

일본의 ODA 통합

:신 원조실시기관의 이것이 바뀐다

일본은 '06.11.18 JICA법 개정안을 국회에서 통과시켜 현재 신 JICA 발족을 위한 준비 작업을 진행 중이며, '08.10월부터 현재 JICA가 담당하고 있는 기술협력 사업 외에 외무성으로부터는 무상자금협력 사업을, 국제협력은행(JBIC)으로부터는 엔차관 업무를 승계하여 ODA 실시 일원화를 달성할 계획이다. ODA의 기획·입안에 있어서도 외무성이 외교정책과의 관계를 고려하면서 관계 성청과 협력하여 유·무상 ODA 정책 수립 및 조정역할을 맡게됨으로써 일본은 기술협력, 무상자금협력, 엔차관 집행 등을 통합하는 ODA정책의 일원화를 통해 ODA 수단간의 시너지(synergy) 효과 창출을 기대할 수 있게 되었다. 다음은 2007.10월에 발행된 일본 “국제개발저널”의 “신 원조실시기관의 이것이 바뀐다”라는 기사를 번역 정리한 것이다. [정리 : 정책연구실]

2008년 10월의 신 원조기관 발족을 앞두고 JICA와 JBIC(엔차관부문)에 있어서 구체적인 통합작업이 진행되고 있다. 양 기관 모두 일본의 원조실시기관이라고 하는 공통점을 가졌지만, 업무의 내용이나 성격은 크게 다르다.(표1) 통합을 앞두고 업무는 물론 인사, 급여, 신규 사무소등을 포함하여, 통합까지 풀어야할 과제가 산적해 있다. 여기서는 주로 통합 후 원조실시업무의 구체적인 모습과, 그리고 파트너로서 업무를 실행할 민간기업 등에 미칠 영향을 중심으로 살펴보고자 한다.

■ 일원화의 장점 : 프로그램화가 가능하다.

이번 통합의 최대 의의는 원조실시기관의 일원화에 따라 총체적인 원조 실시가 가능하게 된다는 것이다.(그림1) 현재의 일본 원조체제에는 외무성, JICA, JBIC이 각자의 원조수행계획을 가지고 있다. 이에 따라 기관간의 연계가 어려우며 사업수행에 따른 절차나 실시 타이밍 등이 다르기 때문에 원조의 효율 또는 효과가 떨어진다는 지적을 받아왔다. 이번 신 원조기관의 탄생으로, 이 “폐해”는 최소한 형식상으로는 없어질 전망이다.

〈표 14〉 JICA와 JBIC의 기초 데이터

	JICA	JBIC
본부소재지	동경 시부야구 요요기	동경 치오다구 오오테마치
직원 수	1326명(2006년도 말 현재)	869명(2006년도 말 현재)
사업규모	1556억 엔 (2007년도 운영교부금)	해외경제협력업무: 7700억 엔 (2007년도 예산)
주 업무	기술협력, 무상자금협력의 실시촉진 등	해외경제협력업무(엔차관), 국제금융 업무 등
임원	2006년 5월 8일 현재, 이사장, 부이사장, 이사 (6) (외무, 재무, 경제산업, 농림수산, JICA), 감사 (2)	총재, 부총재 (2), 이사 (7) (재무, 외무, 경제산업, JBIC), 감사 (2)
국내기관	18개소	1개소 (오사카)
해외사무소	101개소	28개소
연구기관	국제협력종합연구소(IFIC)	개발금융연구소

지금까지는 각 기관이 각각의 원조수행계획에 적합한 형태로 각자의 안건을 형성하고 있다는 지적이 적지 않았으나, 최근에는 기관간의 협력의지도 높아지고 있다. 즉, 이번의 실시기관 일원화에 따라 “원조기관의 계획중심”적인 발상은 퇴색되어지고, “수원국의 과제중심”에 우선순위가 주어졌으며, 사업계획은 수원국의 과제를 수행하기 위한 수단이라는 의식이 강해질 것이라 기대되고 있다. JICA에서는 수원국의 과제를 해결할 협력방식으로, 수년 전부터 수원국의 개발과제에 부합한 원조의 “프로그램화”를 진행시켜 왔다. 신 기관에서도 기본적으로는 이 “프로그램”의 개념을 바탕으로, 향후 원조의 시작점, 즉 안건형성 단계에서부터 중, 장기적인 목표를 전략적으로 고려하여 시행하게 될 것이다. 단, “프로그램”의 개념에 관해서는 JICA와 JBIC의 사이에 견해의 차이가 있어 통일되지 않은 상태이다.

