타 해외 원조기관
정책 수립 및 사업수행체계연구

2013. 12

(사)글로벌발전연구원
Re-Shaping Development Institute(ReDI)
연구책임자 홍문숙

저자

▸ 연구책임자

홍 문 숙

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장

▸ 공동연구원

이 태 주

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 원장(현)
- 한성대학교 교양학부 교수(현)

김 형 식

- 한반도 국제대학교 대학원 국제협력학과 교수(전)
- UN장애권리 위원회 세계위원(현)

유 성 상

- 한국외국어대학교 사범대학원 교수(현)
- (사)글로벌발전연구원 ReDI 초빙연구원(현)

▸ 연구원

오 수 현

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원

백 유 진

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

▸ 연구조원

이 성 훈

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구조원

본 보고서는 한국국제협력단이 (사)글로벌발전연구원(Re-shaping Development Institute, ReDI) 연구실에 위탁하여 수행한 연구의 최종보고서입니다. 본 보고서는 연구 책임자인 홍문숙 외 3명의 공동연구원 (이태주, 유성상, 김형식) 및 2명의 연구원(오수현, 백유진)이 참여하여 작성하였습니다. 본 보고서의 내용은 KOICA의 공식적 입장과 다를 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약 ····· 1
Executive Summary ····· 19

제1장. 연구개요 ····· 45
1. 배경 ····· 45
2. 연구 문제 및 연구 목적 ····· 48
3. 연구의 대상 및 범위 ····· 50
4. 연구의 방법 ····· 53
5. 연구의 한계 ····· 65

제2장. 호주 AusAID ····· 67
1. 호주의 국제개발협력 환경 ····· 67
2. AusAID 현황과 기관의 특징 ····· 77
3. AusAID의 정책 수립 및 사업 수행 체계 ····· 86
4. AusAID 요약 ····· 132

제3장. 스웨덴 Sida ····· 133
1. 스웨덴의 국제개발협력 환경 ····· 133
2. Sida 현황과 기관의 특징 ····· 141
3. Sida의 정책 수립 및 사업 수행 체계 ····· 146
4. Sida 요약 ····· 167

제4장. 프랑스 AFD ····· 168
1. 프랑스의 국제개발협력 환경 ····· 168
2. AFD 현황과 기관의 특징 ····· 181
3. AFD의 정책 수립 및 사업 수행 체계 ····· 192
4. AFD 요약 ····· 232

제5장. 일본 JICA ····· 233
1. 일본의 국제개발협력 환경 ····· 233
2. JICA의 현황과 기관의 특성 ····· 238
3. JICA의 정책 수립 및 사업 수행체계 ····· 249
4. JICA 요약 ····· 295

제6장. 비교분석 및 시사점 ····· 296
1. 원조기관의 특징 ····· 296
2. 정책 수립체계 분석 ····· 306
3. 사업 수행체계 분석 ····· 320
4. 정책변화와 조직개편의 연계 ····· 339

제7장. 종합 제언 및 결론 ····· 342

참고문헌 ····· 366

부록 375
1. AusAID 문헌 수집 목록 375
2. Sida 문헌 수집 목록 376
3. AFD 문헌 수집 목록 378
4. JICA 문헌 수집 목록 380
5. 현지조사 개요 382
6. 기관별 주요 설문 내용 389

표 목차

<표 1-1> 연구 단계별 추진 전략 및 연구 방법 ····· 53
<표 1-2> 문헌조사 대상 ····· 54
<표 1-3> 연구 조사 대상과 세부 연구 영역 ····· 55
<표 1-4> 스웨덴 Sida 조사 · 연구 영역의 주요 연구 질문의 예 ····· 56
<표 1-5> 공동세미나 주요 내용 ····· 62
<표 1-6> 4개 공여기관 현지조사 요약 ····· 63
<표 2-1> 호주 ODA 현황 ····· 68
<표 2-2> AusAID 원조 개혁과 주요 정책 ····· 73
<표 2-3> AusAID 직원 배치 현황 (2012년 6월 30일 기준) ····· 81
<표 2-4> 호주 원조 중기정책 Effective Aid의 기본 체계 ····· 88
<표 2-5> 협력국 선정기준 4가지 결정요소 ····· 92
<표 2-6> 국별 전략 수립 과정의 감독 및 승인 체계 ····· 96
<표 2-7> AusAID의 국별 프로그램 전략 수립 체계 ····· 101
<표 2-8> 사업 기획 품질 관리 기준 ····· 108
<표 2-9> AusAID의 사업 형성 단계 ····· 109
<표 2-10> AusAID의 사업 기획 과정 관련 가이드라인, 지침 및 문서 견본 리스트 ····· 110
<표 2-11> 국가 전략 및 사업 기획 발전 과정과 협력국 조달 시스템 평가 주요 단계 ····· 117
<표 2-12> AusAID 성과관리에 관한 책임의 역할 분장 ····· 123
<표 2-13> 성과관리 및 평가를 위한 7가지 원칙 ····· 124
<표 2-14> QAI 등급 기준 ····· 127
<표 2-15> QAI 관련 업무 분장 ····· 128
<표 2-16> AusAID의 연간 성과관리 주기 ····· 130
<표 2-17> APPR 작성 시기 및 역할 분담 ····· 131
<표 2-18> AusAID의 정책 수립 및 수행체계의 흐름 ····· 132
<표 3-1> 파리선언 지표에 기반한 스웨덴의 원조효과성 이행 상황 ····· 136
<표 3-2> 원조효과성의 달성 목표 예시 ····· 137
<표 3-3> Sida's the Director General's Office ····· 142

<표 3-4> Sida 직원 상주 대사관 리스트: 총 38개 국 ····· 143
<표 3-5> Sida 개요 ····· 144
<표 3-6> 협력국 선정 기준의 결정요소 ····· 151
<표 3-7> Sida의 정책 수립 및 수행체계의 흐름 ····· 167
<표 4-1> 프랑스 ODA 현황 ····· 169
<표 4-2> 프랑스의 분야별 지원 비율 ····· 172
<표 4-3> 프랑스 원조 체제의 개혁 과정 ····· 175
<표 4-4> 프랑스 ODA 실행체계 내 관련 부서의 유형과 역할 ····· 180
<표 4-5> 2011-2013 ODA 예산 비율 결정안 ····· 184
<표 4-6> 양자 원조 최우선순위 20개 국가
(2007-2009 양자원조 지원 순위별) ····· 185
<표 4-7> AFD 지역별 지원 비율 (2011년) ····· 186
<표 4-8> 프랑스 원조 개혁과 주요 정책 ····· 193
<표 4-9> 아프리카 우선 순위 지원 17개국 ····· 194
<표 4-10> 협력국 우선 순위 결정에 대한 업무 분장 ····· 195
<표 4-11> 지역별 분류에 따른 분야별 목표 ····· 196
<표 4-12> DCPs 를 체결한 국가 리스트 (38개국) ····· 197
<표 4-13> 프랑스 ODA 관련 외교부-AFD 법률, 정책 및 전략 문서 ····· 202
<표 4-14> 사업 수행 체계 단계별 업무분장 ····· 205
<표 4-15> 재정 지원 협정 양식 리스트 ····· 210
<표 4-16> 조달 및 용역의 과정 ····· 212
<표 4-17> 현지사무소의 규모에 따른 모니터링 방식 ····· 217
<표 4-18> 본부 평가 부서-현지사무소 역할 ····· 226
<표 4-19> AFD 사업평가 기준원칙 ····· 227
<표 4-20> 사업평가 가이드라인 발간 ····· 228
<표 4-21> 평가별 업무분장 ····· 228
<표 4-22> 섹터별 지표 리스트 ····· 229
<표 4-23> AFD의 정책 수립 및 수행체계의 흐름 ····· 233
<표 5-1> 일본 ODA 현황 ····· 234
<표 5-2> 기관 소개 ····· 238
<표 5-3> JICA 정책적 제도적 틀 수립 ····· 256

<표 5-4> CASE STUDY 사례: Speed-up ····· 258
<표 5-5> 일본 ODA 관련 외무성-JICA 정책 및 전략 문서 ····· 259
<표 5-6> JICA 사업 수행 체계 및 역할 ····· 262
<표 5-7> JICA 지역별 부서-분야별 부서-해외사무소의 협력 Matrix 형성 ···· 267
<표 5-8> JICA의 사업 발굴 및 형성 체제 ····· 269
<표 5-9> JICA 의 사전 조사 ····· 273
<표 5-10> JICA의 주요 일반 조달 방식 ····· 278
<표 5-11> 위치별 조달 방식 ····· 279
<표 5-12> 본부를 통한 조달 업무 ····· 279
<표 5-13> 국내 기관을 통한 조달 업무 (무상 원조, 기술 협력) ····· 280
<표 5-14> 해외 현지 사무소를 통한 조달 업무 ····· 281
<표 5-15> JICA 평가 부서의 세부 분과 현황 ····· 283
<표 5-16> JICA 평가 종류 및 수행 ····· 286
<표 5-17> JICA의 정책 수립 및 수행체계의 흐름 ····· 295
<표 6-1> 4개 원조 기관의 주요 분석 결과 ····· 296
<표 6-2> 4개 원조기관의 법적 설립근거와 기관 현황 ····· 304
<표 6-3> 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행체계 비교 ····· 319
<표 6-4> 4개 원조기관의 “사업”에 대한 접근법과 사업유형 ····· 324
<표 6-5> JICA의 사업발굴 ····· 328

그림 목차

<그림 1-1> 연구 주요 질문과 주안점 ·····48
<그림 1-2> 연구의 목적 ·····49
<그림 2-1> 호주 ODA 사업의 규모와 수 ·····68
<그림 2-2> 호주 ODA 현황 ·····69
<그림 2-3> 호주의 원조 체계 ·····74
<그림 2-4> 호주 ODA 예산 배분 계획 (2012-13년) ·····75
<그림 2-5> AusAID 개요 ·····79
<그림 2-6> AusAID 조직도 (2008년 6월 30일 기준) ·····82
<그림 2-7> AusAID 직원 수 기간별 비교 ·····83
<그림 2-8> AusAID 조직도 (2013년 2월 기준) ····· 85
<그림 2-9> 호주 원조 정책 및 전략 체계 ·····87
<그림 2-10> CAPF의 원조 예산 배분 4대 기준 ·····91
<그림 2-11> CAPF 3단계 성과관리 프레임워크 ·····93
<그림 2-12> 호주 원조 프로그램 내 수준별 Value for Money 체계 ·····94
<그림 2-13> AusAID 국가 전략 수립 체계 ·····95
<그림 2-14> AusAID의 국별 상황 분석 및 프로그램 전략 수행 과정 ·····97
<그림 2-15> 필리핀 국별 전략의 기간별 변화 비교 ·····98
<그림 2-16> AusAID의 프로그램 실행 전략 수립 과정 ·····100
<그림 2-17> AusAID의 사업수행체계 및 특징 ·····103
<그림 2-18> 위험 및 가치 평가에 따른 승인 절차 ·····105
<그림 2-19> AusAID 위험 매트릭스 (Risk Matrix) ·····105
<그림 2-20> Investment Concept Risk and Value Assessment Tool ·····106
<그림 2-21> AusAID 협력 파트너 유형 (2011-12년) ·····111
<그림 2-22> AusAID 컨설팅 기관 사용 현황 (2009-2012) ·····113
<그림 2-23> 성과관리 및 평가정책 수준별 적용 ·····120
<그림 2-24> AusAID 원조관리주기에 따른 수준별 성과관리 요소 ····· 122
<그림 2-25> AusAID의 8가지 성과 평가 기준요소 ·····125
<그림 3-1> 스웨덴 ODA 현황 ····· 133
<그림 3-2> 스웨덴 ODA 개괄 ····· 134

<그림 3-3> 스웨덴 원조 목표 변화 ····· 135
<그림 3-4> 스웨덴 원조체계 ····· 139
<그림 3-5> Sida 조직도 ····· 143
<그림 3-6> Sida 조직의 변화 과정 ····· 145
<그림 3-7> 정책 및 전략 수립의 역할분장 ····· 147
<그림 3-8> 스웨덴 원조정책 및 전략 수립 체계 ····· 148
<그림 3-9> 스웨덴 양자원조 지원대상국 10위 ····· 149
<그림 3-10> 스웨덴 협력국 분류 ····· 150
<그림 3-11> 스웨덴의 국별 전략 수립 과정 ····· 152
<그림 3-12> 스웨덴 국별 전략 전후 비교 ····· 153
<그림 3-13> Sida 사업 수행 주체 비율 ····· 156
<그림 3-14> Sida 원조 관리 시스템의 전후 비교 ····· 157
<그림 3-15> 1단계: 사업 심사 여부 결정 ····· 158
<그림 3-16> 원조 관리 체계 내에서 정책 및 전략과의 적절성 검토 ····· 159
<그림 3-17> 2단계: 사업 심사 및 지원 여부 결정 ····· 160
<그림 3-18> 원조 관리 체계 내에서 정책 및 전략과의 적절성 검토 ····· 161
<그림 3-19> 3단계: 성과 모니터링 및 관리 ····· 164
<그림 3-20> 3가지 사업 유형에 따른 품질 보증 요구조건 ····· 165
<그림 3-21> 4단계: 사업 종료 ····· 166
<그림 4-1> 프랑스 ODA 사업의 규모 ····· 170
<그림 4-2> 프랑스 ODA 현황 ····· 171
<그림 4-3> 2008년 DAC Peer Review 세부적 이행 정도 ····· 176
<그림 4-4> 프랑스의 원조 체계 ····· 177
<그림 4-5> 프랑스 개발원조 ODA 관련 예산 할당 구조 ····· 183
<그림 4-6> AFD 조직도 (2008년) ····· 188
<그림 4-7> AFD 조직도 (2013년) ····· 190
<그림 4-8> 프랑스 개발 원조의 정책 수립 체계 ····· 192
<그림 4-9> AFD의 사업순환주기의 개요 ····· 204
<그림 4-10> Strategic Framework for AFD operations in Polinesia ····· 221
<그림 4-11> AFD의 성과관리 구조 ····· 224
<그림 4-12> AFD의 평가 결과 보고 체계 ····· 225

<그림 5-1> 일본 ODA 사업의 규모 ····· 235
<그림 5-2> 일본 ODA 현황 개관 ····· 235
<그림 5-3> 외무성-JICA-타 부처 관계도 ····· 237
<그림 5-4> NEW JICA의 조직도 변화 (2009-2013) ····· 240
<그림 5-5> JICA 조직 내에서의 전략부서의 위치 ····· 242
<그림 5-6> JICA의 개발원조 정책 수립 체계 ····· 249
<그림 5-7> 연동계획의 예 ····· 253
<그림 5-8> JICA 사업 실행의 흐름 ····· 261
<그림 5-9> 사업발굴을 위한 협력국과의 정책/전략 대화 ····· 271
<그림 5-10> 외무성 평가의 목적과 구조 ····· 284
<그림 5-11> JICA의 Rating System ····· 292
<그림 5-12> JICA Rating System 결과 예시 ····· 293
<그림 6-1> 정부 부처와 원조 기관의 관계 ····· 303
<그림 6-2> 원조기관과 협력 파트너와의 관계 ····· 333

글상자 목차

<Box 2-1> 호주 원조 프로그램의 목적 ····· 70
<Box 2-2> 사업 구상(Investment Concept) 문서 목차 ····· 104
<Box 2-3> 사업 기획(Investment Design) 목차 ····· 107
<Box 2-4> AusAID의 단기 전문가 자문 서비스(Period offers) 계약 ····· 114
<Box 2-5> 협력국 시스템 활용 ····· 115
<Box 3-1> 모잠비크 현지사무소의 업무 분장 ····· 140
<Box 4-1> AFD-정부 3개년 계약을 통한 예산예측성 강화 ····· 186
<Box 4-2> Ghana의 개발 지원을 위한 AFD의 3가지 우선순위
(영-한 요약 번역) ····· 198
<Box 4-3> POS 3에 명시된 AFD의 12가지 우선 순위 (영-한 번역) ····· 200
<Box 4-4> 재정지원협정 기본양식사례 ····· 210
<Box 4-5> 재정지원협정 기본양식의 목차 예시 (프-영 번역) ····· 211
<Box 4-6> AFD 조달 가이드라인 목차 - 자금 지원 계약 ····· 213

<Box 5-1> CAP의 예- 몽고 ····· 252
<Box 5-2> JICA의 타당성 조사 목차 예시 ····· 274
<Box 5-3> 기본계획 조사의 목차 예시 ····· 275
<Box 5-4> 무상자금협력조달지침 (JICA, 2012) (일-한 번역) ····· 277
<Box 5-5> PDCA 싸이클의 도식화 ····· 285
<Box 5-6> 평가 결과의 환류(Utilizing Evaluation Findings) ····· 294
<Box 6-1> AusAID 중기 원조정책과 주제별 전략과 프로그램의 연계성 분석 사례 ····· 310
<Box 6-2> AusAID의 협력국 조달 시스템 활용의 예 ····· 318
<Box 6-3> EU의 조달시스템 ····· 332
<Box 6-4> 사업 수행체계 내에서 협력국과의 관계 ····· 334
<Box 6-5> AusAID의 인력관리 계획 ····· 340
<Box 6-6> AusAID 정책 개발과 조직 개편과의 연계성 ····· 341

약어표

ADAA	Australian Development Assistance Agency
ADG	Assistant Director General
AFD	Agence Française de Développement (French Development Agency)
ANAO	Australian National Audit Office
ANCP	Australain-NGO Cooperation Program
APPR	Annual Program Performance Review
AusAID	Australian Agency for International Development
AW	Analytical Work
BDS	Basic Design Study
CAP	Country Assistance Policy
CAPF	Comprehensive Aid Policy Framework
CDI	Commitment to Development Index
CGD	Center for Global Development
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (Inter ministerial Committee for International Co- operation and Development)
COA	Contract Objective Administration
COS	Conseil d' Orientation Stratégique (Strategic Orientation Council)
CORE	Committee for Contribution Review
DCPs	Document Cadre de Partenariats (Partnership Framework Documents)
DDG	Deputy Director General
DDS	Detailed Design Study
DESC	Development Effectiveness Steering Committee

DEWG	Development Effectiveness Working Group
DG	Director General
DGM	Direction Generale de la Mondialisation, du Developpement et des Partenariats (Directorate General for Global Affairs, Development and Partnerships)
DGTPE	Direction Generale du Trésor et de la Politique Économique (Directorate-General for the Treasury and Economic Policy)
DPT	Document de Politique Transversale (Cross-Cutting Policy Document)
FADG	First Assistant Director General
FS	Feasibility Study
FSP	Priority Solidarity Fund
GBS	General Budget Support
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale (High Council of International Cooperation)
IFIs	International Financial Institutions
JBIC	Japane Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
JICA CAP	JICA Country Analysis Paper
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances (Institutional Act on Financial Legislation)
MAEE	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (French Ministry of Foreign and European Affairs)
MIIIDS	Interdependent Development Ministry
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances (Ministry of the Economy, Finance and Industry)
ODE	Office of Development Effectiveness
OECC	Overseas Economic Cooperation Committee

PBA	Programme Based Approach
PCM	Project Cycle Management
PGD	Policy for Global Development
POS	Plan d'Orientations Stratégiques (Strategic Orientation Plan)
QAI	Quality at Implementation
RBM	Results-based Management
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation
SEK	Swedish krona
SES	Senior Executive Service
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SPC	Strategic Programming Committee
SPP	Strategy and Portfolio Planning Branch
T/C	Technical Cooperation
ZSP	Priority Solidarity Zone

국문요약

1. 연구의 배경

해외 주요 공여국들은 지난 10여 년간 파리선언, 아크라 행동선언, 부산글로벌파트너십 논의와 OECD DAC 동료검토 결과의 영향으로 원조효과성 원칙을 원조 정책, 전략 및 수행 체계에 반영하기 위한 지속적인 노력을 해왔다. 다양한 개혁 의제 중에서도 최근 가장 주목을 받는 것은 글로벌 개발정책과 국내 원조정책, 전략 및 사업 수행 체계 간의 연계 고리를 만드는 데에 있다.

이를 위해서는 상위의 정책 및 전략과의 조화와 일치, 성과 달성을 위한 전략적 원조 프로그래밍, 사업효과성 향상을 위한 절차의 체계화와 효율성 강화 등이 주요 과제로 대두되고 있다. 따라서, 주요 공여국의 원조기관 차원에서는 기관별 특징에 근거하여 나름의 "기여의 방식 (Ways of contribution)"을 정립함과 동시에 사업의 형성, 기획, 프로세스 관리, 성과관리를 강화하는 데 역할을 집중하고 있다.

우리나라 무상원조 집행기관인 한국국제협력단 (Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)도 역시 앞서 제시된 국제수준의 중요한 원칙과 규범을 존중하고 원조의 선진화를 이루기 위해 기관 차원의 선진화 계획, 범분야 접근법 도입, 프로그램 기반 접근법을 활용한 시범사업 도입 등의 가시적인 성과에도 불구하고, 현재 개발되고 있는 다양한 정책과 전략들이 정책 형성과 사업 수행체계에 녹아들어 사업의 질이 향상되는 데는 많은 어려움이 산재해 있다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 다양한 개혁과제를 통해 정책과 사업 수행 체계의 변화를 시도하고 있는 타 원조기관들의 특징에 근거하여 그들의 정책 및 사업 수행체계의 전반적인 흐름과 특징을 조사 분석하고, 이를 통해 KOICA 사업 선진화 방안을 위한 시사

점을 도출하고자 한다.

2. 연구의 목적, 대상, 범위

본 연구는 **정책 수립 및 사업 수행체계 개편을 진행하고 있는 주요 해외 원조 기관의 현황 및 과제를 분석하여 시사점을 제공**하는데 그 목적이 있다. 위와 같은 목적을 위해 아래와 같은 연구 질문과 연구의 주안점을 정립했다.

첫째, 호주 AusAID, 스웨덴 Sida, 프랑스 AFD, 일본 New JICA의 개발 협력 제반 환경을 파악하고 기관별 현황 및 체계의 특징을 분석한다. 둘째, 타 원조 기관의 주요 정책, 전략 및 사업 수행 체계의 특징을 조사·분석한다. 셋째, 4개 원조 기관의 사업 효과성 증진을 위해 최근 진행한 수행체계 개편을 통해 시사점을 도출함으로써 KOICA 사업 수행체계 개선을 위한 유의미한 제언을 제공하고자 한다. 본 연구는 위와 같은 목적 뿐 아니라 해외 4개 원조 기관 내 사업 체계 내에서 핵심적으로 활용되고 있는 타 원조기관의 주요 문서를 축적하여 KOICA 사업 체계 개선방안에 벤치마킹이 될 수 있는 자료를 제공하였다.

본 연구의 대상은 아래와 같은 4개 타원조 기관으로 선정했다.

첫째, **호주 Australian Agency for International Development (AusAID)**는 호주 정부가 2016년까지 현재 수준에서 ODA를 2배 규모로 확대할 계획을 발표함에 따라, 2010년을 전후로 대대적인 개혁을 진행했다. 특히, 성과 입증에 관한 대내외적 요구강화로 정책 수준의 조사와 연구, 다자 및 양자의 특성을 고려한 평가, 사업 수준의 개선안을 꾸준히 발표하고 있다.

둘째, **스웨덴 Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)**는 원조 선진 공여기관으로써 정책과 원조의 효과적인 시스템 차원에서 교훈점을 얻을 수 있다는 평가를 받고 있다. 주요 공여국 중 가장 집중적으로 프로그램사업을 추구하고

있으며, 협력 파트너를 통해 사업을 수행하며, 기관 차원에서는 현재 성과관리를 중심으로 한 사업수행체계 개편을 진행하고 있다.

셋째, **프랑스 Agence Française de Développement (AFD)**는 공공기관(Public agency)과 개발은행(Development bank)의 성격을 가지고 있는 기관으로 지난 2004년 이후 꾸준히 체계 개편을 추진하고 있다. AFD는 다른 원조기관과 비교하여 무상원조가 아닌 재정지원 협정을 통한 자금지원을 제공한다는 차원에서 재원에 관한 검토와 위기관리를 전문적으로 시행하고 있다.

넷째, **일본 Japan International Cooperation Agency (JICA)**는 우리나라 개발정책 연구가 가장 많이 다루어진 국가로, 사업 추진 과정과 사업 시행방식이 한국과 가장 유사한 기관이다. JICA는 국별지원전략, 분야별/범분야 접근법, 프로그램 기반 접근법 등을 강화하고 동시에 협력국의 오너십과 개발 관련 정책 간의 조화와 일치 등 KOICA와 상당히 유사한 과제를 안고 있다. 최근 사업 형성, 발굴, 기획 단계의 신속한 이행, 사업의 엄격한 선형 관리, 사업 체계 내에서의 평가 체계 공고화, 사후평가의 대중공개 등 사업의 프로세스 매니지먼트와 관리 차원에서 다소 변화가 있음을 발견 할 수 있었다.

3. 연구의 방법 및 한계

본 연구는 1) 1차 자료 수집 및 문헌연구; 2) 2차 기관별 문헌조사 및 2차 연구 설계; 3) KOICA 사업선진화 T/F팀과의 공동세미나 실시; 4) 4개 원조 기관(AusAID, Sida, AFD, JICA) 현지조사 실시; 5) 종합분석과 시사점 도출 등 총 5단계로 구성되어 진행되었다. 연구 방법적인 면에 있어서는 문헌조사, 면담 및 포커스그룹 인터뷰 방법을 활용한 질적 조사연구에 속하며, 일정 기간 (2010년부터 2013년 초)를 중심으로 4개 원조기관의 원조 정책과 사업 수행체계의 특성을 파악하기 위한 목적을 지닌다.

위의 방법으로 본 연구를 진행하는 데 있어 가지는 한계는 다음과 같다. 첫째, 국내 연구의 범위가 주로 해외 원조 주무 부처와 기관의 제도에 초점을 둠에 따라, 이번 연구에서

대부분의 자료는 해외 자료에 근거하였다. 둘째, 원조 기관 별로 발간된 자료의 양과 질의 차이가 확연함에 따라서 보고서의 양도 기관별로 상이할 수 있다는 점이다. 셋째, 원조기관의 특성을 종합적으로 판단하기 위해서는 역사적, 종단적인 이해가 중요하나, 이번 연구에서는 정책적, 전략적으로 중요한 변화가 있었던 최근 3년간을 조사했다. 넷째, 연구의 목적이 사업수행체계의 시사점 도출에 있음에 따라 연구의 범위를 양자 원조 체계에 한계 시켰다는 것이다.

4. 기관별 비교 분석 및 시사점

4개 원조 기관의 법적 설립 근거와 기관 현황은 다음와 같다. 호주는 2015년까지 호주 ODA를 GNI 대비 0.5%까지 늘리겠다는 약속을 이행하겠다는 정치적 의지(political will) 아래 급진적인 원조개혁을 실시했다. 먼저, 2010년 호주의 원조 효과성 독립 검토(Independent review of Australia's aid effectiveness)를 실시하였고, 이어서 2011년 중기원조정책 Effective Aid를, 그 다음해인 2012년에는 4년 중기원조계획(AusAID, 2012)을 차례로 발표했다.

호주 원조의 체계는 기본적으로 원조 정책을 담당하는 외교통상부 (Department of Foreign Affairs and Trade)와 원조 프로그램을 통해 정책 및 전략을 실행하는 호주국제개발청(이하 AusAID)로 분류할 수 있다. 호주의 원조개혁의 일환으로 원조집행기관인 AusAID는 2010년 책임 집행기관으로서의 위상이 높아짐으로써 좀 더 적극적으로 원조정책에 관한 조언을 제공할 수 있는 위치로 격상되었으며, 2013년 7월 1일자로 호주 외교통상부 내 개발협력전담 장관직이 신설되면서 호주 원조 개혁에 힘을 싣는 계기가 되었다.

AusAID는 호주 전체 ODA의 83%를 집행하는 책임 원조 집행 기관으로서 정책 수준에 있어서는 정부에 개발 정책에 대한 자문을 제공; 사업 수준에 있어서는 프로그램 관리, 기획 및 조직, 평가 등의 역할을 담당한다. 또한, 국제 개발 협력 관련 회의 등에 호주를 대표하여 참석하고 있다. 본부는 캔버라에 위치하고 있으며, 기본적으로 지역 프로그램 그룹(The Country Program Group), 인도주의 인터내셔널 그룹(The

Humanitarian and International Group), 운영그룹(The Corporate Group)등의 3개의 큰 그룹으로 구성된다. 2012년 6월 기준 직원 수는 약 2,124명이며, 이 중 1,301명이 본부에 근무하며, 823명(호주공무원 227명, 현지고용직원 596명)이 40 여개 해외사무소에 근무하고 있다.

스웨덴은 OECD DAC의 담론을 이끌어가는 주요 공여국으로서, 2011년 ODA금액은 약 56억 불이었으며, 이는 스웨덴 GNI의 1.02%를 차지한다. 또한, 스웨덴은 미국 CGD (Center for Global Development, 글로벌개발센터)가 발표하는 CDI (Commitment to Development Index, 개발공헌지수)에서 2011년 1위, 2012년 3위 (총27개국)를 차지하여 원조선진국임을 나타내고 있다.

스웨덴 원조 체계는 기본적으로 의회, 정부, 정부 부처와 Sida로 이루어지며, 외교부는 원조 정책 수립 및 자금 조달을 관리 감독하고, Sida는 스웨덴 정부의 정책 및 전략을 이행하는 외교부 관할 원조 집행 기관이다.

Sida는 1995년 설립 되었으며, 스웨덴 ODA의 약 50%를 집행한다. 주요 기능으로는 1) 정부 요청 시에 스웨덴 개발 협력의 정책 및 전략을 제안하고, 2) 전략 실행 및 사업 지원을 관리하며, 3) 옹호활동 및 타 국가, 국제기구, 기타 이해관계자와의 정책 대화에 참여한다. Sida의 본사는 스톡홀롬에 위치하고 있으며, 총 직원 수는 약 730명이며, 본부 10개 부서에서 570명, 현지사무소에서 160명 (2012년 12월 기준)이 근무하고 있다.

프랑스는 2012년 ODA 127억 불을 지원했으며, 주요 개발 정책 및 전략을 외교부와 재정경제부에서 작성하고 원조집행기구인 AFD가 집행한다. 그러나 프랑스 원조의 특성상 그 외 관계부처에서도 유무상 원조를 지원하고 있다. 1941년 설립된 AFD는 공공원조기관 및 개발은행의 역할을 맡고 있고, 유상원조의 비율이 높은 편이다.

AFD는 프랑스 전체 원조의 약 20%, 양자 원조의 약 42%를 담당한다. AFD의 유형별 원조 비율은 2012년 기준 유상 원조 약 84%, 무상 원조 4%, 기타 12%로 구성된다.

그리고 외교부와 기타 관계부처(특히 교육부처)에서 별도로 무상원조를 지원하고 있다. 프랑스는 전통적으로 구 프랑스 식민지 아프리카 국가들에 대한 지원이 높았으나, 우선순위 지역 구분에 따라 점차적으로 타 협력국에 대한 지원을 높여나가고 있다. 또한 AFD는 프랑스 정부와의 3년 계약을 통해 원조 예산의 예측성 강화 노력을 기울이고 있다.

2000년대 들어 원조개혁을 시작한 프랑스는 외교부 차원의 개발 중장기 전략, 국별실행전략, 범분야정책 등을 수립하고, AFD는 이를 바탕으로 5개년 전략실행계획을 수립해 개발 사업을 진행하는데 현재 제3차 전략실행계획(2012-2016)이 수립되어 있다. 또한 분야별 전략 및 지침을 마련하여 분야별 전문성을 강화하고자 노력하고 있다.

일본은 2012년 ODA 약 105억 불을 지원했으며, 절대적 원조 규모는 OECD DAC 공여국 중 5위이지만, 2000년대 후반 일본 원조는 규모가 축소되었다. 기존에 여러 부처로 분산되어 있던 무상 원조의 정책/집행 기능은 2008년 JICA와 JBIC(Japan Bank for International Cooperation)의 합병으로 유무상 통합 원조기관인 NEW JICA가 탄생하였고, 정책 수립은 외무성, 집행 책임은 JICA로 정착되었다.

JICA는 일본 전체 원조의 약 60%를 담당한다. 그리고 유무상 통합기관의 성격으로 인해 JICA의 유형별 원조 비율은 유상 원조 약 70%, 무상 원조 10%, 기술 협력 20%로 구성된다. 일본은 아시아 지역에 대한 지원 비율이 높은 편이며, 사하라 이남 아프리카 지역에 대한 원조를 점차 늘려가고 있다.

<표> 4개 원조기관의 법적 설립근거와 기관 현황

	AusAID	Sida	AFD	JICA
법적 설립 근거	• 1995년 설립 • 2010년 원조 책임집행기관	• 1995년 스웨덴 의회 및 정부에 의해 임명	• 1941년 설립 • 공공원조기관과 개발은행 기능	• 1974년 설립 • 2003년 독립법인 변경
조직 현황	• 본부: 캔버라 • 사무소: 40개 • 청장: Peter Baxter • 직원수: 2,124명	• 본부:스톡홀름 +국내 2개 • 사무소: 38개 • 청장:Charlotte Petri Gornitzka • 직원수: 730명	• 본부: 파리 및 국내 1개사무소 • 사무소: 70개 • 청장: Anne Paugam • 직원수: 1,681명	• 본부: 도쿄+ 사무국 • 사무소: 92개 • 청장: Akihiko Tanaka • 직원수: 1,827명
지원 현황	• 호주 총 ODA: USD 4,983 m (2011) (OECD) • GNI 대비 0.34% (2011) • AusAID: 호주 총 ODA 중 83% 집행	• 스웨덴 총 ODA: USD 5,603 m (2011) (OECD) • GNI 대비 1.02% (2011) • Sida: 호주 총 ODA 중 약 50% 집행	• 프랑스 총 ODA: USD 12.7 bn (2011) (OECD) • GNI 대비 0.46% (2011) • AFD: 프랑스 총 ODA 중 약 20% 집행. 총 양자 원조 중 42% 집행.	• 일본 총 ODA: USD 10.60 bn (2011) (OECD) • GNI 대비 0.17% (2011) • JICA: 일본 총 ODA 중 약 60% 집행
주무 부처 와의 관계	• 외교부 산하 위치 동일하나 책임집행기관으로서 지위를 부여 받음.	• 본부: 의회 및 정부(훈령)-외교부-Sida • 현장: 외교공관에 Sida 속하여 긴밀히 업무	• 외교부, 재정경제산업부 중심의 2부처 체제 하의 원조 집행기관 • AFD는 유상 원조 집행	• 외교부 산하 유무상 통합 원조집행 기관 • 정책(외무성)-전략(JICA)-집행(JICA)의 분리 강조하는 경향
최근 기관의 역할 변화	• 조직 규모의 증대 (2배 증가) • 성과 관리 강조로 인한 조직 개편	• 10개의 수평적 부서로 전환 • 정책 관련 분야 제외됨 • Contribution management 강조 변화	• 분권화된 원조관리 강화 • Cross Operations Issues & Operational support 팀 설립 • Risk 부서의 확대	• 전략기획부 역할 강화 • 각 부서 간 의사소통 및 조율을 위해 각 부서 내 Planning Division 설치 • 전략 부서 내 SMEs부서신설

출처: 저자작성(2013).

4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행 체계의 비교에 있어서는 각 기관의 정책 및 전략을 어떻게 사업에 반영하고 있는지, 사업에 대한 개념 및 기관의 역할을 어떻게 정의하고 있는지가 중요하다.

호주는 상위 정책 및 전략과의 연계를 강조하면서 원조 정책-전략-사업 수행 체계에 이르는 체계적 구조를 마련하기 위해 노력하였다. 먼저, 중기 정책인 Effective Aid를 통하여 호주 ODA의 5대 전략적 목표(삶의 보호, 모두를 위한 기회 증진, 지속가능한 경제발전, 효과적인 거버넌스, 인도적 지원 및 재난 대응)를 수립하였고, 정책의 이행을 구체화 하기 위한 단계로 종합적 원조 정책 프레임워크(CAPF)를 수립하여 4개년 지역별 예산 배분을 통한 원조 중기 예측성 강화 노력, 개발 성과 측정을 위한 3단계 성과 프레임워크를 제시했다.

국가협력전략은 AusAID가 직접 주도하여 수립하며, 전략의 실질적 이행을 증진시키기 위한 목적으로 1) 국별프로그램전략(Program Strategy)과 2) 실행전략 (Delivery Strategy)등 이원화했다. 또한, 국별 전략 역시 협력국 개발 우선순위에 맞추어 호주 원조의 5대 전략적 목표 하에서 선택하게 되어 있으며, 전략적 목표 하에 주제별/분야별 전략이 위치하도록 되어 있다 (예: '모두를 위한 기회 증진' 의 3개의 세부 목표 대상-여성(성 평등 전략), 아동(교육 분야 전략), 장애인 (장애인 포괄적 개발 전략)).

사업 수행 체계에 있어서, AusAID는 사업을 직접 실행하는 기관의 성격이 아닌, 다양한 수행기관을 전달 채널로써 활용하여 사업을 실시하고 있으며, 원조기관의 성격을 사업 수행 과정의 성과 및 질을 관리하는 기관으로서 가지고 있다고 볼 수 있다. AusAID의 2011-2012년 양자 지원 사업은 컨설팅 기관 (commercial suppliers) 17%, NGOs 14%, 대학 및 기관 8%, 협력국 정부 9% 등을 통하여 실행되었다.

AusAID의 사업관리체계(Aid Management System)은 크게 4단계 1) 정책 및 방향 설정; 2) 사업 계획 및 기획; 3) 시행 및 성과관리; 4) 검토 및 평가 단계로 구분되는데, 사업수행체계 내 특징은 다음과 같다.

첫째, 개발 성과와 비용가치대비(Value for Money)를 중시하여 사업 지원에 있어 투자(investment)개념을 적용함으로써, 비용 대비 개발 성과 달성의 중요성을 강조하고 있다. 이에 사업 수행 체계 내에서는 사업 형성 단계에 집중적으로 참여하여 투자 계획안을 작성하고, 사업 시행 단계 및 평가에 있어서는 모니터링을 통한 성과 및 품질관리 업무에 초점을 두고 있다.

둘째. 사업의 구상 및 기획 단계에서 본부의 지역부서 및 현지사무소 프로그램 담당자를 포함한 협력파트너 및 다양한 이해관계자들과 팀을 구성하여 사업을 발굴해내는 것이 특징이며, 또한, 컨설테이션 과정을 통한 주도적인 사업 형성 과정은 AusAID가 양질의 '프로그램'을 전략적으로 만들 수 있는 기반이 되며, 이를 통하여 소규모 사업의 수를 감소하고, 뚜렷한 목표 대상을 설정하여 대규모 프로그램을 지향하는 방향으로의 통합을 추구한다.

셋째, 성과 관리를 중요시하여, 성과 관리 체계를 기관-프로그램-사업 수준에서 마련함으로써 기관의 개발 성과-프로그램 성과-사업 성과가 일관성 있게 보여질 수 있게 하였다. 또한, 사업 수행 체계 내 성과 관리 방법은 내부의 학습과 원조기관 직원 스스로 품질관리를 강조하며, 성과 모니터링과 품질관리 두 가지 방법을 균형 있게 실시하려는 노력을 하고 있다.

넷째, AusAID 직원들이 사업수행체계 내 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 정책(policy), 가이드라인(guideline), 툴(tool), 수행방법안(instruction), 문서 서식(template) 등 다양한 층위의 문서를 만들었으며, 또한, 최근 3년간 2배로 늘어난 기관 인력관리 및 내부 역량 강화를 위해 인력 계획 방안을 1,2차에 걸쳐 수립하였다.

정책 수립에 있어, 스웨덴은 2003년 Policy for Global Development라는 정책 문서 하에 부처 간의 정책 일관성을 강조함에 따라 '평등과 지속가능한 개발'이라는 정책적 목표를 공유하게 되었다. 스웨덴 원조 정책에는 1) 권리 중심 (A Rights Perspective)과 2) 빈곤층 중심 (A Perspective of the Poors)라는 2가지의 중요한 패러다임이 근간한다.

그러나, 정책 체계에 있어서는 OECD DAC Peer Review를 통해 정책 및 전략의 복잡성에 대해서도 많은 비판을 받아 왔다. 따라서, 2013년 현재 스웨덴 정부는 Aid Platform이라는 가칭의 단일 정책 문서를 수립 중에 있다.

국별 전략 역시 개발 목표 달성을 위한 성과관리를 강조함에 따라 2012년부터 스웨덴 외교부가 Sida와 함께 성과관리에 기반한 국가협력전략을 수립하기 시작했다. 신 국가협력전략의 특징은 섹터별 구성이 가지고 있는 한계를 인지하고, 서로 다른 섹터들이 하나의 단일한 성과를 이루어 내기 위하여 기여할 수 있다는 전제를 가지고 있다는 것이다.

사업 수행체계에서는 사업/프로그램(project/programme)과 지원(Contribution)의 의미를 구분하여 사용하고 있다. 원조기관으로서의 Sida의 역할은 정책, 전략의 실행 및 사업 지원 관리 (Contribution management)에 있으며, 실제 사업/프로그램의 책임자 및 의사결정자는 협력 파트너라고 규정하고 있다. 따라서, Sida는 사업에 대한 지원 관리(contribution management)를 강조하고 있으며, 정책, 전략, 사업의 단계별 과정에서 개발목표를 달성하는 데 초점을 두는 성과 관리에 초점을 맞추고 있다.

Sida가 집행하는 양자 원조 내의 주요 협력파트너는 국내외 NGO(28%), 협력국 정부(21%) 및 스웨덴 내 정부기관, 컨설팅 기관 등이 있으며, Framework Agreement라는 제도를 만들어 NGO와 컨설팅기관과 장기간 파트너십 계약을 체결하여 사업의 일부를 이행시키기도 한다.

2012년 3월 새롭게 개발된 사업수행체계 내 지원 관리 시스템(contribution management system)은 1) 심사 여부 계획; 2) 심사 및 계약 체결; 3) 성과 모니터링; 4) 지원 종료 등 4단계로 이루어져 있으며 이 중 3단계 성과 모니터링에 중점을 맞추고 있다. Sida의 지원 관리 시스템의 특징은 다음과 같다.

첫째, Sida는 현지사무소가 해당 협력국 외교 공관 내에 위치한 경우로서, 협력파트너가 작성한 사업 구상안이 스웨덴 개발목표와 조화되고 일치되는지 심사하는 방식으로 사업을

발굴한다. 현지에서 사업 예산을 승인할 수 있는 한도가 5천 만 스웨덴크로나(약 한화 85억 원)으로써, 현지에서 사업의 발굴, 형성 및 수행을 진행할 수 있는 권한을 본부로부터 상당 부분 위임받는다.

둘째, 개발 목표 달성을 위해 사업 기간 중의 성과 및 품질 관리를 강조함에 따라 4개의 모니터링 메커니즘(연간 계획 예산, 연간 기술 보고서 및 재무보고서, 연간 감사 및 지급에 대한 모니터링)을 통해 품질 관리가 이루어지며, 3단계(1. Sida 내 내부 직원 중심; 2. Sida 내 상위 책임자 승인; 3. 외부 전문가를 활용한 독립 검토) 품질 관리 시스템을 강조하고 있다.

AFD는 사업의 발굴, 형성, 기획 단계에서 협력국 파트너를 사업의 주체로 여기고, 협력국으로부터 사업 제안서를 받아 심사 후, 협력국의 개발 전략 및 프랑스의 개발정책 및 전략에 부합할 경우 재정 지원의 형태로 원조를 지원한다. 사업 내용과 협력국의 역량에 따라 유무상 원조 유형을 결정하는데, 유상원조 지원이 많으므로 재정지원 결정을 위해 위험요소 측정 및 관리를 강조한다. 사업 시행의 직접 주체는 협력국 파트너이며, 이행타당성 조사 및 조달/용역업체 선정도 협력국의 주관으로 이루어진다. AFD 현지사무소는 No-Objection 제도를 통해 조달 용역의 품질을 관리하고, 현장에서 정기적 사업 모니터링을 통해 품질 관리를 꾀한다.

AFD는 원칙적으로 협력국의 제도 및 시스템을 존중하고자 하나, 협력국 파트너가 역량이 부족할 경우, 사업을 직접 수행하는 용역 기관이 국제적으로 통용되는 규정 및 가이드라인을 활용할 수 있도록 융통성을 발휘하기도 한다. 또한 필요시 효과적인 사업 수행이 가능하도록 비공식적 차원에서 의사소통 채널의 다변화를 허용하기도 한다.

AFD는 사업 평가 시행을 중시하는데, 대부분의 평가가 외부 평가로 이루어지고 본부의 평가부서는 소수의 전략 및 재정 관련 평가를 담당한다. 또한 평가의 객관성 및 품질 관리를 위해 정기적으로 외부 평가위원회가 평가 결과의 품질을 확인한다.

일본은 주요 개발 정책을 외무성에서 작성하고 원조집행기구인 JICA에서 기관 차원의 전략 및 계획을 수립하여 사업을 시행한다. 그러나 JICA가 외무성에 정책 제언 및 작성 과정에서 조언 제공을 하므로, 외무성과 JICA의 역할 분장은 뚜렷하지 않다. 일본 원조의 방향성을 제시한 ODA Charter와 중기 정책을 기반으로 JICA 역시 중기 전략을 수립하였고, 매년 JICA's Path for Development Activities 문서 수립을 통해 당해년도의 우선순위 이슈를 정하는데, 이는 예산 배분, 사업 수립/기획의 근간을 이룬다.

또한 JICA는 협력국의 배경 및 상황을 분석한 JICA CAP(국가분석문서)를 작성하고, 외무성은 이를 기반으로 1~2쪽의 간략한 CAP(국가지원정책)과 연동계획을 수립한다. 그 외 JICA는 사업 시행을 위한 보고서 및 계획문서를 수시로 작성하여 사업 전략 및 계획 보완을 위한 노력을 기울인다. 특히 분야별 지침 및 전략과 분야별 전문가 풀을 활용하여 분야별 전문성을 강화하고자 노력하고 있다. JICA는 통합 이후 3S(Speed up, Scale up, Spread out)을 슬로건으로 내세우며 사업 수행의 가속화, 지연 방지 및 모델 사업의 규모 확대를 위해 경주하고 있다.

JICA는 본부와 현지사무소에서 지역 부서와 분야별 부서의 협력 매트릭스를 형성하여 효과적, 효율적 사업 수행을 하고자 노력한다. 이는 사업의 발굴, 기획, 형성부터 사업 수행 및 평가에 이르기까지 일관되며, 부서간 효율적 의사소통 및 협력 증진을 위해 통합 이후 각 부서 내 기획팀을 신설하였다. 각 부서 내 기획팀은 JICA 내외부에서 부서-부서, 부서-타기관의 의사소통 창구 역할을 하고 있다. 또한 기획팀은 부서 업무의 전반적 총괄과 조정 및 예산 배분의 권한도 부여받았다.

그리고 JICA는 사업 수행 전 단계에서 현지사무소의 책임과 권한을 더욱 강조하고 있다. 현지사무소의 권한 강화는 아직 정착 과정 중에 있으므로 장단점이 동시에 존재하지만, 사업 수행의 융통성을 위해 효율적 권한 이양 노력을 기울이고 있다.

JICA는 사업 형성, 발굴 단계에서 사전조사를 강조하는데, 사업의 내용에 따라 세부 사전조사를 실시하기도 한다. 기존에는 요청주의에 의해 사업 발굴을 하였으나, 협력국

정부와 정책대화를 통한 사업 발굴을 하고자 노력하고 있다. 조달 및 용역의 이행 과정과 권한은 대부분 현지사무소에 위임되어 있다. JICA 본부는 주로 관리 및 현지사무소에 지침 제공, 조달 용역 인력 교육 책임을 맡는다.

사업 수행은 대부분 외부 기관 및 전문가를 선정하여 이루어지고, 현지사무소에서 정기적 사업 모니터링을 통해 사업의 품질을 관리한다. JICA는 사업 평가에 많은 노력을 기울이고 있는데, 특히 사후 평가를 강조한다. 따라서 매년 100건이 넘는 사업의 사후 평가를 rating system을 통해 결과를 공개하고 보고서를 JICA 웹사이트에서 공개한다. 평가 결과 환류를 통해 유사 사업 수행 시 교훈점으로 활용하고자 하는 노력도 지속되고 있다.

<표> 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행체계 비교

<table>
<tr><th rowspan="2">주요 단계</th><th colspan="5">세부 단계</th></tr>
<tr><th>호주 AusAID</th><th colspan="2">스웨덴 SIDA</th><th>프랑스 AFD</th><th>일본 JICA</th></tr>
<tr><td>정책 및 사업 체계 개요</td><td>• 5대 전략 목표 기준 주제별 중심 지원
• AusAID의 역할: 투자
• 사업 형성 및 기획 단계 집중 참여
• 사업 시행 및 평가 단계 관리</td><td colspan="2">• 원조 우선 순위에 따른 주제별 중심 지원
• Sida의 역할: 기여 (contribution)
• 성과관리 단계를 강조</td><td>• 분야별 중심 지원 (교육 및 보건 중심)
• AFD의 역할: 재정지원(loan)
• 재정지원 협정을 통한 자금 지원의 결정과 계약, 사업 평가 강조</td><td>• 분야별 중심 지원 (사회 및 경제 기반 인프라 중심)
• JICA의 역할: 직접 사업 및 기술지원
• PCM 강조
• 사업 발굴/기획 및 평가 집중</td></tr>
<tr><td rowspan="2">국별 전략 수립 단계</td><td>프로그램 전략 (PS)</td><td colspan="2" rowspan="2">성과 중심 국별 전략 수립</td><td rowspan="2">DCPs
(국별 협력 전략)</td><td>외무성: CAP (국가 지원 정책) 및 Rolling Plan</td></tr>
<tr><td>실행 전략 (DS)</td><td>JICA: JICA CAP</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사업 형성 단계</td><td>사업 컨셉 (Investment Concept)</td><td colspan="2">사업 심사 여부 결정</td><td rowspan="2">**사업 심사 및 지원 여부 결정**
• 사업 제안 요청서 접수 및 심사
• 이행 타당성 조사
• 사업 심사
• 사업의 재정 지원 기획 및 결정
• 재정자원 지원협약</td><td rowspan="2">**사업 심사 및 지원 여부 결정**
• 사업 기획 제출
• 기초조사
• 기초 조사
• 협력국 요청서 정식 요청
• 협정 체결
• 사전 평가</td></tr>
<tr><td>사업 기획 (Investment Design)</td><td colspan="2">사업 심사 및 지원 여부 결정</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사업 실행 단계</td><td rowspan="2">협력 파트너 수행</td><td rowspan="2">AusAID 프로그램 담당자: 모니터링을 통한 성과 관리 및 질 관리</td><td rowspan="2">협력 파트너 수행</td><td rowspan="2">Sida 지원 관리 담당자: 성과 관리 및 모니터링</td><td colspan="2">협력국 조달 용역 시행
(본부 시행하는 연구, 평가, 소규모 사업 제외)</td><td colspan="2">본부 및 해외사무소 조달/용역 시행</td></tr>
<tr><td>협력국/ 파트너 수행</td><td>AFD 해외사무소 (필요시) 모니터링</td><td>협력국, 협력 파트너 수행</td><td>해외 사무소 모니터링 및 평가</td></tr>
<tr><td rowspan="2">사업 평가 및 환류 단계</td><td colspan="2" rowspan="2">외부 평가자 수행</td><td colspan="2">사업 종료</td><td colspan="2">사업 종료 및 사업 평가</td><td colspan="2">사업 종료 및 사업 평가</td></tr>
<tr><td colspan="2">평가 및 환류</td><td colspan="2">사후 평가</td><td colspan="2">사후 평가/사후 모니터링</td></tr>
</table>

출처: 저자작성(2013).

5. 종합제언

앞의 비교분석 및 시사점을 바탕으로 KOICA 사업선진화를 위한 개편 과정 및 향후 도출될 방안을 위해 조사대상 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행 체계 비교 결과를 4개의 주제로 분류하여 총 9가지의 종합 시사점을 제시한다. 1) 원조집행기관으로서의 역할 재조명, 2) 정책-전략 형성 체계 개편, 3) 사업 수행 체계 개편을 통한 사업 선진화, 4) 원조기관의 체계 개편을 위한 환경 변화.

1) ODA 전문 집행기관으로서의 역할 재조명

첫째, ODA 전문 집행기관으로서 KOICA는 기관 차원의 개발목표, 우선순위, 주요 기능 및 전략적 업무 범위를 명확히 정립해야 한다.
둘째, 외교부-원조기관의 전략적 역할 정립이 선행되어야 한다.

4개의 원조 기관은 공통적으로 ODA 전문 집행기관으로서의 고유의 역할을 정립, 전략 마련, 사업 관리에서 우선순위인 분야와 기능, 업무 범위를 지속적으로 모색하고 있다. 따라서 KOICA는 기관 차원의 개발목표, 우선순위, 주요 기능과 업무 범위의 명확한 정립과 함께, 타 기관들의 개혁 및 학습 결과를 바탕으로 정책 형성과 사업수행체계 개편의 주요 과제 도출이 필요하다.

그리고 정책, 전략의 작성 업무 분장에 있어 외교부와 KOICA의 전략적이고 명확한 역할 분담이 필요하다. 현실적으로 어렵다면 SIDA와 JICA의 형태를 벤치마킹하여 정부 제공 정책/전략에 근거하여 하위 국별 전략/프로그래밍 수립을 시도할 수 있다.

2) 정책-전략 형성 체계 강화

셋째, 국가협력전략(CPS)과의 연계성 강화를 위한 원조기관 차원의 국별협력전략(CPS) 이행계획 수립이 요구된다.
넷째, 국가협력전략 및 CPS 이행계획 내 우선순위는 섹터별, 분야별 전략에서 주제별 전략으로의 전환이 필요하다.
다섯째, 성과에 기반한 간소하고 효율적인 국가협력전략 수립이 필요하다.

KOICA가 정부차원의 국가협력전략 실행을 위한 '이행계획'을 개발하고 국별 프로그래밍 도입의 환경을 조성할 필요가 있다. 이를 위해 호주 AusAID와 일본 JICA의 사례를 참고할 수 있다.

그리고 개발 성과에 기반한 전략 수립과 성과 관리를 위해 중장기적으로 주제별 전략을 수립해야 할 것으로 사료된다. 현재 우리나라 국가협력전략이 섹터 중심으로 구성되어 현실적 제약이 존재하므로, 단기적으로 일본 JICA, 장기적으로 호주 AusAID와 스웨덴 SIDA의 사례를 참고할 수 있다.

또한 타 원조기관의 사례를 비춰볼 때, 포괄적이고 핵심적 내용을 담은 전략 문건으로서의 국가협력전략을 수립하고, 구체적이고 실무적인 문건을 별도로 개발하여 공여국과의 정책 대화 및 협의과정에서 활용할 수 있을 것이다.

3) 사업 수행 체계 개편을 통한 사업 선진화

여섯째, 사업에 대한 새로운 개념과 접근법에 대한 제고가 필요하다.
일곱째, 사업 발굴, 형성과 기획 단계에서 원조기관의 역할(정책 대화 및 컨설테이션을 통한 사업 발굴, 사업 기획 및 심사 단계의 체계화)을 명확히 정립해야 한다.
여덟째, 사업 수행 체계 내에서의 전문적인 원조관리(성과관리, 품질관리, 평가관리, 위험관리)가 강화되어야 한다.
아홉째, 협력 파트너와의 협력 및 관리 방안의 개선이 요구된다.

타 원조기관들은 사업에 대한 다양한 개념 및 접근법을 가지고 있다. 현재 KOICA가 단기적으로 효율적 전략 수립, 집행, 사업관리가 가능할 환경 마련 노력을 경주하고 있다. 장기적으로는 타 기관들이 시도하고 있는 다양한 파트너십 및 계약 방식, 전문가 활용 체계화 등을 통해 사업수행체계 내 KOICA의 역할 정립이 중요하다고 판단된다.

양질의 사업 발굴을 위해 현지 대사관과 해외사무소 중심으로, 현지에서 진행되는 주제별/분야별 공여국 미팅 참석, 정책 전문가 파견 등을 통해 장기적으로 컨설테이션을 통한 사업 발굴 및 기획, 심사의 노력이 필요하다. 또한 본부에서 급변하는 정책/전략적 변화가 해외사무소와 원할히 공유될 수 있도록 본부 직원 역량강화 팀의 해외사무소 순방 교육 및 워크숍 개최 등의 노력도 모색해볼 수 있다.

현재 KOICA의 인력 구성 상황으로 성과 및 품질 관리 보고서 작성이 쉽지 않다. 그러나 AusAID의 QAI 같은 보고서 툴을 통해 성과 관리와 품질 관리의 동시 수행이 가능할 것이며, 이를 위해 품질 관리 담당자 선정 및 가이던스 제공이 필요하다. 사업 수행 체계 내에서 평가 관리가 녹을 수 있도록 평가의 개입 포인트의 명확한 설정 및 평가에 대한 인식 개선도 필요할 것이다. 그리고 개발 사업 수행 중 발생 가능한 위험 관리 방안에 대한 조사 및 연구 노력을 계속하고, 인지 이상의 실제 보호, 효과성, 지속가능성 등 차원의 위험관리에 대한 단계적 도입 방안이 필요할 것이다.

타 원조기관들은 효율적 관리 및 행정 부담의 최소화를 위해 다양한 중장기적 파트너십 체결을 시도하고 있다. KOICA 역시 이런 사례를 통해 핵심적/비핵심적 업무를 파트너와 업무 분장하여 효율적인 원조 사업 관리를 꾀할 수 있을 것이다.

4) 체계 개편을 위한 환경의 변화

열 번째, 원조기관의 기능과 역할 및 전문성을 명확히 정립하고 이에 따른 인력 운영 계획 및 전문성 강화 방안을 마련해야한다.

정책-전략 수립 과정에서의 원조기관의 역할을 강화하고 사업수행체계 내에서의 선진화된 프로그램 관리를 강화하기 위해서는 우리나라 원조환경의 물리적인 환경을 고려해야 할 것이다. 원조 기관의 핵심 기능 수립에 근거하여 KOICA의 인력 운영 계획을 수립하는 것이 필요하다.

Executive Summary

Since joining the Development Assistance Committee (DAC) in January 2010, Korea has worked hard to strengthen its aid and to contribute to global development efforts. Korea's DAC membership followed an extensive accession process and a special session of the DAC on 25 November 2009. At this meeting, members expressed genuine admiration for Korea's success in transforming itself from an aid recipient (as recently as 1995) to an important aid donor in such a short space of time.[1] However, it also addresses that the Korean government must manage the steep increase in ODA volume carefully to ensure its effectiveness. Korea tries to build on ODA commitment on increasing volume and establishing stronger legislation and aid policies.

Currently, Korea is facing new challenges for improving the quality of aid programs and reducing considerable gaps between fast aid policy reform and ongoing slow changes in effective project management systems. Project management system consists of Project Formulation Phase – Project Planning Phase– Project Implementation Phase – Regular Monitoring and Project Evaluation Phase.

The purpose of this research is on analysis of major foreign aid agencies and their recent attempts to improve linkages between major policies, key strategies and project/program system. To pursue this aim, research questions and focus have been set as follows:

1) OECD (2012), OECD DAC Peer Review of Korea 2012에서 발췌

First, what are the key characteristics of a selection of major foreign aid agencies; AusAID of Australia, SIDA of Sweden, AFD of France and New JICA of Japan?

Second, what is the overall flow in policy establishment and project implementation system of the four aid agencies? What are characteristics of their programs/projects, their policy/strategy formation, their program/project planning, their implementation and monitoring, and their evaluation and feedback?

Third, what are the characteristics of each aid agency in attempting to effectively introduce key policies and strategies into program/project cycle management?

This research utilizes following methods to pursue the purpose: collection of written materials and analysis, field research and in depth-analysis in four aid agencies and in four countries. It is a qualitative research utilizing literature reviews as well as individual and focus group interviews at both the domestic and international levels.

<Table> Four aid agencies : ODA volume and current status

	AusAID	Sida	AFD	JICA
Legal Foundation	• Named as AusAID in 1995 • Appointed as Executive Agency in 2010	• Established in 1995 • Aid executing agency under Ministry of foreign affairs, appointed by Parliament and government	• Established in 1941 • Double function as public aid agency and development bank	• Established in 1974 • Changed the system as the independent agency (October, 2003)
ODA volume & Delivery channel	• Total ODA: USD 4,983 m (2011) (OECD) • Per GNI 0.34% (2011) • AusAID: execute 83% out of total ODA • AusAID support: AUD 4,141.5 M (2011-2012) (about 86% out of total ODA) • Support forms: Bilateral 58%, Multilateral 42% • Thematical: sustainable economic development 27%, saving lives 16%, promoting opportunities for all 17%, humanitarian and disaster response 11%, effective governance 19%, cross-cutting 10% • Regional: Asia/Pacific 47%; Western Asia 10%; Sub-	• Total ODA: USD 5,603 m (2011) (OECD) • Per GNI 1.02% (2011) • Sida: execute 50% out of total ODA • Sida support: USD 2.53bn (2012) • Support forms: Bilateral 70%, Multilateral 30% • Thematical: Democracy and Human rights 29%, Humanitarian Assistance 16%, Health 10%, Sustainable Environment 10%, Others • Regional: Africa 32%, Asia 8.6%, Eastern Europe 6.6% • Delivery channel: Multilateral organizations 30%; Public 21%; intl. NGO 10%; nat. NGO 14%; local NGO 4%;	• Total ODA: USD 12.7 bn (2011) (OECD) • Per GNI 0.46% (2011) • AFD: execute about 20% out of total ODA. 42% out of total Bilateral ODA • AFD support: 2.54 bn (2011) • Support forms: Bilateral 67%, Multilateral 33% • Sectoral: education 17%, health 2%, agriculture 4%, energy 4%, econo/socio infra 16%, multisector 5.5%, environment protection 12%, etc. • Regional: Sub-Saharan Africa 44%, Asia 18%, Middle East/North Africa 14%, Latin America/Caribbean 14% • Forms: general budget	• Total ODA: USD 10.60 bn (2011) (OECD) • Per GNI 0.17% (2011) • JICA: execute 60% out of total ODA • JICA support: 6.36 bn (2011) • Support forms: Bilateral 80% (Grant 10%, TC 20%, Loan 70%), Multilateral 20% • Sectoral: social infra 22.5%, economic infra 47.9%, production 5.9%, multisector 8.7%, humanitarian assistance 4.1%, others • Regional: Sub-Saharan Africa 11%, Asia 60%, Middle East/North Africa 5%, Latin America/Caribbean 6%

	Saharan Africa 7%; Others • Delivery channel: Multilateral organizations 42%; Private consulting firms 17%; NGO 14%; Universities/Institutes 8%; Partner country governments 9%; Others	others 21%	support 5%, investment 42%, debt relief 16%, others	
Relation with aligned Ministry	• AusAID acquired the position as main aid Executive Agency in 2010 under the Ministry of Foreign Affairs • Responsible for advisory function toward Australian aid policy/related policy	• Emphases re-establishment of roles between Ministry of Foreign Affairs and SIDA. • Headquarter: government -Sida • Field: Sida belongs to Embassy • Field: close implementation by MFA and SIDA • Headquarter: Parliament/ government provide directive to Sida	• Aid executing agency under Ministry of foreign and european affairs and Ministry of Economy, Finance and Industry • Aligned ministries- support grants • AFD- mostly in forms of loans	• Unified aid executing agency (loans,grants,T/C) under Ministry of Foreign Affairs • Divided roles between MOFA and JICA: policy(MOFA)-strategy(JICA)-implementation(JICA)
Recent change after reform	• Doubled size • Effective system emphasis • Utilizing in-house expertise for aid expansion/sector expertise • 'Corporate Enabling Division' for strengthening the emphasis of the result management	• Modified to horizontal system of 10 departments • Excluded policy-related part • Emphasis on contribution management • Embassies mostly in charge of previous regional department tasks	• Emphasized the decentralized aid management by allocating 40% of total staff • Established Cross Operations Issues & Operational support team • Expanded Risk Department	• Strengthened the role of Operations Strategy Dep. • Established 'planning division' in each department for better, effective communication • Established SMEs division in Operations Strategy Dep.

Key features of the four aid agencies

■ Australia, AusAID

Following the DAC Peer Review of Australia in 2008, Australia went through dramatic ODA reforms in order to achieve the political objective of increasing the ratio of ODA to ODA/GNI 0.5% by 2015. Firstly in 2010, 'Independent review of Australia's aid effectiveness' was conducted. And mid-term ODA policy, 'Effective Aid' (2011) and 4 year mid-term ODA plan by AusAID (2012) were published respectively.

The Australian ODA system mainly consists of 2 entities: the first being the Department of Foreign Affairs and Trade, the other being AusAID, with involvement from a few other ministries, such as Ministry of Agriculture, Fisheries and Forestry. ODA policy is established by the Department of Foreign Affairs and Trade, while AusAID is the implementing entity of policies and strategies through its aid programs. As a result of the ODA reforms, AusAID has been able to provide advice on ODA policy more actively, positioning itself as the main ODA executing agency since 2010. The creation of the new position of Minister of international development within Department of Foreign Affairs and Trade on July 1, 2013 served as a momentum to strengthen ODA reform procedure.

As the main ODA executing agency, AusAID implements 83% of overall Australian ODA. It provides advice on development policy to the Government at policy level and is in charge of program management, planning, organization and evaluation, etc at implementation level. Additionally, AusAID attends various meetings and conferences regarding international development and cooperation on behalf of the Australian government. Its headquarters are

located in Canberra, and it consists of 3 major groups: The country Program Group, The Humanitarian and International Group, The Corporate Group. The number of AusAID staff is about 2,124 (June, 2012)– 1,301 employed in the organization's headquarter, while 823 (Australian nationals 227, local 596) work in approximately 40 field offices.

■ Sweden, SIDA

As an active contributor in OECD DAC and other international development arenas, Sweden contributed about 5.6 billion US dollors (1,02% of Swedish GNI) in 2011. Sweden also ranked 1st in 2011 on the Commitment to Development index (CDI), published by CGD (Center for Global Development), and 3rd out of 27 countries in 2012.

The Swedish ODA system consists of four major entities; the parliament, government, government offices and SIDA. The Ministry of Foreign Affairs is in charge of ODA policy establishment and financing management, while SIDA is an ODA implementing agency of governmental policy and strategy, under the Ministry of Foreign Affairs.

SIDA, established in 1995, provides about 50% of Swedish ODA. Its three main functions are as follows: First, it suggests policy and strategy for Swedish development and cooperation upon government request. Second, it manages policy implementation and project support. Third, it participates and attends to advocacy activity, policy dialogue with other countries, international organizations and other interested parties. The headquarters are located in Stockholm, and the number of staff is about 730– 570 in the 10 departments at headquarters, with 160 work in field offices (December, 2012).

■ France, AFD

France, one of top five contributing OECD DAC members, contributed 12.7 billion US dollars in 2012. Major development policies and strategies are established by MAEE (Ministry of Foreign and European Affairs) and MINEFI (Ministry of the Economy, Finance and Industry), with AFD being the main implementing agency of policies and strategies. Other aligned ministries provide ODA as well. CICID (Inter ministerial Committee for International Co-operation and Development) is co-managed by MAEE and MINEFI, and as the main body in charge of overall ODA policies, it links the two ministries and AFD. Established in 1941, AFD has the double function of being both public aid agency and development bank, so it provides a relatively high ratio of ODA loans. Here it differs from AusAID and SIDA that both provide grant aid.

AFD provides about 20 % of overall French ODA, and 42% of bilateral ODA. In 2012 AFD provided 84% of loans and 4% of grant. Separately, MAEE and other aligned ministries also provide their own grant ODA. Traditionally, France has supported African countries due to its historical ties. However, it is now increasing ODA to other partner countries. In addition, AFD is attempting to strengthen ODA budget predictability through a 3 year contract with French government.

■ Japan, JICA

Japan has maintained strong support of ASEAN countries and is also currently increasing contributions to the Sub-Saharan African region. In 2012 Japan was the 5th contributing OECD DAC member, contributing about 10.5 billion US dollars, a considerable reduction in ODA since 2000.

Development policies are developed by MOFA (the Ministry of Foreign Affairs), whereas JICA is responsible for project implementation. It is responsible for about 60% of overall Japanese ODA, and provides about 70% of loans, 10% of grants and 20% of technical cooperation.

In 2008, New JICA was established with the merging Old JICA and JBIC (Japan Bank for International Cooperation). This is now the body in charge of grant aid, loans and technical cooperation.

JICA is responsible for about 60% of overall Japanese ODA, and provides about 70% of loans, 10% of grants and 20% of T/C. Japan has maintained a strong support toward ASEAN countries. Yet currently it is increasing contribution to Sub-Saharan African region as well.

JICA has recently formed a cooperative matrix system between regional department and sectoral department for efficient and effective project management at both headquarters and field office. It is consistent throughout- from project identification and formulation to the stages of implementation and evaluation. In addition, a 'planning division' was established as a focal point within and outside JICA for better communication and internal cooperation. Each department planning division works as a communication window within and outside JICA, functioning as linkage between department-department and department-other agency/governmental bodies. The planning division also has authority over overall task management within the department and budget distribution to each division. JICA also emphasizes the need for delegation of responsibility and authority to field office for flexible project management.

<Table> Approaches to 'project' and various forms of project/support

	AusAID	Sida	AFD	JICA
Main function of Aid Agency	• Advice on development policy • Aid program management • Project plan and organization for poverty reduction • Evaluating aid program and improvement • Collecting materials, information on development • Leading and organizing for humanitarian crisis and disaster response	• Suggest development cooperation policy/strategy of Sweden, when requested by the government • Implementation & Contribution management • Advocacy, policy dialogue with other countries/intl. organizations, etc.	• Financial support on development aid program • T/C, collection of documents/information on development	• Advice to MOFA on development policy • Manages Japanese aid program • T/C to partner countries, dispatch of experts and training • Financial support by grants/loans • Multilateral cooperation • Researches on development cooperation • Humanitarian assistance
Core Aid Sector/Theme	• Thematical-oriented support under 5 strategic objectives	• Thematical-oriented support according to aid priority	• Sector-oriented support (education, health emphasized)	• Sectoral support: Socio/economic infrastructure
Forms/Characteristics of project management	• Consider project as 'Investment' • Intensive participation on project formulation and planning • Focusing on management at implementation and evaluation stages	• SIDA defines that it is not the owner of project, but supports or contributes. • Emphasizes result-management stage	• AFD defines that it is not the owner of project, but provides financial support • Emphasizes the decision of financial support, contract through MOU . • Emphasizes project evaluation	• Management efforts of balance between program and project • Emphasizes PCM • Efforts to project identification/formulation/plan and evaluation

Formation of Policies and Strategies

■ Australia, AusAID

Since 2008 Australia has tried to actively establish systematic structure at policy-strategy-implementation stages, and it emphasizes the linkage with higher-level policy/strategy and effective implementation.

Effective Aid, the Mid-term ODA policy, shows 5 strategic objectives of Australian ODA: saving lives, promoting opportunities for all, sustainable economic development, effective governance, and humanitarian and disaster response. The Comprehensive Aid Policy Framework (CAPF) was established to suggest a 3-stage result framework to strengthen ODA mid-term predictability by means of 4 year regional budget distribution and development result assessment.

AusAID, is currently in the process of strengthening its country cooperation strategy, of which it has direct charge. The strategy is divided into two in order to improve actual strategy implementation; Program Strategy and Delivery Strategy. Furthermore, country strategy is selectable under 5 strategic objectives according to partner country's development priority. And thematic/sectoral strategies are located under the strategic objectives. An example is shown in the 3 specific targets of 'promoting opportunities for all', comprising women (gender equality strategy), children (education sector strategy), and the disabled (the disabled-inclusive development strategy).

■ Sweden, SIDA

Swedish aid policy was set down in 2003 with the policy document 'Policy for Global Development'. This stressed consistency among aligned ministries

which now shared the common policy objective of 'equality and sustainable development'. In ODA policy, there are 2 important paradigms: A Rights perspective, and a Perspective of the Poors. However, because the country's complexity of policy and strategy have been criticized in the OECD DAC Peer Review, the Government will be establishing a unified policy as of 2013, tentatively-named 'Aid Platform'.

For country strategy, emphasis was placed on result management to achieve development objective. Based on result management in 2012, the Ministry of Foreign Affairs and SIDA began a country cooperation strategy which made it possible to recognize the limits of sectoral composition and to realize that different combined sectors could work together to achieve one unified result.

■ France, AFD

France has sought to reform the overall French ODA system over the past decade. MAEE has established various policies, such as mid-term development policy, DCPs (Partnership Framework Documents), Cross-cutting issue policy paper, etc. Accordingly, AFD has developed a 5 year strategic plan for implementation (Strategic orientation Plan 2012-2016, POS 3). AFD sectoral strategies and guidelines have also been written in order to strengthen sectoral expertise. AFD supports partner countries with financial support according to the proposal contents and capacity of the partner, which makes AFD's characteristics in forming policies and delivering aid different from other donor agencies.

■ Japan, JICA

Major ODA policies have been established by MOFA, with JICA-level strategies and plans for project implementation developed by JICA. But

clear-cut division of responsibilities between MOFA and JICA is not easy, because JICA is also involved as advisor in developing policies by MOFA such as CAP (Country Assistance Policy). Following the ODA Charter and MOFA's mid-term policy of MOFA, JICA established mid-term strategy. Every year JICA develops 'JICA's Path for Development Activities' document in order to determine and clearly share the priority issues within the general budget.

<Table> Policy establishment and Comparison of implementation system

<table>
<tr><th rowspan="2">Main Stage</th><th colspan="6">Detailed Stage</th></tr>
<tr><th colspan="2">Australia AusAID</th><th colspan="2">Sweden SIDA</th><th>France AFD</th><th>Japan JICA</th></tr>
<tr><td rowspan="2">1. Country Strategy establishing stage</td><td colspan="2">Program Stragegy (PS)</td><td colspan="2" rowspan="2">Result-based Country Strategy establishment</td><td rowspan="2">Country Strategy establishment
DCPs (Partnership Framework Documents)</td><td>Ministry of Foreign Affairs: CAP (Country Assistance Policy) and Rolling Plan</td></tr>
<tr><td colspan="2">Delivery Strategy (DS)</td><td>JICA: JICA CAP</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2. Formulation Stage</td><td colspan="2">Investment Concept</td><td colspan="2">Plan Appraisal</td><td rowspan="2">Project screening & Decision of support
Receipt of project proposal
Screening of proposal
Formulation of screening team at field
Formulation of project preparation team
Feasibility Study
Project screening
Plan of financial suport
Decision of financial support
MOU of financial support</td><td rowspan="2">Project screening & Decision of support
Propose of project plan
Preparation of formulation research
Preparation of formulation research
Preparation of research team
Conducting research
Officially receive proposal from the partner country
Decision of support
MOU with partner country
Ex-ante evaluation</td></tr>
<tr><td colspan="2">Investment Design</td><td colspan="2">Appraise and Agree</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3. Implementation Stage</td><td rowspan="2">Implemented by partner</td><td rowspan="2">AusAID program in-charge: result-management and quality control by monitoring</td><td rowspan="2">Implemented by partner</td><td rowspan="2">SIDA support managing in-charge: performance management & monitoring</td><td colspan="2">Procurement conducted by partner country
(Except for research by headquarter/evaluation/small scale projects)</td><td>Procurement conducted by JICA headquarter & Overseas office</td></tr>
<tr><td>Conducted by partner</td><td>AFD overseas office -Monitoring</td><td>Conducted by JICA, partner</td><td>JICA Overseas office-Monitoring & Evaluation</td></tr>
<tr><td rowspan="2">4. Evaluation and Feedbacks</td><td colspan="2" rowspan="2">Conducted by external experts</td><td colspan="2">project completion</td><td colspan="2">project completion, evaluation</td><td>project completion, evaluation</td></tr>
<tr><td colspan="2">Evaluation and feedbacks</td><td colspan="2">Ex-post evaluation</td><td>Ex-post evaluation/Ex-post monitoring</td></tr>
</table>

Characteristics of the 4 aid agencies in project management

■ Australia, AusAID

AusAID identifies its institutional characteristic as a managerial agency of results and quality at project implementation procedure. Therefore, AusAID does not necessarily implement the projects directly, but utilizes various implementing bodies as a delivery channel. It is important to note that in 2011-2012, AusAID bilateral ODA was distributed through commercial suppliers (17%), NGOs (14%), Universities/Institutions (8%), Partner government (9%).

Compared to other aid agencies, AusAID is actively involved in advising and establishing aid policy and strategy. Since the reform of 2010, AusAID has further reinforced this role and has published various aid policy/strategy/plan. With emphasis placed on unified and systematized policy and strategy, major policy and strategy is being extended to the agency level, resulting in various policies/strategies at different thematic/target levels. Through these measures, AusAID is seeking to strengthen the link between higher policies and recent aid policy/strategy with systematized implementation.

In its advisory role to MOFA, AusAID's position has been upgraded to being the main executing agency of ODA, and compared to other aid agencies, it fulfills an important role with great authority in the Australian aid system. AusAID is also responsible for the direct implementation of projects, while in other aid agencies such as JICA and AFD, the roles between policy/strategy establishment and implementation are strictly divided.

The Aid Management System of AusAID consists of 4 stages: Policy & Direction Setting, Plan & Design, Implementation & Performance Management,

Review & Evaluation.

There are various points to note regarding these 4 stages.

First, with regard to the approach to implementation and management methods, it is important to note that AusAID applies the concept of investment in project support by stressing the importance of development result and value for money, thus stressing the importance of development result achievement. Accordingly, AusAID participates intensively in the project formulation stage. An investment planning document is prepared with the focus on results and quality control, followed by monitoring at implementation and evaluation stages.

Second, in the identification process of projects, it is important to note that AusAID formulates the projects through a consultation procedure in order to identify the quality of the projects to be undertaken. This is conducted in a team composed of a regional department at headquarters, an in-charge-of-program group at the field office, a cooperation partner and various interested parties at the identification and planning stage. AusAID endeavours to lead project planning and screening with its in-house staff/experts both at headquarters and in the overseas offices but will employ external experts when necessary. In deciding size of projects to be undertaken, the preference is for larger programs with clear and specific targets.

Third, at the implementation stage, AusAID works closely with the various cooperation partners which are the main implementing bodies of its projects. These include the partner country, the N해, consulting firms, etc. It is also important to note that AusAID cooperates differently with the headquarters

and embassies according to the size of its presence in the partner country– the larger the overseas office, the greater its authority in decision–making and implementation. Correspondingly, smaller offices enjoy less autonomy and are more dependent on the local headquarters and t he embassy.

Emphasis is placed on risk management ('Investment concept Risk and Value Assessment'), where potential risks are identified, thus impacting the decisions for implementation. Likewise, AusAID also stresses the importance of result management. A result management system has therefore been created at the institution–program–project level, enabling consistent development results–program results–project results. This approach of improving aid effectiveness is reflected in 'The Performance Management and Evaluation Policy' (PMEP)(2012). Furthermore, both internal lessons within the AusAID and quality management are emphasized for result management within the project implementation system, and a balance between result monitoring and quality management is sought. For better quality control of projects, AusAID demands written QAI (Quality at Implementation) for every 'Activity' and an APPR (Annual Program Performance Review) which is based on the QAI results.

At implementation, AusAID also focuses on risk management by emphasizing 'Investment concept Risk and Value Assessment'. It is utilized to recognize risks at identification stage and it makes impacts on decision making of implementation.

Fourth, AusAID has prepared documents setting out policy, guideline, tool, instruction, templates, etc, for AusAID staff to perform effectively at project implementation. In addition, human resource plan has been created to manage

the staff increase which has doubled in 3 years, and to strengthen internal empowerment.

Fifth, AusAID seeks to utilize the partner country system by allocating to it portions of ODA. It intends to utilize about 20% of overall bilateral ODA to the partner country system by 2014.

■ Sweden, SIDA

Over the past few decades SIDA has been actively involved in advising Sweden's aid policy/strategy, advocacy activities and policy dialogue. However, as a result of criticism over the multiple policies and strategies, SIDA is now simplifying policy/strategy for increased efficiency. SIDA is also re-establishing its roles with Swedish MOFA, seeking a clear division of responsibilities between the two organizations with regard to policy and implementation.

SIDA identifies that its role as the ODA implementing agency is to implement policy and strategy, and to manage "contribution". Distinguishing between project/program and "Contribution" in the project implementation system. it determines the owner and decision maker of the actual project/ program as its cooperating partner. As a result, SIDA makes an effort to consult with cooperation partners at the project planning and formulation stage. Overall, SIDA stresses the contribution management for the project, and it focuses on achieving its development objective at each level of policy/ strategy/project.

SIDA works with various cooperating partners of bilateral ODA: national/international NGOs (28%), the partner government (21%), Swedish government offices, consulting firms, etc. It also established a 'Framework

Agreement' system, making a contract for long-term partnership to implement some of its projects. Partners through 'Framework Agreement' are not only responsible for implementation but also for evaluations. Though SIDA has a monitoring and evaluation unit (UTV), it only deals with strategic evaluation on strategies and methodologies.

In March, 2012, SIDA developed new country strategies and a new contribution management system in its project implementation system. These are evolving at the time of writing this report. New country strategies have now added a section at the top of the strategy paper for stating programs and activities within the strategy under the heading 'Expected Results'. In this way it is intended to unify strategy and program within the same result objective.

The new contribution management system consists of 4 stages: Plan Appraisal, Appraise and Agree, Performance Monitoring, and Contribution Completion. Of these, performance Monitoring is given the major focus. By means of this system, SIDA evaluates the appropriateness of a project, the result framework, effectiveness, institutional capacity, sustainability, ownership, alignment and harmonization. At this point, it is important to note that risk analysis is embedded in the various screening standards. Risks are defined as follows: external risks related to achievement of result, risk of inadequate control, risk of corruption, risk of inadequate ownership, and failure to sustain results.

Main features of the contribution management system:

First, unlike a Korean aid agency, the SIDA field office is situated within the Swedish Embassy in the partner country, and it identifies projects by

verifying the project proposed by the partner and the Swedish development objective. In the field, it has authority to approve a project budget of up to 50 million Swedish kroner (about 8.5 billion KRW), thus giving the field office great authority in project identification, formulation and implementation. The consultation process with cooperation partner is considered significant.

Second, SIDA stresses result and quality management for development objective achievement during implementation, so it manages the quality control through 4 monitoring mechanism: yearly budget plans, yearly technical and financial reports, yearly audits and monitoring of payment.

In addition, there are 3 stages in the quality management system: SIDA staff, a supervisor at the upper level, and independent review by external experts.

Third, with regard to aid effectiveness implementation, SIDA takes a 'Program-based approach(PBA) as its starting point. and also seeks to utilize the partner country system as a way in which to apply PBA, even when this may only be partly feasible. For quality control of the partner system, SIDA uses prognosis tools at international level. It also provides a lot of support to strengthen the partner system.

■ France, AFD

AFD differs from other aid agencies in that it has the double functions of being both a public aid agency and a development bank, thus supporting a high portion of ODA loans than other agencies. There is a clear division of responsibility between AFD and MOFA: MOFA is responsible for higher levels of policy, while AFD creates strategies and implements them through financial support. It is important to note that both MOFA and AFD apply different

sectoral/cross-cutting strategies according to priority areas in each region/country. In addition, AFD offers support in other areas such as art/cultural development, which is not the case with other agencies.

In AFD-funded projects, the partner country/other partner is considered the owner of a project for the whole project cycle. Thus, AFD limits its role to providing basic guideline rather than being actively involved in project implementation. Project procedure is as follows:

AFD receives the project proposal from the partner country and initiates the screening process. When the proposal matches the development policy of the partner country and French ODA policy, AFD approves the proposal and is ready to provide financial support. Aid modality is decided upon the project's contents and the capacity of the partner. Great stress is placed on risk management, especially in financial management, as AFD provides much of the ODA loan money. The project (including procurement procedure) is conducted by the partner, while the quality of procurement is managed by the AFD field office through a 'No-Objection System' and it maintains quality control through regular monitoring.

AFD allows firms/service providers to utilize universally-accepted rules or guidelines, such as those of the World Bank, although, in principle, AFD respects the partner country's system. Where this system is absent, however, AFD allows for informal action, permitting informal communication channels with firms/service providers in order to enable effective project implementation. In light of AFD providing financial support, criticism has been levelled at the agency (along with JICA) over insufficient result-management and unclear result objectives.

AFD focuses on project-level evaluation, most of which is carried out by external evaluators. In addition, evaluations are conducted by the Evaluation unit (EKDU) at headquarters, as are strategies, financial-related evaluations, etc. In addition, an External evaluation committee meets on a regular basis to uphold the quality and objectivity of evaluation results.

■ Japan, JICA

JICA is the main aid executing agency of grants, loans and T/C as a unified aid agency. Thus, like AFD, it also provides a high portion of ODA loans. Although the roles of the MOFA and JICA are divided in principle, the division is unclear because of JICA's advisory role to MOFA. Currently, JICA is engaged in handing over more authority to the field and overseas offices in overall project procedure. In the field, JICA overseas office and ODA T/F team in embassies cooperate to achieve combined effective results.

JICA is preparing JICA CAP (Country Analysis Paper) of partner countries (in total, 56 partner countries), which documents in detail the background and situation of the country concerned. (The MOFA CAP - Country Assistance policy- is based on JICA cap (1~2 pages) together with a Rolling Plan. Additional papers to supplement JICA CAP are being developed. JICA also seeks to strengthen sectoral expertise with sectoral guideline/strategies and a pool of experts. Since the merger of JICA and JBIC, JICA has established 3S (Speed up, Scale up, Spread out) as its slogan for effective, accelerated project management.

The agency's focus is on the planning, implementation and evaluation of projects. Thematic/sectoral guidelines established by the agency are used by overseas offices and partners for project implementation. JICA is currently

seeking to change the way in which projects are identified – from 'request-based' to 'consultation through dialogue'. Its project implementation system differs from that of other agencies in that it plays a leading role with regard to implementation. Consequently, JICA emphasizes the need for formulation and feasibility studies at the project identification/formulation stage.

At this stage, JICA seeks to create a policy dialogue with the partner country for project formulation, rather than on request-basis. Since it attempts to utilize established consulting firms/service providers and external experts in implementation, JICA works with various partners, not only in formulation or feasibility studies but over the entire project procedure. And JICA policy is to give more authority to overseas offices to deal with these partners, most bidding and procurement procedure fall directly under the responsibility of field offices, while the procurement department at headquarters limits its role to guideline provisions and training of field office staff, etc.

Since project implementation is conducted by external firms/service providers or experts, it is the field office that maintains quality control through regular project monitoring in cooperation with regional and sectoral experts. At the evaluation stage, JICA focuses on project-level evaluation with special efforts made in conducting ex-post evaluation. Hence, every year, ex-post evaluation results are rated based on a 'rating system' with the published results available to the public. In this way, feedback from evaluation results provides lessons for future projects implementation.

Implications and Recommendations

As a result of the research on 4 aid agencies, ten implications and recommendations have been deduced under 4 themes with regard to AusAID, SIDA, AFD and JICA.

These are: 1) Review of the aid agency's role, 2) Reform of the policy-strategy formulating system, 3) Advancement through reform of project implementation system, 4) Environmental change for the aid agency's system reform

1. Review of aid agency's role

Recommendation 1

As the executing agency of ODA, KOICA needs to clearly define its own development objective, priorities, main functions and strategic task range. Each of the four above-mentioned aid agencies has established its own role as an continuously functioning ODA specialized agency, preparing its strategy and focusing on the priority sector/theme. Therefore, it is necessary that KOICA defines its own role, determine its priority areas, function, task ranges.

Recommendation 2

Definition of MOFA-aid agency's strategic role is of the greatest importance. It is necessary to clarify the strategic division of responsibilities between MOFA and KOICA in policy/strategy establishing procedure. In practice, it would be possible to use the format of JICA in the short term, and that of SIDA in the long term establishment of a country strategy/program.

2. To strengthen Policy-Strategy formulation system

Recommendation 3

It is important for KOICA to adopt the CPS implementation plan to strengthen connectivity with CPS. It is possible to refer to AusAID's and JICA's country programs in order to develop implementation plans for a country program.

Recommendation 4

It is essential to prioritize for CPS, and for the CPS implementation plan to change from sectoral to thematic strategies. Changing to thematic-oriented strategies would effectively establish strategies based on development results and result management in the mid-long term. In practice, it would be possible to refer to the example of JICA in the short term and to SIDA and AusAID for long term projects.

Recommendation 5

It is necessary to establish simple and efficient CPS based on results. In the case of SIDA, it has a short and comprehensive country strategic document, together with a more specific and detailed document for convenient, practical use in policy discussion and dialogue with the partner country.

3. Project Advancement through the reform of project implementation system

Recommendation 6

Current concepts and approaches regarding projects must be reviewed and reassessed. Currently, KOICA seeks to create an appropriate environment to enable effective strategy establishment, implementation, and project management in the short term. Yet it is important to refer to various kinds

of partnership, contract methods, and systematized expert recruits used in other aid agencies for long-term endeavours. This would result in firmly securing KOICA's role in the project implementation system.

Recommendation 7

It is important to clarify the role of KOICA at the stages of project identification, formulation and plan- project identification through policy dialogue and consultation, systematization of project planning and also at the screening stage. Long-term endeavour is essential in project identification/ planning/screening procedures through consultation, and active participation is also crucial in thematic/sectoral meeting among donor countries to find out the practical proceedings. Therefore, it is important that embassies and overseas offices will be involved more actively in these activities.

Recommendation 8

It is important to strengthen the specialized aid management within project implementation system- result management, quality control management, evaluation management, and risk management. At present it may not be easy to create and maintain sufficient result and quality control reports in the light of the current situation of KOICA's human resources. Yet by referring, for example, to the QAI report of AusAID, it would be possible to maintain both result and quality management. It is also necessary to improve awareness on evaluation. Furthermore, KOICA needs to continue researching feasible risk management methods at implementation as well as step-by-step methods for risk management beyond mere awareness.

Recommendation 9

It is important to improve cooperation and management methods with partner countries. Other aid agencies seek mid-long term partnerships in

order to maximize effective management and to minimize the administrative burden. By making clearer division of responsibilities, KOICA could attempt more effective project management with its various partners.

Recommendation 10

It is important to clarify the function, role and expertise of the aid agency, and accordingly to prepare plans for human resource management and expertise strengthening. The Korean aid environment needs to be considered when strengthening the role of KOICA in policy/strategy establishment and improving program management. At the MOFA level, it is essential to reduce the number of grants-projects dramatically as well as to increase the size of projects to be taken on. Thus, it is important to introduce effective programs that bring results and to adopt new aid modalities. Meanwhile at aid agency level, it is crucial to have close cooperation with the various partners for research, to strengthen plans for strategies, and to recruit/train the necessary personnel. In order to achieve these results, it is essential to unify projects that are similar, to clarify the main function of the agency, and to make them transparent to the public.

It is also necessary to develop a more active and detailed plan for KOICA's human resource management. AusAID, which has doubled its staff number, could be used as a model. AusAID modified its main role from that of managerial responsibility to planning and formulating policies/strategies, managing quality of individual project, overall evaluation and quality. In order to achieve this, human resource plans were established to maintain human resource management and inner-capacity empowerment.

Above are ten implications and recommendations for KOICA advancement, deduced from the research on the four aid agencies.

제1장. 연구개요

1. 배경

해외 주요 공여국들은 지난 10여 년간 파리선언과 아크라 행동선언에 이은 부산글로벌 파트너십 논의의 영향을 받아 국별지원전략, 범분야 접근법, 프로그램 기반 접근법 등을 강화함과 동시에 협력국의 오너십과 개발 관련 정책 간의 조화와 일치를 강조하고 있다. 특히, DAC 동료검토를 원조 개혁의 계기로 활용하여 원조효과성 원칙을 원조시스템, 절차, 전략에 반영함에 따라 기존의 제도와 관행을 지속적으로 개편하고 있다.[2)]

모든 공여국이 스웨덴과 같이 글로벌 수준의 원조 의제 형성을 이끌어간다고 할 수는 없다. 그러나 프랑스와 일본 등의 공여국은 OECD DAC Peer Review와 같은 공여국간의 상호 검토과정에 대응하기 위해 범부처 혹은 원조 기관차원의 대응 방안을 마련하기도 한다.

반면, 호주는 내외부적으로 산재해있는 개발과제들을 해결하기위해 OECD Peer Review와 외부평가를 대규모 개혁의 기회로 적극 활용하기도 한다. 개발을 담당하는 주무 부처와 원조 기관은 국내 정치·경제적 환경변화, 원조 규모의 확대 혹은 축소, 이에 따른 원조 기관의 위상과 역할의 변화라는 다양한 요인들에 상당한 영향을 받으며 기관차원과 정책차원의 진화를 거듭하고 있다.

전 세계적으로 많은 공여기관들은 글로벌 수준에서 논의되고 진행되고 있는 개발 협력 제 2세대, 3세대[3)]의 다양한 개발 정책과 전략의 흐름에 복합적인 영향[4)]을 받으며, 원조기관 차원의 전략 발굴부터 사업을 진행하는 현장까지 다양한 층위에서의 개혁과 변화의

2) 이태주·홍문숙·강하니 (2012).우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. KOICA.40쪽.

3) 기술협력 제2세대, 제3세대의 개념에 대한 자세한 내용은 '이태주·홍문숙·강하니 (2012)' 연구 제2장, 기술협력의 개념에서 자세히 서술하고 있음.

4) 이태주·홍문숙·강하니 (2012).우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. KOICA.

요구를 받고 있다. 최근 해외원조기관의 동향 중 중요한 현상 하나는 글로벌 개발정책과 국내 원조정책과의 조화와 균형을 이루기 위한 노력을 제고하고 있는 것이다. 스웨덴의 Sida, 호주의 AusAID 등의 공여 기관들은 국제사회의 규범을 존중하는 방향으로 정책과 시스템 개선에 노력을 경주함과 동시에 국가별 환경과 문화에 적합한 수준을 고려하여 개발 정책을 마련하고 사업의 절차와 방식을 유지 혹은 개혁하고자 노력하고 있다.

최근에는 개발의 효과성을 보장하는 핵심적 결정요인으로서 현지 제도, 문화 및 체계의 중요성이 부각되고 있으며 사업 수준에 있어서도 하드웨어 중심의 사업 유형의 기획과 서비스 제공이 아닌 상위의 정책 및 전략과의 조화와 일치, 성과 달성을 위한 전략적 원조 프로그래밍, 사업효과성 향상을 위한 절차의 체계화와 효율성을 강화하는 등 다양한 변화를 꾀하고 있다.

지금도 해외의 원조 기관들은 원조 기관의 정체성, 역할과 책임에 관한 질문을 끊임없이 제기함과 동시에 국내외 개발협력의 환경 변화에 민감하게 대응하며 원조기관들의 구조와 정책 및 사업수행체계를 개편하고자 노력하고 있다.

해외의 원조기관들은 기관별 특징에 근거하여 나름의 “기여의 방식 (Ways of contribution)”을 정립함과 동시에 대부분의 사업을 협력파트너(외부 기관)에 위임하고 원조 기관은 사업의 형성, 기획, 프로세스 관리, 성과관리를 강화하는 데 일조하는 것이라는 원조기관의 역할을 강조하고 있다. 동시에 분야별, 주제별, 연구 및 평가와 같은 원조 형태별 별도의 중장기 협력을 외부 파트너와 강화함으로써 사업의 효과성을 증진하여 성과를 입증하는 데 그 노력을 경주하고 있다.

한편, 우리나라 무상원조 집행기관인 한국국제협력단 Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)도 역시 앞서 제시된 국제수준의 중요한 원칙과 규범을 존중하고 원조의 선진화를 이루기 위해 정책적 노력을 기울이고 있다. 지난 수년간 KOICA를 중심으로 진행되어 온 다양한 정책과 전략의 마련은 다양한 국내외적 요구에 부응하기 위한 개선 노력의 일환으로 진행되었다.

이에 정부는 포괄적인 개발 정책과 국별지원전략을 수립하고 있으며, KOICA는 글로벌 개발 의제와 담론들에 많은 영향을 받으며 지난 수년간 기관차원의 선진화 계획, 현장화 추진방안, 선진 원조기관과의 협력전략 범분야 접근법을 도입하고 프로그램 기반 접근법을 활용한 시범사업 도입 등을 야심차게 시도하고 있다.

이와 같은 정책 개발의 가시적인 성과에도 불구하고 현재 개발되고 있는 다양한 정책과 전략들이 정책 형성과 사업 수행체계에 녹아들어 사업의 질이 향상되는 데는 많은 어려움이 산재해 있다. 이제 조직 차원의 중장기적 관점에서 동일한 방향성 하에 도출된 정책적 개선과제와 ODA 사업의 수행체계가 보다 체계적이고 효과적으로 기획, 집행 및 평가되어 질 수 있는 사업 선진화가 요구되어지고 있는 것이다.

선진공여국의 원조기관에 관한 연구가 새삼 새로운 것은 아닐 수 있다. 지난 수년간 주요 해외 공여국의 다양한 개발정책과 시스템에 관한 방대한 양의 정책 연구가 발간되기도 했으며, 많은 개발연구들은 개발 역사가 길지 않은 우리나라 개발협력 계에 정책적 기반을 설립하는데 기여한 바 있다. 그러나 원조기관의 역할과 기능을 고려하여 원조기관들이 어떠한 방식의 “사업”을 기획하고 그 사업을 효과적으로 관리하는데 어떠한 수행 체계를 가지고 있는지 종합적인 이해를 제고할 수 있는 연구는 부족했다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 지난 2010년 이후로 다양한 개혁과제를 통해 정책과 사업 수행 체계의 변화를 시도하고 있는 타 원조기관들의 특징에 근거하여 그들의 정책 및 사업 수행체계의 전반적인 흐름과 특징을 조사 · 분석하고자 한다. 하나의 원조기관을 원조환경과 맥락에 근거하여 살펴봄으로써, 원조기관의 역할과 위치를 이해하고, 해당 원조기관이 가지고 있는 사업 매니지먼트의 유형과 사업 수행의 특징, 정책 형성과 사업 수행체계의 과정과 특징을 구체적으로 분석했다.

이를 통해 향후 우리나라 원조 기관의 정책과 사업 수행체계 개편을 위한 기본자료(Reference Point)로서 아이디어를 제공하고 나아가 기존의 국가중심(Country level) 혹은 부처중심(Ministry Level)의 연구가 아닌 원조 기관(Agency level) 중심의 사업 선진

화 방안을 위해 타 공여국의 노력과 과제에서 얻을 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구 문제 및 연구 목적

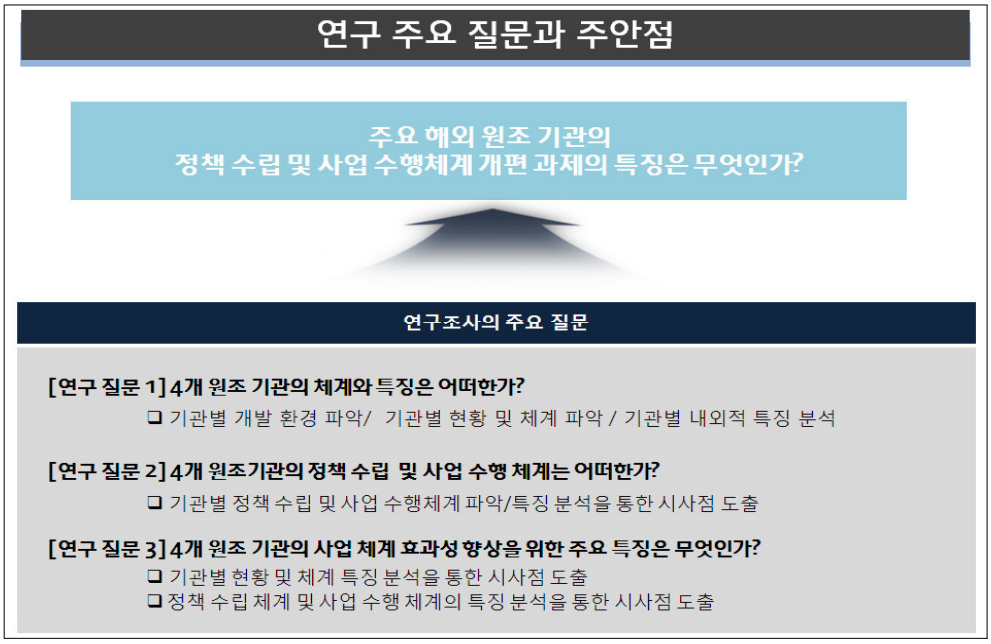
본 연구는 **정책 수립 및 사업 수행체계 개편을 진행하고 있는 주요 해외 원조 기관의 현황 및 과제를 분석하여 시사점을 제공**하는데 그 목적이 있다. 위와 같은 목적을 위해 아래와 같은 연구 질문과 연구의 주안점을 정립했다.

첫째, 정책과 사업의 체계에 영향을 미치는 호주 AusAID, 스웨덴 Sida, 프랑스 AFD, 일본 New JICA의 특징은 어떠한가?

둘째, 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행체계의 전반적인 흐름은 어떠한가? 정책 및 전략의 수립부터 사업수행체계의 일련의 체계와 각 단계별 특징은 어떠한가?

셋째, 사업 수행체계의 체계화와 효과성 향상을 위한 각 기관별 특징은 무엇인가?

<그림 1-1> 연구 주요 질문과 주안점



출처: 저자작성(2013).

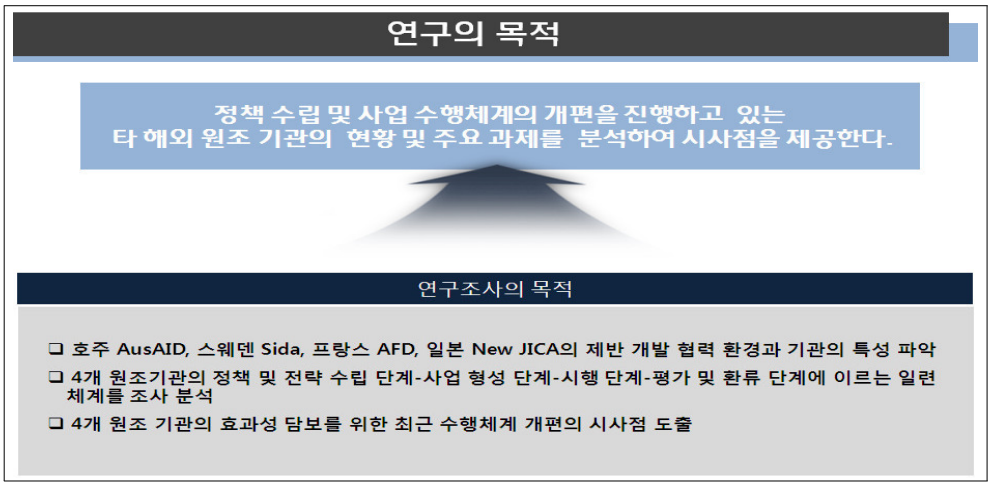
이와 같은 연구 문제를 염두에 두고 아래와 같은 연구의 주안점을 정립했다. 첫째, 호주 AusAID, 스웨덴 Sida, 프랑스 AFD, 일본 New JICA의 개발 협력 제반 환경을 파악한다. 4개 원조 기관이 처한 개발협력의 제반 환경을 파악하고 기관별 현황 및 상이한 체계의 특징 분석을 했다.

둘째, 타 원조 기관의 주요 정책 수립 및 사업 체계의 특징을 조사·분석한다. 4개 원조기관의 정책 및 전략 수립-사업 형성-사업 시행-사업 평가 및 환류에 이르는 일련의 정책 형성 및 사업 체계를 조사한다.

셋째, 4개 원조 기관의 사업 효과성 증진을 위해 최근 진행한 수행체계 개편을 통해 시사점을 도출했다. 특히 각 원조 기관 별로 공통적으로 대두되고 있는 원조효과성 강화 정책과 전략이 어떻게 원조 사업과 연계되는지 그 연계 고리를 중점적으로 파악하여, 우리나라 원조 기관의 체계 개편의 우선 과제가 될 수 있는 기본 자료를 마련함으로서 유의미한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구는 위와 같은 목적 뿐 아니라 해외 4개 원조 기관 내 사업 체계 내에서 핵심적으로 활용되고 있는 타 원조기관의 주요 문서를 축척하여 KOICA 사업 체계 개선방안에 벤치마킹이 될 수 있는 자료를 축적하는 데 기여하고자 했다.

<그림 1-2> 연구의 목적



출처: 저자작성(2013).

3. 연구의 대상 및 범위

본 연구의 대상은 아래와 같은 4개 타원조 기관으로 선정했다.

첫째, **호주 Australian Agency for International Development (AusAID)**는 최근 국내외 개발환경에 따른 원조 체계 개편의 과정에서 한국과 유사한 과정을 거치고 있다. 호주 Australia 는 2016년까지 현재 수준에서 ODA를 2배 규모로 확대할 계획이며, 범정부 차원에서의 ODA 정책을 강조하고 있다. 이 과정에서 영연방 국가로서의 영향을 받아 원조 성과입증에 관한 대내외적 요구강화로 정책 수준의 조사와 연구, 다자 및 양자의 특성을 고려한 평가, 사업 수준의 개선안을 꾸준히 발표하고 있다.

원조 체계 면에서는 정책을 맡고 있는 외교부와 집행을 담당하는 AusAID 로 분리되어 있던 기존의 원조 체계에서 최근 AusAID가 원조를 집행하는 주무기관 Executive Agency로 기관의 위상이 강화되면서 정책적 체계적인 면에서의 많은 개혁을 시도하고 있다. 2010년 호주 원조 효과성에 관한 독립적 검토 이후, 지난 3~4년간 성과관리 및 사업의 질 관리, 위험 관리를 통한 사업수행체계 전반의 개편과 강화를 꾀하고 있다.

둘째, **스웨덴 Swedish International Development Cooperation Agency(Sida)**는 정책과 원조의 효과적인 시스템 차원에서 교훈점을 얻을 수 있는 공여국이라고 평가를 받고 있다. 스웨덴은 미국 글로벌개발센터(Center for Global Development, CGD)가 발표하는 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)[5]에서 2011년 1위, 2012년 3위 (총27개국)를 차지하여 원조선진국임이 입증되었다.

특히, 스웨덴의 원조 체계는 '별도의 실행 기관을 둔 정책부서' 유형으로 외교부(Ministry of Foreign Affairs)는 Sida을 포함한 네 개의 원조관련기관 간의 원조정책과 조율을 총괄하고 있다. Sida는 전체 스웨덴 원조의 50%, 전체 양자원조의 80% 이상을 총괄 집행함과 동시에 협력 국가의 수를 67개에서 33개로 감소시키고, 연구 지원, 재정지원 그리고 인도적 지원에 중점을 두고 있다.

5) Center for Global Development, 2012 http://www.cgdev.org/

스웨덴은 유럽의 주요 공여국 중 가장 집중적으로 프로그램 사업을 추구하여 이와 같은 명확한 Guidance가 제시되어 있는 국가라고 할 수 있는데, 이와 같은 맥락에서 Sida는 국제사회에서 가장 적극적으로 파리선언에서 추구하는 PBA (Programme Based Approach, PBA)와 RBM (Results-based Management)을 사업에 먼저 도입하고 실행하고 있는 공여기관이다. Sida는 정책, 전략의 실행 및 사업 지원 관리의 역할을 하며 실제 사업의 집행은 거의 진행하지 않으며, 사업의 수행 주체가 원조기관이 아닌 협력 파트너 (협력국, 국내외 협력기관 및 업체 등)라고 규정하고 있다. Sida는 현재 성과관리를 중심으로 하여 전폭적인 사업수행체계 개편을 진행하고 있어 본 연구에서 상당한 교훈점을 도출 할 수 있었다.

셋째, 분절화된 원조의 집행으로 한국과 다소 유사한 원조환경을 가지고 있다고 평가받고 있는 프랑스는 부처간 조절위원회(CICID)를 통해 부처 간 개발정책을 조율하는 것으로 보고된 바 있다. **프랑스의 대표 원조집행기구인 Agence Française de Développement** (이하 AFD)는 공공기관(Public agency)과 개발은행(Development bank)의 성격을 가지고 있는 기관으로 지난 2004년 이후 꾸준히 체계 개편을 추진하고 있다.

중장기 개발 프레임워크의 형성을 통해 대대적 개혁을 이루고 있으며, 현재도 그 개혁이 진행 중이다. 시기상으로는 AFD의 연구는 지난 2008년과 2013년을 비교한 변화 과정의 시기를 중심으로 한다. 2013년 7월 발표된 OCED DAC Peer Review에 의하면 CICID 조절위원회를 통한 조절 기능이 실제 작동하지 않고 있다는 지적을 받고 있는 등 효과적인 원조 체계 개편을 위한 많은 숙제를 안고 있다.

AFD는 정책적으로 외교부의 지침을 통해 정책을 집행하고 유상원조를 주로 제공하는 기관으로서 정책과 전략이 일원화 단순화되고 있는 유형이다. AFD는 다른 원조기관에 비교하여 무상원조가 아닌 재정지원 협정을 통한 자금지원을 제공한다는 차원에서 재원에 관한 검토와 위기관리는 전문적으로 시행하고 있으나, 사업의 컨텐츠를 관리하고 개발 목표를 달성하는 게 중요한 사업수행체계가 다소 단순한 선형의 사업관리의 형태를 가지고 있는 기관이다.

AFD는 최근 사업 수행 절차에 많은 변화가 있는 것으로 확인되지 않음에도 불구하고 사업 체계 내에서의 금융 및 부패 위기관리, 평가의 강화 등 어떤 변화가 있었는지 사업 수준의 최근 변화에 관한 주요 시사점을 도출 할 수 있을 것이다.

넷째, 외무성의 개발정책/전략 수행기관인 일본의 **Japan International Cooperation Agency(JICA)**는 우리나라 개발정책연구가 가장 많이 다루어진 국가로, 그 배경은 KOICA 설립 시 모델이 된 사례로 잘 알려진 기관이며, 사업 추진 과정과 사업 시행방식이 한국과 가장 유사한 기관으로 평가받고 있기 때문이다.

특히, 국가 주도적 개발경험과 방향성 등이 시스템 개선과 사업 선진화를 막는 변인 요인으로 작용을 하고 있고, 원조문화가 상당히 유사하여 적용 가능한 교훈점을 도출할 수 있을 것이라 사료된다.

JICA는 국별지원전략, 분야별/범분야 접근법, 프로그램 기반 접근법 등을 강화하고 동시에 협력국의 오너십과 개발 관련 정책 간의 조화와 일치 등 KOICA와 상당히 유사한 과제를 안고 있으므로 본 조사를 통해 최근 JICA 차원의 국별지원전략의 수립과 배경 분석자료 마련, 새롭게 등장하고 있는 사업의 신속한 형성과 실행의 현황과 과제를 한국과 비교하면서 용이하게 조사 할 수 있었다.

JICA의 경우 한국의 사업 매니지먼트 유형과 유사한 Project Cycle Management와 단계별 체계화를 강조함에 따라 최근 사업 형성, 발굴, 기획 단계의 신속한 이행, 사업의 엄격한 선형의 관리, 사업 체계 내에서의 평가 체계 공고화, 사후평가의 대중공개 등 사업의 프로세스 매니지먼트와 관리 차원에서 다소 변화가 있음을 발견 할 수 있었다.

본 연구에서는 위의 4개 원조 기관의 최근 정책적 변화와 주요 정책/전략 의제를 중점으로 정책 수립체계 및 사업 수행체계 및 특성의 연계성을 살펴보고자 한다. 이를 위해 첫째, 호주, 스웨덴, 프랑스, 일본의 원조 환경 및 맥락을 고려하고, 둘째, 해당 국가의 주무 원조기관인 호주 AusAid, 스웨덴 Sida, 프랑스 AFD, 일본 JICA의 체계와 특성을 조사하며, 셋째, 정책 수립 및 사업 수행체계의 개편을 진행하고 있는 주요 해외 원조 기관의 현황 과제를 분석하여 시사점을 제공한다.

4. 연구의 방법

본 연구는 제 5단계에 걸친 자료 수집 및 분석, 현지조사 및 심화 분석 작업을 거쳐 연구를 시행한다. 연구의 방법에 따라 분류 하자면, 문헌조사, 면담 및 포커스그룹 인터뷰 방법을 활용한 질적 조사연구이며, 2010년부터 2013년 초를 중심으로 하는 특정 시점을 정하여 4개 원조기관의 원조 정책과 사업 수행체계의 특성을 파악하기 위한 연구이다.

