ISBN 978-89-6469-017-8 13320

KOICA 한국국제협력단
461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
Tel. 031-7400-114 Fax. 031-7400-655
http://www.koica.go.kr

연구자료 정책연구 2011-02-012
현장중심의 개발협력 방안 : KOICA 무상협력 사업을 중심으로
한국국제협력단

연구자료
정책연구 2011-02-012

현장중심의 개발협력 방안
KOICA 무상협력 사업을 중심으로

2011. 1

KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

현장중심의 개발협력 방안 :
KOICA 무상협력 사업을 중심으로

2011. 1.

저자

정 우 진

(E-mail : wjung@@koica.go.kr)

▸ 주요 경력

- 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원 (2009년~현재)
- 서강대, 이화여대 국제대학원 강의
- UNICEF New York, Division of Policy and Practice Consultant
- Harvard University, Malcolm Winner Center for Social Policy, Research Fellow

▸ 주요 연구실적

- Catalyzing Development: A New Vision for Aid, 2011, Brookings
- 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램, 2010, 한국국제협력단
- Analysis of Impact Evaluation Systems for Exim Bank Development Assistance Loans, 2007 Harvard Kennedy School
- The Empowerment of Women from Excluded Communities in Bihar State, India, 2006 UNICEF

정 유 아

한국국제협력단 정책연구실 과장

(E-mail : youa@koica.go.kr / TEL : 031-740-0491)

▸ 주요 경력

- 한국국제협력단 근무 (2000년~현재)
- 영국 University of Manchester, International Development Policy & Management 박사과정 재학

▸ 주요 연구실적 ·

- “국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안”, 「KOICA 개발정책 포커스」 4호, 2010, 한국국제협력단.
- “한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향”, 「KOICA 개발정책 포커스」 3호, 2010, 한국국제협력단.
- OECD/DAC 주요규범과 ODA 정책 개선방안(공저), 2010, 대외경제정책연구원.
- “한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제”, 「국제개발협력」 No.2, 2009, 한국국제협력단.

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인
입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

목 차 ····· 4
색 인 ····· 9
국문요약 ····· 11
EXECUTIVE SUMMARY ····· 21
연구핵심 찾아가기 ····· 39

I. 연구배경 ····· 40
1. 연구목적 ····· 40
2. 연구의 구성 및 한계 ····· 42

Ⅱ. 현장화의 정의, 요소 및 결정요인 ····· 44
1. 용어 정의 ····· 44
(1) 현장화의 정의 ····· 44
(2) 기타 용어 정의 ····· 45
2. 현장화의 요소 ····· 47
3. 현장화의 효과, 장·단점 및 수준 결정 요소 ····· 48
(1) 현장화의 당위성과 효과 ····· 48
(2) 장·단점 ····· 49
(3) 가치변화 ····· 51
(4) 분권화 수준 관련 고려사항 ····· 51

Ⅲ. KOICA의 현장화 현황 ····· 54
1. 정책 ····· 54
2. 업무 분장 ····· 55
(1) 업무 분장 ····· 55

(2) 해외사무소 현황 및 업무 ····· 57
3. 현지자원 활용 ····· 67
(1) 인력활용 ····· 67
(2) 수원국 시스템 및 네트워크 ····· 72
(3) 현지 파견 한국 개발협력 유관기관과의 네트워크 ····· 73
4. 분권화 지원시스템 ····· 75
(1) 본부의 조직체계 ····· 75
(2) 의사소통, 지식관리 및 직원 교육 ····· 76

Ⅳ. 타 공여국 현장화 동향 및 시사점 ····· 80
1. DAC 공여국의 현장 중심 원조 개관 ····· 80
(1) 현장화 정도 ····· 80
(2) 분석 사례 및 현지조사 대상국 선정 배경 ····· 82
2. DAC 공여국의 현장화 사례 및 시사점 ····· 84
(1) 현장화 정책 및 규정 ····· 84
(2) 업무 분장 ····· 89
(3) 현지자원 활용 ····· 104
(4) 현장화 지원 시스템 ····· 131
3. 현장화 모형 ····· 142

Ⅴ. KOICA의 현장화 전략 ····· 144
1. KOICA의 현장화 로드맵 ····· 144
(1) 1단계 ‘본부보조형’ ····· 149
(2) 2단계 ‘전략-실행 분업형’ ····· 153
(3) 3단계 ‘사무소 권한형’ ····· 157
(4) 4단계 ‘현지 전략형’ ····· 160
2. 현장화와 변화관리 ····· 164
(1) 업무 사이클과 업무분장 ····· 164
(2) 현지 인력의 구성 및 규모 ····· 165

Ⅵ. 결 론 ····· 168

별 첨 ····· **171**
첨부 1. 베트남 소재 공여기관 면담 리스트 ····· 171
첨부 2. 설문지 ····· 173
첨부 3. DFID 베트남 사무소 직급별 프로젝트 승인액 ····· 182
첨부 4. DFID 베트남 사무소 핵심능력 프레임워크 ····· 183
첨부 5. DFID 베트남 사무소 임금, 휴가 및 의료 혜택 ····· 185
첨부 6. AUSAID 베트남 사무소 조직도 ····· 189
첨부 7. AUSAID 표준직무서 샘플 : PROGRAM MANAGER ····· 190
첨부 8. 영국의 조직 성과 틀
(CORPORATE PERFORMANCE FRAMEWORK) ····· 192
첨부 9. 품질 관리를 위한 덴마크(DANIDA/SOUTH GROUP)
본부의 지원 ····· 193

참고문헌 ····· **195**

〈 표 목차 〉

[표 1] 탈집중화 대 분권화 ····· 45
[표 2] KOICA 원조 활동 사이클과 단위 측면에서 본
본부와 사무소의 업무분장 ····· 55
[표 3] KOICA 해외사무소 및 주재원 설립 지역, 국가, 파견직원 ····· 58
[표 4] 해외 사무소 파견자 직급 및 직함 ····· 59
[표 5] KOICA 해외사무소 파견 비율 (‘06-‘10년) ····· 59
[표 6] 해외사무소 업무 ····· 62
[표 7] 업무당 할당 시간 ····· 64
[표 8] 중요 업무와 역량의 차이 ····· 65
[표 9] 해외사무소 1인당 사업량 변동 추이 (‘06-‘10년) ····· 67
[표 10] DAC공여국과 KOICA 사무소의 사무소당 현지인력 비율 비교 ··· 68
[표 11] 직급별 평균 현지 직원 수 ····· 70

[표 12] 공여국별 국가별 현지고용원 임금 ····· 71
[표 13] DAC 공여국의 분권화 정도 ····· 81
[표 14] 공여국별 수원국 공공재정 및 조달 시스템 이용 ····· 107
[표 15] 베트남에서 공여국 기관별 일반 예산 지원 2006-2008 ····· 108
[표 16] 베트남 주 공여그룹의 원조목적 코드별 지원 2006-2008 ····· 110
[표 17] 분권화 수준에 따른 요소 별 현지 자원 활용도 ····· 116
[표 18] DFID 베트남 사무소 연봉수준 및 등급 체계 ····· 119
[표 19] Ausaid 베트남 사무소 연봉 수준 및 등급 ····· 124
[표 20] DAC 공여국의 분권화 모형 ····· 143
[표 21] DANIDA의 분권화 과정 ····· 146
[표 22] 일본의 분권화 과정 ····· 146
[표 23] KOICA 현장화 로드맵 ····· 147
[표 24] Work Flow Chart에 따른 신규 사무소 업무 ····· 164
[표 25] DAC 동료심사 내용 중 분권화 관련 항목 ····· 169

〈 그림 목차 〉

[그림 1] 현장화 관련 용어간의 관계 ····· 46
[그림 2] 현장화의 요소 ····· 48
[그림 3] 중앙집권화 대 분권화의 장단점 및 현장화 수준 결정 요소 ····· 53
[그림 4] KOICA 프로젝트 사이클 별 사무소의 역할 ····· 57
[그림 5] DAC 공여국의 현지 사무소 파견 비율 ····· 60
[그림 6] DAC 공여국의 본부인력 대 현지인력 비율 ····· 61
[그림 7] 해외사무소 조직도 : 베트남 사례 ····· 62
[그림 8] 필리핀 대사관 경제팀 ····· 74
[그림 9] 섹터체제에서 지역체제로 전환 ····· 75
[그림 10] 분권화 메커니즘 :
정책 지침, CAS수립, 집행 및 모니터링, 감사 및 평가 ····· 85
[그림 11] DAC 15개 공여국 본부-사무소 업무분장 ····· 89

[그림 12] 업무분장 : CAS 수립, 집행 및 모니터링, 감사 및 평가 ····· 91
[그림 13] CAS 형성과정에서 본부와 사무소 역할 : 덴마크 사례 ····· 94
[그림 14] 원조 사이클별 업무문장 : 정부-JICA-수원국 ····· 101
[그림 15] 네팔 JICA 사무소 조직도 및 현황 ····· 125
[그림 16] JICA 본부의 사무소 지원 체계 ····· 139
[그림 17] 현장화 모델별 인력 구성 및 수 ····· 166

색인

ㅂ

분권화 지원 시스템, 47
분권화(Decentralization), 44
비집중화(Deconcentration), 44

ㅇ

업무 분장, 47

ㅈ

정책, 47

ㅍ

피라미드(Piramide)
네덜란드의 정보공유 시스템, 133

ㅎ

현장화, 12, 44
현지 자원 활용, 47

C

Country Assistance Paper: CAP
일본의 국가지원 계획, 85
Country Assistance Strategy: CAS
국별지원전략, 40
Country Strategy Paper: CSP
아일랜드의 국별지원전략, 97
Creditor Reporting System: CRS
원조목적코드, 110

D

Development Partnership Arrangement: DPA
영국의 국별지원전략, 95
Development Partnership Strategy: DPS
호주의 국별지원전략, 99
Direct Aid Program: DAP
호주의 직접원조 프로그램, 100

E

Education For All: EFA
보편적 교육 프로그램, 111

❻
General Budget Support: GBS
일반재정지원, 108

❿
KOMIS
국제협력 통합원조관리 시스템, 76

❶
Local Grant Authority: LGA
덴마크의 현지 직접 원조, 94

❷
Performance Reporting
Information System: PRISM
영국의 성과 보고 정보 시스템, 133
Poverty Reduction Support
Credit: PRSC, 111
Program-based approach: PBA
프로그램형 원조, 49
Public Service Agreement: PSA
영국의 공공서비스 계약, 134

❸
Sector-Wide Approaches: SWAps
섹터지원프로그램, 111

국문 요약

제 1장 연구배경

연구의 목적

- 국·내외에서 원조 효과성을 제고하기 위한 주요 정책방향으로 제시되어 온 '성과중심, 현장중심의 ODA' 전략 중, 현장중심의 개발협력을 KOICA에서 구현하기 위한 방안을 제안하는데 목적이 있음.

연구의 구성

- 1장은 연구목적과 범위를 설명하고, 2장은 현장화의 개념과 요소 및 장·단점, 그리고 분권화 정도에 영향을 미치는 요인에 대해서 설명

- 3장에서는 앞장에서 정의된 개념과 요소에 따라서 KOICA의 현장화 현황에 대해서 상술

- 4장에서는 타 공여국들의 현장화 전략 및 실행기제에 대한 분석을 바탕으로 현장화의 4단계 유형을 모형화하여 제시하고, KOICA에 주는 시사점을 논의

- 5장에서는 KOICA의 현장화 현황 및 한국 ODA만의 특수한 상황, 현장화 4단계 모형 등을 종합적으로 고려하여, 2020년을 목표로 하는KOICA의 단계별 현장화 방안을 제시

- 마지막으로 6장에서는 성공적인 원조사업의 현장화를 뒷받침해 줄 수 있는 현장화 지표의 설정과 모니터링, 평가 방법에 대한 논의로 연구를 결론지음.

제 2장 연구의 구성 및 한계

현장화의 정의

- “현장화”란 KOICA의 사업기획과 수행이 본부 중심에서 현지 중심으로 운영체계가 전환하는 것을 의미하며, 탈집중화(Deconcentration)를 확대하고 궁극적으로 분권화(Decentralization)를 달성해 가는 과정

- “현장화”를 통해, KOICA 본부의 기능은 전반적인 전략관리 및 가이드라인 제정, 품질관리, 의사소통 및 지식관리, 조달시스템 관리 등 해외사무소를 지원하는 방향으로 재편 필요

- 한편, 해외사무소는 수원국 국가지원전략(CAS)을 수립하고, 이를 실행하기 위하여 주요한 인적·물적 자원관리 전반을 담당하는 역량 구축 필요

현장화의 제도적 요소

- “현장화”와 관련된 연구문헌을 기초로 한 본 연구진의 분석에 따르면, 원조사업의 현장화는 다음의 네 가지 제도적 요소와 관련됨.

- 첫째, 현장화를 제도적으로 구현하기 위한 ‘정책 및 규정’의 정비

- 둘째, 현장화를 실현하기 위해 본부와 사무소간 역할 분담을 구체화하는 ‘업무분장’ 체계 정비

- 셋째, 현지에서 활용 가능한 인적자원, 네트워크 및 시스템을 포괄하는 ‘현지자원 활용’ 체계의 구축

- 넷째, 현장화를 지원하기 위한 본부의 사무소에 대한 ‘지원 시스템’ 마련

현장화의 장·단점 및 결정요인

- 현장화는 수원국의 개발 환경(Context)과 요구(Needs)에 부합하는 원조를 제공하는 데 있어 장점이 있으나, 정책일관성 유지 및 기관의 명성 관리, 부패 위험 관리 등의 비용이 증가한다는 점을 고려해야 함.

- 성공적인 "현장화"를 위해서는, 권한을 현장으로 위임하는데 필요한 유연하고 개방적인 조직문화로 전환이 필요하며, 국익보다는 수원국의 개발성과에 중심을 두는 정책적 가치관의 변화도 요구됨.

- 현장화는 기존의 중앙집권화가 높을수록, 수직적 문화일수록, 원조가 분절화 되어 있을수록 어려우며, 조직 규모가 너무 작은 경우 본부에 최소 인원배치를 해야 한다는 면에서 현실적이지 못할 수 있음.

제 3장 KOICA의 현장화 현황

KOICA의 현장화 현황

(1) 현장화 정책

- 최근 마련된 'KOICA 선진화 계획'에 현장화가 주요 전략으로 채택되었으나, 아직까지 현장화에 관련된 구체적 중기 정책문서가 마련되지 않음.

- 분권화의 핵심적 도구가 되는 국별지원전략(CAS) 프로세스도 한국 ODA 차원에서 아직 정비되지 않음.

(2) 업무분장

- '원조개입 단위', '원조사이클', '재정적 권한' 등 다양한 관점에서 분석한 업무

분장 현황은 모두 본부 중심적, 혹은 본부 주도적이라고 요약할 수 있음.

- 사무소의 주요 업무는 프로젝트 실행 및 봉사단 지원이며, 기획 및 파트너십 역량 강화가 요구됨.

(3) 현지자원 활용

- KOICA의 해외사무소 개설 수 및 본부 인력 대비 해외사무소 파견인력 비율은 DAC 평균에 근접했으나, 중점협력국을 기준으로 할 때 사무소당 파견인력 수에서는 DAC 평균 : KOICA = 7.2명 : 2.6명에 그치고 있어, 향후 사무소당 파견인력 수의 증가를 통해 규모의 경제와 전문화를 제고할 필요가 있음.

- 현재 현지직원은 대부분 행정보조 역할을 하고 있음을 고려할 때, 향후 본부 파견인력이 현지인력의 교육 및 전문 업무지도에 상당한 노력을 할애할 수 있는 초기 투자시간을 고려하지 않으면, 평균 2.6명이라는 사무소당 파견인력 규모로 현지 전문인력의 활용을 기대하기는 어려움.

- 파리선언 모니터링 서베이에서 드러난 바와 같이 현지 수원국 시스템 이용도 및 PBA 등을 통한 타 공여국과의 공동 지원이 취약

- KOICA 사무소의 현지인력 활용 및 현지 유관기관과의 네트워크 활용은 미약한 상황이며, 의사소통 및 교육 등 여러 측면에서 본부의 현장화 지원 시스템도 취약함.

(4) 지원 시스템

- 본부 파견직원의 의사소통 및 지식관리는 한글 KOMIS를 통해 원활한 편이나, 현지 직원의 접근은 제한됨.

- 화상회의 시스템, 본부차원의 현지 직원 교육 매뉴얼 및 컨텐츠가 부재하며, 현

지근무에 대한 인센티브 및 성과평가 도구 재정비 필요

제 4장 타 공여국 현장화 동향 및 시사점

DAC 회원국의 현장화 현황 및 시사점

- 2009년도 DAC에서 발간한 “DAC 회원국의 개발협력 시스템 분권화 정도 조사” 연구를 기초로 하여, 본 연구는 한국 ODA의 중점협력국이자 가장 많은 원조기관이 활동하고 있는 수원국 중 하나이며 원조효과성의 모범사례로 꼽히고 있는 베트남에서 8개 양자공여기관을 선정하여 현장화 전략 및 현황에 대한 심화 조사를 실시

- 8개 사례를 한국과 비교 분석한 결과, 현장화의 4대 요소별 시사점은 다음과 같이 요약됨.

(1) 현장화 정책

- 분권화에서 성과를 거두지 못하고 있는 공여국의 사례에서 CAS 수립 및 사업 수행에 있어서 해외사무소에 실질적인 의사결정 권한을 위임하지 않고 인력과 업무만 이관하는 것은 사무소 업무부담, 본부-사무소간 의사소통 및 인력파견 비용만 증가시킨다는 교훈을 찾을 수 있음. 반면 충분한 권한을 위임한 사례는 사무소에서 수원국 및 타 공여국과 수준 높은 정책대화가 가능함을 보여줌.

- 한국과 같이 원조 분절도가 높은 상황에서 분권화를 비교적 단기간에 달성하기 위해서는, 대내외에 현장화 수준의 목표를 명확히 제시할 수 있는 현장화 전략 문서의 마련이 필요하고, 동 전략문서에는 분권화의 목표 수준, 업무분장, 인력 관리, 지원 시스템 구축 계획이 포함되어야 함.

(2) 업무분장 체계

- CAS 수립 단계부터 해외사무소가 주도적인 역할을 하여 본부-사무소가 다년간 국가지원전략을 공동 수립한 후, 실행 단계에서는 유연한 연도별 예산조정을 포함한 실행의 전권을 사무소가 위임 받아 수행할 수 있도록 업무분장 체계를 구축해야 함.

- 현장화에 적합한 업무분장 체계의 운영과 사무소의 자율성을 지원하는 전사적 전략 일관성 제고를 위해서는, 본부가 "국가지원전략 수립 매뉴얼" 및 "성과관리방안(Resulting frameworks)" 등을 마련하여 현장 중심의 업무프로세스를 정립하고, 해외사무소에 합리적인 범위의 권한 위임을 하여 분권화의 효율성이 높아지도록 해야 함.

(3) 현지 자원의 활용도 제고

- 영어권 공여국에서는 현지인 활용이 상대적으로 용이하여, 프로그램 관리자 및 사무소 운영부문의 관리자 보직에도 현지인을 고용하지만, 비영어권 국가에서는 언어가 현장화에 큰 장애 요소가 되는 경향이 있음.

- 따라서 네덜란드의 경우처럼, KOICA에서도 사무소의 프로그램 관리자 및 사무소 행정 보직에 본부 파견자를 임명하고, 본부 파견자가 프로그램 단위 별로 여러 명의 현지전문가 및 행정보조원을 고용하여 협업하는 체계를 구축하는 것이 현실적 전략임.

- 장기적으로 가장 높은 단계의 현장화를 달성하고자 한다면, 덴마크 DANIDA와 같이 영어를 단내 공용어로 사용한다면 현지 고용원을 프로그램 관리자 보직에도 채용 가능할 것임.

- 그러므로, KOICA는 우선 CAS 프로그램 중심 체계에 부합하도록 본부파견 직원을 크게 "프로그램 운영관(Program Officer)" (프로그램당 1명)과 "행정주무

관(Chief Administrator)"으로 분류하여 파견하고, 프로그램 및 행정 업무 지원에 적합한 전문적 현지 직원의 채용을 늘여가는 것이 바람직함.

- CAS 프로그램 중심의 사무소 운영을 통해 원조에 있어 규모의 경제를 살리고 수원국 재정 및 조달 시스템 활용을 높이도록 함.

- 아울러, 수원국에 주재하는 한국 공공기관의 개발협업체계가 공관의 주재 하에 'ODA 협의체'라는 명칭으로 2010년도 하반기부터 구성되고 있으므로, 동 협의체의 기능을 잘 정비하여 한국의 원조분절화로 인한 현장화 인프라의 중복투자를 방지하는 것이 바람직함.

- NGO 사업에 대한 다년도 지원협약 활성화를 통해 현지에서 NGO와의 협업체계도 강화가 가능함.

(4) 현장화 지원시스템 구축

- 본부는 현지 직원의 업무 이해도 및 몰입도를 높이기 위해 규정집, 정책 가이드라인, 주요 매뉴얼, 모범 사례집, 원조 효과성 관련 가이드라인 등을 영문서 혹은 현지어로 배포해야 함.

- 본부-사무소간 의사소통 강화 및 지식공유를 위해 전산시스템을 정비하고 화상회의 시스템을 도입하는 것이 바람직함.

- 해외사무소 중심의 인사 및 성과평가 시스템의 개발과 직원교육 체계의 재구성도 필요함.

개발협력 현장화 모형

- 8개 사례 공여국의 현장화 전략 및 현황을 바탕으로 아래 표와 같이 현장화 모형을 도출할 수 있음.

- 동 모형에서 제시된 4개 유형, 즉 '본부 보조형'→'전략-실행 분업형'→'사무소 권한형'→'현지 전략형'을 'KOICA 단계별 현장화 로드맵' 구성에서 기준으로 활용함.

<table>
<tr><th>변수
모델</th><th>정책</th><th>업무분장</th><th>현지 자원</th><th>지원 시스템</th></tr>
<tr><td>현지 전략형
(덴마크, 영국)</td><td rowspan="2">- CAS 수립과 사무소 책임성 연계
- 분권화 정책 존재
- 분권화 기제 체계적
- 정책일관성, 정책대화, 파트너십 활용</td><td rowspan="2">- 사무소가 CAS 수립과 집행 및 모니터링 주도하며 높은 예산승인 권한 가짐</td><td>- 현지고용원 권한 및 비율 높으며 고용조건 우수</td><td rowspan="4">- 성과지표
- 인센티브
- 본부에서 섹터 및 지원전략 수립 자문
⇧
- 교육·훈련 프로그램
⇧
- 인트라넷 정보공유
- 화상회의
- 영문지침</td></tr>
<tr><td>사무소 권한형
(네덜란드, 아일랜드)</td><td rowspan="3">- 수원국 시스템 및 공동지원 방식 사용
- 사업규모 및 언어사용 제약
⇧
- 현지직원 보조기능
- 분절화 감소 위해 현지 협의체 활용</td></tr>
<tr><td>전략-실행 분업형
(스페인, 호주)</td><td>- CAS 수립에 공동책임</td><td rowspan="2">- 본부가 CAS 수립 주도하고 사무소는 실행. 사무소의 예산 승인 권한 낮음</td></tr>
<tr><td>본부 보조형
(일본, 캐나다)</td><td>- 사무소는 정책 책임성이 없음</td></tr>
</table>

제 5장~6장 KOICA의 현장화 전략 및 로드맵

KOICA의 현장화 전략

- KOICA의 단계별 현장화 목표 수준과 기간을 구성함에 있어 4가지 요인을 고려하여, KOICA의 단계별 현장화 전략을 제안함.

- 첫째, 모든 사무소에 무차별적으로 특정 단계의 현장화를 적용하는 것은 오히려 비효율성을 낳을 수 있으므로, 현지조직의 위상 및 규모에 따라 현장화의 목표를 차등 적용함. CAS를 수립하지 않는 비 중점 협력국이나 원조를 철수할 계획이 있는 출구전략국에는 1~2단계의 현장화 모델을 적용하는 것이 적합한 반면, CAS를 수립하고 대부분의 원조재원이 집중되는 중점협력국에는 3~4단계의 현장화 모델 달

성을 목표로 제시함.

- 둘째, 현장화가 제대로 이행되지 못한 공여국의 사례를 참조하여, 위험관리 체계 수립 기간 및 조직학습곡선을 충분히 고려한 '선 탈집중화 후 분권화 확대' 원칙을 적용함. 현장화를 먼저 추진한 다른 공여국의 경우 현장화에 5년 이상의 기간이 소요되었으며, 일본의 경우 CAS 및 프로그램 체제로 완전히 전환하지 못하여 아직도 현장화의 낮은 단계에 머물러 있음을 고려함. 한국 ODA도 높은 단계 현장화의 전제 조건인 CAS 및 프로그램 체제가 구축되고 안정화될 때까지 당분간 탈집중화 중심의 현장화를 추진하는 것이 적합함.

- 셋째, 조직차원의 변화관리 방안으로 KOICA에서 현재 운영하고 있는 MBO제도를 활용할 수 있도록 현장화 단계별 주요과제를 제시하였으며, 동 주요과제를 하향식(Top-down) MBO 과제'로 사용하면 장기간이 소요되는 현장화 관리를 체계화할 수 있고 조직 인센티브와도 연계가 가능함.

KOICA 현장화 로드맵 및 현장화 측정 지표

- 상기의 고려요인을 종합적으로 적용하여, 본 연구는 아래 표와 같은 'KOICA 현장화 로드맵'을 단계별로 상세한 설명과 함께 제안함.

- 동 로드맵의 진척도를 모니터링하고 평가할 수 있는 현장화 지표를 DAC 규범을 중심으로 제시함.

<table>
<tr><th colspan="2">단계
모델
연도
현장화</th><th>1 단계
본부 보조형
2011년
(탈집중화 ↑)</th><th>2 단계
전략-실행 분업형
2012-13년
(분권화<탈집중화)</th><th>3 단계
사무소 권한형
2014-17년
(분권화>탈집중화)</th><th>4 단계
현지 전략형
2018-20년
(분권화)</th></tr>
<tr><td rowspan="8">현장화의 4가지 요소</td><td rowspan="2">정책·권한</td><td>본부가 정책
(기획&예산) 책임</td><td colspan="2">사무소의 정책(기획&예산)
책임성 확대</td><td>사무소에 정책
(기획&예산) 책임</td></tr>
<tr><td>현장화 정책
공식화</td><td>사무소 예산 책임
대폭 이관</td><td>사무소 기획 기능
확대</td><td>사무소의 국별 전략
및 사업 기획, 예산책임</td></tr>
<tr><td rowspan="2">업무분장</td><td rowspan="2">- 본부, CAS 수립 체계 확립 및 지역체제 사업수행 체제로 전환
- 사무소 현지조달 체계 확립</td><td rowspan="2">- 본부가 CAS 수립 주관
- 사무소의 사업집행 주관</td><td>- 사무소-본부 공동 CAS 수립
- 사무소 사업집행 주관</td><td>- 사무소에서 CAS 수립, 집행에 책임
- 본부, 정책 모니터링 및 집행 품질관리</td></tr>
<tr><td colspan="2">- 사무소가 CAS 수립, 집행 및 모니터링 주도
- 사무소 소액 직접원조 실시</td></tr>
<tr><td rowspan="2">현지자원</td><td>- 파견직원 확대
- 현지 행정직원 고용 확대
- ‘ODA 협의체’ 활용
- 현지조달 확대</td><td>- 파견직원 확대
- 현지 전문직 고용
- 프로그램 담당관, 행정 주무관 체계 확립
- 현지직원 장기계약 제도 확립</td><td>- 현지전문직 확대
- 프로그램 규모 확대
- 공동지원 등 수원국 시스템 활용 참여</td><td>- 현지전문직 권한 확대
- 수원국 시스템 활용 및 PBA 확대</td></tr>
<tr><td>지원시스템</td><td>- 현장화 인프라 구축 방안 마련
- 사업집행 현장 이관 위한 회계, 감사기준 정비
- 연수생 업무 영어 공용어화</td><td>- 화상회의 시스템 구축
- 사무소 지원 전산 시스템 구축
- 주요 문서의 영문화
- 현지 교육체계 구축</td><td>- 사무소 중심 성과관리/품질 관리 시스템 구축
- 본부의 정책자문 및 심사역량 강화
- 영어 공용어화 범위 확대</td><td>- 지식공유 시스템 강화
- 전 업무 영어 공용어화</td></tr>
<tr><td colspan="2">주요 과제 요약</td><td>- 현장화 정책 마련
- CAS 체계 정비 및 지역체제로 전환
- 현지직원 확대
- 현지조달 확대
- ‘ODA 협의체’ 운영 정비</td><td>- 사업집행 현장 이관
- 프로그램 담당관 체계 마련
- 화상 회의, 사무소 전산시스템 강화 등</td><td>- CAS 수립 시 사무소 권한 확대
- 현지전문직 확대
- 타 공여국과 공동 프로그램 활용
- 성과 및 품질관리 시스템 구축 등</td><td>- CAS 수립/집행 전권 사무소 이관
- 현지전문직 권한 확대
- 수원국 시스템 활용 확대, 지식공유 강화</td></tr>
<tr><td colspan="2">수원국 그룹</td><td colspan="2">CAS 미 수립국 / 출구 전략국</td><td>CAS 수립 중점 협력국</td><td>- CAS 수립 중점협력국
- 조달/재정시스템 양호
- 인적 역량
- PD/AAA 준수</td></tr>
</table>

Executive Summary

Strengthening the Decentralized Approach to KOICA's Development Cooperation

Woojin Jung, You-ah Chung
KOICA Research Office
January 2011

CHAPTER I: BACKGROUND OF THE RESEARCH

Introduction

This report aims at suggesting measures to devolve authority over development cooperation to the field, focusing on the Korea International Cooperation Agency's (KOICA's) aid management. This paper proceeds as follows. After discussing the purpose, scope, and limitation of the research (Chapter 1), it sets out the concepts of field orientation, its elements, advantages/disadvantages, and determinants of decentralization levels (Chapter 2). It then describes KOICA's current level of field orientation using key elements of decentralization (Chapter 3). The next chapter analyzes and categorizes other donor's practices (Chapter 4). Chapter 5 provides policy recommendations for KOICA with reference to the four decentralization models. The paper concludes by offering potential criteria and indicators for assessing and reviewing progress in decentralization (Chapter 6).

Purpose of the Study

There has been a call for greater decentralization of operations to the field level in both the domestic and international development communities. The Paris Declaration on Aid Effectiveness states its commitment to taking concrete and effective action to address insufficient delegation of authority to donors' field staff. The Evaluation Report states that the most significant enabling conditions for successful implementation have been the changes in regulations and practices to delegate greater authority and capacity to country offices.[1] Experience also demonstrates that the higher the degree of decentralization of staff, resources, and responsibilities to the field, the better the agency's performance in aid effectiveness.[2]

Internally, KOICA and the Prime Minister's Office have made a decision to promote Country Assistance Strategies (CAS) in key program countries and to operate from the field.[3] Moreover, the fact that Korea's target for mid-term ODA size is set to triple by 2015 gives rationale for rethinking the way work is currently organized at KOICA. As new recruitment is unlikely to keep pace with soaring aid volume, headquarters (HQ) will be severely overloaded if more duties are not delegated to the field stations.

CHAPTER II: DEFINITION, ELEMENTS AND DETERMINANTS OF DECENTRALIZATION

Definition of Field-Oriented Approach

A "field-oriented approach" can be defined as a process of shifting decision-making authority and aid management responsibilities from HQ to country offices by widening

1) OECD, 2009d

2) OECD, 2009b

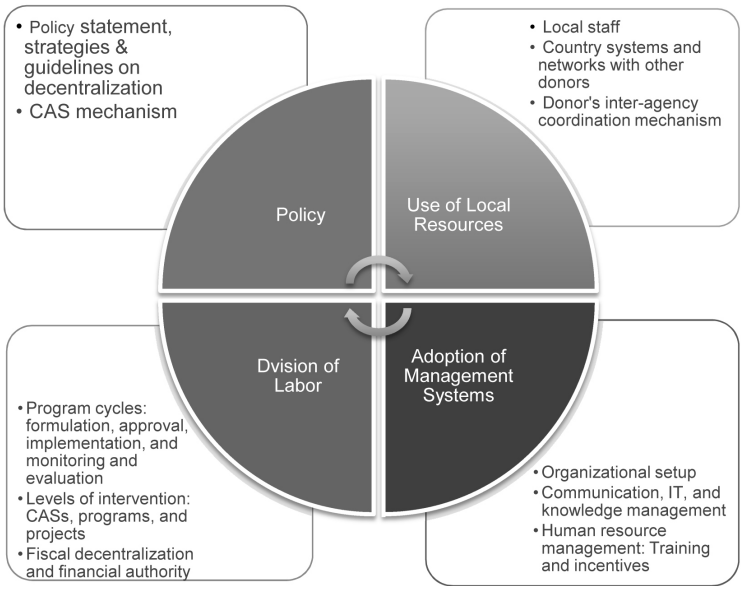
3) KOICA (February. 2010) KOICA's Plan for Renewal: 2010-2015, Prime Minister's Office (October. 2010) An ODA Improvement Plan

deconcentration and ultimately achieving a higher degree of decentralization. While "deconcentration" or administrative decentralization means that field units are restricted to implementing decisions that have already been made at the center, "decentralization" entails the transfer of power and resources. In a decentralized agency, tasks of HQ change from managing transactions to concentrating on overall strategic management, facilitating access to communications and networks and promoting government-wide policy coherence.[4] On the other hand, field missions should take charge of establishing CASs, and be equipped with financial and human resources to carry out the strategies.

Elements of Field Orientation

Analyses on donors' decentralization suggest that a field-based approach has four building blocks: a decentralization policy, division of labor between HQ and country offices, use of local resources, and adaptation of management systems. Each of these elements is composed of the following sub-factors [Figure 1].

FIGURE 1: FOUR BUILDING BLOCKS OF FIELD ORIENTATION



4) OECD, 2001

Pros and Cons of Decentralization

Decentralization has both advantages and disadvantages. Through close and ongoing interaction with local partners, it ensures flexible, fast, and responsive partnerships that enable partners to meet their own development needs. Decentralized operations are also known to support in-country accountability. However, a development agency operating in many different locations may stretch itself too thin. Working with other development actors is not without cost. Risk management and field-level compliance with policy coherence should be taken into account as well.

Determinants of Decentralization and Challenges for KOICA

The variation in the degree of decentralization is due many factors: political will and leadership, the previous degree of centralization, the complexity of management, the volume of aid, and the number of partner countries.[5] These determinants indicate that KOICA has to overcome a great deal of challenges. The vertical organization of Korean aid architecture combined with highly centralized administration means that operational decentralization will take place at a slower pace. Under the fragmented institutional arrangements,[6] special interests of the different ODA institutions could also create bureaucratic obstacles to ensure a single, whole-of-government development channel in partner countries.[7] In addition, decentralization might not be an easy solution for smaller agencies like KOICA with a modest aid volume and a large number of partner countries, in that small donors need a critical mass at HQ and organizational capacity and resources can be stretched at the field level.

---

5) OECD, 2009c The degree of risk averseness and openness to change in organizational culture are other factors.

6) Korea's ODA system functions as two pillars, MOFAT (in charge of grant policy)/ KOICA (implementing agency) and MOSF (in charge of loan policy)/EDCF (implementing agency). The Committee for International Development Cooperation (CIDC), a Prime Minister-led body, orchestrates development cooperation policies. Additionally, there are around 30 institutions participating in the execution of ODA programs.

7) The complex and fragmented nature of the current aid architecture in terms of actors and instruments can reduce transparency in the allocation and predictability of aid at the country level.

CHAPTER III: KOICA'S LEVEL OF FIELD-ORIENTATION

The degree to which KOICA can delegate development cooperation responsibilities from HQ to the field level was reviewed according to four aspects of decentralization discussed in Chapter 2.

Decentralization Policy

KOICA has not adopted a formal policy statement on decentralization in the form of a Mid-Term White Paper, Charter or Policy Memorandum. The blue book and corporate bylaws only regulate roles and tasks of HQ but not those of overseas offices. However, organization reform plans by KOICA in 2010 and the following ODA improvement plan by the Prime Minister's Office in 2011 are focused on boosting field participation in aid management. As a first step to translate the commitment into specific measures, this research was commissioned in 2010. KOICA is now finalizing plans for institutional renewal covering how to proceed with decentralization. The Country Assistance Strategy (CAS) process, a key mechanism for decentralization, has not yet been formally established, and therefore does not set out the details of how KOICA works in each partner country. Currently, CASs are being piloted starting with Vietnam, the Solomon Islands and Ghana, and will be produced for 23 primary program countries.

Roles between HQ and Overseas Offices

KOICA has made progress in terms of deconcentration or administrative decentralization. As of year 2010, a total of 67 expatriate staff are performing their duties in 41 developing nations.[8] It is about 30% of the total national permanent staff (19% if including fixed-term employees), close to the Development Assistance Committee (DAC) average of 26.4%[9] [Table 1]. However, the autonomy of KOICA overseas offices is

8) Only 20% of national employees were posted in 41 FOs in 2006 while 30% of staff were deployed in 68 offices in 2010.

rather limited. HQ is accountable for the entire project cycle. Throughout planning, approval, implementation and evaluation processes, field offices (FOs) only play a supportive role, not a leading or joint role. In regard to the "unit" or "level" of intervention, KOICA in the present mostly works at the project level, and the management of programs and CASs are still at an evolving stage.

Responsibilities for some local contracting activities rest with overseas offices. However, country offices do not have influence over budgets and financial management. Field offices must seek approval from HQ when locally hiring staff. In addition, an in-house survey revealed that FOs spend most of their time on managing projects and volunteers, and feel that they are short of capacity required for designing programs and building partnerships.

Use of Local Resources

Understaffing is a major constraint in extending the role of FOs beyond administrative support. Assuming KOICA has 26 priority partner countries[10)] with one office per country, the number of outposted development staff per office in priority partner states is only 2.6. In reality, KOICA has established 44 FOs in 41 countries and only 1.6 development staff are stationed per office on average. It is much a smaller number than the average of 7.2 national employees that surveyed DAC donors appoint to each office. Holding a minimum size of expatriates is fundamental to draw on local expertise as they play a role in serving as a liaison between HQ and the field, overseeing office operations, and informing local staff of Korean ODA policies. On the top of that, KOICA only hires about 2.0 times as many local staff as national staff, much lower than the DAC average of 2.5 times. There is an average of less than one local professional (0.8) per office [Table 1].

---

9) OECD, 2008

10) It was announced that Korea selected 26 priority countries where both grant and loan aid take integrated approaches.

Table 1: Development Staff at HQ and the Field Level

	Average Number of Priority Bilateral Partners with Offices	Distribution of National Employees and HQ	Expatriate Development Staff per Office	Locally Recruited Employees per Office
DAC average	36*	27%	7.2	2.5 times the number of expatriate staff
KOICA (2010)	25**	30%	2.7	2.0 times the number of expatriate staff

Country	HQ	Field Expatriate	Field Expatriate /(HQ+Field Expatriate)%	Field Local	Total Staff	Number of Priority Partners with Offices	Field Expatriate /Offices	Field Local /Offices
Australia	594	153	20	401	1148	35	4.37	11.46
Austria	112	22	16	56	190	17	1.29	3.29
Belgium	338	87	20	90	515	20	4.35	4.50
Canada	1769	248	12	821	2838	58	4.28	14.16
Denmark	300	240	44	560	1100	25	9.60	22.40
European Commission	996	1214	55	1101	3311	106	11.45	10.39
Finland	170	71	29	119	360	16	4.44	7.44
France	1180	1134	49	275	2589	55	20.62	5.00
Germany	2752	1727	39	9431	13910	67	25.78	140.76
Ireland	142	49	26	258	449	12	4.08	21.50
Italy	357	84	19	164	605	25	3.36	6.56
Japan	1441	701	33	1086	3228	90	7.79	12.07
Korea	228	68	23	140	459	26	261	5.60
Luxembourg	55	10	15	25	90	7	1.43	3.57
New Zealand	138	17	11	41	196	15	1.13	2.73
Norway	584	232	28	360	1176	28	8.29	12.86
Portugal	158	21	12	22	201	0		
Switzerland	511	150	23	1180	1841	36	4.17	32.78
The Netherlands	600	300	33	600	1500	36	8.33	16.67
United Kingdom	1394	434	24	443	2271	51	8.51	8.69
Average	691	348	27	859	590	36	7.16	18.02

< Source: “Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC Members’ Development Co-operation Systems” and “KOICA Field Office Operation(2010. 12)” >

Note: * “There is some discussion as to the robustness of these figures. For example, Canada has offices/embassies in 58 partner countries, but only records 6 (moving to 15) field offices in the 2007 Peer Review. Also, some members have recorded a much higher number of ‘total field offices’. Firstly, this is because of members, with both a ministry and separate implementing agency involved in development co-operation often have two or more offices in the same country. This is the case of Japan, France, and Germany, who have recorded more than 170 offices abroad representing different institutions (275 in the case of Japan), but concentrate development co-operation activities in fewer partner countries. Secondly, members where development co-operation is under the authority of the embassy rather than a separate agency/office have also reported having more field offices than others (e.g. Finland and Netherlands). Nevertheless, some embassies may not be permanently involved in development co-operation activities.” ** Although KOICA operates 44 offices in a total of 41 partner countries, the authors only count the number of offices in priority partner countries assuming that there is one office per country. >

The 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration showed that Korea’s reliance on public finance management (PFM) systems or public procurement systems (PPSs) remains weak. Similarly, KOICA is not making headway in the use of donor harmonization mechanisms in the context of program-based approaches (PBAs) or joint missions.[11] Part of the reason is that stand-alone projects are main features of KOICA’s business and it does not engage in new aid instruments such as budget support.

KOICA attempts to reduce institutional compartmentalization and leverage networks with Korean aid-related organizations on the ground. Organizations such as the Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT), KOICA, Korea Eximbank (KEXIM), the Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA) and other ministries and agencies meet at embassies, and share information on development cooperation issues. Nonetheless, such collaborative operations are not formalized and are limited by a lack of integrated CASs containing a country-based, multi-year budget envelope.

---

11) According to PD monitoring surveys in 2006 and 2008, KOICA recorded the lowest scores on Indicators 5a (Use of country PFM systems), 5b (Use of country procurement systems) and 9a (Percentage of aid provided as PBAs). None of the grant aid was provided through country PFM/PPM systems. Only 1% of aid in 2007 was recorded as “Other PBAs excluding budget support.”

Modification of the Management System to Facilitate Decentralization

In an effort to harness integrated country-level strategies, KOICA has restructured the entire agency, moving away from sector-based project management to a more country-based approach.[12] The organization has a good quality information and communication technology (ICT) network linking the center office in Seongnam to FOs around the world. The KOICA intranet, called KOMIS, is a key to facilitating communication and knowledge sharing between HQ and the field. However, local employees have limited access to KOMIS as it is only available in Korean.[13] KOICA is not yet equipped with video conferencing systems, either. In regard to the training of support staff working in the field, KOICA offers pre-departure seminars that cover managerial aspects of field work and aid effectiveness issues pertinent to the field. Yet, coherent training manuals or guidance for local staff has not been produced by the center. At KOICA, the main corporate performance framework is Management by Objectives (MBO), which intends to translate corporate goals into country/departmental plans, and ultimately individual performance management. Common MBO indicators for FOs are simplified on the ground that it is difficult to set detailed goals for all missions in diverse development contexts.

Chapter IV: DAC Donor's Decentralization Models and Their Implications for KOICA

In order to take a look at other donors' policies and practices, a field trip was conducted to Vietnam, one of the major recipients of Korean aid. The country was also selected for its reputation of making effective use of ODA and having a wide range of donor agencies. In-depth interviews were conducted with eight donors at different stages of decentralization. To further contextualize the case studies, organizational structures for development cooperation systems, ODA volume, and other features were also looked into [Table 2].

---

12) The new structure will have three pillars: a policy and planning pillar, a large regional and country pillar, and an aid-scheme pillar. (KOICA, 2010) "Ways Forward for Reforming KOICA's Organizational Set-up", Internal document.

13) A local procurement site will soon be launched in English.

