

KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안

박 명 지 KOICA 정책연구실 연구원

목차

- I. 서론
- II. 범분야 정책 논의 동향
- III. 선진 공여국 사례
- IV. KOICA의 향후 과제
- V. 결론

I. 서론

국제사회는 개발과정에서 소외되어 왔던 환경 혹은 젠더, 거버넌스와 같이 빈곤층의 삶의 질 혹은 국가의 장기적인 발전에 결정적 역할을 하는 이슈에 주목하고, 이를 크로스커팅 이슈(cross-cutting issues) 또는 범분야¹⁾로 정하여 개발과정에 포괄적으로 통합하는 전략을 권고하고 있다. 물론 한국에 비해 원조 역사가 긴 선진 공여국에서도 정책적 의지를 표명하고 제도와 조직을 정비한 수준에 머무르고 있는 경우가 많으며, 정책과 실행 간의 간극이 크다는 평가를 받고 있는 것이 현실이다. 그러나 어느 공여국도 범분야 이슈에 대한 중요성을 간과하거나 이에 대한 논의를 소모적인 업무로 인식하고 있지 않다. 범분야 정책의 통합은 장기적인 개발 효과를 보기 위해서는 선택이 아닌 필수사항이다. 중요한 것은 범분야 이슈의 채택 여부가 아니라, 이들 이슈에 대한 인식을 제고하고 서로 다른 영역에 있는 정책을 어떻게 관리하고 조정할 것인지에 대한 방안을 마련하는 것이다. 이에 공여기관은 원조 목표에 대한 합의를 기반으로 정책 설정, 지원전략 및 실행계획 수립, 평가에 이르는 원조체제를 강화하고, 그 틀 안에서 범분야 정책을 통합하여 시너지 효과를 높이는 방향으로 조직의 체질을 개선해 나가야 한다.

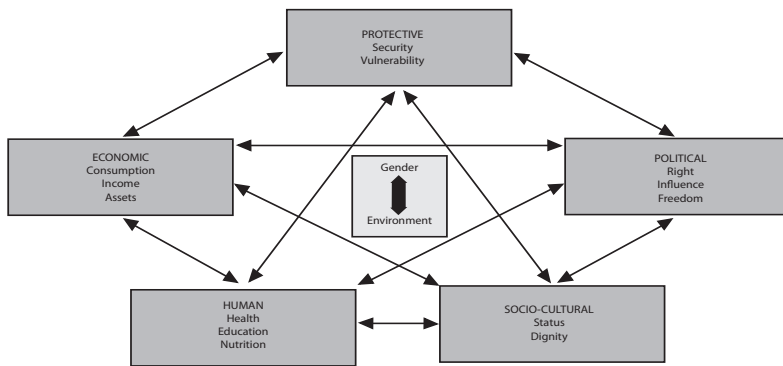
1) 국제사회는 환경·젠더·거버넌스와 같이 빈곤층의 삶의 질과 직결되며 원조효과 제고를 위해 모든 원조 사업에서 반드시 고려되어야 하는 이슈를 크로스커팅 이슈(cross-cutting issues)로 명명하고 있다. 동 보고서에서는 이들 이슈를 하나의 분야(sector)로 다루지 않고 모든 분야의 사업을 수행하는 과정에서 반드시 고려해야 하는 이슈라는 의미에서 '범분야'라는 용어를 사용하였으며 경우에 따라 '크로스커팅 이슈'와 혼용하였다.

II. 범분야 정책 논의 동향

1. 범분야 이슈 논의 배경

‘빈곤’은 종종 경제적 궁핍으로 간주되어, 빈곤 완화 전략으로 경제개발이 가장 우선시되는 경향이 있다. 경제성장이 반드시 빈곤층의 삶의 질 향상을 보장하지 않는데도 불구하고 개도국의 개발전략이나 공여국의 원조전략 모두에서 경제개발이 차지하는 비중이 높은 것이 사실이다. 또한 무분별한 개발 전략으로 사회 및 환경 부문의 개발 이슈가 소외되거나 경제개발과 상충되는 경우 무시되는 등 부정적 결과가 초래되어 왔다. 이에 따라, 빈곤층친화적 성장(pro-poor growth)라는 새로운 개념이 등장하였다.²⁾ 빈곤층친화적 성장이란 빈곤층이 성장의 과정 혹은 성장의 결과를 분배하는 과정에서 소외되지 않는 개발의 형태로, 빈곤층이 개발 과정에 참여하고 기여하며, 혜택을 받을 수 있는 방식의 성장을 의미한다. 또한, 경제성장의 속도(pace)와 형태(pattern)는 상호 연결되어 있어(interlinked) 성장의 속도는 발전의 형태에 따라 가속화되거나 지연될 수 있으므로, 경제·사회·환경부문의 균형적인 성장 방식이 강조된다.³⁾ 즉, 빈곤은 <그림 1>과 같이 경제·정치·사회문화·인간·안보의 다면적 형태로 구성되어 있고 서로 밀접하게 연결되어 있어, 개발과정이 이를 포괄하는 형태로 진행되지 않을 경우 결국 성장의 속도에도 영향을 주게 된다. 특히 빈곤과 젠더 및 환경은 상호 보완적이며, 상호 강화하는 관계에 있어 개도국의 빈곤감소를 위해서는 반드시 고려해야 할 이슈로 강조되고 있다. 나아가 지속가능개발을 달성하기 위해서는 젠더·환경이라는 범분야를 개발협력 과정에 주류화 하도록 권고하고 있다.⁴⁾

〈그림 1〉 빈곤의 다면성



(OECD 2006)

2) 개발친화적 성장(pro-growth)과 빈곤층친화적 성장은 상반되는 개념이 아니라 오히려 보완적인 개념으로 보는 것이 적절하다. OECD (2006).

3) OECD (2006).

4) OECD (2001).

