

Issues in Development

개발과 이슈

제65호 | 2020. 12월

SDGs 시대의 지방자치단체 개발협력 논의 동향과 정책 제언



SDGs 시대의 지방자치단체 개발협력 논의 동향과 정책 제언

한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며, 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

김복희. 2020. "SDGs 시대의 지방자치단체 개발협력 논의 동향과 정책 제언." **개발과 이슈**, no. 65.

목차

요약

I. 서론

1. 연구 배경
2. 연구 목적 및 방법

II. 국제사회의 지자체 개발협력 논의 동향과 정책 이슈

1. 지자체 용어 정의와 DAC ODA 통계지침
2. 분권적 개발협력(DDC)의 개념과 유형 및 추진 동향
3. DDC 관련 주요 개발의제와 정책 이슈

III. 주요 공여국의 지자체 개발협력 추진 동향

1. 일본
2. 독일
3. 스페인
4. 우리나라 및 KOICA

IV. 결론 및 정책 제언

저자

김복희 _ 한국국제협력단 ODA 연구정보센터 처장
bhkim@koica.go.kr

요약

최근 2030 개발의제 이행에서 도시(city)와 지역(region)의 역할이 크게 부각되고 있는 가운데, 지방정부가 국제개발협력의 주체로서 전통적인 중앙정부 차원의 개발협력을 보완할 수 있는 고유한 역량과 부가가치가 있는 것으로 인식되고 있다. 공여국 지자체에 의한 개발협력, 즉, '분권적 개발협력(DDC)'은 지역 파트너십을 기반으로 개도국 지자체와 peer to peer 방식으로 지자체가 보유한 다양한 발전 경험을 개발협력에 활용할 수 있고, 공여국 지자체로서도 국제화, 중소기업 해외진출, 일자리 창출 및 글로벌인재 양성 등에 기여할 수 있다는 점에서 윈윈이 가능한 방식으로 평가되고 있다.

우리나라에서도 최근 지자체 개발협력에 관한 관심과 참여가 확대되고 있는 가운데, 참여 기관이 늘어나는 만큼 원조분절화 이슈 등 여러 정책 과제가 대두되고 있다. 범정부 차원에서 지자체가 가진 고유한 개발협력의 잠재력을 활용하되 원조분절화를 촉진하는 기제로 작용하지 않도록 정책적, 제도적 개선 노력이 필요한 때이다. 이 연구의 목적은 국제사회의 DDC 논의 동향과 주요 공여국 사례 분석을 통한 정책적 시사점을 바탕으로 우리 정부, 지자체, 개발협력 플랫폼으로서 KOICA 등 세 차원에서 정책 제언을 도출하기 위한 것이다.

I. 서론

1. 연구 배경

SDGs 시대를 맞이하여 국제사회는 더욱 복잡하고 심화하고 있는 글로벌 이슈 해결을 위해 혁신적 개발재원 확대와 함께 NGO, 지자체, 기업, 대학 등 다양한 개발협력 주체의 역할에 대한 논의가 활발하다. 특히, 2030 개발의제 이행에서 도시(city)와 지역(region)의 역할이 크게 부각되고 있는 가운데, 지방정부가 국제개발협력의 주체로서 전통적인 중앙정부 차원의 개발협력을 보완할 수 있는 고유한 역량을 가진 것으로 평가되고 있다.

지방정부는 개발협력 프로세스에서 고유한 부가가치를 갖는다. 지방정부는 공동 개발목표 달성을 위해 다양한 이해관계자들을 동원하고, 대중의 인식 증진이나 추가적인 지원 등 적극적인 개발 커뮤니케이터로서 역할을 할 수 있다. 또한 지방정부는 유사성과 지역적 존재로서만이 아니라 도시화, 식수 및 위생, 취약계층 지원 등 빈곤감소 분야에서 지역 수요(needs)와 전문성을 바탕으로 개발협력 효과를 극대화하는 데 기여할 수 있다. 지방정부는 지역개발, 분권화, 민주적 거버넌스 강화 등에서 직접적인 경험과 노하우를 활용함으로써 개도국 지방정부가 안고 있는 개발문제 해결과 분권화 등을 효과적으로 지원할 수 있다(EC 2008, 4). 그러나 지자체에 의한 개발협력, 즉 분권적 개발협력(decentralised development cooperation, DDC)은 이러한 개발협력 양식(modality)으로서 잠재력과 효과성에도 불구하고, 개발주체의 증가로 인한 조정 문제, 행정 부담, 원조분절화 이슈 등 도전 과제를 안고 있다.

우리나라에서도 최근 지자체의 ODA에 관한 관심과 참여가 더욱 확대되고 있는데, 참여 기관이 늘어나는 만큼 원조분절화 이슈 또한 간과할 수 없다. DAC는 2018 우리나라 동료심사에서 재차 우리나라 개발협력의 복잡한 체계와 원조분절화 이슈를 제기했다(OECD 2018b, 59). 따라서 우리나라는 범정부 차원에서 지자체가 가진 고유한 개발협력의 잠재력을 활용하되 원조분절화를 촉진하는 기제로 작용하지 않도록 정책적, 제도적 개선 노력이 필요하다. 또한 KOICA는 개발협력 플랫폼으로서 지자체와 다양한 협력을 하고 있으나, 최근 SDGs 이행방안 논의에서 지자체의 역할이 부각되고 있는 만큼, 지자체와 연계한 개발협력을 더욱 효과적 효율적으로 실시할 수 있도록 정책적 고민이 필요한 때이다.

2. 연구 목적 및 방법

이 연구 목적은 최근 국제사회의 지자체 개발협력 동향과 관련 정책 이슈를 살펴보고, 주요 공여국의 사례를 살펴봄으로써 우리 정부, 지자체, 개발협력 플랫폼으로서 KOICA에 주는 정책 제언을 도출하는 것이다. 연구 범위로는 먼저, 지자체 ODA에 대한 정의와 관련 규정 등 추진 근거를 살펴보고, 국제사회의 분권적 개발협력(DDC) 논의 동향과 지원 현황, SDGs 등 글로벌 의제 이행에서 DDC 의의, 나아가 원조효과성, 원조분절화, 정책일관성 등 지자체 개발협력을 둘러싼 정책 이슈를 살펴보았다. 공여국 사례 연구로는 DDC 활동이 활발한 스페인, 독일 외에 지원 규모는 작으나 지자체 연계 ODA를 적극 추진중인 일본 국제협력기구(JICA)의 사례를 살펴보았다.

우리나라 지자체 개발협력 관련 국내 선행 연구를 살펴보면, 먼저 박광동(2014)은 “지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구”에서 우리나라의 지자체 ODA 추진의 법적 근거 및 추진 현황과 문제점을 진단하고 개선방안을 제시했다. 우리나라 지자체 개발협력의 법률적 체계를 이해하는 데 유용한 논문이다. 이연호(2015)는 “지방자치단체와 중앙정부의 ODA 정책 수행 효율성 강화방안 연구”에서 지자체와 중앙정부의 정책일관성 및 연계성 강화방안을 제시했다. 신만식 외(2017)는 “거점지역 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체 간의 지역 ODA사업 발전방안,”에서 일본의 지역센터 운영 현황을 분석하고, 2016년부터 KOICA가 추진하고 있는 거점 국제개발협력센터 중장기 발전방안을 제시했다. 박소희, 김종섭(2018)은 “개발협력에 있어서 지방정부의 비교우위”에서 개발협력에서 지방정부 참여의 중요성을 제기하고, 국내 사례를 중심으로 원조효과성과 정책일관성 측면에서 지방정부의 비교우위를 분석했다는 데 의미가 있다.

이번 연구는 국내 선행 연구 이후, OECD에서 실시한 주요 공여국의 지자체 개발협력에 관한 설문조사 결과보고서¹⁾를 토대로, SDGs 시대에 그 역할이 크게 부각되고 있는 지자체에 의한 개발협력, 즉, ‘분권적 개발협력(DDC)’에 대한 체계적인 이해(개념, 의의, 주체, 유형, 글로벌 의제와의 관계, 주요 정책 이슈, SWOT 분석 등)를 제공하는 데 일차적 의미가 있다. OECD 및 EC 등은 지방정부에 의한 개발협력을 ‘분권적 개발협력’으로 개념화하고 지속적으로 DDC 관련 연구를 추진하고 있다. 우리나라는 지자체 개발협력이 늘어나고는 있으나 활성화되어 있지 않으며, 원조분절화 이슈, 지자체의 개발협력 역량 부족 등을 배경으로 지자체 ODA 확대 필요성에 대한 정책적 공감대도 형성되어 있지 않다. 따라서 이번 연구는 개발협력 정책에서

지자체가 갖는 고유한 역량과 부가가치를 재조명하고, 우리나라 정부, 지자체, 개발협력 플랫폼으로서 KOICA 등 세 차원에서 지자체 개발협력을 효과적 효율적으로 추진하는 데 필요한 정책 제언을 도출했다는 데 의의가 있다. 다만, 동 연구가 주요 개발협력 정책 이슈에 대한 동향 파악에 중점이 있는 만큼, 더 폭넓은 공여국 사례조사나 주요 이해관계자에 대한 설문조사 및 FGI 등을 통해 심층적인 연구를 진행하지 못한 점에서 연구의 한계가 있다. 이 연구는 OECD 및 JICA, 기타 선진원조기관이 발간한 공식 문서 등 국외 문헌자료, 국내 학술논문, KOICA 내부 자료 및 통계 등을 이용한 문헌조사, 사례조사, 비교분석 등의 연구 방법을 활용했다.

II. 국제사회의 지자체 개발협력 논의 동향과 정책 이슈

1. 지자체 용어 정의와 DAC ODA 통계지침

이 연구에서는 ‘지방정부’와 ‘지방자치단체(지자체)’ 용어를 혼용했다. ‘지방정부’는 중앙정부에 대하여 지방의 자치 정부를 이르는 말로 지방자치단체라고 하며, 지자체로 줄여 부른다. ‘지방자치단체’란 국가 아래에서 국가 영토의 일부를 구성요소로 하고 그 구역 안의 주민을 법률이 정하는 범위 안에서 지배할 수 있는 권한을 가진 단체를 의미한다. 지자체는 자치행정의 주체로서 국가로부터 행정권 일부를 부여받은 공공단체의 전형적인 존재이며 공법인(公法人)이다(“지방자치단체,”두산백과).

지자체가 ODA 사업에 참여하는 근거는 OECD DAC 통계 지침상의 ODA 정의에서 살펴볼 수 있다. DAC ODA 통계보고지침에 따르면, 공적개발원조(ODA)란 DAC ODA 수원국 목록상의 국가와 영토 및 다자개발기구로의 자금 흐름으로서, 주 및 지방정부를 포함한 공공기관 또는 그 산하의 실행기관이 집행하는 것을 의미한다. 따라서, 지방정부(지방자치단체)는 ODA를 관장하는 중앙정부나 집행을 위임받은 개발협력 수행 기관(agencies)과 함께 국제개발협력 수행의 한 주체다. ODA 정의는 ODA의 주체와 대상(DAC의 수원국 리스트)에 관한 조건 외에도 개발도상국의 경제개발과 복지 증진을 위한 목적에 관한 조건과 양허성 조건에 따라 정의된다. 차관사업에 관한 양허성 조건은 2017년 이전에는 일률적으로 할인율 10%를 적용하여 그랜트 엘리먼트(GE)가 최소 25%를 충족하여야 ODA로 계상됐다. 2018년부터는 개발도상국의 소득 수준에 따라 할인율과 그랜트엘리먼트 비율이 차등 적용되고 있다.

1) “Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda”(OECD 2018).

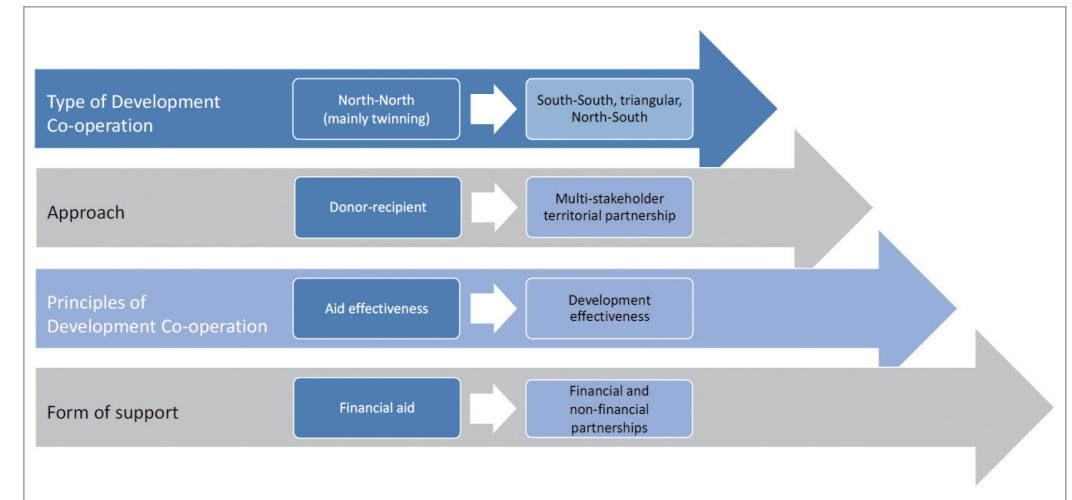
2. 분권적 개발협력(DDC)의 개념과 유형 및 추진 동향

가. 분권적 개발협력의 개념과 의의

최근, 2030 개발의제 이행과 관련, 도시(city)와 지역(region)의 역할의 중요성이 부각되고 있는 가운데, 핵심 개발 주체(key development actors)로서 지자체에 대한 인식도 강화되고 있다. 특히, 지자체는 전통적인 정부 차원의 개발협력을 보완할 수 있는 고유한 역량을 가진 것으로 평가된다(OECD 2018a, 3). 글로벌 금융 위기의 여파로 공여국 정부는 ODA 재원의 감소를 겪으면서 더 적은 비용으로 더 많은 일을 하기 위해 노력해 왔고, 그 결과 지방정부와 함께 하는 개발협력이 촉진되었다. 또한 지방정부는 “지속 가능한 개발을 위한 2030 의제”, “파리 기후 협약”, “Habitat III의 새로운 도시 의제”와 같은 글로벌 개발의제 이행에서 그 역할이 강조되고 있는바, DDC는 이러한 의제를 현지화하는 데 효과적인 역할을 할 수 있을 것으로 주목받고 있다. 그러나 여전히, 도시나 지역 차원의 지자체 개발협력을 개념화한 “분권적 개발협력에 대한 명확한 정의(a common, harmonised, standardised definition)”는 부재한 것으로 평가된다(OECD 2018a, 25).

DDC 개념은 Hafteck에 따르면, 중앙정부가 민관협력사업(PPP)을 증진하기 위해 지방 및 지역 정부(local, regional government)의 참여를 증가시킨 1980년대에 등장했다. 분권적 개발협력은 경제 주체, 시민사회단체, 분권적 국가 서비스, 대학 등 교육기관 또는 분권적 공공기관을 포함하여 하위 국가 주체가 수행하는 개발협력 방식을 의미한다. DDC의 초기 형태 중 하나인 도시 자매결연(municipal twinning)은 제2차 세계대전 이후 평화와 단결 촉진, 문화 간 유대 증진, 국제연대 촉진, 제도적 역량을 구축하기 위해 활용됐다. 1971년 UN 총회는 도시 간 자매결연을 국제협력의 도구로 인정했다. 이후 이러한 남-북의 도시 간 자매결연 형태가 분권적 개발협력으로 발전했다. 또한 DDC는 북-남(North-South) 혹은 공여국-수원국 접근방식에서 파트너십 접근으로 발전된 개념이다. 주로 ‘북’이 재정적으로 주도하는 형태의 DDC에서 수평적 파트너십 접근방식으로서의 진화는 전적으로 “부자 북측”에서 “가난한 남측”원조에 기반한 개발 모델의 한계를 인식하고 파트너를 지식과 경험의 상호적 관계인 동료로 간주한다는 점이다. 이러한 진화는 동료학습, 경험 공유 및 지역 간 모범사례 공유를 촉진하는 비재무적 ‘P2P’ 파트너십 모델을 강화한다(그림 1 참조). 최근에는 지역 파트너십(territorial partnership)을 기반으로 개발협력에서 보다 혁신적인 DDC 접근방식이 추진되고 있다. 이러한 형태의 DDC 핵심축은 민간 부문, 지방자치단체 협회, CSO, 학계, 그리고 개도국 지방정부와 협력하는 중앙정부 등 공유 목표와 비교우위를 기반으로 다양한 지방 및 지역 이해관계자와의 유연한 협력을 기반으로 한다(OECD 2018a, 26).

〈그림 1〉 DDC 관련 개념의 발전



출처 : OECD 2018a, 27

DDC를 활용하는 두 가지 목적은 무엇보다 효과적이고 파급력 있는 ODA 수행을 위한 것이며, 그다음은 지방정부가 국제관계에서 의미 있는 주체로 등장했기 때문에 이를 활용하기 위한 것이다. 국제사회는 보다 효과적인 개발협력을 촉진하기 위해 지자체가 NGO나 중앙정부의 개발원조기관과 차별화되는 비교우위가 있음을 인식했다. 지방정부는 지역개발 및 서비스 제공, 중장기 국토개발계획, 지역사회 참여를 위한 협의 메커니즘에 대해 노하우와 전문성을 보유하고 있기 때문이다(OECD 2018a, 26). 지자체는 원조수행자(aid delivery agents)로서 NGO와 비교하면 다음과 같은 비교우위를 갖는다. 첫째, 지자체는 대부분의 NGO에서는 부족한 지역서비스에 관한 기술적 전문성을 갖고 있다. 둘째, 공여국의 지자체는 대부분의 NGO가 어려움을 겪고 있는 중장기 계획 및 예산편성에 관해 상당한 전문성을 갖고 있다. 셋째, 지자체는 국제개발사업에서 지역사회가 참여할 수 있는 협의 메커니즘을 활용할 수 있다. 넷째, 많은 INGO는 공여국의 지원금에 의존하여 활동하나 지자체는 중앙정부의 지원금이 아니라 지자체의 선택으로 개발협력에 참여한다는 점이다. 이러한 비교우위 외에도 많은 지자체는 지난 수십년간 도시 자매결연(municipal twinning) 혹은 자매도시 관계(sister-city relationships)에서 이미 국제적인 경험이 있다는 점이다(Nganje 2015, 3).

