



주요 공여국별 ODA추진체계 변화분석 연구

2021. 12

주요 공여국별 ODA추진체계 변화분석 연구

2021. 12

한국국제협력단

저자

책임연구원

김 지 현

- 과학기술정책연구원 SDGs혁신연구단 단장

공동연구원

임 덕 순

- 과학기술정책연구원 선임연구위원

김 은 주

- 과학기술정책연구원 책임연구원

이 혜 진

- 과학기술정책연구원 선임연구원

연구보조원

안 지 용

- 과학기술정책연구원 연구원

이 연구는 한국국제협력단이 위탁하고 과학기술정책연구원이 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.

I. 서론

본 연구는 2009년 이후 ODA 추진체계 변화 국가와 일본, 독일 등 한국과 유사한 형태를 보이고 있는 공여국 ODA 추진체계를 둘러싼 환경을 분석하고, 심층 분석국 ODA 추진체계 변화에 따른 배분 패턴과 효과성 측면에서의 분석을 실시하며, 한국 ODA 추진체계에 주는 시사점 도출 및 향후 KOICA의 파트너십 전략을 도출하는데 목적이 있다.

이를 위하여 본 연구에서는 1) 일차적으로 정부조직 개편 및 국제개발협력 추진체계 수립과 변화에 관한 이론적 접근을 통해 분석의 틀을 제시하고 2) 심층 조사 대상국에 대한 문헌조사와 통계자료 분석을 통해 거버넌스 변화 또는 유지와 ODA 효과성 및 배분방식의 변화와 관련이 있는지 등을 분석한 결과를 바탕으로 3) 국내 ODA 추진체계 및 전략 관련 전문가집단을 대상으로 한 델파이조사(delphi survey)를 실시하였다.

본 연구는 4개월의 연구기간 동안 문헌조사, 통계자료 분석, 델파이 조사를 통하여 2009년 이후 ODA 추진체계가 변화한 국가들과 한국과 유사한 정책부처-독립 시행기관 형태를 유지 강화하고 있는 주요 공여국들의 국내외 환경적 특성과 각각의 추진체계의 효과성을 검토하여 한국의 추진체계 변화에 주는 시사점을 도출하고, 그 가운데 KOICA의 역할과 핵심기능 제고를 위한 전략적 방안을 제안하였다.

II. 공여국 ODA추진체계 변화

1. ODA 추진체계 분석의 이론적 프레임워크

추진체계 개편은 크게 국내·외 환경 변화에 따른 대응 목적, 그리고 조직 개편을 통해 조직의 성과나 특정 기능의 효과를 높이는 것, 그리고 정치적 또는 사회적 정당성을 확보하기 위한 목적을 가지고 있다.

먼저 환경 변화의 관점에서는 정치, 경제, 사회문화, 그리고 최근 들어 더욱 빠르게 변화하고 있는 기술 환경 변화에 대응하기 위한 것이 주요 목적이 된다. 기술환경의 변화에서는 최근의

디지털혁신, 또는 디지털혁명으로 대표되는 기술환경의 변화와 데이터의 활용이 추진체계의 설계와 운영 방식에 영향을 미치는 가운데, 전 세계적인 팬데믹과 같이 급작스럽게 발생하는 위기 요소들도 추진체계 변화의 동인이 된다.

다음으로 국가별 또는 조직별로 성과나 효과, 정당성에 대한 목적이 서로 상이할 수 있다. 조직효과성에 대한 관점은 전통적으로 투입과 산출 관점에서 목표 달성, 또는 만족도 측면에 중점 두고, 구조가 성과에 영향을 미친다는 관점의 접근 방식이라고 할 수 있으며, 이는 ODA 분야에서 원조효과성의 관점에서 적용할 수 있다. 반면 정당성 관점은 정치적인 측면에서 추진체계 개편을 바라보는 관점으로, 새 정부가 들어설 때 주로 정부조직 개편이 일어나는 것을 예로 들 수 있다. 글로벌 차원에서는 유사한 제도의 도입, 즉 제도적 동형화 현상이 정당성 확보에서 추진되기도 한다.

추진체계 설계 또는 개편 시 개편의 목적과 함께 고려해야 하는 부분은 각 국별로 가지고 있는 제도적 환경, 그리고 설계와 개편 과정에 참여하는 핵심 행위자 또는 이해관계자와 이들이 내놓는 아이디어이다. 역사적으로 각국이 처한 정치, 경제, 사회문화적 배경, 즉 제도적 환경이 다르기 때문에, 유사한 제도를 도입하더라도 다루어지는 핵심적인 요소와 제도 도입의 결과가 달라질 수 있음을 의미한다. 핵심 행위자들도 이에 따라 달라질 수 있으며, 행위자들은 제도 변화를 수용하거나 거부하는 선택의 주체가 되고 이들이 제시하는 아이디어들이 결합하는 과정에서 추진체계의 틀이 형성된다.

각 조직은 추진체계 개편의 목적과 국별 제도적 환경에 맞추어 개편의 방식을 선택하게 되는데, 대표적으로 수평적 분화와 수직적 통합의 방식이 있다. 이는 구조적·기능적 또는 권한의 배분 방식을 의미할 수 있으며, 각기 장단점을 가지고 있다.

그 동안 ODA 분야의 추진체계 관련 연구들은 현재의 분절적 유·무상원조 체계에 대한 문제인식을 기반으로 개선방안을 제시하는 차원에서 이루어졌다. 다만 ODA 분야의 경우 앞에서 정리한 국내·외적 요인들과 함께 추진체계 설계 시 협력대상을 고려할 필요가 있다.

본 연구는 앞에서 정리한 세 가지 추진체계 분석과 관련한 이론적 논의 및 선행 연구들에 기초하여 추진체계 개편을 조직 내·외부 환경 변화, 국별 제도적 환경, 추진체계 방식을 고려한 분석의 틀을 통해 한국과 주요국의 추진체계와 변화 과정을 살펴보고 한국 ODA 추진체계변화에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

2. OECD DAC 공여국의 ODA 추진체계 변화 추이: 2009

2009년 이후에 OECD DAC 공여국의 ODA 추진체계 변화 추이를 바탕으로 흐름을 살펴보고 심층분석을 진행 할 주요 국가들을 선정하였다.

2021년 현재 개발협력과 외교 정책을 외교부로 통합하는 방식(모델1과 모델2에 해당하는 국가는 총 16개국)이 OECD 국가들의 지배적인 구조적 배열이다. 기관의 통합은 개발협력 관련 기관과 다른 정부 부처 간의 거버넌스 관계를 구조적으로 바꾸기 위한 정부의 의도적인 행위이며, 관료적 효율성 개선, 개발의 효과성 강화 및 개발에 대한 정부 전체의 노력 측면에서 정당화되어 왔다(Troilo, 2015). 반대 즉 분리의 경우나 합병해제는 거의 일어나지 않았다(이탈리아 제외).

개발협력 분야 정부 구조 개혁의 주요 시발점은 정부가 가시적으로 개발협력 정책 방향에 대한 통제와 구조개혁을 통한 가시적 산물을 도출하기 위한 정치의 일부와 결과이다(Barder 2005). 예를 들어, 영국의 외무성(FCO)으로부터 개발 기능을 분리했던 구조개혁과 국제개발부(DFID)의 탄생은 주로 1997년 노동당 정부가 경제적 이익으로부터 개발 정책의 독립성을 보호하기 위한 결정이었다고 평가된다.

영국과 2014년 호주처럼 개발 관료제도의 구조개혁이 새로운 정부가 집권한 결과인 경우도 있다. 반면 캐나다는 기존 정부가 임기 중반에 통합결정을 내리기도 했다. 일반적으로 개발협력 분야의 정부조직은 기관의 독립성을 지키기 위한 정치적 자산이 부족하여 구조조정 논리에 취약하다는 의견도 있다.

Ⅲ. 주요 공여국 심층 분석

1. 추진체계 통합 사례국

1) 호주

호주의 개발협력 추진체계의 변화와 세부적인 목표의 변화는 ODA 공여패턴을 통해 실증적으로 호주 정부가 설정했던 목표를 달성하는 데는 기여한 것으로 보인다. 수출증가를 위해 전략적으로 최빈개도국 지원을 줄이고, 고중소득국 지원을 강화했다는 점과, 호주 외교 안보에 가장 밀접한 영향을 주고 난민을 예방할 수 있는 활동을 통해 인도-태평양 지역을 중심으로 하는 개발협력 정책을 실행하고 있어 실제 ODA공여 패턴도 이러한 목표에 맞게 움직이며 그 목표를 달성하고

있는 것으로 보인다. OECD DAC 보고서에 따르면 외교통상부 통합형 추진체제로 통합 후에 호주 원조의 정책일관성이 제고된 것으로 평가된다(OECD DAC 2018).

2) 캐나다

캐나다의 국제개발협력 추진체제는 2013년 통합 전 지속적으로 제기되는 조직 내부적 문제와 원조 프로그램 전반의 비효율성을 개선하기 위해 감행되었다. 2018년 OECD 보고서는 캐나다의 추진체제 개편이 개발 협력과 외교, 무역이 연계되는 제도적 기반을 마련했다고 평가한 반면에(OECD 2018), 시민단체들은 기존의 CIDA와 달리 최빈국에 대한 윤리적 목적의 원조보다 국익을 위한 경제적 이익이나 안보를 우선하여 개발협력 고유의 목적을 추구하지 못한다는 비판도 동시에 받고 있다(임원혁 · 이규찬 2020). 즉 캐나다의 추진체제 변화에 따른 목표 달성여부는 아직 정확히 판단하기 어렵다.

3) 영국

2020년 9월에 영국 정부는 외교정책과 국제 개발 원조의 통합을 통한 효율화 방안의 일환으로 국제개발협력 전담부처인 국제개발부(DFID)를 외무부(FCO)와 합병하여 외무개발부(FCDO)를 출범시켰다. 최근까지 영국은 국제개발협력의 이상적인 모델로서 국제사회로부터 인정을 받았지만, 이러한 변화에 대한 국내외 반대와 우려의 목소리가 높아지고 있다. 영국의 국제개발부(DFID)는 영국의 원조와 개발을 담당하고 국제기구와의 파트너십 구성 및 현장 집행을 NGO에 위탁함으로써 업무 수행의 효율화 등 제도적 발전을 통하여 국제사회로부터 이상적인 국제개발원조정책을 실행하기 위해 노력해온 것으로 평가받았으나, 최근 FCO와의 합병은 향후 영국 원조 및 개발정책의 큰 변화가 불가피해 보인다(임원혁 2020).

2. 한국과 유사한 추진체제 유지 사례국

1) 일본

일본의 국제개발협력 추진체제 개편사례는 시사점을 제공한다. 첫째, 국제개발협력의 목표에서 자국의 안보 · 번영 · 가치 추구가 중요한 비중을 차지하고 국제개발협력 사업 분야와 수단이 다양할수록 분야 전문성을 갖춘 집행기관이 필요하고 기획 · 조정 기제를 마련해야 한다. 둘째, 국제개발협력 추진체제 개편에 있어 내부 요인보다는 외부 요인이 더 강력한 요인으로 작용할

수 있다. 셋째, 국제개발협력 추진체계 개편을 통해 핵심역량을 제고하기 위해서는 원론적인 수준을 넘는 구체적인 해법이 마련되어야 한다.

2) 독일

독일은 변화하는 국제정세와 유동적인 정치 상황이 교차하는 지점에서 새로운 국내외 요구와 변화에 부응하기 위해 ODA 정책 방향을 결정해왔다(김면회 외 2011). 독일의 ODA 추진체계는 정책 입안과 집행이 분리된 체계를 유지해오고 있다. ODA 정책 입안은 경제협력개발부(BMZ)가 전담하며, 집행은 기술협력을 맡는 GIZ와 금융협력을 맡는 KfW 개발은행으로 이원화되어 있다. 독일의 경우, ODA 집행기관들의 통합을 통해 국제개발협력의 효율성과 효과성 측면에서 어느 정도 개선되었다고 볼 수 있다(OECD 2015).

IV. 한국 ODA 추진체계 개선방향에 대한 전문가 델파이 조사

1. 연구 방법

주요 ODA공여국들의 사례분석을 바탕으로 한국의 ODA 추진체계 및 전략을 도출하기 위해서 ODA 추진체계 및 전략수립에 직·간접적 참여경험이 있는 15인의 정부기관, 국제기구, 시민사회, 학계 등의 전문가관련 전문가집단을 대상으로 4주의 기간(2021.10.18.~11.16) 동안 3차에 걸친 델파이조사(delphi survey)를 실시하였다.

2. 델파이 조사결과

1) 대외 환경과 거버넌스 변화의 영향에 대한 인식

국내 전문가들은 국제개발협력 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 미-중 패권경쟁, 4차 산업혁명, 디지털 전환의 가속화, 글로벌 가치사슬의 재편, 기후변화, SDGs 이행 등에 긍정하기 보다는 COVID-19, 글로벌 경기침체, 비접촉사회로의 전환이 국제개발협력 확대에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았다.

이러한 부정적인 의견 일치에도 불구하고 향후 공여국들은 예산을 증액할 것이고, 이러한 가운데 경제적·외교안보 이해추구 경향이 강해질 것이라는 점에 의견을 같이 했다. 또한 공여국들은

기후변화나 SDGs 등 글로벌 이행을 강조하는 추세로 변화할 것이라는 데 전문가들은 대체로 긍정적인 응답을 하면서 다자협력에 대해서는 상대적으로 낮은 평균(3.2)에 합의에 이르지 못하면서 다자주의 틀 안에서보다는 공여국 이해중심으로 예산을 증대할 것으로 보는 경향이 있었다.

호주 및 캐나다의 사례로 본 통합형 거버넌스의 효과로 정책일관성의 확보에는 긍정적이었으며, 인력과 시스템의 전문성 강화에는 부정적이었다. 이는 앞서 호주의 통합 이후 효과성분석 결과와도 일치한다고 볼 수 있다. 반면 이탈리아의 사례로 본 비통합형 거버넌스의 효과로는 인력 및 시스템의 전문성 강화와 시민사회·이해관계자와의 소통에 대체로 긍정적일 것으로 보았다. 거버넌스 변화의 효과를 묻는 질문 중 흥미로운 결과는 ‘신속한 의사결정’으로 통합형 및 비통합형 모두에서 합의에 이르지 못했으며, 수렴도와 합의도 면에서도 기준치를 크게 벗어나 전문가의 의견 편차가 큰 것으로 나타났다.

2) 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA

국내 전문가들은 한국의 국제개발협력 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 COVID-19, 글로벌 경기침체, 비접촉사회로의 전환이 국제개발협력 확대에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았던 것과는 대조적으로 SDGs 이행이 긍정적인(평균: 3.8) 영향을 미칠 것으로 응답했고 나머지는 합의된 의견을 갖지 못했다.

향후 한국의 ODA 예산은 증대될 것이나, 다른 공여국과 마찬가지로 경제적·외교안보 이해추구 경향이 강해질 것이라는 점에 의견을 같이 했다. 한국의 ODA 거버넌스는 단기적으로는 국조실의 기능 확대가 예상되는 가운데 전문가들은 독립된 기구의 설립이 필요하다고는 보았으나, 현실적인 난관에 봉착할 것으로 예상했다. 동시에 국내외 국제개발협력 환경 변화 속에서 KOICA의 위상과 역할에 대한 질문에 대부분의 응답자들은 대체로 KOICA의 위상은 지속적으로 높아져왔으며, 향후 국제개발협력의 중요성이 강조되고 예산 총액이 증가할수록 그 역할이 강조될 것이라는 점에서 의견을 같이 했다.

V. 결론 및 시사점

본 연구를 통해 국제개발협력에 둘러싼 국내외 환경이 급변하고 있고 공여국들이 자국의 이해관계를 중심으로 개발협력 활동을 이어갈 가능성이 높은 것으로 예측되었다. 그럼에도 불구하고 개별 국가의 국제개발협력 거버넌스 체계의 변화는 국제적인 추세를 반영하기 보다는 국내 정치 환경 속에서 이루어지는 것으로 최근 외교부에 통합된 영국의 DFID, 사업수행기관과 외교부의 통합사례인 호주와 캐나다, 외교부와 사업수행기관을 분리한 이탈리아, 분리형 체제를 지속적으로 유지하고 있는 일본과 독일 모두 개별국가의 내부 사정과 정치 문화적 특징을 반영하고 있다고 할 수 있다.

또한 변화되는 환경 속에서 대표 무상원조 사업수행기관으로서 KOICA는 어떤 기능을 핵심으로 변화하는 환경에 대비해야 할 것인가에 대한 질문에 본 연구는 델파이 전문가 조사결과에 의거하여 크게 고도화된 사업 기획, 전문성에 기반한 성과관리, 다양한 개발협력 주체들과의 협업 및 대국민 활동의 기능을 중심으로 전문적이고 고도화된 사업 수행기관으로서의 KOICA 역할 제고가 필요하며 이를 위한 예산과 인력확보를 위해 노력할 것을 제안하고자 한다.

Executive Summary

I . Introduction

This study analyzes the changes in the ODA implementation system since 2009 and the environment surrounding the ODA implementation system of donor countries similar to Korea, such as Japan and Germany. In addition, the study aims to investigate the distribution patterns and effectiveness according to changes in the ODA implementation system, derive implications for Korea's ODA implementation system, and suggest KOICA's partnership strategy in the future.

To this end, this study 1) presents the research framework through a theoretical approach to government restructuring and changes in international development cooperation implementation system, and 2) reviewed existing literature and analyzed statistical data on certain donor countries to analyze whether governance changes or maintenance is related to changes in ODA effectiveness and distribution methods, etc, 3) conducts the Delphi survey targeting a group of experts related to the domestic ODA implementation system and strategy.

Therefore, it shares findings and implications that would affect Korea's ODA governance and implementation system and suggests strategic plans to enhance effective partnerships with major donors in the future.

II . Changes in the donor country's ODA system

1. Theoretical framework for ODA system analysis

The main purposes of reorganizing the ODA implementation system are to respond to changes in the domestic and overseas environment, to increase the effectiveness of an organization's performance or specific functions through reorganization, and

to secure political or social legitimacy.

First of all, from the perspective of environmental change, the main purpose is to respond to changes in the political, economic, social and cultural, and recently rapidly changing technological environment. In the change of the technological environment, changes in the technological environment, represented by the recent digital innovation or digital revolution, and the use of data are affecting the design and operation of the implementation system. In addition, sudden crisis factors, such as a global pandemic, are also a driving force for change in the implementation system.

Next, the goals for performance, effectiveness, and legitimacy may differ from country to country or from organization to organization. The perspective on organizational effectiveness can be said to be an approach from the perspective that structures traditionally affect performance, which is focusing on achieving goals or satisfaction from the perspective of input and output. This can be applied from the perspective of aid effectiveness in the field of ODA. On the other hand, the legitimacy perspective corresponds to the viewpoint of looking at the reform of the implementation system from a political point of view. For example, government reorganization occurs mainly when a new government is established. At the global level, the introduction of a similar system, that is, the institutional homogeneity phenomenon, is sometimes promoted to secure legitimacy.

When designing or reorganizing the implementation system, the parts that should be considered along with the purpose of the reorganization are the institutional environment of each country, the key actors or stakeholders involved in the design and reorganization process, and their ideas. This means that, even if similar institutions are introduced, the key factors to be dealt with and the results of system introduction may be different because each country has historically different political, economic, socio-cultural backgrounds, i.e., institutional environments. The key actors can also change accordingly, and actors become the subjects of choice to accept or reject institutional change, and the framework of the implementation system is formed in the process of combining the ideas they propose.

Each organization selects a method of reorganization according to the purpose of implementation system reorganization and the institutional environment of each country. Typically, there are horizontal differentiation and vertical integration methods. This may mean a structural, functional, or authority allocation method, and each has advantages and disadvantages. In the meantime, studies related to the implementation system in the field of ODA have been conducted to suggest improvement plans based on the recognition of problems with the current segmented ODA Grants and ODA Loans system. However, in the case of ODA, it is necessary to consider the subject of cooperation when designing the implementation system together with the domestic and international factors listed above.

Based on the theoretical discussion and previous studies related to the analysis of the three implementation systems summarized above, this study examines the implementation system and change process of Korea and major countries through the framework of analysis that considers changes in the internal and external environment of the organization, the institutional environment of each country, and the implementation system method, and is intended to draw implications for changes in the Korean ODA implementation system.

2. Changes in ODA implementation system in OECD DAC donor countries: 2009

Based on the changes in the ODA implementation system of the OECD DAC donor countries since 2009, the flow was looked at and major countries for in-depth analysis were selected.

As of 2021, the integration of development cooperation and foreign policy into the Ministry of Foreign Affairs (a total of 16 countries corresponding to Model 1 and Model 2) is the dominant structural arrangement of OECD countries. Institutional integration is a government's intentional act to structurally change the governance relationship between agencies related to development cooperation and other

government ministries. This has been justified in terms of improving bureaucratic efficiency, strengthening the effectiveness of development, and efforts of the government as a whole for development (Troilo 2015). The opposite, ie segregation or de-annexation, rarely occurred (except in Italy).

The main starting point for government structural reform in the field of development cooperation is the purpose and result for the government to visibly control the direction of development cooperation policy and to derive tangible products through structural reform (Barder 2005). For example, the structural reforms that separated the development function from the British Foreign and Commonwealth Office (FCO) and the birth of the DFID are considered to be mainly a decision by the Labor Party government in 1997 to protect the independence of development policy from economic interests. In some cases, structural reforms of the development bureaucracy system, like the UK and Australia in 2014, are the result of a new government taking power. On the other hand, in the case of Canada, the existing government made the decision to consolidate in the middle of its term. There is also an opinion that, in general, government organizations in the field of development cooperation are vulnerable to the logic of restructuring due to the lack of political assets to protect institutional independence.

III. In-depth analysis of major donor countries

1. Cases of integrating the implementation system

1) Australia

Changes in Australia's implementation system for development cooperation and changes in detailed goals appear to have contributed to achieving the goals set by the Australian government empirically through the ODA grant pattern. To boost exports, Australia has strategically reduced support for least-developed countries and strengthened support for high-middle-income countries. Australia is implementing a policy of development cooperation centered on the India-Pacific region through

activities that have the closest impact on Australia's foreign policy and security and can prevent refugees. Indeed, Australia's ODA donation pattern also seems to be moving in line with this goal and achieving it. According to the OECD DAC report, this is an integrated implementation system of the Ministry of Foreign Affairs and Trade, and after such integration, it is evaluated that Australia's aid policy consistency has improved (OECD DAC 2018).

2) Canada

Canada's implementation system of the international development cooperation changed to improve organizational internal problems that had been continuously raised before integration took place in 2013 and the overall inefficiency of aid programs. According to the 2018 OECD report, it is evaluated that Canada's implementation system reform has laid the institutional foundation for linking development cooperation, diplomacy, and trade (OECD 2018). On the other hand, civic groups criticized that the changed system, unlike the existing CIDA, did not pursue the original purpose of development cooperation by prioritizing economic interests or security for the national interest rather than aid for ethical purposes for the least developed countries (Lim and Lee 2020). In other words, it is still difficult to accurately determine whether the change in Canada's implementation system has achieved its goal.

3) The UK

In September 2020, the British government merged DFID (Department for International Development), a ministry in charge of international development cooperation, with FCO (Foreign and Commonwealth Office) to launch FCDO (Foreign, Commonwealth & Development Office) as part of a plan to secure efficiency through the integration of foreign policy and international development assistance. Until recently, the UK has been recognized by the international community as an ideal model for international development cooperation, but voices of opposition and concern at home and abroad are increasing over these changes. The UK's DFID has been evaluated by the

international community for its efforts to implement the ideal international development assistance policy through institutional development, such as pursuing efficiency in performances by taking charge of aid and development by the UK and entrusting the formation of partnerships with international organizations and on-site execution to NGOs. However, due to the recent merger of DFID and FCO, a major change in UK aid and development policy is expected to be inevitable in the future (Lim 2020).

2. Country Cases of maintaining an ODA implementation system similar to that of Korea

1) Japan

The case of Japan's reform of the implementation system for international development cooperation provides us with various implications. First, the pursuit of national security, prosperity, and value plays an important role in the goals of international development cooperation, the more diversified the fields and means of international development cooperation projects, the more the executive agency with expertise in each field is needed and planning and coordination mechanisms should be prepared. Second, external factors can act as more powerful factors than internal factors in the reform of the international development cooperation implementation system. Third, in order to enhance core competencies through reorganization of the international development cooperation implementation system, a specific solution that goes beyond the basic level must be prepared.

2) Germany

Germany has determined the direction of its ODA policy to respond to new domestic and international demands and changes in a situation where the changing international situation and the fluid political situation intersect (Kim et al 2011). Germany's ODA implementation system has maintained a separate system for policymaking and enforcement. The Federal Ministry for Economic Cooperation and

Development (BMZ) is in charge of ODA policymaking, and ODA execution is divided into German Agency for International Cooperation (GIZ) in charge of technical cooperation and KfW Development Bank in charge of financial cooperation. In the case of Germany, it can be seen that the efficiency and effectiveness of international development cooperation have improved to some extent through the integration of ODA enforcement agencies (OECD 2015).

IV. A Delphi Survey on Improvement of Korea's ODA Implementation System

1. Method of Research

The Delphi survey was conducted three times over a period of 4 weeks (from October 18, 2021, to November 16, 2021) with 15 experts from government agencies, international organizations, civil society, and academia who had direct or indirect experience in the ODA implementation system and strategy establishment in order to derive Korea's ODA implementation system and strategy based on case analysis of major ODA donor countries.

2. Results

1) Awareness of the impact of changes in the external environment and governance

Domestic experts suggest that the US–China hegemony competition, the 4th industrial revolution, the acceleration of digital transformation, reorganization of the global value chain, climate change, and SDGs are factors that can influence the expansion of international development cooperation. However, rather than having a positive effect from these factors, COVID–19, the global economic downturn, and the transition to intact society are expected to have a negative impact on the expansion of international development cooperation.

Despite this negative consensus, experts agreed that donor countries will increase

their budgets in the future, and in the meantime, the tendency to pursue an interest in economic and diplomatic security will become stronger. In addition, experts generally responded positively to the fact that donor countries will change to a trend that emphasizes global implementation such as climate change and SDGs. However, with respect to multilateral cooperation, there was a tendency to view that the budget would be increased based on the interests of donors rather than within the framework of multi-lateralism, failing to reach an agreement on a relatively low average (3.2).

Regarding the effect of integrated governance, which was examined through the cases of Australia and Canada, it was positive in terms of securing policy coherence but negative in terms of strengthening the expertise of personnel and systems. This can be said to be consistent with the results of the previous post-integration effectiveness analysis in Australia. On the other hand, as the effect of non-integrated governance seen in the case of Italy, it was considered that it would be generally positive in strengthening the professionalism of manpower and systems and in communication with civil society and stakeholders. Among the questions asked about the effectiveness of governance changes, an interesting result was 'quick decision making.' Both the integrated and non-integrated types did not reach a consensus on this, and the degree of convergence and agreement also greatly deviated from the standard, and there was a large difference in opinions of experts on this point.

2) Governance of International Development Cooperation in Korea and KOICA

Domestic experts suggested COVID-19, global economic downturn, and transition to a contactless society as factors that could affect Korea's expansion of international development cooperation, and these factors were expected to have a negative impact on the expansion of international development cooperation. In contrast, however, experts responded that the implementation of the SDGs would have a positive (average: 3.8) impact, with no consensus on the rest.

Experts agreed that Korea's ODA budget will increase in the future, but like other

donor countries, the tendency to seek interest in economic and diplomatic security will become stronger. In the case of Korea's ODA governance, while the Office for Government Policy Coordination function is expected to expand in the short term, experts predicted that it would be necessary to establish an independent body, but it would face realistic difficulties. At the same time, when asked about KOICA's status and role amid changes in the international development cooperation environment at home and abroad, most respondents agreed that KOICA's status has continued to rise, and its role will be emphasized as the total budget increases.

V. Conclusion and Implications

This study demonstrated that the domestic and foreign environment surrounding international development cooperation is rapidly changing and donor countries are likely to continue their development cooperation activities centering on their own interests. Nevertheless, changes in the governance system of international development cooperation take place more likely due to the domestic political environment rather than reflecting external changes.

For instance, all the donor country's cases mentioned in the study reflect the internal circumstances and political and cultural characteristics of individual countries: the recent integration case of the UK's DFID into the Ministry of Foreign Affairs (MOFA), Australia and Canada's cases: the integration of development cooperation agency into the Ministry of Foreign Affairs, Italy's case of separating MOFA and development cooperation agency, Japan and Germany's cases of maintaining the separate system.

Moreover, this study suggests some implications for KOICA based on the Delphi survey results that it should prepare for some major functions in the changing environment. The study proposed that it can strengthen its major functions on highly advanced project planning, professional project performance management, and collaboration with various development partners. On top of it, all the functions could be improved based on securing budgets and manpower for each sector.

목 차

요약	i
I. 서론	1
II. 공여국 ODA추진체계 변화	5
1. ODA 추진체계 분석의 이론적 프레임워크	5
2. OECD DAC공여국의 ODA 추진체계 변화 추이: 2009~	20
III. 주요 공여국 심층 분석	23
1. 추진체계 통합 사례국	23
2. 한국과 유사한 추진체계 유지 사례국	61
IV. 한국 ODA 추진체계 개선방향에 대한 전문가 델파이 조사	77
1. 연구방법	77
2. 델파이 조사결과	80
V. 결론 및 시사점	99
참고문헌	106
부록 1. 델파이조사 설문지	111
부록 2. 주요 공여국별 ODA추진체계 변화분석 연구 보이스아이코드	121

표 목차

〈표 II-1〉 원조효과성과 조직효과성 관점의 분석틀(예)	9
〈표 II-2〉 정부조직개편 분석 변수(예)	10
〈표 II-3〉 조직설계에서 분화와 통합의 원리 비교	14
〈표 II-4〉 국제개발협력 추진체계 분석틀(예)	16
〈표 II-5〉 부처별 ODA 사업 추진 근거법률	17
〈표 II-6〉 OECD DAC 주요공여국의 ODA 거버넌스 변화	21
〈표 III-1〉 호주 연도별 상위 20개 ODA 수원국 목록	30
〈표 III-2〉 캐나다의 연도별 상위 20개 ODA 수원국 목록	42
〈표 III-3〉 영국의 ODA 규모(2010-2019)	53
〈표 III-4〉 영국의 해외원조 수혜국 변화(2010-2019)	55
〈표 III-5〉 일본의 ODA 규모(2010-2019)	64
〈표 III-6〉 일본의 해외원조 수혜국 변화(2010-2019)	66
〈표 III-7〉 독일의 ODA 규모(2010-2019)	72
〈표 III-8〉 독일의 해외원조 수혜국 변화(2010-2019)	74
〈표 III-9〉 독일 원조의 분야별 지원내역	75
〈표 IV-1〉 델파이조사 설문지 개요	78
〈표 IV-2〉 델파이조사 진행일정 및 패널 구성	79
〈표 IV-3〉 응답자 수에 따른 내용타당도 비율(CVR) 최소값	79
〈표 IV-4〉 최종 채택 항목 기준	80
〈표 IV-5〉 국제개발협력 대외환경에 대한 인식(1차 설문결과)	81
〈표 IV-6〉 국제개발협력 대외환경에 대한 인식(2차 설문결과)	83
〈표 IV-7〉 국제개발협력 대외환경에 대한 인식(3차 설문결과)	85
〈표 IV-8〉 Part I 최종 합의된 항목 요약	86
〈표 IV-9〉 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA(1차 설문결과)	89
〈표 IV-10〉 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA(2차 설문결과)	92
〈표 IV-11〉 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA(3차 설문결과)	93
〈표 IV-12〉 Part II 최종 합의된 항목 요약	94
〈표 V-1〉 KOICA의 핵심기능 재분류	103

그림 목차

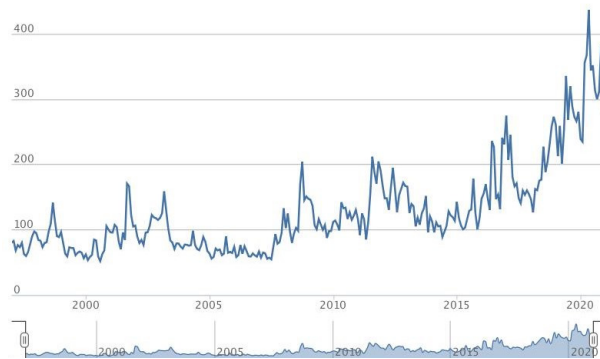
〈그림 I-1〉 글로벌 경제 불확실성 지수 변화	1
〈그림 I-2〉 2000년대 글로벌 경제성장률(%)	1
〈그림 I-3〉 개도국 GNI 대비 순ODA 비율(%)	2
〈그림 I-4〉 주요국의 2000년대 ODA 추이	3
〈그림 II-1〉 코로나 이후 변화의 특성에 따른 조직 디자인 변화 방향성	7
〈그림 II-2〉 분석의 틀	20
〈그림 III-1〉 호주의 국제개발협력 추진체계	25
〈그림 III-2〉 원조 프로그램의 새로운 전략적 프레임워크	26
〈그림 III-3〉 호주 ODA총액 및 양자 ODA 총액, ODA/GNI	28
〈그림 III-4〉 호주 연도별 지역별 ODA동향	29
〈그림 III-5〉 호주 지역별 ODA총액 백분율	29
〈그림 III-6〉 호주 연도별 수원국 소득에 따른 ODA 동향	30
〈그림 III-7〉 호주 수원국 소득별 ODA 백분율	30
〈그림 III-8〉 호주 연도별 ODA 분야	32
〈그림 III-9〉 호주 연도별 ODA 분야 동향	33
〈그림 III-10〉 호주 연도별 ODA 분야 백분율	33
〈그림 III-11〉 호주 연도별 ODA 유형 동향	33
〈그림 III-12〉 호주 연도별 ODA 유형	33
〈그림 III-13〉 호주 ODA 지원 채널	34
〈그림 III-14〉 캐나다의 국제개발협력 추진체계	37
〈그림 III-15〉 캐나다 연도별 ODA총액, 양자ODA, ODA/GNI 비중	39
〈그림 III-16〉 캐나다 연도별 지역별 ODA동향	40
〈그림 III-17〉 캐나다 지역별 ODA총액 백분율	40
〈그림 III-18〉 캐나다 연도별 수원국 소득에 따른 ODA 동향	41
〈그림 III-19〉 캐나다 수원국 소득별 ODA	41
〈그림 III-20〉 캐나다 연도별 ODA 분야	43
〈그림 III-21〉 캐나다 연도별 ODA 분야 동향	44
〈그림 III-22〉 캐나다 연도별 ODA 분야 백분율	44
〈그림 III-23〉 캐나다 연도별 ODA 분야 동향	44
〈그림 III-24〉 캐나다 연도별 ODA 분야 백분율	44

〈그림 Ⅲ-25〉 캐나다 연도별 ODA 유형 동향	45
〈그림 Ⅲ-26〉 캐나다 연도별 ODA 유형	45
〈그림 Ⅲ-27〉 캐나다의 ODA 지원 채널	46
〈그림 Ⅲ-28〉 영국의 ODA 규모(2010-2019)	53
〈그림 Ⅲ-29〉 영국 원조의 지역별 배분(2010-2019)	54
〈그림 Ⅲ-30〉 영국 원조의 분야	55
〈그림 Ⅲ-31〉 영국의 원조 방식	56
〈그림 Ⅲ-32〉 CDI 전체 지수의 변화	60
〈그림 Ⅲ-33〉 일본의 ODA 규모(2010-2019)	64
〈그림 Ⅲ-34〉 일본 원조의 분야	65
〈그림 Ⅲ-35〉 일본 원조의 지역별 분배	65
〈그림 Ⅲ-36〉 독일의 개발협력 체제	71
〈그림 Ⅲ-37〉 독일의 ODA 규모(2010-2019)	73
〈그림 Ⅲ-38〉 독일의 지역별 원조(2010-2019)	73
〈그림 Ⅲ-39〉 독일 원조의 분야별 지원	75

I. 서론

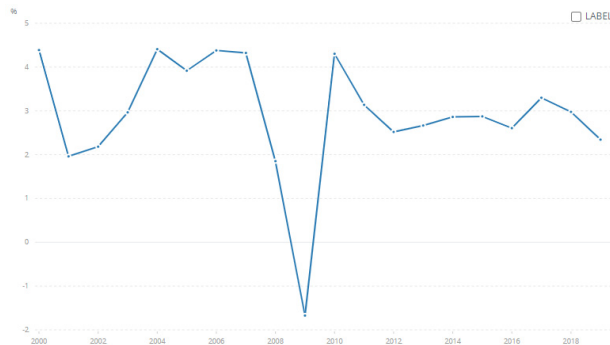
2007년과 2008년 세계 금융 위기와 2008년부터 2012년까지 이어진 경제 침체를 겪으면서 국제사회 특히 선진국 경제는 저성장, 저금리, 저물가 지속 현상을 경험하고 있다. 글로벌 경제에 대한 불확실성이 증대되는 가운데, 2008-2009년 사이 추락했던 글로벌 경제성장률은 이전 수준 회복이 요원한 상태이다. 이러한 뉴노멀(New Normal) 시대의 저성장의 장기화와 팬데믹 전후의 국제질서 개편에 따른 자국 우선주의(nationalism)의 강화가 확대될 전망이다.

〈그림 I-1〉 글로벌 경제 불확실성 지수 변화



자료: Economic Policy Uncertainty Index
(<https://www.policyuncertainty.com/>,
접속일: 2021.6.1.)

〈그림 I-2〉 2000년대 글로벌 경제성장률(%)

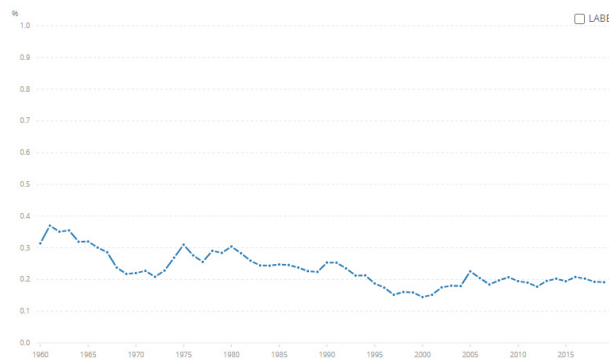


자료: Worldbank data
(<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, 접속일: 2021.5.29.)

이러한 가운데 맞이한 2019년 팬데믹은 주요국의 자국 우선주의 남발, 미-중 갈등 재격화, 국제 공조 약화 등을 촉발하며, 경쟁적 보호무역이 심화될 것으로 전망이 우세해지고 있다. 실제로 미국 등 주요국은 자국 산업 보호를 위한 경제 개입을 확대하고 있으며 그 일환으로 보조금 지급, 무역구제, 반덤핑 등 수입규제 조치 등을 시행하고 있으며 이로 인해, WTO 등 다자주의 질서가 약화되는 추세이다. 또한 유럽연합(EU), 미국, 일본은 글로벌가치사슬(Global Value Chain, GVC) 재편의 일환으로 리쇼어링 정책을 적극적으로 추진 중에 있으며, 이러한 현상은 개도국 제조업에 타격을 주어 글로벌 경제 양극화를 가속화시킬 전망이다.

한편, 2000년대 초반 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 이행과 함께 꾸준히 증대해 온 ODA 역시 장기적인 경제침체로 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 이행을 위한 양적 증대의 동력을 약화시키고 있다. 독일을 제외한 대부분의 OECD DAC 주요국의 ODA 증가율은 2008년 금융위기 이후 둔화되거나 정체되고 있다. 이러한 가운데 개도국 경제성장에서 ODA의 기여에 대한 회의적인 시각(Gill 2018)과 함께 지지기반도 약화될 수 있다는 우려도 존재한다.

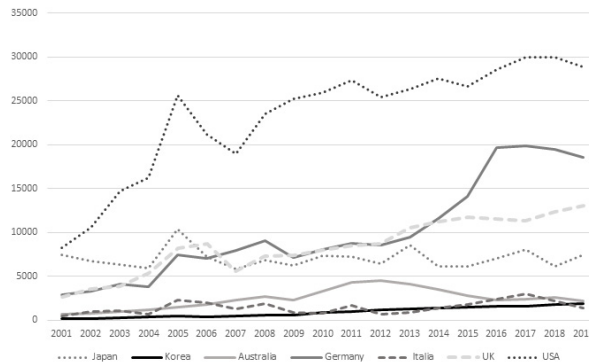
〈그림 I-3〉 개도국 GNI 대비 순ODA 비율(%)



자료: Worldbank data

(<https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.O.DAT.GN.ZS?view=chart>, 접속일: 2021.5.30.)

〈그림 I-4〉 주요국의 2000년대 ODA 추이



자료: OECD Statistics (<https://stats.oecd.org/#>, 접속일: 2021.5.31.)

이런 가운데 영국은 2020년 9월에 외교정책과 국제 개발 원조의 통합을 통한 효율화 방안의 일환으로 국제개발협력 전담부처인 국제개발부(Department for International Development, DFID)를 외무부(Foreign and Commonwealth Office, FCO)와 합병하여 외무개발부(Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO)를 수립했다. 또한 최근 영국은 ODA/GNI 비율을 0.5%로 하향 조정 발표하면서 앞서 국제사회의 경기침체와 개발협력분야 양적 동력 약화 결과, 결국 국제사회의 개발협력 관련 노력이 후퇴하는 것은 아닌지 우려의 목소리가 높아지고 있다.

시민사회를 비롯한 다양한 주체들이 영국의 거버넌스 변화와 그 영향에 대해 주목하고 있는 가운데 본 연구는 △ 2009년 이후 ODA 추진체계 변화 국가와 일본, 독일 등 한국과 유사한 형태를 보이고 있는 공여국 ODA 추진체계를 둘러싼 환경을 분석하고, 심층 분석국 ODA 추진체계 변화에 따른 배분 패턴과 효과성 측면에서의 분석을 실시하며, 한국 ODA 추진체계에 주는 시사점 도출 및 향후 KOICA의 파트너십 전략을 도출하는데 목적이 있다.

이를 위하여 본 연구에서는 1) 일차적으로 정부조직 개편 및 국제개발협력 추진체계 수립과 변화에 관한 이론적 접근을 통해 분석의 틀을 제시하고 2) 심층 조사 대상국에 대한 문헌조사와 통계자료 분석을 통해 거버넌스 변화 또는 유지와 ODA 효과성 및 배분방식의 변화와 관련이 있는지 등을 분석한 결과를 바탕으로 3) 국내 ODA 추진체계 및 전략 관련 전문가집단을 대상으로 한 델파이조사(delphi survey)를 실시하고자 한다. 4) 델파이조사 결과를 바탕으로 보다 구체적인 방안을 도출하기 위하여 델파이조사와 동일한 대상자에 대하여 심층면접조사방법(In-depth Interviews)을 실시하고자 한다. 또한 ODA 추진체계 변화에 관한 연구는 오랫동안

다수 있으나, 정치체계의 특성을 포함한 대내외 환경과 변화 이후의 효과성을 분석한 연구는 극소수임으로 문헌조사 및 전문가 자문·인터뷰를 실시했다.

결론으로 동 연구는 2009년 이후 ODA 추진체계가 변화한 국가들과 한국과 유사한 정책부처-독립 시행기관 형태를 유지 강화하고 있는 주요 공여국들의 국내외 환경적 특성과 각각의 추진체계의 효과성을 분석하여 한국의 추진체계 변화에 주는 시사점을 도출하고, 그 가운데 KOICA의 역할과 핵심기능 제고를 위한 전략적 방안을 제안하였다.

II. 공여국 ODA추진체계 변화

1. ODA 추진체계 분석의 이론적 프레임워크

가. 추진체계 개편의 목적과 효과

□ 국내·외 환경변화 대응과 추진체계 개편

본 연구는 추진체계 관련 이론을 조직이론 및 관련 사례연구를 통해 살펴보고, 조직 구조의 개편 및 운영 체계를 포함한 광의의 관점에서 추진체계 개편 논의를 접근하여 정리하고자 한다. 먼저 개편에서 고려해야 할 첫 번째 요소는 환경변화에 대응하기 위한 개편 시도이다. 국내외적 환경 변화, 즉 정치, 경제적, 사회문화적, 그리고 기술적 환경 변화에 대응하는 측면에서 변화도 지속적으로 일어난다. 이는 각국이 처해 있는 환경과 무관하게 세계 사회가 제공하는 규범적 압력으로 특정 제도가 전 세계로 확산되는 현상이 나타날 수 있다(조문석·유미현 2017, 346). 이와 다르게 갑자기 발생한 특정한 사건에 의해서 추진체계 개편이 일어날 수도 있다¹⁾.

미-중간의 기술무역 분쟁을 포함한 디지털, 산업 패권경쟁의 심화, 강대국 중심 민족주의의 부상, 팬데믹으로 인한 각국의 봉쇄조치와 국가 간, 지역 간 경계, 글로벌 밸류 체인의 변화와 같은 국제적 환경 변화로 글로벌 공급망의 안전성과 유연성을 확보하기 위한 지역화 현상이 세계화의 반작용으로 나타나기도 하며, 자국의 생산기지 및 공급망 확보 움직임이 일어나는(이승민 외 2020) 등의 국내적 변화를 가져오게 되며, 이러한 환경 변화가 가져온

1) EOP(2018)는 이전 정부부터 새 행정부가 들어설 때 주요 미션 실패나 서비스 제공 문제에 대응하기 위한 행정개편이 있었지만, 그 동안 있었던 조직개편에서 가장 주목할 만한 사례는 9.11 이후의 개편이었다고 설명한다. 그것은 운영, 커뮤니케이션 및 조직 조정 문제를 해결하기 위하여 테러 및 안보 관련 컨트롤타워를 기능을 재조합하는 차원의 국토안보부(DHS)가 신설된 것이다(박영원 2017, EOP 2018). 1990년대 초부터 테러리즘에 대한 우려가 촉발되기 시작하였고 의회에서도 개별 의원별로 대 테러 전략에 대한 우려를 표명하고 개혁 논의가 있었음에도 9/11테러 이전에는 대테러라는 이슈가 최우선순위가 아니었다가 이후에 빠르게 변화된 것이다(The Department of Homeland Security: Background and Challenges, <https://www.nap.edu/read/10968/chapter/24#177>(검색일:2021/08/14). 해당 기구에 대한 평가에 대한 부분은 별도의 영역으로 보고, 추진체계 개편 자체만을 보면, 이는 2차 세계대전 이후 가장 큰 조직개편으로 평가되는 것으로(<https://www.hsgac.senate.gov/issues/homeland-security>(검색일:2021/08/14), 22개 기관을 하나의 내각 부서로 통합하는 조치였다. 이후에 오바마대통령이 2012년-2016년 기간에 대통령의 정부조직 개편의 권한을 회복하고자 하였으나 공화당이 장악한 의회에 의해 차단되었던 사례가 있다는 점(Ryu et al 2019)을 감안할 때, 국토안보부의 신설은 새로운 미션에 따른 재조직화의 사례로 볼 수 있다.

