



공공행정 ODA의 전략적 이행 방안

2020. 12

공공행정 ODA의 전략적 이행 방안

2020. 12

한국국제협력단

저자

책임연구원

최 진 욱

- (현) 고려대학교 행정학과 교수
- (현) 외교부 무상원조관계기관협의회 민간전문가단 위원
- (현) 한국국제협력단 거버넌스분야 전문위원회 위원
- (현) 기획재정부 정책성과평가위원회 분과위원장
- (전) 고려대학교 국제개발협력연구원장
- (전) University of Hong Kong, Chinese University of Hong Kong 정치행정학과 교수
- 시카고대학교(University of Chicago) 정치학 박사

주요 연구 및 사업 실적

- ▷ 2020년, 동티모르 UNDP 거버넌스 사업 예비조사, 한국국제협력단
- ▷ 2015년, 모로코 KSP 사업, 한국수출입은행
- ▷ 2013년~2016년, 인도네시아 KSP 사업, KDI

공동연구원

신 재 혁

- (현) 고려대학교 정치외교학과 부교수
- (현) 고려대학교 정경대학 부학장
- (현) 한-아시아개발협력센터 센터장
- (현) 『아세아연구』 편집위원장
- (전) Rhodes College 국제학과 조교수
- (전) Duke University 정치학과 객원조교수
- UCLA 정치학 박사

주요 연구 및 사업 실적

- ▷ 2020년~2023년, “해외원조와 소프트파워: 인도네시아 실험 연구,” 한국연구재단
- ▷ 2018년, “동남아 주요 국가의 지역 발전 현황과 균형 발전 정책 적용방안 연구: 인도네시아와 베트남 사례를 중심으로,” 국가균형발전위원회
- ▷ 2016년~2017년, “캄보디아 캄풍스푸주 중핵산업 클러스터 건설 전략 로드맵 수립,” KOICA
- ▷ 2015년~2016년, “캄보디아 아세안 경제문화 중심지로의 부상을 위한 지정학적 역량강화 로드맵 수립,” KOICA

강 규 원

- (현) 고려대학교 국제대학원 조교수
- (현) 고려대학교 세계지역연구소 기획실장
- (전) 한국국제협력단 ODA 교육원 전문연구원
- (전) Japan International Cooperation Agency Research Institute 연구원
- 와세다대학교(Waseda University) 국제학(국제교육개발) 박사

주요 연구 및 사업 실적

- ▷ 2014년~2020년, KOICA 개발도상국 공무원 대상 석사학위프로그램
- ▷ 2018년~2019년, KF 공공외교 역량강화 시범대학 사업
- ▷ 2014년~2019년, KOICA 국제개발협력 이해증진사업

연구보조원

이 규 인

- (전) 국제노동기구 인적자원개발부 인턴
- (전) 유럽의회 대외 커뮤니케이션 캠페인부, 시민사회 지원 부문 트레이너
- 고려대학교 일반대학원 경영학(경영관리) 석사
- 고려대학교 경영학 학사(제 1전공), 국제학 학사(이중전공)

주요 연구 및 사업 실적

- ▷ 2019년 조직 다양성 및 포용성 증진 사업, 국제노동기구
- ▷ 2019년 제9대 유럽의회 선거 유권자 교육 사업, 유럽의회

김 명 현

- 고려대학교 정치외교학과 석사과정
- 건국대학교 행정학과 학사

이 연구는 한국국제협력단이 위탁하고 고려대학교가 수행하였으며, 본 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<http://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

약어표

ADB	Asian Development Bank
AFD	French Development Agency
AI	Artificial Intelligence
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BMZ	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
BPR	Business Process Re-engineering
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
CP	Country Plan
CPS	Country Partnership Strategy
CRS	Creditor Reporting System
CSO	Civil Society Organization
DAC	Development Assistance Committee
DEEP	Development Experience Exchange Partnership
EDCF	Economic Development Cooperation Fund
EGDI	E-Government Development Index
G2B	Government to Business
G2G	Government to Government
G4C	Government for Citizen
GDP	Gross Domestic Product
GNI	Gross National Income
HDP	Humanitarian-Development-Peace
IATI	International Aid Transparency Initiative
ICT	Information and Communication Technologies
IDRCs	In-donor Refugee Costs
IMF	International Monetary Fund
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
ISP	Information Strategy Planning
IT	Information Technology
KOICA	Korea International Cooperation Agency
KONEPS	Korea ON-line E-Procurement System
LDCs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
LMICs	Lower Middle Income Countries

M&E	Monitoring and Evaluation
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PBAs	Program-Based Approaches
PPD	Presidential Policy Directive
PPP	Public-Private Partnership
PSIs	Private Sector Instruments
SDGs	Sustainable Development Goals
SOC	Social Overhead Capital
UMICs	Upper Middle Income Countries
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	U.S. Agency for International Development
WB	World Bank
WHO	World Health Organization

국문 요약

이 연구는 우리나라 공공행정 ODA 분야의 전략과 사업 이행에 대한 검토를 통하여 향후 해당 분야의 ODA 이행전략 방향의 제시와 이행을 위한 과제를 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 공공행정 ODA의 이행전략과 방향의 수립은 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)로 대표되는 국제 사회의 요구에 부응하여 궁극적으로 공공행정 ODA가 추구하는 개발도상국의 빈곤 감소와 발전에 기여할 수 있다. 개발도상국이 지속가능한 발전을 달성하기 위해서는 국가 발전의 주요 행위자로서 정부의 역량을 향상시켜야 함과 동시에 성장의 기반이 되는 거버넌스를 구축하는 것이 매우 중요하며, 이러한 점에서 거버넌스와 정부 역량을 대상으로 하는 공여국의 공공행정 ODA는 의미를 갖는다. 이를 위해 공여국의 공공행정 ODA는 명확한 전략적 방향과 목표를 토대로 도출된 구체적인 전략과제와 프로그램을 충실하고 효과적으로 이행할 필요가 있다.

이와 같은 연구목적과 관련하여 이 연구는 우리나라 공공행정 ODA의 이행현황과 이 분야의 전략적 방향에 대한 검토와 평가를 범정부 차원과 KOICA 차원에서 실시하였고, 이를 기반으로 향후 공공행정 ODA가 추구하는 목적을 실행할 수 있는 범정부 차원의 로드맵(안)과 KOICA의 이행 프로그램을 제안하였다.

첫째, 범정부 차원의 공공행정 ODA 이행과 관련하여 볼 때 유·무상 원조비율, 수원국 소득 수준과 취약성을 고려한 재원의 배분, 다양한 형태의 사업 형태는 긍정적으로 평가되는 반면, 원조의 규모가 국제적 기준에 미치지 못한 점과 전자정부와 역량 강화 중심의 사업 내용은 개선이 필요한 것으로 평가되었다. KOICA의 공공행정 ODA 이행에 대해서는 원조 규모가 지속적으로 증가하고 있는 점은 긍정적이지만, 수원국의 소득수준과 취약성을 감안한 자원 분배는 일관성이 확보되지 않고 있는 현상이 확인되었다. 아울러 공공행정 분야의 ODA가 국내에서 여전히 분절화되고 있는 점도 원조 효과성과 목적 달성에 저해가 된다는 점을 확인하였다.

둘째, 공공행정 ODA의 전략과 관련하여 범정부 차원의 전략은 전략체계의 형식성이 잘 갖추어지지 않았고, 연간 전략과 중기전략 간의 일관성과 연계성이 부족하다는 문제를 안고 있었다. KOICA의 공공행정 ODA 전략은 수요자 중심의 접근을 강조하고 있고, 공공행정 분야를 타 분야와 결합하려는 시도를 하고 있으며, SDGs를 반영하려는 노력에도 불구하고 공공행정

ODA의 개념이 협소하고, SDGs와 연계의 짜임새가 높지 않으며, 공공행정 ODA 재원에 대한 중장기 전략적 배분 계획이 부족한 점은 한계로 지적되었다.

셋째, 공공행정 ODA의 이행 수준과 분야의 전략의 검토를 통해 이 연구는 공공행정 ODA의 범위를 “공공행정”에서 “거버넌스 및 공공행정”으로 재설정하고, 범정부 차원의 공공행정 ODA와 SDGs 간의 연계를 확대하여 국제 사회에 대한 기여를 높일 필요가 있으며, 정부의 상위 ODA 전략에 공공행정 ODA를 구체적으로 명시할 필요가 있고, 이 분야의 중기 재원배분 계획을 수립해야 하며, 공공행정 ODA의 사업도 개념의 확장에 맞추어 다변화할 필요성이 있다는 점을 제안하였다.

넷째, 위와 같은 공공행정 ODA 전략의 방향을 반영하여 이 연구는 범정부 차원의 공공행정 ODA 로드맵(안)을 SDGs와의 연계를 꾀하며 제시하였다. 공공행정 ODA 로드맵(안)은 전략 분야를 거버넌스 분야와 공공행정 분야로 구분한 후, 거버넌스 분야의 전략목표로는 (1) 참여적이고 포용적인 민주주의 확대, (2) 안전한 사회와 정의로운 국가 구축을 제시하고, 공공행정 분야의 전략목표로는 (3) 정부 운영과 행정제도 현대화, (4) 책임감 있고 효율적인 행정서비스 제공을 제시하였다. 그리고 각 전략목표를 이행할 수 있는 핵심 프로그램을 도출하였다.

마지막으로 이 연구를 통해 공공행정 ODA의 성공적 이행을 위한 KOICA에 대한 시사점으로 범정부 차원과 마찬가지로 KOICA 역시 공공행정 ODA의 개념을 재정립하고, 사업의 범위를 확대해야 하며, 비교우위를 통해 사업의 선택과 집중과 더불어 공공행정 ODA 사업의 조정 기능을 수행할 필요가 있으며, 수원국의 우선순위를 감안하여 전략을 수립하고, 포괄적 프로그래밍을 통하여 사업을 형성·수행할 것을 제안하였다. 또한 이 연구는 범정부 차원에서 제시한 거버넌스 및 공공행정 ODA의 네 가지 전략목표를 기반으로 향후 KOICA가 수행할 수 있는 핵심 프로그램과 주요 사업을 예시적으로 제시하였고, 이러한 사업 수행이 특히 SDG 16번(Peace, Justice, and Strong Institutions)에 기여할 수 있는 가능성을 모색하였다.

Abstract

A Study on Implementation Strategies for ODA in the Public Administration Sector

This study aims to offer implementation strategies for the Korean government, focusing on official development assistance (ODA) in the public administration sector. This will help the Korean government's ODA to contribute to poverty reduction and growth of developing countries, which are the ultimate goals of ODA and are also consistent with the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs). In order for developing countries to achieve sustainable development, government capacity needs to be improved and a base of good governance for growth and development established. In this regard, ODA in the public administration sector should focus on the governance- and government capacity-building of developing countries.

This study reviews existing ODA strategies and programs of the Korean government including the Korea International Cooperation Agency (KOICA). Based on the review, this study provides suggestions for a government-wide roadmap and KOICA's programs for the implementation of aid strategies in the public administration sector. Detailed suggestions are as follows:

First, this study examines the positive aspects of the Korean government's ODA in the public administration sector including the ratio of grants and loans, project diversity, and the disbursement of aid funds to low income countries and fragile states. Despite these merits, the total amount of aid falls short of international standards and aid projects concentrate heavily on e-government and capacity building programs. Moreover, the Korean government's ODA in the public administration sector faces the problem of fragmentation, as too many agencies and institutions are involved, which hinders aid effectiveness.

Second, with regard to ODA strategy in the public administration sector, the strategy

at the national level is not well structured and decoupled with the annual strategy and the medium-term strategy. In addition, despite efforts to reflect SDGs, the concept and implementation boundary of ODA in the public administration sector is narrowly defined and weakly linked with SDGs. The lack of mid- to long-term strategic allocation plans of ODA resources in the public administration sector is also recognized as one weakness of the Korean government's ODA in the public administration sector.

Third, based on a progress review of the Korean government's ODA in the public administration sector, this study suggests the scope of ODA in the public administration sector needs to be expanded to embrace the governance sector. Accordingly, ODA projects need to become more diversified to reflect public administration as well as the governance sector. This refinement will enable the Korean government's ODA to meet the SGD goals set by the international community. Moreover, ODA strategies in the public administration sector should be aligned structurally with a national foreign policy.

목 차

약어표	i
국문 요약	iii
Abstract	v
I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구 방법	3
3. 보고서 구성	4
II. 공공행정 ODA 이행현황 평가	5
제1절 공공행정 ODA 개념	5
1. 공공행정의 학술적 정의	5
2. 공공행정의 실무적 정의	6
3. 굿 거버넌스의 주요 원칙	7
4. OECD/DAC 기준 공공행정 ODA의 분류	8
제2절 범정부 차원의 공공행정 ODA 사업현황	10
1. DAC 회원국 원조 현황 (2014~2018년)	10
2. 우리나라 공공행정 ODA 현황 (2014~2018년)	12
제3절 범정부 차원의 공공행정 ODA 사업현황 분석	30
1. 국제적 규범과의 조응성	30
2. KOICA 중기전략 2016-2020 목표와의 조응성	39
제4절 우리나라 공공행정 ODA 한계와 과제	49

Ⅲ. 공공행정 ODA 사업 이행을 위한 범정부 차원의

전략적 방향성 및 로드맵 수립 51

제1절 범정부 차원의 ODA 전략 및 평가 51

1. 우리나라 ODA 전략 수립 체계 51
2. 범정부 차원의 ODA 전략과 방향 52
3. 범정부 차원의 ODA 전략 평가 54

제2절 공공행정 ODA 전략 및 평가 61

1. 공공행정 ODA 전략 수립의 방향 61
2. 공공행정 ODA 전략 63
3. 공공행정 ODA 전략 평가 66

제3절 공공행정 ODA 이행 환경 변화 68

1. 국내 환경 변화 68
2. ODA 관련 국제 환경 변화 74
3. 비ODA 관련 국내외 환경 변화 78
4. 공공행정 ODA 이행 환경 변화의 정책적 함의 80

제4절 공공행정 ODA 범정부적 전략적 방향 82

1. 국가위를 중심으로 유상 지원과 무상 지원의 통합적 추진 구체화 82
2. 국가 외교 전략과의 전체적·지역별 연계성 강화 82
3. 국내 정책과의 연계성 강화 83
4. 한국형 대표 ODA화 적극 지원 83

제5절 범정부 공공행정 ODA 사업 이행을 위한 로드맵 85

1. 공공행정 ODA 사업 로드맵 수립의 필요성 85
2. 범정부 공공행정 ODA 사업 이행 로드맵 수립의 방향 85
3. 공공행정 ODA 사업 로드맵(안) 92

Ⅳ. KOICA에의 시사점 95

1. KOICA 공공행정 ODA 전략적 방향 및 로드맵 이행을 위한 제언 95
2. KOICA 공공행정 ODA 전략적 방향 및 로드맵 이행을 위한 프로그램 100

V. 결론	104
1. 연구의 결과 요약	104
2. 연구의 함의	105
참고문헌	107
부록: KOICA 국별프로그램(CP) 현황	111

표 목차

〈표 2-1〉 국제기구 및 양자기구의 공공행정 정의	6
〈표 2-2〉 굿거버넌스의 원칙	7
〈표 2-3〉 OECD/DAC 기준에 따른 ODA 분야	9
〈표 2-4〉 공공행정 및 시민사회의 CRS 분류	9
〈표 2-5〉 2014~2018년 OECD/DAC 회원국의 공공행정 ODA 규모	11
〈표 2-6〉 우리나라 분야별 ODA 규모	12
〈표 2-7〉 우리나라 양자 및 다자 공공행정 및 시민사회에 대한 ODA 비중	13
〈표 2-8〉 CRS 분류별 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모	14
〈표 2-9〉 연도별 양자 및 다자 공공행정 및 시민사회 ODA 주요 부문	15
〈표 2-10〉 지역별 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모	16
〈표 2-11〉 소득수준에 대한 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모	18
〈표 2-12〉 취약수준에 대한 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모	20
〈표 2-13〉 2014~2019년 CRS 분류 및 기관별 공공행정 ODA (일반 및 연계사업) 규모	21
〈표 2-14〉 2014~2019년 CRS 분류 및 사업유형별 공공행정 ODA (일반 및 연계사업) 규모	24
〈표 2-15〉 수원국의 소득수준에 따른 KOICA의 공공행정 ODA 규모	28
〈표 2-16〉 수원국의 취약수준에 따른 KOICA의 공공행정 ODA 규모	29
〈표 2-17〉 OECD/DAC 동료검토 시행기준	32
〈표 2-18〉 OECD/DAC 동료검토 시행기준에 따른 분석지표	33
〈표 2-19〉 우리나라 총 ODA / 공공행정 ODA 규모	33
〈표 2-20〉 우리나라 양자 간 유·무상 총 ODA / 공공행정 ODA	34
〈표 2-21〉 수원국의 소득수준별 다자 및 양자 ODA / 공공행정 ODA 배분 현황	35
〈표 2-22〉 수원국의 취약수준별 다자 및 양자 ODA / 공공행정 ODA 배분 현황	36
〈표 2-23〉 우리나라 양자 및 다자 ODA 규모	37
〈표 2-24〉 2014~2019년 기관별 공공행정 ODA (일반 및 연계사업) 규모	38
〈표 2-25〉 공공행정 및 시민사회의 CRS 분류	44
〈표 2-26〉 2014~2019년도 KOICA의 공공행정 ODA 전략목표 및 핵심 프로그램별 ODA 규모	47
〈표 2-27〉 우리나라 공공행정 ODA 이행 수준	50
〈표 3-1〉 1차 국제개발협력기본계획 및 국제개발협력 선진화 방안 이행평가	55

〈표 3-2〉 연도별 범정부 차원의 ODA 전략과 방향	59
〈표 3-3〉 연도별 계획된 공공행정 ODA 지원 규모	62
〈표 3-4〉 공공행정 ODA 관점의 SDG 16번 세부목표 재구성	88
〈표 3-5〉 거버넌스 및 공공행정 로드맵(안) 및 SDG와의 연계성	94
〈표 4-1〉 KOICA 거버넌스 및 공공행정 ODA 핵심 프로그램과 주요 사업(예시)	102

그림 목차

[그림 2-1] 소득수준별 공공행정 ODA 규모 추이	18
[그림 2-2] 취약수준별 공공행정 ODA 규모 추이	19
[그림 2-3] KOICA 공공행정 ODA 규모 추이: 수원국 소득수준	27
[그림 2-4] KOICA 공공행정 ODA 규모 추이: 수원국 취약수준	28
[그림 2-5] KOICA 공공행정 중기전략(2016-2020) 체계도	39
[그림 3-1] 우리나라 ODA 추진체계	51
[그림 3-2] 국제개발협력 선진화 방안 ODA 국가 전략	53
[그림 3-3] 제2차 국제개발협력기본계획 ODA 국가 전략	54
[그림 3-4] KOICA 공공행정 중기전략(2016-2020) 체계도	65
[그림 3-5] 개정된 국제개발협력기본법에 따른 국개위의 조정기능	69
[그림 3-6] 신남방정책 추진전략 체계도	70
[그림 3-7] 한국판 뉴딜의 구조	72
[그림 3-8] OECD/DAC ODA 지원금의 수원국 유형별 분류	76

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 2010년 경제개발기구 개발원조위원회(Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee, OECD/DAC)에 가입함으로써 원조 협력국에서 원조 공여국으로 전환한 첫 번째 국가가 되었다. OECD/DAC 회원국의 지위는 국제 외교에 있어 우리나라의 위상을 높이는 의미를 갖을 뿐만 아니라 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)에 관한 국제 사회가 요구하는 책무를 지속적이고 성실하게 이행해야 함을 의미한다. 이러한 맥락에서 우리나라 ODA는 지원 규모 면에서 괄목할만한 성장을 이루었고, 2018년을 기준으로 국민총소득(GNI) 대비 0.14%의 수준에서 지원이 이루어지고 있다. ODA 지원 규모의 양적 성장은 대외적으로 한국의 발전 경험과 비교우위에 기반한 한국형 콘텐츠를 개발하여 다른 공여국과 차별적인 지원을 추구할 수 있는 여건을 조성하였으며, 대내적으로 통합적이고 전략적인 ODA를 추진하기 위한 다양한 제도적 기반을 구축하는 등 질적인 변화도 진행되고 있다.

공여국이 ODA를 수행하는 데 있어 치밀하게 수립된 전략을 바탕으로 제한된 자원을 효율적으로 분배하고, 세부 사업 집행 전 과정에 대한 과학적인 점검과 평가(monitoring and evaluation, M&E)는 국가의 외교전략과 ODA 정책의 목표 달성에 중요한 의미를 지닌다. 그러나 “전략 수립-자원 배분-사업의 M&E”의 유기적 연계가 갖는 공여국 국내 차원의 의미를 국제 사회가 기대하는 원조효과성(aid effectiveness)을 제고하고, 협력국의 지속가능개발목표(SDGs)의 성공적 이행을 위해서는 협력국의 개발 수요(development needs), 협력국의 여건과 더불어 공여국의 비교우위 분야가 긴밀하게 연결될 필요가 있다.

이러한 맥락에서 ODA 분야 중 공정하고 효율적인 국가 제도의 운영과 국가의 역량 강화를 목표로 하는 공공행정 분야는 협력국의 발전과 개발의 전제조건이라는 점에서 중요성을 갖는다. 즉, 협력국에서 국가의 역량을 포함한 거버넌스가 제대로 구축되고 운영되지 않을 경우 협력국의 경제와 사회 발전도 달성하기 어렵고, 이는 공공행정 분야의 ODA가 범분야 이슈의 성격을 갖는다는 점을 의미한다(KOICA, 2017a: 50).

우리나라는 짧은 기간 동안 정치·경제·사회적 발전을 경험하였고, 발전과정에서 정부의 역할을 간과할 수 없다. 국가 발전을 위한 정부의 역할은 비단 성공적인 경험뿐만 아니라 무수한 시행착오와 실패의 경험까지 포함하고 있어 개발도상국에는 여러모로 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 이러한 맥락에서 우리나라 ODA의 총괄·조정 기능을 맡고 있는 국제개발협력위원회는 “제2차 국제개발협력 기본계획”에 한국형 ODA 모델 추진방안을 마련하고, 경제, 사회, 행정제도·거버넌스, 미래·범분야 이슈의 4개 분야를 선정하였다(관계부처합동, 2015: 55). 공공행정 분야를 우리나라 ODA의 핵심 분야로 포함시키려는 노력은 지속되었으며, 2020년 범정부 차원의 국제개발협력 추진방향과 추진계획 수립에 한국 행정제도·시스템에 대한 협력국의 수요를 반영하여 “공공행정 ODA 활성화”를 한국 ODA의 대표 모델 중 하나로 중점 육성하는 내용이 포함되기도 하였다(관계부처합동, 2000: 13). 범정부 차원의 전략적 방향과 함께 우리나라 무상원조(aid)를 담당하는 한국국제협력단(KOICA)도 2016-2020 중기전략을 통해 공공행정 ODA를 7개 중점 지원 분야로 선정하였다(KOICA, 2017a: 8).¹⁾

공공행정 분야의 ODA에 관련하여 최근 몇 년 동안 국내외의 몇 가지 변화가 발생하고 있다. 2017년 문재인 정부의 출범과 더불어 ASEAN 11개국 중심의 신남방정책과 몽골과 중앙아시아 11개 국가를 대상으로 하는 신북방정책을 국정과제로 선정함에 따라 해당 지역에 대한 우리 정부의 외교전략과 연계된 ODA를 추진할 필요가 발생하였다. 또한 2020년 발생한 코로나 사태는 ODA를 포함한 우리나라 대외정책의 방향과 수행 방식에 대한 변화를 요구하고 있다.

이러한 국내외 ODA 환경변화에 따라 공공행정 분야의 ODA도 전략적 방향, 목표, 세부 프로그램, 사업수행 방식 등을 재정비할 필요가 있다. 이에 더하여 2020년은 KOICA의 2016-2020 중기전략이 종료됨에 따라 새로운 5개년 중기계획을 수립할 시점이 도래하였다. 향후 5개년 중기계획을 수립하기 위해서는 지난 5년의 중기계획의 이행을 점검하고, 이 결과를 통해 새로운 방향을 수립해야 한다.

이러한 배경을 바탕으로 이 연구는 다음과 같은 세 가지 연구목적을 설정한다.

1) KOICA 중기전략 2016-2020에 포함된 7개 분야는 교육, 보건, 공공행정, 농촌개발, 물, 교통, 에너지로 분류되어 있으며, 3개 범분야는 성평등, 기후변화대응, 과학기술혁신이 포함되어 있다(KOICA, 2017a: 8).

- ① 공공행정 ODA 이행현황 검토 및 평가: 공공행정 분야의 ODA 이행현황을 국제적 규범과의 조응성 여부, KOICA 핵심가치의 기여, KOICA 중기전략 목표 및 성과 달성의 관점에서 검토하고 평가함.
- ② 새로운 공공행정 ODA 방향 제시: 2020년 국제개발협력 종합시행계획 상의 “공공행정 ODA 활성화” 구현을 위한 전략적 방향성을 도출하고 로드맵을 제시함.
- ③ KOICA에 대한 시사점 및 대응방안 제시: 공공행정 ODA 이행현황 검토 및 평가와 새로운 공공행정 ODA의 전략적 방향 및 로드맵을 통하여 공공행정 ODA 수행과 관련된 시사점과 대응방안을 제시함.

2. 연구 방법

우리나라 공공행정 ODA의 이행현황을 검토·평가하고, 새로운 공공행정 ODA의 방향을 제시하며, 이를 통한 KOICA에 대한 시사점과 대응방안을 도출하기 위해 이 연구는 다음과 같이 네 가지 방법을 적용하였다.

첫째는 문헌연구이다. 문헌연구는 크게 학술연구와 정책문건 및 보고서 두 가지로 구분된다. 학술연구는 공공행정 및 거버넌스 ODA에 관한 개념, 의의, 성과 그리고 환경변화에 관하여 국내외 학술적 연구를 참고하였다. 더불어 우리나라 공공행정 ODA의 체계와 전략 등을 확인하기 위해 다양한 유관기관의 정책 문서와 보고서를 활용하였다.

두 번째는 통계자료의 수집과 분석이다. 통계자료의 수집과 분석과 관련하여 이 연구는 수출입은행과 OECD/DAC의 통계자료를 활용하였다. 새로운 공공행정 ODA의 방향을 제시하기 위해서는 기존의 우리나라 공공행정 ODA 이행 현황을 검토와 분석이 선행되어야 한다. 이를 위해 이 연구는 우리나라 ODA에 관한 다양한 통계자료를 수출입은행에서 제공하는 자료를 수집하여 필요한 경우 재분류를 통해 분석하였다. 또한 우리나라 공공행정 ODA의 현황을 다른 주요 수원국과 비교·검토하기 위해 OECD/DAC에서 제공하는 통계자료를 분석에 활용하였다.

세 번째는 연구진 브레인스토밍(brainstorming)이다. 이 연구는 우리나라 공공행정 ODA 이행 현황을 살펴보는 것 이외에도 향후 우리나라 공공행정 ODA가 추구할 방향과 전략(안)을

제시하고, 전략 이행을 위한 주요 사업을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 기존의 공공행정 ODA 방향, 전략, 사업을 넘어 새로운 아이디어를 생산하기 위해서는 연구진들의 생각을 공유하고, 이를 통해 아이디어를 계속 보완·발전시키기 위한 브레인스토밍이 유용한 접근이다. 브레인스토밍은 연구가 진행되는 기간 동안 지속적으로 이루어졌다.

네 번째는 전문가 피드백(feedback)이다. 전문가 피드백은 연구 진행 단계별 보고회를 통해 KOICA 내부의 의견과 외부 전문가의 의견을 수렴하여 다음 단계의 연구 진행에서 최대한 반영하였다. 이 연구에서 피드백은 세 차례(착수·중간·최종보고회) 이루어졌다.

3. 보고서 구성

이 연구보고서는 서론을 제외한 4개의 장(chapter)로 구성되었다.

제II장은 우리나라 공공행정 ODA의 이행현황을 검토·평가에 초점이 두어져 있다. 이를 위해 이 장에서는 학술적 관점과 실무적 관점에서 공공행정 ODA 개념을 살펴보고, 범정부 차원과 KOICA의 공공행정 분야 ODA의 이행현황을 다양한 통계자료 분석을 통해 여러 맥락에서 확인하였다. 아울러 이행현황 분석을 통하여 우리나라 공공행정 ODA가 안고 있는 한계와 과제도 이 장에서 살펴보았다.

제III장에서는 우리나라 공공행정 ODA 사업 이행과 관련된 전략적 방향을 살펴보고, 향후 공공행정 ODA 이행을 위한 로드맵 안을 도출하였다. 이를 위해 다양한 정부 문서를 바탕으로 우리나라 범정부 ODA의 전략을 검토가 이루어졌고, 공공행정 ODA 이행과 관련된 국내외 환경변화의 분석을 통하여 향후 범정부 차원의 공공행정 ODA의 전략적 방향을 제시하였다. 또한, 이 장은 기존 공공행정 ODA의 전략에 대한 평가를 통하여 향후 공공행정 ODA의 범주를 거버넌스 및 공공행정 ODA로 재설정하고, 새로운 거버넌스 및 공공행정 ODA가 추구할 로드맵(안)을 비전, 미션, 전략목표, 핵심 프로그램으로 구조화하여 제시하였다.

제IV장은 제III장의 내용을 바탕으로 KOICA의 공공행정 ODA 이행에 있어 고려되어야 하는 시사점을 도출하였다. 이를 위해 KOICA의 공공행정 ODA 전략적 방향과 로드맵 이행을 위한 제언이 이루어졌고, 범정부 차원의 거버넌스 및 공공행정 ODA 로드맵 틀 내에서 향후 KOICA가 추진할 수 있는 주요 사업을 구체적으로 도출하였다.

제V장에서는 연구 결과의 요약과 이 연구의 함의를 정리하였다.

4 공공행정 ODA의 전략적 이행 방안

Ⅱ. 공공행정 ODA 이행현황 평가

제1절 공공행정 ODA 개념

1. 공공행정의 학술적 정의

전통적으로 공공행정은 국가를 구성하는 3부(three branches of government) 가운데 입법부(legislature)와 사법부(judiciary)를 제외한 행정부(executive)를 지칭한다. 보다 개념적인 관점에서 공공행정을 이해한다면, 입법부가 제정한 법률에 위임한 기능을 수행하고 사법부의 법률 해석에 따라(Waldo, 1980), 공익의 증진을 위하여 공공문제를 해결하고 공공서비스의 생산과 분배를 위한 정부의 제반 활동(윤영진 외, 1997; 이종수 외, 2009)으로 이해할 수 있다. 사회가 안고 있는 공공문제의 해결과 시민들이 필요로 하는 서비스를 제공하기 위한 이 같은 정부의 활동은 정부 기능의 산출과 영향(output and outcome)의 측면을 강조하고 있다. 실제 정부가 목적하는 결과를 가져오기 위해서는 투입(input)과 과정(throughput)이 전제된다. 이 같은 일련의 과정을 포괄한다면 공공행정을 효율적인 인적·물적 자원의 관리와 운영을 통하여 국민을 위한 정책을 수립하여 집행함으로써 사회와 국민이 필요로 하는 행정서비스를 제공하는 정부의 역할과 기능으로 정의할 수 있다. 이때 공공행정의 범위는 중앙정부(central government) 뿐만 아니라 지방정부(local government)와 정부를 대신하여 행정서비스를 생산하고 제공하는 공공기관(public institution)까지 포함시킬 필요가 있다.

그러나 사회 문제의 복잡성이 증가하고, 정부의 비효율성에 대한 비판이 높아짐에 따라 최근에는 거버넌스(governance)에 대한 관심이 높아지고 있다. 거버넌스는 국가(정부)뿐만 아니라 시민사회 및 시장 등 국가 운영과 관련된 여러 주체들이 함께 제도운영과 국정운영에 참여하는 것을 의미한다. 거버넌스의 시각은 전통적인 정부 관료제와는 대조적으로 시민과 시민사회의 기여가 공공 정책의 개발과 실행 과정에 훨씬 중요한 부분을 차지한다고 보고 있다(Skelcher, 2010; Fischer, 2018). 따라서 ‘통치(government)’에서 ‘협치(governance)’로의 전환은 과거 정부 중심적 국정운영에서 다양한 이해관계집단이 수평적 관계에서 협의와 협력을 통해 국정을 운영하는 체계로의 전이를 의미한다.

2. 공공행정의 실무적 정의

가. 주요 공여기관(기구)의 공공행정 정의

(1) 공여기관(기구) 간 공통점

개발협력 분야에서 공공행정은 다양하게 정의되고 있는데, 공통적으로 개발도상국의 경제발전과 사회발전에 핵심적인 행위자인 정부(국가)의 올바른 권력의 행사를 위한 지원을 의미하고 있다. 그러나 위 공공행정에 대한 정의를 고려해 볼 때 국제개발협력 수행 기구(국제기구 및 양자기구)에 따라 공공행정의 범주를 상이하게 접근하고 있다. 예를 들면, 세계은행(World Bank), OECD, UNDP는 공공행정의 범주를 암묵적으로 정부에 두고 있어 협의의 관점에서 공공행정을 접근하고 있는 반면, KOICA의 경우는 공공행정의 범주를 입법·사법·행정을 포괄하는 광의의 개념으로 이해하고 있다. USAID는 공공행정의 개념이라기보다는 공공행정이 잘 작동하기 위한 굿 거버넌스(good governance)의 시각에서 공공행정을 이해하고 있는 것으로 해석된다.

〈표 2-1〉 국제기구 및 양자기구의 공공행정 정의

기관	정의
세계은행	국가의 발전을 위해 경제 및 사회적 자원의 관리에 대하여 권력을 행사하는 방식
OECD	국정운영에 필요한 정치적, 경제적, 행정적 권한을 행사하는 것
UNDP	국가가 직면한 여러 문제들을 관리하기 위해 권력기관이 정치, 경제, 행정적 권한을 행사하는 것. 정책 수립과 시행, 그리고 공공 서비스 제공의 과정과 국가적 역량을 포함
KOICA	정부가 국가로서의 기본적 역할과 핵심 기능을 수행할 수 있도록 정치, 행정, 사법 등의 제도를 관리하는 것
USAID	국가의 역량, 법치, 투명성, 책임성의 정도, 참여수준과 사회적 자본을 포함

출처: 국제개발협력: 심화편(KOICA ODA 교육원, 2016)

(2) 공여기관(기구)별 차이점

기관의 원조전략과 주력 사업들을 살펴보면 각 기관마다 방점을 두고 있는 공공행정의 세부 개념을 파악할 수 있다.

- ① 세계은행은 경제발전과 빈곤감소를 목표로 하는 국제금융기구라는 점에서 공공행정을 주로 '경제적' 맥락에서 바라본다. 공공재정의 효율적 관리와 반부패 문제를 강조하며 정치 불개입 원칙에 따라 정치체제(제도)에 대해서는 관여하지 않도록 한다.

- ② 이에 비해 UNDP와 USAID(미국 국제개발처)는 공공행정의 ‘정치적’ 측면에 주목하고 있다. UNDP와 USAID가 추진하는 공공행정 분야 원조 사업들을 보면 투명하고 책임성 있는 민주제도를 개발도상국에 확립하는 데 중점을 두는 편이다. 특히 USAID의 경우, 정치적 자유와 인권 보장 등의 자유민주주의적 가치에 특별한 관심을 보인다.
- ③ OECD는 원조 활동의 효과 향상을 위한 양자 및 다자 간 협력 체제를 추구하는 한편, 개발도상국의 민주적 제도와 참여적 개발 방식을 중요시한다.
- ④ KOICA는 대중의 요구에 부응하는, 개방적이고 효과적(효율적)이며 책임감 있는 정부 기관과 프로세스를 구축하는 데 중점을 둔다.

공공행정 ODA 사업 예시:
전자정부시스템(e-government) 도입

- 행정시스템의 전산화 및 정보화
- 정부 부처 간, 그리고 중앙-지방정부 간 정보 시스템 연계
- 데이터 개방(open data)
- 교육·훈련을 통한 공무원의 정보기술 역량 강화

3. 굿 거버넌스의 주요 원칙

공여기관마다 중점을 두는 공공행정의 가치가 조금씩 다를 수 있으나 바람직한 공공행정의 요소로 꼽히는 공통된 원칙들이 있다. 이를 굿 거버넌스(good governance)의 원칙이라고 한다. 굿 거버넌스의 원칙으로 참여, 책임성, 반응성, 법치주의, 투명성, 부패방지, 형평성, 효과성, 효율성이 있다.

〈표 2-2〉 굿거버넌스의 원칙

원칙	의미
참여(Participation)	모든 시민이 그들의 이해관계를 대표하는 합법적 기관을 통하거나 직접 의사 결정에 의사를 반영해야 함. 언론, 집회 및 결사의 자유와 관계가 있음
책임성(Accountability)	정부, 민간부문 및 시민사회는 이해관계자와 일반국민에게 정치적 책임을 다해야 함
반응성 (Responsiveness)	제도와 의사결정 과정은 모든 이해당사자들의 요구에 부응하도록 노력해야 함
법치주의(Rule of law)	법에 근거하여 권력이 운영되고, 국민들도 법 규범을 철저히 준수하는 것. 법 제도는 모든 사회 구성원들에게 공정하게 집행되어야 함

원칙	의미
투명성(Transparency)	정보의 자유로운 흐름이 투명성을 높이게 됨. 의사결정 과정, 제도 및 정보는 관심 있는 모든 사람에게 직접 알려야 함
부패방지 (Control of corruption)	개발에 필요한 자원을 사적인 용도로 써서는 안 됨
형평성(Equity)	모든 시민들은 그들의 복지를 향상 또는 유지할 기회를 보장받아야 함
효과성(Effectiveness)	의사결정 과정과 제도는 국민의 필요를 효과적으로 충족시켜주는 결과를 가져와야 함
효율성(Efficiency)	제한된 인적, 재정적 자원이 불필요한 낭비와 부패 없이 사용되어야 함

출처: 국제개발협력: 심화편(KOICA ODA교육원, 2016)

KOICA는 굿거버넌스의 여러 원칙 중, 1) 행정부문의 효과성, 2) 정치 행정 체제의 책임성, 3) 법 체계 · 제도의 포용성을 통하여 개발도상국의 지속가능한 개발과 빈곤감소에 기여하고자 한다.

4. OECD/DAC 기준 공공행정 ODA의 분류

가. ODA 분야의 구성

OECD/DAC는 원조 목적 코드(Creditor Reporting System Purpose Codes; 이하 “CRS 분류”)에 따라 공여국의 ODA를 분류하고 있다. OECD/DAC CRS 분류에 따르면 공적개발원조 분야(sector)는 크게 여섯 가지 지원 분야(사회 인프라 및 서비스, 경제 인프라 및 서비스, 생산(산업), 다부문, 인도적 지원, 기타(미배분 포함))으로 나뉜다. 이 가운데 공공행정 ODA와 가장 유사한 분야는 수원국의 인적 자원 개발과 생활여건의 개선을 목표로 하는 사회 인프라 및 서비스(Social Infrastructure and Services) 분야 내 ‘공공행정 및 시민사회(Government and Civil Society)’라는, 보다 포괄적 범주로 구분되어 있다.²⁾ CRS 분류의 공공행정 및 시민사회에 포함된 세부 부문의 구성을 살펴보면 이를 정부 및 공공기관만을 지칭하는 협의의 공공행정 ODA로 볼 수 없으며, 입법 · 사법 그리고 시민사회까지 포함되어 있고 국가와 시민사회가 원활하게 작동할 수 있는 분쟁, 평화, 치안과 같은 (국제)정치적 여건도 감안되어 있다는 점에서 거버넌스 ODA로 이해하는 것이 타당하다.

