

개발협력 정책과 이슈

‘개발협력컨설팅 ODA사업’과 공적개발원조 개선방안¹⁾

1. 개발협력컨설팅ODA사업
vs. 기술협력 vs. 정책자문
vs. 프로젝트컨설팅
2. 기관별 기술협력사업
추진 현황
3. 기술협력(TC)사업개선을
위한 제언사항
4. 결론

개발협력컨설팅과 발전경험 공유를 통한 소프트웨어 중심의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 추진하자는 논의가 활발하다. 2011년 국무총리실 국제개발협력위원회는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 추진현황을 종합적으로 평가하였고, 기획재정부는 자체 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’인 “경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Programme, 이하 KSP)” 규모를 확대하고 있다. 그러나, ‘개발협력컨설팅 ODA사업’이라는 이름은 국제적으로 개발협력기관들 사이에서 통용되는 사업형태(Aid Modality)가 아니며, 내용을 분석하면 이는 UN, 세계은행, OECD 및 양자원조기관들에서 말하는 기술협력(Technical Cooperation, TC)사업을 의미한다. 기존의 연구에서는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’을 명확한 구분이나 정의없이 하나의 ODA 사업형태인 것처럼 분석, 평가하여 왔으므로 논리적인 분석이나 구체적 제안 제시에 한계가 있었던 것이 사실이다. 따라서, 이 연구에서는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’의 정의를 명확히 하여 실제 이 사업이 기술협력사업의 일종임을 규명하고, 현재까지의 기관별 기술협력사업 추진현황을 분석하여 기존의 경험으로부터 교훈을 도출한 뒤, 이러한 교훈을 바탕으로 새로운 기술협력사업 추진 프로그램으로 개발경험공유파트너십 (Development Experience Exchange Partnership, DEEP)프로그램을 제안한다.

1. 개발협력컨설팅 ODA사업
vs. 기술협력 vs. 정책자문
vs. 프로젝트컨설팅

개발협력컨설팅과 발전경험 공유를 통한 소프트웨어 중심의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 추진하자는 논의가 활발하다. 2011년 국무총리실 국제개발협력위원회는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’²⁾ 추진현황을 종합적으로 평가하였고, 기획재정부는 자체 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’인 “경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Programme, 이하 KSP)” 규모를 확대하고 있다. 한편, ODA 사업을 추진하는

1) 동 연구의 통계부분을 감수해준 고요한 KOICA 통계전문관과 원고를 감수한 오기윤 KOICA 사회개발팀 과장에게 감사의 뜻을 전한다.

2) 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부 등의 문서에는 개발협력컨설팅 ODA사업, 개발컨설팅 사업, 개발협력컨설팅 사업이라는 세 용어가 구분없이 동일한 의미로 사용되고 있다. 이 연구에서는 개발협력컨설팅 ODA사업이라는 용어를 사용한다.

각 부처와 기관들은 분야별 전문성을 활용한 개발협력컨설팅ODA사업 추진을 확대하고 있다. 2011년 국제개발협력종합시행계획에 따르면, 8개 중앙행정기관이 16개국을 대상으로 40여건의 사업을 추진하여 총 462억원의 예산이 배정되었다.³⁾

▶ ‘개발협력컨설팅 ODA사업’의 서로 다른 의미

국무총리실과 기획재정부에서는 아래와 같이 ‘개발컨설팅 ODA사업’을 정의한다.

“개발컨설팅(Development Consulting)은 개도국 등의 경제·사회 발전을 도모하기 위한 원조사업의 한 형태로서, 전문인력을 활용하여 경제·사회·과학기술 각 분야에 대한 정책·제도 자문 및 기술 컨설팅 지원사업 등을 의미(국제개발협력위원회, 2012)”

한편, 외교통상부는 약간 다른 정의를 사용하고 있는데, 외교통상부는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’을 “개도국 등의 경제·사회발전을 도모하기 위한 목적으로 전문인력을 통해 수행하는 무상원조 기술협력의 한 형태”로 정의하고 있다. 즉, 외교통상부는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’을 무상원조 기술협력사업의 하위로 명시하고 있는 반면, 국무총리실과 기획재정부는 이러한 명시적 구분없이 원조사업의 한 형태로 ‘개발협력 컨설팅 ODA사업’을 제시하고 있다.

하지만 세 기관 공히 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’을 ‘정책자문 서비스’와 ‘프로젝트 컨설팅’으로 구분하고 ‘프로젝트 컨설팅’은 다시 ‘프로젝트 사전 컨설팅 사업’과 ‘프로젝트 실행 컨설팅 사업’으로 복잡하게 분류하고 있다. 표 1은 상기 3개 기관에서 공통으로 사용하는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’의 유형 분류표이다.

기획재정부와 총리실의 구분에 따르면 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’은 ODA사업의 일환으로 기존의 사업형태와는 다른 새로운 사업형태로 분류될 수 있는 것으로 보이나, 실체는 그렇지 않다.

3) 기관별 예산은 다음과 같다. 기획재정부(KSP) 195억원, KOICA 168억원, 환경부 67억원, 총리실(경사연) 13억원, 방통위 10.5억원, 고용부 4.5억원 등

[표 1. 우리나라의 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 유형]

유형	① 정책자문 서비스	② 프로젝트 컨설팅 서비스	
		프로젝트 사전 컨설팅 사업	프로젝트 실행 컨설팅 사업
예시	- 전략 및 정책 - 규제, 제도개혁 - 역량강화 - 관리 및 리더십 - 정보통신	- 부문별 조사 - 마스터 플랜 수립 - 타당성 조사(F/S) - 설계 - 전문가 연구	- 입찰서류 준비 - 조달지원 - 공사감독, 사업관리 - 통합 서비스 - 교육훈련
우리 원조 사업 형태	[정책자문사업] - 분야별 정책 및 전략 수립 등 [전문가 파견] - 중장기자문단 등 [다국가연수/국별연수] - 정책·기술전수, 역량강화 등	프로젝트 관련 타당성조사, 사업설계, 심사 등 사전 컨설팅	- 프로젝트 실행 - 사업관리 및 감리 (PMC, ISP, CM) - 중간 및 종료 평가 - 프로젝트 내 교육훈련 등

▶ 출처 | 국제개발협력위원회 (2012)

국제적으로 활용되는 ODA 사업형태 분류기준은 OECD/DAC에서 수립하고 관리하는데 위에서 말하는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’은 OECD/DAC의 기술협력(Technical Cooperation)사업의 하부 사업이라 할 수 있다. 기술협력(TC)은 다시 단독기술협력(Free-Standing Technical Cooperation, 이하 FTC)사업과 투자관련기술협력(Investment Related Technical Cooperation, 이하 IRTC)사업으로 구분된다. 결론부터 말하면, ‘개발협력컨설팅 ODA사업’에서 정책자문서비스에 해당하는 사업 모두와 프로젝트컨설팅서비스의 일부는 FTC, 그리고 프로젝트컨설팅서비스 중 OECD/DAC가 아닌 나머지는 IRTC이다. 이렇게 이미 OECD/DAC가 작성한 국제적으로 통용되는 ODA분류 기준이 있으므로 OECD/DAC의 회원국인 우리나라는 이에 따라 사업을 정의, 관리하여야 한다. 실제로 우리나라의 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 또한 OECD/DAC에는 FTC로 보고된다. 일반적으로 FTC는 무상원조로 수행되므로 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’에서 FTC에 해당하는 정책자문과 개발조사 프로젝트컨설팅사업은 모두 무상원조이다.

