

# KOICA 공공행정 분야 SDGs 대응전략의 방향성에 대한 제언

김은주<sup>1)</sup>, 권혁주<sup>2)</sup>

제I장

개발협력  
이슈

제II장

제III장

## 목 차

- I. 서론: SDGs에서 왜 거버넌스 목표를 주목해야 하는가?
- II. 거버넌스 분야 도전과제: 국제 논의동향 및 개도국의 과제
  1. 거버넌스 분야 국제 논의동향과 그 함의
  2. 거버넌스 측면에서 개발도상국의 과제
- III. KOICA의 거버넌스 분야 기존 원조활동에 대한 분석
  1. KOICA 전체예산 대비 공공행정 분야 비중
  2. 사업유형별 구분
  3. 지역별, 소득수준별 원조 배분
- IV. 공공행정(거버넌스) 분야 지향점: 중점분야 및 접근방법에 대한 제언
  1. 중점분야
  2. 접근방법
- V. 결론

1) KOICA 공공행정팀 전문관

2) 서울대학교 행정대학원 교수

## I. 서론: SDGs에서 왜 거버넌스 목표를 주목해야 하는가?

새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)가 2015년 만료함에 따라 세계는 지속 가능한 개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 지난 9월 말 UN 총회를 통해 새롭게 설정하였다. 이에 따라 2030년까지 세계의 모든 나라는 SDGs의 달성을 위해 함께 노력해야 한다. 그런데 이번에 설정된 SDGs는 지난 15년간 MDGs 추진하면서도 제기되었던 정책적 한계와 과제를 인식하고 이에 대한 대응책을 담고 있다는 점에서 연속성과 함께 새로운 시도들이 내포되어 있다.

먼저 SDGs는 MDGs에서 빠져 있던 지구환경 보호에 대한 목표가 포함되어 있으며, MDGs에서 강조되었던 사회개발(social development) 목표들, 즉 빈곤퇴치, 양성평등, 교육 및 보건 등을 큰 줄기로 단순화하면서도 국가 간, 국가 내 계층 간 불평등, 분쟁과 갈등의 해소와 법적 포용성 등을 강조하는 목표들을 포함하여 있다.

그런데 SDGs의 두드러진 특징 가운데 하나는 다양한 목표로 구성되어 있는 SDGs를 달성하기 위한 구체적인 정책 논리가 SDGs체제 내에 명확히 제시되어 있다는 점이다. 구체적으로, SDG 16번과 그에 대한 세부목표(target)에는 각국에 평화를 정착시키고, 모든 국민에게 공평한 보호와 권리를 보장하기 위해 강한 제도 구축의 중요성을 강조하고 있다. 다시 말해 안정적이며, 지속가능한 사회를 가능하게 하는 것은 ‘제도를 공정하고 효율적으로 운영할 수 있는 국가의 역량(state’s capacity)’이며 이를 효과적으로 구축하고 활용하여 SDGs 달성을 위해 노력한다는 것이다. 결국 공공의 목적을 효과적으로 달성하고, 이를 위해 다양한 제도를 안정적으로 운영할 수 있는 거버넌스가 SDGs의 정책논리로 제시되고 있는 것이다.

매우 다양한 의미로 사용되고 있지만 기본적으로 거버넌스(governance)는 ‘공공의 목적을 달성하기 위해 다양한 정책당사자 추진하는 공적 활동’으로 정의할 수 있다. 그런데 과거 정부 중심의 위계적인 국정운영에 대비하여 정치인, 관료 등의 공적 행위자들 뿐만 아니라 다양한 정책 당사자, 시민단체, 그 밖의 공공기관, 사회기관 등이 참여하여 공공의 의사결정과 집행을 추진하는 활동을 거버넌스라고 정의하기도 하는데, 이를 보다 정교하게 정의한다면 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)라 할 수 있다. 또한 거버넌스는 단순히 정치의 영역에만 국한되는 것이 아니라 정치, 군사, 행정, 경제 등 공공행정의 대부분의 영역을 포함한다.

여기서 MDGs를 추구하는 과정에서 유엔개발프로그램(UNDP)과 세계은행(World Bank)을 중심으로 굿 거버넌스(good governance)가 강조되어 왔다는 점을 살펴볼 필요가 있다. 굿 거버넌스는 구체적으로 책임성, 투명성, 법치주의 등을 강조하는 것이었다. 그런데 이와 같은 굿 거버넌스의 이러한 내용들이 개발도상국의 현실에서 적실성이 높지 않은 것으로 지적되면서, 이에 대한 새로운 접근이

필요하다는 인식이 확산되었다.

Post-2015 논의 과정에서도 ‘거버넌스’는 그 자체로 가장 중요한 개발의 목표이자 다른 목표들이 실현되기 위한 전제조건이라는 것은 많은 이들에 의해 합의된 사실이다. 이미 1990년대 말부터 원조 효과성을 달성하기 위한 전제조건으로 거버넌스가 강조되었고(Mosley, 1986; Boone, 1996; World Bank, 1998; Burnside and Dollar, 2000; Collier and Dollar, 2002), MDG 1번 목표인 빈곤율 감소를 위한 가장 중요한 수단이 거버넌스라는 점을 주목하였다(UN Millennium Project, 2005). 그런데 정작 MDGs로는 포함되지 못했던 한계를 극복하기 위해 Post-2015 논의 과정에서 거버넌스가 반드시 새로운 개발목표에 포함되어야 한다는 주장이 강하게 제기되었던 것이다.

