

한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안

김은미·김지현

국민과 함께하는 선진원조



KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
<http://www.koica.go.kr>



KOICA
한국국제협력단



한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안

김은미 · 김지현

2009.11

본 연구보고서는 이화여자대학교 산학협력단에 연구용역으로 위탁, 작성되었으며, 이화여대 국제대학원 김은미 교수가 연구 책임자로, 동 대학원 박사수로 김지현 연구원이 공동 연구원으로 참여하여 작성하였음을 밝힙니다. 본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

약어.....	i
요약.....	iv
I. 서론.....	1
1. 연구의 배경 및 목적.....	1
2. 연구의 내용.....	4
3. 원조 분절과 효과성 증대에 관한 국제적 합의 개요.....	5
가. 원조의 효과성 증대에 관한 국제적 합의 개요.....	5
나. OECD/DAC의 원조 분절과 효과성 관련 권고사항.....	7
II. 원조 분절과 효과성에 관한 국내외 논의와 연구 방법.....	10
1. 원조 분절과 효과성에 대한 문헌연구.....	10
가. 원조 효과성의 정의.....	10
나. 원조 효과성에 대한 이론적 모델과 효과성 측정 방법론.....	11
다. 원조체계 분절과 효과성에 대한 해외 문헌 연구.....	17
라. 원조체계 분절에 관한 국내 문헌 연구.....	21
2. 원조 분절화와 효과성의 관계.....	28
가. 집단 응집성과 조직성과달성 모델.....	28
나. 정책일관성 모델과 원조정책.....	29
III. 해외원조 통합 및 분절 체계와 효과성 사례 연구.....	32
1. OECD/DAC 개발협력에 위한 정책 일관성.....	32
2. OECD/DAC 회원국 원조분절화 분석.....	36
가. 유·무상 원조 이원화 사례.....	37
나. 유·무상 원조 집행 조직 통합 사례.....	42
다. 무상 원조 집행 분절 사례.....	43
라. 부처급 독립기구 사례.....	49

3. 주요국의 원조체계와 정책 조율 메커니즘.....	51
가. 일본.....	51
(1) 원조 집행의 일반적 특성.....	52
(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명.....	53
(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘.....	55
(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계.....	62
나. 그리스.....	63
(1) 원조 집행의 일반적 특성.....	65
(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명.....	66
(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘.....	68
(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계.....	71
다. 독일.....	72
(1) 원조 집행의 일반적 특성.....	74
(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명.....	75
(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘.....	75
(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계.....	78
라. 네덜란드.....	79
(1) 원조 집행의 일반적 특성.....	80
(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명.....	81
(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘.....	82
(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계.....	83
마. 사례 연구를 통한 정책함의.....	84
 IV. 한국의 원조 분절화 현황.....	88
1. 한국의 공적개발원조 체계.....	88
가. 정책단위.....	88
나. 집행단위.....	89
다. 기타 정책 및 집행 기관.....	93
2. 한국의 원조집행체계의 분절화와 효과성.....	95
가. 분절화된 원조집행체계와 목적 부합성 (정책 일치성).....	96
나. 전략과 자원의 분배 (효율성).....	105
 V. 한국의 ODA 체계의 분절 극복과 효과성 제고를 위한 개선방안.....	110
1. 체계변화의 필요성.....	110

2. 원조체계의 단계별 선진화 방안.....	112
가. 현 단계와 그 문제점.....	112
나. 제 1단계: 분절화된 체계의 유기적 조정을 위한.....	116
다. 제 2단계: 무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책체계.....	118
라. 제 3단계: 외교통상부 중심의 일원적 정책체계.....	119
마. 제 4단계: 개발협력 독립부처의 설립.....	121
3. 원조 분절 극복과 효과성 제고를 위한 KOICA의 역할과 구조변화 제언.....	124
가. KOICA의 새로운 역할.....	125
나. KOICA의 구조 변화 방향.....	126
 VI. 결론.....	 132
 참고문헌.....	 135

그림 목차

그림 1. 분절적 원조 집행 단계별 거래비용 증가.....	53
그림 2. 정책 일관성 순환.....	67
그림 3. 일본 개발협력 체계 (통합이전).....	90
그림 4. New JICA로의 원조 기관과 기능의 통합.....	91
그림 5. Hellenic Aid 조직도.....	102
그림 6. 독일의 개발협력 체계.....	110
그림 7. 정책단위의 원조체계.....	122
그림 8. KOICA의 조직도.....	124
그림 9. 한국수출입은행 경제협력본부 조직도.....	126
그림 10. 원조 분절의 악순환.....	145
그림 11. 한국의 원조체계 개선 단계.....	157

표 목차

표 1. 18대 국회 ODA 기본법안 발의안.....	59
표 2. 원조체계 분절화에 관한 국내적 논의 동향.....	61
표 3. 집단응집성과 조직 목적에 따른 집단성과.....	63
표 4. New JICA와 주요 공여 기관과의 규모 비교.....	92
표 5. 체제 개편 이후 New JICA와 외무성 간의 무상원조 역할 분담.....	94
표 6. 2007년 사업유형별 KOICA 무상원조.....	124
표 7. 2007년 KOICA 중점협력국 지원.....	125
표 8. 2007년 유형별 EDCF 유상원조 집행내역.....	126
표 9. 2007년 기관별 ODA 지원 실적.....	128
표 10. 2007년 상위 20개 수원국.....	130
표 11. 중점협력대상국.....	132
표 12. 공여기관에 따른 수원국 상위 20.....	132
표 13. 주요 부처별 개발원조 목적 실태.....	138
표 14. 2006~07년 기관별 양자간 무상원조현황.....	139
표 15. 중앙부처의 중복성 해외원조사업.....	141
표 16. 1995~2007 유상원조 중 KOICA-EDCF 연계사업 현황.....	142
표 17. 부처별 기술교육 및 연수프로그램의 사례 및 문제점.....	143

표 18. 현행 ODA 관련 법률 비교.....	148
표 19. 단계별 한국형 원조체계 구현.....	158
표 20. KOICA의 해외사무소 현황.....	161
표 21. 경실련에서 지적한 ODA 관련 통계처리의 문제 사례들.....	163
표 22. KOICA의 주요 조직개편방향.....	165

약어

약어	정식명칭	한국어역
AAA	Accra Agenda for Action	아크라행동강령
AECID	Spanish Agency for International Co-operation for Development	스페인 국제개발청
AFD	French Development Agency	프랑스 개발 기구
AfDB	African Development Bank group	아프리카 개발은행
APEC	Asia-Pacific Economic Co-operation	아시아태평양경제 개발협력체
AusAID	Australian Agency for International Development	호주 국제개발 집행기구
BMZ	Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (Germany)	독일 경제협력부
CAS	Country Assistance Strategy	국별 지원전략
CIDA	Canadian International Development Agency	캐나다 국제개발기관
DAC	Development Assistance Committee	개발협력위원회
DANIDA	Danish International Development Agency	덴마크 국제개발기관
DEA	Federal Department of Economic Affairs (Switzerland)	스위스 연방정부의 경제부
DFID	Department for International Development (England)	영국 국제개발부
EDCF	The Economic Development Co-operation Fund	대외경제협력기금
EOSDOS	Inter-Ministerial Committee for the Coordination of International Economic Relations (Greece)	국제경제정책 조율을 위한 부처 간 위원회
EU	European Union	유럽연합
FDI	Foreign Direct Investment	해외직접투자
GDI	German Development Institute	독일 개발협력 연구소
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GNI	Gross National Income	국민총소득
GTZ	Agency for Technical Co-operation (Germany)	독일 해외원조기관

약어	정식명칭	한국어역
HDI	Human Development Index	인간개발지수
IA	Impact Assessment	영향성평가
IPAD	Portuguese Institute for Development Support	포르투갈 개발원조청
JBIC	Japan Bank of International Co-operation	일본 국제협력은행
JICA	Japan International Co-operation Agency	일본 국제협력기구
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Germany)	독일 재건은행
KOICA	The Korea International Cooperation Agency	한국 국제협력단
LDC	Least Developed Country	최빈국
LIC	Low Income Country	저소득국
LMIC	Lower Middle Income Country	중소득국
MDGs	Millennium Development Goals	천년개발목표
NGOs	Non-governmental organization	비정부기구
NZAID	New Zealand Agency for International Development	뉴질랜드 국제개발청
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
PCD	Policy Coherence for Development	개발협력을 위한 정책일관성
PCU	Policy Coherence Unit (Netherlands)	정책 일관성 부서
SDC	Swiss Agency for Development and Co-operation	스위스 개발협력기구
Seco	State Secretariat for Economic Affairs (Switzerland)	스위스 경제담당 주사무국
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency	스웨덴 국제개발청
SWAps	Sector-Wide Approaches	분야별원조

약어	정식명칭	한국어역
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	아프리카 개발에 관한 동경 국제회의
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	유엔 난민고등판무관
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔 아동기금
USAID	United States Agency for International Development	미국 국제개발청
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

요약

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- OECD/DAC 선진 공여국들은 MDGs의 달성과 효과적인 원조 집행을 위해 통합적인 방향으로 원조 집행 체제 개편을 추진하고 있음.
- 2008년 한국에 대한 OECD/DAC 특별검토 보고서는 분절화된 한국 원조 체계를 지적해 바 있음.
- 본 연구는 (1) 한국을 비롯한 OECD/DAC 공여국들의 원조 체계의 분절과 원조 효과성에 미치는 영향에 대한 국내외적 논의를 검토하고, (2) OECD/DAC 회원국들의 원조 체계와 효과성에 관한 해외 현장 사례연구를 실시해 이를 바탕으로, (3) 한국의 원조 효과성을 제고하기 위한 한국 원조 체계의 개선방안과 주무 원조집행기구인 한국국제협력단(KOICA)의 새로운 역할을 위한 4단계 개선 방안을 제시하고자 함.

2. 연구의 내용

- 본 연구는 2009. 1. 2~4, 15(3.5개월)간 국내외 문헌연구와 OECD/DAC 주요 공여국의 현장탐방 사례연구를 통해 분절적 원조 체계와 원조 효과성에 대한 분석을 바탕으로 한국의 원조 효과성을 제고하기 위한 정책 제언과 KOICA의 대응방안을 제시함.

3. 원조의 분절과 효과성 증대에 관한 국제적 합의 개요

(1) 원조의 분절과 효과성 증대에 관한 국제적 합의

- 원조효과성을 위한 파리 선언 이행 평가보고서(OECD 2006)는 원조 전달 경로의 지나친 확산과 분절이 원조 효과성을 저해한다고 평가하고 원조의 질과 개발의 효과를 증진하기 위한 실천 로드맵을 제공함.

- 2008년 아크라회의는 파리선언의 내용을 구체화 한 아크라행동계획(Accra Action Agenda, AAA)을 채택하여 (i) 수원국 정부의 주인의식 강화, (ii) 민간 부문과 시민사회 등 다양한 개발협력 주체와의 보다 효과적인 파트너십 구축, (iii) 성과 중심적인 원조 활동 추구를 강조함. 또한 분절적인 원조 체계로 인한 원조 효과성이 저해되는 문제점을 지적하고 원조 분절의 최소화를 위한 공여국 간의 역할 분담과 조정 노력을 강조함.

(2) OECD/DAC의 원조 분절과 효과성 관련 권고사항

- OECD/DAC은 효과적인 원조집행을 위한 공여방식의 조율을 위한 가이드라인을 제시하며 수원국 및 공여기관의 합의를 기반으로 원조 정책과 집행의 조율을 통해 원조 효과성을 제고해야 함을 강조함(OECD 2003).
- DAC 회원국에 대한 동료심사를 바탕으로, 보다 효과적인 원조 집행을 위해 법적·정치적 기반, 원조 체계와 집행 영역에서 필요한 정책 방안을 제시하며 원조 정책의 조율을 위한 제도적 메커니즘의 강화를 강조함(OECD 2008b).

II. 원조의 분절과 효과성에 관한 국내·외적 논의와 연구 방법

1. 원조 분절과 효과성에 대한 문헌연구

(1) 원조 체계 분절과 효과성에 대한 해외 문헌 연구

- OECD/DAC은 원조 효과성을 공여국의 개발과 관련한 활동의 목표가 달성되었거나 달성될 것으로 기대되는 것으로 정의함.
- 점차 여러 공여국과 기관들이 다수의 단기성 소규모 프로젝트를 집행하는 원조의 확산(proliferation)과 분절(fragmentation)현상이 확대되고 있음.
- 확산된 원조 기관들의 분절적인 원조 집행은 원조 활동의 중복으로 인한 거래비용의 증가, 원조의 실질적 가치의 저하, 원조 활동 주체들의 책임성과 신뢰성의 하락, 원조 활동의 전반적 목표와 일관성의 상실로 이어져 결국 원조 효과성의 저하를 초래함.

(2) 원조체계 분절에 관한 국내 문헌 연구

- 최근의 국내 연구는 모두 한국 원조 체계의 개편 필요성에 대한 인식을 공유하고 있으나 (권율 외 2006, 민병원 2008, 주동주 2009, 참여연대 2008), 제시하는 체제 개선 방안은 (1) 외교통상부 중심의 통합, (2) 기획재정부 중심의 관리, (3) 독립된 부처의 설치로 나누어짐.

III. 해외원조 통합·분절 체계와 효과성 사례 연구

1. OECD/DAC 개발협력력을 위한 정책 일관성(Policy Coherence for Development, PCD)

- OECD/DAC은 원조 정책 일관성의 개선을 위해서는 세 가지 측면 (i) 원조 정책의 목표와 우선순위의 설정과 공유, (ii) 원조 정책과 집행의 조율, (iii) 원조 성과와 정책 일관성의 분석과 평가의 메커니즘의 구축과 활용이 필요한 점을 강조함 (OECD 2008c).

2. OECD/DAC 회원국 원조체계 분석

- OECD/DAC 주요 공여국의 유·무상 원조의 분절 또는 무상원조의 분절적 집행체계를 분석해 봄으로써, 통합적인 원조 집행을 위한 선진적 제도적 틀과 향후 한국형 통합적 원조 체계를 위한 대안을 모색해 볼 수 있음.

3. 주요국의 원조체계와 정책 조율 메커니즘

- 본 연구는 문헌연구와 현장탐방 사례연구를 통해 일본, 그리스, 독일, 네덜란드 등 주요 공여국의 원조 집행 체계와 정책 조율 메커니즘에 대한 비교 연구를 실시하고 OECD/DAC의 PCD 개선을 위해 권고한 세 측면과 이를 위한 정책적 토대 차원에서 그 결과를 제시함.

(1) 일본: 유·무상 원조의 통합 달성

- 최고위급의 강력한 정치적 리더십을 바탕으로, 2008년의 대대적인 체제 개편을 통해 외무성의 원조 정책 수립과 조율 총괄기능 강화와 New JICA로의 유·무상 원조 집행의 기능 및 조직적 통합이 달성됨.
- 세계 최대의 원조 집행 기관으로써 거듭난 New JICA는 일본 개발협력의 집행을 대표하는 단일 창구로서 행정 관리 비용의 최소화, 신속하고 전략적인 유·무상 통합 집행을 가능하게 함.
- 개편된 체제의 유기적인 통합, 원조 정책의 일관성 개선에 대한 고위 차원에서의 정치적 의지, 원조 정책의 일관성 및 효과성 분석 역량 강화가 요구됨.

(2) 그리스 : 무상원조의 분절 극복 위한 정책·집행의 조율 메커니즘

- 1999년 OECD/DAC 가입 이후 국내 고유의 원조 전략을 유지하면서도 국제적 논의에 발맞추어 개발협력의 선진화를 이루기 위해 활발한 제도적 노력을 펼치고 있음.
- 분절적 원조 체계를 보완하기 위해, 외교부 내 개발협력 담당국(Hellenic Aid)의 원조 집행 지원과 조율 기능의 강화 노력이 추진 중임.

(3) 독일 : 부처 급 독립기구와 유·무상 원조 분절 집행

- 개발협력에 대한 범국가적인 강력한 의지와 책임감을 기반으로 개발협력 총괄 정부 부처가 독립적으로 존재해, 보다 강력하고 효율적인 원조 정책 수립과 조율 기능을 가능하게 함.
- 해당 부처 내 두 기관에서 유·무상 원조를 분절적으로 집행하고 있어, 원조 정책과 집행의 조율을 위한 다양한 법적 기반과 제도적 메커니즘을 활용하고 있음에도 OECD/DAC로부터 지속적으로 지적받아 옴.
- 투명하고 객관적인 평가·보고체계와 개발협력 연구소 통한 원조 효과성 분석, 정책개발 역량이 높게 평가받음.

(4) 네덜란드: 부처 급 독립기구와 통합적 원조 정책과 집행 수행

- 외교부 장관과 동등한 수준의 개발협력 장관이 최고위급 차원에서 원조 정책의 수립과 조율의 총괄 역할을 담당함.

- 기타 정부 부처와의 분절 없이 외교부 개발협력장관으로 원조 정책 수립 및 집행 기능이 모두 집중되어 있음.
- 원조 정책 일관성 향상을 위한 개별기구(PCU)를 설립해서 부처와 기관별 정책 일관성과 성과에 대한 감독과 분석, 정책 일관성 필요성에 대한 인식 확대 등의 역할을 수행하고 있음.

IV. 한국의 원조체계 연구

1. 한국의 공적개발원조 체계

본 연구는 한국의 공적개발원조 체계를 조직, 예산의 측면에서 살펴보고, 정책 일치성과 조직 목적 부합성 분석틀 (Kast and Rosenweig 1970)에 따라 현 원조 체계가 원조 효과성에 미치는 영향을 분석함.

(1) 정책단위

- 외교통상부의 개발정책과와 개발협력과가 양자 간 무상원조의 정책을, 인도지원과는 다자간 협력을 담당함.
- 기획재정부는 국제금융국 내 금융협력과와 국제기구과가 개발금융기관에 대한 출자를 통한 다자간 협력 정책, 대외경제국 내 개발협력과에서 EDCF 운용 전략을 포함한 양자간 유상원조 정책을 담당함.

(2) 집행단위

- 외교통상부와 기획재정부는 각각 한국수출입은행 내 대외경제협력기금(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA)을 집행기관으로 두고 있음.
 - KOICA와 한국수출입은행이 각각 무상과 유상 원조의 집행을 담당함.
- 수원국과의 개발협력 관계 증진을 통해 KOICA는 수원국의 경제사회발전을 통한 국제협력의 증진을 목표로 하는 반면, EDCF는 개별 수원국과의 경제적 이해관계를 고려한 집행양식을 보임.

(3) 기타 정책+집행 기관

- 이외에도 30여 개의 정부 부처 및 출연기관, 지방자치단체에서 양자간 원조의 약 11%를 집행하고 있으며 지속적으로 증가하는 추세임.

2. 원조집행체계의 분절화와 효과성

(1) 분절화된 원조집행체계와 목적 부합성 (정책 일치성)

- 각 정부 부처에서 시행하는 원조 사업의 목적과 이념, 지원 대상 수원국을 분석한 결과, 한국 원조체계의 분절은 무상원조 공여기관의 증가와 개별기관의 원조 증액으로 인한 분절 양상과 낮은 정책 일치성을 보이고 있음.
- 각각의 원조 기관들이 가지고 있는 서로 다른 목적과 정책 및 집행 조율의 부족으로 인한 응집성의 저하로 낮은 수준의 성과를 내고 있다고 볼 수 있음.

(2) 전략과 자원의 분배 (효율성)

- 전략적 선택과 집중에 따른 자원의 분배를 통해 원조의 효과성을 증대할 수 있다는 가정 하에, 전략 집중 국가와 사업 성격의 집중도 및 프로젝트의 연계성을 조사한 결과, 중복적인 해외원조 사업 집행 현황과 KOICA를 비롯한 기타 무상원조 기관과 EDCF 간의 유·무상 원조 연계사업이 미미한 수준임이 확인됨.
- 결과적으로 정책 및 집행을 일관성 제고와 이에 따른 자원 분배를 통해 원조의 효과성을 높이려는 시도가 현재까지 미비하며, 이로 인한 원조 효과성의 저해가 예상됨.
- 각 부처별로 개발협력 활동의 강화 계획을 수립하고 있어, 분절적으로 집행되고 있는 무상 원조의 비중이 높아질 수 있으므로 이에 대한 통합적인 관리가 더욱 요구되는 시점임.

V. 한국의 ODA 체계의 분절 극복과 효과성 제고를 위한 개선방안

1. 체계변화의 필요성

- 본 연구는 ODA 효과성을 제고하기 위해 단기적으로는 유기적인 조정 기능의 확보와 강화를 도모하고, 장기적으로는 단일화되고 독립된 “국제개발협력 부처”의 신설을 통한 통합적 원조 정책수립과 집행을 한국 원조 체제 개편의 궁극적 목표로 설정함.

2. 원조체계의 단계별 선진화 방향

(1) 통합적 원조 체계의 구현을 위한 단계별 목표와 전략

가. 제 1단계: 분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책단위와 집행기관의 역할 재정립

- 대외원조에 관한 기본법의 제정을 통해, 한국의 개발협력 활동의 통합적인 원칙과 목표를 수립하고, 국제개발협력위원회의 권한과 책임기관의 역할을 규정함으로써 원조 체계 개편의 기반을 마련
- 부처 간 정책 조율을 실질적으로 담당할 수 있도록 국제개발협력위원회의 역할에 대한 명확한 법적·제도적 기반의 조성
- 국제개발협력위원회는 분산된 원조사업의 심사·조정·예산권, CAS(국별원조전략)와 평가 등 주요 ODA 기제에 대한 심의·확정 기능 담당
- 개발원조 사업의 평가 및 사후관리 체제 정비 필요
- 외교통상부-KOICA와 기획재정부-EDCF가 함께 공동의 CAS를 개발하고 국제개발협력위원회의 심의 후 국가차원에서 모두 공유
- 실무차원의 소통채널의 확보를 통해 KOICA와 EDCF의 공동사업 운영, 수원국별 DB 공유 등 유·무상 원조 협력 및 조율을 확대
- KOICA는 무상원조 사업의 데이터를 종합적으로 수집 및 분석하는 역할을 수행하며, 이를 바탕으로 연구기능을 강화함으로써 무상원조 집행기관의 중심체 역할을 담당

나. 제 2단계: 무상원조의 통합적 관리와 조정기능 강화된 이원적 정책체계

- 국제개발협력위원회의 승인기능을 더욱 강화하고, 부처와 실무차원의 상시 협의체를 구성하여 유·무상원조 및 무상원조 간의 정책 및 집행 조율과 통합적인 정책 개발

- KOICA와 EDCF의 유·무상 공동 프로젝트 확대와 프로그램 중심의 ODA 활동 강화
- KOICA의 역량 강화와 조직 개편을 통한 ‘무상원조 집행 중심기관’으로서의 역할 정립

다. 제 3단계: 외교통상부 중심의 일원적 정책체계

- 외교통상부의 정책 및 전략수립 기능, 해외 공관 활용의 강화를 통해서 무상원조의 비중이 80% 이상이 되는 시점에서 외교통상부로의 통합이 필요
- 국제개발협력위원회는 선진 공여국의 원조효과성 제고를 위한 Sector-Wide Approaches (SWAs) 및 ‘범정부적 접근’을 실현하기 위해 관련 부처 간의 소통과 정책조율 기능을 담당할 상위기관으로서의 역할 제고

라. 제 4단계: 개발협력 독립부처의 설립

- 국제개발협력을 담당할 독립된 주무 부처를 수립함으로써, 외교적 이해관계와 수단으로부터 독립적인 원조 정책을 수립·집행
- 이를 통해 원조 효과성의 제고와 선진 공여국으로서의 한국의 위상 강화를 인정과 동시에 확보
- 개발협력 부처 산하에 KOICA와 EDCF를 두고 유·무상 원조를 통합적으로 집행함.

3. 원조 분절 극복과 효과성 제고 위한 KOICA의 역할과 구조변화 제언

(1) KOICA의 새로운 역할

- OECD/DAC 가입을 전후로 원조 통계 시스템의 도입 및 활용 방안에 있어서 한국 개발협력 무상원조의 정보 센터로서 정보의 공유와 활용을 지원하고 무상원조를 비롯한 원조 활동에 관한 국제적 중요한 논의 동향을 소개함.
- KOICA는 각 원조집행기관의 사후 평가 보고를 바탕으로 개별 사업 또는 프로그램의 영향성평가(Impact Assessment, IA)를 담당함으로써, ODA 사업 기획 시에 필요한 정보를 제공하고, 결과적으로 ODA 평가 절차의 체계화에 기여함.

(2) KOICA의 구조 변화 방향

가. 지역/국별 전략수립과 전략에 따른 집행을 위한 지역중심 편제

- KOICA의 무상원조의 정보센터와 원조 집행정책의 조정자 역할을 강화하기 위해서는, 수

원지역 및 국가에 대한 정보를 취합하고 재생산해 낼 수 있도록 지역중심으로 조직 구조를 개편해야 함.

- KOICA의 해외사무소를 각 지역 팀에 소속하도록 하여 본부와 해외사무소의 유기적인 협력관계를 강화해야 함.

나. 개발협력 연구센터 설립과 연구역량강화

- 개발협력 연구센터를 설치해, 독립적이고 객관적인 분석 및 평가, 결과의 공유와 확산, 지속적인 정책 개발에 기여해야 함.

다. 기타 내부 조직역량강화

- 개발협력관련 기관에서의 임원급 고위층의 정기적인 재교육 및 재배치를 통해 새로운 시대적 요구에 신속히 발맞출 수 있도록 해야 함.
- 정보센터의 역할을 담당할 무상원조 정보 상담역을 상주하게 하여 정보 서비스 제공자로서의 역할을 담당하게 함.

VI. 결론

- 한국이 향후 선진 공여국으로 거듭나기 위해서는 총 원조 규모와 함께 무상원조의 비중을 점차 확대하면서 세계의 빈곤 감소와 인류 공영을 위한 노력에 적극적으로 동참해야 함. 이를 위해서는 무엇보다도 각각의 부서와 집행기관들이 상이한 목적으로 원조를 집행하고 있는 현재의 분절적인 원조 체제를 개편해 원조 효과성을 제고해야 함.
- 본 연구는 네덜란드, 영국과 같은 선진 공여국들이 제시하고 있는 통합된 원조 정책 부처의 설립을 한국 원조체계의 최종 모델로 상정하고 이에 다다르기 위한 단계별 목표와 전략을 제시함.
- 현재의 무상원조의 분절화를 극복하기 위해 우선적으로는 한국 ODA의 이념과 목적, 각 부처의 역할과 정책조정 기제를 명기한 법률의 제정이 시급히 달성되어야 함. 또한 국제개발협력위원회의 원조 정책의 조율 및 심의 기능과 권한의 강화와 유·무상원조 집행 기관을 통합적으로 관리하기 위한 체제 마련이 필요함.
- 과도기적 정책조율 강화 시스템 하에서, KOICA는 무상원조의 전략적 집행과 이를 위한

정보센터의 역할을 담당하고, 영향성평가(IA) 실행, 국내외 모범사례와 매뉴얼의 연구개발과 보급 등, 실질적으로 무상원조의 효율적인 통합 관리를 가능하게 하는 역할을 할 수 있도록 조직을 확대·개편해야 함.

EXECUTIVE SUMMARY

Korean ODA's Fragmentation: Its Implications on Aid Effectiveness and Strategies for Improvement

I. Introduction

1. Background and Objective of the Study

- Awareness of greater international co-operation on global issues has been increasing, and the OECD/DAC has urged its members to work together to raise aid effectiveness through a better coordinated system of aid delivery.
- The 2008 OECD/DAC Special Review of Korea ("Development Co-Operation of the Republic of Korea") highlights the fragmentation of Korea's ODA delivery system in reference to the framework and architecture of Korea's development co-operation. The DAC recommends that Korea should consider introducing legislation to govern its development co-operation system, and creating a single institution with sole authority over development co-operation objectives, policy and strategy.
- This study's goals are three-fold: (1) provide a comprehensive literature review on the relationship between aid architecture fragmentation and aid effectiveness among OECD/DAC members and Korea; (2) provide case studies of improvements in aid effectiveness based on aid architecture among OECD/DAC members using first-hand research; and (3) provide a 4-stage action plan for improving aid effectiveness in Korea's fragmented aid architecture with special reference to the Korea International Co-operation Agency (KOICA), which is the primary implementation agency for grant aid of the Republic of Korea.

2. Research

- Research for this study was conducted from January 2, 2009 to April 15, 2009, which included an extensive review of literature on aid fragmentation and aid effectiveness, first-hand research on aid architecture and aid effectiveness in three DAC member nations, and on Korea's aid architecture. The study provides policy recommendations for improving Korea's fragmented aid architecture with special reference to KOICA.

3. Global Consensus on Aid Fragmentation and Aid Effectiveness

(1) Global Consensus on Aid Fragmentation and Aid Effectiveness

- The 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration pointed out that proliferation of aid channels and fragmentation of aid architecture have impaired aid effectiveness, and provided a road map for improving the quality and effectiveness of aid.
- The 2008 Accra Agenda for Action (AAA) urged the following measures to accelerate progress for achieving the Paris Declaration on Aid Effectiveness: (1) Country ownership; (2) Building more effective and inclusive partnerships with global funds, the private sector, civil society organizations among other development actors; and (3) Achieving development results – and openly accounting for them – must be at the heart of all aid activities. In reference to aid architecture, the AAA urges reduction of the costly fragmentation of aid due to large numbers of duplicating initiatives, and recommends that there should be improvement in the complementarity of donors' efforts and the division of labor among donors.

(2) OECD/DAC Guidelines on Aid Fragmentation and Aid Effectiveness:

- OECD/DAC published “Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery” as a guideline for improving aid architecture fragmentation in donor nations (OECD 2003). It recommends that aid effectiveness should be improved through performance adjustment based on the consensus of donor countries and bilateral/multilateral agencies, and emphasizes the importance of harmonization of aid policies among bilateral/multilateral agencies.
- OECD/DAC recommends twelve lessons to improve aid effectiveness including legal basis, aid management system, implementation based on the analyses of DAC Peer Reviews (OECD 2008b).

II. Literature Review on Aid Effectiveness and Aid Fragmentation

1. Global Literature Review on Aid Effectiveness and Aid Fragmentation

- OECD/DAC defines aid effectiveness as the attainment of the goals initially set out for development activities. This means that if the outcome of development activities reached the overall and specific development goals outlined in the plan, it will be evaluated as having succeeded in attaining its goals.
- Aid fragmentation occurs when there are too many aid projects duplicated in donor countries, which often results in a multitude of small-scale aid projects in aid recipient (partner) countries.
- Aid fragmentation based on a proliferation of aid agencies results in increases in transaction costs, reduction of real aid value, loss of aid actors’ responsibility and accountability, inconsistency of aid activities over time, and ultimately leads to decreasing aid effectiveness.

2. Domestic Studies on the Fragmentation of Aid Architecture

- Studies on the fragmentation of the aid system in Korea reveal that Korea's aid architecture is fragmented in the following three groups: (1) grant aid activities under the Ministry of Foreign Affairs and Trade including KOICA; (2) EDCF managed by, and disbursement of funds to Multilateral Development Banks, controlled by the Ministry of Strategy and Finance, and (3) grant aid activities by other ministries and local governments.
- Aid implementation is carried out primarily by KOICA (grant aid), and Korea ExImBank (EDCF). Other ministries and local governments also carry out a myriad of aid activities (mostly grant aid).
- The recommendation for improving the fragmented aid architecture can be summarized into the following three schemes: (1) coordination and control under the Ministry of Foreign Affairs and Trade; (2) management under the Ministry of Strategy and Finance; and (3) establishment of an independent aid ministry (or bureau).

III. Case Studies on the Relationship between Aid Effectiveness and Aid Fragmentation

1. OECD/DAC Policy Coherence for Development (PCD)

- The OECD/DAC recommends that in order to enhance Policy Coherence for Development (hereafter PCD), it should include the following three elements: (1) policy objectives/goals and priority-setting for development co-operation, and coordination and sharing of information among different institutions involved in development co-operation; (2) a strong coordination mechanism in terms of development co-operation policies and implementation; and (3) establishment and effective usage of a system for monitoring, analysis, and evaluation of aid policies and programs (OECD 2008).

2. Analysis of the Aid Architecture of OECD/DAC Member Countries

- A comparative analysis of OECD/DAC member nations' aid architecture and aid fragmentation provides best practices for advanced aid architecture, and will provide a realistic alternative aid architecture for Korea's fragmented aid architecture.

3. Aid Architecture and Policy Co-ordination Mechanism of Major Donor Countries

- This study examines aid architecture and policy coordination among different aid stakeholders (government ministries and implementation institutions) among OECD/DAC member nations. Three elements discussed in the PCD will be utilized to present a best practice of coordination among various aid agencies in the absence of unified aid architecture.

(1) Japan: Best practice of a unified ODA agency

- The aid policy formulation and co-ordination function of the Ministry of Foreign Affairs was strengthened in the 2008 reform driven by strong political leadership at the highest level – i.e., Prime Minister Koizumi
- Through institutional integration, the New JICA became the sole aid agency responsible for implementation of grant, loan and technical assistance and a “one stop shop for Japanese ODA”
- Japan is able to simplify the administrative process and minimize the transaction costs of development co-operation through the new JICA. This new JICA also contributes to reducing the confusion and work burden for Japan's partner countries, and expedites the time of ODA implementation for them.

(2) Greece: Policy/Implementation Coordination Mechanism

- Greece has made sustainable efforts to achieve aid effectiveness and to co-ordinate policies among government departments since joining the OECD/DAC in 1999.
- The development co-operation department (Hellenic Aid) in the Ministry of Foreign Affairs plays a central role for coordinating and supporting aid activities of various departments and institutions.
- Efforts to build the capacity of Hellenic Aid have been made in order to overcome its fragmented aid system.

(3) Germany: Independent Ministry for Development Co-operation, and Fragmented Aid Implementation of Grant/Loan Aid

- Germany has established the Ministry of Development co-operation (BMZ), which is independent from the Ministry of Foreign Affairs. It reflects the country's strong political commitment and responsibility for development co-operation.
- However, Germany's fragmented aid architecture – i.e., grant aid vs. loans – in implementation has resulted in the development of a strong coordination mechanism and legal framework, but has been criticized continuously by the OECD/DAC for its resultant problems with aid effectiveness.
- Germany has been noted for its effort to manage a transparent and independent aid evaluation/reporting system. Germany has been commended for its capacity for analyzing aid effectiveness and policy development through its research institute on development co-operation.

(4) The Netherlands: Independent Minister for Development Co-operation and an Integrated ODA System

- The Minister for Development co-operation is independent from the Minister for Foreign Affairs, and plays a central role for policy formulation and coordination of ODA. The two ministers are both at the same level of government hierarchy.

However, they are both housed in the Ministry of Foreign Affairs.

- Aid architecture is not fragmented, and aid policy formulation and aid implementation are all centralized under the Minister for Development co-operation.
- The Policy Coherence Unit (PCU) is an independent unit within the Ministry of Foreign Affairs, which is in charge of research and monitors policy coherence related issues and shares the results with other ministries/agencies in order to achieve political support for policy coherence efforts in development co-operation.

IV. Korea's Aid System

1. ODA System of Korea

- Korea's ODA aid architecture is examined in terms of aid institutions (organizations) and budget. Research is conducted in order to recommend the most effective way to improve the fragmented aid architecture based on policy-coherence and organization-goal coordination (Kast and Rosenweig 1970). This study examines the effect of the current fragmented aid system on aid effectiveness in the Korean ODA system.

(1) Policy Level

- The Development co-operation Bureau in the Ministry of Foreign Affairs and Trade was newly established in 2007 to manage ODA policies (grants). The Bureau has two divisions: Development Policy Division, the Development co-operation Division, as well as the Humanitarian Assistance Division. They are in charge of policies regarding bilateral grants, and the Humanitarian Assistance Division is in charge of multilateral co-operation.

(2) Implementation Level

- The Korea International co-operation Agency (KOICA) under the Ministry of Foreign Affairs and Trade, and the Economic Development co-operation Fund (EDCF) under the Export-Import Bank of Korea, in turn under the Ministry of Strategy and Finance are two main implementation agencies.

(3) Other Policy – Implementation Level

- In addition to the Ministry of Foreign Affairs and Trade and the Ministry of Strategy and Finance, over 30 other ministries, bureaus, departments, and local governments implement aid projects accounting for approximately 11% of Korea's total ODA.

2. Fragmentation of Aid Delivery System and Aid Effectiveness

- Aid Policy Coherence in the Fragmented Aid Architecture:
 - Korea's aid architecture is analyzed as a fragmented system due to the numerous ministries and local governments which have mushroomed in recent years to provide aid. The research examined aid programs and aid projects in terms of aid policy coherence. We examined the aid programs (projects) in terms of goals and recipient (partner) countries, and the findings revealed that Korea's aid architecture is severely fragmented.
 - The most important finding was that aid effectiveness was low due to the fragmented aid architecture and lack of aid policy-coordination among different aid implementation agencies.
- Aid Effectiveness in terms of Division of Strategies and Resources:
 - An increase in the number of grant aid agencies and in the amount of ODA from independent institutions have resulted in an overlap with foreign aid projects and low effectiveness of ODA
 - Research has shown that there have been few efforts to improve aid effectiveness and policy-coordination in Korea. In addition, several aid agencies have declared

greater commitment toward ODA activities that has resulted in a greater need for coordination of aid activities.

V. Action Plans for Korea's ODA Architecture Reform and Raising the Aid Effectiveness

1. Need for Change in the Aid Architecture

- In the short run, Korea's fragmented aid architecture should be improved based on a stronger mechanism for harmonious and coherent aid policy coordination and aid implementation system. In the long run, Korea's fragmented aid architecture should strive toward unified aid architecture with one aid policy-generating and – coordination agency even with a multitude of aid implementation agencies.
- Korea should seek the role it should play in the global aid community based on its strategic advantage and experiences. First, Korea should find a niche role to play in terms of a bridge between donors and recipients (partners) of ODA since Korea is one of a very few nations in the world that has had experiences of both roles. Second, Korea has attained rapid industrialization and social development in a short period of time in part thanks to the massive levels of ODA it has received since post-Korean War reconstruction. Third, Korea has attained economic development in the context of severe security threats and can provide important lessons for nations in conflict-areas and fragile states.

2. Action Plans for the Development of Korea's Aid Architecture

(1) Four Stage Development Plans for Improving Aid Effectiveness in Korea's ODA

- First Stage: Policy-Coordination among Aid Agencies
 - A Basic ODA Law should be enacted to provide the basis for Korea's ODA system reform.

- There should be a clear statement of responsibilities for all respective aid ministries/agencies.
- The International Development Co-operation Committee's (IDCC's) organization and personnel should be enhanced so that it can play a real and effective role for policy coordination among different government ministries.
- The IDCC should be given the institutional responsibility to deliberate, review, and approve ODA policies and activities of all aid agencies including the ODA budget, integrated Country Assistance Strategy (CAS), and evaluation.
- A system of evaluation, reporting and management of ODA should be established.
- The Ministry of Foreign Affairs-KOICA and the Ministry of Strategy and Finance-EDCF should develop one joint CAS for the Republic of Korea as a whole.
- Active communication channels must be established for related ODA projects for on-going project coordination and implementation. Data, statistics, DB of partner countries, and evaluation results must be established among ODA implementing agencies
- KOICA should be able to collect, manage and analyze data and information on all of the ODA projects and function as a hub of Korea's grant and technical assistance activities.
- Second Stage: Unification of Grant ODA and Bi-Polar ODA Policy System with a Strengthened Coordination Mechanism
 - The IDCC should be reinforced for ODA policy approval and coordination. All relevant aid implementing ministries and agencies need to coordinate and formulate an integrated strategy and coherent implementation of all ODA activities (loan and grant).
 - KOICA should be reorganized as the sole hub of Korea's grant aid activities through the enhancement of capability and organizational reform.
- Third Stage: The Ministry of Foreign Affairs and Trade becomes the Sole ODA Policy System
 - The functions and resources for aid policy formulation and implementation should be centralized under the Ministry of Foreign Affairs and Trade once the share of

grant aid exceeds 80%.

- The IDCC needs to continue its role of coordinating policies of different ministries in pursuit of Sector-Wide Approaches (SWAPs) and a “Whole of Government Approach.”
- Fourth Stage: Establishment of an Independent Ministry of Development co-operation
 - The Ministry for Development co-operation (MDC) should be established. The MDC should set aid policies independent from national diplomatic, business and security interests.
- The MDC needs to promote policy coherence and effective aid management with an active role in coordinating other ministries and local governments for aid policies and implementation, with the ultimate goal of raising the effectiveness of aid.
- The functions and resources of loan/grant aid should be integrated into one single implementing agency.

3. Policy Suggestion for Futures Roles and Organization Change for KOICA

(1) New Roles for KOICA

- Information Hub on ODA: KOICA should become an information hub for all global and domestic discourse on aid policies, guidelines and institutions. KOICA should take the initiative to become the Information Hub of ODA through sharing and utilization of information/data on ODA projects among aid implementing departments/agencies and introduce important international guidelines and trends of ODA activities.
- Impact Assessment of ODA: Utilizing aid project evaluation and report by aid implementing agencies, KOICA should undertake an Impact Assessment (IA), thereby providing information/knowledge for ODA programs and policy design.

(2) Organizational Changes for KOICA

- Organizational reform of KOICA by recipient regions is required to collect and manage data/know-how on each recipient region/country, and to formulate and implement country/region-specific aid strategy. KOICA's overseas' offices should work closely with regional departments in order to improve effective aid implementation, evaluation, and the feedback mechanism for evaluation and implementation.
- A Research Center should be established to contribute to independent and systematic aid policy evaluation, dissemination of the outcomes, and consequently to improve the effectiveness of aid.

VI. Conclusion

- Korea needs to solve its fragmented aid architecture in order to ultimately raise its aid effectiveness. This is an urgent task that cannot wait especially in light of the ascension to the OECD/DAC in 2010.
- This study recommends that Korea should initiate the reform of the ODA architecture into one unified aid policy agency with the Netherlands and United Kingdom as role models.
- In the short term, the Basic ODA Law should be enacted to set clearly the objectives of Korea's ODA and roles of different aid implementing ministries/agencies. The capacity to coordinate, review, and approve aid policies of the IDCC should be strengthened.
- Effective and efficient coordination mechanisms and integrated management systems for coordination between grant aid and loans, and among numerous aid implementing agencies should be developed.
- KOICA should become the information hub for aid implementing agencies. It should take the initiative in becoming the sole institution implement, agencies and disseminate aid. It and aid implementation should find best practices, and institution guidelines, and develop policies.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

글로벌 이슈에 관한 전 방위적인 국제적 협력이 필요하다는 인식이 높아지는 가운데, 2015년까지 천년개발목표 (MDGs) 달성을 위해 개발협력의 가속화를 이루려는 국제사회의 노력이 활발히 펼쳐지고 있다. 개발도상국의 빈곤퇴치를 위한 개발재원 확보의 필요성이 부각되어 2002년 몬테레이 개발재원 회의를 통해 51명의 국가 정상들이 ODA 증액을 약속했다. 이후 증가하는 원조를 효과적으로 집행하기 위한 2005년 파리 선언을 통해 주요 공여국들은 수원국의 주인인식, 공여국과 수원국간 개발전략/시스템 일치, 원조공여국간 조화, 성과 중심의 관리 그리고 상호책임을 주요 과제로 설정하고 원조 효과성 제고를 위한 의지를 재확인했다.

OECD/DAC을 중심으로 원조 공여국 차원에서 원조 효과성을 제고하기 위한 국제개발협력의 새로운 패러다임과 정책 방안에 대한 논의가 다각도로 활발히 진행되어 오고 있다. OECD/DAC은 회원국들의 경험 분석을 통해 원조 효과성 제고를 위한 다양한 정책적, 제도적 방안을 파악하고 이를 바탕으로 정책 권고사항을 제시하고 있으며, 정책 집행 시에 고려할 실무적 사항에 대한 가이드도 제시하고 있다. OECD/DAC 회원국들은 이러한 국제개발협력의 새로운 패러다임에 발맞추어 대외원조 정책, 전략, 조직, 집행 분야에서 그 효과성 제고를 위한 개혁을 단행하고 있다.

2008년도에 발표된 2005년 원조 효과성을 위한 파리 선언 이행 평가보고서는 원조 전달 경로에 있어서 지나친 확산과 분절¹⁾이 원조 효과성을 저해한다고 평가하고 이에 대한 개

1) 원조의 확산 (Proliferation)이란 전 세계적으로 원조 공여자가 다양해지면서 그 수가 증가하는 상황을 말한다. 국가를 대표하는 원조 담당 기관 외에도 여타 정부 부처, 민간영역, NGO 등 다양한 기관들이 원조를 제공하는 현상을 원조의 확산이라고 한다. 한편, 원조 분절 (Fragmentation)이란 한 공여국의 원조 자원이 소규모 프로젝트로 나뉘어져서 여러 수원국을 분산적으로 지원하고, 수원국의 입장에서 작은 규모

선 노력을 요청한 바 있다. 뒤이어 2008년 아크라회의는 파리선언의 내용을 구체화 한 아크라행동강령 (Accra Agenda for Action, AAA)을 채택하여 수원국 정부와 다양한 이해관계자들과의 협력의 강화, 기업과 시민사회와의 협력 증대, 비구속성 원조 확대와 원조 분절의 최소화를 위한 공여국 간의 역할 분담과 조정 노력을 강조했다. OECD/DAC 또한 “원조 규모 증진 보고서 (Scaling Up Report)”(OECD 2008h)를 통해 원조집행의 효율성 및 효과성을 높이기 위한 원조 체계의 통합적 관리를 강조했다.

이렇듯 원조 체계의 분절화에 대한 본격적인 논의가 진행되는 가운데 주요 원조 공여국들이 자국 개발협력의 분절을 최소화하고 원조 효과성을 높이기 위해 원조 체계 재정비를 위한 제도적, 정책적 노력을 보이고 있다. OECD/DAC 선진 공여국들의 경우 일원화된 전략 수립체계 하에 관련 정부부처와 기관들 간의 활발한 조율 메커니즘을 통해 유·무상 원조를 유기적으로 통합 집행하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 지속적인 원조 정책·집행의 일관성 개선을 위해 법적 제도적 기반을 구축하고 관련 부처와 기관 간의 조율 메커니즘을 운영하며 이를 지지해줄 수 있도록 분석연구와 평가 역량을 육성하고 있다. 주요 공여국들이 이렇듯 보다 통합적이고 일관된 원조 집행을 위해 보다 합리적이고 효율적인 방향으로의 원조 체제 정비를 추진하는 추세에 따라 일본 역시 2008년 10월, 분절되어 있던 유·무상 원조 정책과 집행 기능을 외무성과 외무성 산하 집행기관인 JICA로 통합하여 ‘New JICA’로 구조조정을 하는 혁신적인 체제 개편을 단행했다.

이에 한국은 2010년 OECD/DAC 가입을 목표로 하고 있는 만큼 선진 공여국으로의 도약을 위한 한국형 통합적 원조집행 체계 마련이 필요한 시점이다. 2008년 한국에 대한 OECD/DAC 특별검토 보고서는 한국 ODA 집행 조직상의 분절화를 지적하였다. 현재 한국의 원조집행은 무상원조 중심의 외교통상부/한국국제협력단과 유상원조 중심인 기획재정부/대외경제협력기금의 이원화된 원조 집행체계를 지니고 있고, 이 두 기관 간의 조정기능을 담당해야 할 국제개발협력위원회와 실무위원회의 역할이 제대로 수행되고 있지 않고 있다. 또한 외교통상부와 기획재정부를 중심으로 30여개의 정부 중앙 행정부처 및 지방자치단체에서 무상원조 집행이 분산적으로 이루어지고 있어 이러한 분절적 원조 집행이 정책과 전략의 통일성을 떨어뜨려 원조 효율성과 효과성 저하의 원인이 된다고 평가 받았다. 이에

의 원조를 다수의 공여국으로부터 받게 되는 현상을 일컫는다. 두 사례 모두 거래비용의 증가, 행정 절차의 중복, 규모의 경제 실현 방해로 초래함으로써 원조의 효과성을 저해하는 요소로 제기되고 있다. 이에 최근 OECD/DAC은 원조의 선택과 집중을 강조하며 이를 위한 정책 및 제도적 개선의 필요성을 제기하고 있다 (OECD 2008d).

OECD/DAC은 단일 기구를 중심으로 한 원조 체계 개혁을 통해 원조 효과성 증진을 모색할 것을 권고하고 있다. 더불어 정부가 주도적으로 시민사회단체, 전문가 집단과의 대화/조정 채널을 마련하여 이들의 평가와 의견을 ODA 정책 실행에 효과적으로 활용할 것을 권장하고 있다.

OECD/DAC이 지적했듯이 현재 한국의 분절화된 원조 체계는 변화하는 세계의 원조 패러다임에 발맞추어 효과적이고 효율적인 원조 집행을 하기 위해 혁신적인 개편을 필요로 한다. 범국가적 원조 전략 및 목표 하에 원조 부처 및 기관이 통합된 전략과 집행, 평가의 환류를 이룰 수 있는 원조 체계 마련이 시급하다. 따라서 관련 부처와 기관 간의 전략과 정책 조율을 통한 기능적 통합에서 더 나아가 장기적으로는 조직적 통합을 통해 통합적 원조 집행 체계 구축 필요성에 초점을 맞춘 연구가 필요한 시점이라고 할 수 있겠다. 이를 통해 궁극적으로 지향해야 할 한국형 통합적 원조 집행 체계 모델을 상정하고, 이를 달성하기 위한 정책적·제도적 개선 계획을 단계적으로 제시하는 중장기 전략을 수립해야 한다. 단순히 선진국형의 체계를 모방해 구축하는 것이 아닌, 변화하는 패러다임에 발맞추어 한국의 원조 전략을 효율적으로 집행하고, 집행결과에 대한 평가와 피드백을 통해 학습 및 개선을 지속적으로 할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다.

이를 위해, 우선 원조 전략의 공유와 다양한 원조집행 기관 간의 유기적인 조정 기능과 통합의 필요성에 대한 국제적 논의를 파악해야 할 것이다. 원조 집행 기관의 통합 또는 개별 독립 기구 신설 등의 체제 개편을 경험한 선진 공여국들의 경우 어떠한 국내적 논의와 합의를 바탕으로 집행 체계 개편을 이루어 왔는지에 대한 분석 또한 동반되어야 할 것이다. 국내적으로는 외교통상부와 기획재정부 간의 이원적인 원조 집행 체계와 다양한 정부 부처 및 지자체들의 원조사업 집행과 조정 기능 부재에 대한 문제의식과 개선노력에 대한 논의가 어떻게 진행되어 왔는지에 대한 이해가 필요하다. 이를 바탕으로 원조정책 수립·집행의 일관성 확보와 더불어 원조 기관의 통합에 초점을 두고, 현재 한국의 분절화된 원조체계를 극복할 수 있는 실현 가능하면서도 궁극적으로 한국의 통합된 원조체계 구축을 위한 단계적 개선 계획을 수립해야 한다.

2. 연구의 내용

본 연구는 2009년 1월 2일부터 4월 15일까지 3.5개월 동안 이루어 졌다. 연구의 목적은 문헌연구와 해외 현장 사례 연구를 통한 원조의 효과성에 관한 논의와 공여국 내 분절의 문제에 관한 문헌연구 및 국제사회의 논의 분석에 기반하여 한국의 현황분석을 실시하여 정책제언을 제공하는 것이다. 이를 효과적으로 수행하기 위해 본 연구는 크게 원조 분절과 효과성에 관한 국내외적 논의를 살펴보고, 해외원조 통합·분절 체계와 효과성에 관한 해외 사례연구를 실시하였으며, 이를 바탕으로 한국의 원조집행체계에 대한 비판적 분석을 실시하였다. 끝으로, 한국의 원조체계에 대한 개선방향을 모색해 보았다.