<표 1-1> 연구 단계별 추진 전략 및 연구 방법

구분	연구 일정	단계별 주안점	조사분석 방법
1 단계	1차 연구 설계	OECD/DAC 회원국 사례조사 대상 기관 선정	문헌조사 KOICA 면담
		원조 기관 5대 조사 영역 설계	문헌조사
	공여기관 주요 정책 조사	원조기관 주요 정책 및 전략 조사	문헌조사
2단계	공동세미나 개최	조사 세부 내용 수요조사	KOICA 사업선진화 T/F 공동세미나 및 토론
	공여기관 사업 수행체계 조사	원조기관 정책 및 사업형성 체계 조사	문헌조사
	2차 연구 설계	기관별 주요 정책 의제와 사업의 특성을 고려한 세부 조사 매트릭스 설계	문헌조사 KOICA 사업선진화 T/F 수요조사
3단계	1차 현지조사 실시	AFD/AusAID/JICA 정책 수립 과정 심화 조사 분석 사업수행 체계 심화 조사 분석	추가 문헌 수집 해외 공여기관 FGI/심층 면담조사 해외 심층 면담조사
	현지조사 결과 분석	조사분석틀에 맞춘 AFD/AusAID 현지 조사 분석 내용 정리	문헌조사 추가 서면질의
4단계	2차 현지조사 실시	Sida 정책 수립 및 사업수행 체계 심화 조사	추가 문헌 수집 해외 공여기관 FGI/ 워크샵 개최 해외 심층 면담조사
	현지조사 결과 분석	조사분석틀에 맞춘 Sida/JICA 현지 조사 분석 내용 정리	문헌조사 추가 서면질의
5단계	종합 결과 분석	AFD/AusAID/JICA/Sida 조사 결과의 종합적인 분석을 통한 시사점 도출 (정책/정책 수립체계/ 사업수행체계)	추가 문헌 분석 추가 서면질의

가. 자료 수집 및 문헌 조사

본 연구는 짧은 시간에 효과적인 자료수집과 문헌조사를 실시하기 위해 3단계에 걸친 자료 수집과정을 거쳐 문헌연구를 실시했다. 첫째, 1단계 자료 수집은 국내외 관련 기관의 문헌을 집중적으로 수집하고 기초 분석했다. 이를 위해 활용하고 있는 주요 대상 자료의 종류는 아래와 같으며, 1차 자료와 2차 자료를 모두 수집했다.[6] (첨부 참고. 자료조사 목록)

<표 1-2> 문헌조사 대상

구 분	주요 문헌조사 대상
국제기구	OECD및 UN의 주요 관련 문건 사업의 효과성 관련 결과 문건 및 관련 해외 보도 자료 등
정부	개발협력 기본 법안 및 기타 법적 근거 주요 원조 정책 문서 및 외교 정책 문서, 자체 발간물 기관별 홈페이지, 조달사이트 조사를 통한 규정집, 안내집, 가이드라인 교육 자료집 등
학계 및 민간연구기관	국내 소논문 차원의 선행 연구 및 최근 관련 자료 국내외 민간연구기관 보고서 및 발간물 국내외 민간 싱크탱크의 연구 분석 보고서 및 평가 보고서
전문 기관 및 사업 시행 기관	국가별 주요 유관기관의 원조 기관의 사업, 연구, 평가 참여 보고서 각 기관별 조달 사이트 사업 단계별 자료 (안내자료, 가이드라인, 역량강화 교육 자료집 등)
기타	국제조달 사이트 조사를 통한 사업 규정, 가이드라인 등의 자료

나. 연구의 설계

2차 자료조사 시기에는 현지어로 작성된 기관별 문헌조사를 실시했다. 1차, 2차 문헌조사를 통해 수합된 자료를 분석하여 본격적인 연구 설계를 실시했다. 조사 영역을 5개 분야 (표 3 참고)로 구분하여 개발했다. 5대 조사영역은 주요 정책 및 전략 수립, 사업 형성 및 기획, 사업 모니터링과 평가, 원조 기관의 개발환경에서 나타난 정책과 사업의

6) 국내 기초 자료 수집 현황은 첨부 자료 참고.

연계 방안을 중심으로 구성한 후, 통합적인 분석틀과 각 기관별 별도의 분석틀 수립, 국가별 세부 조사 영역과 Key Questions을 도출했다(첨부 참고. 국가별 Key Questions).

호주, 스웨덴, 프랑스, 일본의 주무 원조 기관인 AusAid, Sida, AFD, JICA의 특성을 파악하기 위해서 아래 그림과 같이 원조개혁 과정의 분석을 위한 분석틀을 적용했다. 본 연구에서는 OECD DAC의 영향(글로벌수준)과 원조기관의 내부 개혁 요구(국내)를 중심으로 2010년 전후로 나타난 일련의 원조 개혁의 배경을 기술했다.

<표 1-3> 연구 조사 대상과 세부 연구 영역

연구의 목적	세부 연구 영역	시사점 도출
정책과 사업의 체계에 영향을 미친 4개 원조 기관의 특징	- 원조기관의 법적 설립근거 - 조직현황 - 원조기관의 주요 기능 - ODA 지원현황(분야별/유형별) - 사업 매니지먼트의 유형 등	[원조기관의 역할과 주요 기능] ODA 전문 집행기관으로서의 역할 재조명
4개 원조기관의 정책 수립 체계의 전반적인 흐름과 정책 수행체계의 체계화를 위한 기관별 특징	- 원조 환경 변화 - 주무 부처와의 관계 - 최근 원조 기관의 역할 변화 - 국별전략 수립단계 - 주제별 전략 수립단계	[정책-전략단계] 주무 부처 대비 원조기관의 정책-전략 형성 체계 강화
4개 원조기관의 사업 수행체계의 전반적인 흐름과 각 단계별 특징	- 사업형성단계 - 사업실행단계 - 사업 평가 및 환류 단계 - 사업효과성 증진을 위한 - 환경 마련	[사업수행체계] 사업 수행 체계 개편을 통한 사업선진화

출처 : 저자작성(2013).

한편, AusAID, Sida, AFD, JICA의 기관 특성을 고려함과 동시에 정책 형성과 사업 수행체계의 전반을 파악하기 위해서는 아래 매트릭스와 같이 기관별 분석틀을 개발하여 활용했다. 4개 원조 기관은 공통으로 정책-전략의 수립-사업 형성-사업 시행-평가 및 환류라는 4단계로 구분할 수 있으나, 부처 및 외부 협력 파트너와의 관계정립과 원조기관의 역할에 따라, 단계별로 상이한 형태의 사업수행체계를 가지고 있었으므로 4개의 분석 세부 분석 단위를 영문으로 개발했다. (부록 참고)

<표 1-4> 스웨덴 Sida 조사・연구 영역의 주요 연구 질문의 예

Areas	Key Questions
Part 1. Background Information	
Basic information of Sida's ODA	[ODA volume through Sida] - What is the total amount of ODA through Sida in 2012? - What percentage of Swedish bilateral aid does Sida execute in 2012? [ODA delivery channels through Sida] - According to Open aid, all delivery channels are mainly multilateral organisations (30%), Public Sector (21%), National NGOs (14%), International NGOs (10%), Local NGOs (4%), Unspecified and Others. Do you have any standards to decide the percentage of aid allocation to different types of delivery channels? - Are there any cases Sida directly implement a programme or project to partner countries? If so, what percentages of aid does Sida allocate to direct project delivery?
Changes in Aid Environment in the late 2000s	[Background: Changes in aid environment by global or internal agenda) - What are the significant changes Sida has made since OECD DAC Peer Review was conducted in 2005 and 2009 respectively? - What are the significant changes Sida has recently made in 2012-2013? - (If any) How did the political or institutional momentum created for strengthening or improving a role of Sida in terms of strategy establishment and program/project implementation? [Background: Organizational Change and Aid Reform] - What were the reasons of organizational structure change in 2005 and 2011? In 2005, Sida's organization mainly consists of three pillars such as sector, regional and intra-agency functions and in 2008, three pillars turned to policy, management and operations departments, and not Sida has 10 horizontal departments. Could you please explain what has made this organizational change? - Could you please elaborate Sida's organization structure? For instance, what kinds of/how many sections or units are there within 10 departments? - What is the main role of Planning and DG's Secretariat which supports Director General but is independent from other departments?
Part 2. Sida's Polic ies and Strategies	
Major policies and strategies	[General] - What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties of establishing 'Policy for Global Development (2003)'? Since 'Policy Coherence for Development' approach introduced

	within the policy document, what are the major changes in policy/ strategy formulation and aid programs? (advantages/challenges) - What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for establishing the 'Swedish Guidelines for Cooperation Strategies' in 2010? What is the major impact of the document at an agency as a whole/HQ/Country office? (advantages/challenges) - What are the main reasons for making 'Global Challenges - Our Responsibility Sweden Communications on Policy for Global Development' in 2008? Moreover, what are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/ department level) for it? What was the major impact of the strategy at an agency as a whole/HQ/Country office? (advantages/ challenges) - What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for establishing the 'Action Plan on Aid Effectiveness' in 2009 and what are the significant changes since it was established? [Midterm/Annual Budget-Program Planning/ Increasing Predictability] - Could you please introduce Sida's 'Aid Policy Framework' which is recently established? What changes have been made compared to the previous plan? - What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in terms of annual/midterm budget planning? What is the institutional mechanism to guarantee predictability of mid-term budget? - What is the mechanism of budget distribution, coordination and approval? Who is the final approver of budget planning for each Program / country program respectively? - How do you make decision about aid allocation by country in practice considering 'proportionality' of the aid allocation? - When do you inform partner countries of the amount of budget and what are the next procedures after notification? (Issues of Devolution, HQ-Country Office division in Philippines, Indonesia, the Pacific Partnerships for Development) [Regional/Country Strategy] - Could you please introduce your new country cooperation strategy "New Results Country Strategy'? What are the main reasons your organization has changed the form of country strategy? - What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Country Strategy (used as a basis to make a Country Plan and Country Plan? - What are the main contents of new country strategy? Does new country strategy involve sector priority?

	- Who reviews and approves 'Country Strategy and Country Plan' which is written by a field officer? (Strategy alignment, operational level priority issues, authority/duties and responsibility, quality control, result management, etc.) - Who reviews and approves 'Country Strategy' within Sida headquarter and Ministry of Foreign Affairs (Please explain in details)? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in conducting annual Country Strategy performance evaluation? How does it relate to an each program evaluation? - Does a separate Regional Strategy exist other than Africa (Sweden and Africa— a policy to address common challenges and opportunities, 2007)? [Thematic/Sectoral Strategy] - How many thematic or sectoral strategies does Sida have at the moment? - What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Thematic/Sectoral Strategy at ministry as well as agency level respectively? - Who reviews and approves thematic strategy? (Strategy alignment, operational level priority issues, authority/ duties and responsibility, sector specific- quality control, sector-specific result management, etc.) - How do you utilise thematic/sectoral strategy when supporting programmes and projects?
Part 3. Sida's Overall Program Life Cycle	
Overall Program/ Project Life Cycle	- (New contribution management system) Could you please explain about new contribution management system? In addition, what are the main reasons your organisation developed a new system and what are the differences between previous management system and current one? - (Characteristics of each program/project stage) How do Sida's major aid policies reflect each stage of a whole program? (Discuss in details based on each strategy's application into each level of programs). - (Segregation of duties) How is segregation of duties for each stage of the program/project within/ outside of Sida? (e. g. between Sida and partner countries/departments in charge of policy and program within Sida/evaluation and program within Sida) - (Quality of Programs) How does segregation of duties affect the quality improvement of programs (For example, goal achievement in major policy agendas, quality control, performance management and monitoring)? - (Utilisation of external advisors/consultancy)

	What are the roles of external advisors and consultancy firms for each stage of the program? In addition, what is the role of Sida (For instance, administrator or performance managers)? - (Working with Partner System) Since Sida prioritised 'use of partner countries system in its 'Action Plan on Aid Effectiveness in 2009, what have changes in terms of overall program life cycle?
Program Formulation and Planning	[New Program Formulation and Planning] - What is a general procedure of formulating a new program? - Are there any changes made of Sida at Work: A guide to principles, procedures and working methods in relation to program formulation and planning?? (FYI-we have referred to 'Sida at Work: A guide to principles, procedures and working methods' published in 2005) - Could you please elaborate a procedure of policy dialogue with partner countries in formulating a new program at the initial preparation stage? (including the frequency and main body of policy dialogue) - Could you please elaborate a review as well as approval procedures of 'Assessment memo' as well as 'Contribution Agreement' in In-depth preparation stage? (Including which department/ personnel in charge / rules or guidelines in approval? - Could you please explain the procedure and segregation of duties of setting a basis for evaluation at the program formulation and planning stage? In addition, what is segregation of duties (review, approval and etc.) in terms of quality assurance of the program/ project? - Could you please elaborate how you utilize Sida's Rating System (SiRS) and the PLUS system at formulation and planning stage?
Program Implementation	[General Procedures] - Is there a guideline to describe an overall procedure of program implementation? - (if any) What are their implementation procedures and segregation of duties (in detail) (ministry-agency-field office levels-cooperation partner respectively)? - (if any) What were the procedures, time periods and segregation of duties (in detail) (ministry-agency-field office levels respectively) in making such a guideline? - In particular, what are the considerations in implementing Programs? (For example, social and environmental considerations)? - Could you please give us a good example amongst Sida Programs which can describe a general Program cycle? [Procurement] - What is the scope of procurement and its system related rules and guidelines and what are the size, roles and organization of the

	procurement department? - I was wondering if the same rules and guidelines are applied for domestic as well as international tendering. If not, could you please explain what it is and why? - What standards and procedures exist in order to identify procurement dependent on types of procurement (appraisal/ approval)? - What is the current level of use of partner country's public financial management (PFM) and procurement systems? - Do you have any plans or provide any technical assistance to improve partner country's public financial management (PFM) and procurement systems?
Result-based Management	[Result-based Management] - Could you please describe a whole process of result-based management from a stage of project formulation to that of project completion? Please explain with what types of result based-management mechanism are established at each stage (formulation-design-implementation-evaluation) - Could you please elaborate a result-based management system in terms of intervention points, segregation of duties (headquarter or field office), documentation and guidelines for requirements at each project stage? - Could you please explain the background of why/how Sida has been changing/developing a result-based management system since Sida recognized importance on a result-based approach? - Have there been any difficulties/problems in changing/developing the management system? (If any) What were the difficulties or problems Sida faced with and how Sida responded to the problems? - Does Sida think that a current management system is successfully embedded into Sida staff's work in terms of result-based management? If so, what are the main points that make it possible? If not, what are Sida's future plans to improve it?
Program Monitoring and Evaluation	[M&E system] - What is a general M&E implementation system (departments in charge of M&E, segregation of duties within departments, degree of authorization by ministry-agency-field offices)? - What are the reasons SADEV has closed down and how it will affect a general M&E system? - Could you please explain the role of an Expert Group of evaluation and analysis and how they work with Sida's evaluation team at headquarter and field offices? - What are the time periods, procedures, standards and significant considerations to plan and determine M&E? - Is 'Looking Back, Moving Forward Sida Evaluation Manual 2nd revision published in 2007' an only guideline for performance

	management and monitoring of individual programs (is it mandatory/ recommended to comply with)? Is there any revised version of Evaluation Manual since 2007? - What changes have been made in terms of M&E system since there was an evaluation of 'Sida's evaluation on projects' made in 2008 (referring to 'Are Sida Evaluations Good Enough?') followed by 'Strategic Evaluation Plan' introduced in 2012? - Do you have any guidelines or documents for Program evaluation appraisal? (If any) Is it mandatory? – How do you utilize and manage practical guidelines which were made for performance management and monitoring of Programs? [M&E procedures] - How is the segregation of duties comprised for performance management and quality control of programs? - What is the percentage of participation of external evaluators/ consultancy firms in program monitoring and evaluation? Could you please explain their roles and scopes of involvement in details (ex. Framework agreement)? - How do you quality control of external experts or advisors? - What is a procedure to disclose evaluation reports and are there any rules and guidelines for disclosure? - What is the management's response to the result of project evaluation? Is there any official procedure to reflect management's response to the strategy or next project formulation?

다. KOICA 사업 선진화 T/F 팀과의 공동 세미나 실시

연구 초기 단계 5대 주요 조사 영역을 도출하는 과정에서 외부 연구진의 KOICA 사업 수행체계의 이해를 증진하며 타 원조 기관 관련하여 KOICA 사업선진화 T/F팀의 연구 및 조사 세부 분야에 관한 수요를 수렴하고 타 원조 기관의 사업수행체계 개편 현황에 관한 공동 학습을 위해 공동 세미나를 3회에 걸쳐 실시했다. (첨부 참고)

<표 1-5> 공동세미나 주요 내용

구분	일시	발표 내용	주요 논의 사항
1차	3월6일 (수)	주요 원조 정책 및 전략 (스웨덴, 일본 사례 연구)	정책 및 전략에 있어서의 KOICA 사업 선진화 T/F의 수요조사
2차	3월13일 (수)	사업 형성 및 기획 (일본 사례 연구)	일본 정부의 국가지원정책 (CAP) 및 JICA의 국가지원전략(CAS) 내 Rolling Plan이 KOICA에게 주는 시사점 일본의 사전타당성 조사 유형 관련
3차	3월27일 (수)	사업 수행 및 평가 (스웨덴, 프랑스 사례 연구)	KOICA의 사업 평가 시스템 및 기관 성과와의 연계 현지조사 범위, 업무 분장 및 일정

라. 현지 조사 실시

현지조사의 경우 프랑스와 호주는 현지 자료수집을 통하여 종합적으로 원조기관의 정책과 사업 수행체계의 특징을 객관적으로 검토하기 위해 원조 기관 방문 및 관련 전문가 면담, 컨설팅 전문 업체 방문으로 구성하여 실시했다.

AusAID의 경우 1) Office of Development Effectiveness; 2) Strategic Planning and Development Branch; 3) Risk Management and Fraud Control Branch; 4) Quality Performance and Results Branch; 5) Agreements and Value for Money Branch 등의 부서와 주제별 면담을 실시하여 AusAID의 사업 정책 형성 과정과 사업 수행체계와 관한 심층 조사를 실시했다. Australian National University의 Development Policy 센터의 원조정책 전문가, AusAID 기관 평가를 담당하고 있는 평가전문가의 심층 면담을 실시하여 종합적인 관점에서 최근 AusAID의 전략적 변화와 관련된 과제를 조사했다. 특히 호주의 경우 최근 개발원조의 전략적 변화가 큰 국가로 원조기관의 정책 및 전략 수립단계에서 사업 형성으로 연계되는 과정을 상세히 조사 할 수 있었다. 공여기관에서의 공식-비공식적인 자료 수집뿐 아니라, 직접 사업을 발굴, 형성, 시행, 연구, 평가를 시행하고 있는 기관을 방문하여 심층적인 연구조사가 이루어졌다.(첨부. 현지조사 결과자료 참고)

AFD의 경우 타 원조 기관에 비해 상대적으로 영문 자료가 부족하여 현지 자료수집을 위해 공여기관의 관련 부서, 공여기관의 정보센터, 관련 유관 연구기관을 방문했다. 또한 AFD의 아시아 지역 부서, 조달/용역 부서, 정책 부서, 평가 부서인 1) Policy Department; 2) Project Operations; 3) Procurement Department; 4) Evaluation Department 심층면담을 실시하고 AFD의 분야별 전문가와 심층 면담을 실시했다. (첨부. 현지조사 결과자료 참고)

영문 자료가 부족한 JICA 조사를 위해 일본 현지에서 1차 자료 수집을 위해 JICA Research Center, 공여기관의 정보센터 및 관련 유관 연구기관을 방문했다. 본 연구가 사업 수준의 조사를 실시하는 연구임을 감안하여, 공여기관에서 공식-비공식적인 자료 수집뿐 아니라, 직접 사업을 발굴, 형성, 시행, 연구, 평가를 시행하고 있는 기관을 방문했다. 특히 본 조사연구의 경우 사업 수준의 실용적인 문건과 자료의 수집이 요구됐다.

2차 현지조사에서는 JICA를 방문하여 1) Operations Strategy Department; 2) Regional Department; 3) Thematic Issues Department; 4) Evaluation Department; 5) Procurement Department 등의 부서와 주제별 면담을 실시하여 JICA의 사업 정책 형성 과정과 사업 수행체계에 관한 심층 조사를 실시했다.(첨부. 현지 기초조사 결과자료 참고)

<표 1-6> 4개 공여기관 현지조사 요약

구분	현지조사 기간	주요 일정
AusAID	4월 26일(금)~ 5월 1일(수)	[AusAID meeting] - Office of Development Effectiveness Branch - Portfolio Planning and Development Branch - Risk Management and Fraud Control Branch - Quality Performance and Results Branch - Agreements and Value for Money Branch [Stakeholder In-depth Interview] - A member of Independent Evaluation Committee - ANU Development Policy Center - Coffey International Development Pty Ltd

Sida	6월 23일(일)~ 6월 26일(수)	[MFA Meeting: Development Cooperation] - Department for Management and Methods [Sida Workshop] Introduction to the strategic management of Sida] - Department for Programme Cooperation, PROGSAM [Round table discussion on bilateral aid modalities and management with focus on long term cooperation in Africa and selective cooperation in Asia] - Department for Programme Cooperation, PROGSAM - Regional Cooperation (Addis Ababa) Selective Cooperation Unit, RES [Introduction to the Contribution Management System with the perspective to discuss results based management, quality control, monitoring and evaluation] - Methods development Unit - Evaluation Unit [Stakeholder In-depth Interview] - Indevelop AB 등
AFD	4월 22일(월)~ 4월 24일(수)	[AFD meeting] - Policy Department - Project Operations - Procurement Department - Evaluation Department [Stakeholder In-depth Interview] - J-PAL, SOFRECO, Education Sector Specialist [Date Collection] - OECD Library
JICA	1차조사 4월 20일(토)~ 4월 24일(수)	[Stakeholder In-depth Interview] - JICA Research Center - Academic advisors (Waseda University, International University of Japan) - Consulting firms (IC Net Limited, ICDJ, Padeco, OPMAC) [Data Collection] - JICA Research Center Library
	2차 조사 6월 19일(수)~ 6월 20일(목)	[JICA focus group interview] - Operations Strategy Department - Regional Department - Thematic Issues Department - Evaluation Department - Procurement Department

마. 종합분석과 시사점 도출

원조기관 차원의 상세한 수행절차와 관련된 과제를 도출해야하는 과제의 성격상 상당히 많은 최신 자료들이 현장에서 발굴되어 많은 최종 자료들은 현지조사 기간 중 발굴된 자료를 참조하였으며, 해외 현지조사 이후 1차 문헌조사, 2차 해외 문헌조사, 현지조사 결과를 종합하여 2개월간 종합분석을 진행했다.

종합분석의 결과 4개 원조기관의 법적 설립근거와 기관 현황, 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행체계 비교(6장 참고), 4개 원조기관의 "사업"에 대한 접근법과 사업유형(6장 참고)등의 비교 분석의 결과가 도출되었으며, 원조기관의 역할, 정책-전략 형성 체계의 강화, 원조 사업수행체계 개편을 위한 10대 정책 제언(7장)을 제시했다.

5. 연구의 한계

가. 해외 자료에 근거한 연구

지난 수년간 해외 원조 주무 부처와 기관의 제도와 관련된 국내 연구가 상당히 방대하게 존재하고 있음에도 불구하고, 원조기관의 전략적 위치와 역할을 중심으로 한 원조 기관의 정책 형성과 사업수행체계를 종합적으로 아우르는 선행연구가 부족했다. 따라서 본 연구에서 1차 및 2차 자료로 활용한 대부분의 자료는 영문 자료에 근거하고 있다.

나. 국가별, 기관별 기초 자료 양과 질의 차이

원조 기관 별로 발간된 자료의 양과 질의 차이가 확연했다. 이는 기관의 특성에 따라 공개된 자료의 정보의 양이 상이한 것이기도 하지만, 동시에 기관에 따라 준비하고 발간하는 보고서, 규정, 관련 자료들의 양과 질의 수준이 상이하기 때문이다. 이와 같은 과제를 보완하기 위해 공여기관의 관련 부서, 공여기관의 정보센터, 관련 유관 연구기관을 방문하여 현지에서 자료를 수집하였으나, 발간된 자료의 수 자체가 많지 않은 공여기관의

경우, 분석된 보고서의 양이 제한 될 수밖에 없었다.

다. 2010년 전후를 중심으로 하는 4개 원조기관의 변화

4개 원조기관의 특성을 종합적으로 판단하려면 원조 기관에 관한 역사적이고 종단적인 이해도 중요하다. 종적연구는 특정 연구 주제와 관련하여 시간 경과에 따른 차이나 변화 경향을 알 수 있는 좋은 방법이지만, 수개월에서 길게는 수년에 걸친 오랜 시간을 지속해 가야 한다는 어려움을 가지고 있다. 이번 연구에서는 4개의 원고기관이 정책적 전략적으로 중요한 변화가 일어났던 2010년 전시점부터 2013년까지를 종,횡단적으로 조사했음을 강조한다.

라. 양자사업체계를 중심으로 연구

4개의 원조 기관은 개혁 과정 및 정책과 사업수행체계 내에서 다양하고 상이한 원조사업의 형태를 활용해 원조 목표달성을 위한 노력을 기울이고 있었다. 본 연구에서는 양자원조의 체계를 중심으로 연구함으로서, 각 원조기관 간의 협력과 원조 조화 및 일치(다자기구, Multi-bi지원, 국제금융기구 및 공여기관 간), 인도적지원은 범위에 포함하지 않았다. 향후 우리나라 원조기관의 사업수행체계 개편과 효과성 증진에 시사점이 있다고 판단되는 호주 및 스웨덴의 경우 원조기관의 입장에서 다자기구, 국제금융기구 및 공여기관과의 지원 혹은 협력하는 체계(메커니즘)와 성과관리와 질 관리 등에 관한 연구가 필요할 것이다. 또한 사업수행체계의 효과성 향상을 위한 혁신적인 섹터별/주제별 전략적 프로그래밍, 사업의 품질 관리 및 위험관리 방안 등에 관한 구체적이고 기술적인 후속연구가 요구된다.

제2장. 호주 AusAID

1. 호주의 국제개발협력 환경

가. 호주 원조의 목표 및 정책적 변화

호주는 전통적으로 호주가 위치한 지정학적 특성을 고려하여 원조를 제공해 왔다. 아시아 태평양 지역의 빈곤 및 분쟁 문제를 해결하여, 과도한 이민자 유입 등의 호주 사회에 불안정을 끼칠 수 있는 요인들을 줄이고, 주변 지역의 정치/경제적 안정과 평화를 도모하여 궁극적으로 개발원조의 본래적 의의를 상실하지 않는 범위에서 국익의 최대화를 도모하고 글로벌 차원의 성장과 안정을 꾀하고자 했다.

그러나 국익과 연계되는 개발 원조가 개발의 궁극적 목표인 빈곤 감소를 도모하는 데 방해가 될 수 있다는 국제 사회의 우려를 받아들여, 2011년에 발간된 'An Effective Aid Program for Australia Making a real difference' 정책 문서를 통해 호주의 원조 목표를 빈곤 감소에 초점을 두고, 지역 내외의 안정과 번영을 도모하는 것이 자국의 국익과 상통한다고 명시했으며, 보다 폭넓은 국제협력 및 파트너십 도모 의지를 밝혔다. 호주는 이 정책문서에 기반을 두어 최근 원조 집행 체제의 대대적인 변화를 단행하였다.

1) 원조 현황

호주는 1970년대 창설 이래 원조 규모의 꾸준한 감소 현상을 보이다가, 2006년을 기점으로 원조 증가 변화를 보이면서 2007년과 2011년 사이 원조의 규모를 약 29% 늘렸으며, 2012년 원조액은 미화 54.4억 불로써 전체 DAC 공여국 중 원조 규모 순위 8위를 차지하였다. 이는 호주 GNI의 0.36%를 차지하며, 전체 DAC 공여국의 원조 평균 비율인 0.29%를 상회하는 비율이다.[7] 또한, 2016~2017년까지 현재 수준의 ODA 규모를 GNI 대비 0.5%로 늘리는 것을 계획하고 있다.

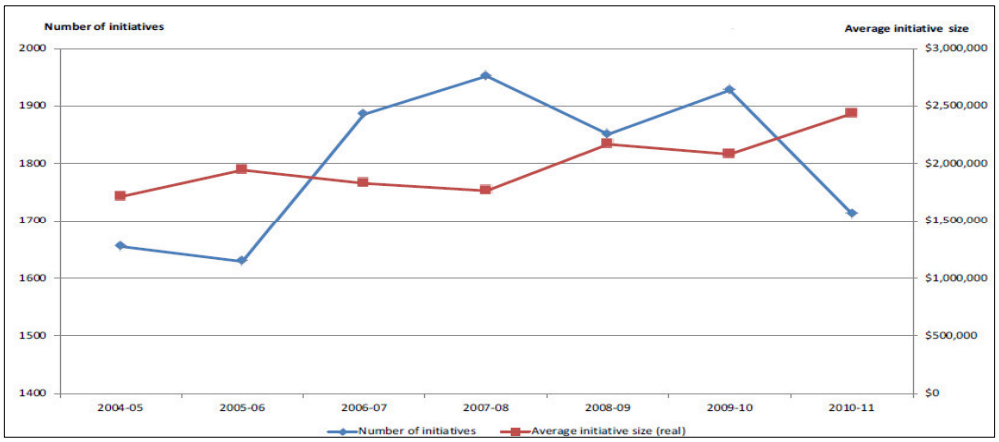
중점 협력 대상국들은 기존과 마찬가지로 아시아 태평양 인근 국가들(AusAID 총 원조 비율의 80%)이지만, 호주 정부가 2010년 실시한 '원조 효과성의 독립 평가'의 권고에 따라 남아시아 및 사하라이남 아프리카 지역에도 원조의 비율은 증가하였고, 따라서 2007년 사하라이남 아프리카 지역의 원조는 3%였던 반면, 2011년에는 9%까지 증가하였다. [8] 또한 'middle power'로서의 호주의 지위를 강화하고자, 다른 국제기구들과의 파트너십을 통해 원조의 폭과 양을 넓힐 계획이다.[9] 그러나, 전반적으로 원조의 양은 증가하고 있지만, 사업의 개수는 줄어들고 있으며, 사업 당 원조 금액은 증가하고 있는 추세인 것을 주목한다.

<표 2-1> 호주 ODA 현황

Net ODA	2010	2011	Change 2010/11
Current (USD m)	3,826	4,983	30.2%
Constant (2010 USD m)	3,826	4,200	9.8%
In Australian Dollars (million)	4,171	4,829	15.8%
ODA/GNI	0.32%	0.34%	
Current (USD m)	85%	86%	

(출처: OECD-DAC; www. oecd.org/dac/stats.)

<그림 2-1> 호주 ODA 사업의 규모와 수



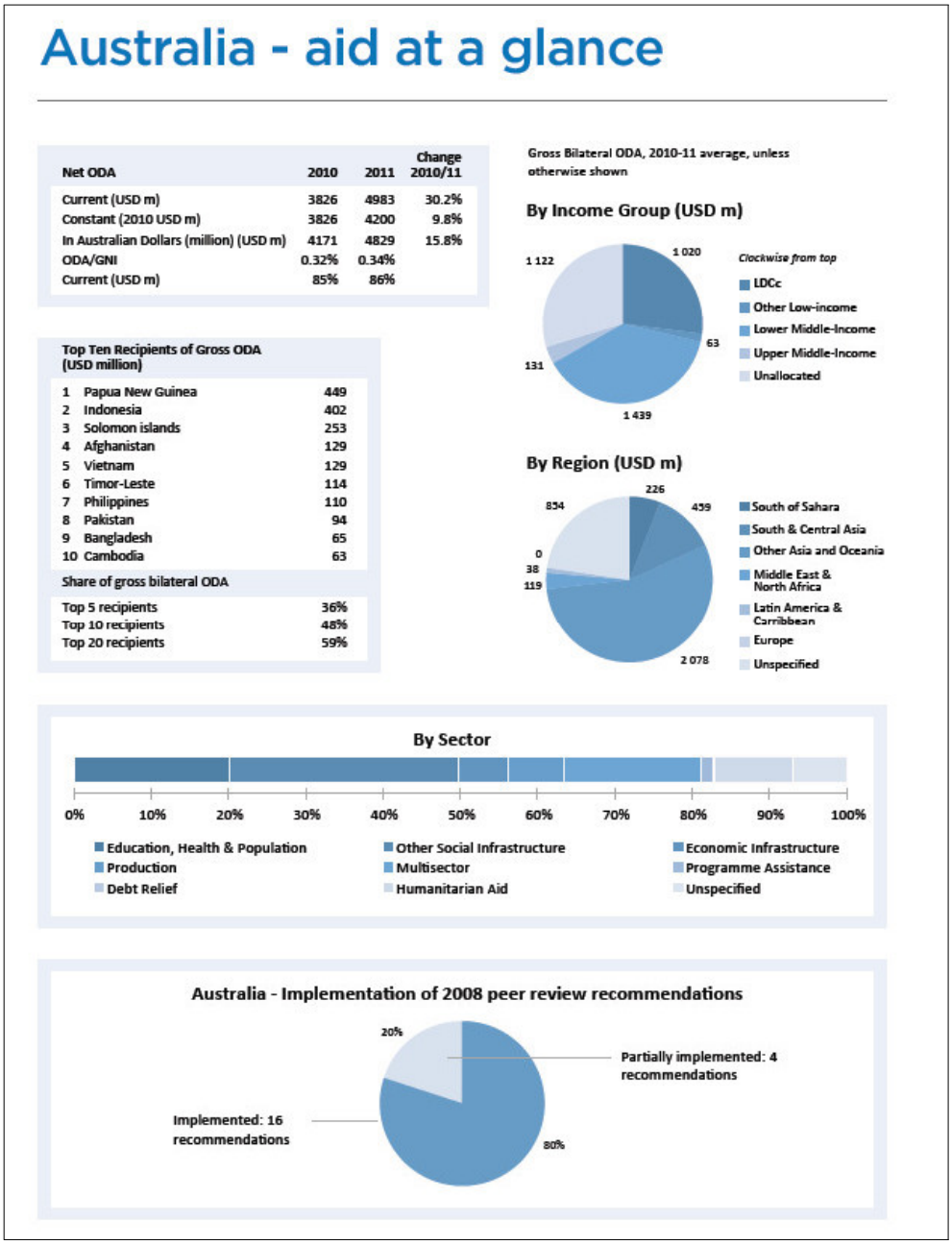
(출처: OECD DAC Peer Review of Australia, 2013 Memoramdum. 2012, AusAID)

7) OECD (2013) DAC peer review of Australia

8) OECD (2013) DAC peer review of Australia

9) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference–Delivering real results, AusAID, 2012

<그림 2-2> 호주 ODA 현황



2) 호주 원조의 개발 목표

호주 정부는 2011년 발표한 'An Effective Aid Program for Australia: Making a real difference – Delivering real results'를 통해서 호주 원조의 근본적인 목적이 빈곤한 사람들의 빈곤 극복을 돕는 것임을 확실히 하고 있다.[10] 이는, 2011년 발표된 '원조 효과성 독립 검토보고서(Independent Review of Aid Effectiveness)'의 권고사항에 따라 원조의 대상을 국가 중심에서 사람 중심으로 변경하였으며, 과거에는 호주의 국가 이익에 일치하는 한에서 원조를 제공하였다면, 호주의 원조가 가장 효과적이고 효율적인 결과를 만들어 낼 수 있는 지역에 원조를 제공하겠다고 언급하면서 국가 이익의 부합 정도를 완화하려는 노력을 하였다고 볼 수 있다.[11]

<Box 2-1> 호주 원조 프로그램의 목적

> The fundamental purpose of Australian aid is to help people overcome poverty.
>
> This also serves Australia's national interests by promoting stability and prosperity both in our region and beyond. We focus our effort in areas where Australia can make a difference and where our resources can most effectively and efficiently be deployed.

(출처: An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results, AusAID, 2012)

호주 정부는 2011년 '원조 효과성 독립 검토 보고서' 결과에 따라 5가지의 전략적 핵심 목표를 선정하였으며, 이들 목표에 기반하여 10가지의 구체적인 개발 목적을 마련하여 5가지 핵심 목표가 10가지의 구체적인 목적에 스며들 수 있도록 하였다.[12]

- 목표 1: 삶의 보호 (Saving lives)

이 목표 달성을 위한 핵심 개발 목적은 1. 안전한 식수 및 위생시설에 대한 접근성을 향상시킴으로서 공공 보건을 향상하는 것; 2. 모자 보건 서비스의 품질 향상 (예, 산파 훈련)을 통한 가난한 여성과 아동들의 삶을 구하고, 대규모 질병 예방, 백신 접종 및 치료를 지원하는 것이다.[13]

10) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results

11) Independent Review of Aid Effectiveness, Commonwealth of Australia, 2011

12) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results

• 목표 2: 모두를 위한 기회 증진 (Promoting Opportunities for All)

'모두를 위한 기회 증진' 목표 달성을 위한 구체적인 개발 목표로서는 3. 더 많은 아동(특히 여아)들이 장기적이고 보다 나은 교육을 위해 학교에 참석할 수 있도록 하여, 빈곤 탈피를 위해 그들 스스로 미래를 설계할 수 있는 기술을 획득하는 것; 4. 개발에 있어서 여성의 미개척된 중요한 역할로 인해 여성이 경제적, 리더십, 교육에 참여할 수 있도록 권한을 부여하는 것; 5. 장애를 가진 사람들의 삶을 향상시키는 것이다. 특히, 교육은 호주 원조 프로그램의 주요 분야로서, 호주 정부는 재학생 수의 증가를 비롯해 그들이 보다 장기적으로 학교에 재학할 수 있도록 주력할 계획이다. [14]

• 목표 3: 지속가능한 경제 발전 (Sustainable Economic Development)

호주 정부는 가난한 사람들이 빈곤에서 벗어날 수 있게 해주는 최선의 방법은 지속가능한 경제 성장을 창출하고, 그들에게 생계유지를 위한 기회를 제공하는 것이라고 언급하고 있다. 목표 3을 달성하기 위한 구체적인 목표로는 6. 농업 생산성, 인프라, 사회보호 및 시장의 개방에 투자함으로써 식량안전보장을 향상하는 것; 7. 전반적인 경제 개발을 신장하기 위해 지속가능한 광산 산업 발전을 포함하여 도시 및 농촌 지역의 빈곤층을 위한 소득 창출, 고용 및 사회 기회를 향상시키는 것; 8. 빈곤층에게 영향을 미치는 기후변화 및 다른 환경 요소들의 부정적인 영향을 감소시키는 것이 있다. [15]

• 목표 4: 효과적인 거버넌스 (Effective Governance)

빈곤층을 위한 서비스의 제공, 안정 향상, 공정성 및 인권의 강화를 위해 개발도상국의 거버넌스를 향상시키는 것. 협력국 정부와 원조기관 간의 파트너십을 통해 원조를 제공하는 데 있어 전반적인 효과성을 향상시키는 것이다.[16]

---

13) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results, AusAID, 2012
14) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results
15) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results
16) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results

• 목표 5: 인도적 지원 및 재난 대응 (Humanitarian Disaster and Response)

재난 예방을 강화하고, 최근 십 수 년간 빈도수가 증가한 자연재해의 영향으로 인한 인도적 위기에 보다 신속하고 효과적으로 대응하는 것이다.[17]

3) 호주 원조 개혁과 주요 정책

2008년 DAC 동료검토(DAC Peer Review of Australia) 이후, AusAID[18]는 역사상 가장 급진적인 개혁을 실시했다. 이와 같은 원조 개혁은 호주 정부의 2015년까지라는 타임라인 설정 아래 호주 ODA를 GNI 대비 0.5%까지 늘리겠다는 약속을 이행하겠다는 정치적 의지(political will)가 뒷받침 된 것이었다.

먼저, 원조 개혁에 앞서 호주 국가 감사원 (Australian National Audit Office, ANAO)이 AusAID가 빠르게 급증하는 원조를 관리할 수 있는 능력을 갖추고 있는지를 평가하였고, 이어서 2010년 이와 같은 노력의 일환으로 15년 만에 처음[19]으로 Independent review of Australia's aid effectiveness를 실시하고, 2010년에는 AusAID가 호주 원조의 책임집행기관(Executive Agency)으로 권한과 책임을 위임받은 후, 2011년 중기원조정책 Effective Aid를 그 다음해인 2012년에는 4년 중기원조계획(AusAID, 2012b)을 차례로 발표했다.

이러한 원조 개혁에는 AusAID의 조직개편이 수반되었으며, 2013년 7월 1일자로 외교부 산하에 국제개발장관직(Minister for International Development)이 신설되어 호주 정부의 원조 이행에 대한 노력에 힘을 실었다. AusAID의 조직 개편 과정은 뒤에서 다루도록 하겠다.

---

17) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results

18) 2013년 9월 18일에 호주 총리로 선출된 보수당 국회의원 Tony Abbott 정권이 시작된 이래로 2013년 11월 1일자로 AusAID는 외교부로 통합됨으로써 호주 원조집행기관은 사라지게 되었으며, 외교부 내 개편으로 인하여 국제개발장관직책도 존재하지 않게 되었다.

19) Government of Australia (2011). Independent Review of Aid Effectiveness.

<표 2-2> AusAID 원조 개혁과 주요 정책

주요 기관 개혁 전략	년도	주요 원조 정책
-	2006	Better Aid for Better Future
OECD DAC Peer Review	2008	Development for All: Towards a disability-inclusive Australian aid Programme 2009-2014
-		Australian Aid: Promoting Growth and Stability
Corporate restructuring at AusAID - from twoto three divisions and established an Executive Branch.	2009	DDR Policy
		Child Protection Policy
		Mine Action Policy
AusAID established as an Executive Agency	2010	-
Australian government commissioned an independent review of the aid programme (November).		
Independent Chair appointed to AusAID's Audit Committee	2011	Enterprise Agreement 2011-2013
Workforce Plan Phase 1		Independent Review of Aid Effectiveness published (July)
		Learning and Development Strategy
Corporate restructuring starts : new executive committee, chief financial officer and 2 new divisions		An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results
Strategic Programming Committee Business Engagement Steering Committee		Thematic Strategies
		Humanitarian Action Policy
		Framework for working in fragile & Conflict-affected countries
Independent Evaluation Committee established Australia's Comprehensive Aid Policy (CAPF)		Helping the World's Poor through Effective Aid: Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16 (CAPF)
Framework to 2015-16 approved by Cabinet to implement the aid policy		Our Mission, Our Values
Effective Aid Corporate restructuring: 3 groups headed by Deputy Directors General, 10 divisions, separate economics branch Workforce Plan Phase 2		Business& Technology Strategy 2012-2015
new proportional approach to investment development and quality assurance		Private Sector Development Strategy

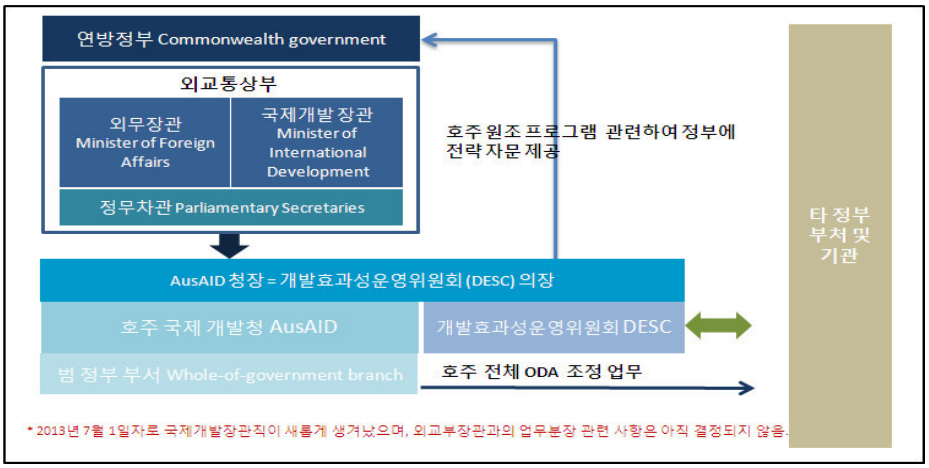
나. 호주 원조 체계와 호주국제개발청(AusAID)

1) 호주국제개발청(AusAID)와 외교통상부의 관계

호주 원조의 체계는 기본적으로 원조 정책을 담당하는 외교통상부 (Department of Foreign Affairs and Trade)와 원조 프로그램을 통해 정책 및 전략을 실행하는 호주국제개발청(이하 AusAID)로 분류할 수 있다. 외교통상부는 외무 장관(Minister of Foreign Affairs), 통상 장관(Minister of Trade), 국제개발 장관(Minister of International Development) 등 세 명의 장관급과 한 명의 정무 차관으로 구성되어 있으며, 이 중 외무 장관과 국제개발 장관, 정무차관이 호주 원조를 담당하고 있다.

특히, 2013년 6월 Kevin Rudd 내각이 이끄는 새로운 정부가 들어선 이후, 2015-16년까지 공적개발원조(이하 ODA)의 규모를 GNI 대비 0.5%까지 늘리려는 호주 정부의 방향에 맞추어 2013년 7월 1일 국제개발 장관직이 새로 생겨났으며, 노동당 출신의 Melissa Parke 국회의원이 임명되었다. 현재 국제개발 장관과 외무 장관의 명확한 역할 분담은 정립중인 과정에 있다.[20]

<그림 2-3> 호주의 원조 체계



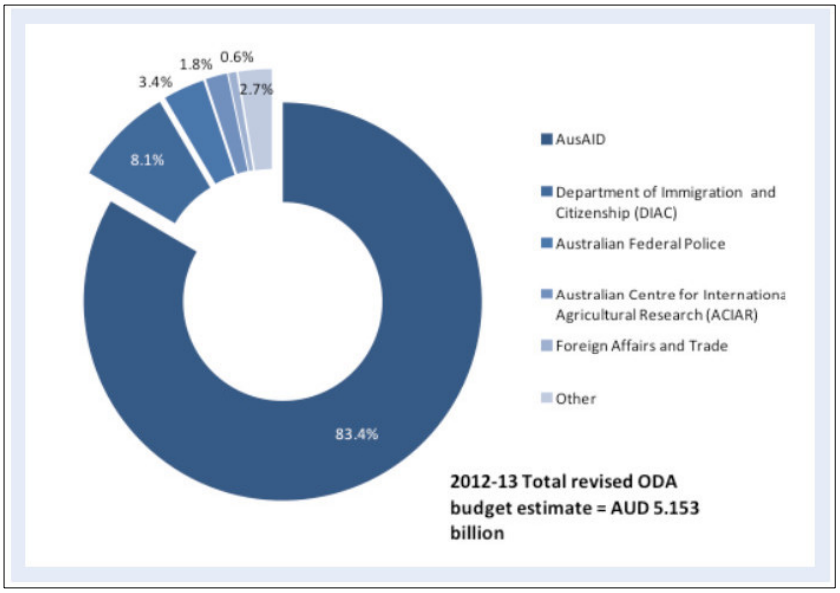
출처: 저자작성

20) Ashlee Betteridge (2013). Article from the Development Policy Center http://devpolicy.org/in-brief/rudd-appoints-minister-for-international-development-20130701-3/

AusAID는 외교통상부 산하의 원조 집행 기관으로서 2010년 호주 원조 책임집행기관(Executive Agency)으로서의 지위를 획득한 이후, 호주 원조 정책에 대한 자문 기능 권한이 강화됐다. 대부분의 원조기관과 마찬가지로 외교부 산하에 있는 기관임은 유사하나, 책임집행기관로서의 지위를 부여 받은 것은 AusAID가 호주 원조체계에 있어 타 해외 원조기관 대비 중요한 역할 및 권한을 맡고 있다는 사실을 보여준다.

또한, 2012-13년 호주 ODA 예산배분계획 (그림2-4 참조)에 따르면 AusAID는 호주 전체 ODA의 83%를 집행한다. 이는 타 원조기관과 비교해 볼 때, AusAID가 전체 ODA 대비 가장 많은 비율의 원조를 집행하는 집행기관임을 알 수 있다.[21] 이 밖에도 이민 및 시민권 부 (Department of Immigration and Citizenship)에서 8.1%, 호주연방경찰(Australian Federal Office)에서 3.4% 기타 약 20여개의 타 정부기관에서도 ODA를 집행하고 있다.

<그림 2-4> 호주 ODA 예산 배분 계획 (2012-13년)



출처: DAC Peer Review of Australia 2013, OECD, 2013

21) Sida는 전체의 50%, 양자원조 중 약 70%; AFD, JICA와 비교 추후확인

2) 호주 원조 내 범정부적 체계에 있어 주요 역할을 담당하는 AusAID

호주 원조의 범정부적접근(Whole of Government Approach)전략은 다양한 정부 부처 및 기관의 ODA 집행을 조정하기 위한 목적으로 2006년 '호주의 해외 원조 프로그램 백서(White Paper on Australia's Overseas Aid Program)' 발간 이후 활발히 전개되기 시작했다.[22] 호주 정부가 정의하는 범정부적 접근 전략은 호주의 원조가 하나의 동일한 목표와 전략 하에서 실행되는 것에 그 의미를 두고 있으며, AusAID는 원조 책임 집행 기관으로써 여러 면에서 범정부적 접근전략을 가능하게 하는 주요 기능을 맡고 있다.

첫째, 기본적으로 2011년 호주 정부가 발표한 중기정책 'Effective Aid' 하에서 모든 원조 참여 주체가 활동을 하도록 하고 있으며, 해당 중기 정책 수립 과정에 있어 AusAID가 많은 역할을 담당했다. 또한, AusAID가 수립하는 국별 프로그램 전략, 실행 전략, 원조 프로그램 성과 관리 및 평가 정책 등 다양한 정책 및 전략들을 타 부처 및 기관이 사용하는 것을 권장함에 따라 AusAID를 중심으로 범정부적 원조프로그램 실행이 이루어지도록 하는 배경이 된다.

둘째, 호주 ODA 전반의 감독, 효과성 제고 및 원조 프로그램 조율을 담당하는 범정부적 메커니즘의 주요 조직인 개발효과성 운영위원회(Development Effectiveness Steering Committee; 이하 DESC)의 의장(chair)을 AusAID의 청장(Director General)이 역임함에 따라 타 부처와의 조정 업무가 AusAID를 중심으로 이루어짐을 볼 수 있다. DESC의 실무 업무는 개발효과성 실무그룹(Development Effectiveness Working Group, DEWG)이 담당하고 있으며, DEWG의 구성은 AusAID 및 총리실 및 내각(Cabinet), 외교통상부, 재무부, 재정 · 규제완화부의 실무진으로 이루어지고, 필요 시 관련 부처 및 기관의 대표가 참여하도록 되어 있다.[23]

셋째, 2012년 3월에는 AusAID 운영그룹(Corporate Group)내에 범정부 부서(Whole of Government Branch)가 신설됨으로써 타 부처의 원조 프로그램을 AusAID가 대신 집행하기도 하며, 범정부적 원조체계 내에서의 조정 역할을 AusAID 내에서 담당하고

22) 박명지. 2011.3.한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부・공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로. KOICA.
23) 박명지. 2011.3.한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부・공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로. KOICA.

있음을 시사한다. 이 외에도, 예산위원회 (Budget Cabinet Committee), 국가안보위원회 (national Security Committee)와도 원조 정책의 방향성 및 예산 계획과 관련하여 범정부적 접근방식에 의해 협력 관계에 있다.

2. AusAID 현황과 기관의 특징

가. 기관 개요

1) 법적 근거

호주개발협력청(AusAID)은 본래 호주개발원조청(Australian Development Assistance Agency, ADAA)이란 명칭 아래 설립되었다. ADAA의 설립 목적은 1946년 파푸아뉴기니에 원조를 시작한 이후, 서로 다른 부처들의 프로그램 수행을 통합하기 위함이었으며 이후, 여러 차례 지위가 변경되었다. 1976년에는 호주개발원조국 (the Australian Development Assistance Bureau, ADAB)으로 지위가 변경되면서 외교부의 일부로 속하게 되었으며, 1987년에는 호주국제개발원조국 (the Australian International Development Assistance Bureau, AIDAB)로 명칭이 바뀌었다.

현재의 명칭을 갖게 된 것은 1995년이며, 2010년 7월, 외교통상부 산하 원조책임집행기관(Executive Agency)로서의 지위를 획득함에 따라, 호주 원조 체계 내의 자주적인 원조 집행기관로서의 확실한 자리매김을 하였다.[24)]

2) 주요 기능

AusAID는 2010년 책임집행기관 임명 이후로서의 AusAID의 기능에 대해 아래의 7가지로 정의하고 있다.[25)] 정책 수준에 있어서는 정부에 개발 정책에 대한 자문을 제공하고 있으며, 사업 수준에 있어서는 프로그램 관리, 기획 및 조직, 평가 등의 역할을 강조하고

24) http://www.ausaid.gov.au/about/Pages/history.aspx

25) AusAID (2012). Annual Report 2011-2012

있으며, 사업 혹은 프로그램의 직접 시행, 수행에 대한 주체로서 본기관의 역할을 명시하고 있지 않다는 것이 특징이라고 할 수 있다. 또한, 국제 개발 협력 관련 회의 등에 호주를 대표하여 참석한다.

1) 개발 정책 자문 제공 (provide advice on development policy)
2) 호주의 원조프로그램 관리 (manage Australia's overseas aid program)
3) 빈곤 감소 목적 사업 기획 및 조직 (plan and coordinate poverty reduction activities)
4) 호주 원조 프로그램 평가 및 향상 (evaluate and improve Australia's aid program)
5) 개발 관련 자료 및 정보 수집·분석·출판 (collect, analyse and publish data or other information relating to development)
6) 인도주의적 위기 및 재난 대응을 위한 선도 및 조직 (lead and coordinate responses to humanitarian and disaster crises)
7) 호주 대표로써 국제 개발 협력 포럼 참석 (represent Australia in international development fora)

3) 조직 및 인력 현황

AusAID의 조직은 크게 캔버라에 위치한 본부와 40여개의 해외사무소로 나누어지며, 2012년 6월 기준 직원 수는 약 2,124명이며, 이 중 1,301명이 본부에 823명(호주공무원 227명, 현지고용직원 596명)이 해외사무소에 근무하고 있다.

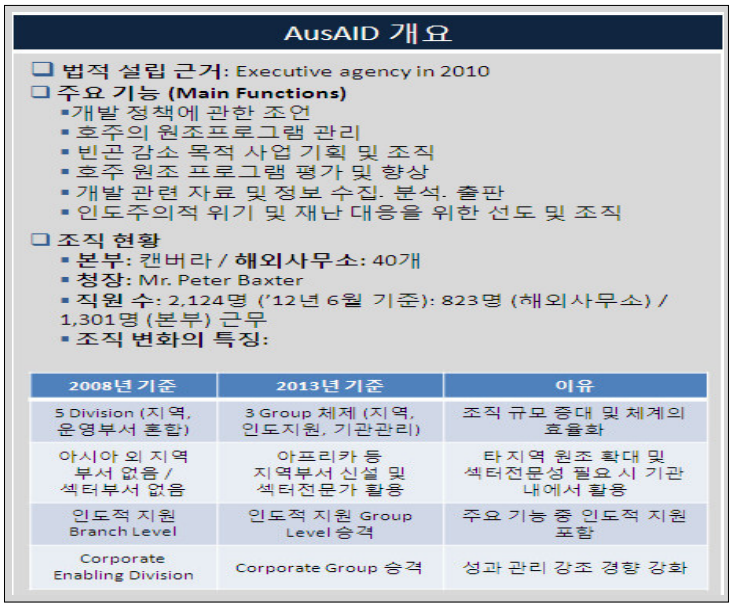
2013년 현재 AusAID 본부는 기본적으로 지역 프로그램 그룹(The Country Program Group), 인도주의 인터내셔널 그룹(The Humanitarian and International Group), 운영그룹(The Corporate Group)등의 3개의 큰 그룹으로 구성되어 있으며, 각 그룹장은 부청장(Deputy Director General)의 직위를 가지고 있으며 따라서 청장(Director)에게 직접 보고한다. 현재의 조직 구조가 자리 잡은 것은 2012년 3월 이후로서, AusAID를 원조 정책을 수행하고, 프로그램을 전문적으로 관리하는 기관으로서의 자리매김하기 위하여 기획된 것이다.[26]

AusAID의 최고 책임자인 청장(Director General)은 AusAID 성과, 재정 및 직원 관리의 전반적인 책임을 맡고 있으며, AusAID의 최고 통치 주체인 Executive Committee의 의장을 역임함과 동시에 외교통상부 장관에게 보고할 책임을 가진다.

3명의 부청장(Deputy Director General)은 AusAID 조직 내 3개의 그룹을 각각 맡고 있으며, 동시에 Executive Committee의 부위원회 성격을 가진 전략적 프로그래밍위원회(Strategic Programming Committee)와 전략적 개편위원회(Strategic Reform Committee)의 의장 역할을 맡는다. 이 두 위원회는 각각 사업 결정에 대한 평가 및 승인을 담당하고 정책 수행에 맞추어 기관 및 프로그램 개혁에 대한 이니셔티브를 감독하고 있으며 Executive Committee에 보고할 의무가 있다.

이 밖에도 Executive Committee에 보고하는 안보위원회(Security Committee)와 정보통신기술운영위원회(Information and Communication Technology Steering Committee)가 있다. [27]

<그림 2-5> AusAID 개요



AusAID 개요

❑ 법적 설립 근거: Executive agency in 2010

❑ 주요 기능 (Main Functions)
- 개발 정책에 관한 조언
- 호주의 원조프로그램 관리
- 빈곤 감소 목적 사업 기획 및 조직
- 호주 원조 프로그램 평가 및 향상
- 개발 관련 자료 및 정보 수집. 분석. 출판
- 인도주의적 위기 및 재난 대응을 위한 선도 및 조직

❑ 조직 현황
- 본부: 캔버라 / 해외사무소: 40개
- 청장: Mr. Peter Baxter
- 직원 수: 2,124명 ('12년 6월 기준): 823명 (해외사무소) / 1,301명 (본부) 근무
- 조직 변화의 특징:

2008년 기준	2013년 기준	이유
5 Division (지역, 운영부서 혼합)	3 Group 체제 (지역, 인도지원, 기관관리)	조직 규모 증대 및 체계의 효율화
아시아 외 지역 부서 없음 / 섹터부서 없음	아프리카 등 지역부서 신설 및 섹터전문가 활용	타 지역 원조 확대 및 섹터전문성 필요 시 기관 내에서 활용
인도적 지원 Branch Level	인도적 지원 Group Level 승격	주요 기능 중 인도적 지원 포함
Corporate Enabling Division	Corporate Group 승격	성과 관리 강조 경향 강화

출처: 저자작성

26) AusAID (2012) AusAID Annual Report 2011-2012

27) AusAID (2012) AusAID Annual Report 2011-2012

본부 조직 내 3개의 그룹 중 지역 프로그램 그룹(The Country Program Group)은 Pacific, East Asia와 Africa and Community Programs 등 3개의 부서로 구성되어 있으며, 이는 호주 ODA의 50% 이상이 태평양 및 동아시아 지역으로 배분되는 것을 감안할 때, 핵심 국가 및 지역의 원조프로그램 관리 능력을 강화하고 NGO및 비즈니스 섹터의 ODA 참여 확장을 지원하겠다는 목적성을 지닌다.

인도주의와 인터내셔널그룹(The Humanitarian and International Group)은 4개의 부서로 구성되며, South and West Asia, Humanitarian and Stabilisation, International Programs and Partnerships, Policy and Sector가 이에 해당한다. 이 그룹의 특징은 정부의 다자 사업에 대한 지원 확대 및 국제 인도주의적 긴급구호에 재빠르게 대응하겠다는 목적성을 띠고 있다는 것이다. South and West Asia 부서가 이 그룹에 속해 있는 것을 감안할 때, AusAID는 지역별 편제보다는 AusAID의 개발 핵심 목표에 따라 조직을 구성하였다는 사실을 알 수 있다.

마지막으로, 운영그룹(The Corporate Group)은 Program Effectiveness and Performance, Corporate Enabling, Government Finance and Information Services 등의 4개 부서로 이루어져 있으며, 운영그룹장이 최고운영책임자(the Chief Operating Officer)로서 AusAID의 운영 정책 및 개혁 의제를 관장하고 있다.[28)]

한편, 다음 〈표 2-3〉에서는 본부 및 각 국가 지역 사무소의 인력 현황을 상세히 설명하고 있다. 인도네시아와 파푸아뉴기니의 경우 현지사무소 인원이 약 150명에 이르고 있다.

28) AusAID (2012) AusAID Annual Report 2011-2012

<표 2-3> AusAID 직원 배치 현황 (2012년 6월 30일 기준)

APS and O-Based employees at 30 June 2012 *(Figures include ongoing and non-ongoing staff, and staff at post on short term missions)*					Compared to 2008 Review (HR data at 31 March 2008)		
Region	Country	APS	O-Based	Total	APS	O-Based	Total
Africa & Middle East	Ethiopia	1	6	7			
	Ghana	2	4	6			
	Iraq	2		2			
	Kenya	5	14	19	0	2	2
	Palestine	1	2	3			
	South Africa	9	12	21	3	4	7
	Zimbabwe	2	5	7			
East Asia	Burma	3	8	11	1	2	3
	Cambodia	5	17	22	4	9	13
	China	2	10	12	3	10	13
	East Timor	11	29	40	3	15	18
	Indonesia	41	138	179	31	110	141
	Laos	3	16	19	3	11	14
	Philippines	6	41	47	8	27	35
	Thailand	1	12	13	4	6	10
	Vietnam	5	22	27	6	24	30
Latin America & Caribbean	Chile	1	2	3			
	Trinidad & Tobago	1	5	6			
Pacific	Fed States of Micronesia	0	2	2			
	Fiji	10	28	38	9	18	27
	Kiribati	2	13	15	2	6	8
	Nauru	1	1	2	1	0	1
	New Caledonia	0	1	1	0	1	1
	Papua New Guinea	46	88	134	41	75	116
	Samoa	3	8	11	1	6	7
	Solomon Islands	25	37	62	27	26	53
	Tonga	2	10	12	1	9	10
	Vanuatu	5	16	21	4	15	19
South & West Asia	Afghanistan	12		12			
	Bangladesh	3	13	16	2	8	10
	India	1	3	4	0	3	3
	Nepal	1	5	6	0	4	4
	Pakistan	3	10	13	1	6	7
	Sri Lanka	3	8	11	2	4	6
Other	France	1	3	4	1	9	10
	Italy	0	1	1	0	1	1
	Switzerland	2	3	5	1	2	3
	United States	1	3	4	1	1	2
Australia	Australia	1295		1295	709		709
AusAID Staff seconded to external organisations		11		11	*		*
Total		**1528**	**596**	**2124**	**869**	**409**	**1278#**

**Secondment locations unavailable for 2008 and total figure includes two additional O-based staff in Mozambique*
Figures exclude the Director General and employees engaged as Australian Civilian Corps deployees.

출처: OECD DAC Peer Review of Australia 2013 Memorandum, AusAID, 2013

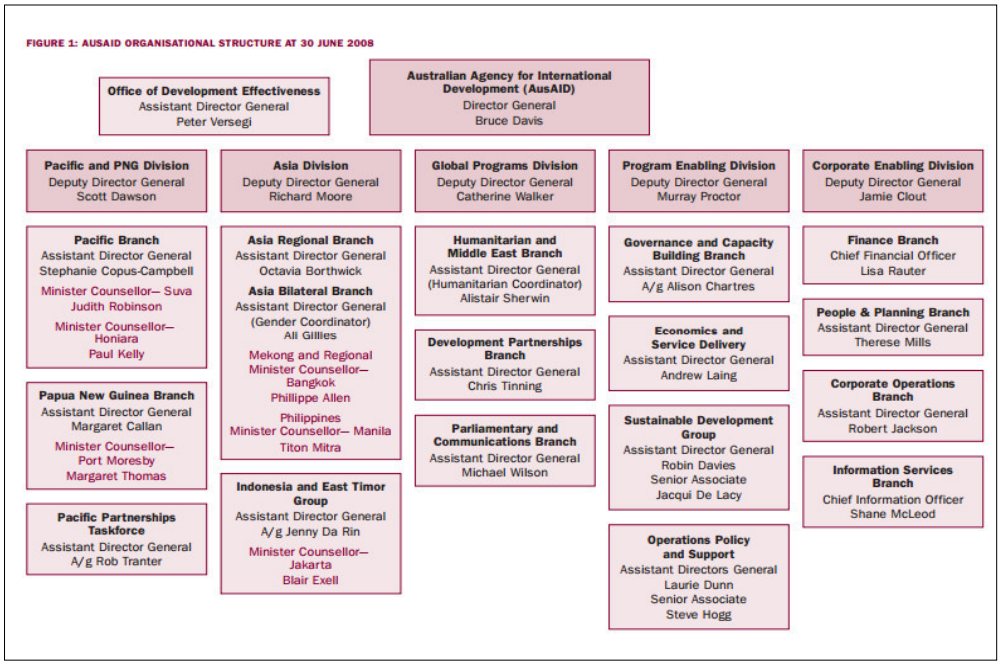
나. 기관의 특징

1) AusAID의 조직 개편 과정

AusAID의 현재 조직 구조는 호주 ODA의 양적 증대와 품질, 원조관리의 질, 효과성 및 효율성 강화를 목적으로 하는 호주 원조의 방향을 적절하게 반영한 결과라고 볼 수 있다.

2008년에 발간된 AusAID 연차보고서 내에 나온 조직도(그림2-6)를 살펴보면, 당시 조직은 크게 5개의 부서(Asia Division, Global Program Division, Programme Enabling Division, Corporate Enabling Division, Pacific and PNG Division)와 Chief Economist로 구성되어 있었으며, 현재와 비교해 볼 때 보다 간단하고 병렬적인 조직이었다. 당시(2008년 3월 31일 기준), AusAID의 직원 수는 현지 직원 포함 총 1,278명, AusAID 본부 소속 직원 869명이었으며, 이 중 709명이 본부에 근무하고 있었다.

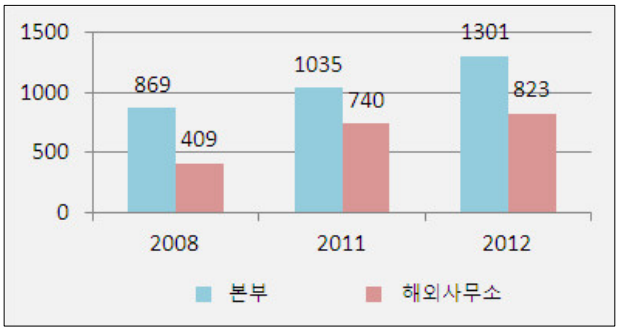
<그림 2-6> AusAID 조직도 (2008년 6월 30일 기준)



출처: AusAID Annual Report 2007-2008, AusAID, 2008

그러나, 2010년 이후, 원조 규모의 증가와 대대적인 원조 개혁과정에 따라 조직 구성원의 수가 대폭 증가했다. 2012년 6월 말을 기점으로 총 직원 수가 2,124명 (본부 61%, 해외사무소 39%) 규모로 4년 간 약 66% 증가하였다. 또한, AusAID는 외교부에 전략적 정책 자문 제공, 개발 사업의 효과적이고 효율적인 기획 및 관리, 인도주의적 지원 확대, 아프리카 지역 원조 확대 등 AusAID의 주요 기능 및 계획을 원활하게 실행하기 위해서 많은 조직 개편을 실시하였으며, 2012년 3월 이후 현재의 3개 부문으로 이루어진 조직의 기틀을 마련하게 되었다.[29)]

<그림 2-7> AusAID 직원 수 기간별 비교



출처: 저자작성

2008년과 2013년의 두 기간의 조직 구성을 비교하자면 다음 4가지의 특징을 볼 수 있으며, 이에 의해 AusAID의 역할 및 방향성을 알 수 있다. 첫째, 기존에는 5가지의 부서(Division)가 지역, 운영부서가 혼합되어 존재하고 있었지만, 개혁 이후에는 3개의 그룹 체제로 개편하고 관련 부서(Division)를 그룹 하에 위치시킴으로써 조직을 체계화 하려는 노력을 볼 수 있다.

둘째, 2008년에 지역 부서는 아시아 지역에 한정되어 있었으며, 섹터 부서 역시 존재하지 않았다. 그러나 원조 지역을 아시아뿐만 아니라 아프리카 및 중남미로 확대하면서 Africa Branch 등이 생겨났고, 섹터 부서 및 전문가를 보유함으로써 필요시, 섹터 전문

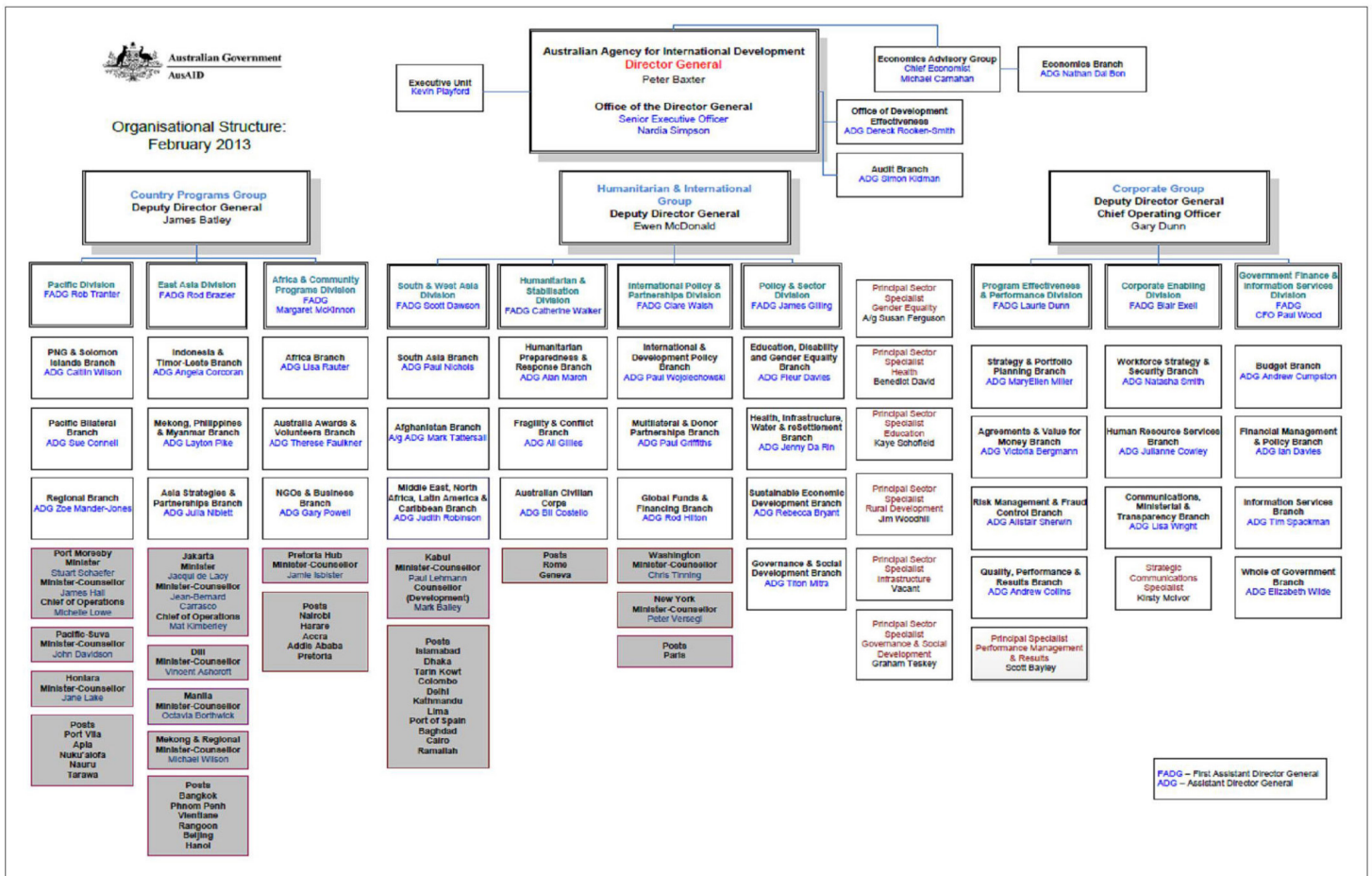
29) AusAID (2013) OECD DAC Peer Review of Australia, 2013 Memorandum

성을 적절하게 활용하고 있다. 셋째, 기관의 주요 기능 중 인도주의적 지원을 포함함으로써 관련 부서가 2008년 Branch 수준에서 2013년 현재는 Group 수준으로 위치가 격상되었다.

마지막으로, 운영그룹(Corporate Group)의 그룹장이 최고운영책임자(Chief Operating Officer)라는 직책을 맡게 되고, 그룹 내 많은 하위 부서들이 신설됨으로써 해당 그룹의 역할이 강화되었다는 것을 알 수 있다. 이는 AusAID가 전략적인 기관 운영, 프로그램의 성과 관리, 효율성 및 효과성을 매우 중시하고 강조하고 있다는 것을 보여준다. 또한, 단기간의 급속한 조직 규모의 성장과 현장화 계획에 따른 해외 사무소 직원 비율의 증가 그리고 원조 전문 집행 기관으로서의 자리매김을 위한 목적으로 AusAID는 인력 관리 계획에 대한 필요성을 인식하게 되었다.[30]

30) AusAID (2012) AusAID Annual Report 2011-2012

<그림 2-8> AusAID 조직도 (2013년 2월 기준)



3. AusAID의 정책 수립 및 사업 수행 체계

가. 정책 수립 체계

1) 정책 수립 체계 개요

호주 정부는 개발 성과 달성 목표 하에 중기 정책-정책 이행 계획-국별 전략-주제별/분야별 전략의 전략적 수립 체계를 마련했다. 먼저, 중기 정책인 Effective Aid를 통하여 호주 ODA의 5대 전략적 목표(삶의 보호, 모두를 위한 기회 증진, 지속가능한 경제 발전, 효과적인 거버넌스, 인도적 지원 및 재난 대응)와 관련된 10대 세부 전략 목표를 제시 하였고, 정책의 이행을 구체화 하기 위한 단계로 종합적 원조 정책 프레임워크(CAPF)를 수립하여 4개년 지역별 예산 배분을 통한 원조 중기 예측성 강화 노력, 개발 성과 측정을 위한 3단계 성과 프레임워크 제시 및 효과적이고 효율적 원조 집행을 위한 전략 등을 호주 국민, 협력국 정부 및 협력 파트너들에게 보여줬다.

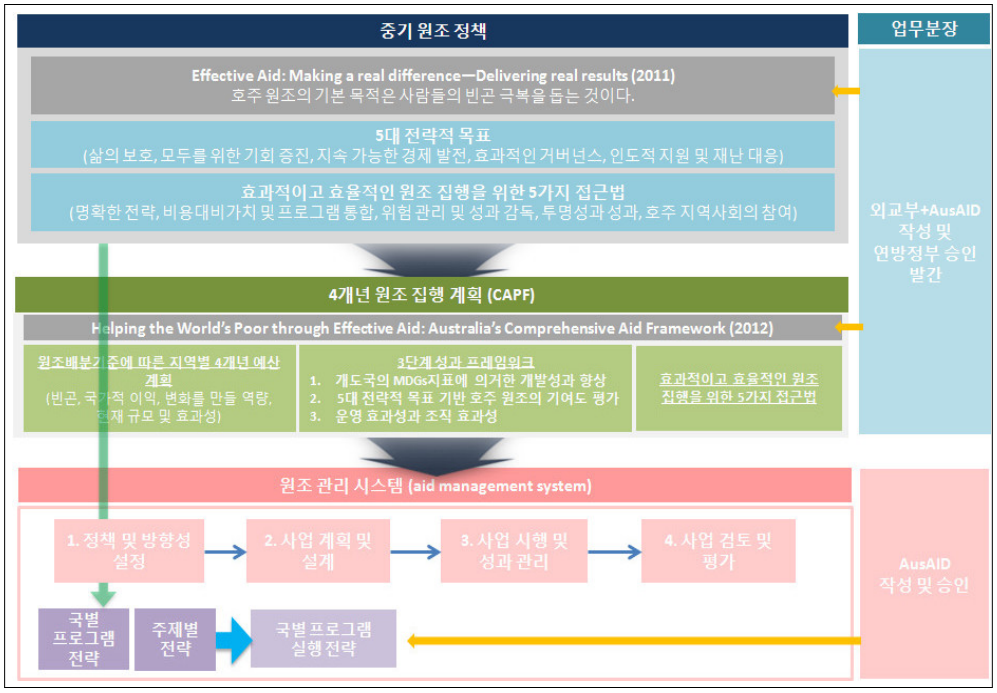
또한, 국별 전략 역시 협력국 개발 우선순위에 맞추어 호주 원조의 5대 전략적 목표 하에서 선택하게 되어 있으며, 전략적 목표 하에 주제별/분야별 전략이 위치하도록 되어 있다 (예:'모두를 위한 기회 증진'의 3개의 세부 목표 대상-여성(성 평등 전략), 아동(교육 분야 전략), 장애인 (장애인 포괄적 개발 전략)). 따라서, 호주 원조 정책 및 전략의 체계는 상위 정책 및 전략과의 연계를 강조하면서 원조 정책-전략-사업 수행 체계에 이르는 체계적 구조를 마련하기 위해 노력하고 있다.

기본적으로 호주 원조 정책 수립의 주체는 외교부이지만, 타 원조기관과 달리 AusAID는 정부에 개발 정책에 대한 자문 제공 및 국제 개발 협력 관련 회의에 호주 대표로 참석하는 등 정책 수준에서도 주도적인 역할을 하고 있다. 또한, 종합적 원조 정책 프레임워크(CAPF) 및 국별 전략 수립에 있어서는 AusAID가 책임을 맡고 있으며, 이는 AusAID 역시 대부분의 원조기관과 마찬가지로 외교부 산하 기관임은 유사하나, 책임 집행기관으로서의 지위를 부여 받은 것은 AusAID가 호주 원조체계에 있어 타 해외 원조기관 대비 중요한 역할 및 권한을 맡고 있다는 사실을 보여 준다.

2) 중기 원조 정책

호주 정부는 2011년 새롭게 발표한 중기 원조정책서 “An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference–Delivering Real Results (이하 Effective Aid)”를 통하여 호주 ODA의 궁극적 목적, 원조 목표와 실행 전략을 발표하였다. 이 정책 문서는 2010년에 실시한 ‘원조효과성 독립검토(Independent Review of Aid Effectiveness)’의 원조효과성 측정 분석 내용 및 권고사항들을 종합하여 나온 결과로써, 호주 원조 프로그램의 보다 크고 장기화된 전략적 방향성에 대한 의견을 제시했다.

<그림 2-9> 호주 원조 정책 및 전략 체계



출처: 저자작성

호주 정부는 해당 정책 문서에서 호주 개발원조의 주요 목적이 빈곤 극복을 위한 지원이라는 것을 다시 강조했고, 주변 지역과 세계의 다른 지역들의 안정과 번영을 도모함으로써 궁극적으로 자국의 이익에 긴밀한 상관관계가 있음을 재확인했다. 따라서 호주의 영향력이 최대로 미칠 수 있고 가장 재원이 효율적이고 효과적으로 발휘될 수 있는 지역에 원조를 최우선적으로 집중할 것을 명시했다.[31]

아래 〈표 2-4〉과 같이 Effective Aid의 기본 내용은 궁극적 목적 하에 5가지의 전략적 목표 (1. 삶의 보호; 2. 모두를 위한 기회 증진; 3. 지속가능한 경제 발전; 4. 효과적인 거버넌스; 5. 인도적 지원 및 재난 대응)를 5가지의 집행 전략 (가. 명확한 전략; 나. 비용대비가치(Value for Money) 및 프로그램의 통합; 다. 위험 관리 및 성과 감독; 라. 투명성과 성과; 마. 호주 지역사회의 참여)을 통하여 구현한다는 데 있다.

<표 2-4> 호주 원조 중기정책 Effective Aid의 기본 체계

목적 (Purpose)				
호주 원조의 기본 목적은 사람들의 빈곤 극복을 돕는 것이다. 이는 또한 우리가 속한 지역 내와 그 밖의 안정성과 번영을 촉진함으로써 호주의 국가 이익에 기여한다. 호주 정부는 호주의 원조가 가장 효과적이고 효율적으로 사용됨으로써 변화를 만들어 낼 수 있는 것에 원조를 중점 지원한다.				
전략적 목표 (Strategic Goals)				
1. 삶의 보호	2. 모두를 위한 기회 증진	3. 지속가능한 경제 발전	4. 효과적인 거버넌스	5. 인도적 지원 및 재난 대응
공공 보건 향상 빈곤 여성 및 아동 생명 살리기	학교 재학 아동 수 늘리기 여성의 권한부여 장애인 삶의 질 향상	식량 안정 향상 수입, 고용 및 창업기회 향상 기후 변화 및 환경의 부정적 요소 감소	더 나은 서비스 제공 및 공정성과 인권 향상을 위한 거버넌스 증진	재난 및 위기에 보다 효과적인 준비 및 대응
효과적/효율적 원조 집행				
가. 명확한 전략	나. 비용 대비 가치 및 프로그램 통합	다. 위험 관리 및 성과 감독	라. 투명성과 성과	마. 호주 지역사회의 참여
4개년 범정부적 예산 전략 원조 프로그램의 정기적 검토	기획, 조달 및 grant에 있어 Value for Money 강조 보다 큰 선택성 및 대규모 프로그램에 중점	강력한 사기의 통제 평가 프로그램의 강화	Transparency Charter 발표 결과에 연계한 예산 보고 성과 달성하지 못한 프로그램에 대한 단호한 조치	자원봉사자 및 NGO 지원 증가 기업과 학계와의 파트너십

출처: An Effective Aid, AusAID, 2011

31) AusAID (2011). An Effective Aid Program for Australia. Making a real difference-Delivering real results, AusAID, 2011

또한, 호주 정부는 이러한 중기 정책을 효과적으로 이행하기 위한 계획방안 마련을 위해 다음 해인 2012년 종합적 원조 정책 프레임워크(Comprehensive Aid Policy Framework)를 발표하였다.

3) 종합적 원조 정책 프레임워크 (Comprehensive Aid Policy Framework; CAPF)

앞의 중기원조 정책 Effective Aid가 2011년 발표된 이후, 그 다음 해인 2012년에 발표된 종합적 원조 정책 프레임워크(Helping the World's Poor through Effective Aid: Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16; 이하 CAPF)는 제목에서도 알 수 있듯이 Effective Aid를 보다 현실적으로 이행하기 위한 4개년 이행 계획 프레임워크라고 볼 수 있다.

CAPF의 내용은 크게 3가지 요소로 구성되어 있는데, 첫째는 예산 배분 기준에 따른 지역별 4개년(2012-13년~2015-16년)예산계획이며, 둘째는 호주 원조 프로그램의 효과적 성과 관리를 위한 3단계 성과 관리 프레임워크, 셋째는 Effective Aid에서 언급하고 있는 원조 프로그램의 효과적이고 효율적 전달을 위한 5가지 전략의 실행이다.

가) 지역별 예산 배분 기준에 따른 4개년 예산 계획

호주 정부는 호주 ODA를 통해 실질적인 변화의 가능성이 높고, 호주의 이익과 보다 직접적으로 부합하는 태평양 인근 도서국 (2011~2012년 기준, 36%) 및 동아시아 지역(28%)[32]을 중점협력 지역으로 간주하고 있으며, ODA 총액의 약 75% 정도를 아시아 태평양 지역에 지원하고 있다. 2015-2016년까지의 호주 정부가 선정한 주요 양자 원조 12개 협력국은 Indonesia, Papua New Guinea, Afghanistan, Solomon Islands, Vietnam, Philippines, Bangladesh, East Timor, Pakistan, Cambodia, Burma and Vanuatu이며 대부분은 아시아 태평양 지역 국가들이다.[33]

32) 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향연구, 코이카, 2012

33) Helping the World's Poor through Effective Aid_Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16, AusAID,

또한, 2010년 실시한 독립 평가의 권고사항을 반영하여, 남아시아와 아프리카, 특히 사하라이남 아프리카 지역으로 원조를 확장하고 있으며, 중견 국가(middle power)로서의 책임감을 가지고 아프가니스탄과 파키스탄에 대한 국제사회의 개발원조 협력에 계속 동참할 의지를 보이고 있다.[34)]

CAPF는 위의 지역을 지역별 그룹(Pacific, East Asia, South and West Asia-아프가니스탄, 파키스탄 포함, 사하라이남 아프리카, 북아프리카 및 중동, 라틴아메리카와 캐리비안)으로 나누고, 지역별 및 국가별 원조프로그램의 4개년 예산 배분액을 결정하기 위하여 4개의 기준요소를 선정하였다.

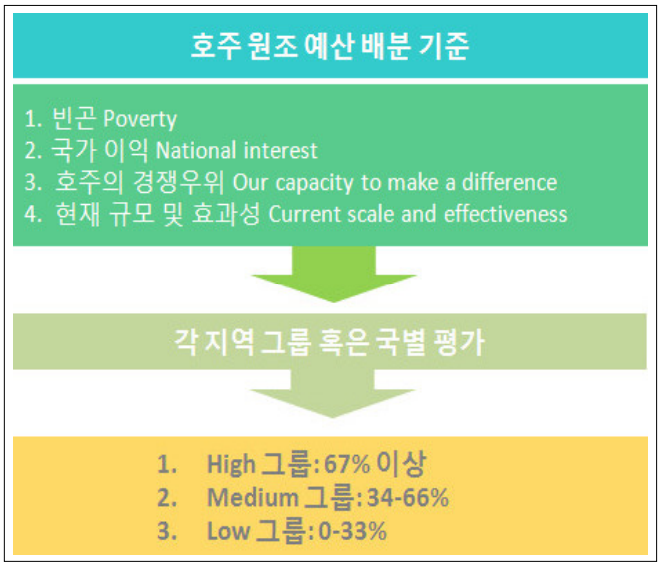
이들 4개 요소는 빈곤(Poverty), 국가적 이익(National Interest), 변화를 만들 수 있는 역량(Australia's capacity to make a difference), 현재 원조 프로그램의 규모 및 효과성(The scale and effectiveness of current aid programs)이며, 이 요소에 기반한 지역별 국별 분석은 AusAID 주관, 개발효과성운영위원회(DESC) 감독하에 이루어진다.

분석 방법에 있어 기본적으로 World Bank Development Indicators database와 같은 국내외 통계 소스를 활용한 정량적 데이터를 활용하기도 하지만 관련 전문가들에 의한 정성적 평가가 더욱 활용된다. [35)] 아래의 그림과 같이 평가의 결과에 의해 각 지역 및 국가를 3개의 그룹군(High, Medium, Low)으로 나누게 되며, 높은 수준(67% 이상)의 그룹군은 다음 4개년 동안 호주 원조 예산을 배분 받는 데 있어 높은 우선순위를 가짐을 의미한다.

34) An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results, AusAID, 2012

35) Helping the World's Poor through Effective Aid_Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16, AusAID, 2012

<그림 2-10> CAPF의 원조 예산 배분 4대 기준



출처: 저자작성

이와 같이 지역별 4개년 예산 계획을 마련하고 호주 국민, 협력국 정부 및 관련 이해관계자들에게 정보를 공개함으로써 중기 예산의 예측가능성을 높이려는 노력과 함께 이를 이행하겠다는 의지를 구체화한 단계로 볼 수 있다.

<표 2-5> 협력국 선정기준 4가지 결정요소

빈곤 (poverty)	• 1.25 달러, 2 달러 빈곤선 이하 인구의 비율과 절대적 숫자; • 각국의 인간개발지수(HDI) 순위; • 인구당 GDP; 모자 사망률; • 개선된 보건 시설 접근성을 가진 인구 비율; • 초등교육 졸업율; • 초등학교에 등록된 여학생의 비율(남학생 비교)
국가적 이익 (National interest)	• 호주와의 근접성; • 호주의 안보 이해(갈등과 취약도의 영향 고려); • 호주와의 쌍방향 총무역 거래 흐름; • 총 이민자 흐름(관광객 제외); • 호주의 교역 파트너로서의 상대적 순위; • 커뮤니티 이해관계; • 그룹 회원국(예- APEC, ASEAN, The Commonwealth, the G20)
변화를 만들 역량 (capacity to make a difference)	• 협력국 정부의 역량 및 부정부패 정도(World Bank World Governance Indicators 참조); • 원조 포화도(총 ODA와 GDP 비율 비교); • 총 ODA의 10% 를 집행하는 공여국들 숫자로 측정되는 원조 분절화 정도; • 시간의 경과에 따라 빈곤의 증가 혹 감소 여부; • 빈곤 커뮤니티 내의 민주주의, 정의와 안보; • 언론의 자유; • 언급된 요인들의 ODA를 통한 결과 창출에 미칠 영향
현재 스케일, 효과성 (Current scale and effectiveness)	• 호주의 총 ODA 비율로 산출되는, OECD 타 공여국들과 비교시 한 국가나 지역 내 호주의 공여도 및 영향력; • 개발효과성 사무소의 연간 국가 성가 평가의 순위 및 자료를 통한 현재 프로그램 성과; • 국가에 기반한 AusAID 직원별, 평균 활동 예산에 의해 실행된 ODA 측정을 통한 현재의 프로그래밍 집중도; 현존 프로그램의 스케일업 역량 및 파트너쉽, 새로운 프로그램과 파트너쉽을 발전시킬 역량[36]

출처: An Effective Aid, AusAID, 2011

나) 3단계 성과 프레임워크

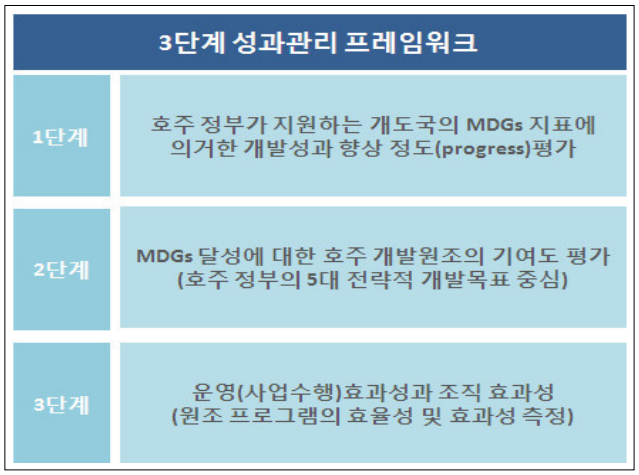
호주 정부는 MDGs 달성 기여를 위해 CAPF 내에 다음과 같이 3단계로 이루어진 성과 프레임워크를 개발하였다. 호주 정부는 차후 독립 외부평가와 연간보고서의 원조 투명성, 책무성, 예측성, 이행 평가에서 이 결과 프레임워크가 활용될 수 있도록 하고 있으며, CAPF에 제시되어 있는 3단계 결과 프레임워크는 아래 그림과 같다. 위와 같은 개발

36) Helping the World's Poor through Effective Aid_Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16, AusAID, 2012

프레임워크는 특히 호주 정부의 원조가 MDGs 달성에 기여하고 그 기여로 인한 성과를 측정할 수 있도록 설계되었다.

또한, 호주는 파리선언과 아크라 행동강령, 부산 글로벌 파트너십에 적극적으로 참여함으로써 원조 효과성 제고 및 효과적 MDGs 달성을 위한 노력에 동참하고 있다.

<그림 2-11> CAPF 3단계 성과관리 프레임워크

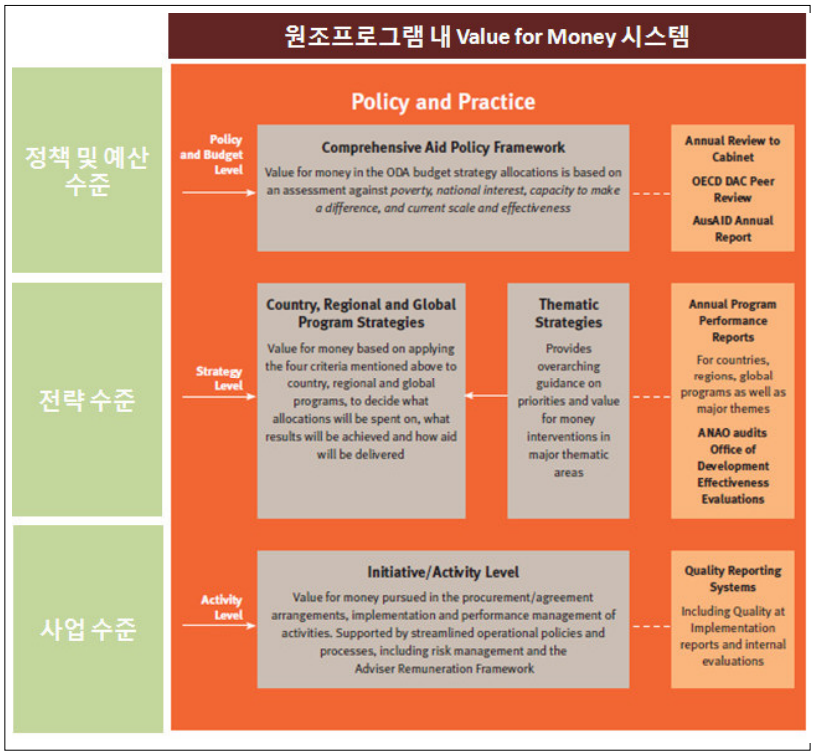


출처: 저자작성

다) 효율적이고 효과적인 원조 프로그램 전달을 위한 5가지 전략의 실행

5가지 전략은 앞의 중기정책에서도 포함된 명확한 전략, 비용대비 가치 및 프로그램의 통합, 위험 관리 및 성과관리, 투명성과 성과, 호주 지역사회의 참여를 다시 한 번 언급하고 있다. 이를 통해, 정책 수준과 실행 계획 수준 각각의 단계에서 효과적이고 효율적인 원조 집행을 위한 접근법은 모두 고려되어야 함을 보여준다. 아래의 그림은 5가지 전략 중에서 호주가 최근 특히 강조하고 있는 비용대비 가치(Value for Money)가 정책, 전략, 사업 수준에서 어떻게 녹아들고 있는지를 보여주고 있다.

<그림 2-12> 호주 원조 프로그램 내 수준별 Value for Money 체계



(출처: Helping the World's Poor through Effective Aid_Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16, AusAID, 2012)

4) 국가 협력 전략

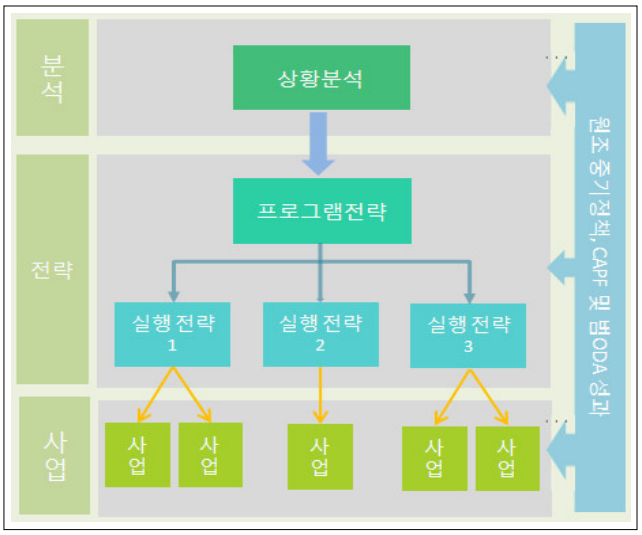
국가 전략 (Country Strategy)은 호주 정부의 원조 정책인 'Effective Aid' 에 근간하여 작성된다. 타 해외원조기관의 국별 전략이 정부 부처에서 만들어지는 것과 상이하게, 국가 전략 수립은 AusAID가 담당하고 있다. Effective Aid에 따르면, 모든 국가 및 지역의 원조프로그램은 범정부적 관심사를 포함하고 프로그램의 효과적인 관리를 촉진하게 하는 명확한 전략 하에 실행되어야 한다고 명시하고 있다.

따라서 AusAID는 전략적인 프로그램 개발을 위하여 2013년 4월 '**전략적 프로그램 개발 정책 (Strategic Program Development Policy)**'을 수립함에 따라 국별/지역별 전략이 이에 근거를 두고 작성될 수 있도록 하였다.[37]

또한, 이전 해에 나온 2012년 5월 기준 전략적 프로그램 개발 정책 문서 및 지침서(The Strategic Program Development policy and guidance)는 호주의 프로그램 전략이 섹터와 원조 사업의 수를 줄이고, 사업 당 규모를 늘리는 것을 강조하고 있다. 호주는 실제로 인도네시아, 파푸아뉴기니, 동티모르 및 태평양 국가들의 국가발전 우선순위에 맞추어 중점 섹터 안에서 대규모 프로그램을 실시하고 있다.[38)]

원조 프로그램을 전략적으로 개발하기 위해서는 호주 원조의 우선순위 및 구체적인 원조 형태와 방법, 그 이유에 대해 명확하게 설명해야 한다. 따라서, AusAID의 국별 지원 전략 수립에서 사업 실행까지는 1) 상황분석 (Situation Analysis); 2) 원조 프로그램 전략 (Program Strategy); 3) 실행 전략 (Delivery Strategy); 그리고 4) 사업 기획 (Investment Design) 등 4개의 단계를 갖추게 되며, 이들 요소는 각각 상호 유기적으로 연결되어 있다.[39)]

<그림 2-13> AusAID 국가 전략 수립 체계



출처: 저자 작성, Strategic Program Development Policy, AusAID, 2013 인용

37) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

38) AusAID (2013). OECD DAC Peer Review of Australia, 2013 Memorandum

39) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

가) 상황분석 (Situation Analysis)[40]

상황 분석은 협력 국가 및 지역을 지원하는 데 있어서, 범정부적 접근법에서의 기회와 제약 요소는 무엇인지 사실적이고 증거에 기반을 두어 작성한다. 원조의 배분 기준은 전반적인 상황 분석 및 명확하고 실행 가능한 프로그램, 예산 계획, 인도 접근법 및 방안을 준거로 사용된다. 상황분석은 원조 프로그램의 섹터를 선정하고 통합하는 데 정보로 활용된다.

상황분석의 과정에 있어서 상황분석과 프로그램 전략 수립 과정이 동시에 진행되는 것을 권고하고 있다. 실행 전략(Delivery Strategy) 역시 상황 분석의 최종 승인 전에 착수할 수 있으며, 다만 타 부처 및 협력국 정부와의 협의 과정에서 발생 가능한 변동사항을 염두에 둘 필요가 있다.

먼저 상황분석 전에 중요한 단계로서 고위급운영진 (Senior Executive Service, SES)과 AusAID 내 해당 이해관계자들과 함께 Framing Discussion을 통한 Commissioning Minute (예비회의록) 작성이 있다. 이후에, 실제로 상황분석 초기단계에서는 타 부처, 주제별/섹터별 담당자, 협력국 정부 및 기타 내.외부 이해관계자들과의 협의과정이 진행되며, 이 과정에서는 문헌 조사를 포함한 연구 및 분석과 이해관계자들 간의 협의를 통하여 상황 분석 보고서 초안 작성 및 가능한 프로그램 전략에 대해 발전시키는 단계이다.

그 이후에, Framing Discussion과 동일한 이해관계자들과의 Peer Review가 진행되며, 이 결과에 따라 프로그램 대상 국가를 Category A와 Category B로 나누어 별도의 승인단계를 거친다. Peer Review는 상황 분석 및 프로그램 전략을 수립하는 데 있어 필수적인 품질 관리 단계이다.[41]

<표 2-6> 국별 전략 수립 과정의 감독 및 승인 체계

범주	기준	감독 및 승인 주체
A 국가 및 지역	• 포괄적원조정책프레임워크(CAPF)에 명시된 원조규모 상위 12위권 국가 프로그램 중 하나 일 경우 '혹은' • 정치적, 전략적으로 신중히 고려해야 할 국가 혹은 지역일 경우.	• Cleared by DDG/DG
		• Endorsed by DEWG • Approved by DESC (6~8주 소요)
B 국가 및 지역	• 그 외 국가 프로그램	• Cleared by DDG/DG

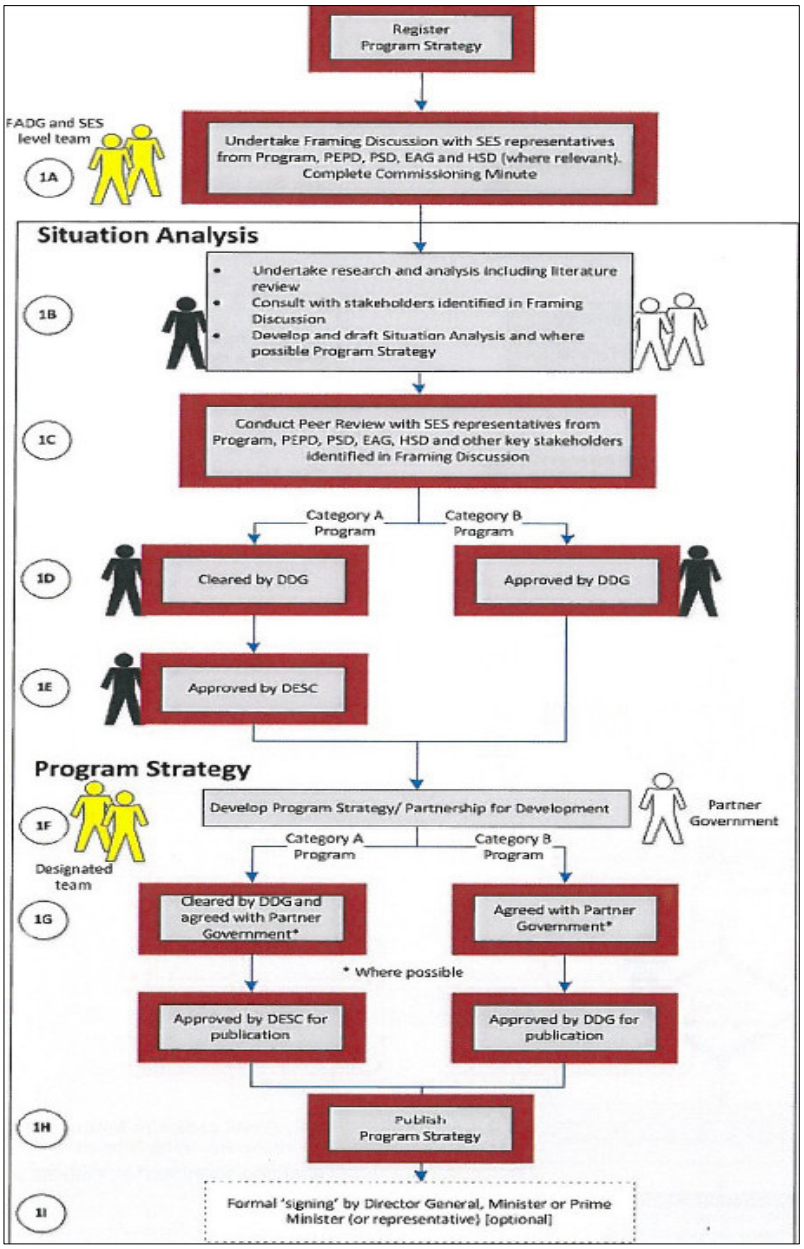
출처: How do I develop a Country or Regional Strategy?, AusAID, 2013

40) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

41) AusAID (2013) How do I develop a Country or Regional Strategy?

나) 프로그램 전략 (Program Strategy)[42)]

<그림 2-14> AusAID의 국별 상황 분석 및 프로그램 전략 수행 과정



출처: How do I develop a Country or Regional Strategy?, 2013, AusAID

42) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

프로그램 전략의 내용으로는 정해진 기간 내에 국가의 개발 우선순위에 대한 호주 원조의 중점 분야 및 범위를 명시하고 있으며, 협력 국가 및 지역의 문맥 안에서 Effective Aid에 나와 있는 정책 방향을 반영해야 한다. 프로그램 전략은 2개의 국별 전략 중 상위 개념의 전략으로서 원조의 우선순위 분야 및 범위에 대해 다루고 있다.

프로그램 전략의 수립은 AusAID의 전략 기획팀과 협력국 정부가 함께 진행하며, Category A 국가와 Caterogy B 국가 프로그램 전략 모두 협력국 정부의 동의(Agreement)가 필요하다. 다만, Catergory A 국가의 경우 협력국 정부 동의 이전에 부청장의 확인이 필요하며, 협력국 정부의 동의 이후에는 Catergory A 국가 프로그램 전략은 DESC의 승인, B 국가 프로그램 전략은 부청장의 승인을 얻어 발간된 이후, AusAID 청장, 외교부 장관 혹은 국무 총리의 공식적 서명을 얻게 되는데 이 단계는 선택적 사항에 해당한다.

아래 그림은 전략적 프로그램 개발정책(SPDP) 수립 전후의 필리핀 국별 전략의 목차를 비교하고 있다.

<그림 2-15> 필리핀 국별 전략의 기간별 변화 비교

호주-필리핀 개발 지원 전략 2007-2011	호주-필리핀 원조 프로그램 전략 2012-17
INTRODUCTION	1 Summary
THE PHILIPPINES DEVELOPMENT CONTEXT	2 Development partnership principles 2.1 Principles and commitments 2.2 Joint focus on results
THE PHILIPPINES POLICY AND DONOR CONTEXT	3 Context and rationale for Australian aid in the Philippines 3.1 Poverty and need 3.2 Australia's national interests 3.3 Capacity to make a difference 3.4 Scale and effectiveness
AUSTRALIA'S STRATEGY	
Philippine priorities and Australia's experience	
Objectives and components	
IMPLEMENTATION OF THE STRATEGY	4 Strategic priorities for Australian aid 4.1 Proposed focus areas and expected outcomes 4.2 Program approaches and ways of working
MANAGEMENT AND REVIEW OF THE STRATEGY'S PERFORMANCE	5 Program performance and risk management 5.1 What will success look like at the end of strategy
RISKS TO THE STRATEGY	5.2 Performance assessment framework 5.3 Risk management
AT A GLANCE: AUSTRALIA–PHILIPPINES DEVELOPMENT ASSISTANCE STRATEGY	6 References

(출처: Australia Philippines Development Assistance Strategy 2007-11, AusAID, 2007 / Australia-Philippines Aid Program Strategy 2012-17, AusAID, 2012)

왼쪽의 2007년에 수립된 필리핀 국별 전략은 1. 필리핀 국가 정보; 2. 필리핀 정책과 공여기관의 관계; 3. 호주의 필리핀 원조 전략; 4. 전략의 실행; 5. 전략 성과 관리 및 검토; 6. 전략에 관련한 위험 등 6단계로 구성되어 있다. 오른쪽의 2012년에 수립된 필리핀의 국별 전략은 호주 정부가 중기 정책 내에서 제시한 국별 원조 배분 4대 기준에 맞추어 필리핀 원조 근거에 대해 설명하고 있으며, 호주 원조 프로그램 실행을 위한 전략적 우선순위 및 성과와 위험 관리 계획을 포함하고 있다.

따라서, 과거에 비해 원조 프로그램을 정책의 범위 안에서 전략적으로 실행하기 위해 노력하고 있으며, 프로그램 단위의 성과관리와 위험 관리에 중점을 두고 있는 것을 볼 수 있다.

다) 프로그램 실행 전략 (Delivery Strategy)[43)]

해당 전략은 상위 프로그램 전략 안에 나타나 있는 특정한 성과 영역에 중점을 두고 있는 운영상의 전략이다. 하나의 프로그램 전략 하에는 한 개 이상의 실행 전략들이 존재할 수 있으며, 프로그램 실행 전략에서는 현재 혹은 계획 중인 개별 사업 및 프로그램상의 접근법, 정책 대화, 파트너십, 연구 및 분석에 대해 나타내고 있다. 이는 내부 역량과 필요한 자원, 그리고 관련하여 관리 측면의 전략을 파악하는 데 도움을 주며, 대규모 프로그램의 섹터별 수준에서의 프로그램 기획 및 통합 관리를 위한 주요한 수단으로 사용된다.

2009년에 수행된 박수영 (2009)[44)] 연구에는 언급되지 않았지만, AusAID는 실제로 사업을 수행하는 데 있어 국가 전략 (Country Strategy)이 개별 사업 계획 (Concept Document)에 연계되는 과정 사이의 갭이 크다는 것을 문제점으로 인식하였고, 따라서, 2009년 이후 이 갭을 메울 수 있는 프로그램 실행 전략을 개발했다.

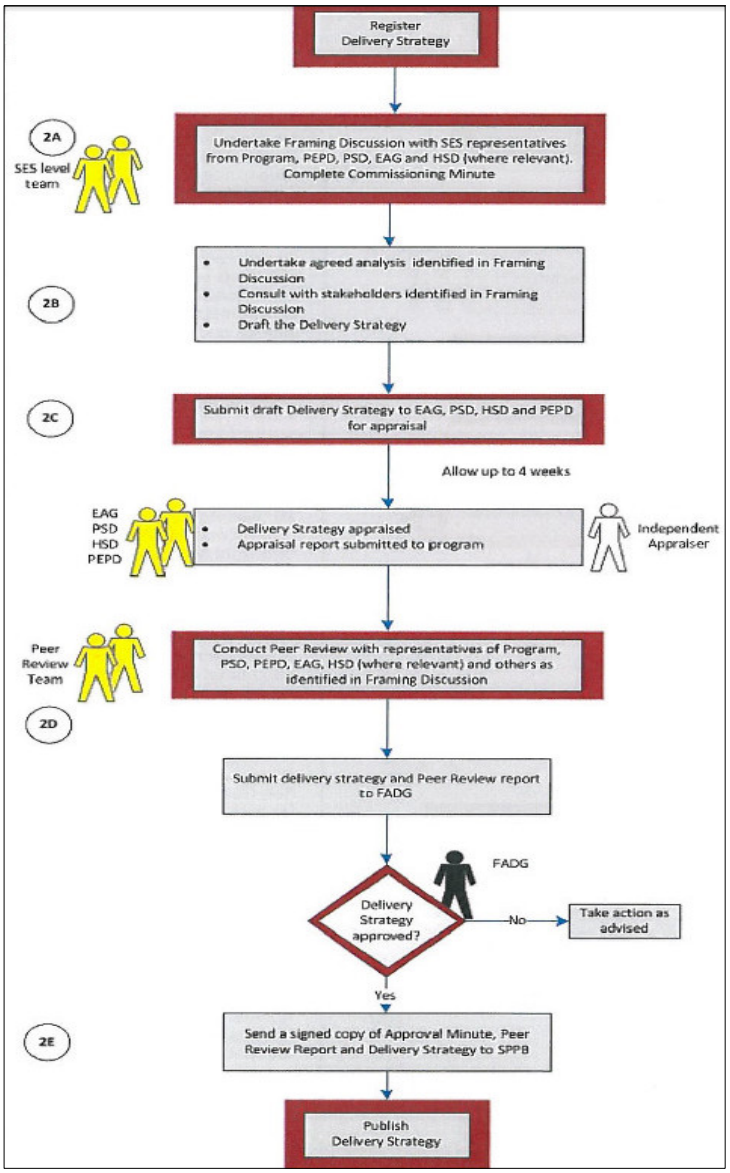
프로그램 실행 전략의 작성 주체는 프로그램 팀이며, 작성 기간 동안 First Assistant Director General 레벨이 Framing Discussion과 Peer Review에 참여 및 최종 승인한다. 또한 독립 평가자가 전략에 대한 심사 평가를 수행함으로써 전략에 대한 평가가 작성

43) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

44) 박수영 (2009) 사업발굴 및 형성 체제 평가연구

기간 내에 이루어진다. 이와 같이 다양한 이해 관계자들이 프로그램 실행 전략 수립 과정에 참여할 수 있는 여러 장치를 마련함으로써 전략을 다양한 각도에서 발전시켜 나갈 수 있다는 특징이 있다.

<그림 2-16> AusAID의 프로그램 실행 전략 수립 과정



출처: How do I develop a Country or Regional Strategy?, 2013, AusAID

<표 2-7> AusAID의 국별 프로그램 전략 수립 체계

	국별 전략 수립 체계 (2013년 기준)[45]			담당자
1	이전 Country Strategy의 효과성 검토			
2	Framing Discussion을 통한 예비회의록 작성			프로그램 담당 First Assistant Director General (FADG) 의장 및 예비회의록 승인 기타 FADG 참여
2	국별상황분석(Country Situation Analysis) 수행 - 수원국 정부기관, 타 공여기관, 시민단체, 학계 등 이해관계자와 다양한 협의를 통한 수원국 개발관련 상황 분석 (Framing Discussion) - AusAID 원조가 가장 효율적으로 집행될 분야 도출			프로그램팀 작성 Assistant Director General (ADG): 관리 감독 Deputy Director General (DDG):상황분석 Category A국가 1차 승인 및 B국가 최종 승인 DESC: Category A국가 최종 승인
3	Strategy Document 작성 - 상기 분석에 따라 AusAID의 원조프로그램을 기술	전략의 이원화	Program Strategy (PS) 작성 - 상위 개념의 원조 프로그램의 우선순위 분야 및 범위 기술	프로그램팀 작성 Strategy and Portfolio Planning Branch(SPP) 부서 지원 ADG: 관리 감독
			Delivery Strategy (DS) 작성 - Framing Discussion을 통한 예비회의록 작성 - 프로그램의 실제 이행을 위한 하위 개념의 운영상 전략을 별도로 기술	FADG; Framing Discussion 및 Peer Review 참여 프로그램팀 작성 독립평가자: 전략 심사 평가 수행 SPP: 지원 및 독립 평가관리 ADG: 관리 감독
4	Country Strategy(CS) 승인	Program Strategy 승인	Category A 국가	DDG: 프로그램 전략 1차 승인 DESC: Category A국가 최종 승인
			Category B 국가	DDG: 프로그램 전략 최종 승인
		Delivery Strategy 승인		프로그램 담당 FADG 승인

출처: How do I develop a Country or Regional Strategy?, 2013, AusAID 인용 저자작성

45) 현지조사에서 업데이트 요망.

라) 사업 수행 계획 (Investments)[46]

개별 사업 계획안은 국가/지역 프로그램 및 실행 전략에서 제시된 성과를 이행하기 위한 하위 단위의 개별 사업의 실행을 계획하는 데 그 목적이 있다. 또한, 이는 사업 수행 기간 동안 사업의 모니터링 및 평가를 위한 중요한 참고 자료로 활용된다. 사업 수행을 위한 형성 및 기획에 대한 자세한 내용은 뒤의 사업수행체계에서 자세히 다루도록 한다.

나. 사업수행체계

1) 사업 수행 체계의 특징

AusAID는 2011-2012년 전체 ODA 중 약 86%인 약 41억4천만 호주불을 집행하였으며, 이 중 양자 지원은 58%, 다자 지원은 42%에 해당한다. 다자 지원 42%를 제외한 양자 지원 사업은 컨설팅 기관 (commercial suppliers) 17%, NGOs 14%, 대학 및 기관 8%, 협력국 정부 9% 등을 통하여 실행되었다. 이는, AusAID가 사업을 직접 실행하는 기관의 성격이 아닌, 다양한 수행기관을 전달 채널로써 활용하여 사업을 실시하고 있으며, 원조기관의 성격을 사업 수행 과정의 성과 및 질을 관리하는 기관으로서 가지고 있다고 볼 수 있다.

AusAID의 사업관리체계(Aid Management System)는 크게 4단계로 구분되며, 1) 정책 및 방향 설정; 2) 사업 계획 및 기획; 3) 시행 및 성과관리; 4) 검토 및 평가 단계가 이에 해당한다. 호주 원조 프로그램의 구성은 소규모 사업의 수를 감소하고, 뚜렷한 목표 대상을 설정하여 대규모 프로그램을 지향하는 방향으로의 통합을 추구한다.

