경제 · 인문사회연구회
협동연구총서 20-13-01

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS,
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

국제개발협력 거버넌스
현황과 추진과제

A Study on the Governance of International Development Cooperation – Current Status, Major Issues and Policy Agenda

과학기술정책연구원 **송치웅** 외

경제·인문사회연구회
NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

경제·인문사회연구회 협동연구총서 20-13-01

국제개발협력 거버넌스
- 현황과 추진과제 -

과학기술정책연구원 송치웅 외

경제·인문사회연구회
NRC NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서

“국제개발협력 거버넌스: 현황과 추진과제”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
20-13-01	국제개발협력 거버넌스:현황과 추진과제	과학기술정책연구원

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	과학기술정책연구원	송치웅 선임연구위원 (총괄책임자)	양승우 연구위원 김지현 부연구위원 유지영 부연구위원 이혜진 선임연구원 전병우 연구원 황용수 한양대학교 특임교수 김은미 이화여자대학교 교수 조혜림 이화여자대학교 겸임교수 송지선 이화여자대학교 초빙교수 김현호 전남대학교 교수 한유진 숙명여자대학교 교수 박소희 명지대학교 객원교수 장성일 경희대학교 연구교수 김대엽 에누마코리아 사업개발매니저 손재원 미래비전그룹 전임연구원
협력 연구기관	KDI 국제정책대학원	임원혁 교수	서민영 팀장 이귀연

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “국제개발협력 거버넌스: 현황과 추진과제”의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 4월

과학기술정책연구원
원장 조 황 희

국문요약

한국은 국제개발협력 사업의 양적·질적 확대에 부합하는 사업의 전략적 추진체계 구축 및 운영을 위하여 국제개발협력협력위원회를 중심으로 하는 전체 틀 내에서 개발협력사업을 추진해 나가고 있다. 본 연구는 SGDs 대응, 글로벌 소프트파워 육성 등 국제사회의 중점 협력 아젠다들이 변화함에 따라 지속가능한 거버넌스 전략을 확립할 필요가 있다는 전제 하에, 한국의 국제개발협력 거버넌스 현황을 심층적으로 분석하고, 전략적 개선 방향을 도출하고자 하였다. 이를 위해 전략, 관리, 사업 운영의 세 가지 관점에서 다음과 같은 개선 방안을 제시하였다.

먼저 국제개발협력의 전략성 및 정책 일관성 강화가 필요하다.

한국이 현재 운용하고 있는 협력 정책의 방향, 계획, 중점협력대상국에 대한 중기 지원 전략, 등의 계획을 포함하고 있는 기본계획을 넘어, 한국의 글로벌 전략 하에 개도국과 중점협력국에 대한 구체적 목표와 이행 도구의 일환으로 국제개발협력의 역할과 이행 방법이 제시되는 방향으로 재편이 필요하다. 이를 위해 권역별, 섹터별 현황 분석 및 중장기 전망 보고서를 바탕으로 정책일관성을 확보하여 기본계획을 수립하는 체계로의 개편이 필요하다. 국제개발협력위원회 중심으로 범부처 정책 논의 및 협의가 필요하다.

또한 국제개발협력 위원회의 권한 및 역할 강화가 필요하다.

국제개발협력위원회의 위상을 강화하기 위해 현재 국회 계류 중인「국제개발협력기본법」개정이 필요하며, 분절화라는 구조적인 문제와 예산 배분 및 조정의 이해관계문제를 최소한의 개편으로 개선하기 위한 방편으로 국제개발협력위원회를 대통령 직속기구로 격상할 것을 제안한다. 그리고 위원회의 전문성 강화를 위해 전문분야별, 지역별, 또는 SGDs 목표별로 전문소위원회로 현재의 실무위원회를 재편하며, 국제개발협력위원회를 지원하고 각 전문소위원회의 사전 조정 기능 강화를 위한 운영위원회의 신설을 제안한다.

아울러 국제개발협력위원회 중심의 추진체계 개편을 제안한다. 구체적으로 국제개발협력위원회 사무국 설치에 대한 안과, 국개위 지원 기관으로 국제개발협력원 설립 또는 조사분석평가 전문기관 설치, 통합정보시스템의 구축이 필요하다는 점을 과학기술분야의 사례를 적용하여 제시하였다.

Abstract

South Korea is now implementing its ODA projects within an overarching framework led by the Committee for International Development Cooperation (CIDC). The committee has been established for the purpose of building and operating a strategic implementation system of ODA projects to meet their increasing needs in terms of scale and quality. The basic assumption of the present study is that strategies of sustainable governance are now needed to better respond to the newly emerging ODA agendas in the international society such as the effective response to SDGs and the development of global soft powers. Base on such assumption, the present study analyzes the current status of South Korea's ODA governance and attempts to present its strategic improvement direction. For this purpose, the present study proposes the following improvement ideas from three perspectives of strategy, management and project operation.

First of all, the country's ODA strategy and its policy consistency need to be harnessed. The current ODA master plan only stipulates the basic direction, future plans, and prioritized beneficiaries of the country's ODA projects. It now needs to be revamped, so that it should be able to propose the roles and the implementation modes of the country's ODA projects. Then, the revised mater plan can be used as a practical tool for identifying specific goals of the country's ODA efforts with developing countries including its key ODA partner countries and implementing the specified goals as part of the country's overarching globalization strategy. For this purpose, approaches to developing an ODA master plan need to be modified to ensure its policy consistency through the accurate 'as-is' analysis and mid- to long-term forecast of the country's ODA projects by region and by sector. This would require pan-ministerial policy discussions and coordination under the lead of CIDC.

Secondly, CIDC's roles and powers need to be strengthened. Strengthening the status of the committee requires the revision of the "Framework Act on International Development Cooperation," which is now pending at the National Assembly for its approval. It is recommended that the status of the committee be promoted to the level of a presidential committee as it would require only minimum reshuffling efforts to solve structural issues like fragmentation, budget allocation, and conflicts of interest in the coordination process. For the purpose of strengthening the expertise of the committee, it is also recommended to reshuffle the existing working group committees into special sub-committees by specialty, by region and by SDG. Additionally, a steering committee can be newly launched to support CIDC's overall operation and to strengthen the preliminary coordination function of its respective sub-committees.

Lastly, it is recommended that the current implementation system of ODA projects be reshuffled to strengthen the leading role of CIDC. More specifically, the present study proposes to launch a secretariat office under the committee, establish the so-called "ODA Center" or a specialized organization in research and analysis, and build an integrated information system based on the review of benchmark cases in science and technology field.

정책 제안

1) 국제개발협력 전략성 및 정책 일관성 강화

ㅇ 對개도국 국가전략 강화를 위한 국제개발협력 기본계획의 개편 및 고도화

- 현재 5년 단위로 수립되는 기본계획을 넘어, 한국의 글로벌 전략下 개도국 및 중점협력국에 대한 구체적인 목표와 이행 도구로 협력의 역할과 이행방법 제시
- 이를 위해서는 권역별/섹터별 현황분석 및 중장기 전망 보고서를 바탕으로 정책일관성을 확보하여 기본계획을 수립하는 체계로 개편
- 또한 국제개발협력위원회 중심 범부처 정책 논의 및 협의, 국제개발협력 비전 도출과 공유 등의 과정을 통한 대국민 의견수렴 절차 강화
- 정책의 목표와 사업의 구성에 대한 총괄적 방향성 제시, 평가기준 설정까지 연계하는 종합전략서 형태 개편, 이와 연동된 연간 시행계획 수립으로 사업 전주기 연계성 확보

ㅇ 정책 일관성 확보와 효과적인 개발협력사업 추진을 위한 기본계획 수립, 중점협력국 선정 및 CPS 수립주기 조정과 활용지침 마련

- 현 5년 단위 기본계획, 중점협력국 선정 및 CPS 수립 주기를 정부주기에 일치시켜 각 정부별 핵심사업 및 국정과제 등 상·하위 전략 간 일관성 제고

2) 국제개발협력위원회의 권한 및 역할 강화

ㅇ 국제개발협력위원회 위상 강화를 위한『국제개발협력기본법』개정

- 국제개발협력위원회를 대통령 직속기구로 격상(위원장: 대통령)하여 심의·조정에 대한 최종 승인 권한을 각 부처 이해관계보다 상위개념으로 강화할 것을 제안

ㅇ 전문성 강화 방향으로 국제개발협력위원회 구성 및 위원회 개편

- 실무위원회를 전문분야별, 지역별, 또는 SDGs 목표별 전문소위원회로 재편, 국제개발협력위원회 지원 및 각 전문위원회의 사전 조정 기능 강화를 위한 운영위원회의 신설

3) 국제개발협력위원회 내 국제개발협력사업 추진체계 개편

ㅇ 국제개발협력위원회 사무국 설치

- 사무국은 사무지원 전담조직으로 최소화하여 설치하거나 또는 사무국과 정책국의 복합형태로서 추진 가능

ㅇ 국개위 지원기관으로 (가칭) 국제개발협력원의 설립 또는 전문기관 역할 수행기관의 지정

- 국제개발협력 정책 수립, 정책-사업 간 연계 강화, 사업평가 등을 전담할 수 있는 전문기관의 신설 또는 기관 기정
- (1안) 경제인문사회연구회 소속으로 (가칭) 국제개발협력원을 신설하고, 기본계획 및 국가전략을 수립하는데 필요한 제반 기초 및 정책연구를 수행하도록 함
  . 권역별·섹터별 개발협력 보고서
  . CPS 작성(국조실 및 국개위 사무국 지원),
  . 국가 프로젝트 기획 및 국제개발협력사업 평가
- (2안) 국가연구개발사업 조사분석·평가사업 사례를 참조하여, 국무조정실 및 경제인문사회연구회 소관 출연(연) 중에서 전문기관을 지정하거나 정규 프로그램을 운영
  . 국무조정실 주관으로 국제개발협력 조사·분석·평가를 수행하는 전문기관 지정 및 운영

o 전문기관의 설립 또는 기관 지정과 동시에 활용 중심 통합정보시스템 구축

o (가칭) 국가 프로젝트(National Project)의 신설 검토

〈주요 이슈별 정책과제(안)〉

구분	평가 및 시사점	정책과제
전략	국가전략과 국제개발협력 - 국가전략의 부재 - 발굴된 사업 중심 기본계획	기본계획 내용 개편 - 중장기 전망보고서에 기반 - 권역별/섹터별 협력방안 포함
	정책 일관성 - 타 정책과의 일관성과 연계성 부족	2. 기본계획 수립 주기 조정 - 정부별 주기에 맞추어 기본계획·중점협력국·CPS 주기 조정
	기본계획 - 주관기관 소관으로 국개위 조정 역 미미	3. 기본계획 작성 방법 개선 - 위원회 중심 정책논의 및 대국민 의견수렴절차 강화
관리	조정능력 - 예산의 조정 및 분배 기능부재로 실질적 조정능력 약화	4. 위원회 위상강화 - 대통령 직속기구로 격상 - 총괄 정책기획 기능 추가
	산하 위원회 - 위원회와 산하위원회 간 역할 규정 미비	5. 실무위원회 대체 전문소위원회 및 운영위원회의 신설 - 안건별 전문 사전검토 의무화
	민간위원 - 민간위원 선정 기준 모호 - 정부위원 수가 압도적으로 많음	6. 민간위원 참여 규모 확대 - 전문성에 따라 임명기준 마련 - 정부위원 수와 균형
사업운영	유무상원조사업 분절화 - 기획에서 평가까지 전 단계에 걸친 분절과 조정활동 부재 - 국개위 조정 역량 부족 - 사업간 연계 부족 - 국가 브랜드 사업 無	7. 위원회 지원조직 강화 - 사무국 설치 - 국제개발협력원 신설 8. 통합정보시스템 구축 9. 융복합 국가 프로젝트 추진 Top-down 전략형 프로젝트

목차

제1부

제1장 총론: 연구개요 및 국제개발협력 거버넌스 ····· 3

- 총론 : 연구개요 및 국제개발협력 거버넌스 ····· 5

제1절 연구개요 ····· 5

제2절 거버넌스에 대한 이론적 논의 ····· 11

제3절 국제개발협력 거버넌스 ····· 21

제2장 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황 ····· 31

- 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 독일 ····· 33

제1절 국제개발협력 발전과정 ····· 33

제2절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할 ····· 39

제3절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구 ····· 45

제4절 한국과의 비교 및 시사점 ····· 47

- 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 프랑스 ····· 51

제1절 국제개발협력 발전과정 ····· 51

제2절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할 ····· 62

제3절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구 ····· 71

제4절 한국과의 비교 및 시사점 ····· 75

- 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 캐나다 ····· 77

제1절 국제개발협력 발전과정 ····· 77

제2절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할 ····· 88

제3절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구 ····· 91

제4절 한국과의 비교 및 시사점 ····· 92

- 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 호주 ····· 95

제1절 국제개발협력 발전과정 ····· 95

제2절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할 ····· 110

제 3 절국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구 ····· 112

제4절 한국과의 비교 및 시사점 ····· 113

- 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 미국 ····· 117

제1절 국제개발협력 발전과정 ····· 117

제2절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할 ····· 126

제3절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구 ····· 129

제4절 한국과의 비교 및 시사점 ····· 131

- 부록: 일본의 국제개발협력 거버넌스 현황 ····· 135

제2부

제3장 한국의 국제개발협력 거버넌스 현황 분석 ····· 155

- 한국의 국제개발협력 거버넌스 발전과정 ····· 157

제1절 1960년대~1970년대 ····· 157

제2절 1980~1990년대 ····· 159

제3절 2000년대 ····· 162
제4절 2010년대 ····· 170

• 국제개발협력 거버넌스 구조: 국제개발협력위원회를 중심으로 ····· 199
제1절 한국의 국제개발협력 거버넌스 ····· 199
제2절 국제개발협력위원회의 기능과 역할 ····· 206
제3절 국제개발협력위원회의 의사결정과 평가체계 ····· 213
제4절 국제개발협력 거버넌스의 한계와 개선 노력 ····· 218

• 한국의 국제개발협력 거버넌스 문제점과 해소방안: 전문가 설문 ····· 229
제1절 한국의 국제개발협력 거버넌스 선행연구 ····· 229
제2절 조사 방법론 ····· 233
제3절 조사 결과 ····· 236
제4절 소결 ····· 261

제4장 과학기술 분야 거버넌스 분석과 시사점 ····· 287

• 과학기술 분야 거버넌스 분석과 시사점 ····· 289
제1절 과학기술분야 거버넌스를 위한 종합조정 기구의 발전 과정 ····· 291
제2절 국가연구개발 거버넌스를 위한 제도 운용 ····· 319
제3절 과학기술 분야 거버넌스의 작동 방식 ····· 349
제4절 국제개발협력 거버넌스에 주는 시사점 ····· 361

제5장 정책적 개선방안 및 과제 ····· 393

• 정책적 개선방안 및 과제 ····· 395

제1절 한국 국제개발협력 거버넌스의 주요 이슈 ····· 395

제2절 주요 이슈별 추진전략 및 과제 ····· 401

제3절 연구의 한계 및 시사점 ····· 408

▌표 차례 ▐

〈표 1-1〉 계층제, 네트워크, 시장 거버넌스의 차이 ····· 15
〈표 1-2〉 거버넌스 네트워크 분류 ····· 18
〈표 1-3〉 개발을 위한 거버넌스 3대 원칙 ····· 21
〈표 2-1〉 서독/독일 개발협력정책의 흐름 ····· 36
〈표 2-2〉 식민지 해방이후 프랑스 해외통상 관련 부서의 변화 ····· 52
〈표 2-3〉 프랑스 국제협력개발 예산 (백만유로) ····· 61
〈표 2-4〉 캐나다 개발협력정책의 흐름 ····· 78
〈표 2-5〉 서독/독일 개발협력정책의 흐름 ····· 79
〈표 2-6〉 캐나다의 부처·재원별 국제원조 ····· 88
〈표 2-7〉 호주 개발협력 정책의 흐름 및 주요변화 ····· 95
〈표 2-8〉 AusAID 및 AusAID-외교통상부 통합 후 프로그램 비교 ····· 109
〈표 2-9〉 호주의 수행주체별 ODA ····· 111
〈표 2-10〉 미국의 국제개발협력 총예산 (2010-2017년) (단위: 백만 달러, %) ····· 123
〈표 2-11〉 원조형태별 미국 ODA 지원 분포 (2010년-2017년) (단위: 백만 달러) ····· 124
〈표 3-1〉 국제개발협력위원회 개최 실적 (2006년~2009년) ····· 164
〈표 3-2〉 ODA 중기전략 (2008~2010) 요약 ····· 165
〈표 3-3〉 ODA 관련 법률 비교 (2009년 기준) ····· 167
〈표 3-4〉 국제개발협력위원회 개최 실적 (2010년~2015년) ····· 171
〈표 3-5〉 국제개발협력 선진화 방안 내용 요약 ····· 174
〈표 3-6〉 2015년 중점협력국 조정결과(안) ····· 181
〈표 3-7〉 "제2차 국제개발협력 기본계획" 추진 방향 및 추진 과제 요약 ····· 183
〈표 3-8〉 무상원조관계기관 협의회 조정내역 ····· 186
〈표 3-9〉 국제개발협력위원회 개최 실적 (2016~2019년) ····· 187
〈표 3-10〉 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 주요내용 ····· 194
〈표 3-11〉 사업단계별 기능 및 역할 분담(안) ····· 195
〈표 3-12〉 국제개발협력위원회 구성 ····· 206
〈표 3-13〉 실무위원회 구성 ····· 207
〈표 3-14〉 평가소위원회 구성 ····· 207
〈표 3-15〉 국제개발협력 기본체계 수립 관련 위원회 주요 기능 및 산출물 ····· 212
〈표 3-16〉 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과 일부(2016년 12월) ····· 215
〈표 3-17〉 전문가조사 대상자 ····· 234
〈표 3-18〉 (1차조사) 문항 1. 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점 ····· 236
〈표 3-19〉 (1차조사) 문항 2. 국제개발협력 거버넌스 문제점 해결방안 ····· 237
〈표 3-20〉 OECD DAC 회원국의 원조 분절화 극복 사례 ····· 238
〈표 3-21〉 국제개발협력위원회 조직구성 ····· 238

〈표 3-22〉 (1차조사) 문항 3. ODA 철학 및 기본방향 수립 전담기관 ····· 239
〈표 3-23〉 (1차조사) 문항 4. ODA 전략수립 전담기관 ····· 240
〈표 3-24〉 (1차조사) 문항 5. ODA 정책일관성 강화방안 ····· 241
〈표 3-25〉 국제개발협력위원회의 권한 및 기능 ····· 243
〈표 3-26〉 (1차조사) 문항 6. 국개위의 주요 문제점 ····· 243
〈표 3-27〉 외교통일위원회『국제개발협력기본법』의결안 ····· 244
〈표 3-28〉 (1차조사) 문항 7. 국개위 기능강화 방안 ····· 245
〈표 3-29〉 (1차조사) 문항 8. 국개위 산하위원회(실무, 평가)의 문제점 ····· 247
〈표 3-30〉 (1차조사) 문항 9. 국개위 내 민간위원의 역할 개선방안 ····· 248
〈표 3-31〉 (2차조사) 문항 1. ODA 시행기관 축소의 필요성 ····· 249
〈표 3-32〉 (2차조사) 문항 2. 정책수립과 추진체계의 분절화 해결의 필요성 ····· 249
〈표 3-33〉 (2차조사) 문항 3. 기획재정부의 권한 개선 필요성 ····· 250
〈표 3-34〉 (2차조사) 문항 4. 국개위의 역할 및 권한 강화 필요성 ····· 250
〈표 3-35〉 (2차조사) 문항 5. 국개위 문제점 개선 필요성의 우선순위 ····· 251
〈표 3-36〉 (2차조사) 문항 6. ODA 통합 전담기관(처) 설립의 필요성 ····· 251
〈표 3-37〉 (2차조사) 문항 7. 국개위 회의방식 변화의 필요성 ····· 252
〈표 3-38〉 (2차조사) 문항 8. 국개위 문제점 해결방안 도입 필요성의 우선순위 ····· 252
〈표 3-39〉 (2차조사) 문항 9. ODA 철학 및 기본방향 수립기관으로의 국무총리실(국무조정실) 타당성 ····· 253
〈표 3-40〉 (2차조사) 문항 10. ODA 철학 및 기본방향 수립기관으로의 국개위 타당성 ····· 253
〈표 3-41〉 (2차조사) 문항 11. ODA 철학 및 기본방향 수립기관의 우선순위 ····· 254
〈표 3-42〉 (2차조사) 문항 12. ODA 전략 수립 전담기관으로의 국무조정실 타당성 ····· 254
〈표 3-43〉 (2차조사) 문항 13. ODA 전략 수립 전담기관으로의 ODA 통합부처 타당성 ····· 254
〈표 3-44〉 (2차조사) 문항 14. ODA 전략 수립 전담기관의 우선순위 ····· 255
〈표 3-45〉 (2차조사) 문항 15. ODA 정책일관성 강화를 위한 ODA 총괄기관(처/청) 필요성 ····· 255
〈표 3-46〉 (2차조사) 문항 16. ODA 정책일관성 강화를 위한 타 정부정책과의 연계성 강화 필요성 ····· 256
〈표 3-47〉 (2차조사) 문항 17. ODA 정책일관성 강화를 위한 정권을 초월한 원조 철학 및 가치 수립 필요성 256
〈표 3-48〉 (2차조사) 문항 18. ODA 정책일관성 강화를 위한 시행주체의 전문성 강화 필요성 ····· 257
〈표 3-49〉 (2차조사) 문항 19. ODA 정책일관성 강화방안의 우선순위 ····· 257
〈표 3-50〉 (2차조사) 문항 20. 국개위 조정권 부족과 형식적 회의 문제의 해결 필요성 ····· 258
〈표 3-51〉 (2차조사) 문항 21. 국개위 위원의 직급 조정 필요성 ····· 258
〈표 3-52〉 (2차조사) 문항 22. 국개위 문제점의 우선순위 ····· 259
〈표 3-53〉 (2차조사) 문항 23. 국개위 산하위원회 문제점의 우선순위 ····· 259
〈표 3-54〉 (2차조사) 문항 24. 국개위 기능강화 방안의 우선순위 ····· 260
〈표 4-1〉 이명박정부 전반기 국가과학기술위원회 전문위원회 구성(2010) ····· 301
〈표 4-2〉 이명박정부 시기 국가과학기술위원회 변경 전후 비교 ····· 305
〈표 4-3〉 박근혜정부 시기(2013-2017) 국가과학기술심의회 조직 구성 ····· 308
〈표 4-4〉 국가과학기술자문회의 심의회의 산하 위원회 구성 현황 ····· 315