영향들은 관련 업무를 추진하는 추진체계에도 함께 영향을 미치게 된다.

최근의 COVID-19와 같은 위기는 추진체계 설계에 대한 시각에서 또 다른 이슈들을 제기한다. ODA 측면에서 보면, 단기적인 현상이 될지, 아니면 근본적인 시작이 될지 알 수 없는 이 전 세계적인 전염병에 대한 준비 부족으로 이를 해결하기 위한 ODA 등이 의료시스템에서의 장기 투자 보호 및 강화 방식으로 제공될 필요가 생겨났으며, 환경 변화와 자연 재해에 대응하여 기후 관련 자금 지원에 대한 DAC 수원국들의 요구가 증가하는 가운데 기후와 재단의 회복탄력성을 위한 장기적인 계획을 필요로 하며, 관련 정책 수립, 제도의 변화를 함께 요구하고 있다. 경제 위기 상황과 함께 지속 가능한 개발을 위한 자금 조달의 중요성을 보여주고 있다. 이런 위기 상황들은 데이터를 통합적으로 관리할 수 있는 능력을 필요로 하며, 이 위기상황을 정책에 통합시킬 수 있는 애자일(agile) 형태의 대응력이 있는, 공공 기관과 플랫폼을 필요로 한다. 그것은 효과적으로 중앙 집중화된 관리기구가 될 수도 있다(UN 2021).

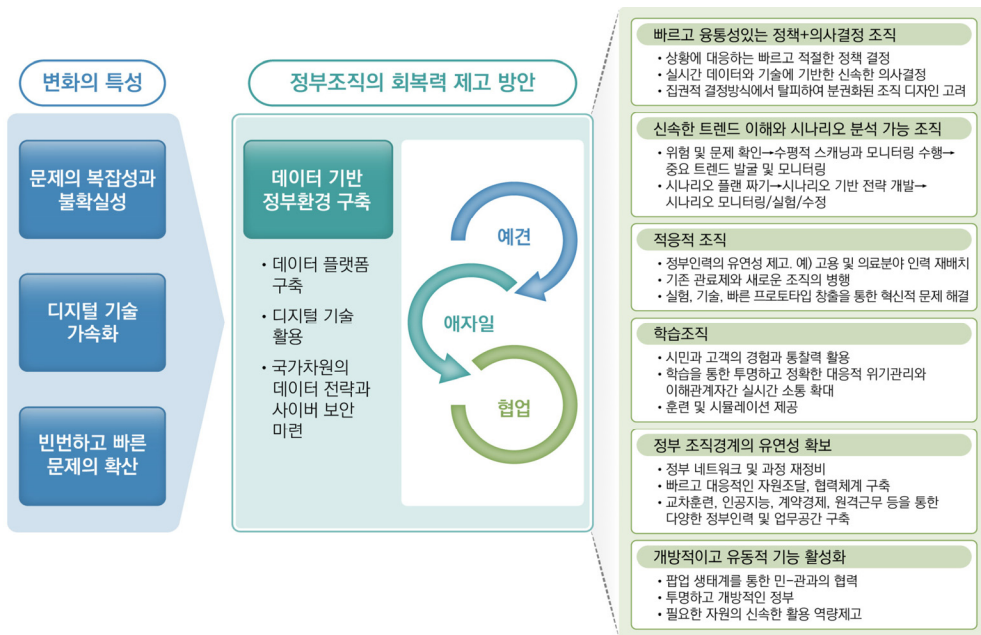
더불어 오늘날의 디지털시대, 즉 사이버 보안 및 사이버 전쟁, 디지털 서비스 제공 및 향상된 IT 현대화, 책임과 투명성을 위한 데이터의 효과적인 사용, 인력 문제와 같은 환경 변화는 모두 미션, 서비스 및 책임을 보다 효과적으로 통합하기 위한 새로운 조직적 사고를 필요로 한다는 점을 보여준다. 이를 위해 조직의 개혁은 조직의 미션을 달성할 수 있는 명확하고 정렬된 조직 구조를 갖추도록 해야 하고, 이해관계자들의 필요에 맞는 서비스를 제공할 수 있는 조직구조를 설계해야 한다는 점, 더불어 정부가 프로그램과 기관 전반에 걸쳐 유사한 행정 기능을 다시 만드는 것을 피해야 한다는 점을 보여준다(EOP 2018).

또한 디지털 혁명, 그리고 글로벌 밸류체인의 발전은 조직의 근본적인 전략, 구조, 실행 방식을 변화시키고 있다. 이것은 단순히 기존의 인구 통계적, 지역적 관점에서의 접근방식을 폐기하는 것이 아니라 조직의 새로운 업데이트된 형태도 가져오게 된다. 공동의 문제해결 방식, 온라인에 기반을 둔 가상의 커뮤니티 네트워크로 인해 정보의 배포 방식이 달라지고, 조직의 실행 방식과 구조, 프로세스에 새로운 기회를 창출한다. 기존의 계층제적 방식에서의 변화가 일어나고 있는 것이다(Baum and Haveman 2020).

이러한 환경 변화 속에서 김정해 외(2021)는 앞으로의 정부조직 재구조화의 방향성으로 업무방식, 조직구조, 데이터 환경의 변화를 반영하고 정부조직이 지녀야 할 중요 기능을 예견, 애자일, 협업 능력을 포함한 회복력의 관점에서 접근하여 다음과 같은 조직 디자인의 방향을 제시하기도 하였다. 그 중에서도 정부와 민간 간 협업 조직(cross-sector collaboration)의

관점에서 정부 영역의 이해관계자들의 직접 참여가 증대됨에 따라 정부와 민간의 협력적 거버넌스 논의가 이슈화 된지 오래이다. 이에 따라 정부, 공공기관의 역할뿐만 아니라 정부와 민간 영역 행위자들 간의 협업 방식과 수준에 대한 논의가 이루어지고 있다는 점을 제시하였다(김정해 외 2021).

〈그림 II-1〉 코로나 이후 변화의 특성에 따른 조직 디자인 변화 방향성



자료: 김정해 · 이사빈 2020, Eggers et al 2020을 바탕으로 김정해 외 2021, 8 작성 자료 인용

□ 조직효과성 및 정당성 확보

앞에서 조직 외부적 환경 변화에 대응하는 추진체계 개편 또는 조직 설계에 대해 살펴보았다면, 다음으로는 조직 내부적 관점에서 추진체계 개편의 목적에 대해 살펴볼 필요가 있다. 환경 변화는 국내적 상황일 수도 있지만 전 세계적 환경 변화에 따른 조직 개편에 대한 상황에 영향을 크게 받을 수 있는데, 환경 변화에 대응하여 추진체계 개편을 시행하는 가운데 각 국별로 개편을 통해 얻고자 하는 목적이 서로 유사하거나 상이할 수 있다. 조직 개편의 목적에서 논의되는 개념은 조직개편을 통해 조직의 성과를 높이거나 하는 효과성이나 행정의 능률성 관점, 그리고 정치적 · 사회적 정당성 확보 측면이 있는데 두 가지는 완전히 분리되는 개념은 아니지만 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저 조직효과성에 대해서는 합의된 개념은 없지만 조직을 보는 시각과 접근 방식에 따라 그 정의가 달라질 수 있다(김태룡 2016). 전통적인 정부조직 개편 관점에서 조직효과성, 즉 투입-전환-산출 관점에서 조직의 목표달성도 중심으로 접근하는 방식, 그리고 후술할 사회적 정당성 관점에서 조직의 이해관계자, 경쟁가치(선호와 가치)에 중점을 두고 조직효과성을 도출하는 관점, 또는 행태적 관점에서 조직과 구성원의 행태적 요인들, 즉 조직몰입이나 직무만족 차원에서 접근한 방식이 존재한다(이정호 2014).

March and Olson(1983, 282)이 “관료적 계층 구조의 효율성과 효과를 촉진하기 위한 행정 구조 및 절차의 설계(Ryu et al 2019에서 재인용) ”로 설명한 바와 같이 통합과 분화와 같은 추진체계의 구조적·기능적 변화를 통해 관리의 효율성과 효과를 극대화하려는 관점이다

효과성을 구성하는 요인을 조직 내부의 건전성, 즉 과정 측면에서의 원만성, 갈등 최소화, 질서 유지, 지속·예측 가능 상태로 보고, 조직몰입과 함께 조직민첩성을 조직효과성의 요소로 보기도 한다. 이것은 환경의 변화를 감지하고 효과적으로 반응하는 능력, 변화를 이용하는 기회 획득 능력으로, 신축성(flexibility)과 대응성(responsiveness)의 확장된 상위개념으로, 환경과 고객 수요 변화에 대응하여 조직의 생존을 확보하고자 하는 것이다(김태룡 2016).

조직개편의 효과성을 조직개편 이후에 조직의 미션과 비전이 조직의 방향성을 잘 제시하고, 업무와 절차가 명확하게 제시되며, 조직 내 갈등과 불만의 공정한 처리, 업무수행 성과 수준 향상으로 보고, 조직 변화 역량 관점으로 접근하기도 한다. 손선화·장용석(2017)은 조직의 변화를 지향하는 문화와 변화에 대한 학습을 요인으로 제시하고, 변화 지향이 개편의 효과성에 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 구성원의 조직에 대한 신뢰에 따라 변화 지향과 학습 요인이 조직개편의 효과성에 대한 영향, 즉 효과성 인식 정도에 영향을 미치게 된다는 점을 확인하였다.

문명재(2009)는 조직개편 관련 논의 중 Peters(2002, 2004)를 인용하여 행위자의 합리성을 전제로 행위자가 특정한 목적을 가지고 합리적 관점에서 조직개편을 시도한다는 관점(Peters 2004), 조직 기능의 활성화와 성과 달성을 위해 접근한다는 관점(Peters 2002), 조직의 역사와 집합적 측면에서의 가치 및 적정성의 원리에 따라서 조직 내부의 관점 등 다양한 변수에 의해 조직의 변화가 이루어진다고 보는 관점(Peters 2004)을 제시하였다.

이와 같이 조직의 성과를 높이는 조직 구조에 대한 연구들이 전개되어 왔음에도 조직구조가 성과에 영향을 미친다는 논의가 논쟁의 대상이 되어왔고, 조직의 성과와 구조의 관계는 모호한

일반화의 영역에 놓여 있었다. 하지만 조직 구조가 중요한 관심의 영역이 되는 것은 조직 구조가 의사결정이 만들어 지며 권력이 행사되는 장이며, 관리자가 다양한 매커니즘을 활용하는 가운데 바람직한 조직구조 설계를 통해 재정인센티브나 성과모니터링의 방식보다 더 장기적인 관점에서의 구성원의 협력을 확보하는 수단이 될 수 있기 때문이다(김태룡 2016, 2-3).

ODA 사례를 다룬 기존 연구를 보면, 정책의 효과성을 서용석(2011)은 정책과 행정 환경(목적, 조직, 중점분야) 관점에서 접근하여 원조효과성과 조직효과성²⁾의 관점을 구분하여 분석하였다. 이를 위해 ODA 방향성, 조직과 추진체계, 중점분야의 세 가지를 통해 효과성을 보고자 하였으며, 다음과 같이 효과성을 보는 틀을 제시하여 추진체계 개선을 포함한 방향성을 제시하고자 하였다.

〈표 II-1〉 원조효과성과 조직효과성 관점의 분석틀(예)

원조효과성		조직효과성		서용석(2011)
DAC(2010)	Kindornay & Morton (2009)	Quinn & Raubaugh (1983)		
매개 요인: 물적 자산, 사회 구조, 제도적 틀, 정치 세력, 정책 환경,	조직적 효과성	시스템자원 목적획득	고객 중심 접근	과정평가(수원국 수요 반응 및 공여국 원조내부과정)
투입: 정부 지출, ODA, 민간 지출	일관성/조화	시스템자원		자원접근적 평가 (전달체계)
산출: 안정과 성장 사회 발전 지속가능환경, 글로벌 통합	원조 개발 결과	목적획득		목표달성 평가

자료: 서용석 2011, 44

다음으로는 추진체계 개편을 정치적 또는 사회적 정당성 관점에서 보는 접근 방식을 정리하고자 한다. 추진체계 개편 과정에 정치적 또는 행정적 요인 등 여러 요인들이 개입될 수 있을 수 있지만(문명재 2009, 박치성 2011), 개편의 유형과 추이를 볼 때 정치 주기에 따라 반복되는 특성을 가진다(문명재 2009). 정치적 정당성 확보 측면에서 박치성 외(2011)는 기존 논의를 인용하여 비용절감이나 능률성 향상 목적보다는 정책도구와 권력재분배 수단 합리화의 목적으로(Fain 1977), 정부조직 개편이 정치적 산물이며, 정치적 타협을 통해 이루어지는 것으로(Knott and Miller 1987)³⁾ 보았으며, 한국의 정부조직 개편 또한 정권교체와 함께 정부

2) 원조효과성이 개발효과성으로 확장·이행된다는 관점에서 원조를 통해 의도한 목적을 달성하는 것을 넘어 “제도가 정책개입이 수원국의 삶과 수원국 자체에 목표된 변화를 야기했는지의 정도를 반영하는 개념”으로, 조직효과성은 “한 국가 내 복수 조직의 조화된 노력에 의한 효과성의 총량을 평가하는 노력의 개념”으로 정의하였다(서용석 2011, 39-40, 43).

3) Knott, Jack H. & Miller, Gary J. 1987, *ing Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*,

수장이 국정운영 철학을 수행하기 위한 도구로 재편성하는 측면이 있다고 보았다.

글로벌 차원에서 보편 가치와 규범의 수용, 국가 간 교류 증대와 세계적 동형화 현상, 정부 개혁을 세계적 현상으로 설명하며 이를 정당성 확보의 근거로 삼는 논의가 국제기구를 통해 확산되고, 개별 정부에서도 나타나는 방식으로 정부조직 개편이 일어나기도 한다(이창길 2008).

공공부문의 개편은 앞에서 설명한 관리 효율성 측면에서의 논의, 그리고 2000년대 후반 금융위기로 공공부문의 축소 방향으로 변화가 있어 왔다. 더불어 환경문제, 과학기술 발전 등도 공공부문의 개편에 영향을 미쳐 왔다. 하지만 유사한 사회경제적 발전 과정을 가진 국가 간에도 개편의 강도에 실질적인 차이가 있는 것을 볼 때, 앞에서 설명한 국별 제도적 차이와 함께 정부 재편이 환경 변화에 대응하는 대응이라기보다는 정치적인 요인, 즉 정치시스템 등의 요인에 의한 결과라는 점을 보여준다. 이렇게 정부 개편은 단순히 행정 효율성을 높이기 위해 변화하는 사회·경제적 여건에 합리적으로 적응하는 것이 아니라 정치적인 요인에 따라 이루어 질 수 있고, 이런 의사결정이 사후에 행정적, 기능적 정당성을 부여하기도 한다(Ryu et al. 2019).

OECD 30개 국가 장관급 정부조직의 개편을 연구한 Ryu et al.(2019)은 부처의 변화 과정에서 부처명의 변화 등을 통해 개편의 방식을 분석하였다. 분석 결과 실제로 집권 정치인들이 국민들과 관료들에게 명확한 정치적 메시지를 보내기 위해 종종 정부 개편을 시도해 왔음을 확인하였다. 정부 개편과 국별로 서로 다른 유형은 본질적으로 현실정치적이라는 것이고, 정책과 정치적 통제의 영향력을 극대화하려는 정치인, 관료 등 이해관계자 간의 정치적 투쟁의 산물이다. 정부 개편은 새로운 정치 지도자들이 자신의 의제를 달성하기 위해 사용할 수 있는 강력한 도구로 활용되고 있다(Ryu et al. 2019).

〈표 II-2〉 정부조직개편 분석 변수(예)

변수		정의	비고
독립변수	정부 개편	재조직화 강도	부처급 기관의 신설, 폐지, 승계 건수
	정치적 요인	정치체제	의회시스템, 대통령제
		정권교체	집권당 변경 여부
		임기	임기초기 2년 / 이후
통제변수	기능적 요인	경제성과(GDP성장률), 경제개방성(무역의존도), 재정건전성(국채, 인구규모(인구증가율))	

자료: Ryu et al 2019, 943 수정

New Jersey: Prentice-Hall.

이런 정치적 관점에서의 정부조직 개편은 새 정부의 국정운영 방향에 따라 정책을 구현하기 위한 상징적인 차원에서, 그리고 이전 정권과의 차별성을 보여주는 수단으로 관행적으로 이루어져 온 측면이 있다(박중훈·김윤권·조세현 2017, 3).

나. 국별 제도적 환경과 추진체계 개편에의 영향

□ 정치·사회문화적 제도

추진체계 개편에서 고려해야 할 두 번째 요소는 국별 제도적 환경이다. 국별 제도 변화의 차이는 국가별로 가지고 있는 정치, 경제, 사회문화적 환경을 의미한다. 국가별로 가지고 있는 법적 체계, 정치 체계, 넓게는 사회적 관습까지도 포함하는 개념이라고 할 수 있다.

이러한 제도 변화는 국별 각 무대(arena)에서 서로 다른 맥락적인 요인에 따른 의사결정 규칙이 적용되는 것을 의미한다. 서로 다른 제도적 환경에서는 핵심적인 요소와 행위자가 달라진다. 이에 따라 유사한 환경 변화에서도 국별로 서로 다른 제도적 구성으로, 유사한 문제를 해결함에 있어서도 취할 수 있는 정책유형이 달라지며, 결과적으로 다른 제도 변화를 가져오게 된다. 유사하게 보였던 제도가 각 국가의 정치 체계 및 입법 체계의 차이로 인해 시간이 지나면서 완전히 다른 제도를 가지는 결과를 가져오기도 한다(Thelen 2004)⁴⁾. 조직개편 권한이 어디에 있는지도 중요한 추진체계 개편의 요소라고 할 수 있다(김석은 2017)⁵⁾.

4) 관련하여 Immergut(1992)은 의료체계의 국가별 차이에 대해 비교 연구하였는데, 경제성장과 의료기술의 발전과 같은 공통적 요소에도 스위스의 경우 국민투표라는 핵심적인 제도가 입법 과정에 중요한 영향을 미쳐, 행정부에서 결정하고 의회에서 승인을 받아도 국민투표를 통해 거부권을 행사할 수 있었다는 점, 이는 정부 역할 확대에 반대하는 이익단체에 협상력을 증진시켰고 현재의 제도를 보존하려는 행위자의 도구로 사용될 수 있었다는 점을 설명한다. 프랑스는 이와 달리 불안정한 정치적 연합체 속에서 정부가 법을 제정하는 것에 어려움을 겪어 정치적 병목 현상이 결정적 영향을 미쳤다는 점, 스웨덴은 의회의 지지에 기반을 둔 행정부가 의회의 거부권이 있더라도 통제력을 가지고 정책을 추진해 나갈 수 있어 더 큰 수준의 변화가 가능했다는 것을 제시하였다. 이는 국가별로 구축된 제도적 체계가 그 체계 속에 있는 행위자들에게 서로 다른 기회를 제공하였음을 보여주는 부분이다. 또한 추진체계 변화에서 정권(정당) 유형과 같은 정치적 요인이 영향을 미치기도, 반대로 미치지 않기도 한다. 국의 정당 유형에 따른 추진체계개편 영향을 분석한 사례연구를 보면, 독일의 경우 정권을 형성한 주도 정당 유형에 따른 차이가 없는 것으로 나타났으며, 연립 정권에서 정부조직 개편은 총리와 집권정당과 반대정당 간의 협조와 순응, 타협과 절충안을 통해 의사결정이 이루어지며, 오히려 독일 통일 전후의 상황이 영향을 미친 것으로 나타났다. 정당의 선호보다는 국토 분단과 통합이라는 국가의 특정한 환경적 요인이 작용하였다(박대식 2020). 반대로 이탈리아의 경우에는 양극단의 성격을 가진 다당제 정당 체제 속에서 좌파, 중도, 우파 연합 체제로 인한 정권의 형성과정에서 이루어져, 결과적으로 조직개편이 정권 유형의 영향을 받았다고 할 수 있다. 중도정권은 산업·경제, 중도좌파정권은 교육·사회 부처의 수가 더 많아지는 형태가 나타나는 현상으로 설명하기도 한다(박대식 2017).

5) 한국은 대통령에 정부조직 개편 권한이 있다면, 미국은 의회에 있다. 또한 미국은 개별법에 의해 부처의

다시 말해 제도 변화는 국가별로 정치·행정엘리트의 선택, 제도-행정적 전통, 제도-정부구조(정부형태, 행정부-의회 관계, 법제)등의 영향을 받는다고 할 수 있다(정용남 2017). 이 때문에 단순히 국별 제도나 추진체계를 구조적 개편의 결과만을 볼 것이 아니라 국가별로 오랜 기간 변화되어 온 과정과 상황들을 이해하고 볼 필요가 있다. 각 국가들의 정치 체제와 정당들의 연합 형태에 의해 나타나는 정부조직 개편의 양상은 유사한 정치적 상황에서 어떤 형태의 개편이 일어날 수 있는지, 또는 어떤 형태의 개편이 적합할 것인지를 예측할 수 있기 때문이다.

□ 핵심 행위자 및 정책아이디어

추진체계의 변화는 여러 행위자들이 관여하게 된다. 추진체계 개편 과정에 참여하는 핵심 행위자는 이해관계자라고 할 수 있으며, 이들이 개편에 대해 제안하는 아이디어는 여러 층위에서 논의될 수 있겠지만, 여기에서는 공공영역의 추진체계 개편을 논하는 만큼 ‘정책 아이디어’라고 하는 용어로 설명하고자 한다. 핵심 행위자들이 정책 및 제도 수립, 추진체계라고 하는 정부 조직개편 과정에 참여하면서 제시하는 정책 아이디어들이 제도변화에 영향을 미치는 것이라고 할 수 있다.

정책 영역에 있어서 정부의 예산과 인력이라는 한정된 자원과 기회를 활용하여 행위자들이 맥락과 기회를 다루는 방식에 따라 제도 변화 방식이 달라질 수 있으며(Bell and Feng 2019), 이 과정에서 행위자는 제도를 수용하고 거부하는 선택의 주체가 된다는 점에서 각 국의 제도 변화에 영향을 미친다⁶⁾.

신설과 폐지가 결정되고 간헐적인 개편이 이루어졌다면, 영국은 사실상 총리의 권한에 의해서 잦은 개편이 이루어진다. 프랑스도 총리 주도로 개편이 이루어지나 대통령령에 의해 발효되기에 영국의 그것과는 차이가 있는 상대적으로 제한적인 개편이 이루어지고 있다 미국의 경우 집권당의 변화에도 다른 국가들에 비해 대규모 조직개편을 실시하지 않는데, 대통령제인 미국은 일정 시기 동안 대통령이 권한을 가지고 조직 개편을 실시할 수 있었다. 하지만 이 권한이 1984년 종료되고, 이후에 미국에는 주요 정부조직 개편이 없었다(Ryu et al 2019). 하지만 이전과 다른 새로운 큰 사건이 일어나면서 이전에 없었던 행정개편이 일어나게 된다.

- 6) 주은선(2019)은 미국과 한국의 연금제도에 대해 비교하였는데, 국가별 제도의 성숙도, 그리고 이 과정에서 핵심행위자(주체)가 누구인가가 영향을 미쳤다는 점을 설명한다. 미국의 경우 1990년대부터 공적연금 민영화에 대한 논의가 있어 왔고, 대통령의 의지에도 다수당을 장악한 상대 당에 의해 정치적 동력을 갖지 못하고 911테러까지 발생하여 정치이슈화 되지 못하였다. 이후에도 시민사회의 반대 등으로 결국 개혁이 성사되지 못하였다. 반면 한국의 경우에도 국내적으로 시민사회 등의 반대가 영향을 미쳤으나 정당 간 교섭과 조정이 큰 영향을 미쳤다. 이 과정에서 미국의 경우 공적연금제도의 긴 역사로 노인이 강력한 이해관계자로 부상하였고, 이는 민영화 안에 대한 선택지, 즉 정책아이디어를 제한하는 결과를 가져왔다. 미국은 큰 사적연금시장 규모가 민영화 제도의 논의에서 영향을 미쳤다. 한국의 경우 수급자들이 낮은 수급률 등으로 이해 이해관계자 집단으로 형성되지 못하였고, 연금제도에서 사적연금보다 아른 제도들이 정책의 우선순위에 있어 이것이 제도 변화에도 영향을 미쳤다는 차이를 보여준다. 정책아이디어, 그리고 제도 변화 과정에 실질적으로 참여한 주체들의 거부권 등이 제도변화

추진체계의 형성과 변화 과정에서 행위자와 정책 아이디어는 서로 상호작용하는데, 여기에서 아이디어는 프로그램, 패러다임, 프레임, 공공 정서 측면에서 구분되기도 하며(Campbell 1998), 제도가 완전히 다른 질서로 전환되기보다 제도를 구성하는 요소들이 재결합, 재배치된다는 측면에서 행위자들에게 지침을 주는 것으로 해석이 가능하기도 한다(하연섭 2011).

다. 추진체계 개편 방식

세 번째로는 조직설계 관점에서 추진체계 개편 방식을 정리하고자 한다. 행정기구 설계 방식에는 분화와 통합의 원리가 있다. 분화는 기능, 업무, 고객 등의 동질성과 전문성을 강조하며, 조직 간의 견제와 균형을 중시하는 조직체계가 형성된다. 반대로 통합의 경우 분화된 조직의 유기적 협력관계 미형성으로 인한 거래비용 증가로 효율성과 책임성, 명령 통일 등 효율적 조직 통제를 위해 선호되는 방식으로 최고관리자에게 집중된 권한이 특징인 체계이다. 한국은 정권 교체 시 집권 초기에 분화보다 통합 원리가 적용되어 전 정부와의 차별화 시도와 통제력 강화가 있었고, 집권 중기 이후부터 분화 원리가 많이 적용되었다(문명재 2009).

수평적 분화는 조직을 횡적인 여러 단위의 부서로 분리하는 것을 의미한다. 전문성에 따라 분화 정도는 달라지는데, 전문지식·기술을 요할수록 분화가 많이 일어난다. 반면 수직적 분화는 부처를 예로 들 때 장관-차관-실국-과로 이어지는 계층적 분화 형태를 의미한다(유민봉 2019, 401-402).

과정 전반에 영향을 미친 것이다.

정의창(2015)은 미국과 영국의 독점금지제도를 비교하였는데, 이 또한 각 국별 제도적 환경 중 정치제도에 영향을 크게 받는다는 점을 설명하였다. 미국은 셔먼법과 클레이튼법, 연방거래위원회법에 근간을 두고, 원칙금지주의에 입각한 방식을 채택하고 있다면, 영국의 경우 공정거래법 등에 근간을 두고는 있으나, 시장 내 불공정 거래방법 등의 행위에 제한을 두고 미국보다는 상대적으로 먼저 국가가 개입하지는 않고 있다. 이 차이를 여기에서는 미국과(트러스트제도, 독점 규제에 대한 인식과 요구, 대통령제 등) 영국(중소기업의 지배적 위치, 의원내각제 등)의 다른 역사적 맥락과 정치적 의사결정 방식에서 기인한다고 설명하고 있다.

〈표 Ⅱ-3〉 조직설계에서 분화와 통합의 원리 비교

구분	분화	통합
특징	수평적 조직 분화	조직 통합 (수직적 조직 분화)
원칙	부성화의 원칙, 계선과 참모의 분리원칙, 동질성의 원칙, 기능명시의 원칙	계층제의 원칙, 명령통일의 원칙, 명령계통의 원칙, 통솔범위의 원칙
조직 형태	소조직	대조직
장점	전문성, 균형과 견제 제고	기능조정, 시너지 효과, 효율성 제고
약점	과대 분화에 따른 조직의 비효율성 조정기능의 미흡	집권화 문제, 관료제 문제

자료: 문명재 2009, 28

수평적 또는 수직적 분화 방식이 조직구조의 복잡성 측면의 접근 방식이라면, 의사결정 방식 측면에서는 집권화 또는 분권화로 설명하기도 한다. 집권화는 조직 내 권한 배분의 방식을 의미한다. 의사결정 권한이 집중되거나 위임되는 정도를 뜻한다. 일반적으로 조직의 최고관리자, 또는 상층부에 의사결정 권한이 집중되어 있으면 집권화의 정도가 높다고 하며, 반대의 경우는 분권화가 높다고 설명한다. 집권화는 조직전체, 조직 단위 간, 기능 간 문제 등에서 다루어질 수 있다(민진 2018, 133).

민진(2018, 134)은 조직의 업무 측면에서 집권화와 분권화가 이루어지는 요인은 조직 하위 여러 부서들 간의 통일성이 요구되는 업무, 중요 업무, 많은 예산이 소요되는 업무는 집권화가 효과적이며, 특히 조직 내 정책활동과 관리의 확일성과 통일성이 필요한 업무는 한 부처, 또는 한 기관에서 수행하는 것이 바람직하다고 설명한다⁷⁾.

이 두 가지는 각각 장단점을 가지고 있는데, 집권화는 업무수행의 통일성 촉진, 업무 통합과 조정의 용이성, 업무의 신속한 처리 측면에서, 분권화는 참여의식 고취, 유능한 관리자 양성, 현지 실정에 맞는 업무처리, 의사소통 개선과 최고관리자의 부담 경감 측면에서의 장점을 가지고 있다. 집권화는 관료제의 병폐라고 할 수 있는 획일주의, 권위주의, 형식주의를 구조화할 수 있는 단점도 존재한다(민진 2018, 133-134).

조직에서의 집권화라는 것은 공식적 구조에서의 집권화를 의미한다. 집권화의 문제는 정책에 구속되는 성격을 가진다. 앞에서 설명한 기본적인 개념이 조직에서 적용되지만, 조직의 상황에

7) 그 예로 연방국가에서 외교-국방 업무를 집권화 시키는 사례를 들고 있다. 조직 규모 측면에서는 작은 조직에서, 조직 환경 측면에서 위기 상황이나 환경 변화가 극심할 때 집권화가 효과적이며, 반대로 분권화는 전문적 업무, 예산이 적은 사업, 대규모 조직, 안정적 조직 상황에서, 주변 환경에 신속한 대응이 필요할 때 바람직하다(민진 2018, 133-134).

따라서 달리 적용되기도 한다. 예를 들어 낮은 수준에서 의사결정이 이루어져도 의사결정의 결과가 조직의 정책화될 경우 집권화는 높은 수준이라 할 수 있다(김태룡 2016).

분권화의 경우 정보 여과 체계와 관련이 있는데, 의사결정의 재량권이 하단으로 위임되어 있더라도 상급자가 의사결정의 과정을 동시에 모니터링 할 수 있는 구조라면 재량권이 형식상 위임되어 있지만 상급자의 통제체제가 유지되는 조직 구조라고 할 수 있다. 반대로 정보가 아래에서 위로 올라가는 중간 과정에서 정보를 여과해서 내보낼 경우, 조직구조가 상급자에 집권화된 것으로 보인다 할지라도 사실상은 하급자에 의해 통제되는 분권화된 구조로 볼 수도 있다(김태룡 2016).

현대의 조직설계에서 주요 이슈는 공식화나 집권화 등과 반대되는 비공식화, 분권화, 통합이 균형과 조화를 이루는 추세이다. 하지만 조직이론의 발전에 따라 직능부제, 사업부제, 프로젝트 조직, 매트릭스조직, 네트워크 조직 등(민진 2018⁸⁾), 다양한 조직 형태가 발전되었음에도 정부조직에서 여전히 계층제 조직의 보조적 수단으로 활용되는 것에 그치는 한계점이 존재한다(김정해 외 2021).

라. 추진체계 관련 선행연구

추진체계 관련 선행연구 중 국제개발협력이나 ODA 분야에서 추진체계 분석 관련 최근의 선행연구를 보면, 예산 지원 방식 등 유무상 원조의 분절적 지원 방식에 대한 문제인식을 기반으로 한 개편 방안 연구가 주를 이룬다. 한국의 원조 추진체계는 분절과 통합 관련 논의에서 개별 부처가 전문성을 가지고 있는 상황에서 기존의 계층제적 관점 작동이 어렵고, 전문성을 발휘할 수 있는 네트워크 관점에서의 조정 체계 구축 필요성이 제기(문경연·김형성 2017) 된다는 의견이 이전부터 있어왔다. 법·제도 및 전략 수립과 추진 차원에서 부처별로, 그리고 부처 내에서도 실국별로 독자 사업을 추진하는 분절적 사업 및 부처별 법률 체계의 문제점(정보람 외 2016), 지속가능발전전략(SDGs)과 국별 협력전략(CPS)의 분절화 문제(이태주 외 2016)가 제시되기도 하였다.

8) 직능부제 조직은 기능형 조직이라고도 하며, 전문성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 사업부제 조직은 조직 내 자주성을 가진 통일적 단위 조직으로 행정조직보다 상대적으로 기업 조직에 있는 본부조직들이 해당된다. 프로젝트 조직은 일시적으로 특정 목표 달성을 위해 임시적으로 편성된 조직으로 부처의 기획단, 기업의 신제품개발팀 등이 해당된다. 매트릭스 조직은 직능과 프로젝트 구조가 보완관계에 있는 조직으로, 한 사람의 부하가 여러 상사를 가지는 사례, 특정 프로젝트 추진에서 여러 부서가 관련되어 있는 사례를 의미한다(민진 2018, 170-175).

ODA 분야에서 의사결정 체계 차이(Kim 2020)⁹⁾, 상위 차원의 조정체계 문제에 대한 개선이 필요하다는 점이 제안되기도 하였다. 원조 추진체계가 전략과 정책의 영역에서 지원 방식에 대한 사항들도 논의되지만, 행정 조직의 구조적인 관점의 논의가 포함된다. 구조적 관점의 개편은 정권교체나 위기상황, 기술변화, 세계화 및 국제사회의 압력, 전 세계적인 행정 패러다임의 변화 등으로 일어나게 되며, 구조적 개편 관점에서는 수평적·수직적 추진(관리)체계의 논의가 모두 포함된다(김정해 외 2012).

이러한 추진체계를 보는 접근방식 측면에서 임원혁 외(2020, 4-5)에서는 추진체계 변화에 영향을 미치는 요소를 다음 표와 같이 내·외부로 구분하고, 다음 표 Ⅱ-4와 같이 내부적 요소로는 협력대상(국가 및 기관), 수행주체(공공, 민간), 목표, 수단으로 구분하고, 외부적 요소로는 정부의 이념성향, 정치구조, 정부조직, 주도부처, 정책입안 및 집행의 집중도 등으로 구분하였다. 그리고 이 요인들을 통해 구현되는 추진체계는 주도 부처에 따라 또는 정책 입안 및 집행 기능 집중도와 결합도를 통해 분류하였다.

〈표 Ⅱ-4〉 국제개발협력 추진체계 분석틀(예)

	설명변수	내용
내부 요인	협력대상	개도국, 다자개발기관, 글로벌 공공재 관련 기관
	수행주체	공공부문(중앙정부, 지방정부, 공공기관), 민간부문
	목표	개도국의 발전과 복지증진, 범지구적 문제해결에 대한 기여, 자국의 안보 번영기치 추구
	수단	유무상 재원이전, 역량배양 지원, 정책변환
외부 요인	정부의 이념성향	현실주의, 자유주의, 구성주의, 양자/다자관계 중시
	정치구조	정치체제, 정당 간 관계, 정당 내 관계
	정부조직	대부제/소부제, 부처 및 공공기관 간 관계

9) 한국의 ODA Climate-Related Development Finance (CRDF) 사례를 다룬 Kim(2020)은 CRDF의 문제를 운영체계 관점에서 접근하고 있다. 여기에서는 국가별로 내부적으로 중요하게 여기는 문제의 차이, 예산 및 의사결정 체계의 차이, 민간파트너가 함께 참여하기 어려운 정보비대칭성 등이 추진체계 형태에 영향을 미치게 된다는 점을 보여준다. 구체적으로 첫째, 한국 정부는 일반적으로 외교 정책 문제보다 국내 문제를 우선시하고 ODA 예산은 행정부에 정치적으로 더 편리한 긴급 국내 필요에 쉽게 희생되는 단편적 관료 실패 구조를 가지고 있다. 또한 외교부와 기재부의 분절적 구조와, 국제개발협력위원회가 통제하기 어려운 한국의 ODA 계획 및 예산 체계에서 상향식 계획 체계를 가지고 있다. 두 번째는, 분산된 권한 체계로 인해 기후자금 조달의 제한성을 가지고 있다. 다양한 불확실성 조건에서 민간 기후재원을 보다 많이 활용하기 위해서는 공적 기후재정이 통합 프레임워크로 관리되어야 하므로, 기후변화정책은 국무총리 산하 국무조정실이 총괄 조정하고, 관계부처별로는 부문별 온실가스 감축 관리를 담당하며 또한 에너지 정책에 대해서는 산업통상자원부에서 국가에너지계획 수립 및 세부 실행계획을 관리하고 있는 등의 분산적 추진체계를 보유하고 있다. 세 번째는 정보비대칭성과 불확실성으로 인한 민간투자의 한계에 대한 부분이다. 개발도상국에 대한 외국인직접투자(FDI)의 경우, 한국은 2010년부터 2017년까지 총액 기준으로 OECD DAC 29개국 중 7번째로 큰 국가임에도 잠재적 민간투자자와 연계되지 않고, 정보의 비대칭성, 전문가 부족, 일관성 없는 정책 및 계획 등으로 민간투자자에게 어려움을 가지고 있다.

국제개발협력 추진체계	내용
주도부처	전담부처, 외교부, 분야별 주무부처, 예산부처, 정부중심
정책입안과 집행의 집중도	분산형, 절충형, 통합형
정책입안과 집행의 결합여부	분리형, 결합형

자료: 임원혁 외 2020, 4-5, 9

정보람 외(2016)에서는 담당부처와 사업의 법적 근거 유형에 따라 접근하고 있는데, 추진체계 관점에서는 사업 수행 방식 측면에서 소규모 단발성 과제로 인한 지속가능한 성과 창출의 어려움, 개도국 현지 상황에 대한 학습과 고려가 부족한 특정 권역과 다국가를 대상으로 한 산발적 사업에 대한 사항을 제시한 바 있다.

〈표 II-5〉 부처별 ODA 사업 추진 근거법률

구분	소관부처	ODA 추진 근거 법률
국제개발협력 관련 개별법	외교부	국제개발협력기본법, 한국국제협력단법
	기획재정부	대외경제협력기금법
	보건복지부	KOFIH 한국국제보건의료재단법, 보건의료기본법
해외진출, 국제 교류 및 협력 관련 법률	농림축산식품부	농업·농어촌 및 식품산업기본법, 해외농업·산림자원 개발협력법
	산업통상자원부	대외무역법, 대한무역투자진흥공사법, 산업발전법
	행정자치부	전자정부법, 공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률
	미래창조과학부	국가정보화기본법, 과학기술기본법, 국제과학기술협력규정, 정보통신산업진흥법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 소프트웨어산업진흥법, 방송통신발전기 본법, 방송법, 전파법
	국토교통부	해외건설촉진법, 건설기술진흥법, 국토교통과학기술육성법
해외진출, 국제 교류 및 협력 관련 조항	문화체육관광부	문화예술진흥법, 관광진흥법, 국민체육진흥법, 공예문화산업진흥법, 콘텐츠산업진흥법
	환경부	환경기술 및 환경산업 지원법
	교육부	교육기본법
	해양수산부	해양수산발전기본법, 원양산업발전법
	여성가족부	양성평등기본법
	고용노동부	고용보험법, 고용정책기본법

자료: 정보람 외 2016, 85

마. 분석의 틀

추진체계, 즉 정부 및 공공 조직의 구조적·기능적 개편이 빈번하게 일어남에도, 조직개편의 방향과 빈도에 대해 국가별로 일관적인 기준이 있는 것은 아니다(Ryu et al 2019). 국가별로 서로 유사한 정치 체제를 가지고 있는 경우 유사한 행정 체계를 도입할 수도 있고, 유사한 제도를 도입하더라도, 서로 다른 체제로 인해 제도가 전혀 다른 방향으로 도입되고 발전할 수 있다.

때로 규모의 경제를 통해 조정을 개선하고 비용을 절감하기 위해 중앙 집중화하는 것이 공공 조직의 미션과 서비스, 관리를 촉진하는 것에 유용할 수 있다. 하지만 반대로 현장에 적응할 수 있는 유연성을 향상시키는 것이 더 나은 제도 개편의 방식일 수 있다. 프로그램 중복을 줄이면 비용을 절감할 수 있지만, 프로그램 전반에서 일부 중복은 미션에 핵심적인 활동을 위한 가치 있는 중복을 창출하고, 변화하는 요소에 대응할 수 있는 프로그램의 유연성을 높일 수도 있기 때문이다(EOP 2018).

앞에서 정리한 대로 ODA 분야뿐만이 아니라 정부조직 개편 등 추진체계의 변화를 분석하는 변수나 분석틀에 대해 이론적 측면에서 통일된 논의가 있지 않아, 정부조직 체계의 변화 요인과 효과에 대한 공통의 틀을 제시하는 것은 사실상 어려운 일이다. ODA 분야뿐만이 아니더라도 각 분야별 조직 개편의 방식인 통합과 분화, 분권화와 집권화와 같은 변화들이 어떤 기제로 인해, 다시 말해 어떤 목적을 가지고 발생하는 것인지, 변화들로 인해 목적하던 바를 달성하였는지에 대한 효과를 어떤 기준으로 판단할 것인가는 쉽지 않다.

본 연구는 이러한 추진체계 개편 이론적 논의들 및 선행 연구들에 기초하여 주요 공여국들의 ODA 추진체계 변화를 체계적으로 이해하기 위해 다음과 같은 측면에서 추진체계를 분석하고자 한다.

먼저 추진체계 개편의 요인을 두 가지 관점에서 접근한다. 추진체계 개편 관점에서 첫 번째는 조직 외부와 내부의 국내외 환경 변화이다. 먼저 조직 외부적 관점에서 앞서 정리한 대로 추진체계는 글로벌 차원의 변화, 그리고 국내 정치·경제·사회문화적 환경 변화에 큰 영향을 받는다. 타 국가에서 기 구축한 체계를 정당성 관점에서 받아들이기도 하고 이를 국내 상황에 맞는 일부 요소들을 차용하여 채택하기도 한다. 이러한 대내외적 환경변화는 점진적으로 일어난 변화일 수도 있으며, 이전에 없었던 급격한 변화로 이전에 없었던 완전히 새로운 추진체계를 요구하는 상황일 수도 있다. 따라서 분야에 따라 국내 환경 변화나 글로벌 환경 변화의 흐름 중 어떤 것이 핵심적인 변화의 요인이 되는가에 대해서는 유사한 제도에 대해서도 국별로 다르게 나타날 수 있다.

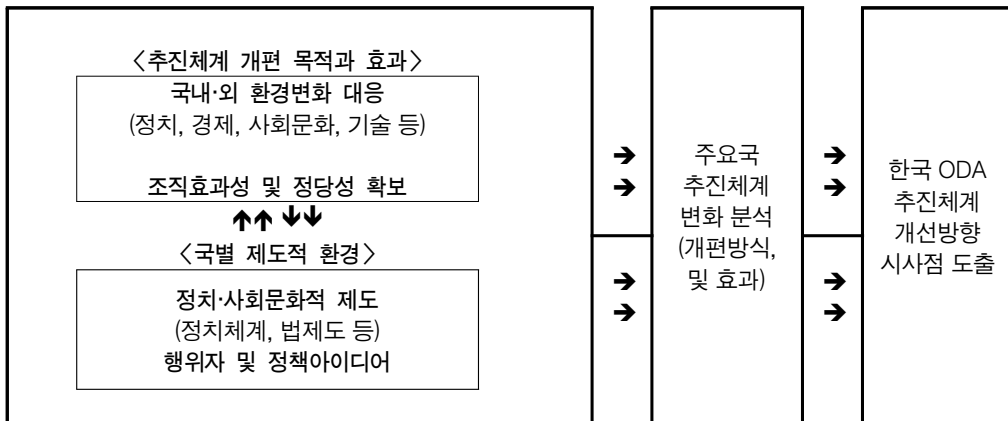
다음으로 조직 내부적 관점에서는 조직효과성이나 정치적 정당성 확보 등, 앞에서 정리한 추진체계 개편을 통해 얻고자 하는 바가 무엇인가에 대한 부분일 수 있다. ODA 관점에서는 협력의 목표를 달성하기 위한 수단들이 잘 지원될 수 있는 조직구조가 설계되었는지에 대한 것일 수 있다. 먼저 협력 목표는 ODA를 통해 얻고자 하는 것이 무엇인지에 대한 것으로, 전 세계적 차원에서 환경 변화 등에 따라 전체적인 목표의 변화가 있을 수 있으며, 국별 상황에 따라 지원의 목표가 설정되거나 변화되어 왔고, 이에 따른 추진체계의 개편이 있어왔다고도 볼 수 있다. 협력 수단은 협력 목표를 달성하기 위한 자원이나 인력 등의 투입이 제대로 이루어지기 위한 구조가 갖추어 졌는지를 볼 수 있다.

두 번째는 국별 제도적 환경이다. 국가별 정치, 경제, 사회문화적 환경, 그리고 행위자와 정책아이디어에 대한 부분을 앞에서 정리하였다. 제도주의 관점에서 보는 정부 조직 체계의 변화가 제도적 환경이라고 할 수 있는 복합적인 맥락 요인을 통해 나타나는 결과물인 까닭에(정용덕 1999; 하연섭 2011; Immergut 1998; Peters 2005), 각 국가별로 유사한 발전과정과 정치사회적 환경을 가지고 있음에도 서로 상이한 추진체계가 나타난다는 점을 설명할 수 있다. 다시 말해 각 국가가 가지고 있는 제도적 체계로, 기본적으로 정치 체계와 권한, 행위자의 의사결정 참여 구조 및 의사결정 절차가 될 수 있고, 상위 수준에서 단기 또는 중장기 전략과 같은 정책 수립 체계, 법·제도적 틀이 될 수 있다.

세 번째는 추진체계 개편 방식에 대한 것으로, 구조적 체계에 대한 부분이다. 이것은 분화 또는 통합 등의 구조적 개편 방식으로 나타나며, 다르게는 수평적 또는 수직적 조직 구조 차원에서 조직의 신설, 폐지, 승계 방식으로 접근할 수도 있다. 조정·집행·관리 구조가 논의될 수 있다.

이를 종합하면 다음과 같이 분석의 틀을 구성할 수 있다.

