



최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점

권 울 국제개발협력센터 개발협력팀 연구위원 (ykwon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1060)

박 수 경 국제개발협력센터 개발협력팀 연구원 (skpark@kiep.go.kr, Tel: 3460-1074)

1. 머리말
2. 최근 주요국의 원조개혁 조치의 배경
3. 각국별 원조개혁의 주요 내용
4. 정책적 시사점

주요 내용

▶ 최근 독일, EU, 미국 등 주요 선진공여국의 대외원조정책 개혁조치가 확대되고 있음.

- 각국은 원조정책의 개선을 위해 원조기관의 통합을 추진하고, 원조기관의 정책 및 기획 기능을 강화하는 한편 중점 지원분야와 협력대상국을 선정하여 ODA의 집중성을 높이고 있음.

- 특히 원조의 효과성 제고를 위해 결과 중심의 성과관리와 정책 일관성 확보에 중점을 두고, 국제사회가 강조하는 개발 효과성 제고를 위해 ODA 정책 방향을 전환하고 있음.

▶ 다원적 원조체제를 유지해 온 독일에서는 다수의 원조시행 기관 간 원조조정 문제가 지속적으로 제기되어 최근 기술 협력 및 인적자원 교육을 담당하던 세 개의 기관을 통합함.

- 유럽연합도 원조정책 및 실행을 담당하는 두 기관을 통합하여 EU 내외적으로 개발협력을 담당하는 단일창구로서 유럽개발협력청을 설립함.

- 미국은 식량안보, 보건, 기후변화 등 6대 주요 지원분야를 선정하고, 개발효과성 제고를 위해 국내의 원조기관과의 파트너십 강화를 위한 원칙을 마련하였으며, 미국원조

청의 내부역량을 강화하기 위한 조직개혁을 추진함.

▶ 원조기관의 통합을 통한 개혁조치는 원조정책 수립 및 집행 과정의 효율성을 높이고 원조사업의 기획, 실시 및 평가에 이르는 전반적인 부문에서 일관성과 효과성을 향상시킬 수 있음.

- 그러나 중장기적으로는 원조 이외 정책 간의 일관성 확보, 수원국 제도 및 역량 강화, 모니터링 및 평가 강화를 통한 성과관리 등의 지속적인 개혁이 필요함.

▶ 한국의 경우 원조사업의 분산, 중복을 최소화하고 ODA의 효율성을 제고하기 위해서는 유·무상 원조의 상호연계, 각 부처 ODA 정책 및 사업 조정을 통해 원조 관리체계를 강화할 필요가 있음.

- 또한 성과중심의 사업관리 방식을 도입하여 모니터링 및 평가를 강화하고 이 결과를 후속사업에 반영하는 조치를 확대해야 함.

- 정책일관성 확보를 위한 제도적인 토대를 마련하고 무역, 투자, 환경 정책 등과 ODA의 상호연계성을 확보하는 것이 중요함.

1. 머리말

- 그동안 국제사회는 개도국의 빈곤퇴치와 지속적 성장을 위해 밀레니엄 개발목표(MDG)를 채택하고, 원조효과성 제고를 목표로 원조시스템을 개선하기 위해 다양한 방안을 모색해 왔음.
- 특히 비효율적인 원조집행으로 인해 공여국과 수원국의 행정 부담과 비용이 증가함에 따라 각국의 원조개혁 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음.
- 또한 수원국의 주인의식(ownership)이 강조되면서 원조의 실행이 수원국 주도로 이루어지는 추세에 따라 ODA 정책의 기본방향을 이에 적합한 방식으로 전환하는 등 원조실시체제의 변화를 추진하고 있음.
- 이에 따라 주요국 원조개혁 조치의 주요 방향은 원조기관 통합과 원조기관의 정책 및 기획 기능 강화에 중점을 두고, 결과 중심의 성과관리, 정책 일관성 확보에 초점을 맞추고 있음.
- 원조기관의 통합은 1차적인 단계의 개혁조치로서 원조의 중복과 분산화를 최소화하여 원조정책 수립 및 집행 과정의 효율성을 높이고 원조효과를 제고할 수 있는 기초적인 발판을 마련한다는 의미가 있음.
- 원조기관 개혁을 통해 원조사업의 기획, 실시 및 평가에 이르는 개발정책의 전반적인 부문에서 원조의 시너지 효과를 극대화할 수 있음.
- 특히 분산되어 있던 원조기능 및 역량이 통합되어 보다 전문성 있는 원조사업 추진과 기술협력 및 자금협력사업의 연계가 용이해지는 장점이 있음.
- 보다 장기적인 측면에서 원조효과 및 개발효과를 향상하기 위해서는 공여국 내 원조정책 및 원조 이외 정책 간에 일관성을 확보하고, 수원국의 제도와 역량 강화를 통해 수원국 주도의 사업이 가능하도록 지원해야 함.
- 또한 모니터링과 평가를 통한 성과관리를 강화하는 등 지속적인 개혁이 필요함.

