

산림분야 공적개발원조 사업평가와 성과 제고 방안

유병일* 윤보은**

Keywords

산림(forest), 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance), 사업평가(project evaluation), 성과중심관리(results-based management)

Abstract

The purpose of this study was to investigate the perceptions and evaluations of experts on Korea's forest ODA to draw policy implications for raising the development effectiveness. For this, 25 experts from an ODA implementing agency and 49 forestry experts were selected. The awareness on Korea's forest ODA, the appropriateness of project objectives, the evaluation on project outcomes and key factors for the successful project implementation were surveyed. In particular, four criteria including relevance, efficiency, effectiveness and impact were selected from OECD DAC evaluation principles for project evaluation. With regard to the relevance of projects, both groups considered feasibility studies had been inadequately conducted and the budget and timeline assigned at the project design stage were not enough. Furthermore, from the result of the study, it can be drawn that Korea's forest ODA should put more emphasis on poverty eradication and income-boosting activities to contribute to the socioeconomic development in partner countries.

차례

- | | |
|--------------|-------------|
| 1. 서론 | 4. 분석 결과 |
| 2. 이론적 배경 | 5. 결론 및 시사점 |
| 3. 연구대상 및 방법 | |

* 산림청 국립산림과학원 산림정책연구부 임업연구관, 교신저자, e-mail:yoobi4951@korea.kr

** 산림청 국립산림과학원 산림정책연구부 연구원.

1. 서론

우리나라는 1996년 선진국 진입의 관문이라 할 수 있는 경제협력개발기구(OECD)에 가입하여 국제사회에서 한국의 위상 제고와 책임 인식을 동시에 맞보게 되었다. 가입 직후인 2000년 UN은 빈곤퇴치, 지속가능한 환경보존 등 8가지 내용을 목표로 하는 새 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 채택함으로써 국제사회의 개발 협력 목표에 대한 국제적 합의를 도출하였고 이에 따라 국제개발협력에 대한 선진국의 책임은 더욱 강조되었다.

특히 환경보존 분야는 일찍부터 UN에서 강조되었는데, 1992년 리우회의 이후 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)을 위하여 대기, 폐기물, 해양, 토양 및 산림, 생태계 등 환경 5개 분야에서 10개의 주요 환경 관련 국제협약이 체결된 바 있다. 이 중 기후변화협약(UNFCCC), 사막화방지협약(UNCCD), 생물다양성협약(UNCBD), 국제산림협정(NLBI) 등의 내용은 건전하고 지속적인 산림 관리를 근간으로 하고 있다.¹ 또한 하루 1.25달러 미만에 의존하는 개발도상국 빈곤층 약 15억 명 대부분의 인구가 산림 주변, 즉 농·산촌에 거주하는 현실에서 농촌개발은 상당 부분이 산촌개발로 직결되기에 범지구적 차원에서 산림관리의 중요성은 계속 강조되고 있다. 정부 수립 이후 세계 최빈국에서 산림황폐화를 극복하고 산림녹화에 성공한 국가가 되었고 1995년 지방자치제 도입 이후 다수의 산촌마을 개발 사업을 수행한 경험을 보유하고 있는 우리나라의 역할이 국제 사회에서 강조되는 이유이기도 하다.

그리고 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입함에 따라 공적개발원조(ODA)에 대한 우리나라의 역할은 국내외적으로 더욱 강조되었다. 우리나라의 ODA 총지원액을 보면 2008년 8억 200만 달러에서 2012년 15억 7,900만 달러로 5년간 약 100% 증가한 반면, 2012년 기준 GNI 대비 ODA 비중은 DAC 회원국 평균인 0.29%와 UN의 권고수준인 0.7%에 못 미치는 약 0.14% 수준에 불과하다. 이와 같이 제한된 ODA 자금을 효율적으로 사용하고 원조의 효과성을 제고하기 위해 우리나라는 26개의 중점협력대상국을 선정하여 국가별 종합지원 전략인 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)을 2013년 수립 완료하였다. 또한 원조 효과성 제고와 한국형 개발경험

1 기후변화협약의 주요 내용인 탄소흡수원 증진 방안에서 산림은 유일한 탄소흡수원이며, 생물의 약 80%가 산림 내 분포하고 있다. 산림분야 국제협약은 리우회의 이후 현재까지 이해관계국 간의 합의를 도출하지 못하고 유엔산림포럼(UNFF)을 통하여 계속 협의 중이다. 리우회의에서 산림의정서(Forest Principles) 채택 이후 2007년 4월 UNFF에서 국제산림협정(Non-legally Binding Instrument on All Types of Forests: NLBI)을 채택하였고, 12월 유엔총회에서 동 협정을 정식으로 채택하였다.

모델화에 대한 국내외 수요에 대응하고자 한국형 ODA 모델을 개발하여 159개의 프로그램을 수립하였고, 이 중 산림분야와 관련하여서는 산림녹화 및 임산자원개발 2개 프로그램이 포함되었다(주동주, 차문중, 권율 외 2012). KOICA 중점 프로그램 10개 중에는 산림보전 역량강화 프로그램과 농촌개발 프로그램이 포함되어 있다(KOICA 2012).

한국은 산림분야에서 약 15년에 걸쳐 20여 개의 산림 ODA 사업을 실행하였지만 2012년 기준 한국 전체 ODA 예산(15억 7,900만 달러) 대비 산림분야(366만 달러) 지원규모는 약 0.2% 수준으로, 전체 ODA 규모의 2.4% 이상을 산림부문에 지원하는 일본 등의 선진 공여국에 비하면 미미한 수준이다(OECD, StatExtracts). 지난 20년간 한국의 농림수산 ODA 사업의 지역별 지원의 56%가 아시아에 집중되는 바와 같이, 산림분야 ODA도 몽골, 중국, 인도네시아, 미얀마, 필리핀 등 아시아 국가를 중심으로 이루어지고 있다. 또한 사업 내용에서도 선진 공여국에서 중점적으로 수행하는 수원국의 산림정책 및 거버넌스 역량 강화 지원 사업보다는 산림 보전, 즉 양묘, 조림 등 산림녹화를 위한 기술전수 내지 시범사업이 대부분이었다. 원조목적도 지금까지 시행되어온 산림ODA 사업은 MDGs에서 핵심적으로 강조되는 빈곤극복 목적 사업보다는 주로 환경보전 및 기후변화 대응사업에 집중되는 경향을 보여 왔다.

향후 우리나라 산림 ODA의 확산 및 수원국의 실질적인 개발성과 증진을 위해서는 예산 확대 등의 양적인 증가뿐만 아니라 중점협력지역 확대와 사업내용의 다양화를 위한 노력이 필요하다. 또한 산림 ODA 사업에 환경보호 목적뿐만 아니라 주민참여와 지역사회개발, 빈곤퇴치와 소득증진 목적을 포함시키는 등 수원국의 포괄적인 사회개발을 위한 노력이 병행되어야 한다. 이를 위해서는 산림 ODA 사업 선정 시 해당 원조사업 설계의 적절성, 사업시행 즉 원조전달 과정에서의 효율성, 사업의 기대목표 달성 여부 등의 효과성, 사업이 수원국 사회·경제에 미치는 영향력과 지속가능성 등을 평가하고 이로부터 얻은 교훈을 향후 사업에 반영하는 등의 사업 성과관리가 필수적이다.