〈그림 Ⅱ-2〉 분석의 틀



2. OECD DAC공여국의 ODA 추진체계 변화 추이: 2009~

공여국 ODA 전략과 추진체계 변화 동향 분석을 위해 공여국 내 자국경제회복 및 성장요구 확대와 정부효율성 강조 기조에 따른 국익우선의 ODA 정책 및 ODA 공여기관 위상의 변동을 관찰한다. 최근 10여 년간의 추이로는 주요 공여국은 원조전략 마련 시 ‘국익’, ‘경제적 우위’ 등 자국의 이해관계를 반영하고 원조를 통한 개도국과의 상호 이익 가치를 추구해왔다.

미국은 『공동전략계획(Joint Strategic Plan 2018-2022): 원조를 통한 미국의 경제적 우위 확보』 등 안보적·경제적 이익을 포함한 4대 목표를 설정한다(DOS and USAID 2018). 4대 목표는 ①안전보장 강화, ②지속가능한 경제 성장과 고용창출을 위한 비교우위 확보, ③글로벌 리더십 추구, ④국내 taxpayer를 위한 원조효과성과 책무성 확보이다.

영국은 2015년 국익 추구를 기반으로 한 글로벌 개발협력 과제에 대한 접근을 원조전략의 주요 목표로 명시하고(DFID 2015), 무역과 ODA 연계, 투자와 ODA 연계 등에 중점을 두고 있다. 호주는 2017년 인도-서태평양 지역을 중심으로 지속가능한 경제 성장 및 빈곤 완화와 국익 기여하는 방향의 전략을 발표한 바 있다(Australian Government 2017).

한편, 2009년 독립부처 또는 기관이 정책 수립-이행하는 체제를 유지했던 호주, 캐나다, 영국 등 3개국 모두 외교부 주도형으로 변화했음을 알 수 있다(〈표 Ⅱ-6〉 참조).

〈표 II-6〉 OECD DAC 주요공여국의 ODA 거버넌스 변화

★ 2009년 현재

Model 1 외교부(MFA) 정책-시행 통합 덴마크, 노르웨이	Model 2 외교부 내 부서/기관 정책-시행 핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스
Model 3 외교부 정책-독립 기관 시행 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 미국	Model 4 독립부처 또는 기관 정책-이행 호주(AusAID), 캐나다(CIDA), 영국(DFID)

자료: OECD, 1999, A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members. Paris: OECD. OECD, 2009, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. Paris: OECD.

★ 2018년 현재

Model 1 외교부(MFA) 정책-시행 덴마크, 노르웨이	Model 2 외교부 내 부서/기관 정책-시행 <u>호주</u> , <u>캐나다</u> , 핀란드, 그리스, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스
Model 3 부처 정책-독립 기관 시행 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, <u>이탈리아</u> , 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 한국, 스페인, 스웨덴, 미국	Model 4 독립부처 또는 기관 정책-시행 영국

자료: Gulrajani, N. 2018, Merging Development Agencies: Making the Right Choice, London: ODI.

★ 2021년 현재

Model 1 외교부(MFA) 정책-시행 통합 덴마크, 노르웨이, <u>호주</u> , <u>영국</u>	Model 2 외교부 내 부서/기관 정책-시행 <u>캐나다</u> , 핀란드, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 폴란드, 스위스, 슬로바키아, 슬로베니아
Model 3 부처 정책-독립 기관 시행 오스트리아, 벨기에, 체코, 프랑스, 독일, <u>이탈리아</u> , 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 한국, 스페인, 스웨덴, 미국	Model 4 독립부처 또는 기관 정책-이행

* □□는 OECD(2009) 이후 변화된 국가 의미

자료: Gulrajani, N. 2018에 Moore, R. 2019, Strategic Choice: A Future-focused Review of the DFAT-AusAID Integration과 DFID 상황 반영하여 저자작성.

사실 ODA 원조체계의 변화는 이 분야 중심논의 주제로 빈번히 거론되어 왔다. 2020년 영국의 큰 변화 이전 마지막으로 변화가 있었던 것은 2013년으로 캐나다와 호주 모두 시행기관(implementing agency)을 외교 전담 부서에 포함했다.

일반적으로 정부 기관 내에서 주도적인 기관이 어떤 위치에 있는가를 중심으로 OECD DAC 회원국들의 ODA 거버넌스를 구분한다. OECD는 거버넌스에 따라 4개의 ‘모델’로 분류한다(표

Ⅱ-6. ★ 2009년 현재). 모델 1과 2는 통합형으로 표현되는데 모델 1은 개발협력이 분야로서 외교부(MFA)와 구별되는 정체성을 잃기 때문에 좀 더 완전한 통합이라고 볼 수 있다. 이와는 대조적으로 모델 2에서의 ODA 기관은 외교 부서 내에서 뚜렷한 조직 형태를 유지하고 있는가 여부에 따라 구분된다. 모델 3은 모델 1,2와 모델 4 사이의 하이브리드 모델이라고 볼 수 있다. 즉, 개발협력 관련 정책 설정 기능이 시행기관과 분리된 조직에 있는 형태인데, 이에 반해 모델 4는 정책과 이행 기능 모두 자율성을 가진 전통적 의미의 관료조직 구조를 유지한다는 점에서 차별화된다.

2021년 현재 개발협력과 외교 정책을 외교부로 통합하는 방식(모델1과 모델2에 해당하는 국가는 총 16개국)이 OECD 국가들의 지배적인 구조적 배열이다. 기관의 통합은 개발협력 관련 기관과 다른 정부 부처 간의 거버넌스 관계를 구조적으로 바꾸기 위한 정부의 의도적인 행위이며, 관료적 효율성 개선, 개발의 효과성 강화 및 개발에 대한 정부 전체의 노력 측면에서 정당화되어 왔다(Troilo 2015). 반대 즉 분리의 경우나 합병해제는 거의 일어나지 않았다(이탈리아 제외).

개발협력 분야 정부 구조 개혁의 주요 시발점은 정부가 가시적으로 개발협력 정책 방향에 대한 통제와 구조개혁을 통한 가시적 산물을 도출하기 위한 정치의 일부와 결과이다(Barder 2005). 예를 들어, 영국의 외무성(FCO)으로부터 개발 기능을 분리했던 구조개혁과 DFID의 탄생은 주로 1997년 노동당 정부가 경제적 이익으로부터 개발 정책의 독립성을 보호하기 위한 결정이었다고 평가된다.

영국과 2014년 호주처럼 개발 관료제도의 구조개혁이 새로운 정부가 집권한 결과인 경우도 있다. 반면 캐나다는 기존 정부가 임기 중반에 통합결정을 내리기도 했다. 일반적으로 개발협력 분야의 정부조직은 기관의 독립성을 지키기 위한 정치적 자산이 부족하여 구조조정 논리에 취약하다는 의견도 있다.

Ⅲ. 주요 공여국 심층 분석

1. 추진체계 통합 사례국

가. 호주

1) 추진체계의 변화

가) 국내외 환경 변화

□ 글로벌 환경 변화

호주는 1788년 영국에서 유배지로써 죄수들의 이주가 이루어졌고, 1840년대 이후에는 죄수 노동이 자유이민 노동이 활성화되었으며 1815년 골드러시로 호주로의 다양한 이민자들이 급증하게 되어 유색인종에 대한 배척과 백호주의가 대두되었다. 1901년 이민제한법 제정으로 본격적인 백호주의 정책이 있었으나 1973년 노동당에서 아시아와의 협력 활성화를 강조하며 폐지된 배경을 가지고 있다(외교부 2014). 호주는 인도주의 이민 형식으로 두 가지 형태의 난민 프로그램을 운영하고 있는데, ‘Onshore Protection’은 호주 국경 내 망명 신청자들을 지원하고, ‘Offshore Resettlement’는 호주 국경 밖 난민의 재정착을 지원하는데 사회 전반적으로 난민에 대한 분위기는 배타적이다(호주난민위원회 홈페이지). 2013년도에 호주 정부가 3억 4,000만 달러의 원조예산을 Donor Refugee(망명 신청자 관리) 비용에 편성한 건으로 국경 수호 관점에서 원조예산 편성을 검토해야 한다는 주요 여론이 조성되었다. 또한 호주 정부는 파푸아뉴기니 등 주변 취약국에 원조자금을 제공하여 본국에 재정착하도록 유도하는 등 호주로의 난민 유입을 원조자금을 통해 방지하는 추세를 보인다(Narayanasamy and Parfit 2014, 204-205; 임원혁·김윤정 2020). 즉, 국제적으로 파푸아뉴기니, 스리랑카 등 주변 아태지역의 취약 국으로부터의 난민 유입에 대한 방지 대안이 필요하였고, 이를 ODA자금의 일부로 난민 본국 지원책을 사용하는 방식이다.

또한 변화하는 국제개발협력 정세는 전통의 원조제공보다 투자, 무역 기술전수 등 새로운 형태의 지원이 필요하다는 의견과 경기 침체를 타파하기 위한 경기 부양안으로의 대안 고안에도 영향을 받았다(홍은경 외 2018).

□ 국내 환경 변화

호주는 역사적으로 식민지 시대를 거치며 지배계급과 피지배계급이 명확히 구분되는 특성을 가지게 되며, 노동자와 이민자 등 서민을 대변하는 진보세력의 노동당과 정부관리, 자본가 등 기득권층을 대변하는 보수 세력의 자유당이 창당되어 정착하며 양당정치체계가 정착되었다(대한민국 외교부 2014).

이로 집권당의 이념성향이 국제개발협력을 통해 추구하는 목표와 추진체계 구성에도 차이를 만들어냈는데, 진보성향인 노동당은 1) 개도국의 발전과 복지 증진 및 국제 공헌을 통한 궁극적인 호주 경제안보 환경 개선을 목표로 국제개발협력 사업의 독립성을 중시하는 반면에, 보수성향의 자유당과 연합자유당은 2) 국제개발협력을 호주의 무역투자 및 안보 이익과 직접 연계하여 추진함으로써 가시적 성과를 내는 것을 목표로 하며 추진체계도 외교부 통합 모델을 선호하였다(임원혁 · 김윤정 2020).

호주는 1940년대 초 과거 호주가 식민통치했던 파푸아뉴기니 등 아태지역의 개도국 개발지원을 시작으로 국제개발협력을 추진을 시작하였고, 1950년 콜롬보 계획에 참여했다. 1950년대부터 1974년까지는 외교부를 포함한 다부처 관리체제로 개발원조가 관리되다가, 1974년 노동당 정부의 주도하에 국제개발에 집중을 위해 외교부 산하 호주개발원조청(Australian Development Assistance Agency, ADAA)을 설립하였으나 다음해 자유당으로 정권교체 후 1976년 ADAA를 폐지하고 호주개발원조국(Austalian Development Assisance Bureau, ADAB)으로 격하하여 외교부 안에서 운영했다(임원혁 외 2020). 이후 정권교체로 노동당이 ADAB를 (Austalian International Development Assisance Bureau, AIDAB)로 개편했다가 1995년 공식적으로 호주국제개발청(AusAID)명칭을 변경했다가 2010년에는 국제개발협력 집행의 자율성 확립을 위해 AusAID를 외교부로부터 완전히 독립시켰다. 2013년 연합자유당 정권교체 이후 AusAID의 지역과 기능 단위로 분해하여 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT)로 통합시켰다(임원혁 외 2020; 송치웅 · 김지현 외 2020).

2013년 외교통상부로의 통합의 주요 요인은 기존 집권당인 노동당에서 연합자유당으로의 정권교체가 큰 이유로 주목된다. 2014년 6월 새로운 개발협력 정책과 전략을 발표하며 호주 개발협력 및 원조의 궁극적 목표는 지속가능 경제성장과 빈곤 감소 기여를 통한 호주 자국의 이익추구로 명시한다(임원혁 2020).

또한 호주의 ODA 추진체계가 통합된 배경에는 변화하는 국제개발협력 정세를 반영하여 전통 원조제공보다 투자, 무역 기술전수 등 새로운 형태의 지원이 필요하다는 의견과 호주 국내 원자재 가격 급락 및 경기 침체로 인해 예산 절감을 통한 재정적자 축소 등의 전략반영 등을 반영했기 때문이다(홍은경 외 2018).

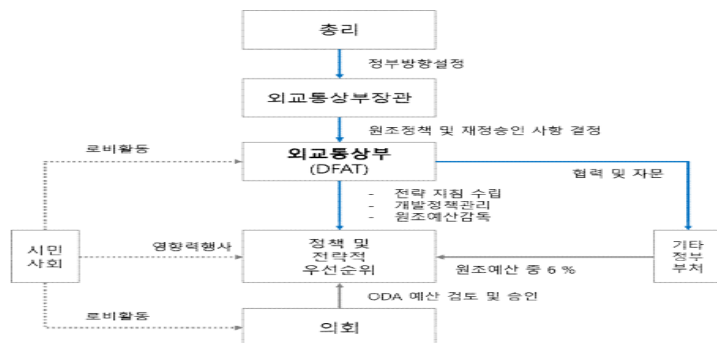
나) 제도적 환경 변화

□ ODA 최상위 정책 수립 구조

호주는 영국의 내각책임제와 미국 연방제가 혼합된 정치적 형태를 가지고 있으며, 행정상 실질적 권한은 총리(Prime Minister)와 내각(Cabinet)이 행사한다(OECD 2018). 호주의 국제개발협력 추진체계는 2013년 이후 외교부와 통합된 형태로 총리가 임명하는 외교통상부 장관에 의해 결정된다. 총리의 정부 방향이 설정되면, 산하의 외교통상부장관을 통해 원조정책 및 재정승인 사항이 결정되고, 외교통상부(DFAT)가 이에 대한 전략 지침 수립, 개발정책관리, 원조예산감독 등의 활동을 통해 정책 및 전략적 우선순위를 결정하며 이 과정에서 기타정부부처와의 협력과 자문 하에 이뤄진다. 의회는 ODA 예산을 검토하고 승인하며, 시민사회는 로비활동과 우선순위 선정에 영향력을 행사하는 형태로 추진된다[그림 Ⅲ-1].

호주의 외교통상부(DFAT)는 호주 개발정책과 예산, 거의 대부분의 해외원조 프로그램을 모두 관리하고, 예산년도 FY2020/2021년도 기준으로 92%의 원조예산을 관리하며, 다른 기관들이 나머지 8%를 관리하는 것으로 나타난다(Donor Tracker 홈페이지). 호주의 회계 예산연도는 7월 1일자부터 다음 년도 6월 30일까지 사용되는 것으로 관리된다.

〈그림 Ⅲ-1〉 호주의 국제개발협력 추진체계



자료: Donor Tracker 웹사이트, 송치웅 · 김지현 2019, 임원혁 외 2020에서 재인용

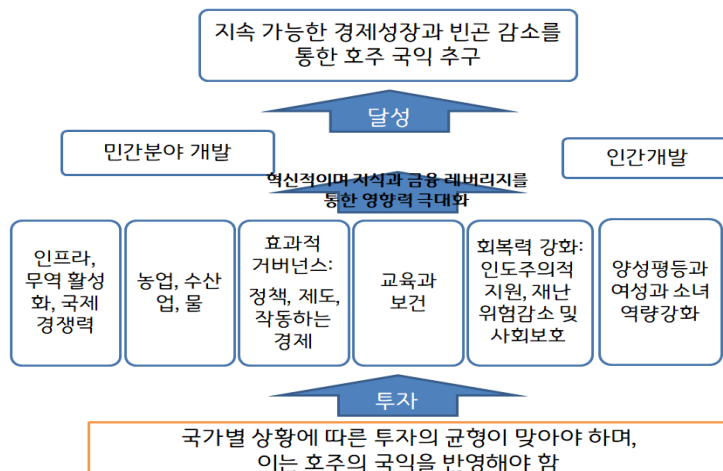
□ ODA 관련 법 제도 수립 현황

2013년도 호주 국제개발협력 추진체계의 통합이후 2014년 6월에 발표한 『호주 개발원조의 새로운 정책인 호주 원조: 번영하고 빈곤 감소하며 안정성을 강화하는 안(Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability)』을 통해서 개도국의 역량 강화를 통해 국내 재원을 이용한 자체적 개발이 가능한 점을 강조하며, 공여-수혜의 방식이 아닌 경제적 파트너십임을 강조하였다(DFAT 2014).

이를 뒷받침하는 새로운 전략적 프레임워크가 나왔는데, 여기서 호주 개발협력의 궁극적 목적을 ‘지속가능한 경제성장과 빈곤 감소에 기여하여 호주의 국익(national interest)를 추구’하는 것으로 기술하였고, 이는 전 정권이 내세운 호주 원조의 궁극적 목적인 ‘개도국 빈곤 극복을 위한 지원’에서 초점을 자국으로 가져왔다는 점에서 큰 변화를 시사한다(DFAT 2014). 또한 새로운 개발협력 전략인 『Making Performance Count: enhancing the accountability and effectiveness of Australian aid』를 발표하여 성과 중심의 평가를 이끌어낼 수 있도록 하며 10개 목표를 다음과 같이 발표했다.

세부 목표는 1) 번영 추구, 2) 민간부문 연계, 3) 빈곤 감소, 4) 여성 강화, 5) 인도-태평양지역 중심, 6) 공약 실천, 7) 효과적 파트너 선정, 8) 비용에 대한 가치 확보, 9) 거래비용 감소를 위한 공고화, 10) 부패 척결이다.

〈그림 Ⅲ-2〉 원조 프로그램의 새로운 전략적 프레임워크



자료: Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty Enhancing Stability, June 2014, 6; 임원혁 외 2020에서 재인용 및 국문번역

‘Pacific Step-up’은 2016년부터 시작된 호주의 가장 중요한 개발 우선 과제이며, 인도-태평양에 대한 호주의 ODA는 여전히 가장 높은 수준으로 호주 ODA의 약 90%가 인도-태평양 지역에 집중되어 있으며 해당 기조는 예산년도 기준 FY2015/16년도부터 지속되어온 추세임을 알 수 있다(Donor Tracker 홈페이지). 특히 태평양과 동남아시아의 동티모르, 인도네시아 등은 최고 우선순위에 놓여있다. 호주가 태평양과 동남아시아(ASEAN 국가)에 집중하는 것은 부분적으로 이 지역에 대한 중국의 영향력 증가와 투자에 대응하기 위한 시도이며, ODA를 전략적 목적으로 사용하는 방향으로의 전환을 보여준다.

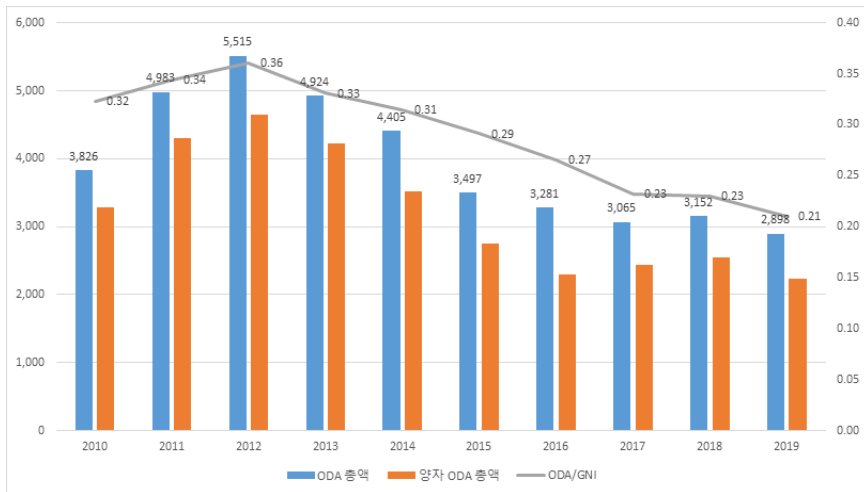
더불어 호주의 주요 개발전략은 2020년 5월에 발표한 ‘회복을 위한 파트너십(Partnership for Recovery)’: 호주의 COVID-19 개발 대응’문서와 그에 수반되는 퍼포먼스 프레임워크이고, 향후 2년 간 COVID-19에 의해 야기된 건강, 사회 및 경제적 과제 해결에 집중되어있다. 이 정책은 호주의 ‘이웃’에 초점을 맞추고 1) 보건 안전 강화, 2) 교육, 거버넌스, 여성 폭력 등 사회 안정 유지, 3) 경제 회복을 촉진하는 세 가지 행동 영역을 지정한다. 특히 취약 집단인 여성과 소년들을 보호하는데 초점을 맞췄다. 또한 이 개발전략도 주로 인도-태평양 지역 중 특히 태평양, 동티모르, 인도네시아 등에 초점을 두고 있다(donor Tracker 홈페이지).

2) 체계 변화에 따른 공여패턴 변화

OECD 통계자료에서 호주의 2010년부터 2019년까지의 공여패턴 변화를 살펴 본 결과, 호주의 ODA총액은 2012년까지 점진적으로 증가하며 약 55억만 달러에 이르다가 2013년도 외교부로 통합 이후 2019년까지 점진적으로 하향세를 그리며 총액과 GNI 대비 ODA의 양이 2012년도 0.36에서 2019년도 0.21에 다르기까지 그 절대적인 양에서 감소추세를 보인다(그림 Ⅲ-3). 즉, 호주의 전반적인 ODA 배분이 다른 OECD DAC 국가들에 비해 감소하고 있음을 시사한다.

〈그림 Ⅲ-3〉 호주 ODA총액 및 양자 ODA 총액, ODA/GNI

(단위: USD, 백만)



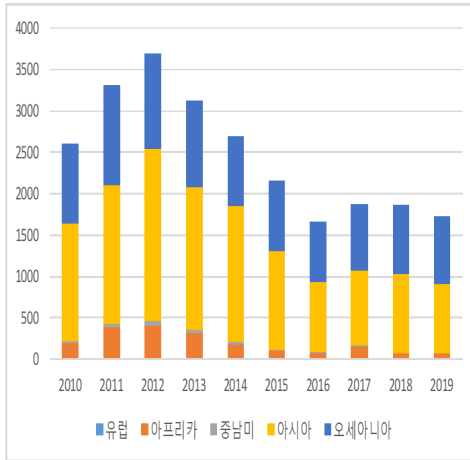
자료: OECD Stats (<https://stats.oecd.org>) 활용하여 저자 작성

OECD 통계에는 아직 미반영 되어있지만, 가장 최근의 예산인 2021/22 회계연도의 “추가적인 COVID-19 지원”에 3억 3천 5백만 달러(2억 3천 3백만 달러)가 포함되어, ODA총액이 43억 달러(2019년 상시 가격에서 30억 달러)로 증가하지만, ODA 예산의 외형을 한도 내에서 유지하기 위해 이러한 기금은 주요 예산 할당액과 분리되어 나타난다(Donor Tracker 홈페이지).

또한 호주 ODA의 지역별 분포도를 살펴보면 ODA총액과 비례하여 전반적으로 총액의 감소세를 보이고 있다(좌). 동시에 지역적으로 아태지역 및 동남아시아를 전략적 우선순위 국가로 두어 특히 추진체계 통합이 있었던 2013년 이후에는 오세아니아와 아시아에 제공하는 ODA의 비율이 독보적으로 증가했고, 상대적으로 아프리카 원조는 추가적으로 더 감소했음을 보여준다(그림 Ⅲ-4, 그림 Ⅲ-5).

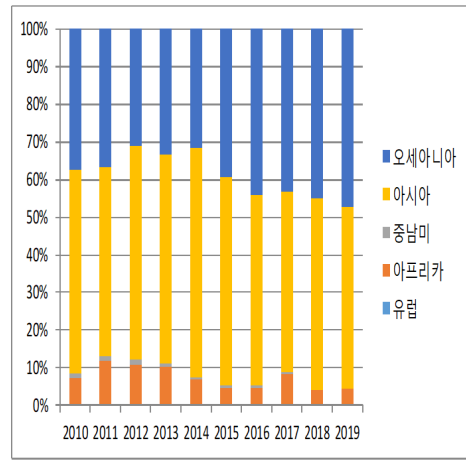
〈그림 Ⅲ-4〉 호주 연도별 지역별 ODA동향

(단위: USD, 백만)



〈그림 Ⅲ-5〉 호주 지역별 ODA총액 백분율

(단위: %)

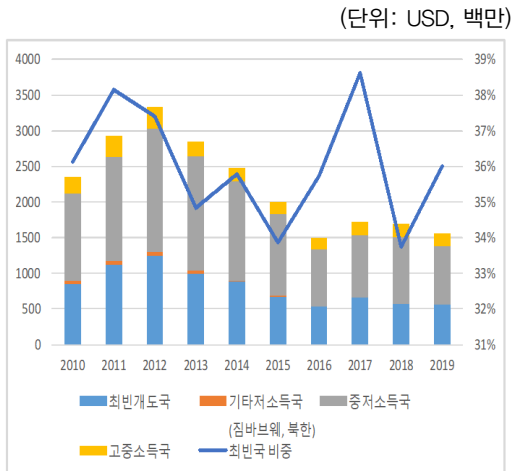


자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

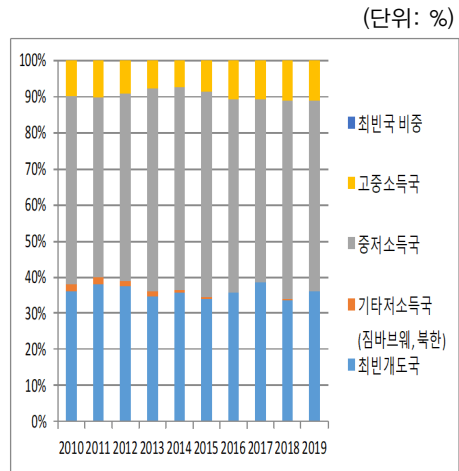
주요 전략 대상국이 지역적으로 아태지역과 동남아시아에 집중되어 있기 때문에, 호주의 연도별 수원국의 소득에 따른 ODA 추이는 중저소득국과 최빈국에 고루 분포되어 있었으며, 전체 ODA총액 대비 최빈국 지원은 34~39% 정도의 비중을 한정되어 있다. 또한 추진체계 개편이후인 2013년도 이후에는 그나마 미약한 확률로 있었던 기타저소득국(짐바브웨, 북한 등)에 대한 지원은 거의 사라졌으며, 미약하게 중저소득국 지원이 증가했다.

이는 호주의 국제개발협력 목표가 개도국의 절대적 빈곤 개선보다는 전략적 파트너십에 의한 자국 국익보호에 더 적합한 우선 지원 지역인 아태지역과 동남아시아에 집중된 데에 따른 결과로 보인다(그림 Ⅲ-6, Ⅲ-7 참조).

〈그림 Ⅲ-6〉 호주 연도별 수원국 소득에 따른 ODA 동향



〈그림 Ⅲ-7〉 호주 수원국 소득별 ODA 백분율



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

호주의 주요 양자 ODA 수원국 상위 20개 국가의 변화 추이는 주로 파푸아뉴기니와 인도네시아가 1, 2위를 번갈아가며 최대 수원국으로 나온다. 상위권 20개 국가들은 주로 오세아니아와 아시아에 위치한 국가들이 대부분이며, 상위 20개 국가에 지원하는 ODA의 비중이 전체 양자 ODA 비중의 58%에서 64%까지 차지하여 전략적 국가들에 선별적인 양자 ODA 전략을 실행하고 있음을 알 수 있다(표 Ⅲ-1). 주목할 만 한 점은 아프가니스탄이나 가자지구, 시리아 등 분쟁지역으로의 ODA도 지속적으로 호주가 지원하는 상위 20위 국가 목록에 포함되어 있다는 점이다.

〈표 Ⅲ-1〉 호주 연도별 상위 20개 ODA 수원국 목록

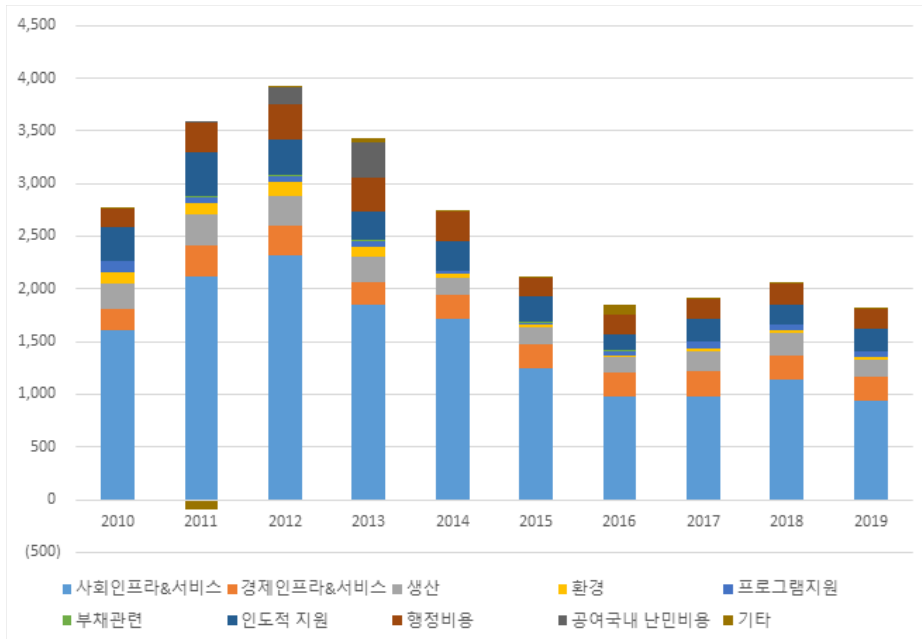
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
양자 ODA/ 비중	63.95%	56.57%	59.97%	57.06%	62.55%	64.98%	58.81%	58.39%	58.54%	61.22%
1	파푸아 뉴기니	파푸아뉴 기니	인도 네시아	인도 네시아	인도 네시아	파푸아뉴 기니	파푸아뉴 기니	파푸아 뉴기니	파푸아뉴 기니	파푸아뉴 기니
2	인도 네시아	인도 네시아	파푸아뉴 기니	파푸아뉴 기니	파푸아뉴 기니	인도 네시아	인도 네시아	인도 네시아	인도 네시아	인도 네시아
3	솔로몬 제도	솔로몬 제도	아프가니스탄	솔로몬 제도	아프가니스탄	솔로몬 제도	솔로몬 제도	솔로몬 제도	솔로몬 제도	솔로몬 제도
4	동티모르	아프가니스탄	솔로몬 제도	베트남	솔로몬 제도	베트남	아프가니스탄	동티모르	아프가니스탄	아프가니스탄
5	베트남	베트남	필리핀	필리핀	필리핀	필리핀	캄보디아	미얀마	동티모르	방글라 데시

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6	파키스탄	필리핀	베트남	동티모르	베트남	바누아투	피지	아프가니스탄	방글라데시	미얀마
7	필리핀	동티모르	방글라데시	아프가니스탄	동티모르	아프가니스탄	동티모르	캄보디아	필리핀	동티모르
8	아프가니스탄	방글라데시	동티모르	방글라데시	미얀마	동티모르	베트남	필리핀	캄보디아	필리핀
9	스리랑카	파키스탄	캄보디아	캄보디아	방글라데시	미얀마	필리핀	바누아투	미얀마	베트남
10	바누아투	캄보디아	파키스탄	미얀마	캄보디아	파키스탄	미얀마	피지	베트남	캄보디아
11	캄보디아	소말리아	바누아투	파키스탄	파키스탄	캄보디아	바누아투	방글라데시	피지	바누아투
12	이라크	바누아투	미얀마	시리아	가자 지구	방글라데시	방글라데시	파키스탄	파키스탄	피지
13	방글라데시	스리랑카	피지	바누아투	바누아투	피지	가자 지구	베트남	바누아투	가자 지구
14	짐바브웨	라오스	라오스	라오스	라오스	라오스	파키스탄	가자 지구	가자 지구	시리아
15	미얀마	짐바브웨	짐바브웨	피지	스리랑카	네팔	라오스	사모아	라오스	라오스
16	사모아	미얀마	사모아	케냐	피지	가자 지구	사모아	남수단	통가	레바논
17	가자 지구	키리바티	스리랑카	짐바브웨	사모아	사모아	통가	라오스	사모아	사모아
18	피지	리비아	네팔	사모아	키리바티	스리랑카	키리바티	통가	나우루	이라크
19	라오스	가자 지구	가자 지구	네팔	남수단	나우루	네팔	스리랑카	이라크	키리바티
20	중국	이라크	중국	통가	통가	키리바티	이라크	나우루	레바논	통가

자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

또한 ODA 지원 중 가장 많은 지원이 나가는 분야는 사회 인프라 및 서비스 부분인데, 이는 호주 경제 GDP를 구성하는 가장 중요한 부분이 서비스분야(61%)인 것으로 나오는 것과 비슷한 맥락으로, ODA를 통해 수원국들과의 협력과 교류를 증진하며 새로운 시장개척에도 기여한다는 점과 호주 전략이 맞닿아 있다고 해석할 수 있다. 해당 사회 인프라 및 서비스 부분은 전체 ODA 총액이 줄어들어도 호주 추진체계가 외교부로 통합되었던 2013년 이후에도 견고하게 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 2013년 이후로는 ODA를 통해 난민 발생국가 본국을 지원하는 정책을 펼치게 되며 공여국내 난민비용으로 잡히던 비용이 2013년 이후로는 거의 없어진 것을 볼 수 있다. 즉, ODA로 난민 발생으로 인해 호주에 영향을 줄 수 있는 주변 취약국을 지원함으로써 궁극적으로 자국의 난민지원금을 줄이는 형태로 정책을 펼친 점과 일치한다.

〈그림 Ⅲ-8〉 호주 연도별 ODA 분야



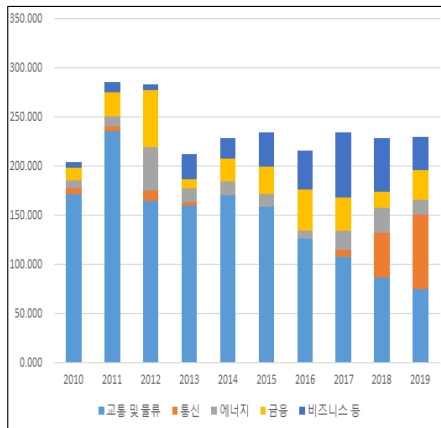
자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

더하여, ODA 분야 중 2013년 이전에는 큰 비중을 차지하던 교통 및 물류에 대한 비중이 2013년을 기점으로 그 비율이 급격히 줄어들고, 동시에 비즈니스 분야에 대한 지원이 대폭 늘어나는 것을 볼 수 있다. 2017년도부터는 통신 분야에 대한 지원이 대폭 증가하여 2019년에는 전체 비중의 약 30% 이상의 비율을 차지할 정도로 규모가 커진 것을 볼 수 있으며 또한 금융과 에너지에 대한 비중이 서서히 늘어나는 것을 볼 수 있다.

보건 분야 역시 2013년 이후로 그 비중이 증가하는 추세를 볼 수 있으며 이는 호주가 원조 투자 우선분야로 지정한 1) 농·수산업·물, 2) 인도주의적 지원 및 재난/재해 방지, 3) 교육·보건, 4) 효과적 거버넌스, 5) 양성평등·여성 강화, 6) 인프라·무역기반시설·국제경쟁력 분야 등이 강조되며 나타나는 추세이다.

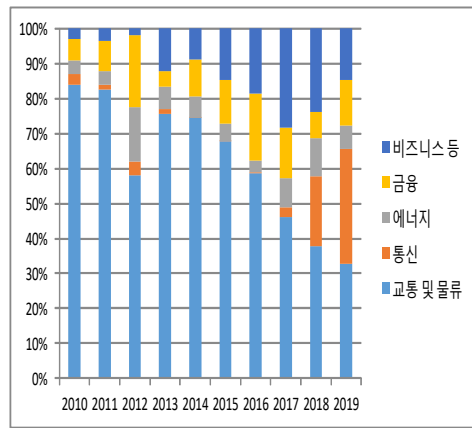
〈그림 Ⅲ-9〉 호주 연도별 ODA 분야 동향

(단위: USD, 백만)



〈그림 Ⅲ-10〉 호주 연도별 ODA 분야 백분율

(단위: %)

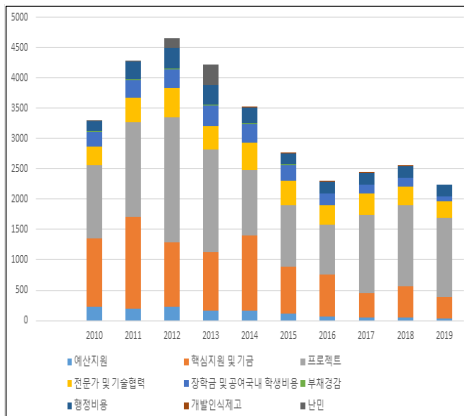


자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

호주의 ODA 지원 유형도 예산지원, 핵심지원 및 기금의 비중이 시간이 지날수록 점점 줄어들고 프로젝트 지원의 비율이 점점 상승하는 것을 알 수 있다. 여기서도 난민지원의 유형은 2012년도와 2013년도 이후로는 보고되지 않으며, 전문가 및 기술협력의 비중이 2013년도 이후 미세하게 증가해나가는 추세를 볼 수 있다.

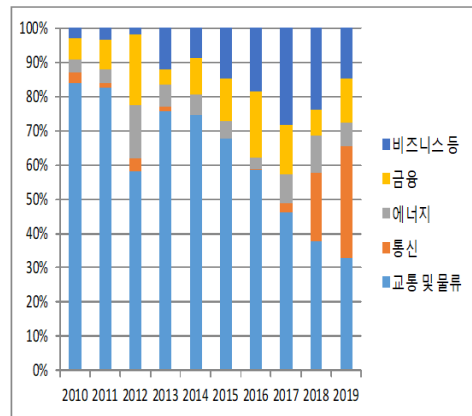
〈그림 Ⅲ-11〉 호주 연도별 ODA 유형 동향

(단위: USD, 백만)



〈그림 Ⅲ-12〉 호주 연도별 ODA 유형

(단위: %)

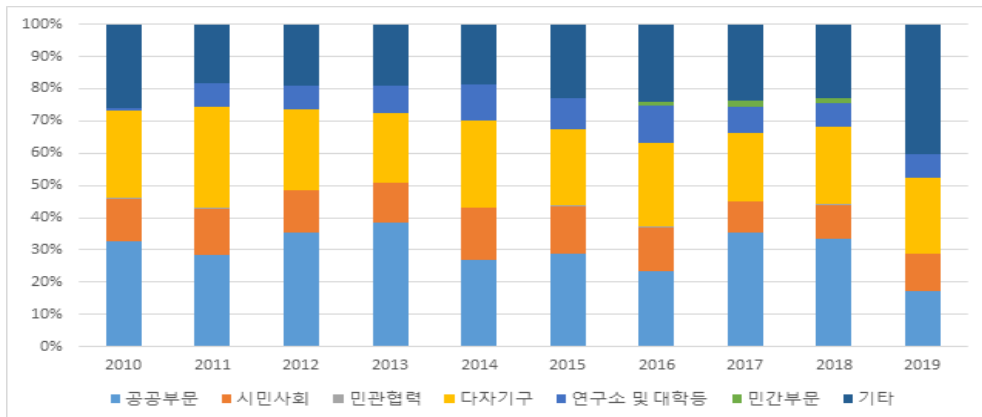


자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

ODA 지원 통로(Channel)의 비율도 공공부문이 가장 비율적으로 높았지만, 2013년을 기점으로 서서히 그 비중이 줄어들며 동시에 시민사회나 연구소, 기타활동을 통한 지원이 높아졌다. 다자기구의 경우는 그 비중을 유지했으며, 아직 ODA를 통한 민간지원은 그 비중이 매우 낮은 편이었지만 2016년도부터 2018년에는 민간부분과 민관협력에 대한 ODA 지원이 2013년도 이전보다는 증가한 것을 볼 수 있었다.

〈그림 Ⅲ-13〉 호주 ODA 지원 채널

(단위: %)



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

3) ODA 추진체계 변화의 시사점

호주 국제개발협력의 추진체계는 2013년도 연합자유당으로의 정권교체와 함께 독자적으로 운영되던 AusAID의 외교통상부로의 통합을 통해 궁극적인 개발협력의 목표를 ‘지속가능경제성장과 빈곤 감소에의 기여를 통한 호주 자국의 이익추구’로 설정하였다(DFAT 2014). 즉, 호주 개발협력의 목적이 개도국의 빈곤 감소에서 국익 추구로 바뀌며, 새로운 개발 정책기조를 통해 인도-태평양 지역에서의 양자원조에 집중하며, 무역원조에 중점을 뒀서 협력을 통해 개도국이 글로벌 시장에 편입될 수 있도록 지원하도록 돕는 내용으로 변경되었다.

호주는 개발협력 추진체계의 통합을 통해 개도국과의 관계를 공여-수원국의 관계에서 경제적 파트너십으로의 변경을 통해 궁극적으로 호주의 국익을 달성하는데 이르도록 선정하였고, 성과 중심의 프로그램을 강조하며 호주 정부의 예산 효율성을 증진하려는 목적도 있었다. 여러 우선순위 전략 중 호주에 직접적인 외교 안보에 영향을 주는 인도-태평양 중심의 개발협력지원을

하겠다고 밝히며 ODA의 90%를 해당 지역에 중점을 두겠다고 밝혔다.

이러한 추진체계의 변화와 세부적인 목표의 변화는 ODA 공여패턴을 통해 실증적으로 호주 정부가 설정했던 목표를 달성하는 데는 기여한 것으로 보인다. 수출증가를 위해 전략적으로 최빈개도국 지원을 줄이고, 고중소득국 지원을 강화했다는 점과, 호주 외교 안보에 가장 밀접한 영향을 주고 난민을 예방할 수 있는 활동을 통해 인도-태평양 지역을 중심으로 하는 개발협력 정책을 실행하고 있어 실제 ODA공여 패턴도 이러한 목표에 맞게 움직이며 그 목표를 달성하고 있는 것으로 보인다. OECD DAC 보고서에 따르면 외교통상부 통합형 추진체제로 통합 후에 호주 원조의 정책일관성이 제고된 것으로 평가된다(OECD DAC 2018).

하지만 원조의 효과성 차원에서는 그 실효성을 장담하기 어렵다. 호주 정부의 효율화를 위해 추진체계를 변화하였고, 이를 위해 설정한 목표는 목표에 따른 분야별 실증 변화가 일어나는 것으로 보이나, 전반적인 ODA 총액과 GNI대비 ODA의 비중이 낮아지고 있다는 점과 ODA 기여금액 대비 최빈국 비율이 평균 30%대라는 점은 원조 자체의 효과성에서 실효성을 증명하기 어렵다. 마찬가지로 전략적 파트너국가에 치우친 지원을 통해 호주가 영향력을 미치는 주변 인도-태평양 지역 외에 상대적으로 직접적인 영향을 미치지 않는 중남미 지역에 대한 지원은 거의 없다는 점이 있다. 또한 단기간의 이익이 아닌 지속적 성장을 목표로 한다면 주변국과의 동반성장을 위한 개발에 초점을 맞춰서 개발원조의 질 저하를 방지하고 개도국과의 신뢰를 잃지 않도록 노력해야 한다.

나. 캐나다

1) 추진체계의 변화

가) 국내외 환경 변화

□ 글로벌 환경 변화

캐나다는 10세기 경 프랑스와 영국에 의해 나누어서 통치되다 1867년 영령북미조례 발효를 통해 건국되었으며, 프랑스에 의해 통치되던 퀘벡(Quebec)주가 독립된 주로서의 자치권 주장을 투표를 통해 시도하였지만 두 차례 모두 부결되었다. 이러한 역사적 배경에서 캐나다의 국제개발협력의 방향 역시 영연방 소속 개발도상국들을 대상으로 시작하였고 인도, 파키스탄, 스리랑카를 대상으로 원조를 시작하였다. 동시에 퀘벡주를 중심으로 프랑스어를 공식 언어로

인정받고자 프랑스령 식민지였던 아프리카 프랑스어권에 대한 원조범위도 확대해나갔다(임원혁 · 이규찬 2020).

이러한 역사적이며 지정학적인 이유로 캐나다는 영연방과 프랑스어권 국제기구, 미주기구에 모두 가입한 유일한 국가가 되었고, 캐나다 자체는 식민통치를 하지 않았지만 아시아 지역의 영연방 독립국, 프랑스어권 국제기구에 속한 아프리카 개도국, 중남미 국가 등 다양한 지역과 국가에 원조를 제공하는 중견국가로서 다자외교를 진행해왔다. 양자외교는 미국과의 관계를 우선시해오고 전략적으로 대응하고 있다(OECD 2018; 임원혁 · 이규찬 2020).

추가적으로 캐나다는 200개 이상의 민족으로 구성된 이민자 사회이며 다문화화를 법제화하여 세계에서 난민을 가장 많이 받아들이는 나라 중 하나다. 캐나다는 인식조사에서도 많은 국민들이 개도국의 발전 및 지원과 관련된 활동에 참여하며, 타 국가의 재난상황 시 구호물품 지원 등 개발협력 활동에 매우 적극적으로 참여하는 나라라는 문화적 특징이 있다(권을 외 2011).

□ 국내 환경 변화

캐나다의 주요 정당은 자유당(Liberal Party)과 보수당(Conservative Party)으로 자유당이 1867년 캐나다 건국 이후 약 22차례 집권한 대표 정당이며 이념적으로 자유주의를 지향한다. 주로 중산층 감세와 부유층 증세, 적자재정 운영을 통한 경제 부양 정책 등 진보적인 정책을 추진한다. 보수당은 중도우파의 성향으로 자유무역과 기업의 이익을 대변하고 안보를 중시한다.

이러한 두 정당의 특성은 국제개발협력의 원칙과 중점 지원 대상국 선정, 원조 규모 등 주요한 정책 전반에 영향을 미친다. 자유당은 경제 외교안보적 국익이 우선 추구되며, 자유당은 국제사회에서 캐나다의 인도주의적 역할을 강조하는 구조를 나타내며 원조의 규모를 증액하는 정책 기조를 보였다(임원혁 · 이규찬 2020).

캐나다의 ODA 체계는 1968년 이래 원조 전담기구로 캐나다 국제개발처(Canadian International Development Agency: CIDA) 중심으로 운영되다가 2013년 외교통상개발부(Department of Foreign Affairs, Trade and Development, DFATD)로 통합되었다(홍은경 외 2018).