특히 본 연구는 원조의 효과성을 측정하기 위한 다양한 국내외 문헌들을 분석하고 정리함으로써 특정 공여국 원조의 효과성을 측정하는데 있어서의 어려움과 이를 극복하기 위한 간접적인 대안으로서 집단 응집성²⁾과 조직목표 달성 모델, 정책일관성 모델을 제시하고 이를 분석틀로 사용하여 한국의 분절화된 원조체계를 실증적인 자료를 바탕으로 분석하였다.

해외 사례분석에서는 원조 분절과 효과성에 관한 국제적 합의의 내용을 소개하고 해외 사례를 분석함으로써 실제 현장 속에서 나타나고 있는 분절의 다양한 양태들과 이를 통해 야기되는 문제를 해소하기 위한 각국의 노력을 분석하였다. OECD/DAC 개발협력을 위한 정책 일관성 모델 (Policy Coherence for Development: PCD)을 활용하여 독일, 그리스, 일본, 네덜란드를 분석함으로써 현재 OECD/DAC를 중심으로 이루어지고 있는 국내 원조체계의 정책조정에 관한 논의의 방향을 점검하고 이를 통해 한국의 분절화 된 원조체계의 개선방향과 이를 위한 정책제언을 제공하였다. 이들 중 특히, 독일, 그리스, 일본 등 3개국에 대해서는 사전 문헌연구와 함께 현장 방문조사를 실시하여 각국의 원조 체계 관련 정책 및 제도적 노력의 실질적인 성과와 영향에 대한 내부 실무진의 평가와 인식, 체제 개편에 대한 의견과 합의 도달 과정 등 문헌상으로 드러나지 않는 공여국내 상황을 보고서에 반영하였다. 방문 시 각 국의 개발협력 주무 부처인 외교부와 산하 집행기관과 정책 연구소 등 다양한 기관의 실무진과의 면담을 통해 보다 폭넓은 의견과 다각적인 논의를 소개하였다.

2) 집단 응집성이란 한 집단 내 구성원 사이의 응집성을 높이고, 명확한 달성 목표를 공유하는 것을 통해 조직의 효과성과 효율성을 증대시킴으로써 조직목표달성 가능성이 높아진다는 이론을 의미한다. (허갑수 2007).

3. 원조 분절과 효과성 증대에 관한 국제적 합의 개요

가. 원조의 효과성 증대에 관한 국제적 합의 개요

OECD/DAC은 1996년 UN MDGs의 모체가 되는 “21세기 구축” (Shaping the 21st Century) 보고서를 발간하였다. 본 보고서는 원조 공여국과 수원국간의 파트너십 강화, 수원국의 주인의식과 책임성 강조, 그리고 이를 통한 원조 효과성의 제고를 강조하고 있다.

또한 2002년 몬테레이 개발재원회의(UN Conference on Development and Finance)에서는 1990년대 이후 개발원조 규모가 점차 감소하고 있어 2015년까지 MDGs를 달성하기 위해서는 매년 500억 달러의 추가 자금이 필요하다는 인식을 공유했다. 51개국 국가정상들이 몬테레이 합의를 통해 12억 명에 이르는 세계의 빈곤인구를 반으로 줄이기 위해 ODA를 대폭 증대할 것을 합의하였다. 이에 따라 OECD/DAC 국가들은 GNI 대비 ODA 비율을 2015년까지 0.7%로 증대할 것을 목표로 정하였다.

특히 6개 중요 분야(국내자원의 동원, 민간부분의 국제투자 증대, ODA 강화, 시장접근성과 자유무역의 확대, 채무부담 해결, 국제개발협력의 의사결정에서 개도국의 공정한 대표권 부여)에서의 개발협력을 장려하고, 이를 통해 무역, 투자, 금융, 및 기타 정책의 일관성 유지를 강조하였으며, 원조의 질을 향상시키고자 하는 노력의 일환으로 2001년 OECD/DAC이 제시한 ‘최빈국에 대한 원조를 비구속성으로 하여 원조의 혜택이 수원국에게 돌아가도록 해야 한다’는 권고안을 받아들였다.

그러나 몬테레이 개발재원회의 이후 각국의 ODA 규모는 급격히 증가했으나 개발의 본래 목적인 개발도상국 인구의 삶의 질 향상을 통한 빈곤 퇴치는 충분히 이루어지지 못했다는 비판이 제기되었다. 이에 증가하는 원조의 효과성을 높이기 위해 공여국의 집행과 관리 능력 및 수원국의 수행 능력의 개선 등이 필요하다는 목소리가 높아졌다.

2005년 원조 효과성을 위한 파리 선언은 원조의 질과 개발의 효과를 증진하기 위한 구체적인 실천 로드맵을 제공했다는 점에서 이전의 논의와는 차별되며 대외원조의 전환점을 제시했다고 볼 수 있다. 이 선언은 원조 효과성을 제고하기 위한 57개의 실행 내용을 명확히 정의하고 원조결과를 측정하는 12개의 구체적 지수를 제시하였다. 원조 효과성 제고를 위한 5대 원칙의 핵심내용은 다음과 같다.

- 1) 수원국의 주인의식(Ownership): 수원국은 자국의 개발정책과 전략 수립 과정에서 주인의식을 갖고 주도적 역할을 담당한다. 이를 위해서 수원국 정부는 효율적으로 원조집행을 운영할 수 있는 능력을 배양하도록 한다.
- 2) 일관된 조율(Alignment): 원조 공여국은 수원국의 개발전략과 일치하는 프로그램을 수원국과 공동으로 마련한다.
- 3) 조화로운 정책수립(Harmonization): 원조 공여국들 간의 협의과정을 통해 원조 공여국간의 원조낭비를 줄이고 원조의 효과를 높인다. 이를 위해 원조 공여국들은 현지에서 공동조사, 개발 공동분석 등을 실시하고 원조 공여국간의 조정협력을 강화한다;
- 4) 결과중심의 원조운영(Managing for Results): 결과를 중심하는 원조체계를 수립하여 수원국에 대한 원조를 집행한다.
- 5) 상호책임성(Mutual Accountability): 원조 공여국과 수원국 모두가 개발 결과에 대해 책임을 공유하며, 합의된 사항을 원조 공여국과 수원국이 그 실행여부에 대한 상호평가를 실시한다.

2008년 아크라 행동강령(Accra Agenda for Action)은 2005년 원조 효과성을 위한 파리선언에서 확인한 효과성 제고 노력에 있어서의 진전 사항을 검토하고 이를 가속화하기 위해 다음의 세 가지 원칙에 따라 실천적 과제를 추가적으로 제시했다.

- 1) 수원국의 주인의식 강화가 원조 효과성 제고를 위해 무엇보다도 핵심적인 과제이다. 이에 따라 수원국의 개발 목표에 맞춘 ODA 집행, 개발협력의 이행주체로서의 수원국의 역량 개발을 위한 수원국의 인적자원과 제도, 시스템의 개발과 활용 지원 등이 필요하다.
- 2) 다양 개발협력 주체들 간의 보다 효과적이고 참여적 파트너십 구축이 시급하다. 따라서 분절적 원조의 비용을 최소화하기 위해 수원국의 개발 수요에 맞춰 공여국 간의 역할 분담, 원조의 비구속화 통해 실질 가치 향상, 시민사회를 비롯한 기타 다양한 개발협력 주체들의 적극적 참여를 가능하게 하는 환경 마련과 파트너십 구축, 취약 국가를 위한 개발협력 정책 도입 등이 필요하다.
- 3) 원조의 집행과 성과의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 효율적 성과 관리 체계와 도구의 개발, 원조 자원의 활용과 성과에 대한 정보의 공개, 효과성 제고를 위한 법적·행정적 인센티브 향상, 원조의 예측성 강화 등이 필요하다.

나. OECD/DAC의 원조 분절과 효과성 관련 권고사항

2003년 OECD/DAC은 효과적인 원조집행을 위한 공여방식의 조율(Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery)을 가이드라인으로 제시하였다. 본 가이드라인은 수원국 및 다자/양자 공여기관 관계자의 합의를 기반으로 원조집행의 조율에 따른 개발효과와 향상을 기대하며 효과적 원조를 위한 다자/양자 공여기관들 간의 공동된 정책기반을 마련하여 정책적 접근의 조화를 도모해야 함을 강조하고 있다. 이를 위하여 수원국 국가별 분석 작업, 그에 맞는 프로그램을 공동으로 개발하는 것을 지원하고 이를 위해 협력하며 효과적이고 효율적인 재정 관리와 보고 및 모니터링 시스템의 공유(회계감사 정보 공유 포함)를 요구하고 있다. 또한 비교우위의 분야에 대해 특정 공여기관이 다른 공여기관을 대표하여 원조와 관련한 제반활동을 총괄함으로써 불필요한 행정 비용의 감소 등 효율적인 원조 활동을 가능하도록 해야 한다고 제언한다.

2006년 OECD/DAC은 또한 MDGs 달성을 위한 원조의 조화(Development Gateway Special Report: Aid Harmonization-What Will It Take to Reach the MDGs)를 발표하였다. 본 보고서는 공여국이 효율적인 원조이행을 위해 지속적인 모니터링의 중요성을 인식해야 하며 빈곤감소를 위한 효과적인 원조를 위한 지역단위 역량강화 및 그 관리가 우선적으로 요구된다는 점을 강조하고 있다.

2008년 OECD/DAC에서 출간된 개발원조 평가의 DAC 지침(DAC Principles for Evaluation of Development Assistance)은 원조 성과와 영향에 대한 독립적이고 객관적인 평가와 그 결과를 바탕으로 한 지속적인 원조 정책과 집행 및 관리의 개발을 통해 원조 효과성을 제고할 수 있다는 인식 하에 원조평가관리의 제도화가 필요하다고 주장한다. 원조 평가관리 제도는 원조평가의 지침 및 정책개발과 평가결과의 정책 및 개발원조 활동에 대한 반영 절차를 포함해야 한다. 이를 위해 원조평가의 모든 과정에서 공정성과 독립성을 보장하여 평가의 신뢰성을 향상시키고 평가결과에 정당성을 부여하여 정책입안자들의 이견을 방지하며 평가과정 및 결과를 수원국을 비롯한 대상자에 공개하여 신뢰성을 보장하도록 권고하고 있다. 또한, 정책예의 환류를 위해 개발협력 관련 부서들의 다양한 관심과 요구가 평가과정에 반영되도록 하여 실용성을 제고하도록 하고 있다.

또한 공여국과 수원국이 함께 참여하는 평가수행과 평가 결과의 공유를 통해 향후 정책 개발을 위한 협력을 확대할 것을 권고하였다. 원조평가에 관한 지침에는 평가항목과 평가 계

획표에 정책 협력의 노력과 성과가 반영되도록 하며, 간부급 직원의 승인과 특별요구사항을 평가에 고려할 수 있도록 해야 함을 명기하였다. 효율적인 평가를 위해 제도적 평가관리 구조, 개발관련 부서 및 독립적이고 전문적인 평가담당자, 통합된 평가포맷의 수립과 함께 원조평가에서 나온 권고사항 및 교훈이 추후 정책 및 프로그램 개발과 연계되어야 하며 평가위원회, 세미나, 워크숍, 자동화 시스템 등을 통해 원조평가 보고서가 체계적으로 보급될 수 있도록 할 것을 강조하였다.

평가관리의 제도화와 더불어 2008년에는 공여기관의 원조효과성 관련 인센티브를 위한 올바른 집행과 자기평가도구(Incentives for Aid Effectiveness in Donor Agencies: Good Practice and Self-Assessment Tool) 또한 발간되었다. 본 보고서는 공여기관의 원조효과성 제고를 위해 올바른 집행방식이 요구된다는 점을 강조하였으며 자기평가도구를 사용하여 원조의 효과성을 제고할 것을 권고하였다. 이를 위해 다음과 같은 사항이 강조 되었다.

- 1) 리더십: 신중한 정책적 자금공여약속 및 우선순위의 명기, 기관 내부 및 외부와의 의사소통, 조직 내 원조 효과성 제고를 위한 의제의 주류화 및 인식전환 유도, 정책의 일관성 및 국별 전략의 수립
- 2) 인사관리(Staffing): 전문가 및 경험자의 모집 및 적절한 부서への 배치, 원조 효과를 극대화하기 위한 교대근무, 성과에 대한 보상과 인정체계 수립
- 3) 정책과 절차(Policy and Procedure): 정책 공약의 실현을 위한 원조 효과성에 대한 노력의 필요성과 방향성, 이를 위한 명확하고 구체적인 행동 지침 제시
- 4) 예산과 보고(Budgeting and Reporting): 정기적이고 체계적 모니터링을 통한 정책 개발, 성과에 따른 예산집행을 통해 목표 달성의 인센티브를 제공하는 시스템 확립

마지막으로 점차 개발협력 활동에 참여하는 공여국과 기관들, 프로그램과 프로젝트 등이 급증하게 됨에 따라 산발적이고 분절적인 원조 집행이 그 효과성에 미치는 부정적 영향에 대한 인식이 높아짐에 따라 원조 집행 기구 간, 국가 간, 국내 기관 간의 정책 조율과 조정 메커니즘 강화가 원조 효과성 제고를 위해 점차 강조되고 있다. 이러한 맥락에서 OECD/DAC은 DAC 동료심사(Peer Review) 분석을 바탕으로, 보다 효과적인 원조 집행을 위해 공여국의 제도, 조직관리 및 원조집행 분야에서 실행이 필요한 12가지 방안을 다음과 같이 제시한 바 있다(OECD 2008e).

- 법적 정치적 기반 구축

- 1) 원조 정책의 기본 이념과 목적을 규율할 수 있는 법적, 제도적, 정치적 기반 마련
- 2) 장기적으로 국가 전체 차원의 목표 달성을 위해 단기적인 국내적 이익 충돌 지양
- 3) 개발협력 정책 일관성 영향력 평가를 위한 명확한 역할 분담과 메커니즘 구축
- 4) 원조 활동의 집행과 평가 결과 공유를 통해 대중적 인식과 지지기반 확산

- 조직적 운영

- 5) 고위급 차원에서의 개발협력 리더십과 책임 담당
- 6) 원조 체계의 분절 극복 통해 일관성 있는 원조 집행
- 7) 다자협력 담당 국내 원조 부처/기관 간의 일관성 확보
- 8) 수원국 수요에 맞는 원조 전략 수립과 실행 위해 현지와의 협력적 분권화
(Decentralization)

- 원조 집행 운영

- 9) 원조 규모 증가에 따라 원조 집행체계 개편 노력
- 10) 특정 국가, 부문, 활동으로의 원조 중점 지원
- 11) 성과 중심적인 원조 활동 평가, 운영, 질적 관리
- 12) 인력 자원 역량 개발

II. 원조 분절과 효과성에 관한 국내외 논의와 연구 방법

1. 원조 분절과 효과성에 대한 문헌연구

가. 원조 효과성의 정의

원조의 효과성을 증대시키기 위한 노력에 관한 다양한 연구에도 불구하고 원조 효과성(aid effectiveness)에 관한 합의된 하나의 정의는 존재하지 않으며, 각 기관별로, 또한 각 학문적 접근법에 따라 조금씩 상이한 정의와 계량화된 지표를 사용하고 있음을 알 수 있다.

DAC 평가 관련 용어 설명서는 원조 효과성을 공여국의 개발과 관련한 활동의 목표가 달성되었거나 달성될 것으로 기대되는 것으로 정의한다. 즉, 그 목표가 전체 개발목표에 부합하면서 우선순위가 합당한 방식으로 설정되어 있다면 그 목표의 달성 여부에 따라 원조활동의 효과성을 판단할 수 있음을 의미한다.

계량 경제학, 사회학 등 사회과학분야에서는 학문적으로 원조의 효과성 분석에 관하여 다음과 같이 세 가지 상이한 가정과 접근방식(지표 설정)을 제시하고 있다. 1) 경제성장을 효과적인 원조로 가정하며, 계량화된 다양한 경제지표(GDP 혹은 GDP per capita, 공공 및 개인 소비, 국내외 투자, 저축, 소득, 인플레이션 등)를 분석대상변수로 제시한다, 2) 삶의 질 향상을 효과적인 원조로 가정하며 빈곤관련지표(영아사망률, 극빈층 비율, 평균수명, 하루섭취 칼로리, 교육수준 등)를 분석대상변수로 제시한다, 그리고 3) 정치/사회적 변화가 효과적인 원조라고 보면서, 제도관련지표(재산권, 법질서, 정부의 개입정도, 시장의 개방정도 등)를 분석대상변수로 제시한다.

그러나 이러한 가정들에도 불구하고 원조의 효과성을 측정하는 데는 위의 가정들이 제

시하지 못하고 있는 다양한 외생적 요인들이 존재하기 때문에 원조와 원조 효과성의 직접적인 인과관계(causal relations)를 밝히는 것은 매우 어렵다. 즉, 경제외적인 위기 상황이거나, 현재와 같이 전 세계가 경제위기에 직면한 경우 등 수원국 내·외의 다양한 요인에 의해 원조가 영향을 받으므로 원조→원조효과성의 단순한 인과관계를 설명하기 어렵게 된다. 또한 특정 국가의 원조의 효과성을 계량적으로 파악 하는 데는 한계가 있다. 원조가 수원국의 경제에서 차지하는 비율이 높지 않은 경우 전체 경제나 사회적으로 나타나는 효과를 측정하기 어렵고, 그 비율이 상당히 큰 경우에도 원조가 단기간에 효과를 내기보다는 교육처럼 장기적으로 효과가 분산되어 나타나는 경우가 많다. 또한 수원국의 여러 가지 자구책에 의해서 원조의 효율성이 다르게 나타나는 등 여러 요인으로 인해서 연구가 쉽지 않다. 예를 들어, 한국의 1950~70년대 원조효과성을 분석함에 있어서 단순히 원조의 양과 위에 제시한 세 가지 가정과 분석대상변수로 분석하는 것이 가능한 하겠으나, 정확하고 다면적으로 한국의 경제성장과 원조효과성을 보여주는 데는 한계가 있다.

따라서 한 국가의 원조 효과성을 논할 때는 간접적인 방식 즉, 개발협력 관련 제도 및 체계를 보완함으로써 부수적으로 기대되는 자원의 효율적 활용 및 정책목적 달성의 차원에서 효과성을 분석할 수 있도록 OECD/DAC의 원조 효과성의 정의(DAC Evaluation Glossary)를 활용하는 것이 효용성이 높다고 하겠다.

나. 원조 효과성에 대한 이론적 모델과 효과성 측정 방법론

위에 제시한 원조 효과성 분석에 대한 다양한 가정들과 분석방법이 있으나, 전통적으로 해로드-도마 모델(Harrod-Domar Model) 또는 “Two Gap Model” (Chenery and Strout 1966)이 많은 연구에 이용되어 왔다. 이 모델에서는 원조가 개발도상국의 경제 성장 초기 시 필요한 자본과 국내 가용 자본 간의 격차를 채워, 경제 성장의 주요 동력인 투자의 역할을 함으로써 수원국의 경제 개발을 촉진할 수 있다고 보았으며 일인당 실질 국민총생산(real GDP per capita) 증가율이 원조 효과성을 측정하는 주요 지표로 사용되었다. 1980년대 이후 소개된 신고전주의 모델(Neo-Classical Model)은 전통적 모델보다 원조와 경제 성장 간의 메커니즘에 있어, 무역과 해외 자본 개방성 등 보다 다양한 요인들을 고려하지만 활용 가능한 데이터 부족 문제로 인해 원조 효과성 평가 시 대개 유사한 변수들을 이용한다(Doucouliagos and Paldam 2008). 정치경제적인 측면에서는 원조를 개발도상국 내로 유입되는 초과 이윤(rent)으로 인식하여, 수원국의 정치적 안정에 긍정적 영향을 미친다고 보았다. 이는 결과적으로 원조가 수원국의 투자 환경을 개선하고 더 나아가 경제 성장에 기여

한다고 보고 원조가 경제 개발에 미치는 간접적 효과와 수원국 내 정치적 경제적 요인들 간의 상호작용에 주목한다. 원조의 효과성 측정을 위하여 거시 경제적 요인, 수원국의 거시경제 정책과 정치사회적 환경 요인을 측정하는 방법이 이용된다.

● 거시 경제적 요인

Mosley et al.(1987)은 해외 자본 유입이 개발도상국 내 민간 투자 인센티브를 증대시키고, 동시에 공공 투자에 영향을 미침으로써 다시 민간 투자 증대에 기여해 결과적으로 경제 성장을 이끌어낸다는 가설 하에 원조 유입이 수원국 경제 성장에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 1970~80년간 수원국 80개국을 대상으로 한 실증적 경험 연구 결과 원조 유입은 수원국의 GNP 증가에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았으며, 공공 부문의 재정 건전성 개선과 고생산성 분야로의 투자로까지는 이어지지 않았음을 밝혀냈다. 이를 바탕으로 원조 효과성을 높이기 위해서는 공여국 차원에서는 투자 수익률이 높은 개발도상국을 중점 지원함과 동시에 수원국의 투자 수익률 개선 노력을 이끌어 내기 위한 조건부 원조 공여가 필요하다는 점을 주장했다. Doucouliagos and Paldam(2000) 또한 실증적 경험 연구를 통해 원조 유입과 투자/저축 간의 상관관계는 긍정적이지만 통계적으로는 유의미한 수준이 아니라는 결론을 내렸다.

반면, 지역별 원조 효과성 연구에서는 개발원조가 수원국내 투자/저축 증대를 통해 간접적으로 경제 성장 촉발에 기여한다는 긍정적 결과 또한 발표되었다. Levy(1988)는 사하라 이남 아프리카 지역 국가를 대상으로 원조 효과성을 분석한 결과 원조가 수원국내 투자 규모 증대와 경제 성장에 통계적으로 유의미하고 긍정적으로 기여한다는 점을 밝혀냈다. Hansen and Tarp(1999) 또한 경제 발전 수준이 하위 25%인 국가들의 경우, 원조 유입이 국내 투자 증대에 미치는 긍정적인 영향이 있음을 확인하고 원조와 같은 해외 자본 유입이 해당 저소득 국가 내에서의 물리적 자산과 인력 자원에 대한 투자 활동을 자극함으로써 경제 성장에 기여한다는 결론을 내렸다. Teboul and Moustier(2001)는 1960~96년간 지중해 지역 6개국을 대상으로 한 원조 효과성 연구 결과, 원조 유입은 수원국내 저축과 FDI(Foreign Direct Investment; 기업의 신설 또는 기존 국내 기업에 대한 경영 참여 등의 형태로 장기적인 투자 이익을 위해 해외로부터 자본 유입을 일컫는 ‘외국인직접투자’)의 증대 등으로 이어져 수원국의 경제 구조가 보다 생산적으로 전환되도록 기여한다고 보았다.

반면 Boone(1996)은 1971~90년간의 수원국 97개국을 대상으로 원조 효과성 분석 결

과 개발원조 유입과 국내 투자량 증대는 통계적으로 유의미한 수준은 아니나 수원국 정부의 지출 확대에 일조한다고 하였다. 그러나 수원국 정부의 지출이 빈곤층을 위한 기초 서비스 확대로 이어지지는 못해 HDI(Human Development Index; 인간의 삶과 관련된 실질국 민소득, 교육 수준, 문맹률, 평균 수명 등의 지표를 통해 각국의 인간 발전의 정도를 평가하는 ‘인간개발지수’) 변화에 미치는 영향 또한 유의미한 수준이 아닌 것으로 드러났다. 결국 원조 지원만으로는 수원국 정부가 빈곤층의 복지 개선을 위해 노력하도록 할 수 있는 충분한 동기부여가 되지 못한다는 결론을 내렸다.

Lensink and Morrissey(1999) 역시 원조 유입은 수원국 내 투자 등에 영향을 미침으로써 간접적으로 경제 성장에 기여한다는 기본적 가설을 수용하며 이러한 경제적 요인 외에 공여국과 수원국 간의 안정적인 관계가 원조 효과성에 미치는 영향을 검증하기 위해 통계 분석을 시도했다. 개발원조가 제공되더라도 그 원조 흐름이 불규칙적이거나 불안정하다면 수원국 정부의 예산 책정과 집행에 직접적으로 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 국내 투자 활동을 위축시켜 결과적으로 경제 성장을 저해할 수 있다는 가설 하에 안정적인 공여국과 수원국의 관계를 주요 분석대상변수로 제시하였다. 이 변수를 측정하기 위해 원조 불안정성(aid flow instability)과 불확실성(aid flow uncertainty)이라는 변수를 개발하여 측정하고 변수로 활용해 1970~95년간 수원국 75개국을 대상으로 통계 분석을 했다.

그 결과 원조의 불확실성은 수원국의 재정 기획과 정책, 투자에 부정적 영향을 미쳐 결과적으로 경제 성장에 미치는 원조 효과성을 크게 감소시킨다는 점을 밝혔다. 이는 수원국의 건전한 정책 환경뿐만 아니라 수원국의 안정적이고 예측 가능한 원조 공여 제공과 협력이 원조 효과성을 높이는 데 있어 중요한 역할을 한다는 점을 통계학적으로 밝혀냄으로써 공여국의 책임성을 확인시켰다.

● 수원국의 거시경제 정책과 정치사회적 환경 요인

Collier and Dollar(1999)는 수원국의 건전한 사회경제적 정책 환경이 원조의 경제 개발 효과성에 미치는 영향을 중요하게 인식하고 계량적으로 평가하고자 시도했다. 이에 1974~97년간 수원국을 대상으로 경제운영, 무역·금융·기업규제 등의 구조 정책, 사회형평 정책, 공공부문 운영과 기관 등의 4가지 영역을 중심으로 각 국가의 정책과 제도적 틀을 평가하는 지수인 CPIA Index(World Bank Country Policy and Institutional Assessment Index)를 이용해 원조 효과성 연구를 진행하였다. 그 결과 안정적이고 건전한

사회·경제적 정책 환경이 원조의 경제 성장 효과에 미치는 긍정적 영향은 유의미하게 나타났으나 수원국의 빈곤 정도가 높을수록 경제 성장 효과성은 증대하는 한편, 원조 규모가 증가할수록 그 경제 성장 효과성은 감소하는 것으로 나타났다.

Burnside and Dollar(2000)는 원조 효과성 결정 요인으로써 수원국의 거시경제정책 건전성과 사회적 환경 요인을 고려해 1970~93년간 수원국 51개국을 대상으로 실증적 경험 연구를 시도했다. 민족적 분열과 암살 발생률 등을 고려한 정치적 불안정, Knack and Keefer(1995)가 관료제, 정부 부패도, 법질서, 국채 지불 거절 등의 요인을 고려해 개발한 제도적 환경 지표, 재정·통화·무역정책의 건전성을 고려한 Burnside-Dollar Policy Index를 새로 개발해서 활용한 결과, 거시경제 정책이 불건전한 나라의 경우 원조의 수원국 내 경제개발 효과성은 통계적으로 무의미한 수준에 그치나 건전한 거시경제 정책 운용이 수반되는 경우 보다 빠른 경제 성장으로 이어진다는 결론을 내렸다. 수원국의 사회경제적 환경이 원조 효과성에 영향을 미치는 중대한 요인으로 작용한다는 결론은 건전한 거시경제 정책 환경을 마련하고 운용하는 수원국을 중점적으로 지원하는 활동이 필요하다는 정책 함의를 가진다. Burnside and Dollar(2000)의 연구는 많은 주목을 받았고 이후 많은 학자들이 그들의 연구결과를 검증하고 분석하였다.

반면 Dalgaard and Hansen(2000)은 Burnside and Dollar(2000)의 연구와 같은 데이터를 활용해 수원국의 거시경제 정책 건전성과 원조 효과성 간의 긍정적 상관관계 결과를 검토했다. 그 결과 수원국의 거시경제 정책 건전성에 따른 원조 효과성 변화는 통계 모델링과 활용 데이터에 따라 달라질 정도로 통계적으로 그 상관관계가 매우 약하다는 점을 밝혀냈다. 이와 함께 원조 유입이 수원국의 거시경제 성장을 증가에 긍정적 영향을 미치나 유입 원조 규모가 증가함에 따라 경제 성장에 미치는 한계적 효과는 점차 감소하는 점을 보여주었다.

한편 Hansen and Tarp(1999)는 수원국의 건전한 거시 경제정책 환경은 경제 성장에 긍정적으로 기여하지만 건전한 거시경제정책 환경이 원조를 통한 경제 성장에 있어 필요 또는 충분조건은 아니라는 결론을 내렸다. Easterly et al.(2004)은 1970~97년 사이 수원국 52개국을 대상으로 1994~97년간의 새로운 데이터를 추가해 Burnside and Dollar(2000) 연구의 원조 효과성 측정 변수를 활용해 원조 유입과 수원국의 정책 환경, 거시경제 성장 간의 관계에 대한 재검증을 시도하였다. 그들의 연구는 거시 경제 성장과 정책 환경, 원조 효

과성 간의 관계가 통계적으로 확실하지 않음을 보여주었다.

Hudson and Mosley(2001)은 1969~95년간의 수원국 전체를 대상으로 원조 효과성 분석 결과 통계적으로 수원국의 정책 환경이 원조 효과성에 직접적으로 미치는 영향은 중대하지 않으나, 건전한 정책 환경은 수원국의 수출 증대 등 다양한 경제 활동에 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 그러나 Burnside and Dollar(2000)가 강조하는 건전하고 우수한 정책은 세계은행에서 주창하는 자유 시장 경제 모델에 기반하고 있으며 경제적 측면 외에도 보다 포괄적인 정책 환경에 대한 실용적 접근이 필요하다는 점을 주장하였다. 또한 수원국의 거시 경제적 성장이 곧바로 자동적으로 빈곤 완화로 이어지지는 않으므로 빈곤 완화에 미치는 원조 효과성 파악에 대한 새로운 연구의 필요성을 제공하였다.

Guillaumont and Chauvet(2001)은 원조 효과성에 영향을 미치는 중요한 요인으로써 수원국의 거시경제 정책 외에도 교역 충격, 가뭄, 지진, 태풍 등의 기후 급변과 천재지변 등 수원국의 외부 환경을 제시하였다. 1970~93년을 대상으로 연구 분석 결과, 외부 환경 변화에 취약한 개발도상국일수록 원조에 대한 수요가 높고 일인당 실질국민총생산(real GDP per capita) 증가에 영향을 미치는 효과성 또한 높다는 가설을 입증했다. 즉, 개발원조는 수원국으로 하여금 외부로부터의 부정적인 충격을 완화하고 건전한 정책 운용을 지지할 수 있도록 기여한다는 함의를 도출해냈다.

Dalgaard, Hansen and Tarp(2004) 또한 기후적 특성이 수원국의 건전한 정책 운용보다 원조 효과성 결정에 보다 중요한 영향을 미친다는 점을 지적하였다. 대부분의 지역에서는 원조가 경제 개발에 긍정적 영향을 미쳤으나 열대 지역의 수원국에서는 그 효과가 약했음을 보여주었다. 이는 기후 특성과 이로 인한 중점 산업 등이 수원국의 경제 성장에 있어 구조적으로 영향을 미치기 마련이며 해당 지역의 차별화된 개발 수요에 대한 고려가 필요하다는 정책적 함의를 제공하였다.

개발 원조와 수원국 경제 성장 간의 상관관계에 대한 100여 건의 기존 연구의 메타 분석 결과(Doucouliaos and Paldam, 2008), 원조와 경제 성장 간의 긍정적이고 통계적으로 유의미한 결과를 확인한 연구는 전체의 46%이며 통계적으로 무의미하거나 또는 부정적 영향을 밝힌 연구는 54%를 차지한다. 앞서도 확인했듯이 다수의 수원국들로 유입된 총 원조 유입을 대상으로 원조 효과성을 평가한 횡단면적 (Cross sectional) 연구는 연구 대상 국가

설정과 연구 시기, 해당 국가의 인구 규모, 기존 경제 발전 수준 또는 거시적 환경, 효과성 분석 모델과 활용 변수에 따라 그 연구 결과가 상이하게 나타난다. 다자간 원조 차원의 경우, 개발에 대한 원조 효과성이 부정적으로 나타나는 연구 결과가 다수 존재하지만, 이는 지역적, 시대적 차이나 시기별 원조 규모 변동 등으로 인한 변화를 충분히 밝혀주지 못한다는 단점이 있다. 특정 공여국과 수원국간 또는 특정 지역 수원국에서 집행되는 원조 활동의 효과성 분석 연구 가운데는 개발에 대한 원조의 긍정적 성과를 증명하는 경우가 많으며 또 다른 정책적 시사점을 제시한다.

또한 기존 원조 효과성 분석 연구에서는 원조 효과성 측정을 위해 대부분 수원국의 거시 경제적 발전을 주요 변수로 삼았으나 국가 차원의 경제적 개발이 곧바로 자동적으로 빈곤의 완화로 이어지지는 않는다는 점이 점차 여러 사례연구를 통해 확인되고 있다. 빈곤 완화를 개발원조 집행의 주요 목표로 정립해야 한다는 국제적 합의에 따라 전통적인 거시 경제 지표 보다는 포괄적이고 다각적으로 빈곤 완화를 측정할 수 있는 변수 파악이 요구되며 빈곤의 다면적 특성에 대한 이해를 바탕으로 수원국 내 원조의 비경제적 복지 개선 효과(기아, 교육, 보건, 환경, 거버넌스, 안보 차원)에 대한 관심이 제고되고 있다. 수원국 내 개발 과정에서 소득 불평등 악화 또한 지속가능한 개발 달성을 위해 중요 해결 과제로 지적되는 바, 불평등한 위치의 여성, 아동, 소수민족의 성장 과정으로의 포섭 또한 장기적으로 지속가능한 성장에 대한 원조 효과성에 있어 주목해야 할 점으로 들 수 있다.

원조 효과성에 대한 다수의 연구는 비록 원조 유입이 수원국의 경제 개발과 성장에 미치는 영향에 대한 하나의 통일된 결과를 도출해 내고 있지는 못하지만 수원국의 정치경제적 환경과 정책, 제도적 노력, 정치적 레짐 등 원조 효과성에 영향을 미치는 다양한 변수들을 찾고자 다각도로 모색해왔다. 이는 공여국들의 원조 정책에 있어 중요한 정책적 함의를 제시하며 개발협력 패러다임 형성과 변화에 일조해왔다고 하겠다.

한편 원조 효과성에 대한 수원국을 대상으로 한 일련의 횡단면적 경험 연구들이 내부의 정책 건전성, 정권 안정성, 제도적 환경 등 수원국 내부에서 원조 효과성 결정 요인들을 찾은 반면, 원조 기구와 기관들의 효율적인 제도와 운용이 원조 효과성에 미치는 영향에 대한 인식이 점차 확산되고 있다. 이에 OECD/DAC을 중심으로 원조의 안정성과 예측 가능성 증대, 개발 수요가 높은 국가들을 중점적으로 선별하여 집중적으로 지원하고 건전한 정책 환경 마련을 유도하는 전략 수립, 수원 국가별 상황에 맞는 개발 전략과 정책 수립, 파트너십 강

화 등의 필요성이 제기되어 왔다.

이 외에도 글로벌 환경과, 공여국 차원에서의 합리적이고 효율적인 원조 체계 마련과 운영의 필요성이 제기되어 오고 있다. 세계 전체를 놓고 볼 때 강력하고 포괄적인 규제 메커니즘이 부재한 채로 지난 수십 년간 원조 체계가 지속적으로 팽창·확대됨에 따라 점차 그 정책과 집행 체계가 복잡하고 분절적으로 변화했다. 이에 따라 현재 글로벌 원조 체계는 40여개의 주요 공여국과 47개의 UN 기관과 위원회, 그 외 국제기구들, 12 지역 개발은행과 펀드, 부문별 글로벌 펀드와 신흥 공여국으로 구성되어 있다(IDA, 2007). 또한 각 공여국 내 점차 다양한 부처와 기관들이 원조 활동에 참여하고 있다는 점을 감안하면 원조 체계의 복잡성과 분절성은 원조 효과성 개선을 위해 심각하게 고려해야 할 중요한 이슈임에 틀림없다. 이러한 원조의 확산과 분절이 원조 효과성에 심각한 악영향을 미친다는 점이 점차 지적되고 있으며(Acharya et al. 2006; Arimoto and Kono 2007; Burall and Menocal 2006; Cassen 1994; IDA 2007; IDS 2004; OECD 2008; World Bank 2001), 이에 따라 국제 개발협력 커뮤니티 공여국 간, 그리고 공여국 내 차원 모두에서의 개발협력 정책 조화와 조율, 체계의 개편의 필요성이 더해가고 있다.

다. 원조체계 분절과 효과성에 대한 해외 문헌 연구

1980년대 이후 점차 많은 수의 공여국과 기관들, NGO들이 그들의 정치적 또는 지정학적 이해관계에 따라 원조 활동에 적극적으로 참여하게 됨에 따라 원조 자금의 원천과 경로가 급속히 증가하는 원조의 확산(proliferation)이 발생해 오고 있다. 이에 따라 각 수원국에서 원조 사업을 집행하는 공여기구와 공여국의 수가 1960년 평균 3에서 2006년 30으로 지난 40여 년간 10배로 증가하고, 협력 공여국이 10개 미만인 수원국은 1960년 전체 중 40%에서 최근 10% 미만으로 하락한 것으로 집계된다(World Bank 2008). 일례로 베트남의 경우 2002년 25개의 양자 협력국가, 19개의 다자기구, 그리고 350개의 NGO가 약 8천개 이상의 원조사업을 진행한 것으로 집계됐다(IDS 2004). 또한 탄자니아에서는 2005년간 진행된 개발 프로젝트/프로그램 수는 541개인 것으로 확인되었고, 1개국 이상의 공여국이 참여한 경우는 이중 17%에 그쳤다(OECD 2006). 이와 같은 원조의 확산 현상은 수원지역마다 큰 차이를 보이고는 있으나 계속해서 다양한 사례가 보고되며 그 심각성에 대한 우려를 더하고 있다.

이러한 원조 경로의 확산 현상은 분절적 원조 집행과 함께 복합적으로 발생해 원조 효과성의 저하를 초래한다. 원조의 분절(fragmentation)은 대개 한 공여국에서 집행하는 원조

사업의 수가 국가 전체 원조 규모에 비해 많거나, 소규모의 원조 프로그램이 여러 수원국을 대상으로 집행될 때를 일컫는다. 대개 한 공여국의 원조 규모가 세계 총 원조에서 차지하는 비중보다 작은 비중으로 각 수원국에게 원조를 지원하고 있다면 원조 사업의 수가 원조 규모에 비해 많다고 평가한다(OECD 2008d). 또한 공여국 내 다양한 정부 부처와 원조 기관들이 각기 개별적으로 소규모의 원조 프로그램을 다양하게 집행하는 것도 역시 해당 국가의 원조 집행이 분절되어 있다고 본다.

위와 같은 원조 확산과 분절 현상으로 전 세계적으로 원조 기관과 프로젝트의 수는 꾸준히 증가해온 반면 동시에 각 원조 프로그램의 평균 규모는 감소해온 것으로 확인된다. 2005년 주요 공여국의 지원을 받은 109개 국가의 원조 프로그램이 단기훈련, 증여 등에 집중되어 있다는 점은 원조 프로그램들이 점차 여러 공여기관들이 집행하는 단기성 소규모로 확산되고 있음을 확인시켜 준다(Burall and Menocal 2006; OECD 2008h). 이렇듯 분산된 ODA 활동을 특정 국가와 분야에 집중해 장기적으로 펼친다면 원조의 효과성과 개발성고를 높일 수 있을 것이라는 지적이 계속되고 있다(IDA 2007; IDS 2004; OECD 2008).

이렇듯 원조 경로의 확산과 분절적 집행은 일차적으로 거래비용을 증가시켜 지원되는 개발원조의 실질 가치를 저하시킨다(Acharya et al. 2006; Arimoto and Kono 2007). 공여국의 산발적 원조사업 집행에서 발생하는 거래 비용을 양적으로 측정한 연구는 없지만, 그 규모는 막대할 것으로 추정된다(IDA 2007). 1999-2001년 간 OECD/DAC 회원국들은 연간 평균 35,000건, 총 USD 150만 불 규모의 원조를 집행했고, 이후 2005년까지 거래 건수와 비용은 지속적으로 증가해 왔다(OECD 2008a).

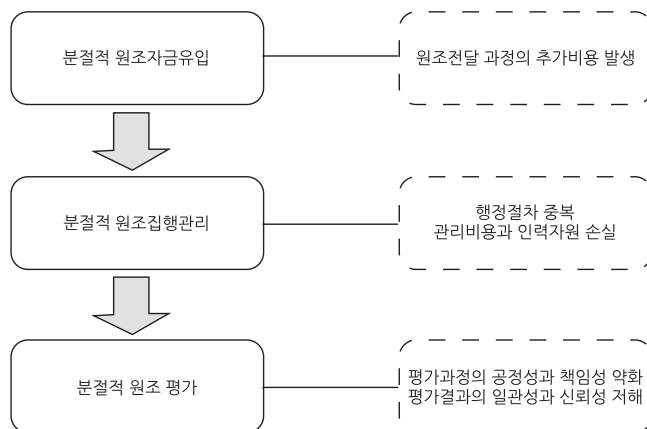
또한 분절적 원조 집행으로 인한 거래비용³⁾의 증가는 원조 집행 단계마다 복합적으로 발생한다(IDS 2004) (그림 1 참조). 먼저 개발원조 자원이 투입되는 과정에서는 원조 지원이 점차 다양한 경로를 통해 이루어지게 됨에 따라 원조 전달과정에서 소요되는 추가적인 비용이 막대한 규모로 증가한다. 이후 원조 집행 관리 시에는 원조 사업 수 증가에 따른 거래비용이 증가할 뿐만 아니라 원조 사업에 대한 전문 지식이 부족하거나 원조 규모가 작은 사업을 시행하는 부처에서 분절적으로 집행하는 원조사업의 경우 원조 활동의 질을 낮추고 관

3) 거래비용이란 어떠한 재화 또는 서비스 등을 거래하는 과정에서, 재화와 서비스 가격 이외에 수반되는 비용을 일컫는다. 시장에 참여하기 위한 비용이라고 해석되기도 한다. 신제도주의경제학에서는 시장에서 거래비용을 줄일 수 있는 보다 효율적인 거래를 위해 기업이 생겨났다고 보고 있다. (Brousseau and Glachant 2008)

리 비용을 증가시켜 효과성을 감소시킨다. 마지막으로 최근 원조 사업에 대한 평가가 점차 중요하게 인식되면서 원조 집행 기관과 부처마다 개별 사업에 대한 평가가 각기 따로 이루어지고 있다. 이렇게 여러 기관에서 소규모로 집행되는 다양한 원조사업의 경우 평가마저도 분절되어 일관된 평가 결과가 나올 수 없으므로, 전체적으로 원조의 신뢰성에 문제를 일으킬 소지가 다분히 있다. 또한 분절적으로 집행되는 원조 사업이 많을수록 개별 부처가 원조 집행 평가 과정에서 공정성을 상실할 수 있으며 수원국내 담당 부처의 진행 원조사업에 대한 책임성 또한 저하될 수 있다.

이러한 과정에서 발생하는 거래비용은 수원국과 공여국 모두에 있어 막대한 비용 손실을 초래한다. 수원국 차원에서는 개발 원조 기구, 국가, 기관 마다 개별적이고 독자적인 행정 보고 절차를 추구함에 따라 이에 행정 공무원들이 행정 절차와 서류 작업에 막대한 시간을 투자하게 된다. 제도적 역량이 미비한 수원국일 수록 원조의 확산과 분절로 인해 초래되는 거래비용이 더 크게 부담이 될 수밖에 없다. 수원국내 고위급 행정 관료들 또한 여러 공여 기관 대표들과의 회의를 위해 많은 시간을 소비해야 한다(Kanbur 2003). 또한 다수의 원조 기구와 기관, 특히 공여국 내 다수 기관들이 한 수원국에서 원조 사업을 집행하는 과정에서는 상이한 원조 목적과 재정지원 기간, 행정 절차 등으로 인해 수원국 정부에서 큰 혼란을 경험할 수밖에 없다.

그림 1. 분절적 원조 집행 단계별 거래비용 증가



출처: Institute of Development Studies (2004)

한편 공여기관과 공여국가 차원에서는 분절적 원조 집행이 본래 정부차원에서 합의된 원조 사업의 목표와 정책 일관성을 떨어뜨려 시너지 효과 창출을 방해하며 한정된 원조 자원의 비효율적인 손실을 초래한다(IDA 2007). 다수의 정부 부처 및 기관의 분절적 원조 집행은 한정적인 원조 자원의 비효율적 배분을 초래할 수 있으며 이로 인해 특정 수원국이 필요 이상으로 집중 지원을 받는 초과배분의 문제, 또는 사업의 효과를 기대할 수 없을 정도로 미미한 수준의 지원을 받는 등의 문제를 야기할 수 있다.

특히 공여국내 각각의 부처 또는 원조 기관마다 각기 다른 목적을 추구하며 집행하는 분절적 원조 사업은 장기적으로 국가의 원조 활동 목표를 불분명하게 할 뿐만 아니라 공여국의 국제적 인식과 위상을 저하시킬 수 있다. 또한 이로 인해 장기적으로 지속되는 원조 효과성 저하는 개발협력 활동에 대한 국민적 지지 기반을 상실하는 데에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다.

뿐만 아니라 공여국 내 부처 간 원조 활동에 대한 목표와 정책이 일치하지 않은 채 여러 기관이 경쟁적으로 원조 사업에 참여하게 되면 전체적인 원조 활동의 목표와는 상관없이 인지도가 높은 사업들만이 우선적으로 집행될 수 있다. 이러한 원조집행은 수원국의 수요를 반영하지 못하는 원조 프로그램의 운영으로 이어질 수 있으며, 이는 결국 원조 효과성을 크게 감소시킬 수 있다. 또한 다수 원조기관의 개별적 원조 활동은 개별 원조 기관들이 경쟁적으로 희소 자원을 취득해 개별적 목적을 위해 원조 사업을 집행함에 따라 전체적인 목표는 무시되거나 전체적으로 볼 때는 바람직하지 못한 방향으로 자원이 소비되는 일종의 “공유의 비극”(Tragedy of the Commons)을 일으킬 수 있다(Cassen 1994).

요컨대 분절적 원조 집행은 일차적으로 원조 활동의 전반에 걸쳐 여러 비효율을 발생시키고, 장기적으로는 원조 활동의 전반적 목표와 일관성을 달성하기 힘들게 함으로써 원조 효과성의 저하를 초래한다. 원조의 확산과 분절이 원조 효과성에 미치는 부정적 영향에 관한 인식이 높아짐에 따라 국제적으로 다각도의 연구가 진행되고 있다. 이러한 연구결과는 다양한 원조 주체 간의 명확한 역할과 책임의 분담, 목표와 비전의 공유, 정책과 집행의 조율이 필요하다는 시사점을 제시하고 있다. 이에 OECD/DAC을 비롯한 국제 개발협력 커뮤니티는 공여국들에게 분절적 원조 집행 극복을 위한 여러 다양한 법적·제도적 개선 노력을 촉구하고 있으며 여러 공여국들 또한 점차 국내 원조 체계의 정비, 정책과 집행의 조율 메커니즘 마련 등 대응 방안을 모색하기 위해 노력하고 있다.

현재 원조의 분절에 관한 국제적 논의는 국내 및 국제적 차원에서의 원조 집행 공여국 및 기관의 확산으로 인해 발생하는 다수의 공여국 및 기관의 소규모의 산발적인 원조 집행을 포괄적으로 다루고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 국내 차원에서의 원조 집행 체계의 분절은 다수의 정부 부처 및 기관들의 개별적인 소규모의 원조 프로그램의 집행으로 이어져 국내 원조 활동의 효과성을 저하시키고, 더 나아가 세계적인 원조의 확산과 분절의 문제를 심화시킨다. 이에 한국이 향후 선진 공여국으로서의 역할을 다하기 위해서는 국제적인 차원에서의 원조 확산과 분절 문제의 논의에 발맞추어, 원조 관련 정부 부처 및 기관의 공동의 목표와 비전의 공유, 정책과 집행 조율, 체계 개편 등을 통해 원조 집행 체계의 분절 문제를 해소하는데 앞장서야 할 것이다. 이에 본 연구는 국내 원조 정책 및 집행 체계의 분절과 이로 인한 원조 효과성 저해 문제에 초점을 두고 이를 극복하기 위한 한국의 제도 및 정책적 과제를 모색하고자 한다.

라. 원조체계 분절에 관한 국내 문헌 연구

본 장에서는 한국 원조체계 분절에 관한 최근 3년간의 국내연구의 내용을 정리하고, 논의들이 시사하는 바와 개선방안에 관해 분석해보고자 한다.

(1) 우리나라 대외원조정책의 선진화 방안 (권율 외 2006)

권율 외 (2006)는 우리나라 대외원조 정책의 다양한 부분들을 분석하고 개선방안을 모색하려는 연구보고서에서 원조체계의 이원화에 대한 내용도 심도 깊게 다루고 있다. 권율 외 (2006)는 우리나라 ODA는 원조목적과 시행기관의 전문성을 고려하지 않고 시행되고 있어 원조사업을 시행함에 따라, 원조 시행의 효율성과 원조 효과성이 저하되는 문제점이 있다고 평가한다. EDCF의 경우 수원국의 경제개발 프로젝트에 차관을 제공하고 우리 기업의 진출을 지원하며 경제협력을 강화한다는 목표를 명시하고 이에 따라 활동하고 있다. 해당 보고서는 EDCF의 개발협력 목표의 국제개발협력 커뮤니티에서 합의한 목표와의 불일치한 점에 대한 사항 보다는 그 집행 관리 기능과 예산의 부족으로 효과적인 사업 수행이 부족한 점을 지적한다. 또한 보고서에 따르면 KOICA의 경우 기술협력사업보다는 프로젝트 사업이 확대되어 유사자금협력사업과 유사하게 집행하고 있고, 사업별로 관련 부처 및 민간부문과의 연계가 미흡해 원조의 효과성이 저하되고 있다. 또한 개발조사사업은 EDCF 차관과의 연계가 미흡하고 프로젝트 사업은 EDCF 프로젝트와 기능이 중복되는 등의 문제점을 낳고 있다고 평가한다.

이 보고서는 한국의 원조집행체계를 부처 혼합형으로 정의한다. 원조의 상환유무에 따라 유·무상 원조를 분리하고 집행체계에 있어 유상과 무상 협력이 완전히 독립되어 있는 반면, 해당 부처와 기관 간 협력 체제는 매우 취약한 실정이라서 정책결정은 물론 운용 및 시행에서 많은 비효율성을 낳고 있고 ODA 사업이 비체계적으로 운용되고 있음을 강조하고 있다. 특히 기술협력의 경우 정부 내 이를 통합하고 조정하는 기능이 부재한 상태에서 유관부처에서 다양하게 실시하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해, 기본적으로 중장기적 차원에서 한국의 원조업무를 총괄할 수 있는 기관을 설립하거나 협력 채널을 구축하는 등 다양한 방법을 모색해야 한다고 주장한다. 특히 포괄적 이슈(cross-cutting issue)의 중요성이 증대됨에 따라 전문화되고 체계적으로 정비된 시스템의 필요성이 증가되고 있는 현실을 고려하여 한국의 ODA 체계는 a)중장기 원조정책 수립의 일환으로 ODA 관련 법률의 제정, b)수원국별 원조 전략의 강화, c)종합적 개발접근 방식과 원조체계의 일원화를 포함하는 추진체계의 개선, d)결과중심의 사업관리와 통합된 평가방식을 포함한 관리체계의 강화, e)민간부문과의 연계강화를 통한 개발조사사업의 확대와 대국민 소통채널의 강화를 목표로 정비되어야 함을 역설하고 있다.