한편, DDC에 관한 합의된 정의는 부재하나, DDC와 관련한 여러 문헌에서 도출할 수 있는

DDC 원칙으로는 첫째, 상호주의(Reciprocity)를 들 수 있다. 이 원칙은 상호호혜적 관계를 토대로 하므로 전통적인 공여국-수원국 관계를 넘어서는 것이다. 둘째, 유사성(Proximity)의 원칙은 보완성(subsidiarity)을 기반으로 지방정부와 이해관계자들이 어떤 이슈에 대해 가장 잘 대응할 수 있다는 것을 의미한다. 셋째, 지역 거버넌스(Territorial Governance) 원칙은 DDC의 핵심 목표이자 장기적인 파급효과로써 지역 자원의 동원을 통해 지역 거버넌스를 강화한다. 동 원칙에서 중요한 것은 지방정부와 비정부기관 간의 협력, 협의 및 공동 결정이다. 넷째, 지역 파트너십(Territorial Partnership) 원칙은 여러 원칙 중 전통적 개발협력과 DDC를 차별화하는 가장 중요한 원칙이라고 할 수 있다. DDC는 선진국의 지방정부와 개도국의 지방정부 간 파트너십을 기반으로 하기 때문이다. 동 파트너십을 통해 선진국과 개도국의 지방정부는 공동의 정치적 의제와 목적을 지지하고 DDC 활동의 오너십과 결과를 촉진한다(OECD 2018a, 29). 국제사회에서 사람 간, 지역 간 불평등이 심화되고 있다. 특히, 뒤처져 있다고 느끼는 지역사회에 대한 대응은 현재 정치적 우선순위이다. 지역 간 격차는 생활의 모든 측면에 영향을 미친다. 소득과 부의 분배, 기본적인 공공서비스의 질에 대한 접근, 인간의 가치, 역할 및 열망에 대한 인식 등 작은 마을과 거대 도시, 주변과 중심, 시골과 도시 지역 사이에 불평등이 존재한다. 이러한 불평등 문제해결에 대해 우리는 더 많은 관심을 가질 필요가 있다(OECD 2019b).

나. DDC의 추진 주체와 유형

최근 수십 년간 DDC 모델은 선진국과 개도국의 지자체 간 협력에서 지역, CSO, 민간부문, 대학, 지자체 협회, DDC 촉진자이자 공여자로서 중앙정부, 기타 DDC를 지원하는 많은 관계자들이 참여하는 다각화된 지역 네트워크 모델(diversified territorial network model)로 변화했다. 지역과 도시는 DDC에서 조정 역할, 재정지원, DDC 활동 모니터링 등의 역할을 수행하며, 캠페인, 기술협력, 동료 검토, 경험 공유 및 대화를 촉진하고 파트너 국가에서 DDC를 통해 지역 경제개발을 촉진하는 데 기여하고 있다. 2017년 OECD 조사에 따르면, 여러 국가의 국토개혁 조치는 DDC에 다양한 영향을 미친 것으로 분석됐는데, 이탈리아에서는 새로운 대도시의 출현이 DDC의 파편화를 감소하는데 기여한 것으로 분석됐다. 독일에서는 지자체 합병으로 지자체 파트너십이 크게 재편됐다. 포르투갈의 특정 역량의 분권화는 지자체들이 다른 이해관계자의 더 많은 참여 기회를 제공하는 데 파트너십을 촉진했다. 지방정부 차원을 넘어 다양한 DDC 주체가 늘어나고 있다. 예컨대, 스페인에서는 DDC에서 활동하는 대부분의 지자체가 지방 행정에 대한 개발협력 자문기관 역할을 하는 다중 이해관계자 플랫폼 또는 협의회를 설치했다. 이는 DDC 프로젝트의 발굴, 수행, 평가에 광범위한 참여 증진을 목표로 하는 접근방식

으로, 참여 주체로는 대학 및 연구 센터, 국내 및 국제 NGO, CSO, 청소년 자원봉사자 또는 민간 및 금융 부문을 포함한다(OECD 2018a, 30). DDC의 다양한 주체별 동향과 특성은 다음 <표 1>을 참조하기를 바란다.

<표 1> DDC의 다양한 주체와 특징

DDC 주체	주요 동향	주요 국가
지방정부	DDC의 전통적 주체이자 promoter로서 역할 수행. 다각화된 지역 네트워크 모델로 패러다임 변화 추세	스페인, 프랑스
중앙정부	중앙정부도 DDC 지원자로서만이 아니라 DDC 프로젝트의 실행자로서도 역할 수행	벨기에, 이탈리아, 네덜란드
대학	DDC 지원, 촉진, 실행에 적극 참여. 이탈리아에서는 공립대학의 약 50%가 DDC 활동. 지역의 데이터 수집 및 보고서 작성 등을 통해 지역 역량 강화에 기여	벨기에, 이탈리아, 스페인
CSO/NGOs	비정부 조직도 DDC에서 중요한 역할을 수행. NGO가 주도하거나 DDC 파트너십 및 프로젝트 관리 형태로 참여	벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 폴란드, 스페인, 영국
민간 부문	민간 및 금융 부문도 비전통적인 방식으로 DDC 참여. 특히 중소기업은 사회적 기업가 정신 프로젝트 역량 강화에 중요한 역할 수행. 중소기업은 DDC 참여를 통해 해외진출 기회 모색	스페인
국제기구	다자기구는 공여자로서가 아니라 사업수행자, 촉진자로서 참여. 프로그램에서 DDC 파트너십을 구성하거나 파트너 국가에서 프로젝트 수행	벨기에, 스페인

출처: OECD 2018a, 30-31 참조, 저자 작성

DDC 집행 유형은 세 가지로 구분한다. 먼저, 공여국 지방정부에서 수원국 지방정부로 직접 지원하는 형태의 직접 협력(Direct Co-operation) 유형이 있다. 동 유형은 다시 협력 형태에 따라 파트너십/기관/네트워크 유형으로 구분된다. 아울러 간접 협력(Indirect Co-operation) 방식은 NGOs 등의 활동을 지원하는 형태이다. 위임 협력(Delegated Co-operation) 방식은 다른 국가기관 혹은 지자체 관련 기관, 원조기관 등에 위임하여 DDC를 수행하는 방식이다. 대부분의 공여국은 그들의 역사적 제도적 특징을 기반으로 세 가지 유형을 병행해서 DDC를 추진하고 있다(OECD 2018a, 33-34). 주요 유형별 특징과 공여국은 <표 2>를 참조하기를 바란다.

〈표 2〉 DDC 추진 유형

DDC 유형		주요 내용	공여국
직접 협력	Partnership modality	자매결연 방식 등으로 지방정부 간 양자 및 다자 협력 방식 DDC 수행. 가장 일반적 DDC 유형임	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 핀란드, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국 등
	Agency modality	지방정부가 설치한 기관이나 DDC 관련 협회를 활용	오스트리아, 벨기에, 영국, 스위스, 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 독일, 핀란드, 스페인, 이탈리아, 네덜란드 등
	Network modality	지방정부 협회나 지역 유관기관 (CSO, 대학, 연구소, 기업 등)을 통해 수행	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 스웨덴
간접 협력		NGOs, CSOs 등을 통해 수행. 지방정부가 수원국에서 활동하는 NGOs 등의 제안서 요청에 근거, 자금지원 방식	벨기에, 독일, 이탈리아, 스페인, 영국
위임 협력		다른 국가기관 혹은 지자체 관련 기관, 원조기관 등에 위임하여 DDC 수행	벨기에

출처: OECD 2018a, 33-35 참조

다. DDC 추진 동향

2017 OECD 설문 조사(OECD 2018a)에 따르면, 스페인에서는 지역 및 지역 행위자의 수가 2005년 336개에서 2015년 695개로 두 배 이상 증가했다. DAC 회원국 전체적으로는 지난 20년 동안 개발협력의 분권화가 가속화되었는데, 약 138,000개의 지역 주체들이 개발협력에 참여하고 있는 것으로 조사됐다. 특히, 개발협력에 참여하는 지자체의 다양성으로 인해 중앙정부 차원에서 관련 데이터 수집에 행정적 어려움을 겪고 있는 것으로 조사됐다(OECD 2018a, 59). 다음 〈표 3〉을 보면, 2015년 DDC 지원 규모는 2005년에 비해 약 13% 증가했다. 일본, 포르투갈, 스페인은 2005년 대비 2015년에 대폭 DDC 지원이 축소됐지만, 오스트리아, 캐나다, 이탈리아, 스웨덴, 스위스는 대폭 상승했다. DAC 회원국 중 2015년 기준, 절대 지원 규모로는 독일 정부가 975.5백만불로 가장 많은 DDC를 지원했고, 이어서 캐나다(253.9백만불), 스페인(209.5백만불) 순이다. ODA에서 차지하는 DDC 비중으로는 스페인(59%)이 압도적으로 가장 높고, 이어서 오스트리아(22%), 캐나다(9%), 독일(7%), 이탈리아(2%), 스위스(2%) 순이다. DDC 주요 분야로는 다분야(multi sector)가 가장 높고(22%), 보건(12%), 농업(10%), 거버넌

스 및 교육(각 8%), 물(6%) 등이다(그림 2 참조). 수원국으로는 말라위, 네팔, 모로코, 페루, 세네갈 등이 상대적으로 많은 DDC 지원을 받은 것으로 조사됐다(그림 3 참조).

최근 개도국 지방정부(cities, municipalities, regions 등)는 빠른 인구 증가, 분권화, 도시화 및 신 무역패턴과 같은 환경하에서 재정 및 기술 자원의 부족으로 공공서비스 제공에서 곤란을 겪고 있다. 아프리카에서는 지자체의 공공서비스와 재정 간 격차가 연간 250억불에 상당하는 것으로 추산되고 있다. 개도국의 도시와 지역에 대한 원조규모는 18.7억불로 양자간 ODA 비중에서 차지하는 비율도 1.3%에 불과하다(OECD 2019a, 5). 향후 SDGs 이행 및 개도국 지자체의 공공서비스 증진을 통한 삶의 질 개선을 위해 국제사회의 확대 지원이 요청된다. 주요 공여국의 지자체와 연계한 ODA 추진 현황에 대해서는 다음 Ⅲ장에서 상세히 다루겠다.

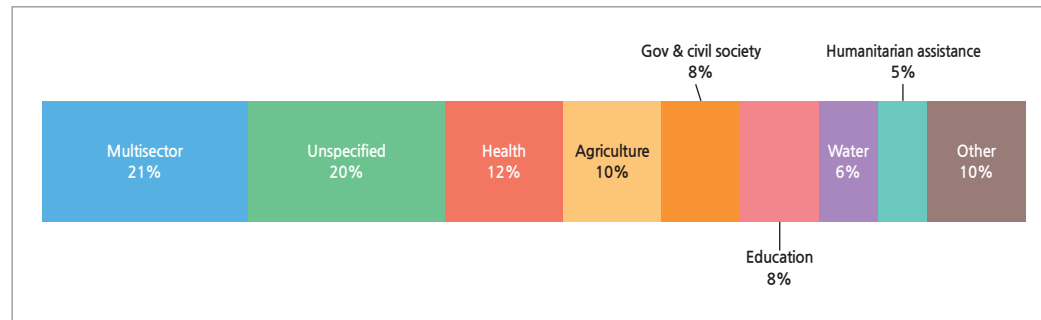
〈표 3〉 주요 공여국의 DDC 지원 동향

(단위: 백만불, 2015 가격)

	Amount reported in 2005	As a percentage of total bilateral ODA	Amount reported in 2010	As a percentage of total bilateral ODA	Amount reported in 2015	As a percentage of total bilateral ODA
DAC members reporting on DDC	1672.5	6	1863.7	6	1870.3	4
Where EU countries	1622.9	11	1720.3	8	1532.0	7
Austria	36.8	3	22.7	4	169.5	22
Belgium	74.0	5	97.6	5	85.8	8
Czech Republic	..	..	..	..	0.3	0.4
France	..	..	69.6	1	63.6	1
Germany	1012.9	13	933.4	13	975.5	7
Greece	0.8	0.4	..	..	..	..
Italy	20	0.8	26.3	4	27.7	2
Portugal	4.7	2	0.6	0.2	0.3	0.2
Spain	473.6	26	570.1	17	209.5	59
Where non-EU countries	49.6	0.5	143.4	1	338.3	1
Canada	..	..	90.8	3	253.9	9
Japan	6.2	0.1	3.7	0.1	3.3	0.1
Switzerland	43.4	2	48.9	3	62.6	2
United Kingdom	..	..	..	..	18.5	0.2
DAC members not reporting on DDC						
Where EU countries						
Sweden			10.6	0.39	14.2	0.29

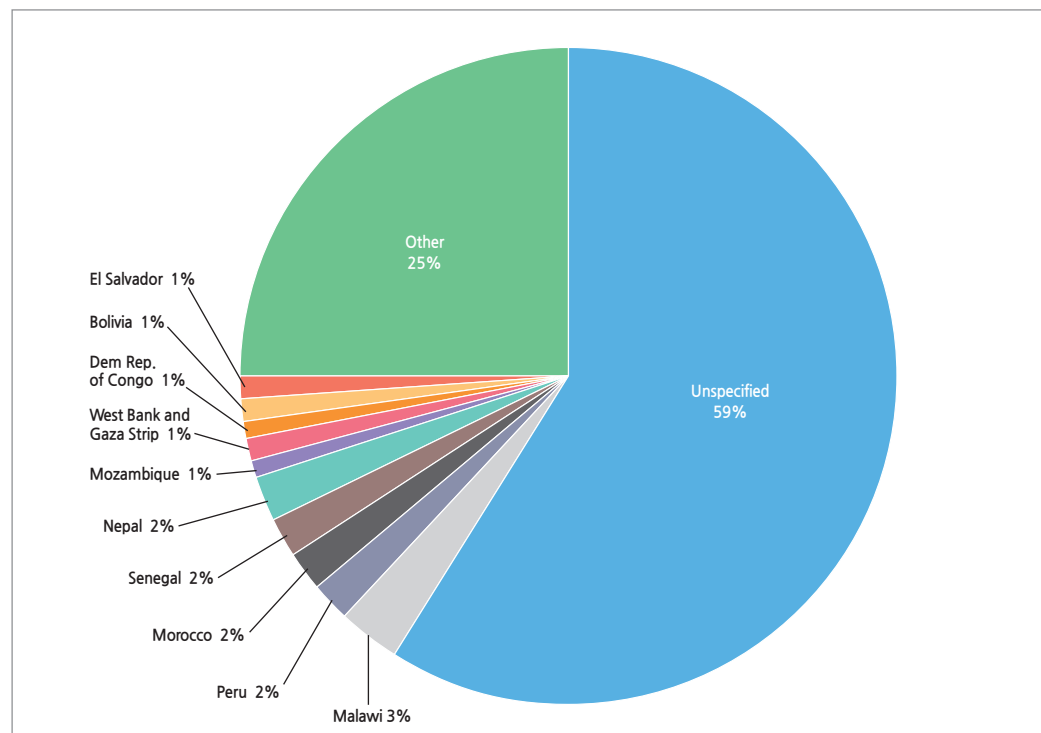
출처: OECD 2018a, 62

〈그림 2〉 DDC 주요 지원 분야 (2015)



출처: OECD 2018a, 67

〈그림 3〉 DDC 주요 수원국 (2015)



출처: OECD 2018a, 66

3. DDC 관련 주요 개발의제와 정책 이슈

가. DDC 개발의제 : SDGs, Paris Agreement, New Urban Agenda

DDC 관련 지방정부의 역할을 강조한 주요 개발의제로는 2030 개발의제(SDGs), UN Habitat III, 파리기후협정 및 Addis Ababa Action Agenda 등이 있다. 이러한 글로벌 의제들은 글로벌 목표를 현지화하는 데 도시와 지역의 역할을 강화하고 지방정부의 중요성에 대한 인식을 제고하는 데 기여했다.

