

‘ODA 추진체계 통합화 논쟁’에 대한 소고

손 혁 상 (경희대학교 공공대학원 교수)

목 차

- I. 들어가며
- II. 최근 주요 공여국 ODA 추진체계 개편 사례
(독일, 캐나다, 일본)
- III. ODA 추진체계 개선에 대한 다양한 시각들
 - 1. 효율적 분업화
 - 2. 국제개발협력위원회와 국무총리실의 조정기능 강화
 - 3. 통합적 집행기관의 신설
- IV. 나가며

I. 들어가며

2012년 12월 대통령선거와 박근혜정부 인수위 활동기간을 거치면서 한국 ODA 추진체계 개선에 대한 논의가 관련 기관, 학계, 시민사회에서 활발하게 전개되었다. 이는 2008년 OECD DAC의 특별검토와 2010년 국제개발협력기본법 입법기간 동안 점화되었던 ‘ODA 분산화’ 논쟁이 다시 한 번 쟁점화되는 기회였다. 2008년 OECD DAC의 특별검토(Special Review)는 원조 추진기관과 행위자의 다원화 및 분산, 이를 조정할 수 있는 주체의 부재로 인해 원조 효과의 비효율성을 지적하면서 원조 추진체계를 위해 법적 기반 확립, 단일원조기관 구성 등을 시행할 것을 권고하였다(OECD DAC 2008, 20). 한국정부도 이에 대응하여 2010년 ‘국제개발협력

기본법 및 동법 시행령' 제정을 통해 추진체계를 정비하였으며, '국제개발협력 선진화방안' 등의 개발협력 전략을 수립하였다.

2012년 6월 실시된 OECD DAC 동료검토(Peer Review)에서도 한국정부의 추진체계개선 노력에 긍정적 평가를 하면서도 국제개발협력위원회의 개발협력 계획, 정책결정 및 조정 권한 강화를 권고하였다. 2012년 동료검토는 2008년 특별검토와는 추진체계관련 권고사항에 차이가 있다. 2008년 보고서의 단일기관 및 조직 구성보다는 국제개발협력위원회와 유·무상 관계 기관 및 부처, 현지 ODA 협의체의 정책 조정을 통해 한국 정부 상황에 맞는 실현 가능한 원조 추진 체계 방안을 권장하였다(이혜경 2013, 36; 서정화 2012; 이진의 2012). 통합된 추진체계 부재로 인한 부처별 중복 사업 지원 등의 원조분산화 문제를 조직단일화 보다는 개발협력 정책 및 예산 수립 등 전반적인 기획과 집행을 결정할 수 있는 일원화된 체계의 수립을 통해 보다 효율적인 원조정책 수립과 집행을 제안한 것으로 보인다.

ODA 추진체계의 분산화 문제는 국내 관련기관과 이해당사자들 간에도 첨예한 논쟁의 대상이 되고 있었는데¹⁾ 18대 대통령인수위원회에서 발표한 '박근혜정부 140개 국정과제'도 이 문제를 짚고 있다. 140개 국정과제 중 ODA와 관련된 내용은 '추진전략(21), 국민과 함께하는 신뢰외교 전개'에 포함되어 있으며, 'ODA 규모의 지속, 확대 및 모범적·통합적 개발협력 체계 구축을 통해 수원국의 자립역량 배양 및 지속가능 발전'을 지원할 것을 명시하고 있다. 주요 추진계획은 크게 5개 항목으로 구분되어 있으며, ODA 규모의 지속적 확대, ODA 통합 추진체계 공고화, 수원국 중심의 효율적 ODA 추진방식 확립, 개발협력 글로벌 인재 양성 활성화, ODA 투명성 및 소통 강화로 국민신뢰 및 지지 확대 등을 밝히고 있다²⁾. 비록 ODA 추진체계의 통합화와 관련하여 구체적인 실천방안을 제시하고 있지는 않지만 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계 및 관계기관 간 연계·협력 강화를 제시하였다.

ODA 추진체계에 대한 논의를 진행하기에 앞서 ODA 정책과정의 특성, 즉 이해관계자나 변수가 다양하지 않다는 점을 이해하는 것이 중요하다. ODA 정책은 유권자인 일반 국민에게 우선순위가 높지 않으므로 자연히 정당이나 정치인들도 ODA 정책에 대한 관심도가 낮은 편이

1) 우리나라의 원조 추진체계 분산화 쟁점은 '분절화', '세분화', '다원화' 등으로도 지칭되는데 지금까지 많은 연구인에 의해 그 문제점이 지적되었다. 본 소고는 분산화의 문제점을 밝히는 것을 목적으로 하지 않으므로 자세한 논의는 다음의 연구를 참조하기를 바란다. 김은미·김지연 2009; 이태주 2011, 2012; 이원희 2011; 진상기 2010 등.