■ 이에 따라 본고는 주요 공여국을 중심으로 원조개혁 조치가

확산되는 배경을 살펴보고, 국가별로 추진되고 있는 ODA 개선 방향의 주요 내용과 현황, 향후 이슈를 살펴보고자 함.

- 아울러 우리나라 역시 2010년 DAC 가입 이후 지난 10월 관계부처 합동으로 '국제개발협력 선진화 방안'을 발표하고 원조시스템의 효과적 개편을 위한 계획을 추진 중인바, 이에 대한 정책적 시사점을 제공하고자 함.

2. 최근 주요국의 원조개혁 조치의 배경

가. 원조효과성 제고

- 밀레니엄 개발목표(MDG) 설정이후 빈곤퇴치문제가 국제개발협력의 최대 이슈로 부각되면서 국제사회는 MDG 달성을 위해서는 원조의 양적 증대 뿐 아니라 원조효과가 중요하다는 공감대를 형성함.
- 특히 OECD DAC은 국제개발목표를 달성하기 위한 원조효과성 제고방안을 종합적으로 검토하고 관련 가이드라인을 발표함.¹⁾
- 수원국들은 △ 공여국 주도의 제도와 사업의 우선순위 △ 공여국의 사업 관행과 절차의 복잡성 △ 공여국 사업방식의 조정 부재 등을 가장 큰 원조 관련 행정부담으로 지적함.
- 이러한 문제를 해결하고 원조효과를 제고하기 위해 DAC은 △ 절차와 제도의 간소화 △ 수원국 시스템과의 조응 △ 사업방식 조정 등의 대안을 제시
- 이후 국제원조사회는 2005년 '원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)' 및 2008년 '아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)'의 제정을 통해 원조효과성에 대한 중요성을 강조
- 파리선언은 2005년 제2차 원조효과성 고위급 회담에서 채택되어 101개국이 서명하였으며, 국제 원조체제 개선에 중요한 모멘텀을 제공함.
- 이에 앞서 2003년 설립된 OECD DAC의 원조효과성 작업반은 파리선언과 아크라행동계획의 이행과 추진을 지원하

1) OECD DAC(2003), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*.

고 모니터링하는 역할을 담당함.

- 2008년 아크라에서 개최된 고위급 회담에서는 파리선언의 이행을 가속화하기 위해 수원국의 조달·재정 시스템 활용, 수원국의 주인의식과 상호책임성, 성과중심 관리 등을 통한 원조효과성 제고를 위한 공동의 의지를 재확인함.

나. 개발효과성 강화

■ 최근 국제원조사회에서는 원조효과성을 넘어 보다 넓은 범위에서 원조의 질을 중시하는 개발효과성에 관한 논의가 활발함.

- 기존의 ODA 사업이 대부분 ‘투입(input)-산출(output)’의 관계에서 프로젝트 중심으로 추진된 것에 비해, 최근에는 성과(outcome)중심의 효과적인 운영(operation)체제 개선에 초점을 두고 있음.

- 이에 따라 개발효과성이라는 측면에서 조직, 일관성 및 조정, 원조의 성과를 포함하는 보다 포괄적인 개념으로 접근하게 됨.

- 올해 말 개최되는 ‘원조효과성에 관한 고위급 회담(HLPF-4)’에서도 신흥개도국을 중심으로 한 새로운 개발주체의 등장, 원조와 원조 이외 정책과의 관계, 개발효과성의 맥락에서 원조의 질(quality)에 관한 논의가 이루어질 예정임.

■ 개발효과성을 제고하기 위해서는 개발성과에 영향을 미치는 원조 이외 부문에서 정책의 효과를 확보하는 것이 관건이며, 범정부적으로 정책과 실행 측면에서 통합적이고 일관된 입장을 유지해야 함.

- 최근 주요국의 원조개혁에서는 원조운영의 효율성 측면뿐만 아니라 국가 내부적으로 원조 정책과 타부문 정책 간의 일관적이고 통합적인 관리 및 시행이 중요해지고 있음.

