

Issues in Development

개발과 이슈

제73호 | 2022. 4월

개발협력 평가 지수 분석과 함의 - CDI와 QuODA를 중심으로 -



한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평 등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호 협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며, 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

박수영, 안미선. 2022. “개발협력 평가 지수 분석과 함의: CDI와 QuODA를 중심으로.” **개발과 이슈**, no. 73.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

저자

박수영 _ 한국국제협력단 ODA 연구센터 센터장
carpediem@koica.go.kr

안미선 _ 한국국제협력단 ODA 연구센터 전문관
miseon_ion@koica.go.kr

투명성 항목 관련 분석 및 계량데이터 분석은 데이터혁신팀 안지희 팀장, 김아리 대리, 문경진 전임, 이가현 전임이 도움을 주셨습니다.

개발협력 평가 지수 분석과 함의

- CDI와 QuODA를 중심으로 -

목차

요약

I. 서론

II. CDI

1. 개요
2. 평가영역별 산정
3. 2021년 평가
4. 분석과 함의

III. QuODA

1. 개요
2. 평가영역별 산정
3. 2021년 평가
4. 분석과 함의

IV. 결론 및 시사점

참고문헌

첨부. CDI 세부 평가 지표 및 가중치

요약

미국 국제개발연구소(Center for Global Development, CGD)는 2021년 대폭 수정된 방법론을 바탕으로 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)와 제5차 원조의 질 평가(Quality of Official Development Assistance, QuODA)의 평가 결과를 발표하였다.

CDI는 전 세계 40개 주요국가의 개발자원, 투자, 이주, 무역, 환경, 보건, 안보, 기술에 이르는 8개 분야 정책에 대해 개발도상국의 경제사회 발전 촉진을 위한 방향으로 수립되었는지 평가했다. 평가대상을 OECD 회원국에서 신흥공여국으로 확대하여 변화하고 있는 개발협력 지형을 반영하고 있다는 점에서 의의가 있으나, 소득수준이 상이한 집단을 동일한 기준으로 평가하는 것은 평가의 논리성을 저해할 수 있다. 경제규모, 사회구성 및 문화가 다른 국가들은 필요한 정책과 전략도 상이할 수 있다. 따라서 평가를 통한 유의미한 정책 개선을 위해서는 확실적인 평가가 아닌, 평가대상국을 구분하여 유사성이 높은 그룹별 평가를 추가 실시하거나 영역별 지표 개선이 필요하다.

QuODA는 다자기구를 포함한 49개 공여주체를 대상으로 우선순위, 주인의식, 투명성과 비구속성, 평가 4가지 영역에서 원조의 질을 평가했다. 제5차 평가에서는 원조효과성에 대한 논의 진전을 바탕으로 ‘취약국 지원’, ‘글로벌공공재 지원 비중’, ‘저원조국가에 대한 공여도’ 지표가 추가되고 평가 영역이 분리·신설되는 등 방법론이 수정되었다. 그러나 종합순위 도출로 인한 단순 해석의 문제, 일부 통계 데이터의 신뢰성 문제, 다자기구 채널 이용과 원조효과성 간 논리적 연계 취약성 등의 한계가 존재한다.

그럼에도 불구하고 CDI와 QuODA 평가체계는 확대되는 신흥공여국의 영향력, 개발협력 데이터의 투명성, 취약국 및 글로벌공공재 지원의 중요성을 반영하는 등 개발협력의 변화하는 정책 방향을 시사하고 있다는 점에서 유용하다. 공여국들은 평가체계의 정책적 시사점을 고려하여, 신흥공여국을 포함하는 파트너십 형성, 기후변화, 감염병, 점증하는 갈등과 분쟁과 같은 새로운 위협에 효율적으로 대처할 수 있는 정책 및 전략 마련을 위해 노력해야 할 것이다.

I. 서론

원조효과성에 대한 다양한 논의는 공여국들의 원조와 개발협력의 효과성이나 품질에 대한 평가로 이어졌다. 미국의 국제개발연구소(Center for Global Development, CGD)는 2003년 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)를 수립하고, 2008년에는 원조의 질 평가(Quality of Official Development Assistance, QuODA)를 제안하며 공여국이나 기관별 평가 논의를 이끌었다. 그러나 평가결과의 정합성과 평가방법의 한계에 대한 비판이 꾸준히 제기되었다. 개발효과성에 대한 논의가 주요 정책논의에서 중요성을 잃어가며 QuODA는 2018년 이후 평가가 중단되었고, CDI는 여러 차례 방법론에 크고 작은 수정을 실시했다.

2021년 CGD는 효과성에 대한 논의를 다시 활성화하며 QuODA 5차 평가와 또 한번의 수정을 거친 CDI를 발표하였다. 여전히 방법론과 평가수행에 의문점이 있으나, 효과성은 개발협력의 주요 평가기준이 되는 간과할 수 없는 주제이며, 성과관리라는 변화된 방식으로 주요 공여국의 정책 및 사업추진에 영향을 미치고 있다는 점을 고려하여, 동 연구는 CDI와 QuODA로 대변되는 공여국 효과성 평가체계에 대해 살펴보고, 개선점과 함의를 제시하고자 한다.

II. CDI

1. 개요

CDI는 원조에 영향을 주는 다양한 공여국 정책들의 개발협력에 대한 정책일관성을 측정하기 위해 2003년 처음 CGD에서 고안, 발표하였다. 2021년 9월에 발표된 CDI는 전 세계 40개 강대국의 8개 분야 정책의 친개발도상국 개발 정도를 평가했다. CDI는 복잡하게 영향을 주고받는 현대 지구촌에서 원조 정책 이외에도 개발도상국에 영향을 미칠 수 있는 다양한 관련 정책들에 대한 고려가 필요하다는 전제에서 출발한다. 즉, 개발을 위한 정책일관성(policy coherence for development)을 출발점으로 하여 원조 이외 무역, 투자, 환경, 기술 정책 등 선진국의 다양한 정책이 개발도상국의 경제사회 발전 촉진을 위한 방향으로 정립되었는지를 평가한다.

CDI는 평가방식과 대상 등에 있어 매년 수정과 개정이 있어왔다. <표 1>은 연도별 CDI 평가대상 국가의 변화를 보여준다. 최초 평가였던 2003년도 평가에서는 경제개발협력기구(Organization

for Economic Cooperation and Development, OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)¹⁾ 회원국 중 21개 국가를 대상으로 하였고, 2008년도에는 DAC 신규 가입국가였던 한국이 포함되었다. 2012년에 다시 5개 DAC 회원국이 추가되어 27개 국가를 대상으로 평가가 이루어졌고 이 체제는 2018년도 평가까지 이어졌다²⁾. 이후, 2020년부터는 CGD가 선정한 40개 주요 국가를 그 대상으로 확대했다.

〈표 1〉 연도별 CDI 평가대상 국가 변화

연도	2003			2008	2012	2020	
CDI 평가 대상 국가	호주 오스트리아 벨기에 캐나다 덴마크 핀란드 프랑스 독일 그리스 아일랜드	이탈리아 일본 네덜란드 뉴질랜드 노르웨이 포르투갈 스페인 스웨덴 스위스 영국	미국	대한민국	체코 헝가리 룩셈부르크 폴란드 슬로바키아	아르헨티나 브라질 중국 인도 인도네시아 멕시코 러시아 사우디아라비아 남아공 터키	칠레 이스라엘 UAE
국가수	21			+1 (총 22)	+5 (총 27)	+13 (총 40)	

자료 : Robinson et al. 2021, 5

2018년 평가 이후 CGD는 대규모 리뷰를 실시했고 그 결과 새로운 행위자들을 평가에 포함해야 한다는 결론이 내려졌다. CDI는 기존 평가대상인 27개 DAC 회원국에 DAC 회원국이 아닌 G20³⁾ 회원국 10개국을 추가하고, 원조 규모, 소득수준, 경제 규모를 고려하여 아랍에미리트(United Arab Emirates, UAE)를 추가했다. 또한, 경제 규모를 고려하여 중국과 이스라엘을 포함하여 총 40개의 평가대상 국가가 확정되었다.

1) 개발도상국의 지속가능한 경제·사회 개발을 지원하기 위해 효과적이며 상호조화된 국가 간 협력을 증진할 목적으로 조직된 OECD 산하의 기관이다.

2) 슬로베니아와 아이슬란드는 DAC 회원국이지만 CDI 평가에는 포함되지 않고 있다.

3) Group of 20, 선진 7개국 정상회담(G7)과 유럽연합(EU) 의장국, 신흥시장 12개국 등 세계 주요 20개국을 회원으로 하는 국제기구로 국제기구의 현안, 특정 지역 경제위기 재발 방지책, 선진국과 신흥시장 간 협력체제 구축을 논의한다.

〈표 2〉 2021년 CDI 평가대상 국가

DAC 회원국			G20회원국(non-DAC)	기타
호주	헝가리	슬로바키아	아르헨티나	칠레
오스트리아	아일랜드	대한민국	브라질	이스라엘
벨기에	이탈리아	스페인	중국	UAE
캐나다	일본	스웨덴	인도	
체코	룩셈부르크	스위스	인도네시아	
덴마크	네덜란드	영국	멕시코	
핀란드	뉴질랜드	미국	러시아	
프랑스	노르웨이	(아이슬란드)	사우디아라비아	
독일	폴란드	(슬로베니아)	남아공	
그리스	포르투갈	(EU)	터키	

자료 : 저자 작성

CDI는 양적 평가로 50여 개의 다양한 지표별 데이터를 수집하여 각 분야별, 그리고 종합순위와 점수를 산정한다. SDGs 체제를 반영하며, CDI 또한 개발의 다양한 측면을 포괄적으로 평가하도록 구성되었다. 2020년 CDI는 새로운 구조를 선보이며, 7개 평가영역을 개발자원, 교류정책, 글로벌공공재 3개 주제별로 재분류하였다. 개발자원은 1개 분야가 그대로 1개의 주제가 되며, ‘원조’가 아닌 더 포괄적인 의미의 ‘국제개발자원’을 다루었다. 교류정책은 투자, 무역, 이민 세 영역이 포함되며 각각 자본, 상품과 서비스 그리고 인적 교류 정책을 평가한다. 글로벌공공재에 대한 점증하는 관심을 반영하여 CDI는 환경, 안보, 기술을 글로벌공공재 주제 아래 포함하여 3개 분야의 공공재에 대한 국별 공헌 정도를 평가한다. 2021년 평가에서는 글로벌공공재 주제에 보건이 포함되어 3개 주제, 8개 영역에 대해 평가가 실시되었다⁴⁾.

2. 평가영역별 산정

1) 개발자원

CGD는 개발자원의 양과 질에 각각 50%의 가중치를 두어 평가한다. 개발자원 양은 국제개발자원(Finance for International Development, FID) 규모를 국민총소득(Gross National Income, GNI)에 대한 비율로 산정하여 평가한다. 2018년까지는 FID가 ODA로 측정되었으나

4) 세부 평가 내용과 지표와 가중치는 첨부 참조.

DAC 회원국이 아닌 국가가 평가대상으로 포함되면서 CGD는 개발재원을 평가할 새로운 측정 방식을 도입했다. CGD가 인정하는 FID는 ODA와 다르다. CDI는 국경을 넘어서는 자금 흐름만을 대상으로 하는바, ODA로 인정되는 공여국 내 활동들이 제외된다. 양자지원에서는 증여와 기술협력 그리고 양허성 차관의 증여등가액만이 포함된다⁵⁾. 다자지원의 경우 국제기구에 대한 비지정기여금을 포함한다.

질적평가를 위해서는 5가지 측면을 평가한다. 빈곤과 취약에 대한 집중도 평가를 위해 더 빈곤한 국가에 대한 지원에 40%, 취약국가에 대한 지원 10%의 가중치를 두어 평가한다. 효과적 집행의 측면에서는 개발재원 데이터 투명성에 20%, 비구속성 재원 비율에 20%, 수원국 목표에 일치된 프로젝트로 주인의식을 평가하여 10%의 가중치를 부여한다. 다자지원은 양자지원보다 더 투명하고 비구속성을 가지며 제공자의 목표를 위해 기획되지 않는다는 점 등을 고려하여 양자지원의 67퍼센타일에서 원조의 질 점수를 산정하고 전체 지원에서의 비율에 따라 가중치를 부과하여 평가한다.

원조의 질에서 20%의 가중치를 차지하는 데이터 투명성의 경우, CGD 직원 2명이 평가대상 국가들이 공개하고 있는 데이터의 품질을 평가했다. 2017년도 통계가 공개되면 2점, 2016년도 자료만 공개되면 1점, 2015년 이전 데이터만 공개한다면 0점이 부과되었다. 데이터의 비교가능성과 공개성을 측정하는 2점의 경우, 평가대상 국가가 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative, IATI)나 OECD 공여국보고체계(Creditor Reporting System, CRS)에 데이터를 공개한다면 2점, 자체 통계로만 공개한다면 1점, 공개하는 데이터가 없다면 0점이 부과되었다. 데이터의 포괄성 측정에 4점이 부과되었고, 아래 네 항목별로 1점을 차지하는데 항목별 통계데이터가 있다면 0.5점, 데이터에 설명이 추가되어있다면 0.5점을 부과하였다. 항목은 개발재원 총합금액(개발협력지원 총액), 지원수단(증여, 차관 등)별 재원총액, 수원국별 지원액, 프로젝트 구체 정보이다. 데이터 투명성 평가기준의 경우, DAC 회원국이라면 필수적으로 제공해야 하는 정보들로 구성되나, CDI 평가대상 국가 중 DAC 회원국은 모두 만점인 8점을 획득하였다. 반면, DAC 회원국이 아닌 국가들은 1.5점에서 6.5점을 획득하는데 그쳤다.

20%의 가중치를 차지하는 비구속성 원조는 지원액에서 비구속성 원조가 차지하는 비율에 따라 1-4점의 점수가 부과되었다. 비구속성 비율이 50% 미만일 경우 1점, 50%-69%까지는 2점, 70%-89%까지는 3점, 90% 이상은 4점이 부과된다. 다만, 비구속성 원조의 정의와 보고, 측정

5) 증여등가액 산정시에는 수원국의 소득수준에 따라 할인율을 OECD와 동일하게 적용한다. 그러나, 양허성을 위한 최소수준기준을 부여하지는 않는다. CDI에서 FID 계상에 대한 자세한 내용은 CGD 2021 참조.

은 전통적으로 DAC 회원국의 ODA 보고에 따라 이루어진바, DAC 회원국이 아닌 평가대상 국가에 대해서는 정책문서 등 관련 자료에 따라 1점 또는 4점만이 부과되었다. 예를 들어, 아르헨티나와 인도네시아, 칠레의 경우 이 국가들이 OECD가 비구속성 원조 비율을 측정할 때 모수에서 제외되는 원조인 기술협력과 장학사업만 추진한다는 가정하에 4점 만점이 부과되었다. 사우디아라비아와 UAE의 경우, 양국이 모두 정책문서에서 아랍펀드조정그룹(Arab Fund Coordination Group)의 회원국으로서 조달 가이드라인에 따라 국제경쟁입찰을 가장 효율적인 조달방식으로 여긴다는 정책문서를 보유하고 있다는 점을 들어 4점 만점이 부과되었다. 멕시코의 경우, 2016년 '효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC)'⁶⁾ 모니터링 보고서가 멕시코는 비구속성 원조만을 수행하는 DAC 비회원국이라고 서술하였음을 근거로 4점 만점을 부과하였다. 반대로 터키의 경우, 온라인상에서 비구속화된 지원에 대한 전략문서나 공식적 증거를 확인하지 못했다는 사유로 1점이 부과되었다.