캐나다 국제개발처(CIDA)의 리더십 부재와 관료주의 심화와 행정비용 증가, 독립성 부족 등 국제개발협력 전문가들의 CIDA의 비효율성에 대한 비판이 고조되며 추진체계 개편 논의가

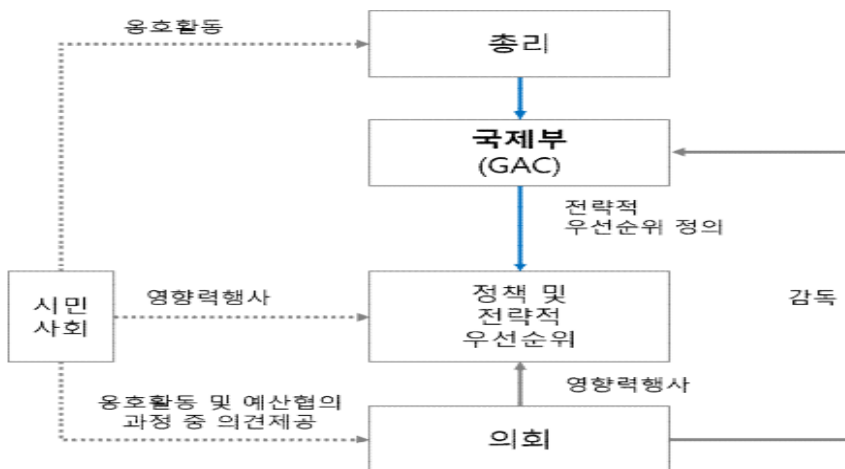
전개되어 왔으며, 이를 계기로 기존에 존재하던 외교통상부에 해당 기능을 편입하여 2013년 외교통상개발부(DFATD)를 출범하면서 추진체계를 통합하였고, 2015년도에는 DFATD의 명칭을 국제부(Global Affairs Canada, GAC)로 바꾸면서 외교, 무역, 개발 정책의 연계성을 강조했다(임원혁 2020).

나) 제도적 환경 변화

□ ODA 최상위 정책 수립 구조

캐나다는 영연방 국가로 영국 국왕을 국가 원수로 삼고, 이에 영국 국왕이 캐나다 총리(Governor General)를 임명하고, 의원내각제 형태로 의회가상원과 하원의원으로 구성된다. 의원내각제의 특징은 정당 혹은 의원 간의 관계가 정책 결정에 큰 영향을 미치며(손혁상 2011), 개발협력정책은 국제개발장관이 국제부(GAC)를 통해 구상하여 전략적 우선순위를 정의하면, 의회와 내각회의에서 조정되고 확정되는 구조다(Donor Tracker; 송치웅 · 김지현 외 2019; 임원혁 · 이규찬 2020). 시민사회는 옹호활동과 예산협의 과정에서의 의견 안 제공을 통해 정책 및 전략적 우선순위 선정에 영향력을 선사한다[그림 Ⅲ-14].

〈그림 Ⅲ-14〉 캐나다의 국제개발협력 추진체계



자료: Donor Tracker 웹사이트, 송치웅 · 김지현 2019, 임원혁 외 2020에서 재인용

국제원조의 약 3%를 차지하는 캐나다 국제개발연구소(International Development and Research Center, IDRC)도 독립기관이긴 하지만 국제부의 감독 하에 국제개발 관련 연구를

수행한다. 국제부가 국제개발협력 정책입안과 집행 기능을 함께 가지고 있으며 국제원조의 70% 이상을 집행하고, 이민·난민·시민권부(Immigration, Refugees and Citizenship Canada, IRCC) 등이 캐나다 내 난민 정착 비용으로 10%, 재무부가 국제금융기구 분담금 등으로 10%, 기타 부처, 기관, 지방정부가 나머지 10% 정도를 집행하는 것으로 나타난다(임원혁 2020).

□ ODA 관련 법 제도 수립 현황

캐나다 개발협력의 주요 우선전략은 2017년 캐나다 상무부가 발표한 페미니스트 국제지원정책(Feminist International Assistance Policy, FIAP)이 있으며 이는 남녀평등 촉진 및 여성과 아동 지원을 강조하며 인권기반 접근법에 의해 다섯 가지 행동 영역을 강조한다. 그 내용은 1) 인간의 존엄성(남녀평등, 건강 교육, 인도적 지원, 영양, 성적 및 생식 건강 및 권리, 식품 보안 포함), 2) 포용적 경제 성장, 3) 환경 및 기후 변화, 4) 포용적 거버넌스, 5) 평화 및 안보 등을 우선순위로 선정한다(Donor Tracker). 더불어 FIAP는 2021/22 회계연도까지 양자ODA의 95%를 양성평등과 여성과 소녀의 인권을 목표로 하거나 통합할 것을 촉구하며, 2019년도 양성평등 지원은 양자 ODA의 89%를 할당한다.

이와 더불어 캐나다는 2020년 COVID-19에 대해 적극 대응할 뜻을 밝히고 이와 관련된 글로벌 과제를 해결하고, 주요 전염병 관련 다자 자금 조달 이니셔티브에 기여하는 것을 우선전략으로 내세웠다(Donor Tracker). 또한 ‘환경 및 기후 변화’ 대응 영역이 ODA에서 우선순위가 점점 높아지는 추세다. 2021년도 이후 캐나다의 국제 기후 금융 할당이 증가할 것으로 예상되며, 2021년 6월 G7 정상회의에서 기후변화 적응에 중점을 두고 기후금융 기여도를 두 배로 높이겠다고 약속했다. 또한 기후변화에서도 앞서 언급된 FIAP의 젠더이슈를 렌즈로 적용하는 것에 대해 지지하는 방향을 나타낸다(Donor Tracker).

또한 캐나다는 국제사회에서의 리더십 발휘를 통해 지속가능발전목표를 달성하는 역할을 하는 것을 가치있고 국익추구에도 긍정적이라는 시선이 있으며 G7, G20 정상회의에서의 강력한 존재감을 통해 개발협력 이슈에 대해 대응하고 있다(OECD 2018).

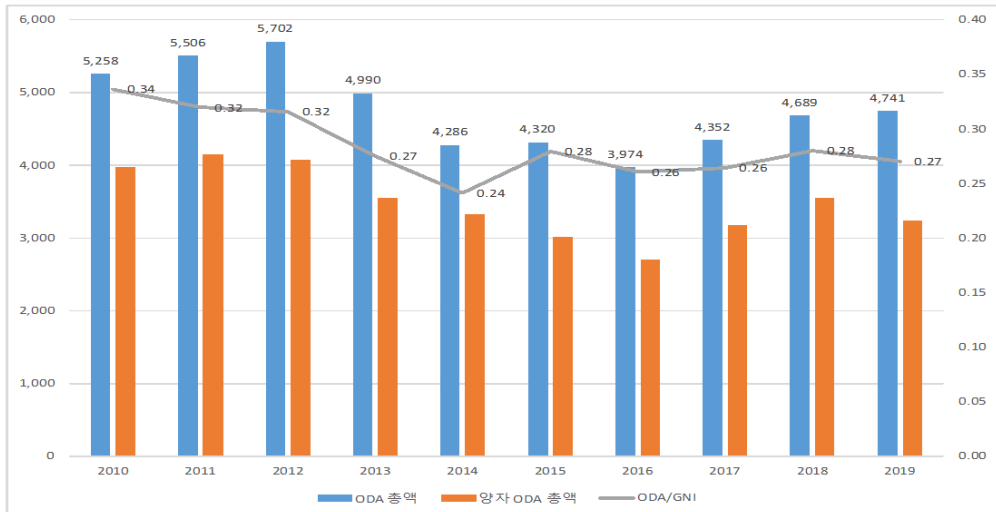
2) 체계 변화에 따른 공여패턴 변화

OECD 통계자료에서 캐나다의 2010년부터 2019년까지의 공여패턴 변화를 살펴 본 결과, 캐나다의 ODA총액은 2012년까지 점진적으로 증가하며 약 57억만 달러에 이르다가 2013년도 외교통상개발부(DFATD)로 통합이후 살짝 하향세를 보이지만 2017년부터 조금씩 우상향하는

모습을 보인다. GNI 대비 ODA의 비율은 최고 0.34에서 2014년도 최저 0.24까지 내려갔다가 0.27까지 약간 상승하였다(그림 Ⅲ-15).

〈그림 Ⅲ-15〉 캐나다 연도별 ODA총액, 양자ODA, ODA/GNI 비중

(단위: USD 백만, %)



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

캐나다는 2020년 기준으로 OECD DAC에서 8번째 기부 국으로 국가총소득(GNI) 대비 ODA가 0.31%인 50억 달러(현재 물가)를 지출했다(OECD DAC, 2020). 위 예산에는 반영되어 있지 않지만, 캐나다의 ODA는 2019~2020년 기후금융 증가와 자국 내 난민 유치에 대한 지출 증가로 8% 성장했다. 이는 파리 협약에 의해 캐나다 정부가 기여해놓은 2020/21 회계연도 기준 기후 재정 예산을 반영하여, 이미 약속한 자금의 증액 지출에 의한 것으로 보인다. 2020년에 캐나다는 COVID-19 관련 활동에 미화 2억 9천 3백만 달러를 지출했다. 이는 노르웨이와 네덜란드와 같은 나라들과 일치하지만 일본(30억 달러)과 프랑스(22억 달러)와 같은 상위 기부 국들에는 못 미친다(Donor Tracker).

캐나다의 역사적 지리적 이유와 미국과의 양자외교를 전략적 우선순위에 둬으로써 캐나다의 연도별 지역별 ODA동향은 아프리카와 아시아를 중점으로 각 40~50%의 아프리카, 20~30%의 아시아, 10~20%의 중남미 지역에 균형 잡히게 배분되고 있으며, 2013년 추진체계의 통합을 통해 경제무역이익 등을 강조하면서 2014년부터는 유럽지역으로의 ODA도 증가하였다. 오세아니아 지역에 대한 ODA는 거의 찾아보기 어렵다.

Year	유럽 (Europe)	아프리카 (Africa)	중남미 (Central America)	아시아 (Asia)	오세아니아 (Oceania)
2010	50	1500	800	1000	50
2011	50	1550	650	950	50
2012	100	1850	850	700	50
2013	50	1500	450	1050	50
2014	250	1350	400	850	50
2015	250	1100	350	950	50
2016	100	950	400	750	50
2017	50	1150	400	1000	50
2018	100	1300	400	1000	50
2019	100	1100	500	950	50

Stacked bar chart showing the percentage of foreign tourists by region from 2010 to 2019. The Y-axis represents the percentage from 0% to 100%.

Legend:

- 오세아니아 (Oceania)
- 아시아 (Asia)
- 중남미 (Latin America)
- 아프리카 (Africa)
- 유럽 (Europe)

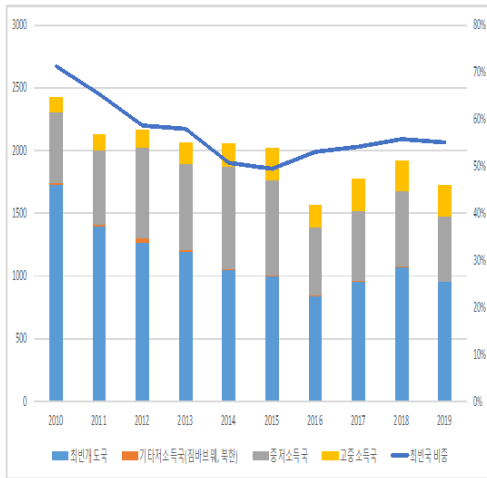
Year	유럽 (Europe)	아프리카 (Africa)	중남미 (Latin America)	아시아 (Asia)	오세아니아 (Oceania)
2010	2%	45%	23%	28%	2%
2011	2%	48%	20%	28%	2%
2012	3%	50%	22%	23%	2%
2013	1%	49%	15%	33%	2%
2014	10%	45%	14%	29%	2%
2015	11%	40%	14%	33%	2%
2016	4%	43%	18%	33%	2%
2017	3%	44%	15%	36%	2%
2018	3%	46%	16%	33%	2%
2019	3%	42%	19%	34%	2%

캐나다의 국제개발협력 기조에 따라서, 주요 전략 대상국이 지역적으로 아프리카와 아시아에 집중되어 있기 때문에 캐나다의 연도별 수원국의 소득에 따른 ODA는 주로 최빈개도국에 50~71%까지 비중을 차지했고, 약 25~40%가 중저소득국에 배분되었으며 2013년도 추진체계를 기점으로 고중소득국의 비중도 기존 5~8%에서 13%까지 증가되는 추이를 보인다. 추진체계의 변화와 함께 기존 최빈개도국의 비율이 2010년 최고 71%에서 2015년 50%까지 줄어들었고 동시에 중저소득국과 고중소득국의 비중도 상대적으로 10%가까이 증가했다.

동시에 효율적인 개발협력을 모티브로 지향하며, 중견국가의 역할을 하는 의미에서 지역과 소득에 따른 국가들이 균형 있게 ODA를 캐나다로부터 받고 있으며, 아직도 ODA의 최빈국 기여 비율이 평균적으로 55%에 수렴한다는 점에서(호주 35%대) 정책적 방향성은 일관적인 지향점을 시사한다.

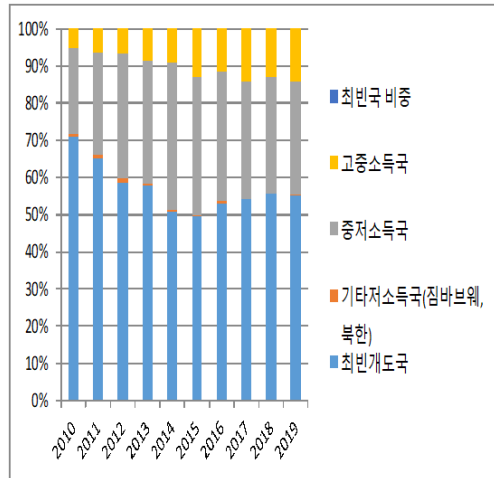
〈그림 Ⅲ-18〉 캐나다 연도별 수원국 소득에 따른 ODA 동향

(단위: USD, 백만)



〈그림 Ⅲ-19〉 캐나다 수원국 소득별 ODA

(단위: %)



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

캐나다의 주요 양자 ODA 수원국 상위 20개 국가를 살펴보면 1위는 주로 아프가니스탄, 아이티, 이라크, 팔레스타인 등이 차지했고, 터키, 이라크, 파키스탄 등 중동지역과 아프리카 국가들이 순위권에 많이 들어가 있는 형태를 보인다.

캐나다는 원조의 분절화를 극복하기 위해 2002년부터 중점협력국을 선정하였으나 집권당에 따라 선정 기준이 변화하여 그 효과성에 의문이 있었지만, 범정부적 접근방식의 일환으로 원조와 외교, 안보 정책을 연계하며 중남미 지역으로의 원조비율이 증가하며, 캐나다의 대중남미 무역 규모가 함께 증가하였다. 추진체계 통합 후 2014년에 하퍼 정부는 원조와 무역의 연계를 강조하며 7개의 국가인 방글라데시, 베냉, 부르키나파소, 콩고 공화국, 요르단, 몽골, 필리핀을 원조 핵심 국가 목록에 새로 추가했다.

이는 캐나다의 국가 무역 전략인 『국제시장행동계획(Global Markets Action Plan)』을 통해 캐나다의 통상 이익을 증진 시킬 수 있도록 개발 프로그램과 연계했다는 점을 알 수 있다.

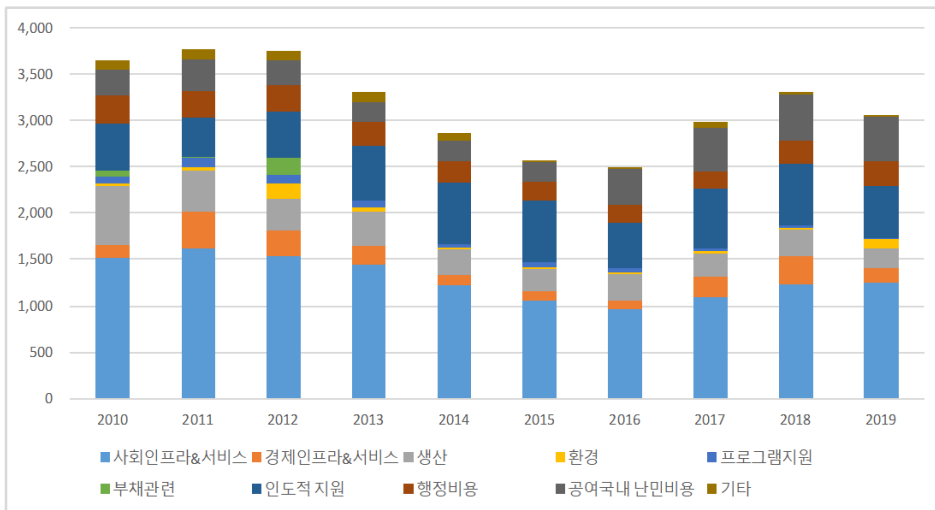
〈표 Ⅲ-2〉 캐나다의 연도별 상위 20개 ODA 수원국 목록

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
양자 ODA/비중	49.51%	38.99%	73.23%	70.42%	67.09%	77.54%	76.49%	82.21%	72.02%	69.51%
1	아이티	아이티	아프가니스탄	아프가니스탄	아프가니스탄	아프가니스탄	기니비사우	이라크	아프가니스탄	팔레스타인
2	아프가니스탄	아프가니스탄	파키스탄	모잠비크	에티오피아	이라크	터키	터키	터키	튀니지
3	에티오피아	모잠비크	알바니아	튀니지	레바논	파키스탄	에티오피아	아르헨티나	에티오피아	터키
4	가나	에티오피아	모잠비크	세네갈	모잠비크	에티오피아	아프가니스탄	쿠바	레바논	아프가니스탄
5	탄자니아	말리	레바논	레바논	튀니지	팔레스타인	튀니지	니제르	팔레스타인	에티오피아
6	수단	탄자니아	에티오피아	시리아	이집트	이집트	이라크	리비아	모잠비크	레바논
7	파키스탄	파키스탄	이라크	파키스탄	팔레스타인	튀니지	기니	튀니지	튀니지	모잠비크
8	말리	요단강 서단 및 가자지구	소말리아	가나	시리아	알바니아	레바논	아프가니스탄	리비아	이집트
9	방글라데시	가나	수단	팔레스타인	파키스탄	레바논	팔레스타인	레바논	니제르	소말리아
10	모잠비크	세네갈	남수단	에티오피아	알바니아	케냐	이집트	에티오피아	요르단	수단
11	요단강 서단 및 가자지구	방글라데시	브라질	필리핀	이라크	모잠비크	시리아	팔레스타인	시리아	알바니아
12	르완다	수단	코트디부아르	알바니아	남아공	세네갈	인도	모잠비크	파키스탄	세네갈
13	세네갈	남수단	팔레스타인	미얀마	시에라리온	수단	소말리아	세네갈	미얀마	리비아
14	니제르	케냐	DR콩고	이라크	필리핀	소말리아	DR콩고	수단	소말리아	인도
15	시에라리온	콩고민주공화국	리비아	인도	온두라스	요르단	파키스탄	파키스탄	인도	이라크
16	부르키나파소	온두라스	세네갈	브라질	수단	시리아	남수단	이집트	알바니아	요르단
17	콩고민주공화국	콜롬비아	탄자니아	DR콩고	미얀마	수단	알바니아	요르단	DR콩고	케냐
18	케냐	베트남	중국	소말리아	DR콩고	인도	세네갈	시리아	케냐	부르키나파소
19	베트남	나이지리아	우간다	탄자니아	남수단	모로코	우크라이나	소말리아	부르키나파소	미얀마
20	토고	볼리비아	지부티	남아공	소말리아	우크라이나	수단	케냐	우크라이나	쿠바

자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

캐나다의 ODA 분야 중 가장 많은 지원이 나가는 분야는 사회 인프라 및 서비스 부분으로 나타나는데 추진체계의 변화가 일어나는 2013년 이후에는 그 비율이 서서히 줄어드는 것을 볼 수 있다. 2014년부터는 상대적으로 인도적 지원의 비율과 공여국내 난민비용의 비율이 증가하는 것을 볼 수 있다. 2014년 이후로는 기타비용과 부채관련 ODA도 줄어든 것을 볼 수 있다. 캐나다는 ODA를 통해 적극적으로 난민을 받아들이고 정착을 지원하는 정책을 보이며 지속적으로 인도주의적 지원을 점차 늘려가고 있음을 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-20〉 캐나다 연도별 ODA 분야



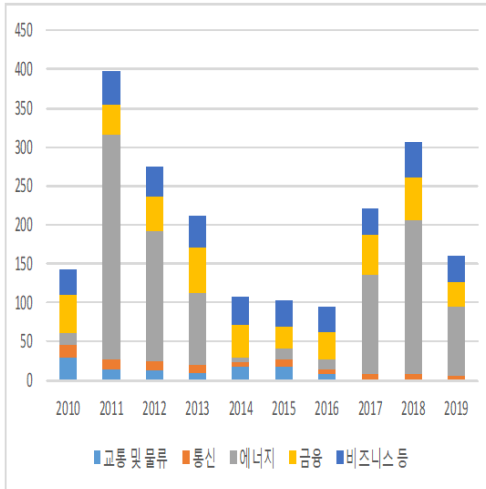
자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

캐나다의 ODA 세부 분야를 보면, 에너지 분야에 대한 비율이 2013년 앞뒤로 많이 지원되는 것을 볼 수 있으며 금융의 경우는 점진적으로 증가하고, 교통 및 물류에 대한 부분은 2016년 이후로는 급격히 그 비율이 줄어들은 것을 볼 수 있다. 특히 2013년 이후 비즈니스에 대한 비중이 점점 높아지는 것을 볼 수 있다. 이는 캐나다에서 주요 우선순위로 꼽은 기후변화에 대한 대응을 위한 분야 증가로 볼 수 있으며, 아직 미약한 부분이지만 민간부문에 대한 지원을 늘리려는 이니셔티브의 일환으로 볼 수 있다(그림 Ⅲ-21).

하단의 그림에서는 인구 및 재생산에 대한 부분의 비중이 커지는 것을 볼 수 있는데 이는 캐나다에서 2016년부터 발표한 FIAP의 일환으로 양성평등과 특히 여성의 보건 등에 초점을 맞춘 개발 어젠다로 17년도부터 19년도까지 비율의 가파른 상승을 보여주며 전반적인 ODA 공여패턴에서도 증가하는 추세를 나타낸다.

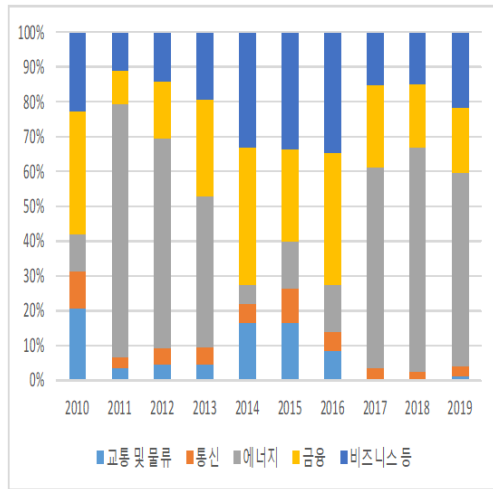
〈그림 Ⅲ-21〉 캐나다 연도별 ODA 분야 동향

(단위: USD, 백만)



〈그림 Ⅲ-22〉 캐나다 연도별 ODA 분야 백분율

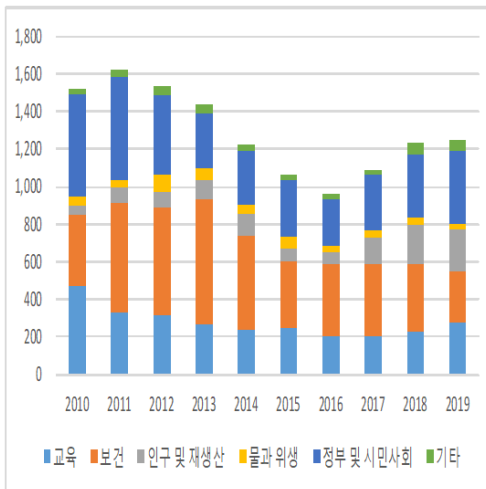
(단위: %)



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

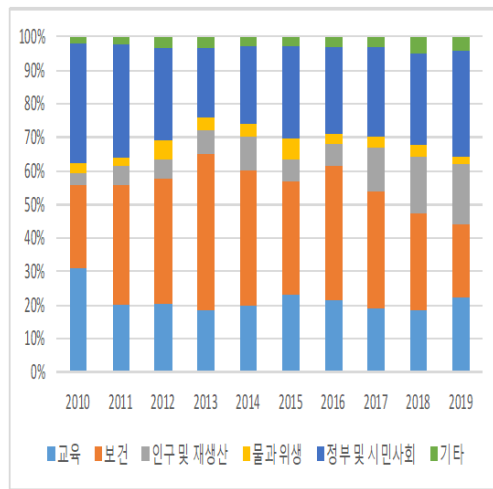
〈그림 Ⅲ-23〉 캐나다 연도별 ODA 분야 동향

(단위: USD, 백만)



〈그림 Ⅲ-24〉 캐나다 연도별 ODA 분야 백분율

(단위: %)

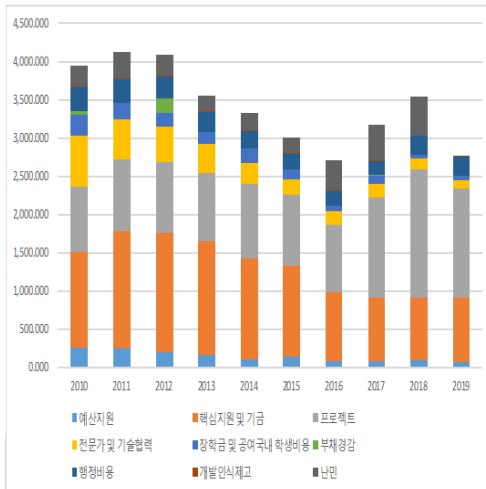


자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

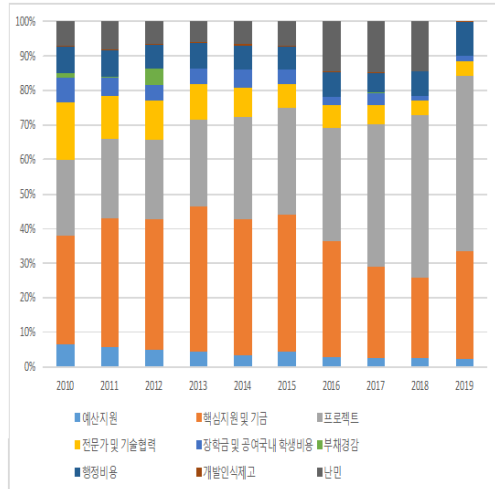
캐나다의 ODA 유형의 경우 예산지원, 핵심지원 및 기금의 비중이 시간이 지날수록 점점 줄어드는 반면에 프로젝트의 비율이 점점 상승하는 것을 알 수 있다. 2013년 이후로 전문가 및

기술협력의 비용은 감소되고 이와 반대로 행정비용의 비율이 증가되는 것을 볼 수 있다. 전체 원조 규모에서 행정 비용이 차지하는 비율은 해당 국가의 행정 효율성을 나타내는 지표 중 하나인데, 2013년 이후 난민지원은 그 비중이 증가해 나가는 추세를 보이고 2019년도에는 그 비중이 없어진 대신 행정비용이 증가하였다.

〈그림 Ⅲ-25〉 캐나다 연도별 ODA 유형 동향
(단위: USD, 백만)



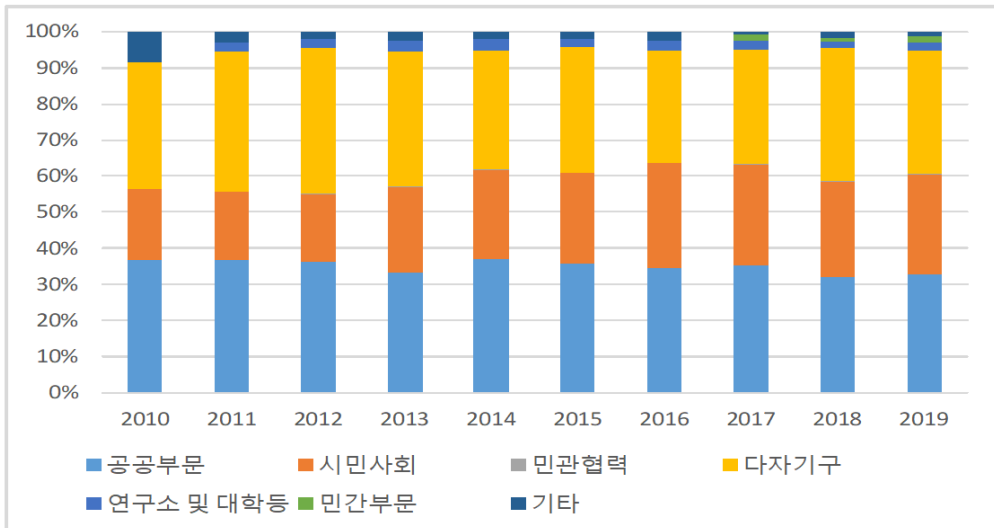
〈그림 Ⅲ-26〉 캐나다 연도별 ODA 유형
(단위: %)



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

ODA 지원 채널(Channel)의 비율은 공공부문과 시민사회 다자기구가 대다수를 차지하는 비율을 구성하고 있는데 2013년 추진체계의 통합이후로 공공부문과 다자기구의 비율이 약간 줄어들며 상대적으로 시민사회를 통한 지원 비율이 증가했다. 또한 미세하게 연구소와 대학, 2016년 이후에는 기존에는 가시적이지 않던 민간부문의 비중이 늘어나고 있는 추세다. 이는 캐나다가 강조 중인 ODA에서의 민간부문 참여확대방안, 시민사회, 다자기구와의 협력확대 및 역할 증대를 강조하고 있다는 점(OECD 2018)에서 공여패턴으로 결과가 가시적으로 드러나는 것으로 볼 수 있다.

〈그림 Ⅲ-27〉 캐나다의 ODA 지원 채널



자료: OECD Stats 통계 활용하여 저자 작성

3) ODA 추진체계 변화의 시사점

캐나다의 국제개발협력 추진체계 변화는 2013년 통합 전 지속적으로 제기되는 조직 내부적 문제와 원조 프로그램 전반의 비효율성을 개선하기 위해 감행되었다. 잦은 고위인사 교체로 인해 리더십의 부재에 대해 지적받았으며, 관료주의와 행정비용, CIDA의 중앙집권적 의사결정 구조로 비효율이 발생한다(OECD 2007; 임원혁 외 2020)는 지적과 CIDA의 독립성 보장 문제, 행정비용 발생 등을 해결하고자 CIDA를 외교통상부(이후 국제부: GAC로 명칭변경)로 통폐합하게 되었다. 개편 전 추진체계 변화에 대한 세 가지 안이 있었다고 한다(Auditor General of Canada 2009; Canadian International Council 2010). 1) CIDA의 독자적 상위 기관으로서 승격, 2) CIDA의 외교통상부 통합, 3) CIDA의 캐나다 공사(Crown corporation)로의 전환의 안이 나왔지만 외교통상부 산하에서 개발협력정책을 외교 및 무역 전략과 연계하는 장점이 있다는 점에서 2번안으로 개편되어 외교통상개발부로 통폐합되었고, 이후에는 국제부(GAC)라는 명칭으로 개편되었다.

해당 과정에서 기존 CIDA 정규직원들 중 300여명의 감축이 있었고, 개편 후에 새로운 조직문화, 관료체계 등에 적응하기 위해 어려움이 있었던 것으로 나타났다. 최근 연구에 따르면 대부분의 구 CIDA 직원들은 합병을 부정적으로 생각한다고 응답하였다(Essex and Carmichael

2017)고 한다. 동시에 초기 목표이던 행정비용 비효율성 완화는 오히려 행정비용이 소량 증가되는 모습을 보이며 목표를 달성하지 못했다.

체제 변화에 따른 ODA 공여패턴의 변화는 영연방과 프랑스어권, 중남미 등 여러 지역을 아우르는 캐나다 개발협력의 특징을 보여주었고, 추진체계 개편 이후 보다 외교무역 전략을 통일하여 운영하는 느낌을 주었다. 수출증대를 위해 최빈국으로의 ODA 지원을 서서히 감소하며 고중소득국의 지원 비율이 늘었고, 기존에 없던 유럽 국가들로의 ODA도 일정부분 비율을 증가하는 등 개발협력정책과 외교 및 무역과의 연계를 위한 노력이 보였다.

2018년 OECD 보고서는 캐나다의 추진체계 개편이 개발협력과 외교, 무역이 연계되는 제도적 기반을 마련했다고 평가한 반면에(OECD 2018), 시민단체들은 기존의 CIDA와 달리 최빈국에 대한 윤리적 목적의 원조보다 국익을 위한 경제적 이익이나 안보를 우선하여 개발협력 고유의 목적을 추구하지 못한다는 비판도 동시에 받고 있다(임원혁 · 이규찬 2020). 즉 캐나다의 추진체계 변화에 따른 목표 달성여부는 아직 정확히 판단하기 어렵다.

다. 영국

1) 추진체계의 변화

가) 국내외 환경 변화

□ 글로벌 환경 변화

호주, 캐나다 등 주요 공여국이자 영연방국들의 체제 변화는 영국 정부로 하여금 해외원조의 효율성과 효과성에 대해 면밀한 검토를 실시하는데 어느 정도 영향을 미친 것으로 보인다. 또한 2020년에는 전 세계를 강타한 COVID-19 위기로 인해 영국의 공공 재정의 악화가 심화되자 영국 정부는 2021년부터 ODA/GNI 비율을 0.5%대로 축소하는 계획을 발표하였다. 블룸버그에 따르면, 보리스 존슨 정부는 팬데믹으로 인한 타격을 입은 공공 재정을 회복하기 위해 해외 원조 지출을 줄이고 외무부도 임금을 최대 20% 삭감할 계획이라고 밝힌바 있다¹⁰⁾. 이는 정부 비용 절감의 상당 부분이 더 이상 진행되지 않는 국제 개발 프로젝트의 인력을 감축하고 이들을 단기 계약 또는 파견 종료 형태로 고용할 가능성이 높다. 이러한 조치는 영국 정부의 해외원조 지출

10) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-20/u-k-foreign-office-seeks-to-cut-wage-bill-by-as-much-as-a-fifth> (2021.8.30일자 검색)

축소 결정에 따른 것으로 볼 수 있다.

2020년 영국은 국제개발정책 아키텍처에서 심각한 변화를 겪었다. 첫째, 독립부처인 국제개발부(DFID)가 외무부에 편입됨으로써 내각급 국제개발부 장관직이 없어지게 되었다. 둘째, 영국의 해외 원조에 대한 예산 삭감이다. 이는 GDP의 0.7%를 원조에 지출한다는 법적 목표를 영국 정부가 0.5%로 낮추었으며 이는 COVID-19의 여파로 영국 GNI가 감소한 결과로 보여진다¹¹⁾.

EU 국가 중 독일을 제외한 대부분의 국가들이 국제개발협력을 위한 독립 부처를 두고 있지 않다. 스웨덴, 룩셈부르크, 덴마크 등 몇몇 국가들을 제외하고는 GNI 대비 0.7% 원조를 지출한 EU 회원국은 없다는 점도 영국 정부의 결정에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

COVID-19로 인한 경제 위기 이전에 이미 국제개발부(DFID)와 외무부(FCO)의 합병은 예견되어 있었다. 이는 보수당 유권자들에 의한 정부 압박이 컸던 것으로 설명된다¹²⁾. 전통적으로 해외개발원조는 보수당 유권자들에게는 인기가 없는 정책이다. 해외개발원조에 대한 GNI 대비 0.7% 지출 목표에 대해 0.7%라는 수치가 시대에 뒤떨어지고 임의적이며 실제로 달성하는 국가도 극소수에 불과하다는 비평의 목소리도 있다. 세계에서 가장 큰 공여국인 미국은 GDP 대비 0.2-0.3%에 머물고 있다.

영국의 경우, 0.7% 지출에 대한 약속은 Tony Blair 정부에 의해 이루어졌고 2015년에 관련법이 제정되었다. Boris 행정부 이전의 정부들에게는 해외원조 예산은 세계적 영향력과 친영 세력을 만드는데 사용되었다. 영국의 ODA 수혜국들은 대부분이 영국 식민지였거나 영연방국가들이다.

□ 국내 환경 변화

영국 정부는 2016년에 Brexit에 관한 국민투표를 실시하였다. 국민투표 결과가 발표되면서 영국의 해외원조정책에 미칠 Brexit의 영향에 대한 우려의 목소리가 있었다. 특히, EU로부터 영국의 탈퇴는 국제개발 및 인도적 지원 정책에 영향을 미칠 자금 부족을 유발할 가능성이 높았다. 국제개발네트워크인 Bond에 따르면, 2017년에 DFID가 11개 취약국가에서 프로젝트를 유지하였고, EU는 43개 국가에서 원조를 유지하였다. 국제개발부(DFID) ODA의 약 11%가 EU

11) <https://ecdpm.org/talking-points/brexit-development-cooperation-major-connection-problem/> (2021.8.29일자 검색)

12) <https://theconversation.com/cuts-to-uk-foreign-aid-budget-are-short-sighted-and-could-damage-british-interests-150899> (2021.8.29일자 검색)

기관들을 통해 전달되었다. EU 프로그램들도 영국의 EU 탈퇴로 인해 심각한 영향을 받게 될 것이라 예고했다.

Brexit로 인해 영국 정부의 우선순위와 해외 원조 예산에 대한 우려도 제기되었다. Theresa May (전) 총리는 ODA에 대한 연간 목표인 0.7%가 유지될 것이고 관련 단체들을 안심시켰지만, ODA 자금의 효과적인 사용을 강조하였다. Lindo(2021)는 Brexit에 대한 국민적 결정에 따라 영국 정부는 영국이 특히 양자 원조를 통해 영향력을 확대하고 국제무대에서 보다 중심에 서 있을 수 있는 기회로 보고 있음을 강조하였다¹³⁾. 일반적으로 양자간 ODA를 통해 공여국은 원조가 진행되는 특정 프로그램이나 지역에 대해 더 큰 통제권을 가질 수 있으며 현재 영국은 ODA의 약 63%가 양자 ODA이다. 영국 정부가 대상 지역이나 국가에 대해 더 큰 영향력을 미치기 위해 양자 ODA 비율을 더욱 높일 수도 있을 것이다. 또한 그는 영국의 ODA 배분이 빈곤 감소 프로그램을 통한 개발보다는 기업 투자 형태의 국가 이익 기반으로 이루어질 가능성이 높아졌으며, 영국 기업이 더욱 혜택을 받을 수 있는 방식을 선호하게 될 것이라 전망하였다(Lindo 2021).

2019년 Developmentaid에서 Brexit이후 영국의 해외원조에 대한 전문가 의견을 조사했다¹⁴⁾. 이 조사에서 Nicolas Wessler 시카고대 교수는 “Brexit는 유럽에도 심각한 결과를 초래할 뿐만 아니라 최빈개도국이 가장 큰 타격을 입을 수 있다. 또한 시장 진입의 특혜가 사라지면서 무역 비용 증가, 영국 수입 감소로 인한 영국 통화 가치 하락, 장기 투자에 대한 불확실성 증가, 영국 해외 원조 지출의 감소 및 재분배가 예측된다.”라고 밝혔다. 또한 국제 컨설턴트인 Colin Holland는 국제개발부(DFID)의 탁월한 업무 수행능력에도 불구하고 Brexit로 인해 DFID의 성과에 대한 조사가 더욱 면밀하게 진행될 것이고 새롭게 강화된 지침이 도입되면서 해외원조지출의 급감을 예고하였다.

영국의 해외원조의 효과성에 대한 국내 검토는 2016년 이후 지속적으로 강화되어 왔다. 글로벌개발센터(CGD)의 ODA 효과성 분석에 따르면, 영국은 양자 및 다자간 ODA 지출을 모두 포함할 때 다른 공여국들보다 더 많은 양의 원조를 제공하지만 원조의 질은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(Bond 2018)¹⁵⁾. 영국은 빈곤국 위주로 지원하고 있으며, 2016년 기준으로

13) <https://youthandbrexit.co.uk/article/beyond-europe-look-effect-brexit-international-development-policy/> (2021.8.29. 검색)

14) <https://www.developmentaid.org/#!/news-stream/post/51090/experts-opinion-the-future-of-uk-aid-in-international-development-after-brexit> (2021.8.29. 검색)

15) <https://www.bond.org.uk/news/2018/12/what-does-the-new-aid-effectiveness-report-mean-for-uk-aid>

ODA 절반이상이 최빈국과 저소득 국가에 배분된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 원조의 질을 보장하려는 영국 정부가 국내적으로 압박을 받을 뿐만 아니라 영국이 모범사례에 대한 자체 약속을 제대로 이행하지 못한다는 두려움을 강화시킬 수 있음을 시사한다.

〈Box 1. 영국의 원조 및 개발 관련 최근 동향〉

- 2019년 12월: 보수당 집권 정부의 핵심 전략 목표인 외교, 국방 및 안보 연계 강화를 골자로 안보, 국방, 외교 정책 및 개발에 대한 통합검토 시작
 - 2020년 1월: 영국은 유럽 연합을 공식 탈퇴, EU와의 통상 등 다른 분야의 협상 결과는 향후 국제 개발 지원에 있어 EU와의 협력 방식에 영향을 미칠 것으로 보임
 - 2020년 9월: 보리스 존슨 영국 총리는 국제개발부(DFID)를 외무부(FCO)과 합병하여 외무국제개발부(FCDO)를 출범
 - 2021년 6월: COVID-19 위기 및 공공 재정의 악화 등으로 인해 2021년부터 ODA/GNI 비율 0.5%대로 축소 계획 발표
-

자료: Donor Tracker (<https://donortracker.org/country/united-kingdom>, 2021.5.17. 검색).

나) 제도적 환경 변화

□ ODA 최상위 정책 수립 구조

기존의 영국 국제개발협력 추진체계를 살펴보면, 외교부와 별도의 국제개발 관련 정책을 입안하고 집행하는 부처로서 국제개발부(DFID)가 늘 존재했던 것은 아니다. 1970년대 이후 영국은 집권 정부가 국제개발협력과 대외전략 간의 조율을 얼마나 중시하는지에 따라 국제개발 전담부처나 외교부가 국제개발협력을 주도하면서 정책 입안과 집행 기능을 결합하여 운영해왔다. 이는 노동당과 보수당이 외교와 국제개발협력에 대한 입장의 차이가 뚜렷함을 보여준다.

국제개발협력 전담 부처는 특별한 정치적 배려가 없는 한 다른 부처에 비해 위상이 낮고 예산 및 인력 확보에 어려움을 겪을 가능성이 높다. 그동안 DFID는 개발협력 전담부처로서 정책 입안과 집행 기능을 함께 가지고 있는 우수사례로 평가되어 왔다. 임원혁(2020)은 개발협력 전담부처가 주도하는 국제개발협력 추진체제는 다른 유형에 비해 개발협력에 대한 이해는 가장 높지만, 국가·지역 전문성이 외교부 주도형에 비해 다소 낮고, 분야 전문성이나 기획·조정 능력은 가장 낮다고 판단하였다. 국제개발협력의 특성상 외교부를 비롯한 다른 부처의 인정과 협조를 받아야 하며 다양한 지역과 분야에 대한 전문성을 확보해야 하는데 이를 위해서는 상당한 예산과 인력이 필요하게 된다. 개발협력 전담부처의 설립을 정당화하기 위해 개발협력 사업의 다양성을 제한하는 것은 주객이 전도된 접근법이라고 할 수 있다(임원혁 2020).

DFID는 영국의 원조와 개발을 담당하고 국제기구와의 파트너십 구성 및 현장 집행을 NGO에 위탁함으로써 업무 수행의 효율화 등 제도적 발전을 통하여 국제사회로부터 이상적인 국제개발원조정책을 실행하기 위해 노력해온 것으로 평가받았으나, 최근 FCO와의 합병은 향후 영국 원조 및 개발정책의 큰 변화가 불가피해 보인다(임원혁 2020).

이러한 변화 중 하나는 영국의 원조규모에서 나타나고 있다. 영국의 원조규모는 2000년 이후 꾸준히 증가세를 보였으며 2013년부터 ODA대비 GNI 비율 0.7%를 유지해왔다. 2019년 기준, 194억 달러, 세계 3위 규모이다. 하지만 2020년 국제개발부와 외교부의 통합 이후 2021년에 들어서서 영국은 ODA/GNI 비율을 0.5%로 하향 조정 발표하였다. 영국 정부는 『영국의 원조: 국익 속 글로벌 도전과제』를 통해 원조 전략 및 목표를 설정하고, 최근에는 외교정책 목표에 보다 더 일치하는 개발정책을 추구하는 것으로 나타난다(Donor Tracker 홈페이지).

□ ODA 관련 법 제도 수립 현황

2015년에 발표된 영국의 ‘원조전략’은 세계안보 강화, 위기에 대한 회복력과 대응, 세계 번영 촉진, 빈곤퇴치를 최우선 과제로 설정하였다. 동 전략은 영국의 ODA 예산 중 절반 이상이 취약국가 및 지역에 할당되는데 정당성을 부여하였다.

영국 개발원조에 주요 법적 근거를 제공하는 법은 ‘2002 국제개발법’이며, 2006 국제개발(보고 및 투명성)법에 따라 DFID는 매년 의회에 원조정책과 프로그램, 개발원조 공급 및 방법을 보고해왔다. 또한 ‘2014 국제개발(성평등)법’은 개발원조 및 인도적 지원을 제공할 때 성평등을 고려해야 함을 명시하고 있다(법제처 2018) .

2020년 12월 영국 정부는 향후 원조 전략은 개발, 안보, 및 경제적 이익이 부합하는 국가들에 중점을 둘 것이라고 밝힌 바 있어, ‘2015 원조전략’과의 차별화가 이루어질 전망이다. 또한 FCDO는 경제협력을 통해 개도국이 세계 경제에 통합될 수 있도록 하여 미래를 위한 더 강력한 무역 및 투자 파트너를 지향하고 있다. 우주, 사이버 공간을 포함한 더욱 넓은 범위의 열린 국제 질서를 형성하는데 집중할 계획을 밝혔다.

2) 체계 변화에 따른 공여패턴 변화

□ 영국 국제개발협력 전략 문서의 변화

2021년 3월에 영국 정부는 통합 검토를 통해 국제개발전략을 발표하였다. 이 전략은 2022년부터 2030년까지 안보, 국방, 개발 및 외교정책에 대한 통합검토의 목표와 영국의 해외원조 활동의 일치에 초점을 두고 있다. 이 전략은 △기후와 생물다양성, △ 세계 보건 안보, △열린사회와 갈등해결, △소녀 교육, △인도적 준비 및 대응, △과학기술, △무역과 경제 발전 등 7가지 핵심 우선순위를 기반으로 하고, 개도국에 대한 무역 및 개발 제안의 경쟁력을 고려한다¹⁶⁾.

신국제개발전략은 인도·태평양 지역의 개발 노력을 증가시키면서 특히 동아프리카와 나이지리아와 같은 전략적 파트너에 중점을 두고 아프리카에 대한 약속을 유지하겠다고 내용을 포함한다. 이 전략에 포함된 향후 10년간 지속될 국제적 환경의 주요 4가지 추세는 다음과 같다.