그리고 이와 같은 사업성과 제고를 위해서는 산림 ODA 사업에 직접 참여하는 ODA 전문가와 산림전문가의 개발협력에 대한 상호 이해가 수반될 필요가 있다. 개발협력은 분야 간 연계가 필요한 분야로서 주로 사회과학 분야의 배경을 가지고 있는 ODA사업 전담 실무자(전문가)는 국제개발협력의 담론 및 주요 이슈들에 대하여는 전문 지식을 보유하고 있지만, 그들 지식을 현장에 적용시키기 위해서는 특정 분야의 전문성을 가진 다양한 전문 인력이 개발협력 분야에 참여할 필요가 있으며, 이들 과정이 조화롭게 이루어진다면 수원국의 경제 및 사회 개발에 크게 기여할 수 있기 때문이다(김철희 2011). 산림분야 역시 산림 ODA의 사업성과 개선을 위해서는 ODA 실무자의 산림분야에 대한 관심과 산림전문가의 개발협력에 대한 이해를 통하여 상호협력이 절실한 실

정이다. 우리나라 산림분야 ODA에 대해서는 그동안 시행되었던 산림 ODA 사업을 원조목적별, 분야별로 분류하여 한국 임업부문 공적개발원조의 방향성을 모색한 연구(윤준영 외 2013), ODA 사업성과 제고를 위한 산림과 농업의 연계실행 방안 연구(허장외 2013), 외국 사막화방지 원조 사례를 통한 한국 산림 ODA 사업의 방향성 연구(정지선 2010)등이 있지만 개발협력 및 산림분야 전문가 집단의 산림 ODA에 대한 인식 및 사업평가 분석을 통한 성과제고 방안 연구는 아직 이루어지지 않았다.

본 연구는 ODA 전문가와 산림분야 전문가를 대상으로 산림 ODA 사업에 대한 인식을 비교하고 사업성과에 대한 평가 차이와 원인을 분석하여 우리나라 산림 ODA 발전을 위한 시사점을 도출하고자 시행되었으며, 본 연구의 결과는 향후 산림 ODA 전략과 정책 수립을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 이론적 배경

2.1. 개발원조에 대한 인식과 지지

2000년 유엔 정상회담에서는 2015년까지 전 세계 빈곤인구를 절반으로 감소시키는 등 절대빈곤과 기아퇴치를 주 목표로 하는 새천년개발목표(MDGs)를 채택함으로써 개발협력의 목표에 대한 국제사회의 합의를 이끌어내었다. 특히, 산림분야는 산촌지역주민 혹은 산림과 임업으로 생계를 유지하는 개도국 주민의 소득증진을 통한 빈곤퇴치(MDG-1), 그리고 산림파괴로 인한 기후변화와 생물다양성 감소 등에 효과적으로 대응하기 위한 지속가능한 환경보전(MDG-7)이라는 두 가지 핵심 목표 달성에 매우 중요한 분야이다. 한국도 새천년개발목표 달성에 기여하기 위해서는 산림협력 사업을 개발원조에 적극 활용할 필요가 있으며, 이를 위해서는 우선 산림분야 국제협력의 중요성과 필요성에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 하고 산림분야에서 원조사업을 시행하는 목적과 파급효과에 대한 전문가 간 의견이 수렴될 필요가 있다.

영국 등 주요 선진 공여국과 유럽연합(EU)에서는 개발원조에 대한 국민 인식 및 지지도에 대한 조사(DFID 1999~2009; Eurobarometer 2010~2012)를 지속적으로 시행해 오고 있다. 그리고 다수의 연구 결과를 통해 개발원조에 대한 인지 및 지식수준이 개발원조 지지도 향상에 미치는 영향(Henson et al 2010), 공여국 정부의 원조사업 수행능력과 사업의 효과성에 대한 인식이 원조에 대한 지지도에 미치는 영향(Chong and

Gradstein 2008) 등이 확인되었다. 우리나라에서도 개발원조에 대한 대국민 인식조사를 최근 여러 차례 실시하였는데(외교부 2008, 2010; 권율 외 2011, 2012, 2013), 2013년 대국민 인식조사 결과에 따르면 새천년개발목표에 대해 응답자의 2.2%만이 ‘잘 알고 있다’고 응답하였으며 22.4%가 ‘들어본 적은 있으나 내용은 잘 모른다.’에 응답하였다. 우리나라의 OECD DAC 가입 사실에 대해서는 21.4%만이 ‘알고 있다’고 응답하여 2011년 조사 결과(53.5%)에 비해 두 배 이상 감소한 것으로 나타났다. 이는 DAC 가입 직후 언론을 통해 가입 사실이 집중 홍보되었으나 그 이후 활동이나 성과에 대한 홍보가 제대로 이루어지지 않아 인지도가 오히려 하락한 결과로 해석된다(권율 외 2013).

이와 같이 개발원조에 대한 인식과 공감대 형성이 개발원조에 대한 적극적 지지와 연결된다는 점에서 개발원조에 대한 인지도 제고와 이해 증진을 위한 노력은 중요하며 이는 산림분야 역시 마찬가지이다. 또한 산림 ODA 기반 확대를 위해서는 분야별 전문성을 가진 인력확보가 필요하며 원조사업 전략 수립과 사업 설계, 시행과 평가 등 사업 전 단계별로 직·간접적인 영향을 미칠 수 있는 산림분야 및 ODA 전문가 집단의 산림 ODA에 대한 인식을 분석하여 향후 개선점을 찾아내려는 노력이 필요하다.

2.2. 개발원조의 효과성과 성과관리에 관한 논의

국제사회의 개발협력 목표 달성을 위해 선진 공여국을 중심으로 개발도상국에 제공 하는 원조의 효과성에 대한 평가와 이의 증진을 위한 논의가 이루어져 오고 있다. 2005년 파리에서 열린 제2차 OECD DAC 고위급 회의에서는 수원국의 주인의식, 수원국의 개발 전략에 공여국의 원조 일치, 원조 중복 방지를 위한 공여국 간 원조 조화, 개발 성과에 초점을 맞춘 성과 중심의 관리, 개발성과에 대한 공여국과 수원국의 상호책임 강화 등 원조효과성 제고를 위한 5가지 중점 원칙에 합의하였다. 이어 2011년 부산에서 열린 제4차 고위급 회의에서는 개발도상국 간의 개발협력(남남협력)과 브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국 신흥경제 5국을 포함한 삼각협력 확대, 민간부문의 참여, 기후변화 대응 등이 강조되었으며 부산 총회 이후의 새로운 협력 체제와 관련하여 보다 포괄적인 의미에서의 글로벌 파트너십 구축을 위한 논의를 통해 다양한 개발 주체들 간 공조의 계기를 마련하였다.

우리나라의 개발원조에 대한 OECD DAC의 동료검토(Peer Review)는 2012년, 우리나라가 DAC에 가입한 이후 최초로 이루어졌으며 검토 결과에 따른 주요 권고사항이 발표되었다. OECD DAC에서 4~5년을 주기로 실시하는 동료검토는 한 국가의 원조 성

과 또는 이행과정을 다른 국가들이 평가하는 것으로, 평가 대상국의 정책입안, 모범사례 채택, 기준 및 원칙 준수를 향상하도록 장려하는 과정이라 할 수 있다. 동료검토를 통해 우리나라 ODA 규모의 지속적인 확대 필요성과 유·무상 원조체계 조정을 위한 국제개발협력위원회와 유·무상원조 관계기관 협의회의 권한 및 기능 강화, 원조분절화 문제 해결 및 원조효과성 제고 등이 강조되었으며 성과중심 원조관리를 위해 평가체계와 절차 및 평가소위원회의 독립성 강화, 평가 결과를 향후 사업에 체계적으로 반영할 것 등이 권고되었다(OECD 2012). 이와 같은 권고 내용의 적용 필요성은 산림분야 역시 예외는 아니며, 향후 우리나라 산림 ODA 확대 및 발전을 위해서는 전체 ODA 규모 확대와 함께 산림분야 ODA에 대한 예산 확대, 다수의 정부부처에서 자체적으로 실시하고 있는 산림 ODA에 대한 국가 차원의 통합전략 제시, 기관 간의 소통과 사업조정 노력, 산림 ODA 사업의 성과관리와 효과성 제고, 성과평가를 향후 사업에 반영하려는 노력 등이 필요하다고 할 수 있다.