Table 2: Selection of Case Donors

Countries (Time of decentralization)	Functions of the Headquarters	Characteristics of the Group	Budget Authority (in USD)	Structure	Features
Denmark (2000)	- Cs, Pm: A	- FOs form and execute Cs, Pm, and Pt - HQ only approves	C 1	M1	Evaluation of the decentralization conducted
UK (2000)	- Cs: A - Pm, Pt: A(J)		C 15	M4	A recognized international leader in development
Netherlands (1997)	- Cs, Pm: F(J), AD(J)	- FOs and HQ formulate Cs jointly. - FOs have full authority either at the "project level" or on "delivery" front.	C/D Unlimited	M2	Middle-scale aid
Norway (2004)	- Cs: A, F(J), AD(J) - Pm: A(J)		C/D Unlimited	M1	Changes in FOs' role in accordance to aid unit (Pt, Pm, Cs)
Ireland	- Cs: A, F(J) - Pm, Pt: A		D Unlimited	M2	Small aid volume
Australia (2001)	- Cs A: F(J), AD(J) - Pm, Pt: A, F(J)	- Even at the Pt level, FOs are not in charge of approval or take accountability for delivery.	C/D 1	M4	Suggested model in KOICA's internal documents
Japan (2003)	- Cs, Pm, Pt: A, F(J), AD(J)		0.2[14]	M3	M3 is the same model as that of Korea
Canada (2008-12)	- Cs, Pm, Pt: A, F(J), AD(J)		D 0.5	M4	Lessons learned from limited decentralization

Cs: CASs, Pm: Programs, Pt: Projects
A: Approvals, F: Formulations, A: Accountability for Delivery, J: Joint
C: Commitments, D: Disbursements (Unit: Million)
FO (Field Office), HQ (Headquarters)

M1 (Model 1): Development cooperation as an integral part of the Ministry of Foreign Affairs
M2 (Model 2): Development cooperation within the Ministry of Foreign Affairs
M3 (Model 3): Ministry of Foreign Affairs with a separate policy implementing agency
M4 (Model 4): Ministry/Agency responsible for policy and implementation

14) For JICA's technical co-operation projects worth less than 200 million Yen (USD 2 million), an annual implementation plan can be approved by the country representative.

Lessons learned from the in-depth case studies are summarized as follows. Bearing the fragmented Korean aid system in mind, a formal written commitment that provides a shared vision of the end state for key parties will facilitate successful decentralization in a short period of time. The policy commitment should lay out the desired goals and degree of decentralization, and be accompanied by strategic plans addressing the division of labor among key actors, human resources and the support system. Experience of donors struggling with limited decentralization shows that transferring tasks to the field without allowing delegated authority for policy and strategy only adds managerial burdens in the field, and escalates the cost of staff relocation and organization-wide communication. On the other hand, decision-making power ensures that field staff substantially engage in external policy dialogue at the field level.

In addition, reasonable division of responsibilities between HQ and FOs should be established in terms of CAS cycle and authority to commit and disburse funding. While HQ and FOs should make a collaborative effort to produce CASs, FOs should take a lead in the CAS designing phase. Country offices need to be given full responsibility for the implementation stage with flexible annual budget adjustment authority. At the same time, the autonomy of country offices needs to be complemented by corporate compliance. On this front, the role of HQ includes the consolidation of the CAS process by introducing essential rules and tools such as “CAS Guidance” and “Results Frameworks.”

Language barriers, aid modality and ODA volume should also be looked into when tapping into indigenous resources. Local staff working for English-speaking donors are not restricted in assuming management positions since they can easily communicate with HQ and have access to internal documents. Contrary to this, non-English-speaking donors face a language barrier in the localization process. Hence, the most realistic approach is to post expatriates as “Program Manager/Officers” and “Chief Administrators” while recruiting sufficient local professionals and contract staff to support national employees. In the long run, if English becomes dual official language at KOICA HQ, local staff will be further empowered to fill higher management positions overseeing programming and operational

functions. Once field operations are based on CASs in a reduced number of countries and with a scaled-up level of assistance, it will be possible to rely more on country systems and multi-donor approaches such as PBAs. At the inter-agency level in the field, embassies with development cooperation portfolios should operationalize a mechanism which brings public actors, such as KOICA, KEXIM and KOTRA, together on a regular basis for the purposes of collaboration, orchestration, and policy coherence for development.[15] KOICA is also encouraged to consider multi-year partnership arrangements with locally-based Korean NGOs.

Table 3: Mobilization of Local Resources by the Degree of Decentralization

		High Decentralization	Low Decentralization
Recruitment of Local and Third Country Staff	Responsibilities of the Local Staff	Program/office management	Administrative support
	Ratio of local staff to expatriate staff	High	Low
	Official Language at HQ	Mostly English	Language of the donor institution
	Salary	High	Low
	Pay Scale	Multiple scales and bands Performance-related salary increase	Narrow pay scale
	Contract	Long-term/open-ended contract	1-year term/short-term contract
Recruitment of Local and Third Country Staff	Development-Related Training	Financial aid to enroll in degree programs or receive overseas training/implementation of e-learning modules/staff rotation to other offices	On-the-Job-Trainings or training abroad/financial aid to education
	Fringe Benefits	Sabbatical leave/maternity leave/health insurance/family health care	Health insurance

15) In Oct. 2010, MOFAT distributed a document entitled "Moving the Role of Embassies Forward in Development Cooperation" to embassies.

Utilization of Local System and Networking	Country Public Financial Management and Procurement Systems	Actively use	Use
	Multi-Donor Approach	Actively use	Use
Utilization of Bilateral Development Cooperation	Coordination mechanism with other development actors from the donor nation	Use	Actively use

To maintain the linkage between the field and the center, a high-quality and lean support function should be played by HQ. It ought to redefine roles in which regional departments and technical advisory services come into play, and build a quality control and accountability mechanism. The introduction of policy statements, manuals, best case practices, and DAC guidelines in English or the local language will move understanding and commitments of locally-based staff up to a desired level. An English intranet, video conferencing tools and a knowledge management system should also be rolled out across the organization for effective communications and experience sharing. Moreover, a system of performance reviews at the country level should be put in place, and the relationship between the delivery of results and promotions should be tightened. It is necessary to design better incentives to attract and deploy national staff for overseas assignments, particularly to fragile and high-stress environments. In-country joint training or e-learning modules can be offered to improve technical/generalist/language skills, to put into practice the principles of the Paris Declaration and Accra Agenda for Action (PD/AAA), and to gain knowledge about the local context.

Table 4 illustrates four decentralization models into which eight case examples are clustered. Four perspectives of field orientation constitute the columns while variance in the degree of devolvement is featured in the rows from T1 to T4 in descending order. KOICA can gradually advance its field orientation moving from HQ Supporting Type → Separation of Policy and Delivery Type → Field-Empowerment Type → Local Strategy Type.

Table 4: Decentralization Models

<table>
<tr><th>Variables
Model</th><th>Policy</th><th>Division of Responsibilities</th><th>Local Resources</th><th>Management System</th></tr>
<tr><td>T4:
Local Strategy Type
Denmark & UK</td><td rowspan="2">Decentralization policy & CAS mechanism
FOs accountable for CASs
Policy dialogue</td><td rowspan="2">FOs design, deliver and monitor CASs
Fiscal decentralization</td><td>Predominant ratio of local staff empowered to make more decisions locally.</td><td rowspan="2">Performance indicators
Incentives for local staff
Support for drafting CASs & sector strategies
⇧
Training
Knowledge management
⇧
Intranet
Video conferencing
English guidelines</td></tr>
<tr><td>T3:
Field-Empowerment Type
Netherlands & Ireland</td><td rowspan="3">Limitation in aid volume, modalities, and the use of English
Use of country systems (PFM, PPS)
Multi-donor approach
⇧
Local staff assist expatriates
Inter-agency coordination mechanism</td></tr>
<tr><td>T2:
Separation of Policy and Delivery Type
Spain & Australia</td><td>HQ & FOs accountable for CASs</td><td rowspan="2">HQ: Formulation of CASs
FOs: Implementation of CASs
Funding is a centralized decision</td></tr>
<tr><td>T1:
HQ Supporting Type
Japan & Canada</td><td>FOs not accountable for CASs</td></tr>
</table>

Chapter V: Decentralization Strategies of KOICA's Aid Management

The following are main points of consideration when KOICA sets up time-bound goals and clearly defined steps for field-based partnerships.

First, the creation of more autonomous FOs requires taking variances in country contexts into account. Indiscriminately applying certain decentralization models to all field missions may result in inefficiency. Type 1 or 2 might be sufficient for non-priority recipient countries without CASs or in an aid exit strategy. Typically, Type 3 is appropriate for priority partner countries. The Type 4 model should be applied to the maximum extent for priority partners having sound PFM systems or PPSs, or making progress on PD/AAA indicators.

Second, deconcentration should take precedence over decentralization. Considering multiple hurdles being confronted by KOICA (discussed in Chapter 2) and the minimum time required for decentralization as seen in other donors' cases,[16] it will be practical to first reinforce FOs' capacity to carry out certain tasks which were being performed earlier by HQ. Once administrative competences are built and essential ICT infrastructures are in place, the downward transfer of decisions on policy and fiscal matters can take place.

Lastly, institutional change depends largely on performance management systems. In this sense, major action plans for each decentralization phase explained in Table 5 should be mapped to performance management tools at KOICA. Top-down and cascaded MBO will ensure the systematic monitoring of the decentralization process, in line with other institutional incentives.

Table 5 below synthesizes discussions concerning decentralization models, key changes required under each stage of decentralization, and partner country groups that would be fit for a certain degree of decentralization.

Table 5: Roadmap for Enhancing Field Orientation at KOICA

	Phase 1: Y 1 - Type 1 Deconcentration ↑	**Phase 2: Y 2-3 Type 2** Decentralization < Deconcentration	**Phase 3: Y 4-5 Type 3** Decentralization > Deconcentration	**Phase 4: Y 6-7 Type4** Decentralization ↑
Policy & Authority	HQ responsible for planning/budget	Expansion of accountability to FOs (planning/budget)		FOs responsible for planning/budget
	Formalize decentralization policy	Delegate financial authority to FOs	Delegate planning authority to FOs	FOs accountable for planning/budget

16) In most development agencies, the decentralization process takes more than 5 years.

Division of Labor	HQ	- Formulation & delivery of CASs - Shift from sector-based project management to region/country-based project management	Formulation of CASs	- HQ- Field Jointly formulate CAS	- Monitor policy compliance and quality assurance procedures
	FOs		Delivery of CASs	- FOs lead delivery	FOs design and accountable for delivery of CASs
				- FOs lead design, implementation & monitoring - FOs execute a small in-country micro-projects scheme[17]	
Utilization of Local Resources		- Expatriates ↑ - Local admin staff ↑ - Utilize inter-agency coordination mechanisms - Local procurement	- Expatriates ↑ - Local experts ↑ - Create "Program Officer" & "Chief Administrator" posts - Long-term contracts for local staff	- Expatriate ↑ - Local experts ↑ - Take a multi-donor approach - Aid volume ↑ - Use of English ↑	- Devolve more authority to local staff - Greater use of partner country systems and expand PBAs
Management System		- Build field infrastructure - Set guidelines for decentralized projects, accounting and auditing - Make English an official language for training programs	- Video conference - Construct an ICT system to assist FOs - Translate major documents into English - Offer development training to field staff	- Establish a field-oriented performance management and quality assurance system - Promote HQ's capacity to provide policy advice and reviews to FOs - Expand the use of English	- Develop a knowledge management system - Adopt English in all domains of work

17) An in-country micro projects scheme allows FOs to make direct transfers to southern civil society recipients.

Summary of Major Tasks	- Operationalize decentralization policy - Refine CAS procedures and regional division - Increase the number of field staff	- Delegate responsibilities for delivery - Revise the personnel management system - Establish video conferencing and field support ICT systems	- Expansion of FOs' role in drafting CASs - Growing use of local professionals - Shift towards joint programs - Fine-tune performance management and a quality assurance system	- FOs fully responsible for CAS formation and delivery - More authority to high-caliber local professionals - Country systems - Foster inter-agency learning and knowledge sharing
Partner Country Groups	Countries without CASs Fragile states Phasing-out countries		Primary partners with CASs established	- Priority partners with CASs - Have good quality PFM, PPS and CPIA - Committed to the PD/AAA - Skilled human resources

Chapter VI: Conclusion

To sum up, the paper puts forward ways to forge field-oriented development partnerships with a particular focus on KOICA's operations. More decentralized development cooperation will keep the organization in close contact with a wide range of locally-based development actors. Relative to other Korean development players, KOICA's comparative advantage should lie in such a network and resources.

The effectiveness of decentralization can be assessed by whether or not field-oriented approaches contribute to the implementation of the Paris Declaration principles. In order to probe the outcomes of decentralization, before and after analyses can be conducted

with a self-assessment tool kit for donors.[18] Analysis of a peer review content guide in regard to decentralization (Chapter 4.4) will help Korea to adhere to the principles of aid effectiveness as well.

18) OECD, 2009b

연구핵심 찾아가기

장	내용	페이지
제 2장	현장화의 요소	46
제 3장	표 2. KOICA 원조 활동 사이클과 단위 측면에서 본 본부와 사무소의 업무분장	55
제 4장	표 17. 분권화 수준에 따른 요소 별 현지 자원 활용도	116
제 4장	표 20. DAC 공여국의 분권화 모형	143
제 5장	표 23. KOICA현장화 로드맵	147

I. 연구배경

1. 연구목적

본 연구는 KOICA의 사업수행체제를 현장중심으로 개편하는 방안을 구체화하여, 원조사업의 효과성 및 효율성을 통해 한국 ODA 선진화에 기여하고자 함.

(1) 원조 효과성 제고

- 원조 효과성에 관한 로마선언 ('03년), 마라케시 회의 ('04년) 및 파리선언은 원조 효과성 향상을 위해 공여국의 현지 사무소 권한 강화가 필요함을 명시 (Section 4 iii)[19] 하였음.

- 한국은 OEDC DAC의 회원국으로서 국제적으로 합의된 원조 효과성 원칙을 준수할 책임이 있으며, DAC의 2008년 '한국 특별심사'는 현장화와 직결된 국별지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)의 실질적 활용을 권고한 바 있음.

- 우리나라 무상원조의 주요 집행기관인 KOICA는 원조 시행체제에 이러한 원칙들을 반영할 필요가 있음.

(2) 'KOICA 선진화를 위한 현장중심 원조'에 대한 정책방향 제시

- 2010년 2월 제시된「KOICA 선진화 계획 2010-2015: 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵」(이하 '선진화 계획')은 전략적 사업수행체계 구축을 위한 4대 요소 중 하나로 "현장 중심의 사업수행 체제 강화"를 제안하였음. 이

19) "We commit ourselves to taking concrete and effective action to address remaining challenges including "Insufficient delegation of authority to donor's field staff, and inadequate attention to incentives for effective development partnerships between donors and partner countries"

에 따르면 KOICA는 CAS 중심의 사업수행에 적합한 지역체제로 전환하면서, "성과중심 원조원칙"과 더불어 "현장중심의 원조 원칙"을 구현하고자 함. 이는 최근「2011년 KOICA 조직개편 방안 (2010. 12)」에서 해외사무소 조직개선 방안으로 구체화됨 (KOICA, 2010. 12).

- '선진화 계획'은 국별 지원의 전략성 및 효과성 제고를 위해 현장의 역할과 권한을 강화하고 인력을 충원 할 것을 명시하고 있는데, 본부는 주요 역할을 사업기획, 입찰, 집행, 평가, 해외사무소 활동 승인 등으로부터 전략 및 사업가이드라인 수립, 국별재원배분 확정 및 지원계획 심사기능으로 전환할 필요가 있음. 한편 현지 사무소는 현재의 수원국과 사업협의 및 발굴, 집행 지원의 소극적 역할에서 벗어나 CAS 초안 및 국별사업계획 작성, 수원국과 정책대화 및 공여국회의 참여, 사업발굴, 집행, 모니터링 등 업무를 수행해야 함.

- '선진화 계획'은 "선택과 집중"의 원칙에 따라 한국이 ODA 중점협력국에 대하여 효과적인 원조를 실시하기 위해서도 현장중심 사업체계 강화가 필요함을 역설하고 있음.

(3) 증가되는 ODA 예산에 따른 인력과 업무 효율화

- 정부는 2010년까지 국민총소득(Gross National Income: GNI) 대비 ODA 비율을 0.25%로 확대할 계획이며, KOICA 사업규모는 2010년 4,318 억 원에서 2015년 14,783억 원으로 약 3.4배 증가가 예상됨.

- 예산규모 확대에 따른 업무증가를 효율적으로 관리하기 위해, 본부의 과부하를 막고 현장으로의 적절한 업무위임이 필요함.

2. 연구의 구성 및 한계

(1) 연구의 구성

- 본 연구는 먼저 1장에서 연구목적과 범위를 정하고, 2장에서 현장화의 개념과 요소 및 장·단점, 그리고 분권화 정도에 영향을 미치는 요인에 대해서 설명함.

- 3장에서는 앞장에서 정의된 개념과 요소에 따라서 KOICA의 현장화 현황에 대해서 분석함. 이어 4장에서는 타 공여국들의 현장화 전략 및 실행기제를 요소별로 모형화 하여 KOICA에 주는 시사점을 논의함.

- 5장에서는 KOICA에 적용될 수 있는 현장화 모델과 이를 구현하는 절차를 제시함. 마지막으로 6장에서는 성공적인 현장화 이행을 측정할 수 있는 지표를 제시하는 것으로 연구를 결론지음.

(2) 연구의 한계

- 현장화의 당위성 및 비용효과성에 대한 이론이나 실증적 분석을 기반으로 하여 파리선언에서 '현장화를 통한 원조 효과성 향상' 조항이 채택되었으므로, 본 연구는 KOICA에서 현장화를 강화하는 방안에 대한 연구에만 초점을 둠.

- 또한 본 연구는 KOICA가 현장중심의 개발협력을 실시하기 위해 KOICA의 본부에서 현장으로 권한을 이양하는 단순한 모형을 가정하였으나, 현실적으로 한국 ODA체계에서 '본부'의 의사결정 권한은 국무총리실 및 여러 정부부처와 시행기관에 분산되어 있음.

- CAS가 수립된 이후의 사업실행에 관련된 권한 이양은 KOICA 본부 차원에서 추진이 가능하지만, 타 공여국과 같이 CAS의 수립을 현지 사무소에서 주도하는 정도의 현장화를 목표로 할 경우, CAS의 수립에 관련된 정부 부처가 현지 사무소에 CAS 수립 권한을 이양할 것을 공동 수락해야 하며, 아울러 무상과 유상원

조로 분절된 체계하에서 현지 사무소들간의 CAS 수립 조율체계를 구성하는 것도 필요함.

- 이러한 의사결정 체계의 분절화가 초래하는 현장화의 제약은 법 및 조직정비를 통한 분절화 해소와 같은 정부차원의 정치적 결단을 통해서만 해결될 수 있을 것임.

- 또한 본 보고서에서 인용된 타 공여국의 현장화 현황은 주로 베트남이라는 한 협력국에서의 사례를 바탕으로 하였기 때문에, 여기서 제시된 사항들이 모든 협력국에서 일반화 될 수는 없음. 다만, 베트남 주재 공여국 사무소들은 본국의 현장화 정책을 따르고 있다고 볼 수 있으며, 사례조사의 특수성은 DAC 공여국의 전반적인 상황을 조사한 문헌분석으로 보충하여 보고서의 적실성을 높이고자 하였음.

II. 현장화의 정의, 요소 및 결정요인

1. 용어 정의

(1) 현장화의 정의

- “현장중심의 원조” 원칙은 수원국의 개발환경에 대한 이해도가 높은 수원국 현장의 이해 관계자들이 현실성 있는 목표와 전략을 구상하고, 수시로 대화와 조정을 통해 ODA 실행 관리를 함으로서 원조 효과성을 극대화하는 원조방식을 의미하며, 한국 ODA 선진화를 위한 큰 목표 중 하나로 제시됨[20].

- “현장화”란 KOICA의 사업기획과 수행이 본부 중심에서 현지 중심 체계로 전환하는 것을 의미하며, 탈집중화와 분권화를 포함하는 포괄적인 개념임.

  - 탈집중화(Deconcentration/Administrative Decentralization)는 핵심적 의사결정은 본부에서 이루어지고, 현지 사무소나 하위부서 및 기관은 이러한 결정을 전달하거나 실행하는 역할을 하는 방식임.

  - 분권화(Decentralization)는 아래 표 1과 같이 중앙 본부의 기획, 재정, 관리의 책임 중 일부를 하위 혹은 현지 레벨 기관으로 이전하여, 공공서비스 제공의 품질 및 효율성을 향상하는 방식임[21]. 권한과 자원의 이전(Transfer of power and resources)이 분권화의 핵심이며, 이를 위해서는 현지기관의 역량강화가 필수적임.

---

20) 정유아, 2010

21) Danida, 2009

[표 1] 탈집중화 대 분권화

	탈집중화	분권화
핵심적 의사결정 (전략, 재정, 인력)		✓
결정의 실행	✓	✓

〈출처: 저자작성〉

- 이러한 정의에 따르면 KOICA의 현장화는 탈집중화를 확대시키면서, 궁극적으로는 분권화를 달성하는 것을 목표로 하는 것이 바람직함.

- 이에 따르면 본부는 전반적인 전략관리 및 가이드라인 제정, 최소한의 품질관리, 의사소통 및 지식관리, 조달시스템 관리 등 사무소를 지원하는 기능으로 재편이 필요함. 한편 사무소는 수원국 국별지원전략을 수립하고, 이를 실행하기 위하여 주요한 인적·물적 자원관리 전반을 담당하는 핵심역량을 구축해 가야 함.

(2) 기타 용어 정의

- **현지직원/현지인력**: 본부파견 직원과 현지 고용원을 포괄하는 개념임.

- **본부파견 직원**: 본부에서 현지 사무소로 파견되는 인력. 주로 공여국 자국민임.

- **현지고용원**: 해외사무소를 통해 고용되어 공여기관과 고용관계를 맺고 일정기간 근무하는 현지 직원. 국적은 통상 수원국 국민이나 현지 고용 절차를 통해 고용된 공여국 국민도 가능

- **전문직 현지 인력**: 현지고용원 중 특정한 전문지식이나 경력을 필요로 하는 사업 또는 업무를 수행

- **현지인 직원**: 한국 국적자 외에, 수원국 국적자인 직원

- **사무소**: 원조기관의 현장조직임. 수원국 주재 공여기관 중 외교부에 원조조직이

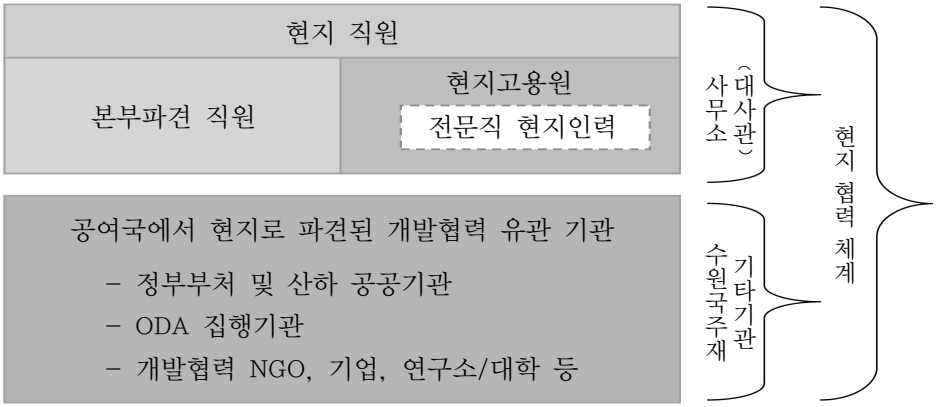
속해 있고 대사관 내에 개발업무가 분장되어 있는 경우는 공식적으로는 “대사관”이라는 용어가 적절하나, 조사 결과의 이해도를 높이고자, 원조 조직이 분리된 사례와 용어를 통일하여 “사무소”로 통칭함.

- **수원국/협력국**: 원조 지원을 받는 국가

- **현지협력체계/현지협의체**: 수원국에 주재하는 공여국의 공공 기관들이 수원국에서의 개발협력 정책 및 수행에 대해 조율·협력하기 위해 구성한 조직을 칭함. 주로 정부부처, 정부산하기관 등 공 기관으로 구성이 되지만, 개발협력CSO 등 민간기관도 포함 가능

- 용어간 관계의 이해는 아래 그림 참고

[그림 1] 현장화 관련 용어간의 관계



〈출처: 저자작성〉

2. 현장화의 요소

현장화와 관련된 연구문헌에 따르면[22], 현장화와 관련된 네 가지 제도 요소는 ① 정책, ②본부-사무소간 업무분장, ③현지 자원 활용, ④본부의 관리지원 시스템으로 나눌 수 있음.

- **정책**: 현장화를 제도적으로 구현하기 위한 정책 및 규정

  - 분권화의 의의와 방향, 방법을 명시한 공식적인 정책, 전략, 가이드라인

  - CAS 프로세스를 중심으로 하는 분권화 메커니즘 포함

  - '본부'에 해당하는 관계 기관의 일관적 행동 지침 포함

- **업무 분장**: 현장화를 실현하기 위한 본부와 사무소간 역할 분담

  - "원조 개입 단위 및 수준" 즉 CAS, 프로그램, 프로젝트 별 업무분장 체계

  - "원조 사이클", 즉 ① CAS 수립 및 프로그램 개발 등 기획/형성/수립 단계, ② 예산의 승인, 사업 수행, 모니터링 등 집행단계, ③ 감사 및 평가 단계 등 원조 사이클 단계별 업무분장 체계

  - 재정적 측면에서의 역할과 책임 분담

- **현지 자원 활용**: 현지에서 활용 가능한 인적자원, 네트워크 및 시스템

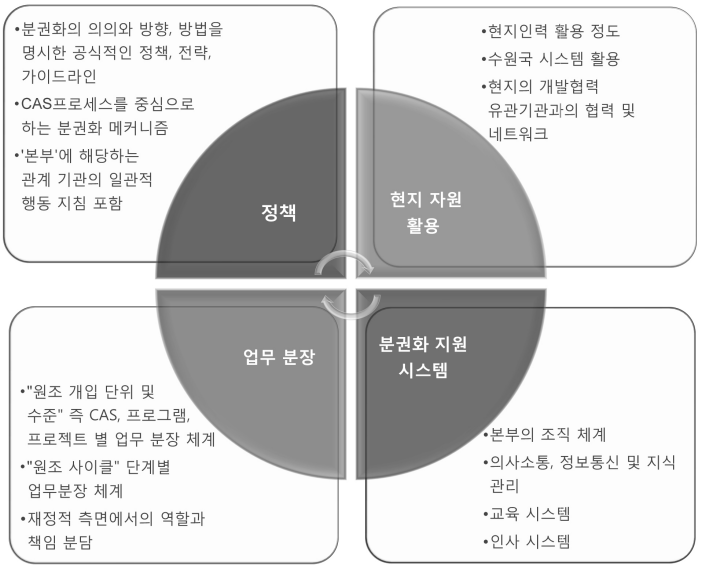
  - 현지인력 활용 정도 - 수원국 시스템 활용
  - 현지의 개발협력 유관기관과의 협력 및 네트워크

22) 이러한 요소는 OECD DAC 동료심사 컨텐츠 가이드 (2008) (2010), DAC 회원국의 개발협력 시스템 분권화 정도 조사 (2009), 공여국 동료심사 내용 등을 참고로 도출함.

• **분권화 지원 시스템**: 현장화를 지원하기 위한 본부의 관리 및 지원 시스템

- 본부의 조직 체계
- 의사소통, 정보통신 및 지식 관리
- 교육 시스템
- 인사 시스템

[그림 2] 현장화의 요소



3. 현장화의 효과, 장·단점 및 수준 결정 요소

(1) 현장화의 당위성과 효과

• 현장화의 당위성은 1) 현지에서 결정이 내려진 경우 현지인들의 요구가 더 많이 반영된다는 측면의 경제학적 효율성[23]과 2) 분권화가 공여국의 조화 및 수원국의 주인의식을 높이며 거래비용을 줄인다는 측면[24]에서 찾아볼 수 있음.

23) "Rationale for Decentralization", The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development, Center for International Earth Science Information Network, Columbia University; Jütting et al. (2004). "Decentralization and Poverty in Developing Countries: Imploring the Impact" OECD Working Paper No. 235 OECD Development Centre (JüttingJohannes, KauffmannCéline, McDonnellIda, 2004)

24) OECD, 2004

- 2010년도 OECD의 Journal on Development Cooperation, OECD 및 2009년도 Incentives for Aid Effectiveness: A Tool Kit for Donors에 따르면, 평가보고서나 기존 공여국 들의 경험에 비추어 볼 때, 현장화, 특히 분권화 정도가 높아질수록 원조 효과성이 높아지는 경향이 있음.

- 분권화에 관한 평가 문헌은 세계식량프로그램(World Food Program)[25] 및 덴마크에서 출간된 보고서가 있으나, 공여기관의 분권화와 원조 효과성간의 상관성 혹은 비용 효과성에 대한 실증적인 자료를 찾기는 어려움. 다만, 파리선언 등에서 이미 원고 효과성 제고를 위해 분권화를 추진하기로 명시하였으므로, 이에 대한 국제적 합의와 공감대가 어느 정도 도출되었다고 볼 수 있음.

(2) 장·단점

① 장점

- 원조 의사결정과 관리의 분권화는 "서비스 대상자에 대한 근접성(Closeness to the client)"을 통해 수원국의 개발 환경(Context)과 요구(Needs)에 부합하는 원조를 제공하는 데 유리함. 수원국의 주인의식과 리더십을 존중할 수 있게 되고, 수원국-공여국 및 공여국 간의 파트너십, 상호책임성 등 원조 효과성 제고의 원칙들을 구현할 수 있음. 특히 현지 인력과 네트워크를 활용하여 수원국에 대한 이해가 깊어지고, 현장 중심의 커뮤니케이션을 통해 수원국 요구(Needs)에 유연하고 빠른 대응을 할 수 있으며, 간헐적(Start-stop) 본부 출장팀 중심이 아닌 지속적인(On-going) 현지 정책대화 및 파트너십 형성이 가능함.

- 수원국의 특수한 개발환경에 맞는 원조기획 및 실행, 프로그램형 원조(Program-based approach: PBA)[26] 활용 등 선진화된 국제 원조 접근법(Approach)

25) World Food Programme , 2003

26) OECD (2006), "Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery"[1]에 따르면 PBA의 특징은 (1) 수원국 또는 현지기관의 리더십 (2) 하나의 포괄적인 프로그램 및 예산틀 (3) 공여국의 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 및 조화 절차 (4) 프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평

의 실행을 가능하게 함.

- KOICA 본부-현장 업무 중 핵심·비 핵심 기능을 구분하고, 업무와 인력 배치의 원칙을 적용하여, 인력대비 급속히 증가하는 ODA 규모에 따른 업무 과부화를 피하고 효율성을 꾀할 수 있음.

- 본부에 집중된 권한이 초래하는 행정적 비효율성과 본부 승인을 거치는 복잡한 절차를 간소화함으로써 행정 소요를 줄임.

  - 사업계획, 연수생 선발, 봉사단 활동 지원 등 대부분의 권한을 본부가 보유함에 따라, 해외사무소는 제반 활동에 대해 본부 승인을 받기 위해 전문 및 공문을 이용함. 예를 들어 주재국내 출장의 경우, 출장승인 요청 (사무소) → 출장 승인 및 예산 지출 (본부) → 출장 결과보고 (사무소) → 출장비 정산 (본부) → 여입 (본부) 등 6회의 행정 절차 소요[27]

② **단점**

- 현장화는 "고비용 고성과"(High Cost, High Return) 전략이며, 대체로 기관의 기술적인 전문성을 분산시킴. 공여국들은 현장화가 본부 인원의 파견에 드는 비용과 현지사무소 운영비용이 높은 것을 고려하여 현장화의 비용-편익을 고려해야 함[28]. 작은 공여국은 본부에 필수적 인원(Critical mass)을 유지해야 하기 때문에 현장화가 상대적으로 어려움. 또한 수원국과 정책대화를 하고 타 공여국과 조율하는데 드는 비용 역시 상당함[29].

가를 위해 현지체제의 활용을 향상시키기 위한 노력을 포함함. Program-Based Approach에서의 "프로그램"은 공여국의 비슷한 단위 프로젝트를 모은 집합체로서의 "원조 프로그램"이 아니라, 수원국의 자체 "개발 프로그램"을 지칭하는 것임. 따라서 PBA는 '수원국의 개발 프로그램을 지원하기 위한 공여국들의 원조흐름을 분류하는 접근법(Approach) 혹은 프로세스(Process)'로 해석되어야 함. 공여국이 제공하는 프로젝트, 기술협력, 예산지원 등은 PBA를 지원하는 양식(Modality)으로 보아야 하며, 개별 공여국당 지원 양식은 하나일 수도 있고, 혹은 패키지적인 의미에서 총체적으로 이루어지는 경우도 있음. 자세한 사항은 이현주 (2010), "한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안"[1] 참고.

27) KOICA, 2010

28) OECD, 2008c

29) OECD, 2001

- 본부와 사무소간의 의사소통 및 본부-사무소-수원국 간의 의사소통에서 일관성을 확보하는 것이 공통적인 도전 과제임[30].

- 대규모 프로젝트 시행 시 정치적·재정적 위험관리 문제와 기관의 명성(Reputation) 관리에 대한 부담도 고려해야 함[31]. 현장화를 가속화 하면, 조직 내에서도 상대적으로 경험이 짧고 젊은 층의 직원들까지 해외 사무소에 파견되어서 기관을 대표해야 하는데, 이에 대한 위험부담이 있을 수 있음. 또한 회계관리와 감사에 대한 통제가 상대적으로 느슨해 지면서 부패와 관련된 위험(Risk) 관리 노력이 더 강화되어야 함.

- 다수 공여국의 분권화로 인해 인적 역량이 한정된 개도국의 개발전문인력을 현지 노동시장으로부터 독점하여 수원국의 역량을 역설적으로 약화시킬 수 있음[32].

(3) 가치변화

현장화는 원조 프로세스를 정형화된 방식으로 통제하여 철저히 위험 관리를 한다는 태도로부터 유연하고 개방적인(Letting go) 태도로 변화되는 조직문화의 전환이 동반되어야 함. 또한 공여국 납세자들에 대한 책임성(Accountability)을 넘어서 수원국에서의 실질적 개발성과에 대한 책임성 제고에 더 큰 가치를 부여하는 것을 의미함. 국가 및 조직차원에서 그러한 상충되는 가치의 적절한 균형점을 어디에 두느냐에 따라서 현장화의 정도가 결정될 것임.

(4) 분권화 수준 관련 고려사항

위의 가치판단 외에도 정치적인 의지 및 다음의 요소들이 분권화 수준에 영향을 미칠 수 있음.

---

30) OECD, 2008c

31) AusAid와 인터뷰

32) OECD, 2008c, OECD, 2001, Volume 2, No.4

① 조직의 크기

소규모 공여기관에게 인력 및 기술을 분산시키는 분권화는 실용적인 선택이 아님(OECD, 2001, Volume 2, No.4).

② 중앙집권적·수직적 문화

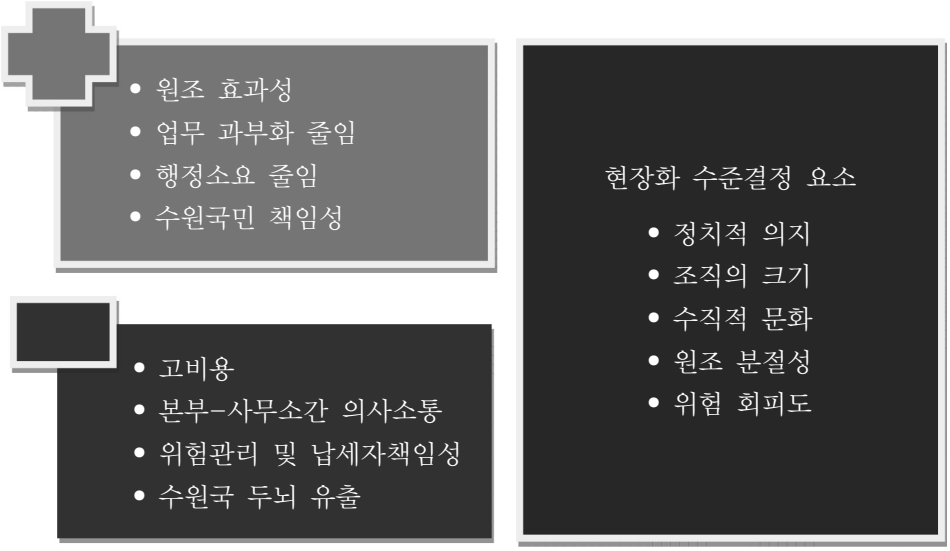
조직문화가 중앙집권이거나, 관료적이고 수직적일 경우, 대대적인 분권화로 이동하는 것은 커다란 조직 문화의 변화를 의미함. 따라서 더 저항이 크고, 오랜 시간이 걸릴 것임.

③ 원조 정책 및 집행에 있어서의 분절성

일본과 같이 주관 정부부처(외무성)과 원조 집행기관(JICA)이 분리되어 있는지, 프랑스와 같이 유·무상 집행이 분리 되어 있는지, 독일과 같이 원조 양식에 따라 집행 기관이 분리되어 있는지에 따라, 해외에서 원조 정책의 단일 창구 역할의 수준과 용이성 정도가 결정됨. 원조 담당 책임이 여러 기관에 있을수록 각 기관의 이해를 반영하는데 시간이 걸리며, 일반적으로 원조가 단일 채널에서 이루어 질수록 분권화가 쉽고 효과적이라 할 수 있음.

상기의 세 가지 면에서 보면 조직 크기가 비교적 작고, 중앙 집권적 수직적 문화가 강하며, 분절화된 한국 원조 시스템하에 있는 KOICA의 현장화 속도는 타 공여국에 비해 더 많은 시간이 필요할 것으로 예측됨. 위에서 논의된 중앙집중화와 분권화의 장·단점 및 가치 차이, 그리고 이에 영향을 미치는 기타 요인을 정리하면 아래 그림과 같음.

[그림 3] 중앙집권화 대 분권화의 장단점 및 현장화 수준 결정 요소



III. KOICA의 현장화 현황

이 장에서는 2장에서 제시한 현장화의 요소 별로 KOICA의 현장화 정도를 분석하고, 현장 중심 원조를 추진하는데 있어 제약점을 파악하여, 한국의 ODA 상황에 적합한 전략 마련에 기초자료로 활용하고자 함.

1. 정책

- 현재 KOICA의 분권화와 관련된 상위 정책문서(Policy Statement)는 부재하며, KOICA '직제규정'에서도 해외사무소의 역할 및 권한, 업무범위에 대한 규정이 모호함. KOICA '직제규정'은 본부의 업무범위만을 규정하고 있으며, '해외사무소 설치·운영규정' 및 '해외사무소 운영세칙'은 사무소 업무를 구체적으로 제시하지 않고 운영비, 파견비 등 사무소 운영을 위한 세부 규정만 명시함.

- 분권화에 핵심적 역할을 하는 국별지원전략(CAS)은 현재까지 실질적인 경영 수단으로 쓰이지 못하고 있으며, 따라서 CAS 프로세스가 분권화 기제로도 활용되지 못함. 2008년에 만들어진 비공개 무상원조 CAS (2009-2011)는 KOICA 사무소가 작성한 초안에 근거하여 만들어지기는 하였으나, 실제 전략으로 활용되기에는 목표가 지나치게 포괄적이고 세부전략의 구체성이 부족하며 전략 달성을 위한 자원 할당과 ODA 실행관리, 성과 평가 방안이 부재함[33]. 2009~10년간 몽골(무상), 에티오피아(유·무상), 스리랑카(유·무상)에 대하여 시범 CAS수립 연구가 진행되었으나, 실질적 정책문서로 채택되지 못하였고, 국무총리실의 주관 하에 정책문서 채택을 목표로 2010년 하반기부터 베트남 유·무상 통합 CAS를 작성 중임.

33) 정유아, 2010

2. 업무 분장

본부와 해외사무소간의 업무분장 현황에 이어 KOICA 해외사무소 운영 현황을 정리하여 제시함.

(1) 업무 분장

① 책임 분담 및 원조 개입 단위 측면

- KOICA의 본부-사무소간 형성-승인-집행 단계별 "책임 분담" 측면과 CAS, 프로그램(Program), 프로젝트(Project) 라는 "원조 개입 단위" 측면으로 나누어서 보면 아래 표와 같음. 이를 보면 실질적으로 KOICA에는 2010년 말 현재 프로젝트 수준의 개입 단위만 존재하며, 프로젝트의 형성, 승인, 집행 모두에서 본부가 주도권을 가지고 총괄하고, 현지 사무소는 본부의 활동을 지원하는 방식으로 업무분장이 구성되어 있음. 즉 프로젝트 형성, 집행 평가 측면에서 탈집중화는 어느 정도 이루어지고 있지만, 의사결정 권한과 관련된 분권화는 매우 낮은 수준이라 할 수 있음.

[표 2] KOICA 원조 활동 사이클과 단위 측면에서 본 본부와 사무소의 업무분장

	CAS	프로그램	프로젝트
형성			본부 (현지 지원)
심사 및 승인			본부
집행			본부 (현지 지원)
평가			본부 (현지 지원)

〈출처: 저자작성〉

- 이러한 방식은 '위임전결규정'에도 반영되어 있음. '위임전결규정'의 업무종류는 크게 1. 공통사항, 2. 경영기획, 3. 사업전략 4. 사업실행 5. 사업평가 6. 경영지원 7. 감사업무로 나뉘는데, 그 중 '6. 경영지원'에 속하는 "해외사무소 운영" 부분만이 해외사무소장의 권한으로 결정할 수 있는 사항("전결")이며, 이를 제외하고는 모두 본부의 승인을 필요로 함.

② **원조 사이클 측면**

- 더 상세한 원조사이클 단계별 관점에서 해외사무소 업무를 분석하면 위와 같은 특성이 더욱 두드러짐. 먼저 기획 단계에서 사무소 역할을 살펴보면, 2010년 초부터 프로젝트 단위의 발굴과 국별계획 수립은 사무소가 주도적으로 할 수 있도록 제도가 마련되었으나 아직까지 교육 등을 통한 역량 강화가 필요한 상황임. CAS 수립 및 프로그램 개발에서 사무소의 역할은 향후 CAS 프로세스 정비와 함께 정의되어야 함.

- 예산 승인에 대한 자율성은 없고 모두 본부 승인을 거침. 사무소 운영 비용 중 고정성 경비는 분기별로 본부에서 송금을 받고, 비고정성 경비는 수시 요청에 의해서 지급받으며, 사업비는 사업부서에서 해당사업의 진척 정도에 따라 지급하고 있음[34].

- 실행 측면에서는 본부 파견 사업관리용역업체(Project Management Consulting: PMC)지원, 진도 관리 및 보고를 비롯하여, 일부 현지 조달도 실시하는데 이 때는 기자재 가격을 조사하고 용역업체를 선정함. 평가는 평가 대상 사업 및 외부 전문가 선정이 모두 본부에서 이루어지나, 내부평가 시 사무소장이 평가자로 참여하기도 함[35].

- 감사 업무는 1년에 12개국을 대상으로 1개국당 3-4일씩 두 차례 이루어지며, 본부 파견 감사단이 업무 및 회계감사 실시. 감사결과는 외부로 공개되지 않음[36].

---

34) 고정성 경비: 급여, 수당, 현지고용원 인건비, 사무소 운영경비, 비고정성 경비: 퇴직금 등. 기획예산팀 양현미 대리 인터뷰, 교육팀 어규철 전문관 인터뷰 10. 26. 2010.

35) 평가는 중간 종료평가로 이루어지는 사업부서 평가와 국별, 분야별, 사후 평가를 실시하는 평가실 평가로 나누어짐. 사업평가실 우동완 직원 인터뷰 10. 27. 2010.

36) 감사실 이기순 대리 인터뷰 10. 27. 2010.

[그림 4] KOICA 프로젝트 사이클 별 사무소의 역할

〈출처: 한국국제협력단「프로젝트 업무 매뉴얼」2009. 5, 정책기획팀 문상원 과장 인터뷰 (2010.10.28) 등을 참고로 저자가 프로젝트 사이클 도식 작성〉

(2) 해외사무소 현황 및 업무

① 해외 사무소 설치 현황

KOICA는 '10.12.3일 기준 총 42개국에 68명을 파견. 해외사무소는 28개국 29개소에 설치되어 있으며, 16명의 주재원이 15개국 15개소에 파견되어 있음[37]. 따

37) 아프간에 사무소 1개, 주재원(Provincial Reconstruction Team: PRT) 2개가 있으며, 이라크에는 사무소가 2개 있음.