다. 정책 일관성 확대

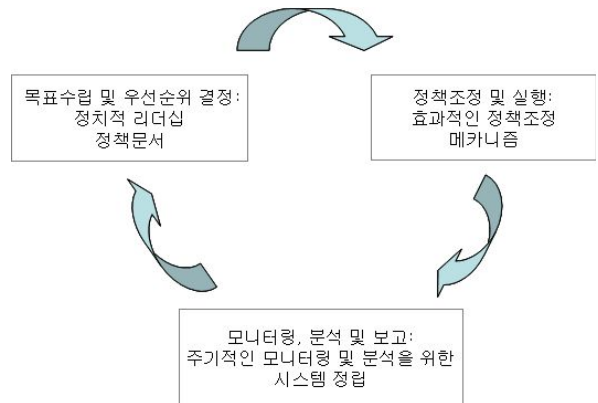
■ 개발목표 달성에 있어 정책 일관성의 중요성에 관한 논의는 1996년 발표된 『21세기를 위한 전략(Shaping the 21st Century)』이라는 DAC의 보고서에서 크게 부각됨.

- 2008년에는 개발의 정책 일관성을 위한 장관선언(Ministerial

Declaration on Policy Coherence for Development)’이 채택되었으며, 이를 통해 개발이 원조 이상의 문제임을 각인시키고 다시금 정책 일관성의 중요성을 확인함.

- 공여국 정책 전반에서 일관성이 개발도상국에 미치는 영향이 중요하게 부각되면서 국가 내 정책 일관성이 강조됨.

그림 1. 개발정책의 정책 일관성 주기



자료: OECD Policy Brief(2008, 12)의 내용을 참고하여 필자 작성.

- 공여국 국내적으로는 부문별로 각기 상이한 정책간 일관성을 확보하고 비일관성으로 인한 비용을 감소하려는 시도가 활발해짐.

- o 구체적으로 원조 및 원조 관련 분야(무역, 이민, 환경 등)의 정책을 담당하는 부처간 정책조율, 정책조정 및 범정부적 공동 지원전략 마련 등의 방안이 마련됨.

3. 각국별 원조개혁의 주요 내용

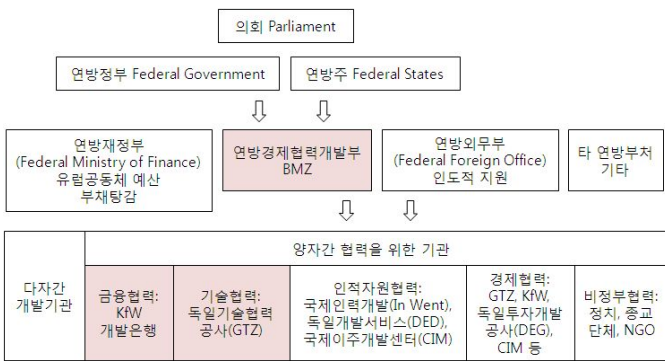
가. 독일

■ 독일은 다양한 기관이 원조정책 수립과 집행에 참여하는 다원적 원조체제를 가진 공여국으로 연방경제협력개발부(BMZ)가 산하에 기술협력공사(GTZ)와 개발은행(KfW)을 두고 업무를 관장해 왔음.

- GTZ는 국제인력개발(Inwent), 독일개발서비스(DED)와 공동으로 기술협력을 담당하고, KfW는 자금협력을 담당함.

- 이 같은 주요 기관 외에 인적자원 협력을 담당하는 국제인력개발(Inwent), 독일개발서비스(DED) 등 정부부처, 공공기관, NGO, 주정부기관 등 30여 개 기관에서 원조를 시행하고 있음.

그림 1. 독일 개발원조 운용체제



자료: OECD DAC(2005).

■ 그러나 독일의 다원적 원조체제는 공여국 위주의 구조로 관련 기관간 원조조정 비용이 높고, 수원국의 행정부담이 가중되는 등 다양한 문제점이 지적되어 많은 논쟁과 비판의 대상이 되었음.

- OECD DAC는 2005년과 2010년 실시한 동료평가(peer review)에서 복잡한 독일원조체제가 수원국에 혼동을 야기하고, BMZ의 업무조정비용을 증가시키며, 공여국 주도의 원조를 초래할 위험이 높다고 지적한 바 있음.²⁾

■ 이에 따라 독일은 다원적인 원조체제를 유지해 오면서도 지속적으로 원조기관의 통폐합을 추진해옴.

- GIZ의 탄생 이전에는 2002년 인적자원 개발을 담당하던 Carl Duisberg Society(Carl Duisberg Gesellschaft)와 German Foundation for International Development (DSE)가 Inwent로 합병됨.

- 또한 1990년대 중반부터 기술협력기관인 GTZ와 자금협력기관인 KfW의 합병을 위한 논의가 이루어져 BMZ를 중심으로 보다 통합적인 원조체제의 수립을 위한 노력을 기울여옴.

- 그러나 GTZ와 KfW 양 기관은 2007년 BMZ에 제출한 합의서(consensus paper)를 통해 단일기관으로의 합병보다는 부문별 공동전략을 마련하는 등 조정을 강화하는 방식을 추구함.