그러나 오늘날 우리가 당면하고 있는 개발의 문제들이 기존보다 더욱 복잡해지고 있기 때문에 과거 국정운영이 민주적 측면을 강조했던 곳 거버넌스의 개념을 벗어나, 경제적, 사회적, 환경적으로 지속가능한 개발을 위해서는 국가의 통치능력과 정치적, 행정, 법적인 측면에서 거버넌스 체제 구축을 강조해야 한다는 논리가 강하게 제기되었다(UNDP, 2014). 이러한 논의 끝에 마침내 SDGs 중 하나로 ‘거버넌스 개선과 제도 구축을 통해 포용적이고 평화로운 사회를 달성’하고자 하는 목표가 16번째 목표로 포함되게 되었다.

그렇다면 새로운 개발목표의 등장과 국제정세의 변화에 발맞추어 KOICA는 거버넌스 분야에서 어떻게 준비해나가야 할까? 새로운 전략방향에 대해 모색하기 위해서 본 논문은 먼저 거버넌스 분야에서 국제사회의 최근 논의동향과 개발도상국이 직면한 문제가 무엇인지 살펴본다. 이어서 그동안 KOICA의 공공행정 분야 지원현황을 살펴봄으로써 새로운 전략이 이를 어떻게 계승하고 발전시켜 나가야 할지를 비판적으로 탐색해본다. 끝으로 SDGs 목표를 실현하기 위해 KOICA 거버넌스 분야가 집중해야 할 중점분야를 제안하고, 특히 개발도상국의 거버넌스 개선을 위해서 고려해야 할 점을 제시하도록 하겠다. 끝으로 최근 거버넌스 분야에서 활동하는 국내 정책행위자들이 급증하고 있는 상황에서 KOICA가 한국의 국제개발협력 생태계 전체의 발전을 위해 어떻게 선도적인 역할을 할 수 있는지에 대해 제언하면서 글을 마무리하고자 한다.

## II. 거버넌스 분야 도전과제: 국제 논의동향 및 개도국의 과제

### 1. 거버넌스 분야 국제 논의동향과 그 함의

거버넌스 분야에서 다양한 논의들이 진행되고 있는 가운데 특별히 원조기관들이 정책적 초점을 맞추고 있는 이슈를 다음 세 가지로 구분하여 제시하고 최근 논의가 어떤 함의를 제공하는지를 함께 살

퍼보도록 하겠다.

**첫째, 개발재원 확보를 위해 개발도상국 내부의 자원동원(Domestic Resource Mobilisation)의 중요성이 부각되고 있다는 점이다.**

2008-2009 경제위기 이후 선진 공여국들의 원조규모는 늘어나지 않는 가운데 SDGs 달성을 위해 막대한 규모의 재원이 필요하게 되면서 역설적이게도 ODA 영향력 자체가 축소되고 있다. 이러한 맥락에서 ODA 보다 민간재원을 동원하여 개도국 개발을 해야 한다는 논의가 주를 이루고, 또한 국내재원동원(Domestic Resource Mobilization)을 통해서 개발재원을 확보해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

개발재원 문제는 MDGs 시대에도 2002년 몬테레이 선언 이후 계속되어 강조되어 왔고 2011년 부산 글로벌파트너십의 주요 합의사항 중 하나였다. 그런데 SDGs 목표달성을 위한 재원조달방안에 대해 논의한 2015년 7월 아디스아바바(Addis Ababa) 개발재원총회에서는 개발도상국 내부의 자원동원이 전보다 더욱 비중 있게 다루어졌다(Moore, 2015). 우리나라 역시 이러한 국제사회의 노력에 동참하기 위해서 아디스아바바 행동계획을 지원하기 위한 글로벌 파트너십인 Addis Tax Initiative(ATI)에 가입하여 개도국 조세역량강화를 위해 2020년까지 2배로 지원을 늘릴 것을 약속하였다. 이런 점을 고려하여 향후 KOICA의 거버넌스 분야 원조의 지향점으로 개발도상국의 재정개혁, 조세행정개혁 등을 지원하는 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

**둘째는 안보(security) 이슈와 분쟁·취약국(Fragile and Conflict Affected State, FCAS)에 적절한 개발협력 정책과 협력 방안의 중요성에 대해 국제사회의 공감대가 확대되고 있다는 점이다.** 많은 개도국들이 MDGs에서 괄목할만한 성과를 거두었으나 안타깝게도 취약국들의 경우 대부분 목표달성율이 낮고, 또한 다른 국가들에 비해 높은 빈곤율을 보이고 있다(Greenhill et al, 2015). 취약국의 평화구축과 국가재건(Peace building and State building) 과제는 2000년 9.11 테러 이후 2015년 11월 파리 테러 공격에 이르기까지 계속되고 있는 안보위협에 대한 대응책과도 직간접적인 연관이 있기 때문에 더욱 중요한 정책적 이슈로 부각될 것으로 사료된다. 이러한 맥락에서 많은 국제기구와 양자 공여기관들은 거버넌스 분야에서 취약국 문제를 주요하게 다루고 있다. 개발협력의 정의 자체에 대한 재논의가 진행되고 있는 가운데 개발협력과 안보(security) 이슈를 결합하여 새롭게 정의해야 한다는 주장도 커지고 있다. 분쟁과 갈등을 어떻게 개발협력 내에서 다룰 것인지에 대한 고민이 진행 중인 것이다.

또한 최근 정국이 불안정해진 중동 및 북아프리카 국가들에서 대규모의 난민들이 유럽으로 이동하며 심각한 국제적 문제가 야기되고 있다. 긴급구호를 통한 대응을 넘어서서 취약국을 안정화하여 난민 발생 자체를 줄이기 위한 국제사회의 노력이 요구되고 있다.