■ “연계”의 형태 : 세가지 원조계획의 연계 가능성

지금까지 원조실시기관인 JICA와 JBIC는 외무성의 국별원조계획을 바탕으로 JICA는 국별 사업실시계획, JBIC는 국별 사무실시방침을 각각 수립하여 구체적인 안건을 실시해왔다. 이 두 기관의 원조실시계획은 10월 통합 후 하나로 통합되어 실시될 전망이다. 이 점에 관한 양 기관간의 조정은 이미 진행되고 있다.

구체적인 원조실시의 단계에서는 JICA가 담당하는 기술협력, 무상자금협력과 JBIC의 담당인 엔차관의 연계가 이미 시도된바 있다. 예를 들어, 엔차관으로 건설된 도로에 유지관리기술을 이전하기 위해 JICA가 전문가를 파견하거나, JICA가 실시한 개발조사 결과를 바탕으로 JBIC이 엔차관을 집행한 사례가 있다.

〈표 15〉 JICA에서 검토중인 과제의 일람

검토과제		담당부서
조직	기구정원	총무부 총무그룹 조직운영팀
	본부조직	총무부 총무그룹 조직운영팀
	재외체제	총무부 재외, 안전 대책그룹 재외사무소팀
인사	인사 급여제도	인사부
재무	예산제도	경리부 재무그룹
	경리 시스템	경리부 재무그룹, 총무부정보정책그룹
사업	업무흐름 (롤링플랜, 조사제도, 국별 원조, 실시방침(가침), 업무흐름조사)	사업태스크 (기획그룹, 사업조정그룹, 과제부, 지역부, 무상부)
	환경사업배려	기획, 조정부 환경사회배려팀
	평가제도	기획, 조정부 사업평가그룹
	국내사업 (연수, 유학생, 협력: 대학, NGO, 지자체)	기획, 조정부 기획그룹, 국내사업부, JICA 도쿄, JICA 요코하마, JICA 오사카, 지구광장, 타국 내 기관
무상실시체제	무상프로젝트 승계에 따른 제도설계 (무상프로젝트 실시체제, 조사제도, 예비비 도입 등)	무상부, 조달부
조달	컨설턴트 계약제도	국제협력종합연수센터
조사연구/ 인재육성	신 연구소	국제협력종합연수소, 기획/조정부 기획그룹,
	전문원제도	국내사업부, 인사부
	인턴	국제협력종합연수센터 관리그룹
	도서실	총무부정보정책그룹
정보시스템	기반통합	총무부정보정책그룹
	네트워크 정비	총무부정보정책그룹, 기획조정부사업조정그룹,
	기간시스템개수	경리부재무그룹
	정보안보	총무부정보정책그룹
광고	광고전략, 체제	총무부 광고실
	웹 통합	총무부 광고실

〈표 16〉 통합 후 실시체제

현 재		통합 후	
JBIC 국제금융, 엔차관	JICA 기술협력	외무성 무상	신 JICA 엔차관, 기술협력, 무상

향후 무상자금협력 또는 기술협력으로 실시된 시범사업(pilot project)의 규모를 확대하기 위하여, 자금규모가 큰 엔차관을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 단, 이를 위해서는 각 사업계획 간의

절차에 필요한 타이밍을 맞출 필요가 있으며, 앞서 언급한 프로그램 설계와 실시단계에서의 조정기능이 고려되어야 한다.

■ 신 기관의 형태 : 국별, 지역별 편성으로 아시아의 부서가 확대될 것인가?

조직체제에 있어서는 지역별 부서와 과제별 부서가 병존하는 JICA와, 기본적으로는 지역별 부서로 편성된 JBIC이 어떻게 새 조직으로 편성될 것인가가 주목을 받고 있다. 현시점에서는 지역별 부서를 중심으로 한 조직체제로 될 가능성이 많다.

