

아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가

한국국제협력단 사업평가실

목차

- I. 개관
- II. 주요 결과 분석
- III. 교훈 및 제언

I. 개관

2006년 3월 우리 정부는 2008년까지 한국의 대아프리카 개발원조 예산을 3배 확대하겠다는 공약을 담은 ‘아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브(이하 “이니셔티브”)’를 발표하였다. KOICA는 동 이니셔티브 공약 이행 기관 중 하나로, 이니셔티브에 따른 이행 계획 수립, 지원 인프라 및 사업 발굴협의 확대 등 아프리카 지원 확대를 위한 일련의 변화를 도모하여 왔다.

이니셔티브 기간(2006-2008년) 동안 추진된 KOICA의 아프리카 지원 계획·전략과 사업 추진 과정에는 대폭 확대된 아프리카 지원 사업을 이행하기 위한 KOICA의 노력과 성과, 시행착오의 경험 이 상존하고 있다. 동 평가는 KOICA의 대아프리카 지원 이행 과정을 타공여기관의 아프리카 지원 체계와 비교하였으며, 협력대상국 관계자의 실질적인 의견 수렴을 통해 우리 지원사업의 장단점 등을 가늠함으로써 향후 유사 이니셔티브 발표시 KOICA의 이니셔티브 이행과정이 보다 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 제언을 도출하고자 기획되었다.

평가대상은 이니셔티브가 발표된 후의 KOICA 이니셔티브 이행 부분 - 이행 계획 및 전략, KOICA 지원사업 - 으로 제한하였다. 하지만 KOICA의 이니셔티브 이행은 이니셔티브 발표를 위한 정부의 이니셔티브 준비 과정이 어떠하였느냐에 영향을 받을 수 밖에 없다. 이에, KOICA 이니셔티브 이행 과정이 보다 원활해지기 위해 준비 과정에서 고려 가능한 사항들도 함께 살펴보았다. 동 보고서는

평가대상을 OECD/DAC의 5대 평가기준 중 적절성, 효율성, 효과성의 3개 기준에 따라 평가하였으며, 관련문서의 접근성, 세부 이행과정 및 내부 이해관계자들로부터의 적극적인 의견 수렴 필요성, 보다 실질적인 제언 도출의 필요성 등을 고려하여 내부평가로 진행하였다.

이를 위해 네 가지 평가방법을 사용하였다. 먼저 KOICA, 비교대상 공여기관인 영국 DFID, 일본 JICA의 아프리카 지원업무 수행과정에 대한 문헌을 조사·분석하였다. 둘째, 동 기관 및 케냐, 에티오피아 지원 관계자에 대해 반구조화 인터뷰를 실시하였다. 셋째, 주요 협력대상국 수원총괄기관을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 그리고 마지막으로 평가대상 관련 이해관계자들과 그룹토의를 실시하였다.

평가결과, KOICA는 증가한 사업규모와 사업건수에 비해 제한된 인력과 지원인프라를 활용해 성실하게 이니셔티브를 이행하였다. 2005년 대비 2008년 대아프리카 사업규모를 3.7배 확대함으로써 무상원조사업 부문에 있어 아프리카 이니셔티브의 목표를 초과 달성하였으며, KOICA 아프리카 지원 인프라 정비, 프로젝트사업 확대와 국별중기지원계획 마련, 사하라이남아프리카 지원 확대 등의 긍정적인 성과를 이루었다. 그러나, 향후 유사 이니셔티브 발표시 KOICA의 업무수행과정이 보다 원활해질 수 있도록 하는 제언을 도출하기 위해 평가 기준별로 개선사항을 아래와 같이 분석하였다.

적절성은 크게 ‘협력대상지역 개발과제 및 국제적 원조규범과의 부합도’, ‘이니셔티브 이행 관련 국내 관련정책과의 연관성’, ‘KOICA 이니셔티브 이행 관련 정책 및 전략간의 연관성’ 3개 항목에 대해 평가하였다. 평가 결과, 이니셔티브 내용과 KOICA의 관련 이행전략은 빈곤퇴치 및 MDGs 등에 기여할 수 있는 국가와 분야를 중점적으로 고려하고 있었으며, 추진 사업 역시 수원지역 개발과제 조사 결과를 반영하고 있는 점이 긍정적으로 평가되었다.

하지만 그 진행 과정은 공여국간 원조조화나 수원국 주인의식을 제고할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있어 보인다. 무엇보다 이니셔티브 이행과 관련된 계획 및 정책간의 연계성과 일관성이 미약하였다. 무·유상을 총괄하는 포괄적 이행 로드맵 수립 등 이니셔티브 이행에 있어 무·유상간 조정을 강화할 필요성이 관찰되었으며, KOICA 내부 전략, 계획간의 연계성 또한 강화되어야 할 부분으로 나타났다.