▶ OECD/DAC의 기술협력사업정의

Box 1은 OECD/DAC의 기술협력사업 정의이다. Box 1이 나타내듯이 “독립적으로 수행되는 인적자원(교사, 봉사단이나 전문가 등)제공”이나 “인적자원개발을 위한 활동(교육, 훈련, 자문)”은 모두 FTC에 포함된다. 따라서, 기획재정부의 KSP사업을 포함한 정책자문사업, 각 기관별로 수행하는 연수사업, 봉사단파견사업, 개발조사사업과 같이 독립적으로 수행되는 기술협력사업은 모두 FTC에 해당된다. 다만, 이렇게 독립적으로

수행되는 개별사업이 아니라 프로젝트나 프로그램사업 수행을 위해 투입되는 전문인력과 서비스, 즉 표 1에서 말하는 ‘프로젝트 실행컨설팅사업’ 모두와 ‘프로젝트사전컨설팅사업’의 일부는 IRTC인 것이다. IRTC는 별도의 개발협력사업이 아니므로, OECD/DAC의 통계지침에 따라 프로젝트/프로그램으로 통합되어 구분, 관리된다. 따라서, OECD/DAC에서 통계에 보고되는 기술협력(TC)사업은 FTC사업만을 의미한다.

● [Box 1. OECD/DAC의 기술협력사업 정의와 구분] ●

Technical Cooperation(TC)

Technical Cooperation is the provision of know-how in the form of personnel, training, research and associated costs.

Used without qualification, the term technical cooperation (sometimes referred to as technical assistance) is a generic term covering contributions to development primarily through the medium of education and training. There is, however, a distinction that is relevant to the compilation of statistical data, between free-standing (FTC) and investment-related TC (IRTC).

Free-standing Technical cooperation comprises activities financed by a donor country whose primary purpose is to augment the level of knowledge, skills, technical know-how or productive aptitudes of the population of developing countries, i.e. increasing their stock of human intellectual capital, or their capacity for more effective use of their existing factor endowment. DAC statistical reporting under “technical cooperation” items includes only free-standing technical cooperation. This relates essentially to activities involving the supply of human resources (teachers, volunteers and experts: “technical cooperation personnel”), or action targeted on human resources (education, training, advice). Associated supplies are also classified as technical cooperation.

Investment-Related Technical Cooperation is defined as the financing of services by a donor country with the primary purpose of contributing to the design and/or implementation of a project or programme aiming to increase the physical capital stock of the recipient country. These services include consulting services, technical support, the provision of know-how linked to the execution of an investment project, and the contribution of the donor’s own personnel to the actual implementation of the project (managers, technicians, skilled labour, etc.). In DAC statistics, these expenditures are included indistinguishably with investment project aid (related cost of donor experts are reported separately on an optional basis).

▶ 출처 | OECD/DAC DCD/DAC(2010)REV1

▶ 세계은행의
컨설팅서비스 구분

이러한 OECD/DAC의 국제기준과 다른 독특한 구분의 출처는 세계은행이 2006년에 출간한 “Consulting Services Manual: A Comprehensive Guide to the Selection of Consultant (컨설팅서비스매뉴얼: 컨설턴트선정을 위한 완벽가이드)”를 따른 것으로 추정된다. 아래 표 2가 보여주듯 세계은행은 자신들이 조달하는 컨설팅서비스의 종류를 아래와 같이 구분하였으며 이는 위의 표 1의 구분과 일치한다.⁴⁾ 그러나, 동 매뉴얼이 말하듯이 이는 세계은행이나 은행의 돈을 빌려 사업을 수행하는 기관이나 국가(Borrower)들이 사업수행을 위해 활용 가능한 컨설팅서비스의 종류를 구분해 놓은 것이지 ODA 사업의 종류를 구분한 것이 아니다. 세계은행은 동 매뉴얼의 첫 장에서 동 매뉴얼에서 의미하는 컨설팅서비스의 정의를 아래와 같이 명시하고 있다.

“Consulting services refers to services of a professional nature provided by consultants using their skills to study, design, organize, and manage projects; advise Borrowers; and, when required, build their capacity.” (World Bank, 2006. p.1)

[표 2. 세계은행의 컨설팅서비스 종류]

자문서비스 (Advisory Services)	프로젝트 서비스 (Project Services)	
	준비서비스 (Preparation Services)	실행서비스 (Implementation Services)
- 전략및정책 (Strategy and policy) - 규제 (Regulation) - 제도개혁 (Institutional reform) - 역량강화 (Capacity building) - 관리 및 리더십 (Management and leadership) - 정보통신 (Information technology)	- 부문별조사 (Sector studies) - 마스터플랜수립 (Master plans) - 타당성조사 (Feasibility studies) - 설계 (Design studies) - 전문가연구 (Specialist studies)	- 입찰서류준비 (Tender documents) - 조달지원 (Procurement assistance) - 공사감독 (Construction supervision) - 사업관리 (Project management) - 통합서비스 (Integrated solutions) - 교육훈련 (Training)

▶ 출처 | 세계은행 (2006)

4) 세계은행의 구분표와 국제개발협력위원회의 구분표는 두 가지의 차이점이 있다. 정책자문서비스에서 세계은행은 규제(Regulation)과 제도개혁(Institutional Reform)을 별도항목으로 구분하였으나, 국제개발협력위원회는 규제,제도개혁 하나로 묶은 점과 프로젝트사전컨설팅에서 공사감독(Construction Supervision)과 사업관리(Project Management)를 역시 하나로 묶은 점이다. 또한 세계은행의 구분표는 자문서비스열과 프로젝트서비스열의 위치가 반대로 되어있다. 다만 동 연구에서는 비교를 위해 두 열의 위치를 ‘표 1. 우리나라의 개발협력컨설팅ODA사업 유형’에 맞추어 변경하였다.