〈표 4-5〉 제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 수립 추진 경과 ····· 327
〈표 4-6〉 연구개발 예비타당성 조사의 연간 일정 ····· 333
〈표 4-7〉 국가연구개발사업 조사·분석 항목 ····· 340
〈표 4-8〉 성과평가의 단계별/유형별 구분 ····· 345
〈표 4-9〉 평가 및 보고 시기 ····· 346
〈표 4-10〉 국가연구개발사업 성과평가의 자체평가 기준 (2018년 기준) ····· 346
〈표 4-11〉 국가연구개발사업 성과평가의 상위평가 적절성 점검 기준 (2018년 기준) ····· 347

▌그림 차례 ▐

[그림 1-1] 거버넌스의 개념 분류 예시 ····· 13
[그림 1-2] 메타거버넌스 ····· 16
[그림 1-3] 거버넌스 모델 ····· 17
[그림 1-4] 거버넌스 네트워크에 영향을 미치는 시스템다이나믹스 ····· 19
[그림 1-5] 지구화, 글로벌 거버넌스, 그리고 지속가능개발 ····· 23
[그림 1-6] 원조분절화 악순환 ····· 23
[그림 1-7] 개발협력 거버넌스 변화 ····· 25
[그림 1-8] 한국원조 추진체계 개선안 ····· 26
[그림 2-1] 독일의 국제개발협력 추진체계 ····· 39
[그림 2-2] 독일 경제협력개발부(BMZ) 조직도 ····· 40
[그림 2-3] 독일국제협력유한책임회사(GIZ) 조직도 ····· 42
[그림 2-4] KfW 금융그룹의 조직과 주요 사업영역 ····· 44
[그림 2-5] 독일 정부 부처·기관별 ODA 지출 분포 ····· 45
[그림 2-6] 프랑스 개발원조지원금과 국민 총소득 대비 비율 ····· 55
[그림 2-7] 프랑스 국제개발협력 구성 ····· 60
[그림 2-8] 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM) 조직도. ····· 65
[그림 2-9] 재무 사무국(DG Tresor) 조직도 ····· 66
[그림 2-10] 프랑스 개발청(AFD) 조직도 ····· 69
[그림 2-11] 프랑스 국제개발협력 추진체계 모식도 ····· 70
[그림 2-12] 국제원조에 대한 캐나다의 범정부적 접근법 ····· 89
[그림 2-13] 캐나다 국제부의 조직도 ····· 90
[그림 2-14] 호주 원조 프로그램의 새로운 전략틀 ····· 103
[그림 2-15] AusAID 흡수통합 후 외교통상부 조직도(2014년 6월 30일 기준) ····· 107
[그림 2-16] 호주의 외교통상 정책영역 ····· 110
[그림 2-17] 1960년 초 미국 국제개발협력 예산 추이(1960-1965년) (단위: 백만 달러, %) ····· 119
[그림 2-18] 1990년대 미국 공적개발원조 예산 감소 ····· 121
[그림 2-19] 2000년대 미국 공적개발원조 예산 추이 ····· 122
[그림 2-20] USAID의 조직구성 ····· 126
[그림 3-1] 국제개발협력 기본법에 따른 공적개발원조 추진체계 ····· 170
[그림 3-2] 국별협력전략의 개념도 ····· 176
[그림 3-3] n-2 사업추진 프로세스 ····· 180
[그림 3-4] 인도적 지원 추진체계 ····· 182
[그림 3-5] 국제개발협력 종합시행계획 수립 절차 ····· 185
[그림 3-6] ODA 협업을 위한 협의체 ····· 185
[그림 3-7] 국제개발협력 기본계획 및 시행계획의 수립 절차 ····· 200

[그림 3-8] 국제개발협력위원회 조직 ····· 208
[그림 3-9] 연도별 종합시행계획 수립절차 ····· 214
[그림 3-10] 국제개발협력위원회의 위상 및 권한 강화(단기) 방안 ····· 222
[그림 3-11] 국제개발협력위원회의 전략적 연계 추진 방안 ····· 225
[그림 3-12] 델파이 기법의 예시 ····· 233
[그림 4-1] 과학기술 거버넌스 구조 프레임워크 ····· 290
[그림 4-2] 김대중시기(1999-2002) 국가과학기술위원회 조직도 ····· 294
[그림 4-3] 노무현정부 시기(2003-2007) 국가과학기술위원회 조직도 ····· 298
[그림 4-4] 이명박정부 전반기(2008-2011) 국가과학기술위원회 조직도 ····· 301
[그림 4-5] 이명박정부 전반기(2008-2011) 국가연구개발사업 예산배분 체계 변화 ····· 304
[그림 4-6] 문재인정부 시기(2018-현재) 국가과학기술자문회의 조직도 ····· 315
[그림 4-7] 국가연구개발 추진 전 주기 ····· 322
[그림 4-8] 과학기술 장기 비전과 과학기술기본계획 연계 절차 ····· 326
[그림 4-9] 제4차 과학기술기본계획 수립 민간전문가위원회 구성 ····· 327
[그림 4-10] 연구개발 예비타당성 조사 진행 절차 ····· 333
[그림 4-11] 연구개발 예산 배분·조정 진행 절차 ····· 336
[그림 4-12] 과학기술분야 중장기계획 조사·분석 현황 (2008-2018) ····· 338
[그림 4-13] 국가연구개발사업 조사·분석 단위 ····· 340
[그림 4-14] 국가연구개발사업 조사·분석 추진체계 ····· 341
[그림 4-15] NTIS의 연구지원시스템 구성 및 주요 기능 ····· 343
[그림 4-16] NTIS에서 추진 중인 연구지원통합시스템 ····· 343
[그림 4-17] 과학기술 분야 거버넌스의 구조-기능적 연계 관계 ····· 349

제1부

제1장 총론: 연구개요 및 국제개발협력 거버넌스

이 혜 진

총론 : 연구개요 및 국제개발협력 거버넌스

이혜진 과학기술정책연구원 선임연구원

제 1 절 연구개요

1. 연구의 필요성

□ 한국의 국제개발협력사업의 예산 및 규모가 지속적 증가에 부합하는 사업의 전략성 및 효과성에 대한 논의, 사업 기획에서 수행, 평가까지 전 주기에 이르는 단계별·종합적 접근과 논의 필요.

○ 2020년 국제개발협력 사업 규모는 총 3조 4,270억원(확정액 기준,'19년 대비 7.1% 증가).[1)]

○ 종합 전략 수립 및 조정기능 미흡, 유무상 연계 부족, 무상사업간 분절을 해결하기 위한 노력 지속.

□ 국제개발협력위원회를 주축으로 하는 국제개발협력 추진체계, 또는 거버넌스 전체 틀 내에서 사업 수행 정부부처들과 연구회(경제인문사회연구회, 국가과학기술연구회) 및 소관 출연연구기관, 에이전시 및 민간 수행 주체들을 아우르는 종합전략 수립 필요.

○ 국제개발협력 사업은 개별 주체들의 사업 수행 패턴이 지속되어, 결국 사업 수행의 분절성, 중복성 문제에 대한 우려를 가져왔으며, 개별 수행사업 간, 또는 새로운 협력사업 필요성에 대한 인식 및 유인 부족으로 사실상 기관·사업 간 협력이나 연계 전략, 제도 및 추진체계를 포함하는 거버넌스 논의 단계까지 이행되지 못하는 한계를 보유.

1) 관계부처 합동(2020), 국제개발협력 종합시행계획(확정액기준)

□ 2019.11.26. 외통위 통과『국제개발협력기본법 전부개정안(대안)』에 따르면, 국제개발협력위원회 조정심의 사항을 포함하는 권한 강화, 사무기구 설치, 국제개발협력 주관기관의 심사, 조정, 평가, 분야별 개발협력전략회의 설치에 관한 사항 등을 포함하고 있음. 본 안의 통과 시 이에 대응하는 국제개발협력 거버넌스의 전체 대응 전략 조정 수립 필요.

○ 사무기구의 경우 규제개혁위원회를 참조로 하여 국무조정실 직제에 국제개발협력실을 두어 실내에 국제개발협력위원회 업무를 두어 사무기구 역할을 하는 방안 제안.

〈규제개혁위원회〉

- 설치: 규제개혁위원회는 대통령소속위원회로, 위원 수는 25명(민간18, 정부8)
- 역할: 규제정책 기본방향, 규제제도 연구·발전, 규제 신설·강화 심사, 기존규제 심사, 정비계획 수립·시행 사항 심의·조정
- 사무: 국무총리실 규제조정실



자료: 규제개혁위원회 웹사이트[2)]

2) http://www.opm.go.kr/opm/office/group01.do(검색일:2020.01.22.)

〈규제개혁위원회 운영세칙〉

제3장 분과위원회의 구성·운영

제11조(구성) ① 법 제28조의 규정에 의하여 위원회에는 다음과 같은 2개 분과위원회를 둔다.

1. 경제분과위원회
2.. 행정사회분과위원회

제4장 사무기구

제15조(조직) 위원회의 업무를 보좌하고 기타 행정사무를 효율적으로 처리하기 위한 위원회의 사무처리는 국무조정실 규제조정실이 수행한다.

제16조(규제조정실의 직무) 규제조정실은 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 위원회 또는 분과위원회에서 심의할 의안의 준비·작성·배부 및 심의 결과의 정리 등 회의운영에 관한 사항
2. 위원회 또는 분과위원회에 상정할 안건의 사전검토·조정사항
3. 위원회 운영을 위한 서무·인사·회계 등 제반 행정지원에 관한 사항
4. 기타 위원장이 필요하다고 인정하여 위임하는 사항

제5장 자문기구·전문위원·조사요원 및 전문 연구기관 등

제18조(자문기구 구성 등) ① 위원회의 전문성 강화를 위하여 다음 각 호와 같이 3개 자문기구를 둔다.

1. 비용분석위원회
2. 신산업규제혁신위원회
3. 기술규제위원회

② 자문기구는 법 제29조에 따른 전문위원 또는 전문적인 지식과 경험을 갖춘 민간전문가 등으로 구성한다.

③ 자문기구는 신설·강화 규제의 비용분석, 신산업 및 기술규제 등 고도의 전문성을 필요로 하는 분야에 대한 안건의 사전 검토·조정 및 전문적인 조사·연구 등을 지원한다.

제22조(전문연구기관의 지정 등) ① 위원회는 전문적인 심사사항을 지원하기 위하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의한 한국개발연구원과 한국행정연구원을 전문연구기관으로 지정한다.

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[3)]

□ SDGs 대응, 글로벌소프트파워 육성 등 국제사회에서 중점적으로 대응하고 국내외적 협력 어젠다들이 변화하는 가운데, 국내 각 유관 부처·기관, 또는 분야의 입장과 상황을 수렴하되, 국가적 차원에서 지속 가능한 거버넌스 전략을 가져갈 필요.

3) http://www.law.go.kr/행정규칙/규제개혁위원회운영세칙/(111,20170823)(검색일:2020.01.22.)

2. 연구의 구성 및 요약

□ 본 연구는 선행 경제인문사회연구회 협동연구과제인 『국제협력 비전, 전략, 추진체계(임원혁 외, 2019)』의 후속 과제로, 선행 연구를 심화발전시켜, 추진체계 관점에서 거버넌스를 접근.

○ 선행연구는 국제협력 기반구축과 과제로 비전과 전략, 글로벌소프트파워, 공공외교, SDGs와 K-SDGs 연계를 다루었으며, 국제개발협력 전략 및 추진체계 개선방안으로 신남방-신북방 연계 전략, 북한, 성평등, 과학기술 거버넌스 사례 소개 및 국제개발협력 연계, 평가시스템과 함께 개발협력 거버넌스에 대한 내용을 한 부분으로 다루었음.

○ 거버넌스 부문의 개선방안으로 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계 강화, 구조적 개선 방안으로 국제개발협력 위원회 내의 조정평가실 설치, 관리시스템 개선 방안으로 평가 모니터링 시스템(정보시스템) 구축 등을 제안하였으며, 본 연구의 참여연구진은 과학기술분야의 사례를 소개하고 국제개발협력 분야의 적용 방안을 제안하였음.

○ 본 연구는 추진체계 관점의 거버넌스 개선방안을 제안하고, 그 중에서도 경제인문사회연구회 차원의 역할을 포함하여 전반적인 국제개발협력 거버넌스 개선 방향을 제안하고자 하였음.

〈선행연구: 국제협력 비전, 전략, 추진체계 (1/2)〉

□ 국제협력의 기반구축과 과제

1. 한국 국제협력의 비전과 전략
 - 쟁점 및 도전과제: 원조 철학을 고려한 통합적 전략 마련 및 추진체계 개선, 국가적 차원의 전략 부재로 인한 프로젝트 단위의 국제협력 추진 등
 - 비전 설정 시 고려사항: 청와대차원의 개발협력 추진 철학 및 전략 마련 필요(총괄적 비전) , 정권주기에 구애받지 않는 초당파적 국가전략 도출, 국가 원조철학에 따른 이행 제도화, 국제개발협력기본계획과 정권주기 일치
2. 글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천 방안
 - 도전과제: 국가 종합전략 부재 – 핵심 구성요소는 외교정책 정체성
 - 육성 전략 및 실천 방안: 핵심가치 중심 외교정책 정체성 구성, 이에 입각한 정책 추진. 국제사회에서 특화할 수 있는 전문영역 상정, 초당적논의/국민적합의/범정부적 협의 전제 필요, 대국민 공공외교 중요성 각인 및 소통과 국민참여 강화, 외교주체의 다원하(다부문 협력체계), 소프트파워 중심 외교 컨트롤타워 구축 등
3. 공공외교 의미와 확대 방안
 - 현황과 도전과제: 새로운 외교행위자들이 행하는 공공외교 주목, 전통외교와 공공외교 간 경계 모호
 - 공공외교와 개발협력 연계 확대 방안: 범정부차원 실무위원회 구성과 사업발굴 단계의 조정, 유무상 협의체 구성 및 실무 협의, 포괄적 관여 접근, 유관 사업 확대
4. SDGs와 K-SGDs 연계 방안
 - 통일된 상위기관으로의 지속가능발전위원회 재편성, 국내이행 및 국제협력 영역 통합관리 제도 구축 등

자료: 임원혁 외(2019), pp.24-33

〈선행연구: 국제협력 비전, 전략, 추진체계 (2/2)〉

□ 국제협력의 전략과 추진체계 개선 방안

5. 신남방-신북방 연계 공간적 전략
- 신남방정책 대상국 중 6개국이 한국의 중점협력대상으로, 개발협력 효과성제고를 통해 신남방정책의 효과성 제고, 한국의 강점분야 집중, 소다자협력(유사 국가 묶음) 등

6. 평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략
- '평화-개발 넥서스' 접근법을 고려한 트리플넥서스(인도적지원-개발-평화) 접근법 제안

7. 성평등 실현과 국제개발협력
- 성평등 분야에 대한 독립분야 설정 등

8. 국가과학기술심의회 사례 중심 과학기술 기획 조정 거버넌스
- 자문과 심의기능을 더한 최상위 기구로, 사무국(조사분석평가) 지원 기관 존재 – 국제개발협력위원회 지원 사무기구 설치, 통합 (통계)정보 제공시스템 , 조사분석평가 등을 위한 기본법 개정 필요성

9. 과학기술-경제인문사회 영역 국제개발협력 연계
- 수행주체 개별 사업 수행 개선 위해 연구회 차원의 기획관리 플랫폼 구축 및 국개위와의 연계, 경인사연 소관 전문기관 지정 및 역할분담, 과기분야 연계를 위한 국가과학기술연구회에 R&D ODA 신설, 전략 국가 시범사업 기획

10. 개발협력 거버넌스 개선 방안
- 통합적 추진체계 강화 방향에서 구조적으로 국조실 산하 조정평가실 설치 등, 모니터링 시스템, 사업기획시스템 등 관리시스템 개선, 국조실 통합평가 및 정책 환류 기능 강화

11. 개발협력 평가시스템 구축과 효과성 제고
- 환류와 활용으로 이어지지 않는 평가시스템 개선을 위해 사업기획 시 평가기획, 평가의 전략적 측면 강화, 프로그램 예산구조 전환 및 이에 기초한 평가 제도화

자료: 임원혁 외(2019), pp.24-33

□ 본 연구의 구성은 다음과 같음.

○ 주요국 국제개발협력 거버넌스 현황 (미국/독일/프랑스/캐나다/호주/일본).
- 각국별 국제개발협력 거버넌스 발전과정.
- 국제개발협력의 주요 수행 주체 및 역할.
- 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구.
- 한국과의 비교 및 시사점.

○ 한국의 국제개발협력 거버넌스 현황 분석.
- 국제개발협력 거버넌스 발전과정.
- 국제개발협력위원회 중심 현황 분석.
- 한국 국제개발협력 현황에 대한 전문가 의견 조사.

○ 과학기술 분야 거버넌스 사례 조사 및 적용.

- 조정심의 기구 중심 거버넌스 현황과 특징 분석.
- 국제개발협력 분야의 적용 방안.

○ 한국 국제개발협력 거버넌스 개선방안 도출.

□ **자료수집 및 분석 방법.**

○ 본 연구는 문헌연구 및 사례연구의 방식을 활용.

- 국제개발협력 거버넌스의 발전과정 및 현황 조사정리.
- 5개국 국제개발협력 거버넌스 사례조사, 한국과의 비교 및 시사점 도출.
- 과학기술분야 거버넌스 사례조사 및 적용방안 모색.

○ 국제개발협력 거버넌스 이슈 및 개선방향 도출을 위하여 델파이 방식을 활용하여 전문가 조사를 실시하였음.

- 한국 국제개발협력 거버넌스의 문제점 도출.
- 개선방안 및 우선순위 파악.

○ 이를 통해 현 국제개발협력위원회 중심의 체제에서, 추진체계 개선 관점에서 거버넌스를 접근하고 개선방안을 제안하였음.

제 2 절 거버넌스에 대한 이론적 논의

1. 새로운 문제해결 방식으로의 거버넌스.

□ 거버넌스에 대한 논의는 기존 전통주류 행정학, 즉 관료제 패러다임의 대안적인 관점에서 접근한 것임(이명석, 2017).

○ 무엇인가 새롭고 개혁적인 것, 효율적, 대응적, 민주적, 투명한 정부(p.24).

○ 기존의 방식과 차별화되는 거버넌스의 핵심은 시민참여나 분권적 행정보다는 정부역할, 그리고 정부-민간 관계, 문제해결 방식의 변화라고 할 수 있음(p.25).

- Ostrom(2008)은 'govern'의 의미가 통치가 아닌 '문제해결'을 의미하는 것이라고 하였으며, 문제해결 방법으로 '협력'을 제시(pp.32-33).
- 문제해결의 주체가 정부만이 아니라는 것(p.36).

○ 사회 관리 방식의 근본적 개혁이라는 관점에서 거버넌스는 '사회가 다스려지거나 관리되는 새로운 방법'(p.222).