개발원조 사업성과 평가를 위해서 OECD DAC는 사업의 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등 5가지 평가 기준을 제안하고 있다<표 1>. 일본(JICA), 독일(GIZ), 미국(USAID) 등 주요 선진 공여국의 원조시행기관과 세계은행(WB) 등 다자간 협력기구도 과거부터 이와 같은 기준을 사업평가 기준으로 활용하고 있다. 우리나라는 ‘국제개발협력 평가지침’에서 위의 기준을 사업평가의 기준으로 제시하고 있으며 한국국제협력단(KOICA)과 대외경제협력기금(EDCF)에서도 내부평가지침에서 동 기준을 활용하고 있다.

표 1. OECD/DAC 개발원조 평가기준 및 세부 평가항목

평가 기준	세부 평가항목
적절성 (Relevance)	원조 활동이 수원국의 필요와 정책적 우선순위 및 공여국의 정책에 부합되는 정도, 사업목적 및 설계의 적절성과 타당성을 평가 • 사업 활동 및 결과가 사업의 전체 목표와 일치하는지 여부 • 사업 활동 및 결과가 사업이 의도한 영향 및 효과와 일치하는지 여부
효율성 (Efficiency)	경제적 의미에서, 투입된 자원에 대비한 성과가 얼마나 효율적으로 달성되었는지를 평가 • 사업 활동 결과의 투입 비용 대비 효율성 • 사업의 목표가 계획된 기간 내에서 달성되었는지 여부
효과성 (Effectiveness)	원조활동의 기대 목표가 어느 정도 달성되었는지를 평가 • 원조사업에서 계획한 기대목표가 어느 정도 달성되었는지 여부 • 목표를 달성하는 데 혹은 달성하지 못하는 데 영향을 미친 주 요인 분석
영향력 (Impact)	원조활동의 결과 직·간접적으로 초래된 지역적·사회적·경제적·환경적 변화를 의미하는 것으로 긍정적 변화와 부정적 변화, 의도한 결과와 의도하지 않은 결과를 모두 포함 • 사업의 긍정적 효과 및 부정적 효과, 사업 목표 외에 부수적인 효과
지속가능성 (Sustainability)	공여국의 지원이 종결된 후에도 원조의 효과가 유지될 수 있는지를 환경 및 재정적 측면에서 평가 • 원조의 효과가 지원이 종결된 후에 어느 정도 지속될 수 있는지 여부 • 사업의 지속가능성에 영향을 미친 주 요인 분석

자료: OECD(www.oecd.org).

최근에는 OECD DAC 국가 등 주요 공여국을 중심으로 원조 전달과정이 강조되었던 원조효과성 논의에서 개도국의 실질적인 개발성과에 초점을 맞춘 개발효과성으로 논의가 진전되고 있으며 이를 평가기준에 반영하기 위한 여러 가지 시도가 이루어지고 있다. 즉, 개도국에서의 고용창출과 시장경제 활성화 등 사회개발 측면에서의 개발성과가 중시되고 있는 추세이며 민간부문과의 협력 확대 등 포괄적인 동반 관계 확대에 대한 논의도 이루어지고 있다. 또한 과거에는 사업의 단기적 성과를 평가하기 위한 프로젝트 단위 평가가 주를 이룬 반면 최근 선진공여국은 중장기적 성과와 전략적 방향을 파악하기 위해 정책 및 전략평가, 국별 평가, 주제별·분야별·프로그램별 평가를 확대하는 추세이다. 또한, 수원국의 주인의식 제고를 위해 사업 설계 단계에서부터 개도국의 참여가 강조되고 개도국의 원조사업 평가역량강화와 공동평가 등이 실시되고 있다.

2.3. 개발원조 사업성과 평가 사례

우리나라의 경우 무상원조는 외교부에서, 유상원조는 기획재정부에서 총괄하고 국제개발협력위원회에서 유·무상 원조를 조정하고 있으며 평가소위원회에서는 각 원조 시행기관에서 실시한 내부 평가에 대한 평가인 메타 평가를 실시하고 있다. 또한 국제개발협력 평가지침을 기초로 분야별 국제개발협력 사업의 특징을 고려한 평가지침의 필요성이 제기됨에 따라 농업분야에서는 ‘농업분야 ODA 사업 평가지침 작성을 위한 연구’가 이루어진 바 있다(허장 외 2014). 국제개발협력위원회가 2013년 실시한 ‘보건분야 ODA 통합평가’에서는 기관 간 유기적 협력체계 구축을 위한 개선 방안을 도출하고자 기획재정부(EDCF), 외교부(KOICA), 보건복지부(KOFIH)의 보건분야 ODA 수행체계 및 사업성과 평가가 이루어졌다(국제개발위원회 2014). 특히 2009~2012년에 시행된 57개 사업에 대하여 OECD DAC 5대 평가기준을 적용하여 주요 실행영역별에 대해 각 시행기관별(KOICA, KOFIH) 평가 결과를 비교 제시하였다.

산림분야에서도 주요 선진공여국은 사업성과 관리를 위하여 다양한 평가체제를 구축 운영 중이다. 한 예로 핀란드에서는 외교부가 산림 ODA 정책수립 및 타 부서와의 정책조정을 총괄하고 있으며 산림분야에 대한 평가보고서를 발행하고 있다. 평가보고서에는 OECD DAC의 평가기준을 적용하여 적절성과 일관성(relevance and coherence), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 공여국 간 원조조화(coordination), 국내적, 국제적 이니셔티브(MDGs 등)와의 연결성(connectedness), 핀란드의 산림부문 지식의 활용(Finnish added value), 영향력(impact), 지속가능성(sustainability)을 기준으로 평가를

수행하고 있다. 개별 프로젝트에 대한 평가뿐만 아니라 탄자니아, 잠비아 등 중점협력국에서의 사업수행에 대한 국별 평가와 산림분야 전체 평가도 함께 이루어지고 있는 것이 특징이다(MFA of Finland 2010). 산림 ODA 주요 공여국인 일본도 산림 ODA정책의 적절성, 사업과정의 적정성, 사업성과의 효과성, 환경문제 해결과 빈곤감소 등 전지구적 문제 해결에 대한 기여도 등을 기준으로 산림 ODA 사업을 평가·모니터링하고 있으며, 이를 향후 사업에 반영시키고 있는 실정이다(MFA of Japan 2007).

한국 산림분야 평가와 관련하여서는 한국국제협력단 사업평가실과 환경정책평가연구원이 공동으로 KOICA가 수행한 3개 산림사업에 대해 평가를 수행한 보고서(2007)가 있지만, 2010년 OECD DAC 가입 이후에도 산림부문 전체에 대한 체계적인 평가는 아직 이루어지지 못하고 있다. KOICA와 산림청, 농림축산식품부 및 한국 주도의 산림 국제협력기구인 AFoCo 등에서 시행하는 ODA 사업에 대해서는 일부 사업에 대하여만 자체적으로 평가를 하고 있어 객관성이 부족하며, 평가 결과를 기초로 한 타 사업 혹은 향후 사업과의 연계성도 기대하기 어려운 형편이다. 게다가 산림분야에서는 범정부 차원의 통합전략 수립 및 분야별·국별 평가는 아직 이루어지지 않고 있어 사업성과 관리의 선진화를 위해서는 상당한 개선이 필요한 실정이다.