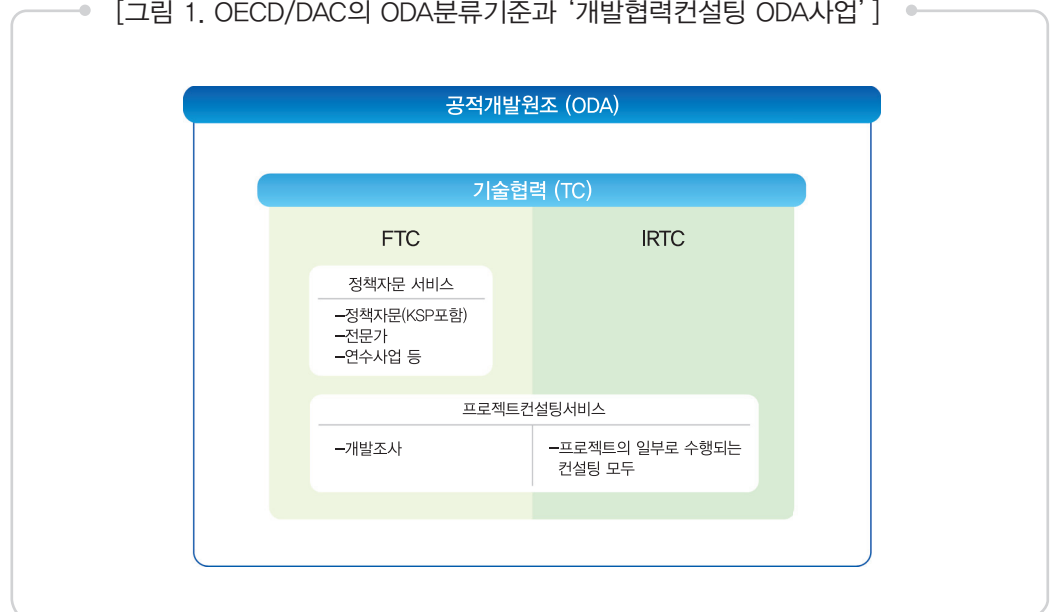
즉, 다양한 ODA사업을 수행하기 위해서는 각 부문별로 다양한 컨설팅서비스가 필요하며, ODA사업수행의 성패가 양질의 컨설팅 서비스 확보와 직결되는 경우가 많으므로, 세계은행은 은행과 은행자금 대여자들의 성공적인 사업수행을 위해 컨설팅서비스 고용과 관련된 일체의 사항을 정리한 것이 동 매뉴얼인 것이다.

이렇게 ODA사업구분이 아닌 컨설팅사업구분표를 활용하여 ODA사업을 구분하여 혼선이 빚어지고 있다. 예를 들어, 관계부처합동으로 작성된 2012년 국제개발협력 종합시행계획(안)에 따르면 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’은 8개 기관이 40건의 사업을 462억원으로 추진한다고 명시되어있다. 이 금액안에는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’으로 분류한 연수, 자문, 정책자문사업 예산이 모두 포함되어 있어야한다. 그러나, 같은 문서에서 초청연수사업계획은 13개기관이 283개과정에 5,607명을 초청하여 총 569억원의 예산을 투입하는 것으로 별도로 기술되어있다. 이러한 차이는 기존의 사업구분과 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’과의 정의 및 구分的 충돌에서 일부 기인한 것으로 추정된다. 또한, 기획재정부의 KSP사업은 전문가파견 및 연수, 워크숍 등을 사업내용으로 포함하고 있다. 그러나, KSP사업의 일부로 추진되는 연수사업과 전문가파견은 독립된 사업으로 추진되는 전문가파견과 연수사업과는 어떠한 논리적 연관관계를 갖는 것인지에 대한 구분도 모호하다.

▶ 국제표준에 따른
‘개발협력컨설팅
ODA사업’ 재정의

그림 1은 BOX 1에서 제시된 ODA구분 기준에 따라 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’을 구분한 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’의 분류기준이 국제적인 ODA사업 분류기준과 일치하지 않는 부분이 있으며, 현재 사용되고 있는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 구분은 ODA사업구분과 상이하여 추진전략 수립에 혼선을 초래할 수 있으며, 체계적인 통계 및 사업관리가 어렵도록 복잡하게 되어있어 우리나라 ODA사업추진의 효율성을 저해할 수 있다. 특히, 각 사업수행기관별로 유사하거나 동일한 사업을 상이한 방식으로 수행하여 우리나라 ODA사업 전체의 효과성을 저해할 가능성도 높다. 따라서, ‘개발협력컨설팅 ODA사업’의 수행정책 및 전략 수립 이전에 이러한 차이점에 대한 면밀한 검토와 분석이 선결되어야 할 것이다.

[그림 1. OECD/DAC의 ODA분류기준과 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’]



▶ 출처 | 저자 작성

따라서, 표 1의 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’을 국제적인 기준에 따라 유상과 무상으로 나누어 분류하여보면 표 3과 같은 결과가 나타난다. 정책자문사업, 전문가파견사업, 연수사업은 모두 FTC이며, 개발조사사업 또한 마찬가지이다. 대규모 프로젝트사업의 타당성조사나 마스터플랜 수립을 목적으로 수행되는 개발조사사업은 그 자체로 타당성조사결과보고서 또는 마스터플랜이라는 독립된 산출물을 생산하므로 독립적인 기술협력사업 즉, FTC로 구분되어진다. 만약 이러한 사업이 무상으로 추진된다면 무상원조 FTC사업이며, 유상으로 추진된다면 유상원조의 FTC사업이 된다. 프로젝트 ODA사업 수행시 프로젝트 집행계획을 세우기 위해서 각종 사전조사를 수행한다. 이러한 조사는 프로젝트수행의 일환으로 이루어지므로 FTC가 아닌 IRTC사업이 되는 것이며, 따라서 앞서 말한 바와 같이 OECD/DAC의 기준에 따라 프로젝트사업으로 통합, 보고된다.

따라서, 동 연구에서는 표 3에 따라서 국제적인 통용기준에 따라 FTC에 해당하는 사업들인 정책자문서비스와 개발조사사업의 현황을 조사하고 IRTC에 해당하는 프로젝트컨설팅서비스분야를 지원을 위한 노력을 분리하여 기술하도록 한다.

