

원조효과성 증진을 위한 쏘정부적 협력방안

문상원 · 박규희 KOICA 정책기획팀 · 행정제도팀

I. 서론

1. 원조의 양적 증가에서 원조 효과성으로

2015년까지 천년개발목표(MDGs) 달성을 위해 국제원조사회의 ODA 규모가 양적으로 확대되면서 원조의 질, 특히 원조 효과성에 대한 중요성이 더욱 커져가고 있다. 2005년 3월, 원조 효과성에 대한 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)에 모인 91개국의 정부 개발원조 담당관, 26 개의 공여기관 그리고 수원국, 시민사회단체, 각종 민간기관 대표자들이 파리 선언문(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택한 것은 이러한 흐름을 잘 보여준다. 본 파리 선언은 전체적인 개발원조 활동에 있어 그 효과성을 향상시키기 위해 필요한 다섯 가지 핵심원칙을 제시하고 각 핵심원칙을 실행하기 위해 필요한 파트너십 공약(Partnership commitment) 이행을 결의하였다. 원조효과성 제고를 위해 채택된 핵심원칙은 수원국의 정책주도성(Ownership), 원조국과 수원국 간 개발 목표와 수행방법, 평가 등에서의 일치(Alignment), 원조정책 간 조화(Harmonisation), 원조 성과관리 그리고 상호 책임성 강화이다.

2. 원조 분절화와 원조 비효율성

이 중 원조의 분산지원 즉 원조 분절화 문제는 원조정책 간 조화와 연관되는 것으로 공여국 간 원조정책 연계 및 분업강화를 통해 개도국 내에서 공여국 간, 공여국 내의 개발원조사업을 수행하는 유관기관 간 원조중복(duplication) 및 분절화(fragmentation) 방지를 의미한다. 즉 원조분절화라 함은 공여국 간의 문제뿐만 아니라 한 공여국 내 개발원조사업을 수행하는 다양한 기관 간의 분절화 문제도 포함한다.

실제로 원조분절화 문제는 원조 효과성 증진이라는 과제달성에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 다수의 공여주체로부터 소규모 프로그램이 분산되어 제공될 경우, 이로 인한 거래비용 및 수원국의

관리 부담이 증가하게 된다. 전 세계적으로 양자 간 원조 공여주체가 약 500여개로서 공여주체수는 크게 증가하였다. 하지만 공여주체 증가에 비해 개발효과는 비례적으로 증가하지는 않는 것으로 평가된다. 그 이유는 각각의 공여주체들이 수원국의 현실보다는 특정프로그램 운영에 집중하다 보니 개도국 개발목표 달성이라는 궁극적 목표는 소홀히 한 경향이 있고, 무엇보다도 공여주체 간 원조 정책의 일관성 결여가 가장 주된 원인으로 분석된다.

II. 무상원조 분절화 현황과 문제점

1. 한국의 무상원조 분절화 현황

우리나라의 공적개발원조는 크게 양자원조와 다자원조로 나누며 양자원조는 다시 무상원조와 유상원조로 나눌 수 있다. 양자원조 중 무상원조는 외교통상부가 KOICA를 통해서 실시하고, 유상원조는 기획재정부가 한국수출입은행을 통해 실시하고 있다. 물론 무상과 유상간의 이원화로 인한 분절화 문제도 심각하나, 본 연구는 무상원조 사업 간 분절화와 통합 문제로 논의범위를 한정한다.

1991년 우리나라 정부는 ‘한국국제협력단법’ 제정을 통해 각 부처별로 산발적으로 실시되던 대외 무상원조사업을 효율적으로 추진하고자 KOICA를 설립하였다. 하지만 이러한 설립취지와는 달리 정부 부처와 지방자치단체는 각기 개별 법률 및 조례를 제정하여 원조 사업을 집행해 오고 있다.

공적개발원조의 규모가 확대되고 국내 정부부처 및 지자체별로 국제교류 및 협력업무가 증가함에 따라 이들 기관의 무상원조 사업추진수요는 점증되고 있는 상황이다.

〈'08년도 무상원조 실적〉

(총지출액 기준 : 백만불)

구분	2007년	2008년	증감율(%)	비중(%)
ODA(A+B)	734.0	803.83	14.99	100
양자간 ODA(A)	528.4	540.70	9.57	67.27
무상원조 (KOICA)	361.3	370.15	2.46	68.46(양자중)
유상원조 (EDCF)	270.1	273.32	1.20	73.84(무상중)
다자간 ODA(B)	167.2	170.55	29.02	31.54(양자중)
ODA/GNI(%)	205.6	263.12	27.98	32.73
	0.072	0.09	0.018%p	

출처 : 2008 OECD DAC 통계보고 실적

《'08년도 총 무상원조 실적 중 KOICA 실적 및 관계기관 실적》

(총지출액 기준 : 백만불)

구분	2007년	2008년	비중(%)
KOICA 실적	270.1	273.32	73.8
관계기관 실적	91.2	96.83	26.2
무상원조 전체 실적	361.3	370.15	100

출처 : 2008 OECD DAC 통계보고 실적

'08년도 한국의 ODA 실적은 총 804백만불로서 전년 734백만불 대비 15% 증가하였다. 한편, '08년도 무상원조 실적 중 KOICA의 예산은 272.4백만불로 전체 무상원조에서 73.9%를 차지한다. 35개 정부 기관 및 지자체에서 96.3백만불의 무상원조를 실시하고 있으며, 그 비중이 26.1%로서 전체 무상원조의 1/4을 상회하는 규모이다. 이는 기획재정부 1개 부처에 의해 실시되는 유상원조에 비해 다수의 부처가 참여하는 무상원조의 경우 그 분절화로 인해 그 지원대상국 수가 늘어나고 (2008년 무상원조 지원대상국 총 127개국), 해당 사업의 규모가 더욱 영세하다는 것을 의미한다.

2000년대 들어 과학, 정보통신, 농업분야 부처가 전문성을 내세워 ODA를 제공하고 있으며, 지방정부도 국제화를 명분으로 개발원조사업에 참여하는 등 우리나라 무상원조사업은 그야말로 '다원화 체제'가 되고 있다. 이 같은 다원화 체제는 결국 지원대상국 숫자만 늘리고 사업의 소규모화를 야기하여 원조효과를 떨어뜨리는 '소액분산형' 원조로 이어지고 있다. 재원은 한정된 상태에서 여러 부처가 ODA에 참여하다 보니 '선택과 집중'이 이뤄지지 못하는 것이다.

〈관계부처(기관, 단체) 무상협력사업 사업규모〉

(단위 : 백만불, %)

ODA 시행부처(기관)	사업규모	기관별규모/총규모(%)
외교통상부(KOICA 포함)	279.69	75.87
KOICA	272.40	73.89
기타중앙부처, 기관	86.12	23.36
지방자치단체	2.86	0.77
총합계	68.67	100

출처 : 2008 OECD DAC 실적 보고

KOICA는 이러한 개별부처의 무상원조 수요를 반영하여, 개별기관에 의한 독자적 무상원조 시행을 조율하고 KOICA와의 협력관계를 강화하기 위하여 매년 중앙행정기관 수요조사를 실시하고 있으며, 2009년부터 그 조사범위를 중앙부처 외에 지방자치단체까지 확대하였다.

하지만 무상원조의 개념, 목적, 추진절차에 대한 해당 기관의 이해부족 및 KOICA의 무상원조 예산

부족으로 실제 상기 수요조사에 기초한 KOICA 사업 반영률은 낮은 상황이다.¹⁾ 이로 인해 국내기관들의 해당기관들은 지속적으로 자체 원조사업을 추진하여 무상원조 사업 분절화의 한 원인이 되고 있다.

2. 무상원조 분산지원의 사례분석²⁾

각 부처의 ODA 무상지원 사업을 내용별로 세분화하여 살펴보면 각 사업의 추진주체가 다르고, 구성 내용이 다르기 때문에 내용적 ‘중복’은 사실상 없다고 주장 할 수 있다.