2) 공공행정 ODA를 좁게 적용하여 수원국 정부(중앙 및 지방정부) 및 공공기관 제도 기반 구축 및 역량 강화로 본다면, OECD/DAC CRS 분류의 다른 분야 또는 부문도 공공행정 ODA로 분류될 수 있는 여지가 있다. 다시 말해, CRS는 원조 지원 “분야”를 분류의 기준으로 삼았으며, 각 분야에 대한 원조의 대부분은 공공부문에 대한 지원으로 구성되어 있다.

〈표 2-3〉 OECD/DAC 기준에 따른 ODA 분야

분야(대분류)	내용(중분류)
사회 인프라 및 서비스	교육, 보건, 인구정책 및 생식보건, 수자원 및 위생, 공공행정 및 시민사회, 기타 사회 인프라(사회보호, 고용 창출, 주택 정책 및 행정관리, 문화 및 레크리에이션, 노동권, 사회적 대화 등)
경제 인프라 및 서비스	교통 및 물류, 통신, 에너지, 금융 및 재무서비스, 비즈니스 및 기타 서비스
생산(산업)	농업·임업·어업, 산업·광업·건설, 통상정책 및 조정, 관광
다부문	환경보호, 기타 다부문
인도적 지원	긴급구호, 재건 구호, 재난 방지 및 준비
기타(미배분 포함)	비특정 분야, 개발인식 증진 등

주: 다부문이란 환경, 젠더와 도시 및 농촌 개발에 중점을 둔, 범분야적 이슈에 대한 지원을 의미함

자료: OECD/DAC and CRS List of Codes (2020.01 기준)

나. 공공행정 및 시민사회 분야의 구성

OECD/DAC CRS의 ‘공공행정 및 시민사회’는 세부적으로 ‘분쟁, 평화 및 치안’과 ‘일반 공공행정 및 시민사회’로 분류되는데, ODA 활동의 기능에 따라 다음과 같이 범주화할 수 있다.

〈표 2-4〉 공공행정 및 시민사회의 CRS 분류

공공행정 및 시민사회(중분류)	
일반 공공행정 및 시민사회(소분류)	분쟁, 평화 및 치안(소분류)
• 공공정책 및 행정관리 • 공공재정관리 • 분권화 및 지방정부 지원 • 반부패 기구 및 제도 지원 • 개발도상국 국내 재원조성 • 공공조달 • 입법 및 사법제도 개발 • 거시경제정책 • 민주적 참여와 시민사회 • 선거 • 입법부 및 정당 • 매체와 자유로운 정보유통 • 인권 강화 • 성평등 조직(기구) 및 제도 • 여성폭력 근절 • 질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동을 촉진	• 치안제도 관리 및 개선 • 민간주도의 분쟁예방 • 국제평화유지활동 참여 • 해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제 • 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거 • 소년병 동원 방지 및 해제

출처: OECD/DAC and CRS List of Codes (2020.01 기준)

제2절 범정부 차원의 공공행정 ODA 사업현황

1. DAC 회원국 원조 현황 (2014~2018년)

가. 공공행정 ODA의 주요 공여국

OECD/DAC 회원국 중, 국제사회 원조예의 기여가 가장 많은 국가는 미국, 독일, 일본, 프랑스, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 캐나다, 스위스, 호주, 한국 순이다. 공공행정 및 시민사회 분야에 대한 DAC 회원국의 ODA는 대체로 총 ODA 규모에 비례하며, 우리나라는 지난 2014~2018년간 779.91백만 달러 규모의 공적개발원조를 공공행정 및 시민사회 분야에 제공해 29개국 가운데 13위를 기록했다.

그러나 우리나라 전체 ODA 예산에 비추어 보았을 때, 공공행정 및 시민사회 분야가 차지하는 비중은 6.01%로, 그리 크지 않다. 이는 OECD/DAC 회원국 중 22위에 불과한 수준이다. 주요 원조 공여국 중 공공행정 및 시민사회 분야에 대한 ODA 규모가 크며 이와 동시에 전체 ODA 대비 공공행정 및 시민사회 분야에 대한 비중이 큰 국가로는 스웨덴(23.08%), 호주(19.58%), 네덜란드(17.84%), 노르웨이(15.94%), 스위스(14.91%), 미국(14.18%), 영국(13.34%), 캐나다(11.27%) 등이 있다.

우리나라와 비슷한 수준의 총 ODA 지출을 보이고 있는 국가로는 스위스, 호주와 이탈리아가 있다. 이들 국가와 비교해 보면, 스위스(14.91%)나 호주(19.58%)가 우리나라보다 2~3배 가량 더 많은 비중을 공공행정 ODA에 지출하고 있다. 그러나 우리나라(6.01%)는 이탈리아(5.70%) 보다는 다소 많은 비중의 금액을 공공행정 분야에 사용하고 있다.

나. 공공행정 및 시민사회 분야 내 원조 비중

2014년에서 2018년 동안 OECD/DAC 회원국들의 ‘일반 공공행정 및 시민사회’와 ‘분쟁, 평화 및 치안’ 부문에 대한 지원은 평균 76.4%, 23.6%를 보이고 있다. 우리나라의 경우 두 부문 가운데 일반 공공행정 및 시민사회의 비중이 89.87%로 분쟁, 평화 및 치안 부문 비중을 훨씬 상회하고 있다.

2014년~2018년 동안 일반 공공행정 및 시민사회의 상대적 비중이 가장 높은 5개 국가는

폴란드, 프랑스, 호주, 벨기에, 룩셈부르크의 순으로 나타나고 있다. 반면 분쟁, 평화 및 치안 부문에 대한 비중이 높은 상위 5개 국가는 그리스, 포르투갈, 슬로베니아, 영국, 핀란드로 확인되고 있다. 주요 공여국 가운데 영국이 일반 공공행정 및 시민사회 부문(53.96%)만큼이나 분쟁, 평화 및 치안 부문(46.06%)에 상당한 중점을 두고 있다는 점은 주목할 만하다.

〈표 2-5〉 2014~2018년 OECD/DAC 회원국의 공공행정 ODA 규모

(약정액 기준, 단위: 백만불, %)

DAC 회원국	총 ODA	공공행정 및 시민사회 1)	일반 공공행정 및 시민사회 2)	분쟁, 평화 및 치안 2)
미국	157,416.32	22,317.65 (14.18)	17,911.39 (80.26)	4,406.25 (19.74)
독일	116,294.62	11,468.64 (9.86)	7,768.53 (67.74)	3,700.12 (32.26)
일본	97,809.50	2,111.77 (2.16)	1,684.44 (79.76)	427.34 (20.24)
프랑스	47,510.01	2,090.17 (4.40)	1,933.40 (92.50)	156.77 (7.50)
영국	37,437.87	4,994.00 (13.34)	2,694.84 (53.96)	2,299.15 (46.04)
네덜란드	20,383.21	3,636.57 (17.84)	2,782.29 (76.51)	854.28 (23.49)
스웨덴	19,328.53	4,460.63 (23.08)	3,706.66 (83.10)	753.97 (16.90)
노르웨이	19,203.88	3,061.44 (15.94)	2,073.07 (67.72)	988.38 (32.28)
캐나다	17,084.29	1,924.88 (11.27)	1,506.45 (78.26)	418.41 (21.74)
스위스	13,439.83	2,003.22 (14.91)	1,576.22 (78.68)	426.92 (21.31)
호주	13,388.36	2,621.03 (19.58)	2,411.36 (92.00)	209.67 (8.00)
한국	12,986.01	779.91 (6.01)	700.88 (89.87)	79.02 (10.13)
이탈리아	12,318.96	702.49 (5.70)	606.38 (86.32)	96.10 (13.68)
덴마크	8,840.80	1,901.95 (21.51)	1,466.76 (77.12)	435.18 (22.88)
스페인	7,156.84	664.31 (9.28)	558.76 (84.11)	105.56 (15.89)
벨기에	7,150.13	431.06 (6.03)	395.29 (91.70)	35.77 (8.30)
오스트리아	3,924.94	150.89 (3.84)	124.09 (82.24)	26.79 (17.75)
핀란드	3,309.47	532.98 (16.10)	356.98 (66.98)	175.99 (33.02)
아일랜드	2,482.83	357.63 (14.40)	308.87 (86.37)	48.75 (13.63)
뉴질랜드	1,901.99	184.20 (9.68)	140.94 (76.51)	43.26 (23.49)
룩셈부르크	1,559.75	127.94 (8.20)	115.15 (90.00)	12.77 (9.98)
포르투갈	961.24	45.19 (4.70)	19.78 (43.77)	25.40 (56.21)
폴란드	957.14	150.67 (15.74)	140.37 (93.16)	10.30 (6.84)
그리스	448.64	1.37 (0.31)	0.16 (11.68)	1.21 (88.32)
체코	428.67	51.83 (12.09)	40.11 (77.39)	11.73 (22.63)
헝가리	315.12	3.95 (1.25)	3.39 (85.82)	0.55 (13.92)
아일랜드	228.27	18.28 (8.01)	13.75 (75.22)	4.52 (24.73)
슬로베니아	141.12	16.41 (11.63)	8.27 (50.40)	8.11 (49.42)
슬로바키아	140.01	25.91 (18.51)	18.53 (71.52)	7.36 (28.41)
DAC 회원국 평균	21,536.15	2,304.72 (10.7)	1,760.93 (76.4)	543.78 (23.6)

주: 1) 괄호 안 수치는 총 ODA 대비 공공행정 및 시민사회 분야의 비중.

2) 괄호 안 수치는 공공행정 및 시민사회 ODA 대비 각 부문별 비중.

출처: OECD 통계

2. 우리나라 공공행정 ODA 현황 (2014~2018년)

가. ODA 분야별 지출

우리나라의 양자 및 다자간 ODA 규모는 대체로 증가하는 양상을 보이고 있으며 우리나라는 그동안 사회 인프라 및 서비스(32.42%)와 경제 인프라 및 서비스(17.34%) 분야에 대한 ODA를 중점적으로 추진해왔다.

〈표 2-6〉 우리나라 분야별 ODA 규모

(순지출 기준, 단위: 백만불)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	합계
사회 인프라 및 서비스	648.79 (34.94)	656.03 (34.25)	672.55 (29.94)	720.17 (32.71)	753.40 (31.09)	3,450.93 (32.42)
교육	221.15	227.14	232.94	212.44	218.67	1,112.33
보건	139.85	140.17	180.34	174.79	172.30	807.45
인구정책 및 생식보건	17.92	19.42	15.57	22.46	17.59	92.95
수자원 및 위생	146.50	127.09	95.87	151.57	140.92	661.94
공공행정 및 시민사회	90.44	107.85	113.23	120.33	148.40	580.25
기타 사회 인프라	32.92	34.36	34.62	38.58	55.52	196.00
경제 인프라 및 서비스 1)	253.80 (13.67)	401.91 (20.98)	390.90 (17.40)	371.84 (16.89)	426.91 (17.62)	1,845.36 (17.34)
생산(산업) 2)	142.35 (7.67)	144.61 (7.55)	138.85 (6.18)	147.74 (6.71)	166.82 (6.88)	740.38 (6.96)
다부문	65.55 (3.53)	73.96 (3.86)	91.12 (4.06)	81.16 (3.69)	124.34 (5.13)	436.13 (4.10)
물자 지원/일반 프로그램 원조	1.06 (0.06)	1.99 (0.10)	13.29 (0.59)	13.11 (0.60)	13.98 (0.58)	43.44 (0.41)
부채 관련 지원 3)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
인도적 지원	70.09 (3.77)	49.56 (2.59)	52.24 (2.33)	76.55 (3.48)	134.29 (5.54)	382.72 (3.60)
기타 (미배분 포함) 4)	675.09 (36.36)	587.34 (30.66)	887.21 (39.50)	790.79 (35.92)	803.63 (33.16)	3,744.06 (35.18)
합계	1,856.73 (100)	1,915.39 (100)	2,246.16 (100)	2,201.36 (100)	2,423.37 (100)	10,643.02 (100)

주: 1) 경제 활동의 기반이 되는 공익설비 시설, 교통과 물류 인프라, 통신망 및 서비스에 대한 지원

2) 농업, 임업, 어업, 산업, 광업, 건설, 통상정책 및 조정, 관광

3) 부채탕감, 채무재조정 등

4) 원조국의 행정비용, 공여국 내 난민 지원, 비특정 분야, 개발인식 증진 등

출처: 수출입은행 ODA 통계

나. 공공행정 및 시민사회 분야에 대한 지출

공공행정 및 시민사회 분야는 전체 ODA 규모에 비해 비교적 적은 비중(5.45%)을 차지하고 있지만, 공공행정 및 시민사회에 대한 ODA는 해마다 꾸준히 확대되고 있는 모양새이다. 아울러 사회 인프라 및 서비스 분야만을 떼어 놓고 보았을 때, 공공행정 및 시민사회(16.81%)는 교육(32.23%), 보건(23.40%), 수자원 및 위생(19.18%) 다음으로 중요한 분야를 차지하고 있다.

〈표 2-7〉 우리나라 양자 및 다자 공공행정 및 시민사회에 대한 ODA 비중

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	합계
총 ODA	1,856.73	1,915.39	2,246.16	2,201.36	2,423.37	10,643.02
사회인프라 및 서비스	648.79	656.03	672.55	720.17	753.40	3,450.93
공공행정 및 시민사회	90.44	107.85	113.23	120.33	148.40	580.25
사회인프라 및 서비스 대비 공공행정 및 시민사회	13.94%	16.44%	16.84%	16.71%	19.70%	16.81%
총 ODA 대비 공공행정 및 시민사회	4.87%	5.63%	5.04%	5.47%	6.12%	5.45%

출처: 수출입은행 ODA 통계

(1) CRS 분류별 ODA 규모

우리나라는 공공정책 및 행정관리와 치안제도 관리 및 개선 부문에 집중적으로 ODA를 제공하고 있다. 공공행정 ODA의 절반을 공공정책 및 행정관리(50.11%) 부문에 지출하고 있고 치안제도 관리 및 개선(18.77%) 부문에 대한 ODA도 활발히 하고 있다. 그 밖에도 입법 및 사법제도 개발(6.79%)과 개발도상국 국내 자원조성(4.93%) 부문에 ODA를 시행하고 있다.

공공정책 및 행정관리 부문에 대한 ODA는 지난 2014~2018년간 꾸준히 높은 비중을 차지해 왔다. 개발도상국 국내 자원조성 사업에 대한 지출은 그동안 미미하였으나 2018년도에 급격하게 상승하는 모습을 보였다. 성평등 조직(기구) 및 제도에 대한 지출은 2014년과 2015년에 비해 다소 하락한 듯한 반면, 여성폭력 근절에 대한 ODA는 최근 들어 증가하는 추세이다. 치안제도 관리 및 개선 부문에 대한 ODA 역시 해마다 눈에 띄게 증가하는 모습을 보이고 있다.

〈표 2-8〉 CRS 분류별 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	합계 (%)
총 ODA	1,856.73	1,915.39	2,246.16	2,201.36	2,423.37	10,643.02
공공행정 및 시민사회 (a+b)	90.44	107.85	113.23	120.33	148.40	580.25 (100)
a. 일반 공공행정 및 시민사회	83.57	88.03	89.51	84.94	102.80	448.86 (77.36)
공공정책 및 행정관리	54.71	53.90	64.51	63.29	54.38	290.79 (50.11)
공공재정관리	5.34	3.23	1.92	2.48	2.09	15.06 (2.60)
분권화 및 지방정부 지원	4.12	0.56	0.36	1.09	2.61	8.74 (1.51)
반부패기구 및 제도 지원	0.83	0.89	0.48	0.59	0.26	3.06 (0.53)
개발도상국 국내 재원조성	0.00	3.49	2.20	0.84	22.11	28.63 (4.93)
공공조달	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 (0.00)
입법 및 사법제도 개발	10.57	8.78	7.42	4.58	8.06	39.41 (6.79)
거시경제 정책	0.00	0.83	0.00	0.00	0.10	0.93 (0.16)
민주적 참여와 시민사회	0.96	3.65	5.88	1.32	1.32	13.13 (2.26)
선거	0.90	5.96	3.14	4.60	3.78	18.38 (3.17)
입법부 및 정당	0.00	0.00	0.35	0.00	0.00	0.35 (0.06)
매체와 자유로운 정보유통	0.25	0.31	1.06	0.39	0.36	2.37 (0.41)
인권 강화	0.20	0.89	0.31	0.35	0.51	2.26 (0.39)
성평등 조직(기구) 및 제도	5.69	5.56	1.86	2.09	2.69	17.88 (3.08)
여성폭력 근절	0.00	0.00	0.00	3.33	4.52	7.85 (1.35)
질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동의 촉진	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 (0.00)
b. 분쟁, 평화 및 치안	6.87	19.82	23.72	35.38	45.60	131.39 (22.64)
치안제도 관리 및 개선	6.06	16.00	19.04	33.02	34.78	108.90 (18.77)
민간주도의 분쟁예방	0.52	0.00	0.00	1.02	2.05	3.59 (0.62)
국제평화유지활동 참여	0.00	1.79	1.47	0.00	0.00	3.26 (0.56)
해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 (0.00)
지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거	0.30	2.02	3.21	1.35	8.77	15.64 (2.70)
소년병 동원 방지 및 해제	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00 (0.00)

출처: 수출입은행 ODA 통계

지난 5년 동안 우리나라가 ODA를 집행한 상위 5개 공공행정 부문을 살펴보면 공공정책 및 행정관리, 입법 및 사법제도 개발과 치안제도 관리 및 개선은 매년 빠짐없이 상위권을 차지하고 있다. 그 중, 공공정책 및 행정관리는 부동의 1위를 차지하고 있다. 치안제도 관리 및 개선 사업

규모는 2014년도까지만 해도 입법 및 사법제도 개발 사업 지출액의 절반에 달했지만 2015년도 부터 역전한 뒤로 2위를 굳건히 지키고 있다. 반면 입법 및 사법제도 개발에 대한 상대적 ODA 규모는 갈수록 하락하고 있음을 표 2-9를 통해 알 수 있다.

〈표 2-9〉 연도별 양자 및 다자 공공행정 및 시민사회 ODA 주요 부문

(순지출 기준, 단위: %)

순위	2014	2015	2016	2017	2018
1	공공정책 및 행정관리 (60.49)	공공정책 및 행정관리 (49.98)	공공정책 및 행정관리 (56.97)	공공정책 및 행정관리 (52.60)	공공정책 및 행정관리 (36.64)
2	입법 및 사법제도 개발 (11.69)	치안제도 관리 및 개선 (14.84)	치안제도 관리 및 개선 (16.82)	치안제도 관리 및 개선 (27.44)	치안제도 관리 및 개선 (23.44)
3	치안제도 관리 및 개선 (6.70)	입법 및 사법제도 개발 (8.14)	입법 및 사법제도 개발 (6.55)	선거 (3.82)	개발도상국 국내 재원조성 (14.90)
4	성평등 조직(기구) 및 제도 (6.29)	선거 (5.53)	민주적 참여와 시민사회 (5.19)	입법 및 사법제도 개발 (3.81)	지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거 (5.91)
5	공공재정관리 (5.90)	성평등 조직(기구) 및 제도 (5.16)	지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거 (2.83)	여성폭력 근절 (2.77)	입법 및 사법제도 개발 (5.43)

출처: 수출입은행 ODA 통계

(2) 지역별 ODA 규모

우리나라 공공행정 ODA의 주요 수원지역(2014~2018년 순지출액 기준)은 아시아(50.19%)와 아프리카(31.47%)로, 아시아에 공공행정 ODA의 절반이 집중되고 있다. 아시아와 아프리카 다음으로는 아메리카(11.21%), 오세아니아(1.00%), 유럽(0.40%) 순으로 공공행정 ODA에 대한 지출이 이뤄지고 있다. 이는 아프리카보다 아시아 중심의 지원 기조를 유지하되 아프리카의 비중을 점진적으로 확대하겠다는 KOICA의 원조전략과 일맥상통한다.

우리나라가 아시아와 아프리카 지역에 대해 제공하는 주요 공공행정 ODA 부문은 대체로 일치한다. 가장 많은 원조를 수행한 부문은 두 지역 모두 공공정책 및 행정관리, 치안제도 관리 및 개선, 입법 및 사법제도 개발, 개발도상국 국내 재원조성 순이었다. 아시아에 지출된 원조액 중 40.69%는 공공정책 및 행정관리, 17.77%는 치안제도 관리 및 개선, 9.93%는 입법 및 사법제도 개발, 7.29%는 개발도상국 국내 재원조성에 할당되었다. 아프리카의 경우, 아프리카 지역에 대한 원조액 중 절반 이상인 58.37%가 공공정책 및 행정관리, 24.99%가 치안제도 관리

및 개선, 2.89%가 입법 및 사법제도 개발, 2.62%가 개발도상국 국내 자원조성에 지출되었다. 상위 1순위부터 4순위는 일치했지만 아시아 지역 공공행정 ODA에서 5위를 차지한 것은 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거(4.23%)였고 아프리카의 경우에는 민주적 참여와 시민사회(2.04%)가 5위를 차지했다.

〈표 2-10〉 지역별 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모

(2014~2018년 순지출액 기준, 단위: 백만불, %)

구분	아시아	아프리카	아메리카	오세아니아	유럽	그외
공공행정 및 시민사회 (A+B)	291.22 (100)	182.60 (100)	65.07 (100)	5.79 (100)	2.30 (100)	33.27 (100)
일반 공공행정 및 시민사회 (A)	225.17	131.23	53.79	5.70	2.28	30.60
공공정책 및 행정관리	118.51 (40.69)	106.59 (58.37)	40.82 (62.73)	2.82 (48.70)	0.94 (40.87)	21.10 (63.42)
공공재정관리	9.78 (3.36)	3.45 (1.89)	1.07 (1.64)	0.05 (0.86)	0.10 (4.35)	0.63 (1.89)
분권화 및 지방정부 지원	4.86 (1.67)	1.62 (0.89)	2.01 (3.09)	0.03 (0.52)	0.00 (0.00)	0.22 (0.66)
반부패기구 및 제도 지원	1.62 (0.56)	0.17 (0.09)	0.52 (0.80)	0.03 (0.52)	0.01 (0.43)	0.70 (2.10)
개발도상국 국내 자원조성	21.22 (7.29)	4.78 (2.62)	0.12 (0.18)	0.65 (11.23)	0.05 (2.17)	1.81 (5.44)
공공조달	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
입법 및 사법제도 개발	28.93 (9.93)	5.27 (2.89)	4.10 (6.30)	0.11 (1.90)	0.08 (3.48)	0.91 (2.74)
거시경제정책	0.00 (0.00)	0.47 (0.26)	0.21 (0.32)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.25 (0.75)
민주적 참여와 시민사회	8.37 (2.87)	3.73 (2.04)	0.41 (0.63)	0.01 (0.17)	0.60 (26.09)	0.00 (0.00)
선거	7.48 (2.57)	1.26 (0.69)	3.46 (5.32)	1.92 (33.16)	0.37 (16.09)	3.90 (11.72)
입법부 및 정당	0.07 (0.02)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.28 (0.84)
매체와 자유로운 정보유통	1.51 (0.52)	0.87 (0.48)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
인권 강화	2.00 (0.69)	0.13 (0.07)	0.06 (0.09)	0.05 (0.86)	0.02 (0.87)	0.00 (0.00)
성평등 조직(기구) 및 제도	13.30 (4.57)	2.57 (1.41)	1.01 (1.55)	0.09 (1.55)	0.11 (4.78)	0.80 (2.40)

구분	아시아	아프리카	아메리카	오세아니아	유럽	그외
여성폭력 근절	7.54 (2.59)	0.32 (0.18)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동의 촉진	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
분쟁, 평화 및 치안 (B)	66.05	51.37	11.28	0.01	0.02	2.20
치안제도 관리 및 개선	51.76 (17.77)	45.63 (24.99)	11.28 (17.34)	0.01 (0.17)	0.02 (0.87)	0.20 (0.60)
민간주도의 분쟁예방	0.00 (0.00)	3.07 (1.68)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.52 (1.56)
국제평화유지활동 참여	1.98 (0.68)	1.28 (0.70)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
해산된 군인력의 재통합과 소형 무기 및 경화기의 확산 규제	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거	12.31 (4.23)	1.39 (0.76)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	1.95 (5.86)
소년병 동원 방지 및 해제	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)

주: 반올림으로 인한 오차가 발생할 수 있음

출처: 수출입은행 ODA 통계

(3) 수원국 특성별 ODA 규모

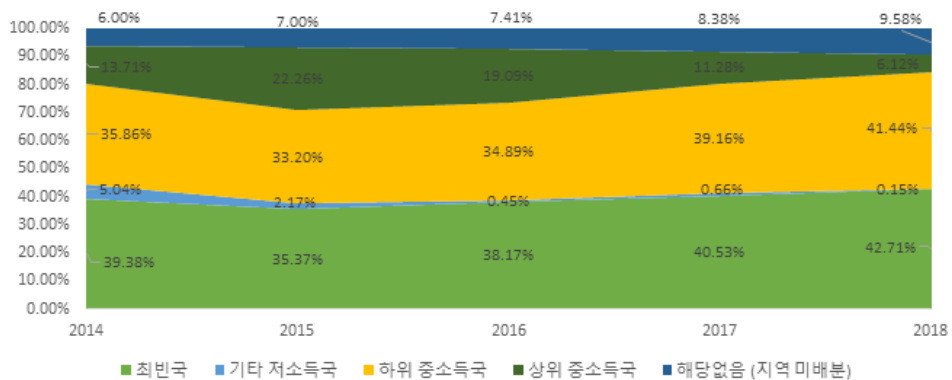
공공행정 및 시민사회 분야 ODA에서 상위 10개국을 차지한 수원국은 인도네시아(8.49%), 앙골라(7.35%), 베트남(5.98%), 아프가니스탄(5.01%), 우즈베키스탄(4.56%), 시에라리온(4.55%), 라오스(4.35%), 탄자니아(4.19%), 도미니카공화국(4.13%), 몽골(3.57%) 순이었다. 우리나라는 정부가 지정한 24개 중점협력국가에 대한 ‘선택과 집중’을 중장기 대외 원조 전략으로 추구하고 있으나 지난 2014년~2018년간 우리나라가 공공행정 ODA를 제공한 국가의 수는 140개국에 달한 것으로 나타났다. 수원 국가가 지나치게 많은 탓에, 상위 수원국을 제외한 나머지 국가들에게 할당되는 ODA 액수가 적은 경우가 빈번하게 나타났다.

① 소득수준

국가별 소득수준은 1인당 GNI를 기준으로 최빈국(Least Developed Countries), 기타 저소득국(Other Low Income Countries), 하위 중소득국(Lower Middle Income Countries), 상위 중소득국(Upper Middle Income Countries)으로 분류된다. 소득수준별 공공행정 ODA

지출 현황에 관하여 우리나라 ODA 실적은 준수한 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 2014년부터 최빈국과 하위 중소득국에 대한 지원 비중은 대체로 증가한 반면, 상위 중소득국에 대한 지원 비중은 감소하는 추세이다. 2018년도 기준, 최빈국에 대한 원조(42.71%)는 하위 중소득국에 대한 ODA 규모(41.44%)와 비슷하였으며 상위 중소득국에 대한 공공행정 ODA 지출 규모는 6.12%로, 그에 비해 적은 비중을 차지했다.

[그림 2-1] 소득수준별 공공행정 ODA 규모 추이



〈표 2-11〉 소득수준에 대한 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

소득수준	2014	2015	2016	2017	2018
최빈국	35.62 (39.38)	38.15 (35.37)	43.22 (38.17)	48.97 (40.53)	63.39 (42.71)
기타 저소득국	4.56 (5.04)	2.34 (2.17)	0.51 (0.45)	0.80 (0.66)	0.22 (0.15)
하위 중소득국	32.43 (35.86)	35.81 (33.20)	39.50 (34.89)	47.31 (39.16)	61.49 (41.44)
상위 중소득국	12.40 (13.71)	24.01 (22.26)	21.61 (19.09)	13.63 (11.28)	9.08 (6.12)
해당없음 (지역 미배분)	5.43 (6.00)	7.55 (7.00)	8.39 (7.41)	10.12 (8.38)	14.21 (9.58)
합계	90.45 (100.00)	107.86 (100.00)	113.23 (100.00)	120.84 (100.00)	148.40 (100.00)

출처: DAC List of ODA Recipients, 수출입은행 ODA 통계

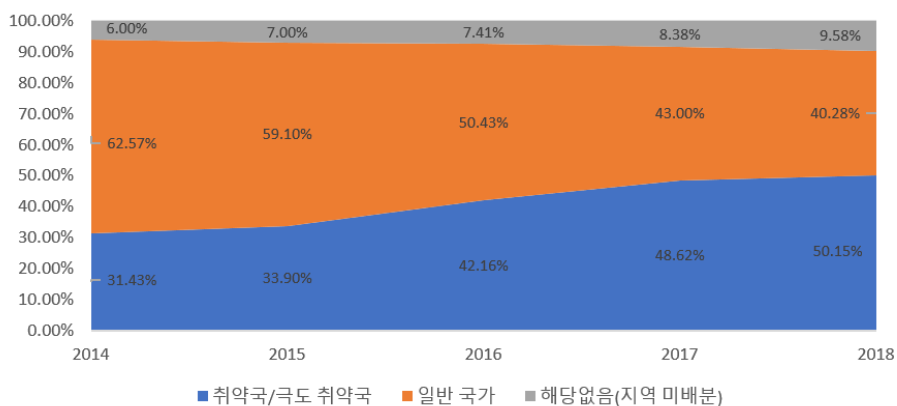
② 취약수준

취약성(fragility)이란 한 국가 또는 사회적 제도가 위협에 노출되고 이를 관리, 흡수 혹은 완화할 수 있는 능력이 부족한 상태를 나타낸다(States of Fragility, 2016)³⁾. 2014년~2018년간

추이를 살펴보면, 초반에는 취약국(Fragile state)보다 일반 국가(Non-fragile state)를 대상으로 한 공공행정 분야 ODA가 거의 두 배 가까이 차지했으나 취약국 또는 극도 취약국(Extremely fragile states)에 점점 더 많은 ODA를 제공하는 등 기존보다 개선되는 양상을 보이고 있다. 2017년을 기점으로는 일반 국가보다 취약국 또는 극도 취약국에 상대적으로 더 많은 ODA를 제공하고 있다.

그러나 2018년도 기준, 취약국 또는 극도 취약국에 대한 ODA 비중(50.15%)이 일반 국가에 대한 ODA 비중(40.28%)과 비교해 큰 차이가 없다는 점, 그리고 취약국(40.91%)에 비해 극도 취약국(9.23%)에 대한 ODA가 턱없이 낮다는 점을 통해 우리나라의 공적개발원조 사업이 ODA를 가장 필요로 하는 국가(countries most in need)에 집중되어 있지 않은 것으로 드러났다.

[그림 2-2] 취약수준별 공공행정 ODA 규모 추이



- 3) 취약성은 단순히 국가의 경제발전 수준, 자연재해와 기근 등의 재난 유무, 정부의 안정성 또는 분쟁 여부만으로 판단할 수 없는 ‘다차원적’ 개념이기 때문에, 2016년부터는 국가의 취약수준을 다섯 가지 측면(경제·환경·정치·치안·사회적)에 대해 평가하고 있다. 본 연구보고서에서는 분석의 용이성과 일관성을 위해 개별적 측면이 아닌 종합적 취약수준을 토대로 수원국 특성을 분류하였다.

〈표 2-12〉 취약수준에 대한 양자 및 다자 공공행정 ODA 규모

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

취약성	2014 1)	2015 1)	2016 1)	2017 2)	2018
극도 취약국	- (-)	- (-)	10.34 (9.14)	9.58 (7.93)	13.70 (9.23)
취약국	28.43 (31.43)	36.57 (33.90)	37.40 (33.03)	49.17 (40.69)	60.71 (40.91)
일반 국가	56.59 (62.57)	63.74 (59.10)	57.10 (50.43)	51.96 (43.00)	59.77 (40.28)
해당없음 (지역 미배분)	5.43 (6.00)	7.55 (7.00)	8.39 (7.41)	10.12 (8.38)	14.21 (9.58)
합계	90.45 (100.00)	107.86 (100.00)	113.23 (100.00)	120.84 (100.00)	148.40 (100.00)

주: 1) 2016년도 이전까지는 취약국과 일반 국가로만 분류하였음. 2016년부터 수원국의 취약수준을 다면적으로 평가하기 시작함.

2) 2017년도에는 OECD 자료가 발간되지 않음. 이에 따라 2018년도 취약국 분류를 그대로 취하였음.

출처: States of Fragility (2015; 2016; 2018), 수출입은행 ODA 통계

(4) 우리나라 기관별 공공행정 ODA 규모⁴⁾

공공행정 분야 ODA를 집행하는 국내 기관은 매우 다양하다. 그중 공공행정 및 시민사회 분야에서 가장 많은 ODA 사업을 시행하는 기관은 KOICA이다. KOICA 외에도 한국수출입은행, 법무부, 외교부, 행정안전부, 경찰청 등이 개발도상국을 지원하고 있으며 각각 차지하는 공공행정 및 시민사회 ODA 사업 비중은 34.32%, 23.74%, 17.12%, 7.69%, 4.92%, 2.02%이다.

주요 기관별 분포를 살펴 보면, KOICA는 공공행정 내 여러 부문에 걸쳐 ODA를 제공하고 있다. 그에 반해 나머지 기관들은 공공정책 및 행정관리와 치안제도 관리 및 개선 사업을 집중적으로 시행하고 있다. 외교부는 이와 동시에 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거 사업을, 행정안전부는

4) 제2절 우리나라 기관별 공공행정 ODA 규모에서는 우리나라 범정부 차원의 공공행정 ODA 현황을 제시하면서 국내 여러 공여기관의 ODA 규모를 세부 부문별로 비교하고자 한다. 〈표 2-4〉에서 살펴본 바와 같이, OECD/DAC가 지정한 공공행정 및 시민사회 ODA는 총 22개의 CRS 분류 항목으로 구성되어 있다. 그러나 KOICA 제공자료인 'KOICA 공공행정 ODA 사업 현황'에서는 22개의 항목 말고도 타 분야 CRS 분류까지 공공행정 ODA의 범주로 보고 있는 바, 국제 기준에 맞게 CRS 항목을 재분류할 경우 연구자의 주관에 따라 서로 다른 CRS 분류와 연관 지을 수 있다는 점 때문에 분석의 객관성과 일관성을 위해 수출입은행 ODA 모니터링 자료를 바탕으로 KOICA와 타 기관의 공공행정 ODA 규모를 비교·분석하였다.

분권화 및 지방정부 지원 사업을 추진하고 있지만, 지출 규모 면에서 각 항목이 차지하는 비중은 극히 적은 편이다. 이는 곧 공공행정 ODA 사업 간 중복을 보여주고 있으며 한편으로는 각 정부기관의 전문성이 충분히 활용되지 못한 채 ODA가 집행되고 있음을 시사하고 있다.

〈표 2-13〉 2014~2019년 CRS 분류 및 기관별 공공행정 ODA (일반 및 연계사업) 규모

(지출액 기준, 단위: 백만불, %)

구분	KOICA	한국수출 입은행	법무부	외교부	행정 안전부	경찰청
공공행정 및 시민사회 (a+b)	647.93 (34.32)	448.18 (23.74)	323.13 (17.12)	145.25 (7.69)	92.81 (4.92)	38.11 (2.02)
a. 일반 공공행정 및 시민사회	547.26 (28.99)	272.42 (14.43)	322.42 (17.08)	125.20 (6.63)	48.61 (2.57)	1.70 (0.09)
일반 공공행정 및 시민사회	0.06 (0.00)	0.00 (0.0)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	9.41 (0.50)	0.00 (0.00)
공공정책 및 행정관리	365.81 (19.38)	272.42 (14.43)	322.42 (17.08)	125.20 (6.63)	37.62 (1.99)	1.70 (0.09)
공공재정관리	25.16 (1.33)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
분권화 및 지방정부 지원	24.81 (1.31)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	1.58 (0.08)	0.00 (0.00)
반부패기구 및 제도 지원	6.02 (0.32)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
개발도상국 국내 자원조성	12.10 (0.64)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
공공조달	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
입법 및 사법제도 개발	51.48 (2.73)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
거시경제 정책	0.59 (0.03)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
민주적 참여와 시민사회	10.33 (0.55)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
선거	14.82 (0.79)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
입법부 및 정당	0.66 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
매체와 자유로운 정보유통	4.10 (0.22)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
인권 강화	1.52 (0.08)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)

구분	KOICA	한국수출 입은행	법무부	외교부	행정 안전부	경찰청
성평등 조직(기구) 및 제도	29.06 (1.54)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
여성폭력 근절	0.75 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동의 촉진	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
b. 분쟁, 평화 및 치안	100.67 (5.33)	175.75 (9.31)	0.71 (0.04)	20.05 (1.06)	44.20 (2.34)	36.42 (1.93)
분쟁, 평화 및 치안	0.05 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
치안제도 관리 및 개선	50.68 (2.68)	175.75 (9.31)	0.71 (0.04)	19.42 (1.03)	44.20 (2.34)	36.42 (1.93)
민간주도의 분쟁예방	4.56 (0.24)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
국제평화유지활동 참여	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
해산된 군인력의 재통합과 소형 무기 및 경화기의 확산 규제	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거	45.38 (2.40)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.63 (0.03)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
소년병 동원 방지 및 해제	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)

자료: 수출입은행 ODA 모니터링

(5) 사업유형별 공공행정 ODA 규모⁵⁾

사업유형별로는 프로젝트 원조(49.51%), NGO, PPP지원 및 프로그램 원조(27.27%), 기술 협력(14.26%), 개발도상국 유학생 및 연수생 지원(6.47%), 개발협력 수행과 관련된 행정비용(0.07%), 예산지원(0.02%), 기타 공여국내 지출(0.00%)에 대한 비중 순으로 ODA가 이루어졌다.

프로젝트 원조 사업은 대다수의 공공행정 부문에 걸쳐 실시되고 있다. 공공정책 및 행정관리 관련 ODA는 우리나라 공공행정 ODA 지출액의 절반에 달할 정도로 우리나라가 특별히 주력하고 있는 부문으로, 공공정책 및 행정관리 부문에서만큼은 다양한 형태의 ODA 프로그램들이 추진되어 왔다. 반면, 공공조달 부문은 오로지 NGO, PPP지원 및 프로그램, 거시경제 정책과 입법부 및

5) 무상원조의 사업은 다음과 같은 10개의 유형으로 분류된다.