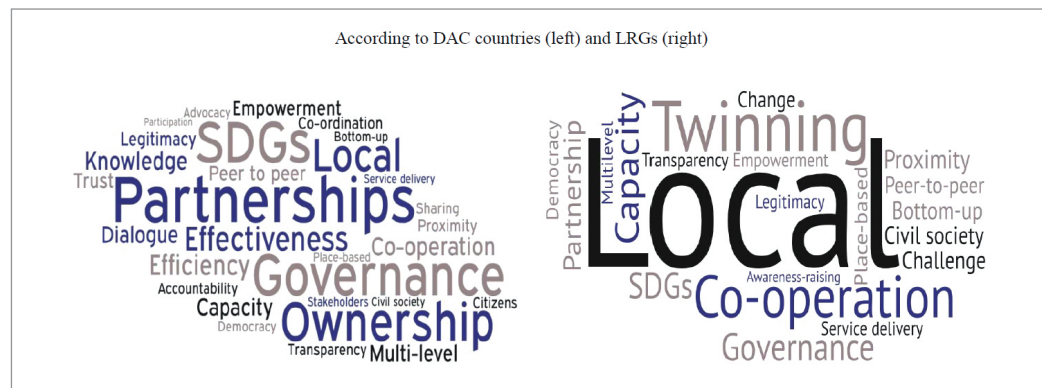
SDGs는 2016년부터 2030년까지 15년간 국제사회가 달성해야 할 글로벌 개발목표로서, 개도국과 선진국을 아우르는 보편적이고, 경제, 사회, 환경을 포괄하는 변혁적이며, 누구도 소외되지 않게 하고 가장 소외된 사람부터 고려하는 포용적 개발목표이다. 2030 개발의제의 변혁적 성격은 국가, 지역 및 지방정부가 새로운 지속가능한 개발 패러다임을 증진할 중요한 기회를 제공한다. 특히, 도시와 지역은 범정부 차원에서 공동책임이 있는 국민 삶의 개선을 위한 정책 도구로서 SDGs의 잠재력을 최대한 활용해야 한다. SDGs는 OECD의 새로운 지역개발 패러다임을 구현하고 지역개발에 대한 종합적(holistic), 다부문(multi-sectoral), 상향식(bottom-up), 참여적 및 지역기반 접근(places-based approach)을 증진하는 데 기여한다. 지속가능한 도시와 지역사회에 관한 SDG 11 외에도 도시와 지역은 공공 투자에서의 역할, 시민과의 긴밀한 관계를 고려할 때 대부분의 SDG에서 중요한 역할을 수행한다(OECD 2020, 19). SDGs는 선진국만으로도 개도국만으로도 달성할 수 없으며, 국가 내에서도 중앙정부만이 아니라 도시와 지역의 지방정부가 중요한 역할을 수행해야 할 공동책임이 있다. 지방정부는 식수, 위생, 고형 폐기물 관리, 운송, 주택 등 기본 인프라 투자에서 중요한 역할을 담당하므로, 지방정부의 적절한 참여 및 조정 없이는 국가가 SDG 하위목표 169개 중 65%를 달성하지 못할 것으로 추정됐다(OECD 2018a, 39). 지자체는 지역 거버넌스를 활용하여 SDGs 달성에도 매우 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라, 지역사회와의 상호작용을 통해 서비스 제공 및 지역개발을 증진하는 데 주민참여, 주인의식 및 책임성을 촉진할 수 있다는 점에서 의의가 크다(Nganje 2015, 5).

그다음으로 DDC와 관련한 주요 개발의제로는 파리협정(Paris Agreement)을 들 수 있다. 2017년 OECD 설문조사에서 회원국들은 대부분 유엔기후협약 당사국총회(COP21) 결과가 DDC 활동에 어느 정도 영향을 미친 것으로 응답했다. 프랑스에서는 지식 공유와 연합 플랫폼으로서 기후와 DDC(예: Climate Chance)를 연계한 국제회의 및 이벤트를 지원하고 외교부에서 36개 기후변화 관련 DDC 프로젝트에 대해 재정지원을 제공한 것으로 조사됐다(OECD 2018a, 39).

Habitat III의 새로운 도시의제의 결과는 현재까지 DDC 활동을 재편하는 데 영향력이 크지 않은 것으로 조사됐다. 프랑스는 예외로, 많은 대도시에서 대중교통이나 참여적 관리 등 동 의 제에 부합하는 DDC 프로젝트가 시행됐다.

다음 <그림 4>는 DDC와 관련된 키워드로 다양한 개발 행위자의 핵심 동기, 관심사를 나타 내는 것이다. 2017년 OECD 설문조사 결과, DAC 회원국들은 대체로 DDC를 거버넌스, 주인 의식, 파트너십, SDGs 및 효과성과 연관시켰지만, 지방정부 관계자들은 지방, 역량, 트위닝, 시민사회, 거버넌스 등과 연관을 지은 것으로 나타났다.

<그림 4> DDC 키워드



출처: OECD 2018a, 43

나. DDC 정책 이슈 : 원조효과성, 정책일관성, 원조분절화, 개발재원, 거버넌스

앞서 살펴본 바와 같이, 복잡하고 광범위한 SDGs 달성을 위해서는 지방정부의 역할이 중요 하며 DDC는 개발효과성 제고에 잠재력이 있는 것으로 평가된다. 2005년 원조효과성에 관한 파리선언은 지방 및 지역에 대한 명시적인 역할을 부여하지는 않았으나, 효과적인 개발협력을 위한 원칙을 지역적 맥락에 적용할 수 있다는 점이 주목을 받았다. 2008년 “아크라행동계획 (AAA)”은 원조효과성에서 지방 및 지역 주체의 잠재력을 인식하고, 개도국의 제도, 시스템, 지 역 전문성 등 개도국 스스로 역량개발 강화의 중요성을 강조했다. 2011년 부산에서 개최된 세 계개발원조총회에서 채택된 “효과적 개발협력을 위한 부산 파트너십(GPEDC)”은 공식적으로 지방 및 지역 행위자를 인정하고 효과적인 개발협력을 위한 원칙을 이행할 책임을 부여했다

(OECD 2018a, 44). 비록 개발협력 원조양식(aid modality)으로서 기존의 측정 방법을 통해 DDC의 효과성이 명확히 제시될 수는 없으나, 도시와 도시, 지역 대 지역 간 프로젝트는 효과 적인 것으로 평가되고 있다. 예컨대, 공여국과 개도국 지자체는 유사한 개발목표를 공유할 수 있으며, 공여국 지자체가 오랫동안 쌓아온 전문성을 바탕으로 제한된 수의 핵심 사회 분야를 대상으로 사업을 추진하므로 비용을 절감하고 지역이 보유한 해결책을 제공할 수 있다는 강점 이 있다.

원조효과성과 함께 중요한 개발협력의 원칙은 정책일관성이다. 중앙정부와 지자체라는 이원 화된 체계에서 정책일관성을 확보하기는 쉽지 않다. 중앙 부처 차원에서 이견 조정이 어려우므 로 일원적인 시스템의 지방정부의 개발협력이 원조효과성 측면에서 유리하다는 주장(박소희 2018)도 있다. 그러나 정책일관성은 지자체 영역에서의 정책일관성 확보만으로는 원조효과성 을 담보할 수 없다. 정책일관성은 공여국 내에서 중앙부처와 지자체 간 정책일관성도 중요하 고, 수원국 개발정책과의 정책일관성, 국제사회의 규범 준수나 원조조화 등이 중요하기 때문에 전반적으로 지자체의 경우 ODA 사업을 전담하는 조직체계나 인적 역량이 취약한 상황에서 다 각적인 차원에서 접근해야 할 정책일관성을 담보하기는 어려운 것이 현실이며, 이는 원조효과 성 저해로 이어질 개연성이 높다.

공여국의 지자체 개발협력이 고유한 역량과 잠재력을 갖고 있으나 지자체의 개발협력 참여 자체가 개발효과성을 담보하는 것은 아니다. 지자체 개발협력이 공여국 내 조정 체계 미흡 등 으로 원조 중복, 정책일관성 저해 등 효과적 개발협력의 장애 요인이 될 수 있다. 또한 지자체 개발협력의 주체 수의 증가에도 불구하고 재원이 늘어나지 않는다면 원조분절화에 따른 거래 비용 증가 등 여러 정책 이슈를 초래한다. DAC는 DDC의 원조효과성을 제고하는 방안으로 국 가 차원에서 개발협력 우선순위를 수립하는 데 지자체가 참여할 수 있는 제도적인 메커니즘이 필요하다고 권고한다. CIB(Capacity and Institution Building) 작업그룹과 협력하여 UCLG(United Cities and Local Government)가 공동으로 GPI 14(Global Partnership Initiative 14)를 추진하는데, GPI 14 설문 조사²⁾에서는 참여국의 21%가 국가개발전략 초안 을 수립할 때 지방정부와 협의하지 않는 것으로 분석됐다. 지자체가 개발협력 주체로서의 원조 효과성 및 잠재력을 인정받고 있으나 GPEDC 모니터링 검토에서도 평가가 이루어지지 않고 있 다. DDC의 효과성을 제고하기 위해서는 향후 분야 및 개도국 맥락에서 DDC 파이낸싱의 개발

2) GPI는 효과적인 개발을 위한 GPEDC 회원국들의 자발적 이니셔티브로, UCLG는 GPI 14를 추진할 때 효과적인 개발을 위해 지방정부 역할 이 중요함을 강조했다. GPI 14에 따라 5개 대륙에서 37개의 지방정부 협회를 대상으로 설문조사가 실시됐다. 7개국(남아프리카, 르완다, 말 리, 파키스탄, 필리핀, 노르웨이 및 엘살바도르)에 대해서는 심층 인터뷰 시행했다. 분석 결과는 2016.10. 보고타 UCLG World Congress 및 나이로비 제2차 고위급회의에서 발표됐다(UCLG 2018).

임팩트를 평가하고 국가 차원에서 여러 주체 간 조정을 강화하며 민간 부문을 포함한 DDC 지원 규모를 확대할 필요가 있다. DDC 사업추진 시 협업을 강화함으로써 효과성과 임팩트를 극대화하여 거래비용을 줄이는 노력도 필요하다. 이때 지방정부와 중앙정부의 역할은 각각의 강점에 따라 명확하게 정의될 필요가 있다(OECD 2018a, 72). 다음은 지금까지 논의한 DDC의 강점과 약점, 기회와 위협요인에 관한 SWOT 분석 결과이다. DAC의 문헌을 토대로 저자가 재구성했다(표 4 참조).

〈표 4〉 DDC SWOT 분석

강점(S)	약점(W)
- 지역서비스 경험과 기술적 전문성 (보건, 교육, 식수, 위생, 환경, 재난위험 경감 등) - 시민참여적 개발(Bottom-up 접근) - P2P 학습 및 지식공유를 통한 상호호혜 (지자체 간 목표 공유) - 도시 자매결연 등 기존 협력체계 활용을 통해 비용효과적 프로세스	- 다양한 정부 수준에서 참여 기관 증가로 행정 부담 및 조정 미흡 - 단기 연수, 소규모 및 ad-hoc 프로젝트로 원조효과성, 지속발전가능성 저해 - 개발협력에 대한 인식과 역량부족 - 투명성, ODA 보고 등 데이터 부족
- 분권화 확산으로 자원 증가 - 개도국 지방정부의 수요 증가 - SDGs 등 글로벌 의제 이행에서 지자체의 역할 증대 - 참여를 통한 전문성 개발	- 지역 불평등 악화 위험 - 정부-지자체 간 정책일관성 저해 우려 - 원조분절화 확산 - 예산의 예측 가능성
기회(O)	위협(T)

출처: OECD 2018a, 49, OECD 2019a, 18 참조, 저자 재구성

III. 주요 공여국의 지자체 개발협력 추진 동향

1. 일본

가. 관련법 및 협력 추진체계

일본의 ODA 법적 체계로는 ODA 현장(2015 개정)과 중기정책, 일본 ODA 시행기관인 일본 국제협력기구(JICA)의 독립행정법인국제협력기구법 등을 들 수 있다. 일본의 개발협력 추진체계는 외무성, 대장성(재무성), 통상산업성 등 여러 부처와 유무상 원조 이원화로 복잡한 체계 속에서 추진되어 일본의 ODA 추진체계 개선점으로 거론되곤 하였다. 그러나 2003년 JICA의 독립법인화에 이어 2008년 일본국제협력은행(JBIC)의 해외경제협력 부문(차관사업)이 JICA로 통합되면서 'New JICA'가 발족하여 일본은 유무상 ODA 사업을 일원적인 체계 속에서 추진하고 있다.

일본은 1999년 7월의 분권화 법령(The umbrella Decentralization Act)을 통해 지방정부에 관한 법을 개정하고, 중앙정부와 지방정부의 역할 분담을 명시화했다. 일본 지자체의 국제교류 활동은 양 기관 간 협정을 기반으로 발전하여, 기술, 문화, 과학 분야의 교류와 인력의 교류로 확산하고 있다. 지자체 ODA 사업은 기본적으로 각 지자체에 의해 자율적으로 실시되지만, 지방자치단체국제화협회를 통해 중앙정부와의 조율 및 연계를 통해 추진되고 있다(박광동 2014, 118). 재단법인 지방자치단체국제화협회(Council of Local Authorities for International Relations, CLAIR)는 지자체의 국제화 지원을 목적으로 지자체의 해외 경제활동 지원, 다문화 공생사회 지원, 글로벌 인재육성, 다양한 국제교류 및 개발협력 지원, 정보 수집 및 제공 등이다. 특히, 동 협회는 지자체나 지역국제화협회 등이 보유한 노하우나 인재, 기술 및 지역 특성을 살린 국제협력 추진을 위해 다양한 협력 및 지원을 제공하고 있다.³⁾

나. 지자체 개발협력 현황 및 JICA

일본의 지방자치단체 ODA 규모는 2015년 3.3백만불, DDC/ODA 비율 0.1%로 미미한 수준이다(표 3 참조). 2005년에는 6.6백만불 규모였는데 일본의 전반적인 ODA 규모 축소로 인

3) 동 협회는 지역 특성을 살리고 주민참여형, 현지 수요에 적합한 개발협력 추진을 위해 성과사례를 토대로 "지자체 국제협력 촉진사업(모델 사업)," 전문가파견사업, 지자체 직원교류사업, 지자체 국제협력전문가 파견사업, 시민 국제플러자 운영 사업 등을 실시하고 있다(CLAIR 2020).

해 지자체 ODA 규모가 대폭 축소된 것으로 분석된다. 그러나 일본 지자체는 일찍이 국제교류를 토대로 국제협력 사업을 추진해 오고 있는 바, 1995년에는 지자체 국제협력추진대강을 수립함으로써 지자체의 국제협력 이념을 수립했다. 일본 지자체 국제협력의 이념은 내향적 이념으로써 지역의 국제화 및 활성화, 외향적 이념으로써 국제공헌, 그리고 이를 포괄하는 공생의 정신 세 가지 이념이 정립되어 있다. 지자체는 독자적으로 혹은 지역의 민간기업이나 NGO, JICA와 연계하여 개발협력을 추진하고 있다(JICA 1998, 1). 일본 정부는 지자체가 보유한 다양한 발전 경험을 개발협력에 활용하기 위하여 지자체의 ODA 참여를 추진해 왔다. 많은 개도국에서는 최근 경제성장이나 도시화로 인한 환경문제나 인프라 문제 등 대응에 어려움을 겪고 있는데, 일본 지자체는 물, 에너지, 폐기물처리, 방재 분야 등에서 풍부한 경험을 갖고 있기 때문에 협력이 필요하다(일 외무성 2018, 112-113).

특히, 일본의 ODA 전담기관인 JICA의 경우, 지역센터 10개소, 해외협력대 훈련소 2개소, 지부 3개소 등 15개 국내 거점(JICA 2017, 33)을 기반으로 다양한 영역에서 지자체와 함께 하는 개발협력을 추진하고 있다. JICA는 “과제별 지킴 시민참여”⁴⁾에서 ① 다양한 접근에 의한 개발 공헌, ② 일본 지역사회에 환원, ③ 국제협력 이해 및 참가 촉진 등 3대 전략목표를 제시하였는데, 이 세 가지 전략목표를 달성하기 위한 불가피한 요소이자 토대로서 ‘지역연계 추진’을 제시했다(JICA 2017, 요약1/5). JICA는 ODA 추진시 개도국 국민의 생활향상을 목표로 더 많은 사람에게 직접적으로 도움을 주는 원조, 보건의료서비스나 식수 공급, 식량 확보 등을 통해 개도국 주민들에게 인간기본욕구(BHN)충족을 촉진하는 데 노력하고 있다. 이러한 맥락에서 JICA는 일본 지자체가 가진 지역주민 서비스, 상하수도, 폐기물처리, 보건위생 및 모자보건, 사회복지, 농업보급, 초등 및 중등교육, 직업훈련, 환경보전, 공공교통 분야 등에서 축적한 노하우와 풍부한 인재를 일본의 개발협력에 적극적으로 활용하기 위해 노력하고 있다. JICA는 개도국의 지방분권화에 따라 일본의 지방자치 기법과 경험을 개도국에 전수하는 데도 의미를 두고 있다. 또한 국민의 이해와 지지, 참여를 통해 국제협력을 수행하고, 나아가 지역 국제화 및 활성화 관점도 고려한 국제협력을 추진하기 위해 JICA는 지자체와 연계한 ODA 추진을 중요과제로 인식하고 있다(JICA 2020d).