□ Rhodes(2000)는 거버넌스를 정부의 공식적 권한을 비공식 네트워크가 어떻게 보충하거나 대체하는지를 탐구하는 것으로 보고, 기업형정부, 신공공관리론(NPM 접근), 굿거버넌스(Good Governance), 국제적 상호의존, 사회적-사이버네틱(cybernetic)시스템, 新정치경제, 네트워크의 일곱 가지로 정의함.

○ 기업형정부: 효율적인 정부, 개방성(정보공개), 투명성, 책임성.

○ 신공공관리론(NPM: New Public Management): 기업형 관리화, 시장화, 서비스전달(rowing)이 아닌 정책결정(steering) 측면.

○ 굿거버넌스(Good Governance): Rhodes(2000)는 Leftwigh(1993)의 세 가지 기준을 활용하여 시스템적, 정치적, 행정적 거버넌스로 구분하였음.

- 시스템적 관점은 내·외부의 정치적 경제적 권력 분배보다 더 넓은 개념을 의미하며, 정치적 관점은 민주주의로부터 나오는 합법성과 권한, 행정적 관점은 효율적. 개방적, 책임성 있는, 평가받는 공공서비스를 의미함. 다시 말해 신공공관리론과 자유민주주의의 지지가 결합한 결합된 형태라고 할 수 있음.
- 굿거버넌스는 World Bank가 1991년 처음 사용하였고, IMF, UN 등의 국제기구를 통해 알려짐(Nanda, 2006; 이명석, 2017에서 재인용).

- Agere(2000)는 거버넌스 구조에 대한 관점으로 정부와 시장, 정부와 시민, 정부와 자발적 또는 민간 부문, 선출직 정치인과 임명직 공무원, 지방정부기관과 도시/지방 거주자와의 관계, 입법부와 행정부, 국가와 국제기구 간의 관계를 제시. 또한 굿거버넌스의 핵심 요소로 책임성, 투명성, 반부패, 이해관계자의 참여, 법률적·사법적 프레임워크의 다섯 가지를 제시하였음. 여기에서 책임성은 정치적, 재정적, 행정적 책임성을 의미.

○ 국제적 상호의존: 국제적 상호의존은 국가의 권한을 약화시킨다는 공동화(hollowing out) 논리, 초국가적 정책 네트워크/기관, EU에서는 위원회, 정부부처, 지역, 지방정부간 연계 관점의 다층적 거버넌스를 상정함.

○ 사회적-사이버네틱 시스템:중심행위자, 단일권력기관의 한계, 각 정책 영역 마다 특화된 다양한 행위자들이 존재. 이 사회적-정치적-행정 행위자들 간의 상호작용, 공유된 목표, 공공-민간 등의 흐려진 경계, 새로운 활동 형태, 개입, 통제. 정부의 역할은 사회-정치적 상호작용을 가능하게 하는 것.

○ 신정치경제: 새로운 정치경제는 이러한 경계가 모호해짐에 따라 경제의 지배구조와 시민사회, 국가, 시장경제의 상호관계에서 접근하는 것.

○ 네트워크: 권력의존 관점에서 여러 기관이 효과적인 서비스 제공을 위해 상호 의존하고 자원을 교환하는 것.

- 네트워크는 사회적 조정의 일반적인 형태이며, 조직간 연계를 관리하는 것은 민간영역만큼이나 공공역역에서도 중요한 부분으로, 조정과 자원배분 기제가 있음. 시장과 관료제의 혼합 형태가 아닌 대안적인 것.
- 네트워크는 공공 행위자와 민간 행위자가 상호 작용하는 하나의 제도적 설정. 그들은 비공식적인 기관. 즉, 비공식적으로 조직되고, 영구적이며, 규칙적으로 지배되는 관계.
- 사회적 조정양식으로서 신뢰, 상호이해, 호혜성, 비공식성, 협력, 상호조정, 의사소통 등의 특징을 가짐(이명석, 2017, p.148).

□ Treib(2007)는 거버넌스를 정책, 정치, 정체(polity)의 세 가지 모드로 구분하여 설명하였음.

○ 정책 부문.

- 법적 구속력 vs 연성법(soft law): 규정, 지침 및 의사결정의 형태의 정책 결과는 회원국과 개인 행위자에게 법적 구속력을 가짐.
- 이행 관련 경직된 vs 유연한 접근 방식: 정책 산출물은 엄격한 구현 방식에 의존하여, 그다지 유연하지 않은 상세한 표준을 정의할 수 있고, 또는 표준 추가사항을 준수하고 행위자들이 지역적 상황이나 개인의 이익에 맞추는데 더 많은 여유를 둘 수 있음.

- 강제성의 유무.
- 물질적인 것 vs 절차적 규정: 예.EU의 환경 정책은 오랜 동안 구체적인 물질 기준으로 유지되었는데(독성물질의 최대 농도와 같은 형태로 구체적인 수질 기준 정의), 이와는 대조적으로, 소위 '새로운 도구'라고 불리는 많은 것들은 환경 인식을 높이고 환경 단체의 역할을 강화하기 위해 생각되는 특정한 절차의 확립에 초점을 맞추고 있음.
- 고정된 vs 유연성을 가진 규범: 규범의 고정된 특성 vs 맥락의존적 특성.

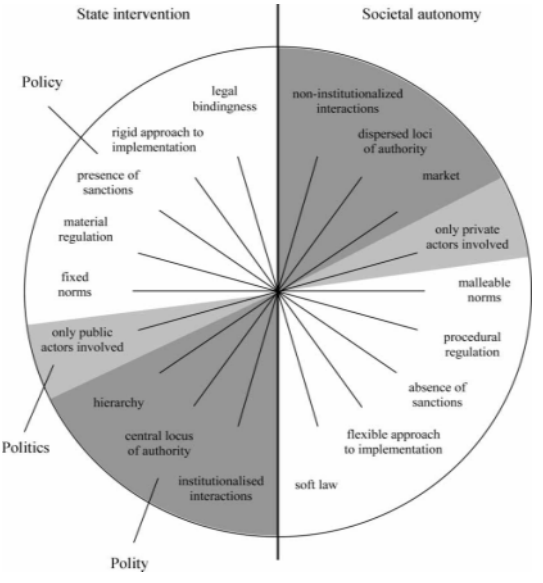
○ 정치 부문.

- 공공 vs 민간 행위자 참여: 특정 행위자만을 포함하는 방식은 없으나, 특정 유형이 지배적이라고 할 수 있음.

○ 정체 부문.

- 계층적 지배구조 vs 시장: 공공 또는 민간 행위자가 의사 결정에 관여하는지 여부에 관계없이, 상호 작용의 제도적 구조는 계층적일 수 있음. 이는 소수 행위자에 의사결정권을 주거나, 행위자가 자유롭게 행동할 수 있는 시장 구조와 유사할 수 있음. 여기서 가장 두드러진 것은 비계층적 상호의존적 행위자들의 집합체를 나타내는 네트워크 구조임.
- 권한 집중 vs 분산.
- 제도화된 vs 비제도화된 상호작용: 의사결정 및 구현 프로세스의 공식적인 제도화 정도.

[그림 1-1] 거버넌스의 개념 분류 예시



자료: Treib et el.(2007), p.6

□ 의사결정, 법률, 정책이 만들어지는 과정(Hague et al., 김계동 외 역, 2018:5).

○ 정치체제(Political system)가 조직에 기반을 둔 것이라면, 거버넌스는 "규제에 초점을 맞춘 집단적 의사결정의 과정과 질적인 측면을 드러내는 것"이라고 하였음.

○ 거버넌스는 정부제도가 아니라 무엇을 얼마나 하고 있는지에 관한 것.

□ 협력적 거버넌스의 형성 및 활성화로 사회문제를 해결하는 메타 거버넌스(metagovernance)에 대한 논의가 이어 졌으며, 거버넌스에 대한 정의와 마찬가지로 메타거버넌스에 대한 정의 또한 다양함.

○ 협력거버넌스는 광의적으로 사회문제 해결에서 관련 행위자들의 공동 행동을 분석하는 개념으로, 여기서 협력은 네트워크를 통한 문제해결 접근, 거버넌스는 정책결정, 공공관리의 제도와 과정(배봉준 외, 2019:35).

○ 메타거버넌스는 '거버넌스의 거버넌스'라고 할 수 있으며, 거버넌스가 사회문제를 해결하는 새로운 방식이라면 메타거버넌스는 사회문제 해결의 새로운 방식을 조정하고 관리하는 새로운 방식이라고 할 수 있음(이명석, 2017:222-225).

- 계층제, 네트워크, 시장 거버넌스의 혼합의 최적점의 협력적 거버넌스를 탐색·관리하는 것
- 이 방식에서 정부 역할은 쇠퇴하는 것이 아니라 변화, 새로운 역할을 수행하는 것.

○ Meuleman(2006)은 행정관리에서 새로운 도전으로 메타거버넌스를 제시하면서 계층제, 네트워크, 시장 거버넌스를 다음과 같이 비교하였음.

- 계층제 거버넌스는 합리적, 실증주의에 기반을 두고 있으며 정부는 규제의 역할을 수행함. 계획과, 설계, 규칙과 통제 절차에 따른 순응을 유도하고 있으며, 직계조직, 중앙통제시스템 형태의 구조를 가짐. 하향식, 공식적 가치지향성을 가지며, 종속적 관계임. 권위를 통해 통제함.
- 네트워크 거버넌스는 사회구성주의 등에 기반을 두고 있으며, 정부가 네트워크 사회의 파트너이며, 사회적 학습과 불확실성에 대항하는 전략을 채택하며, 호혜적이고, 비공식적이고, 상호호혜적 열린 마음을 가짐. 이 체제에서의 관계구조는 상호의존적임.
- 시장 거버넌스는 합리적선택이론에 기반을 두고 있으며, 정부는 서비스전달자로의 역할을 수행.

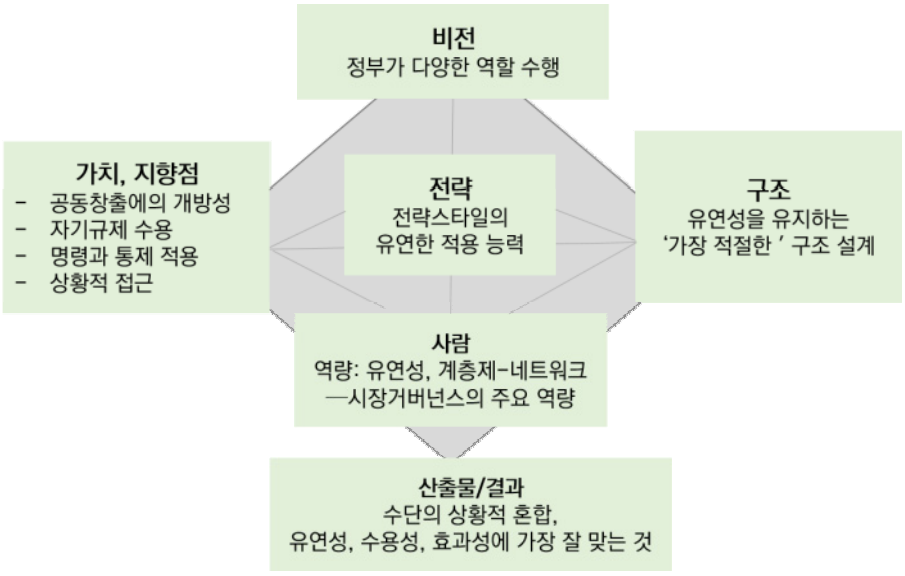
〈표 1-1〉 계층제, 네트워크, 시장 거버넌스의 차이

구분	계층제	네트워크	시장
이론적배경	합리적, 실증주의	사회구성주의	합리적선택 이론
정부의 비전	사회규제자	네트워크 사회의 파트너	서비스전달자
전략	기획 및 설계: 규칙, 통제 절차의 순응 유도	학습: 사회적 학습을 통한 목적 달성, 카오스: 불확실성 대응	학습: 집단학습 권력: 경쟁적 이득 획득
구조	계서적 조직, 중앙통제시스템, 프로젝트팀, 안정적/고정형	유연한 구조, 최소한의 규칙과 규제	분권화된, 반 자율적 단위, 에이전시/팀, 계약
가치지향성	하향식, 공식적,	상호호혜적, 비공식적, 오픈마인드	상향식
통제기제	권위	신뢰	가격
유연성	낮음	중간	높음
리더십스타일	명령과 통제	지도와 지원	권한위임
관계 유형	종속적	상호의존적	독립적
소통의 역할	정책에 대한 정보제공	정책을 위한 효과적 대화	정책으로 인센티브, 홍보
공무원의 역량	법적, 예산, 프로젝트관리, 정보관리	네트워크 조정, 프로세스관리, 소통관리	경제, 마케팅, PR
결과	법, 규칙, 통제, 절차, 회계보고, 결정, 승낙, 산출물	결과, 합의, 계약, 자발적 동의	산출물, 서비스, 상품, 계약, 아웃소싱

자료: Meuleman(2006), p.4 수정

- 네트워크 거버넌스는 계층제적 통제 수단으로 사용되어 자발적 동의의 의사결정에 직접적 통제가 강요되거나 수평적 협력관계에서 계층제적 책임성을 요구하는 경우가 존재하는 한계 보유(이명석, 2017:226-227).
- Meuleman(2006:9)이 제시하는 것은 앞의 세 가지의 최적점인 메타 거버넌스는 계층적, 시장 및 네트워크 거버넌스의 현명한 조합을 설계 및 관리함으로써 어느 정도 조정된 거버넌스를 만들어 내어, 공공행정의 수행을 책임지는 사람들의 관점에서 가능한 최상의 결과를 달성할 수 있는 수단임.

[그림 1-2] 메타거버넌스



자료: Meuleman(2006), p.14

○ 사회문제를 해결하는 만병통치약 같은 해결책은 존재하지 않으며, 다양한 제도적 장치의 혼합인 '다중심체제(polyecentricity)로 해결(Ostrom, 2008; 이명석, 2017에서 재인용).

- 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스 조정 방식의 혼합으로 다양한 협력적 거버넌스 필요.

□ 협력적 거버넌스 관점에서 네트워크에 의한 새로운 방식의 거버넌스.

○ 거버넌스에 대한 관심과 논의들은 계층제적 방식이 아닌 새로운 조정 방식인 협력적 거버넌스 관점에서 네트워크 거버넌스에 대한 것을 의미(이명석, 2017).

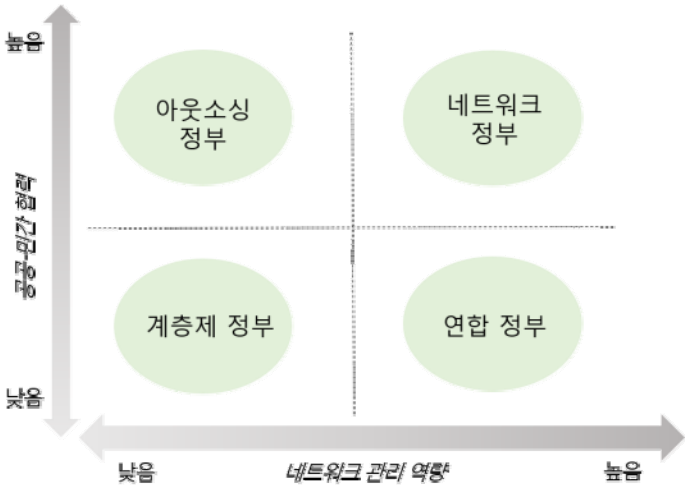
○ 역사적으로 정부는 민간 기업 및 조직 등과 공공목표와 서비스 전달을 위해 광범위하게 협력해 왔으나, 오늘날 네트워크에 의한 정부는 공공부문의 형태를 바꾼 네 가지 경향을 보임(Goldsmith and Egger, 2004).

- 제3의 정부: 민간 및 비영리조직 활용 증가.
- 연합정부(joined-up government): 다양한 정부기관, 다층적 정부가 통합된 서비스 제공
- 디지털혁명: 실시간으로 외부의 파트너들과 협력할 수 있는 기술적 진보.
- 고객 요구: 정부서비스의 다양한 더 많은 선택지와 다양성에 대한 시민들의 요구 증가.

○ 네트워크에 의한 정부는 이 네 가지 경향의 종합이며, 제3자 정부의 높은 수준의 공공-민간 협업 특성과 연합정부의 강력한 네트워크 관리 기능을 결합한 다음, 기술을 사용하여 네트워

크들을 연결하고, 시민들에게 더 많은 서비스전달 선택지를 주는 것을 의미함. 이는 다음 그림과 같이 도식화 할 수 있음.

[그림 1-3] 거버넌스 모델



자료: Goldsmith and Egger(2004), p.20

○ 네트워크 거버넌스의 장점은 전문화, 혁신, 속도와 유연성, 향상된 접근임(Goldsmith and Egger, 2004).

- 전문화.
- 혁신: 다양한 공급자들을 포함시켜 넓은 대안을 모색 가능하게 하여 혁신 과정에서 중요한 시도들을 할 수 있게 함.
- 속도와 유연성: 정부의 빠른 대응. 인력운영의 유연성으로 생산성 증대(고용/해고 등).
- 향상된 접근: 비정부 파트너에게 모든 스타트업 자본을 제공하도록 요구함으로써 공무원들이 막대한 자본 비용을 들이지 않고 영역을 확장할 수 있도록 도움. 관할권에 따른 규모 제한에서 자유롭게 함. 또한 정부가 주요 사회 문제를 해결하기 위한 노력에 비영리 부문의 혁신 정신과 창의성을 가져와 정부의 영역을 넓히는데 도움.

○ Sørensen and Torfing(2005)은 네트워크 거버넌스를 상호의존성과 자율성, 협상, 상대적으로 제도화된 프레임워크, 자기규제, 공공 목적 창출에 기여한다고 정의하였음.

○ 이 혼합된 형태의 네트워크 거버넌스를 Koliba et al.(2011)은 '거버넌스 네트워크'라고 하였는데, 상대적으로 안정적인 조정행위와 자원 교환 유형으로 정책행위자들이 서로 다른

사회적 규모와 부문(공공~비영리), 지역 수준, 명령과 통제, 협력, 협상 방식을 통한 상호작용 등을 포함한다고 하였으며 다음 표와 같이 분류표를 제시하였음.

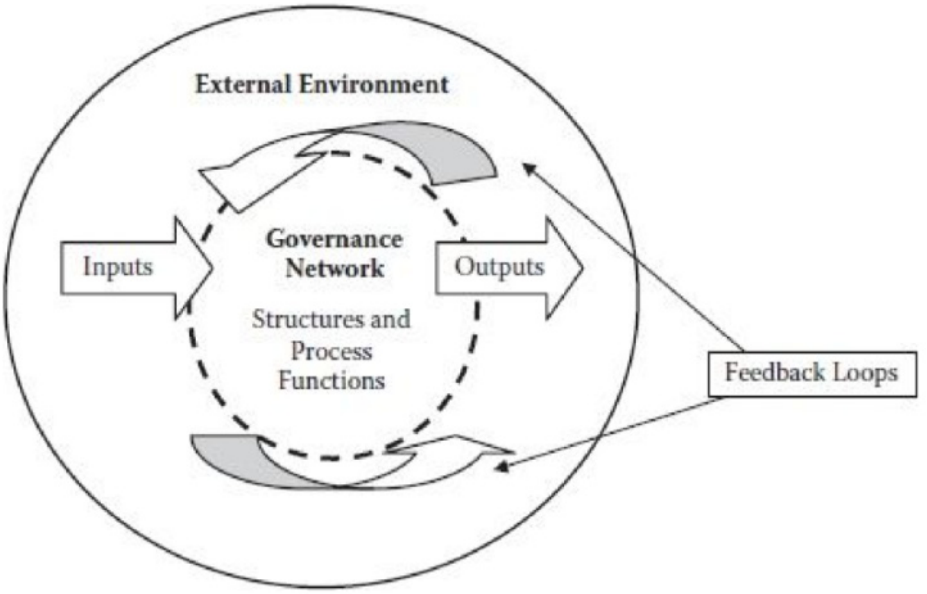
〈표 1-2〉 거버넌스 네트워크 분류

수준/변수 유형	변수	변수 설명
행위자 (nodes)	사회적 규모	개인, 집단, 조직·기관, 조직간
	사회적 부문(조직수준)	공공, 민간, 비영리
	지역 규모	지역, 지방, 주, 국가, 국제
	역할중심성	중심-주변부, 궤적
	자금원	재무, 물적, 천연, 인적, 사회적, 문화적, 정치적, 지식
	책임소재	선출직 대표, 시민과 이익집단, 법원, 소유자/이해관계자, 고객, 관료/감독관, 전문가집단, 협력자/파트너/동료
	산출물/성과 기준	정책기능과 영역에 달려 있음
연계	자원 교환/공동출자	재무, 물적, 천연, 인적, 사회적, 문화적, 정치적, 지식
	연계 강도	강-약
	연계의 공식도	공식-비공식
	행정권한	수직(명령/통제), 사선(협상), 수평(공동/협력), 경쟁
	책임 관계	선출직 대표, 시민과 이익집단, 법원, 소유자/이해관계자, 고객, 관료/감독관, 전문가집단, 협력자/파트너/동료
네트워크 특징	정책 도구	규제, 자금, 계약, 바우처, 세금, 대출/대출보증
	운영 기능	자원교환/출차, 조정, 정보공유, 역량구축
	정책 기능	문제 정의/틀구축, 정책대안 설계, 정책대안 조정, 정책 실행(규제/서비스전달), 평가와 추적관찰, 정치적 지지
	정책 영역 기능	보건, 환경, 교육 등
	미시적 수준 거버넌스 구조	선도 조직, 공유된 거버넌스, 네트워크 관리, 조직
	네트워크 설정	정부간 관계, 이익집단 연정, 규제 하부조직, 예산지원과 계약, 공공-민간 파트너십
시스템	네트워크 경계의 속성	개방형-폐쇄형 투과성
	시스템 다이나믹스	시스템 수준 투입, 과정, 산출물, 결과
	피드백루프	정책도구, 대표자, 행정권한, 책임, 성과관리
	혼합된 책임성 레짐	선출직 대표, 시민과 이익집단, 법원, 소유자/이해관계자, 고객, 관료/감독관, 전문가집단, 협력자/파트너/동료
	성과관리시스템	실행커뮤니티 관리, 데이터 수집, 의사결정 휴리스틱스

자료: Koliba et al.(2011), pp.61-64

- 또한 이 거버넌스 네트워크와 외부 환경과의 상호작용을 다음 그림과 같이 도식화함.