그러나 ‘봉사단 파견’, ‘초청연수’ 등과 같은 사업은 성격상 그리고 ‘무상원조를 통한 한국의 국제적 위상제고와 국익실현’이라는 무상원조의 궁극적 목적이나 장기적 기대효과 차원에서 중복 논란이 있을 수 있다. 예를 들면, KOICA의 ‘해외봉사단파견’ 사업, 행정안전부의 ‘인터넷봉사단파견’ 사업, 과학기술부의 ‘개발도상국과학기술지원단(Techno Peace Corps)파견’ 사업 간 유사 및 중복에 대한 문제가 제기된다.

KOICA의 ‘해외봉사단파견’ 사업은 1991년부터 해외봉사단을 개발도상국에 파견하여 우리의 발전 경험을 전수하고 개도국 주민의 빈곤퇴치 및 소득수준 향상에 직접 기여하는 사업이다. 이에 대해, 행정안전부의 ‘인터넷봉사단파견’ 사업은 2001년부터 IT 청년봉사단을 개발도상국에 파견하여 우리의 IT 우수성을 홍보하고 IT 제품의 브랜드 이미지를 제고하며 파견국 내 한국에 대한 우호적 인적네트워크를 형성하여 우리 IT산업의 해외진출에 간접적으로 기여하는 사업이다. 마지막으로 과학기술부의 ‘개발도상국과학기술지원단파견’ 사업은 2006년부터 개발도상국에 기술전문가를 파견하여 개도국의 경제발전 토대구축 및 역량강화, 개도국 진출 기반조성 및 친한인사 확대, 이공계 인력의 고용증대 및 진로 다양화를 추구하는 사업이다.

이들 3개 사업의 경우, 우리 인력을 개도국에 무상으로 파견하여 봉사하는 사업이므로 ‘한국 봉사단의 개도국 무상파견’이라는 동일한 범주일 뿐 아니라 사업의 성격 및 무상원조의 국가적 목적 측면에서 ‘중복’ 사업이란 논란이 있을 수 있다.

이러한 맥락에서 2009년부터 World Friend Korea라는 통합브랜드로 상기 사업들이 통합된 점은 바람직하나, 실질적으로 부처 간 원조통합수행의 모범사례로 자리매김하기 위해서는 향후 국가, 파견규모, 분야설정 등 종합전략수립, 교육훈련 프로그램 표준화, 대국민 공동홍보 계획 수립 등 통합

1) 2007년 프로젝트사업 3%, 국내초청연수사업 41%, 2008년 국내초청연수사업 38%

2) 국회 예산정책처 예산안 분석 자료 인용

로드맵의 추진 성과를 지켜보아야 할 것이다. 부처간 원조 통합 수행의 모범사례가 될 수 있을 것이다.

3. 무상원조 분절화의 문제점

무상원조 분절화 문제에 대해서는 국내외적으로 다양한 우려의 목소리가 있다. 국내적으로는 원조의 목적 부합성 측면에서 개별 부처들이 가지고 있는 서로 다른 원조목적과 정책 그리고 집행 조율의 부재로 인한 선택과 집중의 저하로 사업의 성과수준이 낮다는 비판이 있다. 또한 ODA 집행체계 차원에서 보면 조정기능이 부재한 상태에서 분산된 ODA 집행체계는 담당부처별 업무조정력과 연계성을 떨어뜨려 사업의 중복과 예산낭비 등 ODA의 효율성을 저하시키며 일관성 있는 ODA 정책 구현을 가로막는 요인으로 작용하게 된다는 비판을 받고 있다.³⁾

국제적으로도 ODA 전략수립 및 수행의 일관성을 강조하면서 우리나라의 ODA 분절화에 대해 지적하고 있다. 일례로 OECD DAC는 공여국 내 다양한 원조수행기관 간 일관성의 중요성을 강조하고 있다. DAC 가이드라인 ‘harmonizing donor practices for effective aid delivery’에 따르면 만일 수원국 내에 하나의 공여국에서 1개 이상의 부처 또는 기관이 개발협력활동을 수행하고 있는 경우, 이들 기관의 활동은 “단 하나의” 일관된 전략과 수행계획에 따라 통합적으로 이뤄져야 하며, 개별 기관들의 역할과 책임이 명확하고 수원국 정부 및 다른 주요 이해관계자들이 이러한 상황을 인지해야 한다고 밝히고 있다.⁴⁾

또한 원조효과성을 위한 파리 선언 이행 평가보고서(OECD 2006)에서도 원조의 분절이 원조 효과성을 저해한다고 지적하고 있으며 원조수행체제의 통합적 관리를 강조하고 있다. 같은 맥락에서 OECD DAC의 우리나라 가입심사 시 한국의 ODA의 분절화와 ODA 정책조정 문제로 인한 원조의 일관성 및 효율성 저하를 지적하였다.

한 공여국 내의 산발적인 원조 집행은 원조 활동의 중복으로 인한 거래비용의 증가, 원조의 실질적 가치의 저하, 원조 활동 주체들의 책임성과 신뢰성의 하락, 원조 활동의 전반적 목표와 일관성의 상실로 이어져 결국 원조 효과성의 저하를 초래한다. 무상원조 분절화의 문제점을 몇가지로 분류해보면 다음과 같다.

3) 참여연대. 2008. 「ODA 목적과 원조체계」, 『ODA 정책보고서』 pp. 7-14

4) 「harmonizing donor practices for effective aid delivery」 p.27

가. 원조사업의 일관성 및 효율성의 저하

전체적으로 조율되지 않고 개별 부처에서 자체적으로 추진하는 무상원조 사업은 여타 부처와 KOICA와 중복적 사업집행 가능성이 있으며, 이는 우리나라 무상원조의 일관성 및 행정관리 비용 증가 등 효율성을 저해하는 요소로 작용한다. 예를 들어 말레이시아의 경우 고중소득국으로 KOICA에서는 지원을 하지 않는데 반해 9개 정부부처 및 지자체에서 소규모로 무상원조를 실시하고 있다. 그 집행 과정에서의 시행착오와 현지 delivery point 마련 비용 등에서 많은 행정적 비용이 증가하고 있다.

나. 사업수행 시스템 미비로 원조효과 감소

국별 개발수요에 적합한 원조사업을 수행하기 위해서는 해당분야에서 축적된 사업경험, 해외사무소 설립, 해외원조기관 및 다자원조기관과의 협력관계 구축과 해외 전문인력 활용 등 해외네트워크 등 체계적이고 종합적인 원조집행 시스템이 필수적이다. 하지만 기타 부처의 원조는 사전조사를 통한 현지실정 파악 및 해당사업을 전반적으로 관리하는 시스템 구축이 어려운 상황일 뿐 아니라 새로이 구축하는 것 역시 비효율적이다.

다. 수원국 개발계획 반영 및 공여국간 조정 곤란

원조의 효과성을 제고하기 위해서는, 수원국의 국가발전 전략, 제도, 절차에 대한 지원과 더불어 공여국간의 원조정책 연계 및 분업강화를 통해 개도국내 공여국간, 공여국-공여기관간 원조중복(duplication) 및 분절화(fragmentation) 방지가 중요하다.

그러나 분절적인 원조 사업은 개발계획, 국가 전체적인 개발 우선순위 등에 대한 고려 없이 개별적, 단기적인 사업에 치중하기 쉬우며 이는 개발원조사업에 대한 국가의 정책적 통합성을 저해하는 것은 물론 타 공여국과의 원조 조화를 달성하기도 어렵다는 것이 일반적인 분석이다. 아울러, 양국 해당 부처 간 교류사업의 특성상, 수원국의 전체적인 개발전략 또는 정부정책을 반영하는데 원천적인 한계점을 노출하며, 수원국 현지의 수요 및 상황에 맞지 않는 사업들은 수원국의 사회·경제발전에 대한 영향을 감소시킨다.