라서 총 사무소 및 주재원 수는 44개(29+15) 임. OECD 대표부 파견을 제외하면, 총 41개 개도국에 67명을 파견 중임. 40%의 사무소와 주재원이 아시아에 집중되어 있으며, 그 밖에 24%가 아프리카, 18%가 중남미, 12%가 중동, 6%가 동구에 소재하고 있음. 20개의 사무소/주재원이 공관 내에 위치하고, 1개가 OECD 대표부 내에 위치하며, 22개는 사무실을 별도 임차하고 있으므로 절반 정도가 공관 내에, 반 정도가 별도 사무소에 위치하고 있다고 할 수 있음.

[표 3] KOICA 해외사무소 및 주재원 설립 지역, 국가, 파견직원

구분		내역
아시아 12개소25명 (주재원 2개 포함 27명)	해외사무소	네팔(2명), 라오스(2명), 몽골(2명), 방글라데시(2명), 베트남(3명), 스리랑카(2명), 아프가니스탄(1명), 인도네시아(3명), 중국(1명), 캄보디아(3명), 필리핀(3명), 파키스탄(1명)
	주재원	미얀마(1명), 동티모르(1 명)
아프리카 7개소 10명 (주재원 6개 포함 16명)	해외사무소	이집트(2명), 이디오피아(2명), 탄자니아(2명), 나이지리아(1명), 세네갈(1명), 케냐(1명), 모로코(1명),
	주재원	튀니지, 알제리, DR 콩고, 가나, 카메룬, 우간다(각 1명)
중동 3개소6명 (주재원 3개 포함 7명)	해외사무소	이라크(2개소/4명), 요르단(1명), 아프간 (1명)
	주재원	팔레스타인(1명), 아프간 PRT(2명)
동구·CIS 2개소3명 (주재원 1개 포함 4명)	해외사무소	우즈베키스탄(2명), 카자흐스탄(1명)
	주재원	아제르바이잔(1명)
중남미 5개소 9명 (주재원 3개 포함 12명)	해외사무소	과테말라(2명), 파라과이(2명), 페루(2명), 엘살바도르(1명), 콜롬비아(2명)
	주재원	아이티, 에콰도르, 볼리비아(각 1명)
유럽 (주재원 1개 포함 1명)	주재원	프랑스 OECD 대표부(1명)

〈 출처: 저자작성 〉

② **본부 파견자 직급**

파견자 평균직급은 3.5급으로 3-4급이 66%를 차지하는 것으로 나타나, 팀장 및 과장급 중견 관리자들의 해외사무소 비율이 높다 할 수 있음. 소장은 주로 3급이 부소장은 4급이, 주재원은 5급이 다수임.

[표 4] 해외 사무소 파견자 직급 및 직함

직급 \ 직함	전체	소장	부소장	주재원
1 급	3	2	0	1
2 급	8	8	0	0
3 급	22	16	3	3
4 급	23	3	15	5
5 급	12	0	5	7

〈 출처: 2010년 12월 3일 기준. 저자작성 〉

③ **본부 및 해외사무소 직원 비율**

- 2006-2010년간 해외사무소 파견추이와 비율은 다음 표와 같으며, 06년부터 현재까지 점진적으로 20%에서 30%로 확대되었음. 여기서 파견비율은 KOICA 정규직 중 본부 근무 인력과 해외파견인력의 비율임.

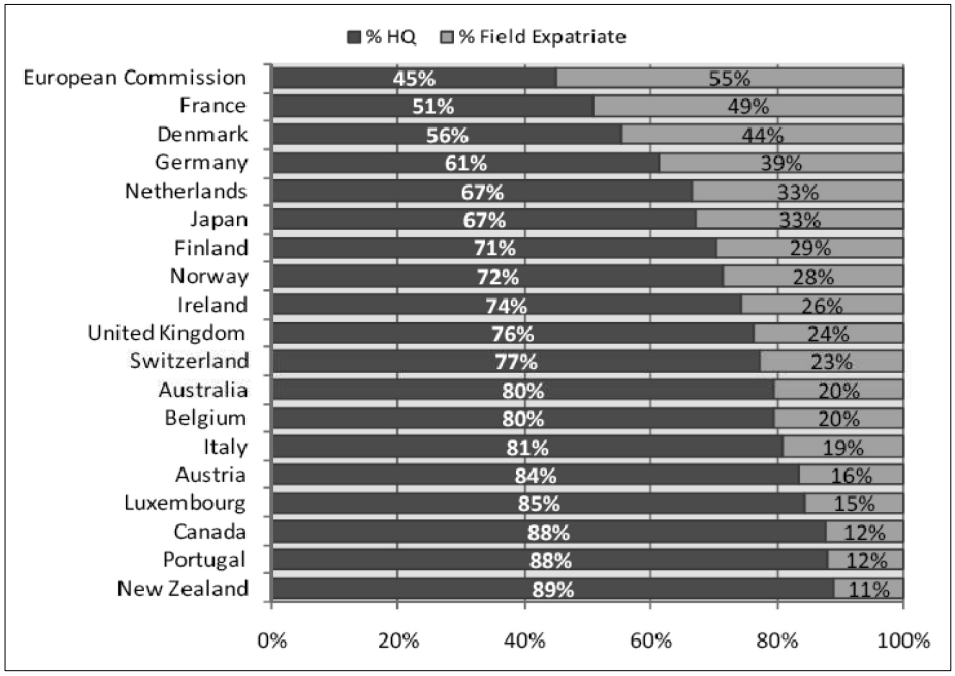
[표 5] KOICA 해외사무소 파견 비율 (‘06-‘10년)

	‘06년	‘07년	‘08년	‘09년	‘10년
총 인원	206	213	228	220	228 -정규직 131 -비 정규직
본부	165(80%)	165(77.5%)	176(77.2%)	165(75%)	160(70%)
해외사무소	41(20%)	48(22.5%)	52(22.8%)	55(25%)	68(30%)-본부파견 140-현지고용원
사무소 대 주재원 비율	38:3	42:6	49:3	49:7	52:11

〈 출처: 저자작성 〉

- 가장 최근인 2010년 비율을 기준으로 보면, 아래 [그림 5 DAC 공여국의 현지 사무소 파견 비율]와 같은 19개 DAC 국가 직원 현지파견 비율 평균인 26.4%와 비교하여 약간 높은 편임. 단, 본부 소속 비 정규직까지 총 인원에 포함할 경우 파견비율은 19%로 낮아짐[38].

[그림 5] DAC 공여국의 현지 사무소 파견 비율



〈 출처: OECD, 2010 〉

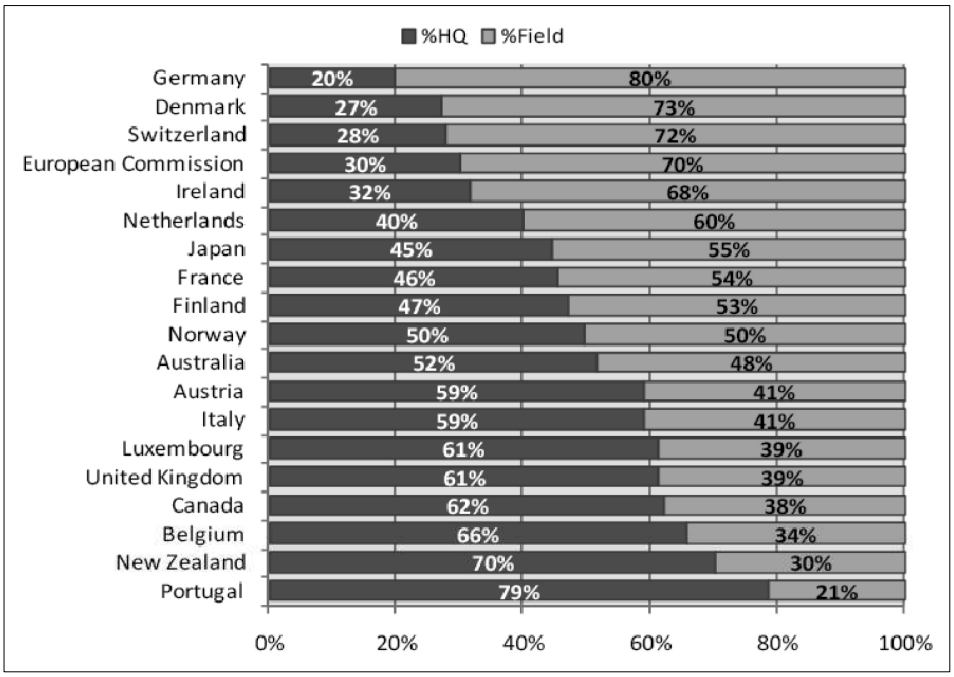
- 해외 현장에서 고용된 인력을 포함해서 KOICA 본부인력 대비 현지인력 (본부파견인력+현지고용원)을 산출하면 56.5%[39]임. 여기에 본부 소속 비정규직을 포함하면 41.7%[40]로 비율이 내려감. 정규직만 포함했을 때는 아래 [그림 6 DAC공여국의 본부인력 대 현지인력 비율]에서 조사된 DAC 공여국 평균 51.4%와 비교하면 약간 높은 수준이며, 비정규직까지 포함하면 약간 낮은 수준임.

38) 291(=160+131): 68

39) 본부 인력 대 현지 인력은 160: 208 (=68+140)

40) 291(=160+13): 208 = 208/499

[그림 6] DAC공여국의 본부인력 대 현지인력 비율



〈출처: OECD, 2010〉

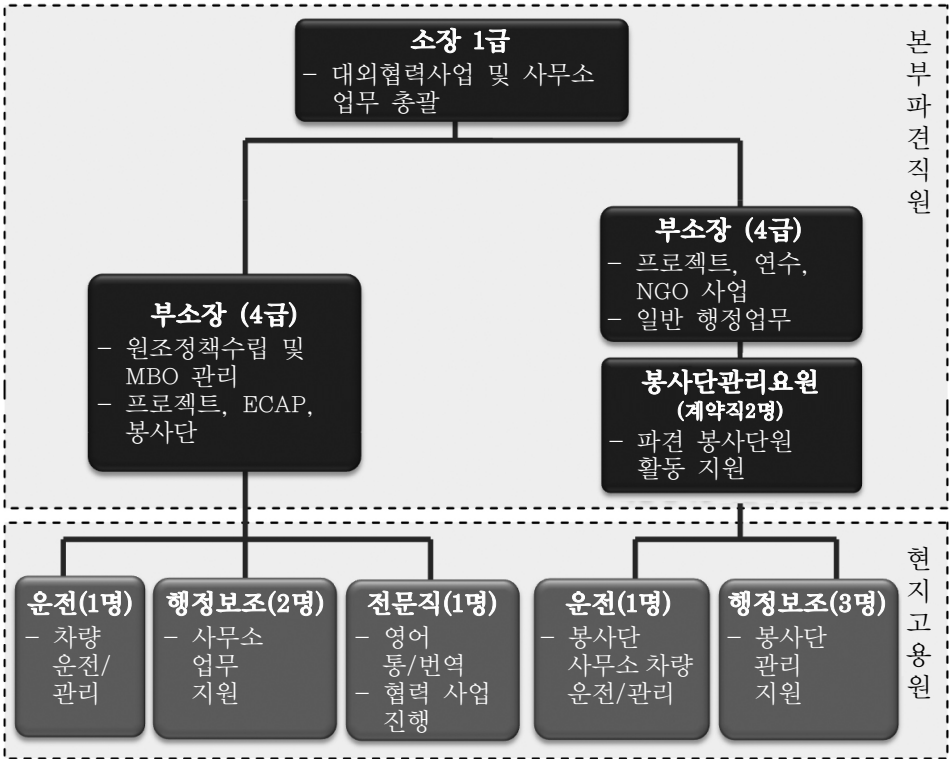
- 결론적으로 타 DAC 공여국과 비교 시 2010년 현재 KOICA의 해외 근무 인력 비율은 평균 정도라 할 수 있음.

④ 순환근무

KOICA에서는 연간 2회 해외사무소 파견자를 사내 공모하여 선발하며, 3년간 파견을 원칙으로 하고 있음. JICA가 2년~4년간 파견인 것과 비교할 때 유연성은 작으나 평균 기간은 비슷함.

가장 규모가 큰 KOICA 사무소 중 하나인 베트남의 경우 조직도는 아래 그림과 같음. 이중 본부에서 파견된 한국 직원은 정직원인 소장 1인, 부소장 2인 및 계약직인 봉사단 관리 요원 2인으로 인력이 구성되어 있음. 현지인 직원은 전문직 1명, 행정보조 5명, 운전기사 2명임. 운전기사를 제외한 총 11명의 직원 중 봉사단 관리 업무에만 절반 이상인 6명이 투입되고 있음.

[그림 7] 해외사무소 조직도: 베트남 사례



⑤ 해외사무소 업무

업무내역

해외사무소의 업무는 크게 기획, 사업수행, 사업평가, 파트너십 강화로 나뉠 수 있으며, 각 영역별 자세한 업무 개요는 다음과 같음.

[표 6] 해외사무소 업무

구 분	업무내역	
기 획	○ 사무소자체 연간사업수행계획 수립 ○ 주재국 중기지원전략 보고 ○ 주재국 원조실시 개요 보고 ○ 원조동향 보고 ○ 각종 사업 홍보 기획	○ 신규 사업발굴 및 보고 ○ 연간 사업계획 원조총괄기관 통보 ○ 원조기관 회의 참석, 정책 보고 ○ 한인회잡지 KOICA 소식 정기 기고 ○ 언론 취재대상 선정 및 취재지원

사업 수행	프로젝트	○ 타당성 조사 지원 ○ 용역업체 선정 (현지 입찰시) ○ 전문가 지원 및 결과 보고 ○ 기공식, 준공식 등 행사 참가 ○ 프로젝트 별 건축공정 등 진행사항 관리 및 현황 보고	○ 사업실시 협의 및 MOU 체결 ○ 기자재 가격조사 (현지 조달시) ○ 기자재 통관 및 설치 지원 ○ 사업 종료 보고 및 사후관리
	연수생 초청	○ 연수초청사업계획 주재국 통보 ○ 한국초청 연수생 오리엔테이션 실시(항공권, 비자발급 안내 및 지원) ○ 연수생 동창회 활동 모니터링, 연수생동창협회 행사지원 및 참가	○ 과정별 연수후보자 접수 및 추천
	봉사사업 (World Friends Korea)	○ 수요조사, 발굴 및 보고 ○ 현장지원사업 및 활동물품 지원 ○ 거주비자 발급 및 기타활동지원 ○ 귀국단원 귀국지원금 신청 ○ 활동단원 고충상담 등	○ 신규단원 접수 및 현지적응 훈련 ○ 주거비, 생활비 등 경비 지원 ○ 단원 별 국제우편물 수령 대행 ○ 국제협력요원 복무관리
	전문가 파견	○ 전문가 수요 발굴 및 보고 ○ 전문가 활동 (중간, 종료) 보고	○ 전문가 활동지원 ○ 전문가 활동평가심사서 보고
	NGO 사업	○ NGO 사업타당성 조사, 결과보고	○ NGO 사업 현장방문 등 관리
사업평가		○ 수혜자 평가 ○ 수원국 정책 및 이행평가 ○ 사업평가 후속조치 사항 보고	○ 사업별 평가 및 결과 보고 ○ 사업평가단 활동 지원
파트너십 강화		○ 원조공여국회의 및 분야별 세미나 참석 ○ 원조총괄기관과 정례 협의 ○ 수원기관 및 타 원조기관과의 교류 활동	
일반행정		○ 분기별 업무보고 및 예산집행 보고 ○ 사무소 운영차량 관리	○ 사무소 인력관리 및 자산관리 ○ 사무소 및 유숙소 임차 관리

〈출처: KOICA 인력증원 설명자료 (KOICA, 2010. 7. 18 참고)〉

업무당 할당 시간

35개 사무소를 대상으로 한 2009년도 KOICA 내부 설문조사[41]에서 업무별 투입 시간은 다음 표와 같음. 총 업무투입 시간을 100으로 할 때, 백분율로 표시한 데이터를 살펴보면, 대부분의 시간인 73%가 사업집행에, 26%가 기획에, 그리고 22%가 일반 행정에 투입되고 있음. 사업집행 중에서는 프로젝트와 봉사단 관리 업무에 대부분의 시간이 투입되고, 연수생 초청이 그 다음을 차지함. 파트너십과 평가는 각각 10%와 5%로 중요도에 비하여 업무 투입시간이 미미함.

41) 2009년 6월 기획예산팀과 저자가 공동으로 설문 양식 작성

[표 7] 업무당 할당 시간

구분		평균	백분율
기획	국별연구조사, CAS 수립 지원	4	4
	사업발굴	6	6
	사업검토(심사)	3	3
	단위사업별 세부 활동 계획 수립	3	3
	원조동향 파악, 보고	2	2
	예산관리	4	4
	로그프레임(Logframe) 작성, 활용	1	1
	홍보	4	4
	소계	26	27
사업집행	프로젝트 집행 업무	25	25
	봉사단 관리 업무	24	24
	연수생초청 업무	11	11
	연수커뮤니티 형성 및 관리	3	3
	NGO 업무	4	4
	물자지원 관련 업무	1	1
	긴급구호 관련 업무	2	2
	전문가 업무	1	1
	기타 업무(긴급구호, R/D작성, 조달, 국제기구협력 등)	3	3
	소계	73	74
사업평가	내부평가 업무	2	2
	외부 평가단 지원업무	2	2
	공동평가	1	1
	소계	5	5
일반행정	분기별 업무보고 및 예산집행결과 보고	6	6
	사무소 인력관리	2	2
	사무소 자산관리	2	2
	회계시스템 입력, 정산	8	8
	기타(파우치 수발신, 현지인력관리, 사무소운영일반)	4	4
	소계	22	22
파트너십	원조공여국 회의	2	2
	원조총괄기관 협의	2	2
	원조동향 조사연구	2	2
	원조 Community 활동 참여	2	2
	외교부 대외협력총국 업무협의	1	1
	소계	10	10

기타	본부 요구자료 작성(본부활동 지원 포함)	3	3
	대사관 요구자료 작성(공관지원 포함)	2	2
	각종 행사지원	2	2
	원조겸임국 지원	4	4
	제도개선	3	3
	기타	5	5
	소계	19	19
총계		100	100

〈출처: 해외사무소 대상 현황조사 (2009년 6월) 결과를 바탕으로 작성〉

중요 업무와 역량의 차이

동일한 설문조사에 의하면, 중요하지만 사무소 역량이 부족한 업무 중 가장 두드러진 영역은 기획과 파트너십 분야인 것으로 나타남. 기획 영역에서는 국별조사, 사업 발굴, 사업검토 업무에 대한 역량이 부족하며, 파트너십 영역에서는 원조 그룹 활동 참여, 원조 총괄기관 협의, 공여국 회의 참석 업무에서 역량이 부족한 것으로 드러남. 사업집행에 있어서는 봉사단 관리에서 격차가 큰데, 이는 핵심역량의 부족보다는 처리해야 하는 업무량 대비 인력이 부족한 것으로 해석할 수 있음.

[표 8] 중요 업무와 역량의 차이

구분		중요도	현재역량	격차
기획	국별연구조사, CAS 수립	4.9	1.8	**3.1**
	사업발굴	4.9	2.5	**2.3**
	사업검토(심사)	4.6	2.5	**2.2**
	예산관리	4.1	3.2	1.0
	로그프레임(Logframe) 작성, 활용	3.6	2.0	1.0
사업집행	프로젝트 집행 업무	4.7	3.0	1.7
	봉사단 관리 업무	4.4	2.0	**2.4**
	연수생초청 업무	4.4	3.2	1.2
	NGO 업무	4.1	3.1	0.9
	물자지원 관련 업무	3.2	3.9	−0.6
	긴급구호 관련 업무	4.0	3.6	0.4
	전문가 업무	3.7	3.6	0.2
	기타업무(R/D작성, 조달 등)	3.6	3.5	0.2

사업평가	내부평가 업무	4.2	2.7	1.6
	외부평가단 지원업무	3.5	3.0	0.5
	공동평가	4.0	2.7	1.3
홍보	홍보계획수립	3.7	2.7	1.0
	홍보자료준비(브로셔 등)	4.0	2.9	1.1
	보도자료 작성 및 배포	4.2	3.6	0.5
	언론매체 협의(언론사 취재지원 포함)	3.4	3.0	0.4
	사업관련, 정기홍보, 행사 주최 등	4.1	2.8	1.3
	인터넷 홍보(홈페이지 관리)	4.0	3.0	1.0
	홍보실적 관리(분석) 및 본부보고	3.6	3.5	0.1
	본부홍보 출장지원(국내언론 특파원단 등)	3.4	3.5	−0.1
일반행정	분기별 업무보고 및 예산집행결과 보고	4.1	3.2	0.9
	예산관리 및 운영(회계업무 포함)	3.4	2.6	0.8
	사무소 인력관리(현지인력 포함)	3.3	3.4	−0.1
	사무소 자산 및 문서관리	3.5	3.5	0
	기타(파우치 수·발신, 사무소운영, 은행업무 등)	2.9	3.1	−0.2
수원국, 타 공여국과 파트너십	원조 공여국 회의(비공식 공여국 회의 포함)	4.4	2.2	**2.2**
	원조총괄기관 협의(수원국과 업무협의)	4.7	2.4	**2.3**
	원조동향 조사연구	4.0	2.3	1.7
	원조 Community 활동 참여	4.5	2.0	**2.5**
기타	본부 요구자료 작성(본부활동 지원 포함)	3.6	3.1	0.5
	대사관 요구자료 작성(공관지원 포함)	3.3	3.0	0.3
	주재국내 각종 행사지원	3.3	2.7	0.7
	원조겸임국 지원	4.5	3.0	1.5

〈출처: 해외사무소 대상 현황조사 (2009년 6월) 결과를 바탕으로 작성〉

아래 표와 같이 조직 전체의 사업비가 '06년도에 비해 '10년도에 2.3배 가까이 확대되고, 직원 1인당 지출해야 하는 사업비가 늘어나면서 업무 과부화 현상이 나타나고 있음. 따라서, 별도의 조치가 없는 한 현재 역량격차가 발생하는 기획 및 파트너십 업무는 개선되기 어렵거나 오히려 더 악화될 것이 예상됨.

[표 9] 해외사무소 1인당 사업량 변동 추이 '06-'10

구 분		'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
협력사업비(억원)		1,839	2,135	2,806	3,539	4,196
해외사무소 인원(명)		41	48	52	56	63
1인당 사업비(억원)		44.9	44.5	54.0	63.2	66.6
주요사업	프로젝트사업 (사업건수) (1인당담당건수)	(76건) (1.9건)	(134건) (2.8건)	(175건) (3.4건)	(198건) (3.5건)	(200건) (3.2건)
	WFK (평균활동인원) (1인당봉사인원)	(1,157명) (28명)	(1,482명) (31명)	(1,471명) (28명)	(1,591명) (28명)	(1,800명) (29명)
	연수초청 (평균연수인원) (1인당연수인원)	(2,828명) (69명)	(3,340명) (70명)	(4,109명) (79명)	(3,802명) (68명)	(4,000명) (64명)

〈출처: KOICA 인력증원 설명자료 (KOICA, 2010. 7. 18)〉

3. 현지자원 활용

(1) 인력활용

① 현지 고용원 운용 기준

- KOICA는 현지 계약직 고용원의 체계적 운용을 목적으로 하는「해외사무소 현지 고용원 운영에 관한 기준 (기준 제 130호)」을 2010년 6월 15일에 제정하였음.

- 동 기준에 따르면, 현지 고용원의 업무를 전문직, 행정적, 기능직으로 나누고 다시 전문직은 전문가와 선임전문가로, 행정직은 일반, 대리급, 과장급, 차장급으로, 기능직은 기사와 경비원 청소원 등으로 세분화하고 있음. 또한 해외사무소장이 당해 년도 해외사무소 예산 범위 안에서 본부파견 직원이 담당할 수 없는 업무분야에 한해서 본부의 승인과 함께 기간제 현지고용원을 고용할 수 있도록 함.

- 원칙적으로는 현지인을 고용 대상으로 하되, 한국국적자 채용 가능성도 열어 두었음. 현지인의 고용기간은 최소한의 필요기간으로 하되, 1년 이내의 기간 단위로 계약하고 필요 시 갱신할 수 있음. 한국인은 최대 2년 미만까지 고용이 가능함.

② 현지직원 채용 비율, 채용 인원 및 임금

- 아래 표는 사무소당 현지 채용인원이 파견인력에 비해 차지하는 비율과 이들의 직급을 나타내며, 해외사무소의 현지인력 활용 실태의 일면을 보여줌. 2010년 현재 평균적으로 DAC 회원국의 사무소당 현지채용은 파견인력의 2.5배에 이르나, KOICA의 경우 2배[42]에 머물고 있음.

[표 10] DAC공여국과 KOICA 사무소의 사무소당 현지인력 비율 비교

구분	중점협력국 주재 사무소 개수	해외파견인력 비율	사무소당 파견인력 수	사무소당 현지채용인원
DAC 평균	36개*	27%	7.2명	파견인력 2.5배
KOICA ('10)	26개**	30%	2.6명	파견인력의 2.0배

Country	HQ	Field Expatriate	Field Expatriate /(HQ+FieldExpatriate) %	Field Local	Total Staff	Number of Priority Partners with Offices	Field Expatriate /Offices	Field Local /Offices
Australia	594	153	20	401	1 148	35	4.37	11.46
Austria	112	22	16	56	190	17	1.29	3.29
Belgium	338	87	20	90	515	20	4.35	4.50
Canada	1769	248	12	821	2838	58	4.28	14.16
Denmark	300	240	44	560	1 100	25	9.60	22.40
European Commission	996	1214	55	1101	3 311	106	11.45	10.39
Finland	170	71	29	119	360	16	4.44	7.44
France	1180	1134	49	275	2 589	55	20.62	5.00

42) 파견인력 수의 규모가 작으므로 평균 현지채용 인력은 5.44명에 불과하며, 여기에 운전 및 청소 등을 담당하는 비사업 인력이 포함되므로, 실제로 ODA 업무를 수행할 수 있는 사업인력의 규모는 더 축소됨.

Germany	2752	1727	39	9431	13 910	67	25.78	140.76
Ireland	142	49	26	258	449	12	4.08	21.50
Italy	357	84	19	164	605	25	3.36	6.56
Japan	1441	701	33	1086	3 228	90	7.79	12.07
Korea	228	68	23	140	459	26	2.61	5.60
Luxembourg	55	10	15	25	90	7	1.43	3.57
New Zealand	138	17	11	41	196	15	1.13	2.73
Norway	584	232	28	360	1 176	28	8.29	12.86
Portugal	158	21	12	22	201	0		
Switzerland	511	150	23	1180	1 841	36	4.17	32.78
The Netherlands	600	300	33	600	1 500	36	8.33	16.67
United Kingdom	1394	434	24	443	2 271	51	8.51	8.69
Average	691	348	27	859	590	36	7.16	18.02

〈출처: Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC members' Development Cooperation Systems 및 KOICA 해외 사무소 파견 현황 (2010. 12)을 바탕으로 저자 작성〉

* "사무소가 있는 주요 협력국 수"에 대한 DAC 평균 데이터의 정확도에 대해서는 논의가 필요함. 예를 들어 개발협력을 주관하는 정부 부처와 정책 기관이 일본, 프랑스, 독일처럼 분리된 경우, 한 나라 안에도 여러 개의 사무소가 존재. 또한 네덜란드와 핀란드 같이 대사관에서 개발협력 업무에 관여하는 경우 복수의 현지 사무소가 존재하는 것으로 계상되고 있으나, 대사관이 항상 개발협력 활동에 관여하는 것은 아님.

** KOICA 개도국 사무소/주재원은 41개국에 있으나, 타 DAC 공여국의 국가 수가 중점협력국의 사무소만을 포함한 것이므로, KOICA도 중점협력국을 유·무상 통합 26개로 가정하여 계산

- 직급별 평균 인원을 계산해 보면, KOICA는 평균 사무소당 현지 전문직 컨설턴트를 총 29명, 즉 사무소 평균 0.8명 고용하고 있음을 알 수 있음. 대부분의 사무소가 1명의 전문가를 네팔 경우 2명의 전문가를 고용하고 있음. 이는 사무보조나 운전사, 관리요원 고용평균 보다 낮은 수준으로 해외사무소의 현지 인력 활용이 주로 원조의 핵심 분야보다는 행정적 업무에 치중되어 있음을 보여줌.

- 한편, 상기 표는 KOICA가 사무소 개설수의 측면과 본부 인력 대비 해외사무소 파견인력 비율 측면에서는 DAC 평균에 근접한 것에 비해, 사무소당

파견인력 수에서는 DAC 평균: KOICA=7.2명: 2.6명에 그치고 있음을 보여줌. 이는 향후 예산 증가에 상응하는 KOICA 전체 인원의 증가와 함께 사무소당 파견인력 수의 증가를 통해 규모의 경제와 전문화를 제고할 필요가 있음을 의미함. 파견인력이 현지인력의 교육 및 업무지도에 상당한 노력을 할애할 수 있는 초기 투자시간을 고려하지 않으면, 평균 2.6명이라는 사무소당 파견인력 규모에서 현지 전문인력의 활용을 기대하기는 힘든 상황임. 이를 현재 41개국 사무소/주재원당 평균 본부 파견인력수로 계산한다면 1.65명으로 이 수치는 더욱 낮아지게 됨. 따라서 KOICA는 중점협력국 수를 줄여서, 사무소당 파견인력을 늘릴 필요가 있음.

[표 11] 직급별 평균 현지 직원 수

소계	1급	2급	3급	4급	5급	관리 요원	컨설 턴트	사무 보조	운전, 경호, 기타
2.5	0.1	0.2	0.5	0.4	0.3	0.9	0.8	2.1	2.2

〈출처: 저자작성〉

- 현지 고용원의 임금은 원칙적으로 현지 타 기관 유사 근로자의 보수 수준 및 현지 공공 민간 유사분야의 임금 수준을 고려하여 예산 범위 내에서 정하도록 되어 있음. 그러나 방글라데시와 필리핀 등을 제외하고는 과거 KOICA 임금(표 12의 두 번째 칼럼)과 현재 인상된 임금(세 번째 칼럼)이 타 공여국 현지사무소 임금보다 낮은 수준임. 이는 현지고용원의 역할이 주로 사무보조이기 때문인 것으로 보이나, 고용조건이 유사한 현지의 다른 한국 공기관인 KOTRA와 비교하여도 임금이 다소 낮은 편임.

[표 12] 공여국별 국가별 현지고용원 임금

(단위: USD)

국가	KOICA (과거)	KOICA 2010	USAID	JICA	DFID	GTZ	Danida	KOTRA	Ausaid	World Bank	UNDP	ADB	Spain	Sida	Irish Aid
방글라데시*	최고 460	1045	1200–1500	700–850	800–950										
캄보디아	최고 465	650		700–2000		550–3500		713							
네팔	350	540		1000–1700		1000–1700	1000–2000								
필리핀		1400	1672–3512	1300					1740–2610	1500–3000	1600–2000	2000–6000			
에티오피아		900	1500–2000	1000–1500											
우즈베키스탄		700		600–1000											
콜롬비아		1700		2000–3500									2500–5000		
이집트	700–900	미고용		925										1500	
요르단		미고용	1700–3900	1200–1900											
베트남	300–800	626			1297–5242		1383–2039	500–1,000*							1000–3000

〈출처: 프로젝트 코디네이터 전문직 채용 내부 자료 및 베트남에서 인터뷰 자료.
*정규직 현지인 US$500 (1년차)– US$1,000 (5년차), 임시직 US$300, 현지 고용 한국인 US$2,000〉

③ 전문직 현지 고용원 활용

- KOICA 사무소장의 역량에 따라 섹터별 전문가나 기타 원조 관련 전문가에 대한 활용이 다를 수 있으나, 대부분의 사무소에서 전문가와 행정보조의 업무가 크게 구별되지 않고 있음. 이는 사무소 업무가 프로젝트 관리 위주로 구성되어 있고, 정책 대화, 원조 조화 등이 주 업무가 아니기 때문일 것임. 그러나 현장 중심 개발협력이 가능 하려면 원조 부문별 정책대화 등을 전문적으로 담당할 직원이 필요

- 현지고용원에 대한 별도의 경력관리 체계는 없음.

- 현지 고용원들이 한국어 능력이 없거나 문서기안 등을 할 수 있는 수준에 이르지 못하여 본부와 직접 의사소통은 어려움.

(2) 수원국 시스템 및 네트워크

① 타 공여기관과의 협력

타 공여기관들과 협력 수준은 공여기관회의[43]에 참여를 하는 소극적 단계에 있음[44]. 공여기관 그룹에 멤버로 참여하거나[45], 일반재정지원 등 프로그램 중심 원조(PBA)와 같은 적극적 의미에서의 원조 조화 및 분업에 참여하고 있지 못하고 있음.

② 국가 시스템 활용도

- 한국[46]은 파리선언 이행 모니터링 결과, 수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용에서 2006년 45%[47] (타 공여국 39%), 2008년 10% (타 공여국 45%)을 기록해서 낮은 수치를 보임. 수원국 조달시스템 활용에서도 2006년 0% (타 공여국 39%), 2008년 5% (타 공여국 43%)의 낮은 실적을 기록했음[48].

- KOICA는 2009년부터 국제/현지 입찰 및 조달 시스템 구축 중이며 현재 관련 가이드라인의 제정이 완료되었음. 현지조달을 위해서 영문 전자 조달 시스템을 2010년 11월 구축을 완료하였고 시범 테스트를 거치고 있으며, 기존 전자조달시스템 및 신규 현지전자조달시스템을 모두 활용하여 2011년부터 국제조달도 실시할 예정임.

---

43) 예: Consultative Group meeting, Aid Effectiveness Forum (베트남), Partnership Development Forum (필리핀)

44) 사업과 관련된 협력은 페루에서 1건의 공동 재정지원(co-financing) 사업이 있음.

45) 예를 들어 에티오피아의 개발원조그룹(Development Assistance Group)에 27개 양·다자 기구가 참여하고 있으나 한국은 참여하지 않음 (이진상외, 2010)

46) KOICA 외의 유·무상 원조 포함.

47) 이 통계 수치는 서베이(Survey) 지침을 해석하는 과정에서 발생한 문제로 인해 신뢰도가 낮음.

48) 박수영 & 조아영 (2009)

(3) 현지 파견 한국 개발협력 유관기관과의 네트워크

③ 외교통상부 재외공관과의 협력

- 해외사무소 설치·운영 기준은 KOICA 해외사무소가 “외교통상부(이하 “외교부”) 재외 공관장이 위탁하는 업무를 수행하고, 재외공관장의 지도 감독을 받아야 하며, 공관과 긴밀한 협조관계를 유지” 할 것을 명시하고 있음.

  - 재외공관의 결재사항은 사업요청 및 수요발굴, 연수동창협회 후보자 추천 및 사후관리 지원, 주재국 대외원조 현황, 무상원조사업 발굴, 프로젝트 기공식, 준공식 참석 요청 및 결과보고, 프로젝트 및 NGO 종료평가, 민간단체지원사업 타당성 보고, 협력의사 파견 요청사항, 각종 주요업무 추진사항 등을 포괄하고 있음.

- 그러나, 외교부 직원들의 상당수는 ODA 전문 교육을 거의 받지 못하므로, 공관의 ‘지도·감독’ 업무 역량 강화를 통해 한국 ODA의 현장화 확대를 준비할 필요가 있음.

④ 여타 재외 주재 정부기관과의 협력

- 타 정부 기관과 개발협력을 위한 메커니즘은 공관을 중심으로 하여 공식적, 비공식적으로 존재하는 것으로 관찰됨.

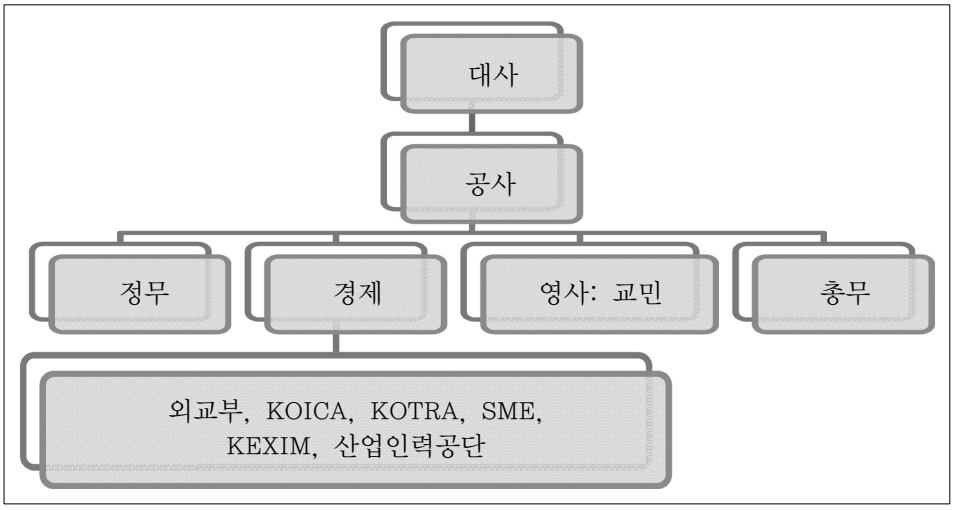
- 외교부 본부에서 개도국 공관에 하달한 “ODA 시행 관련 재외공관의 역할 강화방안 (2010. 10)” 에 따르면, 공관 중심의 ODA 협의체를 운영하고 공관별 개발협력 담당관을 지정하도록 되어 있음, 또한 원조 전략 수립, 사업 발굴, 선정, 평가 등 주요 과정에서 공관과의 협의 절차 제도화도 명시됨.

- 공식적 협력: 베트남에서는 재외공관, KOICA, KEXIM, KOTRA, KF, 환경공단, 한전 사무소등 10개 정도 공공기관이 모이는 공식 회의체가 2010년 5

월에 출범함. 이 회의체에서는 철도사업결의안 등과 같은 정보 공유와 이슈별 현지기관과의 네트워킹이 중심이 되고 있음.

비공식적 협력: 필리핀에서는 아래 그림처럼 재외공관의 경제 담당 참사관을 중심으로 매주 경제팀 회의를 운영하며, 경제동향 등에 대한 정보교환과 농업협력사업, 연수생 파견에 대한 협의 등을 하고 있음. 그러나 각 정부기관별로 업무결정범위가 틀리고, 파견인력도 협소한 제약이 있음.

[그림 8] 필리핀 대사관 경제팀



〈 출처: 저자작성 〉

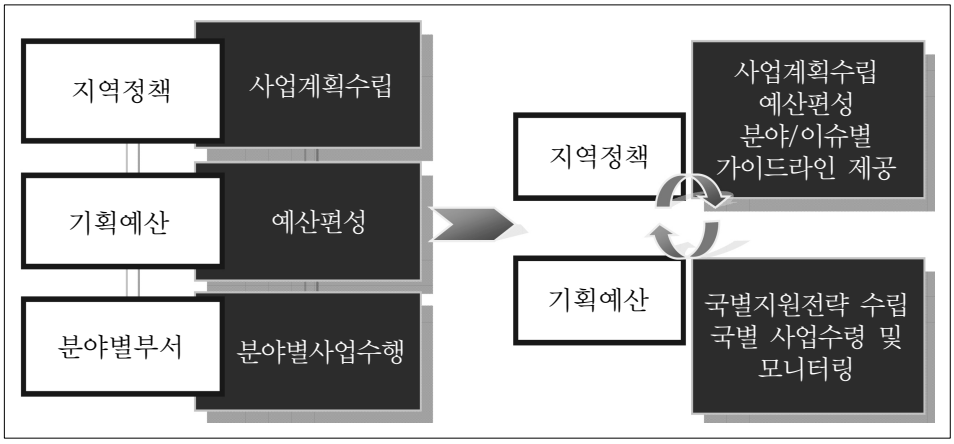
- 이러한 여타 정부기관과의 개발협력 네트워크는 '협력유관기관 네트워크의 운영에 관한 지침'의 수립과 교육 등을 수반하지 않는 경우, 수원국의 개발성과 제고를 위한 관련 기관들간의 정책 및 사업의 조정, 협력이라는 본연의 임무(Mandate) 보다는 공여국 중심적 국익을 강화하는 기제가 될 수 있으므로 주의가 필요함.

4. 분권화 지원시스템

(1) 본부의 조직체계

국가지원전략(CAS)에 근거한 분권화를 효과적으로 수행하기 위해서는 각 국별 사무소와 협업할 수 있는 본부의 지역조직(Counterpart)이 강화되어야 함. 이를 위해서는 지역별 부서가 중심이 되는 지역체제가 적합하나 현재는 분야별 부서가 중심이 되는 조직유형임[49]. 교육, 보건의료, 농어촌 등 분야별 조직은 각 섹터별로 사업전략을 수립하고 사업 발굴과 수행을 실시하므로, 국가별 특성을 반영한 지원전략 수립에 어려움을 겪음. 이러한 점으로 인해 'KOICA 선진화 계획: 2010-2015'에서는 아래 그림과 같이 섹터체제(왼쪽 그림)에서 지역 체제(오른쪽 그림)로의 전환을 표방하였음.

[그림 9] 섹터체제에서 지역체제로 전환



〈 출처: (KOICA, 2010. 2.25) 〉

49) 동시에 봉사, 연수, 민간협력 등 사업형태별로도 부서가 나누어져 있음.

(2) 의사소통, 지식관리 및 직원 교육

① 의사소통 및 지식관리

- KOICA 업무의 의사소통 및 지식관리에는 '국제협력 통합원조관리 시스템', 즉 KOMIS라는 한글 인트라넷(Intranet)을 활용하고 있음. 그러나 인터넷 환경이 열악한 개도국에서는 활용에 어려움을 겪고 있어 시스템 경량화 등 개선이 필요함.

- 연수생 선정통보의 경우는 KOMIS 대신 외교부 전문시스템을 사용하도록 하는 관행으로 인해 비효율성이 발생하고 있음. 아울러 연수사업의 경우 영어를 업무 공용어화 할 경우, 불필요한 한글번역 및 한글공문 작성 등을 파견직원이 할 필요가 없고 현지직원에게 업무를 위임할 수 있으므로 행정효율성을 높일 수 있음.

- 다자 회의용 전화(Conference call) 및 화상회의 시스템은 미비

- 년 1회 해외사무소장 회의 실시

② 직원 교육

- 본부파견 직원에 대해서는 해외 파견 전 2-3일간의 교육을 실시하고 관련 자료를 배포함. 교육 내용은 (1) 해외사무소 사업 및 운영에 관한 제반 사항: 해외사무소 인사, 예산 및 경비관리, 감사, 신규사업 발굴 및 비 구속화 추진 계획, 원조 양식별 교육(프로젝트 사례연구, 연수생 초청 사업 및 민간단체 지원 사업 협조사항, 봉사단 관리시스템(e-KOV), (2) 원조 효과성 제고 및 성과중심 관리, (3) 분권화와 관련된 현장중심 개발협력방안 및 주재원 신규 개설 시 파견직원의 역할과 공관과의 관계 등이 포함됨[50].

---

50) 2010년도 하반기 해외사무소 부임자 교육 일정표 참고

- 영문으로 작성된 KOICA 정책 및 지침, 매뉴얼 등의 미비로 현지 직원 교육 자료가 공식적으로는 없는 상황임.

- 현재 현지 직원의 경우 KOICA의 전반적 정책방향 및 조직에 대한 정보를 얻는 데는 영문홈페이지, 영문 연보, 기존 업무 파일 등을 참조하고 있음. 절반 정도의 사무소가 영문 및 현지어로 프로젝트 사업 수행 등 업무수행 매뉴얼이나 복무관리 규정을 만들어서 구비하고 있는 것으로 조사됨[51].

  - 페루 사무소의 경우 공여국 회의, 봉사단 관련 행사, 기증식 등에 현지 직원을 참여하도록 하는 업무학습 체계를 가짐[52].

  - 베트남 사무소의 경우 KOICA 홈페이지에 있는 내용을 기준으로 직원 시험을 실시하고 있음.

  - 우즈베키스탄, 베트남 사무소 등은 연수 가이드로 현지 직원을 참여하도록 하여 한국 체험 기회를 부여함.

- 새로 제정된 현지 고용원 운용에 관한 기준에 의하면, 현지 직원에 대한 직무교육은 예산 범위 내에서 국내 초청 직무교육을 별도로 계획 수립하여 이사장 승인 하에 실시할 수 있도록 규정하고 있음.