3. 연구대상 및 방법

본 연구에서는 산림 ODA 관계기관별 전문가의 산림 ODA에 대한 인식과 사업평가 분석을 위해, 원조시행기관에서 실제로 사업을 수행하고 있는 ODA 전문가 25명과 산림 ODA사업에 참여한 경험이 있거나 자문을 제공하는 등 산림 ODA 실행에 직·간접적인 영향을 미치는 산림전문가 49명 등 총 74명을 조사 대상으로 선정하였다. 조사대상자의 일반적 특성을 보면 성별은 남자가 62명(83.8%), 여자가 12명(16.2%), 연령은 30~39세가 12명(16.2%), 40~49세가 26명(35.1%), 50~59세가 34명(45.9%), 60세 이상이 2명(2.7%)인 것으로 조사되었다.

우선 조사 대상자 74명의 산림분야 ODA에 대한 인식 차이 비교를 위해, 문화체육관광부에서 한국 갤럽에 의뢰하여 수행한 ODA에 대한 국민인식 조사 연구(권율 외 2012)에서 사용된 문항을 참고하고 한국 산림 ODA 사업의 시행 사실 인지 여부, 시행 목적의 적합성, 성공적인 산림 ODA 수행을 위한 중요 요소에 대한 문항을 추가적으로 작성하여 전문가 집단의 인식을 조사하였다. 그리고 산림 ODA 기존사업 성과에 대한

인식을 측정하기 위하여 사업 참여 경험이 있는 전문가에게 참여 사업을 기준으로 총 18개 문항에 대한 평가 결과를 5점 척도(5점 우수, 1점 미흡)로 응답하게 하였다. 평가 문항의 작성은 OECD DAC에서 제시한 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등 다섯 가지 개발원조 평가기준을 참고하여 작성하였으나 지속가능성에 대한 평가는 사업 참여 전문가들이 사업종료 후 사업 결과의 성공적인 지속 여부에 대한 구체적인 정보를 수집하고 있지 못하는 점 등을 고려하여 본 연구에서는 평가 문항에서 제외하였다. ODA 전문가 25명 중 산림 ODA 사업을 직접 수행한 경험이 있는 응답자는 21명, 산림전문가 49명 중 사업 PM이나 단기전문가 등의 형태로 산림 ODA 사업에 참여한 경험이 있는 응답자는 32명으로 총 53명이 사업에 직접 참여한 경험이 있는 것으로 조사되었다. 이 중 사업성과평가 문항에 대해서는 ODA 전문가 17명, 산림전문가 30명이 응답하였다<표 2>.

표 2. 응답자의 일반적 특성

단위 : 명

구 분	전문가		전문가 총계
	ODA 전문가	산림전문가	
설문조사 총계(A)	25	49	74
산림사업 참여(B)	21	32	53
산림사업성과평가참여(C)	17	30	47

전문가 인식조사를 위해 2013년 4월부터 8월까지 전문가 집단을 대상으로 면접조사를 직접 대면 실시하였고 설문조사 결과는 우편 및 전자 우편을 통해 설문지를 회수하는 방법을 통하여 수집하였다. 대면조사 시에는 설문지 조사와 함께 설문지 내용 이외의 다양한 내용을 추가로 심층 조사하였다. 설문응답 결과 분석 통계처리는 SPSS 12.0 프로그램을 사용하였다. 설문조사 응답에 대하여 빈도분석과 기술통계를 실시하였고 전문가 내 집단 간 인식차이를 비교하기 위해 교차분석의 카이검정과 독립표본 t-검정을 실시하였다. 사업성과에 대한 두 전문가 집단 간 평가차이를 알아보기 위하여 적절성, 효율성, 효과성, 영향력 4가지 기준으로 분류된 총 18개 문항에 대해 두 집단의 평균차이 검정(t-test)을 실시하였다.

4. 분석 결과

4.1. 한국 산림 ODA 시행 사실에 대한 인지 여부

한국의 산림 ODA 시행 사실에 대한 전문가 집단의 인지 수준은 ‘잘 알고 있다’와 ‘약간은 알고 있다’가 96%로 나타났다. 전문가 집단 내에서는 ODA 전문가의 경우 ‘목적과 내용을 잘 알고 있다’는 응답이 92%로 산림전문가 집단보다 높게 나타나는 등 유의한 차이를 보였다($p<.05$). 산림전문가의 산림 ODA에 대한 인지도는 비교적 양호하였으나, 일부 산림전문가는 본인이 개발도상국의 산림사업에 참여는 하였지만, 한국의 산림 ODA 사업 시행 사실은 물론 본인이 ODA 사업에 참여하였는지 자체를 인지하지 못하고 사업을 수행한 사례가 면접조사 시 다수 확인되는 등 단순히 산림분야 전문기술 수행 및 이전에 치중하였기에 ODA 사업의 본질과 의미를 충분히 살리지 못한 경우도 조사되었다. 이와 같은 이유는 산림분야 ODA 사업이 시작된 이래 초창기 시행사업의 경우 특히 단순히 산림복구 기술이전 내지 시범사업 성격으로 설계되었기 때문이라고 판단되며 산림전문가의 ODA에 대한 충분한 이해가 선행되지 못하였기 때문이라고도 할 수 있다.

따라서 향후에는 산림 ODA 사업 설계 시 단순 산림기술 전수보다 빈곤완화와 산림에 의존하여 살아가는 수원국 주민의 소득증진, 주민참여를 통한 지역공동체의 발전과 역량강화 등 개발협력의 기본정신을 충분히 반영하여 수원국의 경제적·사회적 발전을 종합적으로 고려한 사업을 구성하고 각 분야별 전문가를 대상으로 ODA에 대한 이해를 증진시키기 위한 노력을 기울일 필요가 있다<표 3>.

표 3. 한국 산림 ODA 시행 사실에 대한 인지 여부

단위: 명(%)

구분	전문가		총계
	ODA	산림	
목적과 내용을 잘 알고 있다	23(92.0)	31(63.3)	54(73.0)
약간은 알고 있다	2(8.0)	15(30.6)	17(23.0)
들어본 적은 있으나 잘 모른다	0(.0)	3(6.1)	3(4.1)
들어본 적 없고, 전혀 모른다	0(.0)	0(.0)	0(.0)
χ^2	7.088*		

* $p<.05$

4.2. 한국 산림 ODA 시행목적의 적합성 평가

한국 산림 ODA 시행목적을 6개로 구분하여 5점 척도로 조사한 결과 전문가 집단 전체적으로 산림 ODA 시행목적에 대하여 ‘환경 및 산림보전 및 보호 복구’, ‘한국산림기술 이전 및 홍보’, ‘개도국의 빈곤 완화 및 소득 증진’ 목적 순으로 높은 점수를 준 것으로 나타났다. 산림전문가 집단의 경우 환경 및 산림보전 및 보호·복구(4.41점), 한국 산림기술 이전 및 홍보(4.10점) 목적에 4점대의 높은 점수를 주었으며 다음으로는 개도국의 빈곤완화 및 소득증진 목적(3.78점)과 자원개발협력 증진 및 국내기업 진출(3.71점) 목적을 유사한 수준으로 적합하게 인식하는 것으로 나타났다.