정당, 그리고 소년병 동원 방지 및 해제 부문은 기술협력 형태로만 ODA가 시행되었다. 일부 부문의 경우, 프로젝트 원조 외 다른 사업유형에 기반한 ODA를 더 많이 시행하였다. 공공재정관리와 분권화 및 지방정부 지원은 개발도상국 유학생 및 연수생 지원, 인권 강화는 기술협력, 성평등 조직(기구) 및 제도는 개발도상국 유학생 및 연수생 지원 중심의 ODA를 실시한 것으로 나타났다.

유형	사업내용
예산지원	• 공여국에서 수원국 정부의 국고로 재원을 이전하여 수원국의 일반 혹은 섹터 예산을 지원하는 방법 • 예산지원방식은 다시 공여국이 재원에 대한 사용처를 지정하지 않는 일반예산지원과 특정분야를 지정하여 예산을 지원하는 분야별 예산지원으로 구분 • 예산지원의 특징은 수원국 자체의 예산 및 공공재정관리 시스템에 따라 재원을 배분, 집행하고 그 내역을 모니터링하여 공여국에게 보고하는 방식임
프로젝트	• 특정지역에 대해 한정된 예산을 가지고 주어진 시간 안에 구체적인 목표 혹은 결과에 도달하고자 수원국과 합의된 자원을 가지고 활동하여 결과를 도출해 내는 것
기술협력	• 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통한 인적 자원(Human Resource) 개발을 위해 기획된 일체의 지원 활동 • 기술협력은 다양한 도구를 통해 이루어질 수 있는데, 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원 그리고 과학, 연구 및 기술개발을 위한 기여금이 모두 기술협력에 해당
부채경감	• 부채탕감, 부채 재조정, 재융자 또는 부채 재구성 등 다양한 형식으로 이루어지는데, 채권자의 동의 하에 채무국에 대한 원금과 이자를 포기하는 것 • 부채의 재조정은 상환기한 조정 또는 새로운 재융자를 확대하는 것을 포함
식량지원	• 기근, 전쟁, 생산력 부족 등으로 수원국 내 식량공급이 부족할 경우 공여국들이 자국 식량을 직접적으로 전달하거나 수원국 정부에 현금을 지원하여 인근지역 등에서 식량을 조달하게끔 하는 대표적 물자지원
인도적 지원	• 재난 및 긴급사태 후에 생명을 구조하고, 고통을 경감하며, 인간의 존엄성을 유지하는 것을 돕기 위한 원조 • 인도주의(Humanity), 공정성, 중립성, 그리고 독립성의 원칙에 맞게 지원이 되어야만 인도적 지원으로 분류될 수 있음
NGO에 대한 지원	• 민간부문의 전문성과 경험, 개발도상국 지역사회와의 유대관계 등을 활용하여 정부차원의 공적원조 사업을 보완하는 방식
공공-민간 파트너십 (PPP)에 대한 기여	• 기업, CSO와 같은 민간주체와 양다자 기관 및 정부부처와 같은 공공기관이 특정 개발 이슈를 다루기 위해 체결한 공동협약이며, 민간자금과 전문성 활용을 통하여 ODA재원의 다양화 및 효율성 제고를 가능하게 함
개발 인식 증진	• 공여국의 개발원조에 대한 노력과 그 필요성을 알리고, 대중의 지지기반을 높이기 위한 활동을 위한 기금 • 공여국의 원조 프로그램에 대한 정보 제공과 특별 강의, 교육과정을 위한 기금을 포함
비용	• 원조전담 및 집행기관의 행정비용

출처: 대한민국 ODA 통합 홈페이지(http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=15.)

〈표 2-14〉 2014~2019년 CRS 분류 및 사업유형별 공공행정 ODA (일반 및 연계사업) 규모

(지출액 기준, 단위: 백만불, %)

구분	프로젝트 원조	NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	기술협력	개발도상국 유학생 및 연수생 지원	개발협력 수행과 관련된 행정비용	예산지원	기타 공여국내 지출	기타	합계
공공행정 및 시민사회(a+b)	934.69 (49.51)	514.83 (27.27)	269.14 (14.26)	122.2 (6.47)	1.38 (0.07)	0.31 (0.02)	0.05 (0.00)	45.36 (2.40)	1,887.95 (100.00)
a. 일반 공공행정 및 시민사회	622.24 (32.96)	493.65 (26.15)	262.04 (13.88)	121.44 (6.43)	1.38 (0.07)	0.31 (0.02)	0.05 (0.00)	1.16 (0.06)	1,502.27 (79.57)
일반 공공행정 및 시민사회	9.47 (0.50)	0.00 (0.00)	8.78 (0.46)	4.95 (0.26)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	23.20 (1.23)
공공정책 및 행정관리	504.27 (26.71)	491.17 (26.02)	198.52 (10.51)	64.24 (3.40)	1.38 (0.07)	0.31 (0.02)	0.05 (0.00)	0.96 (0.05)	1,260.84 (66.78)
공공재정관리	7.24 (0.38)	0.00 (0.00)	6.59 (0.35)	13.55 (0.72)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	27.38 (1.45)
분권화 및 지방정부 지원	6.01 (0.32)	0.00 (0.00)	4.31 (0.23)	15.89 (0.84)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.19 (0.01)	26.39 (1.40)
반부패기구 및 제도 지원	3.64 (0.19)	0.00 (0.00)	2.89 (0.15)	0.85 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	7.38 (0.39)
개발도상국 국내 재원조성	11.91 (0.63)	0.00 (0.00)	0.32 (0.02)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	12.23 (0.65)
공공조달	0.00 (0.00)	0.33 (0.02)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.33 (0.02)
입법 및 사법제도 개발	29.96 (1.59)	0.00 (0.00)	21.62 (1.15)	0.10 (0.01)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	51.69 (2.74)
거시경제 정책	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.59 (0.03)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.59 (0.03)

구분	프로젝트 원조	NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	기술협력	개발도상국 유학생 및 연수생 지원	개발협력 수행과 관련된 행정비용	예산지원	기타 공여국내 지출	기타	합계
민주적 참여와 시민사회	10.24 (0.54)	0.00 (0.00)	0.75 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	10.99 (0.58)
선거	26.37 (1.40)	0.00 (0.00)	3.62 (0.19)	7.74 (0.41)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	37.73 (2.00)
입법부 및 정당	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.66 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.66 (0.04)
매체와 자유로운 정보유통	2.80 (0.15)	0.00 (0.00)	1.30 (0.07)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	4.10 (0.22)
인권 강화	0.21 (0.01)	0.75 (0.04)	2.70 (0.14)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	3.66 (0.19)
성평등 조직(기구) 및 제도	9.55 (0.51)	1.40 (0.07)	9.29 (0.49)	14.13 (0.75)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	34.37 (1.82)
여성폭력 근절	0.63 (0.03)	0.00 (0.00)	0.11 (0.01)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.75 (0.04)
질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동의 촉진	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
b. 분쟁, 평화 및 치안	312.45 (16.55)	21.18 (1.12)	7.10 (0.38)	0.76 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	44.20 (2.34)	385.69 (20.43)
분쟁, 평화 및 치안	0.05 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.05 (0.00)
치안제도 관리 및 개선	255.85 (13.55)	20.62 (1.09)	7.00 (0.37)	0.76 (0.04)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	44.20 (2.34)	328.43 (17.40)
민간주도의 분쟁예방	4.56 (0.24)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	4.56 (0.24)

구분	프로젝트 원조	NGO, PPP지원 및 프로그램 원조	기술협력	개발도상국 유학생 및 연수생 지원	개발협력 수행과 관련된 행정비용	예산지원	기타 공여국내 지출	기타	합계
국제평화유지활동 참여	6.64 (0.35)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	6.64 (0.35)
해상된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
지뢰 및 전쟁 폭발물 잔재 제거	45.35 (2.40)	0.56 (0.03)	0.09 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	46.01 (2.44)
소년병 동원 방지 및 해제	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.09 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)

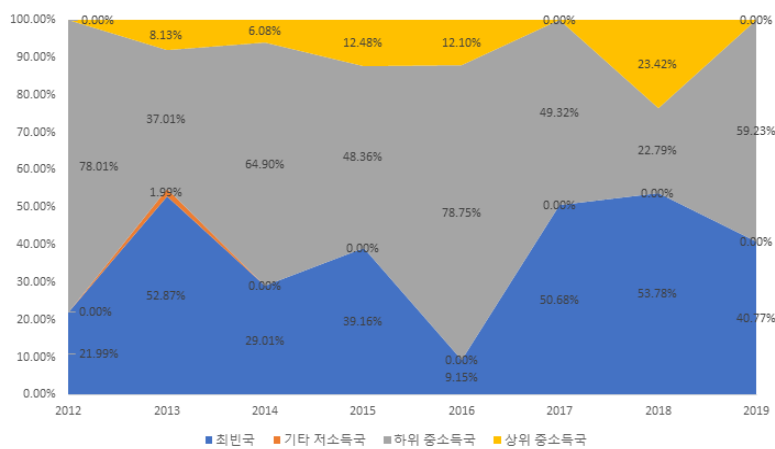
출처: 수출입은행 ODA 모니터링

다. KOICA의 공공행정 ODA 사업현황⁶⁾

(1) 소득수준별 분석

KOICA가 원조를 준 국가들 중 상위 중소득국 이상의 소득수준을 갖춘 나라들에 대한 공공행정 ODA 지출은 없는 것으로 나타났다. 하지만 KOICA가 2012~2019년 동안 실시한 공공행정 ODA 대상국들의 소득수준을 살펴보면, 최빈국과 하위 중소득국, 그리고 상위 중소득국에 대한 ODA 비중이 증감을 반복하여 뚜렷한 특징을 파악하기가 어렵다.

[그림 2-3] KOICA 공공행정 ODA 규모 추이: 수원국 소득수준



6) 본 분석에서는 KOICA만의 공공행정 ODA 사업현황을 수원국 특성별로 분석하기 위하여 수출입은행 자료가 아닌 KOICA 제공자료를 활용하였다. 분석 내용은 2012년~2019년 동안 KOICA가 수행한 공공행정 ODA 사업에 대한 자료를 바탕으로 하고 있으며, 광의적 접근에서의 공공행정 ODA(22개의 공공행정 및 시민사회 CRS 분류 외에도 타 분야 CRS 분류까지 포함)를 전제로 하고 있다.

〈표 2-15〉 수원국의 소득수준에 따른 KOICA의 공공행정 ODA 규모

(사업착수연도 지원액 기준, 단위: 백만불, %)

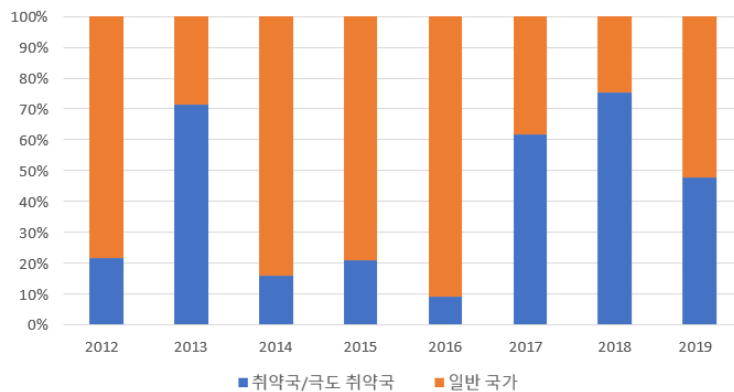
소득 수준	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
최빈국	151.43 (21.99)	2,828.14 (52.87)	1,807.29 (29.01)	1,615.28 (39.16)	394.42 (9.15)	936.51 (50.68)	1,200.70 (53.78)	593.24 (40.77)	9,527.01 (36.31)
기타 저소득국	0.00 (0.00)	106.38 (1.99)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	106.38 (0.41)
하위 중소득국	537.36 (78.01)	1,979.79 (37.01)	4,043.19 (64.90)	1,994.78 (48.36)	3,394.23 (78.75)	911.44 (49.32)	508.82 (22.79)	861.89 (59.23)	14,231.5 0 (54.24)
상위 중소득국	0.00 (0.00)	435.10 (8.13)	378.95 (6.08)	514.63 (12.48)	521.73 (12.10)	0.00 (0.00)	522.91 (23.42)	0.00 (0.00)	2,373.32 (9.05)
합계	688.79 (100.00)	5,349.40 (100.00)	6,229.43 (100.00)	4,124.70 (100.00)	4,310.38 (100.00)	1,847.95 (100.00)	2,232.43 (100.00)	1,455.13 (100.00)	26,238.2 1 (100.00)

출처: DAC List of ODA Recipients, KOICA 공공행정 ODA 사업 현황(KOICA 제공 자료)

(2) 취약수준별 분석

취약수준별로 추세를 분석하였을 때도 이와 마찬가지로 일관된 패턴을 찾기가 어렵다. 이는 바로 공공행정 분야 ODA에 관한 명확한 전략이 필요하며, 이에 기반한 ODA의 이행이 중요함을 나타내기도 한다.

[그림 2-4] KOICA 공공행정 ODA 규모 추이: 수원국 취약수준



〈표 2-16〉 수원국의 취약수준에 따른 KOICA의 공공행정 ODA 규모

(사업착수연도 기준, 단위: 백만불, %)

취약수준	2012 1)	2013	2014	2015	2016 2)	2017 1)	2018	2019 1)	합계
극도 취약국	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	0.00 (0.00)	514.39 (27.84)	611.22 (27.38)	341.03 (23.44)	1,466.65 (5.59)
취약국	149.21 (21.66)	3,813.39 (71.29)	999.71 (16.05)	859.13 (20.83)	394.42 (9.15)	626.54 (33.90)	1,074.79 (48.14)	352.62 (24.23)	8,269.80 (31.52)
일반 국가	539.58 (78.34)	1,536.02 (28.71)	5,229.72 (83.95)	3,265.57 (79.17)	3,915.96 (90.85)	707.01 (38.26)	546.42 (24.48)	761.49 (52.33)	16,501.7 6 (62.89)
합계	688.79 (100.00)	5,349.40 (100.00)	6,229.43 (100.00)	4,124.70 (100.00)	4,310.38 (100.00)	1,847.95 (100.00)	2,232.43 (100.00)	1,455.13 (100.00)	26,238.2 1 (100.00)

주: 1) 2012, 2017, 2019년에는 OECD 자료가 발간되지 않음. 이에 따라 2013년과 2018년도 취약국 분류에 따라 코딩하였음.

2) 2016년도 이전까지는 취약국과 일반 국가로만 분류하였음. 2016년부터 수원국의 취약성을 다면적으로 평가하기 시작함.

출처: States of Fragility (2015; 2016; 2018), KOICA 공공행정 ODA 사업 현황(코이카 제공 자료)

제3절 범정부 차원의 공공행정 ODA 사업현황 분석

1. 국제적 규범과의 조응성

가. 2019-20 OECD/DAC 동료검토 시행 기준 (OECD/DAC review reference guide)

DAC 동료검토의 목적은 개발협력 정책과 체계의 효과성과 품질을 향상시키는 것이며, 개발도상국의 빈곤 완화와 지속가능개발에 긍정적인 영향을 주는 개발 파트너십을 증진하는 데 있다. DAC 동료검토 시행 기준은 다음의 표 2-17과 같이 7개의 분야와 26개의 분석 요소로 이루어졌으며, 각 분야의 중점검토 내용은 다음과 같다.

(1) 지속가능개발을 위한 글로벌 노력

“지속가능개발을 위한 글로벌 노력” 분야에서는 개발도상국의 발전에 큰 영향을 미치는 글로벌 이슈와 글로벌 공공재 관련 도전과제에 대해 DAC 회원국이 어떠한 글로벌 리더십을 발휘하고 있는지를 평가한다. DAC 회원국의 글로벌 액션, 개발협력목표, 그리고 국내 정책 간의 일관성 및 이들과 2030 국제 아젠다 간의 부합성에 관한 검토도 이 분야에서 다루어지는 내용이다. 또한, 국민의 지지가 정치적 활동에 중요함에 따라, 회원국은 국민의 글로벌 개발 이슈에 대한 인지도 향상을 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지도 고려한다.

(2) 정책 비전과 전략 체계

“정책 비전과 전략 체계” 분야에서는 지속가능개발을 위해 DAC 회원국 정부가 달성하고자 하는 목표와 그 목표 설정의 이유를 찾는다. 여기서 개발협력정책 수립의 근간이 되는 원칙, 우선순위, 그리고 접근법을 검토한다. 또한, DAC 회원국이 정책 수립을 위해 필요한 증거와 근거를 평가한다.

(3) 개발재원

“개발재원” 분야는 전반적인 ODA 지원 수준 및 구성 요소, 양자 및 다자 ODA 지원 수준 및 양자 ODA의 지리적 및 분야별 배분 현황을 검토한다. 대부분의 DAC 회원국은 국제 아젠다에 부합하면서도 국내 상황을 고려한 ODA 목표를 설정하고, 이 목표를 달성할 것을 국제사회와 약속한다. DAC 회원국이 이러한 목표를 잘 달성하고 있는지가 이 분야에서 검토된다. 그리고

아디스아바바 행동의제(Addis Ababa Action Agenda)에 따라, DAC 회원국이 지속가능 개발을 위해 ODA 외의 다른 개발재원 마련을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지도 검토 내용에 포함된다.

(4) 조직 구조와 체계

“조직 구조와 체계” 분야는 DAC 회원국의 조직 구조가 개발협력 목적을 달성하기에 적합한지를 검토한다. 전체 개발 협력 관리 조직이 효과적이면서도 지속 가능한 개발협력에 필요한 역량을 갖추고 있는지 평가한다.

(5) 지원수단 및 파트너십

“지원수단 및 파트너십” 분야에서는 개발 포트폴리오 전반에 걸쳐 DAC 회원국이 수원국과의 파트너십을 구축하는 방법과 원칙에 대해 알아보고, 파트너십 구축을 위해 DAC 회원국이 어떻게 재무, 외교, 및 기술 자원을 사용하는지 검토한다. 그리고 입증된 방법과 원칙이 2011년 부산에서 합의한 개발 협력 정책과 개발 효과성 제고를 위해 국제사회와 약속한 내용(개발도상국의 개발을 우선순위에 둬, 성과에 집중, 포괄적인 개발 파트너십 구축, 서로 간의 투명성과 책임성 확보)과 일관되는지 확인한다.

(6) 성과관리, 평가 및 학습

“성과관리, 평가 및 학습” 분야에서는 DAC 회원국이 개발 결과에 얼마나 초점을 맞추고 있으며, 이러한 결과를 바탕으로 의사결정하고 있는지와 수원국이 스스로 개발 결과를 관리할 수 있도록 지원하고 있는지 검토한다.

(7) 인도적 지원

“인도적 지원” 분야에서는 DAC의 인도주의-개발-평화 넥서스 권고안에 따라 DAC 회원국이 수원국의 위기와 취약수준을 고려하여 수원국별 적절한 개발 협력 투자를 배분하고 수원국이 겪고 있는 위기와 취약수준에 맞는 ODA 제공 여부를 이 분야에서 검토한다.

〈표 2-17〉 OECD/DAC 동료검토 시행기준

	분야	분석요소
1	지속가능개발을 위한 글로벌 노력 글로벌 수준의 지속가능개발에 대한 전략적 접근, 국내 인식 제고	1.1. 글로벌 지속가능개발을 위한 노력 1.2. 지속가능개발을 위한 정책일관성 1.3. 글로벌 인식 제고
2	정책 비전 및 전략 체계 명확한 정책 방향성과 전략 구축, 국제공약과의 연계	2.1. 프레임워크 2.2. 원칙과 지침 2.3. 의사 결정 근거
3	개발 자원 2030 개발의제 지원을 위한 ODA 규모 확대 및 분배, 기타 재정 노력	3.1. 전반적인 ODA 규모 3.2. 양자 ODA의 배분 3.3. 다자 ODA의 배분 3.4. 지속가능개발을 위한 자원
4	조직 구조와 체계 적절한 개발협력 조직구조, 관리체계 및 역량 보유	4.1. 지휘권, 권한, 조직 4.2. 관리체계 4.3. 관리체계 역량
5	지원수단 및 파트너십 개발효과성 원칙에 따른 수원국내 개발협력 활동 및 파트너십을 통한 개발협력	5.1. 효과적인 파트너십 5.2. 국가수준의 참여
6	성과관리, 평가 및 학습 SDGs와 연계한 개발협력 계획과 성과 관리, 성과 증가의 추적 및 학습 조정을 위한 활동	6.1. 결과중심의 관리시스템 6.2. 평가 시스템 6.3. 제도적 학습
7	인도적 지원 위기와 재난 상황에서 충격 최소화, 구명, 고통완화, 인간 존엄성 유지	7.1. 전략적 프레임워크 7.2. 효과적 프로그램 디자인 및 도구 7.3. 효과적 전달 및 파트너십 7.4. 인도주의적 지원 및 전략적 프레임워크 7.5. 효과적인 인도주의적 프로그래밍 7.6. 인도주의적 지원에 있어 효과적인 전달, 파트너십, 도구 7.7. 목적에 부합하는 조직 7.8. 커뮤니케이션

출처: OECD (2018). Development Co-operation Peer Reviews

나. OECD/DAC 동료검토 시행 기준과의 조응성 평가

본 연구는 OECD/DAC 동료검토 시행 기준 중에서 3.1, 3.2, 3.3, 그리고 4.1 분석 요소를 기준으로 우리나라 공공행정 ODA 규모와 형태, 지원대상 국가의 특성, 그리고 ODA 배분의 효율성에 대해 살펴본다. 표 2-18은 우리나라 OECD 개발협력 동료검토 시행기준에 따라 분석요소별 우리나라의 공공행정 ODA 효과성 제고를 위해 집중해야 할 핵심 사항별 현황 파악을 위한 분석지표를 나타내고 있다.

〈표 2-18〉 OECD/DAC 동료검토 시행기준에 따른 분석지표

분석요소	우리나라 핵심 사항	분석지표
3.1. 전반적인 ODA 규모	• 우리나라 목표에 맞게 ODA 규모 확대 여부 • 원조 비구속화 여부	• 우리나라 공공행정 ODA 규모 • 우리나라 유·무상 공공행정 ODA 비율
3.2. 양자 ODA 배분	• 우리나라의 최빈국 및 취약국 확대 여부	• 우리나라 최빈국 및 취약국 대상 공공행정 ODA 배분 현황
3.3. 다자 ODA 배분	• 공동재원을 활용한 다자프로그램 확대 여부	• 우리나라 양·다자 공공행정 ODA 비율
4.1. 조직 구조와 체계	• 개발협력의 효율성 및 효과성 증진을 저해하는 구조적 복잡성 (분절화 증가, 복잡한 체계 등)	• 우리나라 공여기관별 공공행정 ODA 규모

(1) 우리나라 공공행정 ODA 규모

우리나라는 2020년까지 GNI의 0.2%를 ODA에 배정한다는 목표를 갖고 있으며 이와 같은 양적 목표 달성을 위해 ODA 규모가 증가하고는 있으나, 2018년 기준으로 GNI 대비 ODA 비율은 0.14%에 그쳤다. OECD 개발협력 동료검토 결과 (2018)에 따르면, 2020년까지 총 ODA (순지출 기준)로 32억 달러를 배정해야만 ODA/GNI 비율 0.2%의 목표를 달성할 수 있는데, 이는 18년 ODA 대비 32% 증가하는 수준이다. 이에, 우리나라는 목표 달성을 위한 ODA 확대 계획 수립이 필요하다. 우리나라 총 ODA 대비 공공행정 ODA 비율은 약 5%로 큰 비중을 차지하고 있지 않으나, 2014년 4.87%에서 2018년 6.12%로 작은 폭으로 꾸준히 증가하고 있다.

〈표 2-19〉 우리나라 총 ODA / 공공행정 ODA 규모

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
총 ODA (ODA/GNI)	1,856.73 (0.13)	1,915.39 (0.14)	2,246.16 (0.16)	2,201.36 (0.14)	2,419.9 (0.14)
공공행정 ODA (공공행정 ODA/ 총 ODA)	90.44 (4.87)	107.85 (5.63)	113.23 (5.04)	120.33 (5.47)	148.40 (6.12)

출처: 수출입은행 ODA 통계

(2) 우리나라 양자간 유·무상 공공행정 ODA 비율

우리나라는 2017년까지 40:60의 유·무상 ODA 비율 달성을 목표로 추진해왔으며, 2018년 기준 유·무상 ODA 지원 비중은 유상 ODA가 37.22%, 무상 ODA가 62.78%를 차지한바,

목표를 달성하지는 못했으나 목표치에 근접하게 지원하고 있다. 우리나라의 양자 간 ODA는 2002년까지 무상 ODA보다 유상 ODA가 더 큰 비중을 차지하였으나, 2003년 아프가니스탄과 이라크 등 분쟁지역에 대한 원조 확대를 기점으로 유상 ODA가 약 30%, 무상 ODA가 약 70% 수준으로 유·무상 ODA의 지원 추세가 역전되기 시작했다(국무조정실, 2018).

이처럼 총 ODA에 있어 무상원조의 비중은 점차 늘어난 반면, 공공행정 ODA에 있어서는 무상원조가 아닌 유상원조의 비중이 늘어나는 추세이다. 2014년부터 2018년까지 공공행정 유·무상 ODA 지원 비중은 유상원조가 18.74%에서 34.33%로 증가했고, 무상원조가 81.26%에서 65.67%로 감소했다. 2018년 기준으로 우리나라 총 ODA와 비교했을 때, 공공행정 ODA가 40:60의 유·무상 ODA 비율 목표치에 더 근접하다.

〈표 2-20〉 우리나라 양자 간 유·무상 총 ODA / 공공행정 ODA

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
총 ODA (A+B) 1)	1,395.77 (100)	1,468.79 (100)	1,548.47 (100)	1,615.02 (100)	1,796.17 (100)
유상 (A) 1)	512.12 (36.69)	562.37 (38.29)	563.47 (36.39)	581.11 (35.98)	668.54 (37.22)
무상 (B) 1)	883.65 (63.31)	906.42 (61.71)	985.00 (63.61)	1,033.92 (64.02)	1,127.63 (62.78)
공공행정 ODA (C+D) 2)	90.44 (100)	107.85 (100)	113.23 (100)	120.33 (100)	148.40 (100)
유상 (C) 2)	16.95 (18.74)	30.20 (28.00)	31.83 (28.11)	39.29 (32.65)	50.95 (34.33)
무상 (D) 2)	73.49 (81.26)	77.65 (72.00)	81.40 (71.89)	81.04 (67.35)	97.45 (65.67)

출처: 1) 2019 세계 ODA 통계자료집 (수출입은행, 2020), 2) 수출입은행 ODA 통계

(3) 우리나라 최빈국 및 취약국 대상 다자 및 양자 공공행정 ODA 배분 현황

우리나라는 2014년에 “지역미배분” 국가를 제외할 경우, 최빈국과 하위 중소득국에 가장 많은 ODA를 지원했으며, 각 29.61%, 26.21%의 ODA를 지원했다. 2018년 데이터와 비교했을 때, 우리나라가 최빈국과 하위 중소득국에 가장 많은 ODA를 지원했다는 점은 동일하나, 2018년에는 최빈국보다 하위 중소득국에 더 많은 ODA를 지원했다. 이와 같이 최빈국에 대한 우리나라의 ODA 규모가 뚜렷한 증가 추세를 보이지는 않은바, 우리나라의 최빈국 지원 확대

공약에 따라, 최빈국에 대한 ODA 지원 확대를 위한 노력이 필요하다.

우리나라의 총 ODA에 비해 공공행정 ODA의 경우, 더 많은 비중의 ODA를 최빈국과 하위 중소득국에 지원하고 있다. 2018년 기준으로 우리나라는 최빈국에 42.71%, 그리고 하위 중소득국에 41.44%의 공공행정 ODA를 지원했다. 또한, 주목할 만한 점은 2014년부터 2018까지 최빈국과 하위 중소득국에 대한 공공행정 ODA 규모가 꾸준히 증가했다는 것이다.

〈표 2-21〉 수원국의 소득수준별 다자 및 양자 ODA / 공공행정 ODA 배분 현황

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

구분	소득수준	2014	2015	2016	2017	2018
총 ODA	최빈국	549.74 (29.61)	590.00 (30.80)	577.71 (25.72)	587.62 (26.69)	641.90 (26.49)
	기타 저소득국	8.61 (0.46)	9.27 (0.48)	10.37 (0.46)	12.83 (0.58)	1.29 (0.05)
	하위 중소득국	486.66 (26.21)	530.38 (27.69)	540.05 (24.04)	592.55 (26.92)	664.12 (27.40)
	상위 중소득국	140.83 (7.58)	109.84 (5.73)	135.00 (6.01)	128.68 (5.85)	173.43 (7.16)
	해당없음 (지역미배분)	670.96 (36.14)	675.93 (35.29)	983.04 (43.77)	879.67 (39.96)	942.63 (38.90)
공공행정 ODA	최빈국	35.62 (39.38)	38.15 (35.37)	43.22 (38.17)	48.97 (40.63)	63.39 (42.71)
	기타 저소득국	4.56 (5.04)	2.34 (2.17)	0.51 (0.45)	0.80 (0.66)	0.22 (0.15)
	하위 중소득국	32.43 (35.86)	35.81 (33.20)	39.50 (34.89)	47.31 (39.26)	61.49 (41.44)
	상위 중소득국	12.40 (13.71)	24.01 (22.26)	21.61 (19.09)	13.33 (11.06)	9.08 (6.12)
	해당없음 (지역미배분)	5.43 (6.00)	7.55 (7.00)	8.39 (7.41)	10.12 (8.40)	14.21 (9.58)

출처: 수출입은행 ODA 통계

우리나라는 “원조효과성에 대한 부산 파트너십 원칙”에 부응하여, 취약국에 대한 관심을 확대하고 있다. KOICA는 “취약국 지원중기이행전략”을 수립했고(KOICA, 2017), 수출입 은행은 “최빈국 및 저소득국에 대한 EDCF 지원 가이드라인”을 구축했다(EDCF, 2017). 한국은 취약국가 및 분쟁상태에 관한 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)와 같이 취약국 개발 정책을 전문으로 하는 국제 네트워크에 더욱 많은 시간과 자원을

투자하고 있다(OECD, 2018). 아래의 표 2-22도 이러한 노력의 결과를 나타내고 있다. 극도 취약국에 배정한 우리나라의 ODA 비율은 2014년에 0%에서 2018년에 8.86%로 큰 폭으로 증가했다. 우리나라의 공공행정 ODA도 총 ODA와 비슷한 추세로 극도 취약국에 대한 지원 비율이 2014년에 0%에서 2018년에 9.23%로 큰 폭으로 증가했다. 극도 취약국뿐만 아니라, 취약국에 대한 공공행정 ODA 규모 또한 꾸준히 증가하고 있다.

〈표 2-22〉 수원국의 취약수준별 다자 및 양자 ODA / 공공행정 ODA 배분 현황

(순지출 기준, 단위: 백만불, %)

구분	취약수준	2014	2015	2016	2017	2018
총 ODA	극도 취약국	- (-)	- (-)	179.14 (7.98)	162.40 (7.38)	214.62 (8.86)
	취약국	408.99 (22.03)	406.07 (21.20)	432.15 (19.24)	462.14 (20.99)	533.53 (22.02)
	일반 국가	776.84 (41.84)	833.42 (43.51)	651.84 (29.02)	697.14 (31.67)	732.58 (30.23)
	해당없음 (지역미배분)	670.96 (36.14)	675.93 (35.29)	983.04 (43.77)	879.67 (39.96)	942.63 (38.90)
공공행정 ODA	극도 취약국	- (-)	- (-)	10.34 (9.14)	9.58 (7.95)	13.70 (9.23)
	취약국	28.43 (31.43)	36.57 (33.90)	37.40 (33.03)	49.17 (40.80)	60.71 (40.91)
	일반 국가	56.59 (62.57)	63.74 (59.10)	57.10 (50.43)	51.66 (42.86)	59.77 (40.28)
	해당없음 (지역미배분)	5.43 (6.00)	7.55 (7.00)	8.39 (7.41)	10.12 (8.40)	14.21 (9.58)

출처: 수출입은행 ODA 통계

(4) 우리나라 양자 및 다자 ODA 규모 (약정기준)

우리나라는 양자 ODA 지원 비중이 높으며, 증가세를 보인다. 우리나라는 2020년까지 75:25의 양·다자 ODA 비율 달성을 목표로 하였으나, 아래의 표와 같이 약정액 기준일 때, 양자 ODA 지원 비중이 점점 커지고 있다. 양자에 비해 다자 ODA 지원 비중이 적고, 줄어드는 추세나, OECD 개발협력 동료검토 (2018) 결과에 따르면, 우리나라는 다자원조 채널을 효과적으로 사용하고 있다는 평가를 받는다. 공공행정의 양·다자 ODA에 대한 자료는 부재함으로 본 연구보고서에서 제외되었다.

〈표 2-23〉 우리나라 양자 및 다자 ODA 규모

(약정액 기준, 단위: 백만불, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
전체 ODA (A+B)	2,688.41 (100)	2,931.57 (100)	2,782.64 (100)	2,650.46 (100)	3,078.98 (100)
다자 ODA (A)	310.08 (11.53)	619.91 (21.15)	324.51 (11.66)	206.34 (7.79)	231.96 (7.53)
양자 ODA (B)	2,378.33 (88.47)	2,311.67 (78.85)	2,458.13 (88.34)	2,444.12 (92.21)	2,847.03 (92.47)

출처: 2019 세계 ODA 통계자료집 (수출입은행, 2020)

(5) 우리나라 공여기관별 공공행정 ODA 규모

OECD 개발협력 동료검토 결과에 의하면 우리나라가 극복해야 하는 도전과제 중 하나가 ODA의 분절화이다. OECD 개발협력 동료검토 (2018)에 따르면, 우리나라의 무상원조 분절화가 심화되고 있다. 무상원조 보고 기관의 수는 2013년 44개에서 2015년 64개로 증가했으며, 각 산하기관을 포함한 외교부와 기획재정부 외에서 집행되는 무상 ODA의 비중이 2013년 13%에서 2015년 21%로 증가하였다. 표 2-24가 나타내는 바와 같이, 우리나라의 다양한 기관이 공공행정 ODA를 지원하고 있다. KOICA와 한국수출입은행이 전체 공공행정 ODA의 약 58%의 ODA를 지원하고, 다른 30여 개의 기관이 나머지 42%의 ODA를 지원한다. 이러한 분절화 현상은 우리나라의 공공행정 ODA 지원 기관 간 시너지 및 상호연계성이 있으면서도 중복되지 않는 ODA 활동을 저해한다. 그뿐만 아니라, 부처마다 개발협력 성과 평가 실시 방식 및 국제개발협력위원회의 평가결과 공개 요건 준수 방식이 다르며, 이는 평가의 효과성 저해 요인이기도 하다.

〈표 2-24〉 2014~2019년 기관별 공공행정 ODA (일반 및 연계사업) 규모

(지출액 기준, 단위: 백만불, %)

1	KOICA	647.93 (34.32)	17	과학기술정보통신부	3.62 (0.19)
2	한국수출입은행	448.18 (23.74)	18	국토교통부	2.77 (0.15)
3	법무부	323.13 (17.12)	19	산업통상자원부	2.06 (0.11)
4	외교부	145.25 (7.69)	20	국민권익위원회	1.35 (0.07)
5	행정안전부	92.81 (4.92)	21	(구)미래창조과학부	0.8 (0.04)
6	경찰청	38.11 (2.02)	22	대검찰청	0.51 (0.03)
7	국무조정실	32.71 (1.73)	23	서울특별시	0.43 (0.02)
8	인천광역시	32.24 (1.71)	24	경기도	0.33 (0.02)
9	기획재정부	31.45 (1.67)	25	조달청	0.33 (0.02)
10	고용노동부	26.57 (1.41)	26	공정거래위원회	0.31 (0.02)
11	중앙선거관리위원회	25.67 (1.36)	27	울산광역시	0.15 (0.01)
12	대구광역시	9.26 (0.49)	28	헌법재판소	0.11 (0.01)
13	국방부	6.64 (0.35)	29	부산광역시	0.09 (0.00)
14	관세청	5.62 (0.30)	30	문화재청	0.05 (0.00)
15	여성가족부	4.73 (0.25)	31	통계청	0.04 (0.00)
16	식품의약품안전처	4.6 (0.24)	32	기타	0.09 (0.00)

출처: 수출입은행 ODA 모니터링

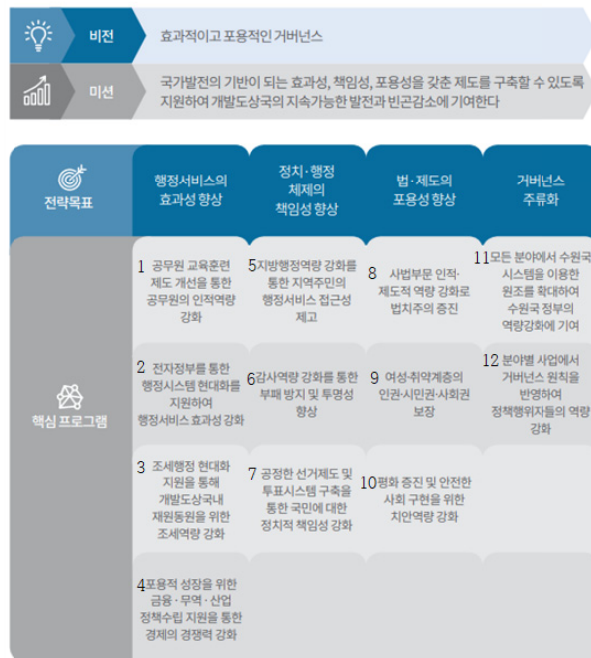
2. KOICA 중기전략 2016–2020 목표와의 조응성

가. KOICA 공공행정 중기전략(2016–2020)

(1) 미션, 비전 및 전략목표

KOICA가 2016–2020 중기전략으로 제시하는 공공행정 분야 비전은 효과적이고 포용적인 거버넌스(Effective and Inclusive Governance)이다. 나아가 국가 발전의 기반이 되는 효과성, 책임성, 포용성을 갖춘 제도를 구축하여 개발도상국의 지속가능한 개발과 빈곤감소에 기여하는 것을 KOICA의 미션으로 한다.

[그림 2-5] KOICA 공공행정 중기전략(2016–2020) 체계도



출처: 한국국제협력단(2017a)

구체적으로는 ① 행정서비스의 효과성 향상, ② 정치·행정체제의 책임성 향상, ③ 법·제도의 포용성 향상, ④ 거버넌스 주류화(mainstreaming governance)를 전략 목표로 설정하고 있다. 첫 번째 전략목표인 행정서비스의 효과성 향상은 행정부가 경제 및 사회발전에 필요한 정책을

수립하여 발전을 선도하고 모든 국민에게 공공서비스가 제공되도록 정책을 효과적으로 집행하는 것을 의미한다. 두 번째 전략목표인 정치·행정체제의 책임성 향상이란, 국민 참여를 보장함으로써 국민에게 책임성을 가질 수 있도록 하며(정치체제의 책임성), 국민의 요구에 적극적으로 반응하는 행정부를 수립하여 공공부문이 투명하게 운영될 수 있도록 하는 것(행정체제의 책임성)을 의미한다. 세 번째 전략목표인 법·제도의 포용성 향상은 법과 제도가 공평하게 집행되어 모든 국민을 안전하게 보호하고, 소외계층이 차별받지 않도록 모든 국민의 권리를 보장하는 것을 지칭한다. 마지막으로, 거버넌스 주류화란 모든 원조 분야에 걸쳐 굿거버넌스 원칙을 반영하여 정책행위자들의 제도운영 능력을 강화하는 것을 뜻한다. 거버넌스는 정의, 평화와 효과적인 제도 외에 다른 모든 개발목표를 달성 가능하게 하는 전제조건이므로 범분야 이슈(cross-cutting issue)로 볼 수 있다. 그러므로 다른 분야 ODA에 있어서도 거버넌스를 개선하려는 노력이 확대되어야 하는데, 이를 거버넌스의 주류화라고 한다.