- 2007-8년 3년 이상 근무한 현지 직원을 대상으로 연수생 초청 사업의 형태로 '현지 직원 워크숍'을 한국에서 실시하였으나, 정례화 되지는 못하였음. 인센티브와 업무 몰입도 제고 차원에서 현지고용원들의 한국 연수기회 및 교육 기회 부여가 바람직함.

---

51) 인사교육실 박순진 과장 인터뷰. 2010. 11. 2

52) 기획경영부 우채석 부장 인터뷰. 2010. 11. 2

③ 인사 및 평가[53]

본부 파견직원에 대한 성과 평가 및 인센티브

- 해외 사무소를 포함한 KOICA의 성과평가 체계는 업적평정과 역량 평정으로 이루어짐. 업적평정은 부서 목표관리(Management By Objective: MBO) 추진실적과 고유 업무추진 실적으로 구성되며, 역량평정은 업무능력, 업무태도, 다면평가로 이루어짐. MBO 최종 실적표는 과제별로 비중과 최종실적, 기대효과, 담당자, 건수를 기록[54]하도록 되어 있음.

- 다른 원조기관과 마찬가지로, 개도국들의 개발상황과 역량이 다르기 때문에 해외사무소의 MBO 설정 시 모든 사무소에 보편적인 목표를 부여하는데 어려움이 있어 간단한 형태의 MBO 지표를 사용하고 있음.

- 사무소장 및 주재원은 본부의 4명 이사 점수 평균과 6개 부서장의 의견의 종합으로 평가되고, 부소장에 대한 평가는 소장 및 6개 부서장의 평균 점수로 평가됨. 평가결과는 제한적 범위 내에서 이사장의 최종 조정이 가능함[55].

- KOICA는 연봉제로 3단계의 성과급이 있으며 단계별 4%의 연봉 차이를 두고 있으나 그 범위가 크지 않다고 할 수 있음.

- 해외근무는 해외수당으로 인한 경제적 동기가 큼. 그러나 최근 사무소 수가 증가하면서 특히 아프리카 등 열악한 지역은 근무 희망자가 미달되는 경우도 있음. 향후 오지 근무에 대한 가산점이나 차등적 수당 및 휴가 등의 인센티브 도입을 고려해 볼 수 있음.

---

53) 인사교육실 박순진 과장 인터뷰 2010. 11. 2, 근무평정 및 MBO 샘플 참고

54) 해외사무소 MBO 참고

55) 근무평정개요표 참고

현지 고용원에 대한 평가

- 해외사무소장이 현지 고용원의 근무성적을 평정하며, 평정 결과는 임용, 보수, 재계약 여부에 반영되고 있음[56].

- 근무시간, 성실성 등 비교적 객관적인 사실을 위주로 평가하며, 큰 문제점이 없는 한 일반적으로 재계약을 하고 있음.

56) 해외사무소 현지 고용원 운영에 관한 기준 (기준 제 130호) 2010년 6월 15일

IV. 타 공여국 현장화 동향 및 시사점

이 장에서는 DAC 공여국들의 현장 중심 원조를 위한 전략 및 현황 분석을 바탕으로 현장화 비교모델을 제시하고, KOICA를 중심으로 한국 ODA사업의 현장화 방안에 대한 시사점을 얻고자 함.

1. DAC 공여국의 현장 중심 원조 개관

(1) 현장화 정도

DAC 공여국의 현장화 정도를 개괄적으로 살펴보기 위해 "DAC 회원국의 개발협력 시스템 분권화 정도 조사" 연구를 참조하여 공여국 현장화 정도를 [표 13 DAC 공여국의 분권화 정도]와 같이 구분하였음. 제시된 표의 자료는 현장화 정도가 높은 공여국부터 위에서부터 순서대로 정렬함.

- 본부의 역할은 CAS(Cs), 프로그램(Pm), 프로젝트(Pt)의 기획(기) 및 집행(집)의 책임(책)이 본부와 사무소 중 어디에 있는지에 따라서 나눔. 본부와 사무소의 공동책임은 '공'으로 표시함.

- 예산 권한은 약정액(Commitment: C)과 지출액(Disbursement: D) 한도에 따라서 나눔.

- 개발협력 시스템: 개발협력 주무부처 및 집행기관의 관계를 모델화하여 아래의 4개 유형으로 제시함[57].

57) OECD, 2009c, p.31

- 모델 1 (M1) 통합·지역형 : 외교부의 지역부서에서 각각 개발협력 집행을 담당. 노르웨이의 경우와 같이 정책·기술적 자문을 위한 별도의 개발국(Norad)을 두기도 함.

- 모델 2 (M2) 통합·부서형 : 외교부의 한 부처에서 개발협력의 정책과 집행을 담당

- 모델 3 (M3) 정책 집행 분리형 : 정책을 담당하는 외교부와 집행 기관의 분리

- 모델 4 (M4) 외교부가 아닌 부처 혹은 기관에서 정책과 집행을 모두 담당

[표 13] DAC 공여국의 분권화 정도

<table>
<tr><th>국가
(분권시기)</th><th>본부기능</th><th>그룹의 특징</th><th>예산권한
(USD 백만)</th><th>조직</th><th>특징</th></tr>
<tr><td>Denmark
(2000) (덴)</td><td>– Cs, Pm 승인</td><td rowspan="2">– 사무소 Cs, Pm, Pt 형성과 집행
– 본부는 승인 기능만 존재</td><td>C 1</td><td>M1</td><td>분권화 평가보고서 존재</td></tr>
<tr><td>UK (영)
(2000)</td><td>– Cs 승인
– Pm, Pt 승인(공)</td><td>C 15</td><td>M4</td><td>모범적 양자 모델</td></tr>
<tr><td>Netherlands
(1997) (네)</td><td>– Cs, Pm 승인, 기(공), 집(공)</td><td rowspan="3">– 본부, 사무소 Cs 기획 공동
– 사무소는 Pt 사이클에 관한 전권을 갖거나 (네, 노) 집행부문에 관한 전권을 가짐 (아)</td><td>C/D
무제한</td><td>M2</td><td>중간규모 원조</td></tr>
<tr><td>Norway
(2004) (노)</td><td>– Cs, 승인, 기(공), 집(공)
– Pm 승(공)</td><td>C/D
무제한</td><td>M1</td><td>원조 단위별로 사무소 역할 변화</td></tr>
<tr><td>Ireland
(아)</td><td>– Cs 승인, 기(공)
– Pm, Pt 승인</td><td>D
무제한</td><td>M2</td><td>원조 규모 작음</td></tr>
<tr><td>Australia
(2001) (오)</td><td>– Cs 승인, 기(공), 집(공)
– Pm, Pt 승인, 기(공)</td><td rowspan="3">– Pt 레벨도 사무소에서 승인 못함 (오)
– Pt 레벨도 사무소에서 책임 집행 못함 (일, 캐)</td><td>C/D 1</td><td>M4</td><td>「KOICA 인력증원 요청자료」에서 제시된 모델</td></tr>
<tr><td>Japan
(2003) (일)</td><td>– Cs, Pm, Pt 승인, 기(공), 집(공)</td><td>기술협력 한에서 0.2[58]</td><td>M3</td><td>한국과 같은 M3 모델</td></tr>
<tr><td>Canada
(2008–12) (캐)</td><td>– Cs, Pm, Pt 승인, 기(공), 집(공)</td><td>D 0.5</td><td>M4</td><td>분권화 실패사례</td></tr>
</table>

〈출처: OECD (2010), OECD (2009c)를 참고로 저자 작성〉

58) 규모와 관계없이 모든 대부분의 프로젝트는 외교부 승인을 받으며, 기술협력의 경우에도 20만불 이하에 한해서만 연간계획 승인을 받은 후 집행 가능

상기 표를 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있음.

- 모든 사례 공여국에서 CAS 승인 기능이 본부에 있음.

- 본부와 사무소의 역할분담은 크게 (1) 원조사이클 즉 기획-승인-집행 상 분담과 (2) 원조 개입 단위 즉 CAS, 프로그램, 프로젝트에 따른 분담으로 나눌 수 있으나, 대체로 두 유형이 혼합되어 있음.

- 분권화가 높을수록 사무소는 높은 의사결정 단계의 원조사이클 및 원조개입 단위를 담당함. 즉 분권화가 고도화 될수록 사무소가 예산범위 내에서 프로그램 및 프로젝트 레벨에서 승인 기능을 가지고, CAS나 프로그램 레벨 등 대규모 원조 개입 단위에 관여함. 반면 분권화가 낮은 단계일수록 사무소는 단순 집행을 담당하고, 프로젝트 등 소규모 원조 개입 단위만 담당함. 또한 본부-사무소 공동책임보다는 사무소에 전권이 위임되어 있을 때 더 높은 분권화 수준에 있다고 볼 수 있음.

- 분권화가 체계적으로 구축된 경우 M1, M2 모델로 외교부-원조기관 통합형 이거나, DFID 처럼 M4 모델로 단일 원조 채널을 가진 경우임. 반면 스페인과 일본처럼 M3 모델로 정책 담당부처와 집행기관이 따로 존재하거나, 캐나다처럼 CIDA 직원이 CIDA 해외 사무소가 아니라 외교부 개발협력부 직원으로 소속이 바뀌는 경우는 분권화에 어려움을 겪고 있음.

- 분권화가 고도화 된 국가들이 그렇지 않은 국가들보다 사무소장들의 예산 승인 권한이 높음.

(2) 분석 사례 및 현지조사 대상국 선정 배경

- 위와 같은 분권화 모델을 기초로 보다 심도 깊은 사례 분석을 위해 베트남에서 현지 조사를 실시함. 베트남을 현지 조사국으로 선택한 이유는 ① 향후 중점협력국을 중심으로 KOICA의 원조 규모 및 현지 인프라가 확대되어 현장화의 조건이 가장 먼저 갖추어질 것으로 예상되며, ② 다양한 타 원조기관이 비교적 큰

규모의 원조 활동을 하고 있는 국가이기 때문임. 또한 베트남은 원조 효과성 원칙 준수의 모범국이자 원조 성과가 높다고 인정되는 나라로서[59] 각 공여국의 현장화 모범사례를 보기에도 적절하다 판단되었음.

- 주로 분권화 관련 DAC 연구를 위한 조사에 참여한 국가들을 선정 대상 범위로 설정했으며, 이 중 몇 개국은 고려 대상에서 제외되었음. 먼저 분권화가 되지 않았다고 답한 오스트리아와 포르투갈은 처음부터 제외됨. 분권화가 완성되었다고 답한 공여국을 위주로 하되, 부분적으로 되었거나 진행 중이라고 답한 공여국도 고려하였음. 룩셈부르크처럼 국별 사무소 대신 지역 사무소를 분권화 거점으로 활용하는 경우는 제외함. 또한 EC는 다자원조기관으로 볼 수 있으므로 제외함. 스웨덴 Sida는 분권화 비용을 줄이기 위해 한 팀의 인원을 나누어 일부는 본부에, 일부는 현장에 배치하였으나 관리에 어려움을 겪고 있으므로 제외함.

- 사례조사 대상 공여기관은 우선적으로 위의 표에서 분석된 바와 같이 분권화 정도에 따라 선정하였음. 또한 "특징" 칼럼에 기술한 바와 같이 사례로서 흥미로운 점, 분권화에 영향을 미칠 수 있는 요소, KOICA와의 유사성, 혹은 분권화 평가결과에 따라 선정함. 예를 들어 덴마크와 영국은 PBA와 분권화 및 양자 공여 모델 모범사례 중 하나로 꼽힌다는 점이 선정에 영향을 미쳤음. 한국과 원조 규모 면에서의 유사성에서는 네덜란드와 아일랜드를, 외교부와 KOICA의 관계적 유사성과 관련해서는 일본을 고려하였음. 또한 호주는 종종 한국 ODA의 선진화 모델로 고려된다는 점에서, 마지막으로 캐나다는 분권화 실패사례로서 시사점을 제시할 수 있음[60].

- 위의 표에 제시된 국가 중 노르웨이는 면담이 불가하여 현지 사례분석에서 제외되었으며, 대신 최근 한국과 같이 원조확대 및 분권화를 추진중인 스페인을 사례로 추가함.

- 베트남에서 주재 공여기관 중 주요 인터뷰 대상은 덴마크, 영국, 네덜란드, 아

59) The World Bank, 2009

60) OECD DAC 사무국 동료검사팀에서 캐나다 사례로부터 교훈을 얻을 수 있을 것이라 제시.

일랜드, 호주, 일본, 캐나다, 스페인임. 전체 인터뷰 대상은 [첨부 1] 베트남 소재 공여기관 면담 리스트 및 [첨부 2] 설문지 참조

2. DAC 공여국의 현장화 사례 및 시사점

(1) 현장화 정책 및 규정

① 타 공여국 정책 사례 분석

공통점

- 현장화 정책의 핵심은 CAS 수립과 사업집행간의 책임성 연계이며, 사무소가 CAS 형성에 적극적으로 참여하고 실행한 결과에 대한 책임을 질 수 있도록 정책 및 제반 지침의 정비가 필요함.

높은 수준의 현장화 정책 및 전략 사례

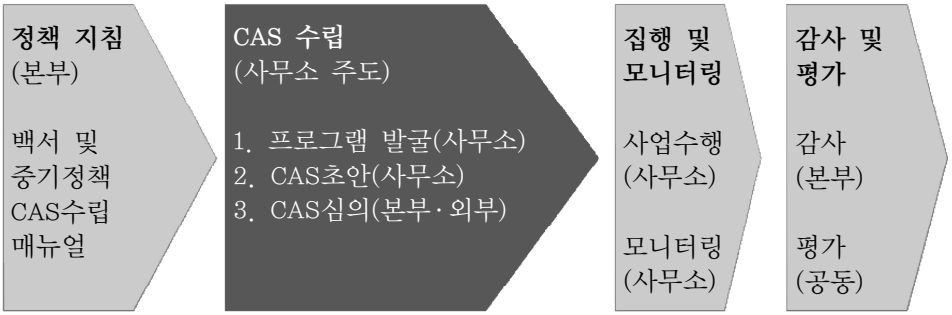
- **공여국 사례**: 사무소 주도로 CAS를 기획하는 덴마크, 영국, 네덜란드, 아일랜드, 스페인의 경우 분권화 정책이 잘 구축되어 있다고 평가할 수 있음. 이 중에서도 사무소가 CAS 수립과 실행에 최종 책임을 지는 덴마크와 영국이 가장 높은 수준의 분권화 정책을 가지고 있음.

- **분권화 관련 정책지침 및 문서**: 덴마크는「Evaluation of the Decentralisation of DANISH AID Management」를 출판함. 영국은「Blue Book」이라는 규정·기준집에 분권화 방침을 상세 업무지침화 하여 반영하고 있고, 네덜란드는 CAS 수립 지침인「Instructions for Missions in Partner Countries on Drawing up Multi-Annual Strategic Plans(MASPs)」와 매뉴얼「Multi-Annual Strategic Planning: A Manual for Dutch Missions」,「An assessment framework for multi-annual strategic plans」등으로 분권화

정책을 구체화함. 아일랜드는「Country Strategy Paper Manual」에 CAS 수립절차 및 본부-사무소의 역할 분담을 명시함.

- **분권화 정책 기제**: CAS 프로세스[61]를 중심으로 하는 높은 수준의 분권화 메커니즘은 아래 그림과 같이 나타낼 수 있음. 먼저 본부는 ODA 백서나 중기정책(Medium-term Strategy) 및 CAS 수립 매뉴얼 혹은 가이드라인[62]을 마련하고 교육을 실시함. 이에 기반하여 사무소 주도로 CAS를 수립하되, 3-5개년 CAS 초안 작성 및 프로그램 발굴은 사무소에서, CAS의 심의는 외부심사위원을 포함한 심의위원회가 담당함. 이에 기초한 사업수행 모니터링과 품질관리는 사무소가 담당함. 연간 몇 개 사무소를 선정하여 본부가 감사를 실시하고, CAS 평가는 본부-사무소가 공통으로 실시함.

[그림 10] 분권화 메커니즘: 정책 지침, CAS수립, 집행 및 모니터링, 감사 및 평가



〈 출처: 저자작성 〉

낮은 수준의 현장화 정책 및 전략 사례

- 호주는 본부가 CAS 기획안 작성에 주도적인 역할을 함.

- 일본은 분권화에 대한 명확한 방침과 규정이 없고, 외교부의 공식적 국가지원계획(Country Assistance Paper: CAP)과 JICA의 비공식적 CAS가 공존하는 상황임. 또한 의사결정 권한은 이관되지 않고, 인력 및 업무만 현장으

61) CAS의 기획, 실행, 평가, 피드백을 포괄하는 전체 과정을 지칭함.

62) 네덜란드와 아일랜드 CAS 수립 절차는 정유아 2010,「국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안」참고.

로 이관되어 오히려 본부와의 의사소통 비용과 인력파견 비용이 증가

- 캐나다의 경우는 5개년 단위의 국별지원전략을 사무소에서 작성하도록 되어 있으나, 확정된 예산이 없이 연간 단위로 예산 심의 후 배정하고 있음.

공여국별 현장화 정책 및 전략 현황

○ **덴마크**

- 5개년 CAS를 기반으로 한 본부-사무소간 업무분장 체계가 수립되어 있으며, 사무소는 프로그램 발굴, CAS 초안 마련, 집행, 품질관리 등을 담당

○ **네덜란드**

- 36개 파트너 국가에 대한 4개년 CAS를 본부와 사무소 공동 수립 후 (예산 규모 포함, 사무소 초안 작성), 집행은 전적으로 사무소 책임하에 이루어 짐.

○ **아일랜드**

- 국가지원전략, 즉 'Country Strategy Paper(CSP)' 실행에 대한 전권은 사무소에 있음.

- ODA 규모가 작으므로 지역과 분야 면에서 "선택과 집중" 전략 활용

  - 9개 협력국에 원조를 집중하며, 저소득 아프리카 국가가 다수이고 아시아는 베트남과 동티모르만 사무소 개설. 또한 한 국가에서 1-2개 분야의 집중 사업만 실시하고 타 공여국과 공동지원을 하므로 많은 집행 인력이 필요치 않음. 예를 들어 베트남에서 중점 분야는 소

수자 빈곤 감소(Minority poverty reduction)이며, 사업집행 단위를 농촌지역(Province)에 집중하고 있음.

○ **스페인**

- 현재 현장화를 강화하는 단계로, 사무소가 제출하여 승인 받는 국별 사업계획서(Basic document)[63]를 1개년→2개년→4개년 주기로 확대하여 (2010년 4월 현재 2개년 계획 준비 중), 본국에서 작성되는 4개년 개발협력 계획(Master plan)과 주기를 일치시킬 계획을 가지고 있음.

○ **호주**

- 지난 5년간 분권화를 추진하였으며, 필리핀[64] 등 몇 개국에서 시범적 분권화를 추진함. 파리선언이 분권화 가속의 계기가 되어, 프로젝트 중심 조직에서 수원국 시스템 등을 활용할 수 있는 체계로 전환하고 있음.

○ **일본**

- 'New JICA'[65] 출범 후 오가타 이사장의 이니셔티브로 본부 인력의 현지파견 대폭 확대

- 동 조치로 사무소 역할이 다소 확대되어, 사업 구성에서 사무소의 역할이 증가하고, 현재 40%의 사업은 현장에서 수행

63) 동 사업계획서를 바탕으로 본부와 사무소장간 경영계약서(management contract)를 체결하고, 사무소 운영 성과를 평가하여 연임 등 인사에 반영

64) 필리핀에 대한 프로그램 예산 확대, 프로그램 구성상의 유연성, 사무소 직원의 역량 등의 여건이 우수하여 우선 시범 추진

65) 원조효율성 제고를 위해 2008년 국제협력단(JICA, 무상)과 국제협력은행(JBIC, 유상)을 통합하여 외무성 산하에 New JICA를 발족함으로써 유·무상 집행체계를 일원화함.

② KOICA분권화 정책에 주는 시사점

- 한국과 같이 원조 분절도가 높은 상황에서 분권화를 비교적 단기간에 달성하기 위해서는 대내외에 현장화 수준의 목표를 명확히 제시할 수 있는 현장화 전략 문서의 마련이 필요함. 동 전략문서는 분권화의 목표 수준, 업무분장, 인력 관리, 지원 시스템 구축 계획이 포함되어야 함.

- 분권화를 공고히 한 사례 및 분권화가 실패한 사례를 통해서 볼 때, CAS 수립 및 사업 수행과 관련하여 사무소에 의사결정 권한 위임이 필요하며, 인력과 업무만 이관하는 것은 의사소통 및 인력파견 비용만 증가시키고 분권화의 실패로 귀결될 수 있음. 따라서, KOICA 위임전결규정[66], 예산집행 지침, 감사규정에 분권화 메커니즘을 반영하고, 외교부 등 관계기관의 규정과 모순되는 상황이 발행하지 않도록 유관기관의 협조가 필요함.

- 현장화 정책은 사무소의 목표 설정과 성과에 대한 책임체계를 기반으로 하여, 개발을 위한 무역(Aid for trade) 및 이주 정책 등 원조정책간의 일관성과 수원국과의 정책대화를 통한 파트너십 강화를 추구할 때 원조 효과성 향상에 실질적으로 기여할 수 있음.

- 결과적으로 현장화는 단순히 본부와 사무소간 업무분장 체계를 바꾸는 것을 넘어, 원조조직의 핵심 업무(Core business)를 사업 집행에서 개발목표와 전략 설정, 원조규범 및 정책 적용의 일관성 제고, 정책대화, 성과평가 등으로 전환하는 “정책과 전략의 변화”를 의미하는 것으로 보아야 함.

66) 예를 들어 최근 위임전결규정 개정 내역을 보면, 사무소 권한 확대차원에서 해외 사무소 운영 관련 경비, 즉 주택 임차 및 사무실 임차, 현지 인건비, 개인 차량 지원비, 건강 검진비 등 사무소 경비를 소장 전결로 개정함.

(2) 업무분장

① 타 공여국 업무분장 사례 분석

공통점

타 공여국의 현장화를 위한 업무분장은 CAS를 기반으로 설계되어 있음. 업무분장은 보다 구체적으로 CAS 수립 과정, 프로그램 개발, 예산 승인 및 집행, 조달, 모니터링, 감사 및 평가 등의 요소로 나눌 수 있음. 아래 그림에 따르면 승인 기능은 주로 본부에, 기획이나 집행은 공동 혹은 사무소 중심으로 이루어짐을 알 수 있음. 또한 재정관리나 계약체결 등도 본부보다는 공동으로 혹은 사무소가 담당하고 있음.

[그림 11] DAC 15개 공여국 본부-사무소 업무분장

	CAS Formulation	%	CAS Approval	%	CAS Accountable for Delivery	%
HQ	0	0.00	17	94.44	2	11.11
Field	6	33.33	0	0.00	6	33.33
Joint	12	66.67	1	5.56	10	55.56
Total	18	100.00	18	100.00	18	100.00

	Programming Formulation	%	Programming Approval	%	Programming Accountable for Delivery	%
HQ	1	5.26	13	68.42	3	15.79
Field	10	52.63	1	5.26	9	47.37
Joint	8	42.11	5	26.32	7	36.84
Total	19	100	19	100	19	100

	Project Formulation	%	Project Approval	%	Project Accountable for Delivery	%
HQ	0	0.00	10	52.63	3	15.79
Field	10	52.63	3	15.79	10	52.63
Joint	9	47.37	6	31.58	6	31.58
Total	19	100	19	100	19	100

	Results	%	Financial Data	%	Contracting	%	Financial Management	%
HQ	1	5.26	2	10.53	3	15.79	3	15.79
Field	6	31.58	5	26.32	4	21.05	5	26.32
Joint	12	63.16	12	63.16	12	63.16	11	57.89
Total	19	100.00	19	100.00	19	100.00	19	100.00

높은 수준의 현장중심 업무분장 사례

- **공여국**: 덴마크, 영국, 네덜란드, 아일랜드 경우, 사무소가 CAS 수립과 실행을 주도

- **업무분담 내역**

  - CAS 수립

    위의 공여국들은 사무소 주도로 4개년-10개년 CAS[67]를 수립하며, 다 개년(Multi-year) 예산계획을 CAS에 포함함. 사무소는 CAS 및 프로그램 구성안의 마련, 집행, 품질관리 등을 담당하며, 본부는 기관차원의 제반 정책 수립, 정책 적용 일관성 제고를 위해 본부 혹은 외부 위원을 포함하는 검토 위원회 운영, 성과관리 방안(Result Framework) 마련, CAS최종 승인을 담당함.

  - 집행 및 모니터링

    CAS 승인을 받은 후 사무소는 프로그램 및 프로젝트 실행을 주도함. 네덜란드 및 아일랜드는 CAS 승인 이후에는 사무소가 예산 집행의 전권을 가지며, 영국은 5백만 파운드라는 높은 예산한도 내에서 사무소가 자체적으로 프로젝트를 결정하고 집행할 수 있음. 또한 덴마크나 호주같이 사무소에서 지역사회 이니셔티브나 NGO 등에서 요청한 소규모 프로젝트 사업을 승인 할 수 있는 "직접원조" 형태도 활용하고 있음[68]. 사업관련 조달은 일정 수준 품질기준이 요구되거나 자주 조달되지 않는 항목, 혹은 일정 금액 이상인 경우를 제외하고는 현지 조달 담당관을 활용하는 등 현지 및 지역 사무소를 통해 수행되며, 예산 지원 등 가능한 경우 수원국 시스템을 활용하고 있음. 덴마크 사무소는 연간 사무소별 예산 계획서를

67) 덴마크, 아일랜드: 5개년, 영국 10개년 DPA, 네덜란드 4개년

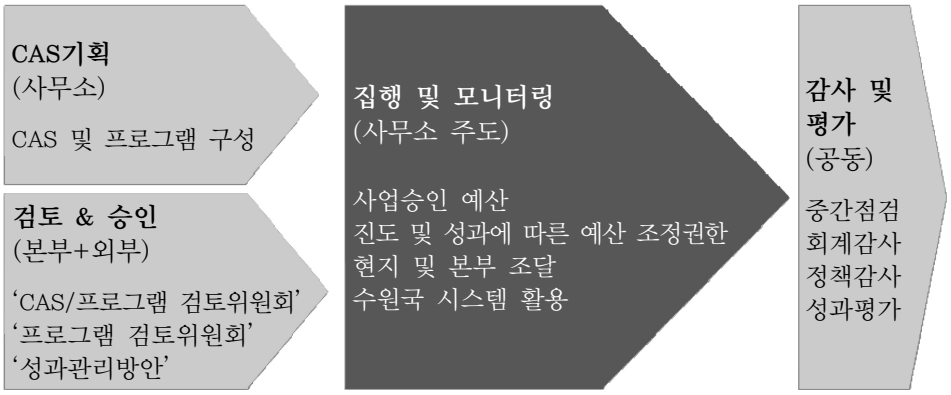
68) (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2006) "The Local Grant Authority of Danish Embassies: Instructions and Guidelines" 문서 참고. 영국, 호주 등 많은 공여국이 주민 조직(지역사회공동체, NGO, 조합 등 포함)이 직접 관리 운영하는 프로젝트를 지원하기 위한 사회적 기금(Social Funds) 혹은 소규모형태 프로젝트(Micro-scheme project)지원사업 실시.

바탕으로 월별 진도관리 회의를 실시하여, 유연하게 상황에 따라 프로그램 예산 집행을 조정함. 또한 수원국 예산지원의 경우 별도의 회계감사 용역을 통해 원조 자금 집행을 모니터링 하고, 문제가 있을 시 자금을 회수하는 방침을 적용하고 있음.

- 감사 및 평가

덴마크는 본부 파견 감사단이 연간 3-5개의 사무소에 대해 감사를 실시하고[69] 사무소별 주재국에서의 성과를 매년 국회에 보고함. 성과지표는 프로그램당 2개로 단순하고 현실적으로 만들며, 가급적 이미 존재하는 통계와 데이터를 활용함. 네덜란드는 매년 2천만 유로 이상의 프로그램인 경우 회계감사를 받고, 4년 주기로 전체 업무 감사를 받음. 연간 M&E (Monitoring & Evaluation) 보고서를 작성하고 있으나, 주재국 개발상황의 상이성을 감안하여 사무소 평가를 개인 성과평가로 연계될 정도로 정교하게 하는 데는 한계가 있으므로 경영효율화에 도움이 되는 정도로 활용함. 영국은 분기별로 성과 예측서를 본부에 제출함.

[그림 12] 업무분장: CAS 수립, 집행 및 모니터링, 감사 및 평가



〈 출처: 저자작성 〉

69) 감사를 위해서는 현지 업무 및 사무소 운영에 관련된 기준과 성과측정 지표 등이 사전에 마련돼야 함.

낮은 수준의 현장중심 업무분장 사례

- **공여국**: 호주, 일본, 캐나다는 본부주도로 CAS를 수립하고 사무소는 실행을 보조하는 유형임.

- **업무분장 내역**

  - CAS 수립
    CAS수립 시 프로그램 및 프로젝트 발굴은 현장에서 건의하고 본부 주도로 전략 수립

  - 집행 및 모니터링
    이 국가들의 경우 사무소장의 예산 승인 권한 역시 작아서, US$ 1백만 이하로, 호주 1백만, 일본 20만, 캐나다 50만 달라 이하임. JICA의 경우 다년간 예산규모를 포함하는 개발협력 전략 틀이 없이 연간 예산을 할당하는 상황에서, 수원국의 수요요청에 근거한 사업별 승인 체계[70]가 지속되고 있으며, JICA는 사업 승인권 등 권한이 없이 업무수행만 현장으로 이관하여 오히려 행정비용이 증가하고 업무 진행이 느려졌음. 호주의 경우 사업 모니터링은 사무소에서 실시함.

  - 감사 및 평가
    호주 및 스페인의 경우 평가는 본부가 실시

공여국별 현장중심 업무분장 현황

○ **덴마크**

- 5개년 CAS를 기반으로 한 본부-사무소간 업무분장 체계 하에서, 사무소는 프로그램 발굴, CAS 초안 마련, 집행, 품질관리 등을 담당

70) 사무소에서 수원국 수요요청 접수 → 본부 → 외교부 → 타 정부부처 검토 및 승인

- 본부는 DANIDA 차원의 제반 정책을 만들고, 정책 적용 일관성 제고를 위해 '프로그램 위원회(Program committee)'를 구성하여 운영

- CAS 형성과정에서 본부와 사무소 역할은 [그림 13 CAS 형성과정에서 본부와 사무소 역할: 덴마크 사례] 참고

  i. 사무소에서 작성한 8-10페이지 정도의 '프로그램 구성안(Concept paper)'을 프로그램 위원회에 제출

  ii. 원격 화상회의 등을 통해 본부-사무소간 의견을 조율하고 1페이지의 '프로그램 승인서(Decision paper)'를 본부에서 사무소에 전달하며, 사무소는 이후 프로그램 실행에 대한 전권을 가짐.

  iii. 단, 3천만 크로네(Denmark Kroner: DKK)[71]를 넘는 프로그램의 경우, 사무소가 상세한 프로그램 구성서를 만들어 외부위원을 포함한 프로그램 심사위원회 (DANIDA Board)에 심의를 요청함.

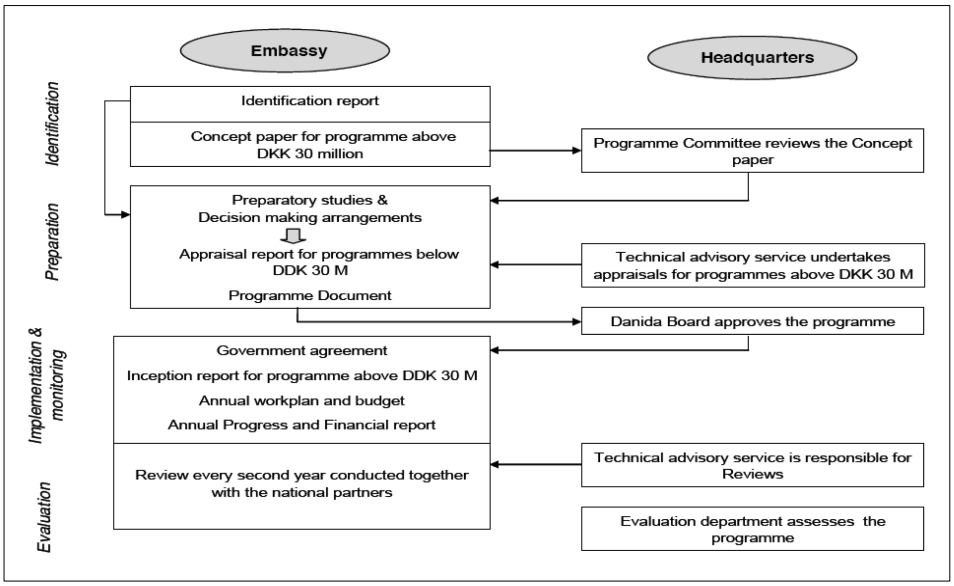
  iv. 기술자문 서비스(Technical Advisory Service)부서에서는 3백만 불 이상 사업에 대해서 최소 2년에 한번 프로그램 검토(Program Review)를 실시함. 사무소가 검토하여 운영규정(Terms of Reference: TOR)을 만들고 본부가 이를 승인하고 실시. 선택적으로 국가 프로그램 검토(Country Program Review)도 실시함[72].

  v. 평가실도 프로그램 심사에 참여함.

71) 1DDK=0.18 USD라고 할 때 약 5.4 백만 USD,

72) Danida, 2009

[그림 13] CAS 형성과정에서 본부와 사무소 역할: 덴마크 사례



〈출처: OECD, 2007b〉

- 매년 사무소별사업계획(Results contract. Business plan)이 사무소장 주관 하에 수립되며 이는 품질관리부서에 의해 검토되고 임원단에 의해 승인됨.

- 사무소장은 1백만 불 한도의 프로젝트 승인 권한을 가지며, 연간 3백만 불 한도에서 현지 직접원조(Local Grant Authority: LGA)를 집행할 수 있고, LGA 집행에 대해서는 현지 회계감사 회사에 감사 용역 위탁 실시[73]

- 사업 관련 조달은 100%에서 현지에서 사무소를 통해 수행되며, 최대한 수원국 시스템을 활용함. 수원국 시스템 활용 시, 수탁위험분석(Fiduciary risk assessment)을 실시하며, 원조자금의 투명한 집행을 보증하기 위해 회계감사 용역을 통해 모니터링하고, 잘못된 자금집행이 있는 경우

73) LGA는 1건당 1백만 크로네, 1년에 300백만 크로네 정도임. 5 백만 크로네 이상이면 Chairman of DANIDA Board에 사유서를 송부. 본부에서는 LGA에 대해서는 별도 감사하지 않으며, 사무소에서 외부용역을 통해 독립적 감사(Independent audit) 실시

원조자금을 전액 회수함.

- 다만, 일정 수준의 품질기준이 요구되는 컨설팅 업무 관련, 컨설턴트 조달은 본국에서 수행

- 덴마크 사무소가 수원국 NGO 등이나 지역주민 대상으로 실시하는 직접 원조는 LGA와 같이, 연간 국별 예산의 10%를 넘지 않는 범위 내에서 이루어짐.

○ **영국**

- 10개년 개발파트너십계획(Development Partnership Arrangement: DPA)을 기반으로 한 본부-사무소간 업무분장 체계 하에서, 사무소는 프로그램 발굴, DPA 초안 마련, 집행, 품질관리 등을 담당. DFID는 베트남 등 몇 개 수원 우수국에 대해 DPA 제도를 운영하며, 1차 5개년 DPA의 성과를 평가하여 성과에 따라 2차 5개년 도의 원조지원액을 조정 (일반적으로는 3-5개년의 CAP 제도 적용)

- 본부는 DFID 차원의 제반 정책을 만들고, 정책 적용 일관성 제고를 위해 'DPA 검토위원회(DPA review meeting)'를 구성하여 운영

- 사무소는 분기별로 국별지원전략에 관한 '성과예측서(Forecast Return)'를 본부 제출

- 사무소장은 5백만 파운드 한도에서 프로그램/프로젝트 승인 권한을 가지며, 지역본부장의 경우 1천 7백만 파운드의 승인 한도를 가짐 [첨부 3] DFID 베트남 사무소 직급별 프로젝트 승인액 참조

- 예산지원 등 수원국 시스템을 활용하여 70%에 가까운 예산을 집행하고 있으며, 현지 조달이 필요한 경우 선임 사무관(Senior Officer)과 일반

사무관 (Junior Officer)이 조달할 수 있으며, 조달 가능한 금액은 직위별로 차별화되어 있음. 현지직원 조달 담당관의 경우 본부에서 조달교육 이수 후 조달가능 금액이 상향 조정될 수 있음.

○ **네덜란드**

- 4개년 국가지원계획을 본부-사무소가 공동으로 수립하고, 실행의 전권은 사무소가 가짐.

- 국가지원계획 수립에는 6개월이 소요됨. 예산 및 중점 전략 등을 포함한 초안을 사무소에서 3개월 이내에 작성하여 본부에 제출하면, 본부 직원의 현지 출장 워크숍 및 고위급간 화상회의 등을 통해 최종안이 마련됨.

- 사무소 별로 30페이지 분량의 섹터 실적(Sector track record)[74]에 기반하여, 20페이지 분량의 중기 계획을 수립함. 2010년도 현재 3개 섹터(경제성장, 젠더, 생식보건)에서 섹터 당 약 €30 mil. 지원[75]. 섹터 프로그램 구성 시, SWOT(Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats) 분석 등을 활용하여 우선순위를 도출하고, 그 과정에서 대학, NGO등 주요 외부 관계자 및 수원국과의 협의를 거침[76]. DANIDA처럼 국회의 검토를 필요로 하지 않으므로 이러한 측면에서는 사무소 권한이 더 독립적이라고 할 수 있음.

- 국가지원계획에 의거하여, 매년 1월 사무소는 예산지출계획을 수립하여 본부 승인을 받음. 2010년도 베트남 사무소의 경우 200 백만 유로 규모임.

---

74) 실적분석시스템(Track record analysis)은 매년 수원국을 4개의 분야, 즉 빈곤감소노력, 기업환경, Good governance, 대화와 조화의 영역에서 심사하여, 4단계 (매우 만족, 만족, 불만족, 매우 불만족)로 분류하고, 이 단계에 따라서 원조방식을 예산지원, 섹터지원, 프로젝트 지원 등으로 결정함.

75) 베트남 사무소의 상황인지, 일반적인 지침인지는 명확하지 않음.

76) 이러한 계획은 내부 프로세스이므로 공개되지는 않는데, 공개될 경우는 “정치적으로 문제없는” 내용만 남게 되어 수원국의 상황에 대한 진솔한 논의를 위해 미공개로 진행하고 회의 후 요약본을 공개함.

- 사무소는 연간 예산이 2천만 유로 이상인 경우 회계감사를 받고, 4년 주기로 전체 업무 감사를 받음.

- 현지조달을 원칙으로 하나, EU 규정에 의해 일정 금액(€127,0000) 이상인 경우 본부에서 국제조달을 실시함. 사무소에서 자주 조달하지 않는 항목 조달을 위해 인력운용을 하는 것은 낭비일 수 있으므로, 유동적으로 본부 및 지역본부를 통한 조달 활용

○ **아일랜드**

- 본부에서 마련한 백서(White Paper)와 국가지원전략(Country Strategy Paper: CSP) 수립 매뉴얼, 성과관리방안(Resulting frameworks)을 기준으로 분권화 체계가 마련됨.

- 15개월 간의 5개년 CSP 마련 절차를 본부와 사무소가 협력하여 진행한 후 CSP 실행에 대한 전권은 사무소에 있음. 실행에 대한 평가는 중간 평가(Mid-term review) 등 실시

- 본부의 승인을 받아야 하는 예산 한도가 별도로 없고, 5개년 CSP가 확정되면 예산집행은 사무소에 전권 부여

- CSP 수립에 15~16개월 소요되며 수립과정은 아래와 같음.

  i. 전략수립 단계 (Option stage): 사무소가 전략 수립 워크숍 등을 통해 지원 분야 및 원조지원 규모, 수원국 현황 등에 대한 자체 검토 실시

  ii. CSP 작성 단계 (Results stage): 사무소가 검토서(Option paper)를 화상회의 및 대면 워크숍을 통해 설명하고, 본부와 토론을 거쳐 상세 국가지원 전략 마련

iii. PAEG (Program Appraisal & Evaluation Group, 외부인사[77] 포함)를 통해, CSP(안) 최종 심사 및 승인 (6주 이내)

- 평가 및 감사 [78]

  - 외교부(Department of Foreign Affairs)에 감사위원회를 두고 6명(민간섹터에서 4명, 은퇴 공무원 2명)의 독자적인 위원으로 구성하고 감사 및 평가를 위해 연간 몇 차례 회의를 가짐. 동 위원회의 연간 보고서는 대중에게 공개됨.

  - CSP에 성과중심관리 접근법을 적용하였으며, 2006년 이래로 평가와 감사에 관한 연간조정계획(Rolling plan)을 작성하고 위험관리시스템을 모든 협력국에 도입함. 그러나 동 업무를 담당하는 본부 부서는 인원이 부족한 상황임.

  - 모든 평가는 공개입찰을 통해 선정한 외부 독립 평가 기관에 의해 시행되며, 평가 결과는 모두 홈페이지에 공개됨.

  - 수원국 사무소에서는 매년 공신력 있는 감사회사에 회계감사를 의뢰하며, 사무소 내에 근무하는 회계사는 본부에 분기별 및 연간 보고서 제출

  - 다개년 협력 대상(Multi-annual Programme Scheme Partner) NGO들에 대해서도 동일한 감사 프레임워크 적용

○ **스페인**

- 스페인에는 중앙 정부 수준의 원조기관인 AECID 외에도 17개 지방정부에 국제협력 담당관이 있음.

77) DAC 의장 등 주요 인사 포함

78) OECD, 2009

- 분절화된 원조시스템에 가이드를 제공하기 위해 개발법이 마련되어 있고, 4개년 마다 '개발협력 계획(Master plan)'을 수립하여 국회 승인을 받음. 개발협력 계획은 스페인의 포괄적 정책 방향, 개발협력국, 중점 분야, 범 분야 정책, 성과지향적 개발관리, 예산, 원조양식 등의 내용을 담고, 그에 따라 개도국과 개발협력을 포함한 포괄적 양자간 협력 조약을 체결함. ODA 계획 수립은 개발협력계획(Master Plan), 섹터보고서(Sector Papers), 국가전략보고서(Country Strategy Papers), 운영기획 및 평가(Operational Planning and Evaluation)를 포함. 개발협력계획 수립 과정은 외교부 개발 정책 및 평가국(Directorate General for Development Planning and Evaluation)에서 주관하며, AECI는 집행을 관할함. 개별 국가 전략은 수원국에서 대사관과 타 부처, 시민사회 의견을 받아 수립함.

- 위에 언급된 법 및 정책문서와 일관성이 있도록 개발협력 유관기관들이 계획을 수립하여 실행

- AECID도 '개발협력 계획'에 일치하도록 기본계획(Basic document) 및 예산요구서를 만들어 본부를 통해 국회승인을 받음.

○ **호주**

- 수원국 개발파트너십전략(Development Partnership Strategy: DPS) 수립 시 프로그램/프로젝트 발굴은 현장에서 건의하고 본부 주도로 전략 수립

- DPS의 실행 및 사무소 운영 권한은 사무소에 부여

- 지역본부장은 2백만 호주달러의 예산 승인 권한을, 사무소장은 1백만 호주달러의 예산 승인 권한을 가짐.

- 현장화가 진전되면서 더 높은 직위의 직원이 사무소로 파견되어, 의사결정권 확대를 모색하고 있음.

- 호주 외교부에서 운영하는 직접원조 프로그램(Direct Aid Program: DAP)은 2009-10년간 총 예산이 7.5백만 달러로 대부분의 프로젝트가 $5000에서 $30,000의 지원금을 받지만, 지원금 규모에 대한 제한은 없음. DAP와 함께 Ausaid 직원이 관리하는 유동적인 소액지원사업(Small Activities Scheme)도 있음.

○ **일본**

- 3개년 CAS 초안을 사무소에서 만들고 홈페이지에 공개하여 대중적 의견을 수렴하고, 대사관을 통해 본국에 제출하면, 외교부 및 기재부, 산자부 등에서 초안을 검토함.