- ① 지정학적 및 지리경제학적 변화: 국제적으로 증가하는 중국의 힘과 주장, 인도-태평양 지역의 중요성 증가 등
- ② 조직적 경쟁: 국가간 및 비국가 행위자와의 경쟁 심화, 지정학적 및 경제적 블록간 경쟁
- ③ 급속한 기술 변화: 기술 발전과 디지털화로 인한 사회, 경제의 재구성 및 시민, 민간 부문 및 국가 간 관계의 변화 가속화
- ④ 초국가적 과제: 기후 변화, 글로벌 보건 위험, 불법 금융, 조직적 범죄 및 테러리즘의 위협성 증가

영국 정부는 이러한 글로벌 환경의 변화를 대응하기 위해 4가지 전략적 목표를 설정하고 있다. 이는 1) 과학과 기술을 통한 전략적 우위 유지, 2) 미래의 열린 국제질서 형성, 3) 국내외 안보·방위 강화, 4) 국내외 회복력(resilience) 체계 구축이다.

최근 영국 ODA의 지역 배분에 있어 변화에 주목할 필요가 있다. 영국은 2020년 6월 아세안의 대화상대국 신청을 통해 25년 만에 처음으로 아세안과의 파트너십을 형성하게 되었다. 앞으로 영국과 아세안은 무역, 투자, 안보, 기후 변화, 환경, 과학 및 기술, 교육과 같은 다양한 문제에 대해 긴밀한 협력을 이어나갈 전망이다. 또한 영국은 해양 안보, 초국가적 범죄 같은 주요 공동

16) <https://www.gov.uk/government/publications/international-development-strategy-call-for-evidence/international-development-strategy-call-for-evidence>(2021.8.28. 검색)

과제에 대해 ASEAN 회원국과 협력, 무역을 통해 경제 활성화하고 COVID-19 및 기후 변화와 같은 문제에 대한 협력을 강화할 것으로 보인다¹⁷⁾.

이는 영국이 인도 태평양 지역과의 협력에 중점을 둘 가능성이 높아짐을 시사한다. 새로운 파트너십은 영국의 GDP 3조 8천억 달러에 달하는 ASEAN과의 경제적 유대를 심화시키게 될 것이다. 이는 양 지역간 무역을 촉진하고 국내 일자리를 창출할 수 있는 엄청난 잠재력이 있기 때문이다.

□ 영국 공여 패턴의 변화

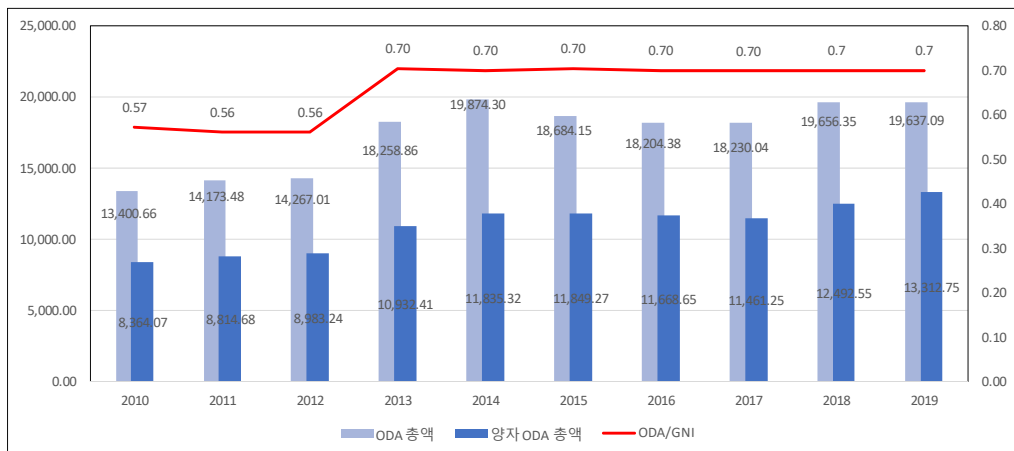
영국의 원조규모는 2000년 이후 꾸준히 증가세를 보였으며 2013년부터 ODA대비 GNI 비율 0.7%를 유지해왔다. 2019년 기준, 194억 달러, 세계 3위 규모이다.

〈표 Ⅲ-3〉 영국의 ODA 규모(2010-2019)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ODA 총액	13,400.66	14,173.48	14,267.01	18,258.86	19,874.30	18,684.15	18,204.38	18,230.04	19,656.35	19,637.09
양자 ODA 총액	8,364.07	8,814.68	8,983.24	10,932.41	11,835.32	11,849.27	11,668.65	11,461.25	12,492.55	13,312.75
ODA/GNI	0.57	0.56	0.56	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.7	0.7

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

〈그림 Ⅲ-28〉 영국의 ODA 규모(2010-2019)



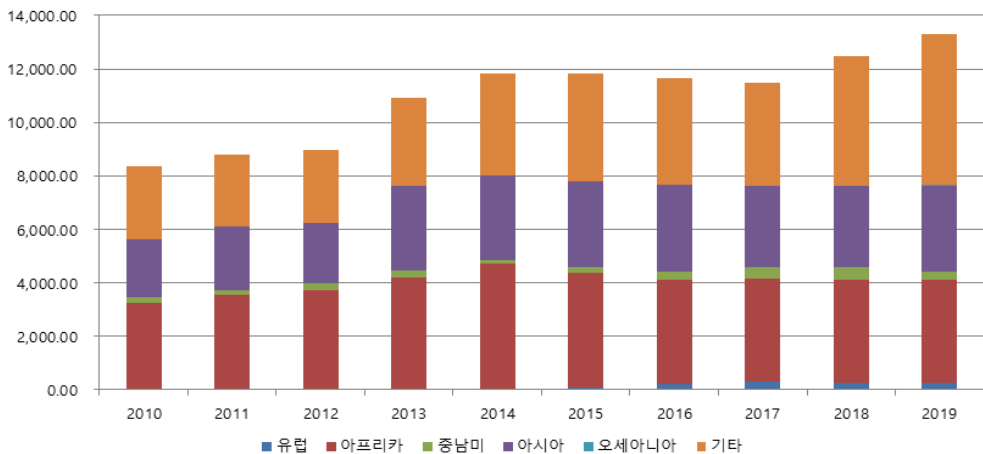
자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

17) https://www.gov.uk/government/news/uk-becomes-dialogue-partner-of-the-association-of-southeast-asian-nations?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_source=ad7dd335-4f94-4c41-9733-5c89df8b6872&utm_content=daily (2021.8.27. 검색)

하지만 2020년 국제개발부와 외교부의 통합 이후 2021년에 들어서서 영국은 ODA/GNI 비율을 0.5%로 하향 조정 발표하였다. 영국 정부는 『영국의 원조: 국익 속 글로벌 도전과제』를 통해 원조 전략 및 목표를 설정하고, 최근에는 외교정책 목표에 보다 더 일치하는 개발정책을 추구하는 것으로 나타난다(Donor Tracker 홈페이지).

영국 정부는 향후 ▲기후변화 및 생물다양성, ▲COVID-19 및 글로벌 보건안보, ▲소녀 교육, ▲과학, 연구 및 기술, ▲열린사회 및 분쟁해결, ▲ 무역 및 경제발전, ▲인도주의적 준비 및 대응 등 7개 글로벌 도전과제 해결을 위한 ODA를 중점적으로 제공하는 방향을 제시하였다. 특히, 보건 분야에서 Gavi, GPE, GFF 등 다자간 이니셔티브를 강력하게 지지하며 다자개발은행에 대한 핵심적인 투자를 지속할 것으로 전망된다.

〈그림 Ⅲ-29〉 영국 원조의 지역별 배분(2010-2019)

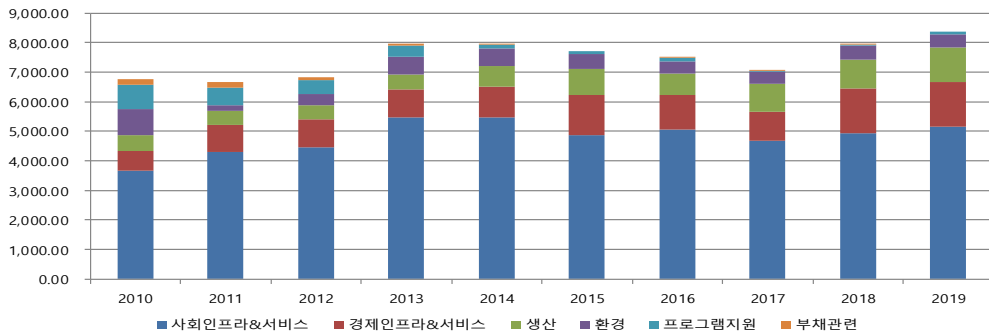


자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

영국 원조의 분야는 주로 사회 인프라 및 서비스 분야가 그동안 큰 비중으로 차지해왔다. 2010년대 중반부터 생산 및 경제 인프라 및 서비스 분야의 비중이 커지는 양상을 보이고 있다.

〈그림 Ⅲ-30〉 영국 원조의 분야

(단위: 백만 달러)



자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

영국은 사하라 이남 아프리카 및 인도 태평양 지역 등 개발, 안보 및 경제적 이익에 일치하는 지역을 중심으로 원조를 제공해오고 있다. 2018년 기준으로 개별국가에 대한 지원은 파키스탄, 에티오피아, 나이지리아, 아프가니스탄, 시리아 순이다(OECD 2020).

〈표 Ⅲ-4〉 영국의 해외원조 수혜국 변화(2010-2019)

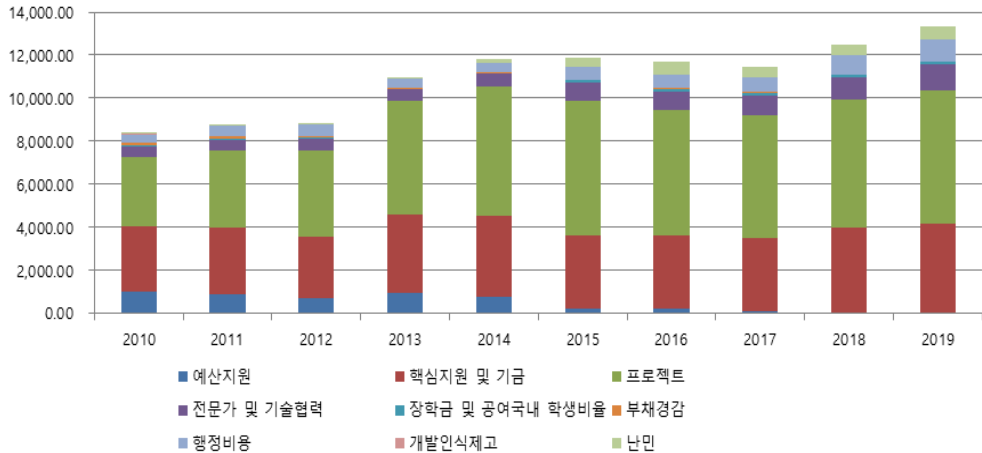
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
비중	79 %	83 %	79 %	78 %	77 %	78 %	77 %	78 %	75 %	74 %
1	인도	인도	인도	파키스탄	에티오피아	파키스탄	파키스탄	파키스탄	파키스탄	아프가니스탄
2	에티오피아	에티오피아	아프가니스탄	에티오피아	인도	에티오피아	시리아	에티오피아	에티오피아	파키스탄
3	파키스탄	아프가니스탄	에티오피아	인도	파키스탄	아프가니스탄	에티오피아	나이지리아	나이지리아	에티오피아
4	나이지리아	콩고	나이지리아	방글라데시	나이지리아	나이지리아	나이지리아	시리아	아프가니스탄	방글라데시
5	콩고	방글라데시	방글라데시	나이지리아	시에라리온	시리아	아프가니스탄	소말리아	시리아	예멘
6	탄자니아	파키스탄	파키스탄	아프가니스탄	방글라데시	시에라리온	탄자니아	아프가니스탄	콩고	나이지리아
7	아프가니스탄	나이지리아	탄자니아	탄자니아	아프가니스탄	남수단	요르단	예멘	소말리아	시리아
8	방글라데시	탄자니아	콩고	콩고	남수단	탄자니아	시에라리온	방글라데시	방글라데시	남수단
9	우간다	모잠비크	짐바브웨	케냐	콩고	인도	남수단	남수단	예멘	콩고
10	가나	수단	말라위	시리아	탄자니아	방글라데시	방글라데시	탄자니아	탄자니아	소말리아
11	말라위	소말리아	케냐	남수단	케냐	케냐	소말리아	콩고	남수단	우간다
12	중국	우간다	남수단	말라위	시리아	콩고	케냐	케냐	요르단	레바논
13	수단	케냐	세인트헬레나	가나	소말리아	우간다	콩고	우간다	케냐	탄자니아
14	케냐	르완다	우간다	우간다	우간다	소말리아	예멘	터키	우간다	케냐
15	네팔	가나	소말리아	소말리아	네팔	미얀마	레바논	미얀마	인도	요르단
16	짐바브웨	웨스트뱅크 및 가자지구	모잠비크	짐바브웨	짐바브웨	르완다	이라크	시에라리온	미얀마	인도
17	르완다	말라위	가나	르완다	잠비아	레바논	우간다	레바논	레바논	미얀마
18	모잠비크	네팔	네팔	미얀마	모잠비크	짐바브웨	미얀마	네팔	시에라리온	모잠비크
19	웨스트뱅크 및 가자지구	잠비아	시에라리온	예멘	웨스트뱅크 및 가자지구	말라위	네팔	짐바브웨	네팔	짐바브웨
20	시에라리온	중국	잠비아	네팔	예멘	네팔	말라위	인도	짐바브웨	수단

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

한편 수원국 정부에 대한 예산 지원은 2010년 974백만 달러에서 급감 추세를 유지해왔으며 2019년에는 38백만 달러에 그쳤다. 이에 반해 프로젝트, 전문가 및 기술협력, 장학금과 행정비용은 점진적으로 증가세를 유지해오고 있다. 또한 난민지원의 경우, 2014년에 전년대비 400% 이상 급증했으며 2019년에는 609백만 달러 규모에 이르렀다.

〈그림 Ⅲ-31〉 영국의 원조 방식

(단위: 백만 달러)



자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

3) ODA 추진체계 변화의 시사점

2020년 9월에 영국 정부는 외교정책과 국제 개발 원조의 통합을 통한 효율화 방안의 일환으로 국제개발협력 전담부처인 국제개발부(DFID)를 외무부(FCO)와 합병하여 외무개발부(FCDO)를 출범시켰다. 이는 영국의 개발지원 정책 및 전략의 변화와 함께 국제개발, 외교안보 및 무역 목표 간의 일관성과 조정을 강화하려는 현 정부의 의도를 반영한다고 볼 수 있다(Donor Tracker 홈페이지).

최근까지 영국은 국제개발협력의 이상적인 모델로서 국제사회로부터 인정을 받았지만, 이러한 변화에 대한 국내의 반대와 우려의 목소리가 높아지고 있다. 영국인들을 대상으로 한 설문조사에 의하면 DFID의 독립성 유지를 지지하는 이들이 33%에 이르고, 두 부처의 합병에 동의한 사람은 19%에 불과한 것으로 나타났다(2020 Development Engagement Lab).

기존의 영국 국제개발협력 추진체계를 살펴보면, 외교부와 별도의 국제개발 관련 정책을

입안하고 집행하는 부처로서 국제개발부(DFID)가 늘 존재했던 것은 아니다. 1970년대 이후 영국은 집권 정부가 국제개발협력과 대외전략 간의 조율을 얼마나 중시하는지에 따라 국제개발 전담부처나 외교부가 국제개발협력을 주도하면서 정책 입안과 집행 기능을 결합하여 운영해왔다. 이는 노동당과 보수당이 외교와 국제개발협력에 대한 입장의 차이가 뚜렷함을 보여준다.

1997년 토니블레이어의 노동당 정부가 독립된 정부 부처로 DFID를 신설하였으며, 2010년 보수당 연정 정부가 들어서면서 비로소 DFID를 외교부에 흡수 통합하지 않고 그대로 존치시켰다. 이후 영국은 국제개발협력의 정책 기능과 집행 기능을 결합하여 DFID에 집중시킨 추진체계를 유지하였다. 하지만 2019년에 다시 단독 집권에 성공한 보수당에 의한 국제개발부(DFID)와 외무부(FCO)의 통합은 국제개발협력을 외교에 종속시키는 보수당의 전통적인 입장으로 회귀로 볼 수 있다(임원혁 2020).

개발협력 전담 부처는 특별한 정치적 배려가 없는 한 다른 부처에 비해 위상이 낮고 예산 및 인력 확보에 어려움을 겪을 가능성이 높다. 그동안 영국의 DFID는 개발협력 전담부처로서 정책 입안과 집행 기능을 함께 가지고 있는 우수사례로 평가되어 왔다. 임원혁(2020)은 개발협력 전담부처가 주도하는 국제개발협력 추진체계는 다른 유형에 비해 개발협력에 대한 이해는 가장 높지만, 국가·지역 전문성이 외교부 주도형에 비해 다소 낮고, 분야 전문성이나 기획·조정 능력은 가장 낮을 것으로 판단하였다. 국제개발협력의 특성상 외교부를 비롯한 다른 부처의 인정과 협조를 받아야 하며 다양한 지역과 분야에 대한 전문성을 확보해야 하는데 이를 위해서는 상당한 예산과 인력이 필요하게 된다. 개발협력 전담부처의 설립을 정당화하기 위해 개발협력 사업의 다양성을 제한하는 것은 주객이 전도된 접근법이라고 할 수 있다(임원혁 2020).

DFID는 영국의 원조와 개발을 담당하고 국제기구와의 파트너십 구성 및 현장 집행을 NGO에 위탁함으로써 업무 수행의 효율화 등 제도적 발전을 통하여 국제사회로부터 이상적인 국제개발원조정책을 실행하기 위해 노력해온 것으로 평가받았으나, 최근 FCO와의 합병은 향후 영국 원조 및 개발정책의 큰 변화가 불가피해 보인다(임원혁 2020).

라. 소결: 효율성, 효과성, 정책일관성

앞서 살펴본 바와 같이 국제개발협력 거버넌스의 변화는 공식적으로는 크게 효율성, 효과성, 정책일관성을 강화하려는 목적으로 이루어짐을 알 수 있다. 그러나 효율성, 효과성, 정책일관성 등은 하나의 지표로 정량화해서 평가하기에는 다양한 모습을 가지고 있고 그 측정방식에 대한

합의와 컨센서스를 이끌어내는 것도 어렵다. 소결에서는 각각을 평가하는 지표 중 일부를 통해 거버넌스 변화를 통해 공식적인 목적이 달성되었는지를 살펴본다.

효율성 측면에서는 원조 예산 내 행정비용의 변화를 살펴볼 수 있다. 2013년 CIDA의 통합으로 GAC의 ODA 상 행정비용 비율은 5.2%(2013년)에서 2.6%(4.6%)로 떨어졌다. 마찬가지로 2013년 AusAid와 호주 DFAT의 통합으로는 2013년 ODA의 6.5%에서 2015년 5.2%로 감소하면서 행정비용이 감소했다. 이 두 국가 모두 OECD DAC 평균보다 행정비용이 높은 국가로 통합 이후 OECD DAC 평균 수준으로 행정비용이 감소했다. 개발과 관련된 행정기구가 통합됨에 따라 행정비용이 감소할 것이라는 예상은 호주와 캐나다의 사례를 통해 어느 정도는 입증되었다고 볼 수도 있다.

그러나 행정 비용의 감소와 통합 조직 구조 사이의 보이지 않는 다이내믹을 조금 더 이해할 필요가 있다. 호주 DFAT 통합 후 경험 있는 인력들의 이탈로 프로그램 제공에 민간 사업수행업체들을 활용하는 비율이 증가하여, 사업비용이 증가한 것으로 구조만 바뀐 것이라 볼 수도 있다(Cornish 2016).

캐나다에서는 통합의 여파로 초기에 전반적으로 500여 개 자리가 구조 조정되었고 합병 이후(2014년 5월)에도 300여 개의 정규직 자리가 사라졌다. 그러나 이 인력감축은 통합 그 자체보다는 미리 계획된 공공부문 해고에 의한 것으로 보인다는 점에 주목해야 한다(Glurajani 2018).

이런 측면에서 보면 캐나다와 호주에서는 간접비 절감으로 인한 효율성 확보가 구조적 통합의 필연적인 결과라고 보기엔 무리가 있다. 행정비용의 감소는 결국 이러한 기관들이 사업을 직접 수행하기보다는 위탁기관(commissioning agencies)으로 전환을 의미하고(Standing Parliamentary Committee on International Development 2017), 이는 효율성 확보 보다는 기관의 성격이 변화한 것으로 해석해야 한다. 즉, 합병 자체로는 효율성 향상을 보장할 수 없으며 이러한 사례들은 어떤 눈에 띄는 개선도 합병 자체와 무관한 정책 선택의 결과일 수 있음을 시사하고 있다.

한편, 유사한 지배구조 내에서 독립 기관은 통합된 기관보다 관대하며(Fuchs et al. 2014), 통합된 기관은 국제원칙에 좀 더 부합하고 원조 정책을 조정할 수 있다는 연구가 있었다(Choi and Bak 2017). 그러나 개발기관과 외무부 간의 통합이 원조의 효과성과 질(quality)을

높여주는지에 대한 분석은 거의 없고 실제로 분석이 가능한지도 의문이다. 실제로 원조의 효과성을 측정하기 보다는 효과적인 원조를 할 가능성에 대한 연구들은 존재해 왔는데, Faure et al. (2015)는 원조 품질 및 양과 관련된 개발 기관의 정치적 능력이 중요하며, 통합 기관과 독립 기관 모두 개발 정책을 수립하고 구현할 수 있는 권한이 있다면 높은 성과를 낼 가능성이 있다고 보았다. Gulrajani (2018)은 통합인지 독립인지 보다는 정치적 권위와 리더십의 중심 위치가 어디에 있는지에 따라 전략적인 원조가 가능할 것으로 분석하기도 했다.

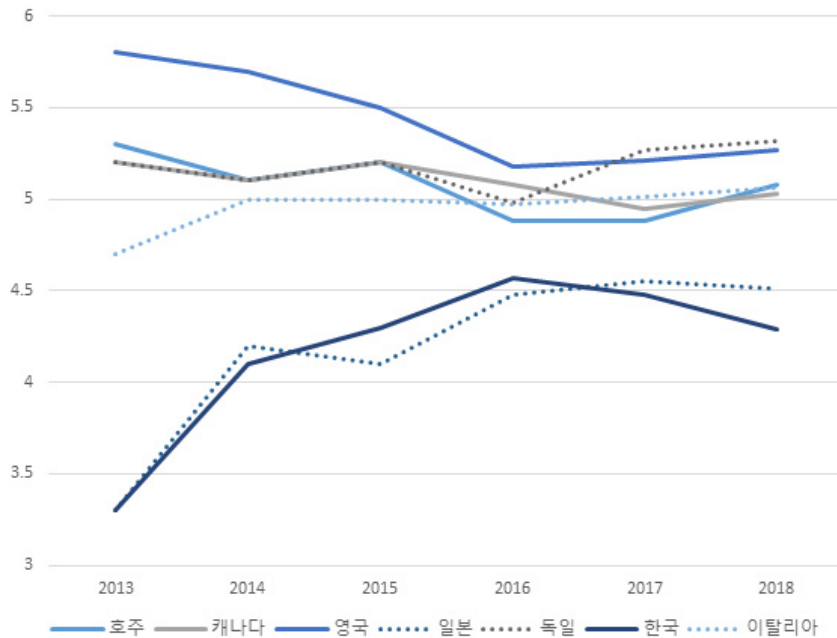
실제 그 역량과는 달리 조직이 효과적인가를 평가하는 것은 다른 문제이다. 통합 직후 DFAT 직원이 효과적이라는 인식은 크게 저하되었으며, 이러한 인식은 원조 프로그램의 전반적인 품질 저하에 대한 평가와 밀접한 상관관계가 있었다고 평가되기도 한다(Wood et al. 2016). 또한 합병 후 4년이 지난 캐나다에서는 GAC의 새로운 개발협력 지원 프로그램 수행 시 발생해온 지속적인 관료적 한계와 조직 프로세스 및 시스템 업그레이드의 필요성을 인식하고, 전달과 실행을 방해하는 절차적, 제도적 한계를 해결하기 위해 차관에게 직접 보고하는 부서가 신설되기도 했다(Global Affairs Canada 2017). 통합을 통한 원조효과성 증대는 측정이 매우 어렵기도 하지만, 캐나다의 경우와 같이 결국 원조 효과성을 위해 통합한 결과 다시 원조효과성을 위해 새로운 조직을 만들어내는 결과로 이어질 수 있는 사례를 보여주는 것으로 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

개발협력 거버넌스 변화의 논리로 정책일관성 강화를 들 수 있다. 토니 애벗 총리는 당선 직후 AusAid 폐지를 선언했는데 이때의 논리는 정책일관성 강화였다.

We want Australia's aid program to be fully integrated into our overall diplomatic effort. We do not want our diplomacy going in one direction and our aid program going in another direction... (Troilo 2015)

이에 따라 통합 후 DFAT은 아태지역에서 개발활동과 경제외교의 연계에 집중했다(Santos 2015). 반면 통합에 대한 강력한 명분으로 개발, 외교 및 무역간 시너지 확보였던 캐나다에서는 정책 일관성의 완전한 잠재력이 아직 실현되지 않았다고 평가된다(Brown 2016). 통합이 정책 일관성에 미치는 영향을 평가하는 방법 중 하나로 CGD의 개발약속지수(Commitment to Development Index, CDI)를 통해 살펴볼 수 있다. 호주와 캐나다의 지수는 통합 이후 오히려 낮아지는 결과를 보이고 있으며, 이는 기타의 일본, 한국, 독일 등의 국가의 지수가 유지되거나 상승하는 것과 비교하여 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈그림 Ⅲ-32〉 CDI 전체 지수의 변화



자료: Center for Global Development CDI 각 연도

실질적으로 정책 일관성은 구조적 통합으로 인해 구현될 수 있는 것은 아니다. 오히려 물리적 통합으로 인한 이질적 문화에서 오는 차이가 효과적인 사업을 방해할 수 있다는 논리도 가능하다. 개발과 외교의 사업기간에 대한 인식차이, 이해관계자의 범위 등 업무의 특성에서 오는 조직문화 차이가 개발과 외교문제에 다양하게 나타날 수 있음도 간과해서는 안된다. 예를 들어, 전 CIDA 직원들은 캐나다 합병 후 2년 만에 실시한 조사에서 개발과 외교적 의무의 충돌에 대해 우려를 표명했으며, 새로운 부서의 통합, 가치 또는 존중을 느낀 사람은 거의 없었다(PSAC 2015). 통합 후 문화 충돌은 실질적인 수준에서 협업을 방해할 수 있으며, 그 결과 일관성 있는 정부 전체의 개발 의제를 오히려 방해할 수 있다는 점에서 시사점을 주고 있다.

2. 한국과 유사한 추진체계 유지 사례국

가. 일본

1) 추진체계의 변화

가) 국내외 환경 변화

□ 글로벌 환경 변화

일본의 해외원조 추진체계의 변화의 대외적 요인으로는 2000년대 최대 공여국이 된 일본에 국제사회의 기대와 압박을 들 수 있다(Hirata 1998). 한편 아프리카에서 중국의 세력 확대는 안보상의 목적을 이유로 일본이 중국을 견제하기 위해 원조 확대와 체제를 변화시키는 요인으로 작용했을 것으로 보는 시각도 있다.

□ 국내 환경 변화

일본의 추진체계 변화에 대한 논의는 글로벌 환경변화에서 비롯되었다기보다는 국내적인 환경변화가 크게 작용했다고 보아야 한다. 일본은 1980년대 말에 세계 최대 ODA 공여국이 되었으나, 국내 경제상황 악화 및 ODA 효율성 문제 등으로 인해 1990년대 이후 국제개발협력 추진체계에 대한 논의가 시작되었다(임원혁 외 2020). 이에 따라 일본정부는 1999년에 국제협력은행(JBIC)을 출범하고 2003년에는 JICA를 독립행정법인으로 개편하였으며, 2006년에는 개발, 경제, 외교, 안보 등 다양한 주제를 다루는 각료급 회의인 해외경제협력회의(OECC)를 신설하였다.

일본 국제개발협력체제 변화의 배경을 살펴보면 일본은 경제성장률보다 더 빠른 속도로 ODA를 확대하여 1980년대 말-1990년대 초에는 세계 최대 ODA 공여국이 되었으나, 1980년대 말 자산거품(asset bubble)이 꺼진 후 국내 경제상황이 어려워지면서 ODA를 줄이고 행정개혁을 통해 효율을 제고하라는 여론에 직면하게 되었다. 국제개발협력의 목표와 관련해서는 일본의 경제이익보다 개도국의 발전과 복지에 초점을 맞춰야 한다는 의견과 ODA와 무역·투자 간의 연계를 더욱 강화하여 일본의 국익에 기여해야 한다는 의견이 대립하였다. 이와 같은 상황을 배경으로 1990년대 이후 일본에서는 국제개발협력 추진체계에 대한 논의가 진행되었다. 1990년대 후반부터 진행되어 온 공공부문 개혁을 기반으로 하여 일본 정부는 2008년 정책금융기관의 개편과 국제개발협력 추진체계의 개편을 함께 추진했다.

일본의 경제 불황이 지속되면서 정책금융기관 전체에 대한 국민 여론도 악화된 상황이었다. 일본 정부는 JBIC에서 OECF를 분리하여 JICA와 통합하였고, JBIC의 나머지 부분은 국민생활금융공고, 농업·산림·어업·금융공고, 중소기업금융공고와 함께 신설 정책금융공고(Japan Finance Corporation, JFC)로 이관하였다. 통합 전 OECF는 JICA보다 20% 높은 금융권 보수를 받고 있었기 때문에 통합 후 보수 하향조정으로 인한 일부 직원들의 이직이 발생했지만, 금융권 보수보다 국제개발협력 업무에서 얻는 보람을 중시하는 직원들은 잔류를 선택했다. 이와 같은 개편의 결과 확장된 JICA는 유상과 무상협력을 통합 집행할 수 있게 되었고, 독립된 정책금융기관의 숫자는 3개가 줄어들게 되었다. 같은 맥락에서 일본 정부는 총리실 주도하에 국제개발협력과 무역·투자를 전략적으로 연계하여 추진하기 위해 2013년 경험인프라전략회의(Ministerial Meeting on Strategic Direction for Infrastructure Export and Economic Cooperation)를 신설했다. 2015년에는 기존의 ‘ODA 대강’을 ‘개발협력 대강’으로 개정·개칭하여 ‘국익의 확보에 공헌하는 것’이 목표 중 하나로 명기되었다. 이는 국제개발협력을 추진함에 있어 국제 빈곤 감축뿐만 아니라 일본의 경제성장 및 안전보장에도 초점을 맞춘다는 점을 명확하게 한 것이다. 현재 일본의 국제개발협력 체계는 정책 입안과 집행 기능이 분리되어 있으면서 정책 입안과 집행 기능은 각각 대부분 통합되어 있는 유형으로 볼 수 있다(임원혁 2020).

나) 제도적 환경 변화

□ ODA 최상위 정책 수립 구조

일본의 국제개발협력 추진체계는 총리실의 주도하에 주로 외무성이 핵심적인 역할을 담당하고 정책 기능과 집행 기능이 분리되어 있는 유형이다. 정책기능 측면에서 볼 때 외무성이 국제개발협력의 주무부처 역할을 수행하지만, 해외 기반시설 건설 지원이나 무역·투자과 관련된 협력사업과 관련해서는 경제부처도 영향력을 행사하고, 총리실에서 대외전략에 따라 기획·조정하는 역할을 한다. 2008년 추진체계 개편을 통해 집행 기능은 유상과 무상협력의 이원화에서 대부분 JICA로 통합되어 있다(임원혁 2020).

국제개발협력의 목표에서 자국의 안보·번영·가치 추구가 중요한 비중을 차지할수록 국가전략을 우위에 두고 개발 친화적 관점과 조화시킬 필요성이 제기된다. 또한, 국제개발협력 수행 분야와 수단이 다양할수록 분야 전문성을 갖춘 수행주체 간의 기획·조정 기제를 마련해야 할 필요성이 증대된다. 이와 같은 기획·조정 기제는 단일 부처보다는 대통령실이나 총리실 등 정부중심에 두는 것이 타당하지만, 정치적 고려 등에 의해 전담부처나 외교부가 정부중심의

지도하에 그 역할을 수행할 수도 있다. 일본은 유상원조가 전체 ODA에서 상당한 비중을 차지하고 다양한 분야에서 국제개발협력 사업을 추진하고 있으며 이 유형에 해당된다고 볼 수 있다. 이 유형에서는 국제개발협력 수행 분야와 수단이 다양하여 기획·조정 기제가 필요할 뿐 아니라 인사·조직의 유연성과 전문성이 요구되므로 집행 기능이 정책 입안 기능과 통상 분리되어 운영된다(임원혁 2020).

JBIC이나 JOIN은 개도국을 대상으로 엔 차관 이외의 금융수단을 동원하여 금융협력을 추진할 수 있고, 외무성 등 정부 부처는 인도적 지원이나 기술협력을 직접 추진할 수 있다. 2018년 일본 정부 부처·기관별 ODA 총지출 분포를 보면, JICA는 64.5%, 외무성은 2.7%, 농림수산성 등 타 부처는 12.8%의 비중을 각각 차지하고 있다(OECD 2020).

□ ODA 관련 법 제도 수립 현황

2015년에는 기존의 ‘ODA 대강’을 ‘개발협력 대강’으로 개정함으로써 일본의 국제개발협력은 국제 빈곤 감축뿐만 아니라 일본의 민간 부문을 참여시킴으로써 개도국의 지속가능하고 포용적인 경제 개발을 지원하고 일본의 국익을 증진하는데 초점을 두고 있음을 밝혔다.

2) 체계 변화에 따른 공여패턴 변화

□ 일본 국제개발협력 전략 문서의 변화

일본은 국제개발협력 관련 기본법이 없으며 ODA 대강이 국제개발협력과 관련된 가장 기본적인 자료가 된다. ODA 대강은 1992년에 수립된 이후 2003년에 개정되었고, 2015년에 국제개발협력 대강으로 대체되었다(임원혁 2020).

2015년에 개정된 개발협력대강은 개발협력의 목표를 1) 평화구축 및 거버넌스, 2) 기본인권 보장, 3) 인도적 지원을 설정하고 있다. 특히 개발협력을 통해 일본의 안보와 경제 부흥에 기여하도록 한다는 점을 강조했다. 개발협력대강의 주요 내용은 1) 고성장 달성 및 격차 완화, 2) 보편적 가치 공유와 평화 구축 추진, 3) 범지구적 과제 및 원조체계 강화, 4) 전략적 제휴 확대 및 심화, 5) 개발도상국 여성의 사회 진출 지원 및 지위 향상 등이 포함되어 있다(JICA 2015).

2015년에 일본 외무성이 발표한 국제개발협력 정책 프레임워크는 국제개발협력대강을 토대로 국제개발협력의 철학과 원칙을 규정하고 있다. 일본의 현 집권당인 자민당은 국제개발협력을 통해 환경, 감염병, 빈곤 등 글로벌 과제에 대응하고 국제사회의 평화, 안정, 번영과 더불어

일본의 국익을 보장해야 한다는 일관된 주장을 하고 있다(임원혁 2020).

□ 일본 공여패턴의 변화

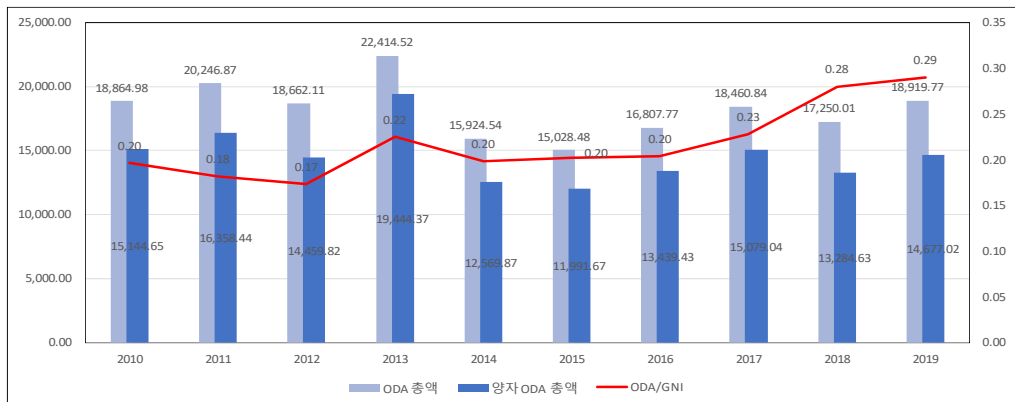
2018년 기준으로 일본은 전체 ODA의 30%(총 49억 달러 규모)를 다자기구에 제공하고 있으며, 동남아시아를 중심으로 개발, 안보 및 경제적 이익에 일치하는 지역을 중심으로 원조를 제공하고 있다. 일본의 개별국가에 대한 지원은 인도, 방글라데시, 베트남, 인도네시아, 이라크 순이다(OECD 2020).

〈표 Ⅲ-5〉 일본의 ODA 규모(2010-2019)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ODA 총액	18,864.98	20,246.87	18,662.11	22,414.52	15,924.54	15,028.48	16,807.77	18,460.84	17,250.01	18,919.77
양자 ODA 총액	15,144.65	16,358.44	14,459.82	19,444.37	12,569.87	11,991.67	13,439.43	15,079.04	13,284.63	14,677.02
ODA/GNI	0.20	0.18	0.17	0.22	0.20	0.20	0.20	0.23	0.28	0.29

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

〈그림 Ⅲ-33〉 일본의 ODA 규모(2010-2019)

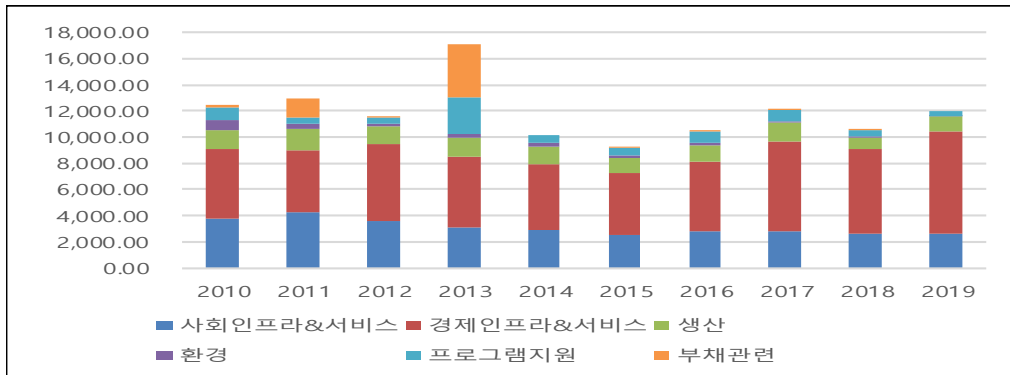


자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

일본 원조의 분야는 주로 경제 인프라 및 서비스 분야가 큰 비중을 차지하고 있으며, 거액의 자금이 필요한 교통, 항만, 다리 등 경제 인프라의 건설이 주력 분야이다. 이에 비해 사회 인프라 서비스 분야와 환경, 프로그램지원 분야는 상대적으로 감소 추세를 보이고 있다. 2000년대 초반에 일본이 실시한 부채탕감 지원으로 2013년에는 눈에 띄게 증가함으로써 무상원조 규모도 커진 원인으로 작용했지만 이후 급격하게 감소하였다. 이는 일본 원조가 여전히 상업적이며(정효민 2019), 일본의 원조 기조는 신 JICA 이후에도 거의 변하지 않았음을 보여준다.

〈그림 Ⅲ-34〉 일본 원조의 분야

(단위: 백만 달러)

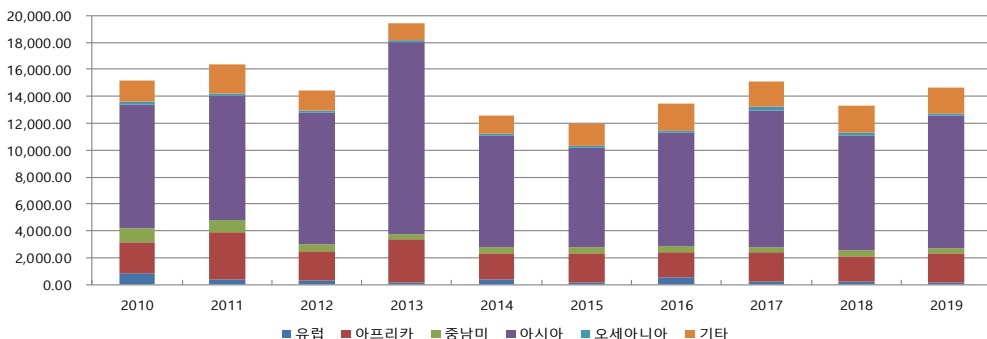


자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

지역별 원조를 살펴보면, 일본은 아시아에 대한 원조 규모가 가장 크다. Arase(1995)는 일본이 아시아에 집중한 원조에 대해 전후 배상이라는 역사적 배경뿐만이 아니라 일본이 자국의 경제 부흥과 국내기업의 해외진출을 목적으로 했다고 지적했다. 즉, 아시아 지역과의 무역 및 자원 교류를 통한 일본의 경제 부흥이 주요 요인으로 볼 수 있겠다. 이에 2000년대에 최빈국에 대한 지원을 확대해야 한다는 새천년개발계획, 파리선언 등 글로벌 컨센서스 확립에도 불구하고 일본 정부는 아시아 지역에 집중된 원조를 지속했으며(정소민 2019), 현재까지도 큰 변화는 없는 것으로 파악된다. 일본 정부는 2014년에 제13차 아시아안보회의에서 ‘아베 독트린’을 발표하며 아시아 외교를 중시하는 뜻을 밝힌 바 있다. 이는 일본이 아세안 지역의 무역, 투자 촉진과 상호 경제 활성화를 심화하겠다는 의지를 표명한 것으로 이해될 수 있다(임원혁 2020).

〈그림 Ⅲ-35〉 일본 원조의 지역별 분배

(단위: 백만달러)



자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

국제 정세의 변화는 일본 원조의 형태나 지역 배분에 상당한 영향을 끼쳤다. 특히, 미국의 동맹국인 일본은 미국과 전쟁을 겪은 중동 지역에 대한 원조를 증가시켰다. 이에 2010년대 중반까지 일본 수원국 순위에서 아프가니스탄과 이라크는 상위 10위권 내를 기록하였다. 또한 일본은 아프리카 지역의 자원을 중요시하고 이 지역에서의 중국을 견제하기 위한 목적으로 (Raposo and Potter 2010) 아프리카 국가들과의 개발협력 규모도 꾸준한 증가세를 보였다.

〈표 Ⅲ-6〉 일본의 해외원조 수혜국 변화(2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
비중	0.74	0.78	0.77	0.83	0.76	0.75	0.80	0.81	0.80	0.81
1	인도	인도	베트남	미얀마	베트남	인도	인도	인도	인도	인도
2	인도네시아	베트남	인도	베트남	인도	베트남	베트남	방글라데시	방글라데시	방글라데시
3	베트남	콩고	아프가니스탄	인도	인도네시아	필리핀	이라크	베트남	베트남	필리핀
4	중국	인도네시아	인도네시아	인도네시아	필리핀	인도네시아	방글라데시	인도네시아	인도네시아	미얀마
5	아프가니스탄	중국	중국	아프가니스탄	태국	방글라데시	미얀마	몽골	필리핀	인도네시아
6	터키	아프가니스탄	방글라데시	이라크	방글라데시	미얀마	태국	태국	이라크	베트남
7	필리핀	파키스탄	필리핀	태국	아프가니스탄	이라크	인도네시아	미얀마	미얀마	우즈베키스탄
8	스리랑카	필리핀	스리랑카	방글라데시	이라크	아프가니스탄	우크라이나	이라크	이집트	이집트
9	페루	스리랑카	이라크	탄자니아	스리랑카	요르단	필리핀	필리핀	태국	이라크
10	파키스탄	이라크	파키스탄	케냐	파키스탄	케냐	아프가니스탄	우즈베키스탄	케냐	케냐
11	태국	태국	태국	중국	미얀마	스리랑카	파키스탄	요르단	우즈베키스탄	태국
12	모로코	브라질	터키	스리랑카	터키	앙골라	이집트	아프가니스탄	스리랑카	스리랑카
13	이집트	라이베리아	케냐	필리핀	요르단	파키스탄	스리랑카	스리랑카	아프가니스탄	튀니지
14	캄보디아	터키	말레이시아	코트디부아르	중국	태국	우즈베키스탄	캄보디아	캄보디아	캄보디아
15	이라크	방글라데시	이집트	파키스탄	캄보디아	우즈베키스탄	탄자니아	파키스탄	튀니지	요르단
16	말레이시아	페루	캄보디아	마다가스카르	몽골	중국	몽골	터키	모잠비크	네팔
17	방글라데시	말레이시아	아제르바이잔	몽골	브라질	이집트	케냐	케냐	터키	파키스탄
18	라이베리아	케냐	요르단	터키	탄자니아	라오스	요르단	모로코	파키스탄	아프가니스탄
19	라오스	캄보디아	탄자니아	에티오피아	이집트	캄보디아	모로코	모잠비크	네팔	몽골
20	수단	토고	모로코	모잠비크	케냐	몽골	캄보디아	이집트	모로코	모잠비크

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

3) ODA 추진체계 변화의 시사점

일본의 원조는 유상원조가 차지하는 비율이 높고, 아시아 지역에서도 비교적 경제성장의 가능성이 높은 국가들에 집중되어 있다. 이러한 원조의 형태와 지역 배분은 계속 유지되어 왔으며, 해외 원조를 결정하는 요인으로 자국의 이해관계가 우선한다고 볼 수 있다(정소민 2019).

일본 원조의 특징은 유상원조, 경제인프라, 아시아 중심으로 요약된다. 국제 사회의 끊임없는 비판에도 불구하고, 이러한 일본 원조의 기조는 크게 변화되지 않았다(정소민 2019). 원조를 시작한 1960년대부터 일본 기업의 이익을 대변하는 일본경제단체연합회가 일본 원조 정책을 수립하는데 깊이 관여해왔으며(Arase 1995), 2003년 개정된 ODA 현장에 일본의 “국익”이라는 표현이 일본의 원조 이념의 중심이 되는 배경으로 볼 수 있다. 2014년 아베 정권 하에서 이루어진 ODA대강 개정 이후 새로운 개발협력 대강에도 일본의 국익을 그 이념 속에 유지했다(정소민 2019).