(2) 핵심프로그램

KOICA는 각 전략목표 달성에 필요한 사업 성과를 핵심프로그램이라 정의하여 전략목표별로 핵심프로그램을 집행하고 있다. KOICA는 수원국 정부의 행정서비스가 효과적으로 운영(행정서비스의 효과성 향상)될 수 있도록 ① 공무원 교육훈련 제도 개선, ② 전자정부를 통한 행정시스템 현대화, ③ 조세행정 현대화와 조세역량 강화, 그리고 ④ 포용적 성장에 중점을 둔 금융·무역·산업 정책 수립 지원과 수원국의 경제 경쟁력 강화 프로그램을 시행하고 있다. 또한, 수원국 정부가 국민의 요구에 부응하고 국민 참여 기반의 민주주의를 확립(정치·행정체제의 책임성 향상)할 수 있도록 ⑤ 지역주민의 행정서비스 접근성 제고, ⑥ 감사역량 강화, 그리고 ⑦ 공정한 선거제도 구축을 지원하고 있다. 또한, ⑧ 사법부문 인적·제도적 역량 강화와 법치주의 증진, ⑨ 여성·취약 계층의 인권·시민권·사회권 보장, ⑩ 평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안 역량 강화 프로그램을 통해 법·제도의 포용성 향상을 도모하고 있다. 이와 동시에 공공행정 분야가 아닌 다른 사업분야에서도 ⑪ 정책행위자들의 역량강화에 노력을 기울이고 있으며 ⑫ 수원국 시스템을 이용한 ODA를 확대하여 수원국 정부의 역량강화에 기여하고 있다(거버넌스 주류화).

나. KOICA 공공행정 중기전략과의 조응성 평가

앞서 언급한 전략목표는 KOICA의 공적개발원조 사업이 궁극적으로 나아가야 할 방향과

추진과제에 해당한다. 따라서 그동안 시행된 공공행정 분야 원조사업이 취지에 맞게 집행되고 있는지 제대로 평가하기 위해서는 KOICA가 마련한 중기전략목표와 핵심프로그램과 함께 연관을 지어 분석하는 것이 필요하다. 그러나 각 공공행정 부문 원조에 상응하는 핵심프로그램과 중기전략 목표를 찾기 위해 먼저 공공행정 및 시민사회 세부 부문별 정의와 기능을 살펴볼 필요가 있다.

(1) 공공행정 및 시민사회 ODA 부문과 핵심프로그램과의 연계

공공정책 및 행정관리는 공무원 제도 개혁, 조직 개발, 인적자원 관리, 전자 정부 도입 등을 통해 공공부문의 관리체제와 역량을 강화하기 위한 제도 구축(Institution-building) 사업이다. 공공정책 및 행정관리 부문은 두 가지 핵심프로그램(① ‘공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화’와 ② ‘전자정부를 통한 행정시스템 현대화를 지원하여 행정서비스 효과성 강화’)과 연관이 있다.

공공재정관리는 재정책무성과 경영책임 강화를 주요 목표로 하는 ODA이다. 공공감사 관련 원조가 공공재정관리 사업의 대표적 예라는 점을 감안할 때, 공공재정관리와 핵심프로그램 ⑥ ‘감사역량 강화를 통한 부패 방지 및 투명성 향상’을 함께 연관 지어 생각할 수 있다. OECD/DAC CRS 분류에 따르면, 공공행정 및 시민사회 분야 내 개발도상국 국내 재원조성이라는 별도의 항목이 존재하기 때문에 국내 세수 확보 또는 조세정책 관련 사업은 공공재정관리로 분류되지 않는다. 따라서 공공재정관리는 핵심프로그램 ③ ‘조세행정 현대화 지원을 통해 개발도상국내 재원동원을 위한 조세역량 강화’에는 해당하지 않는 것으로 보는 것이 타당하다. 이와 같은 이유로 개발도상국 국내 재원조성은 핵심프로그램 ⑥이 아닌 오로지 ③과 연관이 있다고 판단하였다.

분권화 및 지방정부 지원은 핵심프로그램 ⑤ ‘지방행정역량 강화를 통한 지역주민의 행정서비스 접근성 제고’와 대응된다.

반부패 기구 및 제도 지원은 부패, 뇌물, 자금세탁 및 조직 범죄의 예방과 부정부패 척결을 목적으로 하는 전문적 조직/제도(반부패 위원회 및 검찰 기구, 특별 조사 기관, 이와 같은 역할을 하는 전문 NGO와 기타 시민 단체)에 대한 지원으로써, ⑥ ‘감사역량 강화를 통한 부패 방지 및 투명성 향상’과 연관이 있다.

공공조달기관에 대한 ODA는 공공조달 기관과 담당 공무원의 전문역량 개발뿐 아니라 전자조달

시스템 구축 사업도 포함한다. 따라서 공공조달은 핵심프로그램 ① ‘공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화’와 동시에 ② ‘전자정부를 통한 행정시스템 현대화를 지원하여 행정서비스 효과성 강화’와 관련이 있다.

입법 및 사법제도 개발은 선진 법률체계 구축 및 운영에 대한 자문과 전문 법조인 양성을 위한 교육 등을 포함하므로, 핵심프로그램 ① ‘공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화’와 ⑧ ‘사법부문 인적·제도적 역량 강화로 법치주의 증진’과 결부시킬 수 있다.

거시경제 정책은 거시경제 안정화와 채무 관리를 통한 재정 건전성 개선과 구조개혁에 대한 지원을 나타내는데, 엄밀히 말하면 금융 정책이라고 볼 수 없지만 핵심프로그램 ④ ‘포용적 성장을 위한 금융·무역·산업 정책수립 지원을 통한 경제의 경쟁력 강화’와 가장 연관이 있다.

민주적 참여와 시민사회 부문 ODA는 국민들이 투표권을 행사하는 것을 넘어, 공공문제에 대해 다양한 방식으로 사회에 참여할 수 있도록 돕는 것을 목표로 한다. 핵심프로그램 중 ⑨ ‘여성·취약 계층의 인권·시민권·사회권 보장’과 가장 관련이 깊다.

선거는 선거관리 기구와 선거절차, 선거 참관, 유권자 교육에 대한 ODA를 지칭하며 핵심프로그램 ⑦ ‘공정한 선거제도 및 투표시스템 구축을 통한 국민에 대한 정치적 책임성 강화’와 연관이 있다.

입법부 및 정당은 입법 기관의 감독 및 법률 제정 역량 향상과 행정절차 개선 등을 통해 입법부(국회)의 주요 기능을 강화하는 사업이다. 국회의원을 위한 교육 또는 훈련 프로그램을 제공하는 방식으로 ODA가 진행되기도 하여 핵심프로그램 ① ‘공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화’와 가장 연관성이 깊다고 볼 수 있다.

매체와 자유로운 정보유통은 공공 문제에 관한 정보의 자유로운 흐름을 보장하고 언론매체의 공정성과 신뢰도를 확립하는 데 목적을 둔다. 대표적인 예로 신문·방송사 기자 대상의 교육·훈련이 있다. 그러나 KOICA의 열두 가지 핵심프로그램 중에서는 매체와 자유로운 정보유통에 상응하는 것이 없는 관계로, 표 2-26의 중기전략별 공공행정 사업 규모 분석 대상에서 제외하기로 하였다.

인권 강화, 성평등 조직(기구) 및 제도, 여성폭력 근절과 질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동의 촉진은 공통적으로 아동, 장애인, 인종적·민족적 소수자, 난민, 이주민,

인신매매 피해자, 여성폭력 피해자, 성 소수자, 고문 희생자를 비롯한 여성 또는 취약 계층의 인권을 강화하기 위한 ODA로써, ⑨ ‘여성 · 취약 계층의 인권 · 시민권 · 사회권 보장’과 밀접한 관련이 있다.

치안제도 관리 및 개선, 민간주도의 분쟁예방, 국제평화유지활동 참여, 해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제, 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거, 그리고 소년병 동원 방지 및 해제는 모두 분쟁, 평화 및 치안 부문에 해당되는 항목으로, ⑩ ‘평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안 역량 강화’와 관련이 있다. 해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제, 소년병 동원 방지 및 해제는 무장단체에 연루되었던 군인력이 사회에 재정착할 수 있도록 돕는다는 점에서, 그리고 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거는 폭발사고 희생자의 치료, 재활 및 사회경제적 통합을 지원한다는 점에서 ⑨ ‘여성 · 취약 계층의 인권 · 시민권 · 사회권 보장’과도 연관 지을 수 있다. 한편, 치안제도 관리 및 개선은 ⑧ ‘사법부문 인적 · 제도적 역량 강화로 법치주의’와도 관련이 있다. 범죄 수사 및 기소 관련 자문을 제공하거나 수원국에 관련 전문가를 파견함으로써 신변 안전, 고문, 임의적 체포 및 기타 폭력 행위에 대한 위협으로부터의 자유가 보장될 수 있도록 하는 것이 여기에 포함되기 때문이다.

거버넌스의 주류화에 기여하는 두 가지 핵심프로그램(⑪ ‘수원국 시스템을 이용한 원조를 확대하여 수원국 정부의 역량강화에 기여’와 ⑫ ‘분야별 사업에서 거버넌스 원칙을 반영하여 정책행위자들의 역량 강화’)은 분야를 불문하고 모든 ODA 사업의 근간이 되는 중요한 요소이다. 그러나 공공행정 및 시민사회의 세부 분류명만으로는 거버넌스의 주류화 목표를 얼마나 성실하게 이행하였는지 파악하기 어렵다. 이러한 이유로 ⑪과 ⑫는 중기전략별 사업 규모 분석에서 제외하기로 하였다.

〈표 2-25〉 공공행정 및 시민사회의 CRS 분류

공공행정 및 시민사회(중분류)	
일반 공공행정 및 시민사회(소분류)	정의/기능
공공정책 및 행정관리	공공부문의 관리체계와 역량을 강화하기 위한 제도 구축(Institution-building).
공공재정관리	재정정책과 계획, 재정부처에 대한 지원, 재정책무성 및 경영책임 강화, 공공지출 관리, 재정관리 시스템 개선, 예산안 작성, 정부간 재정 관계, 공공감사, 공공부채 관련 사업. (개발도상국 국내 재원조성과 세관 관련된 사업/프로그램 제외)
분권화 및 지방정부 지원	정치적, 행정적, 재정적 차원 등에서의 지방분권화와 정부간 관계; 지역 및 지방정부 부처, 지역 및 지방 당국과 중앙 정부의 역량강화.
반부패 기구 및 제도 지원	부패, 뇌물, 자금세탁 및 조직 범죄의 예방과 부정부패 척결을 목적으로 도입된 전문적 조직 및 제도 (예: 반부패 위원회 및 검찰기구, 특별 조사 기관) 지원.
개발도상국 국내 재원조성	국내 세수 확보 또는 조세정책에 대한 지원, 분석 및 관리.
공공조달	공공조달 체계(전자조달 포함) 및 절차의 효과적 운영.
입법 및 사법제도 개발	법제도 정비; 사법기관에 법률 지원 및 자문; 규정, 입법 및 헌법 초안 검토; 전문 법조인 양성을 위한 교육; 사법서비스에 대한 접근성 강화; 부당한 처우를 받았을 경우 마땅한 권리와 구제책에 대한 정보 제공 등.
거시경제정책	거시경제 안정화, 채무 관리를 통한 재정 건전성 개선, 구조개혁.
민주적 참여와 시민사회	투표권을 행사하는 것을 넘어, 국민들이 공공문제에 대해 다양한 방식으로 사회에 참여할 수 있도록 지원.
선거	선거관리 기구와 선거절차, 선거 참관, 유권자 교육.
입법부 및 정당	입법 기관의 감독/법률 제정 역량 향상과 행정 절차 개선 등을 통한 입법부/국회의 주요 기능 강화; 국회의원을 위한 교육/훈련 프로그램; 정당 체제 강화.
매체와 자유로운 정보유통	공공문제에 관한 정보의 자유로운 흐름 보장, 언론매체의 공정성 및 신뢰도 확립.
인권 강화	국제인권협약에서 정의한 시민·정치·경제·사회·문화적 권리의 증진 및 보호가 보편적·지역적·국가적 수준에서 실현될 수 있도록 인권 문제를 개선하는 활동. (여성과 여아에 대한 폭력 방지, 난민·이주민·인신매매 피해자를 위한 인권 프로그램과 노동권·아동 노동, 강제 노동, 고용 및 직업상의 차별, 결사의 자유, 단체 교섭 등 - 에 대한 원조 제외)
성평등 조직(기구) 및 제도	여성 권익 증진을 위한 조직·운동과 여성 주도 운동에 대한 지원.
여성폭력 근절	젠더 기반 폭력과 여성 및 여아에 대한 폭력 방지 및 근절.
질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동을 촉진	수원국의 이주 정책과 이주민 관리에 필요한 역량 강화; 이주민의 밀입국(human smuggling)과 인신매매(human trafficking) 예방 및 퇴치; 이주민의 망명권과 사법접근성 보장; 이주민의 본국 귀환 지원; 본국에서의 재통합 지원.

공공행정 및 시민사회(중분류)	
분쟁, 평화 및 치안(소분류)	정의/기능
치안제도 관리 및 개선	폭력, 억압 또는 불의에 대한 두려움으로부터의 자유를 보장하기 위함. 치안·안보 시스템이 민주적 규범과 책임성, 투명성, 굿거버넌스 원칙에 따라 관리되도록 기술적 협력을 제공하거나 시민사회의 감시적 기능과 역량을 향상하는 활동. 의회, 정부부처 또는 법집행기관 및 사법부에 치안제도의 검토와 개혁과 관련된 기술협력 제공; (공공 지출 관리의 일환으로) 치안·안보 지출에 대한 예산 책정.
민간주도의 분쟁예방	평화 구축, 분쟁 예방 및 해결과 관련된 민간 활동에 대한 원조.
국제평화유지활동 참여	유엔(UN) 안보리 결의를 통해 승인되고 국제기구 또는 개발도상국의 지역협력체/지역기구의 주도 하에 수행되는 평화유지활동.
해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제	해산된 군인력이 사회에 재통합될 수 있도록 직업교육훈련 등을 제공; 군사시설을 민간 생산시설로 전환; 소형무기와 경화기의 확산 통제, 방지 또는 축소.
지뢰 및 전쟁 폭발물 잔재 제거	지뢰 및 전쟁잔류폭발물 제거; 전쟁잔류폭발물에 대한 사고 예방; 희생자의 치료, 재활 및 사회경제적 통합.
소년병 동원 방지 및 해제	소년병 징집 방지; 소년병의 해산, 무장해제, 사회 재통합, 본국 송환 및 재정착.

출처: OECD/DAC and CRS List of Codes (2020.01 기준)

(2) KOICA의 중기전략별 공공행정 ODA 규모

공공행정 및 시민사회 ODA 세부 항목들을 KOICA 핵심프로그램과 전략목표별로 재분류하여 분석한 결과, KOICA가 주력했던 목표는 행정 서비스의 효과성 향상(68.83%), 법·제도의 포용성 향상(25.05%), 정치·행정 체제의 책임성 향상(6.12%) 순인 것으로 나타났다. 효과성 증진을 목표로 한 ODA가 지출액의 절반 이상을 차지할 정도로 KOICA 공공행정 ODA의 주축이 되었다.

2014~2019년 동안 KOICA가 가장 많이 집행했던 핵심프로그램은 ① 공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화(35.12%)와 ② 전자정부를 통한 행정시스템 현대화(31.61%)였다. 두 가지 모두 행정 서비스의 효과성 향상에 무게를 둔 프로그램이었다. 그 다음으로 법·제도의 포용성 향상을 목표로 하는 프로그램들이 상위권을 차지했는데, ⑧ 사법부문 인적·제도적 역량 강화로 법치주의 증진(8.83%), ⑩ 평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안 역량 강화(8.70%), ⑨ 여성·취약 계층의 인권·시민권·사회권 보장(7.52%) 순으로 나타났다. ⑥ 감사역량 강화를 통한 부패 방지 및 투명성 향상은 2.69%를 차지했다. 단 한 개의 공공행정 및 시민사회 ODA 항목과 대응된 핵심프로그램들은 대체로 하위권에 머물렀다. ⑤

지방행정역량 강화를 통한 지역주민의 행정서비스 접근성 제고(2.14%), ⑦ 공정한 선거제도 및 투표시스템 구축을 통한 정치적 책임성 강화(1.28%), ③ 조세행정 현대화 지원(1.05%), ④ 포용적 성장을 위한 금융·무역·산업 정책수립 지원을 통한 경제의 경쟁력 강화(0.05%)는 전체 지출 대비 차지하는 비중이 매우 적었다.

① 공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화 프로그램에서 지출이 압도적으로 컸던 ODA 항목은 공공정책 및 행정관리(87.52%)였고 입법 및 사법제도 개발(12.32%)이 그 뒤를 이었다. 나머지 항목들에 대한 지출은 미미하거나 전혀 없었다. KOICA는 공공조달(전자조달) 관련 ODA를 제공하지 않는 관계로, 전자정부를 통한 행정시스템 현대화 프로그램에서 역시 공공정책 및 행정관리(100%)에 대한 지출이 가장 크게 나타났다.

⑥ 감사역량 강화를 통한 부패 방지 및 투명성 향상에서 공공재정관리(80.69%) 부문은 지출의 대다수를 차지하였으나 반부패기구 및 제도 지원은 전체 지출의 19.31%를 차지했다. 반면 ⑧ 사법부문 인적·제도적 역량 강화로 인한 법치주의 증진 프로그램에서는 입법 및 사법제도 개발(50.39%)과 치안제도 관리 및 개선(49.61%)의 비중이 반반으로 나타났다. ⑨ 여성·취약 계층의 인권·시민권·사회권 보장에서는 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거(52.14%), 성평등 조직(기구) 및 제도(33.39%) 부문이 주를 이루었으며 민주적 참여와 시민사회, 인권 강화, 여성폭력 근절에 대한 지출은 각각 11.87%, 1.75%, 0.86%이었다. ⑩ 평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안 역량 강화 프로그램에서는 분쟁, 평화 및 치안 부문에 속하는 ODA 항목들이 전부 하나로 묶였는데, 치안제도 관리 및 개선(50.37%)과 지뢰 및 전쟁 폭발용 잔재 제거(45.10%) 사업을 주축으로 ODA가 진행되었다. 그에 비해 민간주도의 분쟁예방에 대한 지출은 4.53%로, 상대적으로 낮게 나타났다.

종합해 보면, KOICA의 공공행정 ODA는 상대적으로 공무원의 인적역량 강화와 전자정부 프로그램을 바탕으로 수원국 행정 서비스의 효과성을 제고하는 데 집중되어 있다. 이는 기타 부문에 비해 사업 규모가 압도적으로 큰 공공정책 및 행정관리가 공무원의 인적역량 강화와 전자정부 프로그램에 동시에 속해 있기 때문이다.

〈표 2-26〉 2014~2019년도 KOICA의 공공행정 ODA 전략목표 및 핵심 프로그램별 ODA 규모

(단위: 백만불, %)

전략목표	핵심프로그램	공공행정 및 시민사회 ODA 분류	지출액 1)	합계 2)
행정 서비스의 효과성 향상	① 공무원 교육훈련 제도 개선을 통한 공무원의 인적역량 강화	공공정책 및 행정관리	365.81 (87.52)	417.95 (36.12)
		공공조달	0.00 (0.00)	
		입법 및 사법제도 개발	51.48 (12.32)	
		입법부 및 정당	0.66 (0.16)	
		공공정책 및 행정관리	365.81 (100.00)	
	② 전자정부를 통한 행정시스템 현대화를 지원하여 행정서비스 효과성 강화	공공조달	0.00 (0.00)	796.45 (68.83)
		개발도상국 국내 재원조성	12.10 (100.00)	
	③ 조세행정 현대화 지원을 통해 개발도상국내 재원동원을 위한 조세역량 강화	거시경제 정책	0.59 (100.00)	24.81 (2.14)
		분권화 및 지방정부 지원	24.81 (100.00)	
	④ 포용적 성장을 위한 금융·무역·산업 정책수립 지원을 통한 경제의 경쟁력 강화	공공재정관리	25.16 (80.69)	31.18 (2.69)
		반부패기구 및 제도 지원	6.02 (19.31)	
정치·행정 체제의 책임성 향상	⑤ 지방행정역량 강화를 통한 지역주민의 행정서비스 접근성 제고	선거	14.82 (100.00)	14.82 (1.28)
	⑥ 감시역량 강화를 통한 부패 방지 및 투명성 향상			
	⑦ 공정한 선거제도 및 투표시스템 구축을 통한 국민에 대한 정치적 책임성 강화			

전략목표	핵심프로그램	공공행정 및 시민사회 ODA 분류	지출액 1)	합계 2)
법·제도의 포용성 향상	⑧ 사법부문 인적·제도적 역량 강화로 법치주의 증진	입법 및 사법제도 개발	51.48 (50.39)	102.16 (8.83)
		치안제도 관리 및 개선	50.68 (49.61)	
		민주적 참여와 시민사회	10.33 (11.87)	87.04 (7.52)
	⑨ 여성·취약 계층의 인권·시민권·사회권 보장	인권 강화	1.52 (1.75)	
		성평등 조직(기구) 및 제도	29.06 (33.39)	
		여성폭력 근절	0.75 (0.86)	
		질서있고 안전하며, 정상적이고 책임성 있는 이주 및 이동의 촉진	0.00 (0.00)	
	⑩ 평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안 역량 강화	해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제	0.00 (0.00)	289.82 (25.05)
		지뢰 및 전쟁 폭발물 잔재 제거	45.38 (52.14)	
		소년병 동원 방지 및 해제	0.00 (0.00)	
		치안제도 관리 및 개선	50.68 (50.37)	
거버넌스의 주류화	⑪ 평화 증진 및 안전한 사회 구현을 위한 치안 역량 강화	민간주도의 분쟁예방	4.56 (4.53)	100.62 (8.70)
		국제평화유지활동 참여	0.00 (0.00)	
		해산된 군인력의 재통합과 소형무기 및 경화기의 확산 규제	0.00 (0.00)	
		지뢰 및 전쟁 폭발물 잔재 제거	45.38 (45.10)	0.00 (0.00)
		소년병 동원 방지 및 해제	0.00 (0.00)	
		-	(-)	
	⑫ 분야별 사업에서 거버넌스 원칙을 반영하여 정책행위자들의 역량 강화	-	(-)	- (-)

주: 1) 핵심프로그램 내 각 세부 부문이 차지하는 비중; 2) 전체 핵심프로그램 대비 각 세부 부문이 차지하는 비중(일부 항목 중복합산)

출처: KOICA 분야별 중기 전략 2016-2020 (KOICA, 2017a); 수출입은행 ODA 모니터링

제4절 우리나라 공공행정 ODA 한계와 과제

2010년 OECD/DAC 가입 이후 우리나라 ODA는 짧은 기간 동안 중견공여국으로서 위상을 다져가고 있다. 국내적으로 ODA의 규모를 확대함과 동시에 보다 효율적인 ODA 사업의 추진을 위해 원조관리체계를 정비하는 등의 노력을 지속해 왔다. 국제적으로 2010년 G20 서울정상회의에서 ‘다함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)’와 ‘다년간 개발 행동계획(Multi-Year Action Plan on Development)’을 이끌어냈으며, 2011년 부산 세계개발원조총회(The Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness)를 성공리에 개최하였고, 2015년에는 다자성과평가네트워크(The Multilateral Organization Performance Assessment Network) 의장국의 역할을 수행하는 등의 국제사회에서 개발협력 리더십과 책무를 다하기 위한 노력도 기울여왔다.⁷⁾

이러한 질적, 양적 성장에도 불구하고 우리나라 공공행정 분야의 ODA는 여전히 여러 한계와 과제를 안고 있다. 지금까지 지난 몇 년간 우리나라 공공행정 ODA를 국제적 규범과 우리 정부와 KOICA의 전략 이행의 관점에서 평가해 볼 때 다음과 같은 한계와 과제를 지적할 수 있다.

첫째, 원조규모 및 형태의 측면에서 볼 때 우리나라는 매년 ODA의 규모를 증대시켜왔고, 공공행정 ODA의 상대적 증가율은 전체 ODA 규모 증가를 상회하고 있다. 다만, ODA 전체 규모는 2020년까지 GNI 대비 0.2%라는 목표에는 미치지 못하고 있다. 아울러 정부는 ODA 재원을 유무상, 양다자, 비구속성 비율의 방향을 제시하고 있는데(관계부처합동, 2015: 39-40), 이외에도 전략적 지원분야에 대한 중장기적인 방향과 목표를 정하는 것도 고려할 필요가 있다.

둘째, 지원대상의 측면에서 볼 때 2014년~2018년 동안 범정부 차원의 공공행정 ODA는 최빈국과 하위 중소득국가 그리고 (극도)취약국에 대한 지원 비중이 점차적으로 증가되었고, 이러한 추세는 국제적 규범과도 조응한다고 볼 수 있다. 반면, KOICA의 공공행정 ODA의 경우 수원국의 취약수준 또는 소득수준 따른 균일적 지원이 이루어지기보다는 국가별 수요 및 해당 시기의 현지 사정에 맞추어 적절한 사업방식을 선정하여 공공행정 ODA 사업을 발굴하고 있음이 확인되어 범정부 차원과는 대비된다.

7) http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/category02/L00_S01_01.jsp.

셋째, 사업유형의 측면에서 볼 때 2014년~2019년 범정부 차원의 공공행정 ODA는 프로젝트의 비중이 가장 높지만 NGO, PPP, 프로그램원조(PBA), 기술원조의 비중도 작지 않다는 점에서 사업유형은 양호한 것으로 평가된다. 이는 과거 프로젝트 중심에서 사업유형의 다양화를 제시한 2차 국제개발협력기본계획(2016년~2020년)의 방향과도 일치한다고 볼 수 있다(관계부처 합동, 2015: 41).

넷째, 사업내용의 측면에서는 개선의 여지가 있다. 범정부 차원의 공공행정 ODA는 OECD/DAC CRS 분류로 볼 때 2014년부터 2018년 동안 나름의 방향성을 보이고 있다. 즉, 사업 내용을 보면 공공정책 및 행정관리, 치안제도 관리 및 개선, 입법 및 사법제도 개발이 상위 5개 부문에 포함되어 있어 공공행정 ODA 분야에서 우리 정부가 추구하는 방향을 엿볼 수 있다. 다만, 상위 5개 부문 가운데 나머지 2개 부문은 연도별 일관성을 보이고 있지는 않다. KOICA 공공행정 ODA의 경우 KOICA 중기전략의 2015년~2019년 동안 전자정부 중심의 행정서비스 효과성 향상 사업과 연수생초청 사업을 통한 공무원 역량강화 사업 위주로 운영되어 상대적으로 KOICA 중기전략 상 전략목표 1과 2번에 집중된 경향을 보였다.

다섯째, 원조관리 체계와 관련하여 여전히 우리나라의 분절화 문제는 해소되지 않고 있다. 비록 KOICA와 수출입은행이 공공행정 ODA의 50%를 담당하고 있으나, 다양한 중앙정부 부처, 지자체 그리고 공공기관이 공공행정 ODA를 수행하고 있다는 점에서 국가 차원에서 원조의 적절성과 정책의 일관성이 확보되기 어려운 상황이다(김은주·권혁주, 2015).

〈표 2-27〉 우리나라 공공행정 ODA 이행 수준

구분		범정부 차원 공공행정 ODA	KOICA 공공행정 ODA
원조규모 및 형태	규모	●	●
	유무상 비율	●	N/A
지원대상	소득수준	●	○
	취약국가	●	○
사업유형 및 내용	유형	●	N/A
	내용	●/●	○
원조 관리		○	N/A

주: ○ 미흡, ● 중간, ● 양호한 수준을 의미함.

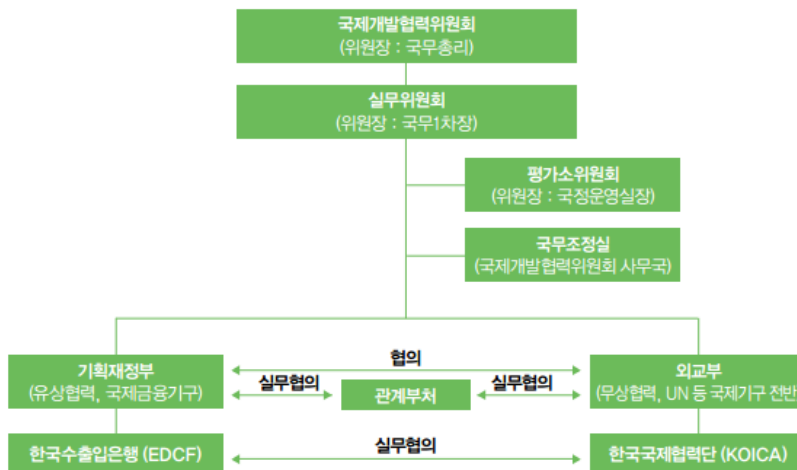
Ⅲ. 공공행정 ODA 사업 이행을 위한 범정부 차원의 전략적 방향성 및 로드맵 수립

제1절 범정부 차원의 ODA 전략 및 평가

1. 우리나라 ODA 전략 수립 체계

우리나라의 ODA는 크게 무상원조(grants)와 유상원조(loans)로 구분된다. 두 가지 원조에 관한 정책은 각각 외교부와 기획재정부가 주관하고 있으며, 사업의 시행은 한국국제협력단(KOICA)와 수출입은행이 주축이 되어 이루어지고 있다. 개념적·실행적으로 구분되는 유·무상 원조를 국가 전체 차원에서 종합적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 두 가지 원조를 총괄하고 조정할 필요성이 있으며, 우리나라의 경우에는 「국제개발협력기본법」에 근거하여 그 역할을 국무총리 소속의 국제개발협력위원회가 수행하도록 규정하고 있다. ODA 추진체계에 대한 주체 그리고 법적 기능과 역할을 살펴볼 때 우리나라 ODA 거버넌스는 아래 그림 3-1과 같이 “국제개발협력위원회→주관기관(외교부, 기획재정부)→시행기관(KOICA, 수출입은행, 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관)”의 계층적 구조를 갖는다.

[그림 3-1] 우리나라 ODA 추진체계



출처: 국제개발협력위원회(2017: 40)

우리나라 ODA의 전략과 정책 수립 역시 이와 같은 계층적 관계 속에서 이해된다. 즉 ODA에 관한 우리 정부의 ODA 정책의 기본 방향, 규모 및 운용계획, 중점협력대상국에 대한 중기지원 전략은 국제개발협력위원회에서 결정하게 되어 있고, 외교부와 기획재정부는 분야별 국제개발협력 기본계획안과 연간 국제개발협력 시행계획안을 수립과 더불어 기본계획 및 시행계획의 이행점검 기능을 담당한다.⁸⁾ 따라서 이 연구의 대상인 공공행정 ODA에 관한 우리 정부의 전략과 방향 그리고 정책은 상위 문서의 성격을 갖는 국제개발협력기본계획과 그 하위 문서인 연도별 국제개발협력 시행계획을 통해 확인할 수 있다.

2. 범정부 차원의 ODA 전략과 방향

위에서 설명한 바와 같이 우리나라의 ODA 전략과 정책을 표방하고 있는 최상위문서는 국제개발협력기본계획으로 볼 수 있다. 국제개발협력기본계획은 2010년 7월 26일에 제정된 「국제개발협력기본법」에 근거하고 있으며, 5년을 단위로 수립되고 있어 2020년을 기준으로 총 2번이 수립되었다.

2010년 수립된 1차 국제개발협력기본계획(2011년~2015년)은 유상협력과 무상협력을 구분하여 각각 기획재정부와 외교통상부가 원조의 기본방향, 양자 및 다자원조 추진계획을 중심으로 구성되어 있고, 다소 원론적 차원에서 유상과 무상원조의 연계의 필요성과 추진방식이 언급되었을 뿐 범정부차원에서 유상과 무상을 통합한 우리나라 ODA 전략과 방향을 제시되어 있지 않다.⁹⁾ 그러나 1차 국제개발협력기본계획이 수립되기 앞서 작성된 국제개발협력 선진화 방안은 우리나라 ODA가 추구하고자 하는 기본방향과 3대 전략이 제시되어 있어 이를 ODA 국가 전략과 방향으로 이해해도 무방할 것으로 보인다.

8) 「국제개발협력기본법」 제8조 및 제10조.

9) 기획재정부·외교통상부(2010) 참조.

[그림 3-2] 국제개발협력 선진화 방안 ODA 국가 전략

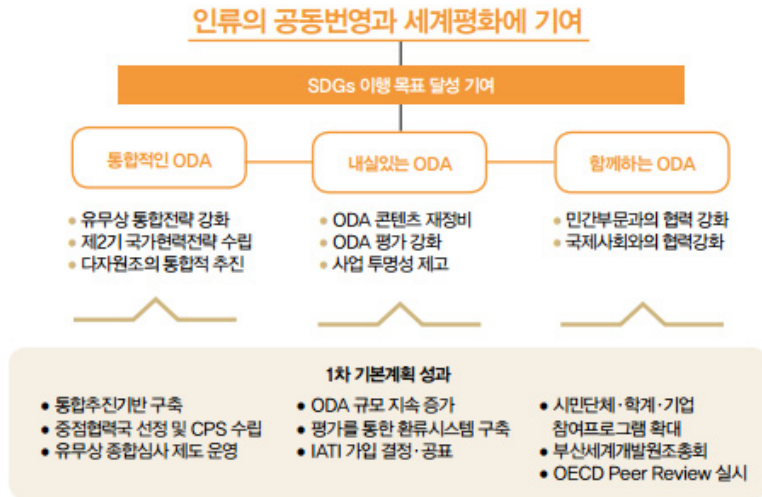
수원국에 희망을, 국제사회에 모범을, 국민에게 자긍심을



출처: 관계부처합동(2010: 10).

1차 국제개발협력기본계획이 종료된 이후 2015년 수립된 제2차 국제개발협력기본계획(2016년~2020년)은 ODA를 둘러싼 국내외 환경의 변화와 제1차 국제개발협력기본계획의 추진 결과의 평가를 바탕으로 “인류의 공동번영과 세계평화에 기여”라는 미션과 “SDGs 이행 목표 달성 기여”를 비전으로 3대 전략목표와 9개 전략의 틀을 제시함으로써 우리나라 ODA의 전략적 방향을 보여주고 있다.

[그림 3-3] 제2차 국제개발협력기본계획 ODA 국가 전략



출처: KOICA(2017b: 61).

3. 범정부 차원의 ODA 전략 평가

우리나라의 범정부 차원의 ODA 이행을 판단하기 위해서는 최상의 문건인 국제개발협력위원회의 국제개발협력기본계획에서 정하고 있는 전략과 방향을 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 국제개발협력기본계획은 2차례 수립되었고, 2차 국제개발협력기본계획은 2020년에 종료가 예정되어 있다. 본 연구가 범정부 차원의 우리나라 ODA 전략에 대한 이행평가를 목적으로 하고 있지 않고, 공공행정 ODA의 이행평가를 범위로 삼고 있기 때문에 이 소절에서는 1차, 2차 국제개발협력기본계획 이행의 수준을 간략하게 살펴보도록 한다.

가. 1차 국제개발협력기본계획의 평가

1차 국제개발협력기본계획(2011년~2015년) 상의 ODA 전략과 방향은 구체성을 담고 있지 않아 해당 기간 동안의 평가는 2010년에 수립된 국제개발협력 선진화 방안에 포함된 목표를 점검하는 것이 타당성을 갖는다. 국제개발협력 선진화 방안을 통한 1차 국제개발협력기본계획의 이행을 평가한 박복영 외(2015)의 연구는 ODA의 규모 증가 속도가 OECD/DAC에 비해 빠르고, 양자:다자 비율과 유무상 비율을 목표치의 수준에서 유지하고 있으며, 비구속성 원조의 비율이 개선되는 등 ODA 규모와 재원의 배분에서 일정한 성과를 거두고 있지만, 애초 목표한 원조 규모 ODA/GNI 0.25%에 훨씬 미치지 못하는 등의 한계를 보이고 있다고 평가하고 있다.

〈표 3-1〉 1차 국제개발협력기본계획 및 국제개발협력 선진화 방안 이행평가

평가 기준	성과	한계
ODA 규모와 재원 배분	• 2010-2014년 ODA 규모 58% 증가 • 양자:다자 비율 75:25 유지 • 유무상 비율(60:40) 목표 근접 • 저소득국 비중 증가(37.6%→42.8%)를 통한 국제사회 요구 부응 • 비구속성 비율 개선(35.7%→60%)(2014년 기준)	• ODA/GNI 목표치(0.25%) 미달 • 프로젝트 및 기금(8.7%)(에 비해 프로젝트(75.4%) 비중 과다 (2013년 기준)
유무상 통합체계 구축	• 국제개발협력위원회 설치 • 범정부 차원의 중기 기본계획 수립 • 유무상 통합 중점협력국 선정 및 CPS 수립 • 유무상 협력 강화 및 연계사업 발굴	• 유무상 실질 통합 미흡 및 무상원조 분절화 심화

출처: 박복영 외(2015: 54-86)의 내용을 재정리함.

이러한 1차 국제개발협력기본계획의 이행에 관한 평가와는 별개로 평가의 관점에서 볼 때 1차 국제개발협력기본계획은 다음과 같은 문제를 안고 있다.

첫째, 유상과 무상원조가 통합된 계획이 아니라는 점이다. 국가의 ODA 전략은 유상과 무상원조를 구분하는 것이 아닌 모든 형태의 원조를 통합하는 관점에서 접근되어야 국가 ODA의 전략으로서 가치를 갖는다. 현실적으로 모든 무상원조와 유상원조의 목적과 내용이 완벽히 연결될 수는 없지만, 원조 사업별 제한된 재원이 투입되는 무상원조의 영향(impact)을 높이기 위해서는 상당한 재원의 투입이 가능한 유상원조가 유기적으로 연계되어야 한다.

둘째, ODA 전략이 국가 외교전략에서 갖는 맥락과 의미가 명확하지 않다는 점이다. ODA 전략은 국가 외교전략의 하위 정책에 해당한다는 점에서 ODA 전략의 이행은 외교전략 목표의 달성에 기여되어야 한다. 그럼에도 불구하고 1차 국제개발협력기본계획에 포함된 무상원조 전략의 경우는 중기 전략목표를 설정하고 있지만, 해당 전략목표가 상위의 외교전략과 정책과 어떤 연계성을 갖는지가 명확하지 않다. 이러한 점은 2010년 발간된 외교백서에도 확인된다. 2010년 외교백서는 ODA에 관한 별도의 절이 구성되어 있으며, 핵심 내용은 ODA 확대와 선진화 방안에 대한 개괄적인 방향이 제시되고 있을 뿐 국가 차원의 ODA가 외교전략의 관점에 갖는 의미가 명시되어 있지 않다. 이러한 점에서 미국의 경우 국무부와 USAID가 “중기 공동전략계획(Joint Strategic Plan FY 2018-2022)”이 작성될 뿐만 아니라 국가 외교의 관점에서 해외원조가 취할 방향을 제시하는 Presidential Policy Directive(PPD)를 참고할 필요가 있다(US Department of State and USAID, 2018).