- JICA 사무소- JICA지역사무소- JICA본부- 외교부- 관계부처를 거치는 복잡한 검토 및 승인 과정으로 인해, CAS의 승인과정이 1-3년 소요되어 베트남에서는 2006-2010년간 CAS가 2009년에야 승인되는 사태도 발생함. 이는 모든 국가에 대한 CAS를 한번에 수립[79]하면서 생긴 업무 과부하에 일부 원인이 있으며, 너무 많은 이해관계자로 인한 의견조정에 장기간 소요

- 사무소는 규모와 상관없이 모든 프로젝트를 정부로부터 승인 받아야 함[80].

  - 모든 프로젝트 승인 권한이 JICA 사무소나 본부가 아니라 외교부에 있음. 또한 대규모 프로젝트의 경우 JICA 사무소장은 외교부 승인과 별도로 JICA 본부 지역부서장의 승인을 추가로 받아야 하며, 유상차관의 경우는 외교부와 재정부로부터 모두 승인을 받아야 함.

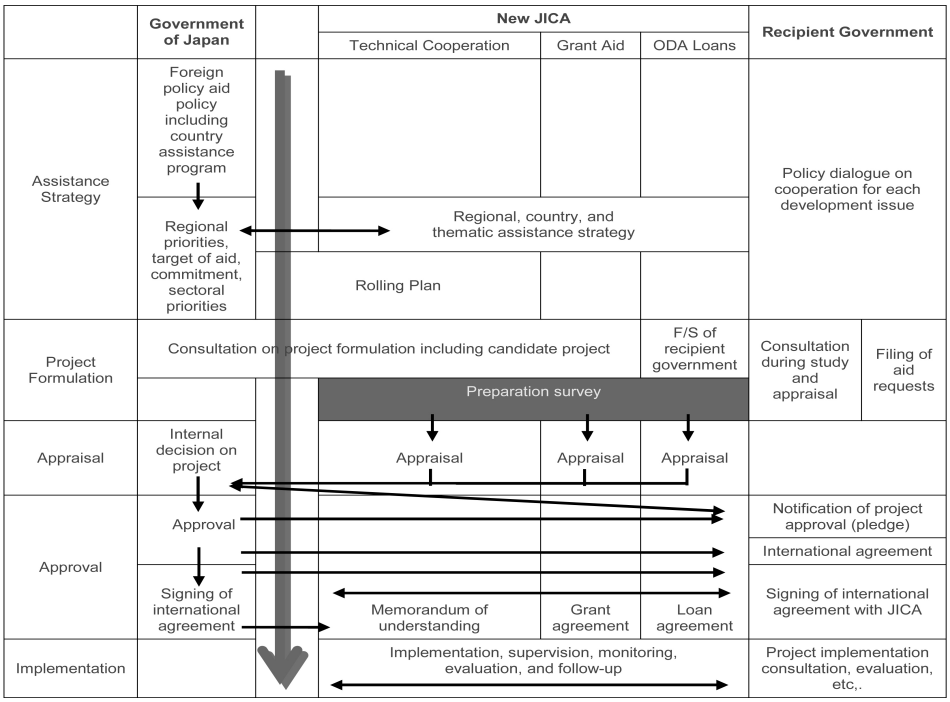
79) 현재 28개국에 대한 Country Assistance Program(CAPs)이 존재하며, 80개의 Rolling Plan이 있음.
80) OECD, 2010c

- 이러한 중앙집중적 의사결정 구조 하에서 CAP과 Rolling plan에 기초한 자율적 사업추진은 요원한 상황임. 현장 사무소 및 협력 파트너들은 도쿄의 결정을 기다리는데 시간을 소모하고, 수원국 및 타 공여국과 정책대화를 하는데 있어서도 권한부재로 인한 제약이 큼.

- 아래 그림에서 보듯이 심사와 승인, 모니터링 과정 및 시기가 무상, 유상, TC 등 사업 형태별로 나누어져 있어서 절차를 더욱 복잡하게 함. 한 형태 안에서도 NGO지원은 무려 7개의 다른 프로그램으로 운영됨. 2010년도 DAC 동료심사는 수직적 업무분장을 개선하여 승인 단계의 간소화를 권고함.

- 본국의 다양한 정부부처와 협의해야 하는 상황에서 주 언어로 일본어만 사용 가능하므로, 현지인력은 보조기능 위주로만 활용 가능함.

[그림 14] 원조 싸이클별 업무문장: 정부-JICA-수원국



〈출처: JICA, 2009〉

○ **캐나다**

- 사무소의 권한이 제한되어 있을 뿐 아니라 더욱 줄어들고 있음. 이는 전 정권에서 수백만 달러 규모의 부패사고가 있었기 때문이며 이번 정권의 화두는 책임성(Accountability)이 되었음. 따라서 지금은 기존에 사무소에 이양되었던 권한을 다시 회수해 가는 상황이며, 권한을 더 이양하는 것에 대한 정치적 부담이 있음.

- 해외사무소에 배치되면 CIDA 직원은 CIDA직원으로 존재하는 것이 아니라 대사관의 개발협력부(Development Cooperation Section: DCS)에 소속하는 직원이 됨.

- 모든 예산은 대사관에 의해 관리되며, 외교부 책임하에 재정집행을 하고 나면, CIDA 본부가 비용을 상환해주는 형식으로 관리됨.

- CIDA는 아직까지 프로젝트 중심의 사업수행 체계를 가지고 있으나, 프로젝트와 PBA의 비중이 약 50:50 정도임. 프로그램은 CIDA 본부의 프로그램 지원부(Program Support Unit: PSU)에서 담당함. PSU는 개발협력부가 프로그램 집행을 할 수 있도록 행정적(Logistical)·재정적 지원을 제공하며 전문적이고 기술적인 서비스도 제공함.

- 대사관의 개발영사는 100,000 캐나다 달러까지 자체 집행이 가능하며, 그 이상인 경우 경쟁입찰 계약 체결

② KOICA의 현장중심 업무분장에 주는 시사점

- CAS 수립 단계부터 사무소가 주도적인 역할을 하는 것이 바람직하며, 본부-사무소가 다년간 국가지원전략을 공동 수립한 후, 실행 단계는 유연한 연도별 예산조정을 포함, 전권을 사무소가 위임 받아 수행할 필요가 있음.

- 이를 위해서 본부는 “5개년 ODA 기본 계획” 등 중기정책 및 “국가지원전략 수립 매뉴얼”, “성과관리방안(Resulting frameworks)” 등을 마련하여 현장 중심의 업무프로세스를 수립하고, 사무소에 합리적인 범위의 권한 위임을 통해 분권화의 효율성을 높여야 함.

  - CAS 수립과 프로그램 개발에 관한 절차 마련을 위해, 영국의 “DPA검토위원회”, 덴마크의 “프로그램 검토위원회”, “원조수단 및 수원국 시스템 활용에 대한 지침”, 일본의 “유관기관간 협력을 위한 실행 프로토콜”[81] 등을 참고 가능

  - 사무소 ‘성과관리방안’ (지표, 중간점검) 및 ‘감사’ 기준 마련 필요. 영국과 같이 분기별 성과 예측서를 본부에 제출 가능[82]

- 현지 사업 수행 관련 사무소의 권한을 확대하기 위한 여러 방안 고려 가능

  - 영국 및 덴마크처럼 사무소 사업승인 예산 한도를 높이고, 직접원조 실시 가능

  - 덴마크처럼 CAS에 명시된 예산 전체를 집행해야 한다는 전제하에 사무소가 성과점검에 따른 프로그램 예산 조정 기능을 가질 수 있게 함.

  - 영국과 같이 수원국의 시스템을 활용하여 예산을 집행하는 비율을 늘일 경우, 수탁위험관리평가, 회계감사 및 부정집행 회수 등의 지침을 마련하여야 하며, 직급에 따라 차등화된 조달 가능 금액을 적용하거나 현지 조달 담당관 활용 가능

---

81) 정책과 실행이 분리된 관계로 CAS 수립 등에 많은 기관이 개입되면, 검토과정에서 지연이 수시로 발생하여 전반적인 ODA 수행기간에 영향을 미치며, 이를 방지하기 위해 여러 기관이 관여하는 경우 특정 절차에 소요되는 시간 등을 명시하여 책임성을 제고함.

82) 현재 KOICA에서는 사무소에서 분기별 보고서를 제출하고 있음. 그러나 동 보고서는 중기계획(CAS)에 근거한 성과관리 보고서가 아닌 연간계획에 따른 활동의 내역을 보고하고 있음.

- CAS 수립 관련 이해관계자가 다수인 경우는 네덜란드처럼 6개월 이내에 수립한다는 기한 준수와 관련된 규정을 만들거나 어떤 기관에서 의사결정을 지연시키고 있는지 파악하는 장치를 마련하는 등 범 정부 차원의 관련 기준 필요

(3) 현지자원 활용

① 타 공여국 현지자원 활용 사례 분석

공통점

- 현지자원 활용을 위한 표준 직무서, 호봉체계, 복무규정, 복지체계, 교육 체계 갖춤.

- 현지인력은 전문직과 행정직으로 나누어서 선발하며, 전문성의 차이로 인해 두 직렬간 이동은 거의 발생하지 않음.

높은 수준의 현지자원 활용 사례

- 이러한 사례의 특징은 사무소의 현지 고용원 비율이 높고 권한도 비교적 많이 주어지는 것임. 이밖에 상대적으로 높은 연봉, 다단계의 호봉등급 및 승진 기회, 성과에 따른 인센티브, 장기 계약, 해외 교육 및 연수 기회, 복지혜택 제공 등으로 우수한 현지 인력을 유치하고 있음. 또한 덴마크와 같이 영어를 조직의 공식어로 활용하여 현지 인력의 활용을 극대화하는 사례도 있음.

  - 덴마크와 영국의 경우 현지 직원의 프로그램 책임 담당 비율이 높으며, 직급도 고위 관리자를 포함함. 덴마크 베트남 사무소의 경우 경영진(Top management)에 현지 직원이 1명 포함됨.

- 본부파견 직원 대비 현지 고용원 비율이 높은 공여국인 영국과 덴마크의 경우 그 비율이 1명:3-4명 정도로 현지 고용원이 3-4배 가량 많음. 덴마크는 총 20명중 본부 파견 직원이 5명, 현지직원이 15명이며, 본부 파견자는 대사(사무소장), 회계담당, 환경 및 거버넌스 별 프로그램 담당관이며, 현지 직원들은 그 외의 프로그램을 직접 담당하며 각종 주제별 회의(Thematic meeting)에도 주도적으로 참여하고 있음. 영국의 경우 총 23명중 본부파견자가 5명, 현지 직원이 18명임. 본부파견 인력은 사무소장과 프로그램 분야별 자문관 4명으로 이루어져 있으며, 현지 직원은 자문관 4명과 프로그램 지원 관리자, 운전사 등 14명으로 구성되어 있음.

- 영국은 본부직원의 절반이 사무소에 근무하고 있으며[83], 네덜란드 경우 정기적으로 본부와 사무소 간의 전문가를 교환[84]하는 제도를 운영하고 있음.

- 현지자원의 활용도가 높은 사례는 대부분 영어권 국가로, 영어를 구사하는 현지 직원과 본부간의 의사소통이 원활함. 덴마크의 경우 조직 내 저항이 있기는 했으나 현지화 강화를 위해 본부 공식어를 영어로 전환하였으며, 스페인의 경우, 과거 베트남의 사회주의 체제하에서 베트남-쿠바간 협력 경험이 있어 스페인어를 구사하는 베트남인을 채용하기가 용이하였음.

- 영국의 경우 사무소의 연간 성과평가를 현지직원의 승진 및 호봉승급에 활용하고 있음.

- DFID 의 경우 전문직의 연봉 수준을 US$1,297- US$5,242 범위에서 책정하며, A2 등급[85]의 자문관인 경우 6년 근무 시 $5,242까지 지급하여 모든 비교 공여기관 중 가장 세분화된 호봉체계 및 연봉 수준을 가지고 있음. 덴마크의 현지 전문직 연봉수준은 US$1,383- US$2,039임.

---

83) OECD, 2006

84) OECD, 2009b

85) A2는 전문직이 승진할 수 있는 가장 높은 등급임. A1은 사무소장임.

- 영국의 경우 현지 전문직은 거의 무기계약직(Open-ended contract)으로 채용하고, 덴마크는 계약기간을 5년[86] 정도로 유지하려고 함.

- 현지 직원 교육과 관련, 덴마크는 연간 US$ 8,000 정도를 교육예산으로 사용하고 평균 연간 3-4주의 교육을 받도록 하고 있음. 교육 형태는 덴마크 본국 교육 및 해외교육, 원격교육(e-Learning) 등으로 다양하며, 현지 직원이 석사과정을 하는 경우 교육비의 절반을 지원하고 있음. 영국은 현지 신입직원에 대한 기초 교육을 실시하며, 자문관(Advisor) 직책인 경우 런던에서 교육을 이수받도록 하고, 소수의 현지 직원에게는 "Development Attachments Scheme" 이라는 타국 순환 근무기회도 제공하고 있음.

- 복지제도의 경우, 덴마크는 자국의 체계에 따라 연간 4주 휴가, 가족 의료비 지원, 계약 종료 45일전 공지 기준 등을 적용하고 있음. 영국은 연간 25일 휴가 및 20개월 육아휴직제도 갖춤.

• 현지 시스템 및 타 공여국과의 네트워크 활용 활발

- 현장화 수준이 높은 사례 공여국에서는 수원국 시스템 활용도가 높은 것으로 나타남. 여러 공여국이 활동하는 다수의 수원국에서 수원국 시스템 활용도를 조사한 2008년 파리선언 모니터링 서베이에 의하면, 본 연구의 조사 대상 국가 중 2007년도에 공공재정 시스템과 조달시스템의 활용 비율이 높은 국가는 아일랜드, 영국, 네덜란드 등임 ([표 14 공여국별 수원국 공공재정 및 조달 시스템 이용]). 특히 공공재정과 관련된 지표에서 아일랜드와 영국은 70%이상, 조달과 관련된 지표에서 아일랜드와 네덜란드가 80% 이상의 수원국 시스템 활용 비율을 보임. 소규모 공여국인 아일랜드의 경우 의도적으로 관리에 드는 비용을 상당히 절약할 수 있는 전략으로 수원국 시스템을 활용하고 있는 것으로 보임.

86) 인터뷰에 따르면, 이러한 관행은 덴마크 사회에 특징적인 것으로 개인이 한가지 일을 오래하기 보다는 5년 정도마다 개인의 역량을 높이는 차원에서 다른 도전적인 업무를 찾는 것이 권유됨.

[표 14] 공여국별 수원국 공공재정 및 조달 시스템 이용

							Public financial management			Procurement		
Donor	No. Countries 2007	Aid disbursed for government sector (USD m) a	Budget executions (USD m) b	Financial reporting (USD m) c	Auditing (USD m) d	Indicator 5a 2005 (for reference)	Indicator 5a 2007 avg(b,c,d)/a	Progress 2005/2007 (% points)	Proc. Systems (USD m) e	Indicator 5b 2005 (for reference)	Indicator 5b 2007 e/a	Progress 2005/2007 (% points)
ADB	5	915	805	805	623	69%	81%	+13	541	45%	59%	+14
AfDB	18	1138	437	435	444	33%	39%	+6	417	43%	37%	−7
All Other	--	332	213	39	40	27%	29%	+2	115	17%	35%	+17
Australia	4	51	13	4	2	6%	13%	+6	8	5%	16%	+11
Austria	9	16	7	6	5	22%	38%	+16	8	32%	49%	+16
Belgium	17	254	46	47	45	22%	18%	−4	111	42%	44%	+2
Canada	24	582	438	449	418	42%	75%	+33	226	45%	39%	−6
Denmark	17	561	339	302	262	29%	54%	+25	381	44%	68%	+24
EC	32	2 785	1241	1111	997	40%	40%	+0	1 019	41%	37%	−4
Finland	10	133	87	94	53	32%	59%	+26	93	48%	70%	+22
France	22	404	190	201	92	28%	40%	+12	239	60%	59%	−0
GAVI	12	57	0	0	51	33%	30%	−3	7	2%	11%	+10
Germany	31	883	308	392	366	36%	40%	+5	527	34%	60%	+26
Global Fund	30	566	315	294	101	40%	42%	+2	240	43%	42%	−0
IDB	6	373	321	69	0	45%	35%	−10	123	0%	33%	+33
IFAD	20	105	71	45	56	--	55%	--	84	--	80%	--
Ireland	6	189	155	153	140	89%	79%	−10	167	96%	88%	−8
Italy	17	223	53	46	24	29%	18%	−11	116	51%	52%	+1
Japan	32	1 553	964	971	939	29%	62%	+32	947	26%	61%	+35
Korea	9	82	8	8	8	45%	10%	−35	4	0%	5%	+5
Luxembourg	5	35	3	0	0	0%	2%	+2	1	0%	4%	+4
Netherlands	24	789	583	478	441	69%	63%	−6	641	78%	81%	+4
New Zealand	3	6	3	3	3	2%	52%	+50	3	6%	45%	+39
Norway	11	262	155	146	160	60%	59%	−1	196	68%	75%	+7
Portugal	2	54	2	2	2	79%	3%	−76	2	80%	4%	−76
Spain	17	255	167	112	109	16%	51%	+34	140	14%	55%	+40
Sweden	21	555	323	323	299	47%	57%	+9	320	48%	58%	+9
Switzerland	22	126	59	53	47	47%	42%	−4	65	52%	52%	−0
U.S.	31	2 767	94	110	77	10%	3%	−7	130	12%	5%	−8
UK	20	1316	1 113	1 045	898	78%	77%	−0	899	78%	68%	−10

UN	33	1 409	322	195	258	18%	18%	+1	169	8%	12%	+4
World Bank	32	5 878	3 061	2 937	3 580	42%	54%	+12	2 559	40%	44%	+3
Sub-Total	--	**24 658**	**11 894**	**10 878**	**10 541**	**39%**	**45%**	**+5.6**	**10 500**	**39%**	**43%**	**+3.7**
Average country ratio	--	--	--	--	--	33%	34%	--	--	38%	42%	--

〈출처: OECD, 2008〉

- 현장화 수준이 높은 사례 공여국들은 일반재정 지원 등 PBA 방식의 공동지원을 통해 수원국 시스템의 활용도를 높이고 있음. [표 15 베트남에서 공여국 기관별 일반 예산 지원] 은 2006-2008년 동안 원조목적코드 51010, 즉 일반예산지원에 투자된 총 금액(Total General Budget Support: GBS)과 그 금액이 각 공여국의 전체 ODA 중 차지하는 비율임. 영국은 자국 총 ODA의 67.74%, 그리고 양자공여국 전체 예산지원의 50% 가까이를 일반예산지원의 형태로 지원하여 수원국 재정시스템 활용의 비중이 높음을 알 수 있음. 캐나다, 네덜란드와 스페인, 덴마크도 비교적 높은 일반재정지원 비율을 보임.

[표 15] 베트남에서 공여국 기관별 일반 예산 지원 2006-2008

Year			2006	2007	2008	Total GBS	Total ODA	GBS /Total ODA	GBS /Total GBS*
Donor All			47.45	67.08	358.41	472.94	10107.41	4.68	
All	DAC Countries, total		34.89	39.70	294.95	369.54	6505.34	5.68	100.00%
	DAC Countries, total	Australia	0.00	0.00	0.06	0.06	128.16	0.05	0.02%
		Austria	0.00	0.00	0.00	0.00	56.04	0.00	0.00%
		Belgium	0.00	0.00	0.00	0.00	113.19	0.00	0.00%
		Canada	0.00	0.00	18.60	18.60	59.14	31.45	5.03%
		Denmark	0.00	0.00	34.25	34.25	263.41	13.00	9.27%
		Finland	0.00	0.00	0.00	0.00	100.93	0.00	0.00%
		France	0.00	0.00	0.00	0.00	940.70	0.00	0.00%
		Germany	0.00	16.43	8.65	25.08	342.04	7.33	6.79%
		Greece	0.00	0.00	0.00	0.00	0.46	0.00	0.00%
		Ireland	0.00	0.00	0.00	0.00	62.42	0.00	0.00%
		Italy	0.00	0.00	0.00	0.00	35.51	0.00	0.00%
		Japan	0.00	0.00	33.82	33.82	2789.88	1.21	9.15%

All	DAC Countries, total	Korea	0.00	0.00	0.00	0.00	591.98	0.00	0.00%
		Luxembourg	0.00	0.00	0.00	0.00	44.38	0.00	0.00%
		Netherlands	30.12	16.43	8.65	55.21	203.53	27.13	14.94%
		New Zealand	0.00	0.00	2.77	2.77	24.17	0.00	0.75%
		Norway	0.00	0.00	0.00	0.00	72.02	0.00	0.00%
		Portugal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00%
		Spain	4.77	6.84	7.21	18.83	97.81	19.25	5.09%
		Sweden	0.00	0.00	0.00	0.00	20.92	0.00	0.00%
		Switzerland	0.00	0.00	0.00	0.00	74.29	0.00	0.00%
		United Kingdom	0.00	0.00	180.93	180.93	279.46	64.74	48.96%
		United States	0.00	0.00	0.00	0.00	205.61	0.00	0.00%
	Multilateral, total		12.55	27.38	63.46	103.39	3602.07	0.00	100.00%
	Multilateral, total	AfDB	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%
		AfDF	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%
		AsDB	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%
		AsDF	0.00	0.00	0.00	0.00	954.74	0.00	0.00%
		EU Institutions	12.55	27.38	63.46	103.39	152.43	67.83	100.00%
		GAVI	0.00	0.00	0.00	0.00	21.57	0.00	0.00%
		GEF	0.00	0.00	0.00	0.00	3.06	0.00	0.00%
		Global Fund	0.00	0.00	0.00	0.00	45.16	0.00	0.00%
		IBRD	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%
		IDA	0.00	0.00	0.00	0.00	2300.50	0.00	0.00%
		IDB	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%
		IDB Sp.Fund	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%
		IFAD	0.00	0.00	0.00	0.00	81.28	0.00	0.00%
		UNAIDS	0.00	0.00	0.00	0.00	1.57	0.00	0.00%
		UNDP	0.00	0.00	0.00	0.00	17.99	0.00	0.00%
		UNECE	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00%
		UNFPA	0.00	0.00	0.00	0.00	11.40	0.00	0.00%
		UNICEF	0.00	0.00	0.00	0.00	12.37	0.00	0.00%
		WFP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00%

〈출처: OECD Stats Extract를 바탕으로 저자 작성
* 전체 GBS 합계 중 각 공여국의 GBS가 차지하는 비율. 여기서 전체 GBS는 양자와 다자를 구분하여서 합산함〉

- 영국, 덴마크, 네덜란드, 아일랜드 등은 베트남의 주 공여그룹인[87] EC와 LMDG[88]에 참여하고 있는데, EC와 LMDG는 2006-2008년 원조목적코드별 지원 중 일반재정지원(원조목적코드 51010)에 할당하는 비율이 각각 67.8%, 18.2%에 이를 정도로 높은 수준임 ([표 16 베트남 주 공여그룹의 원조목적 코드별 지원 2006-2008]). LMDG는 다자공여신탁기금(Multi Donor Trust Fund: MDTF)[89] 등을 활용하여 정부의 공공재정관리개혁 프로그램 등을 지원하고 있음.

[표 16] 베트남 주 공여그룹의 원조목적 코드별 지원 2006-2008

No.	Purpose code	Six Bank		Purpose code	EC	
1	21020: Road transport	991.99	21.3%	51010: General budget support	103.39	67.8%
2	21030: Rail transport	785.32	16.8%	12220: Basic health care	21.28	14.0%
3	14020: Water supply & sanit. - large syst.	594.84	12.8%	33110: Trade policy and admin. management	13.69	9.0%
4	11420: Higher education	314.66	6.7%	72010: Emergency/ distress relief	6.09	4.0%
5	23020: Power generat./non-renewable sources	257.28	5.5%	74010: Disaster prevention and preparedness	3.45	2.3%

No.	Purpose code	UN		Purpose code	LMDG	
1	43010: Multisector aid	10.82	25.0%	51010: General budget support	291.82	20.8%
2	13020: Reproductive health care	8.13	18.8%	14030: Basic drinking water supply and basic sanitation	103.06	7.4%

87) 베트남 주 공여그룹은 WB, ADB, JICA(Japan), KEXIM(Korea), KfW(Germany), AFD(France)로 이루어진 Six Bank와 LMDG(Like-Minded Donor Group), EC, UN 그룹이 있음.

88) LMDG 멤버: Australia, Canada, Denmark, Finland, Ireland, Germany, Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland, Belgium and UK

89) Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom, and the European Commission (EC)가 참여하며, World Bank가 사무 지원.

3	15120: Public sector financial management	6.75	15.6%	15110: Economic and development policy/planning	79.26	5.7%
4	15110: Economic and development policy/planning	4.21	9.7%	15140: Government administration	77.55	5.5%
5	13010: Population policy and admin. mgmt	3.26	7.5%	11420: Higher education	72.62	5.2%

〈출처: OECD Stats Extract를 바탕으로 저자 작성〉

- 베트남에서 PBA가 적용된 사업은 Poverty Reduction Support Credit (PRSC) 및 Program 135이 대표적이며 섹터지원프로그램(Sector wide approaches: SWAps)은 Education For All(EFA)이 있음.[90] DFID는 이 세가지 프로그램에서 모두에 참여한 실적이 있음. PRSC 및 Program 135 에 참여해 온 공여국들은 직접예산지원을 함으로서 수원국의 공공재정시스템과 투명한 재정보고 시스템 구축에 기여함[91].

• 수원국 주재 공공 및 민간 협력체계 활용

- DFID는 기후변화, 거버넌스, 무역 등의 이슈에서 영국대사관 및 영국문화협회(British Council)와 의견을 교환함. 덴마크 경우 베트남 소재 덴마크 NGO들과 월별 회의를 가짐.

낮은 수준의 현지자원 활용 사례

• 현지 고용원 활용이 낮은 사례 공여국들에서는 여러 가지 제약 사항이 발견

90) PRSC1차부터 9차에는 세계은행을 비롯, ADB, AusAid(호주), AECID(스페인), EC,CIDA(캐나다), 덴마크, 아일랜드, JICA (일본), 네덜란드, 영국, KfW (독일), SIDA(스웨덴), 스위스등이 참여해옴 (World Bank, 2010. "TheNinthPovertyReductionSupportCredit").EFA에는 세계은행, 스페인, 벨기에, 영국, 뉴질랜드, 캐나다 및 EC 참여 (Ministry of Education & Training, 2003. "NationalEducationforAll(EFA)ActionPlan2003-2015."), Program135에는 재정지원주체로 AusAID(호주), DFID(영국), Irish Aid(아일랜드), IFAD, 핀란드, 세계은행이 참여하며, UNDP, IFAD가 기술지원 (http://www.ausaid.gov.au/vietnam/projects/budget.cfm)

91) OECD, 2008

되었음. 이러한 사례들에서 현지 고용원의 업무 권한 및 전문적 커리어 개발이 제한되어 있으며, 본부파견직원 대비 비율이 낮고, 직무안정성 및 업무몰입 환경이 제공되지 않음. 또한 현지 고용원이 파견직원을 거치지 않고 본부와 직접 일하거나 독립적으로 업무를 하기 위한 기본조건인 공문작성에 있어서 언어가 큰 장애요소가 되고 있음.[92] 언어 등의 제약으로 인해 직무의 난이도가 높지 않으므로 연봉수준이 낮은 편이며, 호봉 등급 차별화, 장기계약 도입, 체계적 교육시스템 구축 등의 필요성이 약함.

- 스페인 및 아일랜드의 경우 조직과 사업 규모가 작아서 많은 현지 직원을 고용하지 못함. 스페인 베트남 사무소의 경우, 행정보조 중심으로 현지 직원을 운용하며, 직원 수가 많지 않으므로 각 직원이 전문적 고유 영역을 담당하지 못하고, 일반적인 행정 업무 위주로 운영하고 있음. 스페인 동료심사 (2007)에 의하면 스페인 공무원법의 경직성으로 인해 본부와 해외 채용에 구분이 있고, 본부에서 해외로의 파견이 제한적이며, 특히 해외에서 채용된 직원의 전문적 커리어 개발에 한계가 있음. 승진 및 고용조건이 상대적으로 열악하여 본부직원이 해외근무에 대한 인센티브도 적음. 한편 아일랜드 베트남 사무소는 농촌개발, 사회개발, 예산 담당 등 3명의 자문관을 두고 있음. 캐나다 베트남 사무소의 경우 현지직원을 거버넌스, 환경과 농업, 지역개발 분야에 고용하고 있는데, 각 분야의 전문가라기 보다 업무를 통해 경력을 쌓고 있음. 호주의 경우, 정치적으로 민감한 인프라 구축 및 기후변화 프로그램은 본부 파견 직원이 담당하고, 현지 채용 직원의 지원을 받는 방식으로 본부 파견 직원과 현지 직원의 업무를 섹터의 특성에 따라 구분하고 있음.

- 본부파견 대 현지고용원 비율은 분권화가 낮을수록 본부파견 비중이 높음. 예를 들어 일본과 캐나다는 동 비율이 각각 30명:40명과 6명:5명으로 1:1 정도의 비율이라 할 수 있음. 스페인은 3명:5명, 네덜란드는10명:17명으로 1:6~1:7정도의 비율을 보이며 아일랜드는 2명:5명으로 1:2.5

92) 베트남 사무소에서도 한국어가 가능한 현지직원들이 일부 있으나 이들의 언어활용능력은 구어체를 넘어서지 못하며, 공문을 위한 문어체 등의 교육에는 오랜 시간 투자가 필요하나 이를 위한 조직적 인센티브는 없는 실정임.

비율임. [그림 17] 현장화 모델별 인력 구성 및 수 참고

- 일본, 네덜란드의 경우 조직차원의 공식 언어를 현지 고용원이 사용하는데 제한이 있기 때문에, 현지 고용원들의 활용, 역량 및 커리어 개발에 주요 한계로 작용함.

- 연봉 수준은 아일랜드가 US$1,000- US$3,000, 호주는 US$1,089- US$2,759으로, 영국보다는 낮으나 덴마크와 수준이 비슷함. 현지 고용원의 업무가 행정보조 위주인 스페인은 월 US$1,000로 비교적 낮은 편이며, 호주 및 아일랜드의 경우 현지 고용원 승진제도가 없음.

- 아일랜드의 경우 베트남에서는 1년 단기 계약을 체결. 호주는 2-3년 계약제도에서 점점 더 무기계약을 활용하는 추세임. 캐나다는 7-15년 장기계약이 관행임.

- 일본의 현지 직원채용은 본부 승인에 의해서만 가능하며 별도의 교육시스템이 없음. 스페인은 교육이 체계화 되어 있지 않고, 캐나다에서는 단기연수 등 교육 기회 제공. 아일랜드는 연간 1-2주의 본부 교육을 이수하도록 함. 호주에서는 소양 교육과 전문교육을 제공하며, 현지직원의 지역사무소 순환근무가 가능함.

- 현지 고용원 활용이 낮은 사례 공여국들에서는 현지 시스템 및 타 공여국과의 네트워크가 활용되고 있으나 제한적이며, 특히 일반재정지원(GBS)의 비율이 낮음.

  - 일본은 자국 ODA의 1.21%를, 호주는 0.05%만을 할당하고 있음. 일본의 공동조사 노력은 미흡하나 수원국 공공 재정 및 조달 시스템 활용도는 증가되고 있음. DAC의 일본 동료검토에 의하면 수원국내에서 공여국들이 공동으로 조성하는 공동기금(Pooling fund)에는 가시성 감소를 이유로 참여에 소극적임.

- 베트남의 PRSC, Program 135, 그리고 EFA를 중심으로 한 PBA 프로그램에 대한 참여 현황은 아일랜드, 캐나다, 호주, 스페인이 2가지, 네덜란드와 일본은 1가지에 참여하고 있음.

• 원조 채널 분절화를 줄이기 위해, 수원국 주재 공공 및 민간 협력체계 활용은 활발함.

- NGO와의 협력[93)]

ⅰ. 호주는 본부 차원의 NGO지원과는 별도로, 국별지원전략인 DPS 프로그램과 연계하여 5개의 베트남 주재 NGO와 3-5개년간의 협력체계를 구성. NGO가 정기 보고서를 제출하며 해외 사무소가 사업 현장 및 사업 수행업체의 현장관리 상태에 대한 모니터링 보고서를 작성

ⅱ. 원조 분절화가 심한 스페인의 경우[94)] 각 개발협력 기관들간의 정책 일관성을 위해 정부차원의 '개발협력 계획'에 제시된 공동의 프레임워크(Framework)를 활용함. 전문 원조기관인 AECID는 '개발협력 계획'에 따른 '개발협력안(Basic document)' 및 예산 요구서를 사무소별로 수립하며, 이때 주재국 진출 NGO 등과 사회경제상황 분석서와 의견 공유하는 참여적 과정 거침.

ⅲ. 네덜란드 NGO들은 사무소의 사업을 보완하는 사업을 실시함. 현지 지부가 없는 NGO는 사무소의 협조를 받을 수 있으며, 주로 정부에 의해서 75%정도 재정지원을 받는 NGO들은 사무소의 사업과 보완되는 사업을 함. 또한 CAS의 섹터 프로그램 구성시 대학, NGO등 주요 외부 관계자의 의견을 수렴함.

ⅳ. 아일랜드 사무소는 CSO와 일 년에 세 번 이틀간 회의를 실시

93) 자세한 사항은 KOICA 민간협력팀에서 2011년 출간예정인 「선진원조 기관의 NGO 지원정책」 참고

94) 중앙 정부 수준의 원조기관인 AECID 외에도 17개의 지방정부에 국제협력 담당관이 각각 원조사업 실시. 자치시(Autonomous regions), 구(Provinces), 동(Municipalities)이 각각 국제협력 사업 실행 가능

- 공공기관과의 협력

ⅰ. JICA는 7년 전부터 “4J”라 하여 대사관, JICA, JBIC(JICA와 통합 전), JETRO [95]의 각 기관이 모인 ODA Task Force(TF) 를 결성하여 운영하고 있음. 주재국 진출 일본 기업의 의견은 JETRO가 취합하고, NGO의 의견은 JICA가 수렴하여 2-3개월 마다 주기적 회의를 개최함.

ㅁ 베트남의 경우ODA-TF가 CAP을 기준으로 협력 아젠다를 운영함. 교육 섹터 전략 수립 등 특정 주제를 논의하기 위해 별도 그룹을 운영하기도 함. 최근에는 프로젝트 디자인, 정책 일관성, 일본의 ODA 관련 파트너 등 운영적·정책적 측면도 다루는 방향으로 발전해 옴.[96]

ㅁ 방글라데시와 케냐에서의 ODA-TF는 일년에 1-2회 소집되며, 비공식적으로는 더 자주 모임을 가짐. ODA-TF에 참여하는 대사관 인원은 10명, JICA 40-50명, JETRO 1-2명으로 구성됨.[97]

ⅱ. 네덜란드는 협력국을 세 그룹으로 나누어 각 나라별로 정부부처의 개입을 차별화하고 있음.

ㅁ 1그룹: 아프리카 저소득국으로 외교부만 활동

ㅁ 2그룹: 아프간과 수단처럼 카테고리 2인 취약국은 외교부와 국방부가 공동 개입하여 평화유지 활동

ㅁ 3그룹: 베트남, 이집트와 같은 중소득국으로의 전환국은 농림부, 수자원부, 경제부, 교육부 등이 함께 전략을 수립

95) 우리나라의 KOTRA와 같은 단체
96) OECD, 2003
97) OECD, 2010c

iii. Ausaid는 97%의 원조를 범정부적 접근 (Whole-of-government approach)을 통해 집행하고 있으므로, 주재국 내 다른 부처와의 협력 체계는 별도로 없음. 다만 교육부와 이주관련 소규모 사업에서 협력

현지 자원 활용과 관련 높은 수준과 낮은 수준의 현장화 사례를 요소 별로 정리하면 다음 표와 같음. 동 표에 따르면, 분권화 수준에 따라서 가장 큰 차이를 보이는 것은 현지 인력활용 부분임. 타 공여국과의 공동 지원방식에서도 부분적으로 차이가 있으며, 현지 협력체 활용은 원조 채널이 단일화 되어 있지 않고 여러 부처나 기관으로 분절화 된 경우 오히려 활용도가 높음.

[표 17] 분권화 수준에 따른 요소 별 현지 자원 활용도

		높은 분권화	낮은 분권화
현지 인력 활용	현지직원 권한	프로그램 책임, 경영진	업무보조
	본부파견 대비 현지고용비율	높음	낮음
	본부/사무소 공식 언어	주로 영어	공여국 모국어
	연봉수준	높음	낮음
	연봉등급 및 승진	다단계 등급 성과에 따른 보너스	단계가 낮거나 없음
	계약기간	장기, 무기계약	1년 단위 혹은 단기 계약
	교육	해외 연수 및 학위과정 일부 지원, 원격교육 이용, 타지역 사무소 순환 근무	체계적 교육 과정 미비, 해외 직무연수 및 단기연수, 학자금 보조
	복지	장기 휴가, 육아휴직 건강보험, 가족의료비 지원	건강보험
현지 시스템, 네트워크 활용	수원국 공공재정시스템 및 조달활용	적극 활용	활용
	공동지원(Multi-donor approach)	적극 활용	활용
공여국 협의체 활용	수원국 주재 현지 협의체 활용	활용	적극 활용

〈출처: 저자작성〉

공여국별 현지자원 활용 현황

○ 덴마크

- 사무소 인력 현황 (총 20명)

  - 본부 파견 5명: 대사, 참사, 회계담당, 프로그램 담당 2명(환경, 거버넌스)

  - 현지 고용원 15명: 프로그램/프로젝트를 직접 담당하여, 각 종 주제별 회의에도 주도적으로 참여

- DANIDA의 공용어에 영어를 추가하여 높은 현지 고용원 활용에 크게 기여. 영어 공용화 전에는 현지 고용원의 업무 중 30%가 보조 업무였음. 모든 정책문서 및 가이드라인은 영어로 번역 및 활용됨.

- 현지 고용원 운용 현황

  - 조직 규모가 작으므로 특별히 경력 관리를 하지는 못하나, 반드시 사무소 경영진에 현지 직원 한 명을 참여시킴. 사무소 경영진은 4인으로 구성(대사, 참사, 회계담당, 현지 직원)

  - 이직률은 낮은 편이나, 정책적으로 계약기간을 5년 이하로 유지하려고 함.

  - 연봉 체계: 기본급 + 호봉 승급 + 특별수당 + 성과급

    ⅰ. 기본급: 4등급 체계 (3년 미만, 3-5년, 6-8년, 9년 이상)

    ⅱ. 특별수당: 경영진 수당, 언어

iii. 성과급: 연간 성과평가 통해 지급 가능

iv. 퇴직금 별도 지급, 직원 가족의료보험 80%까지 지원

- 연봉 수준: US$1,383~ US$2,039/월 (단, 인턴은 US$165/월)

- 구성: 경영진 1명, 프로그램 담당관 10명, 보조 직원 3명

- 번역 등 보조업무는 현지 번역회사에 용역 위탁

- 시스템 접근권: 현지 고용원이 DANIDA의 모든 시스템 활용 가능

- 교육 프로그램: 연간 US$8,000 정도를 직원 교육비로 사용하며, 직원별 평균 연간 3-4주의 교육을 받음.

- 교육 형태는 덴마크 본국 교육 및 기타 해외 교육, 원격교육(e-learning) 등 다양하며, 현지 직원이 석사 과정을 하는 경우 교육비 절반 지원

○ **영국**

- 사무소의 조직 구성은 크게 프로그램부와 관리부로 나누어지며, 관리부는 모두 현지 채용 인력으로 운영. 직무 등급은 A1~C3로 구성

- 사무소 인력 현황 (총 23명)

  - 본부 파견 5명[98]: 사무소장, 프로그램 분야별 자문관(Advisor) 4명 (정책 대화 등 담당)

98) 최근 7명에서 5명으로 축소. 베트남과 같이 현지인 역량이 우수한 곳에서는 본부 파견을 최소화하는 정책 반영

- 현지 고용원 18명: A2 등급 4명 및 프로그램 지원 관리자, 운전사 등 14명

- 파견인력 근무기간이 다소 짧다는 의견이 있어 최소 3-4년으로 연장하는 것이 과제임.

• 현지 고용원의 운용 현황

- 계약 형태는 다수가 무기계약

- 매년 직원 설문조사를 실시하여 만족도 등을 조사하여 인력운용 정책에 반영

- 연봉수준 및 등급 체계 (표 18 참고)

ⅰ. 연간 성과평가에 따라 한 등급씩 상승 가능

ⅱ. 성과평가에 따라 보너스 별도 지급 가능

[표 18] DFID 베트남 사무소 연봉수준 및 등급 체계

(US$/month (gross) x 12 months)

Level	1	2	3	4	5	6
A2 (Adviser)	3,910	4,126	4,343	4,559	4,776	5,242
A2L (Assistant Adviser and Senior Programme officer)	2,928	3,104	3,281	3,458	3,635	3,811
B1 (Office manager, Programme Support Manager)	2,033	2,198	2,363	2,528	2,693	2,857
B2 (programme officer, accountant and IT Officer)	1,297	1,408	1,520	1,631	1,743	1,854
C1 (Programme assistant and other admin staff)	845	946	1,047	1,148	1,249	
C3 (Driver)	584	640	696	752	808	

〈출처: DFID 제공 자료〉

- 기술적, 전문적 영역에 대해서 제시하는 핵심 능력 프레임워크(Core Competency Framework)가 마련되어 있으며, 이에 따라 직원의 능력 및 기술 관리 [첨부 4] DFID 베트남 사무소 핵심능력 프레임워크 참조

- 교육 프로그램: 베트남 사무소 자체적으로 신입 직원에 대한 기초 교육 (Induction program)을 실시하며, 자문관의 경우 런던에서 몇 일간의 교육을 이수함.

- 직원 복무 및 복지 [첨부 5] DFID 베트남 사무소 임금, 휴가 및 의료 혜택 참조

- 직원들이 DFID에 장기 근무할 인센티브를 더 마련할 필요가 있는 것으로 평가됨[99].

○ **네덜란드**

• 사무소 인력 현황(총 27명, 대사관 외교업무 담당 포함)

- 본부 파견 10명

- 현지 고용원 17명: 권한부여 확대 계획

- 호치민 지부: 본부파견 6명, 현지 고용원 5명 (3명이 전문가)

- 사무소장과 부소장 각 1명. 2명의 네덜란드 고위 직원 중 1명은 산림, 환경지속가능성, 기후변화 분야를, 다른 1명은 물 관리 섹터를 담당. 현지 직원은 보건 및 HIV, 경제 인프라 개발을 담당하며, 농업 및 상업관계는 방콕 지역 사무소에서 담당

99) OECD, 2006

- 네덜란드에게 베트남은 개발협력 단계를 넘어 더 포괄적 협력관계로 진전할 파트너 국가로, 사무소(대사관) 직원이 개발협력 업무와 경제 협력 업무를 같이 담당하여 시너지 효과를 냄.

- 현지 직원 선발 시 임금수준 및 고용 인원 등 본부 승인 필요

• 조달을 제외한 업무 매뉴얼은 주로 네덜란드어로 발간하며, 업무 포털 시스템은 영어로 되어 있어 현지 직원 사용 가능

○ **아일랜드**

• 사무소 인력 현황 (대사관 총 16명 중 개발관련 인력 7명)

- 본부 파견 2명

- 현지 고용원 5명: 자문관3명[100], 프로그램 지원관 1명, 운전사 1명

• 현지 고용원의 운용 현황

- 연봉 수준 및 등급: 5년 경력 자문관 기준은 3천불/월, 프로그램 지원관은 약 1천불/월, 운전사는 500불/월 수준 (8단계 연봉등급)

- 승진 제도는 없으며, 연간 1-2주의 본부 교육 실시

- 베트남은 예외적으로 1년 단위 계약 관행을 채택하고 있으나, 타지역 사무소에서는 현지직원과 10-15년 장기계약을 체결

• 소규모 공여국으로서 타공여국과 협력을 통해 시너지 효과를 내고자 함.

