

ISBN 978-89-6469-034-5 13320

연구자료
ODA연구 2011-01-093

연구자료 ODA연구 2011-01-093

한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구

한국국제협력단

한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구

정부 · 공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로

2011. 3

KOICA
한국국제협력단

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

KOICA
한국국제협력단

WORLD FRIENDS
KOREA



한국 무상 ODA의

파트너십 제고 방안 연구

- 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로 -

2011. 3.

한국국제협력단

ODA연구실

박 명 지

목차

요 약	1
제1장. 서론	7
가. 연구 배경 및 목적	7
나. 연구 내용 및 방법	8
다. 연구의 한계	10
라. 개발협력 전문성 - 무상원조 통합 운영의 전제	12
제2장. ODA 파트너십 논의 동향	15
가. 공여기관의 조직관리(Organisation Management)	15
나. 개발정책일관성	17
제3장. 일본의 파트너십 체계	21
가. 일본의 ODA 현황	21
나. 일본 ODA 체제 변화	23
다. ODA 전략 조율	25
라. 정책기획 단계	28
마. 집행 단계의 협력	31
바. 시사점	33
제4장. 호주의 파트너십 체계	37
가. 호주의 개발협력 개요	37
나. 타 정부기관의 ODA 참여	39
다. 호주개발협력청(AusAID)의 조율 역할	41

라. 개발효과운영위(DESC)	44
마. 범정부적 국별전략	45
바. 개발효과사무국(ODE)	46
사. 시사점	47
제5장. 한국 무상 ODA의 분절 현황 및 과제	49
1. 한국 무상원조의 주요 주체	49
가. 국제개발협력위원회	49
나. 외교부 조율 체제	50
다. KOICA 사업 수행 체제 개편	52
라. 타 부처의 KOICA 사업 참여 현황	53
2. 부처/기관별 무상원조 분절 현황	54
가. 타 부처/기관의 무상원조 현황	54
나. 타 부처 무상원조 시행 목적 및 특징	55
3. 분야별 사업 현황	60
4. 사례 분석: 보건복지부의 ODA	64
가. 보건복지부의 ODA 체계	64
나. 한국국제보건의료재단	69
5. 사례분석을 통해 본 한국 무상원조 분절화 문제	72
제6장. 한국 무상원조의 파트너십 제고 방안	74
1. 한국의 개발협력 통합 개요	74
2. 한국 ODA 정책 기능 강화: 국제개발협력위원회	76
3. 무상원조 단계별 통합 방안	79
4. 국별 사업 조율 단계	82
가. 외교부 국별 조율 업무	82
나. KOICA의 통합 프로그램 운영	85
5. 무상 ODA 부문 통합 CAS 수립	95
가. CAS 체계에서의 협업	96
나. 현지 사무소 공유	99
6. 향후 과제: 예산 통합	101

가. 對수원국 협의 채널 및 업무 프로세스(PCM) 통일	101
나. 평가 기능 확대	102
다. 역량개발부 독립	103
결 어	105
참고문헌	107

표 목차

[표-1] 타 부처 ODA 참여의 장·단점	8
[표-2] 원조체계의 단계별 선진화 방안	10
[표-3] 양자원조 정책 및 관리 책임 형태	16
[표-4] 개발정책 일관성 주기 및 구성 요소	19
[표-5] 일본 ODA 이해관계자 및 역할	21
[표-6] 일본 부처별 ODA 예산	22
[표-7] 2009년 정부부처 대상 사업 수요 조사 결과	53
[표-8] 한국 부처별 무상원조 수행 규모 (2005~2008) (순지출, 천 USD) ..	57
[표-9] 2008년 부처/기관별 무상원조 ODA 비중 순위	58
[표-10] 한국 무상원조의 섹터별 분절 현황 (2008년)	61
[표-11] 보건분야 기관별 양자간 무상원조 현황 (순지출, 천 USD)	63
[표-12] 보건복지부 예산 추이 (2005~2011)	65
[표-13] 보건복지부 분야별 ODA 현황	65
[표-14] 보건복지부의 ODA 사업 내역 (2008년)	68
[표-15] 한국국제보건의료재단 사업 구분 및 예산	70
[표-16] 무상원조 파트너십 구축안	76
[표-17] 무상원조 통합 단계별 추진 방안	81
[표-18] 분절화 해소를 위한 무상원조 조율 원칙 (예)	83
[표-19] 한국 무상원조 연동 계획(Rolling Plan) 예시	85

[표-20] KOICA 사업 수행 절차 (현)	87
[표-21] 타 부처와의 파트너십 협정 체결 절차(안)	90
[표-22] KOICA 조직개편 이후 부서별 세부 업무분장	92
[표-23] CAS 프로세스별 유관기관의 참여 기제	97
[표-24] 예산통합에 따른 무상 ODA 평가 체계	103

그림 목차

[그림-1] 사례 분석틀	9
[그림-2] 한국의 ODA 수직 체계	15
[그림-3] 일본 ODA 전략 및 정책, 집행의 수직적 체계	25
[그림-4] 일본 외무성 국제협력국(International Cooperation Bureau) 조직도	29
[그림-5] 일본 부처간 협력사업 체계	32
[그림-6] 일본 부처간 ODA 협력 사업 프로젝트 흐름도	33
[그림-7] 호주의 개발협력 체계	39
[그림-8] 호주 타 정부기관의 원조 지출 (2005;2006-2007;2008)	40
[그림-9] 한국 ODA 추진 체계	49
[그림-10] 외교부의 무상원조 주관 체계(안)	51
[그림-11] KOICA 조직개편안 (2011)	52
[그림-12] 정부부처 수요 처리 절차	54
[그림-13] 보건복지부의 ODA 취약성	67
[그림-14] 보건복지부의 ‘한국 모자보건 사업경험 전수 모델’ 구축 위한 시범 사업 체계	72
[그림-15] CAS 체제를 통한 무상 ODA 통합 개요도	80
[그림-16] “프로그램 협의회” 통한 유관기관의 CAS 프로그램 통합 개요도 ..	98
[그림-17] “현지 원조협의체” 구성안	101

수식 차례

[참고-1] 역대 OECC 회의 개요	27
[참고-2] OECC 22회 회의록	35
[참고-3] AusAID와 부처/기관간 전략적 파트너십 협정 사례	42
[참고-4] AusAID 조직 체계	43
[참고-5] 네덜란드 수원국별 지원 차별화	79

첨 부

첨부-1. 한국 지방자치단체의 무상원조 현황	110
--------------------------------	-----

요 약

한국은 DAC 공여국 중 ODA 체제가 유·무상으로 분리되어 있는 몇 안 되는 국가일 뿐만 아니라 무상원조는 30여개 이상의 부처·기관에서 시행하고 있어, 무상원조의 규모를 감안하면 한국 ODA의 분절화 정도는 매우 높은 수준임을 알 수 있다. 실제 사업 내용 등을 살펴보면 불가피하게 분산된 면도 있고 사업의 형태별로 분산 정도가 상이하게 나타나기 때문에 심각하게 우려할 수준은 아니라고 볼 수 있다. 하지만, 계획한 대로 ODA 규모가 2015년까지 GNI 대비 0.25%로 증가한다고 가정한다면 현 ODA 체제를 유지할 경우 분절화 문제가 고착화될 가능성이 높다. 이에 동 보고서는 ODA 분절화를 최소화하고 원조효과를 제고하고자 하는 국제사회의 권고와 한국 내부의 문제 인식을 반영하여, 무상 ODA 시행 부처 및 기관간 조율 및 협력을 강화하여 원조효과를 향상시킬 목적으로 작성되는 것이다.

본 연구의 배경은 국제개발협력기본법이 2009년 12월 제정됨에 따라 무상원조 주관 부처인 외교부가 유관 부처 및 기관들과의 관계를 재설정할 필요가 생겨났다는 데에 있다. 또한, KOICA 역시 기본법 제정에 따라 ODA 정책에 부합하는 실행 역량 강화를 위해 2010년 KOICA 선진화 계획을 발표하였고, KOICA 중심으로 관계 부처 및 기관의 전문성 활용한 무상원조 시행 체계를 구체화할 필요가 있다.

본 연구가 무상원조 유관기관간 파트너십 제고를 위해 전제하고 있는 것은 크게 세 가지이다. 타 부처의 ODA 참여가 반드시 개발협력 사업의 효과를 저해하는 것만은 아니며, 부처가 보유한 전문성, 인력, 축적된 경험을 보유하고 있는 다양한 네트워크는 분명 한국 ODA에 큰 자산이 될 수 있다. 반면, 이러한 섹터의 전문성은 엄연히 개발협력 전문성과는 차별된 것이기 때문에 ODA 주관기관인 외교부와 KOICA 중심의 협력체계가 구축되어야 한다는 것이다. 또한, 개발협력은 단순히 사업을 집행하는 것이 아니라 정책에서 전략, 기획, 집행, 평가에 이르는 수직적 체계로 이루어져 있기 때문에 효과적인 무상원조 기관간 파트너십을 구축하기 위해서는 이 수직적

체계를 구성하는 각 주체의 역할이 명확히 규명되어야 한다. 마지막으로, 결국 ODA를 전담하는 독립된 부처/청을 설립하는 것이 가장 이상적인 안인 만큼 ODA를 담당하는 외교부/KOICA 중심으로 유관기관의 무상원조를 통합하는 방안이 제시되어야 한다는 것이다.

이러한 전제하에 본 연구에서는 일본과 호주의 사례를 살펴보았다. 우선, 일본의 ODA 체계는 한국과 매우 유사하다는 점에서 주요한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대하였다. 일본의 경우 ODA 체계가 전략, 정책기획, 집행의 3단계로 구분되어 각 단계별로 ODA 유관기관간 조율·협력 체계가 존재하였다. 총리실 산하의 대외경제협력위원회(OECC)가 ODA의 전체적인 방향을 주관하고 있어 부처별 ODA 사업이 지역 혹은 규모에 있어서 최소한의 일관성은 유지할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 특히, 타 부처는 ODA 주관기관인 외교부와 협의 없이 개발협력 사업을 수행할 수 없으며, 외교부 역시 연간 사업계획 및 국가지원프로그램을 수립하는 과정에서 타 부처와의 협의를 공식적인 절차로 인식하고 있었다. 이 체제가 시간·비용면에서 반드시 효율적이라고 할 수는 없지만 단독의 사업이 발굴·수행되는 것을 지양한다는 점이 주목할 만하다. 또한, 부처가 아닌 산하 기관이 대다수 ODA 사업을 시행하고 있는 우리나라와는 달리 일본은 집행기능은 거의 JICA에 집중되어 있다. 따라서, 타 부처 산하 기관이 ODA 프로젝트를 수행하기 위해서는 반드시 외교부와 협의하에 단독 혹은 JICA와 연계하에 진행하고 있기 때문에 사업 발굴 및 형성 단계, 평가 단계에서 개발협력 전문성은 일정 수준 보장할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 한편, 일본은 한국 보다 한 발 앞서 ODA를 현장중심 체제로 전환하는 작업을 추진 중에 있다. 현지 공관을 중심으로 한 ODA Task Force 제도를 통해 개도국 현지에서 상시적인 개발협력 논의가 이루어지고 있으며, 협의 과정에 타 부처의 파견 직원이 참여할 수 있는 기제가 마련되어 있다.

호주 역시 외교부 산하에 집행기관이 존재하여 한국과 유사한 체계이나 범정부접근 전략을 통해 부처간 협력 및 정책일관성을 도모하고 있는 사례이다. 호주는 외교부 산하에 AusAID라는 집행기관이 있지만 AusAID가 정책·전략, 집행 단계에 모두 참여하면서 주관기관의 역할을 수행하고 있다. 전략 단계에는 총리실, 재무부, 외교부, 재정·규제개혁부가 참여하는 개발효과운영위원회(DESC)를 설치하여 범정부적접

근 전략을 주관하도록 하고 있으며, 집행단계에서는 AusAID를 중심으로 타 부처와의 협력 체계가 구축되어 있다. ODA 실무에 가장 전문성이 있는 AusAID의 역할이 강화된 체계로 이는 형식과 절차를 좀 더 중시하는 일본의 ODA 협력 체계보다 실무 효율성이 강조되어 있다고 볼 수 있다. 호주는 또한 이 체계를 유지·발전시키고 개발효과를 제고하기 위해 별도의 평가기구인 개발효과사무국을 두고 있다. 특히, 참고할만한 점은 최근 개발효과운영위원회와 AusAID가 ODA 목적으로 제출되는 예산안에 대해 사전 검토를 강화하고 있다는 것이며, 이를 위해 재정부는 ODA 예산을 심의·승인하는 프로세스까지 재정비한 바 있다. 이 과정에서는 단순히 예산의 ODA 적격성 여부 뿐 아니라 사업의 수요, 집행 방안, 위험관리, 재원 내역 등 구체적인 항목까지 평가되어 예산승인 요건이 엄격하게 구성되어 있다. 또한, 호주는 ODA 사업이 단일한 국별전략하에서 집행되도록 하는 원칙을 정하고 범정부적 국별전략을 수립하여 ODA 유관부처의 사업이 모두 단일한 전략하에서 수행되도록 하고 있어 ODA 통합도가 높은 편이라고 할 수 있다.

수원국 중심의 개발원조, 즉 협력 대상국 별로 단일한 정책을 수립하는 것은 DAC이 권고하고 있는 사항이기도 하다. 한국에 대한 DAC의 특별검토에서도 한국의 분절화 된 ODA 체계를 향상시킬 수 있는 방안으로 국별 단일 지원 체제로 전환할 것이 권고된 바 있다. 이에 한국도 국별지원 체제로 이행을 준비하고 있으며, 중점 협력국 및 중점 분야를 선정하는데 있어 현재 보다 소수의 국가와 분야에 집중할 계획이다. 이 과정에 ODA 유관기관도 포함되어 선택과 집중이라는 한국 단일의 ODA 정책이 구현될 수 있어야 한다. 따라서, 현재 한국의 CAS¹⁾의 수립과정의 견고함이나 활용의 정도에 관계없이 협력 대상국별 단일 전략 수립을 통해 파트너십을 구축하는 것이 가장 바람직하다. 특히, 국무총리실, 외교부, 기재부 등 다수의 ODA 정책 부처와 실행기관이 존재하는 한국의 분절된 ODA 환경에서는 CAS 프로세스 운영 과정에서 유관기관간 협업 체계를 구축하는 것이 가장 효과적인 통합안이며, 장기적으로 개발협력 정책의 일관성을 제고할 수 있는 방안이 된다.

앞서 언급된 파트너십 제고 방안을 구상하기 위한 3가지 전제, i)수직적 ODA 체계에서 각 주체의 역할·책임 규명, ii)타 부처의 전문성 인정, iii)정책 및 집행 주관

1) 본 연구보고서에 사용된 'CAS(국별지원전략)'는 그 명칭이 2011년을 기하여 'CPS(국별협력전략)'로 변경되었음.

기관인 외교부 및 KOICA의 개발협력 전문성을 고려하여, 한국의 무상원조 파트너십 구축안을 도출하면 다음과 같다. 우선 수직적 축을 이루는 정책·전략, 기획, 집행 단계별로 국제개발협력위원회(총리실), 외교부, KOICA의 역할이 명확히 규명되어야 한다. 총리실의 역할은 ODA 정책방향을 수립하고, 정책이 이행되는 과정에서 하위기관이 활용할 수 있는 지침을 제공하거나 제제를 가하는 등 조정자로서의 역할을 수행해야 하는 동시에, 주관기관인 외교부에 일정 수준 이상의 재량권을 주어 외교부 중심의 무상 ODA 통합이 효과적으로 이루어질 수 있도록 한다. 외교부는 “무상원조 관계기관 협의회”를 통해 무상 ODA의 국별 조율 업무에 중점을 두고, KOICA는 섹터별로 타 부처의 전문성을 통합할 수 있는 체제로 변화하는 것이 바람직하며, 이 과정에서는 다음의 ‘무상원조 파트너십 구축안’에 제시된 바와 같이 다양한 참여기제(Platform)가 활용될 수 있다.

무상원조 파트너십 구축안

	Actors	Activities		Platform
정책 / 전략	총리실/ 외교부/기재부	- (정책문서) 중점 지역, 국가, 분야선정	통합 CAS 수립	- “국제개발협력위원회”
기획	외교부/KOICA/ 유관부처	- 무상원조 기본계획		- “무상원조 관계기관 협의회”
프로 그램	KOICA/ 유관부처 및 기관	- KOICA 사업 개방 및 타부처 프로그램 통합 운영 (KOICA 25개 개발협력 모델 + 유관 기관 개발협력 모델)		- 사업심사위원회/이사회 확대 - 섹터별 “프로그램 협의회” 운영
시행	KOICA/ 유관 및 기관	- 개별 혹은 공동 시행 - 對수원국 협의 채널 통일 - 현지 인프라 공유		- 무상원조 통계 통합 - “파트너십 협정” - “현지 원조 협의체”
평가	외교부/ KOICA/시행기관	- 사업별 평가 - 국별 평가 - 파트너십 평가		- “통합 평가시스템” - 타 부처/기관 평가 체계 수립

물론, 장기적으로는 무상원조의 예산 통합을 달성하고 개발협력을 전담하는 독립 부처를 설립하는 근본적인 변화가 필요하다. 하지만, 국제개발협력기본법이 막 시행된 현 시점에서 근본적인 변화를 추진하기 보다는 기본법에 내용에 준하여 외교부 중심으로 무상 ODA 유관기관간 협력체계를 강화해 나가야 한다. 현재 외교부는

KOICA 중심의 무상 ODA 예산 통합안을 고려하고 있다. 독립부처 설립 등 장기적 관점에서 볼 때 예산통합이 바람직한 방향임에는 틀림없으나 현 시점에서 강제적인 예산통합이 근본적인 해결책은 될 수 없으며 주관기관과 유관기관 간 신뢰가 형성될 수 있도록 다음과 같이 단계별 통합안을 추진하는 것이 바람직하다.

무상원조 통합 단계별 추진 방안

단계		현 체제 강화 단계		예산 통합
내용		국별 중복 사업 조율	무상 프로그램 통합 (CAS)	무상원조 예산 통합 (KOICA)
실 행 안	외 교 부	① 국별 Rolling Plan ② 무상원조 기본계획 수립 (중점 분야, 분야별 예산 규모, 지침 마련, 인지강화) ③ ODA 예산심의 참여	① 무상 부문 통합 CAS 수립 ② 연수사업 통합 본부 구성(계속)	① 對수원국 협의 채널 통일
	K O I C A	① 타 부처의 수요 파악·반영 ② 타 부처의 프로젝트관리(PCM), 평가 등 주요 지침 인지 강화 ③ 현 체제 내에서 타 부처의 참여 확대 방안 마련 ④ 타 부처/기관의 섹터별 사업 전문성 검토 (계속)		① PCM 통일 ② 현지 사무소 공유 방안 마련 ③ 타 부처 사업 평가안 마련
국내 ODA Context		유·무상 통합 CAS		현장화

우선, 무상원조 주관기관인 외교부는 부처간 중복된 사업을 조율하는 동시에, 현 CAS 수립체제에서 소외되어 있는 타 부처의 참여를 강화하여 모든 무상원조 사업이 CAS 체제로 통합될 수 있도록 해야 한다. 현재 CAS 수립과정에서 타 부처 역할은 제한적이며, 일부 부처의 사업이 포함되고 있긴 하지만 대부분 CAS 수립과정에서 형식적인 의견수렴의 절차를 통해서만 참여하고 있다고 볼 수 있다. 분절화를 줄이고

한국의 원조효과를 제고하기 위해서는 타 부처/기관의 사업이 ‘섹터 전문성’을 강조한 프로그램 형태의 통합이 이루어져야 한다. 이는 섹터 차원의 업무인 만큼 KOICA를 중심으로 이루어져야 하며, 이를 위해 KOCIA는 “프로그램 협의회”를 구성하고 유관기관 직원의 파견제 등 유관기관과의 협력 및 소통 체계를 활성화할 필요가 있다. 전문성이 인정된 유관기관의 프로그램에 대해서는 사업의 예산까지 이관하여 집행부처/기관의 자율성을 보장해 줄 수 있는 신뢰에 기반한 기제를 마련하는 것도 필수적이다. 무상 ODA 예산의 통합은 타 부처의 ODA 참여 기회가 충분히 보장된 후 시도하는 것이 바람직하다. 서두에 언급한 바와 같이 본 연구는 국제개발협력기본법 제정에 따라 무상 ODA 통합안을 도출하기 위해 작성되는 것으로 보다 연구의 범위가 무상 ODA로 한정된다는 한계가 존재한다. 하지만, 본 연구에서 제시된 통합안은 향후 한국 ODA의 통합을 위한 기반이 될 수 있을 것으로 기대된다.

제1장. 서론

가. 연구 배경 및 목적

양자 공여기관 및 국제기구가 증가에 따라 원조 전달 채널이 급격하게 증가하는 원조의 확산(proliferation)과 원조 분절(fragmentation) 현상은 원조의 효율·효과를 저해하고 수원국의 부담을 가중시키고 있다. 이에, 국제사회는 파리선언 및 아크라행 동계회를 채택하고, 분업 및 비교우위 등의 원칙을 제시하고 공여국/공여기관 간 원조 분업을 적극 권장하여 수원국의 원조조정 부담을 완화하도록 권고하고 있다. 한 국가 내에서도 여러 주체가 서로 다른 목적으로 개발원조를 시행하고 있어, 공여국 내부의 분절화 역시 원조채널 확산에 일조하고 있다. 공여국의 일치된 원조 정책의 부재로 ODA가 명확한 방향성이나 우선순위 없이 배분되어 효과가 감소되고 있을 뿐 아니라, 수원국 측에서 보면 더욱 많은 공여 기관을 상대해야 하기 때문에, 최소한 개별 공여국 내에서는 원조 창구를 일원화해야 한다.²⁾

한국은 부처별로 실시되던 비효율적인 무상원조 집행체계를 정비하고 일관성·효율성·전문성 제고를 위해 1991년 정부차원의 대외무상협력사업 전달기관인 한국국제협력단(KOICA)을 설립하였다. 그럼에도 불구하고, 지난 20년 간 각 중앙부처 및 정부기관, 지자체들은 별도의 ODA 예산을 확보하여 개발원조 사업을 시행해 왔다. 최근 총리실에서 실시한 조사에 따르면, 2010년 ODA 예산을 승인받은 부처/기관은 32개이며 이를 집행하는 산하 기관은 71개에 달한다. 2010년 기준 타 부처/기관의 ODA 집행액은 약 17%에 이르는 것으로 나타났다.³⁾ 더욱이 시행 주체간 소통·조율의 메커니즘이 존재하지 않기 때문에 무상원조 사업이 시행되는 수원국이나 분야, 사업내용이 유사하거나 중복되는 경우가 많은 것으로 파악되었다.

2) 원조의 분절로 인한 문제점과 원조 효과에 관한 논의는 본 보고서의 선행 연구라고 할 수 있는 김은미·김지현 (2009)에 잘 제시되어 있다.

3) KOICA 내부 자료 참조 작성

유관 부처의 ODA 참여는 [표-1]에서 나타난 것과 같이 단점도 있지만 장점도 분명히 존재한다. 외교부와 KOICA는 타 부처 ODA 참여를 무조건적으로 배제하기 보다는 이들 기관이 섹터별로 보유한 전문성을 인정하고 이를 통합, 활용할 수 있는 개발협력 체제를 구축해가야 한다. 즉, 한국 무상 ODA의 파트너십의 제고는 ODA 유관 부처의 섹터 전문성과 외교부/KOICA의 개발협력 전문성 통합의 관점에서 이루어지는 것이 바람직하다.

한국의 국제개발협력기본법 및 그 시행령에 따르면, 외교통상부가 무상원조의 주관기관으로 기능하도록 역할을 부여하고 있으나 기본적인 틀만 제시하고 있을 뿐 구체적인 방안은 제시되어 있지 않다. KOICA 역시 2010년 선진화 계획을 발표, 국별 체제로의 이행을 준비하고 있는 만큼, 선진화 계획을 이행하는 과정에서 KOICA 중심으로 관계부처 및 기관의 전문성 활용하는 동시에 개발협력 전문성을 보완할 수 있는 무상원조 시행 체제를 구체화해야 한다. 이에, 본 보고서의 작성 목표는 다음의 두 가지로 정리할 수 있다. 우선, 한국의 분절화 현황과 한국 무상 ODA의 조율·통합 메커니즘의 문제점이 무엇인지 파악하고, 부처의 전문성을 한국 ODA로 통합하기 위한 외교부와 KOICA의 역할을 제시하는 것이다.

[표-1] 타 부처 ODA 참여의 장·단점

장점	약점
- 각 공공부문 관리에 대한 전문 지식 및 인력 풀 확보 - 수원국 정부기관관 국내 기관의 양자 관계 매칭 가능 - 안보, 분쟁·취약국 지원 등 특수 분야에 대한 대응력 강화 - 민간부문의 효과적 활용을 통한 추가적 개발재원 확보 가능	- 對수원국 단일 개발협력정책 수립의 어려움 - 중복사업으로 개발원조의 효율·효과 저해 - 프로그램 설계 및 관리의 질적 수준 저하 - 국제사회 공동의 개발관행에 대한 타 부처의 인식 부족, 공여국 공동접근, 원조 전달방식 구현의 어려움 - 원조 환경에 대한 이해 부족으로 인해 한국 이미지 제고 약화

나. 연구 내용 및 방법

본 보고서의 연구범위는 무상 ODA 유관부처/기관간 수평적 파트너십 제고에 한정

되지만, 이를 위해서는 수직적 체계를 구성하는 각 주체의 역할 및 업무 범위가 명확해야 한다고 보고, 공여국의 ODA 체계를 [그림-1]과 같이 크게 ①정책에서 기획, 집행에 이르는 수직적 체계와 ②개발원조 사업을 실질적으로 기획 및 집행하는 부처/기관의 수평적 체계로 구분하여 살펴보았다.⁴⁾ 또한, 각 단계별로 중심점이 되는 주체와 역할을 규명하고, 개발원조 정책을 수립하고 사업을 발굴하는 과정에서의 개발원조 유관기관간 협력 체계 및 커뮤니케이션 방안 등을 살펴보았다.

[그림-1] 사례 분석틀

국제개발협력위 (13부처, 2기관)	
MOFAT/KOICA	
기타 부처/지자체/기관	
정책	정책문서/ 정책방향
기획	기본계획
	CAS
프로그램	섹터 프로그램
실행	PCM
모니터링 /평가	성과관리
인프라	현지사무소

우선 본 보고서는 상기 틀을 토대로 사례로 채택한 일본과 호주의 파트너십 체계를 살펴보았다. ODA 주관 부처/기관과 여타 부처/시행 기관과의 관계를 파악하고, ODA 전담 부처 혹은 기관이 타 기관의 전문성을 어떤 방식으로 통합·활용하고 있는지 살펴볼 것이다. 국제사회의 분절화 논의 동향과 타 공여국의 사례연구를 위해 1·2차 자료 및 기존 문헌을 활용하였다. 타 공여국 파트너십 체계 조사를 위해 개발원조 전담기관 및 유관 기관과의 인터뷰를 실시하였다.

한국 ODA 분절화 현황 및 타 부처/기관의 ODA 현황 및 전문성을 살펴보기 위해

4) OECD/DAC이 권고하고 있는 정책일관성 틀 참조 작성

1·2차 데이터를 활용하고, 관련 부처 및 유관 기관과의 인터뷰를 실시하였다. 우선 무상원조 주체별, 섹터별로 전반적인 분절 현황을 파악하고, 보건섹터의 주요 기관인 보건복지부를 대표 사례로 선정하여 구체적인 ODA 체계를 살펴보았다. 보건섹터의 사례연구를 통해 한국 무상원조 분절화 문제를 구체화하였다.

마지막으로, 도출된 무상원조 분절 문제를 완화하기 위해 무상원조 주관 기관으로서의 외교부 역할과 무상원조 시행체계의 구심점이 되는 KOICA의 역할을 제시할 것이다. 한국의 ODA 체계 역시 [그림-1]의 틀과 같이 크게 ①정책에서 기획, 집행에 이르는 수직적 체계와 ②개발원조 사업을 실질적으로 기획 및 집행하는 부처/기관의 수평적 체계로 구분되므로, 무상원조의 구심점이 되는 외교부/KOICA의 책임과 역할을 규명하기 이전에, 상위단계의 주체는 어떤 역할을 수행해야 하는지 함께 살펴볼 것이다.

다. 연구의 한계

한국 ODA 분절화에 대한 문제점을 지적하고 개선방안을 제시한 기초 연구인 ‘한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안(김은미·김지현, 2009)’은 이미 2009년 KOICA 연구 용역을 통해 시행된 바 있다.⁵⁾ 동 보고서의 연구 범위는 한국 ODA 전체, 특히 유·무상 원조의 분절을 포함하여, 한국 ODA의 분절체계 및 문제점에 대해 분석하고 있다. 김은미·김지현(2009)은 동 연구를 통해 한국 ODA 분절화의 문제점을 지적하면서, [표-2]와 같이 4단계의 장기적인 통합안을 제시하고 있다.

[표-2] 원조체계의 단계별 선진화 방안

단계	1단계	2단계	3단계	4단계
방안	분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책단위와 집행기관의 역할 재정립	무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책 체계	외교통상부 중심의 일원적 정책체계	개별협력 독립부처의 설립

5) 선행 연구에 대한 내용은 김은미·김지현(2009) 참조

내용	- 국제개발협력 위원회 역할 및 권한 - 유·무상 국별지원전략의 공동 개발 - KOICA는 무상 원조 사업의 종합 데이터 센터 역할 및 연구 기능 강화	- 국제개발협력 위의 승인기능 강화 - 유·무상 연계 강화 - 무상원조 집행 중심기관으로서 KOICA의 역할 정립	- 외교부 중심의 주무 부처의 단일화 (외교부 중심의 정책 및 전략수립 확보)	- 외교적 이해관계 및 수단으로부터 ODA의 독립 - 개발협력 부처 산하에서 KOICA 및 EDCF가 유·무상 ODA를 통합적으로 실시
----	--	---	---	--

김은미·김지현(2009)

동 보고서가 가장 이상적인 안으로 제안한 것은 유·무상 정책 기능을 통합하는 독립 부처를 설립하고, 그 아래 유·무상 원조를 집행하는 기관을 두는 일원화된 원조 체계를 구성하는 것이다. 한국 ODA 전체의 분절화를 줄이고 ODA가 개발원조 이외의 다른 목적으로 전용되는 것을 방지하는 동시에 원조 효과를 향상시키기 위해서는 김은미·김지현(2009)이 제시한 개발협력 독립 부처를 설립하는 안이 궁극적인 지향점이 되어야 할 것이다. 하지만, 현재 시행중인 국제개발협력기본법 상에 이미 유·무상 체계가 분명히 구분되어 있고, 동 법안의 시행령은 2010년 7월 26일에 발효되었기 때문에 유·무상원조를 통합하거나 외교통상부 중심의 일원화된 체계나 독립부처를 설립하는 안에 대한 논의가 단시일 내에 재개되기는 어려운 현실이다.

따라서 본 보고서는 현 체계내에서 무상원조의 분절화만을 연구 대상으로 한다는 한계가 있다. 현재 한국의 ODA 체제는 국제개발협력기본법의 시행 이후 김은미·김지현(2009)이 제시한 단계별 선진화 방안 중 1단계 및 2단계가 혼재되어있는 상황에 놓여 있다고 볼 수 있다. 이에, 본 연구에서는 3단계 및 4단계로 이행하는 과정에서, 외교부와 KOICA가 각각 무상원조의 정책 및 집행 주관기관으로서 적절히 기능할 수 있도록 무상 ODA를 통합하기 위한 프레임워크를 제시하고, 이를 효과·효율적으로 운영하기 위한 방안을 제시하고자 하였다.

라. 개발협력 전문성 - 무상원조 통합 운영의 전제

개발원조 사업은 ‘개발’에 대한 전문성이 있는 기구가 주도 기관이 되어 정책에서 전략 및 계획, 이행, 평가에 이르는 전체적인 흐름을 주관하는 것이 효과적이며, 국제적인 추세에도 부합하는 것이다. ODA를 수행하고 있는 각 부처가 해당 분야에 전문성이 있다는 이유로 주관 기관으로 기능하는 것은 바람직하지 않다. 즉, ODA에 명확한 업무(mandate)가 있는 외교통상부와 KOICA가 중심점 역할을 해야 한다.

우리나라의 경우 외교부 및 기재부와 한국국제협력단 및 수출입은행 등 유·무상 원조정책 및 집행 주관기관을 제외한 타 부처의 ODA 집행 근거는 단지 기관의 전문성과 한국의 개발 경험을 내세운 ‘공급자’ 중심의 논리를 따르고 있다. 그러나, 개발원조는 ‘수요자’ 중심, 즉, 협력 대상국 중심으로 이행되어야 한다. ‘수요 중심의 개발원조’는 결국 협력 대상국의 개발정책과 프로그램을 존중하는 접근을 통해 달성되어야 한다는 것을 의미하며, 결국 섹터별로 분화된 사업의 집행이 아니라 ‘국별 체제’로의 이행이 필요함을 뜻한다. 또한, 타 부처/기관에서 ODA 업무는 주력 업무가 아닌 국제협력·교류 업무에 해당하여, 타 업무에 비해 부처내에서 차지하는 업무 중요도가 상당히 낮기 때문에 예산, 인력 배분이 상당히 취약하며, 사업의 지속성도 보장할 수 없다. 이러한 상황에서 전문성이 있다는 이유로 해당 섹터의 ODA 업무를 주관할 수는 없다.

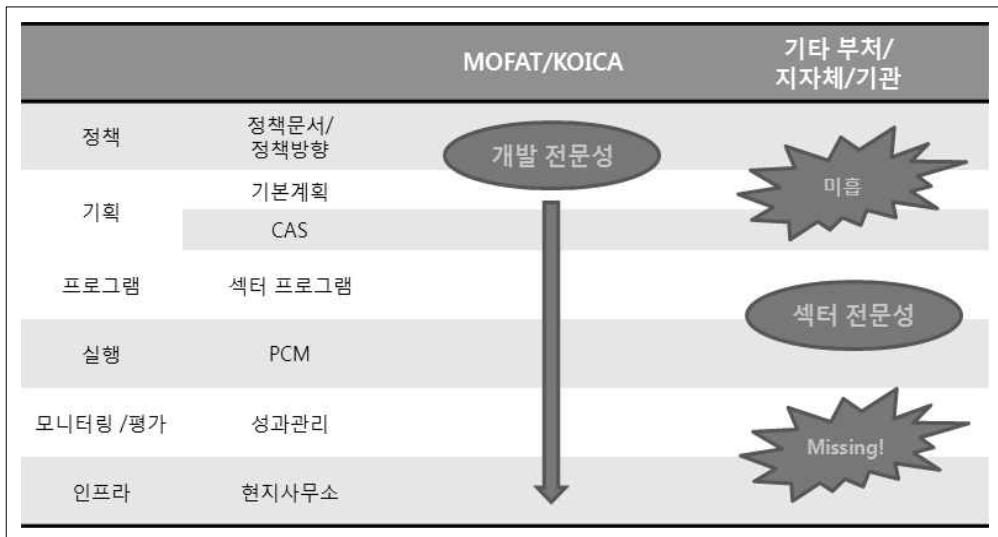
사실, ODA 유관기관 간 파트너십을 구축하여 업무와 책임(roles and responsibilities)을 명확히 구분하는 데에는 부처간 이해관계가 얽혀 있기 때문에 상당한 논란이 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 ODA 참여 주체간 업무영역은 명확히 구분되어야 한다. 이를 구분할 때 가장 주요한 기준이 되는 것은 ‘섹터 전문성’과 ‘개발협력 전문성’이며, 효과적인 파트너십은 두 가지 전문성의 적절한 결합이라 할 수 있다.