주인의식의 경우, GPEDC 모니터링 지표 1.a1의 2018년도 모니터링 결과를 활용하였다. 지표 1.a1은 수원국이 주도하는 성과프레임워크 목표와 연계된 사업비율을 측정한다. 수원국은 해당연도에 10만불 이상의 예산규모를 갖는 신규 사업 개수와 자국의 개발 우선순위와 연계되었다고 여겨지는 사업 개수를 응답하고 GPEDC는 이 비율을 측정한다. GPEDC 데이터의 경우 공여국별로 응답율이 매우 상이하다는 문제가 있음에도, CGD는 다른 보완없이 GPEDC에 보고되지 않는 공여국에게는 0.4점을 일괄적으로 부과하였다는 한계가 있다.

2) 투자

외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 개도국 개발에 필요한 자본 형성에 필수불가결한 요소이다. 그러나, 통제되지 않는 시장의 힘은 사회경제적 비용을 초래할 수 있으므로 친환경적이며 성평등적인 투자협정을 통한 관리가 필요하다. 한편, 국제 자본은 범죄, 돈세탁, 세금 회피, 뇌물, 조세포탈 등에 활용될 수 있다. 또한, 개도국의 불법자금은 선진국 자산시장 등으로 유출될 수도 있다. 따라서, CGD는 외국인직접투자를 촉진하는 투자협정 체결 관련 지표는 25%의 가중치를, 금융비밀과 반부패 투자 기준 정책에 75%의 가중치를 부과했다.

6) 2011년 부산에서 개최된 제4차 '원조효과성을 위한 고위급회의'의 결과물인 부산글로벌파트너십 결과문서인 부산선언에 의해 설립된 정부, 민간, NGOs, 의회 등의 다양한 주체가 참여하는 포용적 파트너십이다. GPEDC는 운영위원회를 통해 활동을 관리하며, 주기적으로 부산선언의 4대 원칙 및 10대 지표의 이행상황을 모니터링한다(윤유리 2019).

투자기준은 세 가지 세부 지표로 구성된다. 첫 번째로 OECD 뇌물금지협약(Anti-bribery Convention)을 채택하고 준수하는지 여부를 통해 반부패정책을 평가했다. 국제투명성기구(Transparency International, TI)는 매년 부패수출보고서를 통해 동 협약 서명국 44개국의 협약 이행 정도를 평가한다. CGD는 2020년도 보고서 결과를 그대로 활용하였다.

두 번째 기업과 인권(Business and Human Rights, BHR)은 OECD의 책임있는 사업수행(Responsible business conduct, RBC) 원칙의 적용을 평가했다. 평가대상 국가들은 3개 분야에 대해 총 6점 만점으로 평가를 받았다. 첫 번째는 평가대상국 정부가 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)⁷⁾가 수행한 관련 조사(survey)에 참여했는지 여부를 1점 만점으로 평가했다. 두 번째로 정부가 유엔 작업반 권고에 따라 기업과 인권 관련 국별 이행계획을 수립했는지를 평가했다. 수립 완료시 2점, 초안이 작성된 경우 1점이 부과되었다. 마지막으로 국별담당자(National Contact Point, NCP)가 지정되었는지를 평가했다. 연도별로 OECD 선언 준수여부, NCP 구성여부, NCP동료평가 참여여부에 대해 각각 1점씩 총 3점이 부과되었다.

세 번째로 천연자원 거버넌스를 두 개의 주요 관련 협약으로 평가했다. 평가대상국이 채굴산업 투명성추진기구(Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)⁸⁾의 공식지원자이면 2점을, 그리고 EITI 이행노력도에 따라 3점에서 0점을 부과했다. 나머지 2점은 킴벌리프로세스⁹⁾ 참여여부를 평가하여 부과했다.

금융비밀의 경우, 조세정의네트워크(Tax Justice Network)가 발표하는 금융비밀지수(Financial Secrecy Index)의 20개 지표 중 비밀과 불법행위와 관련된 8개 지표(2개 지표는 평가를 위해 수정함)를 선정하여 측정한다.

마지막으로 투자협정의 경우, 평가대상 국가가 서명한 투자협정들의 개발친화도를 평가한다. 평가대상 국가와 OECD의 ODA 수원국리스트 상의 국가 간 체결된 자유무역협정이나 양자투자협정이 평가대상이 되었다. CDI는 투자협정의 서문과 관련 조항들을 분석하여 협정의 ‘지속가능적 품질’을 분석하고 점수를 부과하였다.

7) 유엔 내 인권활동 증진 및 조정, 심각한 인권침해 대처, 인권 보호를 위한 예방 조치, 인권교육, 자문, 기술협력, 인권관련기구 활동 지원을 위해 설치된 유엔 산하기관이다(외교부 2021, 205).

8) 석유, 가스, 천연자원 등 채굴산업의 수익 사용에 있어 투명성을 증진하고 금융관리 및 정부의 책무성을 강화하기 위한 글로벌 기준이다. 2021년 1월 기준 55개국이 EITI 기준을 따르고 있으며, 한국은 가입되어 있지 않다.

9) 다이아몬드 원석의 수출입에 관한 사항을 협의 조정하는 국제 협의체로 블러드 다이아몬드의 유통을 금지하기 위해 결성되었으며, 다이아몬드 원산지를 추적할 수 있도록 하는 것이 골자이다. 2002년 구축되었으며 우리나라는 2003년부터 참가하고 있다.

3) 이주

이주는 송금을 통해 개도국의 경제발전에 도움을 줄 수도 있지만, 이주자들이 귀환하여 출신국의 정치, 사회 문화 발전에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 CGD는 평가대상국의 이주민 수용 정도와 이주민 관련 보호정책을 평가했다. 첫 번째로는 이주민 유입규모에 30%의 가중치를 주었다. 특히 이민자의 출신국별 빈곤상태에 따라 가중치를 부여하여 빈곤국 출신 이민자를 많이 수용할수록 높은 점수가 부과되었다. 다만 평가대상 40개국 중 31개국에 대해서는 OECD의 이민데이터가 부재하여 유엔의 데이터로 추정하여 측정하였다. 한편, 여성이주자가 더 많은 사회적 송금효과를 창출할 수 있다는 점과 여성에 대한 평등한 기회부여의 중요성을 고려하여, CDI는 총 이민자 중 여성의 비율에 대해 10%의 가중치를 부여하였다.

난민에 대해서는 30%의 가중치가 부과되었다. 유엔난민기구(The United Nations Refugee Agency, UNHCR)의 데이터를 활용하여 평가대상국이 난민 또는 난민신청자를 수용하는 정도를 평가했다.

마지막으로 CDI는 평가대상국의 통합과 보호정책을 30%의 가중치로 평가했다. 이 중 20%는 이주통합정책지수(Migrant Integration Policy Index, MIPEX)¹⁰⁾의 데이터를 활용하여 평가대상국 이민정책의 통합지향도를 평가했다. 다만, MIPEX에 없는 사우디아라비아, 남아프리카 공화국, UAE에 대해서는 MIPEX를 측정하는 이주정책그룹(Migration Policy Group)에 별도 평가를 의뢰하여 결과값을 활용했다. 마지막 10%는 이주민 보호와 관련된 주요 국제협약 3개¹¹⁾를 평가대상국이 비준하였는지 여부를 측정했다.

4) 무역

관세 인하, 선진국 내 농업보조금 감소, 서비스 무역 강화 및 물류 통관에서의 복잡한 절차 해소 등을 통한 개도국 무역 촉진은 개도국의 소득 증대, 빈곤감소와 고용창출 등에 긍정적 영향을 미친다. 아울러 무역은 사회개발에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. Panda(2020)는 미국

10) 영국문화원과 벨기에 브뤼셀 소재 이주정책그룹의 주도로 세계 37개국 연구기관 간 협력을 통해 개발한 지수로 한 나라의 다문화정도를 나타내는 수치이다. 노동시장 이동성, 가족 재결합, 교육, 정치참여, 장기거주, 국적취득 접근성, 반차별 등 7개 정책영역의 148개 세부항목지표로 구성된다.

11) 세 개 협약은 다음과 같다. 1949 고용을 위한 이주 협약(1949 Convention Concerning Migration for Employment (No.97)), 1975 이주노동자 처우와 기회 균등 제공 그리고 학대 환경에서의 이주 관련 협약(1975 Convention Concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (No.143)), 2000 인신 매매, 특히 여성과 아동 매매의 처벌, 억제, 방지 프로토콜(2000 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)

의 ‘아프리카성장기회법(African Growth and Opportunity Act, AGOA)¹²⁾’이 사하라사막 이남 아프리카 지역에서 영아사망율을 9% 감소시켰다고 주장한다. 이에 따라 CGD는 무역정책을 관세, 농업보조금, 서비스 무역 제한, 물류의 4가지 세부분야로 나누어 평가했다.

관세의 경우, 각 무역대상국별 관세를 대상국의 빈곤정도에 가중치를 두어 평가했다. 또한 15%를 관세 상한선으로 놓고 그 이상의 세율이 부과되는 항목의 개수를 계산하고 관세를 계산 시와 동일하게 무역대상국의 빈곤정도에 따라 가중치를 두어 점수를 환산했다.

농업은 개도국의 주요 무역 상품이지만 선진국의 자국 농업 보호를 위한 보조금으로 인해 경쟁력에 어려움을 겪는 분야이다. 한편, 서비스무역은 개도국에게 점차 중요도가 높아지는 영역이다. CDI는 평가대상국의 농업보조금을 OECD 데이터를 활용하여 측정했다. 평가대상국의 서비스무역 제한 수준은 역시 OECD의 서비스무역제한지수(Service Trade Restrictiveness Index, STRI)¹³⁾를 측정했다.

CDI는 또한 비관세장벽이 개도국에게 주는 행정부담을 측정하고자, 세계은행의 물류성과지수(Logistics Performance Index, LPI)¹⁴⁾와 수입업자 서베이를 활용했다. LPI 지수와 서베이의 관세 및 통관 절차의 효율성, 무역운송 인프라의 질의 평가결과를 동일한 가중치로 합산하여 점수를 산정했다.

5) 환경

CDI는 평가대상국의 환경정책을 크게 기후행동, 지속가능한 어업, 국제환경협약 참여의 세 분야로 나누어 평가했다. 70%의 가중치가 부과되는 기후행동의 경우, 다시 4개의 세부영역으로 나누어 평가대상국의 기후변화 대응 정책을 평가했다. 40%의 가중치는 각 평가대상국의 온실가스 배출 기여도에 부과되었다. 각국별 1인당 배출량에 대해 역으로 점수를 산정하였다. 특히, CDI는 산업체 온실가스 배출량과 별도로 토지이용 및 토지용도변경과 산림(Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF)에서의 배출량, 국제무역에 포함된 배출량을 합산하여 국별 배출량을 산출했다. 주목할만한 점은 산업별 온실가스배출량에서 LULUCF보다 더 많은

12) 사하라 사막 이남 아프리카 국가들의 미국 시장 접근을 용이하게 함으로써 아프리카 지역의 경제적 번영을 이루고 정치적 민주주의의 실현과 사회개혁을 꾀하고자 미국이 제안한 최초의 대(對)아프리카 종합 무역 투자 법안이다.

13) 서비스산업 무역장벽의 정도를 외국인 시장진입제한, 인력의 이동제한, 다른 차별적 조치, 경쟁 제한, 규제 투명성 등 5대 정책분야를 종합적으로 고려해 0-1까지 지수화한 것으로 1에 가까울수록 무역장벽 수준이 높다. 정책분야별 서비스무역제한조치 목록 작성 후 규제조치가 있으면 1점, 없으면 0점을 부여하고 정책분야 가중치를 반영하여 최종 STRI 지수를 산정한다.

14) 세계은행이 2년에 한 번 각 나라의 물류 경쟁력을 계량화하여 발표하는 지수로, 통관과 세관업무, 물류기반시설, 물류추적성, 국제물류 용이성, 물류서비스 품질, 적시성 등 6개 물류항목을 지수화하여 평가한다.

비중을 차지하는 건설배출량(17.5%)과 주요 배출원인 교통분야(16.2%)에 대한 측정이 포함되지 않았다는 점이다. 기후행동의 두 번째 세부지표는 석유, 가스, 석탄과 같은 화석연료 생산량으로 10%의 가중치가 부과되었다. 석유, 가스, 석탄, 전기와 같은 화석연료에 대한 보조금지원 역시 10%의 가중치가 부과되었다. 탄소가격에 역시 10%의 가중치가 부과되었다.

지속가능한 어업부분은 어업보조금 정도로 측정했고 10%의 가중치가 부여되었다. 단, 내륙국은 평균점수를 적용했다. 마지막으로 주요 환경 조약 및 관련 기구 활동 참여에 20%의 가중치가 부여되었다¹⁵⁾.

6) 보건

2021년도 CDI는 보건 부문을 평가항목에 추가하는 변화를 보였다. 이전에는 안보 영역에 감염병 대응정도와 항생제 저항을 포함하였으나, 코로나 19 이후 전지구적 감염병 위기의 초국적 성격과 국내정책에의 파급력 등을 고려하여 보건 부문을 신설했다. CDI에서 보건은 글로벌공공재의 하나로 분류되어 각 평가대상국의 글로벌 보건에 대한 기여도를 측정한다. 보건 부문은 세 개의 세부항목으로 구성된다. 첫 번째 항목인 질병예방은 항균제 내성(25% 가중치), 백신 접종율(15% 가중치), 감염병 대응정도(15% 가중치)로 평가한다.

국제 보건 협력과 기준은 10%의 가중치를 가지며, 국제 조약과 기구에 대한 참여도로 측정한다. 세계보건기구(World Health Organization, WHO)의 공동외부평가연합(The Joint External Evaluation Alliance)과 글로벌보건안보 아젠다에 대한 회원가입 여부가 각각 1점으로 평가된다. 또한, 모유대체물 마케팅 국제 코드 WHO 보고서, 미나마타 수은오염 협약, 스톡홀름 잔류성 유기 오염 물질 협약, 유해 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약, 생화학 무기 협약과 보건안보관련 생화학무기협약의 신뢰구축조치 연간보고서 완성 여부의 5개 항목을 각각 1점 만점으로 평가했다.

35%의 가중치를 갖는 보건 관련 상품 국제 무역은 담배 무역과 공급사슬망에 15%, 식품과 의약품 수출 제한에 20%의 가중치를 두어 평가했다. 담배 공급망에 대한 규제는 담배 규제에 관한 기본협약의 서명 및 비준, 이행 정도와 담배 불법 유통에 관한 프로토콜 서명 및 연간 보고 이

15) 각 조약별 가중치는 다음과 같다. 파리협약(The Paris Agreement) 25%, 생물다양성협약 15%, 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) 15%, 람사르협약(Ramsar Convention on Wetlands of International Importances) 15%, Convention on Migratory Species(이주동물 협약) 15%, 국제열대우림통나무협회 15%.

행여부로 평가했다. 식품 및 의료제품의 경우, 감염병 위기 등의 위험시기에 의료제품에 대한 수출 규제 등은 국제 보건에 악영향을 미칠 수 있다는 논리에 기초하여 규제가 적을수록 고득점이 부과되도록 평가했다.