셋째, ODA의 전략적 지원 분야가 누락되어 있다는 점이다. 국가 ODA 전략 수립에서 고려되어야 할 여러 사항 가운데 지원국가 선택(country selectivity), 분야 특화(sectoral specialization)가 중요한 요인으로 인식되고 있다(Unger, 2010: 14-15). 지원국가의 선택은 한정된 자원을 소규모로 많은 국가에 지원하는 방식보다는 국가의 외교전략과 국제사회의 요구를 반영하여 지원 대상 국가를 집중적으로 지원하는 것이 효과적이라는 점에 근거하고 있다. 분야 특화 역시 원조 효과성을 높이기 위해 국가의 외교전략 그리고 협력국의 개발수요를 감안하여 특정 분야를 특화하여 지원하는 것을 강조하고 있다. 특히, 분야를 특화하여 지원하는 데 있어 공여국의 발전경험에 기반한 상대적 우위 분야에 초점을 둘 경우 원조 효과성을 기대할 수 있다. 1차 국제개발협력기본계획은 26개 중점협력대상국과 지역별 재원 배분의 계획이 포함되어 있어 지원대상 국가 선택의 측면이 어느 정도 고려된 것으로 평가된다. 반면, 분야 특화의 측면은 범정부 ODA 사업을 8대 분야로 구분하여 향후 데이터베이스를 구축하려는 계획 이외에 지원대상 국가의 개발수요를 반영하여 국가별 어느 분야에 집중할 것인지에 대한 계획은 제시되어 있지 않다.

나. 2차 국제개발협력기본계획의 평가

위 1차 국제개발협력기본계획이 종료된 이후 수립된 2차 국제개발협력기본계획(2016년~2020년)은 위에서 지적한 1차 기본계획의 문제점을 상당 부분 해소하려는 시도가 담겨 있다. 우선, 유무상원조가 분절된 형태의 1차 기본계획과는 달리 2차 기본계획은 유상과 무상원조가 통합된 관점에서 중기계획이 수립되었다. 또한, 국가 외교전략과 ODA 전략이 연계성이 부족했던 1차 기본계획과 비교할 때 2차 기본계획은 ODA 전략을 우리나라 외교전략의 틀에서 연계하려는 시도가 이루어졌다. 2016년 발간된 외교백서는 우리 정부의 외교정책 기조를 6개로 정하고 있고, 이 중 ODA는 “능동적 다자외교 전개 및 글로벌 네트워크 확대”의 기조에 포함시켜 다른 외교활동과 더불어 ODA를 통해 국제사회의 기여를 목표로 설정하고 있다(외교부, 2016: 28). 이에 더하여 2016년 발간된 외교백서는 ODA를 통한 국제적 기여라는 외교기조를 구체화하기 위해 ODA의 지속 확대 추진, 국제개발협력 논의에서 우리 정부의 선도적 역할 수행, ODA 선진화 기반 강화, 양자 및 다자 ODA의 내실화, 해외긴급구호 등 인도적 지원 확대, 국민과 함께 하는 개발협력을 표방하고 있으며, 2차 국제개발협력기본계획에도 이러한 외교전략이 상당 부분 반영되어 있다(외교부, 2016: 298-326; 관계부처합동 2015). 따라서 1차 국제개발협력기본계획과는 달리 2차 국제개발협력기본계획은 우리 정부의 외교전략과 방향 간의 정합성이 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다.

우리나라 ODA의 전략과 방향을 5년 단위의 중기적 관점에서 제시하고 국제개발협력기본계획은 매년 수립되는 국제개발협력종합시행계획의 실행을 통해 구체화된다. 2차 국제개발협력기본계획 기간(2016~2020년) 동안 국제개발협력위원회에 의해 수립된 연도별 종합시행계획의 주요 내용은 다음 <표 3-2>와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 중기적 전략과 방향을 제시하는 기본계획이 종합시행계획을 통하여 연차별로 실행된다는 점에서 두 가지 문서는 상호 연계되어야 할 뿐만 아니라 연도별 종합시행계획 간에서도 일정 부분 일관성과 지속성을 유지할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때 우리나라 연간 종합시행계획은 몇 가지 문제점을 보이고 있다.

첫째, 종합시행계획 수립에 있어 형식성이 결여되어 있다는 점이다. 연도별 종합시행계획은 중기 기본계획을 체계적으로 실현하기 위한 구체성을 갖는 문서이다. 따라서 연도별 종합시행계획은 당해연도에 우리 정부의 ODA가 추구하는 중장기 비전과 미션과 더불어 이를 달성하기 위한 전략과 함께 전략 실행을 위한 구체적인 과제가 제시되어야 한다. 여기에서 종합시행계획의 형식적 측면을 문제 삼는 이유는 연도별 종합시행계획에 사용되고 있는 표현과 용어가 일치하지 않는다는 점이다. 예컨대 지난 5년간 종합시행계획은 2차 국제개발협력기본계획의 “비전”을 동일하게 제시하고 있지만, 2020년 종합시행계획은 이를 “추진 목표”로 표현하고 있다.¹⁰⁾ 또한 2차 국제개발협력기본계획은 비전의 하위 개념인 미션을 “기본방향”으로 표현하고 있는데 2016년도와 2017년도 종합시행계획은 기본방향이 제시되어 있지 않고, 2018년부터 2020년까지는 2차 기본계획과 상이한 추진방향을 설정하고 있으며 2020년에는 그 표현을 “추진전략”으로 바꾸어 사용하고 있다. 또한, 전략체계에서 “비전→미션→전략목표(추진 전략)→(전략)추진과제”의 구성에 있어서 “전략목표”에 해당하는 부분을 2017년에는 “추진과제”, 2016년, 2018년, 2019년에는 “추진방향”, 2020년에는 “추진전략”으로 표현하고 있어 범정부 차원의 ODA 전략체계의 일관성이 확보되지 않고 있다. 이러한 문제는 “(전략)추진과제”의 수준에서도 발견된다. (전략)추진과제는 상위의 전략목표 달성을 위한 핵심 과제를 의미한다. 그럼에도 불구하고 2018년에는 이를 “추진방향”으로 표현하고 있어 전략수립 체계에 혼란을 야기하고 있다.

10) 다른 해와 달리 2016년 종합시행계획은 당해연도 전략체계가 전혀 제시되어 있지 않다. 물론 2차 국제개발협력기본계획이 수립된 시점(2015년 11월 10일)된 직후 2015년 12월에 2016년 종합시행계획이 수립된 시점을 감안할 때 2016년 종합계획은 2차 기본계획 상의 전략 시행을 의도하고 있다고 해석할 수 있으나 기본계획은 중기계획이고, 종합시행계획은 연도별 중기계획의 이행계획이라는 점에서 2016년 전략체계의 부재는 ODA 전략의 관리의 측면에서 문제가 될 수 있다.

둘째, 중기 기본계획과 연도별 종합시행계획 간의 일관성이 부족하다는 점이다. 연도별 시행계획은 중기계획을 구체화하여 이를 달성하는 것을 의도하고 있다. 2차 기본계획은 3가지 ODA 전략목표(통합적 ODA, 내실있는 ODA, 함께 하는 ODA)를 제시하고 있고, 이 같은 3가지 전략목표는 2016년~2018년까지 큰 차이 없이 일관되게 종합시행계획에 반영되어 있다. 그러나 2019년과 2020년 종합시행계획은 2차 기본계획의 전략목표에 상당한 변화를 보이고 있다. 연도별 전략목표는 내외부 여건의 상황에 따라 변화할 수 있다. 다만, 특정 연도에 전략목표의 수정이 발생하는 경우 이에 대한 여건 변화가 충분한 근거로 제시되어야 하지만 2019년과 2020년 종합시행계획은 전략목표 수정에 대한 명확한 논거를 제시하고 있지 않다.

〈표 3-2〉 연도별 범정부 차원의 ODA 전략과 방향

구분	2차 기본계획	2016년 시행계획	2017년 시행계획	2018년 시행계획	2019년 시행계획	2020년 시행계획
비전/목표 (‘20)	• 인류의 공동번영과 세계평화에 기여	• 인류의 공동번영과 세계평화에 기여	• 인류의 공동번영과 세계평화에 기여	• 인류의 공동번영과 세계평화에 기여	• 인류의 공동번영과 세계평화에 기여	• 인류의 공동번영과 세계평화에 기여
추진방향 (‘18, ‘19) 추진전략(‘20)	• SDGs 이행 목표 달성 기여			• SDGs 이행 목표 달성에 기여하는 원칙있는 ODA	• 국민참여를 바탕으로 체계적/가치지향적 ODA 추진	• 다기를 새로운 미래에 대비하는 ODA 기반 구축
추진과제(‘17) 추진방향 (‘16, ‘18, ‘19) 추진전략(‘20)	1. 통합적 ODA 2. 내실있는 ODA 3. 함께하는 ODA	1. 통합적 ODA 2. 내실있는 ODA 3. 함께하는 ODA 4. 개발협력 구상의 차질 없는 시행	1. 통합적 ODA 2. 내실있는 ODA 3. 함께하는 ODA	1. 효과적 ODA 2. 투명한 ODA 3. 함께하는 ODA	1. 글로벌 가치 및 국가 전략에 부합하는 ODA 2. 체계적/통합적/효율적 ODA 3. 국민이 참여하는 ODA	1. ODA 추진성과 확산 2. ODA 추진기반 공고화 3. ODA 사업관리 방식 개선
(추진)과제 (‘17, ‘19, ‘20) 추진방향(‘18)	1. 통합적 ODA • 유무상 통합전략 강화 • 제2기 국가협력전략 수립 • 다자원조의 통합적 추진 2. 내실있는 ODA • ODA 콘텐츠 재정비 • ODA 평가 강화 • 사업투명성 제고	1. 통합적 ODA • 종합시행계획 수립 절차 개선 • 국가협력체전략(CPS) 수립 • 다자협력 종합전략 수립 2. 내실있는 ODA • ODA 콘텐츠 재정비 • 사후관리 강화 • 원조정보 공개 확대 • 인도적 지원 확대	1. 통합적 ODA • 개발협력 구상의 차질 없는 추진 • 다자전략에 기반한 전략적 지원 2. 내실있는 ODA • 다양한 ODA 사업 신규 발굴 · 추진 • ODA 평가제도 개선 • 협업 및 정보공개 강화	효과적 ODA • 개발도상국 SDGs 이행 지원 • 국가협력전략에 기반한 사업추진 • ODA 사업간 연계 및 평가 내실화 2. 투명한 ODA • 사업전과정의 투명성 제고 • 수요자 친화적 정보공개 • 범국민 이해와 참여 증진	1. 글로벌 가치 및 국가 전략에 부합하는 ODA • ODA 추진의 새로운 로드맵 마련 • 핵심 대외전략의 성공적 추진 지원 • 개발도상국 SDGs, 인도주의 지원, 다자협력 확대 2. 체계적/통합적/효율적 ODA • 통합적 ODA 추진 • 사업간 연계 강화 • 평가 및 사후관리 강화	1. ODA 추진성과 확산 • 글로벌 파트너십 강화를 통한 중견공여국 위상 제고 • 개발도상국의 지속가능한 개발 지원 • ODA를 활용한 정책 시너지효과 제고 2. ODA 추진기반 공고화 • 통합적 ODA 추진 인프라 정비 • 전략적 ODA 추진 강화 • 민간부문과의 협력 강화

구분	2차 기본계획	2016년 시행계획	2017년 시행계획	2018년 시행계획	2019년 시행계획	2020년 시행계획
(추진)과제 (’17, ’19, ’20) 추진방향(’18)	3. 함께하는 ODA • 민간부문과의 협력 강화 • 범국민 이해와 참여 증진 • 국제사회와의 협력 강화	3. 함께하는 ODA • 민간재원 활용 확대 • 범국민 이해와 참여 증진 • 글로벌 파트너십 강화 4. 개발협력 구상의 차질 없는 시행 • 소녀들의 보다 나은 삶 • 모두를 위한 안전한 삶 • 보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신 • 신농촌 개발패러다임	3. 함께하는 ODA • 범국민 참여증진을 위한 홍보 강화 • 국제적 위상 제고	3. 함께하는 ODA • ODA 생태계 육성 통한 일자리 기여 및 민간과의 파트너십 강화 • 인도적 지원 단계적 확대 • 글로벌 파트너십 강화	3. 국민이 참여하는 ODA • 시민사회와의 파트너십 강화 • 범국민 이해·참여 증진 • 민간협력사업 확대 및 내실화	3. ODA 사업관리 방식 개선 • 심사전문성 및 사업현장성 강화 • 사업관리 프로세스 체계화 • 사업관리의 투명성 강화 및 사후관리 내실화

출처: 국제개발협력위원회(2015), 관계부처합동(2015; 2016; 2017; 2019; 2020a) 자료를 재정리함.

제2절 공공행정 ODA 전략 및 평가

1. 공공행정 ODA 전략 수립의 방향

2절은 공공행정에 관한 우리나라 ODA 전략을 정리하고 이를 평가한다. 1절과 마찬가지로 국제개발협력 기본계획(1차와 2차, 이하 기본계획)과 연도별 시행계획(이하 시행계획)이 사용되는데, 다음과 같은 점들이 공공행정 ODA 전략 수립 방향과 관련하여 발견된다.

첫째, 지난 10년 동안 공공행정 ODA에 대한 전략적 접근이 전반적으로 부재했다. 물론, 추진·집행된 사업들 가운데에서 적지 않은 수가 공공행정 ODA의 범주에 포함되지만, 이러한 사업들을 공공행정 ODA라는 분야로 체계화하고 전략적으로 접근하려는 노력이 적어도 기본계획에는 전무했다. 이후 자세히 논의되겠지만, 연도별 시행계획의 경우 2020년이 되어서야 공공행정 ODA에 대한 전략적 접근이 언급된다.

둘째, 공공행정 ODA에 관한 체계적이고 전략적인 접근이 부재했음에도 불구하고, 공공행정 분야가 비교 우위 분야라는 점에 대한 인식은 일찍부터 존재했다. 예를 들어, 2010년에 작성된 1차 기본계획의 분야별 지원계획은 개발도상국 개발전략 상 우선순위가 높고 우리나라가 다른 지원국들에 비해서 비교 우위를 가지는 녹색성장, 경제 인프라, 사회 인프라 분야를 중점 지원할 계획이라고 밝히고 있는데, 이들 중 사회 인프라 분야의 사업들(예: e-Learning 등 교육정보화, 행정·IT분야 기술을 접목한 전자정부)은 공공행정 ODA 성격을 갖고 있다. 그러나 이후 2017년까지 작성된 연도별 시행계획과 2차 기본계획에서는 비교 우위 분야로서의 사회 인프라 분야에 대한 강조는 사라지고 대신 보건과 농촌개발이 강조되고 있다.

셋째, 공공행정 분야는 KOICA의 5대 중점 지원 분야 가운데 하나로 꾸준히 지원받아 왔다(EDCF의 5대 중점 지원 분야는 교통, 수자원·위생, 에너지, 보건, 통신이다). 아래의 <표 3-1>은 연도별 시행계획에 보고된 내용을 정리한 것이다. 유상지원 시행계획과 관련해서 2013년까지는 분야별 보고 자체가 없었으며, 2014년과 2016년에는 분야별 보고가 있었으나 보고된 상위 5대 분야에 포함되지 않았다. 제한적이거나, 2015년과 2017년, 2018년, 2019년, 2020년의 지원 규모 액수들은 지난 2년 동안 공공행정 ODA에 대한 지원액이 그 이전에 비해서 절반으로 감소했음을 보여준다. 이에 반해서 KOICA가 담당하는 무상지원의 경우 공공행정 분야에 대한 지원액은 꾸준히 증가하고 있으며 전체 무상지원액 대비 10% 안팎으로 안정적이다.

특히 2015, 2016, 2020년의 경우 교육 분야 다음으로 가장 많은 지원액이 공공행정 분야에 할당되었다.

〈표 3-3〉 연도별 계획된 공공행정 ODA 지원 규모

연도	무상지원	유상지원
2011	668억 (11.5%, 4위)	분야별 보고 자체가 없음
2012	758억 (10.7%, 3위)	분야별 보고 자체가 없음
2013	639억 (8.4%, 3위)	분야별 보고 자체가 없음
2014	639억 (8.1%, 4위)	보고된 5대 상위 분야 포함 안 됨
2015	845억 (10%, 2위)	754억 (9%, 5위)
2016	1,212억 (11.5%, 2위)	보고된 5대 상위 분야 포함 안 됨
2017	1,175억 (10.0%, 4위)	869억 (9.1%, 4위)
2018	1,447억 (10.9%, 3위)	1,079억 (10.2%, 3위)
2019	1,327억 (9.8%, 4위)	506억 (4.4%, 7위)
2020	1,753억 (11.0%, 2위)	575억 (4.9%, 7위)

주: 괄호 안의 %와 순위는 전체 무상지원 혹은 유상지원 중 공공행정 분야에 할당된 액수의 비율과 순위임

출처: 기획재정부·외교통상부(2011), 관계부처합동(2011, 2012, 2014, 2015a, 2015b, 2016, 2017b, 2019, 2020a)에서 보고된 내용을 재정리

넷째, 2017년까지는 새마을운동의 세계화라는 목표가 공공행정 ODA로 분류될 수 있는 사업들의 선별과 집행에 영향을 주었다. 구체적으로, 1차 기본계획은 새마을운동을 활용한 개발경험 콘텐츠 및 사업기술 목록 등을 유기적으로 연계하여 분야별 지원수단을 패키지화한 원조모형을 개발할 것을 목표로 설정하고 있으며, 2013년 시행계획은 새마을운동 ODA를 한국형 ODA 모델로 간주하고 있다. 특히 2017년 시행계획은 2016년에 채택된 새마을운동의 국제적 확산을 위한 5대 중점과제(새마을운동 ODA 개념의 명확화, 새마을운동 ODA를 국가별 여건에 따라 맞춤 제공 등)가 ODA의 유형과 지역 선별 등에 영향을 주고 있음을 드러낸다. 그러나 2018년 시행계획은 새마을운동 ODA가 ODA의 기본 가치와 원칙에 부합하지 않는 방식으로 집행이 되어왔다고 평가하면서 새마을운동 ODA를 폐기한다고 밝힌다.

공공행정 ODA 전략수립 방향에 대하여 기본계획과 연도별 시행계획을 활용한 검토는 공공행정 ODA에 관한 전략적 접근이 최초로 제시되고 있는 2020년 시행계획을 검토하는 것으로 마무리한다. 이 시행계획은 “인류 공동번영과 세계평화에 기여”를 추진 목표로 설정하고 있으며, 이를 달성하기 위하여 ODA 추진성과 확산, 추진기반 공고화, 사업관리방식 개선이라는 세 가지 전략을 제시하고 있다. 이 중 첫 번째 전략은 ‘글로벌 파트너십 강화를 통한 중견공여국 위상

제고’, ‘개발도상국의 지속가능개발 지원’, ‘ODA를 활용한 정책 시너지 효과 제고’라는 세 가지 추진 과제를 포함하며, 세 번째 추진 과제를 달성하기 위한 방안들 가운데 한 가지로서 공공행정 ODA를 한국 ODA의 대표모델로 중점 육성하는 계획이 제시된다.

기본계획과 연도별 시행계획은 공공행정 ODA 전략의 방향성을 파악하는데 충분하지 않다. 따라서 공공행정 분야를 5대 중점 지원 분야의 하나로 선택하고 집중적으로 지원해온 KOICA에서 2017년에 작성한 “KOICA 분야별 중기전략 2016-2020”(이하 ‘중기전략’)을 추가적으로 활용한다. 중기전략은 공공행정 분야와 관련하여 다음과 같은 국제적 이슈들을 특별히 강조하고 있다. 첫째, 개발재원 확보를 위한 개발도상국 내 재원동원을 강조하는 목소리가 커지고 있다. 둘째, 안보 이슈와 분쟁·취약국에 대한 관심이 고조되고 있다. 셋째, 취약계층의 잠재력을 실현하고 사회변화에 대한 요구를 수용하여 포용적 성장을 구현할 수 있는 제도 구축에 대한 관심이 높아지고 있다.

이러한 이슈들에 대응하기 위하여 KOICA는 행정서비스의 효과성 향상, 정치·행정 체제의 책임성 향상, 법·제도의 포용성 향상, 거버넌스(governance) 주류화라는 4가지 전략 목표를 설정한다. 구체적으로 이 목표들은 각각 (1) 행정부가 경제 및 사회발전에 필요한 정책을 수립하여 발전을 선도하고, 모든 국민에게 효과적으로 공공서비스가 전달되도록 정책을 효과적으로 집행하는 것, (2) 정치가 국민에게 책임성을 가질 수 있도록 국민의 참여를 보장하고, 행정부가 국민의 요구에 적극적으로 반응하도록 하며, 공공부문을 투명하게 운영하는 것, (3) 법과 제도가 공평하게 집행되어 모든 국민을 안전하게 보호하고, 소외계층이 차별받지 않도록 모든 국민의 권리를 보장하는 것, (4) 분야별 사업에서 거버넌스 원칙을 반영하여 정책행위자들의 제도운영 능력을 강화하는 것을 의미한다.

2. 공공행정 ODA 전략

공공행정 ODA 전략에 관한 분석은 2020년 시행계획과 KOICA의 중기전략을 활용한다. 먼저 2020년 시행계획은 공공행정 ODA를 한국 ODA의 대표모델로 중점 육성하기 위하여 다음과 같은 것들을 혁신방안으로 명시하고 있다. 먼저, (1) 공공행정 ODA 사업 분류체계를 개편하고, (2) 협력국의 정치·경제·사회 상황에 적합한 사업을 현지 ODA협의체 등을 통하여 적극적으로 발굴한다. 이 밖에도 (3) 협력국의 긴급 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 신속추진 사업(Fast-Track)을 신설하고 정상급 외교 시 ODA를 주요의제로 활용하여 신속한 추진이 필요한

사업의 추진 동력을 확보하는 방안과 (4)유지·보수 등의 사후관리까지 전 단계의 종합적 지원을 포함하는 통합패키지 지원 방안도 함께 제시되고 있다.

시행계획은 ‘주요 대외정책과의 조화’를 ‘ODA를 활용한 정책 시너지 효과 제고’라는 과제를 달성하기 위한 방안 중 하나로서 공공행정 ODA를 한국 ODA의 대표모델로 중점 육성하는 것과 함께 제시하고 있는데, 주요 대외정책과의 조화 역시 공공행정 ODA와 관련되어 있다. 주요 대외정책으로 명시적으로 언급되고 있는 것은 신남방·신북방 정책인데, 특별히 신남방 정책과 관련하여 SDGs, 협력국 수요, 우리 비교우위 등을 고려하여 선택된 ‘신남방 ODA 5대 중점프로그램’을 추진할 것이라고 시행계획은 밝히고 있다. 이 5대 중점프로그램 중 공공행정 ODA와 관련된 프로그램은 첫 번째 프로그램인 ‘포용적 개발을 위한 디지털 파트너십’이며, 시행계획은 이 프로그램을 SDGs의 16번째 목표인 ‘평화, 정의, 효과적인 제도’와 짓고 있다.

다음으로 KOICA의 중기전략을 통해서 공공행정 ODA 전략을 파악한다. 중기전략은 행정 서비스의 효과성 향상, 정치·행정 체제의 책임성 향상, 법·제도의 포용성 향상, 거버넌스 주류화라는 4가지 전략목표를 달성하기 위하여 총 12개의 핵심 프로그램을 밝히고 있는데, 다음의 그림 3-4는 각 전략목표 당 핵심 프로그램들을 보여준다. 이들 프로그램들은 구체적인 활동으로 공무원 교육훈련기관 건립 및 교육프로그램 개발, 전자정부 마스터플랜 수립을 통해 법제도 정비 지원과 사이버보안 강화 등 법제도 구축 지원, 세수기반 확대 및 조세행정 집행체계 개선에 관한 연수 확대 실시, 산업·무역·금융 정책 등 경제성장을 뒷받침할 수 있는 분야별 정책 수립 지원, 지방정부를 상대로 하는 도시행정 현대화 전자정부 프로젝트, 감사역량 강화를 위한 연수사업, 국회 의정활동 지원시스템 현대화 사업, 사회경제발전에 필요한 법제도 정비 지원, 여성 정치참여 확대를 위한 연수생 여성 비율(30%) 준수, IT활용 치안강화 시스템 구축, 협력국의 조달시스템 이용, 분야별 사업에 거버넌스 개선을 사업구성 요소로 포함하는 등을 계획했다.

중기전략은 12개의 핵심 프로그램을 3가지 방법으로 추진할 것이라고 밝힌다. 첫째, 구체적인 사업 발굴 시에 협력국의 정치·경제 상황과 발전 수요를 고려하여 사업을 발굴한다. 둘째, 협력국의 발전단계별, 정치·경제 취약성에 따라 차별적인 방식으로 프로그램을 집행한다. 셋째, 연수사업을 장기연수로 운영하고 직무에 적용할 수 있도록 연수내용을 내실화하는 등, 사업방식을 다양화하고 이를 통하여 국내외 파트너십을 강화할 수 있도록 한다. 추가적으로 중기전략은 개발협력의 이슈가 안보, 기후변화 등의 문제에 대응하기 위해서는 다면적 접근이 필요하고, 이러한 다면적 접근을 협력국의 거버넌스 강화라는 목표 속에서 통합적으로 달성할 수 있어야 한다고 강조하고 있다.

종합적으로 볼 때 공공행정 ODA에 관한 기존 전략들은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 수요자 중심주의적 접근을 강조하고 있다. 둘째, 공공행정 분야를 다른 분야와 결합하여 개별 사업의 효과의 극대화를 추구한다. 셋째, 공공행정 ODA를 정상회담과 같은 비ODA적 외교활동과 결합시키려 시도한다. 넷째, SDGs 등 국제적 요구에 부응하려 한다.

[그림 3-4] KOICA 공공행정 중기전략(2016-2020) 체계도



출처: 한국국제협력단(2017a)

3. 공공행정 ODA 전략 평가

이 소절은 2020년 시행계획과 KOICA의 중기전략에서 파악된 공공행정 ODA 전략들에 대해서 평가한다. 첫째, 수요자 중심주의적 접근 전략의 구체화·체계화가 필요하다. 예를 들어, 중기전략은 12개 핵심 프로그램을 국가의 발전 단계와 정치·경제·안정화 정도에 따라 차별화하겠다고 진술하면서 다음과 같이 말하고 있다.

“예를 들어, 발전 단계에 따라 저개발국가(LDCs)에서는 기본적인 행정부의 기능이 강화될 수 있도록 공공부문 인적 역량 강화 사업을 지원하고, 중소득국 이상인 경우 부패개혁, 법제도 개혁, 성과중심 공공분야 개혁 등과 같은 정부 혁신 사업들을 추진한다(한국국제협력단, 2017a: 60).”

그러나 KOICA에서 ‘선택한’ 사업과 협력국이 ‘원하는’ 사업은 다를 수 있으며, 이 경우 어떤 식으로 사업을 결정할 것인가에 대해서 불명확하며 수원국이 원하는 것이 우리 정부의 공공행정 ODA 추진 목표와 상충할 수도 있다는 점에서 수요자 중심주의가 언제나 바람직한 것은 아니다. 따라서 언제 어떤 방식으로 수요자 중심주의적 접근을 할 것인지에 대해서 구체적으로 체계화할 필요가 있다. 이러한 점을 인지하여 KOICA는 수원국의 특성을 고려한 효과적인 ODA 지원을 위해 KOICA 해외사무소가 소재한 44개 협력 국가를 대상으로 수원국 개발전략과 니즈(needs)에 기반해 국별 3-4개의 맞춤형 사업프로그램을 선정하고, 선택과 집중 방식으로 사업을 발굴 및 운영하고자 ‘국별프로그램(Country Plan: CP)’을 신규 수립하였고 2021년 사업부터 본격적으로 적용되고 있다.

둘째, 공공행정 ODA를 우리나라의 외교 활동과 어떤 식으로 결합시킬 것인지 포괄적인 가이드라인이 필요하다. 2020년 시행계획은 공공행정 ODA를 신남방·신북방 정책과 결합시키고 있으나, 우리나라의 외교 활동과 공공행정 ODA 사업은 신남방·신북방 정책 대상국들에 국한된 것이 아니다. 공공행정 ODA 사업의 국가적 효과를 극대화하기 위해서는 신남방·신북방 정책의 대상국이 아닌 국가들에서 어떤 식으로 우리 정부의 외교 정책과 공공행정 ODA 사업을 결합시킬 것인지에 대한 보다 명확한 방침이 필요하다.

셋째, 공공행정 ODA를 한국 ODA의 대표모델로 선택한 근거가 부족하다. 기본계획, 시행계획, 중기계획 등에서 발견되는 비교우위의 근거는 UN의 전자정부 평가 1위(2010, 2012, 2014, 2018), 전자조달 부문 아프리카 지역 大賞(2015), 세계 최초로 건강보험 시스템의 제도 및

운영체계 수출 등이 전부인데, 몇 개 부분에서의 이러한 성과가 공공행정 분야 전반에서 우리나라가 비교 우위라는 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 게다가, 많은 주요 공여국들이 우리나라보다 더 많은, 그리고 자국의 전체 지원금 대비 더 높은 비율의 액수를 공공행정 ODA 분야에 지원금을 내고 있다(한국국제협력단 2018). 따라서 우리나라가 제한된 재원을 공공행정 분야에 선택적으로 집중하는 것이 국제적인 경쟁력이 있는지 불분명하다. 뿐만 아니라 대상국이 한국의 공공행정 ODA를 다른 나라의 공공행정 ODA보다 더 선호하는지도 불투명하다.

넷째, 무상지원과 유상지원의 연계 방식이 불분명하다. 공공행정 ODA가 유상지원에서 차지하는 비중이 무상지원에 비해서 낮지만, 유상지원 사업 가운데 일부는 공공행정 분야에 속한다. 따라서 유·무상 지원의 효과를 극대화하기 위해서는 이들 사이에서의 통합성·연계성이 확보되어야 한다.

제3절 공공행정 ODA 이행 환경 변화

1. 국내 환경 변화

가. 국제개발협력기본법 개정

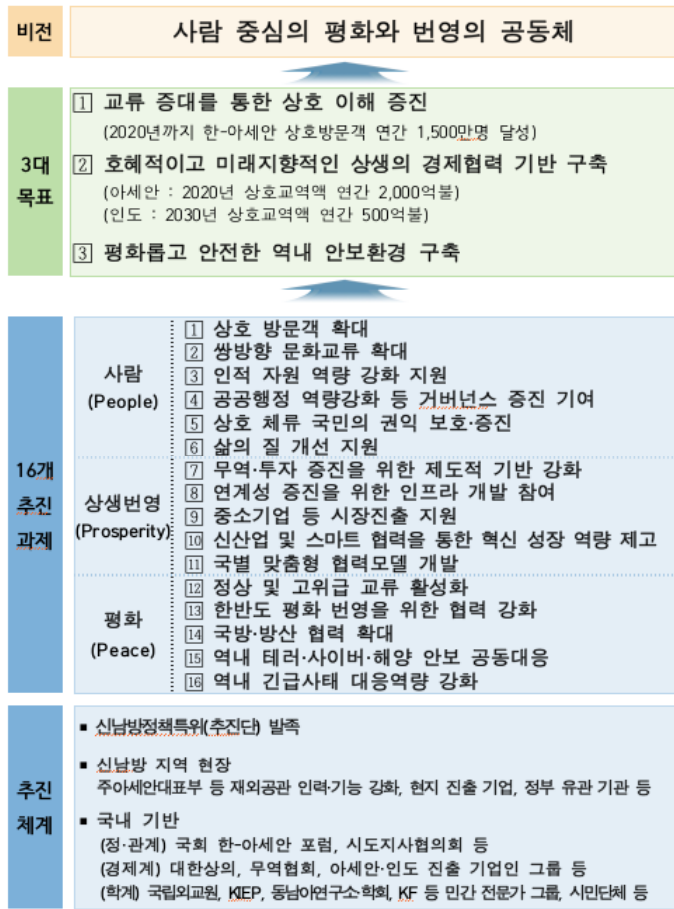
ODA의 전체 규모의 성장과 연계실적 증가에도 불구하고 기관 간 정보 공유·협력 및 조정체계의 미흡으로 유·무상 연계 부족 및 무상사업 간 분절 문제가 발생해 왔다. 구체적으로 2019년 기준으로 총 1,404개 사업 중 오직 128개 사업만이 연계되었으며(전체 사업의 9.1%), 41개 기관에서 총 1,184개 사업을 추진 과정에서 중복과 혼선이 발생했다. 국개위는 이러한 문제점들을 완화·해소하기 위하여 만들어진 기구였으나, 종합적인 전략 수립 및 실질적 조정기능 미흡으로 경제·외교·안보 등을 아우르는 사전적인 ODA 종합전략 및 국가별 전략 부재, 전략간 연계 및 전략-사업간 연계 부족을 초래했다고 평가되었다.

통합적·전략적으로 ODA를 추진해야 할 필요성이 증가했고, 이를 위하여 국제개발협력기본법 개정이 추진되었다. 2020년 4월 29일 국회 본회의에서 의결된 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국개위의 전략수립 및 사업 연계·조정 등 통합·조정 기능 강화한다. 이를 위하여 위원회의 국제개발협력 계획·전략·정책의 조정 및 심사·의결, 위원회 기능 수행 보좌를 위한 사무기구를 신설한다. 뿐만 아니라 예산편성 시 국개위 결과 존중, 평가결과 환류 의무화 등 사업 심사·평가 기능을 강화하고, 통계 관련 정보시스템 운영 등 사업 심사·점검·지원을 강화한다. 둘째, 주관기관의 소관분야 별 정책·사업 관리 기능을 강화한다. 이를 위하여 분야별 개발협력전략회의를 구성·운영하고, 주관기관 기능에 소관 분야 국제개발협력 정책·전략 수립, 사업 심사·조정 등을 명시한다. 그림 3-1은 개정된 국제개발협력기본법에 따른 국개위의 조정 기능을 개략적으로 묘사한다.

국제개발협력기본법 개정에도 불구하고 참여연대는 다음과 같은 문제점을 지적한다(참여연대 2020). 첫째, 유상원조와 무상원조가 여전히 기획재정부와 외교부로 이원화되어 있는 상황에서 국개위가 통합적·전략적 추진력을 발휘하는 것은 한계적일 수밖에 없다. 둘째, 개정된 법은 원조의 투명성을 실질적으로 강화하는데 한계적이다. 국제사회는 2005년 파리선언과 2008년 아크라 행동강령, 2011년 부산 글로벌 파트너십 선언을 통해 원조 투명성의 중요성과 필요성을 지속적으로 강조해왔다. 특히 2015년 제2차 국제개발협력기본계획에서는 ODA 투명성 제고를

전략의 일관성·지속성 측면에서 미흡하다고 평가받았다(김석우 외 2019). 이에 정부는 2019년 국제개발협력 추진 방향과 관련하여 ODA를 신남방정책과 적극적으로 연계하여 활용할 것을 명시하였다.

[그림 3-6] 신남방정책 추진전략 체계도



출처: 신남방정책특별위원회(2018)

6개 ODA 중점협력국에 대한 국가협력전략(CPS) 상의 목표는 다음과 같다(이하 이애리, 2019의 표 2 참조). 먼저 캄보디아의 경우, 산업개발정책 및 사각 전력을 감안하여 기본적인 사회시설을 구축하고 기초서비스를 제공하며, 인적자원을 개발할 수 있도록 한다. 인도네시아에 대해서는 교육, 보건, 주택 공급을 통한 인적자원을 개발하는 것을 지원하며 법집행, 안보, 정치, 민주주의, 공공 및 관료주의 개혁을 위한 계획 수립 및 이행을 지원하는 것을 목표로 한다. 라오스의 경우

2020년 최빈국 지위 탈피와 2030년 중소득국가 진입 목표를 달성할 수 있도록 체계적으로 지원한다. 미얀마에 대해서는 민주주의, 법의 지배, 인권 개선 등 정치적·행정적 제도의 개혁에 초점을 맞추고 있으며, 최근 높은 경제성장을 하고 있는 필리핀에 대해서는 빈부격차 감소와 지속적인 개발을 견인하는 것을 지원하는 것에 초점을 맞추고 있다. 끝으로 베트남의 경우 중소득국가에서 현대화된 산업국가로 발전 및 지속가능한 성장기반을 마련할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 설정하고 있다.

다. 신북방정책

문재인 정부는 한반도와 동북아의 공동이익과 평화조성을 국정운영의 중요한 방향으로 설정하고, 2017년 7월에 발표한 100대 국정과제 가운데 하나(98번 과제 ‘동북아 플러스 책임공동체 형성’)로 신북방정책을 선언한다. 이전에도 중국이나 러시아와의 경제협력 노력이 있었으나 이러한 노력들은 해당 정부의 외교적 성과를 홍보하기 위한 일시적 이벤트성에 그치는 경우가 많았다(정은찬, 2020). 이에 반해서 문재인 정부는 ‘평화와 번영의 북방경제공동체라는 비전’ 하에 상시적 양자 간 혹은 다자 간 협력 채널 구축과 이에 기반한 장기적 국제협력모델 창출을 목표로 신북방정책을 신남방정책과 함께 핵심적인 외교 방향으로 설정한다(송민근, 2019). 그리고 2017년 8월 신북방정책의 효율적 추진을 위한 북방경제협력위원회 설치 및 운영에 관한 규정을 제정했으며, 초대 위원장 송영길을 시작으로 2020년 7월 현재 권구훈이 위원장으로 활동 중이다.

신북방정책의 대상은 중국과 몽골, 그리고 구소련에 포함되어 있던 러시아, 카자흐스탄, 우크라이나 등을 비롯하여 총 14개국이며, 대부분의 국가들이 풍부한 자연 자원을 갖고 있다. 그리고 OECD/DAC 기준으로 7개국이 중저소득국에 그리고 5개국이 중고소득국에 해당한다. 중앙아시아 일부 국가들의 경우 2000년대 후반부터 빠른 경제성장을 보이고 있지만, 대부분의 국가들이 민주주의 체제의 불안정성과 시장경제 체제의 미성숙으로 인해서 상당한 어려움을 겪고 있기도 하다(윤유리·김성은, 2019).