100) 농촌개발 담당 (Program 135, Provincial program, 민간부문), 사회개발 담당 (CSO, Government, MPI relations), 예산담당 (역량개발, 재정 및 감사, 은행 및 GTZ에서 근무 경력)

- 원조 방식(Aid modalities)으로는 예산지원, 공동지원(Basket funding) 및 섹터 프로그램 지원을 활용. 섹터 예산지원, LMDG 및 EU를 통한 공동 지원, 'One-UN' 등 다자기구 지원이 큰 비중을 차지

- PRSC[101]와 같은 공동지원은 DFID의 '성과점검 보고서(PRSC Trigger Report)' 등 타 공여기관의 보고서를 활용하여 직접 사업 관리에 인력소요가 적음.

- 공동지원의 경우 원조 가시성(Visibility)이 줄어드는 문제는 NGO 활용을 통해 대처[102]

○ **스페인**

• 사무소 인력 현황 (총 8명)

- 본부 파견 3명 (공식 정원수는 5명, 2010년 4월 현재 2명 공석)

- 현지 고용원 5명: 현재는 회계보조, 행정직, 운전기사, 경비 등 업무보조 중심으로 운영하고 있으나, AECID 개혁과제 중 하나로 향후 프로그램 관리자를 둘 계획이 있음. 베트남은 중점협력국이 아니므로, 현지 전문인력을 채용하지 않고 본부 파견 인력 간 업무분장으로 운영

• 과거 사회주의 체제하에서 베트남과 쿠바간 협력경험이 있어 스페인어를 구사하는 베트남 현지인이 많은 관계로 전문 인력 채용 용이. 현지

101) Managed by the World Bank on behalf of 12 participating donors, it provides direct budget support to the government based on the SEDP and annual policy actions. Donors link their annual funding decisions to progress against the previous year's benchmarks, which are derived from annual negotiations between government and donors. Given the high level of leadership and capacity demonstrated by the government, the instrument provides a soft financial incentive in place of conditionality.

102) 아일랜드는 전체 ODA 예산 대비 NGO 지원비중이 25%에 이름. 이는 캐나다 25%, 네덜란드 20%, 노르웨이19%, 호주 7%, 덴마크 6.7%, 스웨덴 5.7%, 뉴질랜드 5%, 이탈리아 2%와 비교 시 매우 높음 (KOICA, Forthcoming).

직원 모두 스페인어 사용 가능

- 현지 직원의 운용 현황

  - 연봉 수준: 전체 평균으로 1천불/월 정도이며, 연간 2회 보너스 별도 지급

  - 채용은 인력·예산계획을 포함한 4개년 운영계획 프레임워크에 맞춰 기획하고 본부로부터 승인 받음.

  - 베트남 법에 따른 고용기준을 준수하고, 장기 고용계약을 하며, 교육은 아직 체계화되어 있지 않음.

  - 건강보험, 학자금 보조, 직무연수 등 제공

○ **호주**

- 사무소의 조직 구성은 크게 인프라, 기후변화, 물, 학위 프로그램, 사무소 운영 등 5개 팀으로 구성 ([첨부 6] Ausaid 베트남 사무소 조직도 참고). 장학금 프로그램은 호주인이 운영하는 회사와 용역계약을 체결하여 실시함. 현지 직원이 주재국내 사정 이해 및 네트워크 형성 면에서 뛰어나고 본부 직원 파견 비용이 높으므로 점점 더 현지 직원 비율을 늘여가는 추세임.

- 사무소 인력 현황 (총 23명)

  - 본부 파견 3명: 영사 1명, 1등 서기관 2명

  - 현지 채용 직원 20명: 베트남인 20명, 호주인 2명

• 현지 직원의 운용 현황

- 표준 직무서를 통해, 직원 채용 및 복무 관리 ([첨부 7] Ausaid 표준 직무서 샘플 참고)

- 승진 제도는 없고, 평가에 따라 호봉 승급 및 상위 등급 결원 발생 시 우선 지원 가능

- 2-3년 계약제도에서 점점 더 무기계약을 많이 활용

- 호봉 체계 및 연봉 수준 ([표 19] Ausaid 베트남 사무소 연봉 수준 참고)

[표 19] AUSAID 베트남 사무소 연봉 수준 및 등급

(US$/month (gross) x 12 months)

Bands	1	2	3	4	5	6
SPM (senior program manager)	1,722	1,878	2,060	2,276	2,508	2,759
AM (program manager and senior program manager)	1,050	1,162	1,298	1,464	1,646	1,854
ADM (corporate manager, finance manager, communications manager)	1,089	1,198	1,317	1,446	1,593	1,769
CSG (corporate support group (drivers and admin. assistant/officer))	507	579	661	755	856	958
EM (executive manager)	3,096	3,120	–	–	–	–

〈출처: Ausaid 제공 자료〉

- 교육 프로그램: 소양교육과 전문교육이 있고, 현지직원이 대학교육 시 지원함.

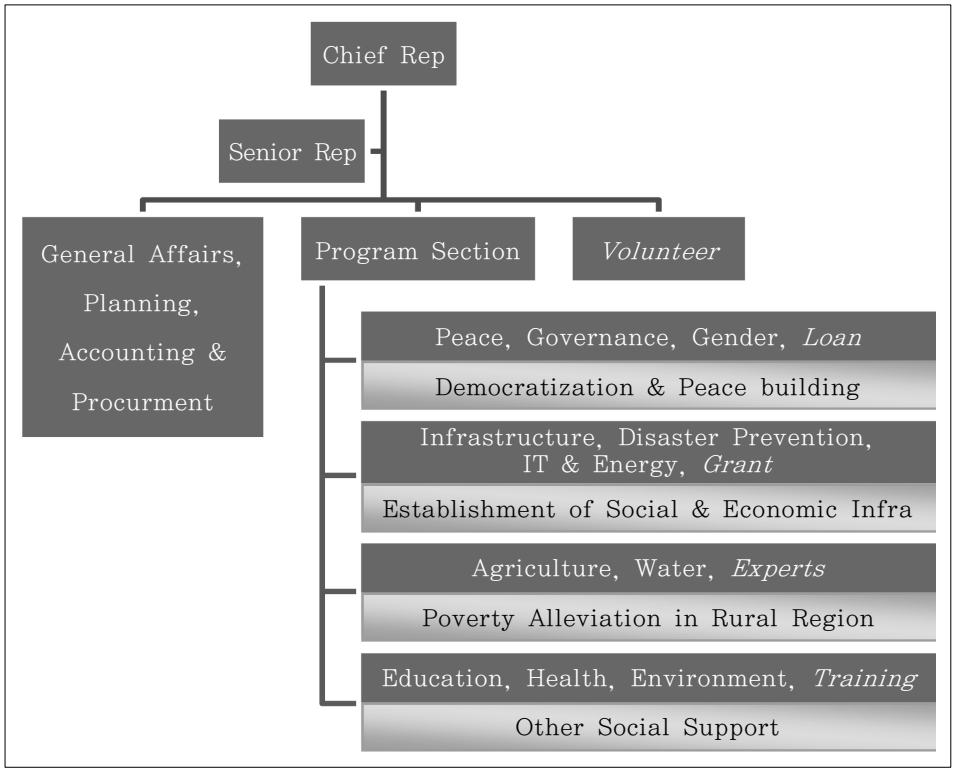
- 아·태평양 지역 사무소에서 3-6개월간 근무할 수 있는 기회도 제한적으로 제공

○ **일본**

- 사무소의 조직은 크게 5개 부문으로 구성 (General Affairs, Planning, Accounting & Procurement, Programs teams by sector, VSO unit)

- 베트남 및 아래 네팔 사무소 조직도의 예에서 보듯이, JICA 사무소의 조직체계는 크게 경영지원 (총무, 기획, 회계 및 조달), 프로그램 섹션, 봉사단의 세 영역으로 구분. 프로그램 섹션은 ODA 현장 및 2005년 중기 전략의 4대 중점 이슈, 즉 빈곤감소, 지속가능한 성장, 국제적 이슈, 평화구축으로 크게 구분이 되며, 형태별 역할 분담 즉, 유상, 무상, 전문가 파견, 연수도 지정되어 있음 (아래 그림에서 이탤릭체로 표시). 따라서 프로그램별, 형태별 업무분장이 혼재한다고 할 수 있음.

[그림 15] 네팔 JICA 사무소 조직도 및 현황



JICA 네팔 사무소 현황

- 총 인력 42명: 본부파견 15명, 현지고용원 27명, 컨설턴트 5명

- 본부 파견직
  - Chief Rep, Senior Rep, General Affairs Rep.
  - Project Formulation Officer, Volunteer Coordinator, Field Coordinator, Health Administrator

- 현지고용원
  - Chief Program Officer, Senior Loan Officer, Program Officer
  - Senior Administrative Officer, General Administrative Officer

- 컨설턴트
  - Senior Security Officer, NGO-JICA Desk, Legal Program Officer

- 주요사업: 봉사: 81, 연수: 68, NGO: 6, 전문가: 22, 무상 프로젝트: 3, 유상 프로젝트: 1

〈출처: 해외사무소 대상 현황조사 (2009년 6월) 결과를 바탕으로 저자작성〉

- 사무소 인력 현황 (총 70명)

  - 본부 파견 30명

  - 현지 고용원 40명: 업무 보조 중심으로 운영

- 현지 고용원의 운용 현황

  - 평직급(Junior level)에서 주무 프로그램 관리관(Senior Program Officer)으로 승진이 가능하기는 하지만, 매우 드문 사례임.

- 현지 직원채용은 본부의 승인에 의해 가능하며, 연봉체계가 있으나 비공개 자료임.

- 현지 직원의 다수는 정규직으로 고용하고, 일본인 현지고용은 임시직(보수는 현지인과 차별화 지급)에만 채용함.

- 체계적 현지 직원 교육시스템은 별도로 없음.

○ **캐나다**

- 사무소 인력 현황 (총 11명)

  - 본부 파견 6명

  - 현지 고용원 5명

- 현지 고용원의 운용 현황

  - 현지 고용원의 담당 분야는 거버넌스, 환경과 농업, 지역개발임. 각 분야에 전문가는 아니지만, 그 분야를 오래 담당하여 전문성을 구축하고 있음.

  - 7~15년 정도로 장기 근무하고 이직률이 매우 낮음.

  - 현지 고용원 연봉 및 승진은 9단계로 운영

  - "현지 직원 핸드북(Local employee handbook)"에 현지인력 훈련과 교육에 대해 상세 제시. 캐나다 본부 초청 교육 기회 제공

② KOICA 현지자원 활용에 시사점

- 현지인력 활용

  - 타 공여국의 사무소는 다수가 CAS의 프로그램을 중심으로 하여 팀이 구성되어 있으므로, KOICA도 CAS 프로그램을 기준으로 섹터 및 이슈별 전문성을 확보해 가는 것이 바람직함.

  - 프로그램 중심 체계에 부합하도록 사무소 본부파견 직원을 크게 "프로그램 운영관(Program Officer)"과 "행정 주무관(Chief Administrator)"으로 분류하여 운영하고, 프로그램 및 행정 업무 지원에 적합한 현지 직원을 채용하되, 베트남과 같이 현지직원의 역량이 높은 경우는 현지인을 "프로그램 운영관" 및 "행정 주무관"으로 채용하는 비율을 높여가는 현장화 전략을 활용할 수 있음.

  - 영어권 공여국에서는 현지인 활용이 매우 용이하여, 프로그램 관리자 및 사무소 운영부문의 관리자로 현지인을 활용하지만, KOICA의 경우 현지화에 언어가 큰 장애 요소임. 따라서 호주 및 네덜란드의 경우처럼 프로그램 관리자 및 사무소 운영 담당이 본부에서 파견되어야 할 것으로 사료됨. 장기적으로 덴마크 DANIDA와 같이 영어를 단내 공용어로 사용할 경우, 현지 고용원을 프로그램 관리자 등으로 채용할 수 있을 것임.

  - 현지 직원과 본부 파견 직원이 담당하는 분야를 차별화하는 전략도 고려 가능함. 예를 들어 본부 및 타 한국 정부부처와 의사소통이 필요하고 정책 일관성을 위한 조정이 중요한 섹터 프로그램의 경우 본부파견 직원이 업무를 맡는 것이 적절함. 많은 기관에서 수원국에서 전문가를 찾기 힘든 기후변화 분야와 재정관리는 본부 파견 직원이 맡고 있음. 반면 수원국의 정책을 잘 알아야 하고 이미 현지에 전문역량이 어느 정도 축적된 분야는 현지 채용 직원이 담당하도록 할 수 있음.

- 수원국에 배정된 예산 및 CAS에 제시된 프로그램 수, 그리고 분권화 진행 과정에 따라, 사무소장을 포함하여 최소 2명에서 최대 7명의 파견이 적정한 것으로 판단됨. 중점협력국의 경우 평균 4-5명의 파견인력을 배치하는 것이 적절할 것임. 현지 직원 및 본부 파견 인원 및 비율은 KOICA의 현장화 전략 모형을 제시한 후 5장 [그림 17 현장화 모델별 인력 구성 및 수]에서 상세 제시

- KOICA의 현지 직원 고용 관련, 타 공여기관과 비교할 때, 행정보조 중심의 현지 고용원 운용에 있어서도 고용법 준수 및 연봉·복지 등에서 부분적 보완이 필요할 것으로 보임.

  i. 수원국 정부의 고용법에 따라 모든 기준을 준수하도록 본부 차원에서 정비 감독 필요

  ii. 현지직원에게 자기계발의 인센티브를 주기 위해, 공식적인 호봉 및 승급 체계 등 제시 필요

- 메콩강 유역개발, 국경을 넘는 통신 및 수송 인프라 건설 등 지역(Regional) 차원에서 다뤄야 할 이슈와 지식이 있거나, 국별 사무소(Country office)에서 간헐적으로 발생하지만 전문성이 필요한 경우는(예: 조달) 주변 국가의 사무소에 공공재를 공급하는 역할을 할 수 있는 지역사무소(Regional office)를 설치하는 것도 현지직원 활용도를 제고할 수 있는 방법임.

● 현지 시스템 및 타 공여국과의 네트워크 활용

- 현재 한국 ODA가 수원국 공공재정 및 조달 시스템 이용도는 매우 저조하여 ([표 14] 공여국별 수원국 공공재정 및 조달 시스템 이용 참고) 베트남에서도 GBS 실적이 없으며, [표 15] 베트남에서 공여국 기관별 일반 예산지원 2006-2008와 같이 GBS보다 유연하게 접근할 수 있는 여타 PBA 원조방식도 거의 사용하지 않고 있으므로, 현지 시스템 활용이 취약하다 할 수

있음. 타 공여국과의 원조 조화 활동도 원조효과성 포럼(Aid Effectiveness Forum) 같은 공여국 협의체에 대한 형식적 참여에 머물고 있음.

- 베트남 등 공공재정 및 현지조달 시스템이 향상되고 있는 수원국 및 타 공여국의 PBA 적용이 활발한 곳은 공동 협력(Multi-donor approach)에 참여하여서 단독 원조 운영에 드는 시간과 비용을 절약하고, 원조그룹의 논의를 이해하며 공여기관으로서의 역량을 제고할 필요가 있음. 소규모 공여국인 아일랜드의 예를 참고할 수 있음.

- 현재 현지고용원들이 담당하는 번역업무도 업무량이 많을 경우 현지 번역회사에 용역 위탁 가능

• 수원국 주재 공공 및 민간 협력 체계 활용[103)]

- 베트남에서는 한국 대사관 주도 하에 KOICA, 수출입은행, KOTRA, 환경공단, 한전 등 10개 기관 정례 회의를 마련하였으나, 아직까지 개발협력을 위한 구체적인 현지 협력 프로세스는 마련되지 않은 단계임. 현지 협력 프로세스 활성화를 위해서는 타 공여국과 같이 CAS 수립을 중심으로 협의체계(Consultation process)를 마련할 필요가 있음.

- 특히, 현지에서 무상·유상간 협력 체계 활성화를 위해서는 국무총리실 차원에서 수원국에 배정되는 다년간 예산 규모를 포함하여 CAS 수립 체계를 조속히 마련할 필요가 있음.

- KOTRA 등 주재국 진출 공공기관과 공동으로 프로그램 발굴을 촉진하기 위하여, 최근 다수 공공기관과 체결한 MOU를 활용하여, KOICA 본부 차원에서 '공공기관원조협의회'를 운영하여 공동의 아이디어를 발굴하는 것이 바람직하며, 이를 통해 KOICA가 현지 기반 개발협력의 창구로서 역할을 강화할 수 있음.

103) 베트남 주재 한국 대사관 및 KEXIM, KOTRA, 현지 진출 기업(Posco) 및 현지 한국 NGO(굿네이버스, 지구촌 나눔운동, 기아대책기구, 선의재단, 한민족 복지재단) 면담을 통해 의견 참고

- 우리나라 대기업의 사회 공헌 활동(Corporate Social Responsibility)과 개발협력의 연계성에 대한 인지도가 낮은 것을 감안하여, 현지 협력체계 활성화에 앞서 기업의 개발협력 인지도 증진 프로그램 실시 필요

- KOICA 사무소의 NGO활동 성과에 대한 모니터링 및 평가 기능을 강화하고, NGO 활동을 봉사단 사업과 연계 가능함. 그러나 NGO 사업성과와 KOICA 예산지원을 연계하는 데에는 일부 NGO에서 부담감을 표명한 것으로 볼 때, 사무소에서 NGO 지원 예산을 결정할 권한을 가질 경우 갈등의 원인이 될 수 있으므로, 수원국 주재 NGO의 의견은 국가지원전략 수립 과정에서 청취하는 것이 바람직함. 또한 2010년부터 시작된 다년도 NGO 사업이 향후 CAS와 더 조율되는 방향으로 유도할 수 있음.

(4) 현장화 지원 시스템

① 타 공여국 현장화 지원시스템 사례 분석

공통점

- 공여국들은 각 협력국 사정에 적합한 유연하고 융통성 있는 방식으로 원조체계를 유지하고 있으나, 대체로 개발정책 일관성과 원조사업의 책임성(Accountability)을 높이고자, 수원국 각각의 사정에 적합한 사업수행을 하기 위해, 사무소에 대한 본부 지원이 적합한 형태의 조직 구조, 의사소통 및 지식관리, 인사평가 및 직원 교육 시스템을 갖추고 있음. 또한 사무소별 업무수행에 표준화된 매뉴얼과 가이드라인, 모범사례집, 표준 업무프로세스를 제공하여, 조직관리를 체계화함.

- 모든 공여국이 사무소 사업지원을 활성화하기 위한 조직형태로 본부에 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등의 지역부서 체계를 두고 있음.

높은 수준의 현장화 지원 시스템 사례

- 본부의 사무소 지원조직 및 가이드라인

  - 덴마크의 품질관리부서(Department of Quality Assurance)는 원조 관리 지침을 만들고, 사무소장에 의해 작성되는 연간 사업 계획 및 예산 프로세스를 관리하며[104] 매년 국별전략의 성과 목표와 지표에 대해 자가점검하는 국별심사(Country Assessment)를 담당함. 한편, 기술자문서비스(Technical Advisory Service)는 섹터별 기술 자문을 제공하며, 3천만 크로네(DKK) 이상의 프로그램에 대해서 기술심사하고 2년에 한번 프로그램 검토 및 선택적인 국별 프로그램 검토를 실시함. 지역부서는 수원국의 정치적인 맥락을 분석하고 국별전략을 최종승인함 ([첨부 9] 품질 관리를 위한 덴마크(DANIDA/SOUTH GROUP) 본부의 지원 참조). 영국의 경우에도 국별계획심사 위원회(Country Planning Review Committee: CPRC)를 두고, 사무소가 국별 프로그램 수립시 정부에 계획 제출에 앞서 사전 검토를 실시함[105].

  - 덴마크, 영국, 네덜란드에서는 영어로 된 가이드라인을 사무소에 배포함. 영국의 「Essential Guide to Rules and Tools」, 일명 「Blue Book」은 고도로 분권화된 DFID 시스템을 지원하는 주요 지침 및 참고 문서로(One-stop, primary reference)로 기능하고 있으며, 이 문서는 주요 사업, 프로그램 관리, 재정, 인적관리, 안전, IT 등의 업무영역을 포괄하고 있음[106]. 영국은 또한 경제사회분석 가이드라인 등 보다 전문화된 지침도 함께 제공하고 있음.

104) results contract과 business plan은 산출물, 예상결과, 책임 및 권한 등을 담고 있음.

105) OECD, 2010b

106) OECD, 2006

- 의사소통 및 지식관리

  - 거의 모든 공여국이 인트라넷을 업무에 활용하고 있음. JICA는 업무 포털시스템 및 화상회의 시스템인 'JICA Net'을 사용하며, 덴마크, 네덜란드도 화상회의 시스템을 갖춤. 영국은 인터넷 환경이 좋지 않아 DFID 인트라넷 이용 및 화상회의가 용이하지 않은 8개의 해외사무소에 위성과 광대역 케이블을 설치함[107]. 네덜란드는 10개의 지역 사무소별 홈페이지를 신규 구축함.

  - 정기적 사무소장 회의 개최: 네덜란드는 정기적으로 모든 사무소장(대사)이 본부에 모여 정보 및 경험을 공유하는 회의 개최

  - 지식관리: 덴마크는 프로그램 단계별 수행현황 정보(Milestone information)를 포함한 전체 프로그램 정보를 시스템을 통해 관리하고, 성과지표를 통해 프로그램별 성과를 관리함. 또한 대중에게 공개되는 "부패 감시 현황 공지 시스템"을 운영함. 영국은 사업보고 전자시스템(The Activity Reporting E-System)을 개발하여, 회계 및 재정, 프로젝트 데이터베이스, 통계 및 관리 보고, 예산, 예상비용산출(Expenditure forecasting), 조달 등의 정보를 통합하여 관리함. 또한 성과보고정보시스템(Performance Reporting Information System: PRISM)을 통해서 개별 프로젝트나 프로그램에 대한 정보를 섹터별, 국가별, 정책마커(Marker)별로 통합하여 분석하고 성과를 계량화함. 네덜란드는 2002년부터 일명 피라미드(Piramide)라고 불리는 포괄적 전사 자원 기획 패키지(Large-scale Enterprise Resource Planning Package)를 통해, 각 원조 활동별·분야별 점수를 포함한 정보를 관리함. 호주는 "Aid Works"라는 정보 및 재정관리 시스템을 통해 본부-사무소간 협업을 수행함. 아일랜드 경우 전문분야별 지식 네트워크(Knowledge Network)를 운영하고 있음.

107) OECD, 2006

- 인사시스템 및 평가

  - 영국의 조직성과틀(Corporate performance framework)의 경우, MDG 달성을 위한 공공서비스계약(Public Service Agreement: PSA)의 목표가 전정부 차원에서 설정되어 있으며, 이 중 DFID에 해당하는 목표지표를 부서별(Division) 모니터링과 국별지원전략 모니터링 및 검토의 기준이 되는 사업계획(Business plan)으로 연계시키고, 이를 다시 팀별 목적 및 프로젝트 목적, 직원의 개발 계획 및 평가라는 하위 영역으로 연계함[108] ([첨부 8] 영국의 조직 성과 틀 참고). 단 PSA 목표설정 및 성과보고정보시스템(PRISM) 점수 측정시에는 목표달성을 방해할 수 있는 요소들에 대해 위험 매트릭스(Risk matrix)를 사전에 작성하고 평가에 반영 하여 수원국별 개발환경 차이를 고려함.

  - 네덜란드는 성과평가를 사무소장의 연임 및 승진과 연계하는 방향으로 전환중임. 성과평가 시스템 개선의 일환으로 평가 지표 수를 10개 이하로 줄였는데, DAC 동료평가에서 기획과 모니터링 및 지식관리를 통합한 시스템이 지나치게 복잡하다는 평가를 받기도 함.

  - 영국은 직원 고용을 신입 및 경력사원, 특정 업무에 대한 계약직 등 다양하게 선발이 가능한 인사제도를 구축하여, 다양한 국적인을 선발, 조직차원에서 적적한 기술적 균형(Right-mix of skill)을 이루고자 노력함.

  - 덴마크 외교부는 인사실과 별도로 직원의 능력개발을 담당하는 부서로 능력개발센터(Competence Center)를 두고 있음.

  - 사례공여국 외에 세계은행의 경우 현장파견을 촉진하기 위해 분쟁 취약국에서의 과제를 차별화하고, 가족수당, 오지수당 업무수당 등의 인센티브를 제공함[109].

108) OECD, 2006
109) OECD, 2009b

- 직원교육

  - DAC 조사에 따르면 15개의 조사대상국 중 (1) 12개국에서 현장업무관리(전략적 기획, 조달, 회계, 성과중심 관리), (2) 7개국에서 파견 전 세미나, (3) 4개국(독일, EU, 프랑스, 일본) 에서 원조 효과성 관련 교육, (4) 기타 개발협력 정책 등의 교육을 실시하고 있음.

  - 또한 몇 개 공여국은 수원국별 훈련 프로그램을 갖추었거나 및 타 공여국과 공동 교육 프로그램 운영

    i. 네덜란드는 사무소를 대상으로 타 공여국과 공동으로 PRSP, SWAps, 공공재정관리, 역량개발 지원 프로그램 등 각 사무소에 맞는 교육모듈과 OJT 운영[110]

    ii. 아일랜드는 "Train4Dev"[111]와 같은 공동 훈련 프로그램을 이용함. 우간다에서 Irish Aid는 타 공여국과 공동으로 공공재정시스템, 빈곤감소전략페이퍼, 분쟁 민감성 등에 대한 훈련 실시

  - DFID는 영국의 모든 정부기관에게 요구되는 "Investor in People" 인증을 받기 위한 과정으로 조직의 미션과 연결되는 직원교육 및 관리 프로그램을 개발함. 특히 빈곤에 대한 인식, 거버넌스(Governance), 기초 경제학, 협상 등과 같이 주요한 영역에서의 교육 제공

  - 교육 프로그램에서 원조효과성 아젠다 및 원조관리 능력에 대한 중요성 증대

---

110) OECD, 2006b

111) 17개 양자 및 다자 공여그룹 (EC, UN, WB)의 포럼인Train4Dev는 OECD/DAC Povnet과 공동으로 빈곤감소를 위한 원조 효과성 향상으로 목적으로 공여국 실무자 및 수원국 공무원들의 능력개발과 훈련을 향상시키고자 2003년 설립됨. 이 네트워크는 비공식적으로 운영되며, 매년 회의를 개최함. 하위그룹별 전문가들이 수원국 정부담당자들과 함께 PRSP, SWAps, 공공재정관리, 위기예방 및 평화구축, 빈곤층 친화적 성장 등의 주제에 대해서 훈련 실시하고 공동 학습 행사 등도 개최 (OECD, 2008c).

ⅰ. 덴마크는 원조효과성 아젠다에 대한 교육, 대화 및 협상 능력 등 섹터 외의 기술 및 능력이 더 중요해짐에 따라 관련 교육 강화에 노력. 사무소 파견전 교육, 현지 직원 오리엔테이션 등을 통해 교육 실시

ⅱ. 아일랜드의 경우 본부에서 실시되는 9개의 훈련 중 2008년까지 가장 많은 직원이 참여한 프로그램으로 크로스커팅 이슈(188명 참석)와 주류화 (51명 참석)가 꼽혔는데,[112] 이런 점에서도 원조 효과성 이슈에 대한 직원들의 관심이 반영됨.

낮은 수준의 현장화 지원 사례

- 본부의 섹터지원에 대한 인적 역량 부족

  - 스페인의 경우 인적자원 부족으로 인해 국별 전략 기획에 어려움을 겪음. 외교부 정책개발협력국이 4개년 사업계획은 수립할 수 있으나, 분야별 지원전략을 수립할 수 있는 역량이 되지 않아 엘살바도르 같은 사무소는 섹터전략 없이 국별전략이 수립됨. 또한 집행을 담당하는 AECI 역시 "문화와 과학" 섹터를 제외하고는 본부 차원에서 분야 전문가가 없어 사무소들에 대한 본부 지원에 제약이 있음. 이 밖에 현장 경험으로부터 얻은 지식축적, 연구용역 발주 분야의 미선정, 연구결과 논의의 정치화 등으로 인해 섹터분석과 지식관리에 한계를 보임[113].

- 본부와 제한적 의사소통 및 지식축적 시스템의 미비

  - Irish aid 경우 지식축적시스템이 체계화 되지 못함. 따라서 인트라넷을 조직내 지식 정보 교환을 위한 플랫폼으로 개선하고자 하며, 통계 및 데이터 관리 강화, IT 기술에 투자를 위해 노력 중임. 또한 베트남의 경우 Irish aid 자체에서 고위험 국가로 분류되어 현지고용원은 감사부서를 제

112) 타 프로그램은 10명 내외로 참석 (OECD, 2009).

113) OECD, 2007

외하고는 인트라넷에 접근할 수 없음. 따라서 현지 고용원에게 자료를 보낼 때 이메일로 파일을 교환하는 등 비효율적 의사소통 구조를 가짐.

- 캐나다 CIDA 경우 현장 사무소에서는 CIDA 직원이 아닌 대사관 소속으로 일하게 됨. 이에 따라 사무소에서는 CIDA 인트라넷 접근이 불가하고 CIDA 이메일도 사용이 불가하며, 외교부 포탈과 이메일만 이용 가능하여 업무에 제약이 있음.

● 영문 혹은 현지어 가이드라인 미비

- 2010년 일본 동료심사에 따르면 일본의 경우 교재, 매뉴얼, 가이드 등 주요 문서가 일본어로 되어 있어 현지 직원들이 주요 자료에 접근하는데 제약이 있음. 이러한 점을 극복하고자 일본은 2010년 이내 최소 60개의 문서를 영어로 번역할 계획임.

공여국별 현장화 지원 시스템 현황

○ **덴마크**

● 종합 정보시스템 운영을 통해 본부-사무소간 정보 공유

● 특히, 프로그램 지표 시스템 운영을 통해 프로그램 성과를 관리함. 도입 초기의 복잡한 지표대신 현재는 수원국 발행 통계정보를 활용하여 프로그램별 2개 이하의 단순한 지표 설정. 그러나 지표 설정이 임의적이며, 개발효과와 직접적 연계가 없다는 비판도 있음.

● 대중에 공개되는 '부패 감시 현황 공지 시스템' 운영. 소수의 부패 상황을 투명하게 공개하여, DANIDA 전체 시스템 운영의 투명성·신뢰성 획득에 기여

- 원조의 질 및 원조사업에 대한 세부 관리를 위한 자국의 업무 프로세스와 툴이 수원국 행정부담 경감이라는 원조조화 및 일치 원칙과 어긋나기도 하므로, 타 공여국과 공동평가를 더욱 활성화하고자 함[114].

- 본부 품질관리 부서에서 사무소용 영문 프로젝트 회계 지침(「Guidelines for Decentralized Project Accounting」)[115] 을 제작하여 배포하는 등 사무소 업무 지원

○ **아일랜드**

- 원조관련 지식 공유를 위해 본부 차원에서 40명의 전문가(Specialists)가 연간 주제별 회의를 운영하지만, 아직까지 지식 관리 시스템은 체계화되지 못했음.

○ **일본**

- 일본의 경우는 [그림 16]과 같이 본부 지역부서는 국별전략과 정책대화, 기획, 수요조사, 심사, 승인에 관여하고, 섹터부서는 수요조사, 국별전략 심사와 승인, 프로젝트 집행계획 승인 및 모니터링/평가에 관여

  - 지역부서: 국별전략 운영 총괄

    ⅰ. 국별지원 전략 수립
    ⅱ. PBA 강화
    ⅲ. 예산 분배 및 집행
    ⅳ. 프로젝트 및 프로그램 과정에 대해 점검하고 기획에 피드백
    ⅴ. 국별·지역별 지식 축적
    ⅵ. 해외 사무소에 대한 원 스톱 서비스(One-stop service) 제공

114) Danida, 2009
115) Danida, 2005

- 섹터 및 이슈 부서: 프로젝트와 프로그램 품질관리

ⅰ. 프로젝트/프로그램 형성
ⅱ. 이슈별 지식관리
ⅲ. 주제별 지침 수립
ⅳ. 프로젝트/프로그램 운영 관리

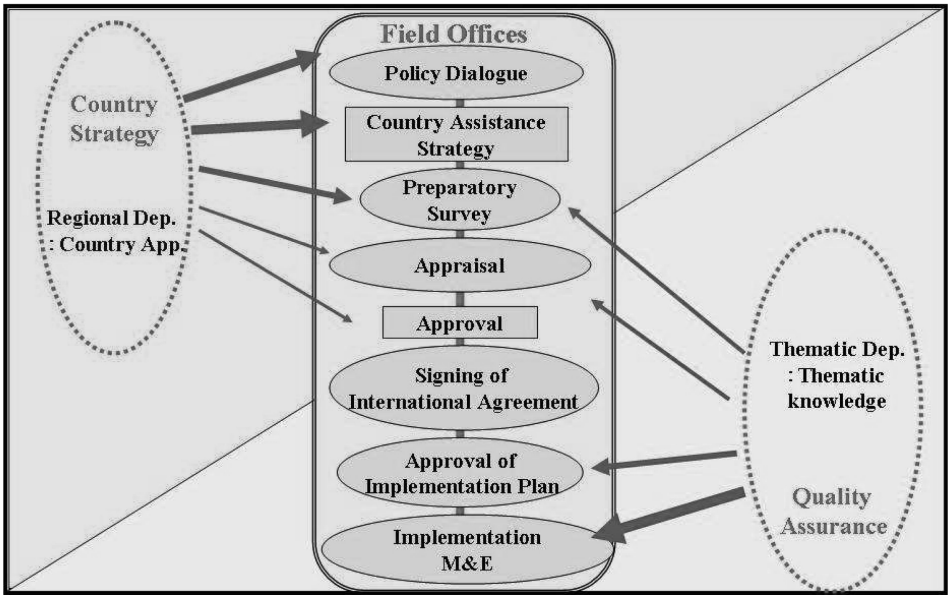
- 조달부서

ⅰ. 해외사무소의 현지 조달 지원

- 인사실

ⅰ. 전문가와 컨설턴트 고용 및 파견, 관련된 행정적 지원
ⅱ. 인적자원 데이터베이스 관리

[그림 16] JICA 본부의 사무소 지원 체계



〈출처: JICA, 2009〉

- JICA-WAN 이라는 정보통신 네트워크 구축. JICA-WAN은 인트라넷 즉 그룹웨어를 통한 정보 교환, 프로젝트/프로그램 관리 지원 시스템, 회계 시스템을 포함

○ **캐나다**

- 결과중심적 관리(Results-Based Management)와 평가, 내부 감사 그리고 지식관리 시스템 관련 업무가 단일 행정 부서에서 운영되며, 결과/위험관리/책임성 프레임워크가 평가와 위험 감사 그리고 모니터링에 대한 기초를 제공[116)]

② KOICA 현장화 지원 시스템 구축에 시사점

- 본부 업무체계 및 가이드라인

  - 본부의 정책기획부에서 CAS 수립 가이드라인을 만들고, 수립 과정을 지원해야 함. 정책기획부 내에는 사회개발팀, 경제개발팀 등 섹터별 기술적 자문을 제공할 수 있는 지원 시스템 마련 필요

  - 현지 직원의 업무 이해도 및 몰입도를 높이기 위해 규정집, 정책 가이드라인, 주요 매뉴얼, 모범사례집, 원조효과성 관련 가이드라인 등을 영문서 혹은 현지어로 배포하는 것이 바람직함. 모든 문서를 동시에 번역할 수 없으므로 핵심문서부터 번역이 바람직함.

- 의사소통 및 지식관리

  - KOICA는 포털 시스템인 KOMIS를 운영하고 있으므로, 인터넷 환경이 양호한 국가에서 분권화를 하기 위한 지원시스템은 마련되어 있음. 단 KOMIS는 한글로만 구축되어 있으므로, 과도기적으로는 현지 직원이 접근 가능

116) OECD, 2008c

하도록 영문화 하여 활용하고, 점차 영문 지침, 매뉴얼 등 컨텐츠가 축적되면 영문 버전의 포털 시스템을 완성해갈 필요가 있음. 또한 인터넷 환경이 낙후된 개도국에서의 사용을 용이하게 하기 위해 시스템을 경량화할 필요가 있음.[117] 축적된 정보의 검색을 원활히 하기 위해 보다 정교한 검색엔진으로 업그레이드 가능.

- 향후 본부-사무소간 업무협의 활성화를 위해 화상회의 시스템을 도입하는 것이 효율적일 것임.

- 인터넷 환경이 좋지 않은 사무소에 대한 위성 설치 등 통신 인프라 구축 검토 필요

• 인사시스템 및 평가

- 인사실에서 현지 직원 고용, 현지 사무소 근무자에 대한 인센티브, 현지 고용원들의 커리어 개발 등에 대한 지침 마련 필요

- 결과중심적 원조를 위해 개인, 부서 차원, 조직전체 차원 및 국별 프로그램 차원에서의 조직성과관리 지표 개발 필요. 각 국가별 특수 상황을 고려한 "위험 매트릭스" 포함

- 각 국가별 맥락이 상이하므로, 평가와 기술자문단의 검토는 통제와 감시의 시각에서 보다는 상호 아이디어 교환의 시각에서 활용되어야 함.

• 직원교육

- ODA 교육원에서 영문버전(자막)의 DAC 가이드라인(Guideline) 교육을 녹화하여 동영상화하고, 프로젝트 사업 매뉴얼 등 원조 사업 관리 매뉴얼을 원격교육 모듈(e-Learning module)[118]로 개발하여 현지직원의 교육

117) 지식정보파트 송정은 직원 인터뷰

접근도를 향상시킬 수 있음.

- 가능하면 타 공여국과 함께 원조 효과성 관련 훈련 과정을 제작하는데 KOICA 사무소에서 기여하고, 결과물을 현지 직원 교육에 활용함으로써 개별 수원국 상황 및 최근 원조 동향에 부합하는 교육 실시

3. 현장화 모형

- 현지 조사 결과 및 시사점을 종합 분석하여 사례 공여국의 현장화 모형을 도출하면, 아래 표로 요약될 수 있음. 동 표에는 8개의 사례 공여국이 현장화 특성 및 정도에 따라, ①현지 전략형, ②사무소 권한형, ③전략-실행 분업형, ④본부 보조형의 4가지 유형으로 모델화하여 제시되었고, 다시 각 유형별로 현장화의 4대 요소별 특징이 설명되어 있음.

- 덴마크와 영국은 현지 전략형으로, 네덜란드와 아일랜드는 사무소 권한형으로, 스페인과 호주는 전략-실행 분업형으로, 일본과 캐나다는 본부 보조형으로 구분하였음.

- 현장화 정책 및 업무분장과 같이 각 모델별로 현장화 요소의 특징이 뚜렷하게 나타나는 경우도 있으나, 현지자원 활용 및 지원시스템과 같이 공여국별, 모델별로 현장화와 관련된 다양한 요소가 혼재되어 있는 경우도 있음. 따라서, 아래 표에서는 특징이 혼재된 경우, 요소별 특징이 분권화를 더 지원할 시에는 현지 전략형에 가깝게 분권화 초기인 경우 본부 보조형에 가깝게 배치하였음.

118) 단 인터넷 환경이 취약한 국가가 있으므로, 일반 문서파일 및 출간물 형태로도 만들어야 함.

[표 20] DAC 공여국의 분권화 모형

<table>
<tr><th>변수
모델</th><th>정책</th><th>업무분장</th><th>현지 자원</th><th>지원 시스템</th></tr>
<tr><td>현지 전략형
(덴마크, 영국)</td><td rowspan="2">- CAS 수립과 사무소 책임성 연계
- 분권화 정책 존재
- 분권화 기제 체계적
- 정책일관성, 정책대화, 파트너십 활용</td><td rowspan="2">- 사무소가 CAS 수립과 집행 및 모니터링 주도하며 높은 예산승인 권한 가짐</td><td>- 현지고용원 권한 및 비율 높으며 고용조건 우수</td><td rowspan="4">- 성과지표
- 인센티브
- 본부에서 섹터 및 지원전략 수립 자문
⇧
- 교육·훈련 프로그램
⇧
- 인트라넷 정보공유
- 화상회의
- 영문지침</td></tr>
<tr><td>사무소 권한형
(네덜란드, 아일랜드)</td><td rowspan="3">- 수원국 시스템 및 공동지원 방식 사용
- 사업규모 및 언어사용 제약
⇧
- 현지직원 보조기능
- 분절화 감소 위해 현지 협의체 활용</td></tr>
<tr><td>전략-실행 분업형
(스페인, 호주)</td><td>- CAS 수립에 공동책임</td><td rowspan="2">- 본부가 CAS 수립 주도하고 사무소는 실행. 사무소의 예산승인 권한 낮음</td></tr>
<tr><td>본부 보조형
(일본, 캐나다)</td><td>- 사무소는 정책 책임성이 없음</td></tr>
</table>

〈출처: 저자 작성〉

V. KOICA의 현장화 전략

이 장에서는 4장에서 제시된 원조사업 현장화 모형을 바탕으로, KOICA 사업수행의 단계별 현장화 방안을 현장화의 4대 제도 요소인 정책, 업무분장, 현지자원, 지원시스템별로 구체화하여 제안함. 이어서 제안된 단계별 현장화를 실행할 경우 필요할 신규 현지업무 및 인력 규모를 추정하여 제시함.

1. KOICA의 현장화 로드맵

- KOICA의 현장화 로드맵은 [표 23 KOICA 현장화 로드맵]과 같이 제시할 수 있는데, 현장화의 목표 수준과 기간을 설정하는데 있어 4가지 요소를 고려하였음.

- 첫째, 모든 사무소에 무차별적으로 특정 단계의 현장화를 적용하는 것은 오히려 비효율성을 낳을 수 있으므로, 현지조직의 위상 및 규모에 따라 현장화의 목표를 차등 적용하는 것이 바람직함[119]. CAS를 수립하지 않는 비중점협력국이나 원조를 철수할 계획이 있는 출구전략국에는 1~2단계의 현장화 모델을 적용하는 것이 적합한 반면, CAS를 수립하고 대부분의 원조재원이 집중되는 중점협력국에는 3~4단계의 현장화 모델 달성을 목표로 제시하였음.

- 둘째, 현장화가 제대로 이행되지 못한 공여국의 사례를 볼 때, 위험관리 체계 수립 기간 및 조직학습곡선을 충분히 고려하여 '선 탈집중화 후 분권화 확대' 원칙을 적용하였음.

119) 스웨덴 SIDA의 2009년 동료검토에 따르면, SIDA도 소규모 공여국이나 분쟁국은 현장화 정책을 적용하는 대신 본부에서 관리 (OECD, 2009d)

- 셋째, 조직차원의 변화관리 방안으로 KOICA에서 현재 운영하고 있는 MBO제도를 활용할 수 있도록 현장화 단계별 주요과제를 제시하였으며, 동 주요과제를 '하향식(Top-down) MBO 과제'로 사용하면 장기간이 소요되는 현장화 관리를 체계화할 수 있고 조직 인센티브와도 연계가 가능함.

- 넷째, 현장화를 먼저 추진한 다른 공여국의 경우 현장화에 5년 이상의 기간이 소요되었으며, 일본의 경우 CAS 및 프로그램 체제로 완전히 전환하지 못하여 아직도 현장화의 낮은 단계에 머물러 있음을 고려하였음. 한국 ODA도 높은 단계 현장화의 전제 조건인 CAS 및 프로그램 체제가 구축되고 안정화될 때까지 탈집중화 중심의 현장화를 추진하는 것이 적합함.

- DANIDA의 경우는 분권화를 독립적 이니셔티브로 추진하였으며, 다른 공여기관에서는 점진적 분권화 확대를 통해 사업수행 전반에서 분권화를 추진함. 따라서 분권화는 독립된 전략과제로도 추진될 수 있고 혹은 다른 원조효과성 정책들과 통합형으로 추진도 가능함.

- 현장화 실시 및 정착에는 덴마크, 호주, 일본 등의 경우에 5년 이상이 소요됨. 따라서 현장화는 선진화 계획의 주축으로 장기적으로 진행되야 하며, 덴마크 호주 등 타 공여국의 사례처럼 시범 사무소에서 추진해보고 점차 확대하는 것이 바람직함.

- 덴마크는 현지사무소의 의사결정력을 키우기 위해 분권화 과정에서 고의적으로 현지사무소-본부의 의사소통을 단절하였으나, 사후평가에서 반드시 필요했던 것은 아니라는 평가를 받음.[120]

- 아래 표의 덴마크 및 일본의 분권화 과정 참고 가능.