ODA 전문가 집단의 경우 산림 ODA의 목적 중 개도국의 빈곤완화 및 소득증진(3.64점) 목적의 적합성에 대한 인식이 환경 및 산림보전 및 보호 복구(4.40점), 한국산림기술 이전 및 홍보(3.84점), 국제 ODA의 일반 추세(3.80점)보다 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 KOICA를 통한 대부분의 산림 ODA 사업이 주로 황폐지 복구, 기후변화대응을 위한 조림 등 환경보전을 위한 일부 전략으로 활용되고 있는 현재의 경향과도 연관이 있는 것으로 해석된다. 따라서 산림 ODA를 통해 개도국의 빈곤완화 및 소득증진 목적달성에 기여하기 위해서는 ODA 전문가들이 산림보전 및 복구뿐만 아니라 소득창출이 가능한 임산자원을 활용한 지역주민 생계향상과 빈곤완화 등 산림이 수행하는 다양한 기능에 대한 인식을 가지고 이를 사업설계에 반영토록 할 필요가 있다.

한편, 두 전문가 집단 간 인식 차이를 보면 산림전문가가 ODA 전문가에 비해 ‘관련 분야 청년(은퇴자)의 해외취업’과 ‘자원개발협력 증진 및 국내기업 진출’ 목적에 더 높은 점수를 주었으며 두 집단 간 유의한 인식차이($p<.01$)가 있는 것으로 나타났다<표 4>.

표 4. 한국 산림 ODA 시행목적의 적합성에 대한 평가

구분	전체 M(SD)	전문가별 M(SD)		t-value
		ODA	산림	
국제 ODA의 일반 추세	3.63(.92)	3.80(1.041)	3.54(.849)	1.140
개도국의 빈곤완화 및 소득 증진	3.73(.83)	3.64(.860)	3.78(.823)	-.660
환경 및 산림보전 및 보호 복구	4.41(.79)	4.40(.764)	4.41(.814)	-.042
한국 산림기술 이전 및 홍보	4.01(.87)	3.84(.898)	4.10(.857)	-1.230
자원개발협력 증진 및 국내기업 진출	3.49(.83)	3.08(.954)	3.71(.683)	-3.245**
관련 분야 청년(은퇴자) 해외취업	3.44(.83)	3.08(.862)	3.64(.764)	-2.823**

** $p<.01$

4.3. 한국 산림 ODA 사업성과 평가

사업에 참여한 전문가를 대상으로 본인이 직접 수행한 산림 ODA 사업의 성과와 관련하여 적절성, 효율성, 효과성, 영향력 4개 평가기준별로 각 4~5문항씩 전체 18문항에 대하여 5점 척도를 사용하여 평가하도록 하였다. 그 결과, 전체 18문항 중 6문항에서 전문가 집단 간에 유의한 차이를 보였고, ‘사업기간과 예산은 충분하였다’ 1개 문항을 제외한 모든 항목에서 산림전문가 집단이 ODA전문가보다 사업성과에 대해 긍정적으로 평가한 것으로 나타났다<표 5>.

표 5. 산림 ODA 사업성과에 대한 전문가 집단 간 평가 차이 비교

평가기준	세부 평가항목	구 분	M	SD	t-value
적절성	사업제목과 설계내용은 수원국의 상황을 충분히 반영하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.53 4.20	.800 .664	-3.087**
	사업에 대한 사전조사는 충분하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.29 3.73	.772 .785	-1.854
	사업 책임자와 전문가는 사업 수행에 적합하도록 구성되었다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.59 4.10	.618 .803	-2.270*
	사업기간과 예산은 충분하였다. (+)	ODA 전문가 산림 전문가	3.47 3.17	.800 .699	1.360
	수원국의 사업수행 참여의지와 역량이 충분하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.59 3.60	1.121 1.003	-.037
효율성	책임자, 분야별 전문가 간에 충분한 의사소통으로 사업이 이루어졌다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.59 4.03	.795 .809	-1.824
	사업추진에 대한 외부로부터의 독립성과 자율성은 충분하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.82 3.83	.809 .834	-.039
	본인은 사업수행에 도움이 되었다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.65 4.37	.493 .556	-4.436***
	사업의 결과(outputs)는 좋은 평가를 받았다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.71 4.33	.772 .606	-3.085**
효과성	사업은 수원국 문제해결에 충분히 기여하였고 성공적으로 추진되었다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.59 4.07	.870 .785	-1.931
	본 사업은 ODA원칙과 기준에 충실하게 이루어졌다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.82 4.10	.529 .712	-1.395
	수원국 산림기술 발전에 기여하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.76 4.20	.752 .761	-1.892
	수원국 공무원 역량강화에 기여하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.88 4.17	.600 .699	-1.407
영향력	한국에 대한 인식 개선에 기여하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.94 4.53	.748 .507	-3.230**
	사업은 수원국 주민 빈곤극복과 소득 증진에 도움이 되었다. (+)	ODA 전문가 산림 전문가	3.18 3.50	.636 .731	-1.525
	수원국의 경제·사회 발전에 기여하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.65 3.87	.606 .730	-1.050
	수원국과 한국의 산림협력 증진에 기여하였다.	ODA 전문가 산림 전문가	3.94 4.47	.966 .629	-2.260*
	한국 기업의 수원국 진출기회 확보에 기여하였다. (+)	ODA 전문가 산림 전문가	3.35 3.57	.493 .971	-.999

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

사업의 적절성에 대해서는 ‘사업제목과 설계내용은 수원국의 상황을 충분히 반영하였다’(p<.01)와 ‘사업 책임자와 전문가는 사업 수행에 적합하게 구성되었다’(p<.05)에서 산림전문가가 ODA 전문가에 비하여 높은 평가를 하여 유의한 차이를 보였다. 산림전문가의 경우 산림기술전수 및 녹화사업이 필요한 수원국의 문제 상황을 중심으로 수요(needs)를 파악하기에 ODA 전문가보다 수원국의 상황에 대한 반영이 적절하게 이루어졌다고 평가하는 경향이 높게 나타난 것으로 분석된다. 그러나 ‘사업기간과 예산은 충분하였다’ 항목에 대해서는 두 전문가 집단 모두 낮은 평가를 한 것으로 나타났으며 특히, 산림전문가의 경우 전체 18개 항목 중 동 항목을 가장 낮게 평가하였다. 자연조건에 장기간 노출되는 산림사업 특성상 본 사업기간 중 변화요소가 일반 사업에 비하여 더 클 수 밖에 없기에, 사업 기간과 예산이 충분치 못하다고 판단하였을 것으로 사료된다. 향후 사업 설계 과정에서 수원국의 자연 및 제도적 환경과 사업의 실행가능성에 대한 사전타당성 조사 결과에 근거하여 적절한 사업기간과 예산 확보가 충분히 이루어져야 사업설계의 적절성을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

특히, ‘사업에 대한 사전조사는 충분하였다’는 항목에 대하여 전체 항목 중 ODA 전문가는 두 번째로, 산림전문가는 다섯 번째로 낮게 평가하였다. 전반적으로 양 부문 전문가 모두 사전 조사가 충분치 못하다는 점에 인식을 함께 하는 것으로 판단된다. 이는 실제 사업 착수가 사전타당성 조사 2~3년 후에 시작이 되고, 사업 실행 시 발생할 다양한 위험 요소를 충분히 고려하지 못하고 사업을 설계함에 따라 사업기간과 예산 부족으로 인한 본 사업 내용 변경이 자주 발생한다는 KOICA 실무자의 지적과도 일치하는 내용이다. 사전타당성 조사의 불충분 문제에 대하여는 ODA 담당기관도 충분히 인식하여 최근 주요 사업에 대해 BDS(Basic Design Survey) 제도를 확대 도입하여 본 사업 실시 여부를 충분히 검토하려는 노력 등이 이루어지고 있기에 향후 제도적으로 많은 개선이 기대된다. 그동안 불충분한 사전타당성 조사로 인하여 충분히 사업을 검토하지 못하고 본 사업을 설계 실시함에 따라 사업 실시 이후 사업 내용 변경과 사업 지연 등이 발생하는 사례가 사라지면, 사업 설계의 적절성은 향상될 것으로 예상된다.