따라서 분쟁 및 갈등, 그리고 취약국 문제에 대응 방안으로서 단기적인 군사적 대응이나 긴급한 인도적 지원을 넘어, 취약국이 기본적인 국가 기능을 회복하여 복원력있는 국가(resilient state)가 될 수 있도록 지원하는 일에 다른 공여기관들이 우선순위를 두고 대안을 마련하는 중이다. 한국 또한 2011년 제 4차 부산 고위급회담에서 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)을 채택하고 취약국 지원 확대를 위해 노력해왔다. 외교부 차원에서 부산에서 발표된 취약국 뉴딜선언을 성실히 이행하기 위해 한국의 지원전략을 수립할 예정이다. KOICA 역시 2015년부터 별도의 취약국 예산을 신설하여 취약국에 대한 지원을 확대하기 위해 노력하고 있다. 이러한 점에서 취약국의 거버넌스 복원을 위한 과제가 새로운 거버넌스 전략에 반영되어야 할 것이다.

**셋째, 개도국의 민주화와 사회변화에 대한 요구를 어떻게 수렴할 것인가에 대한 관심이 높아지고 있다.**

거버넌스 분야를 선도하고 있는 양자기관들과 국제기구들이 민주주의 확산이라는 당위적 목표를 거버넌스를 통해 간접적으로 추구해온 것이 사실이다. 그러나 최근 개발도상국의 취약성으로 인한 빈곤, 분쟁과 갈등이 심화되고, 그것이 선진국의 안보 이슈와 연결되면서 보다 직접적으로 민주주의 정착을 위한 노력이 필요하다는 인식이 대두되고 있다. 특히 사회변화에 대한 국민의 요구에 정부가 적절히 반응하지 못하고 국가와 사회의 관계에서 긴장이 고조되면 결국은 불안정과 분열, 폭력적 갈등으로 이어지기 때문이다.

사회불안의 근본적인 원인은 억압적인 정치체제나 종교와 민족간 갈등 때문이기도 하지만 개발도상국 내부의 구조적인 실업, 고용불안정 등이 만연하여 빈곤과 불평등이 해결되지 못하고 있는 상황도 영향을 미친다. 때문에 이를 해결하기 위해서는 첫째, 정부의 반응성(responsiveness)을 높이고, 국민에 대한 책임성(accountability)을 높이는 것이 중요하다.

무엇보다도 사회불안의 근본적인 원인 해결을 위해서 취약계층을 포용하고자 하는 노력이 중요하다. SDGs에서도 취약계층을 포용하려는 노력에 대해 특별히 강조하고 있다. 발전과정에서 소외되기 쉬운 아동, 청년, 장애인, HIV/AIDS, 노인, 원주민·소수민족, 난민, 강제이주민 등을 사회 구성원으로 포용하는 전략을 추진할 것을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 최근 다른 공여기관들의 전략문건에 반복적으로 강조되고 있는 것은 특별히 젊은 세대(youth)를 위한 일자리를 창출(job creation) 문제이다. 청년들이 구조적인 실업상태에서 벗어나서 경제활동을 통해 미래에 대한 희망을 가질 수 있을 때 정치·안보 뿐만 아니라 사회 전 분야에서의 안정이 가능하기 때문이다. 이런 점에서 새로운 거버넌스 전략에서는 개발도상국들에서 청년들을 사회 구성원으로 포용할 수 있도록 경제정책과 산업정책을 어떻게 수립할 수 있는지를 고민할 필요가 있다.

## 2. 거버넌스 측면에서 개발도상국의 과제

개발도상국들은 거버넌스 분야에서 다음과 같은 문제에 직면해 있다. 그런데 주의해야 할 점은 각 국가별로 역사적, 정치·경제 구조적, 문화적 특성에 따라 직면한 문제가 다르기 때문에 거버넌스 분야의 문제점을 단순화시켜 표현하기는 어렵다는 것이다. 특히 KOICA의 협력대상국의 경제·사회 발전과 행정의 발전 수준에 적합한 거버넌스 개선 접근방법을 마련하고 그에 따라 구체적인 정책 수단을 시행하는 것이 필요하다.

개발도상국 가운데 최빈국이나 도서 및 내륙 개발도상국의 경우에는 국가가 효과적인 정책을 수행하는데 필요한 기본적 행정 및 경제제도가 갖추어지지 않은 경우가 많다. 또한 최근 분쟁과 갈등 더 나아가 내전 등을 경험하면서 기존의 행정체제가 붕괴된 국가들이 존재한다. 이와 같이 거버넌스에 필요한 체제가 매우 취약한 국가에서는 이러한 국가의 기본적 기능을 수립하는 노력이 필요하다. 예를 들어 공무원, 경찰, 군인 등이 적절한 보수를 지급받지 못해 오히려 국민들에게 군림하면서 부정부패 등을 일삼는 경우가 빈번한 나라에서는 최소한의 재정확보를 통해 국가의 기본적인 인적 자원을 확보하고 이들의 공공성을 확보하는 노력이 선행되어야 한다. 지금 당장 분쟁과 내전을 겪는 나라의 경우에는 갈등을 봉합하고 평화 체제를 만드는 것이 시급한 것이 사실이다. 이와 같은 상황에서 한국은 우리의 개발협력의 잠재력과 전략적 고려 등을 통해 상대적으로 우위가 있는 개발협력 사업을 선정하여 실시하는 것이 필요하다.