120) Danida, 2009

[표 21] DANIDA의 분권화 과정

Jun 1999	분권화 작업반 결성
Feb 2000	Managua, Hanoi, Dar es Salaam, Contonou에 시범 프로젝트
Aug 2000	연간원조 회의에서 시범 프로젝트에 대한 보고
Sep 2001	모든 협력국에 대해서 연간 results contracts 작성하도록 지시
Oct 2001	Results contracts 작성 지침
May 2002	원조 관리 지침을 개발하기로 결정
July 2002	원조 관리 지침 작업반 내에서 이상적인 분권화 모델수립을 위한 TF 결성
Nov 2002	외교부에 분권화 제안서 제출 및 제안서를 임직원에게 발표
Jan 2003	분권화 결정
Feb 2003	직원 교육
Mar 2003	성과 리뷰를 위한 품질관리 부서 설립
July 2003	원조 관리 가이드라인 최종 수립하여 원조관리지침 홈페이지에 게시
Sep 2003	15개국에 협력국 및 남아프리카 공화국에 분권화 실시
Oct 2003	모든 공관에 관련 워크숍 실시

〈출처: Danida, 2009〉

[표 22] 일본의 분권화 과정

2003	JICA 독립적인 행정 기관으로 변화
Phase 1 (2004)	– 현장화: 현장으로 파견인력 증가, 현장으로 권한 이동, 현지 지원 강화, 현지 통신 인프라 구축, 능력 있는 현지인력 고용 – 인간안보: 인간안보의 개념을 프로젝트와 프로그램에 통합 – HQ 개혁: 조직구조를 수평화, 지역 및 이슈 중심 부서로 재조직, 인사시스템 개혁
Phase 2 (2005)	– 국내사업 개혁 • 연수사업을 수원국 수요에 맞게 개혁, 트레이닝 센터 이전 • NGO, 대학 등 민간 기관과의 협력 증진 • 연구와 인적개발 강화
Phase 3 (2006)	– 현재까지의 중점분야 점검하고 현장중심 접근법 업그레이드 – PBA 도입 – 본부와 현지의 파트너십을 통해 효율적이고 효과적인 프로젝트 집행 시스템 구축 – 프로젝트 심사 및 비용평가 기능 강화 – 프로젝트 예측성을 강화하기 위한 새로운 예산 관리 시스템 도입 – 관리 및 전문 지식 향상 위해 JICA 직원의 인적 자원 개발

Phase 4 (2008)	- 개발 성과 강화를 위해 원조 양식 통합 - 국별 프로그래밍(마스터 플랜)을 개입단위(Entry point) 수준에서 강화하여 프로그램과 프로젝트의 목적과 시나리오 강화 - 타 공여국과 전략 및 자원 공유를 통해 원조 조화 강화 - 기업, 시민단체, 대학 등 민간과 파트너십 강화

〈출처: JICA (2009), Peer Review 대비 문서〉

- 위에서 논의된 KOICA의 현장화 로드맵 구성을 위한 고려 조건을 정리하면, 다음과 같은 현장화의 3대 전략을 도출할 수 있으며, 동 전략을 적용한 로드맵은 표 20과 같이 정리할 수 있음.

① 현지조직의 위상 및 규모에 따라 현장화 목표 차등 적용, 효율성 강화

② 선 탈집중화 후 분권화 추진으로 현장화에 따른 위험관리

③ 현장화 단계별 주요과제를 MBO 과제로 포함하여 조직 변화관리

- 아래의 로드맵에 제시된 단계별 소요시간은 KOICA의 업무량 증가 추세 및 관계기관간 현장화 제도 일관성 구축 시간을 고려하여 제시한 것이며, 원조기관 통합 및 ODA 인력의 대폭 증가와 같은 정부차원의 정치적 결단과 KOICA의 조직 학습 역량에 따라 기간을 축소할 수 있음.

[표 23] KOICA현장화 로드맵

단계 모델 연도 현장화		**1 단계** **본부 보조형** 2011년 (탈집중화 ↑)	**2 단계** **전략-실행 분업형** 2012-13년 (분권화〈탈집중화)	**3 단계** **사무소 권한형** 2014-17년 (분권화〉탈집중화)	**4 단계** **현지 전략형** 2018-20년 (분권화)
현장화의 4가지 요소	정책·권한	본부가 정책 (기획&예산) 책임	사무소의 정책(기획&예산) 책임성 확대		사무소에 정책 (기획&예산) 책임
		현장화 정책 공식화	사무소 예산 책임 대폭 이관	사무소 기획 기능 확대	사무소의 국별전략 및 사업 기획, 예산책임

<table>
<tr><td rowspan="4">현장화의 4가지 요소</td><td>업무분장</td><td>- 본부, CAS 수립 체계 확립 및 지역체제 사업수행 체제로 전환
- 사무소 현지조달 체계 확립</td><td>- 본부가 CAS 수립 주관
- 사무소의 사업집행 주관</td><td>- 사무소-본부 공동 CAS 수립
- 사무소 사업집행 주관</td><td>- 사무소에서 CAS 수립, 집행에 책임
- 본부, 정책 모니터링 및 집행 품질관리</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td colspan="2">- 사무소가 CAS 수립, 집행 및 모니터링 주도
- 사무소 소액 직접원조 실시</td></tr>
<tr><td>현지자원활용</td><td>- 파견직원 확대
- 현지 행정직원 고용 확대
- ‘ODA 협의체’ 활용
- 현지조달 확대</td><td>- 파견직원 확대
- 현지전문직 고용
- 프로그램 담당관, 행정주무관 체계 확립
- 현지직원 장기 계약 제도 확립</td><td>- 현지전문직 확대
- 프로그램 규모 확대
- 공동지원 등 수원국 시스템 활용 참여</td><td>- 현지전문직 권한 확대
- 수원국시스템 활용 및 PBA 확대</td></tr>
<tr><td>지원시스템</td><td>- 현장화 인프라 구축 방안 마련
- 사업집행 현장 이관 위한 회계, 감사기준 정비
- 연수생 업무 영어 공용어화</td><td>- 화상회의 시스템 구축
- 사무소 지원 전산 시스템 구축
- 주요 문서의 영문화
- 현지 교육체계 구축</td><td>- 사무소 중심 성과관리/품질 관리 시스템 구축
- 본부의 정책자문 및 심사역량 강화
- 영어 공용어화 범위 확대</td><td>- 지식공유 시스템 강화
- 전 업무 영어 공용어화</td></tr>
<tr><td colspan="2">주요 과제 요약</td><td>- 현장화 정책 마련
- CAS 체계 정비 및 지역체제로 전환
- 현지직원 확대
- 현지조달 확대
- ‘ODA 협의체’ 운영 정비</td><td>- 사업집행 현장 이관
- 프로그램 담당관 체계 마련
- 화상회의, 사무소 전산시스템 강화 등</td><td>- CAS 수립 시 사무소 권한 확대
- 현지전문직 확대
- 타 공여국과 공동 프로그램 활용
- 성과 및 품질관리 시스템 구축 등</td><td>- CAS 수립/집행 전권 사무소 이관
- 현지전문직 권한 확대
- 수원국시스템 활용 확대, 지식공유 강화</td></tr>
<tr><td colspan="2">수원국 그룹</td><td colspan="2">CAS 미수립국 / 출구 전략국</td><td>CAS 수립 중점 협력국</td><td>- CAS 수립 중점협력국
- 조달/재정 시스템 양호
- 인적 역량
- PD/AAA 준수</td></tr>
</table>

〈출처: 저자작성〉

- 상기 표의 열은 현장화의 단계별 모델과 각 모델의 구현 시기를 나타냄. 2011년에 현재 단계인 '본부보조형' 모델 하에서 탈집중화를 확대하고 CAS 및 프로그램 체제 정비를 하여 2단계를 준비함. 2013년까지 현장화 2단계에서는 사업집행의 사무소 대폭 이관을 통해 탈집중화를 가속화하고 분권화 기반을 마련하여 '전략-실행 분업형'의 현장화 모델로 전환함. 다음 단계로 2018년까지 '사무소 권한형' 현장화 모델을 구축 및 안정화하여 분권화를 강화시키며, 마지막 4단계는 2020년까지 '현지 전략형' 현장화 모델로 이행하여 분권화를 고도화 함.

- 상기 표의 행에는 현장화의 4가지 요소 및 행동계획 단계별 주요 과제, 그리고 각 현장화 단계의 적용이 가능한 수원국 그룹을 제시함. 먼저 열에 제시된 4가지 모델별로 "정책", "업무분장", "현지 자원", "지원시스템"의 현장화 요소를 열거 하였음. 이중 지원 시스템의 경우는 그 한 시점에서만 적용된다기 보다는 그 시점으로부터 구축을 시작하여 추후까지 지속적으로 발전시키는 것을 목표로 함. "주요과제" 행에는 각 모델별 현장화 요소를 구현하기 위한 핵심적인 추진내용을 담았으며 이는 현장화를 위한 과정과 절차이기도 함. 단계별 과제 제시를 위해, 사례 분석을 통해 도출한 모형 뿐 아니라 DAC 지침인 "개발협력 기관에서의 점진적 빈곤감소 주류화와 분권화 실시 접근법"[121] 및 덴마크와 일본의 분권화 절차 등을 고려하였음. 마지막 행에 제시된 "수원국 그룹"은 수원국의 특성에 따라 현장화 모델을 차별화 할 수 있음을 보여줌.

(1) 1단계 '본부보조형'

① 목표 및 시기

- 현장화 노력이 시작되는 첫해인 2011년은 현재 KOICA의 현장화 단계인 '본부보조형'을 유지하되, 향후 현장화 확대를 위해 KOICA 및 유관기관과 비전 및 전략을 공유하고 KOICA 조직 및 업무정비를 통해 2단계 현장화를 준비함. 또한 현장화 2단계에서 사업집행을 중심으로 큰 폭의 탈집중화를 추

121) OECD (2001), p.112, "Figure 3. An approach for progressively mainstreaming poverty reduction and decentralization in a development agency"

진하기 위해 회계 및 감사기준 등을 정비하고 현지인력을 확대함.

② **현장화의 요소**

정책 및 권한

- 현장화 2단계로의 전환을 준비하는 단계로, 현재와 같이 본부가 기획 및 예산에서 모든 정책 권한을 유지하고, 사무소는 본부 정책결정의 이행을 지원함.

- 현장화 2단계 준비를 위하여 본부에서 공식적인 '현장화 정책 및 행동계획'을 마련하되, 단계별·연도별 주요과제를 MBO 과제로 구체화하고 공유하여, 개혁을 위한 KOICA 직원의 참여적 프로세스를 확립함.

- 2012년도 현장화 2단계 추진을 적용할 사무소를 미리 선정하여 본부-사무소간 의견교환 및 준비교육 실시

업무분장

- 본부는 성공적인 현장화의 전제조건인 CAS 및 프로그램 체계 정비를 완료하고, 현재 추진중인 본부의 지역중심 조직체계로의 전환과 안정화에 주력함.

- 업무분장은 현행과 같이 소규모 사업을 포함한 모든 사업에서 본부의 승인제도를 유지하며, 사업 형성과 집행은 본부와 사무소가 공동으로 수행함.

- 2012년도 현장화 2단계로 전환하는 사무소에서는 사업집행 이관을 대비하여 현지조달 체계를 확립함.

현지자원

- 사업집행의 탈집중화 확대에 따른 파견직원의 수를 늘리고, 본부와 사무소

가 공동으로 현지고용원 채용 및 고용 인센티브 제도를 정비하여, 확장되는 행정 업무를 지원할 우수한 현지 직원 고용도 동시에 확대. 사무소가 본부를 지원하는 역할을 하는 단계에서는 본부와 긴밀히 업무협조를 할 수 있는 파견직원의 확대가 우선적이며, 이 역할을 현지고용원 확대로 대체하기 어려움.

- 수원국에 주재하는 한국 공공기관의 개발협업체계가 공관의 주재하에 'ODA 협의체'라는 명칭으로 2010년도 하반기부터 구성되고 있으므로, 동 협의체의 기능을 잘 정비하여 한국의 원조분절화로 인한 현장화 인프라의 중복투자를 방지하는 것이 바람직함.

- 2010년에 구축이 완료된 현지 및 국제입찰 제도를 활용하여, 사무소에서 현지조달을 통해 수원국의 현지자원을 사업에 이용하는 비율 확대

지원시스템

- 화상회의시스템 등 2012년도부터 구축해야 하는 현장화 인프라의 구축계획과 예산확보 방안 등 수립

- 2단계 현장화 추진을 위해 사업집행 현장이관시 필요한 회계와 감사기준 및 시스템 정비

- 연수생 초청 사업부터 업무의 영어공용어화를 실시하여, 파견직원의 한글전환 업무를 경감하고 현지 고용원의 행정능력 강화

③ 주요 과제

- 본 연구를 바탕으로 현장화 정책을 공식적으로 채택하고 부서별 과제로 구체화

- 현재 섹터별 형태별 체제에서 각 사무소가 본부의 단일한 채널 및 카운터 파트(Counterpart)를 통해 자문을 적절히 구할 수 있도록, 본부의 국가팀이 원스톱 서비스(One-stop shop)의 기능을 하는 지역체제로 전환

- 현장화가 제한된 자원을 더 분산시키므로, 내실 있는 현장화를 위해서는 중점협력국 및 분야를 선택하고 집중해야 함. 따라서 중점 국가를 선정하여 유무상 통합 CAS를 수립하고, 이와 함께 한국이 비교우위가 있는 분야에 섹터 전략 수립[122]

  - 아일랜드의 경우 양자원조의 60%를 배분하는 9개의 집중 수원국이 있으며[123] 각 국에서 1-2개의 집중 사업만 실시하여 적은 집행 인력으로도 운영 가능

- 현지 자원 활용 제고와 원조분절화 극복을 위해, 공관, 수출입은행, KOTRA, 타 정부부처 현지 파견 인력 등 공공기관의 현지협의체인 'ODA 협의체'의 기능 정비. 현지 진출 NGO의 의견은 KOICA, 기업의 의견은 KOTRA를 통해 취합하여 검토 사항 협의

  - 한국과 외교부-KOICA의 관계 및 공기관 형태가 유사한 일본의 ODA-TF 모델이나 수원국 그룹별로 차별화되는 협의체를 구성하는 네덜란드 사례 참고 가능. 현지 협의체는 CAS, 프로그램, 프로젝트 기획과 발굴 등에서 협업 가능

  - Ausaid 혹은 Irish aid의 다개년 프로그램(Multi-Annual Program Scheme)과 같이 국가지원전략과 연계하여 5개 정도의 우량 NGO를 대상으로 3-5년의 장기적인 지원 및 파트너십을 형성할 경우, 사무소 차원에서 NGO와의 보다 적극적 협력이 가능

---

122) CAS는 가능한 한 수원국의 개발 계획 (예를 들어 베트남의 5개년 Social Economic Development Plan) 사이클에 맞추어 장기적으로 수립. 섹터 전략은 현재 정책연구실에서 사업부서와 함께 진행 중인 섹터연구 시리즈를 기반으로 할 수 있음.

123) OECD, 2009

- 2단계 현장화 추진을 위해 사업집행 현장이관 시 필요한 회계와 감사기준 및 시스템 정비

  - 회계시스템의 경량화 및 사무소 보급 준비

  - 덴마크 및 아일랜드와 같이 독립적이고 공신력 있는 회계사무소를 통해 감사하고 분기별, 연도별로 본부에 보고 가능

  - 사무소에서 자체적으로 공신력 있는 기관에 의뢰하여 본부에 보고할 뿐만 아니라, 본부 감사도 주기적으로 실시

④ 수원국 그룹

주재원만 파견되어 있거나, 개발협력의 성격이 임시적인 일반 협력국 및 제한된 역량을 가진 다음 수원국 그룹에 대해서는 향후에도 '본부보조형'으로 유지 가능

- CAS가 수립되지 않는 일반 협력국

- 수원국의 소득향상 등에 따른 출구 전략국

- 필요시, 취약국, 긴급/인도적 지원국 등 현지 역량이 제한된 특수한 성격의 국가

(2) 2단계 '전략-실행 분업형'

① 목표 및 시기

- 2013년까지 본부는 전략, 사무소는 실행을 담당하는 체계를 갖추고, CAS 수립에 있어 사무소의 참여를 활성화함.

② **현장화의 요소**

정책 및 권한

- 사무소가 사업집행을 주관하면서 예산실행 권한을 대폭 이양 받음.

- 국가전략수립을 본부가 주관하되, 현지 워크숍 활성화 등을 통해 사무소의 참여를 강화하여, 현장화 3단계를 대비한 학습의 단계가 되도록 함.

업무분장

- 본부가 CAS 수립을 주관하고, 사무소가 집행 및 모니터링을 주도하여, 전략과 실행에 있어서의 분업 구현

- 모든 사업 단위에서 본부의 승인을 유지하되, 사업형성에 있어서는 사무소의 참여를 확대함.

- 사업집행에 있어서는 사무소의 자율성을 최대한 확대함.

현지자원

- CAS에서 채택된 프로그램 분야 단위를 기준으로 본부파견 직원, 즉 '프로그램 담당관'의 수를 확대하고, '프로그램 담당관'의 책임하에 프로그램 단위별 집행 및 현지 파트너십 관리를 담당할 수 있는 장기계약제의 현지 전문직 고용. 또한 일정 규모로 확장된 사무소의 경우, 행정체계를 전문화하기 위해 본부에서 '행정주무관'을 파견하여 회계 및 감사, 조달 등의 업무를 담당하도록 함. 현지 사무소의 의사결정 수준이 확대됨에 따라 전문인력에 대한 요구가 높아지는 시기임.

- 구속성 원조를 줄이고, 현지조달 확대 지속

- 현지조달의 경우 본부의 CM(Construction manager)이 파견되어도 수원국의 법을 잘 모르는 경우가 많고, 앞으로 예산이 증가하는 경우, 사무소 직원이 입찰 및 계약관리 업무에서 분쟁이 증가할 가능성이 높음. 비구속성 원조(Untied aid) 확대 정책의 수행을 위해서는, 장기적으로는 덴마크처럼 조달 및 계약관리를 전담하는 현지 직원 채용이 바람직하며, 동 업무가 정규 인력 고용을 위한 일정 업무량에 이르기 전까지는 현지 법률회사 등과 용역 계약을 체결하여, 입찰 및 계약관리 과정에서의 계약조항 등에 대한 검토 서비스와 본부 조사단 등 방문 시 현지 법률 관련 자문을 제공할 수 있도록 '자문계약' 체결 가능[124)]

지원시스템

- 프로젝트 매뉴얼, 현지 사무소 회계 지침, 환경 및 성주류화 지침 등 본부 차원에서 통일된 영문 지침을 사무소에 배포

- 현지 직원들의 인트라넷 접근성을 높여 결재 업무가 가능하도록 하고, 업무상 필요한 지침, 매뉴얼 등에 대한 접근성 제고

- 화상회의 시스템을 통해 본부와 현지의 대면 커뮤니케이션 활성화

- 현지 직원 교육체계를 구축하여, 기초적인 정책 및 실무교육과 프로그램별 특화교육을 실시함.

  - 네덜란드 OJT, 아일랜드 공동교육, DFID "Invest in People"사례 참고

  - DAC 가이드라인 교육을 영어로 실시하여 동영상 업로드

  - 모범사례집 배포

124) 김인 전 필리핀 사무소장 인터뷰 2010. 5. 10.

③ **주요 과제**

- 현장화 시범 사무소부터 전략-실행 분업 실시

  - 현장화 시범 사무소는 베트남, 가나 등 통합 CAS 우선 수립 대상국을 중심으로 함.

  - 그 밖에도 사무소 예산 규모, 사무소 직원 역량, 프로그램 구성 상의 유연성 등을 고려하여 시범 사무소로 선정 가능

- 프로젝트 사업과 NGO 사업, 연수사업의 연계성을 높이며 절차를 단순화, 통일화 하는 등 원조양식을 통합시킴.

- 현장 중심의 집행을 위한 인력운용 제도 정비

  - 현지에서 필요한 기술, 인력규모 등에 대해서 분석

  - CAS의 프로그램을 중심으로 프로그램 운영관과 행정주무관으로 분류하여 파견인력 운영

  - 유능한 현지 전문직을 고용하고 유지하기 위한 전략 마련

- 정보 통신 인프라 구축

  - KOICA의 인트라넷인 'KOMIS' 에 임시적으로 영문 메뉴를 추가하거나 영문메뉴 확장에 대비하여 새로운 영문 버전 업무 포탈을 구축하고, 화상회의 인프라 구축

  - 인터넷 환경이 열악한 사무소를 대상으로 통신환경 개선을 위해 위성 설치 등 인프라 지원 검토

- 본부 조달부서에서 영문조달 사이트 이용 활성화, 조달 지침 및 기술자문 제공 등을 통해 확대되는 현지 조달 지원

④ 수원국 그룹

- CAS 미수립국, 출구 전략국, 일부 취약국, 긴급/인도적 지원국에 대해서는 전략-실행 분업형까지 현장화 단계를 고려할 수 있음.

(3) 3단계 '사무소 권한형'

① 목표 및 시기

- 2018년까지 사무소 권한형 모델을 목표로 하여, 국가지원전략 기획을 중심으로 의사결정의 분권화를 추진

② 현장화의 요소

정책 및 권한

- 사무소의 기획 및 예산 기능이 더욱 확대되어, CAS 수립을 주관하며, 소규모 사업의 경우는 사무소의 권한으로 자체 승인 및 집행이 가능하게 됨.

- 분권화 정책과 메커니즘을 정비하여 대외적 정책문서로 명시하고 중기정책 및 규정에 반영

업무분장

- 본부에서 CAS의 수립과정을 총괄하되, CAS의 초안 수립을 사무소가 주관하고, 사무소 '프로그램 관리관'의 현지 정책대화 및 분석 역할을 강화함.

- 사무소는 CAS에 의한 집행에 있어서 전권을 가지는 것을 기본으로 하되, CAS에서 확정된 프로그램 내에서 프로젝트의 형성-승인-집행에 대한 전권을 갖도록 할 수 있음.

- 사무소의 '직접원조'(Direct Aid)[125] 실시

  - 연간예산의 일정 규모를 넘지 않는 범위 내에서 사무소장의 권한으로 CAS의 프로그램과 관련이 없는 소규모 사업 실시 가능

- 사무소에서 예산지원 형태인 원조자금의 투명한 집행을 감독하기 위해 외부 위탁 회계감사를 실시

현지자원

- CAS 초안 수립을 사무소에서 주관함에 따라 수원국과의 정책대화 범위가 커지고 PBA와 수원국 시스템 활용 등 타 공여국과의 네트워크가 중요하므로 수원국의 전반적인 개발협력 현황에 대한 이해도가 높으며 현지 네트워크에 강한 현지 개발협력 전문가의 확대가 중요해짐. 예를 들어 수원총괄기관에서 근무하였거나 타 공여국에서의 근무 경험이 있는 전문가 확보가 중요할 것임.

- 프로그램 규모를 확대(Scale-up)하여 수원국의 해당 분야에서 한국 ODA의 영향력을 확대하고 사업수행에서 규모의 경제 및 효율성 추구

- 예산지원 (직접예산지원, 섹터예산 지원) 및 공동지원 (공동재정지원 공동기술협력) 등 타 공여국과의 공동 사업에 참여 확대

125) CAS 수립 시 프로그램화를 할 수 없으나 반드시 필요한 소규모 사업들을 지칭함. 수원국 빈곤 지역주민조직의 역량강화 차원의 소규모 지원 사업, 새로운 분야를 개척하기 위한 시범사업, 수원국의 요청으로 불가피하게 필요한 사업, CAS 프로그램과는 연계되지 않는 연수생 초청사업 등이 해당될 수 있음.

지원시스템

- 사무소 중심의 성과관리 및 품질관리 시스템을 구축하여, 본부의 주요업무가 정책 모니터링 및 집행 품질관리로 전환될 수 있도록 준비함.

- 사무소에 CAS 수립 준비 및 섹터지원 관련 기술적 자문을 해줄 수 있도록 본부의 품질관리 및 기술지원 체계 구축 및 활성화

- 업무의 영어공용어화 범위를 확대하여 본부-사무소간 의사소통 역량과 현지 직원의 행정력 제고

③ **주요 과제**

- 본격적인 분권화에 따라 현장에서 본부 정책을 준수할 수 있도록 정책 정비 및 교육

  - 위임전결규정, 예산집행지침, 감사규정에 분권화 메커니즘 반영하고 관계 기관 규정 정비 연계

  - 영국, 네덜란드, 아일랜드처럼 중기정책 및 CAS 수립 매뉴얼, 성과관리 방안 등을 마련하여 현장 중심 업무 프로세스 수립 필요

  - 직접원조 관련 교육 실시

- CAS의 초안 수립 시 사무소 '프로그램 담당관'과 현지 고용원들이 현지 정책 대화 및 분석 역할을 할 수 있도록, 자문체계를 마련하고 현지교육 강화현지 원조 수요에 부합하며, 원조효과성 아젠다 관련교육 프로그램 개발 지원

  - 주요 크로스 커팅 이슈, 빈곤감소, 분쟁과 평화구축, 협상기술 및 원조효과성과 관련된 교육 강화

- 비용 효율적으로 교육 프로그램에 대한 접근성 높이기 위해 원격교육 모듈 혹은 수원국 현지 공동교육 프로그램 활용

- 현지 전문직의 고용 및 권한을 확대하고, 사무소 중심의 성과관리 및 품질관리 시스템을 구축

④ 수원국 그룹

- CAS 수립을 하는 중점 협력국에 대해서 사무소 권한형 모델 실시

(4) 4단계 '현지 전략형'

① 목표 및 시기

- 2020년까지 사무소에 수원국 지원전략 수립 및 사업 기획에 관한 의사결정 권한을 완전히 이양하여 '현지 전략형' 현장화 달성

② 현장화 요소

정책 및 권한, 업무분장

- 사무소에서 CAS 수립 및 프로그램 기획, 사업 집행 모두에서 주도적인 역할을 하고 성과에 책임을 짐.

- 본부는 정책 모니터링과 집행 품질 관리, 사무소 지원의 업무를 수행함.

- 가능한 사무소의 경우, 자체 예산승인 권한을 더 부여하고 자율성을 제고함.

  - 덴마크의 사례와 같이, CAS에 전체적으로 주어진 예산범위 내에서 프로그램 집행의 상황 및 성과에 따라 예산조정 권한 부여

- 영국의 사례와 같이, 직위에 따른 예산 승인 및 조달 금액 차등화 고려 가능

- 직접 원조 규모 확대 가능

현지자원

- 타 공여국 및 수원국과의 정책대화 수준이 높아지고, 현지 의사결정이 극대화 됨에 따라, 협력국의 정치·경제·언어·사회적 맥락 및 개발협력 현황에 대한 이해가 높으며 현지 네트워크가 잘 구축된 현지 전문직 수가 증가하는 단계임. 현지직원은 전문분야를 넘어 사무소 경영에도 참여 가능하게 할 수 있으며, 이 경우 고비용의 파견전문직은 축소하고 파견전문직 대비 현지 전문직 비율을 높게 함.

- 역량있고 우수한 현지인력의 채용과 지속적 근무율을 높이기 위해 장기적 커리어 개발, 호봉 및 승진 체계 정교화, 교육과 복지 혜택 강화

- 수원국 공공재정시스템과 조달 시스템을 적극적으로 이용하여 수원국 역량을 강화하고, 타 공여기관과의 및 공동 분석, 시행, 평가, 재정관리를 확대하여, 수원국 전략에의 일치와 원조조화 제고

지원시스템

- 지식관리 체계화

  - 영국의 활동보고 전자시스템, 성과보고정보시스템, 네덜란드의 피라미드, 호주의 Aid works 시스템 참고

  - 덴마크처럼 현황점검 정보를 포함한 전체 프로그램 정보관리 및 부패감시 현황 공지 시스템 등을 포함하는 종합 정보시스템을 운영

- 성과측정에 관련된 사무소별 통계를 예산, 기획, M & E 정보시스템과 연계

- 현지사무소 및 인력에 대한 성과관리 제도 적용

  - 네덜란드 및 영국의 사례 참고

- 이 단계의 현지화를 가능하게 하기 위해서는 현지 인력이 본부와 의사소통하고 정보접근에 제약이 없도록 주요 업무에서 영어를 공식 언어화할 필요가 있음.

  - 본부 공식언어에 영어를 추가하여 현지 직원의 전문성 활용을 제고한 덴마크 사례 참고

③ **주요 과제**

- 사무소에 수원국 지원전략 수립 및 사업 기획에 관한 의사결정 권한을 완전히 이양함.

- 원조 포트폴리오에서 수원국시스템 활용 및 PBA 비율 강화

- 현지 직원에 대한 선발조건, 기술 및 경험의 혼합[126](Skill mix), 처우 (특수근무지 인센티브 포함), 커리어 개발, 순환근무 등의 인사 및 교육에 관한 다개년 정책 및 계획 수립

  - 현지 및 본부 전문직의 정규직화

  - 영국, 덴마크, 세계은행 사례 참고

126) 특정 직무에 필요한 혹은 조직 전체의 차원에서 필요한 적절한 기술, 교육수준, 경력, 경험, 역량의 혼합과 수준에 대해 파악

- 성과중심관리(Results-based management)를 강화하기 위해 현지 사무소 관련 성과관리제도 적용 및 성과에 따른 인사 평가제 고려

  - 덴마크와 네덜란드처럼 성과지표 수를 제한하여 단순하고 실용적이면서도 임의성을 최소화하도록 함.
  - 영국 및 아일랜드와 같이 분기별로 CAS 성과예측서를 본부에 제출하거나 위험매트릭스를 작성하여 체계적인 위험 관리를 하는 사례 참고
  - 네덜란드와 같이 성과평가와 사무소장 연임 및 승진 연계 사례 참고
  - 각 사무소별로 상이한 조건과 위험에 대해 인지하되, 사무소 성과를 조직 전체 및 개발협력 목표 전체의 성과와 연결

- 주요 업무에서 영어를 공식 언어화하고 필요 시 외국 국적자에게도 본부 채용 기회 공개

④ 수원국 그룹

- CAS를 수립하는 중점 협력국 중 아래 사항 중 하나를 갖춘 국가에 실시

  - 조달 C 이상의 등급이나 Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) 3-3.5이상으로 양호한 수원국 시스템을 가진 국가[127].
  - 현지인들의 교육수준 및 개발원조 경력자 풀 등을 고려하여 높은 인적역량을 가진 국가
  - 파리/아크라 선언 등 원조 효과성 원칙 이행 모범국

127) (OECD, 2008) "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration" 참고. KOICA에서 4단계의 현장화를 하는 시기에 국제사회가 제시하는 조달 등급 기준은 바뀔 수 있음.

2. 현장화와 변화관리

현장화를 위해서는 조직의 적절한 변화관리 활동이 반드시 필요하며, 변화관리의 가장 중요한 영역은 업무 사이클상의 업무분장 조정과 해외사무소 인력구성의 조절임. 이하에서는 두 영역의 변화 전망을 간략히 제시함.

(1) 업무 사이클과 업무분장

현장화의 단계에 따라, 아래 표에서 제시된 업무 사이클상의 세부 업무별로 본부와 해외사무소의 역할은 변화하게 됨. 현재 KOICA 사무소의 업무를 나타낸 [표 6 해외사무소 업무]와 대비하여 사무소의 역할이 증가하게 됨. 현장화 단계가 높아질수록 본부와 사무소의 공동 수행 영역이 증가하다가 점차 사무소의 역할이 더 강화될 것임.

[표 24] WORK FLOW CHART에 따른 신규 사무소 업무

단계	업무내용	본부 수행	해외사무소 수행
정책 및 제도적 틀 수립	정책 및 전략 수립, 제도 신설	✓	
	국별 분야별 지원계획 가이드라인 수립	✓	
	사업심사표 작성 제도 도입	✓	
국별지원전략 (CAS) 및 프로그램 수립	국별 예산배분계획 수립	✓	
	국별상황분석(Country Situation Analysis) 수행	✓	✓
	수원기관 및 타공여기관 등과 정책협의 실시		✓
	KOICA 중점 분야도출	✓	
	CAS 및 국별 전략 프로그램 수립	✓	✓
사업발굴	CAS 및 프로그램에 따른 세부사업 발굴	✓	✓
	수원기관 및 공여기관 등과 정책협의 실시	✓	✓
	사업발굴 관련 조사 실시 및 사업심사표 작성		✓
	사업심사표 검토 및 승인	✓	

사업 형성조사 (Preparatory Survey) 실시	사전타당성 조사(Feasibility Study)	✓	✓
	기본계획 조사(Basic Design Study)	✓	✓
	세부계획 조사(Detailed Design Study)	✓	✓
사업심사 및 승인 (MOU체결)	연간 Exchange of Note	✓	✓
	프로그램/사업별 MOU(R/D) 체결	✓	✓
평가 및 감사	CAS 집행에 대한 연간성과평가(Annual Performance Review) 실시	✓	✓
	CAS 중간보고서(Interim Report) 작성	✓	✓
	CAS의 효과성 검토 후 다음 CAS 수립에 반영	✓	✓
	2-3년 주기로 해외 사무소 감사	✓	

〈출처: "KOICA 역량강화를 위한 인력증원 세부 설명자료"에서 발췌하여 활용〉

(2) 현지 인력의 구성 및 규모

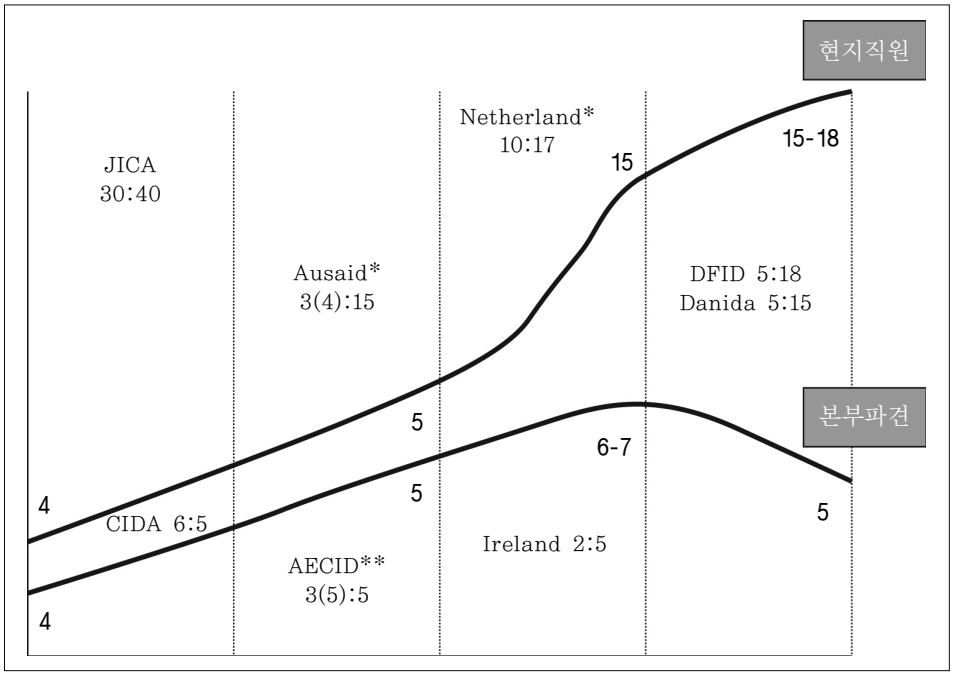
- 2010년 현재 기준으로 사례 공여국의 자료에 근거하여, 현장화 단계별로 적합한 KOICA 사무소의 현지직원 고용 규모와 파견직원 대 현지고용원 비율에 관한 수준을 제시할 수 있음.

- 아래 그림과 같이 본부보조형 단계에서는 본부 파견 대 현지 고용원 비율이 대략 1:1, 전략-실행 분업형 단계는 1:1.6, 사무소 권한형 단계는 1:2.4 현지 전략형 단계는 1:3-4로 제시할 수 있음

- 본부 직원 파견 규모는 현장화 단계별로 최소 4명에서 최대 7명까지로 확대하되, 5명을 평균 적정수준으로 제시할 수 있고, 현지 고용원의 규모는 4-15명으로 확대할 수 있음. 단 이는 사무소/주재원 설치 협력국 수를 현 44개에서 25개 내외로 줄이고, 원조 규모가 확대되며, 프로그램형 원조 등 공동지원이 증가한다는 전제하에 산출된 규모임. 중점협력국이 아닌 경우는 독립된 국별사무소를 운영하는 대신 룩셈부르크처럼 지역사무소에서 주변국 업무를 관할하는 방안을 고려할 수 있음.

- 파견 인력은 사무소장과 부소장, 섹터별 혹은 형태(Aid scheme)별 '프로그램 담당관' (1-3명), '행정 주무관'으로 구성함. 현지 고용원은 현장화 초기에 섹터별 프로그램 지원관, 및 행정지원관 등으로 운영하고, 현장화 중기에서는 프로그램 담당관을, 후기에는 사무소 경영진 보직을 현지 고용원에 개방함.

[그림 17] 현장화 모델별 인력 구성 및 수



〈출처: 저자작성. + Ausaid 괄호안의 숫자는 외주 인력 즉 장학금 프로그램 관리 인력 포함. ++ AECID의 괄호안의 숫자는 현재 공석으로 비워져 있는 정원 포함. 공식적으로 5명이 근무해야 하나 현재 3명만 근무. *네덜란드 영사 등 본부파견인력은 개발협력 업무와 상업적 업무가 결합되어 있음.〉

- 단, 현지 인력 구성 및 비율을 산정할 때는 아래와 같은 요소를 고려해야 함.

  - 평균 ODA 규모: 베트남에서 3년 평균 ODA 규모는 일본 9억 2천 9백만불, 한국 1억 9천 7백만불, 덴마크 9천 3백만불, 영국 8천 7백만불, 네덜란드 6천7백만불, 호주 4천 2백만불, 스페인 3천만불, 캐나다 1천 9백만불임. 따라서 JICA가 CIDA 보다 현지 사무소 인력이 대규모일 것을 예상할 수 있음. 이를

보면 ODA 규모를 기준으로 인력의 비율을 산출할 수 있음. 즉 베트남 사무소의 경우, 일본 ODA 규모의 약 $\frac{1}{4}$인 KOICA는 6-7명 파견에 10명 현지 고용 파견이 적절함.

- 원조 양식: 아일랜드는 대부분 공동지원을 하고 있고, 캐나다는 프로젝트 대 프로그램 비율이 50:50 정도임. 그러나 현재 KOICA처럼 원조를 직접 관리(Micro-management)하면서, 프로젝트, 개발협력, 봉사, 연수, 전문가 파견, 민간협력 등 다양한 원조 양식을 가지고 있을 경우 이를 관리할 추가 인력이 고려되어야 함.

- 언어비용: 일본 및 네덜란드와 같이 비 영어권 국가에서는 언어적 제약으로 인해 추가적 비용 및 현지 인력활용에서 제약 발생

VI. 결 론

- 본 연구에서는 현장 중심 원조의 개념, 요소 및 기대효과를 살펴본 후, DAC 공여국의 분권화 동향 및 시사점 분석에 기반하여 현장화의 4단계를 모형화 하여 제시함. 그리고 KOICA의 현장화 현황과 KOICA의 특수한 사항, 현장화 4단계 모형을 종합적으로 고려하여, KOICA의 단계별 현장화 방안을 제시함.

- 이 장에서는 원조사업의 현장화 전략 실행의 성공요인을 몇 가지 논하며 결론을 대신하고자 함. 현장화를 성공적으로 추진하기 위해서는 우선 현장화를 통해 이루고자 하는 목표를 조직차원에서 분명히 하고, 분권화의 성공적 이행 여부를 가늠해 볼 수 있는 지표를 설정하여 중간 점검 및 평가를 실시해야 함.

- 다음은 다면적 목적을 담은 현장화 지표들의 예시로, 현장화의 성과를 측정하는 데 활용할 수 있음.

  - 본 연구에서 제시된 현장화 단계별 4개 현장화 요소의 달성 목표(Target)를 기준으로 재정 및 인력 운용에 있어서 사무소의 의사결정도 증가를 측정

  - 현장화의 원조 효과성 증진 기여도 여부 : OECD에서 2009년에 출간된 “Incentives for Aid Effectiveness: A Tool Kit for Donors”라는 문서에는 공여기관이 원조 효과성 증진을 위한 조직 차원의 장 단점 및 격차를 측정할 수 있는 자가진단도구(Self Assessment Tool)가 수록되어 있음. 이를 현장화 추진의 전후분석(Before & after analysis)에 활용할 수 있음.

  - DAC 동료심사(Peer Review) 및 정부차원의 KOICA 조직 평가(외교부 산하기관 평가, 기재부 재정사업 심층평가, 기재부 조직진단 등)의 평가 항목을 분석하여 현장화와 관련된 핵심적인 질문을 지표화 가능. 특히 이중 동료심사 지침이 가장 분권화에 대해서 세분화된 질의를 담고 있으므로, 여기에 초점을 맞출 수 있음.

ⅰ. 2011년 덴마크 심사부터 적용될 DAC 동료심사 컨텐츠 가이드(Content guide) 2010년판은 4장 “조직과 관리”에서 본부관련 항목에 분권화(4.4 Decentralization) 조항을 명시하고, 현장운영과 현장-본부간 연계에 관련된 세부 질의 리스트를 제시함. 또한 현지사무소 항목에서도 위임된 권한(4.19 Decentralized authority) 조항을 포함함.

ⅱ. 2010년 동료심사 가이드가 2008 가이드와 달라진 점은, 2008년에도 비슷한 질문들이 있었으나 분권화로 별도로 항목화되지는 않았다는 점이며, 2010년판에서 관련 질문들은 더 구체적이고 정교해짐.

ⅲ. 4장 “조직과 관리” 에서는 분권화와 관련된 인적자원정책, 훈련, 현지직원 고용, 정보시스템 이용 등에 대한 질의를 포함하고 있음. 아래 표는 동료심사에서 분권화와 밀접히 관련된 주요 항목들을 본고에서 정의한 현장화의 요소로 재배치한 것으로서, 제시된 항목들은 이미 본문에서 세부적으로 논의하였음.

[표 25] DAC 동료심사 내용 중 분권화 관련 항목

	질 문
정책	- 분권화를 심화시킬 수 있는 계획 보유 여부 - 현지에서 수원국 정부와 의미 있는 정책대화를 하고 수원국 요구에 유연하게 대응할 수 있는 정도로 충분한 권한 위임이 되어 있는지 여부 - 현장에서의 본부의 주요 정책 준수 방안
업무 분장	- 현지 사무소가 기획, 집행, 예산분배에 있어서 가지는 권한. 특히 예산 및 프로그램 결정의 분권화 - 현지 사무소의 구성 및 자원
현지 자원 활용	- 현지 직원이 주어진 역할을 할 수 있는 (평가를 통해 심의된) 수준과 능력. 특히 협상, 프로그래밍, 분석적 실무적 능력 - 본부파견직원의 순환근무가 얼마나 빈번한지와 이것이 업무 연속성에 미치는 영향 - 현지 주재 공기관 및 민간 주체들과의 협력 활동 - 현지 사무소가 PBA, SWAps, 예산지원, 공여국 공동 신탁기금을 활용하는 정도. 기획, 자금지원, 지출, M & E, 보고와 관련하여 다른 공여국과의 공동활동과 조화를 지원하는지 여부. 조율된 미션 및 교훈 공유의 정도 - 수원국에서의 현지 평가자 활용 정도

지원 시스템	- 본부의 현장에 대한 지원 - 사무소에 대한 평가 및 본부에 대한 보고. 사무소 평가시 분쟁 및 취약국에 대한 지표의 별도 제시 여부 - 본부와 사무소의 의사소통 방법 - 현지에서의 경험으로부터 학습할 수 있도록 하는 의사소통 여부 - 다개년 직원 채용 및 개발 전략. 현지고용원의 커리어 개발과 능력있는 전문가 활용을 위한 전략 및 인사관리가 조직전체의 목적 및 원조 결과와 연계되어 있는 정도 - 분쟁 및 평화 구축, 성장결과의 빈곤감소에 대한 기여도, 성평등, 환경 등을 포함한 현지파견 전 사전 교육 여부, 정부 및 타 개발 협력주체들과의 공동 훈련 여부 - 통계가 예산, 기획, M & E와 연계되어서 원조 전략 및 의사결정에 영향을 미치는지 여부

〈출처: OECD (2010d)를 바탕으로 저자가 작성〉

ⅳ. 외교부 산하기관 평가에서도 현장중심원조 사업수행 체계를 포함한 선진화 계획 등 목표별로 실적을 요약하고 성과 지표를 관리하는 것이 바람직함.