2) 5개 항목에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다. ①ODA 규모 지속 확대 : 2015년까지 ODA/GNI 비율 0.25%를 목표로 추진, 2016년 이후 규모 등을 포함한 '제2차 ODA 기본계획(2016-2020)' 수립, ②ODA 통합추진체계 공고화 : 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계 및 관계기관 간 연계·협력 강화, ③수원국 중심의 효율적 ODA 추진방식 확립 : 중점협력국 조정 및 국가협력전략 수립·개선을 통해 ODA 재원·역량을 집중, ④개발협력 글로벌 인재 양성 : 해외봉사단·ODA 청년인턴 사업·주니어 컨설턴트 제도 등을 활성화하고, 맞춤형 ODA교육 확대, ⑤ODA 투명성 및 소통 강화로 국민신뢰 및 지지 확대 : ODA 정보제공 확대, 시민사회와의 정책대화 등 소통 활성화 등의 내용이 제안되었다(제18대 대통령직인수위원회. 2013. "박근혜 정부 140개 국정과제." 203).

다. OECD DAC 회원국들을 대상으로 한 연구에서 ODA 정책에 대한 국민들의 지지는 높은 편이지만(Noël and Thérien, 2002) 관심이나 우선순위는 다른 정책에 비해 상당히 낮은 수준에 머무르고 있음을 확인할 수 있다(Cooper and Themaat 1989). 따라서 ODA 정책은 공여국내 선거에 거의 영향을 미치지 않으며 입법자의 전문성이나 관심이 낮은 반면 상대적으로 특성화된 이익집단이나 정책을 집행하는 기관의 영향은 큰 부문이다. 이러한 특성은 각 나라의 정치 구조와 맞물려 급격한 변화를 일으키기도 하고, 오랜 시간 고착화로 인해 개혁을 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다.

본 소고는 ODA추진체계에 대한 본격적인 학술연구라기 보다는 지금까지 진행된 한국 ODA 추진체계 개혁에 관한 선행연구들을 살펴보고 통합화 방향을 가늠해 보고자 한다. 다음 장에서는 ODA추진체계와 선행연구나 주장에 대한 논의에 앞서 OECD DAC 회원국 중 최근 추진체계 개혁을 이루어낸 사례를 소개하고 그 함의를 모색해 본다.

II. 최근 주요 공여국 ODA 추진체계 개편 사례 (독일, 캐나다, 일본)

한편 최근 독일, 일본과 캐나다 등 OECD DAC회원국가의 ODA 추진체계 개편도 우리나라의 추진체계를 둘러싼 논쟁에 시사점을 던져주고 있다. 독일의 경우, 개발협력 활동을 전담, 총괄, 운영하는 연방경제협력개발부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung : BMZ)가 외교부로부터 독립되어 운영되고 있다. 2011년 이전까지는 BMZ 산하 개발은행(KfW)에서 자금협력사업을 담당하고 기술협력공사(GTZ)는 국제인력개발(InWEnt), 독일개발서비스(DED)와 공동으로 기술협력 업무를 담당하였다. 또한 기타 정부부처, 공공기관, 주정부기관 등 30여개 기관에서 원조를 시행하였다. 그러나 2005년과 2010년 OECD DAC에서 실시한 동료평가(Peer Review)에서 독일의 다원적 원조체제가 개발협력에 있어 혼란을 야기하며, BMZ의 업무 조정 비용이 증가되고, 궁극적으로 수원국 시스템과 맞지 않는 공여국 위주의 원조로 흐를 경향이 있음이 부각되었다(권율·박수경 2011). 이에 독일은 다원적인 원조체제를 유지하는 한편 지속적으로 원조기관의 통폐합을 추진한 결과로 2011년 1월 독일 국제협력유한책임회사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit : GIZ)를 출범시켰다. GIZ는 기술협력 및 인적자원 교육을 담당하던 독일기술공사(GTZ), 독일개발서비스(DED), 국제인력개발(InWEnt) 세 기관을 통합한 것이다³⁾.

3) 독일 정부는 3개 기관의 통합을 위해 BMZ 주도 하에 2010년 초 작업반을 구성, 통합의 정책적 목적과 통합을 위한 기본 전제를 6개월 간 검토하였다. 이를 통해 통합의 형태 및 방식이 결정되고 독일하원에서 2010년 7월 검토 결과를 승인,