국제사회가 범분야 이슈에 주목하는 또 다른 이유는 원조 체제의 변화이다. 2005년 원조효과제고를 위한 파리선언이 발표된 이후 개발원조에 참여하고 있는 모든 수원국, 공여국, 시민사회의 원조 형태가 크게 변화하고 있다. 원조실시방식이 국별 프로그램 중심으로 진행되고 원조효과 제고를 위해 공여국들은 비교우위가 있는 소수의 섹터에 집중하도록 권고되고 있다. 이 과정에서 크로스커팅 이슈들이 소외될 가능성이 높아짐에 따라 OECD/DAC 산하 작업반 중심으로 이들 이슈에 대한 주류화 논의가 진행되고 있다.⁵⁾

2. 주요 범분야 개요⁶⁾

가. 젠더⁷⁾

‘젠더’ 문제는 1980년대 초반부터 주목받기 시작하여 1995년 유엔 제4차 세계여성대회를 통해 개발 논의의 중심에 위치하게 되었고, 이는 대다수 공여국이 양성평등(gender equality)을 주요 개발 목표로 설정하는 계기가 되었다. 성평등을 달성하기 위한 구체적인 행동 계획들이 제시되는 가운데 2005년 파리선언이 제창되었고, 이에 국제사회는 파리선언의 목표를 달성하는 과정에서 성평등 달성 전략과 연계를 통해 원조 효과를 향상시키려는 실천적인 전략을 제시하고 있다. 성불평등 문제는 빈곤의 원인이자 지속가능개발을 저해하는 요인으로 대표적인 개발 과제이다. 대부분의 사회에서는 여성이 남성에 비해 경제·사회적 권리 및 정치적 참여에 있어서 차별을 받고 있기 때문에 ‘젠더’라는 용어는 대개 여성을 지칭하며 성평등에 있어서 관심의 대상 역시 여성이다. 여성은 주요 개발 이슈인 가계수입 창출 및 아동 교육 및 보건, 인신매매, HIV/AIDS 등의 문제와 밀접하게 연결되어 있다. 때문에 여성의 교육 및 고용의 기회를 확대하고 권익을 향상시키면 전반적인 사회·경제개발의 수준이 향상되어 결국 국가의 빈곤감소와 경제성장에 일조하게 된다. 이에 국제사회는 성불평등을 해소하기 위해 젠더 이슈를 모든 개발사업에 주류화 하도록 권고하고 있다.

나. 환경⁸⁾

환경을 경시한 생산과 소비 중심의 경제개발 과정은 향후 생태계 파괴 등으로 이어져 결국 국가의 경제개발에 큰 부담으로 돌아온다. 환경적 지속가능성은 선진국과 개도국에 모두 중요한 이슈이긴

5) OECD/DAC은 중요한 사안을 집중적으로 논의하기 위해 회원국 및 세계은행, UN 등의 전문가로 구성된 작업반 및 네트워크 체제를 구축하였다. 현재 원조효과작업반을 포함하여 통계, 평가, 빈곤, 젠더, 환경, 분쟁/취약국, 거버넌스 총 8개의 작업반 및 네트워크가 활동하고 있다. 동 논의는 범분야 이슈를 담당하는 실무 작업반인 젠더 네트워크(GENDERNET), 거버넌스 네트워크(GOVNET), 환경 네트워크(ENVIRONET)와 원조효과작업반(WP-EFF)이 공동으로 진행하고 있다.

6) 공여국에 따라 범분야 이슈로 채택하고 있는 이슈는 젠더, 환경, 참여적개발/건강한거버넌스, HIV/AIDS, 인권 등으로 다양하지만 동 보고서에서는 대표적인 범분야 이슈이자 OECD/DAC이 정책마커로 지정하고 장려하고 있는 젠더, 환경, 참여적개발/건강한 거버넌스를 중점 사안으로 포함하였다.

7) 허라금 외 (2010, forthcoming) 참조.

8) 박명지 (2009) 참조.

하지만, 특히 체계적인 환경제도와 정책이 구축되어 있지 않은 개도국의 경우 국가 주도의 대형 개발사업 과정에서 환경이 충분히 고려되지 않아 장기적인 지속가능개발을 저해하는 위협요인이 되어 왔다. 또한 환경은 국제사회가 주요 개발이슈로 삼고 있는 교육, 젠더, 보건, 분쟁 등의 경제 및 사회개발 이슈와 밀접하게 연결되어 있기 때문에 환경을 관리하는 역량은 한 국가의 지속가능한 개발에 영향을 미치는 결정적 요소가 된다. 이에 농업 및 수자원 관리, 에너지, 인프라 구축, 도시개발, 젠더 등 환경 이외의 섹터에서도 환경적 고려를 해야 한다는 환경주류화 전략이 주목받고 있다. 환경주류화 전략은 간단히 말해 개발사업의 결과로 발생한 환경문제에 대응하는 것이 아니라 개발 과정에서 초래될 수 있는 환경적 악영향을 사전에 고려하여 개발효과를 높이고 지속가능개발을 도모하기 위한 전략이다. 이에 빈곤퇴치와 지속가능개발을 원조의 목표로 삼고 있는 원조기관들은 환경문제에 효과적으로 대응하고 원조의 질을 제고하기 위해 ‘개발 과정’에 중점을 두고 환경주류화를 위해 조직의 사업관행을 변화시켜 나가야 한다.

다. 거버넌스⁹⁾

거버넌스는 단지 한 국가의 정부 시스템을 일컫는 것이 아니라 일반 대중 및 시민사회, 학계 등 한 사회를 구성하는 이해관계자가 얹혀 있고, 셀 수 없이 많은 제도와 기관의 상호작용을 총칭한다. 또한 국가마다 사회를 구성하는 구성원이나 제도 등이 상이하기 때문에 모든 국가에 적용가능한 최적의 거버넌스 모델은 존재할 수 없다. 때문에 공여기관들은 개도국 사회에 대한 이해를 바탕으로 거버넌스 문제에 접근해야 한다. 거버넌스는 간단하게 정부를 비롯하여 민간부문, 일반대중, 시민사회를 비롯한 NGOs 등 모든 이해관계자가 참여하는 의사결정의 과정(process)인 동시에 결정된 사안이 이행되는 과정(process)으로 정의할 수 있다. 개발을 위한 필수 조건으로 지칭되는 소위 건전한 거버넌스(good governance)에는 8개의 대표 속성이 있다. 이는 참여적(participatory), 합의기반의(consensus-oriented), 책임있는(accountable), 투명한(transparent), 효과·효율적인(effective·efficient), (이해관계자의 요구에) 신속하게 반응하는(responsive), 법치(rule of law)에 의한, 공평한(equitable) 의사결정 및 이행 과정이다. 즉, 국가 및 사회가 운영되는 과정에서 이러한 요소들이 정착되어 부패가 최소화되고 소수 및 취약층의 의견이 의사결정에 반영되며, 사회의 현재 및 미래의 요구에 반응하는(responsive) 효과·효율적인 의사결정 및 이행과정을 건전한 거버넌스(good governance)라고 부른다.¹⁰⁾

9) 젠더, 환경, 인권 등 3대 크로스커팅 이슈로 채택한 공여국이 많으나, 인권은 포괄적인 거버넌스에 포함된다. OECD/DAC에서도 GOVNET이 인권 관련 지침을 생산하고 있으며, GOVNET 산하에 인권작업반(GOVNET Task Team on Human Rights and Development)을 두고 있다.