[표 3. 우리나라 ‘개발협력건설링 ODA사업’의 재분류]

구 분	단독기술협력사업(FTC) (FTC ODA로 보고)	투자관련기술협력(IRC) (프로젝트 ODA로 통합보고)	비 고
무상원조	[정책자문사업] - 기획재정부의 KSP사업 - KOICA의 증정기자문단 사업 등 [전문가 파견] - 의료 등 분야별 전문가파견 등 [다국가연수/국별연수] - 정책·기술전수, 역량강화 등 [개발조사] - 마스터 플랜 수립 - 타당성 조사(F/S) 등	- 프로젝트 관련 타당성조사, - 사업설계, 심사 등 사전 컨설팅 - 사업관리 및 감리 (PMC, ISP, CM) - 중간 및 종료 평가 - 프로젝트 내 교육훈련 등	
유상원조	- 마스터 플랜 수립 - 타당성 조사(F/S)		무상개발조사사업과 유사하나 차관으로 수행된다는 차이가 있음.

▶ 출처 | 저자 작성

2. 기관별 기술협력사업 추진 현황

‘개발협력건설링 ODA사업’에서 독립적인 사업형태를 갖는 정책자문이나 개발조사는 일반적으로 무상원조로 추진되는 바, 우리나라에서는 무상원조 전담기관인 KOICA가 가장 오랜 역사를 갖고 다양한 형태로 추진해 왔다. 또한, KOICA는 이러한 단독사업추진 뿐 아니라 프로젝트실행과 관련된 건설링산업 발전을 위해 2002년에는 정보화전략기획 (Information Strategy Planning, 이하 ISP)을, 2003년에는 건설관리 (Construction Management, 이하 CM) 제도를 도입하였다. 또한, 프로젝트관리자문 (Project Management Consulting, 이하 PMC)이라는 프로젝트관리 건설링제도를 국내 최초로 고안, 추진하여 우리나라의 개발건설링기업 성장을 통한 원조산업 (Aid Industry) 발전에 기여해왔다. 이렇게 비교적 일원화되어 추진되던 우리나라의 FTC는 2004년부터 다양한 기관을 통해 분절화 되어가기 시작한다.

기획재정부는 2004년부터 우리나라의 경제발전 경험을 토대로 개도국에 정책자문을 제공하는 KSP사업을 한국개발연구원(Korea Development Institute, 이하 KDI)에 위탁, 수행하기 시작하며, 각 정부부처들은 분야별 전문성을 내세워 다양한 FTC사업을 개별적으로 수행하게 된다. 2010-2011년 기준으로 약 10개의 중앙행정기관이 전문가파견 및 연수사업을 수행하였으며, 향후 이러한 각 정부부처의 사업추진은 확대될 전망이다.

이 장에서는 ‘개발협력건설링 ODA사업’에서 가장 많은 비중을 차지하는 KOICA의 FTC사업과 기획재정부의 KSP사업 추진현황을 조사하고 IRC 추진과 관련된 KOICA의 노력을 살펴해보도록 하겠다.

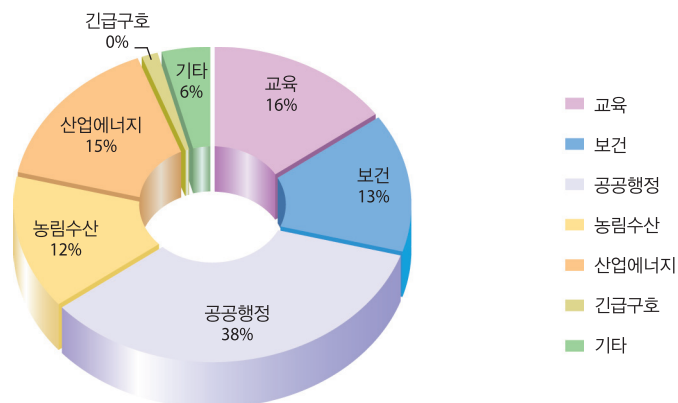
▶ KOICA의 기술협력사업

KOICA의 사업 중 FTC에 해당되는 사업은 봉사단파견사업, 전문가파견사업, 역량개발 연수사업, 개발조사사업이 대표적이라 할 수 있다. 1991년부터 KOICA는 이미 여러 분야에서 다양한 형태의 FTC를 수행해왔고 또한 2005년 이후부터는 기술협력을 통한 소프트웨어지원과 하드웨어지원 결합을 통한 시너지효과 강화를 위해 프로젝트사업에서 기술협력 부문을 강화하여 사업효과를 극대화하기 위해 노력하였다.

2010년 정책자문 서비스 및 개발조사 사업 규모는 전체 KOICA 사업의 10.3% (2010년) 수준이었고, 현재 더욱 증가하고 있다. 2010년 현재 개발조사사업은 전체 사업비의 약 3%를, 연수사업은 7%를 전문인력파견은 0.3%를 차지하고 있다. 여기에 또다른 FTC 사업 형태인 봉사단파견사업 (12%)을 포함하면 KOICA사업에서 FTC사업이 차지하는 비중은 22.3%로 올라간다. 한편, KOICA는 하드웨어와 소프트웨어의 결합을 통한 시너지효과 창출을 위해 프로젝트사업의 일부로 전문가파견이나 연수사업을 포함하여 추진하는 경우가 많으며, OECD/DAC의 기준에 따라 이는 IRTC로 구분되므로 FTC가 아닌 프로젝트로 포함되어 보고된다.

KOICA사업에서 연수생초청과 전문가파견과 같은 인적교류를 통한 FTC사업은 아래 그림 2와 같이 분야별로 고른 분포를 보이고 있다. 공공행정분야가 38%로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 나머지 4분야는 16-12%로 고른 분포를 보인다. 이는 앞서 말한 바와 같이 KOICA가 수원국의 주인의식 존중이라는 국제적인 개발 아젠더에

[그림 2. 1991-2010 KOICA 전문인력파견 및 연수사업 분야별 지원실적]

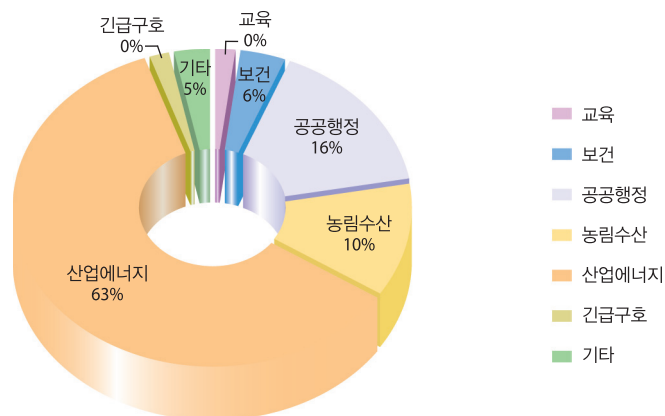


▶ 출처 | 저자 작성, KOICA ODA통계사이트

맞춰 수원국의 요청을 검토하여 타당성이 있는 경우 지원해주는 방식을 선택하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

한편, 개발조사사업은 약간 다른 현상을 보인다. 주로 대규모 프로젝트(주로 EDCF와 같은 차관을 통해 추진)의 타당성조사나 마스터플랜 수립 등을 목적으로 추진되는 개발조사사업의 경우 이러한 목적에 부합하여 전체사업의 60% 이상이 산업에너지분야에 집중 지원되었다. 1991-2010년간 KOICA는 총 117건(937억원)의 타당성조사 및 마스터플랜 수립 사업과 같은 개발조사사업을 수행했다.