평가대상에는 포함되지 않았으나 조사과정 중에서 한아프리카포럼 및 한아프리카경제협력컨퍼런스 등 아프리카 국가와의 주요 협의체를 연계하는 범정부적 조정 기능을 강화하여, 개발협력, 경제협력, 민간부문 협력 등이 포괄적 틀 내에서 효율적으로 이루어질 수 있도록 할 필요성 역시 관찰되었다.

효과성은 사업추진의 목표달성도 및 성과를 보여주는 평가항목으로 ‘KOICA 관련 정책의 목표달성도’, ‘지원사업의 이니셔티브 목표달성도’ 2개 항목 측면에서 평가하였다. KOICA 관련 계획 및 전략, 지원사업의 이니셔티브 목표달성도 측면 모두 효과성이 높은 것으로 나타났다.

효율성은 이행과정과 지원사업이 이니셔티브 목표달성을 위해 얼마만큼 적절하고 충분하였는가를 측정하는 평가항목으로 ‘KOICA 지원체계의 효율성’, ‘관련정책 수립 및 집행과정의 효율성’, ‘사업 추진의 효율성’ 3가지 측면에서 평가하였다. 동 부분에서 KOICA의 내부체제 강화와 아프리카지역 사업 추진 성과제고를 위한 제언이 다수 도출되었다.

이니셔티브와 같은 정부 공약 발표에 직접적인 영향을 받는 KOICA가 내부정책간의 일관성을 유지하면서 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 하는 자체 정책프레임워크를 우선 마련해야할 것으로 보인다. 그리고 필요에 따라 수립되는 개별 정책들 역시 정책수립의 목적, 구체적인 집행 방법, 기존 정책과의 연관성 등에 대한 규명 없이 수립되고 있을 뿐 아니라, KOICA 내부적으로도 원활히 공유되지 못하여 그 효과성을 저해하는 것으로 나타났다. 또한 각 협력대상국별 공여환경 및 특징 등을 고려하여 소규모 지원 효과를 극대화하고 협력사업수행의 전문성을 제고하기 위해 개선해야 할 부분들이 존재하였다.

II. 주요 결과 분석

가. 총괄

KOICA는 2005년 대비 2008년 아프리카 지원실적을 3.7배 확대함으로써, 무상원조사업 부문에 있어 아프리카 이니셔티브의 목표를 초과 달성하였다. 그리고 아프리카 지원경험이 적고 지원체계(정책, 협의체계, 인적자원)가 충분히 정비되지 않은 상황에서도 관련 정책을 신속히 수립하고 신규 사업을 발굴·추진하여 온 것으로 관찰된다. 무엇보다 이니셔티브 발표 후 ① KOICA 아프리카지원 인프라 확대 ② 아프리카지역 프로젝트 사업 확대를 통한 중장기 지원의 틀 마련 ③ 아프리카지역 협의채널 확대 ④ 사하라이남 아프리카 지원 비율 확대 ④ 아프리카지역 사업 추진 형태 다양화 등의 효과가 있었으며, 아프리카 지원과 관련된 계획 및 전략을 수립하기 위한 노력을 지속중이다.

그러나, 타공여국과 비교시 이니셔티브 이행 과정에서 보다 효율적인 업무 진행이 이루어지도록 개선될 부분이 있어 보인다. 무엇보다 DAC 국가를 비롯하여 중국과 인도 등 신흥공여국까지 아프리카에 대한 지원을 경쟁적으로 늘리고 있는 상황에서, 우리 지원규모의 영세성을 극복할 수 있는 전

략적 아프리카 지원이 필요한 시점이라 하겠다. 따라서, 동 보고서는 향후 KOICA의 대아프리카지원이 보다 효율적으로 이루어질 수 있는 체계적인 지원 시스템 및 사업추진방식 마련과 향후 대아프리카 지원에 있어 KOICA의 전문성을 강화하기 위한 제언을 담고자 한다.

나. 분석결과

아프리카지역과의 협력관계는 지속 강화되고 있으며, ODA를 제외하고 아프리카 국가와의 협력을 논의하기는 힘들다. 또한 KOICA는 무상원조 전담기관으로서 언제든지 아프리카이니셔티브와 같은 대규모 ODA 예산확대 공약 발표에 직간접적으로 영향을 받을 수 밖에 없는 입장이다.