■ 이에 따라 독일은 2011년 1월 기술협력 및 인적자원 교육을 담당하던 독일기술공사(GTZ), 독일개발서비스(DED), 국제인력개발(Inwent) 세 기관을 통합하여 GIZ라는 새로운 기관을 출범시킴.

2) OECD DAC, DAC Peer Review of Germany(2005, 2010).

- 연간 양자원조 예산이 120억 달러 규모에 이르는 세계 3대 공여국인 독일은 GIZ 출범을 통해 통합적인 원조실행방식으로 전환함.

- 앞으로 독일은 GIZ를 통해 동일업무에 대한 중복을 최소화하고 업무 효율성을 제고하며, 기술협력 관련 창구를 단일화함으로써 수원국의 행정부담을 줄이게 될 것으로 기대됨.

■ 독일의 원조기관 통합조치는 다원적인 원조체제로 인해 초래되었던 업무의 중복, 분산 등 비효율성을 줄이는 차원에서는 중요하게 여겨지고 있으나, 파리선언에 기초한 보다 포괄적인 원조효과 제고를 위해서는 지속적인 개선책이 뒤따라야 함.

- 특히 원조정책 입안을 담당하는 BMZ의 정책역량 강화와 관련 인적자원의 확충이 중요한 과제로 지적되고 있음.

○ BMZ는 원조실행기관을 대상으로 정책을 보다 효율적으로 운용하고 실행기간관 조정업무를 담당하기 위해서 정책기능을 강화할 필요성이 있음.

표 1. 독일 개발원조 시행기관별 인력현황(2009년 현재)

(단위: 명)

	BMZ	KfW	GTZ	DED	Inwent
수원국 현지 직원	-	250	9,913	249	43
본부 파견 현지 직원	60	78	1,391	1,121	2
본부 직원	623	818	1,765	225	795
합계	683	1,146	13,069	1,595	840

자료: OECD DAC(2010), Peer Review of Germany.

나. EU

■ 유럽연합(EU)의 원조체제는 27개 회원국과 EC(European Commission), 유럽투자은행(EIB: European Investment Bank)으로 구성되며 회원국이 EC와 EIB를 통해 양·다자 원조를 지원하는 방식임.

- EU의 자체적인 예산은 유럽의 주요 지원국 및 해외영토, 과거 식민지 국가(ACP: African, Caribbean and Pacific)에 주로 지원되며, EIB를 통해서는 그 외의 프로그램 및 5대 주제별 프로그램³⁾이 운영됨.

■ EC의 원조운용 체제와 추진기관은 매우 세분화되어 있으며,

3) 인적투자, 자연자원 관리와 환경, 지역 및 시민사회 지원, 식량안보, 이주 프로그램.

개발원조 관련 의사결정은 보다 포괄적인 EC 조직 구조를 통해 결정됨.

- 주요 기관인 유럽원조협력청과 개발협력총국 이외에도 EC는 인도적 지원총국, 아프리카·카리브해·태평양지역 개발협력 총국 등 다양한 원조기관을 통해 대외원조를 실시해 왔음.
- 원조예산 역시 EU 자체 예산(Community Budget)과 EU 회원국의 자발적인 기여로 충당되는 별도의 유럽개발기금(EDF: European Development Fund)으로 나누어 운영하고 있어 원조의 배분과 활용과정에서 복잡한 양상을 보임.

표 2. EC의 개발원조 담당기관 및 주요 역할

기구	담당업무
개발협력총국	- 모든 개도국에 대한 개발원조 정책 수립 및 추진 - 유럽개발기금의 지원을 받는 수원국과 EC 간 협력조정 - 아프리카 연합지역 경제기구 및 해외국가, 영토와의 개발원조 프로그램 관리
대외협력총국	- 외교, 안보, 개발, 인도적 지원, 무역 및 회원국 확대 등 대외협력 정책의 수립 - 국제기구와의 협력 및 해외 대표부 관리
유럽원조협력청	- 인도적 지원을 제외한 EC 개발협력 프로그램 관장 - 프로젝트 기획, 자금결정, 실시, 모니터링 및 평가 주관
인도적 지원총국	- 자연재해 및 분쟁 관련 긴급구호 전문기관 - 재난지역에 대한 긴급구호, 식량지원, 난민구호 활동

자료:OECD DAC(2007), Peer Review: EC, p. 45 내용을 요약 정리.

■ 이와 같이 다양한 기관이 개발원조에 관여함에 따라 업무 중복의 문제가 심각하여 보다 효율적인 업무분장과 일관성 있는 개발협력 정책 수행을 위해 EC는 보다 포괄적이고 단일한 기구의 필요성을 인식해 왔음.

- EC의 원조개혁은 1998년부터 본격적으로 시작되었으며 그동안 ACP(Africa, Caribbean, Pacific)를 주축으로 한 지역 중심의 원조에서 정책수립과 실행기능 중심의 원조로 전환하는 것을 주요 방향으로 하는 개혁 프로그램을 추진함.