캐나다 정부도 최근 ODA 추진체계 개편의 일환으로 2013년 3월, 새 연방예산 “Canada’s Economic Action Plan 2013”을 통하여 캐나다국제개발청(Canadian International Development Agency : CIDA)을 외교통상부와 통합하여 새로운 ‘외교통상개발부(Department of Foreign Affairs, Trade and Development)’를 만들기로 했다고 발표하였다. 캐나다는 2006년 외교부에 ‘국제통상’정책을 통합하였는데, ‘개발’정책 역시 이와 같은 맥락으로 개발정책을 캐나다 정부의 외교, 통상 우선순위와 더욱 부합하게 함으로써 정부정책의 일관성을 높인다는 통합 취지를 밝히고 있다. 캐나다 정부에 따르면, 이를 통해 캐나다 개발정책이 처음으로 법적 권한을 얻게 되었고, CIDA 담당 장관의 지위가 다른 연방내각 장관과 같이 높아졌다고 평가하고 있다.⁴⁾

그러나 보수정권인 하퍼(Harper) 행정부는 총리실로부터 상대적 자율성을 갖고 있던 CIDA를 ‘늑두덩’처럼 여겨왔는데 이번 개혁을 통해 개발정책에 대한 통제권을 상당부분 가져온 것으로 해석된다(MacKrael 2013a). 하퍼 행정부는 지난 몇 달간 CIDA 프로그램을 검토하였고, 캐나다의 양자원조가 민간부문과 더 많이 연계하도록 수정할 것을 지시했다. 하지만, 외교통상부와의 통합은 CIDA 관계자는 물론 외교통상부에게도 정부 발표가 있기까지 공개되지 않았다.⁵⁾ 이에 대한 비판 또한 만만치 않은데 빈곤퇴치라는 CIDA와 개발협력정책의 고유 목적이 캐나다의 외교나 통상 우선순위에 의해 흐려질 것이라는 우려가 그것이다. 진보정권인 마틴(Martin) 행정부 시절 국제협력장관을 지냈던 캐롤(Carroll)은 정부가 원조효과성과 관계없는 민간협력을 지나치게 강조해왔는데 이번 통합을 통해 이러한 경향이 더욱 강해질 것이라고 지적하고 있다(MacKreal 2013b).

일본의 경우는 2008년 10월 외무성의 무상원조와 수출입은행(JBIC)의 유상차관 기능을 통합한 New JICA를 출범시켰다. 집행차원의 통합화 사례인데 여기서 흥미로운 점은 이러한 통합화 시도가 ODA추진체계의 개혁차원이 아니라 고이즈미정권의 공공금융기관 개혁차원에서 이루어졌다는 사실이다. 실제로 이러한 통합안을 내놓은 관방장관 주관의 ‘해외경제협력 검토회’의 9인 멤버 중 ODA와 개발전문가는 한 사람도 없었다(한송이 2012). 또한 고이즈미 당시 총리는 정부금융기관 통합과 우정국 민영화 등 대규모 개혁을 추진하는 개혁이 ODA 추진체계 개편을 가능하게 하였다고 본다.

이후 5개월간 세부통합 절차를 추진하였다. 이러한 기관 통합을 통해 중복적 해외 현지 사무소 운영 등 구조적 중복 문제가 해소되었다(김정해 · 손혁상 · 권율 · 이원희 · 이창길 2013, 158).

4) Government of Canada, 2013. <http://actionplan.gc.ca/en/initiative/department-foreign-affairs-trade-and-development> (검색일 : 2013. 4. 12).

5) CBS News, 2013. “Federal budget folds CIDA into Foreign Affairs – Aid organizations informed before Canadian International Development Agency staff.” <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/21/pol-cida-dfait-merger-advancer.html> (검색일 : 2013. 4. 12).

일본 ODA 추진체계의 역사에서 눈에 띄지는 않지만 주목할 만한 변화는 일본 경제의 장기 불황, 그리고 이로 인한 일본의 정치구조적 변화와 맥락을 같이 한다. 1990년대 초 버블붕괴로 시작한 장기간의 경기침체, 자민당 일당우위체제의 붕괴, 특히 ODA 정책과 관련하여서는 일련의 부패 스캔들이 발생함에 따라 정책추진체계를 변화시키는데 어느 정도 용이한 환경을 가지게 되었다고 볼 수 있다(한송이 2012). 즉, 이러한 배경에서 자민당을 중심으로 한 정치인들은 ODA 정책에 대해 관심과 전문성을 갖게 되었고 2000년대 몇 가지 크고 작은 변화 -ODA 현장 개정, 2006년 개혁안 발표 등-를 이루어냈다(최은봉·박명희 2008).

여기서 한 가지 주목할 점은 민주당의 하시모토 정권은 2011년 그동안 ODA를 총괄적으로 다루었던 해외경제협력회의(OECC)를 중단하고 그 역할을 대신할 ‘패키지형 인프라해외전개 관계장관회의’를 새롭게 만들었다. 회의의 명칭에서도 알 수 있듯이 ODA를 인프라수출과 직접연관시키는 것을 하시모토 정권의 ‘신성장 전략’의 일환으로 추진하고자 했다. 결국 일본의 ODA는 집행체계의 통합과는 별개로 정책수립차원에서는 경제협력이 대외원조정책의 중심으로 자리잡게 되었다. 또한 2011년 일본 외무대신 오카다는 ‘열린국익(open national interest)’의 개념을 제시하였다. 일본의 산업, 무역과 중소기업의 경제를 활성화하기 위해 ODA를 활용하기도 하고 다른 한편으로는 MDGs와 같은 국제적 규범과 조류에 협조하는 두가지 기간의 조화를 강조하였다.