‘섹터 전문성’은 해당 사업을 수행하는데 필요한 전문 지식과 경험, 인력의 집합으로 정의할 수 있다. 하지만, ODA는 단순히 개도국에 인도적 지원을 제공하거나 개발 프로젝트를 시행하는데 그치는 것이 아니라, 개도국에 대한 공여국의 지원 정책, 전략수립 과정이 선행되고 사업 절차에 따른 단계별 업무가 정형화되어 수행되고 있

을 정도로 고도화되었다. 이는 분야의 전문성을 뛰어 넘는 것으로 이를 ‘개발협력 전문성’ 혹은 흔히 사용되는 ‘ODA 역량’으로 정의할 수 있다.

‘ODA 역량’은 사업 분야에 대한 전문성 외에도 국가의 ODA 정책, 중·장기 계획, 국별 전략(CAS), 효율·효과적인 사업집행 메커니즘, 모니터링 및 평가 체계, 현지 인프라를 포괄하여 지칭한다. 그 외에도 국제사회에서 이슈가 되고 있는 젠더·환경·거버넌스의 주류화, 수원국 시스템 활용, 프로그램 기반의 지원 등 다양한 방면에서의 ODA 역량을 필요로 한다. 동 보고서에서 지칭하는 개발협력 전문성을 한국 ODA가 수행되는 수직적 체계로 도식화하면 [그림-2]와 같이 나타낼 수 있다.

[그림-2] 한국의 ODA 수직 체계



분명한 것은 일부 타 부처 역시 개발협력 사업을 수행하기 위한 정책 방향을 설정하고 전략을 수립하고 있지만, 이는 분명히 한국을 대표하는 ODA 정책방향 혹은 전략이 될 수 없으며, 국가대 국가간 개발협력의 관점에서도 대표성을 가질 수 없다. 국별 중점 프로그램을 선정하는 과정은 포괄적인 분석 작업이 소요되는 과정인데 반해, 타 부처의 사업은 기본적으로 섹터 중심의 원조이기 때문에 국별 분석이 취약할 수밖에 없다. 물론, 타 부처에서도 협력 대상국의 개발 현황에 대한 기본 분석을 실시하고 있지만 타 공여국과의 원조조화나 비교우위, 공동지원, 분업과 같은 요소들을

고려하지 못하여 개발협력 사업을 발굴하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 국제사회의 원조 전달 방식은 이미 ‘국별 체제’ 중심으로, 수원국 주도의 즉, ‘수원국 개발전략’ 중심으로 변화하였다. 외교부·KOICA 지역 중심의 편제는 이를 수행하기 원활한 체제이며, 따라서 외교부·KOICA 중심의 파트너십 구축은 이러한 지역적·국별 상황을 고려한 원조 기획 및 집행을 통해 원조효과성 제고를 도모하는 국제 흐름에 부합하는 것이다.⁶⁾

최근, 결과에 기반한 원조, 성과중심의 원조 개념이 주목 받으면서 평가의 중요성이 강조되고 있으며, 공여국이 활용하고 있는 평가 기법, 평가 인력 등이 원조의 질적 기준에도 포함되고 있다. 실제, 선진 공여국의 경우 사업 예산의 큰 부분을 평가에 할애하고 있다. 또한, 공여국 공동의 사업, 원조조화 노력이 활발해짐에 따라 공여국 공동의 평가 기준에 부합하도록 평가지표를 표준화하는 노력도 진행되고 있다.⁷⁾ 이 밖에도, 크로스커팅 이슈의 주류화 등 개발사업의 효과를 제고하기 위한 다양한 지침들이 존재한다. 이에, 대다수 공여국들은 크로스커팅 이슈에 대해서 ‘이중전략(twin-track)’을 추진하고 있다. 가령, 젠더이슈의 경우 여성을 직접 수혜대상으로 하는 사업을 ODA 사업을 확대하는 동시에, 여타 모든 사업에서도 젠더 관점을 고려하는 주류화 전략을 동시에 추진하고 있다.

앞서 언급된 모든 과정을 ‘ODA 역량’이라 지칭할 수 있으며, 이에 대한 타 부처 및 시행기관의 인식 정도는 매우 낮은 편이거나 중요성은 인지하고 있으나 인력, 예산, 전문성 등의 이유로 적절히 채택, 적용하지 못하고 있는 현실이다. 사실, ODA 역량 제고를 위해서는 추가적 인력, 비용이 필요하며, 이를 조직의 역량으로 내재화하기 위해서는 제도개선까지 동반되어야 한다. 하지만, ODA 사업을 담당하는 모든 부처가 개발협력 역량을 보유하기 위해 시간·비용을 투자할 필요는 없으며, 오히려 이미 보유하고 있는 각자의 섹터 및 개발협력 전문성을 유지·통합함으로써 시너지 효과를 추구하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다.

6) 김은미·김지현 (2009)

7) 우상원조 전달 기관인 KOICA는 기본적으로 각 사업에 대해 중간, 종료, 사후 단계별로 3번의 평가가 시행되며, 국별 평가 등 대상으로 별도의 평가가 수행된다.

제2장. ODA 파트너십 논의 동향

2장에서는 DAC이 국내 ODA 파트너십 관련하여 제시하고 있는 권고사항을 살펴보고자 하였다. 본 연구범위에 해당하는 정부 및 공공기관의 파트너십에 관한 사례나 DAC에서의 논의, 연구는 찾아보기 어려웠다. 하지만, 한국이 분절화를 해소하고 파트너십을 향상시키는데 참고할 만한 사항은 DAC에서 주요하게 논의되는 다음의 두 가지 주제에서 도출해 볼 수 있었다. 우선 DAC은 동료검토의 검수 항목으로 채택한 조직관리(Organisation Management) 측면에서 공여기관의 분절화 정도를 진단하고 권고사항을 제시하고 있다. 또한, 개발정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD) 향상을 위한 권고안에서도 파트너십 관련하여 참고할 만한 사항을 도출해 볼 수 있었다.

가. 공여기관의 조직관리(Organisation Management)

최근 공여국들은 ODA 조직의 개혁 문제를 원조효과 이슈와 연계하여 원조효과 향상시킬수 있는 방향으로 추진하고 있다. 이는 대개 본부 차원에서는 ‘분절’을 줄이고 원조 집행 권한(operational authority)은 되도록 현지로 분권화(decentralize)하는 공통적인 형태로 나타난다. 2008년 DAC은 동료검토를 진행하면서 원조효과 제고를 위해 모범사례로 활용할 만한 12가지 교훈을 도출하였는데, 조직관리와 관련하여 다음과 같은 권고안을 제시하고 있다.⁸⁾ 특히 다음의 사항은 동료검토의 조직관리 항목에서 중점적으로 검토 받는 항목인 만큼 숙지할 필요가 있다.

첫째, 효과적으로 기능할 수 있는 리더십을 규명해야 한다. 즉, 효과적인 개발협력 수행을 위해 명확한 책임을 부여한 고위급 인사가 개발협력 업무를 총괄하도록 해야 한다. DAC 회원국의 양자원조 시스템과 담당 기관의 형태는 대개 그 국가의 정치

8) OECD (2008b)

환경, 정부체제, 공무원의 업무 방식(civil service practice)에 따라 다양하게 나타난다. ‘개발’이라는 이슈에 대한 인식이 높은 국가인 경우에는 개발 원조를 담당하는 부처/기관이 존재하며, 부처/기관의 장은 정부 부처간 힘의 관계에서 영향력을 행사할 수 있을 정도의 장관 혹은 차관급 인사가 맡고 있다. 별도의 개발원조 부처가 없는 경우, 대개 외교부에 개발원조의 행정적 책임이 있으며, 외교부의 차관(deputy minister) 혹은 국무상(state secretary)급 인사가 개발원조의 책임을 맡고 있다.

둘째, 분산되어 있는 개발협력 업무를 통합하고, 수원국에서의 원활한 원조 활동을 위해 양자원조 구조를 합리적으로 개편해야 한다. 앞서 설명한 바와 같이 개발원조 기능은 정책과 이행 체계가 별도로 분리되어 있거나 통합되어 있는 등 [표-3]과 같이 공여국별로 다양하게 나타난다. 하지만, 어떤 유형의 조직하에서 원조가 더욱 효과적으로 전달될 수 있는지 판단할 수 없으며, 같은 원조 체제를 보유하고 있는 국가들 간에도 원조 효과는 다양하게 나타날 수 있다. 분명한 것은, 각 주체의 책임(responsibility) 및 책무성(accountability), 전문성(professionalism), 효과적인 조율(effective co-ordination)이 전제되어야 어떤 유형의 원조체계이든 제대로 기능할 수 있으며, 원조 효과도 보장된다는 것이다.

[표-3] 양자원조 정책 및 관리 책임 형태

	양자원조 정책 및 관리 책임이 하나의 기관에 있는 경우	정책과 실행의 책임이 부처와 시행기관으로 나누어진 경우
외교부	덴마크, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이	오스트리아, 벨기에, 룩셈부르크, 포르투갈, 스웨덴
별도의 부처	영국	독일
별도 집행 기구	호주, 캐나다, 뉴질랜드, 스위스(2개 기구), 미국(3개 이상의 기구)	프랑스, 일본, 스페인(별도의 유상원조 담당 기구)

OECD (2008b)

대개 모든 공여국에서 중앙정부 및 기관 외에 여러 지방 부처와 기관들이 공적개발 원조를 수행하고 있으며, 이들 기관은 모두 한 국가의 원조 체계(national system)에 포함된 것으로 간주되어야 한다. 이런 관점에서 보면, 많게는 한국과 같이 30여

개의 부처/기관이 ODA 활동에 참여하고 있는 공여국도 있다. 최근, 원조효과 제고의 원칙을 준수하고자 하는 공여국에서는 분절화된 개발원조 사업을 통합함으로써 보완·시너지 효과를 창출하거나, 최소한 동일한 정책·전략하에 분절화된 체계를 조율할 수 있는 체제를 수립해야 한다는 공통된 인식이 형성되고 있다. DAC 역시 유·무상, 기술협력, 본부-현지로 분절화 되어 있는 형태보다는 모든 형태의 개발협력의 수원국별로 용이하게 통합될 수 있는 접근법을 권고하고 있다. 넓은 의미에서는 통합의 대상에 지자체뿐만 아니라 연구·학계, 재단 및 NGOs 등도 포함된다. 이러한 작업 없이는 공여국내 ODA 수행자 간 비교우위를 파악하거나 원조사업 중복으로 인해 발생하는 비효율을 제거할 수 없기 때문에, 국가차원의 조율 체계는 원조효과 향상을 위해서는 필수적인 것이다.⁹⁾

이에 대한 사례로, DAC은 ‘원조관리(Managing Aid: Practices of DAC Members Countries)’¹⁰⁾에서 일본의 ODA 이행 체제 개혁 과정을 제시하고 있다. 일본이 2006년 착수한 원조 체제 개혁은 불과 3~4년 만에 유·무상 시행 기관 통합이라는 성과를 낳았다. 우선, 주요 부처의 장관급으로 구성된 부처간 협력체인 대외경제협력위원회(Overseas Economic Co-operation Council, OECC)를 설립하였고, 외교부의 여러 부서에서 담당하던 양·다자원조에 대한 책임을 하나의 국으로 통합하였다. 또한 여러 기관에 분산되어 있던 유·무상 ODA의 집행 기능이 무상원조 집행기관인 일본 국제협력청(JICA)으로 통합되었다. DAC은 일본이 이러한 개혁 작업을 통해 보다 통합된 전략을 수립할 수 있으며, OECC에서 결정된 일본의 개발원조 정책 이행 체제가 원조 효과 향상을 유발할 수 있을 것이라고 기대하였다.

나. 개발정책일관성

OECD/DAC의 ‘개발 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)’ 이슈 역시 공여국내 ODA 주체간 파트너십을 구축하는데 참고할 만한 권고사항이 된다. DAC은 개발정책일관성을 크게 다음의 네 가지 수준으로 구분하여 정의하고 있다.¹¹⁾

9) OECD (2008b)

10) OECD (2009b)

우선, 공여국내 정부부처 및 기관간의 개발협력 정책 혹은 프로그램의 목표와 절차에 있어서의 일관성(internal coherence), 즉 한 공여국의 개발협력 정책에서의 일관성이 있다. 반면, 한 공여국내에서 원조 정책과 일반적인 대내·외 정책간의 일관성(intra-country coherence)이 있다. 원조정책과 비원조 정책의 비일관성이 가장 두드러지는 대표적인 예는, 선진국의 개발원조 정책이 개도국의 농산물 수출 장려에 초점에 있는 동시에, 국내에서는 자국 농업분야에 보조금을 제공하는 경우이다. 세 번째로는 공여국간 원조 및 기타 정책간의 일관성(inter-donor coherence)이 있으며, 마지막으로 공동의 개발 목표 달성을 위한 공여국 및 수원국 정책간의 일관성(donor-recipient coherence)이 있다.

현재 한국의 ODA에 대한 인식과 규모를 감안하면 원조정책과 비원조 정책간 일관성(intra-country coherence)의 제고는 장기적 관점에서 노력해야 할 과제이다. 하지만, 나머지 수준에서의 개발정책일관성은 국제 원조체제에 부합하려는 노력 과정과 현 체제하에서도 어느 정도 달성할 수 있는 사안으로 판단된다. 공여국간 원조 및 기타 정책간의 일관성(inter-donor coherence) 및 공여국 및 수원국 정책간의 일관성(donor-recipient coherence)은 파리선언 원조효과 제고 원칙인 원조의 일치(alignment) 및 조화(harmonization) 항목을 준수하는 과정에서 향상될 수 있다. 또한, 공여국 개발정책의 일관성(internal coherence)은 무상원조를 시행하는 부처 및 기관간 ODA 이념 및 정책 목표, 원조형태 및 집행 절차 등을 일치시키고 이를 위해 파트너십 구축함으로써 달성할 수 있다.¹²⁾

OECD (2008c)는 개발협력을 위한 정책일관성은 이상적으로 다음의 3가지 요소로 이루어지면, 이 주기를 통해 강화된다고 보고, 각 단계별 정책적 토대를 제시하고 있다.

11) OECD (2005)

12) Internal coherence: whether there is consistency between goals and objectives, modalities and protocols of an OECD government's development policy (e.g. between bilateral aid, multilateral aid, technical assistance, and aid channelled through non-governmental organisations or the private sector).

[표-4] 개발정책 일관성 주기 및 구성 요소

정책일관성 주기	구성 요소	권고사항
1. 목표 및 우선순위 설정	정치적 의지 및 정책 (Political commitment and policy)	Lesson 1: 대중, 시민사회, 연구기관, 협력 대상국 대상의 PCD 인식 제고 교육 및 장기적 지지 확보 Lesson 2: 정치적 수준에서 결정한 PCD에 대한 대중의 지지 확보 Lesson 3: PCD 향상을 목표로 한 어젠다의 우선 순위 및 달성 시한 설정 및 대중 공개
2. 정책 및 집행 조율	조율 메커니즘 (Co-ordination mechanisms)	Lesson 4: 부처간 효과적인 커뮤니케이션을 위한 비공식 업무 체계 혹은 관행 확보 Lesson 5: 부처간 정책 조율 및 조정을 위한 공식적인 정부간 메커니즘 구축(이를 통해, 개발 및 외교담당 부처 이외의 부처들이 명확한 업무범위 및 책임을 확보할 수 있도록 보장) Lesson 6: 개발협력 전달기관이 개발 정책 조율을 위한 논의에 적극 참여할 수 있도록 독려하고 명확한 업무부여
3. 모니터링, 분석, 리포팅	모니터링 및 분석, 보고 체계 (Systems for monitoring analysis and reporting)	Lesson 7: PCD가 실제로 어떻게 작용하는지 모니터링하기 위해 현지 자원 및 국제 파트너십 활용 Lesson 8: PCD 이슈 및 진전 사항 분석을 위한 충분한 자원 확보(국내외 전문가 포함) Lesson 9: 개발협력 활동 보고의 일환으로 PCD 진전에 대한 의회 및 대중 보고 투명성 강화

OECD (2008c)

정책일관성 주기에서 정책 및 집행 조율 단계는 본 보고서에서 다루고자 하는 정부부처 및 기관간 파트너십 구축에 큰 함의를 준다. OECD의 개발정책일관성 보고서에 따르면, 정책 및 집행 체계를 조율하기 위한 최적의 메커니즘이 존재하는 것은 아니며 ODA 규모 및 형태에 따라 국가별로 다른 형태로 나타난다. 공식적인 총괄체제가 존재하는 국가도 있는 반면 부처간 비공식 협의 체제가 존재하는 국가도 있다.¹³⁾ OECD/DAC은 최적의 체제는 존재하지 않지만 조율 업무가 효과적으로 기능하기 위해서는 조율 기능이 가능한 고위급에 있어야 한다고 권고하고 있다.

독일과 같은 몇몇 DAC 회원국은 조율 메커니즘이 법적으로 제도화 되어 있어, 모

13) OECD (2008d)

든 부처는 반드시 수상이 구상한 정치적 지침에 부합하는(coherent) 개발협력 사업 포트폴리오를 수립해야 한다. 영국은 정부부처 공동의 공공서비스협약(Public Service Agreements) 및 이에 따른 공동의 목표·책임 제도를 통해 개발협력 이슈에 대한 부처간 협의체제가 공식화 되어 있는 사례이다.¹⁴⁾ 또한, 덴마크와 같이 공식적인 협의 체제는 없지만 이슈별로 부처간 협의 및 정책 조율이 이루어지는 경우도 있다. 공식 이든 비공식이든 부처간 협의 체제가 있는 국가가 있는 반면, 아일랜드나 뉴질랜드와 같이 원조 규모가 작은 국가는 부처간 파견을 통해 보다 신속한 소통을 추구하는 국가도 있다. 내각에 위원회가 설치되어 부처간 정책 조율이 고위급에서 이루어지는 국가로는 호주, 뉴질랜드, 캐나다가 있으며, 이들 국가는 대개 범정부적 접근법(Whole of Government Approach)을 채택하고 있는 국가들이다.

14) OECD (2010b)

3장. 일본의 파트너십 체계

가. 일본의 ODA 현황

일본의 공적개발원조를 담당하는 조직 체계는 정책과 실행의 책임이 정부부처와 집행기관으로 나누어진 형태에 속한다. 국제사회에서 지칭하는 개발정책의 일관성이 잘 이루어지고 있지는 않지만, 일본의 ODA 정책 및 집행 조율 체계는 잘 구성되어 있는 편이다. 일본에는 ODA 법안 등 ODA 주관 및 유관 부처간 정책 조율 및 조정을 위한 공식적인 메커니즘이 존재하며, 이를 통해 ODA 주관 부처인 외무성과 타 부처간 업무와 책임이 명확히 구분되어 있다.¹⁵⁾ 현재 일본은 ODA 사업에는 내각관방(Cabinet Office)을 비롯하여 13개 이상의 부처/기관이 참여하고 있으며, 각 주체의 업무는 [표-5]와 같이 구분된다.¹⁶⁾

[표-5] 일본 ODA 이해관계자 및 역할

부처/기관	업무 (2008.10)
외무성	ODA 조율; ODA 정책 주도; JICA에 대한 행정적 감독 기능; UN 지원; 외교적 목적의 ODA 활동; 의회에서 JICA 대표 기능
JICA	유·무상 ODA, 기술협력
재무성	엔차관, 국제금융기구 지원, 기타 전문 분석 기능 수행
경제산업성	무역 및 투자 촉진; 아시아-일본 경제협력; 에너지 및 환경

15) 2장의 [표-4] 개발정책 일관성 주기 및 구성 요소 참조

16) 경찰청(National Police Agency), 금융청(Financial Service Agency), 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications), 법무성(Ministry of Justice), 외무성(Ministry of Foreign Affairs), 재무성(Ministry of Finance), 문부과학성(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology), 후생노동성(Ministry of Health, Labour and Welfare), 농림수산업성(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries), 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry), 국토교통성(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism), 환경성(Ministry of the Environment). OECD (2010b)

그 외 부처: (a) 문부과학성, (b) 후생노동성, 농림수산성, 국토교통성, 총무성, 환경성, 경찰청, 금융청, 내각부	(a) 국제 학생 및 대학 교류 (b) 전문가 파견 및 연수·훈련 등 기술 협력
기타: (a) NGOs, (b) 민간, (c) 학계	(a) 정책 및 프로젝트 이행, 감시 (b) 정책 로비, 집행, 사업 수주 (c) 조사, 정책연구, 정책제언

Nicole Armitage (2009)

부처별로 집행되고 있는 일본의 ODA 예산은 [표-6]과 같다. 2009년 기준 JICA의 예산을 포함한 외무성의 ODA 비중은 약 65%를 차지하고, 재무성의 예산은 약 23%로 두 개 주요기관의 예산이 총 ODA의 88% 가량을 차지한다. 외무성 및 재무성을 제외한 타 부처의 경우 문부과학성과 경제산업성의 예산이 가장 큰 비중을 차지하는데, 2009년에 각각 5.7%와 4.1% 수준이다.

[표-6] 일본 부처별 ODA 예산

(단위: 백만 엔, \$)

부처/청	예산			2009년 부처별 비중(%)
	2007	2008	2009	
내각부	37	26	0	-
경찰청	30	30	30	0.004
금융청	94	133	126	0.02
총무성	963	913	821	0.12
법무성	342	225	244	0.04
외무성(JICA포함)	454,359	440,729	436,321	64.91
재무성	185,292	174,155	153,763	22.88
문부과학성	42,688	40,539	38,169	5.68
후생노동성	10,348	9,361	8,838	1.31
농림수산성	4,753	4,541	4,250	0.63
경제산업성	29,182	28,314	27,748	4.13
국토교통성	834	801	753	0.11
환경성	417	406	1,102	0.16
총계	729,339	700,173	672,166	100

MOFA (2009, 2010)

나. 일본 ODA 체제 변화

2006년 ODA 체제 개혁이 단행되기 이전에 일본의 ODA 구조는 현재의 한국과 유사하게 유·무상이 분리되어 있고 무상원조의 정책 및 집행 기능은 여러 부처에 분산되어 있었다. 때문에 일본 역시 현재 한국이 직면하고 있는 ‘원조 분절화’ 문제를 겪어 왔으며, 2000년대 초반까지만 해도 16개 부처가 ODA 예산을 운용하고 있었다. 주요 담당부처는 재무성(Ministry of Finance, MOF), 외무성(Ministry of Foreign Affairs, MOFA), 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry, METI)이었으나, 의회 및 총리실의 권한이 상당히 제한적이어서 부처 및 유관기관간의 의사소통이나 조율이 거의 불가능하고 상당히 비효율적인 시스템으로 운용되고 있었다. 이러한 원조 시스템의 통제와 조율 기능의 부재는 ODA 행정 체계가 수직적으로 분절화 되어 있고 중앙에서 강력한 권한을 행사할 수 있는 기관이 존재하지 않았기 때문이었다. 특히, 민간 기업 등 다수의 이해관계자들이 각자의 경제적 이익을 위해 ODA를 활용하고자 했기 때문에, ODA는 고유의 목적과는 상관없이 과도한 ODA 경쟁이 유발되기도 하였다.¹⁷⁾

ODA 정책 기능은 2000년대 초반에 외무성(MOFA)로 이관되기는 했지만, 그렇다고 MOFA가 일본의 ODA 정책을 수립하게 된 것은 아니었으며 여전히 강력한 조율 기능을 하기에는 역부족이었다. 여기에는 여러 이유가 있지만 대표적으로 일본의 관료체계가 경직되어 있고 직업 관료가 순환보직으로 외무성 ODA 업무를 담당하기 때문에 발생하는 전문성 부족, 단기채용을 통한 ODA 전문가의 활용이 증가함에 따라 ODA에 대한 관료들의 정확한 인식이 부족했던 것에 기인한다. 또한, 타 부처 산하에 여러 집행기구가 존재하는 복잡한 시스템 때문에 조율 자체가 거의 불가능한 상황이었다.¹⁸⁾

한편, 일본의 ODA 집행은 1990년까지 대외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund, OECF)과 일본국제개발협력청(Japan International Cooperation Agency, JICA) 2개 기관이 수행해 왔다. 공식적인 ODA 기관은 아니었지만 일부 ODA

17) Stine Lykke Nielsen (2003)

18) David Arase (2005)

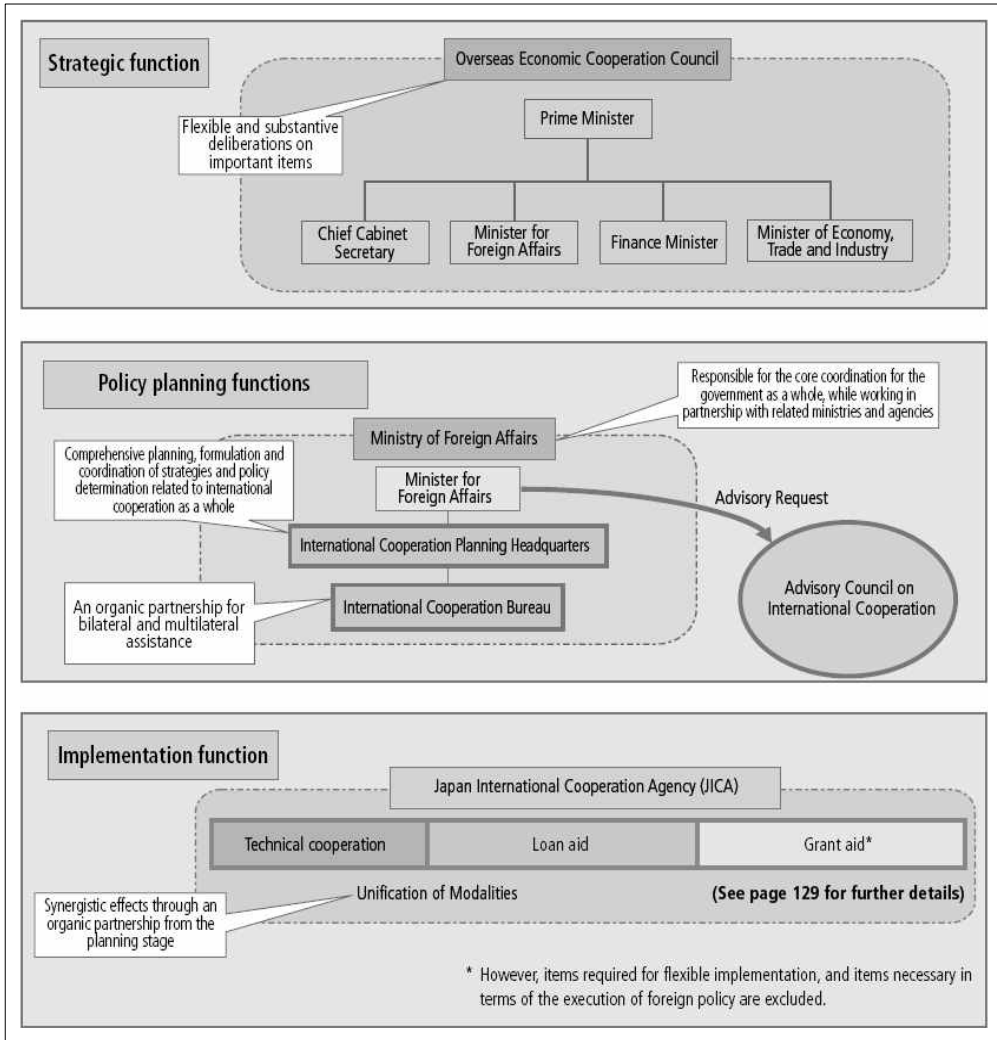
업무를 담당하던 일본수출입은행(Export-Import Bank of Japan, JEXIM)과 OECF가 1999년 10월 일본국제개발협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)으로 통합되고, 2006년 다시 JICA와 JBIC이 통합되는 등 ODA 집행 체계의 통합 노력은 지속되어 왔다.

일본의 ODA 체계나 최근까지 겪었던 분절화 문제들은 현재 한국이 직면한 문제와 상당히 유사하다는 것을 알 수 있다. JICA와 JBIC 통합 이후에도 유상사업을 위해서는 여전히 재무성과의 협의 및 승인을 필요로 하는 등 여전히 큰 숙제를 안고 있지만, 일본은 2000년 이후 지속적으로 개혁 노력을 해오고 있으며, 이러한 과정에서 유·무상 체제 통합이라는 실질적인 성과를 이루어냈다. 2006년 일본 의회는 여러 부처·기관에 분산되어 있는 개발협력 프로그램의 관리 구조를 보다 통합된 시스템으로 개선하고, 형태별(유·무상 및 기술협력)로 분산되어 있던 원조 체제 역시 개선할 필요가 있음을 지적하였고, 이에 다음과 같은 3가지 조치가 단행되었다.¹⁹⁾

첫째, 2006년 주요한 개발이슈를 포함한 대외경제협력과 관련한 논의를 진행하는 고위급으로 구성된 부처간 협력체인 대외경제협력위원회(Overseas Economic Cooperation Council, OECC)가 설립되었다. OECC는 총리, 내각관방장관, 외교부 장관, 재무부 장관, 경제통상산업부 장관으로 구성되어 있으며, 여기서 ODA 정책, 규모, 질적 제고 방안, 지역 및 국별 전략, 에너지 및 환경 등 주요 개발 이슈에 대한 방향이 설정된다. 둘째, 외교부가 담당하던 양·다자원조에 대한 책임을 한 개 부서(bureau)로 통합하기 위해 조직이 정비되었고, 셋째, JBIC 담당의 차관 업무와 외교부의 일부 무상원조 업무를 JICA로 통합되었다. 이러한 개혁 작업을 통해 일본은 이전 보다는 통합된 전략을 수립할 수 있으며, OECC에서 결정된 국가 차원의 개발원조 정책을 이행하는 체제의 효과 향상을 기대할 수 있게 되었다. 현재 일본의 ODA 체계는 [그림-3]과 같으며, 전략, 정책·기획, 집행 단계의 주관 기관과 그 업무가 명확히 구분되어 있다.

19) OECD (2008b)

[그림-3] 일본 ODA 전략 및 정책, 집행의 수직적 체계



MOFA (2009)

다. ODA 전략 조율

전략단계의 ODA 조율은 2006년 신설된 대외경제협력위원회(OECC)가 담당하고 있다. 내각관방의 대외경제협력위원회(Overseas Economic Cooperation Council, OECC)는 ODA 및 OOF, 민간자금을 포함한 대외 개발협력 이슈를 논의하기 위해 구성된 고

위급 부처간 협력체이다. 총리가 공식적인 의장직을 맡고 있으나, OECC 회의는 내각관방장관²⁰⁾이 주재한다. 공식적인 참여자는 외무성(MOFA) 장관, 재무성(MOF) 장관, 경제산업성(METI) 장관이며, 관련이 있는 경우 타 부처의 장관이 참여할 수 있도록 되어 있다.

OECC 회의는 [참고-1] 역대 OECC 회의 어젠다에서 알 수 있듯이, ODA 정책, 원조 규모 및 질적 제고, 아시아 및 아프리카, 중국, 이라크, 인도, 아프간 등 주요 지역 및 국가에 대한 개발협력 정책뿐만 아니라 환경, 에너지, 자원, 평화구축과 같은 범지구적 문제 등 모든 개발 이슈에 대해 논의할 수 있는 자유로운 형태이다. OECC 회의에서 논의되는 ‘전략’의 수준은 지원규모, 지역·국가, 정확한 예산과 시한 등이 결정되는 구체화된 수준은 아니지만, 각 부처들은 이 단계에서 결정된 대강의 중점 지역과 분야, ODA 규모 등을 근거로 ODA 계획을 수립하고 예산을 배정받기 때문에 실제 정책기획 및 집행 수준으로 연결된다고 간주하고 있다.²¹⁾

OECC 회의는 2006년~2009년까지 3년간 총 24차례 개최되어 비교적 활발히 운영되어 왔으며, 전략단계에서 타 부처의 ODA 관여도 역시 상당히 높은 것으로 파악된다. 현재, OECC의 사무국은 사무국 직원 외에 MOFA, MOF, METI, MEXT²²⁾, JICA의 직원이 파견되어, 각 부처/기관의 입장을 대변하거나 원 소속 기관과의 커뮤니케이션을 원활히 하고 있다. 외무성의 국제협력국(International Cooperation Bureau)이 명목상 사무국 역할을 담당하고 회의 진행은 OECC 사무국이 담당하고 있으나, 이들 기구가 OECC 회의 어젠다를 선점하고 있는 것은 아니다. ODA와 관련하여 OECC에서 논의하고 싶은 의제가 있는 부처가 이니셔티브를 가지고 배경자료를 준비하며, 타 부처와의 사전 협의를 거쳐 회의 자료를 준비하도록 되어 있다. 사전 협의는 ODA 유관 부처의 국장 혹은 과장급(Bureau Chief 혹은 Division Chief)의 실무 회의를 통해 구체적인 안이 도출되고, 장관급 회의는 합의 수준으로 이루어진다.²³⁾

20) Chief Cabinet Secretary.

21) OECC 실무자 인터뷰

22) MEXT(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology): 교육·문화·스포츠·과학기술부

23) OECC 실무자 인터뷰

최근 일본의 정권 교체 이후 2009년 12월을 마지막으로 OECC 회의가 개최된 바 없으며, 개발협력 전략 조율이라는 OECC의 기능도 변화할 것으로 추측되고 있다.²⁴⁾ OECC 관계자에 따르면, OECC 사무국은 현재 일본의 경기침체 극복을 위한 ‘신성장 전략(New Growth Strategy)’ 추진 업무를 담당하고 있어, 향후 OECC의 업무 영역은 ODA 전략 조율이 아닌 일본의 전반적인 경제 정책의 조율 업무를 담당하게 될 것으로 예상된다. 하지만, OECC의 업무 범위에서 ODA 이슈가 제외된 것이 아니라 일본의 신성장전략 중 대외경제 전략의 일부분으로 포함된 것으로 보는 것이 적절하며, 향후 일본의 신성장전략 및 OECC의 업무가 각 부처 및 JICA의 ODA 사업에 미치는 영향이 이전보다 더욱 커질 것이라는 의견이 있었다. 신성장전략의 7대 분야 중 對아시아 경제 전략 분야의 세부 프로젝트인 아시아의 인프라 사업, 아시아 지역 고급 기술인력과의 교류 확대 프로젝트 등에 ODA가 활용될 예정이다.

