

국문 요약

전 세계 정치·경제의 불안정성으로 개발협력 환경의 변동성이 커지고 국내적으로는 자국 우선주의가 강화됨에 따라, 효율적인 무상원조 사업추진에 대한 국민의 요구가 높아지고 있다. 가변적인 ODA 사업환경에 대응하여 효율적인 ODA 집행 및 개발효과성 제고를 위해서는 담당 기관별 업무를 명확히 정립하고 기관 간 소통체계를 정비하여 효율적인 무상원조 운영체제로 나아갈 필요가 있다. 한국의 개발협력 운영체제는 기재부와 외교부가 각각 유무상원조 정책을 전담하고 산하 실행기관을 두고 있는 비통합형 체제로 운영된다. 본 고에서는 현재의 비통합형 체계를 유지하는 가운데, 비슷한 구조를 갖춘 스웨덴과 노르웨이 무상원조 운영체계와의 비교분석을 통해 효율적인 ODA 집행 및 개발효과성 제고를 위한 개선점을 도출하고자 한다.

한국은 공여 활동을 시작한 이후, 유무상 실행기관이 각각 설립되면서 유무상원조가 분리되어 추진되어왔다. 그러나 2010년 OECD DAC에 가입하며 점차 원조규모가 확대됨에 따라 국제개발협력 법체계 정비 및 국제개발협력위원회 설치를 통해 유무상원조를 조화하는 방향으로 원조 추진체계가 변모하였다. 현재 한국의 원조 추진체제는 총괄기관-주관기관-시행기관의 3단 구조를 갖추고 있다. 국개위의 총괄 및 조정 아래 기재부와 외교부가 각각 유상원조와 무상원조를 주관하며, 한국수출입은행과 KOICA가 실행을 담당한다. 그러나 무상원조의 경우, KOICA 이외에도 여러 부처 및 기관이 참여하여 원조 분절화 문제가 꾸준히 지적되었다. 이에 무상원조 관계기관 협의회 설치 및 국무조정실의 조정기능 강화를 통해 사업중복 방지 및 연계를 꾀하나, 시행기관의 재량을 제한함으로써 유연한 사업수행이 어려운 측면 또한 존재한다.

KOICA는 무상원조 실행기관으로서 다양한 형태의 개발협력사업을 수행하며, 국제개발협력 정책 수립을 위한 조사·연구, 홍보 등의 업무 또한 수행한다. 본부 조직은 사업의 형태 및 대상 지역에 따라 직관적으로 편성되어 있으며, 협력국에 해외사무소를 운영한다. KOICA와 상위 부처와의 업무 연계성은 예산 운영 및 사업관리 전반에서 드러난다. KOICA 예산안은 외교부와 협의를 거쳐 기재부와 국회의 심의를 통해 확정된다. KOICA의 n 년도 예산안 작성은 $n-1$ 년에 시작된다. 기재부는 예산심의 시 구체사업목록이 첨부된 무상원조 시행계획을 고려해야 하는바, 예산과 사업계획은 상호 연결되어있다. 따라서 사업 발굴은 예산안 작성 이전인 $n-2$ 년부터 시작된다. KOICA 예산은 단위사업-세부사업-내역사업-내내역사업의 구조를 가지고 있다.

단위사업은 지역, 세부사업은 국가, 내역사업은 사업유형, 내내역사업은 개별 프로젝트이다. 예산 운용시 단위사업간 전용은 기재부, 세부사업간 전용은 외교부의 승인을 요한다. 이하 단위 조정은 KOICA 재량사항이지만 국회 결산 시 해당 내역에 대한 소명이 요구되는 경우도 발생한다.

KOICA는 사업수행기관 선정 전 신규사업 발굴-형성-기획의 과정을 모두 수행하며, 이 과정에서 외교부 및 재외공관과의 협의를 거친다. 또한, 신규사업반영, 사업취소, 100만 불 이상 예산이 소요되는 계획 변경 건에 대해서는 외교부의 승인을 요한다. 기타 원조 집행 이외에도 KOICA는 외교부의 원조 전략 및 정책수립을 지원하며, 기재부가 실시하는 공공기관 경영평가 대상으로 준정부기관으로서 기대되는 역할을 수행한다.

스웨덴과 노르웨이 두 국가는 모두 유구한 개발협력 역사를 지녔으며, ODA 규모와 효과성에서 모두 우수한 평가를 받는다. 또한, 다자기구와 NGO를 통한 사업집행 비중이 높으며, 외교부 내 개발협력 장관을 두고 있다는 공통점이 있다.

스웨덴은 외교부가 개발협력 정책을 수립하고, Sida가 실행한다. Sida는 사업 실행 이외에도 원조 정책 수립 지원 및 자문을 담당한다. Sida의 예산안 또한 외교부, 재무부, 국회를 거쳐 승인된다. 그러나 예산안은 예산라인(budget line)에 해당하는 지역 혹은 주제별 책정 금액까지만 작성 및 승인되며, 외교부의 연간서신 송부 이후 Sida 담당부서에 각각 예산이 배분되면 세부 예산을 배분하는 권한은 부서장에게 있다. 예산라인 간의 조정은 외교부 승인사항이나, 같은 지역 또는 주제별 예산 내에서는 전략에서 제시한 요건만 충족하면 Sida 재량으로 지원금액을 조정할 수 있다.