일본의 국제개발협력 추진체계 개편사례는 한국에 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 국제개발협력의 목표에서 자국의 안보·번영·가치 추구가 중요한 비중을 차지하고 국제개발협력 사업 분야와 수단이 다양할수록 분야 전문성을 갖춘 집행기관이 필요하고 기획·조정 기제를 마련해야 한다. 일본은 경제·안보이익과 연계하여 국제개발협력을 추진하면서 유상협력과 무상협력 집행기관을 각각 설립하였고 2000년대 중반 이후 총리실을 중심으로 국제개발협력과 경제협력을 조율하고 있다. 국제개발협력 전담부처를 신설하여 기획·조정하는 방안은 부처의 위상이 미약할 것으로 판단되어 진지한 고려대상이 되지 않았다. 둘째, 국제개발협력 추진체계 개편에 있어 내부 요인보다는 외부 요인이 더 강력한 요인으로 작용할 수 있다. 유상과 무상협력으로 이원화된 일본의 국제개발협력 추진체계에 대해서는 오랫동안 문제 제기가 있었으나, 주관부처 간의 견해 차이가 크고 집행기관도 입장 차이가 커서 통합을 추진하기 어려웠다. 2008년의 추진체계 개편에 있어서 결정적인 역할을 한 것은 공공부문, 특히 정책금융기관에 대한 개혁 요구였다. 경제 불황이 장기화되고 정책금융기관에 대한 여론이 악화된 상황에서 일본 정부는 JBIC을 분할 재편하기로 하고 유상협력을 맡고 있던 OECF는 JICA와, 나머지 부분은 다른 정책금융기관들과 함께 JFC로 통합하였다. JBIC을 포함한 정책금융기관 개혁의 부산물이 OECF와 JICA의 통합이었던 셈이다. 셋째, 국제개발협력 추진체계 개편을 통해 핵심역량을 제고하기 위해서는 원론적인 수준을 넘는 구체적인 해법이 마련되어야 한다. 일본의 경우 OECF와 JICA의 통합이 결정된 이후의 가장 중요한 과제는 양 기관 간의 보수 수준과 조직문화 등의 차이를 해소하고 물리적 결합이 아닌 화학적 융합을 달성함으로써 유·무상협력의 전문성에 기초한 시너지를 창출하는 것이었다. 이는 OECF와 JICA 통합 후 10년 이상이 지난 현재에도 진행되고 있는 과제(work in progress)이다(임원혁 2020).

나. 독일

1) 추진체계의 변화

가) 국내외 환경 변화

□ 글로벌 환경 변화

독일의 ODA 정책은 국제적인 요구와 변화에 능동적으로 대응하면서도 독일의 국가이익을 구현해나가는 방향성을 보여주었다(김면회 외 2011). 환경, 성 주류화, 빈곤 퇴치, HIV/Aids 퇴치 등 독일의 ODA 중점 분야들은 1992년 ‘유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)’, 1995년 ‘세계여성대회’ 등 국제적 회의를 통해 논의된 새로운 국제개발의 원칙 및 이슈들을 적극적으로 반영한 결과이다(안숙영 2010).

2009년에 전 세계를 강타한 글로벌 경제 및 금융위기로 인해 독일도 경제 및 금융제도의 근본적인 개혁이 불가피해지자 독일 정부는 ODA 정책의 새로운 방향을 모색하게 되었다. 이러한 배경 하에 독일은 기존의 개발정책의 지향점을 변경하고 개도국의 인권이나 정치적인 참여보다는 경제부문과의 협력을 통한 효율성 강화에 무게를 두고 개발정책을 추진하였다. 효율성이라는 명분하에 독일의 주요 개발협력 기관들이 독일국제협력공사(GIZ)로 단일화되었다(김면회 외 2011).

□ 국내 환경 변화

독일은 국제개발협력에서 상당한 성과를 거두었으나, 2000년대에 들어서는 분절화(fragmentation) 문제가 본격적으로 제기되기 시작되었다. 독일 연방정부는 물론 주정부와 여러 공공기관이 국제개발협력 사업을 집행하면서 다양한 수행주체로 말미암아 실무차원에서 분절화 문제가 끊이지 않았기 때문이다. 이에 독일 정부는 분절화 문제를 해소하고 국제개발협력 추진체계의 효율을 제고하기 위해 2005-06년 금융협력 집행기관인 KfW 개발은행과 기술협력 집행기관인 GTZ를 통합하는 ‘대규모 합병(Big Merger)’ 방안을 검토했으나, 양 기관과 관련 부처의 반대로 무산되고 말았다(Klingebiel 2019).

결국 독일 정부는 금융협력과 기술협력의 이원화 구도를 유지하면서 기술협력을 담당하던 집행기관들을 통합하는 ‘소규모 합병(Small Merger)’ 방안을 채택하였다(Klingebiel 2019). 독일 정부는 2011년 1월 1일 독일기술협력회사(GTZ)와 국제평생교육개발회사(Internationale

Weiterbildung und Entwicklung, InWEnt) 및 독일개발공사(Deutscher Entwicklungsdienst, DED)를 통합하여 독일국제협력회사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, GIZ)를 출범시켰다(임원혁, 2020).

한편 2009년에 집권한 앙겔라 메르켈 총리 정부는 소위 자유주의 시대의 개발협력 정책 구성을 개발하였다. 이 구상은 양자 협력에 있어 독일의 이해를 보다 잘 관철하는데 목적을 두었다. 이에 협력국의 수를 줄이고 예산 지원형태의 개발협력을 지양하였으며 민간 경제부문 주체들의 개발협력 참여를 독려했다. 또한 연방경제협력부는 독일기업들의 개발도상국 진출을 지원하는 “Engagement Global”이라는 서비스센터를 설치하고 기업 상담 및 문의 기관을 마련하기도 하였다. 한편 성장 잠재력을 가진 아프리카를 대상으로 새로운 아프리카 구상을 제시하여 기후보호, 자원, 에너지에 관한 관심을 표명하기도 하였다(송유철 2016).

나) 제도적 환경 변화

□ ODA 최상위 정책 수립 구조

독일은 경제협력개발부(Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ)를 외교부나 재정부 외에 별도의 부처로 설립하여 공적개발원조 정책수립 및 집행기능을 부여하고 있다. 정책 기능은 BMZ가 주도하지만 부처의 위상이 낮은 편이기 때문에 국제개발협력을 기획·조정하는 데 어려움을 겪고 있다. 집행 기능은 재건신용기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW)이 금융협력을, 독일국제협력회사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, GIZ)가 기술협력을 각각 맡는 구도로 이원화되어 있다.

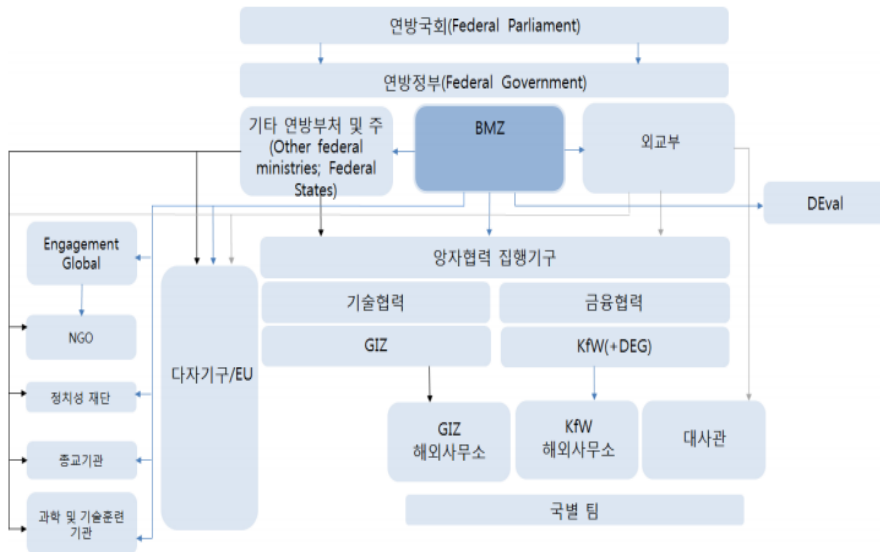
현재 독일의 국제개발협력 추진체계는 정책 입안과 집행 기능을 분리하여 정책 입안은 BMZ를 중심으로 일원화되어 있지만 집행은 금융협력(자금지원)과 기술협력(지식공유) 집행기관으로 이원화되어 있다. BMZ는 다른 부처와의 협력을 통해 개발협력정책을 총괄 감독하는 역할을 수행한다(송유철 2016). KfW 개발은행은 유상과 무상을 망라하는 금융협력 사업을 담당하며 금융협력에 수반되는 타당성 조사 등 일부 기술협력도 수행한다. 기술협력은 GIZ가 주도하며, 기술협력 사업 이외에 기술협력과 연계된 일부 무상 자금지원 사업도 담당한다. 국제개발협력 정책 입안 전반은 경제협력개발부(BMZ)가 담당하지만, 재무부와 경제기술부는 KfW의 주무부처로서 감독 권한을 가지고 있고 외교부는 인도적 지원 등과 관련된 예산을 직접 집행한다.

BMZ의 기술협력 예산항목에는 “통상적으로 GIZ에 의해 수행된다.”는 주석이 붙는 반면, 외교부의 기술협력 예산항목에는 이와 같은 주석이 붙지 않는다(임원혁 2020; Klingebiel 2019).

독일은 과거에 부처 간 협의체를 두어 국제개발협력 추진방향을 조율했으나, 이제는 그와 같은 협의체도 존재하지 않아 기획·조정 기능을 강화할 필요성이 제기되고 있다. 현재는 각 부처가 독일 연방정부의 국제개발협력 정책 방향을 감안하여 예산안을 편성한 후 부처 간 별다른 조정 과정 없이 의회에서 이를 심의하고 있다(Klingebiel 2019). 2018년 독일 정부 부처·기관별 ODA 총지출 분포를 보면, BMZ는 49.1%, KfW는 15.6%, 외교부는 1.2%, 주 정부와 지방 정부는 4.4%, 기타 기관들은 19.6%의 비중을 각각 차지하고 있다(OECD 2020).

다만, 독일이 정부중심이나 외교부 대신 국제개발협력 전담 부처인 BMZ를 통해 정책을 입안하는 이유는 국제개발협력에 대한 철학보다는 독일의 연정 체제에서 비롯된 정치적 필요성에 기인하는 것으로 판단된다. 물론 일반론으로는 국제개발협력 전담 부처를 둬으로써 자국의 이익보다 개도국의 발전을 목표로 하여 국제개발협력 정책을 추진할 수 있다는 주장이 제기될 수도 있지만, 독일의 경우 개도국의 자립적 성장 기반을 확립하기 위해 노력함과 동시에 자국의 이익, 특히 경제이익을 추구해 왔기 때문에 이와 같은 주장의 설득력은 부족한 것으로 보인다. 오히려 독일의 연정 체제에서 통상적으로 한 당이 외교부 장관을 맡고 다른 당이 BMZ 장관을 맡는 구도가 정착됨에 따라 외교부와 BMZ를 통합하기가 현실적으로 어렵다는 점이 더 설득력이 있다. 하지만, 다른 정부 부처에 비해 낮은 위상을 가지고 있는 BMZ가 기획·조정 역할을 효과적으로 수행하기는 어렵기 때문에 부처 간 협의체나 위원회를 두는 방식이 논의되고 있다(Bohnet et al 2018). 독일 사례는 다양한 분야에서 다양한 수단으로 국제개발협력을 추진하는 국가가 정치적 위상이 낮은 전담부처를 중심으로 국제개발협력을 기획·조정하기는 어렵다는 점을 잘 보여준다(임원혁 2020).

〈그림 Ⅲ-36〉 독일의 개발협력 체제



자료: OECD 2015, 송유철 2016 재인용

이와 같은 독일의 국제개발협력 추진체계 내에서는 전담부처인 BMZ보다 기술협력 집행기관인 GIZ의 역할이 돋보이는 측면이 있다. 실제로 GIZ는 전 세계 130개 이상 국가에서 근무하는 20,000명에 달하는 인력을 바탕으로 상당한 정치적 영향력을 발휘하며 전통적인 국제개발협력 집행기관보다는 글로벌 서비스 제공자를 지향한다. GIZ는 자체 인력을 투입하여 핵심 기술협력 사업을 추진하고 외부 인력에 대한 검증도 원활히 수행한다. GIZ는 일차적으로 BMZ의 위임을 받아 기술협력 사업을 수행하지만, 다른 연방정부 부처나 주 정부 및 지방정부, 공공기관이나 민간기업, 외국 정부, 국제기구 등이 위탁하는 사업도 추진할 수 있다. 외교부, 환경부, 교육부 등 다른 부처의 경우 BMZ와 국제개발협력 사업을 사전 협의하지 않고 GIZ에 위탁하는 사례도 종종 있기 때문에, 사실상 GIZ가 독일 국제개발협력 사업의 취합자(agggregator) 역할을 수행한다고 볼 수 있다(임원혁 2020; Klingebiel 2019).

□ ODA 관련 법 제도 수립 현황

2009년에 정권을 잡은 시민당과 자민당의 연정 정부는 “기회 창출-미래개척”이라는 주제로 새로운 개발협력정책을 구상하였다. 이는 자유주의적 개발협력 정책을 바탕에 두고 새로운 우선순위를 설정함으로써 경제적 실리와 비경제적 가치를 조화롭게 추구하는 것이다.

이 구상 하에 독일은 "독일의 이해"를 보다 더 잘 관찰할 수 있는 양자 개발협력에 더욱 중점을 두었다. 개도국에 대한 지원 효과를 높이기 위해 파트너국가 수를 점차적으로 감소시켰다. 수원국의 예산 지원 형태의 개발협력에 대해서는 다소 소극적인 자세를 취하였으며, 재정 지원은 굿거버넌스와 인권보호와 같은 조건을 전제로 실현되었다.

BMZ는 아프리카를 잠재력이 높은 기회의 대륙으로 보고 새로운 아프리카 구성을 제시하였다. 이 구상에서는 이전보다 기후보호, 자원, 에너지라는 주제가 큰 비중을 차지하게 되었다.

2) 체계 변화에 따른 공여패턴 변화

□ 전략문서에 따른 공여패턴의 변화

2009년에 독일은 11개 ODA 중점 분야로 1)민주주의, 민간과 공동의 공동협력, 2)평화유지와 위기대책 마련, 3)환경, 4)건강, 가족계획, HIV/Aids, 5)식수 및 수질관리, 6)식량 안전과 농업, 7)환경정책과 지속가능성, 8)지속가능한 경제개발, 9)에너지, 10)교통, 11)지역개발을 정했다(임원혁, 2020).

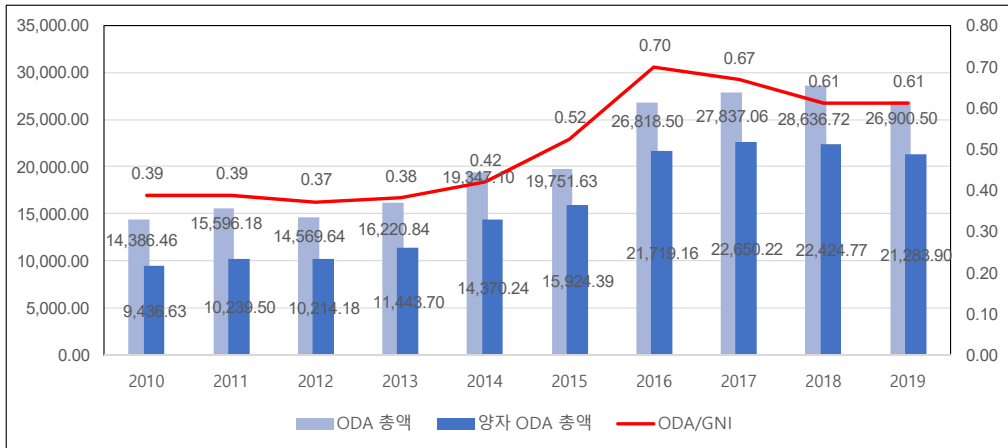
2010년 이후 독일의 ODA 규모는 꾸준히 확대되었다. 2016년에는 전년 대비 35% 증가하였으며 ODA 총액이 26,818백만 달러로 GNI 대비 0.7%에 이르렀다.

〈표 Ⅲ-7〉 독일의 ODA 규모(2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ODA 총액	14,386.46	15,596.18	14,569.64	16,220.84	19,347.10	19,751.63	26,818.50	27,837.06	28,636.72	26,900.50
양자 ODA 총액	9,436.63	10,239.50	10,214.18	11,443.70	14,370.24	15,924.39	21,719.16	22,650.22	22,424.77	21,283.90
ODA/GNI	0.39	0.39	0.37	0.38	0.42	0.52	0.70	0.67	0.61	0.61

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

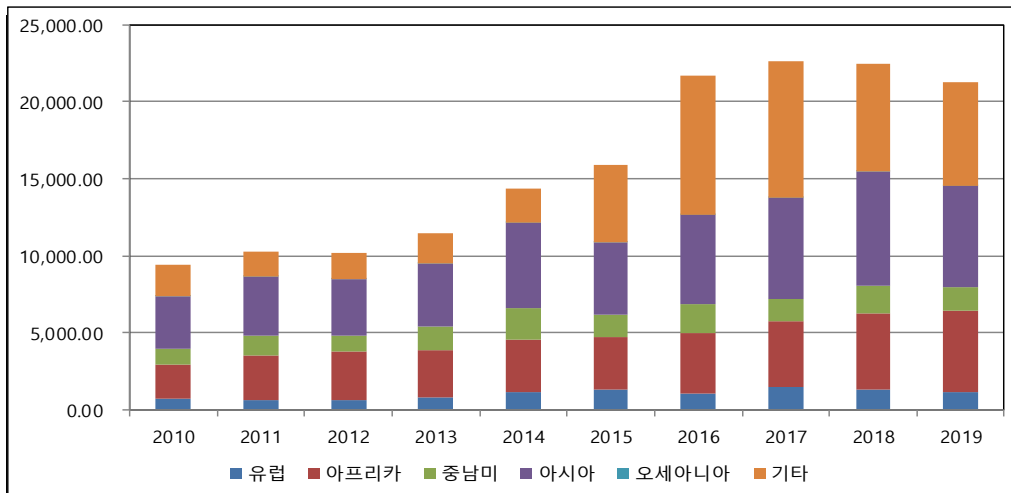
〈그림 Ⅲ-37〉 독일의 ODA 규모(2010-2019)



자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

독일의 ODA는 아시아와 아프리카 지역에 집중하는 경향이 있지만, 2016년 이후부터는 기타 지역의 비중이 확대되는 것으로 나타난다. 2010년부터 2019년까지 독일의 국가별 지원내역을 살펴보면, 아프가니스탄에 대한 원조와 중남미 지역에 대한 지원이 다른 공여국들에 비해 상대적으로 많은 특징을 보여준다(송유철 2016).

〈그림 Ⅲ-38〉 독일의 지역별 원조(2010-2019)



자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

최빈개도국에 대한 독일의 원조규모는 2014년 기준 양자원조의 20.6%에 해당하는 30억 달러 수준으로 많이 개선되었으나 DAC 회원국 평균인 25.6%보다 낮은 수준이며 GNI의 0.10%에 불과하여 UN의 권고사항인 GNI 대비 0.15%에 못 미치고 있다(송유철 2016).

“아랍의 봄” 이후 독일은 튀니지, 이집트를 비롯한 그 일대 국가들의 민주주의 단체와 민주주의 체계의 중기적 정착을 지원하고 있다. 또한 독일은 중국, 인도, 브라질, 멕시코, 인도네시아와 같은 신흥공업국과의 협력이 두드러진다. 이러한 배경에는 독일 개발은행인 KfW에 의해 지원하는 중소득국에 대한 차관이 전체 원조의 30%이상을 차지하고 있기 때문이다(OECD 2015). 2019년 지원 실적을 기준으로 인도에 대한 지원이 가장 많았으며, 중국, 시리아, 인도네시아, 이라크가 뒤를 이었다(OECD 2021).

〈표 Ⅲ-8〉 독일의 해외원조 수혜국 변화(2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
비중	0.58	0.60	0.61	0.66	0.68	0.70	0.69	0.66	0.67	0.64
1	인도	중국	중국	인도	미얀마	인도	중국	인도	인도네시아	인도
2	중국	인도	콩고	중국	인도	중국	시리아	시리아	인도	중국
3	아프가니스탄	아프가니스탄	아프가니스탄	아프가니스탄	중국	남아프리카 공화국	인도	중국	중국	시리아
4	브라질	페루	인도	코트디부아르	아프가니스탄	터키	인도네시아	터키	시리아	요르단
5	인도네시아	브라질	케냐	터키	브라질	모로코	모로코	이라크	콜롬비아	이라크
6	파키스탄	인도네시아	파키스탄	시리아	모로코	인도네시아	아프가니스탄	아프가니스탄	이집트	터키
7	이집트	이집트	이집트	이집트	터키	우크라이나	남아프리카공화국	모로코	이라크	이집트
8	세르비아	터키	브라질	브라질	인도네시아	아프가니스탄	이라크	인도네시아	터키	아프가니스탄
9	탄자니아	케냐	웨스트뱅크 및 가자지구	멕시코	멕시코	브라질	터키	요르단	아프가니스탄	멕시코
10	터키	파키스탄	조지아	베트남	시리아	시리아	멕시코	멕시코	요르단	튀니지
11	웨스트뱅크 및 가자지구	콩고	인도네시아	파키스탄	이집트	콜롬비아	브라질	나이지리아	멕시코	모로코
12	모로코	베트남	터키	예멘	베트남	이집트	레바논	예멘	튀니지	예멘
13	베트남	남아프리카	페루	모로코	칠레	베트남	콜롬비아	소말리아	모로코	브라질
14	코트디부아르	웨스트뱅크 및 가자지구	에티오피아	웨스트뱅크 및 가자지구	콜롬비아	이라크	베트남	파키스탄	레바논	레바논
15	에티오피아	모로코	탄자니아	인도네시아	우크라이나	멕시코	요르단	세르비아	나이지리아	웨스트뱅크 및 가자지구
16	카메룬	라이베리아	시리아	케냐	남아프리카	튀니지	이집트	우크라이나	우크라이나	페루
17	우크라이나	에티오피아	베트남	방글라데시	파키스탄	페루	우크라이나	이집트	예멘	남아프리카공화국
18	케냐	세르비아	멕시코	페루	웨스트뱅크 및 가자지구	파키스탄	칠레	레바논	브라질	우크라이나
19	칠레	가나	요르단	콩고	예멘	예멘	튀니지	튀니지	베트남	콩고
20	조지아	카메룬	카메룬	에티오피아	케냐	탄자니아	에티오피아	브라질	웨스트뱅크 및 가자지구	베트남

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

독일 원조의 분야별 지원 현황은 다음과 같다. 2014년 기준 독일 원조의 33.0%는 교육, 보건 등 사회간접자본에 대한 원조에 지출되고 있다. 교통, 통신 등의 경제적 간접자본에는 전체

원조의 36.1%가 지원되고 있으며 농업 등 1차 산업과 제조업 등에 약 6.7%가 인도적 지원에 5.7%가 지원되고 있다. 이는 2013년까지 사회간접자본에 대한 지원이 경제적 간접자본에 대한 지원규모를 초과하던 것과는 상이한 현상이다(송유철 2016).

〈표 Ⅲ-9〉 독일 원조의 분야별 지원내역

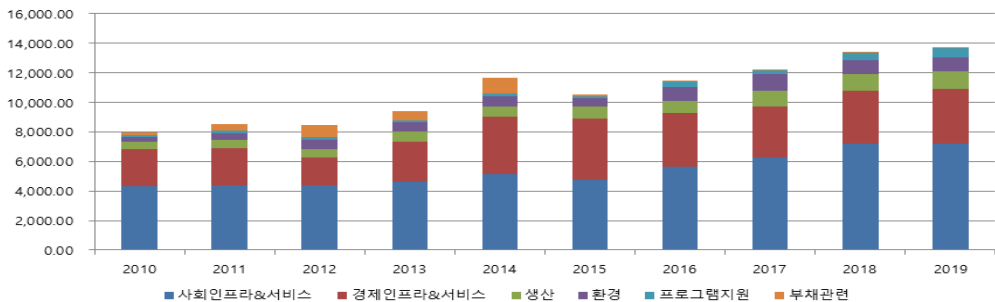
(단위: 백만 달러)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
사회인프라&서비스	4,304.94	4,404.68	4,365.81	4,614.86	5,155.43	4,741.84	5,637.23	6,283.23	7,229.72	7,181.48
교육	1,681.06	1,804.65	1,718.72	1,731.96	1,807.70	1,856.13	1,986.01	2,066.38	2,498.33	2,774.88
보건	317.53	239.32	256.61	344.95	357.96	374.80	434.94	562.37	677.41	696.85
인구 및 재생산	157.74	166.64	168.66	156.19	160.28	142.20	175.24	149.06	149.84	134.94
물과 위생	595.21	688.43	578.99	651.17	911.43	820.27	822.23	899.30	988.56	854.14
정부 및 시민사회	1,415.42	1,334.56	1,455.76	1,555.85	1,722.56	1,399.69	1,983.15	2,005.23	2,604.24	2,184.51
기타	137.98	171.08	187.07	174.75	195.51	148.75	235.67	600.90	311.35	536.16
경제인프라&서비스	2,552.61	2,515.13	1,912.80	2,717.11	3,872.76	4,180.11	3,653.66	3,436.71	3,560.09	3,704.51
교통 및 물류	177.87	260.93	210.31	366.60	140.59	479.89	418.43	273.81	323.30	497.74
통신	27.22	10.82	7.04	30.34	75.70	27.94	15.37	30.40	10.55	32.32
에너지	1,383.23	1,245.64	789.66	1,227.05	1,621.21	1,799.15	1,878.54	1,682.65	1,853.63	1,791.67
금융	724.91	791.80	685.38	878.29	1,840.94	1,674.10	1,095.70	1,153.79	1,043.18	1,003.39
비즈니스 등	239.37	205.95	220.41	214.83	194.33	199.03	245.62	296.07	329.43	379.40
생산	467.71	541.72	559.28	721.49	690.43	785.79	803.91	1,085.92	1,103.73	1,209.60
환경	301.29	416.25	612.04	628.04	718.88	589.50	963.45	1,111.19	946.70	941.41
프로그램지원	146.52	220.27	180.89	93.79	142.03	142.04	373.28	233.52	546.88	647.27
부채관련	216.32	453.67	849.46	612.20	1,109.59	79.67	42.53	104.32	25.41	39.45
인도적 지원	323.23	425.26	394.59	581.52	874.39	805.70	2,025.48	2,632.72	2,646.29	2,165.91
행정비용	385.19	433.00	492.00	551.28	600.81	528.02	499.15	762.61	844.69	1,008.22
공여국내 난민비용	81.21	86.08	75.94	138.79	171.36	3,018.56	6,585.08	6,058.17	3,871.52	3,035.69
기타	57.28	65.47	84.52	92.26	105.31	97.87	122.31	146.33	170.13	178.07
전분야	9,436.61	10,239.55	10,214.18	11,443.70	14,370.24	15,924.39	21,719.16	22,650.22	22,424.77	21,283.90

자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

〈그림 Ⅲ-39〉 독일 원조의 분야별 지원

(단위: 백만 달러)



자료: OECD 통계(<http://stats.oecd.org/>)

이러한 현상이 추후에도 지속될지 여부는 아직 예측하기 어려우나 최근의 어려운 경제상황을 감안하여 독일기업이 실제로 참여할 수 있는 경제적 간접자본에 대한 독일 정부의 관심이 증대해 나갈 것을 쉽게 전망할 수 있다. 최근 원조대상국들의 요구가 높은 일반예산지원은 최근 들어 급감하고 있다는 점이다. 수원국들은 자국의 원조수요는 자신들이 가장 잘 알고 있다는 이유로 자국의 일반예산에 대한 지원을 최근 들어 강력히 주장하고 있으나 독일은 자국의 이익 확보를 위하여 이를 줄여나가고 있는 것으로 판단된다(송유철 2016).

3) ODA 추진체계 변화의 시사점

독일은 변화하는 국제정세와 유동적인 정치 상황이 교차하는 지점에서 새로운 국내외 요구와 변화에 부응하기 위해 ODA 정책 방향을 결정해왔다(김면희 외 2011).

독일의 ODA 추진체계는 정책 입안과 집행이 분리된 체계를 유지해오고 있다. ODA 정책 입안은 경제협력개발부(BMZ)가 전담하며, 집행은 기술협력을 맡는 GIZ와 금융협력을 맡는 KfW 개발은행으로 이원화되어 있다.

독일의 ODA 체계의 특징은 독일의 개발 경험에 기인한 것으로 분석된다(이원혁 2020). 2차 대전 이후에 마셜 플랜과 경제개혁을 통해 경제적 부흥을 경험한 독일은 특히 개도국의 자립 성장 기반을 마련하는데 중점을 두고 있다. 즉 개도국에 자금지원뿐만 아니라 지식공유를 통해 개도국의 자립적 성장을 지원해오고 있다. 또한 교육, 보건, 거버넌스 등에 무상지원을 제공할 뿐만 아니라 경제적 기반 건설에 필요한 유상지원이 차지하는 비중도 높은 편이다(임원혁 2020).

독일은 2005~06년에 ODA 추진체계의 변화를 통해 독일기술협력단(GTZ), 독일개발봉사단(DED) 및 국제향상교육과 개발회사(InWEnt)를 하나의 기구인 독일국제교류협력단(GIZ)으로 통합하면서 독일 기술협력 분야 기관들의 분절화 문제를 일부 해결했다고 볼 수 있다. 독일의 기술협력 집행기관인 GIZ은 오랜 경험을 바탕으로 한 전문성이 내부에 축적되어 있을 뿐만 아니라 외부 컨설턴트에 의지하기 보다는 자체 인력들이 기술협력 사업을 추진하고 있다. 독일의 경우, ODA 집행기관들의 통합을 통해 국제개발협력의 효율성과 효과성 측면에서 어느 정도 개선되었다고 볼 수 있다(OECD 2015).

IV. 한국 ODA 추진체계 개선방향에 대한 전문가 델파이 조사

한국 ODA 추진체계 개선 시사점을 위해 심층 분석국 효과성 분석과 함께 ODA 추진체계 연구자, 전략수립 경험자 등을 대상으로 델파이 조사를 시행하여 한국의 ODA 추진체계에 주는 시사점을 도출한다.

또한 개발환경의 변화, 팬데믹 이후 국제환경의 변화를 반영하여 KOICA의 주요 공여국과의 협력관계 구축방향을 모색할 예정이다.

1. 연구방법

가. 델파이 조사

본 연구는 타국의 ODA 추진체계 변화와 이 변화가 국내 ODA 추진체계에 있어 어떤 변화의 동인으로 작용하는지 살펴보고 이로부터 오는 시사점과 KOICA의 글로벌 파트너십 전략을 모색하는 연구로, 특정 정책이나 프로그램에 대한 전문가 집단의 의견을 체계적으로 수집하고 분석할 필요가 있어 델파이 조사를 통해 이를 수행할 예정이다.

델파이조사 방법의 가장 큰 강점은 ‘조사절차의 반복 및 통제된 피드백’으로 집약할 수 있다(Ziglio 1996; 이종성 2001; 이춘식 2014). 15인에서 20인 정도 규모의 전문가 집단인 ‘델파이 패널(Delphi panel)’을 대상으로 3~4차례에 걸쳐 특정 정책이나 프로그램 등과 관련하여 연구자가 도출하고자 하는 주제에 대한 전문가 집단의 의견을 효과적으로 수집하는 방법이다(이종성 2001).

일반적인 설문조사와는 달리, 전문가 집단을 대상으로 한다는 점과 비대면으로 3~4차례의 조사를 반복함으로써 주위의 반응에 영향받지 않은 전문가 개인의 심층적인 의견을 도출해낼 수 있다(이종성 2001; 이춘식 2014).

조사결과와 신뢰도를 높이기 위해 조사대상자 집단의 구성이 타당해야 하며, 여러 차례 실시되는 조사대상자 집단 구성원이 모두 조사에 응하는 것이 좋다(이춘식 2014).

델파이조사 방법의 일반적인 절차는 다음과 같다. 일반적으로 3차례 조사를 실시하며(이종성 2001; 이춘식 2014), 본 연구에서는 온라인 기반 조사로 실시한다.

먼저 델파이 패널의 구성으로, 델파이조사의 조사대상자는 특정 분야나 정책의 전문가 집단이며, 조사대상자의 선정기준이 명확하고 타당할 때 조사결과의 신뢰도를 높일 수 있다¹⁸⁾.

1차 조사에서는 주요 요소에 대한 객관질문과 개방형 질문지(open-ended questions)를 구성하여 델파이 패널이 인식하는 연구주제에 관한 폭넓은 의견을 수집한다.

2차 조사에서는 1차 조사 결과를 바탕으로 설문내용을 구조화하여 설문지 작성 후 설문응답자료 수집한다.

3차 조사에서는 2차 조사 시 활용한 설문을 한 차례 더 조사하여 응답자료 수집한다.

〈표 IV-1〉 델파이조사 설문지 개요

구분		설문내용
대외환경과 거버넌스 변화의 영향	글로벌 환경의 영향과 전망	글로벌 환경의 영향 질문 9개, 확대전망 질문 2개
	공여국의 변화	공여국 추구방향 변화 질문 5개, 영국 거버넌스 변화 질문 6개
	거버넌스 체계 별 효과	통합형 거버넌스 효과 질문 10개, 분리형 거버넌스 효과 질문 10개
한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA	글로벌 환경의 영향과 전망	글로벌 환경의 영향 질문 9개, 확대전망 질문 2개
	한국의 국제개발협력 활동 변화	한국의 추구방향 변화 질문 5개
	거버넌스 변화의 효과	거버넌스 변화 효과 질문 10개
	KOICA	KOICA의 핵심기능 질문 16개

*기타 개방형 응답요구 질문은 제외

델파이조사 대상자(안)으로는 본 연구에서는 ODA 추진체계 및 전략수립에 관한 전문가 집단을 ‘델파이 패널’로 구성하여 델파이조사를 수행한다.

델파이 패널 구성 (안)으로는 ODA 추진체계 및 전략수립에 직·간접적 참여경험이 있는

18) (예) 김인정 교과서의 선정제도 개선을 위한 델파이조사 시(이춘식 2014) 교과서 선정제도와 관련된 전문가 집단은 1) 교과서 관련 논문을 작성하여 석사학위 이상 취득자, 2) 최근 3년 이내 교과서에 관한 논문을 발표한 교사, 3) 최근 5년 이내의 교과서 저자, 4) 최근 10년 이내 교과서 선정 경험을 2회 이상 보유한 교사 등으로 기준을 마련할 수 있음.

정부기관, 국제기구, 시민사회, 학계 등의 전문가를 포함하며, 구체적인 패널 구성은 <표 IV-2>과 같다.

<표 IV-2> 델파이조사 진행일정 및 패널 구성

델파이 패널	1차 조사 (2021.10.18.~22)	2차 조사 (2021.10.25.~11.10)	3차 조사 (2021.11.11.~16)
시민사회/민간	3인	3인	3인
학계	6인	6인	6인
정부기관/연구소	6인	6인	6인

자료: 연구진 작성

나. 조사결과 분석 방법

일반 본 연구는 전문가 집단을 대상으로 한 3차의 델파이 조사를 통해 얻은 자료는 신뢰도 검증, 내용 타당도 검증을 실시하고, 이를 충족한 요소에 대하여 평균과 표준편차를 기준으로 신뢰할 수 있는 항목을 선택하였다. 데이터는 신뢰도분석, 빈도분석(평균, 중위수, 사분위수(25백분위수, 75백분위수), 표준편차)을 실시하였으며, 이를 토대로 내용타당도를 측정하였다.

내용 타당도는 검사문항이 측정하고자 하는 내용영역을 잘 반영하는지를 평가하는 것이다. 이 연구에서는 내용타당도 비율(Content Validity Ratio, CVR)을 기준으로 분석하였다(Lawshe 1975). 내용타당도 비율은 패널 수에 따라 최소값 이상이 되었을 때 문항에 대한 내용타당도가 있는 것으로 판단되며, 기준은 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 응답자 수에 따른 내용타당도 비율(CVR) 최소값

응답자수	CVR최소값	응답자수	CVR최소값	응답자수	CVR최소값
10	0.62	14	0.51	30	0.33
11	0.59	15	0.49	35	0.31
12	0.56	20	0.42	40	0.29
13	0.54	25	0.37		

자료: 노영희 2017, 12

델파이 기법의 타당도(Validity)는 전문가 패널들의 문항에 대한 의견수렴(수렴도)과 합의정도(합의도)를 분석함으로써 검증할 수 있다(이종성 2001). 수렴도는 델파이 조사를 통해 얻은 응답결과가 한 점에서 모두 수렴했을 때 0의 값을 가지며, 의견 편차가 클 경우 값이 커진다.

반면 합의도의 경우 응답자 사이에 어느 정도 합의가 이루어졌는가를 검증하는 것으로, 완전 합의했을 때 1의 값을 가지며, 의견 편차가 클 경우 수치가 감소한다. 즉, 수렴도는 0에 가까울수록, 합의도는 1에 가까울수록 전문가들의 의견에 합의가 이루어진 것으로 본다. 수렴도 분석식은 $[(75 \text{ 백분위수} - 25 \text{ 백분위수})/2]$ 이며, 합의도 분석식은 $[1 - ((75 \text{ 백분위수} - 25 \text{ 백분위수})/\text{중앙값})]$ 이다(강용주 2008, 8).

안정도(Stability)의 경우 반복되는 설문과정에서 패널들의 설문응답의 차이가 적어서 응답의 일치성이 높은 경우 안정도가 확보되었다고 보는데, 이는 변이계수(Coefficient of Variation)로 측정하며, 분석식은 $[\text{표준편차}/\text{산술평균}]$ 이다. 일반적으로 변이계수가 0.5 이하인 경우 추가적인 설문이 필요 없으며, 0.5~0.8인 경우 비교적 안정적이고, 0.8 이상인 경우는 추가적인 설문이 필요한 것으로 본다(노승용 2006).

최종 신뢰도 있는 항목을 선택하는 경우 연구자들에 따라 다양한 기준을 적용하고 있는데, 평균과 표준편차, 내용타당도와 표준편차 등의 기준을 세우고 이에 맞추어 항목을 채택 한다¹⁹⁾. 본 연구에서는 3차 응답(최종 설문)을 기준으로 다음에 제시한 내용 타당도, 수렴도, 합의도, 안정도, 평균을 모두 충족한 지표에 한해 최종 평가지표로 채택하였다(〈표 IV-4〉 참조).

〈표 IV-4〉 최종 채택 항목 기준

지표	내용타당도	수렴도	합의도	안정도
기준	0.49이상	0.50이하	0.70이상	0.80이하

2. 델파이 조사결과

본 연구에서는 대외환경의 변화에 따른 국제개발협력 거버넌스의 변화 동인과 그 효과에 대한 연구를 국별로 실시하였다. 이 장에서는 이러한 연구를 바탕으로 국내 전문가들의 대외환경 변화에 대한 인식과 한국 국제개발협력 전망을 통해 국내 국제개발협력 거버넌스의 변화방향을 살펴보고 KOICA가 향후 유지 발전시켜야 할 주요 기능들에 대해 살펴보고자 한다. 델파이 조사는 2021년 10월 18일부터 2021년 11월 16일까지 4주에 걸쳐 총 3차로 실시되었다.

19) 자세한 내용은 노승용 2006 참조.

가. Part I: 대외 환경과 거버넌스 변화의 영향에 대한 인식

1) 1차 델파이조사 분석

1차 델파이 조사에서는 사례연구를 통해 도출된 글로벌 환경이 국제개발협력 활동에 미치는 영향과 전망, 이에 따른 공여국의 국제개발협력 활동 변화, 영국의 거버넌스 통합의 원인, 통합형 거버넌스와 분리형 거버넌스의 기대효과 등 총 5개 영역, 43개의 지표를 대상으로 적합성을 평가했다. 1차 설문지의 경우 각 영역에 대해 개방형 문항을 포함하였다. 조사기간은 2021년 10월 18일부터 22일까지였으며, 조사에 참가한 패널 15명은 100%의 응답률을 보였다. 1차 델파이 조사 분석 결과는 <표 IV-5>와 같다.

먼저, 내용 타당도는 Lawshe(1975)의 내용타당도 비율의 기준 중 응답자 15명 기준 최소값인 0.49를 기준으로 하였다. 조사 결과 내용 타당도 비율이 0.49 이상인 질문은 글로벌 환경의 변화가 미치는 영향 영역에서 2개, 영국의 거버넌스 통합에서 1개, 통합형 거버넌스의 효과 영역에서 1개, 분리형 거버넌스의 효과 영역에서 1개로 나타났다. 1차 델파이 조사에서 내용 타당도를 만족하지 못하는 질문은 통 43개 질문 중 38개였다. 한편, 내용 타당도에 있어 4개 질문은 CVR 1.0으로 모든 응답자가 적합함을 인정했다.

<표 IV-5> 국제개발협력 대외환경에 대한 인식(1차 설문결과)

1차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.3	1.0	0.4	2.0	2.0	2.0	2.0	0.7	1.0	0.0
	글로벌 경기침체	1.9	0.5	0.3	2.0	2.0	2.0	2.0	0.9	1.0	0.0
	미국과 중국 간 패권경쟁	3.2	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.5	0.7	0.5
	4차 산업혁명	3.5	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.1	0.7	0.5
	디지털전환 가속화	3.6	0.8	0.2	4.0	3.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	글로벌 가치 사슬의 재편	3.2	0.9	0.3	3.0	3.0	2.5	4.0	-0.2	0.5	0.8
	비접촉사회	2.4	1.3	0.5	2.0	2.0	1.5	3.5	0.3	0.0	1.0
	기후변화	3.2	1.1	0.4	3.0	2.0	2.0	4.0	-0.1	0.3	1.0
	SDGs 이행	3.7	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.2	0.8	0.5
전망	향후 5년간 총액 확대	3.5	0.6	0.2	4.0	0.4	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	확대폭(8명*)	12.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	감소폭(2명)	12.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	- 감소 시 회복기간	7.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
공여국 변화	예산증액	3.1	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.3	0.7	0.5
	경제적 이해추구	4.1	0.9	0.2	4.0	4.0	4.0	5.0	0.6	0.8	0.5
	외교안보 이해추구	4.3	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	5.0	0.7	0.8	0.5
	글로벌 이행 강화	3.7	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.2	0.8	0.5

1차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
영국의 통합 거버넌스	다자협력 강화	3.2	0.8	0.2	3.0	4.0	3.0	4.0	-0.2	0.7	0.5
	글로벌 환경변화 대응 차원	3.1	1.0	0.3	4.0	4.0	2.0	4.0	0.1	0.5	1.0
	자국 외교안보 환경변화 대응차원	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	4.5	0.9	0.9	0.3
	자국 경제환경 변화 대응 차원	4.3	0.5	0.1	4.0	4.0	4.0	5.0	1.0	0.8	0.5
	국제개발협력 효과성 제고 차원	2.6	0.8	0.3	3.0	2.0	2.0	3.0	0.7	0.7	0.5
	타 공여국 거버넌스 변화에 영향	3.3	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.2	0.7	0.5
	타 공여국 거버넌스 변화에 영향없음	2.7	0.7	0.3	3.0	3.0	2.0	3.0	-0.2	0.7	0.5
통합형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	3.9	0.4	0.1	4.0	4.0	4.0	4.0	0.9	1.0	0.0
	투명성 강화	2.8	0.4	0.1	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	2.3	0.7	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.3	0.5	0.5
	예산 예측성 강화	3.0	0.5	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	0.5	1.0	0.0
	인력의 연속성 제고	2.7	0.6	0.2	3.0	3.0	2.0	3.0	-0.3	0.7	0.5
	신속한 의사결정	3.5	1.0	0.3	4.0	4.0	3.5	4.0	0.5	0.9	0.3
	중장기 사업 기획 및 수행	3.5	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.3	0.8	0.5
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.4	0.8	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.1	0.7	0.5
	원조 효과성 증대	2.5	0.7	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.2	0.5	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	2.3	0.6	0.3	2.0	2.0	2.0	2.5	0.5	0.8	0.3
분리형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	2.9	0.6	0.2	3.0	3.0	2.5	3.0	-0.5	0.8	0.3
	투명성 강화	3.3	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.2	0.7	0.5
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.8	0.9	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.6	1.0	0.0
	예산 예측성 강화	2.8	0.6	0.2	3.0	3.0	2.5	3.0	-0.5	0.8	0.3
	인력의 연속성 제고	3.5	0.5	0.1	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.1	0.7	0.5
	신속한 의사결정	2.9	0.8	0.3	3.0	2.0	2.0	3.5	-0.2	0.5	0.8
	중장기 사업 기획 및 수행	3.0	0.8	0.3	3.0	3.0	2.5	3.5	-0.1	0.7	0.5
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	2.9	0.8	0.3	3.0	3.0	2.0	3.5	0.5	0.5	0.8
	원조 효과성 증대	3.3	0.9	0.3	4.0	4.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	3.7	0.5	0.1	4.0	4.0	3.0	4.0	0.3	0.8	0.5

*1인은 ODA/GNI 대비 0.35% 달성, 1인은 ODA/GNI 대비 0.25% 달성으로 응답하여 각각을 현재 시점 기준 확대폭으로 변환하여 반영

1차 델파이 조사 타당도 검증에 위해 수렴도 및 합의도를 분석했는데, 수렴도 평가는 기준인 0.5를 초과하는 항목은 6개 항목이었으며, 합의도 평가 기준이 0.70 미만인 항목은 8개 항목이었다. 응답의 일치성을 확인하는 안정도는 모든 항목에서 0.5 이하로 매우 안정적인 것으로 나타났다. 단순 설문지의 한계를 보완하기 위해 각 문항에 대해 개방형 질문을 통해 전문가 의견을 수렴하였다. 개방형 질문에 대한 응답은 대부분 응답내용에 대한 부연설명이거나, 뒤에 이어지는 한국의 국제개발협력 환경에 대한 내용으로 이어져 별도의 문항조정 없이 2차 설문조사를 실시하였으며, 기타 의견은 정성적으로 결과를 해석하는데 반영하기로 하였다.