10) UNESCAP, What is Good Governance?. www.unescap.org/pdd

3. OECD/DAC의 범분야 통합 논의

OECD/DAC의 주요 업무 중 하나는 공여국의 개발원조 정책에 대한 지침(policy guidance)을 수립하고 다양한 권고 사항(recommendation)을 제시하여 공여국의 정치·정책적 의지(commitment)를 이끌어내는 동시에, 권고 사항을 모범 사례와 함께 지침서(guideline) 및 매뉴얼(manual)로 발간하여 적용을 돕는 것이다. <표 1>은 OECD/DAC이 발간한 가이드라인 및 매뉴얼, 주요 문서의 분포를 파악한 것이다.¹¹⁾ 범분야에 해당하는 여성, 환경, 거버넌스와 함께 크로스커팅 이슈를 포함하는 MDG 관련 발간물까지 포함할 경우 범분야의 중요도를 가늠해 볼 수 있다.

<표 1> OECD/DAC 가이드라인 및 매뉴얼

문서	분야	MDGs	빈곤	여성	환경	분쟁/평화	무역	원조 효과성	원조의 질	거버넌스	범분야/총
가이드라인		1	5	1	7	4	1	3	1	3	12/26
매뉴얼			1	3	3	2	—	—		—	6/9
기타 발간물		2	8	6	1	8	4	8	2	7	16/46

(김은미·김지영, 2010)

특히 파리선언 발표 이후 원조체제가 급속히 변화함에 따라 OECD/DAC은 공여국들에 원조방식 조화를 통해 업무효율 및 개발효과를 향상시키도록 촉구하고 있다. 이에 대한 지침 제공 차원에서 OECD/DAC은 2009년 DAC 회원국의 원조 모범관행을 담은 ‘원조 관리 지침(Managing Aid: Practices of DAC Member Countries)’을 발간하였다. 동 지침은 재원 확대와 함께 다양한 원조 효과 제고 노력이 필요하며, 이 효과를 지속시키기 위해서는 반드시 범분야에 대한 정책이 필요함을 강조하고 있다. 동 보고서에 따르면, 대부분의 DAC 회원국들은 3~4개의 크로스커팅 이슈를 채택하고 정책화하고 있으나, 정책 이행을 위한 예산이나 인력, 실행 계획은 충분히 보유하지 못한 것으로 나타났다.¹²⁾ 결국 공여국들은 범분야에 대한 중요성은 인식하고 조직 체계도 어느 정도 갖추어 졌으나, 실행력(operationalization)이 정책의 속도를 따라가지 못하고 있는 것으로 해석된다. OECD/DAC은 이에 대한 해법으로 ‘주류화 전략’을 제시하며, 더 나아가 MDGs와 같이 조직 차원에서 목표와 시한이 설정된 프로그램(focused or targeted programmes)을 적절히, 균형 있게 수립·실행하면 가시적인 효과를 볼 수 있다고 보고 있다.

11) 김은미·김지영 (2010) 참조.

12) OECD (2009a).

III. 선진 공여국 사례

1. Irish Aid

아일랜드 개발원조 목표와 방향성을 제시해주는 백서와 정책문서, 동료검토 등을 살펴보면 크로스 커팅 이슈의 주류화는 아일랜드 원조 체제 전체를 관통하고 있음을 알 수 있다. 아일랜드 개발원조청(Irish Aid)은 개발원조 목표인 ‘빈곤 감소’ 달성을 위한 주요 전략으로 주류화 접근법을 채택하고 있다. Irish Aid가 범분야 이슈로 삼고 있는 분야는 젠더와 환경, HIV/AIDS, 거버넌스로, 개발원조의 효과 제고를 위해서 이들 이슈가 반드시 Irish Aid의 정책, 프로그램, 사업 관행이 이르는 전 과정으로 통합되어야 한다고 보고 있다.¹³⁾

Irish Aid는 2007년 네 개의 범분야 이슈에 대한 주류화 전략(Towards Poverty Reduction: Mainstreaming Strategy 2007~2009)을 발표하였다. 동 전략문서에는 주류화 전략의 목적 및 현황과 2007~2009년간 달성해야 하는 전략적 목표 및 구체적인 기대성과(results 혹은 outputs)를 제시하고 있다. 우선 Irish Aid는 주류화 체제를 정착시키기 위해 개선되어야 할 부분을 다음과 같이 규명하였다.¹⁴⁾

- i) 각각의 크로스커팅 이슈가 개도국 빈곤감소에 미치는 영향을 수원국별로 정확히 분석, 우선순위의 이슈를 규명하여 Irish Aid의 원조정책, 전략, 프로그램 수립 과정에 반영
- ii) 주류화 전략 수립 과정에 의사결정 권한이 있는 본부의 간부급 인사 참여
- iii) 주류화 업무의 일관성 제고를 위해 정책기획부(Policy Planning Unit)가 범분야 통합 총괄 업무를 담당, 부서별 차출 직원이 주류화 지원팀을 구성
- iv) 직원의 주류화 역량 개발을 위해 훈련 및 역량강화 프로그램을 제공
- v) 효과적인 범분야 주류화를 위해 조직의 업무 체계 및 절차, 방식 등 변경
- vi) 모범사례 발굴 및 국별평가를 통해 경험을 공유, 주류화 체제의 지속적인 향상

상기 사항을 바탕으로 수립된 Irish Aid의 주류화 실행 계획은 <표 3>과 같다. Irish Aid는 달성 가능한 목표 중 가장 시급하며 큰 효과를 볼 수 있는 방안을 중심으로 단기 목표를 설정한 것으로 보

13) Irish Aid는 각각의 범분야 이슈를 담당하고 있는 섹터부서의 프로그램/사업을 통해 직접적인 개발효과를 증대하는 동시에, 타 섹터의 사업을 진행하는 과정에도 범분야 이슈를 주류화 하여 간접적인 개발효과를 유도하는 소위 two-track approach를 채택하고 있다. 범분야 이슈의 주류화를 통해 원조효과를 제고하려는 Irish Aid의 노력은 2007년 성평등 및 환경, 인권 분야에 파리선언의 원칙을 적용하기 위한 워크숍에서 타 공여국에 모범 사례로 소개된 바 있으며, GENDERNET 및 GOVNET, ENVIRONET, WP-EFF의 업무에 기술적·재정적 기여를 지속적으로 하고 있다. (OECD, 2009c).

14) Gaynor and Jennings (2007).

인다. 특히, Irish Aid는 주류화 체제가 제대로 작동하도록 하기 위해 필요한 조직 및 인적 역량 개발을 최우선 목표로 삼고 있다.