[그림 3. 1991-2010 개발조사사업 분야별 지원실적]



▶ 출처 | 저자 작성, KOICA ODA통계사이트

KOICA의 FTC사업은 일반적인 프로젝트사업 추진 절차와 거의 유사한 절차를 통해 추진된다. 이러한 절차의 통일은 한정된 인적, 물적 자원으로 다양한 사업을 추진할 때 발생할 수 있는 행정낭비를 막는다는 점에서 바람직하다. FTC사업은 전략수립 → 수요조사 → 사업발굴(수요조사 포함) → 사업계획수립 → 세부조사 → 사업수행 → 사업종료 및 평가의 7 단계로 수행된다. 모니터링과 평가 또한 2003년에 제정되고 3차에 걸쳐 개정된 “KOICA 사업평가 가이드라인”에 따라 사업별 특성에 맞춰 추진되고 있는 것으로 확인된다. 전 사업은 사업종료시 종료평가를 실시하며, 대규모 사업으로 추가적인 평가 필요성이 분석되는 경우 선별적으로 평가실을 통해 별도로 평가를 실시한다.

KOICA는 프로젝트사업 대부분을 기술협력(연수생초청이나 자문관파견 등)부분과 건축과 같은 하드웨어지원을 결합한 형태로 추진하여 사업의 지속가능성과 효과성을 높이고자 노력 중이다. 또한, KOICA는 우리나라의 개발경험 공유를 위하여 2010년 우리정부가 발표한 ODA선진화계획에 따라 한국형 ODA모델을 분야별로 정리하여 25개 프로그램으로 체계화하였다. 현재 각 프로그램별로 추진전략을 수립하고 종합적이고 체계적인 사업을 추진하는 중이다.

▶ KSP사업

기획재정부는 단기간내 경제발전에 성공한 우리 경험을 토대로 개도국 등에 정책자문을 제공하는 KSP사업을 KDI에 위탁하여 2004년부터 시행해왔다. 2004년부터 2010년까지 22개국 200여개 과제에 대한 정책자문을 제공하였으며, 점차 규모를 확대하고 있는 추세이다. 현재 기획재정부는 사업 추진을 위해 ‘KSP 추진협의회’를 구성하고 KSP사업 개선방안을 마련하는 등 사업추진방안을 제도화하는데 노력중이다. KSP사업 예산은 빠른 속도로 증액되었는데 2004년 2개국에 대해 10억원의 예산 투입으로 시작되어 2011년도에는 25개국에 140억원이 투입되어, 사업 시작 7년만에 예산이 14배 증액되는 변화를 보였다.

최근 3년간 연 20억원 규모로 총 148과제를 지원한 KSP사업은 사업내용은 우리나라의 경제개발경험 공유로 특화되었으나, 사업추진이나 내용면에서는 KOICA등 무상원조 수행기관이 실시하는 FTC와 유사성을 보인다. 사업내용은 전문가파견·초청연수·고위정책대화·세미나·보고서 제출 등으로 다른 FTC와 유사하며, OECD/DAC에도 무상원조 FTC사업으로 보고된다. 즉, 기획재정부의 KSP사업은 우리나라의 경제개발 경험을 전달하는 것을 특징으로하는 FTC사업이다.

KSP사업은 시작부터 우리나라의 경제개발경험 공유를 목적으로 출발하였는 바, 높은 분야 집중성을 보인다. 표 4의 분야별 세부 분류 중 산업개발과 기타를 제외한 5개분야는 모두 KOICA의 공공행정분야에 해당하는 바, 전체사업의 85%가 공공행정분에 7.5%는 산업에너지분야에 지원되고 있다고 분석될 수 있다.

[표 4. 2008~2010년간 KSP 분야별 지원 비율]

공공행정					산업에너지	기 타
경제개발	재정금융	무역수출	공공투자	과학기술	산업개발	
33%	15%	15%	11%	11%	7.5%	7.5%

▶ 출처 | 저자 작성, 국제개발협력위원회 (2012)

추진 절차 또한 ‘대상국 선정 → 수요조사 → 연구진 구성 → 세부 실태조사 → 중간 보고회 → 정책자문(고위, 실무자 연수) → 현지, 국내 전파세미나’의 형태를 띄고 있는 바, 전략수립 → 수요조사 → 사업발굴(수요조사 포함) → 사업계획수립 → 세부조사 → 사업수행 → 사업종료 및 평가로 이루어지는 KOICA의 FTC사업과 거의 유사하다.

결론적으로, KSP사업은 KOICA의 FTC사업 특히 그 중 전문가파견 및 연수생사업과 그 형태 및 추진절차가 매우 유사함을 알 수 있다. 다만, 수원국의 주인의식을 존중하여 요청 중심으로 추진되는 KOICA의 사업이 분야에 특화되지 않고 추진되는 데 반해, 기획재정부의 KSP사업은 “경제개발경험공유”로 콘텐츠를 한정하여 공공행정분야에 집중적으로 추진되는 차이가 있다.