[참고-1] 역대 OECC 회의 개요

회의	개회일	어젠다
제1차	2006.5.8	Basic principles on overseas economic cooperation
제2차	2006.6.6	Economic cooperation for China and Iraq
제3차	2006.8.10	Overseas economic cooperation in the field of natural resources and energy, trade and investment
제4차	2006.10.9	Economic Cooperation with Asia
제4차	2006.12.5	Economic cooperation for India
제6차	2007.1.24	Issues over ODA volume and quality
제7차	2007.2.28	The promotion of understanding about Japan
제8차	2007.4.10	Economic Cooperation for Africa
제9차	2007.5.23	Overseas economic cooperation in the field of the environment
제10차	2007.6.28	Overseas economic cooperation in the field of peace-building
제11차	2007.11.1	Economic Cooperation for Afghanistan
제12차	2007.12.12	Economic Cooperation for the Middle East
제13차	2008.1.30	The Assistance for Legal and Judicial System Development
제14차	2008.3.6	Africa (TICAD IV)
제15차	2008.5.1	ODA volume and quality

24) OECC 실무자 인터뷰

제16차	2008.5.20	ODA volume and quality
제17차	2008.11.13	Overseas economic cooperation under the current world situation
제18차	2008.12.25	Overseas economic cooperation for the East Asia
제19차	2009.1.29	Overseas economic cooperation for Afghanistan and Pakistan
제20차	2009.3.5	Overseas economic cooperation for Central Asia and Caucasus
제21차	2009.4.22	Overseas economic cooperation for Pacific island countries/regions
제22차	2009.6.2	Strategic Overseas Economic Cooperation
제23차	2009.7.1	Food security of the world and Japan
제24차	2009.12.8	Basic concept of overseas economic cooperation

(자료: OECC 제공 자료)

라. 정책기획 단계

1) 부처간 ODA 협의 체계

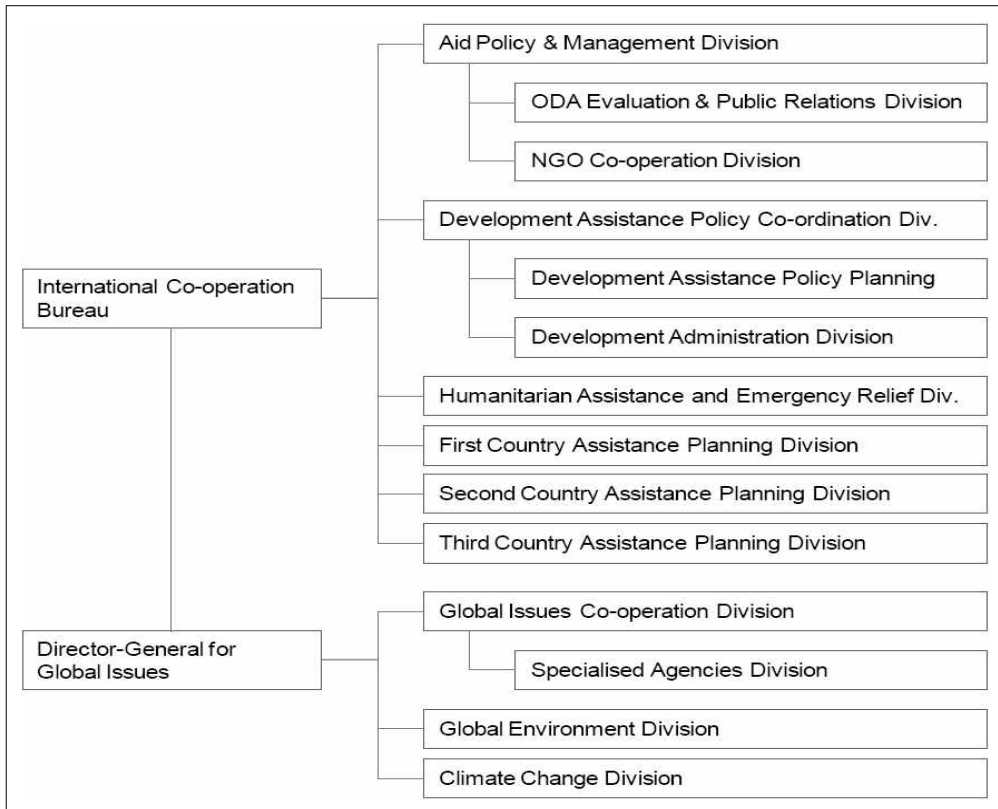
정책 및 기획단계의 ODA 조율은 외무성을 중심으로 이루어진다. 1998년에 제정된 ‘중앙정부개혁기본법(The Basic Law for Central Government Reform)’에 따라 외무성이 일본의 포괄적인 ODA 정책을 수립하도록 되어 있다.²⁵⁾ 외무성은 ODA 정책의 일관성을 유지 및 조율하기 위해 유관 부처와 ODA 관련 논의를 주도할 법적 책임이 있다. 따라서, 타 부처 및 기관이 ODA 사업을 기획하고 시행하기 위해서는 반드시 외무성과의 협의 및 조율 과정을 거쳐야 한다.²⁶⁾ 외무성은 ODA 정책기획단계에서 중심 기능을 담당하면서, 일본 ODA를 위한 우선순위와 목표, 지역 및 국별 우선순위 이슈를 결정하는 등 원조 정책을 기획 및 형성하는 역할을 한다. [그림-3]의 국제협력기획 본부(International Cooperation Planning headquarters)는 실제 존재하는 조직은 아니며 외무성이 일본의 전반적인 정책기획 기능을 주관하는 전담 부처라는

25) http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/part1_3_2.html

26) OECD (2010a)

것을 의미한다.²⁷⁾ 외무성 내에서 ODA 업무는 국제협력국(International Cooperation Bureau)이 담당하고 있으며, 부처간 조율 업무는 국제협력국의 개발원조정책조율부(Development Assistance Policy Coordination Division)가 담당하고 있다.

[그림-4] 일본 외무성 국제협력국(International Cooperation Bureau) 조직도



OECD (2010b)

정부 법안에 따라, 외무성이 일본의 ODA 정책 조율을 담당하도록 되어 있기 때문에, 외무성은 각종 부처간 실무 협의 및 전문가 회의 등을 통해 부처간 ODA 협력을 주도하고 있다. 일본에서는 재무성과 외무성의 ODA를 제외한 타 부처의 ODA는 기술협력에 국한되어 있으며,²⁸⁾ 타 부처는 일반적인 의미의 무상원조 프로젝트는 수행

27) 일본 외무성 부처간 조율 업무 담당자 인터뷰

28) 일본은 ODA 형태를 유상(Loan Aid), 무상(Grant Aid), 기술협력(Technical Cooperation) 3가지로 구분하고 있다. MOFA (2010)

할 수 없도록 되어 있다.²⁹⁾ 따라서, 타 부처는 기술협력과 연계된 소규모 물자지원 외에 단독의 ODA 프로젝트는 수행하고 있지 않으며, 타 부처가 개발협력 사업을 시행하고자 할 때에는 반드시 외무성과의 협의를 거쳐야 하며, 이는 외무성 역시 마찬가지이다.³⁰⁾ 가령, 농업분야의 ODA 사업을 수행하고자 할 때 반드시 농무성과의 협의를 거쳐 사전 승인을 받아야 한다.

MOFA/JICA는 매년 8월 수원국의 사업요청서를 받은 후, 이를 농업, 보건 등 분야별로 분류하여 이후 3개월 간 관련 부처와의 협의를 거치게 된다. 부처간 협의는 MOFA가 전담하고 있으며, 협의 후 결정된 사업은 MOFA의 최종 승인을 거쳐 JICA가 집행하는 방식이다. 이와 관련한 법적 규정이 있는 것은 아니지만 관행상 관련 부처의 사전 승인 없이 ODA 사업을 승인받을 수 없기 때문에 사업의 원활한 진행을 위해서 반드시 필요한 관행으로 여기고 있다. 연 단위로 진행되는 개발 사업의 경우 부처간 협의·승인 시한이 정해져 있기 때문에 부처간 협의 체계에 큰 문제는 없는 것으로 보였으나, 외무성의 국별지원프로그램(Country Assistance Program, CAP)처럼 장기 지원계획인 경우에는 많은 시간이 소요되며 타 부처에서 원하는 사항이 고려되지 않을 경우 무한정 지연되는 문제가 발생한 바 있다. 일본은 이러한 문제를 해결하고, 사전 협의 과정을 효율적으로 진행하기 위해 ODA 사업을 수행하는 부처 간 직원파견 제도가 상당히 활발한 편이다.

2) 현지의 타 부처 ODA 참여

수원국 현지에서 ODA 업무를 총괄하고 현장중심 체제로 이양하는 과정에서 일본은 공관 주관의 ODA 작업반(ODA TaskForce, ODA-TF) 제도를 운영하고 있다. 동 제도는 2003년 신설되어, 현지에서의 정책 및 기획 조율을 담당하고 있다.³¹⁾ ODA-TF의 활성화 여부는 국가별로 다양하다. 가령 피지에서는 정기적으로 월 2회, 볼리비아에서는 월1회의 정기적인 ODA-TF 협의회가 개최되고 있다.³²⁾ 대다수 개도국에 위치한

29) MOFA (2003)

30) 일본 외무성 부처간 조율 업무 담당자 인터뷰

31) 일본 ODA-TF는 총 79개 수원국에 형성되어 있다.

32) 주피지 일본 대사관 홈페이지 및 JICA 인터뷰 참조

대사관의 웹사이트에는 ODA 유관 업무 내용 및 ODA-TF의 업무가 개괄되어 있을 정도로 대사관에서 ODA-TF의 업무의 비중이 높은 편이다. ODA-TF의 상시적인 업무는 일반적인 개도국 현황을 파악하거나, 해당 개도국에서 일본이 집중할 수 있는 중점 분야나 우선순위 등을 파악하는 것이다. 이와 함께, 일본 ODA의 방향과 중점 지원섹터를 구체화하는 국별지원프로그램(CAP) 형성을 주도하고, 수원국과의 정책 협의, 공여국간 협력지원이 가능한 프로젝트를 선정하거나 원조 방법 등 전반적인 사항을 검토한다.

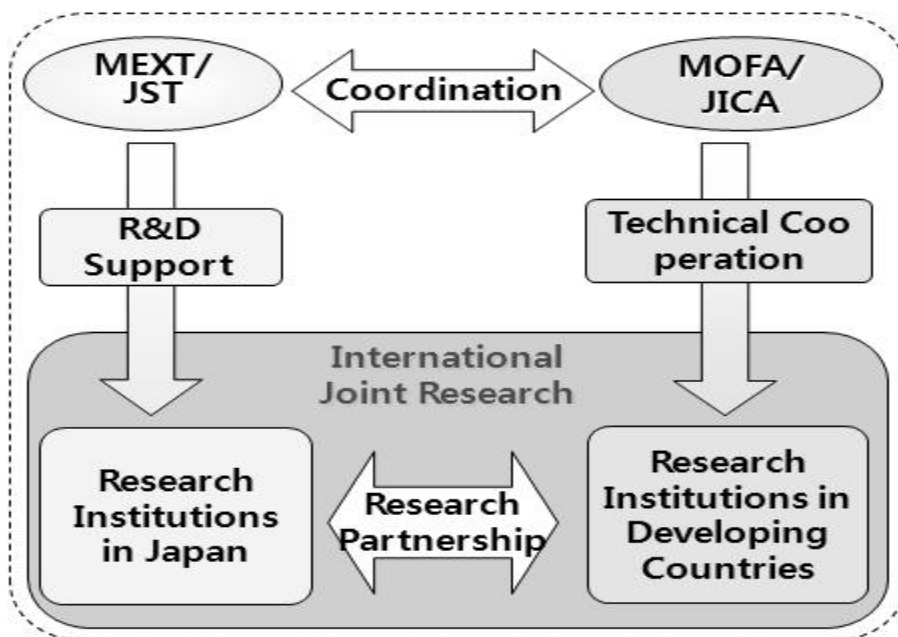
ODA-TF는 본부에서 파견된 직원 중심으로 구성되어 있으나, 외부 전문가를 고용하기도 한다. 이를 위해, 2006년 ‘경제협력담당관(coordinator for economic cooperation)’이라는 직책이 신설되었으며, 상기 제시된 업무에 참여하는 동시에 일본의 ODA 정책과 관련 있는 정보를 수집·배포하는 역할을 담당하고 있다. ODA-TF에는 MOFA/JICA 직원 외에도 타 부처에서 파견된 직원들이 참여하기도 한다. 공관별로 보면 타 부처에서 상시적으로 파견되어 있는 직원이 평균 3인 이상이며, 주로 경제협력분야(Economic Cooperation Affairs)의 담당관으로 파견된다. 파견 담당관들은 MOFA와 JICA의 ODA-TF에도 참여하여 소속 부처의 ODA 사업과의 연계를 도모하기도 한다. 외무성/JICA 관계자는 자신들의 현지 공관/사무소 경험에 비추어 본부 차원에서 타 부처와의 조율보다 현지에서의 협력이 원활하게 진행되고 효과적이라고 평가하고 있다. 가령, 볼리비아 대사관의 ODA-TF는 매월 다른 개발 주제를 선정하여 개발과제에 대해 상시적으로 논의하고 있다.

마. 집행 단계의 협력

상기 언급되었듯이 MOFA/JICA는 수원국의 사업요청서를 검토·승인하는 과정에서 타 부처와의 협의를 통해 사전 승인을 받아야 하기 때문에, 이 과정에서 타 부처와의 ODA 사업이 연계될 수 있는 여지가 존재한다. 부처간 협의는 MOFA가 전담하고 있으므로 JICA는 MOFA와 관련 부처간 협의된 내용에 따라 JICA가 사업을 집행하거나, 타 부처가 정한 집행 기관과 JICA가 협력을 맺고 사업을 추진하기도 한다.

[그림-5]는 현재 외무성과 문부과학성 협력 하에 진행되고 있는 MOFA/JICA와 MEXT/JST³³⁾ 공동 사업의 체계이다.³⁴⁾ JICA로부터 제공받은 자료가 기술협력에 국한되긴 하지만, 이 협력 사례는 MOFA/JICA의 ODA 전문성과 타 부처/기관의 기술 전문성이 결합된 사업으로 합의가 크다. 일본은 2008년 ‘지속가능개발을 위한 과학·기술연구 파트너십(Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development, SATREPS)’ 프로그램을 개발하여, 일본내 과학기술 연구기관과 개도국 연구기관 간 연구 협력 강화 사업을 추진해왔다. 동 파트너십을 통해 일본 연구기관은 연구자금과 개도국에서의 연구기회를 얻게 된다. 일본측 연구비용이 ODA 자금에서 집행되는 것은 아니며, 일본 국내기관의 기술연구에 관한 부분은 문부과학성이 지원하고 개도국에서 집행되는 예산은 ODA 자금으로 집행되는 체계이다. 동 파트너십에 적합한 사업을 공개 모집을 통해 선정된다.

[그림-5] 일본 부처간 협력사업 체계



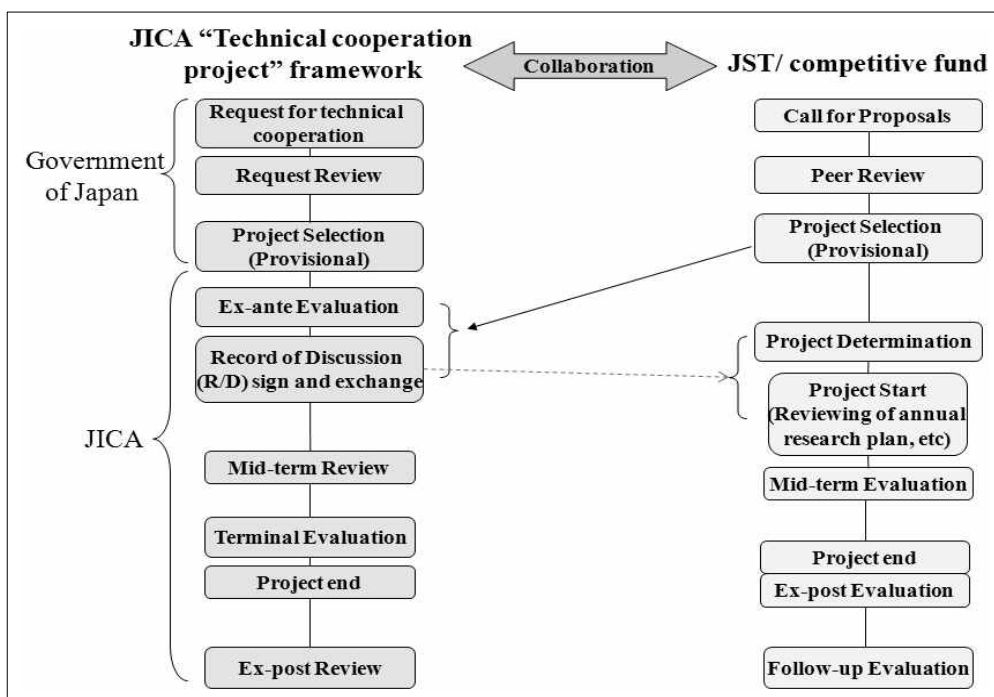
(자료: JICA 제공)

33) JST: Japan Science and Technology Agency

34) 동 사업에 대한 설명은 JICA Human Development Department의 Infectious Disease Control Division 사업 담당자와의 인터뷰와 제공받은 프로젝트 배경 자료에 기반하여 작성한 것으로, 구체적인 사업 배경은 명확하게 기술되어 있지 않다.

동 파트너십 프로그램은 어디까지나 ODA 사업이므로 MOFA/JICA의 기술협력 사업의 절차에 따라 진행되며, 개도국 현지 연구 수행과 연구소 및 인력 역량강화를 위한 전문성은 JST가 제공하게 된다. [그림-6]의 프로젝트 절차를 보면, 연구·조사 관련된 절차만 JST가 담당하도록 되어 있고, 프로그램 진행과 관련한 수원국과의 협의, 사업의 절차, 모니터링 및 평가 등은 모두 JICA 주도로 이루어져 있다. 비용 부담 관련, 일본내에서 소요되는 비용은 MEXT/JST가 부담하고 개도국에서 소요되는 비용은 JICA가 부담하는 것을 원칙으로 한다.

[그림-6] 일본 부처간 ODA 협력 사업 프로젝트 흐름도



(자료: JICA 제공)

바. 시사점

일본의 ODA 협력 체계는 개발원조를 수행하는 부처/기관을 통합하는 목적이 강하며, 이는 OECD에서 권고하는 개발정책의 일관성과는 차이가 있다.³⁵⁾ 일본 ODA에는

자국의 경제적 이해가 크게 반영되어 있는 만큼, 일본 개발원조 파트너십 체계 역시 개도국의 개발효과 향상 보다는 자국의 경제적 이해를 높이는 방향으로 추진되고 있다고 할 수 있다. 부처간 협의가 ODA 사업을 수행하는 데 반드시 거쳐야하는 절차로 인식되어 있어, 절차·시간의 비효율을 제외한다면 기본적인 ODA 파트너십 체계는 비교적 잘 구축되어 있다고 평가된다. 일본의 사례를 통해 시사점을 요약하자면 다음과 같다.

우선, 전략단계에서부터 타 부처가 참여, 어젠다를 제시하여 관련 부처가 함께 논의할 수 있는 메커니즘이 확립되어 있다는 점이 주목할 만하다. OECC에서 논의되는 내용은 일본 ODA에 대한 대강의 방향을 제시하는 수준이다.³⁵⁾ 전략단계에서 ODA 전략을 구체화하게 되면 ODA 기획 및 시행 단계에서의 유연성이 감소하기 때문에, 일본과 같이 전략단계에서 최소한의 ODA 규모와 방향만을 정하는 것이 더 효과적일 수 있다. 특히, OECC에서 결정된 전략적 ODA 방향을 각 부처가 차기 ODA 기획·예산에 반영하고 있어, 전략단계에서 타 부처의 참여 기제를 마련한 것이 유용하게 활용되고 있다.

둘째로, 일본의 ODA는 기획 및 집행 단위에서의 분절화 정도는 높은 편이지만, 외교부의 주관·조율 권한 수준이 매우 높은 편이다. 일본 ODA 관련 법안에 따르면, 외무성만이 무상원조(grant aid)를 시행할 수 있다고 명시되어 있기 때문에, 타 부처가 기술협력 외의 무상원조 사업에 참여하고자 할 때는 외무성과의 협의를 시도할 수밖에 없는 체계이다. 때문에 타 부처에서 무상 원조 사업을 단독으로 실시할 수 없으며, 한국과 같이 섹터별로 중복되는 사업은 있을 수 없다.

셋째, 본부에서는 재무성, 경제산업성 등 ODA 이해관계자가 분산되어 있지만, 현지에서는 대사관이 일본을 대표한다는 인식이 확립되어 있어 對수원국 협의 채널이 통일이 되어 있다. 또한, ODA-TF 제도와 같이 현지에서 ODA 유관기관이 참여할 수 있는 기제가 마련되어 있기 때문에 외무성은 모든 기관의 ODA 사업을 파악하고 있으며, 이를 연동계획(Rolling Plan)으로 작성, 공유하고 있다.

35) 특히, 일본의 농업정책을 보면 ODA정책과 정면으로 배치되는 사례가 많다. 사례는 OECD (2010a) 참조

36) [참고-4] OECC 회의록 참고

현재 한국은 국무총리실에서 중점 협력국 조정, 유·무상 통합 CAS 수립 등 전반적인 ODA 조율을 담당하고 있다. 총리실은 CAS 수립과정에서 타 부처와의 조율에도 개입하고 있어, 무상원조 주관기관인 외교부의 조율 역할에 제약이 있을 수밖에 없다. 따라서, 총리실과 외교부의 책임과 역할이 명확하게 규명될 필요가 있으며, 무상원조 주관기관인 외교부는 총리실에서 결정된 사항과 부처간 조율업무가 연계될 수 있도록 가교 역할을 수행해야 한다. 이 과정에서 외교부 주도의 ‘무상원조 관계부처 실무 협의회’는 일본의 부처간 ODA 협의 체계와 유사한 용도로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 상기 협의회가 단순히 부처간 사업 정보 공유 및 중복 사업 방지를 위한 기능에 한정되어서는 안 되며, 무상원조 주관기관으로서 외교부의 권한을 명확히 하고, 협의 방식, 유사 사업간 중복 방지 및 연계 강화 등을 위한 구체적인 기준 및 조율 방안을 마련해야 할 것이다.

[참고-2] OECC 22회 회의록

1. The twenty- second meeting of the Overseas Economic Cooperation Council was held on June 2, 2009, from 17:30 to 18:15. Prime Minister, Chief Cabinet Secretary, Minister for Foreign Affairs, Minister of Finance, and Minister of Economy, Trade and Industry attended the meeting.
2. In the meeting, under the subject, “strategic overseas economic cooperation,” topics such as the shape of ODA and the promotion of public-private cooperation were discussed with due attention to the importance of issues such as supporting Asian growth in the current world financial and economic situation.
3. First, with regard to shape of ODA, it was agreed that Japan will secure the necessary ODA volume for
 - (1) steadily implementing international commitments such as increasing ODA volume by 10 billion dollars (2005-2009), doubling ODA to Africa (2008-2012), providing up to 2 trillion yen ODA to Asia, and so on.
 - (2) addressing important areas and issues of economic cooperation: strengthening Asian economic growth, the support for countermeasures against terrorism and peace-building in countries such as Afghanistan and Pakistan, the aid for Africa, environmental issues, and securing

natural resources and energy, etc.

It was also agreed that Japan will positively use the Yen loan and continue to place importance on grant and technical assistance in securing the ODA volume.

4. Then, it was agreed that promoting public-private cooperation is extremely important in terms of following two points:
 - (1) It will make Japan's ODA more effective and visible.
 - (2) It will bring sustained increase of development effect to developing countries by encouraging private sectors to expand overseas business and ensuring private money flow into developing countries.In light of this importance, it was agreed that Japan will review the current systems and operations of overseas economic cooperation in order to promote further collaboration between private and public sectors, mindful of ensuring the harmonization with the basic philosophy of aid and the consistency with international rules.
5. Concretely, following efforts will be made immediately:
 - (1) To further accelerate the procedures of the Yen loan and to have close collaborations, including information sharing, among the public and private parties involved in projects with the speed of implementation of private sector's projects in mind.
 - (2) To commence studies toward the resumption of JICA overseas investment loans based on the exchange of views with private sectors and in order to meet new demands which have high developmental effect. To this end, related ministries will sufficiently study and evaluate the past successful and failed projects and problems in order to establish a new system and checking mechanism.
 - (3) To consider improving the system operation for facilitating the collaboration between ODA and private investment with a view to using private sector's superior technology and know-how and securing the profitability in projects which have high development effect.Furthermore, it was agreed that Japan will further promote the collaboration with private sector's CSR and business toward the poor (BOP) as well as the partnership with NGO. It was also agreed that Japan will strengthen the policy dialogue with developing countries, including high-level one.

자료: OECC 웹페이지

4장. 호주의 파트너십 체계

가. 호주의 개발협력 개요

호주는 개발협력을 위한 로드맵(Blueprint)을 수립한 이후 개발협력 체계를 향상시키기 위해 지속적인 변화를 시도하고 있으며, 이를 이끄는 동력은 파리선언의 원조 효과성 제고를 위한 원칙과 범정부적 접근 전략(Whole of Government Approach)이다. 여기서 범정부적 접근법은 또한 원조 효과를 제고할 수 있는 방안으로 활용되어, 양 전략은 상호 강화하는 체제로 이루어져 있다.

호주의 범정부적접근(Whole of Government Approach, WGA) 전략은 ODA와 관련된 모든 정부의 업무를 조율하기 위한 메커니즘으로 처음 구상되었으며, 2006년 발간한 개발원조 백서(White Paper on Australia's Overseas Aid Program) 발표 이후 활발히 전개되었다.³⁷⁾ 호주 정부가 정의하는 WGA 체제는 ODA 활동이 하나의 동일한 목표 하에 동일한 중점 분야와 우선순위에 집중되어 이행될 수 있도록 국가 전략을 검토하고 향상시킬 수 있는 체제이다.³⁸⁾ 여기에는 범정부적 국별전략(whole of government country strategies)을 수립하는 업무에서부터 원조 프로그램을 모니터링 및 평가하는 집행 체제까지 포함되며, 본부 및 공관/현지사무소 모두에 적용되는 체제이다.³⁹⁾ 따라서, 범정부적 접근 체제를 통해 별도로 집행되고 있는 원조 활동이 조율, 집행되고, 이 체제내에서 전문성을 보유한 많은 부처/기관들이 원조에 참여하고 있다.

호주의 범정부적접근 전략은 개발 이슈가 통상, 안보, 환경, 지역경제 통합, 질병 등 호주의 국제 및 지역 정책과 밀접하게 연결되어 있으며, 개도국의 빈곤감소·지속가능 개발을 위한 호주의 개발정책은 호주의 정치·경제·환경·사회 분야의 정책과 조율 없

37) OECD (2009a)

38) OECD (2009a)

39) 본부 및 현지에서 원조 프로그램을 수행하는 모든 부처 및 기관을 통합하는 전략. OECD (2009a)

이는 달성될 수 없다는 인식하에 추진되고 있다.⁴⁰⁾ DAC은 동료검토에서 호주의 국내·외 정책과 개발정책이 비교적 함께 조화를 이루고 있다고 평가하고 다수의 사례를 소개하고 있다. 이러한 성과는 특히, 교역 및 이주 부문에서 두드러지게 나타나며, 최빈 개도국에 대한 관세 및 쿼터제 철폐 조치 등이 여기에 포함된다. 특히, 호주의 중점 지원하는 도서국가 중 취약국이 많은 상황을 고려하여, 주변 도서국가의 기후변화 취약성, 이주문제, 통상 등의 개발문제를 포괄적으로 지원하기 위한 범정부적 프로그램(Whole of Government Approach in fragile State Initiative)을 수립한 바 있다.

DAC은 동료검토에 따르면, WGA 체제에서 개발원조 정책이 타 정책과 동등한 무게로 다루어지고 있는지 확실치는 않지만 개발협력 업무에 있어서 부처/기관간 논의 및 정보 공유가 확대되는 등 업무 문화에 있어서는 분명히 긍정적인 효과가 존재한다고 평가되고 있다. 호주의 범정부적접근(WGA) 구상은 총리실(Department of Prime Minister) 및 내각(Cabinet)이 주도하고 있다. WGA의 초기에는 부처간 협력체계 중심이었으나 개발협력의 위상이 높아짐에 따라 AusAID가 WGA 체제에서 차지하는 위치도 강화되고 있으며, 국제개발원조를 위한 의회장관(parliamentary secretary)석이 2007년 재신설 되기도 하였다.⁴¹⁾ 본부에서는 다음 3개 주요 기관이 WGA의 중심 역할을 하며, 원조 프로그램의 방향과 예산을 결정한다; (i) 예산위원회(Budget Cabinet Committee), (ii) 국가안보위원회(National Security Committee), (iii) 개발효과운영위원회(Development Effectiveness Steering Committee).

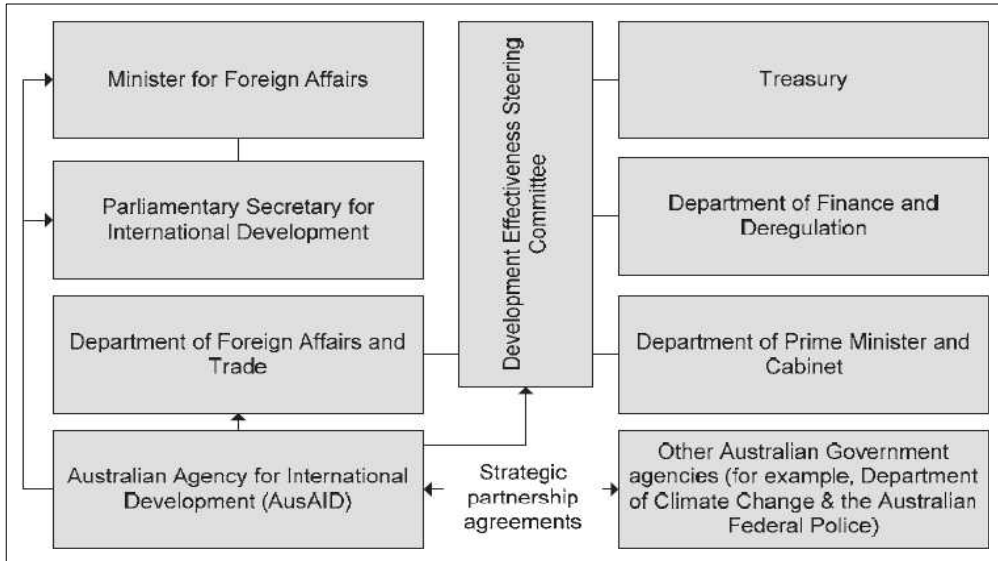
호주에는 개발협력 전략과 프로그램을 수립하고 실행하는 단계에서 일관성을 보장하기 위한 다양한 공식·비공식 메커니즘이 존재한다. 호주 개발협력 체계는 [그림-7]과 같다. 우선, 전략단계에서는 개발효과운영위원회(Development Effectiveness Steering Committee, DESC)가 원조프로그램의 일관성 및 효과성을 확보하기 위한 주요 범정부적 메커니즘으로 활용되고 있다. 실행단계에서는 AusAID가 주관기관 역할을 하고 있으며 활발한 부처/기관간 파견제도 등의 메커니즘을 통해 호주 개발원조 정책과 실행(delivery)에서의 원활한 조율이 가능하다고 평가받고 있다.⁴²⁾

40) WGA는 개발원조를 전달하는데 있어 AusAID의 업무방식이 될 정도로 정착되었다고 평가되고 있다.

41) OECD (2009a)

42) OECD (2009a)

[그림-7] 호주의 개발협력 체계



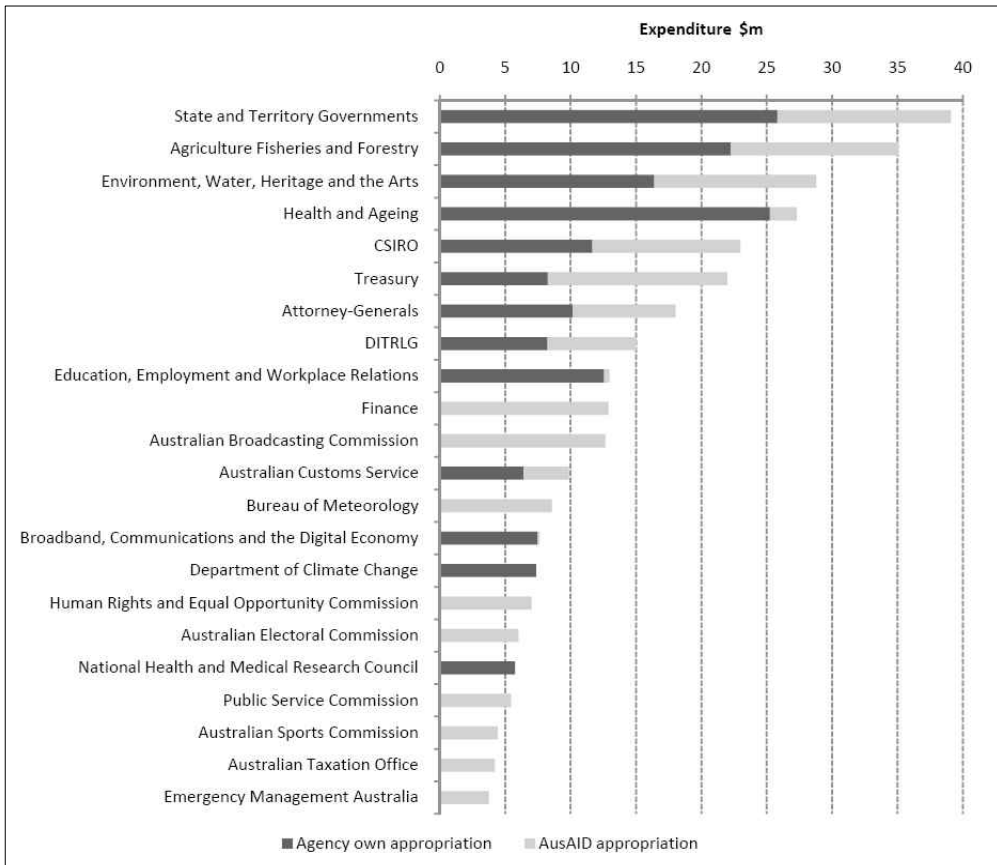
OECD (2009a).