〈표 3〉 Irish Aid 주류화 실행 계획(2007~2009)

주류화 목적	개도국 빈곤감소를 위한 아일랜드 원조의 질적 및 효과성 제고	
단기 목표 (2007~2009)	성평등, 거버넌스, 환경적 지속가능성, HIV/AIDS 퇴치 성과를 위해 아일랜드 원조 사업의 전 과정에서 효과 증대	
기대 결과 및 성과 달성을 위한 2007~2009년간 실행 계획	기대 결과	2007~2009년간 계획
	주류화의 제도적 메커니즘 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 정책기획부(Policy Planning Unit) 및 수원국에 대해 간부급 책임·감독체제 구축 • 주류화 지원팀(본부) 신설 및 수원국별로 적절한 주류화 업무 체제 구축 • 직원별로 적어도 2개 이상의 범분야 이슈 전문성을 보유하도록 인사정책 마련 • 4개의 범분야 이슈의 효과적 통합을 위해 Irish Aid 주요 가이드라인 및 리포팅 가이드라인 개정 • 주류화 진전에 대한 모니터링 및 보고 체계 강화
	주류화 전략의 이행 체제 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 범분야 이슈 및 범분야 이슈-빈곤간 연결성 분석 문서의 활용도 증대 • 주류화 진전에 대한 모니터링 및 보고 체계 강화
	<ul style="list-style-type: none"> • 각 범분야 이슈 및 빈곤감소 효과에 대한 이해 향상 • 직원의 주류화 역량 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 역량개발 프로그램 시행 • 주류화 경험에서 체득한 교훈 문서화 및 공유

(Gaynor and Jennings(2007) 및 OECD(2009c) 바탕으로 재구성)

2008년 Irish Aid 본부 직원에게 제공된 훈련 프로그램을 보면, Irish Aid는 직원의 역량 교육의 50% 이상을 범분야 이슈 및 주류화 체제 교육에 할애하고 있었다¹⁵⁾. Irish Aid는 또한 주류화 전략을 통해 얻고자 하는 결과(output)를 바탕으로 단기 계획을 수립하고 〈표 4〉와 같이 모니터링 및 평가 지표를 함께 도출하여 성과를 효과적으로 측정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 시스템을 통해 Irish Aid는 주류화 실행계획에서 달성하였거나 그렇지 못한 부분을 명확히 규명하여, 주류화 체제를 정착시키기 위해 보강되어야 할 점과 추가적으로 달성해야 할 점을 파악할 수 있다. 여기서 얻은 결과는 차기 주류화 전략 수립 시 유용하게 활용될 수 있으며 주류화 체제를 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있는 바탕이 된다.

15) OECD (2009c)

〈표 4〉 Irish Aid의 주류화 전략 모니터링·평가 지표 예시

대상 분야	지표 및 달성목표	지표 측정
주류화 및 범분야 이슈에 대한 직원역량/ 이해 향상	1. 주류화 교육 혹은 경쟁력 강화프로그램에 참여한 직원 (목표: 50-75%) 2. 각각의 범분야 이슈에 대한 지식을 습득한 직원 (목표: 50-75%) 3. 주요 이슈에 대한 인식 확대 4. 교환 및 사례연구의 문서화 및 배포	<ul style="list-style-type: none"> • Corporate Service에 대한 교육 일정 • 프로그램 국가로부터의 보고서 검토 • Irish Aid 조직내, 지식 관리 노력 검토 • 연간 진척상황 및 전략 검토 • PMDS
책임성 강화 수단 도입 - 조직 및 체계	5. PPU의 주도의 주류화 노력 여부 6. 주류화를 위한 본부 및 해외사무소의 업무 방법 및 지원 체계 7. Irish Aid의 가이드라인 및 이행과정에(CSP, PAEG, MAPs) 주류화 반영 여부 8. Irish Aid의 성과관리, 모니터링, 감사, 평가, 원조의 질적 고려 시 주류화 반영도 9. CSP 모니터링 및 성과관리체제에 상위 직급이 포함되었는지 여부 10. 조직업무 및 인사정책에 범분야 주류화가 반영되었는지 여부(예: 본부 및 해외사무소는 1개 이상의 HR 정책을 개발·시행)	<ul style="list-style-type: none"> • 간부급 직원에 대한 연간 보고 • 대사관으로부터의 보고서 검토 • Irish Aid 가이드라인, 펀딩 기준, 보고 요건 검토 • 프로그램심사 및 평가그룹(PAEG) 활용 • 주류화 검토 및 평가, 감사, 질적 제고 위한 현장 조사, 직무내용(TOR) 및 각종 보고서 활용도 • Irish Aid 인사 정책 및 이행계획 검토 • 업무 내용 검토 • 수원국 및 본부에서 작성된 연간모니터링 검토 보고서 활용
정책결정 과정에 범분야 반영도	11. 4개의 범분야 이슈가 빈곤분석에 반영된 정도와 의사결정에 반영된 정도 12. CSP 계획 및 Irish Aid 사업계획과 4개 범분야 간의 관련성 및 파급효과 규명 13. 신규 원조 형태와 범분야 이슈에 대한 분석의 일관성 여부	<ul style="list-style-type: none"> • CSP 쟁점 보고서 및 배경자료 검토 • 주제별(thematic) 보고서 검토 • 용역 연구보고서 검토 • 2007 계획 및 산출물 검토 • 신규 원조형태 및 섹터에 대한 보고서 검토

* CSP(Country Strategy Paper), MAPs(Multi Annual Programme Scheme), PAEG(Programme Appraisal and Evaluation Group), PMDS(Performance Management and Development System)

(Gaynor and Jennings, 2007).

2. 덴마크의 범분야 통합

Danida는 프로그램형 원조 및 섹터지원이 확대됨에 따라 변화하는 원조 체제에 맞추어 범분야 통합 작업에도 큰 노력을 기울이고 있다. 2007년 실시된 동료검토에 따르면, Danida는 역량개발 및 범분야 통합과 같이 OECD/DAC이 확대·증진하고자 하는 분야에서 모범사례 공유에 주도적 역할을 하고 있다. Danida가 정한 범분야 이슈는 성평등(gender equality), 환경(environment), 인권/민주화(human rights/democratisation)이다. 우선 덴마크 개발원조의 범분야 통합 정도를 살펴보기 위해 Danida가 2006년부터 2009년까지 발간한 개발원조 중점 계획 개요(Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance)를 살펴보았다.¹⁶⁾ Danida는 성평등, 거버넌스, 환경을 덴마크의 모든 개발원조에서 포함되어야 하는 범분야로 정하고 전략문서의

16) 동 문서는 5년간의 개발원조 계획 및 예산을 간략하게 정리한 것으로 수원국별로 매년 신규 추가되는 프로그램과 예산 현황이 조정되어 매년 발간된다.