[그림 1-4] 거버넌스 네트워크에 영향을 미치는 시스템다이나믹스



자료: Koliba et al.(2011), p165

□ 새로운 문제 해결 방식으로의 거버넌스 연구는 이러한 협력적 거버넌스 관점이나 운영시스템 관점에서 특정 집단, 조직을 대상으로 한 다수의 사례연구를 볼 수 있음.

○ 사례연구로 지역주민들의 협력적 거버넌스 사례를 분석하여 성공요인을 도출하거나(정수용, 2015), 폐기물 시설과 같은 정책적 의사결정 과정 전반을 분석하여 정부의 역할, 의사결정 및 집행 과정에서 법·제도적 장치의 운영, 참여자의 역할과 상호작용 분석(정성영, 2018).

○ 하민철·김영대(2009)는 공공연구기관 중 과학기술분야 정부출연연구기관을 정부통제구조와 자금 지원 방식을 활용하여 시기가 변함에 따라 일어난 제도적 변화를 분석.

2. 거버넌스와 조직구조·추진체계

□ 거버넌스를 새로운 사회문제 해결 방식으로 보는 입장이 있는 반면, 본 연구에서 접근하는 방식과 같이 조직구조나 추진체계 측면에서 접근하기도 함.

□ 본 연구에서 국제개발협력 거버넌스의 비교 및 참고 사례로 활용할 과학기술 분야의 거버넌스 연구를 보면, 개별 조직이나(부처, 출연연구기관 등) 전체 국가연구개발 시스템 전반에 걸쳐 역대 정권별 추진체계 개편, 컨트롤타워 및 조정심의기구 논의 등 조직구조 개편 차원에서 개선 방안을 제안해 왔음.

○ 천세봉(2017; 2018)은 정권별 과학기술정책 거버넌스를 변화의 동인과 구조적 기능적 관점에서 정권별로 정리하였고, 부처와 위원회 등 컨트롤타워 중심으로 변화 과정을 분석하였고, 김상운(2016)도 정부조직개편 관점에서 정보통신, 방송, 과학기술 분야를, 박승정(2017)도 역대 정부 ICT 거버넌스를 정권별 조직변동 과정과 특성을 정리하였음.

○ 홍형득(2009)은 수평적(정책 조정 및 결정, 자문 기구), 수직적(집행 및 연구 기구), 참여(부처 다변화, 민간, 시민사회 참여) 조정메커니즘을 구분하여 국가혁신체제(NIS) 수준의 거버넌스를 논하였음.

제 3 절 국제개발협력 거버넌스

1. 제도 및 관리·운영 방식

□ World Bank는 거버넌스를 한 나라의 정무를 관리하기 위한 정치력의 행사(World Bank, 1989:60), 국가의 권위가 행사되는 전통과 제도로, 정부가 선택, 감시 및 교체되는 과정, 정부가 건전한 정책을 효과적으로 수립 및 시행할 수 있는 역량 등이 포함 (World Bank 웹사이트[4]).

○ World Bank는 World Governance Indicator(WGI) 프로젝트로 1996년부터 2018년까지 6개 항목을 통해 200개국 이상에 거버넌스 관련 지표를 수집·발표(World Bank 웹사이트)[5].

- 6개 항목에는 참여와 책임성(Voice and Accountability), 정치적 안정성과 비폭력, 정부효과성, 규제의 품질, 법의 지배, 부패통제가 포함됨.

○ 정책의 효과성 제고를 위해 거버넌스의 중요성을 강조하였으며, 약속(commitment), 조정(coordination), 협력(cooperation)의 세 가지를 강화할 것을 제시(World Bank Group, 2017:2).

- 약속(commitment): 정책의 지속성을 보장하는 장기적이고 일반적인 지원 장치.
- 조정(coordination): 사회적으로 바람직한 행위 유도, 제도를 통한 전략적 상보관계.
- 협력(cooperation): 보상·처벌 기제, 제도를 통해 무임승차 기회 제한.

○ World Bank Group(2017:41)은 개발을 위한 거버넌스의 3대 원칙으로 제도와 기능, 역량과 권력비대칭, 범의 지배와 역할에 대해 다음 표와 같이 정리.

〈표 1-3〉 개발을 위한 거버넌스 3대 원칙

기존 접근	개발에 대한 거버넌스 재고(rethinking) 원칙
올바른 형태의 제도 설계에 투자	제고의 형태뿐 아니라 기능도 생각
정책실행을 위한 제도의 역량 강화	역량강화뿐만 아니라 권력비대칭도 생각
정책·규칙의 객관적 적용 위해 법의 지배 강화 노력	법의 지배뿐 아니라 법의 역할도 생각

자료: World Bank Group(2017), p.41

4) https://info.worldbank.org/governance/wgi/(검색일: 2019.10.20.). World Bank Group는 거버넌스를 "권력을 형성하고 권력에 의해 형성되는 정해진 일련의 공식적, 비공식적 규칙 내에서 정부 및 비정부 행위자가 정책을 설계하고 시행하기 위해 상호작용하는 과정"이라고 정의(World Bank Group, 2017:53)

5) 상동

□ OECD DAC은 거버넌스네트워크 GovNet를 통해 개도국의 효과적인 거버넌스를 실행하고자 함(OECD 웹사이트[6]).

○ 개발 경험과 교훈, 효과적 정책과 분석도구, 운영방식과 관련한 포럼을 개최. 주로 책임성과 반부패, 개발원조 제공자들에게 더 나은 방법을 제공하는 것에 중점을 두고 있음.

- 결과지향 원조 접근법을 포함한 대안적인 방법 모색, 공공무문개혁에서 혁신이니셔티브 매핑 등을 수행.

□ 국제개발협력 연구에서 거버넌스의 개념은 모호하고 포괄적이며, 비교정치의 관점에서 제도를 관리하는 것을 의미하며, 그 중 국가 정책결정 및 집행과정에 관한 제도를 관리하는 것(김은주, 2013, p.27).

○ 전통적 국가의 역할이 변화되고 위계적 방식을 대체하는 새로운 방식으로 다양한 행위자들이 참여하는 것이 선진국 관점이라면, 개발도상국의 거버넌스는 국가 재건 관점에서 국가의 기본 역할과 기능 수행을 위한 제도화와 제도를 관리하는 능력을 의미, 이를 토대로 거버넌스를 "국가의 정치적, 행정적, 사법적 제도 전반의 관리 능력"이라고 정의(pp.40-41).

- 원조의 정당성 확보 수단으로 개도국에 서구적 통치방식을 요구하였으며, 이는 원조효과성 논의와도 연계됨(pp.54-56).

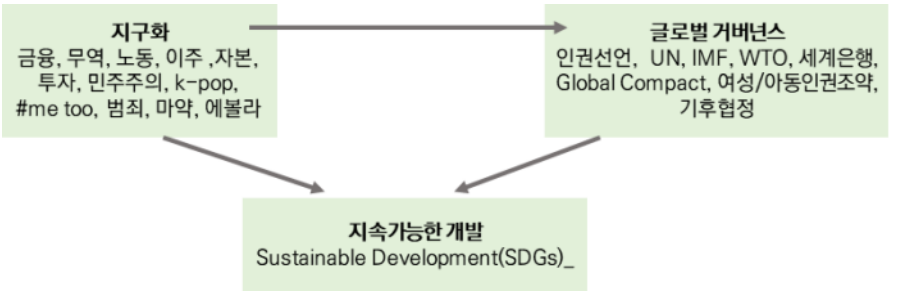
□ 국제협력에서 글로벌 거버넌스는 1960년대 말까지는 '전쟁과 평화', 이후에는 '협력' 패러다임으로, 1980년대 말 냉전 종식 이후 '글로벌 거버넌스' 패러다임 시대 개막(Zürn, 2018:138; 주성수, 2018:41에서 재인용)

○ 지구화의 문제(기후변화, 기술변화 등)에 대응하는 장치로 대응하는 것, 지속가능개발(SDGs)에 기여하는 방식으로 전환시키는 제도, 규범 등이 이에 해당(p.56).

○ 또한 거버넌스 패러다임으로 국제기구들의 정책변화로 인한 개발패러다임이 등장. UNDP는 이 패러다임이 "국가 및 지방정부와 기관, 시민사회 등 사적 부문"이 주요 역할을 하는 것이라고 설명(주성수, 2018:146).

6) https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/about-govnet.htm(검색일: 2019.10.20.)

[그림 1-5] 지구화, 글로벌 거버넌스, 그리고 지속가능개발



자료: 주성수(2018), p.57

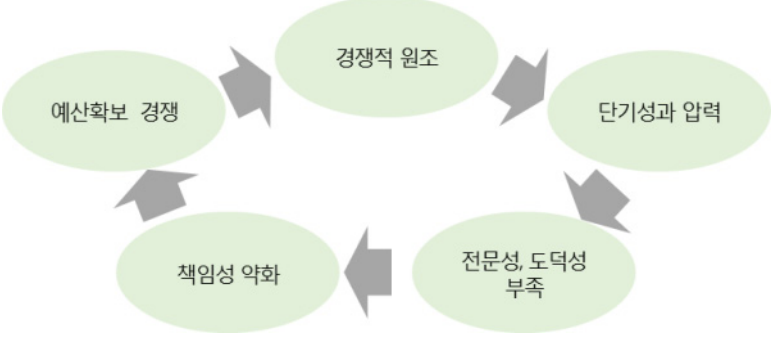
□ 국제개발협력과 관련한 제도 및 관리·운영 방식을 다룬 선행연구들을 보면, 원조 효과성 개선을 위한 사업의 기획 및 집행, 평가·환류 방식 등을 제안하고 있음

○ 국무조정실(2005)은 원조실시의 이념/목표/전략 부재와 종합 정책 수립·조정 미흡(중점지원국 조사 계획 등) 문제를 제시하였음. 이에 따라 국제개발협력 추진시스템과 관련하여 종합계획수립, 평가·사후관리시스템 정비, 국제개발협력법 제정 등의 개선안을 제안한 바 있음.

○ 한국의 원조체계의 분절과 원조효과성에의 영향을 연구한 김은미·김지현(2009)은 원조 체계 분절로 인한 낮은 정책일치성과 성과, 유무상 연계사업 미미 등의 문제를 제시하고 개발협력부 설치까지 이르는 단계별 원조체계 개선 및 역할정립 방안을 제안하였음.

- 한국의 원조분절화 문제는 개별적 목표와 법률에 근거한 사업 집행, 경쟁적 원조 사업 증대와 가시적 성과 압력, 이로 인한 국가 전체 원조정책 개발 부재의 악순환 등으로 원조효과성이 저해된다고 하였음.

[그림 1-6] 원조분절화 악순환



자료: 김은미·김지현(2009), p.111

○ 박형준 외(2015)는 ODA의 사후관리 효과성 제고 측면에서 한국의 특성을 반영한 개선방안 제안.

- 사업 계획 단계에서 사후관리, 후속 및 연계 사업 고려에 대한 논의가 미흡하다는 점을 지적하고, 이를 개선하기 위해 주요 4개 참여자(기재부, 외교부, KOICA, EDCF)에서 확대된 다원협의체 구성 및 상시 협의체를 제안하였음. 또한 사전조사 자료를 실질 활용할 수 있도록 조사 단계를 세분화하고 조사단계의 포함사항과 현지사무소 활용 등의 안을 제시.
- 집행단계에서는 하드웨어 지원의 사후관리와 소프트웨어 지원확대를, 평가 및 모니터링 단계에서 평가 예산·인력 확대, 가이드라인 작성 등을 제안하였음.

○ 이도석 외(2017)는 사업 관련 법령과 구조, 관리체계를 분석하여, 문제점과 개선방안을 도출.

- 법령과 개선사항은 사후조정보다 사전예방, 세부수준보다 거시적 조정 기능을 국제개발협력위원회 기능으로 명문화하는 것, 조정결과의 강제성 부여가 제시.
- 사업구조 측면에서는 분절화 개선을 위한 유무상 통합과(하나의 조직 하에서 수행), 전문가 성과관리책임관제 운영, KOICA 중심 무상사업 통합 제시.
- 운영·관리체계 측면에서 인력 전문성 강화프로그램 등을 제안.

○ 조황희 외(2017)는 기획부터 평가·환류에 이르는 한국 ODA 전반을 분석하여 주요 이슈를 도출하였으며, 전략성 강화(전략적 정책 및 통합 포트폴리오 수립), 중점협력국에 대한 전략 수정을 통한 SDGs, 경쟁우위분야, 수원국 수요 고려 전략 등의 필요성, PCP 제출 요건 개선, N-2, N-1 제도 개선으로 사업 특성을 반영한 유연한 적용, 사전타당성조사(F/S) 별도 예산 배정, 데이터 기반 기획 및 통합정보시스템 개선, 심의 전문성 강화, 맞춤평 평가지표 개발, 국제개발협력위원회 역할 강화 등 국제개발협력 사업 전주기에 걸친 개선방안을 제안하였음.

○ 감사원(2018)은 국제개발협력위원회의 조정 역할 미흡(유사중복사업, 통합관리 등), 사업 집행에서 수원국과 협의부족, 사업 여건 변화 미반영, 평가 부적정 등의 감사보고서를 내었는데, 이전부터 제기되어 오던 유사한 문제들이 계속해서 반복되고 있음을 볼 수 있음.

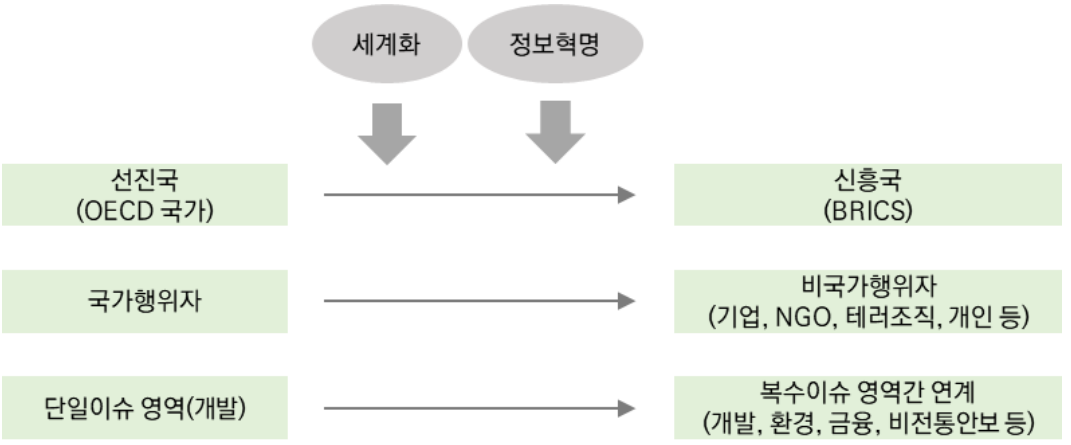
2. 원조 추진체계

□ **국가간 역학관계, 행위자, 이슈영역과 같은 국제정치의 변화에 따른 제도 변화로 새로운 글로벌 거버넌스는 위계적인 것에서 초국가적, 그리고 네트워크적 제도로 변화(손열, 2012).**

○ 초정부 네트워크 등장(G20 등), 지역단위 국가간협력체(아세안3+등), 비정부기구네트워크.

○ 비정부기구의 역할 강화와 행위자들의 상호연계성.

[그림 1-7] 개발협력 거버넌스 변화



자료: 손열(2012), p.52

□ 원조 추진체계 관련 논의는 부처와 위원회, 수행기관의 관계와 기능, 특히 원조 체계의 분절화 중심으로 이루어짐.

○ 원조 인프라 구축 차원에서 유무상 사업의 분절화(사전 협의와 조정 부족), 당시 기존 조직 규모(과 단위)에서 업무수행의 한계문제 등이 제시되었으며, 국제개발협력정책위원회를 설치하는 안이 제시되어(국무조정실, 2005), 2005년 말 관련규정이 대통령령으로 제정(법제처 웹사이트)[7].

○ 차문중(2012)은 한국의 개발협력 현황을 분석한 연구에서 한국 개발협력과 원조 논의에서 가장 강조되는 문제점이 기관 간 연계성 부족, 빈번한 중복, 조정의 어려움이라고 하였음. 유무상 분리로 인해 자체적 사업 수행기관 간의 조율 어려움 등도 제시됨.

○ 김태균(2012)은 분리되어 있는 체제를 통합할 시스템 도입 필요성을 이야기하며, 원조효과성 제고를 위한 정책수립 과정의 일원화, 사업 결과 중심 모니터링(분절화 감소), 독립된 개발협력청 설치(최소 정책 일원화 추구), 국제개발협력실 개편(대통령 직속으로 상향)을 제안한 바 있음.

○ 문경연·김형성(2017)은 전문성과 효율성 관점에서 네트워크 거버넌스에 기초한 한국의 원조 추진체계를 분석하고 개선방안을 모색하였음.

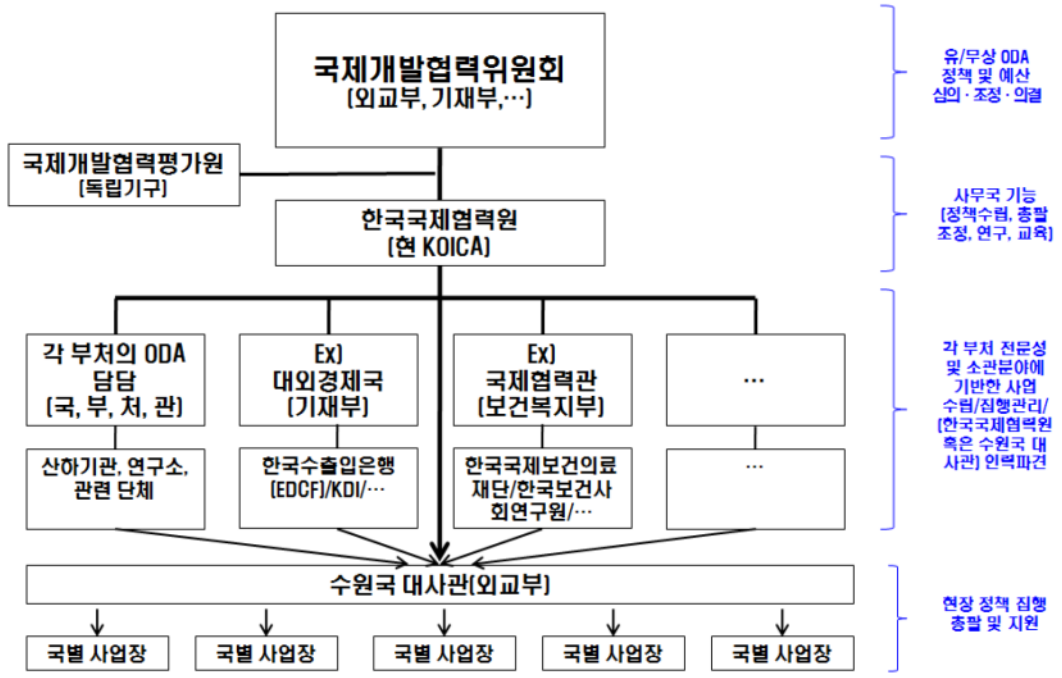
- 이와 관련하여 목표 공유 체계, 사업 및 예산 계획 과정, 각 부처별 인력운용과 무상원조관계

7) http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice/lawNoticeInfo?ogLmPpSeq=4215&mappingLbicId=2000000122587&announceType=TYPE5&pageIndex=2383&rowIdx=23825(검색일: 2019.10.21.)