■ 따라서 EC는 2000년 5월 'Communication on the Reform of the Management of External Assistance'를 채택함으로써 원조집행의 효율성과 성과, 책임성(accountability)을 강화하기 위한 전면적인 검토와 개혁에 착수함.

- 특히 대외협력총국(DG External Relations: RELEX)을 중

심으로 정책, 무역, 개발 서비스를 통합하는 방향에서 개혁을 추진함.

- 개혁의 주요 방향으로 EU 정책목표와 대외원조 프로그램의 일관성 확보, 계획-실시-평가단계에 이르는 사업주기의 통합적인 관리, 단일 원조실시기관 설치, 수원국에 사업실시와 감독에 대한 권한을 이양하는 작업 등이 설정됨.

표 3. EC 원조개혁의 주요 방향

주요 방향	내용
대외원조 프로그램의 EU 정책목표 및 우선순위로 통합	- 대년간 프로그램 계획 수립 - 프로그램의 일관성 확보 - 사업평가 강화
사업주기의 통합	대외협력총국, 개발협력총국간 구분되어 있는 사업주기의 통합적 관리
단일 원조실시기관 설치	2001년 Europe Aid Cooperation Office 설치
사업실시 및 관리 권한 이양	수원국에 대한 사업실시 및 관리 권한 이양 및 수원국의 주인의식 강화

자료:OECD DAC(2007), Peer Review: EC, p. 45 내용을 요약 정리.

■ 2011년 1월 EC는 유럽원조협력청(Europe Aid)과 개발협력총국(DG Development)을 통합하여 새로운 Europe Aid Development and Co-operation을 출범시킴.

- 유럽원조협력청은 인도적 지원(humanitarian assistance)을 제외한 모든 EC의 개발협력 프로그램을 관장하는 주 시행기구로 유럽개발기금 및 EC 예산을 통한 모든 개발원조 프로그램을 실시함.

- 개발협력총국은 개발원조정책 수립을 주로 담당하며 대외협력총국과 함께 개발원조 프로그램 계획과 정치적 관계를 관장해 왔으며, 유럽개발기금을 통해 아프리카·카리브해·태평양 지역을 지원함.

- 양 기관의 통합으로 정책의 수립과 실행이 한 기관에서 이루어지게 되었으며, Europe Aid Development and Co-operation은 EU 내외적으로 개발협력을 담당하는 단일창구로서의 역할을 수행하게 됨.

다. 미국

■ 미국은 1961년 제정된 해외원조법령을 통해 민주적 거버넌스와 민간주도의 경제개발을 통한 경제성장을 개발협력의 주요 정책목표로 추진해 왔음.

- 9·11 사태에 이어 2002년과 2006년 발표된 『국가안보전략보고서(National Security Strategy)』 역시 대외원조를 안보, 외교와 더불어 국가안보의 3대 축으로 인식함.
- 미국의 원조업무는 24개의 정부기관이 분담하고 있으며, 미국원조청(USAID) 외에도 국무부, 국방부, 재무부, 농림부 및 새천년도전공사(MCC: Millennium Challenge Corporation)⁴⁾가 주도적인 역할을 담당함.
- 미국은 9·11 사태 이후 ‘테러와의 전쟁’을 공식적으로 선포하고 국가안보 차원에서 개발협력을 통한 빈곤문제 해결을 국가안보 전략에 연결하기 위해 원조액을 증액함.
- 2001년의 경우 USAID에 의해 집행되는 미국의 대외원조 규모는 절반가량(48%)이었으나, 2007년 현재 USAID의 비중은 23%로 크게 감소하였으며, 국방부의 비중이 60%를 차지하고 있음.

표 4. 미국의 주요 원조담당기관별 집행규모(2001~07년)

(단위: 백만 달러)

기관	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
USAID	7,326	9,315	10,375	10,855	11,558	11,794	10,685
국무부	1,666	2,957	2,697	2,881	3,746	2,762	3,362
국방부	4,528	4,931	7,459	7,632	12,586	20,403	27,371
재무부	1,143	1,203	452	2,692	1,248	1,121	1,458
농림부	118	146	654	579	297	403	232
보건부	96	396	604	957	1,775	1,397	616
봉사단 ¹⁾	269	273	294	308	309	287	255
지원부	-	-	298	400	783	648	1,180
MCC ²⁾	-	-	-	4	47	96	220
기타	220	395	442	427	458	440	441
총계	15,373	19,620	23,280	26,739	32,810	39,356	45,826

주: 1) Peace Corps, 평화봉사단.