2) 2차 델파이 조사 분석

2차 델파이 조사에서는 1차 델파이 조사에서의 개방형 질문을 삭제하고 총 5개 영역, 43개의 지표를 대상으로 적합성을 재평가했다. 2차 설문조사의 경우 1차 조사에 응답한 답변과 델파이 패널 전체가 응답한 평균값, 최소값, 최대값의 범위를 제시해주고, 다수의 선택 의견에 대한 정보를 바탕으로 본인의 기존 의견을 수정할 수 있는 기회를 제공하였다. 이 2차 델파이 조사분석 결과는 표 2와 같다. 2차 델파이 조사 결과로 내용 타당도는 1차 델파이 조사와 같은 0.49를 기준으로 하였다. 2차 델파이 조사 결과 내용 타당도 비율이 0.49 이상인 항목은 글로벌 환경과 활동 확대 영향 영역에서 2개, 공여국 전략 변화 방향 3개, 영국의 거버넌스 통합에서 2개, 통합형 거버넌스의 효과 2개와 분리형 거버넌스의 효과 영역에서 1개로 총 10개로 증가했다. 2차 델파이 조사에서 내용 타당도를 만족하지 못한 항목은 총 43개 항목 중 33개로 1차 응답 결과에 비해 여러 항목에서 의견 일치를 이루었다고 볼 수 있다.

〈표 IV-6〉 국제개발협력 대외환경에 대한 인식(2차 설문결과)

2차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치			CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위			
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.2	0.8	0.4	2.0	2.0	2.0 2.0	0.9	1.0	0.0
	글로벌 경기침체	1.7	0.5	0.3	2.0	2.0	1.5 2.0	1.0	0.8	0.3
	미국과 중국간 패권경쟁	3.1	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0 4.0	-0.3	0.7	0.5
	4차 산업혁명	3.5	0.5	0.1	3.0	3.0	3.0 4.0	-0.1	0.7	0.5
	디지털전환 가속화	3.5	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0 4.0	0.1	0.8	0.5
	글로벌 가치 사슬의 재편	3.1	0.8	0.3	3.0	4.0	2.5 4.0	-0.2	0.5	0.8
	비접촉사회	2.2	1.0	0.5	2.0	2.0	1.5 3.0	-0.7	0.3	0.8
	기후변화	3.2	1.1	0.3	3.0	2.0	2.0 4.0	-0.2	0.3	1.0
	SDGs 이행	3.7	0.7	0.2	4.0	3.0	3.0 4.0	0.1	0.8	0.5
전망	향후 5년간 총액 확대	3.5	0.6	0.2	4.0	4.0	3.0 4.0	0.1	0.8	0.5
	확대폭(7명)*	11.4	-	-	-	-	- -	-	-	-
	감소폭(1명)	10	-	-	-	-	- -	-	-	-
	- 감소 시 회복기간	7	-	-	-	-	- -	-	-	-
공여국 변화	예산증액	3.2	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0 4.0	-0.3	0.7	0.5
	경제적 이해추구	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0 4.5	0.6	0.9	0.3
	외교안보 이해추구	4.3	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0 5.0	0.7	0.8	0.5
	글로벌 이행 강화	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	3.5 4.0	0.5	0.9	0.3
	다자협력 강화	3.3	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0 4.0	-0.3	0.7	0.5
영국의 거버넌스 통합	글로벌 환경변화 대응 차원	3.0	0.9	0.3	3.0	4.0	2.0 4.0	-0.2	0.3	1.0
	자국 외교안보 환경변화 대응차원	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0 4.0	0.9	1.0	0.0
	자국 경제환경 변화 대응 차원	4.3	0.5	0.1	4.0	4.0	4.0 5.0	1.0	0.8	0.5

2차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
	국제개발협력 효과성 제고 차원	2.5	0.8	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	-0.7	0.5	0.5
	타 공여국 거버넌스 변화에 영향	3.3	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.3	0.7	0.5
	타 공여국 거버넌스 변화에 영향없음	2.7	0.7	0.3	3.0	3.0	2.0	3.0	0.1	0.7	0.5
통합형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	3.9	0.4	0.1	4.0	4.0	4.0	4.0	0.7	1.0	0.0
	투명성 강화	2.8	0.4	0.1	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.7	1.0	0.0
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	2.3	0.6	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.2	0.5	0.5
	예산 예측성 강화	2.9	0.5	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	인력의 연속성 제고	2.7	0.7	0.3	3.0	2.0	2.0	3.0	-0.1	0.7	0.5
	신속한 의사결정	3.2	1.0	0.3	4.0	4.0	2.5	4.0	0.1	0.6	0.8
	중장기 사업 기획 및 수행	3.5	0.6	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.2	0.8	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.2	0.7	0.5
	원조 효과성 증대	2.5	0.7	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.2	0.5	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	2.3	0.5	0.2	2.0	2.0	2.0	2.5	0.4	0.8	0.3
분리형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	2.9	0.6	0.2	3.0	3.0	2.5	3.0	-0.5	0.8	0.3
	투명성 강화	3.1	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	3.5	-0.5	0.8	0.3
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.8	0.8	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.6	0.9	0.3
	예산 예측성 강화	2.9	0.5	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	인력의 연속성 제고	3.6	0.5	0.1	4.0	4.0	3.0	4.0	0.2	0.8	0.5
	신속한 의사결정	2.9	0.8	0.3	3.0	3.0	2.0	3.5	-0.3	0.5	0.8
	중장기 사업 기획 및 수행	3.0	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.0	0.8	0.3	3.0	3.0	2.5	3.5	-0.5	0.7	0.5
	원조 효과성 증대	3.3	0.9	0.3	4.0	4.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
인력과 시스템의 전문성 강화	3.7	0.5	0.1	4.0	4.0	3.0	4.0	0.3	0.8	0.5	

*1인은 ODA/GNI 대비 0.35% 달성으로 응답하여 현재 시점 기준 확대폭으로 변환하여 반영

2차 델파이 조사 타당도 검증에 위해 수렴도 및 합의도를 분석하였다. 수렴도 평가 기준 0.5를 초과하는 항목은 총 6개로 1차와 동일했으며, 합의도 기준 0.7 미만은 9개였다. 응답의 일치성을 확인하는 안정도는 1차와 마찬가지로 모든 항목이 0.5이하로 매우 안정적인 것으로 나타났다.

3) 3차(최종) 델파이 조사 분석

3차 델파이 조사에서는 2차 델파이 조사 분석과 마찬가지로 2차 조사에 응답한 답변과 델파이 패널 전체가 응답한 평균값, 최소값, 최대값의 범위를 제시해주고, 다수의 선택 의견에 대한 정보를 바탕으로 본인의 기존 의견을 수정할 수 있는 기회를 제공하였다. 내용 타당도는 2차 델파이 조사와 같은 0.49를 기준으로 하였다. 3차 델파이 조사 결과 내용 타당도 비율이 0.49

이상인 항목은 글로벌 환경과 활동 확대 영향 영역에서 3개, 공여국 전략 변화 방향 4개, 영국의 거버넌스 통합에서 2개, 통합형 거버넌스의 효과 2개와 분리형 거버넌스의 효과 영역에서 2개로 총 13개로 증가했다. 3차 델파이 조사에서 내용 타당도를 만족하지 못한 항목은 총 43개 항목 중 30개로 1차 응답 결과에서 시작하여 여러 항목에서 의견의 일치를 보았음을 알 수 있었다.

〈표 IV-7〉 국제개발협력 대외환경에 대한 인식(3차 설문결과)

3차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.2	0.8	0.4	2.0	2.0	2.0	2.0	0.9	1.0	0.0
	글로벌 경기침체	1.7	0.5	0.3	2.0	2.0	1.5	2.0	1.0	0.8	0.3
	미국과 중국간 패권경쟁	3.3	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.3	0.7	0.5
	4차 산업혁명	3.5	0.5	0.1	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.1	0.7	0.5
	디지털전환 가속화	3.5	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	글로벌 가치 사슬의 재편	3.1	0.8	0.3	3.0	4.0	2.5	4.0	-0.2	0.5	0.8
	비접촉사회	2.1	0.9	0.4	2.0	2.0	1.5	2.5	0.5	0.5	0.5
	기후변화	3.3	1.0	0.3	3.0	4.0	2.5	4.0	-0.1	0.5	0.8
	SDGs 이행	3.7	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.2	0.8	0.5
전망	향후 5년간 총액 확대	3.4	0.6	0.2	3.0	4.0	3.0	4.0	-0.1	0.7	0.5
공여국 변화	예산증액	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.6	1.0	0.0
	경제적 이해추구	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	4.5	0.6	0.9	0.3
	외교안보 이해추구	4.3	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	5.0	0.7	0.8	0.5
	글로벌 이행 강화	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.5	0.9	0.3
	다자협력 강화	3.2	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.3	0.7	0.5
영국의 거버넌스 통합	글로벌 환경변화 대응 차원	2.9	0.9	0.3	3.0	2.0	2.0	4.0	-0.2	0.3	1.0
	자국 외교안보 환경변화 대응차원	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.9	1.0	0.0
	자국 경제환경 변화 대응 차원	4.3	0.5	0.1	4.0	4.0	4.0	5.0	1.0	0.8	0.5
	국제개발협력 효과성 제고 차원	2.5	0.8	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.1	0.5	0.5
	타 공여국 거버넌스 변화에 영향	3.2	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	3.5	-0.5	0.8	0.3
	타 공여국 거버넌스 변화에 영향없음	2.7	0.6	0.2	3.0	3.0	2.0	3.0	-0.2	0.7	0.5
통합형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	3.9	0.4	0.1	4.0	4.0	4.0	4.0	0.7	1.0	0.0
	투명성 강화	2.8	0.4	0.1	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	2.3	0.6	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.3	0.5	0.5
	예산 예측성 강화	2.9	0.5	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	인력의 연속성 제고	2.7	0.7	0.3	3.0	2.0	2.0	3.0	-0.1	0.7	0.5
	신속한 의사결정	3.1	1.0	0.3	3.0	4.0	2.5	4.0	-0.1	0.5	0.8
	중장기 사업 기획 및 수행	3.5	0.6	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.1	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	3.5	-0.5	0.8	0.3
	원조 효과성 증대	2.5	0.7	0.3	2.0	2.0	2.0	3.0	0.2	0.5	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	2.3	0.5	0.2	2.0	2.0	2.0	2.5	0.4	0.8	0.3

3차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
분리형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	2.9	0.6	0.2	3.0	3.0	2.5	3.0	-0.5	0.8	0.3
	투명성 강화	3.1	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	3.5	-0.5	0.8	0.3
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.8	0.8	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.6	0.9	0.3
	예산 예측성 강화	2.9	0.5	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	인력의 연속성 제고	3.6	0.5	0.1	4.0	4.0	3.0	4.0	0.2	0.8	0.5
	신속한 의사결정	2.9	0.8	0.3	3.0	3.0	2.0	3.5	-0.5	0.5	0.8
	중장기 사업 기획 및 수행	3.0	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	3.0	-0.6	1.0	0.0
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	2.9	0.7	0.2	3.0	3.0	2.5	3.0	-0.5	0.8	0.3
	원조 효과성 증대	3.4	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	3.7	0.5	0.1	4.0	4.0	3.5	4.0	0.5	0.9	0.3

또한 2차와 마찬가지로 3차 델파이 조사 타당도 검증에 위해 수렴도 및 합의도를 분석하였다. 수렴도 평가 기준 0.5를 초과하는 항목은 총 5개로 1, 2차에 비해 줄어들었으며, 합의도 기준 0.7 미만은 8개였다. 응답의 일치성을 확인하는 안정도는 1, 2차와 마찬가지로 모든 항목이 0.5이하로 매우 안정적인 것으로 나타났다.

〈표 IV-8〉 Part I 최종 합의된 항목 요약

3차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.2	0.8	0.4	2.0	2.0	2.0	2.0	0.9	1.0	0.0
	글로벌 경기침체	1.7	0.5	0.3	2.0	2.0	1.5	2.0	1.0	0.8	0.3
	비접촉사회	2.1	0.9	0.4	2.0	2.0	1.5	2.5	0.5	0.5	0.5
공여국 변화	예산증액	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.6	1.0	0.0
	경제적 이해추구	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	4.5	0.6	0.9	0.3
	외교안보 이해추구	4.3	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	5.0	0.7	0.8	0.5
	글로벌 이행 강화	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.5	0.9	0.3
영국의 거버넌스 통합	자국 외교안보 환경변화 대응차원	4.1	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.9	1.0	0.0
	자국 경제환경 변화 대응 차원	4.3	0.5	0.1	4.0	4.0	4.0	5.0	1.0	0.8	0.5
통합형 거버넌스의 효과	정책일관성 확보	3.9	0.4	0.1	4.0	4.0	4.0	4.0	0.7	1.0	0.0
	인력과 시스템의 전문성 강화	2.3	0.5	0.2	2.0	2.0	2.0	2.5	0.4	0.8	0.3
분리형 거버넌스의 효과	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.8	0.8	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.6	0.9	0.3
	인력과 시스템의 전문성 강화	3.7	0.5	0.1	4.0	4.0	3.5	4.0	0.5	0.9	0.3

최종 결과 본 연구가 기준으로 한 안정도, 내용타당도, 합의도, 수렴도를 모두 만족하여 전문가들의 합의를 이루었다고 볼 수 있는 의견은 Part I에서는 모두 13개이다. 국내 전문가들은 국제개발협력 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 미-중 패권경쟁, 4차 산업혁명, 디지털 전환의 가속화, 글로벌 가치사슬의 재편, 기후변화, SDGs 이행 등에 긍정하기 보다는 COVID-19, 글로벌 경기침체, 비접촉사회로의 전환이 국제개발협력 확대에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았다.

이러한 부정적인 의견 일치에도 불구하고 향후 공여국들은 예산을 증액할 것이고, 이러한 가운데 경제적·외교안보 이해추구 경향이 강해질 것이라는 점에 의견을 같이 했다. 또한 공여국들은 기후변화나 SDGs 등 글로벌 이행을 강조하는 추세로 변화할 것이라는 데 전문가들은 대체로 긍정적인 응답을 하면서 다자협력에 대해서는 상대적으로 낮은 평균(3.2)에 합의에 이르지 못하면서 다자주의 틀 안에서보다는 공여국 이해중심으로 예산을 증대할 것으로 보는 경향이 있었다.

최근 영국의 거버넌스 통합에 대한 의견을 묻는 질문에서는 글로벌 정치경제 환경의 변화나 국제개발협력 활동의 효과성을 제고하려는 노력의 일환으로 보기보다는 현재 영국이 당면하고 있는 외교안보 및 경제환경의 특수한 변화를 반영한 것으로 보고 있었다. 기타 제시된 의견 역시 영국의 정부조직 개편이 국내정치에 따라 유연한 점을 강조하고 있어, 국내 전문가들은 대체로 영국 외교부와 DFID의 통합은 글로벌한 현상으로 인식하지는 않고 있다는 점을 유추할 수 있다.

“과거의 역사를 볼 때 노동당으로의 정권교체시 다시 독립된 개발협력 부처가 설립될 것으로 보임(시민사회/민간 1)”

“현 집권당인 보수당의 국익 우선에 부합하는 정책(학계 1)”

“... 영국은 여러 가지 국내외 상황에 따라 정부조직의 개편이 매우 자유롭게 이루어지는 나라임(정부/연구소 1)”

이러한 인식에도 불구하고 이러한 통합이 다른 공여국 거버넌스 변화에 영향을 미칠 것인지에 대한 합의는 이르지 못했고, 다소 중립적인 예상을 하는 경향을 보였다.

호주 및 캐나다의 사례로 본 통합형 거버넌스의 효과로 정책일관성의 확보에는 긍정적이었으며, 인력과 시스템의 전문성 강화에는 부정적이었다. 이는 앞서 호주의 통합 이후 효과성분석

결과와도 일치한다고 볼 수 있다. 반면 이탈리아의 사례로 본 비통합형 거버넌스의 효과로는 인력 및 시스템의 전문성 강화와 시민사회·이해관계자와의 소통에 대체로 긍정적인 것으로 보았다. 거버넌스 변화의 효과를 묻는 질문 중 흥미로운 결과는 ‘신속한 의사결정’으로 통합형 및 비통합형 모두에서 합의에 이르지 못했으며, 수렴도와 합의도 면에서도 기준치를 크게 벗어나 전문가의 의견 편차가 큰 것으로 나타났다.

전문가 합의에는 이르지 못했으나, 국내 전문가들의 대부분은 향후 5년간 글로벌 ODA 총액이 유지되거나 증가할 것으로 보았으며, 감소할 것으로 보는 전문가는 1(2차)~2(1차)명으로 약 10% 전후의 감소를 전망했으며, 이를 회복하기 위해서는 7~10년 정도가 소요될 것으로 보았다. 글로벌 ODA가 증대될 것으로 전망한 전문가들은 11~12% 정도의 증대를 예상했다.

나. Part II: 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA

1) 1차 델파이조사 분석

앞서 대외환경 변화에 대한 전문가들의 인식을 살펴보는 문항에 이어 Part II로 한국의 국제개발협력 전망과 거버넌스, KOICA의 핵심기능에 대한 설문을 실시하였다. 1차 델파이 조사에서는 Part I에서 다루어졌던 글로벌 환경이 한국의 국제개발협력 활동에 미치는 영향과 전망, 이에 따른 한국의 국제개발협력 활동 변화, 한국의 거버넌스 변화와 기대효과, KOICA의 핵심기능 등 총 4개 영역, 41개의 지표를 대상으로 적합성을 평가했다. 1차 설문의 경우 각 영역에 대해 개방형 문항을 포함하였다. 조사기간은 2021년 10월 25일부터 11월 10일까지였으며, 조사에 참가한 패널 15명은 100%의 응답률을 보였다. 1차 델파이 조사 분석 결과는 <표 IV-9>와 같다.

먼저, 내용 타당도는 Part I과 마찬가지로 내용타당도 비율의 기준 중 응답자 15명 기준 최소값인 0.49를 기준으로 하였다. 조사 결과 내용 타당도 비율이 0.49 이상인 문항은 글로벌 환경의 변화가 미치는 영향 영역에서 0개, 국제개발협력 활동의 변화에서는 3개, 거버넌스의 변화에 따른 효과 영역에서 2개, KOICA의 핵심기능에서 8개로 나타났다. 1차 델파이 조사에서 내용 타당도를 만족하지 못하는 질문은 총 41개 질문 중 28개였다. 한편, 내용 타당도에 있어 2개 질문은 CVR 1.0으로 모든 응답자가 적합함을 인정했다.

〈표 IV-9〉 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA(1차 설문결과)

1차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.3	1.0	0.4	2.0	2.0	2.0	2.0	0.3	1.0	0.0
	글로벌 경기침체	1.9	0.5	0.3	2.0	2.0	2.0	2.0	0.2	1.0	0.0
	미국과 중국간 패권경쟁	3.2	0.7	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.6	0.7	0.5
	4차 산업혁명	3.5	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.2	0.7	0.5
	디지털전환 가속화	3.6	0.8	0.2	4.0	3.0	3.0	4.0	0.1	0.8	0.5
	글로벌 가치 사슬의 재편	3.2	0.9	0.3	3.0	3.0	2.5	4.0	-0.5	0.5	0.8
	비접촉사회	2.4	1.3	0.5	2.0	2.0	1.5	3.5	0.1	0.0	1.0
	기후변화	3.2	1.1	0.4	3.0	2.0	2.0	4.0	-0.2	0.3	1.0
	SDGs 이행	3.7	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.2	0.8	0.5
전망	향후 5년간 총액 확대	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.73	1.00	0
	확대폭	5.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국제개발협력 활동변화	경제적 이해추구	3.7	1.0	0.3	4	4	3.5	4	0.47	0.9	0.25
	외교안보 이해추구	3.8	0.6	0.1	4	4	4	4	0.73	1.00	0
	글로벌 이행강화	3.9	0.5	0.1	4	4	4	4	0.73	1.00	0
	다자협력 강화	3.7	0.5	0.1	4	4	3	4	0.33	0.75	0.5
	예산규모	3.9	0.4	0.1	4	4	4	4	0.73	1.00	0
거버넌스 변화의 효과	정책일관성 확보	3.6	0.6	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.33	0.8	0.5
	투명성 강화	3.6	0.5	0.1	4.0	4.0	3.0	4.0	0.20	0.8	0.5
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.2	0.6	0.2	3.0	3.0	3.0	3.5	-0.47	0.8	0.3
	예산 예측성 강화	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.73	1.0	0.0
	인력의 연속성 제고	3.5	0.8	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.20	0.8	0.5
	신속한 의사결정	3.2	1.0	0.3	3.0	4.0	3.0	4.0	-0.07	0.7	0.5
	중장기 사업 기획 및 수행	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	4.0	4.0	0.60	1.0	0.0
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.1	1.1	0.3	3.0	4.0	3.0	4.0	-0.07	0.7	0.5
	원조 효과성 증대	3.5	0.8	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.20	0.8	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	3.4	0.9	0.3	4.0	4.0	3.0	4.0	0.20	0.8	0.5
KOICA의 핵심 기능	원조조화를 위한 공여국 대화채널	3.4	1.1	0.3	3.0	3.0	3.0	4.0	-0.07	0.7	0.5
	글로벌 의제 대응	3.9	0.6	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.47	0.9	0.3
	국제개발협력 전략수립	3.3	1.0	0.3	3.0	4.0	3.0	4.0	-0.07	0.7	0.5
	통계데이터의 생산과 관리	4.1	0.8	0.2	4.0	4.0	3.5	5.0	0.47	0.6	0.8
	대국민 개발인지도 제고	4.1	0.5	0.1	4.0	4.0	4.0	4.0	0.87	1.0	0.0
	현장 중심 사업발굴/기획/형성	4.5	0.5	0.1	5.0	5.0	4.0	5.0	1.00	0.8	0.5
	증거기반 성과관리	4.5	0.5	0.1	4.0	4.0	4.0	5.0	1.00	0.8	0.5
	민관협력	4.3	0.6	0.1	4.0	4.0	4.0	5.0	0.87	0.8	0.5
	시민사회 협력	4.2	0.7	0.2	4.0	4.0	4.0	5.0	0.73	0.8	0.5
	독립적 평가체계	4.3	0.6	0.1	4.0	4.0	4.0	5.0	0.87	0.8	0.5
	Flagship 프로그램 발굴 및 수행	4.1	0.6	0.2	4.0	4.0	4.0	4.5	0.73	0.9	0.3
	타 사업수행기관에 가이드라인 제공	3.8	0.8	0.2	4.0	4.0	3.5	4.0	0.47	0.9	0.3

1차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
	국내 ODA 참여기관 사업 직접수행 (플랫폼 기능)	3.2	1.1	0.3	3.0	4.0	2.5	4.0	-0.07	0.5	0.8
	대북 개발협력 및 인도적 지원사업	2.8	1.1	0.4	3.0	4.0	2.0	4.0	-0.2	0.3	1.0
	국제기구협력사업	3.7	0.7	0.2	4.0	4.0	3.0	4.0	0.33	0.8	0.5
	봉사단 파견 및 연수사업관리	4.1	0.8	0.2	4.0	4.0	4.0	4.5	0.73	0.9	0.3

1차 델파이 조사 타당도 검증을 위한 수렴도 및 합의도 분석에서는 수렴도 평가는 기준인 0.5를 초과하는 항목은 6개 항목이었으며, 합의도 평가 기준이 0.70 미만인 항목은 5개 항목이었다. 응답의 일치성을 확인하는 안정도는 모든 항목에서 0.5 이하로 매우 안정적인 것으로 나타났다.

단순 설문지의 한계를 보완하기 위해 각 문항에 대해 개방형 질문을 통해 전문가 의견을 수렴하였다. 특히 향후 5년간 한국의 국제개발협력 거버넌스의 변화에 대한 의견으로 모든 응답자가 분절화에 대한 문제의식을 보이면서 당분간 국무조정실의 기능 확대를 통해 조정하려는 움직임을 보일 것으로 응답했다.

“국조실의 역할과 조직의 규모가 확대될 것이다(학계 2)”

“국무조정실을 중심으로 하는 거버넌스의 조정 역할 강화 예상(정부/연구소 2)”

이와 동시에 국조실의 확대에 대해 회의적인 시각을 보이면서 외교부 중심의 무상원조 통합을 전망하는 의견이 있는가 하면, 그 보다 독립기구의 설치가 더 용이하거나 필요하다는 의견도 다수 있었다.

“당분간은 국조실 기능 확대에 따른 부처 간 이해 충돌 현상 발생(학계3)”

“국개위가 본부로 개편되면서 기대도 되지만 현재로 보아서는 전략이 뚜렷해 보이지 않음(학계 4)”

“다음 정권 내(2022~2026) 국제개발협력청이 설립되어 무상원조가 통합될 가능성이 있음(시민사회/민간 2)”

“만일 외교부로 국제협력수행기관 (코이카와 EDCF)이 통합되는 경우, 최소한 현재 기타 부처들 관련 원조분절화를 감소시킬 수 있을 것임. 그러나 이 또한 현 한국 상황에서는 부처들의 반발로 쉽지 않을 것으로 사료됨. 차라리 외교부에 통합시키는 것 보다는 유무상원조를 모두 담당하는 국제개발처를 신설하는 것이 더 효과적일 수 있을 것임(학계 5)”

그러나 거버넌스의 변화, 특히 유무상을 둘러싼 거버넌스 체계가 변화되기에는 현실적인 제약이 많을 것으로 많은 전문가들은 예상했다.

“엄청난 지도자의 리더십과 의지가 있지 않는 한 현재 이원화된 거버넌스 방식을 변화하기는 어려울 것으로 생각됨. 현재 체계가 너무 오랫동안 고착화되어 왔음(정부/연구소 2)”

“통합된 정책 수립이 필요하고 이를 위해서는 조직의 통합이 선행되어야 하나, 각 부처의 이해관계 때문에 상당한 진통이 예상됨. 국조실 본부, 기재부-EDCF, 외교부-KOICA 뿐만 아니라 여러 부처의 ODA 집행을 실질적으로 관리할 수 있는 조직이 가능한지가 관건이라 봄(정부/연구소 3)”

한편, 향후 5년간 한국의 국제개발협력 ODA가 증대될 것인지를 묻는 질문에서는 응답자 중 2명이 유지, 나머지 13명은 모두 증대될 것으로 응답했고, 1차 델파이에서는 평균 5.6% 증가를 예상해, 앞서 Part I에서 의견의 일치를 보지 못한 것과 대조적으로 우리나라의 ODA 증대에 대해 긍정적으로(평균 3.9) 의견이 모아졌다. 기타 개방형 질문에 대한 응답은 대부분 응답내용에 대한 부연설명으로 별도의 문항 조정 없이 2차 설문조사를 실시하였으며, 기타 의견은 정성적으로 결과를 해석하는데 반영하기로 하였다.

2) 2차 델파이 조사 분석

2차 델파이 조사에서는 1차 델파이 조사에서의 개방형 질문을 삭제하고 총 4개 영역, 41개의 지표를 대상으로 적합성을 재평가했다. 2차 설문조사의 경우 1차 조사에 응답한 답변과 델파이 패널 전체가 응답한 평균값, 최소값, 최대값의 범위를 제시해주고, 다수의 선택 의견에 대한 정보를 바탕으로 본인의 기존 의견을 수정할 수 있는 기회를 제공하였다. 이 2차 델파이 조사분석 결과는 <표 IV-10>과 같다.

조사 결과 내용 타당도 비율이 0.49 이상인 문항은 글로벌 환경의 변화가 미치는 영향 영역에서 0개, 국제개발협력 활동의 변화에서는 5개, 거버넌스의 변화에 따른 효과 영역에서 1개, KOICA의 핵심기능에서 11개로 나타났다. 2차 델파이 조사에서 내용 타당도를 만족하지 못하는 질문은 총 41개 질문 중 24개로 1차 응답 결과에 비해 여러 항목에서 의견 일치를 이루었다고 볼 수 있다.

〈표 IV-10〉 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA(2차 설문결과)

2차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.5	0.9	0.37	2	2	2	3	0.3	0.50	0.5
	글로벌 경기침체	2.3	0.7	0.31	2	2	2	3	0.3	0.50	0.5
	미국과 중국간 패권경쟁	2.8	0.6	0.20	3	3	2.5	3	-0.9	0.7	0.25
	4차 산업혁명	3.4	0.7	0.22	3	3	3	4	-0.2	0.67	0.5
	디지털전환 가속화	3.5	0.9	0.26	4	4	3	4	0.2	0.75	0.5
	글로벌 가치 사슬의 재편	3.1	0.6	0.20	3	3	3	3.5	-0.5	0.83	0.25
	비접촉사회	2.7	0.8	0.31	2	2	2	3	0.1	0.50	0.5
	기후변화	3.1	0.8	0.26	3	3	2.5	4	-0.3	0.50	0.75
	SDGs 이행	3.8	0.6	0.15	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
전망	향후 5년간 총액 확대	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.7	1.00	0
	확대폭	3.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국제개발 협력 활동변화	경제적 이해추구	3.9	0.5	0.12	4	4	4	4	0.7	1.0	0
	외교안보 이해추구	3.9	0.3	0.07	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	글로벌 이행강화	3.9	0.3	0.07	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	다자협력 강화	3.6	0.5	0.14	4	4	3	4	0.2	0.75	0.5
	예산규모	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.7	1.0	0
거버넌스 변화의 효과	정책일관성 확보	3.4	0.7	0.22	4	4	3	4	0.1	0.75	0.5
	투명성 강화	3.5	0.6	0.18	4	4	3	4	0.1	0.75	0.5
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.1	0.7	0.24	3	3	3	3	-0.6	1.0	0
	예산 예측성 강화	3.6	0.7	0.20	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
	인력의 연속성 제고	3.3	0.7	0.22	3	3	3	4	-0.2	0.67	0.5
	신속한 의사결정	3.1	1.1	0.36	3	3	3	4	0.3	0.67	0.5
	중장기 사업 기획 및 수행	3.6	0.6	0.18	4	4	3	4	0.3	0.75	0.5
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.0	0.9	0.31	3	3	2.5	4	0.3	0.50	0.75
	원조 효과성 증대	3.3	0.8	0.24	3	4	3	4	-0.1	0.67	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	3.3	0.8	0.24	4	4	3	4	0.1	0.75	0.5
KOICA의 핵심 기능	원조조화를 위한 공여국 대화채널	3.7	0.8	0.22	4	4	3	4	0.2	0.75	0.5
	글로벌 의제 대응	3.9	0.6	0.17	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
	국제개발협력 전략수립	3.5	1.0	0.29	4	4	3	4	0.2	0.75	0.5
	통계데이터의 생산과 관리	4.1	0.6	0.15	4	4	4	4.5	0.7	0.88	0.25
	대국민 개발인지도 제고	4.1	0.5	0.12	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	현장 중심 사업발굴/기획/형성	4.6	0.5	0.11	5	5	4	5	1.0	0.80	0.5
	증거기반 성과관리	4.5	0.5	0.11	5	5	4	5	1.0	0.80	0.5
	민관협력	4.3	0.7	0.16	4	4	4	5	0.7	0.75	0.5
	시민사회 협력	4.1	0.7	0.18	4	4	4	5	0.6	0.75	0.5
	독립적 평가체계	4.3	0.5	0.11	4	4	4	5	1.0	0.75	0.5
	Flagship 프로그램 발굴 및 수행	4.0	0.8	0.21	4	4	4	4.5	0.6	0.88	0.25
	타 사업수행기관에 가이드라인 제공	3.7	0.7	0.19	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
	국내 ODA 참여기관 사업 직접수행 (플랫폼 기능)	3.3	1.0	0.29	3	4	3	4	-0.1	0.67	0.5
	대북 개발협력 및 인도적 지원사업	2.7	1.0	0.39	3	2	2	3.5	-0.1	0.50	0.75
	국제기구협력사업	3.7	0.7	0.20	4	4	3	4	0.3	0.75	0.5
	봉사단 파견 및 연수사업관리	4.1	0.7	0.17	4	4	4	4.5	0.6	0.88	0.25

2차 델파이 조사 타당도 검증에 위해 수렴도 및 합의도를 분석하였다. 수렴도 평가 기준 0.5를 초과하는 항목은 총 6개로 1차와 동일했으며, 합의도 기준 0.7 미만은 9개였다. 응답의 일치성을 확인하는 안정도는 1차와 마찬가지로 모든 항목이 0.5이하로 매우 안정적인 것으로 나타났다.

3) 3차(최종) 델파이 조사 분석

3차 델파이 조사에서는 2차 델파이 조사 분석과 마찬가지로 2차 조사에 응답한 답변과 델파이 패널 전체가 응답한 평균값, 최소값, 최대값의 범위를 제시해주고, 다수의 선택 의견에 대한 정보를 바탕으로 본인의 기존 의견을 수정할 수 있는 기회를 제공하였다. 내용 타당도는 2차 델파이 조사와 같은 0.49를 기준으로 하였다. 조사 결과 내용 타당도 비율이 0.49 이상인 문항은 글로벌 환경의 변화가 미치는 영향 영역에서 1개, 국제개발협력 활동의 변화에서는 5개, 거버넌스의 변화에 따른 효과 영역에서 0개, KOICA의 핵심기능에서 11개로 나타났다. 3차 델파이 조사에서 내용 타당도를 만족하지 못한 항목은 총 41개 항목 중 24개로 1차 응답 결과에서 시작하여 여러 항목에서 의견의 일치를 보았음을 알 수 있었다.

〈표 IV-11〉 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA(3차 설문결과)

1차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	COVID-19	2.5	0.9	0.37	2	2	2	3	0.3	0.5	0.5
	글로벌 경기침체	2.3	0.7	0.31	2	2	2	3	0.3	0.5	0.5
	미국과 중국간 패권경쟁	3.0	0.5	0.18	3	3	3	3	-0.7	1.0	0
	4차 산업혁명	3.4	0.7	0.22	3	3	3	4	-0.2	0.67	0.5
	디지털전환 가속화	3.5	0.9	0.26	4	4	3	4	0.1	0.75	0.5
	글로벌 가치 사슬의 재편	3.2	0.7	0.21	3	3	3	4	-0.3	0.67	0.5
	비접촉사회	2.5	0.7	0.29	2	2	2	3	0.2	0.5	0.5
	기후변화	3.1	0.8	0.26	3	3	2.5	4	-0.3	0.5	0.75
	SDGs 이행	3.8	0.6	0.15	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
전망	향후 5년간 총액 확대	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.7	1.00	0
국제개발 협력 활동변화	경제적 이해추구	3.9	0.5	0.12	4	4	4	4	0.7	1.0	0
	외교안보 이해추구	3.9	0.3	0.07	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	글로벌 이행강화	3.9	0.3	0.07	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	다자협력 강화	3.7	0.5	0.13	4	4	3	4	0.3	0.75	0.5
	예산규모	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.7	1.0	0
거버넌스 변화의 효과	정책일관성 확보	3.4	0.7	0.22	4	4	3	4	0.1	0.75	0.5
	투명성 강화	3.5	0.6	0.18	4	4	3	4	0.2	0.75	0.5
	시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	3.0	0.5	0.18	3	3	3	3	-0.7	1.0	0

1차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
	예산 예측성 강화	3.5	0.7	0.21	4	4	3	4	0.5	0.75	0.5
	인력의 연속성 제고	3.3	0.7	0.22	3	3	3	4	-0.3	0.67	0.5
	신속한 의사결정	2.9	1.0	0.33	3	3	3	3.5	-0.6	0.83	0.25
	중장기 사업 기획 및 수행	3.6	0.6	0.18	4	4	3	4	0.3	0.75	0.5
	행정비용 절감 등 효율적인 집행	3.0	0.9	0.31	3	3	2.5	4	-0.3	0.50	0.75
	원조 효과성 증대	3.2	0.8	0.24	3	4	3	4	-0.2	0.67	0.5
	인력과 시스템의 전문성 강화	3.4	0.7	0.22	4	4	3	4	0.1	0.75	0.5
KOICA의 핵심 기능	원조조화를 위한 공여국 대화채널	3.9	0.8	0.22	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
	글로벌 의제 대응	3.9	0.6	0.15	4	4	4	4	0.5	1.00	0
	국제개발협력 전략수립	3.3	1.0	0.29	4	4	3	4	0.2	0.75	0.5
	통계데이터의 생산과 관리	4.1	0.6	0.15	4	4	4	4.5	0.7	0.88	0.25
	대국민 개발인지도 제고	4.1	0.5	0.12	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	현장 중심 사업발굴/기획/형성	4.6	0.5	0.11	5	5	4	5	1.0	0.80	0.5
	증거기반 성과관리	4.5	0.5	0.11	5	5	4	5	1.0	0.80	0.5
	민관협력	4.3	0.7	0.16	4	4	4	5	0.7	0.75	0.5
	시민사회 협력	4.1	0.7	0.18	4	4	4	5	0.6	0.75	0.5
	독립적 평가체계	4.3	0.5	0.11	4	4	4	5	1.0	0.75	0.5
	Flagship 프로그램 발굴 및 수행	4.0	0.8	0.21	4	4	4	4.5	0.6	0.88	0.25
	타 사업수행기관에 가이드라인 제공	3.7	0.7	0.19	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
	국내 ODA 참여기관 사업 직접수행 (플랫폼 기능)	3.5	1.0	0.28	4	3	3	4	0.1	0.75	0.5
	대북 개발협력 및 인도적 지원사업	2.7	1.0	0.39	3	2	2	3.5	-0.1	0.50	0.75
	국제기구협력사업	3.7	0.7	0.20	4	4	3	4	0.3	0.75	0.5
	봉사단 파견 및 연수사업관리	3.8	0.7	0.18	4	4	3	4	0.3	0.75	0.5

또한 2차와 마찬가지로 3차 델파이 조사 타당도 검증에 위해 수렴도 및 합의도를 분석하였다. 수렴도 평가 기준 0.5를 초과하는 항목은 총 3개로 2차와 동일했으며, 합의도 기준 0.7 미만은 9개로 오히려 늘어났다. 응답의 일치성을 확인하는 안정도는 1, 2차와 마찬가지로 모든 항목이 0.5 이하로 매우 안정적인 것으로 나타났다.

〈표 IV-12〉 Part II 최종 합의된 항목 요약

1 차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
글로벌 환경이 활동 확대에 미치는 영향	SDGs 이행	3.8	0.6	0.15	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25

1 차 설문조사 결과		기술 통계			집중경향치				CVR	합의	수렴
		평균	S.D.	안정도	중위수	최빈값	사분범위				
전망	향후 5년간 총액 확대	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.7	1.00	0
국제개발 협력 활동변화	경제적 이해추구	3.9	0.5	0.12	4	4	4	4	0.7	1.0	0
	외교안보 이해추구	3.9	0.3	0.07	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	글로벌 이행강화	3.9	0.3	0.07	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	예산규모	3.9	0.4	0.09	4	4	4	4	0.7	1.0	0
KOICA의 핵심 기능	원조조화를 위한 공여국 대화채널	3.9	0.8	0.22	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25
	글로벌 의제 대응	3.9	0.6	0.15	4	4	4	4	0.5	1.00	0
	통계데이터의 생산과 관리	4.1	0.6	0.15	4	4	4	4.5	0.7	0.88	0.25
	대국민 개발인지도 제고	4.1	0.5	0.12	4	4	4	4	0.9	1.0	0
	현장 중심 사업발굴/기획/형성	4.6	0.5	0.11	5	5	4	5	1.0	0.80	0.5
	증거기반 성과관리	4.5	0.5	0.11	5	5	4	5	1.0	0.80	0.5
	민관협력	4.3	0.7	0.16	4	4	4	5	0.7	0.75	0.5
	시민사회 협력	4.1	0.7	0.18	4	4	4	5	0.6	0.75	0.5
	독립적 평가체계	4.3	0.5	0.11	4	4	4	5	1.0	0.75	0.5
	Flagship 프로그램 발굴 및 수행	4.0	0.8	0.21	4	4	4	4.5	0.6	0.88	0.25
	타 사업수행기관에 가이드라인 제공	3.7	0.7	0.19	4	4	3.5	4	0.5	0.88	0.25

최종 결과 본 연구가 기준으로 한 안정도, 내용타당도, 합의도, 수렴도를 모두 만족하여 전문가들의 합의를 이루었다고 볼 수 있는 의견은 Part II에서는 모두 18개이다. 국내 전문가들은 한국의 국제개발협력 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 Part I에서 COVID-19, 글로벌 경기침체, 비접촉사회로의 전환이 국제개발협력 확대에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았던 것과는 대조적으로 SDGs 이행이 긍정적인(평균: 3.8) 영향을 미칠 것으로 응답했고 나머지는 합의된 의견을 갖지 못했다.

향후 한국의 ODA 예산을 증대될 것이나, 앞서 Section #1에서 본 바와 같이 다른 공여국과 마찬가지로 경제적 · 외교안보 이해추구 경향이 강해질 것이라는 점에 의견을 같이 했다. 또한 공여국들은 기후변화나 SDGs 등 글로벌 이행을 강조하는 추세로 변화할 것이라는 데 전문가들은 대체로 긍정적인 응답을 하면서 다자협력에 대해서는 합의에 이르지 못하면서 다자주의 틀 안에서보다는 한국을 둘러싼 경제적 · 외교적 이해중심으로 예산을 증대할 것으로 보는 경향이 있었다. 기타의견으로는 미얀마사태 장기화를 비롯한 분쟁과 난민의 확대에 의한 한국의 부담가중, OECD DAC 회원국의 전략 변화 또는 신흥공여국 성장 등 기타 공여국 지형의 변화

등의 응답이 있었다.

한국의 ODA 거버넌스는 단기적으로는 국조실의 기능 확대가 예상되는 가운데 전문가들은 독립된 기구의 설립이 필요하다고는 보았으나, 현실적인 난관에 봉착할 것으로 예상했다. 이런 상황에서 거버넌스 변화를 통해 얻을 수 있는 기대효과에는 일치된 의견을 도출하지 못했다. 기타 거버넌스 변화를 통해 얻을 수 있는 효과로 통합된 독립기관에 가까운 거버넌스 의견을 낸 응답자들은 대체로 분절화문제가 해소될 수 있을 것으로 기대했으나, 국조실 기능의 강화 또는 역할의 확대를 전망했던 응답자들은 조정 기능의 강화로 선택과 집중이 가능할 것으로 보는 의견이 있는 반면 국조실의 전문성에 대한 회의적인 시각, 국내정치와 연계된 ODA에 대한 우려를 표하기도 했다.

“국조실 강화는 결국 한국의 개발협력정책 결정에 있어 국내 정치의 영향력 강화를 초래할 것으로 예상(학계 4)”

“공공기관의 ODA 점유가 강화되고, 민간기업/컨설팅회사 등의 생태계 구축에 한계가 나타날 것이다(학계 3)”

“(국조실) 국제개발협력본부도 기존의 공무원들로 구성되어 전문가나 전문성의 축적이 어려워...(학계 2)”

국내외 국제개발협력 환경 변화 속에서 KOICA의 위상과 역할에 대한 질문에 대부분의 응답자들은 대체로 KOICA의 위상은 지속적으로 높아져 왔으며, 향후 국제개발협력의 중요성이 강조되고 예산 총액이 증가할수록 그 역할이 강조될 것이라는 점에서 의견을 같이 했다.

“개발협력분야에서 코이카의 역할과 지위에 대한 인식은 상당히 제고 되었다고 생각됨. 실상 개발협력사업을 말할 때 제일 먼저 코이카를 떠올리고 있음(학계 5)”

“KOICA의 위상과 역할은 지난 10여년간 급속도로 향상해 왔으며, 앞으로의 발전도 기대됨. 특히, 다수의 개발협력 시행기관들에게 모범기준과 관행을 제시하는 역할이 두드러짐(정부/연구소 2)”

그러나 대외적인 위상 강화에도 불구하고 국내 예산에서 차지하는 비중은 점점 줄어들고 있는 현상은 해소되어야 하며, 국내 의사결정 과정에서의 전문성을 바탕으로 한 위상제고 과제를 안고 있다는 의견이 다수 존재했다.

“외부에서는 KOICA가 한국 ODA의 대표기관으로 인식하고 있는 듯한데, 국내에서 정책적 위상은 그렇지 않음. 보유 인력의 관련 지식, 경험 면에서 KOICA 직원들의 수준이 타 기관 담당자보다 훨씬 높다고 보이나, 정책 결정 과정에 의견이 반영되기 어렵다는 문제가 있음(정부/연구소 1)”

“원조 실행 전문기관으로서 코이카 전문성은 타 시행부처와 더욱 격차가 벌어질 것임(시민사회/민간 3)”

“국제사회에서 한국의 위상이 높아짐과 더불어 코이카의 위상 제고도 필요하며 역할 강화도 필요하지만 대내외 환경으로 인해 단시간 내에 해결되는 것은 쉽지 않을 것으로 보임(정부/연구소 6)”

이러한 가운데 대내외 환경변화에 대응하는 KOICA의 위상과 역할을 제고하기 위한 핵심기능으로 현재 KOICA의 기능을 중심으로 16개 항목에 대해 의견을 물었다. 이에 대해 현장중심 사업발굴/기획/형성(평균: 4.6), 증거기반 성과관리(평균: 4.5), 독립적 평가체계(평균: 4.3), 통계데이터의 생산과 관리(평균 4.1), Flagship 프로그램의 발굴 및 수행(평균: 4.1) 등 사업수행기관으로서의 기능을 중심으로 의견이 합의되었다. 앞서 Section #1에서 비통합형 거버넌스의 장점으로 꼽혔던 시민사회 및 이해관계자와의 소통과 관련있는 민관협력(평균: 4.3), 시민사회협력(평균: 4.1), 대국민 개발인지도 제고(평균: 4.1) 역할 등도 강화되어야 한다고 응답했다.

“사업발굴과 관리 전문성 확보가 필요함. 각 분야별로 너무 다양한 주제/형태의 사업들이 기획 및 추진되고 있어 전략에 따른 사업의 선별과 관리를 통해 고도화 요구됨(시민사회/민간 3)”

“다른 기관과 비교하여 비교우위가 있는 현장에 관한 전문성을 극대화할 필요 있으며, 다양한 민간 이해관계자와의 네트워킹 강화와 개발협력 인지도 향상에 기여할 수 있을 것으로 예상함(정부/연구소 2)”

“사업 수행 효과성 관리 및 좋은 사업 발굴(정부/연구소 6)”

반면, 국제개발협력 전략수립, 국내 ODA 참여기관 사업 직접수행(플랫폼 기능), 대북 개발협력 및 인도적 지원사업, 봉사단 파견 및 연수사업 관리 등에서는 합의에 이르지 못했으며, 특히 국제개발협력 전략수립과 대북 개발협력은 평균 역시 상대적으로 낮은 수준이어서 향후 KOICA가 유지 발전시켜야할 기능 우선순위 설정에서 이를 고려할 필요가 있다. 이외 기타 정책수립, 연구, 평가분야의 전문성 제고; 인권기반접근, 범분야 이슈에 대한 의제 선도; 연구 등의 기능을 강화해야 한다는 의견이 있었다. 이러한 KOICA의 위상과 역할을 제고하기 위한 기능을 갖추기 위해 필요한 것으로는 모든 응답자가 예산과 (전문) 인력이 확보되어야 한다고 응답했으며, 기타 의견으로는 독립성, 투명성, 개방성(openness) 등을 확보해야 한다고 응답했다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 2009년 이후 ODA 추진체계 변화 국가인 호주, 캐나다와 일본, 독일 등 한국과 유사한 형태를 보이고 있는 주요 공여국의 ODA 추진체계를 둘러싼 환경을 분석하고, 심층 분석국의 ODA 추진체계 변화에 따른 배분 패턴과 효과성 측면에서의 분석을 실시하였다. 또한 이에 따른 한국 ODA 추진체계에 주는 시사점 도출 및 향후 KOICA의 파트너십 전략을 도출하기 위한 목적으로 기획되었다.