기관협의회 등 거래비용 문제, 국제개발협력위원회를 중심으로 한 촉매자의 조정 기능 수행 문제를 분석하였음.

- 한국국제협력단의 위상강화(국제개발협력위원회의 사무처 기능 수행을 위한 기구 재정립), 부처의 사업 수행 방식 조정 등을 포함하는 것을 포함하는 원조추진체계 개편안을 다음 그림과 같이 제안한 바 있음.

[그림 1-8] 한국원조 추진체계 개선안



자료: 문경연·김형성(2017), p.26

○ 나현 외(2016)는 한국 ODA의 분절 현상은 개선 노력에도 불구하고 심화되고 있다고 설명하며, ODA 조직체계(추진체계)와 분야별 지원 예산을 통해 유무상원조의 이원화와, 무상원조의 분절화 문제와 원인을 분석.

- DAC 회원국 다수가 무상원조 체제를 구축하고 있는 것과 달리 한국의 낮은 무상원조 비중과 유무상 수행부처의 이원화로 인한 중점협력국 전략 개별 수립, 사업 발굴 경쟁 및 유사중복 사업 추진. 30개 기관에서 예산의 산발적 집행으로 사업 분절화와 부실한 집행, 수원국 원조창구의 분절화 가능성 보유(산하기관이나 부처 내의 독립부서 신설 등).
- 그 원인으로 국제개발협력위원회의 메타거버넌스 기구로서의 역할(총괄·조정) 미흡과 '이미

구조화디자인 된 거버넌스 네트워크 승인' 역할에 그치고 정책방향을 제시하지 못하고 있는 문제, 해당부처의 주관기관 CPS 개별 수립으로 인해 통합국가전략(CPS) 미흡 문제를 지적 한 바 있음.

참고문헌

감사원. 2018, 감사보고서: 공적개발원조(ODA) 사업 추진실태.

관계부처 합동. 2020, 국제개발협력 종합시행계획(확정액기준)

국무조정실, 2005, 국제개발협력 개선방안.

김상운, 2016, 정부조직개편 과정의 동태적 분석: 정보통신, 방송, 과학기술 정책 하위체제를 중심으로, 박사학위논문, 이화여자대학교 대학원.

김은미·김지현, 2009, 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단.

김은주, 2013, 거버넌스가 빈곤에 미치는 영향에 관한 비판적 연구: 국가 발전수준에 따른 거버넌스의 역설을 중심으로, 박사학위논문, 서울대학교 대학원.

김태균, 2012, 한국의 개발협력 의제, 이숙종 편, 글로벌 개발협력 거버넌스와 한국, 서울: 동아시아연구원, pp.121-147.

나현 외, 2016, 한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석, 국정관리연구, 11(1):51-78.

문경연·김형성, 2017, 한국 ODA 협업체계 구축에 관한 연구: 전문성·효율성 달성을 위한 네트워크 거버넌스 적용 방안, 국제개발협력연구, 9(4):5-30.

박승정, 2017, 대한민국 역대 정부의 ICT 거버넌스 결정과정 연구: 정책 네트워크 이론과 정책선도자 개념을 중심으로, 박사학위논문, 고려대학교 대학원.

박형준 외, 2015, 대규모 ODA 프로젝트 사후관리 실태평가 연구, 국무조정실.

배봉준 외, 2019, 협력 거버넌스: 이론과 실제, 대영문화사.

손열, 2012, 개발협력 아키텍처, 이숙종 편, 글로벌 개발협력 거버넌스와 한국, 서울: 동아시아연구원, pp.45-66.

이도석 외, 2017, 재정사업관리체계의 개선에 관한 연구: 국제개발협력(ODA) 사업을 중심으로, 한국행정연구원.

이명석, 2017, 『거버넌스신드롬』, 성균관대학교출판부.

임원혁 외. 2019, 『국제협력 비전, 전략, 추진체계』, 경제인문사회연구회.

정성영, 2018, 『폐기물처리시설 입지선정 거버넌스의 요인 탐색 및 구조화』, 박사학위논문, 성균관대학교.

정수용, 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구: 지역주민의 공동의 문제해결 사례를 중심으로, 박사학위논문, 성균관대학교.

조황희 외, 2017, 현자에서 바라본 ODA 정책의 문제점 및 개선방안, 기획재정부.

주성수, 2018, 글로벌 개발 거버넌스, 서울: 한양대학교출판부.

차문중, 2012, 한국 개발협력의 개요와 현황, 이숙종 편 글로벌 개발협력 거버넌스와 한국, 서울: 동아시아연구원, pp.19-44.

천세봉, 2017, 과학기술정책 거버넌스 분석: 김대중 정부부터 박근혜 정부까지, 『한국거버넌스학회보』, 24(3):171-200.

천세봉, 2018, 과학기술행정체제에 관한 연구: 박정희 정부부터 김영삼 정부까지, 『현대사회와 행정』, 28(2):63-87.

하민철·김영대, 2009, 공공연구기관 거버넌스 구조의 제도적 변화: 과학기술분야 정부출연연구기관을 중심으로, 『정부학연구』, 15(2):7-43.

홍형득, 2007, 거버넌스 관점에서 우리나라 국가혁신체제(NIS)의 변화와 특징 분석. 『한국행정논집』, 19(3):555-579.

Agere, S. 2000, Promoting good governance: Principles, practices and perspectives (Vol. 11). Commonwealth Secretariat.

Goldsmith, S. and W. Egger, 2004, "The New Shape of Governance" and "Advantage of the Network Model, in *Governing by Network: The new shape of the public sector*(pp. 3-38). Brookings Institution Press,.

Hague, R. et al., *Comparative Government and Politics.*, 김계동 외 역(2018), 『비교정부와 정치』, 제10판, 서울: 명인문화사.

Koliba, C. et al., 2011, Governance Networks in Public Administration and Public Policy, NW: CRC Press.

Meuluman, L., 2006, Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Adnimistration, 2006 EFMD conference Post Bureaucratic Management.

Nanda, V. P, 2006, "The 'Good Governance' Concept Revisited," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603:1; 이명석, 2017, 거버넌스신드롬, 성균관대학교출판부에서 재인용.

Ostrom, V., 2008, Intellectual Crisis in American Public Administration, University of Alabama Press.이명석, 2017, 거버넌스신드롬, 성균관대학교출판부에서 재인용.

Rodes, R. A. W., 2000, "Governance and Public Administration", In J. Pierre (Ed.), Debating

Governance, Authority, Steering and Democracy, Oxford University Press, Oxford, UK, 2000, pp. 54-90.

Sørensen, E. and J. Torfing, 2005, The democratic Anchorage of Governance Network, *Scandinavian Political Studies*, 28(3): 195-218.

Treib, O., Bähr, H., and G. Falkner, 2007, Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European public policy*, 14(1):1-20.

World Bank, 1989, *Governance: The World Bank's Experience*, A World Bank Publication.

World Bank Group, 거버넌스와 법(*Governance and the Law*), World Development Report.

Zürn, M., 2018, Contested Global Governance, Global Policy, 9(1): 138-145. 주성수, 2018, 글로벌 개발 거버넌스, 서울: 한양대학교출판부에서 재인용.

〈인터넷 웹사이트 등〉

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/

규제개혁위원회 http://www.opm.go.kr

법제처 http://www.moleg.go.kr

OECD https://www.oecd.org

World Bank https://info.worldbank.org

제2장 주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황

임원혁 · 손재원 · 한유진 · 김현호

주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 독일

임원혁 KDI 국제정책대학원 교수

제 1 절 국제개발협력 발전과정

□ 독일은 마샬플랜을 통해 전후 재건과 발전에 성공한 경험을 바탕으로, 국제개발협력에 있어서도 협력대상국 스스로 자립할 수 있도록 기반을 조성하는 것이 중요하다고 인식하고 자금지원과 함께 기술협력에 초점을 맞춰 국제개발협력을 추진.

○ 국제개발협력 전담 부처인 연방경제협력개발부(Bundesministreium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ)는 독일 국제개발협력의 목표를 '모든 사람에게 자유와 안전한 삶을 보장해주는 것'으로 명시하고, 독일은 국제개발협력에서 '개도국의 자립을 돕는다'는 기본 방향에 따라 기술협력에 주력한다는 점을 강조.

□ 독일 국제개발협력의 특성은 (1) 협력대상국의 자립기반 조성에 초점을 맞추고 (2) 유럽연합(EU)의 정책과 긴밀히 연계하여 추진하며, (3) BMZ 장관의 이념성향에 따라 정책방향이 상당한 변화를 보인다는 점을 들 수 있음.

○ 독일은 일방적 원조보다는 협력대상국의 자립을 중시하여 국제개발협력 관련 부처·기관의 명칭을 정함에 있어서도 기술협력(Technische Zusammenarbeit), 국제협력(Internationale Zusammenarbeit), 경제협력(Wirtschaftliche Zusammenarbeit)을 선호.

- 반면 미국(USAID)과 영국(DFID), 과거의 캐나다(CIDA)와 호주(AusAID) 등은 국제개발

(International Development: ID)이나, 약칭으로 원조(Agency for International Development: AID)라는 용어를 활용.

○ EU는 금액 기준으로 전 세계 개발협력 사업의 약 60%를 차지하는 최대 공여주체인데, 독일은 EU의 핵심국가로서 다른 EU회원국들과 함께 EU의 개발협력 정책을 수립하고 국제개발협력 의제를 설정하기 위해 노력.

- 예를 들어, EU는 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)와 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 중시하는 방향으로 개발협력 정책을 추진해왔고 독일도 자국의 개발협력 정책에 이와 같은 점을 반영.

○ 주로 연정을 통해 정부가 성립되는 독일 내 정치경제 환경의 영향을 받아 BMZ 장관의 이념성향이 독일 국제개발협력의 정책방향에 상당한 영향력을 행사.

- 일례로 중도우파 성향의 자민당(FDP) 출신 디르크 니벨(Dirk Niebel) 전 BMZ 장관(2009~2013)은 '독일은 마샬플랜에 의해 경제적으로 자립하고 의회민주주의를 확고히 하게 되었다는 것을 상기하면서, 통일 후 독일 개발협력정책의 가장 큰 동기는 '개도국의 자립을 돕는 정책'이라는 점을 지적하고 수원국의 인권이나 정치적 참여의 문제보다는 수원국과의 경제부문 협력을 통한 효율 제고를 강조.
- 이에 대해 사민당(SPD) 출신 비조렉-초일(Heidemarie Wieczorek-Zeul) 전 BMZ 장관(1998~2009)은 독일의 개발협력이 '취약계층을 위한 빈곤감소보다 독일의 경제이익 추구에 급급하다'고 비판하면서, '세계경제가 어렵다고 해서 개발협력까지 경제이익을 위해 사용되어서는 안 된다'는 입장을 밝히며 니벨 장관의 주장을 반박[8].

□ **1990년 독일 통일 전까지 서독과 동독은 상이한 개발협력체제를 구축하고 있다가 통일 후 현재의 틀을 갖추게 되었으며, 서독의 영향력이 주로 작용.**

○ 서독의 경우 마셜플랜의 수혜국이자 OECD DAC의 창설회원국으로서 1950년대부터 국제개발협력을 추진.

○ 동독을 비롯한 동구 진영은 냉전시대에 공적개발원조(ODA)라는 개념을 사용하지 않고, '사회주의적 국제연대', '반제국주의적 연대' 혹은 '사회주의적 형제원조'라는 이름으로 개발도상국을 지원.

- 동독의 경우 통일 직전인 1990년 3월에야 경제협력부(MWZ, Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit)를 창설하여 개발협력 전담(김면희·안숙영 2011: 7).

8) 독일 국제개발협력 50주년 인터뷰

1. 독일 통일 전

□ 서독은 1950년대부터 국제개발협력을 추진하기 시작하여 1960년대 초 추진체계를 확립하고 OECD DAC에 창설 회원국으로 가입했으며, 자금지원과 더불어 자국이 비교우위를 갖고 있던 기술협력 위주의 개발협력을 추진(임원혁·최정애 2017).

○ 1952년 UN의 기술원조프로그램인 Expanded Program of Technical Assistance(EPTA)에 자금을 출연함으로써 국제개발협력에 참여하기 시작.

○ 1956년 국회(Bundestag)에서 개발 분야의 예산안인 23조항(Section 23) 통과[9].

○ 1960년 자금지원 형태의 개발협력 사업을 담당할 기관으로 재건신용기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW) 내에 자회사로 KfW 개발은행(KfW Entwicklungsbank) 설립

○ 초기에는 외교부를 비롯한 기존의 다양한 부처들이 개발정책을 담당하고 있었으나 개발협력 추진체계가 복잡해지면서 개발협력을 담당할 독자적 부처의 필요성이 제기.

○ 1961년 기민당(CDU)의 아데나워 총리가 자민당(FDP)과 연립내각을 구성하는 과정에서 국제개발협력을 담당하는 연방경제협력부(Bundesministreium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit: BWZ)를 신설.

- 초기에 BWZ는 외교부와 재무부로부터 국제개발협력 관련 정책 입안 및 예산 편성권을 이관받지 못하고 단순 조정 업무만 맡았기 때문에 실질적인 권한이 미흡.
- BWZ는 1964년 외교부로부터 기술협력 관련 권한을 이관받고 1972년 재무부로부터 자금협력 관련 권한을 이관받아 비로소 명실상부한 국제개발협력 전담부처로 발돋움.
- 경제협력부(BWZ)는 경제협력개발부(BMZ)의 전신으로 1993년 부처 명칭이 변경.

○ 1961년 서독은 벨기에, 캐나다, 프랑스, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 포르투갈, 영국, 미국과 함께 창설 회원국으로 OECD DAC에 가입.

○ 1963년 독일개발공사(Deutscher Entwicklungsdienst: DED) 설립.

○ 이 시기에 서독 국제개발협력의 방향, 행동지침, 입장, 정책체제의 큰 틀 확립.

- 국제개발협력을 자금지원 위주로 추진할 것인지, 기술협력 등 지식공유 위주로 추진할 것인지에 대한 논의도 진행.
- 서독은 자국의 경험을 교훈 삼아 자금지원뿐 아니라 실무 위주의 개발협력, 구체적으로는 서독이 비교우위를 갖고 있던 기술협력 위주의 개발협력을 추진해야 한다는 결론을 도출.

9) 단년 예산주의를 따르는 다른 예산 조항과는 달리, 23조항은 개발협력에서 10~12년까지도 프로젝트 수행이 가능하도록 법적 구속력이 있는 중장기 예산항목을 포함하고 있음. Stephan Klingebiel 독일개발연구소 선임연구위원(현 UNDP 서울사무소장)과의 면담(서울, 2019.11.29.)

○ 1975년에는 기술협력을 담당하는 집행기관으로 독일기술협력회사(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH: GTZ) 설립.

〈표 2-1〉 서독/독일 개발협력정책의 흐름

집권당 및 총리	연도	주요 정책 및 기관
1949~63년, 기독민주당(CDU) 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer) 1963~66년, 기독민주당(CDU) 루드비히 에르하르트((Ludwig Wilhelm Erhard) 1966~69년, 기독민주당(CDU) 쿠르트 게오르크 키싱어(Kurt Georg Kiesinger)	1952	UN Expanded Program of Technical Assistance(EPTA)에 자금 출연
	1956	개발협력 관련 예산안 통과(외교부)
	1960	재건신용기관(KfW)내 KfW 개발은행 설립
	1961	경제협력부(BWZ) 설립
		창설 회원국으로 OECD DAC 가입
	1963	독일개발공사(DED)설립
1969~74년, 사회민주당(SPD) 빌리 브란트 (Willy Brandt) 1974~82년, 사회민주당(SPD) 헬무트 쉬미트(Helmut Schmidt)	1975	독일기술협력회사(GTZ)설립
1982~98년, 기독민주당(CDU) 헬무트 콜(Helmut Kohl) 1998~2005년, 사회민주당(SPD) 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 2005~현재, 기독민주당(CDU) 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)	1993	경제협력부(BWZ)를 경제협력개발부(BMZ)로 명칭 변경
	2001	빈곤감소 행동계획(PA 2015) 수립
	2002	국제평생교육개발회사(InWEnt) 설립
	2005	정책일관성 아젠다(Coherence Agenda) 발표
	2008	개발정책백서 발간
	2011	GTZ, InWEnt, DED세 기관을 GIZ로 통합

자료: 임원혁·최정애(2017)의 연혁 표를 수정·보완

□ 통일 전 서독 국제개발협력정책의 주요 동기로는 '도덕적인 동기'와 '독일의 이익'이라는 정치·경제적인 목표가 혼재(임원혁·최정애 2017).

○ 미국의 마샬플랜에 대한 보은 차원의 의무감, 대외무역 촉진을 위한 경제적 이익, 국제적으로는 동·서 갈등 속에서 '소비에트 지대'가 확장되는 것을 예방하기 위한 이데올로기적 요인(Reuke, 2006: 3-4) 등이 국제개발협력을 추진하는 계기로 작용.

- 전쟁 후 폐허가 되었던 서독은 미국의 경제원조 프로그램인 마샬 플랜의 도움으로 빈곤에서 헤어날 수 있었고, 서독의 입장에서는 지금까지 받아온 지원을 이제 빈곤국에게 베풀어야 한다는 도덕적 의무감 보유(Reuke, 2006:3).

- 또한, 서독은 '라인강의 기적'으로 불리는 경제부흥기가 끝난 후 경기침체로 어려움을 겪고 있었는데, 전통적인 '무역국가'로서 서독의 이익을 직·간접적으로 지원하기 위한 수단으로 국제협력과 개발정책 활용(Nuscheler, 2005: 438).

2. 독일 통일 후

□ 1990년 통일 후 독일은 혼란스러운 국내 정세를 우선적으로 안정시키기 위해 국제개발협력에 할당된 예산을 감축하였고, 냉전시대와는 다른 개발정책을 모색.

○ 독일 국제개발협력 정책에서 이데올로기적 동기의 중요성이 약화되고, 수혜국의 내부 상황, 즉 수혜국민의 인권과 정치적 참여, 거버넌스 등이 주요 기준으로 작용.

- 통일 이전과는 달리 인권, 참여, 법치 국가성, 사회적·시장지향적 경제질서 그리고 개발지향성을 새로운 공여기준으로 제시(김면희·안숙영, 2011:14).

○ OECD DAC는 냉전 종식 이후 사회적 혼란기에 있는 동유럽 이행기 경제들에 대한 원조 제공의 필요성을 강조하기 시작했으며, 독일은 이러한 흐름에 맞춰 동유럽에 대한 지원을 확대.

○ 2001년 9·11 사태 이후 세계적으로 안보가 중요한 정치적 문제로 대두되면서 독일의 개발협력정책에서도 안보 등 정치적 목적과 연관된 사업이 증가.

□ 2000년대 후반 이후에는 독일 국제개발협력의 분절화 문제를 해결하기 위해 노력

○ 독일의 경우 연방 정부와 더불어 16개 주 정부가 국제개발협력 사업을 실시하고 있으며, 연방정부 14개 부처 중에서는 BMZ, 외무부, 환경과 자연보호 및 방사능 안전부, 교육연구부, 식량과 농업 및 소비자 보호부, 보건부, 경제기술부 등이 국제개발협력을 추진.

- 또한, 정부 부처 이외에도 여러 공공기관이 국제개발협력 사업을 집행.

○ 독일의 국제개발협력은 다양한 공여주체로 말미암아 실무차원에서 분절화 문제가 끊이지 않았으며, 언론은 이러한 국제개발협력 분절화 문제에 대해 비판.

○ 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 추진 무산(Klingebiel, 2019).

- (1) KfW 개발은행을 KfW에서 떼어내 GTZ와 합병하는 방안과 (2) GTZ에서 사업 운영(operation)분야를 떼어내 KfW에 놓고, 회사처럼 운영하는 방안을 검토했으나, 두 기관 모두 대규모 합병에 대한 뚜렷한 의지를 갖고 있지 않아 무산.

- KfW 개발은행은 KfW에서 개발 관련 금융협력 업무를 담당하는 자회사로서 KfW 전체 사업의 약 5%를 차지하고 있었는데, KfW 개발은행의 구성원들은 KfW 개발은행이 KfW라는 거대 금융기관의 품을 떠나 사실상 GTZ로 흡수통합될 경우 보수뿐만 아니라 인사상 불이익도 겪을지 모른다는 점을 우려.
- GTZ는 기술협력 집행기관으로서 은행 면허(Banking License)도 없고 금융 부문의 전문성도 없었으며 KfW 개발은행과는 상당히 다른 조직문화를 보유.
- 또한, KfW 개발은행과 GTZ는 이미 서로 각 분야에서 국제적인 명성을 확보하고 있었고, 기관 간에 긴밀한 협력관계를 이루고 있었기 때문에 소통에 어려움을 겪지 않았기 때문에 통합의 필요성에 대해 의문을 제기.
- KfW의 주무부처인 재무부(BMF)와 경제기술부(BWT)도 두 기관을 굳이 통합할 필요는 없다고 판단.
- 독일 킬(Kiel) 세계경제연구소도 보고서를 통해 '개발협력 기관을 통합하려는 섣부른 시도가 오히려 높은 거래비용을 부과할 수 있고', '여러 공여기관이 한 수혜지역에서 사업을 진행하는 것은 가능'하다고 언급하며 오히려 '원조 채널의 다양화는 분야별 전문성의 이점을 살리는데 용이하다'고 강조(Kiel, 2009).