이와 같이 ODA 추진체계 문제는 단지 우리나라의 문제뿐만이 아니라 선진공여국도 다 함께 고민하고 있는 정책 사안이다. 다음 장에서는 현재 OECD DAC국가의 원조정책 수립과 집행체계 유형이 어떻게 분류되고 있는지를 살펴보고 2010년 이후 현재까지 진행되어온 ODA 추진체계 개선에 대한 다양한 시각과 주장을 검토한다.

III. ODA 추진체계 개선에 대한 다양한 시각들

현재 한국의 ODA 추진체계 개선방향에 대한 다양한 시각을 살펴보기에 앞서 우선 ODA 추진체계의 유형을 살펴보면, 주로 정책수립의 차원에서는 분산형, 외교부 중심형, 외교부 통합형, 통합단일부처형으로 분류할 수 있고, 사업실행의 차원에서는 정책수립기관과 실행기관 통합형과 실행기관 분리형으로 크게 나누어진다. 여기서 실행기관 분리형은 산하기관형과 독립기관형으로 구분할 수 있다. 그러나 실제로 엄밀한 의미에서 정확한 분류는 쉽지 않은 것이 현실이다.

OECD에서 2009년 발간한 『Managing Aid : Practices of DAC Member Countries』는 4가

지 모델의 예를 제시하고 있지만 실제로 개별국가에서 나타나는 다양한 조직성격을 지적하면서 일반적 유형화의 어려움을 지적하고 있다(OECD 2009, 32).⁶⁾ 왜냐하면 특정기관의 정책수립과 집행의 구별이 애매모호할 수 있으며, ODA예산 집행이 어느 정도 집중되어야 특정기관 집중형이라고 분류할 수 있는지에 대한 국제적 합의도 없는 형편이다. 예를 들어 양자원조에서 유상원조의 비율이 어느 정도를 넘어서면 분산형으로 분류할 수 있는지에 대한 기준을 OECD에서도 제시하고 있지 않다. 2011년 현재 양자원조에서 유상원조의 비율이 5% 이상인 국가는 영국, 일본, 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등인데 이들 국가들 모두 유·무상이 분산되어 집행되는 국가로 분류하면 각 국가의 정책조정의 특성을 반영하지 못하는 결과를 가져온다. 특히 한국은 유상과 무상원조기관과의 분산화 정도가 다른 OECD DAC 국가들에 비해 심하고 대부분의 국가가 국제개발협력위원회나 총리실의 정책통합기능이 없기 때문에 한국의 사례를 일반적 분류 유형에 포함시키기 어려운 점이 있다. 따라서 한국의 ODA 추진체계 통합화 과제는 특정국가를 벤치마크하기 보다는 우리나라 고유의 역사적 경로와 현재의 구조를 고려할 필요가 있다.

한국 ODA 추진체계의 효과성과 효율성을 높이고 분산화의 문제점을 해소하려는 개선방안에 대한 국내의 논의 동향은 크게 세 가지로 방향으로 진행되고 왔다. 첫째, 유상과 무상원조기관의 전문성을 활용하는 원조의 분업화, 둘째, 국무총리실 조정기능 강화를 통한 분산화 문제해결, 셋째, 외교부로의 통합이나 독립적인 통합부처 신설을 통한 단일화 개선방안이 그 주요 흐름이다.

1. 효율적 분업화

정혁(2013)과 맹준호(2012)는 각 부처 및 기관의 기능과 전문성을 특화하여 ODA 추진체계를 개편, 원조효과성을 제고해야 한다고 주장한다. 정혁(2013)은 원조 추진체계의 분절화로 인해 파생되는 문제점을 다음과 같이 지적했다. 첫째, 원조분업이 전문성에 근거하여 이루어지지 않고 있다. 둘째, 한국 원조 전체가 투자관련 프로젝트에 편중되어 있다. 셋째, 예산지원과 프로그램 원조가 부재하다. 넷째, 각 원조기관의 분야별 전문성이 이루어지지 않고 있다.

6) 동 보고서는 원조 추진체계를 다음과 같이 예시하고 있다. 모델1은 외교부 지역부서가 직접 관할지역 원조를 담당하고(덴마크, 노르웨이), 모델2는 외교부내 개발협력부서가 정책수립과 집행에 주도적 역할을 담당한다(핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스). 모델3은 특정 부처가 정책집행을 담당하고 분리된 집행기관이 원조집행을 책임지는 경우이다(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 미국). 모델4는 외교부가 아닌 다른 부나 청이 원조 정책수립과 집행을 담당하는 경우이다(오스트레일리아, 캐나다, 영국). OECD 2009, pp. 34-6. 여기서 캐나다의 경우는 2013년 모델2와 가까운 형태로 전환되었다.