라. 수원국 내 공식 통계 산정시 어려움

KOICA 원조는 수원국 원조총괄 기관 및 외교부를 통해 이루어지는 공식 원조사업이므로 이는 해당 수원국에서도 한국 정부의 ODA로 계상한다. 그러나 타 정부부처에 의한 무상원조사업의 경우, 우리나라 OECD/DAC 통계 보고에는 포함되나 수원국의 자체적인 원조통계 반영에는 누락되고 있으며 수원대상기관에서조차 해당사업을 무상 원조로 인식하지 못하고 있는 사례가 발생하여 개도 국내 아국 원조 이니셔티브 확보 및 원조 위상제고에 저하 요인이 될 수 있다.

마. 한국의 ODA에 대한 수원국 인식에 혼선 야기

다양한 원조 공여기관이 분산되어 ODA 사업을 집행할 경우, 수원국 입장에서 보았을 때 관리 측면에서 혼선을 야기할 수 있으며, 이는 공여국 ODA 전체에 대한 신뢰성 저하를 초래할 수 있다. 이러한 이유에서 최근 수원국들은 공여국 내부의 일원화된 창구를 요구하고 있다. 특히, 한국과 같이 상대적으로 ODA 규모가 작은 경우에는 가시성(Local visibility)제고를 위해서도 더욱 공여 창구의 일원화가 필요하다.

III. 정부부처 간 무상원조사업 협력증진방안

1. KOICA를 중심으로 한 무상원조 협력증진

협력대상국에 대한 우리나라 정부부처의 산발적인 수요발굴 및 사업수행으로 나타나는 분절화 문제 개선을 위해 현 단계에서 도입할 수 있는 방안은 KOICA를 중심으로 KOICA와 각 부처간 협력강화를 통한 실질적 정책 및 사업수행 통합이다. 즉, 전략수립단계에서부터 평가·모니터링에 이르는 과정과 관련 무상원조 관련 정부부처와 지자체가 참여할 수 있는 일원화된 채널을 만드는 것이다. KOICA를 중심으로 한 무상원조통합은 크게 국제원조사회 동향, 재원관리, 사업수행 인프라 등 세 가지 측면에서 근거를 찾을 수 있다.

첫째, 앞서 논의했듯 원조효과성 제고를 위한 개발원조사업 수행주체 간 일원화 과제가 국제사회를 중심으로 지속적으로 제기되고, 이와 맞물려 공여국 정부부처 간의 협력(inter-departmental coordination)도 활발하게 논의되고 있다(OECD 2006).

둘째, 현재 무상원조의 75%가 KOICA 1개 기관을 통해 예산집행이 이루어지는 점은 현 단계에서

KOICA를 중심으로 하는 통합적인 재원관리체계 구축이 용이하다는 점을 시사한다.

마지막으로 KOICA는 프로젝트 사업에 대하여 기술용역(Project Management Consulting, PMC) 제도를 도입하여, 사업성격에 따라 그에 맞는 전문지식과 노하우를 가지고 있는 공공 및 민간기관에 이를 위탁하여 사업을 수행해 오고 있어 KOICA를 통한 다양한 사업수행주체에 대한 통합적 관리의 현 단계 사업수행체계에서도 경험적 인프라가 존재한다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 OECD/DAC 회원국은 수원국에 위치한 해외사무소에 상당한 권한을 위임하여 사무소 중심의 개발원조사업 수행을 강조하고 있다는 점도 주목할 만하다(OECD 2009). 이는 사업을 수행할 수 있는 여러 행위자(agent)에 대한 인프라 뿐 아니라 현지에서 사업을 기획·수행하고 또한 모니터링할 수 있는 창구를 운용하고 있다는 면에서 KOICA가 무상원조사업에서 정부부처 간 협력을 증진할 수 있는 통합적인 조정기구이자 채널로 기능할 수 있는 근거를 보여준다.

정부부처의 개발원조사업 참여공간을 확대하기 위하여 KOICA는 우리나라 정부부처 및 지자체로부터 무상원조사업에 대한 수요를 조사하고 이를 실질 사업발굴로 반영하려는 노력을 전개하고 있다. 하지만 그 실효성에 대해서는 그간 의문이 제기되어 왔는데, 먼저 일반 정부부처의 ODA에 대한 이해부족이 그 원인으로 지적된다. 즉, ODA에 대한 이해부족으로 인해 사업을 수행하는 정부 부처와 지자체는 사업발굴 및 계획단계에서 ODA 목적과 사업 간의 연관성을 고려하기보다는 국제교류사업 차원에서 업무를 추진하며, 추후 통계수치 작성 시 ODA로 계상하는 실정이다. 이러한 상황에서 무상원조사업이 사전에 조율되어 효과적으로 사업화하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

또한 외교부와 KOICA 역시 정부 부처와 지자체에 국별지원전략 등 무상원조의 목표, 기준 및 정보를 제공하지 못한 점도 중요한 분절화의 원인이라고 할 수 있다. 협력대상국에 대한 적절한 수요발굴 및 사업형성을 할 수 있는 명확한 기준이나 절차가 없고, 수요조사 결과에 대한 실질적인 반영률이 낮다는 점, 평가 및 모니터링에 참여할 수 있는 공식절차가 없는 점이 바로 그것이다.

그러므로 이번 장에서는 현재 외교부와 KOICA가 시행하고 있는 정부부처 수요조사를 넘어서는 무상원조사업의 실질적인 정부부처 간 협력을 통한 무상원조 일원화 체계 수립방안을 제시하고자 한다. 이와 같은 맥락에서 본 장에서는 정부부처 간 협력증진을 통한 무상원조사업의 효과성 제고를 위하여 크게 전략수립·사업발굴 및 형성과 평가 및 모니터링 등 2개 분야로 나누어 협력증진 방안을 제시하고자 한다.

전자의 경우 재무부에 의한 예산배분과정에서부터 개발협력분야 정부부처 간 협력관계를 고려하는

영국 DFID의 사례를 중심으로, 후자의 경우 별도 원조효과성 평가기구를 두고 호주정부가 수행하는 공적개발원조 전반에 대한 통합적인 평가체계를 구축하고 있는 호주 AusAID 사례를 중심으로⁵⁾ 우리나라 무상원조사업의 통합적 수행방안에 대한 합의와 대안을 제시하고자 한다.

2. 전략수립 · 사업발굴 및 형성: 국별지원전략(CAS) 공동개발

개발협력에 대한 범정부 차원의 지원전략을 수립하고 이를 바탕으로 사업을 발굴 · 형성하고자 하는 영국 정부의 노력은 예산운용계획에서부터 시작된다. 개발협력(Development co-operation)에 있어 정부부처 간 협력관계증진(Joining up of government) 노력은 1997년 DFID의 출범과 함께 원조(aid)를 넘어 개발(development)로 개발원조의 질적 확대를 일구어 냄으로써 가시화되었다.⁶⁾ 이는 2002년 6월 17일 의회를 통과하여 현재 영국의 국제개발협력기본법으로 자리매김한 국제개발법(International Development Act)에도 잘 드러나 있다. 본 국제개발법을 근간으로 하여 DFID는 영국 정부의 개발협력 전반에 대한 핵심적인 수행주체가 되며 개발원조를 포함하는 개발협력분야에 있어 독립적인 지위를 바탕으로 각 정부부처의 협력을 이끌어 내고 또 조정하는 역할을 아울러 수행하게 된다.

앞서 언급한 국제개발법이 중요한 까닭은 이 법을 기본으로 하여 개발협력에 대한 공공서비스합의(Public Service Agreement, 이하 PSA)가 도출되기 때문이다. 영국 정부는 개발협력에 관한 예산을 배분하고 이에 대한 운용방안을 수립하는 단계에서부터 공적개발원조를 포함하는 개발협력 분야 전반에 걸쳐 어떻게 정부부처가 서로 협력해야 하는가를 PSA를 통해 구체화한다.