7) 안보

안보는 세 개 하위 분야로 구성된다. 평화유지 기여도의 경우, 유엔평화유지군 등 국제적 평화유지활동에 대한 실제 기여도를 25% 가중치로 평가한다. 여성 평화유지군의 파견이 성착취나 성희롱 등 젠더기반 폭력을 감소시킨다는 연구(Bridges and Horsfall 2009, Osland et al. 2020)와 조사(UN 2019)에 기초하여 파견되는 평화유지군 중 여성의 비율에 추가 10%의 가중치가 부과되었다. 해로에서의 불법활동 근절 등을 위해 마지막으로 해로 보호활동을 15%의 가중치로 평가한다. 단, 이 지표의 경우 직접 보호활동이 아닌 전체 군함에서 해로보호 군함의 비율과 GNI 대비 해군예산으로 평가된다.

30%의 가중치를 갖는 무기거래의 경우, 무기거래 규모와 무기수출의 분쟁잠재력을 수입국가에 따라 가중치를 부과하여 산정했다. 마지막으로 10개의 안보조약¹⁶⁾ 비준 여부를 20%의 가중치로 평가했다.

8) 기술

기술과 지식의 생산과 확산은 코로나 19 이후 다양하고 복잡한 개발 도전과제에 직면한 현재 더욱 중요한 의미를 지닌다. 따라서 CDI는 정부의 지식생산 지원노력과 지식확산 지원노력에 각각 35%와 65%의 가중치를 두어 기술 부문을 평가했다.

지식생산의 경우 정부 기술개발(R&D) 예산 규모와 민간기업의 R&D 활동에 대한 세금 혜택 지원에 각각 25%와 10%의 가중치를 부과하여 평가한다. 지식확산의 경우, 외국인 학생규모(25%), 외국인 학생 중 여성 학생 비율(10%), 저소득국가와의 공동 연구(10%), 자유무역협정의 지식재산권 관련 조항의 제약 정도(20%)를 평가했다.

16) 핵확산방지조약(Non-proliferation Treaty), 화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention), 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention), 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty), 지뢰금지조약(Mine Ban Treaty), 특정재래식무기에 대한 조약(Convention on Certain Conventional Weapons), 집속탄조약(Convention on Cluster Munitions), 국제형사재판소에 대한 로마조약(Rome Statute of the International Criminal Court), 무기거래조약(Arms Trade Treaty), 여성, 평화, 안보에 대한 유엔결의안 1325(UN Resolution 1325 on Women, Peace and Security)

3. 2021년 평가

2021년 CDI에서는 스웨덴, 프랑스, 노르웨이가 각각 1, 2, 3위를 차지했다. 스웨덴은 8개 영역 중 기술을 제외한 다른 모든 영역에서 높은 순위를 차지했다. 환경과 이주 영역에서는 1위, 보건 2위, 개발재원 3위, 그리고 투자와 무역은 4위를 차지하는 등 8개 영역 중 기술(18위)과 안보(11위)를 제외한 6개 영역에서 모두 5위권 안에 포진하였다.

반면에 기존에 평가대상국이 아니었으며 OECD 회원국이 아닌 중저소득국이나 BRICs¹⁷⁾ 국가들이 하위권에 위치했다. 31위부터 40위까지의 국가 중 멕시코와 이스라엘을 제외한 모든 국가가 OECD 회원국이 아니며 2020년 CDI 평가에 새롭게 포함된 국가였다.

한국은 2021년도에도 CDI 평가에서 그리 좋은 결과를 거두지는 못했다. 기술부문을 제외한 모든 영역에서 20위권 밖의 중하위권에 기록되었다. 특히, 무역, 개발재원, 투자 부문은 30위권 밖의 하위권을 기록하였다.

〈표 3〉 2021년도 한국 평가 결과

평가 영역	점수	순위
CDI 종합	0.438297	24
기술	0.883843	2
이주	0.321065	23
보건	0.536301	23
환경	0.758506	26
안보	0.586362	28
개발재원	0.419829	30
투자	0.35672	31
무역	0.238747	35

자료 : CGD CDI Data에서 저자 재구성

17) 2000년대를 전후해 빠른 경제성장을 거듭하고 있는 신흥경제국인 브라질, 러시아, 인도, 중국 4개국의 영문 머릿글자를 따서 하나의 경제권으로 묶은 용어이다. 2010년 12월 남아프리카공화국이 공식 회원국으로 가입하면서 'BRICs'에서 'BRICS'로 의미가 확대되었다.

CDI는 2020년을 기점으로 평가대상과 방법에 큰 개선이 이루어져 기존의 평가결과에 대한 연도별 비교는 의미가 크지 않다. 다만, 2020년과 2021년 평가를 비교하면, 한국의 경우 개발 자원 전체 점수와 순위는 소폭의 개선이 있었음이 나타난다. 원조의 양 부문에서 2계단, 원조의 질 부문에서 4계단 순위 상승하며 종합평가 순위도 결과적으로 상승하였다.

〈표 4〉 한국 개발자원 영역 평가 결과 2020년, 2021년 비교

	개발자원		원조의 양		원조의 질	
	점수	순위	점수	순위	점수	순위
2021	-0.39856	30	-0.52884	24	-0.26828	29
2020	-0.53266	34	-0.59619	26	-0.46913	33

자료 : CGD CDI Data에서 저자 재구성

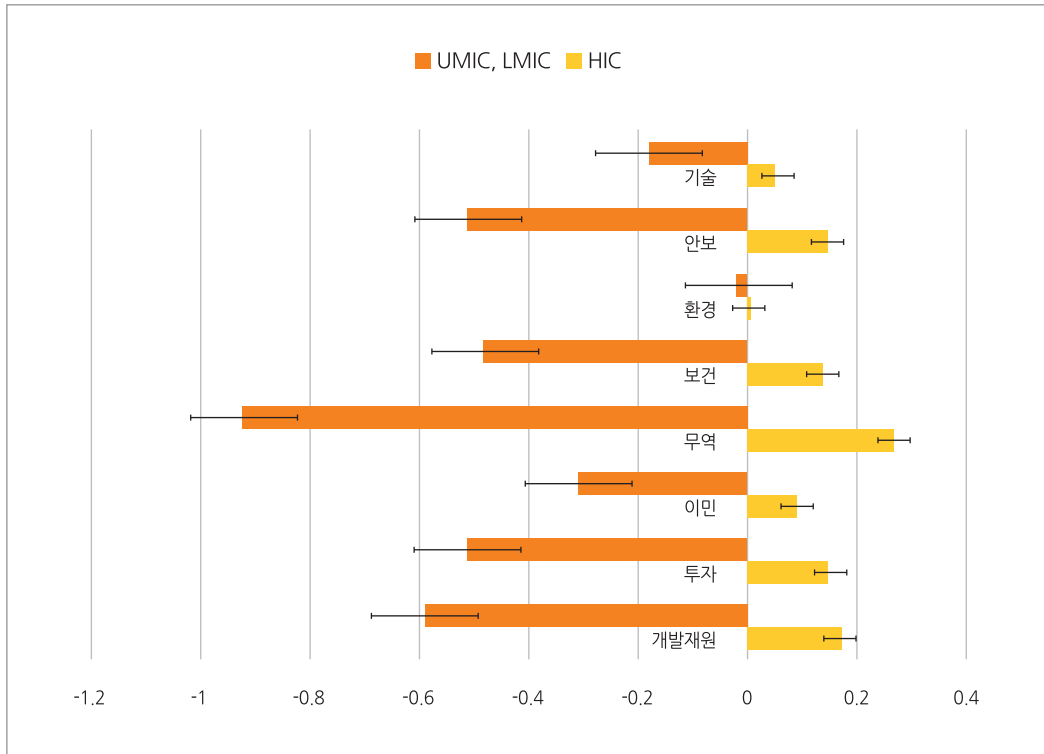
4. 분석과 함의

1) 평가대상국 확대

앞서 본 연구는 2021년도 CDI 평가 순위 상위권에는 선진국들이, 하위권에는 개도국들이 위치하고 있음을 서술하였다. 2020년 이후 CDI는 전 세계 주요 40개국을 선정하여 개발공헌도를 평가하고 있으나, 경제규모, 1인당 소득수준 뿐 아니라, 역사적 지리적 배경도 상이한 국가들을 동일한 기준으로 평가하는 것이 합리적인가에 대한 재검토가 필요할 것으로 보인다. 아래 〈그림 1〉은 2021년 평가대상국가 40개국을 소득수준에 따라 두 그룹으로 분리한 뒤, 각 영역별로 소득 그룹의 평균 평가결과를 비교한 것이다. 평가대상국 중 31개 국가는 고소득국가(High Income Countries, HIC), 8개국은 고중소득국(Upper Middle Income Countries, UMIC), 1개국은 저중소득국(Low Middle Income Countries, LMIC)으로 구분된다. 저중소득국은 인도 1개국이므로 인도를 다른 8개 고중소득국에 포함하여 9개국의 영역별 점수 평균을 산출하였다.

〈그림 1〉은 고중소득국 이하 그룹의 구성 국가가 9개로 현저하게 더 적음에도 불구하고, 그룹 내에서의 결과값의 편차도 더 크며, 고중소득국 이하 그룹과 고소득국 그룹간 평가 결과가 뚜렷하게 양분됨을 잘 보여준다. 환경 영역을 제외한 7개 전 영역에서 고소득국가 평균은 양의 결과값을 기록한 반면, 고중소득국 이하 그룹은 모든 영역에서 음의 결과값을 기록하였다. 이러한 결과의 양분화는 평가대상국을 보다 다양한 그룹으로 분류하였을 때도 나타난다.

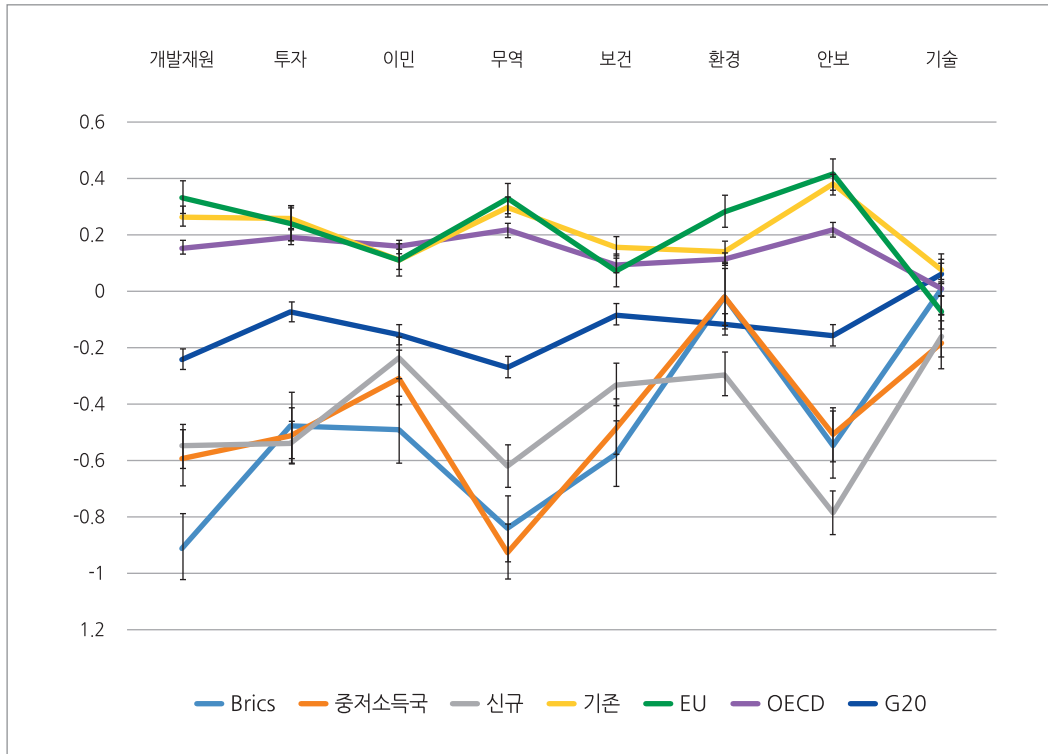
〈그림 1〉 소득그룹별 평가결과



자료 : 저자 작성

〈그림 2〉는 40개의 CDI 평가대상국가를 BRICs, 중저소득국, 2020년 CDI 평가 신규 포함국가, 기존 평가대상국가, EU 국가, OECD 회원국, G20의 7개 그룹으로 구분하여 각 그룹의 영역별 평균점수를 도식화하였다. EU 국가, OECD 회원국, 기존 평가대상국가의 세 그룹은 상대적으로 유사성을 보이며 높은 평균점수를 보여주고 있다. 반면, BRICs, 중저소득국, 신규 포함국가는 유사하게 낮은 평균점수를 보여준다. G20은 이 두 클러스터 사이 중간에 위치하는 것으로 보인다.

〈그림 2〉 2021년 CDI 평가 국가 구분별 영역 평균점수 비교



자료 : 저자 작성

다만, 주목할만한 점은 보건, 환경, 기술과 같은 글로벌공공재 부문에서는 그룹별 격차가 크지 않으며, 중저소득국이나 BRICS 국가 그룹도 높은 평균을 기록했다는 사실이다. 이는 글로벌 공공재에 대해 선진국과 개도국 모두 정책적으로 노력하고 있다는 긍정적인 측면을 보여준다.

2) 각 평가지표의 적절성

CDI는 기존에 생산된 지표들을 종합하여 영역별 평가를 실시한다. 이전에도 각 지표의 적절성과 타당성에 대한 논의가 계속되어 왔으나, 이제 평가대상국 간의 유사성이 더 적어지고, 더 많은 대상국을 포함하게 된 지금 대상국 모두를 정확하게 평가할 수 있는 지표 선정의 중요성은

더 높아졌다. CGD는 여러 차례의 전문가 자문과 연구를 통해 지표의 타당성을 높이기 위해 노력했고, CDI는 전 세계 주요 국가의 개발 관련 정책을 포괄적으로 확인하는 데 유용하게 활용될 수도 있다. 그러나, 모든 평가가 그러하듯이 정확한 지표를 선정하고 이를 세밀하게 측정하는 것은 이후 평가를 기반으로 한 정책 개선 방향성 선정에 중요한 의미를 갖는다. 잘못된 지표에 따라 결과가 도출되고, 그 평가결과에 기반하여 정책이 형성된다면 이는 오히려 평가를 통해 효과성을 저해하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 지표 선정의 타당성과 적합성에 대한 고찰은 충분한 검토가 필요하다.

예를 들어, 개발재원 영역의 경우, 평가대상의 확대로 2018년 평가까지 활용되던 ODA라는 지표를 더는 사용할 수 없게 되었다. 따라서 CDI는 개발재원이라는 개념을 도입하고 ODA가 아닌 개발재원의 양과 질을 50%의 가중치로 평가하는 방식을 채택하였다. 기존의 평가대상인 전통적 공여국들은 대부분 OECD DAC의 회원국으로서 OECD에 매년 ODA를 보고하고 DAC의 원조 규범을 따라야 할 의무를 갖는다. 그러나 새롭게 CDI 평가에 포함된 국가들은 DAC 회원국이 아니며 자신들의 개발재원 규모를 공개할 의무도, DAC의 규범을 따를 의무도 갖지 않는다. 그럼에도 불구하고 CDI는 DAC 회원국에게 적용되는 규범체계에 기초한 지표로서 각 국가들의 개발재원 정책을 평가한다. 이렇게 상이한 의무 체계에 속하는 이질적인 두 그룹을 한 그룹만이 동의하는 규범체계에 따라 평가하는 것이 과연 적절한 것인가에 대한 의문이 제기될 수밖에 없다. 앞서 서술한 바와 같이 데이터 투명성 평가의 경우 DAC 회원국인 CDI 평가대상국은 모두 만점인 8점을 획득하였으나, DAC 회원국이 아닌 국가는 단 한 국가도 만점을 획득하지 못하였다. DAC 회원국들은 DAC에 가입하면서 본인들이 동의한 의무 사항 중 하나인 데이터 보고의 의무를 준수함으로써 단순히 만점을 쉽게 획득하였으나, DAC 회원국이 아닌 국가들은 본인들이 인지하고 있지 못할 수도 있는 규범을 준수하지 않는다는 이유로 감점을 받는 것이다. 이는 2020년 이후 새롭게 고안된 CDI 평가체계에서 개발재원 영역 뿐 아니라 다른 영역에서도 반복적으로 나타나는 문제이며, <그림 1>과 <그림 2>가 보여주는 그룹별 평가격차가 나타나는 주요 원인이기도 하다.