구체적으로는 7개의 지역부와 6개의 과제부의 창설이 검토되고 있다. 현재 JICA의 지역부는 5개부로 (아시아^{1,2}, 중남미, 중동·유럽, 아프리카), JBIC는 4개부로(개발 1~4부)로 구성되어 있으나, 신 기관에서는 현행 JICA의 부서를 기준으로 아시아 2개 부서를 증설하는 것으로 조정되고 있다. 이는 엔차관의 공여국이 대부분 아시아 국가이기 때문에, 이 지역에 앞으로 업무량이 증대될 것이라 예상되기 때문이다.

지역부는 기술협력, 엔차관, 무상자금협력의 모든 원조계획과 함께 안전의 형성에서 채택(Loan Agreement, Grant Agreement 등의 체결)까지를 담당하게 된다. 한편, 과제부는 6개부서로 구성될 예정이다. 현재 JICA는 5개부서(사회개발부, 인간개발부, 지구환경부, 농촌개발부, 경제개발부)로 구성되어 있다. 신 조직의 자세한 사항은 분명하지 않으나, 현행 사회개발부를 양분하는 방안 등이 제시되고 있다. 과제부는 안전형성을 위해 과제부별 노하우를 활용하여 각종 실시조사를 지원하고, 채택된 기술협력안건을 해외사무소와 공동으

로 실시하는 전문부서의 역할을 담당하게 될 전망이다.

자금협력(엔차관과 무상자금협력)에 있어서는, 양제도의 실시관리와 관련된 업무를 일원적으로 다루는 부서가 창설될 예정이다. 이 부서는 무상자금협력의 실시 촉진업무 및 엔차관 사업의 조달관리 등을 담당하게 된다. 그 밖에 사무담당부문(총무 및 인사부서)과 기획부문이 일원화되고, 국내사업부 및 청년해외협력대(JOCV)사무국, 국제진급원조대사무국, JICA 산하의 국내기관 등에 개편은 없을 전망이다. 조사연구기관에 대해서는 JICA의 국제협력종합연구센터와 JBIC의 개발금융연구소는 일원화되지만, 지금까지 JICA와 JBIC가 실시해 온 전문가연수 등의 "인재육성"기능이 어떠한 형태로 유지될 것인지는 검토과제로 남아 있다.

■ 조사업무 : “협력준비조사”로 신속성 향상

이번 통합에 있어 컨설팅기업 등의 최대 관심사 중 하나는, JICA와 JBIC이 각각 실시해 온 조사기능의 개편일 것이다. JICA가 실시하고 있는 프로젝트형성조사 및 무상자금협력의 예산조사와 기본설계조사 등을 통합한 “협력준비조사”의 창설이 검토되고 있다. 이 조사는 기술협력 및 자금협력의 안전형성과 사전준비의 여러 단계에서 실시되며, 그 결과는 JICA내의 국별 중기 협력실시공정인 “연동계획(rolling plan)”에도 반영된다. 또한, 이 조사는 종래의 개발조사나 무상자금협력의 예산조

사, 기본설계조사에서 요구되는 국제약속 절차를 필요로 하지 않는다.

이와 같은 개선으로 조사에서 안전실시까지의 시간이 대폭 단축될 것으로 기대되고 있다. 이 제도의 도입에 관한 구체적인 실현가능성을 검증하기 위해 올해 시험적인 조사실시가 검토되고 있다. 또한, 지금까지 JICA가 실시해 온 개발조사는 유지되나, 자금협력 시행의 전제가 되는 마스터플랜(M/P) 등의 대형조사와 조사과정에서 수원국에 대한 기술이전 효과가 기대되는 것에 대해서는 계속해서 기술협력의 일환으로 실시되게 된다.