다섯째, 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA) 각자의 비교우위가 높은 분야에 대한 원조 사업 개발이 취약하다. 그는 분절화 문제점의 개선방안으로 원조 정책과 집행의 분업을 주장했다. EDCF와 KOICA의 사업을 유·무상원조의 양식(modality)이 아니라 경제개발과 사회개발 등 내용(contents)으로 분업화하고, 새마을운동 같은 농촌개발사업, 환경과 기후변화 대응에 관한 사업 등은 전문성의 원리에 따라 각 해당부처가 집행해야 한다고 했다. 원조분업의 논리는 원조정책결정 수준에서도 적용된다. 원조의 정책결정에는 국무총리실의 국제개발협력위원회, 외교부, 기획재정부 세 부처가 관계하는데, 각 부처의 비교우위에 따라 외교부는 사회개발과 외교적 이해관계 관련 정책을, 기획재정부는 경제개발 정책을, 국제개발협력위원회는 현대대로 한국 원조의 국가전략과 방향성을 조정, 심의하는 기능을 수행한다. 단, 원조 추진체계의 효과적인 분업화를 위해서는 외교부로 정보 관리 창구를 단일화하고, 그 정보 관리는 견제와 균형의 기제로 투명성을 유지하며, 원조사업 심사 및 결정과정은 개발협력전략문서(Country Partnership Strategy : CPS)에 따라 집행하도록 한다. 집행계획 및 심의과정에서 실질적인 원조의 주관기관인 외교부와 기획재정부의 원활한 소통과 조정은 필수적이며, 국제개발협력위원회에 인사·예산 조정권한을 부여하거나 대통령직속위원회로 격상시키는 등의 기능 강화가 요구된다(정혁 2013).

이에 비해 맹준호(2012)는 분절화에 대한 논쟁이 지속되고 있지만 부처 간 중복 지원 규모는 전체 ODA의 5.8%에 불과하고, 한국의 분절화 지수는 북유럽 국가와 일부 영연방 국가를 제외하고는 가장 낮은 수준이라며, 차라리 2015년까지 GNI 대비 ODA 규모를 0.25%로 확대하고, 지속가능한 ODA를 위한 자원 조달방안을 마련하기 위해 원조 추진체계를 개편해야 한다고 주장했다. 개편안에는 조직의 단순 통폐합, 국제규범의 맹목적 추종을 지양하고 원조목적, 비교우위, 경제발전 경험, 기관역량 등 한국의 역사와 특수성이 반영되어야 하는 점을 지적하면서 유상원조, 무상원조, 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program : KSP)으로 구분되는 한국원조를 EDCF의 금융협력, KOICA의 범분야 기술협력 및 긴급구호, 기획재정부의 KSP 사업을 통한 지식협력으로 분업화하는 방안을 제시했다. 그는 금융협력 중심체제는 정부 ODA 예산의 가용성을 확대하고, 국가 및 사업에 따라 차등화된 금융조건을 적용함으로써 재정부담을 경감할 수 있는 효과가 있으며, 이를 통해 한국 개발경험에 기초한 차별화된 원조체제와 개발금융 중심의 일괄지원체제를 구축하고, ODA 규모 확대에 따른 재정 압박 완화, 금융·지식협력 방식 강화를 통한 원조효과성 제고를 기대할 수 있다는 입장을 가지고 있다(맹준호 2012).

이러한 시각은 대체적으로 유상원조를 담당하고 있는 기획재정부와 수출입은행의 입장을 대변하고 있다고 보여지며, 특히 기술협력 분야에 해당하는 KSP 사업을 지식협력 분야로 분리시켜 독립적으로 추진하는 방향을 제안하고 있다. 또한 ODA 규모 확대에 인한 재정 부담을

털어내기 위해 자금투입 사업을 기존 ODA 범위를 넘어 개발금융으로 확대하는 방안을 제시하고 있다. ‘분업화’ 입장은 ODA 추진체계의 통합화에 대해서 특별히 언급하지 않으며 통합체계의 유용성에 대해서도 회의적인 시각을 갖고 있는 것으로 판단된다.

분업화와는 다른 차원이지만 각 부처가 ODA정책 추진 단계별로 주관을 번갈아 맡아야 한다는 주장도 있다. 이같은 주장은 ODA추진체계를 사업의 생명주기(life cycle)와 연계시켜 기획과 사업 결정단계는 외교통상부가 주도하고, 집행단계에서는 개별부처 간의 협의가 필요하고, 평가는 국무총리실이 총괄하는 체계를 말한다. 이러한 환류시스템에서는 국제개발협력위원회나 분업화보다는 외교통상부의 기능강화에 초점을 두고 있다(이원희 2011).