무역의 경우, 개도국과 선진국의 점수 격차가 가장 많이 나타나는 영역이기도 하다. 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)에서도 개도국에 대한 다른 대우를 명시하는 협정들이 있다. 한편, 농업보조금은 개도국이 비교우위를 갖는 농업에 대한 선진국들의 자국 보조금을 통한 시장교란행위를 막기 위한 의미를 지니는 경우가 많다. 즉, 무역에서 개도국과 선진국에게 요구되는 조건이나 정책이 상이함에도 CDI는 개도국과 선진국이 혼재된 평가대상국에 대해 동일한 지표로 평가를 수행함으로써 평가결과의 의미가 축소되거나 오용될 수 있는 우려를 내포하게 되었으며, 이는 투자, 이주 등의 영역에서도 동일하게 발생하는 문제이다.

이주의 경우, 중동의 봄 이후 시리아 등의 대규모 난민에 대한 지원이 대폭 늘어난 터키가 높은 평가점수를 획득하였다. 여기에서 보듯 이주의 경우 지리적인 위치의 영향에 대한 고려가 보완될 필요가 있다. 이주가 빈번하게 발생하는 지역의 주변국은 이주민의 유입이 클 가능성이 높다. 따라서 단순한 유입규모보다는 유입대비 수용정도를 평가하는 것이 평가의 정확성 향상에 도움이 될 것이다.

보건의 경우, DPT¹⁸⁾와 홍역에 대한 백신접종율을 평가지표로 포함하고 있다. 코로나 19 이후 신종 인수공통감염병의 위협이 중대 위험요소로 떠오르는 지금, 동 지표가 보건이라는 글로벌공공재 확산과 생산에 어떤 유의미한 기여가 있는지 재검토가 필요하다.

대부분의 평가영역에서 개발재원에서와 동일하게 데이터의 부재로 인한 평가신뢰도의 저하가 우려되고 있다. 전통적인 평가대상국가인 DAC 회원국과는 달리 신규 평가 편입국가들은 앞서 설명한 바와 같이 평가영역별 주요 협약의 서명국이 아니거나 데이터를 제공할 의무를 지니지 않는 국가인 경우가 많은바, 평가에 필요한 충분한 데이터가 부족한 상황이 나타났다. 평가 신뢰도와 정확성 향상을 위해 국별로 상이한 데이터 문제에 대한 보완이 필요하다.

3) 평가 목표의 모호성

결론적으로 CDI는 평가대상국가가 확대되면서, 처음 시작 당시 취지인 주요 공여국 정책의 개발공헌도를 측정한다는 목표 수정이 불가피해진 상황이다. 그러나 상이한 두 집단 즉, 고소득국이며 기존 평가대상국이자 OECD 회원국인 그룹과 저중소득국이며 새롭게 평가에 포함된 OECD 비회원국들을 동일한 기준으로 평가하는 것은 평가의 논리성을 오히려 저해할 수도 있을 것이다. <표 5>는 2020년과 2021년의 CDI 종합 평가점수에 따른 종합순위를 비교한 것이다. 10위권 단위의 순위 변동을 관찰했을 때, 대폭 상승이나 대폭 하락은 보이지 않으며, 20위권까지는 모두 기존 평가대상국인 OECD 회원국, 30위 이하는 신흥공여국으로 구성됨이 나타난다.

18) 디프테리아(diphtheria), 백일해(pertussis), 파상풍(tetanus)을 예방하기 위한 백신

〈표 5〉 2021년과 2020년 CDI 평가 종합순위 변동

21년 순위	국가	2021년 평가점수	2020년 순위	순위 변화
1	스웨덴	1.30	1	0
2	프랑스	0.75	2	0
3	노르웨이	0.68	3	0
4	호주	0.66	8	4
5	영국	0.65	4	-1
6	네덜란드	0.65	7	1
7	독일	0.65	5	-2
8	핀란드	0.59	12	4
9	캐나다	0.55	14	5
10	덴마크	0.54	10	0
11	오스트리아	0.49	9	-2
12	포르투갈	0.46	16	4
13	스위스	0.42	13	0
14	룩셈부르크	0.37	6	-8
15	뉴질랜드	0.36	15	0
16	벨기에	0.36	11	-5
17	일본	0.32	21	4
18	아일랜드	0.23	19	1
19	이탈리아	0.16	17	-2
20	스페인	0.15	20	0
21	체코	0.03	22	1
22	미국	-0.04	18	-4
23	슬로바키아	-0.09	27	4
24	대한민국	-0.09	26	2
25	헝가리	-0.10	24	-1
26	칠레	-0.12	23	-3
27	그리스	-0.13	28	1
28	남아프리카공화국	-0.23	25	-3
29	터키	-0.32	29	0
30	폴란드	-0.62	31	1
31	브라질	-0.64	30	-1
32	사우디아라비아	-0.69	39	7
33	인도네시아	-0.71	34	1
34	멕시코	-0.77	32	-2
35	이스라엘	-0.86	38	3
36	중국	-0.89	35	-1
37	러시아	-0.91	36	-1
38	아르헨티나	-0.94	33	-5
39	UAE	-1.04	40	1
40	인도	-1.17	37	-3

자료 : 저자 작성

국가는 경제, 사회, 문화, 정치적 배경을 고려하여 정책을 수립하고 이행해야 한다. 따라서 경제규모, 사회구성, 사회문제가 매우 상이한 이질적인 국가들은 필요한 정책과 전략도 다를 수밖에 없다. 유의미한 정책 개선으로 이루어지기 위한 평가는 오히려 유사성과 동질성이 높은 집단을 대상으로 특화되게 이루어지는 것이 필요할 수 있다. 물론 CDI가 이제껏 시도하지 않은 부분을 시도하여 개도국을 포함하는 전 세계 주요 국가들의 개발 관련 정책의 현재를 포괄적으로 보여준 것은 큰 의미가 있다. 그러나 평가의 활용도를 높이고 유의미한 개선을 이끌어내기 위해서는 평가대상국을 세분화한 뒤 그룹별 평가를 추가로 실시하거나, 영역별 지표 개선이 필요하다.

III. QuODA

1. 개요

QuODA는 공적개발원조 제공 주체들의 개발효과성과 품질을 평가할 양적 지표들을 측정, 비교한다. 이를 통해 ODA 제공 주체들의 성과(performance)를 산정하고 궁극적으로 ODA 품질향상을 도모한다. CGD는 브루킹스와 함께 OECD 회원 공여국들이 2005년 파리선언, 2008년 아크라 행동강령, 2011년 효과적 개발협력을 위한 부산 파트너십에서 합의한 원칙을 바탕으로 QuODA를 고안하여 효율성 증대, 제도 배양, 수원국 부담 경감, 투명성과 학습 분야로 나누어 개발효과성 및 품질을 평가하였다.

제1차부터 3차에 이르는 QuODA 평가보고서가 각각 2010, 2012, 2014년에 2년 주기로 발간되었으며¹⁹⁾, 2018년 일부 지표 삭제 및 수정, 데이터 수집 출처가 변경된 제4차 방법론 개정판이 발간되었다. 4차 개정부터는 브루킹스가 빠지고 CGD 단독으로 발간하였다. 4차의 경우 과도기적 단계로, 동 방법론을 적용한 평가보고서는 따로 발간되지 않았으며, CGD 블로그상 간략한 분석과 QuODA 2018 결과 데이터 파일만 제공되었다.

2018년 제4차 개정판 QuODA에서는 3차의 일부 지표가 빠지고 3개의 지표가 수정되었다(<표 6> 참조). 공여국의 낮은 행정비용 지표(ME3)의 경우, 낮은 행정비용이 조직의 효율성을 반영하지 않는다는 최신 연구 결과에 따라 삭제됐으며, 주요 공여기관 평가정책의 질 지표(TL7)는

19) 관련 내용은 박수영 · 고요한 2012, 박수영 2014 참조

비교가능한 데이터가 없으며 정책문서에 대한 주관적 해석에 의존해왔기 때문에 삭제되었다. 이 밖에 파리선언 모니터링 데이터가 더는 수집되지 않음에 따라 동 데이터를 출처로 한 5개 지표가 추가로 삭제되었다(CGD 2018).

〈표 6〉 2018년도 제4차 QuODA 4대 평가 영역과 24개 세부지표

효율성 증대 (Maximizing Efficiency, ME)	제도 배양 (Fostering Institutions, FI)	수원국 부담 경감 (Reducing Burden, RB)	투명성과 학습 (Transparency & Learning, TL)
1. 빈곤국 지원 비중	1. 수원국 우선 개발과제 지원 비중	1. 원조관계의 중요성	1. IATI 가입여부
2. 안정된 거버넌스 보유 국가 지원 비중	2. (삭제)PIU 활용 최소화	2. 공여국내 원조기관 분절화	2. (수정)개발재원 정보 공개방
3. (삭제)공여국의 낮은 행정비용	3. 수원국 예산에 기록된 원조 비중	3. 프로젝트 규모 중간값	3. 프로젝트명과 개요 기록
4. 높은 CPA 원조 비중	4. (수정)수원국 체계 목표를 활용한 개발 개입 비중	4. 다자기관 지원 비율	4. 프로젝트 설명자료
5. 높은 국가 집중도	5. 수원국 시스템 활용	5. (삭제)수원국 방문 조율	5. 원조분배채널 보고
6. 높은 분야 집중도	6. (삭제)조율된 기술협력	6. (삭제)연구조율	6. 프로젝트단위 약정데이터 완결도
7. 글로벌공공재 국제기구 지원 비중	7. 수원국에 예정대로 접수 기록된 원조 비율	7. (삭제)프로그램 원조 활용도	7. (삭제)주요공여기관 평가정책의 질
8. 비구속성원조 비중	8. 원조집행계획 공시/ 원조 예측성		8. (수정)수원국과 공동 평가계획 수립 비중

자료 : CGD 2018, 6, 박수영 2014, 3

수정된 지표를 살펴보면, 기존 지표였던 우수실행전략을 보유한 수원국 지원 비중(FI4), IATI 보고기준 활용(TL2), 우수 M&E를 가진 수원국 지원(TL8)이 각각 수원국 체계 목표를 활용한 개발 개입 비중²⁰⁾, 개발재원 정보 공개방²¹⁾, 수원국과 공동 평가계획 수립 비중²²⁾으로 대체되었다(CGD 2018).

수원국 체계 목표를 활용한 개발 개입 비중(FI4)의 경우, 기존 지표가 높은 수준의 실행전략을 갖춘 수원국에 더 많은 지원을 했는지 측정했다면, 현 지표는 수원국이 주도하는 성과 프레임워크(country-led results frameworks)와 연계한 프로젝트의 비중을 측정한다. 개발재원

20) Share of development interventions using objectives from recipient frameworks

21) Making information on development funding publicly accessible

22) Share of evaluations planned with recipient

정보 공공개방(TL2)은 기존에 IATI 데이터 보고 여부에 따라 0점 또는 1점을 부여하였으나, 보고가 활성화됨에 따라 기준을 높여 공여주체의 보고 투명성을 측정하는 것으로 수정되었다. 측정을 위해 CRS, Forward Spending Survey(FSS)²³⁾, IATI 보고를 정성적으로 평가한 GPEDC 지표를 활용한다. 수원국과 공동 평가계획 수립 비중(TL8)은 우수한 M&E를 보유한 수원국 지원 비중을 측정하던 것에서 프로젝트 최종 평가 시 수원국의 참여가 있었는지, 해당 프로젝트의 비중을 측정하는 것으로 변경되었다. 세 개의 수정 지표 모두 데이터베이스가 GPEDC로 변경되었으며, 특히 FI4, TL8의 경우 파리선언 모니터링 데이터 수집의 중단으로 데이터 출처가 GPEDC 데이터로 변경됨에 따라 지표명의 수정이 함께 이루어진 것으로 보인다.

이 외에도 지표명의 변경은 없으나, 수원국 우선 개발과제 지원비중(FI1) 지표 산정을 위한 데이터 출처가 다양한 지역의 바로미터 서베이(Barometer survey)에서 유엔 My World survey²⁴⁾로 변경되었으며, FI3, 5, 7, 8 지표는 파리선언 모니터링 데이터에서 GPEDC 데이터로 대체되었다.

2018년 QuODA는 2016년 데이터를 기준으로 27개 양자공여국과 13개 다자기관으로 구성된 총 40개 공여주체의 원조의 질을 평가했다. 다만, 지표 특성상 글로벌공공재 국제기구 지원 비중(ME7)과 다자기관 지원 비율 지표(RB4)는 다자공여주체 평가 시에는 적용되지 않는다.

〈표 7〉 2018년 제4차 QuODA 평가대상 공여주체

다자공여주체 (13)		양자공여주체 (27)		
아프리카 개발기금(AIDF)	국제농업개발기금(IFAD)	뉴질랜드	벨기에	헝가리
아시아 개발기금	유엔에이즈계획(UNAIDS)	덴마크	핀란드	스위스
EU Institutions	유엔개발계획(UNDP)	아일랜드	일본	노르웨이
세계백신면역연합(GAVI)	유엔인구기금(UNFPA)	호주	프랑스	한국
국제 에이즈, 결핵, 말라리아 퇴치 기금	유엔아동기금(UNICEF)	포르투갈	오스트리아	이탈리아
국제개발협력회(IDA)	세계식량계획(WFP)	룩셈부르크	영국	미국
미주개발은행 특별기금		캐나다	체코	그리스
		스웨덴	슬로바키아	독일
		네덜란드	폴란드	스페인

자료 : CGD 2018, 11

23) OECD는 DAC 회원국 대상 향후 3년의 CPA 지출 계획을 연도별로 조사함으로써 개발목표 달성을 위한 양자 및 다자원조 지원 예정액을 파악한다.

24) 2018 QuODA FI1 지표 산정을 위한 수원국 개발과제 우선순위는 2015년 유엔 My World survey(2013-2015 조사 실시) 데이터를 통해 파악하였다. 바로미터 서베이를 통해 파악한 우선순위는 CRS 분야코드와 연계된 반면, My World survey는 CRS 목적코드와 연계되어 좀 더 구체적으로 우선순위를 파악할 수 있다는 특징을 가지고 있다(CGD 2018). 현재 My World survey는 SDGs 이행을 위한 정부와 시민간 정책대화를 이끌어내기 위해 전 세계 시민을 대상으로 SDGs에 대한 인지, 17개 목표 중 최대 관련성이 있는 목표 및 목표 달성 상황을 진단하는 설문을 진행 중이다. myworld2030.org 참조

제4차 QuODA는 다양한 지표 평가를 위해 OECD의 CRS, DAC, GPEDC, IATI 등의 데이터 베이스를 활용했다. 2018년 평가를 위해서는 2016년 데이터를 사용했고, 2016년 데이터가 없는 경우에는 활용 가능한 가장 최근 연도의 데이터를 활용했다. 또한 비교평가를 위해 z-score를 사용했다.