상당한 비중을 할애하고 있었다. 또한 각각의 범분야 이슈 중에서도 덴마크 개발원조에서 강조하고자 하는 세부 이슈를 선정하고 있어, OECD/DAC의 가이드라인을 단순히 적용하는 것이 아니라 범분야 이슈 통합을 위한 구체적 노력을 하고 있는 것으로 파악된다.¹⁷⁾

이러한 성과는 Danida의 모든 개발원조 프로그램 수립하는 과정에서 단계별로 범분야를 반영·통합할 수 있는 제도적 장치가 되어 있기 때문이다. 우선 Danida는 수원국의 개발 프로그램 지원을 위한 최적의 협력안을 도출하기 위해 수원국 개발체제 및 프로그램, 역량에 대한 평가를 시행하고 있다. 이 과정에서 다음 세 가지, i) 수원국 개발프로그램의 질 및 타당성, ii) 덴마크 개발원조 목표와의 일치(빈곤감소, 범분야, 중점 분야), iii) 수원국의 실행능력(관리 및 행정, 역량, 거버넌스 등)은 반드시 사전에 평가되어야 한다.

상기 평가에서 도출된 사항은 Danida의 프로그램 수립 과정에 통합·반영된다. Danida의 프로그램 주기(Programme Support Cycle)는 착수(Preparation) - 형성 및 심사(Formulation and appraisal) - 이행(Implementation) - 완료(Completion)의 네 단계로 구성된다. 범분야에 대한 고려는 대부분 착수와 형성 및 평가 단계에서 이루어진다. 착수단계(Preparation)의 첫 번째 업무는 실행계획절차(Process Action Plan, PAP)를 문서로 작성하는 작업인데, 이는 착수 및 형성과정 추진을 위한 일종의 계획 문서이다. 성평등연동계획(Gender Equality Rolling Plan)¹⁸⁾과 환경점검표(Environmental Screening Note) 작성을 위한 시한 및 계획도 수립하도록 되어 있으며, 담당 주체는 현지대표부(Representation)¹⁹⁾이다. <표 5>는 착수 및 형성·심사 단계의 산출문서를 정리한 것이다. 성평등연동계획과 환경점검표는 착수 단계에서 최초로 작성된 후에, 프로그램 수립 절차가 진행되는 과정에서 수정·보완되면서 단계별 문서에 첨부된다. 젠더연동계획과 환경성검토서는 착수 단계의 PAP와 프로그램 개요서(Concept Note)²⁰⁾에, 형성·심사단계의 심사보고서(Appraisal Report)에 첨부하도록 되어 있다.

17) 젠더와 환경을 주류화하기 위한 이행안 및 도구가 개발되고 프로그램수립주기에도 제도적으로 포함되어 있으나, 인권 및 민주화에 관한 주류화 이행 방향은 아직 설정되지 않았다. (Danida, 2008b).

18) 젠더 이슈가 수원국 및 Danida의 프로그램에 어떤 방식으로 통합되어 있는지, NGO를 포함 관련 이해관계자는 누구인지, 프로그램 내에서 남성과 여성 모두가 자원 및 기회에 대한 동등한 권리를 갖게 되는지 등이 분석되며, 프로그램 단위에서 일종의 지침 역할을 하는 문서이다. Danida는 성평등연동계획 문서를 프로그램 수립 주기가 진행됨에 따라 수정하여 단계별 문서에 첨부하도록 규정하고 있다.

19) Representation은 대사관(Embassy), 대표부(Representation) 혹은 원조프로그램의 착수 및 이행을 담당하는 덴마크 외교부 기관을 통칭하는 용어로, 대표부와 혼용하지 않기 위해 현지대표부로 번역하였다.

20) 프로그램 개요서(Concept Note)의 작성 목적은 덴마크 원조의 목표, 원조실시방식, 위험요인 등 전략적 고려사항을 제시하기 위한 것이며, 외교부의 승인을 받기 위해 작성되는 문서이다.

〈표 5〉 착수 및 형성 단계의 산출 문서에 범분야 반영

단계	산출 문서
착수 (Preparation)	<ul style="list-style-type: none"> • 착수 및 형성단계에 필요한 실행계획(Process Action Plan, PAP) • 10대 예산지원 원칙에 따른 평가서(Assessment) • 성평등연동계획(Gender Equality Rolling Plan) • 환경점검표(Environmental Screening Note) • 프로그램 개요서(Concept Note)²¹⁾
형성 및 심사 (Formulation and Appraisal)	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램지원문서(Programme Support Document) • 평가 제언(appraisal recommendations) 요약 • 이사회 제출용 보고서(Note) • 정부프로그램협정(Government Programme Agreement) • 공동재정계획(Joint Financing Arrangements) <p>* 심사 시, 초안에서 변경된 사항을 반영하여 첨부되어야 하는 문서 I. 절차별실행계획(PAP), II. 성평등연동계획, III. 환경점검표</p>

(Danida, 2009)

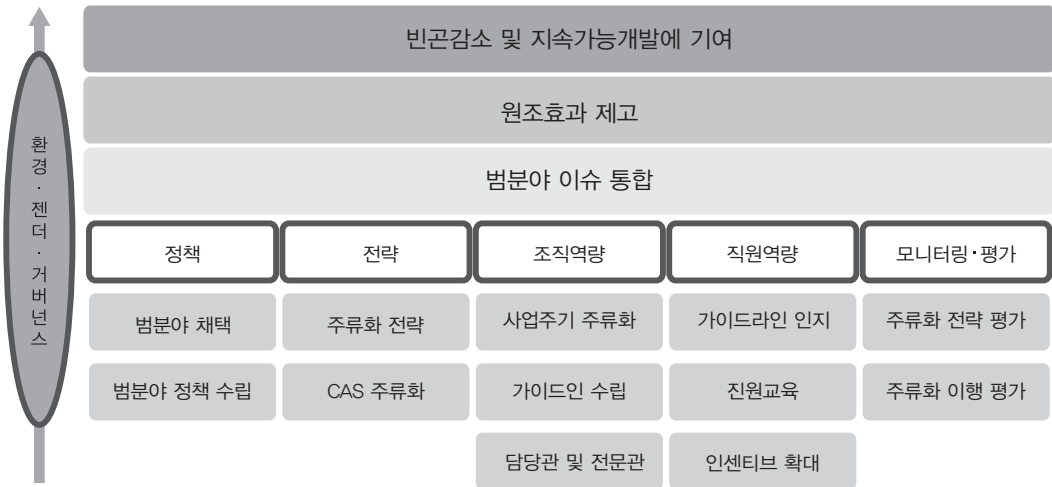
한편, 범분야 이슈에 대한 Danida의 모니터링 및 평가는 다면적으로 진행된다. 기본적으로 국별프로그램 평가 시 각각의 이슈에 대한 평가가 이루어지며, 3년 단위로 시행되는 양자 원조프로그램에 대한 성과평가(Performance Review)에서는 주요 정책이행에 대한 진전 사항과 함께 범분야 성과가 포함된다. 또한 연간 성과보고서(Annual Performance Report)에서는 범분야 이슈에 대한 성과를 독립적인 주제로 다루고 있으며, 원조효과 및 국별프로그램 관리, 다자원조 성과 측정 부문에서도 범분야 이슈와의 연결성을 함께 검토하고 있다. 2008년 Danida는 ‘덴마크 개발원조의 목표 및 결과(From Goals to Results in Danish Development Assistance)’ 보고서를 발간한 바 있는데, MDG 및 파리선언, 범분야 이슈를 큰 테마로 다루고 있다.