또한, 사업관리체계에 있어 원조 관리의 질, 효과성 및 효율성 강화를 목적으로 각 단계를 구성하였으며, 문맥에 대한 분석, 유연한 접근법 및 적절한 툴과 프로그램 디자인 활용을 장점으로 볼 수 있다. 해외사무소에 전체 직원 40%를 배치하여 현장화에 기반한 원조 관리를 실시함으로써 국가별 수요에 유연하게 대응할 수 있도록 하였다.[47]

---

46) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

47) OECD (2013) DAC Peer Review of Australia 2013

<그림 2-17> AusAID의 사업수행체계 및 특징



출처: AusAID 홈페이지 참조 및 저자작성

2) 사업 형성 단계

가) AusAID의 신규 사업 형성(Investment[48] Development)의 특징

기본적으로 AusAID는 사업 형성 단계를 사업 구상(Investment Concept)단계와 사업 기획(Investment Design)단계로 나눌 수 있으며, AusAID의 사업 중 규모가 3백만 불 이상의 사업에 있어서는 본 절차가 적용되며, 모니터링 대상의 원조 사업으로 규정된다.

사업 형성에 있어서 대상 사업의 위험성 측면과 금전적 가치에 따라 사업의 기획과 품질 보증의 경로가 결정되는 비례접근법을 취하고 있다. 이 접근법은 제안된 원조 사업의 규모 및 내용에 따라 사업의 방향을 결정지을 수 있도록 유연성 가능한 접근법이며, 이 접근법을 택함으로써 사업 형성의 초기단계에서부터 고위 관리직(Senior Management)이 참여함으로서 보다 강력하고 일관성 있는 전략적 의사결정을 만들고, 효과적인 사업 수행을 할 수 있도록 한다.

또한, 주요 위험에 대해 식별 및 고려하고, 고위 관리직(Senior Management)이 사업의 초기 형성 단계에서 기관 차원의 위험성 측면을 감시하며, 모든 사업의 기획에 있어서는 'Investment Design Quality Standards'를 준수해야 한다.[49]

48) 현재 AusAID는 사업을 지칭하는 용어로 'Investment'를 사용하고 있다. 과거에는 'initiative, activity, program 혹은 project'라는 용어를 사용하였다.

49) 예외 사항: 1) 12개월 미만의 인도적 지원 및 재난 대응 사업, Australian Civilian Corp 사업; 2) 정부 내각에

나) 신규 사업 구상 (Investment Concept) 단계

사업의 구상 단계는 크게 계획, 준비, 승인 등 3개의 세부단계를 거치며, 아래 〈Box 2-2〉 사업 구상 문서(Investment Concept Note)의 목차에서 볼 수 있듯이 기획 단계 이전에 협의와 분석 과정을 통하여 개발 문제/이슈를 발견하고 문제 및 이슈를 다룰 수 있는 타당성 있는 선택사항을 제시한다.

본 단계 중 계획 및 준비 과정은 해당 프로그램 관리자가 수행하며, 승인은 사업 유형(고위험 혹은 저위험)에 따라 별도의 단계를 거치게 된다.

<Box 2-2> 사업 구상(Investment Concept) 문서 목차

1. 문제/쟁점 확인 및 사업 근거 Problem issue/definition and rationale for investment
2. 제안 결과 및 사업 선택 Proposed outcomes and investment options
3. 권고 실행 접근법Recommended implementation/delivery approach
4. 초기 위험 식별 및 평가 Early risk identification and assessment
5. 제안된 기획 및 품질 보증 과정 Proposed design and quality assurance processes.

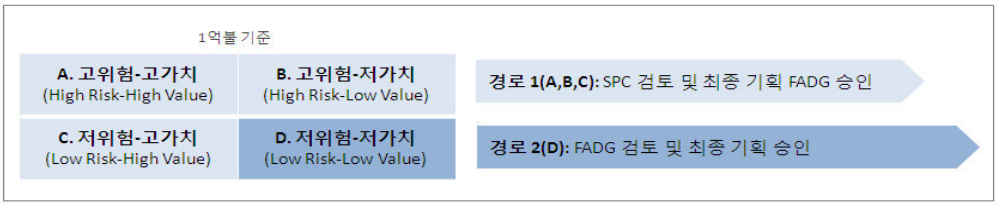
(출처: Investment Development Overview, AusAID, 2012)

AusAID 사업 구상 단계 중 가장 큰 특징은 사업에 관한 위험가치평가(Risk and Value Assessment)를 수행하여, 사업 유형에 따라 사업 기획 및 품질 보증 절차를 결정한다는 것이다. 본 단계에서 수행하는 위험 및 가치 평가는 초기 위험 평가 과정으로써 AusAID가 사업 형성 초기 단계에서부터 위험관리를 강조하고 있다는 것을 볼 수 있다.

위험 및 가치 평가는 사업 개발을 담당하는 프로그램 매니저가 실시하며, 프로그램 매니저의 직급이 Director/Counsellor의 하위 단계일 경우에는 Director/Counsellor 레벨에서 별도로 관리 감독하게 되어 있다. 사업 구상 문서(Investment Concept)를 바탕으로 해당 사업이 고위험 혹은 고가치(그림2-18 경로1 참조)로 판정될 경우에는, First Assistant Director General(FADG)의 검토 및 승인을 거쳐 전략적 프로그램 위원회(Strategic Programming Committee, SPC)의 별도 검토 및 승인을 요구하며, 그 외의 경우에는 저위험군 사업(그림 2-22 경로2 참조)으로 분류되어 FADG 검토 및 승인을 거치게 된다.[50]

서 지원 금액이 결정된 다자 기구 및 NGO사업

<그림 2-18> 위험 및 가치 평가에 따른 승인 절차



(출처: Investment Concept Risk and Value Assessment, 2012, AusAID)

위험군을 결정하는 데 있어서는 아래 그림 2-24에 사업 구상 위험 및 가치 평가툴(Investment Concept Risk and Value Assessment Tool)이 활용 된다. 평가 항목은 7가지(1. 사업 수행 환경, 2. 결과, 3. 세이프가드, 4. 사기/수탁, 5. 평판, 6. 파트너 관계, 7. 기타)로 이루어 져 있으며, 아래의 위험 매트릭스에서와 같이 2가지 요소 (가능성, 결과)에 대해 위험의 정도를 '낮음-보통-높음-매우높음'로 평가한다.

평가 결과가 7가지 항목 중 1) 하나의 항목의 위험이 '매우높음'으로 평가되거나, 2) 7가지 중 3가지 이상이 '높음'으로 판정된 경우, 고위험군(High Risk)의 Investment Concept으로 결정된다. 반면에 가치(Value)의 기준은 사업의 규모 100만불로 그 이상은 고가치(High Value), 그 이하는 저가치(Low Value) 사업으로 분류한다.[51]

<그림 2-19> AusAID 위험 매트릭스 (Risk Matrix)

가능성 Likelihood	결과 Consequences				
	절충가능함 Negotiable	가벼움 Minor	적당함 Moderate	중대함 Major	심각함 Severe
거의 확실함 Almost certain	보통 Moderate	보통 Moderate	높음 High	매우 높음 Very High	매우 높음 Very High
있음직함 Likely	보통 Moderate	보통 Moderate	높음 High	높음 High	매우 높음 Very High
가능성 있음 Possible	낮음 Low	보통 Moderate	높음 High	높음 High	높음 High
있음직 하지 않음 Unlikely	낮음 Low	낮음 Low	보통 Moderate	보통 Moderate	높음 High
가능성 희박함 Rare	낮음 Low	낮음 Low	보통 Moderate	보통 Moderate	높음 High

(출처: Investment Concept Risk and Value Assessment, 2012, AusAID)

50) AusAID (2012) Guideline: Investment Concept Risk and Value Assessment

51) AusAID (2012) Guideline: Investment Concept Risk and Value Assessment

<그림 2-20> Investment Concept Risk and Value Assessment Tool

A1: Risk Assessment

Refer to Annex 2 for descriptors of risk likelihood and consequence ratings.

	Likelihood	Consequence	Rating
1. **Operating environment:** What impact might the operational or physical environment (political instability, security, poor governance, lack of essential infrastructure etc.) have on achieving the intended objectives/results?			
Description of Impact: *(Limit 150 words)*			
2. **Results:** What is the risk that this investment will fail to achieve intended results or have negative unintended consequences? Would the failure to achieve the results in the proposed timeframe, or at all, affect the targeted beneficiaries directly? What level of impact would this have on beneficiaries?			
Description of Impact: *(Limit 150 words)*			
3. **Safeguards** (see the checklist at Annex 3): Do any of the activities involved in this investment have the potential to cause harm relative to safeguard issues (child protection, displacement and resettlement, environment and disability)? If so, what level of impact would this have?			
Description of Impact: *(Limit 150 words)*			
4. **Fraud/Fiduciary:** Is there a risk of fraud or that funds will either not be used for the intended purpose or will not be properly managed by a recipient individual, organisation or institution? If so, what level of impact might this fraud or loss/misuse of funds have both on our reputation and in terms of achieving objectives?			
Description of Impact: *(Limit 150 words)*			
5. **Reputation:** Could any aspect of the implementation of this investment potentially cause damage to the reputation of AusAID or the Australian Government? If so, what level of impact might this have?			
Description of Impact: *(Limit 150 words)*			
6. **Partner relations:** Could any aspect of this investment, such as failure to achieve objectives, potentially damage Australia's relationship with key partners? If so, what level of impact might this have?			
Description of Impact: *(Limit 150 words)*			
7. **Other:** Are there any other factors specific to this investment that would present a risk (e.g. this is a new area of activity or is an innovative approach)? If yes, please describe and rate the risk.			
Description of Risk and Impact: *(Limit 150 words)*			
Overall Risk Rating:			HIGH or LOW

A2: Value Assessment

	Yes/No
1. Is the total investment value above $100 million?	
Value Rating	HIGH or LOW

Overall categorisation: _____ Risk _____ Value

출처: Investment Concept Risk and Value Assessment, 2012, AusAID

다) 신규 사업 기획 (Investment Design)

사업 기획 (Investment Design) 과정에서는 사업 시행의 방향성을 설명하고, 성과 검토를 위한 주요 기준점을 제공하는 기초 문서를 작성한다. 기획 과정은 다양한 형태를 취할 수 있는데, 세부 준비 연구, 분석 및 협의, 일련의 국내 임무 혹은 협력국 정부, 타 공여기관과 같은 파트너가 리드하는 경우 등을 포함하면서 기획 기간이 늘어나기도 한다.

기획팀을 구성하는 데 있어서는, 관리가 가능한 소규모로 이루어지는 것이 필요하며, 모든 기술 전문가와 프로그램 전문가가 참여하게 된다. 팀원은 본부 주제별, 프로그램 및 섹터 전문가뿐만 아니라 외부 자문, 컨설팅 기관 및 협력국 정부/기관 등에서 구성 된다.[52)]

<Box 2-3> 사업 기획(Investment Design) 목차

1. 전략적 분석 및 운영 환경의 맥락 설정 Strategic analysis and operating environment context setting
2. 호주 참여의 근거 Rationale for Australian engagement
3. 개발 문제/이슈 및 원조 결과 인지 Identification of the development problem/issue and end-of-aid outcomes
4. 실행 접근 방식 및 파트너십 인지 Identification of delivery approach and partnerships
5. 참여 및 자원 투입을 위한 개별 요소, 예산 및 기간을 포함한 실행 준비/계획 Implementation arrangements/plan including individual components, budget estimates and timeframes for engagement and resource commitments
6. 성공을 위한 주요 도전 과제 및 대응 Any critical challenges to success, and how these will be addressed.

출처: Investment Development Overview, AusAID, 2012

기획 단계에서는 사업의 질을 보장하기 위한 과정을 실시하게 되는데, 이 때 AusAID의 사업 기획 품질 기준(Investment Design Quality Standards)을 활용한다. 품질 기준은 사업 기획의 내용이 AusAID의 요구조건 혹은 기대에 부응하는지 알아보기 위한 일련의 원칙을 제공하며, 이는 사업의 위험 혹은 가치와 상관없이 모든 원조 프로그램 사업에 적용된다.

품질기준은 사업 구상(Investment Concept)안을 평가하기 위한 용도로 기획된 것은 아니며, 프로그램 관리자, 기획팀, 또는 사업 기획 문서의 질을 평가하는 동료 검토, 독립 평가자, 기획 문서의 최종 승인자들을 위해 마련되었다.[53)]

52) AusAID (2012) Guideline: Investment Development Overview

53) AusAID (2012) Investment Design Quality Standards

<표 2-8> 사업 기획 품질 관리 기준

#	기준 항목	세부주제	세부 내용
1	적절성 Relevance	프로그램 전략	해당 사업이 프로그램 전략의 개발 성과에 기여하는가?
		협력국 정부	해당 사업이 협력국 정부의 우선순위를 고려하는가?
		수혜대상	사업의 기획에 있어 명확하고 수혜대상을 설정하였으며, 그 이유가 설명되었는가?
2	증거 기반 Evidence Based	분석	(gender 포함) 적절한 문맥상의 분석이 사업 기획 안에서 이루어졌는가?
		교훈 및 제언	과거의 적절한 경험에 대한 내용이 활용되었는가?
3	효과성 Effective	타당성	사업의 기획이 개입에서 성과까지 연계되게 하는 프로그램 타당성을 가지고 있는가?
		결과/성과	사업의 종료 기대 성과가 자원, 시간 및 내용 관련하여 성취가능한가?
		위험	성과 달성을 위한 위험이 적절한 직급자에게 식별, 평가, 문서화 및 커뮤니케이션 되었는가?
		모니터링 및 평가	사업의 기획이 의사 결정 및 결과에 대한 증거를 위한 성과 정보 수집이 가능한 파트너를 포함한 자원 시스템을 포함하고 있는가?
4	효율성 Efficient	비용대비가치	기대되는 성과 달성을 위한 최적의 자원 사용이 고려 혹은 파트너와 협의 되었는가?
		사업 이행 접근법 및 방식	이행 접근방식, 파트너 선택, 제안된 수행 방식이 내용 상으로 최선의 조합이라는 근거가 마련되었는가?
		자원	사업의 기획이 식별된 성과를 이행, 관리 및 모니터링하기 위해 적절한 자원을 포함하고 있는가?
		확장성	사업의 규모 확장을 위한 선택사항이 기획에 포함되어 있는가?
5	지속가능성 Sustainable	오너십	사업 기획이 현실적인 기간 안에 지속가능한 오너십, 역량 및 자원 달성을 위한 전략을 포함하고 있는가?
		회복성	사업이 변화하는 상황 및 미래의 불확실성에 대한 파트너의 회복력을 수립하고 있는가?
6	포괄성 Inclusive	세이프가드	세이프가드 이슈 (아동보호, 이주 및 재정착, 환경 및 장애)등이 나타나 있으며, 적합한 대처 및 관리 방안이 제시되어 있는가?
		사회 통합	사업의 기획이 기관 차원의 정책 (장애의 포괄적 개발)에 관련하여 특별히 취약, 소외계층을 포함하고 있는가?
		성 평등	여성/여아에 관한 구체적인 수요가 고려되었으며, 사업의 방향이 성 평등 혹은 do no harm을 지향하고 있는가?
		정책 약속	사업의 기획이 보다 광범위의 기관 정책 (예. 파트너 시스템 활용, 반부패)을 반영하였으며, 관련성이 있는가?

출처: Investment Design Quality Standard, 2012, AusAID

<표 2-9> AusAID의 사업 형성 단계

1. 사업 구상 단계 (Investment Concept)		
단계	내용	담당
1) 계획 Plan	(1) 기존 정보 검토 (2) 필요한 자원 결정 (3) Terms of Reference (ToR) 혹은 Design Commissioning Minute 작성	프로그램 관리자 (본부 혹은 현지사무소)
	(Funding/Resource 필요시) (3)단계 이후, AidWorks를 통한 Funding 승인	
2) 준비 Prepare	(1) 팀 조직 구성 (2) 정보 수집, 분석 및 토의 (3) Investment Concept 준비 위험 가치 평가실시 품질보증(QA) 과정 제안 (4) (3)번 단계 완료 (5 페이지 문서)	
3) 승인 Approve	(1) 사업 구상(Investment Concept) 문서 및 위험 가치 평가 결과 검토	FADG
	(2) Low risk 사업	(2) FADG 승인
	(3) 고비용 ($100백만 이상) 혹은 고위험군 사업	(3) FADG 검토 및 SPC 추가 검토, 승인
	(4) AidWorks에 승인 기록 (5) Investment Design 단계 진행	해당사항 없음

2. 사업 기획 단계 (Investment Design)		
단계	내용	담당
1) 계획 Plan	(1) 필요한 자원 검토 (2) Terms of Reference 개발 및 업데이트	프로그램 관리자 (본부 혹은 현지사무소) + 기획팀
	(Funding/Resource 필요시) (2)번 단계 이후, AidWorks를 통한 Funding 승인	
2) 준비 Prepare	(1) 팀 조직 구성 (2) 정보 수집, 분석 및 토의 (3) Investment Design 초안 준비	
3) 품질 보증 Quality Assurance	(1) 승인된 품질보증(QA) 과정 실시 (2) Investment Design 완료	
4) 승인 Approve	(1) Investment Design 검토 및 승인 (2) AidWorks에 승인 기록 (3) 사업 수행 착수	First Assistant Director General (FADG)

출처: How do I design and quality assure an aid investment?, 2013, AusAID 인용 저자 작성

<표 2-10> AusAID의 사업 기획 과정 관련 가이드라인, 지침 및 문서 견본 리스트

단계	리스트
사업 형성 Investment Development	• Investment Development Overview (G) • Quality Requirements for Partner-Led Designs (G) • Design Planning Tool (To) • Design Terms of Reference (To)
사업 구상 Investment Concept	• Investment Concept (Te) • Risk and Value Assessment (G) • Undertaking Quality Assurance Processes (G) • Key Questions to Assess an Investment Concept (To) • Minute Investment Concept Approval (Te)
사업 기획 Investment Design	• Investment Design Recommended Content (To) • Undertaking Quality Assurance Processes (G) • Investment Design Quality Standards (G) • Quality Standards Assessment Template (Te) • Investment Design Summary Template (for use with Partner-Led Designs) (To) • Minute Investment Design Approval - Template (Te) • Aide Memoire Outline (Te) • Quality Process Requirements and Exemptions (for all quality processes) (G)

(G) Guidelines
(To) Tools
(Te) Template

출처: How do I design and quality assure an aid investment?, 2013, AusAID

3) 사업 시행 단계

앞의 사업 수행 체계 개요 부분에서 설명한 것과 같이 AusAID 원조 프로그램 은 원조기관인 AusAID가 아닌 다양한 협력 파트너에 의해 시행된다는 것이 KOICA와는 다른 특징이다. 국별 지원 전략에 따른 분야 선정 및 신규 사업 형성 이후에 사업의 유형, 자원의 구성, 협력 파트너 선정에 대한 여부를 고려하게 되는데, 협력 파트너 선정 및 지원 형태는 크게 1.자금지원(Grant)과 2.입찰(Tender)을 통한 파트너 선정으로 나누어 볼 수 있다.

아래 그림에서와 같이 AusAID는 2011-12년에 다양한 협력 파트너(다자기구 42%, 용역

기관 17%, NGOs 14%, 대학 및 연구기관 7%, 협력국 정부 8%, 호주 공공기관 5% 등) 들을 활용하여 2012년 6월 30일 기준 AusAID는 전체 약 103억 불 가치 3,491개 사업을 진행하고 있다. 또한, 총 2,148개의 사업을 새롭게 체결하였으며, 이는 전년 대비 10.35%가 감소한 수이다. 전년 대비 사업 개수의 감소는 호주 원조가 사업 1개당의 규모를 늘리고 사업의 수를 줄이겠다는 방향성과 일치하는 것으로 볼 수 있다.

<그림 2-21> AusAID 협력 파트너 유형 (2011-12년)

2011-2012 Australian Aid: AUD 4,825.2 M
2011-2012 AusAID aid: 4,141.5 M (약 86%)
2011-2012 AusAID Multilateral ODA: 1,729.9 M (약 42%)
2011-2012 AusAID Bilateral ODA: 2,411.9 (약 58%)

2 AusAID Official Development Assistance, Strategic Goals by Type of Partner, 2011–12 (a) (b)

Strategic Goals	*Multilateral Organisations* $'000	*Commercial Suppliers* $'000	*Non-Government Organisations* $'000	*Universities and Academic Institutions* $'000	*Developing Country Governments* $'000	*Australian Public Sector Organisations (c)* $'000	*Other Partners* $'000	*Total* $'000
Saving Lives	340,595	103,197	156,821	21,295	99,007	4,899	95,718	**821,532**
Promoting Opportunities for All	167,303	133,264	65,212	252,066	143,351	11,565	21,864	**794,625**
Sustainable Economic Development	538,166	145,222	72,778	15,981	83,876	98,755	53,273	**1,008,051**
Effective Governance	169,419	268,159	99,681	22,714	32,418	69,881	27,467	**689,739**
Humanitarian and Disaster Response	339,859	14,669	135,041	2,567	710	8,619	12,214	**513,679**
General Development Support (d)	174,534	42,764	36,259	2,449	12,945	10,928	33,981	**313,860**
Total AusAID Official Development Assistance	**1,729,876**	**707,276**	**565,791**	**317,072**	**372,307**	**204,648**	**244,517**	**4,141,488**

출처: Australian International Development Statistics, AusAID, 2013

가) 자금 지원 (Grant)을 통한 사업 시행

일반적으로 자금 지원은 비용역계약(Non-procurement agreement)의 형태로 볼 수 있으며, 이는 연방정부 자금지원 가이드라인(Commonwealth Grant Guidelines)에 의거한다. 원조프로그램 하의 자금 지원은 다자기구의 자금 지원, 국제금융기구 지급, 신탁기금 지원, 협력국 재정 지원(budget support), NGO 프로그램 지원 등에 해당한다. 자금지원(Grants)은 다양한 형태로 이루어지게 되는데, 일시불 혹은 필요에 따른 지급; 경쟁 평가에 의한 지급, 특정 기준에 부합할 경우 비경쟁에 근거한 지급 등이 있다.

특히, AusAID는 NGO를 통한 사업 시행 비율을 증가시키기 위한 목적으로 AusAID-NGO Cooperation Program (ANCP)을 2011년 수립하여 실시하기 시작하였으며, 약 10% 이상의 사업이 NGO를 통해 시행된다. 비용역 계약은 2012년 6월 30일 기준 934개의 새로운 계약을 통하여 약 25.8억 불 규모의 사업이 시행되었다.

나) 입찰(Tender)을 통한 사업 시행

자금 지원을 제외하고 AusAID의 사업 시행은 입찰을 통한 조달 계약(Procurement agreements awarded and managed)으로 진행된다. AusAID 조달 계약의 특징은 서비스 조달의 비중이 훨씬 크다는데 있다. AusAID에서 제품 구매 관련한 직접 조달은 거의 이루어지지 않고 있으며, 프로그램 및 사업의 시행 전체를 담당하는 협력 파트너들이 필요한 경우 제품 구매 관련 조달을 시행하는 구조이다. 따라서 조달 관련 가이드라인 및 템플릿 역시 제품과 서비스의 구분이 없다고 할 수 있다. 또한, 사업의 유형에 있어서도 건설과 같은 직접 인프라 사업은 진행되지 않으며, 인프라 관련 사업 용역은 대부분 자문에 해당한다.[54]

AusAID의 조달 계약을 체결하는 건은 크게 1) 사업을 직접 시행할 수 있는 컨설팅 기관 선정 및 2) 단기 전문가 자문 서비스가 있다. 총 규모는 2011-2012년 기간 동안 총 1,214개 5.61억 불의 새로운 계약 체결 및 1,698개 27억 불이다. 1)번의 경우 2011-12년 동안 47개의 컨설팅 기관이 새로 사업에 참여하였으며, 계약 금액은 총 사업 기간 동안 약 2.75백만 불 규모이다. 컨설팅 기관의 선정 과정은 the Commonwealth Procurement Guidelines에 의거하여 진행되며, 보통 선정 기준은 기술점수 70%와 가격점수 30%로 구성된다.

54) 2013년 4월 30일에 실시된 AusAID 현지조사 인터뷰 자료

<그림 2-22> AusAID 컨설팅 기관 사용 현황 (2009-2012)

Summary of consultancy contracts from 2009–12

	2009–10 AusAID consultancy contracts[1]			2010–11 AusAID consultancy contracts[1]			2011–12 AusAID consultancy contracts[1]		
	Number of new contracts awarded	Financial limits of new contracts awarded ($'000)	2009–10 expenditure ($'000)	Number of new contracts awarded	Financial limits of new contracts awarded ($'000)	2010–11 expenditure ($'000)	Number of new contracts awarded	Financial limits of new contracts awarded ($'000)	2011–12 expenditure ($'000)
Total	**14**	**827**	**538**	**45**	**3103**	**1884**	**47**	**2747**	**1471**

출처: AusAID Annual Report 2011-2012, AusAID, 2012

2)번 단기 전문가 자문 서비스의 대표적인 계약형태를 Period Offer라고 하며 개인 및 기관에게 단기 전문가 자문 및 서비스를 제공 요청하고 수수료를 지급하고 형태이다. Period Offer를 통해서 2011-12년 동안 약 568개의 계약이 이루어졌으며, 이는 전체 조달의 46.78%에 해당한다. 2012년 6월 30일 기준, AusAID는 9개 섹터 71개의 period offer를 진행함으로써 124명의 전문가에게 자문 서비스를 제공받았다.

AusAID 조달 입찰 과정은 Aus Tender라고 하는 정부의 공식 입찰 웹페이지를 통해 진행되며, 매년 연간 조달계획을 예측하여 리포트를 작성함으로써 계약자로 하여금 예측 가능 한 입찰이 가능하도록 장려하고 있다. 이 외에도, AusAID의 입찰 정보는 OECD DAC, dgMarket, the UN Development Business Website 등에서도 확인 가능하다.

관련 입찰 기준은 연방 법률에 의거해 모든 조달 절차가 이루어지고 있으며, 호주 내 캔버라 뿐만 아니라, 해외 기관을 대상으로도 입찰이 이루어진다. 대부분의 입찰이 공개 입찰 과정으로 이루어지고 있지만, 하나 혹은 그 이상의 일부 용역업체에게 제한된 입찰을 제시하는 경우도 있다.

<Box 2-4> AusAID의 단기 전문가 자문 서비스(Period offers) 계약

단기 전문가 자문 서비스는 일정 기간(3년~최대 5년)동안 전문가 혹은 전문기관과 계약을 맺고 AusAID 요청 시 자문 서비스를 제공하는 계약이다. 본 계약은 AusAID가 교육, 보건, 인프라 및 법률 미디어 등의 서비스를 포함한 다양한 섹터 전문가들의 전문 지식을 신속하게 활용할 수 있다는 장점이 있다. 현재 AusAID는 다양한 섹터의 약 250명의 자문가 풀을 보유하고 있다.

Period offers는 경쟁 입찰 과정을 통하여 기본 3년의 계약을 하게 되며, 2년 연장을 통해 최대 5년 계약까지도 가능하다. 해당 계약 기간 동안 AusAID는 계약 기관에 최소한의 업무를 보장해 줄 수 없으며, 계약 만료 6개월 내에 계약 연장에 대한 의사결정이 이루어진다.

Period offers가 가능한 17개의 섹터는 아래의 표와 같다.

<표> 17개 섹터 분야 분류

분류 (Type A)	섹터 분야
Category 1	디자인 Design
Category 2	모니터링 및 평가 Monitoring and Evaluation
Category 3	역량 개발 Capacity Development
Category 4	연구 Research
Category 5	기후변화와 환경 Climate Change and Environment Services
Category 6	경제 자문 Economic Services
Category 7	분쟁 및 취약 Fragility and Conflict
Category 8	젠더 Gender
Category 9	거버넌스 Governance
Category 10	사회 개발 Social Development
Category 11	인도적 지원, 긴급구호 및 재난 위험 관리 Humanitarian, Emergency and Disaster Risk Management
Category 12	인프라 Infrastructure
Category 13	공공 재정 관리 및 재정 분권화 Public Finance Management and Fiscal Decentralisation
Category 14	식량 안정 및 지역 개발 Food Security and Rural Development
Category 15	실사 Due Diligence
Category 16	조달 및 자금 지원 행정 Procurement and Grant Administration Services
Category 17	조달 평가 및 역량 개발 자문 Procurement Assessment and Capacity Development Advisory Services

출처: AusAID 홈페이지

다) AusAID의 협력국 조달 시스템 활용을 위한 방안

원조효과성을 위한 파리선언, 아크라 행동 강령에 이어 부산글로벌 파트너십 모니터링 지표 중 하나가 협력국 공공재정관리(PFM)시스템 및 조달 시스템의 활용이다. 협력국 시스템의 활용을 통하여 협력국이 스스로 개발 사업을 형성, 시행 및 평가할 수 있는 역량 개발이 가능하며, 이는 국가 기능을 강화하는 데 핵심적인 역할을 한다는 데 그 의의가 있다.[55]

또한 그렇기 위해서는 협력국의 역량 강화와 시스템의 품질 향상을 위해 협력국을 지원하는 것이 중요하다. 최근 호주 국가 감사원 (Australian National Audit Office; ANAO)에 따르면, AusAID는 협력국 시스템 활용을 위한 정책을 개발하여 원조를 이행하는 데 있어 그러한 시스템의 활용을 촉진해야 하며, 접근법의 효과성을 향상시켜야 한다고 권고하였다.

<Box 2-5> 협력국 시스템 활용

Box 1: Australian National Audit Office recommendation on use of partner government systems

To facilitate increased use of partner government systems in delivering aid, and improve the effectiveness of the approaches adopted, AusAID develops policies that address:

- the benefits of using partner government systems and the lessons learned to date
- how decisions to use partner government systems are reached, including thorough assessment of potential development benefits and associated risks
- how the more significant risks of using partner government systems are managed by AusAID.

출처: AusAID's management of the expanding aid program, 2009, ANAO

따라서 AusAID는 2014년까지 협력국 시스템 활용을 30%로 늘리겠다는 목표 아래 2011년에는 협력국 시스템 활용을 위한 다양한 가이드라인 및 협력국 시스템 평가 툴을 개발했다. 다음 장의 표는 AusAID의 협력국 조달 시스템 평가를 위한 단계를 설명하고 있다.

55) 이태주, 홍문숙 외 (2012) Post-Busan 이행체제와 우리나라 ODA의 전략 및 방향 연구

하지만, AusAID의 목표 및 다양한 가이드라인과 툴의 개발이 협력국 시스템 활용을 기본 조건으로 해야 한다는 의미로 잘못 해석되지 않아야 한다. 오히려 협력국 시스템의 활용은 위험 및 이익에 대한 포괄적이고 구체적 문맥상의 이해에 기초한 판단이 중요하다.

<표 2-11> 국가 전략 및 사업 기획 발전 과정과 협력국 조달 시스템 평가 주요 단계

	단계 설명	착수 시기	완료 후 진행사항	담당	보조 Tool
1	협력국의 국가시스템 평가(ANS) 수행 (AusAID가 협력국시스템 현재 활용하지 않거나 활용을 고려하지 않는 국가 혹은 다른 공여기관을 통해서만 협력국 시스템을 활용하는 경우는 예외)	최대한 빠른 시일 내에. 이상적으로는 국가 상황 분석에 평가 내용이 반영될 수 있을 정도의 충분한 시기	ANS 완료 후, 2단계로 진행.	프로그램 담당자 혹은 자격요건을 갖춘 외부컨설턴트	Tool: Conducting an assessment of national systems Tool: Assessing the potential benefits of general budget support
2	작성된 ANS보고서 및 Endorsement Minute을 관련 Deputy Director General(DDG)와 Chief Operating Officer(COO)에 승인을 위해 제출	ANS보고서 완료 즉시	DDG 및 COO 승인 이후, ANS보고서 내용에 따라 3가지로 나뉨. 1) 협력국 시스템 'downstream' 부문의 사용을 추가 고려해야 할 경우, 3단계 실시 후 4단계로 진행. 2) 협력국 시스템 'upstream' 부문을 사용할 경우, 3단계 실시 후 6단계로 진행. 3) 협력국 시스템 사용을 고려하지 않을 경우, 3단계 실시 후 원조 이행 전략 혹은 개별 사업의 발전단계 진행.	1. 프로그램 담당자: 승인을 위한 ANS제출 2. DDG/COO: ANS승인	Tool: Minute for submitting ANS report for endorsement (Endorsement Minute)
3	정보 공유를 위해 승인된 ANS보고서 사본과 Endorsement Minute를 Working in Partner Systems (WIPS) 부서로 송부.	승인된 ANS보고서와 Endorsement Minute 수령 즉시		프로그램 담당자	해당사항 없음.

4	PFM 및 조달 시스템의 섹터별/기관별 수준의 평가 수행 및 보고 / 해당 보고서 WIPS부서로 송부.	원조이행전략과 사업수행을 위한 사전 준비의 일환 또는 개별 사업의 기획 기간 동안에 실시.	해당 단계 완료 후, 5단계로 진행.	PFM 및 조달 관련 전문 컨설턴트	Tool: Terms of reference (ToRs) for assessing PFM at sector or agency level Tool: Terms of reference (ToRs) for assessing procurement at sector or agency level
5	협력국 시스템의 'upstream/downstream' 부문 사용 및 사용 정도 여부에 관한 최종 결정	국가 및 섹터/기관 수준 평가 모두 완료된 시점	최종 결정 이후, 6단계로 진행	Ministry Counsellor/ADG 혹은 프로그램 담당자 중 대리인	해당사항 없음
6	원조이행전략 및 전략 하의 각각의 사업 수행 준비 진행 (혹은 개별 단독 사업 기획 준비)	원조이행전략 하에 기획된 사업수행준비는 이행전략의 개발 혹은 승인 시점에 구체화됨. 개별 단독사업의 경우 기획 과정의 일부로서 구체화됨.	각 유형의 원조 이행 전략 및 개별 사업 수행 준비, 적절한 품질 보증 과정 및 FMA9/10 승인이 모두 완료 및 승인 받은 이후, 원조 이행 전략 혹은 개별 단독 사업의 실행을 진행할 수 있음.	프로그램 담당자	Instruction: How do I develop a Program Strategy? 혹은 Instruction: How do I manage the design of an aid activity?
7	ANS와 섹터/기관 평가 매2년마다 업데이트 (예외 사항 있음)	기존 평가 종료로부터 2년 후	해당사항 없음	1. 프로그램 담당자 (ANS) 2. 관련 요건을 갖춘 컨설턴트 (섹터/기관의 PFM과 조달 평가)	Tool: Annex 7 of Conducting an assessment of national systems

출처: Guideline: Assessing and using partner government systems for public financial management and procurement, 2011, AusAID

4) 사업 평가 및 환류 단계

가) AusAID의 평가 목적 및 최근 동향

공적개발원조 분야에서 평가의 중요성은 점차 강조되고 있으며, AusAID 역시 평가를 통하여 초기에 성취하려고 한 목표 대비 성과가 나타났는지 확인하는 작업을 중요하다고 생각하고 있다. 평가(Evaluation)를 책무성(accountability)과 학습(learning)의 스펙트럼 안에서 볼 때, AusAID는 책무성과 학습의 중요성을 동시에 중요하게 생각하고 있으므로 중간 위치에 놓여 있다고 볼 수 있다. 책무성의 측면에 있어서는 호주 국민들의 세금을 어떻게 효과적으로 사용하였는지 보여줄 필요성이 있는 문제이며, 학습의 측면에서는 사업을 기획하는 데 있어서 기존의 결과를 어떻게 반영할 것인가의 문제이다. [56]

AusAID는 2010년 이후 원조개혁을 진행하는 과정에서 Value for Money라는 모토 아래 원조의 효율성과 효과성 및 개발 영향의 극대화를 강조하였으며, 이러한 경향은 2011년 Independent Review of Aid Effectiveness 보고서 발간을 시점으로 그 이후 AusAID 전반적 체계 및 사업의 평가 모니터링 시스템 재검토를 통해 나타났다. 또한, AusAID 내부 질적 평가(AusAID's Internal Quality Reporting System), 개발효과성 연간보고서(Annual Review of Development Effectiveness), 호주국가감사(Australian National Audit), OECD DAC 동료평가(peer review), 그리고 외부 독립평가 등의 다면적 평가로 지속적인 평가를 통해 AusAID의 원조를 돌아보는 계기를 마련했다[57]. 사업 수준에서는 이와 더불어, 같은 해에 'Study of Independent Completion Reports' 및 기존의 종료 평가보고서에 대한 검토 과정을 마련하였다.

나) AusAID 평가 체계의 특징

AusAID는 원조효과성 증진을 목적으로 2012년 '성과 관리 및 평가 정책 (The Performance Management and Evaluation Policy, PMEP)을 발표했다. 본 정책에서 AusAID는 성과 관리 (Performance management)를 "지속적인 원조효과성 증진을 위한 사업, 프로그램 및 정책의 기획, 모니터링, 검토 및 평가 (자체평가 및 독립평가)의

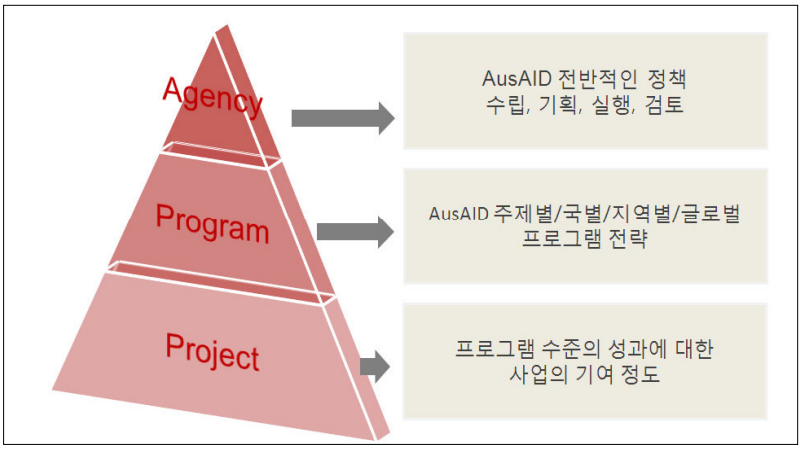
56) AusAID 인터뷰 내용 발췌함.

57) AusAID (2011). Annual Report 2010-2011. Canberra, AusAID.

체계적 순환적 과정"이라 하고, 평가 (Evaluation)를 "진행 중인 혹은 종료된 사업, 프로그램 혹은 정책 및 이에 대한 기획, 수행, 결과에 관한 체계적이고 객관적인 평가"라고 정의했다. 또한, 평가의 목적을 공여기관 및 협력국 파트너 모두의 의사결정 과정에 도움을 줄 수 있는 신뢰성 있고, 유용한 정보 제공이라고 보고 있으며, 사업, 정책 및 프로그램의 가치 혹은 중요성을 결정하는 과정이라고 언급했다.

AusAID의 성과 관리 및 평가체계의 가장 큰 특징은 첫째, 기관(Agency)-프로그램(Program)-사업(Initiative/Project)으로 층위를 나누어 해당 층위의 사업 전반의 과정에서 어떠한 성과관리 및 평가가 요구되는지를 명확하게 구분하고 있으며, 사업 수행체계 전반에서의 각 단계별 평가가 어떻게 궁극적으로 성과관리 목적을 달성할 수 있는지에 대해 초점을 맞추고 있다는 것이다.[58]

<그림 2-24> 성과관리 및 평가정책 수준별 적용[59]



출처: Performance Management and Evaluation Policy, 2012, AusAID 인용하여 저자 작성

58) AusAID (2012) Performance Management and Evaluation Policy

59) AusAID (2012) Performance Management and Evaluation Policy

다음 장의 그림은 AusAID의 원조관리주기 내 단계별 수준별 성과 관리 및 평가가 어떤 방식으로 이루어지는 지를 자세히 나타내고 있다. 특징을 살펴보면, 각 수준별(기관-프로그램-사업), 단계별(1. 정책 및 방향 설정-2. 사업 계획 및 기획-3. 사업 시행 및 모니터링-4. 사업 검토 및 평가)성과 관리 요소들은 서로 유기적인 관계에 있다.

또한, 이 중에서도 밑줄이 쳐 있는 요소들은 성과 보고(Results reporting)에 연계되어 각 요소별 결과물이 하나의 성과보고서를 만드는데 활용되기 때문에 성과 관리를 위한 체계 구축 마련을 시도하였음을 볼 수 있다.

<그림 2-24> AusAID 원조관리주기에 따른 수준별 성과관리 요소



출처: PEMP, AusAID, 2012

아래 표는 원조 관리 주기 내에 필요한 성과 관리 및 평가 과정에 있어 AusAID내 임직원들의 책임 소재 및 활용 가능 소스에 대해 설명하고 있다.[60]

<표 2-12> AusAID 성과관리에 관한 책임의 역할 분장

대상 임직원	책임 소재	활용 자원
Executive (Director General, Deputy Director General)	• 정책 세팅 및 전체 진행과정 모니터링 • 성과 관련 정보 및 발전하는 정책 우선순위/세팅에 기초한 의사결정 • 기관 성과	• 종합적원조정책프레임워크 • 내각 보고용 연간 검토보고서
First Assistant Director General (FADG)	• 프로그램 결과 이행 • 프로그램 효과성 모니터링을 위한 성과 관련 정보 활용	• High level planning for results (results framework) • 운영보고서, Health Checks를 통한 고위급 모니터링
Senior Managers (Chief Operating Officer / ADG / Minister Counsellor / Counsellor)	• 실현 가능한 원조 성과 이행에 중점을 둔 프로그램 전략 • 의사결정을 위한 신뢰성 있는 성과 관련 정보 요청 • 진행 상황 및 결과 모니터링	• 연간프로그램 성과보고서 (APPR) • QAI/QAE • Performance & Quality (P&Q) units 지원 • Health checks.
Performance and Quality (P&Q) Managers	• 양질의 사업과 효과적인 원조 이행을 위한 프로그램 지역에 자문 및 지원	• 프로그램 정책 대화 • 전략적 프로그래밍, 성과 및 품질 관리 관련 기술 개발
Program/ Sector/ initiative managers	• 유용성을 강조한 성과 관리 적용 (QAE&QAI) • 프로그램 향상을 위한 신뢰가능한 성과 정보 활용	• 신뢰성 있는 성과 관리 시스템 • 성과 프로세스 기술 자문 포함한 계획
Policy and Sectoral Division (including advisors)	• 기술 자문 • 품질 분석 • 프로그램 간의 교훈 배포	• 전략 및 사업 기획 개발참여 • QAI조정 및 APPR 동료검토 • 주제별 평가 책임 • 교훈점 프로그램 접목
Program Effectiveness and Performance Division	• 지속가능한 향상을 위한 효과적인 성과 관리 및 평가 시스템	• PMEP 및 지침 • 정책 실행의 품질 보증 • P&Q 관리자 훈련 및 지원
Office of Development Effectiveness	• 기관 차원의 평가실행과 학습 • 성과 시스템의 품질 평가 • 해외 싱크탱크 및 연구 기관과의 협력	• ODE 평가 업무 프로그램 • QAI와 APPR 연간 spot checkss.

출처: Performance Management and Evaluation Policy, AusAID, 2012

60) AusAID (2012) Performance Management and Evaluation Policy

다) AusAID 평가 원칙 및 기준 요소

AusAID는 Effective Aid 정책문서에서 나타내고 있는 5가지의 효율적이고 효과적인 원조 이행전략 (명확한 전략; Value for Money에 기초한 원조; 위험 및 성과관리; 투명성과 결과 강조; Australian Community 포괄)에 기초하여 다음의 실용적인 수준의 7가지 원칙(유용성 강조, 적절한 자원의 투입, 파트너십 지원, 투명성 강조, 견고한 증거 발굴, 목표의 정확성, 성과를 위한 책무성 강화)을 제공하고 있다.[61]

<표 2-13> 성과관리 및 평가를 위한 7가지 원칙

	원칙	내용
1	유용성 강조 Focus on usefulness	성과 관리 활용에 있어 Learning and Management의 목적 강조 근본적인 목적에 부합하는 'Fit for Purpose Manner' 적용
2	적절한 자원 투입 Invest resources proportionately	성과관리에 있어 가치 및 위험 프로파일에 기초한 노력 및 자원 투입 결정 증거에 기초하여 고려해야 함
3	파트너십 지원 Support partnerships	효과적인 성과 관리는 파트너의 지식 및 정보 시스템 품질 여부에 달렸기에 합동 평가 및 연간 검토 협의 단계를 통해 지속적인 파트너와의 대화가 정기적으로 이루어져야 함.
4	투명성 강조 Be transparent	파트너, 수혜대상자, 대중에게 프로그램 성과는 공개 되어야 함. AusAID가 발표한 Transparency Charter를 지원함.
5	견고한 증거 발굴 Seek out contestability and sound evidence	정밀 조사에 기초하여 양적, 질적으로 견고한 증거를 발굴해야 함.
6	목표의 명확성 Clarity of Intent	프로그램은 실현 가능하고 명확한 취지 및 목표가 설정되어야 하며, 장기적 목표와 연계 가능해야 함. 성과 평가 프레임워크는 변화하는 상황에 대응하기 위해 유연성을 지녀야 함.
7	성과를 위한 책무성 강화 Reinforce accountabilities for performance	성과 관리 및 평가에 대한 책임이 사업 계획의 일환으로서 사업 안에 명백하게 할당되어야 함.

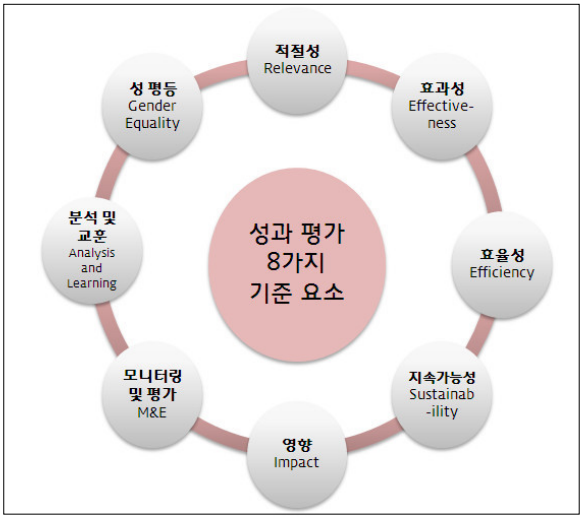
출처: AusAID, 2012, Performance Management and Evaluation Policy

한편, AusAID의 평가 기준 요소는 OECD DAC 평가 기준(5가지)인 적절성 (relevance), 효과성 (effectiveness), 효율성 (efficiency), 영향 (impact), 지속가능성

61) AusAID (2012) Performance Management and Evaluation Policy

(sustainability)과 AusAID의 특정 기준(3가지)인 성 평등 (gender equality), 모니터링 및 평가 (monitoring & evaluation), 분석 및 교훈 (analysis & learning) 등 총 8가지로 이루어진다.

<그림 2-26> AusAID의 8가지 성과 평가 기준요소



출처: Performance Management and Evaluation Policy, 2012, AusAID

라) AusAID 사업 평가 체계

위에서 설명한 AusAID의 평가 동향에 기초하여 AusAID는 모니터링 및 평가를 통한 성과관리를 강조하고 있다는 것이 특징이며, 프로그램 및 사업 수준의 평가는 크게 1) 사업 기간 내의 Quality at Implementation 작성과 2) 사업 종료 평가로 나눌 수 있다.

1) Quality at Implementations (이하 QAI)는 모든 모니터링 대상의 사업(initiatives)이 대상이며, 단, 1년 미만의 사업(actitivies)은 해당되지 않는다. QAI는 성과 관련 정보가 1차적으로 수집되는 단계이며, QAI의 결과는 연간 프로그램성과보고(APPR)와 내각(Cabinet)에 제출되는 연간검토 보고서와 계약자 및 자문가 성과 평가(계약자: AUD 1만 불 이상, 자문가: 금액 상관없이 필수 사항) 연간 검토의 근거 자료가 된다.[62]

2) 또한 모니터링 대상의 사업(initiative)은 사업 기간 내에 최소 1번의 독립 평가 혹은 검토를 거치도록 되어 있다. 시행 시점은 프로그램 목적상 가장 적합한 시기 혹은 위험 및 가치 프로필을 고려하여 결정할 수 있으며, 프로그램 수준의 평가로 대체 가능하다. 각각의 사업 종료 시점에는 QAI-Final을 작성하게 되는데, 이는 사업으로부터 얻을 수 있는 주요 성과 및 학습 내용을 요약하고 있으며, 추후에 독립 평가(Independent evaluations), 활동 종료 보고(Activity Completion Report) 등에 정보 및 근거로 활용된다. 독립 종료 보고서(Independent Completion Reports, ICRs)는 AusAID가 자금 지원한 사업(AUD 3백만 이상)에 대해 외부 평가자가 실시하며, 보통 2-3주의 시간이 소요 된다.[63]

앞에서 설명한 바와 같이 AusAID 사업 수준의 평가는 국별 프로그램 및 전달 전략을 기반으로 하여 사업 기획단계에서 평가까지 일련의 과정 안에서 이루어진다. 이들 평가체계는 원조 프로그램 및 사업의 질 관리를 위한 내부 시스템을 설립하기 위한 목적으로 계획됐다. 다음에서는 AusAID가 사업 평가 체계의 가장 핵심 요소인 Quality at Implementation (이하 QAI)와 Annual Program Performance Report(이하 APPR)를 활용하여 사업 모니터링 및 평가를 실시하는지 살펴본다.

(사업 실행 단계에서의 Quality at Implementation (QAI)를 통한 평가) 기본적으로 사업 관리자들은 QAI를 통하여 사업의 진행 상황을 AusAID 원조프로그램이 추구하는 품질 기준과 비교하여 검토 및 향상해 나갈 수 있다. [64] 프로그램의 시작 전후를 비교하기 위해서는 사업의 기획 단계에서 Quality at Entry라고 불리는 문서의 작성이 선행되어야 한다.

QAI 보고서의 내용은 크게 3가지로 구성되어 있는데, 첫째, 헤드라인 성과를 위한 정보(information in the Headline Results)는 2012년부터 생겨났으며, CAPF 성과프레

62) AusAID (2012) Performance Management and Evaluation Policy

63) AusAID (2011) Study of Independent Completion Reports

64) AusAID (2012) How do I assess and report on Quality at Implementation?

임워크 2단계의 헤드라인 성과를 의미하며, 연간 프로그램 성과보고서(APPR)과 내각제출용 연간보고서의 근거 자료로 사용 된다. [65]

둘째, 운영진 대응을 위한 행동(Actions in the Management Response) 부문은 프로그램 관리자가 Business Unit Plans (BUPs), Program Management Plans (PMP), Risk Management Plans, Individual Performance Plans (IPPs) 준비하는 데 있어 정보를 제공하기 위해 활용되며, 다시 말해서 사업 관련 고위 관리자에게 가장 중요한 사항에 대해 어떻게 기관 자원의 배분이 이루어져야 하는지 알려주기 위한 목적이다.

셋째, 주요 교훈을 위한 정보(Information in the Key Messages) 부문은 고위 관리자를 위한 내부 목적과 장관실, 의회 및 대중을 포함한 외부 청중을 브리핑 및 커뮤니케이션 자료를 준비하기 위한 목적으로 활용된다.

QAI 작성 시에는 아래 표와 같은 6개의 평가 기준 (적절성, 효과성, 효율성, 모니터링 및 평가, 지속가능성, 성 평등)이 적용되며, 각 항목마다 1~6 사이의 등급을 매기도록 되어 있다. 1등급은 매우 불만족스러운 수준으로 사업에 대한 점검이 필요한 상태이며, 반대로 6등급은 매우 만족스러운 수준으로 별도의 조치 없이 일반적으로 진행되는 모니터링 및 평가 진행만을 필요 시 한다.[66]

<표 2-14> QAI 등급 기준

충분한 수준		충분하지 못한 수준	
6	매우 높은 수준: 지속적인 관리 및 모니터링만 필요)	3	적절 수준 이하: 핵심 영역에서 향상을 위해 노력해야 함.
5	좋은 수준: 일부 영역에서 향상을 위해 약간 노력해야 할 부분이 있음	2	불만족한 수준: 향상을 위해 많은 노력이 필요함
4	적절한 수준: 향상을 위해 일부분 노력이 필요함	1	매우 불만족한 수준: 많은 점검이 요구됨.

출처: AusAID, 2012, How do I assess and report on Quality at Implementation?

65) AusAID (2012) Guideline: How do I assess and report on Quality at Implementation

66) AusAID 현지조사 인터뷰 내용에서 발췌함.

QAI는 기본적으로 사업과 가장 밀접하게 관련 있는 사람이 (Country Office 혹은 Headquarter) 자체 평가 (Self-assessment)하여 작성하게 되는데, QAI 보고서는 AusAID의 성과관리 및 평가 정책(PMEP)에 따라 모니터링 대상의 모든 사업 (사업 규모 3백만 불 이상 혹은 해당 사업이 국별 전략 혹은 다른 원조 파트너와의 관계에 있어 중요성을 띠는 경우)에 대해 필수적으로 작성되어야 한다. 모든 사업(activity)에는 특별한 코드, 넘버가 지정되며, 프로그램 담당자가 작성하게 되므로 사업 실행 수준의 내용들이 포함된다.

QAI는 내부 문건으로서 외부에 공개 되지 않는다. QAI 보고서는 개발효과성사무소 (the Office of Development Effectiveness)와 AusAID 내 운영, 주제 및 정책 부서 등에서 분석하여 교훈점, 효과성 측정 및 더 나은 품질의 원조 프로그램 지원을 위한 지침으로 활용한다.

<표 2-15> QAI 관련 업무 분장

번호	QAI 관련 업무	업무분장
1	QAI 평가 수행 및 QAI 보고서 준비	사업 관리자
2	QAI 평가 감독 및 책임	현지사무소 Minister-Counsellor (ADG 레벨)
3	QAI 평가 수행 및 보고서 작성에 관한 교육 및 자문 제공	성과 품질 관리자(Performance and Quality Manager)
4	QAI 지침 및 Template 제공, 원조 프로그램의 실행 향상을 위한 지원	Quality Performance Systems Branch, PEP Division
5	연간 임의 추출 검사(spot checks) 및 기타 분석 보고서 작성	개발효과성사무소(Office of Development Effectiveness)

출처: How do I assess and report on Quality at Implementation?, AusAID, 2012

QAI 작성 시기는 사업 혹은 프로그램 관리자가 평가가 가장 시의적절하다고 판단되는 시기에 실시되며, QAI 보고서는 매년 2월 28일 이전까지 모두 AidWorks 시스템에 업로드 되어 제출 되어야 한다. 정기적인 업데이트는 사업 관리자 및 Senior Manager들이

원활한 사업 관리 및 대응을 할 수 있는데 도움을 주는 역할을 할 수 있다는 판단 하에 AusAID는 프로그램 기획 및 관리 순환주기에 따라 매 6개월 마다 평가 상황을 업데이트 하는 것을 권고하고 있다.[67]

2012에는 524개의 QAI가 작성 및 제출되었고, 30-40여개의 예외적인 사항이 있었다. 2013년 제출 기한은 3월 15일까지였으며, 현지 조사 시점(2013년 4월)에 90%가 완료되었다.[68]

(프로그램 연간 성과보고서(APPR)를 통한 사업 평가 결과 공유) 프로그램 연간 성과보고서(Annual Program Performance Report)는 프로그램 관리 강화 및 효과성 향상을 위해 관리 툴로서 활용되는 보고서이다. 또한, 정책 대화 및 새로운 프로그램의 개발에 있어서도 사용되며, 호주 국민들에게 원조 프로그램의 성과에 대해 알리는 책무성의 목적도 가지고 있다.[69]

AusAID는 2008년 이후로 APPR을 준비해 왔으며, 2011년에는 Effective Aid 정책 발표 및 PMEP 개정 이후에는 APPR 내용에도 많은 중요한 변화가 있었다. [70] 2012년까지 APPR은 서로 다른 목적성을 가지고 책무성 이행을 위한 외부용 버전과 내부 학습을 위한 내부용 버전이 존재하였다. 그러나 투명성의 문제가 있어 2013년부터는 하나의 공통된 버전으로 만들어지게 되었으며, 이는 투명성을 강화한다는 장점을 가지고 있지만, APPR의 내용과 그 기초 자료로 사용된 QAI의 내용이 일치하지 않는다는 단점과 이로 인해 내부 학습 효과가 상대적으로 떨어진다는 문제가 제기 됐다. 실제로도, 2012년 APPR에 대한 비판 중 하나는 인도네시아 APPR에 대한 내용은 완벽한데 뒤로 가서 QAI 스코어를 보면 낮은 점수를 받아 APPR의 내용과 QAI가 일치하지 않는다는 것이었다.[71]

---

67) AusAID (2012) How do I assess and report on Quality at Implementation?

68) AusAID 현지조사 인터뷰 내용에서 발췌함.

69) AusAID (2012) Preparing an Annual Program Performance Report

70) AusAID (2012) Preparing an Annual Program Performance Report

71) AusAID 인터뷰 내용에서 발췌함.

APPR의 매년 단계별 작성 시기 및 역할 부담은 아래의 표에 자세히 설명되어 있다. QAI 보고서가 모두 제출된 3월부터 APPR 작성 준비에 착수하며, 3-4월에는 보고서 작성팀이 초안을 작성하게 된다. 이어 4-5월에는 작성된 초안을 바탕으로 다양한 이해관계자들의 Peer Review가 진행된다. 그 이후 6-7월 시기에는 승인, 편집 시기를 거쳐 7월 31일 AusAID 홈페이지를 통해 대중에게 공개된다. 공개 시기를 7월 31일로 선정한 것은 최종보고서의 내용이 10월에 의회에 제출되는 연간검토보고서(the annual review to Cabinet)에 반영될 수 있도록 하기 위함이다.

<표 2-16> AusAID의 연간 성과관리 주기

시기	과정
2월-3월	• Quality at Implementation (QAI) 준비/조정/업데이트
3월-4월	• APPR 준비
4월30일	• QAI 완료 및 Performance Policy and Systems (PPS) section에 제출
5월	• 예산 공개 (Annual Review to Cabinet에 의해 통지) • 운영보고서 초안 작성
6월30일	• Business Unit Plan 준비 및 Executive에 제출
7월31일	• 이전 회계연도 APPR 완료 (결과 보고 포함)
8월	• Director General에 의해 당해회계연도 예산 배분 통지 • 당해 회계연도 프로그램 자금계획 및 프로그램 관리 계획 준비
9월	• Annual Review to Cabinet 준비
10월	• Annual Review to Cabinet 제출 (연간 예산 및 결과 업데이트 내용 포함)
11월	• Business Unit Plans과 개별성과계획 완료

출처: AusAID, 2012, Performance Management and Evaluation Policy

<표 2-17> APPR 작성 시기 및 역할 분담

단계	시기	담당
추천 단계		
Commissioning Minute 발표	3월	• FADG/ADG/Ministers and Ministers-Counsellor
APPR 초안 작성 프로그램 성과 자료 수집 프로그램 성과 자료 평가	3월/4월	• 보고서 작성팀 (성과 품질 관리자 포함) 작성 • QPR Branch 검토 및 조언 • 주제별 전문가 그룹 조언
동료검토 (Peer Review)	4월/5월	• 보고서 작성팀: 코디네이팅 • FADG/ADG/Ministers and Ministers-Counsellor, ODE, 주제별 전문가 그룹 등 참여
필수 단계		
APPR 승인	6월 초/중순	• FADG/ADG/Ministers and Ministers-Counsellor
APPR 편집	6월 말	• 보고서 작성팀: 편집 준비 • 프로그램
APPR 발행 (AusAID홈페이지)	7월31일	• FADG/ADG/Ministers and Ministers-Counsellor 승인 • QPR Branch 모니터링 및 보고

출처: AusAID, 2012, Preparing an Annual Program Performance Report)

위에 언급한 QAI와 이를 종합한 APPR 보고서를 통하여 사업 평가 결과가 매년 공유되며, 이는 10월에 의회에 제출되는 연간검토보고서에 포함되는 내용이다. APPR의 결과 중 하나가 Senior Management가 더 많이 참여해야 하며, 평가 결과에 대한 management response가 있어야 한다는 것이다. 1~2년 후 management response한 게 수행되었는지 그것을 확인해서 제대로 반영되었는지 확인하는 과정을 거치며, 이행되지 않은 경우에는 권고사항에 문제가 있음을 인지하고 권고사항 자체를 변경해야 한다.[72)]

72) AusAID 인터뷰 내용 발췌함.

4. AusAID 요약

<표 2-18> AusAID의 정책 수립 및 수행체계의 흐름

주요 단계	세부단계	수행	검토	승인
1. 국별 전략 수립 단계	1) 프로그램 전략 (Program Strategy)	프로그램팀 FramingDiscussion 및 Peer Review: AusAID 본부 FADGs	지원: AusAID 전략 포트폴리오 기획 (SPP) 부서 감독: AusAID 본부 Assistant Director General	A 국가 전략 1차 승인 B 국가 최종 승인: AusAID 본부 DDG
				A 국가 최종 승인: DESC (not AusAID)
	2) 전달 전략 (Delivery Strategy)		지원: AusAID 본부 전략 포트폴리오 기획 (SPP) 부서 감독: AusAID 본부 Assistant Director General (Branch Head Level)	프로그램 담당 FADG (Division Head Level) 승인
2. 사업 형성 단계	1) 사업 컨셉 (Investment Concept)	사업팀	AusAID 본부 내 First Assistant Director General (FADG)	Low Risk: FADG High Risk: FADG+전략 프로그램 위원회(SPC) 추가 검토 및 승인
	2) 사업 기획 (Investment Design)	사업팀	AusAID 본부 내 First Assistant Director General (FADG)	AusAID 본부 내 First Assistant Director General (FADG)
3. 사업 실행 단계	사업 시행 단계	협력파트너	프로그램 담당자 QAI 작성을 통한 모니터링 및 성과관리	매년 Annual Program Performance Report발행을 통해 결과 수집: 담당자 뒤에 설명.
4. 사업 평가 및 환류 단계	사업 평가 및 환류 단계	외부 전문가: 종료 평가 (예. 인도네시아 교육부문 사업: 평가전문가1인+지역개발전문가1인+섹터전문가1인 구성)		종료 평가 보고서에 대한 Management Response

출처: 저자작성(2013).

제3장. 스웨덴 Sida

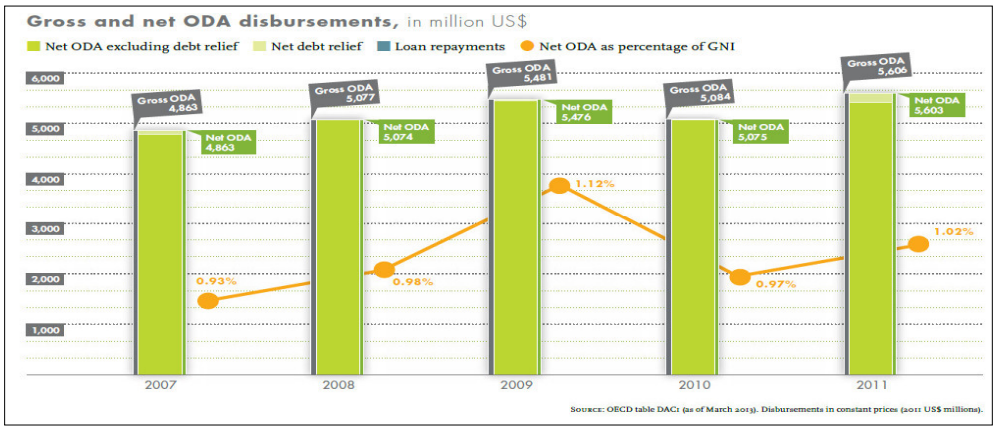
1. 스웨덴의 국제개발협력 환경

가. 스웨덴 원조의 목표 및 정책적 변화

1) 스웨덴 원조 현황

스웨덴은 OECD DAC의 주요 멤버로서 1976년 이후 UN이 규정한 GNI 대비 원조 비율 0.7%를 초과 달성해 오고 있다. 2011년 ODA금액은 약56억 불이었으며, 이는 스웨덴 GNI의 1.02%를 차지하는 금액이다.[73] 스웨덴 원조의 양상은 양자간 · 다자간 두 분야로 나뉘며 양자 간 원조(Bilateral Aid)는 2011년 스웨덴 원조의 65%를 차지하며, 주로 사하라이남 아프리카에 집중되어 있다. 또한, 미국 CGD (Center for Global Development, 글로벌개발센터)가 발표하는 CDI (Commitment to Development Index, 개발공헌지수)[74]에 의하면, 스웨덴은 2011년 1위, 2012년 3위 (총27개국)를 차지하여 원조 선진국임을 나타내고 있다.

<그림 3-1> 스웨덴 ODA 현황

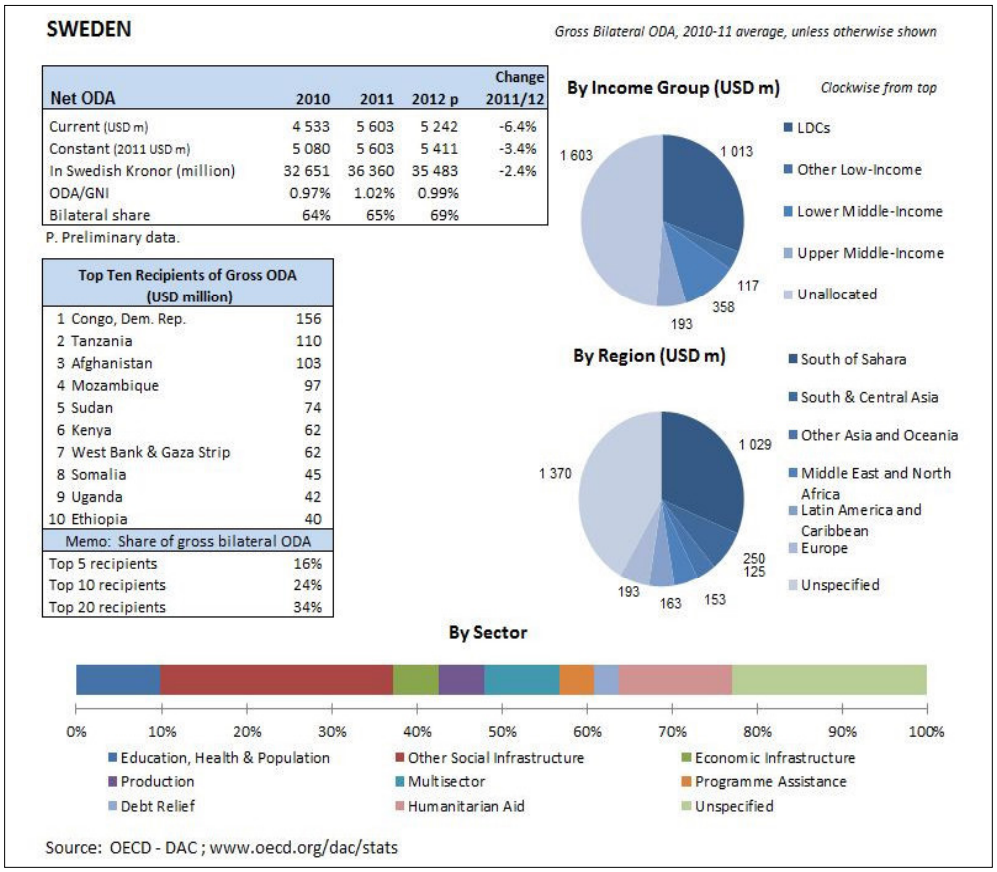


출처: Donor Tracker, 2013

73) OECD International Development Statistics Online Database

74) Center for Global Development, 2012 http://www.cgdev.org/

<그림 3-2> 스웨덴 ODA 개괄



출처: OECD Homepage

2) 스웨덴 원조목표의 변화

기본적으로 스웨덴은 2003년 Policy for Global Development라는 정책 문서 수립하에 부처 간의 정책 일관성을 강조함에 따라 '평등과 지속가능한 개발'이라는 정책적 목표를 공유하게 되었다. 스웨덴 원조 정책에는 1) 권리 중심 (A Rights Perspective)과 2) 빈곤층 중심 (A Perspective of the Poors)라는 2가지의 중요한 패러다임이 근간하고 있으며, 이는 복지를 중시하는 전통적인 사민주의 국가의 특성을 반영하고 있다.

그러나, OECD DAC Peer Review를 통해 정책 및 전략의 복잡성에 대해서도 많은 비판을 받아 온 것이 사실이다. 2005년 이후의 2번에 걸친 Peer Review에서 너무 많은

종류의 정책, 전략 문서가 명확한 층위 구분 없이 수립 되어 (Forest of policies) 오히려 일관성 있는 원조 정책을 실행해 나가는 데 어려움이 있다고 명시하였다. [75] 아래 그림에서와 같이, 2005년의 스웨덴 원조 목표는 8개 분야 총 65개의 목표로서 지나치게 세분화 되어 있다는 지적이 따르자 2008년 6개의 도전과제로 목표를 도전과제의 테마로 재정비하였지만, 여전히 많은 목표 및 도전과제를 안고 있음에 따라 정책 실행에 혼선을 초래하는 결과를 낳았다. [76] 따라서, 2013년 현재 스웨덴 정부는 Aid Platform이라는 가칭의 단일 정책 문서를 수립하고 있으며, 이는 곧 발간될 예정이다.

<그림 3-3> 스웨덴 원조 목표 변화

Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development		Government Communications		Global Challenges: Our Responsibility
2003년		**2005-2006년**		**2008년**
목표: 평등하고 지속가능한 글로벌 발전 권리중심의 발전 / 빈곤층을 위한 발전				
8개의 정책 요소		**8개의 정책 요소 및 65개 세부 목표**		**6개의 도전과제 및 18개의 세부 도전 과제**
[주요 정책 요소] • 인권 존중 • 민주주의와 굿거버넌스 • 성 평등 • 지속가능한 자원 활용과 환경보호 • 경제발전 • 사회 발전 및 안보 • 분쟁 관리 및 안보 • 공공재	→	**[주요 정책 요소]** **근본적 가치** • 인권 존중 • 민주주의와 굿거버넌스 • 성 평등 **지속가능한 잘전** • 지속가능한 자원 활용과 환경보호 • 경제발전 • 사회 발전 및 안보 • 분쟁 관리 및 안보 • 글로벌도전과제와 공공재	→	**[주요 도전 과제]** **억압** (표현의 자유, 성과 생식에 관한 건강과 권리, 인신매매 조직범죄) **경제적 소외** (금융시장, 농업생산물 무역, 개발도상국 관련 스웨덴 무역과 투자) **이주 흐름** (스웨덴과 EU국가의 노동 이주, 개발도상국에 송금 및 기술이전, 난민 보호 및 해결) **기후변화와 환경적 영향** (기후 적응과 탄소배출감소, 화학물 관리, 지속가능한 도시 개발) **분쟁 및 취약상황** (보안 분야 개혁, 여성,평화 및 보안, 분쟁에서 장기적 지속가능 개발) **전염병 및 기타 건강상 위협** (지속가능한 보건시스템과 의료 접근성 강화, 초기 경고 및 통제 방법, 보건 증진 및 질병 예방)

출처: 한국의 개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안 인용, 손혁상 외, 2012

75) OECD (2009) DAC Peer Review of Sweden 2009

76) 윤덕룡 외 (2012) 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구: 유럽의 ODA 정책과 한-유럽 개발협력

3) 원조효과성을 위한 행동계획

원조효과성을 위한 행동 계획은 효과적인 스웨덴 개발 협력 강화 수행을 위한 토대를 마련하고 외무부 (MFA)와 Sida에 의해 공동으로 제창된 내용으로. 정부에 의해 발표된 2009년 예산안 및 같은 해 Sida에서 공식적인 문서를 통해 발효된 지시사항을 통해 시행되었다.

가) 원조효과성을 위한 7가지의 우선순위 목표

- 협력국가와 유기적인 시스템의 사용 강화
- 프로그램 기반 접근 방법의 공유 강화
- 결과에 대한 예측과 책무성의 강화
- 중점 증진 및 지원 수 감소
- 국가, 지역의 미션의 조정 및 공동의 분석수행 강화
- 공여국 간 글로벌 협력 개선(특히 EU국가 간)
- 원조 효과성을 이행하기 위한 다자기구 협력 강화[77]

<표 3-1> 파리선언 지표에 기반한 스웨덴의 원조효과성 이행 상황

Indicator	2005 (23 countries)	2007 (23 countries)	2007 (29 countries	2010 target	Comment
3. Aid flows are aligned on national priorities	37%	51%	45%	85%	On track - but target not achieved
4. Strengthen capacity by co-ordinated support	62%	51%	45%	100% (EU target)	Off track - moving in wrong direction
5a. Use of country public financial management systems	47%	57%	54%	At least 50% (EU target)	EU target achieved
5b. Use of country procurement systems	48%	57%	55%	50% (EU target)	EU target achieved
6. Avoid parallel implementation structures	36	23	39	12 & no new PIUs (EU target)	Off track - but right direction
7. Aid is more predictable	47%	54%	44%	74%	On track - but target not achieved
8. Aid is untied	100%	100%	100%	Progress over time	Target achieved
9. Use of common arrangements or procedures	49%	47%	44%	66% (EU target)	Off track - moving in wrong direction
10a. Joint missions	34%	32%	31%	40%	Off track - moving in wrong direction
10b. Joint country analytic work	34%	65%	52%	66%	On track – target almost achieved

출처: Survey on Monitoring the Paris Declaration, 2008, OECD

77) Sida (2009) Action Plan on Aid Effectiveness

나) 원조효과성 행동계획의 이행 및 후속조치

원조효과성 행동 계획은 결과에 기반한 관리 시스템 (the result-based management system)의 일환으로서 Sida와 외교부의 일년에 2번의 미팅에 따라 연간 보고의 성격을 지닌다. 외교부는 3월에 미팅을 주관하여, 결과에 대한 이행상황을 점검하고, Sida의 연간보고서는 행동계획 이행에 대한 외교부의 활동 보고서와 함께 이를 위한 기초 정보를 제공한다. 이와 더불어, Sida는 다음해를 대비한 계획을 위해 9월에 미팅을 주관한다. 행동계획은 이 미팅에 따라서 매년 업데이트 된다.[78]

<표 3-2> 원조효과성의 달성 목표 예시

Use of country Public Financial Management systems (%), PD indicator 5A				
Country category	Baseline 0708	Target 2010	Target 2012	Paris goals
Category 1	66	80	90	50
Category 2	15	25	35	50
Category 3	4	20	50	50
Total	45	60	75	

Use of country procurement systems (%), PD indicator 5B				
Country category	Baseline 07/08	Target 2010	Target 2012	Paris goals
Category 1	68	80	90	50
Category 2	20	30	40	50
Category 3	4	20	50	50
Total	49	65	80	

출처: Sida, 2009, Action Plan on Aid Effectiveness

78) Sida (2009) Action Plan on Aid Effectiveness

나. 스웨덴 원조체계와 Sida

1) 스웨덴 원조 전반의 체계

스웨덴 원조 전반의 체계는 크게 스웨덴 의회, 정부, 외교부, Sida로 구성된다. 스웨덴 개발협력 및 원조를 시행하는 핵심적인 정책방향은 외교부 내 국제개발협력부장관이 담당하며 스웨덴 국제개발협력청 (Sida)은 원조 정책 및 전략을 실행하는 원조집행기관이다.

스웨덴 원조 체계를 나타내는 아래의 그림을 보면 공식적으로 스웨덴 정부는 예산 배분, 스웨덴 개발 협력의 전반적인 우선순위에 대해 책임이 있는 반면, Sida는 스웨덴 정부의 정책 및 전략을 이행하는 외교부 산하의 정부 기관이다. 스웨덴 정부는 법령, 연간 예산 책정 서안, 정책, 전략 및 가이드라인에 관한 의사결정을 통해 Sida에 지침을 제시하며, 따라서 Sida에 스웨덴 정부의 개발 정책 실행을 위해 필수적인 전략적 방향성을 제공한다.

Sida 거버넌스의 전략적 측면을 강화하기 위한 스웨덴 정부의 목적에 따라 Sida의 핵심 업무를 관장하기 위한 주요 도구로서 the annual appropriation directions에서 the Ordinances with Instructions로 대체하는 경향이 생겼다. 이는 Sida가 의회 및 정부에 의해 수립된 원조의 방향성 및 전략을 효과적으로 수행하는 데 있어 높은 수준의 자발성을 가지고 있음을 의미한다.[79]

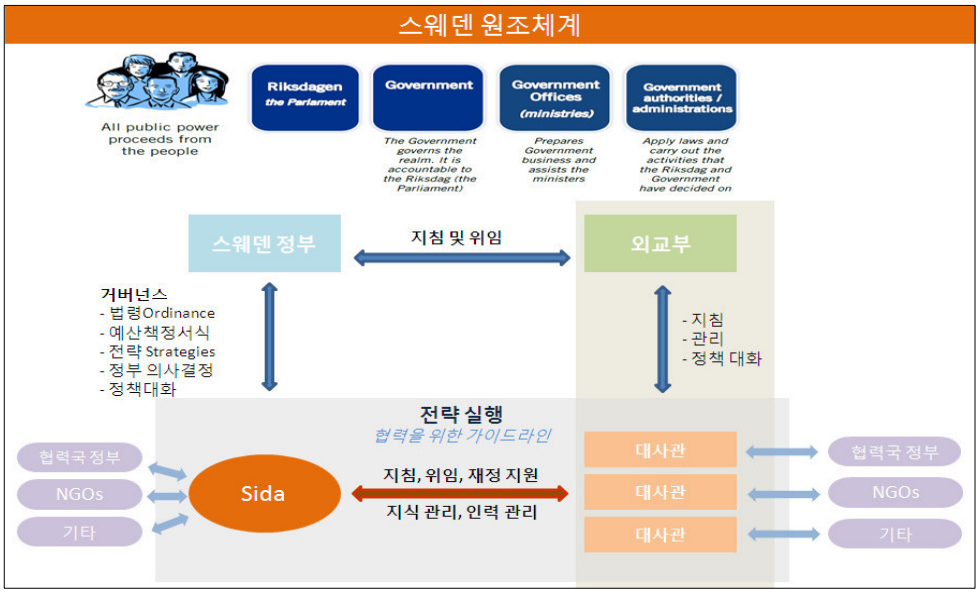
외교부는 스웨덴 정부의 권한 위임을 받아 실질적으로는 Sida와 협력하고 있지만, 외교부의 단독적인 결정 사항을 Sida에 지시할 수 없도록 되어 있다. 또한, 스웨덴 원조 평가 기관으로는 스웨덴 회계 감사국과 스웨덴 개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV)이 있었지만, 2012년 말로 SADEV는 그 운영에 대한 효과성이 미진하다고 판단되어 단계적 폐지상태에 있는 상황이다.[80]

---

79) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Sweden Memorandum

80) SADEV는 2012년 말을 기준으로 단계적으로 폐지됨.

<그림 3-4> 스웨덴 원조체계



출처: 외교부 PT자료를 토대로 저자작성

2) 외교부와 Sida의 역할

Sida의 청장 혹은 부청장과 개발협력장관, 외무장관은 1년에 4-5회에 걸친 미팅을 마련한다. 본 미팅에서는 시사적 이슈와 관련하여 전략적으로 중요한 이슈들이 논의된다.

기본적으로 Sida는 대부분 지역의 사업 관리 기능이 현지사무소로 이전되어 있는 분권화가 잘 이루어진 집행 기관이다. 스웨덴의 경우, Sida의 현지사무소가 대사관 내부에 위치하고 있어 협력국 내에서는 대사관과 Sida가 팀 체제로 원활히 업무를 수행하고 있다. 뒤에 나올 Sida의 조직도를 살펴보면, 2013년 현재 특수한 상황 (분쟁 국가)을 제외하고는 본부 내에 지역부서가 없다는 것을 발견할 수 있다. 그러나, 스웨덴 내 외교부와 Sida 본부의 팀 체제는 현지의 그것만큼 이루어져 있지 않은 것이 사실이다. 따라서, 스웨덴으로서도 외교부와 Sida의 본부 및 현지 사무소의 원활한 팀 체제가 하나의 과제로 놓여 있다.

사업 지원 승인에 있어서도 사업 규모에 따라 외교부와 Sida의 역할이 구분된다. SEK 500 백만 이상의 사업에는 이사회 승인이 필요하며, SEK 200-500백 만 사이 규모의 사업과 일반 재정 지원(General Budget Support) 승인은 Sida 청장이 권한을 가지고

있다. 또한, SEK 5천만-200백 만 사이 규모의 사업은 Sida 부서장이 승인하며, SEK 5천 만 이하의 사업은 과장(Head of Unit)혹은 현지 사무소 내 대사가 승인한다.[81]

2011년 3월, Sida는 품질보증체계를 마련하였는데, 이는 크게 1) 스웨덴 대사관 혹은 Sida에 위치한 지역 품질 위원회(Local quality committees); 2) Sida 부서 수준의 위원회(committees at department level); 3) Sida 부서, 과, 대사관의 사업을 검토하는 역할일 가진 the Committee for Contribution Review (CORE)로 구성된다.[82]

<Box 3-1> 모잠비크 현지사무소의 업무 분장

[사례] 모잠비크의 스웨덴 개발협력 시스템 내 조직 개편

아래 사례는 OECD DAC Peer Review팀이 2009년 스웨덴 동료 검토를 위해 모잠비크의 스웨덴 대사관을 현지 실사하여 조사한 내용을 바탕으로 한다.

모잠비크의 프로그램은 관리 책임을 현지사무소로 완전 위임한 스웨덴 개발협력의 국가별 팀 체제의 사례 중 하나로 들 수 있다. 모잠비크 내 스웨덴 대사는 본부 승인 사항인 일반재정지원(General Budget Support)의 재정 부문 및 SEK 5천만 (약 USD 750만) 이상의 사업을 제외한 Sida 프로그램의 모든 측면에 있어서 권한을 가지고 있다. 대사는 외교부와 Sida의 긴밀한 관계에도 불구하고 외교부와 Sida 각각 2개의 보고라인을 가지고 있으며, 이는 서로 대체될 수 없다.

대사는 Sida 소속인 개발협력책임관(The Head of Development Cooperation)에게 재정적 권한을 및 일상 업무 관련하여 위임할 수 있다. 모잠비크 내 스웨덴 대사가 관리하는 팀은 마푸토에 8명의 Sida 직원과 5-6명의 현지 직원, 그리고 스톡홀름에 있는 약2-3명의 직원으로 구성되어 있다. 추가로, 지역 식수 자원 관리 프로그램을 위해 한 명의 직원과 다른 한 명의 국가 프로그램 담당자가 대사관에 상주하고 있다. 위의 담당자들은 2008년 10월 이후 대사관 합동 사업의 일부에 참여함으로써, 나이로비 팀에 보고하는 체계를 가진다. 나이로비에서 본부 직원을 관리하는 것에 대한 영향은 미지수이나, 새로운 책임 배치는 비교적 잘 반영되었다고 보여 진다.

그러나, Sida의 새로운 업무 구조를 만드는 데 있어 중요한 직원 간 네트워크(the staff networks)는 활성화 된 단계는 아니며, 네트워크가 실질적으로 잘 돌아가기 위한 역할에 관해 이해하는 데 있어서는 제약이 있다.

정책 개편 및 Sida와 외교부의 조직 개편은 계속적으로 진행되고 있으며, 협력국 내 팀을 운영하기 위한 책임은 대사와 개발협력담당관에게 있다. OECD DAC Peer Review팀은 모잠비크의 직원들이 새로운 변화에 적응하는 데 있어 높은 책임감을 보이고 있다고 판단하였지만, 정책 및 전략의 명확한 층위 구분이 없는 상황이나 빠른 변화에 현지 직원들이 어떻게 적응할 수 있는 지에 따라 그 결과는 지켜볼 필요가 있다고 생각했다.

출처: OECD DAC Peer Review of Sweden 2009, OECD, 2009

81)MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Memorandum Sweden

82)MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Memorandum Sweden

2. Sida 현황과 기관의 특징

가. 기관 개요

1) 법적 근거 및 주요 기능

Sida는 세계 빈곤 감소를 사명으로 하는 스웨덴 의회 및 정부에 의해 임명된 외교부 관할 원조 집행기관으로서 1995년 설립 되었다. 주요 기능으로는 1) 정부 요청 시에 스웨덴 개발 협력의 정책 및 전략을 제안하고, 2) 전략 실행 및 사업 지원을 관리하며, 3) 옹호활동 및 타 국가, 국제기구, 기타 이해관계자와의 정책 대화 참여이다. Sida는 정부 지침에 의한 개발 원조 예산을 기준으로 운영되며, Sida의 임무(Mission)는 개발원조 및 여타 자금에 대한 배분(Allocation)을 수행하는 것이다.

Sida의 자금은 대부분 스웨덴 정부의 조세로부터 발생되며, 스웨덴의 총 개발 원조 예산의 50%를 관리한다. 이 외의 다른 부분은 외무부를 통해 관리, 지출되며 사업 수행에 있어서 성과 달성을 위한 효율적 방식으로 사업이 관리될 수 있도록 한다.

2) 조직 및 인력 현황

Sida의 본사는 스톡홀롬에 위치하고 있으며, 이외 스웨덴 내 2개의 사무소 및 협력국 내 사무소를 두고 업무를 수행하고 있다. 2012년 3월 1일 기준 Sida는 10개의 부서 외 기획사무국, 내부 감사 및 사무총장 사무국으로 구성되어 있다. 이 중 5개의 부서는, 개발 원조와 관련된 실행을 관장하며, 나머지 5개부서는 재정, 인적 자원 및 관리 등의 지원 기능을 갖는다. Sida 총 직원 수는 약 730명이며, 국외에서 업무를 수행하는 160명(2012년 12월 기준)이다. [83]

Sida의 전체 운영의 관리 및 책임은 운영이사회(The Governing Board)하에 Sida청장과 이를 지원하는 2개의 사무국으로 이루어진다.[84] 운영이사회(The Governing

83) http://www.sida.se/English/About-us/Organization/

Board)는 스웨덴 정부에 의해 임명되는 최고 관리 기관으로서 Sida의 운영 및 관리에 관한 모든 결정에 대한 권리와 책임을 가진다.

이사회는 7 명으로 구성되어 있으며, Sida의 원조 활동과 관련하여 전문성을 보유하고 있다. 위원회는 Sida의 원조 활동이 효율적이고 합법적이며, 국가예산을 올바르게 사용하고 있는지를 확인할 책임뿐만 아니라 Sida의 내부 관리 및 통제 기능이 제대로 수행 및 관리되는지 확인해야 할 책임도 가지고 있다.

<표 3-3> Sida's the Director General's Office

Director-General	Ms. Charlotte Petri Gornitzka
Deputy Director-General of Sida / Part of the Director-General's office	Mr. Bo Netz
Head of the Director-General's secretariat	Mr. Ulf Kllstig
Head of the Planning Secretariat	Ms. Malena Rosman

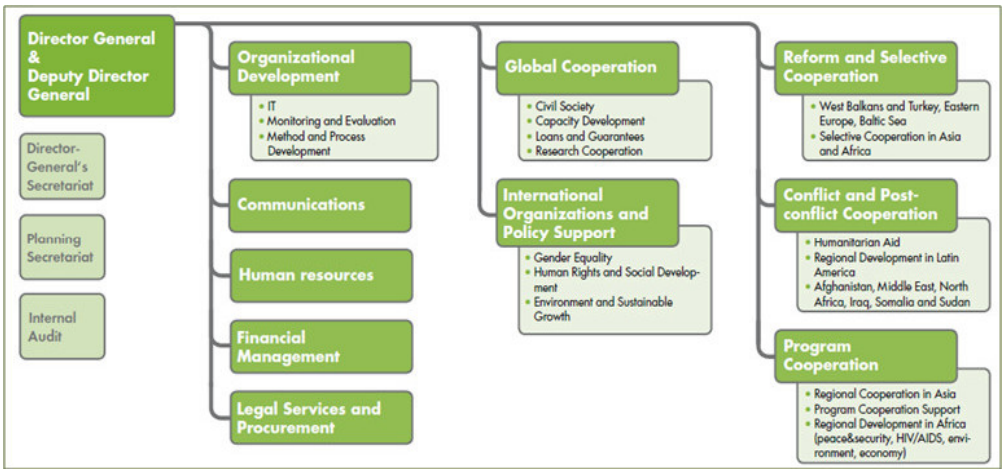
출처: Sida 홈페이지

Sida의 청장(Director General)은 이사회의 구성원과 이사회의 지시에 따라 Sida의 사업운영에 대한 총책임을 가진다. 청장은 내부 프로세스, 예산 배분, Sida의 연간 평가 계획, 주요 인력, 정부 서신 및 제안서 관리 등의 업무를 맡는다. 현재 Sida의 청장(Director General)은 Ms. Charlotte Petri Gornitzka이며, 청장 사무실은 사무총장 사무국 및 계획 사무국, 이렇게 두 개의 사무국에 의해 지원 · 운영된다.[85]

84) http://www.sida.se/English/About-us/Organization/The-governing-board/

85) http://www.sida.se/English/About-us/Organization/The-Director-Generals-Office/

<그림 3-5> Sida 조직도



출처: Donor Tracker Country profile of Sweden, SEEK Development, 2013

<표 3-4> Sida직원 상주 대사관 리스트[86]: 총 38개 국

아시아 (12개국)	아프리카(15개국)	유럽(8개국)	중남미(3개국)
Afghanistan	Burkina Faso	Albania	Bolivia
Bangladesh	D.R. Congo	Bosnien-Hercegovina	Colombia
Cambodia	Egypt	Georgia	Guatemala
China	Ethiopia	Kosovo	
India	Kenya	Macedonia	
India	Liberia	Moldova	
Jerusalem	Mali	Russia	
Jordanien	Moçambique	Serbia	
Thailand	Rwanda		
Turkey	South Africa		
Ukraine	Sudan		
Vietnam	Tanzania		
	Uganda		
	Zambia		
	Zimbabwe		

출처: Sida 홈페이지)

86) http://www.sida.se/English/Contact-us/swedish-embassies/

<표 3-5> Sida 개요

<table>
<tr><td>법적 설립 근거</td><td colspan="3">스웨덴 의회 및 정부에 의해 임명된 외교부 관할 원조 집행 기관</td></tr>
<tr><td>주요 기능</td><td colspan="3">정부 요청 시, 스웨덴 개발협력 정책 및 전략 제안
전략 실행 및 지원(contribution) 관리
옹호 활동 및 타 국가, 국제기구, 기타 이해관계자들과의 정책 대화 참여</td></tr>
<tr><td>조직 현황</td><td colspan="3">본부: 스톡홀름+스웨덴 내 2개 사무소
해외사무소: 38개 대사관
청장: Ms. Charlotte Petri Gornit캄
직원 수: 730명 (이 중 현지사무소 160명)(2013년 1월 1일 기준)</td></tr>
<tr><td>조직 변화의 특징</td><td>2005년</td><td>2008년</td><td>2013년</td></tr>
<tr><td></td><td>3 pillars
(지역, 섹터, 지원)</td><td>3 pillars
(정책, 운영, 관리)</td><td>10개 부서
(사업관리:5, 운영: 5)</td></tr>
<tr><td></td><td>섹터부서 강조 (전 직원 중 50%)
지역부서: 대륙별 평가 조직 별도</td><td>정책 주제별로 정책부서 조직 편성
운영부서: 지역을 주제별로 편성
관리 부서의 강조 및 평가조직 통합</td><td>10개의 수평적 부서
정책 관련 제외
사업 지원 관리 강조
대부분의 지역부서 업무는 현지대사관 위임</td></tr>
</table>

출처: 저자작성

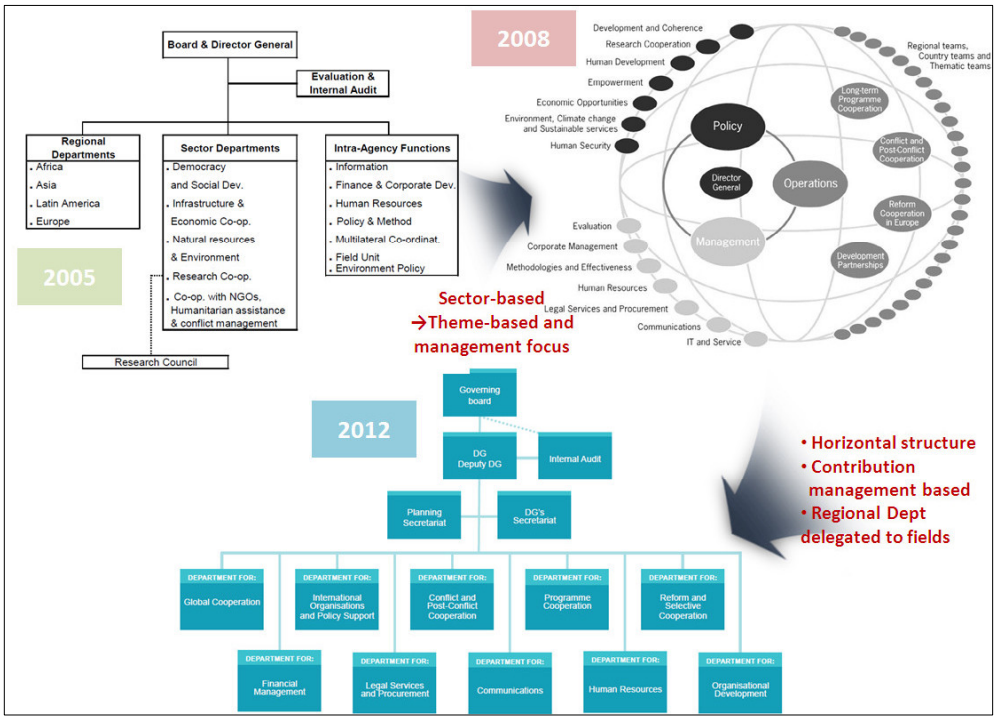
나. Sida 기관의 특징

1) 조직 개혁 과정

Sida는 2011년 1월 효과적인 조직으로의 전환을 모색하며 조직 개편을 단행하였다. 먼저 조직개편 이전에는 Sida의 조직이 크게 세부분으로 나누어 졌고, 그 아래 17개 부서가 위치하고 있었다. 하지만, Sida는 수평적인 구조와 관리자 수의 감소에 기초한 더욱 효과적이고 효율적인 조직을 만드는데 중점을 두었다.

또한, 본사의 정규직원의 역시 개편의 추세에 맞추어 120-150명의 규모 감소 (2010년 약 920명) 되었으며, 상대적으로 해외 직원 수의 규모를 늘림으로써 보다 효과적으로 협력국 파트너와 사업을 수행할 수 있도록 했다. 특히, 현재 22%를 차지하는 현장직원의 규모를 2014년 말에는 Sida 내 인력의 (재배치 인력 및 현지 채용 직원을 포함) 40%를 현지로 이양하는 목적을 가지고 있다.

<그림 3-6> Sida 조직의 변화 과정



출처: Sida 홈페이지

위의 3개의 그림은 Sida 내 조직의 2005년, 2008년, 현재 시점 기준 개편과정을 보여주고 있다. 2005년 당시에는 크게 지역별 부서, 섹터별 부서, 기관 지원부서 등으로 구분되어 있었지만, 2008년에 들어와서는 evaluation, corporate management, methodologies and effectiveness, procurement 등의 Management 기능이 기관 내 강화되었다는 것을 볼 수 있다.

또한, 2008년 스웨덴 원조 정책에서 6가지 테마가 제시되면서 부서명 역시 섹터 중심에서 주제별로 변경되었다. 현재는 10개의 수평적인 부서로 구성되어 있으며, 2005년 대비 큰 차이는 지역별 부서의 역할이 대부분 협력국 내 대사관으로 이전되었으며, 현재 Sida 본부 내 지역 관련 부서는 분쟁국 혹은 동유럽국가에 국한되며, 이는 Sida 원조 전략 목표와 부합한다.

2) 조직 구조 축소

2009년 OECD DAC는 스웨덴 외교부 내 인적 자원 및 분쟁국과 다자 지원 관리 등 주요 우선 순위에 있어서의 인적 자원 수준을 지킬 필요에 대해 언급했다. 실제로 외교부는 7개의 새로운 포스트에 다자 기구 팀을 지원할 포스트당 1인과 정부의 새로운 투명성 이니셔티브인 Open Aid 지원에 참여할 여러 명을 배정했다.

그러나 Sida의 경우에 있어서는 20%의 인원 감축 및 남은 인력을 정부의 개발 우선순위에 맞추어 재배치해야만 했다. 특히, Sida는 2014년까지 해외사무소 직원의 비율을 2011년 당시 29%에서 40%까지로 늘려야 했다 (2013년 6월 Sida 인터뷰 당시 해외사무소 직원 비율 증가 계획은 잠시 보류 상태에 있다고 함). 직원의 대량 감축은 본부를 중심으로 일어났으며, Sida 직원은 현지사무소 경험의 중요성을 인지하는 계기가 됐다. 그러나, Sida는 본부 직원의 현지 사무소 파견의 비용이 2배 이상 (특히, 안전 보장 비용 5배 이상)이 든다는 점에 있어서는 본부의 효율성 증대 노력도 필요하다고 봤다. [87]

3. Sida의 정책 수립 및 사업 수행 체계

가. 정책 수립 체계

1) 정책 수립 체계의 특징

스웨덴은 과거 정책 및 전략 수립에 있어 외교부와 Sida의 역할이 명확하지 않아 '수많은 정책 및 전략 들이 체계 없이 만들어진다(Forest of policies)는 비판이 OECD DAC Peer Review에서 꾸준히 제기된 바 있었다. 현재 외교부는 다양한 정책과 전략을 아우를 수 있는 중장기 정책(가칭: Aid Platform)을 수립하고 올해 하반기 발표 할 예정이다. 국별 전략 역시 개발 성과 달성을 목표로 신 국별 전략 가이드라인을 수립 중에 있으며, 시범적으로 실시된 국별 전략(잠비아)의 내용을 살펴보면, 가장 큰 변화는 서로 다른 섹터들이 하나의 단일한 성과를 이루어 내기 위하여 기여할 수 있다는 전제를 가지고 있다는 것이다.

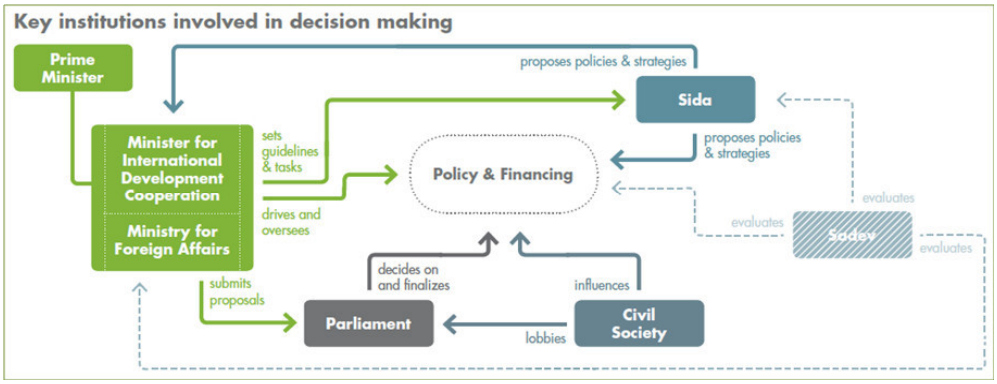
87) OECD (2011) DAC mid-term review of Sweden: Stockholm, 17 June 2011

따라서, 전략의 가장 첫 부분에는 스웨덴 원조를 통해 달성하려고 하는 예측 성과(Expected Results)가 기술 되며, 전략 본문 내에 포함된 프로그램 및 사업(Activities) 영역을 예측 성과가 동일한 헤드라인을 적용함으로써 전략-프로그램이 동일한 성과 목표 안에 기획되도록 하는 의도가 있다. 이는 개발 성과 달성(Result-focus)을 중요시 하는 스웨덴이 정책-전략-프로그램 목표를 일치시킴으로써 성과 달성 및 측정을 가능하게 하는 체계를 수립하기 위한 것으로 보여 진다.

스웨덴 원조 정책 수립 및 자금 조달을 관장하고 감독하는 것은 외교부의 역할이다. 외교부 산하에는 외교부 장관과 국제개발협력 장관이 있으며, 국제개발협력 장관은 외교부 장관에게 직접 보고하며 스웨덴 원조 정책과 인도주의적 지원에 대한 책임을 가진다. 외교부 산하 여러 부처가 정책 수립을 담당하게 되는데, 그 중 중요한 책임을 맡은 부서는 아프리카부, 개발정책부, 개발협력 관리 및 운영방법 부서(Sida 관련 예산, 관리 및 기타 사항 담당)가 이에 해당한다.

Sida의 경우 정책 및 전략에 대한 제안은 할 수 있도록 되어 있지만, 실제로 정책 및 전략을 직접 수립하는 주체는 아니다. 과거 정책 및 전략 수립에 있어 외교부와 Sida의 역할이 명확하지 않아 수많은 정책 및 전략 들이 체계 없이 만들어진다(Forest of policies)는 비판이 OECD DAC Peer Review에서 꾸준히 제기되었으며, 이 문제점을 해결하기 위하여 외교부는 정책 및 전략의 수립을, Sida는 그를 실행하는 주체로서의 역할 분장을 명확히 하기로 하고 있다.

<그림 3-7> 정책 및 전략 수립의 역할분장



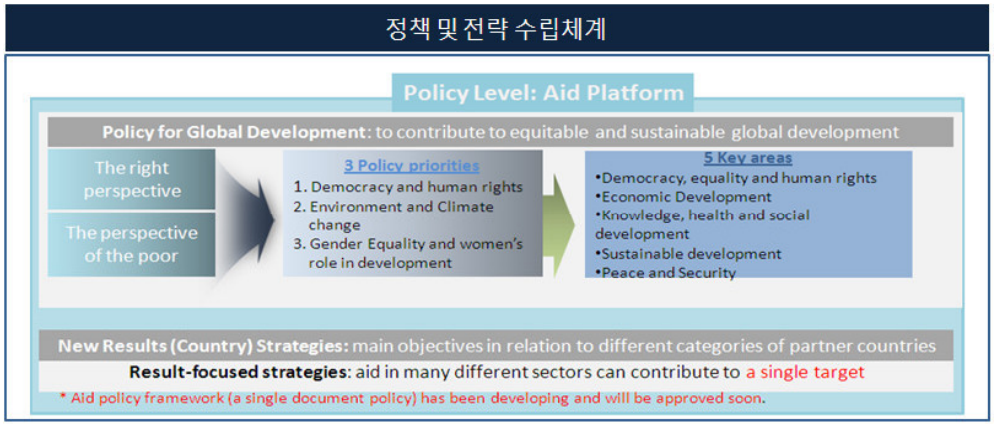
출처: Donor Tracker Country profile of Sweden, SEEK Development, 2013

2) 스웨덴 원조 정책 문서

스웨덴 원조 정책 문서의 기본틀은 2003년 발간된 “공동의 책임: 스웨덴의 글로벌 개발을 위한 정책 (Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)”이며, 현재의 국제개발원조 정책은 PGD에 기초해 이루어진다. PGD는 의회가 채택한 법안으로서, 이는 PGD에 대해 범정부적 합의가 있었으며, 법적 강제력이 있으므로 각 부처는 해당 법안의 실질적 이행방안을 강구해야 한다는 것을 의미한다.[88]

해당 정책 문서에는 공평하고 지속가능한 글로벌 발전을 위해 기여해야 한다는 핵심 메시지가 담겨 있으며, 3가지 정책 우선순위(1. 민주주의와 인권; 2. 환경 및 기후변화; 3. 성 평등과 여성의 역할)와 이를 발전시킨 5가지 주요 영역(민주주의, 평등과 인권, 경제적 발전, 지식, 보건 및 사회개발, 지속가능한 개발, 평화와 안전)을 토대로 지원 할 것을 명시하고 있다.

<그림 3-8> 스웨덴 원조 정책 및 전략 수립 체계



출처: 저자작성

그러나, 이 기본 문서 외에도 수많은 정책 문서들이 존재함에 따라 정책을 실행으로 옮기는 데 어려움을 겪으며, 스웨덴은 현재 모든 스웨덴 개발 협력을 아우를 수 있는 Aid Platform(가칭)이라는 단일 정책 문서를 수립 중에 있다. 이 문서는 2012년 중에

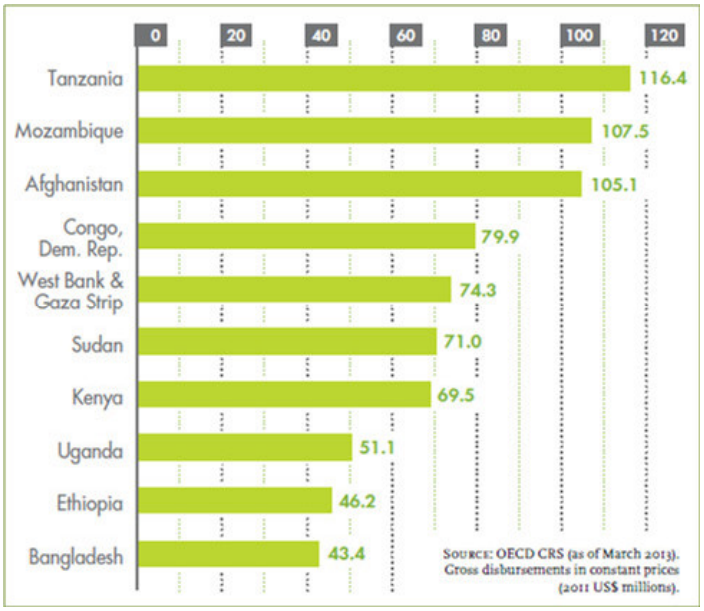
88) 손혁상 (2012) 한국의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 제고 방안

발간될 예정이었지만, 2013년으로 발간 일정이 미뤄지게 되었으며, 2013년 7월 현재 의회 승인을 기다리고 있는 중이다.[89)90)]

3) 국별 전략 수립 과정

스웨덴은 전체 ODA 중 약 30%를 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)에 지원하고 있으며, 대부분은 사하라이남 아프리카 지역에 위치해 있다. 2011년 스웨덴 양자원조의 33.9%는 사하라이남 아프리카에 지원되었으며, 이 중 탄자니아와 모잠비크에 가장 많은 금액이 지원 되었다. 스웨덴 원조가 사하라이남 아프리카에 편중되어 있는 이러한 특징을 통해서도 스웨덴의 인도적 차원의 원조정책을 엿볼 수 있다.[91)]

<그림 3-9> 스웨덴 양자원조 지원대상국 10위



출처: SEEK, 2013

89) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Sweden 2013 Memorandum

90) 현지 조사에서 수집함.

91) 윤덕룡 외 (2012)

가) 협력국의 선정 과정

과거 스웨덴은 100여개가 넘는 국가에 원조를 지원하였지만, 지원 국가 선정에 대한 전략의 부재로 많은 비판을 받아왔다.[92] 따라서, 2011년 기준으로 67개의 협력국을 스웨덴의 지원 목표 및 국가 선정 기준에 의해 33개국으로 좁히는 작업을 실시하였다. 스웨덴은 지원 목표에 따라 협력국가를 1) 장기적 개발협력 대상국; 2) 분쟁 및 분쟁 후 국가; 3) 동유럽 내 개혁 과정에 있는 국가; 4) 민주주의 및 인권 지원을 위한 국가; 5) 선택적 협력국가; 6) 단계적 철수 국가 등의 범주로 나누었으며, 각 범주에 해당하는 국가는 아래의 그림과 같다.

<그림 3-10> 스웨덴 협력국 분류



출처: Focused bilateral development cooperation, 2007, MFA 참고하여 저자작성

92) OECD (2009) DAC Peer Review of Sweden 2009

협력국을 선정하는 기준은 1) 빈곤; 2) 원조 효과성; 3) 민주주의 및 거버넌스; 4) 스웨덴의 비교우위이며, 원조를 배분하는 데 있어서는 접근의 용이함, 국가별 상황에 따라 균형 잡힌 시각, 빈곤의 원인과 다면성을 이해하는 것이 중요하다. 또한, 국가 및 예산액의 결정 요소는 한 국가에 대한 절대적 평가가 아닌 다른 국가들과의 상대적 비교를 통하여 결정된다.

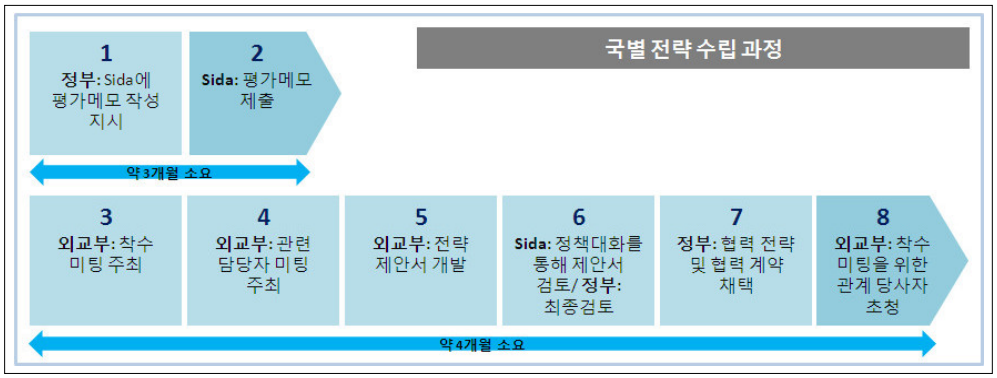
<표 3-6> 협력국 선정 기준의 결정 요소

구분	선정기준
빈곤	일인당 GNI 아동영양실조 비율 HIV / AIDS 감염률 기타 빈곤 악화 조건 인간 개발 지수 소득 분배지수(지니 계수) 초등학교 교육 이수 비율 GDP 성장률(지난 10 년간 평균 성장률)
효과성	빈곤에 초점을 맞춘 국가개발전략 국가개발전략 내 포함된 올바른 관점의 영향 이전 스웨덴과의 개발 협력평가 굿거버넌스의 보급률 (세계 은행의 CPIA) 부패율(국제 투명성기구의 순위) 원조 의존도 (상대적인) 포화/ 미달수준의 자금지원 현황
민주주의 및 거버넌스	민주주의를 향상시키는 개발(Economist Intelligence Unit) 인권을 존중하는 개발(국제인권기구와의 협력 준수여부) 시민 사회와 개방된 컨설팅을 진행할 수 있는 신용도 국가 내 인권 상황 및 민주주의 이행 및 개선에 대한 국가의 노력
스웨덴의 비교우위	스웨덴의 전문성 (스웨덴의 비교 우위)에 대한 수요 국가 간 장기적인 관계 및 원조 공여 등 스웨덴의 역할 변화. 국가 내 추가적인 가치 및 특정 분야에 대한 노하우 지역 측면의 협력의 혜택(타 국가로의 파급효과) 타 공여국의 국가지원계획 지속적인 평화를 유지하기 위한 적극적인 행동.

나) 국별 전략 수립 과정

기본적으로 국별 전략의 수립 과정은 외교부와 Sida의 역할 분담을 통해 이루어진다. 아래의 그림에서와 같이 국별 전략 수립을 위한 미팅 개최 및 진행은 외교부가 주도적으로 진행하며, Sida는 이를 위해 필요한 정보를 제공하는 역할을 담당한다. 국별 지원 전략은 협력국의 발전계획이 마련되지 않은 경우, 협력국 상황에 변화가 생긴 경우에는 대사관의 각 지역별 부서의 승인을 거쳐 1년에 한 번씩 개정할 수 있다. Sida와 각 국가 또는 지역의 대사관과의 피드백은 반년 또는 일 년에 한 번씩 국가보고서(Country Report) 형식으로 이루어지지만 공식적인 절차는 아니다.

<그림 3-11> 스웨덴의 국별 전략 수립 과정



출처: MFA, 2010, Swedish Guidelines for cooperation strategies

한편, 스웨덴은 국별 전략의 내용을 2012년 전면 개편하게 된다. 2012년 이전의 국별 전략은 국가당 가장 중요한 목적 및 우선순위 하에 3개의 섹터를 중심으로 하여 구성되었으며, 최대 20페이지 정도로 작성되었다. 또한, 2010년에는 국별 전략 수립 가이드라인을 마련하여, 국별 전략 수립의 체계를 잡고자 하였다.

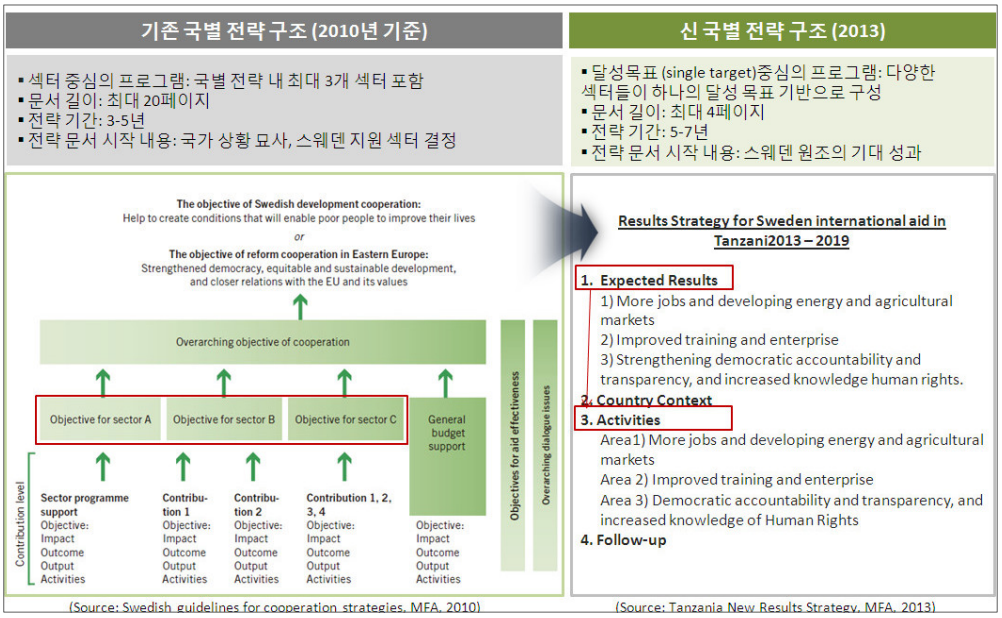
그러나 기존의 국별 전략 체계가 성과 중심의 원조를 수행하기에는 단점이 있다는 것이 제기됨으로써 2012년에는 국별 전략 수립 가이드라인을 검토하게 되었고, 이는 Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) 보고서에도 명시되어 있다. 이 보고서는 국별 전략에 있어 섹터 중심의 목표가 실행하기에 모호하고 추상적이라고 결론 내리고 있다. 이 비판에 대응하기 위해서 원조 활동을 통해 명확하고 측정

가능한 목표와 예측 가능한 성과를 나타낼 수 있는 국별 전략 수립을 위한 가이드라인 마련이 필요하다고 서술하고 있다.[93]

따라서, 2013년 현재 4개의 국가(미얀마, 소말리아, 탄자니아, 잠비아)를 대상으로 시범 국별 전략을 수립하였으며, 2013년에는 이를 포함한 총 19개의 국별 전략이 마련될 예정이다. 아래의 그림에서 비교한 것과 같이, 새로운 국별 전략은 서로 다른 섹터들이 하나의 단일한 성과를 이루어 내기 위하여 기여할 수 있다는 전제를 가지고 있다. 따라서, 전략의 가장 첫 부분에는 스웨덴 원조를 통해 달성하려고 하는 예측성과가 기술된다.