나. 타 정부기관의 ODA 참여

2009-2010년에는 호주 ODA 예산의 약 9%가 AusAID 이외의 기관을 통해 집행되었으며, 이 규모는 큰 편은 아니지만 2000-2001년 대비 52% 증가한 것이다. [그림-8]에서 보는 바와 같이, ODA 참여가 가장 높은 기관은 호주연방경찰청(Australia Federal Police, AFP)이며, 다음으로 국방부, 국제농업연구센터 등이 있다. 타 부처의 ODA 예산은 해당 기관의 예산 승인 과정을 통해 조달되거나, AusAID를 통해 예산이 할당되기도 한다.⁴³⁾ 따라서, 타 정부기관에서 집행되는 9%의 ODA 예산에서 AusAID의 예산을 제외하면 타 부처가 배정받고 있는 ODA 규모는 현저히 낮아진다.

43) ANAO (2009)

[그림-8] 호주 타 정부기관의 원조 지출 (2005;2006-2007;2008)



ANAO (2009)

타 기관의 ODA 참여가 증가한 주요 원인은 호주 정부의 범정부적 접근 전략에 따른 것으로, 단독으로 사업을 수립, 집행하는 비중은 낮아지는 반면 타 정부기관의 개발정책 및 프로그램 이행 단계의 참여도는 점차 높아지고 있는 추세이다. 범정부적 접근 전략을 통해 호주 원조프로그램의 질적 수준이 높아지고 개도국은 각 부처가 보유하고 있는 전문성의 혜택을 받을 수 있는 장점이 있지만, 이들 기관을 조율하는 것은 여전히 큰 도전과제로 인식되고 있다.⁴⁴⁾

44) 호주의 중점 협력국인 인도네시아에서는 17개 부처가 원조프로그램 집행에 참여. OECD (2009a)

다. 호주개발협력청(AusAID)의 조율 역할

호주의 개발협력 정책 및 집행에 대한 전반적인 책임은 외교부가 담당하고 있으나, 집행(operation) 단계의 주관 기관은 AusAID이다. AusAID는 외교통상부의 산하 기관이지만 행정적으로 자치 기관(autonomous agency)에 속한다.⁴⁵⁾ AusAID는 전략과 실행단계에 모두 참여하고 있는 만큼 정부에 개발정책 관련 조언을 제공하고 호주의 개발협력 프로그램 운영하는데 중추적인 역할을 하고 있다. 또한, 범정부적 접근 전략에서 부처간 조율과 모든 원조 프로그램이 주요 개발원칙을 준수하고 있는지 모니터링 하는 일종의 가교 역할(anchoring role)을 담당하고 있으며, 이 역할은 지속적으로 강화될 전망이다. 특히, 모든 개발원조 통계는 타 부처 집행액에 대해서도 AusAID를 통해 보고하도록 되어 있어, 이는 AusAID가 개발협력 주관기관으로서 기능하는데 효과적인 도구가 되고 있다.

AusAID는 부처/기관과의 협력을 강화하기 위해 ‘전략적 파트너십 협정’을 활용하고 있다. 현재 9개 주요 정부 부처/기관과 전략적 파트너십 협정(strategic partnership agreement)을 체결, 긴밀한 프로그램 협력관계를 유지하고 있다.⁴⁶⁾ 동 협정에 포함된 기본 원칙에 따라 각 부처 및 기관의 전문성을 공유하고, 공동 프로그램을 이행하고 있다. 이들 기관은 매년 고위급 검토 회의를 개최하여 원조 프로그램의 이행 성과에 대해 논의하고 있으며, 공동의 개발원조 이니셔티브 및 프로그램을 설계, 조율한다. 이러한 파트너십 체계를 통해 AusAID는 경제 및 공공재정관리, 환경, 법치 등 다양한 분야의 부처 전문가를 공유함으로써 프로그램의 질적 향상이 가능하도록 하고 있다.⁴⁷⁾ 반면, 타 부처/기관의 직원들은 국제협력 업무를 지원할 만한 역량과 개발환경에 대한 경험이 부족하여 이들 전문가 활용에 드는 비용이 높다는 한계도 존재하는 것이 사실이다.

45) AusAID의 청장(Director-General, DG)은 외교통상부 집행체계(executive structure)의 일원으로 외교부 및 의회장관(Parliamentary Secretary)에 직접 보고의 의무를 가지고 있다.

46) 2004년 동료 검토 시, AusAID와 전략적협력을 체결한 부처는 3개였으나 2008년 동료검토 당시 9개로 증가하였다. OECD (2009a)

47) <http://www.ausaid.gov.au/partner/ozgov.cfm>

[참고-3] AusAID와 부처/기관간 전략적 파트너십 협정 사례

AusAID와 환경·수질·유산·예술부(Department for Environment, Water, Heritage and the Arts, DEWHA)간 전략적 파트너십 협정

AusAID는 아태지역에서의 개발협력 과정에서 범정부적 접근 구상을 구체화하기 위해 2007년 7월 환경·수질·유산·예술부(DEWHA)와 파트너십 협정을 체결하였다. 동 협정은 DEWHA는 환경 및 수자원, 문화유산 등을 보호할 책임이 있고 AusAID는 개도국의 빈곤감소 및 지속가능개발을 조력해야 할 의무가 있으므로, 각 기관의 업무 영역에 해당하는 한에서 양 기관 공동의 우선순위 업무를 규명하고 조율 메커니즘을 구축하기 위한 것이다.

특히, DEWHA는 동 파트너십을 통해 AusAID의 호주-중국 환경개발프로그램(Australia-China Environmental Development Programme, ACEDP)에 참여하여, 주요 프로그램 파트너로 활동하고 있다. ACEDP는 호주 정부가 중국의 환경보호 및 천연자원 관리 분야의 정책을 개발하는 것을 돕기 위한 5년 단위의 프로그램이다. 초기에는 수자원 및 하천관리에 중점을 두고 있었으나, 향후 국가 환경정책 개발 및 이행에 관련된 호주 및 중국의 유관 정부 기관, 연구소, 전문가의 교류를 활발히 하고 고위급 정책대화, 역량개발, 특정 사업에서의 협력 강화로 그 범위를 확대해갈 계획이다.

자료: OECD (2009a)

이 문제를 해결하기 위해 호주는 부처간 파견(secondment) 제도를 확대하고 있다. AusAID직원이 총리실 및 내각, 타 부처에 파견되기도 하고 타 부처/기관의 직원이 AusAID로 파견되기도 한다.⁴⁸⁾ 또한, 31개 AusAID 사무소가 기타 정부기관과 사무소 공간을 공유하면서, 현지에서도 타 부처의 참여 기회를 열어 놓고 있다. 심지어 AusAID의 직접사업이 없는 국가에서 타 부처가 개발협력 사업을 수행할 수 있도록 기술적 지원을 하고 있는 사례도 있다. 하지만, 실제 AusAID가 이러한 주도적 역할을 행사하는 데에는 여전히 어려움이 크다. 이는 호주 부처들이 ODA에 대해 각기 다른 비전을 가지고 있으며, 개발수요, 원조효과에 대한 인식이 부족하고, 부처들간 파워수준이 상이하기 때문이다. 향후 원조규모가 증가함에 따라 이러한 문제는 큰

48) Other departments are directly involved in the day-to-day delivery of the aid program. AusAID (2009)

도전과제로 부상할 것인 바, AusAID의 중심 역할을 유지·확대해 나가는 것이 더욱 중요하다는 내부 평가가 나온 바 있다.

[참고-4] AusAID 조직 체계

- 2007년 AusAID는 원조 규모를 증대하고 효과성을 향상시키기 위한 조직개혁 방안이 담긴 ‘AusAID 2010 Director General's Blueprint’를 발표, 2010년까지 계획한 내용이 제기능을 하도록 목표를 설정한 바 있다. 동 문서에는 우선 AusAID의 주요 기능을 다음의 3가지로 규명하고 있다.
 - i) 對정부 개발정책 형성 조력: 범정부적접근 방안의 형성을 주도하고 국제 개발이슈에 대응하기 위한 전략을 구상하는 과정에 조언을 제공하는 동시에, 기타 정부기관 및 국제기구와 협력 강화
 - ii) 질적으로 우수한 프로그램 설계 및 전달을 통한 지속적인 개발결과 달성: 효과적으로 구상된(well-targeted) 국별/섹터별 전략하에서 질적수준이 높은 원조 프로그램 설계 및 효과·효율적 이행
 - iii) 인적 및 조직에 대한 투자 통해 정책, 기술, 조직역량 유지
- 상기 역할을 수행하기 위한 AusAID의 기관체계는 크게 다음의 세 가지 기능별로 전환되었다.⁴⁹⁾
 - i) 프로그램 이행 기능(programme delivery functions)부: 국별 프로그램을 설계, 이행하는 역할을 하며, 현지 직원과 본부의 아시아국, 태평양·PNG 국 등으로 구성되어 운영
 - 본부 직원: 개발전략이 WGA 체제하에서 개발 및 추진될 수 있도록 기능하는 동시에, 타 정부부처/기관을 대표하여 네트워킹 역할 수행, 호주내에서 진행되는 국별 프로그램 설계 및 이를 모니터링, 사후 검토 및 평가의 의무적 시행
 - 현지 직원: 프로그램 설계, 이행, 관리, 현지 정책대화, 현지 이해관계자(local stakeholder relationships), 모니터링 및 성과평가, 본부 직원과의 협력을 통해 프로그램에 대한 모든 정보의 흐름이 공유될 수 있도록 기능
 - ii) 프로그램 조력 기능(programme enabling functions): 프로그램 질적 지원을 위한 3개 파트로 구성; a) 섹터 및 기술부서, b) 개발효과사무국(ODE), c) 기관 간 파트너십 조정

49) OECD (2009a)

iii) 조직 운영 기능(corporate enabling functions): 해외 직원 및 기준 및 절차에 대한 지침과, 전 직원에 대한 지속적인 학습 기회 등 역량 개발에 관여

자료: AusAID (2007)

라. 개발효과운영위(DESC)

개발효과운영위원회(Development Effectiveness Steering Committee, DESC)는 호주 개발협력 프로그램의 일관성·효과성 보장을 위한 범정부적 메커니즘의 핵심이다. DESC는 호주 개발협력의 효과성 제고, 개발원조 프로그램의 조율을 담당하는 협의체인 동시에, 국별·지역별 원조 전략 방향, 중점 분야, 예산 규모 등에 대해 대정부 자문역할을 하고 있다. 개발협력에 참여하는 모든 부처/기관이 DESC의 구성원이 되는 것은 아니다. DESC는 일본의 대외경제협력위원회(OECC)와 유사하게 ODA의 직접 유관기관인 외교부, 재무부 및 재정·규제완화부의 차관(보)급(deputy secretary) 인사와 AusAID의 고위급 관료 2명으로 구성된다. DESC의 의장은 AusAID의 청장(Director-General)이 맡고 AusAID가 사무국 역할을 수행하고 있어 AusAID가 전략 단계에서도 중심점 역할을 하고 있음을 알 수 있다.⁵⁰⁾

DESC의 주요 업무 영역은 크게 네 부문 ① 효과성 ② 범정부적 국별·지역별 전략 ③ ODA 예산 전략 ④ 정책 우선순위 이행⁵¹⁾으로 구성된다. DESC의 실무 업무는 개발효과성 실무그룹(Development Effectiveness Working Group, DEWG)이 담당하는데, DESC에 input을 제공하기 위한 배경 보고서 작성, 어젠다, 중점 분야 조정 등 향후 프로그램에 대한 조언 제공, DESC의 향후 일정을 조율하는 등 DESC의 의사결정을 돕는 역할을 한다. DEWG는 AusAID 및 총리실 및 내각(Cabinet), 외교통상부, 재무부, 재정·규제완화부의 실무진으로 구성되며, 필요하다고 판단되는 경우 관

50) 개발효과운영위원회(DESC)는 Director General(AusAID, 의장), Deputy Secretary(Department of Prime Minister and Cabinet), Deputy Secretary(Department of Foreign Affairs and Trade), Deputy Secretary(Treasury), Deputy Secretary(Department of Finance and Deregulation), Deputy Director General(AusAID), Chief Economist(AusAID)로 구성된다.

51) Development Effectiveness Steering Committee(DESC) Terms of Reference

련부처/기관의 대표가 참여하도록 되어 있다. AusAID 청장실(Office of the Director-General)이 DESC 및 DEWG에 사무국 역할을 담당하고 있다.

호주 정부는 2009-2010 회기년도부터 DESC가 AusAID와의 협의하에 ODA 적용 가능한 예산안을 초기 단계에서 검토하도록 의무화 하였다. 이는, 호주 감사원이 ODA 목적으로 제출되는 예산안에 대해서는 DESC의 철저한 사전검토가 필요하며, AusAID의 범정부적 국별전략 작성, 일관된 모니터링·평가 체계, 실행단계의 조율 역할 역시 필요하다고 지적한 데 따른 것이다.⁵²⁾ 이를 위해 재정부는 ODA 예산 심의·승인 프로세스를 재정립하여 신규 ODA 제안서에 대해서는 ‘ODA 적격성(eligibility)’ 항목을 첨부하도록 하였다. ‘ODA 적격성(eligibility)’ 항목에서는 단순히 국제사회에서 통용되는 ODA 계상가능 여부가 아니라, 사업의 수요, 집행 방안, 위험관리, 자원 내역 등 구체적인 항목까지 기재하도록 되어 있다.⁵³⁾

마. 범정부적 국별전략

범정부적 국별전략(Whole of government country strategy)은 호주의 ODA 유관 기관이 원조 프로그램에 참여하도록 지원하고, 참여 기관간 협력·조율을 강화하기 위한 도구이다. 이는, 기존에 AusAID가 사용해 왔던 국별전략이 ODA로 계상가능한 모든 원조 활동을 포함해야 할 필요성이 제기됨에 따라 개발된 것이다. 범정부적 국별전략은 호주가 정한 4대 중점 분야⁵⁴⁾ 중 어떤 분야를 중점 지원할 것인지 결정하는 주요한 도구로, AusAID가 주도적으로 작성한다.⁵⁵⁾

지금까지는 국별전략이 범정부적 개발원조를 조율하는데 강력한 기제로 활용되지 못했다. 하지만 호주 감사원이 범정부적접근 구상에 대해 검토한 결과, 포괄적인 계획을 수립하고, 특정 기관이 국별 ODA 사업을 조율·주관하면서 기관간 업무와 책임

52) ANAO (2009)

53) ANAO (2009)

54) 경제성장 가속화, 효과적이고 기능적인 국가 건설, 인적개발, 지역안정·협력강화

55) AusAID (2006)

과 달성 목표 및 성과지표를 명확히 규명하였을 때 부처간 협력하에 집행된 원조사업이 효과적이었다는 결과가 도출된 바 있다. 따라서, 범정부적 국별전략은 호주 개발협력의 일관성을 제고하는데 계속해서 중심 기제로 활용될 것으로 보인다.

바. 개발효과사무국(ODE)

개발효과사무국(Office of Development Effectiveness, ODE)은 국별전략 및 원조 활동에 대한 엄격한 성과평가를 통해 개발효과를 향상시킬 목적으로 2006년 설치, AusAID 청장에 직접 보고하는 독립적인 지위를 확보하고 있다. ODE는 AusAID뿐만 아니라 타 부처/기관의 원조 프로그램도 함께 평가하며, 연간 개발협력검토(Annual Review of Development Effectiveness, ARDE) 보고서를 발간하고 있다. 동 보고서는 평가를 통해 개발효과 제고를 도모하는 목적 외에도, ODA 유관기관간 경험을 공유할 수 있도록 해준다. ODE의 5대 업무 분야는 다음과 같다.

- **심층 평가 수행**: 정책, 개발주제, 국별전략, 일부 개별사업에 대해 심층평가 수행
- **성과 모니터링**: 호주 원조사업, 정책 및 전략을 명확하고 합의된 질적 기준에 따라 성과 모니터링을 실시
- **역량 개발**: 모든 ODA 유관기관의 원조관리 역량을 개발하기 위해 평가결과를 통해 도출된 개발결과를 공유하도록 결과물 배포
- **결과 공유**: 평가 통해 도출된 결과나 기타 양·다자기구 및 연구 기관과 공동 수행한 평가 결과 공유
- **인식 증진**: 연간 개발효과성검토(Annual Review of Development Effectiveness) 및 기타 연구·평가를 통해 도출된 결과물을 예산심의 이전에 호주 의회에 제출, 발간물로 작성하여 대중에 공개함으로써 호주 원조 프로그램 성과에 대한 인식 증진

아직까지는 ODE가 제기능을 하는데 한계가 존재한다. 이는 AusAID가 타 정부기관에 대해 성과 평가 체계를 의무적으로 적용하도록 하지 않고 단순히 권고 사항으로만 삼고 있기 때문이다. 따라서, 타 정부기관이 ODA 모니터링·평가를 보다 일관성 있게 수행하도록 하기 위해 DESC 차원에서 모니터링·평가할 수 있는 방안이 도출될

예정이다. 또한 AusAID는 범정부적 접근 전략의 뼈대가 되는 국별전략에 AusAID 및 타 정부기관의 업무와 역할을 명확히 기술하여 정확한 성과 평가가 가능하도록 할 계획이다.⁵⁶⁾

사. 시사점

호주의 범정부적 접근 전략은 개발원조 목표를 명확히 하는 동시에 분절을 최소화, 원조효과를 향상시키기 위해 개발되었으며, 다음의 네 가지 특징으로 요약할 수 있다.

- 우선, 호주는 범정부적 개발협력 체제를 구축하고 모든 ODA 예산이 단일한 국별전략 및 체계하에 집행되도록 한다는 원칙을 달성하기 위해, ‘범정부적 국별전략’이라는 틀을 활용하고 있다.
- 이를 위해, 개발효과운영위원회(DESC)라는 부처간 협의체가 설립되어, 호주의 주요 ODA 전략 구상을 위한 기반(platform)을 제공하는 동시에, 모든 ODA 프로그램이 일관성 있는 방향으로 구상되었는지, 정책 우선순위에 부합하는지 등에 대해 조언을 제공하고 있다.
- 전략과 집행의 중심에는 개발원조 전담기관인 AusAID가 있다. AusAID는 정책·전략을 수립하고 예산검토 및 집행 단계의 조율 등 개발협력의 전 단계에 참여하면서 범정부적 접근 전략을 추진하는데 있어 핵심적인 역할을 하고 있다. 특히, 전략, 예산 등 주요한 개발협력 의사 결정 과정에서 국제개발 전문성을 제공, 반영될 수 있도록 하고 있다.
- 이러한 범정부적 ODA 전략이 적절히 수행되고 있는지 검토하기 위한 목적으로 개발효과사무국(ODE)이 설치되어 대다수 ODA 사업을 모니터링·평가하고 있다.

호주의 경우 개발정책 일관성 체계가 상당히 자리 잡힌 경우에 속한다. DAC은 정책 및 집행이 효과적으로 조율되기 위해서는⁵⁷⁾ 부처간 조율을 위한 공식 혹은 비공식 메커니즘을 구축하고 개발협력 전담기관이 개발정책 논의에 적극 참여할 수 있도록

56) ANAO (2009)

57) 2장의 개발정책 일관성 주기 및 구성요소 참조

독려해야 한다고 권고하고 있는데, 이 세 가지 권고안을 모두 따르고 있다. DESC라는 공식적 협의체가 존재하고 비공식 협의를 위해 기관간 직원파견제가 활성화 되어 있으며, 개발협력 전담기관인 AusAID가 정책·전략 및 집행 단위에서 중심적인 역할을 하고 있다. 호주의 경우, 타 부처가 집행하고 있는 ODA의 절반 이상이 부처의 개별 예산이 아닌 AusAID의 예산 체계를 통해 배분된 것이며, 모든 ODA 통계 보고가 AusAID를 통해 이루어지고 있어 AusAID가 사업에 대한 정보를 확보하거나 주관 기관으로서 기능할 수 있는 기제가 확실하다.

한국의 경우 국제개발협력기본법 상 외교부가 무상 ODA의 주관기관으로 되어 있기 때문에, 호주와 같은 체제로 전환될 수는 없다. 대신 외교부가 AusAID와 같이 무상 ODA의 주관기관으로서 확실히 기능할 수 있어야 하며, 이 과정에서 집행 전담기관인 KOICA와의 협력은 더욱 강화되어야 할 것이다. KOICA도 전략, 기획단계에 ‘간사’ 자격으로 참여하고 있고 집행단위에서는 주관기관으로 되어 있으나, 그 역할과 책임이 명확히 설정되어 있지 않기 때문에 집행단위에서 주관기관으로서 기능할 수 있는 기제가 거의 없는 상황이다. 외교부/KOICA가 주관기관의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 장기적인 관점에서 예산 통합은 물론이고, 호주와 같이 무상 ODA 유관 기관간 합의된 국별지원전략의 수립, 통계시스템 통합, 통일된 평가체계 등 통합체제 구축을 위한 다양한 기반을 마련하는 것이 바람직하다.

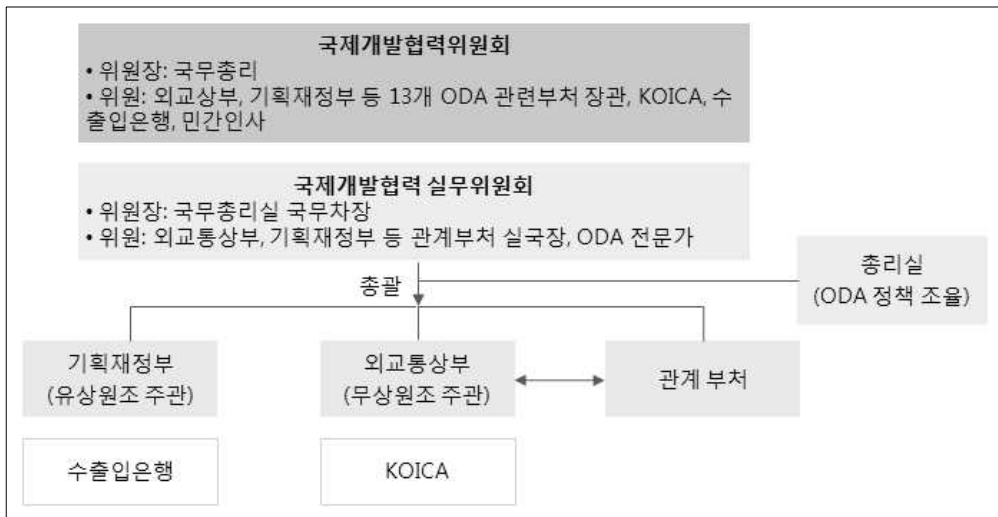
제5장. 한국 무상 ODA의 분절 현황 및 과제

1. 한국 무상원조의 주요 주체

가. 국제개발협력위원회

한국의 ODA 추진 체계는 [그림-9]와 같으며, 국제개발협력정책의 주요 사항은 국무총리 및 주요 ODA 유관기관의 장이 참여하는 국제개발협력위원회를 중심으로 심의·조정되는 형태이다. 개발원조는 유·무상으로 구분되어, 무상원조 분야는 외교통상부(주관기관)와 한국국제협력단(집행기관)이 전담하고, 유상원조 분야는 기획재정부(주관기관)와 해외경제협력기금(집행기관)이 담당하는 체계이다.

[그림-9] 한국 ODA 추진 체계



기본법에 따르면, 국제개발협력위원회는 국무총리실 소속으로 위원장(국무총리) 1인과 25명 이내의 위원으로 구성되며, 역할은 국제개발협력 기본계획 및 분야별 연간종합시행계획, 국제개발협력의 평가, 국제개발협력 관련 정책 중 정부차원의 조정이

필요한 사항 및 기타 사항의 조정 등이다. 실제 안전에 관해 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하게 하기 위하여 25명 이내의 국제개발협력 실무위원회를 두고 있으며, 실무위원회의 위원장은 국무총리실 국무차장으로 한다.

최근 제7차(2010.10.25), 제8차(2010.12.21) 국제개발협력위원회에서는 ODA 선진화 방안 등 다양한 논의가 진행되었다. 요점은 2015년까지 ODA 규모를 국민총소득(GNI) 대비 0.25% 수준으로 확대, 무상과 유상원조의 비율을 6대 4 수준으로 조정한다는 내용 등 규모에 대한 내용과, 한국 ODA 선진화 전략이 포함되어 있다. ODA 3대 선진화 전략으로는 ① 개발협력 콘텐츠 개발, ② 원조시스템의 효과적인 개선, ③ 국제활동 참여 강화가 선정되었다.

국제개발협력위원회 및 총리실이 2009년 국제개발협력기본법 제정 이전에는 제 기능을 하지 못한 것이 사실이다. 하지만 기본법 및 시행령 제정 이후에는 국제개발협력 선진화 방안을 수립하고, 통합지원전략의 수립 및 사업수행체계의 선진화, 특히 사업발굴 과정에서 관계 부처간 협의를 강화하고 사업간 연계, 평가 체계 확립 등 다양한 계획과 지침을 생산하고 있다.

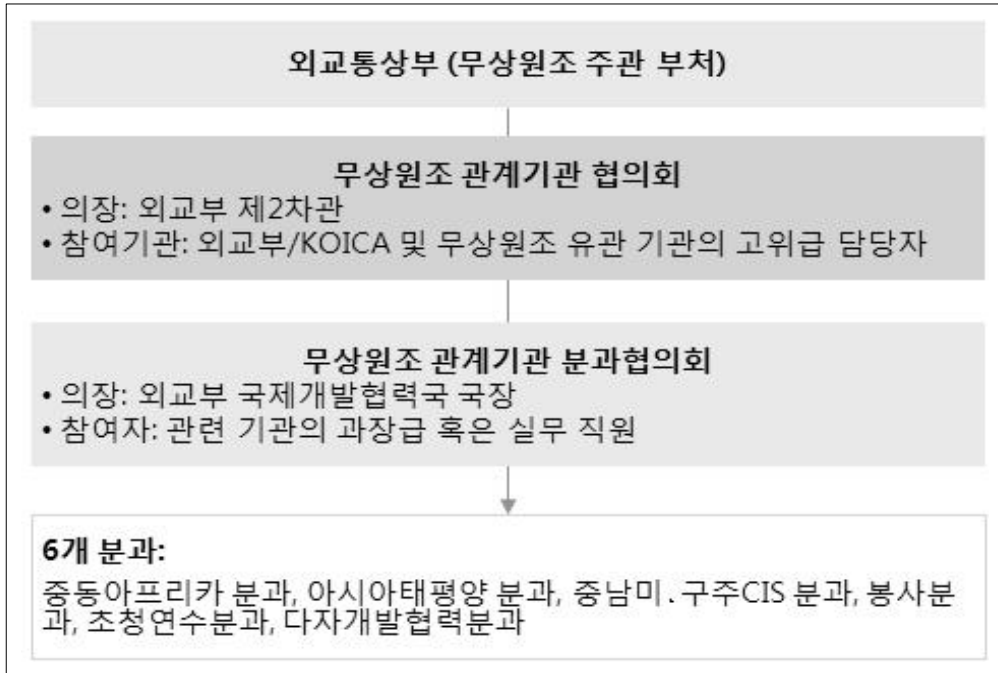
나. 외교부 조율 체제

무상원조 주관기관인 외교통상부는 국제개발협력기본법 제9조 및 시행령 15조에 따라, 최근 무상원조를 효율적으로 추진하기 위해 관련 부처/기관으로 구성된 협의체를 구성하는 안을 수립한 바 있다. 협의회는 일본의 사례와 유사하게 고위급 협의회인 ‘무상원조 관계기관 협의회’와 실질적인 업무를 논의할 수 있는 ‘무상원조 관계기관 분과협의회’의 두 가지 채널로 구성되었다.

‘무상원조 관계기관 협의회’는 2009년 이후 무상원조 지원 실적이 있는 27개 부처 및 기관이 참여하도록 되어있다. 외교부 제2차관을 의장으로 하는 등 협의회는 참석자 역시 고위 공무원급 수준으로, 세부적인 실무 논의가 어려움을 감안하여 별도로 ‘무상원조 관계기관 분과협의회’를 두고 있다. 분과협의회는 외교부의 국제개발협력국

국장이 의장직을 맡고 있으며, 과장급 직원이 참여하여 분과별로 실질적인 논의를 할 수 있도록 하였다. 분과는 총 6개로 구성되는데, 중동아프리카 분과, 아시아태평양 분과, 중남미·구주CIS 분과, 봉사분과, 초청연수분과, 다자개발협력분과로 구성되어 있다.

[그림-10] 외교부의 무상원조 주관 체계(안)



(KOICA 내부 자료)

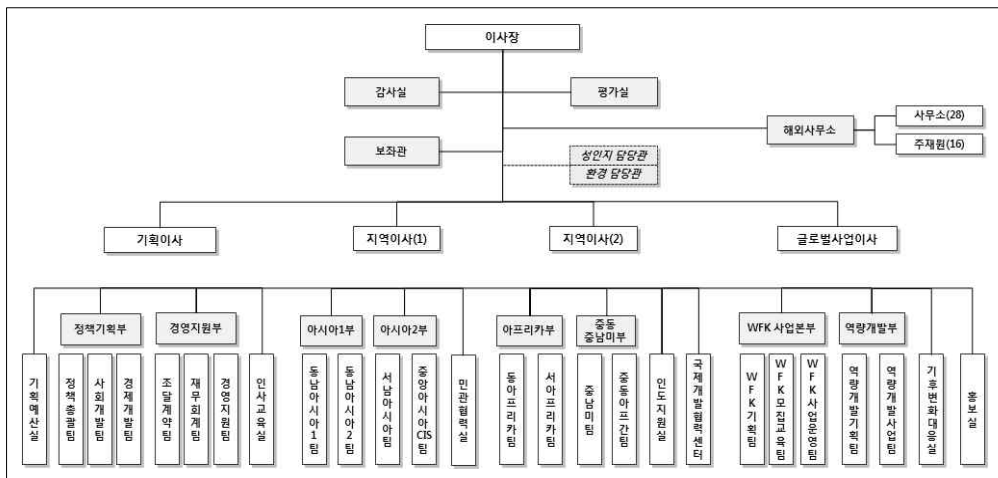
상기 협의회 대부분의 업무는 부처/기관 간 중복사업을 조율하는데 중점을 둘 계획이며, 협의회 운영안은 간략한 예규 형식으로 수립되었다. 외교부가 부처간 사업 조율을 위해 활용할 수 있는 정책·전략 기제는 무상원조 분야의 개발협력에 관한 기본계획이 되는 5년 단위의 ‘분야별 기본계획안’(이하 “무상원조 기본계획”)과,⁵⁸⁾ 연간 무상원조 시행 계획을 담고 있는 ‘연간종합시행계획안’이 있다. 각 시행기간이 연간 시행계획을 제출하면 외교부는 ‘무상원조기본계획’을 기준으로 중복 여부를 조율하고, 연간종합시행계획안을 작성하도록 되어 있다.

58) 국제개발협력기본법 제8조 및 제10조 참조

다. KOICA 사업 수행 체제 개편

2009년 이후 한국의 DAC 가입, ODA 예산 증가 및 국제개발협력기본법 제정 등으로 한국 개발원조를 둘러싼 국내·외 환경이 급격히 변화함에 따라, KOICA는 2010년 ‘KOICA 선진화 계획 2010-2015’를 발표하였다. 동 계획에서는 KOICA의 선진화 4대 전략으로 ‘선진 사업수행체계 구축’, ‘원조효과성 제고’, ‘국내·외 개발협력파트너십 강화’ 및 ‘정부부처 및 지자체와의 파트너십 강화’를 세우고, 추진안을 수립한 바 있다. KOICA는 동 계획에 따라 다부문·소규모 사업체계에서 발생할 수 있는 사업간 연계 부족을 해소하기 위해 국별지원전략(CAS)에 기반을 둔 사업 추진체계로 전환할 계획이며, KOICA 조직도 [그림-11]과 같이 섹터 체제에서 국별 프로그램 기획 및 수행을 위한 국별 체제로 전환될 예정이다.

[그림-11] KOICA 조직개편안 (2011)



(자료: 2011 KOICA 조직개편 방안, 2011.1.12)

KOICA 선진화 계획 이행을 위해, KOICA의 조직개편 방안도 수립되었다.⁵⁹⁾ 우선 본부 조직 개편안의 핵심은 지역편제로의 전환, ODA 이해관계자간 파트너십 강화, 평가 및 연구, 교육기능 강화의 세 부분으로 구성된다. KOICA는 프로그램을 국가별 협력 프로그램과 글로벌 프로그램으로 구분하고 이에 따라 업무 프로세스를 마련하

59) KOICA 내부자료: KOICA 선진화를 위한 2011년 KOICA 조직개편 방안 (2010.12.16)

였다. 이 중 국가별 프로그램은 CAS 중심의 체제로 이해할 수 있으며, 글로벌 프로그램은 CAS에 직접 근거하지 않지만 별도 사업 추진의 필요성이 있는 사업으로 분류되었다. 또한 각 업무 형태별 프로세스를 크게 ① 국별프로그램, ② 인적자원개발 사업, ③ WFK, ④ 민관협력, ⑤ 국제기구협력, ⑥ 기획예산의 6개 유형으로 구분, 프로세스 개편안을 마련하였다.