사업의 효율성에 대해서는 ‘본인은 사업수행에 도움이 되었다’에 산림전문가 4.37점, ODA 전문가 3.65점으로 가장 큰 인식차이를 보였다(p<.001). 이는 산림 ODA 사업수행 시 전문지식을 활용하여 산림기술 전수를 직접적으로 수행한 산림전문가 집단이 본인의 사업기여도에 대해 보다 더 긍정적인 평가를 한 결과로 분석된다. 또한 산림전문가 집단은 ‘사업 결과(outputs)는 좋은 평가를 받았다’에도 ODA 전문가보다 높은 평가를 하는 등 (p<.01) 전반적으로 사업의 효율성에 대한 평가점수가 높고 사업을 효율적으로 수행하였다는 자신감이 강하게 나타나고 있다.

사업의 효과성에 대해서는 특히 산림전문가의 경우 모든 항목에서 4점대의 점수를 주었고 ODA 전문가의 경우도 ‘사업은 수원국 문제해결에 충분히 기여하였고 성공적으로 추진되었다(3.59점)’ 항목을 제외한 나머지 항목에서 모두 3점대 후반의 높은 점수를 준 것으로 나타났다. 즉, 사업설계에 따른 단기적인 기대목표는 대체적으로 충실히 수행된 것으로 평가된다. 하지만 이와 같은 사업의 효과성에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 전체 사업 내 분야별 연계성 약화로 단위 사업 간의 시너지 효과가 충분히 나타났는지에 대하여는 의문이 남는다.

또한 우리나라의 경우 성공적인 산림녹화 정책, 상업적 산림개발과 지속가능한 산림관리의 우수한 성과가 있음에도 불구하고 사실 원조에 있어서는 이러한 경험을 충분히 활용하지 못한 경향이 있으며(정지선 2010), 실제로 ODA 전문가의 경우 산림 전문가를 단순히 산림 기술 분야에 한정하고, 경제·경영분야는 일반 경영인을 참여시키는 경향이 있다. 그러나 산림관리를 둘러싼 다양한 정책적·제도적 문제를 산림 기술 전문가나 일반 경영인이 해결하도록 하는 현행의 사업 방법으로는 산림사업의 초창기성과 낮은 토지생산성 및 소득증진 문제, 개발도상국의 산림 소유 및 이용에 대한 지속적인 분쟁, 부락민과 정부 간의 산림 관리에 관한 지속적인 이해 갈등, 산림 관리에 있어서의 지역 간 다양성 문제 등 산림과 인간과의 복잡하고 근본적인 문제 해결이 쉽지 않다. 따라서 전문가 선정도 기존의 산림기술(양묘, 조림, 산림토양관리 등)전문가 중심으로 산림정책 및 산림경제 전문가 중심으로 전환하면 산림 ODA 사업 효과성 제고에 보다 폭넓은 개선이 이루어질 것으로 판단된다.

그리고 지금까지 해왔던 식의 단순 산림기술전수 위주의 산림 ODA 사업은 단기간 내 가시적인 성과 보여주기 식의 사업으로 끝날 위험 또한 상존하므로 기술전수를 위한 단기전문가 파견뿐만 아니라 현재 ODA 주관기관이 운영하는 분야별 전문위원제도의 활성화를 우선적으로 모색할 필요가 있다. 산림사업 전반에 대한 전문지식과 이해가 충분한 산림전문위원이 사업 초기 사업 발굴 단계에서부터 사업 내용 결정과 실행 및 사후관리 단계에 걸쳐 사업에 지속적으로 참여하면서 사업의 일관성을 유지하고 성과관리를 한다면 다양한 이해관계자의 이해관계에 따라 단계별로 사업내용이 변경되는 문제점을 해결하고 사업의 효과성을 비롯한 다양한 평가기준을 충분히 만족시킬 수 있을 것이다. 특히 산림 ODA 사업을 처음 수행하는 사업수행기관(PMC)에는 사업수행 경험이 많은 전문위원의 참여가 반드시 필요하다. 물론 산림전문가와 같은 분야별 전문가가 ODA 사업에 참여하는 경우 원조 사업과 개발협력 효과성 제고를 위한 방안 등에 대한 이해가 선행되는 것이 전제조건이라고 할 수 있을 것이다.

또한 사업의 영향력에 대해서는 ‘한국에 대한 인식개선에 기여하였다’(p<.01)와 ‘수

원국과 한국의 산림협력 증진에 기여하였다’($p<.05$)에 산림전문가의 평가가 더 높게 나타났다으며 두 전문가 집단 간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 한편, ‘수원국의 경제 및 사회 발전에 기여하였다’와 ‘한국기업의 수원국 진출기회 확보에 기여하였다’ 항목에서는 두 전문가 집단 모두 낮은 평가를 하였다. 그리고 ‘사업은 수원국 주민 빈곤극복과 소득증진에 도움이 되었다’ 항목에서는 ODA 전문가의 경우 3.18점으로 전체 18문항 중 가장 낮은 평가를 하였으며 산림전문가도 3.50점으로 상대적으로 낮은 평가를 한 것으로 나타났다. 이는 실제 기존 산림 ODA 사업 내용에 빈곤극복을 위한 프로그램이 적극 도입되지 못하고 있는 현실을 반영한 결과로 해석되기에 이에 대한 개선이 요구된다. 개발원조 사업에서 빈곤감소와 소득증진, 인력개발과 고용창출 등 수원국의 경제·사회 개발에 대한 기여와 이에 대한 성과관리가 중요시되고 있는 만큼, 사업 설계 및 수행 시 수원국의 실질적인 개발성과에 대한 고려가 앞으로 더욱 필요하다.

특히 산림 ODA 사업 시행목적에 대해서 산림전문가는 ‘자원개발협력 증진 및 국내 기업 진출’ 목적을 적합하게 인식은 하였지만, 사업성과평가에서는 산림전문가 스스로 ‘한국 기업의 수원국 진출기회 확보에 기여하였다’를 평가 항목 중 낮게 평가하였다. 이로써 그동안 실시하여온 산림 ODA 사업을 통한 국내기업의 해외진출 기반확보가 쉽지 않았음을 알 수 있고, 이러한 문제 역시 사업 선정과 사업설계 및 실행 시 산림 경제 분야 전문가의 참여가 필요함을 의미한다고 할 수 있다.

전체적으로 ODA 전문가는 모든 항목에서 3점대의 고른 점수를 주었고, 산림전문가보다 낮은 평가 경향을 보이고 있다. 이는 원조시행기관 실무자의 경우 국제개발협력과 개발원조 효과성에 대한 담론을 의식하여 산림 ODA 사업의 현실과 지향점 사이의 간극을 더 크게 인식하고 있는 결과로 이해된다. 선진 공여국의 경우 산림 ODA사업 시행 시 기자재 전달 및 기술의 효율적인 전수에서 그치지 않고 빈곤극복과 생계향상, 지역사회 발전, 경제·사회 발전과 정책역량 강화 등 수원국에서의 실질적인 개발성과에 역점을 두어 ODA를 추진하고 있는 만큼 양 분야 전문가 집단 간 ODA 성과에 대한 인식 차이를 해소하기 위한 노력이 향후 필요할 것으로 보인다. 특히 ODA 전문가와 산림 정책 및 경제 전문가 간의 긴밀한 협조는 보다 지속가능한 산림관리와 수원국의 경제·사회발전에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 전문가 간 유의한 차이를 보이는 6개 문항과 양 전문가 모두 낮게 평가하고 있는 3개 문항(세부평가항목 내+)에 향후 많은 관심이 필요하다.