○ 결국 독일 정부는 금융협력과 기술협력의 이원화 구도를 유지하면서 기술협력을 담당하던 집행기관들을 통합하는 '소규모 합병(Small Merger)' 형태로 추진하여 2011년 기술협력 부문 통합기관 설립(Klingebiel, 2019).

- 독일 정부는 2011년 1월 1일 독일기술협력회사(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)와 국제평생교육개발회사(Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH: InWEnt) 및 독일개발공사(Deutscher Entwicklungsdienst: DED)를 통폐합하여 독일국제협력유한책임회사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH: GIZ)를 출범.
- 통합 이후 GIZ는 빈곤감축, 교육, 보건 등 MDGs에 강조한 인간개발 의제를 넘어 기후변화, 안전, 무역, 이주 등 새로운 의제를 적극적으로 다루기 시작했고, GIZ는 삼각협력이나 지역기금 등을 활용하여 협력대상국의 수요를 충족시키고 개발협력 추진방식을 다양화하였으며 민간부문 및 시민사회와의 협력도 제고.

제 2 절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할

1. 국제개발협력 추진체계

□ 독일의 현행 국제개발협력 추진체계는 정책입안과 집행을 분리하여 정책입안은 BMZ를 중심으로 일원화되어 있지만 집행은 금융협력과 기술협력 집행기관으로 이원화.

○ 즉, 한국처럼 협력대상국에 대한 자금상환 의무 부과 여부에 기초하여 유상과 무상으로 이원화한 것이 아니라 자금지원과 기술협력/지식공유라는 기능을 중심으로 이원화.

○ 금융협력은 KfW의 자회사인 KfW 개발은행이 주로 담당.

- KfW 개발은행은 유상과 무상을 망라하는 금융협력사업을 수행.
- 이와 별개로 KfW의 또다른 자회사인 독일투자개발회사(Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft: DEG)는 개발도상국 내 민간기업에 대한 자금지원을 통해 경제성장 기반을 조성하도록 돕는 것이 그 목적으로, 대형 프로젝트 관련 장기차관, 재정보증, 참여 자본을 통한 원조, 컨설팅, 농업·제조업·인프라 분야 투자 등을 지원.

○ 기술협력은 2011년 GTZ, InWEnt, DED를 통폐합하여 만들어진 GIZ가 주도하며, 기술협력사업 이외에 기술협력과 연계된 일부 무상 자금지원 사업도 담당.

○ 경제기술부(BWT)와 재무부(BMF)는 KfW 개발은행과 금융협력 관련 정책입안부처-집행기관의 관계를, 경제협력개발부(BMZ)는 GIZ와 기술협력 관련 정책입안부처-집행기관의 관계를 형성.

[그림 2-1] 독일의 국제개발협력 추진체계



자료: 임원혁·최정애(2017)

2. 주요 수행주체 및 역할

가. 경제협력개발부(BMZ)

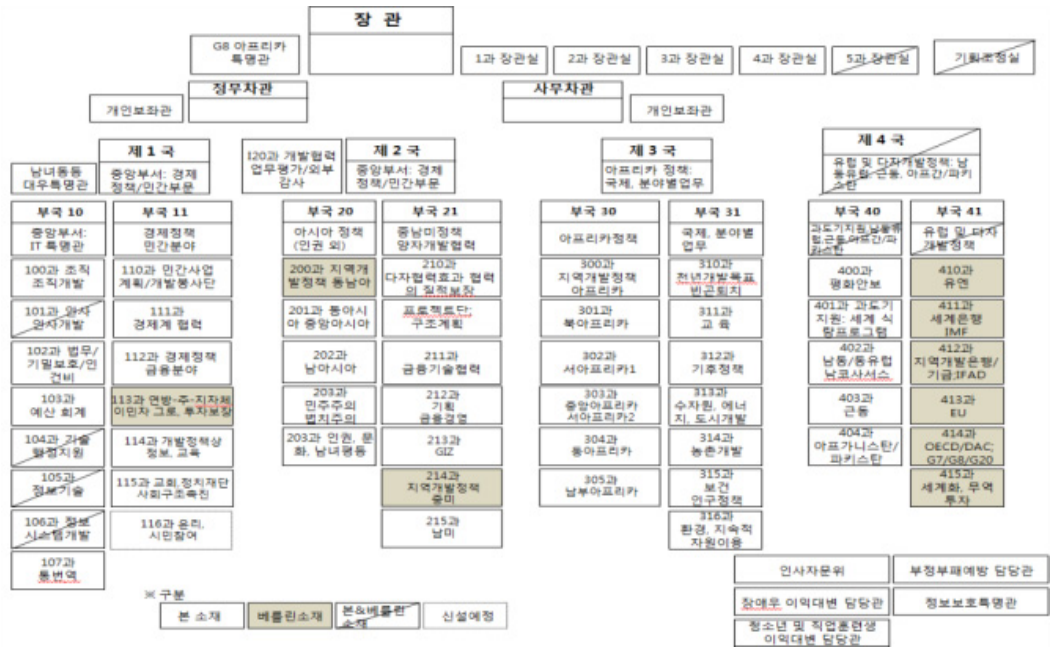
□ 경제협력개발부(BMZ)는 독일 국제개발협력 주무부처로서, 개발협력 정책 전반의 원칙 및 전략을 수립하지만, 외교부 등 개발협력에 관여하는 타 부처와 비교할 때 영향력이 제한적이며 기획·조정 권한을 가지고 있지 못함.

○ BMZ는 1961년 국제개발협력 분야를 전담하기 위해 설립되어 관련 정책 수립, 파트너 국가와 프로그램 기획 및 정부 간 협상, 유관기관들 및 NGO에 대한 자금지원과 공공기관들의 원조 집행 감독 등 국제개발협력 분야의 총괄적인 역할을 수행.

○ BMZ는 장관, 정무차관, 의회담당차관 및 5국 81과로 구성되어 있으며, 지역 및 기능담당과가 6-7년 전부터 혼합적으로 편성.

○ BMZ에는 현재 700 명 이상의 직원이 근무하고 있으며, 이중 대부분이 본사인 본(제1청사)과 베를린(제2청사)의 사무실에 상주하고, 전체 직원의 10%는 해외 재외공관과 국제기구 등에서 근무.

[그림 2-2] 독일 경제협력개발부(BMZ) 조직도



자료: 임원혁·최정애(2017:21)

○ BMZ는 다음과 같은 공적개발원조 항목에 대해 정치적 책임을 짐(Bohnet, Klingebiel, and Marschall, 2018:2).
- 예산 23조항(2015년 독일 ODA의 37.4%).
- EU에 대한 독일의 공적개발원조 기여분(2015년 독일 ODA의 9.7%).
- KfW 시장자금과 DEG 순기여분(2015년 독일 ODA의 16.6%).
- 개도국에 대한 채무 경감(2015년 독일 ODA의 0.4%).
- 즉, BMZ가 실제로 통제하는 ODA 예산(23조항)의 비중은 전체의 37.4%인데 비해 BMZ가 정치적 책임을 지는 ODA예산의 비중은 65.1%에 달함.

○ BMZ는 독일 연방정부 내에서 정치적으로 가장 약한 부처로 인식(Klingebiel, 2019).
- 과거에는 심지어 BMZ 장관이 정치적 영향력이 거의 없는 인사였던 경우도 있었으나, 디르크 니벨(Dirk Niebel) 전 장관은 전 FDP(자민당)의 대표로 정치적 입지가 있는 인물이었고, 게르트 뮐러(Gerd Müller) BMZ 장관은 CSU(기사연) 출신으로 식품농업소비자보호부 차관을 역임.
- BMZ는 정부부처 중에 큰 비중을 차지하는 부처가 아니며, 집행기관 통합 진행 당시에도 다른 정부 부처들이 BMZ에 적극적으로 협조하지 않은 것으로 판단.

○ BMZ와 외교부는 미묘한 긴장관계를 형성.
- 외교부와 BMZ가 바라보는 국제개발협력에는 시각적 차이가 존재하는데, 두 부처 간 충돌을 완화시킬 완충장치 미비.

○ 하지만, BMZ와 외교부의 통합은 현실적으로 어려운데, 여기에는 정치적 이유가 존재
- 보통 독일에서는 연정을 결성할 때 소수당(녹색당, 자민당)이 외교부 장관을 배출하고, 다수당(기사/기민연합, 사민당)이 BMZ 장관을 배출하는데, 외교부와 BMZ가 통합되면 장관직 한자리가 소멸.
- 현재는 BMZ 소속의 직원들이 현지 대사관에 파견되어 개발협력 관련 현지 업무를 처리하게 되어 있는데, 만일 국제개발협력이 외교부 단독 업무였다면 개발협력분야 업무보다 자국 이익을 우선시하는 외교부 업무가 우선적으로 이루어질 것이기 때문에 BMZ 부처 차원에서도 외교부와 통합하는 것에는 부정적.

나. 독일국제협력유한책임회사(GIZ)

□ GIZ는 기술협력 부문의 집행기관으로, '지속가능발전(Sustainable Development)과 훈련을 통한 국제협력의 증진'이라는 목표 하에 협력대상국의 역량 배양에 초점.

○ GIZ는 기술협력 중심·현물 위주의 사업을 진행하지만, 기술협력과 연관된 무상 자금지원 사업도 GIZ 전체 사업의 10-15% 정도를 차지.

- GIZ가 수행하는 자금지원이란, 단순한 자금지원을 일컫는 것이 아니라 어디까지나 기술협력을 보조하는 차원에서 이와 연계하여 추진.

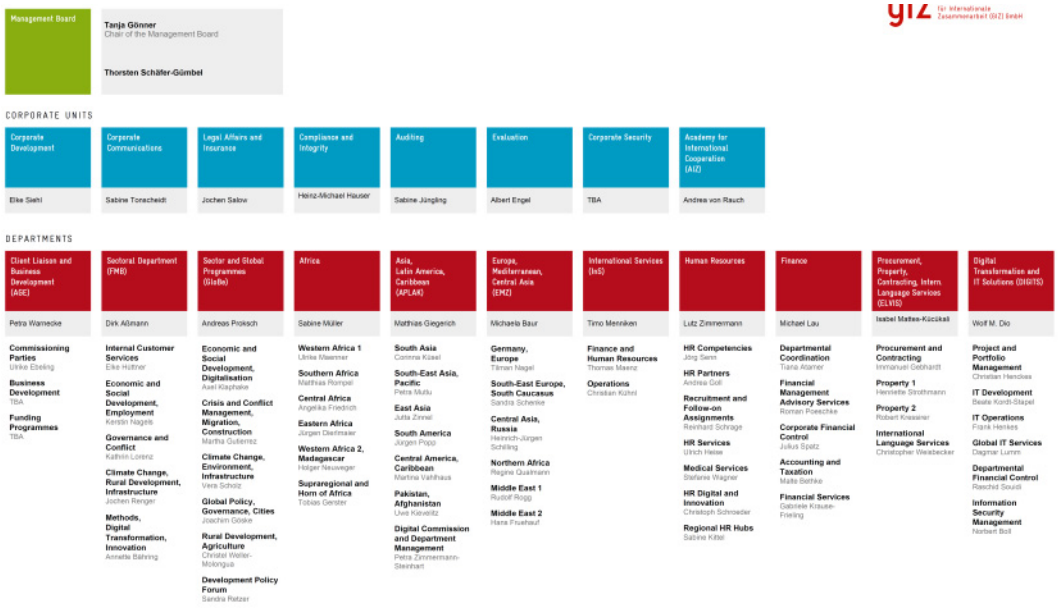
□ GIZ는 유한책임회사(GmbH) 형태로 설립됨에 따라 내부에 집행이사회, 감독 이사회, 주주가 존재.

○ 주주는 경제협력개발부(BMZ)와 재무부(BMF)로 구성.

○ 감독이사회는 10명의 주주와 10명의 노동자 대표로 꾸려지며 경영진을 감독.

○ 경영진은 기관장, 부기관장과 국장급 인사 세 명을 포함.

[그림 2-3] 독일국제협력유한책임회사(GIZ) 조직도



자료: GIZ 웹사이트 10)

□ GIZ는 20,000명에 달하는 인력을 바탕으로 상당한 정치적 영향력을 발휘하며 전통적인 국제개발협력 집행기관보다는 글로벌 서비스 제공자를 지향(Klingebiel, 2019).

○ GIZ에 소속된 직원은 17,185명으로, 전 세계 130개 이상 국가에서 근무.

- 독일 내 사무소는 프랑크푸르트 인근 도시인 에쉬본(Eschborn)과 본(Bonn)에 위치.

10) https://www.giz.de/en/aboutgiz/organisation_chart.html(검색일: 2020.3.28)

- GIZ는 87개 국가에 해외 사무소를 갖고 있으며 해외 근무인원의 약 70%이상은 현지인

○ 독일 연방의회 의원이 해외 출장을 갈 경우 GIZ 현지사무소에서 편의를 제공하는 등 정치적 영향력을 확보하기 위해 노력하며, BMZ와 다른 독자적인 목소리를 내기도 함.

- GIZ 스스로 확보한 영향력을 활용하여 국제개발협력 추진체계 개편 등 주요 사안에 대해 독자적인 의견을 피력.
- 니벨 BMZ 장관이 중국에 대한 원조를 중단하겠다는 취지의 발언을 하자 GIZ는 기술협력과 지식공유에서 중국이 갖는 중요성을 부각하며 반대 의견을 제시.

○ GIZ는 일차적으로 BMZ의 위임을 받아 사업을 실시하지만, 외교부, 환경부, 교육부 같은 다른 부처들과 각 연방주, 지자체와 함께 공공기관이나 민간기업, 외국정부, EU 집행위, 유엔, 세계은행 등도 GIZ에 위탁 가능.

- BMZ의 기술협력 예산항목에는 "통상적으로 GIZ에 의해 수행된다"는 주석이 붙음.

  * 반면 외교부의 기술협력 예산항목에는 이와 같은 주석이 붙지 않음.

- 외교부, 환경부, 교육부 등은 BMZ와 국제개발협력 사업을 사전 협의하지 않고 추진하면서 GIZ에 위탁하는 경우도 종종 있기 때문에, 사실상 GIZ가 독일 국제개발협력 사업의 취합자(aggregator) 역할을 수행한다고 볼 수 있음.

  * GIZ는 독일 연방정부 12개 부처의 개발협력 사업을 수행한 바 있음.

- 개도국뿐만 아니라 아랍 산유국 등 고소득국과 국제기구도 교육개혁, 조달 등 다양한 분야에서 GIZ에 사업을 위탁.

○ 글로벌 서비스 제공자라는 관점에서 보면 GIZ의 경쟁상대는 국제기구와 국제 NGO라고 할 수 있음.

다. 재건신용기관(KfW) 개발은행

□ **KfW 개발은행은 KfW의 자회사로서 독일 국제개발협력의 금융협력 분야를 맡고 있고 자체적으로 차관, 개발차관, 채권 투자 등 다양한 형태의 금융수단을 통해 자기자금을 마련할 수 있으며 최빈국에 대한 무상·기술협력을 위한 금융협력도 지원.**

○ KfW 개발은행은 빈곤감축, 환경보호, 평화보장 등 분야에서 수혜국 정부에 대한 무상지원, 국제개발협회(IDA) 기준에 다른 차관, 개발 차관 및 채권투자 등의 업무를 담당.

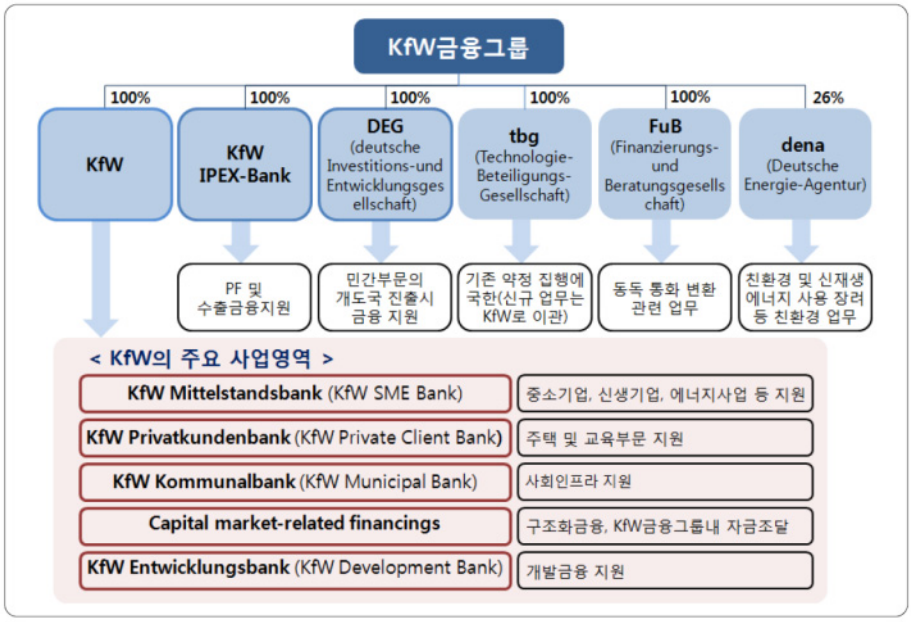
- 수혜국에 차관을 제공(극빈국의 경우, 40년 상환 조건 연 0.75% 금리 등)하고 있는데, 100개국 이상에서 1,800건이 넘는 사업을 지원.

○ 기술협력을 담당하는 GIZ가 기술협력과 연관된 작은 규모로 자금지원을 하듯이 금융협력을

담당하는 KfW 개발은행도 금융협력과 관련된 작은 규모로 무상·기술협력 추진.

□ KfW 개발은행에서 금융협력을 담당하는 직원 수는 500여명.

[그림 2-4] KfW 금융그룹의 조직과 주요 사업영역



자료: KDB산업은행(2013), KfW와 DBJ의 비즈니스 모델 분석, p.60

제 3 절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구

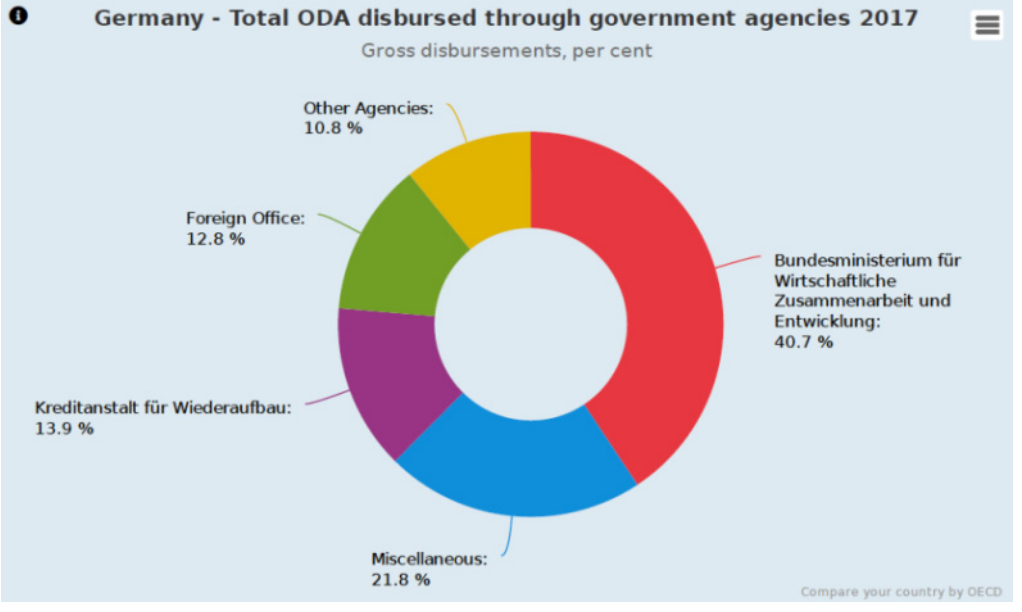
□ 독일은 과거 부처 간 협의체를 두어 국제개발협력 정책을 조율했으나, 이제는 그와 같은 협의체도 존재하지 않아 분절화 문제 증가(Klingebiel, 2019).

○ 2010년 기술협력 및 ODA 투명성(Technical Cooperation and ODA Transparency) 관련 차관급 조정 협의체(steering group)를 두어 1년에 두 번 개최되는 회의를 통해 예산 집행 방안 등을 마련했고, 이에 따라 개발협력 예산의 약 65%를 BMZ가, 예산의 35%를 기타 부처(재무부, 환경부, 외교부 등)가 통제.