4차 평가결과를 살펴보면, 아시아 개발기금, 아프리카 개발기금, 미주개발은행 특별기금 등 다자개발협력기금이 상위 순위를 기록했으며, 유엔 산하기구가 하위권에 포진한다. 뉴질랜드가 전체 공여주체 중 1위를 차지했으며, 공여국 순위로 덴마크, 아일랜드, 호주가 각각 2, 3, 4위를 차지했다. 반면 미국, 그리스, 독일, 스페인이 하위 순위를 기록했다(Mitchell and McKee 2018).

2021년 CGD는 제5차 개정판 QuODA를 발표했다. 4차와는 완전하게 달라진 기준에 따라 평가가 실시되었다. 우선 평가지표가 17개로 대폭 축소되었다. 평가영역의 수는 4개로 동일하나 그 명칭과 평가기준은 모두 바뀌었다. 우선순위(prioritisation)는 공여주체들의 ODA 집행 채널, 목적, 대상 수원국 등 ODA 배분을 위한 주요 정책적 선택들이 수원국의 장기 개발 과제에 적절하게 대응되도록 이루어졌는가를 측정한다. 주인의식(ownership)은 공여주체가 수원국의 주인의식을 촉진하고 수원국 국가 시스템을 활용한 정도를 평가한다. 주인의식은 '원조효과성에 관한 파리선언'과 GPEDC의 주요 원칙 중 하나이다. 투명성과 비구속성(transparency and untying)은 ODA활동 보고의 적시성과 포괄성 및 조달이 공여국 내 계약자에게 구속화된 정도를 측정한다. 이 중 투명성은 GPEDC의 원조효과성 4대 원칙 중 하나이며, 상호책임성의 기초로 평가된다. 평가(evaluation)는 공여주체의 학습 및 평가체제의 질을 평가한다. 즉, 공여주체가 데이터에 기반하여 정책결정을 수행하고 개발협력사업을 통해 취득한 증거를 활용하는 실행과 체계를 갖추고 있는지 평가한다. <표 8>은 2021년 제5차 QuODA의 평가영역과 지표이다.

<표 8> 2021년도 제5차 QuODA 4대 평가분야와 17개 세부지표

우선순위(P)	주인의식(O)	투명성과 비구속성(T)	평가(E)
1. 수원국에서 집행된 원조금액 비중	1. 목표수준에서 일치정도	1. IATI에 보고된 원조	1. 평가체계
2. 빈곤집중도	2. 수원국 재정시스템 사용	2. 데이터의 포괄성(CRS)	2. 제도적 학습 시스템
3. 저원조 국가에 대한 공여정도	3. 신뢰성과 예측가능성	3. 적시성(IATI and CRS)	3. 성과 중심 관리 시스템
4. 다자기구에 대한 비지정기여	4. 수원국 피드백	4. 비구속성 원조(공식)	
5. 취약국가와 글로벌공공재에 대한 지원		5. 비구속성 원조(계약)	

자료 : CGD 2021a, 2

2. 평가영역별 산정

1) 우선순위

P1. 수원국에서 집행된 원조금액 비중(share of ODA spent in partner countries)

DAC에서는 행정비용, 공여국 내 학생지원비, 그리고 수원국과 정책협의를 통해 지원되지 않는 인도적 지원 및 식량 구호 등 단발성 지원을 제외한 원조를 측정하여 CPA(Country Programmable Aid)라고 칭한다. P1은 CPA에서 공여국 내에서 행해진 연구비를 제한 값을 aCPA라고 칭하고 여기에 인도적 지원과 식량 구호 예산을 더한 값의 총 ODA에서의 비중을 측정한다.

$$P1 = (aCPA + \text{인도적 지원} + \text{식량 구호}) / \text{총 ODA}$$

P2. 빈곤집중도(weighted share of allocations to poor countries)

QuODA는 공여국이 빈곤국에 더 높은 비중의 ODA를 지원함으로써 빈곤완화의 효과를 제고할 수 있다고 보고, 1인당 국민소득수준이 낮은 국가에 상대적으로 높은 가중치를 두어 공여국이 집행하는 ODA의 빈곤집중도를 계산한다.

$$P2 = \sum \text{수원국별 1인당 국민소득} * (\text{수원국별 국경간 이동 ODA}^{25}) / \sum \text{수원국별 국경간 이동 ODA}$$

P3. 저원조 국가에 대한 공여정도(contributions to under-aided countries)

지속가능개발목표를 달성하기 위한 2030 어젠다 ‘leave no one behind’ 원칙에 따라 P3는 공여국이 글로벌 원조 분배에 있어 소외되는 국가(aid orphan)가 없도록 노력하고 있는지, 저원조 국가에 대한 공여정도를 측정한다. 공여국의 저원조 국가에 대한 공여정도는 세계은행의 국제개발협회(International Development Association, IDA)가 설정한 수원국별 최적원조분배율(Optimal Global Aid Allocation)²⁶⁾을 기준으로 판단한다.

25) 국경간 이동 ODA(Cross Border ODA)는 총 ODA에서 부채탕감, 공여국 내 학생지원비, 공여국 내 난민지원비용, 개발인식증진비, 행정비용, 공여국 내 연구 비용을 제한 값이다.

26) 최적분배율은 수원국의 인구수, 1인당 GNI, 거버넌스의 질 등을 고려하여 산정한다.

$$P3 = [\Sigma(\text{수원국별 해당 공여국의 CPA 지원액을 제외했을 때 지원받는 글로벌 CPA 비율} - \text{최적원조분배율})^2 - \Sigma(\text{수원국별 지원받는 글로벌 CPA 비율} - \text{최적원조분배율})] / (\text{글로벌 CPA에서 해당 공여국 CPA가 차지하는 비율})$$

P4. 다자기구에 대한 비지정기여(share of core support to multilaterals)

QuODA는 공여국의 다자기구를 통한 ODA 집행을 통해 수원국 내 거래비용을 절감하고 상대적으로 전문성이 부족한 수원국 및 분야에 대해 지원할 수 있으며, 타 공여기관과의 원조 조화를 꾀할 수 있다고 평가한다. 이에 총 ODA에서 다자기구에 대한 비지정기여 비중을 측정한다.

$$P4 = \text{다자기구에 대한 비지정기여 ODA 지원액} / \text{총 ODA}$$

P5. 취약국가와 글로벌공공재에 대한 지원(share of ODA supporting (a) fragile states and (b) selected global public goods)

글로벌 빈곤이 취약국가에 집중되고 있으며, 글로벌공공재의 특성상 만성적 공급부족 경향을 보임에 따라 P5는 취약국 지원 비중 및 글로벌공공재 지원 비중을 측정하여 두 세부지표의 z-score 값의 평균을 산출하여 평가한다.

$$P5a = \Sigma \text{수원국별 취약도 가중치}^{27)} * (\text{해당 수원국 지원 ODA} / \Sigma \text{수원국별 지원 ODA})$$

$$P5b = \text{글로벌공공재 지출 ODA} / \text{총 ODA}$$

2) 주인의식

O1. 목표수준에서 일치정도(alignment of development interventions to partner objectives and frameworks)

수원국의 주인의식 강화 및 개발 우선순위 반영을 위해 수원국 자체의 성과 프레임워크 활용

27) OECD 국가 취약지수 활용

또는 수원국 장기전략, 국가개발계획, 분야개발계획과 연계한 개발사업 실시가 요구된다. 이를 위한 공여국의 노력을 측정하기 위해 (a) 수원국 프레임워크 상 개발목표를 반영한 사업 비중 및 (b) 수원국과 공동 평가계획 수립 비중의 z-score 값을 각각 산출하여 평균값을 낸다.

O1a = 신규 사업 중 수원국 성과프레임워크 상 개발목표, 성과지표, 수원국 정부출처 데이터 활용 사업 건수 / 신규 사업 건수²⁸⁾

O1b = 신규 사업 중 수원국 공동 최종 평가계획 사업 건수 / 신규사업 건수²⁹⁾

O2. 수원국 재정시스템 사용(use of country financial systems)

수원국의 지속가능한 개발을 위해 수원국 예산에 ODA가 투명하게 반영되고, 수원국 재정시스템을 활용함으로써 수원국 국회가 예산의 집행을 투명하게 감사할 수 있어야 한다. 이에 수원국 예산에 기록된 원조의 비중과 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용 비중의 평균값을 지표로 산정하였다.

O2a = Σ 연간 수원국별 예산에 반영된 원조 / 총 ODA³⁰⁾

O2b = Σ 수원국별 공공재정관리 및 조달시스템 활용하여 지출된 원조액 / 정부부문 총 지원액³¹⁾

O3. 신뢰성과 예측가능성(predictability and reliability of ODA)

예측가능하며 적시에 수원국에 배분이 기록되는 원조는 수원국 정부의 원활한 자원 활용 및 장기 개발계획 수립을 가능하게 한다. O3는 두 세부지표인 (a) 수원국에 예정대로 접수기록된 ODA의 비율, (b) 향후 3년간의 원조집행계획 보고 비율의 평균값으로 산출한다. (a)는 원조의 단기 예측가능성, (b)는 원조의 중기 예측가능성을 측정하는 대리 지표라고 볼 수 있다.

28) GPEDC 2018년 모니터링 라운드 1a.1 데이터 활용

29) GPEDC 2018년 모니터링 라운드 1a.4 데이터 활용

30) GPEDC 2018년 모니터링 라운드 6.1 데이터 활용

31) GPEDC 2018년 모니터링 라운드 9b 데이터 활용

O3a = 당해연도 원조 집행액 / 당해연도 원조 약정액³²⁾

O3b = 향후 3년 집행계획이 보고된 원조액/ 총 원조액³³⁾

O4. 수원국 피드백(Partner feedback—share of aid covered by GPEDC responses)

GPEDC 2018년 모니터링 라운드에서는 86개 수원국이 공여국의 퍼포먼스가 수원국 주인의 식 제고 목표를 달성했는지 여부를 묻는 설문에 참여하였다. QuODA는 정부 대 정부로 이전되는 CPA의 지원을 더 많이 받는 수원국이 공여국의 퍼포먼스에 더 많은 피드백을 전달할 수 있을 것이라는 전제하에 다음과 같은 지표를 주인의식 측정 영역에 포함한다.

O4 = GPEDC 설문에 참여한 수원국에 지원된 CPA / 총 CPA

3) 투명성과 비구속성

T1. IATI에 보고된 원조(aid reported in IATI)

IATI 보고 비율은 공여국의 원조 정보 및 데이터에 대한 접근성을 높여 원조투명성 제고를 위한 공여국의 노력을 가늠하는 지표로서 활용된다. IATI는 CRS와 비교했을 때, 다양한 기관들에 의하여 세부정보를 더 쉽고 빠르게 적시에 접근할 수 있는 장점을 가지고 있다(김아리 2018). 따라서, QuODA는 CRS에 보고된 원조대비 IATI에 보고된 원조를 비교하는 투명성 지표를 신설하였다. 다만 동 지표는 IATI에 보고된 원조를 OECD DAC의 통계체계인 CRS에 보고된 원조 규모와 비교하여 점수를 산정한다. 이는 기존 통계체계인 CRS 대비 IATI 보고를 얼마나 성실히 이행하고 있는지 파악하기 위함인 것으로 보인다.

$T1 = (IATI\text{에 보고된 } ODA + OOF^{34)}) / (CRS\text{에 보고된 } ODA + OOF)$

32) GPEDC 2018년 모니터링 라운드 5a.1 데이터 활용

33) GPEDC 2018년 모니터링 라운드 5b 데이터 활용

34) 기타공적자금(Other Official Flow, OOF)

T2. 데이터의 포괄성(comprehensiveness of CRS project-level data)

OECD DAC 회원국은 ODA 프로젝트에 대한 구체적인 정보를 CRS 데이터베이스에 제공하나, 그 구체성에는 국별로 차이가 있다. T2는 (a) 프로젝트명 및 설명(description) 입력 여부, (b) 상세한 세부설명을 제공하였는지, (c) ODA 전달 채널 보고 여부로 각각 점수를 산정하고 평균값으로 CRS 프로젝트 단위 데이터의 포괄성 정도를 측정한다.

T2a = (프로젝트명 입력된 프로젝트의 개수 + short description 입력된 프로젝트 개수 + long description 입력된 프로젝트 개수) / 3 * 총 보고된 프로젝트 개수

T2b = log(전체 long descriptions에 입력된 글자 수 / long description 기재 건수)

T2c = 구체적 전달 채널이 보고된 프로젝트의 ODA의 합 / 총 ODA

T3. 적시성(timeliness and frequency of published projects data-IATI and CRS)

T3는 (a) CRS 보고의 적시성을 제출기한 경과 여부에 따라 1~3점으로 점수화한 값과 (b) IATI 보고의 적시성 및 보고 빈도에 따라 각각 0~4점으로 산정한 후 합한 값(0~8점)의 평균값으로 한다.

T3a =

점수	CRS 보고 적시성
1	제출기한 2.5개월 이상 경과 후 보고
2	제출기한~2.5개월 사이 보고
3	제출기한 이전 보고

T3b =

점수	IATI 보고 적시성	IATI 보고 빈도
0	12개월 이상 경과 후 보고	보고 하지 않음(연간 1건도 하지 않음)
1	12개월 경과 후 보고	연 주기 보고
2	6개월 이후 보고	6개월 주기 보고
3	3개월 이후 보고	3개월 주기 보고
4	1개월 이후 보고	1개월 주기 보고

T4. 비구속성 원조-공식(untied ODA share-official)

구속성 원조는 수원국의 효율적인 자원 이용을 제한한다는 논리에 따라, DAC 회원국은 최빈국에 대한 ODA를 100% 비구속성 원조로 전환하고, 그 밖의 수원국에 대한 비구속성 원조 비율도 지속적으로 개선할 것을 합의하였다. 따라서, QuODA는 비구속 정도를 지표로 평가한다. QuODA는 비구속성 원조는 1.0, 부분 구속성 원조는 0.5의 가중치를 두어 계산한다.

$$T4 = (\text{비구속성 ODA} + \text{부분 구속성 ODA} \times 0.5) / (\text{비구속성 ODA} + \text{부분 구속성 ODA} + \text{구속성 ODA})$$

T5. 비구속성 원조-계약(untied ODA share-contracts)

T4 지표는 OECD의 비구속성 원조 산정 기준에 따라 비구속성 정도를 평가한다. 그러나, 실제로 비구속성 원조의 형태를 따지만, 공여국 국내 컨설턴트, 연구, 실행기관과 조달 계약을 체결하는 경우 간접적으로 공여국에 혜택이 돌아가는 사실상의 구속성 원조가 많이 발생한다. T5는 이러한 사실을 감안하여 실질적인 비구속성 원조 규모를 파악하기 위해 고안된 지표이다. 다만, 공여국이 자국 업체와 계약을 체결하는 이유가 업체의 높은 국제 경쟁력 때문일 수도 있다는 점을 고려하여 단순히 자국 업체와의 계약이 불리하게 작용하지 않게 하도록, 공여국의 국제 계약 체결액 비중을 넘어서는 자국 업체와의 계약금액만을 구속성 원조로 산정한다.

$$T5 = 1 - [(\text{국내 업체와 체결한 계약금액} / \text{총 계약금액}) - (\text{공여국의 국제계약 체결액} / \text{총 국제계약금액})]$$

4) 평가

평가 영역에서 이전 방법론은 공여기관 평가정책의 질과 수원국과의 공동평가계획 수립 비율을 측정하는 데 그쳤다면, 제5차 개정판에서는 양자 및 다자공여주체에서 모두 비교가능한 좀 더 세분화된 지표를 선정하였다. 각 지표 점수는 다자기관의 경우 다자기구 성과평가 네트워크(Multilateral Organizational Performance Assessment Network, MOPAN) 리뷰에 있는 점수를 그대로 가져와 활용한다. 양자의 경우 OECD 동료검토(OECD Development Cooperation Peer Reviews)에서 실시한 정성평가 결과를 CGD에서 MOPAN 점수 체계³⁵⁾에 맞춰 점수화하

35) 공여주체는 각 지표별 0~4까지의 점수를 배점 받으며, 4는 굉장히 만족스러움, 0은 굉장히 불만족스러움을 나타낸다.