또한, 전략 기간도 5-7년까지로 늘어남으로써 원조의 중기 예측성을 증대시키려는 목적성을 띠고 있으며, 최대 4페이지를 넘지 않음으로써 전략을 효율적으로 활용하려고 하였다. 또한, 2012년 9월에는 주제별 전략에서도 성과를 부각하려는 시도가 시작되었으며, 새로운 주제별 전략 역시 국별 전략과 같은 구조를 따를 것이라고 알려져 있다.[94]

<그림 3-12> 스웨덴 국별 전략 전후 비교



출처: 저자작성

93) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Sweden Memorandum

94) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Sweden Memorandum

라) 국별 전략 평가 과정

정부가 국별 전략 혹은 주제별 전략을 승인하는 시점에서 Sida는 전체 전략 기간 동안 성과 매트릭스(Results Matrix)를 준비할 계획이다. 성과 매트릭스는 스웨덴이 지원하는 프로그램 혹은 사업 단위의 성과와 전략 목표의 달성 진행 정도를 점검하는 툴이다.

성과 매트릭스는 크게 두 부분으로 구성되어 있는데 (1) 전체 부분(general part); (2) 전략의 섹터와 각 섹터별 지원을 보여주는 부분으로 나눌 수 있다. 이는 최소 1년에 한번 정기적으로 업데이트 된다.[95] 국별 전략, 성과 매트릭스 및 전년도 교훈에 기초하여 Sida는 각 전략 실행을 위한 연간 계획을 마련한다. 연간 계획은 1년에 3번, 전략은 1년에 한번 점검되며, 연간 계획의 점검은 전략의 실행에 초점을 맞춘다. 전략의 점검은 스웨덴이 지원한 협력에 의해 달성된 성과에 중점을 두며, 전략 실행 기간 동안 생겨난 문제를 찾아낸다. 전략의 연간 점검사항은 Sida가 의회에 제출하는 보고서에 요약되며, 보고서는 전략의 실행을 담당한 대사관 혹은 Sida 본부 내 부서에서 담당한다.

보고서의 내용은 개별 사업 수준의 실행 및 성과 (섹터별 가장 큰 규모의 3개 사업과 전략적 중요성을 가진 사업), 섹터 목표에 따른 진척사항, 원조효과성 목표, 섹터별 원조효과성 및 위험관리가 어떻게 작동하였는지, 정부의 주제별 우선순위가 어떻게 고려되었는지를 포함한다.[96] 또한, 성과 중심 모델의 가장 중요한 고려사항 중 하나는 연간 배분 예산과 성과를 어떻게 연결시키느냐에 달려 있다.

4) 국별 전략과 예산 예측성의 관계

예산은 정부의 연간 공식 문서를 통해 SIDA의 사업수행에 대한 달성 목표 및 개발협력과 관련한 예산 할당량이 설정된다. 이는 국가 간, 지역 간 협력, 특정 부문의 이슈와 행정적 관리와 같은 기관의 다양한 활동 사이의 예산이 분할되는 방식을 말한다.

95) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Sweden Memorandum

96) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Sweden Memorandum

새로운 국별 전략은 지역별 예산 배분 내용을 포함하고 있어야 하며, 이는 전략 기간 동안 전체 예산 및 연간 집행액 모두를 의미한다. 연간 배분 예산은 유연적으로 적용되며, Sida는 연간 예산의 +/− 10% 내에서 조정할 수 있다. 범위 이상의 조정사항은 외교부와 Sida간의 협의 과정을 통해 진행되어야 한다.

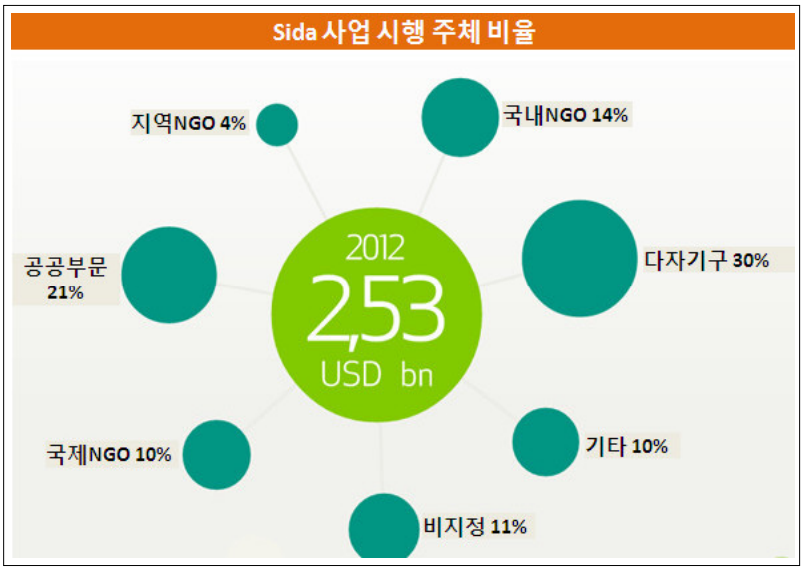
나. 사업수행체계

1) 사업 수행 체계의 특징

Sida는 사업/프로그램(project/programme)과 협력(Contribution)의 의미를 구분하여 사용하고 있다. 원조기관으로서의 Sida의 역할은 정책, 전략의 실행 및 사업 지원 관리(Contribution management)에 있으며, 실제 사업/프로그램의 책임자 및 의사결정자는 협력 파트너라고 규정하고 있다. 지속적인 정책 대화와 자문을 통해 서로의 활동에 상호적으로 영향을 미치고 있지만, 사업/프로그램은 협력국 파트너가 실시하는 주요 활동들의 개발 목적에서의 연장선이라고 간주한다.

Sida가 집행하는 양자 원조 내의 주요 협력파트너는 국내외 NGO, 협력국 정부 및 스웨덴 내 정부기관, 컨설팅 기관 등이 있으며, Framework Agreement라는 제도를 만들어 NGO와 컨설팅기관과 장기간 파트너십 계약을 체결하여 사업의 일부를 이행시키기도 한다. 아래 그림에서와 같이 Sida가 2012년 집행한 미화 25.3억 불 중에서 다자기구 지원 30%을 제외한 금액을 공공 부문 21%, 국내 NGO 14%, 국제 NGO 10%, 현지 NGO 4%등에 지원하였으며, NGO 지원 비중은 전체의 1/4에 이른다.

<그림 3-13> Sida 사업 시행 주체 비율

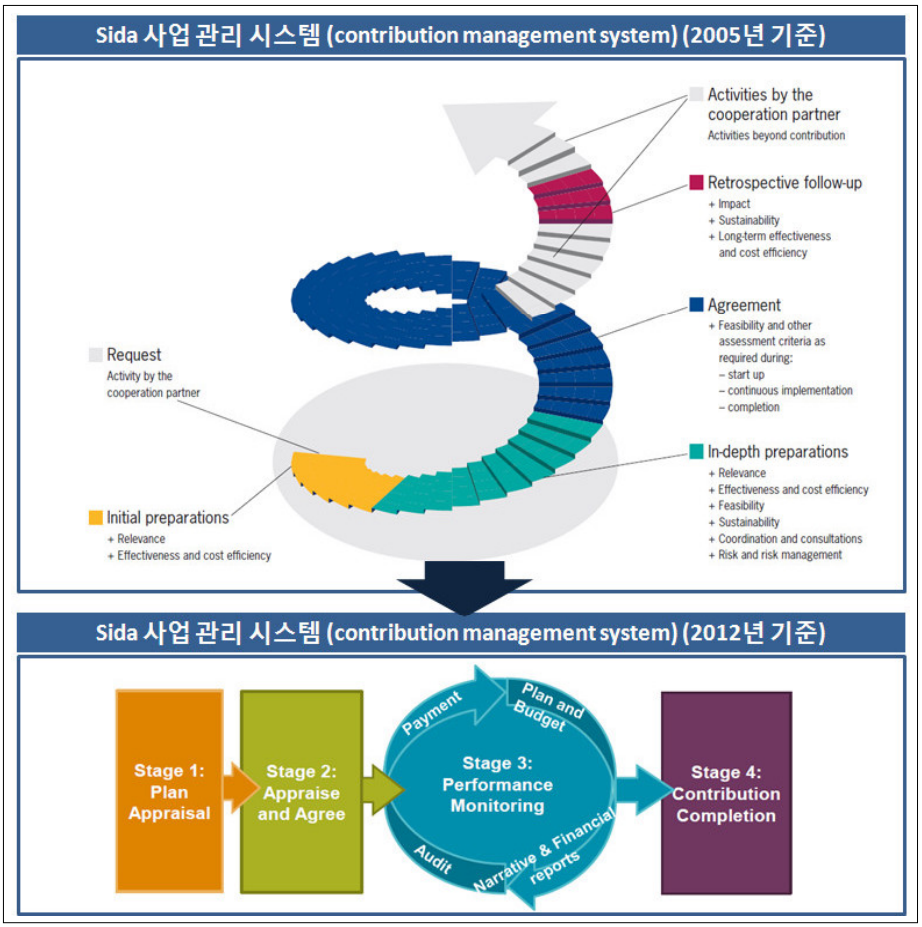


출처: Open aid 홈페이지

사업수행체계 내의 특징으로는 성과 관리, 내부 통제를 통한 질 관리 및 위험 관리를 강조하고 있으며, 사업 개별 평가는 외부 기관에 위탁하고 전략적 평가만을 Sida 내에서 담당하고 있다. 아래 그림에서와 같이 2005년 Sida의 원조 관리 시스템은 1) 초기 준비(Initial preparation); 2) 심화 준비(In-depth preparation); 3) 사업 계약(Agreement); 4) 선택적 사후 관리(Retrospective follow-up) 등 4단계로 이루어져 있었지만, 실제로 4번째 단계는 선택 사항이었기에 실제로는 3단계로 이루어져 있었다고 볼 수 있다.

그러나, 2012년 3월 새롭게 개발된 원조 관리 시스템을 살펴보면, 1) 심사 여부 계획; 2) 심사 및 계약 체결; 3) 성과 모니터링; 4) 지원 종료 등 4단계로 이루어져 있으며 이 중 3단계 성과 모니터링에 중점을 맞추고 있다는 것을 알 수 있다.

<그림 3-14> Sida 원조 관리 시스템의 전후 비교



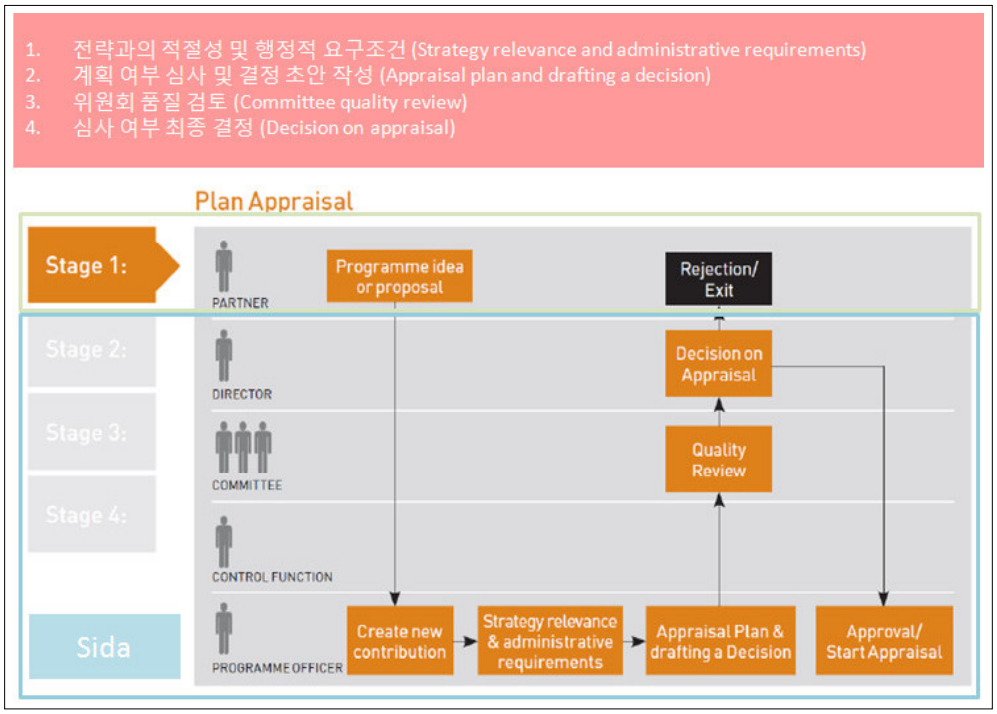
출처: Sida at work, 2005 / Sida contribution management system, 2012 참조 저자작성

2) 사업 시행 단계

가) 1단계: 사업 심사 여부 결정

사업 제안은 종종 Sida, 협력 파트너 및 다른 공여기관 사이에서 장기간의 정책 대화를 통해 시작되는 경우가 많다. 대부분의 경우, 심사에 앞서 공식적 혹은 비공식적 절차를 거치게 되는데, 비공식적 단계에서 이미 프로그램 관리자(Program officer)가 Sida와 대사관에 지정된 관련 Sida 시스템에 사업 관련 사항을 기록하기 시작한다. 이는 Sida의 재무 및 운영 계획 활동을 촉진하고, 통계 자료 등록을 Sida 시스템 내에 가능한 빠른 시일 내에 사업 제안 사항을 문서화 시키고자 하는 목적에 있다.

<그림 3-15> 1단계: 사업 심사 여부 결정

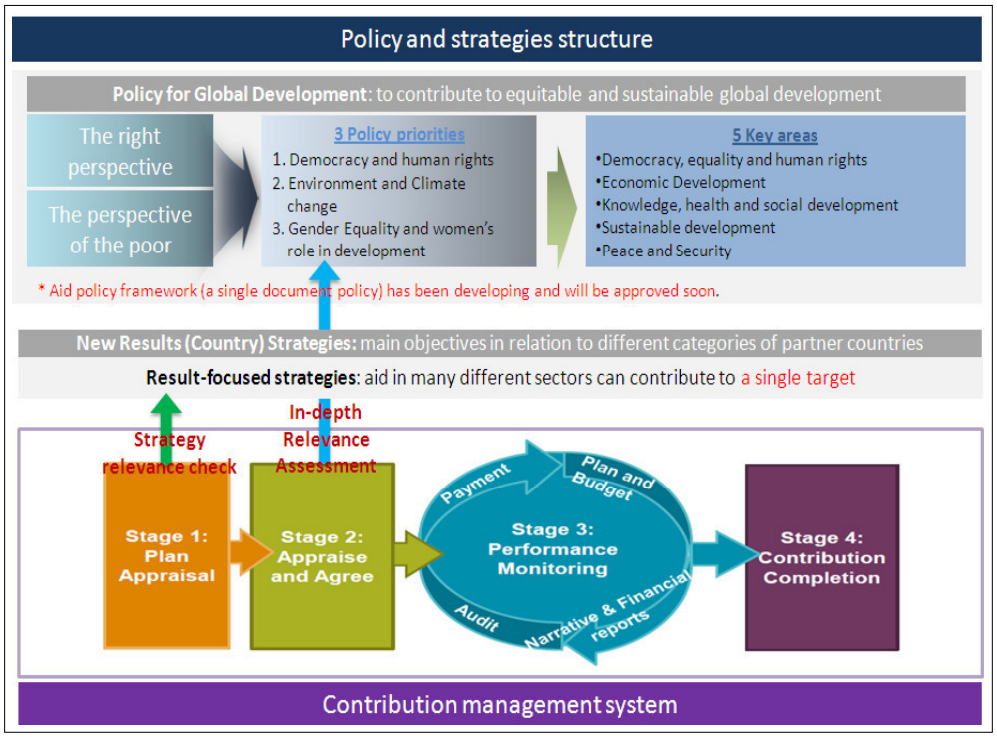


출처: Sida at work: Manual for Sida's Contribution Management Process, Sida, 2012

첫 번째 단계가 진행되는 동안, 1) 스웨덴의 전략 하의 사업의 적절성 및 Sida의 행정 요구조건이 합당한지를 평가하며, 만약 해당 사업 제안이 적절하다고 판단되면 심사 계획을 수립하게 된다. 지원 사업의 최소 50%는 Local contribution committee에 의해서 품질 검토를 받게 된다. 첫 번째 단계의 최종 사항은 해당 사업의 심사를 진행하기 위한 2단계 과정을 실시할 것인지 혹은 사업 제안을 거절할 것인지를 결정하는 것이다.

아래의 그림에서와 같이 1단계에서 심사하는 스웨덴 전략 하의 적절성 여부는 국별 전략 하의 성과 목표와 부합하는 지를 검토하는 과정이며, 이는 프로그램 담당자가 실시한다. 프로그램 담당자는 해당 과정을 거친 후, 사업에 대한 심사 진행을 결정하게 되면 심사 계획 및 결정 사항에 대한 문서를 작성한 후 Director (Head of Unit/Development Cooperation)에게 승인을 요청한다. 해당 사업의 심사 여부를 결정하는 것은 Director가 담당한다.

<그림 3-16> 원조 관리 체계 내에서 정책 및 전략과의 적절성 검토



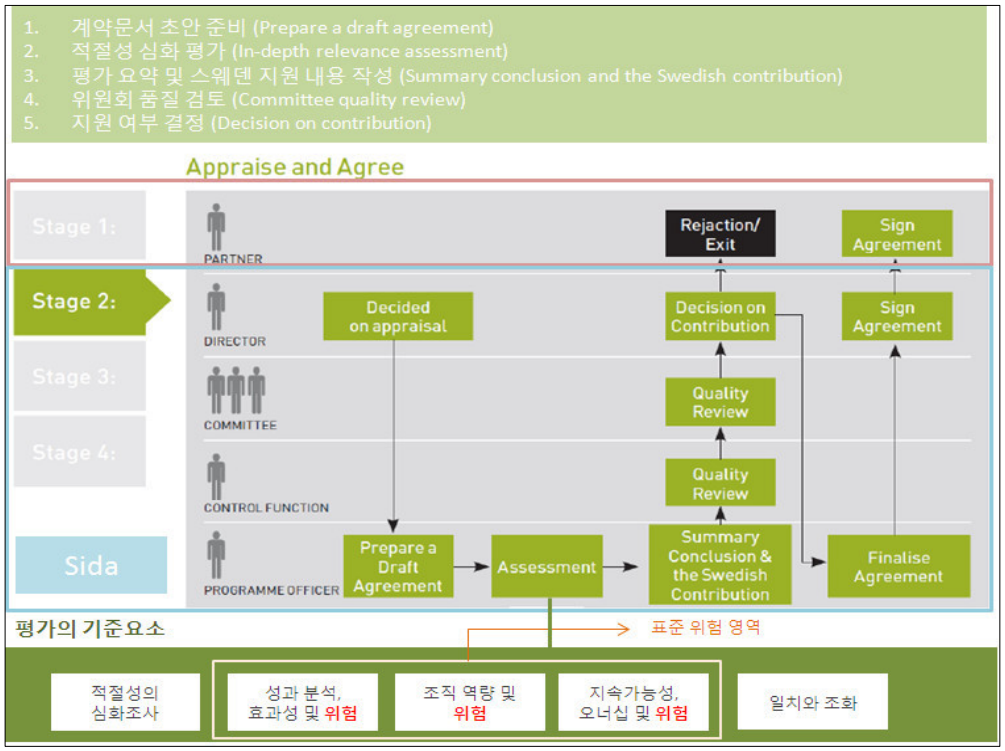
출처: 저자작성

나) 2단계: 사업 심사 및 계약 체결

2단계의 목적은 사업을 심사하고, 스웨덴의 지원 여부를 결정하는 데 있다. 이 단계에서는 사업의 적절성, 성과 프레임워크, 효과성, 조직 역량, 지속가능성 및 오너십을 평가하게 되고, 일치(alignment)와 조화(harmonisation) 여부를 고려하게 된다. 또한, 이 단계의 특징 중 하나는 위험 분석 단계가 위의 심사 기준 요소 곳곳에 녹아 있다는 것이다.

2단계의 진행과정을 나타내고 있는 아래의 그림을 보면, 평가 과정 중 5가지 기준 요소를 참고하게 되며, 이 중 3요소(위험 분석, 효과성 및 위험; 조직 역량 및 위험; 지속가능성, 오너십 및 위험)에 위험과 관련된 요소가 녹아들어 있음을 볼 수 있다.

<그림 3-17> 2단계: 사업 심사 및 지원 여부 결정

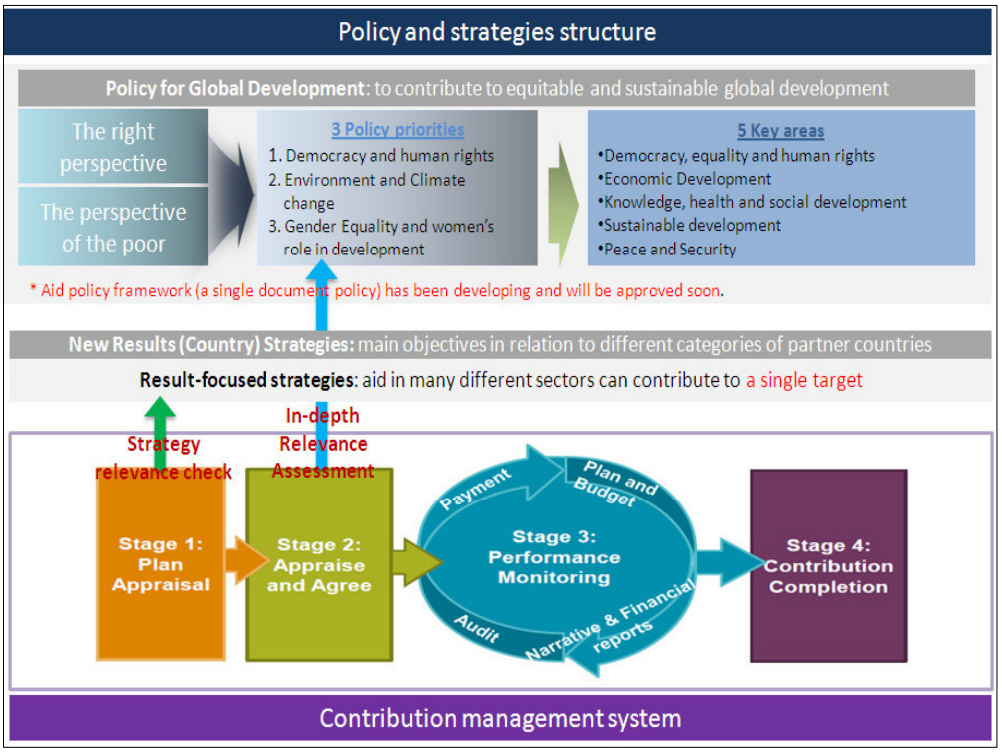


출처: Sida at work: Manual for Sida's Contribution Management Process, Sida, 2012

(1) 적절성 심화 평가

적절성 심화 평가의 목적은 해당 사업이 스웨덴 정부의 우선순위 및 결정 사항과 부합하는지를 알아보는 데 있다. 1단계에서 살펴본 그림을 다시 보면, 프로그램 담당자는 적절성 평가 단계에서 해당 사업이 1) 권리 기반 및 빈곤층을 위한 것인지; 2) 스웨덴 정부 원조 정책과 일치하는지; 3) 주제별 우선순위 (성 평등, 환경/기후변화, 민주주의와 인권)에 포함되는지; 4) 마지막으로 반부패적 활동인지를 평가한다.

<그림 3-18> 원조 관리 체계 내에서 정책 및 전략과의 적절성 검토



출처: 저자작성

(2) 성과 분석, 효과성 및 위험

2번째 평가요소는 성과프레임워크에 기반한 것으로서 성과프레임워크는 기획, 관리, 모니터링 및 평가를 위한 분석툴을 의미한다. 이는 사업의 결과로서 예측되는 성과를 요약하고, 이 성과가 어떻게 달성되는 지를 인과관계 및 기본가정을 통하여 설명한다.

이번 과정에서는 먼저 예산을 검토함으로써 비용이 적절히 계산되었는지 비용 대비 요구되는 성과가 나올 수 있는 지 그 연관 관계를 분석한다. 또한, 파트너의 결과 프레임워크가 그들이 얻고자 하는 성과가 나타날 수 있도록 논리적이고 적절하게 기획되어 있는지, 투입물과 산출물의 인과관계가 명확할 수 있도록 기본 가정이 적절하게 명시 되어 있는지를 살펴본다.

파트너의 성과프레임워크로부터 제시된 지표, 대상목적 및 기본 자료를 통해 가장 적절하고 중요한 목적을 Results Summary라고 하는 것에 작성한다. 이는, 파트너 성과프레임워크에 대한 Sida의 요약문서로서 Sida가 다른 파트너와 함께 사업을 모니터링하고 성과 보고에 대한 자료를 생성하는 것을 도와주는 역할을 하게 된다. 달성된 성과는 성과 모니터링 단계에서 Results Summary에 모아지게 된다. 마지막으로는 사업의 목적 달성 여부가 어느 정도인지에 대한 효과성을 평가하게 된다.

(3) 조직 역량 및 위험 평가

이 평가 기준은 협력 파트너의 내부 통제 역량을 평가함으로써 성공적인 사업 시행을 위한 조건이 구비되어 있는지를 살펴보기 위함이다. 기본적으로는 성과 관리를 위한 역량(Capacity to Managet for Results)과 재무 관리 및 통제(Financial Management and Control)여부를 평가한다.

성과 관리를 위한 역량에 있어서는 관리 구조, 계획된 성과를 내기 위한 능력 및 역량, 과거 성과, 위험 분석 및 관리 능력을 보게 되며, 재무 관리 및 통제에 있어서는 감사 과정 및 재무 통제, 조달 과정 관리 능력, 부패 위험을 인지하고 부패를 예방, 방지할 수 있는 내부 통제 시스템을 갖추었는지를 평가한다.

(4) 지속가능성, 오너십 및 위험

지속가능성 평가의 목적은 사업 종료 혹은 Sida의 지원 종료 이후에도 사업의 의도된 성과가 지속적으로 나타나는 지에 관한 확인이다. 파트너의 오너십은 지속가능성을 위한 기본 조건이며, 이 평가를 위한 실용적인 방법은 협력파트너가 해당 사업을 지속적으로 시행하기 위해 필요한 사항들에 대한 분석을 하였느냐 여부로 판단할 수 있다.

위의 평가를 거친 이후, 사업의 구체성에 따라 다른 수준의 품질검토 위원회로 보내져 품질 검토를 거치게 되는데, SEK 500백 만 규모 이상의 사업 혹은 정부에 의해 결정된 사업의 경우는 모두 중앙 위원회로 보내지게 되며, 위의 조건에 해당되지 않는 사업은 부서별 위원회 혹은 현지 위원회로 보내져 품질 검토 과정을 거친다. 이후, Director의

승인을 얻어 사업 지원 여부가 결정 되며, 필요한 경우 프로그램 관리자는 계약서를 수정하여 최종적으로는 협력파트너와 Director가 계약 체결을 진행하게 된다.

3) 사업 시행 단계

가) 3단계: 성과 모니터링 및 성과 관리

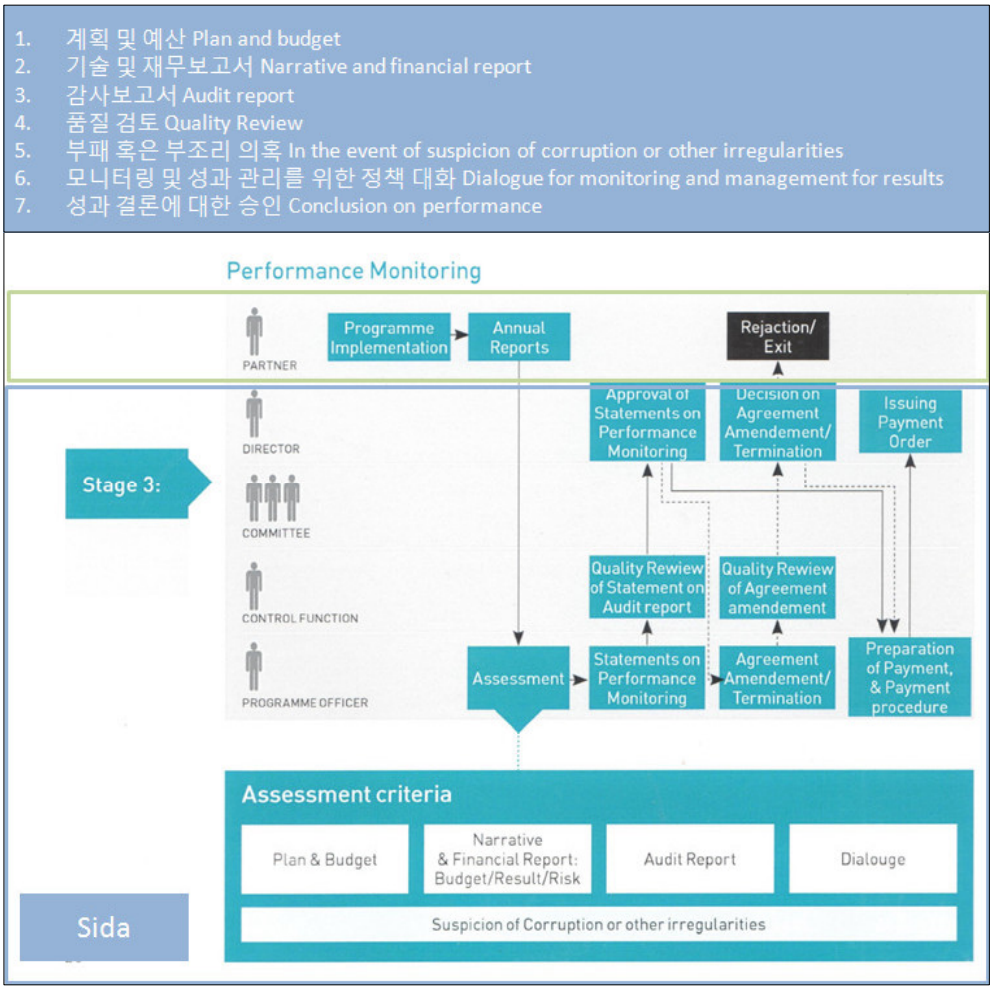
3단계 과정은 사업성과의 모니터링 및 문서화에 중점을 두고 있는 단계로서 성과 모니터링은 6개월 혹은 1년 내의 순환 과정을 뜻하며, 모니터링은 Sida의 사업이 성과 및 위험, 목적 달성을 위한 주요 특징, 성과 및 증거 기반의 관리를 위한 초석의 관점에서 어떠한 진행 상황을 보이고 있는지에 대한 정보를 제공한다. 해당 정보는 정책대화, 학습 및 의사 결정을 위해 활용된다.

그러나 성과 모니터링은 또한 계약 조항 및 조건이 잘 이행되고 있는지를 확인 하는 도구가 되며, 모니터링을 통하여 계약 사항을 좀 더 성과 관리에 긍정적 영향을 주는 방향으로 변경할 수 있는 계기도 마련할 수 있다.

해당 단계에서 Sida의 역할은 사업 계획, 시행 및 모니터링과 평가에 대한 파트너의 역량을 평가하고 지원하는 것이다. 앞에서 설명한 것과 마찬가지로 Sida는 공여기관으로서 정책 대화의 파트너로서의 역할만을 가지며, 사업의 운영과 성과 관리는 파트너에 의해 수행되야 한다.

Sida의 모니터링 과정은 연간 계획 예산, 연간 기술 보고서 및 재무보고서, 연간 감사 및 지급에 대한 모니터링으로 이루어져 있으며, 프로그램 관리자가 이를 관장한다. 프로그램 관리자는 대부분의 과정을 승인하며, 만약 중대한 편차가 발생한 경우에 한해서만 Head of Unit/Department Cooperation이 개입하여 즉시 조치를 취하게 되며, Controller의 지원을 받는다.

<그림 3-19> 3단계: 성과 모니터링 및 관리



출처: Sida at work: Manual for Sida's Contribution Management Process, Sida, 2012

<그림 3-20> 3가지 사업 유형에 따른 품질 보증 요구조건

Sida 지원의 3가지 유형				
		Normal	Limited	Simplified
Strategy Driven				
Budget	Below 284TSEK			O
	284TSEK-5 MSEK		O	O (supportive & preparatory)
	>5 MSEK	O	O (if exceptional reason)	
Decision	Appraisal stage	O	X	X
	Contribution stage	O	O	O
	Follow-up	O (w/controller)	O	O

Quality Assurance 요구조건			
	N	L	S
Statement on narrative and financial report	O	O	O
Statement on Audit	O	O	O
Statement on Audit incl. QA	O	X	X
Statement on Plan and budget	O	O	X
Statement light on report	O	O	O
Conclusion on performance	O	X	X
Decision on amendment of Agreement	O	O	O

출처: Sida 현지조사 PT 자료를 토대로 저자 작성

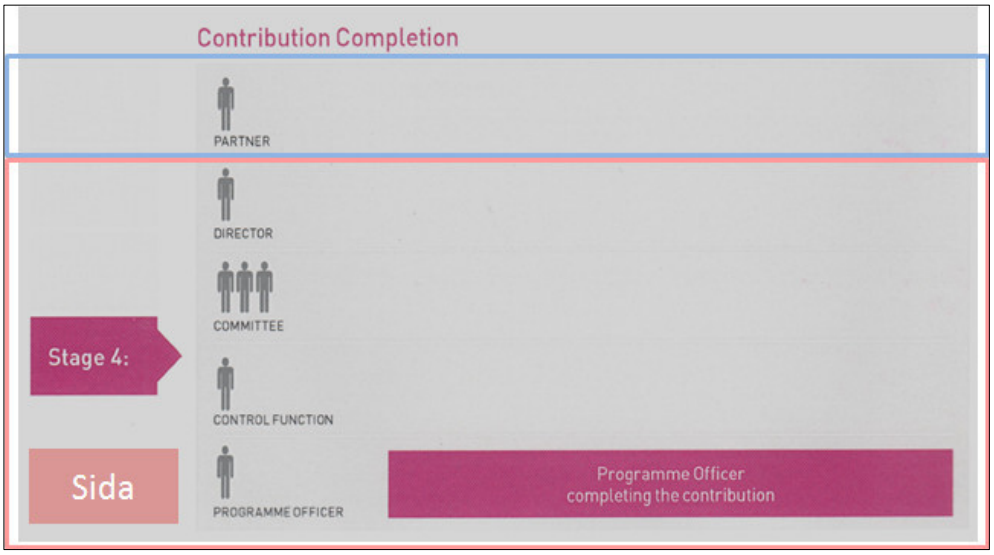
3) 사업 평가 및 환류 단계

가) 4단계: 사업 지원 종료

마지막 단계에서 프로그램 관리자는 담당 사업의 계획된 성과 달성 여부 및 어떤 성과가 Sida와 협력 파트너의 정책 대화를 만들어 냈는지에 대해 문서화해야 한다. 사업으로부터 얻은 시사점과 협력 파트너와의 협의 과정도 또한 기록 되어야 하며, 평가로부터의 주요 시사점과 권장사항은 문서화 되어야 하며, 사후 평가 실시 여부를 결정하게 된다. 최종적으로 종료 보고서가 나오고, 종료된 성과 요약본과 위험 분석 등록도 포함되어야 한다.

Sida에서 사업의 평가는 Decentralised Evaluation이라고 불리며, 이는 성과 관리 및 학습의 차원에서 보통 프로그램 관리자가 있는 Sida Unit/Department나 대사관에서 실시한다. 이 경우, Sida 내 모니터링 평가부서(UTV)는 직접적으로 사업 평가를 실시하지 않으며, 전략 및 방법론에 대한 전략적 평가만을 담당한다.

<그림 3-21> 4단계: 사업 종료



출처: Sida at work: Manual for Sida's Contribution Management Process, Sida, 2012

보통 1년에 80~100개의 사업 평가가 이루어지는데, 평균 비용은 SEK 600,000정도이다. 2012년의 경우는 총 126개의 평가가 이루어 졌으며, 전체 평가 비용은 6천3백만 SEK였다. 사업 평가는 OECD/DAC 원칙에 따른 Sida의 평가 매뉴얼, 체크리스트에 의거하여 계획된다.[97]

Sida는 사업 평가에 있어서 Framework Agreement를 맺은 컨설팅 기관을 적극 활용하고 있다. 평가와 관련해서는 Indevelop AB라는 기관에서 공개 입찰 과정을 거쳐 2011년 4월부터 Sida의 사업 평가 일부를 Sida 본부 내 사업 부서 혹은 대사관 내 현지 사무소로부터 직접 요청 받아 진행하고 있으며, 2012년 4월~2013년 4월까지 총 46건의 사업 평가를 진행하였다. Indevelop AB는 또한 Framework Agreement 하에서 평가 자문 서비스를 제공하고 있으며, 사업 평가 및 평가 자문 서비스의 결과는 1년에 1회 Sida 모니터링 평가부서로 연간 보고서를 통해 보고된다.

97) MFA (2013) DAC Peer Review of Sweden Memorandum 2013

4. Sida 요약

<표 3-7> Sida의 정책 수립 및 수행체계의 흐름

주요 단계	세부 단계	수행	검토	승인
1. 국별 전략 수립 단계	성과 중심 국별 전략수립	외교부	외교부	의회
2. 사업 형성 단계	1) 사업 심사 여부결정	프로그램 관리자	Quality Review Committee	Director (Head of Unit/Department)
	2) 사업 심사 및 지원 여부 결정		Control Function Quality Review Committee	Director (Head of Unit/Department)
3. 사업 실행 단계	사업 실행 단계	협력파트너 (Not Sida)	Program Officer: 성과모니터링 수행 Control Function: Quality Revie	Director: 성과 모니터링 결과 승인/ 계약 변경 및 종료 의사 결정/ 지급 승인
4. 사업 평가 및 환류 단계	1) 사업 종료	프로그램 관리자 사업 종료		
	2) 평가 및 환류	사업 부서 및 현지대사관 컨설팅 기관 평가 위탁 실시	Unit of Monitoring and Evaluation (UTV) 연간 보고 받음.	

출처: 저자작성(2013).

제4장. 프랑스 AFD

1. 프랑스의 국제개발협력 환경

가. 프랑스 원조의 목표 및 정책적 변화[98)]

과거 프랑스 공적개발원조의 초기 경향을 살펴보면, 프랑스는 구식민지 국가와의 관계 유지를 ODA의 목적으로 한다는 뚜렷한 목표가 있음을 알 수 있다. 이에 과거 프랑스의 식민지 국가에 편중하여 개발협력 프로그램을 진행해 나가고 있었으며, 이들 국가와의 정치 · 경제 · 통화 · 방위 차원에서의 전략적 협력 관계를 꾸준히 이어가고 있다. 프랑스의 원조는 협력국의 경제발전 및 정치적 안정보다 자국의 이익과 전략적 제휴를 유지하기 위함이었다는 견해가 일반적이며 이러한 관계는 개발 협력관계에도 반영되어 특히 아프리카 국가에서 이의 특징이 두드러지게 나타난다.

프랑스는 2000년대 들어 새롭게 국제개발협력에 있어서 국제사회의 개혁 움직임에 대응하고자 노력하였다. 특히 MDGs를 내세운 UN과 국제사회와의 협력을 강화하기 위한 방안을 중심으로 원조환경과 시스템의 효율성을 기하고자 노력하였다. 그러나 국제사회의 금융위기에 부딪쳐 프랑스는 기존 원조정책의 일부 혹은 전면적 수정을 시도하기도 하였다. 이러한 프랑스 원조환경의 변화는 2009년, 2013년 두 차례의 OECD DAC 동료검토 보고서에서 확인할 수 있다. 자세한 사항은 추후 검토할 수 있겠지만, 여전히 프랑스의 원조 체계는 개혁 속에 풀리지 않은 과제를 안고 있는 것으로 평가되고 있다. 이 장에서는 프랑스의 원조현황과 최근 개발협력정책, 그리고 시스템을 중심으로 살펴보고자 한다.

98) 윤덕룡 외 (2012) 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구– 유럽의 ODA 정책과 한–유럽 개발 협력

1) 원조 현황

프랑스의 2012년 ODA 전체 금액은 약 127억 불이며[99], 원조 금액에 있어 공여국 중 상위권에 랭크되어 있다. 프랑스의 전체 ODA 중 약 22%가 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)에 지원되며, 다른 저소득국(Other Low-Income Countries)에는 1%, 중하위소득국가(LMIC)에 29% 지원한다. 따라서 미분류 국가를 제외하고 최빈국을 비롯한 빈곤 개도국에 총 52%를 지원하고 있다[100].

프랑스는 2011년 프랑스 개발협력 프레임워크 문서를 통해 (1) 지속가능하고 공유될 수 있는 성장 (2) 빈곤퇴치와 불평등 감소 (3) 글로벌 공공재의 보존 (4) 자유와 개인의 보호를 위한 안정과 법칙의 증진을 주요 과제로 삼아 MDGs 달성을 목표로 하고 있다. 프랑스 원조의 총규모는 2010년도까지는 지속적인 증가를 보였으나, 2011년부터 하락세에 접어들기 시작했다. 2011년도 130억 불에서 2012년에는 127억 불로 감소하였으며, ODA/GNI 대비 0.46%(2011년도), 0.45%(2012년도)를 지원했다.

<표 4-1> 프랑스 ODA 현황

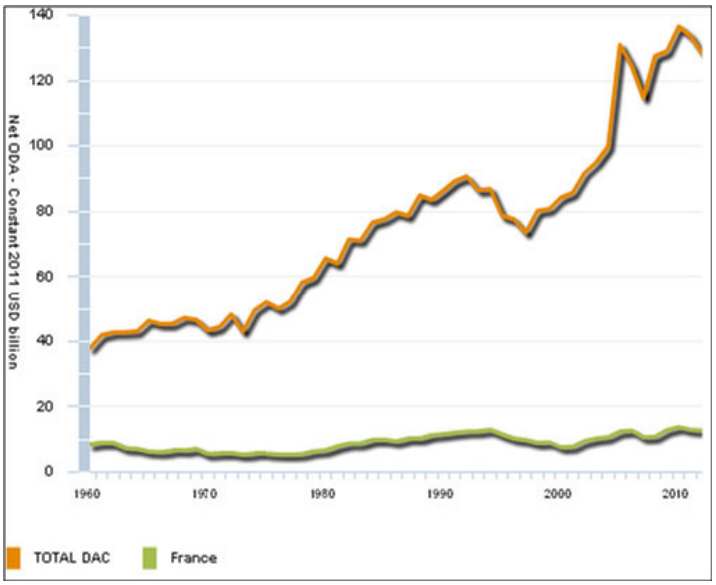
Year	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	10.62	10.85	12.89	13.74	13.00	12.78
% of GNI	0.38	0.39	0.47	0.5	0.46	0.45

출처: OECD www.oecd.org/dac/stats

99) OECD-DAC, www.oecd.org/dac/stats

100) OECD-DAC ; www.oecd.org/dac/stats

<그림 4-1> 프랑스 ODA 사업의 규모

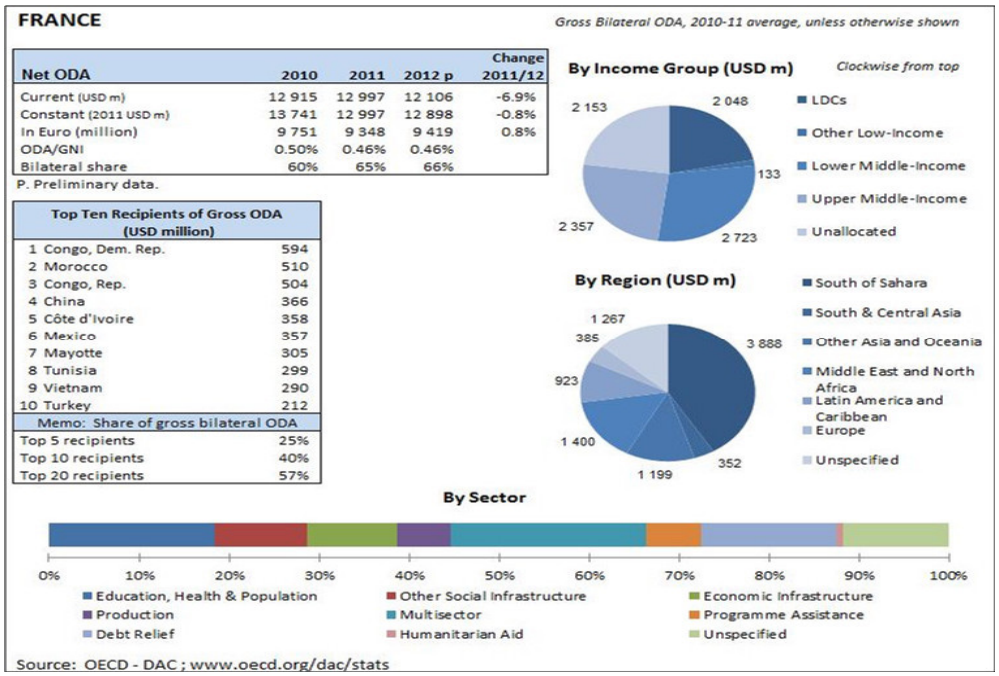


출처: OECD DAC www.oecd.org/dac/stats

1960년대 초에는 구식민지 국가에 대한 지원정책으로 인해 DAC 회원국의 평균 지원액의 3배를 육박했으나, 1960년대 중반부터는 감소하기 시작하여 2000년도에는 ODA/GNI 대비 0.3% 최저치를 기록하였다.[101] 2000년 UN새천년개발목표(MDG) 발표를 계기로 프랑스 ODA 규모는 2000년부터 지속적으로 증가하기 시작했으며, 2002년 UN 개발금융국제회의에서 채택된 몬터레이(Monterrey) 합의를 통해 ODA 규모를 GNI 대비 2007년에 0.5%, 2012년에 0.7%까지 확대한다는 구체적 목표를 설정했다. 이러한 구체적 목표는 프랑스의 원조 규모를 증가시키는 계기가 되어 2000년 ODA/GNI 대비 0.3%에서 2010년에는 0.5%를 기록했고, 아직 애초 목표였던 GNI 대비 2007년에 0.5%, 2012년에 0.7%까지 확대 목표는 아직 미치지 못했으나, 경제위기에도 불구하고 목표치에 가까운 성과를 보였다. 사르코지 정부의 ODA 지원 규모 목표에 있어서는 전체 EU 회원국가의 공동 목표이기도 한 ODA/GNI 대비 0.7% 달성을 2015년까지로 연기했다.

101) 윤덕룡 외 (2012) 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구- 유럽의 ODA 정책과 한-유럽 개발 협력

<그림 4-2> 프랑스 ODA 현황



출처: OECD-DAC www.oecd.org/dac/stats

프랑스 ODA 규모의 증가는 양자간 협력 지원액의 증가에서 비롯되는데 2011년 양자간 지원은 9.7억 불로 총 지원액의 67%를 차지했다.[102]

OECD 개발협력 보고서에 따르면, 프랑스의 지역별 원조 총액은 83억 4천6백 달러로, 사하라 이남의 아프리카 국가에 지원하는 액수가 35억 4천 달러로 단연 선두이며 프랑스 원조 배분의 2대 중점 지역은 사하라 이남 아프리카 지역, 지중해 연안이라 밝히고 있다. 사하라 이남 아프리카 국가는 주로 프랑스어권 국제기구의 회원이며 프랑화를 사용하고 있어 프랑스 영향권(franc zone)들에 포함되어 있고, 프랑스와 역사 · 문화 · 정치 · 경제적 유대관계가 깊은 나라이기 때문이다.[103]

102) OECD www.oecd.org/dac/stats
103) OECD (2012) Development Co-operation Report

유럽의 재정 위기에도 프랑스의 ODA 지원 총액이 증가한 것은 사하라 이남 아프리카 지역에 대한 지원 규모의 역할이 크다. 2010년도에 프랑스 ODA의 양자 원조 54%가 아프리카에 지원되었으며, 이는 유럽연합(43%), 영국(38%), 미국(30%) 그리고 독일(26%)보다 훨씬 앞선 액수였다. 이어서 중동·북아프리카 지역 (15억 6천 8백 달러), 기타지역(12억 1천 2백), 아시아 및 오세아니아 지역(10억 7천 2백), 유럽(3억 8천 9백), 라틴 아메리카 및 카리브해(2억 9천 2백) 그리고 남부 및 중앙아시아(2억 7천 2백) 순을 기록했다.[104]

<표 4-2> 프랑스의 분야별 지원 비율

	양자	EU	다자 기구	합계
양자 원조 비율				
교육	25%	5%	3%	17%
보건	2%	5%	35%	10%
지속가능한 개발	11%	6%	5%	9%
농업 및 식량안보	8%	6%	4%	7%
성장 지원	10%	18	10%	13%
기타 분야	40%	54	31%	41%

출처: Development Cooperation: A French Vision- Framework Document, AFD

위의 표를 통해 분야별 지원의 전체 비율 및 양자 지원 비율을 비교해 볼 수 있다. 양자 원조 비율 중 가장 많이 지원을 하는 분야는 교육 분야(25%)이며, 지속가능한 발전(11%), 성장에 대한 지원(10%)가 뒤를 잇고 있다. 이 외에 프랑스는 전반적으로 민간 분야와 통상 및 사회기반시설 그리고 에너지 관련 도심 개발 분야에 많은 지원을 하고 있다.[105]

2010년 프랑스의 양자 간 협력에서 비구속성 원조 86%, 구속성 원조 비율 14%을 차지하고 있다. OECD Development Co-operation Report에 따르면 2010년 DAC 회원국가들의 비구속성 원조 평균 비율은 84%, 구속성 원조 비율은 16%였으므로[106], 프랑스의

104) OECD (2012) Development Co-operation Report

105) AFD (2012) Annual Report 2012

106) OECD (2012) Development Co-operation Report

비구속성 원조의 비율은 DAC 회원국의 평균치 수준으로 판단된다. (비교: 스웨덴(100%), 영국(100%), 독일(98%))

2) 프랑스 원조의 개발 목표

2011년 중기 전략 문서를 통해서 프랑스는 개발원조 정책의 4가지 기본 목표를 아래와 같이 명시하였다.

가) 빈곤 퇴치: 빈곤 퇴치를 위한 주안점은 첫째, 인간의 욕구, 둘째, 인권 보장을 위해 필요한 기본적 서비스의 수혜 등이다(예: 안전한 식수 보장, 기본적 교육 수혜 그리고 의료서비스).[107]

나) 공공재(public goods) 보호: 프랑스는 기후변화문제, 전염병 퇴치, 생물다양성의 보호 등 지구적 공공재산을 공공재로 정의하고 세계화의 가속화로 인한 공공재 손상을 줄이고, 이를 위한 국제사회와의 긴밀한 협력 기반의 중요성에 우선순위가 있음을 밝혔다.[108]

다) 지속가능한 성장: 프랑스는 지속가능한 경제 성장에 대한 큰 가치를 부여하고 있는데, 이는 국민총생산, 고용율의 증가가 국민 복지 및 환경문제에 지대한 영향을 미치기 때문이다. 그래서 개발도상국의 경제성장 토대가 인재양성에 있다는 점을 인식하고 교육과 보건을 강조했다. 더불어 녹색성장을 강조하며 도시와 농촌의 균형 잡힌 발전이 성장과 개발에 시너지를 줄 수 있으므로 이에 주력할 것을 명시했다.[109]

라) 안정성 및 법치 증진: 프랑스는 안정적인 정치체제의 중요성을 강조하며 개발협력 지속을 위한 개발도상국의 거버넌스와 법치주의 기반을 중시함을 밝혔다. 이에 무기 · 인간 및 마약 밀매 차단에 노력할 것을 명시했다.[110]

---

107) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
108) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
109) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
110) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

위의 4개 개발 목표에 맞춰 AFD의 제3차 5개년 전략 계획(Strategic Orientation Plan 2012-2016, 이하 POS 3)이 수립되어, 12가지 우선순위 분야를 명시하고 개발 목표를 달성할 수 있도록 노력을 가하고 있다. 주요 정책 및 전략 문서에 대해서는 뒤에서 자세하게 다루도록 하겠다.

3) 프랑스 원조 개혁

프랑스의 개발협력 담당 기구는 지난 50년간 많은 발전을 이루었지만, 국제사회에서는 여전히 구제국주의적 전통을 반영하고 있다는 의견이 있다. 프랑스 내부에서도 자국의 원조 정책 및 기조에 대한 비판이 있었으나 이를 국가적 차원에서 받아들이지 못하는 한계에 봉착했다. 특히 구식민지 국가에 대한 개입정책을 거두지 않았으며 재정적 지원을 지속했다. 이에 3개의 보고서(잔느네 보고서, 고스 보고서, 헤셀 보고서)를 통해 프랑스의 원조 전반에 대한 비판과 권고가 이루어졌다.

먼저 쟌느네 보고서(Jeanneney Report, 1964)를 통해 프랑스 내에서 필요한 재정의 해외 유출에 대한 부정적 의견이 1963-1964년도에 제기되기 시작했다. 동 보고서는 프랑스의 원조에 관해 다음과 같은 권고를 제시하였다. 첫째, 원조가 더 이상 아프리카에 지나치게 집중되어서는 안 되며 다른 개발도상국에도 기여해야 한다. 둘째, 더 많은 원조가 다자간 기구로 이전되어야 한다. 셋째, 프랑스 기술자문위원은 더 빨리 구 식민지와 프랑스령 영토의 국민들로 대체해야 한다. 넷째, 인프라에 대한 재정지원을 줄이고 더 생산적인 부문에 투자해야 한다. 다섯째, 원조 기능은 외무부와 결합하거나 통합되어야 한다 (윤석진, 2008)[111]. 그러나 이와 같은 권고사항과 정책 변화 노력에도 불구하고 프랑스 정부의 정책에 반영되지 않았다.

1971년 발표된 고스 보고서(Gorse Report, 1971)는 쟌느네 보고서의 비판과 마찬가지로 구 아프리카 식민지 국가에 편중된 원조를 비판하며 이러한 공여는 원조의 효율성을 기대할 수 없다는 점을 지적했으나 역시 정책 변화를 이끌어내지는 못하였다.

111) 윤석진 (2008)"프랑스의 대외원조 역사와 정책"주동주 편저. 『국제개발과 국제원조』

1990년 헤셀 보고서(Hessel Report, 1990) 역시 앞의 두 보고서의 권고사항과 유사한 정책 제언을 제시했으나 아프리카 이외 다른 최빈국 중심의 원조지원 정책으로의 전환은 이뤄지지 않았으며, 아프리카 중심의 지원정책에서 탈피하지 못하였다.

이후 주요 개혁은 1998년 개혁 시도를 시작으로 2000년도에 재시도 되었다.[112] 2000년대 초부터 시작된 점차적인 개혁의 결과로 외교부에서 2002년 개발 백서를 비롯하여 프랑스 개발 원조 정책 및 전략을 수립하게 되었다.

<표 4-3> 프랑스 원조 체제의 개혁 과정

2008	2009	2010	2011	2012	2013
인도주의적 위기센터 설립	DGM 지국 설립	COS 실행	French Institute 설립	AFD의 현장 intervention 증대	DGM 지국 개혁
NGO expertise transfer to AFD	AFD의 현장 intervention 증대		Campus France 재구조화		
HCCI(Involvement of Civil Society) 폐지	프랑스 자원봉사자 제도 설립		International French Expertise 설립		

출처:OECD, DAC Peer Review 2013

위의 표에서 2008년 이후 프랑스 원조 체제의 전반적인 개혁 내용에 대해 볼 수 있다. 주목할 부분은 2009년 무상원조를 담당하는 DGM(Directorate General for Global Affairs, Development and Partnerships) 지국의 설립과 2012-2013년 단행된 DGM 지국의 개혁이다.

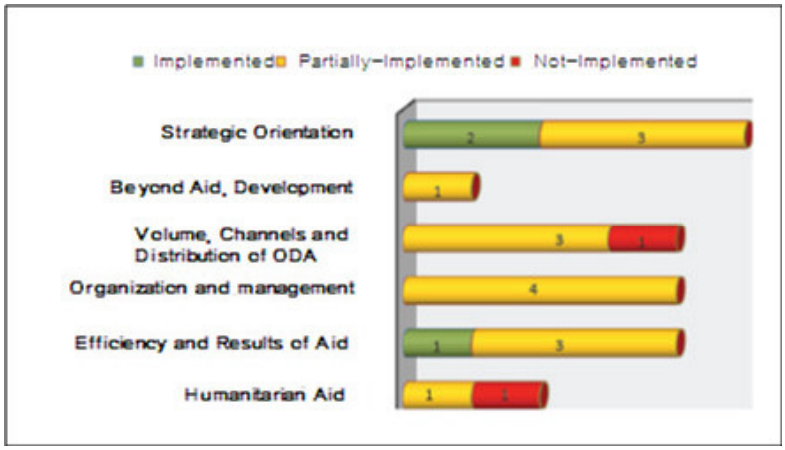
또한 2010년에 COS(Strategic Orientation Council) 위원회를 설립하여, AFD 상위 위원회로서 외교부와 재정경제부와 AFD 사이에서 개발원조전략 방향성을 수렴하는 역할을 담당한다. 그리고 AFD는 2009년과 2012년 두 차례에 걸쳐 현장 개입 (field intervention)을 증대하게 되었다. AFD의 개혁 및 조직 구조의 변화에 대해서는 뒤의 AFD 부분에서 다루도록 한다.[113]

112) OECD (2008) DAC Peer Review of France 2008

프랑스는 여러 분야에 걸쳐 원조 체제의 개혁을 단행하려 노력해 왔다. OECD DAC 권유 사항 중 가장 많이 이행된 부분은 전략적 방향성 수립 및 원조의 효과성과 결과 부문으로 나타난다. 2010년에 발간된 Development Cooperation: A French Vision–Framework Document 는 중장기 10년간 프랑스 원조의 방향성을 제시하였다.[114]

원조 효과성 및 결과 부문도 부분적 이행이 되었지만, ODA 원조 양, 원조 channel 및 배분 부분과 인도주의적 지원에 관해서는, 2008년 인도주의적 위기 센터의 설립에도 불구하고 아직 미흡하다는 결과를 얻었다.

<그림 4-3> 2008년 DAC Peer Review 세부적 이행 정도



출처: OECD DAC Peer Review 2013 (프-영 번역)

2013년 Peer Review에 따르면, 2008년 Peer Review의 권유 사항의 완전한 이행 정도는 15%이고, 부분적 이행 정도는 75%로 나타난다. 불이행 비율 또한 10%를 차지하고 있다.[115]

그리고 2009년에 설립된 국제협력 최고이사회(High Council for International

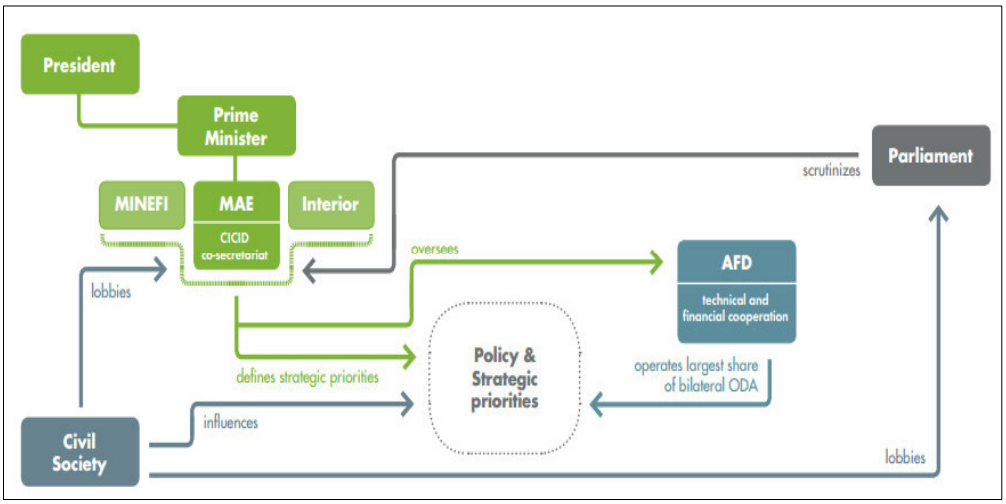
113) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013
114) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013
115) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

Cooperaion, 이하 HCII)는 국제 개발협력 사안에 대한 정부·민간 행위자 간에 조율하는 기구로서, 최근까지 일반 대중의 개발지원 사업 교육을 담당하는 역할을 맡고 있었다. 그러나 대화를 위한 장으로서의 역할을 제대로 하지 못했다는 비판과 함께 2013년 3월 HCII의 폐지가 결정되었다. 대신 비정부 기구 및 시민 사회와의 활발한 대화의 장을 만들겠다는 취지하에 개발 및 국제적 연대성을 위한 국가위원회(National Council for Development and International Solidarity)의 설립이 발표되었다. 이 새로운 장을 통해 개발협력 정책에 대한 전략적 사고를 모으는 데 큰 역할을 할 것이라고 기대되고 있다.[116]

나. 프랑스 원조 체계와 AFD

1) AFD와 프랑스 정부의 관계

<그림 4-4> 프랑스의 원조 체계



출처: www.donortracker.org

116) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

1998년 프랑스 정부는 국제개발 관련 부처 간 정책 협력 총괄 담당으로 국제개발 정부간 위원회(Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement, 혹 Inter ministerial Committee for International Co-operation and Development, 이하 CICID)를 수립했다. 그리고 우선 순위의 양자원조 협력대상국(Priority Solidarity Zone, 이하 ZSP) 및 협력분야를 선정했다. CICID는 개발협력 정책의 우선순위 분야, 방향, 목표, 중점지원 지역 등을 결정한다. CICID는 공여국을 선정하고, 양자 및 다자간 지원의 균형을 맞추고, 지역 및 분야별 일관성을 지켜야 한다는 책임이 있지만 2009년 6월에 한 차례 소집된 이래 아직 한 번도 만난 적이 없었다.[117] 그러나 2013년 하반기에 CICID의 소집이 공표되었고, 프랑스 개발원조 전략에 대한 방향성을 제시해 줄 것으로 기대되고 있다.[118]

2013년 현재 외교부와 재정경제부가 CICID의 사무국을 운영하고 있다. 이전에 이민부도 개발원조 운영 주체로서 합류하여 CICID의 공동사무국의 역할을 맡고 있었으나, 프랑스 ODA 운영체제는 여전히 2부처 체제로 외교부와 재정경제부 중심으로 운영되고 있었다.[119] 2013년 현재, 이민부가 빠지고 외교부와 재정경제부 2체제로 변화한 것을 볼 수 있다. 외교부와 재정경제부가 주요 정책 수립하고 AFD 관리를 공동 관할한다.[120]

외교부는 개발 및 경제전환 지원(개발노하우 전수), 문화협력 및 프랑스어 보급, 대학교류, 커뮤니케이션 부문 교류 등을 직접 운영(총 양자원조 예산의 25%)하고 우선 순위 국가(ZSP)의 제도, 사회, 문화 및 연구개발 지원을 위한 FSP(Priority Solidarity Fund)의 운영을 관장하고 있다[121]. 특히 2012년 정권 교체 이후로, 올랑드 대통령은 Minister Delegate for Development가 외교부를 보좌하도록 지시를 내리는 등 외교부가 개발원조 분야에서 차지하는 비율은 크다.[122]

---

117) 윤덕룡 외 (2012) 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구- 유럽의 ODA 정책과 한-유럽 개발 협력

118) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

119) OECD (2008) DAC Peer Review of France 2008

120) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

121) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

122) Seek Development, www.donortracker.org

재정경제부는 부채관리, CFA franc zone 국가들과의 통화, 금융협력, 투자 촉진, 국제금융기구 협력 등을 총괄(총 양자원조의 10% 예산 운용)하며 재정경제부 재무경제정책국이 개발은행 및 주요 기금 등 다자원조 관리를 총괄하나, 외교유럽부가 UN 기여 및 보건부문 관련 기금을 운용한다. 그 외 42개 기타 정부 부처 집행원조(대부분 기술훈련) 및 부채탕감이 총 원조의 42%를 차지하고 있다.

외교부와 재정경제부는 각각 ODA 예산 집행 관련 담당 총국을 운영하고 있다. 외교부 내 개발협력정책을 담당하는 총국은 DGM(지구화-개발-동반자 총국)이고, 재정경제부에는 DGT Tresor(재무총국)이 개발협력정책을 담당한다. 그리고 CICID 와 AFD 중간에 계획전략회의(Strategic Orientation Council, 이하 COS)가 존재하여, 국별 실행 전략(Partnership Framework Document, 이하 DCPs) 승인 등의 개발협력 예산의 전략적인 계획 수립을 담당하고 있지만, 2007년 이후 한 번도 회의가 개최되지 않았다.[123]

AFD는 외교부(MAEE)와 재정경제부(MINEFI)의 개발 원조 중 ODA 예산으로 분류되는 예산을 수행하는 집행기구이다. AFD는 양자원조 주요 집행기구로서, MDGs 관련 7분야 관련해서 운영 중이다.[124]

AFD 현지사무소는 현지에서의 효율적 사업 수행을 위해 현지 주재 프랑스 대사관과 긴밀한 협력 관계를 유지하고 있다. 그래서 국별 실행 전략인 DCPs 수립 및 우선순위 분야의 결정 시, 대사의 권한 아래 전략의 내용 및 수립 절차가 진행되고 AFD가 지원하는 형식을 갖추고 있다.[125]

123) Seek Development, www.donortracker.org

124) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

125) AFD 면담 내용

<표 4-4> 프랑스 ODA 실행체계 내 관련 부서의 유형과 역할

ODA 실행체계 내 관련 부서	유형	역할
CICID (국제개발협력정부간위원회)	개발협력 관련 조절위원회	- 정책 총괄
DGM (Directorate General for Global Affairs, Development and Partnerships)	- 외교부 (MAE) 내 개발협력정책을 담당하는 총국 - CICID의 협력사무국 역할을 담당	- 프랑스 원조지원의 전략적 조정 및 관리 담당. 특히 UN의 다자 원조와 EU개발정책 및 "수직적" 주제별 기금 담당 - 법 집행, 거버넌스와 같은 주권적 분야와 문화협력 프로그램 이행 담당 * 프랑스 양자 ODA의 1/4 담당 * 기술 원조 등 무상 원조 담당
DGTPE (Treasury and Economic Policy General Directorate)	- 재정경제산업부(MINEFI) 내 개발협력 정책을 담당하는 총국 - CICID의 협력 사무국 역할 담당	- 재정담당 국제기구와 긴밀한 협력 - 파리클럽의 사무국 역할을 통해 부채 문제를 전담 및 프랑화권 국가와의 통화 협력 담당 - WTO에서의 개발협력과 관련된 문제 담당 - 신흥국가 협력을 겨냥한 특정기금 (사적분야에 대한 연구지원, 신흥국가기금도 지원 * 프랑스 양자 ODA의 1/10 담당 * 차관 등 유상 원조 담당
계획 전략 회의 COS (Strategic Orientation Council)	협력담당 장관의 주재하에 매년 국가 및 분야별 재정지원 명목 예산을 수립 (CICID의 제안으로 2004년도에 설립) 원래 COSP 라는 이름으로 PROGRAM이 붙었으나, 2013년 현재 COS 라고 명칭이 변경됨[126]	- 프랑스로부터 지원을 받는 국가의 파트너십 기본문서를 승인하는 등 개발협력 예산의 전략적인 계획 수립을 담당 - 하지만 2007년부터 현재까지 한 번도 회의가 개최되지 않았음
AFD	프랑스 대부분의 유무상 원조 프로그램 수행 담당	지정 양자 원조의 66%를 담당 * AFD의 역할이 점점 중요해지는 요인으로는 차관 형태의 지원 증가 * AFD의 역할이 증대됨에 따라 AFD의 법적 지위 승격을 포함한 위상 재고에 대한 논의가 진행

출처: AFD 홈페이지 참조하여 저자 작성

126) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

2. AFD 현황과 기관의 특징

가. 기관 개요

1) 법적 근거 및 주요 기능

1992년 프랑스 초기 해외 원조 담당 3개 기금인 프랑스 해외령 경제사회개발 투자기금, 프랑스 해외령 중앙기금, 지원 협력 기금과 중앙경제협력기금을 거쳐 1992년 AFD로 정식 창설되었다. AFD는 공공 기관이자 재정 지원 기관 두 가지 성격을 띠고 있다.

AFD는 개발 원조 프로그램에 재정적 지원, 기술 협력 지원, 그리고 개발 관련 자료 및 정보 수집과 공유에 대한 노력을 기울이고 있다.

AFD는 프랑스의 양자 원조를 집행하는 국가 원조 집행 기관으로서, 대부분의 원조 지원 형태는 유무상 원조 및 기타 재정적 지원 형식을 통한 재정 지원으로 이루어진다. 기관의 특성상 유상 원조 형태의 지원이 많다. 주로 재정지원을 통한 사업 수행을 주로 하고 있으며, 이러한 차이점을 염두에 두고 AFD의 전반적 사업 수행 체계를 이해할 필요가 있다.

2) 조직 및 인력 현황

본부는 파리에 있으며 프랑스 내에 1개의 국내 사무소가 있다. 해외 사무소는 70개이며, AFD 청장은 2013년에 새로 임명되어 Ms. Anne Paugam이 맡고 있다. 직원 수는 2012년 기준으로 1,681명으로 983명이 본부에서 근무하며, 698명이 해외사무소에서 근무하고 있다. AFD는 지난 6년 동안 전체 직원 규모가 35% 정도 증가했는데, 특히 분야별 전문가와 현지 파견 직원의 숫자가 증가한 것으로 보여진다.[127]

AFD 조직체계의 특성은 다음과 같다. 2013년 현재 AFD는 6개 부서로 구성되어 있는

127) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

데, 첫째, 운영 부서(Operations), 둘째, 전략 부서(Strategy), 셋째, 대외 관계 및 파트너십 부서(External Relations and Partnerships), 넷째, 행정 부서(Administration), 다섯째, 인사 부서(Human Resources), 여섯째, 위험 관리 부서(Risk)로 나뉜다.

AFD 사업 수행과 관련된 주요 부서들 및 부서 내 팀 구성은 아래의 내용과 같다. 실행 부서는 AFD의 사업 수행의 총괄 책임을 맡는 부서로서, 총 9개 팀으로 구성된다. 하위 조직으로 지역별 팀 5개, 주제별로 묶인 분야별 팀 3개, 범분야 이슈 및 사업 수행 지원(Cross-Operations Issues and Operational Support) 팀으로 나누어진다.

지역별 팀은 사하라 이남 아프리카 지역, 북아프리카 및 중동, 아시아, 중남미와 카리브 해 그리고 해외 프랑스령 영토로 5개 유닛으로 나누어진다. 분야별 부서는 주제별로 크게 인간 개발 팀, 지속가능한 개발 팀, 민간섹터 팀, 은행 및 지역정부(Bank & Local authorities) 팀으로 구성되어 있고, 각 팀은 주제와 관련된 하위 유닛들로 나누어진다. 인간 개발 팀 아래에는 교육, 건강과 사회적 보호 관련 2개 유닛, 지속 가능한 개발 팀은 3개의 유닛으로 이루어져 있는데 식수와 보건 유닛, 지속가능한 교통수단 및 에너지 유닛, 농경 지역개발 그리고 생물다양성 유닛이다. 범분야 이슈 및 사업수행 지원 유닛 내에서 조달 관련 지원도 담당하고 있으며, 그 외 기후 변화, 사회환경적 위험 관리 및 역량 강화 유닛들로 구성되어 있다.

운영 부서에서 AFD의 개발 은행적 성격을 잘 드러내는 팀은 민간 섹터 팀, 은행 및 지역정부 팀이라고 할 수 있는데, 재정 지원과 연관된 3개의 세부 유닛으로 구성된다.

대외 관계 및 파트너십 부서는 개발 원조 협력 파트너들과의 보다 원활한 관계 형성과 유지 역할을 담당한다. 본래 있던 대외 관계 및 커뮤니케이션 팀 이외에, 시민사회 파트너십 팀(NGO Partnerships)이 형성되어 있다. AFD는 이 팀을 통해 시민 사회의 개발 협력에 대한 다양한 의견 및 활동을 수렴하고 시민 사회와 활발한 관계 형성을 도모하고자 하는 것으로 보여진다.

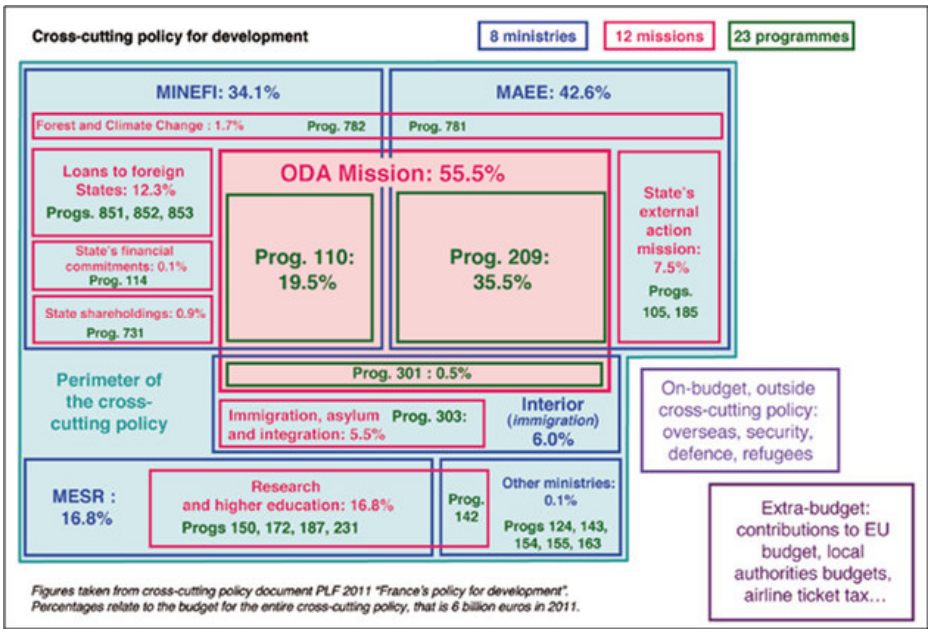
위험 관리 부서는 AFD의 조직 개혁 과정 중 독립적 부서로 설립되었다. 유무상 원조 지원 시 발생 가능한 위험 요소들에 대한 예측 및 해결책을 담당하는 부서이다. 위험 요소란 넓은 의미의 위험 요소로서, 재정적/환경적 위험요소, 부정 부패, 협력 대상 정부 및 기관의 명성(reputational risk) 등 전반적 요소이다. 이 부서는 4개 팀으로 구성되어 있으며, 3개 팀– 법률(Legal), 운영위험 모니터링 및 준수(Operational Risk monitoring and Compliance), 재정적 위기관리(Financial Risk Management)– 이 주요 팀이며, 재정 지원과 사업 수행과 관련된 전반적 위기관리를 담당한다.

나. 프랑스 정부와 AFD의 원조 예산 수립

1) 프랑스 원조 예산

가) 중장기 전략에 따른 원조 예산 비율

<그림 4-5> 프랑스 개발원조 ODA 관련 예산 할당 구조



출처: Development Cooperation: A French Vision. Framework Document

중기 전략에서는 위 그림과 같이 매 연간 예산의 사업 및 분야별 비율을 명시하고 있다. 각 분야에 할당된 예산 비율에 기반하여 매년 국회는 예산 양을 승인한다. 전체 개발 원조는 개발을 위한 범분야 정책(Cross-cutting Policy for Development)으로 묶여있는 것을 볼 수 있다.

전체 개발 원조 예산 중 ODA 예산으로 구분되는 것은 55.5%로, 외교부와 재정경제부에게 거의 대부분 할당되어 있다. 재정경제부가 담당하는 ODA 원조 프로그램인 prog 110과 외교부의 ODA 프로그램 209, 이민부에게 할당되었던 프로그램 301의 일부분을 AFD가 집행한다. 예산 수립 과정을 통해 3년 단위 예산의 한도를 정하고, 국회의 승인을 받은 3년 단위 예산 비율을 바탕으로 매년 예산 양이 정해지게 된다.

<표 4-5> 2011-2013 ODA 예산 비율 결정안

사하라 이남 (17개국 집중)	지중해 연안	신흥국 + 위기국가
양자 원조 비율 60%	양자 원조 비율 20%	양자 원조 비율 20%

출처: Seek Development, www.donortracker.org

프랑스는 1999년 효과적 원조 지원 및 예산 할당을 위해 61개국으로 구성된 우선연대지역(ZSP)을 수립하였으며, 원조 효과 극대화를 위해 2002년 이후 55개국으로 축소했다. 그리고 우선순위 55개국들을 '선택과 집중'에 따라 4개 집단으로 분류하여 차별적 파트너십(Differentiated Partnership)을 강조하고 있다. ZSP를 구성하는 4개 분류 집단은 각각 1) 최빈국, 2) 프랑스와 특별한 관계를 맺고 있는 개발도상국, 3) 신흥국가, 4) 위기국가로 구성된다. 2011년 최빈국 및 프랑스와 특별 관계를 맺고 있는 개발도상국의 명칭은 지리적 명칭으로 바뀌어 '아프리카 국가(주로 사하라 이남)와 지중해 국가' 로 변경되었다.[128]

우선순위 55개국 중 가장 많은 지원을 받는 국가는 중장기 전략에 명시되어 있는 20개 국가들이며, 대상 국가 내용은 아래의 표와 같다.[129] 2011년 프랑스 양자 원조의 39.5%가

128) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

ZSP 55개국에 지원되었다.[130]

<표 4-6> 양자 원조 최우선순위 20개 국가 (2007-2009 양자원조 지원 순위별)

1	코트 디부아르	11	튀니지
2	이라크	12	알제리
3	카메룬	13	말리
4	중국	14	부르키나 파소
5	모로코	15	마다가스카르
6	터키	16	이집트
7	세네갈	17	기니
8	레바논	18	팔레스타인
9	콩고민주공화국 (DRC)	19	인도네시아
10	베트남	20	브라질

출처: Development Cooperation: A French Vision- Framework Document, MAEE

나) 양자 원조 예산 비율

2011년 외교부는 다자원조 이외에 프랑스 전체 양자 원조의 12.4%를 수행하였다. 반면에 재정경제부는 2011년 총 양자 원조의 16.1%를 수행하였는데, 그 중 62%가 최빈국의 부채 탕감을 차지하였다. 그리고 재정경제부는 프랑스의 IFIs(International Financial Institutions)와 그 외 개발은행들과의 관계 정립 역할도 담당하고 있다.

AFD는 2011년 총 양자 원조 중 42.8%를 집행하였으며, 동 해 AFD의 지원 형태(modality)에 따른 예산 집행 비율은 유상 원조(84%), 무상 원조(4%), 보증 등 기타(12%) 로 유상 차관을 주로 하는 AFD의 개발 은행으로서의 성격을 보여주고 있다.[131] AFD와의 면담에서, AFD의 기관 특성상 무상 원조 수행은 제한적이지만, 위에서 언급한 것처럼 외교부가 양자 무상 원조의 12.4%를 자체적으로 지원하였고, EU 등에 대한 기여금을 통해서도 무상 원조를 하고 있다고 밝혔다.

129) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

130) Seek Development, www.donortracker.org

131) Seek Development, www.donortracker.org

<표 4-7> AFD 지역별 지원 비율 (2011년)

(단위: 백만 유로)

	사하라 이남 아프리카	중동/ 북아프리카	중남미/ 캐러비안	아시아/ 태평양	프랑스령 해외 영토
비율	28.9%	17.4%	17.4%	14.5%	21.2%
비용	2,013.5	1,217,7	1,214.1	1,010.1	1,478.4

출처: AFD Annual Report 2012

위 표에서 2011년 AFD의 지역별 지원 비율을 보면, 사하라 이남 아프리카 국가들을 비롯하여 전반적으로 아프리카 지역에 많은 지원을 하고 있는 것을 볼 수 있다.

<Box 4-1> AFD-정부 3개년 계약을 통한 예산예측성 강화

AFD는 3년 단위로 프랑스 정부와 AFD간의 계약을 체결한다. 현재 2011-2013 Contract Ojbective Administration (COA)가 체결되어 있다. 계약 문서인 COA는 비공개이며, 이 문서에서 3년간 AFD의 목표 및 예산 비율이 명시된다. 전반적 내용은 중장기 전략에서 명시하는 지역별 우선 순위, 프랑스의 국제적 기여도, 식량 안보, 사기업 분야, 기후 변화, 기타 다른 국제적인 기여 부분 및 지역별, 분야별 지원에 대한 내용 등이 포함된다. 3년 간 AFD의 지역별, 분야별 예산 비율을 문서에서 명시하기 때문에, AFD는 3년 동안의 예산 비율 예측성을 갖게 된다. 국회에서 매년 AFD 예산을 승인할 때, COA 문서의 예산 비율에 기반하므로 3년간의 대략적 전체 ODA 예산 비율은 예측할 수 있지만, 예산 금액은 국회 승인 내용에 따라 매년 달라진다. 그리고 AFD 면담에 의하면 현재 유럽의 경제 위기로 인해 불확실한 부분에 너무 많은 예산의 기여를 지양하려는 경향도 있다.

실행 부서에서 지역별, 분야별 예산 비율 조정의 총 책임을 맡는다. 각 지역 및 분야별로 다른 상황과 배경, 비용 등을 고려하여 가장 알맞은 예산을 결정하고자 한다. 국회 승인을 통해 결정된 전체 예산 양에 대해서는 협상할 수 없으나, 주어진 지역별, 분야별 예산 및 기타 예산 비율에 관한 논의는 가능하다. 이 때 논의는 관계 부처, AFD의 전략 부서(Strategy 부서) 및 실행 부서 사이에서 이루어진다.

외교부로부터 무상 원조 예산을, 재정경제부로부터 유상 원조 예산을 받는다. 특히 무상 원조 의 경우, AFD가 계약서 내용에 따라 전년도 대비 당해 연도에 필요한 예산 금액을 잘 인지하고 있다. 따라서 외교부가 재정경제부와 예산 관련한 협상을 통해서 AFD가 필요한 대부분의 예산을 수령할 수 있도록 한다. 그러나 갑자기 예산 증대가 필요한 경우라도, LOLF(예산관리법)에 예산 비율이 이미 지정되어 있기 때문에 지정된 예산에 맞춰 사용해야 하며, 이 부분에 대해서는 엄격한 규정을 적용한다.

AFD는 약 10년 전까지만 해도 개발 원조 직접 예산이 아닌, 기관 내부적 필요 예산에 대한 전용은 가능한 편이었다. 그러나 현재는 개발 원조 활동에 쓰이기 위해서는 반드시 국회의 심의 동의를 받아야 한다는 규정이 있다.

출처: AFD 면담 기반하여 저자 작성

다. 기관의 특징

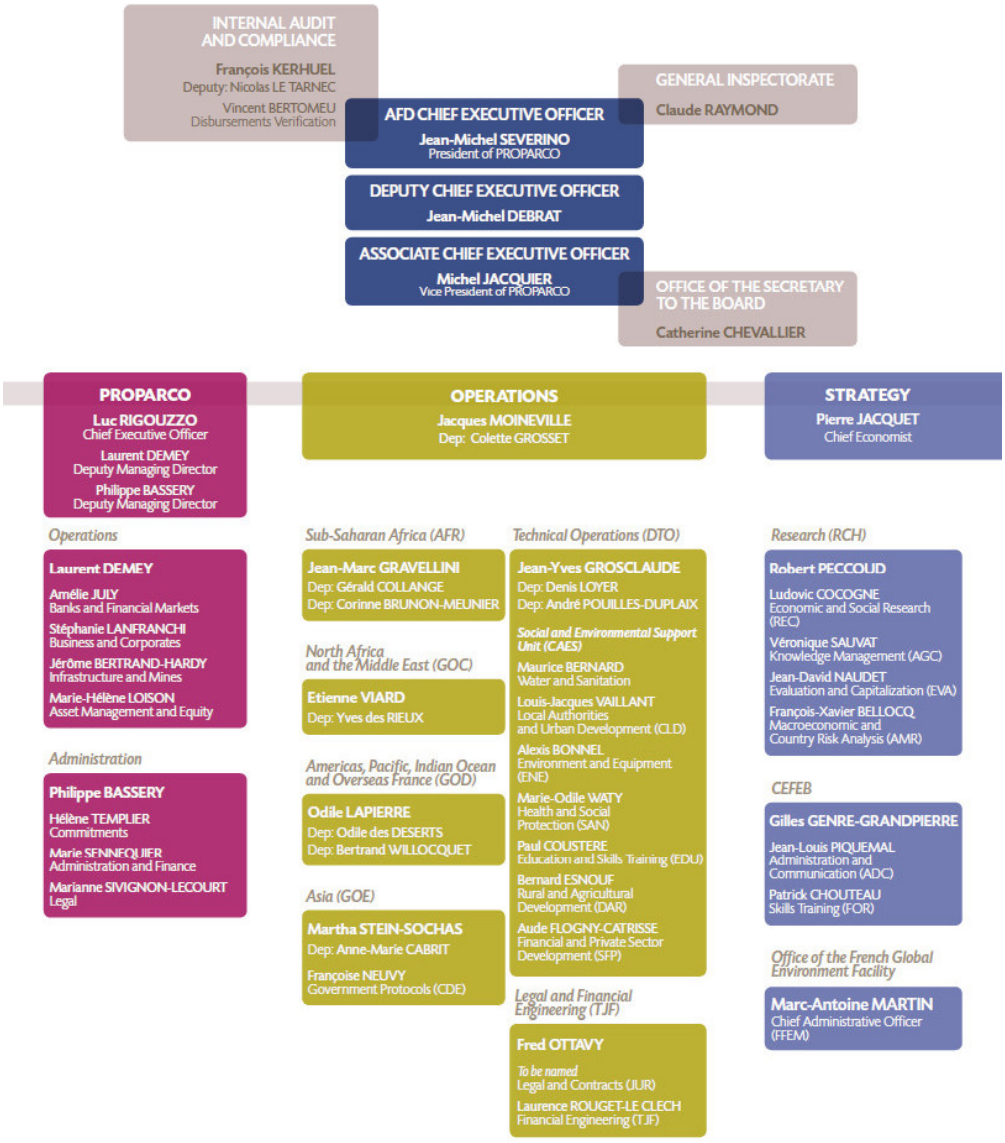
1) AFD의 조직 개편 과정

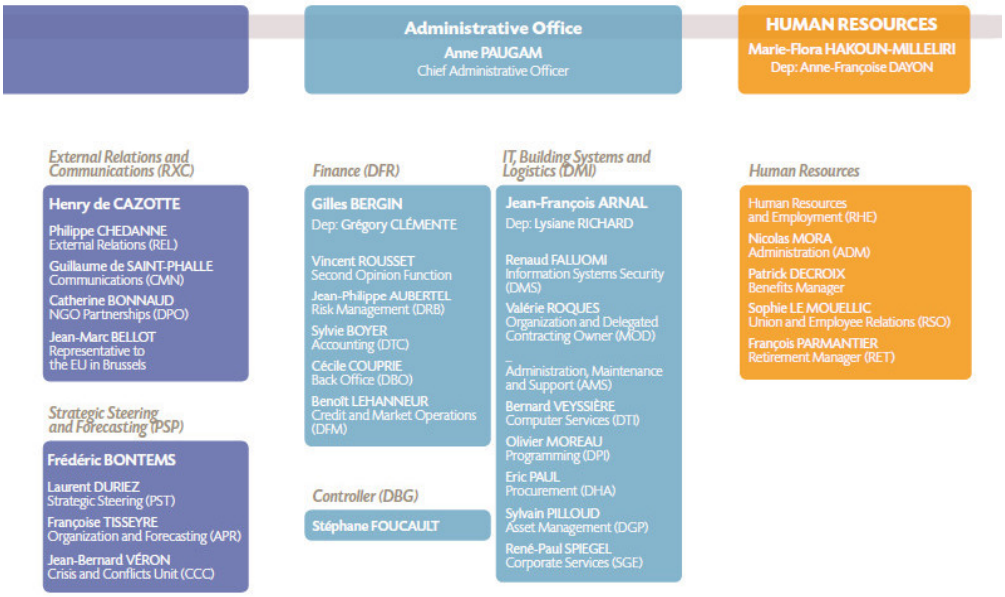
AFD는 2000년대 들어서 꾸준히 조직 개혁을 해왔으며, 이 변화는 조직도의 변화에서도 나타난다. 이 변화는 2008년과 2013년의 변화된 AFD 조직도에서 볼 수 있다. 2008년에 4개 부서 체제로 운영되던 AFD는 2013년 현재 6개 부서로 개편되어 있다. 2008년 이후, AFD는 점차적으로 부서 개편을 시작했으며, 2011년에 현재의 6개 부서 형태로 굳어지게 되었다. 사업 수행 지원을 하는 Operations 부서가 세분화되어 새 팀들이 형성되고, 본래 동 부서 내에 있었으나 더 많은 책임과 권한이 부여되어 독립적인 부서로 신설되기도 했다.[132)133)134)]

세부 내용은 다음과 같다. 첫째, 사업 수행을 담당하는 실행 부서 내, 지역 팀과 분야별 팀이 세분화되어 팀의 수가 증가하였다. 보다 효율적인 사업 수행을 통해 외교부의 개발원조 정책일관성을 높이려는 노력을 기울이고 있다. 둘째, 실행 부서 내 범분야 이슈 및 사업수행지원 팀이 신설되었다. 이 팀을 통해 현재 프랑스 개발 원조에서 강조되고 있는 '기후 변화' 등의 범분야(Cross-cutting issues)와 관련 사업 수행을 지원한다. 그리고 세부 조직으로 조달 지원 팀(Procurement Aspects support unit)이 포함되어 있어 조달 부분을 지원한다. 셋째, 재정 지원 시 위험 분석 및 효과적 위기 관리를 위해 기존에 Operations 부서 내에 있던 법무팀의 역할을 강화시켜 위기관리 부서(Risk Management 부서)를 신설하였다. 넷째, 대외 관계 및 파트너십 부서(External Relations and Partnerships 부서)가 전략 부서에서 독립하여 새 부서로 신설되었다.

132) AFD (2008) Annual Report 2008
133) AFD (2011) Annual Report 2011
134) AFD (2012) Annual Report 2012

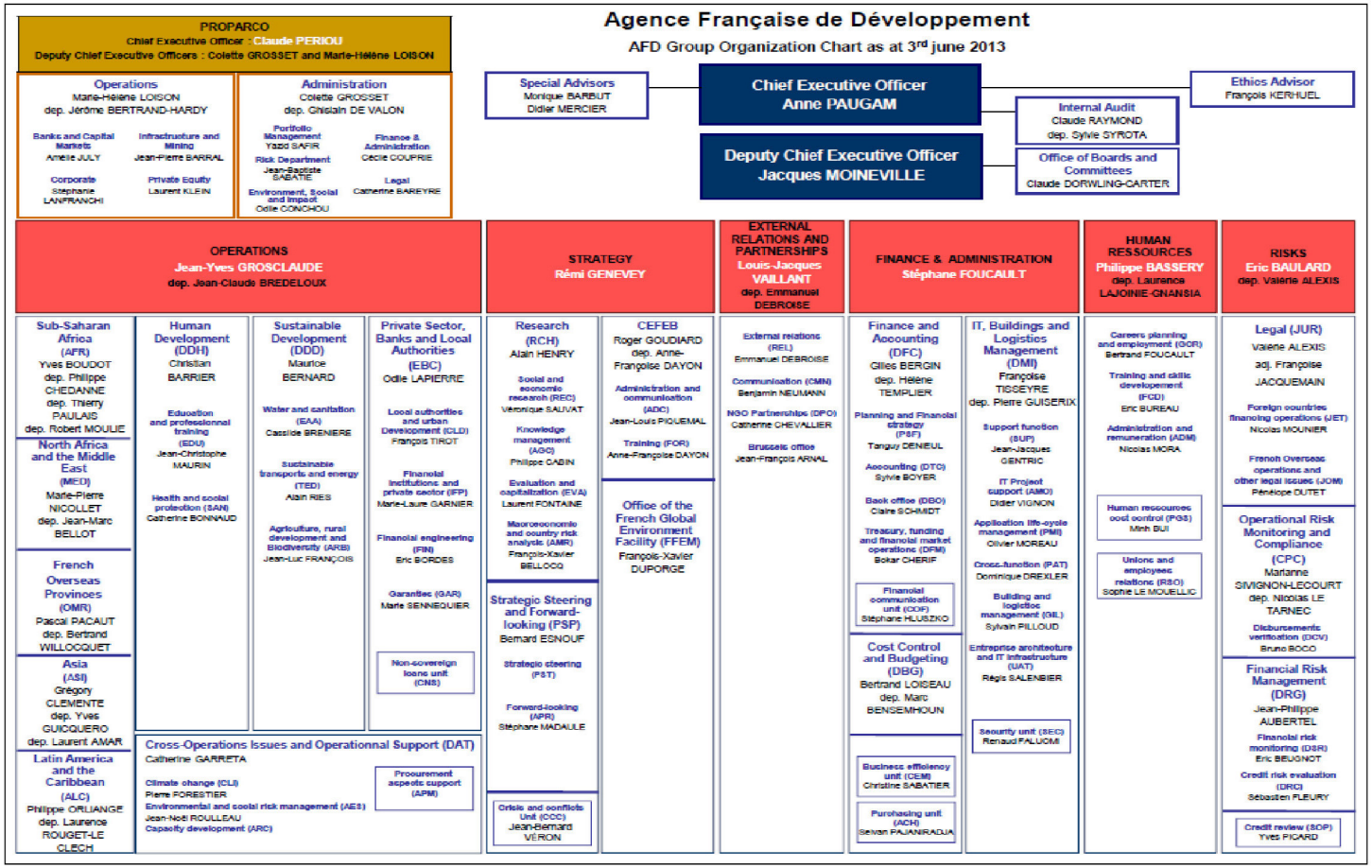
<그림 4-6> AFD 조직도 (2008년)





출처: AFD Annual Report 2008

<그림 4-7> AFD 조직도 (2013년)



출처: AFD Annual Report 2012

2) AFD의 '개발 협력'에 대한 인식

AFD는 프랑스의 양자 ODA를 수행하는 주요 집행 기관이다. 그런데 프랑스는 타 부처들과 지방자치단체들이 수행하는 개발 협력의 비율이 높은 편이다. 그래서 타 공여국의 원조기구들과는 달리 AFD가 직접 집행하는 무상 양자 원조의 비율이 높지 않고, 유상 원조 형태로 AFD의 대부분의 지원이 이루어진다는 점도 다른 원조기구들과 상이하다. AFD는 2008년 이후 차관의 비율을 늘리고 있는 추세인데, 2010년에 유상 원조 비율이 80%, 2011년에는 84%로 증가하고 있는 반면, 무상원조 비율은 2010-2011 연속 4%를 유지했다.[135][136]

그리고 AFD가 내세우는 개발 협력에 대한 접근 방식은 ODA가 문제해결의 주요 수단이 되어서는 안 되며, 협력국 스스로 문제를 국내에서 해결할 수 있도록 돕는다는 데에 강조점을 두고 있다.[137] 또한 AFD는 프랑스 사회에 개발원조에 대한 인식 증대를 위한 노력을 기울여 왔는데, 시민 사회, 이민자, NGOs 등의 기관을 통해 프랑스 국민에게 개발 이슈에 대한 플랫폼의 역할을 하려고 노력하고 있다. 본래의 재정지원기구의 역할에서 벗어나, 유무상 원조 이외 다른 지역 개별적인 교환 프로그램(exchange program)의 지원 등 지역적 수준의 협력도 지원함으로써 촉진 주체(facilitator)로서의 역할도 수행하고 있다.[138]

부가적으로 AFD의 입장에서 Post 2015를 대하는 방식에는 다음과 같은 특징이 있다. 즉, AFD 면담에 따르면, 엄격한 의미의 ODA는 소수의 국가들(최빈국)을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있으나, 다른 협력국들 대상으로 넓은 의미의 개발 재정 지원(development finance)을 하고 있으며, 개발원조 지원 시, 각각 다른 목적, 비전에 따른 방법 등이 있다고 믿는다.[139] 이러한 판단은 post 2015 때 어려움(challenge)으로 작용할 수도 있으나, ODA의 엄격한 의미 이외의 온전한 연대(full solidarity)를 지향한다.

---

135)
136) AFD (2012) Annual Repor 2012
137) AFD 면담 내용
138) AFD 홈페이지 www.afd.fr
139) AFD 면담 내용

AFD는 원조의 지표(indicator)는 '개발'이고, 단 하나의 지표 혹 방법론만이 존재하는 것은 아니라고 주장한다.[140]

3. AFD의 정책 수립 및 사업 수행 체계

가. 정책 수립 체계

1) 정책수립 체계의 개요

<그림 4-8> 프랑스 개발 원조의 정책 수립 체계



출처: 저자 작성

프랑스 외교부는 2002년에 원조 백서 수립을 시작으로 2012년까지 여러 개발 원조 정책 및 전략을 수립하여 프랑스 원조의 방향성을 재정립하였다. 아래 표를 통해서 지금까지 수립된 원조 관련 정책, 전략, 관련법을 살펴볼 수 있다.

140) AFD 면담 내용

<표 4-8> 프랑스 원조 주요 정책

외교부 원조 정책/전략/법	연도	AFD 실행 전략
개발 원조 백서	2002	Strategic Orientation Plan 2002-2006 POS 1
국별 실행 전략 수립 시작 Partnership Framework Document(DCPs)	2004	-
예산관리법 (LOLF)	2006	-
-	2007	Strategic Orientation Plan 2007-2011 POS 2
외교 전략 백서 (2008~2020 정책 전략)	2008	-
범분야 정책문서 Cross-Cutting Policy Document (DPT)	2011	-
중장기 정책 Development Cooperation: A French Vision, Framework Document	2012	Strategic Orientation Plan 2012-2016 POS 3

출처: 저자 작성

가) 중장기 전략의 수립[141)]

2008년 OECD DAC Peer Review의 중장기 원조 전략 수립 권고에 따라, 2011년 프랑스의 10년간 원조 중장기 전략 문서인 Development Cooperation: A French Vision. Framework Document를 발간하였다. 이 문서에서 중장기적 프랑스 원조의 목표 4개를 밝혔고, 기존의 55개 우선순위 지역(ZSP)을 4개 지역으로 구분해서 지역별로 상응하는 차별적 개발 및 분야별 이슈를 내세웠으며, 각 지역마다 필요한 분야에 맞춰 대응하려는 노력을 기울이고 있다. 또 이 문서에서 주목할 부분은 관련 부처들의 ODA 관여 비율 및 프로그램 내용에 대해 설명하고 있다는 것이다. ODA에 관해 관련 부처 및 세부 미션, 프로그램, 그리고 할당된 예산 비율을 알 수 있다.

중점협력국 선정의 기준 및 우선순위의 결정은 우선순위 국가(ZSP) 4개 집단별 분류를 따르게 된다. 세부 협력국 선정 기준은 아래와 같다.

141) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

첫째, 2011년에는 주로 최빈국으로 이루어져 있는 아프리카 대륙의 14개 국가에 중점되어 있었으며, 2012년에 3개 국가가 추가되어 현재 총 17개 국가가 되었다.[142]

<표 4-9> 아프리카 우선 순위 지원 17개국

베닌	코트 디부아르	세네갈
부르키나 파소	적도 기니	토고
카메룬	가봉	지부티 (새로 포함)
중앙아프리카 공화국	기니 비소	르완다 (새로 포함)
차드	말리	브룬디 (새로 포함)
콩고 민주 공화국 (DRC)	니제르	

출처: Development Cooperation: A French Vision- Framework Document, AFD 면담 내용

둘째, 프랑스 및 유럽에 미치는 사회경제적 영향으로 인한 중요 고려 지역이다. 지중해 지역 국가들이 이 분류에 속하며, 주로 유럽의 경계에 있는 중간 소득국가들이다. 이 지역에는 실업, 주거 문제 등의 사회경제적 문제가 만연하여, 프랑스 정부는 문화, 과학, 기술 교환의 형태를 통한 지원을 지향한다.[143]

셋째, 중진국으로 진입하는 개도국들이 이 분류에 속한다. 신흥국들은 빠른 경제적 성장을 이루고 있지만, 사회 및 환경적으로 여러 부정적인 결과도 도출해내고 있고, 긍정적, 부정적 결과물의 적절한 균형 유지는 국제 사회에도 파급효과를 미치므로 이들 국가들의 균형 잡힌 발전을 유도할 지원이 필요하다.[144]

넷째, 특히 사헬 및 중동 지역, 아프가니스탄. 위기 발생 가능 지역의 국가들로 구성된 취약국 지원에 대한 우선권은 갈등 유발을 방지하는 예방적 접근법에 있다. 따라서 위험요소가 있는 취약 국가들의 위기 예방 지원 및 필요한 중재의 조정이 필요하다.[145]

142) AFD 면담 내용
143) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
144) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
145) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

<표 4-10> 협력국 우선 순위 결정에 대한 업무 분장

주최	CICID (국제개발협력 정부간 위원회)	DGM (외교부 무상원조 담당국)
결정 사항	시기- 2009년 아프리카 내 14개 원조 우선 국가 지정	시기-2011년 3년간 (2011-2013) 예산 통해 14개 우선 빈곤국에 프랑스 양자 원조 50% 지원 결정
비고: 2012년 3개 국가 추가되었음		

출처: 중기 전략 참조하여 저자작성

프랑스는 지역적 우선순위를 구분하는 노력을 기울이고 있지만, OECD DAC Peer Review 및 최근 프랑스 원조의 동향에 대한 국제 사회의 의견에 따르면, 프랑스 원조의 최우선 순위 국가 리스트에 포함된 국가들이 최빈국이 아닌 경우가 있고, 이에 대한 꾸준한 비판이 있어 왔다.[146)147)] 이는 프랑스의 외교 정책 및 전략과 별도로 다루어질 수 없는 점이며, 이는 프랑스 원조에 있어 지속적인 과제라고 할 수 있을 것이다.

또한 중장기 전략에서 개발 원조의 목표와 자원의 차별화에 대해 언급하고 있다. 지역별 협력국의 역량과 선호도에 따라서 특정 목표 설정 및 그에 따른 대응 방안을 설정하고, 전략적 이슈를 뚜렷이 파악한 후 지역/국별 특정 목표 및 대응 방안을 설정한다. 아래 표를 통해 우선순위 국가의 4개 지역별 분류에 따른 분야별 목표를 볼 수 있다.

146) OECD (2008) DAC Peer Review of France 2008
147) OECD (2013) DAC Peer Review of France 2013

<표 4-11> 지역별 분류에 따른 분야별 목표

지역별 구분	지역별로 차별화된 목표
아프리카	성장 지원과 MDGs 달성 (support growth and achievement of the MDGs) - 빈곤 감소와 빠른 지속가능한 개발 도달 위한 해결책 강구 - 지속가능하고 일자리 창출하는 성장 지원 (인프라 및 민간부문 구축, 지역적 화합 강화 - 아프리카의 다자기구의 역량 강화 - 이민관리에 관한 유럽과 아프리카의 협력관계 구축 - 14개 최빈국에 대한 중점적 지원 (양자원조의 최소 50%, 2011-2013) - 아프리카 개발은행 지원
지중해 연안	집중을 위한 전망이 있는 지속가능한 발전 (sustainable development with prospects for convergence) <3가지 우선순위> - 일자리 창출을 양산하는 성장의 지원 - 유럽과 지중해 지역 내 화합의 도모, 긴장 및 갈등 요인 해소 - 대학, 문화 협력 및 순환 이민 발달을 통한 높은 수준의 인간개발 지원
신흥국들	글로벌한 균형 유지
취약/위기 국가들	안정성 촉진

출처: Development Cooperation: A French Vision- Framework Document, 2011, MAEE

나) 범분야 정책 문서의 수립

2008년 외교부에서 외교 전략 백서 2008-2020를 발간하여 프랑스 외교 활동에 관해 5가지의 우선순위 항목을 명시하였다. 이 중 원조와 직접적 연관이 있는 사항은 2가지 항목으로서 내용은 다음과 같다. 첫째, 세계의 평화, 안정 그리고 인권을 위한다. 둘째, 지속가능하고 균형 잡힌 개발을 추구하는 세계화 형성에 기여한다. 이러한 외교 백서의 내용을 바탕으로 원조의 정책 일관성을 이룩하고자 동 해에 외교부는 범분야 정책 문서 (Document de politique transversale 혹 Cross cutting issue Policy Document, 이하 DPT)를 수립하였다.

DPT를 통해 프랑스는 원조의 9개 주요 분야로 교육, 수자원, 보건 및 AIDS 퇴치, 농업 및 식량위기, 사하라 이남 아프리카 인프라 개발, 환경보호 및 종 다양성, 생산부문

개발, 거버넌스, 고등교육 및 연구역량 등을 선정하였다. 이 문서를 통해 재정 지원에 한정되었던 프랑스 원조의 방향성에서 분야별 및 범 분야 이슈 등의 개발 분야에 관심을 쏟기 시작했다는 점에 의의가 있다고 볼 수 있다.

다) 국가 실행 전략의 수립

2004년 외교부는 양자 원조를 위해 프랑스 개발 원조 우선 순위 국가들 55개 국가를 대상으로 5년 단위 국가 실행 전략(Documents Cadres de Partenariat 혹 Partnership Framework Documents, 이하 DCPs)을 수립하기 시작하였다. 1차 DCPs 수립 시작 당시 아직 원조 중장기 전략은 부재한 상태였다. DCPs 실행 전략은 사업 수행에 있어 협력국의 개발 전략과 일관성을 유지하고, 전략-사업 수행의 연계성을 높이기 위한 목적으로 수립되었다.

DCPs는 수립 결정 당시, 우선 순위 지역 55개 국가가 대상이었으나, 2011년 중장기 전략 에서 밝힌 DCPs가 수립되어 있는 국가는 총 38개 국가로 세부 국가 명단은 아래의 표와 같다.[148]

<표 4-12> DCPs 를 체결한 국가 리스트 (38개국)

알제리	DRC 콩	레바논	세네갈
베닌	지부티	마다가스카르	남아프리카 공화국
부르키나 파소	에티오피아	말리	탄자니아
브룬디	가봉	모리타니아	토고
캄보디아	가나	모리셔스	튀니지
카메룬	기니	모로코	바누아투
케이프 베르데	기니 비소	모잠비크	베트남
차드	아이티	나미비아	예멘
코모로스	케냐	니제르	
콩고 브라자빌	라오스	팔레스타인 자치구역	

출처: Development Cooperation:: A French Vision. Framework Document, 2011, MAEE

148) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document

AFD와의 면담에 따르면, DCPs는 전략별 전문성에 따라 내용이 갱신된다.[149] DCPs의 수립은 프랑스 대사의 권한 하에 협력국 정부와 대사관이 논의를 통해 세부적 사항을 결정하게 된다. 각 협력국마다 최대 3가지 우선순위 분야를 지정하게 되어 있고[150], 이 3개 우선 순위 분야에 맞춰 AFD 기관의 세부 목표(specific objectives)를 형성한다.[151]

<Box 4-2> Ghana의 개발 지원을 위한 AFD의 3가지 우선순위 (영-한 요약 번역)

AFD는 Ghana 정부의 경제/사회 개발 정책의 지원을 하고자 한다.
따라서 Ghana 정부의 사회경제개발을 위한 3개년 전략과 Ghana를 비롯한 15개 국가가 맺은 국가 협정의 내용을 개발 지원의 우선 순위 기준으로 잡는다.

AFD의 3가지 우선 순위 분야
1. 농업과 지역 개발 (Agriculture and rural development)
2. 지역 정부와 도시 개발 지원 (Suport to local governments and urban development)
3. 에너지 (Energy)

3가지 우선순위 분야 이외 AFD가 자회사인 PROPARCO를 통해 하고 있는 경제적 지원 및 financial tools 에 대해서도 언급되어 있다.

출처: AFD 홈페이지 (http://www.afd.fr/lang/en/home/pays/afrique/geo-afr/ghana/strategie-ghana)

DCPs 문서는 이 3가지 우선순위와 협력국에 지원하는 예산 등의 내용으로 구성되어 있으며, 협력국 지원 결정 시, 동의된 3가지 우선순위 및 AFD의 목표와 일치하는지 확인하게 된다.[152] 예산 부분이 포함되어 있으므로 문서 자체는 비공개지만, 문서에서 언급하는 3개의 우선 순위 분야는 AFD 홈페이지의 몇 국가별 부분에서 소개되어 있다. 그러나 아직 한정된 수의 국가들에 한해 소개되고 있다.[153]

OECD DAC Peer Review 2013에 의하면, DCPs가 협력국의 개발 전략과 항상 일치하지는 않고, 중요하게 고려되지 않을 때도 있다는 지적과 함께 아직 효과성을 가진 DCPs 수립을 위해 좀 더 노력을 기울여야 한다는 비판이 있다. 현재 수립된 DCPs는

149) AFD 면담 내용
150) AFD 홈페이지 www.afd.fr
151) AFD (2007) Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness
152) AFD 면담 내용
153) AFD 홈페이지 www.afd.fr

프랑스 중장기 개발원조 전략이 수립되기 이전에 형성되었고, AFD 면담에 따르면 곧 새로운 국별 수행 전략이 수립될 예정에 있다.[154] AFD는 프랑스의 외교 및 개발 전략과 일치 선상에 있으며, 정책 및 전략과 사업의 연계성을 연결시키려는 노력은 계속 진행되고 있다. 하지만 아직 변화의 속도는 느리다는 AFD 내부적 자성이 있는 것으로 판단된다.[155]

라) 효율적 원조 예산 관리를 위한 법 제정

2006년 원조의 예산 예측 가능성을 높이고 효율적 원조 예산 관리를 위하여 재정법(Loi organique relative aux lois de finances 혹 Institutional Act on Financial Legislation, 이하 LOLF)가 수립되었으며, 이는 책무(commitment) 바탕의 법률 문서이다. 이 법을 기반으로 프랑스의 원조 예산 비율을 정하게 되는데, 우선순위 지역 및 분야별로 할당 비율이 있고, 국회에서 예산 승인을 할 때 기준이 되는 법이라고 할 수 있다.

마) AFD 5개년 전략 계획의 수립

AFD는 실행 계획으로서, 제3차 5개년 전략 계획 Strategic Orientation Plan 2012-2016 (이하 POS 3)를 수립했다. POS 3는 2002년부터 수립하기 시작하여, POS 1(2002-2006), POS 2(2007-2011)을 거쳐 현재 세 번째로 수립된 AFD의 전략 계획이다. POS 3는 외교부의 중장기 전략이 수립된 이후에 세워진 첫 번째 전략 계획이다. AFD 면담에 따르면, 이 전략 계획은 기술적 경제적 협력을 이행하기 위한 계획으로서, 모든 관계 부처가 이 전략 계획 수립에 참여하게 된다. POS 3의 중요성은 2011년에 발간된 중장기 전략에서는 지역별 우선순위만 언급한 반면, 이 문서를 통해 분야별 우선순위를 밝히고 있다는 점이다.[156]

154) AFD 면담 내용
155) AFD 면담 내용
156) AFD 면담 내용

<Box 4-3> POS 3에 명시된 AFD의 12가지 우선 순위 (영-한 번역)

1. AFD의 모든 사업 수행 활동에 지속가능한 개발 목표를 공동의 기준(reference)으로 할 것
2. 사하라 이남 아프리카 지역- 식량 안보 동원, 사회 기반 시설 지원, 교육과 건강 분야를 위한 특정화된 활동
3. 지중해 연안 지역- 취업 및 사회적/지역적 불평등을 줄일 수 있는 활동에 집중
4. 특히 신흥국에서의 개발의 조화(reconcile), 기후 변화 최소화
5. 프랑스령 해외 영토의 경제 개발 지원(주거, 민간 부문, 지역 정부와 지역 화합 통함)
6. 경제적 수단(financial tool)의 다양성 증대
7. 프랑스 시민 사회와의 국제 파트너십과 협력 확대
8. 전문성 동원(expertise mobilization) 확대와 특별 기금의 설립에 대한 고려
9. 지식 생산물 및 지식 교환의 확대
10. AFD의 재정적 방식 강화
11. AFD의 인적 자원의 강화
12. 책무성, 사회/환경적 책임감에 대한 높은 기준 수립

출처: POS 3 (Strategic Orientation Plan) 2012-2016

바) 정부-AFD의 3개년 계약 체결 (Contract Objective Administration 2011-2013, 이하 COA)

프랑스 정부와 AFD간의 3년마다 갱신되는 계약문서로서, 3년 간의 AFD의 원조 목표 및 예산에 대해 명시하고 있다. 이 문서는 비공개 문서로서 내용은 외부에 공개되지 않는다. 이 계약 문서에는 3년간 AFD가 사업을 수행할 우선순위 분야 및 지역별 예산 비율이 기재되므로, 3년간의 대략적인 ODA 예산 비율에 대한 예측 가능성과 집중할 사업 분야에 대한 예측성을 보여준다고 할 수 있다.[157]

사) AFD 분야별/범분야 전략

CICID는 2009년 6월에 프랑스의 공적개발원조의 다섯 개의 우선 지원 분야- 교육, 보건, 경제 성장 지원, 농업 및 식량안보, 지속 가능한 개발- 를 결정했으며, 이는 2008년도 기준으로 프랑스 ODA 총액의 56%를 차지한다. 프랑스의 지원 분야는 12개 분야로, 교육 및 훈련, 젠더, 수자원 및 위생, 보건, 에이즈의 통제, 농업 및 식량 안보, 영양, 사하라 이남 지역의 인프라 개발, 환경 및 생물다양성의 보호, 민간 부문의 개발,

157) AFD 면담 내용

개도국의 조세, 무역을 위한 원조가 해당된다.[158]

AFD는 이에 기반하여 2009년 이후 7개 분야의 분야별 전략, 10개 분야의 분야별 지침을 수립했다.[159] 동 전략은 분야별 지원 우선순위 선정 기준, 주기, 추진절차, 고려사항을 담고 있다.

158) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
159) 현지조사 시 방문하게 되는 기관의 사례를 예로 들어 분야별 전략의 시행 단계를 구체적으로 조사하고 최종 보고서에 기술함.

<표 4-13> 프랑스 ODA 관련 외교부-AFD 법률, 정책 및 전략 문서

단계	시기/주기	정책 및 전략 문서	개요	주관/역할 분장
외교부 전략/정책 <주요 문건>	2002	원조백서	프랑스의 개발 원조 방향성 제시	외교부
	2004년부터 수립 시작 (5년 주기)	국별 실행 전략 DCPs (Partnership Framework Documents)	- 국별 우선 순위 3가지 명시 (협력국 대상 국별 예산의 80% 할당되어야 함) - 예산 명시 (비공개 문서) *전략 문서의 업데이트 필요	작성- 협력국 정부와 협의 (프랑스 대사 authority) 후 AFD 현지사무소 승인- COS
	2006	LOLF (Institutional Act on Financial Legislation) 예산관리법	ODA 예산 관련 법률 Commitment-base 로 예산 비율 배분 우선 순위/분야별 예산 비율 설정	
	2008	외교 전략 백서 2008-2020 (2008-2020 정책 전략)	2008-2020 프랑스의 외교 활동에 관해 5가지의 우선 순위 항목 명시	외교부
	2008	범분야 정책 문서 DPT (Cross-cutting Policy Document)	- 9개 주요 지원 분야 선정 - 명확한 연도별 지급액/일정을 명시하고, 최근에는, 3년간의 지원 예산율을 공표함.	발간: 외교부
	2011	Development Cooperation: A French Vision. Framework Document 프랑스 개발 원조 중장기 전략 (10년)	- 프랑스 개발 원조 정책의 10년간 전반적 전략 - 4개 주요 목표 명시 - 우선순위 집중 지역 4개 구분 및 14개 최우선 국가 지정 (2013년 현재 3개국 추가됨) - ODA 예산 배분 비율 명시	발간: 외교부
AFD 전략 문서/ 계약 문서	2012-2016	POS3 (Strategic Orientation Plan 3rd) AFD 5개년 전략 계획	- 5년간 분야별 우선 순위 명시 요약본만 공개- 웹사이트 (완본은 비공개)	발간: AFD
	3년 주기 2011-2013 (현재)	Contract objective administration	3년간 AFD의 집중 우선순위 분야 및 지역별 예산 비율 기재 현재 2014-2016 계약서 준비 중	작성: AFD 체결: 프랑스정부-AFD

출처: 저자 작성

나. 사업 수행 체계

1) AFD의 사업 수행 체계의 특징

AFD는 타 공여국들의 원조 기관들과는 달리, 유상 차관 기관 및 개발 은행의 성격을 강하게 가지고 있다. 그래서 원조 지원 결정 시, 협력 파트너 및 사업의 재정적 수익성, 안정성, 위험성 등을 고려한 후에 지원 방식(유상, 무상, 혼합 원조)을 결정한다. 이러한 AFD의 기관적 성격으로 인해, 사업 수행 전반적 단계에서 협력국이 사업 수행의 결정권을 가지고 있으며, 이는 사업 형성 단계에서부터 이행타당성조사, 재정 기획 및 배분 결정, 조달 및 용역까지의 전반적 수행과 관련된다. AFD는 협력국/파트너에게 재정적 지원을 통한 원조 지원 방식을 취하고 있으며, 사업을 수행하는 과정 안에서 협력국의 결정 및 방식을 존중함으로써 협력국의 책임성과 역량 강화에 의의를 두고 있다고 강조한다.

AFD는 협력국 사업의 재정 지원 시, 외부 기관 및 컨설팅 회사와의 계약 절차 및 필요 요건의 질 관리 관여 그리고 지속적 모니터링을 통해 질 관리를 하고자 노력하고 있다. 그러나 직접적인 사업 수행에 대해서는 관여하지 않으며, 외부 기관 및 컨설팅회사의 계약 절차 및 필요 요건의 질 관리에 관여하는 역할로 한정하여 재정 지원이 결정된 이후에 협력국이 직접 계약을 체결한다. 이런 체계에서 AFD는 각 사업의 수행단계에 필요한 절차와 적절한 가이드라인을 제시하고, 사업에 참여할 협력국과 사업 파트너에게 AFD 홈페이지를 통해 공개하여 활용하도록 하고 있다. AFD는 수행 과정의 원활한 진행 및 공정성, 부정 부패의 여부, 그리고 제시한 가이드라인의 준수 등을 확인하고 지속적 모니터링을 하는 것을 주요한 임무로 하고 있으며, 외부 기관 및 전문가를 통한 객관적인 사업 평가를 시행하고자 한다.

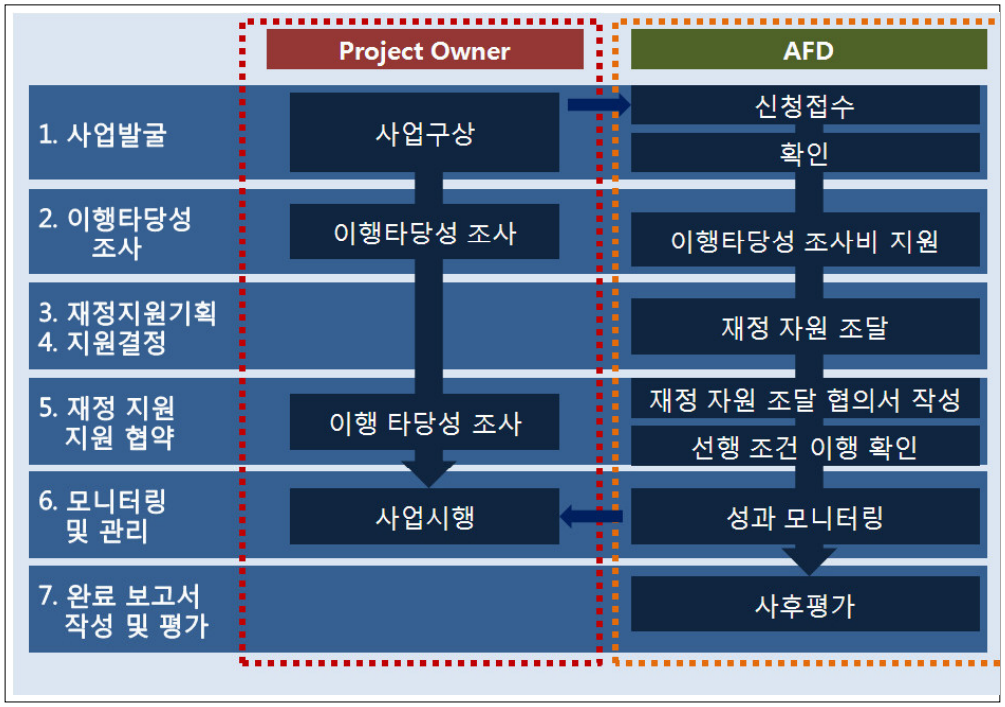
그러나 OECD DAC Peer Review 등의 보고서를 통해 국제 사회에서는 아직 AFD의 사업 모니터링 등 사업의 질 관리에 있어 개선의 여지가 있다고 보는 견해가 있으며[160)161)], 이는 앞으로 AFD가 풀어가야 할 과제이다.

---

160) MAEE (2011) Development Cooperation: A French Vision- Framework Document
161) Seek Development, www.donortracker.org

2) 사업 형성 단계

<그림 4-9> AFD의 사업순환주기의 개요



출처: 원조사업 성과관리의 개요 및 동향: AFD의 사례를 중심으로, 강경재, KOICA

AFD의 전반적인 사업 수행 체계의 개요는 위의 그림으로 나타낼 수 있다. AFD와 협력국 및 파트너의 업무 분장이 7개 단계에 걸쳐 구분되어 있는 것을 볼 수 있다. 이 장에서는 AFD와 협력국 및 파트너가 어떤 과정과 형식을 통해 사업 수행을 하며 업무 분장을 하는지, 각 단계별로 나누어 기술하도록 한다.

아래의 표를 통해, AFD가 사업 수행 시 7가지 단계를 여러 세부 단계로 나누어 실행하고 있는 것을 볼 수 있다. 각 세부 단계에서 AFD와 협력국 및 파트너의 역할 분장에 대해서 알아볼 수 있다.

<표 4-14> 사업 수행 체계 단계별 업무분장

단계	세부 단계	시기/주기	내용	비고 (조치필요사항, 기한)	주관
1. 사업 발굴	사업 제안 요청서 수령	-	사무소: 협력국에서 제안하는 사업요청서 수령	-	• 사무소- 현지 정부의 사업제안서 신청 접수 및 확인 • 본부/지역 부서- 신청 확인 및 검토
	사업 제안서 심사	-	AFD 내부위원회가 요청 검토 후 사업 승인 결정	-	본부 - 내부위원회
	사업 심사 담당팀 형성	사업 심사부터 재정 지원 결정시기 까지 약 1년 소요됨	• 지역 부서 내 전담팀 형성 : 지역별/국별 전략과 일관성 유지하는지 확인	DCPs POS 3 (전략계획) COA (AFD 계약)	본부 - 해당 지역팀 (Operations 부서 내)
	사업 준비팀 형성		• 사업 승인 후 준비과정 시작 : 분야별 부서 (6~7개의 세부 분야 팀 중 1개 팀 담당) <project team 구성: 전담직원 1인>	분야별 전문성 활용 별도 가이드라인 부재	본부 - 분야별 팀 (technical unit)
2. 이행타당성 조사	사업 이행 타당성 조사		• 협력국 주관으로 실시 : 타당성 조사 실시할 컨설팅 업체 고용	협력국- 용역/조달 전담 AFD 지침-<환경사회적 책임>문서 사업과정 전반: 사업이행관계자 준수 필	• 협력국 - 사업 관련 정부 부처 • 본부 - 이행타당성 조사비 지원
	사업 심사		• 본부 내부위원회 및 3개 팀 : 타당성 조사 결과 정보 공유 • 재정 위원회 (financial committee) : 사업성 평가를 내림	-	본부 - 내부위원회, 사업 전담팀, 위험관리팀, 법적 관리팀 - 재정위원회
3. 재정지원기획	사업의 재정 지원 기획		• 재정적 합의에 대한 조건 및 책무 결정 -> 사업전담팀 리더 (Project team leader)가 현장 확인 방문	-	

4. 지원 결정	재정 지원 결정		• 재정적 지원의 형태 및 지원 금액 결정 (loans/grants) : 협력국으로부터 요청/이의 제기 시- 최종적 지원 금액 협상 가능 (AFD 이사회로 넘어가는 단계까지)	-	• 본부 - AFD 이사회 4개의 담당 정부부처 소속 4인
5. 재정지원 협약	재정자원 지원협약	-	• 협력국의 선행 조건 이행 확인 후 협약 작성	-	
6. 모니터링 및 관리/ 7. 완료 보고서 작성 및 평가	사업 수행	-	• 협력국 전담 총괄 : 조달/용역 계약 및 관리	AFD의 질 관리 : No-Objection 제도	• 협력국 관련 부서 - 용역업체 관리 • 본부 - 조달 부서 <사무소 직원 정기 교육, 사무소 파견> • 사무소 - team leader 조달/용역 문서 검토
	모니터링 및 평가	-	• 진행 중 사업 모니터링 • 종료 사업에 대한 종료평가 • 외부전문가/기관 의뢰 -> 현지의 다른 평가 기관 컨택하여 평가 진행 (의무조항)	평가시 분야별 표준지표 활용(58개)	• 사무소 • 사무소- 내부 평가(종료 평가) • 외부전문가/기관- 사후 평가

출처: AFD 면담 기반하여 저자 작성

가) 사업 발굴 및 형성, 기획 및 재정 지원의 절차

사업 발굴은 세부 4 단계로 나눌 수 있으며, 자세한 내용은 다음과 같다.[162]

첫째, 협력국 및 파트너의 사업 제안 요청: 신규 사업은 협력대상국의 요청에 의해 시작된다. 협력국 및 파트너가 제안하는 사업 요청서가 AFD 현지사무소에 접수되면, 본부의 해당 지역 부서에서 사업 요청서의 신청을 확인하고 검토한다.

둘째, 사업 제안서 심사: 제안서 심사는 AFD 내부 위원회에서 이루어지며, 사업 제안의 요청을 검토 후에 사업 승인 여부의 결정을 내리게 된다. AFD가 유무상 원조의 통합 집행 기관이지만 유상 원조를 많이 하는 기관의 특징상, 개발 은행에서 차관 결정 시 요구하는 필요 요건을 충족하는가 여부에 관해 심사하는 단계라고 판단된다.

셋째, 사업 심사 담당팀 형성: 사업의 승인 결정이 나면, 본부의 해당 지역 팀 내에 전담팀이 형성된다. 이 때 DCPs가 수립되어 있는 국가의 경우, 요청된 사업 내용이 DCPs에서 명시하고 있는 3가지 우선순위 분야와 POS 3, COA에서 언급된 지역별, 국별 우선순위 분야와 일치하는지 확인한다. 그리고 사업 제안 요청과 지역/국별 전략이 일치하게 되면 AFD 내부 위원회가 제안서를 검토한 후에 심사 결정을 내린다.

넷째, 사업 준비팀 형성: 사업 제안 요청서 승인 후 사업 준비팀을 형성하게 되는데, 이 때 주 책임은 본부의 Operations 부서 내 분야별 팀이 담당하게 된다. 6~7개의 세부 분야별 팀이 있는데, 그 중 해당 팀이 주 책임을 맡게 되며 사업을 전반적으로 이끄는 역할을 담당한다. 분야별 팀 내 사업별 전담 직원 1명이 프로젝트 팀(project team)을 구성하게 된다. 각 분야별 팀은 구성 인원들이 전문성을 가지고 있고, 따라서 따로 활용할 별도의 가이드라인은 부재하다.

162) AFD 면담 내용

이행타당성 조사의 실행은 다음과 같이 타당성 조사 실시와 결과의 심사, 2단계 과정으로 진행된다.[163)164)]

첫째, 사업 이행타당성 조사: AFD는 이행타당성 조사를 비롯하여 사업수행에 직접적 관여를 하지 않는다. 대부분의 협력대상국에게 이행 타당성 조사비용을 지원하고, 협력대상국이 전담하여 타당성 조사를 담당할 컨설팅회사를 자체적으로 선정하여 실시한다. 따라서 AFD는 타당성 조사의 용역에 대해 법적인 책임을 지지 않는다.

그러나 AFD 현지 사무소는 용역 업체에 대해서 지속적인 모니터링을 실시하고자 노력하고 있다. 그리고 이행타당성 조사 시 협력국 및 파트너가 따라야 할 AFD의 지침은 "환경 사회적 책임" 문서이며, 사업 과정 전반에 걸쳐 사업 이행 관계자들이 필수적으로 준수해야 할 책임에 대해 언급하고 있다. 이에 따라 독립적인 팀이 환경 사회적 영향을 측정하고, 그 결과에 따라 문제 사항의 완화를 위한 결정 및 실행계획(action plan)을 마련한다.

이행타당성 조사를 통해 AFD와 협력국이 함께 기술적인 측면, 기관 역량강화 측면, 재정효율성 측면, 사회문화적이고 환경 친화적인 측면, 사업 환경 개선을 위한 법적 지원의 필요 여부 등을 고려하여 조사를 진행한다. 필요한 경우, 타당성 조사 이후에 더 추가적인 조사 연구를 거칠 수 있다. AFD의 타당성 조사 비개입에 대한 위험부담 및 우려가 존재하지만, AFD 면담에 따르면, AFD에게 가장 중요한 것은 사업이 협력국 전략과 AFD가 따르는 프랑스 및 협력국의 정책 및 전략의 우선순위와 일치하는 지에 대한 여부이다. 협력국의 개발 계획 내에서, 협력국이 사업 제안을 하면, AFD는 사업 제안의 여러 측면을 고려해보고 지원을 결정하는 형식을 취한다. 이행타당성 조사 실행 시 AFD 사업을 담당하는 지역/분야별 부서의 전문성/협력 아래 사업을 수행하며, 이에 대한 별도의 세부적 지침은 없다.

---

163) AFD 면담 내용
164) AFD 웹사이트 www.afd.fr

둘째, 타당성 결과에 따른 사업 심사: 사전 조사 종료 후, AFD 본부 내에서 내부위원회, 사업 전담팀, 위험관리팀, 법적 관리팀이 정보를 공유하고, 이후 재정 위원회(financial committee)가 사업성에 대한 평가를 내린다.

다음 단계인 재정 지원 기획, 결정 및 협약 체결의 과정은 다음과 같다.[165)166)]

재정 위원회가 사업성 평가를 내리고 나면, 협력국 및 협력파트너와 AFD 간의 재정적 합의에 대한 조건 및 책무를 결정하게 된다. 이를 위해 사업 본부의 사업전담팀 리더(project team leader)가 현장 확인 방문을 하게 된다. 사업의 기획 및 형성 시기부터 재정 지원의 결정 시기까지 보통 1년의 기간이 걸린다. 이행타당성 조사의 결과에 따라서 원조 유형(modality)이 결정된다. AFD 면담에 따르면, 재정 지원 규모에 관해 협력국 및 협력파트너로부터 요청 혹 이의가 제기될 시, AFD 이사회로 최종 결정이 넘어가는 단계까지는 최종적인 지원 금액의 협상이 가능하다.

재정 지원이 결정되면 AFD가 협력국 및 파트너와 법률적 문서인 재정지원협약을 맺고, 체결 후 전방위 책무(full commitment)가 필요하므로, 문서에 명확한 조건을 명시하게 된다. 그래서 협약 이전에 사업이 잘 진행될 수 있는 사업 및 위험 요소에 대한 조건을 확인, 깊이 있는 환경 및 배경의 조사 연구, 사업으로 인한 현지인들에 대한 영향 등에 관해 조사 연구를 거치게 되며, 이 과정의 정확성에 대해 강조를 둔다. 그래서 법적 문서에 대한 논의 과정은 몇 개월이 걸리기도 한다. 아래의 표에서 AFD가 협력국 및 파트너와 맺는 재정 지원 협약의 종류를 볼 수 있다.

165) AFD 면담 내용
166) AFD 웹사이트 www.afd.fr

<표 4-15> 재정 지원 협정 양식 리스트

대상	양식
일반 기본양식	재정지원협정 기본양식
국가간	국가간 재정지원협정 기본양식
협력국 내 기업	기업 재정지원협정 기본양식
금융기관	금융기관 재정지원협정 기본양식

출처: AFD 홈페이지 출처 www.afd.fr 참조하여 저자 작성

<Box 4-4> 재정지원협정 기본양식사례

MODEL CONVENTION FOR LOANS MADE TO STATES

1. This agreement must be drafted with the support of DXR / DG.
2. Waivers or amendments of covenants, or CSR procurement can be made with the agreement of the departments concerned
   (or, respectively: DFC, AES, Support Unit procurement in DAT).
3. The footnotes pages are to be operational to facilitate the drafting and must be completely removed once the writing is complete.
4. In an agreement signed in English, you should use the English version of this document available on the DFO (M056a).
5. For loans in currencies other than the Euro, see DFC.

CONVENTION AFD No. :
PROJECT TITLE:
CREDIT AGREEMENT dated between AFD, the Lender and the Borrower

출처: AFD 홈페이지 출처 www.afd.fr

<Box 4-5> 재정지원협정 기본양식의 목차 예시 (프-영 번역)

TABLE OF CONTENTS

1. 정의 (DEFINITIONS)
2. 금액 및 조건 (AMOUNT AND CONDITIONS)
3. 협의 (ARRANGEMENTS)
4. 이자 (INTERESTS)
5. 이자 계산 변동 (CHANGING THE CALCULATION OF INTEREST)
6. 수수료 (COMMISSIONS)
7. 환불 (REFUND)
8. 조기 취소 및 환불 (EARLY CANCELLATION AND REFUNDS)
9. 추가적 지급 의무 (ADDITIONAL PAYMENT OBLIGATIONS)
10. 계산서류 (STATEMENTS)
11. 기여 (COMMITMENTS)
12. 정보 기여 (COMMITMENTS OF INFORMATION)
13. 크레딧 디폴트의 선급 (ADVANCE OF CREDIT DEFAULT)
14. 신용 관리 (CREDIT MANAGEMENT)
15. 기타 (MISCELLANEOUS)
16. 공지 사항 (NOTICES)
17. 적용 가능한 법률, 중재 및 서비스 주소 (APPLICABLE LAW, ARBITRATION AND ADDRESS FOR SERVICE)
18. 효과적/독립적 감채 기금 (EFFECTIVE SINKING FUND INDEPENDENT]

APPENDIX 1A - 정의 (DEFINITIONS)
APPENDIX B - 해석 (INTERPRETATIONS)
APPENDIX 2A - 서술 (DESCRIPTION)
APPENDIX 2B - 틀 (FRAME)
APPENDIX 3 - 계획 (PLAN)
APPENDIX 4 - 선제 조건 (CONDITIONS PRECEDENT)
APPENDIX 5 - 모델 (MODELS)
APPENDIX 6 - 환경 사회적 컨트롤 과정에서의 완화 (MITIGATION IN THE PROCESS OF CONTROL ENVIRONMENTAL RISKS AND SOCIAL)

출처: AFD 홈페이지 출처 www.afd.fr

3) 사업 시행 단계[167)]

가) AFD 조달 및 계약의 특징

<표 4-16> 조달 및 용역의 과정

	과정	비고
협력국/파트너 AFD	재정지원동의서 체결 (법적문서로서 법률효과 지님)	유/무상 형태를 기재 간략히 실행사업 명시
협력국 담당 부처	용역업체/service provider선정 :dgMarket, Devex 등 웹사이트에 입찰 공고	AFD 웹사이트에 용역업체가 이용 가능한 문서 양식 제공
AFD 사무소 (Team leader)	No-Objection 제도 : 입찰에 응한 업체들의 서류 질 관리 AFD 서류 관련 가이드라인 준수 여부 확인: **준수 시 "Give No-Objection"**며, 협력국이 업체 선정	AFD 서류작성 가이드라인 (AFD 웹사이트)

출처: AFD 면담에 기반하여, 저자 작성

AFD는 조달 및 용역의 계약 체결에 있어 일반적인 개발 은행(Development Bank)과 유사성을 띈다. 그리고 이 점이 타 공여국의 무상 원조를 중점적으로 하는 원조기구들과의 차별점이라고 볼 수 있다. AFD는 사업을 수행하는 컨설팅 사업체와 직접 계약을 체결하지 않지만, 조달 및 용역을 수행하는 과정에 있어 품질 관리에 관여한다. 그러나 직접적 계약의 과정으로서 조달, 용역의 문제는 사업이 수행되는 협력국의 엄격한 책임으로 간주한다.

AFD는 이러한 조달 및 용역 관리 방식을 통해 협력국이 사업에 대한 책임성을 갖게 되고, 궁극적으로 협력국의 역량 강화를 도모하는 데 긍정적 영향을 미칠 것이라고 강조한다. 따라서 협력국 및 파트너를 사업의 책임자(owner)라고 명명하고, 이 방식을 통해

167) 프랑스 개발 컨설팅 업체인 SOFRECO에 따르면, 프랑스 내 대다수 개발협력 관련 컨설팅 업체/service provider들은 AFD가 유상 원조를 많이 지원하기 때문에, 상대적으로 타 기구(World Bank, EU)들의 사업 용역을 상대적으로 많이 하는 편이라고 한다. 본문에서 명시한 것처럼, AFD는 용역 업체 서류의 질 관리를 위한 독자적 가이드라인을 가지고 있으며, 협력국/파트너가 사업의 직접 수행 주체이므로 권한을 협력국/파트너에게 양도한다. 반면, 프랑스의 많은 국제 용역 업체/service provider들은 EU 사업에 참여 시, EU 의 가이드라인 및 규정을 따르게 된다. EU는 AFD와 달리, 용역 업체 선정 시 경우에 따라 Framework Agreement 를 수립하는 방식을 활용한다. 이에 대한 자세한 내용은 4개국 시사점을 다룬 6장을 참고 바람.

협력국에서의 지속가능한 사업 활동을 도모하는 것이 주요 원칙이라고 밝히고 있다.[168)]

AFD는 조달 과정 중 품질 관리를 위해 AFD 웹사이트에 가이드라인(Guidelines for the Procurement of AFd-Financed Contracts in Foreign Countries) 및 용역 업체가 입찰 시 활용 가능한 문서 양식(유형별 계약서 양식 등)을 게시한다. 그래서 입찰 업체들의 서류 및 입찰 과정의 질을 보장하려는 노력을 기울인다. 입찰 문서 양식(영어, 불어)의 활용 여부는 권유 사항일 뿐 강제적이지 않다. 그러나 사업을 선정하고 지원할 재원을 결정하는 단계에서는 가이드라인이 철저하게 지켜져야 하며, No-Objection 제도를 통해 가이드라인 준수 유무를 확인한다.

<Box 4-6> AFD 조달 가이드라인 목차 - 자금 지원 계약

Guidelines for the Procurement of AFD-Financed Contracts in Foreign Countries

TABLE OF CONTENTS

정의 (Definitions)
1. 모든 AFD 재정지원 조달 계약에 적용되는 일반 규정 (Common provisions applicable to all AFD-financed contracts)
1.1 가이드라인의 적용 범위 (Scope of application of the Guidelines)
1.2 조달 관리 일반 원칙 (General principles governing procurement)
1.3 자격 기준 (Eligibility criteria)
1.4 부패 및 사기 (Corruption and Fraud)
1.5 사회환경적 책임 (Social and Environmental Responsibility)
1.6 AFD에 의한 통제 (Controls made by AFD)
2. 공공 조달 규정에 따른 수혜자에 의해 수여 계약 (Contracts awarded by Beneficiaries subject to public procurement regulations)
2.1 국제 및 국내 입찰 (International and National Bids)
2.2. 공급 및 장비 계약 (Works, supply and equipment contracts)
2.3 컨설팅 서비스 계약 (Consultancy services contracts)
2.4 계약의 다른 유형 (Other types of contract)
3. 공공 조달 규정에 따르지 않는 수혜자에 의해 수여 계약 (Contracts awarded by Beneficiaries not subject to public procurement regulations)
3.1 일반적 프레임워크 (General framework)
3.2 내부 조달 규칙을 갖는 수혜자 (Beneficiaries having their own internal procurement rules)
3.3 내부 구입 및 조달 과정을 갖지 않는 수혜자 (Beneficiaries having no internal purchasing / procurement procedures)
3.4 특별한 경우 (Specific cases)
Appendix : Statement of Integrity

출처: AFD 홈페이지

168) AFD 면담 내용

나) No-Objection 제도[169][170]

No-Objection 제도는 조달 및 용역의 품질 관리를 하기 위해 AFD가 활용하고 있는 제도로서, 이 제도를 통해 서류 단계의 품질 관리를 하며 조달/용역의 각 단계별 과정에서 이 제도의 기준을 통과해야 한다. 이 때 기준은 AFD가 제시한 가이드라인의 내용에 따른다.[171]

재정 지원의 확정 후, 협력국 및 파트너는 dgMarket, Devex 등의 웹사이트를 통해 입찰 공고를 낸다. 입찰의 책임은 협력국 및 파트너의 책임 아래 진행된다. 입찰이 시작된 이후에 AFD 현지사무소는 No-Objection 제도를 통해 용역 업체들의 서류 확인을 통해 품질 관리를 하게 된다. No-Objection 제도는 다음의 순서에 의해 진행된다.

첫째, AFD 현지사무소는 AFD의 재정 지원 사업 경쟁에 참여한 조달 및 용역업체들의 필요 서류의 내용 및 양식이 제대로 갖추어졌는지 확인을 거친다. 둘째, 필요 서류를 모두 갖춘 업체들의 short-list를 형성한다. 셋째, AFD가 short list 내 업체들이 서류의 질 관리를 통해 지원 자격을 갖추었는지 확인한다. 넷째, 업체의 서류를 평가하는데, 이 때 AFD의 서류관련 가이드라인에 준수하는지 여부를 살펴, 준수했을 시 No-Objection을 주게 된다. No-Objection을 받은 용역업체들 중 업체의 선정 및 계약 일련의 과정은 협력국 및 파트너의 책임 하에 진행하게 된다.

조달 및 용역 업체의 서류 검토 기간은 제출 서류의 질과 형식에 따라 차이가 있다. AFD 권고에 따른 문서 양식일 경우 검토 기간이 짧으나, 그렇지 않은 경우에는 건별로 약 2주 정도가 소요되기도 한다.

다) AFD 조달 부서 인력 및 업무분장

AFD 본부에 2명이 상주하고 있으며, 그 외 인원들은 현지사무소로 각 사무소당 3~4년 기간 동안 파견된다. AFD는 대부분의 조달 용역 담당자를 현지사무소에 파견 보내며, 본

169) AFD 홈페이지 www.afd.fr
170) AFD 면담 내용
171) AFD, Guidelines for the Procurement of AFd-Financed Contracts in Foreign Countries

부에 상주하는 인력은 현지사무소의 조달 담당 인력의 훈련을 통해, 담당 인력의 역량을 강화하는 방향으로 시스템화 하고자 노력하고 있다. 현지사무소로 파견된 조달 및 용역 부서 직원이 1년에 3회 정도 사무소의 팀 리더들을 대상으로 정기적인 교육을 수행하고 있다. 본부의 조달 용역 팀은 현지사무소 인력을 지원 및 관리하고 직접 업무는 현지사무소에서 진행될 수 있도록 시스템을 구축하고 있다. 조달 관련 직접적인 업무는 현지사무소의 팀 리더가 주관하고 조달 및 용역 문서들의 검토를 담당한다.[172]

라) AFD 용역 및 조달 시스템 체계

AFD의 일반 용역 및 조달시스템은 achat public 시스템을 이용한다. AFD 본부 내부 필요에 의한 용역 및 조달 입찰은 AFD 홈페이지를 통해 공고를 내고 선정한다. AFD의 개발원조 용역 및 조달시스템으로 AFD/dgMarket 사이트를 운영한다. AFD 재정 지원을 받는 공여국 및 기관은 이 시스템을 이용해서 조달 및 용역 공고를 내고, 필요 절차를 거쳐 용역 업체를 선정한다.(http://tenders.afd.dgmarket.com/)

AFD는 상황에 따라 수의 계약을 체결하기도 한다. AFD 재정 지원 사업에 참여해본 경험이 많은 컨설팅 업체(SOFRECO)와의 면담 결과에 따르면, 1~2주 이내에 실행이 요구되는 짧은 미션이기 때문에 입찰 과정을 거칠 수 없는 긴급한 미션, AFD 내부적 필요에 의한 연구 조사 등의 경우에 수의 계약을 맺는 경우가 있다. 면담을 진행했던 SOFRECO 컨설팅 업체의 교육 섹터의 경우, 이러한 수의 계약 방식으로 선 사전조사(pre-feasibility study) 혹 사전조사(feasibility study)에 참여한 적이 있었다고 밝혔다.[173]

마) 지불 방식 및 과정[174]

첫째, AFD가 협력국-조달 및 용역업체의 계약에 동의한다. 둘째, 업체가 협력국의 재정부처에 송장을 보낸다. 셋째, 계약 내용을 확인한다. 넷째, 협력국 재정부처에 계약

172) AFD 면담 내용
173) 컨설팅 업체 (SOFRECO) 면담 내용
174) AFD 면담 내용

서를 보낸다. 다섯째, AFD가 업체에게 직접 지불한다. 이는 비용이 업체에게 확실히 지불되는 것을 보장하기 위함이다.

바) 용역 기관의 품질 관리 및 모니터링

컨설턴트 기관의 사업 수행 관련 규정 및 지침에서 가장 중요한 사항은 협력국의 규정을 준수해야 하며 (AFD는 자체적인 규정을 강제하지 않음), 그 외의 국제적 조달/용역 수행과정에서 인정되는 형태의 수행 방식을 권고하고 있다.[175]

품질 관리 및 모니터링에서 현지 사무소의 역할은 다음과 같다. 현지에서의 조달 및 용역업체 관리에 있어서, 모니터링을 통한 일상적 사업 관리를 담당한다(technical leader). 문제 발생 시, 현지사무소의 technical leader가 이의를 제기한다(give objection). 심각한 문제일 경우 AFD 본부에 보고하면, 본부에서 문제를 고려한 후 사무소에게 결정을 통보하고, 현지 사무소가 협력국에 결정을 통보한다. 이 때 AFD 본부에서 문제 조사 및 해결을 위해 직원을 파견하기도 하지만, 매우 심각한 상황이 아닌 경우에는 현지 사무소의 technical leader 가 관리한다. 그리고 심각하지 않은 문제의 경우 현지사무소 차원에서 문제를 해결한다. AFD에게 있어 용역 품질 관리 시 가장 큰 기준은 이 관리 방식을 통해 협력국의 역량을 강화할 수 있는가 이며, 따라서 위험 부담은 협력국의 신뢰 구축을 위해선 필요한 단계로써 위험을 무릅쓸 필요가 있다고 강조한다.[176]

AFD 현지 사무소의 모니터링 방식은 현지사무소의 규모에 따라 상이한 모니터링 방식을 취하고 있다. 국별 현지 사무소 인원수는 사무소의 규모에 따라 1인 사무소~30여명의 인원이 있는 사무소 등 차이가 크다. 아래의 표에서 현지사무소의 규모별 모니터링 방식을 확인할 수 있다.[177]

175) AFD 홈페이지 www.afd.fr
176) AFD 면담 내용
177) AFD 면담 내용

<표 4-17> 현지사무소의 규모에 따른 모니터링 방식

간접 모니터링 (전화 확인)	직접 모니터링 (현장 방문)
- 규모가 적은 사무소의 경우 - 사업이 원활하게 진행되고 있는 것을 아는 경우	- 규모가 있는 현지 사무소 : 4인 인원, 10일 정도 기간 소요

출처: AFD 면담 내용

AFD 면담에 따르면, 각 현지 사무소를 관장하는 팀 리더의 개인적인 질 관리 역량 및 개인적인 기여도에 따라 모니터링의 질에 차이가 있을 수 있다. 또한 사업 수행 모니터링을 위한 적절한 데이터 확보가 어려운 상황도 발생한다. 따라서 모니터링에 대한 노력은 기울이고 있으나, 사업의 질 관리의 효과성에 대해서는 의문이 제기되기도 한다.[178]

사) 용역 기관 입장에서 본 조달 및 용역 관련 현황 및 과제[179][180]

컨설팅 업체와의 면담을 통해 AFD와 협력국 및 파트너 그리고 직접 수행하는 용역 업체의 관계 및 사업의 질 관리에 대해 현장에서 어떤 과정을 통해 이루어지고 있는지 볼 수 있었다.

첫째, 협력국/파트너(클라이언트)와 실행 용역 업체 관계는 다음과 같다. 컨설팅 업체와의 면담에 따르면, 이론상 정부부처가 직접적 의뢰인(client) 이므로 적극적 관계를 유지해야 하지만, 그렇지 못한 경우가 발생하기도 한다. 예를 들어, 협력국이 TOR을 작성할만한 역량이 되지 않는 경우, AFD는 사업수행에 참여하는 컨설팅업체와 비공식적인 의사소통을 통하여 TOR을 마련하는 것을 허용한다. AFD의 실제 협력대상자는 협력국의 관계부처이지만, 협력국의 관계부처의 역량에 따라 비공식적인 차원에서 의사소통의 채널이 다변화될 수 있음을 허용하고 있다고 볼 수 있다. 그래서 AFD가 공식적으로는 사업의 과정이나 질 관리에 있어 참여를 최소화하고자 하지만, 실질적으로는 비공식적 방식을 통해, 특히 수월한 사업 수행을 위해 해당 용역 업체의 요청 시 간접적 질 관리를 하고 있는 것으로 보여진다.[181]

178) AFD 면담 내용
179) 컨설팅회사 SOFRECO 면담 내용
180) 전 SOFRECO 교육전문가 면담 내용

둘째, 협력국 규정 준수 및 협력국 시스템 활용 여부는 다음과 같다. 협력국 자체의 규정과 법이 제대로 형성되지 못한 경우들이 종종 있고, 시스템이 부재하기도 한다. 협력국이 이를 운영할만한 마땅한 가이드라인을 갖추지 않은 경우, 이를 대체할 수 있는 방법으로 국제사회에서 통용되는 가이드라인(예: 세계은행 등)을 활용할 수 있도록 한다. 현실상 협력국 내 시스템이 구축되어 있지 않은 경우가 많아 용역 업체 자체적으로 다른 기관의 시스템, 규율 등을 차용하여 협력국 상황에 맞게 활용하고 있는 것으로 보여진다. 용역 업체와의 면담 결과에 따르면, 타 용역 업체들도 비슷한 방식을 적용하여 시스템 및 규율을 형성한다.[182]

컨설팅 업체 면담에 따르면, 현장에서의 AFD의 사업 수행 체계는 여러 세부 단계로 나누어져 있어 실행의 분절화 정도가 높은 편이다. 사업에 참여하는 컨설팅 업체 및 기관의 수가 단일하지 않으며, 이행타당성 조사, 사업 수행 그리고 사업 결과에 대한 종료 평가에 이르기까지 각각 다른 업체가 수행할 수 있어 사업 수행 체계의 분절화로 인한 어려움도 존재한다. 사업 형성 단계부터 사업 결과까지의 과정에 참여한 업체 및 기관의 다양성과 분절화된 상황은 사업 목표에 따른 효율적이고 효과적인 결과를 산출해내지 못할 수 있게 하는 요소 중 하나로 작용하는 것으로 보여진다.[183]

용역 기관의 면담에 따르면, 사업 수행 시 현장에서의 과제 및 노력은 다음과 같다. 면담을 진행한 SOFRECO 컨설팅 업체는 현지에서 컨설팅 회사가 AFD 사무소와 논의 사항이 있을 때, 비공식적 루트를 통해 의사소통 및 논의를 한다고 밝혔다. 그러나 실제의 클라이언트는 협력국 및 파트너이므로 다소 애매한 상황에 놓이는 경우가 있는데, 특히 사업 수행시 직접 클라이언트와 AFD 사이에서 협의 불일치가 생길 경우에 더욱 그렇다.

그리고 조달 및 용역 업체 선정과 AFD 승인 후 실행되지 못한 계약들이 발생하기도 한다. 이는 주로 AFD-협력국 및 파트너의 이해도 차이 때문이며, 문제점 및 초과비용이

181) 전 SOFRECO 교육전문가 면담 내용
182) 컨설팅회사 SOFRECO 면담 내용
183) 전 SOFRECO 교육전문가 면담 내용

발생하기도 한다는 지적이 있었다. 문제점이 발생하는 이유 중 상당 부분이 분절화된 프로젝트의 조달 및 용역으로 지적되었다. 그리고 이는 AFD 사무소 직원에게 관리의 문제를 지운다. 한 프로젝트에 참여하는 모든 용역 업체들을 제대로 관리할 시간이 부족하고, 같은 사업에 참여한 컨설팅회사 및 업체들이 상호 호혜 효과를 내기 어려우며, 궁극적으로 좋은 결과를 내는 데 어려움이 생길 수 있다.

컨설팅 업체의 면담에 따르면, AFD의 재정 지원 사업을 수행하는 용역 업체들은 이러한 점을 보완하고 효과적 사업 수행을 하기 위해, 자체적인 비공식적 방식을 통해 AFD와 사업 수행 및 모니터링 부분에 있어 지속적인 의사 소통을 하려고 노력한다. 이는 모든 용역 업체들이 이 방식을 활용할 수 있는 역량이 갖추어져 있는지 여부, 이 방식을 AFD가 활용하기 위해 필요한 해당 용역 업체에 대한 신뢰도 여부는 각 현지사무소와 업체의 역량 및 AFD-업체 관계 형성에 따라 다를 것이라고 판단된다. AFD는 현지사무소의 권한 강화를 강조하고 있고, 따라서 이러한 비공식적인 AFD-업체의 소통 방식과 이 방식이 가져오는 장단점에 대해 일반화할 수 없는 것은 자명하다. 그러나 공식적 시스템상 괴리가 느껴지는 부분을 채우기 위해 AFD와 용역 업체가 협력하고 있다는 부분은 주목할 만하다.[184)185)]

아) 현지사무소의 예비 사업풀 보유

사업 발굴 단계에서 사업의 승인을 받고 사업 이행타당성 조사를 실시하였으나, 사업 심사에서 최종 승인을 받지 못하는 경우들이 발생하기도 한다. 이는 위기 상황의 국가 등 국가별로 상황이 상이하거나, 이행타당성 조사 결과가 부정적인 경우이다. 최종 승인을 하는 AFD 이사회에서 승인을 받지 못했을 경우에 6개월 정도 사업풀 포함에 대해 연장을 요청하기도 한다. 따라서 AFD 현지사무소는 예비 사업풀을 구비해두고 있다. 그러나 이러한 예비 사업풀을 관리하는 가이드라인은 부재한 상황이다. 현지사무소를 통해 축적되는 예비 사업풀 리스트는 실행 부서(Operations 부서) 내 해당 분야별 팀(technical unit)에서 담당하며, 필요시 해당 지역별 팀과 현지사무소의 지원을 받는다.[186)]

184) 컨설팅회사 SOFRECO 면담 내용
185) 전 SOFRECO 교육전문가 면담 내용

3) 사업 유형에 따른 전략-사업 수행의 연계성 노력과 과제

가) 전략-사업 수행의 연계성 노력 및 과제

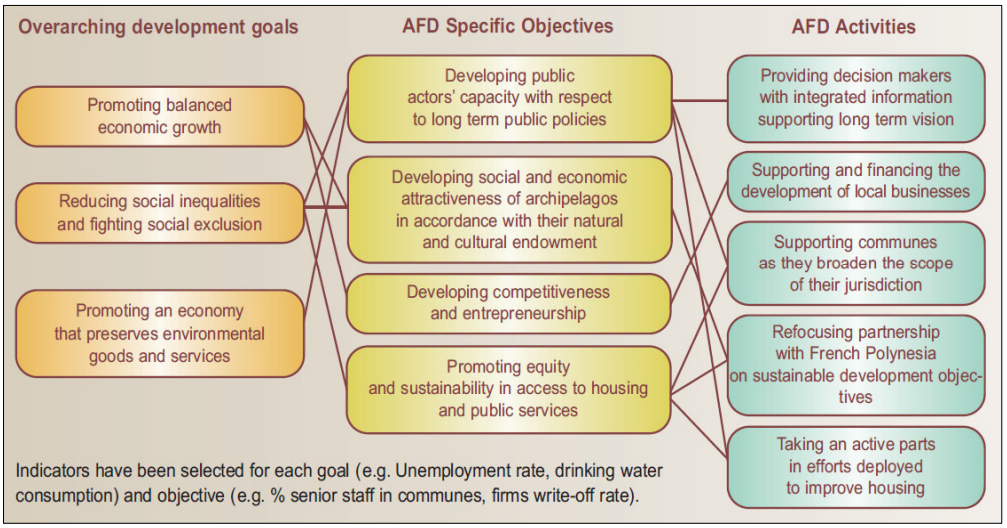
AFD는 DCPs에서 명시한 협력국 내 3가지 우선순위 분야를 POS 3 와 COA 문서의 내용과 연계하여, 각 협력국에서 사업 수행 시 필요한 AFD의 활동 범위를 정한다. 아래의 그림에서 AFD가 프랑스령 해외 영토 '폴리네시아' 지역에서 하는 원조 지원의 목적, 목표 그리고 수행 사업의 분류로 이어지는 일련의 과정을 볼 수 있다. 국가별 3가지 우선순위 목표가 정해지면, AFD는 이에 기반하여 세 가지 목표를 달성할 수 있는 몇 가지 특정한 목표 (objectives) 를 설정한다. 그리고 이 목표에 따라 어떠한 방향성의 사업이 수립되어야 하는지 결정한다. 협력국이 사업 제안서를 AFD에 제출할 때, AFD에서는 국가별로 설정된 사업 방향성(AFD activities)과 일치하는지 확인하는 과정을 거친다.

지역별, 국별 전략이 수립되면 AFD는 전략을 실행하는 책임을 맡고, 다른 부처들(aligned ministries)에게서의 별도의 확인은 필요 없다. 이 점에 있어서 AFD의 사업형성과정으로 시작되는 개발협력 전략은 프랑스의 외교 전략과 일치하다고 볼 수 있다. 즉, 프랑스 정부와 AFD의 정책일관성의 중요성이 강조되고, 부처 차원에서 전략을 함께 형성하면, AFD는 기술 협력, 재정 지원 관련 등의 사업 수행 역할을 담당한다.[187]

AFD는 앞에서 언급한 것처럼, DCPs의 갱신 필요성 등 개선 과제가 남아있으며, 이에 대한 후발적 조치가 필요하지만, 정책 및 전략과 사업 수행 체계의 연계성을 높이려는 노력을 하고 있다.

186) AFD 면담 내용
187) AFD 면담 내용

<그림 4-10> Strategic Framework for AFD operations in Polinesia



출처: Increasing and demonstrating aid effectiveness, AFD, 2007

나) AFD의 사업 재정 지원– 원조 방식(modality)의 결정 및 근거[188]

AFD는 양자 원조를 지원할 때, 각 사업마다 기간 대비 비용이 가장 최소화되는 방식의 원조를 지원하고자 한다. 즉 원조 지원 시 가장 효과적이고 효율적이며 장기적으로 높은 수익성 및 낮은 시간 대비 비용이 예상되는 방식을 선택하게 된다. AFD가 재정 지원 시 가장 고려하는 점은, 무상, 유상, 혼합 원조 중 어떤 형태의 지원이 가장 적절한 가를 보는 것이며, 어떤 지원의 형태이든지 사업의 책임은 AFD가 아닌 협력국 파트너에 있다.

프랑스는 OECD로부터 점차 연화차관(soft loan)의 지원 방식을 줄이라는 권고를 받았고, 이로 인해 프랑스 정부와 OECD 간 논쟁이 있었지만, AFD는 무상 원조 방식 이외에 다른 국가들이 시장(market)에 접근할 수 있도록 지원하는 역할을 맡아야 한다고 믿고 있다. 개발을 위해서 필요한 원조를 지원하는 것은 필요하지만, 자립심을 갖도록 돕는 것도 AFD의 중요한 역할이라고 믿고 있다.

무상 원조 지원[189]의 경우 AFD는 위에서 언급한 17개 최빈국(Least Developed

188) AFD 면담 내용

Countries, LDCs)에게 집중하고 있고, 이들 17개 국가는 AFD가 지원하는 무상 원조의 총 80%를 지원받는다. AFD 면담에 따르면, 외교부로부터 받는 AFD의 무상 원조 예산은 다른 방식(modality)에 비해 제한적이다(2011년 무상 원조 지원 4%). 따라서 무상 원조 지원 사업의 경우 지정된 최빈국의 특정한 분야 및 사업에 한해서 지원하는 방식을 갖는다. 무상 원조 지원 대상 사업은 초등 교육 및 보건 분야 등 기초적 필수 분야에 한정된다. 예를 들어 초등교육 지원의 경우, 특정한 기간 내에 지정된 결과를 나타내는 것이 다른 분야에 비해 쉽지 않고 기초적 필수 분야이기 때문에, 무상 원조 지원을 한다.

AFD는 무상원조 자금의 용도가 다른 지원 방식에 비해 투명하지 않으며, 유상 원조 형태의 지원이 협력국의 책임성을 증진시킬 수 있다고 믿기 때문에, 최빈국 지원을 제외하고는 유상 원조 지원 형태를 선호한다. 그러나 협력국 및 파트너의 경제사회적 상황 상 차관 사용이 힘들다고 판단될 경우, AFD는 협력국 및 파트너의 장기적 이익을 고려해 볼 때 무상 원조 지원은 유용한 방식의 지원으로 활용될 수 있다고 믿고 있다. 그리고 AFD의 무상 원조 지원에 대한 관점은 완전한 재정적 지원 접근법(not as fully financing approach)이 아니라, 협력국 및 파트너 내부에서의 변화를 위한 한계 비용(marginal cost)이라고 해석하고 있다.

AFD의 유상 원조[190] 형태에는 most-subsidized에서 least-subsidized 까지 단계별로 총 4가지 형태가 존재한다. 유상 원조 결정시 고려 사항은 유상원조에 대한 사업의 적합성, 비용, AFD의 장기적 수익성(profitability), 시장 조건(market condition), 정치적 중요성 등을 고려한다. 혼합 원조 지원의 경우에는 시장 조건의 변화, 평가 내용(appraisal study), 협력국의 상황 수렴에 따라 달라진다. 보증 지원은 AFD에게 장기적 수익성이 없다고 판단할 경우, 협력대상국 및 협력국 내의 기관/금융 기관이 다른 개발은행으로부터 융자를 받을 수 있도록 '보증 지원'을 한다.

189) AFD 면담 내용
190) AFD 면담 내용

5) 평가 및 환류

가) 평가 개요

프랑스 원조 관련 기구들은 각각 독립적인 평가 기구를 운영하고 있으며, AFD는 개발 협력 수행 사업의 결과를 평가하기 위하여 독립적인 평가부서인 '평가지식개발부서(EKDU, Evaluation and Knowledge Development Unit)를 두고 있고, 이와 함께 AFD 외부평가위원회를 운영하고 있다. EKDU는 과거의 경험을 토대로 원조정책, 프로그램 및 프로젝트를 향상시키고 책임성의 근거를 제시한다는 목적에 근거하여 사업평가를 시행하고 있다.

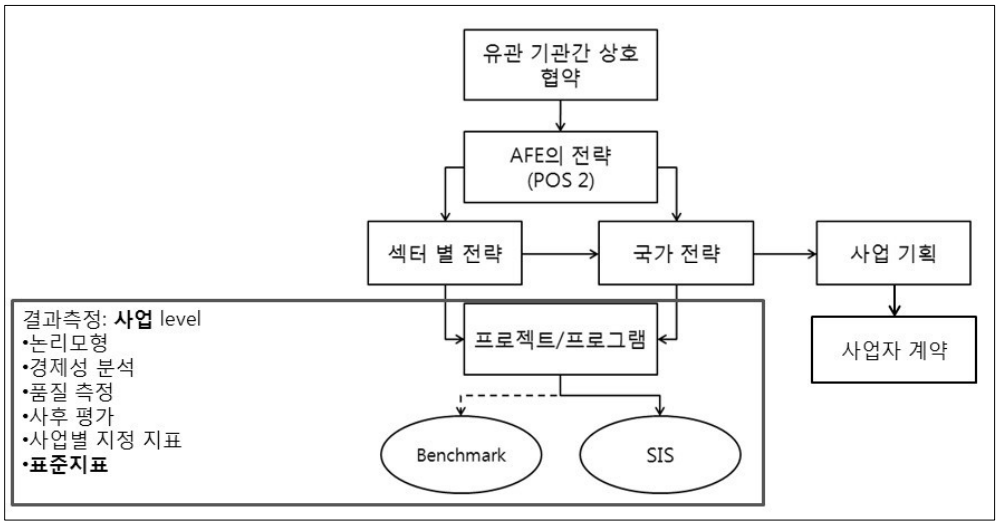
이를 위하여 분야별로 구체적인 평가지표를 제시하고 있으며, 평가방법 개발, 영향평가, 중장기 사업전략 평가, 그리고 개발경험의 축적을 위한 메타평가 등을 실시하고 있다. AFD의 사업 성과측정은 섹터 별로 지정된 종합지표(Aggregate Indicators)를 이용하게 되어 있으며, AFD의 지원을 받은 사업 수행파트너는 이 중 반드시 3~4개의 지표를 활용하게 되어 있다.[191]

AFD는 비효율적 성과 관리로 인한 아래와 같은 문제점을 가지고 있다. AFD 성과 관리에 대해서는 여러 문제점도 지적되었다. 첫째, 비효율적 성과 보고 체계이다. 이는 기관의 성과 평가를 잘 받기 위한 정보만을 제공하고 기관의 성과 향상이 필요한 부분의 지표 측정 및 정보는 제공하지 않는 것이다. 또한, 너무 많은 수의 지표를 측정하고 관리하는 것은 기관의 역량 낭비라는 문제를 가지고 있다. 둘째, 평가 대상 원조 사업의 중복 및 평가가 필요한 사업을 누락시키는 등 고질적 문제를 안고 있다. 이를 해결하기 위한 노력으로 기관들에게 LOLF 성과 지표들의 정보 출처를 한정하게 하고, 정보 출처가 명시되지 않은 시행기관의 성과는 LOLF ODA 성과 측정 여부에 포함시키지 않고 있다.[192]

---

191) KOICA 원조사업 성과관리의 개요 및 동향-AFD의 사례를 중심으로, 강경재, KOICA, 2011
192) KOICA 원조사업 성과관리의 개요 및 동향-AFD의 사례를 중심으로, 강경재, KOICA, 2011

<그림 4-11> AFD의 성과관리 구조



출처: KOICA 원조사업 성과관리의 개요 및 동향-AFD의 사례를 중심으로, 강경재

나) 평가 체계 및 담당 조직

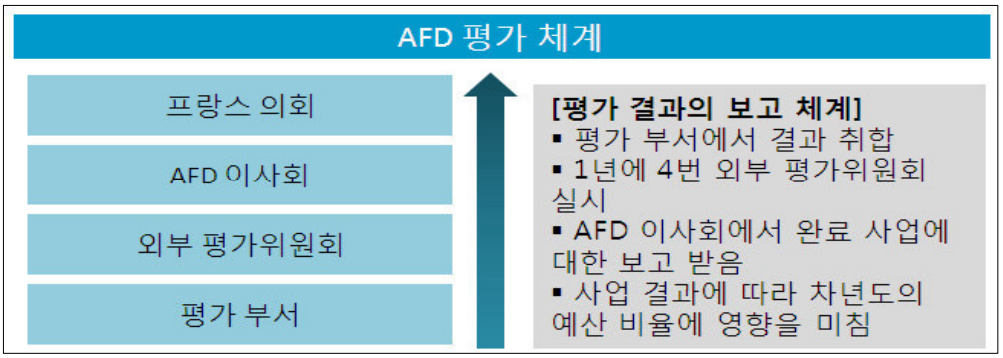
프랑스의 개발원조 평가에 대한 비중 및 사업 평가 실행 기준은 다음과 같다. OECD의 평가체인 EVALNET에 의하면, 2008년 프랑스가 개발원조 평가를 위해 사용한 예산은 양자 간 지원액의 0.06%였다. 이는 독일(0.12%), 영국(0.09%). 그리고 DAC국가 평균비율인 0.16%에 미치지 못하는 금액으로서 프랑스는 아직 ODA 평가체제의 중요성에 대해서 제대로 인식하고 있지 않은 것으로 판단된다. AFD 평가 대상 사업의 기준 평가를 거치는 AFD 사업의 기준 비용은 75만 유로이며, 그 이하의 사업일 경우에는 평가절차를 거치지 않아도 된다. 또한 AFD의 평가 부서의 규모는 타 원조기구들과 비교시 작다. 그러나 이는 평가 부서에서 직접 수행하는 평가의 수가 많지 않으며, 주로 외부 기관 및 외부 전문가를 선정하여 평가를 진행한다는 특징과도 연관이 있다.[193)194)]

AFD의 개발원조 평가의 경우, 평가지식개발 부서(EKDU, Evaluation and Knowledge Development) 에서 담당하고 있으며, 평가 결과에 관한 보고 체계는 아래의 그림과 같다.

193) 윤덕룡 외 (2012) 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구_유럽의 ODA 정책과 한-유럽 개발협력

194) KOICA 원조사업 성과관리의 개요 및 동향-AFD의 사례를 중심으로, 강경재, KOICA, 2011

<그림 4-12> AFD의 평가 결과 보고 체계



출처: OECD Evaluation in Development Agencies, OECD 2010

AFD는 평가의 3가지 목적에 따라 평가 부서의 운영하며 시스템을 구축했다. 3가지 목적은 각각 책임성(Accountability), Learning(교훈), Knowledge(지식) 이다. 이를 달성하기 위해 평가 부서의 운영 및 시스템을 구축하고 있다. 자세한 내용은 아래와 같다.

첫째, 책임성(Accountability): AFD는 평가에 있어 책임성을 강조하고자 하며, 따라서 평가 부서는 실행 및 정책 부서들로부터 독립되어 있다. 평가의 독립성과 신뢰성을 추구하기 위해서 평가는 외부 평가로 실시한다는 원칙을 가지고 있다. 영향 평가(Impact Evaluation)의 경우 내부 평가로 진행되며, 대학이나 연구 기관에 내부적으로 요청하여 평가가 이루어진다. 그리고 독립적인 평가 위원회(Evaluation Committee)를 두고, 평가의 연관성 및 질을 평가한 후에 결과를 AFD 이사회에 보고하게 된다. 평가는 AFD에게 종료된 사업의 notation system을 제공한다는 점에서 의의를 가진다고 본다.[195]

둘째, 교훈(Learning): AFD는 사업 과정 및 모니터링/평가 부분에 현지사무소의 직원(operational staff)이 관여하게 되는데, AFD는 이 과정을 통해 현지사무소 직원들에게 배움의 기회를 제공한다고 본다. 또한 교훈 활동의 일환으로서 특정한 “learning activity”를 실시하게 되는데, 바로 "Capitalization"이라고 불리우는 책자의 발간이다. 이는 일종의 사업 프리뷰로서, 이 책자는 평가 결과는 아니지만 AFD 재정 지원으로 실

195) AFD 면담 내용

행된 사업들 중 의의 및 시사점이 있다고 생각되는 내용을 간략히 소개한 책자로서, 배움 전달에 유용한 활동이자 자료이다. 이 책자에서는 종료되었거나 현재 진행 중인 사업 중 AFD 및 이해 관계자와 대중들에게 배움의 의미가 있다고 생각되는 사업을 소개하고 있다.[196)197)]

셋째, 지식(Knowledge): 평가 부서는 AFD의 연구 부서 소속으로서, 평가 이외 여러 연구도 같이 진행하고 있다. AFD의 평가 부서는 엄격한 영향 평가를 실시하며, 영향 평가나 유사 평가(quasi evaluation) 등의 소수이나 중요한 부분의 평가를 맡는다. AFD 평가 부서는 정보 지식의 공유를 위해 관련 컨퍼런스도 개최하고 있다.[198)]

AFD 평가지식개발부서는 총 10명의 인원으로 구성되어 있으며, AFD 사업 평가에 대한 가이드라인 마련 및 기술을 지원하고, 평가 품질 관리, AFD 지원 프로그램의 영향 분석 및 전략의 평가를 관리하는 역할을 한다. 평가지식개발부서는 부서의 장을 포함하여 평가자 8인, 보조 인력 2인으로 구성된다.

본부의 평가부서와 현지사무소의 역할 분담은 아래의 표와 같다.[199)] AFD는 본부의 평가 부서와 현지사무소별로 각각 담당하는 평가의 분야와 규모가 다르다. AFD는 평가의 지침으로 OECD DAC 지침서, 프랑스 평가 사회 헌장(French Evaluation Society's Charter), 프랑스 부처 평가 지침을 따르고 있다.

<표 4-18> 본부 평가 부서-현지사무소 역할

AFD 본부 평가 부서	현지 사무소
현지 사무소 Operational Staff 대상 평가 관리 트레이닝 제공 (역량 강화) : 2012년 7번의 트레이닝 지원 제공	평가 수행의 전반적 관리 : 평가 수행 외부 기관/전문가 관리

출처: AFD 면담 내용

196) AFD 면담 내용
197) AFD 홈페이지 www.afd.fr
198) AFD 면담 내용
199) AFD 면담 내용

그리고 AFD는 객관적 평가 결과를 보장하기 위해 외부 평가 위원회를 운영하고 있다.[200] 외부 평가 위원회는 의장(외부전문가), 감사 4인(정부 부처 대표), 전문가 4인(AFD 이사회 임명)으로 구성되며, 매년 AFD의 평가프로그램을 검토하고 평가 결과에 대해 보고한다. 필요시에는 평가 TOOL 및 평가 질 등에 관한 조언을 제공하고, 이사회에 정기적으로 평가에 대한 관리사항을 보고하고 있다. 평가위원회는 1년에 총 4번 열린다. 외부평가위원회는 AFD의 평가 프로그램을 검토하고 평가 결과에 대해서 정부차원의 보고 책무를 진다. AFD 평가위원회의 보고결과에 따라 재원확보 및 중장기전략에 따른 사업의 추진이 방향지어진다는 점에서 프랑스 개발협력 전략과 사업 수행을 잇는 중요한 매개 역할을 하고 있는 것으로 보여진다.[201][202]

다) AFD 사업 평가

AFD는 프로젝트 종료 시점에서 종료보고서(Completing Report)를 작성한다. 그리고 사업의 특정 주제/분야별로 선정한 사업에 대해 평가를 실시하게 된다. 평가 부서는 평가 결과의 외부 공유가 허가되지 않는다. 그래서 AFD 웹사이트에 각 사업의 활동 노트(performance note, 약 1~2장)만 외부 공개한다. 그리고 여러 공여기관들의 참여 사업은 꼭 공동 평가(Joint Evaluation)을 실시해야 한다.

<표 4-19> AFD 사업평가 기준원칙

구분	평가 진행의 담당 조직/업무 분장	지침 내용
체계화 Systematization	해당사항 없음	모든 사업 종료 평가는 6-12개월 이내에 실시되어야 함. 총 50~70개의 평가를 수행 (1년)
분권화 Decentralization	현지사무소가 평가 일련의 과정을 진행.	지역 이해관계자에게 결과를 공개해야 함.
외부화 Externalization	외부 전문가/기관의 평가 수행	평가 수행.
협력국 전문가 활용 Use of national experts	AFD 협력국의 지역 전문가를 활용한다.	지역 역량 강화를 위해 협력국 전문가들의 지식을 활용한다.
표준화 Standardization	해당사항 없음	평가는 국제 기준에 부합해야 한다. - DAC 평가 기준을 따름
파트너십 Partnership	해당사항 없음	AFD는 사업 이해관계자들에게 결과를 공유한다.

출처: AFD 홈페이지, 면담 내용 기반하여 저자 작성

200) AFD 홈페이지 www.afd.fr
201) AFD 홈페이지 www.afd.fr
202) AFD 면담 내용

AFD는 사업 평가를 진행하는 데 있어 담당 조직 및 업무 분장에 관해 6가지 기준 원칙을 가지고 있으며, 모든 평가의 수행은 이 원칙에 따라 진행되어야 한다. 첫째, 체계화, 둘째, 분권화, 셋째, 외부화, 넷째, 협력국 전문가 활용, 다섯째, 표준화, 여섯째, 파트너십이 6가지 기준 원칙이다.

<표 4-20> 사업평가 가이드라인 발간

발간 연도	**Methodological Notes** / 언어
2007	Methodological Note n° 1- Evaluation Policies and Practices in Development Agencies (영어)
2009	Methodological Note n° 2- Fostering impact evaluations at the Agence Francaise de Developpement: a process of building in-house ownership and capacities (영어)
2009	Methodological Note n° 3- Are Evaluations Useful? A Review of the Literature on “Knowledge and Decision-making” (영어)
2010	Methodological Note n° 4- The challenge of the “accountability“ of development agencies in their country and against their peers (불어)

출처: AFD 홈페이지 www.afd.fr

AFD는 2007년부터 4차례에 걸쳐 평가 가이드라인을 발간하여, 평가를 수행하는 외부기관 및 전문가들에게 AFD 평가의 기준 및 지침을 제공하고자 노력하고 있다.

<표 4-21> 평가별 업무분장

평가	실행전문가
All standard evaluations	외부 평가 컨설턴트
Impact evaluations (영향 평가)	대학/연구기관 전문가(내부 요청)
Some knowledge products	AFD 내부 (평가 부서 직원)
AFD 직접사업 평가 (예산지원사업, 공동-재정 지원사업, 지역별, 글로벌 파트너십 프로그램, 국별 사업이 아닌 지역별 사업, Portfolio reviews, Meta evaluation, Portfolio mapping)	AFD 평가부서- 내부 평가 진행 <평균적 1년에 5~10개 평가 실시>

출처: AFD 홈페이지, 면담 후 확정

라) 섹터별 성과 평가지표

AFD의 사업은 섹터 별로 지정된 평가 표준 지표(Aggregate Indicators)를 이용하여 성과를 측정하도록 되어 있으며, 협력국 등 AFD의 지원을 받은 사업의 시행 주체는 반드시 3~4개의 표준 지표를 사용해야 한다. 표준 지표는 총 10개 분야에 대해 58개로 구성되어 있으며, 지표의 측정 방법을 설명하기 위한 가이드라인 및 교육을 제공하고 있다. 아래 그림의 표준지표는 프랑스령의 국가 지원을 제외한 협력국을 대상으로 한다. 또한, 표준지표가 가져올 수 있는 평가의 경직성을 피하고, 사업의 특수성을 반영하기 위해 사업별 지표의 사용도 권장하고 있다.[203]

<표 4-22> 섹터별 지표 리스트 (프-영 번역)

섹터 (Sector)	지표 (Indicators)
식수와 위생 (Water and Sanitation)	Indicator 1. The number of people having sustainable access to an improved drinking water source Indicator 2. The number of people getting access to improved sanitation Indicator 3. The number of people receiving a connection to drinking water Indicator 4. The number of people receiving sewerage connection Indicator 5. The number of people with the quality of the drinking water supply has improved Indicator 6. The number of people whose quality of sanitation has improved Indicator 7. Generation capacity financed water Indicator 8. Capacity of wastewater treatment funded Indicator 9. Saving water
교통 (Transport)	Indicator 10. The number of people using land routes rehabilitated or created Indicator 11. The number of passengers using public transport on routes funded Indicator 12. The number of people using poles or rehabilitated transportation Indicator 13. The volume of freight passing through land routes rehabilitated or created Indicator 14. The volume of freight passing through the poles financed transport Indicator 15. The length of overland rehabilitated or created?

203) OECD/DAC (2008) “Case Studies at Institutional Level” Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results,. 3rded.

에너지 (Energy)	Indicator 16. The number of people connected to the electricity distribution network, or gaining access to electrification Indicator 17. The number of people whose quality of electricity service has improved significantly Indicator 18. Renewable energy power financed or recovered Indicator 19. Energy saved
전자 통신 (Tele-communication)	Indicator 20. The number of people connected to a network of telecommunications (telephone, internet, etc.)
교육 (Education)	Indicator 21. The number of girls completing Repeaters-year primary school education in the country Indicator 22. The number of non-repeaters boys ended annually on primary education in the country Indicator 23. The number of girls in the country of intervention at the primary level Indicator 24. The number of boys enrolled in the countries of intervention at the primary level Indicator 25. The number girls in the country of intervention in college (secondary 1) Indicator 26. The number of school boys in the country-level intervention school (secondary one) Indicator 27. The number of girls enrolled in vocational and technical education in the country intervention Indicator 28. The number of boys enrolled in vocational and technical education in the country intervention Indicator 29. The number of people receiving vocational training Indicator 30. Proportion of women among those involved in vocational education
보건 (Health)	Indicator 31. The number of people served by the structures and related health services Indicator 32. The number of people who annually use structures and related healthservices Indicator 33. The number of children immunized Indicator 34. The number of births attended Indicator 35. The number of persons in care (HIV / AIDS, malaria, tuberculosis)
뱅킹, 소액금융 및 분야별 지원 (Banking, microfinance and sector support)	Indicator 36. Contribution to state income Indicator 37. Investments accompanied Indicator 38. Employment concerned Indicator 39. The number companies Indicator 40. The number companies supported the implementation of a CSR Indicator 41. The number people involved in credit operations Indicator 42. The proportion of women among those involved in credit operations Indicator 43. The volume of financing microfinance and financial services to individuals

지역 개발 (Rural Development)	Indicator 44. Population benefiting directly from project or agricultural irrigation Indicator 45. Population benefiting from project support to sector Indicator 46. Population covered by local development programs Indicator 47. Agricultural area created or whose operation is supported by AFD project Indicator 48. Irrigated area created or rehabilitated
환경 및 자원 관리 (Environment and Resource Management)	Indicator 49. Population living in the project area into reasoned management Indicator 50. Surface enjoying a rational management of natural resources Indicator 51. Total area of protected natural areas funded project Indicator 52. Population benefiting directly from project management of fisheries resources Indicator 53. Reducing emissions of greenhouse gases (CO2)
도시 개발 (Urban Development)	Indicator 54. The number of slum dwellers whose habitat is improved or secure Indicator 55. The number of people receiving a service for the collection and disposal of solid waste in sanitary conditions Indicator 56. Surface markets rehabilitated or constructed Indicator 57. The number of traders settled in contracts financed Indicator 58. Surface buildings constructed or rehabilitated according to environmental standards

출처: AFD. Guide d'utilisation des indicateurs agrégeables dans les états étrangers A L'AFD. (AFD, 2007)

4. AFD 요약

<표 4-23> AFD의 정책 수립 및 수행체계의 흐름

단계	세부 단계	수행	검토	승인
1. 국별 전략 수립 단계	DCPs (Partnership Framework Documents): 국별 실행 전략 (5년 주기)	• 대사관: 협력국 정부와 협의 • (프랑스 대사 authority) • 작성: AFD 현지사무소	• AFD	• COS (Strategic Orientation Conference)
	POS3 (Strategic Orientation Plan 3rd) : AFD 5개년 전략계획	• AFD (전략 부서)	-	• AFD 이사회
	Contract objective administration : 프랑스 정부-AFD 계약 (3년단위)	• AFD	-	• 프랑스 정부-AFD
2. 사업 형성 단계	사업 제안 요청서 접수 및 심사	• AFD 현지사무소	• AFD 본부 : 지역 부서	• AFD 내부 위원회
	이행타당성 조사 및 사업 심사	• 담당 팀 형성 (Operations Department 내 지역 부서) • 이행타당성 조사: 협력국 주관 (컨설팅 업체 고용)/ AFD (재정 지원) • 사업 심사	• 본부 내부위원회, 사업 전담팀, 위험 관리팀, 법적 관리팀	• AFD 재정위원회
	사업의 재정 지원 기획, 결정 및 협약	• 사업 전담팀 리더: 현장 확인 방문 • 지원 협약: 프랑스 정부-협력국/파트너	• AFD 본부 운영 부서	• AFD 이사회 및 4개 담당 정부 부처 4인
3. 사업 실행 단계	AFD가 직접 사업 실행하지 않음	• 협력국/파트너: 사업 실행 주체 (컨설팅 업체 선정) • AFD 현지사무소: 모니터링	-	-
4. 사업 평가 및 환류	사업 종료 사업 평가	• 사업 평가 외 사업 : AFD 평가부서 • 사업 평가 : 외부전문가/기관	• AFD 본부 평가 부서	• AFD 이사회

출처: 저자작성(2013).

제5장. 일본 JICA

1. 일본의 국제개발협력 환경

가. 일본 원조의 목표 및 정책적 변화

1) 일본의 원조 배경, 현황 및 목표[204]

가) 일본의 원조 배경

버블 경제 붕괴와 현재 세계 경제 위기의 여파로 일본 원조의 규모는 2000년대 이후 감소 추세를 보이고 있다. 2012년 일본의 원조 규모는 약 105억 불로, 절대적 원조 규모는 DAC 회원국 중 다섯 번째임에도 불구하고 GNI 대비 비율은 0.17%로 DAC 회원국 중 다섯 번째로 낮은 규모를 보였다. 2000년대에 원조 규모의 소강상태를 보이던 일본 원조는 2005-2006년 원조 규모 증대의 노력을 보이다 2000년대 후반 세계 경제 위기와 맞물려 다시 규모를 축소했다.[205] 일본은 1970년대부터 지속적으로 ASEAN 국가들에 원조를 집중해 왔으며, 1998년에는 전체 원조양의 60%로 상대적 비중은 감소했지만 여전히 아시아 지역은 일본의 중점 협력 지역으로 남아있다.[206]

본 연구에서 중점적으로 다루고 있는 주요 개발 정책과 사업과의 연계성을 고려할 때, 일본의 개발 협력 정책 목표는 여타 OECD DAC를 비롯한 전반적인 국제사회의 정책적 방향이나 권고 사항과는 상이하다는 것을 알 수 있다. 개발원조 루트를 통한 일본 기업의 수출 촉진이나 경제위기를 벗어나기 위해 경제성장 및 경제안전 보장 등의 강조로 인해, 일본은 지속적인 국제사회의 논란과 비판에서 자유롭지 못했다.[207]

---

204) 이태주 외 (2012) 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구
205) OECD www.oecd.org/dac/stats
206) 정상희 (2010). 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구. 한국국제협력단.
207) 정상희 (2010) 참고.

이러한 국제사회의 우려와 비판을 극복하고자 공식적 개발원조 매커니즘인 ODA 법안 수립을 통해 외무성을 중심으로 한 체계적이고 명확한 ODA 지원을 위해 노력하고 있다. 그리고 유무상 지원을 모두 담당하는 NEW JICA의 통합을 통한 원조 체제 개편으로 원조 효과성을 개선하고 분절화를 극복하며, 궁극적으로 MDGs 및 빈곤 감소를 위한 노력을 다각도로 하고 있다. 국제적 논의 동향을 따르면서 동시에 국익과 국제적 규범 간의 균형을 도모해오는 일련의 정책 및 제도적 노력이 원조 추진양식에 있어서의 변화의 실증적인 증거를 찾는 것에는 한계가 있으며, 본 연구에서는 정책 수립체계와 사업 수행체계에서 일본의 주요 정책 과제의 실현이 이루어지고 있는 내용을 조사하고자 한다.

나) 일본 원조 현황

일본의 원조는 2012년 기준 Net ODA 10,494 백만 불이었으며, 2011년 대비 3.1% 정도의 감소 비율을 보였다. 2012년에 ODA/GNI 비율은 0.17%로써 전년도의 0.18%보다 0.01% 줄어들었으며, 2012년의 양자 원조 비율은 66%로써 전년도 64% 대비 2% 감소했다.

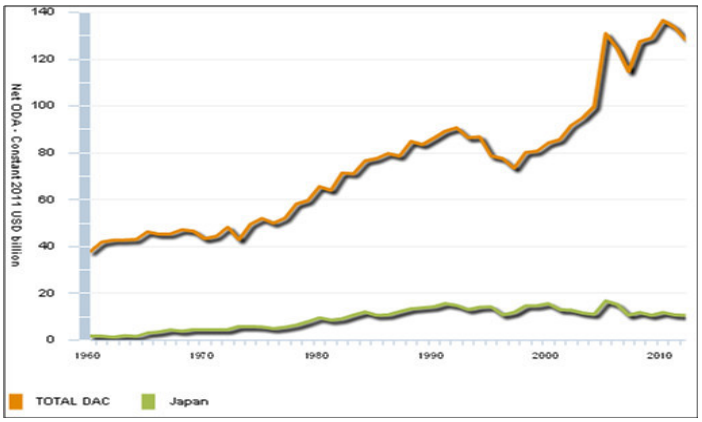
<표 5-1> 일본 ODA 현황

Year	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	7,697	9,601	9,467	11,021	10,831	10,484
% of GNI	0.17	0.19	0.18	0.20	0.18	0.17

출처: OECD www.oecd.org/dac/stats

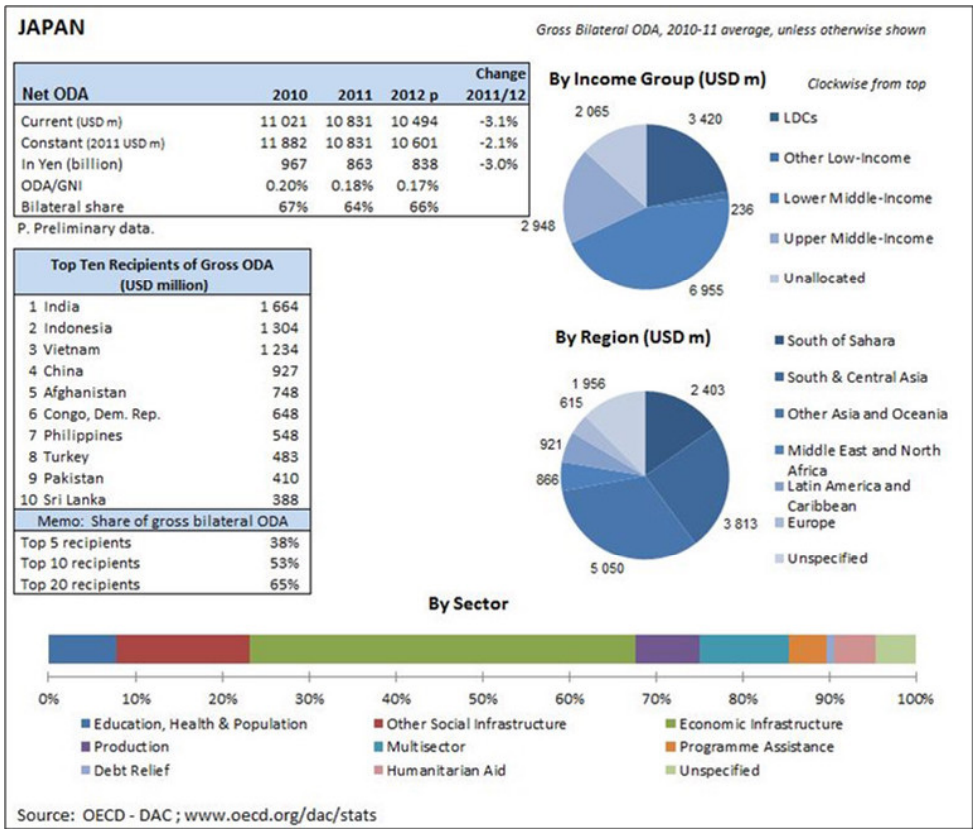
아래의 그래프를 보면, 일본 ODA 규모는 1970년대부터 1990년대에 이르기까지 꾸준히 증가하였으나, 90년대 이후부터 주춤하기 시작한 것을 볼 수 있다. 1990년대 후반에 들어 감소 추세를 보이다 2000년대 중반에 다시 증가하였다. 그러나 세계 경제 위기의 여파로 2000년대 후반에 다시 감소하여, 2008년 이후 비슷한 추세의 ODA 규모를 유지하고 있다.

<그림 5-1> 일본 ODA 사업의 규모



출처: OECD DAC www.oecd.org/dac/stats

<그림 5-2> 일본 ODA 현황 개관



출처: OECD www.oecd.org/dac/stats

JICA는 일본 총 ODA의 약 60%의 양자 원조를 담당하고 있다. 2011년 기준 JICA의 ODA 양자 원조 지원 금액은 약 USD 6,360 million 이다. JICA는 지원 유무상 원조, 기술 협력 등을 담당하고 있으며, 유상 원조 비율이 70%, 무상 원조 비율이 10%, 기술 협력 비율이 20% 정도를 차지한다. 2011년 일본 ODA 양자 간 지원은 약 7억 불로 총 지원액의 66%를 차지했다.

전체 일본 ODA의 10대 협력국은 아시아 지역 국가가 주류를 이루며 (5개 국가), 특히 3대 집중국가는 인도, 인도네시아, 베트남의 순서로 모두 아시아 국가가 차지했다. 소득별 수혜국으로는, 일본은 중진국 국가들에게 약 44%, 최빈국에게 21% 정도의 ODA를 제공하고 있으며, 지역별 중점 지역으로 아시아태평양 지역이 최중점 지역이고(약 56%) 사하라 이남 아프리카 국가가 약 15%의 ODA를 지원받았다. 일본은 ODA 지원 중 경제인프라 구축에 가장 많은 지원을 제공하며, 그 외 기타 사회 인프라 및 멀티 분야가 뒤를 잇는다.

그런데 위 표에 명시되어 있는 10대 수원국 명단을 보면, ODA 10대 수원국의 대부분이 최빈국이 아님을 볼 수 있다. 특히 인도와 중국은 절대적 경제 규모가 큰 국가들로서 타 공여국들은 이제 점점 원조를 줄여가고 있는 국가들이다. 이는 국제 사회가 지속적으로 일본에게 지적하고 있는 점이라고 할 수 있다.

2) 일본 최근의 개혁 의제

일본은 최근 몇 년 간 꾸준히 대내외적으로 개발원조 체계의 개혁 요구를 받아왔다. 이는 원조 사업을 진행하는 데 있어, 주요 책임 기관인 외무성과 관련 타 부처 및 기관들의 의사소통의 부재, 정책 및 전략-사업수행의 분절화로 인해 사업 지연이 계속 문제점으로 대두되었기 때문이다. 보다 효과적이고 효율적인 원조를 위해 유무상 원조 통합 수행 기관으로서 JICA와 JBIC(Japan Bank for International Cooperation)의 통합 필요성의 제시 결과 통합된 NEW JICA가 발족하였고, 외무성-JICA의 명확한 업무 분장을 통해 통합된 NEW JICA는 실행집행기관으로서 역할을 명확화하게 되었다. 현재 협력국 정부의 개발 정책과 일관성을 유지하는 원조 지원에 대한 노력과 ODA 사업에 대한 예측성 및 사업 투명성을 보장하려는 노력을 경주하고 있다.

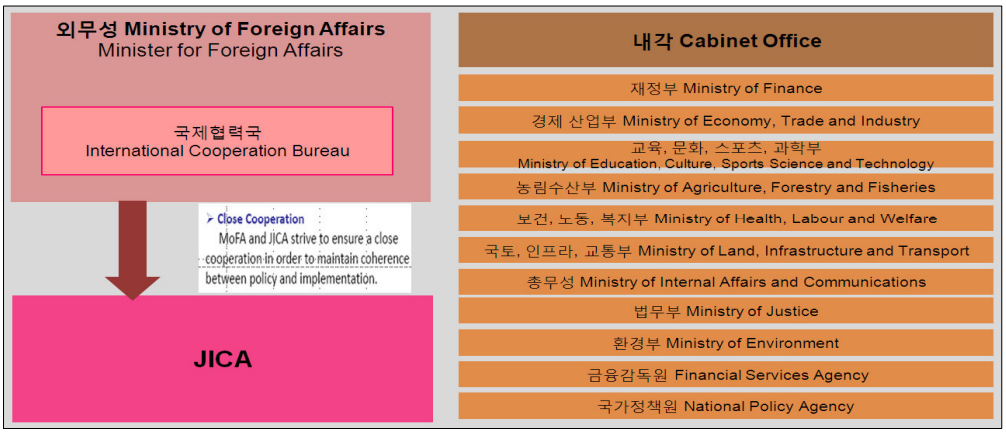
나. 일본 원조 체계와 JICA

1) 일본 현행 원조 체계

2008년 10월에 시행된 NEW JICA 통합 이전 일본의 ODA 구조는 현재의 한국의 원조 체계와 상당히 유사한 형태를 지니고 있었다. 2006년 이전에는 유무상이 분리되어 있었으며 2000년대 초반까지만 해도 16개 부처가 ODA 예산을 운용하는 등 무상원조의 정책 및 집행 기능은 여러 부처에 분산 되어 있었다. 그러나 NEW JICA 통합 후, 현재 일본 원조를 담당하는 조직체계 중 정책 책임은 정부 부처(외무성), 실행 책임은 집행기관(JICA) 으로 형태가 나누어졌다.

국제 사회에서 요구하는 수준의 정책일관성에 충분히 부합한다고는 할 수 없으나 2013년 기준으로 일본에는 ODA 법안 등 주관 및 유관 부처 간 정책 조율 및 조정을 위한 공식적인 메커니즘이 존재하며, 이를 통해 정책적으로 주관 부처인 외무성과 타 부처 간 업무와 책임이 명확히 구분되어 있다. 2013년 현재 일본 원조 사업에는 아래 그림과 같이 외무성과 NEW JICA 이외에 내각관방 (Cabinet Office)을 비롯하여 10개 부처 및 기관이 참여하고 있다.[208] ODA 법안에 따라 외무성만이 무상원조를 시행할 수 있으므로, 현재 통합된 체제 하에서 타 부처가 기술협력 외의 무상원조 사업에 참여하기 위해서 외무성과 협의를 거쳐야 한다.

<그림 5-3> 외무성-JICA-타 부처 관계도



출처: 저자 작성

208) 제 3차 KOICA-JICA 정례협의회

2. JICA 현황과 기관의 특성

가. 기관개요

1) 법적 근거

JICA는 1974년 8월 1일 설립되어, 2003년 10월 1일 독립법인으로서 체계를 갖추었다. 2008년 구 JICA와 JBIC의 통합 이후, 통합행정기관으로서 유·무상 통합 집행 기관인 NEW JICA로 정착하고 있다.

<표 5-2> 기관 소개

명칭	JICA International Cooperation Agency (JICA)
설립 일자	설립- 1974년 독립 법인으로 체계 변경- 2003년 10월 1일 NEW JICA로 통합- 2008년 10월 1일
법적 근거	통함행정기관 (Act of Incorporated Administrative Agency) - Japan International Cooperation Agency, JICA
목표	JICA는 개발 도상국의 사회 경제적 발전, 복구 또는 경제 안정을 지원함으로써 일본과 세계 경제의 건전한 발전 뿐만 아니라 국제 협력의 증진에 기여하는 것을 목표로 하고 있다.
비전과 미션	비전 : 포괄적이고 역동적인 발전 미션 : (1) 기후 변화, 물, 음식, 전염성 질병에 관련된 문제 등 글로벌 의제를 다룬다. (2) 공평한 성장을 통해 빈곤을 줄인다. (3) 개발국의 정책과 시스템으로 거버넌스 구조를 개선한다. (4) 인간 안보를 달성한다. 새로운 JICA에 관계없이 인종, 종교, 성별, 참여와 인식과 개발 문제를 해결하기 위해 프로세스의 혜택을 세대의 모든 사람을 권장한다. JICA는 효과적으로 사람들의 노력을 지원하고자 한다. 동시에, 그것은 빈곤 감소와 경제 성장의 선순환 구조를 만들기 위해 개발을 촉진하고자 한다.
회장	Akihiko Tanaka
직원 수	1,827 (2012년 3월)
본부	도쿄
국내 사무소	15개
해외 사무소	92개

출처: 제3차 KOICA-JICA 정례협의회 발표자료 (영-한 번역)

2) 주요 기능

JICA는 다음과 같은 주요 기능을 갖고 있다. 첫째, 외무성에 개발관련 정책 조언; 둘째, 일본의 개발원조 프로그램 관리; 셋째, 개도국 대상 기술협력, 전문가 파견, 연수, 기술협력 위한 인력 양성; 넷째, 유상, 무상 자금 협력; 다섯째, 다자, 국가 등 협력 활동 촉진; 여섯째, 개발협력 관련 조사 및 연구 시행; 일곱째, 국제 긴급 구호를 위한 장비/물자 비축, 인적 구호활동 지원

3) 조직 및 인력 현황

- 본부: 도쿄 (4개 실, 24개 부서), 2개 사무국, 15개 국내 사무소
- 해외사무소: 92개
- 청장: Mr. Akihiko Tanaka
- 직원 수: 1,827명(해외 계약직 1,000여 명 미포함)

JICA는 현재 구 JICA와 구 JBIC(Japanese Bank for International Cooperaion)와 통합 이후, 위의 내용과 같은 주요 기능을 담당하고 있다. 외무성에 개발 관련하여 정책을 조언하고, 일본의 개발 원조 집행 기관으로서 일본 원조 프로그램의 전반적인 관리를 담당한다. 유무상 원조 등의 방식으로 협력국에게 개발 원조 지원을 하며, 이 외에도 개도국을 대상으로 기술 협력, 전문가 파견, 연수, 기술협력을 위한 인력양성 등의 활동도 하고 있다. 다자 협력과 국가 간 파트너십 형성 등의 협력 활동도 촉진하는 역할을 맡고 있다. 그 외에 개발 협력 및 원조와 관련된 일련의 사업 및 활동들에서 활발하게 수행하고 있다.

JICA의 조직은 통합 후 현재 도쿄에 본부가 있고, 크게 4개 실이 있으며 그 아래에 24개 부서 체제로 형성되어 있다. 이 외 국내에 2개의 사무국이 있고, 15개의 국내 사무소를 운영하고 있다. 다음 장에서 JICA의 조직에 관해 자세히 기술하도록 한다.

<그림 5-4> NEW JICA의 조직도 변화 (2009-2013)



출처: JICA Annual Report

가) JICA 내부 주요 조직 현황

JICA의 내부 부서 중 주요 부서들의 현황은 다음과 같다.[209)]

총무실 (General Affairs Department): 총무실은 기관의 조직과 정원, 재외 사무소 설립·폐쇄, 문서 관리, 정보 공개, 내부 규정, 법무조정, 중기 계획 · 연간계획 수립, 안전 대책, 조치, 통합 리스크 관리, 금융관리에 관한 종합적인 조정 등을 주요 업무로 한다. 총무실은 5개 과(총무과, 종합 조정과, 법무과, 금융 리스크 관리과, 안전 관리실)로 세분화되어 업무가 분장되어 있다.

전략부서 (Operations Strategy Department): JICA의 전략을 담당하는 부서로서, JICA 부서를 총괄 조정하고 JICA의 연간·중기 전략 수립, 기술협력 예산 계획 수립, 예산 배분[210)] 등을 관장한다. 동 부서는 기본적이고 공통적 사항의 기획 및 입안, 업무의 지역별 · 과제별 사항의 종합적인 조정, 해외 관계 기관 등과의 연계에 관한 기획 · 입안, 인간 안보, 양성 평등 추진 등 중요 과제 에 대한 대응에 대한 상황 파악 · 계획 · 조정, 사업 통계, 중소기업 등 해외 전개 지원 등을 담당한다.

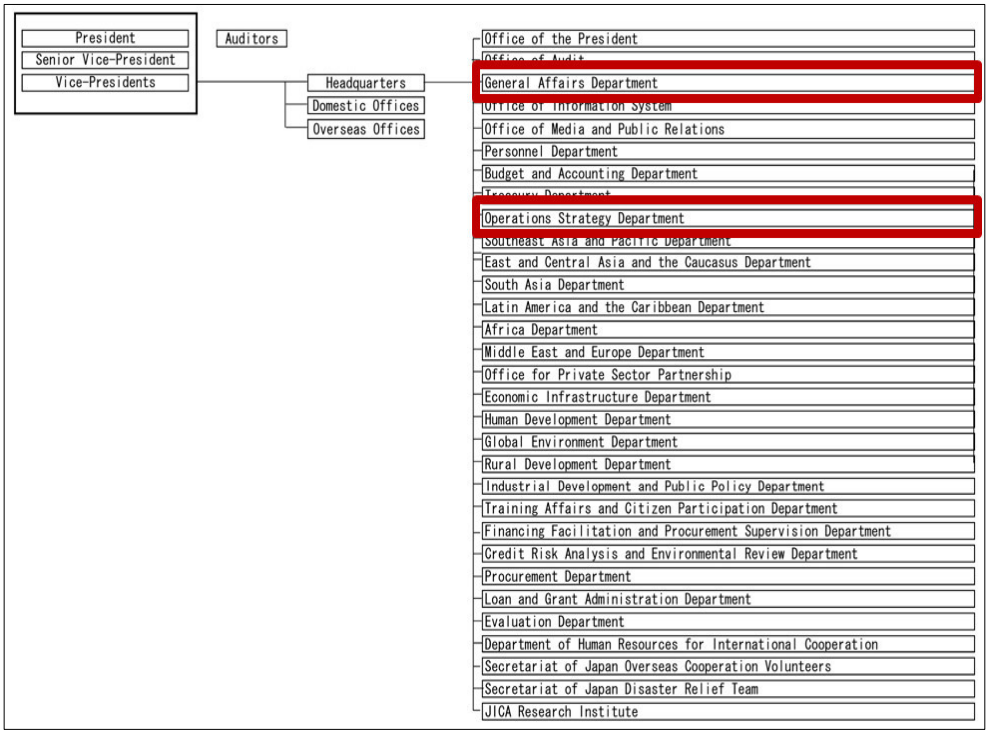
전략부서는 산하 6개 과로 세분화되어 있는데, 종합 기획과(Strategic Planning Division), 업무 기획 제 1과, 업무 기획 제 2과, 업무 감독 · 조정과, 중소기업 지원 조사과, 중소기업 지원 사업과로 구성되어 업무가 분장되어 있다. 종합기획과(Strategic Planning Division)는 다섯 개의 세부 Division으로 구분된다. 첫째, Operations Planning Division 1(기술 협력과 무상 원조, 운영 전략, 절차, 신규 사업 개발, 무상 원조 예산 배분), 둘째, Operations Planning Division 2(유상 원조, 운영 전략, 절차, 신규 사업 개발, 차관 관련 예산 배분), 셋째, Operations Management Division(감독, 개별 프로젝트 품질 관리, 운영지침, 배분 예산 집행 관리, 통계 관리, 차관 승인과 지출 관련 예산 계획), 넷째, Office for Global Issues and Development Partnership(타 개발파트너들과의 파트너십, 원조 동향, 주제별 이슈, 글로벌 이슈 관련 정책 조율), 다섯째,

209) 제 3차 KOICA-JICA 정례협의회

210) 지역부서는 지역별 예산 범위 내 국별 예산 배분함.

Office for Supporting Japanese SMEs in Overseas Business(Temporary, 일본 중소기업의 해외 사업 지원을 위한 정책 조율)

<그림 5-5> JICA 조직 내에서의 전략부서의 위치



출처: JICA 홈페이지 www.jica.go.jp

일본 중소 기업의 해외진출 지원을 위한 조직: 2년 전 전략부서 내에 신설된 이 조직은 최근 JICA의 새로운 전략적 변화 중의 하나로 판단되며, 일본 중소기업의 해외 진출을 지원하기 위한 목적을 가지고 있고, 조직 차원의 관심과 집중적인 지원을 받고 있다. 동 조직의 주요 역할은 해외 진출을 희망 혹 계획하는 일본 중소기업이 기업 활동의 일환으로 추진코자 하는 현지 조사 및 연구 활동을 지원하는 것이다. 특히, 유럽과 영미권의 개발 기관들이 많은 영향을 받고 있는 “BOP(Base of Pyramid) Business”라는 이름의 파일럿 성격의 프로그램의 중소기업의 활동이 개발을 직접 목적으로 하지 않더라도 풀뿌리 차원에서의 현지인들의 개발에 긍정적 결과를 가져올 수 있다고 판단되는 경우 지원

가능한 프로그램(연간 프로젝트 당 약 1백만 불 범위 내에서 지원)이다.

지역별 부서: 지역별로 6개 부서로 세분화되어 있으며, 첫째, 남아시아 및 태평양 부서 (Southeast Asia and Pacific Department), 둘째, 동아시아, 중앙아시아, 캅카스 부서 (East and Central Asia and the Caucasus Department), 셋째, 남아시아 부서 (South Asia Department), 넷째, 라틴 아메리카와 카리브 해 부서 (Latin America and the Caribbean Department), 다섯째, 아프리카 부서 (Africa Department), 여섯째, 중동 및 유럽 부서(Middle East and Europe Department) 로 구분되어 있다.

분야별 부서(Thematic Department): 분야별로 6개 부서로 세분화되어 있으며, 첫째, 민간 분야 파트너십 사무소 (Office for Private Sector Partnership), 둘째, 경제적 기반시설 부서 (Economic Infrastructure Department), 셋째, 인간 개발 부서(Human Development Department), 넷째, 글로벌 환경 부서(Global Environment Department), 다섯째, 지역 개발 부서(Rural Development Department), 여섯째, 산업 개발 및 공공 정책 부서(Industrial Development and Public Policy Department) 로 구분되어 있다.

나) Top-Down 형식의 조직 구조

JICA 조직은 Top-Down 형태로 이루어져 있으며, 2013년 현재 각 부서 내에 '기획팀(Planning Division)' 이 신설되어 기관 내외적으로 의사소통의 창구 역할을 담당하면서 효율적 업무 수행을 도모하고 있다. 특히 각 부서의 기획팀은 사업 수행의 총 책임을 맡고 있는 지역 부서와 각 사업 단계별로 협력 관계를 형성하고 있는 분야별 부서의 효율적 업무 분장을 위해 효과적인 역할을 하고 있다. 지역별 부서와 분야별 부서의 협력 관계에 대한 자세한 설명은 뒤에 사업 수행 체계의 주체 부분에서 자세히 기술하도록 하겠다. 그리고 기존의 공공정책 부서가 폐지되었는데, 이로써 JICA는 외무성이 수립한 정책의 실행전담기관으로서의 위치를 재확인했다고 볼 수 있다.[211]

211) JICA 면담 내용

6) JICA의 예산

JICA의 연도별 예산은 통상 전년도 회계 연도 말 직전(매년 3월)에 확정되며, 수원국 정부에 연도별 예산계획을 공식 통보하고 있지 않다. 국제사회에서 강조하고 있는 원조의 예측성 제고 차원에서 문제가 되나, JICA는 약속할 수 없는 예산계획을 통보하는 것은 어렵다는 입장을 견지하고 있다. 기관 차원에서 JICA 조직은 예산 계획과 운영 관리에 있어 독립기관이므로 정부로부터 예산을 받은 후에는 예산의 전용과 이월 등에 있어서 비교적 자유로운 편이라고 할 수 있다. 예산 집행 결과를 정부에 보고하지만, 전용은 정부 승인 없이 내부적으로 조치 가능하며, 당해 연도에 집행 불가한 예산은 차년도로 이월 등의 조치도 용이하다. 그러나 이와 같은 유연한 조직 예산 계획과 운영 관리적인 측면은 외무성을 중심으로 하는 원조 프로그램, 프로젝트의 예산 계획과 운영차원과는 상이하다. [212]

JICA 의 부서별 예산 배분의 총 책임은 전략 부서(Operational Strategy 부서)가 맡고 있다. 전략 부서가 다음 연도의 예산 분배 계획을 세우고 각 부서별 예산을 결정하는데, 이 때 전략 부서 내에서 주 역할을 맡는 것은 Operations management Division이다.[213]

각 지역별 부서는 JICA 사업 수행의 총 책임 부서로서, 전략 부서로부터 예산을 배분받게 된다. 예산은 중기 기반으로 배분받게 되는데, 이 예산을 JICA 이사회 에서 최종 승인한 이후, 위에 언급한 것처럼 전략 부서에서 배분하게 된다. JICA의 면담에 따르면, 2013년도부터 새로운 예산 시스템을 적용하고 있다고 한다. 지역별 부서 내의 한 국가 예산이 감소했을 경우, 같은 지역 부서 내에서 이 예산을 자동적으로 활용할 수 없다는 규정이 새로 생겼다고 한다. 아직까지는 이 시스템을 활용하는 데 시행착오를 겪고 있으며, 이로 인한 예산 컨트롤과 관련하여 내부의 마찰 문제점도 있는 것으로 나타난다.[214]

---

212) 제3차 KOICA-JICA 정례협의회
213) JICA 면담 내용
214) JICA 면담 내용

나. 기관의 특징

1) 조직 개혁의 개요

NEW JICA는 조직적 측면과 사업수행 측면에서 많은 변화와 개혁이 진행 중에 있다. 조직적 측면에서, 유무상 원조, 기술 협력을 모두 실행하는 기관으로서 통합적 집행 및 관리가 가능해졌고, ODA 사업의 효과성 제고를 위해 통합적 데이터베이스를 구축했다. 그리고 분야별(sector) 조직 체계에서 지역별 조직 체계로 통합하여, 지역 부서가 사업 수행의 책임 역할을 맡고 분야별 부서에서 필요시 협력을 제공하는 형태로 변화되었다. 이러한 지역 부서 중심 운영으로 3가지 원조 방식(유상, 무상, 기술협력)이 연계 가능하게 되었다. 각 부서 내에는 기획팀 (Planning Division)을 신설하여 기관 내외의 의사소통의 창구 역할을 맡아 예전부터 지적되었던 의사소통 부재 문제를 줄이고자 했다.

2) JICA 개혁과 기관의 역할 변화

가) JICA와 외무성의 관계[215)]

첫째, 외무성은 정책 수립과 조율, JICA는 실행 기관으로서의 역할을 맡는다. 일본의 원조 체제는 크게 외무성의 정책 결정과 수립, JICA의 사업 실행으로 나눌 수 있다. 정책 결정을 담당하는 곳은 외무성 내 국제협력계획 본부 (International Cooperation Planning 본부)이며, 이 산하 국제협력국 (International Cooperation Bureau)이 일본 정부와의 조정, 전반적 대외원조와 관련된 계획 및 정책을 담당하는 역할을 한다. 외무성은 최근 국가 기반 계획 분과(country-based planning division) 권한 강화를 통해 개발원조정책조율부 (Development Assistance policy Coordination Division) 지원 제공뿐 아니라, 보다 질적으로 향상된 양자 및 다자 원조를 위한 고위급 협력 강화를 이끌어내고 있다.

1998년 제정된 '중앙정부개혁기본법(The Basic law for Central Government Reform)'에 따라, 외무성은 정책 및 기획 단계의 조율을 담당하고, ODA 정책 일관성

215) <타원조 연구> 발췌 요약함

유지와 조율, 유관부처와의 ODA 관련 논의에 대한 법적 책임 역할을 맡는다. 따라서 반드시 외무성의 협의와 조율 과정을 통해서 타 부처와 기관의 원조 사업의 기획과 시행이 이루어져야 한다. 외무성이 정책 기획 단계에서 일본 원조의 순위, 목표, 지역 및 국별 우선 순위 이슈 결정 등의 정책 기획과 수립을 한 후에[216], 외무성과 JICA 가 수원국의 사업요청서 및 협력국과의 컨설테이션 과정을 통해서 관련 부처와 3개월간 사업 제안에 관해 협의를 거친다. 이를 명시한 법적 규정은 없으나 원활한 사업 진행에 필요한 관행으로서, 원조 사업의 최종 승인을 위해 관련 부처의 사전 승인을 받기 위함이다. 외무성이 최종 승인을 내면 JICA가 집행하게 되며, 이는 외무성 중심의 정책 조율 권한 강화에 크게 기여한다고 분석된다.

둘째, 외무성의 ODA 정책 기획 기능이 강화되었다. 2006년 외무성은 ODA 정책 기획 기능 강화를 위해, 기존의 종합 외교 정책국과 지역국 외에 국제협력기획입안본부 아래 국제협력국을 설치했다. 국제협력국은 정책 수립, 국별 원조 전략 책정, 인도적 지원, 유·무상 자금 및 기술 협력에 관한 업무를 관장하며, 외무성 내 ODA 업무를 담당한다. 부처간 조율 업무는 국제협력국의 개발원조정책조율부(Development Assistance Policy Coordination Division)가 담당하고 있다.

셋째, 원조사업체계의 효과성, 투명성 제고를 위해 외무성의 추진전략이 변화되었다. 오카다 전 장관은 2010년 6월 29일 국가별 원조지원계획의 재검토에 관해 제기하였고, 일본 외무성도 2013년 중순까지 단계적으로 향후 3년을 목표로 개발할 예정이라고 보고한 바 있다. 오카다 전 장관은 국가별 원조지원계획이 첫째, 간결하고 전략성 높은 정책, 둘째, 국가별 원조정책의 명칭 변경, 셋째, 모든 ODA 대상국 개발(원칙), 넷째, 원조개발정책 내용과 개발프로세스의 간소/합리화를 통해 협력국의 국가별 원조계획 및 사업전개계획의 통합을 강조했다. 즉 전반적으로 추진 전략의 간결화와 전략화 및 합리화를 통해서 ODA 정책 변화를 향한 움직임을 보였다. 이러한 전략의 변화는 JICA의 사업 수행체계에 많은 변화를 가져오게 되었다.

---

216) 박명지. 2011.3.한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로. KOICA.

넷째, 전략적, 효과적 원조 시행을 위해 JICA의 PDCA 사이클을 강화하였다. 2011년 1월, 외무성 국제협력국은 '전략적이고 효과적인 원조실시를 위한 일본 원조 사업의 투명성 제고와 Plan-Do-Check-Action 사이클(이하 PDCA 사이클)[217] 강화방안'[218]을 발표하여, 수원국을 위한 ODA 사업의 예측성과 사업 투명성 보장을 위해 국가별 원조계획 제도의 검토 방향을 다음과 같이 수립하였다. (1) PDCA 사이클을 강화하고, 사업 발굴 단계 시 원조 중점분야 및 전략의 명확화, 전략적 우선순위를 고려한 국가별 지원정책의 간결화를 명시했다. 사업 발굴과 안건 형성 단계 시, 관련 전문가 및 시민 사회 참여를 보장하는 '개발협력 적정 회의'를 설치하고, 평가 단계에서는 독립전문가의 참여와 일본 원조 사업의 실패 및 성공 사례의 교훈 도출을 통한 정책 제언 피드백 강화를 위해 노력한다. (2) 외무성은 프로그램 접근법 강화를 위해, 개발도상국과 정책 협의를 통해 설정한 개발과제와 프로그램 목표에 따른 체계적인 프로젝트를 형성함으로써, 프로젝트 간 시너지 효과 창출과 유무상 통합 지원 확대를 통한 원조 사업의 성과 향상 도모를 꾀한다. (3) 투명성 제고를 위해 프로그램과 프로젝트의 구체적인 기대성과 지표를 사업 실시 결정 공표 시 명시하고 공개한다. 또한 사업 완료 보고서를 공개하며, 사후 평가를 사업 종료 3년 후 실시함으로써 성과 달성 현황의 재점검 및 시스템 강화를 꾀한다.

외무성은 정책 수립의 변화 및 간결화, 합리화, 명확화를 강조하고 있으며, 집행 기관인 JICA 역시 실행 단계에서 간소화되고 명확한 사업 집행의지를 강조하고, 국별 개발전략 수립 및 각 단계별 사업 집행 기간의 간결화 등의 노력을 기울이고 있다.

나) 유무상 통합 집행 현실화

통합 JICA 출범에 따라 외무성과 JICA는 각각 원조 정책 기획과 실시 관련 업무를 독자적으로 관장하게 되었으며, 외무성과 JICA는 명확한 역할 분담 하에 긴밀한 협조체계를 유지함으로써 정책부터 실행에 이르는 일관성을 확보할 수 있는 환경이 형성됐다. 첫째, 외무성은 대외경제협력회의의 외교정책에 부합하는 ODA 정책을 기획하고 입안하는

217) PDCA 싸이클은 경영학에서 사용되는 품질보증 매니지먼트 방법의 하나로서 흔히 Deming circle이라고 불리움. 사업수행과정을 지속적으로 모니터링함으로서 과정과 생산물의 품질을 향상시키도록 제작된 4단계(Plan → Do → Check → Action)의 과정을 강조함.

218) 일본 외무성 국제협력국. 2011년 1월. 발표자료. 전략적이고 효과적인 원조실시를 위한 일본 원조 사업의 투명성제고와 PDCA 사이클 강화방안. 일본 외무성 자료제공. 2012년 2월.

기능 및 ODA의 중점 과제와 중점 국별, 지역별 목표를 설정하는 역할을 담당하게 됐다. 둘째, 새로운 JICA는 통합적인 ODA의 집행기관으로서 일본 정부 및 협력국 정부의 정책과 일관성을 유지하면서 효과적이고 효율적인 원조를 목표로 한다.[219]

다) 외무성과 JICA의 업무 분장의 변화

통합 JICA는 기존에 JICA가 담당하던 기술지원을 유지함과 동시에 JBIC이 담당해오던 해외경제협력활동(유상원조)과 외무성이 직접 집행해오던 무상원조 일부를 흡수 통합함으로써, 일본의 유무상 원조를 통합적으로 집행하는 기관이 됐다. 이외에도 통합 JICA는 체제 개편 이전 외무성에서 실시해 오던 원조 자금 지출 등을 관리하게 되었다. 2013년을 기준으로 하여 주요 부처 및 관련 기관의 정책과 집행의 역할을 체계화했다. 대외경제협력회의(Overseas Economic Cooperation Committee, 이하 OECC)가 조정 및 총괄을 담당하고 외무성은 유무상 정책을 형성하며 JICA에서는 유·무상 원조, 자금협력·기술협력을 총괄하여 담당하게 됐다. ODA 컨트롤 타워의 역할이 기대됐던 OECC는 다양한 기관 참여와 비상임위원들로 인해 강한 기능은 못하고 있었는데, 2013년 현재 여타의 활동을 하고 있지 않다.[220]

JICA와 외무성 간 관계는 수직적인 관계가 강화되고 있다는 의견과 협력 관계가 긴밀해지고 있다는 의견이 공존하고 있다. 2013년 1월 현재, JICA와 외무성 간 고위급 레벨은 연 4회 이상, 실무급(Director 이하) 레벨은 매 단위의 정례 협의를 통해 긴밀하게 협력하고 있으며, JICA는 외무성의 ODA 정책 수립 지원 기능을 하고 있으나 공식적 지시 및 명령 체계는 없으며, 전략 문서 초안을 작성, 외교부에 수시로 건의하고 있다고 보고되었다. 외무성도 정책 기능이 강하기 때문에 사실상 역할 중복 측면이 있으며, 외무성의 정책과 JICA의 집행 기능 간 경계가 명확하지 않은 부분이 존재한다. 다만 앞서 설명된 바와 같이 정책과 전략이라는 외연상의 구분을 명확히 하려는 노력이 확대되고 있으나, 이에 관한 효과성 검토는 향후 심화 연구가 필요할 것이다.[221]

---

219) 권율, 박수경 (2008) 일본의 원조기관 일원화 및 개혁조치. 지역경제 포커스 08-34호. 대외경제정책연구원. (2008년 10월 6일)

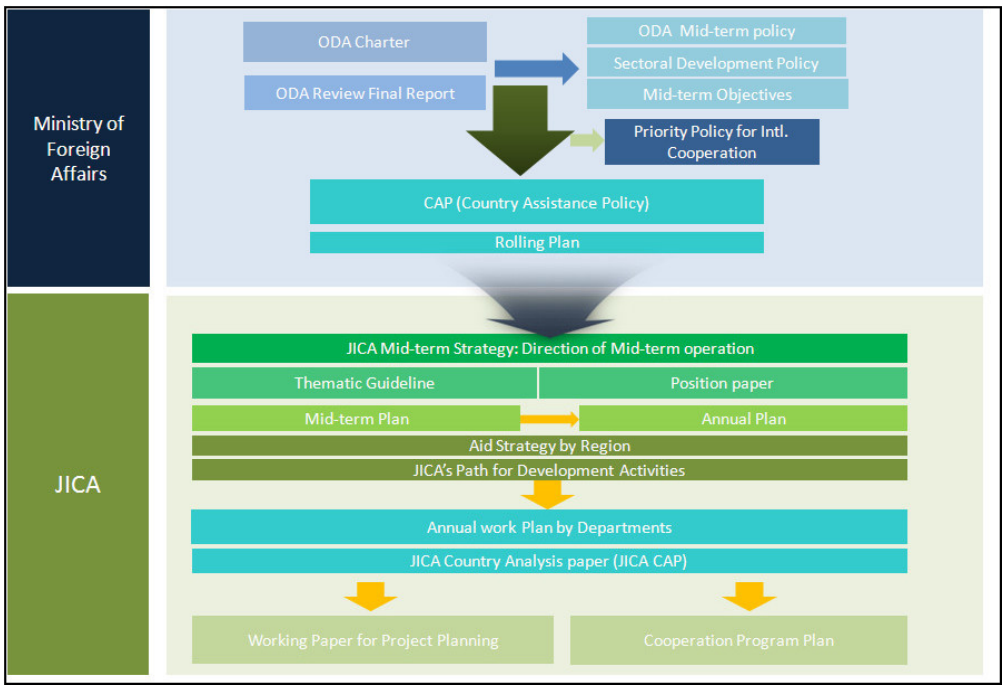
220) 제3차 KOICA-JICA 정례협의회

221) 제3차 KOICA-JICA 정례협의회

3. JICA의 정책수립 및 사업 수행체계

가. 정책 수립 체계

<그림 5-6> JICA의 개발원조 정책 수립 체계



출처: 저자 작성

1) 정책 수립 체계의 개요

일본의 원조 정책 및 전략은 2000년대 대대적인 원조 개혁을 하는 과정에서 점차 체계를 굳혀 나갔다. 외무성이 주요 원조 정책을 수립하면, 이에 기반하여 JICA가 사업과 직접 연계성이 있는 전략을 구축하는 방식으로 외무성과 JICA의 업무 분장이 이루어지고 있다. 그러나 주목할 점은 외무성의 정책 수립에 있어 JICA가 정책 관련 제언 및 배경 자료의 제공 등의 지원을 제공하며, 명확한 업무 분장 체계를 나누는 것이 쉽지 않다는 점이다. 이에 기반하여 일본의 원조 정책 및 전략 수립 체계를 이해하는 것이 중요하다.

위의 그림에서 볼 수 있듯이, 외무성이 ODA Charter와 이에 기반한 ODA 중기 정책 및 목표를 설정하면, 국가 지원 정책(Country Assistance Policy, 이하 CAP)을 수립하게 된다. 이 때 국별 연동 계획(Rolling Plan, 이하 Rolling Plan)이 CAP과 함께 수립되며, 국별 지원 정책의 틀을 형성한다.