그럼에도 불구하고, 북방정책을 통한 이들 국가들의 협력 강화는 우리나라에 긍정적인 경제적/외교적 영향을 끼칠 것으로 기대되며(정은찬, 2020; 우준, 2018), 이러한 기대에 발맞춰 문재인 정부는 왕성하게 북방정책을 추진하고 있다. 2020년 6월 권구훈 위원장 주도로 이루어진 북방위 8차 회의에서 논의된 대상 국가별 주요 협력방안으로 설정된 바는 다음과 같다. 먼저 중국 동북 3성과 몽골 지역은 유라시아 대륙, 한반도, 태평양 지역의 평화와 번영을 구현하는

핵심지역으로 설정하고 경제적 협력을 강화하려는 방침을 세우고 있다. 중앙아시아 국가들에 대해서는 이들 지역의 한류 문화에 대한 관심을 활용하여 미래 경제 협력의 핵심 지역으로 성장시키려 하고 있으며 지난 2019년 4월 정상방문의 성과를 가시화하고 보건의료·인프라 개발·농업 협력 등 교역 확대 및 기업 진출 지원을 모색하고 있다. 그리고 러시아, 우크라이나 등 유럽권 대상 국가들에 대해서는 기술협력, 스타트업·벤처 지원 등 산업·기술협력 강화와 함께 ICT·보건의료·스마트팜을 지원하려 계획 중이다.

라. 한국판 뉴딜 정책

2020년 7월 문재인 정부는 COVID-19로 인한 극심한 경기침체 극복과 구조적 대전환의 필요성이라는 이중 과제를 해결하기 위한 방안으로 한국판 뉴딜 종합계획을 발표했다.

[그림 3-7] 한국판 뉴딜의 구조



출처: 관계부처합동 (2020b)

많은 경제학자들은 COVID-19에 따른 각국의 강도 높은 봉쇄조치가 일자리 감소, 소비 위축, 대량 실업 등을 발생시키고 이로 인하여 대공황 이후 전례 없는 경기 침체를 초래할 것으로 예상하고 있다. 이러한 상황에서 경제·사회적 구조를 대대적으로 변화하지 않을 경우, COVID-19에 의한 경제침체 효과가 장기화되고 결과적으로 지속적인 성장동력의 상실이 발생할 수 있다. 이러한 배경 속에서 발표한 한국판 뉴딜 종합계획은 경제 전반의 디지털 혁신 및 역동성 촉진·확산을 목표로 하는 ‘디지털 뉴딜’과 경제기반의 친환경·저탄소 전환 가속화를 목표로 하는 ‘그린 뉴딜’이라는 두 가지 뉴딜을 그 핵심 골격으로 한다. 그림 3-3은 한국판 뉴딜의 구조를 묘사한다.

디지털 뉴딜과 그린 뉴딜이 한국판 뉴딜의 두 축을 형성하게 된 것은 4차 산업혁명과 환경문제 해결의 중요성에 대한 문재인 정부의 인식에 기인한다. 4차 산업혁명이라는 개념은 2016년 1월 세계경제포럼(World Economic Forum)의 의장 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)이 공식적으로 언급한 이후 전 세계적인 주목을 받게 되었는데 인공지능, 빅데이터 등 디지털 기술에 기반한 초연결 지능화 혁명을 뜻하며, 국가시스템을 비롯하여 사회, 경제, 그리고 일반 시민들의 삶의 혁신적 변화를 담고 있다. 문재인 정부는 4차 산업혁명을 적극적으로 선도하기 위하여 법, 제도, 정책적 혁신을 추진할 수 있는 대통령 직속 4차산업혁명위원회를 2017년 10월 출범시킨 바 있다. 그리고 환경 문제에 관한 세계적 관심이 증가하고 있는 상황에서 문재인 대통령은 2019년 9월 UN 기후행동 정상회담에서 한국의 녹색기후 공여금을 두 배로 증가시키고 녹색성장을 위한 국제연대포럼(Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030) 정상회의 개최하겠다는 의지를 발표하기도 했었다.

문재인 정부의 추진전략은 다음과 같다.

첫째, 디지털 뉴딜·그린 뉴딜을 강력히 추진하고 이를 안정망 강화로 뒷받침한다. 구체적으로 세계 최고 수준의 전자정부 인프라·서비스 등 ICT를 기반으로 하여 디지털 초격차를 확대하고, 친환경·저탄소 등 그린 경제로의 전환을 가속화하며, 경제구조 재편 등에 따른 실업 불안 및 소득격차를 완화시키기 위하여 경제주체의 회복력을 강화할 수 있는 지원을 한다.

둘째, 재정투자와 함께 제도개선을 병행, 후속 대규모 민간투자를 유도·촉진한다. 이를 위하여 2025년까지 국비 114.1조원 수준의 재원(총사업비 160.0조원)을 순차적으로 투입하여 시장 창출·민간수요 견인 등 마중물 역할을 수행하게 하고, 디지털·그린경제로의 전환을 위한 제도기반 구축 및 규제개선을 병행·지속한다.

셋째, 10대 대표과제를 선정하여 변화와 파급의 초기 구심점으로 활용한다. 10대 대표과제는 데이터 댐, 지능형(AI) 정부, 스마트 의료 인프라, 그린 리모델링, 그린 에너지, 친환경 미래 모빌리티, 그린 스마트 스쿨, 디지털 트윈, 국민안전 SOC 디지털화, 스마트 그린 산단이다. 그리고 문재인 정부는 디지털 뉴딜·그린 뉴딜을 통하여 2022년까지 88.7만 개의 일자리가 그리고 2025년까지 190.1만 개의 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

마. ODA 사업에 대한 국민 인식

국제원조에 관한 지지여론이 약화되고 있다. 2010년 OCED의 DAC가입 이후 2011년부터 2018년을 제외하고 매년 조사된 ODA 국민인식조사의 2019년 결과에 따르면, 81.3%의 조사응답자들이 정부의 대외원조 제공에 대해서 적극 찬성하거나(13.0%) 혹은 찬성하는 편으로(68.3%) 나타났다(한국행정연구원, 2019). 시계열적으로 분석할 때 찬성 비율은 2011년 89%부터 꾸준히 감소하고 있으며, 반대한다고 응답한(‘반대하는 편이다’ 혹은 ‘적극 반대한다’) 사람들 중 반대의 이유와 관련하여 ‘국내문제 해결이 더 중요하기 때문’이라고 응답한 사람들의 비율은 2011년 8.2%에서 2016년 45.8%로 크게 증가했다. COVID-19의 세계적 확산과 중미 무역갈등 속에서의 보호주의적 경제 흐름은 앞으로 대외원조 제공 찬성 비율을 더욱 낮추고 반대 비율을 증가시킬 것으로 예상된다.

대외원조 규모의 적정성 인식과 관련해서는 ‘현재와 비슷한 수준으로 유지해야 한다’는 응답이 62.1%로 가장 높게 나타났으며, 이는 2016년 이후 크게 변하지 않았다. ‘현재 수준에서 확대해야 한다’는 응답의 경우 2017년 9.8%에서 20.9%로 11.1% 포인트 상승한 반면, ‘현재 수준에서 축소해야 한다’는 응답은 2017년의 25.8%에서 17.1%로 8.7%포인트 감소했다. 그러나 COVID-19로 인한 국내 경기 침체는 앞으로 ‘현재와 비슷한 수준으로 유지해야 한다’는 응답과 ‘현재 수준에서 확대해야 한다’는 응답의 비율을 낮추고 ‘현재 수준에서 축소해야 한다’는 응답의 비율을 적어도 일시적으로나마 상승시킬 것으로 예상된다.

2. ODA 관련 국제 환경 변화

가. Sustainable Development Goals

2015년 유엔회원국들은 인류와 지구의 평화와 번영을 위한 청사진이 담긴 The 2030 Agenda for Sustainable Development를 채택한다. 여기에는 선진국과 저개발국가가 함께 노력할

것을 요구하는 17개 목표가 담겨져 있는데, 이것들은 빈곤 퇴치, 기아 종식, 건강과 행복, 좋은 교육, 성평등, 값싸고 깨끗한 에너지, 제대로 된 일자리와 경제성장, 건실한 인프라와 포괄적이고 지속가능한 산업화, 불평등 감소, 지속가능한 소비와 생산 양식 확립, 기후변화에 대한 긴급 행동, 해양 환경 보호, 육상 생태계 보호, 평화와 정의의 번영을 위한 사회·제도 건설, 글로벌 파트너십 강화가 그것들이다. 그리고 이 목표들에 맞춰 달성해야 할 112개의 실제적 목표와 57개의 수단적 목표를 세분화해서 했다.

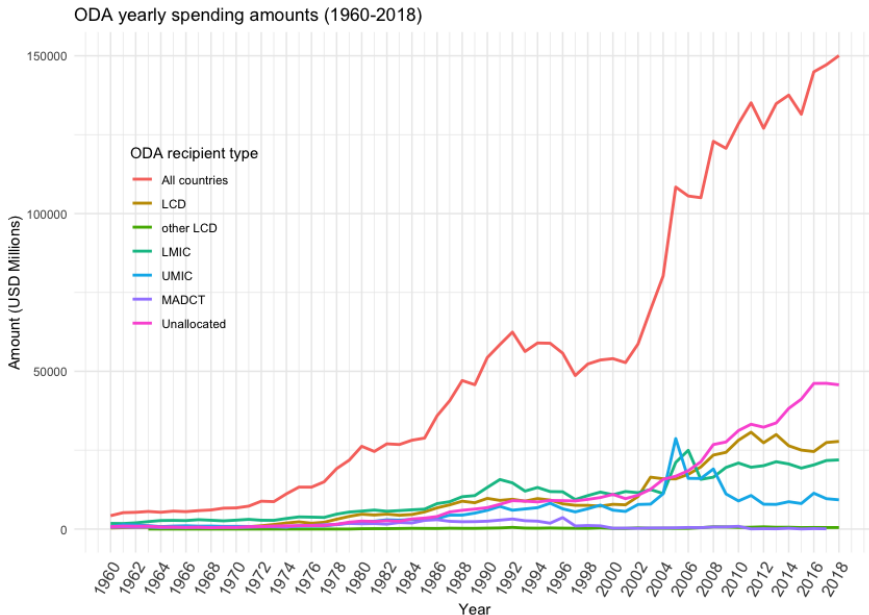
SDGs는 원조를 제공하는 나라와 받는 나라 모두의 원조 전략 수립에 영향을 끼치고 있다. 예를 들어, 독일의 경우 2017년 SDGs 집행을 위한 5가지 로드맵을 선언했고 이에 기반해서 해외 원조의 방향과 구체적 모습들을 개발하고 있다. 그리고 중국 역시 2016년 SDGs 집행을 위한 계획을 발표했으며, 일대일로 정책과의 결합을 적극적으로 모색·추진 중이다(Li and Zhu, 2019). 한국 역시 KOICA 신임 회장 연설을 기점으로 SDGs를 해외 원조 사업과 결합시키기 위하여 노력하고 있으나 구체적인 방향과 전략 수립이 부족하다는 평가가 있다(Kwak et al., 2018 참조).

나. OECD/DAC (Development Assistance Committee)

DAC는 OECD 산하 25개 위원회 중 하나로서, ODA라는 용어를 1969년 처음 정의한 이래 ODA 관련 국제적 규범을 정립·공유하고 국제적 협력 증진을 위해 노력하는 등 공적개발원조에 관한 국제적 논의와 실천을 선도해 왔다. 현재 30개 회원국이 있으며, 회원국이 되기 위해서는 개발협력을 실행할 수 있는 국가적 능력, ODA 규모 1억 달러 이상의 원조 규모 혹은 국민총소득(Gross National Income) 대비 ODA비율 0.20% 이상, 원조 사업에 대한 모니터링 및 평가 시스템 보유라는 조건을 충족시켜야 한다. 한국은 2010년 DAC의 24번째 회원국으로서 가입했다.

DAC의 원조는 그림 3-4이 보여주는 것처럼 꾸준히 증가하고 있다. 이 지원은 최빈국(Least Developed Countries, LCDs), 하위중소득국(Low Middle Income Countries, LMICs), 상위중소득국(Upper Middle Income Countries, UMICs), 기타저소득국(Other Low Income Countries, Other LICs) 등을 대상으로 이루어지고 있는데, 2018년 기준으로 이상에서 언급된 네 개의 그룹을 대상으로 한 원조액은 각각 전체 원조액의 18.52%, 14.61%, 6.18%, 0.03%에 해당한다. 분야별로는 사회 인프라 및 서비스, 경제 인프라 및 서비스, 생산, 다부문, 원자재, 부채관련 지원, 인도주의적 원조 등의 분야에 원조를 제공하고 있다. 가장 큰 비중을 차지해 온 두 분야는 사회 인프라 및 서비스 분야와 경제 인프라 및 서비스 분야이며, 2018년의 경우 전체 ODA 지원액 중 각각 36.68%와 17.37%를 차지했다.

[그림 3-8] OECD/DAC ODA 지원금의 수원국 유형별 분류



출처: <https://stats.oecd.org/qwids/> (2020.07.26. 접속)를 활용하여 직접 작성

최근 DAC는 ODA 정의 및 측정 기준을 개정하는 ODA 현대화를 추진 중인데, 주유선(2019)에 따르면 이는 다음과 같은 배경을 갖고 있다. 먼저, OECD/DAC에 속하지 않은 신흥 공여국가들의 남-남(South-South)원조가 증가하기 시작했다. 둘째, SDGs 달성을 세계적 노력 속에서 각국의 관련 예산 증가와 민간단체와의 협력 증가로 인하여 전체적인 개발원조 지원금이 증가하고 있다. 셋째, 개발이 국내 정치적 안정과 밀접하게 관련되어 있는 상황에서 난민 지원이나 평화유지 및 안보와 같은 기타 목적 재정지원과 개발원조 지원 사이의 경계가 불명확해지고 있다. 뿐만 아니라, 원조의 필요성이 상대적으로 높은 최빈국이나 취약국 및 분쟁지역 등에 대한 지원 시 양허성(concessional level)이 높은 재원을 집중적으로 지원할 필요성이 증가했다. 이러한 일련의 변화는 ODA의 정의 및 측정 방식에 대한 개정의 필요성으로 이어졌으며, OECD/DAC는 2012년부터 ODA 현대화에 대한 논의를 시작했다.

주유선(2019)에 따르면 일련의 고위급회의에서의 논의를 통해서 다음과 같은 변화가 만들어졌다. 먼저, 공여국 내 난민비용(In-door Refugee Costs, IDRCs) 및 민간재원(Private Sector Instruments, PSIs)과 같은 여러 규정들을 명확히 했다. 그리고 새롭게 적용된 ODA는 DAC 원조 수원국 목록에 있는 국가 및 영토, 다자간 기구에 지원되는 자금으로, 중앙 및

지방정부를 포함한 공공기관이나 이들 기관의 집행 기관을 통해 제공되어야 하며 모든 원조는 개발도상국의 경제개발과 복지증진을 목표로 해야 한다.

둘째, 차관은 기존의 순지출 (cash-flow basis) 방식과 달리 증여등가액(grant-equivalent) 방식으로 제공되어야 한다. 셋째, 가난한 나라에 양허성 높은 원조 제공을 장려하기 위하여 원조수원국의 소득수준에 따라서 증여율과 할인율이 차등 적용되었다. 넷째, 그동안 DAC는 국제법상 인정되는 난민 신청자와 인정자의 입국 후 첫 12개월 동안 소요되는 비용의 지원을 ODA에 포함하도록 규정했으나, 일부 국가들은 이러한 방침이 ODA의 주목적인 개발도상국의 경제개발과 복지증진에 부합하지 않는다고 반대했다. 이에 대해서 ODA는 종래의 방침을 재천명하고, 대신 임시보호(음식, 주거, 훈련) 비용은 포함하지만 이들을 공여국 내 경제에 통합하는 비용은 포함하지 않는 등 구체적인 기준을 좀 더 명확히 했다.

다. 중국의 일대일로

2013년 시진핑 주석이 카자흐스탄 나자르예프 대학에서 실크로드 경제벨트 계획을 제안한 이래, 중국은 동아시아를 중심으로 내륙과 해상을 연결하여 세계 경제에 새로운 신성장동력을 제공하겠다는 아이디어를 담은 ‘일대일로(一帶一路)’를 주요한 외교 노선으로 채택한다. 구체적으로 중국-중앙아시아-유럽을 연결하는 육상 실크로드를 일대로 그리고 중국-동남아-서남아-유럽-아프리카의 해상 실크로드를 일로 잇는 세계적 경제 인프라 구축을 핵심으로 한다. 최재덕(2018)에 따르면, 2018년까지 100개 국가와 국제기구가 참여하고 있으며 세계 인구의 63%에 해당하는 44억 명이 그 영향권에 있다. 뿐만 아니라 전 세계 GDP의 29%인 21조 달러, 전 세계 상품·서비스·무역의 23.9%, 고속철도망 8.1만 킬로미터에 이르는 등 중국의 일대일로는 세계 경제에 거대한 영향력을 발휘하고 있다.

그런데 일대일로 참여가 참여국들의 경제에 부정적인 영향을 끼치고 있음을 보이는 사례가 증가하고 있다. 중국은 일대일로 실현을 위한 인프라를 구축하는데 들어가는 자금을 저개발국가들에게 일견 파격적인 형태로 제안했다. 그리고 이러한 제안은 경제발전을 위한 인프라가 부족으로 인해서 어려움을 겪고 있던 이들 국가들에게는 거절하기 어려운 것들이었다. 그러나 2017년 기점으로 일대일로 협력국가들은 일대일로 참여 후 부채비율이 35%에서 126%로 증가하는 등, 상당수의 저개발국가들이 금융취약국으로 전락해 버렸다(최재덕 2018). 이 와중에서 적지 않은 수의 일대일로 사업과 관련하여 중국과 협력국들 사이에서 외교적·경제적 분쟁이 발생했고 해당사업이 취소나 전면 재검토되기도 했다.

일대일로로 패권적 면모에 대한 우려 역시 확산되고 있다. 즉, 세계적 경제권 건설이라는 목적이면에는 동아시아 지역 패권 확보와 미국과의 세계 패권 경쟁에서 유리한 위치 확보라는 목적이 자리 잡고 있다는 것이다(김재관, 2018; 홍건식, 2018). 그리고 이 와중에 미국, 독일, 프랑스, 영국 등 선진 민주주의 국가 지도자들은 일대일로로 패권적 면모를 견제할 수 있는 국제적 연대를 호소하고 있다(최재덕, 2018). 이러한 세계적 흐름에 맞서 중국은 한국의 일대일로 사업 참여를 공공연하게 압박하고 있다.

3. BIODA 관련 국내외 환경 변화

가. COVID-19

2020년 COVID-19의 세계적 확산은 전염병이 공공보건 의료, 사회경제, 국가거버넌스, 그리고 나아가 글로벌 거버넌스와 밀접하게 연결되어 있음을 드러냈다. 이 과정에서 한국은 COVID-19 확산 통제와 관련하여 다른 나라에 비해서 성공적이었으며, 이를 계기로 IT기술에 기반한 한국 정부의 우수한 행정 능력이 세계적으로 홍보되었다. 이에 기반하여 문재인 대통령은 취임 3주년 연설(2020.5.10.)에서 재난, 질병, 환경 문제 등 인간을 위협하는 다양한 요인들에 대한 대처를 의미하는 인간안보(human security)를 강조하면서, 이를 중심에 놓고 포스트코로나 시대의 국제협력을 선도해 나가겠다고 선언했다. 그리고 10일 후에 있었던 WHO 세계보건총회 연설에서도 보건 취약 국가에 대한 인도적 지원을 확대하고 방역 경험을 공유할 것이며, 백신과 치료제 개발을 위해서 국제적 협력이 필요하다고 역설했다.

한국과 달리, 많은 저개발국가들이 COVID-19를 진단하고 확산을 추적·통제할 수 있는 인프라와 인적 자원 부족 때문에 충분한 대응을 하고 있지 못하고 있다. 예를 들어, 남방정책의 대상국 중 6개 중점협력국가에 속하는 필리핀과 인도네시아의 경우 2020년 8월 초에 누적사망자의 수가 각각 2천명과 5천명을 넘어섰으며, 주간 새로운 확진자의 수의 경우 각각 3만과 1만을 돌파하고 있다. 결과적으로 많은 저개발국가의 국민들은 보건·의료·식량·인권과 관련된 영역에서의 위협에 노출되어 있는 실정이다.

COVID-19는 저개발국가들의 경제에도 큰 타격을 줄 것이라고 예상된다. 이들 국가들은 COVID-19의 확산을 막기 위하여 락다운, 국경 폐쇄, 여행제한 조치들을 단행했고, 이 과정에서 국제시장에서의 원자재 가격 급락, 글로벌 공급망 및 관광산업 위축, 해외송금 감소, 금융시장 불안 등이 발생했다. 이러한 요소들은 경제성장에 부정적이기 때문에, 세계통화기금(IMF)는

지난 6월 저개발국가들의 2020년 평균 경제성장률이 -3.0%가 될 것이라고 발표했으며 세계은행(WB)의 경우 -2.5%를 예측했다.

국제사회는 저개발국가들의 COVID-19 극복을 돕기 위하여 다양한 형태의 지원을 하고 있다(한국수출입은행 2020). 예를 들어, 프랑스의 국제개발지원을 담당하고 있는 프랑스개발청(AFD)은 COVID-19-Health in Common 이니셔티브를 통해서 11.5억 유로를 아프리카를 비롯한 19개국 지원하고 수원국 신청 시 2억 유로 범위 내에서 채무 상환을 유예할 것이라고 밝혔다. 독일의 연방경제협력개발부(BMZ) 역시 취약국의 보건분야 지원, 식량 안전보장 강화 및 기타 대응, 취약국의 유동성 지원 등을 위하여 11.5억 규모의 COVID-19 대응 프로그램을 마련했다. 국제기구 역시 지원을 제공하고 있다. 아시아개발은행(ADB)은 보건분야 지원을 통해 저개발국가의 주민 건강에 기여하고 중소기업 운영자금 등 금융지원을 통해 경제적 악영향을 최소화하기 위하여 200억 달러를 지원할 예정이다. 세계은행(WB) 역시 저개발국가의 의료·보건 시스템 및 정책을 개선하고 COVID-19로 인한 빈곤 문제 심화를 막기 위하여 2020년 2월 이후 15개월 동안 총 1,600억 달러 규모의 자금을 지원할 계획이다.

나. 아프리카의 경제적·정치적·외교적 중요성 증가

아프리카는 다른 대륙에 비해서 경제적으로 뒤쳐져 있을 뿐만 아니라 정치적 불안정성이 높다. 그럼에도 불구하고 풍부한 자연자원과 상품시장으로서의 잠재성 때문에 많은 선진국들이 오랫동안 관심을 가져왔고, 아프리카의 정치적 불안정성이 종종 세계 정치의 불안정성으로 확산되는 최근의 상황들은 이 지역에 대한 선진국의 관심을 더욱 증가시켰다. 뿐만 아니라, 이 지역에 위치한 국가의 수가 50여개 넘는 상황에서 국제무대에서의 이들의 집단적 영향력이 커지게 되었기 때문에, 아프리카 국가들은 세계 주요 국가들의 중요한 외교 대상이 되었다.

따라서 선진국과 국제기구에서 오랫동안 많은 원조를 제공했다. 그럼에도 불구하고 부패, 낮은 교육 수준, 인프라 부족, 내전과 같은 정치적 불안정성 등 다양한 원인들이 이러한 원조의 효율성을 감소시켰다(박나민 외, 2019). 이러한 한계들은 COVID-19의 확산 상황 속에서 아프리카 국가들의 대응 실패로 더욱 분명하게 드러났다. 즉, 많은 해외 지원에도 불구하고 감염병 확산을 추적·통제할 수 있는 행정·보건의료 시스템은 충분히 구축되지 못했고, 이는 결과적으로 아프리카 국가들이 역내에서 COVID-19 확산을 방치하거나 혹은 해외의 지원을 호소하는 형태로 나타났다.

중국 역시 아프리카의 경제적 · 정치적 · 외교적 중요성을 오랫동안 인식하고 있었고, 최근에는 이 지역에서 일대일로 사업을 활발하게 진행하고 있다(김윤희, 2019; 이충희 · 김성수, 2020). 그러나 이 사업들은 다른 지역에서와 마찬가지로, 중국의 지원을 받는 나라들의 경제적 건전성을 약화시키고 중국에 대한 경제적 종속을 강화시키는 문제점을 드러내고 있다. 뿐만 아니라, 지원받는 나라의 특성에 대한 고려 없이 중국의 문화의 이념을 과도하게 이식하려 한다는 비판 역시 증가하고 있다(문혜정, 2018).

4. 공공행정 ODA 이행 환경 변화의 정책적 함의

향후 범정부 차원 혹은 KOICA를 포함한 시행기관에서 공공행정 ODA에 대한 전략을 수립하거나 구체적인 사업을 발굴하여 이행할 때 위에서 논의한 국내외 환경 변화들을 고려하여 능동적으로 대응할 필요성이 있다. 이하에서는 몇 가지 중요한 환경 변화에 따른 정책적 함의를 제시한다.

가. 신남방 · 신북방 지역 국가별 중장기 자원 배분 계획 수립 및 전략적 사업 발굴

문재인 정부가 중점을 두고 있는 신남방 정책 대상 지역은 세계 다른 지역들과 비교하여 발전 속도가 빠르고 경제성장의 잠재력이 높다는 점 그리고 신북방 정책 대상 지역은 아시아와 유럽을 연결하는 전략적 요충지이면서 동시에 풍부한 자원을 보유하고 있다는 점에서 전략적 가치가 높다고 볼 수 있다. 이 두 지역을 대상으로 우리 정부가 기대하는 외교적 · 경제적 성과를 거두기 위해서는 대상 지역 국가와의 긴밀한 협력관계를 구축할 필요가 있고, 이 과정에서 ODA는 중요한 정책적 수단으로 작용할 수 있다. 특히, 이들 지역의 경우 높은 잠재력에도 불구하고, 국가 거버넌스 기반이 잘 갖추어지지 못했고 국가 발전을 위한 정부의 역량이 충분히 발현되고 있지 않기 때문에 공공행정 분야의 ODA는 해당 국가와 협력 구축을 위한 마중물 기능을 할 수 있다. 이러한 점에서 우리 정부도 이 지역에 대한 전략적 ODA 방안을 계획하고 있다. 다만, 해당 지역 국가별 범정부 차원의 ODA 중장기 자원 배분 계획이 명확하게 수립되지 않은 점, 각 국가의 특수성을 감안한 전략적 사업내용이 구체화되지 않은 점은 보완이 필요하다.

나. 한국판 뉴딜 ODA 정책과 공공행정 ODA와의 연계

경제 전반의 디지털 혁신 및 역동성 촉진·확산을 목표로 하는 ‘디지털 뉴딜’과 경제기반의 친환경·저탄소 전환 가속화를 목표로 하는 ‘그린 뉴딜’이 핵심을 차지하는 한국판 뉴딜 정책은 우리 경제의 활력 제고와 더불어 일자리 창출에 많은 기여를 할 것으로 정부는 기대하고 있다. 정부의 한국판 뉴딜 정책은 국내뿐만 아니라 신남방·신북방 지역을 포함한 개발도상국 ODA까지 정책 범위와 대상이 확대되어 있다. 특히, 한국판 뉴딜 정책이 ICT 기술의 적극적 접목에 기반하고 있다는 점은 ICT 기반의 공공행정 ODA 사업과 연계성을 높여줄 수 있다. 따라서 농업, 환경, 교육 등에 초점이 두어져 있는 한국판 뉴딜 ODA 사업의 범위를 공공행정 분야까지 확대할 수 있는 가능성을 열어둘 필요가 있다.

다. COVID-19로 인한 사업 수행 방식 변경

예상하지 못한 COVID-19의 세계적 확산은 저개발국가들에 K-방역과 같은 지원사업의 필요성을 높이고 있을 뿐만 아니라 ODA 수행 방식의 변화도 요구하고 있다. 기존의 ODA 사업이 현지 파견과 국내 연수 등의 방식으로 이루어졌다면 COVID-19 상황에서는 기존 방식의 사업 수행에 많은 제약이 따른다. 따라서 기존 대면 방식의 ODA 사업 수행에서 온라인 교육과 연수, 원격 회의와 모니터링 등 비대면 사업 방식의 전환이 필요하다. 필요하다면 수원국을 대상으로 비대면 사업 수행에 필수적인 인터넷 관련 인프라 구축을 지원도 고려해야 한다.

제4절 공공행정 ODA 범정부적 전략적 방향

앞서 살펴본 여기서는 공공행정 ODA에 대한 범정부적 전략의 방향성에 대하여 다음과 같은 4가지에 초점을 맞춰 논한다. 첫째, 공공행정 ODA 사업의 효율성 증진을 위하여 국개위를 중심으로 유상지원과 무상지원의 통합적 추진을 강화해야 한다. 둘째, 국가 외교 전략과 공공행정 ODA의 전체적·지역별 연계성을 강화해야 한다. 셋째, 공공행정 ODA의 성과물을 국내적으로 축적하고 이를 통하여 공공행정 ODA에 대한 국민적 지지를 강화하기 위하여, 국내 정책과 공공행정 ODA의 결합력을 강화해야 한다. 넷째, 공공행정 ODA를 세계적 브랜드로 구축하기 위한 부처 간 협력을 강화해야 한다.

1. 국개위를 중심으로 유상 지원과 무상 지원의 통합적 추진 구체화

공공행정 ODA 분야에서 유상 지원과 무상 지원의 이분화를 극복하고 사업의 효율성 증진을 위해서 국제개발협력위원회가 조정기능을 적극적으로 발휘해야 한다. 앞 절에서 설명한 것처럼, 최근에 개정된 국제개발협력기본법은 국제개발협력위원회의 전략수립 및 사업 연계·조정 등 통합·조정 기능을 강화했다. 그러나 유상 지원과 무상 지원의 주관 기관이 여전히 기획재정부와 외교부로 분리되어 있는 상태에서, 국제개발협력위원회의 통합적·전략적 추진력의 혁신적 변화는 어려울 수 있다(참여연대, 2020). 특히 어떤 식으로 국제개발협력위원회의 통합·조정 기능을 강화할 것인지에 대한 구체적인 방안이 마련되지 않은 상황에서 법적으로 강화된 국제개발협력위원회의 기능은 아무런 영향력을 발휘하지 못할 수도 있다. 따라서 공공행정 ODA 분야에 대해서 국제개발협력위원회가 어떤 식으로 유상 지원과 무상 지원을 통합적으로 추진할 것인지에 대하여 보다 구체적인 방안이 시급히 마련되어야 한다.

2. 국가 외교 전략과의 전체적·지역별 연계성 강화

그동안 ODA 사업들을 국가 외교 전략과 결합하려는 시도들이 간헐적으로 있었다. 그러나 공공행정 ODA 사업들과 국가 외교 전략의 전체적·지역별 연계성을 한층 더 강화해야 한다. 이는 크게 다음과 같은 두 가지 이유에서 비롯된다. 첫째, 국가 외교 전략과의 결합은 수원국에서 공공행정 ODA 사업 추진의 효율성을 증가시킬 수 있다. 예를 들어, 외교적 채널을 통한 정보 획득이나 최종 결정권자와의 외교적 회의 자리는 사업 추진에 걸리는 시간을 단축할 수 있다.

둘째, 사업의 성과물을 외교적 성과물과 함께 축적하기에 용이하다.

전체적 연계성의 증진을 위해서는 일차적으로 외교부가 공공행정 ODA 사업을 어떤 식으로 활용할 것인가에 대한 종합적인 방향성을 제시해야 한다. 그런데 이는 공공행정 ODA 중 일부가 기획재정부가 주관하는 유상지원 형태로 진행된다는 점에서 현실적 어려움이 존재할 수 있다. 대안적으로, 외교부가 주관하는 무상 지원 형태의 공공행정 ODA 사업들에 대해서 외교부는 종합적인 방향성을 제시할 수 있을 것이다. 전체 공공행정 ODA 사업 중 무상 지원 사업의 비중이 훨씬 높다는 점을 감안한다면, 대안적 접근만으로도 전체적 연계성 증진에 있어서 충분한 효과를 볼 수 있을 것으로 기대된다.

전체적 연계성에 입각한 지역별 연계성도 강화되어야 한다. 정부는 남방정책, 북방정책 등 지역별 외교 정책을 추진하고 있다. 그리고 아프리카를 비롯한 여타 지역의 외교적 중요성 역시 증가하고 있다. 그런데 이 지역 간 차이점이 존재하는 상황에서 획일적 접근은 부작용을 초래하거나 공공행정 ODA의 성과를 약화 시킬 가능성이 있다. 따라서 외교 전략과 공공행정 ODA 사업의 결합에 있어서 지역적 차별성을 고려하는 전략적 접근이 병행되어야 한다.

3. 국내 정책과의 연계성 강화

공공행정 ODA의 국내 정책과의 연계성 역시 강화해야 하는데, 이는 다음과 같은 이유 때문이다. 첫째, ODA 사업을 지속적으로 추진/확장하기 위해서는 국민들의 지지가 필요하다. 이를 위해서는 공공행정 ODA 사업의 성과물이 국내적으로 축적될 수 있는 방식 및 구조가 필요한데, 국내 정책과의 결합은 그 한 방식이 될 수 있다. 예를 들어, 한국판 뉴딜을 통해서 양성된 전문가 혹은 준전문가들을 공공행정 ODA 사업에서 활용하는 것이다. 둘째, 국내 정책과의 결합은 공공행정 ODA 사업의 효과를 강화할 것이다. 공공행정 ODA 사업이 국내 정책과 결합될 때, 수원국은 우리나라의 사업 의지에 대하여 더 큰 신뢰를 갖게 될 것이며 나아가 사업에 대한 적극적 태도와 협력으로 이어질 것이다.

4. 한국형 대표 ODA화 적극 지원

공공행정 ODA를 한국형 대표 ODA로 브랜드화 하기 위해서는 범정부적 협력이 필요하다. 우리나라의 공공행정 ODA가 세계적 경쟁력을 갖고 있는지, 갖고 있다면 일반적인 경쟁력인지

아니면 특정 행정영역에서의 경쟁력인지에 대한 보다 객관적인 파악이 시급하다. 이는 공공행정 ODA를 한국형 대표 ODA로 추진하기 위하여 정부가 지금까지 제시한 근거들(예를 들어, UN의 전자정부 평가 1위, 전자조달 부문 아프리카 지역 대상)을 뛰어넘는 증거가 필요하다는 것을 의미한다. 그리고 외교부 뿐만 아니라 다른 행정부서들에서도 자기 부서와 관련된 공공행정 ODA의 경쟁력에 대해서 분석해야 함을 의미한다.

제5절 범정부 공공행정 ODA 사업 이행을 위한 로드맵

1. 공공행정 ODA 사업 로드맵 수립의 필요성

로드맵(roadmap)은 조직이 추구하는 비전을 설정하고, 비전 달성을 위한 목표를 세우며, 목표를 달성하기 위한 구체적인 방안을 수립하는 문서를 의미한다. 현재까지의 조직의 성과와 조직이 현재에 직면하고 있거나 미래에 당면할 내외부의 환경을 감안하여 로드맵은 단기보다는 중장기적 관점에서 수립되는 것이 원칙이다.

2020년은 우리나라 ODA의 전략적 방향을 수립하는데 중요한 시점이다. 그 이유는 범정부 차원의 중기 ODA 전략인 “제2차 국제개발협력 기본계획” 이행의 마지막 연도이면서 동시에 KOICA의 중기 전략인 “KOICA 분야별 중기전략 2016-2020”도 종료되는 시점이기 때문이다. 범정부 차원 그리고 KOICA의 새로운 중기전략은 지난 5년간 계획 이행 성과에 대한 엄밀한 평가를 기반으로 새로운 국내외 ODA 환경의 변화를 고려하여 향후 우리나라 ODA가 추구하는 비전과 목표를 달성하기 위한 보다 효과적인 전략적 방향과 이행방안을 마련해야 한다.

이 절에서는 범정부 차원의 공공행정 ODA 분야의 중장기 로드맵 수립에서 고려할 사항을 논의하고, 이 논의를 바탕으로 공공행정 ODA의 전략체계를 제시한다.

2. 범정부 공공행정 ODA 사업 이행 로드맵 수립의 방향¹¹⁾

가. 공공행정 ODA 범위의 재설정: “공공행정”에서 “거버넌스 및 공공행정”으로 전환

ODA가 추구하는 가장 중요한 목적은 국가 간 개발과 빈부의 격차를 줄이고, 특히 많은 개발도상국의 현실적으로 당면하고 있는 빈곤 문제를 해결하여 개인의 기본적 권리를 지키는 것이다.¹²⁾ UN의 17개 SDGs 역시 빈곤퇴치(No Poverty)를 첫 번째 목표로 앞세우고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 빈곤의 해결과 인간의 기본권 보장이라는 목적의 달성은 결코 단기간에 쉽게 이루어 이루어지지 않는다. 이는 ODA가 추구하는 바를 이루기 위해서는 매우 복잡하고 다차원적인 지원과 협력이 수반되어야 한다는 것을 의미한다. ODA가 복잡하고

11) 이 연구는 “공공행정 ODA”를 “거버넌스 및 공공행정 ODA”로 변경할 것을 제안하고 있기 때문에 이 소절에서 사용하고 있는 “공공행정”의 의미와 범위는 거버넌스 분야까지 포함한다.

12) http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/category01/L01_S01_01.jsp.

다차원적이라는 의미는 개발도상국이 해결할 빈곤 해소와 기본권 보장이라는 목표에 도달하기 위해서는 여러 빈곤층과 기본권을 보장받지 못하는 계층에 대한 직접적인 지원뿐만 아니라 이러한 문제가 발생하는 근본 원인을 해결하기 위한 지원도 수반되어야 한다는 점을 시사한다. 이를 위해서는 개발도상국의 정치·경제·사회적 문제까지 지원의 범주에 포함되어야 하고, 각 범주의 인적자원 및 역량개발, 제도와 시스템 개선 등과 같은 인적·물적 지원이 고려될 필요가 있다.

ODA에 있어 통상적으로 정부를 대상으로 하는 공공행정 분야는 개발도상국 개발 과정에서 중요한 역할을 차지하고 있다. 이는 정부 이외의 시장과 시민사회가 중요하지 않다는 것이 아니라 현실적으로 개발에 있어 개발도상국 정부의 권한 행사와 자원의 배분이 작지 않기 때문이다. 따라서 효율적이고 효과적이며 투명하고 책임 있는 정부는 국가개발의 전제 요건으로 볼 수 있고, 이러한 점에서 공공행정 ODA는 의미를 갖는다. 이 같은 이유로 우리나라를 포함한 다수의 공여국은 공공행정 혹은 공공행정을 포함하는 거버넌스를 ODA의 주요 핵심 분야의 하나로 포함시키고 있다.

범정부 차원에서 공공행정 ODA를 보다 효과적으로 관리하기 위해서는 “공공행정”이라는 명칭과 범위를 재설정할 필요가 있다. 그 이유는 분야의 명칭에 따라 공여국 지원이 관심과 초점에 대한 내외부의 이해가 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어 우리나라 ODA의 전략적 방향을 제시하는 최상위 문서인 “제2차 국제개발협력 기본계획”은 공공행정 ODA라는 표현이 사용되지 않고 있고, 다만 범정부 ODA의 3대 전략 방향에 포함된 “내실있는 ODA”의 ODA 콘텐츠 정비에 한국형 ODA 모델의 추진의 한 분야로 “행정제도·거버넌스”를 언급하고 하고 있다.¹³⁾ 이에 비하여 KOICA는 공공행정을 주요 사업 분야와 중기전략 핵심 분야의 하나로 포함시키고 있다. 그러나 실제 KOICA의 사업내용을 보면 공공행정과 거버넌스 분야가 혼재되어 있음을 알 수 있다.