이와는 대조적으로 개발도상국 가운데 일정한 소득수준과 사회발전을 이룬 국가들은 기본적인 행정체제 및 경제운용 시스템을 갖추고 있는 경우가 많다. 예를 들어 인도네시아, 필리핀과 국가들은 행정체제가 상대적으로 안정되고 어느 정도 효과성을 갖고 있는 것이 사실이다. 그러나 기본적 행정체제가 갖추어져 있는 경우에도 그 운영의 실상에서는 부정부패가 만연해 있거나, 효율성과 효과성이 매우 낮은 채로 운영되는 상황이다. 이러한 국가에서는 새로운 체제를 구축하기 보다는 기존 거버넌스 제도를 혁신하고 보다 효율적으로 운영하도록 하는 행정개혁이 필요하다.

따라서 이러한 거버넌스 과제의 차별성을 고려하여 적절한 개발협력 사업을 추진하는 것이 효과적인 접근이 될 것이다. 한편 대부분의 개발도상국에서 공통적으로 나타나는 거버넌스의 취약성은 실제 국민들에게 공공 서비스를 제공하는 지방행정 체제가 구축되어 있지 않거나 원활히 작동하지 않는다는 것이다. 대부분의 중장기 발전계획과 그에 따른 좋은 정책도 실제 현장에서 집행이 되어야 그 결과를 창출해 낼 수 있으며, 그러한 핵심적인 역할을 지방행정 체제가 수행해야 하기 때문에 이에 대한 보다 많은 정책적 노력도 필요하다. 따라서 새로운 전략은 위와 같이 발전단계별로 차이가 있는 개발도상국의 문제점들을 해결하기 위해 노력해야 할 것이다.

### III. KOICA의 거버넌스 분야 기존 원조활동에 대한 분석

KOICA 거버넌스 분야의 미래 전략을 제시하기에 앞서 먼저 현재 원조활동을 점검해 볼 필요가 있다. KOICA는 협력국이 지속가능한 경제성장과 사회발전을 이룩할 수 있도록 공공부문의 인적 역량과 제도적 역량을 강화하고자 하는 목적에서 공공행정을 5대 중점분야 중 하나로 설정하고 다양한 사업을 추진해 왔다. 그동안 KOICA가 공공행정 분야에 지원한 원조규모, 사업유형, 원조금액의 지역 및 소득수준 배분의 적절성을 살펴보고 개선방향을 제시해보겠다.

#### 1. KOICA 전체예산 대비 공공행정 분야 비중

전체 KOICA 원조지원액 중에서 공공행정 분야가 차지하는 비중은 2014년 지원액 기준으로 약 16% 이다. 5년 단위 평균으로 추이를 살펴보면, 설립초기에 비해 전체에서 차지하는 비중이 다소 줄어들고 있는 추세이다. 특히 2000년대 초반 이라크 지원, 2007~8년 아프가니스탄 지원 등으로 인해 지난 10여년간 공공행정 분야가 전체에서 차지하는 비중이 약 4분의 1에 달하기도 했다. 그러나 최근에는 농어촌개발, 산업에너지, 기후환경 등 새로운 분야에 대한 투자가 늘어나면서 공공행정 분야가 차지하는 비중은 줄어들고 있다. 그러나 OECD/DAC 국가들의 거버넌스 분야 원조활동에 대한 평가 자료에 따르면 2012년 통계 기준으로 DAC 가입국들은 연간 약 15~17%를 거버넌스 분야에 지출하였고, 다른 분야 사업에서 직간접적으로 거버넌스 분야와 연계되는 사업까지 포함하면 평균 약 20% 정도를 투자한 것으로 추정된다(OECD, 2014). 이에 비춰볼 때, KOICA의 공공행정 분야에 대한 지원액 비중은 DAC 기준과 유사하다고 할 수 있으며, 향후 예산배분에서도 15% 내외의 비중을 유지하는 것이 필요하다.

〈표 1〉 공공행정 분야 지원이 KOICA 전체 예산에서 차지하는 비율

기간	'91-'95 5년 평균	'96-'00 5년 평균	'01-'05 5년 평균	'06-'10 5년 평균	'11-'14 5년 평균
전체 예산 중 공공행정분야 비중(%)	24%	16%	24%	23%	16%

출처: KOICA 통계시스템 (<http://stat.koica.go.kr/>)

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장



## 2. 사업유형별 구분

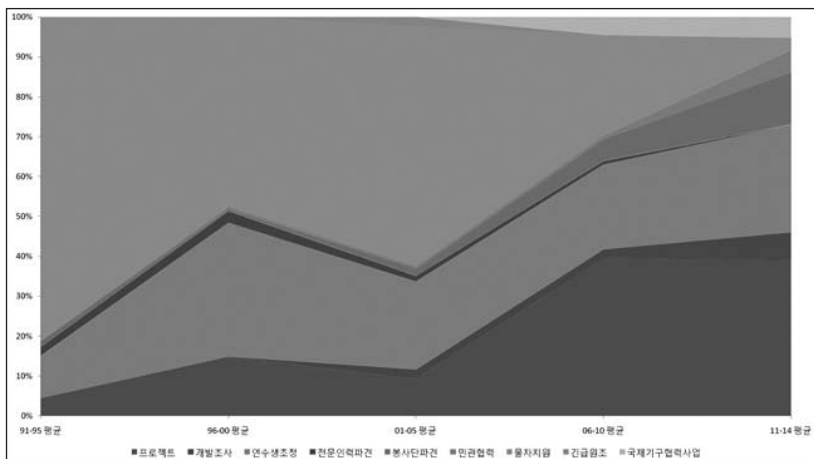
KOICA가 집행하고 있는 원조사업의 유형은 프로젝트, 연수생 초청, 봉사단 파견(WFK, 중장기자문단), 민관협력사업, 국제기구 협력사업 등으로 구분해볼 수 있다.