이와 관련 재무부는 2007년 Comprehensive Spending Review(CSR2007)에서 2008년에서 2011년에 걸친 정부의 수행체계(performance framework)를 수립하고, 범정부 차원에서 정부가 예산집행을 통해 달성해야 하는 목표를 30가지로 열거하는데 이 30개의 PSA는 Comprehensive Spending Review 2007의 한 부분으로서 정부가 수행하는 모든 사업에 대한 범정부적인 합의사항을 제시한다. PSA는 1998년 정부예산이 지출되는 모든 분야에 대하여 주요 목표를 설정하는 것으로, PSA 도입은 국민의 세금을 보다 효과적이고 효율적으로 집행하기 위한 정부 노력의 일환이다.

PSA는 또다시 분야별 PSA 수행합의(Delivery Agreement)로 나누어지는데 통상 PSA와 동의어처

5) 영국의 경우, 예산분배에서부터 개발협력 분야에 대한 고려가 범정부적 차원에서 별도로 이루어지고 있고 이 과정에서 DFID가 이니셔티브를 가지고 개발협력 분야에 대한 주도적인 역할을 한다는 점에서, 후자인 호주의 경우 Whole-of-government 방식을 적극적으로 도입하고 있으나 현 단계에서 정부부처 간 의견조율을 위한 과제를 현재 지속적으로 해결해 나가고 있고 의욕적으로 추진한다는 점에서 본 비교분석의 사례로 선택하였다.

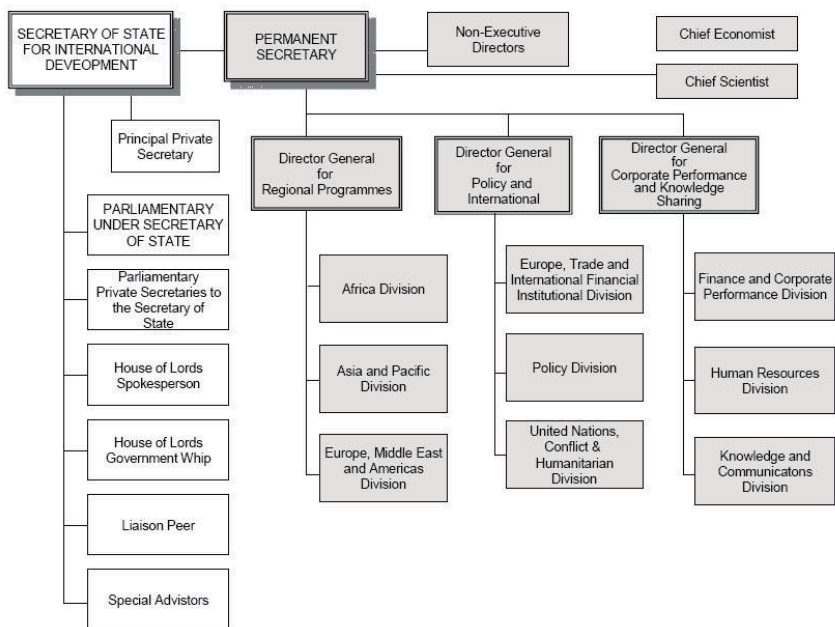
6) OECD(2006) p.21

럼 사용되며 이는 해당분야 유관부처 모두가 공유하는 1개의 수행방식으로서 관계부처 및 유관분야 종사자와 심도 있는 협의과정을 거쳐 수립된다. 각 PSA는 공식적인 책임이 부여된 주도부처가 있으나 그것의 수행은 관련된 다양한 부처가 함께 수행하도록 되어 있다⁷⁾.

개발협력 분야의 PSA는 MDGs의 조속한 달성을 통한 저개발국의 빈곤감소를 제시하고 있는 PSA 29로서 DFID의 주도 하에 구체적인 전략이 수립되고 예산이 집행된다. PSA29 목표를 달성하기 위하여 명시된 주요 협력부처는 재무부(HM Treasury), 외무연방성(Foreign and Commonwealth Office), 에너지·기후변화국(Department of Environment and Climate Change), 환경·식량·지역개발국(Department of Environment, Food and Rural Affaris)이다⁸⁾.

앞서 언급했듯 DFID가 PSA29 목표달성을 위해 개발협력 분야 전반에 대하여 이니셔티브를 가지고 주도해 나가는데 이를 위한 수행체계는 다음과 같이 구성된다 (표 1 참조).

〈표 1〉 영국 DFID 조직개요



Source: DFID, September 2005.

출처: OECD-DAC UK Peer Review 2006

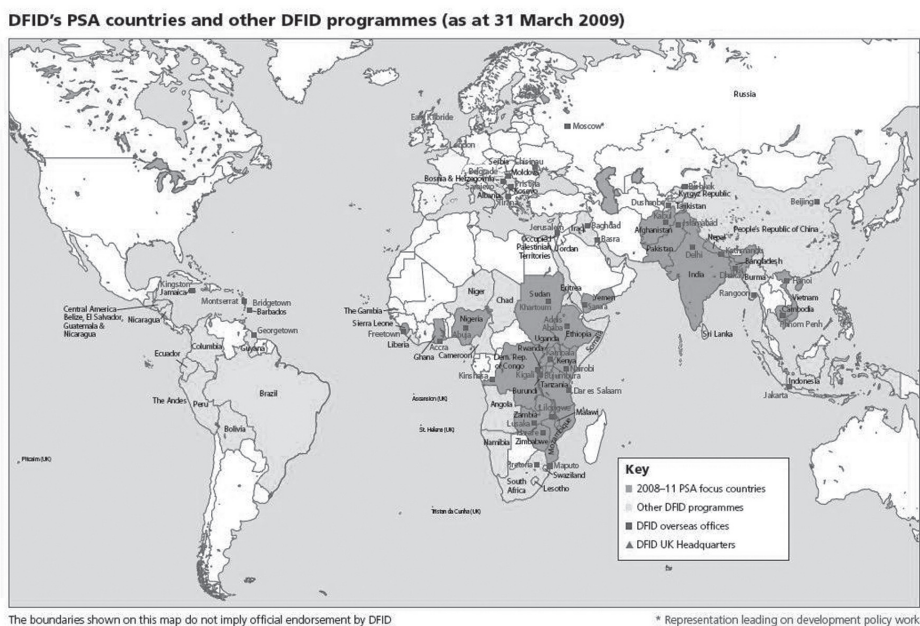
7) DFID Annual Report(2009) Vol. 2. 4

8) DFID는 DECC가 주도하는 PSA27(기후변화 관련), FCO가 주도하는 PSA30(평화 및 안보 관련)의 협력부처이기도 하다.

먼저 DFID의 국제개발분야 국무부 차관(Secretary of State for International Development)이 DFID경영이사회(Management Board)와 함께 PSA29 수행에 관한 공식책임을 진다. 경영이사회는 사무차관(Permanent Secretary), 사무총장(Director General) 3명, 비상임이사(Non-executive director) 2명으로 구성되며, 통상 2개 내지 4개 주제에 대해 한 달에 한번 씩 PSA Delivery Plan 달성을 위한 개발협력 분야 수행 전반에 대한 피드백과 평가를 수행한다⁹⁾. 경영이사회는 다시 5개 하부 위원회로 구성되는데 이들 위원회는 DFID 내의 부서 간 협력을 촉진하는 역할을 수행한다¹⁰⁾.

또한 PSA29에 명시된 목표달성을 위하여 DFID 협력국 중 소득수준이 낮은 국가 22개(아프리카 14국, 아시아 8국)를 PSA 국가군으로 따로 분리하여 (그림 1 참고) PSA29 달성을 위한 진척상황을 연간 보고서를 통해 공유한다.