(2) 대외무상원조 추진체계 효율화 방안 (민병원 2008)

민병원(2008)은 한국의 대외무상원조체계의 문제점으로 다섯 가지 요인을 든다. 첫째는 원조사업의 일관성 및 효율성의 저하를 들 수 있다. 정부의 개별 부처에서 자체적으로 추진하는 대외원조 및 협력 사업은 원조 주무부서와의 정책적 공조 없이 협약에 의해 선정, 또는 독자적으로 집행되고 있다. 이러한 파편화 현상은 각 부처와 KOICA 간 중복된 사업집행으로 인한 효율성 저하(행정관리 비용 증가 등) 및 수원국의 인식에 혼선을 야기한다. 둘째, 수원국 별로 적합한 원조사업을 집행하기 위해서는 축적된 사업경험 공유와 해외사무소 설립 등 체계적이고 종합적인 원조집행 시스템이 필수적이다. 그러나 기타 부처의 원조는 사전조사부터 전반적인 관리 시스템이 미흡하여 부실화의 우려가 있고, 이는 최근의 원조 실효성(aid effectiveness)을 강조하는 국제적 흐름에 역행하는 것으로 볼 수 있다. 셋째, 원조사업의 실효성을 제고하기 위해서는, 수원국의 개발계획을 반영하는 것 외에도 공여국 간의 활발한 교류와 협력이 필수적이다. 그러나 파편적인 원조 사업은 단기적, 개별적인 사업을 수행함으로써, 국가를 대표하는 통합성을 저해하는 것은 물론 다른 공여국과의 원조 조화를 곤란하게 만들고 있다. 넷째, 한국국제협력단 등 원조전담기관에서 수행하는 원조는 수원국 원조총괄 기관 및 외교부를 통해 이루어지는 공식 원조 사업이므로, 해당 수원국에서 한국 정부의 ODA로 계상된다. 하지만 여타 부서에서 독자적으로 추진하는 원조사업의 경우, 수원

국 내 공식 통계 산정에 미포함되어 우리나라의 총 지원규모를 효과적으로 홍보하는데 도움이 되지 않고 있는 사례가 많다. 우리나라 부처별 원조 사업 또한 제대로 통계가 이루어지지 않고 있기 때문에 수원국 자국의 원조통계 집계에서 누락되거나, 경우에 따라 수원국 정부부처에서도 해당 사업을 무상원조로 인식하지 못하는 사례가 발생하고 있어, 개발도상국 내 공여국으로서의 위상이 저해될 우려가 있다. 마지막으로, 개발원조는 빈곤퇴치 등을 통한 개발도상국의 개발지원 뿐만 아니라 공여국의 국가브랜드 가치 제고 및 해외진출시장 확대를 위한 유용한 수단이지만, 이것이 단기적 차원에서 공여국 중심의 정책수단으로 이용되어서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

민병원은 위의 지적사항을 개선할 수 있도록 제도 개선과 평가시스템 구축 차원에서 다양한 단기적, 중장기적 방안을 제시하고 있다(민병원 2008). 단기적으로는 제도적으로 국제개발협력위원회의 실무조정기능을 강화하여, 국제개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 등을 심의하는 역할을 수행하도록 한다. 이를 위해 유럽식 이중적 원조권한을 도입할 필요가 있다. 즉, KOICA를 무상원조사업의 창구로 삼되, 정부 부처 간의 정책조정기능만 국제개발협력위원회 실무위원회에 부여하는 형태로 운용하는 것이다. 이로써 조정기능을 맡은 국제개발협력위원회와 개별 부처들 사이의 관계를 효과적으로 관리하도록 한다.

중장기적으로는 기획재정부와 외교통상부의 두 장관을 공동위원으로 하는 공동위원장 구조의 국제개발협력위원회를 구성하여 단기적 차원의 국제개발협력위원회 방안이 안고 있는 한계를 극복하고 보다 선진국형에 가까운 공동위원장 체제의 국제개발위원회를 구성할 수 있다. 이를 통해 유·무상 원조를 담당하는 주무부서간 협조와 조정 기능을 제고한다.

이와 함께 ODA 기본법을 제정하여 ODA의 목적을 명시한 법령이나 정책교서와 더불어 ODA의 철학과 기본방향, 원칙을 제시하고 법적으로 명확하게 규정해야 한다. 이를 토대로 원조의 목적조차 이해하지 못한 상태로 무분별하게 이루어져 왔던 대외원조 사업들이 ODA의 목적에 오히려 부합하는지 판단하고 유사사업의 중복이 일어나지 않도록 해야 한다.

제도의 개선과 함께 대외무상원조체계의 평가 패러다임을 구축해야 한다. 이는 질적 향상 및 투명성과 책임성을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라, 평가의 결과는 환류시스템 안에서 향후 ODA 사업을 계획하는데 사용된다. 이와 함께 실제 사용 가능한 대외무상원조의 평가 체계를 구축해야 한다. 평가의 취지와 관련된 설명들을 분석함으로써 정책적 이점들을 논할

수 있다.

이렇게 개선된 원조체계는 시민사회의 참여를 장려하고 수원국과의 관계에서도 공공·민간 파트너십을 통해 개발 사업을 진행하는 것을 통해 원조사업의 효과성을 고취할 수 있다. 민간 기업의 참여 또는 시민단체를 중심으로 한 다양한 사회 세력들을 원조 주체로 참여하는 사업의 형태와 파트너십 구축이 필수적이다. 시민사회와의 파트너십을 통해 시민들의 무상원조에 대한 인식을 증대시키기 위해 노력해야 한다. 시민들의 인식 증대는 순환적으로 개발협력 사업에 대한 지지와 무상원조 전체에 대한 지지로 변화될 수 있기 때문이다. 정부 중심의 복합형 거버넌스를 구축하여, 부처 간 빠른 의사결정과 효율적인 집행 메커니즘을 통해 원조의 효율성을 극대화하고, 시민단체들의 적극적인 참여를 이끄는 장을 마련하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 활동프로그램에의 적극적인 참여를 유도하여, 민간단체들의 원조 사업에 참여하도록 돕는 것 또한 국내 개발협력사업의 장기적인 발전을 위해 중요하다 하겠다.

(3) 유·무상 원조체계의 이원화문제 (주동주 2009)

주동주(2009)는 자금의 성격에 따라 개발도상국의 발전을 위한 유상/무상 지원 중 어느 것이 자원 분배의 효율성을 높이는가와 이러한 이원화된 집행 단계를 별도의 기관에서 다루는 방안에 대한 글을 발표한 바 있다. 발표문에서 양쪽의 논리를 지지하는 입장에 대해 정리하고 있는데, 무상원조의 효과성이 더 높다고 주장하는 쪽은 유상원조의 상환 부담이 수원국에게 도움이 되지 않을 것이라는 주장과 유상원조라 할지라도 실제 원금 회수가 잘 되지 않는다는 점을 지적하고 있다. 유상원조를 지지하는 입장은 무상원조는 자금의 회수가 없어 궁극적으로 원조자금을 감소시키며, 상환부담이 없고 관리감독이 약해 낭비와 오용을 초래하기 쉽다고 강조하고 있다.

주동주(2009)는 최근 선진국들이 대부분 무상원조로 전환되었음을 지적하면서 이에 반해 한국은 현재 아직도 27%의 원조가 유상으로 실시되고 있고 유상원조의 성격상 집행절차가 까다롭고 복잡해서 비용이 많이 드는 점을 지적하고 있다. 그러나 한편으로는 원조 초기 단계의 한국은 아직 국민의 인지도조차 낮을뿐더러 재정 부담의 우려가 있기 때문에 유상원조가 유효하다는 점도 인식하고 있다. 그럼에도 불구하고 개발협력 사업을 집행하는 기관들이 다원화된 한국의 경우, 재원을 여러 곳에서 관리하므로 예산 배분과 정책결정과정의 갈등 및 부조화와 일관성, 효율성 부족, 사업 중복 및 지체 등의 문제가 발생할 수 있다. 이와 관련한 한국 ODA의 문제점으로 주동주(2009)는 a) 국제개발협력의 이념 및 목적 부재, b) 국

제 경제적 지위에 비해 규모가 미흡하고, c) 종합적인 정책 수립 및 조정이 미흡하고, d) 성과 중심적 개발협력체계 미비, e) 국민의 지지 및 참여기반 취약한 배경을 지적하고 있다.

표 1. 18대 국회 ODA 기본법안 발의안

	송민순의원안	진영의원안	배영식의의원안	김부겸의원안	이미경의원안
법안명	공적개발원조기본법안	대외원조기본법	대외개발협력에 관한 법률안	국제개발협력법	국제개발협력 등에 관한 기본법안
ODA 이념 및 목표	인도주의의 실현 및 국제사회 평화와 번영추구	국제사회의 평화와 번영 추구	개발도상국과의 호혜적 경제협력 증진 및 세계 경제의 안정과 공동 번영에 기여	수원국과의 협력, 교류증진 및 공동번영에 기여	인도주의 실현 및 국제사회의 평화와 번영 추구
ODA 구분	유·무상원조 통합정책	유·무상원조 각각 정의	유·무상원조 각각 정의	유·무상원조 각각 정의	유·무상원조 각각 정의
체계	일원화	이원화유지	이원화유지	삼원화	삼원화
총괄 기관	주무: 외교통상부 집행: KOICA	무상: 외교통상부 유상: 기획재정부	무상: 외교통상부 유상: 기획재정부 국제금융기구 협력: 기획재정부 기타국제기구 협력: 외교통상부	무상: 외교통상부 유상: 기획재정부 지자체 원조: 행정안전부	무상: 외교통상부 유상: 기획재정부 지자체 원조: 행정안전부
정책 조정 기구	공적개발원조위원회 -위원장: 외교통상부 장관 -간사위원: KOICA 총재 -실무위원: 외교통상부 차관보	공적개발원조위원회 -위원장: 국무총리 -실무위원장: 국무조정실장	대외개발협력위원회 -위원장: 국무총리 -부위원장: 기획재정부장관 -실무위원장: 기획재정부장관	국제개발협력위원회 -위원장: 국무총리 -간사위원: 외교통상부장관	국제개발협력위원회 -위원장: 국무총리 -간사위원: 외교통상부장관
평가/통계	외교통상부	국무총리	기획재정부	국무총리	국무총리

출처: ODA Korea 홈페이지와 경실련(2008), 한국국제협력단(2009)에서 재구성

한국 원조체계 이원화에 대한 극복 방안으로 2005년부터 꾸준히 현행 법률체제를 개편하려는 입법 발의가 있어왔으며(표 1 참조), 2005년 국무조정실 개선안으로 개선방안의 기본방향도 제시되었으나 입법으로 이어지지 못하고 있는 상황임을 강조하면서 주동주(2009)는 일원화가 대세이며 불가능할 경우 국제개발협력위원회의 조정 및 통합기능을 강화하고 실무 조직을 갖추 것을 제시하고 있다.

(4) 한국 ODA의 분절화 현황 (참여연대 2008)

참여연대는 ‘2008 ODA 정책보고서-ODA 목적과 원조체계’를 통해 한국의 원조체계의 분절성을 실증연구하고 이를 극복하기 위한 정책대안을 제시하고 있다. 참여연대의 보고서는 한국의 대표적인 정책감시 시민운동기관으로서 ODA를 집행하고 있는 정부부처들의 현황을 파악하고 이들의 프로젝트를 분석함으로써 한국의 원조체계의 목적 및 효율 측면에서의 분절과 이로 인한 효과성의 저하를 지적하고 있다.

먼저 이 보고서는 목적 부합성과 집행체계를 중심으로 한국의 지난 3년간 ODA 사업을 분석하고 있는데, 목적 부합성 측면에서의 문제점으로 a) 단순 국제교류 사업과 구분 없는 ODA 사업, b) 한국의 이해관계에 따른 사업, c) 국가 이미지 제고를 위한 사업, d) 지한인사 양성을 위한 ODA 사업이 전개되고 있음을 지적하고 있다. 집행체계 측면에서는 a) 각 부처간 ODA 사업 분산 및 조정체계 미비, b) ODA 사업의 편중과 중복, c) 유명무실한 국제개발 협력위원회의 운영을 들고 있다.

결과적으로 이 보고서는 한국의 ODA체계는 정책차원에서의 조정 및 통합적 관할 기능이 부재한 가운데 목적이 불분명한 프로젝트의 분산과 중복으로 인해 효율성이 저하되어 결과적으로 한국 원조의 효과성 또한 저하될 수 있음을 지적하고 있다. 이를 개선하기 위한 정책제언으로 참여연대는 a) ODA 목적을 정의하는 법률적 기반을 마련할 것, b) 사전 원조심사 강화 방안 마련, c) 유·무상원조의 통합 관리 기반 마련, d) ODA 관련 공무원에 대한 교육 강화, e) 통계 관리체계 정비, f) 시민사회의 참여 확대를 제시하고 있다.

(5) 국내적 논의의 종합분석

위의 국내적 논의를 종합하면 4개 연구 모두 한국의 분절화 된 원조체계개혁이 필요하다는 인식을 같이 하고 있다. 그러나 그 분석의 대상과 문제점에 따라 조금씩 다른 개선방안을 제안하고 있다(표 2 참조).

표 2. 원조체계 분절화에 관한 국내적 논의 동향

	권을 외 (2006)	민병원 (2008)	주동주 (2009)	참여연대 (2008)
분석대상	이원화된 원조체계	다원화된 무상원조체계	이원화된 원조체계	다원화된 원조체계
분절적 체계의 문제점	a) 원조 집행의 효율성 과 원조 효과 저하 b) EDCF: 원조사업을 관리하는 제도가 불 분명하여 효과성이 저하 c) KOICA: 관련 부처 및 민간단체와의 연 결이 부족하여 효과 성 저하	a) 효과성과 효율성 저하 b) 종합적 원조 시스템 의 활용 불가 c) 원조공여국과의 공 조가 어려움 d) 데이터 관리의 어려 움으로 인한 원조위 상의 약화 e) 원조를 전략적 외교 정책의 수단으로 활 용이 어려움	a) 국제개발 협력 이념 및 목적 부재 b) 국제 경제적 지위에 비해 규모가 미흡 하고 c) 종합적인 정책 수립 및 조정이 미흡 d) 성과 중심적 개발협 력체계 미비 e) 국민의 지지 및 참여 기반 취약한 배경	1. 목적부합성 결여 a) 단순국제교류 사업 과 구분없는 ODA 사업 b) 한국의 이해관계에 따른 사업 c) 국가 이미지 제고를 위한 사업 d) 지한인사 양성을 위한 사업 2. 체계상의 문제 a) 부처간 ODA 사업분 산 및 조정체계 미비 b) 사업 편중과 중복 c) 유명무실한 국제개 발협력위원회의 운영
개선방안	a) 중장기 원조정책 수 립 일환으로 ODA 관련 법률 제정 b) 국별 원조 전략의 강화 c) 종합적 개발접근 방 식과 원조체계의 일 원화를 포함하는 추 진체계의 개선 d) 결과중심의 사업관 리와 통합된 평가방 식을 포함한 관리체 계의 강화 e) 민간부문과의 연계 강화	a) 단기방안: 국제개발 협력위원회+ KOICA 의 이원구조 b) 중장기방안: 공동위 원장 구조의 국제개 발협력위원회 c) ODA법령 d) 평가체계 구축 e) 민간협력체계	a) 일원화 b) 불가능할 시 국제개 발협력위원회의 조 정 및 통합기능 강화 c) 실무조직을 갖춘 위 원회 d) 법률의 제정	a) ODA 목적을 정의 하는 법률적 기반을 마련 b) 사전 원조 목적 심사 제고 마련 c) 유·무상원조의 통합 적 관리 기반 마련 d) ODA 관련 공무원 대한 교육 강화 e) 통계 관리체계 정비 f) 시민사회의 참여 확대

출처: 권을 외(2006); 민병원(2008); 주동주(2009); 참여연대(2008)에서 필자의 재구성

위의 네 연구 중 권을 외(2006)와 주동주(2009)는 이원화된 원조체계를 대상으로 하고 있으며, 민병원(2008)은 유상원조체계를 제외한 다원화된 무상원조체계를 분석의 대상으로

하고 있다. 앞의 두 연구는 다원화된 원조집행기관들에 관한 연구를 간과하고 있고, 민병원의 연구는 유상원조집행과의 관계를 간과하고 있어 원조 분절화를 전 방위적으로 다루고 있지 못하다는 점에서 그 한계를 가진다.

원조체계의 일원화와 관련한 다양한 논의에서 제시하는 대응 방안은 대체로 (1) 외교통상부 중심의 통합, (2) 기획재정부 중심의 관리, (3) 독립된 부처의 설치로 나눌 수 있다. 외교통상부 중심의 통합을 주장하는 논의와 독립된 부처의 설치를 주장하는 논의의 핵심에는 ‘원조’의 성격과 목적의 규정이 필요하다. 독립된 개발협력 담당 부처의 설치의 원조의 효율성이나 효과성 차원에서 가장 바람직한 모형이지만, 이 경우에도 개발협력정책이 외교부와 완전히 분리되면 개발원조 집행 현장에서 정책과 실행 사이에서 혼란이 문제가 발생할 수 있으므로, 외교정책과 개발협력정책이 유기적으로 연결되어야 할 것이다.

결과적으로 원조체계의 통합은 시대적인 요청이지만, 원조체계의 일원화가 원조 집행의 효과성과 효율성 제고를 가져오기 위해서는 일원화를 위한 준비과정, 그에 따른 이해 당사자간의 상호 이해와 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 앞서 본 바와 같이 조직의 통합이 무조건 성과의 상승을 이끄는 것이 아니라 목적의 공유가 우선되어야 한다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 실질적으로 적용 가능한 한국 원조체계의 제도적·정책적 개선방안을 제시하고 그 안에서 KOICA의 역할과 대응 방안에 대해 논의하기로 한다.

2. 원조 분절화와 효과성의 관계

본 연구는 한국 원조체계의 개선방안을 모색함에 앞서 현재 분절화된 한국 원조체계로 인한 원조 효과성 저해 현상을 분석하기 위해 다음과 같이 집단 응집성과 조직체 목적 일치 여부에 따른 조직성과 달성 모델과 정책 일관성 모델을 분석틀로 활용한다.

가. 집단 응집성과 조직성과달성 모델

조직 관리의 고전적 이론 중 하나인 집단 응집성과 조직 목적에 따른 집단성과 이론을 통해 원조 체계의 분절이 원조의 성과 및 효과성에 미치는 부정적인 영향을 파악할 수 있다. 집단 응집성이란 일반적으로 소조직 및 구성원 간의 상호작용이나 일체감을 통하여 전체 조직에 대한 흡인력과 헌신의 정도를 일컫는다(Klein and Mulvey 1995). 조직 또는 집단의

응집성에 영향을 미치는 요인은 다양하나 그 중에서도 가장 중요하게 꼽히는 것이 바로 집단의 규모와 목표의 일치성이다. 즉, 집단의 규모가 작을수록, 소조직 및 구성원의 목표와 책임에 대해 깊게 공유할수록 해당 조직의 응집성은 높아진다. 또한 높은 조직 응집성은 소조직 및 구성원의 소속감 및 책임감, 조직에 대한 몰입 증대에 기여함으로써 조직의 성과에 긍정적인 영향을 미친다. 해당 이론을 원조집행체계에 대입해 살펴보면, 조직을 국가/정부로, 소조직 및 집단을 개별 원조기관으로, 성과를 원조의 효과로 치환할 수 있다.

표 3. 집단응집성과 조직 목적에 따른 집단성과

		집단목적과 조직목적과의 관계	
		불일치	일치
집단 응집성	고	집단 전체적 개별목적 달성 (저수준성과)	집단 전체적 조직목적 달성 (고수준성과)
	저	개별 소조직 목적 달성 (저수준 성과)	소조직의 조직목적 달성 (중간수준 성과)

출처: Kast and Rosenzweig (1970:284)

집단 응집성(Cohesiveness)이 높고 개별 원조기관의 목적과 한국 전체의 원조전략(목적)이 부합하는 경우 한국 원조의 효과성은 높아진다고 볼 수 있다. 반면, 현재의 낮은 수준의 응집성(30여개 기관의 분산된 원조집행)과 원조 목적의 불일치는 결국 한국 ODA 성과 즉, 효과성을 저해하고 있음을 보여준다. 그러나 높은 수준의 집단응집성과 목적의 불일치가 저수준의 성과를 보인다는 점은 원조분절 체계에 대한 대안으로 기관 통합을 전제로 한 논의의 효과성에 대한 시사점을 주고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해, 단순히 기관의 통합이 원조 효과성 제고에 능사가 아니며 조직 내부의 조율과 조직 전체의 목적에 대한 공유와 달성을 위한 노력이 함께 이루어져야 원조 효과성 제고를 이룰 수 것이다. 또한 집단 응집성이 낮더라도 조직 전체의 목적에 대한 이해와 공유가 이루어져 있다면 성과를 보다 높일 수 있다는 점에서 조직 전체의 목적의 공유와 협력의 단계를 거쳐 유기적인 기관의 통합, 즉 원조 책임부처와 기관의 통합에 이르는 단계적인 원조 효과성 개선 방안이 가능하다는 점을 확인할 수 있다.

나. 정책일관성 모델과 원조정책

정책의 비일관성(inconsistency)이란 상충되는 정책의 공존, 정책목표와 정책수단, 정책집행의 중단, 정책집행의 왜곡, 정책의 수시변동 등을 말하며, 넓은 의미에서 정책의 실

패현상을 지칭한다. 정책의 비일관성은 다음과 같은 부정적 기능을 가지는데, ① 정책대상자들 간 혼선과 불신, 더 나아가 정책의 정당성에 대한 위협 ② 신뢰와 질서가 무너져서 관련 부처 및 기관 간 이기주의가 팽배해지고, 이완현상이 확산 ③ 행동선택의 딜레마로 노력과 능력에 대한 긍정적인 환류와 보상을 기대하는 성취동기가 낮아져서 정책의 집행에 따른 기대효과 발생의 지체현상 등이 생기게 된다. 원조정책에 대입해 보면 수원국 정부의 혼선과 한국 ODA에의 불신, 관련 부처 및 기관 간의 이기주의적 경쟁구도의 악화, 정책의 집행에 따른 기대효과 발생이 늦어지거나 효과를 기대할 수 없게 된다는 것 등을 의미한다.

이러한 정책의 일관성은 우선적으로 정책의 비전을 바탕으로 하고 있다. 정책 비전은 이념과 철학의 바탕이 있는 희망적이고 장기적이며 종합적인 미래상이며, 비전이 없는 정책은 즉흥적, 근시안적, 단기적일 수밖에 없다. 따라서 사고와 행동과 구조가 일과적(一過的)일 수밖에 없게 됨을 암시한다. 둘째로, 정책의 지속성은 어떤 정책이 일정한 방향으로 중단 없이 지속되는 것을 의미한다. 단, 새로운 법을 제정하거나 기존정책의 틀을 깰 때 그 정책은 획기적인 내용을 담게 되는데 이를 일견 지속성이 없는 정책이라고 볼 수도 있으나, 목표와 수단에 따라 영구불변한 것만을 의미하는 경직된 절대적 개념이 아니라, 적절한 개량적 수정을 함축하는 상대적 개념으로서의 의미를 갖는다. 셋째로 정책의 조화성은 목표와 수단의 연계, 기타 정책 간의 상보를 의미하며, 조화성 유무에 대한 평가는 시·공에 따라, 이해관계에 따라 변화할 수 있다.

정책의 일관성 유지에 영향을 미치는 변수로서 (1) 정책대상자들의 자율을 얼마만큼 보장할 것인가 하는 정부 관여의 문제, (2) 무엇이 우선적으로 고려되어야 할 것인가 하는 가치선택의 문제, (3) 정책을 형성하고 집행하는 과정에서의 관료 이익의 문제 등을 고려할 수 있다.

- 1) 정부개입 - 자율과 통제의 문제: 정부 개입(government involvement)은 정책대상 자에 대한 행동 가이드라인(guideline)으로서 정부 통제의 일종이다. 이는 정책대상자의 자율과 관련하여 관여범위·관여수단·관여정도의 선택과 연관되어 있다. 즉, 수원국의 참여와 참여방법, 참여 정도에 따라 정책의 일관성에 영향을 미치게 되는 것을 의미한다.
- 2) 가치선택 - 이상과 현실의 문제: 정책은 선과 악의 논쟁이기보다 이상론과 현실론의 대립인 경우가 많다. 즉, 이상과 현실·미시와 거시·양과 질·명분과 실제 사

이에서 이리저리 좌고우면하면서 상황인식에 균형 감각을 잃을 때 정책은 일관성을 잃게 됨을 의미한다.

- 3) 관료이익 - 공익과 사익의 문제: 이익집단의 이기주의적, 기업의 자사 이익 추구 경향, 그리고 정치집단의 당리당략적인 정책형성 추진과 정책집행의 변경·중단 등 문제를 야기할 수 있다.

이러한 측면에서 원조집행과 관련한 정책의 일관성 부재는 결과적으로는 정책의 실패로 이어질 수밖에 없으며, 이를 바로잡기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 이와 같이 분절화된 조직 체계에서는 관련 행정 부처 및 기관과 같은 조직 내 소그룹들이 명확한 목표를 공유하고 있지 못하거나 조직적·제도적으로 응집되어 있지 못하거나 정책이 일관적이지 못하다. 이에 따라 체계의 분절화는 정책 집행의 효과성과 효율성을 저해하고 낮은 성과로 귀결될 가능성이 높아진다.

Ⅲ. 해외원조 통합 및 분절 체계와 효과성 사례 연구

1. OECD/DAC 개발협력을 위한 정책 일관성(Policy Coherence for Development, PCD)

OECD/DAC은 다양한 공여국 간과 공여국 내의 ODA 정책의 조화와 조율을 통한 효과성 제고 필요성에 대한 인식을 높이고 정책 개선을 이끌어 내기 위해 노력해오고 있다. 이와 같은 OECD/DAC의 노력은 “개발협력을 위한 정책 일관성(Policy Coherence for Development, PCD)” 틀 안에서 논의가 전개되고 있다. 이는 특히 개발도상국의 성장에 영향을 미치는 공여국의 무역, 투자, 이주, 농업, 보건, 환경을 비롯한 여러 정책 간의 일관성을 도모해 개발도상국의 성장을 위한 시너지 효과를 창출해 내는 것에 초점을 두고 있다.

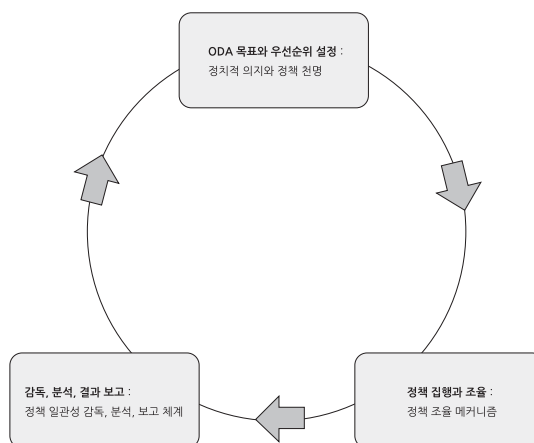
PCD는 크게 OECD 회원국 내 정부 부처 및 기관 간의 개발협력 정책 또는 프로그램의 목표와 방안, 절차에 있어서의 일관성(internal coherence), 개발도상국에 영향을 미치는 OECD 회원국의 원조 및 기타 일반 정책 간의 일관성(intra-country coherence), OECD 회원국 간의 원조 및 기타 정책 간의 일관성(inter-donor coherence), 공동의 개발 목표 달성을 위한 공여국 및 수원국의 정책 간의 일관성(donor-recipient coherence) 등 네 가지 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다(OECD 2004c). 이와 같이 PCD 논의는 다수의 공여국과 국제기관들 간의 정책 조화 외에도 공여국 국내의 다양한 집행 기관과 정책 간의 일관성을 도모하는 것이 원조 효과성 제고를 위해 필수적이라는 점을 강조하고 이를 위한 각 공여국 내 원조 체계 정비와 정책적 노력에 대해 다각도로 분석하고 있다. 이에 대한 공여국들의 인식과 정책적 노력을 촉구하기 위해 OECD/DAC은 1990년대 초부터 다양한 논의와 연구를 이끌어 왔다. 이와 더불어 OECD/DAC 회원국들의 동료심사에서도 해당 노력에 대한 진전사항을 점차 비중을 높게 두고 검토함으로써 관련 지식을 확산하고 정책 가이드라인을 제공하

는 등 적극적인 역할을 해오고 있다.

이와 같이 OECD/DAC은 점차 PCD 논의를 통해 회원국 내부 정부 부처 및 기관 간의 원조 정책의 일관성에서 더 나아가 보다 포괄적이고 광범위한 차원에서 개발도상국의 개발과 성장에 영향을 미칠 수 있는 기타 사회경제 및 원조 정책 간의 일관성을 개선하기 위한 논의를 이끌어오고 있다. 그러나 본 연구는 국내 체제상의 분절과 그로 인한 정책 일관성의 저해 효과에 초점을 두고 있는 만큼, 앞서 밝힌 네 가지 차원의 PCD 중 첫 번째인 공여국 내의 개발협력 정책 간의 일관성에 주목해서 이를 위한 선진 공여국들의 정책 및 제도적인 노력과 한국의 정책 과제를 살펴보고자 한다.

공여국들은 각기 다양한 정치 환경, 정부 체제, 운용 인력자원 정책 등에 기초해 원조 집행 체계를 개발해오고 있다. 변화해가는 국제 개발협력의 패러다임에 발맞추어 원조 효과성을 제고하기 위해 대다수 공여국들은 각국의 원조 집행 체계의 개혁을 시도하거나 또는 기존 체계 내에서 정책 일관성을 높이기 위해 다양한 정책적·제도적 노력을 기울이고 있다(OECD 2008b; OECD 2008c). OECD/DAC은 개발협력을 위한 정책 일관성에 대한 종합 보고서를 통해 정책 일관성의 개선은 3가지 측면의 순환으로 이루어진다고 보고 각 단계에 필요한 정책적 토대를 제시하고 있다(OECD 2008b)(그림 1). 개발협력을 위한 정책 일관성을 확보하기 위해서는 해당 정책적 토대의 마련이 필수적임을 강조한다.

그림 2. 정책 일관성 순환



출처 : OECD (2008b)

첫 번째 측면은 국내 ODA 집행 기관이 ODA 정책 목표를 설정할 때, 다양한 정책 간의 우선순위를 조정하여 수립하고 관련 국내 모든 기관이 공동의 정책 목표와 우선순위를 공유해야 한다. 이를 위해서는 뒷받침할 수 있는 고위급에서의 강력한 정치적 의지와 이를 실행에 옮길 수 있는 정책이 요구된다. 또한 개발협력 전반과 정책에 대한 국민 인지도를 높이고 폭넓은 지지를 확보하기 위해서는 시민사회와의 협력이 필요하다.

두 번째 측면은 다양한 원조 정책과 집행 간의 조율이다. 이를 위해서는 정책 과정의 복잡한 정치성을 완화하며 다양한 정책들 간에 발생할 수 있는 불일치와 갈등을 해소하고 시너지 효과를 극대화할 수 있도록 정책 조율 메커니즘이 필요하다. 마지막 세 번째 측면은 정책 효과성의 감독과 분석, 보고 과정이다. 다양한 정책의 복합적인 영향과 일관성의 효과를 지속적으로 파악하기 위해 다방면의 자료를 취합하고 분석 연구를 실시해야 한다. 그리고 그 연구 결과를 향후 정책 개발 과정에 반영할 수 있도록 환류 체계를 구축해야 한다. 이를 통해 정책 결정자들이 보다 효율적인 방향으로 정책 도구와 목표를 개정할 수 있어서 다시 첫 번째 측면인 원조 목표와 우선순위 수립에 기여하게 된다. 따라서 정책 효과성과 정책 간의 일관성에 대한 철저한 감독과 연구, 이에 대한 원활한 결과 보고와 환류 체계의 구축 및 이의 관리, 개발역량 강화 노력이 필요하다.

OECD/DAC은 개발협력을 위한 정책 일관성 순환과 이를 위한 정책적 토대와 함께 회원국의 지난 동료심사(Peer Review)를 통해 개발협력을 위한 정책 일관성 순환의 각 측면에 있어서의 각 회원국의 진전 상황을 종합적으로 평가한 바 있다(OECD 2008b). 이 연구결과에 따르면 2008년 원조 체제 개편 이전까지 일본은 PCD 순환의 세 측면 모두에서 부분적으로만 진전을 보인 것으로 평가 받았다. 그러나 추후 구체적으로 살펴보겠지만 2008년에 일본이 단행한 원조 체제 개편 사항은 OECD/DAC의 PCD 논의를 크게 반영해, 일관성 순환의 세 측면 중 특히 정책 조율 메커니즘과 연구 및 보고 체계 구축 등에 크게 주목해서 개편을 추진했다. 따라서 일본이 ODA 체제 개편을 단행하며 정책 일관성과 원조 효과성 개선을 위해 OECD/DAC의 PCD 논의와 정책 권고사항을 도입하는 과정을 살펴봄으로써 향후 한국의 원조 체제 개혁의 방향성을 모색해 볼 수 있겠다.

그리스의 경우는 PCD의 세 측면의 개선사항에 있어서 모두 부분적 진전을 보인 것으로 평가받고 있다. 그리스는 1999년도 OECD/DAC 가입 이후 보다 효율적인 원조의 운용과 정부 부처 간의 정책 조율을 위해 지속적으로 개선 노력을 펼치고 있지만 정책 일관성

향상을 위해 보다 많은 체제 정비와 제도적 개선이 필요한 것으로 보인다. 이러한 인식 하에 최근 정책 일관성 향상을 중점으로 하는 새로운 법적 기반 구축과 외교부 내 개발협력국(Hellenic Aid)의 원조 집행의 조율 기능 강화 등 다양한 제도적 변화가 추진되고 있다. 국제 개발협력 패러다임에 발맞추기 위해 그리스가 추진하고 있는 다방면의 노력은 OECD/DAC 가입을 앞두고 있는 한국에게 또 다른 시사점을 제시해줄 수 있을 것이다.

독일은 PCD의 세 측면 중 법적·정치적 기반 마련과 분석 연구와 보고 체계 구축에서는 어느 정도의 진전을, 그리고 특히 정책 조율 메커니즘 운영에 있어서는 큰 진전을 보인 것으로 평가받는다. 한국과 같이 유·무상 원조를 분절적으로 집행하고 있는 독일의 경우, 분절적 체제를 보완하고 원조 정책 간의 일관성을 높이기 위해 다양한 차원에서 정책과 집행의 조율 메커니즘을 활용하고 있어 이러한 개선 노력이 높게 평가받았다. 이를 통해 한국형 새로운 통합적 원조 체계 모델을 모색하는데 있어서, 정책 일관성을 개선하기 위해 원활한 정책과 집행 조율을 운영하는 단기적 방안을 이끌어 낼 수 있겠다.

마지막으로 네덜란드는 PCD 순환의 세 측면인, 법적 정치적 기반과 조율 메커니즘 구축, 정책 효과 평가와 결과 보고 체계 운영에서 모두 OECD/DAC 회원국 전체 중 가장 큰 진전을 보인 것으로 높게 평가 받고 있다. 네덜란드의 포괄적인 원조 정책 일관성 개선 노력과 체제 개발은 한국의 장래 통합적 원조 체계를 모색함에 있어서 최종적 목표의 역할 모델로서 중요한 시사점을 제시해줄 수 있겠다.

이에 본 연구는 OECD/DAC 내 주요 공여국인 일본, 그리스, 독일, 네덜란드의 원조 집행 체계와 정책 조율 메커니즘에 대한 사례 연구를 통해 한국의 ODA 집행 체계 개선 방안에 대한 정책적 함의를 이끌어 내고자 한다. 앞서 밝힌 OECD가 PCD 개선을 위해 권고한 세 측면과 이를 위해 필요한 정책적 토대 차원에서 사례 연구를 분석함으로써 국제적 논의와 흐름에 발맞추어 한국이 펼쳐야 하는 정책적 노력들을 파악해 볼 수 있을 것이라 기대한다.

각 사례 연구 대상국을 통해서도 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 일본은 현재의 우리나라와 같이, 각기 다른 부처 산하의 두 기관이 유·무상 원조를 독립적으로 집행하고 있던 이원적 체계에서 지난 해 하나의 집행 기관으로 통합을 이루어낸바 있다. 이는 원조 집행 체계의 이원화 개선 방안에 대한 국내적 논의에 큰 시사점을 줄 수 있다.

또한 그리스는 최근 OECD/DAC에 가입하고 자국내 고유의 ODA 전략을 유지함과 동시에 선진 공여국으로써 국제적 논의에 발맞추어 OECD/DAC 가이드라인을 적용하기 위해 활발한 노력을 펼치고 있다. OECD/DAC의 가입을 전후로 한 그리스의 ODA 집행 체계 개발 과정과 정책적 변화를 통해 가입을 앞두고 있는 한국의 장래 대응 방향을 검토해 볼 수 있겠다.

독일의 경우 오랜 역사와 경험을 바탕으로 선진화된 정책 조율 메커니즘 개발 노력을 다각도로 펼쳐왔지만 유·무상 원조 분리 집행 체계의 분절과 원조 정책의 일관성 부족이 많은 지적을 받아왔다. 이러한 분절적인 원조 체계의 극복을 위해 관련 부처와 집행 기관 간의 협력 관계 강화를 위한 조율 메커니즘 구축 노력과 이를 지지할 수 있는 연구 역량 강화 필요성에 대해 파악해 볼 수 있어 한국 ODA 집행체계의 변화 노력에 많은 시사점을 줄 수 있다.

마지막으로 네덜란드는 개발협력을 위한 정책 일관성 개선을 위한 정책적 노력에 있어서 OECD/DAC 회원국 중 가장 우수한 사례로 꼽히고 있다. 네덜란드의 원조 체계와 정책 조율 메커니즘은 중요한 역할 모델로서 한국의 장기적인 개발협력 모델 수립에 있어 정책적 함의를 줄 수 있을 것으로 보인다.

2. OECD/DAC 회원국 원조분절화 분석

본 장에서는 OECD/DAC 회원국들의 양자 원조 체계에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 주요 공여국들이 원조 분절을 극복하고 원조 집행의 효과성과 효율성을 높이기 위해 어떻게 원조 체계를 향상시켜왔는지 파악해 봄으로써 한국의 원조 목표와 실정에 적합한 원조 체계를 모색하는 데에 있어 여러 가능한 대안을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

OECD/DAC 회원국들의 원조 체계를 살펴보면 23개 회원국 가운데 14개국이 전체 원조의 100%를 모두 무상으로 집행하고 있으며, 유상원조를 집행하고 있는 나라들 중에서도 일본, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 포르투갈, 독일의 경우를 제외하고는 총 원조 중 유상원조의 비중은 제한적이다. 먼저 유·무상 원조를 모두 집행하는 공여국의 경우 정부 부처와 기관 별로 역할과 책임이 어떻게 분리되어 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 한국의 경우와 같이 유·무상 원조가 복수의 부처와 기관에 의해 분절적으로 집행되고 있다면, 분절적 체계를 보완하고 전략적이고 통합적인 원조 자원의 활용을 위해 어떠한 정책 조율 메커니즘을 활용

하고 있는지 살펴봄으로써 단기적인 체제 개선 방안 마련에 시사점을 제시할 수 있겠다.

수원국의 빈곤 감소와 개발협력을 지원하기 위해서는 무상원조의 비중을 점차 확대해 나가는 것이 수원국의 상환부담을 덜고 개발협력 본래의 취지를 살릴 수 있다는 것이 OECD/DAC을 비롯한 오늘날 국제 개발협력 커뮤니티의 제언이다. 이를 고려할 때 향후 한국 또한 무상협력의 비중을 점차 높이면서 관련 부처와 기관 간의 무상원조 집행의 분절을 최소화하고 원조 효과성을 높이려는 노력을 취해야 할 것이다. 따라서 본 절의 뒷부분에서는 100% 무상원조만을 집행하는 공여국의 경우, 정책수립과 집행 단위에서 각각 어떠한 부처와 기관들이 원조 집행 역할을 분담하고 있으며 통합적인 집행과 운영을 위해 어떠한 제도적 틀을 활용하고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 향후 한국형 통합적인 원조 체계 구축을 위해서 단기적으로는 여러 관련 정부 부처와 기관 간에 분산되어 있는 무상원조 집행의 정책 일관성을 높이고 장기적으로는 무상원조의 통합적 집행을 위한 여러 대안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

가. 유·무상 원조 이원화 사례

① 유·무상 원조 정책과 집행 분절

	포르투갈 ○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부 내 개발지원청(Portuguese Institute for Development Support: IPAD)을 통해 15개 정부 부처 및 308개의 지방자치단체의 원조활동 기획, 감독 및 조율 담당 ○ 재무부가 다자간 개발은행 지원과 부채탕감, 유상원조를 비롯한 재정지원 담당 ○ 재무부와 외교부 외에도 내무부, 과학기술고등교육부, 국방부, 노동부 등 부처가 원조 사업을 집행 ○ 분절적 원조 체계가 정책 일관성을 저해하는 요인으로 OECD/DAC의 지적을 받음 ○ 양자원조 중 유상:무상=9:91(전체 원조 중 유상:무상 비중=5:95, 2006~7년 평균)
	스페인 ○ 외무부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외무부 산하 Spanish Agency for International Cooperation for Development(AECID)가 무상원조 집행 ○ 재무부는 개발도상국 지원 부채 및 대규모 재정지원, 무역산업부는 Development Assistance Fund를 통한 대출 지원 관리 ○ 양자 원조 중 유상:무상=15.5:84.5(전체 원조 중 유상:무상=9.2:90.8, 2006~7년 평균)

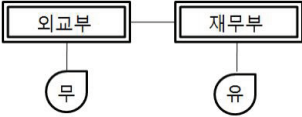
첫 번째 경우는 OECD/DAC 회원국 가운데 유상원조가 전체 원조에서 차지하는 비중이 높으면서 유·무상 원조가 각기 다른 정부 부처에서 분절적으로 운영·집행되고 있는 체계이다. 스페인과 포르투갈이 이와 같은 원조 체계를 유지하고 있다. 정부 부처 산하에 주요 집행 기관의 존재 유무에 따라 차이점은 존재하지만 외교부가 원조 정책의 집행 및 조율의 총괄 역할을 담당하면서, 외교부와 재무부가 각기 무상과 유상 원조를 개별적으로 운영하고 있는 이원적인 체계라는 점이 공통적이다. 또한 외교부와 재무부 외에도 다수의 정부 부처와 공공·민간 기관들이 소규모의 원조 사업을 다수 집행하고 있다.

이렇듯 복수의 정부 부처가 개발협력 기능을 분담할 경우에는 특히 원조 정책과 전략의 일관성을 확보하기 위해 정부부처 간 위원회 등의 원조 정책 조율 메커니즘이 필수적이다. 반면 스페인과 포르투갈 모두 OECD/DAC의 동료심사를 통해 분절적인 원조 체계를 유지하면서도 정책 조율을 위한 메커니즘의 부재로 인해 원조 정책과 집행의 일관성이 크게 저해되고 있음을 지적받은 바 있다. 부채탕감의 규모로 인해 유상원조 비중이 높고 해마다 변화가 크지만 OECD/DAC 회원국들에 비해 유상원조의 비중이 높은 점 또한 해당 두 공여국이 향후 장기적인 계획으로 대응해야 할 과제로 지적되었다.

	이탈리아	○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부와 재무부 모두 유·무상 집행 ○ 재무부가 유·무상 집행 모니터링 담당 ○ 재무부가 총 원조 중 18%, 50%는 외교부와 공동 운영, 농림부, 내무부, 환경부, 생산활동부 및 법무부 등이 3.15% 차지 ○ 부처 간 개발협력정책의 일관성 개선을 위한 공식적 조율 메커니즘 부족 ○ 양자 원조 중 유상:무상=32.1:67.9(전체 원조 중 유상:무상=9.2:90.8, 2006~7 평균)
--	-------------	--

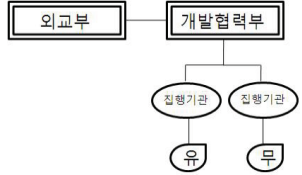
이탈리아의 경우는 외교부가 개발협력 정책의 수립과 기타 정부 부처와의 정책 조율을 총괄 담당하고 있으며 외교부와 재경부가 모두 유·무상 원조사업을 모두 운영하고 있다는 점에서 특징적이다. 유·무상 원조의 분절적 집행보다 문제가 되는 점은 재무부가 차지하는 원조 지원의 비중이 외교부보다 매우 높으며 동시에 국내 원조 집행의 감시·감독 기능을 재경부가 담당하고 있다는 점이다. 이로 인해 외교부의 원조 정책 수립 및 조율의 총괄 기능이 충분히 보장되어 있지 못하다.

또한 외교부와 재정부 이외에도 기타 정부 부처들이 상당 부분 원조 활동에 참여하고 있음에도 범정부적인 개발협력정책의 일관성 개선을 위한 공식적인 조율 메커니즘이 부족하다. 이에 이탈리아의 분절적 원조 체계는 OECD/DAC의 동료심사를 통해 크게 지적받은 바 있고 체계 정비와 제도적 개선 등에 있어 많은 과제를 남겨두고 있다.

	벨기에 ○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부가 무상공여(60%), 분쟁예방과 인도적 지원으로 국내 총 원조의 65%, 재무부가 국제기구 분담금과 유상원조로 10%, 그 외 NGOs, 대학, 지역공동체가 5% 차지 ○ 해당 연도별 부채탕감 규모에 따라 신용보증기금의 비중 변동 ○ 양자 원조 중 유상:무상=2.8:97.2(전체 원조 중 유상:무상=1.8:98.2, 2006~7년 평균)
---	---

벨기에 또한 외교부와 재무부가 각기 개별적으로 무상과 유상원조를 총괄운영하고 있는 이원적 체계를 보인다. 그러나 유상원조의 비중은 전체 원조 중 0.4%에 불과해 유·무상 원조의 분절적 집행 보다는 외교부와 재무부를 비롯한 기타 정부 부처와 기관, NGOs 등 다수의 기관의 원조 집행으로 인해 정책 일관성이 저해될 수 있다.

② 유·무상 원조 정책 통합과 집행 분절

	독일 ○ 개발협력 전담부처 개발협력부(BMZ)가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ BMZ 산하의 GTZ는 무상원조, KfW는 유상원조 집행 담당 ○ BMZ가 총 원조의 54%(KfW 유상원조 16%, GTZ 기술협력 9%), 재무부가 EC 공여 및 부채탕감으로 29%, 인도지원을 담당하는 외교부가 4%, 기타 정부 부처가 2%를 운용 ○ 2005년 정책 일관성 도모 위한 14가지 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda) 발표 시행 ○ 양자 원조 중 유상:무상=13.5:76.5(전체 원조 중 유상:무상=14.3:85.7, 2006~7년 평균)
---	---

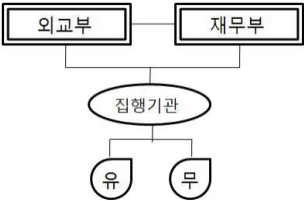
독일의 경우는 개발협력 정부 부처가 외교부로부터 독립적으로 존재해 개발협력 정책 수립, 조율, 감독 및 평가를 총괄 담당하고 있다. 이를 통해 원조 정책의 수립과 집행이 외교

적인 목표와 활용으로부터 분리가 보장될 수 있으며 원조 정책의 수립 및 조율 기능이 최고 위급 차원에서 이루어지므로 보다 강력하고 효과적으로 관련 기타 정부 부처와의 협력과 조율을 이끌어 낼 수 있다.

이렇듯 개발협력부(BMZ)를 통해 유·무상 통합적 원조 정책을 수립하지만 개발협력부(BMZ) 산하의 두 주요 집행기관이 유·무상 원조를 개별적으로 집행하는 유·무상 원조 분절 집행 체계를 보인다. 이외에도 기타 정부 부처, 지방자치단체, NGOs, 종교기반단체 등 30여 개 기관들이 소규모로 다수의 원조사업을 집행하고 있어 EC, OECD/DAC의 동료심사(Peer Review)를 통해 지적받아 왔다. 이에 국내적 차원에서 원조 정책의 일관성 향상을 위해 관련 법적 기반을 마련하고 정책과 집행 조율 메커니즘을 구축해 활용하는 등 다각도로 개선 노력을 펼치고 있다. 그러나 여전히 다수의 기관들이 혼재해 있는 복잡한 원조 체계와 유·무상 원조의 분절적 집행은 원조 효과성 개선을 위해 해소해야 할 중요한 정책 과제로 남겨져 있다.

이에 국내적 차원에서 원조 정책의 일관성 향상을 위해 관련 법적 기반을 강화하고 정책과 집행 조율 메커니즘을 구축해 활용하는 등 다각도로 개선 노력을 펼치고 있다. 그러나 여전히 다수의 기관들이 혼재해 있는 복잡한 원조 체계와 유·무상 원조의 분절적 집행으로 인한 비용 증대와 행정 업무 부담은 독일의 원조 효과성 개선을 위해 해소해야 할 중요한 정책 과제로 남겨져 있다.

③ 유·무상 원조 정책 분절과 집행 통합

	프랑스 ○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부가 무상원조, 재무부는 유상원조 담당 관리, French Development Agency(AFD)가 유·무상원조 함께 모두 집행 ○ 법률, 문화, 보건 재정 등을 담당하는 외교부가 총 원조의 25%, 개발은행 지원 담당, 부채탕감과 유상원조 담당하는 재무부가 10%, AFD가 약 60% 차지 ○ 국제개발협력위원회(CICID) 통해 정부 부처 간 원조 정책 조율 도모 ○ 2004년 부처 간의 협력을 강화하고 원조 참여기관 수를 축소하려는 체제 개편 노력이 있었으나 여전히 분절적인 원조 체계로 OECD/DAC의 지적받음 ○ 양자 원조 중 유상:무상=21:79(전체 원조 중 유상:무상=14.1:85.9, 2006~7 평균)
---	---

프랑스의 경우 외교부가 원조 정책의 수립 및 조율의 총괄책임을 맡고 외교부와 재무부가 각각 무상과 유상원조를 책임 운영하는 체제를 이루고 있다. 2004년 체제 개편 이전 프랑스는 외교부와 재무부를 비롯한 다수의 정부 부처가 원조 집행에 참여하는 복잡하고 분절적인 원조 집행 체계를 유지하고 있어 OECD/DAC의 동료심사를 통해 큰 문제점으로 지적받은 바 있다.

이에 원조 정책의 일관성 개선을 통해 원조 효과성을 제고하기 위해서 프랑스는 1998년부터 대대적인 원조 체제 개편을 시작했다. 이를 통해 국무총리의 주재로 국제개발협력위원회(CICID)를 설립해 정부 부처 간 원조 정책의 조율을 도모해왔다. 또한 2004년에는 외교부와 재무부를 비롯한 원조 집행에 참여하는 모든 관련 정부 부처 산하에 공동의 단일 원조 집행 기관으로서 French Development Agency(AFD)를 신설했다. 이로써 AFD의 책임 하에 유·무상 원조의 분절뿐 아니라 모든 정부 부처들 간의 파편화된 원조 집행을 극복하고자 했다.