이러한 사업유형별로 5년 단위로 평균을 구하여 추이를 살펴보면, 다음 <그림 1>과 같다. 설립 초기에 비해서 최근에는 사업유형이 다각화되었음을 알 수 있다. 또한 2006년 이후 최근 10년간 추이를 살펴보면, 다각화된 사업유형이 안정적으로 자리를 잡아가고 있음을 알 수 있다. 2011-2015년 5년 평균 자료를 보면 프로젝트 유형이 가장 큰 비중을 차지하고, 이어서 연수생 초청, 봉사단 파견, 국제기구협력사업, 민관협력사업 등의 순서로 사업이 집행되었다.

프로젝트 사업은 기자재지원, 전문가파견, 초청연수, 정책컨설팅 등 사업요소를 적절히 배분하여 종합적으로 지원하는 대규모 지원사업인데, 최근 KOICA는 프로젝트 유형의 사업을 확대하려는 노력을 시행 중이다. 이런 노력이 공공행정 분야에서도 자리잡아 가고 있음을 알 수 있다.

그러나 한편으로는 여전히 연수생 초청 사업이 상당히 높은 비중을 차지하고 있는데, 예를 들어 2014년 자료의 경우 공공행정분야 예산 중 26%가 연수생초청 사업이었는데, 교육 및 보건 분야의 경우 약 10% 내외가 연수생 초청에 투입된다는 것에 비춰볼 때, 연수생 초청 사업의 비중이 다소 높다고 볼 수 있다. 최근 KOICA는 연수생 초청 사업 제도개선을 통해서 초청연수만 단독으로 추진하기 보다는 프로젝트형 사업과 연계하여 추진하고, 단년도 연수보다는 3여년 단위의 중장기 연수로 추진

<그림 1> 사업유형별 공공행정 분야 지원 현황



출처: KOICA 통계시스템 (<http://stat.koica.go.kr/>)



하고자 노력하고 있다. 이런 개선방향이 지속적으로 추진되어야 기술협력(technical assistance)의 한 유형인 연수사업이 효과성을 발휘할 수 있을 것이다.

### 3. 지역별, 소득수준별 원조 배분

공공행정분야 원조가 지역별로 어떻게 배분되었는지를 살펴보면, 아시아, 아프리카, 중남미, 중동, 동구 및 CIS 순으로 지원되고 있다. 특히 아시아 지역에 대한 원조가 집중되어 있는데, 2010년의 경우 74%가 아시아 지역에 지원되었고, 2011년 54%, 2012년 47%, 2013년 43%, 2014년 40%가 아시아 지역에 지원되었다. 최근 아프리카 지역이나 중남미, 중동/CIS 지역에서 공공행정분야의 원조 지원액이 증가하고 있는 추세이기는 하지만 여전히 아시아 지역에 집중된 지원을 하고 있다는 점은 비판적으로 살펴볼 필요가 있다. 외교전략적 중요성을 고려하여 선택과 집중을 한 결과라는 점에서 긍정적으로 볼 수도 있지만 특정 지역에 편중함으로써 초래되는 기회비용도 있다는 점을 고려해야 하기 때문이다. 예를 들어, 중점협력국으로 지정된 국가들 중에서 아시아 국가들이 차지하는 비중이 크기 때문에 이러한 아시아 집중 현상이 나타났을 수도 있지만 행정의 체계를 정립할 필요가 있는 많은 저개발국가들이 아프리카 국가에 있는데 협력국들의 개발수요를 적절히 반영하여 사업을 추진했던 것인지를 돌아켜 볼 필요가 있다.

소득수준별로 구분해 본 결과에 대해서도 마찬가지로 그동안 저개발국가에 대한 원조배분이 적절했는지를 조금 더 살펴볼 필요가 있다. 공공행정분야 ODA 지원을 수원국의 소득수준별로 나누어 보면, 초기단계인 90년대에는 저개발국가(LDCs, Least Developed Countries)와 저중소득국가(LMICs, Lower Middle Income Countries)에 대한 지원을 중심으로 행정분야에 대한 원조사업이 집행되었다. 그러나 2000년대에 들어서 저개발국가(LDCs, LICs)에 대한 지원은 줄어들거나 정체 중인 반면 저중소득국가(LMICs)에 대한 지원이 크게 늘어났다 (<그림 2> 참조).

그런데 최근 4년간(2011-2014)의 추이를 보면 고중소득국가(UMICs, Upper Middle Income Countries)에 대한 지원이 기준에 비해 증가하는 추세이다. 저개발국가에 대한 지원은 줄어든 반면 중소득국가, 즉 저중소득국가와 고중소득국가에 대한 지원이 60%를 차지하고 있다.

2011-2014의 4개년 평균값으로 볼 때, LDCs에 34%, LICs에 4%, LMICs에 42%, UMICs에 16%를 지원하였다. 그런데 OECD/DAC 가입국들의 평균자료를 보면, 2012년 기준으로 저개발국가(LICs)에 41%, 중소득국가 중 LMICs에 23%, UMIC에 14%를, 미구분(unallocated) 22% 순서로 지원하였다.