지자체와 협력관계 구축의 일환으로 JICA는 지자체와 포괄적 협정 혹은 특정 분야 연계강화를 위한 각서를 체결하고 있다. 그 일례로 2010년에는 미야기현과 말라위 식량증산 농업관개

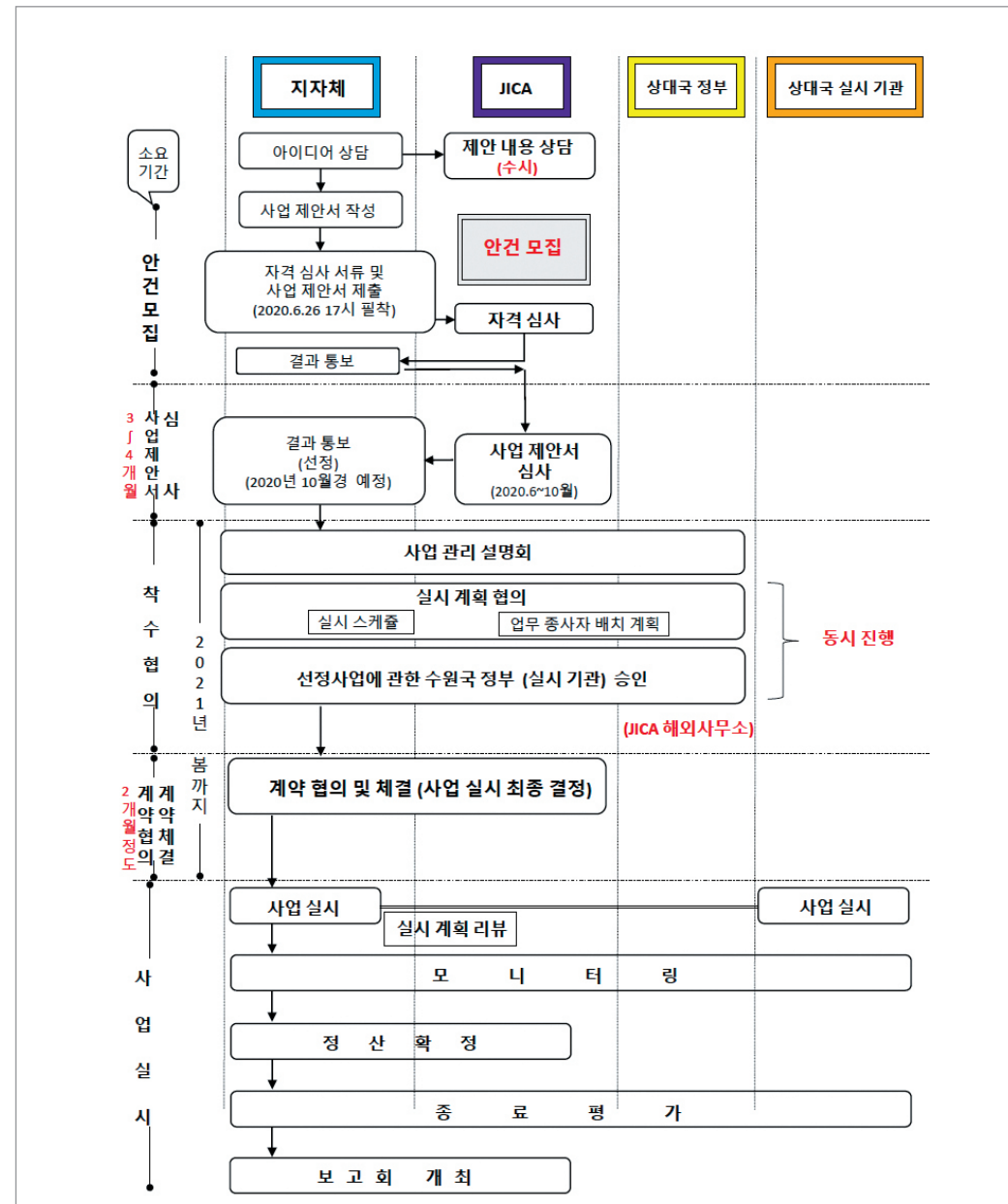
기술 향상을 위한 청년해외협력대 파견합의서를 체결했다. 2011년에는 처음으로 요코하마시와 국제협력 전반에 관한 제후 협정을 체결했다. JICA가 지자체와 함께하는 사업으로 주목할 만한 형태는 지역제한형 풀뿌리 기술협력사업을 들 수 있다. 동 사업은 풀뿌리 기술협력사업 범주에 속하는 사업으로 지역활성화 특별형 외에도, 1) 풀뿌리 파트너형⁵⁾, 2) 풀뿌리 협력지원형⁶⁾이 있다. 동 사업은 ‘지역제한형’으로 추진되었으나 2013년부터 풀뿌리 기술협력사업 ‘지역활성화 특별형’사업으로 개편, 추진되고 있다. 동 사업은 지자체의 노하우나 중소기업을 포함한 민간기업이 보유한 우수한 기술 및 제품 등을 활용하여 개도국의 개발과제 해결도 지원하고 일본 지역경제 활성화에도 기여함으로써 일본과 개도국 쌍방의 윈윈(win-win)을 지향하는 사업이라고 할 수 있다. 지원대상은 지자체 및 지자체와 연계된 단체(법인 NGO, 민간기업, 학계)로 사업 기간 및 규모는 3년 이내 건당 6,000만엔(약 6억) 이내이다. 주요 분야로는 지역개발, 방재(防災) 주류화, 고위험군 지원(아동, 장애인, 노인, 난민 등), 보건의료, 생계 향상, 인재 육성, 자연 자원의 지속적 이용 등이다. 다음 <그림 5>는 지역활성화 특별사업 절차도로서, JICA 국내사무소는 수시 상담을 통해 아이디어 단계부터 지자체의 개발협력사업을 협의하고 타당성이 있으면, 응모 및 심사 → 결과 통지 → 지자체-수혜국 간 계약 체결 → 업무위탁 체결 → 사업 실시 → 모니터링, 정산 및 종료평가 → 보고회 개최 순으로 사업을 추진한다.

4) JICA는 “국제개발협력을 일본 문화로”라는 이념 아래 시민참여형 개발협력을 적극적으로 추진 중이다. 동 사업에는 개발교육지원사업, 해외봉사단사업, 풀뿌리기술협력사업, NGO지원사업, 시민이해촉진 및 참가형사업 등이 포함된다. 시민참여형 개발협력의 의의는 세심한 국제협력 실현, 일본 사회의 지역활성화에 기여, 국제협력 지지 확대 및 글로벌 인재육성 등 세 가지 점이다(JICA 2017, 22).

5) 2년 이상 개도국 협력사업 경험이 있는 NGO 등 단체 대상사업으로 사업규모는 1억엔이며 5년간 지원한다.

6) 개도국 사업 경험이 없는 소규모 NGO 대상사업으로 사업규모는 1천만엔이며 3년간 지원한다.

〈그림 5〉 JICA 지역활성화 특별형 사업추진 절차도

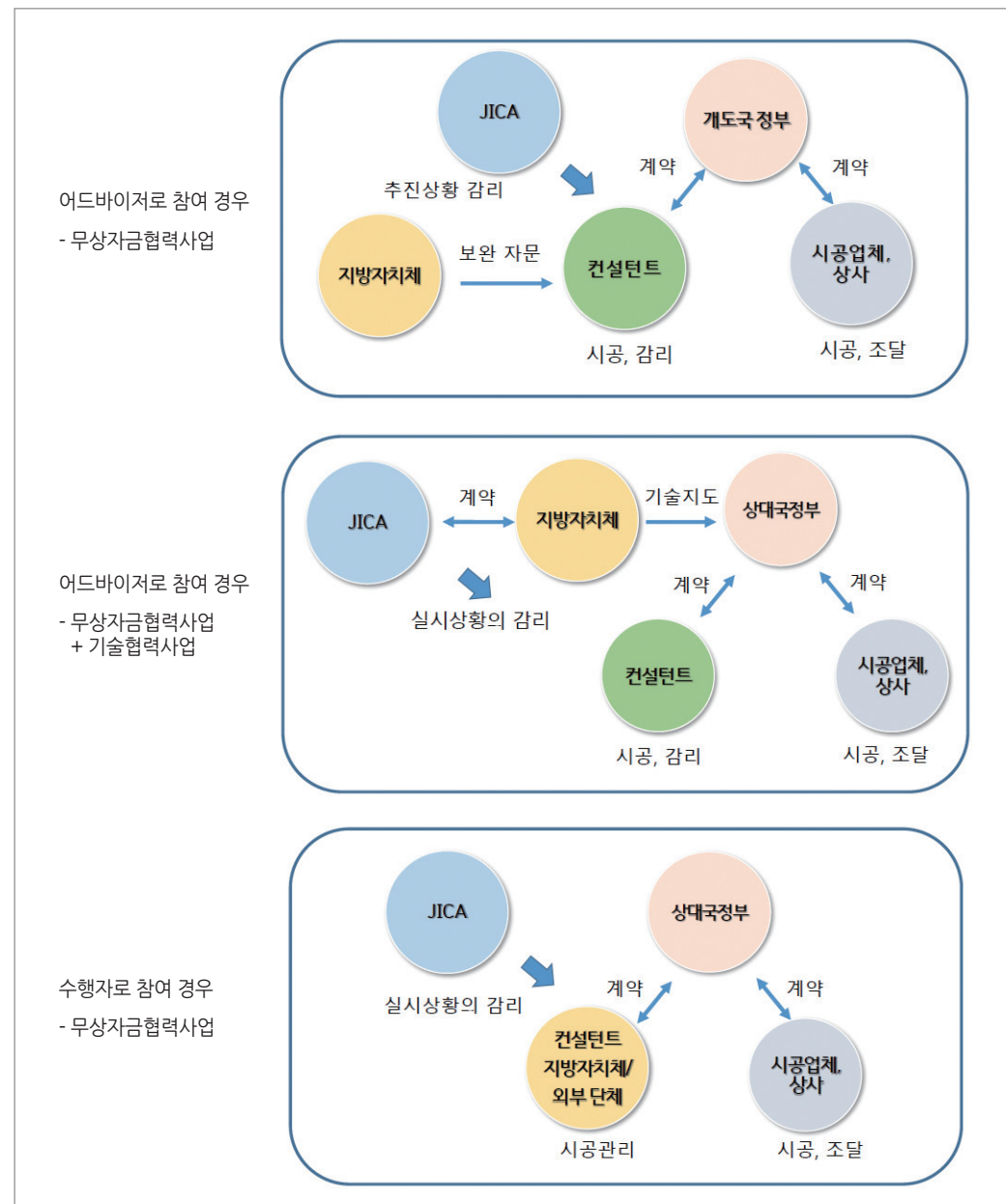


출처: JICA 2020a

JICA는 일본 지자체와 개도국의 협력관계 구축을 지원하고 지자체가 보유한 다양한 기술과 노하우의 보급, 나아가 일본의 지역사회 활성화를 목적으로 지자체와 연계한 무상자금협력사업⁷⁾도 추진하고 있다. 지자체는 JICA와 공동으로 무상자금협력사업의 발굴 및 형성을 실시하고, JICA가 실시하는 협력준비조사에 참여한다. 이후 개도국 정부가 주체가 되어 실시하는 무상자금협력사업에 참여하는 형태이다. 지자체의 컨설팅은 JICA 국내사무소를 창구로 하여 수시로 접수하며, 지자체에 대한 컨설팅은 JICA 무상자금협력사업 담당자가 실시한다. 우수 제안에 대해서는 사업제안서를 공식적으로 제출하여 심사를 거치며, 심사에 통과한 사업에 대해서는 협력준비조사 대상 사업으로 선정하여 JICA와 지자체는 사업형성조사를 실시한다. 협력준비조사단계에서는 수원국 정부로부터 공식 요청서 및 일본 정부 승인 후 JICA는 지자체에 사업설계를 위한 협력준비조사를 컨설턴트와 함께 실시하는데, 이 단계에서 지자체는 지자체가 보유한 기술이나 노하우를 공유하여 사업을 형성하게 된다. 필요에 따라서 무상자금협력과 연계한 기술협력사업 형성도 추진할 수 있다. 동 협력준비조사 결과, 사업실시가 확정(각의 결정)되면 정부 간 교환공문 체결 및 JICA와 개도국 정부 간 무상원조 계약 체결 후 사업이 추진된다. 무상자금협력사업은 개도국 정부와 컨설턴트 간 계약 및 개도국 정부와 시공사 및 상사 등과의 계약에 기초하여 추진된다. 이때 개도국 정부와 계약하는 컨설턴트는 JICA가 협력준비조사 실시자로 개도국 정부에 추천하며, 이를 토대로 개도국 정부와 계약이 체결된다. 컨설턴트는 시공감리업무 및 사업의 소프트웨어 관련사항을 담당한다. 지자체는 동 소프트웨어 관련 내용 혹은 협력준비조사를 통해 무상자금협력사업과 연계한 기술협력사업이 형성되면 여기에 참여한다. 지자체는 동 협력준비조사 참여시 어드바이저 역할인가 혹은 사업수행자 역할인가에 따라 무상자금협력사업 실시단계에서 참여방법이 결정된다(그림 6 참조)(JICA 2020c).

7) JICA의 무상자금협력사업은 시설 건축이나 기자재 공여 등 수단을 통해 개발도상국의 병원, 학교, 급수시설, 도로, 항만 등 경제사회개발 인프라 정비를 중심으로 지원하는 사업을 의미한다. 동 사업 종류로는 프로젝트형, 프로그램형, 국제기구협력, 재정지원(일반/섹터), 인재양성 등 다양하다. KOICA의 프로젝트형 사업과 같은데, 다만 JICA는 시설건축 등이 포함되지 않는 프로젝트형 사업 경우에는 기술협력사업으로 구분한다.

〈그림 6〉 JICA-지자체 무상자금협력사업 유형별 실시 체계도



출처: JICA 2020c

구체 추진 사례를 살펴보면, 홋카이도 도카치 지역은 2016년 생산에서 판매까지 식품에 관한 종합적인 노하우를 활용하여 태국과 말레이시아의 식품산업의 시장경쟁력 강화나 지역 브랜드 확립을 지원했다. 동 협력을 통해 현지 시장에 수출한 기업도 출현했다. 그중에서도 프로젝트 참가기업의 하나인 주식회사 도카치 제과는 말레이시아에서 할랄 다이후쿠(제과류)나 교자(만두) 현지생산을 통해 말레이시아 정부로부터 할랄 인증을 받는 등 성과를 거두었다. 동 활동으로 도카치 제과는 일본 수출우량기업으로 농림수산물 장관상을 수상했다. 아울러, 오비히로 상공회의소에서는 현지 진출이나 할랄 대응 촉진을 위한 말레이시아인 인재를 일본에서 고용하는 등 일본에서도 새로운 시도가 이루어지고 있다(JICA 2019, 55). 지자체와 포괄적 협정을 기반으로 한 추진 사례로는 요코하마시와의 협력사례를 들 수 있다. JICA는 2011년 10월 25일 요코하마시와 포괄적 제후협정을 체결했다. 이는 개도국과의 국제협력을 효과적 효율적으로 실시하고, 국제도시로서 요코하마시의 발전을 도모하며 나아가 개도국의 발전과 세계평화에 공헌을 목적으로 한다. JICA와 요코하마시는 2002년 JICA 요코하마국제센터를 개설한 이래, 개도국 연수생 초청사업이나 개도국에 대한 일본 전문가파견 등 기술협력, 시민대상 국제협력 이벤트 공동개최 등 다각적인 분야에서 협력관계를 구축해왔는데, 동 포괄적 제후협정은 이를 발전시킨 것이다. 동 협정은 JICA의 사업 전반에 걸쳐 요코하마시와의 제후를 강화하는 것으로 지자체와의 첫 “포괄적 제후협정”이다. 주요 프로그램으로는 1) 개도국 기술연수생 초청, 전문가파견 등 기술협력, 2) 도시과제 해결을 위한 시민 제후 추진, 3) JICA 봉사단 사업에 요코하마 시민 참여, 4) 요코하마시 학교의 국제이해교육, 5) 국제협력에 관한 국제회의, 행사 등 개최, 6) 쌍방의 직원 인재육성 등이다(JICA 2011). 특정 분야에 관한 사례로는 미야기현 사례를 들 수 있다. JICA는 말라위공화국에 대한 농업관계분야 기술협력 일환으로 미야기현 소속 농업토목기술 직원을 지속적으로 파견하는 “미야기 국제협력 프로젝트”를 추진한 바 있다. 동 프로젝트는 JICA 청년해외협력대 사업에 지자체의 지식(인력)을 효과적으로 활용한 협력 사례로서, 미야기현의 농업지역 특성을 살린 지역 특화된 국제협력이라고 할 수 있다. 구체적인 내용으로는 2010년부터 세 번에 걸쳐 6년간 미야기현 농업토목기술직원 파견, 농업관계분야 기술지도 및 보급 외에도 관계자로 구성된 지원팀을 설치, JICA의 ‘풀뿌리 기술협력사업’ 등을 활용했다(JICA 2011).

JICA는 지자체와의 협력을 통해 국제협력 이해증진 활동도 적극적으로 추진 중이다. 지자체나 국제교류협회 직원을 대상으로 개발인재를 위한 국제협력기초강좌를 실시하고, 전국 각지에서 지자체와 공동으로 국제협력 캠페인이나 국제협력 시민강좌, 국제협력 출강 등을 추진하고 있다. JICA는 지방자치단체 간 정보교환, 의견교환의 장으로서, 지자체 국제협력 담당자들과의 간담회도 정례적으로 개최하고 있다. 또한 JICA는 1996년부터 지자체와의 연계

강화를 위해 국제협력 노하우를 가진 인재를 ‘국제협력추진원’으로 지자체 관련 기관에 파견하고 있다. 2020년 현재 42개 지역에서 JICA 국제협력추진원이 활동 중이다. 국제협력추진원의 주요 업무는 국제협력에 관한 홍보 활동, 개발교육 지원사업, 지자체, 지역국제화협회, 대학, NGO 및 기업 등이 수행하는 국제협력사업과 연계 추진, JICA 풀뿌리 기술협력사업 및 민간연계 추진 사업 추진, JICA 봉사단사업 시민참가 및 모집, 귀국단원 활동 지원, 연수생 초청사업 관련 업무 지원 등이다(JICA 2020e). 이 밖에도 JICA는 일본해외협력대(JOCV) 사업을 연계한 지자체와의 협력을 적극적으로 추진하고 있다. 귀국봉사단을 활용한 재일외국인 상담창구 지원, 봉사단 파견전 연수, 단원과 지자체 기업과의 매칭 등을 통한 정보 공유 등 다양한 협력을 추진 중이다. JICA는 지자체와 직원 간 인사교류도 추진하고 있다(国際開発ジャーナル社 2020, 19-33).