○ 현재는 각 부처가 독일 연방정부의 국제개발협력 정책 방향을 감안하여 예산안을 편성한 후 부처간 별다른 조정 과정 없이 의회에서 이를 조정.

□ 독일의 총 ODA에서 BMZ가 차지하는 비중은 1995년 73%에서 2016년 33%로 하락하였으나, 이후 다소 증가하여 2017년 41% 기록.

[그림 2-5] 독일 정부 부처·기관별 ODA 지출 분포



자료: OECD DAC(2019), Development Co-operation Profiles: Germany[11)]

11) https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en (접속일: 2019.11.20.)

○ BMZ 외의 연방정부 부처가 ODA에서 차지하는 비중은 1995년 약 6%에서 2015년 약 13%로 증가하였고, 특히 외교부, 재무부, 환경부, 문화부, 교육부의 비중이 크게 증가(Bohnet, Klingebiel, and Marschall 2018:2).

* 외교부의 경우 2017년 독일 ODA 지출의 12.8%를 차지.

○ 연방주들의 경우 개도국 출신 유학생에 대한 장학금을 지원하며 독일 ODA에서 약 6%의 비중을 차지.

○ 난민 유입과 관련된 비용은 첫 12개월까지 ODA로 간주될 수 있는데, 시리아 난민의 유입으로 인해 2016년 관련 비용이 독일 ODA의 26.3%를 차지.

□ 집행기관인 GIZ와 KfW 개발은행은 다양한 경로를 통해 지역·분야별 네트워크를 형성해왔으며, 공식적, 비공식적으로 긴밀하게 협력.

○ 두 기관은 본사가 차로 15분 거리에 있는 등 물리적으로도 가까워 본사 및 현지 실무 차원에서 원활하게 소통.

○ 두 기관은 공식적으로 협력위원회를 만들어 1년에 두 번씩 개발협력 실무 현안을 논의

○ 두 기관의 해외 사무소 간 교류 역시 원활하게 이뤄지며 현장 업무에 강한 GIZ는 KfW 소속 70개의 해외 현지 사무소와 긴밀히 연결.

□ 이처럼 독일은 각 실무 기관의 전문성을 인정해주면서 정책 입안과 집행을 분리시켜왔으며, 기능별 전문성을 중심으로 집행기관의 자율성과 독립성을 꾸준히 인정.

제 4 절 한국과의 비교 및 시사점

□ 독일의 국제개발협력 추진체계는 정책입안과 집행이 분리된 체계로, 정책입안은 외교부가 아니라 경제협력개발부(BMZ)라는 국제개발협력 전담 부처를 중심으로 이루어지고, 집행은 기술협력을 맡는 GIZ와 금융협력을 맡는 KfW 개발은행으로 이원화.

○ 정책입안과 집행이 분리된 상태에서 총리의 지휘하에 외교부가 정책입안을 총괄하고 2008년 이후 JICA를 중심으로 집행이 단일화되어 있는 일본이나, 2013년 이후 정책입안과 집행이 통합된 상태에서 외교부가 국제개발협력을 총괄하는 캐나다 및 호주와는 다른 형태.

○ 정책입안과 집행이 통합되어 있지만 외교부가 아니라 국제개발부(DfID)가 국제개발협력을 주도하는 영국 체계와도 상이.

○ 협력대상국에 대한 자금상환 의무 부과 여부에 기초하여 유상과 무상으로 집행기관을 이원화한 것이 아니라 금융협력(자금지원)과 기술협력(지식공유)라는 기능을 중심으로 집행기관을 나눈 점 또한 독일 국제개발협력 체계의 특징.

□ 이와 같은 독일 국제개발협력 체계의 특징은 독일 자신의 개발 경험에 기인.

○ 독일은 19세기 당시 산업혁명 선도국인 영국을 추격하던 후발국으로서 개발에 있어 구체적이고 실질적인 지식의 중요성을 인식하고 이를 국제개발협력 사업에 반영.

○ 또한, 독일은 전후 복구 과정에서 마샬플랜과 경제개혁에 힘입어 라인강의 기적을 이룬 경험을 바탕으로, 국제개발협력을 통해 개도국의 자립적 성장 기반을 마련하는 데 초점.

○ 독일의 국제개발협력이 자금지원 뿐 아니라 지식공유를 중시하는 이유는, 자금지원이 빈곤감축에 중요하긴 하지만 지식공유 없는 자금지원만으로는 개도국의 자립적 성장 기반을 확립하기 어렵다고 보기 때문.

○ 또한, 많은 유럽 국가들과는 달리 독일은 자금지원에 있어서도 주로 교육·보건·거버넌스 등에 초점을 맞춘 무상지원뿐만 아니라 기반시설 건설에 필요한 유상지원도 제공.

- 실제로 독일의 전체 공적개발원조(ODA)에서 유상지원이 차지하는 비중은 약 30% 정도로, 한국이나 일본보다는 낮지만 프랑스와 비슷하고, 0%에 가까운 대다수 유럽 국가들보다는 훨씬 높은 수준.

□ 이상과 같은 독일 국제개발협력의 철학은 집행기관의 조직과 운영방식에 반영.

○ 독일의 기술협력 집행기관인 GIZ는 직원 수가 거의 20,000명에 달하며 오랜 기간 동안 분야별 전문성을 기관 내부에 축적.

○ 직원 수가 수백명에 불과한 KOICA가 대부분 외부 컨설턴트에 의존하여 기술협력 사업을 추진하는 것과는 달리 GIZ는 자체 인력을 투입하여 핵심 기술협력 사업을 추진하고 외부 인력에 대한 검증도 원활히 수행.

○ 금융협력 집행기관인 KfW 개발은행은 유·무상 자금지원을 망라하여 국제개발협력 사업을 활발히 전개.

□ 독일이 외교부 대신 국제개발협력 전담 부처인 BMZ를 통해 정책을 입안하는 이유는 국제개발협력에 대한 철학보다는 독일의 연정 체제에서 비롯된 정치적 필요성에 기인하는 것으로 판단.

○ 물론 일반론으로는 국제개발협력 전담 부처를 둠으로써 자국의 이익보다 개도국의 발전을 목표로 하여 국제개발협력 정책을 좀 더 효과적으로 추진할 수 있다는 주장 제기 가능.

○ 하지만, 독일의 경우 개도국의 자립적 성장 기반을 확립하기 위해 노력함과 동시에 자국의 이익, 특히 경제이익을 추구해 왔기 때문에 이와 같은 주장의 설득력은 부족.

○ 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 있는 관찰이라고 판단.

○ 이와 관련하여 독일은 다른 정부부처에 비해 낮은 위상을 가지고 있는 BMZ가 어떻게 국제개발협력 관련 정책을 효과적으로 조정할 수 있을지 고민.

○ 이러한 고민에 대한 해결책 중 하나로 BMZ는 크고 작은 독일 정부기관과 지속적으로 교류를 하며 국제개발협력에 관한 업무 협정을 맺고 있고, BMZ는 내부에 글로벌 리더십 아카데미를 설립하여 민간기업의 리더, 개도국 정부의 정책 결정자들과 함께 지속가능발전에 기여할 수 있는 대책 등을 논의.

참고문헌

김면희·안숙영, 「통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징」, 『한독사회과학논총』, 제21권 2호, 2011.

임원혁·최정애. 2017, 「독일 국제개발협력 추진체계 개편사례」, 미발간 원고, 세종: 한국개발연구원, 2017.

KDB산업은행. 2013, KDB산업은행, KfW와 DBJ의 비즈니스 모델 분석, 조사연구.

ODA Watch, 「제9회 ODA 정책 포럼 자료집」, 2012.

OECD/DAC. 2019, Development Co-operation Profiles: Germany, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en

Bohnet, Michael, Stephan Klingebiel, and Paul Marschall. 2018, "Scope and Structure of German Official Development Assistance: Trends and Implications for the BMZ and Other Ministries," Briefing Paper 16/2018, Bonn: German Development Institute.

Deutsche Welle, 50 Jahre deutsche Entwicklungspolitik, Februar 10, 2011.

Klingebiel, Stephan. 2019, "Interview with the Author," Seoul, 29 November, 2019.

Nunnenkamp, Peter and Hannes Öhler, "Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit and Self-Interest as Motives of German Donors", Working Papers Kiel Institute for the World Economy No. 1536, 2009. Available at: http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/aid-allocation-through-various-official-and-private-channels-need-merit-and-self-interest-as-motives-of-german-donors/kwp_1536.pdf.

Reuke, Ludger, "Die deutsche Entwicklungspolitik im Spiegel der Entwicklungsfinanzierung" Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung, 2006, S. 1-12. Available in: www.germanwatch.org/ez/d-efiin06.pdf.

Bundesministerium der Finanzen (www.bundesfinanzministerium.de).

Bundesministreium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (www.bmz.de).

DEG, Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft (www.deginvest.de).
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (www.giz.de).
KfW Bank aus Verantwortung (www.kfw.de).
KfW Development Bank (http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN_Home/index.jsp).
OECD (www.oecd.org), Statistics data.

주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 프랑스

손재원 미래비전그룹 전임연구원

제 1 절 국제개발협력 발전과정

1. 식민지 해방 이후의 행정체계 변화

□ 제2차 세계대전 이후 식민지 해방과 함께 행정 체계는 해외영토를 관리하는 체계로 변화[12)]

○ 식민지를 관리하였던 식민지부(Ministère des colonies)를 대신하여 프랑스 연합국을 관리하는 프랑스 연합국 관리부(Ministère des Etats associés)와 프랑스의 해외영토를 관리하는 프랑스 해외영토 관리부(Ministère de la France d'outre-mer) 설립.

- 1950년 프랑스령 인도차이나를 관리하기 위해 프랑스 연합국 관리부가 설립되었으며, 1946년 사하라 이남 아프리카 및 태평양 지역을 담당하기 위해 프랑스 해외영토 관리부가 설립됨.
- 프랑스 해외영토 관리부는 1959년 사하라 및 해외영토 관리부(Ministère du Sahara et des départements et territoires d'outre-mer)로 명칭을 변경하였다가 1962년 해외영토부(Ministère de l'Outre-mer)로 재 변경.

○ 1950년 프랑스는 해외도 관리부(Ministère pour les départements non métropolitains)를 새로 설립.

12) Francois Pacquement(2010), Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni: points de repère sur cinquante ans d'évalutions depuis la décolonisation, Revue internationale de politique de développement

○ 1959년 프랑스 협력부(Ministère de la coopération) 설립.
- 프랑스 협력부는 프랑스 해외도 관리부를 대신하여 설립되었으며, 식민지에서 해방된 국가의 발전을 돕기 위한 목적으로 출범.
- 1999년 프랑스 협력부는 프랑스 외교통상부(Ministère des Affaires étrangères)에 통합되어 사라짐.

□ 프랑스는 협력부의 설립과 함께 식민국과의 "협력"의 길을 선택.

○ 1959년 식민지에서 해방된 아프리카 나라들의 개발을 돕는 것을 목적으로 프랑스 협력부 설립.
- 1962년부터 협력부는 해외 협력 파견원으로서 군사업무를 수행할 자원봉사자를 파견하여 관할 국가의 기술 지원 및 군사 지원을 관리.

○ 협력부의 역할은 사하라 이남 아프리카의 모든 프랑코포니 국가로 점차적으로 확대되었으며, 1995년 영어권과 포르투갈어권 아프리카 국가와 카리브해 국가로 확대.

〈표 2-2〉 식민지 해방이후 프랑스 해외통상 관련 부서의 변화

<table>
<tr><th colspan="5">유럽외무부(Ministere des Affaires Etrangeres)</th></tr>
<tr><td rowspan="3">식민지부
(Ministere des colonies)</td><td colspan="2">프랑스 연합국 관리부
(Ministère des Etats associés), 1950-1955</td><td colspan="2">-</td></tr>
<tr><td rowspan="2">프랑스 해외영토 관리부
(Ministere de la France d'outre-mer), 1946</td><td>사하라 및 해외영토 관리부
(Ministère du Sahara et des départements et territoires d'outre-mer), 1959</td><td colspan="2" rowspan="2">해외영토부
(Ministère de l'Outre-mer), 1962</td></tr>
<tr><td>해외도 관리부
(Ministère pour les départements non métropolitains), 1950</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>프랑스 협력부
(Ministère de la coopération), 1959</td><td>유럽외무부
(Ministere des Affaires Etrangeres)로 통합, 1999</td></tr>
</table>

자료: Francois Pacquement(2010), p. 4 재구성

□ 식민국가의 화폐 발행을 목적으로 설립된 프랑스 중앙 기금(Caisse centrale de la France libre, CCFL)의 역할이 개발임무까지 확대.

○ 1941년 식민지의 화폐 발행을 목적으로 프랑스 중앙기금(CCFL) 설립.

○ 1944년 프랑스 해외국 중앙 기금(Caisse centrale de l'outre-mer, CCFOM)로의 명칭의

변경과 함께 개발임무를 위임.

- 식민지 해방과 함께 화폐임무는 점차 억제되었으며, 1958년 경제협력 중앙기금(Caisse centrale de corpération économique, CCCE)로 명칭 변경.

○ 1959년 개발업무에 집중하기 위해 화폐 임무를 프랑스 해외부(Ministere de l'outre-mer)의 화폐발행 부서로 위임하면서 경제협력 중앙 기금(CCCE)은 본래의 역할인 국제개발 기관으로서의 임무에 집중하게 됨.

○ 1992년 경제협력 중앙 기금(CCCE)은 프랑스 개발 기금(Caisse française de développement, CFD)으로 명칭이 변경되었고, 2001년 지금의 이름인 프랑스 개발청(Agence française développement, AFD)으로 변경되었음.

- 프랑스 개발청(AFD)은 현재 프랑스 국제개발협력을 주도하는 기관으로서 프랑스 전체 국제개발협력의 30%를 담당하고 있음[13].

2. 냉전시대 종식 후의 개혁

□ 냉전시대의 종식과 함께 줄어드는 지원을 해결하기 위해서 개혁 착수[14].

○ 1996년 프랑스는 국제개발협력 지원 서비스 사이의 협력 부족을 해결하기 위한 개혁 방안 도입.

- 협력부 장관 및 프랑스 개발 기금(Caisse française de développement)의 권한 강화.
- 지리적 우선순위, 국가간 정책, 그리고 다국 사이에서의 프랑스의 위치를 고려하고 다양한 행위자 간의 일관성을 개선하기 위해 국무총리 산하의 개발지원 위원회(Comité interministériel de l'aide au développement, CIAD) 설립.
- 비정부 기구, 지방자치 단체 및 다양한 프랑스 이해당사자들의 프로그램을 조화시키기 위한 지역개발지원 위원회(Comité locaux d'aide au développement, CLAD) 설립.

○ 1998년 프랑스 정부는 추가적인 개혁방안 도입.

- 협력부를 유럽외무부로 통합.
- 개발지원 위원회(CIAD)의 명칭을 국제 협력 개발위원회(Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement, CICID)로 변경.
- 공공협력, 분산협력, 그리고 비정부기구 간의 토론을 위한 장소를 제공하기 위해 국제협력

13) Toute l'Europe, https://www.touteleurope.eu/actualite/la-politique-de-developpement-de-la-france.html (검색일: 2019년 8월 16일)
14) Francois Pacquement(2010), Op. cit.

고등평의회(Haut Conseil de la coopération internationale, HCCI) 설립.

○ 2004년 원조 프로그램의 효율적 추진과 일관성 확보차원에서 국제 협력 개발위원회(CICID)의 전략적 조정능력을 강화[15].

○ 2014년 국제협력개발 정책의 민주적 통제를 강화하고 개발원조의 평가를 향상시키는 것을 목표로 법률 제정[16].

- 이 법률은 원조 프로젝트를 검토하고 개발정책을 투명하게 만들기 위한 연간, 정성적 및 정량적 성과 지표를 설정하고 의회에서 원조 수여 기준을 논의할 수 있는 기회 제공.

* 2014년 법개정 이전까지 의회는 부처예산에 관해서만 논의할 수 있었음.

3. 프랑스의 국제개발협력 현황

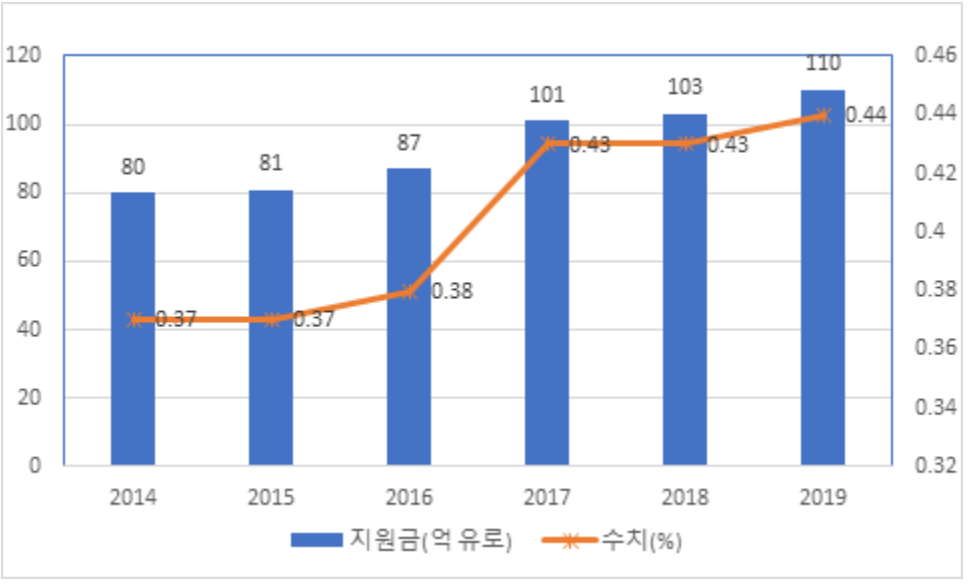
□ 2018년 기준 프랑스의 전체 개발원조지원금은 103억 유로(국민 총소득의 0.43%)에 달하였고 2019년 110억 유로(국민 총소득의 0.44%)로 예상[17].

○ OECD 개발 원조위원회(DAC)에서 5번째 공여국가에 위치하며, OECD회원국의 평균인 0.31%를 상회하고 있음[18].

○ 2014년 이후로 프랑스의 개발원조지원금과 국민 총소득대비 개발원조지원금 수치는 꾸준히 상승하고 있음.

15) Francois Pacquement(2010), Op. cit.
16) Toute l'Europe, https://www.touteleurope.eu/actualite/la-politique-de-developpement-de-la-france.html (검색일: 2019년 8월 16일)
17) 프랑스 유럽외무부(2019), DPT 2019(Document de Politique Transversale Projet de Loi de Finances pour 2019): Politique Francaise en faveur du Developpement
18) 프랑스 유럽외무부(MEAE) 웹사이트, tps://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/politique-de-developpement-la-strategie-de-la-france/ (검색일: 2019년 9월 2일)

[그림 2-6] 프랑스 개발원조지원금과 국민 총소득 대비 비율



자료: 프랑스 유럽외무부(2019) 재구성

□ 프랑스의 국제개발협력 정책은 경제, 사회, 환경 및 문화적 요소로 개발도상국의 지속가능한 개발 촉진을 목표로 함.

○ 일반적인 목표 이외에도 빈곤, 기아 및 식량 문제, 사회 및 영토 불평등 감소, 기후 변화 대응과 생물 다양성 보존, 평화, 인권, 문화적 다양성, 민주주의의 가치 및 국가의 평등 증진 등 다양한 목표를 열거.

○ 프랑스 국제개발원조의 41%(2017년 기준)는 아프리카 대륙을 향하고 있음.

- 프랑스의 국제개발정책은 탈식민 시대인 1960년대에 설정되었으며, 아프리카에 치우친 방향설정은 유럽의 다른 많은 국가들과 마찬가지로 유럽제품에 대한 독점적 개방을 조건으로 설정됨[19].

□ 2018년 2월 마크롱 정권에서는 개발원조의 우선순위와 목표를 설정하기 위한 국제 협력 개발위원회(CICID)가 처음으로 열림[20].

○ 아프리카와의 관계를 더욱 발전시키고 지속가능한 개발과 파리 협정을 이행하기 위한 5가지 주요 과제 선정.