▶ 컨설팅서비스와 기술협력사업

즉, ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 중 단독사업으로 추진되는 사업들은 결국 OECD/DAC의 FTC이며, 따라서 그 사업추진방법 및 절차, 기준은 FTC사업 추진 관련 규범에 따라 이루어지는 것이 바람직 할 것이다. 다만, 프로젝트실행컨설팅사업은 ODA사업으로 별도 구분되지 않으며, 실제로 별도의 목적을 갖고 추진되는 것이 아닌 프로젝트의 실행을 지원하는데 투입되는 투입요소이므로 동 사업은 우리나라의 원조산업(Aid Industry)의 성장 측면에서 접근하는 것이 마땅하다. 세계은행이 2006년 매뉴얼에서 서술한 바와 같이 모든 ODA사업 추진에는 그 기획단계부터 실행, 종료 및 평가단계까지 각 단계별로 다양한 컨설팅서비스 조달이 필요하다. 어떤 경우에는 FTC 처럼 서비스 자체가 ODA가 되는 경우도 있으며, 어떤 경우에는 프로젝트 추진을 위해 필요한 다양한 전문지식과 기술을 컨설팅을 통해 활용한다. 전 세계의 다자 및 양자 원조기관들은 이러한 서비스들을 처음에는 국내입찰을 통해 조달하였으나, 이제는

원조의 비구속화 추세에 대비하여 국제입찰 및 현지입찰 등을 통해 조달한다. 이러한 원조관련 컨설팅산업이 서구 선진국에는 이미 원조산업(Aid Industry)이라는 이름으로 발달되어 있고, 우리나라는 OECD/DAC가입 및 ODA증대와 더불어 이제 시작되는 단계이다. 서구 선진국들은 이러한 원조산업에 특화된 서비스산업으로 발달시켜왔고 국제원조조달시장에서 활발하게 활동하고 있다.

KOICA는 FTC와는 별도로 우리나라의 원조산업 발전을 통한 개발협력사업 효과성 증대 및 우리나라 기업 육성을 위해 노력해왔다. 우선 2003년부터 PMC, CM, ISP등의 제도 구축을 통해 각종 기관 및 기업들이 ODA사업에의 참여기회를 확대하였고, 조달정보 공유 등을 통해 이러한 기관들이 국제원조관련 조달시장에 참여를 독려했다. 2008년부터는 국제개발협력 전문인력 육성 방안을 연구하고⁵⁾ 연구결과를 바탕으로 ODA 참여 기관들의 개발협력관련 이해증대를 위해 ODA교육원(KOICA-IDEA)을 설립하여 사업참여자들의 역량강화에도 힘써왔다.

‘개발협력컨설팅 ODA사업’은 ODA사업과 ODA사업 지원요소가 결합된 것이다. 따라서, 향후 발전방향 및 정책 논의 시에는 이러한 차이점을 고려하여 분리하여 접근하여야 할 것이다.

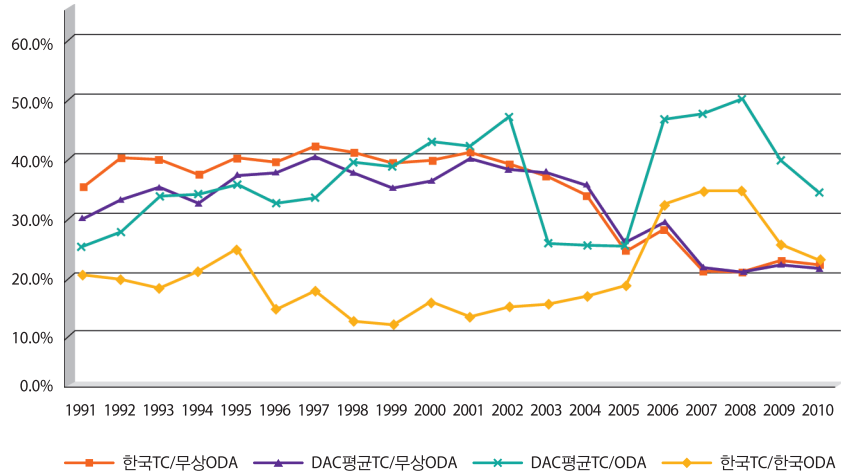
3. 기술협력(TC)⁶⁾사업개선을 위한 제언사항

그림 4가 보여주듯이 우리나라의 기술협력(TC)사업이 무상 ODA에서 차지하는 비중은 OECD/DAC 평균과 비교하여 높음을 알 수 있다. 다만, 우리나라원조에서 유상원조의 비중이 높으므로 총ODA에서 차지하는 기술협력(TC)의 비중은 2010년 기준으로 OECD/DAC회원국 평균과 거의 비슷함을 알 수 있다. 따라서, 무상협력사업이 하드웨어 중심으로 이루어지고 있다는 것은 사실과 다름을 알 수 있다. 이제, 기술협력(TC)사업 추진에서 점검해야할 사항은 사업추진체계 및 단계별 효과성과 효율성 제고인 것이다. 이 장에서는 이제까지의 분석결과에서 도출된 교훈과 향후 이를 활용한 TC사업의 효과성과 효율성 제고방안을 제시하도록 하겠다.

5) 상세내용은 최민경 (2008) 「국제개발협력 전문인력 육성 및 활용방안에 관한 연구」, KOICA. 참고

6) 제1절에서 기술한 바와같이 OECD/DAC통계의 기술협력(TC)는 단독기술협력(FTC)만을 계상하므로, 그림4의 TC규모는 FTC규모와 동일하다.

[그림 4. 우리나라와 OECD/DAC회원국의 TC/ODA 비교]