라. 타 부처의 KOICA 사업 참여 현황

KOICA는 연간수요조사를 통해 각 부처 및 지자체가 개도국 정부를 통해 요청받거나 지원을 합의한 협력 사업을 검토하여 KOICA의 차기 년도 사업에 반영하여, ODA 참여 기회를 열어놓고 있다. KOICA가 2009년 76개 정부기관 및 지자체 대상으로 사업의 수요를 조사하여 2010년도 사업에 반영된 결과는 [표-7]과 같다. 사업 유형을 프로젝트, 연수, 전문가 파견으로 구분해 볼 때, 각각의 반영 비율은 비교적 높은 편이다. 2010년 사업은 271개 사업 중 102건이, 2011 대상사업에는 총 314건 중 134건이 반영되어 반영률은 각각 37.6%와 42.7%로 상당히 높은 것을 알 수 있다.⁶⁰⁾

[표-7] 2009년 정부부처 대상 사업 수요 조사 결과

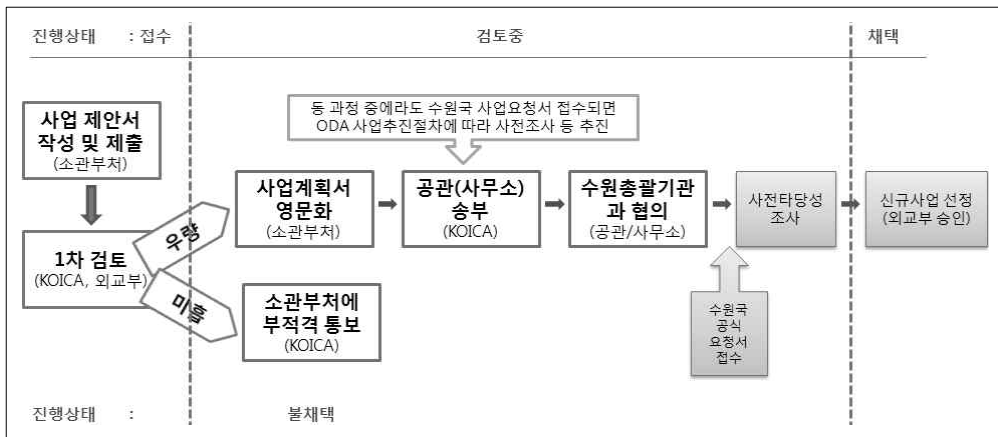
연도	사업유형	수요조사결과		반영 결과	
2009년	프로젝트	17개 부처	87건	10건	11.5%
	초청연수	31개 부처 (74개 기관)	179과정	91개 과정 (27개부처, 61개기관)	50.8%
	자문단	7개 부처	11분야	1국 1분야 수요일치	9%
2010년	프로젝트	11개 부처 (29개 기관)	48건	8건	16.7%
	초청연수	26개 부처 (89개 기관)	260과정	126개 과정 (68개 기관)	48.5%
	자문단	1개 부처 (2개 기관)	6건	-	-

(자료: KOICA 내부 문서)

60) KOICA 내부문서를 참조하여 작성된 것으로, 수요조사 결과 및 계획 문서를 참조한 것이므로 최종 반영 사업과 차이가 있을 수 있다.

타 부처의 수요요청 사업에 대한 처리 절차는 다음과 같다. 사업의 유형에 관계없이 외교부, KOICA 및 공관/현지사무소가 국별 중점 지원분야 및 ODA 부합성 중심의 서면 심사를 통해 1차 검토를 실시한다. 1차 검토결과 우량사업은 공관/현지사무소에서 수원총괄기관과 협의를 실시하고, 수원국에서 공식 요청서가 접수되면 사전타당성조사를 실시하고 사업 선정위원회 결과에 따라 신규 사업으로 채택된다.⁶¹⁾

[그림-12] 정부부처 수요 처리 절차



(자료: KOICA 내부 문서)

2. 부처/기관별 무상원조 분절 현황

가. 타 부처/기관의 무상원조 현황

한국의 무상원조는 외교통상부와 KOICA를 포함, 2008년 기준으로 37개의 부처 및 기관, 지방자치단체가 시행하고 있으며 2005~2008년간 ODA를 시행한 부처/기관 및 자치단체의 수는 43개에 달하여, 한국의 총 무상원조 규모에 비해 분절화가 매우 높다는 것을 알 수 있다. 특히 외교부/KOICA를 제외한 나머지 기관에서 담당하는 원조 규모는 2008년 총 무상원조의 26%를 차지하여 적은 비중이라고 할 수는 없다. 게다가 KOICA를 통해 요청한 사업 비중까지 포함하면 타 부처가 직접시행하거나 요

61) KOICA 내부문서 참조

청한 사업의 ODA 비중은 더욱 높아진다. 하지만 1개 기관이 담당하고 있는 무상원조 규모가 평균 1% 미만임을 감안하면 소규모 자원이 지나치게 많은 기관에 분산되어 있음을 알 수 있다.

타 부처/기관은 해당 분야의 전문성을 들어 ODA 사업 예산을 배정받고 있으나, 이 정도의 소규모 예산으로는 전문성이 있더라도 발굴, 집행, 평가 과정이 효과적으로 진행되기 어렵다. 게다가 실제 사업내역을 살펴보면 상당 부분이 연수 및 봉사사업인 경우가 많았으며, 부처별로 다양한 분야에 분산하여 지원하고 있었다. 일례로 2008년 기준, 행정안전부는 교육, 보건, 통신, 농업 등 8개 섹터에 지원하였으며, 지방자치단체의 경우 다양한 섹터에 지원하고 있는데 서울특별시나 경상북도 도청이 지원하고 있는 교육, 보건, 식수공급 및 위생과 같은 분야는 사실 해당 단체에 전문성이 있다고 보기 어려운 분야이다.

부처별로 보면 2008년 기준 교육과학기술부(구.교육인적자원부)와 행정안전부, 지식경제부의 원조 비중이 타 부처에 비해 높은 편에 속한다. 2005~2008년간 규모를 보면 대략 교육과학기술부(구.과학기술부), 국방부, 보건복지가족부, 지식경제부(구.산업자원부)의 ODA 규모가 큰 편이다. 사업의 세부 내용을 보면 부처별로 사업의 형태나 목적에서 차이를 보인다. 국방부는 국가의 정책에 따라 ODA를 수행하고 있는 경우로, 인도적지원 명목으로 예산을 배정받고 있다. 이라크, 아프가니스탄, 레바논에서의 평화유지군 활동 및 이와 관련한 재건지원, 치안확보, 의료지원 등의 사업을 수행하고 있다. 교육과학기술부의 ODA 사업은 대다수가 기술협력으로 UNESCO에 대한 지원이 큰 부분을 차지하고, 그 외 외국인 장학생 지원, 개도국 전문인력 초청사업, 직업훈련, 개도국 과학기술 지원 사업 등을 실시하고 있다. 한편, 보건복지가족부의 경우는 타 부처에 비해 기술협력 보다 프로젝트 사업의 비중이 높은 편이다.

나. 타 부처 무상원조 시행 목적 및 특징

ODA를 수행하는 기관의 형태는 중앙부처 및 청, 지자체, 기타로 분류되며, 사업의 유형은 크게 프로젝트와 초청연수 및 봉사, 전문가 파견으로 나누어진다. 대부분의

사업은 연수 및 봉사단, 전문가 파견과 같은 기술협력에 집중되어 있으며, 개도국 공무원 연수과정이거나 초청 장학생 지원 사업 등 교류 목적이 사업이 큰 비중을 차지한다. 연수 사업의 경우 KOICA와 중복되는 사업이 다수 목격되었다. 특히, KOICA 연수 사업은 타 부처나 부처의 산하기관에서 시행하기도 하고, 부처의 연수사업 역시 KOICA의 연수 사업을 담당하는 동일한 기관이 시행하고 있는 경우도 있어 조율 부재로 인해 국별, 과정별 중복이 발생하기도 한다.

부처의 ODA 사업 참여 목적 혹은 그 유형은 크게 다음의 3가지로 구분된다. 우선 관계 부처 고유의 사업인 경우로 대외 교류 차원에서 발굴되는 사업으로 사업 예산이 ODA 예산으로 편성되는 유형이다. 혹은 기 발굴된 사업을 KOICA에 요청하여 진행하는 경우와, ODA 목적으로 시행하지 않았으나 사후적으로 ODA 실적으로 계상되는 경우가 있다. 하지만 참여 유형에 관계없이 ODA 사업의 근본적인 목적, 즉, 타 부처 주관으로 시행되는 ODA 사업의 근거법은 개도국의 개발 지원이 아닌 국가간 협력 등 국제 교류 목적인 경우가 대다수이다. 또한, 각 부처가 제출한 예산안을 보면 사업의 목적이 대개 특정 분야에서 부처가 보유한 전문성 및 노하우 전수 등으로 공여국 시각에서 ODA에 접근하고 있다. 따라서, 단순히 국제교류 및 협력의 목적으로 사용되는 재원이 무조건적인 ODA 예산 확보의 근거가 될 수 없고, 철저한 사전 검토를 통해 예산이 승인되어야 함을 명확히 할 필요가 있다.

교육과학기술부나 보건복지부 등 개발협력에 대한 인식이 높은 일부 부처에서는 기관의 전문성을 살린 ODA 프로그램을 개발하려는 노력을 하고 있다. 특히, 최근 주목받고 있는 이슈인 한국의 경험 사례를 토대로 ODA 모델을 수립하고 있는 경우가 많다. 이러한 경우에는 ODA 사업의 질적 제고를 위해 적극적으로 참여할 수 있도록 기제를 마련해야 한다. 하지만, 상기 언급되었듯이 이는 수원국에 대한 분석이나 실제 사업 시행을 담당하는 사업기관의 현재 경쟁력 등에 대한 제고 없이 단순히 과거 경험만을 가지고 구성되는 경우가 많기 때문에 개발전문성을 보유한 외교부/KOICA와의 협력체계를 구축함으로써 보완되어야 할 것이다.

한편, 지방자치단체의 ODA는 다양한 분야에 대한 단발성 지원인 경우가 많다.⁶²⁾

62) 첨부 1. 한국 지방자치단체의 무상원조 현황 참조

가장 많은 섹터에 지원하고 있는 경기도는 2005~2008년간 8개 섹터, 서울특별시는 7개 섹터에 지원해 왔다. 지원 분야와 사업 수에 비해서 규모는 매우 작은 편으로, 도시간 자매 협정, 인적 교류 등의 사업이 대부분이다. 지차제 ODA 사업 예산에 대한 상세한 내역을 파악하기는 어렵지만 많은 사업들이 사후적으로 ODA로 계상되는 경우가 다수인 것으로 파악된다. 사후적으로 ODA로 계상되는 사례를 가지고 무상원조 통합의 대상에 포함시킬 수는 없으므로, 지자체의 ODA 사업은 본 보고서의 연구범위인 파트너십 대상에서 제외하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

[표-8] 한국 부처별 무상원조 수행 규모 (2005~2008) (순지출, 천 USD)

기관명	2005년	2006년	2007년	2008년
한국수출입은행(EDCF)	4,177.29	6,283.63	10,346.71	9,451.49
한국국제협력단(KOICA)	201,862.82	193,104.71	270,092.03	272,398.08
기획재정부	1,053.49	733.64	2,496.57	3,453.28
외교통상부	2,520.31	6,555.56	3,204.42	7,293.12
한국은행	—	—	—	10,777.55
강원도	361.22	17.37	422.78	162.15
경기도	696.96	283.62	173.17	429.72
경상북도	131.80	105.20	115.15	108.83
공정거래위원회	210.47	675.70	145.09	94.62
관세청	33.47	17.08	49.87	74.23
교육과학기술부	—	—	—	20,489.02
국가보훈처	117.15	62.79	64.57	54.05
국민권익위원회	—	10.19	—	7.04
국방부	80,992.08	8,485.52	9,147.65	6,230.99
국세청	20.00	17.79	27.27	—
국토해양부	—	—	—	414.62
기상청	6.58	12.06	7.26	12.00
노동부	223.49	86.37	1,828.30	2,926.34
농림수산식품부	—	—	—	1,712.08
농촌진흥청	195.00	50.00	50.00	50.00
대구광역시	16.59	—	—	—
대외경제정책연구원(KIEP)	—	—	—	27.74
대전광역시	3.97	—	8.17	—
문화재청	—	31.40	176.60	177.40

문화체육관광부	-	3,652.50	-	-
방송통신위원회	-	-	-	4,069.10
보건복지가족부	2,054.03	2,457.39	3,110.91	2,607.79
부산광역시	-	-	-	101.19
산림청	462.45	680.26	822.86	1,188.32
서울특별시	1,352.54	1,535.67	3,901.29	1,786.53
식품의약품안전청	0.40	160.00	100.00	-
여성부	129.43	143.41	170.14	91.99
인천광역시	-	5.86	36.89	116.27
전라남도	17.18	24.28	13.99	106.28
중소기업청	-	-	-	357.75
지식경제부	-	-	-	8,076.46
충청남도	76.58	-	25.02	46.13
충청북도	12.50	12.56	-	-
통계청	-	-	69.26	66.18
특허청	-	313.97	645.72	540.49
한국개발연구원(KDI)	908.60	1,165.34	1,760.22	1,722.61
행정안전부	-	146.05	142.06	10,730.62
환경부	317.77	854.74	684.89	716.07
(구)정보통신부	9,601.82	10,938.38	15,079.33	-
(구)교육인적자원부	6,427.27	10,367.51	13,530.65	-
(구)과학기술부	2,635.40	6,994.16	8,362.99	-
(구)해양수산부	555.41	559.02	1,006.40	-
(구)농림부	94.90	477.95	947.02	-
(구)산업자원부	734.67	1,931.83	9,463.26	-
(구)건설교통부	-	-	101.23	-
합계	318,003.61	258,953.46	358,329.73	368,668.11

(자료: 수출입은행 한국국제개발통계)

[표-9] 2008년 부처/기관별 무상원조 ODA 비중 순위

(순지출, 천 USD)

제출기관	2008년 ODA	%
한국국제협력단(KOICA)	272,398.08	73.89
교육과학기술부	20,489.02	5.56
한국은행	10,777.55	2.92

행정안전부	10,730.62	2.91
한국수출입은행(EXIM)	9,451.49	2.56
지식경제부	8,076.46	2.19
외교통상부	7,293.12	1.98
국방부	6,230.99	1.69
방송통신위원회	4,069.10	1.10
기획재정부	3,453.28	0.94
노동부	2,926.34	0.79
보건복지가족부	2,607.79	0.71
서울특별시	1,786.53	0.48
한국개발연구원(KDI)	1,722.61	0.47
농림수산식품부	1,712.08	0.46
산림청	1,188.32	0.32
환경부	716.07	0.19
특허청	540.49	0.15
경기도	429.72	0.12
국토해양부	414.62	0.11
중소기업청	357.75	0.10
문화재청	177.40	0.05
강원도	162.15	0.04
인천광역시	116.27	0.03
경상북도	108.83	0.03
전라남도	106.28	0.03
부산광역시	101.19	0.03
공정거래위원회	94.62	0.03
여성부	91.99	0.02
관세청	74.23	0.02
통계청	66.18	0.02
국가보훈처	54.05	0.01
농촌진흥청	50.00	0.01
충청남도	46.13	0.01
대외경제정책연구원(KIEP)	27.74	0.01
기상청	12.00	0.00
국민권익위원회	7.04	0.00
총합계	368,668.112	100

(자료: 수출입은행 한국국제개발통계)

3. 분야별 사업 현황

외교부/기재부 외 ODA 담당 부처들은 각 섹터에 대한 기관의 전문성을 개발사업 시행을 위한 근거로 내세우고 있다. 하지만, 한국 무상원조를 분야별로 세분화하여 살펴봐도 하나의 섹터에 다양한 부처가 관여하고 있으며, 여전히 복잡한 운용 및 시행 체계로 이루어져 있다. 이는 어느 한 섹터에만 해당하는 사항은 아니다. [표-10]은 한국 무상원조의 섹터별 담당기관 및 시행기관의 분포를 정리한 것인데, 반드시 섹터별로 전문성이 있는 소수의 기관이 해당 섹터에 대한 원조사업을 시행하고 있지 않다는 것을 보여준다.

우선 2008년 무상원조 지원 규모가 가장 큰 교육분야의 경우 8개의 부처/지자체가 사업 교육 사업을 주관하고 있으며 시행기관의 수는 다자기구를 포함하여 총 18개에 달한다. 주관기관은 KOICA 및 교육과학기술부와 함께 서울특별시, 행정안전부, 경상북도, 지식경제부, 한국개발연구원이며, 시행기관으로는 경상북도 새마을회, UNESCO, 정보통신연구진흥원, 개발연구원 국제정책대학원 등으로 다양하다. 이 중 교육분야에 전문성이 있다고 간주되는 교육과학기술부(이하 교과부)의 사업은 교과부가 직접 시행하거나 국립국제교육원, UNESCO, 아세안 경제협력, 아세안 동남아시아 교육장관기구, 한국경제신문사, 한국교육개발원, 한국대학사회봉사협의회, 한국직업능력개발원, 한국학술진흥재단의 9개 시행기관이 있었다.⁶³⁾

교과부에 교육분야의 전문성이 있다고 인정하더라도 실제 사업 내용을 살펴보면 전문성을 활용한 사업으로 간주하기 어려운 사업의 비중이 높았다. 교과부가 직접 시행한 개도국 교육정보화 지원 사업은 2008년 교과부 주관 ODA의 약 9.5%에 불과하며, 동 사업 외의 교과부의 사업은 대개 학술지원, 초청 장학생 지원, 봉사단 파견 등으로 타 부처에서도 모두 시행하고 있는 일반적인 사업이 주를 이룬다. 교육과학기술부의 2008년 ODA 비중은 총 무상 ODA 대비 약 5.6%로 외교부가 주관하는 무상원조 시행 부처 중 ODA 비중이 가장 높다. 그럼에도 불구하고 상기 사업 내용을 보면 특별한 전략 없이 단순한 기술협력이 사업의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 하지만, 교과부는 한국교육개발원을 통해 2006년부터 한국형 ODA 사업과 한

63) 2008년 기준

국형 교육개발협력 모델 구축 및 추진체계에 대한 다양한 연구를 수행할 정도로 개발협력에 대한 관심도가 높다. 향후 교육 부문의 전문성을 활용한 사업 모델 개발이 가능할 것으로 기대된다.

섹터별 지원규모 2위인 통신 분야는 ODA는 2008년 KOICA를 비롯하여 외교통상부, 교육과학부, 방송통신위원회, 서울특별시, 여성부, 지식경제부, 행정안전부까지 총 8개 기관이 주관하였다. 동 분야 ODA의 약 70%는 KOICA가 주관으로 시행되었으며, KOICA의 일부 프로젝트를 제외하면 대다수 사업이 해외 IT 전문가 초청 연수, IT 자문단 파견, 청년 봉사단 파견, 여성 역량 강화 등 기술협력 사업이 대부분을 차지하고 있다. 수원국 및 사업대상 그룹이 상이할 뿐 내용이 유사한 사업이 대다수를 이룬다. IT 분야는 인프라, 활용환경, 사용자 역량이 모두 구비되었을 때 유용한 분야임을 감안하면, 동 분야의 무상원조 사업은 지나치게 역량 강화 분야에만 집중되어 있다. 각각의 분야에 전문성이 있는 부처/기관 간 원조 조율 및 분업이 반드시 필요한 분야라고 할 수 있다.

[표-10] 한국 무상원조의 섹터별 분절 현황 (2008년)

(순지출, 백만 USD)

분야(대)	지원규모	주관부처/ 지자체 수	시행기관수 (다자기구)	수원국 수
교육	57.22	8	18 (4)	74
통신	49.12	8	13 (5)	79
보건	40.19	6	8 (2)	54
공공행정 및 시민사회	33.73	16	26 (10)	66
원조국 행정비용	31.51	7	14 (9)	(참조 2)
다부문	24.48	11	19 (10)	43
인도적 지원	23.71	9	11 (2)	34
농업	15.73	6	15 (3)	39
부채관련 지원	10.33	1	1 (1)	1
식수공급 및 위생	10.00	1	1 (0)	20
기타 사회인프라 및 서비스	9.69	9	16 (3)	52
공업	9.41	4	8 (0)	40
NGO 지원	9.10	2	3 (2)	34

인구정책/시책 및 생식보건	8.80	3	3 (0)	30
운송 및 창고	8.40	4	4 (0)	14
통상정책 및 규정	5.25	4	5 (1)	25
비배분/비특정	4.19	5	5 (1)	(참조 3)
에너지개발 및 공급	3.92	3	7 (3)	22
임업	3.92	3	4 (1)	7
어업	2.99	2	2 (0)	16
금융 및 재무서비스	2.57	4	5 (1)	11
물자원조 및 일반 프로그램 지원	1.55	2	2 (0)	5
관광	1.24	2	2 (0)	11
비즈니스 및 기타서비스	0.93	1	1 (0)	(참조 1)
광물자원 및 광업	0.39	2	2 (0)	7
건설	0.30	1	1 (0)	2
합계	368.67			

* 참조 1: 사하라 이남 지역(미배분), 그 외 지역 또는 다수 국가(미배분)

* 참조 2: 그 외 지역 또는 다수 국가(미배분), 아메리카 지역(미배분), 아시아 지역(미배분)

* 참조 3: 그 외 지역 또는 다수 국가(미배분)

(자료: 수출입은행 한국국제개발통계)

섹터별 지원규모 3위인 보건분야의 경우, 분야의 특성상 타 분야에 비해 전문성의 실체가 비교적 명확한 경우이다. 전문성이 없는 일부 부처/지자체에서 보건분야의 ODA를 시행하고 있어 분절화 되었다고 볼 수 있지만, 분쟁국 파병에 따른 의료지원을 시행한 국방부와 지자체의 사업을 제외하면 사실상 분절화가 심각한 정도는 아니다. 2008년 보건분야의 ODA 사업 내역 제출기관은 총 한국국제협력단과 수출입은행, 경상북도, 국가보훈처, 보건복지가족부, 행정안전부로 총 6개 기관이다. 이들 부처/기관은 사업의 승인과 예산 집행만 담당하고 실제 사업을 발굴, 설계, 시행하는 기관은 별도로 두고 있다. 2008년 사업을 기준으로 보면, 경상북도의 사업 시행기관은 경상북도 새마을회, 국가보훈처는 열린의사회이며, 보건복지가족부의 경우 한국국제보건 의료재단, 국민건강보험공단, 질병관리본부, 대한한방해외의료봉사단 등이 사업을 시행하고 있으며 WHO에 멀티바이 형태로 지원하기도 한다. 이처럼 별도의 사업시행기관을 두고 정부부처/지방자치단체가 예산권만을 보유하고 있는 사업에 대해 부처의 전문성이 반영되었다고 할 수 있을지는 의문이다.

섹터별 원조 분절화 현황을 검토할 때 예외적인 경우로 판단되었던 분야는 주관기관 및 시행기관의 수가 가장 많은 ‘공공행정 및 시민사회’ 분야였다. 동 분야의 세부 사업내역을 살펴보면 대다수 사업이 공무원 초청 및 교류확대, 공무원 연수, 학위 연수 프로그램이었다. 이러한 부처의 對개도국 정책 자문 및 지원, 교류 사업이 모두 일반적인 ‘공공행정 및 시민사회’라는 대범주에 속하기 때문에 불가피하게 다수의 부처로 분산된 것처럼 보이는 경우이다.

[표-11] 보건분야 기관별 양자간 무상원조 현황 (순지출, 천 USD)

	분야(중)	분야(소)	2005	2006	2007	2008
한국국제협력단 (KOICA)	보건일반	보건정책 및 행정관리	13,050.41	2,282.10	726.47	7,715.31
		의료교육 및 훈련	482.69	705.47	400.43	1,787.97
		의료연구	651.66	371.98	720.33	0
		의료서비스	15,254.06	4,579.14	9,839.26	360.52
	기초보건	기초보건진료	3,768.19	4,308.06	6,933.49	3,524.07
		기초의료설비	3,285.83	10,348.87	15,205.55	19,203.01
		기초영양	141.16	449.98	887.87	216.03
		전염병 관리 및 예방 (말라리아, 결핵, 성병 제외)	122.43	258.41	2,385.88	171.07
		보건교육	76.34	21.01	85.48	106.18
		말라리아 관리 및 예방	0	0	0	39.24
		결핵 관리 및 예방	0	0	0	73.74
		보건인력개발	121.84	162.61	291.29	4,446.77
	합계		36,954.61	23,487.63	37,476.05	37,643.90
경기도	보건일반	의료서비스	0	52.33	30.04	0
	합계		0	52.33	30.04	0
경상북도	기초보건	기초의료설비	0	0	0	4.53
	합계		0	0	0	4.53
국가보훈처	보건일반	의료서비스	0	0	0	54.05
	합계		0	0	0	54.05
국방부	보건일반	의료서비스	1,720.18	0	0	0
	합계		1,720.18	0	0	0
대전광역시	기초보건	기초보건진료	0	0	3.23	0
	합계		0	0	3.23	0

보건복지 가족부	보건일반	보건정책 및 행정관리	0	84.69	935.13	832.94
		의료교육 및 훈련	0	24.23	31.66	209.09
		의료연구	0	0	6.32	0
		의료서비스	488.13	0	0	202.71
	기초보건	기초의료설비	0	1,555.19	606.09	118.65
		전염병 관리 및 예방 (말라리아, 결핵, 성병 제외)	0	52.33	618.06	752.43
		결핵 관리 및 예방	0	313.97	452.86	70.00
	합계		488.13	2,030.40	2,650.11	2,185.82
식품의약품 안전청	보건일반	의료교육 및 훈련	0.40	0	0	0
	기초보건	보건교육	0	160.00	100.00	0
	합계		0.40	160.00	100.00	0
인천광역시	보건일반	의료서비스	0	0	14.86	0
	합계		0	0	14.86	0
행정안전 부	보건일반	보건정책 및 행정관리	0	0	0	297.69
	합계		0	0	0	297.69
합계			39,163.32	25,730.35	40,274.28	40,186.00

(자료: 수출입은행 한국국제개발통계)

4. 사례 분석: 보건복지부의 ODA⁶⁴⁾

가. 보건복지부의 ODA 체계

1) 보건복지부 ODA 현황

[표-12]에서 보는 바와 같이 보건복지부의 ODA 예산은 2008년 이후 급격히 증가하고 있다. 보건복지부 전체 업무에서 ODA가 차지하는 비중은 매우 낮으며, 보건분야의 ODA 정책과 사업 관리를 담당하기에는 인력이 부족한 상황이다. 보건복지부의 ODA 업무는 국제협력관실에서 담당하고 있으며 ODA 담당 인력은 3~4명 정도이다. ODA만을 전담하는 인력은 없고 남북보건의료협력 업무, 국제 교류 업무를 담당하는 당하는 직원이 ODA 업무를 함께 맡고 있다. 국제협력관실의 실제 주요 업무는 WHO

64) 보건복지부 ODA 담당자 및 한국국제보건의료재단 직원과의 인터뷰 바탕으로 작성

대한 분담금 및 협력업무와 기타 다자기구 및 다자협력체와의 협력 업무이다. 하지만, 최근 ODA 및 개도국과의 협력이 주요한 이슈로 부상함에 따라 국제협력관실 외에도 가족건강과⁶⁵⁾ 등의 타 부서에서도 ODA 사업에 관심을 보이고 있다.

[표-12] 보건복지부 예산 추이 (2005~2011)

연도	2005	2006	2007	2008	2009(미확정)	2010(미확정)	2011(안)
합계	2.05	2.46	3.11	2.61	4.7	11.23	19.83

(자료: 보건복지부)

보건복지부는 [표-13]과 같이 크게 5개 분야에서 ODA를 시행하고 있으며, 일부 타 부처에 비해 전문 분야인 보건 관련 분야에 집중되어 있음을 알 수 있다.

[표-13] 보건복지부 분야별 ODA 현황

(순지출, USD)

분야(대)	분야(중)	2005	2006	2007	2008
보건	보건일반	488,133	108,915	973,107	1,244,743
	기초보건	0	1,921,484	1,677,004	941,078
	합계	488,133	2,030,399	2,650,111	2,185,821
인구정책/시책 및 생식보건	생식보건	0	0	0	21,964
	합계	0	0	0	21,964
기타 사회인프라 및 서비스	사회/복지 서비스	92,727	0	0	0
	합계	92,727	0	0	0
인도적 지원	긴급구호	1,177,920	0	0	0
	합계	1,177,920	0	0	0
NGO 지원	공여국내 NGO 원조	195,250	209,310	240,794	0
	국제 NGO 원조	100,000	217,676	220,000	400,000
	합계	295,250	426,986	46,0794	400,000
합계		2,054,030	2,457,385	3,110,905	2,607,785

(자료: 수출입은행 한국국제개발통계)

65) 보건복지부 건강정책국내 가족건강과는 한국의 모자보건에 관한 종합 계획의 수립 및 평가, 관련 조사·연구, 법령 등의 담당 부서

2) 보건복지부의 ODA 정책 및 전략

보건복지부는 보건 ODA는 정책과 집행의 체계가 명확하게 구분되어 있다. 보복부가 정책적인 부분을 담당하고, 실제 ODA 사업 발굴 및 집행이나 연구 업무 등은 보건복지부 출연기관인 한국국제보건의료재단(이하 보건의료재단)이 거의 전담하고 있다. 보건복지부의 업무 분야(mandate)가 개발원조가 아니므로, 보건분야 ODA에 대한 공식적인 정책기조는 수립한 바 없다. 하지만, 국제기구와의 협력, 개도국 및 지역협력체와의 교류협력과 함께 ODA 사업이 증가함에 따라, 향후 ODA 수행을 위한 대략적인 방향을 정한 바 있다. 다양한 분야의 사업을 시행하기 보다는 보건복지부가 전문성과 경쟁력을 보유한 소수의 분야에 집중할 계획이며, 향후 보건의료재단 중심으로 보건분야의 ODA를 수행하겠다는 방향을 설정하였다.

우선 선택된 분야는 ‘1차 보건의료 체계 구축 사업’, ‘모자보건 사업경험 전수’, ‘기생충·결핵퇴치 등을 위한 질병관리 인프라 구축경험 전수’, ‘한국의 전통의학을 활용한 국제보건의료 협력 강화’의 4개 분야이다. 향후 상기 4개 분야에 대해 한국의 개발 경험을 반영한 ODA 사업 모듈을 개발할 계획이다. 현재, 보건의료재단 등을 통해 ‘1차 보건의료 체계 구축 사업’과 ‘모자보건 사업 경험 전수’ 사업을 모듈화하기 위한 연구 용역이 진행되고 있다.

3) ODA 시행 체계

보건복지부의 사업은 한국국제보건의료재단, 국민건강보험공단, 질병관리본부, 대한한방해외의료봉사단 등으로 다양하지만, 대부분의 ODA 사업 집행은 한국국제보건의료재단이 담당하고 있다. ODA 사업의 발굴 및 형성, 집행, 모니터링의 책임은 보건의료재단에 있으며, 승인 기능은 이사회에 있다. 보건복지부는 시행기관이 사업에 대해 모니터링 및 평가를 위한 절차는 두고 있지 않으며, 연간 감사로 대체하고 있다. 보건복지부는 시행기관이 실시하는 사업에 대해 모니터링하고 평가할 수 있는 근거나 공식화된 절차가 없으며, 사업의 심사·승인외 업무는 전적으로 시행기관에 의존하고 있기 때문에 성과평가 체계가 미흡한 현실이다.

4) 보건복지부의 강점 및 ODA 취약성

보건복지부는 대한결핵협회, 인구보건복지협회 등 보건관련 각종 협회와, 의료자원이 과다 담당하고 있는 의과대학 병원, 보건사회연구원 등 연구기관, 보건산업진흥원 등에 대한 예산 및 정책지원·관리를 통해 이미 네트워크를 형성하고 있다. 이는 단순한 협력관계가 아니라 보건복지부가 어느 수준의 영향력을 행사할 수 있는 네트워크이기 때문에 보건 분야 ODA 사업 수행을 위해 유용한 인프라로 활용될 수 있다. 또한, 보건복지부는 전문성·한국의 개발경험을 살릴 수 있는 분야를 선택하여 프로그램 모듈화를 시도하는 등 개발사업을 체계화하려는 노력을 하고 있다.

반면, [그림-13]에서 보는 바와 같이 한 분야의 ODA를 주관하기 위한 개발협력 전문성은 취약한 편이다. 국가의 전반적인 상황을 고려해서 이루어져야 하는 국별 분석이나 프로그램 개발·지원 이전에 이루어져야 하는 기초 분석작업과 모니터링·평가 체계가 상당히 취약한 상황이다. 또한, 보건복지부가 직접사업을 시행하는 것이 아니기 때문에 프로젝트시행 주기 등에 대한 지침이나 모니터링이 이루어지지 않고 있다.

[그림-13] 보건복지부의 ODA 취약성

국제개발협력위 (13부처, 2기관)			
		MOFAT / KOICA	보건복지부
정책/전략		- 중점협력국 / 중점 분야 선정 - 예산 규모 / 배분	한국 개발경험 전수 가능한 4개 보건 분야에 집중 계획
기획	기본계획	-무상원조기본계획(준비) -연간 무상원조사업계획	-
	CAS	중점 협력국 대상 수립	-
프로그램	섹터 프로그램	25개 프로그램 모듈화	보건섹터 4개 분야에 대해 한국경 험 활용한 프로그램 모듈화 작업
실행체계		PCM	산하기관에 의존
평가		사업별 평가 / 국별 평가	연간 감사 외 평가 체계 없음
인프라	현지사무 소	타 부처 지원 위해 인력보강 필요	-

[표-14] 보건복지부의 ODA 사업 내역 (2008년)

분야 (대)	분야 (중)	분야 (소)	사업명	수원국	사업 실시기관	원조 유형	순지출 (불)
보건	보건 일반	보건정책 및 행정관리	기후변화에 따른 전염성 질병대비 정책개발 및 연구기능 강화사업	(미배분)*	WHO -assessed	기술협력	145,317
			저소득국 보건재정시스템 구축 및 강화사업	(미배분)*	한국국제보건 의료재단	프로젝트	147,863
			제5차 건강보험 국제연수과정	20개국	국민건강보험 공단	기술협력	82,530
			WHO 전통의약 활성화 지원	아시아 지역 (미배분)	WHO WPRO -assessed	일반 프로그램	321,739
			WPRO 지역보건 의료체계 시스템 구축	(미배분)*	WHO WPRO -assessed	일반 프로그램	135,493
		의료교육 및 훈련	이종욱 Fellowship 초청연수	(미배분)*	한국국제보건 의료재단	기술협력	59,092
			재난대응인력양성 프로그램	동티모르	WHO -assessed	기술협력	150,000
		의료 서비스	기지원국 사후관리사업	우즈베키스탄	한국국제보건 의료재단	프로젝트 원조	22,549
			한방해외의료봉사활동 지원사업	동티모르 외 4개국	대한한방해외 의료봉사단	기술협력	180,160
	기초 보건	기초의료 설비	스리랑카 응급의료강화사업	스리랑카	한국국제보건 의료재단	프로젝트	50,000
			중국조선민족병원 의료기기지원사업	중국	한국국제보건 의료재단	프로젝트	68,648
		전염병 관리 및 예방 (말라리아, 결핵, 성병 제외)	기생충 관리사업	라오스	한국국제보건 의료재단	프로젝트	54,658
			기생충 관리사업	탄자니아	한국국제보건 의료재단	프로젝트	60,000
			라오스 구순구개열 지원사업	라오스	한국국제보건 의료재단	프로젝트	19,003
			인플루엔자 조기경보시스템 강화사업	아시아 지역 (미배분)	WHO WPRO -assessed	프로젝트	284,050
			토착화질환 퇴치사업	중국	질병관리본부	프로젝트	69,952
			AI/PI 확산 방지를 위한 개도국 지원사업	라오스	한국국제보건 의료재단	프로젝트	94,767

		전염병 관리 및 예방 (말라리아, 결핵, 성병 제외)	WHO 서태평양지역 의학정보 DB 구축 및 공유체계사업 지원	아시아 지역 (미배분)	WHO -assessed	일반 프로그램	50,000	
			WHO WPRO 소아마비 실험실 감시활동 지원	아시아 지역 (미배분)	WHO -assessed	일반 프로그램	120,000	
			결핵 관리 및 예방	WHO 라오스 결핵관리지원	라오스	WHO -assessed	일반 프로그램	70,000
인구 정책/ 생식 보건	생식 보건	생식보건	모자보건의동클리닉 지원사업	에디오피아	한국국제보건 의료재단	프로젝트	11,964	
		생식보건	모자보건의동클리닉 지원사업	우즈베키스탄	한국국제보건 의료재단	프로젝트	10,000	
NGO 지원	국제 NGO 원조	국제 NGO 원조	국제인구보건복지연맹 분담금	(미배분)*	IPPF	국제 NGOs 지원	100,000	
		국제 NGO 원조	국제적십자위원회 분담금	(미배분)*	ICRC	국제 NGOs 지원	300,000	
합계								2,607,785

* 미배분: 그 외 지역 또는 다수국가

(자료: 한국수출입은행 한국국제개발통계)

나. 한국국제보건의료재단

1) 재단 개요

한국국제보건의료재단(이하 보건의료재단)은 2006년 8월 북한 및 개도국, 재외동포 및 이주노동자에 대해 보건의료서비스 제공을 위해 설립되었다. 보건의료재단의 7대 주요 사업은 개발도상국 보건의료 지원사업, 북한 보건의료 지원사업, 외국인 근로자 보건의료 지원사업, 재외동포 보건의료 지원사업, 해외재난 긴급구호사업, 고이종욱 세계보건기구 전 사무총장 기념사업, 의료기기지원 사업으로 구성되어 있다. 이 중 ODA 유관 영역은 개발도상국 보건의료 지원사업, 해외재난 긴급구호사업, 의료기기 지원의 3가지로 볼 수 있으며, 홍보·조사연구 사업이 포함될 수 있다. 보건의료재단의 ODA 유관 사업은 상기 4대 영역을 모두 포함할 경우 지난 5년간 평균 약 54% 수준이다. 2009년 북한 보건의료지원 규모가 유례없이 낮았던 것을 감안하면 이는 더욱 낮아질 것이다.