4.4. 산림 ODA 성공 요소

한국 산림 ODA의 성공적인 사업수행을 위해 중요한 요소에 대하여 다중응답을 2개 허용하여 조사한 결과 전문가 집단 전체적으로는 ‘사전타당성 조사 및 사업내용 설계’에 대해 가장 많이 응답한 것으로 나타났으며, 전문가 집단별로 보면 ODA 전문가와 산림전문가 양 집단 모두 ‘사전타당성 조사 및 사업내용 설계’, ‘수원국의 참여 및 결과 수용 의지’, ‘협력사업 대상국가 선정과 과제 발굴’이 1~3순위에서 비슷한 응답순위를 보였다.

따라서 산림협력사업 수행 시 사전타당성 조사 사업에 필히 충분한 시간과 예산, 전문 인력을 투입하여 수행한 후 본 사업 착수 여부를 결정하여 사업의 안전성 확보와 효율성을 높일 필요가 있다. 최근까지도 산림 ODA 사업선정을 위한 타당성 조사는 2~3회, 1~2주일 정도 수행하고 이를 기반으로 사업선정 및 사업내용을 확정하는 경우가 일반적이었지만, 일본의 경우 전체 사업의 약 40%를 타당성 조사에 할애하고 조사 기간도 1~2년에 걸쳐 장기간에 세밀하게 수행한다는 것을 눈여겨볼 필요가 있다(유병일 2005).

또한 수원국의 참여와 결과 수용의지의 중요성은 초창기 산림 ODA 사업에서 한국 정부 주도로 사업 제목과 내용을 결정하고 수원국에 제시하는 형태로 운영되는 사례가 있었기에 사업추진에 수원국의 참여가 미진하고 결과에 대하여도 지속적으로 수용하려는 의지가 부족하였다는 점을 재음미할 필요가 있다. 따라서 수원국이 희망하는 사업을 제출받아 충분한 검토와 함께 사업선정 및 타당성 조사 시 수원국과 긴밀히 협의하는 자세가 필요하다.

그동안 우리나라 산림 ODA 사업은 양자협력의 경우 몽골, 미얀마, 인도네시아, 중국 등 6개 국가에서 건조지역 산림녹화, 사막확산 방지 생태복원 등 주로 산림황폐지 복구를 중심으로 한 단순기술이전 사업 위주로 이루어져온 경향이 있다. 또한 우리나라는 선택과 집중의 원칙에 따라 개발원조의 효과성을 제고하기 위하여 26개 중점협력국을 선정하여 국별협력전략(CPS)을 마련하였으나 산림분야 중점협력국으로는 현재 인도네시아와 솔로몬 군도 2개 국가만이 선정되어있는 상황이다. 한국 산림 ODA 확산 및 발전을 위해서는 수원국에 대한 현지조사 및 수요조사를 바탕으로 산림 ODA 사업을 위한 협력사업 대상국가 확대 및 신규 사업 과제발굴을 위한 노력이 필요하다<표 6>.

표 6. 성공적인 산림 ODA 사업수행을 위한 중요 요소

단위: 명(%)

구 분	전문가		총계
	ODA	산림	
협력사업 대상국가 선정과 과제 발굴	11(22.0)	22(22.4)	33(22.3)
사전타당성 조사 및 사업내용 설계	13(26.0)	26(26.5)	39(26.4)
사업실행기관의 선정	1(2.0)	1(1.0)	2(1.4)
실행기관 사업 책임자의 전문성과 리더십	2(4.0)	10(10.2)	12(8.1)
분야별 전문가 선발과 전문 역량	5(10.0)	6(6.1)	11(7.4)
사업 모니터링 및 평가 전문가의 역량	1(2.0)	2(2.0)	3(2.0)
협력사업 평가 및 피드백	2(4.0)	5(5.1)	7(4.7)
수원국의 참여 및 결과 수용 의지	13(26.0)	23(23.5)	36(24.3)
ODA에 대한 사업 참여자의 이해와 관심	2(4.0)	3(3.1)	5(3.4)

주: 다중응답 2개 선택.

5. 결론 및 시사점

본 연구는 산림 ODA 사업의 기획 및 실행 주체인 ODA 전문가와 산림전문가를 대상으로 우리나라 산림 ODA에 대한 인식을 조사하여 한국 산림 ODA의 실태를 분석하고 발전 방안을 제시하고자 수행되었다. 전문가 집단 간에 산림 ODA에 대한 인지 여부, 시행 목적, 사업성과 평가, 산림 ODA 성공을 위해 중요한 요소 등에 대한 인식 차이와 원인 규명을 통하여 향후 사업성과 제고 방안을 모색한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 한국의 산림 ODA 사업에 대한 인지도는 전문가 집단 전체적으로 비교적 높았으나, 산림전문가의 경우 산림 ODA에 대하여 그 목적과 내용을 잘 알고 있다는 응답이 ODA 전문가에 비하여 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 따라서 향후 산림 ODA 사업에 참여하는 산림전문가의 경우 국제개발협력의 목표 및 개발원조에 대한 이해를 비롯하여 기존 시행된 산림 ODA 사업의 결과와 효과 등에 대한 폭넓은 이해가 선행되도록 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 산림전문가 스스로 개발원조에 대한 인지도와 지지도 제고를 위한 지속적인 노력을 기울이는 것이 공적개발원조에 대한 국민적 지지 확보를 위해서도 중요한 전제 조건이라 할 수 있다.

둘째, 한국이 그동안 실행하여온 산림 ODA 사업의 시행목적에 있어서 전문가 집단의 인식은 주로 ‘환경 및 산림보전과 보호복구’, ‘한국 산림기술이전 및 홍보’에 집중되어 있으며 특히 ODA 전문가의 경우 ‘개도국의 빈곤완화 및 소득증진’을 산림 ODA

시행목적으로 적합하다고 인식하는 경향은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이는 실제 그동안의 산림 ODA 사업이 단순 기술이전이나 시범사업으로 간주되어온 경향을 반영하고 있는 것으로 해석된다. 따라서 앞으로는 산림 ODA를 단순히 환경 보호 및 산림기술이전을 위한 사업으로 추진하기보다는 산림 ODA 사업 선정 및 설계 시 ‘지속 가능한 환경보전’(MDG-7)과 함께 ‘빈곤극복 및 주민소득 증진’(MDG-1)을 연계한 프로그램을 포함하는 등 ODA 사업내용의 선진화를 위한 노력이 요구된다.