여 활용한다³⁶⁾. 같은 점수 체계를 활용함으로써 양·다자공여주체 모두 비교가 가능하다는 점이 특징이다.

E1. 평가체계(evaluation systems)

E1 = 4개 세부지표 점수의 평균값

- (a) 명확한 R&R을 바탕으로 한 평가정책
- (b) 평가계획 및 예산 배정
- (c) 평가기능의 독립성 및 공정성
- (d) 평가의 질을 보장하는 전문성 및 시스템

E2. 제도적 학습 시스템(learning systems)

평가의 결과를 환류할 수 있는 공여국 제도적 학습 시스템

E2 = 3개 세부지표 점수의 평균값

- (a) 제언과 학습에 대한 후속조치를 보장하는 프로그램 관리 및 책무 시스템
- (b) 결과 및 증거에 기반한 학습관리 시스템 및 모범사례의 활용
- (c) 이전 평가 지적사항 개선 및 발전적 이행 여부

E3. 성과 중심 관리 시스템(results-based management systems)

E3 = 2개 세부지표 점수의 평균값

- (a) 성과 중심 정책 및 전략
- (b) 성과관리 및 모니터링 시스템이 사업 기획, 정책결정, 프로그램 관리 및 학습에 고품질의 정보를 제공하는지 여부

36) 자세한 방법론은 CGD 2021a, 44 (Annex 9) 참조

제5차 QuODA 지표의 변화를 요약하면 다음과 같다.

먼저 제4차의 ‘안정된 거버넌스 보유국가 지원 비중’ 지표가 빠지고, ‘취약국 지원’ 지표가 추가되었다. 취약국에 글로벌 빈곤이 집중되는 추세 가운데 원조효과성을 높이기 위해 안정된 거버넌스를 보유한 국가의 지원을 높여야 한다는 논리는 도전을 받게 되었다. 저자는 이전 연구에서 ‘빈곤국에 대한 지원 비중’ 지표와 ‘안정된 거버넌스 보유국가 지원 비중’ 지표 사이 음의 상관관계가 존재하며, 이러한 반대지표를 사용하여 원조효과성을 측정하는 것은 지표선정의 논리성과 합리성에 문제가 있음을 보여준다고 지적한 바 있다(박수영 2014, 박수영·고요한 2012). CGD는 국가 간 횡단면 분석 결과 우수한 거버넌스 보유국에서 원조효과성이 높다는 유의미한 결과가 도출되지 않았으며, 특히 현재 코로나19 위기 속에서 우수한 거버넌스가 향후 원조 성과의 강한 예측변수가 아님을 밝혔다(McKee et al, 2020).

또한, ‘글로벌공공재 지원 비중’ 지표가 포함되었다. 제4차 지표에서는 ‘글로벌공공재를 지원하는 국제기구에 대한 지원 비중’으로 국제기구라는 전달채널을 거쳤으나, 5차에서는 각 공여주체가 직접 글로벌공공재를 지원하는 비율을 산정하는 것으로 수정되었다.

제4차에서는 원조 분절화(fragmentation)의 부정적 효과를 해소하기 위해 공여주체의 국가 또는 분야 집중도를 지표로 포함하였으나, 원조분절화와 원조효과성의 상관관계에 대한 근거 부족으로 5차에서는 삭제되었다(McKee et al, 2020). 또한 다수의 소규모 실행이 수원국의 행정 부담을 가중한다는 전제 하에 프로젝트 규모 중간값을 측정한 바 있으나 이 또한 근거 부족으로 삭제되었다(McKee et al, 2020).

새로 추가된 지표를 살펴보자면, 먼저 저원조국가에 대한 공여도가 포함되었다. 원조 쏠림 현상을 해소하기 위한 노력으로, 각 공여주체의 공여 패턴이 공여 시스템 전체를 놓고 봤을 때 소외되는 국가 없이 효율적인 원조 배분에 기여하는지 측정하기 위한 지표로 볼 수 있다(McKee et al, 2020).

또한 제4차에서 투명성과 학습 영역에 포함되어있던 평가와 관련된 지표가 분리되어 평가 영역이 신설되었다. OECD 동료검토를 통해 양자공여주체, MOPAN을 통해 다자공여주체 조직의 평가 및 학습 시스템에 대한 비교평가가 가능해짐에 따라 독립적인 영역으로 분리되었다(McKee et al, 2020).

원조 투명성 측정 지표의 경우 대부분의 공여주체가 공식적으로 IATI에 가입을 완료한바, 변별력을 강화하기 위해 평가지표를 단순히 IATI 가입 여부에서 실제 IATI 및 CRS 보고 이행을 포괄성 및 적시성의 측면에서 측정하는 것으로 변경하였다. 비구속성원조 측정을 보다 정확히

하기 위하여 QuODA는 DAC의 비구속성원조 공식 통계에 추가하여 한 개의 지표(T4)를 더하였다. 비구속성 원조의 외형을 갖추었으나 실제로 조달 계약은 공여국 내 업체와 체결하여 간접적으로 공여국에 혜택을 주는, 사실상 구속성 원조인 경우를 제외하기 위하여 공여국 내 업체들의 국제계약 비율을 계산하는 지표(T5)를 추가하였다.

3. 2021년 평가

2021년 QuODA는 29개 양자공여국과 20개 다자기관으로 구성된 총 49개 공여주체의 원조의 질을 평가했다. 양자공여국 29개국은 모두 DAC 회원국이다. 다자기구는 두 개의 기준에 따라 선정했다. 첫 번째는 2017년과 2019년 사이에 원조 예산규모로 인도적 지원예산을 제외하고 평균 2억5천만 불의 ODA를 집행하거나 약정한 국제기구를 선정했다. 두 번째는 인도적 지원의 제외이다. 산발적, 그리고 즉각적으로 이루어지는 인도주의 프로그램에 대한 평가는 별도의 기준이 필요하다는 판단이며, QuODA의 일부 지표가 인도적 지원에는 적용되지 않기 때문이다. 따라서, 긴급구호나 인도적 지원을 주로 집행하는 UNHCR, 유엔중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, CERF), WFP는 평가대상에서 제외되었다.

〈표 9〉 2021년 제5차 QuODA 평가대상 공여주체

다자공여주체(20)		양자공여주체(29)		
AIDF	국제통화기금(IMF)	호주	헝가리	폴란드
아랍기금(AFESD)	미주개발은행(IADB)	오스트리아	아이슬란드	포르투갈
아시아개발은행(AsDB)	IDA	벨기에	아일랜드	슬로바키아
기후투자기금(CIF)	국제노동기구(ILO)	캐나다	이탈리아	슬로베니아
유엔식량농업기구(FAO)	이슬람개발은행(IsDB)	체코	일본	스페인
GAVI	OPEC 국제개발기금(OFID)	덴마크	한국	스웨덴
글로벌 환경시설(GEF)	UNDP	핀란드	룩셈부르크	스위스
글로벌펀드	UNICEF	프랑스	네덜란드	영국
녹색기후기금(GCF)	WHO	독일	뉴질랜드	미국
IFAD	EU Institutions	그리스	노르웨이	

자료 : CGD 2021a, 4

QuODA는 각 영역별로 동일한 가중치를 부과하고 영역별 점수를 합산한 총괄점수에 대해 각 공여국 및 공여기관 순위를 발표하였다. 국제기구가 양자 공여국보다 상대적으로 더 좋은 순위를 기록하였다. 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은 전체 순위 1위를 차지하였고, 모든 영역에서 상위 10위권에 포함되었다. 원조공여국 중에서는 스웨덴, 핀란드와 덴마크가 각각 1, 2, 3위를 차지하였다. CGD는 증여등가액 기준으로 ODA/GNI 비율이 높은 국가일수록 원조의 질이 높아지는 상관관계를 주장한다. ODA/GNI 비율이 높은 북유럽 공여국들이 원조의 질 평가에서도 높은 점수를 받은 것은 사실이다. 그러나 절대 원조액은 원조의 질과는 무관한 것으로 보인다. 절대 원조금액이 많은 미국, 독일, 영국은 각각 QuODA 평가에서 35, 28, 16위를 차지하였다(CGD 2021a).

제5차 QuODA는 지표 평가를 위해 OECD의 CRS, GPEDC, MOPAN 평가결과, IATI 등의 데이터베이스를 활용했다. 주로 2019년 데이터, 또는 활용 가능한 가장 최근 연도의 데이터를 활용했다. 비교평가를 위해 z-score를 사용했다.

CGD와 브루킹스연구소는 제1차부터 3차에 이르기까지, 각 지표들이 종합적으로 원조의 질 향상에 기여하는 것은 맞으나 서로 상관관계가 없다는 이유로 종합순위와 점수산정은 하지 않고 분야별 순위만 도출하였다. 4차부터 종합순위 및 양자공여주체 순위가 발표되었으며, 한국의 평가결과는 <표 10>과 같다.

〈표 10〉 제3차 및 제4차 QuODA 한국 평가 결과

	종합 순위(40)	양자공여주체 순위(27)	영역별 순위			
			효율성 증대	제도 배양	수원국 부담 경감	투명성과 학습
3차 (2014년도)	—	—	29	21	30	24
4차 (2018년도)	33위	22위	13(+16)	14(+7)	20(+10)	26(-2)

자료 : 박수영 2014, Mitchell and McKee 2018

〈표 11〉은 한국의 2021년도 제5차 QuODA 평가 결과이다. 평가 영역 및 지표의 전면적인 개편 및 평가대상주체의 변경으로 제4차 결과와의 직접적인 비교는 불가하지만, 전체 공여주체가 늘어났음에도 불구하고 종합순위 33위에서 18위, 양자공여주체 22위에서 8위로 상당한 순위 상승이 있다.

〈표 11〉 제5차(2021년도) QuODA 한국 평가 결과 - 순위

종합 순위(49)	양자공여주체 순위(29)	영역별 순위			
		우선순위	주인의식	투명성과 비구속성	평가
18	8	20	3	41	8

자료 : Mitchell, Calleja, Hughes 2021

다음은 한국의 지표별 원천점수(Raw scores)를 나타낸 표이다.

〈표 12〉 제5차 QuODA 한국 평가 결과 - 지표별 Raw scores

우선순위						주인의식							
P1	P2	P3	P4	P5a	P5b	O1a	O1b	O2a	O2b	O3a	O3b	O4	
0.90	0.52	0.01	0.23	1.25	0.24	0.87	0.60	0.72	0.86	0.93	0.72	0.68	

투명성과 비구속성								평가		
T1	T2a	T2b	T2c	T3a	T3b	T4	T5	E1	E2	E3
0.07	1.00	5.15	0.98	2.00	2.00	0.55	0.72	3.00	3.14	3.50

*평가대상주체 간 비교평가 결과 빨간색(0%) 음영이 진할수록 점수가 낮고, 초록색(100%) 음영이 진할수록 점수가 높음을 의미함

자료 : CGD 2021b

영역별로 살펴보면, 우선순위 영역에서는 20위로 상위 50% 안에 속하였다. 수원국 집행 원조 비중(P1)과 저원조국가에 대한 공여정도(P3)는 상대적으로 높은 점수를 받았으나, 빈곤집중도(P2), 다자기구에 대한 비지정기여 점수(P4), 취약국 지원 비중(P5a) 점수가 저조한 것으로 나타났다.

한국은 주인의식 영역에서 아시아개발은행, 아프리카개발은행에 이어 종합 3위를 기록하였다. 양자공여주체 중에서만 살펴보면 1위의 기록이다. 1) 수원국 목표 연계, 2) 수원국 재정시스

템 활용, 3) 원조의 신뢰성과 예측가능성, 4) 수원국 GPEDC 설문 참여도에 이르는 전 세부지표에서 골고루 상위 점수를 기록하였다.

평가 영역에서는 종합 8위, 양자공여주체 중 6위를 차지하였다. 평가영역은 대부분의 평가대상 주체들이 상대적으로 높은 성과를 보여주는 영역이며, 한국도 대부분 세부지표에서 평균 이상의 성적을 기록하였다. 다만, 평가체계(E1) 점수는 상대적으로 낮은 편이며, 이는 세부지표인 평가의 질을 보장하는 전문성 및 시스템(E1d)에서 낮은 점수를 기록한 것이 원인으로 분석된다.

주목할 점으로, 한국은 투명성과 비구속성 영역에서 41위인 하위권을 기록하였다. CGD(2021, 3)는 데이터 민감도 테스트를 통해 투명성과 비구속성 영역이 지표의 취사, 즉 어떤 지표를 넣고 빼느냐에 따라 순위 변동 폭이 큰, 민감도가 높은 영역이라고 밝힌 바 있다. 특히 CGD는 IATI에 보고된 원조(T1), IATI 보고 적시성 및 빈도(T3b) 지표에서 CRS 보고는 잘 이루어졌으나 IATI에서 미흡한 보고가 이루어졌을 경우 순위 하락이 클 것으로 예상했다. 세부지표 점수를 살펴해보자면 한국은 비구속성 원조-계약(T5)을 제외하고는 모두 낮은 점수를 기록했으며 특히 T1, T3b, 비구속성 원조-공식(T4)의 점수가 낮다.

한편, KOICA는 2020년도 원조투명성지수(Aid Transparency Index, ATI) 우수(Good) 등급(70.7점)을 획득한 바가 있다. 영국의 비영리기관인 Publish What You Fund(PWYF)에서는 전 세계 주요 양·다자 원조기관을 대상으로 2년에 한번 IATI의 정보공개정도를 자체 개발지수인 ATI에 따라 평가한다. ATI는 IATI의 정보공개 기준을 바탕으로 만들었기 때문에 ATI 결과와 IATI 이행은 연계되어있다. 따라서, QuODA의 투명성 지수에서 한국이 낮은 점수를 받은 것은 이해하기 어려운 결과일 수 있다.

CGD에서는 지표값을 도출한 근거자료인 원천자료(Raw data)와 조사 시점을 공개하지 않아, 정확한 원인을 파악하기 쉽지 않다. 다만, ATI는 KOICA의 자료를 한국 전체 자료에서 분리하여 평가를 수행하고 있는 반면, QuODA는 한국 자료 전체를 대상으로 하고 있다는 점을 원인 중의 하나로 추정할 수 있다. 예를 들어, KOICA는 2020년 IATI 정보공개 항목을 22개에서 31개로 확대했으며, 정보공개 빈도도 연 2회에서 4회로 개선하였으나, 이는 한국 전체에 해당되는 사항은 아니다.

다만 CRS 보고액과 IATI 보고액의 차이가 발생하는 원인을 몇 가지 살펴보자면, 먼저 IATI는 CRS와는 달리 중앙 데이터베이스가 아닌 공여국과 기관들이 필요한 때에 접근 가능한 방법으로 개발원조에 대한 세부정보를 분류, 공개하기 위하여 만들어진 이니셔티브(김아리 2018)라는 점에 주목해야 한다. CRS는 전년도 실적을 종합하여 품질 검수 과정을 거쳐 확정 통계를 제출하는 반면, IATI는 공여국이 원하는 시기에 업데이트하여 적시에 세부 정보를 공개하는 것에

목적이 있다. 따라서, CRS의 실적과 IATI의 분기 정보가 완전히 같을 수는 없으며, 이로 인해 IATI 보고액과 CRS 보고액에서 차이가 필연적으로 발생한다. 한국에는 다양한 ODA 집행 기관이 있으며, TI의 평가대상의 또 다른 한 축인 OOF는 한국수출입은행에서 별도 보고한다. 따라서, TI의 데이터의 투명성을 개선하기 위해서는 ODA 집행을 담당하는 모든 기관의 투명성 제고 노력이 필요할 것이다.