IV. KOICA의 향후 과제

살펴본 바와 같이 선진국들은 OECD/DAC의 권고사항에 맞추어 범분야의 주류화 전략을 빈곤 감소 및 지속가능한 개발이라는 자국의 원조 목표를 달성하기 위한 하나의 전략으로 채택하고 있다. 선진 공여기관들은 지원전략을 수립하고, 사업을 계획·이행·평가하는 모든 단계의 업무에서 범분야를 고려하기 위해 별도의 부서를 설치하는 등 조직의 업무 체계를 개선하고 있다. 또한, 주류화 업무에 대한 평가를 시행하고 이를 재반영하는 작업을 통해 주류화 체계를 지속적인 향상시켜 나가고 있으며, 이를 조직의 업무체계에 정착시키기 위해 무엇보다도 직원의 주류화 역량 강화에 중점을 두고 있다. 이러한 범분야 주류화 혹은 통합 업무를 간단히 도식화하면 〈그림 2〉와 같다.

21) 외교부 프로그램평가위원회 제출용 문서.

〈그림 2〉 범분야 정책 통합 개요



(박명지, 2010)

1. 범분야 채택 및 주류화 전략

OECD/DAC 회원국들은 각자의 정책방향에 부합하는 범분야를 채택하고 있다. KOICA 역시 내·외부의 의견 수렴을 거쳐 어떤 이슈를 범분야로 채택할 것인지 결정해야 한다. 물론, 한국의 원조목표와 KOICA의 정책방향에 부합하며 KOICA 사업과 밀접하게 연결되는 이슈만을 채택할 수 있겠지만 국제사회의 권고에 따라 장기적 관점에서 대표적 범분야인 젠더, 환경, 거버넌스 세 부분은 모두 채택해야 할 것이다. 다만, KOICA가 세 가지 이슈에 대해 주류화할 수 있는 역량을 보유하고 있는 것은 아니기 때문에, 통합 과정은 중·장기적관점에서 단계별로 진행하는 것이 바람직하다. 이러한 작업이 가능하고 오히려 효과적인 이유는 젠더와 환경, 거버넌스는 별개의 이슈이지만 이를 원조기관의 조직과 업무 체제로 통합 혹은 주류화하는 절차가 〈그림 2〉와 같이 기본적으로 동일하기 때문이다.²²⁾

2. 정책문서의 작성 및 채택

OECD/DAC은 공여기관에 명확한 개발협력 목표를 담은 법안이나 유사한 형태의 문서를 채택할 것을 권고하고 있다.²³⁾ 이는 개발원조의 목표 혹은 전략 이행을 위한 정부의 의지를 표명하는 계기가

22) OECD/DAC은 범분야 이슈 중 가장 활발하게 주류화 되고 있는 것이 젠더 이슈이며, 성공 사례가 되는 젠더 주류화 전략을 다른 범분야 이슈에 적용하는 것이 더욱 효과적이라고 분석한 바 있다. OECD (2009a).

23) 정책성명서(policy statement)는 백서(white paper), 장관성명서(ministerial statement), 중기 사업계획(multi-year master plan) 등의 다양한 형태를 취할 수 있다. OECD (2009a).

되며, 정책 방향을 공식화하여 개발 원조가 다른 목적으로 오용 되거나 효과성을 저해하는 요인을 사전에 방지하는 역할을 한다. 일단 정책문서가 채택되면, 추후 이를 구체적인 시한과 세부 목표를 담은 실행계획으로 발전시키기 용이하며, 또한 모니터링 및 평가의 근거로도 활용할 수 있다.

3. 전략단계의 범분야 통합

범분야 주류화 업무는 가능한 초기 단계에서 이루어지는 것이 원칙이다. KOICA의 원조 체제에서 기본적으로 주류화 되어야 하는 부분은 크게 KOICA 개발원조를 관장하는 ‘국가지원전략(CAS)’과 이를 바탕으로 도출된 프로그램·프로젝트 주기이다.²⁴⁾ 일단 전략이나 프로그램 및 사업계획이 수립되고 나면 공여국의 정책 방향을 반영할 수 있는 여지가 작아지고, 이를 수정하거나 다른 계획을 추가하는 과정에서 다양한 비용이 발생하기 때문이다. 이에 KOICA는 모든 원조사업의 기반이 되는 국가지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)을 범분야 통합의 첫 단계로 인식해야 한다. CAS 수립 과정에 범분야를 통합한다는 것은 국별 원조계획을 수립하는 과정에서 고려중인 프로그램 및 사업이 젠더와 환경, 거버넌스에 어떤 영향을 미치며 상호간 어떻게 시너지 효과를 낼 수 있는지 사전에 고려하는 것으로, 이를 통해 KOICA는 원조의 효과를 향상시킬 수 있다.²⁵⁾