2) 새천년도전공사(Millennium Challenge Corporation)

자료: Lawson, M, Epstein, Susan(2009), *Foreign Aid Reform: Agency Coordination, Congressional Research Service*, p. 3.

- 이는 이라크 전후 복구사업 및 구호사업, 9·11 이후 안보분야에 대한 강조 등으로 인해 국방부의 ODA 지출이 크게 증가한 데 기인함.
- 원조증액과 더불어 원조담당기관의 업무 중복, 분절화, 기관 간 업무 조정역할의 부재 등으로 인해 비효율성이 높아지고

4) 새천년도전공사(MCC)는 “지속가능하고 변혁적인 경제성장을 통한 건전한 정책적 환경 조성 및 유지를 통한 빈곤감소”를 목표로 2004년 설립된 기관임. MCC는 투명하고 공정한 정치체제, 인적투자를 통한 개발, 자유 시장경제체제를 표방하는 국가들을 대상으로 지원협약을 체결하고 새천년도전기금을 제공함.

있다는 인식이 커지고 있는 상황이었음.

- 미국의 원조개혁 필요성은 USAID가 창설된 1960년대 이후로 지속적으로 제기되어 왔으며, 그동안 총 7번의 주요 개혁과정을 거처옴.
- 미국의 원조개혁은 1961년 해외원조법령의 제정과 미국원조청 설립에 관한 논의를 시작으로 1990년대까지 지속적으로 논의되어온 주제임.
- 최근에는 2006년 국무부 산하에 해외원조이사실(DFA: Office of the Director of Foreign Assistance)을 설치하고 DFA를 통해 국무부와 원조청(USAID)의 원조정책 및 예산을 총괄하도록 조치함.
- 그러나 DFA의 제한적인 역할에 대한 비판과 범국가적인 해외원조 전략의 부재, 외교적 도구로서 개발협력의 위상 약화 등이 문제로 지적되어 보다 전면적인 개혁이 필요하다는 인식이 확대됨.

표 5. 미국의 주요 원조 관련 개혁

주요 개혁	주요 내용
해외원조법령 제정 (1961년)	해외원조법령 제정 및 USAID 창설 관련
Peterson Commission (1969~70년)	미국의 원조에 대한 재검토 및 새로운 접근법 제시
New Directions 법령 (1973년)	미국 원조의 주요 방향 재설정, 농업, 교육, 환경, 에너지 등 주요 지원분야 설정
Humphrey Initiative (1977~79년)	원조실행부처간 조정기구(IDCA: 국제개발협력청) 창설 제안
Hamilton-Gilman TF (1988~89년)	원조법 개정
Peace, Prosperity, and Democracy 법령 (1993~94년)	원조정책 재검토 및 USAID의 개혁

자료: Larry Nowels(2007), *Foreign Aid Reform Commissions, Task Forces, and Initiatives: From Kennedy to the Present*의 내용을 참고하여 필자 작성.

- 이에 따라 2010년 오바마 대통령은 미국의 개발정책 방향에 관한 Presidential Policy Directive on Development(PDD)¹⁾를 발표하였음.
- 이는 1961년 USAID의 창설과 더불어 제정된 해외원조법령(Foreign Assistance Act) 이후 최초로 마련된 미국의 국가개발정책이라는 점에서 의의가 큼.
- PDD를 통해 미국 정부는 △ MDG 달성 지원 △ 수원국 주도의 포괄적 성장 지원 △ 기술개발 및 혁신 지원 △ 취

약국에 대한 인도적 지원 등 네 가지 주요 영역에 대해 USAID의 역량을 집중하고자 하는 방향을 설정함.

■ 스마트 외교전략에 따라 힐러리 국무장관은 국무부와 USAID를 중심으로 외교 및 개발협력 분야의 전면적인 검토를 추진.

- 이에 따라 2010년 외교개발검토보고서(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review)를 발표하여 보다 효과적이고 전략적으로 개발협력을 활용한 외교정책을 실시하기 위한 토대를 마련하고자 함.

■ QDDR은 크게 외교, 개발, 안보 세 가지 부문에 대한 검토를 실시하였으며, 특히 개발 부문에서는 주요 지원분야 선정, 개발효과성 제고, USAID 개혁 등의 이슈를 다룸.

1) 주요 지원분야 선정

■ 주요 지원분야는 PDD와의 일관성을 유지하는 방향에서 식량 안보, 보건, 기후변화, 지속가능한 경제성장, 민주주의와 안보, 인도적 지원의 6대 분야로 선정됨.

- 이 중 보건, 식량, 기후변화 분야에 대해서는 아래와 같은 Presidential Initiative를 새롭게 마련하여 집중적인 지원을 제공하기로 함.

- o 국제보건 이니셔티브(Global Health Initiative), 국제 기금 및 식량안보 이니셔티브(Global Hunger and Food Security Initiative-Feed the Future), 국제기후변화 이니셔티브(Global Climate Change Initiative).