JICA 차원에서는 외무성의 중기 정책에 맞춰 중기 전략 및 분야별 전략 등을 수립하며, 매년 JICA의 우선순위를 명시하는 JICA's Path for Development Activities 문서를 발간한다. 그리고 국별 현황을 분석하는 JICA Country Analysis Paper (이하 JICA CAP) 을 작성한다. 원칙적으로 이 문서에서 분석하는 국별 상황 및 분석을 기반하여 외무성의 국별 지원 정책(CAP)을 수립하고자 노력하고 있다.

2) JICA의 주요 전략 문서

JICA의 주요 전략의 근거는 아래와 같은 주요 문건에서 확인 할 수 있다.[222)223)]

- Mission: JICA의 종합적인 비전을 구체화한 문서이다.
- JICA's Path for Development Activities : Priority Policy Issues for International Cooperation– JICA의 priority issues를 정하고, 예산 배분 및 프로젝트 계획 수립, 기획, 집행의 근간을 이룬다. 이 문서는 매년 초 작성된다.
- JICA CAP: 구 JICA Country Analytical Work(이하 AW)로서 JICA 차원의 국별 전략이며, 외무성의 CAP 수립 및 운영을 위한 배경지식 제공 및 분석 자료로 활용된다.
- 사업계획 조사보고서(Working Paper for Project Planning): 연동 계획에 실질적인 정보를 추가적으로 첨가한 문서로써, 실험 및 개념 단계에 있는 프로젝트, 개별 사업의 연 지원금액 등의 내용으로 구성되어 있다. 이 문서는 협력의 방향성과 중기 사업 수행 계획 등에 관해 이해관계자들과 공통의 상황 인식을 위해 활용된다.
- 협력 프로그램 계획(Cooperation Program Plan): 지원 프로그램의 상세 정보를 담은 문서로서, CAP 분석에 기반하여 형성된다.

222) 제 3차 KOICA-JICA 정례협의회
223) JICA 면담 내용

3) 국가 협력 전략

가) 국가 지원 정책, 연동 계획, JICA 국별 분석 문서

국가 지원 정책인 Country Assistance Policy (이하 CAP)은 외무성에서 협력국의 개발 계획 및 이슈를 고려하여 전략적 가치, 효율성 및 ODA의 투명성 책무성을 높이기 위해 수립되는 국별 원조 정책이다. 원칙적으로 모든 ODA 수혜국을 대상으로 수립된다. 연동계획인 Rolling Plan은 CAP에 부록으로 첨부되며, 현재 진행 중이거나 미래에 구상 중인 프로젝트들을 보여준다. CAP이 수립되지 않은 국가들의 경우, 연동 계획은 독립적 문서로 사용된다. JICA 국별 분석 문서인 JICA CAP은 과거 JICA가 CAP 문서의 배경 문서의 목적으로 작성했던 구 Analytical Work(이하 AW) 를 새롭게 편성한 문서로서, 협력국의 개발 현황을 분석하고 협력을 위한 개념 및 방향성을 보여준다. JICA CAP의 대략적 내용은 구 AW와 비슷하지만, 작성 방법 및 분량 등에 차이가 있다.[224)]

첫째, CAP의 주요 내용 및 주기는 다음과 같다.

ODA TF가 작성하고 외무성 및 JICA 본부가 검토 한 후 외무성 장관의 승인으로 확정된다. CAP의 주기는 원칙적으로 5년이며, 2~3장의 분량 안에 다음과 같은 주요 내용을 담고 있다. 첫째, 일본 원조의 중요성, 둘째, 기본 원조 정책, 셋째, 국가별 지원의 우선순위 분야, 넷째, 주요 고려사항이다.

아래 Box에서 CAP의 구체적 수립 내용 예시를 알 수 있다. 일본은 몽고에 첫째, 광업 분야 및 거버넌스 향상의 지속가능한 개발, 둘째, 포괄적 성장의 지원, 셋째 도심으로서의 울란바타르의 수용력 및 기능 향상을 위한 지원을 하고자 한다.

224) JICA 면담 내용

<Box 5-1> CAP의 예- 몽고

[CAP의 주요내용]- Mongolia, April, 2012

1. 일본 원조의 중요성(Significance of Japan's Assistance to Mongolia)

2. 기본원조정책(전반적인 목표) (Basic Assistance Policy) (Overall goal)
: 지속 가능한 경제 개발을 통한 빈곤 감소를 위한 노력 지원(Supporting the effort toward poverty reduction through sustainable economic growth)

3. 지원우선순위 분야 (Priority Areas of the Assistance) (mid-term goal)
(1) 광업 분야 및 거버넌스 향상의 지속가능한 개발 (Sustainable development of the mining sector and enhancement of governance)
(2) 포괄적 성장의 지원 (Assisting Inclusive Growth)
(3) 도심으로서의 울란바타르의 수용력 및 기능 향상 (Enhancement of the capacity and function of Ulaanbaatar as urban center)

4. 고려사항(Points to be considered)
(1) 몽고와 일본 정부가 맺은 2010 공동 협정을 기반으로, 두 국가에게 공동으로 유익한 협력을 이루기 위해, 일본 enterprises의 몽고 시장 접근이 가능한 섹터에 대해 '전략적 파트너십' 수립을 위한 지원을 함.
(2) 몽고는 글로벌 기후 변화로 인한 자연발생적 현상에 특히 취약하므로, 기후 변화 및 환경 이슈를 해결하기 위한 정책 및 방법과 일관성을 갖도록 지원함.

출처: JICA 홈페이지 www.jica.go.jp

둘째, 연동계획의 주요 내용 및 주기는 다음과 같다.

CAP에는 연동계획이 부록으로 첨부된다. 아래 그림에서 나타나는 바와 같이, Rolling Plan에는 일반적인 국별 지원 전략의 목표, 현재 상황과 중요 이슈, 우선순위 분야, 각 프로그램의 요약과 함께 하위 프로젝트들이 명시된다. 또 각 우선순위 분야별로 세부적인 단기별 개발 이슈가 함께 명시된다. 몇 개의 프로젝트는 1년에서 4년까지 지정된 예산계획이 포함되어 있다. 약 40%의 프로젝트는 예측되는 (프로그램 단위가 아닌) 프로젝트 단위 예산액이 명시되어 있다.

<그림 5-7> 연동계획의 예

Japan's ODA: Rolling Plan for the Royal Government of Cambodia

As of April 2012

Basic Objective (Overall goals)	Steady and Sustainable Economic Growth and Balanced Development
Priority Areas 1 (Goals)	Strengthening of the Basis for Economic Activities

【Current situation and challenges】
Surrounded by Thailand, Laos and Vietnam and situated at the center of Mekong Region, Cambodia is regarded as a transit point among multiple economic corridors including the Southern Economic Corridor, the Southern Coastal Corridor and Central Corridor and recognized as a geographically prominent location for international trade. As a result of these advantages, Cambodia has shown steady economic growth in recent years. In the country, the Southern Economic Corridor and the Southern Coastal Corridor (specifically the route between Sihanoukville Port and Vietnam border) are mainstays of economic activities and the development impact in these corridors is considered high.
However, overall level of transport infrastructure remains low and competitiveness of the Sihanoukville ports is limited compared to the ports in the neighboring countries, and accordingly, strengthening of the basis for economic activities including the improvement of human resources, policy and regulatory framework is a priority.
In addition, with regarding to electricity sector, lack of supply, unbalanced composition of energy sources and high electricity tariff, etc. are challenges.

【Cooperation Policy for the development issue】
In order to sustain and to further promote economic development in Cambodia and the whole Mekong Region, Japan prioritizes its assistance to the following areas; (i) the development of road network systems centered on the Southern Economic Corridor considering its geographical location as the center of the Mekong Region, high development effects and its important role in economic activities, (ii) the development of the areas around the Sihanoukville Port considering also its important role in economic activities, (iii) the development of stable electricity supply system, (iv) the development of ICT infrastructure and (v) the improvement of logistical systems which are critical factors for attracting foreign direct investment (FDI). Upon implementing above-mentioned assistances, promotion of regional integration and private investment will be also taken into consideration.

	Program	Objective of Program	Project	Scheme	Schedule FY 2011	FY 2012	FY 2013	FY 2014	FY 2015	FY 2016	Assistance Amount (100 million Yen)	Notes
【Development Subject】 1-1 Development of Economic Infrastructure	Program for Improving Transportation System and Electric Power Supply	Japan assists (i) the development of the road network systems (Southern Economic Corridor, etc.) which facilitates economic and industrial development through stable and efficient distribution and (ii) the development and maintenance of the facilities in the Sihanoukville Port and surrounding areas. Japan also plans to assist the construction of main electricity supply network and the strengthening of electrical engineers' capacity in order to promote the electricity supply system which is an important factor to attract foreign direct investment.	Transport Policy Advisor	EXP								
			Transport Policy Advisor(successor)	EXP								
			The Strengthening of Construction Quality Control	TCP							4.0	
			Project for Study on the Improvement of Existing Bridges	DS								
			The Project for the Improvement of National Road No.1 (Phase 1-3)	GA							75.37	
			The Project for the Improvement of National Road No.1 (Phase 4) Preparatory Survey	DS								
			The Project for the Improvement of National Road No.5 Preparatory Survey	DS								
			Construction of Neak Loeung Bridge	GA							119.4	
			The Feasibility Study on the Ring Road Project of Phnom Penh Metropolitan Area	DS								
			The Project for Urban Transport Planning in Municipality of Phnom Penh	DS								
			Project on Capacity Enhancement of Environmental and Social Considerations for Resettlement	TCP							2.6	
			Advisor for Sihanoukville Autonomous Port	EXP								
			Advisor for Sihanoukville Autonomous Port (successor)	EXP								

출처: JICA 홈페이지 www.jica.go.jp

연동계획에 따라 매년 신규 사업 반영이 가능한 경우 수원국의 관련 기관과 협의를 통해 사업을 발굴하며, 기존의 사업요청서 제출 기한을 폐지했다. 연동 계획은 원칙적으로 1년에 1번(4월 중) 공개되나, 외무성과 JICA는 내부적으로 하반기 10월 중 한 번 더 검토 및 업데이트 과정을 거친다고 한다.[225] CAP을 통한 국별 지원 체계로 변화한 이후에는 타 원조기관들과 유사한 방식으로 사업발굴시스템을 개선하고, 연동계획을 활용하여 신규 사업 발굴 규모를 정하고 가용예산 내에서 정책대화 등의 협의를 통해 연중 사업을 발굴한다.

예를 들어, 2009년 A국에 대한 지원예산이 1억 불이며 이 중 계속 사업에 8천만 불이 소요된다면, 2천만 불을 신규 사업 예산으로 추정하고 이에 대해 수원국과의 협의, 타 공여국과의 업무 조율 등을 통해 예산규모에 맞춰 사업을 발굴하는 형식으로 이루어진다고 보고하고 있다. 사업 발굴 시에는 CAP 등의 정책적 틀 안에서 수원국의 국가개발계획,

225) JICA 면담 내용

이전까지 JICA가 수행에 왔던 사업과의 연속성, 원조공여국회의의 동향, 타 공여국과 중복여부 확인 등의 일련의 협의를 실시한다. 사업 발굴 과정뿐만 아니라 JICA는 사업수행 과정에서도 사업대상지역에 공여기관 관련자를 초청하여 의견을 교환하는 등 사업수행 전 과정에서 다른 공여국과 지속적인 협의 및 공조를 실시하는 것을 최근 강조하고 있다.[226]

셋째, JICA CAP의 주요 내용 및 주기는 다음과 같다.

JICA CAP은 기존의 AW(Analytical Work)로써, 기존과 내용은 같으며 역할 역시 AW처럼 일본 정부의 국가지원정책 형성을 위한 배경자료로 활용된다. "선택과 집중" 정책에 따라, JICA CAP은 주요 개발 이슈 및 분야를 지정하고 합당한 협력의 방향성을 보여준다. JICA CAP은 개발협력 논의를 위해서 일본 정부, 협력국 정부, 기타 공여국들에게 공개된다.

CAP과 JICA CAP의 작성과정에서 외무성과 JICA의 분권화에 대한 명확한 방침과 규정이 있는 것은 아니다. 일반적으로 CAP과 연동계획의 경우 ODA TF가 작성하고 외무성 및 JICA 본부가 검토 한 후, 외무성 장관의 승인으로 확정되는 것이 일반적이며, JICA CAP의 경우 JICA 해외사무소가 작성하면 JICA 본부의 전략부서가 검토하고 JICA의 이사회가 승인하나, CAP의 승인과정에서 외무성과 JICA의 협의과정의 세부 과정은 명확하지 않다. CAP과 JICA CAP의 작성 순서는 원칙적으로는 JICA CAP이 먼저 작성되면 이를 배경 자료로 삼아 외무성의 CAP이 작성된다.

기존의 AW는 효율적이고 효과적인 사업의 기획과 협력 관계를 증진하기 위한 참고를 위해 준비된 문서(Reference)로서, JICA와 11개 협력국과의 정책 대화 및 협의과정에 활용되기도 했다.[227] JICA CAP의 주 작성 담당 부서는 지역 부서이며, 해외사무소가 세부 정보를 제공한다. 작성 주기는 보통 3~5년이지만, 정치적 변동이나 기타 상황 변화에 따라 지연되기도 한다.

---

226) 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구, 2012 에서 발췌
227) <제3차 KOICA-JICA 정례협의회 분과회의 결과보고> 참고.

JICA CAP 의 작성 과정은 다음과 같다. 작성 기간은 대략 6~7개월 정도 소요된다. 정확한 JICA CAP 수립을 위해 협력국 정부와의 정책 대화를 하는 등 노력을 기울이고 있다. 지역 부서가 먼저 JICA CAP의 방향을 설정하고 개념 문서(concept paper)를 작성한 후에, 지역 부서와 해외사무소가 함께 T/F 팀을 구성하고 해외사무소가 보유한 세부 정보를 기반으로 작성하게 된다. 이 때 JICA 리서치 센터와 JICA의 분야별 상임 고문에게 자문을 구한다. JICA CAP의 질 관리 역시 지역 부서가 담당한다. 분량은 "선택과 집중" 정책 및 가이드라인에 따라, 기존 JICA AW의 200쪽 이상에서 100쪽 정도로 줄어들었다.[228)]

JICA CAP은 첫째, 일반 경제사회적 상황, 들째, 주요 개발 이슈와 분야의 전망 분석, 셋째, 협력을 통한 과거 경험으로부터의 교훈점, 넷째, 다른 공여국 및 이슈에 의한 원조에 대한 내용을 포함한다. 2013년 6월 현재, JICA CAP은 현재 21개가 수립되어 있다(20개국, 아시아 태평양 지역). JICA CAP 작성을 위한 가이드라인이 최근 완성되었으며, 이를 통해 JICA CAP의 질 관리를 가능하도록 한다. 이 가이드라인은 외부 비공개이나, JICA 면담에 따르면 그 내용은 작성 과정, 기본 개념 및 작성 대상 협력국들의 명단으로 이루어져 있다. 작성 대상 국가들은 현재 56개 해외사무소가 주재하는 국가들 대상이며, 2013년까지 42~45개를 작성 예정 중에 있으며, 2014년까지 모든 주요 56개 협력국들을 대상으로 작성 완료를 목표로 삼고 있다.[229)]

기존 AW는 작성시, 협력국의 정책형성 주기와 맞지 않는 경우가 많아, 효율적으로 활용되기가 어려웠다. 수립을 위한 가이드라인 부재로 인해 단순한 연구보고서처럼 보인다는 지적도 있었다. 그러나 현재 가이드라인이 마련되었으므로, 좀 더 실용적인 JICA CAP 형성이 가능할 것으로 기대된다. 그리고 JICA CAP의 효율적 활용을 위해서는 CAP에 주요 아젠다가 포함될 수 있도록 JICA CAP의 형성 시기가 중요하다.

---

228) JICA 면담 내용
229) JICA 면담 내용

<표 5-3> JICA 정책적 제도적 틀 수립

정책적 제도적 틀		시행주체			장소	소요 기간
		작성	검토	승인		
국별지원 계획	국가지원정책(CAP)	ODA TF	외무성 JICA 본부	외무성 장관	사무소 → 본부	5년
	연동계획(Rolling Plan)	ODA TF	외무성 JICA 본부	외무성 장관	사무소 → 본부	매년
	JICA CAP(Country Analysis Paper)	지역부서/ 분야 부서 TF	JICA 전략부서	JICA 본부	사무소 → 본부	3년 -5년
양자원조 협정	기술협력협정	일본 외무성과 협력국 외교부			-	-
	Exchaneg of Note	일본 외무성과 협력국 외교부			-	-
분야별 지원 전략 (가이드라인)		JICA (분야별 부서)			-	6개월- 1년
기타정책	Reform Plan	JICA			-	-
	중기원조 계획	JICA			-	5년

출처: JICA와 면담 후 확정, 저자 작성

4) JICA 중기 전략

2011년 11월에 수립된 JICA 중기 전략(JICA Mid-term Strategy)은 통합 이후 수립된 중기전략으로서, 2011년 12월에 중기 사업 수행을 위한 방향성 문서 (Direction of Mid-term Operation) 가 이에 따라 수립되었다. JICA 중기 전략은 외무성의 ODA 중기 정책(2005)에 기반하였으며, NEW JICA 통합 이후 수립된 첫 JICA의 중기 전략으로서 JICA가 집행하는 모든 사업 수행은 이 중기 전략의 방향성을 따른다. 이 JICA 중기 전략, 그 외 분야별 가이드라인 및 중장기 및 연도별 계획을 바탕으로 지역별 원조 전략을 형성하게 된다.

5) 분야별 및 주제별 지원 전략

2013년 현재 41개의 분야별 및 주제별 지원전략과 주제별 및 과제별 지침을 발간했다. JICA는 지난 2000년대 초부터 과제별 지침을 일본어 자료로 선 발간 해왔고, 분야별 영문 가이드라인으로는 자연 보전(2003), 장애(2009), 빈곤 퇴치(2011), 빈곤 감소적 성장

(Pro-Poor Growth, 2012) 4개가 발간되었다. 최근에 발간된 과제별 지침으로 2010년 총 4개(법 정비 지원, 사회보장, 자연환경보전, 남남협력), 2011년 총 4개(기생충대책, 지방행정, 무역 및 투자촉진, 도시개발 및 지역 개발), 2012년 총 1개(교통부), 2013년 총 1개(경제정책)가 발간됐다.

과제별 지침은 대부분 상당히 기초적인 내용을 담고 있어 주로 새로 진출하는 전문가나 기관들에게 사업에 대한 기본적 배경 지식 제공의 목적을 수행한다. 그래서 분야별로 심도 있는 정보 및 관련 지표 풀 제공 등의 실질적 배경자료로는 한계가 있는 것으로 판단된다. 그러나 분야별 부서는 분야 전문가(Technical advisor)를 보유하고 있고, 분야별 전략, 자문, 정책, 품질관리 등을 실시하면서 해당 분야 지식이 필요한 경우에 사업 수행에도 참여하고 있다. JICA 면담 결과, 농업 부서에만 약 50명의 분야 전문가를 보유하고 있으며, 분야 전문가를 통해 전문성을 활용하고 있다.[230]

6) 기타 전략 및 계획 문서[231]

가) JICA의 3S(Speed up, Scale up, Spread out)[232]

"3S"는 JICA의 합병 이후 형성되었고, 통합 JICA의 시너지 효과를 위한 '슬로건'으로서 JICA 각 사업 사이클에 폭넓게 적용되고 있다. "Speed Up"은 사업의 기획 · 형성 단계에서의 지연 방지 및 가속화를 위해 적용되며, "Scale up"과 "Spread out"은 주로 사업 종료 이후 평가 단계에서 환류의 방법으로 활용하고자 노력하고 있다. JICA는 타 공여국들과 달리, 작은 규모의 프로젝트를 실시해 성공할 경우 이를 모델로 삼아 다른 현장에서 지역적 특성에 맞춰 실행하거나(Spread out) 성공 사업 자체의 규모를 키우려는 노력을 하고 있다 (Scale up).

230) JICA 면담 내용

231) JICA의 경우, 별도의 부산글로벌모니터링의 전략을 구체화하고자하는 계획이 없음. Post MDGs 개발의제 및 체제 관련해서는 외무성과 함께 Contact Group Meeting (CG meeting) 개최를 추진하고 있으나 아직 JICA 차원의 입장이 구체화되지 않음.

232) JICA 면담 내용

<표 5-4> CASE STUDY 사례: Speed-up

<table>
<tr><td colspan="5">이집트- 카이로 지하철 No.4 건설- 기간의 단축 (약 절반 기간)</td></tr>
<tr><td colspan="5">통함 이전</td></tr>
<tr><td colspan="2">구 JICA</td><td colspan="2">구 JBIC</td><td>구 JICA</td><td>구 JBIC</td></tr>
<tr><td>연도별 수요 조사
42개월</td><td colspan="2">마스터 플랜 사전 조사
9개월</td><td>L/A 체결
6-12개월</td><td>세부 디자인
9-12개월</td><td>조달 용역</td></tr>
<tr><td colspan="5">통합 이후</td></tr>
<tr><td colspan="5">다음과 같은 개선 사항을 통해 약 2년의 시간 단축을 하게 됨
• 요청 기반의 수요 조사 체계와 준비 조사가 과정의 속도를 가속화하기 위해 소개됨
• 협력국 정부의 요청 과정을 단순화함
• 원활한 준비 조사와 세부 디자인 형성을 위해 같은 업체에게 두 조사를 모두 맡김</td></tr>
</table>

출처: 제3차 KOICA-JICA 정례협의회 참고, 저자 작성

나) 사업 계획 조사보고서(Working paper for project planning)[233]: 외부 비공개로서 이 문서는 CAP 과 Rolling Plan 수립 당시 포함되지 않은 추가적 정보를 담고 있으며 1년에 약 2번 작성된다.

다) 협력 프로그램 계획(Cooperation Program Plan)[234]: 이 문서는 프로그램에 일관된 계획(program-consistent plan)으로서, 기존에 있던 project paper의 상위 문서로서, 프로그램의 전략 등에 좀더 집중하여 작성된다. 해당 프로그램의 배경, 목표, 가능 시나리오, 구성된 프로젝트, 수행 프레임워크 등의 정보를 담고 있으므로, JICA 특성상 세부적 수준으로 실시하는 모니터링과 평가 실행 시 필요 정보를 제공한다.

233) JICA 면담 내용
234) JICA 면담 내용

<표 5-5> 일본 ODA 관련 외무성-JICA 정책 및 전략 문서

단계	시기/주기	정책 및 전략 문서	개요	주관/역할 분장
외무성	2003	ODA Charter	일본 ODA의 전반적 방향	외무성 수립
	2005	ODA Mid-term Policy	일본 ODA 중기 정책	외무성 수립
		Sectoral Development Policy 분야별 개발 정책		외무성 수립
	매 5년	Mid-term Objective (외무성 중기 목표)	외무성이 수립하는 중기 목표 문서. JICA가 달성해야 할 목표 명시	외무성 수립
	매 5년	CAP (Country Assistance Policy) 국가 지원 정책	분량: 2~3장 일본 원조의 중요성, 기본 원조 정책, 국가별 지원 우선순위 분야, 주요 고려사항	작성: ODA TF 검토: 외무성/JICA 본부 승인: 외무성 장관
	매년	Rolling Plan (연동 계획)	국가 지원 정책의 목표, 현재 상황/주요 이슈, 우선순위 분야, 각 프로젝트 요약 및 하위 프로젝트 명시. 우선순위 분야별 세부적 단기별 개발 이슈 명시 약 40% 프로젝트- 1~4년 예산액 명시	작성: ODA TF 검토: 외무성/JICA 본부 승인: 외무성 장관
JICA	2011 수립	JICA Mid-term Strategy 중기원조 전략	외무성의 ODA 중기 정책에 기반한 중기 전략	JICA
	2000년 초~2011 수립 (최신)	분야별/주제별 전략 및 지침	일본어 전략/지침- 41개 (2000년대 초부터 발간) 분야별 영문 가이드라인- 4개 (2003년부터 발간)	JICA 분야별 부서
	매 5년	Mid-term Plan (중기 계획)	외무성이 설정한 Mid-term Objective (중기 목표) 달성 위한 계획 문서	JICA
	매년	Annual Plan (연도별 계획)	JICA의 Mid-term Plan (중기 계획)을 기반하여 연도별 계획 수립	JICA
	매년	JICA's Path for Development Activities	당해 연도 JICA 사업 수행 및 예산 배분의 우선순위를 명시하는 문서 (분량 1장) 2013년 우선순위: 7 가지	JICA

	매년	Annual Work Plan by Departments (Path for Development Activities by Region)	JICA's Path for Development Activities 문서에 기반한 문서	JICA
	3-5년	JICA Country Analysis paper (JICA CAP) 가제	분량: 약 100쪽 협력국의 상황 분석 외무성의 CAP 수립 시 배경문서로 활용 우선순위 이슈/분야 명시	작성: JICA 지역 부서 (주 담당: Concept Paper 작성)→ 지역부서/분야별 부서 T/F 구성 및 작성 (현지 사무소 세부정보 제공) 검토: JICA 전략 부서 승인: JICA 이사회
	약 1년에 2번	Working Paper for Project Planning	Rolling Plan (연동 계획) 에 부가적 정보 제공 형태/내용: 외무성의 CAP 과 유사	작성: 지역 부서
	상시	Cooperation program Plan	프로그램 관련 계획 : 프로그램의 형태, 목표, 시나리오 각 담당 지역/분야별 부서에서 보다 효과적 모니터링 실행할 수 있도록 수립함 외무성 이외에 비공개	JICA

출처: 저자 작성

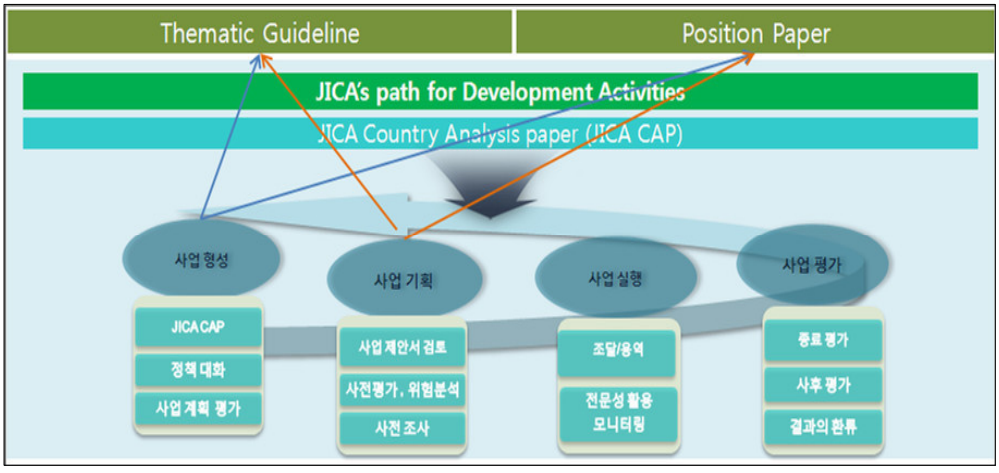
나. 사업 수행 체계

1) 사업 수행 체계의 특징

가) 사업 수행 체계의 개요

JICA의 사업수행체계는 사업형성 및 발굴-사업기획-사업실행-사업평가 4단계로 나뉜다. 각 단계별로, 첫째, 사업 형성 및 발굴 단계에서는 JICA CAP의 수립, 정책 대화, 사업 계획 평가가 진행되고, 둘째, 사업 기획 단계에서는 사업제안서 검토, 사전평가 및 위험 분석, 사전조사 실시, 셋째, 사업 실행에서는 조달 및 용역 절차, 실행시 지역 및 분야별 전문성의 특화, 지속적 모니터링, 넷째, 사업평가에서 종료 및 사후평가 실시, 결과 환류의 순서로 진행된다.

<그림 5-8> JICA 사업 실행의 흐름



출처: 저자 작성

<표 5-6> JICA 사업 수행 체계 및 역할

단계	세부 단계	수행	검토	승인
사업 형성 및 기획	사업 기획 제출	• JICA 지역 부서: 방향 설정 • 현지사무소: 의견 표출 후 피드백	본부 지역 부서	외무성- 기획 승인 이후엔 별도의 승인 절차 불필요함
				JICA 이사회
	기초조사 준비, 조사 팀 형성	기획: 지역부서+해외사무소+분야별 부서	• 본부 지역 부서 • 현지 사무소	-
	기초 조사 착수	• JICA 직원: Major Framework 형성 • 컨설팅회사: Baseline Survey 실시 → Needs Survey 실시	현지 사무소	-
	협력국 요청서 정식 요청	현지사무소: 협력국의 요청서 접수	현지 사무소	-
	지원 결정	본부 지역 부서	지역 부서 Director: 1차적 승인 권한 지님	JICA 이사회
	협정 체결	협력국 정부: JICA Exchange of Note	본부	JICA 이사회
사업 실행	조달/용역 전반 및 방향성	조달 부서: 가이드라인 제공	본부 조달부서: 요청 시 조언 제공/ 조달/용역 트레이닝	현지사무소장
	조달/용역 광고(홈페이지), 신문	현지 사무소 조달 담당자	현지 사무소장	해당사항 없음
	Bidding Process(4가지 방식)	현지 사무소 조달 담당자	현지 사무소장	해당사항 없음
	조달/용역 법, 규정 확인	현지 사무소 조달 담당자(큰 규모 사무소)	현지 사무소장 2,500만 엔 이상 집행 시 본부 확인 본부 조달 부서	
		본부 조달 부서(작은 규모)		
	사업 수행 모니터링	사무소 직원: 모니터링 컨설팅회사: 사업 직접 수행 전체 관리: Procurement Design and Development Division	현지 사무소 본부 조달 부서	

사업 평가, 환류	사전 평가 (모든 사업)	현지 사무소 사업 담당자	본부 평가 부서: Division 2
	중간 평가 (4년 이상 기술 협력, 유상 원조 사업)	현지 사무소 (분야별 담당자) 협력국 관계자 (평가 부분) Joint-Evaluation	현지 사무소장 본부 평가 부서: Division 2
	종료 평가- 종료 6개월 전 (기술 협력 사업)	분야별 부서 담당자	본부 평가 부서: Division 1
	사후 평가 (모든 사업 대상)	사후 평가 제외: 2억엔 미만 현지 사무소: 2억 엔 ~ 10억 엔 외부 기관/평가자: 10억 엔 이상	본부 평가 부서: Division 1
	사후 모니터링 (ODA Loans 사업- 종료 7년 후)	현지사무소 (특별 follow-up activity 필요 시 분야별 부서에게 요청)	Financing Facilitqation and procurement Supervision Department

출처: JICA 면담 후 저자 작성

나) 사업 수행 체계의 흐름과 단계별 업무 분장

위의 그림과 표를 통해서 JICA의 전반적인 사업 수행 체계의 흐름 및 역할에 대해서 볼 수 있다. JICA의 사업 수행 체계는 사업 형성, 기획, 실행 그리고 평가 단계에 이르기까지 흐름이 4단계로 상대적으로 명확히 구분되어 있으며, 평가 결과의 환류를 통해 새로운 사업 형성에 피드백으로 활용하고자 노력하고 있다. 이 부분에서는 간략하게 각 단계별 세부 단계와 수행, 검토 및 승인 등의 역할 분장에 대해 다루도록 한다.

첫째, 사업 형성 및 기획 단계는 세부 7단계로 나눌 수 있다.

1단계, '사업 기획 제출'을 하면서 외무성의 승인을 받는다. 이 때 주목할 점은 1단계에서 외무성 승인을 받은 후 별도의 외무성 승인 절차는 불필요하다. 2단계부터는 JICA가 최종 승인 권한을 갖는다. 2단계, 기초 조사 준비 및 조사 팀을 형성하는데 최근 현지사무소의 분권화 강조로 인해 조사 기획 검토 단계부터 현지사무소에게 권한 이양을 하고자 노력한다. 3단계, JICA 현지 사무소와 컨설팅 업체가 조사를 착수한다. 4단계, 협력국의 공식적 사업 요청서를 접수하게 된다. 5단계, 지원 결정 단계에서 중요 사업의 경우 이사회가 승인 권한을 갖지만, 그 외의 사업의 결정권은 해당 지역 부서의 Director에게 주어진다. 6단계, 협력국 정부와 JICA 간의 협정 체결을 맺고 사업 실행을 시작하게 된다. 7단계, 사전 평가에는 결과를 위한 목표 설정 및 사업의 필요성 확인을 위해 실시한다.

둘째, 사업 실행 단계는 크게 다섯 부분으로 나눌 수 있다.

1단계, 본부 조달 부서에서 조달 및 용역의 전반적 방향성을 수립하고 현지 사무소에 조달 및 용역 가이드라인을 제공한다. 본부 조달 부서는 현지 사무소의 요청 시 조언 제공 및 조달 및 용역 관련 교육 트레이닝을 현지 사무소 직원들에게 실시한다. 2단계, 현지 사무소의 조달 담당자가 JICA 현지 사무소 홈페이지 및 지역 신문을 통해 광고를 낸다. 3단계, 조달 및 용역 업체의 입찰 과정 (Bidding Process) 진행 시 총 4가지 방식이 있으며, 수행은 현지 사무소 조달 담당자가, 검토는 현지 사무소장이 담당한다. 4단계, 조달 및 용역 관련법과 규정 확인을 거치게 된다. 5단계, 사업 수행 모니터링 단계에서

수행 책임자는 세 부분으로 나누어진다. 현지 사무소 직원은 사업의 지속적 모니터링을 수행하고, 컨설팅 회사는 사업의 직접 수행, 조달 및 용역 관리는 조달 부서 내 Procurement Design and Development division에서 담당한다. 그리고 검토는 현지 사무소와 본부의 조달 부서에서 담당한다.

셋째, 사업 평가 및 환류 단계는 크게 4단계로 나눌 수 있다.

1단계, 중간 평가는 3년 이상 기술 협력 사업을 대상으로 실행된다. 현지 사무소의 분야별 담당자가 수행을 담당하며, 협력국 관계자(평가 부분)와 함께 Joint-Evaluation을 수행하고자 노력하고 있다. 3단계, 종료 평가는 기술 협력 사업을 대상으로 실행되며, 수행은 현지 사무소의 분야별 담당자가 담당한다. 4단계, 사후 평가는 모든 사업 대상이며 JICA 평가 체계에서 가장 많이 강조되고 있는 평가이다. 사업의 재정적 규모에 따라 두 가지 방식으로 나뉘어 진행된다. 사후 평가의 대상 사업은 재정 규모 2억 엔 이상의 사업이며, 그 이하의 사업은 사후 평가를 진행하지 않는다. 재정 규모 2억 엔 이상 10억 엔 미만의 사업은 현지 사무소에서 내부 평가(Internal Evaluation)로 진행되며, 10억 엔 이상의 사업은 평가 부서의 Division 1과 외부 기관이 담당하게 된다. 5단계, 사후 모니터링(Ex-Post Monitoring)은 ODA 차관 사업을 대상으로 사업 종료 7년 후에 진행된다.

다) 사업 수행의 현장화 강화 (Decentralization)

현장화 강화를 위해 다음과 같은 두 가지 방식을 시도하고 있다.

첫째, 공관주관의 ODA 작업반, ODA Task Force를 설치하고 운영하고 있다. 과거 일본 원조 체계 분절화로 인한 개발 현장에서의 혼란과 비효율적 문제를 줄이기 위해 2003년 공관 주관의 ODA 작업반(ODA-TF) 제도를 신설 · 운영하고 있다. ODA-TF는 현지에서 개도국의 일반적 현황 파악, 일본이 집중할 수 있는 중점 분야 및 우선순위를 파악한다. 또한 협력국 현장에서 ODA 업무를 총괄하는 역할을 맡아, 현지에서의 정책 및 기획 조율, 원조의 현장 중심 체계로 이양하는 과정에서 활용되고 있다. 대사관에서 ODA-TF의 업무의 비중은 높은 편이며, 대부분 개도국에 위치한 대사관 웹페이지에는

ODA 유관 업무 내용 및 ODA-TF의 업무가 개괄되어 있을 정도이다. ODA-TF는 일본 ODA 방향 및 우선 지원 분야를 구체화하는 CAP 형성을 주도하고, 협력국과의 정책 협의 및 공여국간 협력 지원이 가능한 프로젝트를 선정하거나 원조 방법 등 전반적인 사항을 검토하는 것으로 개혁을 진행하고 있다.

둘째, 현지사무소의 권한 강화를 위해 노력하고 있다. 원조 통합화를 현장에서도 실행하기 위하여 현지 사무소의 사업 운영 및 관리 능력 강화를 통해 개발도상국의 요구에 효과적으로 대응할 수 있는 프로그램 운영을 도모하고자 매해 현장 강화 방안을 재점검하고 있다. 이를 위해 본부에서 현지사무소로 프로젝트 실행과 관련한 의사 결정 권한 이양 등 탈중앙집권화 작업을 추진해 왔으며, 이에 따라 현지사무소가 협력국 내에서 프로젝트 수행에 대한 이니셔티브를 가질 수 있도록 새로운 프로젝트 실행 프레임워크를 수립했다. 현지사무소는 프로젝트 설계, 전문가의 선발 및 활용, 컨설턴트 고용, 장비 구매, 프로젝트 모니터링과 평가에 이르는 전 과정에서 독자적인 권한과 책임을 갖게 됐다.

또한 본부와 현장 간의 원활한 커뮤니케이션을 위한 IT 네트워크 (JICA-WAN) 의 도입, 현지사무소 인력 훈련, 관리 지원 기능의 강화 등이 함께 이루어지고 있다. 2012년도 후반까지 JICA 내에서 주요 전략 의사결정 권한은 이관되지 않고, 인력 및 업무만 현장으로 이관되어 오히려 본부와의 의사소통 비용과 인력 파견 비용이 증가하고 있는 상황이라는 보고가 있다.

라) 사업 수행 주체

JICA는 지역부서 및 분야별 부서가 전략수립 및 사업 집행 기능을 수행하여 사업 집행 구분 기준이 상당히 모호해 보이나, 주 책임 부서는 지역부서이며, 사업 실행 단계에서 실질적인 수행을 담당하는 것은 관련 분야 부서인 것으로 나타났다. 또한 관련 분야 부서의 조언 혹 협력이 필요할 때마다 각 분야별 부서와 협력 관계를 이루며 사업 집행을 하는 매트릭스 구조를 이룬다. 부서 간의 대화 및 협력 창구는 각 부서의 기획팀 (Planning Division)을 통해 진행된다.[235]

235) JICA 면담 내용

<표 5-7> JICA 지역별 부서-분야별 부서-해외사무소의 협력 Matrix 형성

	총 책임 부서- 지역별 부서	
분야별 부서	1. 해외사무소 내 분야별 팀 형성 : 국가별 우선 순위에 따라 협력국의 개발 전략/우선 순위 분야 맞게 구성(4~5개 분야, 각 team 당 2~3인) 예- 농업팀, 보건팀 등	해외 사무소
	2. 기획 형성 조사 (project formulation study) : 복합 담당 팀 형성 (지역 부서 + 분야별 부서 + 해외 사무소 (분야별 팀원) + 기타 : 분야별 부서 담당자의 현지 방문 (약 2주) 시, 정보의 부가 수집, 현지 정부와 논의, 프로젝트 디자인 형성 등 역할	
	3. 사전 조사 : 책임 부서 (지역별 부서) + 기술적 협력 (분야별 부서)	
	4. 사업 수행시 모니터링 : 해외 사무소 (분야별 팀원=사업 담당자)	
	5. 사전 평가 : 분야별 부서 직원 보고서 작성	
	6. 중간 평가/종료 평가 : 공식적으로 Joint-Evaluation 노력 : 해외 사무소 (분야별 팀원=사업 담당자) + 협력국 관계자 (이상적)	
	7. 사후 평가 : 작은 규모 사업- 해외 사무소 (사업 담당자)	

출처: JICA 면담 기반하여 저자 작성

마) 사업 수행 체계 내 JICA-개발 파트너(컨설팅 회사, 연구기관) 관계

일본은 원조가 시작된 이후 컨설팅 회사 및 연구 기관은 일본 정부와 JICA의 원조 활동과 밀접한 관계를 형성해 왔다. 오랜 기간 컨설팅 회사, 연구기관과 JICA가 쌓아온 신뢰를 바탕으로 사업 수행의 각 단계에서 많은 역할을 분담하고 있는 것으로 나타난다. 실제로 일본에 PCM(Project Cycle Management) 체계를 소개한 것도 컨설팅 회사일 정도로(FACID), 일본 컨설팅 회사들의 전문성은 뛰어나다[236]. 2013년 현재 일본 개발 원조에서 컨설팅 회사들을 개발 협력 파트너로 제외하고 개발 원조 지원을 제대로 지원하는 것은 쉽지 않을 것이다.

236) 일본 국제 개발 전문가 면담 내용 (Minato Naonobu 교수 외)

개발 파트너의 중요성은 최근 JICA의 행정적 역할에서 코디네이터 중심의 역할 변화와도 밀접한 관계가 있다. 기존에 행정적인 일을 중점적으로 했던 반면에, 1990년대 이후 원조 양이 줄어들면서 JICA의 역할에 대한 많은 논의가 있었다. 현재 JICA는 많은 개발 파트너(민간 기업, NGO, 공공 기관, 컨설팅 회사 등)들이 개발 사업을 잘 수행할 수 있도록 중간자 역할을 하고 있다. 개발파트너, 특히 사업 수행 컨설팅 회사 및 NGO에게 기대되는 역할은 첫째, 사업의 준비 단계에서 사업 계획의 구체화를 잘 실현하는 것, 둘째, 사업 수행 체계 내에서 사업 내용의 확인 및 균형을 맞추는 것이다(Check & Balance)[237].

일본은 분야별 전문가 Pool을 운영하고 있는데, 대학 연구기관부터 젊은 분야별 specialist들에 이르기까지 다양한 분야와 층위의 전문가들을 보유하고 있다. 최근 NEW JICA 통합 이후, 지역 부서와 분야별 부서의 업무 매트릭스를 형성해서 업무 분장이 가능한 것도 일본 내에 이러한 전문가 층이 다양하게 양성되어 있기 때문이다. 컨설팅 회사와 연구기관의 수장들은 종종 외무성 혹 JICA에서 오래 일한 경력을 보유하기도 한다. 따라서 JICA의 사업 수행 체계에 대해 잘 인지하고 있고, JICA와 신뢰 관계가 구축 가능한 것으로 보여진다. JICA는 오랫동안 개발 파트너들 양성을 권장 및 지원해 왔고[238], 현재 일본의 폭넓고 세분화된 컨설팅 회사의 형성은 이에 따른 결과로 보여진다.

개발 전문가들과의 면담에 따르면, 연구기관/대학 혹 컨설팅 회사의 전문가 여부에 따라 개개인의 역량, 방법론 그리고 가능한 소요 시간이 다르므로 전문가 특성에 맞춰 활용하는 것이 중요하다.[239] 그리고 사업 수행 이외에 평가에 대한 전문성 고양을 위한 노력도 '일본 평가 협회' 의 설립(2000년) 등을 통해 지속해왔다. 이 협회를 통해 다양한 분야별 전문가들이 지식 정보 공유의 장으로 활용하며 활동하고 있다.[240]

2) 사업 형성 단계

가) 사업 형성과 발굴

JICA가 2000년 이후 경영진의 강력한 개혁의지로 지역별, 국별 사업수행체제를 강화

237) 일본 국제 개발 전문가 면담 내용 (Minato Naonobu 교수 외)
238) 일본 국제 개발 전문가 면담 내용 (Minato Naonobu 교수 외)
239) 일본 국제 개발 전문가 면담 내용 (Minato Naonobu 교수 외)
240) 일본 국제 개발 전문가 면담 내용 (Minato Naonobu 교수 외)

함에 따라 사업 발굴 과정 또한 국별 개발수요에 맞는 정책의 틀 수립, 현장중심의 대화를 통한 사업 발굴 수행을 통해 이루어지는 것을 한층 강화하고 있다고 보고하고 있다. JICA의 사업발굴에 있어서는 (1) 국별, 분야별 전략 등 관련 정책 및 제도적 틀 수립, (2) 전략에 따라 공여국 및 협력 대상국과 협의를 통해 사업 발굴, (3) 사전조사 실시, (4) 협정체결의 4단계 과정을 수행한다. 과거에 JICA는 수요조사시기를 별도로 두고 연간단위로 사업발굴을 했었지만 2000년 이후 분권화 및 예산의 연동계획을 도입하면서 변화하고 있다.[241] 아래의 표를 통해 JICA 사업의 발굴 및 형성의 전반적 체제를 볼 수 있다.

<표 5-8> JICA의 사업 발굴 및 형성 체제

항목	JICA의 사업 발굴 및 형성[242][243]	작성/시행 주체
JICA CAP	있음	작성- 전략 부서, 지역 부서 (기타 관련부서- 분야별 부서 등)
JICA CAP 수립 가이드라인	있음	작성- 전략부서
사업발굴 가이드라인	있음	작성- 전략부서 (Operations Strategy Dept.) : Operations management Division
사업발굴을 위한 정책대화	있음 (일방향→쌍방향)	협력국 정부, JICA 현지사무소
지역별 예측가능 예산배분	있음	전략부서 내 Strategic Planning Division
국별 예측가능 예산배분	있음	지역 부서
프로그램별 예측 가능한 예산 배분	없음 (프로젝트별 예측가능한 예산계획은 존재함)	
타 공여국과 협의	정례화	정례화
사전조사수행기간	2주~1년	지역 부서, 분야별 부서
발굴사업에 대한 분석	사전평가 강화 (강조하나 실질적으로 잘 되지 못함)	시행- 평가부서 Division 1
발굴사업 분석을 위한 자원투입	국별예산에 따라 사업을 발굴하는 바, 지원하지 않을 사업에 대한 심사업무는 수행하지 않음	

출처: 박수영 (2009) 연구 결과 기반하여, JICA 면담 결과 후 저자 작성

241) JICA 면담 내용
242) 사업 발굴 및 형성 체제 평가 연구, 박수영, 2009, KOICA
243) JICA 면담 내용

JICA는 전략 부서의 책임 하에 사업 발굴을 위한 가이드라인을 수립하였다. JICA와 협력국 정부의 사업 발굴을 위한 정책 대화는 현재 기존의 일방향 대화에서 쌍방향 대화로 변화를 시도하고 있다. 전략 부서에서 지역별 부서에 예산을 배분하므로 지역별 예산의 예측 가능성이 있으며, 지역별 부서의 국별 예산 배분에 따라 예측성을 갖는다. 다만 프로젝트별 예측 가능한 예산 계획은 존재하나, 프로그램별 예산 배분은 부재한 상황이다. 타 공여국과의 협의는 정례화되어 있으며, 사전 조사 수행 기간이 너무 길다는 일본 내외의 지적에 따라 기존에 2년까지 걸리던 사전 조사 수행 기간을 2주~1년 정도로 줄이는 노력을 기울이고 있다. 특히 JICA는 발굴 사업에 대한 분석을 강조하고 있기 때문에 사전 평가를 강화하고자 노력한다. 그러나 사후 평가에 많은 강조를 두고 있어 실질적으로 사전 평가가 의도만큼 잘 이루어지고 있지 못하는 것으로 보여진다.

나) 사업의 형성 계획 (Project Formulation planning)

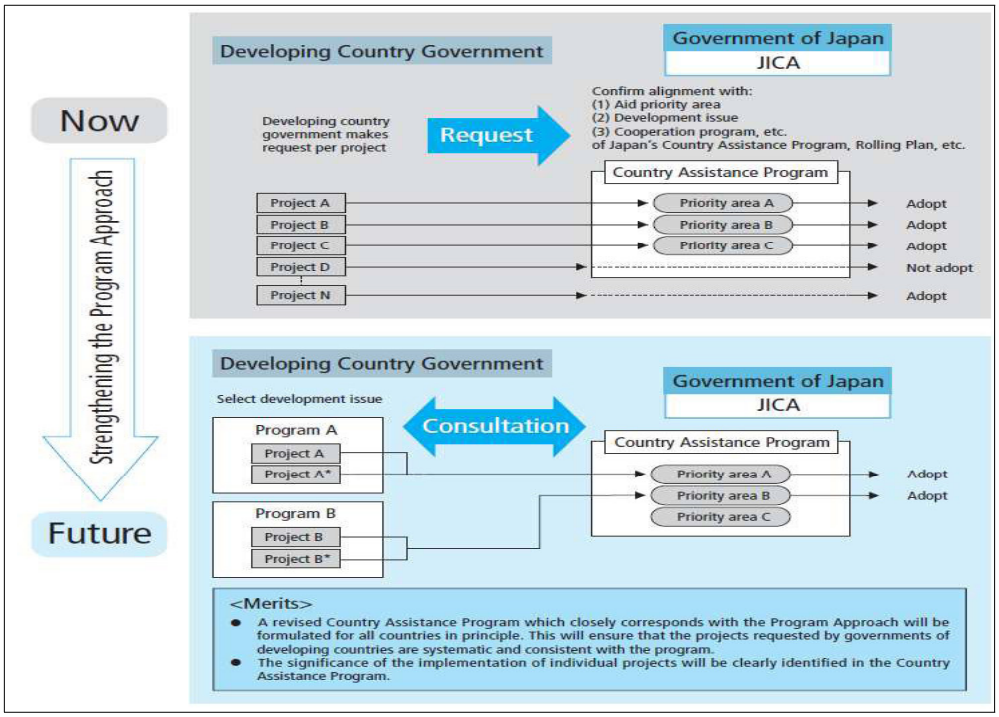
사업 형성 계획은 4월에 다음 회계연도가 시작되므로, 보통 매년 1월에 기획을 시작한다. 이 때 계획을 주도하는 책임 부서는 지역 부서이며, 분야별 부서와 해외사무소와 함께 사업 형성 기획을 수립한다. 지역 부서와 해외 사무소가 협력 하에 기초 조사 팀(formulation study 팀) 을 형성하게 되는데, 이 때 복합 기획 조사 팀(combined formulation study 팀) 을 구성할 수 있다. 이 때 구성 인원으로는, 지역 부서의 직원이 본부에서 파견되며, 해외 사무소의 담당 직원, 분야별 담당자, 외부 컨설턴트 그리고 필요 시 JICA 내부의 분야별 고문의 참여가 가능하다. 기획 조사 단계는 아직 사업의 준비 단계로서, 일본 정부의 사업 승인이 나기 이전 단계이다. 사업 기획 조사의 순서는 먼저 기획 조사 (formulation study) 실시 이후 수요 조사(Needs Survey) 의 순서로 진행된다. 기획 조사 시 사전 조사는 포함되지 않는데, 사전 조사는 JICA가 사업을 승인한 이후에 실행되는 것이므로 '사업의 일환'으로 다루어진다.[244]

다) JICA 의 전략 대화

사업발굴을 위한 협력국과의 정책 및 전략 대화의 과정은 아래 두 그림, 〈사업발굴을 위한 협력국과의 정책대화〉는 아래 도식과 같다.

244) JICA 면담 내용

<그림 5-9> 사업발굴을 위한 협력국과의 정책/전략 대화



출처: JICA 웹사이트, www.jica.go.jp

JICA는 사업 발굴을 위한 협력국과의 정책 및 전략 대화의 방식에 변화를 시도하고 있다. 지금까지는 협력국이 사업 제안을 요청하면 JICA가 제안서를 우선순위 분야, 개발 이슈, 협력 프로그램 등을 고려하여 제안 요청을 받아들였지만, 이제는 협력국과의 논의를 통해 사업 발굴 및 형성을 꾀하고 있다. 그리고 이전에는 제안된 각 개별적인 프로젝트가 JICA의 우선순위에 맞는지 확인한 반면, 이제는 비슷한 성격의 프로젝트를 상위 단계의 프로그램 아래에 묶고, 전체 프로그램이 우선순위 분야에 들어맞는지 확인 작업을 거친 후 제안 요청 수락 여부를 결정하는 방식이다. JICA는 점차 프로그램 방식의 사업 수행으로 변화를 도모하고 있으며, 이 변화는 연동계획이 기존의 프로젝트의 나열식 방식에서 상위 프로그램 아래 관련 프로젝트들을 포함한 방식으로의 변화에서도 볼 수 있다.

라) 사전 조사의 유형과 절차

사전조사는 개발 협력 프로그램의 형성, 프로젝트의 발굴 및 형성, 프로젝트의 연계성 및 효과성과 효율성 확인을 위해 시행된다. 사전조사는 일본 외무부와 협의를 거친 후 승인을 받은 뒤 시작할 수 있다. 승인을 받은 경우, 협력 프로그램 및 개별 프로젝트를 위해 한 번의 사전 조사를 실시하는데, 이 방식으로 인해 기존 사전조사 기간의 지연(2년까지 지연)을 줄이고 빠르게 진행할 수 있게 되었다 (약 1년). JICA는 현지사무소를 통해 양질의 사업이 발굴되면 먼저 공식 사업 요청서 없이 사전조사단을 파견하여 사업의 대략적인 프로그램을 구성한 뒤 협력국의 공식 사업요청서를 받아 추가 사전조사단을 파견하는 방식을 통해 사업의 내실화를 꾀하고 있다.[245]

통상적으로 사전 조사는 1회로 제한되지만 필요에 따라 여러 번에 걸친 조사를 실시하기도 한다. 사전 조사의 책임 부서는 지역 부서이며, 기술적 부분에 대한 협력과 지원은 분야별 부서가 맡는다.[246] MRGL 기술협력의 수행을 위한 사전조사는 2주에서 6개월이 소요되며, 조사 후 보고서와 함께 사전평가표를 작성하여 사업성과를 분석한다. 사전 조사와 평가표는 사업의 개발목표와 협력국 개발환경과의 관련성 등 개발협력과 직접 관련된 부분에 대한 항목을 담고 있다. 특히, 컨설팅업체를 통한 사전조사는 사업수행을 위한 계획 수립 측면 분석 이외에도, JICA 사업 담당자들이 각 수원국의 개발환경 및 프로젝트-개발 연관성에 대해 보다 심도 있는 분석을 수행한다.[247]

JICA의 사전 조사는 특성상 세분화된 단계가 많은데, JICA 면담 결과 최근 JICA 내부적으로도 너무 세분화되어 있다는 내부적 자성이 있었다고 한다[248]. 각 세분화된 조사가 연결성이 있는가 하는 점이 관건이나, 각 세부 조사 내용의 연계성이 없는 경우가 발생하기도 한다. 아래의 표를 통해 사전 조사의 유형을 볼 수 있다.

---

245) 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구, 2012
246) JICA 면담 내용
247) KOICA(2012), 제3차 KOICA-JICA 정례협의회 분과회의 결과보고. p31.
248) JICA 면담 내용

<표 5-9> JICA의 사전 조사

종류별 사전 조사		
사전 타당성 조사 (Feasibility Study) FS	기본계획조사 (Basic Design Study) BDS	세부계획조사 (Detailed Design Study) DDS

출처: 저자 작성

JICA의 사전 조사는 사전타당성조사(Feasibility Study, 이하 FS), 기본계획조사(Basic Design Study, 이하 BDS), 세부계획조사(Detailed Design Study, 이하 DDS) 등으로 구분되며, 필요한 경우 여러 번에 걸쳐 조사를 실시한다. 기본계획조사가 상대적으로 세부계획조사에 비해 많이 시행되는 편이다. 그리고 사전 조사의 내용은 미시적 부분이 포함된 현장 중심인 실증적 연구 조사 형태라고 볼 수 있다. 타당성조사는 특정 사업의 경제적, 기술적 타당성 평가 및 사업추진방법 및 수단, 개발목표를 제시하는 기술용역사업으로서 사전에 예비 타당성조사를 거치기도 하며, 타당성조사 완료 후 사업의 실시 및 설계로 이어진다.[249]

특히 기술 협력에서의 기본계획조사와 세부계획조사는 특정 사업에 대해 타당성 조사를 한 결과로 경제적, 기술적으로 사업 수행이 적합할 경우, 본 사업을 추진하기 위한 기본 설계, 공사 착수에 필요한 실시설계도를 작성하는 것을 의미한다. 본 공사 착수를 위한 실시설계도, 공사시방서, 입찰관계서류 등을 작성하게 된다.[250]

사전 조사의 목적은 넓게 다음 2가지 방식으로 나뉠 수 있다. 첫째, 협력을 위한 개발목표 설정, 둘째, 목표 달성을 위해 적합한 협력 시나리오 구축(협력 프로그램). 사전 조사를 통해 효과적이고 효율적인 방식으로 특정한 개발 이슈를 해결함으로서 협력국을 지원하고자 한다. 사전 조사에는 개별 프로젝트의 발굴과 형성, 적절성 검토, 가능한 프로젝트들의 효과성 및 효율성 검토, 기본 계획의 형성, 협력 내용 제안을 위한 사전조사가 있다[251]. JICA는 사전조사 실시와 함께 필요시 협력국 정부와 협의를 통해 별도의 설문

249) 이태주 외 (2012) 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구
250) 이태주 외 (2012) 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구
251) JICA (2012) Annual Reports 2012. p119.

조사를 실시하기도 한다. 또한 협력국의 현재 상황, 사업 수행의 목표, 협력의 규모, 사업 수행시 수행 및 관리 구조, 기대되는 결과에 대해서도 다양한 관점으로 검토를 실시하고, 이에 따라 필요비용을 산출한다.[252]

사업 수행 과정 및 사전 조사의 결과를 고려하여, JICA는 일본 정부와 모든 정보를 공유하고, 사업 수행에 대한 정당성을 입증하고 협력의 내용을 점검한다. 조사 결과에 따라서, 일본 정부는 예산 확보를 위한 검토 및 과정을 거치고, 사업 실행의 최종 결정을 위해 내각에 사업 제안서 승인을 요청한다.[253]

<Box 5-2> JICA의 타당성 조사 목차 예시

[타당성 조사 목차]

1. 사업의 총 명칭 (Full title of the project)
2. 조사의 종류 (Type of the study)
3. 분류 및 근거 (Categorization and its reason)
3.1. 분류 (Categorization)
3.2. 근거 (Its reason)
4. 사업 수행의 책임 기관 및 단체 (Agency or Institution Responsible for the Implementation of the project)
5. 사업의 개요 (Outline of the Project)
5.1. 목표 (Objective)
5.2. 장소 (Location)
5.3. 조사의 범위 (Scope of study)
5.3.1. 기본 조사 (Basic Study)
(1) 마스터 플랜의 검토 (Review of Master Plan)
(2) 연관된 계획 및 사업의 검토 (Review on relevant plans and projects)
(3) 일반 설문 조사 (General Survey)
5.3.2. 사전타당성 조사 (Feasibility Study)
6. 환경 사회적 고려를 위한 법적 틀 (Legal Framework of Environmentla and Social Considerations)
7. 임시 범위 (Provisional Scoping)
(1) 범위 지정을 위한 확인 목록 (Checklist for scoping)
(2) 전반적 평가 양식 (Overall Evaluation Form)

출처: JICA 홈페이지 기반하여 저자 작성 (영-한 번역)

252) JICA (2012) Annual Reports 2012. p119.
253) JICA (2012) Annual Reports 2012. p119.

<Box 5-3> 기본계획 조사의 목차 예시

[기본계획조사 목차]

1. 협력 사업 및 관련 보고서 명칭 (Title of the Cooperation Project, Relevant report)
2. 환경 범주화와 이유 (Environmental Categorization and its Reason)
3. 위치 개요 (지도, 환경 및 사회 조건, 문제점, 요구 등) (Outline of the Location (Maps, Environmental and Social Condition, Problems, Needs and so on))
4. 환경 및 사회적 고려 사항의 법적 틀 (Legal Framework of Environmental and Social Considerations)
5. 사업 (목적, 필요성, 적절성, 요청 활동, 학습 결과, 스케일 등)의 개요 (Outline of the Project (Objectives, Necessity, Appropriates, Requested Activity, Study Items, Scale and so on))

(1) 목적 (Purpose)
(2) 필요성과 적절성 (Necessity and Appropriateness)
(3) 요청 활동의 내용 (Content of requested activities)

6. 유해 환경 및 사회적 영향 (Adverse Environmental and Social Impacts)

(1) 유해 영향 (Adverse Impacts)
(2) 단계별 유해 영향 (Adverse Impacts at each phase)

7. 환경 사회학에서 이 사업의 영향 (범위 지정과 환경 및 사회적 고려 사항 연구 결과) Impacts of this Project on Environmental Sociology (Results of Scoping and Environmental and Social Considerations Studies)
8. 완화 조치 (Mitigation Measures)
9. 논의 (사업에 관해 접촉한 협력국 정부, 접촉 방식, 접촉 시일 등 Consultation (State who has been Contacted about the Project, Means of Contacting them, Date when they were Contacted and so on)
10. 모니터링 (조직 구조, 모니터링 계획 등) Monitoring (Organizational Structure, Monitoring Plan and so on)
11. 수혜 정부와의 협의 (향상 기회, 특기 사항 등) (Consultation with Recipient Governments (Enhancement Opportunities, Important Notice and so on))

출처: JICA 홈페이지 기반하여 저자 작성 (영-한 번역)

마) 협력국과 협정 체결

기초 조사가 끝난 후, 양자 원조 수요 조사를 실시하고 수요 충족이 결정되면, 협력국과 협정 체결 준비를 시작하게 된다. 협력국으로부터 정식적인 요청서를 접수하고, 사업 내용에 따라 지역 부서의 장(Director)이 1차적 결정을 하거나 중요 사항일 경우 이사회에서 지원 여부를 결정한 이후, 최종적으로 이사회가 최종 승인을 내린다. 이후 공식적으로 무상 원조 협력 동의 과정인 공문 교환 (Exchange of Note)을 통해 협력국과 협정을

체결한다.[254] 즉 내각의 승인이 나면, 협력국 정부와 일본 정부는 사업의 목표 및 협력 내용을 간단히 기술한 협의 문서를 체결한다. 그 후 JICA는 무상원조의 특정 조건을 세우기 위해 협력국 정부와 '무상원조 협약서(Grant Agreement)'를 체결한다.[255]

3) 사업 시행 단계

가) JICA의 조달 방식과 절차

JICA 사업 수행과 관련된 조달 용역의 전반적인 관리는 조달 부서 (Procurement Department) 에서 담당하며, JICA의 사업 수행과 관련된 조달 용역의 전반적인 관리 및 가이드라인을 제공한다. 본부에는 총 5개 Division으로 구성되어 있는데 맡은 업무의 성격상 2개 분야 (Procurement, Planning) 로 나뉜다. 조달 용역의 방식에는 무상원조 및 기술협력 유형에 따라 활용되는 방식이 다소 다르지만, 기본적인 주요 조달 용역 방식은 공통적인 부분이 있으며, 세부적 방식의 내용은 다음과 같다.

JICA에서 실시하는 조달 방식은 주로 일반 경쟁 입찰 (최저가 낙찰 방식, 종합 평가 낙찰 방식), 수의 계약 (기획 경쟁 (제안서 방식) 견적 맞춤 방식) 등이 있다. 일반 경쟁 입찰의 조달 방식은 4가지로 나눌 수 있으며, 최저 가격 낙찰 방식, 종합 평가 낙찰 방식, 기획 경쟁 (제안서 방식) 그리고 견적에 맞춘 방식이다.

254) JICA 면담 내용
255) 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구, 2012

<Box 5-4> 무상자금협력조달지침 (JICA, 2012) (일-한 번역)

• 무상 자금 협력은 일본 정부와 수원 국이 체결하는 E/N에 따라 JICA가 수원 국과 G/A를 체결하여 수원 국이 특정 프로젝트를 수행하는 데 필요한 생산물과 용역의 조달하기 위해 지출되는 자금을 JICA가 수원 국에 공여하는 일련의 절차를 의미한다.

무상자금협력 조달지침은 다음에 적용된다.
1) 일반 프로젝트 무상 자금 협력
2) 수산 무상 자금 협력
3) 일반 문화 무상 자금 협력
4) 환경・기후 변화 대책 무료
5) 방재・재해 부흥 지원 무료
6) 테러 대책 등 치안 무료

이용 지침
: 총론, 상담, 자격, 추천, 컨설팅 서비스를 위한 계약, 부적정 조달, 계약 인증, 총론, G / A에 언급, 이행 기간, 계약 가격, 계약의 인증, 지불 방법, 수정 관련

생산물과 용역의 조달 지침
: 총론, 계약자, 조달 적격 국가, 부적정 조달, 조달 절차, 조달, 계약 형식, 계약 규모, 입찰 사전 자격 심사, 공고, 언어 관련

입찰 도서
(입찰 안내, 사전자격 심사 서류, 상세 설계에 관한 보고서, 적립 내역 있는 경우 포함)
: 총론, 입찰 도서의 명확성, 입찰 가격과 통화, 입찰 보증금, 입찰 평가 방법, 계약 조건, 사양 관련

개찰, 입찰 평가 및 포상
: 응찰 준비 기간, 개찰 절차, 입찰의 보충 설명과 변경, 절차의 비공개, 입찰 심사, 입찰 평가, 평가 보고서, 입찰 실격, 어워드 관련

계약 및 인증
: 총론, G/A에 언급, 업무 내용, 이행 기간, 계약 가격, 계약의 인증, 지불 방법, 수원국의 책임과 의무, 협의 및 해결 절차, 분쟁 해결 및 중재 절차, 변경 절차, 수정.

출처: 무상자금협력 조달지침, JICA (요약 번역)

일반 조달 방식의 과정은 견적 맞춤 방식을 제외하고 나머지 3가지 방식은 조달 공고에서 시작된다. 경쟁 참가 자격이 있는 희망 업체들의 입찰 이후, 최저 가격을 제시한 업체가 낙찰되는 방식이 최저 가격 낙찰 방식, 기술 제안서 내용과 가격을 종합적으로 평가하는 방식이 종합 평가 낙찰 방식, 그리고 기술 제안서만을 평가하여 낙찰되는 방식이 기획 경쟁 방식이다. 그리고 견적 맞춤 방식은 견적 조건을 갖춘 여러 업체들로부터 견적서 내용을 청취한 후 여러 조건 및 비용을 종합하여 가장 유리한 조건을 제시하는 업체가 낙찰되는 방식이다.

<표 5-10> JICA의 주요 일반 조달 방식

주요 조달 방식	개요
최저 가격 낙찰 방식	• 조달 공고 후, 경쟁 참가 자격이 있는 희망 신청자 및 업체에 한해서 입찰을 실시, • JICA가 지정한 예산 범위 내 최저 입찰 금액으로 응찰한 업체를 낙찰자로 선정
종합 평가 낙찰 방식	• 조달 공고 후, 경쟁 참가 자격이 있는 희망 신청자 및 업체로부터 기술 제안서 접수 • JICA가 지정한 예산 범위 내 신청한 업체 대상으로 입찰 실시 기술제안서 내용과 제출된 가격을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 결정
기획 경쟁 (제안서 방식)	• 조달 공고 후, 경쟁 참가 자격이 있는 희망 신청자 및 업체로부터 기술 제안서 접수 • 가장 우수한 제안서를 제출한 업체 선정
견적 맞춤	• JICA의 지정된 견적 조건을 충족한 여러 업체로부터 견적서 내용을 청취 • 가격 및 기타 조건을 종합하여 가장 JICA에 유리한 조건을 제시한 사람(업체)를 계약 협상 상대로 선정

출처: JICA 홈페이지 기반하여 저자 작성

JICA의 조달은 주로 첫째, 본부 조달 부서를 통해 조달 실시, 둘째, 각 국내 기관을 통해 조달 실시, 셋째, 각 해외 사무소를 통한 조달 실시로 분류된다.

협력국은 JICA에 대해 프로젝트 실시의 진행 상황에 대한 서면 보고서를 제출한다. 보고는 아래의 층을 망라하여 각 단계 완료 후 즉시 제출되어야한다. 보고 절차의 자세한 내용은 JICA가 협력국에 통지하며 다음과 같은 절차에서 시행되어야 한다. 첫째, 입찰 기준서 작성 (입찰 안내, 사전 자격 심사 서류, 상세 설계 보고서, 적립 내역이 있는 경우에는 포함함.) 둘째, 입찰 평가, 셋째, 계약 서류의 작성, 넷째, 완료 검사, 다섯째, 결함 검사의 순으로 이루어진다.

JICA는 주로 JICA 홈페이지와 관련 기관의 홈페이지에 공시 정보를 게재하고 있다. 위치별 조달 내용의 역할 분장은 아래와 같다.

<표 5-11> 위치별 조달 방식

위치	주요 조달 내용(계약의 구분)	입찰·공시 정보
본부 (조달 부서)	컨설턴트 계약 국내 물품, 용역의 조달 해외 기자재 조달 기타 공사, 부동산 등의 조달	JICA 조달 정보는 홈페이지 및 JICA 본부 1층 조달부서의 리셉션에서 공고·공시 정보를 제공함.
국내 기관	연수 위탁 계약 조사, 용역 등의 컨설팅 서비스의 조달 기타 물품, 건물 관리 등의 조달	각 국내 기관의 홈페이지 및 접수, 및 JICA 본부 1층 조달 부서 리셉션에서 공고·공시 정보를 제공함.
해외 사무소	조사, 용역 등의 컨설팅 서비스의 조달 기자재(현지 조달)의 조달 기타 물품, 건물 관리 등의 조달	현지 신문, 홍보지 등을 통해 공고·공시 정보를 제공함.[256]

출처: JICA 홈페이지 기반하여 저자 작성

모든 조달 용역은 원칙적으로 입찰 (bidding) 을 통해서 진행되어야 한다. 본부에서는 이에 관한 엄격한 규정을 만들어 입찰하는 모든 조달 용역 회사들이 따르도록 한다. JICA 면담에 따르면, 무상 원조에 관한 국내 입찰의 경우 160만 엔 이상의 사업일 시 반드시 입찰을 통해 선정해야 하는 규정이 있다. 그리고 본부의 규정은 지역사무소보다 규정이 더 엄격한 것으로 나타났다[257].

<표 5-12> 본부를 통한 조달 업무[258]

주요 조달 내용	주요 대상	주요 조달 방식
컨설턴트 계약	법인/개인	기획 경쟁(제안서 방식)
국내 물품, 용역의 조달	법인	최저가 가격 낙찰 방식 종합 평가 낙찰 방식 견적 맞춤
해외 기자재 조달	법인	최저 가격 낙찰 방식 견적 맞춤
기타 공사, 부동산 등의 조달	법인	최저 가격 낙찰 방식

출처: JICA 홈페이지 기반하여 저자 작성

256) 해외 사무소에서 조달·방법은 현지 사정에 따라 해외 사무소마다 대응이 다를 수 있으므로 자세한 내용은 각 해외 사무소에 문의하시기 바란다고 명시하고 있음

257) JICA 면담 내용

258) 여기서 말하는 법인 / 개인은 일본에서 시행되고 있는 법령에 따라 등록 된 법인, 개인 (법인에 소속 된 개인을 포함)의 경우, 일본 국적을 가진 사람임. 외국인의 참여를 인정하는 경우, 개별 안건마다 공시 등으로 명시하고 있음.

기존에는 입찰 전문 기관 〈Auction Agent Service〉 업체인 JIGS와 계약을 맺어 국내 기관의 입찰을 전담하도록 하였다. 그러나 2년 전에 JIGS와 계약이 만료되었으며, 타 기관과 계약을 하였으나 기존에 JIGS가 담당했던 '조언 제공' 등의 역할은 조달 부서가 맡게 되었다. 그리고 새 기관은 'making specification' 부분만 담당하도록 JICA와 입찰 전문 기관의 역할 분장이 조정되었다. 따라서 조달 부서의 책임이 기존보다 더 많아졌다고 한다[259].

<표 5-13> 국내 기관을 통한 조달 업무 (무상 원조, 기술 협력)[260]

주요 조달 내용(계약 구분)	주요 대상	주요 조달 방식
연수 위탁 계약	법인	기획 경쟁(제안서 방식) 참여 의사를 확인하기 위한 공모
조사, 용역 등의 컨설팅 서비스와 조달	법인	종합 평가 낙찰 방식 기획 경쟁(제안서 방식) 견적 맞춤
기타 물품, 건물 관리 등의 조달	법인	최저 가격 낙찰 방식 종합 평가 낙찰 방식 / 견적 맞춤 방식
기타 공사, 부동산 등의 조달	법인	최저 가격 낙찰 방식

출처: JICA 홈페이지에 기반하여 저자 작성

JICA 면담에 따르면, 규모가 큰 현지사무소에는 조달 부서가 별도로 있어 조달 업무를 담당한다. 반면 작은 사무소의 경우, 본부 조달 부서에서 매달 다른 현지 사무소를 방문하고, 사무소 방문 시 정보 및 최신 문서양식을 제공하고, 현지 사무소의 서류 내용과 질 등의 확인을 거쳐 질 관리를 한다. 또한 현지 사무소의 요청 시 현지 사무소 직원의 조달 관련 교육을 제공하고, 별도로 지역별로 조달용역 세미나도 제공한다. 이는 현재 JICA에서 추진하고 있는 현지 사무소 분권화 (Decentralization) 로 인해 결정 권한이 점점 본부에서 사무소로 이양됨에 따라 조달 및 용역 결정 권한도 많아지므로, 이에 대한 현지사무소 차원의 교육 트레이닝의 수요가 점점 높아지고 있다. 2012년에는 중남미 지역을 대상으로 세미나를 실시하였으며, 계획에 따라 세미나 여부를 결정한다.[261]

259) JICA 면담 내용
260) 여기서 말하는 법인은 일본에서 시행되고있는 법령에 따라 등록 된 법인을 뜻함.
261) JICA 면담 내용

<표 5-14> 해외 현지 사무소를 통한 조달 업무

주요 조달 내용(계약 구분)	주요 대상	주요 조달 방식
조사 용역 등의 컨설팅 서비스의 조달 기자재(현지 조달)의 조달 기타 물품, 건물 관리 등의 조달	현지 법인	최저 가격 낙찰 방식 기획 경쟁(제안서 방식) 견적 경쟁 견적 맞춤

출처: JICA 홈페이지에 기반하여 저자 작성

JICA의 해외 입찰 규정은 JICA 면담에 따르면 다음과 같다. 1차적으로 일본식 규정에 따라 조달과 용역을 진행하지만, 협력국의 상황에 맞추어 변경 필요 시 협력국 상황에 맞게 변경하는 것의 적용을 최근부터 고려하기 시작했다. 그리고 2500만 엔 이상의 조달 및 용역 수행 시 규정상 본부에서 세부 사항을 확인하도록 되어있다. 그러나 일단 실행 시작 후에는 현지사무소가 조달 관련하여 모든 1차적 책임과 권한을 가진다. 본부에 승인을 요청할 필요가 없고, 사무소의 요청 시에만 본부에서 조언과 지원을 제공한다. [262]

조달 용역 문서 양식은 기본적으로는 본부의 내부 규정을 따르나, 협력국의 상황에 맞게 변경이 가능하다. 각 현지 사무소의 조달담당 직원이 담당하며 그 순서는 다음과 같다. 첫째, 변경한 초안을 본부로 송부, 둘째, 본부에서 조언 제공 및 일본과 JICA 본부 규정과 다른지 확인 과정, 셋째, 해외사무소 총책임자가 변경 결정의 순서로 이루어진다.

4) 사업 평가 및 환류 단계

가) 모니터링 및 평가의 특징

JICA는 약 10년 전부터 분권화를 강조해 왔으며, 본격적인 현장 중심의 사업은 NEW JICA 통합 이후에 강화되었다. 현지사무소가 현장에서의 사업 모니터링 및 사후 관리의 전반적 책임을 맡아, 현장 중심의 모니터링 및 평가를 실시하고자 노력하고 있다. JICA 면담에 따르면, 현장화 실시의 이유는 프로젝트 형식의 간편화를 도모하고 (Speed-up 슬로건의 일환) 현지사무소에 권한이 많이 부여됨으로서 사업 수행에 융통성을 발휘할 수 있도록 하기 위해서다.

262) JICA 면담 내용

현지사무소 직원의 일반적인 사업 관리는 각 사무소의 규모와 수행 사업의 개수에 따라 다르지만, JICA 면담에 따른 대략적인 사업의 질 관리의 내용은 다음과 같다. 예) 탄자니아 JICA 사무소: 보통 JICA 사무소 직원 1인이 각 다른 사업 주기에 있는 약 10개 정도의 사업 관리 (2~3개- 사업 준비 단계, 7~8개- 실행 단계). 평균 사업 분야는 보통 3~5년이나, 분야별 사업에 따라 예외가 있다. 여러 단계의 관리 대상 사업들 중 우선시되는 단계는 없으나, 준비 단계의 사업에 상대적으로 더 많은 시간과 노력이 할당된다. 탄자니아 사무소의 경우, 총 50명의 직원 중 분야별 전문가가 5~6명 상주하고 있어서 모니터링 및 사업의 품질 관리에 필요시 분야 전문가의 조언을 받을 수 있다[263].

나) 평가의 체계

첫째, 외교부와 JICA 평가 부서의 위치와 역할은 다음과 같다.[264]

외교부는 정책, JICA는 프로그램, 프로젝트 수준으로 업무를 분장하였다. 외교부가 정책 및 프로그램 수준의 평가를 실시하고 있으며 JICA는 주제별 및 분야별 평가를 포함한 프로젝트 평가를 수행하며 개별적으로 평가연보를 발간할 계획에 있다. 원칙적으로 외무성과 JICA의 평가 부분이 나누어져 있으므로 겹치는 부분이 없지만, 평가 진행 중 겹치는 경우가 생긴다. 현재 JICA는 5개년 계획과 성과지표를 수립하여 외교부에 보고하고 외교부에서 구성한 외부평가단에 의해 이행여부를 평가한다. JICA 평가국은 외교부에 평가결과를 권고할 의무는 없으나 2달에 1번씩 정기적인 회의를 통해 평가결과 환류 채널로 활용한다.

둘째, JICA는 2010년 평가의 질 향상, 평가 결과의 환류 강화, 보다 나은 평가 책임성 확립을 위해 평가자문위원회(Advisory Committee on Evaluation)를 설립하였다. 평가 자문위원회는 국제 원조 기관, 평가 관련 국제기관, 학계, NGO, 미디어, 민간 부분 그룹들로 구성된다. 2012년 평가자문위원회 위원 구성은 의장, 부의장, 자문위원을 비롯하여 총 10명으로 구성되었다.[265]

---

263) JICA 면담 내용
264) 제3차 KOICA-JICA 정례협의회
265) Annual Report, 2012, JICA

셋째, 평가 부서의 구성은 다음과 같다. 2013년 6월을 기준으로, 평가 부서의 총 직원은 30명이며, 3개의 분과(Division)로 구성되어 있다. 세부적인 평가 부서의 현황은 아래 표와 같다.

<표 5-15> JICA 평가 부서의 세부 분과 현황

부서	평가기획	평가1	평가2
업무	평가기획 및 조정 평가방법 개발	사후평가 전담	사후평가 외 모든 평가 검토
직원 수	Director: 1 Staff: 2	Directof: 1 Staffs: 10 연간 200건 실시	Director: 1 Staffs: 5 연간 300건 검토

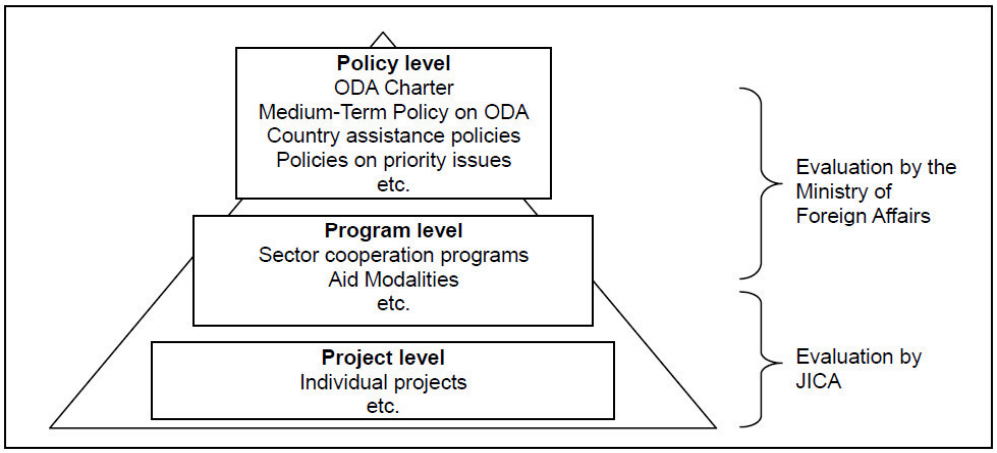
출처: JICA 면담 기반하여 저자 작성

평가부서는 직접 평가를 위한 현지 방문은 하지 않으며, 직접 평가는 분야별 부서와 협력을 통해 이루어진다. 평가 부서는 기술적 자문 및 평가 가이드라인 제공으로 지원하며, 현지사무소 직원의 본부 방문 시 정보 공유를 통한 지원 제공을 한다.

넷째, 2002년 이후, 일본 정부부처들의 정책 평가는 Government Policy Evaluations Act의 시행으로 인해 빠르게 확대되었으며, 이는 평가 결과를 정책 형성 및 평가 정보의 외부 공개를 가능하게 하고자 하는 목적이 있었다. Act 내용에 따라, 외교부는 일정 이상 금액의 무상 원조, 차관에 일반적/사전 평가에 대한 정책과 관련하여 사후 평가를 실행하고 있으며, JICA는 위 규정을 준수한다.[266]

266) JICA(2010), New JICA Guidelines for Project Evaluation 1st Edition, p.7.

<그림 5-10> 외무성 평가의 목적과 구조

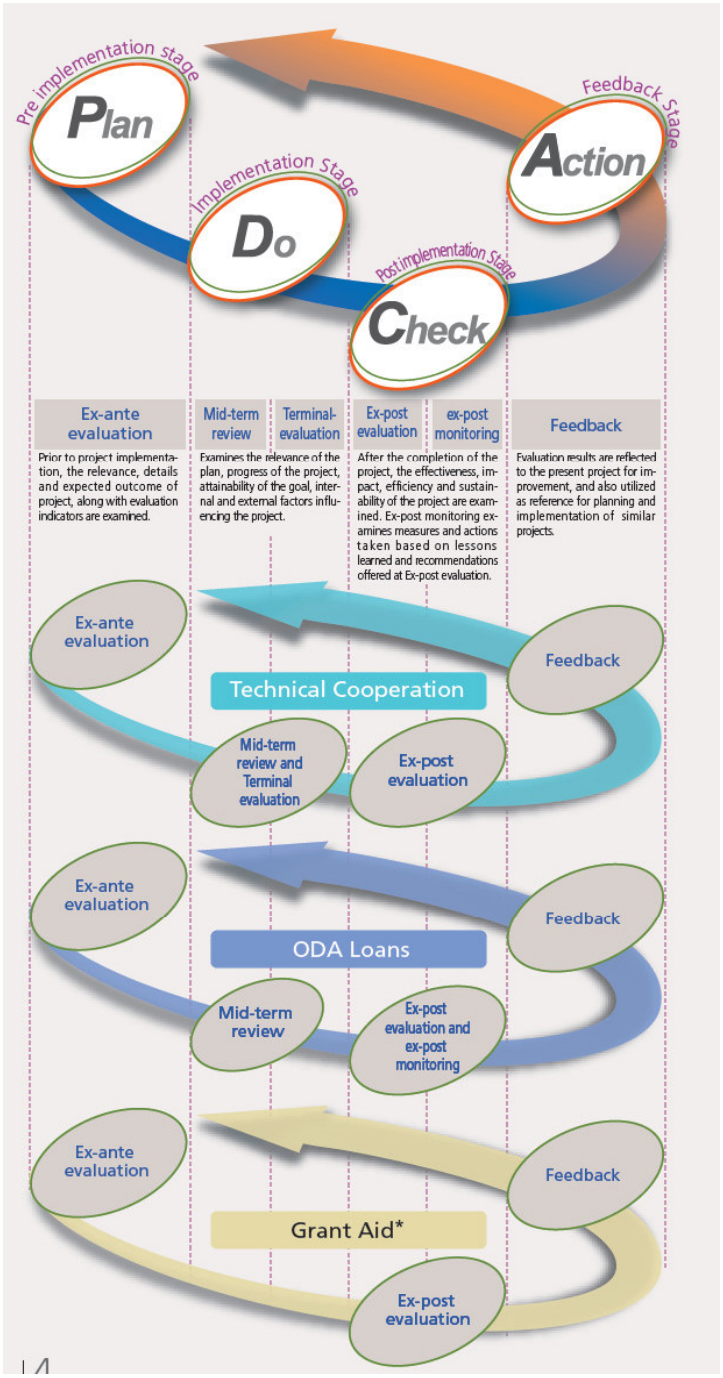


출처: New JICA Guideline for Project Evaluation 1st Edition

다섯째, JICA의 사업 평가의 메커니즘으로는 PDCA 사이클이 적용되고 있으며, 이는 Plan, Do, Check 그리고 Act의 4단계로 이루어진다. 이는 정부 정책에 기반한 외무성의 ODA 평가의 일환이다.

프로젝트 수준의 평가는 (1) 프로젝트 현재 상황의 이해와 검토, (2) DAC 평가기준(적절성, 효과성, 효율성, 영향, 지속가능성)에 따른 평가, (3) 평가에서 얻은 교훈 및 권고사항을 다음 단계에 적용하는 3단계를 거치고 있다. 분야별 협력프로그램 원조형태 (Aid Modalities) 와 프로젝트 수준에서의 개별적 프로젝트로 나누어 평가 실시 및 PDCA (Plan, Do, Check, Act) 사이클을 메커니즘으로 활용한다.

<Box 5-5> PDCA 싸이클의 도식화



출처: Annual Evaluation Report 2012, JICA

JICA는 외무성과 같이 효과적이고 책임성 있는 개발 원조 지원을 위해 평가를 분야별 협력프로그램 원조 형태 (Aid Modalities) 와 프로젝트 수준에서의 개별적 프로젝트로 나누어 실시하고 있다.

평가의 주체로 사업의 해당 분야별 담당 부서 직원이 현장을 방문하여 실시한다. 평가 부서에서 발간한 평가 가이드라인을 활용하여 평가를 실시하며, 필요시 평가 부서에게 조언을 요청하면 관련 평가 분과에서 조언을 제공한다.[267]

평가의 종류, 수행 및 내용은 아래 표의 내용과 같다.

<표 5-16> JICA 평가 종류 및 수행[268]

평가종류	평가대상	수행	평가 실행 횟수
사전평가	모든 사업 (무상원조, 유상원조, 기술협력)	사업담당자 수행 평가 부서 검토	무상원조: 71 유상원조: 64 기술협력: 137 (2011년도)
중간평가	4년 이상 기술협력, 유상원조	사업담당자 수행	기술협력: 88 (2010년도)
종료평가	기술 협력 사업 (완료 6개월 전 시행)	사업담당자 수행	기술협력: 95 (2010년도)
사후평가	모든 사업 (무상원조, 유상원조, 기술협력)	해외사무소 수행 (약식) (2억 엔 이상 10억엔 미만) 외부평가기관 (10억 엔 이상)	무상원조 - 내부평가: 43 - 외부평가: 36 유상원조: 51 기술협력 -내부평가: 30 -외부평가: 20
사후모니터링	ODA 차관 (유상원조) 사업 대상 (종료 7년 후)	현지 사무소/ 외부 컨설턴트	

출처: 제3차 KOICA-JICA 정례협의회, JICA Annual Evaluation Report (2012)

267) JICA 면담 내용

268) KOICA(2012), 제3차 KOICA-JICA 정례협의회 분과회의 결과보고. p25.

첫째, 사전 평가 (Plan examination/Ex-Ante Evaluation)는 사업 기획 단계에서의 평가로서, 무상 원조, 유상원조, 기술 협력 모든 사업을 대상으로 실시된다. 프로젝트의 세부사항 및 예상 결과를 명확시하고, 사업 수행의 타당성을 완전히 살펴보기 위해 사전 평가를 실시한다. 사전 평가는 5가지의 평가 기준을 바탕으로 시행된다. (적절성, 효과성, 효율성, 영향, 지속가능성)[269] 사업 지원 결정 이전에 지원의 적용 가능성에 대한 완전한 평가, 우선순위 및 필요성을 검토하고, 사업 내용 및 예상되는 명확한 효과를 밝힌다. 사전 평가에서 발전된 평가 기준들은 다른 사업 단계에서 지원 방법 및 효과성을 위한 기준점으로 활용된다.

사전 평가의 수행 책임은 사업 담당자가 맡으며, 평가 보고서 작성 후 평가 부서 (분과 2)에게 제언을 요청하는데 이 때 지역별, 분야별 매트릭스 및 평가 지표가 맞는지 확인하게 된다. 평가 부서는 평가의 직접 수행에는 직접적 관여를 많이 하지 않으며, 기본적인 평가 방법은 평가 부서에서 펴낸 평가 지침서를 활용하도록 권장한다.[270] 사전 평가는 현재 JICA에서 많은 강조를 하고 있는 평가이다.

사전 평가 실시 후 결과 확인 과정에서 기존의 유사 사업 혹 전년도 사업의 평가 결과를 참고하게 된다. 기존의 평가 결과에서는 사업 실행 기간 동안의 사업 목표, 주요 활동 등을 확인한다. 사전 평가의 결과 만족 시, 협력국 정부로부터 정식적 사업 요청서를 받아 TOR (Terms of Reference) 을 작성한다. 평가 결과에 따라 기준 (indicator) 을 수립하게 되는데, 기존 평가 결과의 상황 및 현재의 사업 대상 및 사업지의 상황도 함께 확인하여 목표를 설정한다. 그리고 사전 평가에서 측정된 결과의 지속적인 모니터링 (follow-up) 을 중간 평가와 종료 평가를 통해서 진행한다. JICA 면담에 따르면, 사전 평가에 참여한 컨설팅 업체는 사업 실행 단계에 참여할 수 없다는 규정이 있기 때문에, 개별적 외부 컨설턴트들이 사전 평가 단계에 참여하는 비율이 높다.[271]

---

269) JICA(2012), Annual Reports 2012. p114.
270) JICA 면담 내용
271) JICA 면담 내용

둘째, 중간/종료 평가 (Mid-term Review/Terminal Evaluation)는 사업 수행 단계에서 사업 계획의 연관성, 실행 상황 및 목표의 달성도 그리고 사업에 끼치는 내외적 요인을 확인하기 위해 실행한다. JICA와 협력국 관계 부처는 사업 수행, 활동의 세부 사항 및 필요 방안에 대한 Record of Discussions (R/D)를 작성한다. 사업이 실행될 때, 사업 활동 및 수행 과정은 정기적으로 모니터링되며, 필요시 초기 계획이 수정될 수 있다. 사업 종료 이전에, JICA와 협력국은 공동으로 종료 평가 (terminal evaluation) 를 실시하는 것이 원칙이다 (사업 목표 도달을 위한 진척 정도를 확인). 사업의 종료 여부를 결정하는 결정 이외에도, 이 과정은 협력국과 공유될 수 있는 교훈과 시사점을 형성하므로 앞으로의 사업에서 유용하게 쓰일 수 있다.[272)]

중간 평가는 기술 협력 사업 기간의 중간 단계 그리고 유상 원조 지원 사업 (ODA 차관) 의 경우에는 시행 5년 이후에 실시한다. 적절성의 재검토, 사업 목표의 기대 성취도, 기여 및 저해 요소들 및 경향이 평가를 통해 분석된다. 평가 결과물은 계획의 미세한 조정 및 기술 협력 사업의 사업수행체계의 개선을 위해 활용된다.

종료 평가는 기술 협력 사업에서 시행되는 평가로서, 사업 종료 6개월 이전에 실시된다. 사업 수행은 여러 관점에서 완전 평가가 이루어지며, 사업 종료시 목표의 기대 성과치, 사업 실행의 효율성, 지속가능성의 미래전망을 고려한다. 평가 계획은 사업실행 기간 중에 협력국 정부와 협력하에 이루어지며, 사업종료가 적절한가의 여부, 팔로우업의 필요성 (협력 기간의 연장), 협력국 독립적으로 사업 수행 시 관심을 요하는 사항들을 고려한다.

공식적으로 중간 평가와 종료 평가 수행 시, 협력국 정부와 공동 평가 (Joint Evaluation)를 실행해야 하며, JICA의 단독 평가는 불가능하다. 원칙적으로 해당 분야별 부서 담당 직원과 협력국의 평가 관계자가 공동으로 수행 책임을 갖는다. 이는 협력국의 평가 역량 강화 및 협력 관계의 강화를 위해 실시하는 의미도 있다. 2012년 JICA 평가 보고서에 따르면 베트남과 필리핀에서 실시했다고 나타났다.[273)] 그렇지만 사후 평가가

272) JICA(2012), Annual Reports 2012. p114.
273) Annuel Evaluation Report, 2012, JICA

대부분 시행되는 평가 중 중점을 이루므로 소수의 사업 평가만 진행되었다.[274]

셋째, 사후 평가 (Ex-post evaluation)는 무상 원조, 유상 원조, 기술 협력 사업을 대상으로 사업의 종료 3년 내에 시행되며, 사업의 지속가능성 및 영향 확인을 위해 실시된다. 그리고 평가 결과를 명확히 공개하기 위해, 점수 제도 (rating system) 를 통해 각 사업을 점수화한다. 다른 평가 scheme들과 비교해서, 사후 평가에서는 책무성 측면이 가장 중요하다. 평가 결과는 비슷한 유형의 사업 형성 및 수행에 있어 교훈 및 시사점을 준다.[275]

사후 평가에는 사업의 비용적 규모에 따라 3가지 종류로 분류된다. 첫째, 2억엔 미만의 사업일 경우, 종료평가만 실시하고 사후 평가는 실시하지 않는다. 둘째, 예산 규모가 2억 엔~10억 엔일 때 현지사무소에서 내부평가를 실시하며, 이후 본부의 평가 제 2 분과에서 질 관리를 담당한다. 셋째, 예산 규모 10억 엔 이상의 경우 외부전문가가 실시하며, 이는 전체 프로젝트 중 60~70%를 차지한다.

세 번째 종류의 평가 수행의 경우, 별도로 정해진 외부 평가 및 해외 사무소 평가의 대상 비율은 없으며, 절대적 예산 크기에 따라 평가 주체가 결정된다. JICA가 시행하는 평가의 절대적 수가 많아 평가 부서 단독으로 실행할 수 없으므로 외부 평가를 맡기며, 평가 부서는 이를 감독 관리하는 역할을 맡는다. 어떤 사업에 한해 평가 부서와 외부 기관이 평가를 맡게 되는지에 관해 별도의 특별한 규정은 없다고 한다.[276] 2011년에는 총 180개의 프로젝트 평가를 실시하였고, 그 중 70% (107개) 를 외부평가자 및 외부기관이 실시하였고, 30% (73개)를 현지사무소가 실시하였다.[277]

넷째, 주제별 평가 (Thematic Evaluation)는 특정한 주제 (지역, 분야, 지원 방법) 에 기반한 평가로, 각각 주제에 맞춰 평가 기준이 형성되어 있다. 이는 종합적 분석

274) JICA 면담 내용
275) JICA(2012), Annual Reports 2012. p114.
276) JICA 면담 내용
277) Annual Evaluation Report, 2012, JICA

(comprehensive analysis)을 포함하며, 특정한 이슈에 공통적인 트렌드나 문제점을 발견한다. 또한 비슷한 유형의 사업 비교 분석을 통해 바람직한 사업의 형태 및 방식을 찾아내기도 한다. 현재까지 수행된 주제별 평가의 종류는 다음과 같다. 첫째, 기술 협력 사업을 위한 기초선 조사 분석, 둘째, 지역별 에너지 공급 사업의 사회적, 경제적 영향에 대한 기준 분석, 셋째, 재정적 지원 차관의 사후 평가. 주제별 평가는 프로그램 평가 중 하나로써, JICA는 차후에 협력국의 중장기 개발 목표의 달성을 지원하기 위한 전략적 프레임워크인 JICA 협력 프로그램 평가를 시행할 계획에 있다.[278)]

JICA는 이처럼 다양한 유형의 평가를 수행하고 있으며, 평가의 품질 관리를 위해서 수행 외부기관의 품질을 확인하고자 하는 메커니즘으로 rating system을 이용해 결과를 점수화하고 외부에 공개하는 형식을 취하고 있다.

평가 부서 내 기획분과(Planning Division)가 평가 수행 외부기관의 품질 관리를 담당하며, 일반적인 관리 내용은 다음의 내용과 같다. 첫째, 기획팀이 평가를 담당할 외부 기관 및 전문가를 대상으로 평가 가이드라인, 점수 제도 (rating system), PCM 등에 관한 설명회를 가진다. 둘째, 담당 Division 직원이 평가 보고서 초안을 확인하여 평가 결과 보고서의 품질 관리를 한다. 셋째, 사업 담당 현지 사무소 직원과 외부 기관 및 전문가가 논의를 위한 미팅을 통해 단계별로 품질 관리도 진행한다. JICA는 일련의 3단계 품질 관리를 통해서 평가를 수행하는 컨설팅 회사 등의 외부 기관의 품질을 관리하고자 노력하고 있다.[279)]

New JICA가 설립된 이후로 과거 JBIC가 사업평가에 사용하고 있었던 평가점수체계를 그대로 도입하여 활용 중이며, 전체적 형태는 아시아 개발은행 (Asian Development Bank, 이하 ADB) 와 흡사하다. JICA는 프로젝트의 사후 평가 관련하여 rating system을 실행하고 그 결과물을 발간한다. 새롭게 형성된 rating system은 무상 원조, 차관, 기술 협력 3가지 모두에 적용될 수 있다. 특히 sub-rating (a, b, c 등급)이 (1) 적절성,

278) JICA 면담 내용
279) JICA 면담 내용

(2) 효과성 (영향), (3) 효율성, (4) 지속가능성 측정을 위해 실시된다.

이는 3가지 원조 방식의 특성에 맞춘 기준에 따라 실행되며, 이 결과는 전체 rating (A, B, C, D 등급) 결과에 반영된다. ADB의 영향을 받은 JBIC의 전 평가점수 체계를 도입한 이후, A, B, C, D로 사업의 성패를 나타내는 것은 대중의 이해를 돕는다는 장점이 있는 것으로 나타난다. 또한 Rating system 특성상 평가 결과를 투명하게 볼 수 있고, 각 사업의 단계별로 사업 수행 주체가 현지 사무소의 사업 담당 직원과 논의를 통해 사업 수행 시 문제점을 잘 인식하고 있는 편이다.

그러나 개발사업의 특성 상 성공요인과 실패요인을 통합하여 점수화하기 어렵다는 측면이 있다. 외부 기관이 실시한 107개의 사후 평가 결과, A 등급 (39개), B 등급 (42개), C 등급 (17개), D 등급 (9개)로 나타났다. Rating의 결과는 사업이 4-5년 주기인데 반해, 담당 직원의 순환 보직 주기 (2-3년)와 일치하지 않으므로, 담당 직원의 성과 관리와는 연결되지 않는다.[280]

280) JICA 면담 내용

<그림 5-11> JICA의 Rating System

■ Integrated ex-post evaluation system of three schemes (FY2009)

	Technical Cooperation	ODA Loans	Grant Aid
Timing	In principle, until 3rd year after project termination		
Target Project	All projects with input of 200 million yen and more	All projects with size of 200 million yen and more	All projects with size of 200 million yen and more (general and fisheries)
Evaluator	External evaluation		
Evaluation Perspectives	Based on the five DAC evaluation criteria		

■ Previous rating system

	Technical Cooperation	ODA Loans	Grant Aid*
Timing	Terminal evaluation (6 months prior to project termination)	Ex-post evaluation (2 years after project completion)	Ex-post evaluation (4 years after project completion)
System	Multiple secondary evaluators rate based on internal evaluation findings	External evaluator rates project	Internal evaluator rates project
Perspectives	Relevance, effectiveness, efficiency, impact, sustainability	Relevance, effectiveness (impact), efficiency, sustainability	Relevance, effectiveness, efficiency, impact, sustainability, publicity impact
Approach	Each perspective rated out of 5 (max) Rating given by multiple evaluators	Each perspective sub-rated out of 3 levels (a,b,c)	Each perspective rated out of 12 levels (A^+~D^-)
Overall Evaluation Method	Overall evaluation determined based on weighted rating of each perspective	Overall evaluation determined by plugging sub-ratings of perspectives into flow chart; shown as A,B,C,D	No overall evaluation

■ New rating system (applicable from evaluations conducted in FY2009)

	All Three Schemes (Technical Cooperation, ODA Loans, Grant Aid*)
Timing	Ex-post evaluation (in principle, until 3rd year after termination)
System	External evaluator rates project
Perspectives	Relevance, effectiveness (impact), efficiency, continuity
Approach	Each perspective sub-rated out of 3 levels (a,b,c)
Overall Evaluation Method	Overall evaluation determined by plugging sub-ratings of perspectives into flow chart (partially revised version of chart previously used for ODA Loans); shown as A,B,C,D

*Of the Grant Aid projects transferred to JICA, the rating system applies only to the general grant aid projects and all fisheries grant aid projects previously evaluated by the Ministry of Foreign Affairs.

출처: New JICA Guidelines for Project Evaluation 1st Edition, 2010, JICA

<그림 5-12> JICA Rating System 결과 예시

Country	No	Scheme[*3]	Project name	page[*4]	Relevance	Effectiveness[*5]	Efficiency	Sustainability	Overall rating
Afghanistan	1	G	The Project for Constructing of the Terminal of Kabul International Airport		③	③	②	②	B
India	2	L	Simhadri and Vizag Transmission System Project (I) (II)		③	③	②	③	A
	3	L	West Bengal Transmission System Project (I) (II)		③	③	②	③	A
	4	L	Dhauliganga Hydroelectric Power Plant Construction Project (I)–(III)		③	③	②	③	A
	5	L	Attappady Wasteland Comprehensive Environmental Conservation Project		③	③	②	②	B
	6	L	Punjab Afforestation Project Phase (I) (II)		③	③	②	③	A
	7	L	Manipur Sericulture Project		③	②	②	①	D
Indonesia	8	L	Batang Hari Irrigation Project (E/S) (I) (II)		②	③	②	②	C
	9	G	The Project for Improvement of Animal Health Laboratories for Diagnoses of Avian Influenza and Other Major Diseases of Animal		③	③	②	②	B
	10	G	The Project for Promotion of Sustainable Coastal Fisheries		②	①	③	②	D
	11	G	The Project for Water Supply in Gunungkidul Regency of Yogyakarta Special Territory		③	②	③	②	B
	12	T	Regional Educational Development and Improvement Program (REDIP)		③	②	②	②	C
	13	T	The Project on Self-Sustainable Community Empowerment Network Formulation in Nanggroe Aceh Darussalam Province		③	②	③	①	C
Cambodia	14	L	Sihanoukville Port Urgent Rehabilitation Project, Sihanoukville Port Urgent Expansion Project		③	③	②	③	A
	15	G	The Project for the Rural Electrification on Micro-Hydropower in Remote Province of Mondul Kiri		③	③	②	③	A
	16	G	The Project for the Rehabilitation of the Kandal Stung Irrigation System		③	③	①	②	C
Kyrgyz	17	T	IT Human Resource Development in the Kyrgyz Republic (National IT Center)		③	③	②	②	B
Georgia	18	L	Power Rehabilitation Project		③	③	①	③	B
	19	L	Pro-Poor Rural Development Project		③	③	③	②	A

Country	No	Scheme	Project name	page	Relevance	Effectiveness	Efficiency	Sustainability	Overall rating
Viet Nam	59	T	Enhancing Capacity of Vietnamese Academy of Science and Technology in Water Environment Protection		③	②	②	③	B
	60	T	Project for Rehabilitation of Natural Forest in Degraded Watershed Area in the North of Vietnam		③	②	③	②	B
	61	T	The Project on the Improvement of Port Management System		③	③	①	②	C
	62	T	Utilization of Intellectual Property Information		③	②	③	②	B
Malaysia	63	L	Port Dickson Power Station Rehabilitation Project (2)		③	③	②	③	A
	64	L	Beris Dam Project		③	③	③	③	A
	65	L	Universiti Malaysia Sarawak (UNIMAS) Development Project		③	③	②	③	A
	66	L	Look East Policy		③	②	②	③	B
Mongolia	67	G	The Project for Improvement of Waste Management in Ulaanbaatar City		③	③	③	③	A
	68	G	The Project for Improvement of Primary Education Facilities (Phase III) in Mongolia		③	③	②	②	B
	69	T	The Enhancement of Tax Administration Project in Mongolia	34	③	③	③	③	A
Laos	70	G	Project for Vientiane Water Supply Development		③	③	②	②	B
	71	G	The Project for the Improvement of the Vientiane No.1 Road		③	③	②	③	A
	72	G	The Project for Improvement of District Hospitals		③	③	③	②	A
	73	T	The Forest Management and Community Support Project (FORCOM)		③	②	③	①	C
Kiribati	74	G	The Project for Improvement of Fisheries-related Roads in South Tarawa		③	③	③	①	B
Solomon Islands	75	G	The Project for Improvement of Honiara Power Supply	36	③	②	②	②	C
Vanuatu	76	G	The Project for Improvement of Power Generation in Sarakata River Hydroelectric Power Station		③	③	③	③	A
Palau	77	G	The Project for the Rehabilitation of Arterial Roads in the Metropolitan Area		③	②	②	②	C

출처: JICA Annual Evaluation Report 2012

다) 평가 결과의 활용 및 환류

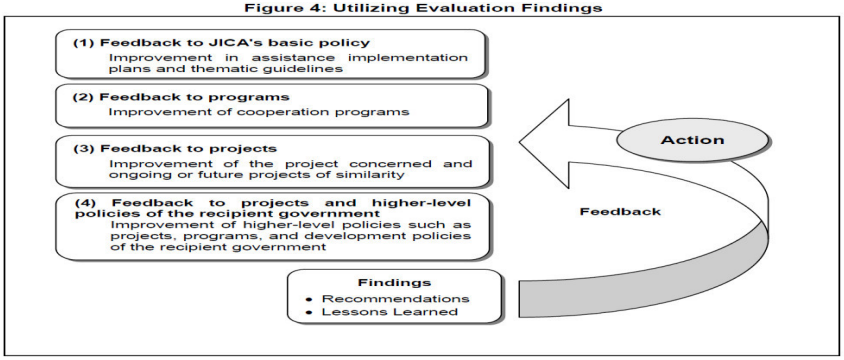
JICA의 경우 최근 평가 결과의 환류에 대한 외부 압력을 받고 있다. 그러나 JICA는 보다 중요한 것은 사업기획 단계에서의 평가 설계 및 사전 평가라고 판단하고 있으며, 이는 JICA 뿐 만 아니라 일본의 평가 전문가 및 사업 이행전문가들도 공통적으로 강조하고 있는 내용이다. JICA의 입장은 사업 수준에서 평가결과가 사업기획에 반영되도록 사전평가 검토 시, 유사사업이나 이전 사업의 평가결과가 포함되었는지 확인하는 것을 강조한다. 일반적으로 사업의 종료 평가나 사후 평가 보고서가 작성되면, 평가 부서의 제 2분과가 보고서 내용 중 권고, 조언 사항 및 교훈점 등을 확인한다. 그리고 1년에 1번 열리는 JICA 이사회 회의 때 평가 부서의 전년도 결과보고서 내용을 발표한다.[281] 그렇지만 이사회 회의를 통해 얼마나 결과가 환류되는지 여부에 대해서는 파악이 어려운 한계점이 존재한다.

그리고 JICA 웹사이트 내 데이터베이스를 마련하여 지금까지 JICA에서 발간한 모든 평가보고서 및 기타 관련 자료를 업로드하지만, 타 공여국의 원조기구처럼 보고서 및 관련 자료에서 세부적 사항을 찾아내는 메커니즘은 부재한 상황이다.

<Box 5-6> 평가 결과의 환류(Utilizing Evaluation Findings)

JICA는 사업 평가에서 강화된 시스템을 가지고 있어 사업 각 단계에서의 평가 결과물이 PDCA 싸이클의 Action step과 연관될 수 있도록 한다. 평가의 피드백은 사업 개선을 위한 권고, 현재/앞으로의 비슷한 사업을 위한 교훈점으로 활용된다. 또한 JICA의 협력 프로그램, 지원 수행 계획, 주제별 가이드라인을 위한 보다 발전된 피드백 강화를 계획하고 있다. 그리고 협력국과 평가 결과를 공유하거나 평가 실행을 함께 함으로써, 결과물은 프로젝트, 프로그램, 협력국의 개발정책과 같은 상위 레벨 정책에도 반영될 것이다.

Figure 4: Utilizing Evaluation Findings



출처: New JICA Guidelines for Project Evaluation 1st Edition, 2010, JICA

281) JICA 면담 내용

4. JICA 요약

<표 5-17> JICA의 정책 수립 및 수행체계의 흐름

단계	세부 단계	수행/작성	검토	승인/발간
1. 국별 전략 수립 단계	CAP 국가 지원 정책	• ODA TF	외무성 / JICA 본부	외무성 장관
	연동 계획	• ODA TF	외무성 / JICA 본부	외무성 장관
	IICA CAP (3~5년)	• JICA 지역부서/분야별 부서 TF 작성	JICA 전략 부서	JICA 이사회
2. 사업 형성 단계	사업 기획 제출	• JICA 지역 부서- 방향 설정 • 현지사무소- 피드백	본부 지역 부서	외무성- 기획 승인 이후 별도 승인 불필요
	기초조사 및 협력국 요청서 접수	• 기획: 지역부서+해외사무소 +분야별 부서 • 기초조사 수행: 해외 사무소 사업담당자 + 컨설팅 회사 (Baseline Survey, Needs Survey) • 현지사무소: 협력국의 요청서 접수	본부 지역 부서 / 현지 사무소	-
	지원 결정 및 협정 체결	• 지원 결정: 본부 지역 부서 협정: JICA-협력국(Exchange of Note)	지역 부서 Director: 1차 승인 권한	JICA 이사회
	사전 평가	• 현지 사무소 사업담당자	본부 평가부서	-
3. 사업 시행 단계	조달/용역 시행	• 조달 부서: 가이드라인 제공 • 현지사무소; 조달/용역 직접 선정 (권한)	본부 조달 부서: 요청 시 조언 제공/연수	-
	사업 수행 모니터링	• 사업 직접 수행: 컨설팅 회사 • 모니터링: 현지사무소 사업담당자	현지 사무소 본부 평가 부서	JICA 이사회
4. 사업 평가 및 환류	종료 평가	• 현지 사무소 (분야별 담당자)	본부 평가 제 1부서	현지사무소장/본부 평가 제 2부서 및(분야별) /협력국 관계자
	사후 평가	• 현지 사무소: 2억 엔~ 10억 엔 • 외부 기관/평가자: 10억 엔 이상 • 2억 엔 미만 사후평가 해당사항 없음	본부 평가 제 1부서	-
	사후 모니터링	현지사무소	자금 지원 및 조달 감독 부서	

출처: 저자작성(2013).

제6장. 비교 분석 및 시사점

동 연구는 2장부터 5장까지 소개된 호주 AusAID, 스웨덴 Sida, 프랑스 AFD, 일본 JICA의 환경, 기관의 특징, 이에 영향을 받은 정책과 사업의 형성-기획-실행-평가에 이르는 일련의 체계를 살펴봤다. 4개 원조기관들은 아래와 같은 특징을 찾을 수 있었다.

<표 6-1> 4개 원조 기관의 주요 분석 결과

분석내용	주요 분석 결과	분석 결과 요약
• 4개 원조 기관의 제반 환경과 체계는 어떠한가?	• 기관별 개발 환경 파악 • 기관별 현황 및 체계 파악 • 기관별 내외적 특징 분석	• 제2장 1절, 2절 참고 • 제3장 1절, 2절 참고 • 제4장 1절, 2절 참고 • 제5장 1절, 2절 참고 • 제6장 1절
• 4개 원조기관의 정책 수립 체계는 어떠한가?	• 기관별 정책 수립체계 파악 • 주요 정책 수립체계 특징 분석을 통한 벤치마킹 영역 도출	• 제2장 3절 참고 • 제3장 3절 참고 • 제4장 3절 참고 • 제5장 3절 참고 • 제6장 2절 참고 • 제7장 참고
• 4개 원조기관의 사업 수행 체계는 어떠한가?	• 기관별 사업 수행체계 파악 • 사업 수행체계의 특징 분석을 통한 벤치마킹 영역 도출	• 제2장 3절 참고 • 제3장 3절 참고 • 제4장 3절 참고 • 제5장 3절 참고 • 제6장 2절 참고 • 제7장 참고

1. 원조기관의 특징

가. 주요 기능과 역할

1) 원조 정책 및 전략 자문과 수립에 적극적인 원조 책임집행기관 AusAID

AusAID가 현재와 유사한 기관의 기능을 갖게 된 것은 1990년대 중반부터이다. 지난

2010년 7월, 외교통상부 산하 원조 책임 집행 기관으로서의 지위를 획득함에 따라, 호주 원조 체계 내의 자주적인 원조집행기관로서의 확실한 자리매김을 하기 시작했다. 2장에서 전술한 바와 같이, 2011년 중기원조정책 Effective Aid를 그 다음해인 2012년에는 4년 중기원조계획(AusAID, 2012)을 차례로 발표한 후, 책임집행기관 임명 이후로서의 AusAID의 기능은 정부에 개발 정책에 대한 자문을 제공하고 동시에 국제 개발 협력 관련 회의 등에 호주를 대표하여 참석하는 등 정책 수준에서도 주도적인 역할을 부여받게 됐다.

2012-13년 호주 ODA 예산배분계획에 따르면 AusAID는 호주 전체 ODA의 83%를 집행하는 기관으로, 타 원조 기관 중 전체 ODA 대비 가장 높은 비율의 원조를 집행하는 집행기관이며, 최근 제시한 중장기원조정책과 원조 정책 프레임워크를 통해 중장기 지역별 예상 배분을 명시하고 있어 상대적으로 원조예측가능성을 강화하고자 노력하고 있다. (본문 2장 참고)

2) 개발원조 정책, 전략, 집행에 주도적인 역할을 했던 Sida의 역할 변화

AusAID와 유사하게, 지난 수십 년간 Sida는 정부 요청 시, 스웨덴 개발협력 정책 및 전략 제안, 옹호활동 및 타 국가, 국제기구, 기타 이해관계자들과의 정책대화 참여하고 상당부분 주도하는 역할을 해왔다. 세계 빈곤 감소를 사명으로 하는 스웨덴 의회 및 정부에 의해 임명된 외교부 관할 원조 집행기관으로서 1995년 설립된 Sida는 기존의 원조 전략 실행 및 지원을 관리를 하는 기능 이외에 정책과 전략 부분에서도 상당히 적극적인 영향력을 펼쳐왔다.