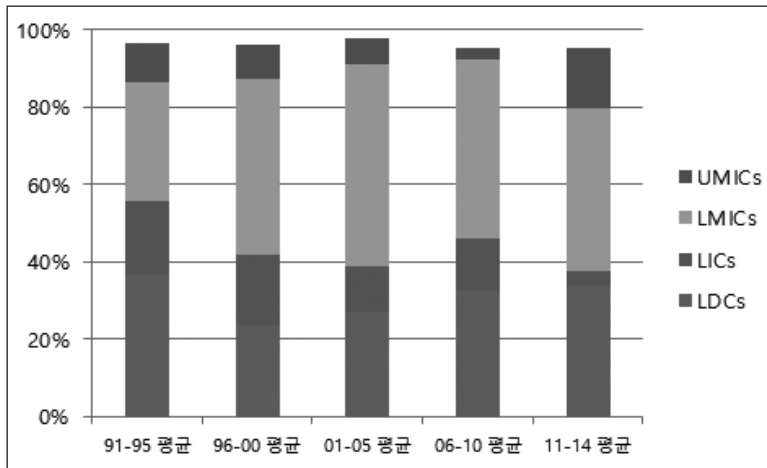
제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

〈그림 2〉 소득수준별 공공행정 분야 지원 현황



\*주: Non-ODA 실적을 제외하고 ODA 실적을 기준으로 한 통계임

저개발국가보다 중소득국가 지원 비중이 더 크다는 점에는 주의를 기울일 필요가 있다. 다만 최근 저개발국가를 졸업하고 중소득국가로 진입한 많은 나라들에 여전히 상당수의 국민들이 빈곤계층으로 남아 있다는 연구자료에 비춰 생각해 볼 때(ODI, 2015), 중소득 국가 중 저중소득 국가(LMICs)에 대한 비중은 적절히 유지할 필요가 있다. 그러나 고중소득국가(UMICs)에 대한 지원은 줄이고 이들 국가들에서 출구전략을 수립할 필요가 있다.

## IV. 공공행정(거버넌스) 분야 지향점: 중점분야 및 접근방법에 대한 제언

### 1. 중점분야

이하에서는 SDGs 목표를 실현하기 위해 한국이 기여할 수 있는 방향을 고려하여 KOICA의 거버넌스 분야 전략의 중점분야를 제시하고자 한다.

**첫째, 개발도상국 정부 효과성(effectiveness)을 높여주는 것을 중점 목표로 추진할 수 있다.**

거버넌스와 관련된 SDGs 16번 목표에서 제시하고 있는 것은 ‘책임성 있고(accountable), 효과적 이고(effective), 그리고 포용성을 갖춘(inclusive) 제도 구축’인데, 이 중 한국이 상대적으로 강점을

가질 수 있는 분야는 행정부의 효과성을 높이는 분야라고 할 수 있다.

한국은 빠른 속도로 산업화를 달성하고 경제성장을 이룩했을 뿐만 아니라 1980년대에는 아래로부터의 개혁요구를 수용하여 민주화를 이루어내었다는 것도 강점이다. 또한 산업화 이전에 1950년대 토지개혁을 이루어 평등한 사회구조의 근간을 구축했으며, 산업화 기간 동안 1960-70년대에 사회보장제도, 의료보험 등 복지제도의 근간이 되는 법률들이 정비되어 있어서 2000년대 이후 복지국가로 전환이 가능했다. 이러한 경험은 단지 경제성장뿐만 아니라 사회불평등 해소방안에 대한 관심이 높아지고 궁극적으로 지속가능한 개발을 달성해야 하는 SDGs 시대의 패러다임 변화와도 일치한다.

그런데 한 가지 주목할 만한 점은 한국의 경제 및 사회발전은 공공분야에 우수한 인력들이 행정부에서 일하면서 경제발전에 필요한 자원을 효율적이고 효과적으로 배분한 전형적인 발전국가(developmental state) 모델, 발전행정(development administration) 모델이라는 점이다. 국가가 기획역량을 통해 경제발전을 선도하고, 산업, 무역, 금융, 과학기술 정책 등 경제발전에 필요한 자원을 적절히 배분하면서 성장을 주도해왔다. 이러한 경험을 바탕으로 개발도상국의 행정부가 발전과정에서 효과적으로 정책을 기획하고 효율적으로 공공서비스를 전달하기 위해 필요한 대안을 제시해 줄 수 있다.

구체적인 예를 들면 공공부문 인력들의 역량을 강화하기 위해 공무원교육원을 설립하고 교육과정을 개편하는 사업들을 실시할 수 있다. 또한 2000년대 이후 지난 15년간 KOICA가 추진했던 전자정부 구축 사업 역시 정부의 서비스 기능별로 행정시스템의 현대화를 통해 행정부의 효과성 향상에 기여할 수 있다.

공공부문의 효과성 향상을 위해 노력할 때, 기술협력(technical assistance) 사업형태 중 우리나라 공무원들이 개발도상국 공무원들을 현업에서 도와줄 수 있도록 하는 새로운 형태의 사업도 시도해 볼 필요가 있다. 다른 공여기관들의 기술협력 사업들은 주로 전문가가 개도국 행정부 기관에 파견되어 상주하면서 제도수립과 정책집행에 필요한 기술을 지원하는 경우가 많이 있다. 우리나라 현직 공무원 혹은 퇴직 공무원들을 파견하는 제도를 신설하여 이와 같은 새로운 형태의 기술협력 방식을 도입한다면 협력국 공무원들이 직면한 문제를 함께 해결해 나갈 수 있으리라 기대한다.

#### **둘째, 국제사회의 노력에 발맞추어 조세역량 강화를 위한 사업을 추진할 필요가 있다.**

개발도상국 스스로 재원을 찾아 낼 수 있도록 조세(Taxation)에 대해 도와주는 것이 중요하며, 이를 위해 국제사회가 약속한 Addis Tax Initiative 가입국으로서 KOICA는 조세분야에서 신규사업을 발굴해야 한다. 기존의 조세분야 사업은 관세시스템 현대화를 중심으로 이루어지고 있고, 주로 연수생 초청사업을 진행되고 있다.

