

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 선행 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 두에 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 다음과 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 호주국 제개발청(이하 AusAID)로 분류할 수 있다. 호주의 원조개혁의 일환으로 원조집행기관인 AusAID는 2010년 책임 집행기관으로서의 위상이 높아짐으로써 좀 더 적극적으로 원조 정책에 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 스톡홀름에 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 기관 의 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 경제 발전, 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, 컨설팅을 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

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

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 제 공 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 비취볼 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 컨설팅을 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 컨설팅을 통한 사업 발굴 및 기획, 심사의 노력이 필요하다. 또한 본부에서 급변하는 정책/전략적 변화가 해외사무소와 원활히 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 틀을 통해 성과 관리와 품질 관리의 동시 수행이 가능할 것이며, 이를 위해 품질 관리 담당자 선정 및 가이드선 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.