IATI 보고 적시성 및 빈도(T3b)의 경우에는 2020-2021년 데이터를 바탕으로 산정되었으나, 총 8점 만점에 2점을 득하는 저조한 결과를 기록하였다. 방법론에 따르면, T3b 산정을 위한 적시성 및 빈도 평가 데이터는 IATI 홈페이지 통계 대시보드(dashboard)를 통해 수집한다. IATI의 대시보드는 지난 12개월간 공여기관의 데이터 업데이트(update) 및 제출 현황, 그리고 이를 바탕으로 한 평가 결과를 매달 업데이트하여 보여준다(<그림 3, 4> 참조).

<그림 3> IATI 통계 대시보드 - 적시성

Publisher Name	2021												2022		Time lag
	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb		
Republic of Korea	8	68	38	74	122	80	68	921	20	1941	0	0	0	A quarter	
Rocky Mountain Institute	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	A quarter	
Royal Commonwealth Ex-Services League	0	1	15	7	4	2	0	2	28	0	2	0	0	A quarter	
SDSN Association, Inc.	0	7	0	0	1	2	0	1	0	2	0	0	0	A quarter	

자료 : IATI 통계 대시보드³⁷⁾

37) http://publishingstats.iati-standard.org/timeliness_timelag.html (접속일: 2022.2.18.)

〈그림 4〉 IATI 통계 대시보드 - 빈도

Publisher Name	2021												2022		Frequency
	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb		
PwC	1	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	Quarterly	
Relief International UK	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	Quarterly	
Republic of Korea	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	Quarterly	
Royal Commonwealth Ex-Services League	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0	Quarterly	
Royal Tropical Institute	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	Quarterly	

자료 : IATI 통계 대시보드³⁸⁾

한국은 2022년 2월 기준 적시성과 빈도 두 항목 모두 분기별 제출로 총 6점으로 평가될 수 있다. 그러나 이 점수는 대시보드 결과 추출을 언제 했느냐에 따라 달라질 수 있다. 제5차 QuODA 평가보고서는 2021년 5월에 발간된바, 이전 시점에 데이터 추출 시 저조한 평가를 받은 것으로 보인다. KOICA는 2020년에는 10월 초, 10월 말, 12월 말 3차에 걸쳐 IATI 정보공개를 하였고, 2021년에는 4월, 7월 말, 9월, 11월 4차에 걸쳐 데이터를 제출하였으나, 〈그림 4〉는 한국이 8월, 9월, 11월에 자료를 제출하였음을 나타내고 있다. 한국의 원조 체계 특성을 고려할 때 QuODA 개선을 위해서는 원조 수행에 참여하는 모든 관계자의 노력이 필요하다는 점을 보여준다.

T4 비구속성 원조 지표의 Raw score는 0.55로, 비구속성 원조의 비율이 55%임을 뜻한다. 2018년 기준 DAC 회원국의 평균 비구속성 원조 비율이 86.1%라는 점을 고려한다면 상당히 저조한 수치이다(OECD 2020). 한국은 2012년과 2017년 두 차례 OECD 동료검토를 통해 ODA 비구속화 노력을 지속해야 한다는 권고를 받은 바 있다. 제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-25)에서는 국제사회의 권고를 감안하여 2025년까지 비구속성 비율을 유상 60%, 무상 95% 이상으로 확대 추진한다는 목표를 수립한바 동 비율³⁹⁾을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

38) <http://publishingstats.iatistandard.org/timeliness.html> (접속일: 2022.2.18.)

39) 최근 5년(2015-19)간 한국의 비구속성 평균 비율은 유상 46.5%, 무상 86.4%이다(관계부처 합동 2021).

4. 분석과 함의

1) 종합순위 도출의 필요성

CGD는 개발효과성에 대한 최신 연구를 바탕으로 QuODA 제5차 방법론에서 대폭적인 개정을 실시하였다. 그 결과 4차와는 순위가 많이 뒤바뀌었다. <표 13>은 3년 사이 양자공여주체 순위 변동을 보여준다.

<표 13> 양자공여주체 제4차 및 제5차 QuODA 종합순위 비교

국가	4차(2018년) 순위	5차(2021년) 순위	순위 변화
뉴질랜드	1	13	-12
덴마크	2	3	-1
아일랜드	3	7	-4
호주	4	11	-7
포르투갈	5	22	-17
룩셈부르크	6	12	-6
캐나다	7	4	3
스웨덴	8	1	7
네덜란드	9	9	0
벨기에	10	5	5
핀란드	11	2	9
일본	12	17	-5
프랑스	13	20	-7
오스트리아	14	23	-9
영국	15	6	9
체코	16	24	-8
슬로바키아	17	28	-11
폴란드	18	25	-7
헝가리	19	26	-7
스위스	20	15	5
노르웨이	21	14	7
한국	22	8	14
이탈리아	23	18	5
미국	24	21	3
그리스	25	29	-4
독일	26	16	10
스페인	27	19	8

*5차 평가에서 슬로베니아(27위), 아이슬란드(10위)가 추가됨

자료 : Mitchell and McKee 2018, Mitchell, Calleja, Hughes 2021

제5차 QuODA 평가에서 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아는 10위 이상 순위가 하락한 반면, 한국은 14위, 독일은 10위의 폭으로 순위 상승하였다. 이는 지표의 취사선택에 따라 원조의 품질이 다양하게 평가될 수 있다는 것을 시사한다. 예를 들어, 뉴질랜드는 직전의 4차평가에서 종합순위 1위를 차지하였다. Wood(2018)는 이러한 결과는 안정된 거버넌스 보유국가 지원 비중(ME2)과 원조관계의 중요성(RB1), 이 두 지표의 월등한 점수 덕분인데, 이는 지역적 근접성과 역사적 유대관계로 태평양 도서국가에 원조를 집중하였기 때문이며 원조효과성을 높이기 위한 선택은 아니었다고 분석한다. 5차평가에서는 뉴질랜드의 순위는 대폭 하락하여 전체 23위, 양자순위 13위를 기록한다. Howes(2021)는 안정된 거버넌스 보유국가 지원 비중이 취약국 지원 비중으로 바뀌면서 일어난 변화로 해석한다. 즉, 뉴질랜드가 많은 지원을 하던 태평양 도서국가는 안정된 거버넌스 보유국가이지만 취약국에는 포함되지 않는다. 따라서 뉴질랜드의 정책적 변화는 없었지만, 단순히 지표의 변화, 즉 거버넌스 지표가 빠지고 취약국 지표가 삽입되면서, 뉴질랜드의 지원은 부정적으로 해석되었다.

효과성 논의에 변화가 있었고, 이에 따라 평가 방법론이 수정되어 4차 결과와 5차 결과의 직접적인 비교가 어렵다는 사실을 차치하더라도, 몇 개 지표의 수정이 전체 결과에 영향을 미치는 점은 유의해야 할 것이다. 통계분석 결과 QuODA 전체점수에 가장 많은 영향을 미치는 결정적 지표는 취약국 지원 비중(P5a)과 CRS 데이터 세부설명 입력(T2b)이었으며, 양자공여주체의 경우 이에 더해 비구속성 원조-공식(T4) 점수도 영향을 많이 미치는 것으로 나타났다. 즉, 취약국에 대한 원조 비중과 비구속성 원조 비중이 높으며 CRS 데이터를 성실하게 보고한 공여주체가 높은 순위를 기록하게 되는 구조인 것이다.

종합 점수가 모든 지표값의 평균으로 산출되기 때문에 한두 개 지표의 뛰어난 결과가 순위에 큰 영향을 미친다는 사실은 유의할 필요가 있다. 종합순위만을 놓고 어느 국가가 다른 국가와 비교하여 원조효과성이 높다고 직관적으로 해석할 수 없을 때, 과연 종합순위 도출이 필요한 것인지 의문이 든다. CGD는 3차 평가까지 종합순위 및 점수산정은 하지 않고, 영역별 순위만 발표하였다. 종합순위로 국별 우위를 판단하는 단순한 해석의 위험성이 존재하는 현 상황에서, 이전처럼 영역별 순위만 발표하고 이를 통해 각 공여주체들이 각각 정책적 개선사항을 도출하도록 하는 것이 보다 바람직할 수도 있을 것이다.

2) 지표값의 신뢰도

주인의식 영역의 지표값은 전적으로 GPEDC 모니터링 결과에 의존하고 있다. GPEDC는 자발적인, 국가 주도의 참여적 보고의 특성상 지표간, 국가간 응답비율이 일정하지 않기 때문에 지

표값의 신뢰성 문제가 발생한다. 2018 GPEDC 설문에는 수원국의 32%만이 설문에 참여하였다 (Mitchell, Hughes, Calleja 2021).

평가 영역의 모든 지표는 양자공여주체 평가 시 OECD 동료검토를 활용한다. OECD 동료검토는 정성평가이므로 이를 점수화하는 과정에서 CGD의 판단이 들어갈 수 있다는 한계가 있다 (CGD 2021a, 17). 또한, 동료검토는 5-6년 주기로 실시하기 때문에 지표가 현재의 평가시스템을 반영하지 못해 적시성이 떨어진다는 점에서 지표 신뢰도를 떨어뜨린다.

투명성과 비구속성 영역에서는 한국 평가결과에서 짚어본 바와 같이, IATI에 보고된 원조(T1)와 빈도 및 적시성 지표값(T3b)은 ATI 결과와는 차이를 보였다. T1의 경우 보고 목적과 시점이 달라 차이가 발생할 수밖에 없는 IATI와 CRS 보고금액을 비교하였다는 한계가 있다. 앞서 서술한 바와 같이 IATI는 분기별 집행금액을 적시에 보고하고 사업 세부정보를 제시하여 수원국 및 다양한 이해관계자들의 사업 이해도를 높이는 것을 목적으로 한다. 그러나 CRS는 1년 내 발생한 공여국 지출 원조에 대해 신뢰할만한 기록 생성 차원에서 고안된 것으로 확정된 통계를 제시한다. 또한, 공여국마다 회계연도의 차이⁴⁰⁾에 의해 결산 시점이 다름에 따라 CRS 보고액과 IATI 보고액에 차이가 발생할 수 있는데 이를 고려하지 않고 CRS 보고액 대비 IATI 보고액을 투명성의 기준으로 산출하는 것은 지표의 한계가 될 수 있다. IATI의 목적에 부합하는 투명성을 평가하기 위해서는 빈도, 적시성, 정보의 충실성을 평가하는 것이 더 바람직할 것이다.

T3b 지표가 IATI 보고 빈도 및 적시성을 평가하고 있으나, 데이터 추출 시점에 따라 변동되는 IATI 대시보드의 결과값을 활용하고 있으며 최근 1년 이전 시점의 제출 시기 및 빈도를 확인할 수 없다는 점에서 신뢰도가 떨어진다. <그림 5>는 2020년 ATI 순위와 T3b 지표값을 비교한 차트로 X축의 국가는 ATI 순위로 나열하였다. Very Good 등급과 Good 등급을 받은 상위 순위 국가는 대부분 T3b 지표값 7-8점을 기록하였다. 반면, 한국(2점)과 스위스(5점)는 하위 그룹인 핀란드, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 덴마크, 노르웨이보다 낮은 점수를 기록하였다.

40) 회계연도 1월~12월 : 오스트리아, 독일, 네덜란드, 포르투갈, 아일랜드, 한국, 스페인, 스웨덴/ 4월~3월 : 뉴질랜드, 일본, 캐나다, 영국/ 7월~6월 : 호주/ 10월~9월 : 미국

〈그림 5〉 ATI 순위와 QuODA T3b 지표값 패턴



자료 : 저자 작성

ATI는 IATI 제출 데이터를 1) 공여기관 차원의 기획 및 원조 투명성을 위한 공약, 2) 재정 및 예산 정보, 3) 사업 세부정보, 4) 개발사업 데이터와의 연계성, 5) 사업 성과 데이터⁴¹⁾ 영역으로 나누어 원조 투명성 및 접근성을 종합적으로 평가한다. QuODA에서 IATI 보고 관련 원조 투명성 평가에 활용하는 T1, T3b 지표는 앞서 언급한 바와 같이 IATI의 목적을 제대로 반영하고 있지 않으며 지표값의 신뢰도에 문제가 있는바, ATI 지수를 활용할 것을 제안한다.

나아가 QuODA가 원조효과성을 측정하는 대표 지수로서 자리매김하기 위해서는 데이터 추출 시점 및 원천데이터(raw data)를 공개하고 공여주체들이 평가결과에 대해 확인 및 검증, 이의제기할 수 있는 절차 마련을 통해 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

41) 1) Organizational planning and commitments, 2) Finance and Budgets, 3) Project attributes, 4) Joining-up development data, 5) Performance

3) 다자기구와 원조효과성

2021 QuODA 결과보고서에 따르면, 원조효과성을 높이기 위해서 다자기구 채널을 이용할 것을 권고한다. 다자기구를 통해 ODA를 집행할 때 행정비용을 절감하고 공여국 간의 원조조화를 꾀할 수 있어 원조효과성을 높일 수 있다는 전제하에 우선순위 영역에서 다자기구에 대한 비지정기여를 지표로 포함하고 있다. 실제로 QuODA 종합순위 1위에서 5위까지 다자공여주체인 IFAD, 아프리카개발기금(African Development Fund, AfDF), 국제개발협회(International Development Association, IDA), 글로벌펀드(Global Fund), 세계백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI)이 각각 차지하였다. 그러나 그 외 다자공여주체는 양자주체보다 낮은 순위를 기록한바 이러한 경우에도 다자기구 채널을 이용하는 것이 원조효과성을 제고하기 위한 노력으로 평가될 수 있는지 의문이 생긴다.