개념적으로 볼 때 공공행정 분야는 국민을 위한 정책 수립과 집행, 사회과 국민이 필요로 하는 행정서비스 제공 그리고 효과적·효율적인 공공조직의 인적·물적 자원의 관리와 운영을 위한 역량과 기반을 구축하는 사업을 의미한다. 따라서 공공행정 ODA의 직접적인 지원 대상은 수원국의 (중앙 및 지방)정부와 공공기관이라고 볼 수 있다. 반면, 개발도상국을 포함하는 모든

13) 2015년 제2차 기본계획의 한국형 ODA 틀을 제공하고 있는 2012년 “한국형 ODA 모델 추진방안”에는 행정제도·거버넌스를 추진하기 위해 정부효율화, 법제도 구축, 부패방지를 이행 프로그램으로 제시하고 있고, 세부 프로그램은 성격상 공공행정과 거버넌스로 이해된다.

국가의 지속가능한 개발을 위한 토대로 인식되는 거버넌스 분야는 민주주의 확대, 정치체제의 안정화, 법치, 부패 척결, 인권 보호, 시민사회의 성장 및 참여 등 매우 다양한 주제를 포괄하고 있다. 따라서 거버넌스 ODA는 공공행정 ODA를 포함할 뿐만 아니라 다른 ODA 분야의 성공을 위한 핵심 요인으로 작용한다(OECD, 2019: 15).

따라서 “제2차 국제개발협력 기본계획”과 KOICA의 공공행정 사업을 감안할 때 공공행정 ODA 분야는 “거버넌스 및 공공행정 ODA”로 그 명칭과 범위를 변경하는 것이 적절할 것으로 보인다.

나. 범정부 차원의 공공행정 ODA와 SDGs 달성과의 연계 강화

외교전략의 정책적 수단인 ODA는 공여국이 추구하는 외교전략을 달성하는데 기여해야 할 뿐만 아니라 국제사회가 공동으로 추구하는 국제적 공동목표의 달성에도 기여해야 한다. 이러한 점에서 2015년 UN 개발정상회의에서 채택된 “2030 지속가능개발의제(2030 Agenda for Sustainable Development)”의 17개 목표(SDGs)와 169개 세부목표(targets)는 우리 정부의 ODA가 국제규범의 이행을 보여줄 수 있는 기준으로 작용하고 있다.

UN의 SDGs 가운데 공공행정 ODA의 목적과 성격과 가장 연관이 높은 목표는 “Peace, Justice, and Strong Institutions”를 표방하는 SDG 16번이다. 각 SDG에는 세부목표(targets)와 세부목표 달성을 점검할 수 있는 구체적인 지표(indicators)가 제시되어 있다. SDG 16번의 경우에는 12개 세부목표와 그 성과를 확인할 수 있는 24개 지표로 구성되어 있다. SDG 16번의 12개 세부목표는 “국제조직에서 수원국의 회원국 지위와 투표권(16.8)”부터 “수원국 국민의 참여(16.7)”, “치안(16.1)”, “효율적·책임성·투명 국가제도(16.6)”까지 매우 다양한 거버넌스 맥락과 공공행정 분야를 망라하고 있다. 따라서 우리나라 범정부 차원의 공공행정 ODA를 SDG 16번의 세부목표(및 지표)와 정확하게 일치시킬 수는 없지만, 적어도 일정 수준에서는 국내 공공행정 ODA와 SDG 16번 간의 연계성을 확보하여 우리 정부의 공공행정 ODA 사업이 국제규범의 이행에 기여하고 있다는 점을 강조할 필요가 있다.¹⁴⁾

우리 정부의 공공행정 ODA와 SDG 16번 간의 관계와 관련하여 한 가지 흥미로운 점은 SDG 16번이 추구하는 12개의 세부목표의 구성을 살펴보면 공공행정과 관련성이 높은 세부목표는

14) 이러한 점에서 KOICA가 SDG 16번 이행을 위해 수립한 중장기 추진계획(안)을 눈여겨 볼 필요가 있다. 이 계획(안)은 SDG 16번을 구현하기 위한 KOICA의 추진체계, 사업방향, 사업수행 방식, 사업 관리체계 등을 제시하고 있다. 자세한 내용은 KOICA(2019a, 2019b) 참조.

SDG 16.6과 SDG 16.9 두 개로 볼 수 있다. 나머지 10개의 세부목표는 거버넌스와 깊은 연관성을 보이고 있다. 따라서 SDG 16번은 공공행정보다는 거버넌스 구축에 더 큰 비중을 두고 있다고 해석된다. 이에 반하여 우리 정부의 공공행정 ODA는 “공공행정”을 강조하고 있음에도 불구하고, 공공행정 ODA를 SDG 16번 이행 분야로 연계하는 경우가 적지 않다. 이러한 점에서 우리나라의 공공행정 ODA의 범위와 실제 사업의 내용은 SDG 16번과 일정 부분 격차를 보이게 된다. 이 같은 점을 보완하기 위해서도 앞서 지적한 것처럼 공공행정 ODA의 개념을 “거버넌스 및 공공행정 ODA”로의 전환이 검토될 필요가 있는 것이다.

법정부 공공행정 ODA와 SDG 16번 간의 연계성을 높이기 위해서는 우리 정부가 추진하고자 하는 공공행정 ODA의 관점에서 SDG 16번의 세부목표를 재구성할 필요가 있다. 앞서 제안한 바와 같이 우리 정부의 공공행정 ODA의 개념을 거버넌스 개념까지 확대하는 것을 전제로 SDG 16번 세부목표는 크게 거버넌스 분야와 공공행정 분야로 구분하여 연계할 여지가 있고 이러한 접근은 아래 <표 3-4>과 같다. 다만, 아래 <표 3-4>에서는 편의상 SDG 16번 세부목표를 이 연구에서 제안한 공공행정 ODA(혹은 “거버넌스 및 공공행정 ODA”)의 두 분야에 따라 일대일로 연계한 것이고, SDG 16번 세부목표의 성과지표를 감안한다면 세부목표에 따라 두 분야 모두에 해당되는 경우도 있을 수 있다. 아울러 개발도상국의 글로벌 거버넌스 참여와 관련된 SDG 16번 세부목표 16.8의 경우에는 우리 정부의 공공행정 ODA에 포함시키지 않았다.

〈표 3-4〉 공공행정 ODA 관점의 SDG 16번 세부목표 재구성

SDG 16 세부목표(개념)	(거버넌스 및) 공공행정 ODA
16.1 모든 형태의 폭력 및 관련 사망률 감소(치안 · 범죄)	거버넌스 분야 1.1 참여적 · 포용적 민주주의: 16.7, 16.9, 16.10, 16.b 1.2 안전한 사회와 정의로운 국가: 16.1, 16.2, 16.3, 16.4, 16.5, 16.a
16.2 아동학대, 착취, 인신매매 및 폭력 · 고문 종식(치안 · 범죄)	
16.3 법치 및 정의 · 평등권 보장(법치)	
16.4 불법자금 · 무기거래 감소, 불법자산 회수 및 조직적 범죄 예방(범죄 · 부패)	
16.5 부패 및 뇌물 방지(부패)	
16.6 효과적 · 책임성 · 투명한 (정부)제도 구축(정부개혁)	공공행정 분야 2.1 현대적 정부운영과 행정제도: 16.6 2.2 책임 있고 효율적인 행정서비스: 16.6
16.7 포용적 · 참여적 · 대표성 의사결정 보장(참여 민주주의)	
16.8 개발도상국의 글로벌 거버넌스 참여(글로벌 거버넌스)	
16.9 출생등록 구축(행정개혁)	
16.10 국민의 정보접근 보장 및 기본적 자유 보호(민주주의)	
16.a 폭력 · 테러 · 범죄예방을 위한 역량구축 및 제도 강화(치안 · 범죄)	
16.b 비차별적 법 및 정책 추진(인권 · 민주주의)	

다. 범정부 전략에 공공행정 ODA 사업의 명시화

국제개발협력위원회가 5년을 단위로 수립하는 “국제개발협력 기본계획”과 매년 수립하는 “국제개발협력 종합시행계획”은 그 문서의 작성 주기와 목적을 감안할 때 각각 범정부 차원의 ODA 중기, 단기 전략으로 이해될 수 있다. 중기 전략이 우리 정부가 추구하는 ODA의 전략 방향을 제시한다면, 단기 전략은 중기 전략에서 제시된 방향을 실행할 수 있는 구체적인 방안과 사업을 제시한다고 볼 수 있다.

우리 정부는 ODA의 추진의 전략적 방향으로 우리나라의 발전 경험을 공유할 수 있고, 다른 공여국과의 비교우위가 있는 분야를 “한국형 ODA”라는 개념적 틀을 적용하여 지속적 강조해 왔다. 2012년 수립된 문서에는 “행정제도 · 거버넌스” 영역을 한국형 ODA의 4개 중점 영역의 하나로 선정하였고, 공공행정 ODA는 한국을 대표하는 ODA 영역으로 인식되어 왔다.¹⁵⁾ 어느 특정한 영역을 중점 지원 분야로 정한다는 의미는 해당 영역이 우리나라 ODA의 전략적 방향을 구성한다는 것을 말한다. 따라서 한국형 ODA의 한 영역으로 공공행정 ODA가 정해졌다면 이 영역의 전략적 목표와 이행방안이 중기 및 단기 전략문서에 반영되어야 한다. 그러나 “제2차 국제개발협력 기본계획”에는 공공행정 ODA와 관련된 전략적 방향과 목표가 제시되어 있지 않아 실제 관련 분야의 사업이 추진된 경우에도 사업이 상위전략과 어떤 연계성을 갖는지 명확하지 않다.

이러한 점에서 중기전략 계획은 범정부 차원의 공공행정 ODA 사업이 추구하고자 하는 전략적 방향과 목표가 보다 구체적이고 명확하게 설정되어 제시될 필요가 있고, 이를 바탕으로 공공행정 ODA 사업의 이행이 보다 면밀하게 검토 · 분석될 수 있다.

라. 공공행정 ODA 재원의 중기 전략적 배분 계획 수립

범정부 차원의 공공행정 ODA의 문제점은 중기 전략문서에서 전략적 방향과 목표의 부재뿐만 아니라 공공행정 ODA의 재원을 어떻게 배분할 것인가에 대한 구체성이 없다는 점이다. 즉 공공행정 ODA의 성공적이고 효과적인 이행을 위해서는 중기목표에 따라 지원규모, 지원사업,

15) 2012년 수립된 “한국형 ODA 모델 추진방안”에는 행정제도 · 거버넌스 이외에 경제, 사회, 미래 · 범분야 이슈를 4대 영역으로 선정하였다(관계부처합동, 2012: 14). 이 같은 중점 영역은 2015년 수립된 “제2차 국제개발협력 기본계획”에도 유지되었고(관계부처합동, 2015: 55), 2020년 심의 · 의결된 “2021년 국제개발협력 종합시행계획”에도 공공행정을 우리의 경쟁우위 분야로 정하고 있다(국무조정실, 2020: 5).

지원대상 국가, 지원형태 등이 중기적 관점에서 배분계획이 수립되어야 하고, 이 같은 중기 계획은 연간 이행계획에 반영된 후 이행 이후의 성과가 점검·평가되어야 한다. 그럼에도 불구하고 우리나라 범정부 차원의 공공행정 ODA 재원에 대한 배분계획은 수립되어 있지 않은 상황이고, 이로 인하여 공공행정 ODA의 이행에 대한 점검과 평가는 매년 몇 개 국가의 공공행정 사업을 선정하여 이루어지고 있어 범정부 차원에서 이행의 수준 파악이 여의치 않을 뿐만 아니라 공공행정 ODA 평가에 대한 체계성도 높지 않다.

이러한 문제에 대응하기 위해서는 보다 정교한 계획이 수립될 필요가 있다. 이를 위해서는 공공행정 ODA의 중기 예산의 총액과 비율을 정하고, 이를 근거로 유무상, 양자·다자 그리고 구축성·비구축성 비율도 정해져야 한다. 아울러 공공행정 ODA 분야에 대한 우리 정부의 외교적 우선순위를 감안하여 지역별·국가별·형태별 중기 자원 배분도 계획될 필요가 있다. 이와 같이 공공행정 ODA에 대한 중기 자원배분 계획이 수립되면 이를 토대로 연간 자원 배분이 이루어질 필요가 있다.

마. 공공행정 ODA 사업 내용의 다변화

위에서 제안한 바와 같이 우리 정부의 공공행정 ODA의 실제 사업 내용을 감안하고, SDGs와 같은 국제규범에 조응하기 위해서는 공공행정이라는 좁은 개념보다는 “거버넌스 및 공공행정”으로 지원 범위의 개념을 재설정할 필요가 있다. 만약 이러한 제안이 수용된다면 공공행정 ODA의 사업은 그 전략적 방향과 목표에 부합되는 사업으로 형성되어 추진되어야 한다. 그러나 범정부 차원에서 추진되고 있는 공공행정 ODA 사업 중 수원국 정부를 대상으로 하는 사업의 상당 부분은 전자정부 시스템 구축과 도입과 관련된 사업으로 구성되어 있다.¹⁶⁾

UN이 매년 평가하고 있는 각 국가의 전자정부발전지수(E-Government Development Index, EGDl) 조사 결과에 따르면 우리나라 전자정부 수준은 세계적으로 우수하다는 평가를

16) 우리나라 유무상 ODA를 대표하는 수출입은행의 EDCF 프로젝트 사업과 KOICA의 프로젝트 사업 중 2020년 공공행정 분야의 사업만을 간추려 그 사업의 내용을 보면 다수가 전자정부 및 ICT와 관계되어 있다. 예를 들면 2020년 EDCF 사업 중 라오스 조세정보시스템 구축사업, 미얀마 전자정부 통합데이터센터 구축사업, 세네갈 정부 무선행정망 확충 사업이 대표적이고, KOICA 사업 중 캄보디아 국가지급결제시스템 구축사업, 필리핀 조세부문 전자정부 구축 사업, 방글라데시 사이버안전을 위한 디지털 수사 역량 확산 사업 등이 이에 해당한다. 다만, KOICA의 경우 공공행정 ODA에서 이 같은 전자정부 위주의 사업 구성을 SDG 16번과 연계하여 성평등, 민주주의, 인권 등의 분야까지 확대하고 있으며, “인도적 지원-평화-개발 연계(HDP nexus)” 접근을 통하여 분야 간 연계도 도모하고 있다(KOICA, 2019a, 2019b).

받고 있어 다른 공여국에 비해 비교우위를 점하고 있으며, 이러한 강점으로 인하여 수원국에서도 전자정부 부문에 있어 다양한 지원과 협력을 요청하고 있다. 아울러 전자정부 시스템 구축과 같은 사업은 그 결과(outputs)가 비교적 분명하고, 효과(outcomes)의 측정도 상대적으로 용이하다는 측면에서 사업 이행의 성과를 평가하는데 유리한 측면을 보이고 있다.

전자정부 역시 우리나라의 행정의 효율성 제고와 행정서비스의 질을 향상을 목적으로 한 정부개혁과 혁신 과정에서 중요한 수단으로 활용되었지만, 전자정부의 효과를 극대화하기 위해서는 전자정부가 활용될 수 있는 법·제도적 기반 조성 과 함께 정보화계획(ISP) 및 행정업무 절차개선(BPR) 그리고 전자정부를 운영·활용하는 공무원의 역량 강화도 동시에 진행되었다. 우리나라 정부의 경우 이러한 전자정부는 부처와 기능을 막론하고 백오피스(back office)와 프론트오피스(front office)를 아우르는 형태를 취하고 있다. 이러한 우리 정부의 경험을 비추어 볼 때 때로 백오피스와 프론트오피스의 분리된 공공행정 ODA 사업보다는 양자가 균형된 형태로 추진될 필요가 있다.¹⁷⁾

공공행정 ODA 가운데 정부 부문에 있어 우리나라의 비교우위는 비단 전자정부 부문 이외에도 정부개혁과 정부혁신과 관련하여 수원국과 공유할 수 있는 지식과 경험이 적지 않다. 예를 들면 조직진단, 성과주의 인사제도, 재정사업성과관리 제도, 반부패·공직윤리 제도 및 시스템 등 행정조직의 효율성, 효과성, 책임성, 투명성을 높이기 위한 경험이 풍부할 뿐만 아니라 정부 업무평가, 정부 부처 자체평가, 재정사업평가, 공공기관경영평가 등 다양한 평가 제도를 성공적이고 효과적으로 관리·운영한 경험도 적지 않다. 이러한 부분에서 ODA 사업을 추진할 경우에는 전자정부 사업에 비해 상대적으로 사업의 성공을 가늠을 판단할 수 있는 성과 평가가 쉽지 않고, 실제 사업의 효과를 거두기까지 사업종료 이후에도 시간이 소요된다는 점에서 ODA 사업으로 추진되기 어렵다는 난점을 안고 있다. 그러나 이러한 사업은 수원국 정부와 공공부문 개혁의 기본적 토대라는 점에서 향후 공공행정 ODA 사업의 내용으로 적극 고려할 필요가 있다.

17) 전자정부 백오피스(Back Office)와 프론트오피스(Front Office)에 대한 설명은 각주 19번 참조.

3. 공공행정 ODA 사업 로드맵(안)

위 논의를 바탕으로 이 연구에서는 거버넌스 분야까지 포괄한 범정부 차원의 거버넌스 및 공공행정 ODA의 로드맵(안)을 다음과 같이 제안한다. 아래 로드맵(안)은 거버넌스 및 공공행정 ODA의 본질적 요소를 감안하였고, 동시에 UN SDG 16번이 지향하는 세부목표와의 연계성을 염두에 두고 작성되었다.

거버넌스 및 공공행정 ODA가 추구하는 비전과 미션은 개발도상국의 지속가능한 국가발전과 이를 통한 빈곤감소를 위해 가장 토대가 되는 포용적인 거버넌스를 구축하고, 거버넌스의 핵심 행위자인 정부의 운영·관리 방식의 현대화를 기반으로 책임감 있고 효율적인 행정서비스를 제공한다.

위와 같은 거버넌스 및 공공행정 ODA의 비전과 미션 달성을 위해 거버넌스 분야와 공공행정 분야에서 각각 2가지의 전략목표를 제시한다. 거버넌스 분야의 전략목표는 참여적이고 포용적인 민주주의를 확대하고, 안전한 사회와 정의로운 국가를 구축하는 것이고, 공공행정 분야의 전략목표는 정부의 운영과 행정제도를 현대화하고, 정부가 책임감 있고 효율적으로 행정서비스를 제공하는 것이다.

4개 전략목표의 의미와 각 전략목표별로 중점적으로 추진되어야 할 필요한 핵심 프로그램을 제시하면 다음과 같다.

- **전략목표 1(참여적이고 포용적인 민주주의):** “참여적이고 포용적인 민주주의”는 모든 국민의 기본적 권리가 보장되며, 유권자 자신에게 부여된 주권을 선거에서 행사하고, 국민에 의해 선출된 의회가 제기능을 수행하고 입법부와 행정부의 견제를 위해 시민사회를 육성하는 것을 목표로 삼는다. 전략목표 1을 달성하기 위한 핵심 프로그램은 여성 및 취약계층 인권강화, 선거제도 및 시스템의 개선, 시민사회 육성, 입법(의회) 제도개선 및 역량강화 등이다.¹⁸⁾

18) 우리나라 공공행정 ODA 사업의 대부분은 수원국의 공공부문, 특히 정부에 대한 지원이 주를 이루고 있다. 그러나 이 연구에서 언급한 바와 같이 수원국 발전을 위한 기반 구축과 국제규범과의 조율을 위해서는 공공행정 ODA는 거버넌스 영역까지 아우를 필요가 있으며, 이 경우 수원국 정부 위주의 지원 범위도 확대될 필요가 있다. 많은 경우 수원국 정부에 대한 지원 사업은 정부 자체의 노력만으로 효과를 거두기 어렵고, 의회, 시민사회, 언론 등의 역할과 지원, 협력이 요구된다. 따라서 공공행정 ODA 사업의 경우에도 단계적으로 그 지원대상과 범위를 확대하여 추진될 필요가 있다. 미국 USAID의 경우 거버넌스를 핵심 지원 분야의 하나로 분류하고 있으며, 거버넌스 분야 내에 “시민사회 및 언론”이

- **전략목표 2(안전한 사회와 정의로운 국가):** “안전한 사회와 정의로운 국가”는 모든 형태의 범죄와 폭력에서 자유롭고, 국가에서 발생하는 부패를 예방하며, 모든 국민이 공정하고 불편부당하게 법의 지배를 받으며, 법치에 의해 국가 사법제도가 운영되는 것을 목표로 삼는다. 전략목표 2를 달성하기 위한 핵심 프로그램은 국가의 치안역량 강화, 국가 사법 제도·시스템 개선 및 역량강화, 반부패 제도 및 시스템 도입, 국가 감사제도 및 시스템 개선이 포함된다.
- **전략목표 3(현대적 정부운영과 행정제도):** 전략목표 3 “현대적 정부운영과 행정제도”는 정부조직 운영과 관리의 현대화를 통하여 행정의 효율성, 효과성, 책임성, 투명성을 향상하여 행정의 성과와 생산성을 높이는 것을 목표로 삼는다. 전략목표 3을 달성하기 위한 핵심 프로그램은 정부조직의 인사·조직·재정관리 제도와 시스템의 개혁, 국가 통계역량 강화, 공무원 역량 강화, 백오피스(Back Office) 전자정부 시스템 도입 및 활용을 들 수 있다.¹⁹⁾
- **전략목표 4(책임 있고 효율적인 행정서비스):** “책임 있고 효율적인 행정서비스”는 전략목표 3과 불가분의 관계를 맺고 있으며, 전략목표 3을 기반으로 국민에 대한 행정서비스를 책임감 있고, 효율적으로 제공하여 행정서비스 질의 향상과 국민의 삶의 질 개선을 목표로 삼는다. 이러한 전략목표 4를 달성하기 위한 핵심 프로그램은 원활하고 효과적인 지방분권, 중앙정부 및 지방정부의 행정서비스 전달체계 개선, 프론트오피스(Front Office) 전자정부 시스템 도입 및 활용, 대국민행정서비스를 제공하는 공기업 및 공공기관의 개혁 등이 고려된다.

중점 지원 대상으로 정해져있다.

- 19) 전자정부는 정보통신기술(information and communication technologies, ICTs)을 활용하여 행정의 효율화를 위한 핵심적인 수단이다. 전자정부 시스템은 크게 백오피스(Back Office)와 프론트오피스(Front Office)로 구분된다. 백오피스는 정부기관 내부 혹은 정부기관 간 ICT 기반 업무처리 시스템(Government to Government, G2G)을 의미하는데, 그 대표적인 예로 정부 업무관리시스템(온-나라시스템), 디지털예산회계시스템(d-Brain)을 들 수 있다. 반면, 프론트오피스는 ICT 기반 행정서비스 제공 시스템으로 G4C(Government for Citizen), G2B(Government to Business) 시스템을 의미한다. G4C 시스템의 경우 전자민원처리시스템, G2B 시스템의 경우 전자조달 시스템(KONEPS)이 대표적 사례이다.

〈표 3-5〉 거버넌스 및 공공행정 로드맵(안) 및 SDG와의 연계성²⁰⁾

비전	포용적인 거버넌스 구축과 효과적이고 책임 있는 정부 구축			
미션	개발도상국의 거버넌스 기반 구축과 행정의 현대화 및 효율화를 통해 지속가능한 개발과 빈곤 감소에 기여한다			
전략 목표	거버넌스 분야		공공행정 분야	
	참여적이고 포용적인 민주주의	안전한 사회와 정의로운 국가	현대적 정부운영과 행정제도	책임 있고 효율적인 행정서비스
핵심 프로 그램	- 여성 및 취약계층 인권 강화 (SDG 16.b) - 선거제도 · 시스템 개선(SDG 16.7, 16.9) - 시민사회 육성 (SDG 16.7) - 입법 제도개선 및 역량강화 (SDG 16.7)	- 국가 치안역량 강화 (SDG 16.1, 16.2, 16.4, 16.a) - 사법 제도개선 및 역량강화 (SDG 16.3) - 반부패 제도 및 시스템 (SDG 16.5) - 국가 감사제도 및 시스템 개선 (SDG 16.5)	- 인사행정 제도 및 시스템 개혁(SDG 16.6) - 조직관리 제도 및 시스템 개혁(SDG 16.6) - 재정관리 제도 및 시스템 개혁(SDG 16.6) - 국가 통계역량 강화 (SDG 16.10) - 공무원 역량강화 (SDG 16.6) - 백오피스(Back Office) 전자정부 도입(SDG 16.6)	- 지방분권 (SDG 16.6) - 행정서비스 전달 체계 개선 (SDG 16.6) - 프론트오피스 (Front Office) 전자정부 도입(SDG 16.6) - 공기업 · 공공기관 개혁 (SDG 16.6)

20) 표의 전략과제와 SDG와의 연계성은 SDG 12개 세부목표 혹은 23개 지표의 내용과 가장 가까운 전략과제를 표시한 것으로 양자 간의 개념 및 내용이 반드시 일치하는 것은 아니다.

IV. KOICA에의 시사점

1. KOICA 공공행정 ODA 전략적 방향 및 로드맵 이행을 위한 제언

공공행정 ODA 분야에 있어 KOICA의 전략적 방향과 로드맵은 앞 장에서 제시한 범정부 차원의 “거버넌스 및 공공행정 ODA 로드맵(안)”의 틀 안에서 이루어질 필요가 있다. 그 이유는 국가 차원의 ODA는 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up) 양방향 접근을 통해 이루어지는 것이 바람직하기 때문이다. 우리나라 ODA의 거버넌스 체계를 고려할 때 공공행정 ODA가 추구하고자 하는 전략적 방향과 중장기 로드맵은 최상위의 국제개발협력위원회에서 수립되어야 하고, 공공행정 ODA의 로드맵을 달성하기 위한 핵심 프로그램과 사업은 유무상 원조를 담당하는 주관기관과 시행기관에 의해 작성된 후 다시 핵심 프로그램과 사업이 정부 차원의 로드맵과 연동되는지 검토 후 확정되어야 한다.

우리나라 무상원조의 대표적 시행기관인 KOICA는 무상원조 사업 예산의 대부분을 집행하고 있다. 따라서 범정부 차원에서 공공행정 ODA의 전략적 방향과 로드맵이 정해지면 그 실제 이행의 상당 부분은 KOICA의 사업을 통해 이루어지게 된다. 이는 우리나라 원조에서 KOICA가 차지하는 위치와 비중을 감안할 때 KOICA 사업의 성공적 이행은 범정부 차원의 공공행정 ODA의 목표 달성과 직결된다는 점을 의미한다. 이 절에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 KOICA에 대한 제언을 다음과 같이 도출한다.

가. SDGs와의 연계성을 통한 공공행정 ODA의 개념 재정립과 사업 범위의 확대

KOICA 공공행정 ODA의 SDGs 연계성을 보면, SDG 16번(평화, 정의, 거버넌스)을 중심으로 SDG 5번(성평등), SDG 10번(인권), SDG 11번(도시) 등 다양한 분야와 연계하여 사업을 발굴·수행하고 있다. 특히 공공행정 ODA와 가장 밀접한 연관성을 갖는 SDG 16번은 “평화, 정의, 거버넌스(Peace, Justice, and Strong Institutions)”의 목표를 설정하고 있으나, SDG 16번의 세부목표는 대부분이 거버넌스와 공공행정 분야로 구성되어 있다. 이러한 점을 반영하여 실제 KOICA가 공공행정 분야에서 추진했거나 추진을 계획하고 있는 사업의 내용 역시 공공행정 영역을 넘어 거버넌스 영역까지를 아우르고 있다(KOICA, 2019a). 따라서 이 연구에서는 범정부 차원의 “공공행정 ODA”를 “거버넌스 및 공공행정 ODA”로 전환할 것을 제언하였고, 이러한 제언은 KOICA에도 동일하게 적용된다.

이러한 개념을 재정립한 관점에서 볼 때 KOICA의 사업 범위 중 프로젝트 및 DEEP 사업에서는 전자정부 중심의 행정서비스 효과성 향상 사업과 연수생초청 사업을 통한 공무원 역량강화 사업 위주로 운영되고 있다. 하지만 SDG 16번의 세부목표를 보다 포괄적으로 반영할 수 있도록 국별협력사업을 통한 공공행정 ODA 사업 발굴의 범위를 확대할 것을 제언한다.²¹⁾ 전자정부 시스템 도입 사업은 사업 완료 후 가시적 성과물이 분명하고, 수원국에서의 효과도 일정 부분 확보될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 전자정부 시스템만으로 수원국의 거버넌스를 구축하고 행정의 효율성을 달성하기에는 한계가 있다. 따라서 국별협력사업의 경우, 전자정부 시스템이 보다 효과적으로 운영될 수 있는 수원국 정부의 제도적 기반 조성과 더불어 민주주의 향상, 법치주의 확립, 반부패, 시민사회 육성 등과 같이 거버넌스의 핵심을 구성하는 사업에도 지원의 비중을 확대할 필요가 있음을 의미한다. 공공행정 ODA에서 거버넌스까지 개념을 확장하고, 핵심 사업의 범위를 확대가 이루어질 경우 SDG 16번과 관련된 KOICA의 기여도 높아질 수 있을 것이다.

나. 국가 상위전략과 공공행정 ODA 간의 연계 확보

국가 차원의 가장 이상적인 원조 체계는 원조에 관한 국가 전략의 방향과 목표가 명확하게 설정되어야 하고, 국가 원조 목적을 달성할 수 있는 원조 정책을 수립한 후 이 정책을 실행할 수 있는 구체적 사업이 발굴되어 수행되는 구조를 갖추어야 한다. 또한 국가 전략과 정책은 일관되고 예측가능성 있게 수립되는게 바람직하다. 그러나 원조가 국가 내에서 이루어지는 것이 아니라 국가 간의 관계에서 이행된다는 속성을 감안하면 원조 전략, 정책, 사업은 국제 정세와 환경의 변화를 주의 깊게 고려하여 필요한 경우 유연한 변화를 추구할 필요도 있다. 이러한 점에서 KOICA의 공공행정 ODA 역시 국내외 원조 환경의 변화로 인한 국가 전략과 정책의 변화를 능동적으로 수용할 필요가 있다.

국가 대외 전략과 정책과 관련하여 최근 정부는 신남방·신북방 정책을 통해 해당 국가와의 경제적 협력뿐만 아니라 평화 구축을 위한 우리나라 외교·안보의 중요한 전략적 파트너로 설정하였다. 또한 2020년 발생한 코로나 사태에 대한 우리 정부의 효과적 대응 역량을 국제적 공조에 활용할 계획을 수립하였고, 4차 산업혁명에 선제적으로 대응하기 위해 한국형

21) KOICA의 ‘행정 서비스의 효과성 향상’은 전체 공공행정 ODA의 70% 가까이 차지하고 있는 데 반해 ‘정치·행정체제의 책임성 향상’과 ‘법·제도의 포용성 향상’을 목적으로 한 ODA의 비중은 각각 6%와 25%로 다소 적은 편으로 나타나고 있다.

디지털·그린뉴딜을 국내 경제회복뿐만 아니라 개발도상국에 대한 전략적 지원 분야로 추진하고 있다. 이 같은 국가 전략과 정책은 원조정책과 사업에도 영향을 미치게 되고, KOICA 공공행정 ODA 또한 이러한 대외전략과 정책을 반영해야 한다.

신남방·북방정책, 코로나, 한국형 디지털·그린뉴딜 ODA와 관련하여 KOICA는 해당 ODA 추진전략, 이행계획 등의 수립을 통하여 추진 목표와 과제를 설정하고 사업을 발굴하고 있어 국가의 중요한 전략과 정책을 KOICA에 내재화하고 있으며 동시에 공공행정 ODA와의 연계성을 모색하고 있다. 특히 KOICA는 ‘디지털전환추진방안’을 수립 중에 있으며, 이를 통해 조직의 경영뿐만 아니라 사업 분야에서도 전자정부, ICT 분야에 기반한 분야별 사업 발굴, ICT와 관련된 특정적 사업 발굴 등 혁신적 방식의 디지털 생태계 구축을 위해 노력하고 있다.

다. KOICA의 비교우위 부문에 대한 공공행정 ODA 비중 확대 및 조정 기능 강화

범정부 차원의 ODA 통합 운영 시스템의 부재로 인해 그동안 공공행정 ODA 사업은 여러 공여기관 간 중복되어 추진되어 왔다. 이는 ODA 사업 간의 상호연계성과 시너지 효과 창출을 저해하는 요인으로 작용한다. 최근 들어 일관성(타 공여국, 타 ODA 분야 또는 타 공여기관의 정책과의 호환성)이 OECD/DAC의 ODA 정책 및 집행 평가 원칙으로 추가²²⁾됨에 따라, 우리나라 ODA 전략 역시 국제사회 기준에 맞춰 개선해야 할 필요성이 있다.

ODA 사업의 분산과 중복을 최소화하기 위해서는 여러 사업 수행기관과의 유기적·협력적 운영 체계를 수립해야 하지만, 이러한 기틀을 구축하는 데 오랜 시간이 소요된다는 점을 감안한다면 현실적인 대안의 마련이 필요하다. 이러한 점에서 ‘선택과 집중’ 전략을 통해 사업 수행기관 간 공공행정 ODA 사업의 중복을 최소화할 필요가 있다. 이는 곧 KOICA만의 비교우위를 파악한 다음, KOICA가 그간 추진한 사업의 성과분석을 통해 비교우위가 있는 공공행정 ODA 부문에 대하여 ODA를 집중적으로 추진하는 방식이라고 볼 수 있다. 예를 들어 KOICA는 그동안 국별협력사업 유형에 있어 가장 많은 ODA 비중을 두었던 공공정책 및 행정관리 부문을 집중하여 사업 성과의 효율성을 높이는 것이다. 아울러 공공행정 ODA의 속성과 분야의 전문성을

22) OECD/DAC에서는 여섯 가지 원칙을 바탕으로 ODA 정책 및 집행을 평가한다. 평가원칙으로는 ODA 목표의 1)적절성(ODA 목표가 수원국의 필요와 우선순위를 충족하고 수원국 및 공여국의 정책에 부합하는 정도), 2)효과성(목표 달성 정도), 3)효율성(목표 달성을 위해 최소한의 자원을 투입했는지 여부), 4)영향력(ODA 사업으로 인한 긍정 및 부정적 영향의 정도), 5)지속가능성(ODA 사업 종료 이후에도 그 긍정적 효과가 지속될 수 있는지 여부), 6)일관성(타 공여국, ODA 분야 또는 공여기관의 정책과의 호환성)이 있다.

감안하면 여러 정부 및 공공기관의 참여도 반드시 필요하다. 따라서 KOICA를 포함한 다양한 기관이 나름의 경험과 전문성을 기반으로 각자의 역할을 수행할 때 사업의 성과도 높아질 수 있다.

다만, 여러 기관의 원조 사업 참여는 불가피하게 분절화(fragmentation) 문제를 야기하게 된다. 특히 분절화에 있어서 각 기관이 자체 예산을 투입하여 공공행정 ODA 사업을 수행하는 경우에는 유사·중복의 문제를 조정하기 쉽지 않고, 사업 간 연계를 통한 시너지 효과를 기대하기 어렵게 된다. 국내 원조 분절화 문제는 그간 지속적으로 제기되어 왔고, 국제협력개발위원회가 분절화의 문제를 조정할 수 있는 권한을 가지고 있으나 그 실효성이 높지 않다는 것이 일반적인 인식이다. 이러한 상황에서 분절화의 문제에 대응하고 사업의 효과적 조정을 위해 무상원조 공공행정 ODA 예산을 KOICA 예산으로 통합하여, KOICA가 사업 수행의 전문성에 따라 사업별 예산을 기관에 배분하는 방식도 중장기적으로 고려해 볼 필요가 있다. 이와는 별개로 현재 당면하고 있는 분절화 문제를 해결하기 위해 KOICA를 중심으로 공공행정 ODA에 참여하는 기관 간의 협의체를 구성하여, 실질적으로 조정과 조율이 가능한 체계를 구축할 필요가 있다.

라. 수원국의 우선순위에 따른 효과적 ODA 전략 수립

ODA는 수원국의 사회적 발전 및 경제적 성장을 도모하는 데 지출하는 한정된 자원이기 때문에 원조를 가장 필요로 하는 국가(countries most in need)와 국민에게 ODA가 활용되도록 하는 것이 매우 중요하다. 그러나 KOICA가 집행한 공공행정 ODA의 흐름을 살펴보면, 수원국의 취약수준 또는 소득수준 따른 균일적 지원이 이루어지기보다는 국가별 수요 및 해당 시기의 현지 사정에 맞춰 적절한 사업방식을 선정하여 공공행정 ODA 사업을 발굴하고 있음을 확인할 수 있다. 2012~2019년간의 추이를 바탕으로 살펴보면 2013년, 2017년, 그리고 2018년을 제외한 나머지 기간 동안 취약국 또는 극도 취약국보다 일반 국가에 대한 ODA 규모가 더 컸던 것으로 나타났고, 취약수준별 ODA 추이는 증감을 반복하는 등 다소 불규칙한 패턴을 보였다. 취약국은 정치적 불안정, 제반 행정제도의 미비, 그로 인한 부패 및 법 집행력의 약화 등의 문제로 정부가 국민에게 기본적인 서비스를 제공할 수 없는 경우가 많은데, 공공행정 및 거버넌스 분야는 국민의 안보와 인권을 보호하고 국가의 핵심 기능을 수행하기 위한 제도를 구축하는 데 그 목표가 있다는 점에서 취약국이 특히 필요로 하는 원조 분야라고 볼 수 있다. 따라서 취약국과 극도 취약국에 우선순위를 두어 ODA 활동을 전개해야 할 필요성이 제기된다. KOICA도 이러한 점을 감안하여 수원국의 취약성 정도 및 현지 상황을 고려하여, 국제기구협력사업, 분쟁취약국지원과 함께 기타

일반사업유형을 통한 지원을 단계별·전략적으로 구분하여 운영함으로써 취약수준별 국가에 대한 차별적 사업 운영을 추진하고 있다.