프랑스의 이러한 체제 개편 노력은 원조 활동 참여 기관의 대폭적인 축소와 유·무상 원조의 분절적 집행을 해소하는 데 크게 기여했다. 그러나 단일 집행기구인 AFD로 이전된 원조 사업 이외에도 외교부와 재무부가 현재까지 유·무상 원조 정책을 독립적으로 수립, 집행하고 있어 국제개발협력위원회의 실질적 권한의 강화를 통한 원활한 정책 조율과 보다 통

합적인 정책 수립을 위한 제도적 변화가 요구된다.

나. 유·무상 원조 집행 조직 통합 사례

	일본	○ 외무성이 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 원조 체계 개혁 이전, 외무성과 재무성이 각각 무상과 유상원조, 그 외 10여 개의 정부 부처와 기관이 기술 협력의 50%를 담당 ○ 분절적 원조 집행 극복 위해 2008년 10월 체제 개혁을 단행, 이를 통해 원조 정책 총괄 기능 외무성으로 집중, 외무성 산하 New JICA(Japan International Co-operation Agency)로 유·무상 집행 기능이 통합 ○ 양자 원조 중 유상:무상=59.4:40.6(전체 원조 중 유상:무상=47.8:52.2, 2006~7 평균)
	호주	○ 외교부가 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부 산하 집행기관인 AusAID가 총 원조의 85%, 재무부, 기후변화부, 연방경찰 등 그 외 정부 부처와 기관들이 15%를 운용 ○ AusAID가 국내에서 집행된 원조사업 정보를 취합·관리 ○ 호주-인도네시아 재개발기구(AIPROD)의 AUD 10억 기금 중 절반을 분담하는 것이 유일한 유상사업(총 원조 중 1%) ○ 양자 원조 중 유상:무상=4.4:95.6(전체 원조 중 유상:무상=3.6:96.4, 2006~07 평균)

일본과 호주의 경우 외교부가 정책 단위에서 개발협력 정책과 전략 수립의 총괄적 역할을 맡으나, 앞선 모델과는 달리 유·무상 원조 집행이 함께 이루어지고 있다. 외교부 산하의 행정적 독립 기관이 주요 집행기관으로서 유·무상 원조를 모두 통합 집행하고 있다. 호주의 경우는 유상원조의 비중이 1%에 불과하며 단일 사업을 통해 이루어지고 있어 유·무상 원조의 분절로 인한 문제는 경미하다고 볼 수 있다.

반면 일본의 경우 현재 한국의 체계와 같이 외무성과 재무성이 각각 무상과 유상원조를 독립적으로 운영·집행하는 동시에 경제무역산업성을 비롯한 기타 정부 부처가 참여하고 있어 분절적 원조 집행 체계가 거듭 OECD/DAC의 동료심사를 통해 지적되어 왔다. 이에 원조 집행 체계의 선진화와 정책 일관성 향상을 위해 일본은 2008년 10월 대대적인 체제 개혁을 단행해 외무성으로의 원조 정책 기능 집중과 외무성 산하 New JICA로의 유·무상 원조 기관과 기능의 통합을 달성했다.

이와 같은 체계에서는 외교부와 외교부 산하의 기관이 주요 원조 집행을 담당하므로 정책과 집행 간의 통일성과 일관성을 높일 수 있을 뿐 아니라 유·무상 원조가 보다 전략적, 통합적으로 운용될 수 있다. 그러나 외교부 이외의 기타 행정 부처에서도 상당 부분 원조 집행에 참여하고 있어 원조 정책의 일관성 향상을 꾀하기 위해 정책과 집행 조율 메커니즘의 원활한 기능이 필수적이다.

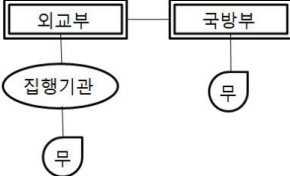
다. 무상 원조 집행 분절 사례

이후 살펴보게 될 OECD/DAC 회원국들의 경우는 개도국에 대한 부채경감을 제외하고는 국내 총 원조의 100%를 무상원조로 지원하고 있어 유·무상 원조 집행 간의 분절이 크게 문제가 되지는 않는다. 그러나 무상원조의 정책과 집행이 다수의 정부 부처와 기관들에 의해 분절적으로 이루어지고 있다.

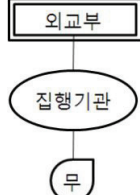
① 무상원조 분절

	오스트리아 ○ 외교부가 정책 및 조율 총괄 ○ 외교부 산하 Austrian Development Agency(ADA)가 원조 집행 담당 ○ 외교부가 총 원조의 22%, 재무부의 부채탕감 지원이 57.9%, 교육부의 개도국 장학 사업이 9.4%, 그 외 국방부, 내무부, 농림부 등이 10.5%를 운용 ○ 집행 기준으로 보면 ADA가 총 원조 프로그램의 11%만 직접 집행, NGO가 50%, 기타 민간부문이 20%를 운용
--	---

오스트리아의 경우, 외교부가 원조 정책의 수립과 조율 기능의 총괄책임을 맡고 재무부와 함께 주무부처로서 원조 사업을 운영하고 있다. 그러나 외무부와 재무부의 주무 부처 외에도 다수의 정부 부처와 기관들이 지원 집행하는 원조 사업의 비중이 총 원조의 20%에 달할 정도로 높아 부처 간의 조율과 역할 분담 노력이 시급하다.

	미국	○ 국무부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 2006년 국무부 내 설립된 해외원조감독사무소(The Office of the Director of Foreign Assistance)가 원조 사업의 계획, 예산 편성, 감독 등 업무 전반을 담당 ○ 국무부 산하 USAID가 원조 집행 담당 ○ USAID가 총 원조의 38.8%, 국방부가 21.7%, 농림부 13.9%, 국무부 13.4%(해외 공관 지원), 재무부 4.3%, 보건복지부 3.7%, 기타 21개 정부 부처와 기관이 10% 를 운용 ○ 총 26개의 정부 부처와 기관이 분절적으로 원조사업을 집행 ○ 분절된 체계의 정비, 정책 일관성을 위한 부처 간 소통의 활성화와 같은 개선이 필요한 것으로 OECD/DAC을 통해 지적받음 ○ 미국 의회와 견제와 균형의 관계를 이루고 있으나, 때로는 원조체제 개편에 방해요소로 지적받음
---	----	--

미국의 경우 국무부가 주무부처로서 원조 정책의 수립과 조율을 총괄하며, 국무부 산하 USAID가 원조 집행을 담당하고 있다. 그러나 9/11 이후 테러리즘과의 대대적인 전쟁을 선포한 이후, 자국의 안보 증진이 대외원조의 중요한 목표 중의 하나로서 그 중요성이 높아져 가고 있다. 원조 체계 또한 영향을 받게 됨에 따라, 국방부가 집행하는 원조 활동의 비율이 크게 높아졌다. 이외에도 기타 정부 부처를 비롯해 26개의 기관이 원조 집행에 참여하고 있는 미국의 분절적인 원조 체계는 원조 정책의 일관성을 저해하는 요인으로써 지적받아 오고 있다.

	뉴질랜드	○ 외교부가 원조 정책 수립과 조율 총괄 담당 ○ 외교부 산하 The New Zealand Agency for International Development (NZAID)가 원조 집행 ○ 외교부와 NZAID가 총 원조의 약 90%, 그 외 10개 기타 정부 부처가 나머지 10%를 운용
---	------	---

	그리스	○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄, 총 양자원조 중 33%를 운용 ○ 외교부 Hellenic Aid(개발협력국)가 원조 집행 조율 및 소규모 집행 담당 ○ 재정경제부가 총 원조 중 높은 비중을 차지하며, 12개의 기타 정부 부처와 기관 또한 원조를 집행 ○ 외교부 장관이 주재한 '국제경제관계 조율을 위한 정부 부처 간 위원회(EOSDOS)'를 통해 재무부, 개발부, 상업해양부, 교통통신부 등 관련 정부 부처와 정책 조율, 5개년 중기 개발협력 프로그램 수립 ○ 분절적인 원조 시스템이 원조 정책의 일관성을 방해하고 효과성을 저해할 우려가 높은 것으로 OECD/DAC의 지적받음
---	-----	---

뉴질랜드의 경우 외교부가 주무부처로서 원조 정책의 수립과 조율을 총괄하며 산하의 집행기구를 통해 국내 총 원조의 약 90%를 집행한다. 이렇게 주무부처와 집행기관으로 원조 운영 및 관리의 기능이 집중되어 있지만, 그 외에도 기타 정부 부처와 기관들이 전체의 10%에 달하는 원조 사업을 집행하고 있어 범정부적 차원에서의 원조 정책과 집행 조율 메커니즘의 구축과 운용이 필요하다.

그리스에서는 부처 간 위원회를 통해 정부 부처 간의 원조 정책을 조율하고 5년 단위로 중기원조계획을 수립한다. 외교부 내 개발협력 담당국인 Hellenic Aid가 원조 집행을 조율을 담당하는 동시에 직접 소규모의 원조를 집행하기도 한다. 그러나 국내 총 원조활동 중 외교부가 차지하는 비중이 적어 주무부처로서의 기능이 활발하지 못하며 정부 부처 차원의 원조 정책 조율 메커니즘의 기능이 제한적이다. 그 외에도 12개의 정부 부처와 기관, NGOs가 원조 집행에 적극적으로 참여하고 있어, 분절적인 원조 체계로 인한 원조 정책 및 집행의 일관성이 저해되고 있다. Hellenic Aid가 기타 정부 부처 및 공공 기관의 원조 활동을 지원하고 해당 사업에 대한 감독을 실시하며 다양한 원조 집행을 조율하고 있다. 원조 집행의 일관성을 개선하기 위해서는 Hellenic Aid의 역량 개발을 위한 지속적인 제도적 노력이 요구된다.

② 무상원조 분절 극복

	캐나다	○ 외교부가 원조 정책과 집행 총괄 ○ 외교부 산하 기관인 Canadian International Development Agency(CIDA)가 원조 집행 ○ 수상 주재로 원조 정책 조율과 감독, 재정 운용 체계인 IAE(The International Assistance Envelope)를 구축·활용 ○ CIDA가 총 원조의 68%, 외교부가 11.2%, 재무부 8.6%(다자간원조), 기타 정부 부처가 1.2%를 운용 ○ 2003년 이후 기타 4개 정부 부처가 원조 활동 참여 시작해 정책 조율 통한 원조 정책 일관성 개선이 필요한 것으로 OECD/DAC의 지적받음
	룩셈부르크	○ 외교부가 원조 정책 수립과 조율 총괄 ○ 외교부 산하 Lux-Development(Luxembourg Agency for Development Co-operation) 원조 집행을 담당 ○ 외교부가 총 원조의 98% 이상, 기타 정부 부처가 약 1% 미만을 운용 ○ 원조 정책 조율을 위한 정부 부처간위원회 설립·활용
	스웨덴	○ 외교부가 원조 정책 수립과 조율 총괄 ○ 외교부 산하 Swedish International Development Co-operation Agency(Sida)가 원조 집행 담당 ○ Sida가 총 원조의 90% 이상, 기타 정부 부처가 7.4%를 운용
	스위스	○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부 산하 집행기구 SDC(Swiss Agency for Development and Co-operation)와 경제부 (Federal Department of Economic Affairs: DEA)내 사무국 Seco(State Secretariat for Economic Affairs)의 이원적인 협력 구조 ○ 외교부가 전체 원조의 89%, 기타 7개 정부 부처가 2%, 26개 주정부가 9%를 운용 ○ 외교부와 경제부를 제외한 7개 정부 부처의 원조 정책 조율 위해 “국제개발을 위한 부처 간 위원회” 활용 ○ SDC와 Seco 간의 통합적 전략 수립 위해 정보정책에 관한 SDC-Seco 공동조정위원회(The Joint SDC-Seco Steering Committee on Information Policy)를 구축·활용

캐나다, 룩셈부르크, 스웨덴, 스위스는 외교부에서 원조 정책의 수립과 조율 총괄책임을 맡고 있으며, 산하에 주요 집행 기관이 원조 사업의 관리와 운영을 담당하고 있다. 캐나다, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스의 경우, 외교부와 산하 주요 집행기구에 원조 정책과 집행의

기능이 크게 집중되어 있어 분절적인 원조 집행으로 인한 원조 집행의 일관성 손실의 위험을 감소시킬 수 있다.

캐나다는 원조 정책과 집행에 있어서의 일관성을 도모하기 위해 수상이 주재하는 원조 정책 조율과 감독, 재정 운용 체계(International Assistance Envelope: IAE)를 구축하고 활용해 오고 있다. 그러나 최근 점차 기타 정부 부처와 기관들이 원조 집행에 참여하기 시작하여 OECD/DAC의 동료심사를 통해 지적된 바와 같이 원조 체계와 집행의 분절화가 우려되고 있다.

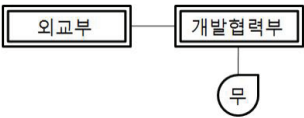
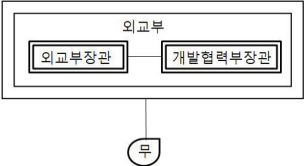
스위스는 원조 사업의 일관성과 효과성을 개선하기 위해 부처 간 위원회를 통해 원조 정책의 조율을 시도하고, 주요 집행 기관인 외교부 산하의 SDC와 재무부 내 경제국 간의 통합적인 원조 전략 수립을 위한 위원회를 운영하고 있다. 서로 다른 정부 부처/산하 집행기구 간의 긴밀한 협력을 통해 통합적인 원조 전략을 수립함으로써 원조 집행의 일관성을 확보하려는 시도가 매우 긍정적으로 평가받고 있다.

외교부	아일랜드	○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부가 총 원조의 85%, 법무부 및 재무부, 농림수산식품부, 보건아동부, 산업무역노동부, 환경부의 개발협력기 기타 15%를 운용 ○ 2003년의 외교부 중심으로의 원조 정책과 집행 기능 통합 개혁은 보다 신속하고 효율적 체제 마련에 기여한 것으로 평가받음
	핀란드	○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 외교부가 총 원조의 78%, 재정부 담당 다자간 원조가 20%, 기타 정부 부처의 양자원조가 2%를 차지 ○ 외교부 내 지역별 부서와의 협력 체계를 통해 전문성을 바탕으로 수원국가별 원조 프로그램 기획 집행 ○ 외교부 내로 정책수립부와 집행담당부가 통합되어 원조 집행의 일관성과 책임성 개선에 기여한 것으로 평가받음
	노르웨이	○ 외교부가 원조 정책 수립, 조율 및 감독 총괄 ○ 정책 일관성 개선을 위해 노르웨이의 부처 간 공식 및 비공식적 정책 조율 메커니즘 구축 운영 ○ 여권신장 및 양성평등 분야에서 범정부적 접근 도입 활용
	덴마크	○ 외교부가 원조 정책 수립 및 조율 총괄 ○ 기존 외무부 산하 주요 집행기관이었던 DANIDA가 외교부내 관련 정치·경제부서로 통합되어 South Group (The Board for International Development Co-operation; Danida Board)를 설립해 원조 집행 담당 ○ 2003년부터 16개 수원국에 위치한 해외공관과의 긴밀한 협조 통한 원조의 분권화(Decentralization) 추구 ○ 외교부 중심의 원조 체계와 해외 공관과의 활발한 협력 통한 원조 집행이 효율적인 것으로 높게 평가받음

아일랜드, 핀란드, 노르웨이, 덴마크의 경우, 외교부로 원조 정책의 수립과 집행의 자원과 기능이 크게 집중되어 있어 중추적인 총괄 역할의 기반이 마련되어 있다. 핀란드는 외교부 내 지역별 부서와의 협력을 통해, 전문적인 정보와 경험을 바탕으로 한 국가별 원조 전략과 집행을 실시하고 있다. 덴마크는 해외 공관과의 활발한 협력을 통한 수원국가의 개발 수요 맞춤형 원조 전략 수립과 집행을 적극적으로 추진하는 선진적인 원조 시스템을 구축해 활용하고 있다. 노르웨이의 여권신장 및 양성평등 분야에서의 범정부적 접근 활용 역시 외교부를 중심으로 하는 강력한 리더십과 정부 부처 간의 활발한 정책 협력·조율의 성공적인 사례로서 높게 평가 받는다.

라. 부처급 독립기구 사례

마지막 사례는 개발협력을 전담하는 독립 부처 또는 외교부 장관과 동등한 수준의 개발협력 장관이 존재해 원조 정책의 수립과 조율을 총괄한다는 점이 특징적이다. 영국과 같이 개발협력부처가 존재하는 체계에서는 원조 정책이 외교적 목표와 수단으로부터 독립될 수 있다. 또한, 국내 최고위급 차원에서 원조 정책과 전략을 수립하고, 기타 정부 부처와의 협력을 추진할 수 있어 보다 효율적으로 원조 정책과 집행의 일관성을 도모할 수 있다.

	영국	○ 개발협력 부처 Department for International Development(DFID)가 원조 정책 수립과 집행, 평가 총괄하며 총 원조의 84%, 시민단체와 대학, 민간단체 등이 16%를 운용 ○ 독립된 개발협력 부처는 기타 정부부처와 동등한 위치에서 정책 조율과 협력을 추진할 수 있다는 점에서 원조 정책 일관성과 효과성 개선하는데 기여하고 있다고 평가
	네덜란드	○ 개발협력 장관(Minister for Development Cooperation)과 외무부 장관(Minister for Foreign Affairs)이 동등한 지위의 두 수장으로서 외교부(MFA) 통합 관장 ○ 외교부와 해외 공관과의 협력 체계를 구축·운영해 외교부가 총 원조의 80%, 해외 공관이 20%를 운용 ○ 위임재정 한도 내에서 해외 공관의 재정 관리 및 집행 자율성이 보장됨 ○ 해외 공관을 적극 활용하는 원조집행의 분권화(Decentralization)는 수원국과의 협력을 강화 통해 원조 효과성 제고를 추구하는 국제원조 커뮤니티의 합의를 반영

네덜란드의 경우, 개발협력 장관이 외무장관과 함께 동등한 수준으로 외교부의 수장을 맡고 원조 정책과 전략 수립의 총괄책임을 담당한다. 따라서 개발협력 장관은 기타 정부부처 장관과도 역시 동등한 수준에서 외교부뿐만 아니라 기타 부처와 적극적으로 협력을 도모할 수 있다. 또한 개발원조 자원과 관리 기능이 외교부(개발협력부 장관)로 집중되어 있고, 이를 바탕으로 해외 공관과의 적극적인 협력을 통해 각 수원국의 개발 수요에 맞는 원조 정책과 전략의 수립과 집행을 도모함으로써 원조 효과성 제고를 꾀한다. 최고위급 차원에서의 강력한 정치적 리더십과 원조 정책과 집행 기능의 효과적인 집중, 원조 정책 및 집행의 조율의

성공적 결합으로서 OECD/DAC 회원국 중에서도 가장 우수한 역할 모델로서 평가 받는다.

이상 OECD/DAC 회원국들의 원조 체계를 살펴보면, 이탈리아, 스페인, 일본, 포르투갈, 독일, 프랑스를 제외하고는 유·무상 원조가 분리 운영·집행되더라도 전체에서 유상원조가 차지하는 비율이 극히 제한적임을 확인할 수 있다. 따라서 유상원조의 비중이 지극히 작은 공여국들의 경우, 유·무상 원조가 나뉘어서 집행되는 경우에도 유·무상 원조 집행의 분절로 인한 폐해는 비교적 경미하다고 볼 수 있다. 또한 이러한 경우, 정책 조율 메커니즘을 구축해 활용하고 있으며 보다 통합적인 방향으로 원조 체계의 변화를 계속적으로 시도하고 있음을 확인할 수 있다.

원조 효과성을 제고하기 위한 중요한 방안으로서 공여국 내 원조 기관 간의 제도적 개편과 정책 일관성 확보를 강조하고 다양한 정책 제언을 해온 OECD/DAC은 국가마다 발전되어 온 다양한 원조 체계는 각국의 역사적 정치 문화적 상황을 배경으로 형성되어 온 것임을 이해하면서도 고위급에서의 개발협력 정책 조율과 일관성 개선을 위한 고위급에서의 강력한 리더십의 발휘, 보다 소수의 전문 부처/기관들의 참여를 통한 원조 정책과 전략수립, 유·무상 원조의 통합적 관리를 통한 전략적 활용을 원조 효과성 개선을 위한 제도적 개선 방안으로써 제언해왔다.

비록 유·무상 원조가 사업의 기획과 전략 수립, 구체적인 집행 방식에 있어 서로 다른 기술이 요구된다는 의견도 있겠으나, 오늘날 원조 효과성을 높이기 위해서는 유·무상 원조 간의 인위적인 구분을 피하고 점차 포괄적인 접근 방식을 활용해야 한다는 것이 국제적으로 이루어진 합의인 만큼 해당 원조 유형에 따른 분절적 운영과 집행을 극복하기 위한 적극적인 대안 마련이 필요할 것이다.

무상원조만을 집행하는 공여국의 경우에도, 주무 부처 외의 다수의 기타 정부 부처와 기관들이 원조 활동에 참여해서 총 원조의 상당 부분을 집행하는 분절적 원조 체계를 찾아볼 수 있다. 이러한 경우 원조 정책 수립과 조율의 총괄 기능을 담당하는 외교부의 정책과 집행 기능 강화와 더불어 관련 부처와 기관 간의 원활한 원조 정책과 집행 조율 메커니즘의 활용이 필요하다. 더 나아가, 보다 고위급에서의 강력한 리더십과 통합된 원조 자원과 기능이 결합해 시너지 효과를 창출해내기 위해서는 보다 합리적인 방향으로 통합된 원조 체계가 분명 큰 역할을 할 것으로 보인다.

3. 주요국의 원조체계와 정책 조율 메커니즘

가. 일본

일본은 지난 40여 년에 걸쳐 개발협력 활동에 있어서 외무성이 국내 개발협력 활동 전반의 정책과 전략을 조율하는 중심적 기능을 담당하고, 그 외에 재무성과 경제산업성 등의 다양한 정부 부처가 관련 활동에 적극적으로 참여해 왔다. 그리고 외무성과 재무성이 산하에 각기 집행기관을 두고 무상과 유상원조를 개별적으로 분리 집행해왔다. 여러 정부 부처와 기관 간의 분절적 원조 활동과 특히 유·무상 원조의 이원적 기획과 집행은 OECD/DAC 동료 심사를 통해서 이미 여러 차례 원조 효과성을 저해하는 요인으로 지적받은 바 있고, 국내적으로도 개선 방안을 찾기 위해 다양한 제도적 노력이 이루어져 왔다.

그리고 마침내 2008년 10월, 재무성 산하 유상원조 집행기관인 JBIC이 외무성 산하의 무상원조 집행기관인 JICA로 통합되면서 유·무상 원조 집행을 통합하는 혁신적인 체제 개혁을 이루었다. 그 외에도 외무성에서 담당해오던 일부 무상원조 또한 JICA로 이전되어, 국내 단일 공적원조집행기관으로서 재탄생된 New JICA가 크게 확대된 원조 집행 역할과 책임을 담당하게 됐다. 이를 통해 국내 모든 개발협력 자원을 결집해, 통합된 원조 정책과 기관을 통해 유·무상 원조를 전략적으로 활용한 시너지 효과의 창출을 꾀하고 있다.

이와 같은 일본의 혁신적인 원조 체계의 개혁과 세계 최대 규모의 단일 원조 집행기관의 탄생은 국제 개발협력 커뮤니티의 주목을 받고 있다. 꾸준한 정책적 노력과 의지가 뒷받침된다면, 장차 원조 체계의 개혁을 앞두고 준비 중인 여러 공여국에게 시사점을 제공할 뿐 아니라 더 나아가 국제 개발협력 커뮤니티에 새로운 개발협력의 모델을 제시해줄 수 있을 것이다.

특히 일본의 체제 개혁 이전과 가장 유사한 유·무상 이원적 원조 체계를 유지해 오고 있는 한국의 경우, 일본의 오랜 제도적 노력과 경험 끝에 성공한 원조 체제 개혁은 중요한 정책 시사점을 제공한다. 최고위급 차원에서의 강력한 정치적 의지를 기반으로 단행된 일본의 혁신적인 원조 체제 개혁은, 한국의 새로운 통합적 원조 모델 설정과 이를 위한 전략 마련에 있어서도 무엇보다도 법적 기반과 강력한 정치적 리더십이 필요하다는 점을 확인시켜 준다.

이에 본 연구는 일본의 원조 정책 일관성 개선과 체제 개혁 노력을 살펴보기 위해 1999년과 2003년도에 발간된 OECD/DAC 동료심사와 외무성의 원조 체제개편 발표자료, JICA의 연례보고서에 대한 문헌연구와 함께 체제 개편 후인 지난 2009년 2월 외무성(원조정책 기획운영과) 및 New JICA(집행전략과) 임원들과 면담을 실시하였다. 외무성 국제협력국 임원들과의 면담 과정 중에는 일본 ODA 현장을 통한 원조 활동에 있어서의 정부 부처와 기관 별 역할과 책임 소재, 중점 지원국과 국가별 전략 수립과 집행, 일본 ODA 운영 절차, 체제 개편 이전 원조 정책과 집행의 조율을 위해 마련되었던 장관급, 실무급 기관 간 위원회의 실질적 기능과 의의, 부처별 또는 부처와 집행기관, 집행기관 간의 이익충돌 시의 해결 방안 등에 대해 중점적으로 파악해보고자 했다. New JICA의 집행전략과 임원과의 면담을 통해서 는 상위 기관인 외무성과의 관계와 의견의 충돌 또는 불일치 시 조율 경험, 체제 개편과 원조 집행기관 통합 이전과 이후의 JICA 내부의 실질적 변화와 내부의 의견, New JICA의 역량 강화 시도에 있어서의 진전 사항, 그리고 특히 기존 JBIC과의 실질적 통합의 진전 정도와 그 달성을 위한 노력 등에 대해 중점적으로 조사했다. 이를 통해 문헌상으로 드러나지 않는 일본의 국내적 상황과 체제 개편에 대한 현장 임원들의 다양한 논의를 파악할 수 있었다.

일본의 개발협력 체제 개혁을 통한 정책 일관성 확보와 원조 효과성 제고 노력에 대한 다음의 문헌과 탐방 연구 결과는 앞서 설명한 OECD/DAC의 PCD 논의에서 정책 일관성 확보를 위해 강조하는 법적·정치적 의지 확보, 정책과 집행의 조율 메커니즘, 정책 효과와 일관성에 대한 분석과 평가, 보고 체계 구축 등의 세 측면과 이를 위해 필요한 정책 토대의 틀에 맞추어 제시하기로 한다. 또한 각국의 원조 집행 체계와 운영 방식에 대한 이해를 돕기 위해 일반적인 원조 집행의 특성을 함께 간략하게 살펴보았다.

(1) 원조 집행의 일반적 특성

일본의 ODA 총 규모는 2006년 USD 111.36억 불, 2007년 USD 76.7억 불을 기록해, OECD/DAC 회원국 중 5위에 이를 정도로 그 절대 규모가 크지만 ODA/GNI 비중은 2006년 0.25%, 2007년 0.17%로 OECD/DAC 회원국 전체 평균에 못 미치는 낮은 수준이라고 할 수 있다.

일본 ODA의 총 수원국은 144개국으로 집계되며 ODA 현장에서도 개발도상국의 지속 가능한 개발을 지원함으로써 일본의 안보에 기여하는 것이 ODA의 목표 중의 하나임을 밝힌 바, 일본의 안보에 가장 큰 영향을 미치는 아시아 주변국에 대한 지원 활동이 가장 활발하

다. 2006~07년도 평균 양자 간 지원 전체 중 70%가 아시아, 11%가 아메리카, 10%가 사하라이남 아프리카 지역으로 제공되었다.

일본 양자 협력 활동에 있어서 가장 큰 특징은 유상원조가 차지하는 비율이 2002년도 55%, 2006~07년 47.8%를 차지해 DAC 국가 중 그 비중이 가장 높다는 점이다. 일본의 높은 유상원조의 비중은 전후 세계은행으로부터의 유상원조를 기반으로 한 자국의 경제재건 성공 경험을 바탕으로, 유상원조가 수원국의 주인의식과 책임성을 보다 존중하며 자구적인 개발 노력을 이끌어 낼 수 있다는 믿음에서 비롯되었다. 일본 이외에도 몇몇 공여국이 이와 같은 목표 하에 계속적으로 유상원조를 집행하고 있다. 그러나 이러한 유상원조가 실질적으로 원조의 수요는 높으나 개발 기반은 약해 채무 변제의 부담이 높은 최빈국, 저소득국에게 향하는 경우가 많이 발생하여 점차 무상원조로의 전환 필요성이 강조되고 있는 것이 오늘날 국제 개발협력 커뮤니티의 합의이다.

일본의 경우 1997년 이후에는 최빈국이 가장 집중되어 있는 사하라이남 아프리카의 국가들에게는 100% 무상원조로 지원하고 있다. 그러나 일본 원조의 수원국 중 소득수준에 따른 전체 원조 중 유상원조의 분포를 보면, 중소득국이 전체의 57%, 저소득국은 75%, 최빈국이 10%를 차지해 위의 우려를 실제로 보여주고 있다. 이는 일본 유상원조의 목표와 목적을 크게 해치는 동시에, MDGs에서 강조하듯이 수원국의 빈곤감소라는 개발원조 활동의 궁극적 목표에 부합하지 못하고 있다는 사실을 반영한다. 따라서 무상원조의 비중 확대와 더불어 수원국의 소득수준과 개발수요에 따른 유·무상 원조 전략 수립과 집행 등 국제적 개발협력 논의에 부합하기 위해서 아직 해결해야 할 과제가 많이 남아있다.

(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 - 정치적 의지와 정책 천명

1993년 공표되고 국내외의 개발협력 패러다임과 상황의 변화를 반영하기 위해 2003년 10월 개정된 ODA 헌장 (ODA Charter)은 지난 10여 년간 일본 국제 개발협력의 정책적 기반으로서 기능하고 있다. ODA 헌장은 국제 커뮤니티의 평화와 개발에 이바지함으로써 자국의 안보와 번영을 도모하고자 함을 일본 ODA의 궁극적 목표로 명시하고 있어, 개발협력 이 일본 외교정책의 중요한 일부분임을 보여준다. 개발도상국의 빈곤완화 노력의 지원을 통해 일차적으로 자국의 이익을 떠나 세계적인 번영과 평화를 도모하는 것을 개발협력 활동의 궁극적 목표로 삼는 것이 MDGs를 비롯한 오늘날 국제 개발 커뮤니티의 합의인 만큼, 일본의 경제적 위상과 원조 규모에 걸맞은 선진 공여국으로 거듭나기 위해서는 이 또한 제고해야

하는 문제임에 틀림없다.

현장은 또한 일본의 중점 개발지원 지역이 일본과 긴밀한 관계를 맺고 있으며 자국의 정치경제적 안정과 발전에 미치는 영향이 가장 큰 아시아 지역임을 밝히고 있다. 해당 지역 국가들과의 사회경제적 상호의존성이 심화되어 가고 있음에 따라, 지역 내 협력관계 증진과 불평등 완화를 위해 ODA를 활용할 것임을 명시한다.

한편 일본은 국내 개발원조의 구체적인 중점 지원 목표 대상 수원국 리스트를 공개하지 않고 있다. 2005년 원조 효과성을 위한 파리선언, 2008년의 아크라 행동강령(Accra Agenda for Action; AAA)과 원조 규모 증진 보고서(Scaling Up Report) (OECD 2008)에서 계속적으로 강조하고 있는 점이 바로 공여국 간의 역할과 책임 분담을 통한 정책 조화 및 각 중점 지원국가로의 집중을 통한 원조 효과성 제고 노력이다. OECD/DAC은 각 공여국 별 중점지원 수원국 리스트를 공개하는 것을 원칙으로 하고 있지는 않다. 그러나 위와 같이 공여국 간의 역할 분담과 협력 강화를 통해 원조 분절의 위험을 줄이고 공여국의 책임성을 높이기 위해서는 공여국 간의 중점 지원 수원국가 리스트의 공개와 이해가 필요하다.

이외에도 ODA 현장은 일본 국내 ODA 기관 간의 역할과 책임 분담을 명확히 하고 있으며, 이를 통해 ODA 집행에 참여하는 정부 부처와 기관들 간의 개발협력 목표에 대한 이해를 공유하도록 하고 있다. 현장에 따르면 국가 차원에서 통일적이고 일관적인 ODA 정책과 집행을 위해 외무성(MOFA)이 원조 사업을 운영하고 있는 국내 다양한 정부 부처와 집행 기관 간의 광범위한 협력을 조율하는 중심적 기능을 담당하며, 정책 일관성 확보를 위해 ODA 부처 간 회의와 같은 자문 회의를 적극 활용할 수 있다. 또한 정부 부처와 집행 기관 간의 유기적 연계와 협력 강화를 위해서는 해당 기관들 간의 인력 자원 교환 등의 방법을 이용할 것을 밝혔다.

이렇듯 일본 ODA 현장은 개발협력 활동의 전체적인 목표와 우선순위에 대해서 명확히 밝혀 관련 정부 부처와 기관들이 해당 개발협력 목표를 공유하도록 한다. 외무성 국제협력국 임원들과의 면담을 통해서 ODA 현장을 통한 각 부처와 기관 별 원조 활동에 있어서의 역할과 책임 구분이 실질적으로도 명확하며 혼선이 발생하지 않도록 그 기능을 다하고 있음을 확인할 수 있었다. 현장은 또한 각 관련 기관 간의 역할과 책임에 대해서 명확히 밝히고 있으며, 국가 전체의 일관된 ODA 집행을 위해 관련 기관 간의 활발한 협력이 필요한 점을 분명

히 인식하고 있다. 이는 ODA 현장이 일본 ODA 활동 전반의 법적인 지지 기반으로서의 제 기능을 다하고 있음을 확인시켜 준다.

그러나 일본에 대한 OECD/DAC 동료심사(2003; 1999)를 통해서도 지적된 바와 같이, 현재까지 일본에는 개발협력 분야의 정책 일관성 개선 향상에 초점을 둔 정책 교서나 법률이 마련되어 있지 않다. 국내 개발협력의 정책 일관성 확보 노력을 실질적으로 국내 원조 정책과 집행 전반에 반영하고 그 효과를 달성하기 위해서는, 원조 정책 일관성 확보를 원조 효과성 개선을 위한 필수적인 목표로서 강조하는 고위 차원에서의 정치적 의지와 이를 실행에 옮길 수 있도록 하는 정책 교서가 필요하다. 또한 일본의 원조 효과성 제고를 위해 앞으로도 계속적인 정책적, 제도적 노력이 필요한 만큼, 이를 지지해줄 수 있는 대중적 기반의 구축이 장기적으로 필요하다. 이에 개발협력 분야의 정책 일관성 확보의 중요성과 이를 위한 정책적 노력의 필요성에 대한 대중적 인식을 높이고 지지를 확보하려는 노력이 필요하다.

(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘

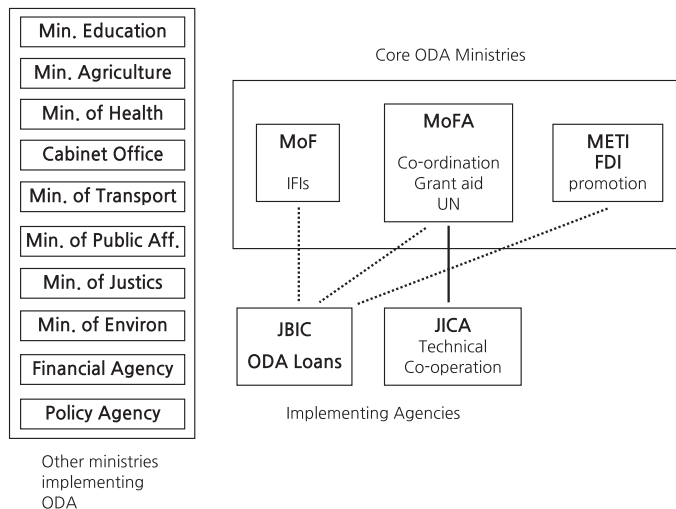
일본 ODA 정책 단위에서는 정부 부처 중 외무성, 재무성, 경제산업성이 원조 운영에 있어 주요 역할을 담당해 왔는데, 그 중 외무성이 ODA를 집행하고 있는 10개 각 부처와 기관 간의 원조 집행 활동 조율 책임을 맡고 있다. 외무성 내에서는 경제협력국(Economic Co-operation Bureau)과 다자협력과(Multilateral Co-operation Department-인도 지원과 UNHCR, UNICEF 등의 국제기구 담당), 경제사무국(Economic Affairs Bureau-WTO 등의 국제기구 담당), 지역별 국(TICAD등과 같은 지역 개발회의의 담당) 등이 원조 업무를 분담하고 있는데, 이중 경제협력국이 ODA 예산 절차 등을 비롯한 정책 수립과 기관 간의 조율을 담당하고 있다. OECD는 DAC 동료심사를 통해서 경제협력국의 역량 강화를 중심으로 정책 일관성을 개선하려는 노력은 인정하였으나, 이를 실질적으로 집행할 수 있는 인력 자원을 포함해 역량 강화를 위한 예산이 부족한 점을 지적한바 있다(OECD 2004).

ODA 집행단위에 있어서는 2008년까지 외무성과 재무성 부처 산하의 JICA(Japan International Co-operation Agency)와 JBIC(Japan Bank of International Co-operation)이 주요 역할을 담당해 왔다. 이 중 JICA는 외무성이 설정하는 중기(3-5년) 목표에 따라 일본 총 기술협력의 50%, 외무성의 무상원조와 JBIC의 일부 프로젝트 기획, 해외협력 자원봉사 프로그램 운영 등을 담당해 왔다. JICA는 일본 내 원조 기관 중 최대 규모의 인력을 보유하고 있으며, 개발협력 분야에 중점적으로 전문화된 유일한 기관이다. JICA의 조

직과 집행 성과에 대해서는 외무성 내 평가위원회(Evaluation Committee)가 정기적으로 평가해왔다. JBIC은 유상원조와 민간부문 투자지원과 관련 연구 진행을 담당해 왔으며, 이용하는 원조 자원이 일본 전체 ODA의 50% 가량을 차지할 정도로 그 집행 규모가 크다. 그리고 JBIC은 외무성과 재무성으로부터의 재정 지원을 통해 운영되는 만큼 활동 결과에 대해서는 외무성과 재무성에 각각 개별적 절차를 거쳐 보고하도록 되어있다.

이렇듯 주요 정책/집행 기관 외에도 10여 개 이상의 정부 부처와 기관들이 각기 ODA를 집행하고 있던 일본의 ODA 체계는, OECD/DAC 동료심사 통해 DAC 회원국가 중 가장 분절되고 복잡한 체계 중 하나로 거듭 지적받아 왔다(OECD 2003; OECD 1998). 원조 효율성 개선을 위한 여러 ODA 기관 간의 정책/집행 조율 중요성에 대한 국내외적인 인식이 높아짐에 따라, 원조 집행 기관 간의 조율 능력을 개선하기 위한 다각도의 노력이 이루어져 왔다.

그림 3. 일본 개발협력 체계 (통합이전)

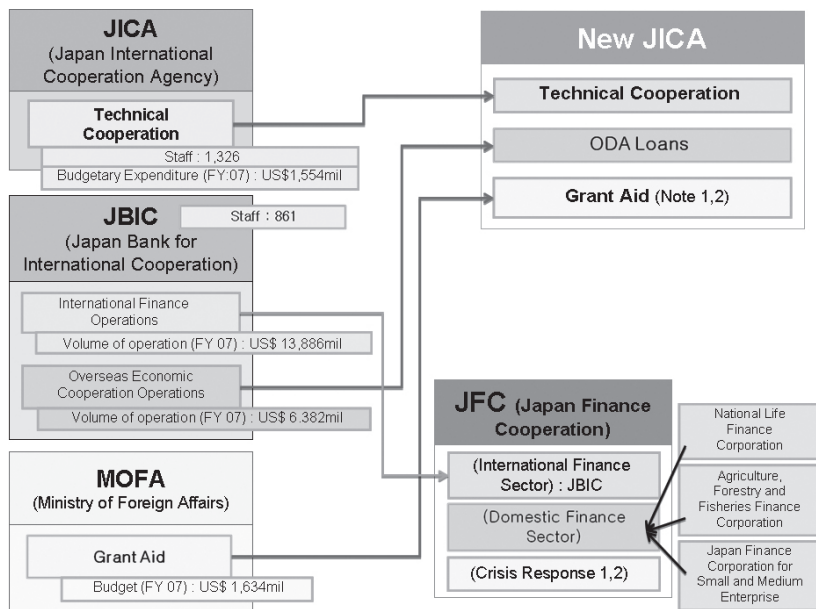


출처: OECD DAC 동료심사 (2003)

이러한 노력의 일환으로 진행된 2002년 2차 ODA 개혁자문위원회 (Consultative Committee on ODA Reform)의 보고서를 통해, 보다 효율적인 ODA 집행을 위한 전략수립과 체계 정비 필요성이 강조되었다. 이에 따라 외무성은 원조 집행 투명성과 효율성 개선을 위한 개혁 절차를 착수할 계획을 표명했다. 2003년 개정된 ODA 현장 또한 ODA 관련 정부

부처와 기관들 간의 협력 강화의 필요성과 이를 위한 개편 의지를 밝혔으며, 이는 2006년 ODA 운영에 있어 많은 개혁 노력에 반영되었다. 이에 따라 수상이 주재하는 정부 부처 간의 최고위급 협의체인 해외경제협력위원회(Overseas Economic Co-operation Council)와 ODA 관련 부처 내 실무기관 등 행정 수준 별로 위원회가 구축되어 정기적으로 운영되어 왔다. 해당 위원회들은 ODA 정책과 집행 차원에서 지속적으로 개발협력 관련 정책 일관성을 제고할 수 있는 조율 메커니즘으로 활용되어 왔다.

그림 4. New JICA로의 원조 기관과 기능의 통합



출처: New JICA

이와 함께 외무성 내에서 분리 운영되어 오던 양자·다자 원조의 통합 운영이 이루어졌고, JBIC의 New JICA로의 통합을 비롯한 원조 체제의 개편 계획이 발표되었다. 그 결과, 2008년 10월 주요 집행 기관인 JICA와 JBIC이 New JICA로 통합되었다. New JICA는 기존에 JICA가 담당해오던 기술지원을 유지함과 동시에 JBIC이 담당해오던 해외경제협력활동(유상원조), 외무성이 직접 집행해오던 무상원조 일부를 흡수 통합함으로써, 일본의 유·무상 원조를 통합적으로 집행하는 기관으로 재편되었다(그림 3 참조). 이외에도 New JICA는 체제 개편 이전 외무성에서 실시해 오던 원조 자금 지출, 원조 프로젝트 계약 승인, 원조 프로젝트와 프로그램 집행을 감시, 감독과 평가 기능까지 그 역할이 크게 확대되었다.

원조 체제 개편 후, 원조 집행 기관과 기능의 통합을 통해 New JICA는 34개의 부서와 연구 기관, 96개의 해외 사무소와 대표 사무소, USD 103억 가량의 예산(일본 총 ODA의 70%)과 총 1,664명 인력으로 구성된 세계 최대 규모의 단일 ODA 집행 기관으로 거듭나게 되었다(표 4 참조). 이로써 New JICA는 “One Stop Shop of Japan’s ODA,” 즉 일본 개발 협력의 집행을 대표하는 단일 창구로서, 개발협력 관련 행정 절차를 간소화하고 행정 비용을 최소화하는 동시에 수원국의 혼란과 업무 부담을 축소할 수 있게 되었다. 이를 통해 통합된 원조 자원으로 보다 신속한 원조 집행을 가능하게 하였다.

표 4. New JICA와 주요 공여 기관과의 규모 비교*

세계은행	인력	8,600
	예산	USD 19,634 (백만)
아시아개발은행	인력	2,443
	예산	US\$6,851 (백만)
USAID	인력	2,227
	예산	US\$3,976 (백만)
New JICA	인력	1,664
	예산	US\$10,280* (백만)

기준 환율: JPY 100.10/US\$ (2008년 3월)

* 2008년도 예산 기준

통합된 New JICA는 기존의 원조 유형별 조직과 운영에서 원조 수원 지역 중심의 조직으로 개편을 단행함으로써, 수원국과 지역별 원조 프로그램을 계획하고 집행할 수 있도록 하였다. 이와 함께 정책 단위에서도 외무성이 기타 정부 부처들과의 정책 자문을 토대로 3-5년에 걸친 중기 ODA 정책을 수립하고, 이후 New JICA가 프로젝트를 기획하고 의회의 승인 후 이를 집행하며 관리하도록 해 보다 중장기적 원조 전략 수립과 집행이 가능하게 되었다.

New JICA는 기존 JICA와 JBIC의 중복되는 해외 사무소도 통합해 국내뿐 아니라 해외에서의 행정 절차를 간소화하고, 그로 인한 불필요한 행정비용 지출을 줄임으로써 실질적인 원조 가치를 극대화하고자 하였다. 이렇듯 New JICA로 운용 가능한 ODA 자원을 결집시킴으로써 집행 가능 규모와 프로젝트 규모, 지역적 확산을 통한 원조 효과성을 확대할 수 있을

뿐만 아니라 수원국의 개발 단계에 따라 수요에 맞는 포괄적 ODA를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 보다 확대된 해외/국내 네트워크를 최대한 활용하여 국제 원조 커뮤니티와의 파트너십을 한층 강화하고 국제적 차원에서의 원조 활동 조율과 조화에도 힘쓰겠다는 의지를 밝혔다.

한편 정책단위에서는 체제 개편 이후 외무성의 개발협력 총괄과 기타 정부 부처와의 정책 조율의 기능이 강화되었다. 원조 관리와 운영의 일부 기능과 집행 예산 또한 New JICA로 이전되어 외무성은 개발협력의 정책과 전략 수립에 보다 주력하도록 되었다. 이로써 일본의 ODA 체제 개편은 외무성과 New JICA로의 조직 및 기능 통합을 통해 책임 부처와 기관의 역할을 명확히 정립하고 책임성을 높임으로써 조직적 응집성을 높였다. 이와 동시에 원조 정책 및 집행 담당 부처 및 기관 간의 목표와 전략의 통일을 달성함으로써, 원조 체계의 분절을 극복하고 원조 효과성을 개선할 수 있는 기반을 마련했다.

그러나 외무성과 관련 정부 부처들 간의 전반적인 정책 조율을 위한 회의는 1년에 1-2차례 정도로 정기적으로 이루어지고 있으나, 심의와 예산 승인 등의 실질적 권한은 주어져 있지 않아 그 실효성이 크다고 볼 수는 없다. 또한 현재까지는 개발협력 활동에 있어서 부처 간의 활발한 협력과 참여를 통한 범정부적 접근은 이루어지지 않고 있는 실정이다. 국내 부처와 기관 간의 협력적 유기적 관계를 통해 원조정책의 일관성을 확보하고 원조 효과성을 제고하기 위해서는 범정부적 접근이 필요하다는 점이 최근 국제 개발협력 커뮤니티에서 지향하는 방향인 점을 고려할 때, 일본 정책 단위에서의 유기적 협력과 통합을 위한 제도적 정비 가 요구된다.

외무성 국제협력과 임원과의 면담 조사 결과, 부처 간의 정책 조율 시 심각한 이익갈등과 마찰은 아니더라도 의견의 불일치를 종종 경험하게 된다는 점을 파악할 수 있었다. 그러나 그 간의 정책 조율 노력 경험을 통해 그러한 의견의 불일치 또한 조율의 과정임을 이해하는 태도를 엿볼 수 있었다. 집행 단위에서의 혁신적인 조직 및 기능 통합 경험과 범정부적 접근 실현 필요성에 대한 공동의 이해와 정치적 의지가 마련된다면, 이를 위한 정책 단위에서의 통합과 조율 메커니즘 구축도 가능할 것이다.

그러나 현재까지 정책 단위에서 외무성을 비롯한 정부 부처들과 New JICA 간의 관료적 위계질서로 인해 원조 정책과 프로그램 결정시 New JICA가 의사결정 과정에 미치는 영

향력은 제한적이다. New JICA의 집행전략과 임원과의 면담 조사 결과, 현재까지는 JICA가 그간의 기술지원 활동을 통해 축적된 기술과 지식을 토대로 외무성을 상대로 정책과 전략 수립 시 정책 자문을 제공하거나 또는 이미 수립된 정책에 대한 반대 의견을 제시할 수 있는 경우는 사실상 불가능하다. 그러나 선진 공여국의 사례를 보면 각 수원국의 개발수요에 맞는 전략과 정책을 수립하고 이를 효율적으로 집행하기 위해서는 정책과 집행 단위 간의 조화가 중요하다. 따라서 정책단위와 집행단위 간의 상명하달의 위계적 관계에서 벗어나 유연하고 원활한 대화 채널을 통한 유기적 협력 관계를 모색해야 할 것이다.

표 5. 체제 개편 이후 New JICA와 외무성 간의 무상원조 역할 분담

	New JICA	외무성
Grant Aid for General Projects	○	
Non-Project Grant Aid		○
Grant Aid for Grassroots Human Security Projects		○
Grant Aid for Japanese NGO Projects		○
Grant Aid for Human Resource Development Scholarship	○	
Grant Aid for co-operation on Counter-terrorism and Security Enhancement		○
Grant Aid for Disaster Prevention and Reconstruction	○	
Grant Aid for Community Empowerment	○	
Grant Aid for Fisheries	○	
Cultural Grant Aid	○	
Grant Aid for Cultural Grassroots Projects		○
Emergency Grant Aid		○
Food Aid	○	
Grant Assistance for Underprivileged Farmers	○	
Grant Aid for Environmental Issues and Addressing Climate Change	○	
Grant Aid for Poverty Reduction Strategy	○	

출처: New JICA

앞서 밝힌 대로, 외무성에서 직접 집행해오던 무상원조의 일부가 통합된 New JICA로 이전되었지만, 반테러리즘과 안보증강 협력, 긴급지원, 비프로젝트성 원조 등의 일부 무상 원조의 집행 권한과 기능은 외무성이 계속해서 담당하고 있다(표 5 참조). 일본의 개발협력의 총괄 운영이 외무성의 여러 기능 가운데 하나인 만큼, 개발협력 활동이 외교적 수단으로서 활용되거나 이익이 상충할 경우 외교적 목표에 그 우선순위가 밀려나는 가능성을 배제하기 어렵다. 게다가 원조 정책과 New JICA의 원조 집행과는 별도로 외무성이 집행할 수 있는 무상원조가 존재한다는 점은 해당 원조 활동이 중장기적 원조 전략이나 목표와는 상충되는 경우로 활용될 가능성과 일본 원조가 개발도상국의 빈곤 퇴치가 아닌 자국의 외교·안보적 이익을 위해 활용될 가능성이 있다는 점에서 그 정확한 예산 규모와 절차를 떠나 문제의 소지가 있다.