2012년 기준으로 Sida는 스웨덴 전체 원조 총액 중 50%를 관리하고 있다. 최근 외교부와의 역할 변화로 원조 전략의 실행 및 사업 지원을 관리에 초점을 맞추는 등 현재 기관의 역할과 기능에 변화가 있다.(본문 3장 참고)

3) 양자원조 개발은행으로서 재정지원 및 지원관리를 담당하고 있는 AFD

AFD는 프랑스의 양자 원조를 집행하는 국가 원조 집행 기관이자, 개발은행의 성격을 동시에 지니고 있다. 1992년 프랑스 초기 해외 원조 담당 3개의 기금을 거쳐 1992년 AFD로 정식 창설된 기관으로서, 전통적으로 개발은행의 성격이 강한 기관이다. 대부분의 원조 지원 형태는 유무상 원조 및 기타 재정적 지원 형식을 통한 재정 지원으로 이루어진다. 기관의 특성상 유상 원조 형태의 지원이 많다.

타 공여국의 원조기구들과는 달리 AFD 가 직접 집행하는 무상 양자 원조의 비율이 높지 않으며, 2008년 이후 차관의 비율을 늘리고 있는 추세인데, 2010년에 유상 원조 비율이 80%, 2011년에는 84%로 증가하고 있는 동향을 보이고 있다. 1990년대까지 거시적인 원조 체계와 기관의 정책과 전략 부재에 관해 국제사회의 비판을 받은 AFD 는 1998년 첫 AFD 개혁 이후 유무상 원조 이외 다른 지역 개별적인 교환 프로그램의 지원 등 지역적 수준의 협력도 지원하는 역할까지 확대하는 노력을 보이는 등 재정지원을 제공하는 개발은행 이상의 역할을 하는 변화를 거치고 있다. (본문 4장 참고)

4) 전략과 사업 집행의 직접적 관리에 초점을 맞추고 있는 JICA

1974년 8월 1일 설립되어, 2003년 10월 1일 독립법인으로서 체계를 갖춘 JICA 는 외교부 산하 유무상 통합 원조집행 기관으로 일본의 개발원조 프로그램을 관리하고 유무상 자금 협력, 개도국 대상 직접 기술협력, 전문가 파견, 연수, 기술협력을 위한 인력을 양성, 확보하고 개발협력 관련 조사 및 연구를 시행하며 국제 긴급 구호를 위한 장비와 물자 비축, 인적 구호활동 지원 등 주요 해외 공여기관과는 상이하게 하나의 원조기관으로서 다소 광범위한 기능을 가지고 있다고 할 수 있다.

지난 2000년대 말부터 가속화되고 있는 원조체계의 개편으로 외교부와의 수직적인 정책-전략의 구조를 공고히 하고 기관 차원의 JICA CAP마련, 유무상 시범 통합 사업의 확대 등을 강조하고 있는 추세이다.(본문 5장 참고)

나. 주무부처와의 관계

1) 외교부 산하 혹은 관할기관으로서의 원조기관

해외 원조기관의 원조체계 내에서의 위치는 주로 국가별 예산의 결정과 배분을 관장하고 있는 재정담당 부처와 외교를 주무로 하는 부처와의 관계에서 가장 많은 영향을 받아, 그 제도적인 성격과 주요 기능이 정의된다. 본 연구의 주요 대상인 AusAID, Sida, AFD, JICA 4개의 모든 원조기관들은 모두 외교부의 산하기관 혹은 관할 기관으로서 외교부 및 현지공관과를 고려한 선상에서 원조기관의 역할과 기능을 정립하고 있었다.

2) 외교부와의 정책적 역할의 분리를 시도하고 있는 스웨덴 Sida

타 원조기관에 비해 상대적으로 원조기관으로서의 중요한 위치와 역할을 해왔던 스웨덴 Sida는 스웨덴 외교부와의 역할을 재정립하려고 노력하고 있는 중이다. 이와 같은 스웨덴 외교부와 Sida의 역할 변화는 최근 "정책-전략-정책자문-전략 실행 및 지원관리"라고 하는 층위 구분을 전제로 하여 역할을 구분하려는 스웨덴 개발원조 계의 변화를 보여주고 있다.

그러나 공식적으로 Sida에 대한 예산 책정 문서 (Annual letter of appropriations) 및 전략, 정부 의사결정에 대한 지시는 스웨덴 정부로부터 나온다. 외교부는 스웨덴 정부의 권한 위임을 받아 실질적으로는 Sida와 협력하고 있지만, 외교부의 단독적인 결정 사항을 Sida에 지시할 수 없도록 되어 있다.(본문 3장 참고)

3) 호주 원조의 자문 역할을 담당하며 위상이 격상된 호주 AusAID

호주 원조의 체계는 기본적으로 원조 정책을 담당하는 외교통상부와 원조 프로그램을 통해 정책 및 전략을 실행하는 AusAID로 분류된다고 2장에서 전술했다. 현재 외교부(정책)-AusAID(전략과 집행)으로 다소 이원화 되어있던 지난 2000년대 구분을 넘어서 현재 정책 형성과정에서 호주 원조 정책에 대한 자문 기능권한이 강화됐다. AusAID의 경우 대부분의 주요 원조기관과 마찬가지로 외교부 산하에 있는 기관임은 유사하나, 책임

집행기관으로서의 지위 부여는 AusAID가 호주 원조체계에 있어 타 해외 원조기관 대비 중요한 역할 및 권한을 맡고 있다는 사실을 보여준다.

이와 같은 기관의 위상 변화와 더불어, 호주 ODA 전반의 감독, 효과성 제고 및 원조 프로그램 조율을 담당하는 범정부적 메커니즘의 주요 조직인 개발효과성운영위원회의 의장을 AusAID의 청장이 역임하고 있다.(본문 2장 참고)

4) 유상원조를 제공하는 AFD와 JICA

양자원조를 지원하면서 동시에 유상원조를 제공하는 AFD와 JICA의 경우 모두 외무유럽부와 외무성 산하에 위치하고 있는 원조전문기관이다. 4장에서 상세히 소개된 바와 같이 타 공여국의 원조기구들과는 달리 AFD 가 직접 집행하는 무상 양자 원조의 비율이 높지 않고 유상 원조 형태로 AFD의 대부분의 지원이 이루어진다는 점도 다른 원조기구들과 상이하다고 할 수 있다.

특히 JICA는 기존에 JICA가 담당하던 기술지원을 유지함과 동시에 JBIC이 담당해오던 해외경제협력활동(유상원조)과 외무성이 직접 집행해오던 무상원조 일부를 흡수 통합함으로써, 일본의 유·무상 원조를 통합적으로 집행하는 기관이 됐다. JICA와 외무성 간 관계는 수직적인 관계가 강화되고 있다는 의견과 협력 관계가 통합 전보다 긴밀해지고 있다는 의견이 공존하고 있다. 그러나 유상분야에 대한 부처-기관 간의 협력이 원활한 것인지는 명확하지 않다.

2013년 1월 현재, JICA와 외무성 간 고위급 레벨은 연 4회 이상, 실무급(Director 이하) 레벨은 매 단위의 정례 협의를 통해 긴밀하게 협력하고자 노력하고 있으며, JICA는 외무성의 ODA 정책 수립 지원 기능이 있으나 공식적 지시 혹 명령 체계는 없으며, 전략문서 초안을 작성하고, 외교부에 수시로 건의하고 있다고 조사됐다. 정책 기능에 있어서 사실상 역할 중복 측면이 있으며, 외무성의 정책과 JICA의 집행 기능 간 경계가 명확하지 않은 부분이 존재한다. 다만 앞서 설명된 바와 같이 정책과 전략이라는 외연상의 구분을 명확히 하려는 노력이 확대되고 있다. (본문 4장, 5장 참고)

5) 외교부와 원조집행기관의 정책-전략의 이원화

기존의 원조 정책 기능을 강화, 원조 체계에 있어 원조집행기관과의 수직적 구조를 통해 외교부의 역할을 강화하려는 유럽외교부-AFD, 외무성-JICA의 동향을 살펴볼 때, 정책-전략 초안 작성, 검토, 승인의 과정이 명료함에 따라 정책 수립 과정에 있어 효율적인 부분이 있다.

이와 같은 맥락에서, 최근 스웨덴 외교부와 Sida의 관계변화를 주목할 필요가 있다. 본 연구가 스웨덴 현지에서 진행됐던 2013년 7월 현재, 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 외교부는 정책 및 전략의 수립을, Sida는 외교부가 작성한 정책을 실행한다는 집행기관으로서의 역할분장을 명확히 하기로 하는 등 하위 단계의 주제별 전략과 원조사업의 효과성 확대와 질 관리 방안을 강조하고 있었다.

6) 정책의 적절성의 담보를 위한 외교부와 집행기관의 정책-전략 협업

정책과 전략의 분리에 있어 다소 엄격한 JICA와 AFD와 상이하게 AusAID의 경우 원조를 직접 집행하는 기관으로서 국가협력전략을 포함한 대부분의 주요 정책을 작성한다. 이와 같은 과정에서 정책의 실행 메커니즘까지 고려한 구체적이고 집행 가능한 전략을 생산할 수 있다는 강점을 지닌다.

일본 전문가들에 의하면, 일본 외무성과 JICA의 역할분담이 완전히 두 개로 분리되어 있는 것은 아니며, 정책-전략-집행의 완벽한 분리가 협력국의 개발목표 달성을 위한 최선의 방법은 아닐 수 있다는 논의가 지속되고 있다고 했다. 따라서 JICA도 현장을 중심으로 보다 질적으로 향상된 양자 및 다자 원조를 위한 협력 강화를 끌어내는 것을 배제하지 않는다고 한다.

외무성은 정책 기획 단계에서 일본 원조의 순위, 목표, 지역 및 국별 우선순위 이슈 결정 등의 정책 기획과 수립을 한 후에, 외무성과 JICA 가 수원국과 3개월간 관련 부처와의 협의를 거치며 현장중심으로 사업이 발굴되는 과정을 강화하기 위해 노력하고 있다.

이와 같은 정책과 사업의 기획의 과정에서 외무성 국가지원정책(CAP)의 하위 문건이면서 좀 더 폭넓은 내용을 담고 있는 JICA 수준의 국별 협력 지원 전략 (J-CAP)을 개발하고 사업 집행단계의 관리와 사업체계 내에서의 평가를 더욱 강화하는 방향으로 기관의 역할을 정립하고 있다. (본문 5장 참고).

7) 본부 중심 협력 체계와 현장 중심 체계의 과제

외무성 본부에 책임과 권한이 집중된 JICA의 경우 해외에서는 대사관과 JICA 해외사무소 직원으로 구성된 ODA T/F 팀을 중심으로 협력이 강화되고 있는 추세라고 할 수 있다.

AusAID의 경우 대사관 내에 위치하고 있는 사무소가 대부분이므로 자연스럽게 현지중심 협력이 이루어고지고 있으나, 해외사무소의 규모 및 해외사무소에 위치한 인력의 등급에 따라 AusAID 내 권한과 책임이 상이하고 이에 따라 현지 외교공관과의 관계가 정립된다고 할 수 있다.

한편, 대사관 내 해외사무소를 운영 중인 Sida의 경우는 현장중심으로 활발한 협업이 이루어지고 있다. Sida 본부에는 분쟁국 등 Sida의 개발 협력 목표 대상 지역을 제외하고 지역부서가 존재하지 않음에 따라 대부분의 중장기 개발원조가 현장을 중심으로 진행된다고 할 수 있다. 그러나 스웨덴 내 외교부와 Sida 본부의 팀 체제는 현지의 대사관과 현지 사무소의 팀 체제만큼 활발히 구축되지 않으며, 외교부와 Sida의 본부 및 현지 사무소의 원활한 팀 체제가 하나의 과제로 남아 있다. (본문 2장, 5장 참고)

<그림 6-1> 정부 부처와 원조 기관의 관계



출처: 저자작성(2013).

<표 6-2> 4개 원조기관의 법적 설립근거와 기관 현황

	AusAID	Sida	AFD	JICA
법적 설립근거	• (1974년 설립) 외교통상부 산하 • 1995년 AusAID로 명칭 변경 • 원조책임집행기관(Executive Agency)으로 지정(2010년)	• (1995년 설립) 스웨덴 의회 및 정부에 의해 지정된 외교부 관할 원조 집행 기관	• (1941년 설립)공공원조기관과 개발은행 복수기능	• (1974년 설립) 독립법인으로 체계 변경 ('03년 10월 1일)
조직 현황	• 본부: 캔버라 • 해외사무소: 40개 • 청장: Mr. Peter Baxter • 직원 수: 2,124명-823명 (해외사무소) / 1,301명 (본부) 근무 (2012년 6월 기준)	• 본부: 스톡홀름+국내 2개 해외사무소: 38개 • 청장: Ms. Charlotte Petri Gornitzka • 직원 수: 약 730명- 160명 (해외사무소) / 570명(본부) 근무 (2013년 1월 기준)	• 본부: 파리 및 국내 1개사무소 • 해외사무소: 70개 • 청장: Ms Anne Paugam • 직원 수: : 1,681명 698명(해외사무소) / 983명 (본부) (2012년 6월 기준)	• 본부: 도쿄 + 일본 내 2개 사무국, 15개 사무소 • 해외사무소: 92개 • 청장: Akihiko Tanaka • 직원 수: 1,827 (2012년 3월 기준)
지원 현황	• 호주 총 ODA: USD 4,983m (2011) (OECD) • GNI 대비 0.34% (2011) • AusAID: 호주 총 ODA 중 83% 집행 • AusAID 지원실적: AUD 4,141.5M (2011-2012) (전체 ODA 중 약 86%) • 지원형태별: 양자 58%, 다자 42% • 주제별: 지속가능한 경제 개발 27%, 삶의 보호 16%, 모두를 위한 기회 증진 17%, 인도적 지원 11%, 효과적인 거버넌스 19%, 범분야 10%	• 스웨덴 총 ODA: USD 5,603 m (2011) (OECD) • GNI 대비 1.02% (2011) • Sida: 호주 총 ODA 중 약 50% 집행 • Sida 지원실적: USD 2.53bn (2012) • 지원형태별: 양자 70%, 다자 30% • 주제별: 민주주의와 인권 29%, 인도적 지원 16%, 보건 10%, 지속가능한 환경 10%, 기타 • 지역별: 아프리카 32%, 아시아 8.6%, 동유럽 6.6%	• 프랑스 총 ODA: USD 12.7 bn (2011) (OECD) • GNI 대비 0.46% (2011) • AFD: 프랑스 총 ODA 중 약 20% 집행. 총 양자 원조 중 42% 집행. • AFD 지원실적: 2.54 bn (2011) • 지원형태별: 양자 67%, 다자 33% • 분야별: 교육 17%, 보건 2%, 농업 4%, 에너지 4%, 경제/사회기반시설 16%, 복합 분야 5.5%, 환경보호 12%, 등.	• 일본 총 ODA: USD 10.60 bn (2011) (OECD) • GNI 대비 0.17% (2011) • JICA: 일본 총 ODA 중 약 60% 집행 • JICA 지원실적: 6.36 bn (2011) • 지원형태별: 양자 80% (Grant 10%, TC 20%, Loan 70%), 다자 20% • 분야별: 사회기반시설 22.5%, 경제기반시설 • 47.9%, 생산부문(농업, 산업, 건설 등) 5.9%, 다부문 8.7%, 인도적 지원 4.1%,

	• 지역별: 동아시아+태평양 지역 47%; 서남 아시아 10%; 사하라이남 아프리카 7%; 기타 • 전달채널: 다자기구 42%; 민간 컨설팅기관 17%; NGO 14%; 대학 및 연구기관 8%; 협력국 정부 9%; 기타	• 전달채널: 다자기구 30%; 공공부문 21%; 인터내셔날 NGO 10%; 국내 NGO 14%; 지역 NGO 4%; 기타 21%	• 지역별: 사하라 이남 아프리카 44%, 총 아시아 18%, 중동/북아프리카 14%, 중남미/카리브해 14% • 유형별: 일반 예산 지원 5%, 사업 투자 42%, 빚 청산 16%, 기타	기타 • 지역별: 사하라이남 아프리카11%, 총 아시아 60%, 중동/북아프리카 5%, 중남미/카리브해 6%
주무 부처와의 관계	• AusAID는 외교통상부 산하의 자율권을 가진 기관으로서 2010년 호주 원조 책임집행기관(Executive Agency)으로서의 지위를 획득 • 이후 AusAID 호주 원조 정책 및 관련 정책에 대한 자문 기능을 담당. • 외교부 산하 위치 동일하나 책임집행기관로서 지위를 부여 받음.	원조기관으로서의 중요한 위치와 역할을 해왔던 Sida는 스웨덴 외교부와의 역할을 재정립 강조 • 본부:스웨덴 정부 -Sida • 현장: 외교공관에 Sida 속함 • 현장: 외교부와 Sida 긴밀하게 집행 • 본부: 의회 및 정부-Sida 훈령제시	• 외교부, 재정경제산업부 중심의 2부처 체제 하의 원조 집행기관 • 무상 원조는 주로 부처에서 집행하며, AFD는 유상 원조 집행을 담당.	• 외교부 산하 유무상 통합 원조집행 기관 • 정책(외무성)-전략(JICA)-집행(JICA)의 분리 강조하는 경향
최근 기관의 역할 변화	• 조직 규모의 증대 (2배 증가) • 체계의 효율화 강조 • 타 지역 원조 확대 및 섹터전문성 필요 시 기관내에서 활용 • 성과 관리 강조 경향 강화하는 차원에서의 “Corporate Enabling Division”	• 10개의 수평적 부서로 전환 • 정책 관련 분야 제외됨 • Contribution management 강조 변화 • 대부분의 지역부서 업무 현지대사관 위임	• 해외사무소의 전체 직원 40%를 배치시킨 분권화된 원조관리 강화 • Cross Operations Issues & Operational support 팀 설립 • Risk 부서의 확대 (4개 Unit으로 세분화, 위기관리 강조)	• 전략기획부 역할 강화 • 각 부서 간 의사소통 및 조율 역할의 한계를 극복하기 위해 각 부서 내 Planning Division 설치 • 전략 부서 내 SMEs 담당 Division 신설

출처: 저자작성(2013).

2. 정책 수립체계 분석

가. 정책 수립 체계의 흐름

1) "외교부 중심 종합 중기원조정책 수립-원조기관 중심 국가협력전략 수립" 강조하는 호주

호주정부는 Effective Aid를 통하여 호주 ODA의 궁극적 목적, 원조 목표와 실행 전략을 발표하고 중기 정책을 효과적으로 이행하기 위한 계획방안 마련을 위해 다음 해인 2012년 종합적 원조 정책 프레임워크를 마련했다. AusAID의 원조 정책체계는 a) 외교부가 수립하는 중장기 전략, b) 외교부와 AusAID가 작성하는 원조정책 프레임워크(CAPF), c) AusAID가 작성하는 국가협력전략과 주제별/분야별 전략 하위 전략으로 구성된다.

2) 정책과 전략의 통합과 체계화를 강조하는 Sida와 AusAID

스웨덴은 과거 정책 및 전략 수립에 있어 외교부와 Sida의 역할이 명확하지 않아 '수많은 정책 및 전략들이 체계 없이 만들어진다(Forest of policies)는 비판이 OECD DAC Peer Review에서 꾸준히 제기된 바 있었다. 현재 외교부는 다양한 정책과 전략을 아우를 수 있는 중장기 정책을 개선하고 올해 하반기 발표 할 예정이며, Sida는 성과관리 전략을 강조함으로서 지난 수년간 발간된 전략들을 체계화하여 개발목표 달성에 기여하는 연계 고리를 강조하고자 한다.

반면, 호주 AusAID는 주요 정책과 전략을 확대하고 있는 상황으로 지속적으로 새로운 주제별, 대상별 정책과 전략이 발간되고 있다. AusAID는 상위 정책인 Effective Aid와 원조정책 프레임워크 전략(CAPF)에서 a) 지역별 예산 배분 기준에 따른 4개년 예산 계획, b) 3단계 성과프레임워크, c) 효율적이고 효과적인 원조 프로그램 전달을 위한 5가지 전략의 실행을 포함하여, 국가협력전략 형성과 주제별 전략 등을 수립할 때, 상위정책과의 연계를 강조하면서 최근 원조정책과 전략, 사업의 체계화와 연계성을 강조하고자 하고 있다.

3) 외교부 정책수립-원조기관 하위전략 수립체계를 강조하는 일본과 프랑스

일본과 프랑스는 외교부가 중기전략과 국가협력전략을 형성하고, 원조기관의 상위정책에서 수립된 지역, 국가, 섹터의 범위 내에서 하위 전략을 수립한다. JICA와 AFD는 전략의 이행과 사업 지원 혹은 사업 수행 역할을 강조하고 있다. 일본의 정책형성체계는 외무성의 a) 중기목표; b) 국가지원정책과 연동계획; c) JICA의 중기원조전략; d) 중기계획과 JICA의 e) JICA CAP (국가지원전략), f)주제별, 섹터별 전략; g) JICA 연도별 계획의 수립의 체계로 이루어져있다.

한편, 프랑스의 원조 정책의 체계는 외교부의 a) 개발협력프레임워크; b) 범분야전략(DPT), c) 외교부와 AFD가 계약하는 3년 단위 계획인 COA, d) AFD의 5개년 전략계획 문서인 POS3을 수립하는 체계로 이루어져 있다. AFD의 COA는 프랑스 정부와 AFD 간의 3년마다 갱신되는 문서로서, 일종의 "계약문서"라고 명시되어 있는데, 프랑스 정부가 상위 문서에서 3년간 AFD가 사업을 수행할 우선순위 분야 및 지역별 예산 비율이 기재된 "계약"에 서명함으로 3년간의 대략적인 ODA 예산 비율에 대한 예측 가능성과 집중할 사업 분야에 대한 예측성을 보여주는 것이 특징이다.

프랑스의 주요 정책과 전략 그리고 사업의 실행의 연계성을 높이기 위한 장치로서 DCPs라는 실행 전략이 중요하다. 국별실행전략(DCPs) 또한 외교부와 대사관 주도로 수립된다. 이와 같이 외교부 중심으로 작성된 정책에 근거하여 AFD가 수립하는 5개년 전략 계획인 POS3의 내용과 검토한 후 개별 프로그램과 프로젝트 혹은 증여에 관한 검토를 하고 재정지원을 실시하게 된다.

나. 지역별, 주제별, 섹터별 전략수립

1) 지역별, 주제별 배분과 우선순위를 국가협력전략의 상위 정책에 명시

AusAID, Sida, AFD 공통으로 중장기 원조 정책의 경우 외교부에서 작성하고 발간하나 국가협력전략, 주제별 전략 수립은 원조집행기관마다 상이하다. 또한, 국가협력전략의

작성에 앞서, 개발협력 프레임워크, 중장기 원조정책 등의 상위의 정책에 지역적 배분과 주제별 우선순위를 명시하고 있다.

AusAID는 최근 전략적인 프로그래밍을 강조하고 있다. 성과를 중심으로 하는 원조프로그램 개발을 위하여 2013년 4월 발간된 전략적 프로그램 개발 정책을 수립함에 따라 국별/지역별 전략이 이에 근거를 두고 작성될 수 있도록 하였다.[282] 또한, 2012년 5월 기준 전략적 프로그램 개발 정책 문서 및 지침서는 Effective Aid와 CAPF에 의해 결정된 원조 배분에 따라 새로운 프로그램이 만들어질 수 있도록 작성된 것이 특징이다. 상위 정책의 틀 안에서 원조 사업의 수를 줄이고, 사업 당 규모를 늘리고, 주요 협력국을 중심으로 중점 섹터 안에서 대규모 프로그램을 실시할 수 있는 근거를 제시하고 있다.

2) 지역별 분류에 따른 차별적인 분야별, 범분야 전략을 강조하는 AFD

프랑스는 협력국의 역량과 선호도에 따라서 지역별 전략과 파트너십을 통해 지역별로 상이한 주제별 목표를 가진다. 아프리카의 지원은 성장을 위한 지원과 MDGs 달성, 지중해 연안 국가들은 지속가능한 발전, 신흥국 지원은 글로벌 균형 발전, 분쟁국과 취약국가 지원은 안정성 획득을 목표로 하여 원조를 제공한다. AFD의 지역별, 국가별 지원은 4개 중점 지원 지역에 따라 다르게 설정된 주제별 우선순위로 지정되고 지원 집중 섹터가 달라진다.

3) 사기업 지원부터 경제와 통상 분야 지원과 교육 · 문화 분야까지 다양한 분야를 지원하는 AFD

AFD는 타 원조기관과 상이한 분야를 지원하는 것을 살펴볼 수 있었다. 통상 및 경제사회 기반시설 등 경제협력을 강조함과 동시에 시회개발 분야에서는 교육과 문화 분야를 지원하는 것을 볼 수 있다. 기존에는 고등교육 지원을 통해 개발도상국의 엘리트를 지원하는 데 초점을 맞추고 있었다면, 최근에는 초등교육 지원에도 많은 관심을 가지고 있다.

---

282) AusAID (2013) Strategic Program Development Policy

또한 개발협력 분야에서 분야별 주제보다는 범분야 이슈로 인식되고 있는 문화 분야 지원에 있어서도 적극적이다. 문화 다양성 지속을 추구하여 문화, 예술 및 언어 개발을 적극적으로 지원하는 등 문화 분야 구축 및 전문화를 추구하는 국가정책을 지원한다. 또한, 유네스코와 프랑스어권 국가연합 등의 다자 기구를 통한 적극적 지원을 통해 다언어 주의와 불어 지위의 향상을 의도하고 있다.

<Box 6-1> AusAID 중기 원조정책과 주제별 전략과 프로그램의 연계성 분석 사례

[예] AusAID의 장애 포괄 개발 (Disability Inclusive Development, DID) 정책 및 프로그램

호주 AusAID의 '장애포괄개발'(Disability-inclusive development, DID) 정책 이행 의지는 이미 2009 년 당시 상원의원으로서 국제개발협력 상임위원장이었던 Bob McMullan 이 발표한 Development for All 이라는 정책 문건을 통하여 표명됐다. 이후, 2011년 호주 정부가 발표한 중기정책 Effective Aid 내 5가지 전략목표 중 하나인 '모두를 위한 기회 증진'의 일부로 아동 및 여성의 이슈와 함께 '장애인의 삶 개선'이슈가 세부 목표로 설정됐다.

위의 핵심전략 중 '모두를 위한 기회 증진'은 AusAid의 개발 협력 전략을 통해 아태 지역 각국에 산재해 있는 장애인들의 욕구와 우선순위를 집중적으로 해결하겠다는 의지를 가지고 호주 국립대학교와 Australian Disability Development Consortium과 공동으로 개발한 정책이다. 위와 같은 핵심 목표의 달성을 위해 호주 정부는 A$ 4천 8백만 불의 예산을 세웠으며, 2012-14에 약 A$ 2천 4백억을 할당했다. 그 외에 UN 회원국 중 가장 많은 금액인 '장애인 권리옹호 기금' 2011-12 예산 중 A$ 2백만 불로 사업을 진행한 동시에 호주 국내의 대학 연구 기관들로 하여금 Disability-inclusive development 관련 연구를 수행하도록 A$ 5백6십만 불의 연구비를 지원했다.

호주 원조프로그램의 장애주류화 전략인 "모든 이를 위한 개발"은 협의 기간 중 제시된 많은 주요 이슈와 우선과제, 그리고 약 500개의 서면 제출 의견서 분석 외에도 행동과 협약을 위한 중요한 틀에 관한 상당한 연구와 분석으로 체계적으로 준비됐다. 이에 호주원조프로그램 2009-2014 전략의 세부목표 중 프로그램의 성과를 측정할 수 있는 성과평가 틀을 제시하고, 이중-트랙전략을 기반으로 한 호주 원조프로그램과 이러한 프로그램의 성과를 측정할 수 있는 지표들을 포함함으로써 원조프로그램에서 장애주류화를 어떻게 실현할 수 있는지에 대한 예들을 명료하게 소개하고 있다.

따라서, 호주의 원조 프로그램은 다른 선진 공여 국의 원조프로그램에 비해 장애 포괄적 개발협력을 위한 구체적인 목표 설정 및 이의 이행을 위한 구체적인 개혁을 단행하여 체계를 갖추어 놓은 국제적인 모범 사례 중 하나이며, 호주는 한국이 포함 되어 있는 아・태 지역별 프레임워크에 속해있는 나라로 호주의 사례들을 벤치마킹 하는 것은 향후 한국정부의 개발협력 정책의 방향성을 구축하는 데에 도움이 될 것이다.

지난 2013년 7월 16일 한국의 국제개발협력 기본법 제 3조 기본정신과 목표 1항이 "여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현"에서 "여성·아동·장애인의 인권향상, 성 평등 실현" 으로 변경됨에 따라 한국의 개발 협력에서 '장애인의 인권 향상' 이슈가 중요해졌다고 볼 수 있다.

이를 위한 KOICA가 적용 가능한 원조 목표로는 '예방 가능한 장애의 발생 감소'를 채택할 수 있으며, 전략으로는 인도주의적이며

시간의 경과에 따라 보건서비스에 대한 부담을 줄여, 결국에는 경제적 혜택을 가져오는 것을 포함할 수 있다. 특히 개도국의 저소득층은 질병에 걸릴 확률이 높고, 모자보건과 영양, 깨끗한 식수와 위생시설, 예방접종에 대한 접근의 어려움으로 장애발생률이 증가할 수 있다. AusAID 역시 이러한 예방 가능한 장애를 줄이기 위해 여성과 아동의 건강증진 및 당뇨병과 같은 비 전염성 질환 퇴치를 위해 노력하고 있으며 실명예방계획(Avoidable Blindness Initiative: ABI)을 통해 실명 예방과 저 시력 및 실명 장애인의 치료와 재활 등을 부차적 목표로 추진하고 있다. 또한 교통사고로 인한 장애 발생을 예방하기 위해 도로 및 교통 인프라 관련 활동을 강화해 나감으로써 도로 안전을 개선하고 장애를 초래할 수 있는 사고를 예방하고자 노력하고 있다. 따라서 위와 같은 내용은 이미 KOICA 가 지원하고 있는 다수의 사업과 연계됨으로 부담 없이 장애 포괄적 개발협력 사업으로 발전시킬 수 있을 것으로 사료된다.

<표> AusAID의 장애인 포괄 개발 정책, 분야별 전략 및 원조 프로그램의 연계

국가 수준 (National Level)	지역적 수준 (Regional Level)	글로벌 수준 (International Level)
The Australian Government's national social inclusion agenda	**The Biwako Millennium Framework** (BMF) for Action: Towards an Inclusive Barrier-free and Rights-based society for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific (2003-2012)	**The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)**

단계	주제	시기	주요 내용	업무 분장
중기 원조 정책	An Effective Aid Program for Australia	2011	AusAID 원조 5대 핵심 전략 2번째 목표 (*Promoting opportunities for all*) 내 **Enhancing the lives of people with disability**가 개발의 주요 목적으로 포함되어 있음.	
장애 관련 프로그램 전략	Development for all: Towards a disability-inclusive development strategy		**[A Disability Strategy Consultation Paper]** ▪ 호주 내 이해관계자를 위한 공청회 시드니, 멜버른에서 개최. ▪ 협의 과정에서 제시된 장애 이슈 관련하여 호주 및	▪ AusAID가 주요 호주, 아시아태평양지역, 글로벌 이해관계자들과 연관하여 준비.

	2009-2014		아시아태평양 지역의 장애 관련 이해관계자들을 대상으로 소규모 집중 모임 2회 개최. ■ 전략문서 초안을 작성하여 McMullan 위원이 9월 말에 캔버라에서 열린 Disability, Disadvantage and Development in the Pacific and Asia 국제회의에서 발제함. ■ Disability Strategy Consultation Paper 관련하여 약 500여 개의 제안사항이 제출되었으며, 호주 정부의 참여를 강력히 원함	■ Taskforce team: Samoa, Vanuatu, Thailand, Lao PDR and East Timor / observed consultation in Philippines. ■ 14 AusAID Posts: 협의 주도
		2008년 11월	**[Development for all: Towards a disability-inclusive development strategy 2009-2014]** ■ 초기에 2개 섹터 (교육, 인프라)와 2개 국가 (사모아, 캄보디아)에 중점을 두어 기획됨. 이후, Samoa, Papua New Guinea (PNG), Cambodia and East Timor 4개국으로 늘어남. ■ **이중 트랙 접근법 (a twin-track approach):** 1) 참여를 위한 장애를 감소시키기 위해 장애에 특정된 활동을 지원; 2)AusAID의 정책, 프로그램, 체계 및 모든 과정에 장애 이슈를 녹임. ■ **프로그램 전략의 목표 및 원칙** **Core outcomes** 1. Improved quality of life of people with disability 2. Reduced preventable impairments: (Avoidable Blindness Initiative and Road Safety) 3. Effective leadership on disability and development **Enabling Outcomes** 1. AusAID skilled and confident in DID 2. Improved understanding of disability and development	■ 제안: the Hon Bob McMullan, MP, Parliamentary Secretary for International Development Assistance ■ 지원: a Disability Policy Section (DPS) ■ in Canberra; two regional specialists for each of Asia and the Pacific in Cambodia and Fiji respectively; and two Inclusive Development Program Officers in Canberra (one based in the Pacific Division and one based in the East Asia Division).

			Guiding Principles 1. Active central role by people with disability 2. Recognise and respect rights 3. Respect and understand diversity 4. Take into account the interaction of gender and disability 5. Focus on children 6. Support people-people links and promote partnerships	
장애 관련 프로그램을 위한 안내서	Accessibility Design Guide: Universal design principles for Australia's aid program-A companion volume to Development for All: Towards a disability-inclusive Australian aid program 2009-2014	2013년 1월	▪ 호주 원조 중기 정책인 An Effective Aid 중 원조 프로그램의 10개 목표 중 하나인 'enhancing the lives of people with disabilities'와 장애 관련 프로그램 전략 Development for all의 첫 번째 핵심 목표인 'Improved quality of life for people with disability'를 지원하기 위해 만들어짐. ▪ 프로그램 기획, 평가, 실행, 모니터링에 참여하는 AusAID 사업관리자, 사업용역기관, NGO, 협력국 등을 지원하기 위한 목적을 가짐. ▪ 호주 원조프로그램 중 다음 섹터 (health; water, sanitation and hygiene; energy; housing; education; information and communication technology; transport infrastructure; rural development; law and justice; humanitarian action)의 인프라 부문 사업을 진행하는데 있어 활용할 수 있음.	
프로그램 이행 전략	각 국가의 Delivery Strategy		▪ 각 국가의 Delivery Strategy에 지원 섹터 및 사업 계획을 확인할 수 있음. (예. 사모아의 교육 섹터 이행 전략)	



사업 결과의 정책 환류 과정				
전략 중간 검토 보고서	'Development for all strategy' Mid-term Review Report	2012년 10월	■ 2012년 1~6월에 실시하였으며, 전략문서에 담긴 목표와 원칙들을 통해 이룩한 변화들을 검토한 과정임. ■ 내부보고서, 외부 이해관계자들 (DPOs, 타 공여기관, 협력국 정부) 로부터의 피드백을 바탕으로 함. **[Management Response to Mid-term review of Development for All-Towards a disability-inclusive Australian aid program 2009-2014]** 전략 중간보고서의 권고사항에 대한 매니지먼트의 의견 및 추후 반영 계획을 나타태고 있음.	■ 외부 독립 평가자들로 구성: monitoring and evaluation specialist, Dr Linda Kelly / disability specialist, Ms Lorraine Wapling

출처: 저자작성

다. 정책-전략 수준의 성과관리

1) 원조 정책-전략 차원의 성과관리에 한계가 있는 JICA와 AFD

AFD의 성과관리는 양자 원조기관의 성과관리상 근본적인 문제인 국내와 국외의 책무성에 대한 조화를 이루는데 초점을 둔다. 그러나 정책적인 차원에서 AFD의 재정지원이 개발성과에 어떠한 기여를 하고 있는지 성과의 목표가 명확하지 않다. JICA 또한 현재 사업수행체계 내에서의 성과를 측정하고 입증하고자 중간, 종료, 사후 평가를 강화하고 있는 추세이지만, 주제별, 분야별 평가 등 성과관리를 조직적으로 전략적으로 기획하여 평가하는 데 한계가 있다.

2) 상위 정책 목표의 달성을 위한 프로그램의 적절성과 부합성을 강조하는 Sida

개발 성과 달성(Result-focus)을 중요시 하는 Sida는 정책 목표와 프로그램 목표를 일치시킴으로써 성과 달성 및 측정을 가능하게 하는 체계를 수립하기 위해 노력했다. 이는 2013년 새롭게 수립된 신 국별 전략 내용과 2012년 3월 개편된 사업 지원 관리 시스템(Contribution Management System)을 살펴보면 알 수 있다.

신 국별 전략 내용을 살펴보면, 가장 큰 변화는 서로 다른 섹터들이 하나의 단일한 성과를 이루어 내기 위하여 기여할 수 있다는 전제를 가지고 있다는 것이다. 따라서, 전략의 가장 첫 부분에는 스웨덴 원조를 통해 달성하려고 하는 예측 성과(Expected Results)가 기술되며, 전략 본문 내에 포함된 프로그램 및 사업(Activities)영역을 예측 성과가 동일한 헤드라인을 적용함으로써 전략-프로그램이 동일한 성과 목표 안에 기획되도록 하는 의도가 있다.

사업지원 관리체계 내에서는 첫 번째 단계인 사업 심사 여부 결정 단계에서 국별 전략 목표와 프로그램 목표를 비교함으로써 국별 전략 목표 하의 사업의 적절성 및 Sida의 행정 요구조건이 합당한지를 평가하며, 만약 해당 사업 제안이 적절하다고 판단되면 심사 계획을 수립하게 된다.

또한, 사업지원관리 체계의 2번째 단계에서는 스웨덴 원조 정책 목표 및 우선순위와의 부합성을 확인하는 절차를 거친다. 스웨덴 원조 정책인 “공동의 책임: 스웨덴의 글로벌 개발을 위한 정책 (Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)를 기본으로 1) 권리 중심의 개발과 빈곤한 사람들을 위한 프로그램; 2) 스웨덴 정부의 개발 협력 정책과의 부합성; 3) 주제별 우선순위 (1. 민주주의와 인권; 2. 환경 및 기후 변화; 3. 성 평등과 여성의 역할); 4. 반 부패 등 스웨덴 정부가 원조를 실행하는 데 있어서 중요하게 생각하는 요소들을 기반으로 프로그램이 기획되었는지를 심사한다.

3) 증거기반 성과관리 및 층위별 성과관리를 강조하는 AusAID

AusAID는 원조효과성 증진을 목적으로 2012년 ‘성과 관리 및 평가 정책 (The Performance Management and Evaluation Policy, PMEP)을 발표했다. AusAID의 성과 관리 및 평가체계의 가장 큰 특징 중 하나는 기관(Agency)-프로그램(Program)-사업(Initiative/Project)으로 층위를 나누어 해당 층위의 사업 전반의 과정에서 어떠한 성과관리 및 평가가 요구되는지를 명확하게 구분하고 있으며, 사업 수행체계 전반에서의 각 단계별 평가가 어떻게 궁극적으로 성과관리 목적을 달성할 수 있는지에 대해 초점을 맞추고 있다는 데 있다.[283]

라. 기타 전략 수립의 특징

1) 협력국 시스템 활용의 특징

AusAID는 협력국 정부 시스템 활용 및 프로그램에 기반한 접근법의 증대를 위하여 실용적이며 점진적 접근법을 택하고 있다. 2011년 DAC 자료에 의하면, 호주는 양자 원조의 4.6%를 재정지원(budget support), 바스켓 펀드 혹은 풀 펀드 6.4%, 프로젝트 유형 36.7%으로 실시했다. AusAID의 2012년 운영보고서에서는 2011년 전체 양자 원조 프로그램의 15.4%를 협력국 시스템을 활용하여 집행하였다고 나와 있다. 호주 정부는 협력국 시스템을 강화하는 가장 지속 가능한 방안은 그들의 시스템을 이용하는 것으로 인지하고

283) AusAID (2012) Performance Management and Evaluation Policy

2014년까지 협력국 시스템 활용 비율을 30%로 증대시키기로 계획했다. 협력국 시스템 활용의 증대는 또한 프로그램에 기반한 접근법의 비율을 늘리는 것과도 연계된다. 따라서, 협력국 시스템 평가 단계 및 툴을 마련하고 2013년 말까지 총 15개 국의 시스템을 평가할 예정에 있다. 2014년 목표 달성을 위해서는 호주는 전체 양자 원조 프로그램의 20%를 협력국 시스템 활용 계획에 있다.

스웨덴 Sida의 경우 원조효과성 이행에 있어 프로그램에 기반한 접근법(programme-based approach)의 적용을 출발점으로 본다. 협력국 시스템의 활용은 프로그램 접근법의 중요한 성격을 잘 나타내 주며 따라서, 이는 스웨덴 개발 협력의 기본이라고 할 수 있겠다. 스웨덴이 협력국 시스템의 전체적 활용이 가능하지 않다고 판단한 경우에는 부분적 활용만으로도 이행하려는 책임을 지닌다. 스웨덴은 협력국 시스템의 품질 및 실시를 모니터링 및 평가할 수 있는 국제적 기준의 진단 툴을 사용하고 있으며, 협력국 시스템 강화를 위해 많은 협력국에 지원을 제공하고 있다.

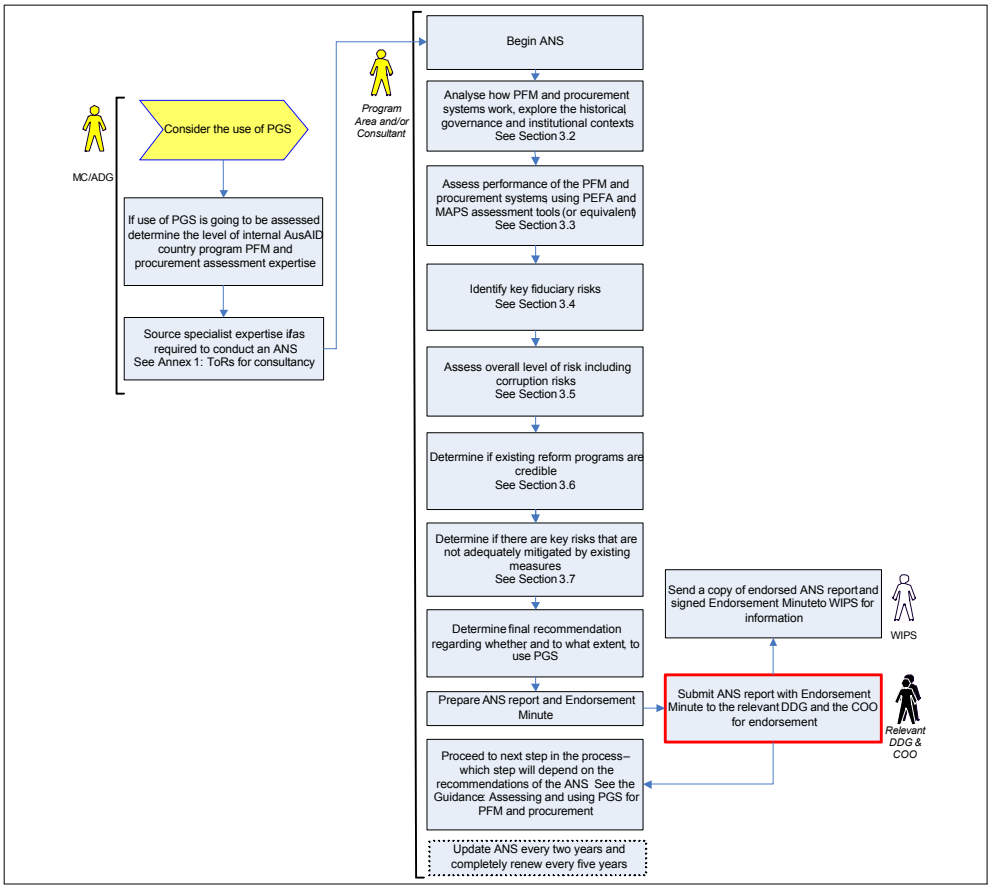
이러한 원조효과성의 원칙은 Sida의 사업 지원 관리 과정(contribution management process)에 잘 녹아들어 있으며, 프로그램 및 사업의 심사 단계에서, Sida는 협력 파트너의 프로그램 기획, 프로그램 실행, 재정 관리 시스템, 보고 및 모니터링 평가 시스템 사용에 관해 어느 선에서 조정 가능한지 평가한다.

또한, 신탁 위험 등과 같은 다양한 위험도 평가된다.

또한, 스웨덴은 협력국 시스템을 일반 재정 지원(General Budget Support), 섹터 재정 지원(Sector Budget Support) 혹은 Pooled/Basket funding을 수반한 섹터 프로그램 지원에 있어 활용한다. 2010년 일반 재정 지원을 위한 새로운 가이드라인이 채택되었으며, 협력국의 개발 계획 내의 목표 달성을 돕는 것을 지원하는데 그 목적을 둔다. 또한, 나아가 협력국의 공공재정관리 시스템 강화에도 목적이 있으며 따라서 이는 협력국과 공여국의 상당한 신뢰를 전제로 한다. 따라서 일반 재정 지원을 시행하기 위한 전제 조건은 까다롭다. 2012년 스웨덴은 부르키나파소, 모잠비크, 탄자니아에 일반 재정 지원을, 부르키나 파소의 식수 및 위생 분야에 섹터 재정 지원을 실시했다. 따라서 재정 지원 외에

협력국 시스템의 활용은 상황에 따라 제한될 수 있으며 특히 프로젝트 지원에 있어서는 협력국 혹은 협력 파트너 기관의 시스템의 사용의 경우는 매우 다양하다.[284]

<Box 6-2> AusAID의 협력국 조달 시스템 활용의 예



출처: Tool: Conducting an assessment of national systems

284) MFA (2013) OECD DAC Peer Review of Memorandum Sweden

<표 6-3> 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행체계 비교

<table>
<tr><th rowspan="2">주요 단계</th><th colspan="6">세부 단계</th></tr>
<tr><th colspan="2">호주 AusAID</th><th colspan="2">스웨덴 SIDA</th><th>프랑스 AFD</th><th>일본 JICA</th></tr>
<tr><td rowspan="2">1. 국별 전략 수립 단계</td><td colspan="2">프로그램 전략 (PS)</td><td colspan="2" rowspan="2">성과 중심 국별 전략 수립</td><td rowspan="2">국별 전략 수립
DCPs (국별 협력 전략)</td><td>외무성: CAP (국가 지원 정책) 및 Rolling Plan (연동 계획)</td></tr>
<tr><td colspan="2">실행 전략 (DS)</td><td>JICA: JICA CAP</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2. 사업 형성 단계</td><td colspan="2">사업 컨셉
(Investment Concept)</td><td colspan="2">사업 심사 여부 결정</td><td rowspan="2">사업 심사 및 지원 여부 결정
사업 제안 요청서 접수
사업 제안서 심사
사업 심사 담당팀 형성
사업 준비팀 형성
사업 이행 타당성 조사
사업 심사
(타당성 조사 결과 기반)
사업의 재정 지원 기획
재정 지원 결정 / 지원협약</td><td rowspan="2">사업 심사 및 지원 여부 결정
사업 기획 제출
기초조사 준비,
조사 팀 형성
기초 조사 착수
협력국 요청서 정식 요청
지원 결정
협정 체결
사전 평가</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업 기획
(Investment Design)</td><td colspan="2">사업 심사 및 지원 여부 결정</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3. 사업 실행 단계</td><td rowspan="2">협력 파트너 수행</td><td rowspan="2">AusAID 프로그램 담당자:
모니터링을 통한 성과 관리 및 질 관리</td><td rowspan="2">협력 파트너 수행</td><td rowspan="2">Sida 지원 관리 담당자:
성과 관리 및 모니터링</td><td colspan="2">협력국 조달 용역 시행
(본부 시행하는 연구, 평가, 소규모 사업 제외)</td><td colspan="2">JICA 본부 및
해외사무소 조달/용역 시행</td></tr>
<tr><td>협력국/파트너 수행</td><td>AFD 해외사무소 (필요시) 모니터링</td><td>JICA, 협력국, 협력 파트너 수행</td><td>JICA 해외사무소 모니터링 및 평가</td></tr>
<tr><td rowspan="2">4. 사업 평가환류 단계</td><td colspan="2" rowspan="2">외부 평가자 수행</td><td colspan="2">사업 종료</td><td colspan="2">사업 종료 및 사업 평가</td><td colspan="2">사업 종료 및 사업 평가</td></tr>
<tr><td colspan="2">평가 및 환류</td><td colspan="2">사후 평가</td><td colspan="2">사후 평가/사후 모니터링</td></tr>
</table>

출처: 저자작성(2013).

3. 사업 수행체계 분석

가. 사업 수행 체계 개요

1) 사업 수행 체계의 개요

기관별로 중요하게 고려하여 기관의 역량을 집중하는 사업 단계가 상이하다. 최근 내부 정책 및 전략의 형성과 기획을 주도 할 수 있는 경험과 역량을 상대적으로 가지고 있는 AusAID와 Sida는 사업 기획 단계에, 사업수행체계 내에서의 매니지먼트를 강조하는 경향을 지닌 JICA는 사업 계획 대비 사업의 과정과 성과를 점검하는 선형적인 사업관리를 강조한다.

호주 AusAID와 스웨덴 Sida는 국가의 개발전략과 원조기관의 전략적 원조프로그래밍 및 질 관리 강화 방안을 사업수행체계에 반영하고 있다. AusAID의 경우 현지사무소 혹은 본부의 국가 담당자가 사업 형성 및 기획 단계에 집중적으로 참여하며, 주도적으로 사업을 발굴하고 있다. 사업이 발굴 된 후 AusAID의 국별 지원 전략 수립에서 사업 실행까지는 1) 상황분석 (Situation Analysis); 2) 원조 프로그램 전략 (Program Strategy); 3) 전달 전략 (Delivery Strategy); 그리고 4) 사업 기획 (Investment Design) 등 4개의 단계를 갖추게 되며, 이들 요소는 각각 상호 유기적으로 연결되고 전 과정 중 별도의 대규모의 사전 조사를 실시하기보다 사업 기획까지 원조기관이 주도적으로 역할을 하고 있다.

Sida 또한 내부통제를 중심으로 하는 사업 형성과 기획 단계에 많은 노력을 경주하고 있다. 2012년 3월 새롭게 개발된 원조 관리 시스템을 살펴보면, 1) 심사 여부 계획; 2) 심사 및 계약 체결; 3) 성과 모니터링; 4) 지원 종료 등 4단계로 이루어져 있으며 이 중 3단계라고 할 수 있는 성과 모니터링에 중점을 두고 본부와 현장사무소를 중심으로 협력 파트너와 지속적인 대화와 협력을 강조하고 있다.

Sida는 사업 심사 및 계약 체결 단계에서 사업의 적절성, 성과 프레임워크, 효과성, 조직 역량, 지속가능성 및 오너십을 평가하게 되고, 일치(alignment)와 조화(harmonization)

여부를 고려하게 된다. 위험 분석 단계가 위의 심사 기준 요소 곳곳에 녹아 있다는 것또한 특징이다. 평가 과정 중 5가지 기준 요소를 참고하게 되며, 이 중 3요소(위험 분석, 효과성 및 위험; 조직 역량 및 위험; 지속가능성, 오너십 및 위험)에 위험과 관련된 요소가 녹아들어 있으며, 성과분석 과정이 포함되어 있어 파트너의 결과 프레임워크가 그들이 얻고자 하는 성과가 나타날 수 있도록 논리적이고 적절하게 기획 되어 있는지, 투입물과 산출물의 인과관계가 명확할 수 있도록 기본 가정이 적절하게 명시 되어 있는지를 살펴보는 과정이 포함되어 있는 것은 향후 성과관리를 위한 중요한 시사점을 제공한다.

한편, AFD는 기관 외부의 협력파트너를 통해 사업 내용이 제안되고 사업수행의 전 과정이 진행되기 때문에 기관 차원의 통제, 개입 혹은 관리에 중요성을 강조하고 있지 않다고 할 수 있다. 현실적으로도 AFD 자체적으로 모든 과정을 일일이 관리하고, 모니터링 할 수 있지 않다고 스스로의 역할을 정의하고 있다. 따라서 어떤 사업을, 어떤 기관과 수행할 것인지를 판단하는 문제를 넘어서서, 이러한 판단을 하게 하는 가이드라인을 구체적으로 제시하는 형태로 사업 실행단계에 기여하고 있는 것이다.

사업을 선정하고 지원할 재원을 결정하는 단계에서 제시한 가이드라인이 철저하게 지켜져야 한다는 것을 전제 조건으로 강조하는 것을 제외하고는 AFD는 사업수행체계 내에서 현실적으로 가이드라인을 협력국에서 활용할 수 있는 자료 정도로 제시하고 있을 뿐, 협력국에게 AFD의 가이드라인과 지침을 반드시 지켜야 한다고 강제하지 않는다. 협력국이 이를 운영할 만한 마땅한 가이드라인이나 지침을 갖지 않은 경우에, 이를 대체할 수 있는 방법으로 국제사회에서 통용되는 가이드라인(예를 들어, 세계은행 등)을 활용할 수 있도록 하는 것 또한 재원을 제공하는 기관으로서 타 원조기관과 상이한 방식의 사업 매니지먼트 유형을 나타내고 있다고 할 수 있다.

AFD와 상이하게, JICA는 타 원조기관과는 상이한 사업수행 체계 내에서 기관 주도적인 역할을 강조하고 있다. JICA는 수십 개의 주제별 지침과 분야별 가이드라인을 가지고 있으나 구속력은 없으며, 사업 기획 시 사업을 제안하는 협력파트너가 환경사회가이드라인만 반드시 고려해야 하는 조건을 받고 있다.

JICA는 요청주의 방식의 사업 형성 유형에서 점차 정부 간 대화를 강조하고 있으나, 전통적으로 정부 간 사업 형성을 기본으로 하며, 사업의 내용과 형식이 정부 단위에서 심사를 걸쳐 결정 된 후, 타당성조사, 개별조사, 기본디자인설계들을 개별의 사업의 유형으로 나누고 별도의 용역으로 발주하여 사업의 기획을 구체화하는 사전조사를 강조하고 있는 것이 특징이다. 사업의 디자인이 외부 기관 주도로 구체화되고 계약이 성사되면, 지역부서와 현지사무소 담당자가 협력파트너가 계약과 동시에 제출한 Project Design Matrix (PDM)의 사업계획에 근거하여 사업 수준에서 꾸준하게 모니터링하면서 기관이 주도적으로 사업에 관여하고 있다고 할 수 있다.

2) 원조기관의 사업에 대한 접근법과 사업관리의 유형

AFD는 직접 사업을 실행하는 주체가 아니며 해당 사업에 재정지원만을 실시한다. AFD는 사업의 주체(owner)를 협력파트너로 간주하고 재정지원 사업 관리의 대부분을 협력국에 위임하는 형태로 진행하고 있다.

유사한 차원에서 사업에 대한 지원을 결정하고 이를 지원관리(Contribution management)하는데 역점을 두는 Sida의 경우는 성과관리를 통해 전략적인 사업의 질 관리와 프로세스개선에 매진하고 사업의 오너십을 협력파트너(협력국이 아님)에 위임하려고 노력하고 있다. 따라서 Sida는 국가차원의 개발목표 달성을 위한 성과관리와 Sida의 기여를 강조하며, 사업의 기획과 형성단계에서 상당한 기관의 역량을 협력파트너와의 컨설테이션에 쏟고 있다. Sida 역시 기관 스스로를 사업(project/program)의 주체가 아니며, Sida 사업의 주체는 협력파트너라고 정의하고 있는 것이다.

한편 AusAID는 기관의 역할을 직접 사업의 실행이 아닌 해당 사업에 지원(assistance) 혹은 개발효과 달성을 위해 투자(investment)하는 것으로 간주하고 있다. 이는 직접 사업을 실행하는 주체가 아닌 해당 사업에 재정지원을 실시하는 AFD와도 유사하다. 무상원조의 경우 분야별 관계부처에서 담당하는 비율이 높기 때문에, AFD에서는 오히려 유상원조를 담당하는 개발은행(development bank)의 기능이 보다 두드러진다고 할 수 있다. 무상원조의 경우에도 사업을 실제 수행하기보다는 사업을 관리하는 기능이 강하다보니,

사업의 질과 성과를 관리하는 가이드라인을 명료하게 제시하고, 사업에 참여하는 협력국 및 사업수행 컨설팅기관들에게 가이드라인을 명확하게 따를 것을 주문하고 있다.

"사업의 주체(owner)는 누구인가"라는 질문은 단지 철학적이거나 개념적인 질문이 아닌, 사업 수행체계 안에서도 논의될 수 있는 과제이다. 사업의 주체에 대한 논의는 타원조기관의 주도 정도, 참여 정도, 개입 시기에 영향을 미치고 있었다. AusAID, Sida, AFD 모두 사업의 오너십이 협력파트너에 있음을 상당히 강조하고 있다. 반면, JICA의 경우 기관이 직접 사업을 집행하고 연수 교육까지 실시하는 경우도 있어 사업에 대한 접근법 자체가 상이하다는 것을 발견했다. 사업의 집행 단계에서도 기관이 집행하고 연수, 교육, 연구까지 실시하는 경우도 있으며, 일본 공공기관이 직접 집행하는 경우가 많아 사업에 대한 접근법 자체가 타원조 기관들과 상이하다. 즉, JICA는 전반적인 사업의 주도권을 가지고 있다. 이는 포괄적 파트너십 체결, 다년도 계약, 전문가의 독립적인 참여 등을 강조하는 여타 원조기관과는 상이한 사업수행체계라고 할 수 있다.

<표 6-4> 4개 원조기관의 “사업”에 대한 접근법과 사업유형

분류	AusAID	Sida	AFD	JICA
원조기관의 주요 기능	• 개발 정책에 관한 조언 • 호주의 원조프로그램 관리 • 빈곤 감소 목적 사업 기획 및 조직 • 원조 프로그램 평가 및 향상 • 개발 관련 자료 및 정보 수집·인도주의적 위기 및 재난 대응을 위한 선도 및 조직	• 정부 요청 시, 스웨덴 개발 협력 정책 및 전략 제안 • 전략 실행 및 지원(contribution) 관리 • 옹호활동 및 타 국가, 국제기구, 기타 이해관계자들과의 정책대화 참여	• 개발원조 프로그램에 재정 지원 • 기술 협력 개발 관련 자료 및 정보 수집	• 외무성에 개발 정책 조언 • 일본 원조 프로그램 관리 • 개도국 대상 기술협력, 전문가 파견, 연수 • 유무상 자금 협력 • 다자 협력 활동 촉진 • 개발협력 조사 및 연구시행, 국제긴급구호 활동
사업 지역별 배분	• 지역별: 동아시아+태평양 지역 50% 이상 지원	• 지역별: 아프리카, 분쟁 취약국 및 동유럽 국가 지원	• 지역별: 사하라 이남 아프리카 45% 지원	• 지역별: 아시아 60% 중점 지원
주제/분야별 지원	• 5대 전략 목표 기준 주제별 중심 지원	• 원조 우선 순위에 따른 주제별 중심 지원	• 분야별 중심 지원 (교육 및 보건 중심)	• 분야별 중심 지원(사회 및 경제 기반 인프라 중심)
사업 유형별 지원	• 지원형태: 양자 58%, 다자 42% • 전달채널: 다자기구 42%; 민간 컨설팅기관 17%; NGO 14%; 대학 및 연구기관 8%; 협력국 정부 9%; 기타	• 지원형태별: 양자 70%, 다자 30% • 전달채널: 다자기구 30%; 공공부문 21%; NGO 25%, 기타 21%	• 지원형태별: 양자 67%, 다자 33% • 유형별: 일반 예산 지원 5%, 사업 투자 42%, 빚 청산 16%, 기타	• 지원형태별: 양자 80% (Grant 10%, TC 20%, Loan 70%), 다자 20%
사업 매니지먼트의 유형	• 사업을 투자(investment)로 간주 • 사업 형성 및 기획 단계에 집중 참여하며, 사업 시행 단계 및 평가에 있어서는 관리업무에 초점	• Sida는 사업의 주체가 아니며, 지원 혹은 기여(Contribution)을 한다고 정의 • 성과관리 단계를 강조	• AFD는 사업의 주체가 아니며, 재정지원(loan)을 한다고 정의 • 재정지원 협정을 통한 자금 지원의 결정과 계약, 사업 평가 강조	• 사업을 Project 로 칭함. • Program과 Project의 조화를 이룬 매니지먼트 강화노력 • PCM 강조 • 사업 형성/발굴/기획 및 평가 단계에 노력

출처: 저자작성(2013).

나. 사업 수행 체계 단계별 특징

1) 사업 형성 단계

가) 양질의 사업 발굴을 위해 사업 발굴과 기획에서 정책대화와 컨설테이션을 강조하는 AusAID와 Sida

주요 공여기관들은 개발 주무 부처인 외교부와 현지 외교공관을 통해 이루어지는 요청주의 기반 사업 발굴의 한계를 넘어 협력국 및 다양한 협의주체와의 컨설테이션(Consultation) 과정 실시를 통해서 양질의 사업을 발굴하고 있다. 이를 위해 정책 형성과 사업 발굴 단계에서의 긴밀한 공여국간 정책대화, 관련 공여국회의 참석, 다양한 협력파트너와의 컨설테이션(Consultation)을 강조한다. AusAID와 Sida 뿐 아니라 지난 수년간 JICA 또한 정책 형성과 사업 발굴 단계에서의 원조기관의 역할을 현장중심으로 강화하고자 많은 노력을 하고 있는 것을 발견할 수 있었다. 이와 같은 현지 중심의 사업 형성과 발굴 단계는 협력파트너가 제시하는 다양한 프로그램 중에 우리 정부의 개발목표에 부합하는 양질의 사업을 전략적으로 발굴하는 데 핵심적인 과정이다.

AusAID와 Sida는 공통적으로 현장 중심의 컨설테이션 방식으로 사업을 발굴하는 유형이라고 할 수 있다. 현지 외교 공관 내에 Sida 현지사무소가 위치한 스웨덴의 경우, 사업의 제안을 협력파트너가 제시하는 역할을 담당하고 Sida는 스웨덴 개발목표와 조화되고 일치되는 사업에 기여 혹은 지원하는 방식으로 사업을 발굴한다. 본부와 현지사무소에서는 Sida의 개발 목표를 대중 및 관계자들과 명확히 공유하고 사업수행체계에 대한 정보를 제공하여, 필요시 교육의 기회를 제공함으로서 협력파트너가 스스로 Sida의 개발목표와 우선순위를 고려하여 사업을 제안하는 방식으로 사업이 발굴되는 것이다.

본부의 지역부서와 현지사무소의 사업 발굴 및 기획을 강조하고 협력파트너인 협력국 정부, 유관기관, 국내외 전문기관들과의 협력을 강조하는 차원에서 AusAID도 Sida와 전반적으로 유사한 과정으로 사업이 형성된다. 다만 AusAID의 경우 원조기관이 직접 사업을 실행하는 주체가 아닌 해당 사업에 지원(assistance) 혹은 개발효과 달성을 위한 투자(Investment)하는 것으로 간주하면서, 사업의 수요를 접수하는 과정에 있어 Sida에 비해 비교적 공식적인 과정을 강조한다. AusAID는 기관 내에서 이루어지는 사업 형성단계에

서의 상호검토를 강화하여 질 높은 사업을 발굴하고 형성하는 것을 강조한다.

자금지원을 중점적으로 지원하고 있는 AFD의 경우 사업형성 및 기획단계에서 협력국이 Terms of Reference를 작성할만한 역량이 되지 않는 경우에는 본부 혹은 해외사무소가 사업수행에 참여하는 협력파트너(협력국 정부, 유관기관 혹은 컨설팅기관과 단체)와 비공식적인 의사소통을 통하여 TOR을 마련하는 것을 허용한다. AFD의 실제 협력대상자는 협력국의 관계부처이지만, 협력국의 관계부처의 역량에 따라 비공식적인 차원에서 의사소통의 채널이 다변화될 수 있는 가능성을 허용하면서 단순 요청주의의 한계를 극복하고 양질의 사업을 발굴 할 수 있도록 보완하고 있다.

반면, 본문에서 전술한 바와 같이, JICA의 경우 전통적인 정부 채널을 중심으로 사업이 접수되어지고 발굴되는 방식으로 사업이 형성된다. 최근 해외 공관과 현지 협력국 정부와의 "요청주의" 방식 사업 발굴에서 현재 ODA T/F를 중심으로 하는 컨설테이션이 확대되고 있는 현상이 보이고 있다. 이와 같이 원조기관의 명료한 개발목표와 중점분야 선정 및 공유, 명료한 사업 수행체계에 대한 교육과 대내외 인지제고를 통해 타 원조기관들은 전략적으로 유의미한 사업 발굴에 전력을 기울이고 있다.

나) 사업 발굴 및 기획 단계에서 사전조사를 강조하는 JICA

JICA가 여타 서양의 공여기관과 상이한 것은 외부전문성을 활용하여 시행되는 사전조사(PS)의 강조이다. AusAID와 Sida의 경우, 기관과 현지사무소 내 축적한 현지 정보가 상당하며, 해외 사무소에 상주하고 있는 분야별, 주제별 전문가의 인력 확보가 가능한 경우, 현지 사무소의 전문가(Program specialists) 위주로 소규모 사전조사가 실시되는 경우가 많다.

그러나 JICA의 경우 개발 목표 설정, 둘째, 목표 달성을 위해 적합한 협력 시나리오 구축(협력 프로그램 개발)하는 정책형성 사업부터 개별 프로젝트의 발굴, 형성, 적절성 검토, 가능한 프로젝트들의 효과성, 효율성 검토, 기본 계획의 형성, 협력 내용을 제안하는 형성사업까지 프로젝트화하여 용역으로 발주하고 전문기관의 적극적인 참여를 독려하고 있다. 사업 형성단계에서의 외부 전문성의 활발한 활용을 통해 제한된 본부와 해외사무소

의 인력 문제를 해결하고 신속하게 조사내용을 수합하여 기관차원의 전략적 결정을 위한 증거자료로 활용하고 있다.

다) 내부인력 주도로 사업 계획과 심사를 주도하는 AusAID와 Sida

JICA의 경우 사업의 계획을 형성하는 과정에서 외부 전문기관을 십분 활용하는 반면, 해외사무소에 전문 인력을 상당 수 보유하고 있으며, 사업의 관리보다는 전략 기획에 기관 차원의 역량을 강조하고 있는 AusAID와 Sida의 경우 사업관리체계(Aid Management System) 단계 중 정책 및 방향 설정과 사업 계획 및 기획 단계에 많은 시간과 노력을 투자하고 있다.

AusAID는 사업 형성 단계를 사업 구상(Investment Concept)단계와 사업 기획(Investment Design)단계로 구분하고, 기획 단계 이전에 협의와 분석 과정을 통하여 개발 문제와 이슈를 발견하고 이를 다룰 수 있는 타당성 있는 선택사항을 제시하며, 사업 기획 (Investment Design)과정에서는 사업 시행의 방향성을 설명하고, 성과 검토를 위한 주요 기준점을 제공하는 기초 문서를 사업 담당자가 직접 작성하면서, 세부 준비 연구, 분석 및 협의 과정을 AusAID의 직원이 주도한다. 이 때, 기관 내외 프로그램 및 섹터 전문가뿐만 아니라 외부 자문, 컨설팅 기관 및 협력국 정부와 기관 등의 기획팀이 구성되는 것이 특징이다. 이 과정에서 AusAID는 개인전문가와의 협력을 선호한다.

한편, 2012년 3월 새롭게 개발된 Sida의 원조 관리 시스템을 살펴보면, 심사 여부 계획과 심사 및 계약 체결 사업 제안 과정에서 Sida, 협력 파트너 및 다른 공여기관 사이에서 장기간의 정책 대화를 적극적으로 실시하게 되며, 상당부분 비공식적인 절차들이 진행되기도 한다. 이와 같은 과정에서 스웨덴의 전략 하의 사업의 적절성 및 Sida의 행정 요구조건이 합당한지를 내부직원이 평가하며, 만약 해당 사업 제안이 적절하다고 판단되면 심사 계획을 수립하게 된다. 스웨덴 전략 하의 적절성 여부, 사업의 적절성, 성과 프레임워크, 효과성, 조직 역량, 지속가능성 및 오너십을 평가하게 되고, 일치(alignment)와 조화(harmonisation) 여부를 고려하는 등 사업의 계획과정에 기관차원에 많은 시간과 인력을 투자하는 것이 Sida의 특성이라고 할 수 있다.

<표 6-5> JICA의 사업발굴

[사례] JICA의 사업발굴 가이드라인 : (신)사업발굴을 위한 가이드라인 (Operation Manual of Needs survey)

	주요 투입사항	사업내용	주요 제출서류
TC	Country-focused training	대상 국가의 수요에 초점을 맞춘 기술협력사업으로서 특히 국가의 수요를 파악하여 일본연수프로그램, 해외연수프로그램, 전문연수프로그램, 봉사단, 무상원조를 실시함.	<공통서류> • Notes verbals or letter • Outline of the project survey • Project Survey Sheet and Appendix
	Group and region-focused training	대상 국가 내 그룹이나, 특정 지역에 초점을 맞추어 수요를 발굴하고 이에 맞는 훈련을 실시하는 연수지원 프로그램임.	
	Training Program for Young Leaders	20세-35세 사이의 젊은 지도자를 양성하기 위한 JICA의 본 프로젝트는 일본의 특화된 전문기술의 전수를 통해 미래 국가의 선도적인 역할을 하는 지도자 양성이 목적임. 모든 연수는 18일 간 1개의 국가 혹은 2개 이상의 국가에서 연수받을 수 있는 기회를 부여함.	
	special medical equipment	특수 의료 장비 공급 프로젝트는 홍역, 말라리아, 소아 전염병 등 특히 보건분야에 취약한 개발도상국을 대상으로 의료장비를 지원하고, 가족계획, 아동건강, AIDS 예방운동 등을 지원하며, UNICEF 및 WHO과 공동으로 진행되는 프로젝트임.	
	Technical Cooperation for Development Planning	국가의 개발계획수립을 위한 기술 협력에 관한 조사로서 마스터 플랜을 수립하고, 긴급구호전략수립 지원, 개발 타당성 조사 지원 등이 포함됨.	
Japanese ODA Loan (Yen Loan) 유상원조		보통 사회 경제적 인프라를 구축하기 위해 일본의 ODA 기금을 저금리 장기 대출의 형식으로 제공하는 개발도상국 발전 기금을 의미함.(유상원조)	
Grant Aid (무상원조)	General Grant-aid Projects	일반 보조금 지원 사업은 국가의 경제와 사회를 개발하는 것임. 개발도상국의 빈곤을 감소시키고, 사람들의 복지를 향상시킬 수 있음. 대상 분야는 BHN 부문을 중심으로 기초 교육, 의료 및 건강관리에 초점을 맞추고 있으며, 또한 구현이 어려운 기본 인프라 관련 도로 사업, 전기 등 뿐만 아니라 농업 인프라 지원을 사례로 들 수 있음.	<공통서류> • a note verbale (or letter) issued by the government of the country an
	Grant Aid for	전형적인 장비와 개발도상국의 관리 능력 향상 기능의 제공에서 더 나아	

	Counter-terrorisman d Security Enhancement	가 보다 적극적으로 지원하고, 테러 및 보안 대책을 지원하기 위한 무상원조 자금임. 주로 국가 내 안보 강화를 위한 방어벽 및 관련 인프라와 장비를 지원하는 사업들이라고 할 수 있음.	application form containing a summary of the requested project • Project Survey Sheet submitted by that government • The Project Survey Sheet consists of a standard survey sheet that is used for both • grant aid and technical cooperation schemes. • The information obtained from the application form
	Grant Aid for Disaster Prevention and Reconstruction	재해의 모든 유형(지진, 홍수 및 기타 자연 재해)에 취약한 개발도상국에 대한 방재 대책을 마련하여 피해를 최소한으로 줄이고, 피해 이후의 인프라 재건을 위한 지원을 제공하는 무상원조 자금임.	
	Grant Aid for Community Enhancement	본 무상 원조 자금은 인간 안보 위협에 직면한 개발도상국의 지역 사회의 전반적인 지원을 통해 자발적인 Empowerment를 이끌어내기 위한 자금으로 교육, 보건, 기본 인프라(BHN) 에 초점을 맞춘 빈곤 감소를 목표로 함.	
	Grant Aid for Environmental and Climate Change Countermeasures	개발도상국의 경제성장을 촉진하는 동시에 효과적으로 기후 변화 문제에 대처하기 위한 무상원조 자금으로서, 온실 가스 배출을 줄이기 위한 인식을 강화하고 관련 기술을 지원하기 위한 사업들이 포함 됨.	
	Grant Aids for Fisheries	대상국의 수산업을 육성하고 효과적인 기술을 전수하기 위한 프로그램으로, 일본과 대상국의 수산업 분야에 대한 협력을 증대하고 해양자원들에 대한 국제적 협동 조치를 위해 수행되는 사업임.	
	Grant aid for underprivileged farmers	인간안보 및 국내자급에 대한 지원을 주요 목표로 시행된 개발도상국 내 식량 생산량 증대 지원을 위한 무상원조 자금임. 주로 소외 농민과 소규모 농민 대상의 기술지원, 장비 지원, 종자 보급, 시범농장, 전문 기술지원 등의 사업이 포함 됨.	
	Grant aid for Conflict Prevention and Peace Building	긴급 구호 이후 재건 과정을 통해 분쟁 이후 국가의 지속적이고 적극적인 평화 구축을 위해 다양한 프로젝트를 지원하는 무상원조 자금임.	
	Cultural Grant Aid	문화 분야의 국제 교류에 관한 협력의 일환으로 대상 지역 내 문화 진흥에 필요한 제품과 서비스의 조달을 위한 자금을 지원하기 위한 무상원조 프로그램임. 프로그램은 전통 문화 및 문화유산의 보존뿐만 아니라 대학 및 유관기관과의 문화 교류 관계 증진에 기여하는 것을 목표로 하고 있다.	
Volunteer Projects	일본 해외 봉사단	N/A	
	일본 Senior 봉사단	N/A	

2) 사업 시행 단계

가) 사업 수행체계 내에서의 성과관리 및 질 관리 강화

타 원조 기관들은 사업 수행 체계 내에 원조기관이 사업의 질을 효과적으로 관리 할 수 있는 방안을 강구하고 있으며 지속적으로 사업수행체계를 개편하고 있다. 스웨덴 Sida는 현재 성과관리를 강화하는 기관 차원의 대대적인 변화가 있다.

Sida의 경우는 사업수행체계 내 3단계(성과 모니터링)에서 질 관리 시스템을 강조하고 있다. 1단계에서는 Sida의 내부직원을 중심으로 단계별로 Program officer 와 Controller가 사업 체계 내에 주요 전략이 녹을 수 있도록 통제하고 있으며(Controls integrated into the process); 2단계에서는 상위의 책임자가 승낙을 하는 과정을 거치며 (Follow up of compliance); 중요한 사업의 경우 3 단계에서는 외부 전문가의 활용을 통해 독립적인 검토(Independent Review)를 받아 사업의 질을 높인다 (참고. 4장 Sida의 사업수행체계).

사업의 수행과정 중 해당 단계에서 Sida의 역할은 사업 계획, 시행 및 모니터링과 평가에 대한 파트너의 역량을 평가하고 지원에 있으며, 모니터링 과정(연간 계획 예산, 연간 기술 보고서 및 재무보고서, 연간 감사 및 지급에 대한 모니터링)을 통해 질 관리가 이루어진다. 프로그램 관리자(Program Officer)는 대부분의 과정을 승인하며, 만약 중대한 편차가 발생한 경우에 한해서만 부서장(Head of Unit/Department Cooperation)이 개입하여 즉시 조치를 취하게 되며, 관리자(Controller)의 지원을 받는다.

호주 AusAID는 모든 개별 'Activity' 단위로 매년 Quality at Implementation (이하 QAI) 를 작성하여 사업 초기에 질 관리를 시도하고 이를 취합하여 Annual Program Performance Report(이하 APPR)를 작성하는 것을 원칙으로 한다. QAI는 본부나 사무소 담당자 중 사업과 가장 밀접한 관계에 있는 직원이 작성하여 사업 담당자가 상당부분 질 관리에 참여를 한다.

사업 평가 체계의 가장 핵심 요소는 사업 실행단계에서의 QAI(평가서)와 APPR(연간성과보고서)이다. QAI 작성 시에는 6개의 평가 기준 (적절성, 효과성, 효율성, 모니터링 및

평가, 지속가능성, 성 평등)이 적용되며, 각 항목마다 1~6 사이의 등급을 매기도록 되어 있다.

나) 위험관리

부패와 재정지원에 대한 위기관리를 시행하고 있는 AFD를 제외하고 타 원조기관들은 사업수행체계에 개발전략의 달성에 위험요소가 될 수 있는 위험에 대해 사업 기획 단계부터 인지하고 발견된 위험관리를 강조하고 있다.

Sida는 사업수행단계 중 사업의 심사 및 결정 단계에서 위험 관리 요소를 확인하는 작업을 실시하며, 5가지 심사기준 중 3가지 기준에 위험 관리 요소가 녹아드는 것이 특징이다. 위험의 유형을 외부적인 위험(External risks), 관리의 부족으로 인한 위험요인(Risk of inadequate control), 부패의 위험(Risk of corruption), 오너십의 부재 혹은 지속가능한 결과에 대한 위험(Risk of inadequate ownership and failure to sustain results)으로 정의하고 있다.

Sida의 위험 관리 목적이 위험의 인지 및 위험을 감소하는 데 있는 것과 달리 AusAID의 경우 사업형성 단계에서 위험 및 가치평가(Investment Concept Risk and Value Assessment)를 강조하여 사업의 기획 단계에서 위험을 인지하고 사업의 결정에 영향을 미치는 요소로서 활용하고 있다. 적합한 사업 기획과 품질 보증 절차를 마련하기 위한 초기 위험 평가 과정 위험군을 결정하는 데 Investment Concept Risk and Value Assessment Tool이 활용되어 위험을 정량적으로 반영하고 있다.

다) 조달과 계약

유럽의 주요 원조기관들은 EU의 조달 용역 가이드라인에 근거하여, 포괄적 협력 파트너십을 체결하여 조달과 용역을 실시하고 있었다. 단, AFD는 주로 재정 지원을 통한 지원이 주를 이루고 있음으로 EU에서 활용하고 있는 포괄적 협력 파트너십을 적용하고 있지 않았다. EU는 비용에 따라 두 가지 방식으로 입찰을 진행하며, 자세한 내용은 아래와 같다.

<Box 6-3> EU의 조달시스템

1. 30만 유로 미만일 경우:

1) 대상: 사전조사, TOR (Terms of Reference), 모니터링/평가 미션 등 단기 미션을 대상으로 함.
2) EU는 4년마다, 5개의 업체로 구성된 다수의 'consortia'를 선정하며, Consortia의 구성은 공개 입찰을 통해 진행됨.
- 입찰을 통해 15개의 업체를 선 선정(pre-selection)
- 위의 15개 업체를 대상으로 재입찰을 통해 5개의 업체를 최종 선정
3) 단기간 미션 수행을 위한 업체 필요시, EU 는 'Request for Services'를 각 consortia에게 송부함.
4) Consortia 내 5개 업체들이 Request for Services 기준에 맞는 전문가들을 구성함. (pre-selection) 그 중 가장 기준에 합당한 전문가가 EU에 추천됨. (CV)
5) 각 Consortia에서 추천한 전문가들 중 가장 기준에 적합한 사람을 선정함. (통상 CV 80%, 가격 20% 기준)

[특징]

- 일정 비용 이하 혹 단기간의 미션을 위해 정식 입찰 과정을 거치는 것에 시간적, 인적 소비가 상당함으로 주요 원조기관은 포괄적 협력 파트너십을 통해 행정비용을 최소화하여 원조기관이 핵심 업무에 집중할 수 있는 물리적 여건을 마련함.
- EU는 Consortia 들이 단시간에 수행이 필요한 미션들을 대상으로 효율적이고 효과적인 미션 수행을 도모하고자 함.
- 그러나 Consortia에 포함되기 위한 선정 과정이 상대적으로 복잡하고 까다로우며, Request for Services에서 명시하고 있는 필요 전문가의 기준이 너무 높거나, 원조기관이 기관소속의 전문가만 선호하는 등 유럽의 유수 컨설팅기관에서조차 인력수급에 어려움을 겪고 있음. 특히 EU 가 요구하는 자격을 갖춘 소수의 고위급 독립 전문가를 제외하고는 Consortia구성이 용이하지 않아 전문가 팀을 구성하지 못해 Consortia로 선정하지 못하는 경우가 자주 발생하고 있다고 함.
- 반면, 프랑스 심층면담에 결과에 따르면, Consortia 선정 과정이 복잡한 반면, 일단 Consortia 선정이 된 경우, 원조기관의 입장에서는 행정소요가 적으며, 단기간 미션들을 효과적이고 신속하게 처리 할 수 있는 장점을 가지고 있음.

2. 30만 유로 이상

1) 대상: 기간 기술 협력 사업을 대상으로 함.
2) Reference 기준 하에 모든 업체에게 선 선정 (pre-selection) 기회가 주어짐.
3) 최대 8개의 업체 또는 Consortia들로 구성된 short list 를 형성함.
4) Short list 에 포함된 업체들에게 입찰 통지를 보냄. (full tender 방식)
5) 기술제안서(technical proposal/methodology), 이력서 (Expert's CV),예산제안서 (Financial proposal)를 제출함.

출처: 저자작성

라) 협력 파트너십

AusAID와 Sida는 사업 시행의 주체가 원조기관이 아닌 협력 파트너에 있다는 데에서 공통점을 지닌다. 협력 파트너는 협력국 정부, NGO, 컨설팅 기관, 대학 및 연구 기관 등을 포함한다. AusAID의 2011-12년 양자 지원 사업 중 컨설팅 기관 (commercial suppliers) 17%, NGOs 14%, 대학 및 기관 8%, 협력국 정부 9% 등을 통하여 시행 되었으며, 이는 AusAID가 사업의 직접 시행은 협력 파트너에게 맡기고 사업 수행 과정의 성과 및 질을 관리하는 역할에 중점을 둔다고 볼 수 있다.

Sida 2012년 양자 지원 중 공공 부문 21%, 국내 NGO 14%, 국제 NGO 10%, 현지 NGO 4% 등을 통해 프로그램을 시행하였으며, NGO 지원 비중은 전체의 1/4에 이른다. 이는 NGO 지원 사업을 기관 차원의 원조 사업과 별도로 지원, 관리하는 KOICA와는 다른 체계를 가진다. 또한, Sida는 Framework Agreement라는 제도를 만들어 NGO, 컨설팅기관 등과 장기간 파트너십 계약을 체결하여 기관 프로그램의 일부를 전담시키기도 한다. 따라서 원조기관으로서의 Sida의 역할은 정책, 전략의 실행 및 사업의 성과 및 질 관리 (Contribution management)를 통한 개발 성과 달성에 있다고 볼 수 있다.

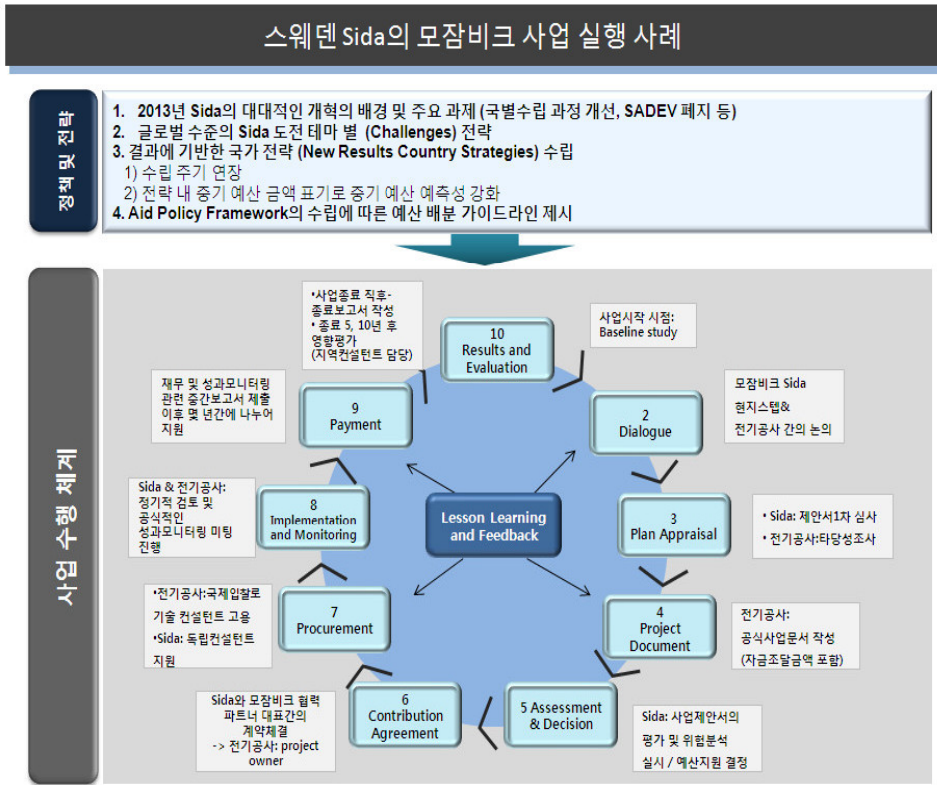
<그림 6-2> 원조기관과 협력 파트너와의 관계



출처: 저자작성

<Box 6-4> 사업 수행체계 내에서 협력국과의 관계

[사례] 모잠비크 농촌 전기사업 285)



가. 정책 및 전략과 사업 간의 연계

1) 국별 협력 전략 (COOPERATION STRATEGY): 스웨덴의 모잠비크 협력 전략은 개발 중점 영역이나 Sida 내에서 작동해야하는 분야에 대한 지침을 의미한다. 모잠비크의 국가개발전략의 전반적인 목적은 국가 내 빈곤을 줄이는 것이다. 이를 위해 국가 지원 전략 중 우선순위 분야 중 하나를 에너지 부문의 개발로 선정했는데, 이는 30 년 이상, 모잠비크의 국영 전력 회사와 협력하고 있는 Sida의 강점을 살린 사례로 볼 수 있다. 이와 같이 협력 국가를 대상으로 한 SIDA의 대응은 (협력 국가에 유리한) 특정 개발 분야의 협력을 수행하는 것이 가장 적합한 개발로 간주하며, 이는 각 협력 대상에 따라 상이하게 이루어진다.

285) http://www.sida.se/English/About-us/How-we-operate/How-an-intervention-comes-about/Bilateral-cooperation---electrification-in-Mozambique/

나. 사업 형성 단계

2) 정책대화 (DIALOGUE): 모잠비크 Maputo에 상주하는 Sida의 직원들은 국가의 전기를 전송하고 배포하는 전력회사-국가에 있는 유일한 이해관계자 - 와 지속적으로 사업수행에 대한 논의를 하게 된다. 전기설비 용량을 확장하기 위한 회사의 계획에 따라 프로젝트 제안의 우선순위를 결정하고 Sida 및 다른 공여자와 함께 자금 조달 방식을 결정하게 된다. 가난한 사람들이 스스로의 삶을 개선하기 위한 환경을 조성하는 것에 우선순위를 둔 스웨덴 정부의 방침에 따라 모잠비크 농촌지역 및 빈곤률이 크고, 인프라가 협소한 소규모의 마을을 중심으로 전기 공급에 우선순위를 설정하였다.

3) 계획평가 (PLAN APPRAISAL): Sida는 협력 파트너로부터 제안서를 받아 원조의 적절성을 국별 협력 전략에 따라 첫 번째로 평가하게 된다. 모잠비크의 전기공사 역시 제안된 사업에 대해 재정적 및 기술적 측면을 포함한 타당성 조사를 수행한다. 모잠비크의 빈곤층에게 지속가능한 에너지의 접근성을 증가시키기 위한 전체 전기 공급 프로그램은 장기적으로 운영되며, 여러 사업으로 나누어 질 수 있으며 이들 사업은 모두 포괄적이며, 대규모 프로그램 투자 안에 포함된다. Sida의 원조는 결과적으로 전기 공급 프로그램을 위한 장기적 목표에 기여하게 된다.

4) 문서화 (PROJECT DOCUMENT): 전기공사는 타당성 조사에 기초하여 공식적인 재정지원 제안을 포함한 사업 계획서를 작성하게 되며, 이 문서는 지원서와 함께 보내진다. 사업 혹은 프로그램 계획서를 발전시켜 나가는 전체 과정은 몇 년이 걸릴 수 있다. 협력국은 일반적으로 자체적으로 문서를 작성하지만, 요구되는 기술적 전문성을 보유하고 있지 못할 수 있다. 이럴 경우, Sida는 전문가 자문을 지원한다. 이는 Sida 및 글로벌 수준에서 요구되는 성공적인 결과를 보증할 수 있게 한다.

5) 평가 및 의사결정(ASSESSMENT AND DECISION): Sida는 사업계획서와 협력 파트너와의 정책 대화에 기반하여 사업 제안서의 평가 및 위험 분석을 실시한다. 이 때의 고려사항은 목적 달성이 가능한 사업의 잠재력, 조직의 역량 및 내부 운영 및 통제 기능이다. 게다가, 제안서는 권리 및 빈곤의 관점 및 Sida의 3가지 주제별 우선순위 (민주주의와 인권, 환경과 기후변화, 성 평등 및 여성의 역할)에 기여할 수 있는 지를 평가한다. 예산의 권한에 있어서는 5천만 스웨덴 크로나를 기준으로 그 금액 이상은 스톡홀름의 Sida 본사에서 승인 권한이 있으며, 그 이하의 사업에 있어서는 협력국 대사관 내 Sida의 개발협력장이 승인한다.

6) 지원협정체결 (CONTRIBUTION AGREEMENT): 모잠비크와의 계약은 Sida와 협력 파트너의 대표자가 서명한다. 서명 시점 이후로 전기 공사가 사업 책임자가 되며, 사업 관리 및 Sida에 보고를 담당한다.

다. 사업 시행 단계

7) 조달 (PROCUREMENT): 인프라 사업의 경우 착수하는데 오랜 시간이 걸린다. 계약 체결과 함께, 전기 공사는 사업을 이끌어 줄 기술 컨설턴트를 고용한다. 이 용역은 국제 입찰을 통해 진행되며, 전기 공사의 역량 및 협상 기술 강화를 위해 Sida는 독립 컨설턴트를 통한 지원을 제공한다. 이는 조달 규칙과 투명한 과정을 관리하는 매우 중요한 역할이다. 팀의 구성원으로서 기술 컨설턴트는 전기 공사를 도와 전기 케이블을 설치하는 사업자들과의 계약을 체결한다. 이 과정 또한 국제 용역업체들에게 오픈되어 있으며, 상대적으로 복잡하지 않은 건설 업무는 국내 사업자들이 담당하여 국가 내에서 자립할 수 있는 기회를 제공한다.

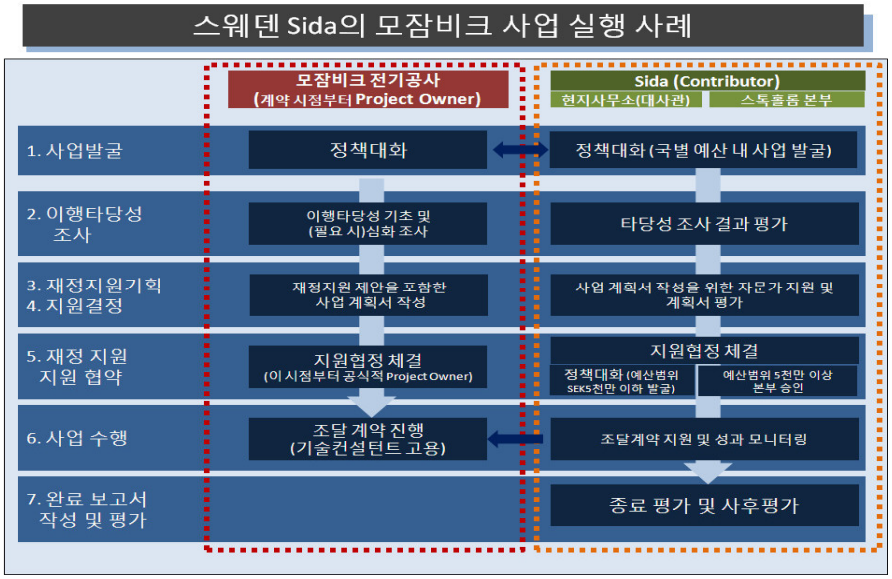
8) 사업수행 및 모니터링 (IMPLEMENTATION AND MONITORING): Sida의 프로그램 담당자는 계약 사항과 관련하여 지속적으로 사업을 관리한다. 정기적인 검토와 더불어, 공식적인 성과 모니터링 미팅이 전기공사와 매달 열리며, 미팅에는 예산, 비용 및 결과와 관련한 진행상황 등이 보고된다. 독립적인 모니터링 컨설턴트 역시 계약하여, 사업을 수행하는 모든 파트너들을 정기적으로 방문하여 모니터링한다. 모니터링 컨설턴트의 보고는 중요한 보충자료가 된다. 이는 Sida와 파트너가 잠재적인 문제를 초기에 발견할 수 있도록 도와준다. 예를 들어, 사업자가 그들의 임무를 잘못 관리할 경우, 계약은 취소될 수 있으며, 새로운 계약자와의 계약을 체결할 수 있다. 인프라 사업은 전기 공사의 노하우 부족으로 인하여 수행하는데 오랜 시간이 걸리는 경우가 있다. 많은 협력국에서는 노동력 및 수송, 커뮤니케이션 및 관세 규제 등의 문제로 인해 사업 수행에 있어 어려움을 겪게 된다.

9) 지급 (PAYMENT): 사업에 대한 예산 지원은 재정 및 성과 모니터링에 대한 중기 보고의 승인이 끝난 시점에 한해서 몇 년 간에 걸쳐 지급된다. 인프라 사업은 초기 많은 비용이 들며, 지급의 규모는 점차 감소되게 된다. 자금의 10%는 프로젝트가 완료될 때까지 예치된다. 이는 개발 협력 분야 외에서도 인프라 사업에서 국제적인 관행이다. 인프라 사업의 전체 비용은 보통 1억 5천만 스웨덴 크로나와 4억5천만 스웨덴 크로나 사이다.

라. 사업 평가 단계

10) 결과 및 평가 (RESULTS AND EVALUATION): 사업의 종료 즉시 종료 보고서가 작성되며, 사업의 종료 시점에는 국가의 대통령이 마을의 전력망 개시 행사에 참여하기도 한다. Sida는 장기간 성과를 측정하기 위해 사업 기간 중 혹은 사업 이후에 평가를 실시하기도 하며, 새로운 평가 연구는 사업의 종료 이후 전기 공급 사업이 해당 지역에 빈곤 감소를 가져왔는지 측정하기 위해 5~10년 뒤에 실시된다. 해당 조사는 지역 컨설턴트에 의해 수행된다.

<그림> Sida와 협력국 파트너와의 사업수행 단계별 업무분장



출처: 저자작성

3) 사업 종료 및 환류 단계

AusAID와 Sida는 성과관리와 전략적인 주제별 분야별 평가를 강조하고 AFD와 JICA는 사업수행체계에서의 평가를 체계적으로 실시하는 것을 강조하고 있다. AusAID 사업 수준의 평가는 국별 프로그램 및 전달 전략을 기반으로 하여 사업 기획단계에서 평가까지 일련의 과정 안에서 이루어진다는 것이 특징이다. 이들 평가체계는 원조 프로그램 및 사업의 질 관리를 위한 내부 시스템을 설립하기 위한 목적으로 계획되었으며 대규모의 종료평가와 대부분의 사후평가는 외부전문기관이 실시한다. (상세한 내용은 AusAID와 Sida의 질 관리 방안 참고)

Sida도 같은 맥락에서 Sida 내부의 모니터링 평가부서(UTV)는 직접적으로 사업 평가를 실시하지 않으며, 전략 및 방법론에 대한 전략적 평가만을 담당한다. Sida에서 사업의 평가는 Decentralised Evaluation이라고 불리며, 이는 성과 관리 및 학습의 차원에서 보통 프로그램 관리자가 있는 Sida Unit/Department나 대사관에서 실시한다. 우리나라는

대부분의 평가를 건별로 개별 디자인하고 발주하는 것과 상이하게 Sida는 사업 평가에 있어서 Framework Agreement라고 하는 경쟁 입찰을 통해 선정된 기관과 중장기 협력 계약을 맺은 후 컨설팅 기관을 적극 활용하여 대부분의 평가를 실시하고 있다.

AusAID와 Sida가 사업의 평가보다는 성과관리와 전략평가에 집중하는 반면, AFD와 JICA는 사업 수행체계 내에서의 평가의 역할을 강조하고 있다. JICA의 경우 유무상이 통합되면서 사업 평가 부분의 질이 향상되고 다양한 사업평가의 유형과 방법에 대한 교육이 활발하게 진행되고 있다.

JICA는 각 사업단계별로 절차를 상세히 구분하여 개별 사업화하고 이를 건건히 발주하는 것을 원칙으로 하며, JICA 지역별 부서의 담당자는 사업자를 선정하고 이를 관리하는데 많은 역량을 쏟고 있다. 따라서 JICA는 기관차원의 개발성과의 달성을 종합적으로 보려고 시도하고 있는 서양의 공여국과는 달리, 사업 (Project혹은 program)수행체계 내에서의 평가 체계 강화와 사업수준의 성과를 강조하고 있다고 할 수 있다. (참고. 3장~4장 원조기관별 사업수행체계의 특징)

최근 일본 학계와 컨설팅 기관들 사이에서는 사전 평가 (Implementation Stage Evaluation)을 강조하여 사업기획을 강화하고자 하는 동향을 보이고 있으나, JICA는 기관차원에서 선형적이고 세분화된 사전/중간/종료 평가의 실시를 강조하고 있다.

AFD 또한 유사한 환경에서 독립적인 평가부서인 '평가지식개발부서(EKDU, Evaluation and Knowledge Development Unit)를 두고 있고, 이와 함께 AFD 외부평가위원회를 운영하고 있다. EKDU는 '과거의 경험을 토대로 원조정책, 프로그램 및 프로젝트를 향상시키고 책임성의 근거를 제시 '한다는 목적에 근거하여 사업평가를 담당하고 있다. 이를 위하여 분야별로 구체적인 평가지표를 제시하고 있으며, 평가방법 개발, 영향평가, 중장기 사업전략 평가, 그리고 개발경험의 축적을 위한 메타평가 등을 실시하고 있다.

외부평가위원회는 AFD의 평가 프로그램을 검토하고 평가 결과에 대해서 정부차원의 보고 책무를 진다. AFD 평가위원회의 보고결과에 따라 재원확보 및 중장기전략에 따른

사업의 추진이 방향지어진다는 점에서 프랑스 개발협력 전략 및 이에 따른 성과관리를 잇는 중요한 매개 역할을 하고 있다. 사업의 성과를 평가하는 부서가 독립되어 있는 것은 그 자체로 상당한 의미를 가질 수 있는데, 사업 형성, 기획, 조달, 수행, 결과보고를 담당하는 기관에서 사업의 성과를 온전히 객관적인 입장에서 판단하고, 평가하기는 어렵기 때문이다. 따라서 AFD의 독립된 평가기관으로서 '평가지식개발부서' 의 존재는 AFD의 사업 효과성을 대내외적으로 인지하고, 객관적으로 바라보게 하는 중요한 지점이라 할 수 있다.

4. 정책변화와 조직개편의 연계

타원조 기관이 이루어내고 있는 정책적 전략적 개혁을 가능하게 한 환경적 요인을 간과해서는 안 될 것이다. 최근 야심차게 원조 개혁을 실시하고 있는 호주 AusAID의 경우 ODA 금액을 2015-16년까지 GNI 대비 0.5%까지 증가시키는 목표를 설정하며 대폭 증가한 조직 수와 대대적인 조직이 개편되고 캔버라와 현지사무소의 직원 역량 강화를 위한 역동적인 조직의 변화를 만들어내고 있다.

이는 정치적인 지98원을 통해 2010년 AusAID의 지위가 향상된 시점으로, AusAID는 외교부에 전략적 정책 자문 제공, 개발 사업의 효과적이고 효율적인 기획 및 관리, 인도주의적 지원 확대, 아프리카 지역 원조 확대 등 AusAID의 주요 기능 및 계획을 원활하게 실행하기 위해서 많은 조직 개편을 실시된 배경이 있음을 강조하고 있다.

2008년 기준 총 직원 수는 1,278명(본부 68%, 해외사무소 32%)였던 반면, 2012년 6월 말을 기점으로 총 직원 수가 2,124명 (본부 61%, 해외사무소 39%) 규모로 4년 간 약 66% 증가하였다. 단기간의 급속한 조직 규모의 성장과 현장화 계획에 따른 해외 사무소 직원 비율의 증가는 AusAID로 하여금 인력 관리 계획에 대한 필요성을 가져오는 계기로 작용하였다.

AusAID가 다른 원조기관과는 다소 상이한 부분은 '젊은 원조기관'으로서 기관의 인력 관리 및 내부 역량 강화에 많은 노력을 쏟으며 최근 Workforce Plan (Phase One),

Workforce Plan (Phase Two), Workforce commitments, Workforce Solutions, Divisional Plans을 야심차게 발간하고 있다는 것이다. 이와 같은 AusAID의 변화는 단순 사업을 발주하고 협력파트너들에게 제공하는 사업을 관리하는 관리자의 역할에서 원조기관 자체의 역할과 주요 업무 범위를 원조 정책의 기획, 전략의 형성, 사업의 질 관리, 전략적 평가와 성과관리에 방점을 찍고 내부역량강화를 실시하고 있다는 증거이기도 하다.

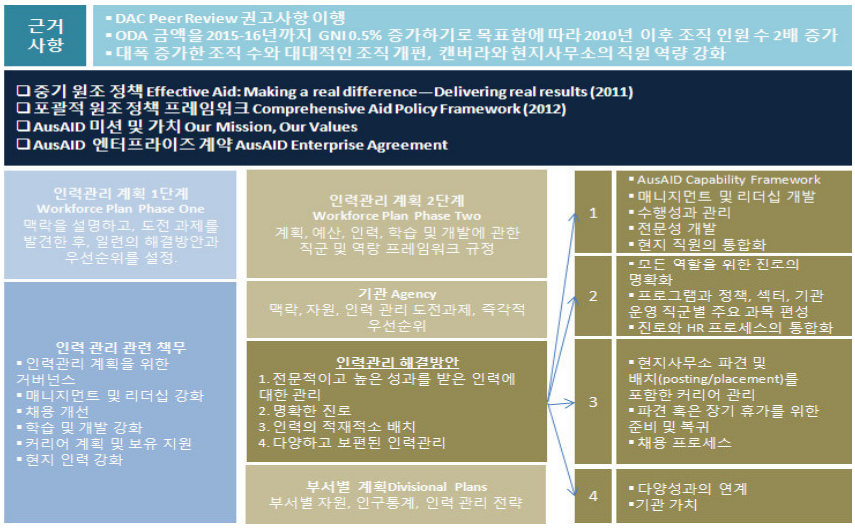
AusAID는 Sida와 비교해 볼 때, 협력파트너에게 거의 대부분의 권한을 이양하는 것은 아니나 이미 지난 1990년대 말부터 대부분의 컨텐츠 기반 연구와 평가, 사업의 이행, 사업의 행정 및 파견 등을 과감하게 파트너에게 이양한 후, 원조기관으로서 원조 전문영역을 개척하고 관련된 직원의 전문성을 배양하는데 모든 기관의 역량을 집중하고 있다.

<Box 6-5> AusAID의 인력관리 계획

[사례] AusAID의 전략적인 인력관리 계획

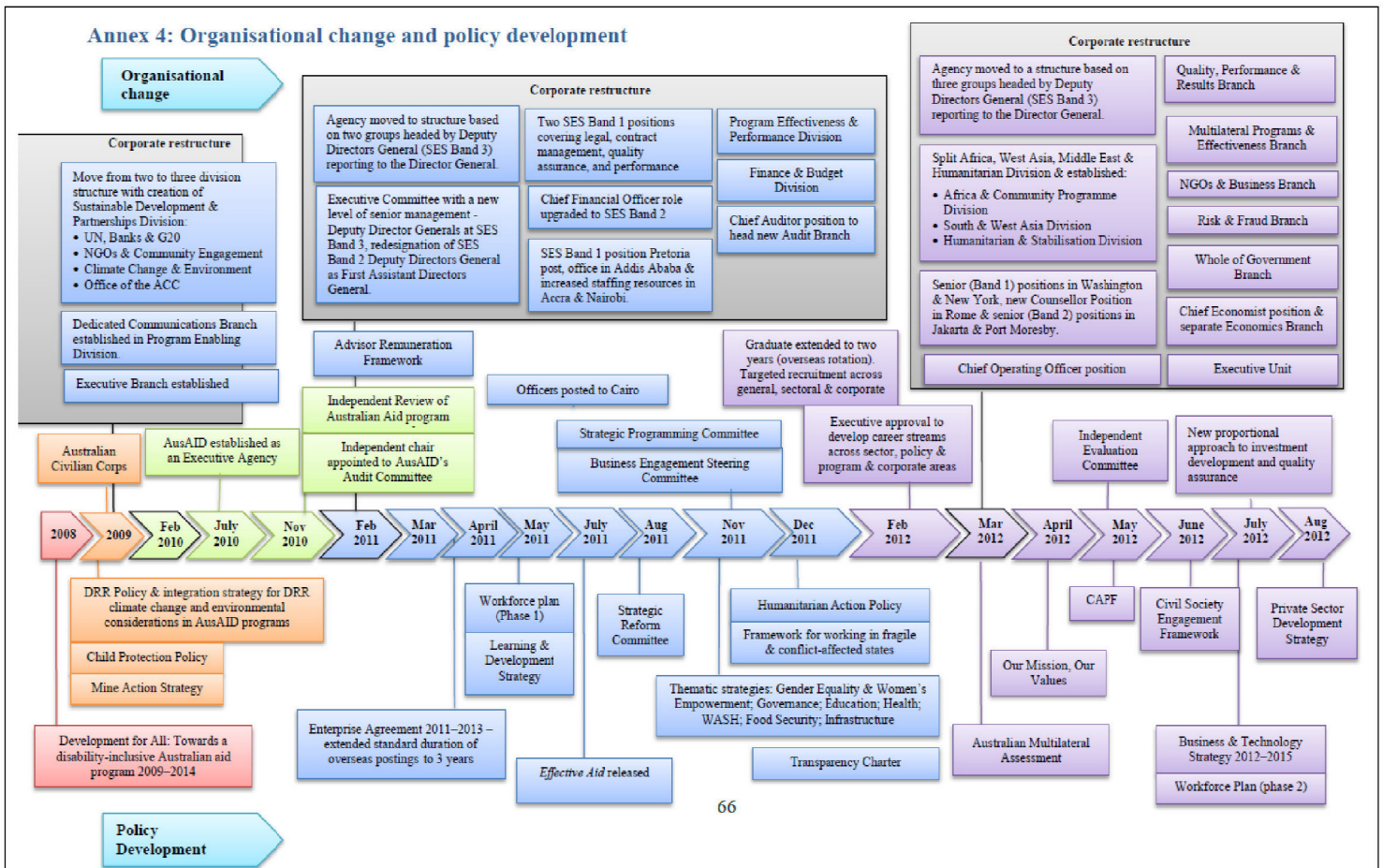
2010년 이후, AusAID는 프로그램 관리의 현장화, 새로운 원조 유형의 도입, 원조 효과성에 대한 책무성 및 새로운 정부 정책의 방향에 부응하기 위한 인력이 필요하다는 판단 하에 전략적인 인력관리 계획에 돌입했다. 무엇보다도 원조 예산 증가에 따른 AusAID 직원 수의 급격한 증가도 중요한 원인으로 작용하게 되었다. 이에 2011년, 2012년 두 차례의 인력 관리 계획을 발표했다.

<그림> AusAID의 인력관리 계획(Workforce Plan) 과정



출처: AusAID Workforce plan 2 참고하여 저자작성

<Box 6-6> AusAID 정책 개발과 조직 개편과의 연계성



제 7장. 종합 제언 및 결론

동 연구는 타 해외 원조기관의 정책 수립-사업 형성-사업 시행-사업 평가에 이르는 일련의 정책, 전략 및 사업 수행 체계를 조사 분석함으로써 현재 진행 중인 KOICA의 사업선진화 방안의 수립에 시사점을 제공 할 수 있는 의제를 도출하고자 기획되었다. 국내 문헌조사 및 국외 현지조사를 통하여, 타 원조기관들은 정책과 사업 수립 체계 개편에 앞서 원조 전문 집행 기관으로서의 기관의 역할 및 핵심 기능을 재정립하기 위해 노력하였으며, 조직의 전략적 위치와 주요 기능을 중심으로 원조 정책, 전략 및 사업수행에 있어 효과적인 개선 방안들을 도입하고자 지속적인 개편을 진행했다는 것을 발견했다.

본 장에서는 현재 추진 중인 KOICA 사업선진화를 위한 개편 과정과 향후 도출 될 방안을 염두에 두고, 조사대상 4개 원조기관의 정책 수립 및 사업 수행체계 비교 결과를 첫째, 원조집행기관으로서의 역할 재조명, 둘째, 정책-전략 형성체계 개편, 셋째, 사업 수행체계 개편을 통한 사업 선진화, 넷째, 원조기관의 체계 개편을 위한 환경 변화 등 4개의 주제로 분류하여 종합 시사점을 제시한다.

1. ODA 전문 집행기관으로서의 역할 재조명

첫째, ODA 전문 집행기관으로서 KOICA는 기관 차원의 개발목표, 우선순위, 주요 기능 및 전략적 업무 범위를 명확히 정립해야한다.
둘째, 외교부-원조기관의 전략적 역할 정립이 선행되어야 한다.

1) ODA 전문 집행기관으로서의 명확한 역할 정립

조사 대상 원조기관인 호주 AusAID, 스웨덴 Sida, 프랑스 AFD, 일본 JICA는 국가별 원조 배경 및 역사, 원조 체계, 원조 기관장의 역할과 위치, 원조기관의 역사 및 기관 역량, ODA에 대한 국민적 지지 및 시민사회의 역할 등 다양한 요인에 따라 각 원조기관의

위상과 역할 또한 상이함을 발견할 수 있었다.

그러나 각각의 상이한 배경에도 불구하고, 조사 대상 원조기관들은 공통적으로 주요 원조 집행기관으로서 전략적인 위치와 역할을 정립하는 데 많은 노력을 경주하고 있었으며, 이에 근거하여 기관의 정책-전략 형성 체계, 사업에 대한 접근법, 사업수행체계 관리방안 등을 여러 개편 과정을 통하여 마련해왔다.

스웨덴 Sida의 경우, "정부 요청 시" 원조 정책을 제안한다는 전제조건이 있음에도 불구하고, 타 원조기관에 비해 스웨덴 원조 정책 및 전략 제안의 역할을 하는 등 원조전문기관으로서의 입지가 강하다. 또한, 조사 대상 원조 기관 중 유일하게 개발 분야의 옹호 활동 및 타 국가, 국제기구, 기타 이해관계자들과의 정책대화에 참여하는 것을 기관의 주요 기능에 포함하고 있는 것이 특징으로, 이는 글로벌 담론과 정책 형성과정에 있어 Sida의 적극적인 역할을 위한 근거가 된다고 할 수 있다. 한편, 사업수행체계 내에서는 2012년 이후 원조프로그램관리시스템(Contribution management system)을 개편함으로써 프로그램 수준의 성과 및 품질 관리 강화를 강조하고 있는 추세이다.

호주의 AusAID는 최근 원조 책임 집행기관으로서의 위상이 높아짐으로써 좀 더 적극적으로 원조 정책에 관한 조언을 제공할 수 있는 위치로 격상됨에 따라 국가협력전략을 포함한 주요 전략 수립을 AusAID가 직접 주도하고 있다. 2013년 7월 1일자로 호주 외교부 내 개발협력전담 장관직이 신설되면서 AusAID의 역할과 세부적 기능에 다소 변화가 있을 것이라고 예측됨에도 불구하고, 현 정부 체계 내에서는 지속적으로 AusAID가 외교부와의 협력 관계 안에서 호주의 원조 정책 및 전략 개발과 원조프로그램 "투자(investment)"와 관리에서 주도적 역할을 할 것으로 전망된다.

일본 JICA는 연구 대상 중 유일한 아시아의 공여기관으로써 위의 두 기관과 다소 상이한 관점에서 원조기관의 역할과 주요 기능을 정립하고 있다. JICA는 원조 전략 형성과 조사 · 연구 및 교육 제공의 역할부터 협력국 대상 기술 협력, 전문가 파견, 연수, 인력양성을 직접 관리하는 역할을 강조하고 있다. 나아가 해외 긴급구호를 위한 장비 및 물자

비축과 인도적 지원 활동의 지원뿐만 아니라 직접 관리하는 경우도 있어, 타 원조 기관에 비해 비교적 방대한 영역의 역할과 기능을 실행하고 있는 것을 발견 할 수 있었다.

사업 수행 체계 내 각 단계에 상대적으로 직접 관여하고 있는 JICA와는 달리 프랑스 AFD는 원조 프로그램 재정 지원을 주요 기능으로 하는 원조 기관으로써, 기관의 역할 및 기능이 다른 타 원조기관들과 상이하다고 할 수 있다. AFD는 재정지원 이외의 권한과 책임의 상당 부분을 협력 파트너에 위임하며, 원조기관 스스로는 기술협력 개발 관련 자료 및 정보를 수집하고 공유하는 데 그 역할을 제한하고 있다.