2) 개발효과성 제고

■ 개발효과성 제고를 위해서 파트너십 강화를 강조하였으며 수원국, 타공여국, 미국 내 원조기관 및 시민사회와의 협력 원칙을 제시하고, 첨단과학기술 및 혁신을 통한 개발효과 제고 강조.

■ 평가·모니터링 강화, 투명성 제고, 예측성 확보를 통한 결과 중심의 성과관리 강조.

- 클린턴 국무장관과 미국원조청 사무총장의 주도로 원조효과성을 판단하기 위한 근거로 파트너십, 지속가능성, 협력, 결과 중심의 투자, 투명성, 양성평등 원칙을 수립함.

표 6. 미국의 대의원조 효과성 원칙

항목	주요 내용
파트너십	수원국과의 협력 및 상호 책임성
지속가능성	수원국의 역량강화를 통한 사업효과와 지속성 및 수원국의 자립성 확보
협력	공여국간 협력 및 조정, 다자기구의 효과적 활용 및 국내 원조기관간 조정
결과중심의 지원	수원국별 차별화된 전략 및 지원 결과 중심의 성과관리
투명성	-
양성평등	-

자료: US Department of State, USAID(2010). *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* 내용을 참고하여 필자 작성.

- 특히 모니터링·평가 측면에서는 국제사회의 성과중심 평가체제를 기초로 미국 원조사업의 평가정책을 새롭게 마련하여 사업으로 인한 영향력과 파급효과를 중심으로 평가체제 강화.

- o 또한 평가결과를 향후 사업 관련 재원 분배에 관한 결정의 판단근거로 활용하도록 하여 사업성과와 기획단계가 상호 연결되는 책임성 있는 관리를 강조함.

3) 미국원조청(USAID)에 대한 개혁조치

■ USAID는 인력강화 차원에서 평가, 기획, 자원관리 및 연구조사 분야의 전문성을 확대하고 USAID 내부의 역량을 확대하는데 우선순위를 둠.

- 이를 통해 외부 컨설턴트에 대한 의존도를 낮추고, 내부적인 전문성을 제고하며 해외사무소 인력을 크게 확충함.

- o 해외사무소 신규 인력을 현재의 550명에서 1,200명으로 확대하기로 함.

- 또한 '시니어 기술전문가그룹'을 설치하여 개발현장에서 필요한 기술적 전문성과 책임성을 보유한 인재를 별도로 관리할 계획임.

■ USAID는 또한 기획, 예산, 운영에 이르는 조직관리 역량강화를 위해 정책기획국(PPL: Bureau of Policy, Planning and Learning)을 신설함.

- 이를 통해 정책홍보, 과학기술 적용, 연구, 지식공유 및 평가 전반에 걸쳐 정책수립과 관련된 활동 수행.

- 또한 다년간 사업기획 및 예산수립을 통해 주요 사업에 대한 예산의 예측성을 확보하고, 사업운영의 유연성 제고 도모.
- USAID는 2010년 가을부터 25개 중점지원대상국에 대해 국별 개발협력전략(Country Development Coordination Strategies) 수립에 착수하여 5개년에 걸쳐 USAID의 우선지원 방향을 설정.

4. 정책적 시사점

■ 최근 원조개혁을 실시한 국가들은 공통적으로 원조기관의 효율성과 가능성을 제고함으로써 조정업무를 강화하고 있음.

- 또한 원조의 집중성, 정책적 일관성 제고에 대한 고려, 성과중심의 관리에 중점을 두고 있음.

■ 한국은 2010년 DAC 가입 이후 신규 회원국으로서 원조정책의 체계화와 제도적 기반 확대를 통해 ODA의 전략성을 강화하기 위한 다양한 노력을 기울여오고 있음.

- 국제개발협력위원회를 통한 부처간 조정기능 강화, 통합 국별원조전략 수립, 유무상 원조 연계를 통한 시범사업 구상 등은 원조의 전략성과 효과성을 제고하기 위한 긍정적인 시도로 볼 수 있음.

- 특히 2010년 10월 국무총리실 주재로 '국제개발협력 선진화 방안' 이 발표되어 국제개발협력 3대 선진화 전략으로 △ 개발협력 콘텐츠 개발 △ 원조시스템의 효과적 개편, △ 국제활동 참여 강화가 제시됨.

- 원조시스템 개편과 관련하여, 유무상 통합전략 수립, 원조사업의 효과성 제고를 위한 사업수행 체제의 선진화, 통합평가 시스템이 중점적으로 추진되고 있음.

■ 그러나 효과적인 국제개발협력 체제를 구축하기 위해서는 주요 공여국의 최근 개혁조치에서 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있음.