2. 국제개발협력위원회와 국무총리실의 조정기능 강화

2012년 무상원조는 외교부, 교육부, KOICA 등 총 41개 기관에서 133개국을 대상으로 6.96억불 규모의 사업을 추진하였고 비슷한 규모의 유상원조와 전체 ODA의 약 30%가 다자원조로 집행되는 한국의 현실에서 국제개발협력위원회와 국무총리실의 역할이 주목을 받고 있다. 편제상 옥상옥이 될 수 있다는 비판도 있었지만 한국의 원조 추진체계 분산화의 현실을 고려할 때 국무총리실의 정책조정 역할이 요청된다고 볼 수 있다.

『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』에서는 ODA 추진체계의 9가지 유형을 제시하는데 총리실의 조정기능을 강화하는 것이 현 체계가 그대로 유지되면서 조정기구만 확대 개편하는 현실적인 방안으로 언급하고 있다(김정해 외 2013, 295-299). 동 연구에서는 유상과 무상의 정책기능을 조정하고 집행을 분산하는 현 체제를 유지하면서 조정기능을 강화하는 대안이 원조의 효과성을 점진적으로 제고할 수 있다고 판단하고 있다.

현재 자문위원회인 국제개발협력위원회를 행정위원회로 전환하여 실질적 조정능력을 강화하자는 주장도 있다. 현재 자문위원회의 성격으로는 분절화 해결에 어려움이 많기 때문에 공정위원회나 인권위원회와 같은 성격의 행정위원회로 확대 개편하여 실질적인 통합조정능력을 확보하자는 것이다. 이 대안과 관련하여 추진체계 분산화 해소를 위해서는 국제개발협력위원회를 대통령직속위원회로 격상하자는 주장도 있다. 시민사회단체의 주장 중에는 국제개발협력의 분절화를 해소하기 위해 현행 총리실의 국제개발협력위원회를 대통령 직속으로 이관하고 외교부가 주관부처를 담당하도록 조직을 개편하자는 목소리도 있다. 그러나 총리소속 위원회를 대통령소속 위원회로 이관하는 것은 정권이 바뀔 때마다 지속성을 확보하는데 어려움이 따를 것으로 예상되기도 한다.

이재영 의원은 ‘원조 선진화를 위한 통합’ 공청회에서 “지속적으로 증가하고 있는 ODA 예산

을 효율적으로 사용하고 부처별로 분절된 ODA 사업을 더욱 효과적으로 추진하기 위해서 새로운 정책방향을 모색할 필요가 있습니다. 또한 지속가능한 해외 원조·개발을 추진하기 위해 이를 종합적으로 관리할 컨트롤 타워가 절실합니다.”라고 밝혔다.⁷⁾ 이는 정부 내 ODA 정책 및 사업에 대한 최고 심의기구인 국제개발협력위원회의 기능 및 조정능력 강화의 중요성을 시사한 것으로 볼 수 있다.

3. 통합적 집행기관의 신설

시민사회단체는 ODA 추진체계의 분절화 문제를 비판하고, 통합부처의 신설을 통해 원조의 효과성을 높여야 한다고 주장한다. 현행 원조 추진체계는 ODA 관련법의 난맥상 심화⁸⁾, 유·무상원조의 분절화, 무상원조의 분절화 및 유사사업 중복 등 ODA 종합전략이 부재하다고 지적한다. 한편, 관련 정책에 대한 조정, 심의를 목적으로 설치된 국무총리실 소속 국제개발협력위원회는 예산편성 및 조정권한이 없어 실무 부처 간 이해관계 조정에 어려움이 크다고 판단하고 있다. 원조 추진체계의 분절화는 불필요한 행정비용의 증가, 협의 창구 다원화로 인한 소통의 어려움 등을 야기하고, 원조의 일관성과 효과성을 보장하지 못하므로 시급한 해결이 촉구된다.

시민사회는 대체로 통합적·독립적 부처의 신설을 통해 분절화의 해결을 지향하지만, 통합부서의 구상에 있어서는 원조집행기관의 통합과 원조정책 및 집행기관의 통합을 주장하는 부류로 나뉜다. 국제개발협력민간협의회(KCOC), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID), 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(GCAP Korea)는 EDCF와 KOICA를 통합하여 유·무상 통합원조 집행기관인 외교부 산하 국제개발청(KorAID)을 설립하고, 국제개발협력위원회를 대통령직속위원회로 격상하여 정책수립 및 조정기능을 강화할 것을 주장한다.⁹⁾