〈그림 1〉 DFID PSA 국가 및 여타 프로그램 진행상황



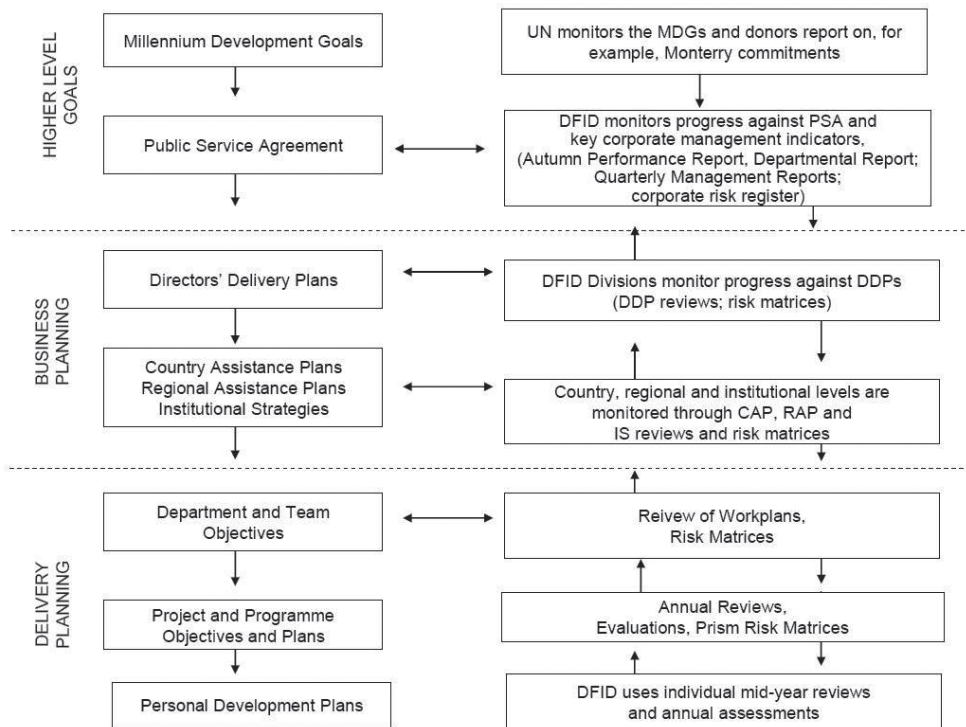
출처: DFID 2009년 연간 보고서

9) <http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Our-organisation1/Management-board/Terms-of-Reference/>

10) the Development Committee (chaired by the DG for Policy and Research), the Audit Committee (chaired by a Non-Executive Director), the Investment Committee (chaired by the DG for Country Programmes), the Security Committee (chaired by the DG for Country Programmes), and the Senior Leadership Committee (chaired by the Permanent Secretary) 등 이상 5개의 위원회가 있다.

국제개발법(2002)을 기본으로 하여 PSA29로 구체화된 영국 정부의 개발협력전략은 아래 표 2와 같이 보다 구체적인 정책문서로 구현된다. 표는 영국 개발협력분야 목표의 층위구조를 시각화한 것으로 가장 상위에는 천년개발목표와 영국 개발협력분야 기본법인 국제개발법(International Development Act, 2002)이 있다. 이를 수행전략 측면에서 풀어 표현한 것이 앞서 언급한 PSA로서 3년을 단위로 개발되며, DFID 사업수행과 정부부처 간 협력의 근거자료가 된다 (OECD/DAC 2006, 58).

〈표 2〉 영국 DFID 협력수행체계(Cooperate Performance Framework)



출처: OECD/DAC UK Peer Review 2006, 57

PSA에 명시된 목표는 Director's Delivery Plan(DDP)으로 더욱 구체화되는데 이 역시 3년을 단위로 개발되며, PSA 달성을 위해 국무부 차관 및 경영이사회가 예산을 어떻게 배분해야 하는지 그 전략을 담고 있다. 이는 ODA 예산에 대한 통합적인 관리를 통해 예산집행의 효율성과 아울러 효과성도 함께 제고하고자 하는 노력의 일환으로 이해할 수 있다. DDP는 다시 국별지원계획(Country Assistance Plan, CAP)으로 구체화되는데 이 단계에서는 국가별로 구체적인 지원전략 및 방향이 수립된다(OECD/DAC 2006, 59).

천년개발목표 및 국제개발법(2002)에서부터 시작하여 PSA와 DDP를 거쳐 국별지원전략(CAP)에

서 각 국가별로 구체화되는 지원전략은 대내, 대외적인 모든 이해관계자가 참석하는 가운데 긴밀한 협의를 거쳐 완성된다(DFID 2007, 6)¹¹⁾. 본 이해관계자에는 외부연방성(FCO), 국방부, 환경·식량·지역개발국(DEFRA), 무역산업국(DTI) 등이 국가별 주요 사안에 따라 포함되며 협력대상국 정부는 물론 타 공여국의 유관기관, 시민사회도 함께 CAP 수립과정에 참여한다. CAP 수립에 대하여 국민이 참여할 수 있는 채널 또한 마련해 놓았는데, DFID의 CAP은 최소 12주 전에 초안을 홈페이지에 게시하고 가능한 모든 이해관계자와 일반 국민으로부터 이메일을 통해 CAP에 대한 의견을 취합한다.¹²⁾ 그리고 접수된 의견 중 주요 의견에 대해서는 리스트와 간략한 답변 및 계획을 만들어 홈페이지에 다시 게시하도록 되어있다.

천년개발목표와 국제개발법(2002)으로부터 DFID 직원 개인의 전략수립에 이르기까지 정책적 일관성을 유지하기 위한 영국 정부의 노력은 무상원조사업에 있어 정부부처 간 협력증진을 통한 우리의 원조효과성 제고 논의에 중요한 함의를 준다. 무상원조사업의 분절화는 예산 측면에서는 효율성 저하를, 정책에 기반한 사업수행 측면에서는 효과성의 저하를 야기한다.

그러므로 예산의 효율적인 집행과 원조효과성 제고를 위해서는 일관된 정책흐름이 뒷받침되어야 하며 이를 위해서는 무상원조사업에 참여하는 이해관계자 모두가 납득하고 따를 수 있는 공동의 공간을 만들어 가는 작업이 매우 중요하다. 우리나라 무상원조사업의 경우, 약 20 여년에 걸쳐 개발도상국 정부 및 다양한 이해관계자와 사업을 수행한 경험을 바탕으로 지금까지 진행해 오던 정부부처 수요조사를 국별지원전략의 공동개발로 내실화함으로써 일관성 있는 정책과 이를 기초로 다양한 사업주체가 참여하는 일원화된 수행체계를 수립을 기대해 볼 수 있다.

3. 평가 및 모니터링: 사업참여자 간 사업성과 공유 및 피드백 체계 정립

영국 DFID가 천년개발목표와 국제개발법(2002)를 출발점으로 PSA를 거쳐 프로젝트 및 프로그램을 수행하는 직원 개인의 전략수립에 이르기까지 정부부처를 포함한 다양한 이해관계자가 참여하는 가운데 통합적인 개발원조사업을 전개해 나간다는 점에서 우리나라 정부부처 또한 공동협의를 통해 국별지원전략을 수립하는 것은 타당해 보인다.

그러나 사업수행에 대한 통합적인 수행체계가 갖추어져 있더라도 전반적인 모니터링과 평가결과의 공유, 이를 바탕으로 한 피드백 체계가 갖추어져 있지 않으면 실질적인 성과를 일궈내기가 쉽지 않다. 일례로 스웨덴의 경우, 자국 내 개발원조사업의 통합적인 수행을 위하여 관련 정부부처 및 기관

11) DFID(2007) Country Assistance Plan Guidance

12) <http://www.dfid.gov.uk/Working-with-DFID/Consultations/Open-consultations>

이 공유하는 협력전략(Cooperation Strategy)을 수립하였지만, 해당 이해관계자가 참여할 수 있는 평가 및 모니터링 체계의 부재로 협력전략이 실질적인 효과과를 나타내고 있지 못하다(OECD 2006). 그만큼 일원화된 체계 속에서 정부부처 간 무상원조사업의 협력을 이끌어 내기 위해서는 평가 및 모니터링 체계가 중요하다.