다. 시사점

일본은 비록 지자체 ODA 규모는 작지만, 지자체의 다양한 노하우를 활용하여 개도국의 경제사회 발전에 기여함과 동시에 일본 지자체의 국제화 촉진 및 해외진출 지원, 국민의 이해와 지지, 참여를 통한 국제협력 증진을 위해 지자체 연계 ODA를 중요한 과제로 인식하고 ODA에 지자체 참여를 적극적으로 추진하고 있다. 특히, JICA는 전국적으로 분포한 15개 국내 거점을 기반으로 일본과 개도국의 원인을 지향하는 지역활성화 특별형 사업, 직원 인사교류, 국제협력추진원 파견, 개발교육 실시 등 넓은 범위에서 지자체와 연계한 ODA를 추진한다는 점에서 우리에게도 정책적 시사점을 제공한다. 지자체의 개발협력은 원원 전략하에 추진되지만, 지자체는 지역주민의 사회복지 향상을 주목적으로 삼기 때문에 개발협력 추진 시에도 지자체나 지역주민의 혜택이 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다. 주민의 국제의식 함양이나 봉사단의 의의 등도 중요하나 이것만으로는 지자체의 참여를 독려하는 원동력이 되기 어렵다. 지역의 기술 활용이나 지역경제의 활성화는 구체적인 이점이 될 수 있어 지자체의 개발협력 참여를 유인하는 중요한 요소이다. 다만, 특정 산업기술 이전이 협력국에 적합한 것은 아니므로 이러한 점에 유의할 필요가 있다(JICA 2003, 46). 아울러, 지자체 ODA 협의체 성격의 재단법인 지방자치단체국제화협회는 일본 중앙정부와 지자체 사이의 수직적인 조직구조의 한계를 극복할 수 있는 보조적인 역할을 하고 있다는 점에서 우리 정부에서도 지자체 개발협력 사업의 정책 메커니즘 강화 측면에서 전략적 검토가 필요하다.

2. 독일

가. 관련법 및 협력 추진체계

독일은 국제개발협력법을 별도로 제정하지 않고 주로 정책 선언이나 개별정책 보고서에 주요 지원 분야 및 담당기관을 지정하는 방식을 통해 ODA 법적 근거를 대신하고 있다. 독일의 개발협력 추진체계는 정부 차원에서 개발협력 정책을 담당하는 독일 경제개발협력부(BMZ)와 실시기관인 독일 국제개발협력공사(GIZ)와 독일부흥은행(KfW)을 두고 있다. 기술협력을 담당하는 독일 GIZ는 2011년 기술협력 담당기관인 GTZ, 봉사단 업무를 수행하던 DED, 연구기관인 InWEnt를 통합하여 설립됐다. 동 기관은 부처 간 중복을 제거하여 효율성을 도모하고, 정부 차원의 개발협력 사업 통제 강화 일환으로 통합 설립됐으며, 독일 연방정부 경제개발협력부 산하 국제개발 담당 공기업 성격의 개발협력기관이다.

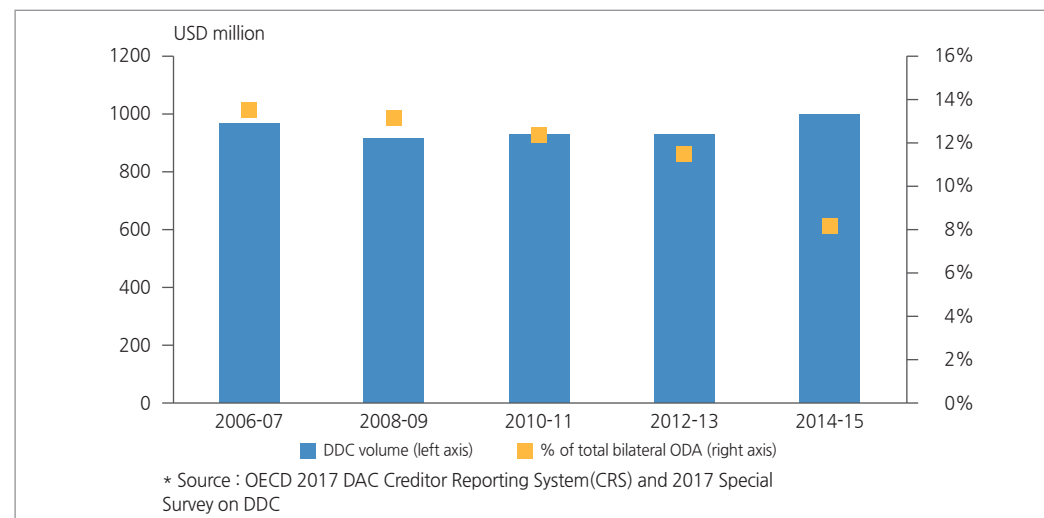
지자체와의 협력에서도 독일 정부의 경우 DDC를 언급하는 특정 법적 프레임 워크가 없지만, DDC 활동을 수행하기 위해 지방 혹은 분권화 규정(예: 독일의 the principle of subsidiarity)에 근거하여 추진하고 있다. 다만, DDC는 국가차원의 개발협력 정책을 구현하는 수단으로 자리 잡고 있다. 특히, 국가 재정 내에서 DDC를 지원하는 특정 프로그램이 있다(OECD 2018a, 37). 독일 정부는 2030 개발의제를 효과적으로 이행하기 위해 BMZ와 타 부처, 연방 주 및 지방정부 등과 체계적으로 정보를 공유함으로써 전 정부적 접근을 위해 노력하고 있다(OECD 2015, 18). 독일의 지자체 ODA 수행의 경우, 지자체의 독립성과 자율성이 보장되고 있지만, 이를 조정하고 지원하기 위한 협력체계가 마련되어 있다. 독일의 경우 연방-주 정부 개발협력위원회에는 연방정부 부처인 경제협력개발부(BMZ)가 의장을 담당하고 있으며, 외교부 및 관련 부처도 참여하고 있다. 또한 ODA 집행을 담당하는 GIZ, Engagement Global, 콘라드아데나워재단 등과 같은 기구들이 지방정부의 역량개발을 지원하고 있다. BMZ는 2012년부터 2022년까지 “Service Agency Communities in One World” (SKEW)를 통해 400여개 지방정부에 대해 지식공유를 지원하고 있다(OECD 2019a, 51).

나. 지자체 개발협력 현황

독일은 지방정부의 독립성과 자율성이 강한 연방국이기 때문에 각 주에서 자체적으로 ODA를 수행하고 있다. 독일 지방자치단체의 ODA 규모는 2015년 975.5백만불로 전체 ODA의 7%를 차지한다. 독일의 지자체 ODA 사업 규모는 DAC 회원국 중 규모면에서 가장 큰 DDC 공여국이다. DDC/ODA 비율로는 스페인, 오스트리아, 캐나다에 이어 4위를 차지하고 있다. <그림

7)에서 볼 수 있듯이, 독일 정부는 규모 면에서나 ODA 비중 측면에서 꾸준히 DDC를 중점적으로 추진하고 있는 국가로 볼 수 있다. 2015년 기준 지원대상국은 중국이 21%, 인도 10%로 가장 많은 독일의 DDC 지원을 받았고 이어서 이란, 카메룬, 터키, 우크라이나, 시리아, 브라질, 인니 등이다. 분야별로는 다부문 34%, 교육 31%, 보건 23%, 에너지 4%, 물 3% 순이다.

〈그림 7〉 독일 DDC 추진 실적 추이



출처: OECD 2018a, 194

독일 경제협력개발부(BMZ)의 특정 프로그램과 일부 주 정부는 현재 개도국의 정부와 지역의 파트너십을 지원하는 도구 및 프로젝트를 제공함으로써 DDC에 지자체 참여를 도모하고 있다. 예컨대 중동 및 북아프리카 지역사회와의 파트너십 등이 그 예다. DDC를 장려하는 가장 큰 재정지원 프로그램은 BMZ가 자금을 지원하는 “하나의 세계의 지자체를 위한 서비스 포인트(SKEW)”를 통해 지자체의 개발협력을 지원하고 인적 재정적 지원을 제공하고 있다. 현재 ‘Municipal Climate Partnership’과 SDG 이행에 초점을 맞춘 ‘Municipal Partnerships for Sustainability’ 사업 등이 추진되고 있다(OECD 2018a, 37).

독일과 개도국 지자체 간 개발협력의 대표적 사례로는 독일 브레멘(Bremen)시와 인도의 펀(Pune)시 간 협력사례를 들 수 있다. 1976년 브레멘시와 펀시는 아동복지와 바이오가스 관련 협력사업을 추진했다. 이후 브레멘-펀 도시연대포럼을 통해 장애아동지원과 극빈자 거주환경

개선, 농촌지역개발에 이르기까지 협력을 확대해왔다. 바덴-뷔르템베르크주는 베트남에서 “Training and Research in Reproductive Health in South East Asia”라는 프로젝트에 11만 3천 유로를 지원한 사례도 있다. Rhineland-Palatinate 주와 르완다 지자체 간 개발협력 파트너십과 Lower Saxony주와 탄자니아 지자체 간 파트너십, North Rhine-Westphalia와 가나 지자체 간 파트너십 등의 사례도 있다(이연호 2015, 97).

“마그레브 및 독일 지자체 간 지식공유 사업(Sharing of knowledge between municipalities in the Maghreb and Germany)”은 마그레브와 독일의 중소도시 간 도시개발 관련 문제에 대한 지식공유사업이다(GIZ 2020). 에너지 효율성, 수자원 관리, 굿 거버넌스 등 다양한 분야에서 지방자치단체 서비스 개선을 위해 경제협력개발부(BMZ) 관할 하에 2016~2019년간 추진됐는데, GIZ는 모로코 및 튀니지 내무부, 알제리 주택도시개발부와 협력사업을 실시했다. 독일 지자체와의 긴밀한 협력이 요구되는 동 사업의 특성상, Engagement Global의 “Service Agency Communities in One World(SKEW)⁸⁾”프로그램과 연계하여 사업이 진행됐다.

다. 시사점

독일은 지방정부의 독립성과 자율성이 강한 연방제 국가로 각 주정부에서도 상당한 규모로 ODA를 수행하고 있는 것으로 파악된다. 그러나 독일은 2008년 연방주의 개발정책에 대한 결의안이 채택됨으로써 연방주가 핵심적으로 참여할 개발 분야에 관해 규정하고 있고, 각 연방주는 이를 기반으로 하여 개별적인 개발전략을 수립하고 있다. 이러한 지자체 ODA에 대한 전략적 방향을 제공해줄 수 있는 통합 전략은 원조효과성 제고에서 중요한 정책일관성과 효율적인 ODA 수행이라는 관점에서 중요하다. 우리나라도 향후 ODA 사업간 중복을 방지하고 지자체의 전문성을 활용하기 위해서는 정책적 측면에서 지자체 ODA 종합전략을 수립할 필요가 있다.

독일의 경우 ODA 조직체계가 매우 분절화되어 있다는 평가를 받기는 하지만, 각 기관이 유기적으로 연계되어 ODA를 수행하고 있어 비효율적일 수 있는 분절화의 단점을 보완하고 있다. ODA 사업을 수행하는 데 있어서 ‘지속가능성’을 염두에 두고 추진한다는 점도 독일 ODA의 장점 중 하나다. 정권이 바뀌어도 정책이 바뀌지 않고 지속되는 안정감은 원조를 집행하는 기관이나 원조를 받는 수원국으로부터 독일 ODA에 대한 신뢰와 책무성을 보여주며, 이미지 상승 효과도 기대된다(이연호 2015, 101).

8) Engagement Global의 대표 프로그램 중 하나로 개발정책 분야에서 국제 자매도시 결연 및 유관 사업에 참여하는 지자체와 청년층을 연결하는 플랫폼으로 기능한다(Engagement Global 2020).

3. 스페인

가. 관련법 및 협력 추진체계

스페인의 개발협력정책은 1986년 국제협력을 위한 부처 간 위원회(Comision Interministerial de Cooperacion Internacional)가 구성되고 1998년 국제개발협력법안(La Ley de Cooperacion Internacional para el Desarrollo)이 통과되면서 법적인 틀을 갖추었다. 동 법안에 따르면, 스페인의 대외원조는 빈곤퇴치에 목적이 있으며(제2조), 국제적 개발협력정책에 부응하기 위한 것이다(제1조-제7조). 동 법령에 따라 스페인의 국제개발협력 시스템은 의회, 행정부, 자치단체 및 지방자치단체 그리고 민간 시민사회 등 다양한 행위자를 포괄하게 됐다(이연호 2015, 69). 2004년 기존의 외교부에서 개발협력 정책을 반영하여 개편된 외교협력부(MAEC)는 대외원조의 주무부처로서 스페인 ODA 정책을 수립하고 일부 사업을 집행한다. 스페인 외교협력부 산하 원조수행기관인 국제개발협력기구(AECID)에서는 국제협력 및 개발정책 관리, 무상원조 및 소액 금융대부 업무, 개도국의 인력개발 및 빈곤퇴치 사업 등을 수행한다.

스페인의 개발협력 조정기구로는 세 개가 있는데, 먼저 정부 자문기구 성격의 개발협력위원회(The Development Co-operation Council)가 있다. 동 위원회에서는 여러 이해관계자 참여하에 스페인 개발협력 정책 수립 업무를 담당한다. 이 밖에도 개발협력부처간위원회(The Inter-ministerial Committee for Development Co-operation), 개발협력 지역협의체(The Inter-territorial Commission for Development Co-operation) 등이 있다. 지역 간 협의체는 중앙정부와 지역, 지방정부 간 개발협력에 관한 조정 및 정책일관성 유지, 보완을 위해 운영되고 있다(OECD 2016, 56-57). 1986년 DDC 효율성과 효과성 제고를 위해 설치된 “Co-operation and Solidarity Funds”는 현재 9개의 펀드가 운용 중인데, 주로 지방자치단체 간 조정, P2P 학습, 공동 협력활동 증진을 도모하고 있다(OECD 2019a, 51).

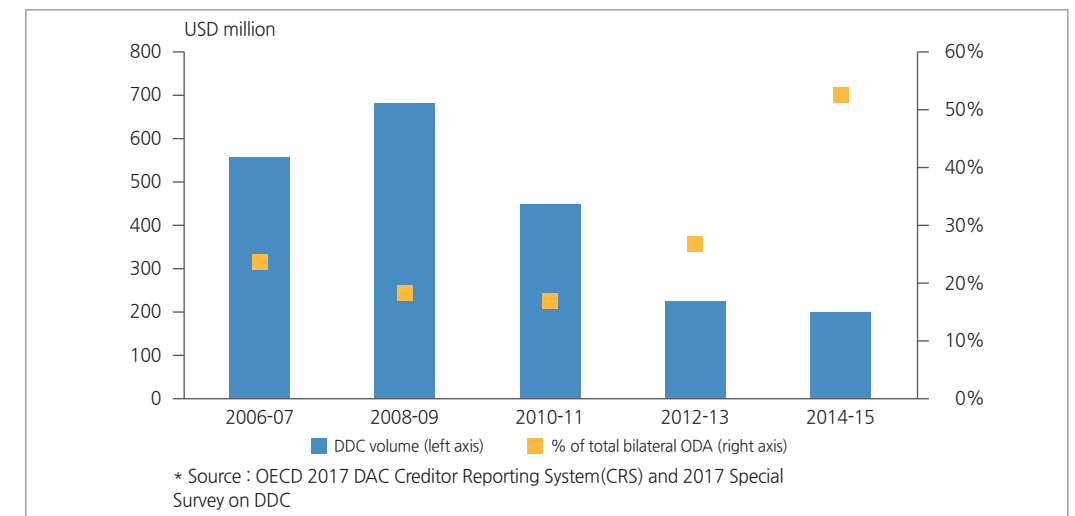
2017년 OECD 설문조사에 따르면, 스페인은 DDC에 관한 명확한 정의와 함께 법적 프레임워크를 가진 공여국 중 하나다. 17개 광역 자치지역은 모두 개발협력법을 보유하고 있다. 예컨대 바스크 국(Basque country)은 DDC와 직접 관련된 개발협력에 관한 법률(1/2007)과 빈곤국과의 정의와 연대 카르타(14/2007) 등 두 가지 법률을 갖고 있다. 카탈루냐도 개발협력에 관한 법률을 보유하고 있다(26/2001). 안달루시아에서는 Law 14/2003가 국제개발협력 활동을 규정하고 있다(OECD 2018a, 37). 스페인의 ODA 시행기관은 14개 중앙부처, 17개 자치 정부(주 정부), 8,000개 기초자치단체(시 단위)로 나뉘는데, 그 중 카탈루냐를 포함한 7개의 자치 정부는 독립적인 협력청을 가지고 있다. 나머지 지자체는 개발부서(DG)를 보유하고 있다. 스페인 지방자치단체 ODA 재원은 중앙정부의 지원 없이 대부분 자체 예산으로 집행되는 것을

원칙으로 한다(이연호 2015, 75).

나. 지자체 개발협력 현황

스페인은 ODA 전체 비중에서 DDC를 가장 많이 추진하고 있는 대표적인 국가이다. 2017년 OECD 설문조사에 따르면, 2015년 스페인의 DDC 실적은 295.5백만불로 전체 ODA에서 차지하는 비중은 59%에 달했다. 스페인의 경제위기로 전체 ODA 규모가 축소하면서 DDC 실적은 2005년에 비해 대폭 감소하였으나 ODA에서 차지하는 DDC 비중은 오히려 대폭 상승했다(그림 8 참조). 2015년 기준, 지원대상국은 페루 6%, 모로코 6%, 엘살바도르 4%, 과테말라 4%, 가자지역 3%, 볼리비아 3% 등이다. 분야별로는 미분류 40%, 정부 및 시민사회 15%, 농업 10%, 보건 8%, 교육 6%, 물 5% 등이다(OECD 2018a, 205). 스페인은 2016년 DAC 동료심사에서 국제개발협력기구가 지자체의 원조조정 노력에 참여하는 인센티브를 제공하기 위한 공동기금에 1백만 유로를 지원하는 등 정부 차원에서 원조조정 노력을 성공적으로 추진 중이라고 평가했다. 아울러, 스페인은 지방정부의 개발협력 활동에 대해 정기적인 평가를 실시하고 있다(OECD 2018a, 47).