ODA Watch는 단기적으로 국제개발청(KorAID)으로 원조의 집행기관을 단일화하고, 중장기적으로 원조정책 및 집행을 통합하는 국제개발협력부처를 설립해야 한다고 주장했다. 통합부처가 ODA 책임기관으로서 전문성, 투명성, 책무성 등을 확보할 수 있다고 보고, 원조 추진체계의 통합화를 실현하기 위해서 통합원조에 대한 일반대중 및 원조이해관계자들의 인식 제고, 관계부처의 참여방안과 지원 대책을 마련하는 등 통합원조에 대한 정치적 모멘텀이 필요하다고 하며, 강력한 정치적 의지와 부처 간 협력이 반드시 수반되어야 한다고 역설했다(이태주

7) 이재영 의원 주최. 2012. “원조 선진화를 위한 통합 공청회.” 자료집. 서울. 11월.

8) 국내 국제개발협력 관련법에는 국제개발협력기본법, 한국국제협력단(KOICA)법, 대외경제협력기금(EDCF)법, 한국수출입은행법, 국제보건의료재단법, 해외농업개발협력법 등이 있다.

9) 국제개발협력민간협의회(KCOC), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID), 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(GCAP Korea). 2013. “제 18대 대통령직 인수위원회에 드리는 시민사회의 정책제안 : 국제개발협력(ODA)분야.” 3-5.

2012). 통합화과정의 단계별 로드맵에 관해서는 1단계, 관련법 개정 및 폐기와 정부조직법 개정 등 법 개정 준비와 통합개편 방안 연구, 2단계, 국제개발협력위원회 축소, 집행기관 조직통합과 예산 통합, 공무원 채용 및 파견, 3단계, 글로벌정책조정위원회 설치 집행기능 분권화, 민영화 등 구체적인 액션 플랜을 제시했다(홍문숙 2012).

위와 같이 유무상 집행기관의 통합정도를 넘어 외교부 중심의 원조집행체계로 일원화해야 한다는 주장도 있다(김은미 외 2007). 이러한 주장의 배경에는 국제개발협력위원회나 실무위원회가 정책조정 고유의 업무를 제대로 실행하지 못하고 오히려 이원화된 ODA추진체계를 고착화할 있는 위험성이 있다는 점이다.

IV. 나가며

지금까지 ODA 추진체계의 유형분류와 한국에서 제기되는 추진체계 통합화 방안을 살펴보았다. 또한 독일, 캐나다와 일본의 최근 ODA추진체계 개편사례를 간단하게 검토하였다. 이러한 ODA 추진체계 개혁과정을 이해하는데 있어 주목할 점은 본래 각 국가가 가지고 있는 정치구조와 의사결정과정의 특징은 체계변화에 매우 중요한 배경이 되며, 강력한 리더십의 존재는 거의 필수적이었다는 사실이다. 일본의 경우에는 ODA 집행기관 통합이 정책추진의 효과성을 도모한 것으로 보이지만, 실제로는 고이즈미 총리의 금융기관 개혁의 일환으로 진행되었고, 원조수단별 예산을 가진 정책담당 부처의 영향력과 일관성 있는 정책추진의 어려움은 계속되고 있는 것으로 보인다.

정책 조정 문제에 있어서는 세 나라 모두 내각제를 채택하고 있어, 각 부처 장관이 부처 이익을 두고 심하게 대립하지는 않으며 조정이 비교적 용이하다는 특징을 갖고 있다. 즉 각 부의 장관은 그 부처출신의 관료가 아닌 정치인이 임명되면 이들은 조직의 이해관계에 대해 관료에 비해 어느 정도 자유롭기 때문에 조직개편이 대통령제보다도 용이할 수 있다. 또한 각 개편사례가 통합적인 방향을 보여주고 있지만 실제로 제도화되어 나타난 모습이나 배경과 추진 동기는 제각각 차이가 있다는 사실을 우리는 주목해야 한다. 개편의 배경과 추진동기가 원조정책의 효율성과 효과성, 더 나아가 책무성을 높이기 위한 것은 아니다.

끝으로 한국의 ODA추진체계의 통합화 논쟁을 정리하고자 하는 욕심에서 이 글을 시작했지만 역시 어려운 주제임을 다시 한 번 절감했음을 밝힌다. 향후 추진체계의 개선 논의가 개별부처의 이기주의에 근거한 것이 아니고 국민이 공감하고 효과성과 책무성을 제고하는 방향으로 이루어지길 기대한다.

참고문헌

국내문헌

국제개발협력민간협의회(KCOC), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID), 지구촌빈곤퇴치네트워크(GCAP Korea). 2013. “제 18대 대통령직 인수위원회에 드리는 시민사회의 정책제안 : 국제개발협력(ODA)분야.”

국제개발협력시민사회포럼(KoFID). 2013. “한국정부의 국제개발협력정책 담보하고 있다.” 논평. (2월 5일).