개발도상국 보건의료 지원사업의 세부 내역⁶⁶⁾을 살펴보면 특별히 재단의 전문성이 명확한 분야는 없다. 게다가 사업 시 활용되는 전문 인력의 대다수가 보건의료재단의 상근 직원이 아니기 때문에 보건의료재단의 경쟁력이 전문성에 있다기보다는 사업을 위한 조직력에 있다고 하는 편이 타당할 것이다.

[표-15] 한국국제보건의료재단 사업 구분 및 예산

(단위 : 백만원)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년(예산)
개발도상국 보건의료지원	717	3,004	1,400	5,301	9,764
북한 보건의료지원	1,203	5,309	2,945	680	5,392
재외동포 보건의료지원	—	6	152	215	450
외국인근로자 보건의료지원	—	646	1,002	313	105
해외재난 긴급의료지원	—	164	790	222	302
이중욱 기념사업	—	91	245	243	328
중고의료기기지원사업	28	438	764	405	500
홍보·조사연구 사업	36	324	457	394	568
합 계	1,984	9,982	7,755	7,773	17,409

(자료: 한국국제보건의료재단 웹사이트)

2) 이사회 역할

보건의료재단의 이사회는 인사, 보수 및 직제 등 내부 규정의 개정, 결산 및 성과 보고, 사업계획 및 예산안 등 재단의 주요 사안에 대해 논의·의결 역할을 한다. 보건의료재단의 재단법 시행령에 따르면, 이사회는 총재 및 명예총재, 사무총장, 4명의 당연직 이사와 7명의 임명직 이사, 감사로 구성되어 있다. 재단의 업무 분야가 재외동포, 북한, 개도국을 포함하는 만큼 당연직 이사는 보건복지부, 외교통상부, 노동부, 통일부로 구성되어 있다.⁶⁷⁾

66) http://www.kfih.org/KOFIH/pt/developing_01.action?subMainNo=2

67) “한국국제보건의료재단의 당연직 이사는 통일부, 외교통상부, 보건복지부 및 노동부 소속의 3급 이상 공무원 중 소속기관의 장이 지명하는 자 각 1인으로 한다.”

3) 프로젝트주기(Project Cycle)⁶⁸⁾

개발사업을 수행하고 있는 기관인 만큼 보건의료재단의 사업 절차는 사업발굴, 사전조사, 심사, 협의 및 실시, 평가라는 기본적인 틀은 유지하고 있다. 하지만, 각 단계에서의 업무에 대한 공식적인 지침이나 가이드라인은 존재하지 않는다. 사업 발굴은 WHO와 같은 현지 원조기관과의 네트워크를 통해 발굴되거나, 보건복지부가 개도국과 체결한 MOU에 따라 이루어지며, 일부는 기 지원된 사업의 후속사업으로 또는 재단의 사업 공모를 통해 발굴되기도 한다.⁶⁹⁾ 사업계획 및 예산안의 승인은 재단법에 따라 보건복지부를 통해 이루어진다.

4) 대표 사업 사례: ‘라오스 모자보건 증진 사업’

(발굴) 보건복지부가 현재 중점을 두고 있는 대표적 사업으로는 ‘라오스 모자보건 증진 사업’이 있다. 동 사업은 라오스 보건부-한국 보건복지부 및 보건의료재단, WHO의 다자간 모자보건 지원 프로그램으로, 한국은 라오스 보건부-WHO 라오스 사무소 간 형성된 프로그램의 일부를 지원하는 형태로 참여하고 있다. 동 프로그램은 라오스 보건부가 수립한 ‘통합 모자보건 증진 패키지 전략 2009~2015’을 WHO가 지원하고 있는 것으로, JICA 등 타 공여국도 참여하고 있다. 한국은 총 2차에 걸쳐 동 프로그램을 지원할 계획이며, 현재는 2010~2012년 3년간 1차 지원 과정에 있다.

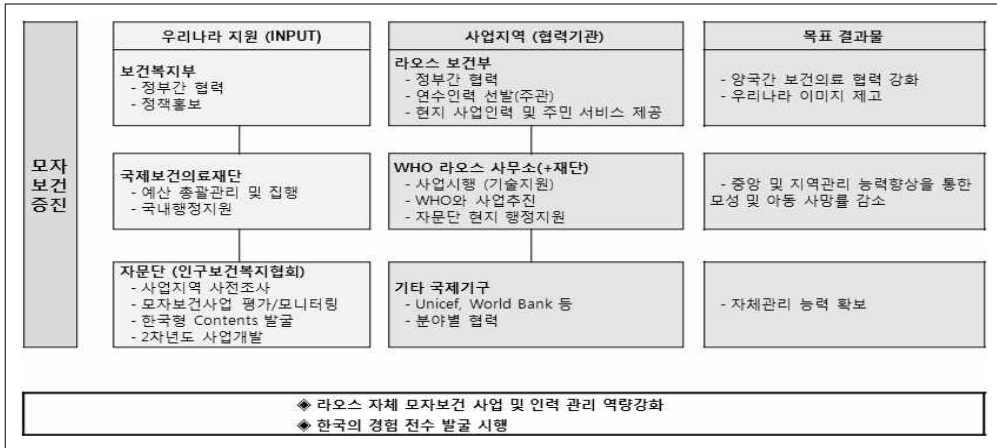
(시행) 한국 측 역할을 살펴보면 라오스와 정부간 협의는 보건복지부가, 사업집행은 보건의료재단이 담당하도록 정해져 있으나, 동 사업에서 한국의 보건복지부와 보건의료재단의 역할은 명확하지 않은 것으로 파악되었다.

(모니터링 및 평가) 별도의 자문단이 구성되어 연간 1회 현지 모니터링을 실시하는 것으로 정해져 있으며, 국제보건의료재단이나 보건복지부 차원에서의 구체적인 모니터링·평가 계획은 없는 것으로 파악되었다.

68) 관계자 인터뷰 토대로 작성

69) 재단의 사업공모는 정부와 민간단체 간 협조관계를 통해 민간단체가 축적한 해외원조 관련 정보와 경험을 공유하고 민간단체 활동을 통한 시민 참여 기회를 확충함으로써 공적개발원조의 양적·질적 확대에 기여하기 위해 마련된 사업

[그림 -14] 보건복지부의 ‘한국 모자보건 사업경험 전수 모델’ 구축 위한 시범 사업 체계



(자료: 보건복지부 내부 자료)

5. 사례분석을 통해 본 한국 무상원조 분절화 문제

보건복지부/보건의료재단이 추진하고 있는 라오스 ‘모자보건 사업경험 전수’ 시범 사업의 경우, 수원국의 보건섹터 전략을 고려하여 형성되었고 해당 지역에 기반과 전문성이 있는 국제기구와의 협력하에 진행되는 사업이어서 효과적으로 발굴된 사업으로 보인다. 하지만, 라오스라는 한 국가를 대상을 지원되는 사업인 만큼 한국 ODA 전체 차원에서 보면 여러 가지 아쉬운 점이 있다. 보건복지부/보건의료재단의 사례연구를 통해 한국 무상원조의 분절 및 조율 부재로 인한 문제점을 도출해 보면 다음과 같다.

우선, 사업 중복의 문제가 있다. 보건의료재단의 라오스 ‘모자보건 사업경험 전수’ 사업은 KOICA 보건섹터 모자보건 사업인 ‘아동병원 건립사업’과 중복되는 사업이다. 엄격하게 보면 양 사업이 모자보건 분야에 해당한다는 것 외에 사업 지역과 내용이 전혀 다르지만, 문제는 이러한 사업에 대한 사전 조율 기제가 전혀 없었다는 점이다. 만약 사전 조율 기회가 있었다면 적은 규모의 예산으로 동일한 분야의 사업을 전략적 고려 없이 여러 지역에서 시행하지는 않았을 것이다. 또한, 동일한 수원국, 동일한 섹터의 사업을 여러 부처/기관이 분산하여 시행함으로써 발생하는 제반 비용을 절감할 수 있었을 것이다. 이러한 중복 사례는 농촌개발 사업, 새마을 운동 전수 사업,

각 섹터별 행정 연수사업에서도 다수 목격된다.

둘째로, 하나의 수원국에 대해 ODA 공식 채널이 분산되어 있는 것도 문제점으로 지적된다. 보건복지부의 사업은 라오스의 보건부와 한국의 보건복지부가 사업 협의 당사자로 되어 있고 KOICA 사업은 외교부 공관/KOICA 사무소가 협의 당사자로 되어 있기 때문에, 라오스 정부는 보건분야의 개발 원조 관련 한국과 최소 2개 채널을 갖고 있는 셈이다.

마지막으로, 타 부처/기관의 개발협력 전문성 부족 문제이다. 특히, 사전 분석 작업, 사업 시행 계획, 모니터링 및 평가(M&E) 체계가 부실한 것으로 나타났다. 보건복지부 ODA를 전담하고 있는 보건의료재단은 섹터 전문성은 보유하고 있으나, 사전 분석 및 사후 관리 체계 등 개발협력 전문성은 부족한 것으로 판단되었다.

이를 위해, 필요한 과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 파트너십을 제고하기 위한 조율 역할을 확고히 하기 위해서는 한국 ODA 정책/전략이 일관성을 갖도록 하는 국제개발협력위원회 및 총리실의 역할이 중요하다. 특히, 정책/전략 수립뿐만 아니라 ODA 유관 부처들이 이를 준수하는지 관리·감독, 조율 역할에도 중점을 두어야 한다. 둘째, 외교부와 KOICA는 상위단계에서 수립된 정책/전략이 타 부처의 ODA 사업과 조율될 수 있도록 무상원조에 참여를 확대할 수 있는 메커니즘을 수립해야 한다. 이는 이미 진행되고 있는 외교부 차원의 국별 조율과, KOICA 차원의 사업 협력 및 섹터 전문성 통합의 두 가지 수준에서 달성 가능하다.

셋째, KOICA는 타 부처의 사업이 진행되는 전 과정에서 취약한 부분으로 나타난 개발협력 전문성(사업 시행계획 및 성과관리, 크로스커팅 이슈 고려, 모니터링·평가 등)을 보완할 수 있도록 지침을 생산, ODA 집행 기관이 적용·활용할 수 있도록 해야 한다. 마지막으로, 대부분의 분절화 문제는 한국의 ODA가 공급자 중심으로 개별적으로 수행되고 있기 때문에 발생하는 것인 만큼, 수원국 입장에서 한국 ODA의 단일 지원전략을 수립하여 ‘국별 체제’로 전환하는 것이 근본적인 해결 방안일 것이다. 이는 곧 CAS 중심의 체제로의 전환을 의미하며, 따라서 타 무상원조 기관을 ‘CAS 체제로 편입’하는 것이 가장 효과적인 파트너십 제고 방안이 될 수 있다.

6장. 한국 무상원조의 파트너십 제고 방안

1. 한국의 개발협력 통합 개요

ODA 정책은 단순히 개발협력 사업을 위한 지침이 아닌 하나의 ‘국가 정책’이다. 그럼에도 불구하고 한국의 개발 원조는 규모에 관계없이 여러 부처에서 시행되어 왔고, 이로 인해 외부의 시각, 특히 여러 기관을 상대하는 수원국의 시각에서는 어떤 정책이 한국의 개발원조 정책인지 혼동할만한 여지가 충분하였다. 이처럼, 개발원조에 대한 책임이 여러 부처/기관에 분산되어 있는 체제는 통일되고, 효과적인 정책을 수립, 이행하는데 방해 요인이 되고 있으며 동시에 원조 분산으로 인한 원조효과성을 저해하는 요인이 되어왔다.

우리와 같은 문제를 겪었던 선진 공여국들은 다양한 방식으로 개발원조 정책을 통합하였거나, 통합을 위한 개혁 작업을 진행 중이다. DAC 회원국들은 자국의 ODA 정책 분절화가 원조 효과에 미치는 부정적 영향을 최소화 하고 ODA 이해관계자들에게 일관성 있는 지침을 제공하기 위해 ODA 기본법을 제정하거나 중기 정책 수립을 통해 ODA 정책의 일관성을 달성하고 효율적인 집행 시스템을 구축하고 있다.⁷⁰⁾ ‘개발’에 대한 관심과 인식이 높은 국가인 경우에는 개발 원조를 담당하는 별도의 부처/기관을 두고, 동 기관의 수장은 장관급이거나 혹은 차관급의 고위급 인사가 개발 원조에 대한 책임을 맡고 있다. 또한, 영국이나 독일과 같은 경우 개발원조기관의 수장이 내각과 같이 국가의 주요한 정책을 논의하고 결정하는 체제에 공식적으로 참여하고 있어, 개발원조 정책이 여타의 국가 정책과 동등한 비중을 차지하고 있다.

이에 반해, 한국은 개발원조 혹은 ODA에 대한 이해가 매우 낮은 편이어서 이를 하나의 ‘국가정책’으로 인식하지 못하고 있을 뿐 아니라, 통일된 개발원조 정책의 필요성에 대한 인식이 기본적으로 부족하다. 이는 기본법 제정 및 시행령 작성 과정에

70) 정유아 (2010). 한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향

서 관련 부처의 참여가 없었을 뿐만 아니라, 정책·전략 통합 기제 부재, 원조 통합 사업을 가능하게 하는 메커니즘의 부재 등으로 심화된 경향이 있다. 어떤 형태로든 일괄적인 ODA 정책을 수립할 수 있는 체제가 정착되어 있지 않기 때문에, ODA 정책이 다른 분야의 정책과 동등한 비중을 차지하고 못할 뿐 아니라 ODA 예산이 산발적으로 승인되어 부처의 이해에 따라 다양한 용도로 사용되어 왔다.

그럼에도 불구하고, 한국의 ODA 유관 부처들은 개발원조 체제 통합을 통해 보완·시너지 효과를 창출하거나, 아니면 최소한 동일한 전략하에 분절화된 원조 체제를 조율할 수 있는 메커니즘이 필요하다는 데에는 동의하고 있다. 그러나, ODA 통합 혹은 한 부처/기관으로 일원화하는 문제에 부처의 예산문제나 독립성이 직결되는 경우 통합의 타당성 여부를 떠나 기관의 이해를 우선시하는 경향을 보인다. 이는 여타 DAC 회원국들도 동일하게 겪고 있는 문제이며, DAC 공여국은 ODA를 담당하는 국가의 총괄체계(national system)를 구축하거나 이를 강화하는 방식으로 ODA 체제를 개편하고 있다.⁷¹⁾ 선진 공여국 사례를 참고 할 때, 한국의 ODA 분절화를 최소화하고 효과적인 파트너십 체계를 구축하기 위한 과제를 정리하면 다음과 같다.⁷²⁾

- 개발원조 이념 및 ODA 정책 목표 일치
- 개발원조 전략(중점 협력국, 중점 분야)의 통일(CAS 체제 및 국별 실행계획 강화)
- 중복 원조 활동 조율 및 타 부처/기관의 전문성 통합을 위한 메커니즘
- 동일한 모니터링/평가 체계
- 對 수원국 원조채널 통일
- 현지 사무소, 수원국의 개발 현황 및 수요 정보 등 개발원조 기초 인프라 공유

상기 과제를 해결할 수 있는 정책에서 집행에 이르는 포괄적인 체제를 구축하여 각 단계 이해관계자의 역할과 책임을 규명하지 않고서는, ODA 수행자 간 비교우위를 파악하거나 업무 중복으로 인해 발생하는 비효율을 제거할 수 없다. 때문에, 상위 단계로부터의 조율 체제 정비도 파트너십 구축에 필수적인 사항이다. 이를 감안하여 대강의 파트너십 구축안을 도출해보면 [표-16]과 같다.

71) OECD (2008b)

72) DAC 회원국에 대한 동료검토 및 DAC 가이드라인 참조 도출

[표-16] 무상원조 파트너십 구축안

	Actors	Activities		Platform
정책/ 전략	총리실/외교부/기재부	- (정책문서) 중점 지역, 국가, 분야 선정	통합 CAS 수립	- “국제개발협력위원회”
기획	외교부/KOICA/유관부처	- 무상원조 기본계획		- “무상원조 관계기관 협의회”
프로 그램	KOICA/ 유관부처 및 기관	- KOICA 사업 개방 및 타부처 프로그램 통합 운영 (KOICA 25개 개발협력 모델 + 유관 기관 개발협력 모델)		- 사업심사위원회/이사회 확대 - 섹터별 “프로그램 협의회” 운영
시행	KOICA/유관 및 기관	- 개별 혹은 공동 시행 - 對수원국 협의 채널 통일 - 현지 인프라 공유		- 무상원조 통계 통합 - “파트너십 협정” - “현지 원조 협의체”
평가	외교부/KOICA/시행기관	- 사업별 평가 - 국별 평가 - 파트너십 평가		- “통합 평가시스템” - 타 부처/기관 평가 체계 수립

2. 한국 ODA 정책 기능 강화: 국제개발협력위원회

효과적인 “파트너십” 구축을 위해서는 외교부와 타 부처간의 수평적 협력관계를 향상시키는 작업뿐만 아니라, ODA의 수직적 체계에서 각 행위자의 역할을 명확히 규명하는 두 가지 작업이 필요하다. 상위 단계의 업무 범위가 명확하지 않고 하위기관과 업무 영역이 명확히 구분되지 않으면, 다음 단계의 업무 역시 제대로 규명되지 못하기 때문에 하위기관간 파트너십 체계도 효과적으로 기능할 수 없다. 다시 말해, 국제개발협력위원회를 비롯한 국무총리실의 업무 영역이 무상원조를 주관해야 하는 외교부 업무 영역과 혼동될 경우, 외교부의 무상원조 주관 혹은 총괄 기능이 약화될 수밖에 없다. 따라서, 무상원조의 파트너십 강화 방안을 논하기 전에 상위기관인 국제개발협력위원회의 역할과 책임부터 명확히 할 필요가 있다.

한국의 ODA 체계는 5장에 제시된 [그림-9]와 같다. 국제개발협력위원회는 한국 ODA 체계의 분절화로 인해 대외원조에 대한 일원화된 정책이 없다는 비판 제기에 따라 2006년 3월 설치되었다. 위원회 설치된 이후에도 2009년 국제개발협력기본법(이하 “기본법”)이 제정되기 이전에는 원조정책의 기획을 담당할 실무조직이 없는 등의 문제로 제기능을 못했던 것이 사실이다. 이에 반해, 기본법 제정 이후 국제개발협력위원회는 국무총리실(이하 “총리실”)을 중심으로 유·무상을 포괄하는 중점 협력국을 선정, 국가지원전략 수립 및 부처간 조율 업무를 주도하는 등 거의 모든 ODA 사안에 관여하고 있다.⁷³⁾ 현재 총리실은 KOICA와 수출입은행과 함께 유·무상 통합 시범 국가지원전략(CAS)을 수립하고 있다.

총리실이 유·무상간 조율 향상이라는 명목 하에 CAS 수립의 전 과정을 주도하고 있는 반면, 정작 이 과정에서 유·무상 ODA 정책기능을 담당하고 CAS 수립의 실질적인 주체가 되어야 하는 외교통상부와 기획재정부는 수동적인 역할만 하고 있다. KOICA와 수출입은행의 연구진이 참여하고 있지만, 엄밀히 말하면 양 기관이 외교부와 기재부의 의견을 대변하고 있다고 할 수 없다. 현 상황에서는 수원국과 가장 긴밀한 관계를 유지해야 하는 공관/현지사무소의 역할은 더욱 축소될 수밖에 없다. 때문에 총리실이 유·무상 통합 시범 CAS 수립이후 가이드라인을 수립하여 외교부/기재부로 책임을 이관하게 되더라도 이 체제가 지속가능할지는 의문이다.

CAS는 기본적인 정책·전략 하에 지원 프로그램을 구체화하는 단계인 만큼 국무총리실에서 작성한 ‘통합 CAS 작성 가이드라인’에 이미 적시된 바와 같이⁷⁴⁾, 전적으로 외교부 및 기재부 본부 주도로 이루어져야 한다. 게다가, 외교부가 적극적으로 참여하고 있지 않은 현 CAS 수립 체제하에서 외교부가 무상원조 유관부처/기관의 사업을 주관하기에는 역부족인 상황이다. 따라서, CAS 수립과정에서 총리실의 역할은 CAS 프로그램의 콘텐츠까지 관여하기 보다는 ① CAS 수립과정을 총괄하고 주관기관의 역할과 책임을 결정하는 등 가이드라인 제시, ② CAS의 심사·승인, ③ CAS 평가에 한정되는 것이 바람직하다. 현재 가장 큰 문제가 되고 있는 유·무상 ODA간의 조율

73) 국제개발협력위원회는 최종 의사 결정 기구로서 CAS 프로세스 운영에 관한 전반적 체계를 구성하고 관계기관 역할과 책임을 정하고, CAS 프로세스 운영 지침 및 교육 체계 수립을 주관하며 관계기관 협업체계를 관리·감독할 책임이 있다.

74) 국무총리실, ‘통합 CAS 작성 가이드라인’ (2010.8.17)

은 CAS를 검토하고 심사하는 단계에서 이루어지는 것이 적절할 것으로 판단된다.

오히려, 국제개발협력위원회의 역할은 일본의 대외경제협력위원회(OECC)와 호주의 개발효과운영위원회(DESC)의 역할과 같이 정책·전략 수준에 집중될 필요가 있다. 국제개발협력위원회를 비롯한 총리실은 통일된 개발협력 목표와 전략을 수립하여, 한국의 모든 ODA 활동이 국가적으로 합의된 우선순위(agreed priorities)에 기여하는 방향으로 수립될 수 있도록 큰 틀을 정하는 역할을 해야 한다. 그 틀 안에서 기획재정부와 외교통상부가 유연성을 가지고 구체적인 ODA 계획, 즉, 유·무상 분야별 기본계획안 및 국가지원전략을 수립하는 체제가 되어야 한다. 정리해보면, 국제개발협력위원회의 주요 기능은 연간 ODA 규모, 중기 예산 배분, 지역별·국별 전략과 각각의 예산 규모 등 합의된 개발목표를 도출, 총괄 조정하는 것이다.

한편, 국제개발협력위원회는 보다 장기적인 관점에서 유·무상 ODA를 조정해 나가야 한다. 현재 총리실은 국내 ODA 조율만을 고려하여 유·무상 ODA 간 조율과 연계 사업을 발굴하는데 초점을 두고 있다. 하지만, 유·무상 ODA가 모두 동일한 수원국에 대해 집중하여 통합 CAS를 수립하는 것이 가장 효과적인 지원방안은 아니다. 동일한 개발사업이라도 협력대상국에 따라 효과적인 ODA 형태가 다를 수 있기 때문에 보다 차별화된 지원전략이 요구된다. 게다가 최근 국제사회는 개발협력을 위해 ODA 자금만으로는 부족하다는 인식하에 소위 ‘Beyond Aid’ 혹은 ‘Further Development’ 개념을 도입, 자원 소스를 다양화하여 추가적 개발협력 자금을 마련하고 있다.

네덜란드의 경우 [참고-5]와 같이 협력대상국을 세 그룹으로 나누어 각 국가별로 정부 부처의 개입을 차별화하고 있다. 한편, 덴마크는 우선순위에 있는 개발 이슈에 대응하기 위한 자원 확보를 위해 총리실이 중심이 되는 부처간 위원회(Inter-Ministerial Structure)를 구성하기도 한다. 2010년에는 재건 및 안정화(reconstruction and stabilization) 분야의 사업 수행 역량을 강화하기 위해 외교부 및 국방부, 법무부와 부처간 위원회가 설치되었다. 동 위원회는 재건 및 안정화 사업을 위해서는 ODA 자금만으로는 부족하다는 인식하에 개발자금(ODA) 및 비개발자금(non-ODA)을 포함하는 개발재원을 조성, 이를 효과적으로 사용할 목적으로 설치되었다.⁷⁵⁾

75) Danida (2010)

[참고-5] 네덜란드 수원국별 지원 차별화

- ① 1그룹 : 아프리카 저소득국으로 외교부만 활동
- ② 2그룹 : 아프간·수단과 같은 취약국으로, 외교부와 국방부가 개입하여 평화유지 활동
- ③ 3그룹 : 베트남, 이집트와 같은 전환국으로, 농림부, 수자원부, 경제부, 교육부 등이 함께 전략을 수립

정우진·정유아 (2011, forthcoming)

국무총리실은 상기 사례를 참고하여 차별화된 지역·국별 전략을 수립하고, 이 과정에서 민간과의 협력을 강화하는 등 보다 차별화된 개발협력 전략을 추진할 수 있다. 국제개발협력위원회 구성에도 변화가 필요하다. 현재는 ODA를 실시하고 있는 주요 13개 부처가 참여하는 것으로 되어 있으나, 이를 조직의 업무(mandate)에 ‘개발협력’이 포함되어 있는 부처/기관으로 제한하는 것이 바람직하다. ODA 정책도 타 분야 정책과 동등하게 수립되어야 함을 감안하면, 이 과정에 모든 부처가 참여하는 것은 마치 교육정책 수립 과정에 보건부처가 참여하는 것과 같다. 따라서, 국제개발협력위원회에서 주요 정책·전략을 수립하는 과정에는 총리실, 기재부 및 외교부를 주요 참여자로 하고, KOICA와 수출입은행은 자문역으로 참여시키는 것이 바람직하다. 이는 ODA 정책의 독립성을 확보하고, 장기적으로는 독립 부처를 설립하여 ODA 기능을 일원화하는 데에도 반드시 필요한 조치이다.

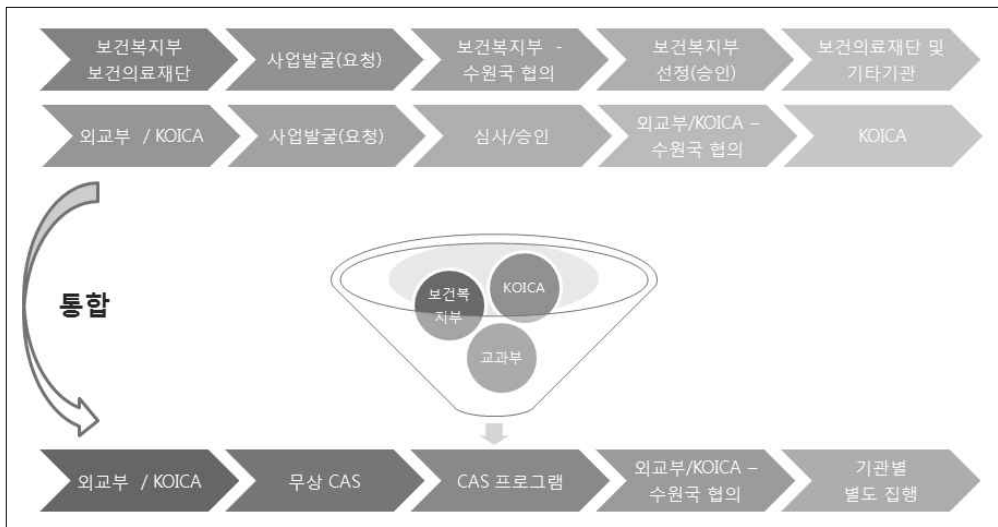
3. 무상원조 단계별 통합 방안

현재까지의 ODA에 사업은 [그림-15]의 통합 이전과 같이 부처별로 각각 발굴, 집행되어 거의 연계되지 않고 이루어져 왔으며, 이 과정에서 불필요한 업무와 사업이 중복으로 시행되어 비효율을 초래해 왔다. 부처간 별도의 ODA 수행 및 조율 부재로 인한 비효율 양산이라는 문제는 2008년 한국의 DAC 가입 전 수행된 평가 보고서에서도 문제점으로 지적되었다.⁷⁶⁾ DAC은 동 보고서에서 한국 ODA의 분절화 문제는 중점 협력대상국에 대해 통일된 국별지원전략을 수립하고, 공동으로 설계한 전략적

76) OECD (2008a)

실행계획을 통해 향상될 수 있다고 권고한 바 있다. 결국, 유·무상 원조의 연계 강화 역시 통합 CAS 수립을 통해 이루어지고 있는 만큼, 무상원조의 통합 역시 CAS 체제를 매개로 이루어지는 것이 가장 효과적이다. 여기서 CAS 통합이라 함은 부처별로 발굴된 협력대상국에 대한 유·무상 사업과 각 부처의 사업을 단순히 취합·재구성하는 것이 아니라 프로그램 단위에서의 실질적인 통합을 지칭한다. 따라서, [그림-15]에 통합이후 개요도에 제시된 것과 같이 협력 대상국별로 단일 지원전략을 수립하고 타 부처의 ODA 참여는 프로그램 단위에서 적극적으로 이루어져 전문성 있는 프로그램을 통합, 시행함으로써 업무의 효율·효과를 높이는 방향으로 전환되어야 한다.

[그림-15] CAS 체제를 통한 무상 ODA 통합 개요도



최근 총리실, 외교부, 기재부는 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 채널을 통해 노력하고 있다. 총리실의 통합 CAS 수립 시도외에도, 2010년에는 ODA 간 연계가 부족하고 중복 사업이 과다하다는 이유로 2011년 예산 심의 과정에서 타 부처의 ODA 예산을 KOICA로 통합하는 안이 논의된 바 있다. 하지만, 예산 통합을 통한 강제적인 조율이 반드시 효과적인 방안은 될 수 없다. 오히려 개발협력에 대한 무관심으로 이어져 전문성·전문 인력이 감소하고 ODA에 대한 부정적 인식이 확산될 우려가 있다. 외교부/KOICA는 타 부처의 전문성을 유지·발전시킬 수 있도록 유도하면서 활용할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이 과정에서 외교부/KOICA와 타 부처/기관

간 상호 신뢰가 형성되면, 예산 통합을 시도하는 단계별 통합 추진이 적절할 것이다. 따라서, 외교부/KOICA 중심의 무상원조 파트너십 제고 및 통합은 [표-17]과 같이 현 체제를 강화하는 단계 - 예산통합의 2단계로 추진할 수 있다.

[표-17] 무상원조 통합 단계별 추진 방안

단계		현 체제 강화 단계		예산 통합
내용		국별 중복 사업 조율	무상 프로그램 통합 (CAS)	무상원조 예산 통합 (KOICA)
실 행 안	외 교 부	① 국별 Rolling Plan ② 무상원조 기본계획 수립 (중점 분야, 분야별 예산 규모, 지침 마련, 인지강화) ③ ODA 예산심의 참여	① 무상 부문 통합 CAS 수립 ② 연수사업 통합 본부 구성(계속)	① 對수원국 협의 채널 통일
	K O I C A	① 타 부처의 수요 파악·반영 ② 타 부처의 프로젝트관리 (PCM), 평가 등 주요 지침 인지 강화 ③ 현 체제 내에서 타 부처의 참여 확대 방안 마련 ④ 타 부처/기관의 섹터별 사업 전문성 검토 (계속)		① PCM 통일 ② 현지 사무소 공유 방안 마련 ③ 타 부처 사업 평가안 마련
국내 ODA Context		유·무상 통합 CAS		현장화

현재 외교부 중심으로 “무상원조관계기관협의회”라는 협의체가 형성 되었으나, 타 부처와의 중복 사업을 조율한다는 원칙만을 세워놓았을 뿐 구체적인 실시안은 마련 되어 있지 않다. 또한 현재 국무총리실 주도로 진행되는 유·무상 CAS 수립과정에는 타 부처의 의견 수렴이라는 절차만 포함되어 있을 뿐, 실질적인 협의나 프로그램 통합 노력이 없다. 이에, ‘현 체제 강화 단계’에서는 이미 형성된 상기 협의회와 KOICA 를 통한 타 부처의 실질적인 참여기제를 마련하고 조율 및 협의 방안을 구체화하여 현 체제를 강화하도록 한다.

따라서, 현 체제 강화단계는 1차적으로는 국별 중복사업을 조율하는 동시에, 타 부처의 사업을 무상 CAS에 포함되도록 ‘무상원조의 프로그램 통합’을 위한 노력이 필

요하다. 우선, 외교부/KOICA는 [표-18]과 같이 무상 ODA를 조율할 수 있는 실질적인 기준 및 지침을 수립하고, 부처의 전문성 있는 프로그램을 KOICA 사업으로 통합할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이 과정을 통해 현 협력 체계 내에서 무상 ODA 예산통합을 위한 타 부처/기관과의 협력 기반이 강화될 것이다.

현 체계 강화단계에서 상호 신뢰가 형성되고 협력체계가 적절히 기능하는 단계가 되면 외교부/KOICA로의 예산통합을 통해 프로그램 단위의 개발협력 콘텐츠 협력이 강화되는 동시에, 국제사회가 권고하는 절차 통일, 수원국 협의 채널 단일화, 분업 체제, 평가 강화 등 수행체계가 통일·강화될 수 있다. 다음 단계는 앞서 언급하였듯이 유·무상 원조 모두를 포괄하는 수원국별 차별화 접근을 통해 보다 체계적인 유·무상 지원 방안을 구상해야 하며, 이는 국제개발협력위원회 혹은 총리실 차원에서 주도해야 할 부분이다.