셋째, 사업에 참여한 전문가를 대상으로 실시한 기존 산림 ODA 사업 성과평가의 사업 적절성, 효율성, 영향력에 해당하는 항목에서 ODA 전문가와 산림전문가 사이에 인식차이를 보이고 있어 양 집단 간 인식 차이 원인 규명 및 해소 노력이 더욱 요구된다. 사업의 적절성 제고를 위해서는 세밀한 사전 타당성 조사, 적절한 사업 기간과 예산 확보와 함께 수원국의 사업 참여의지와 역량제고가 필요하며, 사업의 효과성 증진을 위해서는 산림 ODA 사업이 산림기술 전수뿐만 아니라 산림 거버넌스를 비롯한 수원국의 전반적인 문제해결과 관련한 기대목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 한편, 산림 ODA 사업의 영향력 증진을 위해서는 지속적인 산림관리는 물론 수원국 주민의 빈곤극복과 소득증진에 밀접히 기여할 수 있도록 사업설계가 우선될 필요가 있다. 사업이 산림 및 주변에 거주하는 주민의 사회·경제 전반에 도움이 되도록 함과 동시에 민간부문과의 협력증진을 통해 한국 기업의 진출에도 실질적으로 기여할 수 있는 방안도 처음부터 고려하고 수행해야 할 것이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 현재 산림기술 분야 전문가를 중심으로 추진되는 사업체계보다는 산림 정책 및 경제 전문가들의 참여 비중이 커질 필요가 있으며 이를 통하여 보다 선진화된 사업수행 성과를 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 한국 산림 ODA의 성공적인 수행을 위해서는 양 전문가 집단 모두 ‘사전타당성 조사 및 사업내용 설계’, ‘수원국의 참여 및 결과수용의지’, ‘협력사업 대상국가 선정과 과제 발굴’을 가장 중요한 요소로 평가하고 있다. 이와 같은 내용은 우선 개발도상국에서 한국으로 산림 ODA 사업을 제안한 후 가능한 일이다. 따라서 향후에는 중점협력대상국을 중심으로 지속가능한 산림관리와 빈곤 문제의 해결이 동시에 필요한 국가를 대상으로 기술연수 등을 통해 한국의 산림관리 경험을 홍보하고 수원국 측에서 자발적으로 산림 ODA사업을 한국에 제안하는 방안을 추진할 필요가 있다.

결론적으로 성공적인 산림 ODA 사업을 위해서는 단순히 산림녹화와 황폐지복구를 위한 단편적인 산림기술이전 사업이 아닌 개발도상국 주민의 빈곤 극복과 소득 증대, 주민참여를 통한 지속적인 산림관리와 농촌개발, 수원국의 정책 및 연구역량 강화 등과 연계하여 수원국의 사회경제적 문제해결에 충분히 기여할 수 있도록 사업을 수행하

여야 하며, 사업성과를 체계적으로 관리하기 위해서는 전문가의 적절한 선정과 산림전문위원 참여 등의 노력이 필요하다.

본 연구에서는 전문가를 대상으로 한 조사에서 OECD DAC에서 제시한 ODA 사업평가 기준 중 적절성, 효율성, 효과성, 영향력의 4가지 기준을 중심으로 평가문항을 구성하여 설문조사를 실시하였으며 사업의 지속가능성에 대한 평가는 제외하였다. 사업의 지속가능성을 제고하고 이에 대한 평가를 가능하게 하기 위해서는 우리나라 일부 산림 ODA 사업에서 시행되고 있는 바와 같이 사업 설계 시 사업종료 후 사후관리를 위한 예산 및 인력 활용 계획을 포함시키는 등의 노력과 함께 사업 종료 후에도 현지와의 연락 및 방문을 통해 사업성과의 지속 여부에 대한 평가를 실시하는 등의 노력이 필요하다.

앞으로는 본 연구에서 실시한 것과 같은 산림 ODA 사업 시행기관별 전문가의 성과평가 비교 분석뿐만 아니라 산림분야 전체에 대한 분야별 평가와 수원국 상황에 중점을 둔 사업 수행을 위한 국별 평가 역시 수행되어야 한다. 아울러 개발원조사업의 성과제고를 위해서는 기존 사업에 대한 성과평가에 더하여 사업에 대한 사전 타당성 조사를 기반으로 한 사전평가와 사업 후 평가 결과 및 교훈을 향후 정책과 사업에 반영하는 환류(feedback) 메커니즘 등 사업 주기의 전 단계에 걸친 일관성 있는 성과관리와 평가를 위한 노력이 수반되어야 한다.

참고 문헌

- 국제개발협력위원회. 2014. 「보건 분야 ODA 통합평가 결과(안)」.
- 권율, 박수경, 이주영. 2011. 「ODA에 대한 국민인식 조사 결과 및 국제 비교」. 대외경제정책연구원.
- 권율, 이주영, 김민서. 2012. 「ODA에 대한 국민인식 조사 연구」. 대외경제정책연구원.
- 권율, 이주영, 유애라, 이규현. 2013. 「ODA에 대한 국민인식 조사」. 대외경제정책연구원.
- 김철희. 2011. 「국제개발협력 인력양성 체계 구축 방향」. 대외경제정책연구원.
- 외교부. 2008. 「개발원조에 대한 대국민 여론조사 및 정부의 국제개발협력정책의 방향」. 한국개발전략연구소.
- 외교부. 2011. 「ODA정책 및 홍보사업에 대한 대국민 인식조사」. 인포마스터.
- 유병일. 2005. “세계 산림자원변화와 한국의 국제산림협력 방향.” 「농촌경제」 제28권 제3호. pp. 101-119.
- 유병일, 심수민, 윤보은, 정세경, 전준현. 2014. 「새천년개발목표(MDGs)와 지속가능한 산림경영(SFM)을 위한 주요국의 산림 공적개발원조(ODA) 현황과 전략」. 국립산림과학원
- 윤준영, 박관수, 김세빈, 이준우, 성용주, 이상진, 박범환, 장관우. 2013. “한국 임업부문 공적개발

- 원조의 방향성에 대한 연구.” 「농업과학연구」 제40권 제1호. pp. 19-26.
- 정지선. 2010. “국제사회의 아프리카 사막화방지 원조와 우리나라에 대한 시사점” 「국제개발협력 연구」 제2권 제2호. pp. 95-126
- 주동주, 차문중, 권을 외. 2012. 「한국형 ODA 모델 수립」. 경제·인문사회 연구회 미래사회 협동연구 총서. 2012-02-01 권 1호. 산업연구원 연구보고서. 2012-06-22 권 1호.
- 한국국제협력단·한국환경정책평가연구원. 2007. 「환경분야 협력사업의 평가」. 한국국제협력단.
- 이택근. 2007. “KOICA환경사업 평가와 발전방안.” 국제개발협력 제3호. pp. 17-44.
- 한국국제협력단. 2012. 「KOICA사업의 이해」.
- 허장, 정승은, 유병일. 2013. 「한국의 농업분야 ODA사업 정책·전략 및 농림분야 협력전망 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 허장, 지성태. 2014. 「농업분야 ODA 사업 평가지침 작성을 위한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- Chong, A. and Gradstein, M. 2008. “What determines foreign aid? The donor’s perspective.” *Journal of Development Economics* vol. 87, pp. 1-13.
- Department for International Development (DFID). 1999~2009. “Public Attitudes towards Development.”
- Eurobarometer. 2012. “Public Opinion in the European Union: First Results.” EB 78. Brussels. European Commission.
- _____. 2011. “Making a difference in the world: Europeans and the future of development aid,” 375 EB7.61. Brussels, European Commission.
- _____. 2010. “Europeans, development aid and the Millennium Development Goals.” 352 EB 73.5. Brussels. European Commission.
- Henson, S. Lindstorm, J. Haddad, L. and Mulmi, R. 2010. “Public Perceptions of International Development and Support for Aid in the UK: Results of a Qualitative Enquiry.” Brighton, Institute of Development Studies.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2010. “Forestry Sector, Preliminary Study: Evaluation Report.”
- Ministry for Foreign Affairs of Japan. 2007. “Evaluation on Japan’s Assistance for Forest Conservation and its Contribution to Global Issues.”
- OECD. 2012. “Peer Review.” Republic of Korea.
- OECD. “StatExtracts.” <<http://stats.oecd.org/>>

원고 접수일: 2014년 06월 12일
원고 심사일: 2014년 06월 19일
심사 완료일: 2014년 09월 15일