Sida의 연간사업계획은 예산 배분 이후 수립된다. 전략별 사업 포트폴리오 구성 및 개별사업발굴과 이행은 전적으로 Sida 고유의 결정사항이다. Sida는 공모 약정을 통해 사업의 기획 및 이행을 모두 사업수행기관에 위임하며, 관리 및 평가하는 역할에 집중한다. 한편, Sida는 전략작성 및 외교부 앞 전략이행사항 보고에 상당한 노력을 투입하며, 연간서신에 명시된 과제에 대한 보고 업무를 수행한다. Sida 연간 성과 및 재무 감사, 결산에 대한 감사원 및 국회 대응은 상위 부처인 외교부에서 실시한다.

노르웨이 또한 외교부가 개발협력 정책 및 전략 방향을 수립하며, Norad가 주제별 원조, 대사관이 국별 원조를 집행한다. 2020년 조직개편을 통해 Norad의 역할 및 업무를 재정립한

결과 개발협력 예산 전반에 해당하는 예산을 집행 및 관리하며, 개발협력 전문성을 바탕으로 자문을 수행하고, 독립적인 평가부서를 통해 노르웨이 개발협력활동 전반에 대한 평가 업무를 수행한다. Norad는 주제별 원조를 집행하기 때문에 조직 또한 주제별 부서로 편성되어 있으며, 해외사무소를 운영하지 않는다.

Norad 예산안 또한 외교부와 협의, 재무부, 국회의 승인을 거쳐 확정된다. 확정된 예산은 예산절(budget post)에 해당하는 주제별, 다자기구별 단위까지만 책정되어 연간서신을 통해 송부된다. 이후 Norad는 서한에 명시된 우선순위, 과제 등에 근거하여 연간사업계획을 수립하며, 부서별 사업계획 및 세부 예산을 편성하게 된다. 이 모든 사항은 Norad의 결정사항이다. 예산절간 또는 상위 단위의 예산 조정은 외교부 승인사항으로 연간서신을 통해 승인사항이 안내된다. 이 밖에 예산절 내에서의 예산은 Norad의 재량으로 운영된다. 결산 시 스웨덴과 마찬가지로 노르웨이 또한 외교부가 국회와 소통하며, 법적으로 공공기관의 국회와의 소통이 금지되어 있다.

Norad 또한 사업 발굴 및 형성에 직접적으로 관여하지 않으며 공모를 통해 사업을 선정하고 수행기관과 약정을 체결한다. Norad는 사업 이행을 관리하고 성과지표 달성 여부를 모니터링한다. 사업 이행 중 발생하는 변경사항은 모두 Norad 승인사항으로 외교부 보고는 불요하다. Norad는 예산 집행 및 사업 운영 외에도 연간서신을 통해 외교부로부터 과제를 할당받아 수행한다. 주로 평가와 자문에 해당하며, 전략 수립에 대한 지원도 포함한다.

세 국가를 비교 분석한 결과 스웨덴과 노르웨이는 원조 집행 체계, 무상원조 실행기관의 담당 업무, 예산 승인 및 운영체계, 사업 발굴 및 집행 체계, 보고 및 평가 체계에서 한국과 여러 차이점을 보인다. 집행체계에 있어 스웨덴과 노르웨이는 개발협력정책 수립의 주 부처가 외교부이나, 한국은 기재부와 국조실도 정책 수립에 주요한 역할을 한다는 차이점이 있다. 또한 스웨덴과 노르웨이는 한국과 달리 개발협력 장관을 두고 있다는 차이가 있다. 원조 실행기관의 업무 측면에서는, Sida와 Norad는 사업 수행 이외에 자문의 기능이 업무의 큰 비중을 차지한다는 점이 KOICA와 다르다. 예산안 구체 수준에 있어서는 Sida와 Norad 모두 세부사업 수준 즉 지역 또는 주제별 금액까지만 작성하기 때문에, 예산 운영시 KOICA에 비해 상대적으로 많은 재량을 가지고 있다. 또한 두 기관의 사업계획 구체화 시점은 예산 배분 이후이며, NGO와 국제기구와의 파트너십을 바탕으로 공모를 통해 사업을 선정하기 때문에, 사업 기획보다는 관리에 초점을 두고 사업을 운영한다는 점이 가장 큰 차이점이다. 마지막으로 Sida와 Norad는 연간서신을 통해 외교부로부터 연간 지침 및 과제를 안내받는다. 그리고 기관에 대한 외교부 외 국회나 타

부처에서의 질의가 있을 시 외교부가 부처 차원에서 대응한다는 특징을 가지고 있다.

비교분석을 바탕으로 개발효과성 제고 및 무상원조 운영체계 효율화를 위한 KOICA 차원에서의 접근방안을 제안할 수 있다. 먼저, 사업발굴 체제를 $n-1$ 년 체제로 전환하여, 발굴 시기와 착수 시기의 차이에서 발생하는 변화를 최소화하는 방안을 고민해볼 수 있다. 또한, 공모를 통한 사업 추진 비중을 높여 사업 발굴 및 기획은 분야 전문성을 갖춘 민간에 위임하고, KOICA는 성과관리의 영역으로 과업의 초점을 이동하는 한편, 그간 축적한 개발협력 전문성과 파트너십을 바탕으로 심도있는 연구를 통해 개발협력전문기관으로서의 KOICA의 정체성을 재정립하는 것을 고려해볼 수 있다. 개발협력 예산 규모가 점점 커지고 사업수행기관의 숫자가 증가하여 개발협력 전문지식에 대한 수요가 증가하는 지금, KOICA의 지식과 경험을 공유함으로써 국가 전체의 ODA 사업 효과성 및 효율성을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.