〈그림 8〉 스페인 DDC 추진 실적 추이



출처: OECD 2018a, 204

2017년 OECD 설문조사에서 스페인의 대표적인 DDC 사례로는 바스크 자치 정부 사례가 분석됐다. 바스크는 역사적으로 국제연대를 중시해왔는데, 이러한 역사적 배경하에서 DDC 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 바스크 DDC 활동의 특징은 NGO를 통한 간접협력 방식이라고 할 수 있다. 지방정부(지역, 지방 및 지방 자치 단체)는 개도국에서 개발 이니셔티브의 이행을 지원하고 인식 제고 및 개발교육 지원을 위한 제안 요청을 토대로 바스크 NGO에 자원을 제공한다. 바스크의 DDC 우선순위는 빈곤 정도나 역사적 관계에 의해 결정되는데, 아프리카, 아시아 및 중남미 국가 중 22개국이 중점협력국이다. 특히, 중미와 카리브해(쿠바, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스 및 니카라과), 멕시코, 페루 및 사하라아랍민주공화국에 집중되어 있다. 2008~2013년간 BADC(Basque Agency for Development Co-operation) 지원 중 61.46%가 중남미에 집중됐다. 지리적으로 균형적 배분을 위해 BADC 및 일부 지자체(예: 비토리아)는 아프리카 지원에 인센티브를 제공하고 있다. 2008~2013년간 BADC의 III 전략 계획(2014~17)에 따라 자금의 20.55%가 아프리카에 지원됐다. 여성 권한 부여(women empowerment)는 첫 번째 전략 계획(2005~08)에서 채택된 젠더와 개발(Gender and Development, GAD)을 기반으로 2008년에 개발된 두 번째 전략 계획에서 DDC 활동의 중점분야로 선정됐다. 개발교육 및 인식 제고, 2030 개발의제의 현지화도 DDC의 중점 지원 분야이다(OECD 2018a, 165~170).

카탈루냐 자치 정부의 ODA 특성으로는 협력 클러스터 조성을 들 수 있다. 이는 개발 협력 분야에 관심을 지닌 기관이 전문 지식과 경험을 공유할 수 있도록 하여 사업 간 중복을 방지하고 개발협력 사업의 효과성과 효율성을 높이는 데 목적을 두고 있다. 카탈루냐는 국제개발협력 자치법안을 마련하고 원조효과성에 근거하여 4년 단위의 지원전략을 수립 중이다. 2015년 개발협력 분야 예산은 1천6백만 유로로 2014년 대비 14% 증가했다. 2015~2018년 사이 카탈루냐 자치 정부는 개발협력 마스터플랜의 원조 목표에 따라 여성권리 신장과 취약계층의 인권 증진을 최우선 목표로 하였다. 특히, 개발협력을 위해 13개 중점 국가(볼리비아, 콜롬비아, 엘살바도르, 감비아, 과테말라, 모로코, 모잠비크, 니카라과, 팔레스타인, 서사하라, 세네갈, 튀니지)를 선정하여 개발을 위한 원조조율과 일관성 증진을 위한 사업들을 진행하였다. 개발협력 전문가 교육 등의 신사업 개발을 위해 3백만 유로를 배정했다(이연호 2015, 81~84).

다. 시사점

스페인인 지방정부의 권한 강화로 인해 지자체의 ODA 사업수행이 활발하게 추진되고 있는 공여국 중 하나이다. 스페인 지방정부의 적극적 ODA 사업수행 요인으로는 몇 가지 요인 중에

서도 상대적으로 높은 지방정부의 세수를 들 수 있다. 중앙정부와 지방정부 간의 세수 차이는 OECD 회원국(한국 포함)이 평균 2:1 정도이나 스페인의 경우 지방정부의 세수와 중앙정부 간 세수의 차이가 작아 그만큼 지방정부의 예산 운용역량이 높다고 할 수 있다(이연호 2015, 73). 스페인의 DDC는 특히, NGO 등 시민사회와 연계를 통해 추진되고 있는데, 이러한 다양한 NGO의 역량과 경험을 활용한 DDC는 시민사회의 참여를 확대하며 지방정부의 ODA 비교우위를 활용할 수 있는 측면도 있으나 거래비용이 높아지고 DDC의 데이터 수집의 어려움 등 문제점이 야기될 수 있다고 본다.

스페인 정부는 지방정부의 ODA 사업이 지니는 한계점을 자체적으로 해소하고 ODA 분권화 현상을 해소하고자 2009년 지방정부 간 ODA 사업 조정기구인 자치단체 간 개발협력위원회를 설립한바, 우리 정부도 이러한 공식적 조정 및 협의체가 필요하다고 판단된다. 또한 스페인 지자체들은 중앙부처와의 정책일관성을 도모하고 책무성 증진을 위해 개별 지자체의 비교우위 사업이나 중점협력국을 선정하여 추진 중이며, 개발협력 인식제고 활동 및 개발교육에도 활발히 참여 중이다.

4. 우리나라 및 KOICA

가. 관련법 및 협력 추진체계

우리나라 지자체 ODA의 법적 근거로는 “국제개발협력기본법”에서 찾아볼 수 있다. 동 법은 2009년 우리나라의 DAC 가입 후 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위해 2010년에 제정되었다. 동 법 제2조(정의) 제1항에서 ‘국제개발협력’이란 국가 지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지 증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다고 규정했다. 제8항은 시행기관에 관한 정의로서, ‘시행기관’이란 국제개발협력과 관련한 사업을 실시하는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관을 말한다.

우리나라 지자체의 경우, 2015년 이전까지만 해도 서울시 외에는 대부분 해외 도시와의 교류를 위한 국제교류 협력에 관한 근거 규정을 통해 국제개발 협력을 시행했다. 최근에는 많은 지자체가 국제개발협력사업에 관한 별도 조례를 제정, 시행 중인 것으로 파악됐다. 국제개발협력사업 지원 조례를 제정한 지자체로는 경기도, 경상남도, 제주특별자치도, 대전광역시, 광주광역시, 세종특별자치시 등이 있다. 시 단위에서는 평택시, 춘천시, 동해시 등이 일반적 국제교류협력 조례에 국제개발협력기본법에 따른 국제개발협력사업을 포함하고 있다. 주요 지자체

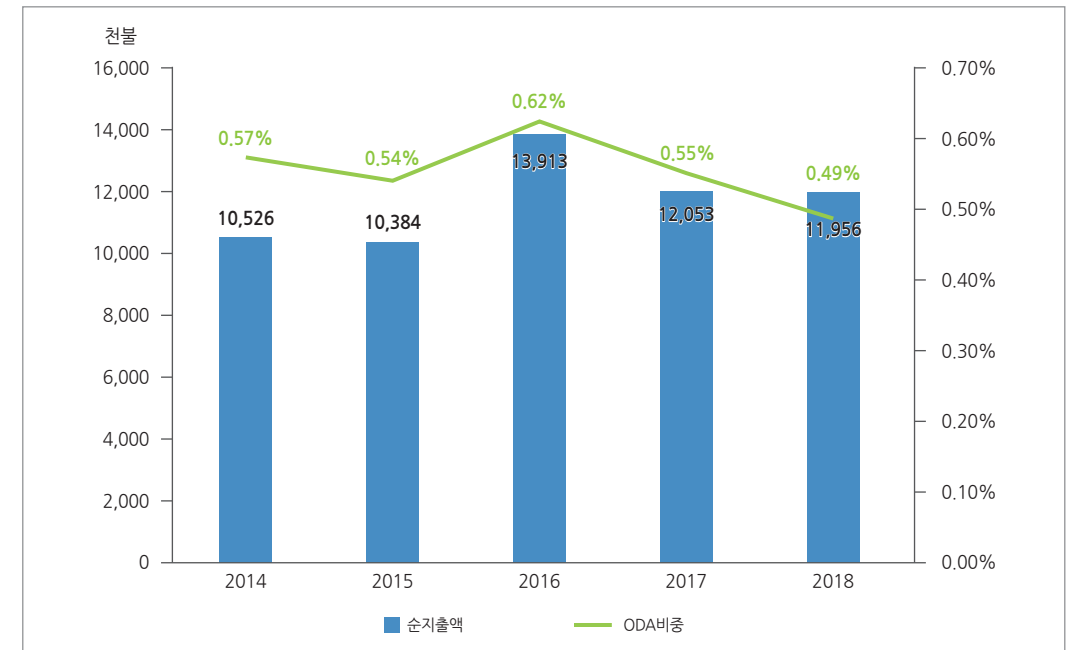
별 국제개발협력 관련 조례 현황은 별첨 <첨부 1>을 참고하기 바란다. 다음으로 지자체 ODA 사업을 추진하는 근거로는 제2차 국제개발협력위원회 기본계획(2016-2020)을 살펴볼 필요가 있다. 2차 기본계획, ‘Ⅲ. 개발협력 파트너 확대- 8. 파트너와 협업 다각화 추진’항에서, 우리 정부는 1) 민간(시민사회, 기업, 학계)과의 공조 강화, 2) 국내 공공부문과의 공조 강화 등을 명시하고 있다. KOICA 내부 문건으로는 「KOICA 중장기 전략 및 신경영목표」에서, “다양한 국내외 개발협력 주체들과 협업과 융합을 추구하는 사업 추진” 전략을 찾아볼 수 있다.

우리나라의 경우 지자체 간 ODA 공식 협의체는 가동되고 있지 않다. 다만, 무상원조 주관부처인 외교부에서 매년 “무상원조 관계기관협의회”를 개최하는데, 동 회의에 KOICA, 정부부처, 지방자치단체 등 40여개의 국내 무상원조 시행기관 대표들이 참석해서 공적개발원조(ODA)의 적합성, 사업간 중복 방지 및 연계 추진, 기관 간 협업 강화, 정부의 주요 대외정책과의 부합성 등을 검토하고 있다. 외교부는 이 밖에도 2018년부터 지방자치단체 관계자 대상 ODA 역량 강화 워크숍 등을 개최하여 우리 정부의 지자체 ODA의 추진방향을 공유하고 KOICA 사업참여 안내 등 지자체 개발협력 역량 강화를 지원하고 있다.

나. 지자체 개발협력 현황 및 KOICA

우리나라 지자체의 최근 ODA 현황을 살펴보면, 경상북도, 경기도가 활발하게 참여 중이며, 이 밖에도 인천광역시, 서울특별시, 부산광역시, 강원도, 제주특별자치도 등 10여개의 지자체가 ODA 사업을 추진 중이다. 사업형태별로는 2015년을 제외하면 모두 양자간 형태로 제공되고 있으며, 원조유형별로는 대체로 연수생초청사업 및 소규모 프로젝트형 사업이 중심을 이루고 있다. 지원 분야별로는 2014년부터 2018년까지 누계 기준으로 18.0백만불을 다부문에 제공했으며, 이어서 교육(11.4백만불)과 공공행정 및 시민사회(10.1백만불) 순이다. 지역별로는 베트남, 몽골, 인도네시아, 캄보디아, 동티모르 등 아시아지역 중심으로 지원이 이루어지고 있으며, 이밖에 에티오피아 참전용사촌에 대해서는 강원도가 지속적으로 지원 중이다. 우리나라 지자체 ODA는 규모 면에서는 1천만불에서 1천 3백만불 규모로 전체 ODA에서 차지하는 비중은 0.5%~0.6% 내외에서 지원되고 있다. 2018년도 지자체 ODA 추진현황은 <첨부 2>를 참고하기 바란다. 2019년도에는 잠정 통계기준으로 지자체 ODA가 6백만불 수준으로 대폭 감소한 것으로 파악됐다. 지자체 ODA 사업을 활발하게 추진해 오던 경기도 및 경상북도 지자체 ODA 사업이 대폭 감소한 영향인 것으로 분석된다(그림 9 참조). ‘20년 국제개발협력 종합시행계획(관계부처 합동 2020, 54)에 따르면, 금년에는 10개 지자체에서 28개 사업(98.5억원)을 추진할 계획이다.

<그림 9> 우리나라 지자체 ODA 추이(2014~2018)



출처: 우리나라 ODA 통계사이트 검색, 저자 작성

주: 순지출액 기준

우리나라의 지자체 개발협력의 주요 사례로는 경상북도의 새마을운동세계화 사업을 들 수 있다. 경상북도는 우리나라의 대표적인 농촌종합개발사업 중 하나인 새마을운동의 성공 경험을 국제사회와 공유하고 세계 빈곤퇴치에 기여하기 위하여 저개발국 새마을 시범마을조성, 외국인 새마을연수, 새마을해외봉사활동, 글로벌청년 새마을지도자선발 및 파견, 국제기구협력사업 등 다양한 개발협력사업을 추진 중이다(경상북도 2020). 자치행정국 새마을봉사과가 ODA 사업을 담당하고 있다. 새마을세계화재단은 2012년 경상북도가 설립한 비영리기관이다(새마을세계화재단 2020). 동 재단을 통해 추진되고 있는 “저개발국 새마을운동 시범마을 조성사업”은 새마을운동 성공 경험 공유 및 주민자립 역량강화 지원을 목적으로 지금까지 16개국 59개 마을(아프리카 7국 24개, 아시아 9국 35개)을 지원했다. 2020년도에는 선택과 집중을 통해 국

가 단위 성공사례 창출과 개도국 정부 농촌개발 정책화 유도, 현지 전문인력 양성 등을 역점사업으로 하여 9개국 35개 마을사업을 지속 추진할 계획이다(표 5 참조). 경상북도는 이 밖에도 새마을 세계화 교류협력사업을 통해 아프리카개발은행(AfDB)과 국제농업개발기금(IFAD)과의 협력을 추진 중이다.

〈표 5〉 2020년도 경상북도 새마을운동시범마을 조성사업 현황

중점협력국	사업방향	지원내용
세네갈	기계화 영농사업을 추진으로 식량자급 달성 방안 제시	농업 전문가 파견(재단 자문위원)
르완다	디스트릭트개발전략(DDS) 협력을 통한 광역화 사업	벼협동조합육성, 벼 저장창고, 소형 농기계 (경운기 등) 지원
인도네시아	마을별 1마을 1기업 사업과 연계 추진	축사 건축 및 기술 전수, 양어사로 제작 수도파이프 및 집수시설
베트남	신농촌개발정책 및 OCOP 정책 연계	전문가 파견(재단 자문위원), 벼 품종 고급화를 통한 농가소득 증대, 1마을 1특화 작목으로 자체 브랜드화
스리랑카	사바라가무와주 농촌개발정책 및 벼싯재배 특화사업	종균재배사, 농산물재배센터 건립, 전문가 파견, 기술지원, 자체 브랜드 개발, 마케팅 교육

출처: 경상북도 2020

경기도는 경상북도 다음으로 개발협력을 활발하게 추진 중이나 최근에는 규모면에서 다소 감소추세를 보인다. 그러나 금년 국제개발협력에 관한 조례 개정 등을 통해 평가 및 국제개발협력위원회 설치 조항 등을 보완하는 등 타 지자체에 비해 개발협력사업에 대한 참여 의지와 관리 역량이 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 경기도의 개발협력사업은 개도국과 경기도가 협력·기획에 의해 추진하는 중점 브랜드사업과 민간단체에서 발굴하여 제안하여 추진하는 민간단체 제안사업, 개발도상국 주요 공무원 및 기업인 등 초청연수사업, 긴급구호 사업 등으로 구분되며, 2019년도 민간위탁금 총예산은 23억원에 달했다(경기도청 2020). 경기도는 2016년도부터 매년 개발협력사업에 관한 성과평가를 공모로 추진하고 그 결과를 경기도 홈페이지를 통해 공개하고 있어서 타 지자체와 비교해 성과관리 측면에서도 모범을 보이고 있다.

KOICA는 개발협력 플랫폼으로서 국내외 다양한 개발파트너와의 협업을 확대하고 있는바,

지자체와도 다양한 협력을 확대하는 데 노력하고 있다. 먼저 중앙부처(기관)를 포함 지자체 등의 ODA 사업 수요를 반영하기 위하여 정부부처제안사업 수요조사를 실시 중이며, 2018년 도입된 “국제개발협력사업협의회”를 통해 지자체를 포함한 공공기관 대상 공모를 추진하고 있다.⁹⁾ 사업별 추진과정에서도 1) 지역의 중소기업 참여 활성화를 위한 찾아가는 조달설명회, 봉사단 모집설명회 개최, 2) 연수사업, 혁신적 기술프로그램 참여, 3) 부산사무소 및 지방 5개 거점도시에서 설치된 국제개발협력센터를 활용한 지자체 ODA 사업 컨설팅 및 자문 지원, 세계시민교육, 4) ODA교육원의 대학교 국제개발협력 이해증진사업 및 세계시민교육 강좌 등을 통해 수도권과 지방의 개발교육 격차 해소를 지원하고 있다. 현재 지자체 및 유관 기관이 참여하는 연수사업 현황에 대해서는 〈첨부 3〉 자료를 참고하기 바란다.