수원국의 소득수준에 대한 추이도 이와 마찬가지로 패턴의 일관성이 다소 부족하다. 특히 2016년에는 최빈국에 대한 ODA 규모가 9.15%에 불과했고, 2018년에는 하위 중소득국(22.79%)보다 상위 중소득국(23.42%)에 대한 ODA 규모가 더 컸으며, 상위 중소득국에 대한 ODA 규모는 최빈국에 지출된 규모(53.78%)의 절반가량을 차지했다. 향후 공공행정 ODA 이행시에는 수원국의 특성을 반드시 고려해야 할 필요가 있으며 KOICA의 ODA가 원조를 가장 필요로 하는 국가에 집중되도록 노력할 필요가 있다. 이러한 차원에서 KOICA가 2019년 수원국의 특성을 고려한 효과적인 ODA 지원을 위해 해외사무소가 소재한 44개 협력국가를 대상으로 수원국 개발전략과 니즈에 기반하여 국가별로 3~4개의 맞춤형 사업프로그램을 선정하고, 선택과 집중 방식으로 사업을 발굴·운영하고자 ‘국별프로그램(Country Plan: CP)’을 신규 수립하고 있다는 점은 주목할 만하다. 2021년도 신규사업에서부터 본격 적용되는 KOICA의 국별프로그램은 국별 주요 사업분야 및 SDGs 목표를 연계하여 각 국별 주요 사업 프로그램을 선정하도록 구성되어 있고, 현재 총 44개 국가 중 32개 협력국을 대상으로 거버넌스(SDG 16번) 사업을 기획·발굴하고 있다.²³⁾

마. 공공행정 ODA 사업의 포괄적 프로그래밍

과거 KOICA의 공공행정 ODA 사업이 KOICA에서 발굴한 단발성 사업(stand-alone project)의 수행이 주류를 이루었다면, 최근에는 프로그램 기반 접근(program-based approaches, PBAs)을 통한 사업 발굴과 수행을 중시하고 있다(박숙현, 2012). 단발성 사업이 대개 단년도·일회성으로 종료되기 때문에 중장기적으로 사업의 효과를 거두기 어려운 한계가 있는 반면, PBAs는 공여국과 수원국 간의 조율을 토대로 수원국이 리더십을 발휘하여 특정 분야의 사업을 포괄하여 수행하는 방식을 의미한다(박숙현, 2012). PBAs는 수원국의 주인의식(ownership)과 사업의 포괄적 수행을 강조한다는 점에서 사업 수행 방식에 관한 국제 규범에 보다 근접한 접근이라고 볼 수 있다. 그러나 수원국의 여건과 역량을 감안한다면 PBAs가 의도하는 원조 목적을 달성하는 데에는 적지 않은 시간이 소요될 수밖에 없는 것이 현실이다.

23) 32개 국가별 주요 프로그램 현황은 이 보고서 부록을 참조.

이 연구에서 제안하는 포괄적 프로그래밍은 KOICA의 사업 형성과 수행의 측면을 의미한다. 즉, 포괄적 프로그래밍은 ODA 분야의 개별 사업을 묶어 하나의 단위로 사업을 수행하는 방식을 의미한다. 포괄적 프로그래밍은 KOICA에서 계획하고 있는 사업 연계 프로그램과 맥을 같이 하고 있으나 KOICA의 접근보다 사업 단위의 폭을 확장하는 접근이다. 공공행정 ODA를 예로 들면, 특정 수원국을 대상으로 반부패, 치안과 같은 거버넌스 분야의 사업과 전자정부와 같은 공공행정 사업을 분리하여 추진하는 것이 아니라 두 분야의 사업을 하나의 사업 단위로 발굴하고 수행하는 방식으로, 향후 KOICA CP에 기반하여 포괄적 프로그램을 발전시켜 나갈 수 있을 것으로 보인다. 그러나 포괄적 프로그래밍의 사업 수행의 용이성 그리고 그 효과를 사전에 예측하기는 쉽지 않다. 따라서 포괄적 프로그래밍의 접근을 시도할 경우 시범사업(pilot program)으로 추진하면서 그 과정을 면밀하게 모니터링할 필요가 있다.

2. KOICA 공공행정 ODA 전략적 방향 및 로드맵 이행을 위한 프로그램

이 절에서는 앞에서 제시한 범정부 차원의 거버넌스 및 공공행정 ODA의 전략적 방향과 로드맵(안)에 기반하여 KOICA의 공공행정 ODA 핵심 프로그램과 주요 사업을 4개 전략목표별로 제시한다. 각 핵심 프로그램별로 주요 사업을 선정하는 데 있어 다음과 같이 네 가지 사항을 고려하였다.

- **범정부 거버넌스 및 공공행정 ODA 로드맵과의 통합:** 국가 차원의 조화로운 원조를 위해서는 국가 상위 ODA 전략과 실행이 짜임새 있게 통합되어야 한다. 이는 국제개발협력 위원회에서 수립된 범정부 ODA 추진전략이 주관기관의 부문별 전략과 시행기관의 사업발굴 및 이행이 밀접하게 연계되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 거버넌스 및 공공행정 ODA의 이행을 위한 KOICA의 전략목표와 핵심 프로그램은 범정부 차원의 전략목표와 핵심 프로그램과 일치시킨다.
- **기존 KOICA 중기전략과의 연계성 추구:** 공공행정 ODA에 관한 범정부 차원의 전략적 방향과 로드맵이 수립되지 않은 상황에서 KOICA는 “분야별 중기전략 2016-2020”을 통하여 공공행정 분야 ODA의 전략체계와 전략목표별 프로그램 그리고 주요 활동을 제시하였다. 이에 따라 이 연구는 주요 사업을 선정함에 있어 가능한 KOICA의 기존 활동과의 연계될 수 있는 사업을 고려하여 사업의 지속성을 추구하였다.

○ **주요 사업 확장을 통한 거버넌스 및 공공행정 ODA의 포괄적 접근:** 우리나라 공공행정 ODA가 추구하는 목표와 실제 수행된 사업은 공공행정이라는 개념적 범주를 넘어 거버넌스 분야까지 포함하고 있다는 점에서 이 연구는 공공행정 ODA 분야를 “거버넌스 및 공공행정 ODA” 분야로 재설정하였다. 이 같은 개념의 확장에 따라 핵심 프로그램과 주요 사업도 재구성이 필요하다. 특히, 주요 사업의 선정에 있어 기존 KOICA의 주요 활동은 핵심 프로그램을 포괄하고 있지 않고 있기 때문에 이 연구에서는 보다 포괄적 시각으로 접근하였다.²⁴⁾

○ **SDG 16과의 연계성 강화를 통한 국제사회 목표 달성 기여:** KOICA의 공공행정 ODA 사업 이행은 국가의 ODA 전략 목표와의 연계뿐만 아니라 UN SDGs로 대표되는 국제사회의 목표 달성에 기여하여야 한다. 이러한 점에서 기존 KOICA 공공행정의 중기전략은 SDGs와의 관련성이 명확하게 부각되지 않았다. 이 연구에서는 이를 보완하기 위해 선정된 핵심 프로그램 그리고 주요 사업과 SDGs 간의 연계를 고려하였다.

다만, 아래 표 4-1에 제시된 주요 사업은 예시적(illustrative)이며, 망라적(exhaustive)이지 않다. 이는 수원국의 여건과 수요 그리고 국내의 원조 환경의 변화에 따라 사업이 얼마든지 변화될 수 있다는 것을 의미한다. 또한 표 4-1에 제시된 주요 사업과 SDGs 간 연계는 사업의 성격에 비추어 SDG 16번의 세부목표와 가까운 목표를 연계한 것으로 시각에 따라 주요 사업과 SDG 세부목표의 연계도 달라질 수 있다.²⁵⁾

24) KOICA의 공공행정 분야 중기전략에서 설정한 4대 전략목표는 공공행정 분야(전략목표 1: 행정서비스의 효과성 향상), 거버넌스 분야(전략목표 3: 법·제도의 포용성 향상, 전략목표 4: 거버넌스 주류화) 그리고 공공행정과 거버넌스의 융합(전략목표 2: 정치·행정 체제의 책임성 향상)으로 구성되어 있다. 그러나 이 연구에서 분석한 전략목표의 핵심 프로그램 사업 내용(<표 2-26> 2014~2019년도 KOICA의 공공행정 ODA 전략목표 및 핵심 프로그램별 지출)에서도 알 수 있는 것과 같이 KOICA 사업 지출의 68.83%가 공공행정 분야(전략목표 1: 행정서비스의 효과성 향상)에 집중되어 있을 뿐만 아니라 공공행정 분야에서도 역량 강화 사업과 전자정부 시스템 도입 사업이 67.73%를 차지하고 있어 분야별, 핵심 프로그램별, 사업 내용별 불균형이 확인된다.

25) 예를 들어 핵심 전략목표 1 핵심 프로그램 1.2(선거제도 및 시스템 개혁)에 포함된 “전 국민 전자주민등록시스템 구축 지원” 사업을 SDG 16.9(2030년까지 출생등록을 포함한 전 국민 대상 법적 신원 제공)과 연계하였지만, 만약 SDG 16.9가 의도하는 전 국민 주민등록이 국민들에 대한 행정서비스 제공에 활용된다면 전략목표 4의 핵심 프로그램 4.2(행정서비스 전달 체계)와 연계될 수 있다.

〈표 4-1〉 KOICA 거버넌스 및 공공행정 ODA 핵심 프로그램과 주요 사업(예시)

전략목표 1: 참여적이고 포용적인 민주주의		
핵심 프로그램	주요 사업(예시)	SDG 16 연계
1.1 여성 및 취약계층 인권 강화	- 여성 및 취약계층 인권 강화 전략 수립 지원 - 여성 및 취약계층 경제 자립기반 확대 지원 - 여성 및 취약계층 참정권 강화 지원 - 여성 및 취약계층 사법서비스 접근성 강화	SDG 16.b
1.2 선거제도 및 시스템 개선	- 국가 선거 제도 개혁 전략 수립 지원 - 선거 참여 국민 인식 개선 지원 - 전 국민 전자주민등록시스템 구축 지원(백오피스 전자정부)	- SDG 16.7 - SDG 16.9
1.3 시민사회 육성 ²⁶⁾	- 시민사회·NGO 설립 지원 - 시민사회·NGO 사업 지원 - 시민사회·NGO 역량 강화	SDG 16.7
1.4 입법 제도개선 및 역량강화	- 입법부문 인적자원 역량 강화 - 사회경제발전 관련 법제 정비 지원 - 전자 의정활동 지원 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부) - 전자 입법정보 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부) - 전자 입법정보 공개서비스 시스템 구축 지원(프론트오피스 전자정부)	SDG 16.7

전략목표 2: 안전한 사회와 정의로운 국가		
핵심 프로그램	주요 사업(예시)	SDG 16 연계
2.1 국가 치안역량 강화	- 국가 치안역량 진단 및 개선 전략 지원 - 국가 치안 교육훈련 기관 설립 지원 - iCT 활용 치안강화 시스템 구축(프론트오피스 전자정부) - 국가 치안관련 기관 인적자원 역량 강화	- SDG 16.1 - SDG 16.2 - SDG 16.4 - SDG 16.a
2.2 사법 제도개선 및 역량강화	- 사법부문 인적자원 역량 강화 - 전자 사법활동 지원 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부) - 전자 사법정보 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부) - 전자 사법정보 공개서비스 시스템 구축 지원(프론트오피스 전자정부)	SDG 16.3
2.3 반부패 제도 및 시스템	- 국가 반부패 제도 구축 지원 - 국가기관 부패 수준 평가 체계 구축 지원 - 반부패 전담기관 역량 강화	SDG 16.5
2.4 국가 감사제도 및 시스템 개선	- 국가 감사 제도 구축 지원 - 국가 감사기관 역량 강화	SDG 16.5

26) 시민사회 육성은 향후 단계적으로 수원국 현지 기관들과의 협업 등을 통해 진행하는 방식을 고려할 수 있다.

전략목표 3: 현대적 정부운영과 행정제도		
핵심 프로그램	주요 사업(예시)	SDG 16 연계
3.1 인사행정 제도 및 시스템 개혁	- 성과기반 인사관리(채용·승진·보수·교육훈련) 제도 수립 지원 - 성과기반 인사관리 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부)	SDG 16.6
3.2 조직관리 제도 및 시스템 개혁	- 조직 혁신 및 변화관리 기반 구축 지원 - 조직진단 수행 및 조직 기능·구조 재설계 지원	SDG 16.6
3.3 재정관리 제도 및 시스템 개혁	- 성과기반 재정성과평가 제도 수립 지원 - 디지털예산회계 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부) - 성과기반 재정성과 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부)	SDG 16.6
3.4 국가 통계역량 강화	- 국가 통계 관리 표준화 구축 지원 - 국가 통계관리 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부) - 국가 통계 공개서비스 시스템 구축 지원(프론트오피스 전자정부) - 국가통계관리 전문 인력 양성	SDG 16.10
3.5 공무원 역량강화	- 국가·지방 공무원 교육훈련 기관 설립 지원 - 공무원 역량 진단 및 교육 프로그램 구축 지원 - 온라인 공무원 교육훈련 시스템 구축 지원(백오피스 전자정부)	SDG 16.6
3.6 백오피스 전자정부 도입	- 국가 백오피스 전자정부 마스터플랜 수립 지원 - 전자 업무관리시스템 구축 지원(백오피스 전자정부)	SDG 16.6

전략목표 4: 책임있고 효율적인 행정서비스		
핵심 프로그램	주요 사업(예시)	SDG 16 연계
4.1 지방분권	- 지방분권 전략 수립 지원 - 지방재정 세수기반 확충 전략 수립 지원 - 지방정부 평가 제도 구축 지원 - 지방공무원 역량 강화	SDG 16.6
4.2 행정서비스 전달체계 개선	- 분야별 행정서비스 전달 체계 구축 지원 - 국민참여 시스템 구축 지원(프론트오피스 전자정부) - 민원처리 및 정보공개 포털 시스템 구축 지원(프론트오피스 전자정부)	SDG 16.6
4.3 프론트오피스 전자정부 도입	- 국가 프론트오피스 전자정부 마스터플랜 수립 지원 - 정부 핵심 기능 및 서비스 제공 G4C·G2B 시스템 구축 지원(출입국, 관세, 조달, 조세, 특허, 복지 등 프론트오피스 전자정부)	SDG 16.6
4.4 공기업·공공기관 개혁	- 공기업·공공기관 평가 제도 구축 지원 - 공기업·공공기관 성과기반 인사·재무 제도 구축 지원 - 공기업·공공기관 성과기반 사업관리 제도 구축 지원	SDG 16.6

V. 결론

1. 연구의 결과 요약

이 연구는 공공행정 ODA 분야를 대상으로 이 분야의 원조 전략을 제시함으로써 원조의 목적을 달성하는 것뿐만 아니라 SDGs로 대표되는 국제 사회의 요구에 부응하여 궁극적으로 공공행정 ODA가 추구하는 개발도상국의 빈곤 감소와 국가 발전에 기여하는 것으로 목적으로 하고 있다. 개발도상국이 지속가능한 개발을 달성하기 위해서는 국가 발전의 주요 행위자로서 정부의 역량을 향상시켜야 함과 동시에 성장의 기반이 되는 거버넌스를 구축하는 것이 매우 중요하며, 이러한 점에서 거버넌스와 정부 역량을 대상으로 하는 공여국의 공공행정 ODA가 의미를 갖는다. 이를 위해 공여국의 공공행정 ODA는 명확한 전략적 방향과 목표를 토대로 구체적인 전략과제와 프로그램이 충실하고 효과적으로 이행될 필요가 있다.

이 연구는 우리나라 공공행정 ODA의 이행현황과 이 분야의 전략적 방향에 대한 검토와 평가를 범정부 차원과 KOICA 차원에서 실시하였고, 이를 기반으로 향후 공공행정 ODA가 추구하는 목적을 실행할 수 있는 범정부 차원의 로드맵(안)과 KOICA의 이행 프로그램을 제안하였다. 이 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 범정부 차원의 공공행정 ODA 이행과 관련하여 불 때 유·무상 원조비율, 수원국 소득 수준과 취약성을 고려한 재원의 배분, 다양한 형태의 사업 형태는 긍정적으로 평가되는 반면, 원조의 규모가 국제적 기준에 미치지 못한 점과 전자정부와 역량 강화 중심의 사업 내용은 개선이 필요한 것으로 평가되었다. KOICA의 공공행정 ODA 이행에 대해서는 원조 규모가 지속적으로 증가하고 있는 점은 긍정적이지만 수원국의 소득수준과 취약성을 감안한 자원 분배는 일관성이 확보되지 않고 있는 현상이 확인되었다. 아울러 공공행정 분야의 ODA가 국내에서 여전히 분절화되고 있는 점도 원조 효과성과 목적 달성에 저해가 된다는 점을 확인하였다.

둘째, 공공행정 ODA의 전략과 관련하여 범정부 차원의 전략은 전략체계의 형식성이 잘 갖추어지지 않았고, 연간 전략과 중기전략 간의 일관성과 연계성이 부족하다는 문제를 안고 있었다. KOICA의 공공행정 ODA 전략은 수요자 중심의 접근을 강조하고 있고, 공공행정 분야를 타 분야와 결합하려는 시도를 하고 있으며, SDGs를 반영하려는 노력에도 불구하고 공공행정

ODA의 개념이 협소하고, SDGs와 연계의 짜임새가 높지 않으며, 공공행정 ODA 재원에 대한 중장기 전략적 배분 계획이 부족한 점은 한계로 지적되었다.

셋째, 공공행정 ODA의 이행 수준과 분야의 전략의 검토를 통해 이 연구는 공공행정 ODA의 범위를 “공공행정”에서 “거버넌스 및 공공행정”으로 재설정하고, 범정부 차원의 공공행정 ODA와 SDGs 간의 연계를 확대하여 국제 사회에 대한 기여를 높일 필요가 있으며, 정부의 상위 ODA 전략에 공공행정 ODA를 구체적으로 명시할 필요가 있고, 이 분야의 중기 재원배분 계획을 수립해야 하며, 공공행정 ODA의 사업도 개념의 확장에 맞추어 다변화할 필요성이 있다는 점을 제안하였다.

넷째, 위와 같은 공공행정 ODA 전략의 방향을 반영하여 이 연구는 범정부 차원의 공공행정 ODA 로드맵(안)을 SDGs와의 연계를 꾀하며 제시하였다. 공공행정 ODA 로드맵(안)은 전략 분야를 거버넌스 분야와 공공행정 분야로 구분한 후 각 분야별 전략목표를 제시하였고 전략목표를 이행할 수 있는 핵심 프로그램을 도출하였다.

마지막으로 이 연구를 통해 공공행정 ODA의 성공적 이행을 위한 KOICA에 대한 시사점으로 범정부 차원과 마찬가지로 KOICA 역시 공공행정 ODA의 개념을 재정립하고, 사업의 범위를 확대해야 하며, 비교우위를 통해 사업의 선택과 집중과 더불어 공공행정 ODA 사업의 조정 기능을 수행할 필요가 있으며, 수원국의 우선순위를 감안하여 전략을 수립하고, 포괄적 프로그래밍을 통하여 사업을 형성·수행할 것을 제안하였다. 또한 이 연구는 범정부 차원에서 제시한 거버넌스 및 공공행정 ODA의 4가지 전략목표를 기반으로 향후 KOICA가 수행할 수 있는 핵심 프로그램과 주요 사업을 예시적으로 제시하였고 이러한 사업 수행이 SDG 16번에 기여할 수 있는 가능성을 모색하였다.

2. 연구의 함의

이 연구는 우리나라 공공행정 ODA 이행현황에 대한 평가를 토대로 향후 공공행정 ODA의 전략적 방향을 확대·재설정하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 연구에서 제시한 바와 같이 거버넌스 및 공공행정 ODA는 국제사회의 원조가 추구하는 개발도상국의 지속가능한 개발 그리고 빈곤감소에 핵심적 분야의 하나로 인식되고 있다. 따라서 거버넌스 및 공공행정 분야에 대한 공여국의 전략적 목표 설정 그리고 전략의 이행을 위한 핵심 프로그램 및 사업의 선정은 거버넌스 및 공공행정 ODA의 원조 목적을 달성하는 데 중요한 역할을 한다.

우리나라는 짧은 기간 동안 경제·사회의 발전과 더불어 민주주의 전환을 경험하였고, 국가 발전 과정 중 거버넌스와 공공행정 분야에서 여러 성공과 실패 경험은 많은 수원국들과 공유할 수 있는 자산으로 여겨지고 있다. 특히, 그간 우리 정부는 공공행정 ODA를 우리나라의 비교우위가 강한 분야로 보고, 이 분야를 한국형 ODA의 한 축으로 삼아왔다. 그러나 공공행정 ODA에 대한 우리 정부의 관심과 투자에도 불구하고, 이 분야에 대한 범정부 차원의 전략적 방향의 명확성이 높지 않았고 체계적인 관리도 충분하지 않았다. 따라서 국가 차원의 거버넌스 및 공공행정 ODA를 보다 효과적이고 효율적으로 이행하여 이 분야의 원조의 목적을 달성하기 위해서는 기존의 공공행정 ODA에 대한 검토와 평가를 통해 새로운 방향을 설정하고 이행을 위한 전략을 수립할 필요가 있다.

2020년은 우리나라 ODA의 5개년 중기전략인 국제개발협력위원회의 제2차 국제개발협력 기본계획과 KOICA의 분야별 중기전략이 종료됨에 따라 새로운 중기전략을 수립해야 하는 시점이다. 이러한 점에서 이 연구에서 제시한 범정부 차원의 거버넌스 및 공공행정 ODA 로드맵과 KOICA의 거버넌스 및 공공행정 ODA 핵심 프로그램과 주요 사업은 새로운 중기계획 수립에 도움이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 관계부처합동, 2010, “국제개발협력 선진화 방안”, 10월 25일.
- _____, 2011, “12년 국제개발협력 종합시행계획(안)”, 12월 26일.
- _____, 2012a, “한국형 ODA 모델 추진방안”, 9월.
- _____, 2012b, “13년 국제개발협력 종합시행계획(안)”, 12월.
- _____, 2014, “14년 국제개발협력 종합시행계획(안)”, 1월.
- _____, 2015, “제2차 국제개발협력 기본계획(안)(요약본)”, 11월 10일.
- _____, 2015a, “15년 국제개발협력 종합시행계획(안)”, 1월.
- _____, 2015b, “16년 국제개발협력 종합시행계획”, 1월.
- _____, 2016, “17년 국제개발협력 종합시행계획”, 5월 30일.
- _____, 2017a, “18년 국제개발협력 종합시행계획(요구액 기준)”, 6월 30일.
- _____, 2017b, “18년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준)”, 12월.
- _____, 2019, “19년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)”, 1월 15일.
- _____, 2020a, “20년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)”, 1월.
- _____, 2020b, “한국판 뉴딜 종합계획: 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환”, 7월
- 국무조정실, 2018, http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/category02/L03_S02.jsp
- _____, 2020, “보도자료: 국제개발협력(ODA), 코로나19 대응을 위한 국제적 공조에 적극 기여”, 7월 8일.
- 국제개발협력위원회, 2015, “16년 국제개발협력 종합시행계획(안)”, 12월.
- _____, 2017, “2017 대한민국 ODA 백서(세종: 국제개발협력위원회).
- 기획재정부 · 외교통상부, 2010, “분야별 국제개발협력 기본계획(2011~2015년)”, 12월 21일.
- _____, 2011, “11년 국제개발협력 분야별 시행계획”, 2월.
- 김석우 · 문경연 · 이진영, 2019, “신남방정책의 KOICA 이행방안 연구”. 한국국제협력단 연구보고서 (2019.12). pp.1-150.
- 김윤희, 2019, “변화하는 중국과 아프리카의 경제관계: 나이지리아를 중심으로”. 국제지역연구. 제23권 제4호. pp.165-194.
- 김은주 · 권혁주, 2015, “KOICA 공공행정 분야 SDGs 대응전략의 방향성에 대한 제언”,

- 국제개발협력 11월호, pp. 37-52.
- 김재관, 2018, “미국과 중국의 “인도-태평양 전략”과 패권 경쟁“. 동북아연구. 제33권 제2호. pp.265-300.
- 대한민국 ODA 통합 홈페이지, http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=15.
- 문혜정, 2018, “공자학원을 통한 중국의 대 아프리카 소프트파워 전략”. 한국아프리카학회지. 제55권 제1호. pp.33-58.
- 박나민 · 정석균 · 임형록, 2019, “부패가 해외직접투자의 경제성장 효과에 미치는 영향: 사하나사막이남 아프리카 지역을 중심으로”. 예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지. 제9권 제3호. pp.1-8.
- 박복영 · 광재성 · 김용빈, 2015, “제1차 ODA 기본계획 평가 및 향후과제 연구“, 경희대학교 산학협력단.
- 박숙현, 2012, “프로그램기반접근방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA에게 주는 시사점: CIDA의 종합보고서를 중심으로“, 국제개발협력 제7권 제1호, pp. 173-185.
- 송민근, 2019, “한국 新북방정책과 유라시아 주요 국가와의 협력방안 모색: 중국, 몽골, 러시아를 중심으로”. 디지털융복합연구. 제17권 제7호. pp. 1-13.
- 수출입은행 ODA 모니터링, <https://stats.koreaexim.go.kr/odamon.html>
- 수출입은행 ODA 통계, <https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>
- 우준모, 2018, ““신북방정책” 비전의 국제관계이론적 맥락과 러시아 신동방정책과의 접점“ 국제지역연구. 제21권 제5호. pp. 105-130.
- 유애라, 2019, “ASEAN의 ODA 중점협력국에 대한 지원 현황과 특징”. 대외경제정책연구원 보고서 (2019.06). pp.1-6.
- 윤영진 외, 1997, 새행정학(서울: 대영문화사).
- 윤유리 · 김성은, 2019, “신북방정책과 ODA전략 연계 방향 연구”. 한국국제협력단 연구보고서 (2019.12). pp. 1-79.
- 이기태 · 배정호, 2019, “국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책”. KINU정책연구시리즈 (2019.02). pp. 1-127.
- 이종수 외, 2009, 새행정학(서울: 대영문화사).
- 이충희 · 김성수, 2020. “케냐의 근대화와 중국의 진출: 지원인가? 신식민주의의 재등장인가?”. 평화학연구. 제21권 제1호. pp.105-130.

- 정은찬, 2020, “신(新)북방경제협력의 경제적 파급효과”. 동아연구. 제39권 제1호. pp.245-292.
- 주유선, 2019, “OECD DAC의 ODA 현대화 현황 및 한국에 대한 시사점”. 제10권 제1호. pp.5-22.
- 참여연대, 2020, 21대 국회가 우선 다뤄야할 입법·정책과제: 11대 분야 70개 과제. (2020.05.25.)
- 최재덕, 2018, “일대일로로 이론과 실제: 중국의 지역패권주의 강화와 일대일로 사업추진에서 발생된 한계점”. 한국동북아논총. 제23권 제3호. pp. 25-46.
- 한국국제협력단(KOICA) ODA 교육원, 2016, 국제개발협력: 심화편.
- 한국국제협력단(KOICA), 2017a, KOICA 분야별 중기전략 2016-2020(성남: 한국국제협력단).
- _____, 2017b, “2017 대한민국 ODA 백서(성남: 한국국제협력단).
- _____, 2019a, SDG 16(평화, 정의, 거버넌스) 달성을 위한 KOICA 중장기 추진계획(안)”.
- _____, 2019b, “SDG 16: Peace Initiative”.
- _____, 2018, 2018 주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계. 8월.
- _____, 2020, KOICA 공공행정 ODA 사업 현황(KOICA 제공 자료) .
- 한국수출입은행, 2020, “EDCF 국제개발협력 단신: COVID-19 대응을 위한 국제사회 지원동향”. 5월.
- _____, 2020, “2019 세계 ODA 통계자료집”. 1월.
- 한국행정연구원, 2019, 2019년도 ODA 국민인식조사 (2019.12). ODA 국민인식조사 및 전문가 만족도조사 연구 (제1권).
- 홍건식, 2018, “시진핑의 중국몽과 정체성 정치: 일대일로, AIIB 그리고 패권정체성”. 국제정치논총. 제58권 제1호. pp. 99-146.
- EDCF, 2017, “EDCF Guideline for Supporting Least Developed Countries (LDCs),” (unpublished), Economic Development Cooperation Fund, Korea Exim Bank.
- Fischer, F., 2018, “Participatory Governance and Collaborative Expertise,” In H. Heinelt (ed.), *Handbook on Participatory Governance* (pp. 143-156) (UK & USA: Edward Elgar).

- Kwak, Jae Sung, Anselmo Lee, Moon Suk Hong, Jiyoung Yun, Su Jin Kim, Su Jeon Song, Eunyong Kim, Ayoung Jang, Wonsun Jeong, Jinah Park, 2018, “Achieving SDG16: The Implementation Strategy of KOICA,” KOICA Briefing Paper (2018.08). pp.1–24.
- KOICA, 2017, “KOICA Mid-term Framework for Fragile States 2017–2019,” (unpublished), Korea International Cooperation Agency (KOICA).
- Li, Yuanbo, and Xufeng Zhu. 2019. “The 2030 Agenda for Sustainable Development and China’s Belt and Road Initiative in Latin America and the Caribbean,” *Sustainability* 11(8): 1–22.
- OECD DAC and CRS List of Codes (2020), <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dacandcrscodelists.htm>.
- OECD, DAC List of ODA Recipients, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>
- _____, 2015, States of Fragility.
- _____, 2016, States of Fragility.
- _____, 2018, States of Fragility.
- _____, 2018, OECD 개발협력 동료검토
- OECD 통계, <https://stats.oecd.org/>
- Skelcher, C., 2010, “Fishing in Muddy Waters: Principals, Agents, and Democratic Governance in Europe,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 161–17
- Unger, Noam, 2010, “U.S. Government Support for Development Outcomes: Toward Systemic Reform,” in Making Development Aid More Effective: The 2010 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, Brookings Institute.
- US Department of State and USAID, 2018, *Joint Strategic Plan FY 2018–2022* (Washington, D.C.: Department of State and USAID).
- Waldo, Dwight, 1980, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* (Novato: Chandler and Sharp).

부록: KOICA 국별프로그램(CP) 현황

◀프로그램 지표에 따른 '유사 카테고리' 구분 : ■ 농업/수산업(SDG2), ■ 거버넌스(SDG16), ■ 교육(SDG4), ■ 젠더(SDG5), ■ 보건·위생/영양(SDG3), ■ 기후/도시(SDG 11, 13), ■ 산업/에너지(SDG7), ■ 교통(SDG9, 11), ■ 물(SDG6)▶

국가(프로그램 수)		프로그램명					비고
우선순위		1	2	그 외			
동남아시아 - 신남방대국	베트남(4)	다 나쁜 미래를 위한 고등교육 및 직업기술교육	교육격차와 책임있는 교육한 거버넌스 및 제도 구축	중부지역 스마트시티발전과 조형 및 지속가능한 도시와 지역	포용적이고 지속가능한 농촌개발		
	미얀마(4)	포용적이고 지속가능한 농촌개발	균형성장을 견인하는 포용적 교육	평화구축 및 민주적 제도강화	다 나쁜 미래를 위한 고등교육 및 직업기술교육		
	라오스(4)	포용적이고 지속가능한 농촌개발	다 나쁜 미래를 위한 서비스를 위한 보편시스템 강화	다 나쁜 미래를 위한 고등교육	균형성장을 견인하는 포용적 교육		
	인도네시아(4)	소외계층에 대한 보편적 의료 서비스 향상	ICT, 과학기술 교육을 통한 미래 육성 및 산업 다각화 지원	포용적이고 지속가능한 농촌개발			
	필리핀(4)	포용적이고 지속가능한 농촌개발	지역과 사람이 행복한 스마트 도시개발	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	균형성장을 견인하는 포용적 교육		
	인도네시아(4)	다 나쁜 미래를 위한 고등교육	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	지역과 사람이 행복한 스마트 도시개발	균형성장을 견인하는 포용적 교육		
서남아대륙	통기모로(4)	미래를 꿈꾸는 세대 양성의 교육과 미래역량 직업기술교육	누구나 건강한 삶 양성의 보건서비스 제공과 보편시스템 개선	평화 만들어나가는 사회	튼튼한 시스템, 튼튼한 정부		
	네팔(4)	내수산업 연계 고등교육 지원	양질의 보편의료 전달체계 구축	농업생산성 및 경쟁력 강화	ICT 기반의 거버넌스 강화		
	부룬디(4)	물류 인프라 효율적인 개선	포용적 농축산업 개발 및 농산물 안전성 강화	지속가능한 도시개발 및 회복력 강화	지속가능한 발전을 위한 거버넌스 향상		
	방글라데시(4)	사회안전망 강화를 위한 ICT 기반 연계-개선	국민건강 증진을 위한 양질의 공공 보건 의료 서비스	다 나쁜 미래를 위한 숙련되고 창의적인 인력 자원 개발			
	스리랑카(4)	다 나쁜 미래를 위한 고등교육	평화구축 및 사회통합	균형성장을 견인하는 포용적 교육	포용적 개발을 위한 민주적 제도 강화		
	피지(4)	지속가능한 발전을 위한 기후변화대응	양질의 보편의료 서비스 제공을 위한 질병예방 및 치료 역량강화				
서아프리카	파키스탄(4)	사회서비스 강화, 소득증대를 위한 포용적 직업계속 지원	경제위기 극복을 위한 산업에너지 지원	통합적 물 관리 추진			
	하프가나(4)	다 나쁜 미래를 위한 민간투자개발	국가투융합-책임성 확대를 위한 공공행정 역량강화	건강한 삶을 위한 안전한 식수공급 및 모자보건 증진			
	가나(4)	삶의 질 향상을 위한 농업 생산성 및 가치사슬 강화	보편적 의료서비스 제공을 위한 보편시스템 강화	민생경제 강화를 위한 교육	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화		
	세네갈(4)	지속가능한 농업 가치사슬 구축	다 나쁜 미래를 위한 서비스 제공을 위한 보편시스템 강화	청년세대 양성을 위한 직업기술교육	거버넌스 개선을 위한 행정시스템 구축		
	가메룬(4)	식수 위생 및 보건 서비스 접근성 향상	정부역량 강화 및 시스템 지원	직업기술교육 및 직업계속을 위한 포용적 교육			
	코트디부아르(4)	소외계층을 위한 보편서비스 접근성 향상	청년세대 양성을 위한 교육				
동아프리카	DR콩고(4)	평화 구축을 위한 통합적 거버넌스 역량 강화	다 나쁜 미래를 위한 보건 및 농촌 개발	성평등에 기반한 청년세대 양성			
	나이지리아(4)	ICT 기반의 거버넌스 강화	청년세대양성을 위한 기초교육 및 직업기술교육 강화	성평등 실현을 위한 여성의 사회적, 경제적 권리 신장	기초보건서비스 강화		
	에티오피아(4)	미래변화를 위한 제도적 가치사슬 강화	다 나쁜 미래를 위한 보건의료서비스 강화	지속가능한 평화 구축을 위한 사회통합 강화	미래 세대를 위한 기후변화 대응력 강화 및 녹색 경제 기반 조성		
	탄자니아(4)	보편적 공공서비스 제공을 통한 "모두를 위한 보편적 프로그램"	양질의 교육과 직업훈련을 통한 한자니아의 인적자원 개발	여성의 사회·경제적 지위 향상을 통한 양성평등 실현			
	로디아(4)	평화 조율화를 위한 전자정부 시스템 강화	포용적이고 지속가능한 농촌개발	미래 한자니아 양성을 위한 직업기술교육 강화	스마트팜 생태계 조성을 위한 청년 및 기업가 역량 강화		
	우간다(4)	포용적이고 지속가능한 농촌개발	다 나쁜 미래를 위한 보건의료서비스 강화	미래 한자니아 양성을 위한 기초 교육 및 직업기술교육 강화			
중앙아	모잠비크(4)	미래 한자니아 양성을 위한 직업기술교육 강화	다 나쁜 미래를 위한 보건의료서비스 강화	자연재해 예방 및 대응능력 강화를 위한 수자원 관리능력 강화			
	케냐(4)	기후변화 대응력 제고를 위한 안전한 식수 공급 및 여성농민 역량강화	미래 한자니아 양성을 위한 기초 교육 및 직업기술교육 강화				
	콩고민주공화국(4)	지속가능한 평화 구축 확대	산업화 추진을 위한 정책 및 기술 역량강화				
	몰리비아(4)	효과적인 의료인력체계 확립을 위한 기초 보건의료 역량강화	빈곤극복을 위한 포용적 농촌개발	삶의 질 향상을 위한 여성 가문권 보장 및 미래에 역량강화			
	레소토(4)	정부역량강화를 위한 디지털 공공 서비스 혁신	취약계층의 건강을 위한 보건의료 서비스 향상 (산과)	기후변화대응 및 환경 취약계층 회복력 강화	혁신, 통합양성을 위한 기반구축 및 중소기업 육성 강화		
	파라과이(4)	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	균형성장을 견인하는 포용적 교육	취약계층의 건강을 위한 보건의료 서비스 향상	고용창출 및 경제 활성화를 위한 지역개발		
동남아	말라위(4)	평화구축을 위한 자연재해예방	사회안전망 확충을 위한 보편적 교육 및 보건서비스 제공	지속가능한 농산업 개발			
	도미니카(4)	삶의 질 향상을 위한 여성 및 취약계층 가문권 보장 및 미래역량강화	산업화 추진을 위한 정책 및 기술 역량강화				
	과대말리(4)	산업화 추진을 위한 정책 및 기술 역량강화	지속가능한 농업을 위한 기후변화대응 및 신재생에너지 확대	기후변화대응 및 환경 취약계층 회복력 강화	평화구축을 위한 난민 재정착 지원 및 자연재해 예방		
	에리트레아(4)	산업화 추진을 위한 정책 및 기술 역량강화	지속가능한 발전을 위한 기후변화대응 및 신재생에너지 확대	기후변화대응 및 환경 취약계층 회복력 강화	평화구축을 위한 난민 재정착 지원 및 자연재해 예방		
	모로코(4)	미래 세대를 위한 포용적이고 지속가능한 일자리 창출	여성의 삶의 질 개선(SDG 5)	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화			
	이집트(4)	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화	산업발전 및 일자리 창출을 위한 우수 기술 인력 양성	지속가능한 발전을 위한 친환경 에너지 분야 육성			
동북아	튀니지(4)	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화	산업발전 및 일자리 창출을 위한 우수 기술 인력 양성	지속가능한 발전을 위한 친환경 에너지 분야 육성			
	알제리(4)	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화	산업발전 및 일자리 창출을 위한 우수 기술 인력 양성	지속가능한 발전을 위한 친환경 에너지 분야 육성			
	우즈베키스탄(4)	양질의 의료서비스 접근과 효과적인 질병 예방 대응을 위한 인프라 구축 및 원격 의료강화	미래세대 역량강화를 위한 포용적 직업기술교육	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화			
	아제르바이잔(4)	취약계층의 삶의 질 향상을 위한 생활 환경 개선 및 한자니아 육성	혁신 기술 기반 정부역량 제고를 위한 거버넌스 강화	균형성장을 위한 농촌 및 지역 개발			
	키르기스스탄(4)	포용적이고 지속가능한 농촌개발	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	안전하고 건강한 사회실현			
	요르단(4)	보편적 삶의 질 향상을 위한 효율적인 물관리 시스템 구축	안전한 환경 취약계층 삶의 질 향상을 위한 보건/교육 서비스 확충 개선				
동남아	말라위(4)	취약계층의 건강을 위한 보건의료/식수 환경 개선	청년 실업률 감소를 위한 직업기술교육 역량강화	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화			
	이라크(4)	삶의 질 개선을 위한 의료서비스 접근성 향상	피난민, 취약계층 등 소외된 사람을 위한 포용적 개발 지원	산업발전을 위한 우수 기술인력 양성			

프로그램 1,440개 중 1,460개

프로그램 : 44국 총 199건

연구정보 2020-16-275

공공행정 ODA의 전략적 이행 방안

발 행 2020년 12월

발 행 인 손혁상

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구정보센터

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)

전 화 1588-0434

팩 스 031)740-0260

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 (주)명진씨앤피

I S B N 978-89-6469-568-5 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락 없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]



공공행정 ODA의 전략적 이행 방안