하지만 KOICA는 자체적인 내부 정책프레임워크가 미약하여 정부 공약이 발표될 때 마다 사업추진 과정에서 시행착오를 겪을 위험이 있다. 2006년 이니셔티브 역시 그 이행을 위해 필요한 전략을 수립하고 동 전략에 따라 순차적으로 사업을 발굴하는데 어려움을 겪었다. 특히 아프리카지역에 대한 KOICA 지원인프라나 협의채널, 협력사업 추진 경험 등이 아직까지 충분치 않은 상황이어서, 효과성을 극대화할 수 있는 효율적인 프로세스와 지원방법을 마련하고 적절한 사업을 추진하는 것이 보다 어려운 상황이다.

따라서 이니셔티브 이행에 필요한 KOICA 정책, 전략 등을 사전에 합의하고, 각 정책간의 연관성과 흐름을 규명하는 KOICA의 고유 정책프레임워크를 정립할 필요가 있다. 또한 수립된 정책에 따라 사업을 순차적으로 추진하게 하는 전략수립 및 이행 프로세스를 마련해야하며 아프리카지역에 대해서는 사업추진의 전문성과 효율성을 제고하는 방향으로 지원 인프라와 업무내용을 정비할 필요가 있다. 이와 함께 KOICA의 원활한 공약이행을 위해서는 그 사전준비 단계의 협이가 효율적 이행을 가능케 하는 방향으로 이루어질 필요가 있다.

다음 사항을 고려하여 한국의 대아프리카 지원을 추진할 경우 지원 효과성이 제고될 것으로 사료된다.

- 이니셔티브 준비과정에서 개발협력파트너의 참여를 점진적으로 강화
- 이니셔티브와 같은 공약의 원활한 이행을 위해 공약 준비단계 부터 유관기관간 업무분장 및 이행로드맵 사전 마련
- 이니셔티브 이행현황 모니터링 방안 및 후속협의체계 구축
- 국내 아프리카협력관련 정책, 포럼 등을 연계하는 범정부적 조정기능 강화

그리고 평가를 통해 KOICA 내부 정책을 개선하기 위한 제언이 다음과 같이 도출되었다.

- KOICA 내부 정책프레임워크 정립 및 효율적 전략 수립 프로세스 마련

- 내부정책간의 일관성 및 연계성 강화
- 외교부와 이니셔티브 협의시 KOICA 이행 필요 부분을 고려한 사전 대응체제 마련 필요, 이니셔티브 준비과정에 적극 참여.
- 국별지원계획 수립시 협력대상국 의견 수렴 과정 보완
- 아프리카 지역별 국별 연구 강화, 타공여기구 및 지역기구와의 공동연구 추진

마지막으로, KOICA의 대아프리카 사업추진시 아래의 사항이 개선된다면, 보다 유연하고 효율적인 사업수행이 가능하리라 판단된다.

- 수원총괄기관을 통한 중장기적 관점의 협의 강화 및 정례화
- 이니셔티브 지원사업 이행현황 모니터링 및 평가계획 사전 수립
- 지원방식 다양화 검토
- 현지사무소 기능 강화 및 현지인력 활용 방안 강구

평가대상이 이니셔티브 발표 후 KOICA 업무 범위로 제한되어, 평가 결과와 제언이 KOICA의 역할 부분을 조명하는 방향으로 작성되었다. 또한, 동 평가가 그간 KOICA의 아프리카 지원 과정에서 자체적으로 제기되어 온 문제에 대한 실질적인 해결 방안을 찾고자 기획되었기 때문에, 성과보다는 이니셔티브 추진과정에서 관찰된 시행착오의 원인 및 문제점 분석을 중심으로 평가를 추진하였다.

III. 교훈 및 제언

가. 총괄 제언

(1) 이니셔티브 준비과정에 개발협력파트너의 참여를 점진적으로 강화

이니셔티브 준비과정에서부터 협력대상지역 및 타공여국의 참여를 점진적으로 강화하여 이니셔티브가 우리 정부의 단독 과제가 아닌 공동의 과제로 인식될 수 있는 기반을 마련해갈 필요가 있어 보인다. 일본, 영국의 경우 고위급 회담이나 타개발협력파트너와의 공식 협의를 통해 아프리카 개발 이슈에 대한 공감대를 형성하고, 공동의 공약을 발표하고 있다.

일본은 TICAD를 UNDP, 세계은행 등과 공동 개최하고 그 준비과정에서 관련 공여기관 및 아프리카지역과의 공식 회의를 수차례 실시하고 있다. 이를 통해 TICAD의 모토, 협력 분야 등에 대한 합의는 물론, 남남협력을 통해 아시아-아프리카 개발을 연계함으로써 태국 등 주요 아시아 국가의 참

여 확대까지 도모하고 있다.

또한 영국은 G8 Gleneagles Summit시 아프리카 개발을 위한 과제 및 이를 해결하기 위한 대아프리카 지원 확대 계획을 공동으로 도출·발표하는 등 아프리카 개발을 위한 공동대응노력을 강조하고 있다.