1) 원조 관리체계의 강화

■ 원조사업의 분산, 중복을 최소화하고 ODA의 효율성 제고를 위해서는 국가별 접근을 통해 정책기능을 강화하고, 원조의 예측성을 제고해 나가야 함.

- 지역연구를 토대로 국가별 특성과 개발수요에 입각한 중기 지원전략을 수립하고, 중점협력국으로 선정된 26개국에 대해서 원조의 집중성을 강화.

■ 통합적인 원조관리와 원조효과 제고를 위해 국제개발협력위원회 중심의 유·무상 원조의 상호연계, 각 부처 ODA 정책 및 사업 조정을 통해 원조 관리체계를 강화할 필요가 있음.

- 원조사업 중복 및 유사사업 방지를 위한 사전 조정을 위해서는 국가별 협력전략(CPA: Country Partnership Package)을 통해 패키지형 사업을 확대.

■ 분권화된 원조관리체제는 우선적으로 정책기능 강화에 중점을 두고 ODA 효율화 및 효과성 제고에 중점을 둠.

- 우선 정책역량을 강화하고 원조의 집중성을 높이는 데 중점을 두고, 중장기적으로는 집행기관 일원화를 위해 전문화되고 독립적인 국제개발협력청(가칭)을 설립하는 방안을 검토.

2) 성과중심의 평가체계 구축

■ 결과중심의 사업관리(Result-Based Management) 방식을 구축하여 모니터링과 평가를 강화하고, 평가결과에 따라 문제점을 보완하거나 후속사업에 반영하는 피드백 조치를 확대.

- ODA 사업 계획단계에서 사전평가제를 도입하여 빈곤층을 위한 성장(pro-poor growth)과 MDG 달성을 위한 성과중심의 지표를 설정.

■ 미국의 경우에도 새롭게 마련된 원조사업의 평가정책은 사업으로 인한 영향력(impact)에 초점을 둔 평가를 강조하고 있음.

- 특히 평가결과가 추후 사업에 대한 기획 및 예산배분 결정에 영향을 미치게 된다는 점에서 보다 책임성 있고 효과적인 사업관리가 가능함.

■ 한국의 경우 ODA 사업의 효과, 영향력 및 지속가능성 부분에 초점을 둔 개발지표를 설정하고 성과에 대한 평가가중치를 높일 필요가 있음.

- 사업평가가 완료된 후 후속사업이나 동일국가, 동일부문에 대한 사업을 설계하는 과정에 평가결과가 반영되지 않아

사업과정에서 동일한 문제가 반복적으로 발생할 수 있는 가능성이 높음.

- 그러므로 사업대상국, 부문, 예산 결정에 평가결과를 적극적으로 반영할 수 있는 피드백 조치를 마련해야 함.
- 동시에 지속적이고 안정적인 모니터링·평가 수행을 위해 평가 예산 및 인원 확충, 평가조직의 독립성 확보, 사업부서와 긴밀한 연계 등 제도적인 개선작업이 필요함.

3) 정책 일관성 확보

■ 글로벌 리더십과 개발 파트너십을 강화하기 위해서는 ODA 정책과 무역, 투자, 기술이전, 환경정책 등의 상호 연계성 및 일관성 확보가 중요함.

- 국제개발협력위원회 내에 정책 일관성 전담부서를 두어 개발담당기관 및 관련 부처간 정책조정을 통한 범정부적인 공동전략(cross-government strategy) 마련이 시급함.
- 특히 G20 정상회의에서 선진국과 개도국 간의 개발격차 해소와 동반성장을 위해 '서울 개발컨센서스'와 '다년간 개발동계획'이 채택되었는바, 정책적 일관성 차원에서 G20 개발의제 실행을 위한 조치 마련.

■ 정책 일관성 확보를 위한 제도적인 토대를 마련하고, 정책 일관성의 중요성과 영향력에 대한 인식을 공유하기 위해서는 주요 선진국의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있음.

- 네덜란드의 경우 정책 일관성 제고를 위한 전담조직인 Policy Coherence Unit를 2002년 설치하여 정책 일관성과 개발과 관련된 이슈에 대해 각 부처의 입장을 조정하여 비 일관성을 점검하는 역할을 담당하고 있음.
- 별도의 정책 일관성 전담기구가 없는 호주 등 일부 공여국의 경우 시민사회 및 연구기관 등 분석역량을 갖춘 기관과 장기적인 협력체제 구축을 통해 정책 일관성에 대한 분석작업을 실시하고 있음.
- 한국의 경우도 이러한 사례를 참고하여 개발담당 기관과 협조를 통해 일관성 있는 정책 포지션을 설정하고, 범정부적인 공동전략을 마련하는 방안을 고려해 보아야 할 것임. **KIEP**