4. 국별 사업 조율 단계

국별사업의 조율 업무는 외교부와 KOICA로 영역을 나누어 시행하는 것이 바람직하다. 5장에서 언급되었듯이 각 부처들의 ODA 사업 시행 목적이나 역량의 수준이 다르기 때문에 부처별 혹은 사업 유형별로 차별화된 접근이 필요하며, 이를 위해 외교부는 별도의 조율 원칙을 수립할 필요가 있다. 외교부는 무상원조관계기관협의회(이하 “관계기관협의회”) 및 무상원조관계기관분과협의회(이하 “분과협의회”)를 통해 협력대상국별로 중복되는 사업을 조율하고, KOICA는 타 부처/기관과 “섹터별 협의회”를 구성하여 타 부처의 사업 수요를 KOICA 사업에 반영하는 등 섹터 프로그램 통합에 중점을 두어야 한다.

가. 외교부 국별 조율 업무

외교부가 무상원조 유관 기관간 국별 조율 업무를 수행하는데 있어 가장 주요한 것은 타 부처/기관의 사업을 ‘사전검토’하고, ODA 예산승인 과정에 참여하여 원칙/

기준에 따라 중복사업을 방지하는 것이다. 이 때 원칙/기준으로 활용될 수 있는 것은 무상원조 기본계획과 KOICA의 연간 사업계획서, 외교부가 자체 수립한 조율 원칙 3가지이다.

무상 ODA 사업의 조율을 위해서는 5년 단위의 “무상원조 기본계획”이 수립되고 이를 기준으로 무상 ODA 사업을 조율하는 것이 이상적이다.⁷⁷⁾ 현재 외교부가 작성중인 “2011-2015년 무상원조 기본계획”⁷⁸⁾은 중기 전략, 예산 배분, ODA 추진체계 개선과 같은 거시적 방향과 계획을 제시하고 있으므로 보다 구체적인 조율 원칙이 필요하다. 따라서, KOICA의 연간 KOICA 대외무상원조 사업계획(안)을 연간 사업 조정의 기준으로 활용하되, [표-18]과 같이 별도의 조율 원칙을 수립하여 예산 통합 이전에 단계적으로 활용할 수 있다. 이를 위해서는, 외교부/KOICA가 기재부의 연간 ODA 예산심의 과정에 의무적으로 참여하여, 타 부처의 ODA 예산에 대한 적격성(eligibility) 여부를 검토해야 한다.⁷⁹⁾ 단순히 예산의 성격이 ODA에 부합하는지, 주관부처/기관 ODA 사업과 중복되는지 여부를 검토하는 동시에, 사업의 집행방안이나 절차의 적합성 등을 함께 검토할 수 있다.⁸⁰⁾

[표-18] 분절화 해소를 위한 무상원조 조율 원칙 (예)

분절화 문제	원칙	실행안
공급자 중심 지원	원칙1. (CAS 중심) 협력대상국별 합의된 프로그램 지원	- 모든 무상원조 사업을 CAS 체계로 통합 (예외 사업 가능 비중 적시) - CAS 수립 전, ‘무상원조 관계기관 협의회’에서 국별 중복 사업 조정
중복 사업의 조율 및 연계 부재	원칙2. (지자체 사업 및 정부부처의 국제교류·협력성 사업) 지자체의 개발협력 사업은 ODA와는 별도의 사업으로 통합 노력에서 제외	- 지자체의 개발협력 사업은 도시간 자매·협력 등으로 불가피하게 사후 ODA 성격이 강함. 무상원조 통합 노력에서는 제외하되, ODA 예산으로 할당 받지 못하도록 예산안 심의과정에서 조치

77) 정유아 (2010b) 참조

78) 2011-2015 국제개발협력 무상원조 기본계획(안) (2010.12) 참조

79) 2011년 ODA 예산 심의 과정에 외교부/KOICA 참여

80) 호주는 DESC가 AusAID와의 협의하에 ODA 예산안을 검토하고 있다. 이를 위해 재정부는 ODA 예산 심의·승인 프로세스를 재정립하고, 타 부처의 ODA 예산안 제출 요건도 사업의 수요, 집행방안, 위험관리 방안, 재원 내역 등을 포함하여 상세하게 명시하도록 하고 있다.

중복 사업의 조율 및 연계 부재	원칙3. (프로젝트) KOICA/타 부처간 중복사업에 대해서는 전문성 검토 후 집행기관 지정	- MOFAT 실무협의회 조정 사업 및 KOICA 사업심사위원회 통한 타 부처/기관 참여 확대 - MOU 혹은 “파트너십 협정” 활용
	원칙4. (연수사업) 중복 연수사업의 경우, 전문성 있는 부처/ 기관으로 관리 이관	- 분야별 연수사업/기관 검토·평가 후, 해당 분야 전담 연수기관 지정 고려 - 장기적으로, WFK 통합 사례 참고하여 하나의 통합 연수본부로 독립 고려
	원칙5. (섹터 전문성) 타 부처의 전문성 인정, KOICA 개발프로그램으로 통합 노력	- 타 부처/기관의 전문성 및 프로그램 검증
타 부처의 평가체계 부실	원칙6. (평가) 타 부처 사업, 국별 평가에 반드시 포함, 무상원조에 대한 포괄적인 평가 실시	- 외교부/KOICA의 평가 기능 강화 및 총리실 통합 평가
수원국 협의 채널 분산	원칙7. (현지인프라) 타 부처/ 기관의 현지공관/사무소의 활용 방안 마련	- 관계기관 협의회에서 조정된 사업에 대해 공관/사무소의 지원 절차 의무화 - 타 부처/기관의 파견직원 제도 마련, 현지 차원의 협력 강화

또한, 외교부가 무상원조 주관기관으로서 효과적으로 기능하기 위해서는 타 부처/기관의 ODA 체제 및 사업에 대해 정확히 파악하고 있어야 한다. 이를 위해 일부 공여국은 국별 연동계획이라는 틀을 활용하고 있다. 가칭 “국별 연동계획(Rolling Plan)”은 개별 협력대상국에서 진행 중인 모든 ODA 사업을 망라해 놓은 간략한 매트릭스로, 연간 업데이트 된다. 일본은 ODA-TF가 현지에서 작성하는 것을 원칙으로 하고 있으나,⁸¹⁾ 한국은 무상원조관계기관협의회를 통해 [표-18]과 같은 형식을 배포, 수집하여 유관기관간 공유하도록 한다. 외교부는 ‘현지 원조협의체’를 구성하여 현장 중심의 원조체계를 강화할 계획이므로, 협의체가 구성된 이후에는 국별 연동계획의 작성은 현재 원조협의체가 담당하도록 한다.

81) 일본 본부에서는 타 부처와의 협의 균형으로 인해 조율이 쉽지 않지만 현지에서는 타 부처 역시 대사관이 일본 대표기관으로 인식하고 있는 바, 일부 지자체 개발협력 사업을 제외하고는 외무성 대사관(ODA-TF)을 통하지 않는 사업은 없는 것으로 파악되었다 (일본 외무성 인터뷰).

[표-19] 한국 무상원조 연동 계획(Rolling Plan) 예시

섹터명									
프로그램	프로젝트	사업내용	사업기간				규모		시행부처/ 기관
			2009	2010	2011	2012	약정	집행	
프로그램명	프로젝트 1								
	프로젝트 2								
행정제도 (예시)									
프로그램	프로젝트	사업내용	사업기간				규모		시행부처/ 기관
			2009	2010	2011	2012	약정	집행	
효율적 정부 행정 체계 구축 통한 공공서비스 투명성 및 책임성 제고	주민등록 정보화 사업			→			1,050 만불		KOICA
	범정부 정보화 체계 구축사업			→			100 만불		KOICA
	몽골 공무원 역량강화 프로그램	몽골 공무원 교육기관과 협력강화 및 교육과정 운영 (기술협력)	→				6만불		행정안전부 (행정자치부 지방혁신 인력개발원)

(일본 ODA 연동계획 참조 작성)

“무상원조 국별 연동 계획(Rolling Plan)” 활용:

- 부처/기관별 사업 수행 내역을 파악, 추후 사업계획에 참고하기 위한 도구
- 국별 진행되고 있는 사업을 섹터, 사업내용, 기간, 규모를 기입
- 기존의 무상원조 사업 및 부처간 연계된 사업 발굴 용이
- 작성된 연동 계획표는 공관/현지사무소 및 타 부처/기관과 공유
- 추후 국별 통합 프로그램 운영 및 예산 통합 시 유용하게 활용

나. KOICA의 통합 프로그램 운영

타 부처 및 기관들은 해당 섹터에 대한 전문성을 근거로 개발협력 사업을 시행하고 있으므로, 무상 ODA의 통합은 타 부처의 섹터 전문성을 통합하는 섹터단위의 통

합이 되는 것이 가장 바람직하다. 섹터단위의 프로그램 통합은 의사결정의 상위 단계에 있는 외교부보다 사업을 직접 시행하는 KOICA 중심으로 이루어져야 실질적인 협력이 가능하다. 참고로, 호주의 경우 ODA 집행기관인 AusAID는 정책 및 전략과 집행단계에 모두 참여하면서, 정책 및 전략 수립 과정에서는 對정부 자문역할을 수행하는 동시에, 집행 과정에서는 주관기관(lead agency)로서 유관부처와의 전략적 파트너십(strategic partnership)을 구축하여 국별 사업을 함께 수립·이행하고 있다. AusAID가 유관부처/기관의 전문성을 통합하기 위해 활용하고 있는 ‘전략적 파트너십 협정(strategic partnership agreement)’ 제도는 부처의 전문성을 섹터 프로그램 차원에서 통합하기 위한 KOICA에 좋은 모델이 된다.

KOICA는 우선 현 체제에서 유관기관의 사업 참여기회를 확대하고, 타 부처가 보유한 섹터 프로그램에 대한 검증을 통해 이를 KOICA의 25개 프로그램으로⁸²⁾ 통합하기 위한 실질적인 방안을 마련해야 한다. 이는 다음에 소개되는 “파트너십 협정”, 직원파견제 활성화, “프로그램 협의회” 구성, 무상원조 통제 시스템 통합 및 정보 공유시스템 활성화 등 다양한 기제를 통해 이루어질 수 있으며, 향후 CAS 체제 정착 시 무상원조 통합 CAS 수립의 기반이 될 것이다.

1) 타 부처의 KOICA 사업 참여 기회 확대

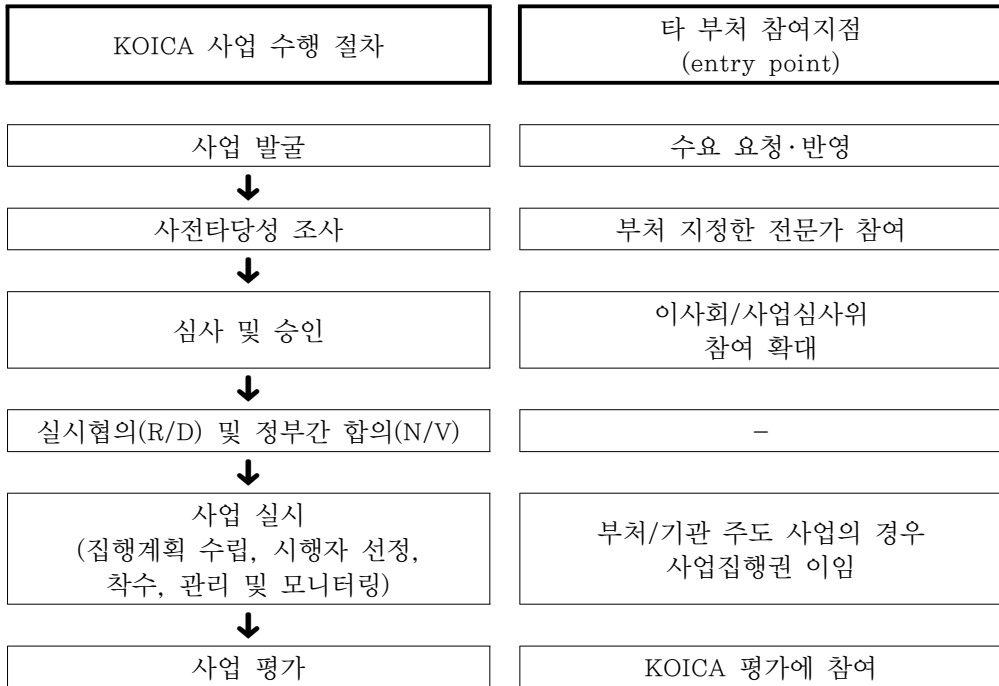
타 부처의 사업 전문성을 통합, 활용하기 위해서는 KOICA의 프로젝트 주기가 진행되는 과정에서 타 부처/시행기관에 대해 적절한 참여 기회를 제공해야 하며, 이는 [표-20]과 같이 제시될 수 있다. 이 단계를 통해 CAS 및 예산 통합을 통해 타 부처의 프로그램을 통합하기 위해 상호 협력의 기반을 마련할 수 있다. 이미 일부 절차에는 타 부처의 의견을 수렴하고 전문가가 참여할 수 있는 창구가 열려있지만,⁸³⁾ 형식적인 참여 보다는 실질적인 참여가 가능하도록 해야 한다. 각 단계에서 타 부처의 참여지점 및 단계별 업무 내용은 다음과 같다.⁸⁴⁾

82) KOICA는 한국이 비교우위가 있는 5개 섹터, 25개 사업을 선정하여 프로그램 모듈화 작업을 진행하고 있다. 정우진(2010) 참조

83) 본 보고서 5장 참조

84) 2011년 KOICA 조직개편에 따른 업무분장(안)에 따라 작성

[표-20] KOICA 사업 수행 절차 (현)



① **사업 발굴**: 사업발굴은 사업요청서(project proposal) 접수를 통해 이루어진다. 지역정책부가 1차 검토를 실시하여 추려진 사업(long list)에 대해서는 섹터 부서에서 사업성 검토를 진행, 사전 타당성 조사 대상 사업(short list)을 선정하게 된다.

- KOICA는 이미 타 정부부처의 수요 접수를 통해 부처/기관이 발굴한 사업을 KOICA 사업으로 통합할 수 있는 기제를 확보하고 있으므로, CAS 체제가 정착되기 이전에는 수요 요청을 통해 타 부처의 사업을 KOICA 사업에 반영하도록 한다. 접수된 사업은 “1차 대상사업 목록(long list)”에 포함하도록 한다. 타 부처/기관 인사 인터뷰 과정에서 타당성 조사 이전의 사업 목록(long list)을 검토하는 과정에서 유관기관의 참여를 제안하는 안도 있었으나, 동 안은 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 시간효율 면에서 적절하지 않다.

- KOICA 직제 변경 후에는 현지사무소의 1차 검토 후 심사표를 작성하고, 이에 대해 정책총괄 및 경제·사회개발팀에서 사전조사 실시 및 사업 승인 여부를 결정하게 된다. 이때 타 부처의 요청 사업은 사무소로 송부, 공관/현지사무소에서 심사표를 작성하도록 한다.
- ② **사전 타당성 조사:** 사전 타당성 조사 시 유관기관 직원 혹은 추천 전문가가 참여할 수 있기 때문에 타당성 조사 과정에서 전문부처의 의견이 충분히 반영될 수 있는 기제는 이미 마련되어 있다.
- ③ **심사 및 승인:** 2011년 대상 사업에 대한 심사위원회에 외교부 및 관련 부처가 참여하기로 결정되었으며, 이사회에는 현재 총리실, 외교부, 기재부, 국토부, 교육부가 참여하여 부처 참여가 강화된 바 있다.
- ④ **실시협의 및 정부간 합의:** 수원국과의 협의는 대외창구 일원화를 위해 현지 사무소로 일원화하는 것이 바람직하다.
- ⑤ **사업 실시:** 실시협의 및 정부간 합의가 끝난 사업을 대상으로 KOICA가 직접 실시할 사업과 유관부처/기관으로 이관할 사업을 구분해야 한다. 특히, 타 부처 요청사업이 최종 사업으로 선정된 경우 동 사업은 신청 부처 혹은 부처가 지정한 기관으로 이관할 수 있다. 집행계획 수립 업무부터 관리 및 모니터링 까지 전 실시과정을 이임하기 위해서는 유관 부처/기관과 계약 체결을 통해 사업 집행권을 이양하거나, 상호신뢰가 형성되었다고 판단되면 협력협정 혹은 양해각서(MOU)를 체결하고 사업 예산을 이관할 수 있다.
- ⑥ **사업 평가:** 프로그램 협력이 지속되기 위해서는 타 부처/기관으로 이관된 사업에 대해 KOICA 차원의 철저한 모니터링 및 평가 작업이 필수적이다. 통합 평가를 위해서는 사업 이양을 위한 계약(양해각서 혹은 협력협정) 체결 시 KOICA의 모니터링/평가 조항을 명시해야 한다.

2) “파트너십 협정”

타 부처/기관의 사업 참여 확대하기 위해서는 KOICA의 사업 집행 권한을 전적으로 이양할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 현재는 KOICA 사업부서에서 사업 관리만을 이관하는 형태로 유관기관의 참여가 이루어지고 있으며, 이는 사업부서와 기관 간 양해각서(MOU) 체결을 통해 이루어지고 있다.⁸⁵⁾ 하지만, 유관기관의 참여를 보

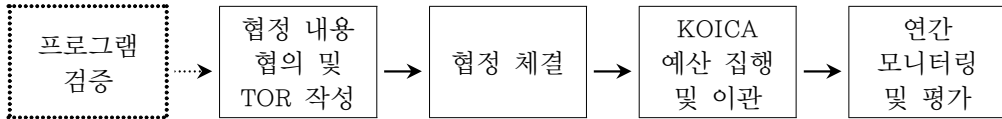
다 확대하고 향후 예산통합을 대비하여 유관부처/기관에 참여기회를 확대하기 위해서는 사업집행을 이임하는 수준에서 보다 확대된 협력 방식이 필요하다. 이를 위해서는 가칭 “파트너십 협정” 제도를 활용할 수 있다. 동 협정은 현재 KOICA가 유관 기관과 체결하고 있는 MOU 및 시행약정의 중간 형태로, 예산을 전적으로 이임하는 형태로 볼 수 있다. 예산과 사업추진 과정은 전적으로 이임하되 KOICA의 예산을 통해 이루어지는 사업인 만큼 평가는 반드시 KOICA 평가팀에서 참여·수행하도록 해야 한다. 이 제도는 KOICA 사업담당 직원이 사업의 전 과정을 관리해야 하는 업무 부담을 줄여 전략 및 기획 단계의 업무에 집중할 수 있도록 하며, 예산 증가에 따른 KOICA 인력 부족 문제를 해결하는데 도움이 된다. 또한, 이는 향후 학계 등 민간 부문 및 NGO 등과의 협력을 확대·강화하는 데에도 유용한 모델이 될 수 있다.

하지만, “파트너십 협정”을 통해 KOICA의 사업예산을 이관하기 위해서는 협정을 체결하기 이전에 이관 대상 기관의 전문성이 반드시 검증되어야 한다. 유관기관들은 ‘전문성’을 ODA 예산 확보의 근거로 활용하고 있지만, 사실 한국의 개발과정에서 축적되었던 지식과 경험은 해당 부처보다는 실제 사업을 수행하는 기관에 있으며, 이들 기관의 대부분은 ‘프로젝트 관리자(Project Manager)’의 형태로 KOICA 사업을 수행하고 있기 때문에 엄격히 말해 개별부처의 전문성이라 보기는 어렵다. 하지만, 보건복지부의 사례에서 보듯이 부처가 특정 분야의 사업을 개발사업의 형태로 전달하기 위한 모듈을 구성하여 보유하고 있다면 이는 전문성으로 인정되어야 하며, 무상 원조의 프로그램 콘텐츠로 통합되어야 한다.⁸⁵⁾ 서론에 언급되었듯이 ‘전문성’은 집행 조직이 보유하고 있는 프로젝트 집행과 관련한 전문성과 인적·조직 역량 등을 포괄하는 것으로, 프로그램 검증 요소는 i) 프로그램 구성(portfolio), ii) 기술 역량, iii) 행정 역량, iv) 축적된 경험, v) 기관의 업무와 개발협력 기본이념 및 목표간 일관성 등이 될 수 있다.

85) KOICA는 다양한 방식으로 국내 ODA 유관기관들과 파트너십을 맺고 있다. 정책기획팀에서는 기관대 기관간 포괄적인 협력협정으로 양해각서(MOU)를 체결하거나, 사업부서에서는 구체적인 사업협력을 위해 MOU를 체결하고 있으며, 협정을 체결하는 부서에 따라 MOU 내용의 구체성 수준은 상이하다. 현재 KOICA 내부에서 MOU라는 용어가 혼재되어 사용되고 있으며, 이를 피하기 위해 최근 포괄적인 협력협정은 MOU로, MOU에 근거하여 세부적인 업무협력을 추진 시 시행약정으로 명칭을 통일할 예정이다 (2011.2.10).

86) 교육과학기술부는 2009년 한국형 교육개발협력 사업을 추진하기 위해 연구를 실시, 초·중등교육 분야, 고등교육 분야, 교육정보화 분야, 직업교육·훈련 분야, 교육과정 및 교과서 개발 분야, 교원정책 분야의 6개 분야를 선정 개발협력 방안을 도출한 바 있다. 이찬희 외 (2009)

[표-21] 타 부처와의 파트너십 협정 체결 절차(안)



“파트너십 협정”에는 사업이행 과정에서 준수해야할 내용과 외교부/KOICA의 모니터링·평가 참여, 각자의 역할과 책임 등이 명시되어 있어야 한다. 특히, 사업의 구체적인 목표와 이를 측정하기 위한 성과지표 등을 합의하고, 표준화된 데이터를 사용할 것을 명시해야 한다. 이는 추후 예산 통합 이후 사업절차 통일, 對수원국 채널을 통일, 통합 평가를 위한 주요한 기반이 된다.

3) KOICA 중심의 섹터별 “프로그램 협의회” 구성

KOICA가 주도적으로 타 부처/기관의 섹터 프로그램을 통합하기 위해서는 타 부처/기관과의 협의를 강화할 수 있는 상설 협의회를 구성할 수 있다. 섹터별 가칭 “프로그램 협의회”는 타 부처/기관이 사업 단위에서 참여하는 것 외에, 프로그램 모듈 개발 등 섹터별 콘텐츠를 강화하는 업무 논의에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 차원에서 마련되어야 한다. 이는 타 부처/기관의 ODA 참여 기회를 제공하고 협력을 강화하는 차원에서 뿐만 아니라 유관기관이 보유한 전문적인 역량을 활용하기 위해 필요한 방안이다.⁸⁷⁾ “프로그램 협의회”는 기본적으로 섹터별 프로그램을 모듈화하는 작업에 직접 참여하거나 조언을 제공하고, CAS 수립 시 프로그램 형성과정에 참여할 수 있다. CAS 체제가 완전히 도입되기 전에는 KOICA 사업 참여를 강화하기 위해 사업 검토 및 심의과정에서 조언을 제공하는 역할을 할 수 있다. “협의회” 운영은 사업 검토 및 심의 시기 등과 맞추어 정례화 하도록 한다.

2011년 신설되는 경제개발 및 사회개발팀의 업무분장은 [표-22]와 같다. 분야별 파트너십 구축 차원에서 “프로그램 협의회”를 구성하여 운영하고 동 협의회의 업무는 경제·사회개발팀의 업무 중 분야별 중점 지원프로그램 개발 및 프로그램 실행방안 개선, CAS 수립 시 분야별 지원방안 자문, 분야별 사업수행 가이드라인 수립의 3

87) ‘11년 국제개발협력 분야별 시행계획안(2011.1.31)의 무상협력 부분에 제시된 개발협력 콘텐츠 구축방안의 사업·기술 목록화(Inventory) 및 개발협력 콘텐츠 구축 전 시범 모델개발 작업과 연계하여 운영할 수 있다.

가지로 정할 수 있다. 따라서, “프로그램 협의회”의 기본 업무는 다음과 같이 정할 수 있다.

- 섹터별 프로그램 개발 협의 및 프로그램 모듈화 및 연구 업무
- 타 부처/기관 중점 프로그램 혹은 사업 모듈 검증
- CAS 수립과정에서 프로그램 선정 및 주제별 분석서 작성 등 섹터 프로그램 관련 업무⁸⁸⁾
- “파트너십 협정” 체결 시 업무요건(TOR) 작성
- 프로젝트 기술 심사 및 타당성 조사 등에 활용할 수 있는 전문가 관리
- 분야별 연수사업 전문기관 평가

섹터별 “프로그램 협의회”는 KOICA 중점 분야로 지정된 5대 분야(교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지)와 주요 글로벌 이슈인 기후변화환경의 6대 섹터로 한다. 섹터별 협의는 사회개발팀(교육, 보건)과 경제개발팀(공공행정, 산업에너지, 농림수산)이 총괄하여 책임·운영하되, 국내 파트너십을 담당하는 정책총괄팀이 참여하도록 한다.⁸⁹⁾ 섹터별 “프로그램 협의회”의 구성은 최소한 정책기획부하의 경제개발팀 및 사회개발팀의⁹⁰⁾ 섹터별 담당자와 상기 6대 분야에 해당하는 부처 혹은 부처가 지정한 실행 기관의 전문가, 외부 학계 전문가, 주류화 담당관(환경 및 젠더), 평가 담당관 6인 이상으로 한다. 다음과 같은 직함과 업무를 부여할 수 있다.

- ‘분야별 담당관(Sector Manager, focal point)’ : 경제·사회개발팀의 6대 분야 섹터 담당자로 KOICA의 섹터별 프로그램 관리 업무 총괄(섹터별 “프로그램 협의회” 주관, 사전타당성 조사 지원, 해당 분야 전문인력 관리 등) 및 타 부처/기관과의 “파트너십 협정” 관리
- ‘분야별 전문가(Sector Specialist)’ : 타 부처 지정 섹터 전문가 및 외부 전문가로 최소 2인 이상으로 정하며, 프로그램 모듈화 과정 및 사전타당성 조사, CAS 수립 시 참여 및 자문 제공 역할

88) 본 장 ‘무상 ODA의 통합 CAS 수립’ 부분 참조

89) 2011 KOICA 조직개편방안에 따르면, KOICA 사업 프로그램은 CAS에 근거한 ‘국가별 협력 프로그램’과 별도의 사업추진 배경을 갖는 ‘글로벌 프로그램’으로 구분된다.

90) 조직개편에 따라 KOICA는 섹터 체제에서 국별 체제로 전환될 예정이며, 변화 체제하에서 정책기획부는 정책총괄팀, 사회개발팀 및 경제개발팀으로 구성된다. 2011년 KOICA 조직개편 방안 (2010.12.16)

- ‘주류화 담당관’: 사회개발부에 배치된 젠더 및 환경 전문가(Gender or Environment Specialist)로, 프로그램 모듈화 및 형성 과정에 젠더·환경적 관점에서 자문 제공

가령, ‘보건분야 프로그램 협의회’는 사회개발팀 ‘보건분야 전문관(Health Sector Manager)’을 프로그램 담당관(focal point)로 하여 보건복지부 담당자, 보건의료재단 등 기관 전문가, 외부 전문가, 젠더 및 환경 담당관, 평가 담당관을 최소 인원으로 구성할 수 있다. 담당 업무의 예로는 KOICA 보건 분야 사업 검토, CAS 체제 대비를 위해 현재 진행되고 있는 ‘모자보건 사업 모듈화’ 과정에 조언을 제공하거나 직접참여, 보건분야 연수기관 검토 등을 담당할 수 있다. 또한 현재 진행 중인 KOICA 모자보건 프로그램 및 기초보건의료 프로그램의 모델화 외에 가능한 사업 분야의 모듈화 작업을 담당하면서 보건 분야에서 보유하고 있는 전문성을 ODA 사업에 통합시킬 수 있다.

[표-22] KOICA 조직개편 이후 부서별 세부 업무분장

부서명	분장 업무		
	직무	업무	주요 활동
사회개발팀 및 경제개발팀 공동 업무	분야별 지원전략 수립	분야별 사업전략 수립	분야별 중점 프로그램 개발, 프로그램 실행방안 개선
			범분야 이슈 전략화 및 기획
			범분야 이슈 관련 계획수립
			CAS 수립 시 분야별 지원방안 자문
	정부정책 수립 지원	정부정책 수립 지원	분야별 정부지원 전략수립 지원
			분야별 정부시책 이행
			분야별 정부기관 대응자료 작성 및 제공
	분야별 제도개선	분야별 사업수행 체제	분야별 사업수행 가이드라인 수립
			분야별 사업제도 개선(성인지·환경담당관 운영)
	분야별 연구	분야별 연구조사	분야별 관련지식/기술/정보수집, 분석, 관리/제공
			분야별 국제원조 동향 연구
			분야별 국내기술 및 인력수준 연구
			분야별 통계작성 및 실적관리 총괄

사회개발팀 및 경제개발팀 공동 업무	분야별 파트너십 구축	전문 인력 네트워크 구축	분야별 전문 인력 풀 구축, 운영 및 평가
			분야별 자문위원회 위촉 및 관리
		국내외 기관간 네트워크 구축	분야별 국내외 전문기관 풀 구축 및 운영
			분야별 국내정부부처(기관)와의 협의체 운영
	국별 사업추진 지원		분야별 국제원조 네트워크 참여
		사업형성 지원	국별 해당분야 사업 발굴 지원
			국별 해당분야 사업 검토 및 심의 지원
			분야별 사업형성 체크리스트 작성
		사업추진 지원	사업별 전문가 추천 및 관리
			분야별 사업시행 기술지원 및 자문
		품질관리 지원	단위사업 실시단계별 해당분야 기술지원
			분야별 사업 모니터링 체크리스트 작성
			분야별 평가매뉴얼 작성 및 평가 자문
사회개발팀		중점분야 : 교육 및 보건 범분야 : 젠더 및 인권 기 타 : 건축인프라 관련 업무	
경제개발팀		중점분야 : 공공행정, 농림수산 및 산업에너지 범분야 : ICT 및 환경 기 타 : 개발조사사업의 발전방향 정책연구 및 전략수립	

(자료: KOICA 조직개편에 따른 부서별 세부 업무분장)

4) 기관간 직원 파견(secondment) 활성화⁹¹⁾

무상원조의 점진적인 통합에 따라 타 부처/기관으로부터 신뢰를 확보, 참여를 확대하기 위해 직원 파견 제도를 활성화 할 수 있다. DAC의 개발정책일관성 가이드라인은 원조 규모가 작은 국가일수록 공식적인 협의체계 보다 직원파견제 등 비공식 협의 체계가 더 효과적일 수 있다고 권고하고 있다. 한국에서도 정책단위에서는 외교부, 기재부, KOICA, 수출입은행 직원이 국무총리실로 파견되어 협업이 이루어지고 있으나, 긴밀한 협업이 필요한 외교부와 KOICA, 타 부처/기관간 파견은 이루어지지 않고 있다. 외교부, KOICA, 타 부처/기관의 3자간 파견 제도를 활성화함으로써 업무협조, 정보공유, 상호 신뢰 등을 향상시킬 수 있다.

91) 제3장 일본 사례 및 제4장 호주 사례 참고

KOICA로 파견된 직원은 개발정책팀(사회개발부 및 경제개발부)에 배속하여 섹터 프로그램 발굴·협약에 참여하거나, KOICA 국별팀⁹²⁾에 참여하여 ‘사업 관리자(Project Officer)’로서 전문 분야의 사업 관리를 담당할 수 있다. 또한, 현장화(decentralization) 및 對수원국 채널 통일이라는 장기적 로드맵 하에서 타 부처/기관 직원의 현지사무소 파견도 가능하도록 해야 한다. 타 부처/기관의 현지사무소 파견은 협력 대상국별 채널 일원화, 프로그램 통합, 인력 수요 증가 문제를 보완할 수 있다는 점에서 가장 권고된다. KOICA 본부 파견과 유사하게 해당 분야 ‘사업 관리자(Project Officer)’로 직책을 부여할 수 있다. 또한, 일본 사례를 참조, 현장화 전략에 따라 현지 공관에 개발협력 분과가 신설될 경우 섹터 전문관으로 활용할 수 있다. 단, 파견 직원에게 명확한 업무부여 및 효율을 위해 파견부처/기관과의 협의 시 파견기간, 업무내용(TOR)은 사전에 작성·확정해야 한다. 일본의 경우, 파견 제한에 관한 구체적인 제도가 마련되어 있지 않아 협력 대상국에서 해당 부처의 사업이 진행되고 있지 않은 경우에도 편법으로 파견직을 유지하고 있는 사례가 있다.⁹³⁾

한편, KOICA 직원의 총리실 파견은 이미 정례화 되어 있지만 외교부 파견도 고려해 볼 수 있다.⁹⁴⁾ JICA의 경우 총리실, 외무성 파견이 정례화 되어있다. 특히, JICA 직원은 외무성 국별지원기획팀(Country Assistance Planning Division)에 파견되어 국별지원프로그램(CAP)⁹⁵⁾ 수립에 참여하고 있어 JICA는 국별 프로그램 기획 단계에서의 참여 채널과 JICA-MOFA 간 소통채널을 확보하고 있다.

5) ‘원조정보 공유시스템’의 활용 확대 및 무상원조 통계 통합 보고

KOICA는 유관기관과의 소통을 확대하고자 2010년 ‘통합 원조정보 공유시스템’을 개설하였다. 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관 기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색·공유할 수 있으며, 연간 사업계획 공유, 질문 및 응답 등이 이루어질 수 있는 공간으로 마련되었다. 또한, KOICA는 정부부

92) 2011년 KOICA 조직개편 방안 (2010.12.16)

93) 일본 외무성 인터뷰

94) HLF-4 지원을 위해 KOICA 직원이 파견 예정이나, 향후에도 상호업무 파악 및 소통을 증진하기 위해 파견을 정례화 할 필요가 있다.

95) 한국의 국별지원전략(CAS)는 일본의 국별지원계획(CAP)에 해당

처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수함으로써 우량사업에 대한 적기의 검토가 가능하도록 계획하였다.⁹⁶⁾ 하지만 등재된 정보가 대부분 KOICA 웹사이트에도 공개된 자료이고, 관리 미숙으로 메뉴와 정보가 일치하지 않은 경우도 있어 본래 취지대로 운영되지 않는 것으로 파악되었다.

동 시스템의 활용도가 낮은 가장 큰 이유는 시스템 이용에 대한 인센티브가 없기 때문이다. 기본법 시행령 이후 무상원조를 주관해야 하는 외교부/KOICA로서는 ‘통합 원조정보 공유시스템’을 유용하게 활용할 수 있다. 무상원조 통계 취합과 같이 강제성을 띠는 업무를 정보 공유시스템을 통해 실시하는 것이 가장 좋은 방안이다. 현재 ODA 통계의 취합은 한국수출입은행에서 담당하고 있다. 현재 외교부나 KOICA가 타 부처/기관의 무상원조 통계 실적을 파악하기 위해서는 수출입은행을 거쳐야 하며, 또한 활용할 수 있는 통계자료에는 제약이 있으므로 무상원조 주관기관인 외교부/KOICA를 통한 무상원조 통계 취합이 바람직하다.