이러한 점에서 2009년 11월 개최된 한아프리카포럼이 AU와의 공동 개최로 진행되고, 동 포럼의 정책문서가 상호간 합의를 바탕으로 채택되었다는 것은 상당히 의미 있는 변화로 보여진다. 아직까지 우리 아프리카 지원 규모나 경험이 비교적 적어 주도적으로 광범위한 참여를 유도하기는 어려운 실정이나, 향후 공동참여범위를 점차 확대함으로써 그 인지도와 영향력을 제고해갈 수 있을 것이다.

(2) 이니셔티브의 이행을 고려, 공약 발표 준비단계에서 유관기관간 업무분장 및 이행 로드맵 사전 수립

2006년 발표된 이니셔티브는 범정부적 공약으로, KOICA 외에도 이니셔티브 이행에 연루된 국내 기관과 부처들이 존재하였다. 이러한 경우 관련 기관간 사전 업무 조정은 이니셔티브 이행과정이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 한다. 따라서 총괄기관은 준비단계에서부터 이니셔티브 발표에 따른 후속조치 계획 및 이해관계자간 업무분장을 고려하는 것이 바람직하며, 이니셔티브 발표 후 이와 관련된 지침을 제공하여 산발적으로 존재하는 사업수행기관의 업무를 조정해줄 필요가 있다.

물론, 이행 로드맵의 실현가능성을 보장하기 위해서는 이니셔티브 관련 내용과 계획을 유관기관들이 충분히 파악하게 함으로써 그 실현가능성을 점검하고 관계자들이 필요한 부분에 사전 대응할 수 있도록 하는 과정이 강화되어야 한다.

하지만 2006년 이니셔티브 발표 당시에는 유관기관 사이에 합의된 업무분장이나 로드맵이 마련되어 있지 않아 사업수행기관의 업무 이행이 다소 산발적으로 추진된 경향이 있었다. KOICA의 자체 이행계획 수립 과정에서 KOICA 사업 일환으로 추진될 수 밖에 없는 타부처 발굴 사업이 예고 없이 접수되어 이행계획 수립 과정에 많은 변수들이 존재하였으며, 이행계획 수립과 사업발굴이 동시에 이루어져 계획을 바탕으로한 순차적 사업 수행에 어려움을 겪었던 것이 그 예이다.

준비 과정에서 공약이행을 위한 기반을 마련하는 것은 ODA 사업이 분산 실시되고 사업수행을 위한 기관별 전략체계가 미약한 우리나라의 경우에는 더욱 필요한 일이다. 공약 발표 당시의 상황을 비교해 보면, 우리나라는 일본과 영국과는 상당한 차이가 있음을 알 수 있었다.

일본은 TICAD IV와 함께 그 이행계획인 요코하마액션플랜이 사전에 도출되며, 동 플랜은 일본내 유관기관별(외교부, JICA, 재정부, 농림부 등) 추진 내역을 구분하여 명시하고 있다. 영국은 DFID가 무·유상, 다자 등 원조사업 전반을 총괄하며, 공약을 효율적으로 이행할 수 있는 자체 예산배분 기준 및 성과관리 시스템을 이미 갖추고 있다.

(3) 이니셔티브 이행현황 모니터링 방안 및 후속협의체계 구축

한국이 이니셔티브를 어떻게 이행하고 있는지를 협력대상지역에 구체적으로 인식시켜 이니셔티브 인지도를 최대한 제고하여야 한다. 이행현황 모니터링 방법 및 후속협의체계를 구축하고 사업 이행 단계별 또는 정기적으로 주요 성과를 협력대상국에 알리는 것은 인지도 제고 뿐 아니라 협의의 일관성 및 연속성 강화에도 도움이 된다.

KOICA의 이니셔티브 이행현황 평가를 위해 주요 수원총괄기관 대상으로 추진된 인터뷰 및 설문조사 결과, 한국이 이니셔티브 발표 후 이를 어떻게 이행하고 있는지에 대한 중간 점검이 없었고, 지원방안 및 추진사업 협의시 이니셔티브의 연장선상에서 논의를 진행시킬 수 있는 사전 장치가 없어 실행성이 다소 낮아 보인다는 의견이 있었다.

TICAD IV의 경우 외무성은 아프리카지역과 그 이행현황에 대한 공동모니터링 체계(Follow-up mechanism)를 구축함으로써 정량 목표 대비 이행현황을 정기적으로 모니터링 하고 있다. 또한 이행을 촉진시켜야할 필요성이 있는 부분에 대해서는 해당 주제와 관련된 세미나 등을 개최하며, 필요시 이를 차기 TICAD 과제로 발전시키는 계기로 활용한다.