이러한 점에서 2006년 개발협력사업의 효과성을 측정하기 위한 별도의 기구를 조직 내에 설치하여 정부가 수행하는 원조사업 전반에 대한 평가 및 모니터링은 물론 이를 바탕으로 차기 국별지원전략에 평가결과를 반영하는 호주의 사례는 주목할 만하다. 그러므로 본 장에서는 호주 AusAID 내에 별도조직으로 있는 Office of Development Effectiveness(이하 ODE)의 호주정부의 대 인도네시아 사업에 대한 전반적인 인도네시아 지원전략에 대한 평가자료¹³⁾를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

평가 및 모니터링 체계수립을 통한 무상원조사업 정부부처 간 협력증진방안을 논의하기에 앞서 호주 정부가 범정부적 접근(Whole-of-government approach 이하 WGA)¹⁴⁾를 도입하게 된 배경을 고찰이 필요하다. 왜냐하면 호주정부가 WGA를 도입하고 추진하게 된 배경을 이해를 통해 현재 우리나라 무상원조사업이 해결해야 하는 분절화 문제를 둘러싼 국제사회 흐름과 KOICA가 가지고 있는 강점을 재해석할 수 있기 때문이다.

호주 정부가 개발원조사업에 WGA를 적극적으로 도입하게 된 배경에는 앞서 KOICA 중심의 무상원조 일원화가 필요한 3가지 근거로 언급한 국제사회 요구, 통합적인 재원관리 필요성, 사업수행 인프라 활용과 맥락을 같이 하고 있다.

첫째, 다른 공여국과 마찬가지로 호주정부가 WGA를 도입은 늘어나는 ODA 예산을 효과적으로 운용하여 원조효과성을 제고하고자 하는 의도가 그 배경에 있다. 둘째, 통합적인 재원관리가 중요한 배경으로 작용했음을 보여주는 근거로 호주정부는 유·무상원조를 모두 합하여 전체 공적개발원조의 85%를 AusAID를 통해 집행하는데, 모든 ODA 예산은 다른 부처에 의해 집행되더라도 AusAID에 이를 보고하도록 관리하도록 하고 있다. 이는 개발협력사업에 대한 통일된 기준을 가지고 원조사업을 수행하고 관리해 나가기 위한 노력의 일환으로 풀이할 수 있다.

앞서 전략수립과 관련한 영국의 사례에서 보았듯이 호주정부 역시 예산운용계획을 수립하는 단계에서부터 정부부처 간의 통합적인 사업수행을 위하여 원조프로그램의 예산운용계획 수립 시, 예산

13) ASSESSMENT OF THE INDONESIA COUNTRY PROGRAM STRATEGY 2003-2006 (ODE 2007. 9월)

14) 범정부적 접근 (Whole of Government Approach: WGA)이란 한 정부내의 모든 기관이 ODA의 전반적인 효율성을 높이기 위해 공식·비공식적으로 사업기획 및 실행, 평가에서 공조하는 방안을 말한다.

자문위원회(Budget Cabinet Committee), 국가안보위원회(National Security Committee), 개발효과성협력위원회(Development Effectiveness Steering Committee) 등 3개 정부위원회가 핵심적인 역할을 수행한다. 이 중 개발효과성협력위원회(Development Effectiveness Steering Committee)는 AusAID가 주도하는 위원회이다. 예산운용계획을 수립하는 단계에서부터 부처 간 협력이 중시되는 호주의 개발협력은 모든 유관 정부부처와 협의를 통해 수립되는 국별지원전략(Country Program Strategy)으로 더욱 구체화된다.

셋째, 호주정부의 개발협력사업은 AusAID의 해외사무소가 주축이 되어 현지 대사관 및 고등판무관실과 긴밀한 공조 하에 수행된다. 이처럼 호주 AusAID는 여러 면에서 우리나라 무상원조사업의 통합적인 수행을 위한 체계를 확립해 나가는 현 시점에서 적용이 가능한 사례를 제시하고 있다.

간략하게 언급하자면 KOICA 역시 ODA 예산이 증대되고 있을 뿐 아니라 2010년 OECD-DAC 가입과 함께 머지않아 파리선언이행을 위해 취약국가에 대한 WGA와 같은 OECD-DAC 가이드라인을 준수해야 하는 상황에 직면할 것이다. 이는 2011년 원조효과성 고위급회의 개최국으로서 개발원조사업의 효과성 제고를 위한 정부차원의 노력이 가시화되어야 한다는 점에서 더욱 그렇다.

이와 같은 국제원조사회 동향과 더불어 무상원조 분야에 있어 KOICA가 우리나라 무상원조사업의 제1수행주체라는 점, 그리고 해외사무소와 프로젝트 사업수행에 있어 외부 컨설턴트를 활용하는 기술용역제도를 도입하는 가운데 여러 행위자(agent)와 사업을 수행한 경험 등을 고려한다면 호주의 WGA 도입 및 추진시 상황이 우리나라와 유사하다고 할 수 있다.

한편, 호주정부가 범정부 차원에서 개발협력사업에 대한 효과적 수행여부 평가를 비롯한 개발원조 프로그램에 대한 평가 및 모니터링은 개발효과성평가국(Office of Development Effectiveness, 이하 ODE)을 중심으로 진행된다. ODE는 2006년 호주정부가 수행하는 원조사업 전반에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 위해 AusAID 내 프로젝트 수행조직과는 별개로 만든 조직이다. ODE는 AusAID 사무총장(Director General)에게 직접 보고할 의무를 가지며 개발효과성협력위원회(Development Effectiveness Steering Board)로부터 관리·감독받는다. ODE는 통상 국별지원전략을 수립하기 전, 지원전략에 대한 수행성과에 대한 모니터링을 바탕으로 평가를 진행함으로써, ODE의 평가결과가 차기 국별지원전략에 반영될 수 있도록 한다.

ODE 평가의 중점고려사항은 정책과 예산 우선순위에 대한 적합성, Whole-of-government 방식에 대한 사업수행의 부합성, 프로그램 간의 연관성 등을 꼽을 수 있다. 호주정부가 WGA를 적극적으로 도입하고 있는 협력대상국은 인도네시아로 39개 프로그램 클러스터, 4개 전략목표, 12개 중

점분야를 두고 이에 대한 유관 정부부처와 협력하여 사업을 수행하고 있다.

여기서 주목할 점은 호주정부가 인도네시아에 대해 WGA를 적극적으로 적용하게 된 배경에도 역시 인도네시아에 대해 급격하게 늘어나는 예산을 효과적이고 효율적으로 사용하기 위한 의도가 있었다. 쓰나미 이후 2005년 호주와 인도네시아 정부는 재건 및 개발을 위한 호주-인도네시아 파트너십(Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development, 이하 AIPRD) 협정을 체결했는데, 이를 계기로 AusAID는 물론 다양한 호주 정부부처 및 기관에 의한 대 인도네시아 원조가 급속하게 늘어나면서 WGA의 적극적인 적용이 시작되었다(ODE 2007, 12).

〈표 3〉 프로그램 클러스터에 대한 평가개요

Strategy objective	Focus area	Program cluster	Assessment
Economic management and growth	Management	1. Technical assistance and partnerships	Exceeded expectations
		2. West Papua public expenditure	Too early to assess
		3. Smallholder agribusiness development	Too early to assess
	Production	4. Enterprise development	Substantially achieved
		5. Agricultural research	Substantially achieved
		6. Aceh livelihood restoration	Too early to assess
	Infrastructure	7. East Indonesia roads	Exceeded expectations
		8. Aceh infrastructure	Substantially achieved
		9. Aceh infrastructure quality support	Exceeded expectations
Democracy	Public administration	10. Technical assistance and partnerships	Substantially achieved
		11. Public sector linkages	Substantially achieved
		12. Sectoral public administration strengthening	Not separately assessed
	Civil society	13. Civil society strengthening	Substantially achieved
		14. Aceh local support	Substantially achieved
		15. Engaging mainstream Islam	Exceeded expectations
		16. Social Monitoring Early Response Unit and ANU Indonesia Update	Substantially achieved
	Rule of law	17. Electoral assistance	Exceeded expectations
		18. Legal reform and development	Partly achieved
Security and stability	Emergency and disaster response, reconstruction, prevention	19. Tsunami emergency response	Substantially achieved
		20. Yogyakarta emergency response	Substantially achieved
		21. Other emergency responses	Substantially achieved
		22. Aceh and Nias reconstruction	Exceeded expectations
		23. Yogyakarta reconstruction	Too early to assess
	Human security	24. Bali Memorial Package	Substantially achieved
		25. Disaster preparedness	Partly achieved
		26. Peace building	Substantially achieved
		27. Avian influenza	Substantially achieved
Service delivery	Health	28. HIV/AIDS	Substantially achieved
		29. Counter-terrorism	Partly achieved
	Education	30. Maternal and child health program	Partly achieved
		31. Eastern Indonesia education	Partly achieved
		32. Basic education	Exceeded expectations
		33. Islamic education	Partly achieved
		34. Scholarships	Partly achieved
	Regional development	35. Specialised training	Partly achieved
		36. Nusa Tenggara regional autonomy	Not achieved
		37. Water and sanitation	Exceeded expectations
		38. Environment	Substantially achieved
		39. Illegal fishing	Too early to assess