권율·박수경. 2011. “최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점.” 『대외경제정책연구원 오늘의 세계경제』11-6호.

김정해·손혁상·권율·이원희·이창길. 2013. 『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』. 서울 : 경제·인문사회연구회, 한국행정연구원.

김은미·김지현. 2009. 『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 성남 : 한국국제협력단.

김은미·마재신·임은미. 2007 『유엔기구와의 다자개발협력 방안에 관한 연구』외교통상부 연구용역보고서

맹준호. 2012. “대의 원조환경 변화와 한국의 개발협력 전략.” 한국행정학회 동계학술대회. 서울. 12월.

서정화. 2012. “OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석.” 『한국의 개발협력』 제4호.

이원희. 2011. 『ODA 사업의 분절성 극복을 위한 거버넌스 재구축 방안』. 국회연구용역보고서.

이재영 의원 주최. 2012. “원조 선진화를 위한 통합 공청회.” 자료집. 서울. 11월.

이진의. 2012. “OECD DAC 동료평가(Peer Review) 바로 알기.” 『한국의 개발협력』 제4호. 79-87.

이태주. 2011. “한국 ODA의 효과성 제고를 위한 통합 원조 방안.” ODA 분절성 극복을 위한 추진체계의 재정립방안 토론회. 서울. 11월.

_____. 2012. “분절화 무엇이 문제인가.” 2012 ODA 정책포럼 발표자료.

이혜정. 2013. “한국 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제.” 『국제개발협력』 제1호.

정혁. 2013. “한국형 ODA를 위한 원조체계 강화 방안.” 『한국의 개발협력』 제4호.

제18대 대통령직인수위원회. 2013. “박근혜 정부 140개 국정과제.”

주동주. 2008. 『국제개발과 국제원조』. 서울 : 알타미라.

진상기. 2010. “우리나라 공적개발원조(ODA) 체계분석.” 『한국행정연구』 2010년 여름호 (제19권 제2호).

최은봉, 박명희. 2008. “1990년대 일본 대외원조 환경변화와 자민당의 공적개발원조(ODA) 정책대응.” 『담론 201』 10권 4호.

한송이. 2012. “일본 ODA기관 통합 배경 및 경과 분석.” KDI 제11차 국제개발협력포럼. 서울. 10월.

홍문숙. 2012. “한국 대외원조 체계의 개편 과제와 시사점.” 제9차 ODA 정책포럼. 서울. 5월.

국외문헌

Canada Cabinet Office. 2007. “Capability Review of the Department of International Development.” London : The Stationery Office.

CBS News. 2013. “Federal budget folds CIDA into Foreign Affairs – Aid organizations informed before Canadian International Development Agency staff.” [http : //www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/21/pol-cida-dfait-merger-advancer.html](http://www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/21/pol-cida-dfait-merger-advancer.html) (검색일 : 2013. 4. 12).

Cooper, Cooper and Joan Verloren van Themaat. 1989. “Dutch Aid Determinants, 1973~1985 : Continuity and Change.” Olav Stokke, eds. *Western Middle Powers and Global Poverty : The Determinants of Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Uppsala : Scandinavian Institute of African Studies.

Government of Canada. 2013. [http : //actionplan.gc.ca/en/initiative/department-foreign-affairs-trade-and-development](http://actionplan.gc.ca/en/initiative/department-foreign-affairs-trade-and-development) (검색일 : 2013. 4. 12).

JICA. 2008. New JICA. Leaflet. Tokyo : Japan International Cooperation Agency.

Mackrael, Kim. 2013a. “Foreign-aid agency cut, merged with foreign affairs and trade department.” *The Globe and Mail* (Mar 21). [http : //www.theglobeandmail.com/news/politics/foreign-aid-agency-cut-merged-with-foreign-affairs-and-trade-department/article10074258/](http://www.theglobeandmail.com/news/politics/foreign-aid-agency-cut-merged-with-foreign-affairs-and-trade-department/article10074258/) (검색일 : 2013. 4. 12).

Mackrael, Kim. 2013b. “CIDA’s sudden demise shifts control to PMO.” *The Globe and Mail* (Mar 21). [http : //www.theglobeandmail.com/news/politics/cidas-sudden-demise-shifts-control-to-pmo/article10148680/](http://www.theglobeandmail.com/news/politics/cidas-sudden-demise-shifts-control-to-pmo/article10148680/) (검색일 : 2013. 4. 12).

OECD. 2012. Peer Review of Republic of Korea. Paris : OECD.

_____. 2010. DAC Peer Review of Japan. Paris : OECD.

_____. 2009. Managing Aid : practices of DAC member countries. Paris : OECD.

_____. 2008. DAC Special Review of Republic of Korea. Paris : OECD.

_____. 2004. DAC Peer Review of Japan. Paris : OECD.

_____. 1999. DAC Peer Review of Japan. Paris : OECD.