즉, 준비과정에서는 물론 모니터링 과정에까지 개발파트너 및 협력대상지역과의 협의를 동반함으로써, TICAD의 연속성과 일관성을 제고하고 향후 TICAD와의 연계성까지 강화하고 있는 것이다.

따라서 우리 이니셔티브 이행의 구체 과정과 성과를 알리기 위한 계획을 수립하고 이를 협력대상지역과 공유하여, 이행과정 동안 협력대상지역의 참여가 최대화될 수 있도록 사전 조치할 필요가 있다.

(4) 국내 아프리카협력 관련 정책, 포럼 등을 연계하기 위한 범정부적 조정기능 강화

2006년 이니셔티브 이후 한아프리카포럼, 한아프리카경제협력컨퍼런스 등 아프리카지역과의 협력 관계를 강화하기 위한 각종 고위급 협의가 정례화되고 있으며, 이러한 협의에는 ODA 관련 내용이 포함되는 경우가 대부분이다.

일본 TICAD의 경우 TICAD 지원 과제 내에서 자국의 무·유상원조는 물론 아시아-아프리카비즈니스포럼, 아시아-아프리카 무역투자회의 등과 같은 민간 경험 전략뿐 아니라 NGO 활동까지 통합 연계시킴으로써 TICAD를 범정부적 협의의 장이자 일본의 대아프리카 지원을 대표하는 브랜드로 발전시키고 있다. 또한 관련부처 및 기관간의 정책적 일관성을 제고하고 중복을 방지함으로써 시너지 효과를 극대화하고 있기도 하다.

민간기능이 취약한 아프리카와의 협력관계 구축에서 정부 조정 및 ODA없이 효율적 협의가 이루어지기 힘들다. 따라서, 우리나라 역시 각 부처간 별도로 추진되고 있는 일련의 협의체계를 보다 총괄적으로 조정, 협의의 효율성과 성과를 제고할 수 있는 범정부적 체계를 구축, 강화할 필요가 있을 것이다.

나. KOICA 내부 정책 차원

(1) KOICA 내부 정책프레임워크 규명 및 효율적 전략 수립 프로세스 제도화

평가대상분석과 효율성 평가 부분에서 살펴보았듯, KOICA가 아프리카 이니셔티브를 이행하는데 어려움을 겪었던 가장 근본적인 문제는 공약발표 당시 이를 효율적이고 체계적으로 이행할 수 있는 정책프레임워크(예산배분 기준, 국별지원전략, 분야별지원전략 등)가 부재했다는 것과, 시간과 노력을 투입하여 수립한 이니셔티브 이행계획 및 아프리카지원 관련 전략이 단기간에 그 의미를 상실하였다는 것이다.

앞서 KOICA가 DFID나 JICA와 달리 내부적으로 공약을 이행하기 수월한 정책 프레임워크를 사전에 갖추고 있지 않았다는 점이 문제점으로 지적된 만큼, KOICA는 KOICA 기관전략-부서별 업무-팀별 업무에 따라 KOICA가 필요로 하는 정책 및 전략을 규명하여 KOICA 상하위 정책프레임워크를 정립하고 각 정책간의 연계성과 흐름을 규명할 필요가 있다.

또한 각 전략목표가 극대화되고 전략간 유기성이 강화될 수 있도록 전략수립 전 전략 수립 주체, 수립 목표와 활용처, 기존 전략과의 연계성, 전략수립 후 후속조치계획 등을 명확히 규명하여 전략간의 중복성과 불필요한 행정 낭비를 줄이고 전략수립 과정에서는 전략이행과 관련된 이해관계자의 의견이 충분히 반영될 수 있는 전략수립 사이클을 수립하고 필요시 다양한 이해관계자가 포함된 TF를 구성해야 하며 전략이 수립된 후에는 관련 부서 등이 후속조치를 취할 수 있도록 그 결과를 반드시 공유하고 별도의 조치가 필요한 사항이 있을시 이에 대한 명확한 안내와 지침을 주어 전략이 실질적으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.

(2) 내부 계획 및 전략간 일관성 제고 노력 필요

신규 정책 및 전략이 수립될 경우, 기 수립된 내부 계획 및 전략과의 일관성이 유지되도록 할 필요가 있다. 기 전략 내용을 발전·실현할 수 있는 방향으로 신규 정책이 수립되거나, 신규 정책 내용이 내부 계획 및 전략에 반영되어 보완될 수 있도록 조치를 취함으로써 계획 및 전략에 따른 사업추진이 무리 없이 이루어질수 있는 정책적 환경을 조성하는 것이 바람직하다.