이용자 구분도 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업의 3개 범주로 구분하여 차등적·선별적 정보 공유가 가능하도록 해야 한다. 지금과 같이 가입자에게 등재된 모든 정보를 공유하는 체계에서는 등재할 수 있는 정보에 제한이 있을 수밖에 없다. 또한, 현지사무소에 대한 정보, 조달 정보, 인력현황, 이용 가능한 전문가 및 현지 코디네이터 풀과 같이 국내에서 쉽게 접할 수 없는 정보를 공유함으로써 시스템 이용도를 높일 수 있도록 해야 한다.

5. 무상 ODA 부문 통합 CAS 수립

국무총리실, 외교부, 기재부 등 다수의 ODA 정책부처와 실행기관이 존재하는 분절된 한국의 ODA 환경에서는 CAS 프로세스 운영을 위한 유관 기관간 협업 체계를 구축하는 것이 가장 일관성(internal coherence)⁹⁷⁾ 있는 개발협력 정책을 달성할 수 있는 효과적인 방안이다. 협력 대상국이 한국의 대외원조 정책으로 인식하는 것은

96) KOICA 내부자료 참고

97) 본 보고서 2장 참조

기본적으로 CAS가 되기 때문에, 협력 대상국 대해 일관성 있고 단일한 메시지를 보낸다는 면에서 가장 권고되는 방안이기도 하다. 한국 ODA는 CAS 체제, 즉 국별 체제로 전환되는 과정에 있다. 외교부/KOICA가 무상 ODA의 통합을 높이기 위해서는 이 과정에서 소외되어 있는 무상원조 유관기관을 변화하는 시스템으로 편입해야 한다. 이는 CAS 수립과정에서 타 부처 고위급의 심사·승인과 같은 형식적인 의견수렴의 과정이 되는 것은 바람직하지 않다. 타 부처/기관의 보다 실질적인 참여를 위해서는 CAS 수립과정에서 적절한 ‘참여지점(entry point)’을 지정하여, 모든 무상원조 지원 프로그램이 통합·수립될 수 있도록 해야 한다.⁹⁸⁾

한편, 국제개발협력기본법에 의하면, 국제개발협력위원회는 유·무상원조의 분야별 기본계획이나 국별지원전략이 위원회가 정한 틀을 벗어날 경우 제재할 수 있는 권한을 가지고 있으므로, 총리실은 국제개발협력위원회가 승인한 정책·전략에 어긋나는 사업일 경우 철저히 제한하여 타 부처가 적극적으로 CAS 체제로 편입될 수 있도록 인센티브를 부여해야 한다.

가. CAS 체계에서의 협업

(절차) CAS는 수립 기간만 1년가량 소요될 정도로 긴 작업이므로 CAS 수립과정에 지나치게 많은 이해관계자가 참여할 경우 계획대로 진행되지 못할 수 있다. 이와 관련, 일본의 사례는 큰 함의를 준다. 일본 국별지원프로그램(CAP)⁹⁹⁾ 수립 프로세스의 주체는 외무성이지만 그 과정에 너무 많은 이해관계자들을 관여시키고 있고 복잡한 검토 및 승인과정으로 인해 적기에 CAS를 수립하지 못하는 문제가 발생한 바 있다.¹⁰⁰⁾ 이를 참고삼아, 한국은 CAS 수립 프로세스에 유관기관의 ‘참여지점(entry point)’

98) 현재는 본부 중심으로 국별지원전략(CAS)이 수립되고 있지만, 현장화(decentralization) 전략에 따라 단계적으로 공관/현지사무소로 이양될 계획이다. 파트너십 구축안도 동 계획에 연동하여 진행되어야 한다.

99) 한국의 국가지원전략(CAS)에 해당

100) 일본은 3개년 CAS 초안을 사무소에서 작성하여 홈페이지에 공개 후 대중의 의견을 수렴, 대사관 통해 본국에 제출 후 또 다시 외무성 및 재무성, 통산산업부 등 유관 부처에서 초안을 검토하게 된다. 복잡한 검토 및 승인 과정으로 인해, CAS 승인에 1~3년이 소요되어 베트남 국별CAS(2006~2010)가 2009년에 승인되는 결과를 낳았다. 이는 모든 국가에 대한 CAS를 한 번에 수립하면서 업무 과부하에 일부 원인이 있으며, 여러 이해관계자로 인한 의견조정에도 장기간이 소요된 것이다 (정우진·정유아, 2011).

을 [표-23]과 같이 지정할 수 있다.

각 CAS 수립 단계별 유관기관의 참여는 이미 전 단계에서 제시된 “프로그램 협의회”, “파트너십 협정”, 기관간 정보공유 및 파견 등의 제도를 통해 확대되었다는 가정 하에, 타 부처/기관은 상기 기제를 통해 CAS 수립 체제에 공식적인 참여자가 될 수 있다. 다만, 최근 국무총리실 주재로 개최되었던 무상원조 관계기관 회의에서 지적되었듯이 ODA 유관기관의 CAS에 대한 취지, 기본적인 절차 등에 대한 이해가 부족하여 실질적인 프로그램 협의가 불가했던 점을 고려하여 CAS에 대한 기본적인 교육이 선행되어야 한다.

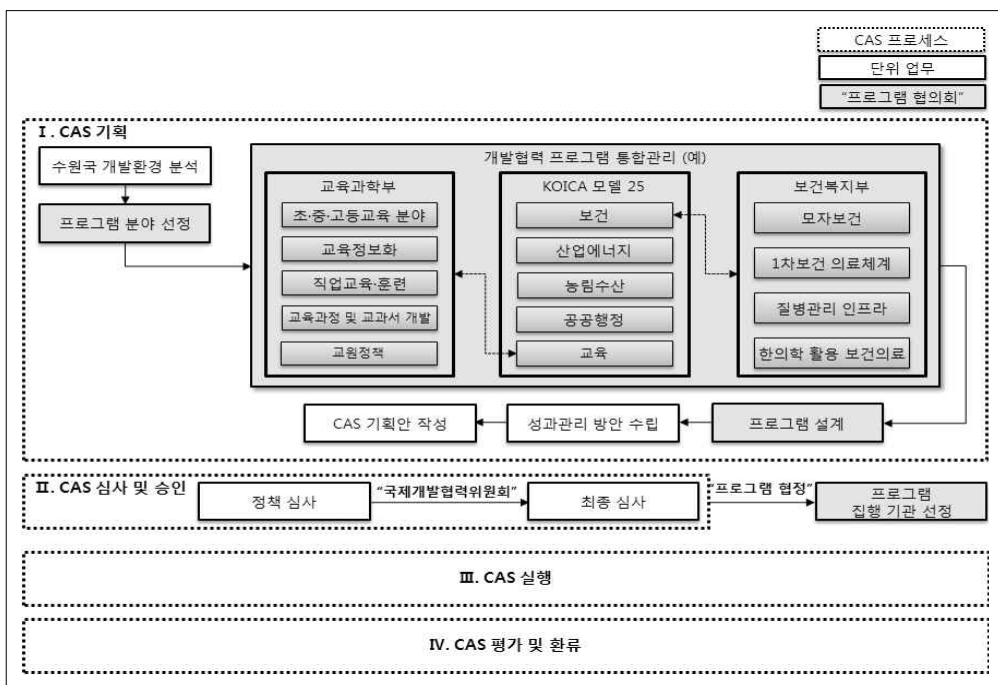
[표-23] CAS 프로세스별 유관기관의 참여 기제

1단계: CAS 기획	업무 내용	주관 기관	유관 기관	참여 기제
① 수원국 개발환경 분석	- 수원국 개발환경 및 정책 분석 - 분석결과와 한국 개발협력정책 연계 분석	○		
② CAS 프로그램 분야 선정	- CAS 프로그램 분야 선정 워크숍 - ‘CAS 프로그램 분야 분석서’ 심사·승인	○	○	“프로그램 협의회”
③ CAS 프로그램 설계	- ‘섹터 및 주제별 분석서’ - 프로그램 설계 워크숍 실시	○	○	“프로그램 협의회”
④ CAS 성과관리 방안 수립	- 성과관리 방안 개발 워크숍 실시	○		
⑤ CAS 기획안 작성	- CAS 예산안 및 실행 관리방안 수립 - 최종 문서화 작업	○		
2단계: CAS의 심사·승인	업무 내용			
① 정책 심사	- CAS 기획단계별 정책심사 (기획②~⑤)	○	○	“무상원조 관계기관 협의회”
② 최종 심사	- CAS 최종 심사	○	○	“국제개발 협력위원회”

3단계: CAS의 실행	업무 내용			
① 착수 워크숍	- 연간 일정표 (CAS 실행담당 조직)	○	○	“프로그램 협의회”
② 연간 평가 워크숍	- 목표 대비 성과점검, 차년도 계획조정	○	○	“프로그램 협의회”
③ 중간 평가	- 중간 평가 보고서 작성	○		
4단계: CAS의 평가 및 환류	업무 내용			
① 평가 워크숍	- 프로그램 구성, 실행, 결과 평가 및 환류	○	○	“프로그램 협의회”

정유아 (2010c)의 ‘CAS 프로세스’ 참조 정리

[그림-16] “프로그램 협의회” 통한 유관기관의 CAS 프로그램 통합 개요도



(CAS 프로그램 통합) 현재 KOICA는 한국형 개발협력 모델 연구를 통해 선정된 25개 프로그램에 대한 모듈을 구성하고 있으므로, 타 부처/기관의 프로그램도 검증 절차를 거친 후 [그림-16]과 같이 KOICA의 모듈로 통합할 수 있다. 프로그램의 통

합은 섹터팀에서 관장하는 “프로그램 협의회”의 업무로 한다.¹⁰¹⁾ 무상원조 유관기관이 CAS 수립 프로세스에 참여하였고 통합된 타 부처/기관의 프로그램이 CAS 수립 과정에서 선택되었을 경우, “파트너십 협정”을 통해 사업예산 및 권한을 전적으로 이관할 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

나. 현지 사무소 공유

무상원조 주관기관인 외교부/KOICA는 분권화(decentralization) 정책에 따라 중점협력대상국 및 주요 개도국 공관에 “현지 ODA 협의체”를 구성·운영하면서 향후 현지사무소의 역할을 강화해나갈 계획이다.¹⁰²⁾ 또한, KOICA의 현장화 전략에 따라 2014년부터 현지사무소에서 CAS 수립을 담당할 예정이므로,¹⁰³⁾ 동 계획에 맞추어, 타 부처/기관의 사업 담당자도 본 협의체에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 타 부처/기관은 현지 사무소가 없기 때문에 현장에서 사업을 관리하는데 어려움이 많고 소요되는 비용도 높다. KOICA는 현지 사무소에서 사업 관리의 기회를 제공해주거나 KOICA 위탁 사업에 대해 현장 차원에서의 지원을 강화함으로써 타 부처/기관과의 파트너십을 향상시킬 수 있을 뿐 아니라 각 기관의 사업현황에 대해 파악할 수 있는 기회도 마련할 수 있다.¹⁰⁴⁾

“현지 원조협의체” 역할:

- 현재 베트남, 필리핀과 같은 주요 중점협력대상국에서는 외교부 및 KOICA, KEXIM, KOTRA 및 일부 공공기관으로 구성된 공식·비공식 협의체가 운영되고 있지만,¹⁰⁵⁾ 주로 경제협력 중심의 논의가 이루어지고 있다. 개발협력을 위한 “현지 원조협의체”를 구성하기 위해서는 협의체의 구성과 업무범위가 개발협력에 있음을 명확히 해야 한다.¹⁰⁶⁾

101) 통합절차 및 과정은 “프로그램 협의회” 업무 부분 참조

102) 2011-2015 국제개발협력 분야별 기본계획(안) 참조 (2010.12)

103) 정우진·정유아 (2011, Forthcoming)

104) 한국국제보건의료재단 사업 담당자 인터뷰

105) 정우진·정유아 (2011, Forthcoming)

106) 일본 ODA Task Force 사례 참조

- 對 수원국 협의 등 정책 협의 담당
- 정기적인 협의 구성, 수원국 개발동향 및 수요, 타 공여국 및 다자기구 사업 현황 파악
- 국별연동계획 작성
- CAS 수립 준비 연차가 되면 CAS 기획·조사·수립(역할 분담 및 책임)
- 현지 전문직 주도의 프로그램 발굴 논의
- 파견·현지 전문가 관리

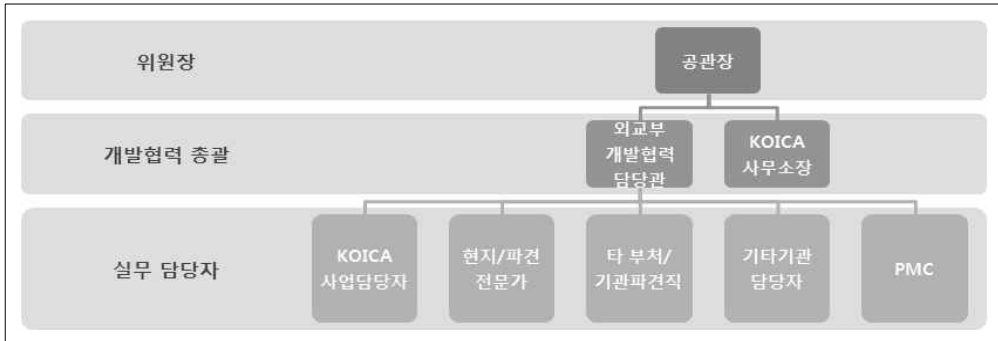
“현지 원조협의체” 구성:

- 현재 작성중인 ‘분야별 기본계획안’에 따르면, “현지 원조협의체”의 위원장은 공관장이 맡도록 정하고 있다. “현지 원조협의체”는 [그림-17]과 같이 위원장, 개발협력 담당관, 실무 담당관의 3개 단위로 구성한다. 개발협력담당관직은 외교부 참사관급이 맡기로 결정된 바 있으며, 이에 더해 개발협력 실무 담당관(focal point)으로 KOICA 사무소장을 두어 현지에서 진행되고 있는 사업, 파견 전문가 및 현지 직원, 조달 등 전반적인 실무 책임과 “원조협의체” 참여자간 커뮤니케이션 책임을 맡도록 할 수 있다. KOICA 사무소 직원은 사업을 담당하는 동시에, “협의체”의 회의 기획 등 기타 제반사항에 대한 실무와 기타 정부부처/기관 참여자 및 본부와의 커뮤니케이션 업무를 담당한다.

- ‘개발협력 담당관’: 전반적인 “협의체” 실무 책임자
- ‘개발협력 실무 담당관(focal point)’: KOICA 직원으로 현지에서 진행되는 사업 총괄 및 “협의체” 회의 기획 및 인력 관리 담당
- ‘사업 관리자(Project Officer)’: KOICA 사업담당자, 파견 전문가, 기타 공공기관 파견 직원 등 현지에서 직접 사업을 관리하고 있는 담당자
※ 타 부처/기관의 파견 직원 및 파견 전문가는 분야별 전문가(Program Specialist)로 활동 가능
- ‘현지 전문직’¹⁰⁷⁾: 상시적인 수원국 동향 파악, 개발현황 분석, 섹터별 현지 컨설턴트 관리
- 기타 담당자: 크로스커팅 전문관, 계약 및 조달 담당관 등 사업장 규모 및 본부의 정책에 따라 인력 수요 예상

107) “현지 전문직”의 활용 확대안은 정우진·정유아 (2011, forthcoming)의 현장중심의 개발협력 방안에서 이미 구체화된 바 있으므로, 담당 업무에 대한 구체적인 내용은 상기 보고서 참조

[그림 -17] “현지 원조협의체” 구성안



6. 향후 과제 : 예산 통합

가. 對수원국 협의 채널 및 업무 프로세스(PCM) 통일

원조 분절화로 인해 가장 큰 문제가 되었던 부분이 對수원국 정부 협의 채널이 한 공여국내에서도 여러 부처/기관으로 분산된다는 데에 있었다. 무상원조의 통합이 결국 수원국에 대해 단일 국별전략을 수립하는 것이 목표인 만큼 수원국 대상의 협의 채널도 통일되어야 한다. 이 문제는 통합된 국별전략(CAS)을 수립하고 무상 ODA 예산 통합 과정에서 자연스럽게 해결될 수 있는 부분이다.

한편, 범정부적접근 전략이 ODA 체제 전체를 관통하고 있는 AusAID나 분권화 수준이 높은 Danida 등 개발협력업무가 본부-사무소 혹은 여러 부처로 분화되어 있는 공여기관들의 특징은 업무절차를 통일하고 표준화된 데이터 사용, 도덕적 해이 방지 등을 위해 구체적인 업무 지침 및 업무내용(TOR) 등을 담고 있는 가이드라인이 개발·활용되고 있다는 것이다. 특히, CAS 문서, 사업개요서, 환경영향평가서, 각종 평가 지침 등 주요한 문서에 대해서는 포함되어야 할 내용, 자료수집 방안, 페이지 수까지 구체적으로 정하고 있으며, 업무를 시행하는 전문가를 위한 명확한 업무개요서(TOR)도 포함되어 있다. 외교부/KOICA 역시 타 부처/기관과의 협력을 강화하고 프로그램을 통합, 통합 평가 실시를 위해서는 세분화된 업무 절차와 지침을 마련하여 이를 준수하도록 권고해야 한다.

나. 평가 기능 확대

KOICA의 예산을 통해서 집행되는 모든 사업에 대해서는 원칙적으로 KOICA가 최종 책임을 져야하며, 모니터링·평가시에는 KOICA 내부의 평가지침이 적용되어야 한다. 무상 ODA 예산통합 이후, 평가 부문에 있어서 해결되어야 할 우선 과제는 모니터링·평가·보고에 대한 전반적인 책임과 각 사업에 대한 모니터링·평가의 책임이 각각 어느 주체에 있는지에 대한 합의를 도출하는 것이다.

통합된 원조체계 내에서는 ODA 사업의 기획·예산과 사업 발굴, 사업 시행, 사업 모니터링·평가의 주체가 다르기 때문에 KOICA의 평가 지침이 공통으로 적용되기 위해서는 사전에 조율, 합의되어야 할 사항들이 많다. 우선 파트너십 협정 체결 시, 모니터링·평가의 전반적인 책임에 대한 합의 즉, KOICA가 직접 모니터링·평가를 시행하거나 집행기관이 시행하도록 정하는 등 평가의 주체와 역할, 책임의 소재를 명시해야 한다. 공동의 평가지침을 따르고, 목표 및 평가항목을 측정하기 위한 성과 지표 데이터의 호환성에 대한 확인과 통일 작업도 필요하다.

평가기능의 독립성을 확보하고, 타 부처/기관의 ODA 사업체계 중 취약한 부분이 평가와 환류 절차에 있는 만큼 KOICA는 ODA 부문의 공공재 강화 차원에서 이 부분에 대한 투자를 더욱 강화해야 한다. 범정부적접근을 강조하는 호주는 ODA 주관기관인 AusAID 산하에 개발효과사무국(ODE)을 두고 전반적인 평가 업무를 수행하고 있다. ODE는 AusAID 청장(Director-General) 직속 기구로, 부청장(Assistance Director-General) 책임 하에 운영되며 총재앞으로 직접 보고하는 체제이다. ODE는 AusAID 주관사업 뿐 아니라 AusAID 예산을 위탁받아 집행되는 타 기관의 사업에 대한 평가를 수행하며, 연간개발효과보고서(Annual Review of Development Effectiveness, ARDE)를 발간한다.

2011년 조직개편에 따라 KOICA의 평가부서도 독립성 강화를 위해 이사장 직속으로 독립, 설치될 예정이다. 예산 통합 이후 유관기관이 집행하는 사업의 모니터링·평가가 효과적으로 수행되는지 모니터링 하고, 부처/기관간 모니터링·평가 절차, 항목, 데이터 일관성 확보를 위해 상세한 지침을 수립해야 한다. 또한, KOICA가 유관

기관이 집행하는 모든 사업의 모니터링·평가를 주도, 참여할 수는 없지만, 일정 규모 이상의 사업이나 중요도가 높은 사업에 대해서는 KOICA 평가부서가 평가를 담당한다는 원칙을 정해야 한다. 동시에 외교부의 평가 기능도 향상되어야 한다. 국별통합 평가 및 유·무상 CAS 평가는 ODA를 총괄하는 국제개발협력위원회 주관으로 이루어지고 섹터 및 사업 단위의 평가는 KOICA가 담당해야 하지만, 무상 ODA 통합 체제가 지속적으로 향상될 수 있도록 유관부처/기관에 대한 평가, 파트너십 체제에 대한 평가 등을 수행해야 한다.

[표-24] 예산통합에 따른 무상 ODA 평가 체계

평가단위	평가주체	평가내용	비고
정책/전략	국제개발협력위원회	- 유·무상 통합 CAS 평가 - 한국 ODA 정책, 전략 평가	- 평가지침 수립 필요
기획	MOFAT	- 분야별 기본계획 검토 - 무상원조 협력체계 평가	- KOICA의 사업/섹터 평가 활용 - 평가지침 수립 필요
프로그램/사업	KOICA 총괄 (유관기관 참여)	개별 사업	- 중간, 종료, 사후평가 단위별 평가 주체 (KOICA 혹은 집행기관) 사전 지정
		섹터별·주제별 평가	- KOICA 평가지침 마련

다. 역량개발부¹⁰⁸⁾ 독립

연수사업은 무상원조 시행 기관 중 가장 비중이 높은 사업 형태인 동시에 중복 비중이 높은 분야이다. 연수사업은 단독으로 시행되지 않고 협력 대상국의 경제·사회·환경 개발 프로그램과 함께 제도적·인적 역량을 강화하는 사업으로 함께 시행되어야 효과가 있는 사업 형태이다. 때문에, 연수사업은 KOICA 뿐만 아니라 타 부처의 무상협력 사업과 연계되어 지원될 수 있도록 사업 체제가 강화되어야 한다. 이를 위해서는 여러 부처/기관에서 분산되어 발굴, 집행되고 있는 연수사업을 통합, 가칭 “연수사업본부”를 설립하여 창구를 일원화하는 것이 바람직하다.

108) 연수사업부는 2011 KOICA 조직개편 방안 (2010.12.16)에 따라 HRD부로 개편 예정

특히, 타 부처의 경우 무상 ODA 규모가 작기 때문에 개발협력 프로그램과 연수사업을 함께 제공하지 못하고 소규모 프로젝트 사업이나 대부분의 공무원 연수 등의 사업을 단독으로 시행하고 있는 경우가 많다. 무상 ODA 예산과 프로그램이 CAS 체제하에서 통합적으로 운영되면, 타 부처/기관은 “연수사업본부”를 통해 연수사업을 신청하거나 예산을 배정 받아 프로젝트 사업과 병행하여 시행함으로써 보다 효과적인 사업을 운영할 수 있다. 이를 위해서는, KOICA의 조직적인 연수 프로그램과 타 기관의 부처별·분야별 연수 프로그램, 시행기관의 역량을 단계적으로 통합하여 체계적 운영이 가능하도록 해야 한다. 이와 관련, 한국 해외봉사단(World Friends Korea, WFK)의 통합 사례는 연수사업 통합 실시에 좋은 모델이 된다.

예산이 통합된 연수프로그램의 총괄은 KOICA의 역량개발부 혹은 가칭 “연수사업본부”를 설립하여 담당하도록 하며, 주요 업무 내용은 다음과 같이 정할 수 있다.

- “연수사업본부”는 연수사업 종합계획 수립 및 종합 평가 담당
- 타 부처/기관이 전문분야의 연수 프로그램을 “연수사업본부”에 등록하면, “연수사업본부”는 분야별 연수프로그램에 대한 심사이후 담당 기관을 지정
 - ※ 정기적인 업데이트를 통해 도덕적 해이 방지 및 신규 기관 진입 기회 제공
- KOICA 및 부처/기관별로 모듈화 된 프로그램과 병행 가능한 연수사업을 프로그램화하고, 프로그램화 된 연수사업은 “연수사업본부(가칭)”를 통해 전문 시행기관에 위임할 수 있으며 이 경우 “파트너십 협정” 활용
- ‘통합 원조정보 공유시스템’을 활용하여, 연수사업 신청, 관리, 집행 등의 정보 제공을 위한 현황판 운영
- 연수 담당부처/기관에 표준화 된 지침 및 개발협력에 대한 일반 소양 교육 제공

결 어

- 본 연구는 DAC 특별검토에서 지적하고 2009년 제정된 국제개발협력기본법이 정하고 있는 내용에 따라 소규모로 분절되어 시행되고 있는 한국의 무상원조의 파트너십을 강화하기 위해 작성되었다. 공여국내의 원조 분절화 문제는 결코 공여국만의 문제는 아니며, 공여국 원조자금이 전달되는 과정에서의 비효율뿐만 아니라 수원국에도 그 부담이 전가된다. 국제사회의 원조 규범이 개발과정에서 수원국의 주도권을 강조하고 있고, 수원국에 대해 단일 정책을 수립할 때 원조의 효과가 향상된다는 경험적 교훈이 이미 존재한다. 따라서, 수원국의 상황을 고려하지 않고 각 부처가 개별적으로 시행하는 원조의 효과는 한계가 있다. 이 문제는 비단 한국만 겪고 있는 것은 아니며, 여타 선진 공여국도 해결해야하는 도전과제이다.
- DAC은 이에 대해 수년간의 동료검토 결과 도출한 교훈(lessons learned)에서 결국 원조 분절화를 최소화할 수 있는 방안은 수원국별로 통일된 지원전략과 지원체제를 구축하는 것이라고 권고한 바 있다. 이에 본 보고서에서는 무상원조를 통합하기 위해서는 국별체제로 통합하는 것이 바람직하다고 보고, 무상 ODA를 CAS 체제로 통합하는 안을 제시하였다. 특히, 무상원조를 시행하는 타 부처들은 기본적으로 보건, 교육 등 기관의 섹터 전문성을 내세워 개발협력 사업을 섹터적인 관점에서 접근하려는 경향이 있다. 이를 보완하고 국별체제에 기반한 통합적인 지원을 위해서는 외교부의 국별 개발협력 사업 조율 역할이 중요하다. 그리고 타 부처의 섹터 전문성은 사업집행 기관인 KOICA 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다.
- 무상원조 현황을 살펴보면 ODA가 소규모로 많은 부처/기관에 분산되어 있는 것은 사실이지만 대다수 사업이 연수 및 봉사사업에 집중되어 있고 프로젝트 단위의 분절화는 심각한 수준이라고 볼 수 없다. 하지만, ODA 규모가 급격히 증가하고 점점 더 많은 부처/기관들이 ODA에 관심을 가지고 참여하기를 희망하고 있으므로, 현 시점에서 장기적인 계획을 가지고 ODA를 통합해나가는 것이 바람직하다.

- 본 보고서에서 반복적으로 언급되었지만 ODA 정책은 경제, 사회 정책과 마찬가지로 한 국가를 대표하는 단일 정책으로 수립되어야 하며, 이 중심은 총리실과 외교부, 기재부가 되어야 한다. 이러한 정책 결정과정에 충분한 참여를 보장받지 못하는 타 부처에 ODA 참여 기회를 보장하고 상호 신뢰를 구축하기 위해 본 보고서는 외교부와 KOICA가 제공할 수 있는 다양한 기제들을 제시하였다. 하지만, 서두에 언급하였듯이 무상 ODA의 통합이 한국 원조의 분절화를 해소할 수 있는 궁극적인 해결책이 될 수는 없다. 따라서, 본 보고서에서 제시된 방안은 유·무상 통합과 나아가서는 학계·NGO·민간부문과의 파트너십을 강화하기 위한 기반을 다지는 작업으로 이해되어야 한다. 결국은 ODA의 단계별 통합을 통해 개발협력을 담당하는 독립 부처가 설립되는 것이 가장 이상적이며, 이를 통해 한국에서의 개발정책의 입지가 향상되고 국제사회가 권고하는 진정한 의미의 개발정책일관성(PCD)도 향상될 수 있을 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

김은미·김지현(2009), 한국 원조체제의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단.

이찬희 외 (2009), 한국형 교육개발협력 추진전략 연구, 한국교육개발원.

정우진 (2010), 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램, 한국국제협력단.

정우진·정유아 (2011, Forthcoming). 현장중심의 개발협력 방안. 한국국제협력단.

정유아 (2010a), 21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안, KOICA 개발정책 포커스 제2호, 한국국제협력단.

정유아 (2010b), 한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향, KOICA 개발정책 포커스 제3호, 한국국제협력단.

정유아 (2010c), 국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안, KOICA 개발정책 포커스 제4호, 한국국제협력단.

한국국제협력단 (2007), 대외무상원조 중기 전략(2008-2010), 한국국제협력단.

국외 문헌

ANAO (2009), AusAID's Management of the Expanding Australian Aid Program, Australian National Audit Office, Canberra.

AusAID (2006), Australian Aid: Promoting Growth and Stability: A White Paper on The Australian Government's Overseas Aid Program, AusAID, Canberra.

AusAID (2007), AusAID 1020: Director General's Blueprint, AusAID, Canberra.

- AusAID (2009), AusAID Annual Report 2008-2009, AusAID, Canberra.
- Danida (2010), Freedom from Poverty–Freedom to Change: Strategy for Denmark's Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.
- David Arase (2005), Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions, Routledge Contemporary Japan Series. Routledge, Oxon.
- JICA (2008), JICA Annual Report 2008, JICA, Tokyo.
- MOFA (2003), Japan's Official Development Assistance White Paper 2002 – Japan's International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo.
- MOFA (2009), Japan's Official Development Assistance White Paper 2008 – Japan's International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo.
- MOFA (2010), Japan's Official Development Assistance White Paper 2009 – Japan's International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Tokyo.
- Nicole Armitage (2009), From crisis to Kyoto and beyond: The evolution of environmental concerns in Japanese official development assistance, Discussion Paper No.176, Graduate School of International Development, Nagoya University, Nagoya.
- OECD (2005), The Development Dimension, Policy Coherence for Development – Promoting Institutional Good Practice, OECD, Paris.
- OECD (2008a), Development Co-operation of the Republic of Korea, DAC Special Review, OECD, Paris.
- OECD (2008b), Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews, OECD, Paris.
- OECD (2008c), Policy Coherence for Development – Lessons Learned, the OECD Policy Brief, OECD, Paris.
- OECD (2008d), Synthesis Report on Policy Coherence for Development, OECD, Paris.

- OECD (2009a), DAC Peer Review of Australia, OECD, Paris.
- OECD (2009b), Managing Aid: Practices of DAC Members Countries, Better Aid Series, OECD, Paris.
- OECD (2010a), DAC Peer Review of Germany, OECD, Paris.
- OECD (2010b), DAC Peer Review of Japan, OECD, Paris.
- Stine Lykke Nielsen (2003), Improving Japanese Official Development Assistance Quality: Discussing Theories of Bureaucratic Rivalry, KONTUR nr. 7 – 2003.

첨부-1. 한국 지방자치단체의 무상원조 현황

제출 기관	분야 (대)	분야 (중)	2005 년	2006 년	2007 년	2008 년
강원도	합계		0.36	0.02	0.42	0.16
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	0.04	-	-	-
	기타 사회인프라 및 서비스	문화 및 레크리에이션	-	-	0.38	0.14
	농업	농업 개발	-	-	-	0.03
		비정규 농업훈련	0.32	-	-	-
		농업관련 교육/훈련	-	0.02	0.05	-
경기도	합계		0.70	0.28	0.17	0.43
	교육	교육일반(비특정분야)	-	-	0.07	-
		기초교육	-	0.07	-	-
		중고등교육	-	0.13	-	-
	보건	보건일반	-	0.05	0.03	-
	기타 사회인프라 및 서비스	사회/복지 서비스	0.01	-	-	0.09
		기초사회서비스에 대한 다부문	-	-	0.05	-
	운송 및 창고	운송 및 창고부문 교육	-	-	-	0.01
	농업	농업 개발	-	0.03	-	-
	다부문	기타 다부문	-	-	0.02	0.03
	인도적 지원	긴급구호	-	-	-	0.30
	NGO 지원	공여국내 NGO 원조	0.69	-	-	-
경상 북도	합계		0.13	0.11	0.12	0.11
	교육	기초교육	-	0.10	0.11	0.01
	보건	기초보건	-	-	-	0.00
	식수공급 및 위생	기초식수공급 및 기초위생	-	-	0.01	-
	다부문	기타 다부문	0.13	-	-	0.09
	인도적 지원	긴급구호	-	0.01	-	-
대구 광역시	합계		0.02	-	-	-
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	0.02	-	-	-
대전 광역시	합계		0.00	-	0.01	-
	보건	기초보건	-	-	0.00	-
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	0.00	-	-	-
	통신	정보통신기술	-	-	0.00	-

부산광역시	합계		-	-	-	0.10
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	-	-	-	0.00
	인도적 지원	긴급구호	-	-	-	0.10
서울특별시	합계		1.35	1.54	3.90	1.79
	교육	교육일반(비특정분야)	0.87	-	3.12	-
		중고등교육	-	0.90	0.78	0.84
		대학, 전문교육	-	-	-	0.29
	식수공급 및 위생	하천개발	-	0.63	-	-
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	-	-	-	0.07
	기타 사회인프라 및 서비스	문화 및 레크리에이션	-	-	-	0.02
	운송 및 창고	운송정책 및 행정관리	-	-	-	0.02
	통신	통신정책 및 행정관리	-	-	-	0.15
		정보통신기술	-	0.00	-	-
	인도적 지원	긴급구호	0.49	-	-	0.40
인천광역시	합계		-	0.01	0.04	0.12
	보건	보건일반	-	-	0.01	-
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	-	0.01	0.01	0.02
	통신	정보통신기술	-	-	0.01	-
	인도적 지원	긴급구호				0.10
전라남도	합계		0.02	0.02	0.01	0.11
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	0.02	0.02	0.01	0.01
	물자원조/일반 프로그램지원	기타 물자지원	-	-	-	0.00
	인도적 지원	긴급구호	-	-	-	0.09
충청남도	합계		0.08	-	0.03	0.05
	공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	0.06	-	0.03	0.03
	인도적 지원	긴급구호	0.02	-	-	0.02
충청북도	합계		0.01	0.01	-	-
	식수공급 및 위생	기초식수공급 및 기초위생	0.01	-	-	-
	물자원조/일반 프로그램지원	기타 물자지원	0.00	-	-	-
	인도적 지원	긴급구호	-	0.01	-	-

(자료: 수출입은행 한국국제개발통계)

연구자료 ODA연구 2011-01-093

한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구
- 정부·공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로 -

발행 2011년 3월
발행인 박 대 원
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우 : 461-833)
전화 031) 740-0496
팩스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동화인쇄

[무단 복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-034-5 13320