집행 단위에서는 통합 이전 유·무상원조의 주요 집행기관인 JBIC과 JICA 간의 상이한 조직 체계와 의사 결정 과정 등으로 인해, 기관 간의 협력 노력이 큰 결실을 맺지는 못했다. 유·무상 원조 간의 보다 활발한 협력 방안을 모색하는 차원에서 ODA 프로젝트 집행에 대한 JICA와 JBIC의 공동 평가를 시도했던 점은 OECD/DAC 동료심사를 통해 높이 평가받은 바 있다. 그러나 JICA 임원과의 면접 조사 결과, 서로 간의 업무에 대한 이해와 원조 사업에 대한 통일된 관점의 부족, 상이한 행정 절차 상의 문제들로 인해 JICA와 JBIC의 공동 사업 평가 등은 몇 차례 시도에 그치고 실질적 정보와 의사 교환에 있어 큰 진전을 이루어지는 못했다는 점을 파악할 수 있었다. 그리고 2008년 두 집행 기관 간의 통합 이후 현재까지 ODA 집행 평가 시스템과 절차에 대한 기존 두 기관의 통합은 이루어지지 않았고 유·무상 원조에 대한 회계 시스템이 사실상 가장 통합이 어려운 부분으로 지적되고 있다.

이렇듯 일본은 현재 기관과 절차 외에도 통합된 기구 내부 조직과 인력 간의 조화와 개발협력 전반에 대한 관점과 의식의 공유 등 앞으로 해결해야 할 다양한 과제를 남겨놓고 있는 실정이다. 기존 두 원조 기관의 단순한 기관적인 통합에 그치지 않고, 원조 체계 개혁의 목표대로 원조 전략과 목표, 수원국의 개발 수요에 따라 일관된 정책을 수립하고 효과적 원조 유형을 선택적으로 활용하기 위해서는, 앞으로도 강력한 정치적 의지와 정책적 노력이 수반되어야 할 것으로 보인다.

탐방조사를 통해 현재까지 일본 개발협력 체제 개편과 집행기관의 통합이 실질적으로는 목표한 대로 충분히 이루어지지 못했고, 원조 기관 간의 진정한 유기적 통합을 달성하기 위

해서는 앞으로도 지속적인 정책적 노력이 필요하다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 한편으로는, 거듭되어온 여러 원조 기관 간의 정책 조율 노력과 정부의 수반인 수상이 이끄는 장관급 회의를 통한 최고위급에서의 정치적 의지가 혁신적인 개혁을 이끌었고, 이는 일본 개발협력력의 발전을 위한 중요한 디딤돌이라는 점에 대한 외무성과 New JICA 내부의 긍정적 의지를 엿볼 수 있었다. 일본의 원조 체제 개편의 직·간접적 효과를 평가하기는 아직 이른 시점이지만, ODA 체계의 유기적인 통합을 점차 달성해 가고 목표한 전략적 성과를 이루어 낼 수 있다면 국제 사회에 새로운 통합적 개발협력 모델을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계

OECD/DAC 동료심사에서 지적되어오던 일본 PCD 분야의 문제점 중 하나가 바로 막대한 원조 규모와 오랜 시간 동안의 활발한 원조 활동을 통한 다양한 정보를 획득해 왔음에도 불구하고, 일본 개발협력 활동의 효과성과 수원국 개발에 미치는 영향 등에 대한 자체적 연구 작업과 역량이 부족하다는 점이었다. 개발협력 정책 일관성 향상을 꾀하기 위해서는 강력한 정치적 의지와 함께 ODA 집행과 정책에 대한 평가를 바탕으로 정책 일관성이 부족한 점을 파악하고 극복하기 위한 대응방안을 모색할 수 있어야 한다. 또한 지속적으로 피드백을 제공해 정책 개선 노력을 뒷받침할 수 있기 위해서는 원조 정책의 일관성에 대한 분석 연구 역량이 필수적이다. 이에 OECD/DAC은 정책일관성 분석팀 개발 또는 현존 부처 기관 간 네트워크를 개설하여 ODA 집행 기관들의 활동 경험을 통한 교훈과 지식을 공유하고 활용하도록 권고한 바 있다.

이에 일본은 ODA 체제 개편 시 New JICA 내에 개발협력 분야의 체계적 연구와 지식 축적과 활용을 위한 연구 기관 JICA 연구소(Research Institute)를 신설하였다. 해당 기관의 연구 역량 강화를 통해 풍부한 개발협력 활동의 현장 경험을 바탕으로 한 연구 결과물을 체계적으로 축적하고 효과적으로 활용하고자 한다. 또한 일본의 ODA 활동의 집행과 성과에 대한 정확한 평가와 이를 바탕으로 한 지속적인 ODA 정책개발 및 집행 기관들의 개선, 책임성 강화를 도모한다. 더 나아가 JICA 연구소(Research Institute)의 연구 활동을 통해 개발협력 분야의 국내외 관련 학계 네트워크를 구축하고 해당 분야의 새로운 국제적 지식 체인을 형성하고자 한다.

이렇듯 JICA 연구소(Research Institute)는 장기적으로 일본의 개발협력 정책과 집행 전반에 걸친 분석과 평가 연구를 통해 일본의 원조 효과성 제고를 뒷받침 하는 씽크탱크로

육성될 계획이다. 이를 위해 JICA 연구소(Research Institute)의 연구 역량 강화를 위한 적극적인 투자가 계획 중이다. 탐방 조사 결과, 현재까지는 JICA 연구소(Research Institute)는 40명의 행정·연구 인력 정도로 구성되어 있고 활발한 연구 성과를 발표할 만큼 원활히 운영되지는 않고 있다. 앞으로 규모 확대와 연구 인력의 전문성 강화 등 많은 정책적 노력이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 일본은 통합적 원조 체계 정비와 정책 일관성 향상을 위해 오랜 정책적·제도적 노력을 쏟아왔다. New JICA로 통합하는 안은 당시 고이즈미 수상의 강력한 정치적 의지와 리더십이 가능하게 하였다는 분석이 있는 만큼, 40여 년간 분절된 유·무상 원조의 체제를 통합하는 과정은 실로 쉽지 않았다. 또한 목표한 대로 기존 두 집행기관의 유기적 통합과 이를 통한 일본 원조 효과성 제고를 위해서는 현재까지도 다양한 정책적·제도적 노력이 지속적으로 필요한 상황이다.

우리나라는 일본의 체제 개혁 이전과 가장 유사한 형태의 유·무상 이원적 원조 정책과 집행 체제를 유지하고 현재 그 개선방안을 모색하기 위한 논의를 활발히 진행해 오고 있는 만큼, 일본의 오랜 제도적 노력과 경험 끝에 결실을 맺게 된 체제 개혁은 뜻 깊은 정책 시사점을 제공한다. 원조 정책 일관성과 관련 기관 및 조직 응집성을 개선하기 위한 지난 수십 년간의 제도 개선 노력과 시행착오를 거친 오랜 경험 끝에, 최고위급 정치적 차원의 강력한 정치적 의지를 통해서야 결국 달성된 일본의 체제 통합은 어떠한 경우보다도 강력한 메시지를 전달한다.

즉, 일본의 경험을 거울삼아 현재 한국의 분절화 된 원조 체제가 보다 고착화되기 전에 전략적으로 통합 과정을 추진해야 한다. 원조 관련 부처 및 기관 간의 응집성과 정책의 일관성 개선을 위한 발빠른 정책적·제도적 대응과 체제 개혁을 통해, 향후 정책 과제와 부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 정비된 체계 하에 보다 준비된 자세로 선진 공여국으로서 발돋움할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 일본의 사례가 보여주듯이 최고위급의 정치적 차원 즉, 우리나라의 경우 대통령 또는 국무총리 차원에서의 강력한 정치적 의지와 정부 부처 간 합의와 협력이 필요하겠다.

나. 그리스

그리스는 해외 개발원조의 수혜를 받아온 수원국에서 80년대 이후 공여국으로 성공적

으로 변모한 국가 중 하나이다. 동시에 1999년 12월에는 23번째로 가장 최근 OECD/DAC에 가입하여 국제 개발협력 커뮤니티의 일원으로서 적극적인 역할을 다하고 있다. 그리스는 국내 고유의 ODA 전략을 유지하면서 동시에, 국제적 논의에 발맞추어 개발협력의 선진화를 이루기 위해 OECD/DAC 가입을 전후로 조직적, 정책적 개선을 꾀하며 활발한 노력을 펼치고 있다. OECD/DAC의 기타 회원국들과 비교할 때 현재까지 개발협력의 양적 확대와 질적 개선을 위한 많은 과제를 앞두고 있지만, 강력한 정치적 의지를 바탕으로 한 그리스의 신속한 개혁 노력은 OECD/DAC 동료심사를 통해서도 높게 평가받고 있다.

특히 그리스 정부는 주변 발칸 지역에서의 인신매매, 불법자금세탁, 이민 등을 비롯한 범지역적 문제 해결을 위해서는 여러 다양한 분야의 정책 조율을 통한 통합적 접근이 필요하다는 점을 일찍이 확인했다. 이후 해당 문제 해결을 위해 관련 다양한 정부 부처 간의 유기적 협력을 통한 개발 프로그램을 개발 실행하는 범정부적 접근을 성공적으로 수행한 바 있다. 현재까지 개발협력 분야에서의 범정부적 접근을 실현하기 위한 법적·제도적 기반은 미비하지만 발칸지역 개발 프로그램의 경험을 바탕으로 추후 큰 발전을 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

그리스의 개발협력의 경우 외교부 내 개발협력 담당국(Hellenic Aid)이 국내 다양한 부처와 기관들의 원조 활동을 조율·지원하는 중심적 역할을 맡고, 외교부 산하에 독립적인 집행기관이 존재하지 않는다. 또한 유·무상 원조 간의 분리 없이 100%를 무상원조를 집행한다는 점에서 한국의 개발협력 체제와 큰 차이를 보이고 있다. 그러나 가장 최근의 OECD/DAC 가입국으로써, 가입을 전후로 OECD/DAC의 가이드라인을 충실히 도입·적용하며 주요 공여국으로 거듭나기 위해 원조 집행 체계와 정책적 변화를 도모하고 있다는 점에서 한국의 장래 대응 방향 설정에 시사점을 제시할 수 있겠다.

이에 본 연구는 OECD/DAC의 동료심사(2006; 2002)와 Hellenic Aid의 2006, 2007 연례 보고서 등의 문헌 연구를 실시하였고 그리스 외교부의 Hellenic Aid를 방문해 YDAS-2(DAC 통계과)와 YDAS-3(전략기획과)의 여러 임원과의 면접 조사를 실시했다. 이를 통해 OECD/DAC 가입 전후 개발협력 분야의 발전을 위한 정부 부처 차원과 Hellenic Aid 내 시스템 변화 노력, 정부부처 간 그리고 외교부와 Hellenic Aid(개발협력국) 간의 정책 조율 관계, 범정부적 접근 실현을 위한 메커니즘 구축 진전 사항, 체제 개편을 통한 Hellenic Aid 역량 강화, 2006년 OECD/DAC 동료심사 이후의 진전사항 등에 대해 다각도의 논의를 파악하

고자 했다. 그리스 개발협력 체계에 대한 문헌과 면접연구 결과는 앞서 설명한 OECD/DAC의 PCD 논의에서 제안하는 세 단계별 제도·정책적 개선 틀에 맞추어 제시하고자 한다.

(1) 원조 집행의 일반적 특성

1980년대까지 해외로부터의 개발원조 수혜 혜택을 받아오던 그리스는 1981년 EU 가입 이후, EC에서 제시하는 ODA 비율에 따라 다자간 원조를 시행하기 시작했다. 1996년에는 최초로 양자협력 프로그램을 시작해, USD 400만 불의 예산으로 1997-2001년에 걸쳐 첫 번째 중기 개발협력 프로그램을 승인하고 집행에 착수했다. 1999년 12월 OECD/DAC에 23번째 회원국으로 가입하고, 2002년 첫 동료심사 이후 두 번째 중기 프로그램을 실시했다. 그리스는 OECD/DAC 가입 이후 MDGs 달성과 빈곤 완화를 그리스 국제개발협력 활동의 장기적인 목표로 설정하고, 지속적인 원조 규모 확대와 원조 체제 개혁, 국제적 위기 대응을 위한 적극적인 참여를 통해 국제 커뮤니티 일원으로서의 역할을 확대해가고 있다.

ODA 총 규모는 2004년 USD 3.2억 불에서 2007년 USD 5억 불로 증가 추세에 있으나, ODA/GNI 비중은 계속해서 0.16% 선에 머물며 OECD/DAC 회원국 평균에는 못 미치는 수준이다. 그리스 정부는 2010년까지 EU 목표 ODA/GNI 비중 0.51%를 달성하기 위해 원조 규모를 USD 11.9억불로 2004년도 대비 기준 272%까지 규모 증대 의지를 천명한 바 있다. 특히 다자 협력의 비중은 그대로 유지하면서 양자 협력의 비중을 단계적으로 증대할 계획이다. 그리스 ODA 중 양자협력의 비중은 2001년 41%에서 2007년 50%로 증가 추세를 보이고 있으며, 양자협력이 모두 무상원조로 프로젝트와 프로그램으로 제공된다는 점이 특징적이다.

그리스는 근접 지역인 발칸반도와 흑해 지역의 분쟁 후 과도기의 국가들에 의해 국내적으로 크게 영향을 받는 만큼, 해당 지역으로의 ODA 지원이 집중되어 있다. 이는 제한적인 그리스 ODA 규모로 볼 때 적절한 전략이라고 평가받으며, 해당 지역에서의 개발협력 활동이 미약한 기타 공여국들에 비해 그 간의 활동 경험을 기반으로 비교 우위를 점하고 있다. 2003년 이후로는 아프리카와 아시아 지역으로의 ODA 지원이 크게 증가함에 따라, 현재 그리스 ODA의 총 수원국은 83개국에 이르렀다.

한편 주변국에 대한 개발협력이 집중되어 있어, 개발도상국들 가운데 상대적으로 고소득 국가들에 집중되고 있다. 전체 ODA 수원국 중 저소득국가의 비중이 2006-7년 평균

16%를 기록해, OECD/DAC 국가들 평균 53%에 비교해 크게 부족하다. 이에 따라 저소득국가와 최빈곤국을 중점적으로 겨냥 지원하는 ODA 프로그램의 개발이 필요하다.

수원국가별 분포를 볼 때 그리스의 ODA는 중점지원 국가로 크게 집중되어 있어 2004년도에는 총 ODA의 88%가 중점지원 15개국에게로 향했으나 (OECD/DAC 회원국가 평균은 72%), 우선순위 국가들에 대한 체계적 국가별 프로그램은 아직 마련되어 있지 않은 상태로 개선 노력이 필요한 실정이다. 중점지원 부문은 사회 인프라 구축과 서비스 제공으로 2006년 기준 전체의 63%를 차지하고 있다.

그리스는 현재 개발협력에 있어 ODA 규모 증액과 더불어 장기적 비전을 기반으로 한 전략적 프레임워크 구축, 프로그램의 장기적 계획과 집행 등을 중요한 과제로 남겨두고 있다. 이 외에도 OECD/DAC 기타 회원국의 우수 사례 등을 따르고 수용하기 위해서는 많은 정책적 과제가 산재해 있으나, 원조의 양적 확대와 질적 개선에 대한 그리스의 강력한 정치적 의지는 매우 긍정적으로 평가되고 있다.

(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명

1999년 발표된 Law 2731은 그리스 개발협력 활동의 법적 기반으로서, 종전보다 확대된 13개 정부부처/기관들이 원조 사업을 집행할 수 있도록 했다. Law 2731은 국가경제부가 그리스의 양자 개발협력의 책임을 맡고 외교부는 국내 개발 NGO 활동을 총괄하는 Hellenic Aid를 관장하도록 했다. 또한 기존 해외 경제와 무역 관계를 담당하던 내각 차원의 부처 간 위원회인 국제경제관계를 위한 부처 간 위원회 (Inter-Ministerial Committee for the Coordination of International Economic Relations, EOSDOS)가 양자 개발협력 활동의 기획과 전략 수립을 담당하게 되었다. 이외에도 경제부 산하에 양자 원조 프로그램을 조율하기 위한 담당국을 설립하고 외교부 산하에는 Hellenic Aid국을 설립해 국내 NGO들의 개발협력 활동 조율과 감독, 인도적 지원, 개발교육 활동을 담당하도록 했다.

그러나 2001년 10월 발표된 정부 부처별 역할 변경 계획에 따라, 그리스의 양자 협력 총괄책임은 외교부가 담당하게 되어 2002년 이후부터는 외무부가 그리스 개발협력 프로그램의 조율 역할을 총괄하고 있다. 그리고 현재 외교부를 비롯한 12개 정부 부처 산하 17개 기관이 현재 각자 다른 양자 협력 합의에 따라 ODA 사업을 집행하는 복잡한 원조 집행 체계를 이루고 있다. 2006년 OECD/DAC 동료심사를 통해 그리스 원조 체계의 분절화와 이로

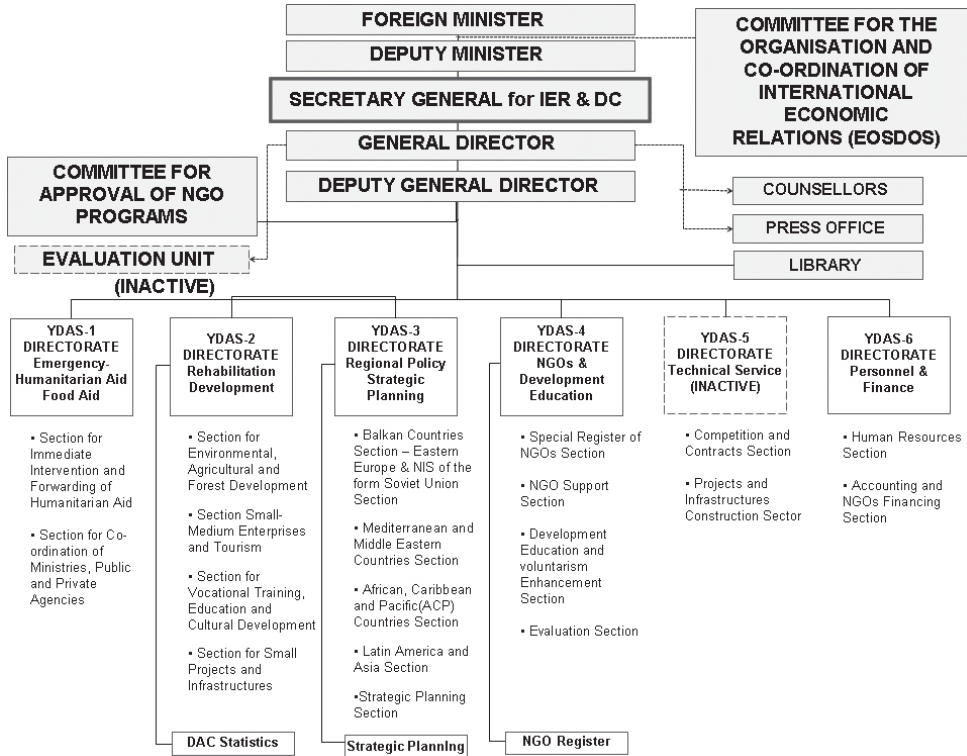
인한 정책 부조화와 효과성 감소에 대한 문제점이 지적된 이후, 국내 원조 집행기관 간의 조율 개선을 위한 제도적·조직적 변화를 시도해 왔다.

그 결과 경제재정부의 양자협력 활동이 외무부 내 Hellenic Aid로 이전되었다. 이를 통해 Hellenic Aid는 외무부의 국제경제개발 사무국 (Directorate)의 하나로써 양자·다자 협력 활동 전반의 정책, 수행 감독, 평가를 담당하는 중심 부서로 개편되었다. 그 업무 범위는 기존의 인도적 지원과 개발 NGO 활동 조율에서 국내 정부 부처와 기관, NGO에서 수행하는 모든 원조 활동에 대한 감독, 조율, 지원으로까지 크게 확대되었다. 이외에도 국내 개발협력 활동의 총괄 조율 기관으로서 Hellenic Aid 내 조직 개편과 역량을 강화하고자 하는 노력이 진행되고 있다.

그러나 현재까지 ODA 집행에 있어서는 외무부와 Hellenic Aid의 역할과 비중이 미미한 상태이다. 외무부는 그리스 전체 양자 간 협력 중 35%만을 담당하고 있고 Hellenic Aid가 실질적으로 직접 집행하는 ODA 사업은 인도적 지원 정도에 그치고 있다. 그리고 그리스 국내에서 가장 중요한 발칸지역 양자협력 프로그램(Balkan Programme: HiPERB)은 외무부 내 다른 국에서 운영되고 있다. 이렇듯 원조 집행에 있어서의 자원과 역할이 분산되어 있어 Hellenic Aid의 중심적 원조활동 조율과 집행 능력은 어느 정도 한계가 있다.

그리스는 분절적인 원조 체계의 정비를 위해 새로운 법령을 준비 중에 있다. OECD/DAC 동료심사에 따르면, 이 새로운 법령은 국내 다양한 원조 집행 기관들이 보다 통합적이고 전략적으로 활동할 수 있는 환경을 마련하기 위해 Hellenic Aid의 자율성과 역량을 강화하는 데에 보다 초점을 둘 것으로 보인다. 이를 위해 2001년 원조 체계 개혁 시 계획되었던 Hellenic Aid의 기능과 조직 구조가 모두 완성되도록 할 것이다. 무엇보다도 중요한 점은 개발협력에 위한 정책 일관성 강화를 중요한 정부 목표로서 확인하고 실질적인 실행을 위한 법적·제도적 기반을 마련하는 것이다. 탐방 조사 결과 새로운 법령의 마련이 계획보다 지연되고 있어, 정책 일관성 강화를 위한 새로운 메커니즘의 구축과 2007년 시작한 새로운 중기 개발협력 프로그램의 집행에 있어 새로운 법적, 제도적 기반으로 활용되고 있지는 못한 실정이다.

그림 5. Hellenic Aid 조직도



출처: OECD DAC 동료심사(2006)

(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘

그리스는 지리적으로 근접한 발칸반도 국가들의 법제도 미비와 경제적 혼란으로 인한 국경을 넘는 불법자금세탁, 인신매매 등의 조직범죄와 환경파괴 등으로 인해 많은 영향을 받아왔다. 이러한 국제적 문제의 지역 내 개발협력과의 연계성과 다면적인 특성을 일찍이 인식하고, 다양한 관련 부처들 간의 위원회를 설립해 다각도로 문제 해결을 모색하는 범정부적 접근을 활용해 왔다. 해당 접근법은 큰 실효성을 거두고 있다고 널리 평가받고 있다. 그러나 개발협력의 다른 분야에서는 현재까지 범정부적 접근을 위한 제도적 메커니즘과 활용이 부족한 실정이다.

그리스 정부는 개발협력 분야에 있어서의 정책 조율 강화를 위해 1999년 설립된 부처 간 위원회 EOSDOS를 통해 보다 광범위한 부처/기관들의 정치적 참여를 도모해왔다. 해당 위원회는 외무부 장관이 의장을 맡아 1년에 1-2차례 개최하며, 관련 이슈에 따라 경제재무

부, 교통통신부 등 국내 여러 부처 장관들이 참여해 운영된다. 외교부 내 Hellenic Aid에서 마련한 중기 원조 프로그램을 EOSDOS에서 승인하면, Hellenic Aid에서 운영하고 해마다 해당 위원회에 그 결과에 대해 보고하도록 한다. 2002년 2002~06년 2차 중기프로그램도 해당 위원회에서 검토 후 승인함으로써, 그리스 국제 개발협력 전반의 프레임워크로서 기능하게 되었다.

집행 단위에서의 Hellenic Aid의 원조 집행 조율 역량 강화를 위해서도 또한 여러 제도적 노력이 이루어지고 있다. 발칸 프로그램과 인도적 지원을 제외한 모든 ODA 프로그램이 자금 지원을 받기 위해서는 Hellenic Aid의 지원공모제(Call for Proposals)를 통해 채택, 승인되도록 되었다. 이에 따라 Hellenic Aid가 해마다 정부 부처와 대학, NGO, 기타 기관들에게 개발협력 정책 목표와 MDG 관련 우선순위 국가와 부문, 신청 절차에 정보를 배포하고 해당 가이드라인에 따라 원조 프로그램과 프로젝트를 신청을 받게 된다. 이후 Hellenic Aid를 통해 각국 대사관 내 개발 담당 관리와의 협조 하에 ODA 프로그램/프로젝트 신청이 1차적으로 검토된 후, NGO 인증 평가 위원회의 평가 후 승인 여부에 따라 재정 지원이 결정된다.

이에 따라 국가적 개발협력 전략과 목표에 부합하고 수원국의 개발 우선순위, 수요 등을 충분히 고려한 ODA 프로그램/프로젝트가 Hellenic Aid를 통해 자금 지원을 받을 수 있도록 제도적 변화가 이루어졌다. 또한 프로젝트의 자금 지원이 승인되면, 효율적이고 투명한 자금 운용 감독을 위해 프로젝트 실행 시기별로 단계적으로 자금 지원이 이루어진다. 지원 공모제는 해가 거듭함에 따라 개선되어 가고 있는 것으로 평가받고 있으나, 현재의 1년 단위 프로젝트 심사제로는 수원국과의 진정한 파트너십과 역량강화, 프로젝트의 지속성이 보장되기 어려우므로 장기적인 정책 고려가 필요한 것으로 평가받았다.

또한 탐방 조사 결과, Hellenic Aid가 국내 여타 기관의 원조 집행에 대한 감시·감독의 역할을 하고 있으나 감독 대상은 Hellenic Aid에서 자금을 지원하는 ODA 사업에 국한되어 있다는 점을 확인할 수 있었다. 이에 독자적인 자원 지원을 통해 원조 사업을 집행하는 국내 기타 기관들에 대한 Hellenic Aid의 감독과 조율 기능은 사실상 불가능하다. 따라서 Hellenic Aid를 통한 원조 프로그램 및 프로젝트의 전략 및 목표의 통일 및 조직적 응집성 강화 노력 또한 한정되어 있다.

이밖에도 체제 개혁을 통해 Hellenic Aid가 모든 원조 프로그램의 집행 기관들과 부처 간 회의를 정기적으로 개최할 수 있도록 보장되었다. 그러나 이러한 부처/ 실무기관 간 조율 위원회는 사실상 범정부적 접근 실현을 위한 원조 정책과 집행 차원의 조율 포럼으로써 활발히 작동하지 못하고 있는 실정이다. 이에 해당 부처/실무 기관 간 회의가 개발협력 분야에 대한 단순한 지식과 정보, 의견 교환뿐만 아니라 원조 정책과 운영의 실질적 조율 기능을 하기 위해서는 보다 체계적이고 공식적인 부처 간의 조율 메커니즘의 구축과 활용이 필요하다. 관련 부처 간의 정책과 집행 조율을 통한 발칸 지역의 국제적 이슈 해결 경험을 바탕으로 한 보다 적극적인 정책적 노력이 요구된다.

뿐만 아니라 그리스 정부가 2010년까지 원조 규모를 대폭 확대할 계획 중인 것과 함께 Hellenic Aid의 현재 인력 규모가 40명에 불과한 점을 고려할 때, Hellenic Aid가 그리스 국내 ODA 사업의 중심적 조율 역할을 해나가기 위해서는 다각도의 역량 강화 노력이 절실히 요구된다. 제도적인 재정비와 인력 규모 확대와 훈련, 경력 지속성을 고려한 고용제도 개편을 통한 전문성 개선을 통한 역량 강화 노력이 필요하다. 또한 정기적인 조직 평가와 회계 감사를 통해 투명성과 효율성 및 신뢰성을 강화하려는 노력 또한 요구된다.

이렇듯 그리스는 OECD/DAC 가입 이후 지속적으로 원조의 양적 확대와 질적 개선, 원조 정책과 집행을 조율 개선을 위해 많은 노력을 펼쳐왔다. 분절적 원조 집행 체계 개선을 위해서 Hellenic Aid의 기능과 역량 개발을 통해 해당 기관을 중심으로 원조 정책 및 집행 담당 기관 간의 응집성을 강화하고, 전략 및 정책 조율을 위해 부처 간 위원회를 활성화 하는 시도를 해왔다. 그러나 발칸 지역의 개발과 지역 내 불법 돈세탁, 인신 매매, 또는 이민 등의 분야에서 성공적으로 실시한 바 있는 범정부적 접근이 개발협력 분야에는 충분히 활용되지 못하고 있다. 또한 1년에 1-2차례 개최되는 부처 간 회의를 통해서만 외교부 외에도 많은 정부 부처들이 운영·집행하고 있는 여러 다양한 원조 활동에 대한 정책 일관성을 확보하는 것이 실질적으로 용이하지 않다. 현존하는 부처 간 위원회를 정책 일관성 도모와 범정부적 접근을 위해 활용하기 위해서는 정책 일관성 확보를 중점 목표로 삼는 법적, 제도적 체계 정비와 이를 뒷받침할 강력한 정치적 의지가 요구된다.

이외에도 현재 양자/다자 지원 운영 부처 간의 전략 및 목표 공유를 통한 응집성 강화와 원조 집행을 조율 기능을 담당하는 Hellenic Aid의 역량 강화 등 많은 과제가 남겨져 있다. 다양한 국내 기관들이 집행하고 있는 ODA 사업들의 중복성을 줄이고 시너지 효과를 창출하

기 위한 조직 정비와 개편, 기관 간의 협력 강화 노력이 불가피하다. 그러나 그리스 정부가 일부 분야에서나마 범정부적 접근을 성공적으로 활용한 경험과 Hellenic Aid의 역량을 강화하기 위한 여러 제도적 노력들은 한국의 장래 ODA 체계 변화 방안에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계

OECD/DAC 가입 이후 그리스는 OECD/DAC에서 제시하는 기준에 따르는 통일적인 ODA 통계 시스템을 새로 도입해 Hellenic Aid가 해당 통계 자료를 총괄 운영하게 되었다. 이를 통해 Hellenic Aid는 국내 모든 원조기관의 활동 내역과 규모에 대해 정확히 파악할 수 있게 되었다. OECD/DAC 통계 담당 과장과의 면접 조사를 통해, 이 새로운 원조 통계 시스템의 도입 초기에는 Hellenic Aid에서 관련 모든 ODA 집행 기관의 데이터 담당자들을 대상으로 워크숍을 개최해 해당 통계 시스템을 위한 ODA 데이터 보고 관련 정보를 제공했음을 확인할 수 있었다. 그리고 이후에는 해마다 Hellenic Aid에서 국내 원조 집행기관으로부터 ODA 집행 규모와 관련 정보를 취합해 현황을 파악하고 OECD/DAC에 보고하는 역할을 한다. 앞서 언급한 바와 같이 Hellenic Aid의 원조 집행 감독은 Hellenic Aid의 자금지원을 통한 사업의 경우에 한해서만 이루어지지만, Hellenic Aid가 OECD/DAC 통계 시스템을 도입하고 책임 운영하게 됨에 따라 국내 모든 기관의 원조 활동을 전체적으로 파악하는 것이 가능해졌다. 이는 추후 Hellenic Aid의 역할과 역량이 보다 강화되어 그리스 국내 원조 활동 전반에 대한 감독 운영, 조율 기능을 다할 때 필요한 기본 자료가 될 수 있다.

또한 현재 그리스는 국내 원조 활동의 성과와 정책 일관성 진전사항에 대한 체계적 평가를 수행할 수 있는 역량이 부족하다. 2001년 원조 체계 개혁 시 해당 역할을 담당할 수 있도록 설립·운영되기로 계획되었던 독립적인 개발협력 평가 기관이 현재까지 그 기능을 못하고 있다. OECD/DAC은 동료심사를 통해, 해당 평가 기관이 신속히 그 기능을 다해 그리스 원조 활동의 효과성과 성과에 대한 자체적인 연구 지원을 할 수 있도록 권고한다. 이 외에도 Hellenic Aid의 연구 역량을 강화하기 위해서는 전문 인력의 확보 또는 관련 학계/연구 원과의 협력 관계 구축을 모색할 수 있을 것으로 본다.

살펴본 바와 같이 그리스는 1999년 OECD/DAC 가입 이후 국제 개발협력 패러다임에 발맞추며 선진 공여국으로 거듭나기 위해 다양한 정책적·제도적 노력을 펼치고 있다. 그러나 원조 집행 체계 정비와 다양한 정부 부처와 기관 간의 조율 메커니즘 활용에 있어서 여전히

히 중요한 과제를 남겨두고 있다. 원조 정책수립과 조율의 총괄책임을 맡고 있는 외교부 이외에도 다수의 정부 부처와 기관들이 참여하는 분절적 원조 집행 체계는 그리스의 개발원조의 효과성을 저해하는 요인으로 지적받고 있다. 또한 관련 정부 부처 간의 정책 조율과 협력적 관계를 활용할 수 있는 조율 메커니즘의 활용이 부족하다. 따라서 관련 정부 부처들이 모두 활발한 정책 조율과 집행을 통해 큰 성과를 거두었던 발칸 반도 지역의 개발 프로그램의 경험을 바탕으로, 개발협력 분야에 있어서도 범정부적 접근 실현을 위한 공식적 메커니즘의 구축이 필요하다. 또한 국내 개발협력 활동의 응집성 강화 및 정책 조율을 담당하는 Hellenic Aid가 제 기능을 다하기 위해서는 지속적인 역량 강화 노력이 필수적이다.

그러나 OECD/DAC의 통계 시스템 도입 이후, Hellenic Aid가 그리스 국내에서 집행하는 모든 원조 활동의 예산내역과 관련 정보를 취합·관리하고 OECD/DAC에 보고하는 책임을 맡게 되면서, 국내 원조 사업의 현황을 파악할 수 있게 된 점은 한국의 상황에 정책적 시사점을 제시한다. 후에 보다 구체적으로 살펴보겠지만, 현재 한국에서는 국내 각 정부 부처와 기관들이 집행하고 있는 원조 사업 관련 정보와 자료의 취합과 관리를 기획재정부가 담당하고 있다. 그리고 보다 중요한 점은 관련 정부 부처와 기관들이 원조 활동에 있어서의 정책 일관성 개선을 강조하는 국제적 동향과 문제점에 대한 인식이 부족하고, 따라서 국내에서 진행 중인 원조 사업의 정보와 자료에 대한 활발한 공유와 활용이 이루어지고 있지 못하다. 따라서 한국 무상원조의 주무 집행기관인 KOICA가 국내 분절적 원조 집행의 개선 필요성에 대해 인식을 바탕으로 OECD/DAC 가입을 전후로 변화되는 원조 활동 자료 취합과 보고 시스템의 도입 및 활용 방안에 있어 중심적인 역할을 담당해야 한다. 이를 통해 추후 보다 국내 원조 활동의 통합적 운영과 감독 기능을 위한 발판을 마련할 수 있을 것이라 기대한다.

다. 독일

독일은 1961년도 OECD/DAC 가입 후 오랜 역사와 경험을 바탕으로 개발협력 평가와 보고 시스템, 개발협력 정책 개발을 지지하기 위한 씽크탱크(German Development Institute: GDI), 정책 조율 메커니즘을 구축하는 등 선진화된 개발협력 체계 마련을 위해 애써왔다. 또한 독일에는 개발협력 활동을 전담 총괄 운영하는 정부 부처인 BMZ가 외교부로부터 독립적으로 존재한다. 이는 개발협력 활동에 대한 국가의 강력한 정치적 의지와 책임감을 반영하는 동시에 원조 정책과 집행이 정치적, 외교적 목표와 수단으로부터 독립되어 본래의 기능을 다할 수 있도록 지지한다. 이를 통해 가장 최고위급 차원의 정치적 리더십 하에 개발협력 분야의 정책 수립과 정책 조율이 행해지고 있다.

독일이 개발협력 분야에서 다각도로 펼쳐온 제도적·정책적 노력은 높게 평가 받아왔지만, 집행 단위에서 한국과 같이 유·무상 원조가 BMZ 내 두 기관에 의해 분리 집행하는 체계를 유지하고 있다. 독일 유상원조의 비중은 전체 원조 중 10%에 달해, OECD/DAC 회원국 중 높은 일본, 이탈리아, 프랑스, 스페인, 포르투갈 등의 국가에 이어 그 비중이 높은 편이다. 이렇듯 높은 비중을 차지하고 있는 유상원조가 무상원조와는 별도로 운영·집행되는 분절 체계는 원조 효과성 제고에 있어 문제가 되는 요인으로써 OECD/DAC로부터 지속적으로 지적받아 왔다. 이에 분절적인 유·무상 원조 집행의 극복 방안을 모색하기 위해 국내적으로도 활발한 논의가 진행되어 왔고 이를 바탕으로 여러 제도적·정책적 노력이 진행되어 왔다.

부처 간의 정책 일관성 개선을 위한 메커니즘과 분절적 원조 집행 체계의 극복을 위한 독일 내 관련 부처와 집행 기관 간의 조율 메커니즘 구축과 정책 일관성 제고를 위한 법적 기반 마련 노력은 한국 ODA 집행 체계 개혁 필요성에 대한 논의에 많은 정책적 시사점을 제시해 줄 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 독일의 개발협력 전담 부처를 통한 자주적이고 독립적인 원조 정책과 집행, 독립적이고 철저한 개발협력 사업 평가와 보고 체계, 개발협력 정책 개발과 정책 일관성 확보 필요성에 대한 논의를 지지해 줄 수 있는 연구 역량 강화 노력을 살펴봄으로써 장기적으로 한국형 ODA 통합 체계를 위한 청사진 마련에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

독일의 개발협력 체계에 대해 알아보기 위해 OECD/DAC의 동료심사(2005; 2001; 1998), 독일 원조체계와 효과성에 대한 GDI의 연구 보고서, 집행 기관의 연례 보고서 등을 통한 문헌 연구와 함께 2008년 2월 BMZ 내에 존재하지만 독립적으로 원조 활동을 평가하고 그 결과를 의회에 직접적으로 보고하는 기능을 담당하는 제 3부서(Division 03, Parliamentary and Cabinet affairs)와 독일 원조정책의 싱크탱크로서의 기능을 하고 있는 개발협력 연구원(German Development Institute: GDI)을 방문해 담당 임직원과 연구원들과의 면담 조사를 실시했다. 면담 조사를 통해서 BMZ와 기타 정부 부처 간의 정책 조율 메커니즘의 실질적 운영과 성과, 개발협력부(BMZ) 내 유·무상 원조를 분리 집행하는 두 기관인 개발은행(KfW)과 기술협력기구(GTZ) 간의 응집성 강화 노력과 현실적인 문제점, 독일의 원조 활동 전반을 총괄하는 법적 기반의 필요성에 대한 논의, 독일 개발협력 분야의 싱크탱크인 GDI의 구체적 역할과 기능 등의 파악에 중점을 두었다. 독일 개발협력 체계에 대한 문헌과 면접연구 결과는 앞서 설명한 OECD/DAC의 PCD 논의에서 제언하는 세 단계별

제도·정책적 개선 틀에 맞추어 제시하기로 한다.

(1) 원조 집행의 일반적 특성

독일은 50년 이상의 긴 역사와 경험을 바탕으로 MDGs 달성과 원조 효과성 제고라는 국제적 목표에 발맞추어 적극적으로 국제 개발협력 활동에 참여해 오고 있다. 2008년 독일의 총 원조 규모는 USD 139억 불로 미국에 이어 두 번째로 큰 규모이며 ODA/GNI 비중은 0.38%로 OECD/DAC 평균 0.26% 보다는 높으나 UN 목표 0.7% 달성을 위해 2010년까지 0.51%까지의 증액을 약속한 바 있다.

전통적으로 독일 총 ODA 규모의 2/3가량이 양자 협력으로 활용되어 왔고, 2006년에는 67%, 2007년에는 65%를 기록하며 그 추세가 계속 유지되는 것으로 보인다. 그 중 2008년 기준 유상원조가 차지하는 비중은 전체 양자 협력의 10% 미만의 수준인데 이는 유상원조를 실시하고 있는 OECD/DAC 회원국 중에서 그 비중이 일본, 이탈리아, 프랑스, 스페인, 포르투갈에 이어 높은 편이다.

1998년 BMZ는 독일 개발협력의 효과성과 효율성을 높이기 위해 일부 소수의 수원국 가들만을 대상으로 하는 전략적인 집중 원조 집행을 결정했다. 이에 따라 수원국이 120에서 70여개로 대폭 축소되었으나 이후 동부 유럽 국가들이 추가되어 84개국으로 그 수가 증가되었다. 또한 개발수요와 함께 MDGs 달성과 주변 지역으로의 영향력을 고려해 선정한 “Anchor Country”가 추가로 도입되어 지원 대상 국가가 확대되고 있다. 독일은 원조 집행 시 수원 대상국을 중점지원 국가와 파트너 국가로 나누어 협력의 강도와 양식에 있어서 차별적으로 지원을 제공한다. 2006년 기준으로 중점 지원국과 파트너 수원국이 각각 전체 ODA의 73%와 19%를 차지할 정도로 차이가 커서 독일 ODA 사업의 중점지원국 집중도를 잘 보여준다.

그러나 독일 개발협력의 중점 지원 국가는 중국, 인도, 인도네시아, 이집트, 터키 등의 중소득 국가에 집중되어 있다는 점이 OECD/DAC의 지적을 받아오고 있다. 특히 MDG 달성을 위한 효과성이 높고 글로벌 환경 보호와 천연 자원 관리를 위해서도 가장 중요한 두 국가라는 이유로 이미 해외로부터의 투자가 활발한 중국과 인도에 대한 지원이 크게 집중되어 있다. 이에 개발수요가 높은 최빈개도국에 대한 특별한 정책적 고려가 필요하다. 부문별로는 수원국의 사회 인프라 구축과 서비스 부문에 크게 집중되어 있다.

(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명

1998년 독일 정부는 국내 모든 정부 정책 일반의 일관성 개선을 목표로 “연합 비전(Coalition Vision)”을 발표했다. 이후 2001년에는 개발협력 분야의 정책 일관성의 필요성에 대한 인식 하에 독일 국내, EU, 국제적 차원에서의 개발협력에서의 정책 일관성 개선을 요구하는 “계획 프로그램(Programme of Action 2015, PA2015)”을 발표하고, 이와 함께 개발을 위한 정부 접근법 조율에 대한 의지를 재확인 했다. 이로써 독일은 OECD/DAC 회원국 중에서도 가장 먼저 개발협력을 위한 포괄적인 범정부적 접근의 중요성을 인식하고 이를 위한 정책 교서를 발표하고 도입한 국가 중 하나가 되었다.

그럼에도 불구하고 점차 높아지는 독일의 분절적 원조 체계에 대한 우려의 목소리가 높아지고 그 개선 방안의 필요성에 대한 인식이 확대되자, 2003년 BMZ는 개발협력 연구기관인 독일 개발협력 연구소(German Development Institute, GDI)를 통해 독일 정부의 정책 일관성 확보 노력과 제도적 접근법에 대한 분석 평가를 요청했다. 해당 보고서의 정책 제안을 기반으로 BMZ는 2005년 14가지 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda) 발표해 실행 중에 있다. 각 어젠다에 따라 목표 달성 시기를 설정하고 추후 개발협력을 위한 정책 일관성 개선 노력에 대한 프레임워크로서 제시하며 개선 의지를 표명했다.

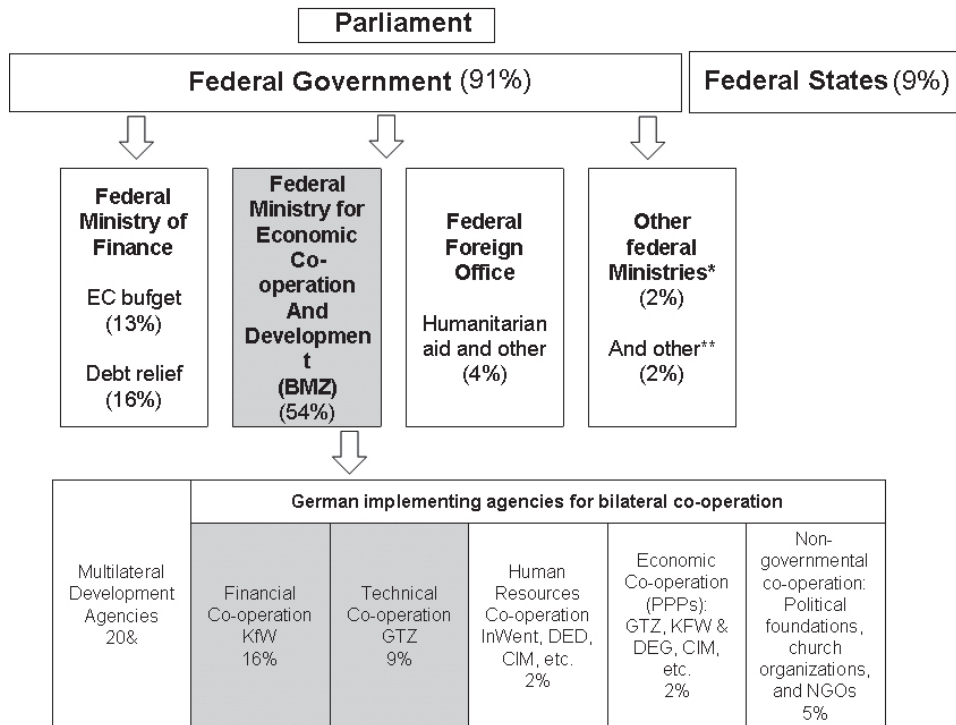
개발협력을 위한 정책 일관성 개선의 중요성과 현 원조체계의 개혁 필요성에 대한 독일 정부의 인식과 의지는 높게 평가 받을 수 있다. 그러나 정책 일관성 어젠다를 달성하기 위한 여러 목표 간의 우선순위와 시기, 방법이 구체적이고 명확하게 밝혀있지 않아 후속조치는 미진할 수 있다. 이를 위해서는 의회와 내각을 비롯한 주요 정부 부처들과 시민사회 등 관련 기관들 간의 활발한 협의를 바탕으로 보다 구체적인 계획 설정이 필요하다. 또한 해당 어젠다 달성을 위해서는 진전 사항에 대한 감독과 평가, 보고 시스템이 보다 체계적으로 구축되어 운영되어야 한다(OECD 2006).

(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘

독일에는 개발협력 분야를 전담하는 개별 정부 부처(Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, BMZ)가 외교부로부터 독립적으로 존재한다. BMZ는 양자 원조 정책의 수립과 프로그램 기획, 다양한 원조 기관들의 자금 지원, 공공 기관들의 원조 집행 감독과 협력, 평가 등 원조 분야의 총괄적인 역할을 담당하고 있다. 다자 협력 분야

에 있어서는 해외 주재 대사관 및 사무소와 재무부와 함께 그 역할을 분담하고 있다.

그림 6. 독일의 개발협력 체계



출처: OECD DAC 동료심사 (2005)

개발협력 전담 부처인 BMZ가 존재한다는 점은 개발협력 활동에 대한 강력한 정치적 의지와 책임을 바탕으로 원조 정책의 수립과 집행이 외교적인 목표와 수단으로부터 분리되어 있다는 점을 보여준다. 또한 국내 최고위급 차원에서의 리더십을 바탕으로 개발협력 활동이 이루어진다는 점에서 정책 일관성 확보를 위한 정책과 제도적 개선 노력이 다른 원조 체계에 서보다 효과적이고 신속하게 이루어질 수 있다는 강점을 지닌다.

반면 면담조사를 통해 확인한 결과, 실질적으로 수원국 현장에서 해외에서의 독일 대표 창구 역할을 하는 해외 주재 대사관 및 사무소와 BMZ 해외 개발협력 사무소 간의 역할 분담과 대표성의 문제에 있어 의견 충돌과 중복적 행정 절차 비용이 발생하는 경우가 있다. 이를 개선하기 위한 협력 강화 및 다각적인 노력이 진행되고 있다.

집행 단위에서는 BMZ 산하의 기술협력기구(Agency for Technical co-operation (GTZ))와 개발은행(KfW) 두 기관이 각각 주무 집행기관으로써 기술지원과 유상원조를 개별적으로 운영하고 있다. GTZ는 1975년 설립된 이후, 기술지원 활동에만 중점을 두어오다가 점차 수원국의 역량 개발을 기관의 주요 역할과 책임으로 인식하고 그 기능을 확대해가고 있다. GTZ는 2004년 11억 유로 정도의 예산으로 운영되었으며 그 중 81%는 BMZ로부터의 자금 지원에 의존한다. BMZ 외에도 EU와 UN, 국제금융기관 등으로부터의 자금 지원을 받아 운영된다. 독일의 총 ODA 중 GTZ가 집행하는 원조 활동은 9% 정도의 비중을 차지하고 있으며 수원 지역과 부문별로 기관 내 조직이 구성되어 있으며 포괄적 팀(Cross-cutting)으로서의 정기적 활동을 통해 기관 내 조직 간의 협력 활동이 이루어진다.

KfW의 경우 1960년 이후 주로 BMZ 개발정책 수요에 따라 유상원조를 집행해 왔다. KfW가 운용하는 개발원조는 독일의 총 ODA 중 약 18%의 비중을 차지하는데, 이는 독일 내 ODA 집행기관 중 단일기관으로서는 그 비중이 가장 크다. 대개 인프라 구축을 위한 프로젝트 유상원조에 주로 중점을 두고 있는 것으로 알려져 있으나 오늘날에는 무상원조도 상당 부분 집행하고 있다.

이 외에도 기타 정부 부처들, 지방 행정부, 공공 기관과 더불어 정치적 재단, 종교 기반 단체들과 개발 NGO 등의 여러 정부 외 조직들까지 30여개의 기관이 원조 사업을 집행해 오고 있다. 이렇게 복잡하고 분절된 독일의 ODA 집행 체계는 개발도상국 현장에서의 위계적 분리로 인한 혼란을 초래할 뿐 아니라, 독일 원조 활동의 효과성을 저해하는 요인으로 지적되어 왔다. 또한 개발협력 독립부처를 중심으로 책임성을 높이고, 원조 집행 기관의 조직적 응집성을 강화할 수 있는 효과가 유·무상 원조 간의 분절적인 집행과 관리로 인해 충분히 발휘되지 못하고 있다. 이로 인해 유·무상 원조의 분절적인 집행과 다양한 기관의 산발적인 ODA 집행의 중복을 피하고 거래비용을 축소하기 위해 체제 개편의 필요성과 대응 방안에 대한 논의가 국내적으로도 계속되고 있다.

BMZ는 보다 개선된 정책 조율 환경 조성을 위해 공동 전략과 포괄적 (Cross cutting) 팀 구성 등의 체제 개편을 꾀해오고 있다. 이는 해당 개발협력 주제에 따라 관련 모든 원조 기관들이 행정 직제상의 특정 위계 수준에 국한되지 않고 팀을 조직해 협력할 수 있도록 하는 네트워크 접근 방식이다. 그러나 2006년도 OECD/DAC 동료심사는 해당 방안이 분절화된 원조 집행 시스템에 내재되어 있는 문제 자체를 완전히 극복하기는 어려울 것으로 평가한

바 있다. 이를 극복하기 위해서는 다양한 원조 집행기관 간의 협력 메커니즘이 보다 단순화 되어 협력 활동이 보다 직해할 수 있어야 한다. 또한 보다 장기적으로 팀 구성을 통한 협력을 도모해 서로 다른 집행 기관 간의 역할과 책임에 대한 이해를 높일 것을 제안했다.

집행 단위에서 GTZ와 KfW 간의 유·무상 원조 집행 분리는 독일의 분절적 원조 집행 체계에 대한 논의 중 가장 크게 국내외의 주목을 받은 이슈이다. GDI 연구원과의 면접 조사 결과, 특히 수원국 현지에서는 유·무상 원조 간의 행정적 분리로 수원국과의 업무 진행에 혼란을 야기하며, 개별적인 업무 수행을 통한 비용이 발생하는 점 등이 문제점으로 보고된 바 있다. 유·무상 원조간의 인위적인 구분과 개별적인 집행은 지양하고 보다 효과적인 원조 집행을 위해서 서로 다른 원조 유형들이 점차 통합된 방식으로 활용되어야 하는 것이 오늘날 국제적인 합의인 만큼, 독일 국내적으로도 유·무상 원조 간의 분절을 극복하려는 정책적 노력이 시도되고 있다. 그 노력의 일환으로 BMZ는 GTZ와 KfW 간의 협력 필요성에 대한 공동의 인식과 이해를 바탕으로 1993년 전반적 합의를 이루고, 공동 프로젝트와 프로그램을 집행할 수 있도록 협력 메커니즘을 마련했다.