JICA가 TICAD IV를 기존 내부전략들에 반영하기 위해 관련 부서로 지침을 전달하고, DFID가 Gleneagles 공약을 White Paper 및 기관전략목표에 반영하는 것은 결국 내부정책간 일관성을 도모하고 지원의 논리성을 확보하여 체계적인 시스템에 따라 각 부서들이 효율적으로 공약을 이행하도록 하기 위해서이다. 이러한 내부 정책·전략간의 체계성 강화는 결국 기관 업무에 가치를 부여하는 일과도 무관하지 않다 하겠다.

따라서 KOICA는 각 부서가 기관의 가치와 목표 달성을 위해 일관된 정책프레임워크 내에서 효율적으로 업무를 수행할 수 있도록 내부 정책프레임워크를 정비하도록 우선 조치하고, 갑작스러운 공약 발표에도 각 부서간 업무가 일관성 있는 틀 내에서 효율적으로 이루어질 수 있도록 내부 시스템을 정교화할 필요가 있다.

(3) 외교부와 이니셔티브 협의시 KOICA 이행 필요 부분을 고려한 사전 대응체제 마련 필요

2006-2008년이 목표기간인 2006년 이니셔티브는 2006년 3월에 발표되었으며, 2010-2012년이 목표기간인 대아프리카 개발협력 프레임워크는 2009년 11월말 한·아프리카포럼을 통해 발표되었다. 동 시기는 모두 KOICA의 연간 사업계획수립이 종료되거나 상당부분 완료된 시점이다. 따라서 이니셔티브가 보다 원활히 이행되기 위해서는 이니셔티브 준비 과정에서 KOICA가 직접적으로 참여하여, 필요한 후속 조치가 사전에 취해질 수 있도록 외교부와 협의를 강화할 필요가 있다.

공약이행을 위한 내부전략체계 및 인프라 정비 등은 단기간 내에 이루어질 수 없으므로, KOICA 역시 이니셔티브 내용을 사전에 충분히 파악하는 등의 사전 준비를 통해 발표와 동시에 관련 업무가 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

일본의 경우 TICAD IV 개최기간 중 그 이행 과정까지 모니터링 할 수 있는 세부 계획인 요코하마 액션플랜을 채택함으로써 TICAD의 구체성을 제고하고 향후계획까지 제시하였다. 이는 준비 기간 동안 외무성이 JICA와 긴밀한 협조체계를 구축, 실무 기관으로부터 추진 가능한 구체 사업이나 분

야별 지원 프로그램의 정량적 목표 설정 등과 관련한 세부적인 의견을 수렴할 수 있었기에 가능한 일이었다.

(4) 정책수립과 관련된 외교부-KOICA간 업무 정비 필요

본 보고서 작성 과정을 통해, KOICA의 이니셔티브 이행 관련 계획·전략수립 과정에서 외교부가 조치해야할 업무 범위와 KOICA가 계획하여 조치해야할 업무 범위가 명확하지 않아 시행착오가 발생하였음을 알 수 있었다.

가령, 이니셔티브 발표 당시 협력대상국의 범위, 국별 예산배분 또는 양다자간 예산배분에 대한 명확한 기준이 없어 이행계획(대아프리카중기지원계획 2006-2009) 수립에 많은 시행착오가 있었던 것으로 관찰되었다. 당시 계획수립은 KOICA가 기본안을 제시하고 외교부가 이를 조정·승인하는 방향으로 이루어졌는데, 이에 대해 지역부와 외교부는 각기 다른 입장을 가지고 있음이 조사되었다.

KOICA는 주요 협력대상국 선정이나 국별 예산배분 업무는 외교부 소관으로 KOICA가 임의로 예산을 배분할 수 없고 외교부로부터의 공식 협조요청 없이 KOICA의 안을 제시하는 것이 쉽지 않으며, 국별예산에 대한 지침 없이는 분야별 사업형태별 구체 프로그램 계획을 가늠할 수 없다는 입장이었다.

반면, 외교부는 국별 예산을 가늠하기 위해서는 추진 중이거나 추진예정인 사업을 고려하지 않을 수 없기에, 구체적인 사업을 고려할 수 있는 KOICA가 안을 마련하여 제출하면 이를 검토 승인하는 방식의 상향식(bottom-up) 접근방법으로 전략이 수립가능하다는 입장이었다. 이러한 입장 차이는 동 평가 인터뷰가 실시된 2009년 7월까지도 존재하여, 관련 전략 수립과 관련한 업무 분장과 프로세스를 보다 명확히 할 필요가 있음을 보여준다.

즉, 업무분장에 따라 필요한 부분에 대해서는 각 업무 담당기관이 어떻게 이니셔티브를 취하여야 하며, 필요 시 각각 수립해야할 정책이나 전략이 무엇인지를 규명하고 합의할 필요가 있다. 절대적인 상향식, 하향식 정책수립이란 바람직하지 않으므로, 관련 정책 수립 시 그 기획 과정부터 관련 기관의 의견이 반영되는 선순환적 절차를 공식화하여 보다 명확하게 업무가 추진되도록 할 필요가 있다.