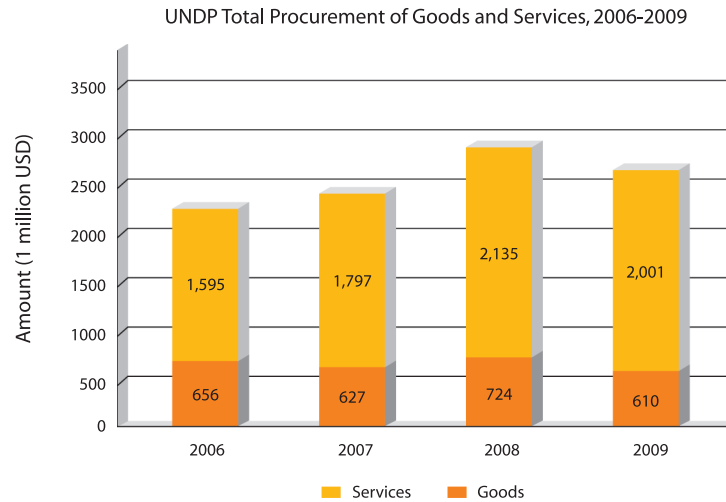


▶ 출처 | 저자작성, OECD/DAC 통계사이트

▶ 개발컨설팅과 FTC사업의
구분을 통한 정책과
전략수립 필요

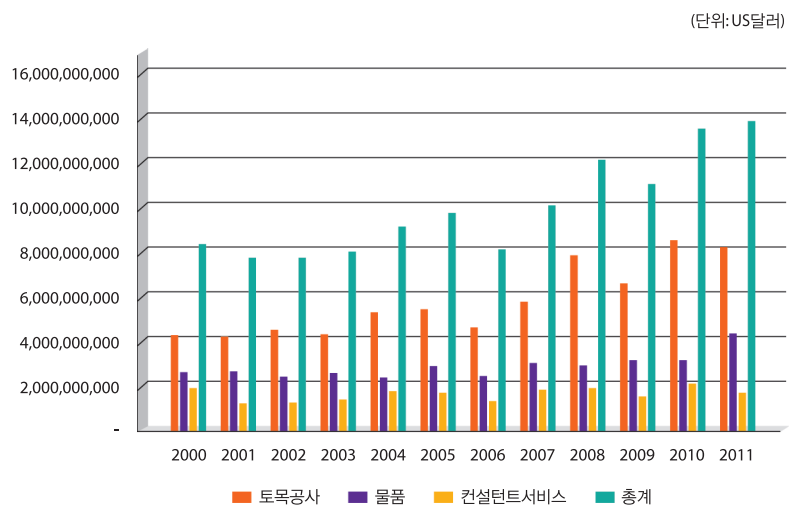
앞서 분석한 바와 같이 현재 쓰이고 있는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’이라는 용어에는 ODA사업으로 구분되어야 하는 FTC와 ODA사업의 투입요소인 컨설팅 서비스가 구분없이 포함되어 있다. ODA사업에 투입되는 컨설팅 서비스는 원조관련 기관 및 기업 등이 제공하므로 향후에는 FTC와 컨설팅서비스를 분리하여 각각 FTC사업추진 전략과 원조산업(Aid Industry) 육성방안으로 이원화하여 추진할 필요가 있다. 특히 원조산업 육성은 원조관련 국제조달시장 진출을 통한 우리나라의 서비스산업발전에 매우 중요한 의미를 갖는다. 그림 5와 6은 각각 UNDP와 세계은행의 조달 현황을 보여준다. 그림들이 보여주듯이 국제원조관련 조달시장의 규모는 원조규모 증대에 따라 늘어나는 추세이다. 그러나, ODA에 대한 이해부족 등을 인해서 우리 기업과 기관들의 참여가 아직 미미한 수준이다. 따라서, KOICA 등 우리나라 원조기관들이 원조산업 육성을 위한 연구와 활동들을 지원하고 확대 발전시켜나가는 정책을 수립하는 노력이 필요하다.

[그림 5. UNDP의 조달 현황 (2006-2009년)]



▶ 출처 | UNDP 웹사이트 (<http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/procurement/statistics.html>)

[그림 6. 세계은행 조달현황 (2000-2011년)]



▶ 출처 | 저자 작성, 세계은행 조달 통계사이트 (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20251613~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266,00.html>)

▶ 일원화된 FTC 사업추진
및 연계성 강화

국제개발협력위원회의 평가보고와 OECD/DAC이 실시한 Special Review 등 우리나라 ODA체제 평가 보고서들은 동일하게 원조분절화현상을 문제 사항으로 지적하고 있다. 각 기관별로 추진되는 사업이 연계성이 부족하여, 중복사업이 발생할 소지가 있으며, 일관성 있는 사업추진이 어렵다는 점이다. 이는 우리나라 원조수행체제가 40여 개의 중앙 및 지방행정기관⁷⁾ 등이 참여하고 있는 분절화된 결과이며, 이러한 분절화는 ODA 추진체계 전체의 문제이지 FTC사업만의 문제는 아니다. 따라서, FTC사업의 효과성 제고를 위해서는 분절화 문제를 우선적으로 해결하기 위한 노력이 필요할 것이다.

동 연구에서 개별적으로 수행되는 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’은 결국 FTC사업임이 규명되었다. 따라서, 각 기관별로 상이한 추진되는 FTC사업수행방식을 체계화하여 통일한 뒤, 각 단계별 협조체제를 강화하는 방안을 모색하는 것이 하나의 방법이 될 것이다. 이러한 단기적인 대책도 중요하지만 장기적으로는 분절화된 체제를 개선하는 방향을 모색해야한다. 파리선언에서는 원조효과성 증대를 위해 공여국들이 가능한한 공동사업을 통해 대표 공여기관을 선별하여 수원국과의 지나치게 빈번한 협의를 지양하도록 권하고 있다. 분절화로 인해 서로 다른 기관들이 사업 발굴 및 수행을 위해 수원국 기관들과 개별적으로 협의를 추진한다면 이는 파리선언에서 말하는 원조조화에 위배되는 것이며 수원국에 과중한 행정부담으로 작용할 것이다.

▶ 국제적인 원조관련
논의동향을 반영한
FTC사업추진

현재까지 우리나라의 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 관련 논의에는 국제적인 ODA 사업추진 방향에 대한 논의가 결여되어 있었다. 우리나라의 경제개발경험공유는 그 자체로 의미가 있을 수 있으나, 현재 각 개발도상국별로 양자, 다자기관 및 NGO등 수많은 원조기관들이 서로 다른 정책제안을 제시하는 상황에서 우리가 제시한 방안이 상대적으로 비교우위를 갖는다는 것을 규명하여 수원국의 실제 정책으로 이어지도록 효과성을 갖게하는데는 한계가 있다. 또한, 파리선언 및 부산체제가 강조하는 수원국의 주인의식원칙은 공여국들에게 각 수원국들이 수립한 개발계획과 수원국의 특수성을 존중하도록 권고하고 있다. 우리나라의 개발경험은 물론 세계적으로 개발협력역사상 매우 중요한 의미를 갖지만 역으로 매우 특수한 현상이기도 하다. 반세기전에 일어난 우리나라의 독특한 경험을 현재 상이한 체제와 문화와 역사를 갖고 있는 수원국에 제시할 때에는 보다 신중한 접근과 수원국에 대한 이해가 필요할 것이다.

7) 2005년부터 2010년 사이에 무상원조 수행 실적이 있는 중앙 및 지방의 행정기관(위원회, 청, 처 및 공공기관 포함)들은 KOICA를 포함하여 모두 48 개이다. 이에 반해 유상원조는 한국수출입은행에서만 수행하고 있다.