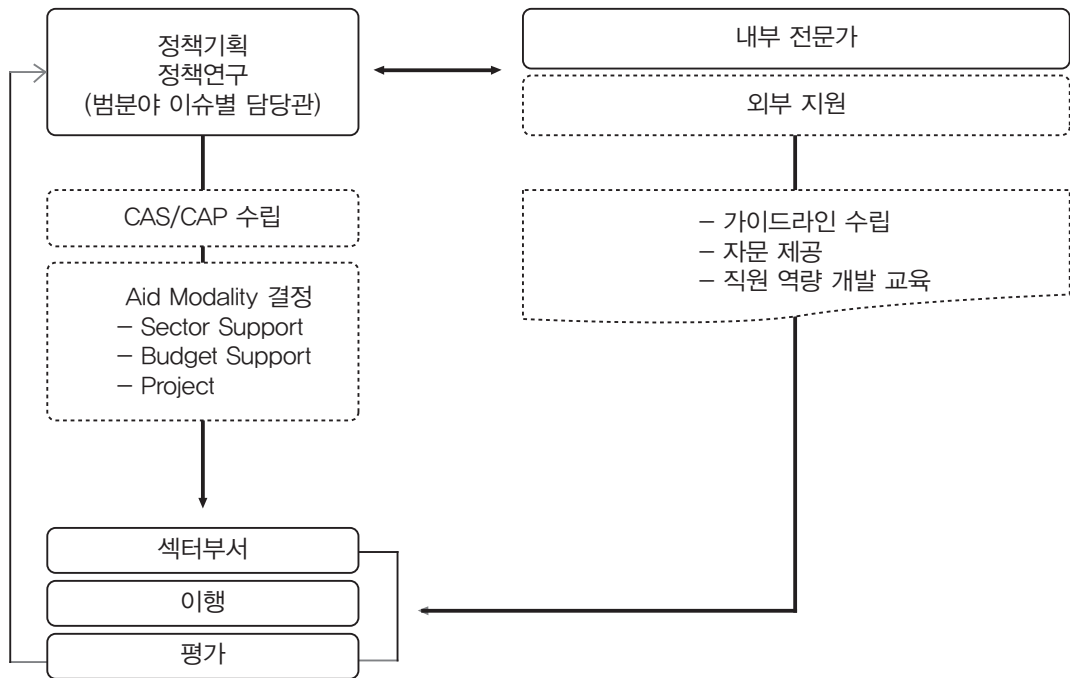
4. 조직 및 직원의 주류화 역량

KOICA의 현 업무 체제를 바탕으로 범분야 통합 조직도를 개념화하면 <그림 3>과 같은 도식으로 나타낼 수 있다. 그림의 왼쪽에 위치한 수직적 체계는 KOICA의 업무체계로, 정책에서 평가에 이르는 각각의 단계에서 범분야가 통합되도록 조직의 주류화 역량을 강화해야 한다.

24) 프로그램 주기의 범분야 통합은 이현주(2010, forthcoming)의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안 참조.

25) CAS는 프로그램이나 프로젝트와 같은 원조 형태에 관계없이 개발원조의 일관성과 효율성을 보장해주는 메커니즘으로, CAS 수립을 위한 사전분석 및 지원계획 수립의 초기 단계에 범분야가 적절히 고려되어 전략이 수립되었다면 기본적인 주류화는 달성되었다고 볼 수 있다. CAS에 대한 범분야 통합안은 박명지(2010) 참조.

〈그림 3〉 KOICA의 주류화 조직도(안)



(박명지, 2009)

〈그림 3〉의 화살표는 업무의 흐름이자 주류화 과정을 나타낸다. 이 과정을 지속적으로 작동하게 하기 위해서는 일종의 전담 인력이 필요하다. 우선 원조정책을 담당하는 정책라인의 부서에 이슈별 담당관(focal point)²⁶⁾을 두고, 정책·전략 기획에서 사업계획·이행, 평가에 이르는 전체 과정에서 담당 범분야 이슈가 주류화 되는 과정을 모니터링 하도록 한다. 범분야 담당관은 해당 이슈에 대한 전문가일 필요는 없으나 주류화 체제에 관해 명확히 이해하고 있어야 하며, 정책에서 평가에 이르는 주류화 과정을 관련 직원에게 알려주는 일종의 ‘facilitator’ 역할을 수행한다.²⁷⁾ 한편, 사전분석이나 영향평가 등 전문적인 지식이 필요한 주류화 업무는 내·외부 전문가를 활용할 수 있으며, 범분야 담당관 및 전문가의 역할은 〈표 6〉와 같다.

26) KOICA ‘환경·여성팀’은 2009년 조직개편 과정에서 해체된 바 있다. 그러나, KOICA는 젠더 이슈의 중요성을 인식, 이사장 직속의 ‘성인지담당관’ 직위를 설치하였으며 추후 젠더 주류화 추진을 위해 4인 체제의 T/F를 구성할 계획이다. 젠더 담당관(focal point) 역할은 성인지담당관 중심의 T/F가 수행할 수 있다.

27) 선진 공여기관들은 공통적으로 범분야 통합을 위해 주류화 과정을 절차화하고, 이 과정에 의사결정 권한을 가진 상위 직급의 직원이 참여하여 지속적인 주류화 이행을 감독하도록 하고 있다. 아일랜드 Irish Aid는 주류화를 담당하는 부서(Policy Planning Unit)를 지정하였으며, 스웨덴 Sida는 환경주류화를 위한 환경·기후변화·지속가능서비스실(구 환경정책실)을 설치, 캐나다 CIDA의 경우 젠더 전문가가 20여 명 이상 고용되어 있다.

〈표 6〉 범분야 이슈 담당관 및 전문가 역할 예시

분야	범분야 담당관(local point) 역할	전문가 역할
CAS	CAS 체제 수립 과정에 참여하여 범분야 통합 절차 조언	국별환경개요(성인지적프로필) 작성
사업 수행	관련 직원 및 섹터부서의 직원들이 인지할 수 있도록 작업의 흐름을 문서화하여 정보제공 업무 담당	섹터 직원이 영향평가를 수행할 경우 조언 제공
모니터링	정책-전략-사업-모니터링-평가에 주류화가 이루어지고 있는지 모니터링	섹터 직원이 모니터링 수행 시 조언 제공
평가	주류화 평가 보고서 작성 참여	주류화 평가 보고서 작성
가이드라인 수립	가이드라인 수립 참여	가이드라인 수립 주도
직원 역량	관련 직원 및 섹터부서의 직원들이 인지할 수 있도록 작업의 흐름을 문서화하여 communication 담당	체크리스트 및 환경가이드라인 적용 교육 및 시범 사업 수행

(박명지, 2010)

5. 모니터링 및 평가

범분야 통합을 위한 효과적 방안으로 권고되고 있는 ‘주류화(mainstreaming)’ 전략은 개발사업의 ‘과정’과 ‘환류’에 초점을 두고 있다. 주류화 체제를 정착시키고 원조 효과로 이어지기 위해서는 주류화 ‘과정’에 대한 상시적인 모니터링과 정기적 평가를 통해 도출된 결과를 재반영하여 주류화 과정을 지속적으로 향상시켜 나가야 한다. 사실, 사업의 ‘결과’가 아닌 ‘과정’을 평가하는 작업은 쉽지 않을 뿐 아니라, 그 영향을 측정하는 것은 더욱 어려운 작업이다. 결국, 범분야 통합에 대한 평가는 특정 지표의 향상을 측정하는 것이 아니라 KOICA 원조사업이 이루어지는 과정에서 ‘변화된 업무방식’을 체크하는 것이다.²⁸⁾ 따라서, 범분야 통합에 따른 모니터링 및 평가 작업은 주류화 실행계획에 따른 성과를 점검하는 방향으로 수행되어야 한다.

