는 2030년 ODA/GNI 0.3%까지 확대하기 위한 기간별 목표를 설정하여야 한다. 원조 비구속화 및 원조가 절실한 국가(Most in Need Countries)¹⁵⁾에 대한 집중 지원 노력을 지속하여야 한다.
- ④ 한국은 대사관 및 ODA 시행기관 현지 사무소와 함께 각 협력국 여건에 맞는 한국만의 독특한 기여에 대한 전략적 관점을 강화하여야 한다. 이는 다음 사항을 포함할 수 있다.
 - 가능한 기존의 조정(Coordination) 체계를 활용하여 수원국 정부와의 정책대화 심화
 - 기존 공여기관간 조정 체계에 대한 참여 심화를 시작으로, 다른 개발협력 제공자들과 전략적 수준의 정책대화 확대
- ⑤ 한국은 개별 사업신청에 이르는 과정이 보다 견고하고 포괄적으로(More Robust and Inclusive) 이루어지고, 한국의 자금지원 종료 후에도 수원국 정부가 투자를 지속할 자세를 갖추었는지 확인(Ensure)해야 한다.

14) 아래 권고문은 본고 작성용으로 비공식 번역하였으며, 한국 정부 공식 번역보고서는 추후 발간될 예정이다.

15) DAC은 'Countries Most in Need'를 57가지 그룹으로 특징짓고 있으며, 최빈국(LDCs), 저소득국(LICs), 군소도서개발국(SIDS), 내륙개발도상국(LLDCs), 취약·분쟁국(Fragile and Conflict States)을 포괄함. (2014 DAC HLM Communique)

- ⑥ 한국은 변화하고 있는 한국의 인도적 지원 성격을 반영하고, 인도적 지원·평화유지 노력·개발협력이 정책 정합성 및 상호 보완성을 확보토록 인도적 지원전략을 개정(Update)하고, 관련 법제의 범위를 검토하여야 한다.
- ⑦ 한국은 취약성 맥락에서의 집단적 목적 설계(To Design Collective Outcomes)를 위해 여타 공여국·기관 및 유관 정책 그룹과 조정을 강화하여야 한다.

향후 도전 과제

- ⑧ 새로운 기회 및 도전과제에 대한 대응력을 향상시키기 위하여 한국은 사업 승인 절차를 간소화하고, 사업 수준에서의 결정권을 현지 이양하는 분권화(Decentralize)를 지속하여야 한다.
- ⑨ 모든 이해관계자와의 소통 개선 및 효과성 제고를 위해 한국은 다음 사항을 이행해야 한다.
 - 중점협력국 내 한국 활동에 대한 종합적 개요(Comprehensive Overview) 개발
 - 대사관 또는 현지 사무소가 수원국 정부의 모든 신청을 관리 및 조정
 - 시스템과 절차를 일치시키고자 하는 한국의 지속적 노력에 대한 파급효과 모니터링
 - 전체 프로그램에 걸친 사업 수 합리화와 시너지 제고를 위한 방안 마련
- ⑩ 한국은 개발협력 시스템 전반에 걸쳐 필요한 역량과 기술(The Capacity and Skills Needed)을 검토하여야 한다. 이러한 평가는 시행기관이 한국의 목적에 기반을 둔 활동을 이행하는데 적절한 전문성을 개발할 수 있도록 인력 계획을 마련하는데 활용되어야 한다.
- ⑪ 한국 정부는 다음 사항을 포함하여, 개발도상국과 관련된 2030 지속가능개발 의제에 대한 정책 정합성을 강화하여야 한다.
 - 국내 및 국외 지속가능개발 관련 법규 및 정책 조정
 - 개발도상국에 대한 한국의 긍정적 또는 부정적 파급효과(Spillover)를 고려하여, 미래의 경제·사회·환경 정책 우선순위 중재를 위한 체제(A Mechanism for Arbitrating) 구축
- ⑫ 한국 정부는 사업시행 파트너 및 독립적 권리를 가진 개발협력 행위자로서 시민사회의 차별적인 역할을 인정하는 규범적 체계(A Normative Framework)를 통해 시민사회와의 협력을 구체화하고 심화시켜야 한다.

4. 시사점

2017 DAC 동료검토가 우리에게 던져주는 시사점을 권고사항에 기초하여 분석해보면 두 가지로 추려진다. 국제개발협력위원회를 중심으로 한 정부 주관기관의 정책·전략 기능강화와 시행기관들의 실행역량 강화이다. 물론 이는 한국에만 국한되는 과제는 아니며, 모든 공여국들이 공유하고 있는 도전과제로 보인다.