(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계

독일은 철저하고 체계적인 원조 프로그램 검토와 평가에 대한 중요성을 일찍부터 인식하고, 이를 위한 체계적 기반을 마련하고 실시해 온 것으로 OECD/DAC으로부터 높게 평가 받아 왔다. 독일 내 주요 원조 기관들은 OECD/DAC 평가 원칙을 따라 정기적으로 진전사항의 검토 절차를 거치게 된다. 두 주요 집행 기관인 GTZ와 KfW는 BMZ와 합의한 가이드라인에 따라 관련 원조 집행 사항을 감시 감독하며 정기적으로 그 결과를 보고한다. 두 기관의 감독과 평가는 BMZ 내 평가담당 과에서 정기적으로 검토하고, 독립적·객관적 평가가 가능하도록 평가 결과는 내각으로 바로 보고되도록 한다. 그러나 개발협력 분야의 정책 일관성 어젠다 집행 사항에 대한 모니터링과 진전사항 분석, 보고 체계는 OECD/DAC 동료심사를 통해 보다 명확하고 효율적으로 개정되어야 함이 지적된 바 있다. OECD/DAC은 이에 대한 대안으로서 정책 일관성 평가를 위한 평가 지표를 개발해서 활용할 것을 제안했다.

독일 원조 정책과 집행의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가를 통해 지속적인 개선 의지를 지원하는 기능은 1964년에 설립된 개발협력 전문 연구소인 GDI(German Development Institute)가 담당하고 있다. GDI는 독일 연방정부가 그 집행예산의 75%를 담당하는 지배주주이기는 하나, 정부 산하 연구소가 아니기 때문에 어느 정도 정부로부터 독

립성을 유지하며 독일 개발협력 분야의 싱크탱크로서의 기능을 해오고 있다. GDI는 자체적으로 또는 BMZ를 비롯한 여러 국내 개발협력 기관들의 특별 요청에 따라 독일 개발협력의 효과성과 정책 일관성을 포괄하는 여러 이슈에 대한 활발한 분석 연구를 수행한다. 이를 통해 독일 개발협력 전반의 전문적 지식과 자료를 축적하고, 그 연구 결과를 국제적·국내적으로 공유·배포하는데 기여한다. 그 뿐만 아니라 이를 바탕으로 독일 정부의 개발협력 정책 개발과 수립에 있어서도 정책자문을 통해 지속적인 정책 개발에 공헌한다. 또한 교육과 훈련 프로그램을 운영함으로써, 독일 내 개발협력 전문 인력 양성에 기여한다. 활발한 연구 활동과 정책 자문, 인력 양성 등의 역할을 통해 독일 개발협력 정책 일관성 제고에 크게 기여하는 것으로 평가받는다.

독일의 사례에서 특히 주목해야 할 점은 정책 일관성 개선의 필요성에 대한 인식을 일찍부터 범정부적 차원에서 공유하고 있었다는 점이다. 이러한 인식을 바탕으로 최고위급 차원에서 관련 정부 부처 간의 정책 조율의 제도적 기반을 구축하려는 시도가 계속되어 왔다. 특히, 유·무상원조의 집행이 이원화되어 있는 현재의 시스템을 보완하기 위해 공동 전략의 수립, 공동 사업의 확대 노력을 경주하고 있다. 원조집행에 대한 객관적이고 독립적인 평가와 그 결과에 대한 보고체계, 개발협력 전담연구소(GDI)를 통한 지속적인 정책개발노력 등은 독일 원조 체계의 최대강점으로 평가받고 있다.

그러나 독일은 OECD/DAC 회원국 중 영국, 네덜란드와 함께 독립부처를 정점으로 하는 선진적인 원조체계를 수립하고 있음에도 불구하고 원조 공여기관의 분절화 및 파편화로 인해 통합된 정책의 수립과 효과적인 집행이라는 이점을 충분히 살리지 못하고 있다. 따라서 현재 독일 내에서 시작된 분절화 극복과 원조 집행기관 간의 구조조정을 포함한 협력 체계의 완성 과정에 주목할 필요가 있다.

라. 네덜란드

네덜란드는 개발협력 분야에 있어서 강력한 정치적 의지를 바탕으로 MDGs 달성을 위한 개발협력의 책임 이행과 더불어 원조 효과성 개선을 위한 선진적이고 혁신적인 접근법을 개발하고 국제적 논의를 주도적으로 이끌어 온 것으로 높이 평가받는다. 선진적이고 통합적인 원조 체계와 꾸준한 정책 및 제도적 정비 노력 역시 네덜란드를 선진 공여국 중에서도 항상 우수한 역할 모델로서 자리 잡게 해왔다.

네덜란드는 개발협력장관(Minister for Development co-operation)과 외무장관(Minister for Foreign Affairs)이 외교부 한 울타리 안에 동등한 차원에서 함께 통합적인 외교부(Ministry of Foreign Affairs)를 관장하는 체제를 유지하고 있다. 개발협력 장관은 외무장관과 함께 내각회의에 참석하며, 외교부뿐만 아니라 다른 정부 부처와도 ODA에 관한 강력한 정책 조율을 할 수 있는 권한과 자율성을 보장받고 있으나, 부서(Ministry) 자체는 존재하지 않는다. 독일 및 영국의 경우와 같이 행정 부처 수준에 개발협력 총괄책임을 지닌 개발협력 장관이 존재함으로써, 개발협력 정책과 운영이 외교 정책과 수단으로부터 독립되어 있다. 그러나 외교부와외의 전략적인 시너지 창출을 위해 개발협력부가 외교부와 별도로 존재하는 것이 아니라 외교부 안에 함께 존재한다는 점에서 독일 및 영국과 구별된다. 이러한 네덜란드의 원조 체제는 개발협력부의 독립성과 자율성은 장관직의 임명을 통해서 최대한 보장은 하되, 외교부와외의 전략적인 공동 협력 체제를 가능하게 한다.

네덜란드는 개발협력을 위한 정책 일관성 확보 필요성에 대한 인식과 정책적 개선 활동에 있어서도 주요 공여국 중에서도 선구자적 역할을 다하며 EU, WTO와 OECD를 비롯한 글로벌 개발협력 커뮤니티에서 정책 일관성의 인식 확대에 크게 기여해왔다. OECD/DAC의 PCD 논의에서 제안하는 세 가지 제도 및 정책적 개선 노력에 있어서도 가장 많은 진전 사항을 보인 모범사례로 꼽히고 있다. 이렇듯 네덜란드의 통합적인 원조 체계와 정책 조율 메커니즘은 중요한 역할 모델로서 장기적으로 한국형 통합적 개발협력 모델 설정과 단계별 개선 방안 마련에 있어 정책적 함의를 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이에 OECD/DAC에서 발간한 동료심사 (2006; 2001)와 PCD 종합보고서 (OECD 2008b), 네덜란드 외교부의 연례 보고서 등을 통한 문헌 연구로 네덜란드의 사례연구가 진행되었다. 네덜란드의 사례연구 결과 또한 앞서 설명한 OECD/DAC의 PCD 논의에서 제안하는 세 측면별 제도·정책적 개선 틀에 맞추어 제시하기로 한다.

(1) 원조 집행의 일반적 특성

네덜란드 정부는 1995년 외교정책의 전반적인 재검토를 통해 개발도상 국가들의 빈곤 감소를 국내 모든 원조정책의 궁극적이고 우선적인 목표로서 자리매김 할 것을 천명했다. 네덜란드의 원조 사업은 수원국들의 역량과 주인의식을 강화와 더불어 원조사업의 질과 효과성 개선에 특별히 관심을 기울여 온 바 “2005년 원조효과성을 위한 파리 선언”을 위한 준비 작업에도 큰 영향을 미쳤다(OECD 2006).

네덜란드의 원조 활동에 있어 가장 특징적인 점은 100% 무상원조를 집행하고 있다는 점이다. 개발도상국들의 점차 증가하는 채무 부담과 이로 인한 개발 효과성이 저하된다는 인식하에, 네덜란드는 1991년 유상원조를 모두 폐지하고 총 원조를 모두 무상원조로 전환했다. 2008년 네덜란드의 총 원조 지출액은 USD 6,993백만(부채탕감 포함 총 USD 7,282백만 불)로, 2007년 대비 4.8% 증가치를 달성하며 OECD/DAC 국가들 중 6위를 기록하고 있다. 또한 네덜란드는 1975년 UN의 권고 기준인 ODA/GNI 0.7%를 초과 달성해 오고 있는 OECD/DAC의 5개 회원국 중 하나로 현재는 GNI 대비 0.8%의 ODA를 지원하고 있다.

2003년에는 수원국들의 빈곤율과 민주화와 거버넌스 개선 노력, 원조 필요성 등의 기준에 따라 수원국을 51개국에서 36개국으로 대폭 감축하여 집중적인 원조 사업을 통한 효과성 증대를 도모해왔다. 더욱이 빈곤 감소라는 네덜란드 개발정책의 우선순위에 따라, 2005년에는 최빈국과 저소득 국가들에게 네덜란드 양자 원조의 60%를 지원했다. 그리고 이중 절반 가량은 나이지리아, 수단, 탄자니아, 가나와 같은 사하라이남 아프리카 국가들에 배정되었다.

네덜란드는 각 수원국에 위치한 자국 대사관과의 협력 체계를 구축하여 원조 집행을 추진하고 있다. 수원국 내 대사관에서 집행하는 원조 규모는 네덜란드 전체 원조의 10% 가까이 차지하는 만큼 개발협력 집행에 있어서의 대사관과의 협조 체계가 활발히 활용되고 있다. 이로써 수원국과 긴밀한 관계를 유지함과 동시에, 보다 신속하며 해당 수원국의 상황과 개발 수요에 맞는 원조 사업의 운영과 집행을 꾀하고 있다.

네덜란드의 개발협력은 특히 인권 향상과 비즈니스 환경 조성을 위한 정부와 시민사회의 역량 개발에 중점을 두고 있어, 전체 원조의 60% 이상이 해당 분야의 지원에 집중되고 있다. 그 외에는 수원국의 장기적 개발을 위한 필수 요소인 교육, HIV/AIDS, 환경, 수자원, 위생 분야에 관심을 기울이고 있다.

(2) 원조 목표와 우선순위의 설정과 공유 – 정치적 의지와 정책 천명

네덜란드는 1990년대부터 개발협력의 궁극적 목표인 빈곤 감소를 위해 원조 사업의 질적 향상을 추구해왔다. 이 과정에서 일찍이 개발협력 분야와 다른 여러 분야의 정책 일관성 개선 필요성에 대해 인식하고 이를 위해 장기적으로 노력해온 결과, EU, WTO와 OECD를 비롯한 개발협력 커뮤니티에서 정책 일관성 개선의 인식 확대에 크게 기여하며 주도적인 역

할을 해왔다.

2000년 UN의 MDG 선언 이후 네덜란드는 보다 공고한 개발협력 정책과 체계 개발 노력에 착수하고, 개발협력 활동의 효과성과 정책 일관성에 대한 부처 간 차원의 검토를 기반으로 2003년 “상호 이해와 상호 책임(Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development co-operation en route to 2015)”이라는 정책 슬로건을 발표했다. 이를 통해 네덜란드는 자국 개발협력 활동의 궁극적 목표가 글로벌 빈곤 감소이며 MDGs가 이를 위한 주요 기준점임을 확인하고, 총 ODA의 50% 이상을 사하라이남 아프리카 지역의 빈곤 감소와 경제 성장을 위해 지원할 것을 밝혔다.

무엇보다 중요한 점은, 이를 통해 효과적인 원조 집행을 위해서는 외교, 정치적 대화, 안보, 교역, 시장 접근과 원조 집행을 모두 아우르는 보다 통합적이고 일관적인 정책 협력들이 필요하다는 점을 명시했다. 이후 개발협력 및 개발도상국과 긴밀한 관계인 농업, 안보, 이민 등의 분야 관련 정부 부처와 개발협력 기관 간의 협력 관계 강화를 위한 양해각서들이 연이어 체결되었다. OECD/DAC은 이와 같은 네덜란드 고위급 정부 부처의 강력한 정치적 의지와 시민사회와 학계, 수원국과의 협력을 통한 정책 일관성에 대한 인식의 확대가 네덜란드의 이러한 성공적인 법적·제도적 지지 기반 마련에 크게 기여했다고 평가했다(OECD 2008c).

(3) 원조 정책과 집행 조율 메커니즘

네덜란드에서는 1995년 국내 외교정책 전반의 정책 일관성에 대한 검토 작업 이후, 외교부 내 조직 변화의 필요성이 제기되었다. 이후 정부 부처 간의 기존 외교와 개발협력 분야의 정책과 운영의 분절을 지양하고, 개발 정책의 효율성을 높이기 위해 외무부와 개발협력부가 외교부로 통합되었다. 이와 함께 부처 내 모든 부서는 수원 지역별, 주제별로 재조직되었고, 각 부서 직원들을 3~4년 마다 개발 및 외무 영역을 순회하며 배치하도록 함으로써 보다 유기적·기능적 통합을 모색해 왔다.

현재 네덜란드의 개발협력 활동은 외교부 책임 하에 통합되어 있고, 외교부는 외무 장관과 개발협력 장관의 두 수장이 함께 통합된 구조를 관장하는 체계다. 개발협력 장관은 개발협력 관련 정책과 활동을 총괄 책임지고 대변하며, 정책 일관성 제고를 위해 기타 정부 부처와 동등한 차원에서 정책 조율과 협력을 요청할 수 있다.

네덜란드의 국제협력 업무는 개발협력부(MDC) 내 국제협력국(Directorate General for International co-operation: DGIS)에서 개발협력 정책 조율, 집행 그리고 재정 지원까지 전반적인 업무를 총괄 담당하고 있다. DGIS를 통해 개발협력부가 네덜란드 전체 ODA의 80%(2004년 기준)를 운영하며 나머지 20%는 재무부의 다자간개발은행, EU 공여, 부채탕감 그리고 다른 정부 부처에서의 소규모 원조 사업으로 이루어진다.

네덜란드 외교부는 또한 개발협력 활동에 있어 여러 기관과의 협력 체계를 구축하고 있는데, 1996년부터는 개발도상국 주재 대사관과의 분권화를 진행했다. 현재 수원국 주재 대사관이 전체 원조 사업 집행의 20%를 운영하고 있다. 또한 각 국가 대사관들이 하여금 수원국 정부와 다른 공여국과의 개발협력 정책 조율과 평가, 집행 감독 등을 수행하도록 함으로써 수원국과의 유기적인 협력을 도모한다.

(4) 원조 정책 일관성 분석과 결과 보고 체계

네덜란드 외교부는 2001년 동료심사 이후, 보다 체계적인 개발협력 정책 일관성 개선을 추진하기 위해 새로이 정책일관성기구 (Policy Coherence Unit, PCU)을 설립했다. PCU는 네덜란드 원조 활동의 효과성과 성과, 정책 일관성 개선 역량 등에 대한 분석 연구와 평가를 실시하고 이를 개발협력부와 국제협력국에 직접 보고한다.

6명의 인력으로 구성된 PCU는 개발협력부와 외교부 내 여러 부서와의 긴밀한 협력 하에 개발협력 정책 일관성 이슈에 대한 연구 활동을 수행한다. 이외에도 국내 개발협력 정책의 일관성 개선에 대한 진전 사항을 모니터링하고 문제 사항 발견 시 관련 부서들의 입장을 조율한다. 또한 의회와 시민사회를 대상으로 정책 일관성 개선 중요성에 대한 인식을 높이고 정치적 지지를 확보하기 위해, 관련 지식과 연구결과를 공유 및 확산시키는 등 다방면에 걸쳐 활동하고 있다.

OECD/DAC은 PCU가 활발한 연구와 대외홍보 활동을 통해 외교부를 비롯한 기타 정부 부처와 EU, OECD에서의 개발협력 정책 일관성의 필요성에 대한 인식을 높이는데 기여하고 있다고 높이 평가한다. PCU는 그 우수한 전문 인력과 창의성, 성과 중심적인 연구 방향성과 국내외 기관과의 긴밀한 네트워크 활용, 홍보 기술 등이 특히 높게 평가받으며 그 역할과 기능이 점차 확대되고 있다.

그리고 보다 지속적인 역량 강화를 위해, 시민사회, 학계, 수원국과의 보다 전략적 협력 관계 구축을 통한 정책 일관성 파악과 분석, 평가 시도를 추구한다. PCU는 특히 수원국 주재 대사관과 보다 체계적인 자문 메커니즘을 구축함으로써, 개발협력 활동에 있어 큰 비중을 차지하는 해외 주재 대사관들이 개발협력 정책 일관성의 중요성에 대한 인식을 함께할 수 있도록 하는 것이 중요하다고 본다. 그리고 더 나아가 수원국 주재 대사관이 1) 현지에서의 새로운 정책 일관성 관련 이슈를 파악하고, 2) 수원국 중심의 관점에서 정책 일관성 논의를 이끌고 3) 정책 일관성의 영향과 성과에 대한 감독과 평가 기능을 맡을 수 있도록 그 역량 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

이와 같이 네덜란드는 외교부 장관과 동등한 수준의 개발협력 장관이 최고위급 차원에서 원조 정책의 수립과 조율 등 총괄역할을 담당하고 있다. 동시에 기타 정부 부처와의 분절 없이 외교부(개발협력장관)로의 원조 정책 수립 및 집행 기능이 모두 집중되어 있다. 이러한 강력한 리더십을 기반으로 해외 주재 공관과의 긴밀한 협력 하에 수원국가별 개발수요에 맞는 원조 전략의 수립과 집행을 통해 원조 효과성 제고를 꾀하고 있다. 그 뿐만 아니라 개발 협력을 위한 정책 일관성 향상을 위한 개별 기구(PCU)를 통해 국내 부처와 기관별 정책 일관성과 원조 성과에 대한 감독을 실행하며, 동시에 관련 정부 부처와 시민사회를 대상으로 정책 일관성 개선 필요성에 대한 인식을 확대하고 있다.

이렇듯 고위급 차원에서의 강력한 리더십과 책임의식, 원조 정책과 집행의 조율 메커니즘의 활발한 활용, 원조 정책의 일관성과 원조 집행 성과에 대한 분석과 보고 체계 운용 등의 결합은 OECD/DAC의 PCD 논의에서 제안하는 세 가지 측면을 모두 만족시키고 있다는 평가를 받고 있다. 이렇듯 OECD/DAC의 선진 공여국 중에서도 모범사례로 꼽히고 있는 네덜란드의 원조 체계는 한국형 통합 원조체계 모델을 수립하는데 있어서 지향해야 할 최종적 목표이자 역할 모델로 삼을 수 있겠다.

마. 사례 연구를 통한 정책함의

개발협력을 위한 정책 일관성에 대한 국제적 논의의 맥락 속에서 네 국가의 사례 연구를 통해, 한국의 장래 개발원조 집행 체계 개혁 방안을 마련함에 있어 크게 세 가지의 정책 함의를 찾을 수 있겠다.

첫 번째로는 개발협력 정책과 집행의 일관성을 개선하기 위해서 무엇보다 중요한 점은,

국내 ODA 기관들이 모두 정책 일관성의 개선 필요성에 대한 이해를 공유하고, 협력을 통해 보완적 관계를 유지해야 한다는 합의를 이루는 것이다. 이에 앞서, 유관기관들이 모두 ODA에 대한 공통의 이해와 목표의식을 공유하는 것은 가장 필수적인 발판이라고 할 수 있겠다. 또한 여러 유관기관들의 원조 정책의 일관성 확보를 위한 실질적이고 효율적인 협력을 이끌어 내기 위해서는, 고위급 차원에서의 강력한 정치적 의지가 필요하다. 이러한 정치적 의지를 실행에 옮기기 위해서는 관련 법률, 관련 교서나 법령 등 법제적 차원에서의 노력 또한 요구된다. 이를 통해 원조 관련 부처/기관 간의 명확한 역할을 분담하고 정책 일관성 확보를 통한 원조 효과성 개선이라는 공동의 목표 하에 유기적 협력이 가능한 법적·제도적 기반을 마련할 수 있다. 또한 정책 일관성 도모 필요성에 대한 인식을 시민사회에도 널리 확대해, 장기적으로 국제 개발협력 활동 및 국내 정부 부처 간의 정책 일관성 협력에 대한 국민적인 지지 기반을 구축해야 할 것이다.

두 번째로 원조 체계는 공여국마다 정치적·사회적 환경에 따라 다른 형태로 형성되어 유지되고 있다. 그 중 원조 정책 조율 기능을 담당하는 중추 기관은 외교부가 담당하고 그 산하에 집행기관을 두고 있을 수 있거나 또는 앞서 살펴본 독일이나 네덜란드의 경우와 같이 외교부와 동등한 개발협력 담당 부처가 담당하기도 한다. 외교부와 개발협력 담당 부처가 독립되어 있다는 점은 해당 국가의 개발협력 활동이 외교 정책 및 수단에서 분리되어 개발협력 정책의 궁극적인 목표에 따라 활용될 수 있도록 보장할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 개발협력 부처의 독자성과 자율성이 보장되어, 강력한 정치적 의지와 기반을 바탕으로 개발협력 집행이 가능해 질 수 있다. 정부 내 최고위급 레벨에서 개발협력 전담 부처가 정책 조율을 담당하는 만큼, 부처 간의 정책 조율과 조화를 위한 합의와 협력을 동등한 차원에서 보다 효과적으로 이끌어 낼 수 있다는 점에서 원조 정책 일관성 개선에 크게 기여할 수 있다.

그러나 독일의 경우, 현실적으로 개발협력 정책을 기획 및 집행함에 있어서, 현장에서의 국내 외교 업무를 담당하는 외교부 산하의 대사관과 해당 국가에서의 개발협력을 담당하는 BMZ 간의 역할 분담과 협력 방안에 있어 의견의 불일치를 경험하는 일이 발생할 수 있다. 서로 다른 부처 간의 업무와 행정 절차의 불일치로 인해, 복잡하고 때로는 중복되는 행정 절차를 겪게 되고 커뮤니케이션과 조율의 과정이 재차 요구되는 것이 현실임을 확인할 수 있었다. 이는 개발협력 전담 독립 부처의 존재만이 개발협력을 위한 정책 일관성 개선을 보장할 수 없고, 관련 부처 및 기관 간의 효율적이고 체계적인 협력 구조와 메커니즘이 필요하다는 점을 확인시켜 준다.

개발협력부와 외교부간의 보다 긴밀한 협력관계 및 시너지 창출을 위한 노력을 보여 준 사례는 네덜란드이다. 개발협력 장관이 존재하나 실질적으로 개발협력 담당 부서가 외교부 내에 자리함으로써, 개발협력 장관이 내각회의에 참여하여 외교부를 비롯한 기타 정부 부처의 ODA 정책과 사업에 대해 적극적으로 통합하여 관리할 수 있는 권한을 주는 동시에, 실질적으로 ODA 집행 시 필요한 외교부와와의 정책적·제도적 시너지 창출이 가능하게 하고 있다.

OECD/DAC은 국내 원조 기관들 간의 정책 일관성 강화를 위해서는 해당 기관들이 공동의 목표와 전략을 공유하고, 서로 간의 역할과 책임에 대한 분명한 이해가 필요함을 크게 강조한다(OECD 2008b; OECD 2008c). OECD/DAC 회원국들의 경험을 통해 볼 때, ODA 관련 기관 간의 관료적인 위계 수준별 차이가 크게 존재하거나 또는 다양한 기관들이 서로 다른 목표에 따라 활동하는 경우, 원조 정책과 집행 조율이 보다 어려워진다는 점이 확인된 바 있다. 또한 원조의 유형별로 개별적 목표와 접근법을 유지하고 있거나 또는 유형별 집행 기관 간의 관계가 경쟁적이고 우선순위가 위계적인 경우, 정책 조율에 보다 많은 노력이 요구된다.

ODA 정책과 집행 조율 기능이 각기 다른 기관 간에 분리되어 있을수록, 해당 기관들이 서로 보완 관계를 이루며 시너지 효과를 창출할 수 있는 체계적인 조율 메커니즘이 필요하다. 또한 공식적인 조율 메커니즘 외에도 부처/부서 간 위원회의 정기적/비정기적 소집, 비공식적인 회의와 의사교환 메커니즘이 중요한 역할을 할 수 있으며, 이를 위해서는 실무 책임자들의 적극적인 리더십이 필요하다.

세 번째로는 ODA 기관과 정책의 일관성 개선 노력을 뒷받침 할 수 있는 연구 역량의 강화가 필요하다는 점이다. 해당 연구 기관이 국내 원조 정책의 일관성과 그 영향과 성과 등을 연구 분석함으로써, 지속적인 정책 개발에 기여하고 또한 현장의 자료와 데이터를 추적하고 관련 기관들이 모두 공유할 수 있도록 하는 역할을 담당해야 한다. 이를 통해 정부와 ODA 관련 기관들의 정책 일관성 확보 의지와 노력을 지지할 수 있어야 한다.

마지막으로 원조 사업 및 정책 일관성 개선 성과에 대한 평가의 중요성이 부각되고 있다. 평가의 환류 체계는 ODA 정책이 부처 간의 정책 조율을 통해서 원조의 효과성을 제고하는 방향으로 원조가 집행되고 있는 지를 파악할 수 있는 가장 중요한 기제로 인식되고 있

다. 또한 평가의 결과가 원조의 정책, 체제 및 집행 등에 적극적으로 반영될 수 있는 정규적인 채널을 확보함으로써, 평가 체계가 ODA 활동의 지속적인 개선과 선진화에 기여할 수 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

이를 위해 평가 부서가 독립적인 조직 및 권한과 예산으로 활동하고, 또한 평가의 결과를 상위 차원으로 직접 보고하는 체계가 확립되어 있는 경우가 선진 공여국에서 발견되고 있다. 또는 보다 객관적이고 독립적인 평가와 보고 체계의 구축을 위해, 기존 평가 담당 기관의 역량 강화를 위한 제도적 변화 또는 개편을 단행하는 사례 또한 찾아볼 수 있다.

특히 2008년 한국에 대한 OECD/DAC 특별검토 보고서에서도 원조 정책과 집행의 평가와 보고 시스템 구축의 필요성이 중요하게 언급되고 있다. 이를 통해서도 객관적 평가와 보고 체계 확립의 중요성을 강조하는 오늘날 국제 개발협력 커뮤니티의 합의를 확인할 수 있는 바, 한국의 ODA 체계 선진화를 위해서는 평가의 환류 체계의 확립 또한 필수적이다. OECD/DAC 가입을 앞두고 있는 만큼 한국 또한 독일의 경우와 같이 OECD/DAC 평가 원칙의 도입과 활용이 필요하다. 이를 위한 평가와 보고 체계의 마련과 관련 부처와 기관 간의 명확한 역할 분담, 그리고 평가 기관의 역량 강화를 위한 제도적 뒷받침을 모색해야 할 시점이다.

IV. 한국의 원조 분절화 현황

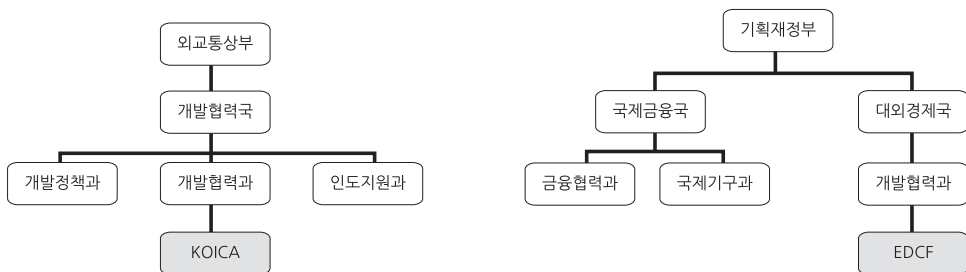
1. 한국의 공적개발원조 체계

본 연구의 목적은 한국의 공적개발원조의 집행체계 분절화가 원조의 효과성에 미치는 영향을 살펴보고 효과성 증진을 위한 개선방안을 찾는 데 있다. 따라서 본 장에서는 한국의 공적개발원조 체계를 조직, 예산의 측면에서 살펴보고 앞서 살펴본 조직 응집성 및 목적 부합성과 정책 일치성 분석에 따라 현 체계가 원조효과성에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 위해 원조체계를 정책단위와 집행기관 단위로 나누어 외교통상부, 기획재정부의 전체 구조 안에서 정책단위를 분석하고 정책단위의 하위 단위로서 집행기관인 KOICA와 EDCF를 살펴보도록 한다.

가. 정책단위

일반적으로 공적개발원조 체계는 정책단위와 집행단위로 나누어 살펴볼 수 있다. 한국의 공적개발원조 체계는, 정책단위에서는 외교통상부와 기획재정부가 각각 무상원조와 유상원조 정책을 총괄하고 있는 이원적인 체계를 유지하고 있다.

그림 7. 정책단위의 원조체계



자료: 외교통상부 홈페이지, 기획재정부 홈페이지.

그림 7에서 보는 바와 같이 2007년 조직개편 이후 외교통상부의 개발정책과가 무상원조 정책 일반, 개발협력과가 양자간 무상원조 정책, 인도지원과가 인도적 지원과 다자간 협력을 담당하고 있다.

기획재정부는 개발협력을 총괄하는 상위 단위의 조직(국 또는 실 단위)은 없고, 국제금융국 내 금융협력과와 국제기구과가 개발금융기관(Asia Development Bank 등 지역개발은행 포함)에 대한 출자를 통한 다자간 협력 정책을 수립하고 이는 한국은행을 통해 집행한다. 그리고 대외경제국 내 개발협력과에서 EDCF 운용 전략을 포함한 양자 간 유상원조 정책을 담당하고 있다. 기획재정부 내 개발협력 총괄국의 부재는 ODA의 양적 성장이 양자 간 유상원조 주도로 이루어져 온 한국의 경험을 생각해 볼 때, 유상원조 전략의 개발에 대한 인식의 부재와 함께 집행 계획의 수원국의 ‘개발’에 대한 초점이 부족하다는 점을 간접적으로 보여준다고 볼 수 있다.

나. 집행단위

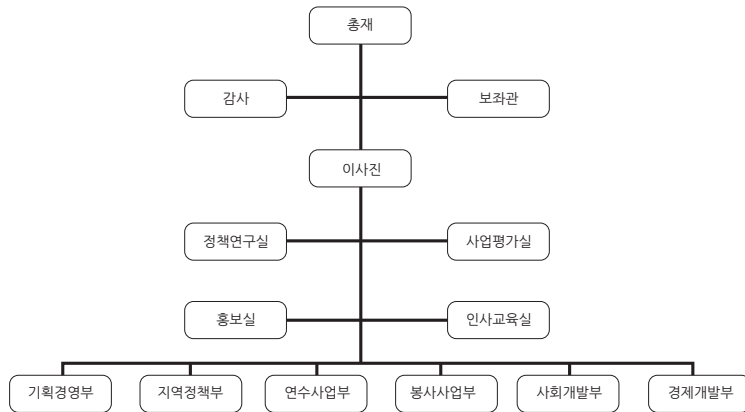
외교통상부는 산하에 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA), 기획재정부는 각각 과 한국수출입은행 내 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)을 주요 원조 집행기관으로 두고 있다.

KOICA는 1991년 4월 한국국제협력단법에 의해 “한국과 개발도상국가와의 우호협력 관계 및 상호 교류를 증진하고 이들 국가들의 경제사회발전 지원을 통해 국제협력의 증진에 기여할 목적(한국국제협력단법 제1조)”으로 설립되었다. 현재 한국 양자 간 원조의 51%를 담당하고 있는 KOICA는 양자 간 협력 중 수원국에 변제 의무를 부여하지 않는 무상자금협력(Grant)과 기술협력(Technical cooperation)을 담당하고 있다. 2009년 2월 현재 6부 4실 26팀 1반으로 구성된 본부와 27개국 28개 사무소, 226명의 인력을 보유하고 있는 KOICA는 한국 대개도국 무상원조의 대표적 집행기관이라 할 수 있다.

KOICA의 조직구성은 다수의 OECD/DAC 회원국의 편제와 유사한 지역정책부와 개발협력을 둘러싼 사회개발부 및 경제개발부 이외에 봉사사업부와 연수사업부가 분리되어 있어 두 분야에 대한 강조를 보여주고 있다. 실제로 2007년 KOICA의 대외무상원조 실적통계를 보면 연수생 초청과 봉사단 파견이 전체 사업의 약 25%에 해당하는 것으로(표 6 참조), 프

로젝트 사업⁴⁾ 다음으로 큰 비중을 차지하고 있어 타국과 차별화되고 있다.

그림 8. KOICA의 조직도



출처: KOICA 홈페이지 (<http://www.koica.go.kr>)

표 6. 2007년 사업유형별 KOICA 무상원조

사업구분	금액 (USD 1,000)	비율 (%)
연수생 초청	27,205	10.2
봉사단 파견	40,781	17.8
연수봉사 소계	67,986	25.2
전문가 파견	3,761	2.0
물자지원	40,685	18.7
프로젝트	114,721	32.6
긴급원조	4,858	2.5
민간단체지원	5,677	2.2
개발인식증진	4,122	1.3
개발조사	8,528	3.7
행정성경비	19,879	9.0
합계	270,217	100.0

출처: KOICA (2008: 11)

한편 KOICA는 개발도상국 19개국을 전략적 중점 협력국으로 선정하여 국별 접근 전략

4) 프로젝트 원조란 개도국의 경제·사회개발 지원을 위한 시설물 건축, 물자공여와 전문가 파견, 연수생 초청 등 주요 원조수단을 연계하여 종합 지원하는 것을 말한다. 주요 분야로는 학교건축, 병원 건립, 직업훈련원 설립 등 사회 인프라 정비 분야를 들 수 있다. 우리나라는 재원의 제약으로 인해 선진국과 달리 대규모 항만, 철도, 발전소 등 경제 인프라 부문의 프로젝트 원조실적은 거의 없다 (KOICA 웹사이트)

을 도입하고 있다. KOICA의 중점협력국은 저·중소득국 이하의 수원국 중 수원국의 빈곤상황(소득, 수원국의 절대빈곤비율 등), 거버넌스 상황(Governance), 한국과의 경제적 및 외교적 관계 등을 고려하여 선정하며, 한정된 대외원조자원을 해당 국가의 빈곤감소와 경제사회발전을 위해 보다 효과적으로 사용하기 위해 ‘선택과 집중’의 원칙에 따라 집행하고 있음을 천명하고 있다(KOICA 웹사이트). 표 7에서 보는 바와 같이 중점 협력국 19개국이 전체 KOICA의 원조에서 차지하는 비중은 약 68%로, 이중 나이지리아, 세네갈, 카자흐스탄을 제외한 16개국이 수원 상위 20개국에 포함되어 있어 선택과 집중 전략이 실제로 반영되었음을 보여준다(표 7 참조).

표 7. 2007년 KOICA 중점협력국 지원

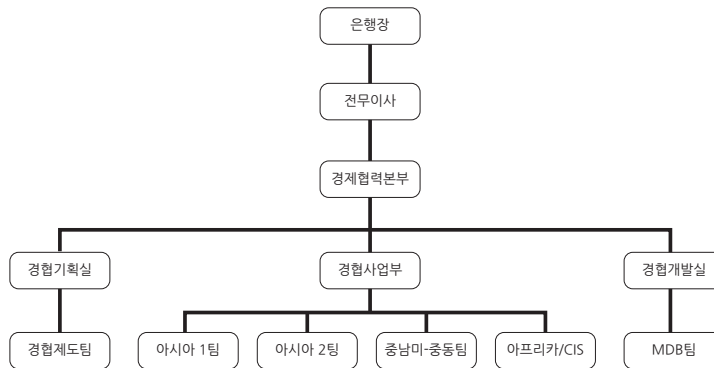
지역	국가	총지원액(USD1,000)	비율(%)
아시아	라오스	7,067	3.0
	몽골	5,968	2.6
	방글라데시	6,880	3.0
	베트남	11,903	5.1
	스리랑카	13,588	5.8
	인도네시아	11,723	5.0
	캄보디아	8,690	3.7
	필리핀	5,767	2.5
중동	이라크	48,635	20.1
아프리카	나이지리아	875	0.4
	세네갈	2,277	1.0
	에티오피아	3,183	1.4
	이집트	5,421	2.3
	탄자니아	4,678	2.0
중남미	과테말라	2,871	1.2
	파라과이	6,127	2.6
	페루	10,227	4.4
동구/CIS	우즈베키스탄	3,219	1.4
	카자흐스탄	2,350	1.0
합계		159,451	68.6

출처: KOICA(2008: 14)

한편, 상환의무가 있는 유상자금협력(개발차관: Loan)은 한국수출입은행이 EDCF를 관리함으로써 그 집행을 담당하고 있다. 1987년 ‘대외경제협력기금법’의 제정과 함께 설립

된 EDCF는 “개발도상에 있는 국가의 산업개발 및 경제안정을 지원하고 한국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하는 것(대외경제협력기금법 제1조)”을 목적으로 하고 있다. 따라서 개도국과의 협력관계를 강화한다는 점에서는 개도국의 경제사회발전을 통한 국제협력의 증진을 목적으로 하는 KOICA의 활동 목표와 유사하나, 대외경제협력 증진의 틀 안에서 한국과 개별 국가 간의 관계를 강조한다는 점에서 차이점을 보인다.

그림 9. 한국수출입은행 경제협력본부 조직도



출처: 한국수출입은행 홈페이지에서 재구성

현재 EDCF는 한국수출입은행이 위탁하여 경제협력본부에서 기금을 운용 하고 있는데 1부, 2실, 6팀에 약 60여 명의 인력을 보유하고 있으며, 한국수출입은행의 12개 해외사무소 이 개도국 내에 설치되어 있어 유상원조의 창구로 활용되기도 한다.

표 8. 2007년 유형별 EDCF 유상원조 집행내역

	집행금액 (백만 원)	비율 (%)
대개도국 차관 ⁵⁾	155,335	20.5
해외투융자대출	-	-
운용비용	12,554	1.7
공적자금 예수상환	20,332	2.7
자금운용*	567,569	75.0
합계	755,789	100.0

* (한국으로부터의) 물자의 수입, 협력사업의 준비를 위한 조사 또는 Pilot Study 등을 위한 자금의 용자를 포함함.

출처: 한국수출입은행 (2009: 4)에서 재구성

5) 공적개발원조에 사용되는 원조 자금 중 공공자금관리기금으로부터 미리 수취한 자금의 상환을 의미한다 (한국수출입은행 2009).

EDCF는 경제협력기금 중 대개도국 차관은 20.5%를 차지하고 있으며, 파일럿 연구, 개도국의 경제발전에 필요하다고 판단되는 물자를 한국으로부터 개도국에 수입하는데 필요한 자금의 용자에 75%의 경제협력자금을 사용하고 있다. 1990년대 말 자금운용과 차관의 비율이 최대 14:1에 달했을 정도로 자금운용을 위한 지출이 높았으나, 현재는 3.5:1 정도를 유지하고 있다. 이는 차관의 증액이 아니라, 전체 경험기금이 줄어들면서 자금운용의 비중이 낮아진 것에 기인한다.

EDCF 역시 소액으로 많은 국가를 지원하기 보다는 우리나라와 경제교류가 많거나 경험잠재력이 높은 국가를 선별하여 중점적으로 지원하고 있다. 1인당 국민총소득이 연간 약 6,500달러 이하인 국가 중에서, GDP나 인구 규모가 작아 경험잠재력이 미미한 국가 및 원리금 상환능력이 매우 취약한 국가를 제외하고, 경험잠재력을 기준으로 중점국가와 일반국가로 분류하여 중점국가를 중심으로 지원을 추진하고 있다. 특히 주목해야 할 것은 한국 입장에서 수출효과가 크고 시장 파급효과가 높은 분야를 중점적으로 지원하도록 규정하고 있다는 점이다(한국수출입은행 웹사이트). 즉, 개발자원의 '선택과 집중'의 원칙은 KOICA와 유사하나, 수출금융기관이 EDCF의 운영을 맡음으로써 한국의 '수출'과 이로 인한 경제적이해관계를 고려한 지원 양식을 보여주고 있다.

EDCF는 중점 지원국 11개국을 지정하고 이들에 대한 지원을 확대해 갈 것을 천명하고는 있으나, 정책이 반영되어 원조가 승인되고 승인이 실제 집행으로 이어지기까지 상대적으로 오랜 시간이 걸리는 유상원조의 특성상 2007-08년의 실적으로는 이를 판단하기 어렵다. 그러나 지난 2년간 승인된 EDCF 유상원조의 60% 이상이 중점지원국 8개국에 집중되어 있는 점으로 볼 때, 선택과 집중의 원칙의 준수 의지를 확인할 수 있다 (한국수출입은행, 2009: 12-4).

다. 기타 정책 및 집행 기관

한국의 원조분절화에 대한 최근의 국내연구들이 가장 심각하게 지적하고 있는 사항은, 양자간 ODA의 약 11%를 차지하고 있는 30여개의 '기타'부처 및 기관 차원에서 집행하고 있는 원조 활동이다.

최근 실시된 경실련의 ODA 집행기관에 대한 전수 설문조사는 현재 38개 정부 기관 및 지자체에서 ODA를 실시하고 있으며, 또한 각 부처별 ODA 집행이 지속적으로 증가되고 있

는 추세임을 보여주기도 했다(경실련 2008:11). 비록 현재는 이 비중이 10% 전후이기는 하나, 이들의 예산 증액 또는 현상 유지는 향후 한국의 ODA 효과성을 제고하고 평가하는데 큰 변수로 작용할 것으로 예상된다. 특히, 이들 중 다수가 1) 원조 정책 목표와 전략 수립에 있어서 한국 정부 차원의 ODA 목적에 부합하지 않고, 2) 단순 국제교류 목적으로 사업이 집행된 경우에는 원조 사업의 예산 활용 여부에 대한 정확한 파악조차 어려운 현실이다. 또한 원조 집행 단계에서도 지자체가 직접 집행하는 경우와 산하기관에 위임하는 경우 등이 혼재하고 있다. 이런 현상은 한국 전체의 ODA 통계를 집계하는 데에도 어려움이 있을 뿐만 아니라, 전체적인 한국 ODA의 효과성을 저해하는 요소가 되고 있다.

표 9. 2007년 기관별 ODA 지원 실적(순 지출기준, USD백만)⁶⁾

기관명	양자간	다자간	ODA합계(%)
교육과학기술부 등 부처 (24개)	43.55	30.11	73.66 (11.0)
서울시 등 지자체 (7개)	3.88	-	3.88 (0.5)
외교통상부/KOICA	271.36	38.72	310.08 (46.1)
기획재정부/EDCF	143.31	140.85	284.16 (42.3)
총계	462.10	209.68	671.78 (100)

출처: 행정안전부 (2008: 19)

즉, 한국 내 여러 부처와 지자체 사이에서 ODA에 대한 인식을 확대해가는 점은 고무적이거나, 한국 전체로 볼 때 ODA가 전체적으로 조율되지 못하고 산발적으로 집행됨으로써 그 효과성이 저해되는 측면이 있다. 또한 수원국의 입장에서 보면, 한국의 다양한 원조 공여기관이 분산되어 서로 견제하거나 때로는 경쟁적으로 ODA 사업을 집행해 한국 ODA 전체에 대한 불신으로 이어질 수도 있다. 무엇보다도 상호 간의 정책 및 집행의 조율 기제가 없이 산발적으로 원조가 집행되는 경우, 사업의 중복, 예산의 낭비, 사업 성과와 영향 평가 저해뿐만 아니라 수원국에서 소기의 성과를 이루는데 방해 요소로 작용할 수 있다 하겠다.

이상을 통해 한국의 원조를 정책 및 집행 기관의 조직 구조를 중심으로 살펴보았다. 정책과 집행 기관으로 나누어 살펴본 결과, 정책은 기획재정부와 외교통상부로, 집행기관은

6) 2006-2007년 각 부처별 자세한 양자간 ODA 현황은 본 보고서 표 13 참조.

KOICA와 기획재정부의 위탁을 받은 한국수출입은행으로 나뉘어져 각각 무상원조와 유상원조를 담당하는 이원적 체계를 보이고 있다. 여기에 30여 개의 부처 및 정부출연기관, 지방자치단체의 원조가 전체 원조액의 11%를 차지하면서 한국의 원조체계는 다원화, 다층화 되어 있는 복합형의 원조체계를 보이고 있다.

본 연구의 주요 관심사는 원조집행체계의 분절화가 원조의 효과성에 미치는 영향과 그 개선방안을 찾아보는 것이다. 따라서 이후의 논의는 외교통상부와 기획재정부 간의 분절보다는 유상원조 집행기관인 EDCF와 무상원조 집행기관인 KOICA의 분절과 이외의 30여 ODA 집행기관 간의 무상원조 분절과 개선방안에 관한 논의에 주로 초점을 맞추고자 한다. 그럼에도 불구하고 모든 체계의 변화는 한국 ODA의 중장기적인 비전과 일치해야 한다는 전제 하에, 중장기적인 대안을 모색함에 있어 상위의 정책기관의 역할에 대해서도 언급하기로 한다.

2. 한국 원조집행체계의 분절화와 효과성

공여국의 원조집행체계의 분절화는 원조의 효과성을 저해하지만, 측정 및 수량화의 문제로 분절적인 체계의 원조 효과성 저해 수준을 계량적으로 밝히는 것은 쉽지 않다. 효과적인 원조의 집행을 어떻게 정의하고 계량화하여 측정하는가에 대한 다양한 견해들이 존재하고 있고, 또한 프로젝트의 목적 달성여부만으로 효과적인 원조 집행이 이루어졌다고 하기에 도 무리가 있기 때문에, 원조의 효과성에 관한 연구는 어려움이 많다고 하겠다.

또한 일부에서 주장하는 바와 같이 비용편익 분석(Cost-Benefit Analysis: B/C 분석) 또는 비용효과성 분석(Cost-Effectiveness Analysis: B/E 분석)을 수행하는 것이 효과성을 측정하는데 가장 효과적인 방법이었으나, 위의 두 방식 모두 수원국의 편익을 구체적이고 정확하게 측정하는 것이 가장 중요한 관건이 되고 있으나 이 또한 쉬운 것은 아니다. 이러한 차원에서 개별 프로젝트에 대한 B/C 또는 B/E분석은 그 자체로 하나의 중요한 연구과제이며, 실제 세계은행을 비롯한 많은 원조 기관에서 프로그램 결과보고의 일부로써 Working Paper 형식으로 출간되기도 한다.

그러나 현재 한국의 ODA 현황 분석을 위해서 B/C나 B/E분석을 위한 정확한 측정치가

없는 상태에서 차선택으로 목적 부합성과 효율성의 간접적인 지표를 사용하여 ODA 효과성을 평가해 보기로 한다. 이는 참여연대(2008)의 목적 부합성과 원조 효율성에 대한 체계적 관심과 그 궤를 같이 하고 있다.

가. 분절화된 원조집행체계와 목적 부합성(정책 일치성)

정책일치성 측면에서 원조집행체계의 분절을 살펴보기 위해 대상 수원국의 소득수준에 따라 2007년 유상 및 무상원조 사업을 분석해 보았다. 데이터는 기획재정부의 OECD/DAC 데이터 보고에 사용된 2007년 한국의 유·무상원조사업 전수 데이터를 사용하였으며, 소득수준에 따른 분류는 OECD/DAC 수원국 리스트를 사용하였다.

표 10. 2007년 상위 20개 수원국(총액기준)

국가	총액 (백만불)	공여기관	소득수준
이라크	53.62	교육부, 정통부, 국방부, KOICA	LMIC
캄보디아*	35.28	교육부, 정통부, 산자부, 농림부, 노동부, 관세청, 경기도, 경상북도, KDI, EDCF, KOICA	LDC
스리랑카	33.26	교육부, 농림부, 복지부, 정통부, 농촌진흥청, 문화재청, EDCF, KDI, KOICA	LMIC
인도네시아	28.78	과기부, 교육부, 노동부, 농림부, 산자부, 여성부, 재무부, 정통부, 농촌진흥청, 문화재청, 공정거래위, KDI, EDCF, KOICA	LMIC
필리핀	28.16	교육부, 노동부, 농림부, 산자부, 여성부, 재무부, 정통부, 관세청, 국가보훈청, 농촌진흥청, KDI, EDCF, KOICA	LMIC
베트남	24.67	교육부, 과기부, 노동부, 농림부, 산자부, 여성부, 재무부, 정통부, 국세청, 관세청, 공정거래위, 농촌진흥청, 문화재청, 경기도, 서울시, 대전시, 인천시, 충청남도, KDI, EDCF, KOICA	LIC
라오스	17.9	교육부, 농림부, 복지부, 산자부, 정통부, 재무부, 관세청, 대전시, KDI, EDCF, KOICA	LDC
앙골라	17.41	EDCF, KOICA	LDC

몽골	12.9	과기부, 교육부, 노동부, 농림부, 복지부, 산자부, 정통부, 행자부, 국세청, 문화재청, 관세청, 공정거래위, 산림청, 통계청, 경기도, 강원도, 서울시, KDI, EDCF, KOICA	LIC
페루	10.22	교육부, 산자부, 여성부, 정통부, KDI, KOICA	LMIC
방글라데시	10	교육부, 정통부, 산자부, 관세청, KDI, EDCF, KOICA	LDC
탄자니아	9.42	복지부, 정통부, 해양수산부, KDI, EDCF, KOICA	LDC
니카라과	9.08	EDCF, KOICA	LIC
볼리비아	8.66	EDCF, KOICA	LIC
보스니아-헤르체고비아	7.76	외교부, EDCF, KOICA	LMIC
중국	6.31	교육부, 정통부, 산자부, 농림부, 노동부, 복지부, 여성부, 관세청, 산림청, 서울시, 경기도, 경상북도, 전라남도, 충청북도, KDI, EDCF, KOICA	LMIC
파라과이	5.95	정통부, KOICA	LMIC
레바논	5.82	교육부, 국방부, 외교부, 정통부, KOICA	UMIC
이집트	5.77	교육부, 산자부, 정통부, 서울시, KDI, EDCF, KOICA	LMIC
네팔	4.98	교육부, 농림부, 복지부, 산자부, 정통부, KDI, EDCF, KOICA	LDC

* 굵은 글씨체로 표기된 국가는 KOICA 또는 EDCF의 중점협력대상국임.

출처: OECD/DAC 2007년 공여국별 ODA 데이터, 기획재정부 2007년 한국 ODA 데이터 활용 재구성.

위의 표 10은 2007년 전체 양자간 ODA 중 약 67%에 해당하는 상위 20개 수원국의 분포와 한국 내 공여기관을 보여 주고 있다. 이들 중 니카라과, 볼리비아, 보스니아-헤르체고비아, 중국, 레바논, 네팔을 제외한 6개국(굵은 글씨체)은 KOICA 또는 EDCF의 중점협력대상국이며, 베트남과 몽골, 니카라과, 볼리비아, 레바논을 제외한 15개국이 모두 중·저소득국 또는 최빈국에 해당한다. 수원국의 소득 수준이 한국의 원조 공여 기준에 있어서 주요한 요소임을 보여준다고 볼 수 있다. 그러나 원조를 제공하는 공여기관에 따라 수원국 상위 20개국을 분류해보면, 위의 전체 상위 20개국과는 다른 양상을 보여주고 있음을 알 수 있다.