(5) 지역별 국별 연구를 병행한 중장기적 전략 수립

KOICA는 아프리카지역 지원 인프라나 프로젝트형 사업 추진 경험이 아직까지는 충분하지 않은 상황이라 내부인력 만으로는 아프리카 지원에 필요한 단기 수요를 파악하기도 힘든 상황이다. 이에, 관련 연구 조사를 통해 중장기적 관점에서 지원 방향을 가늠하기는 더욱 어려울 수 밖에 없다.

따라서 아프리카지역과 관련한 특정주제, 국별 분야별 주요 과제 등을 중심으로 관련 연구를 강화하여 지원의 근거 마련 및 전문성 강화의 계기로 삼고, 중장기 지원 방안을 수립할 필요가 있다. CAS 수립 후 CAS의 중점분야에 따라 국별 세부사업계획 수립을 지원하기 위한 국별연구를 실시하는 것도 가능하다.

실제 JICA는 본부 아프리카 지역부 내에 별도의 연구예산을 배정하여 아프리카 지원 사업형태, 주요 이슈에 대한 실질적인 연구를 진행하고 있다.

또한 아프리카지역기구와 함께 공동 연구를 진행함으로써 지역 전문성과 협의채널 강화 효과를 동시에 누리고 있기도 하다. JICA는 DFID, WB와 함께 Country Analytic Work를 위한 연구예산을 공동으로 지원하거나, 아프리카 지역기구에 대한 연구분야 전문가 파견을 통해 공동연구에 함께 참여하고 있으며, DFID 역시 경제회랑 등 Sub-regional 프로그램 추진에 있어 관련 연구를 JICA, USAID 등과 공동으로 진행하고 있다.

다. KOICA 사업추진 차원

(1) 수원총괄기관을 통한 협의 강화 및 중장기 협약 체결을 통한 지원 실시

협력대상국에서 공여국의 재원을 총괄하는 명확한 수원총괄기관이 존재하는 경우, 동 부처를 통해 중장기적 협력방안을 합의하고, 프로젝트 뿐 아니라 초청연수 및 봉사단파견사업에 대한 총괄적인 협의도 동 부처를 통해 실시하는 것이 바람직하다.

설문조사 및 인터뷰 결과, 수원총괄기관이 KOICA가 어떤 프로젝트 사업을 추진하고 있는지 파악하지 못하는 경우가 있었으며, 봉사단 및 초청연수와 관련하여서도 지원 분야, 인원 등에 대해 수원총괄기관과 협의하는 것이 필요해 보였다.

수원총괄기관과 CAS 주요 내용을 공유하여 사업형태별 협의를 지양하고, 프로젝트, 연수생, 봉사단을 연계하는 연간단위 프로그램차원에서 협의를 실시할 필요가 있다.

그리고 각 개별사업에 대한 공동모니터링체계를 구축하는 단계가 무리라면, 우선 연간사업계획 및 추진사업 진행결과를 주기적으로 통보함으로써 수원총괄기관이 이를 모니터링 할 수 있도록 체계를 정비하는 것이 바람직하다.

무엇보다 CAS가 상호간 합의된 문서로 구속성을 가지게 하기 위해서는, CAS 수립에 있어 협력대상국과의 협의 절차를 공식 프로세스화 하여야 한다. CAS의 중점협력분야 결과를 바탕으로 협력대상국과 중장기 협약 등을 체결하여 KOICA 사업이 협력대상국 ODA 총괄기관과의 합의된 틀 내에서 이루어질 수 있도록 한다면, 지원사업 협의의 일관성과 효율성을 제고할 수 있으리라 사료된다.

(2) 이니셔티브 관련 계획 및 사업 이행현황 모니터링 평가 계획 수립

이니셔티브와 같은 대규모 정부 공약의 경우, KOICA 차원에서 KOICA의 이행현황을 모니터링할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

이를 위해서는 JICA와 DFID가 그러하듯, 기관차원의 이행계획 수립 단계에서부터 동 계획에 따라 이니셔티브 추진현황을 어떻게 모니터링·평가 할 것인지에 대한 계획이 함께 도출되어야 한다. 모니터링 주기와 이행현황 점검 지표를 정하고, 이니셔티브 이행현황에 대한 모니터링 체계를 구축하는 것이 필요하다.

(3) Sub-regional 프로그램, 타공여국과의 공동프로그램, 삼각협력, 예산지원 등 지원 방식 다양화 방안 고민 필요

아프리카 지역의 경우 타지역보다 예산지원 움직임이 점차 강화되고 있다는 것이 전반적인 의견이었으나, 협력대상국의 거버넌스, 공동지원전략, 공여국 회의 결과, 각 기관이 표방하는 주요 원조형태 등 다양한 기준들을 고려하여 각국마다 각기 다른 형태의 사업을 추진하고 있었다.

