

ODA 평가기능 제고와 지속가능개발목표(SDGs)

장 현 식

1. 왜 평가기능이 중요한가?

국제사회는 지난 60년간 약 2조 3천억 달러의 엄청난 규모의 원조자금(ODA)을 개발도상국에 제공하였지만 결과는 그렇게 높지 않다는 평가를 받고 있다. 특히 선진공여국들은 1990년대에 원조피곤현상을 경험하면서 자국민들의 ODA에 대한 지지를 얻기 위해 ODA 성과를 설명하도록 요청받았다. 1990년부터 계속된 원조규모 정체가 확대되기 시작하면서 국제사회는 ODA의 효율적 사용을 위한 사업성과 제고를 위해 사업계획, 집행, 평가결과가 이어지는 성과중심관리를 강조하였고, 이를 통해 사업 기획, 모니터링, 평가, 조직성과 관리의 유기적 연계가 가능하도록 하였다. 또한 이를 집행하기 위한 평가 관련 조직과 인원을 확대하였으며 평가부서의 독립성도 강화하였다.

하지만 ODA 평가에 대한 중요성은 ‘천년개발목표(MDGs) 선언’(2000)과 함께 ‘원조효과성을 위한 파리선언’(2005)을 계기로 더욱 높아지기 시작하였다. 동 선언에서는 지금까지의 투입중심에서 산출중심으로 ODA 방향선회를 강조하면서 5대 원칙 중 공여국들의 원조예산의 효율적 사용을 위한 사업성과 제고를 위해 사업계획, 집행, 평가결과가 이어지는 성과중심관리(Managing for Result)를 강조하고 있다. 이에 부응하여, 원조 공여국들은 평가기능강화를 위해 평가 관련 조직, 인원 및 예산을 확대하고 평가부서의 독립성도 강화하고 있다.

2015년 9월 제 70차 UN총회에서는 MDGs를 대체하는 지속가능개발목표(SDGs)가 선언되었다. 동 선언은 기존의 MDGs의 문제점으로 지적된 사회개발 중심에서 경제개발과 환경개발 그리고 가버넌스 분야를 종합적으로 고려하여 만들어졌다. 그러나

SDGs의 17개 목표와 169개 세부목표를 어떻게 모니터링하고 평가하는 문제는 우리 모두에게 큰 과제로 남아 있다.

2. SDGs달성의 성패는 평가기능의 제고에 달려있다.

SDGs의 달성여부는 평가를 잘할 수 있는가에 달려있기 때문에 평가기능의 제고를 위해 몇 가지 고려할 수 있는 방안을 생각하면 다음과 같다.

먼저, 평가의 시스템을 제대로 구축하는 것이다. OECD/DAC는 개발협력원조의 효과 제고를 위해 평가를 강화하기로 하면서 ‘개발원조평가원칙’(1991)을 채택하였다. 동 원칙에 입각하여 대부분의 DAC회원국들은 평가에 대한 가이드라인과 정책을 가지고 있다. 또한 ‘원조효과성제고를 위한 파리선언’(2005)으로 인해 성과중심관리를 위해 평가 기능이 더욱 세분화되고 역할이 증대되고 있다. 또한 평가에 대한 초점이 확대되어 프로젝트뿐만 아니라 특정 분야, 범 이슈분야 (cross-cutting theme), 국가·지역 그리고 프로그램 우선순위를 고려하고, 개발협력의 성과 및 효과에 대한 증거를 제시하라는 강한 압력을 받고 있다. 이를 위해 ODA 평가시스템을 좀 더 체계화하고 활용도를 강화해야하며, 특히 평가 시스템을 평가 정책, 평가의 공정성, 투명성, 객관성, 평가의 재원 및 인력 등 8개 항에 대해 구체적인 질문사항을 만들고 이에 부합하는 방향으로 평가 시스템을 구축하여 실시해야 할 것이다.