출처: ODE 2007, 4-5

ODE는 지난 2007년 9월 AusAID는 물론 호주 내 타 정부기관을 통해 인도네시아에 제공된 공적개발원조사업 전체를 대상으로 효과성평가결과보고서를 발표했는데, 보고서는 WGA를 적용한 대 인도네시아 개발원조사업이 적용 이전의 개발원조사업보다 효과성 측면에서 매우 긍정적이라고 총평하고 있다(Ibid 4). 본 평가결과는 차기 국별지원전략 수립 시 반영되며, 평가대상 기간동안 개발원조사업을 수행한 전(全) 정부부처에 대해 진행되는 평가인 만큼 가능한 모든 이해관계자가 평가 및 모니터링에 참여할 수 있도록 기획되어있다.

평가방식은 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 Initiative Performance Assessment(이하 IPA)가 평가의 주요골자를 형성하는데 평가대상은 AusAID가 수행한 모든 양자지원사업, 호주 내 타 정부부처가 수행한 사업 중 ODA로 분류되는 사업 전체를 포괄한다. ODE에 의해 발표되는 최종 평가결과는 아래 예에서 보듯, 4개의 전략목표 중 중점분야에 대한 총평으로 정리된다 (Box 1 참조).

Box 1. Initiative Performance Assessment(IPA) 예

Strategy Objective Two: Democracy

Help build the institutions of democracy, particularly through Australia-Indonesia partnerships

Focus Area 4: Public administration and management

- The Government Partnership Fund is at an early stage, but so far is *substantially achieving* its goals in public administration and management, for example in support from the Australian Department of the Prime Minister and Cabinet to the Indonesian offices of the cabinet secretary and the legislative process. As with economic management (see Focus Area 1), this is a key testing ground for Indonesian Government commitment to reform and for Australian Government capacity to meet this need, and shows good potential for developing mature partnerships in selected areas.
- The Public Sector Linkages Program provides an effective initial mechanism for Australian agencies to trial a variety of public administration and management activities with Indonesian Government counterparts, in line with the intentions of the 2003 strategy. The program has *substantially achieved* its objectives, although not all activities will evolve into more intensive partnerships.
- Many AusAID programs also contribute to public sector reform and management, for example in health and education, but these have not been separately assessed.

출처: ODE 2007, Attachment 2

위 평가결과 예에서도 알 수 있듯 평가대상은 AusAID 뿐 아니라 사업을 수행한 다른 정부부처에 대한 평가도 다함께 이루어지며, 본 평가결과가 국별지원전략에 대한 모니터링을 위한 평가결과보고라는 점에서 관계 정부부처가 평가에 참여하고 또 결과를 공유하는 가운데 평가 및 모니터링 과정에 유기적으로 참여하고 있음을 짐작할 수 있다.

2003년 국별지원전략에 대한 1차 평가(tentative evaluation)은 ODE 내 전담팀에서 수행하지만 1차적 평가(tentative rating) 자체는 AusAID, 호주의 타 정부부처, 타 공여국, 사업수행관련 용역기관 등 이해관계자가 모두 참여하는 가운데 진행되며, 이에 대한 최종평가 및 정리는 주요 정부부처, AusAID 최고자문위원, ODE에 의해 완성된다.

AusAID, 타 정부부처 등이 참여하는 가운데 평가 및 모니터링이 진행될 수 있는 이유는 호주정부 역시 영국 정부와 마찬가지로 국별지원전략을 수립하는 과정에 In-Country Consultation이라는 이름으로 재무부, 국방부, 무역 관련 정부부처, 타 공여국 원조기관, 시민사회가 참석하기 때문이다. 즉, 공동으로 수립한 국별지원전략에 대해 공동의 모니터링 및 평가가 함께 맞물리면서 주목할 만한 성과를 일구어내고 있는 것이다. 2007년 ODE의 권고사항 중 하나로 호주 whole-of-government에 대한 통일성 더욱 확보해야 한다는 지적에 대해 AusAID는 차기 인도네시아 지원전략 수립 시, 인도네시아에 대한 호주 정부 내 기관 간 역할규명을 명확히 하여 정부파트너십 프로그램(Government Partnership Program)을 더욱 강화시켜나가겠다고 답변했다(ODE 2007, 20).

이처럼 전략수립·사업발굴 및 형성과정과 평가 및 모니터링 과정은 서로 통합 구성해야 실효성있는 정부부처 간 협력을 이끌어 낼 수 있다. 이러한 점에서 현재 KOICA를 통한 정부부처 수요발굴 조사와 현재 시범적으로 수립 중에 있는 수원국에 대한 국별지원전략 수립¹⁵⁾을 유기적으로 진행시키는 방안은 정부부처 간 협력을 바탕으로 무상원조사업의 일원화를 통해 ODA사업의 효과성을 제고하는데 일조하게 될 것이다.

지금까지 영국 DFID의 사례와 호주 AusAID 사례를 중심으로 정부부처 간 협력증진을 통한 무상원조사업의 효과성 제고를 위하여 크게 전략수립·사업발굴 및 형성과 평가 및 모니터링 등 2단계 절차로 나누어 우리나라 무상원조사업의 통합적 수행방안에 대한 함의를 제시하였다. 이하에서는 국내 관련 부처 및 기관들의 무상원조사업 사업추진 수요에 대해 보다 근본적이고 적극적으로 대응하는 방안을 모색하여 우리나라의 ODA사업의 효과성을 증진하는 방안을 제시하고자 한다.

15) 정부는 무상·유상 중점협력국에 대한 통합 선정기준을 마련하여 30개 통합 협력대상국을 선정할 계획이며 10년중 T/F를 구성, 3개 중점협력국에 대한 통합지원전략을 수립하고, '11년 중 중점협력국 전체에 대해 확대해 나갈 계획임.

4. 국별지원전략(CAS) 수립 등 관련 정책 및 전략 수립시 참여확대

사업발굴 및 형성에 대한 명확한 기준이 없고, 수요조사결과와 반영비율이 낮은 문제는 관계 정부 부처를 포함한 모든 이해관계자가 참여하는 국별지원전략 수립 절차를 만들어 해결 가능하다. 이 경우 협력대상국의 개발의제에 부합하는 원조사업의 발굴을 가능케 하여 원조효과성 제고를 기대할 수 있다.

외교부와 KOICA는 우선 몽골, 에티오피아, 스리랑카를 통합국별지원전략 수립 시범 국가로 선정, 연구용역 진행중이며 내년 1월까지 CAS 수립 관련 연구용역 최종보고서 제출 예정이다. 이것은 연구용역에만 그치는 것이 아니라 연구용역과 연계하여 한-에티오피아(10.20) 및 한-몽골(11.25) 원조정책협의를 개최하였고 현재 에티오피아 및 몽골 정부와 지속적으로 의견교환 중에 있다.

1차적으로 3개 중점협력국에 대한 통합지원전략을 수립하고, '11년 중 중점협력국 전체에 대해 확대 나갈 계획이다. 이와 관련 정부부처의 의견을 수렴할 수 있는(consultation) 과정 도입을 고려해 볼 수 있다. 특히 한국의 비교우위 분야를 나타내는 한국의 개발기여 가능분야 분석시 각 기관의 적극적 참여가 요구된다. 물론 외교부와 KOICA는 국별지원전략이 수립되면 동 정보를 여타부처와 공유하고 확산해야 할 것이다.