■ 무상자금협력

: 신속화, 예비비, 잔여금의 내년도 이월이 포인트

앞서 언급했듯이 무상자금협력에 대해서는 외무성에서 JICA로 일부 이관될 예정이나, 현시점(2007년도 9월 초)에서는 어느 정도 이관될 것인지 구체적인 사항은 아직 불분명하다. 단, 제도개선을 위한 절차는 진행되고 있다. 실제로 이 업무에 관여할 기업은 (1) 신속화, (2) 예비비 설정, 그리고 (3) 잔여금의 내년도 이월에 대한 제도개선이 진행되고 있다는 것에 주목해야 한다. 신속화에 관해서는 앞서 말한 협력준비조사의 도입에 따라 종래의 프로젝트형성조사 → 예비 조사 → 기본설계조사가 일원화되어, 소요시간도 대폭 단축될 것으로 기대되고 있다. 이 조사는 국제약속을 필요로 하지 않

기 때문에, 지금까지 중 제일 유연한 조사실시가 가능해 진다. 예비비의 도입과 잔여금의 내년도 이월에 관해서는, 실현되면 기업들로부터 호의적인 반응을 얻게 될 것이다. 특히 지금까지의 무상자금협력에서는 정해진 공사기간(연도) 내에 당초 확정된 예산만으로 사업을 시행하는 것이 절대적이었으나, 이와 같은 조치에 따라 예측할 수 없는 사태에 대한 시간적, 금전적인 리스크를 경감할 수 있게 된다.

■ 현지체제 : 현장중심 방식의 지속

지금까지 JICA는 오가타 사다코 이사장 이래 “현장중심” 사업의 실시에 주력하여 왔다. 구체적으로는 해외사무소의 인원확대와 권한이양, 직원들의 해외사무소에서의 연수강화 등이 있으며, 이와 같은 조치는 일정한 성과를 거두었다고 평가되고 있다. 통합 후 “1개국 1개 사무소”체제가 되어, 지금까지 1개국 내에 JICA, JBIC의 사무소가 각각 존재했던 국가에서는 사무소가 일원화될 전망이다. 지역부 주도의 사업시행 흐름으로 볼 때, 특히 안전형성과 실시에 있어 해외사무소 역할이 확대되어야 하나, 현실적으로는 대폭적인 인원증가가 어렵기 때문에, 현장중심 방식은 지속하되 실시 가능한 범위 내에서 사업시행이 이루어질 것이다. 본부와 마찬가지로 무상자금협력 업무가 얼마나 대사관에서 JICA사무소로 이관될지도 불투명하다. 이상의 과제 외에, 앞으로 양 기관이 각각 설정했던 “환경사회배려 가이드라인”의 일원화 및 대학,

지방자치체, NGO와의 협력방안 등, 양 기관이 지금까지 각각 실시해 온 프로그램 등에 관한 재검토도 이루어질 것이다. 이와 같은 시행결과가 원조의 효율성 및 효과성 제고로 연결될 수 있는 통합준비가 요구되고 있다.

- 세계 제2위의 원조기관으로서
: 요구되는 대외적 존재감의 강화

일련의 통합을 향한 실무적인 준비가 진행되고 있다고 하지만, 남은 기간 동안 통합 후의 완벽한 업무흐름을 그린다든 것은 간단하지 않다. 실제로는 “해보지 않으면 모른다”, “운영하면서 진행할 것이다”라는 측면이 적지 않아, 대부분의 업무는 양 기관의 차이를 보완하면서 통합 후에 구체적인 업무를 추진해 나가는 가운데 자리를 잡아나갈 것으로 예측되고 있다. 특히 무상자금협력 실시에 있어 JICA가 어떤 부분을 담당하게 될 것인지가 불투명하기 때문에, 현재로서는 담당부서의 역할 등이 불

투명한 경우도 많다. 무상자금협력업무를 실시하는 민간 기업으로서는 큰 영향을 받는 부분인 만큼, 세부사항에 대한 신속한 결정이 요구된다.

또한, 인사를 포함한 “새로운 체제”도 관심을 모으고 있다. 오가타 이사장의 거취를 시작으로 어떠한 체제로 신 원조기관이 출범할 것이지도 주목되고 있다. 신 원조기관은 세계은행에 이어 두 번째 규모를 자랑하는 원조실시기관이 될 것이나, 대외발신 능력의 강화도 요청된다. 종래 일본은 실제적인 원조“현장”에는 강하다고 평가받아 온 반면, 각국의 원조실시기관이나 수원국이 모인 국제적인 회합 등에 있어서는 그 존재의 취약함이 지적되어왔다. 특히 아프리카 등 공여국 및 원조기관들이 집중하는 국가에서는, 공여국간의 협조 및 원조조화가 필수적이기 때문에 일본만의 “단독행동”은 어려워졌다.