둘째, 성과중심관리를 위한 평가를 실시하는 것이다. 즉 효율적 결과중심 관리체제를 만들기 위해 성과관리 체계를 도입해야한다. 여기에는 목적 설정, 지표 설정, 세부 목표 설정, 결과 모니터링, 성과 검토 및 보고, 평가 반영, 평가 활용을 통한 단계별 성과관리를 포함해야 하며, 이를 통해 평가와 기획, 실행 업무에 대한 유기적인 연계 구축이 가능토록 해야 한다. 즉 기획단계에서 이전 평가에 대한 교훈을 반영하고 활용하여 계획을 수립하는 동시에 종료 시 평가에서의 기준이 될 평가지표를 고려하여 계획을 설계하여 기획-실행-평가가 서로 분리되지 않고 조화롭게 연계가 가능토록 하는 것이 요구된다.

셋째, 평가의 독립성과 객관성을 강화하는 것이다. OECD/DAC 회원국은 평가 시 독립성과 객관성을 강조하고 있는 것을 알 수 있다. 평가기능은 조직구조에서 분리되어 원조기관 내 고위급 관리자에게 직접적으로 보고되지만, DAC 원칙을 엄격히 적용할 경우 운영위원회, 프로그램 감독 기관, 장관 또는 국회에게 보고하도록 체제를

갖추고 있다. 독립적인 평가는 원조기관의 관리체계에 있어서 중요하고 교훈에 대한 피드백을 제공하기 위한 매우 가치 있는 기능이라 할 수 있다. 평가의 독립성과 객관성을 담보하기 위해서 평가 담당자들에 대한 자체평가를 실시하고, 그들의 평가에 대한 적절한 보상책을 마련해야한다.

넷째, 평가결과의 활용(피드백)이 중요하다. 즉 평가결과에 대한 피드백을 매우 중요하게 생각하고 이를 공고히 하기 위한 평가체제를 갖추어야 한다. 평가가 현재 및 향후 프로그램 관심사와 밀접한 관계가 있을 때, 그리고 프로그램 설계 및 권고에 있어서 평가를 활용하는 사람들이 참여할 수 있는 기회가 제공될 때 더욱 효과적이다. 또한 평가가 시기적절하고 핵심을 지니며, 간결하고 읽힐 수 있는 형식으로 제시되었을 때 가장 효과적으로 피드백되고 있다는 점을 알고, 이에 맞추어 평가 체제를 구축해야한다.

다섯째, 공동 평가를 실시하는 것이다. 원조사업의 결과를 설명하는데 있어서 수원국과 공여국 등 이해관계자이 상호책임성이 대두됨에 따라 공여기관 등을 포함한 광범위한 파트너십이 강조되고 있으며, 이에 따라 이해당사자가 광범위하게 참여하는 공동평가가 증가하고 있다. OECD/DAC는 공동평가에 대한 가이드라인을 출판하여 공동평가에 대한 기준과 원칙을 제시하였다. 공동평가를 통해 원조기관간의 상호역량개발, 원조조화 및 수원국 참여 그리고 객관성 증가 등이 가능하다.

여섯째, 평가 기능의 분권화(decentralization)를 달성하는 것이다. UNDP는 평가 기능을 본부와 지역사무소로 이원화 하고 있는데, 이는 평가의 기능을 분권화하여 현장의 실정에 맞는 평가 그리고 수원국과의 공동평가를 실시하겠다는 의지의 표현이라 할 수 있다. 이는 다른 원조 기관들도 같은 조치를 취하고 있는 점에서 볼 때 평가 기능의 분권화는 계속 확대될 것으로 판단된다. 이는 DAC의 평가 원칙에도 부합되며 현장의 목소리를 반영한 평가로써 의미를 지니고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 평가의 기능과 중요성의 증가와 함께 평가관련 예산을 증대하고 또한 담당직원들을 확충해야 할 것이다. 특히 평가는 매우 기술적이고 통계적인 측면을 가지고 있는바 담당직원들의 평가에 대한 전문성 제고에 많은 노력을 경주하고 있으며, 특히 외부의 평가전담 컨설턴트를 많이 고용하여 그들의 전문성을 평가 시 활용하는 것이 필요하다.