영국은 예산지원을 늘려가고 있으나 취약국가에 대해서는 예산지원을 지양한 프로젝트 지원을 실시하고 있었다. 그리고 JICA도 예산지원을 하지 않을 경우 정책협약에서 소외될 수 있는 탄자니아, 가나, 우간다 등의 국가를 제외하고는 JICA가 우선시하는 프로젝트형 지원을 가급적 고수하고 있었다.

또한 주요 공여국은 공여국 회의, 공동지원전략 등 공동 협의 참여를 통해 중요한 정보를 교환하고 해당국가의 개발협력 흐름을 주도하고 있었으며, 이러한 회의들을 통해 타공여기관과의 공동프로그램에 참여하고 협력관계를 구축하는 등 활동 영역을 다양화하고 있다.

특히 유사성이 강한 동아프리카 지역의 경우 본부 및 사무소를 통해 지역경제협력체를 통한 sub-regional 사업을 추진하고 있었다. 이는 동아프리카공동체(EAC), 동남아프리카공동시장(COMESA) 등 지역기구와의 협력 강화 계기가 될 뿐 아니라, 지역프로그램이 연루되는 국가의 개발과제 해결 과정도 촉진하는 효과를 창출한다는 것이다.

지역공동체와의 협력 강화는 우리 이니셔티브의 주요 공약 중 하나이므로, 우리 역시 동 사업이 실질적으로 이루어질 수 있는 방안을 검토할 필요가 있어 보인다.

다자기구와의 협력사업 결정은 외교부가 우선 관여하도록 되어 있기 때문에 구체적인 추진 절차 및 이에 따른 업무 분장이 마련되어야 하며, 각 지역에 대한 거점국가를 지정하여 해당국의 공관 또는 사무소가 본부 지침에 따라 추진 가능한 사업을 발굴하거나, 본부가 발굴한 사업을 협의할 수 있도록 함으로써 지역기구와의 실질적 협력관계를 점차 넓혀가야 하겠다.

(4) 현지사무소 기능 강화 및 현지인력 활용 방안 강구

협력대상국과의 협의를 강화하고, 협력대상국내 공여국 회의 및 섹터그룹 회의에 활발히 참여하며, CAS 등 관련 정책 수립의 현실성을 제고하기 위해 현지사무소 기능을 강화할 필요가 있다.

협력대상국 요청에만 입각하여 사업을 발굴하는 것은 우량사업 발굴 기회를 제한하며, 확대된 예산을 효율적으로 활용하기에도 역부족이다. 타 공여국은 협력대상국 요청뿐 아니라, 공여국간 협의 등을 통해 공동지원프로그램을 발굴·추진하며, 공여국 주도로 사업발굴을 위한 조사연구를 실시하기도 한다.

따라서, 협력대상국의 원조흐름 안에서 우리 지원효과를 보다 제고할 수 있는 우량사업 발굴을 위해 현지에서의 사업 발굴·형성 활동이 보다 다양하게 전개될 수 있도록 협의·조사 기능을 강화하는 것이 필요한 시점이다.

이를 위해 우선 사무소 인력을 확충하고, 중점협력분야와 관련된 공여국 회의에는 반드시 참석하여 동향을 파악·보고하도록 임무를 부여해야 하며, 이를 뒷받침할 수 있도록 사무소 전결권을 강화하여야 한다.

협력대상국 및 타 원조 기관과의 협의에 정기적으로 참여하여 원조 방향과 지원 방식, 공여국별 지원 분야 및 전략, 원조중복 회피 등을 위한 동향을 파악해야 한다. 이는 우리 지원의 영세성을 극복하고 visibility를 극대화할 수 있는 사업을 발굴하는 데에도 도움이 되며, 우리의 전문성을 제고할

수 있는 방안이기도 하다.

또한, 중점 협력 분야 사업 발굴이나 형성시 사무소가 현지 전문 인력을 활용한다면, 현지여건 및 사업내용의 적절성 등을 감안한 1차 검토 작업이 이루어져 보다 타당성 있는 사업 요청서가 본부로 접수될 수 있을 것이다.

개발협력사업 규모가 확대되고 논의 내용의 전문성이 강화되면서, JICA, DFID 모두 현지 인력을 적극 활용하여 사업을 추진해 가고 있다. 본부 인력은 이를 심사, 파악, 조정, 승인하는 역할과 정책협의 참여, 국별 지원 전략 수립 업무 등을 담당하고 있음을 주목해야할 때이다.