위와 같이 타 원조기관들은 ODA 전문 집행기관으로서의 고유의 역할을 정립하고 전략 마련 및 사업 관리에 있어 원조기관이 우선 순위로 집중해야 할 분야와 기능, 업무 범위를 끊임없이 모색하고 있다. 따라서 KOICA는 본격적인 단계별 세부개편방안에 앞서 '원조 전문 집행기관' 으로써 기관 차원의 개발목표, 우선순위, 주요 기능 및 전략적 업무 범위를 명확히 정립해야한다. 또한, 명확한 역할 정립에 근거하여 타 원조기관이 전략적으로 강화하고 있는 a) 국별/주제별 프로그래밍 강화, b) 전략적 중장기 프로그램의 발굴과 형성, c) 사업 발굴 단계에서 원조기관의 역할 확대, d) 사업의 성과, 품질 및 위험관리 강화, e) 사업 평가를 통한 학습의 강화를 중심으로 정책 형성과 사업수행체계 개편의 주요 과제를 도출해야 할 것이다.

2) 외교부-원조기관의 전략적인 역할 분담

원조기관의 정책-전략 형성체계 선진화를 위해서는 외교부-원조기관의 전략적인 역할 정립이 선행되어야 한다. 대부분의 주요 해외 원조기관은 의회, 외교부와 같은 정부 수준에서 수립한 상위 정책을 기반으로 하여 기관 차원의 목표와 역할을 정립한다. 따라서 범정부 차원에서 마련되어야 하는 상위 단계의 원조 중기 계획, 국가협력전략, 주제별, 분야별 전략이 중요하다.

중장기 원조 정책의 경우, 4개 기관 모두 외교부에서 작성 및 발간을 하고 있으나, 국가협력전략, 주제별 전략의 경우 그 수립 주체가 각 국가별로 상이하다. Sida와 AFD의

경우에는 외교부에서 작성한 국가협력전략, 주제별 전략 및 범분야 전략을 활용하여 원조 집행을 실시하는 반면, AusAID는 국가협력전략, 주제별전략 및 범분야 전략을 AusAID에서 주도하여 수립하고 있다. 또한, JICA의 경우 외교부가 수립하는 국가지원정책(CAP)을 토대로 기관 차원의 국별지원전략(JCAP)을 별도로 마련하고 있다.

효과적인 원조 정책 및 전략 수립을 위해서는 수립 단계에 있어 외교부와 원조기관 간의 명료한 업무분장(작성-검토-승인)이 중요하다. 그러나 현실적으로 외교부와 원조기관의 역할분담을 완전히 분리하는 것은 어려움이 있으며, 정책 및 전략의 사업 적용에 있어 그 적절성을 가장 효과적으로 파악하고 판단 할 수 있는 원조기관의 제한된 참여는 자칫 정책을 위한 정책만을 생산 할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 국내 실정 상 원조 중기계획을 제외한 국별, 분야별, 주제별 전략을 직접 기획하고 수립하는 AusAID의 형태가 적용이 어렵다면, 정부가 제공하는 정책 및 전략에 근거하여 하위 국별 '실행' 전략과 프로그래밍을 강조하는 Sida와 JICA의 협력 형태를 벤치마킹할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 정책-전략 형성 체계 강화

KOICA는 2015년을 기점으로 하여 아래와 같이 중정기적으로 KOICA의 정책-전략 형성 체계의 효과적인 개편을 실시할 것을 제안한다.
셋째, 국가협력전략(CPS)과의 연계성 강화를 위한 원조기관 차원의 국가협력전략(CPS) 이행계획 수립이 요구된다.
넷째, 국가협력전략 및 CPS이행계획 내 우선순위는 섹터별, 분야별 전략에서 주제별 전략으로의 전환이 필요하다.
다섯째, 성과에 기반한 간소하고 효율적인 국가협력전략 수립이 필요하다.

3) 국가협력전략(CPS)의 연계성 강화를 위한 원조기관 차원의 'CPS 이행계획' 수립

KOICA는 향후 2년간 정부 차원에서 작성되는 국가협력전략(CPS)에 근거하여 원조기

관이 전략을 실질적으로 이행하는 매개체가 될 수 있는 기관 차원의 '국가협력전략(CPS) 이행계획'(가제)을 개발해야 한다. 2차 CPS작성을 계기로 하여 분야별/주제별 프로그래밍이 국가별 프로그래밍에 포함이 되고 이와 같은 시스템이 2차 CPS 내에 도입될 수 있는 환경을 적극적으로 조성해야 한다. 이를 위해서는 호주 AusAID와 일본 JICA의 사례를 벤치마킹할 수 있을 것으로 판단된다.

향후 수립예정인 KOICA의 CPS 이행계획은 성과관리를 중심으로 하는 한 건의 정책문건과 이를 뒷받침할 수 있는 조사보고서로 구성 할 것을 제안한다. 본 이행계획에서는 상위전략에서 다루지 못하고 있는 원조 상황분석, 국별 예산 지원계획, 이행을 위한 구체적 실행방안, 원조기관의 전략적 방향성과 부합하는 중기지원 프로그래밍, 개발목표 달성을 위한 평가 메커니즘, 성과목표와 지표의 구체적이되 간략한 명시화가 제시되어져야 할 것이다. 본 전략 문건을 뒷받침하는 자료는 분야별/주제별로 작성하여 전략문건의 배경자료로 활용해야 할 것이다. 교육 분야를 예로 들자면, 수원국의 교육 분야 수원 체계 및 특징, 주요 교육 분야 정책적 우선순위, 해당국가의 다자, 양자 및 주요 교육 분야 지원 현황 및 이해관계자 맵핑(mapping), 해당국가의 지난 수년간의 주요 공여기관 지원의 성과와 의의, KOICA CPS 이행계획에서 제시된 협력 분야의 어젠다를 뒷받침할 수 있는 명확한 국가 수준과 지역수준의 데이터 분석 등이 포함되어야 할 것이다.

호주 AusAID의 경우, 국가협력전략을 1) 국별프로그램전략(Program Strategy)과 2) 실행전략 (Delivery Strategy)등 이원화하여 AusAID가 직접 주도하고 있다. 국가협력전략을 2개의 층위로 구분한 것은 전략의 실질적 이행을 증진시키기 위함으로 전략 내 세부 목차 및 컨텐츠에 있어 'KOICA CPS 이행계획'이 국가협력전략과 이행계획 간의 연계성 강화 목적을 달성하는 데 있어 참고할 사항들이 많을 것으로 생각된다.

그 예로, 본문에서 다룬 호주-필리핀 원조 프로그램 전략 2012-17 (Australian-Philippines Aid Program Strategy 2012-17)내에는 호주-필리핀 국가간 개발 협력 약정에서 동의한 2가지의 근본적 개발목표를 설정하고, 하위 단계에서 호주 원조의 5가지 전략 중 필리핀 상황에 맞는 전략을 선택 한다. 전략별로 프로그램의 접근법 설정 및

프로그램별 협력 파트너(협력국 정부, 컨설팅 기관 및 NGOs) 제시, 프로그램 전략과 성과 평가 프레임워크 내 지표와의 연계를 통한 성과관리기반 제시, 위험 관리 요소 등 구체적인 내용을 간략히 제시하고 있다.

하위 단계의 실행 전략에서는 협력국의 세부적 상황 분석을 포함하며, 호주의 전략적 우선순위 프로그램들 중 하나의 프로그램에 대해 좀 더 세부적인 실행 계획을 담고 있다. 실행 전략의 내용으로는 1) 프로그램개발 및 실행을 위한 분야 선정 및 분야별 4개년 예산금액; 2) 해당 분야에 적합한 협력파트너 제시; 3) 프로그램 지원을 위한 기술 지원 및 역량 개발; 4) 정책 대화 전략; 6) 범분야 이슈 통합 전략; 7) 프로그램 실행 전략 관리를 위한 성과 프레임워크 제시 및 구체적 인력 배분 계획 등 실제로 프로그램을 이행하는 데 필요한 사항 등이 있다.

또한, 일본 JICA는 한국과 유사한 정책 및 전략 형성 체계를 가짐에 따라 KOICA의 정책 형성 및 사업수행체계 수립 시, 참고 및 적용에 있어 가장 용이하다고 볼 수 있다. JICA 역시 정부 차원의 국가지원정책(CAP)에 근거하여 사업을 실행하는 데 있어 그 간극이 넓다는 문제를 인식하고, 연계성 강화 메커니즘 마련을 다양하게 시도하고 있다. 따라서 JICA는 2013년 현재 'JICA 국가지원전략 (J-CAP)'을 개발하였으며, J-CAP을 사업 실행에 적용하기 위한 하위 단계의 실행 메커니즘을 올해 6월 수립했다. 첫째는, 사업계획 조사보고서(Working Paper for Project Planning)으로서 연2회 작성되도록 하였으며, 둘째는 협력프로그램계획(Cooperation program Plan) 단계로서 상시로 업데이트 가능하도록 마련됐다.

4) 성과 기반 전략 수립을 위해 섹터별, 분야별 전략에서 주제별 전략으로의 개편

KOICA는 중장기적으로 개발 성과에 기반한 전략 수립 및 성과 관리를 위해서 중장기적으로 교육, 보건, 인프라 등을 중심으로 하는 기존의 섹터 중심 전략 개발을 넘어서 달성을 위한 주제별 전략을 수립해야 할 것이며, 이는 호주 AusAID와 스웨덴 Sida의 사례를 참고할 수 있다.

호주 AusAID의 경우, 본문에서 언급한 바와 같이 중기 정책 Effective Aid에 5가지 호주 원조의 목표를 주제별로 (1. Saving Lives; 2. Promoting opportunities for all; 3. Sustainable Economic Development; 4. Effective Governance; 5. Humanitarian disaster and response)를 설정했다. 국별프로그램 전략은 위의 5가지 주제 중 각 국가의 상황에 따라 선택적으로 구성되어 있으며, 섹터별 전략의 경우에는 각 주제의 하위 단계에서 적용이 된다. 예를 들어, 'Saving Lives'라는 주제 아래는 '보건' 섹터 전략이 'Promoting opportunities for all' 주제는 3가지의 대상(여성, 아동, 장애인)을 우선적으로 설정하였고, 이 중 아동과 관련 하여는 '교육' 섹터 전략, 장애인 관련 해서는 '장애인 포괄적 개발' 전략과 같은 범분야 전략이 수립되어 있다. 이와 같은 원조 수혜자 혹은 원조대상의 강조는 원조프로그램과 프로젝트 내에 수혜 대상을 강조하는 효과를 낼 수 있으며, 나아가 성과를 입증하는 차원에서 한 프로그램 및 기관의 활동과 사업이 어떠한 대상에게 지원을 했는지 조사하고 측정 할 수 있는 기반을 제공하는 원조의 접근법이라고 할 수 있다.

또한, 호주 AusAID는 성과 관리 체계를 기관-프로그램-사업 수준에서 마련함으로써 기관의 개발 성과-프로그램 성과-사업 성과가 일관성 있게 보여질 수 있게 하였을 뿐만 아니라 CAPF내 3단계 성과프레임워크를 설정함으로써 MDG목표 달성과 호주 원조의 5가지 주제별 전략 목표 달성의 연계 고리를 만들려고 시도했다는 것 역시 특징으로 볼 수 있다.

스웨덴 Sida는 기관 차원에서 대대적으로 개발 목표 달성을 위한 성과관리[286]를 강조함에 따라 2012년부터 스웨덴 외교부와 함께 성과관리에 기반한 국가협력전략 수립하기 시작했다. KOICA와 유사하게 과거 국가협력전략에 3가지의 섹터별 목표를 제시하였던 Sida는 성과 관리에 있어 섹터별 구성이 가지고 있는 한계를 인지하고, 다양한 섹터를 조합한 하나의 주제를 설정하고, 이와 같은 주제를 국가협력전략 하에 국가별로 약 3개의 목표를 제시했다.[287] 현재 스웨덴 역시 새로운 형태의 국가협력전략 수립 가이드라인을

286) 본 연구에서 제안하는 성과관리란, 조직차원의 성과관리가 아닌 개발목표 달성을 위한 성과에 기반을 둔 관리(Management for Development Results, MfDR) 맥락에서 제시하고 있음을 강조함.

작성 중에 있으며, 이에 앞서 2013년 현재 탄자니아, 모잠비크, 소말리아, 미얀마 등 4개 국가의 전략을 시범적으로 수립하였고, 2013년 내에 총 19개 국가의 전략을 수립할 계획에 있다.

이와 같이 성과에 기반한 국가협력전략 수립은 성과 관리 및 주제별 프로그래밍에 장점을 가지고 있으나, 현재 우리나라 국가협력전략은 섹터별 중심으로 구성되어 있기에 KOICA의 CPS이행계획이 주제별로 수립되는 데에는 현실적인 제약이 존재한다. 따라서, 단기적으로 2015년까지는 현재 JICA가 도입하고 있는 주제별 지침 혹은 중점 분야별 프로그램 가이드라인을 수립함으로써 기존에 진행되고 있는 국가협력전략과 분야별 지원전략 내에서 프로그램 및 프로젝트를 재배치하고, 성과 달성을 위해 분야별 프로그램 형성 전략을 개발할 수 있을 것이다.

중장기적인 관점에서 2차 CPS가 수립되는 2015년 이후에는 Sida와 AusAID가 현재 진행하고 있는 바와 같이, 주제별 프로그래밍과 성과에 기반한 관리 전략 수립을 시도 할 수 있을 것이다. 정책적인 수준에서 성과관리에 관한 개념이 정립되고 Sida와 같이 주요 정책에 성과관리가 반영된 경우 기존에 진행되고 있는 평가 수행 체계의 강화와 더불어 협력국 M&E 역량에 대한 진단 혹은 이를 위한 지원을 강화하는 역할까지 확대할 때 개발정책의 본격적인 성과관리가 이루어질 것이다.

5) 간소하고 효율적인 국가협력전략(CPS) 수립

우리나라 외교부와 KOICA는 국가협력전략(CPS) 문건을 간소하고 효율적으로 작성하는 것을 권고한다. 현재 CPS는 그 양이 최소 150페이지 이상이며, 특히 협력국 개요, 협력국 개발목표 등과 같은 정보를 앞부분에 배치시키고 있다. 그러나, 타 원조기관의 사례를 비추어 볼 때, 국가협력전략은 전략의 핵심을 강조할 수 있도록 간략하게 작성되는 경향임을 발견할 수 있었다.

287) 자세한 사항은 본문 스웨덴 Sida 국별전략평가과정을 참고함.

호주 AusAID 필리핀 프로그램 전략 문건은 총 24페이지로 구성이 되어 있으며, 필리핀에 대한 정보는 5페이지 이내로 간략하게 작성이 되어 있으며 자세한 협력국에 대한 사항은 실행전략 차원에서 다루는 경우를 발견할 수 있었다. 또한, Sida의 경우도 2012년부터 수립한 신 국가협력전략의 경우 최대 4페이지로 예상되는 성과와 이에 관련한 프로그래밍 계획만을 포함하고 있으며, 추가적인 내용 및 배경자료는 외부 전문기관 혹은 기관 내 전문가가 작성하여 참고자료로 축적하고 활용하고 있다. 또한, JICA의 경우 역시 최근까지 분석보고서(Analytical Work)라는 명칭으로 협력국가 관련 정보가 담긴 보고서를 작성하였으나, 그 양이 200페이지 이상으로 방대하고 효율적이지 못하다는 판단하에 폐지한 바 있다. 그러나 최근 방대한 분석보고서(Analytical Work)를 JICA의 외무성 CAP의 실행계획이라고 할 수 있는 J-CAP과 이를 뒷받침 할 수 있는 보고서 형식의 자료를 별도로 내주 발간하고 있는 것을 참고 할 수 있다.

따라서, 외교부와 KOICA는 국가협력전략은 포괄적이고 핵심적인 내용만을 담고 있는 전략 문건으로 작성하되, 컨셉노트(Concept Note) 혹은 사업계획안(Business Plan) 형태의 구체적이고 실무적인 문건(프로그램의 목표, 전략적 연계성, 사업의 유형, 예산 규모 등 포함)을 개발하여 공여국 협의과정에서 활용 할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 사업 수행체계 개편을 통한 사업선진화

사업 선진화를 위한 효과적인 사업수행 체계 개편을 위해서, 아래와 같은 시사점을 도출 할 수 있다.
여섯째, 사업에 대한 새로운 개념과 접근법에 대한 제고가 필요하다.
일곱째, 사업 발굴, 형성과 기획 단계에서 원조기관의 역할(정책 대화 및 컨설테이션을 통한 사업 발굴, 사업 기획 및 심사 단계의 체계화)을 명확히 정립해야 한다.
여덟째, 사업 수행 체계 내에서의 전문적인 원조관리가 강화되어야하다. 다양한 원조관리의 접근법과 관리 방법 중 성과관리, 품질관리, 평가관리, 위험관리 등의 도입과 개선이 필요하다.
아홉째, 협력파트너와의 협력 및 관리 방안의 개선이 요구된다.

6) 사업에 대한 개념과 접근법에 대한 제고

타 원조기관들은 각 원조 기관의 역할과 정립된 주요 기능에 근거하여 사업에 대한 다양한 개념, 유형 및 접근법을 적용하고 있었으며, 이는 사업 수행체계에 많은 영향을 주고 있었다. 특히, 대부분의 원조 기관들이 사업의 주체를 협력 파트너(협력국 정부, NGOs, 컨설팅 기관, 대학 등)로 규정하고, 기관 스스로는 기여(contribution), 투자(investment), 재정 지원(financial support)를 담당하는 역할로 정의하고 있다. 따라서 KOICA는 직접 수행(direct delivery)하는 단독 활동(Stand-alone activity)중심의 사업(project) 중심에서 과감히 벗어나 해외 원조기관들이 강조하고 있는 협력파트너의 오너십을 중요시하는 접근법을 고려할 필요성이 있다.

대표적으로 AusAID와 Sida는 직접 "사업"을 집행하는 것을 기관의 주요 기능으로 간주하고 있지 않으며, 협력파트너에게 지원(contribution)을 하고 이를 관리(management)해야 함을 강조하고 있다. 특히 개발 성과와 비용가치대비(Value for Money)를 중시하는 AusAID는 사업 지원에 있어 투자(investment)개념을 적용함으로써, 비용 대비 개발 성과 달성의 중요성을 강조하고 있다. 이에 사업 수행 체계 내에서는 사업 형성 단계에 집중적으로 참여하여 투자 계획안을 작성하고, 사업 시행 단계 및 평가에 있어서는 모니터링을 통한 성과 및 품질관리 업무에 초점을 두고 있다.

한편, Sida 또한 스스로를 사업의 주체(owner)로 규정하지 않으며, Sida의 역할은 사업 주체인 협력파트너에 지원 혹은 기여(Contribution)를 하는 것이라고 정의하고 있다. 이에 근거하여, Sida는 사업에 대한 지원 관리(contribution management)를 강조하고 있으며, 정책, 전략, 사업의 단계별 과정에서 개발목표를 달성하는 데 초점을 두는 성과관리에 초점을 맞추고 있다.

반면, KOICA의 경우 JICA와 유사하게 직접 사업의 발굴, 실시부터, 사업의 집행 단계에서의 직접 관리, 연수, 교육, 연구의 기능까지 담당하고 있으며, 상당부분 사업의 이행과정에서 전반적인 주도권을 가지고 있다. 단기적으로 KOICA는 회계 관리, 일반 파견 관리, 행정 업무의 외부지원 체계 도입을 시도하면서 정책 및 전략의 형성과 전략적인

기획 작업과 사업의 관리기능을 강화하는 데 좀 더 많은 인적, 시간적 역량이 집중 될 수 있는 환경 마련에 노력하고 있다. 향후에는 전략 수립 및 집행, 효과적인 사업관리에 많은 역량을 투자하고 있는 타 원조기관들이 현재 시행하고 있는 포괄적 파트너십 체계 (AusAID, Sida, EU 등), 다년도 계약의 확대 및 사업 단계별 전문가 활용의 체계화 (AusAID, JICA), 전문가의 독립적인 참여 (AusAID, Sida)등의 제도들을 적극적으로 검토함으로써 사업수행체계 내 KOICA의 역할을 선정립하는 것이 중장기적으로 중요하다고 판단된다.

7) 사업 발굴, 형성, 기획단계에서의 원조기관의 고유의 역할 정립

연구 결과, 기관별로 중요하게 고려하여 기관의 역량을 집중하는 사업 단계가 상이했다. 최근 내부 정책 및 전략의 형성과 기획을 주도 할 수 있는 경험과 역량을 상대적으로 가지고 있는 AusAID와 Sida는 사업 기획 단계에, 사업수행체계 내에서의 매니지먼트를 강조하는 경향을 지닌 JICA는 사업 계획 대비 사업의 과정과 성과를 점검하는 선형적인 사업관리를 강조하고 있었다.

단기적으로 KOICA는 현재 강조되고 있는 사업이행단계에서의 전문적인 원조관리를 위한 환경조성과 다양한 원조관리의 방법과 기술을 도입하여 사업이행단계에서의 효과성을 강화해야 할 것이다. (6장. 사업 수행체계 내에서의 성과관리 및 질 관리 강화 참고). 중장기적으로 KOICA 또한 사업의 발굴, 형성, 기획 단계에서의 역할을 점차 강화하여 양질의 사업을 발굴하고 기획하는 데 기여해야 할 것이다. 그렇기 위해서는 현지 중심의 통합적 사업 형성 및 발굴이 필요하며, 해당 단계에서 사업 심사와 평가 절차가 강화되어야 한다. KOICA 기관 차원의 전략적 우선순위와 분야별 프로그램의 최우선 순위에 근거하여, 사업의 형성, 기획, 심사와 선정과정에서 정책적 검토와 기술적 검토를 실시해야 할 것이다.

가) 현지 사무소를 중심으로 한 정책대화와 컨설테이션 강화를 통한 양질의 사업 발굴

사업 발굴 과정에 있어 정책대화와 컨설테이션 강화 없이는 양질의 사업 발굴이 어렵기에, 현지에서 진행되고 있는 주제별, 분야별 공여국 미팅에 적극적으로 참여하고, 정책

전문가를 현지에 파견하여 장기적으로는 컨설테이션을 통한 사업 아이템 발굴을 강조해야 한다. 따라서, KOICA는 요청주의의 한계를 극복하기 위해 현지 대사관과 해외사무소를 중심으로 정책 형성과 사업 발굴 단계에서의 긴밀한 정책대화와 컨설테이션을 강화해야 할 것이다.

본 연구 대상인 타 원조기관들에서도 정책 형성과 사업 발굴 단계에서의 원조기관의 역할이 현장중심으로 강화되고 있는 것을 발견할 수 있었다. 주요 공여기관들은 개발주무부처인 외교부와 현지 외교공관을 통해 협력국 및 다양한 협의주체와의 컨설테이션 과정 실시를 통해서 양질의 사업을 발굴하고자 경주하고 있으며, 이는 협력파트너가 제시하는 다양한 프로그램 중에 우리 정부가 전략적으로 이행하고자 하는 양질의 프로그램을 전략적으로 발굴하는 데 핵심적인 과정이다.

AusAID와 Sida는 공통적으로 컨설테이션 방식으로 사업을 발굴하는 유형이라고 할 수 있다. AusAID는 사업의 구상 및 기획 단계에서 본부의 지역부서 및 현지사무소 프로그램 담당자를 포함한 협력파트너 및 다양한 이해관계자들과 팀을 구성하여 사업을 발굴해 내는 것이 특징이며, AusAID 프로그램 담당자가 주도적으로 사업 발굴 과정을 이끌어 나가는 것이 특징이다. 또한, 컨설테이션 과정을 통한 주도적인 사업 형성 과정은 AusAID가 양질의 '프로그램'을 전략적으로 만들 수 있는 기반이 되며, 이러한 역할을 효율적으로 수행하기 위해 AusAID가 수립한 사업 형성 가이드라인(Investment Development Overview), 수행 방법안(instruction), 툴 등 현지조사를 통해 수집한 문서 등은 KOICA 사업선진화 방안에 적용 가능한 참고 자료가 될 것으로 판단된다.

Sida는 현지사무소가 해당 협력국 외교 공관 내에 위치한 경우로서, 협력파트너가 작성한 사업 구상안이 스웨덴 개발목표와 조화되고 일치되는지 심사하고 기여 혹은 지원하는 방식으로 사업을 발굴한다. 일반적으로 사업 발굴은 비공식적으로 정책 협의과정에서 착수되는 경우도 많으며, 현지에서 사업 예산을 승인할 수 있는 한도가 5천 만 스웨덴크로나(약 한화 85억 원)으로써, 현지에서 사업의 발굴, 형성 및 수행을 진행할 수 있는 권한을 본부로부터 상당 부분 위임받음으로써 현지의 사업 발굴이 어느 타 기관보다 활발히

진행됨을 알 수 있다.

AFD의 사업은 주로 협력국에 자금 지원을 하는 형태로써, 사업 형성 및 기획단계에서 협력국이 Terms of Reference를 작성할만한 역량이 되지 않는 경우에는 본부 혹은 해외사무소가 사업수행에 참여하는 협력파트너(협력국 정부, 유관기관 혹은 컨설팅기관과 단체)와 비공식적인 의사소통을 통하여 TOR을 마련하는 것을 허용한다. AFD의 실제 협력대상자는 협력국의 관계부처이지만, 협력국의 관계부처의 역량에 따라 비공식적인 차원에서 의사소통의 채널이 다변화될 수 있는 가능성을 허용하면서 단순 요청주의의 한계를 극복하고 양질의 사업을 발굴 할 수 있도록 보완하고 있다.

JICA는 전통적으로 정부 간 사업 형성을 기본으로 하며, 사업의 내용과 형식이 정부 단위에서 심사를 걸쳐 결정 된 후, 타당성조사, 개별조사, 기본디자인설계들을 개별 사업 유형으로 나누어 별도의 용역으로 발주하여 사업의 기획을 구체화하는 사전조사를 강조하고 있는 것이 특징이다. 이와 같은 체계는 우리나라의 체계와 상당히 유사하다고 할 수 있다.

중장기적으로 협력파트너가 작성한 사업 구상안이 우리나라 개발목표와 조화되고 일치되는지 심사하고 기여 혹은 지원하는 유연하고 현장중심으로 운영되는 Sida의 사업 발굴 방식이 이상적이나, 현재 정부 간 관계만을 중심으로 사업이 발굴되는 우리나라의 사업 발굴 방식을 고려할 때, 발굴사업의 구상 및 기획 단계에서 본부의 지역부서 및 현지사무소 프로그램 담당자가 선도하되, 협력파트너 및 다양한 이해관계자들과 팀을 구성하여 양질의 사업을 현지 중심으로 발굴해내고 개발조사를 효과적으로 활용하는 접근법이 강화되어야 할 것이다. 특히 JICA의 경우 최근에는 요청주의 방식의 사업 발굴 유형에서 점차 정부 간 대화를 강조하면서 부분적으로 현지를 중심으로 하는 전문가의 참여가 확대되고 있다. 해외 공관과 현지 협력국 정부와의 '요청주의' 방식 사업 발굴에서 최근 ODA Task force팀을 중심으로 하는 '컨설테이션' 을 통한 사업 발굴이 확대되고 있는 현상을 보이고 있다. 이러한 현상 및 향후 JICA의 사업 발굴의 발전과정은 동일하게 요청주의 방식을 실시하고 있는 KOICA에게 주는 시사점이 있을 것으로 판단된다.

위와 같은 양질의 사업 발굴을 위해서는 현재 점진적으로 효과성이 향상되고 있는 다양한 개발조사가 강화되어야 하며, 다양한 ODA전문가 파견을 지속적으로 실시하여 단기적으로 효과가 높지 않은 경우에도 중장기적인 관점에서 ODA 정책전문가를 양성해야 할 것이다.

나) 사업 형성 단계의 체계화 및 심사, 평가 업무분장의 명확화

사업 기획, 형성 단계에서의 프로그램(프로젝트)의 목표와 전략적 방향성을 설정하는데 원조기관의 노력이 강조되어야 하며, 해당 단계 내 체계화 및 업무분장을 명확히 하는 것이 필요하다.

AusAID는 국별지원전략 수립에서 사업형성까지의 단계를 상황분석 (Situation Analysis), 원조 프로그램 전략 (Program Strategy), 전달 전략 (Delivery Strategy), 사업 구상(Investment Concept), 사업 기획 (Investment Design) 등으로 구체적이고 세부적인 체계를 마련하였으며, 본 과정에서 원조기관인 AusAID가 주도적인 역할을 담당함으로써 원조 전략의 핵심 내용과 전략적 방향성을 유기적으로 검토하는 과정을 강조하고 있다. 또한, 사업 기획 마지막 단계에서 외부 평가자 심사를 받음으로써 사업 기획안의 검증에 대한 객관성 및 독립성을 담보하는 단계를 가지고 있다.

반면 Sida의 경우, 사업 형성 단계에서 직접 사업 구상 및 기획 문서를 작성하기 보다는 협력파트너가 작성하여 제시한 사업 제안서를 '심사' 하는 역할에 중점을 둔다. Sida는 사업 형성 단계에서 1차적으로 사업의 목표 및 방향이 스웨덴 국별지원전략과 부합하는지를 스크리닝하며, 1차 스크리닝에 통과한 사업에 한해서 프로그램 담당자가 스웨덴 정책과의 부합성, 사업의 성과 및 효과성, 협력 파트너의 조직 역량, 위험 요소 등에 대하여 세부적인 심사를 주도적으로 진행하게 된다. 심사 기준 요소 및 방법은 2012년 3월 새롭게 개발된 원조 지원 관리 시스템 가이드라인(Sida at work: Contribution management system)에서 자세히 설명하고 있으며, 본 문서는 KOICA 사업 형성 단계의 심사 과정 개편 시 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

한편, JICA의 사례는 사업 형성 단계에서의 사전조사의 효과성 제고에 있어 주는 시사점이 있다. 사전조사 단계를 상당히 강조하고 있는 JICA의 경우 해당 단계에서의 본부와 현지사무소와의 업무분장을 강조하고 있다. 현지 중심으로 사전 조사를 주도하되, 본부가 지원을 하는 형태로 이루어지지만, 사전조사에서 정책적, 전략적으로 중요한 의제가 무엇인지 현지사무소에서 공유되지 않은 경우가 많아 사전조사의 효과성에 대한 논의가 지속되고 있었다.

현재 사전조사가 주로 본부 중심의 단기 현지방문 형태로 수행되며, 체크리스트에 반영해야 하는 필수사항의 확인이외에 핵심적인 정책적, 전략적인 결정을 내릴 수 있는 조사가 어려운 한국적 상황을 고려할 때, 현지중심으로 팀이 상주하는 시스템으로 변화되어야 한다는 요구가 지속되고 있는 JICA의 현황에서 얻는 시사점이 크다. KOICA는 현재 진행 중인 본부와 현장에서 구체적으로 업무를 효과적으로 부담해야하는 지침의 개선과 동시에 AusAID와 Sida가 실시하고 있는 본부 직원 역량강화 팀의 해외사무소 순방 교육과 워크숍 개최를 본부 인사 교육팀, 전략기획팀, ODA교육원 등이 주도하여 본부에서 급변하고 있는 정책적, 전략적 변화와 해외사무소에서 원활하게 공유될 수 있도록 하는 정보공유의 방안 또한 마련되어져야 할 것이다.

8) 사업 수행 체계 내에서의 전문적인 원조관리(성과 및 품질관리, 평가관리, 위험관리)의 강화

KOICA는 사업 발굴 및 기획 단계에서부터 시행 단계까지 사업의 성과 및 품질 관리와 평가 관리를 강화하고 위험관리를 본격적으로 도입해야 할 것이며, 이와 같은 원조 관리 시스템을 강화하고 정보가 원활히 공유되기 위해 웹에 기반한 원조관리체계 시스템을 도입하는 것이 용이할 것이다.

가) 성과 및 품질관리의 강화

타 원조 기관들은 사업 수행 체계 내에 원조기관이 사업의 성과 및 품질을 효과적으로 관리 할 수 있는 방안을 강구하고 있으며 지속적으로 사업수행체계를 개편하고 있다.

호주 AusAID는 성과 관리를 위해 기본적으로 2가지 메커니즘(QAI, APPR)을 가지고 있으며, 이는 사업 수준의 성과를 AusAID 기관의 개발 성과로 연계시키는 데 활용되고 있다. 먼저, AUD 3백만 이상의 모든 개별 '사업(Activity)' 단위로 매년 QAI(Quality at Implementation) 보고서를 작성하여 사업 담당자가 스스로 사업의 진행 정도를 체크함으로써 성과 및 품질에 대한 관리를 할 수 있도록 했다. QAI는 6가지 평가 기준요소(적절성, 효과성, 효율성, 모니터링 및 평가, 지속가능성, 성 평등)이 적용되며, 각 기준요소별로 1점(매우 불만족한 수준)~6점(매우 만족한 수준)으로 점수를 부여하게 되어 있다. 이와 같은 품질 관리 방법은 사업수행체계 내에서 중간평가보다 내부의 학습과 원조기관 직원 스스로 품질관리를 강조하며, 성과 모니터링과 품질관리 두 가지 방법을 균형 있게 실시하려는 노력이라고 할 수 있다.

또한, 2012년부터는 QAI의 내용 중 '헤드라인 성과를 위한 정보(Information in the Headline Results)' 부분이 신설되어 해당 내용은 연간프로그램성과보고서(Annual Program Performance Report; APPR)과 내각 제출용 연간보고서의 근거 자료로 사용할 수 있게 했다. 본 헤드라인 성과는 CAPF 내 성과프레임워크 2단계(호주 원조 5대 전략에 근거한 성과)의 헤드라인 성과를 의미하며, 따라서, CAPF 하에 QAI-APPR-내각 보고용 보고서의 성과가 일관성 있는 체계를 갖춤에 따라 성과 관리가 용이할 수 있도록 했다.

스웨덴 Sida는 성과관리를 강화하기 위한 기관 차원의 대대적인 변화가 있었다. 개발목표 달성을 위해 사업 기간 중의 성과 및 품질 관리가 더욱 강조됨에 따라 Sida의 경우는 3단계 품질 관리 시스템을 강조하고 있다. 1단계에서는 Sida의 내부직원을 중심으로 단계별로 담당자와 담당 팀장 혹은 부장이 사업 체계 내에 주요 전략이 녹을 수 있도록 컨트롤하고 있으며; 2단계에서는 상위의 책임자가 승낙을 하는 과정을 거치고; 3단계에서 중요한 사업의 단계에서는 외부 전문가의 활용을 통해 독립적인 검토를 받아 사업의 품질을 높인다.

사업의 수행과정 중 해당 단계에서 Sida의 역할은 사업 계획, 시행 및 모니터링과

평가에 대한 파트너의 역량을 평가하고 지원하는 것이므로, Sida의 모니터링 과정(연간 계획 예산, 연간 기술 보고서 및 재무보고서, 연간 감사 및 지급에 대한 모니터링)을 통해 품질 관리가 이루어지며, 전 과정은 현재 전자관리 시스템으로 개발되어 시범 운영 중으로 전 과정을 본부와 해외사무소의 Sida 직원들이 단계별 정보를 공유하고 있다.

또한, 중요하게 고려해야 할 사항 중 하나는 AusAID와 Sida 모두 온라인 베이스의 성과관리 시스템 기반 구축 환경을 전제로 했다는 데 있으며, 품질관리를 위한 인력 배치를 실시하였다. Sida의 경우는 2013년 6월 현지 조사 당시 성과, 위험, 재정 관리를 하나의 온라인 시스템 안에서 수행할 수 있도록 시스템을 구축한 상황이었으며, 사업 규모별로 품질검토(Quality Review)를 할 수 있는 위원회(Committee)를 설치하였다. AusAID의 경우도 Rules and Tools와 Aidworks라는 시스템을 활용하여 사업 관리를 하고 있으며, 인력 배치에 있어서는 지역 프로그램 별로 품질 성과 위험(Quality Performance Risk) 관리자를 배치하여 각 프로그램 담당자들이 성과 관리를 하는 데 있어 지원을 받을 수 있는 체계를 구축하였다.

현재 KOICA에서는 성과 및 품질관리에 대한 보고서를 작성하고 있지 않으며, 현재 인력구성을 고려하였을 때 쉽지 않은 상황이다. 본부 지역부서 사업 담당자가 AusAID의 QAI와 같은 보고서를 작성함으로써 하나의 툴을 통하여 성과 관리 및 품질 관리를 동시에 수행하는 것이 효율적이라고 판단되며, QAI의 성과 헤드라인을 취합하여 APPR을 작성함으로써 성과 관리 보고 과정을 간소화할 수 있을 것이다. 또한, KOICA의 경우 각 지역 부서장이 부서 내 품질관리 담당자를 선정하고 품질관리를 위한 Guidance를 제공하는 것이 필요하다.

중장기적으로는 성과관리에 대한 인지제고가 필요하다. 현재 섹터별 성과관리방안이 만들어지는 과정 중에 있으나, 대부분의 성과관리를 사업 수준에서 다루고 있는 실정이다. AusAID의 경우처럼 '사업 수행 체계 내에서의 성과관리'와 '원조 기관–기관 내 전략–사업 수준 등 층위별 성과관리'의 차이에 대해서 인지하고 일관성 있는 체계 마련이 중요하다. 또한, 2015년 이후 섹터별 전략에서 주제별 전략으로 전환이 된다면, 성과 관리에 있어

주제별 전략 하의 개발 성과들을 추적하는 것이 섹터별 개발 성과보다 용이할 것이라고 판단된다.

나) 수행체계 내에서의 평가 관리

평가의 결과가 사업 수행 체계 내에서 녹을 수 있도록 평가의 개입 포인트를 명확히 설정해야 하며, KOICA도 평가에 대한 인식을 개선해야 한다. 현재 KOICA 내 평가실 체계는 잘 구축되어 있다고 판단되며, 다만 평가 대상 업무를 내부/외부로 확실히 구분하여 사업 수준의 평가는 외부 기관에 위탁하고 평가실은 전략적 평가 수행을 위주로 하는 것이 중요하다고 생각한다.

사업 수행 체계 내에서의 평가시스템이 비교적 안착화되고 있는 우리나라의 경우, 평가를 관리하고 평가의 질을 제고하는 노력이 경주되어 사업의 효과성에 적절히 기여할 수 있는 평가의 기능이 강화되어야 할 것이다.

AusAID와 Sida는 성과관리와 전략적인 주제별 분야별 평가를 우선적으로 강조하고 AFD와 JICA는 사업수행체계에서의 평가를 체계적으로 실시하는 것을 강조하고 있다. AusAID 사업 수준의 평가는 국별 프로그램 및 전달 전략을 기반으로 하여 사업 기획단계에서 평가까지 일련의 과정 안에서 이루어진다는 것이 특징이다. 이들 평가체계는 원조 프로그램 및 사업의 품질 관리를 위한 내부 시스템을 설립하기 위한 목적으로 계획되었으며 대규모의 종료평가와 대부분의 사후평가는 외부전문기관이 실시하므로 사업담당자와 담당 부장의 권한에 따라 품질관리와 평가관리를 유연하게 조정하고 있다. Sida도 같은 맥락에서 Sida 내부의 모니터링 평가부서(UTV)는 직접적으로 사업 평가를 실시하지 않으며, 전략 및 방법론에 대한 전략적 평가만을 담당한다. Sida에서 사업의 평가는 Decentralized Evaluation이라고 불리며, 이는 성과 관리 및 학습의 차원에서 보통 프로그램 관리자가 있는 Sida Unit/Department나 대사관에서 실시한다. 우리나라는 대부분의 평가를 건별로 개별 디자인하고 발주하는 것과 상이하게 Sida는 사업 평가에 있어서 Framework Agreement라고 하는 경쟁 입찰을 통해 선정된 기관과 중장기 협력계약을 맺은 후 컨설팅 기관을 적극 활용하여 대부분의 평가를 실시하고 있다.

AusAID와 Sida가 사업의 평가보다는 성과관리와 전략평가에 집중하는 반면, AFD와 JICA는 사업 수행체계 내에서의 평가의 역할을 강조하고 있다. JICA의 경우 유무상이 통합되면서 사업 평가 부분의 질이 향상되고 다양한 사업평가의 유형과 방법에 대한 교육이 활발하게 진행되고 있다. JICA는 각 사업단계별로 절차를 상세히 구분하여 개별 사업화하고 이를 건건히 발주하는 것을 원칙으로 하며, JICA 지역별 부서의 담당자는 사업자를 선정하고 이를 관리하는 데 많은 역량을 쏟고 있다. 따라서 JICA는 기관차원의 개발성과의 달성을 종합적으로 보려고 시도하고 있는 서양의 공여국과는 달리 사업 (Project 혹은 program)수행체계 내에서의 평가 체계 강화와 사업수준의 성과를 강조하고 있다고 할 수 있다. (참고. 3장~4장 원조기관별 사업수행체계의 특징) 최근 일본 학계와 컨설팅 기관들 사이에서는 사전 평가를 강조하면서 사업기획을 강화하고자 하는 동향을 보이고 있으나 JICA는 기관차원에서 선형적이고 세분화된 사전/중간/종료 평가의 실시를 강조하고 있으므로 우리나라 지역팀을 중심으로 이루어지고 있는 다양한 중간평가와 종료평가의 체계에 상당부분 유사점이 있는 것으로 조사됐다.

현재 KOICA의 인력 구성 상황으로 앞서 언급된 성과 및 품질 관리 보고서 작성이 쉽지 않으며, 사업수행체계 내에서 평가를 따로 전담할 인력이 충분하지 않다. 그러나 AusAID의 QAI 보고서 같은 툴을 통해 성과 관리와 품질 관리의 동시 수행은 부분적으로 가능할 것이며, 이를 위해 품질 관리 담당자 선정 및 가이던스 제공이 필요하다. 사업수행 체계 내에서 평가 관리가 녹을 수 있도록 평가의 개입 포인트의 명확한 설정 및 평가에 대한 인식 개선과 평가의 활용에 대한 기술적인 접근법뿐 아니라 평가의 중요성과 평가 결과의 활용, 효율성 담보를 위한 질 관리의 차별성과 사업 수행 체계 내에서의 평가의 목적성에 대한 인지제고와 기관 차원의 적극적인 합의가 필요하다.

다) 위험관리의 본격적인 도입 시급

위험관리에 관한 본격적인 연구와 조사를 통해 본격적인 위험관리 도입방안이 마련되어야 한다. 이번 조사 대상 기관 중 JICA를 제외한 대부분은 개발 전략 목표의 달성을 저해할 수 있는 위험 요소들에 대해 사업수행체계 내 기획 단계부터 인지하고 발견된 위험의 관리를 강조하고 있다는 것을 발견했다. Sida는 위험의 유형을 1)외부적인 위험; 2)

관리의 부족으로 인한 위험요인; 3)부패의 위험; 4)오너십의 부재; 5)지속가능한 결과에 대한 위험으로 정의하고 사업수행체계 중 2번째 단계인 사업의 심사 및 결정 단계에서 위험 관리 요소를 확인하는 작업을 실시한다. 단 위험 관리 요소를 별도의 기준 항목이 아닌 해당 단계의 사업 심사 5가지 기준 중 3가지 기준 내에 통합시킨 것이 특징이라고 볼 수 있다.

Sida가 위험 관리의 목적을 위험 인지 및 감소로 보는 것과 달리 AusAID의 경우 사업형성 단계에서 '위험 및 가치평가(Risk and Value Assessment)'를 실시하여 위험 요소들을 인지하고 이에 근거하여 사업 기획을 수행하는 것을 위험 관리의 목적으로 한다.

개발 프로그램은 상당부분 위험이 높은 국가와 지역에서 이루어지는 특수성을 가지고 있기 때문에 위험 관리 체계를 도입하는 것은 중요한 의제로 판단된다. 그러나 현재 원조사업에서의 위험에 대한 개념과 사업수행 체계 내 위험 관리 방안에 관한 조사와 연구가 전무한 상태이므로 단기적으로 관련 연구를 실시하여 현재 사업의 제안 단계에서 작성하도록 권유받고 있는 위험에 대한 인지 정도의 작성을 넘어 실제 보호, 효과성, 지속가능성 등의 차원에서의 위험 관리에 대한 단계적 도입 방안이 마련되어져야 할 것이다.

9) 다양한 파트너와의 협력 및 사업 관리 방안 개선이 필요

최근 원조기관들은 중장기적 파트너십을 강화하면서 NGO 협력 분야, 연구 및 평가 분야에는 중장기적으로 시너지 효과를 낼 수 있는 포괄적 협력체계를 확대하고 있다. 따라서 사업 수행을 위해 NGO, 기업, 대학 및 연구기관 등과 같은 다양한 협력 파트너와의 관계 구축 및 사업 시행을 위임하고, 원조 기관은 파트너십 체결 방식의 다원화와 중장기적 포괄적 협력 계약의 확대를 통한 효율적인 계약과 관리에 중점을 둘 것을 제안한다.

앞에서 설명한 바와 같이, Sida는 용역 및 행정 비용을 최소화하기 위하여 NGO, 컨설팅 기관 등 16개 기관과 장기간 파트너십 기본 협정(Framework Agreement)을 맺고 특정 분야의 사업 시행 및 사업 평가를 파트너 기관에 위임하고 있다. 또한, AusAID는 외부 전문성을 적재적소에 활용하기 위하여 외부 전문가와의 장기적 파트너십 계약(Period

Offer)을 맺음으로써 전문가를 효율적으로 활용한다. JICA의 경우는 행정 부담을 줄이기 위해 비 핵심적 업무를 외부 기관으로 이관하고, 현지사무소 중심의 자체 조달 기능을 점진적으로 확대하고 있다.

이를 요약하면, 기존의 본부에서 수행한 조달 및 용역 업무의 영역에 다양한 파트너십과 포괄적 협력 계약 등의 새로운 원조 형태에 적합한 조달의 형태를 개발하고 이를 관리하는 역할이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 KOICA는 타 원조기관의 사례를 통해 협력파트너(협력국, 국내외 컨설팅 기관, 연구기관, 대학 등)의 사업 관리(성과 및 품질관리, 평가, 위험관리)를 핵심 업무로 강조하는 조달 체계를 구성하고 비 핵심 업무로 간주되는 단기 혹은 단순 조달 업무는 외주 방식을 처리하거나 전략적인 포괄적 협력 계약 방식을 적극적으로 도입하고 있는 것을 벤치마킹 할 수 있을 것이다.

4. 체계 개편을 위한 환경의 변화

열 번째, 원조기관의 기능과 역할 및 전문성을 명확히 정립하고 이에 따른 인력 운영 계획 및 전문성 강화 방안을 마련해야한다.

10) 원조기관의 핵심 기능 선정과 인력 운영 계획 수립

정책-전략 수립 과정에서의 원조기관의 역할을 강화하고 사업수행체계 내에서의 선진화된 프로그램 관리를 강화하기 위해서는 우리나라 원조환경의 물리적인 환경을 고려해야 할 것이다. 우선 외교부 수준의 정책 문건에서 우리나라 무상원조 사업의 수를 과감히 줄이고 사업의 규모를 확대하며 성과를 입중 할 수 있는 프로그램과 새로운 원조형태를 도입하려는 시도가 있어야 하며, 원조기관에서는 이를 위한 외부와의 긴밀한 연구협력, 내부 전략 중심의 기획 강화, 전략적인 프로그래밍을 담당하는 우수한 인력과 물리적인 시간이 필요하기 때문이다. 이와 같은 변화를 만들어 내기 위해서는 유사 사업을 과감하게 통합할 뿐만 아니라 원조기관의 핵심 기능의 확정과 대외 공표 그리고 이에 대한 단내외의 합의를 위한 추진이 필요하다.

원조 기관의 핵심 기능 수립에 근거하여 KOICA의 인력 운영 계획을 수립하는 것이 필요하다. 이는 최근 원조 양의 확대에 따라 인원 수가 2배로 확충됨에 따라 기관의 직원 연령이 전체적으로 낮아진 AusAID의 사례를 벤치마킹하는 것이 권고된다. AusAID는 사업을 발주하고 관리하는 관리자의 역할에서 원조기관 자체의 역할과 주요 업무 범위를 원조 정책의 기획, 전략의 형성, 사업의 품질 관리, 전략적 평가와 성과관리에 방점을 찍고 이에 따른 기관 인력관리 및 내부 역량 강화를 위해 인력 계획 방안을 1,2차에 걸쳐 수립하였다.

5. 결 론

본 연구를 통해 살펴본 4개 원조기관은 여러 상이한 맥락과 배경 속에서 원조기관의 역할을 재정립하고 최근 정책 형성 및 사업 수행체계의 개편을 지속적으로 시도하고 있다. 4개 원조기관의 비교 분석 결과를 토대로 아래 네 가지 주제를 중심으로 원조기관의 정책 형성과 사업수행체계의 개선안을 위한 종합적인 제언을 아래와 같이 제시했다. 아래 제언 사항은 2014년까지 현행 체계 내에서 부분적으로 반영 할 수 있는 제언이 있으며, 원조기관의 대대적인 원조 평가를 통한 기관차원의 개발목표, 우선순위, 기관의 주요 기능, 전략적인 업무 범위를 명확한 정립에 기반한 장기적으로 성취 할 수 있는 목표로 구분 할 수 있을 것이다.

1. 책임원조집행기관으로서의 역할 정립

첫째, ODA 전문 집행기관으로서 KOICA는 기관 차원의 개발목표, 우선순위, 주요 기능 및 전략적 업무 범위를 명확히 정립해야 한다.

둘째, 외교부-원조기관의 전략적 역할 정립이 선행되어야 한다.

2. 정책-전략 형성체계 개선을 위한 제언

셋째, 국가협력전략(CPS)과의 연계성 강화를 위한 원조기관 차원의 국가협력전략(CPS) 이행계획 수립이 요구된다.

넷째, 국가협력전략 및 CPS 이행계획 내 우선순위는 섹터별, 분야별 전략에서 주제별

전략으로의 전환이 필요하다.

다섯째, 성과에 기반한 간소하고 효율적인 국가협력전략 수립이 필요하다.

3. 사업 수행체계 개선을 위한 제언

사업 선진화를 위한 효과적인 사업수행 체계 개편을 위해서, 아래와 같은 시사점을 도출 할 수 있다.

여섯째, 사업에 대한 새로운 개념과 접근법에 대한 제고가 필요하다.

일곱째, 사업 발굴, 형성과 기획 단계에서 원조기관의 역할(정책 대화 및 컨설테이션을 통한 사업 발굴, 사업 기획 및 심사 단계의 체계화)을 명확히 정립해야 한다.

여덟째, 사업 수행 체계 내에서의 전문적인 원조관리(성과관리, 품질관리, 평가관리, 위험관리)가 강화되어야 한다.

아홉째, 협력파트너와의 협력 및 관리 방안의 개선이 요구된다.

4. 체계 개편을 위한 환경의 변화

열 번째, 위에 제시된 정책-전략-사업수행체계의 개편을 위해서는 조직 현황에 대한 현실적 이해가 수반되어야 하며, 이를 토대로 위에 제시한 제언의 결과로 KOICA의 역할 및 기능을 정립하고, 이에 연계되어 맞춘 조직개편과 인력 관리 계획 수립이 요구된다.

본 연구에서는 집중적인 문헌 분석과 4개 모든 원조기관의 현지 방문조사를 실시함으로서 4개 원조기관이 지속적으로 개혁하고 있는 “사업”에 대한 재이해를 도모하고 원조기관의 특성에 따라 상당히 상이한 정책형성과 사업수행체계에 대한 유의미한 시사점을 발견 할 수 있었다. 특히 연구의 층위를 정책 및 사업수행체계와 그에 영향을 줄 수 있는 원조기관의 주요 기능과 사업에 대한 접근법에 대한 분석에 초점을 맞추어 향후 우리나라 ODA 사업 선진화에 보다 직접적으로 기여할 수 있는 ODA 연구의 역할에 대한 새로운 가능성을 개진하게 되었다.

이번 연구가 4.5개월이라는 물리적, 시간적 제한에 따라 양자 사업의 수행체계를 중심으로 진행 된 만큼, 본 연구를 참고연구 자료로 활용하여, 향후 KOICA는 후속 연구 혹

은 심화 연구를 진행할 것을 제안한다.

- (개발원조기관으로서 특수성을 고려한) KOICA 조직개혁 방안
- 타원조기관의 다자지원 및 Multi-bi 지원 분야 지원 전략 및 관리 체계
- 공여기관 간의 원조조화와 일치를 통한 사업효과성 증진 방안
- 우리나라 공적개발원조 사업 위험관리 개선방안
- 타 원조기관의 혁신적인 사업기획 및 이행에 관한 연구
- 타 원조기관의 주제별 전략과 이행에 관한 연구(다섹터 융합을 중심으로)

현재 형성되어 있는 정책-전략-사업 수행 체계 내에서의 변화가 시급하다. 사업 형성, 기획 단계에서 원조기관의 역할이 강화되고, 사업의 선진화를 이루기 위해서는 사업 수행 체계 내에서 원조사업 관리의 전문성과 혁신성이 강조되어야 한다. 원조 사업의 성과관리, 품질관리, 위험관리, 평가 등 효율적이고 효과적인 원조 프로그램의 기획, 이행과 평가 단계의 변화가 이제 요구되는 시점이다.

그러나 해외 원조기관의 사례 연구를 통해 얻은 중요한 교훈 점 중의 하나는 근본적으로 원조효과성 증진을 위한 수행 체계의 개편은 원조기관의 주요 기능에 대한 선택과 집중, 이를 위한 기관차원과 정책적 차원의 개혁 없이는 제한적이라는 것이다. 원조기관으로서 수행해야 하는 핵심 역할과 역량, 그리고 이에 근거한 원조기관의 핵심 기능은 무엇인지 우선적으로 정립되는 것이 가장 중요한 사안일 것이다. 4개 해외 원조기관들의 최근 조직적 변화와 사업수행체계의 개편을 위한 지속적인 시도를 조사 분석하였던 본 연구를 시작으로 향후 사업선진화를 위한 구체적인 정책적 기술적인 노력에 관한 연구가 지속되기를 바라며, 본 연구를 통해 그간 당연하다고 받아들였던 우리나라 ODA 사업 유형과 절차의 재이해를 도모하고 향후 사업수행체계의 개편에 도움이 되는 자료로 활용되기를 기대해 본다.

참고 문헌

AusAID 참고 문헌

[국내 문헌]

박명지 (2011). 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로. 한국국제협력단. 2011.3.

박수영 (2009). 사업 발굴 및 형성 체제 평가연구. 한국국제협력단. 2009.12.

이태주, 홍문숙 외 (2012). Post-Busan 이행체제와 우리나라 ODA의 전략 및 방향 연구.

김은미 (2012). 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구. 한국국제협력단. 2012.8.

[국외 문헌]

AusAID (2006). Australian Aid: Promoting Growth and Stability. A white paper on the Australian Government's overseas aid program.

AusAID (2007). Australia Philippines Development Assistance Strategy 2007-11.

AusAID (2008). Annual Report 2007-2008.

AusAID (2008). Enterprise Agreement 2009-2011.

AusAID (2009), Development for All: Towards a disability-inclusive Australian aid program 2009-14.

AusAID (2009). Guideline: Complete a Quality at Implementation Report.

AusAID (2011). Annual Report 2010-2011.

AusAID (2011). Joint Adviser Review Report, Commonwealth of Australia, Canberra.

AusAID (2011). Promoting Opportunities for All: Gender equality and women's empowerment.

AusAID (2011). Study of Independent Completion Reports.

AusAID (2011). Guideline: Assessing and using partner government systems for public financial management and procurement.

AusAID (2011). Workforce Plan-Phase One 2012

AusAID (2012). Guideline: Investment Concept Risk and Value Assesment.

AusAID (2012). Guideline: Investment Design Quality Standards.

AusAID (2012). Guideline: Investment Development Overview.

AusAID (2012). Helping the World's Poor through Effective Aid: Australia' s Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16.

AusAID (2012). Tool: Conducting an assessment of National Systems.

AusAID (2012). Annual Report 2011-2012.

AusAID (2012). Australia-Philippines Aid Program Strategy 2012-17.

AusAID (2012). Performance Management and Evaluation Policy.

AusAID (2012). Guideline: How do I assess and report on Quality at Implementation?.

AusAID (2012). Guideline: Preparing an Annual Program Performance Report.

AusAID (2012). Management Response: Mid-term review of Development for All-Towards a disability-inclusive Australian aid program 2009-2014.

AusAID (2012). OECD DAC Peer Review of Australia, 2013 Memorandum submitted to the OECD DAC by the Australian Agency for International Development (AusAID)

AusAID (2012). Workforce Plan-Phase Two 2012

AusAID (2013). Accessibility Design Guide: Universal design principles for Australia's aid program-A companion volume to Development for All:Towards a disability-inclusive Australian aid program 2009-2014.

AusAID (2013). Australia's International Development Assistance: Statistical Summary 2011-12. May 2013.

AusAID (2013). Instruction: How do I design and quality assurance an aid

investment?.

AusAID (2013). Instruction: How do I develop a Country or Regional Strategy?

AusAID (2013). Strategic Program Development Policy.

Government of Australia (2011). Independent Review of Aid Effectiveness.

Government of Australia (2012). An Effective Aid Program for Australia: Making a real difference—Delivering real results, updated June 2012.

Kelly. L. and Wapling. L.(2012). AusAID Development for all Strategy Mid-term Review Report. October 2012.

OECD/DAC (2008). DAC Peer Review of Australia 2008.

OECD/DAC (2011). Policy changes in DAC member's development co-operation.

OECD/DAC (2013). OECD Development Cooperation Peer Review Australia 2013. 2013.

[인터넷 웹페이지]

호주국제개발청 www.ausaid.gov.au

호주 외교통상부 http://www.dfat.gov.au/

호주국립대학교 개발 정책센터

http://devpolicy.org/in-brief/rudd-appoints-minister-for-international-development-2013071-3/

Sida 참고 문헌

[국내 문헌]

손혁상 (2012). 한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안

윤덕룡 (2012). 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구: 유럽의 ODA 정책과 한-유럽 개발협력

[국외 문헌]

Ministry of Foreign Affairs Sweden (2007). Focused bilateral development cooperation.

Ministry of Foreign Affairs Sweden (2010). Swedish Guidelines for cooperation strategies.

Ministry of Foreign Affairs Sweden (2013). OECD DAC Peer Review of Sweden Memorandum 2013.

Ministry of Foreign Affairs Sweden (2013). Tanzania New Results Strategy.

OECD/DAC (2008). Survey on Monitoring the Paris Declaration - Making Aid more Effective by 2010.

OECD/DAC (2009). DAC Peer Review of Sweden 2009.

OECD/DAC (2011). DAC Mid-term review of Sweden.

Seek Development (2013). Donor Tracker Country profile of Sweden.

Sida (2005). Sida at work: Sida contribution management system.

Sida (2009). Action Plan on Aid Effectiveness

Sida (2012). Sida at work: Manual for Sida's Contribution Management Process.

[인터넷 웹페이지]

Center for Global Development www.cgdev.org

OECD International Development Statistics Online Database
www.oecd.org/dac/stats

Open Aid 홈페이지 www.openaid.se

Sida 홈페이지 www.sida.se

AFD 참고 문헌

[국내 문헌]

강경재 (2011). 원조사업 성과관리의 개요 및 동향: AFD 의 사례를 중심으로, 한국국제협력단, 2011

윤덕룡, 김종섭 (2012). 유럽 ODA 정책 인프라 분석과 한국의 ODA 정책 효율성 제고 방향 연구– 유럽의 ODA 정책과 한–유럽 개발협력, KIEP, 2012

윤석진 (2008). “프랑스의 대외원조 역사와 정책” 주동주 편저. 『국제개발과 국제원조』, 알타미라.

[국외 문헌]

AFD (2007). Guide d'utilisation des indicateurs agrégeables dans les états étrangers A L'AFD, AFD, 2007.

AFD (2007). Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness, AFD, 2007.

AFD (2008). Annual Report 2008, AFD, 2008.

AFD (2012). Annual Report 2011, AFD.

AFD (2012). POS 3 2012–2016 (Strategic Orientation Plan), AFD, 2012.

AFD (2012). AFD Overview 2012–2013, AFD, 2012.

AFD. Guidelines for the Procurement of AFD–Financed Contracts in Foreign Countries, AFD.

AFD (2013). Annual Report 2012, AFD.

MAEE (2011). Development Cooperaion: A French Vision– Framework Document, MAEE, 2011.

OECD/DAC (2008). OECD DAC Peer Review of France, OECD, 2008.

OECD/DAC (2008). “Case Studies at Institutional Level”. Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results, 3rd. 2008.

OECD (2012). Development Co-operation Report, OECD, 2012.

OECD/DAC (2013). OECD DAC Peer Review of France, OECD, 2013.

[인터넷 웹페이지]

프랑스국제개발기구 www.afd.fr

Donor Tracker www.donortracker.org

OECD DAC www.oecd.org/dac/stats

AFD-dgMarket 조달 용역 웹사이트 http://tenders.afd.dgmarket.com

JICA 참고 문헌

[국내 문헌]

권율, 박수경 (2008). 일본의 원조기관 일원화및 개혁조치. 지역경제 포커스 08-34호, 대외경제정책연구원, 2008.10.6

박수영 (2009). 사업 발굴 및 형성 체제 평가연구. 한국국제협력단. 2009.12.

박명지 (2011). 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로. 한국국제협력단. 2011.3.

이태주·홍문숙 외 (2012). 선진국 ODA 체계 개편 동향 연구, 외교부, 2012.

정상희 (2010). 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구, 한국국제협력단, 2010.

한국국제협력단 (2012). 제3차 KOICA-JICA 정례협의회 발표자료, 2012.

한국국제협력단 (2012). 제3차 KOICA-JICA 정례협의회 분과회의 결과보고 자료, 2012.

[국외 문헌]

JICA (2010). New JICA Guidelines for Project Evaluation 1st Edition, JICA, 2010.

JICA (2011). Annual Evaluation Report 2011, JICA, 2011.

JICA (2012). Annual Report 2012, JICA, 2012.

JICA (2012). Annual Evaluation Report 2012, JICA, 2012.

JICA (2012). JICA's Path for Development Activities: Priority Policy Issues for International Cooperaion, JICA, 2012.

Ministry of Foreign Affairs Japan (2012). Country Assistance Policy (CAP) of Mongolia, Ministry of Foreign Affairs Japan, 2012.

Ministry of Foreign Affairs Japan (2012). 전략적이고 효과적인 원조실시를 위한 일본 원조 사업의 투명성 제고와 PDCA 사이클 강화방안, Ministry of Foreign Affairs Japan, 2012.

[인터넷 웹페이지]

일본국제개발기구 www.jica.go.jp

OECD DAC www.oecd.org/dac/stats

부록

1. AusAID 문헌 수집 목록

<표 1-1> 주요 정책 및 전략 수립 관련 문헌 목록

구분	자료명	발행 기관	발행 연도	분류
1	ACFID and 'Value for Money' Discussion Paper	ACFID	2012	
2	Australian Aid An Integrated Approach	AusAID	2005	
3	Australian Aid: Promoting Growth and Stability	AusAID	2006	원조백서
4	Key Points from the White Paper	AusAID	2006	
5	AUSAID 2010 Director General's Blueprint	AusAID	2007	
6	Country Strategy Development	AusAID	2009	원조전략
7	Building on the 2010 Blueprint_A reform agenda for 2015	AusAID	2010	사업전략
8	Independent Review of Aid Effectiveness	AusAID	2011	원조효과성
9	Study of Australia's approach to aid in Africa	AusAID	2011	
10	Strategic Planning Agreement For Development Between the Government of Timor-Leste and the Government of Australia	AusAID	2011	
11	An Effective Aid Program for Australia Making a real difference-Delivering real results	AusAID	2012	원조효과성
12	Helping the World's Poor through Effective Aid_Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16	AusAID	2012	원조정책
13	Summary of Australia's Overseas Aid Program 2012-13 Budget Highlights	AusAID	2012	
14	AusAID research strategy 2012-16	AusAID	2012	AusAID 2012년 연구 전략
15	Multilateral engagement strategy for the Australian aid program 2012-16	AusAID	2012	AusAID 다자지원에 관한2012-2016 장기전략

16	Background Brief-aid effectiveness	AusAID	2012	
17	Peer Review of Australia Memorandum	AusAID	2013	
18	Portfolio Additional Estimates Statements 2012-2013	COA	2013	
19	Budget Australia's International Development Assistance Program 2012-13	MFA	2012	
20	DAC Australia Peer Review 2008	OECD	2008	
21	DAC Australia Policy changes 2011	OECD	2011	
22	Key Impressions OECD DAC Peer Review of Australia	OECD	2012	

2. Sida 문헌 수집 목록

<표 2-1> 조사영역 1: 주요 정책 및 전략 수립관련 문헌 목록

구분	자료 명	발행 기관	발행 연도	분류
1	Shared Responsibility Sweden's Policy for Global Development	MFA	2002	원조정책
2	Global Challenges - Our Responsibility_Sweden Communications on Policy for Global Development	MFA	2008	원조정책
3	Swedish Guidelines for Cooperation Strategies	MFA	2010	원조정책
4	Swedish Ministry of Foreign Affairs Focused bilateral development cooperation	MFA	2007	앙자원조정책
5	Guidelines decisive factors for country focus	MFA	2007	원조정책
6	Supporting Ownership Country studies	Sida	2002	사업수행예시
7	Action Plan on Aid Effectiveness 2009-2011	Sida	2009	원조효과성 액션플랜
8	Swedish development cooperation This is how it works	Sida		Sida개요
9	Sweden and Africa — a policy to address common challenges and opportunities	MFA	2007	지역별 전략
10	Strategy for development cooperation with Rewanda 2010-2013	MFA	2010	국가CPS

11	Strategy for development cooperation with Mozambique 2008-2012	MFA	2008	국가CPS
12	proposals for the 2012 Budget	MFA	2012	예산
13	Business for Development Programme for Sida's cooperation with the business sector 2010-2012	Sida	2011	민간부문 전략
14	2013 Appropriation Authority Swedish International Development Cooperation_Swedish version	MFA	2013	스웨덴정부연간계획
15	Mainstreaming the environment_Does Sida conceptualize Poverty-Environment Linkages in Accordance with the Global Norms?	SADEV	2009	환경전략
16	The Right to a Future. Policy for Sweden's International HIV and AIDS Efforts	MFA	2008	분야별전략
17	On Egual Footing. Policy for Gender Equality and the Rights and Role of Women	MFA	2010	분야별전략
18	Change for freedom. Policy for democratic development and human rights in Swedish development cooperation, 2010-2014	MFA	2010	분야별전략
19	Policy for Environmental and Climate Issues 2010-2014	MFA	2010	범분야전략
20	Policy for economic growth in Swedish development cooperation 2010-2014	MFA	2010	분야별전략
21	Pluralism. Policy for Support to Civil Society in Developing Countries within Swedish International Development Cooperation	MFA	2009	분야별전략
22	Sweden's Strategy for Multilateral Development Cooperation	MFA	2008	다자간 전략
23	Strategy for capacity development and collaboration 2011-2013	MFA	2010	범분야전략
24	Strategy for special initiatives for democratisation and freedom of expression 2012–2014	MFA	2012	범분야전략
25	Development cooperation fact sheet of Sweden	EESC		개요
26	Sida Annual Report 2007	Sida	2007	영문연간보고서
27	Sida Annual Report 2012_Swedish version	Sida	2013	스웨덴어연간보고서
28	DAC Sweden Peer Review 2009	OECD	2009	동료검토
29	DAC mid-term review of Sweden	OECD	2011	동료검토
30	The Nordic Plus Study Series	JICA	2009	연구보고서
31	Mainstreaming at Sida	Sida	2007	범분야전략
32	Sida's work with Culture and Media	Sida	2004	범분야전략
33	Guidelines for Sida's support to CSR	Sida	2012	민간부문 전략

3. AFD 문헌 수집 목록

<표 3-1> 주요 정책 및 전략 수립관련 문헌 목록

구분	자료명	발행 기관	발행 연도	분류
1	AFD Annual Report 2011	AFD	2011	연간 계획
2	AFD_CIS Eau et Assainissement 2010-2012 (water sif)_fr	AFD		분야별 전략관련
3	AFD_PRCC_Actors_PrivateSector_FR	AFD	N/A	사업형성 및 기획/ 조달
4	AFD_PRCC_DecidingRoles_MOA_MOE_MOAD_FR	AFD	N/A	사업형성 및 기획/ 조달
5	AFD_PRCC_ConductingBids_FR	AFD	N/A	사업형성 및 기획/ 조달
6	AFD & its financial innovations for development _FR	AFD	2010.2	사업
7	AFD_RiskShareForFinancingSMC_FR	AFD	2013.2	사업(중소기업 지원을 위한 리스크분담 조치)
8	AFD_Dept Settlement & Development Contract_ Cameroun_FR	AFD	2007.9	사업(부채청산 &개발을 위한 계약수행 - 카메룬)
9	AFD_Investment & Support Fund For African Companies_FR	AFD	2009.12	사업(아프리카 기업 투자 및 지원 펀드)
10	AFD_Health&SocialProtection_2012_FR	AFD	2012.11	분야별 정책/전략
11	AFD_Water & Purification_2012_FR	AFD	2012.2	분야별 정책/전략
12	AFD & Public_Private_Partnership_2012_FR	AFD	2012.3	분야별 정책/전략
13	AFD_Durable Developpement_2012_FR	AFD	2012.6	분야별 정책/전략
14	AFD & ProfessionalEducation_2010_FR	AFD	2010.10	분야별 정책/전략/사업 (직업교육)
15	AFD_Environment Financing_2010_FR	AFD	2010.7	분야별 정책전략/사업 (환경 원조)

16	AFD & Mesofinance_2010_FR	AFD	2010.2	분야별 정책전략/사업 (개도국 소기업-마이크로기업 지원 원조)
17	AFD & Local Community_2010_FR	AFD	2010.2	분야별 정책전략/사업 (현지 공동체와 원조 협력)
18	AFD_FISEA_FR	AFD	2009.12	분야별 정책전략/사업 (아프리카 기업 지원 및 투자를 위한 펀딩)
19	AFD & Microfinancing_2011_FR	AFD	2010.3	분야별 정책전략/사업 (마이크로 파이낸스)
20	AFD_Sectoral Intervention Frame_Agriculture 2010-2012_FR.pdf	AFD	N/A	분야별 정책전략/사업
21	AFD_Sectoral Intervention Frame_Education & Training 2010-2012_FR	AFD	N/A	분야별 정책전략/사업
22	AFD_Sectoral Intervention Frame_Water & Purification 2010-2012_FR	AFD	N/A	분야별 정책전략/사업
23	AFD_ActionPlan2007-AidEfficiency_FR.pdf	AFD	2007.6	분야별 정책전략/사업
24	AFD_Intersectoral Intervention Frame_Climate 2012-2016_FR.pdf	AFD	N/A	분야별 정책전략/사업
25	AFD_Intersectoral Intervention Frame_Migrations 2010-2013_FR.pdf	AFD	N/A	분야별 정책전략/사업
26	AFD_Sectoral Intervention Frame_Energy 2012-2016_FR.pdf	AFD	2012.1	분야별 정책전략/사업
27	AFD_Sectoral Intervention Frame_Health & Social Protection 2012-2014_FR.pdf	AFD	2012.5.10	분야별 정책전략/사업

4. JICA 문헌 수집 목록

<표 4-1> 조사영역 1: 주요 정책 및 전략 수립관련 문헌 목록

구분	자료 명	발행 기관	발행 연도	분류
1	Japan's Official Development Assistance White Paper 2010	MOFA	2010	공통
2	Japan's Official Development Assistance White Paper 2011	MOFA	2011	공통
3	Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance	MOFA	2005	공통
4	JICA Annual Report 2012	JICA	2012	공통
5	JICA's Approach to the Millennium Development Goals	JICA	2012	공통
6	ODA Final Review Report_Enhancing Enlightened National Interest	MOFA	2010	공통
7	JICA Annual Report 2011	JICA	2011	공통
8	DAC Japan Peer Review 2010	JICA	2010	공통
9	Annual Report on Japan's ODA Evaluation 2011	MOFA	2011	공통
10	OECD Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration	OECD	2010	공통
11	Japan's Education Cooperation Policy(2011-2015)	MOFA	2010	분야별전략/범분야 이슈선정
12	JICA Thematic Guidelines on Basic Education	JICA	2005	분야별전략/범분야 이슈선정
13	JICA's Strategies for Cooperation in the field of Non formal Education	JICA	2004	분야별전략/범분야 이슈선정
14	JICA Thematic Guidelines on Disability	JICA	2009	분야별전략/범분야 이슈선정
15	JICA Thematic Guidelines Social Security(Health Care/Pension/Social Welfare)	JICA	2009	분야별전략/범분야 이슈선정
16	JICA Thematic Guidelines on Peace building	JICA	2011	분야별전략/범분야 이슈선정
17	JICA Thematic Guidelines on South-South Cooperation	JICA	2005	분야별전략/범분야 이슈선정
18	JICA Thematic Guidelines on Energy Conservation	JICA	2005	분야별전략/범분야 이슈선정

19	JICA Thematic Guidelines on Energy Supply	JICA	2004	분야별전략/범분야 이슈선정
20	JICA Thematic Guidelines on Mining	JICA	2005	분야별전략/범분야 이슈선정
21	JICA Thematic Guidelines on Renewable Energy	JICA	2006	분야별전략/범분야 이슈선정
22	JICA Thematic Guidelines on Solid Waste Management	JICA	2009	분야별전략/범분야 이슈선정
23	JICA Thematic Guidelines on Nursing Education	JICA	2005	분야별전략/범분야 이슈선정
24	JICA Thematic Guidelines on Tuberculosis Control	JICA	2007	분야별전략/범분야 이슈선정
25	JICA Thematic Guidelines on Information and Communication Technology, and Broadcasting	JICA	2012	분야별전략/범분야 이슈선정
26	JICA Thematic Guidelines on Poverty Reduction	JICA	2011	분야별전략/범분야 이슈선정
27	JICA Thematic Guidelines on Nature Conservation	JICA	2003	분야별전략/범분야 이슈선정
28	JICA's Approach to Pro-Poor Growth	JICA	2012	분야별전략/범분야 이슈선정
29	Direction of Low Carbon and Resilient Development Cooperation by JICA	JICA	2012	분야별전략/범분야 이슈선정

5. 현지조사 개요

1) 현지조사 참석 명단

가) 호주 현지조사 출장 인원 구성

■ 외교부

구분	성명	소속
서기관	임진선	외교통상부 개발협력과

■ KOICA

구분	성명	소속
과장	김현원	중앙아시아 CIS팀
과장	김현근	전략기획팀
과장	김영우	민관협력실

■ (사)글로벌발전연구원 ReDI

구분	성명	소속
연구책임자	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장
연구원	오수현	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

나) 스웨덴 현지조사 출장 인원 구성

■ 외교부

구분	성명	소속
서기관	김현주	외교통상부 ODA 선진화반 실무지원팀

■ KOICA

구분	성명	소속
과장	김현근	전략기획부 전략기획팀
과장	오기윤	전략기획부 사회개발팀
과장	조정명	ODA 평가실

■ (사)글로벌발전연구원 ReDI

구분	성명	소속
연구책임자	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장
연구원	오수현	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

다) 프랑스 현지조사 출장 인원 구성

■ 외교부

구분	성명	소속
팀장	강영신	외교통상부 ODA 선진화반

■ KOICA

구분	성명	소속
과장	신소연	전략기획부 전략기획팀
과장	서동성	서아프리카팀
과장	홍희수	예산기획실

■ (사)글로벌발전연구원 ReDI

구분	성명	소속
연구책임자	유성상	한국외국어대학교 부교수
연구원	백유진	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원
조사원	남종민	현지 컨설턴트

라) 일본 현지조사 출장 인원 구성

(1) 1차 현지 조사

■ (사)글로벌발전연구원 ReDI

구분	성명	소속
연구책임자	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장
연구원	오수현	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

(2) 2차 현지 조사

■ 외교부

구분	성명	소속
서기관	박진광	개발협력과

■ KOICA

구분	성명	소속
과장	백승화	동남아시아1팀
대리	김성도	조달계약팀

■ (사)글로벌발전연구원 ReDI

구분	성명	소속
연구책임자	홍문숙	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장
연구원	백유진	(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원

2) 현지조사 방문 기관 및 주요 면담 내용

<표> AusAID 현지조사 요약

구분	일시	주요 면담 내용	참석 부서 혹은 참석자
정부 기관	4/29-4/30	• AusAID의 사업 평가 체계 • AusAID의 성과 관리	Mr. Dereck Rooken-Smith (Assistant Director Genera, Office of Development Effectiveness Branch)
		• AusAID의 사업 형성 및 기획 • 정책-사업과의 연계성 및 그 강화방안	[Portfolio Planning and Development Branch) Ms. Kirsty McMaster (Director, Strategic Programming and Investment Policy Section) Ms. Emi Quilty (Policy Manager, Aid Management Practice Section)
		• AusAID의 위험 관리 및 위조 방지 정책 및 실행방안 • AusAID의 성과 및 품질 관리 정책 및 실행방안	[Risk Management and Fraud Branch] Mr. Dylan Roux (Manager, Working in Partner Systems Section) Mr. Ian Kidd (Manager, Performance Policy and Systems Section)
		• AusAID의 조달 체계 • AusAID의 외부 용역기관/전문가 관리 및 활용 방안	[Agreements and Value for Money Branch] Ms. Victoria Bergmann (Assistant Director General, Agreements and Value for Money Branch) Ms. Jodie Loveridge (Director, Procurement and Contract Services Section) Mr. James Passmore (Director, Commercial Analysis and Strategic Sourcing Section)
비정부 기관	4/26	• AusAID 사업 평가의 메타평가 • 사업 평가에 관한 정보 공유 방안	Ms. Patricia Rogers (Professor of RMIT / Member of AusAID Independent Evaluation Committee)
	4/29	• AusAID 정책 및 전략 변화가 기관에 미치는 영향 • AusAID 참여 사업 소개 및 성과 관리 체계	[Coffey International Development Pty Ltd] Ms. Amanda Jupp (Project Manager) Mr. Roger Bednall (Senior Program Manager)
	5/1	• 글로벌 수준 (OECD)의 정책과 AusAID 정책과의 연계성 • 원조개혁 이후 AusAID의 변화 • AusAID의 용역/조달 체계 및 대학과의 파트너십	Mr. Robin Davies (Associate Director, Australian National University Development Policy Center)

〈표〉 Sida 현지조사 요약

구분	일시	상세 면담 내용	면담 참석자
원조 기관	6/24	**[Introduction to the strategic management of Sida]**	• Ulf Kllstig / Deputy of Director General Georg Andr n / Direcor of Department for Programme Cooperation, PROGSAM
		[Round table discussion on bilateral aid modalities and management with focus on long term cooperation in Africa and selective cooperation in Asia] • Understanding of Sida's methods and experience of implementing Swedish development policy in long term programme cooperation countries in Africa (focus on methods and ownership). • Understanding of Sida's methods and experiences from working in Asia with selective cooperation (China, Indonesia, India and Vietnam).	• Berglf / Programme Manager, PROGSAM • Anton Johnston / Head of Regional Cooperation, Addis Ababa • Asa Heden / Head of Selective Cooperation Unit, RES • Ulf Kallstig and Georg Andren.
		[Introduction to the Contribution Management System with the perspective to discuss results based management, quality control, monitoring and evaluation] • Understanding of Sida's work with monitoring, evaluation and quality control in the framework of results based management, with a focus on the programme/project cycle and the contribution management system	• David Wiking / Head of Methods development Unit • Madeleine Hagg-Liljestrom / Head of Evaluation Unit • Karin Sverken / Method Experts
		[Summing-up and follow-up questions]	• Ulf Kallstig / Deputy of Director General
외교부	6/25	• Responsible for the overall magement, monitoring, evaluation, coordination and analysis of Swedish development cooperation. Issues related to results-based management, cooperation strategies, aid effectiveness and transparency • Responsible for issues regarding the management of Sida	• Yosef Belchew / Deputy Director in the Department for Management and Methods (USTYR) • Stefan Isaksson / Head of Aid management
컨설팅 기관		• Framework Agreement • Sida's evaluation	• Jessica Rothman / Project Manager • Anna Liljelund / Project Manager

〈표〉 AFD 현지조사 요약

구분	일시	주요 면담 내용	참석 부서 혹은 참석자
정부 기관	4/23–4/24	• AFD의 개혁 이후의 변화 • AFD의 프랑스 원조 내 역할 • AFD의 예산 구조	[Strategic Steering Division, Policy Department] Mr. Serge Snrech (Project officer)
		• AFD 원조 방식 및 사업의 특징 (grant, loans, 혼합 활용) • AFD의 조달 체계 • AFD의 외부 용역기관 • AFD의 전문가 활용 방안	[Asia Department, Operations] Mr. Yves Guicquero (Deputy Director) [Operations Support Department] Mr. Benoit Chassatte (Procurement Officer)
		• AFD의 사업 평가 체계 • AFD 평가 내부적 도전과제	[Evaluation and Capitalization Unit, Research Department] Ms. Laurent Fontaine (Head of Evaluation and Captalization Unit)
비정부 기관	4/22	• AFD의 평가 방식 특징 • 사업 평가에 대한 조언/정보 공유	[J-PAL] Ms. Helene Giacobino (Director) Mr. Ilf Bencheikh (Deputy Director)
	4/23	• AFD 특징적인 조달/용역 방식 및 관련 도전과제(EU 비교) • AFD-컨설턴시의 전반적 조달/용역 과정 • 사업 분야별(교육, 농업) 조달/용역 과정 및 특징	[SOFRECO] Mr. Claude Ungerer (SOFRECO 회장) Mr. Julien Guillaud (농업 매니저) Ms. Laurent De L'espinay (보건 매니저) Mr. Johannes Edelmann (교육 매니저)
	4/24	• 프랑스 ODA 및 AFD 원조 방식의 특징 • AFD-컨설턴시의 전반적 조달/용역 과정 및 특징 • AFD-SOFRECO 교육 부서 조달/용역 관계 및 특징	Ms. Lorene Prigent (Education Sector Specialist / Ex-SOFRECO Head of Education Department)

〈표〉 JICA 현지조사 요약

구분	일시	주요 면담 내용	참석 부서 혹은 참석자
정부 기관	6/19–6/20	• JICA의 개혁 이후의 변화 • JICA의 개발 원조 전략 • JICA 내 전략 부서의 역할 • JICA의 사업 수행 체계 내 지역 부서의 역할	[Operations Strategy Department] • Maruyama Hideaki (Deputy Director) [Regional Department] • Tanabe Hideki (Director)
		• JICA의 사업 수행 체계 내 분야별 부서의 역할 • JICA 원조 방식 및 사업의 특징 (grant, 기술 협력) • JICA의 조달 체계 • JICA의 외부 용역기관 • JICA의 전문가 활용 방안 • JICA의 사업 평가 체계	[Thematic Issues Department] Mr. Makino Koji (Deputy Director) [Evaluation Department] • Hidaka hiroshi (Director) • Sugawara Takayuki (Assistant Director) • Omori Shun (Officer) [Procurement Dept] • Ishii Ikuyo (Officer) [Department of Human Resources for International Development] • Umemoto Shinji (Director) • Uchiyama Saya (Officer)

6. 기관별 주요 설문 내용

<표 6-1> 호주 AusAID 조사·연구 영역 및 Key Questions

AusAID's Key Strategy and Program System: Key Characteristics and their Implications	
Research Areas	Key Questions
[Background : Changes since the Late 2000s]	
Changes in aid environment	**[Background: Australia's Commitment to increase ODA volume)** – How has the role of AusAID been changed since Australian government made a commitment to increase its ODA volume to 0.5% of GNI by 2016? – How did the political and institutional momentum created for strengthening role of AusAID in terms of policy/strategy formation and budget autonomy? **[Background: Organizational Change and Aid Reform]** – What were the reasons of organizational change and aid policy reform in the late 2000s? What was the background of conducting Independent Review of Australian Aid Program, for instance?
[AusAID's Policies and Strategies] Discuss the clarified work-level and functional accountabilities between departments that are in charge of policy/strategy/sectoral/thematic issues and operations and delivery.	
Major policies and strategies	**[General]** For discussing policy and strategy changes of AusAID, the flow chart can be utilized (Annex.4 Organizational changes and policy development, p. 66) – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties of establishing A whole of government approach? Since the whole of government approach introduced, what are the major changes in policy/strategy formulation and aid programs? (advantages/ challenges) – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for establishing the 'Independent Review of Aid Effectiveness report' in 2010? What are the major impact of the Review at an agency as a whole/HQ/Country office? (advantages/challenges) – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for completing 'An Effective Aid Program for Australia Making a real difference–Delivering Real

	results in 2011? What were the major impact of the strategy at an agency as a whole/HQ/Country office? (advantages/challenges) – What the major contents of 'Strategic Program Development Policy and Guidance (internal document only)', which was revised in May, 2012, are comprised of? Moreover, what are its (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties? **[Midterm/Annual Budget–Program Planning/ Increasing Predictability]** – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties of establishing the Comprehensive Aid Policy Framework (CAPF)? Since the CAPF introduced, what are the major changes in policy/strategy formulation and aid programs? (advantages/ challenges) – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in terms of annual/midterm budget planning? What are the institutional mechanism to guarantee predictability of mid–term budget? – What is the mechanism of budget distribution, coordination and approval? Who is the final approver of budget planning for each Program / country program respectively? – How do you make decision about aid allocation by country in practice considering 'proportionality' of the aid allocation? – When do you inform partner countries of the amount of budget and what are the next procedures after notification? (Issues of Devolution, HQ–Country Office division in Philippines, Indonesia, the Pacific Partnerships for Development) **[Regional/Country Strategy]** – How do you weigh the importance of four standards (poverty, national interest, capacity to make a difference, current scale and effectiveness) in selecting partner countries? – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Country Strategy? Since 2009 (when the previous study done regarding the Australian CS in Korean) what are major changes in procedures? – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in doing Country Analysis which is used as a basis to make a Country Strategy? – Who reviews and approves 'Strategy Document' which is written by a field officer? (strategy alignment, operational level priority issues, authority/duties and responsibility, quality control, result management, etc.)

	– Who reviews and approves 'Country Strategy' within AusAID headquarter (Please explain in details)? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in conducting annual Country Strategy performance evaluation? How does it relate to an each Program evaluation? – Dose a separate Regional Strategy exist? Details of advantages and Challenges of using country system (e.g. The Pacific) ? **[Thematic/Sectoral Strategy]** – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Thematic/Sectoral Strategy? What are the roles and responsibilities of the Development Policy Committee in thematic issues at agency level and facilitating global issues? – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in doing Thematic Analysis ? (e.g. Global Education Program as flagship program/Cross–cutting Issues e.g. gender equity, environment as well as specific issues of disabilities) ? Who reviews and approves thematic strategy which is written by a sector specialist? (strategy alignment, operational level priority issues, authority/ duties and responsibility, sector specific– quality control, sector–specific result management, etc.)
[AusAID Reform Agenda and the Changes in Overall Program Life Cycle]	
Overall Program **Life cycle**	– **(Characteristics of each Program stage)** How do AusAID's major aid policies reflect each stage of a whole program? (discuss in details based on each strategy's application into each level of programs) – **(Segregation of duties)** How is segregation of duties for each stage of the Program within / outside of AusAID? (e.g.between AusAID and partner countries / departments in charge of policy and Program within AusAID / evaluation and Program within AusAID) – **(Quality of Programs)** How does segregation of duties affect the quality improvement of Programs (For example, goal achievement in major policy agendas, quality control, performance management and monitoring)? – **(Utilisation of external advisors/consultancy)** What are the roles of external advisors and consultancy firms for each stage of the Program? In addition, what is the role of AusAID (For instance, administrator or performance managers)? – **(Working with Partner System)** Since 2009, a Roadmap for working in Partner government systems, what have changes in terms of overall program life cycle? (Issues of Devolution, HQ–Country Office division in Philippines, Indonesia, the Pacific Partnerships for Development)

Program Formulation and Planning	**[New Program Formulation and Planning]** – What is a general procedure of formulating a new Program? what are the major changes since aid reform in 2010? (e.g. 2011 the introduction of the SPC, investment decisions, HR allocation decisions' SPC/SRC) – Could you please elaborate a procedure of policy dialogue with partner countries in formulating a new Program? (including the frequency and main body of policy dialogue) – Could you please elaborate a review as well as approval procedures of 'Concept Document? (Including which department/ personnel in charge / rules or guidelines in approval? – Are there any changes in terms of contents of 'Concept Document' or guidelines for its documentation since 2009? – What contents does 'Rules and Tools' contain and who has made and updated this? Are there any changes of 'Rules and Tools' in terms of the contents, scopes to deal with and ways to share information since 2010?
Program Implementation	**[General Procedures]** – Is there a guideline to describe an overall procedure of Program implementation? – (if any) What are their implementation procedures and segregation of duties (in detail) (ministry–agency–field office levels respectively)? – (if any) What were the procedures, time periods and segregation of duties (in detail) (ministry–agency–field office levels respectively) in making such a guideline? – In particular, what are the considerations in implementing Programs? (For example, social and environmental considerations)? – Could you please give us a good example amongst AusAID Programs which can describe a general Program cycle? **[Procurement]** – What is the scope of procurement and its system related rules and guidelinesand what are the size, roles and organization of the procurement department? – I was wondering if the same rules and guidelines are applied for domestic as well as international tendering. If not, could you please explain what it is and why? – What standards and procedures exist in order to identify procurement dependent on types of procurement (appraisal/ approval)? – What is the level of use of partner country's public financial management (PFM) and procurement systems?

	– Do you have any plans or provide any technical assistance to improve partner country's public financial management (PFM) and procurement systems?
Program Monitoring and Evaluation	**[M&E system]** – What is a general M&E implementation system (departments in charge of M&E, segregation of duties within departments, degree of authorization by ministry–agency–field offices)? – What are the time periods, procedures, standards and significant considerations to plan and determine M&E? – Are there any detailed guidelines for performance management and monitoring of individual Programs (if any, is it mandatory/recommended to comply with)? – What is the changing role of Office of Development Effectiveness (ODE), in particular, Program monitoring and evaluation (M&E) and its future perspectives and challenges? – How does ODE cooperate with Evaluation Department in terms of policy as well as operation level? – What changes have been made in terms of M&E system since 'Performance Management and Evaluation Policy' was established in 2012? – Do you have any guidelines or documents for Program evaluation appraisal? (If any) Is it mandatory? – How do you utilise and manage practical guidelines which were made for performance management and monitoring of Programs? **[M&E procedures]** – How is the segregation of dutiescomprised for performance management and quality control of Programs? – What is the percentage of participation of external evaluators/ consultancy firms in Program monitoring and evaluation? Could you please explain their roles and scopes of involvement in details? – How has a quality control of external advisors been improved since conducting 'Joint Advisor Review' in 2011? – What is a procedure to disclose evaluation reports and is there any rules and guidelines for disclosure? **[Result–based Management]** – What are the major changes happening after performance linked aid (PLA) introduced? – Since QPR in 2012 introduced, how the transition from a performance based to a result focused organisation? How does QPR provide advices to overseas PMEP and the QRS? – How doesAusAID increase its capacity of risk management and its application into program life cycle? (e.g. such as risk value tool, risk based approach to the concept approval process)

〈표 6-2〉 스웨덴 Sida 조사 · 연구 영역 및 Key Questions

Areas	Key Questions
Part 1. Background Information	
Basic information of Sida's ODA	**[ODA volume through Sida]** – What is the total amount of ODA through Sida in 2012? – What percentage of Swedish bilateral aid does Sida execute in 2012? [ODA delivery channels through Sida] – According to Open aid, all delivery channels are mainly multilateral organisations (30%), Public Sector (21%), National NGOs (14%), International NGOs (10%), Local NGOs (4%), Unspecified and Others. Do you have any standards to decide the percentage of aid allocation to different types of delivery channels? – Are there any cases Sida directly implement a programme or project to partner countries? If so, what percentages of aid does Sida allocate to direct project delivery?
Changes in Aid Environment in the late 2000s	**[Background: Changes in aid environment by global or internal agenda)** – What are the significant changes Sida has made since OECD DAC Peer Review was conducted in 2005 and 2009 respectively? – What are the significant changes Sida has recently made in 2012–2013? – (If any) How did the political or institutional momentum created for strengthening or improving a role of Sida in terms of strategy establishment and program/project implementation? **[Background: Organizational Change and Aid Reform]** – What were the reasons of organizational structure change in 2005 and 2011? In 2005, Sida's organisation mainly consists of three pillars such as sector, regional and intra–agency functions and in 2008, three pillars turned to policy, management and operations departments, and not Sida has 10 horizontal departments. Could you please explain what has made this organisational change? – Could you please elaborate Sida's organisation structure? For instance, what kinds of/how many sections or units are there within 10 departments? – What is the main role of Planning and DG's Secretariat which supports Director General but is independent from other departments? – Do you have a certain strategy to prepare for the future plan of organisation restructure in terms of devolution (since Sida is planning to increase the number of employees in field office to 40%)?
Part 2. Sida's Policies and Strategies	
Major policies and strategies	**[General]** – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties of establishing 'Policy for Global Development (2003)'? Since 'Policy Coherence for Development' approach introduced within the policy document, what are the major changes in policy/strategy formulation and aid programs? (advantages/challenges) – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for establishing the 'Swedish Guidelines for Cooperation Strategies' in 2010? What is the major impact of the document at an agency as a whole/HQ/Country office?

	(advantages/challenges) – What are the main reasons for making 'Global Challenges – Our Responsibility Sweden Communications on Policy for Global Development' in 2008? Moreover, what are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for it? What was the major impact of the strategy at an agency as a whole/HQ/Country office? (advantages/challenges) – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for establishing the 'Action Plan on Aid Effectiveness' in 2009 and what are the significant changes since it was established? **[Midterm/Annual Budget–Program Planning/ Increasing Predictability]** – Could you please introduce Sida's 'Aid Policy Framework' which is recently established? What changes have been made compared to the previous plan? – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in terms of annual/midterm budget planning? What is the institutional mechanism to guarantee predictability of mid–term budget? – What is the mechanism of budget distribution, coordination and approval? Who is the final approver of budget planning for each Program / country program respectively? – How do you make decision about aid allocation by country in practice considering 'proportionality' of the aid allocation? – When do you inform partner countries of the amount of budget and what are the next procedures after notification? (Issues of Devolution, HQ–Country Office division in Philippines, Indonesia, the Pacific Partnerships for Development) **[Regional/Country Strategy]** – Could you please introduce your new country cooperation strategy 'New Results Country Strategy'? What are the main reasons your organization has changed the form of country strategy? – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Country Strategy (used as a basis to make a Country Plan and Country Plan? – What are the main contents of new country strategy? Does new country strategy involve sector priority? – Who reviews and approves 'Country Strategy and Country Plan' which is written by a field officer? (Strategy alignment, operational level priority issues,a uthority/duties and responsibility, quality control, result management, etc.) – Who reviews and approves 'Country Strategy' within Sida headquarter and Ministry of Foreign Affairs (Please explain in details)? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in conducting annual Country Strategy performance evaluation? How does it relate to an each program evaluation? – Does a separate Regional Strategy exist other than Africa (Sweden and Africa— a policy to address common challenges and opportunities, 2007)? **[Thematic/Sectoral Strategy]**

	– How many thematic or sectoral strategies does Sida have at the moment? – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Thematic/Sectoral Strategy at ministry as well as agency level respectively? – Who reviews and approves thematic strategy? (Strategy alignment, operational level priority issues, authority/ duties and responsibility, sector specific– quality control, sector–specific result management, etc.) – How do you utilise thematic/sectoral strategy when supporting programmes and projects?
Part 3. Sida's Overall Program Life Cycle	
Overall Program/ Project Life Cycle	– (New contribution management system) Could you please explain about new contribution management system? In addition, what are the main reasons your organisation developed a new system and what are the differences between previous management system and current one? – (Characteristics of each program/project stage) How do Sida' s major aid policies reflect each stage of a whole program? (Discuss in details based on each strategy's application into each level of programs). – (Segregationofduties) How is segregation of duties for each stage of the program/projectwithin/ outsideofSida? (e.g.between Sida and partner countries/ departments in charge of policy and program within Sida/evaluation and program within Sida) – (QualityofPrograms) How does segregation of duties affect the quality improvement of programs (For example, goal achievement in major policy agendas, quality control, performance management and monitoring)? – (Utilisation of external advisors/consultancy) What are the roles of external advisors and consultancy firms for each stage of the program? In addition, what is the role of Sida (For instance, administrator or performance managers)? – (Working with Partner System) Since Sida prioritised 'use of partner countries system in its 'Action Plan on Aid Effectiveness in 2009, what have changes in terms of overall program life cycle?
Program Formulation and Planning	**[New Program Formulation and Planning]** – What is a general procedure of formulating a new program? – Are there any changes made of Sida at Work: A guide to principles, procedures and working methods in relation to program formulation and planning?? (FYI–we have referred to 'Sida at Work: A guide to principles, procedures and working methods' published in 2005) – Could you please elaborate a procedure of policy dialogue with partner countries in formulating a new program at the initial preparation stage? (including the frequency and main body of policy dialogue) – Could you please elaborate a review as well as approval procedures of 'Assessment memo' as well as 'Contribution Agreement' in In–depth preparation stage? (Including which department/personnel in charge / rules or guidelines in approval? – Could you please explain the procedure and segregation of duties of setting a basis for evaluation at the program formulation and planning

	stage? In addition, what is segregation of duties (review, approval and etc.) in terms of quality assurance of the program/project? – Could you please elaborate how you utilize Sida's Rating System (SiRS) and the PLUS system at formulation and planning stage?
Program Implementation	**[General Procedures]** – Is there a guideline to describe an overall procedure of program implementation? – (if any) What are their implementation procedures and segregation of duties (in detail) (ministry–agency–field office levels–cooperation partner respectively)? – (if any) What were the procedures, time periods and segregation of duties (in detail) (ministry–agency–field office levels respectively) in making such a guideline? – In particular, what are the considerations in implementing Programs? (For example, social and environmental considerations)? – Could you please give us a good example amongst Sida Programs which can describe a general Program cycle? **[Procurement]** – What is the scope of procurement and its system related rules and guidelines and what are the size, roles and organization of the procurement department? – I was wondering if the same rules and guidelines are applied for domestic as well as international tendering. If not, could you please explain what it is and why? – What standards and procedures exist in order to identify procurement dependent on types of procurement (appraisal/approval)? – What is the current level of use of partner country's public financial management (PFM) and procurement systems? – Do you have any plans or provide any technical assistance to improve partner country's public financial management (PFM) and procurement systems?
Result–based Management	**[Result–based Management]** – Could you please describe a whole process of result–based management from a stage of project formulation to that of project completion? Please explain with what types of result based–management mechanism are established at each stage(formulation–design–implementation–evaluation) – Could you please elaborate a result–based management system in terms of intervention points, segregation of duties (headquarter or field office), documentation and guidelines for requirements at each project stage? – Could you please explain the background of why/how Sida has been changing/developing a result–based management system since Sida recognized importance on a result–based approach? – Have there been any difficulties/problems in changing/developing the management system? (If any) What were the difficulties or problems Sida faced with and how Sida responded to the problems? – Does Sida think that a current management system is successfully embedded into Sida staff's work in terms of result–based management? If so, what are the main points that make it possible? If not, what are Sida's future plans to improve it?

Program Monitoring and Evaluation	**[M&E system]** – What is a general M&E implementation system (departments in charge of M&E, segregation of duties within departments, degree of authorization by ministry–agency–field offices)? – What are the reasons SADEV has closed down and how it will affect a general M&E system? – Could you please explain the role of an Expert Group of evaluation and analysis and how they work with Sida's evaluation team at headquarter and field offices? – What are the time periods, procedures, standards and significant considerations to plan and determine M&E? – Is 'Looking Back, Moving Forward Sida Evaluation Manual 2nd revision published in 2007' an only guideline for performance management and monitoring of individual programs (is it mandatory/recommended to comply with)? Is there any revised version of Evaluation Manual since 2007? – What changes have been made in terms of M&E system since there was an evaluation of 'Sida's evaluation on projects' made in 2008 (referring to 'Are Sida Evaluations Good Enough?') followed by 'Strategic Evaluation Plan' introduced in 2012? – Do you have any guidelines or documents for Program evaluation appraisal? (If any) Is it mandatory? - How do you utilize and manage practical guidelines which were made for performance management and monitoring of Programs? **[M&E procedures]** – How is the segregation of duties comprised for performance management and quality control of programs? – What is the percentage of participation of external evaluators/ consultancy firms in program monitoring and evaluation? Could you please explain their roles and scopes of involvement in details (ex. Framework agreement)? – How do you quality control of external experts or advisors? – What is a procedure to disclose evaluation reports and are there any rules and guidelines for disclosure? – What is the management's response to the result of project evaluation? Is there any official procedure to reflect management's response to the strategy or next project formulation?

〈표 6-3〉 프랑스 AFD 조사 · 연구 영역 및 Key Questions

AFD's Key Strategy and Program System: Key Characteristics and their Implications	
Research Areas	Key Questions
[Background : Changes Since 2004 AFD Reform	
Changes in aid environment	[Background: Changes in AFD roles in French ODA environment) – How is the role of AFD changing in France challenged by difficulties due to recent economic crisis in Europe? What are the effects of exterior changing factorson main ODA strategy and prior agenda of AFD? – How is the big flow of policy development and project implementation system of AFD? – What are specific characteristics at policy–project system of AFD, compared to other aid agencies? [Background: Organizational Change and AFD Reform – What were the reasons of organizational change and aid policy reform especially since 2004? What other changes have been made since the publication of OECD–DAC Peer Review 2008?
[AFD's Policies and Strategies] Discuss the clarified work–level and functional accountabilities between departments that are in charge of policy/strategy/sectoral/thematic issues and operations and delivery.	
Major policies and strategies	[General] – What was the (1) background of establishing a mid–long term development strategy– [Development Cooperation: A French Vision. Framework Document] (2011), (2) procedures, (3) time period of preparation? What was the positive effect from implementing process of Development Framework? What are current challenges? – What was the (1) background of establishing 2011–2016 STRATEGY ORIENTATION PLAN (POS3), (2) procedures, (3) time period of preparation? What was the positive effect from implementing process of Development Framework? What are current challenges? – What was the (1) background of establishing DPT (CROSS–CUTTING POLICY DOCUMENT)(2008), (2) procedures, (3) time period of preparation? What was the positive effect from implementing process of Development Framework? What are current challenges? [Midterm/Annual Budget–Program Planning/Increasing Predictability] – France developed The Institutional Act on Finance Legislation (LOLF) in 2006 for French ODA commitment. What is the (1) role of the Law, (2) procedure, (3) binding power of LOLF? – What are the (1) procedures, (2) time perod and (3) segregation of duties in terms annual/midterm budget planning? What are the institutional mechanism to guarantee predictability of mid–term budget? – What is the mechanism of budget distribution, coordination and approval? What is the final approver of budget planning for regional/sectoral projects? – AFD provides 3 schemes of aid support (grants, loans, mixed). How do you make decision about aid schemes by country/sector in practice?

	– When do you inform partner countries of the amount of budget, and what are the next procedures after notification? Is there a space for negotiation for partner country about the scheme/the amount of budget? [Regional/Country Strategy] AFD categorizes 4 major partner groups according Development Framework, and 2 of main groups are LCDs in Sub–Saharan Africa and Mediterranean countries. – What are the reasons and specific standards of selecting those partner countries? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing regional/country strategy? – Who/which department makes the regional strategy? How is the regional/country strategy connected to sectoral/thematic/cross–cutting strategies in partner countries? – What are the roles of AFD field office, French Embassies in establishing country strategy? **[Sectora/Thematic/Cross–cutting Strategy]** As of 2013, AFD has 7 sectoral/thematic strategies (time–span 3~5 years respectively), and 10 thematic guidelines. – Who/which department is responsible for establishing the strategy and guidelines? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing regional/country strategy and guidelines? – Who reviews and approves sectoral/thematic strategy?
[AFD Reform Agenda and the Changes in Overall Program Life Cycle]	
Overall Project Life Cycle	– (Characteristics of each Program stage) How do AFD's major aid policies reflect each stage of a whole program? (discuss in details based on each strategy's application into each level of programs) – (Segregation of duties) How is segregation of duties for each stage of the Program within / outside of AFD? (e.g.between AFD and partner countries / departments in charge of policy and Program within AFD / evaluation and Program within AFD) – (Quality of Programs) How does segregation of duties affect the quality improvement of Programs (For example, goal achievement in major policy agendas, quality control, performance management and monitoring)? – (Utilisation of external advisors/consultancy) What are the roles of external advisors and consultancy firms for each stage of the Program? In addition, what is the role of AFD (For instance, administrator or performance managers)? – (Working with Partner System) AFD is known for utilizing Partner System especially in the process of procurement. What are the procedures, roles of AFD/Field office/Partner country/Consultancy?
Project Formulation and Planning	**[New Project Formulation and Planning]** – What is a general procedure of formulating a new project? Are there any changes since the most AFD reform in 2004? – Could you please elaborate a procedure of policy dialogue with parner countries in formulating a new Project? (including the frequency and main body of policy dialogue) – What are roles of Regional Unit and Operations Unit when formulating a new Project? How are these 2 units support in project implementation?

Program Implementation	**[General Procedures]** – Is there a guideline for formulating a new Project? Are there any changes due to AFD reform? – According to AFD project implementation information, AFD does not implement the project by itself, instead it provides development fund (in forms of grants, lonas, mixed) when partner country proposes a project plan. What are the procedures, time periods and segregation of duties (in detail) in reviewing the Project proposal? – Who is responsible for implementing the Project? And what are segregation of duties in AFD/Parter country/Consultancy? – AFD considers development funding provision important, what is the background for this decision? – Apart from development funding (grants, loans, mixed), are there other ways of aid? – What are considerations in implementing projects? (For example, social and environmental considerations)? **[Procurement]** – What is the scope of procurement and its system related rules and guidelines and what are the size, roles and organization of the procurement department? – Are the same rules applied to the domestic procurement as well as international procurement? – Are there guidelines, uniformed documents for bidders (consultancies, experts, etc.)? And what are the binding power of the guideline and documents? – What kind of quality control system of procurement does AFD have, and how does it work? – What is the level of use of partner country's public financial management (PFM) and procurement systems? – Do you provide any technical assistance to improve partner country's public financial management (PFM) and procurement systems? – What are distinctive characteristics in AFD procurement system, compared to different agency (Ex, EU)?
Program Monitoring and Evaluation	**[M&E system]** – What is a general M&E implementation system (Evaluation Unit, segregation of duties within departments, degree of authorization by ministry–agency–field offices)?] – What are the time periods, procedures, standards and significant considerations to plan and determine M&E? – Are there any detailed guidelines for performance management and monitoring of individual projects (if any, is it mandatory/recommended to comply with)? – What challenges Evaluation Unit faces in terms of quality control of M&E? – AFD publishes a series of documents regarding different scopes of projects. What are purposes of publishing this series? – AFD evaluation unit is small in size (10 staff), compared to other aid agencies. How does the evaluation unit manage the evaluation of projects, and what are segregation of duties?

	– In 2008, France spent 0.06% of bilateral aid on evaluation appraisal. What are reasons for conducting relatively smaller number of evaluations, compared to other agencies? Do you plan to expand the budget on evaluation appraisal? – In regarding the size of the evaluation unit, how is the scope of utilizing external experts in M&E? – Is there any guidelines or indicators in project evaluation apprasal? (If any), is it mandatory? – How do you utilise and manage practical guidelines which were made for performance management and monitoring of projects? **[M&E procedures]** – How is the segregation of duties comprised for quality control of projects? – How many projects go through evaluation apprasals? what are deciding elements for evaluation apprasal? – How is the role and participatory scope of external experts and consultancies? – AFD has own External Evaluation Committee to appraise the evaluations. What are roles, frequency of their meeting? – What are procedures and scope of publication and obligations of evaluation results of projects? – If there are any challenges/difficulties in conducting M&E, what are the scope and what kind of effors do you make?

<표 6-4> 일본 JICA 조사·연구 영역 및 Key Questions

Research Areas	Detailed Questions
Research Area 1 Key Policies and Strategies	[JICA's Key Strategy] – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties of establishing 'JICA's Path for Development Activities: Priority Issues for Development Cooperation'? – What are main reasons of background of introducing 'JICA's 3S Strategy (Speed up, Scale–up, Spared–out)? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency/department level) for establishing the strategy? How 3S strategies differ from western oriented approaches of strong international/national level of policy harmonization and program alignment? [Regional/Country Strategy] – What is the significance of having a regional strategy such as JICA' s support to ASEAN? How does your agency ensure the linkages between the ASEAN Strategy and country strategy in the designated region? (example–2013 ASEAN–Myanmar)What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties (ministry/agency level)in establishing Regional Strategy? – What are the updated of changed (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Country Assistance Strategy (CAS) since 2010? – How do you utilize the Analytical Works (AW) while developing CAS? What are the benefits and challenges in utilizing AW since its introduction? – Who reviews and approves 'Country Strategy' within JICA headquarter and Ministry of Foreign Affairs? What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in conducting annual Country Strategy performance evaluation? How does it relate to an each program evaluation? [Thematic/Sectoral Strategy] – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in establishing Thematic/Sectoral Strategy at agency level? Who reviews and approves thematic strategy (currently there are 41 thematic guidelines)? (Strategy alignment, operational level priority issues, authority/ duties and responsibility, sector specific– quality control, sector–specific result management, etc.) – Provide us one of two best practice of the harmonizing between Thematic/Sectoral Strategy (health, rural dev, economic dev, etc), PBA strategy and operational practices (other than the case of Ghana) [Midterm/Annual Budget–Program Planning/ Increasing Predictability] – What are the (1) procedures, (2) time period and (3) segregation of duties in terms of annual/midterm budget planning? What is the institutional mechanism to guarantee mid–term budget? (refer to the New JICA's Agenda Decision Procedure) – What is the mechanism of budget distribution, coordination and approval?

Overall Program/ Project Life Cycle	[Discussion on various implementation strategy based modality] what are distinctive implementation methods of T/C, grant, loan and what are division of labor? (e.g. TC: common implementation system b/t HQ and country office, loan: Country office leading, HQ assit, grants: HQ leading and country office assist). In each modality, what is the intervention/ contribution point of partner countries? [Characteristics of each program/project stage and Segregation of duties] How do JICA's major aid policies reflect each stage of a whole program? (Discuss in details based on each strategy's application into each level of programs).
Research Area 2 "Agenda" (Project) Formulation and Planning	[New "New JICA's Agenda" Formulation and Planning] – What is a general procedure of formulating a new Program? (in terms of "speeding up" and "spread-out" in comparison to PBA/e.g. simplified government request procedure) – Are there any changes made of JICA at Work: A guide to principles, procedures and working methods in relation to program formulation and planning?? (FYI–we have referred to 'JICA at Work: A guide to principles, procedures and working methods' published in 2005) – Could you please elaborate a procedure of policy dialogue with partner countries in formulating a new program at the initial preparation stage? (including the frequency and main body of policy dialogue) – (PS) What are the recent challenges of conducting seamless preparatory study s and detailed design (D/D) by the same agency to expedite the time for construction works
Research Area 3 Project Implementation	[General Procedures] – (if any) What are their implementation procedures and segregation of duties (in detail) written reports (ministry–agency–field office levels–cooperation partner, external specialists, respectively)? – (if any) What were the procedures, time periods and segregation of duties (in detail) (ministry–agency–field office levels, respectively) in making such a guideline? – In particular, what are the considerations in implementing Programs? (For example, social and environmental considerations)? [Procurement] – What is the scope of procurement and its system related rules and guidelines and what are the size, roles and organization of the procurement department? – If the same rules and guidelines are applied for domestic as well as international tendering. If not, could you please explain what it is and why? – What standards and procedures exist in order to identify procurement dependent on types of procurement (appraisal/approval)? – What is the current level of use of partner country's public financial management (PFM) and procurement systems?

	Do you have any plans or provide any technical assistance to improve partner country's public financial management (PFM) and procurement systems? [Other Issues] – **(Utilisation of external advisors/consultancy)** What are the roles of external advisors and consultancy firms for each stage of the program? In addition, what is the role of JICA (For instance, administrator or performance managers)? – **(Working with Partner System)** Since JICA prioritised 'use of partner countries' system' in its 'Action Plan on Aid Effectiveness in 2009, what have changes in terms of overall program life cycle?
Research Area 4 Project Monitoring and Evaluation	[New Guidelines and Quality Assurance] – What are the major changes between 2012 JICA Evaluation Guideline and 2013 JICA Evaluation Guideline? Introduce the updated Guidelines (2013) for performance management and monitoring individual project and the current challenges (level of mandatory and recommendation) – How does segregation of duties affect the quality improvement of programs (For example, goal achievement in major policy agendas, quality control, performance management and monitoring) and what is the significance of M&E unit in each stage of quality control? – What are the rrecent issues of evaluation in terms of scoring, ranking, issues of Loan/grant/TC/combined evaluation? [M&E system] – What is a general M&E implementation system (departments in charge of M&E, segregation of duties within departments, degree of authorization by ministry–agency–field offices)? – What are the reasons SADEV has closed down and how it will affect a general M&E system? – What are the time periods, procedures, standards and significant considerations to plan and determine M&E? – Do you have any guidelines or documents for Program evaluation appraisal? (If any) Is it mandatory? – How do you utilize and manage practical guidelines which were made for performance management and monitoring of Programs? [M&E procedures] – How is the segregation of duties comprised for performance management and quality control of programs? – What is the percentage of participation of external evaluators/consultancy firms in program monitoring and evaluation? Please explain their roles and scopes of involvement in details? – How do you quality control of external experts or advisors? – What is a procedure to disclose evaluation reports and are there any rules and guidelines for disclosure?/ What is the management's response to the result of project evaluation? Is there any official procedure to reflect management's response to the strategy or next project formulation?

Research Area 5 key policy–programme harmonisation	– Policy coordination department: roles, organisational type and implementation system – Practical strategies/mechanisms to tighten the linkage between policies and program/projects – Methods to reflect on the implications of the project evaluation on key policies

연구자료 사회개발 2013-03-258

타 해외 원조기관 정책 수립 및 사업수행체계연구

발 행 2013년 12월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000253-14