3. 한국의 ODA 평가는 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가?

한국의 경우 아직까지 한국의 경우 개발협력 초기에는 원조사업에 대한 평가기능이 미약하였지만 규모가 커지면서 KOICA와 EDCF를 중심으로 어느 정도 평가체제가 갖추어지기 시작하였다. 그러나 본격적으로 시스템을 갖추게 된 것은 OECD/DAC에서 한국의 DAC 가입 특별동료검토(2008)로 시작되었다고 할 수 있다. DAC는 동 보고서에서 한국의 ODA 평가가 각각 시행기관별로 시행되어 비효율성이 초래됨을 지적하고 평가의 목적, 정책, 전략을 총괄하는 단일조직 구성을 통한 통합된 정책체계수립을 촉구하였다. 이에 우리 정부는 ODA 통합평가체제(2009)를 구축하기로 결정하고 국제개발협력위원회 산하 통합평가소위원회를 구성하고 통합평가지침 및 매뉴얼 작성 등 통합 평가체제의 법적, 제도적 기반을 마련하였다.

한국의 평가기능 제고를 위한 추진방향을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 통합 가이드라인을 잘 활용해야 할 것이다. 현재 한국의 각 부처에서 자체적으로 수행한 평가의 품질이 각기 다르고 내용도 낮다는 점이 지적되고 있다. 우리 정부는 국제개발협력위원회의 결정에 따라 모든 ODA 관련 부처와 기관을 위한 통합평가지침인 ‘국제개발협력 평가 가이드라인’과 단일한 평가 매뉴얼을 마련하였다. 동 지침과 매뉴얼을 잘 확대하여 실시하면 한국 ODA의 질적 제고가 가능할 것으로 판단된다. 또한 평가 소위원회에서 실시 중인 메타평가를 잘 활용하면 한국의 ODA 평가체제를 진단하고 평가체제의 질을 개선할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, ODA를 담당하는 조직원의 평가에 대한 역량을 제고해야 할 것이다. 현재 한국의 30개 이상의 부처에서 ODA사업을 실시 중에 있지만 KOICA와 EDCF를 제외하고 평가체제가 잘 구축되어 있지 않다. 이는 ODA사업의 질적인 저하를 가져올 수 있기 때문에 한국 정부에서는 통합평가를 통해 단일한 가이드라인과 매뉴얼을 마련하고 있다. 하지만 ODA를 담당하는 기관과 임직원들이 평가에 대한 의미를 부여하지 않으면 아무리 좋은 가이드라인을 가지고 있더라도 효과가 없다고 할 수 있다. 평가의 역량제고를 위해 한국 정부에서는 몇 가지 조치를 취하고 있는데 그 중에 하나가 대학에 평가센터를 설립하여 한국의 ODA조직의 평가 역량제고를 담당하도록 하고 있다. 또한 ODA 평가역량을 제고하기 위한 ODA 평가 교육과정을 운영하여 추진하고 있다.

마지막으로 평가의 분권화가 이루어져야 할 것이다. OECD/DAC는 평가 가이드라

인을 통해 평가를 현장화 중심으로 하도록 권고하고 있다. 이는 평가 시 수원국과 공동으로 하도록 하여 평가에 수원국의 목소리가 반영되길 원하기 때문이다. 한국에 대한 ODA 동료검토 보고서에도 한국의 평가에 대한 대부분의 결정이 본부에 집중되어 있으며 현장에 주재한 직원들이 사업 활동 기획과 관리에 직접적으로 정보를 얻는데 제약을 받고 있다고 지적하면서 평가의 현장화를 권고하고 있다. 현재 대부분의 선진국이나 UNDP도 그렇지만 평가의 기능을 좀 더 현장으로 분권화 하고 있는 것을 고려 시 한국의 원조 기관들도 평가의 기능을 좀 더 현장으로 이양하는 것도 좋을 것이다.

서울대학교 행정대학원 객원교수

서울시 강남구 압구정로 113 미성아파트 29-507

전화: 010-4200-8064

E-mail: hschang79@gmail.com