- 명확한 정책과 평가틀을 기초로 한 현장화는 중점협력국에서 한국 ODA의 체계적인 개발협력 인프라와 네트워크를 구축하는데 기여할 것이며, 이를 통해 KOICA가 한국 원조 참여자들의 지원자 및 자문가로서의 비교우위를 구축할 뿐만 아니라, 수원국 중심의 원조 효과성 원칙을 준수하고, 타 공여국과 모범관행을 공유하는 역량을 강화할 수 있도록 해줄 것임.

별 첨

첨부 1. 베트남 소재 공여기관 면담 리스트

Name	Organization	Title
Akihiko Nakano	Embassy of Japan	Adviser for Economic Affairs
Alain A. Barbu	The World Bank	Manager, Portfolio and Operations
An Sung Gu	POSCO	Deputy Chief Representative (Deputy General Manager)
Andrew Smith	Canadian International Development Agency, Government of Canada	Head of Aid / Counsellor (Development)
Arai Toru	JICA, Vietnam Office	Senior Aid Coordination Advisor
Ayumi Konishi	Asian Development Bank (ADB)	Country Director for Vietnam
Benito lvarez Fern ndez	AECID (Technical Cooperation Office, Spanish Agency for International Development Cooperation), Embassy of Spain Vietnam	Resident Representative
Benoît Massuyeau	Agence Française de Développement	Senior Programme Officer, Head of Partnership and Studies Unit
Cao Manh Cuong	Ministry of Planning and Investment	Deputy Director General/ Foreign Economic Relations Department
Christiane Oermann	DED (Deutscher Entwicklungsdienst)	Head of Asia Desk
Dang Thi Thu Trang	KOICA	Programme Assistant
Dirk Deprez	BTC CTB (Belgian Development Agency)	Resident Representative
Elke Foerster	LMDG (Like Minded Donor Group)	LMDG Aid Effectiveness Advisor
Fiona Lappin	DFID (Department for International Development)	Head of Office, DFID Vietnam
Francis A. Donovan	USAID, Vietnam	Mission Director
Hai Duong	AusAID, Australian Embassy	Corporate Manager

Hayashi Eiichiro	JICA	Senior Project Formulation Advisor
Hoang Hanh Nguyen	KOICA, Office in Vietnam	NGO, Training Program Coordinator
Jeong Woo-Jin	Embassy of Republic of Korea	Counsellor
Jesper Morch	UNICEF, United Nations Children's Fund Vietnam Country Office	Representative
Kerry Groves	Australian Government, Australian Embassy Hanoi (Aid Program)	Counsellor
Kwon Kyoung Doug	KOTRA (Hanoi KBC)	Deputy Director / Economist
Lee Dong-Hyun	KOICA	Deputy Resident Representative
Lee Wook-Heon	KOICA	Resident Representative
Lee Young Seob	Korea Eximbank	Country Director
Mags Gaynor	Irish Aid, Embassy of Ireland	Deputy Head of Development (Vietnam, Lao PDR, Cambodia)
Mette Frost Bertelsen	The World Bank	Special Assistant to the Country Director
Michael Foster	USAID, Vietnam	Supervisory Program Officer
Moon Jae-Jeong	EDCF Vietnam Resident Mission, Korea Eximbank	Deputy Director
Ngo Thi Quynh Hoa	DFID(Department for International Development)	Development Effectiveness & Infrastructure Sector Manager
Nguyen Thi Thanh An	Agence Française de Développement	Programme Officer, Partnerships and Studies Unit
Peter Lysholt Hansen	Embassy of Denmark	Ambassador of Denmark
Pham Hung Vinh	Ministry of Planning and Investment, Socialist Republic of Vietnam	Director, North-East Asia Foreign Economic Relations Department
Pham Ngoc Linh	GTZ (German Technical Cooperation)	Programme Coordinator, GTZ Office Hanoi
Pham Nguyen Ai Nhan	Embassy of the Kingdom of the Netherlands	Program officer, Cross-Cutting Issues
Quach Thi Thu Huong	DFID (Department for International Development)	Head of Management, Communications and Compliance
Steven Collet	Koninkrijk der Nederlanden	Deputy Chief of Mission / Counsellor
Tsuji Kensuke	JICA, Vietnam Office	Representative
Ulrike Maenner	CIEM (Central Institute for Economic Management)	Coordinator for the Priority Area of Sustainable Economic Development / Economic Policy German Development Cooperation

첨부 2. 설문지

Questionnaire for Donors

The Korea International Cooperation Agency (KOICA) is currently strengthening country-level strategies and a decentralized approach to place decision making where delivery realities lie and where more operationally efficient harmonization takes place in conjunction with national development needs. We, a research team from KOICA Headquarters in Seongnam, South Korea, are now working to suggest concrete policy recommendations in KOICA's organizational decentralization with reference to other donors' experience and good practices on this issue. Our study aims to identify (1) concepts and policies on decentralization, (2) cooperation mechanisms among various Korean development actors in partner countries, (3) the size and degree of decentralization with focus on staffing, and (4) structures and management resources to support the effective performance of field offices. We would like to ask you detailed questions for each of the four subjects.

1. Policy

A. Do you have formal statements on decentralization and/or written plans detailing how to proceed with decentralization?

B. If yes, do they clearly state responsibilities and accountabilities of country offices; policies regarding the recruitment and use of qualified local and third country staff[128] to support donors' engagements in partner countries (PCs), the structure used for bilateral development cooperation with the respective PC, *e.g.*, framework agreements, project-related agreements or exchange of notes[129]; and special provisions for recruiting international/local staff in fragile, high-stress or insecure contexts?

---

128) Recruitment policies pay attention to the right skill mix and experience to engage in aid effectiveness efforts?

129) How are government negotiations and consultations with the PC organized?

2. Division of Responsibility

A. Division of responsibility within embassies - aid agency's HQ - country offices

ⅰ. Decentralization of bilateral aid responsibilities in terms of programming stages (formulation, approval, delivery and evaluation) and levels/scopes of tasks (country strategies, programming and projects). Please indicate the body (HQ or local office) in charge of each phase of the aid management (rows) in the table below. If the HQ and local offices are jointly responsible for respective stages, please check both.

CAS	HQ	Local	Program	HQ	Local	Project	HQ	Local
Formulation			Formulation			Formulation		
Approval			Approval			Approval		
Delivery			Delivery			Delivery		
Evaluation			Evaluation			Evaluation		

ⅱ. Delegation of Financial Authority

- □ How is the development budget constituted (single year, multi-year)?
- □ How is it planned, approved, and managed?
- □ What part of the budget cycle is decentralized to field offices? Is the elaboration of multi-year country strategies an internal process between headquarters and the donor's embassies or the product of bilateral consultations with the partner countries? How often do you update these plans? Annually? Annual planning involves calls for project proposals funded through the budget? Do you include indications of future funding levels in signed co-operation agreements?
- □ To what extent are funding decisions decentralized? How much funding do field offices have the authority to commit or disburse without consultation with the HQ?

□ Do field offices participate in monitoring, contracting and financial management? Please indicate the body (HQ or local office) in charge of each task by putting check marks (✓) in the table below. If the HQ and local offices are jointly responsible for respective stages, please check both.

	HQ	LOCAL
Monitoring results		
Contracting		
Financial management		

□ Do instructions and guidelines for local grant authority exist?

- Please provide if you have relevant documents.

B. Other donor institutions and organizations involved in development cooperation at the country level. (Ministries/agencies with lead responsibility on other forms of bilateral development assistance, civil societies, and faith-based organizations.)

□ What are the responsibilities of each institution?

□ How do they relate to, and coordinate with each other?

□ Which agency plays the leadership role?

□ How does this system ensure a logical and efficient allocation of tasks?

C. To what degree do you make use of joint donor missions in the field? How can emerging donors participate in partly-led or joint donor analyses and evaluations? How do you share burdens among the donor community? Do you rely on other donors' in-country expertise when you have comparatively small programs?

3. The Role of Country Offices and Staffing

A. Size of country offices

ⅰ. Number of regional/country offices and regions/countries in which they are located

- □ Total staff distribution: Proportion of HQ and field disaggregating expatriates and local staff (%).
- □ Upon establishment, was the office operating independently or under the embassy in Vietnam?
- □ Average size of budget and staff members per office for primary partner countries? (If not known, please only note down information regarding Vietnam.)
- □ Average size of budget and staff members per office for non-primary partner countries? (If not known, please only note down information regarding Vietnam.)

B. Responsibilities of country offices

ⅰ. What are the most critical functions of the country office? Are there any gaps between stated roles of the country office and the actual amount of time field staff allocate? (Please refer to 2-A-I for official responsibilities.)

ⅱ. Configuration of staff

- □ Organization chart – Please provide if you have a chart.
- □ Current composition of the Vietnam office: National staff vis-à-vis local staff
- □ Does your agency recruit enough local staff with the qualifications and experience required to interact with and maintain continuous dialogue with senior government and donor counterparts in a given sector? Do you have enough technical specialists responsible for developing programs and projects?
- □ Have recruitment policies of your office tended to promote generalist backgrounds

and a keen sense of institutions, facilitation, negotiation, consensus building and coordination, or technical or country-specific knowledge and language skills? Do they emphasize the interpersonal skills required for effective partnerships in selecting, training and evaluating staff?

- □ What are typical job titles and duties of the local staff? In which of the staff categories (*e.g.*, professional, administrative, linguistic staff, entry level, manager level, and senior officials) do local staff commonly belong? Local staff members remain in low-ranking positions?
- □ What are the average salaries and years of services for each group you described above.
- □ Staff rotation and turnover in country and regional offices, in terms of the frequency, sequencing, time allocated for handover and the briefing of new staff, in order to maintain institutional knowledge and continuity in partnerships. Given normal requirements for periodic staff rotation, how is continuity and institutional memory maintained at an acceptable level?
- □ Does your agency promote secondments and staff exchange with other donor agencies and partner countries?
- □ Organizational culture: Use of English in most informal and formal settings? Any tensions or difficulties in communication between local and national staff? How strong is the sense of staff ownership/belonging/community? Level of staff job satisfaction and engagement of local staff in aid management? Room for improvement?
- □ Would your rewarding employment opportunities for local people inadvertently contribute to the country's administrations having difficulties recruiting the people they need to support development within the government? How are you dealing with the need to avoid poaching the Vietnamese government capacity? (skill shortage in the public sector)

4. Adaptation of management system to a devolved environment

A. Quality control and accountability mechanism

ⅰ. Does the HQ provide support and quality assurance, including technical support through technical advisory services?

ⅱ. What roles do regional departments and country teams come into play?

ⅲ. Are appropriate tools and guidelines at field offices available to support the roles of head of the office, finance manager, HR manager, etc.?

B. Communications between HQ, the embassies, and country offices

ⅰ. The organizational chart at the HQ level and lines of reporting between HQ and country offices (*e.g.*, Do you report to regional departments/country teams?) – Please provide if you have a chart.

ⅱ. When communicating with the HQ, which do you rely more on, e-mail, intranet, phone calls, video conferencing, or fax?

ⅲ. Are there regular opportunities for face-to-face meetings between staff from overseas offices and senior management in HQ?

ⅳ. Please describe any other mechanisms to improve the flow of information between HQ and country offices.

C. Knowledge management system

ⅰ. How do you encourage the sharing of experiences and lessons learned across the organization? (*e.g.*, A new knowledge management system that has been rolled out across the organization, such as Netherlands' Pramide or DFID's PRISM (Performance Reporting Information System for Management)

D. Human Resource management

ⅰ. Personnel management

- □ Are local staff hired with long-term career perspectives? How does your agency support the development of professional careers for staff recruited overseas? What are the common types of contracts (Consultant or staff? Fixed-term or open-ended contract? Full-time or part-time)? Do your career development opportunities for locally employed staff include being able to be posted to your office in another country or to HQ?
- □ Does your agency adhere to the country's labor and wage regulations? (*e.g.*, Vietnamese Labour Code) Are fringe benefits such as health insurance offered, and is sick or vacation time provided?
- □ Do you operate an equal opportunities policy in relation to all aspects of your recruitment and employment practices? Have you produced an action plan to increase diversity (*e.g.*, more representation of women, ethnic minorities and staff with disabilities).
- □ How often is the performance of your staff and country office reviewed?
- □ Is there a relationship between the delivery of results, the performance assessment (unit/individual) and promotion? Are pay increases performance-based?
- □ Is there a separate recruitment process for the Diplomatic Service?

ⅱ. Development-related training

- □ Please describe pre-deployment training provided for posted staff
- □ Are training courses available to field staff intended to improve technical skills (*e.g.*, financial accounting), or more generalist skills (*e.g.*, negotiation skills) necessary for civil servants? Are training sessions offered to raise awareness of and put into practice the principles of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action? What classes are offered to gain knowledge about the

country and states you operate?

- □ What e-learning modules does your agency have?
- □ How do you organize training with other actors from across its own government and with other external partners?
- □ What portion of your field staff has undertaken these training sessions?

E. Do you have guidelines for decentralized project accounting? Are these operational internal management tools? Or are reports designed to comply with specific commitments made at international fora? – Please provide if you have a chart.

- □ Accounting system
- □ Procedures and reporting
- □ Annual planning and budget
- □ Audit

F. Systematic support for local procurement and international bidding

Other Inquiries

1. How has your organization as a whole sequenced the process? Could you describe steps and timelines for decentralization? If the process is completed, how long did it take? Were there any challenges that made your progress lag behind or what challenges do you still need to overcome? Have you decentralized field offices in primary PCs first? Or did devolution of management responsibilities to field delegations begin in the same year? Did the adaptation of new management systems come before hiring more staff at field offices?
2. What is the critical mass within HQ and local offices?
3. What is the right balance between moving national staff from HQ to country offices and increasing the number of locally recruited staff?

4. How does your organization support small country offices?
5. How does your organization work through several layers of authorities, which could put some limits on decentralization?
6. What is the rationale behind your agency choosing to adopt a specific level of decentralization and staffing options?
7. What do you have to say about changes in transaction costs as a result of delegating more authority to the field?
8. Please include any comments, suggestions, and words of advice for KOICA.

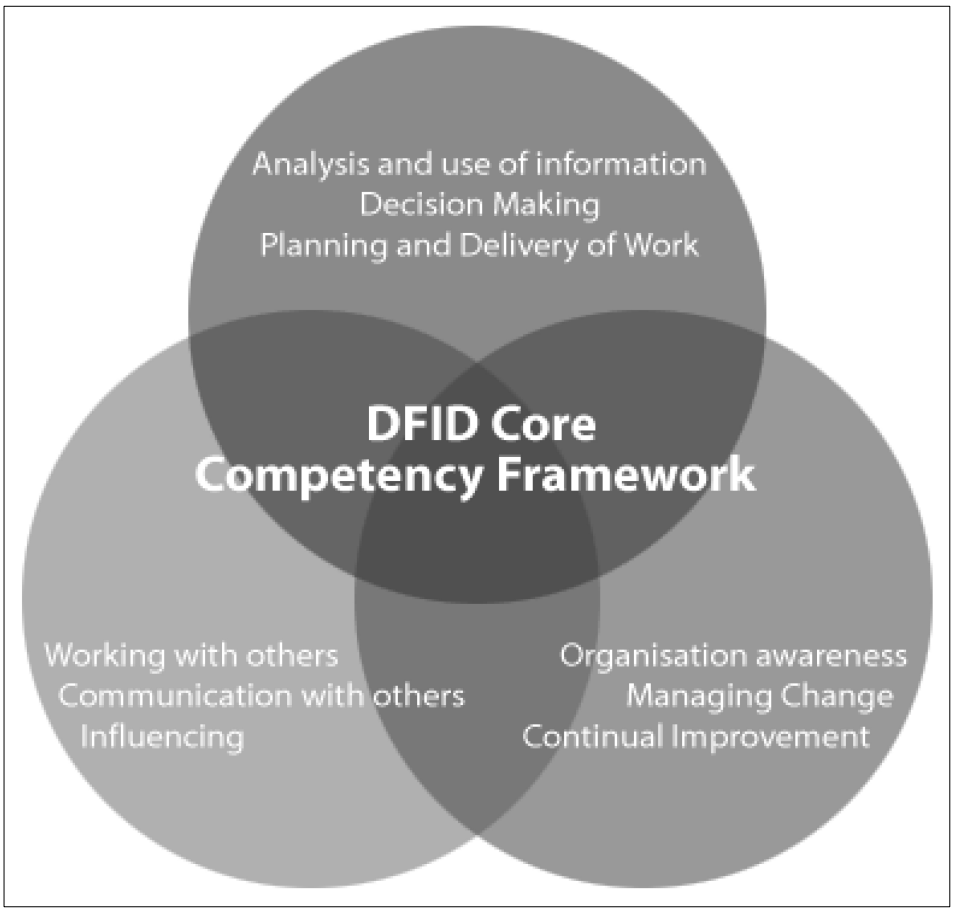
Thank you for filling out the questionnaire.

첨부 3. DFID 베트남 사무소 직급별 프로젝트 승인액

	Project Approval		Requisition Approval		
Grade	Blue Book Limit	Project Approval (£)	Project Resource (£)	Admin Resource (£)	Admin Capital (£)
A1	£5,000,000	0	0	0	0
A1	£5,000,000	5,000,000	60,000,000	200,000	100,000
A1	£5,000,000	1,500,000	10,000,000	200,000	50,000
A2	£1,500,000	0	5,000,000	0	0
A2	£1,500,000	0	5,000,000	0	0
A2	£1,500,000	0	5,000,000	0	0
A2	£1,500,000	0	5,000,000	0	0
A2	£1,500,000	0	5,000,000	0	0
A2	£1,500,000	0	5,000,000	0	0
A2(L)	£1,500,000	0	0	0	0
A2(L)	£1,500,000	0	1,000,000	0	0
A3	£1,500,000	0	1,000,000	0	0
A3	£1,500,000	0	0	100,000	10,000
B1	£100,000	0	0	30,000	10,000
B1	£100,000	0	1,000,000	30,000	0
B2	£0		0	0	0
B2	£0		0	0	0
B2	£0		0	0	0
B2	£0		0	0	0
B2	£0		0	0	0
B2	£0		0	5,000	0

〈출처: 면담시 입수자료〉

첨부 4. DFID 베트남 사무소 핵심능력 프레임워크



Each of the above core competencies has the following components:

Component	Description	Example
Competency	The title or name of the core competency	Communicating with others
Competency Descriptor	The definition or descriptor statement explaining what the core competency means	communicating with others is described as - the way you communicate ideas and information ensuring your message is understood

Behavioural Indicators	Are examples that indicate how an individual could demonstrate that competency. Behaviour indicators are designed to show what effective performance looks like, it is not an exhaustive list	Some of the behavioural indicators for communicating with others are - actively listens to people/speaks clearly and concisely/can write in a way that is meaningful to the reader/uses jargon free language and so on. Behavioural indicators are marked with an asterisk (*) - these are drawn from the professional skills for Government indicators
Levels	These make using the behavioural indicators simple. The levels allow us to be quite specific in determining what is required for a given role or situation, allowing us to clearly focus our discussions and development efforts for the greatest improvement in performance	There are four levels of complexity (I-IV) and also an ineffective (0). For more details on levels please see the next section.

〈출처: 면담시 입수자료〉

첨부 5. DFID 베트남 사무소 임금, 휴가 및 의료 혜택

March 2010

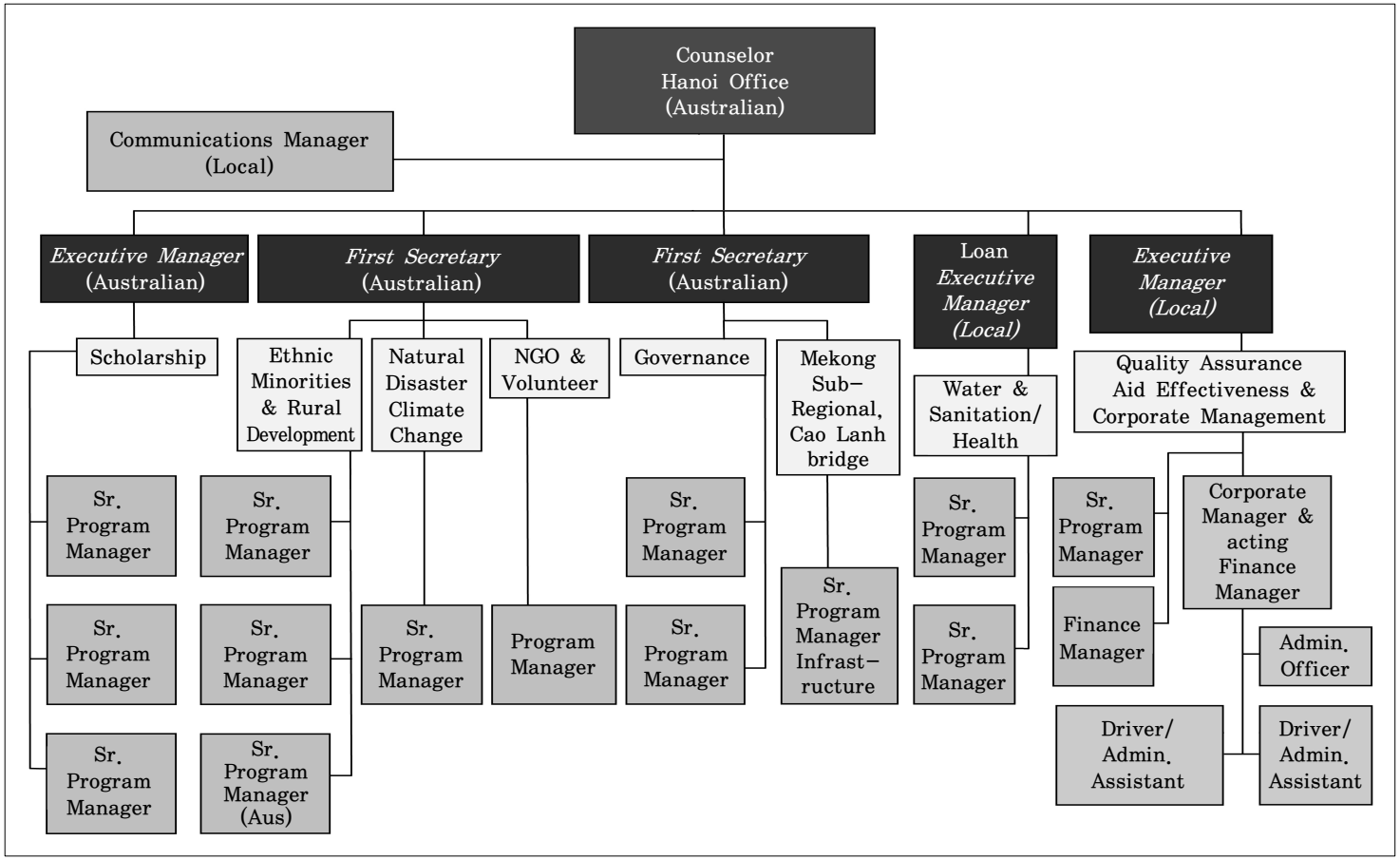
	DFID
PAY	
Salary	Pay is structured in 6 grades (C3, C1, B2, B1, A2L, A2), each grade has 6 steps except C3 & C1 grades which have only 5 steps.
Consolidated performance related salary uplift	Satisfactory performance and above = one step increase
Non-consolidated performance related bonus	One-off payment. Depending on performance ratings staff can get either a high bonus or a medium bonus. Last year it was $490 for high bonus and $324 for medium bonus. The figure for this year has not been given.
Probation period	60 days or 2 calendar months.
Pay during probation period	100% salary
Frequency of payments / currency	12 monthly – set in USD and paid in VND
Pay review	Full review has usually been every 3 to 5 years. There may be a light touch review if the inflation is 50% higher than the proposed rate in the pay deal.
LEAVE	
Annual leave	- 25 days - 12 days can be carried over to the following year
Maternity Leave	- For staff recruited after April 2009: 4 months paid. DFID tops up the difference between statutory maternity pay and employee's regular salary. - For staff recruited before April 09: up to 12 months maternity leave with different pay arrangement as below:

Maternity Leave	+ first 6 months full paid leave: for the first four months DFID tops up the difference between statutory maternity pay. + 6th − 9th months: a flat sum will be paid ranging from 18%-33% of the mid point salary of their grade. The lower the grade the higher the proportion will be + 9th − 12th months: unpaid - 30 days for each additional child in the case of multiple births - Up to 3 days leave for pre-natal check - One hour per day off for breast feeding during the first 12 months of the baby.
Paternal leave	10 days
Discretionary Leave	Compassionate leave: - Up to 5 days may be granted on the death of immediate family members. - 3 days will be granted on the death of parents in law.
	Special unpaid leave subject to global DFID criteria linked to business relevance. All DFID employees are free to apply for discretionary leave; but it is granted at the sole discretion of Divisional Managers: Three types. - Paid discretionary leave is normally for a maximum period of 5 working days (or pro-rata for reduced hour workers). - Unpaid short-term leave is for a maximum period of 3 months. - Unpaid long-term leave is for a maximum period of 3 years.
Sick Leave	Staff entitled to paid sick absence on full pay for up to six months and thereafter on half pay for up to six months, subject to a maximum of twelve months sick absence in any period of two years or less. Staff have to take leave to cover for their children sickness. According to the labour law they are entitleled to take unpaid leave and claim it from the social insurance fund up to the limit mentioned in the legal position co

Marriage Leave	No marriage leaves entitlements. Local staff were offered two options (ⅰ) 25 days annual leave without wedding leave or business leave such as time to get ID cards extended etc or (ⅱ) 20 days of annual leave with marriage leave and business leave up to 5 days, they've chosen the first option.
Volunteering leave	Staff can take up to 5 day paid leave to carry out volunteering activities subject to approval from line manager
MEDICAL	
	Staff covered by state medical insurance scheme
	Additional medical insurance for staff and dependants (spouse and children)
	Annual medical check for staff and spouse
	Staff and their immediate family members with HIV are entitled to HIV treatment
	Staff employed under contract to DFID are covered in the event of death or injury whilst on duty under the Injury Benefit provisions of the Principal Civil Service Pension Scheme. Under certain circumstances they are also covered for Personal Injury Compensation (PIC) under the Civil Service Compensation while off duty.
Working hours	36 hours net (41 gross)
Working patterns	Flexible working hours, standard hours or alternative set hours.
Overtime	Request for working overtime has to be approved in advance. In reality only the driver claims overtime Weekday 150% of plain time Weekend: 200% of plain time Public Holiday: 300% of plain time Overtime performed at night (9 pm-6 am): an additional 30% to the above rate
TOIL	Can be claimed if it has been formally requested and approved in advance. TOIL will be calculated on a "plain time" basis.

Travel time	If a particular event is significant enough for DFID to compensate for additional time taken by the staff then TOIL will be the preferred method of compensation. Otherwise travel is at the same rate as overtime payments.
Redundancy package	In addition to terminal gratuity, 1 month's salary for each completed year of service and not less than 3 months pay. Part years will be paid on a pro rata basis.
Terminal Gratuity (severance payment)	1 month's salary for each completed year of service. Part years will be paid on a pro rata basis. Severance payment will be made to fixed-terms-contract staff who work for DFID more than 12 months. There will be no redundancy payment to fixed-terms-contract staff unless they are made redundant before the end of their contract
Termination notice	45 days notice. Same conditions apply to short-term and temporary staff If staff are made redundant they will be given 6 months notice
Retirement	There is no entitlement to pension from DFID. Employees are entitled to the Government Social Insurance scheme to which DFID contribute in compliance with the Labour code. Staff can retire at 60 and 55 for men and women respectively (according to Vietnamese labour law) but they may continue to work till 65 (UK law) subject to the Head of Office's approval.

첨부 6. AUSAID 베트남 사무소 조직도



첨부 7. AUSAID 표준직무서 샘플: PROGRAM MANAGER

Job Description:

The Program Manager works within a team and is responsible for managing designated initiatives within the Vietnam Program to ensure that service delivery objectives and aid budget are met. The role involves contractual and financial oversight of a range of funded activities, liaison with relevant stakeholders; reporting on program activities and outcomes, and assisting in preparation of policy and briefing documents.

Key responsibilities include, but are not limited to, the following responsibilities:

- Coordinating daily activities associated with the delivery and monitoring of assigned small level projects and activities including implementer performance
- Reporting on activity progress and program outcomes including identifying program level issues and seeking advice from senior staff as to potential solutions
- Managing small value contracts and service orders including negotiation of variations under general direction
- Undertaking financial administration of these activities to achieve compliance with AusAID budgetary and system requirements
- Liaising with relevant GoV and partner officials appointed implementers on issues relating to development initiatives and seeking advice on resolving any operational issues
- Maintaining accurate and up-to-date activity data on AusAID systems including AidWorks
- Ensuring that program files and documentation are up to date and organised efficiently
- Contributing to the development, formulation and review of designated policies, programs and initiatives
- Under direction, preparing draft sectoral and/or regional papers, policy papers, correspondence, briefs and submissions on matters relating to program management
- Participating in meetings, development working groups and relevant fora
- Gathering relevant data and information on key program policy issues as directed
- Preparing information for senior staff presentations and speeches as directed
- Working as part of a team to achieve emerging priorities as appropriate
- Responding to whole of government and corporate responsibilities/demands as part of a team

Reporting Arrangements:

This position reports to a portfolio manager

Delegations:

There are no financial delegations associated with the position.

The position has no supervisory responsibilities

Capabilities of the Person:

Supports shared purpose and direction
Follows direction provided by supervisor and communicates it to others; understands the relationship between business priorities and specific tasks.
Understands and supports the organisation's vision, mission and business objectives.
Understands the reasons for decisions and recommendations and is able to explain how they are relevant to their work.

Responds positively to change
Constructs task plans and simple project plans with measurable milestones to deliver objectives.

FINAL

Demonstrates flexibility and copes effectively with day-to-day work changes, shifting priorities and periods of uncertainty.
Shares appropriate information with colleagues during times of change; responds to change under guidance from supervisor.

Listens to, understands and recognises the needs of others
Operates as an effective member of the team; works collaboratively.
Actively listens to colleagues and clients; supports team members; is aware of the contributions made by other people.
Shares information and seeks input from others relevant to work; contributes to team discussions and planning; ensures people are kept informed of progress and issues.

Demonstrates self awareness and a commitment to personal development
Reflects on own behaviours and work style and is aware of how they impact on others.
Seeks self-development opportunities; is willing to learn new approaches and acquire new capabilities; applies new knowledge in the workplace.
Understands personal strengths, works with supervisor to identify individual developmental requirements needed to complete assigned tasks.
Agrees own performance standards with supervisor; seeks feedback on behaviour and work performance from supervisor, and is responsive to guidance.
Reviews performance and identifies strengths as well as development needs.

Commits to Action
Takes personal responsibility for accurate completion of work and seeks guidance when required; takes the initiative to progress work when required.
Gets on with the job at hand and applies self with energy and drive; commits to meeting the objectives; follows up to ensure that issues are finalised.
Recognises the issues impacting on the achievement of desired outcomes.

Communicates clearly
Focuses on clear communication of key points.
Limits the use of jargon and abbreviations; explains information using language appropriate for the audience.
Presents messages confidently.
Structures messages clearly and succinctly, both orally and in writing

Eligibility/Other Requirements:

Selection Criteria

1. Ability to think about how work responsibilities fit with broader organisation objectives
2. Ability to be flexible, adapt to change and work in an uncertain environment
3. Demonstrated ability to work collaboratively within a team
4. Ability to learn new approaches and to apply knowledge in the workplace
5. Ability to take initiative and responsibility for own work
6. Good oral and written communication skills in English and Vietnamese
7. Prior experience in project work with knowledge of and experience in international development an advantage

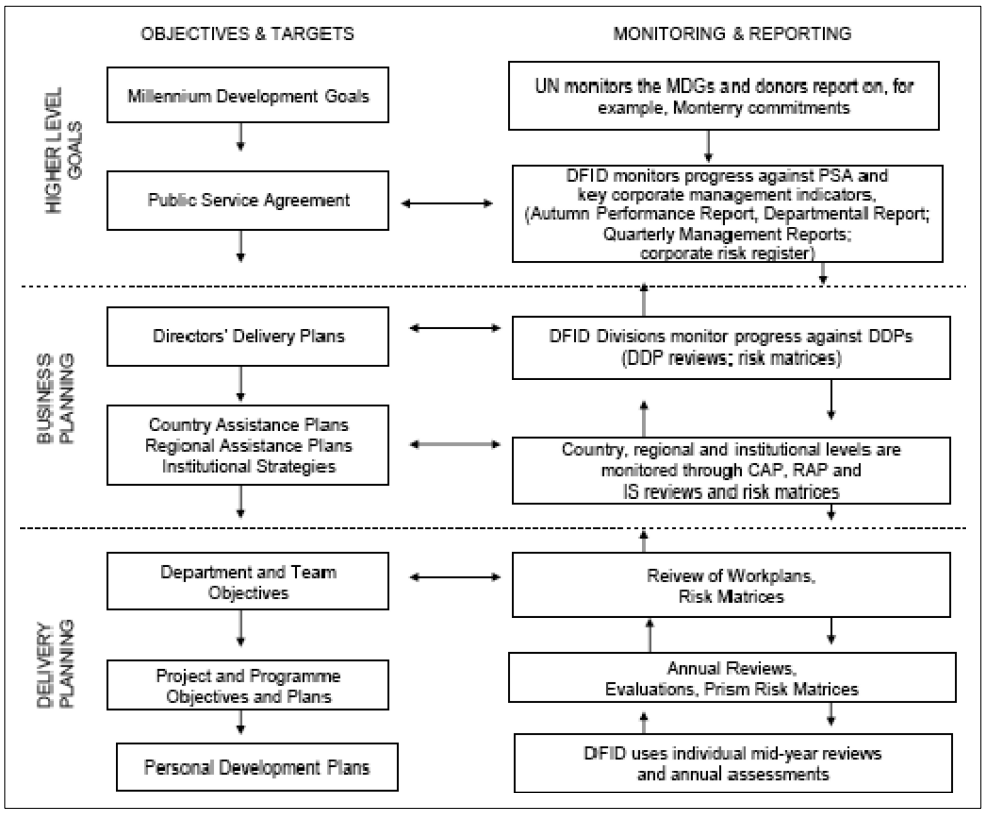
NB: **All AusAID employees demonstrate a commitment to the APS Code of Conduct and Values, as well as to workplace diversity, occupational health and safety and employee participation principles and have appropriate cross-cultural sensitivities.**

Computer skills and ability to use email, the internet and standard Microsoft Office programs are a job requirement. Ability to travel outside Hanoi and work non standard hours when work demands dictate is also a job requirement.

FINAL

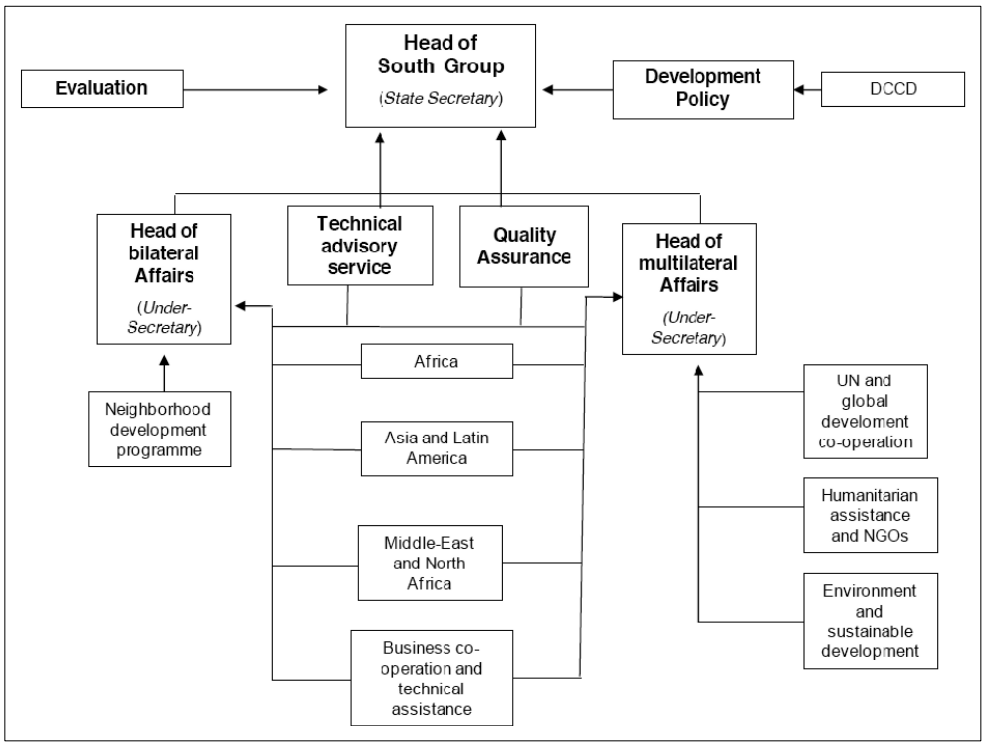
〈출처: 면담시 입수자료〉

첨부 8 영국의 조직 성과 틀 (CORPORATE PERFORMANCE FRAMEWORK)

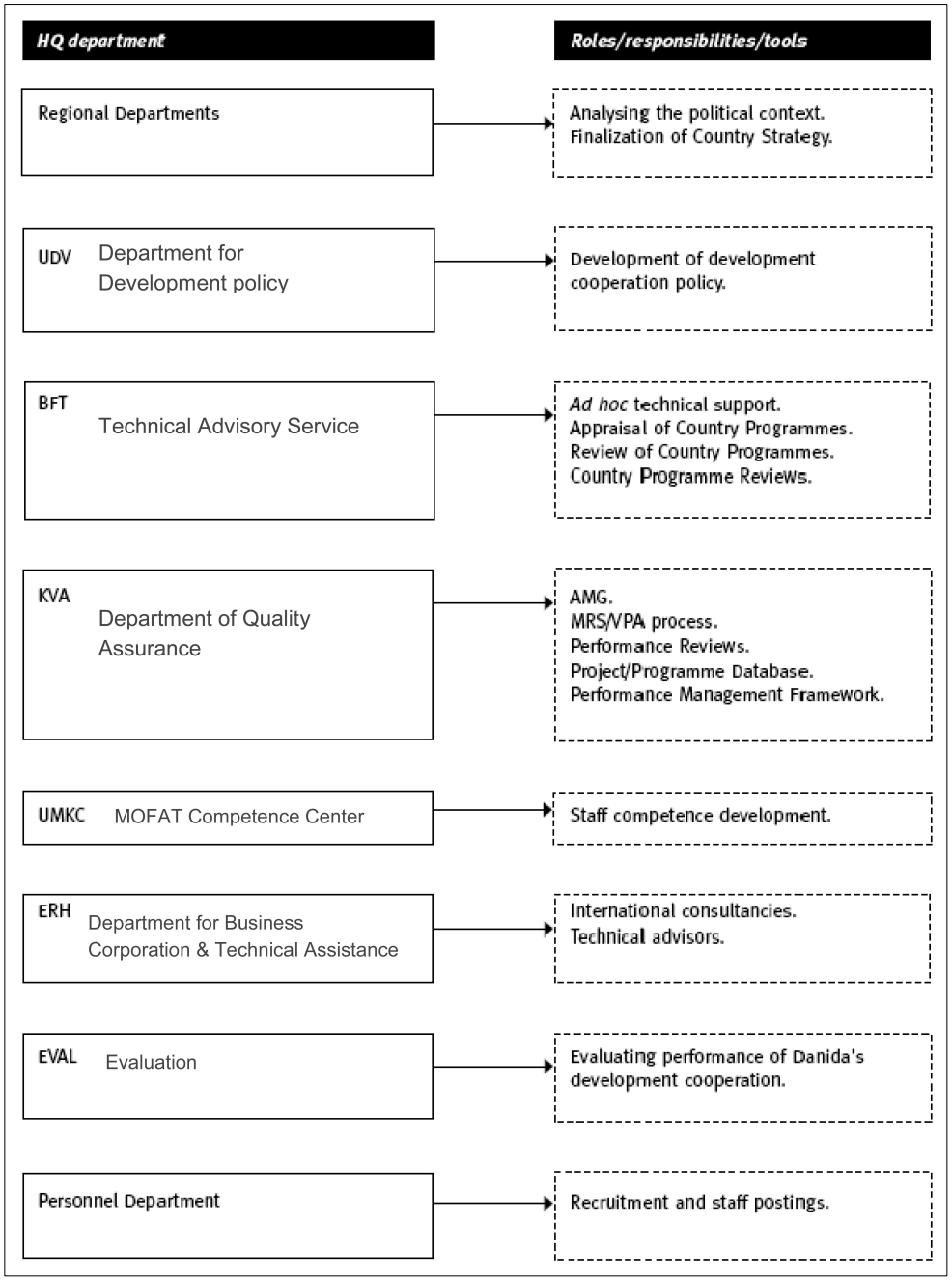


〈출처: (OECD, 2006)〉

첨부 9 품질 관리를 위한 덴마크(DANIDA/SOUTH GROUP) 본부의 지원



〈출처: (OECD, 2006)〉



〈출처: (Danida, 2009)〉

참고 문헌

Danida (2009). “Evaluation of the Decentralisation of Danish and Management.” Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Danida (2005). “Guidelines for Decentralised Project Accounting.” Danida.

JICA (2009). “Field-oriented Approach.” JICA Operations Strategy Department.

JüttingJohannes, KauffmannCéline, & McDonnellIda (2004). “Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact.” OECD.

KOICA (2010). “2010년 해외사무소장회의 참고자료집.” KOICA.

KOICA (2010. 7. 18). “2011년 KOICA 인력증원 요청자료.” KOICA.

KOICA (2010. 2. 25). “KOICA 선진화 계획 2010-2015: 글로벌 ODA전문기관으로의 도약을 위한 로드맵.” KOICA.

KOICA (2010. 12). “KOICA 선진화를 위한 2011년 KOICA 조직개편 방안.” KOICA.

KOICA (Forthcoming). “선진원조기관의 NGO 지원사업.” KOICA.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2006). “The Local Grant Authority of Danish Embassies: Instructions and Guidelines.” Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

OECD (2008). “2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010.” OECD.

OECD (2008b). “DAC Peer Review Content Guide.” OECD.

OECD (2010d). “DAC Peer Review Content Guide.” OECD.

OECD (2007b). “DAC Peer Review of Denmark.” OECD.

OECD (2009). “DAC Peer Review of Ireland.” OECD.

OECD (2003). “DAC Peer Review of Japan.” OECD.

OECD (2010c). “DAC Peer Review of Japan.” OECD.

OECD (2007). “DAC Peer Review of Spain.” OECD.

OECD (2006). “DAC Peer Review of the United Kingdom.” OECD.

OECD (2010b). “DAC Peer Review of the United Kingdom.” OECD.

OECD (2001, Volume 2, No.4). Development Co-operation Review: United Kingdom. “DAC Journal”, I-64.

OECD (2008c). “Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews.” OECD.

OECD (2009b). “Incentives for Aid Effectiveness: A Took Kit for Donors.” OECD.

OECD (2009c). “Managing Aid: Practice of DAC Member Countries.” OECD.

OECD (2009d). “Peer Review of Sweden.” OECD.

OECD (2006b). “Peer Review of the Netherlands.” OECD.

OECD (2004). “Survey on Progress in Harmonisation and Alighment: Explanatory Note on the Questionnaire.” OECD.

OECD (2010). “Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC Members’ Development Co-operation Systems.” OECD.

OECD (2001). “The DAC Guidelines: Poverty Reduction.” OECD.

The World Bank (2009). “Implementation Completion and Results Report: A First Program 135 Phase 2 Support Operation for Communes Facing Extreme Hardship in Ethnic Minority and Mountainous Areas. .” http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/10/16/000350881_20091016095309/Rendered/PDF/ICR11830P1040910disclosed0101151091.pdf에서 검색됨

World Food Programme. (2003). “Report of the Review of WFP’s Decentralization Initiative.” World Food Programme .

박수영, 조아영 (2009). “원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서.” KOICA.

외교통상부 (2010. 10). “ODA 시행 관련 재외공관의 역할 강화방안.”

이진상 외 (2010). “PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구-에티오피아-.” KOICA.

정유아 (2010년). 국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안. “KOICA 개발정책 포커스 제 4호”.

연구자료 정책연구 2011-02-012

현장중심의 개발협력 방안 : KOICA 무상협력 사업을 중심으로

발 행 2011년 1월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우 : 461-833)
전 화 031) 740-0496
팩 스 031) 740-0681
홈 페 이 지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 동화인쇄

[무단 복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-017-8 13320