많은 개도국이 성장을 가시화하고 있는 반면, 빈곤과 취약성은 보다 정교하게 다뤄야 하는 이슈로 부각되고 있다. 동시에 ODA 외 외부재원을 협력국의 지속가능한 개발에 기여토록 종합적으로 활용해 나가는 노력이 강조되고 있다. 이는 개발협력 시행기관이 갖춰야 할 전문성이 심화되고 있다는 뜻이고, 한편으로는 다양한 정부부처·기관별 전문성을 동원해야 한다는 점을 시사한다. 그 가운데 일관된 정부의 개발협력 목적을 달성하기 위해서는 뚜렷한 정책 수립을 통한 전략적 지침 마련이 더욱 중요할 것이다.

더불어, 시행기관들이 고유의 실행력 및 전문성을 강화시킬 수 있는 유연한 제도를 구축할 필요가 있다. 사업 단위에서의 적절한 권한 위임을 통해 변화하고 있는 개발협력 환경에 대응하는 시행기관들의 역량 및 혁신성 제고를 촉진하기 위한 방안 검토도 필요하다. 또한, 각 시행기관 내부에서는 물론 시행기관 간에도 상호 학습을 강화하여 범정부적 개발협력 체계의 효율성을 제고하는데 기여해야겠다.

한편, 두 차례에 걸친 DAC 동료검토를 통해 이를 대하는 우리의 자세에 대해 생각해 보았다. 종종 DAC 동료검토를 국제적 모범 기준에 따른 감사(Audit)로 오인하거나, 우리가 수행해야 할 과제를 선명하게 제시해 줄 것으로 기대하는 경우가 있다. 이는 가능하지도 않고, DAC이 지향하는 바도 아니다.

동료검토를 DAC 회원국으로서 권리로 받아들이고, 동료들의 경험을 학습하는 동시에 우리의 장점을 공유하여 집단적 지식 축적에 기여하는 기회로 삼아야겠다. 이번 동료검토 회의에서 우리 대표단은 실제 협력 사례를 최근 OECD 논의에 적용시킴으로써 우리 성과를 알리는 동시에 동료검토 회의의 학습효과를 극대화 하는데 기여하였다. 동료 회원국들도 이론적 우월성을 겨루는 실속없는 논의보다는 실질적 협력 성과에 보다 높은 가치를 두고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

동료 회원국들에게 다년간의 정책 수행성과를 발표하고, 나름의 협력 환경에서 기울인 노력을 정당하게 평가받는 것은 DAC 회원으로서 누릴 수 있는 서비스라 볼 수 있다. DAC 검토단도 피검토국 상황에 대한 비판이나 지적 의견을 크게 내세우지 않고, 오히려 피검토국의 자체 평가 의견을 존중하려고 한다. 실제로 OECD 보고서에 나타난 권고사항들도 평가단의 판단보다는 다양한 이해관계자들과의 면담이나 문헌조사를 인용하고 있다.

나름의 경제·사회 이슈를 안고 활동하고 있는 회원국 정부에게 일률적 기준의 정답을 제시하기는 더욱 더 어렵다. 상대적으로 단순 비교가 가능한 ODA/GNI 비율을 제외하고는 수량적 벤치마크를 제시하지 못하는 것이 현실이다. 따라서 채찍질 보다는 상호 이해를 위한 토의와 모범사례 공유를 촉진코자 노력하고 있는 것이다. 물론, 최대한의 원조 비구속화 및 개발효과성 원칙 준수 등 규범적 권고들을 이행함으로써 회원국으로서의 공약 준수 의무를 소홀히 해서는 안 되겠다.

한국에 대한 차기 DAC 동료검토가 예상되는 2022년에는 또 다른 개발이슈들이 DAC 회원국들 사이에서 회자될 것이다. 뒤처지지 않고 새로운 학습을 지속하고, 부족한 점을 보완해 나가는 것은 중요하다. 그러나 개발협력 활동에서 가장 중요한 점은 동료 DAC 회원국들의 시각이 아니라, 협력국의 관점에서 우리 활동의 개발효과성을 돌아보는 일일 것이다.

참고문헌

OECD, 2017, DAC Peer Review Reference Guide, DCD/DAC(2017)10.

OECD, 2016a updated, Taking stock of aid to least developed countries,
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Taking-stock-of-aid-to-least-developed-countries.pdf>

OECD, 2016b, Amount Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions, OECD Development Co-operation Working Paper 26.

DFID, Statistics on International Development 2017, Final 2016 UK ODA spend statistics.

EDCF 이슈페이퍼는 국제개발협력의 주요 동향 및 현안 등을 소개하기 위하여 비정기적으로 발간되는 간행물입니다.
본지의 내용은 한국수출입은행의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.