표 11. 중점협력대상국

지역 (총 23개국)	외교통상부/KOICA 중점 협력국 (19개국)	기획재정부/EDCF 중점 협력국 (11개국)
아시아 (총 9개국)	베트남*, 라오스, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 몽골	베트남, 인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 파키스탄, 스리랑카, 캄보디아
아프리카 (총 6개국)	이집트, 탄자니아, 세네갈, 에티오피아, 나이지리아	앙골라
중남미 (총 4개국)	과테말라, 페루, 파라과이	과테말라, 콜롬비아
중동 (총 2개국)	이라크	예멘
중앙아시아, 유럽, CIS (총 2개국)	우즈베키스탄, 카자흐스탄	

* 홀림체로 표기한 국가는 KOICA와 EDCF 두 기관에서 모두 중점 협력국으로써 지정한 국가임.

출처: OECD/DAC 특별검토 보고서 (2008: 16)

KOICA 또는 EDCF의 중점 협력국을 살펴보면 상위 20개국 중 모두 15개국이 포함되어 있고 이들 중 KOICA와 EDCF 모두의 중점 협력국에 해당되는 국가 중 과테말라를 제외한 6개국이 수원국 상위를 차지하고 있음을 보여준다. 또한 과테말라의 경우, KOICA와 EDCF의 공통 중점 협력국이지만 수원국 중 상위 20위에는 포함되지 않았다. 그리고 오히려 동 지역의 니카라과와 볼리비아가 상위에 속하는 등 실질적으로 중점협력국의 지정과 ODA의 집행이 유기적으로 연결되지 않는 양상도 보임을 알 수 있다.

표 12. 공여기관수에 따른 수원국 상위 20

국가	총액 (백만불)	공여기관	공여기관수 (평균 공여액)
베트남	24.67	교육부,과기부,노동부,농림부,산자부,여성부,재무부, 정통부,국세청,관세청,공정거래위,농촌진흥청,문화재청, 경기도,서울시,대전시,인천시,충청남도,KDI,EDCF,KOICA	22(11.03)
몽골	12.9	과기부,교육부,노동부,농림부,복지부,산자부,정통부, 행자부,국세청,문화재청,관세청,공정거래위,산림청, 통계청,경기도,강원도,서울시,KDI,EDCF,KOICA	20(0.65)
중국	6.31	교육부,정통부,산자부,농림부,노동부,복지부,여성부, 관세청,산림청,서울시,경기도,경상북도,전라남도, 충청북도,KDI,EDCF,KOICA	17(0.37)

인도네시아	28.78	과기부,교육부,노동부,농림부,산자부,여성부,재무부,정통부,농촌진흥청,문화재청,공정거래위,KDI,EDCF,KOICA	14(2.06)
필리핀	28.16	교육부,노동부,농림부,산자부,여성부,재무부,정통부,관세청,국가보훈청,농촌진흥청,KDI,EDCF,KOICA	13(2.17)
미얀마	0.5	교육부,농림부,산자부,재무부,정통부,관세청,기상청,문화재청,인천시,KDI,EDCF,KOICA	12(0.04)
태국	2.15	교육부,노동부,농림부,산자부,여성부,재무부,정통부,관세청,농촌진흥청,공정거래위,KDI,KOICA	12(0.18)
라오스	17.9	교육부,농림부,복지부,산자부,정통부,재무부,관세청,대전시,KDI,EDCF,KOICA	11(1.63)
캄보디아	35.28	교육부,정통부,산자부,농림부,노동부,관세청,경기도,경상북도, KDI,EDCF,KOICA	11(3.21)
카자흐스탄	2.21	교육부,노동부,문광부,복지부,산자부,정통부,서울시,KDI,EDCF,KOICA	10(0.22)
말레이시아	0.65	교육부,노동부,농림부,산자부,정통부,여성부, 관세청,인천시,KDI	9(0.07)
우즈베키스탄	3.21	교육부,문광부,복지부,산자부,재무부,정통부,KDI,EDCF, KOICA	9(0.36)
인도	3.86	교육부,노동부,농림부,산자부,정통부,공정거래위,인천시,KDI,KOICA	9(0.43)
스리랑카	33.26	교육부,농림부,복지부,정통부,농촌진흥청,문화재청, EDCF,KDI,KOICA	9(3.70)
파키스탄	3.31	교육부,산자부,정통부,관세청,공정거래위, KDI,EDCF, KOICA	8(0.41)
네팔	4.98	교육부, 농림부,복지부,산자부,정통부,KDI,EDCF, KOICA	8(0.62)
아제르바이잔	0.78	교육부,농림부,산자부,외교부,재무부,정통부,KDI,KOICA	8(0.10)
이집트	5.77	교육부,산자부,정통부,서울시,KDI,EDCF,KOICA	7(0.82)
방글라데시	10	교육부,정통부,산자부,관세청,KDI,EDCF,KOICA	7(1.43)
부탄	0.32	정통부,농림부,관세청,문화재청,서울시,KDI	6(0.05)
탄자니아	9.42	복지부,정통부,해양수산부,KDI,EDCF,KOICA	6(1.57)

출처: OECD/DAC 2007년 공여국 별 ODA 데이터, 기획재정부 2007년 한국 ODA 데이터 활용 재구성.

위의 상위 20개국은 탄자니아를 제외하면 모두 아시아 지역의 국가들로써, 소득수준이나 개발의 필요성 보다는 공여기관의 이해관계에 따른 원조예산의 분배가 있을 가능성이 매우 높다. 특히, 말레이시아, 미얀마, 부탄의 경우 지원되는 ODA 총액에 비해 지나치게 많은 공여기관이 원조에 참여하고 있어, 공여기관 평균 10만 불이 되지 않는 소규모의 ODA 활동을 한 것으로 나타난다. 이는 선택과 집중의 원칙에 따라, 특정 수원국 내에서 활동하는 공여국 및 공여기관의 수를 줄여 사업의 확산과 중복 및 자원의 낭비를 방지하고, 원조 효과성을 높일 것을 제안하는 OECD/DAC의 기조와 정면으로 대치된다고 볼 수 있다.

또한 말레이시아의 경우 고·중소득 국가이면서 상대적으로 많은 공여기관이 참여하여 공여기관 당 평균 7만 불의 ODA를 지원하고 있으며, 이는 빈곤감소 목표와 결과 지향적인 원조의 기본 이념과 배치되고 있음을 보여주고 있다. 또한 베트남의 경우도 유사한 프로젝트가 많이 집행되고 있어(Box 1 참조), 이는 국제개발협력의 기본적인 이념과 배치되면서 중복 사업의 위험이 클 수 있음을 암시한다.

Box 1. 2007년 베트남에서 진행된 프로젝트 현황

베트남의 경우, 유사한 프로젝트가 다양한 공여기관에 의해 이루어지고 있는데 IT와 관련한 프로젝트는 5개 프로젝트가 집행되었다.

기관	프로젝트명	약정액*	지출액*
KOICA	The e-Library at Ho-Chi-Minh National Political Academy	0	492
KOICA	The Project for Establishment of Korea-Vietnam Friendship IT College	0	490
산업자원부	Feasibility Study on implementation of e-Local Informatization	108	108
산업자원부	Feasibility Study on implementation of e-Port system	108	108
한국수출입은행	Broadcasting and IT Equipment for Multimedia Center	25,000	0

* 약정액 및 지출액은 USD 1,000

출처: 기획재정부 제공 2007년 ODA 데이터

위의 5개 프로젝트 중 산업자원부의 2건의 사업타당성 분석(Feasibility Study: F/S)에 주목할 필요가 있다. 사업타당성 분석은 사업의 주체 즉, 공여국(기관)이 추진하고자 하는 사업 활동의 타당성 여부를 사전에 조사, 분석, 검토하여 의사 결정에 필요한 자료를 제시하는 활동을 말한다. 따라서 F/S는 공여기관별로 진행되는 것이 아니라, 사전파급효과조사(ex-ante Impact Assessment)의 형태로 이루어지고 그 결과를 관련 공여기관이 공유하며, 그 가운데 특정 분야에 대한 전문성이 요구될 시 공여기관 간의 협력이 필요하다. 그러나 산업자원부의 F/S 경우, 이 결과의 공유가 매우 의심스러운 가운데, 해당 사업이 KOICA의 중점사업 분야 중 전자정부(e-Government) 구축지원사업의 영역에 속한다고 볼 수 있어 기관 간의 협의 또는 사전 조율 없이 사업이 추진되고 있음을 보여주고 있다.

한편 IT 관련 교육훈련 사업 및 장학 사업을 통해 베트남에 지원된 ODA는 총 3개 기관의 6개 프로젝트를 통해 집행되었다.

기관	프로젝트명	약정액 *	지출액 *
여성부	Training for Women's IT Capacity Building in APEC Members 2007	12	12
정보통신부	Global IT Policy and Technology Program	300	300
정보통신부	Korea Internet Volunteers	69	69
정보통신부	Korean Government IT Scholarship Program for Int'l Graduate Student	907	907
교육인적 자원부	APEC Cyber Education co-operation (ACEC)	20	20
교육인적 자원부	APEC e-Learning Training Program	51	51
교육인적 자원부	Global Partnership for ICT in Education	18	18
KOICA	연수사업: 베트남 IT 감사 세미나 10명, COMS 위성자료 분석 훈련 1명, ICT를 이용한 기상 업무 향상 1명, 특허행정정보화 1명, E-Business 1명, 행정 정보화 관리 1명, 전자정부 1명, e-Learning 1명 봉사단: 컴퓨터 20명	0	623

* 약정액 및 지출액은 USD 1,000

출처: 기획재정부 제공 2007년 ODA 데이터

유사한 교육 훈련 프로젝트에 대한 다수의 기관의 중복지원은 결과적으로 비용의 효율적인 집행을 방해한다. 위의 기관들 이외에도 KOICA가 컴퓨터 관련 봉사단을 20명 이상 베트남에 파견하고, 정통부의 인터넷 봉사단도 동일지역에서 활동하고 있으며, 연수사업을 통해 전자정부, e-Learning, e-business 등 종사자 각 1명에 대한 연수 프로그램 지원이 있었다. 뿐만 아니라, 유사한 프로그램에 대해 교육인적자원부의 원조 사업에도 동일한 연수 프로그램에 대해 베트남 참가자들이 지속적으로 포함되는 등 원조 집行的 중복성을 확인할 수 있다.

특히, 연수 사업 또는 훈련 프로그램의 경우, 강의 프로그램의 개발 및 강사로 지급 등 다양한 방식으로 예산의 비효율적 집행과 행정비용의 증점 현상이 발생할 가능성이 매우 높다는 점에서, 특정국가에 대한 유사한 훈련 프로그램들의 중복 지원은 시급히 재고되어야 한다.

IT 분야와 함께 한국의 비교우위분야로 꼽히는 보건 의료 부문에 있어서도 역시 프로젝트의 중복 집행 현상이 매우 심각하다. 보건복지 분야의 다양성을 고려하더라도, 베트남에서 집행된 보건관련 ODA는 아래와 같이 6개 기관의 8개 프로젝트가 집행되었거나 또는 집행이 승인되어 있다. 이를 통해 한 공여국 내 다양한 원조기관의 원조 사업의 중복성을 보여주고 있다.

기관	프로젝트명	약정액*	지출액*
한국수출입은행	Equipment Supply to Dak Nong Provincial General Hospital	5,686	0
한국수출입은행	Five Vaccines Production Project		0
인천광역시	The Program for the treatment of heart disease for Haiphong Children	15	15
대전광역시	Volunteer Korean Medical Service in Binduong Province, Vietnam	3	3
농림부	co-operation on Avian Influenza for ASEAN Countries	6	6
노동부	Korea-WHO Technical Assistance on Occupational Health and Safety	3	3
노동부	Technical Assistance for Improvement on Occupational Safety and Health	12	12
경기도	Medical Assistance	30	30
KOICA	프로젝트: 베트남 중부지역 종합병원 건립사업, 베트남 끼엔장성 우밍 및 빙빙남 지역 식수개발사업 (베트남 끼엔장성 식수개발사업) 연수: 인구와 생식보건 1명, 전통의학 임상연구 1명 전문가 파견: 가정의학_전문의 1명 봉사단: 정형외과_일반의 1명, 치과_일반의 1명, 임상병리 5명, 물리치료 2명, 간호 16명, 치위생 1명 NGO지원: 베트남 빈민의료 진료소 사업, 베트남 식수사업 및 무료이동진료사업	4,659	4,659

* 약정액 및 지출액은 USD 1,000

출처: 기획재정부, 2007년 ODA 데이터

실제 각 부처별 개발원조 및 개도국 협력 사업에 대한 이념을 다양한 자료를 통해 정리하면 다음과 같다 (표 13 참조).

표 13. 주요 부처별 개발원조 목적 실태

부처	개발원조 목적
교육과학기술부	- 교육 및 과학기술의 국제협력 촉진 - 기술전수를 통한 국제신뢰도 강화 - 국제협력채널의 다각화로 외교활동 강화 - 국내 전문가의 국제기구 진출 도모
보건복지가족부	- 근린 개도국 지원으로 신종 인플루엔자의 국내유입 차단 - 우리나라의 선진 지식 및 기술 전수로 국제적 위상 제고 - 한국의 제도 내용 및 운영 경험을 아시아·태평양 및 아프리카 지역 국가의 정책 결정자들에게 직접적으로 전파함으로써, 참가 국가들이 자국 건강보험제도를 도입하고 확대하는데 실질적이고 지속적으로 기여
국방부	- 인도주의적 지원활동을 통한 국가위상 제고 - PKO를 통한 한미동맹관계의 강화
여성부	- 교육 및 기술 지원 사업을 통한 개도국의 남녀 간 정보격차 해소에 기여 - 지역 내 여성 네트워크 구축 및 IT 역량 강화를 통한 아태 지역 여성 지위 향상 및 경제 활동 촉진에 기여 - 한국의 선도적 지위 확보에 도움
문화관광부	- 문화 교류의 확대와 관광외교역량 강화 - 국가 이미지 제고
환경부	- 아시아 지역 환경 정책과 제도, 관련 기술을 선도하는 리더로서 역할을 재정립 - 환경 기술 및 정책 실무 전수를 통해 개도국의 환경 인력의 기술력 및 기후변화에 대한 적응력 강화
법무부	- 시장 경제 전환 국가의 법률 체계 정비를 도와 시장 경제 정착을 도움 - 향후 우리 기업의 진출 시 도움 - 자국에 우호적인 인사의 발굴과 네트워킹 강화
농림수산부	- 자원 외교를 겸한 우리 농산물의 진출 교두보 마련 - 한국에 대한 위상 제고로 다른 산업의 진출 교두보 마련

출처: 각 홈페이지 정책설명 또는 보도자료 참고로 재구성.

위에서 보는 바와 같이 수원국의 개발에 이바지해야 할 ODA의 목표가 공여국인 한국의 기업진출 투자환경 개선이라는 목표로 왜곡되는 경향이 개발사업의 목적에서도 드러나고 있다. 나아가 원조 수원국 및 사업의 선정심사단계에서 수원국의 개발수요나 영향보다는, 재무 타당성을 앞세워 해당 수원국의 빈곤 완화나 지역사회 수용성, 환경문제 등의 중요한 원

칙들이 무시되기도 하는 등 정책목표의 왜곡과 불일치성의 문제가 발생하고 있는 것으로 지적되었다(경실련 2008). 따라서 정책일치성의 측면에서 평가한 한국 원조체계의 분절은 실제로 다양한 사업의 주체가 존재하는 것을 넘어 각각의 주체가 가지고 있는 서로 다른 소집단의 목적과 정책집행 조율의 미비로 인한 응집성의 저하로 낮은 수준의 성과를 내고 있다고 볼 수 있다.

나. 전략과 자원의 분배 (효율성)

목적 일치성과 응집성을 높이는 것 이외에도 전략적 선택과 집중에 따른 자원의 분배를 통한 원조의 효율성을 높임으로써 효과성을 증대할 수 있다는 가정 하에 2007년 유·무상 원조 사업 전수를 대상으로 전략 집중 국가와 사업 성격의 집중도 및 프로젝트의 연계성을 조사해 보았다.

실제 한국의 무상원조는 분절화를 넘어 파편화의 단계에 진입했다 할 정도로 그 정도가 심각한데, 다양한 공여기관이 존재한다는 것 이외에도 이러한 파편화의 정도와 규모가 더욱 심각해져 간다는 점이 크게 지적되고 있다. 표 14는 2006-07년 기관별 양자간 무상원조의 현황을 보여주는데 ODA 예산이 100%이상 증가한 기관이 8곳이나 있고 문화재청과 관세청은 각각 533%, 400%의 증가율을 보였다. 이는 외무성이 내각을 통해 기타 부처의 ODA 증액을 심의하고 억제하려는 노력을 펼쳤던 일본의 예와 매우 대비되는 것으로 이러한 공여기관의 증가와 ODA 증액은 향후 무상원조 내에서의 파편화와 이로 인한 원조 효과성의 저하로 이어짐은 자명하다.

표 14. 2006-07년 기관별 양자간 무상원조현황 (총지출 기준, 단위: 억원)

구분	2006	2007	증감(%)	사업내역
외교통상부	35.5	39.4	11.0	ODA 홍보사업 및 연구
기획재정부/ 수출입은행	66.7	8.5	-87.3	타당성조사, 경제개발 컨설팅
교육인적자원부	40.2	62.4	55.2	연수, 전문가 및 봉사단 파견
과학기술부	64.2	60.9	-5.1	연수, 운영비 지원
국방부	81.1	74.0	-8.8	교육, 치안, 연수 등
행정자치부	1.4	2.0	42.9	연수 등

문화관광부	35.4	30.3	-14.4	연수 등
농림부	4.6	11.3	145.7	연수 등
산업자원부	6.7	13.6	103.0	연수 등
정보통신부	128.0	171.7	34.1	연수, 봉사단, 물자지원, 프로젝트
보건복지부	11.7	36.1	208.5	연수, 봉사단, 의료지원 등
환경부	2.6	4.3	65.4	연수 등
노동부	0.8	2.0	150.0	연수, 전문가 파견 등
여성가족부	1.4	1.8	28.6	연수
해양수산부	6.3	8.3	31.7	물자지원 등
국가보훈처	0.6	0.6	0	의료봉사단
관세청	0.2	1.0	400.0	연수
국세청	0.2	0.15	-25.0	연수
기상청	0.1	0.12	20.0	기술자문, 연수
농촌진흥청	0.5	0.5	0	프로젝트사업
문화재청	0.3	1.9	533.3	연수 등
산림청	2.2	8.0	263.6	전문가 파견, 봉사단 파견 등
공정거래위원회	6.5	2.8	-56.9	워크숍 등
국가청렴위원회	0.1	0.2	100.0	워크숍
서울특별시	15.8	10.7	-32.3	연수
지방자치단체	4.4	2.4	-45.5	개발사업, 재난구호, 의료단 파견
KDI	12.9	-	-	-
KOICA	1,846.5	2,138.0	15.8	연수, 물자지원, 봉사단, 전문가 등
소계	2,377.0	2,693.0	13.3	

출처: 민병원 (2008: 15)

이러한 무상원조 공여기관의 증가와 개별 기관의 ODA 증액은 실제 해외원조사업의 증
 복으로 이어지고 있다(표 15 참조). 사업유형별로 보면 총 6개 부처에서 봉사단 사업을, 한
 국관련 교육 및 장학 프로그램을 운영하고 있는 부처가 3곳, IT 및 컴퓨터관련 프로그램을

운영하는 곳은 총 5개 부처가 있는 등 원조 사업 내용 및 유형상의 중복 현상이 나타나고 있다.

표 15. 중앙부처의 중복성 해외원조사업

사업유형	사례 및 내용
봉사단 사업 (6개 부처)	정보통신부: IT 봉사단 과학기술부: 개발도상국 과학기술 지원사업 문화관광부: 개발도상국 청년문화 봉사단 보건복지부: 한방의료 봉사단 국가보훈처: 한방의료 봉사단 KOICA: 해외봉사단
한국 관련 교육 및 장학제도 (3개 부처)	외교통상부: 한국어 펠로십 및 한국학 프로그램 지원 교육인적자원부: 해외 한국학 지원사업 KOICA: 한국어 교사 파견
사막화 방지사업 (2개 부처)	산림청: 사막화 방지 위한 조림사업(중국 및 몽골) KOICA: 한-중 황사공동관측망 구축, 내몽골 사막화방지 시범사업
정보화 교육 (5개 부처)	정보통신부: IT 교육 행정자치부: 국제 정보화 교육 여성부: 아시아 사이버 교육 및 APEC 여성 IT교육 교육과학기술부: APEC 사이버 교육협력사업, APEC e-러닝 연수 프로그램 KOICA: IT 교육
중고 PC 보급 (3개 부처)	정보통신부: 중고 PC 보급 교육인적자원부: 개발도상국 교육정보화 지원 KOICA: 물자지원사업

출처: 민병원(2008: 23)

이러한 현상은 지방자치단체와 하위 연구기관(KDI 등)을 포함하면(예: 인천시의 중고 PC 공급 프로젝트 등) 분절 및 중복의 정도는 매우 높다고 볼 수 있다.

한편, 원조 효율성과 효과성은 유상원조와 무상원조의 연계로 지원을 통해 극대화할 수 있는데, KOICA를 비롯한 기타 무상원조 기관과 EDCF 간의 연계사업의 성과는 매우 미미한 수준이다.

표 16. 1995~2007 유상원조 중 KOICA-EDCF 연계사업 현황

년도	국명	사업명	EDCF 집행액* (해당년도 사업비중)	KOICA 집행액* (해당년도 사업비중)
1995	베트남	18번 국도개량사업	24.0 (17.37%)	0.56 (0.17%)
1996	네팔	모디강 수력발전소 건설사업	15.0 (4.22%)	0.73 (0.19%)
	요르단	마다바시 폐수처리시설 확충사업	9.0 (2.59%)	0.97 (0.26%)
2002	캄보디아	캄포트-트라팡로포 도로개보수사업	17.05 (17.37%)	0.57 (0.92%)
2005	캄보디아	크랑폰리강 수자원개발사업	7.1 (8.82%)	0.74 (0.35%)
2006	인도네시아	마나도 우회도로사업 2차	16.0** (4.96%)	0.4 (0.21%)
2007	라오스	라오스 메콩강변 종합관리사업	1.01*** (2.91%)	0.8 (0.03%)
2008	네팔	차멜리아 수력발전소 건설사업	45** (4.61%)	0.66 (0.25%)
2008	스리랑카	파데니아-아누라다하푸라 도로 개선사업	55** (5.64%)	0.9 (0.34%)

* USD 백만불

** 승인액 기준, 집행액=0

*** 승인액=47,207

출처: 한국수출입은행(2009: 8~15).

비록 2000년대 이후 횡수 및 액수 면에서 연계사업이 크게 증가되었으나, 여전히 전체 총액에서 차지하는 비중은 매우 작으며 이는 부처 간의 조율 및 상호 정보 공유 등으로 효율적인 자원의 분배와 비교우위 분야의 점유가 이루어지지 않고 있음을 시사한다. 즉, 부처 간 사전조율 및 상호 정보공유 등의 협력이 원활하게 이루어지지 않고 있는 이상, 원조 정책의 올바른 발전을 기대하기란 어려울 것이다.

표 17. 부처별 기술교육 및 연수프로그램의 사례 및 문제점

구분	사례 및 문제점
교육인적자원부	APEC 지역의 정보화교육에 관한 단기 연수프로그램을 다수 운영
국세청	몽골 및 베트남 국세청 공무원에 대한 교육
노동부	부처의 전 사업이 교육훈련 및 초청 또는 교환을 통한 단기 연수사업에 치중
농림부	아시아 지역 농업 관련 워크숍 및 초청연수가 예산의 절반 이상 차지
농촌진흥청	RDA 동문화 사후관리 워크숍(매년 약 50,000달러), 매년 2-3일 간 개발도상국에 농업기술 이전을 위한 전시장 운영사업에 대한 현황 보고 및 논의
문화관광부	아시아 문화동반자사업(문화예술 전문인력 144명 연수)에 매년 약 30억원 지출
보건복지부	건강증진 및 질병예방 관련 국제연수사업에 매년 약 3억원 지출
산업자원부	처에서 실시하는 대부분의 ODA 사업이 전문기술교육으로서, 국내초청 단기연수사업(현장 방문 및 실습 포함)의 형태로 이루어짐
여성부	APEC 여성에 대한 IT 교육훈련(매년 약 1억 7천만원), 매년 1-2주일 실시
행정자치부	매년 외국의 지방공무원 초청 연수사업에 1억-2억원의 예산 지출

출처: 민병원(2008: 23)

또한 앞서 밝힌 바와 같이 각 부처에서 집행하고 있는 프로젝트 중, 이미 KOICA가 유사한 성격의 사업을 집행해오고 있는 경우가 다수 존재한다. 해당 사업들 간의 업무 조정 및 연계를 통해 효율성과 효과성을 제고할 수 있다. 참여연대 (2008: 12-13)는 IT 관련 과학 기술부 (현 교육과학기술부)의 사업과 보건복지부의 해외의료지원사업의 예를 들어, ODA 사업의 중복성과 이에 따른 자원배분의 비효율성을 지적하고 있다. 결과적으로 정책의 연계와 조정을 제고함으로써 원조의 효과성을 높이려는 시도가 아직 이루어지고 있지 않으며, 각 부처별로 개발협력 활동의 강화정책을⁷⁾ 밝히고 있는 경우도 있어 이의 조율과 통합적인 관리가 더욱 요구되는 시점이라 할 수 있겠다.

7) 일례로 농림수산부는 홈페이지를 통해 개도국 국제협력의 만족도 평가에서 좋은 점수를 받아 본 사업에 대한 강화방침 및 예산 증액을 추진하고 있음을 명기하고 있음

V. 한국의 ODA 체계의 분절 극복과 효과성 제고를 위한 개선방안

1. 체계변화의 필요성

ODA 효과성 제고 방안을 모색하기 위해 다각도로 연구가 진행되어왔다. 그 중 ODA 체계의 변화는 한국과 같은 신흥공여국과 전통적인 공여국 모두에게 있어 중요한 과제이자 매우 민감한 정치적 사안이다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 보다 조화롭고 일관성 있는 원조 정책의 수립과 집행을 요구하는 글로벌 개발협력 경험과 논의 하에, 원조 정책 및 집행 방안과 평가 기준이 크게 변화하고 있기 때문이다. 예를 들자면, 과거 유상원조는 대규모 인프라 건설 지원을 위해 주로 시행되어 왔고, 이에 대한 평가에 있어서는 인프라 건설의 결과물이 얼마나 우수한 기술로 잘 시행되었는가가 중요 관건이 되었다. 그러나 요즘은 개발협력 사업에도 포괄적 이슈(cross-cutting issues)로서 여성과 환경에 대한 고려가 점차 중요하게 부각되고 있다. 따라서 도로와 항만 건설 프로젝트에도, 여성과 환경에 영향과 효과에 대한 정책적인 고려가 반영되었는지의 여부가 그 사업의 평가에 중요한 요소가 되었다. 무상원조의 경우 역시, 단순한 원조 규모의 증액 자체가 중요한 성과가 아니라, 목표 달성을 위해 보다 전략적이고 효과적인 방식의 공동사업을 개발하고 확대해 가려는 노력을 경주하였는가가 중요한 평가의 관건이 되고 있다.

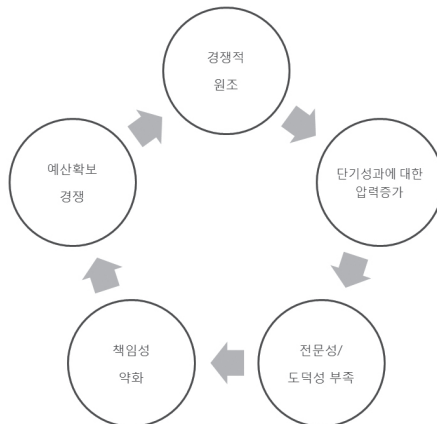
이러한 맥락에서 공여국 내부의 원조 공동사업이나 정책조율을 넘어, 공여국 간의 정책 공조를 강화하기 위한 다양한 제도 및 정책들이 개발되고 있다. 비단 공여국 간뿐만 아니라 공여국(들)과 다자간 원조기구들 간의 상호 비교우위에 따른 정책수립의 공조와 공동사업 집행 등 정책의 유기적인 연계가 강조되고 있다.

이러한 세계적 환경과 국내적 상황을 종합해 볼 때, 단기적으로 국내 부처 간의 정책조

을 기능의 강화를 통해 ODA 효과성을 제고하려는 노력은 매우 시의적절하다. 그러나 이러한 조율 기능의 강화는, 중국에는 단일화되고 독립된 “국제개발협력 부처”의 신설을 통한 보다 통합적인 ODA 체계 수립이 그 궁극적 목표가 되는 중간단계여야 한다.

그림 10은 원조 체계 분절의 악순환의 메커니즘을 보여주고 있다. 한국의 원조 체계에서는 부처 간의 공동의 목표의식, 정책 조율과 협력이 부재한 상태에서 개별적인 목표와 법률에 의거한 원조 사업이 분절적으로 집행되고 있다. 이렇듯 경쟁적인 원조 사업이 증가해감에 따라, 각 기관의 원조 사업에 대한 단기적이고 가시적인 원조 성과 달성에 대한 압력이 증가하게 된다. 그 결과, 수원국의 개발수요 또는 환경에 대한 정보와 지식은 체계적으로 수집 및 공유되지 않고, 국가 전체적인 원조 정책의 개발로 이어지지 못한다. 개발협력 활동에 있어서의 관련 기관 간의 명확한 역할 분담과 이해 없이 지속되는 분산적인 원조 집행은 원조 기관의 책임성과 전문성, 도덕성의 약화로 이어지게 된다. 또한 책임성과 목표의식이 부재한 채로 한정된 예산을 확보하기 위한 기관 간의 경쟁이 심화됨에 따라, 이러한 악순환은 점차 강화될 수 있다. 특정 수원국에 대한 원조활동의 중복 문제와 국가적 차원의 원조 목표와 이념에 배치되는 사업의 수행, 평가 및 환류 체계가 부재한 가운데서의 ODA 활동 강화 정책 등이 이러한 악순환을 가중시키는 동력이 되고 있다고 볼 수 있다.

그림 10. 원조 분절의 악순환



이렇듯 원조 분절은 결과적으로는 한국의 원조 효과성을 저해하고, 수원국의 한국 원조에 대한 신뢰 하락으로 귀결될 수 있다. 또한 기타 공여국과의 정책 공조를 방해하게 되어 국제적 파트너십 구축을 통한 원조 효과성 제고 노력을 방해한다. 이러한 필요성을 인식하고

본 연구는 한국의 분절화 된 원조 정책 및 집행 차원에서의 유기적인 조정기능 확보를 시작으로 단계적인 차원에서의 원조 체계 개선방안을 찾고자 한다.

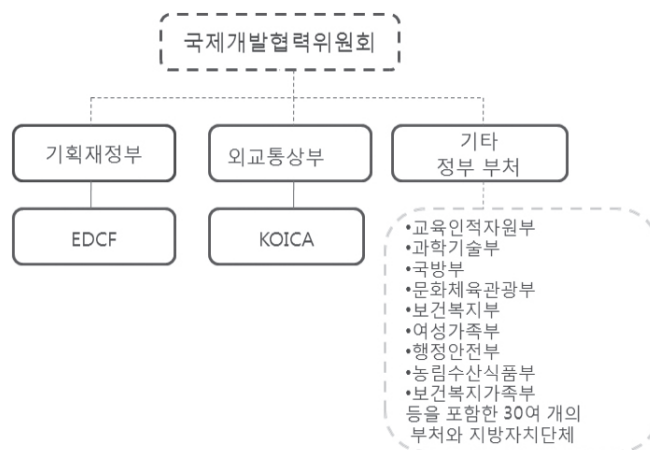
2. 원조체계의 단계별 선진화 방안

지금까지 본 연구는 원조체계의 분절과 그에 따른 문제점에 대해 분석하고 현 원조체계가 변화되어야 하는 당위성을 밝혔다. 이를 바탕으로 본 절에서는 한국 원조체계의 선진화 방안을 논의해보고자 한다. 우선, 정책단위와 집행기관을 분리해서 보면서, 현 분절화된 체계에서 가장 문제가 되고 있는 소통의 채널 구축과 정책 통합의 단계를 상정하고 각 단계 별로 주요 쟁점과 개편 목표를 밝히고자 한다. 이를 통해 최종적으로는 정책기관의 통합으로 독립부처를 설립하고 집행기관을 활용하는 일원화된 형태의 원조체계를 제안하고, 그 구현을 위한 단계별 전략을 밝히고자 한다.

가. 현 단계와 그 문제점

현재 한국에서는 외교통상부와 기획재정부가 각기 무상과 유상원조를 총괄 운영하며, 이외에도 약 30여 개의 기타 부처와 지자체들이 작은 규모이지만 점차 그 규모와 분야를 확대해가며 원조 사업에 동참하고 있다. 이에 따라 점차 파편화된 다원화 체제로 발전되고 있는 가운데, 분절화된 한국 원조체계의 가장 큰 문제점은 바로 정책기관 간, 집행기관 간의 소통 채널의 부재이다.

2006년 1월 대통령령(2005.12)에 의해 국무조정실 산하에 설치된 국제개발협력위원



회는 개도국에 대한 대외원조를 총괄하는 최고 통합심의기구로서 국제적 개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 심의 역할을 담당하고 있다. 원칙적으로 국제개발협력위원회는 매년도 및 중장기 국제개발협력 추진계획, 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항, 국제개발협력의 평가에 관한 사항 등에 대한 심의 역할을 담당하지만, 실질적으로는 현재까지 그 역할과 기능을 다하지 못하고 있다. 이에 주무 부처인 외교통상부와 기획재정부를 비롯해 다양한 원조 사업을 집행하고 있는 기타 정부 간의 원조 정책 조율이 원활하지 않다. 또한 집행 단위에서 주요 집행기구인 KOICA와 EDCF는 각각 개별적으로 중점지원국과 지원 전략을 상정하고 개별적으로 사업을 집행하고 있어 유·무상 원조 간의 협력적이고 통합적인 집행을 위한 협력 및 조율 메커니즘이 존재하지 않는다.

한편 정부 부처와 지방자치단체는 각기 개별 법률 및 조례에 의거해 원조 사업을 집행하고 있다(표 13 및 18 참조). 이러한 정부 부처 및 기관별 ODA 관련 법률을 종합적으로 살펴보면, 각 법률마다 시행기관에 따라 상이한 ODA 사업의 목표와 추진 체계 및 방식 등을 규정하고 있다. 또한 각 법률이 명시하고 있는 각 부처 및 기관의 ODA의 목표를 살펴보면, 일부 ODA 활동이 단순한 국제교류 증진 사업에 불과한 경우가 있다. 이는 개발도상국의 빈곤감소와 경제성장에 기여한다는 현 국제개발협력 커뮤니티의 ODA의 기본적인 목표와 이념에 크게 어긋난다. 뿐만 아니라 해당 법률들은 ODA 사업 진행 시 관련 기타 기관과의 정책 조율 및 협력을 위한 방안 또는 절차를 제시하거나 의무화하지 않는다. 결과적으로 원조 집행 기관 간의 역할 분담 또는 시너지 효과 창출을 위한 정책 조율 및 협력의 필요성에 대한 인식이 매우 낮음을 확인할 수 있다. 요컨대 ODA의 목표와 이념, 추진 체계 등 국내에서 기획·집행되고 있는 ODA를 통합적으로 관리할 수 있는 법률적인 기반이 마련되어 있지 못하다.

표 18. 현행 ODA 관련 법률 비교

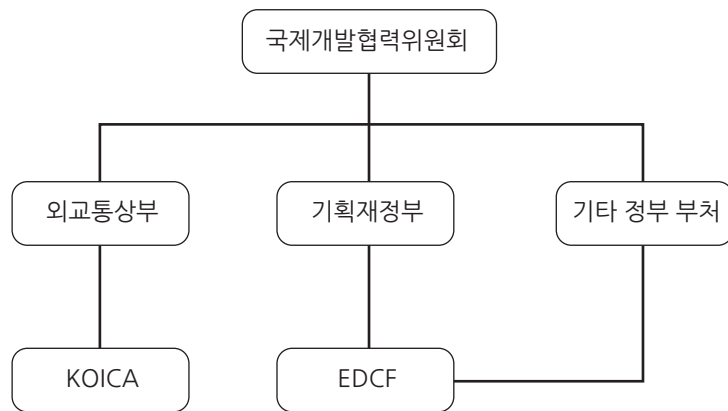
집행기관	법률	ODA 목표	추진 체계	추진 방안
공정거래위원회	소비자기본법 4장 3절 27조: 국제협력 (법률 제9257호)	소비자문제의 국제화에 대응하기 위한 국가간 상호협력방안 마련	○ 관계 중앙행정기관의 장으로 구성된 소비자정책위원회가 정책을 심의·의결	-
교육과학	과학기술기본법 18조: 국제 과학기술협력 규정 (대통령령 제 21551호)	과학기술 협력 촉진	○ 체결한 협정에 따라 과학기술공동위원회 구성 및 운영, 개도국 및 자원 보유국가에 대한 기술지원, 인력양성 등 지원사업 추진 시에는 외교통 상부 장관과 미리 협의 의무화	○ 주요 전문분야별 기술조 사단의 상호 파견 및 공동학술회의 개최
기술부	국가보훈기본법 4장 28조: 국제교류협력 의 강화 (법률 제9395호)	국제교류·협력의 추진 및 강화	○ 외국 정부 및 단체 등과 국가보훈과 관련된 정보 교환, 공동조사·연구를 위한 기구설치 및 실시, 행사의 공동개최 등의 국제교류 및 협력 추진	한국전 참전 UN 동맹국 위한 의료서비스 지원
국가 보훈처	국제협력사업에 관한 규정 (노동부 훈령 제 669호)	국제사회에서의 고용·노동 분야 국가위상제고	○ 국제노동협력협의회가 노동부 산하 공공기관의 국제협력사업 계획 수립 및 관리 총괄 ○ 국제협력사업 종합 네트 워크 및 데이터베이스 구축해 사업 정보 공유	-
노동부	농업 농촌 및 식품산업 기본법 (법률 제 8749호 58조)	○ 농업·농촌 및 식품산 업분야의 국제협력 증진 ○ 수입 의존도가 높은 식량 및 식품과 사료 원료를 안정적으로 확보하기 위한 기반 확대 ○ 세계의 농업 농촌의 균형적인 발전에 기여	○ 국가 및 지방자치단체는 지속가능한 발전을 위한 종합적인 정책 수립 및 시행 ○ 농림부장관은 농업·농촌 식품산업 발전계획 수립 및 평가	○ 농업·농촌 및 식품산업 정책에 관한 정보교류, 인력·기술 교류, 농업관 련 국제기구활동 참여 ○ 개발도상국가에 대한 농업·농촌 및 식품산업 부문의 인적·물적·기술 적 지원
농림수산	한국국제보건 의료재단법 (법률 제 8852호)	개도국을 비롯한 외 국, 북한, 재외동포 및 외국인근로자등에 대한 보건의료 지원 사업을 통해 국제협력 증진과 인도주의의 실현에 기여	○ 한국국제보건의료재단 을 설립해 사업 실행을 담당 ○ 보건복지가족부 장관이 재단의 지도·감독 및 사업계획과 예산안 승인	○ 개발도상국가 및 북한 등 보건의료수준향상을 위 해 보건의료시설 지원 및 현대화 ○ 보건의료 인력 초청, 연 수 및 인력 파견 ○ 보건의료의 국제협력에 관한 조사·연구 및 결과 보고

식품부	산림기본법 제 2장 제 9조 국제협력 및 통일대비 정책 (법률 제6477호)	지구 산림 보전에 기여		생태환경 프로젝트 집행
보건복지	대외협력기금의 설치 및 운용에 관한 조례 (조례 제 4556호)	서울특별시와 국내 타 지방자치단체 및 외국 지방정부와의 상호교류와 협력 증진	○ 국제협력계정기금운용 심의위원회 설치	○ 서울특별시 대외협력기금 설치 및 운용·관리
가족부	여성발전 기본법	국제기구나 국제회의에서 여성의 참여 확대 및 여성의 국제적 평화증진 운동과 국제협력 강화	○ 여성발전을 실현하기 위한 사업 지원에 필요한 자원 확보를 위해 여성발전기금을 설치 ○ 여성부 장관이 기금 운용 총괄	○ 여성단체, 여성의 국제협력사업 지원 ○ 여성관련 시설의 설치와 운영 지원
산림청	정보격차해소에 관한 법률 (법률 제6477호)	국가 간 정보격차해소 기여	○ 정보격차 해소를 위해 한국정보문화진흥원 설립 ○ 한국정보문화진흥원이 국가간 정보격차해소를 위한 국제협력사업 지원 수행	-
서울특별시	대외협력기금의 설치 및 운용에 관한 조례 (조례 제 4556호)	서울특별시와 국내 타 지방자치단체 및 외국 지방정부와의 상호교류와 협력 증진	○ 국제협력계정기금운용 심의위원회 설치	○ 서울특별시 대외협력기금 설치 및 운용·관리
여성부	여성발전 기본법	국제기구나 국제회의에서 여성의 참여 확대 및 여성의 국제적 평화증진 운동과 국제협력 강화	○ 여성발전을 실현하기 위한 사업 지원에 필요한 자원 확보를 위해 여성발전기금을 설치 ○ 여성부 장관이 기금 운용 총괄	○ 여성단체, 여성의 국제협력사업 지원 ○ 여성관련 시설의 설치와 운영 지원
행정안전부	정보격차해소에 관한 법률	국가 간 정보격차해소 기여	○ 정보격차 해소를 위해 한국정보문화진흥원 설립 ○ 한국정보문화진흥원이 국가간 정보격차해소를 위한 국제협력사업 지원 수행	

출처: 각 부처 및 기관, 법제처, 정부법령센터 홈페이지에서 재구성.

나. 제 1단계: 분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책단위와 집행기관의 역할 재정립

현 분절화된 체계의 개편을 위한 첫 단계에서는 효율적인 조정 채널을 통한 유기적 조정이 필요하다. 먼저, 원조 정책 단위에서의 분절화는 외교통상부와 기획재정부를 포함한 관련 부처 간의 조정채널을 확보함으로써 완화될 수 있다. 부처 간의 정책 조율을 실질적으로 담당할 수 있도록, 국제개발협력위원회의 역할에 대한 명확한 법적·제도적 기반이 조성되어야 한다. 또한 해당 위원회가 본연의 업무를 집행할 수 있는 제도적인 지원(역할에 대한 법적 근거 마련 및 직원 확보)과 예산의 배정이 뒤따라야 할 것이다.



국제개발협력위원회의 역할과 권한은 다음과 같이 정의할 수 있을 것이다.

- 한국 ODA정책의 전체적인 비전과 방향성 제시
- ODA정책과 집행기관 간의 조율을 위한 법적 권한
- 각 부처와 지자체에 분산된 ODA사업의 심사·조정·예산권
- ODA관련 CAS, 연구, 평가 등 주요 기제에 대한 심의·확정

국제개발협력위원회가 이와 같은 역할과 기능을 수행하기 위해서는 현재 계류 중인 대외원조에 관한 기본법의 제정과 이에 따른 현행 ODA 관련 여타의 법률 개정이 필요하다. 대외원조에 관한 기본법은 한국의 개발협력 전반에 대한 포괄적인 기본법으로서 현행 ODA 관련 여타의 법률을 통합 관할할 수 있는 근거 규정을 지녀야 한다.

따라서 대외원조에 관한 기본법은 한국의 원조 활동에 대한 총괄적인 목표와 이념을 명시하고, 이와 동시에 ODA 관련 현행 다수의 법률에 대한 상위법으로서 공적개발원조에 관련한 다른 법률에 우선하여 적용되도록 해야 한다. 즉, 상위법인 대외원조에 관한 기본법에 따라 ODA 활동의 정의와 목표 및 책임 분배를 공유하도록 현행 ODA 관련 법률 및 조례가 개정 및 폐기되어야 하며 관련 기타 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 기본법의 이념과 목표에 부합되도록 해야 한다. 이를 통해 다양한 정부 부처 및 기관의 무상원조 활동의 목표와 원칙 및 정책에 있어서의 일관성을 확보할 수 있다.

이는 2009년 2월 OECD/DAC 가입의향서를 제출해 놓은 현 시점에서 2010년 가입 이전에 반드시 이루어야 하는 과제이다(표 19). 기본법의 제정을 통해 국제개발협력위원회의 권한과 대외원조의 책임기관과 부처 간의 역할 분담이 정립됨으로써 한국 원조체계의 선진적 체계변화를 시작할 수 있을 것이다.

한편 외교통상부-KOICA와 기획재정부-EDCF가 함께 공동의 국별지원전략을 개발하고, 국제개발협력위원회의 승인을 거쳐 단일한 한국 원조의 전략으로서 공유하고 협력의 토대를 마련하는 것이 필수적이다. KOICA와 EDCF의 국별지원전략의 공동 개발과 공유는 새로운 유·무상 원조 공동사업의 확대에 이어져야 한다. 이를 위해서는 집행기관 차원에서도 역시 공동사업의 운영과 수원국별 DB의 공유를 가능하게 하는 실무차원의 소통채널이 필요하다. 일본의 경우, New JICA로의 통합 이전에도 수원국의 요청사안에 대해 JBIC와 JICA가 사업제안서를 공동으로 검토하고 공동 사업 실시를 추진했던 것과 같이, KOICA와 EDCF의 원조 사업계획의 공동 검토 과정을 실무차원에서 수립하고 상호간 사업의 구조와 내용을 이해하기 위한 노력을 경주해야 한다.

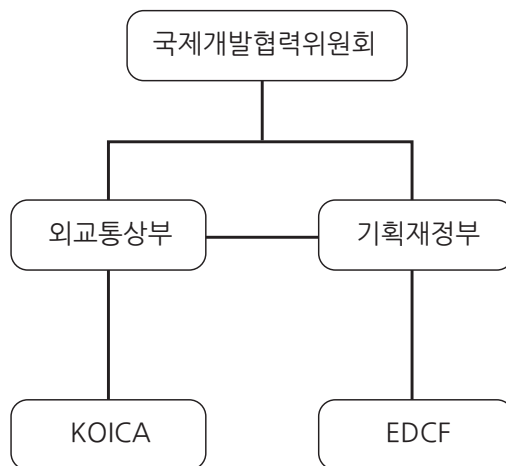
이러한 정책-집행체계의 개선과 함께 논의되어야 하는 부분은 공동평가 체계의 구축 부분이다. 원조 효과성을 높이기 위해서는 정책개발의 전략화, 사업선정과 평가의 제도화, 운영, 관리 체계의 효율화가 필요하다는 데 인식을 같이 하고 있으나, 사업선정과 평가의 인프라 시스템은 현 집행체계에서 가장 문제가 많은 부분이기도 하다. 국무조정실에서 낸 국제개발협력 개선방안 또한 현재 원조사업에 대한 평가 및 사후관리 체계가 미흡하며, 개별적인 평가는 있으나 국제개발협력정책과 프로그램 전반에 대한 평가와 평가기준이 미비함을 지적하고 있다. 현재 각 기관에서 제시하고 있는 사업진행 흐름도에는 일견 선정과정이 제시되어 있지만, 자체적으로 실시한 사후 평가서에서는 종종 선정과 평가 과정에 엄격한 기준이 없이

진행되어 실효를 거두지 못하거나 일회성 지원으로 지속성이 없는 지원 사업들이 발생함을 볼 수 있다. 이러한 문제 해결을 위해 하루빨리 시스템을 정비하는 것이 매우 중요한 일이라 하겠다.

우선 현재 이원화되고 정부부처 간 또는 다양한 원조집행기관간 공유되고 있지 않은 국별원조전략을 단일화하여 수립하고, 이를 국제개발협력위원회를 통해 승인하고 공표하도록 한다. 한편, KOICA는 무상원조 사업의 데이터를 종합적으로 수집하고 분석하기 위한 실행 가이드라인을 각 기관에 제공함으로써, 무상원조에 있어 공통된 양식의 데이터를 공유할 수 있도록 하는 역할을 수행하는 것이 적합하다. 또한 이 데이터를 바탕으로 파급효과에 대한 평가 (Impact Assessment: IA)를 실시하는 등 연구 기능 및 역량을 강화함으로써 무상원조 집행기관의 중심체 역할을 할 수 있도록 노력해야 한다.

다. 제 2단계: 무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책체계

제 2단계에서는 국제개발협력위원회의 승인기능을 더욱 강화함과 동시에, 유·무상원조의 정책을 효과적으로 조율하고 정책 일관성을 제고함으로써 유·무상 원조의 연계성을 강화한다. 이를 통해 기획재정부·외교통상부 간의 소통은 물론이고 집행기관인 KOICA와 EDCF 간의 실무차원의 상시 협의체를 구성하여 유·무상 공동프로젝트 확대와 프로그램 중심의 ODA 활동을 강화해야 한다.



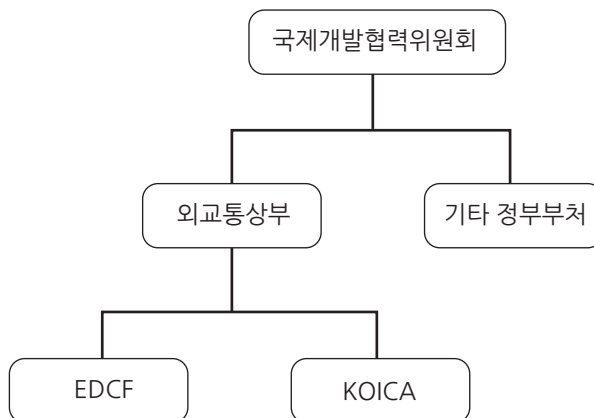
또한 기타 정부기관의 무상원조 증액 및 확대정책에 대한 국제개발협력위원회의 심의·승인의 기능 강화를 통해, 무상원조 정책의 단일화 및 집행기관 간의 협력체계를 강화할 수 있다. 이렇듯, 국제개발협력위원회의 지속적인 권한 강화와 기본법 제정을 통한 무상원조의 통합적인 정책 수립 및 운영, 그리고 공동 프로젝트의 확대를 통한 유·무상 협력체계의 강화를 추구해야 한다. 2011년 서울 고위급포럼 (High Level Forum) 개최가 확정된 만큼 개최국으로서 원조의 효과성을 제고하기 위한 국가적인 차원의 원조정책의 수립과 조율의 메커니즘을 확립할 필요가 있다. 특히, 이 단계에서는 무상원조 정책 방향의 공유, 집행과 사업의 관리에 있어서의 KOICA의 역량 강화를 통한 ‘무상원조 집행 중심기관’으로서의 역할 정립이 강조된다.

라. 제 3단계: 외교통상부 중심의 일원적 정책체계

그러나 정책의 조율 및 심의기능이 강화된 국제개발협력위원회의 활동은 원조체계의 개선의 최종목표로 볼 수 없다. 원조의 효과성을 제고하기 위해서는 주무부처의 단일화가 필수조건이라 할 수 있다. 따라서 외교통상부 중심의 정책 및 전략수립이 확보되어야 한다. 특히 무상원조의 비율을 증대하려는 지금의 노력이 지속적으로 이루어진다면 무상원조 비율이 80% 이상이 되는 시점에서는 단일한 정책기관으로의 통합이 반드시 필요하다. 이를 위해 외교통상부의 정책기능과 해외 공관의 활용을 강화하고 정부의 외교정책과 조율을 통해 효과적인 정책의 집행을 가능하도록 해야 한다.