KOICA는 늘어나는 지자체의 국제개발협력사업 참여에 대한 수요와 일반 국민의 개발협력 이해 증진을 위해 부산사무소와 별도로, 2016년부터 KOICA-지자체-대학 3자 간 업무협조약정(MOU) 체결을 통해 국제개발협력센터를 설치 및 운영하고 있다(표 6 참조).¹⁰⁾ 3자 간의 각 역할을 살펴보면, KOICA는 예산지원 및 ODA 콘텐츠 및 자문 제공, 지자체는 센터 운영 행정지원, 지역사회의 참여기반 확대 및 지역 네트워크 공유 등이며, 대학은 센터의 예산운영, 채용, 사무공간 등 운영 전반과 교육커리큘럼 개발 및 개발협력사업 발굴 등의 업무를 맡고 있다. KOICA는 3년 단위로 각 센터별 종합운영성과 평가를 통해 연장 혹은 연장 불가시 다른 파트너 대학을 선정한다. KOICA의 국제개발협력센터 지원 규모는 2016년 12.4억원(결산) 규모에서 2020년(예산)에도 14.9억원 규모로 인건비 및 운영비를 제외하면 사업비 규모가 매우 영세하다. 참고로 국제개발협력센터는 KOICA의 위탁사업이나 지원업무를 수행하며, 외부위탁(수익) 사업도 추진할 수 있다. 반면, KOICA 국내사무소는 지역 기반으로 다양한 KOICA사업(봉사단파견, 글로벌연수, 개발교육, 홍보 등)을 추진하나, 외부위탁(수익) 사업은 추진하지 않는다.

9) 현 제도상으로는 지자체 직접 참여는 불가능하고, 지방공기업법에 따른 “지방직영기업, 지방공사 및 지방공단”이 참여할 수 있다.

10) “국내사무소 설치·운영 규정” 제4조(명칭 및 위치) ② 이사장은 필요하다고 인정하는 경우, 국내사무소 정식 설치 이전에 외교부와 협의 후 국내에 지역센터를 설치·운영할 수 있다. (신설 2015.8.11)

〈표 6〉거점도시 국제개발협력센터사업 운영 현황¹¹⁾

지 역	대 구	제 주	전 북	인 천	강 원
지자체	대구시	제주도	전북도	인천시	강원도
대학교	경북대('16~'19) 계명대('19~)	제주대('16~)	전북대('16~)	인천대('16~)	강원대('16~)
센터 개소일	'16.7.4(경북대) '19.10.1(계명대)	'16.6.22.	'16.11.8.	'16.9.28.	'16.8.19.
주요 업무	- ODA 이해증진 교육(정규교육, 교원직무연수, 세계시민교육 등) - 해외봉사단파견사업(모집설명회 실시 등) - KOICA사업참여 지원(조달설명회, 민관협력사업 설명회 등) - 지자체 ODA 컨설팅(신규기관 발굴, 코이카 사업참여 및 성과관리 자문 등) - ODA 홍보사업 등(ODA 세미나, 홍보사진전, 토크콘서트 등)				
지자체 협력 사업 사례	- 베트남다낭시 도시재난대응체계 수립사업지원('17~'18) - 인니 수자원 분야 초청연수('19)	동티모르 우정의 숲 조성 사업 종료평가('19)	- 베트남 닥락 성 ODA사업('17~) - 네팔 농촌역량 강화 시범사업('19)	개도국 연수 프로그램 공동 운영('17~'19)	강원도 농업타운 성과평가('18)

출처: KOICA 내부자료 및 센터 자료 참조, 저자 작성

다. 시사점

우리나라 지자체들은 대부분 국제개발협력사업 추진 시 국제개발협력기본법에 따른 개발협력사업을 추진한다고 명시하고 있으나 추진체계나 성과관리 측면에서는 미흡한 것으로 판단된다. 다만, 최근에는 지자체 개발협력사업에 대해서도 성과관리 제고를 위한 중간 및 종료평가 사례가 늘어나고 있다(국제개발협력위원회 평가소위원회 2019, 9). 우리나라 지자체의 개발협력사업은 여전히 규모면에서 영세하며, 사업도 다년간 프로젝트형 사업추진으로 구체적인 중장기 개발목표 달성을 지향하기보다는 단기간 연수생초청이나 봉사단파견 등을 위주로 지자체 간 교류협력의 연장선에서 개발협력이 추진되고 있는 것으로 평가된다. 특히, 지자체 간 개발협력의 원조중복 해소나 국제개발협력 규범의 준수 등을 통한 원조효과성 강화를 위해서는 지자체 간 개발협력협의체 설치나 무상원조 주관부처인 외교부의 역량강화 지원, KOICA 플랫폼

을 활용한 지자체 사업수행체계 개선 및 역량강화 지원이 필요한 것으로 판단된다.

우리나라는 다른 공여국에 비해 개발협력 역사도 상대적으로 짧지만, 지자체에 의한 ODA는 아직 초기 단계라고 할 수 있다. 앞으로 지자체 개발협력을 전략적으로 활용하기 위해서는 국제사회의 논의와 주요 공여국 사례를 토대로 개선 방향을 모색할 필요가 있다. 지금까지 살펴본 우리나라와 주요 공여국의 지자체 개발협력을 간략 비교하면 다음과 같다(표 7 참조).

〈표 7〉우리나라와 주요 공여국의 지자체 개발협력 비교

구 분	우리나라	일본	독일	스페인
행정 체계	약한 지방분권화	강한 지방분권화	연방제	17개 자치 정부(탈중앙집권화)
지자체 법률적/행정적 근거	국제개발협력기본법에 참여주체로 명시	ODA정책문서에 참여주체로 명시	공식적 법적 프레임 워크는 부재	지자체 자체 개발협력법 보유
협력 체계	외교부 역량 강화 지원, KOICA 협력사업 참여	중앙부처, JICA, CLIAR 등과 협업	GIZ, Engagement Global 등 통해 지자체 역량강화	AECID가 지자체 조정노력 지원
DDC 전략	별도로 없음	지자체 국제교류지침	연방주의 개발협력 정책에 관한 결의안 존재	지자체 자체 전략 보유
지원액(백만불)	12.0 (2018)	3.3 (2015)	975.5 (2015)	295.5 (2015)
ODA중 DDC 비중(%)	0.49 (2018)	0.1 (2015)	7 (2015)	59 (2015)
재원 조달	대부분 지자체 자체 재원	지자체 자체 재원, JICA와 협력	대부분 지자체 자체 재원	대부분 지자체 자체 재원
지자체 간 협의회	없음	재단법인 지방자치단체국제화협회(CLIAR)	연방-주개발협력 위원회	개발협력지역간 협의회

출처: 박광동 2014, 123 참조, 저자 보완 작성

11) 애초 경기도에는 한경대에 센터가 설치되어 운영되었으나, 2019년 경기도에서 MOU 갱신에 동의하지 않아 폐쇄되었다.

IV. 결론 및 정책 제언

지금까지 살펴본 바와 같이, 2030 개발의제 이행에서 도시(city)와 지역(region)의 역할이 크게 부각되고 있는 가운데, 지자체에 의한 ‘분권적 개발협력’은 중앙정부 차원의 개발협력을 보완하는 고유한 역량과 부가가치가 있는 것으로 인식되고 있다. 남-북의 도시 간 자매결연 형태에서 발전한 분권적 개발협력(DDC)은 공여국-수원국 관계가 아니라 지역 파트너십을 기반으로 한다. 공여국 지자체는 지역서비스, 지역개발, 분권화, 민주적 거버넌스 등 핵심 사회분야에서 오랫동안 축적해온 경험과 노하우를 개도국 지자체와 peer to peer 방식으로 공유하므로 파급력 있는 개발협력에 기여할 수 있다. 현재 개도국의 지방정부는 빠른 인구 증가, 분권화, 도시화 과정에서 재정 및 기술 부족 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 그러나 개도국의 도시 및 지역에 대한 원조 규모는 총 ODA중 1.3%에 불과하다. 지역 공공투자 및 서비스 전달에서 중요한 역할을 수행하는 지방정부의 적절한 참여 없이는 169개에 달하는 SDG 하위목표중 65%를 달성하지 못할 것으로 추정되고 있다. 개도국의 도시 및 지역에 대한 개발협력 확대를 통해 지역 간 불평등을 해소하고 SDGs 달성에도 기여할 필요가 있다. 공여국의 지자체로서도 DDC를 통해 지자체의 국제화, 해외진출 활성화, 일자리 창출 및 글로벌인재양성 효과 등을 거둘 수 있어 공여국과 개도국의 지자체 간 윈윈이 가능한 협력 방안이다. 다만, 이러한 DDC의 효과성과 잠재력에도 불구하고 지자체 행위자의 증가와 소규모 프로젝트 확산으로 인한 중앙정부의 행정 부담, 원조분절화, 지자체의 개발협력 역량 부족 등의 문제점도 안고 있다. 이를 개선하기 위해서는 DDC 행위자의 다양성을 인식하고, 지역 기반, 수요중심 발전전략을 기반으로 지식 공유, 모범사례 공유, P2P 학습을 통한 상생협력을 도모할 필요가 있다. 또한 DDC 활동의 효과성 및 임팩트를 제고하기 위해서는 개발재원 확대 노력, 다양한 이해관계자 간 네트워크 강화, 정책조정 및 보고체계 정립, 성과중심 모니터링 및 평가체계 강화 등을 통해 중앙정부와 지자체 차원의 개발협력이 상호 보완을 통해 시너지를 극대화할 수 있도록 정책적 제도적 개선 노력이 필요하다.

우리나라에서는 2011년 제4차 세계개발원조총회에서 채택된 “효과적 개발협력을 위한 부산 파트너십(GPEDC)”선언을 계기로 시민사회나 지자체의 개발협력 참여에 관한 관심이 더욱 높아졌다. 최근 우리나라 지자체의 개발협력 참여가 확대되고 있는 가운데, 지원 규모도 2006년 200만불 규모에서 2017~2018년에는 연간 1,200만불 규모(총 ODA 비중 0.5% 내외)로 확대 추진되고 있다. 범정부 차원에서 지자체 개발협력의 잠재력과 부가가치를 활용하되 지자체의 개발협력 참여가 원조분절화를 촉진하는 기제로 작용하지 않도록 정책 조정 기능 강화 등 개선

노력이 필요한 시점이다. 다음은 지금까지 국제사회의 DDC 논의 동향과 사례 분석을 통한 정책적 시사점을 바탕으로 우리 정부, 지자체, 개발협력 플랫폼으로서 KOICA 등 세 차원에서 정책 제언을 제시하고자 한다.

우리 정부 차원에서는 첫째, 지자체 개발협력의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 정책 조정 이슈 해결을 위해 수직적 정책조정 메커니즘을 강화할 필요가 있다. 동 정책 수단으로는 우리나라 개발협력정책 심의 조정 역할을 수행하는 “국제개발협력위원회”에 행정자치부와 별도로 지자체 관계자 참여를 검토해 볼 수 있을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 다른 공여국들의 경우에도 국가차원의 개발협력전략 수립에 지자체의 참여도가 매우 낮았다. 우리 정부의 ODA 중기계획이라 할 수 있는 국제개발협력기본계획 수립 등 국가 차원의 전략 및 계획수립에 지자체 관계자가 직접 참여함으로써 지자체 수요를 반영하여 범정부 접근(whole-of-government approach)을 도모할 필요가 있다. 아울러 무상원조 주관부처로서 외교부의 지자체와의 협의 기능을 강화하여 원조중복 방지 및 중앙부처와 지자체 간 정책일관성 제고 등을 강화할 필요가 있다. 그 방안으로는 “무상원조 관계기관협의회”에 지자체 분과를 설치(박광동 2014)하는 것도 검토해 볼 수 있다. 둘째, 정부 차원에서 지자체 개발협력에 관한 비전과 전략목표를 수립하고, 대상지역, 중점분야, 실시체계, 보고, 모니터링 및 평가 등의 내용을 포함하는 ‘지자체 개발협력 종합 전략’수립을 검토해 볼 필요가 있다. 대상지역 선정 기준 고려사항으로는, 오랫동안 도시 자매결연 관계에 있는 개도국의 지방정부와 개발협력을 확대 실시함으로써 거래비용 감소 및 지속가능성 제고를 도모할 필요가 있다. 중점분야로는 각 지자체의 발전 경험이나 산업적 비교우위를 고려하되, 지자체의 주요 서비스 분야인 지방행정, 식수, 위생, 폐기물처리, 환경보전, 주택, 공공교통 분야 등을 검토해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 지자체 ODA의 보고체계 및 성과관리 체계가 강화될 필요가 있다. 지자체 ODA 재원은 대부분 지방재정에서 집행되고 있으므로 정부의 ODA 통계 보고에서 누락될 가능성이 크다. 따라서 지자체 ODA의 보고 양식이나 보고 시기, 절차를 표준화하여 지자체 ODA가 누락되지 않도록 정부 차원에서 관리를 강화할 필요가 있다. 국제개발협력위원회 평가소위원회의 결과보고서 등을 검토한 결과, 최근에는 지자체 ODA 사업에 대한 중간평가나 종료평가 사례가 늘어나고 있는 것으로 파악됐다. 다만, 사업발굴-기획-시행-평가 등 프로젝트 단계별로 사업 성과관리를 강화하기 위해서는 PDM 도입이나 모니터링 및 평가체계를 강화할 수 있도록 지자체의 인식개선 및 역량 강화에 정부의 지원이 더욱 요청된다. 이를 위해 지자체 개발협력사업 가이드라인 수립을 지원할 필요가 있다.

우리나라 지자체 차원에서의 정책 제언은 다음과 같다. 첫째, 지자체 간 수평적인 정책조정 기능 강화를 위해 일본, 스페인 등과 같이 지자체 간 개발협력협의회를 설치할 필요가 있다. 이

를 통해 지자체 간 원조중복 문제에 선제적으로 대응하고 지자체별로 차별화된 개발협력전략 수립과 사업수행을 통해 효과적인 개발협력을 추진할 수 있을 것이다. 아울러 지자체 간 모범 사례 공유 등을 통해 우량사업 발굴 및 동료학습 효과를 거둘 수도 있다. 둘째, 국제개발협력에 관한 조례 제정 등 법제적 근거를 강화할 필요가 있다. 최근에는 여러 지자체에서 국제교류 증진 관련 조례와 별도로 국제개발협력에 관한 조례를 제정한 사례가 증가하고 있으나 아직 개발협력사업에 관한 조례를 제정하지 않은 지자체도 확인됐다. 셋째, 효과적인 개발협력 추진을 위해서는 지자체의 개발재원 확대가 필요하다. 현재 지자체의 개발협력 규모가 영세해서 실질적인 개발협력 성과를 거두는 데 한계가 있다. 지자체의 개발협력은 우리나라 지자체 차원에서도 국제화 및 중소기업의 해외진출 지원, 일자리 창출 및 글로벌 인재양성 지원 등 윈윈 할 수 있는 부가가치가 있으므로 향후 자체 개발재원 확대에 더 많은 노력이 요청된다. 넷째, 개도국 지자체와의 개발협력 추진 시 상호호혜적 협력을 추진하되, 개도국 지자체의 수요 및 지역 기반, 참여적 개발을 보장할 필요가 있다. 개도국 지자체의 개발수요와 무관하게 지자체의 관심 의제(특정상품 해외진출 등)를 사업화하지 않도록 주의할 필요가 있다. 다섯째, 사업발굴-기획-시행-평가 등 사업관리 및 성과관리 체계를 강화할 수 있도록 전담 부서나 전문인력 확보, 역량 강화 등에 더욱 노력할 필요가 있다. 이 과정에서 KOICA-지자체 간 전략적 협력관계 강화가 긴요하다고 생각한다. 사업도 단기 위주의 연수생초청이나 봉사단파견보다는 개도국 지자체가 안고 있는 개발이슈를 해결하는데 기여할 수 있도록 프로젝트형 혹은 프로그램형 사업 확대에 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

다음은 KOICA에 대한 정책 제언을 하고자 한다. 2018년 DAC 동료심사에서도 기술된 바와 같이 지자체 개발협력을 포함, 무상원조사업이 효과적으로 시행될 수 있도록 개발협력 플랫폼으로서 KOICA의 역할이 중요하다. 첫째, KOICA와 지자체간 협력을 확대해 나가기 위해서는 지역사회 내 KOICA의 거점 인프라를 확충할 필요가 있다. KOICA의 거점 지역 인프라 확충은 수도권으로부터 떨어져 있는 지역주민의 국제개발협력 접근성을 강화함으로써 지역 균형 발전, 일자리 창출 및 개발교육 격차 해소에도 기여할 수 있다. JICA는 15개 국내 거점(지역센터, 지부 등)을 기반으로 지자체와 다양한 협력을 추진 중이다. KOICA는 현재 부산에만 설치되어 있는 국내사무소를 한국국제협력단 직제규정(국내사무소 설치·운영 규정)상 설치 근거가 마련되어 있는 광주, 대전에 확대 설치하고, 비 설치 지역에는 KOICA-지자체-대학 3자 간 업무협조약정에 의한 국제개발협력센터(IDCC)를 확대할 필요가 있다. 특히, 2019년 폐쇄된 경기국제개발협력센터 재개설에 대해 검토할 필요가 있다.¹²⁾ KOICA가 경기도에 자리하고 있어