▶ 수원국의 특성과
수요(Needs)를 반영한
FTC사업 추진

우리나라의 FTC사업의 경우 1-2년 정도의 단기사업으로 추진되는 경우가 많아서, 수원국의 개발필요성을 분석한 맞춤형 원조가 아닌 원론적이고 지나치게 일반적인 내용에 대한 일방적인 전달로 끝날 위험성이 높다. 따라서, 워크숍, 회의, 연수 및 협의의 결과가 결국은 실제 정책 수립에 활용되거나 수원국 관련자들의 역량개발로 이어지지 않고 끝나는 경우가 많다. 특히, 대부분의 수원국에서 보건, 교육 등 하부섹터별로 오랫동안 활동해온 담당 공여국들이 이미 지정되어 있는 경우가 많기 때문에, 이러한 공여국들이 제안하는 정책이 우리가 단발성으로 제안하는 자문보다는 채택 가능성이 더 높은 경우가 많다.

총리실, 외교통상부, 기획재정부, KOICA, 수출입은행 등이 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)을 수립하고 각 수원국별로 집중 지원 분야를 정한 것은 늦은감이 있으나 지원 효과성 제고를 위해서는 적절한 대응이었다. FTC사업 또한 이러한 CPS의 틀 안에서 충분한 사전조사와 협의를 통해 수원국의 Needs를 반영하여 특화된 사업을 추진하여야만이 사업의 지속가능성과 효과성을 높일 수 있을 것이다.

▶ 개발경험공유파트너십
(DEEP: Development
Experience Exchange
Partnership) 추진

우리나라의 개발경험 공유라는 특수적 상황과 원조조화, 주인의식 강조라는 국제적인 개발아젠다를 준수해야하는 상황을 고려하여, 동 연구에는 FTC사업의 일환으로 개발경험공유파트너십 (DEEP: Development Experience Exchange Partnership) 구축을 제안한다. 수원국들은 지난 50여 년간의 다양한 개발협력사업 수행을 통해 개발경험을 축적해왔다. 각 지방별, 세부섹터별로 수원국에 축적되어 있으나 공유되지 않는 이러한 지식들을 발전시켜 수원국내의 상위기관으로 발전시키는 수직적 가치 통합 (Vertical Integration)을 구축하는 것을 지원하는 한편, 수원국간의 공유를 통해 수평적 가치 통합(Horizontal Integration) 체계를 구축할 수 있을 것이다. 즉, 우리나라의 개발경험 공유에서 그치는 것이 아니라 수원국들이 갖고 있는 분야별, 지역별 우수 사례 (Good Practice)나 정책을 공유하는 장을 만들어 일방적인 경험공유가 아닌 진정한 상호학습의 장을 마련하는 것이다. 이는 또한 삼각협력과 남남협력 강화 및 수원국의 고유 지식(Local Knowledge) 활용이라는 국제사회의 논의와도 부합하는 방향이 될 것이다.

[그림 7. DEEP의 수직/수평 통합 개념도]



▶ 출처 | 저자 작성

4. 결론

지금까지 ‘개발협력건설링 ODA사업’의 정의와 사업현황, 그리고 우리나라의 FTC 사업 개선과 원조산업 육성 방안을 논의해보았다. 이러한 논의가 KOICA에게 주는 시사점 중 하나는 역량개발사업 추진 방식 및 형태 개선방안 모색이 될 수 있을 것이다. 한정된 인적, 물적 자원으로 다양한 사업을 추진하는 KOICA는 지나치게 복잡하고 다양한 사업구분보다는 정형화된 사업추진을 통해 행정부담을 경감하는 것이 사업추진 효율성을 향상시키기 위해 더 바람직 할 것이다. 이러한 점에서 기존의 역량개발사업 형태를 개선하여 연수사업과 전문가파견사업 등을 별개의 사업으로 추진하기 보다는 역량개발프로젝트로 통합추진하여 프로젝트사업 추진절차를 준용하는 방안이 고려하는 것을 제안한다. DEEP 역시 이러한 프로젝트 형태로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 국내외의 전문가와 연수생들이 다양한 형태의 워크숍, 세미나 및 연수 등 다양한 구성요소를 포함하는 역량개발 프로젝트에 참여하도록 하여 추진하는 것이다.

우리나라는 서구공여국에 비하여 상대적으로 짧은 원조 경험을 갖고있다. 그러나, 국제사회는 1950년대 이후 반세기 이상 다양한 국제기구, NGO, 양자원조기관들의 참여를 통해 ODA사업 추진방식, 사업형태 등에 대해 공통적인 국제적 기준과 가이드라인을

발전시켜왔다. 이러한 상황에서 우리나라가 일방적인 방식으로 사업을 수행하는 것은 어렵다. 특히 2010년부터 OECD/DAC의 회원국이 되어 DAC의 원조관련 원칙과 가이드라인을 지킬 의무를 갖게된 지금은 더욱 그러하다. 따라서, ODA를 수행함에 있어서 국제적인 원칙과 기준을 검토하고 준용하는 노력이 필요할 것이다. 또한, ODA 수행에서 수원국에 대한 분석과 이해를 심화해야한다. 지난 반세기의 서구공여국들의 지원 경험 분석은 수원국별 특수상황에 대한 이해와 수원국의 개발에 대한 주인의식 강화를 통한 지원을 중요 교훈으로 지목하고 있다. 파리선언 등 국제적 개발원칙들도 이에 따라 주인의식, 원조조화, 원조일치 등을 개발업무수행의 주요 기준으로 제시하고 있다. 우리나라도 ODA사업수행 파트너인 수원국의 국별 상황에 대한 고려를 통한 맞춤형 원조 수행을 위한 노력을 강화해야할 것이다.

작성 | ODA연구실 박수영 (carpediem@koica.go.kr) _ 2012. 3. 23

저자는 KOICA ODA연구실 과장이며 현재 영국 University of Manchester의 개발정책학 박사과정생으로 재학 중이다.

참고 문헌

- 관계부처 합동 (2011). 2012년 국제개발협력 종합시행계획.
- 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.
- 국제개발협력위원회 (2011). 2011년 국제개발협력 분야별 종합시행계획.
- 국제개발협력위원회 (2012). 통합평가 결과보고.
- 박수영 (2009). 사업발굴 및 형성체제 평가연구. KOICA.
- 박수영 (2009). “DAC가입에 대비한 KOICA의 과제: 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로”.
국제개발협력 제4호. pp.52-83. KOICA.
- 박수영, 조아영 (2009). 원조효과성에 관한 파리선언 평가연구. KOICA.
- 최민경 (2008). 국제개발협력 전문인력 육성 및 활용방안에 관한 연구. KOICA.
- OECD (2010). DAC Statistical Reporting Directives. Paris: OECD.
- World Bank (2006). Consulting Services Manual 2006: A Comprehensive Guide to the Selection of Consultant. Accessed on 6 March, 2010. <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/2006ConsultantManual.pdf>.

『개발협력정책과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간합니다. 본 자료의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

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