이번 원조실시기관의 일원화로 인해 현지 ODA Task Force를 포함한 일체감도 강해져, 대외적으

〈표 17〉 신 JICA 조직 (지역부와 과제부)

현 JICA	신 JICA	현 JBIC
아시아 제 1부	지역부 (7부 체제)	개발 제 1부
아시아 제 2부	아시아 (4부)	개발 제 2부
중남미부	중남미, 카리브	개발 제 3부
아프리카부	아프리카	개발 제 4부
중동, 유럽부	중동, 유럽	
사회개발부	과제부 (6부 체제)	개발부문부
인간개발부		
지구환경부		
농림개발부		
경제개발부		

로도 주장할 수 있는 체제형성 또한 기대되고 있다. 이러한 맥락에서, 앞서 언급한 현장(현지사무소 등)에의 권한이양과 책임체제의 명확화도 요청되고 있다. “세계 제2위”에 어울리는 조직구성이 라는 시점 아래, 오가타 이사장이 제창한 현장주의의 강화가 더욱 추진되어야 한다. 국제적인 평가를 받으며, 실제적인 ODA 실무를 담당하는 민간 기

업 또는 NGO 등이 일하기 쉬운 조직. 이와 같은 요소는 포리일체의 관건이다. 이러한 두 가지 측면을 고려한 체제강화를 신 원조기관에 바라고 싶다.

[자료 : 일본 국제개발저널]

〈표 18〉 현행 무상자금협력 제도와 예산

제도명	예산액	전년도비교 감소(%)
무상자금협력	1636억 엔	-2.7
일반무상	1046억 8900만 엔	-0.6
일반프로젝트 무상	674억 8900만 엔	0
non-project 무상	200억 엔	0
풀뿌리·인간의 안전보장무상	100억 엔	-9.1
일본 NGO 제휴무상	28억 엔	-1.8
인재육성연구지원무상	44억 엔	10
테러대책 등 치안무상	72억 엔	2.9
방재, 재해복구 지원무상	36억 엔	2.9
지역사회개발지원무상	42억 엔	5
수산무상	49억 5000만 엔	-1
문화무상	20억 엔	-2.4
긴급무상	186억 엔	-22.5
식량원조	134억 4000만 엔	9
빈곤농민지원	49억 2100만 엔	-1.7

〈표 18〉 독립행정법인 국제협력기구 (JICA) 조직도

감사실 (이사장, 부 이사장)																					
이사장실 (감사)																					
감사실 (이사)																					
총무부	인사부	경리부	조달부	기획조정부	아시아제1부	아시아제2부	중남미부	아프리카부	중동, 유류	사회개발부	인간개발부	지구환경부	농림개발부	경제개발부	국내사업부	무상자금협력부	청년해외협력대사무국	국제긴급원조대사무국	국제협력인재부	국내기관	해외사무소



『국제개발협력』 논문기고안내

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련이슈중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

1. 『국제개발협력』 발간목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈 뿐만 아니라 제3세계 개발과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 제3세계 개발 관련 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

2. 『국제개발협력』 원고 게재 절차



1) 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 e-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 플로피 디스켓 혹은 CD 1매를 동봉한다.

주소 : (110-782) 서울 종로구 대학로 71 한국국제협력단 정책연구실

e-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)2-740-5656 Fax: (+82)2-744-5682

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.



호	기고문 주제	원고 마감일
2008년 제2호	■ MDGs 중간평가와 원조 효과성 제고 - 예시: 국제사회의 MDGs 중간평가, 우리나라의 MDGs 기여 방안	2008. 6. 20
2008년 제3호	■ 원조 효과성을 위한 파리선언, 다자간 원조의 효과성 - 예시: 원조효과성 제고를 위한 우리의 대응방안, 다자간 원조의 효과성 제고 방안	2008. 9. 20
2008년 제4호	■ Aid & Environment, Aid for Trade - 예시: UN기후변화회의와 기술협력, 개도국의 무역역량제고를 위한 원조의 역할	2008. 12. 20

※상기 이슈는 발간 시 상황에 따라 조정 가능

- 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 논문은 국제협력단이 정하는 “『국제개발협력』 원고집필요령”(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.
- 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작논문이어야 한다.
- 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2) 심사

- 심사절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
- 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3) 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 논문제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.