〈표 14〉 다자공여주체 QuODA 종합순위

다자공여주체	종합순위	다자공여주체	종합순위
IFAD	1	CIF	24
AfDF	2	ILO	26
IDA	3	IsDB	30
글로벌펀드	4	OFID	34
GAVI	5	IADB	37
UNDP	7	GCF	38
WHO	11	AFESD	39
AsDB	12	FAO	40
EU Institutions	14	GEF	42
UNICEF	15	IMF	43

자료 : Mitchell, Calleja, Hughes 2021

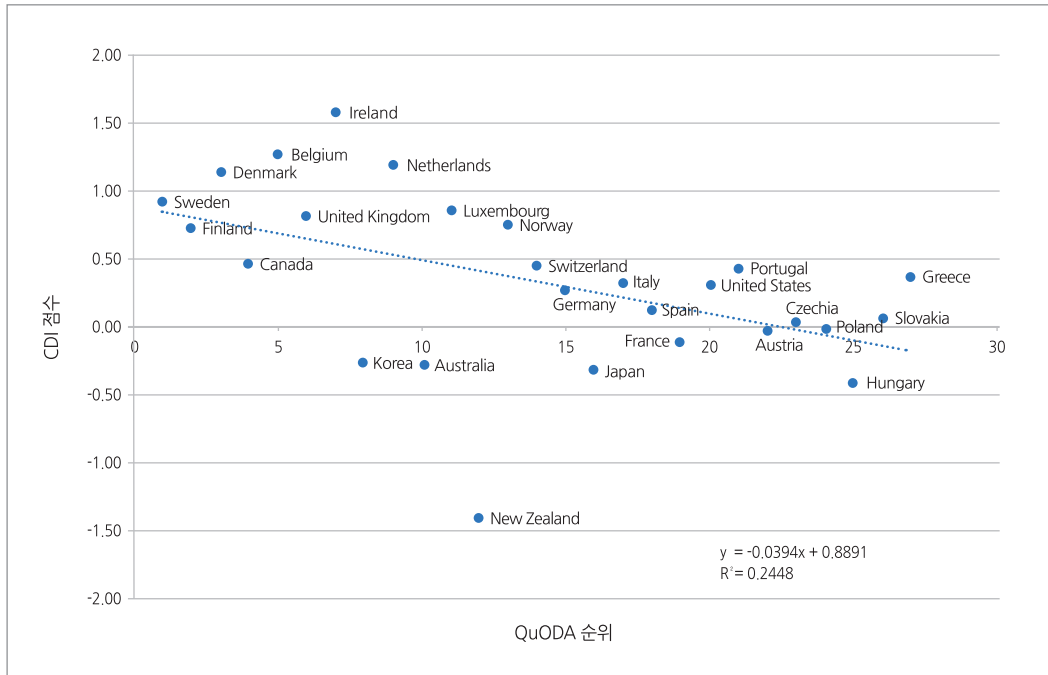
IV. 결론 및 시사점

본 연구는 개발협력 정책의 일관성을 측정하기 위한 지수로서 CDI, 공적개발원조의 질을 측정하기 위한 지수로서 QuODA의 각 지표들과 최근 평가결과를 살펴보았다. CDI는 개발재원, 투자, 이주, 무역, 환경, 보건, 안보, 기술 8가지 영역에서 공여주체의 정책이 국제사회에서 요구하는 기준에 따라 투명하고 일관성 있게 행사되었는지 평가한다. QuODA는 우선순위, 주인의식, 투명성과 비구속성, 평가 4가지 영역에서 공적개발원조의 질을 평가한다. 두 지수 모두 개발효과성을 높이는 여러 요인에 대한 이론 및 사례 분석을 바탕으로 공여주체의 개발효과성을 측정하기 위해 설계되었다.

CGD는 두 지표에 대해서 개발정책과 원조수행체계에 대해 주요 이슈별 평가를 시도하여, 개선과 향상을 위한 논의를 확대하고자 한다는 목적을 제시한다. 이전에 종합순위를 발표하지 않았던 QuODA에도 종합순위가 부여되면서, 공여국별 기관별 비교가 더 용이해졌다. 이에, 공여기관 입장에서는 숫자로 계량화되어 표시되는 국별 성적에 대해 민감해지지 않기 어려운 상황이 되었다. 공여국들이 평가결과 개선을 위해 인적, 물적 자원을 투입하거나 정책을 수정한다면 평가지표 및 체계와 개발정책 개선 간 강한 논리적 연계성이 전제되어야 할 것이다. 그렇지 않다면, 오히려 자원의 효율적 사용을 저해할 수도 있기 때문이다.

본 연구는 CDI와 QuODA 모두 지표 체계에 한계가 있음을 확인했다. 각 지표 체계에도 취약한 부분이 있으나, CDI와 QuODA 양자 간의 논리적 연계에도 의문이 발생하는 지점이 있다. CDI가 원조가 효과적으로 집행될 수 있는 공여주체의 환경을 종합적으로 평가한다면 이중 특히 개발재원 영역이 QuODA와 밀접한 관련성을 가지고 있다. 개발재원 평가는 개발재원의 양과 질에 대해 각각 50%의 가중치로 구성된다. 개발재원의 질은 빈곤국 및 취약국 집중도, 투명성, 비구속성, 주인의식, 다자지원 비율을 평가하여 산정하는바 QuODA 평가항목의 일부를 포함하고 있다. 평가의 논리적 정합성 분석을 위해 본 연구는 <그림 6>과 같이 QuODA와 CDI에 공통 평가대상이 되는 국가들의 CDI 원조품질 점수와 QuODA 순위를 비교해보았다. <그림 6>의 X축은 CDI와 QuODA 평가에서 모두 대상이 되는 27개 국가의 QuODA 순위이다. Y축은 동 국가들의 CDI 원조의 질 항목 점수이다. 그림이 보여주듯 두 항목은 높은 상관관계를 보이지는 못하고 있다.

〈그림 6〉 QuODA 순위와 CDI 원조품질 점수 국별 비교



자료 : 저자 작성

한편 CDI와 QuODA의 논리체계는 개발협력의 변화하는 정책 방향을 잘 드러내고 있다는 점에서는 유용하다. CDI는 전통공여국들의 개발협력 정책일관성을 평가하는 체계에서, 이제는 신흥공여국을 포함하는 주요 국가들의 개발협력 관련 정책을 평가하는 체제로 개편되었다. 이는 개발협력에서 신흥공여국들의 영향력이 점차 커지고 있다는 점을 보여준다. 또한 글로벌공공재, 교류, 개발재원으로 분류된 평가지표 체계는 SDGs 체계에서 감염병 대응이나 증가하는 갈등과 분쟁에 대한 대응 등 새로운 이슈의 부상과 이에 대한 대책 마련의 중요성을 시사한다. QuODA 또한 파리선언 이후의 효과성 논의를 보완하여, 개발협력 데이터의 투명성, 취약국 및 글로벌공공재 지원의 중요성을 평가에 수정 반영하였다. 따라서, 공여기관들은 신흥공여국을 포함하는 새로운 파트너십의 효과성을 높이고, 기후변화, 감염병, 점증하는 갈등과 분쟁의 확산과 같은 새로운 위협에 보다 효율적으로 대처할 수 있는 정책 및 전략 마련을 위해 더욱 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- 관계부처 합동. 2021. 제3차 국제개발협력 종합기본계획[2021-2025].
- 김아리. 2018. “IATI와 원조정보 활용에 관한 최신 논의 동향.” 개발과 이슈, no. 45.
- 박수영 · 고요한. 2014. 개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리원조에 대한 시사점 고찰. 성남:한국국제협력단
- 박수영 · 고요한. 2012. “개발공헌지수(CDI)와 공적개발원조질적평가(QuODA)를 통해 본 우리 원조 개선방안.” KOICA 개발정책 포커스, 제11호.
- 박수영. 2014. “공적개발원조질적평가(QuODA) 분석 및 우리원조 대응방안.” 개발과 이슈, no. 17.
- 외교부. 2021. 2021 유엔개황. 외교부 국제기구국
- 윤유리. 2019. “2030 어젠다 달성을 위한 GPEDC의 역할 및 한국의 기여방안.” 개발과 이슈, no. 53.
- Bridges, Donna, Horsfall, Debbie. 2009. “Increasing Operational Effectiveness in UN Peacekeeping: Toward a Gender-Balanced Force.” Armed Forces & Society, Volume 36 No.1, pp.120-130.
- CGD. 2021a. Quality of Official Development Assistance: QuODA 2021 Methodology.
- CGD. 2021b. QuODA 2021 Results Data, quoda-2021-results.xlsx
- CGD. 2018. Quality of Official Development Assistance: QuODA 2018 Methodology.
- Global Partnership for Effective Development Cooperation. 2016. GPEDC Indicator 4: Revised Methodology.
- Howes, Stephen. 2021. “Australian aid ranked second last and New Zealand last among traditional aid donors.” Devpolicy Blog. Development Policy Center.

September 21, 2021.

McKee, Caitlin, Blampied, Catherine, Mitchell, Ian, Rogerson, Andrew. 2020. Revisiting Aid Effectiveness: A New Framework and set of Measures for Assessing Aid “Quality.” CGD Working Paper 524. January 2020. Center for Global Development.

Mitchell, Ian, Calleja, Rachael, Hughes Sam. 2021. The Quality of Official Development Assistance.

Mitchell, Ian, Hughes, Sam, Calleja, Rachael. 2021. “QuODA 2021: Aid Effectiveness Isn’t Dead Yet.” CGD Blog post.

<https://www.cgdev.org/blog/quoda-2021-aid-effectiveness-isnt-dead-yet>

Mitchell, Ian, McKee, Caitlin. 2018. “How Do You Measure Aid Quality and Who Ranks Highest?” CGD Blog post.

<https://www.cgdev.org/blog/how-do-you-measure-aid-quality-and-who-ranks-highest>

OECD. 2020. 2020 Report on the DAC Recommendation on Untying ODA. DCD/DAC(2020)54/FINAL

Osland, Kari M., Jenny Nortvedt, and Maria Gilen Røysamb. 2020. “Female Peacekeepers and Operational Effectiveness in UN Peace Operations.” Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). <http://www.jstor.org/stable/resrep25749>.

Robinson, Lee, Cichocka, Beata, Ritchie, Euan, Mitchell, Ian. 2021. The Commitment to Development Index: 2021 Edition: Methodological Overview Paper. Center for Global Development.

UN. 2019. Deployment of Female Personnel Boosts Effectiveness, Says Secretary-General, as Security Council Holds Open Debate on Women in Peacekeeping. <https://www.un.org/press/en/2019/sc13773.doc.htm> (2022.2.11. 접속)

Wood, Terence. 2018. "Is New Zealand really the world's best donor?" Devpolicy Blog. Development Policy Center. September 28, 2018.

<https://devpolicy.org/is-new-zealand-really-the-worlds-best-donor-20180928>

웹사이트

CDI <https://www.cgdev.org/cdi#/>

IATI 통계 대시보드 publishingstats.iatistandard.org

PWYF <https://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2020>

QuODA <https://cgdev.org/quoda-2021>

첨부. CDI 세부 평가 지표 및 가중치

주제	영역	하위 영역	평가지표	측정	측정단위	가중치 (%)
개발 재원	개발 재원	양	개발재원 양	국제 개발 자원	GNI대비 %	50
		질	개발재원 질	구속성 정도	4점 만점에서 비구속성 자원 점수	10
				투명성	8점 만점에서 점수	10
				정부 주인의식	수원국 목표에 지원된 프로젝트 비율(GPEDC)	5
				빈곤 집중도	양자 자원에서 저소득국 지원 가중치 비율	20
				취약 집중도	취약국 양자 자원 지원 비율	5
교류	투자	금융 비밀	금융 비밀 (financial secrecy)	은행 비밀	FSI 점수	35
				국별 보고	FSI 점수	
				공공 통계	FSI 점수	
				돈세탁 방지	FSI 점수	
				정보의 자동 교환	FSI 점수	
				양자 조약	FSI 점수	
				국제 법적 협력	FSI 점수	
				수익적 소유권	수익적 소유권 기준 합치 정도	
		투자 기준	기업과 인권	기업과 인권	BHR 행동 계획 점수	10
			천연자원	천연 자원	천연 자원 거버넌스 이니셔티브 점수	10
			반부패	반부패	OECD 반부패 협약 이행 점수	20
		투자 협정	투자 협정	투자 협정	IIA에서 개발 정도	25
	이주	이민자와 난민	이민 유입	이민 유입	(출신국 빈곤도 가중치) 인구 천명당 이민자수	30
			여성 이민자	여성 이민자 비율	이민자에서 여성 이민자 %	10
			난민 수용	난민 수용	인구 천명당 난민 수	30
		통합과 보호	국제 난민 규약	국제 난민 규약	3 이주노동자 보호 조약의 통합 점수	10
			통합 정책	통합 정책	통합정책에 대한 MIPEX 점수	20
	무역	관세	평균 관세	평균 관세	교역대상국 소득과 역가중치 부여, 양자평균 관세	30
			최고율 관세	최고율 관세	교역대상국 소득과 역가중치 부여, 15% 초과 관세 숫자	10
		농업	농업보조금	농업 보조금	생산량 %로써 보조금 비율	20
		물류	무역 물류 체계	세관	세계은행 무역 물류 점수, 세관	20
				인프라	세계은행 무역 물류 점수, 인프라 스트럭처	
		서비스	서비스 무역 제한	서비스 무역 제한	OECD STRI에 따른 제한 정도	20

주제	영역	하위 영역	평가지표	측정	측정단위	가중치 (%)
글로벌 공공재	환경	기후 행동	온실가스배출	온실 가스 배출량	일인당 CO2 환산 배출량(톤)	40
				LULUCF에서 배출량	일인당 CO2 환산 배출량(톤)	
				무역에 포함된 배출량	일인당 CO2 환산 배출량(톤)	
		화석연료 생산	석유 생산	석유 생산	생산된 석유에 포함된 일인당 CO2 환산 배출량(톤)	10
				가스 생산	생산된 가스에 포함된 일인당 CO2 환산 배출량(톤)	
				석탄 생산	생산된 석탄에 포함된 일인당 CO2 환산 배출량(톤)	
		화석연료 지원	석유 보조	석유 보조	CO2 농축도로 측정된 보조금의 GNI대비 %	10
				가스 보조	CO2 농축도로 측정된 보조금의 GNI대비 %	
				석탄 보조	CO2 농축도로 측정된 보조금의 GNI대비 %	
				전력 보조	CO2 농축도로 측정된 보조금의 GNI대비 %	
		탄소 가격	탄소 가격	탄소 가격	배출되는 CO2 톤당 추가 비용	10
	지속가능 한 어업	국제 규범	국제 환경 규약	국제 환경 협정	6개 조약 합산 점수	20
	보건	질병 예방	항균 저항성 (antimicrobial resistance)	인간의 항생제 소비량	인구 1000당 DDD	25
				가축의 항생제 소비량	mg/PCU	
				AMR 거버넌스	40점 만점 대비 점수	
			백신 보급	홍역 백신 보급	국가 권고 연령 대비 접종 비율(%)	15
				DTP3 백신 보급	1세 아동 접종 비율(%)	
			감염병 준비정도	감염병 준비 정도	5점 만점 대비 점수	15
		국제 보 건 협력 과 기준	조약	보건 조약, 규약, 회 원가입 정도	7점 만점 대비 점수	10
		보건관련 제품 국제 무역	식품 보건 수출 금지	식품 및 보건 제품 수 출 금지 기간	일수	20
				특수 제품 제한 숫자	제품 금지	
			담배 공급 사슬	담배 공급사슬 관련 규범	6점 만점 대비 점수	15

주제	영역	하위 영역	평가지표	측정	측정단위	가중치 (%)
글로벌 공공재	안보	평화 유지	평화유지 기여도	유엔 재정 분담금	GNI대비 %	25
				유엔 군대 기여의 화 폐가치	GNI대비 %	
				유엔 이외 군대 기여 의 화폐가치	GNI대비 %	
			여성 평화유지군	여성 평화유지군 비율	여성 비율 %	10
		무기 거래	무기 거래	무기 거래 규모	GNI대비 무기 수출 비율 %	30
				무기 수출의 분쟁 잠 재도	가난한, 비민주, 군사 국가로의 수 출 가중치	
		안보 협 정 참여	국제 안보 조약	국제 안보 조약	10개 안보 조약 참여	20
	기술	지식생산 을 위한 정부 지원	정보 지원	정부 R&D의 국민 소 득 대비 비율	GNI대비 %	25
			세금 혜택	기업 R&D에 대한 세 금 혜택	GNI대비 암묵적 보조금 %	10
		지식확산 을 위한 정부 지원	외국인 학생	외국인 학생 수	인구 천명당 (출신국 빈곤 가중치)	25
			여성 학생	전체 외국인 학생에 서 여성 외국인 학생 비율	여성 학생 비율 %	10
			연구 협력	공저 연구	인구 천명당 (저자 출신국 빈곤 가 중치)	10
			지식재산권	무역 협정에서 지식 재산권 제약	WTO 기준을 초과하는 제한	20

MEMO