지리적인 이유로 경기도 내 IDCC의 존치 필요성에 대한 의문이 있다. 그러나 경기도는 남북으로 31개 도시에 1,300만 명의 인구를 보유하고 있고 비교적 ODA 사업을 활발하게 추진 중이므로 협업의 잠재력이 높은 편이다. KOICA ODA교육원은 플랫폼으로서 센터 재정지원, 기준 제공, 콘텐츠 공유 등의 역할에 집중하는 것이 바람직하다. IDCC는 2016년 개소한 이래, 5년 차에 접어들었는데, 향후 KOICA 지침에 따른 Top-down 방식의 일률적 사업추진보다는 각 지자체의 개발협력 수요 및 산업적 특성을 반영한 Bottom-up 방식의 사업추진을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 센터별 차별화 전략 및 중기 로드맵을 수립할 필요가 있을 것이다. 센터가 지역사회 내에서 안정적으로 뿌리를 내리고 가시적인 성과를 거두기 위해서는 무엇보다 인적 역량 강화와 함께 지자체 및 지역사회 내 여러 기관과 함께 다양한 사업을 추진할 수 있도록 관련 예산의 확충이 필수적이다. 이때 일부 예산을 활용하여 지자체별 개발수요 및 센터의 활동성과에 따라 사업예산을 차등 배분하는 것도 검토 가능하리라고 생각한다. 둘째, 지자체의 개발협력 역량 강화 지원 및 KOICA와 지자체 간 유기적 업무 연계를 위해 JICA의 국제협력추진원 제도와 같은 전문인력 파견 방안 혹은 직원교류를 검토할 필요가 있다. 현재 KOICA는 지자체 내의 개발협력사업 수행기관에 대해서는 영프로페셔널(YP)¹³⁾을 파견하고 있다. 셋째, JICA와 같은 지역제안형 프로젝트형 사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 동 사업추진 방식을 도입하면 사업발굴단계부터 지자체와 KOICA가 협의하여 사업을 형성하고 협력대상국과의 정책협의 활용, PCP나 PDM, 평가 등 사업관리 인프라 및 지식을 공유함으로써 성과중심의 프로젝트 수행을 도모할 수 있다. 이 경우 유의할 것은 사업선정 절차로서 일반 공모 방식으로는 이러한 제도적 이점을 활용하기 어렵다는 점이다. 따라서, 지자체 협력 프레임워크를 별도로 수립하여 공동으로 사업발굴 및 기획, 추진이 가능한 체제로 제도를 정비하고, 지자체 제안형 협력사업을 추진하기 위한 전략사업비 등 관련 예산을 확보함으로써 사업을 안정적으로 추진할 필요가 있을 것이다. 넷째, 지자체의 개발교육 격차 해소 및 국민 지지기반 확대를 위해 KOICA의 관련 인프라(ODA교육원, 국내사무소, 거점 국제개발협력센터)를 활용하여 개발교육 및 세계시민교육을 확대할 필요가 있다. 개발교육과 세계시민교육의 의의는 다양한 개발협력 이슈에 대한 일반 국민의 이해 증진을 통해 ODA 지지기반 확산과 함께 개발협력에 국민 참여를 촉진하고, 나아가 우리나라의 글로벌인재양성과 경쟁력 강화에 촉매제 역할을 할 수 있다는 점이다. UNDP는 ODA 자금의 3%를 개발교육과 인식증진 활동에 사용하도록 권고하고 있다(김복희 2017, 110-111).

13) KOICA는 2011년부터 우리나라 청년들에게 ODA 사업 참여기회를 제공함으로써 ODA 전문인력을 양성하기 위해 영프로페셔널(구 청년인턴) 파견사업을 실시하고 있다. YP는 KOICA 해외사무소/재외공관 영프로페셔널(파견기간 5개월, 체험형 인턴)과 국내 ODA 사업수행기관 영프로페셔널(파견기간 7개월, 채용형 인턴)로 구분되며, 소정의 활동비를 지원한다.

12) JICA도 본부가 동경에 소재하고 있는데, 동경 내에 JICA 동경센터와 JICA 글로벌플라자를 별도로 설치·운영하고 있다.

〈첨부 1〉 우리나라 주요 지자체의 국제개발협력에 관한 조례 제정 현황

지자체	조례	제정일	주요 내용
서울특별시	국제교류협력 증진에 관한 조례	2014.5.14, 2019.12.31. (타법개정)	제18조(시 우수정책 해외도시 공유사업) 8항 국제개발협력기본법에 따른 공적개발원조사업 제20조(공적개발원조의 활용)
부산광역시	국제교류 협력 촉진에 관한 조례	1994.9.26	(2015년 신설)제8조(국제개발협력 사업 활성화)에서 국제개발협력기본법에 따른 사업 포함. 구체 내용 없음.
인천광역시	국제교류협력 및 국제도시화에 관한 조례	2014.10.6	제32조(국제개발협력사업) 국제개발협력기본법에 따른 사업추진 관련내용. 대상지역등
광주광역시	국제개발협력 지원 조례	2017.8.1	정의, 정책목표, 적용범위, 시장의 책무, 시행계획수립, 대상지역, 자문, 민간단체지원, 홍보, 전문인력양성과 파견 등
대전광역시	국제개발협력에 관한 조례	2017.12.29	목적, 정의, 정책목표, 적용범위, 다른 법령과의 관계, 시장의 책무, 기본계획수립, 대상지역 및 사업내용, 국제개발협력심의위원회, 위원회 운영, 위탁사업, 시민참여, 전문인력의 양성 등
울산광역시	대외협력기금의 설치 및 운용에 관한 조례	2017.6.1	제6조(기금의 용도) 1. 「국제개발협력기본법」 및 「공공외교법」에 따른 사업에 필요한 경비
세종특별 자치시	국제개발협력에 관한 조례	2015.7.30.	목적, 정의, 추진사업, 시장의 책무, 적용범위, 다른 조례와의 관계, 국제개발협력 시행계획수립, 대상지역, 위탁, 시민참여, 전문인력양성 등
경기도	국제개발 협력사업 지원 조례	2014.10.8	목적, 정의, 기본정신 및 목표, 기본계획수립, 다른 법령과의 관계, 적용범위, 도시사 책무, 수원지역, 국제개발협력심의위원회, 위탁, 도민참여, 전문인력의 양성 등
강원도	국제교류협력 증진 지원 조례	2015.10.8	제10조(교류협력 기반 조성) 6. 국제개발협력기본법에 따른 국제개발협력사업 추진
전라북도	국제교류협력 증진에관한조례	2004.11.12	국제개발협력사업에 관한 명시 조항 부재
전라남도	국제화 촉진 및 국제교류협력 증진에 관한 조례	2016.10.27	국제개발협력사업에 관한 명시 조항 부재
경상북도	국제교류협력 증진에 관한 조례	2016.09.19.	제10조(국제교류협력사업의 지원) 6. 저개발국 지역의 개발협력 · 재해구호 지원
경상남도	국제개발협력 조례	2015.04.02.	목적, 정의, 적용범위, 도시사의 책무, 다른 조례와의 관계, 국제개발협력 시행계획수립,시행, 대상지역, 사무의 위탁, 시민참여, 전문인력의 양성,국제개발협력사업 자문단, 홍보 등
제주특별 자치도	국제개발협력사업 지원 조례	2019.12.11	목적, 기본정신 및 목표, 도시사 책무, 적용범위, 대상지역, 시행계획 수립, 위탁, 홍보 등

출처: 자치법규정보시스템

〈첨부 2〉 2018년 우리나라 지자체 ODA 사업추진 현황

지자체	사업명	금액(천불)
강원도	지속발전가능 도시화 역량개발 초청연수	318
	한국전 에티오피아 참전군 후손 지원사업	64
	소계	382
경기도	인도네시아 술라웨시 긴급구호	45
	(베트남) 까오방 마을 상수도 구축 사업	91
	경기도 ODA 초청연수 사업	136
	글로벌 평생학습 마을 만들기	86
	네팔 파탄지역 결핵퇴치 사업	16
	라오스 희망 학교 & 도서관 프로젝트	91
	몽골 따복 공동체 희망마을 지원사업	91
	몽골 스마트교실 구축 사업	454
	미얀마 식수 공급 및 보건위생인식 개선 사업	91
	미얀마 식수개선사업	27
	미얀마 신재생에너지 자립마을사업	136
	베트남 스마트교실 사업	182
	베트남 탕화성 에코스쿨 프로젝트	36
	베트남 탕화성 중등학교 보건실 신축 및 개보수 사업	36
	에티오피아 첸차지역 지역사회 기반 수인성질병 저감환경 조성사업	91
	에티오피아 한국전쟁 참전용사 주택개량 및 주거환경개선 사업	36
	인니 · 미얀마 ICT 글로벌 스타트업 초청연수	409
	인도네시아 농업교사 역량강화 연수(국내 및 현지)	91
	캄보디아 빈민아동을 위한 무상급식소 신축	36
	캄보디아 수원마을 지원사업(2018)	126
	캄보디아 적정기술마을 사업	136
	케냐 기술대학 지원 및 네트워크 개발사업	91
	키르기즈스탄 비슈케 여성ICT창업지원센터	91
	페칸baru 교육환경개선 및 에너지 인프라 개발사업	23
	프레아비히어 협동조합 소득증대 사업	91
	소계	2,741

지자체	사업명	금액(천불)
경상남도	짐바브웨 병원건립(보건소 리모델링)	91
	소계	91
경상북도	저개발국 새마을 시범마을조성	3,999
	저개발국 새마을 연수 및 보급	634
	소계	4,633
광주광역시	아시아 광주진료소 지원 사업	73
	소계	73
대구광역시	개도국 의료보건 봉사 1	87
	개도국 의료봉사 2	27
	국제기능봉사활동	27
	새마을운동 전문인력양성 사업	413
	소계	555
부산광역시	ODA 관계자 초청 연수	47
	부산해외봉사단 파견	51
	아세안 공무원 초청 시정연수	9
	소계	107
서울특별시	개도국 안전인프라 구축 지원 (불용소방차량 양여 및 초청 교육훈련)	79
	서울혁신파크운영-해외혁신기관 협력사업 추진	169
	페루 찬차마요 피차나키 수도시설 개선사업	585
	소계	833
울산광역시	개도국 의료봉사단 파견	44
	개발도상국 의료진 초청연수프로그램 운영	8
	소계	52
인천광역시	몽골 인천 희망의 숲 조성사업	273
	아시아권교류도시 의료지원사업	36
	유엔기구 부담금 지원	2,117
	소계	2,426
제주특별자치도	동티모르-제주 우호의 숲 조성	64
	소계	64
총 합계		11,956

출처: 우리나라 ODA 통계사이트(<https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>)

〈첨부 3〉 KOICA-지자체 연수사업 추진 실적(2017~2019)

연도	연수형태	과정명	수행 지자체
'17 (9건)	국별연수	이라크 개발 및 전략기획 역량강화	경기도인재개발원
		이집트 지하철 운영역량강화	부산국제교류재단
		탄자니아 농업기술교육센터 트레이닝 양성	경상남도청
		아프가니스탄 도시개발계획(마스터플랜) 수립	강원도청
		탄자니아 농업기술교육센터 트레이너 양성(고위급)	경상남도청
	다국가 연수	농업개발 과정	아산시농업기술센터
		친환경 농업기술	전라남도농업기술연구원
		지역개발 활성화 능력배양	강원도청
		섬유산업 발전전략	대구시청
'18 (10건)	국별연수	이라크 개발 및 전략기획 역량강화	경기도인재개발원
		이집트 지하철 운영역량강화	부산국제교류재단
		탄자니아 농업기술교육센터 트레이닝 양성(초청)	경상남도청
		탄자니아 농업기술교육센터 트레이닝 양성(현지)	경상남도청
	다국가 연수	새마을운동을 통한 지역 활성화 능력배양	강원도청
		섬유산업 발전전략	대구시청
		농업개발 과정	아산시농업기술센터
		친환경 농업기술	전남농업기술연구원
		지방정부 일자리창출 정책 역량강화	경기도청
		수산동물 질병관리 및 생산단계 수산물안전관리	부산광역시
'19 (6건)	국별연수	탄자니아 농업기술교육센터 트레이닝 양성(초청)	경상남도청
		라오스 의료인력 심폐소생술 역량강화	부산국제교류재단
	다국가 연수	에콰도르 교통 안전 역량강화	부산국제교류재단
		지방정부 일자리창출 정책 역량강화	경기도인재개발원
		수산동물 질병관리 및 생산단계 수산물 안전관리	부산광역시
		해양정책개발 및 항만행정 역량강화	부산광역시

출처: KOICA 내부자료

참고문헌

- 경기도청. 2020. “국제개발협력사업.”(접속일: 2020.11.11.)
<https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?ciIdx=910&menuId=2113>
- 경상북도. 2020. “저개발국 새마을 시범마을 조성.”(접속일: 2020.11.10.)
http://www.gb.go.kr/Main/page.do?mnu_uid=2369&LARGE_CODE=310&MEDIUM_CODE=60&SMALL_CODE=80&SMALL_CODE2=30&SMALL_CODE3=20
- 관계부처합동. 2020. “20년 국제개발협력 종합시행계획(확정액기준).”
- 국제개발협력 평가소위원회. 2020. 19년 국제개발협력 평가결과(안).
- 김복희. 2017. “일본의 국제교육 및 개발교육 지원사업 현황과 시사점.” 국제개발협력 2017년 제3호. 성남: 한국국제협력단.
- 박광동. 2014. 지자체 ODA 추진체계 개선방안에 관한 연구. 경제·인문사회 연구회 기획협동연구총서 14-30-01.
- 박소희, 김중섭. 2018. “개발협력에 있어서 지방정부의 비교우위.” 국제·지역연구 27권 3호, 2018 가을. 119-140.
- 새마을세계화재단. 2020. “조직도.”(접속일: 2020.11.10.)
<http://www.saemaulgf.or.kr/pages/introduce/page.html?mc=0509>
- 신만식, 연제호, 김광욱. 2017. “거점지역 국제개발협력센터를 활용한 KOICA-지자체간의 지역 ODA사업 발전방안.” 국제개발협력 2017 Vol.2. 95-120. 성남: 한국국제협력단.
- 이연호. 2015. 지방자치단체와 중앙정부의 ODA정책 수행효율성 강화방안 연구. 서울특별시의회 사무처.
- “지방자치단체.” 2020. 두산백과. (접속일: 2020. 8.31)
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1144218&cid=40942&categoryId=31691>
- 한국국제협력단. 2019. KOICA 내부자료(국제개발협력센터, 글로벌연수 관련 자료).

国際開発ジャーナル社. 2020. 『国際開発ジャーナル』 2020.10(No.766).

CLAIR. 2020. “홈페이지.”(접속일: 2020.10.6)
<http://www.clair.or.jp/>

DIE. 2018. *Successfully Promoting Decentralisation: The Potential of the Multi-Stakeholder Approach*.

EC. 2008. *Local Authorities: Actors for Development*.

2013. *Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*.

Engagement Global. 2020. “Asa-communal.”(접속일: 2020. 9. 9)
<https://www.engagement-global.de/asa-kommunal.html>

GIZ. 2020. “Sharing knowledge on Municipal Development.”(접속일: 2020. 9. 9)
<https://www.giz.de/en/worldwide/38368.html>

Grävingholt, J & Haldenwang, C. V. 2016. *The Promotion of Decentralisation and Local Governance in Fragile Contexts*. DIE.

Japan Ministry of Foreign Affairs. 2019. *Japan's International Cooperation: White Paper on Development Cooperation 2018*. Tokyo: MOFA.

JICA. 2020a. 2020년도 풀뿌리 기술협력사업(지역활성화 특별형) 모집요령

2020b. 草の根技術協力事業(地域活性化特別枠) 募集要項.

2020c. “Grant aid.”(접속일: 2020.9.7)
https://www.jica.go.jp/partner/jichitai/grant_aid/index.html

2020d. “Partnership.”(접속일: 2020.9.7)
<https://www.jica.go.jp/partner/jichitai/partnership/index.html>

2020e. “Structure.”(접속일: 2020.9.7)

<https://www.jica.go.jp/about/structure/suishin/index.html#suishin>

2019. 国際協力機構年次報告書 2019.

2017. 課題別指針 市民参加.

2011. 横浜市と包括的連携協定を締結. (접속일: 2020. 9.7)

https://www.jica.go.jp/press/2011/20111025_01.html

2003. 地域おこしの経験を世界へ: 途上国に適用可能な地域 活動.

2002. 国際協力とわが国の 地域開発の連携.

2000. 地方自治体の国際協力事業への参加 第2フェーズ 報告書.

1998. 地方自治体の国際協力事業への参加 第1フェーズ 報告書.

Nganje, F. 2015. *Decentralized Cooperation and the New Development Cooperation Agenda: What Role for the UN?*. UNU-CPR.

https://collections.unu.edu/eserv/UNU:3321/unu_cpr_decentralized.pdf

OECD. 2020. *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*. OECD Urban Policy Reviews.

2019a. "Decentralised Development Co-operation - Unlocking The Potential of Cities and Regions." *OECD Development Policy Papers*. No.22.

2019b. "Regional development: Why places matter for better policies." *OECD Observer*. March 2019. (접속일: 2020.11.18)

<https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/6165/>

2018a. *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*.

2018b. *Development Co-operation Peer Reviews: Korea*.

2016. *Development Co-operation Peer Reviews: Spain*.

2015. *Development Co-operation Peer Reviews: Germany*.

UCLG. 2018. "To be effective, development cooperation policies need to involve local and regional governments," 23. April, 2018. (접속일: 2020.11.9.)

<https://www.uclg.org/en/media/news/be-effective-development-cooperation-policies-need-involve-local-and-regional-governments>

대한민국ODA통합 홈페이지. <http://www.odakorea.go.kr/oz.main.OdaMain.do>

우리나라 ODA통계사이트. <https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>

자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr/>

BMZ 홈페이지. <http://www.bmz.de/en/index.html>

OECD DAC 홈페이지. <http://www.oecd.org/dac/>

UCLG 홈페이지. <https://www.uclg.org/en/organisation/about>