외교통상부로 대외원조에 대한 정책기능이 통합되는 것에 대한 기타 정부 부처의 반발이 예상됨에도 불구하고, 경제부처가 아닌 외교통상부가 대외원조의 책임 부처가 되어야 하는 이유를 대외원조의 특성에서 찾을 수 있다. 이태주(2009)는 외교통상부의 대외원조 정책 총괄의 이유로 다음의 10가지를 들고 있다.

- 대외원조는 개발, 안보, 외교의 세 축을 모두 포함하는 포괄적 정책수단이다.
- 대외원조는 파트너 국가와 지속적인 정책대화를 필요로 한다.
- 대외원조는 현지공간을 통해 수행된다.
- 대외원조는 소프트 파워, 스마트 파워를 제고하는 것이다.
- DAC 국가들은 거의 외교부에서 개발 원조를 전담한다.
- 국제적 수준의 원조규범과 가이드라인을 준수하여야 한다.
- 통상, 노동, 농업, 안보, 환경, 이민정책 등 개도국관련 정책일관성이 필요하다.
- 대외원조 예산의 효율적이고 통합적인 관리와 예측가능한 집행이 필요하다.
- 중장기적으로 개발도상국과의 포괄적 파트너십이 중요하다.
- 대외원조는 현장성과 협상력, 원조사업 전문성이 요구된다.



이와 같은 이유로 앞서 살펴본 바와 같이 대다수 선진 공여국들의 경우, 외교부가 공적 개발원조의 정책 수립 및 관리 기능을 전담하고 있는 일원적인 체계를 유지해오고 있다. 이를 통해 보다 효율적인 기타 정부 부처와의 정책 조율과 신속한 집행을 도모해 오며, 원조 정책의 일관성과 효과성을 개선해 오고 있다. 뿐만 아니라 북유럽 국가 및 아일랜드, 룩셈부르크, 뉴질랜드의 경우, 외교부가 국내 총 원조의 80~98% 이상을 관리 및 운용하고 있을 정도로 원조 정책의 수립과 집행의 자원과 기능이 크게 집중되어 있어, 외교부가 개발협력 활동의 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기반이 마련되어 있음을 확인할 수 있다.

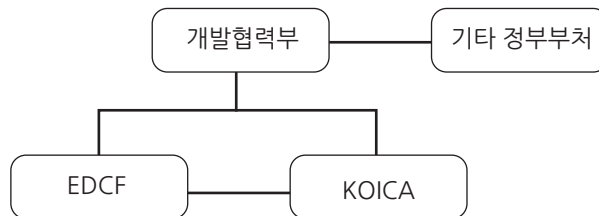
또한 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 네덜란드의 경우는 외교부와 해외 공관의 긴밀한 네트

워크를 바탕으로, 해외 공관의 역량 강화와 개발협력 업무의 이관을 통해 원조 집행의 분권화(Decentralization)를 추구하고 있다. 이를 통해 보다 신속하고 효율적인 원조 집행과 현지의 정보 및 자료 수집, 그리고 이를 바탕으로 한 원조 정책 및 프로그램 개발과 평가를 도모해오고 있다. 한국 역시 외교통상부를 중심으로 한 일원적 개발협력 체계를 구축함으로써, 개발협력 집행 및 평가에 있어서 해외공관을 적극 활용하며 분권화를 추구할 수 있어야 한다.

그러나 이렇게 단일 주무부처를 상정한 경우에도 국제개발협력위원회의 소통기능은 지속적으로 강화되어야 한다. 선진 공여국과 같이 원조 효과성 제고를 위한 분야별 접근법(Sector-Wide Approaches, SWAs) 및 범정부적 접근법(Whole-of-Government Approach)을 실현하기 위해 관련 부처 간의 소통과 정책조율 기능을 담당할 상위기관으로서 역할을 제고해야 한다.

마. 제 4단계: 개발협력 독립부처의 설립

한국형 원조체계의 최종 목적지는 결국 국제개발협력을 담당할 독립된 주무부처의 수립과 집행기관으로서 KOICA와 EDCF를 통합하여 운영하는 형태가 될 것이다.



2006년 OECD/DAC 동료심사에서 영국은 많은 국가들에게 대표적인 양자원조의 모델로 평가되었다. 현재 여러 선진 공여국들 가운데서도 모범적인 원조 공여체제로 평가되고 있는 영국의 개발협력부 DFID 역시 처음부터 독립부처로 존재했던 것은 아니다. 1961년 원조 프로그램의 기술협력 분야를 위한 기술협력부서(Department of Technical Co-operation)가 신설되었고, 1964년에는 첫 독립 대외 원조 기관인 해외개발부처(Ministry of Overseas Development)가 설립되었다. 그러나 1970년 해외개발부는 외교부로 통합되어 해외개발청(Overseas Development Administration)으로 격하되었다. 1974년 5월 재차 정부 부처 중의 하나인 해외개발부처로 독립하고, 5년 후 1979년 외교부 산하의 해외개발청으로 편입

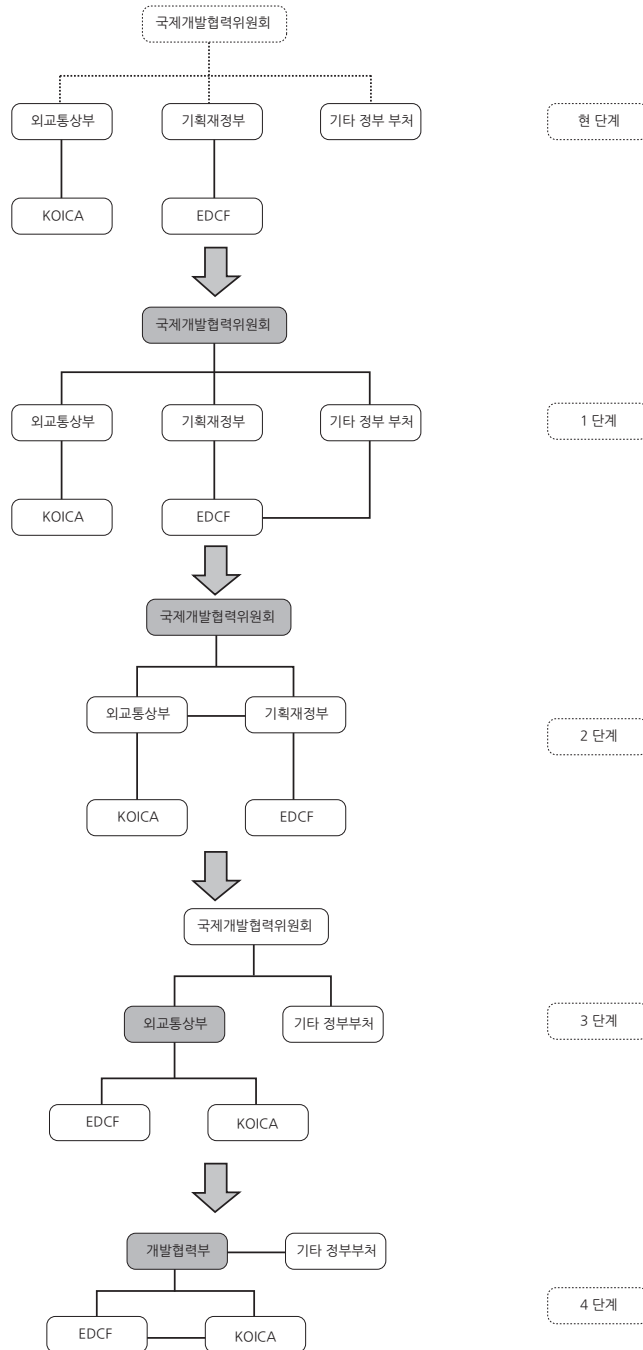
되는 등 변화를 거듭했다. 이후 1997년 노동당 정권이 집권하면서 보다 효과적이고 강력한 개발원조 행정 체계 구축을 위해서 국제개발 원조 전담 부처인 DFID를 설립했다. 이와 함께 개발협력 백서를 발간함으로써 국내 개발원조 정책 일관성 개선 노력과 DFID와 관련 정부 부처들 간 유기적 협력관계 구축 노력을 천명했다.

DFID는 체계적인 시스템과 강력하고 명확한 법적 기반 및 권한을 바탕으로 한 전략적인 원조 프로그램 기획 및 평가 시행 외에도, 외교정책과 개발협력 정책 간의 갈등 및 행정 부처 내의 역학관계를 역사적으로 보여준다는 점에서 한국에 시사하는 바가 크다. 그러나 이 보다 중요한 점은, 영국은 개발협력 독립부처를 통해 급변하는 개발협력환경 속에서 조직재편과 체계의 유연성을 확보하고, 외교적 이해관계로부터 독립적인 개발협력정책을 수립하고 집행할 수 있게 된 점이다. 그리고 이를 통해 원조 효과성과 국제사회에서 선진 공여국으로서의 위상을 동시에 확보했다.

개발협력 주무부처의 설립은 외교정책과 개발협력정책의 분리를 의미하는 것으로 향후 다년간의 논의가 이루어진 후 개발협력의 이념에 관한 국민적 합의가 있을 때 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 결국 외교의 한 수단으로 개도국에 대한 원조를 수행하는 것으로 인식하고 있는 “기여외교” 등의 이념적 장애물을 극복하고 진정한 의미의 선진 공여국으로 거듭나기 위해서는 독립부처의 설립이 반드시 이루어야 할 목표임에는 틀림없다고 볼 수 있다.

이에 개발협력 주무부처의 설립을 통해 최고위급의 강력한 리더십을 바탕으로 개발협력 활동에 대한 한국 정부의 책임성과 정책의 지속성, 원조 자원의 예측성을 높임으로써 한국 ODA의 효과성과 효율성을 개선해야 한다. 이와 함께 개발협력 부처를 중심으로 개발협력 관련 지식과 기술, 경험을 결집함으로써 전문성을 강화하고, 보다 신속하고 효과적인 기타 정부 부처 및 집행기관과의 정책 조율을 통해 통합적이고 일관적인 원조 정책과 전략을 이끌어야 할 것이다. 이를 통해 보다 전략적이고 효과적으로 분야별 접근법(Sector-Wide Approaches, SWAs) 및 범정부적 접근법(Whole-of-Government Approach)을 실현할 수 있을 것이다.

그림 11. 한국의 원조체계 개선 단계



* 색: 정책 결정 주무
 점선: 소통채널 부재
 실선: 소통원활

표 19. 단계별 한국형 원조체계 구현

단계 (년도) 시점	주요 목표	세부 목표	체제	기타
1단계 (2009년) OECD/DAC 가입이전	무상원조 집행 기관 간 정책 및 집행 조율	각 부서와 지방자치 단체의 무상원조 사업 분석과 실질적 조율	국제개발협력 위원회 기능 실질적강화	ODA 법/ 국제개발 협력위원회의 법·제도 구축
2단계 (2010~11 년) OECD/DAC 가 입 이후 2011년 서 울 OECD원조 효 과성 고위급 회의 (High Level Forum) 이전	유상·무상 원조 집행 기관 간 정책 및 집행 조율	외교부와 기재부의 조율 강화/ KOICA 와 EDCF 상시적 사 업 조정과 조율	국제개발협력위원 회 기능 지속적으로 강화	무상원조기관조율
3단계 (2012~13 년) 무상원조 비중 80%수준으로 대폭 확대	외교부로 개발원조 기관 통합	외교부내에 개발협 력청 신설/ KOICA 와 EDCF가 외교부 개발협력청 산하로 통합	국제개발협력위원 회는 분야별접근법 및 범정부적 접근법 실현을 위한 관련 부처 간의 정책 조율 기능 담당	
4단계 (2014~15년) MDGs 달성 + 한국 원조 선진화 구현	통합된 개발협력 부처 신설	개발협력부 신설	개발협력부: ODA 정책 조율과 집행 통합 관리	

3. 원조 분절 극복과 효과성 제고를 위한 KOICA의 역할과 구조변화 제언

지금까지 한국 원조체계의 선진화 방안을 단계별로 살펴보았다. 분절화된 원조체계를 극복하고 효과적인 원조집행을 위해서는 정책기관과 집행기관 간의 명확한 역할 분담과 유기적인 연계가 반드시 구현되어야 한다. 특히 파편화 일로에 있는 무상원조의 경우, 주요 정책 수립 책임 기관으로서의 외교통상부와 집행기관으로서 KOICA의 역량강화가 필수적이다.

가. KOICA의 새로운 역할

무상원조 집행기관으로서의 KOICA의 새로운 역할은 1) 지역/국가 전략수립기관, 2) 원조사업 영향평가 기관으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 지역/국가 전략수립 기관

KOICA의 최우선 과제는 기타 무상 원조집행 기관들과의 정보 교류를 통한 한국의 대 개도국 무상원조 전략의 공유와 확산의 역할을 담당하는 것이다. 대부분의 유관 부처들이 개발원조의 국제적 동향에 대해 인지하지 못하고 있고, 또한 실제로 국별지원전략의 존재와 고려 필요성에 대한 인식도 매우 부족한 상황이다. 이를 해소하기 위해 KOICA는 무상원조를 비롯한 원조 활동에 관한 국제적 중요한 논의 동향을 소개하고, OECD/DAC 가입을 전후로 변화되는 원조 활동 데이터 보고와 취합을 담당하는 ODA정보 센터 역할을 할 수 있다.

원조 관련 정보의 공유와 활용을 지원함으로써 다양한 원조 사업 간의 조정이 이루어 질 수 있으며, KOICA는 무상원조 주무 집행기관으로서의 중심적 위치를 다지게 될 것으로 기대한다. 그리스의 경우 원조 집행 조율 총괄 기능을 담당하게 된 외교부 내 Hellenic Aid의 경험을 토대로, KOICA 역시 OECD/DAC 가입을 전후로 원조활동 통계정보 보고 체계에 대한 정부 실무자 워크샵의 개최, CAS의 확산을 통해 기타의 기관과 정보를 교환함으로써 ODA 관련 정보의 광범위한 활용을 가능하게 할 수 있다. 또한 한국 무상원조의 정보 센터로서 축적한 자료와 정보 및 지식을 토대로 지역 및 국가의 특성과 개발수요를 고려한 효과적이고 체계적인 원조 전략을 수립할 수 있다.

(2) 원조사업 영향평가 기관

평가 체계의 개편에 있어 별도의 평가 기관을 신설하기 보다는 각 사업의 감독은 각 기관이 자체적인 방식으로 진행하고, 사후 결과를 공개하고 KOICA는 사후 보고서를 바탕으로 개별 사업 또는 프로그램의 영향성평가(IA)를 담당한다. 영향성평가(IA)는 파급효과의 연쇄 반응에서 직접적인 결과 보다는 다양한 변인들을 고려한 최종 파급효과를 고려해 평가하고, 이를 다시 향후 사업의 기획 단계에서 활용할 수 있도록 하여 환류체계를 완성하는 것이다. 영향성평가(IA)는 최종적인 파급효과를 분석한다는 차원에서 프로젝트의 모니터링과 사후 평가를 종합하여 ODA 정책 및 사업의 지속성을 확보할 수 있도록 한다.

따라서 개별 집행기관에서 실시한 모니터링 및 평가를 바탕으로 KOICA가 영향성평가(IA)를 담당함으로써, 기타 ODA 관련 기관에 사업 기획 시에 필요한 정보를 제공하고 그 사업에 대한 영향성평가(IA)를 실시해서 정보를 축적할 수 있다. 이는 결과적으로는 ODA 평가를 체계화하고, 이를 통해 원조 집행의 조율 기능을 강화할 수 있을 것으로 기대된다.

나. KOICA의 구조 변화 방향

지역/국가 전략수립과 원조사업 조사평가를 담당하기 위해서는 KOICA 내부의 구조적 변화가 필요하다.

(1) 지역/국별 전략수립과 전략에 따른 집행을 위한 지역중심 편제

지역 부서 중심의 개편을 통해, 지역 중심의 부서 운영을 강화하여 개별사업에 대한 수원지역 및 국가별 개발전략의 수립과 지원이 가능하도록 해야 한다. 이는 지역적 상황을 고려한 원조 기획 및 집행을 통해 원조 효과성 제고를 도모하는 국제적인 흐름에 부합한다. 뿐만 아니라 KOICA가 무상원조 기관들의 정보센터 역할과 원조 집행의 조정자로서의 역할을 수행하기 위해서는, 정보를 취합하고 재생산해 낼 수 있는 지역중심의 개편이 필요하다.

최근 캐나다의 원조집행기관인 CIDA는 조직개편을 통해 총 16개 부서로 나뉘어져 있던 부서를 1) 분야/글로벌 파트너십(Sectors and Global Partnership), 2) 지역별 프로그램(Regional Programs), 3) 운영(Corporate Operations), 4) 전략적 정책 및 집행(Strategic Policy and Performance)의 총 4개의 단위로 통합하였다. 이는 사업의 집행에 있어서 지역 및 국별 전략에 따른 원조사업을 강조하고 원조의 효과성을 높이기 위한 시도로 평가되고 있다. 특히, 분야/글로벌 파트너십(Sectors and Global Partnership)에서는 CIDA의 중점 사업 분야(sector)에서의 전문성을 강화하기 위한 업무를 수행하며, 운영(Corporate Operations)에서는 CIDA 운영 전반을, 전략적 정책 및 집행(Strategic Policy and Performance)에서는 성과관리, 원조의 일관성에 관한 모니터링과 자체평가를 실시하는 가운데 양자간 무상원조의 모든 프로그램을 지역별 프로그램(Regional Programs)국에서 담당하고 있다는 점에 주목해야 한다. 또한 독일 GTZ의 경우도 GTZ 내부의 행정을 담당하고 있는 통상부와 인사부, 민간협력을 담당하고 있는 계획개발부를 제외한 4개의 부서가 모두 지역을 기반으로 하고 있음을 알 수 있다.

이러한 선진 공여국의 지역 중심의 조직개편은 지역 및 국가에 대한 정보와 사업경험을 축적하고, 이를 다시 전략적으로 활용할 수 있도록 하는데 중요한 역할을 담당한다. 이는 비교우위 분야에서의 ‘선택과 집중’을 강조하고 있는 국제사회의 원조 효과성 논의와 일맥상통한다. 따라서 현재 분야별 부서와 지역별 부서가 동시에 편제해있는 구조를 개편하여 지역 중심의 사업부를 구성해야 한다. 이와 함께 KOICA의 해외사무소를 각 지역팀에 소속하도록 하여 본부와 해외사무소의 유기적인 협력관계를 강화해야 한다.

지역 중심의 편제에서는 지역전문가의 확충과 해외사무소의 역량강화가 필수조건이다. 특히, 해외사무소는 수원국의 실제 상황을 사업에 반영하고 이를 국가별 전략에 활용할 수 있도록 하는 주요 기반이 된다는 점에서 그 역량강화가 시급하다. 현재 KOICA는 27개 해외사무소에 전체 인원의 21%를 차지하는 48명의 인원을 파견하고 있다. 원조의 절대적 규모의 차이에도 불구하고 이는 JICA⁸⁾의 92개소 435명(33%), 미국 USAID 70개소 672명(30%)에 크게 미치지 못하는 숫자이다.

그러나 더욱 문제가 되는 점은 1인 또는 2인의 인력만이 근무하는 소규모 사무소가 다수를 차지하는 KOICA 해외사무소의 질적인 측면이다. 해당 규모의 인력으로는 상대적으로 관리행정력이 요구되는 봉사단 사업 관리와 동시에 수원국 조사 및 파트너십 관련 활동을 담당하는 것이 사실상 불가능하다.

표 20. KOICA의 해외사무소 현황

지역	국가
아시아 (12개국)	네팔, 라오스, 몽골, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 아프가니스탄, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 필리핀, 미얀마
아프리카 (9개국)	이집트, 에티오피아, 탄자니아, 나이지리아, 세네갈, 케냐, 모로코, 튀니지, 콩고민주공화국
중남미 (5개국)	과테말라, 파라과이, 페루, 엘살바도르, 콜롬비아
동유럽, CIS (3개국)	우즈베키스탄, 카자흐스탄, 아제르바이잔
중동 (3개국)	요르단, 이라크, 팔레스타인

출처: KOICA 홈페이지

8) 2008년 기준

궁극적으로는 해외사무소의 수를 늘리고 인원을 보강하며 동시에 본부의 업무와 권한을 이양하여 실질적인 기능을 하는 해외 사무소로서의 역량을 강화하는 분권화(Decentralization)를 구현함으로써 원조 효과성 제고를 도모해야 한다. 그러나 현재 KOICA의 1인당 사업 규모 부담⁹⁾으로 봤을 때, 해외사무소 당 인원을 현재 직원 수 내에서 확충하는 것은 쉽지 않다.

따라서 단기적으로는 해외사무소 중 지역별 중심사무소를 설치하여, 역내 협력과 조정 기능을 강화하고 사무소 미설치 인접 지역에 대한 지원업무를 수행하도록 할 수 있다. 또한 현재 본부에서 집행하고 있는 업무를 해당 해외사무소로 점차 이관함으로써 이로 인한 유휴 인력을 현장에 배치함으로써, 현지 사무소의 역량 강화와 수원국과의 정책대화 강화 및 공여국과의 원조조화를 도모하는 방안을 검토해 볼 수 있겠다. 동시에 해외사무소를 독립적인 기관이 아닌 지역 팀에 소속하게 함으로써, 해외사무소와 본부 간의 원활한 정보의 교류와 수원국의 사정이 전략, 나아가 정책에까지 반영되는 시스템을 구현하기 위해 노력해야 한다.

(2) 개발협력 연구센터 설립과 연구역량강화

지역별 편재와 함께 영향성평가(IA)와 국별지원전략의 개발 등을 위한 KOICA의 연구 기능의 강화를 꾀해야 할 시점이다. New JICA의 경우, 연구 기능과 역량을 강화하기 위한 계획을 진행하며, 이를 통해 수원국별 지원 전략의 대대적인 수정과 보완을 꾀하고 있다. 특히 무상원조 전체를 포괄하는 사업에 대한 평가가 KOICA의 주도로 이루어져야 한다. 선진 공여국들 중 ‘평가’에 사용되는 예산을 명기한 영국, 노르웨이 등은 행정비용(Administrative cost) 내 0.5% ~ 2%에 달하고 있고, World Bank(1.5%)와 AfDB(1.6%) 등 다자간 개발원조 기관들도 평가를 위한 독립적인 예산을 편성하고 있다. 이를 통해 궁극적으로는 독립평가¹⁰⁾ 시스템과 그에 맞는 역량을 갖추어야 하며 이를 위해 프로젝트의 평가와 정책연구를 아우를 수 있는 연구센터의 설립이 시급하다(표 21 참조).

우선 시급한 문제는 EDCF등과 협의를 통해 국별지원전략을 수립하는 것이며, 이를 지속적으로 수정 보완할 수 있는 정책연구시스템과 역량을 갖추어야 한다. 국별지원전략이 어

9) 2008년 기준 직원 1인당 사업규모가 12.31억 원으로 1995년 1.16억 원에서 급격히 증가하여 개별 직원의 업무 부담이 가중되고 있다 (KOICA 홈페이지 자료 재구성).

10) 독립평가시스템의 요건으로 World Bank (2007)은 1) 평가결과를 기관의 수장 또는 더 상위의 정부조직 수장에게 보고할 것, 2) 독자적으로 직원과 행정시스템을 갖추고는 있으나 ODA 사업에는 참여하지 않을 것, 3) 독자적으로 문제를 제기하고 중립적이고 객관적인 보고서를 제공할 것 등을 제시하고 있다

편 자료에 의해, 무엇을 근거로 수립되었는지에 대한 비판의 목소리가 나오고 있다는 점을 감안할 때, 국가별 상황에 대한 정확한 데이터 확보를 통한 명확한 근거자료의 제시가 필요한 시점이다. 이는 결국 한국의 ODA와 수원국 상황에 대한 조사 자료를 취합하고 분석, 활용할 수 있는 능력을 배양해야함을 의미한다.

한국의 ODA를 명확하게 분석하고 이를 전략적으로 활용하기 위해서는 ODA 전체 통계와 사업관련 문서 정보의 수집이 필수적이다. 현재 한국의 ODA 통계는 수출입은행이 담당하여 취합하고 있으나, 일정한 가이드라인 없이 집계하고 있음이 이미 지적되고 있다(참여연대 2008). 실제 경실련(2008)이 지적한 ODA 관련 통계처리의 문제 사례를 살펴보면 정확한 데이터의 확보가 중요하다는 점을 확인할 수 있다.

표 21. 경실련에서 지적한 ODA 관련 통계처리의 문제 사례들

구분	문제 사례
국가보훈처	2005년 한방의료봉사단 지원 프로그램에 대한 결산보고(12만 달러, 약 1억 2천원)와 실제 지출의 차액 6천만 원에 대한 설명 불가
노동부	OECD/DAC 통계에 보고되지 않은 다수의 ODA사업 존재 ECD/DAC에 보고된 사업에 대해 담당자가 모르거나 근거자료 제공하지 못함 ODA업무가 노동부의 주 업무가 아니며 담당자의 잦은 교체, ODA에 대한 지식 부족 및 세부 가이드라인 결여 등이 원인으로 지적됨
보건복지부	2005년도 ODA에 대한 자료 부재 OECD/DAC 통계에는 보건복지부가 2006년 USD 246만(약 24억 원)을 ODA로 지출한 것으로 집계되었으나, 보건복지부 자료에 따르면 총 지출액이 14억 원에 불과 금액차이에 대한 근본 원인 파악 불가
행정자치부	OECD/DAC에 2005년 USD 15만, 2006년 USD 28만, 2007년 USD 27만을 ODA로 지출한 것으로 보고했으나, 실제 2005년 ODA는 집행되지 않았으며 2006년에는 15만 달러, 2007년에는 16만 달러를 ODA로 지출하였음. 금액차이에 대한 설명 불가

출처: 민병원(2008: 28)

이 문제는 국제개발협력 기본법 등이 OECD/DAC 가입을 전후하여 KOICA가 ODA 관련 데이터의 관리와 집계 기능을 담당하도록 법률적으로 명시함으로써 충분히 해결될 수 있다. 이러한 ODA 데이터의 확보와 평가/연구 기능의 확대는 KOICA 자체 사업의 효과성을 제고하고, 아울러 주요 집행기관으로서의 정책 자료를 제공함으로써 한국 원조의 정책 방향성을 제고하게 될 것으로 기대된다. 더 나아가 범정부차원의 통합된 평가시스템을 구축함에

있어 주도적인 역할을 담당할 수 있는 역량을 확보할 수 있다.

특히, 영향성평가(IA)는 프로젝트의 모니터링과 사후 평가를 종합해 최종파급효과를 분석함으로써, 원조 정책과 사업의 지속성과 일관성을 확보할 수 있는 근거가 된다. 이에 KOICA가 영향성평가(IA)의 시행 기능을 담당하는 것이 반드시 필요하나, 이를 위해서는 전문 인력의 확보와 해외사무소의 수원국 상황에 대한 노하우 및 정보 축적과 평가 역량이 뒷받침되어야 한다. 따라서 해외사무소의 연구조사 역량 배양과 함께 본부차원에서의 전문가 확충이 뒤따라야 한다.

이를 위해 KOICA는 국별지원전략에서 평가 및 영향성평가(IA) 기능을 담당함으로써, 한국 ODA의 정책과 전략을 개발 분석할 수 있도록 역량 있는 전문 연구 인력과 함께 충분한 데이터와 자료를 확보해야 한다. 독일의 개발협력 쾰프뱅크 GDI가 65명의 연구진을 보유한 정책 및 평가연구소로서, 다양한 자체연구 사업을 진행하고 있음은 한국에 시사하는 바가 크다. KOICA 내에 설치될 연구센터는 개발협력정책 전담 연구센터로써 독립적이고 객관적인 분석과 평가를 통해 그 결과의 공유와 확산, 이를 통한 정책 개발이 이루어 질 수 있도록 그 제도적 기반을 마련해야 한다.

한편, 평가 기능의 독립성과 객관성을 강화하기 위해 KOICA 내부의 연구센터라 할지라도 집행부문과의 직무순환을 금지하고, 독립적인 운영예산을 편성하는 등 행정 조직 상의 기반을 마련해야 한다. 연구센터의 설치와 운영이 객관적이고 독립적으로 이루어져야만 그 연구결과 및 성과분석에 대한 외부기관 및 기타 부처의 신뢰를 확보할 수 있을 것이다.

(3) 기타 내부 조직역량강화

또한 조직의 구성이 인력의 구성, 조직의 구조, 사업수행의 세 부분으로 나뉘어 볼 수 있다고 했을 때 (Goetz 1996:4), 구조적인 변화 이외에도 인력 구성의 변화를 꾀할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 특히, 개인의 개별적인 가치관이 조직 사업방향에 반영되고, 고위 임원층은 조직 구조에 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서 개발협력관련 기관에서의 임원급 고위층에 대한 재교육 및 재배치가 정기적으로 이루어져서 새로운 시대적 요구에 발맞출 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 임원급들이 강사로 참여하는 OECD/DAC 워크숍이나 국제개발협력기관 분석 세미나 등을 개최하여, 스스로 새로운 내용을 학습하고 경영에 반영할 수 있도록 활용하는 방안을 적극 추천한다.

이와 함께 정보센터의 역할을 담당할 무상원조 정보 상담역을 상주하게 하여 정보 서비스 제공자로서의 역할을 담당하게 한다. 이러한 인력을 활용하여 직무순환으로 인해 사업의 지속성을 보장하기 어려운 기타 기관의 원조 관련 정보의 공백 형성을 방지하고, 이를 통해 한국의 원조 효과성을 제고할 수 있는 유용한 정보를 지속적으로 제공할 수 있어야 한다.

표 22. KOICA의 주요 조직개편방향

주요 목표/시점	세부 계획	주요 사항	조직	인원 및 기타
CAS 수립/ 2010년 (OECD/DAC 가입 후)	국별지원전략 수립 및 집행	KOICA와 EDCF 간 통합된 CAS 수립	연구센터 설립	연구센터 국별정 책연구 인력 5인 충원
영향성평가(IA) 정책 수립/ 2010년 (OECD/DAC 가입 후)	영향성평가(IA) 매 뉴얼 개발 및 적용	영향성평가(IA) 매 뉴얼의 개발과 타 집행기관에의 확산	영향성평가(IA) 개발 TFT	- 영향성평가(IA) 전문가 자문 및 평 가전문인력 충원 - 해외사무소 확 대 및 해외사업조 사인력 충원
평가 체제 구축 / 2010년 (OECD/DAC 가입 후)	정부공동 평가 시스템 개발	독립성과 자율성 보장	프로젝트 평가실 확대	프로젝트 평가 인력 5인 확충
연구/자료 수집·확산	ODA관련 제반 연구, 통계, 지침 서 등의 원스톱 서비스 신설	모범사례, 통일된 매뉴얼 개발 연구, OECD/DAC Guideline과 국제적 ODA 동향 분석과 한국 적용 연구, ODA관련 자료와 통계의 취합과 정리	KOICA 내부의 연구역량 강화 - 개발협력 전문 연 구기관과 전략적 제휴	통계자료 취합시 스템 구축을 위한 예산확보

결과적으로 보다 효과적인 ODA 사업의 기획 및 집행을 위해, KOICA는 지역중심의 전략적 개편, 통합된 원조데이터를 바탕으로 한 연구역량의 강화와 평가시스템의 확립, 그리고 국제사회의 논의와 동향을 신속하게 따를 수 있도록 조직문화의 개편을 이루어야 한다. 이는 OECD/DAC 가입이후 맞이할 새로운 환경하에서 한국의 위상과 글로벌 빈곤 감소 및 MDGs 달성을 위한 신흥 공여국으로서의 역할과 책임을 제고하기 위한 필수 조건임을 인식해야 한다.

VI. 결론

지금까지 한국의 원조체계 분절화와 그 개선방안에 대해 살펴보았다. 대부분의 선진 공여국의 경우, 무상원조가 전체 원조의 90% 이상을 상회하며, 주로 외교부를 중심으로 강력한 제도적 메커니즘을 통해 원조의 정책과 조율이 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 가장 선진적인 원조 체제를 갖춘 것으로 평가되고 있는 네덜란드의 경우에는 ODA가 개발협력장관을 주축으로 외교부와 긴밀한 협조체제 하에 이루어지고 있음을 확인했다. 한국이 향후 선진 공여국으로 거듭나기 위해서는, 무상원조의 비중을 점차로 확대해 나가면서, 세계의 빈곤 감소와 인류 공영에 이바지하기 위한 노력에 적극적으로 참여하여야 할 것이다. 또한 이를 위해서 원조 금액의 양적 증가와 함께 원조의 효과성을 제고하기 위한 노력을 경주하여야 할 것이다. 이러한 목표들을 달성하기 위해 “어떠한 목적의식”으로 원조 활동을 개발해 나가야 할 것인지, 포괄적이고 국민적인 합의를 바탕으로 한 한국의 원조의 비전과 목표의 설정이 필요한 시점이다.

또한 상이한 목적으로 각각의 부서와 집행기관들이 담당하여 왔던 분절적인 원조의 행태를 개선함으로써 원조의 효과성을 높이기 위해, 적극적인 ODA 체제가 개선이 요구되는 시점에 와있다. 우리는 세계 여러 선진 공여국들이 지난 50여 년 동안 시행착오를 거듭해 오면서 개발해 온 다양한 원조체제를 분석하여, 세계의 보편적인 ODA 원칙과 규범에 부합하면서 동시에 한국의 현실을 감안한 ODA 체제를 제언하는 것이 본 연구의 목적이다. 따라서 본 연구에서는 네덜란드, 영국 등과 같은 선진 공여국들의 통합된 원조 체제를 우리 개발협력의 최종 모델로 상정하면서, 이에 다다르기 위한 단계별/시기별 모형들을 제시하였다. 단기적으로 가장 시급한 현 체제 개편의 과제는 무상원조 기관의 파편화를 극복하고, 유상원조와 무상원조 집행 기관 간의 정책 조율과 집행을 통합적으로 관리하기 위한 체제를 마련하는 것이다. 따라서 우선적으로 한국 원조 분절적인 체제를 개선하여 원조의 악순환을 선순환으로 바꿀 수 있도록 하는 조정의 역할이 강조되어야 하겠다.

단기적으로 분절적인 원조체계와 이로 인해 야기되는 문제점을 해소하는 방안으로써, 우선 정책기관 간의 조율을 실현하는 법과 제도의 마련을 들 수 있다. 법률 또는 헌장 없이도 모범적인 공여활동을 하고 있는 선진 공여국들도 다수 존재하기는 하나, 원조 분절화를 넘어 파편화가 진행되고 있는 현재 한국의 분절적 원조체계를 고려할 때, 보다 효과적이고 효율적인 국제개발협력 활동을 위해 한국 ODA의 이념과 목적, 각 부처의 역할과 정책조정 기제를 명기한 법률의 제정을 시급히 달성해야 한다고 본다. 특히 2010년 OECD/DAC 가입을 앞두고 있는 현 시점에서의 법적 기반 마련은 국제적으로는 한국의 노력과 의지를 천명하고, 국내적으로는 생산적이고 혁신적인 개혁을 위한 합의의 기반을 확보할 수 있는 기회라고 본다. 또한 기획재정부와 외교통상부 이외에도 30여 개의 수많은 부처들과 지방자치단체에서 글로벌 시대에 걸맞은 ODA 사업의 확대를 정책과제로 밝히고 있음을 감안해 볼 때, 국제개발협력 관련 기본법을 각 부처 및 기관의 법률에 우선하는 상위법으로 제정하여 ‘한국 ODA 이념’ 하에 전체적인 ODA 사업들을 통합적으로 관리하는 체계를 상정해야 한다.

이들 여러 부처들 간의 정책 조정과 협력 강화를 위해, 본 연구는 장기적으로 또한 최종적으로 개발협력 독립 부처의 신설을 목표로 삼고 있다. 그러나 이는 최고위급의(즉, 대통령이나 국무총리 수준의) 강력한 정치적 리더십과 국민적 합의와 함께 여러 선결 과제들이 있으므로, 단기적으로는 국제개발협력위원회의 기능과 권한을 실질적으로 보장해주는 법적·제도적 장치를 마련하여 정책의 조율과 집행기관 간의 조정 역할을 맡기도록 하여야 할 것이다. 현재 이원화된 유상·무상 원조 체계의 분절과 30여 개의 부처와 지방자치단체로 파편화 되어있는 무상원조의 집행 문제는 다양한 차원의 협의와 조정 채널을 활용함으로써 그 부정적인 폐해를 줄여나갈 수 있을 것이다.

이를 위해 특히 KOICA가 무상원조의 전략적인 집행과 이를 위한 정보센터로서의 역할을 담당하고, 영향성평가(IA)수립, 모범사례와 추진방안의 연구개발과 보급 등 실질적으로 무상원조의 효율적인 통합 관리를 가능하게 하는 역할을 담당해야 한다. 이를 통해 여러 부서가 KOICA를 통해 ODA에 관한 실질적이고 유용한 정보와 지원을 받을 수 있도록, 조직을 확대·개편해야 할 것이다. 또한 EDCF와의 공동 CAS 수립 등 연계사업을 확대하기 위해 적극적으로 EDCF와의 상시적인 협의 채널을 확보하려는 노력이 필요하다.

본 연구보고서는 국내·외 문헌 연구, 해외 사례 연구, 국내 ODA 현황 분석을 바탕으로, 한국의 원조 효율성을 제고하기 위한 중요한 방법으로 한국의 ODA 분절의 단계별/

시기별 극복 방안과 목표를 제시하였다. 강력한 정치적인 의지, 법과 제도의 완비, 국민들의 공감대 형성 등 여러 가지 난제들이 있는 문제임에는 틀림이 없으나, 한국이 2010년에 OECD/DAC에 가입하겠다고 천명한 만큼 본 보고서의 제안에 대한 적극적인 정책적 검토와 도입은 매우 시급하고 절실한 과제라고 하겠다.

참고문헌

국내문헌

- 경제정의실천시민연합 국제위원회 (경실련). 2008. 「공적개발원조(ODA)의 중앙부처별
사용에 대한 조사보고서」. 서울: 경제정의실천시민연합.
- 권율. 2006. 「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안」. 서울: 대외경제정책연구원
- 김은미, 마재신, 임은미. 2007. 「개발협력 집행체제 개선방안 및 유엔기구와의 다자개발
협력 방안에 관한 연구」. 서울: 외교통상부.
- 서재현. 2003. 「집단 응집성, 상사에 대한 신뢰, 직무만족이 팀 몰입과 조직몰입을 통해 조
직시민행동 및 역할 내 행동에 미치는 간접효과에 대한 연구」. 『人事管理研究』
2003년 12월호 제27집 4호: 1 ~ 23면. 서울: 韓國人事管理學會
- 이태주. 2009. 「유·무상 원조체계의 이원화 문제」. OECD/DAC(개발원조위원회) 가입
과 우리대외원조의 개선방안 세미나. 송영선의원실·국제개발협력학회. 서울:
대한민국국회 (2009.04.06).
- 주동주. 2009. 「유·무상 원조체계의 이원화 문제」. OECD/DAC (개발원조위원회)
가입과 우리대외원조의 개선방안 세미나. 송영선의원실·국제개발협력학회.
서울: 대한민국국회 (2009.04.06).
- 참여연대. 2008. 「2008 ODA 정책보고서 · ODA 목적과 원조체계」. 서울: 참여연대
국제연대위원회.
- 한국국제협력단. 2009. 「ODA 법안 제정 관련 KOICA 검토의견」. 서울: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. 2008. 「2007 KOICA 대외무상원조 실적 통계」. 서울: 한국국제협력단.
- 민병원. 2008. 「대외무상원조 추진체계 효율화 방안」. 행정안전부 행정진단센터 외교안
전분야 제도진단 포럼 연구결과. 서울: 행정안전부.
- 허갑수. 2007. 『조직행위론』 서울: 대진출판사.

국외문헌

- Acharya, Arnab, Ana Teresa Fuzzo de Lima and Mick Moore. 2006. "Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and The Value of Aid." *Journal of Development Studies* 42, no. 1: 1-21.
- McGregor, Allister J. and Douglas Saltmarshe. 2003. "Challenges for Donor Agency Country-Level Performance Assessment: A Review." *Public Administration and Development* 23, no. 5: 419-431.
- Arimoto, Yutaka and Hisaki Kono. 2007. "Foreign Aid and Recurrent Cost: Donor Competition, Aid Proliferation and Budget Support." RIETI Discussion Paper Series 07-E -051. Tokyo: Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- Boone, Peter. 1996. "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid." *European Economic Review* 40, no. 2: 289-329.
- Brousseau, Éric and Jean-Michel Glachant. 2008. "New Institutional Economics: A Guidebook." Cambridge: Cambridge University Press.
- Burnside, Craig and David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *The American Economic Review* 90, no. 4: 847-868.
- Burall, Simon and David Rodman. 2006. "Developing a Methodology for Assessing Aid Effectiveness: An Options Paper." London: Overseas Development Institute.
- Burall, Simon, Simon Maxwell and Alina Rocha Menocal. 2006. "Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward." ODI Working Paper no. 278. London: Overseas Development Institute.
- Burnside, Craig and David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth: Reply." *The American Economic Review* 94, no. 3: 781-784.
- Cassen, Robert and Associates. 1994. *Does Aid Work?*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press.
- Chirino, Jose Boza and Juan Miguel Baez Melian. 2006. "Analysis of The Effectiveness of Official Development Assistance." *International Research Journal of Finance and Economics*, no. 3: 78-91.

- Christiansen, Karin. 2004. "Principles of 'Good Donorship' and Aid Effectiveness." CAPE Workshop on "Current Debates in Aid and Public Expenditure Management; Aid Effectiveness and Donor Behavior." London, May 13, 2004. London: Overseas Development Institute
- Collier, Paul and David Dollar. 2002. "Aid Allocation and Poverty Reduction." *European Economic Review* 46, no. 8: 1475-1500.
- Collier, Paul and David Dollar. 1999. "Aid Allocation and Poverty Reduction." Policy Research Working Paper Series No. 2041. Washington D.C.: Development Research Group, World Bank
- Dalgaard, Carl-Johan., Henrik Hansen and Finn Tarp. 2004. "On The Empirics of Foreign Aid and Growth." *The Economic Journal* 114, no. 496: 191-216.
- Dalgaard, Carl-Johan and Henrik Hansen. 2000. "On Aid, Growth and Good Policies." CREDIT Research Papers, no. 00/17. Nottingham: University of Nottingham.
- De Renzio, Paolo. 2006. "Aid Effectiveness and Absorptive Capacity: Which way Aid Reform and Accountability?." *Africa after the Africa Commission; Working Group Report.* London: Overseas Development Institute.
- Deutscher, Eckhard and Sara Fyson. 2008. "Improving the Effectiveness of Aid." *Finance & Development* 45, no. 3: 15-19.
- Doucouliaqos, Hristos and Martin Paldam. 2008. "Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study." *European Journal of Political Economy* 59, no. 2: 27-254.
- Easterly, William, Ross Levine and David Rodman. 2004. "Aid, Policies, and Growth: Comment." *The American Economic Review* 94, no. 3: 774-780.
- Gomanee, Karuna., Sourafel Girma and Oliver Morrissey. 2008. "Searching for Aid Threshold Effects." CREDIT Research Papers, no. 03/15. Nottingham: University of Nottingham.
- Gounder, Rukmani. 2001. "Aid-Growth Nexus: Empirical Evidence from Fiji." *Applied Economics* 33, no. 8: 1009-19.
- Guillaumont, Patrik and Lisa Chauvet. 2001. "Aid and Performance: A Reassessment."

- Changing The Journal of Development Studies 37, no. 6: 66-92.
- Hansen, Henrik and Finn Tarp. 2000. "Policy Arena Aid Effectiveness Disputed." Journal of International Development 37, no. 6: 66-92.
- Heckelman, Jac C. and Stephen Knack. 2009. "Aid, Economic Freedom, and Growth." Contemporary Economic Policy 27, no. 1: 46-53.
- Hudson, John and Paul Mosley. 2001. "Aid policies and growth: in search of the Holy Grail." Journal of International Development 13, no. 7: 1023-38.
- IDA. 2007. "Aid Architecture: An Overview of The Main Trends in Official Development Assistance Flows. International Development Association Resource Mobilization (FRM)." Washington D.C.: World Bank.
- IDB/IDRC. 2002. "Organizational Assessment : A Framework for Improving Performance." Ottawa: International Development Research Centre.
- IDS. 2004. "Aid Proliferation: How Responsible Are The Donors?." Working Paper no. 214. Brighton: Institute of Development Studies.
- Khan, Haider Ali. 2002. "How Effective is Japanese Foreign Aid? Econometric Results from A Bounded Rationality Model for Indonesia." CIRJE Paper. Faculty of Economics, no. CIRJE-F-164: 1-27. Tokyo: University of Tokyo.
- Kenny, Charles. 2008. "What is Effective Aid? How Would Donors Allocate It?." The European Journal of Development Research 20, no. 2: 330-346.
- Knack, Stephen. 2006. "The Effects of Donor Fragmentation on Bureaucratic Quality in Aid-Recipient Countries." Research Brief. Washington D.C.: World Bank.
- Knack, Stephen and Aminur Rahman. 2007. "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients." Journal of Development Economics 83, no. 1: 176-197.
- Lensink, Robert and Howard White. 2009. "Are There Negative Returns to Aid?." Changing The Conditions For Development Aid 37, no. 6: 42-65.
- Lensink, Robert and Oliver Morrissey. 1999. "Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship." CREDIT Research Papers no. 99/3. Nottingham:

University of Nottingham.

- Lipton, Michael. 1986. "Introduction: Aid-Effectiveness, Prisoners' Dilemmas, and Country Allocation." *Institute of Development Studies IDS Bulletin* 17, no. 2: 1-11.
- Martens, Bertin. 2004a. "Aid Agencies and Aid Effectiveness." *Development Outreach Special Report*, no. 33796: 30-34. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Martens, Bertin. 2004b. "Aid Modalities and Incentive Systems." CAPE Workshop on "Current Debates in Aid and Public Expenditure Management; Aid Effectiveness and Donor Behavior" London, May 13, 2004. London: Overseas Development Institute.
- Mosley, Paul, John Hudson and Sara Horrell. 1987. "Aid, The Public Sector and The Market in Less Developed Countries." *The Economic Journal* 97, no. 387: 616-41.
- Mosely, Paul, John Hudson and Arjan Verschoor. 2004. "Aid, Poverty Reduction and 'The New Conditionality.'" *The Economic Journal* 114, no. 496: 217-243.
- Ouattara, Bazoumana and Eric Strobl. 2005. "Disaggregating The Aid and Growth Relationship." Discussion Paper no. 0414. School of Economic Studies. Manchester: The University of Manchester.
- Teboul, Rene and Emmanuelle Moustier. 2001. "Foreign Aid and Economic Growth: The Case of The Countries South of The Mediterranean." *Applied Economics Letters* 8, no. 3: 187-90.
- Therien, Jean-Philippe. 2002. "Debating Foreign Aid: Right Versus Left." *Third World Quarterly* 23, no. 3: 449-466.
- Wenar, Leif. 2006. "Accountability in International Development Aid." *Ethics and International Affairs* 20, no. 1: 1-23.
- World Bank. 2008. "Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows." Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2007. "Monitoring and Evaluation in the World Bank and Other Donors." Presentation Paper, February 2007, Prague.

OECD 자료

- 2009a DAC Peer Review: Ireland. March. Paris: OECD.
- 2008a DAC Peer Review: Australia. December. Paris: OECD.
- 2008b Policy Brief Policy Coherence for Development - Lessons Learned.
December. Paris: OECD.
- 2008c DAC Peer Review on Development Cooperation of Norway. October. Paris: OECD.
- 2008d Synthesis Report on Policy Coherence for Development. October. Paris: OECD.
- 2008e Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews. Paris: OECD.
- 2008f DAC Peer Review on Development Cooperation of Luxembourg. June. Paris:
OECD.
- 2008g DAC Peer Review on Development Cooperation of France. May. Paris: OECD.
- 2008h Scaling Up Report: Aid Fragmentation, Aid Allocation, and Aid Predictability. Report
of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans.
May. Paris: OECD.
- 2008i DAC Special Review on Development Co-operation of Republic of Korea. Paris:
OECD.
- 2008j Evaluation on the Implementation of the Paris Declaration. DAC Special Review.
Paris: OECD.
- 2008k DAC Principles for Evaluation of Development Assistance. DAC Special Review.
Paris: OECD.
- 2007a DAC Peer Review on Development Cooperation of Finland. November. DAC Special
Review. Paris: OECD.
- 2007b DAC Peer Review on Development Cooperation of Spain. November. Paris: OECD.
- 2007c DAC Peer Review on Development Cooperation of Canada. October. Paris: OECD.
- 2007d DAC Peer Review on Development Cooperation of Denmark. June. Paris: OECD.
- 2006a DAC Peer Review on Development Cooperation of United States. December. Paris:
OECD.

- 2006b DAC Peer Review on Development Cooperation of Greece. November. Paris: OECD.
- 2006c Progress Report on the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Paris: OECD.
- 2006d DAC Peer Review on Development Cooperation of Netherlands. September. Paris: OECD.
- 2006e DAC Peer Review on Development Cooperation of United Kingdom. May. Paris: OECD.
- 2006f DAC Peer Review on Development Cooperation of Portugal. April. Paris: OECD.
- 2005a Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Result, and Mutual Accountability. Paris: OECD.
- 2005b DAC Peer Review on Development Cooperation of Germany. December. Paris: OECD.
- 2005c DAC Peer Review on Development Cooperation of Belgium. October. Paris: OECD.
- 2005d DAC Peer Review on Development Cooperation of Switzerland. June. Paris: OECD.
- 2005e DAC Peer Review: Sweden. May. Paris: OECD.
- 2005f DAC Peer Review on Development Cooperation of New Zealand. April. Paris: OECD.
- 2004a DAC Peer Review on Development Cooperation of Austria. November. Paris: OECD.
- 2004b DAC Peer Review on Development Cooperation of Italy. October. Paris: OECD.
- 2004c "Policy Coherence and Development Evaluation Concepts, Issues and Possible Approaches" OECD Policy Workshop on "Institutional Approaches to Policy Coherence for Development" May 18-19 Room Document 2. Paris: OECD.
- 2003 DAC Peer Review: Japan. December. Paris: OECD.
- 2002 DAC Development Co-operation Review on Development Cooperation of Greece. March. Paris: OECD.
- 2001a DAC Development Co-operation Review on Development Cooperation of Germany. November. Paris: OECD.

2001b DAC Development Co-operation Review on Development Cooperation of Netherlands. July. Paris: OECD.

1999 DAC Development Co-operation Review on Development Cooperation of Japan. July. Paris: OECD.

1996 Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. Paris: OECD.

저자 약력

김은미

이화여자대학교 국제대학원 교수, 국제개발협력연구원 원장

Brown University 사회학과 박사

이화여자대학교 사회학과 졸

대표저서: “다문화 사회, 한국” (2009), “경제위기의 사회학: 개발국가의 전환과 기업집단 연결망” (2005),

“Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development” (1997)

김지현

이화여자대학교 국제대학원 박사 수료

Boston University 국제관계학, 이화여자대학교 정치외교학과 졸업

연구자료 정책연구 2009-09-098

한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안

발 행 2009년 11월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전 화 031)740-0301
팩 스 031)740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 (주)아테라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-88133-91-0 13320