향후, 더 나아가서는 정책적 일관성 제고를 위해 국별, 분야별 지원전략은 물론, 여성, 환경, 무역, 인권 등 다부문(Cross-sector)주제에 대한 『범정부적 접근』을 적용할 필요가 있다.

5. 사업발굴 및 형성시 부처수요(Needs) 반영 시스템 구축

정부부처 및 지자체는 국별지원전략(CAS)에 참여하여 의견을 개진하는 것으로 그치는 것이 아니라 CAS에 맞는 사업 발굴 및 제안을 실시하고 이에 기반한 사업발굴을 하여야 한다. 즉, 사업 계획단계부터 지원대상국, 지원분야, 지원규모 등 주요사항에 대해 외교부 및 KOICA와 사전협의를 필요하다. 또한 정부부처는 해외 거점이 취약하다는 점을 극복하기 위해 현지 재외공관(KOICA 사무소)을 최대한 활용할 수 있어야 할 것이다. 재외공관은 단순히 연락망 역할이 아닌 원조사업으로 적합한 사업내용과 구성을 조정하고 각 중앙행정기관들의 사업 아이템에 대한 자문을 실시한다.

한편, 통일성 있는 무상원조사업 계획 수립, 수행 및 이에 대한 피드백 제공을 위하여 해당 이해관계자가 참여하는 가운데 사업발굴·형성 과정에서 따를 수 있는 기준이나 가이드라인을 마련하여 전략수립-사업발굴-사업형성 간 유기적인 관계를 만들 수 있다. 여기에 공동사업의 운영과 수원국

별 데이터베이스 공유를 위해서 상시 중앙부처 수요접수 및 피드백 시스템 수립 등의 인프라 구축이 요구된다.

6. 공동사업평가 수행

정부부처 간 기능하는(functioning) 협력체계 구축을 위해 이해관계자의 평가 및 모니터링 참여는 매우 중요한 문제이다. 이와 관련, OECD DAC의 2006년 ‘Whole of Government Approaches to Fragile State’ 보고서에 따르면, 가능한 모든 이해관계자가 공동으로 국별지원전략을 수립하는 것은 개발협력을 둘러싸고 서로 다른 이해를 가지고 있는 다양한 기관이 공동목표를 수립·공유할 수 있게 하여 범정부적 개발협력을 가능케 한다.

하지만 이 때 한 가지 염두에 두어야 할 점은 반드시 평가 및 모니터링 과정에 해당 이해관계자가 참여할 수 있는 채널이 마련되어 있어야 한다는 점이다. 일례로 스웨덴의 경우 개발협력분야의 정부부처 간 협력을 이끌어 내기 위하여 외교부(Ministry of Foreign Affairs) 주도 하에 협력전략(Cooperation Strategy)을 CAS를 수립하여 이행 중에 있으나, 평가 및 모니터링에 대한 구체적인 메커니즘이 마련되어 있지 않아 실질적인 협력관계 증진에는 한계가 있다고 지적한다(OECD 2006, 28).

우리나라도 이미 '09.5월 제5차 국제개발협력위원회는 통합평가체제 구축 결정하고 ODA 통합평가 지침안 심의하고, ODA 통합평가 매뉴얼안 및 2010년 시범평가계획안 심의예정이다. 그 계획에 따르면 전년도 사업에 대한 종합평가 실시 및 평가결과를 차년도 정책 및 사업계획 수립에 반영토록 되어있다.

이러한 국제개발협력위원회 ODA 통합평가제도에 따른 무상원조 사업에 대한 종합적 평가 실시시 해당 부처, 기관의 참여를 유도할 필요가 있다.

IV. 결론

우리나라의 OECD DAC 가입은 향후 우리나라의 ODA 체제 역시 국제적 규범과 동향을 따라야 한다는 점에서 여러 가지 변화를 가져올 것으로 기대된다. 그리고 원조효과성 제고와 관련 지금까지 논의한 분절적 원조체계의 개선문제가 가장 변화가 필요한 영역 중 하나이다.

외교부와 KOICA는 그동안 중앙부처 및 지자체를 대상으로 무상원조 수요조사를 실시하여 그 결과를 KOICA 무상원조 사업계획에 반영함으로써 해당기관이 독자적으로 무상원조사업을 실시하려는 유인을 감소시켜왔다. 하지만 개도국의 원조필요성에 대한 깊이 있는 분석이 결여된 사업이 제안되는 비율이 높았기 때문에 결과적으로 KOICA 사업계획에 반영되는 비율이 낮아지게 되었고, 중앙부처 및 지자체는 별도 법률과 예산 확보를 통해 독자적인 개발협력사업을 수행하고 있다.

이에 본문에서는 원조효과성에 대한 개발원조 규범과 그의 실천적 차원에서 무상원조의 분절화에 대한 근본적 해결방안을 다음의 두 가지로 제시해 보았다. 첫째, 국별지원전략(CAS) 공동개발 등 전략수립·사업발굴 및 형성에 있어서 관련 부처의 참여 확대, 둘째, 평가 및 모니터링에 있어서 관련 부처에 대한 사업성과 공유 및 피드백 체계 정립이다.

마지막으로 본 글에서는 깊이 있게 다루이지 않았지만 무상원조 관련 정부부처가 ODA에 대한 인식을 제고할 수 있는 제도적 방안이 필요하다. 관계기관 대상으로 우리정부의 ODA 정책방향과 국별전략, 사업수행절차 등에 대한 인지제고 활동이 이뤄져야한다. 이를 위해 KOICA에서는 관계기관 국제협력(무상원조) 실무자를 대상으로 전문적인 무상원조사업 수행을 위한 설명회를 이미 개최하고 있고, 외교부는 무상원조 관계기관 실무협의회를 정기적으로 개최하여 관계기관의 우리 무상원조 정책 및 집행에 대한 의견 수렴·반영 노력하고 있다. 이를 더욱 확대 발전시켜 부처간 원활한 커뮤니케이션이 이루어지는 것이야말로 무상원조의 분절화 문제 해소의 가장 근본적인 작업이라 할 수 있다.

참고자료

1. 국내문헌

- 참여연대. 2008. 「2008 ODA 정책보고서 · ODA 목적과 원조체계」. 서울: 참여연대 국제연대위원회.
- 이화여자대학교 국제대학원(KOICA 용역보고서). 2009 발간예정. 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안. 서울: 한국국제협력단

2. 국외문헌

- OECD-DCD. 2009. Survey on the Levels of Decentralization to the field in DAC members' Development Co-operation systems, Paris: OECD
- International Development Act 2002, London: Office of Public Sector Information(OPSI)
- HM Treasury. 2007. Public Service Agreement 2008-2011, London: HM Treasury
- HM Treasury. 2007. Public Delivery Agreement 29, London: HM Treasury
- HM Treasury. 2007. Public Delivery Agreement 30, London: HM Treasury
- DFID. 2009. Annual Report 2009, London: DFID
- AusAID. 2003. Indonesia Country Program Strategy from 2003, Canberra: AusAID
- Office of Development Effectiveness(ODI). 2007. Assesment of the Indonesia Country Program Strategy 2003-2006, Canberra: AusAID
- OECD-DAC. 2006. The United Kingdom Development Assistance Committee(DAC) Peer Review, Paris: OECD
- Country Assistance Plan Assurance Group. 2007. Country Assistance Plan Guide, London: DFID
- OECD-DAC. 2008. Australia Development Assistance Committee(DAC) Peer Review, Paris: OECD
- OECD-DAC. 2006. Whole of Government Approaches to Fragile States, A DAC Reference Document, DAC Guidelines and Reference Series, Paris: OECD
- OECD-DAC. 2009. Sweden Development Assistance Committee(DAC) Peer Review, Paris: OECD
- OECD-DAC. 2003. Harmonizing donor practices for effective aid delivery, DAC guidelines and Reference series, Paris: OECD