하지만 새로운 중기전략 하에서 신규사업을 발굴할 때, 전자세정(e-tax)과 관련된 사업을 발굴하여 개도국의 조세청(Revenue Authority)과 조세행정을 현대화하는데 기여해야 한다. 또한 최근 국제사회가 노력을 기울이고 있는 ‘세원잠식과 소득이전 방지 프로젝트’, 이른바 BEPS Initiative(Base Erosion and Profit Shifting)에 발맞추는 사업으로서 금융정보분석 시스템을 도입하여 개도국 내 불법자금을 발굴하여 세원을 확보하여 개도국 국내재원동원에 기여할 수 있는 신규사업을 추진해야 한다.

그런데 주목할 것은 조세역량 강화사업은 단지 개발도상국의 조세시스템을 현대화하는 것을 의미하는 것만은 아니다라는 것이다. 조세야말로 국민국가 건설의 기본이고 책임성, 투명성, 참여와 같이 거버넌스의 주요 원칙들이 동시에 확립되어야 하기 때문에 전반적인 거버넌스 개선과제와 연계하여 추진해야만 한다(Fjeldstad, 2014).

**셋째, 거버넌스 원칙을 다른 중점분야로 확대하고, 사업수행방식에 반영할 필요가 있다. 다시 말해, 거버넌스를 주류화(mainstreaming governance)하기 위한 노력이 필요하다.**

신흥공여국들이 등장하여 대규모 재원을 투자하고 있어 원조구조(aid architecture)가 경쟁적으로 변화하고 있다. 그러나 KOICA는 무상원조기관이고, 국제금융기구들에 비해 작은 예산으로 사업을 진행한다는 특징이 있다. 대규모의 인프라 사업을 직접 추진할 수 없지만, 한국이 가진 경제개발뿐만 아니라 사회개발 경험을 개발협력의 콘텐츠로 활용하여 각 분야에서 제도개선과 거버넌스 강화를 위한 요소로 사업에 반영한다면 KOICA의 보완적 역할을 찾을 수 있으리라 기대된다. 예를 들어, 최근 KOICA 보건분야에서 한국의 보편적 의료보장제도를 구축한 경험을 활용하여 보편적 의료보장제도에 대한 지원을 하고 있으며, 새마을사업의 경우에도 농촌개발에 필요한 법제도 개선도 함께 지원하고 있다. 이렇듯 다른 중점분야에서도 거버넌스 개선을 위해 필요한 과제를 발굴하여 프로젝트의 사업구성요소에 포함하려는 노력이 필요하다.

보다 근본적으로는 수원국 시스템을 이용한 원조를 확대하고, 특히 예산지원방식(Budget support)을 적극적으로 확대하여 수원국 정부의 역량 자체를 강화할 수 있도록 지원해 주는 것이 필요하다. 또한 개도국 시민단체를 직접 지원하여 정부뿐만 아니라 다양한 정책행위자들의 역량을 강화하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

## 2. 접근방법

거버넌스 분야는 매우 포괄적인 주제들을 다루고 있기 때문에 이 분야에서 한국의 전략적 우위를 잘 활용하는 것이 필요하다. KOICA에서 전략우선순위 도출을 위해서 AHP(Analytical hierarchical Process)를 실시하였는데, 이 조사결과 전문가들의 의견은 공공부문 인적역량 제고, 전자정부 구축,

지방행정 및 조세행정 구축 등의 분야가 개발도상국에도 중요한 정책의제이고 동시에 한국도 전략적 우위를 갖고 있으므로 이를 활용하는 것이 매우 중요하다는 것이다. 이와 같은 한국의 역할은 개발도상국에서 분쟁과 갈등을 정치적으로 봉합하고 타협의 정치를 만들어 내는 역할, 내전 상태에서 군사적인 개입을 통해 지역안보를 구축하는 역할 등과는 구별되는 것이다.

한편 지금까지 거버넌스 사업에서 주류를 이루어 왔던 인적역량 사업을 실시함에 있어서 연수사업을 넘어서 개발도상국의 거버넌스 체제의 개선을 위한 문제해결 방식 중심으로 강조점이 전환될 필요도 있다. 이와 같은 전환을 하기 현지에서 활동하는 정책전문가의 역할이 필수적으로 요구된다. 또한 거버넌스 사업에 있어서 감안하여야 할 점은 단기적으로 사업수행의 결과가 나타나는 협력사업과 제도 구축, 운영의 효과성 확보를 위한 지원사업 등 장기적으로 효과가 나타나는 사업을 구별하여 시행하는 것이 필요하며, 그에 따라 정책 모니터, 정책 평가 등에 대해서도 차별적인 접근을 하는 것이 중요하다.

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

## V. 결론

본 논문은 SDGs 목표를 달성하기 위해 KOICA가 거버넌스 분야에서 어떤 방향으로 전략을 수립하고 대응해 나가야 하는지를 제안하였다. 끝으로 원조집행기관으로서 KOICA가 한국의 개발협력 부문 자체를 발전시키기 위해 노력해야 할 점 또한 제시하고자 한다. 원조에 관심을 갖는 공공기관들이 많아지고 개발협력에 종사하고자 하는 신진 인력들이 많아지는 가운데 KOICA가 이들을 중개하는 플랫폼으로서 제 역할을 다하는 것이 어느 때보다 중요해지고 있다. 이러한 점에서 다음 두 가지를 제안하고자 한다.