V. 결론

환경, 젠더, 거버넌스의 주류화는 동 분야의 사업이나 프로그램을 통해 개선을 기대하는 것이 아니라, 모든 사업·프로그램에서 이를 고려하는 과정이며 이를 통해 원조 효과를 향상시키는 일종의 전략이다. 가장 효과적인 주류화 방안은 범분야를 고려하는 ‘과정’을 공여기관 조직에 내재화하는 것이다. 이에 KOICA는 원조정책을 수립하고, 사업을 기획, 시행, 평가 절차에 이 과정을 포함시켜

28) Irish Aid의 주류화 전략 모니터링 지표 예시<표 4> 참조.

〈표 7〉 KOICA 범분야 통합 중기 계획

개발협력 목표	개도국 빈곤퇴치 및 지속가능 발전		
범분야 통합 목표	개도국 빈곤층 삶의 질 및 개발효과에 지대한 영향을 미치는 환경·젠더·거버넌스를 KOICA의 원조체제 및 사업에 통합하여 원조효과 제고		
중기 목표	범분야 통합(주류화)을 위한 KOICA 조직 및 인적 역량 제고		
범분야 통합 중기 계획	세부 계획	기대성과	모니터링
	– 범분야 통합 정책문서 수립	범분야 통합 정책수립을 통한 원조 일관성 제고	–
	– 정책실(기획 혹은 연구)에 범분야 담당관 지정 ²⁹⁾ – 이슈별 전문관 배치(신규 채용하거나 KOICA 내부 전문가 활용할 경우 업무 조정 및 상위부서에 배치) – 범분야 가이드라인 수립 ³⁰⁾ – 담당관(local point) 업무를 부여받은 직원에 대한 인센티브 제공의 제도적 근거 마련	주류화를 위한 조직 체제 개선	– 범분야 담당관 지정 여부 및 역할, 업무 내용 검토 – 전문관의 역할 및 업무 내용 검토 – 환경가이드라인의 적용 현황 검토 후, 필요 시 개정 – 젠더 가이드라인 수립
	– 범분야를 충분히 고려할 수 있도록 CAS 주기 확립 – 프로그램(프로젝트) 주기에 범분야 고려 절차 추가	주류화를 위한 업무 체제 개선	– CAS 주기/프로그램 주기 수립 과정에 범분야 담당관 역할 평가 – CAS 수립 시 범분야 고려 정도
	– 범분야에 교육을 통해 각 이슈 및 개발과의 연결성 인식 제고 – 주류화 절차에 대한 이해제고 – 가이드라인 교육	직원 역량 강화	– 제공된 교육 및 참여 직원의 비중 파악

(박명지, 2010)

절차화하고, 이를 위해 프로젝트 시행 세칙 등의 관련 업무 지침을 개정하는 등의 제도 개선을 추진해야 한다. 여기서 논의된 범분야 통합 방안이 이상적인 주류화 안이라고는 할 수 없지만 현재 KOICA 체제를 감안하여 기본적인 주류화 체제와 단기간에 시행할 수 있는 방안을 중심으로 구성한 것이다. 그러나, ‘주류화’가 결국 조직·업무 체제의 변화라는 점을 감안하면 장기적인 주류화 방향 역시 기본안에서 크게 벗어나지는 않을 것이며, 오히려 제시된 주류화 체제를 정착시키고 강화하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

29) 범분야 담당관은 단기적으로 환경과 젠더 담당관을 지정하되, 인권 및 거버넌스의 주류화를 추진하게 될 경우 추가적으로 거버넌스 담당관을 지정하면 된다.

30) 환경가이드라인은 이미 발간된 바 있으므로 향후 원조체제 변화에 따라 이를 수정·적용하도록 하고, 젠더의 경우 성주류화 방안 연구 후속 연구를 통해 실제 사업에 적용할 수 있는 젠더 가이드라인 및 체크리스트를 수립할 계획이다.

참고 자료

1. 국내문헌

- 김은미, 김지영 (2010). 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구, 한국국제협력단
- 박명지 (2009). KOICA 사업의 녹색화 방안, 한국국제협력단.
- 박명지 (2010). KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안, KOICA 개발정책 포커스 1호, 한국국제협력단 (forthcoming).
- 정유아 (2009). CAS 수립을 위한 현지공동 정책대화 실시방안 협의 결과, KOICA 내부자료.
- 이화여대 아시아여성학센터 (2010). KOICA 사업의 성 주류화 방안, 한국국제협력단 (forthcoming).
- 이현주 (2010). 프로그램형 접근법(PBA) 도입을 위한 KOICA 전략과 과제(가제, forthcoming)
- 한국국제협력단 (2008c). 지속가능한 개발 원조를 위한 KOICA 환경가이드라인. 한국국제협력단.

2. 국외문헌

- Danida (2006). Annual Performance Report 2005, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, Denmark.
- Danida (2008a). From Goals to Results in Danish Development Assistance, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, Denmark.
- Danida (2008b). Thematic Review of Mainstreaming of Cross-Cutting Issues, Review Report, Danida.
- Danida (2009). Guidelines for Programme Management, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, Denmark.
- Danida (2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, Denmark.
- Gaynor, C and Jennings, M (2007). Towards Poverty Reduction: Mainstreaming Strategy 2007-2009, Irish Aid.
- OECD (1995). Participatory Development and Good Governance, Development Co-operation Guidelines Series, OECD, Paris.

- OECD (1999). Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance Part 1, OECD, Paris.
- OECD (2001). Poverty Reduction, The DAC Guidelines, OECD, Paris.
- OECD (2006). Pro-Poor Growth: Key Policy Messages, OECD, Paris.
- OECD (2007a). Denmark, DAC Peer Review, OECD, Paris.
- OECD (2007b). Development Co-operation Report 2007, OECD Journal on Development, OECD, Paris.
- OECD (2007c). Development Effectiveness in Practice - Applying the Paris Declaration to Advancing Gender Equality, Environmental Sustainability and Human Rights, Concept Note for the Dublin Workshop, April 26/27 2007, OECD, Paris.
- OECD (2008). Development Co-operation of the Republic of Korea, DAC Special Review, OECD, Paris.
- OECD (2009a). Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, OECD, Paris.
- OECD (2009b). Development Co-operation Report 2009, OECD Journal on Development, OECD, Paris.
- OECD (2009c). Ireland, DAC Peer Review, OECD, Paris.