본론에서는 일차적으로 정부조직 개편 및 국제개발협력 추진체계 수립과 변화에 관한 이론적 접근을 통해 분석의 틀을 제시하였다. 추진체계 개편은 크게 국내·외 환경 변화에 따른 대응 목적, 그리고 조직 개편을 통해 조직의 성과나 특정 기능의 효과를 높이는 것, 그리고 정치적 또는 사회적 정당성을 확보하기 위한 목적을 가지고 있다. 이와 더불어 2009년 이후에 OECD DAC 공여국의 ODA 추진체계 변화 추이를 바탕으로 흐름을 살펴보고 심층분석을 진행 할 주요 국가들을 선정하였다.

심층 조사 대상국은 ODA 추진체계 통합사례국가인 호주, 캐나다, 영국 세 국가와 한국과 유사한 형태인 일본과 독일에 대해 문헌조사와 통계자료 분석을 통해 거버넌스 변화 또는 유지와 ODA 효과성 및 배분방식의 변화와 관련이 있는지 등을 분석하여 결과를 도출하였다.

호주의 개발협력 추진체계의 변화와 세부적인 목표의 변화는 ODA 공여패턴을 통해 실증적으로 호주 정부가 설정했던 목표를 달성하는 데는 기여한 것으로 보인다. 수출증가를 위해 전략적으로 최빈개도국 지원을 줄이고, 고중소득국 지원을 강화했다는 점과, 호주 외교 안보에 가장 밀접한 영향을 주고 난민을 예방할 수 있는 활동을 통해 인도-태평양 지역을 중심으로 하는 개발협력 정책을 실행하고 있어 실제 ODA 공여 패턴도 이러한 목표에 맞게 움직이며 그 목표를 달성하고 있는 것으로 보인다. OECD DAC 보고서에 따르면 외교통상부 통합형 추진체제로 통합 후에 호주 원조의 정책일관성이 제고된 것으로 평가된다(OECD DAC 2018).

캐나다의 국제개발협력 추진체제는 2013년 통합 전 지속적으로 제기되는 조직 내부적 문제와 원조 프로그램 전반의 비효율성을 개선하기 위해 감행되었다. 2018년 OECD 보고서는 캐나다의 추진체계 개편이 개발협력과 외교, 무역이 연계되는 제도적 기반을 마련했다고 평가한

반면에(OECD 2018), 시민단체들은 기존의 CIDA와 달리 최빈국에 대한 윤리적 목적의 원조보다 국익을 위한 경제적 이익이나 안보를 우선하여 개발협력 고유의 목적을 추구하지 못한다는 비판도 동시에 받고 있다(임원혁 · 이규찬 2020). 즉 캐나다의 추진체계 변화에 따른 목표 달성여부는 아직 정확히 판단하기 어렵다.

2020년 9월에 영국 정부는 외교정책과 국제 개발 원조의 통합을 통한 효율화 방안의 일환으로 국제개발협력 전담부처인 국제개발부(DFID)를 외무부(FCO)와 합병하여 외무개발부(FCDO)를 출범시켰다. 최근까지 영국은 국제개발협력의 이상적인 모델로서 국제사회로부터 인정을 받았지만, 이러한 변화에 대한 국내외 반대와 우려의 목소리가 높아지고 있다. 영국의 국제개발부(DFID)는 영국의 원조와 개발을 담당하고 국제기구와의 파트너십 구성 및 현장 집행을 NGO에 위탁함으로써 업무 수행의 효율화 등 제도적 발전을 통하여 국제사회로부터 이상적인 국제개발원조정책을 실행하기 위해 노력해온 것으로 평가받았으나, 최근 FCO와의 합병은 향후 영국 원조 및 개발정책의 큰 변화가 불가피해 보인다(임원혁 2020).

일본의 국제개발협력 추진체계 개편사례는 시사점을 제공한다. 첫째, 국제개발협력의 목표에서 자국의 안보 · 번영 · 가치 추구가 중요한 비중을 차지하고 국제개발협력 사업 분야와 수단이 다양할수록 분야 전문성을 갖춘 집행기관이 필요하고 기획 · 조정 기제를 마련해야 한다. 둘째, 국제개발협력 추진체계 개편에 있어 내부 요인보다는 외부 요인이 더 강력한 요인으로 작용할 수 있다. 셋째, 국제개발협력 추진체계 개편을 통해 핵심역량을 제고하기 위해서는 원론적인 수준을 넘는 구체적인 해법이 마련되어야 한다.

독일은 변화하는 국제정세와 유동적인 정치 상황이 교차하는 지점에서 새로운 국내외 요구와 변화에 부응하기 위해 ODA 정책 방향을 결정해왔다(김면희 외 2011). 독일의 ODA 추진체계는 정책 입안과 집행이 분리된 체계를 유지해오고 있다. ODA 정책 입안은 경제협력개발부(BMZ)가 전담하며, 집행은 기술협력을 맡는 GIZ와 금융협력을 맡는 KfW 개발은행으로 이원화되어 있다. 독일의 경우, ODA 집행기관들의 통합을 통해 국제개발협력의 효율성과 효과성 측면에서 어느 정도 개선되었다고 볼 수 있다(OECD 2015).

더하여 앞서 얻은 주요 ODA공여국들의 사례분석을 바탕으로 한국의 ODA 추진체계 및 전략을 도출하기 위해서 ODA 추진체계 및 전략수립에 직 · 간접적 참여경험이 있는 15인의 정부기관, 국제기구, 시민사회, 학계 등의 전문가관련 전문가집단을 대상으로 4주의 기간 동안 3차에 걸친 델파이조사(delphi survey)를 실시하였다. 조사 결과, 대외 환경과 거버넌스 변화의 영향에

대한 인식에서 국내 전문가들은 국제개발협력 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 미-중 패권경쟁, 4차 산업혁명, 디지털 전환의 가속화, 글로벌 가치사슬의 재편, 기후변화, SDGs 이행 등에 긍정하기 보다는 COVID-19, 글로벌 경기침체, 비접촉사회로의 전환이 국제개발협력 확대에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았다.

이러한 부정적인 의견 일치에도 불구하고 향후 공여국들은 예산을 증액할 것이고, 이러한 가운데 경제적·외교안보 이해추구 경향이 강해질 것이라는 점에 의견을 같이 했다. 또한 공여국들은 기후변화나 SDGs 등 글로벌 이행을 강조하는 추세로 변화할 것이라는 데 전문가들은 대체로 긍정적인 응답을 하면서 다자협력에 대해서는 상대적으로 낮은 평균(3.2)에 합의에 이르지 못하면서 다자주의 틀 안에서보다는 공여국 이해중심으로 예산을 증대할 것으로 보는 경향이 있었다.

호주 및 캐나다의 사례로 본 통합형 거버넌스의 효과로 정책일관성의 확보에는 긍정적이었으며, 인력과 시스템의 전문성 강화에는 부정적이었다. 이는 앞서 호주의 통합 이후 효과성분석 결과와도 일치한다고 볼 수 있다. 반면 이탈리아의 사례로 본 비통합형 거버넌스의 효과로는 인력 및 시스템의 전문성 강화와 시민사회·이해관계자와의 소통에 대체로 긍정적인 것으로 보였다. 거버넌스 변화의 효과를 묻는 질문 중 흥미로운 결과는 ‘신속한 의사결정’으로 통합형 및 비통합형 모두에서 합의에 이르지 못했으며, 수렴도와 합의도 면에서도 기준치를 크게 벗어나 전문가의 의견 편차가 큰 것으로 나타났다.

한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA에 대해서 국내 전문가들은 한국의 국제개발협력 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 COVID-19, 글로벌 경기침체, 비접촉사회로의 전환이 국제개발협력 확대에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았던 것과는 대조적으로 SDGs 이행이 긍정적인(평균: 3.8) 영향을 미칠 것으로 응답했고 나머지는 합의된 의견을 갖지 못했다.

전문가들은 향후 한국의 ODA 예산은 지속적으로 증대되며 다른 공여국과 마찬가지로 경제적·외교안보 이해추구 경향이 강해질 것이라는 점에 의견을 같이 했다. 한국의 ODA 거버넌스는 단기적으로는 국조실의 기능 확대가 예상되는 가운데 궁극적으로는 전문가들은 독립된 기구의 설립이 필요하다고는 보았으나, 현실적인 난관에 봉착할 것으로 예상했다. 동시에 국내의 국제개발협력 환경 변화 속에서 KOICA의 위상과 역할에 대한 질문에 대부분의 응답자들은 대체로 KOICA의 위상은 지속적으로 높아져왔으며, 향후 국제개발협력의 중요성이 강조되고 예산 총액이 증가할수록 그 역할이 강조될 것이라는 점에서 의견을 같이 했다.

본 연구를 통해 국제개발협력을 둘러싼 국내외 환경이 급변하고 있고 공여국들이 자국의 이해관계를 중심으로 개발협력 활동을 이어갈 가능성이 높은 것으로 예측되었다. 그럼에도 불구하고 개별 국가의 국제개발협력 거버넌스 체계의 변화는 국제적인 추세를 반영한다기 보다는 국내 정치환경 속에서 이루어지는 것으로 최근 외교부에 통합된 영국의 DFID, 사업수행기관과 외교부의 통합사례인 호주와 캐나다, 외교부와 사업수행기관을 분리한 이탈리아, 분리형 체제를 지속적으로 유지하고 있는 일본과 독일 모두 개별국가의 내부 사정과 정치문화적 특징을 반영하고 있다고 할 수 있다.

한국의 추진체계 개선을 위한 정책적 방향을 제시하는 것은 이 연구의 목적이 아니다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 제기되어 온 원조 분절화의 문제 또는 기관 간 ODA 사업의 칸막이와 중복 등의 다양한 거버넌스의 문제는 여전히 이 연구의 결과가 활용되어야 할 숙제로 남아있다. 이러한 분절성의 문제를 완화하고자 2021년 국제개발협력위원회의 사무기관으로 기능할 국무조정실 국제개발협력본부가 수립되어 국제개발협력위원회가 실질적인 기능을 할 수 있도록 조직과 제도를 정비하고 있다. 앞서 전문가 패널에서의 공통된 의견과 같이 국제개발협력본부의 업무 범위와 역할은 향후 수년간은 지속적으로 증대할 것이다. 그러나 국제개발협력본부의 업무범위 증대가 원조 분절화의 근본적인 해결책은 아닐 것이며, 현실적으로 많은 제약과 걸림돌이 있을 것임에도 불구하고 전문가들은 결국 독립적인 처·청과 같은 기구가 설립되어야 할 것으로 생각하고 있었다.

그렇다면 이러한 환경 속에서 대표 무상원조 사업시행기관으로서 KOICA는 어떤 기능을 핵심으로 변화하는 환경에 대비해야 할 것인가에 대한 질문에 이 연구는 다음의 기능을 중심으로 전문적이고 고도화된 사업 수행기관으로서의 KOICA 역할제고가 필요하며 이를 위한 예산과 인력확보를 위해 노력할 것을 제안하고자 한다.

전문가 조사 결과 상 변화되는 환경 속에서 KOICA의 핵심 기능은 ① 현장 중심의 사업 발굴·기획·형성, ② 증거기반 성과관리, ③ 독립적 평가체계와 민관협력, ④ 통계데이터의 생산과 관리, 대국민 개발인지도 제고, 시민사회협력, ⑤ Flagship 프로그램 발굴 및 수행, ⑥ 원조조화를 위한 공여국 대화채널, 글로벌 의제대응 ⑦ 타 사업수행기관에 가이드라인 제공 순이었다. 이를 재분류해보면 아래 <표 V-1>과 같이 고도화된 사업 기획, 전문성에 기반한 성과관리, 다양한 개발협력 주체들과의 협업 및 대국민 활동으로 나누어 볼 수 있다. 합의에 이르지 못했거나 긍정율이 낮았던 항목들을 살펴보면, 국제개발협력 전략수립, 타 기관 사업 직접수행, 대북개발협력, 국제기구협력사업, 봉사단 파견 및 연수사업 등으로 국내전략수립이나

사업수행 자체보다는 사업의 기획과 관리의 전문성을 더 중요하게 본 것으로 해석할 수 있다. 또한 개발협력의 범위 확대(대북 지원)보다는 개발협력주체들과의 협업을 통한 프로젝트 수행을 중요한 기능으로 상정하고 있음을 볼 수 있다.

〈표 V-1〉 KOICA의 핵심기능 재분류

분류	핵심 기능
고도화된 사업 기획	현장 중심의 사업 발굴· 기획· 형성
	Flagship 프로그램 발굴 및 수행
전문성에 기반한 성과관리	증거기반 성과관리
	독립적 평가체계
	통계데이터의 생산과 관리
	글로벌 의제 대응
개발협력주체들과의 협업 및 대국민 활동	민관협력
	시민사회 협력
	원조조화를 위한 공여국 대화채널
	타 사업수행기관에 가이드라인 제공
	대국민 개발인지도 제고

자료: 연구진 작성

우선 한국 무상원조 최대의 사업수행기관으로서 현장 중심의 사업 발굴, 기획, 형성 그리고 새로운 형태와 내용의 Flagship 프로그램을 발굴하는 사업기획 등의 고도화를 추구할 필요가 있다. KOICA는 국제기구 주재국을 제외한 총 44개국에 45개 사무소를 운영하고 있으며, 이 사무소를 통해 수원국과의 소통, 수원국 내 타 공여국과의 원조조화 채널, 타기관 사업정보 파악 등을 통해 현지 수요 맞춤형 사업을 발굴하는 동시에 사업수요에 대한 객관적인 평가를 통해 사업형성 시 위험요소 등을 확인하거나 수요를 구체화하는 등 사업의 효과성을 위한 다양한 기획요소를 강화할 수 있다. 또한 최근 국제개발협력사업협의회 활동 등에서 나오는 새로운 융합사업이나, 기존에 다양하게 시도되지 않았던 원조방식으로 Flagship 프로그램을 발굴하고 수행할 수 있는 기관은 고도화된 현지 수요분석으로부터 시작할 수 있는 KOICA가 유일하다는 점에서 향후 KOICA의 핵심기능으로 발전시켜가야 함을 시사하고 있다.

OECD DAC 가입 이전은 차치하더라도 정확한 데이터와 계량적 검증을 기반으로 투명하고 글로벌 기준에 맞는 성과관리 체계의 구축과 그 결과를 확보해야한다는 점은 지속적으로 강조되어 왔다. 이는 비단 한국만의 문제는 아니며, 이러한 성과에 대한 문제는 코로나 이후 경기침체가 지속될수록 또는 자국 이해관계 중심의 원조가 활발해질수록 원조의 효과성에 대한

의구심에 대한 해답으로 주요한 화두로 떠오르게 될 것이다. 특히 이러한 전문성에 기반한 ODA 성과 관리 체계 및 방법론의 구축으로 축적된 경험을 바탕으로 타 사업수행기관에 가이드라인을 제공하여 국가적으로 ODA 사업의 효과성을 제고하는데 기여할 수 있도록 해야 한다. 이러한 성과관리를 비롯한 통계데이터, 평가는 글로벌 기준과 새로운 의제를 반영하여 이루어져야 하며, 이런 차원에서 글로벌 의제에 대한 대응 역시 강조되어야 한다. 일부 전문가 의견에서 볼 수 있었던 바와 같이 국무조정실 국제개발협력본부의 전략기능 확대 또는 외교부의 공여국 대화채널 강화 등의 기조로 인해 KOICA의 연구기능 특히 글로벌 의제대응 기능의 저하를 우려하는 목소리가 높아지고 있는 가운데, 사업수행과 효과성제고를 위한 글로벌 의제에 대한 적시 대응체계를 유지 발전함으로써 얻는 고도화의 효과를 간과해서는 안될 것이다.

마지막으로 민관협력, 시민사회 협력, 원조조화를 위한 공여국 대화채널 등 개발협력의 전통적인 주체인 타 공여기관과의 대화채널 이외에도 기업과 시민사회와의 협력 기능을 핵심기능으로 발전시켜갈 필요가 있다. 이는 앞서 호주와 캐나다 등 통합형 거버넌스 체계를 구축함으로써 시민사회 및 기타 이해관계자와의 소통과 협력이 약화되었다는 것과 연관지어 해석해볼 수 있다. 현재 국내에서 가장 적극적으로 협력체계를 구축하고자 노력하고 있는 기관이면서 동시에 앞서 언급한 사회 기획역량을 바탕으로 새로운 협력형 사업의 기획과 발굴이 가능한 유일한 기관으로 KOICA의 지위를 공고히 할 수 있다. 이를 통해 단순히 사업을 기획하고 수행하는 기관이 아니라 국제개발협력의 외연확대에 대응함과 동시에 부산글로벌파트너십(GPEDC) 등 다주체간 협력 플랫폼에서의 역할 강화에도 노력할 필요가 있다. 이러한 활동과 더불어 국제개발협력의 근간이 되는 대국민 개발인지도 제고를 위해 KOICA의 사업수행 사례 중심으로 다양한 활동을 강화할 필요가 있다. 비록 국제개발협력 예산의 지속적인 증대가 전망되고 있음에도 불구하고 국민의지지 또는 일반 국민의 개발협력에 대한 이해가 전제되어있을 때 가능한 것이며, 실제 현재도 이런 활동을 전개하는 기관이 KOICA가 유일하다는 점에서 좀 더 핵심기능으로서 이 분야 활동이 확대되고 고도화 될 필요가 있다.

이러한 핵심기능을 강화하고 사업의 방식을 고도화하기 위해서는 예산과 인력의 확충이 반드시 필요하다. 특히, 기획과 데이터 및 증거기반 성과관리에 대한 고도화를 통한 전문기관으로서 KOICA의 모습을 상징한다면 섹터별 전문 인력 확충에 더해 성과관리 및 평가 관련 내부 역량을 강화하고 전문 인력으로 성장할 수 있는 프로그램 도입, 전문 인력 확충, 국내 기관 간 방법론 공유를 위한 세미나 개최 정례화 등을 추진해볼 수 있겠다. 특히 KOICA에서는 통계전문관 제도를 비교적 오랜 시간동안 안정적으로 운영해오면서, 통계 전담인력 없이 운영되는 대부분의

기관과는 달리 국내에서는 독보적인 통계관리 및 서비스체계를 구축해오고 있는 점을 생각해볼 때, 이와 같은 전담 부서와 인력을 구축하고 유지하는 것이 사업을 고도화하고 전문화하는데 큰 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 온라인 환경의 변화에 발맞춘 대국민 이해증진도 이러한 전문화 기반 하에 운영되는 KOICA 개발협력 오픈데이터 포털 등 대국민 서비스 플랫폼을 고도화한다면 데이터의 투명성을 제고함과 동시에 전문적인 서비스를 제공하는 기관으로 자리매김할 수 있는 기회로 작용할 수 있다.

이상에서 주요국의 ODA 추진체계 변화의 동인과 효과를 살펴보고 KOICA에 주는 시사점을 도출해보았다. 제한된 시간동안 제한된 전문가의 의견을 델파이 조사를 통해 취합하는 과정에서 여러 가지 제한이 있었으나, 본 연구의 결과가 변화하는 국제개발협력환경에서 한국의 국제개발협력 거버넌스 변화와 KOICA의 향후 핵심 기능을 조망했다는 점에서 향후 전략의 수립과 KOICA의 새로운 위상 정립에 기여할 수 있게 되기를 기대한다.

참고문헌

국문

- 김면희, 안숙영. 2011. 「통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징」, 『한독사회과학논총』, 21(2).
- 김정해, 손혁상, 권울, 이원희, 이창길. 2012. 『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』, 세종: 경제인문사회연구회, 서울: 한국행정연구원.
- 김정해, 임성근, 정소윤, 이사빈. 2021. 정부디자인 ISSUE - 포스트 팬데믹 시대 정부조직 디자인 I : 변화와 전략, Vol 9, July 2021.
- 노승용. 2006. 「델파이 기법(Delphi Technique): 전문적 통찰로 미래예측하기」, 『국토』, 299: 53-62.
- 문정연, 김형성. 2017. 「한국 ODA 협업체계구축에 관한 연구: 전문성·효율성 달성을 위한 네트워크 거버넌스 적용방안」, 『국제개발협력연구』, 9(4):5-30.
- 민 진. 2018. 『조직관리론』, 제6판, 대영문화사.
- 박영원. 2017. 『정부조직개편의 현황과 개선과제』, 국회입법조사처 현안보고서.
- 법제처. 2018. 『영국의 ODA 법제』, 한국법령정보원, 연구보고서.
- 서용석. 2011. 『선진국ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구』, 한국행정연구원.
- 안숙영. 2010. 「새천년개발목표(MDGs)와 독일의 공적개발원조(ODA)」, 『21세기 정치학회보』, 20(3): 381-404.
- 유민봉. 2019. 『한국행정학』, 제6판, 박영사.
- 이승민, 하영욱, 송근혜, 정지형, 김문구, 박종현, 정성영. 2020. 「코로나 이후 글로벌 트렌드: 완전한 디지털 사회」 ETRI Insight, 2020-01.
- 이경호. 2014. 중앙행정기관의 조직특성과 조직효과성의 관계에 관한 연구, 『행정논총』, 52(1):1-34
- 이종성. 2001. 「델파이 방법」. 서울: 교육과학사.
- 이창길. 2008. 「세계화 과정에서 정책의 동형화(Isomorphism) 메카니즘 분석: 인력감축, 정보공개 및 민영화 사례를 중심으로」, 『행정논총』, 46(4):1-25.
- 이춘식. 2014. 「검인정 교과서의 선정 제도 개선을 위한 델파이 조사 연구」, 교과교육학연구, 18 (3), 561-578.

- 이태주. 2016. 『공적개발원조(ODA) 사업 추진체계 개선방안 연구』, 서울: (사)글로벌발전연구원.
- 임원혁, 권효민, 김선혁, 김태균, 문경연, 서민영, 손혁상, 신원규, 이동옥, 이재현, 진미경, 최홍석, 한연섭, 송치웅, 임덕순, 이혜진, 전병우. 2019. 『국제협력 비전, 전략 추진체계: 국제개발협력을 중심으로』, 경제인문사회연구회 협동연구총서, 19-10-01.
- 임원혁, 주민재, 최정애, 이규찬, 김윤정. 2020. 『주요 선진공여국의 국제개발협력 추진체계 개편연구』, KDI 국제개발협력센터.
- 정용남. 2017. 「주요국의 ICT 분야 조직개편과 그 영향요인에 관한 연구」, 『현대사회와 행정』, 27(4):103-145.
- 정용덕. 1999. 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사.
- 정의창. 2015. 「역사적 제도주의로 본 독점금지정책 도입과정: 미국과 영국의 사례」, 『사회과학연구』, 23(2):204-239.
- 조문석, 유미현. 2017. 정부기능과 구조의 변화와 동학, 원숙연·장용석 편, 『대한민국 정부의 재설계』, 고양: 문우사.
- 주은선. 2019. 「미국과 한국의 연금개혁정치 비교: 제도주의 관점의 분석」, 『사회복지정책』, 46(4):187-217
- 최동주. 2018. 『과기정통부 차기 개도국 과학기술 공적개발원조 추진체계 연구』, 과학기술정보통신부.
- 홍은경, 김선영, 김수진, 송민재, 최민호. 2018. 「주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계」, 성남: 한국국제협력단.
- 하연섭. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』, 제2판 서울: 다산출판사.

영문

- Auditor General of Canada. 2009. "Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons", Ottawa: Office of the Auditor General of Canada, 2009.
- Australian Government. 2017. Foreign Policy White Paper.
- Barder, O. 2005. Reforming Development Assistance: Lessons from the UK experience. Washington, DC: Center for Global Development.
- Baum, J.A.C and H. A. Haveman, Editors' Comments: The Future of

- Organizational Theory, *Academy of Management Review*, Vol. 45, No. 2
- Brown, S. 2016. 'Policy Coherence for Development: Putting it into Practice,'
McLeod Group Blog, 23 June.
(www.mcleodgroup.ca/2016/06/23/policy-coherence-for-development-putting-it-into-practice)
- Bell, S. and H. Feng. 2019. Rethinking Critical Juncture Analysis: Institutional Change in Chinese Banking and Finance, *Review of International Political Economy*, AUG 19 2019.
- Campbell, J. L. 1998. Institutional Analysis and the Role of Ideas In Political Economy, *Theory and Society*, 27:377-409.
- Canadian International Council. 2010. Open Canada: A Global Positioning Strategy for a Networked Age, 2010.
- Choi, J.W. and Bak, J. 2017. 'Governance and Management for Better Aid Effectiveness: A Donor Country's Perspective' *International Review of Public Administration* 22(1): 45-59
(<http://doi.org/10.1080/12294659.2017.1303294>)
- Cornish, L. 2016. 'Outsourcing the Australian aid program' *Devex*, 22 April
(www.devex.com/news/outourcing-the-australian-aid-program-88042)
- Department of the States and USAID. 2018. Joint Strategic Plan FY 2018 - 2022.
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2014. Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty Enhancing Stability, June 2014, p.6.
- DFID. 2015. UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest.
- Executive Office of the President of the United States (2018). Delivering Government Solutions in the 21st Century: Reform Plan and Reorganization Recommendations.
- Essex and Carmichael. 2017. Restructuring Development Expertise and Labour in the CIDA-DFAIT Merger. *The Canadian Geographer* 61(2), 266-278.
- Faure, R., C. Long, and A. Prizzon. 2015. "Do Organizational and Political Models for Development Cooperation Matter for Development Effectiveness?" *ODI working paper*. London: Overseas Development Institute

- Fuchs, A., Dreher, A. and Nunnenkamp, P. 2014, 'Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature' *World Development* 56: 172–199
- Global Affairs Canada. 2017. Canada's feminist international aid policy. (http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng)
- Gulrajani, N. 2018. *Merging Development Agencies: Making the Right Choice*, London: ODI.
- Immergut, E. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Immergut, E. 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & society*, 26(1):5–34.
- March, J. and Olson, J. 1983. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734–749 (16 pages) published By: American Political Science Association
- Moore, R. 2019. *Strategic Choice: A Future-focused Review of the DFAT–AusAID Integration*
- Nguefack, C. R. S. 2021. "Effectiveness of Official Development Assistance in the Health Sector in Africa: A Case Study of Uganda." *International Quarterly of Community Health Education*, 41(3):
- OECD. 1999. "A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members." Paris: OECD.
- _____. 2009. "Managing Aid: Practices of DAC Member Countries." Paris: OECD.
- _____. 2013. "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Australia 2013." Paris: OECD.
- _____. 2018. "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Australia 2018." Paris: OECD.
- _____. 2018. "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Canada 2018." Paris: OECD.

- Peters, B. G., Pierre, J. and King, D. K. 2005. "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism", *The Journal of Politics*, 67(4):1275-1300.
- PSAC Local 70044. 2015. 'Survey Analysis of Amalgamation: CIDA and DFAIT,' 18 September (www.70044.ca/pdf/Survey_Analysis.docx)
- Santos, L.A. 2015. 'Australia's 'aid for trade' strategy a springboard for aid impact' Devex, 2 July (www.devex.com/news/australia-s-aid-for-trade-strategy-a-springboard-for-aid-impact-86461)
- Standing Parliamentary Committee on International Development. 2017. DFID's use of private sector contractors. Eighth Report of Session 2016-17. London: House of Commons International Development Committee (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmintdev/920/920.pdf>)
- Troilo, P. 2015. 'Inside the Take downs of AusAID and CIDA' Devex, 19 January (www.devex.com/news/inside-the-takedowns-of-ausaid-and-cida-85278)
- Thelen, K. 2004. "How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan." New York: Cambridge University Press.
- Wood, T., Burkot, C and Howes, S. 2016. "The 2015 Australian aid stakeholder survey." Canberra: Development Policy Centre.
- Ziglio, E. 1996. "The Delphi method and its contribution to decision-making." in Adler & Ziglio (Eds.), *Gazing into the oracle: The Delphi method and its application to social policy and public health*, 3-33. London: Jessica Kingsley Publishers.

홈페이지

호주 난민위원회. <https://www.refugeecouncil.org.au>

Donor Tracker. <https://www.donortracker.com>

OECD Statistics. <https://stats.oecd.org/>

World Bank Data. <http://data.worldbank.org>

부록 1. 델파이조사 설문지

『주요국 ODA 추진체계 변화 연구』

전문가 델파이 1차 조사

본 연구는 최근 주요국의 ODA 추진체계 변화의 요인과 결과를 분석하고 한국과 KOICA에 시사점을 제공하는 연구입니다.

이 조사는 국제개발협력 분야의 전문가를 대상으로 델파이 방법을 적용하는 것으로, 다음과 같은 과정으로 진행될 것입니다. 조사는 총 15명의 전문가가 참여하여, 1인당 3차례 실시됩니다. 조사방식은 온라인 설문으로 각 응답자의 편리에 따른 자유로운 장소에서 실시하면 됩니다. 조사 응답에 소요되는 시간은 약 15분 내외로 예상됩니다.

조사일정

(1차 조사) 2021.10.18.-10.22.

(2차 조사) 2021.10.25.-10.29.

(3차 조사) 2021.11.01.-11.05.

응답 방법은 1) 먼저, 최근의 환경변화에 관한 인식과 시사점에 대한 귀하의 의견을 자유롭게 적어주시면, 2) 수집된 전문가 분들의 의견을 토대로 구성한 구조화된 설문지에 2차례에 걸쳐 응답해주시는 방식으로 진행됩니다. 따라서 1차 조사에 응해주셔야 2차와 3차의 델파이 조사에 참여하실 수 있습니다.

교육과 연구로 무척 바쁘실 것으로 사료되오나 귀하의 고견은 연구결과는 물론 정책적 시사점을 제시하는데 매우 중요한 자료가 될 것이므로 귀중한 시간을 잠시 할애하여 주실 것을 부탁드립니다. 본 설문지에 작성한 내용은 철저히 비밀이 보장되며, 10월 22일 (금요일)까지 응답해주시기 바랍니다.

총 3차례의 델파이 조사에 응해주신 분들께는 소정의 자문료가 지급될 예정이며, 마지막 3회차에 응답해주신 분들께는 자문료 지급과 관련한 서류를 별도로 송부할 예정입니다.

본 연구의 참여로 귀하에게서 수집되는 개인정보는 전화이 조사의 특성에 따라 기명 조사로 이루어집니다. 수집되는 정보는 성명, 소속대학, 동 분야 근무경력 기간, 직급, 연락처 정도입니다. 다만, 2회차 전화이 조사부터 공개되는 전문가들의 설문결과 내용에는 그 어떠한 개인정보도 공개되지 않습니다. 또한 수집되는 개인정보는 암호화되어 있는 파일에 보관되며 연구책임자와 공동연구원만 접근이 가능합니다. 연구를 통해 얻은 모든 개인정보의 비밀보장을 위해 최선을 다할 것입니다. 이 연구에서 얻어진 개인정보가 학회지나 학회에 공개될 때 귀하의 이름과 다른 개인정보는 사용되지 않을 것입니다. 귀하가 본 조사에 응답하는 것은 이러한 사항에 대해 사전에 알고 있었으며 이를 허용한다는 의사로 간주될 것입니다. 연구 종료 후 연구 관련 자료는 2년간 보관되며 이후 파일 삭제프로그램을 통해 폐기될 것입니다.

본 연구에 대해 질문이 있거나 응답에 문제가 발생할 시 다음 연구담당자에게 언제든지 연락주시기 바랍니다.

연구책임자: 김지현

다시 한번, 귀하의 연구 참여에 진심으로 감사드립니다.

『주요국 ODA 추진체계 변화 연구』

전문가 델파이 1차 조사

#Section 1. 국제개발협력 대외 환경 인식

1. 귀하께서는 다음의 글로벌 환경이 향후 국제개발협력 활동 확대에 어떤 영향을 미치게 될 것으로 예상하십니까? (5점 척도)

	매우 부정적이다 (1)	다소 부정적이다 (2)	보통 (3)	다소 긍정적이다 (4)	매우 긍정적이다 (5)
1) COVID-19	☐	☐	☐	☐	☐
2) 글로벌 경기침체	☐	☐	☐	☐	☐
3) 미국과 중국간 패권경쟁	☐	☐	☐	☐	☐
4) 4차 산업혁명	☐	☐	☐	☐	☐
5) 디지털전환 가속화	☐	☐	☐	☐	☐
6) 글로벌 가치 사슬의 재편	☐	☐	☐	☐	☐
7) 비접촉/비대면 사회	☐	☐	☐	☐	☐
8) 기후변화	☐	☐	☐	☐	☐
9) SDGs 이행	☐	☐	☐	☐	☐

- 1-1. 기타 향후 국제개발협력 활동 확대에 영향을 미치게 될 것으로 예상되는 대외 환경의 변화가 있다면 무엇입니까?(자유롭게 의견을 작성해주세요)

2. 향후 5년간 글로벌 ODA 총액은 확대될 것으로 생각하십니까?

	대폭 감소 (1)	다소 감소 (2)	보통 (3)	다소 확대 (4)	대폭 확대 (5)
글로벌 ODA 총액	☐	☐	☐	☐	☐

- 2-1: 다소 또는 대폭 확대로 답하신 경우, 총액은 얼마나 확대될 것으로 생각하십니까?
_____%

- 2-2-1: 다소 또는 대폭 감소로 답하신 경우, 총액은 얼마나 감소될 것으로 생각하십니까?
_____%

2-2-2: 다소 또는 대폭 감소로 답하신 경우, 총액이 다시 회복되는데 얼마나 걸릴 것으로 예상하십니까? _____년 (회복이 어렵다고 하면 99)

3. 귀하께서는 최근 공여국들의 국제개발협력 활동의 변화에 대해 어떻게 예상하십니까?

	매우 동의하지 않는다 (1)	동의하지 않는다 (2)	보통 (3)	동의한다 (4)	매우 동의한다 (5)
1) 경제적 이해추구	☐	☐	☐	☐	☐
2) 외교안보 이해추구	☐	☐	☐	☐	☐
3) 글로벌 이행강화	☐	☐	☐	☐	☐
4) 다자협력 강화	☐	☐	☐	☐	☐
	대폭 삭감 (1)	삭감 (2)	유지 (3)	증액 (4)	대폭 증액 (5)
5) 예산규모	☐	☐	☐	☐	☐

3-1. 기타 공여국들의 국제개발협력 활동이 변화될 것으로 예상되는 것에 대한 의견이 있으십니까?(자유롭게 의견을 작성해 주세요)

4. 2020년 영국 국제개발부(DFID)와 외교부의 통합으로 새로운 외교개발부(Foreign, Commonwealth & Development Office, FCDO)가 출범하였습니다. 이와 관련해 다음에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

	매우 동의하지 않는다 (1)	동의하지 않는다 (2)	보통 (3)	동의한다 (4)	매우 동의한다 (5)
1) 글로벌 정치경제 환경의 변화에 따른 결과이다	☐	☐	☐	☐	☐
2) 영국의 외교안보 환경 변화에 따른 결과이다	☐	☐	☐	☐	☐
3) 영국의 경제환경 변화에 따른 결과이다	☐	☐	☐	☐	☐
4) 국제개발협력 활동의 효과성을 높이려는 목적이다	☐	☐	☐	☐	☐
5) 다른 공여국도 거버넌스의 변화를 추진할 것이다	☐	☐	☐	☐	☐
6) 다른 공여국에 영향을 주지 않을 것이다	☐	☐	☐	☐	☐

4-1. 기타 영국의 개발협력 체계변화와 관련한 의견이 있으십니까?(자유롭게 의견을 작성해주세요)

5. 2013년 이래 호주(AUSAID 통합), 캐나다(CIDA 통합), 영국이 외교부와 국제개발부(부처인 동시에 사업수행기관)가 통합되는 거버넌스의 변화가 있었습니다. 외교부와 사업수행기관 통합의 거버넌스로 인한 효과에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

	매우 동의하지 않는다 (1)	동의하지 않는다 (2)	보통 (3)	동의한다 (4)	매우 동의한다 (5)
1) 정책일관성 확보	☐	☐	☐	☐	☐
2) 투명성 강화	☐	☐	☐	☐	☐
3) 시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	☐	☐	☐	☐	☐
4) 예산 예측성 강화	☐	☐	☐	☐	☐
5) 인력의 연속성 제고	☐	☐	☐	☐	☐
6) 신속한 의사결정	☐	☐	☐	☐	☐
7) 중장기 사업 기획 및 수행	☐	☐	☐	☐	☐
8) 행정비용 절감 등 효율적인 집행	☐	☐	☐	☐	☐
9) 원조 효과성 증대	☐	☐	☐	☐	☐
10) 인력과 시스템의 전문성 강화	☐	☐	☐	☐	☐

5-1. 기타 외교부와 사업수행기관의 통합과 관련한 의견이 있으십니까?(자유롭게 의견을 작성해주세요)

6. 2014년 이탈리아는 외교부에서 사업수행기관인 AICS를 분리하여 현재까지 운영해오고 있습니다. 부처와 사업수행기관 독립의 거버넌스로 인한 효과에 대해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

	매우 동의하지 않는다 (1)	동의하지 않는다 (2)	보통 (3)	동의한다 (4)	매우 동의한다 (5)
1) 정책일관성 확보	☐	☐	☐	☐	☐
2) 투명성 강화	☐	☐	☐	☐	☐
3) 시민사회 및 이해관계자와의 소통 강화	☐	☐	☐	☐	☐
4) 예산 예측성 강화	☐	☐	☐	☐	☐
5) 인력의 연속성 제고	☐	☐	☐	☐	☐
6) 신속한 의사결정	☐	☐	☐	☐	☐
7) 중장기 사업 기획 및 수행	☐	☐	☐	☐	☐
8) 행정비용 절감 등 효율적인 집행	☐	☐	☐	☐	☐
9) 원조 효과성 증대	☐	☐	☐	☐	☐
10) 인력과 시스템의 전문성 강화	☐	☐	☐	☐	☐

- 6-1. 기타 외교부와 사업수행기관의 분리와 관련한 의견이 있으십니까?(자유롭게 의견을 작성해주세요)

#Section 2. 한국의 국제개발협력 거버넌스와 KOICA

1. 귀하께서는 다음의 글로벌 환경이 향후 한국의 국제개발협력 활동 확대에 어떤 영향을 미치게 될 것으로 예상하십니까? (5점 척도)

	매우 부정적이다 (1)	다소 부정적이다 (2)	보통 (3)	다소 긍정적이다 (4)	매우 긍정적이다 (5)
1) COVID-19	☐	☐	☐	☐	☐
2) 글로벌 경기침체	☐	☐	☐	☐	☐
3) 미국과 중국간 패권경쟁	☐	☐	☐	☐	☐
4) 4차 산업혁명	☐	☐	☐	☐	☐
5) 디지털전환 가속화	☐	☐	☐	☐	☐
6) 글로벌 가치 사슬의 재편	☐	☐	☐	☐	☐
7) 비접촉/비대면 사회	☐	☐	☐	☐	☐
8) 기후변화	☐	☐	☐	☐	☐
9) SDGs 이행	☐	☐	☐	☐	☐

1-1. 기타 향후 한국의 국제개발협력 활동 확대에 영향을 미치게 될 것으로 예상되는 대외 환경의 변화가 있다면 무엇입니까?(자유롭게 의견을 작성해주세요)

2. 향후 5년간 한국의 ODA 총액은 확대될 것으로 생각하십니까?

	대폭 감소 (1)	다소 감소 (2)	보통 (3)	다소 확대 (4)	대폭 확대 (5)
글로벌 ODA 총액	☐	☐	☐	☐	☐

2-1: 다소 또는 대폭 확대로 답하신 경우, 총액은 얼마나 확대될 것으로 생각하십니까?
_____%

2-2-1: 다소 또는 대폭 감소로 답하신 경우, 총액은 얼마나 감소될 것으로 생각하십니까?
_____%

2-2-2: 다소 또는 대폭 감소로 답하신 경우, 총액이 다시 회복되는데 얼마나 걸릴 것으로 예상하십니까? _____년 (회복이 어렵다고 하면 99)

3. 귀하께서는 향후 5년간 한국의 국제개발협력 활동의 변화에 대해 어떻게 예상하십니까?

	매우 동의하지 않는다 (1)	동의하지 않는다 (2)	보통 (3)	동의한다 (4)	매우 동의한다 (5)
1) 경제적 이해추구	☐	☐	☐	☐	☐
2) 외교안보 이해추구	☐	☐	☐	☐	☐
3) 글로벌 이행강화	☐	☐	☐	☐	☐
4) 다자협력 강화	☐	☐	☐	☐	☐
	대폭 삭감 (1)	삭감 (2)	유지 (3)	증액 (4)	대폭 증액 (5)
5) 예산규모	☐	☐	☐	☐	☐

3-1. 기타 한국의 국제개발협력 활동이 변화될 것으로 예상되는 것에 대한 의견이 있으십니까?
(자유롭게 의견을 작성해 주세요)

4. 향후 5년 내 한국 국제개발협력 거버넌스의 변화에 대해 어떻게 생각하십니까? (필요성 및 방식 등에 대해 자유롭게 기술해 주세요)

5. 제시해주신 방식으로 개편된 한국의 국제개발협력 체계와 거버넌스의 효과에 대해 어떻게 생각하십니까?

	매우 동의하지 않는다 (1)	동의하지 않는다 (2)	보통 (3)	동의한다 (4)	매우 동의한다 (5)
1) 정책일관성 확보	☐	☐	☐	☐	☐
2) 투명성 강화	☐	☐	☐	☐	☐
3) 시민사회 및 이해관계자와의 소통강화	☐	☐	☐	☐	☐
4) 예산 예측성 강화	☐	☐	☐	☐	☐
5) 인력의 연속성 제고	☐	☐	☐	☐	☐
6) 신속한 의사결정	☐	☐	☐	☐	☐
7) 중장기 사업 기획 및 수행	☐	☐	☐	☐	☐
8) 행정비용 절감 등 효율적인 집행	☐	☐	☐	☐	☐
9) 원조 효과성 증대	☐	☐	☐	☐	☐
10) 인력과 시스템의 전문성 강화	☐	☐	☐	☐	☐

5-1. 기타 제시해주신 방식으로 개편된 한국의 국제개발협력 체계와 거버넌스의 효과 예상 되는 것에 대한 의견이 있으십니까?(자유롭게 의견을 작성해 주세요)

6. 국내외 국제개발협력 환경 변화 속에서 한국국제협력단(KOICA)의 위상과 역할에 대해 어떻게 생각하십니까? (변화 가능성 여부, 외교부-KOICA/타부처-KOICA/국조실-KOICA 등 관계를 비롯한 다양한 관점에서 자유롭게 의견을 작성해주세요)

7. 국내외 국제개발협력 환경 변화 속에서 향후 다음 KOICA의 기능과 역할 강화에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?

	매우 중요하지 않다 (1)	중요하지 않다 (2)	보통 (3)	중요하다 (4)	매우 중요하다 (5)
1) 원조조화를 위한 공여국 대화채널	☐	☐	☐	☐	☐
2) 글로벌 의제 대응	☐	☐	☐	☐	☐
3) 국제개발협력 전략수립	☐	☐	☐	☐	☐
4) 통계데이터의 생산과 관리	☐	☐	☐	☐	☐
5) 대국민 개발인지도 제고	☐	☐	☐	☐	☐
6) 현장 중심 사업발굴/기획/형성	☐	☐	☐	☐	☐
7) 증거기반 성과관리	☐	☐	☐	☐	☐
8) 민관협력	☐	☐	☐	☐	☐
9) 시민사회 협력	☐	☐	☐	☐	☐
10) 독립적 평가체계	☐	☐	☐	☐	☐
11) Flagship 프로그램 발굴 및 수행	☐	☐	☐	☐	☐
12) 타 사업수행기관에 가이드라인 제공	☐	☐	☐	☐	☐
13) 국내 ODA 참여기관 사업 직접수행 (플랫폼 기능)	☐	☐	☐	☐	☐
14) 대북 개발협력 및 인도적 지원사업	☐	☐	☐	☐	☐
15) 국제기구협력사업	☐	☐	☐	☐	☐
16) 봉사단 파견 및 연수사업관리	☐	☐	☐	☐	☐

7-1. 기타 향후 KOICA가 강화해야할 역할과 기능에 대한 의견을 작성해주세요.

8. 7과 7-1에서 답변하신 역할과 기능을 강화하기 위해 KOICA에 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?(독립성, 인력, 예산, 전문성 등 자유롭게 작성해주세요)

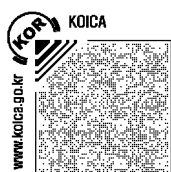
#Section 3: 응답자 정보

- 성명:
- 소속:
- 직급:
- 국제개발협력분야 근무 경력(년수):
- 연락처 (이메일 주소):

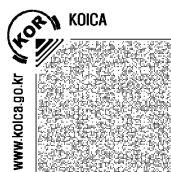
설문이 모두 종료되었습니다. 감사합니다.

부록 2. 주요 공여국별 ODA추진체계 변화분석 연구 보이스아이코드

표지 제목



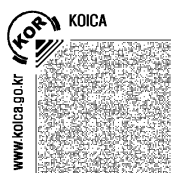
목차



요약 1



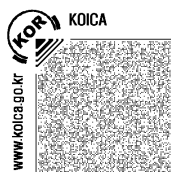
요약 2



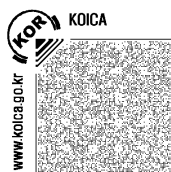
요약 3



요약 4



요약 5



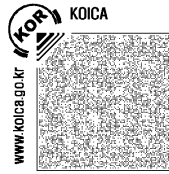
요약 6



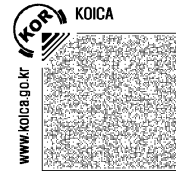
요약 7



요약 8



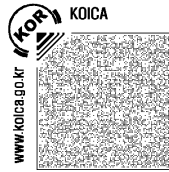
요약 9



요약 10



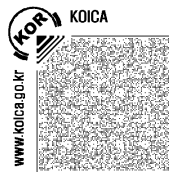
요약 11



요약 12



요약 13



연구정보 2021-17-195

주요 공여국별 ODA추진체계 변화분석 연구

발 행 2021년 12월

발 행 인 손혁상

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구센터

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 978-89-6469-596-8 93320

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

연구자료

연구정보 2021-17-195

978-89-6469-596-8 93320



주요 공여국별 ODA추진체계 변화분석 연구



KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
<http://www.koica.go.kr>