**첫째, 최근에 다양한 공공기관들이 개별적으로 개발협력사업을 추진하고 있는 가운데 KOICA가 플랫폼의 중심에서 조정하는 역할을 강화해야 한다.**

국내에서 개발협력에 참여하는 행위자가 많아짐에 따라 분절화(fragmentation)와 정책일관성(coherence) 문제가 심각한 위협을 받고 있다. 과거에는 소위 유·무상 원조 분절화가 문제화되었다면 이제는 많은 정부부처와 공공기관들이 개별적으로 원조사업을 추진함에 따라 우리나라 원조의 적절성(relevance), 정책일관성(coherence)을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제가 위기에 직면해 있다. 공공협력 사업 추진을 통해 공공기관간 중복적인 지원을 방지하고 일관성을 확보하고자 노력하고 있지만 ODA 참여하는 공공기관이 급증하면서 정책일관성 확보가 더욱 어려워지고 있다.

이런 대내적 환경에서 KOICA는 지난 25여 년 원조정책을 집행해온 전문기관으로서 공공행정 분

야에서 개발협력 사업을 희망하는 많은 기관들의 플랫폼 역할을 충실히 담당해야 한다. 플랫폼의 중심에서 조정(steering)과 협력(coordination)에 있어 중추적 역할을 담당할 수 있도록 사업운영에 대한 노하우 뿐만 아니라 분야 전문성에 대한 역량도 강화해야 한다. 특히 정부부처 기관들이 우리나라의 사례를 우수사례(Best practice)로 전파하는 것이 아니라 협력국이 당면한 문제를 해결할 수 있도록 맞춤형 사업(Best fit)으로 지원하도록 수원국의 특성에 맞춘 방향성과 대안을 제시하는 것이 KOICA의 핵심적 역할이 되어야 한다.

**둘째, 개발협력 생태계를 활성화하고 그 품질을 향상시키기 위한 노력도 기울여야 한다.**

거버넌스 분야의 사업을 수행하기 위해서 보다 전략적인 접근 방법을 통하여 협력사업의 효과성과 지속가능성을 높이는 것이 필요하다. 또한 한국의 국제개발협력 분야의 생태계를 구축하여 잠재적 역량을 현재화하고 미래의 사업에 필요한 역량을 개발하는 접근 방법을 취하는 것이 필요하다.

특히 거버넌스 분야에서 한국의 개발경험을 활용하는 것과 함께 반드시 필요한 것이 협력 대상인 개발도상국에 대한 이해와 심도 있는 연구분석을 통한 정책과제의 파악과 정책수단의 도출이다. 다시 말해 증거와 연구에 기반한 개발협력 정책과 집행 전략을 도출하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 역량있는 국제개발협력 전문가를 양성하고 그들이 현지의 협력사업을 위한 연구조사 및 사업수행을 통해 유능한 전문가로서 성장할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서 실제로 젊은 개발협력 전문가가 현지에서 사업을 수행하고 경력을 개발할 수 있도록 하는 사업수행 체제를 만드는 것이 필요하다. 이같이 개발협력 생태계를 활성화하는 것도 KOICA의 중요한 역할이라 하겠다.

## 〈참고문헌〉

- 권혁주 · 배재현 · 노우영 · 동그라미 · 이유주. 2010. 분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발 협력: 취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로. 행정논총. 48(4). pp171-199
- 권혁주 · 이환성 · 배재현. 2011. 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안. 정책연구 2011-01-003. 성남: 한국국제협력단. (연구기관: 국제개발협력학회, 연구책임자: 권혁주 교수)
- 국제개발협력위원회. 2015. “ODA 중점협력국 재조정(안)”. 제 21차 국제개발협력위원회 안건(제21-1-5호)
- 류승석. 2013. “국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점”. 개발협력정책과 이슈. KOICA
- 배재현 · 노우영. 2012. “국제사회의 취약국 지원원칙과 한국의 취약국 지원방안 마련을 위한 탐색적 연구”. 행정논총. 50(1). pp279-301
- Boone, Peter. 1996. “Politics and the effectiveness of foreign aid”. European Economic Review. 40(2). pp289-329
- Burnside, Criag., and Dollar, David. 2000. “Aid, Policies, and Growth”. The American Economic Review. 90(4). pp289-329
- Collier, Paul. and Dollar, David. 2002 “Aid allocation and poverty reduction.” European Economic Review. 46(8). 1475-1500
- Greenhill, Romilly., Carter, Paddy., Hoy, Chris., and Marcus Manuel. 2015. Financing the future: How international public finance should fund a global social compact to eradicate poverty, London: Overseas Development Institute
- Fjeldstad, Odd-Helge. 2014. “Tax and Development: Donor Support to Strengthen Tax system in Developing Countries”. Public Administration and Development. 34(3). pp182-193
- Moore, Mick. 2015. The Sustainable Development Goals—Reject Tax Targeting. Retrieved at Sept, 30th, 2015. <http://www.ids.ac.uk/opinion/the-sustainable-development-goals-reject-tax-targeting>
- Mosley, Paul. 1986. “Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox”. IDS Bulletin. 17(2). pp22-27
- OECD. 2014. Development Assistance Flows for Governance and Peace. Paris:OECD

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장



ODI, 2015. The Changing face of development and what it means for global actors.  
London: Overseas Development Institute

UNDP, 2014. Discussion Paper: Governance for Sustainable Development  
Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework, March 2014

UN Millennium Project, 2005. Investing in Development: A Practical Plan to  
Achieve the Millennium Development Goals. New York: United Nations  
Development Programme

World Bank, 1989. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: a  
Long-Term Perspective Study. Washington, D.C.: World Bank

\_\_\_\_\_. 1998. Assessing Aid: What works, What doesn't and Why. Washington  
D.C.: World Bank

KOICA 통계시스템 (<http://stat.koica.go.kr/>)