19) Francois Pacquement(2010), Op. cit.
20) CICID(2018), Relevé de décisions 8 février 2018

- 평화와 안정, 기후 변화, 교육, 남녀평등, 건강 등이 주요 과제로 선정됨.
- (평화와 안정) 평화와 안정을 위해서 프랑스는 외교, 평화 및 개발 행동과 관련된 장기적 방안과 인도적이고 긴급한 행동과 관련된 단기적인 전략을 채택. 인도적인 위급 상황 혹은 분쟁 이후의 안정화를 위해 2022년까지 5억유로를 투입하기로 결정. 또한, 2020년까지 프랑스 개발청(AFD)의 민카 자금(le Fonds MINKA)을 2배인 2억 유로로 늘리기로 결정. 민카 자금의 상당부분은 Sahel지역의 평화와 안정을 증진시키기 위해 지원될 예정.
- (기후 변화) 2015년에서 2020년 사이에 기후 변화 관련 프로그램에 자금지원을 매년 20억 유로씩 증액할 계획을 가지고 있었으며, 기후 적응 프로그램에 매년 15억 유로 지원 결정. 또한, 2016-2020년까지 아프리카의 재생에너지에 30억 유로의 지원 약속.
- (교육) 2018년 2월 세네갈 다카르에서 GPE(Global Partnership for Education)를 공동 주최하여 2018년에서 2020년까지 총 23억 달러의 기부금을 모금했으며, 프랑스는 2억 유로를 투입. 또한, 프랑스 개발청(AFD)을 통해 기본 교육을 위한 프로그램에 1억 유로의 추가 지원 결정.
- (남녀평등) 여성에 대한 모든 형태의 차별과 폭력을 종식시키기 위한 노력을 약속하며 프랑스 개발청(AFD) 프로그램의 50%에 남녀평등 목표를 반영, OECD 제공되는 모든 자료에는 남녀평등에 미치는 영향을 보여주는 지표를 포함. 또한, 프랑스가 자금을 조달하는 대규모 다자간기구에서 남녀평등이라는 목표를 수행, 무스코카 기금(le Fonds francais Muskoka)을 통해 신생아 및 영아, 그리고 임산부의 사망률을 줄이는 것을 목표로 함.
- (건강) 프랑스 다자 채널의 핵심요소로 AIDS, 결핵 및 말라리아 퇴치를 위한 글로벌 펀드 및 국제보건기구(WHO)에 대한 기여 강화를 약속하며, 2019년 10월 리옹에서 AIDS, 결핵 및 말라리아 퇴치를 위한 글로벌 펀드 행사 개최.

○ 이외에도, 식량 안보 및 지속가능한 영양 및 농업, 그리고 수자원과 위생을 위한 행동을 논의함.

□ **2018년 2월 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 국제개발원조 개발의 재정적 목표궤도와 지리적 우선순위 설정.**

○ 2022년까지 국민 총소득의 0.55%를 국제원조에 투자한다는 목표를 설정하였고 이는 목표치인 0.7%에 도달하기 위한 첫 단계임.

- 2022년까지 점진적인 증가를 계획하였으며 세부적인 목표 설정하였으며 2018년(0.43%)에는 목표달성을 하지 못하였으나, 2019년(0.44%)에는 목표를 달성.

* 2018년 0.44%, 2019년 0.44%, 2020년 0.47%, 2021년 0.51%, 2022년 0.55%.

○ 2022년까지 강화되는 재정적 목표를 달성하기 위해 지리적 우선순위와 원조목표 유지 결정.
- 프랑스는 아프리카와 지중해 지역에 국가 재정 지원의 75% 이상과 프랑스 개발청(AFD)에서 수행되는 국제원조의 85% 이상을 투자하기로 결정.
- 지리적 우선순위를 고려하여 19개의 우선국가를 정하였고, 이들 국가의 대부분은 아프리카 사하라남부에 속함.

* 19개의 우선국가로는 베넹, 부르키나파소, 부룬디, 코모로, 지부티, 에티오피아, 감비아, 기니, 아이티, 라이베리아, 마다사스카르, 말리, 모리타니, 니제르, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 세네갈, 차드, 토고 등임.

□ 2018년 진행된 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 국제협력개발의 전략적 운영을 강화하기로 결정[21].

○ 대통령이 의장을 맡는 개발위원회(Coseil du developpment)를 설립하여 전략적 결정이 필요할 때마다 모일 수 있도록 함.
- 다만 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 결정된 이후, 아직까지 개발위원회가 개최된 바는 없음

○ 유럽외무부, 재경부 등 국제원조와 관련된 장관들은 매년 대통령과 국무총리에게 국제협력개발 이행에 관한 보고를 진행하도록 함.

○ 국제원조 임무를 담당하는 부서 간 차이를 고려하여 연간 예산 결정에 반영함.

○ 유럽외무부 장관 참석 하에 프랑스 개발청 전략 방향 협의회(Le conseil d'orientation strategique de l'AFD)를 적어도 년에 1회 이상 개최함.

○ 프랑스 개발청(AFD) 경영진과 유럽외무부와 재경부 장관 사이에 프랑스 개발청 연간 전략 검토(Une revue stratégique annuelle de l'AFD) 실행.

□ 프랑스는 다양한 채널을 사용하고 있지만, 대부분의 재정 자원은 국가예산에서 나오고 있음[22].

○ 프랑스 국제개발협력을 대표하는 프로그램 110과 프로그램 209에 의해 실행되는 지원금은 전체의 절반(50억 유로, 2017년 기준)을 차지하며, 이중 대출(27억 유로)과 보조금(24억 유로)은 비슷한 규모로 분배됨.

○ 금융거래세(Finanacial transaction tax, FTT)*, 항공세를 이용한 혁신적인 자금 조달 방식을 사용하여 국제개발협력 자금을 조달함.

* 금융거래세는 2012년 3월 14일 프랑스 개정 금융 법안 5조에 따라 2012년 8월 1일부터 도입된 세금으로 10억 유로가 넘는 프랑스 상장 기업의 주식 구매에 대해 0.3%의 세금을 부과함(2017년

21) Ibid
22) 프랑스 유럽외무부(2019), Op. cit.

1월 2일부터 세율이 0.2%에서 0.3%로 증가).

- 2017년 기준, 이러한 방식으로 조달된 지원금은 전체의 8%(8억 유로)를 차지.

○ 이외의 다른 프로그램에서 23억 유로가 사용됨.

- 이러한 프로그램에는 개발도상국의 학생들을 위한 교육, 난민 수용, 그리고 IRD(l'Institut de recherche pour le developpement), CIRAD(le Centre de cooperation internationale en recherche agronomique pour le developpement)등에 의한 개발 연구 등이 있음.

○ 유럽연합 국제개발협력 예산에 프랑스가 지원하는 비율은 15%(15억 유로)에 달함.

○ 마지막으로, 전체 지원금 중에서 4억 유로는 국가예산 외의 지원으로, 이 중 1억 유로가 지방자치단체가 실행하는 국제개발협력 지원임.

□ **2019년 프랑스 정부는 기존의 예산방안을 변화시켜 실질적인 지원예산을 늘리면서 유연성을 높임[23].**

○ 2019년 프랑스 정부는 국가 금융거래세(FTT)의 32%(약 5억 5.500만 유로)를 기후 프로그램을 포함한 국제개발협력 자금에 할당하기로 결정.

- 2018년까지 이 비율은 50%였으나, 32%로 줄이면서 핵심 국제개발협력 예산을 증가시켜 이를 보충하면서 예산의 유연성을 높임.
- 프랑스 정부는 국제협력개발과 기후 변화에 자금을 지원하기 위해 유럽수준에서 금융거래세를 시행하도록 추진 중.
- 이외에도, 항공세의 일부 수익금(2억 1천만 유로)을 개발 및 기후변화에 할당.

○ 2019년 예산법에 따라 핵심 국제개발협력 프로그램 자원을 27억 유로에서 37억 유로로 15% 증가하기로 결정.

- 이러한 핵심 프로그램에는 프랑스 외무부에서 주관하는 프로그램 209와 프랑스 재무부에서 주관하는 프로그램 110이 있으며, 이 두 프로그램은 프랑스 전체 국제개발협력 자원의 1/3*을 차지.

* 프랑스 유럽외무부의 DPT 2019보고서에 의하면 2017년 기준 프로그램 110, 프로그램 209가 차지하는 비중은 전체 국제협력개발 지원금의 50%라고 명시하였고, Donor Tracker(2019)에 의하면 2019년부터 프로그램 110과 프로그램 209의 비중은 전체 지원금의 1/3이라고 명시함.

23) Donor Tracker(2019), France Donor Profile

4. 프랑스의 국제개발협력 프로그램 구성

□ 프랑스의 국제협력개발은 양자, 다자, 그리고 유럽 채널로 구성[24].

○ 양자 채널(L'aide bilatéral)은 프랑스 전체 원조의 59%(59억 유로, 2017년 기준)를 차지

- 양자 채널은 지리적, 부문 별 우순선위 및 프랑스의 노하우를 고려하여 지원의 전문성을 향상시킬 수 있도록 허용해줌.
- 아프리카가 개발 정책에 우선순위를 두며, 양자 채널의 36%(21억 유로)를 차지.
- 양자 채널의 방식에는 보조금, 대출, 그리고 채무변제 일정 변경을 포함한 채무면제 등의 세 가지 방식이 있음.
- 2018년부터 새로운 대출 회계 방법으로 인해 양자 채널의 비중이 하락하였으나, 실제로는 기존에 행해졌던 프랑스 개발청(AFD)의 양자 대출 때문에 상환에 비해 상당한 수준의 지불이 이루어지고 있음.
- 프랑스의 양자 채널은 주로 프랑스 개발청(AFD)에 실행됨.

○ 다자 채널(L'aide multilatérale)은 프랑스 전체 원조의 41%(42억 유로, 2017년 기준)를 차지하며, 이중의 절반이 유럽 채널에 의한 원조임.

- 다자 채널은 양자 채널의 필수적인 보완 도구로서 다자 채널을 통해 프랑스는 국제사회에서 영향력과 책임을 보여주며 주요 국제 개발 토론에 참여할 수 있는 기회를 얻으며, 양자 채널을 통해 개입할 수 없는 지역과 부분에서 국제협력개발에 참여할 수 있음.
- 프랑스의 다자 채널 원조는 유럽 개발 기구(50%, 다자 채널 기준), 건강 및 환경 기금(24%), 다자간 개발 은행(20%), 유엔(6%) 등의 국제 개발 기구를 통해 실행.

○ 유럽 채널(L'aide européenne)은 다자 채널에 속하며, 프랑스 전체 원조의 21%(다자 채널의 50%, 21억 유로, 2017년 기준)를 차지.

- 프랑스는 유럽 개발 기금(Fonds européenne de développement, FED)의 두 번째로 큰 기여자이며, 여러 유럽 기구*의 자금 조달에 기여.

  * 개발 협력 기구(Instrument de financement de la coopération au développement, ICD), 유럽 민주주의 및 인권 기구(Instrument européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, IEDDH), 유럽 지역 기구(Instrument européenne de voisinage, IEV) 등이 있음.

24) 프랑스 유럽외무부(MEAE) 웹사이트, https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/mise-en-oeuvre-de-la-politique-de-developpement/les-canaux-d-action-de-l-aide-francaise/article/l-aide-bilaterale-de-la-france (검색일: 2019년 8월 26일)

- 유럽 채널을 통한 개발원조는 유럽 의회와 이사회의 공동 결정 입법 절차에 따라 이행이 결정됨.

□ 세 가지 형태의 프랑스의 국제협력개발 채널 사이의 상호보완성은 프랑스 국제개발협력 정책의 효력을 증가시킴[25].

○ 이러한 상호보완성을 증대시키기 위해 프랑스는 2013년 7월 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 다자채널의 세 가지 주요 목표를 발표함.

- 가장 취약한 사람들을 우선하는 다자 채널 시스템 장려.
- 2030 아젠다에 적합한 다자 채널 수행.
- 지속가능한 개발에 대한 프랑스의 비전과 일치하는 다자 채널 시스템 장려.

○ 프랑스 다자 채널의 참여와 기여는 우선양자 채널이 추구하는 목표와 일치하며, 프랑스의 지리적 및 부문별 우선순위를 실행할 수 있도록 허용해줌.

[그림 2-7] 프랑스 국제개발협력 구성



자료: 프랑스 유럽외무부(MEAE) 웹사이트[26]

□ 프랑스의 주요 국제개발협력 프로그램은 국가예산으로 운영되며, 이러한 프로그램에는 재무부가 관리하는 프로그램 110과 유럽외무부가 관리하는 프로그램 209가 있음[27].

○ 프로그램 110과 프로그램 209에 할당된 예산은 2019년 기준 31억 유로로 전년도에 비해 15% 증액하였음.

25) Ibid.
26) https://www.diplomatie.gouv.fr (검색일: 2019년 8월 21일)
27) Ibid.

○ 프로그램 110은 “경제 및 금융 개발 보조금” 프로그램으로 빈곤과의 싸움, 개발도상국의 지속가능한 성장 지원, 글로벌 공공재의 보존(기후변화, 전염병, 식량 안보) 등의 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 정의된 프랑스 국제협력개발의 세 가지 목표에 대응함.

○ 프로그램 209는 “개발도상국에 대한 연대” 프로그램으로 지속가능한 개발 및 빈곤과의 싸움, 공정하고 지속가능한 일자리 창출을 위한 경제 성장 지원, 글로벌 공공재의 관리, 그리고 평화와 안전의 증진 등의 4가지 전략적 과제에 대응.

○ 이외에도, 국가예산으로 운영되는 국제개발협력 프로그램으로는 프랑스 개발청(AFD)이 파트너 국가에 대출을 제공할 수 있도록 추가 자금을 지원하는 프로그램인 프로그램 853, “프랑스 개발기관에 대한 지출”이 있음.

〈표 2-3〉 프랑스 국제협력개발 예산 (백만유로)

	2018		2019	
경제 및 금융 개발 보조금 (프로그램 110)	2,054	62%	2,307	64%
개발 도상국에 대한 연대 (프로그램 209)	1,691		1,967	
그 외 국제협력개발 프로그램	2,340	38%	2,432	36%
교육 (프로그램 150, 231, 172)	1,098	18%	1,113	17%
재무부에서 프랑스 개발청(AFD)로 이체 (프로그램 853)	233	4%	388	6%
난민문제 (프로그램 303)	553	9%	557	8%
기 타	456	7%	374	5%
총액	6,085	100%	6,706	100%

자료: 프랑스 유럽외무부(2019); p91, Donor Tracker(2019), p.16 재구성

제 2 절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할

□ 개발위원회(Coseil du developpment).

○ 2018년 2월 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 국제협력개발 시스템을 강화하는 방안 중 하나로 대통령 관리 하에 있는 개발위원회 설립.

- 2018년 국제 협력 개발위원회(CICID)보고서에 따르면, 개발위원회는 중요한 전략적 결정이 필요할 때 임의적으로 대통령 주도하에 개최됨을 명시하고 있음

  * 국제개발협력의 장기적인 방향과 틀 논의와 같은 역할이 별도로 명시되어 있지는 않음.

- Donor Tracker는 개발위원회에 대해 년 2회 주기의 회의 개최 및 국제 협력 개발위원회(CICID)의 역할을 대신할 가능성에 대해 언급을 하였으나, 아직까지 개발위원회 회의가 개최된 적이 없어 국제 협력 개발위원회(CICID)의 역할을 대신한다고 보기는 어려움.

□ 국제 협력 개발위원회(CICID).

○ 1998년 2월 4일 법령 98-66에 의해 창설되어 프랑스 국제개발협력의 틀을 논의[28].

- 국무총리를 주축으로 개발원조와 관련된 부처의 장관들이 모여서 프랑스의 개발 정책 및 정책의 방향을 설정함.
- 관련된 부처로는 유럽외무부, 재경부, 교육부, 내무부, 국방부, 환경부, 해외부, 농업부 등이 있음.

  * 2018년 2월 국제 협력 개발위원회(CICID)에 유럽외무부와 재경부 외에 교육부, 내무부, 국방부, 환경부, 해외부, 농업부 등이 참여하였음.

○ 1998년 창설 이래, 총 11번의 회의를 가짐.

- 창설 이후로 2년 주기로 회의를 진행하였고 2013년 이후로 더 주기적으로 회의를 가지고 있지만 법률상 명시된 년 1회 이상은 지켜지고 있지 않음[29].
- 실질적으로는 18개월을 주기로 회의가 진행되고 있음.

  * 최근에 진행된 회의는 2016년 11월, 2018년 8월임.

○ 국제 협력 개발위원회(CICID)는 전체적인 프랑스 국제협력개발의 방향이 아닌 실무적인 문제점을 논할 수 있는 CICID-공동 사무국(La co-secretariat du CICID)을 두어 국제 협력

28) Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000753609&categorieLien=cid (검색일: 2019년 8월 29일)

29) OECD(2018), OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018, OECD Publishing, Paris

개발위원회(CICID)의 결정사항이 지켜질 수 있도록 함.

- CICID-공동 사무국은 유럽외무부의 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)과 재경부의 재무 사무국(DG Trosor)을 의장으로 진행되며 상황에 따라 프랑스 개발청(AFD)이 참여하고 있으며, 국제 협력 개발위원회(CICID) 결정의 실행과 진행 상황을 감시할 수 있는 유연한 구조를 가지고 있음.
- CICID-공동 사무국은 프랑스 개발청(AFD)과의 회의를 통해 실질적인 문제를 다루면서 프랑스 개발청(AFD)을 관리감독함.

○ CICID-공동 사무국은 국제 협력 개발위원회(CICID) 사이에 개최되어 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 결정된 사안에 대한 이행을 보장함.

- 국제 협력 개발위원회(CICID)보다 빈번한 3개월 주기로 진행되고 있음[30].

□ **개발 및 국제 연대 위원회**(Le Conseil national du Développement et de la Solidarité internationale, CNDSI).

○ 2013년 프랑스 정부는 개발정책의 목표와 방향, 그리고 정책의 일관성 확립을 위해 개발 및 국제 연대 위원회(CNDSI)를 설립.

- 개발 및 국제 연대 위원회(CNDSI)는 국제개발협력 정책에서 정부기관과 비정부기관 사이의 정기적인 회의를 통해 정책의 일관성을 확립하는 것을 목표로 함.

○ 개발 및 국제 연대 위원회는 국가, 공무원, 그리고 시민 사회 간의 정기적인 유지를 위해 연 2회 이상 모여 프랑스 국제개발협력 정책의 일관성과 주요문제를 다룸.

- 창설 이후 현재까지 13번의 모임을 가졌으며 가장 최근의 모임은 2018년 6월에 행해짐[31].

○ 개발 및 국제 연대 위원회는 프랑스 유럽외무부 장관 하에 비정부기구, 노동조합, 기업인, 의회, 지방 자치 기구, 대학 및 연구 센터와 같은 시민사회의 다양한 구성 요소를 대표할 수 있는 9개 그룹, 53명으로 구성.

- 최근 진행되었던 모임에서는 진행자(OECD) 1명, 비정부기구 16명, 경제계 2명, 노동조합 2명, 경영자 단체 4명, 대학 및 연구 센터 4명, 지방 자치 기구 7명, 해외 국제협력 활동가 3명, 유럽외무부 15명, 재무 사무국(DG Trosor) 8명, 프랑스 개발청(AFD) 5명, 그 외 관련부처 5명*, 외부 자문(OECD) 1명 등 총 64명(9명의 참관인 포함)이 모임[32].

---

30) OECD(2017), Memorandum de la France sur ses politiques de cooperation

31) 프랑스 유럽외무부 웹사이트, https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/pilotage-de-la-politique-de-developpement/le-conseil-national-pour-le-developpement-et-la-solidarite-internationale-cndsi/ (검색일: 2019년 8월 30일)

32) CNDSI(2018), Compe rendu de la session pleniere du 20 juin 2018

* 참가한 관련부처로는 내무부, 교육부, 문화체육부, 환경부 등임.

- 유럽외무부 소속 15명중 8명은 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)소속이었고 이중 대부분인 7명은 감독관으로서 참여함.
- 재무 사무국(DG Tresor)소속의 8명은 모두 감독관으로 참여.

○ 개발 및 국제 연대 위원회(CNDSI)의 설립은 국제개발협력 정책의 일관성을 위해 국제 개발 협력 위원회(CICID) 설립 등을 비롯한 많은 노력에도 불구하고 여전히 존재했던 정책의 간헐적인 분절, 분산된 중앙 행정 조직 및 네트워크를 해결하기 위함임[33].

□ 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(La Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement, DGM).

○ 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)은 유럽외무부의 사무국중 하나로 2009년 3월 설립됨.

○ 경제 및 사회분야에서 국제기구 및 정부간 기구와 관련한 프랑스의 행동을 정의하고 이행하기 위해 설립되었으며 경제외교, 개발정책, 외교 영향력의 3가지 주요 방침을 가지고 있음[34].

- (경제외교) 외국인 투자 창출을 통한 일자리 유치 및 외국 시장에서의 프랑스 기업 지원.
- (개발 정책) 국제원조 정책 및 전략의 구상을 통해 민주적 거버넌스를 강화하며, 건강, 식량 문제, 교육, 환경 및 기후 문제에서 국제 협력을 위한 프랑스 전략을 개발하고 감시함.
- (외교 영향력) 프랑스 교육 및 언어 교육, 연구 분야의 협력 프로그램의 개발 및 실행을 통한 해외에서의 프랑스 영향력 강화.

○ 무상원조 정책을 담당하고 있으며[35], 전 세계를 걸쳐 넓은 네트워크를 구축하였음.

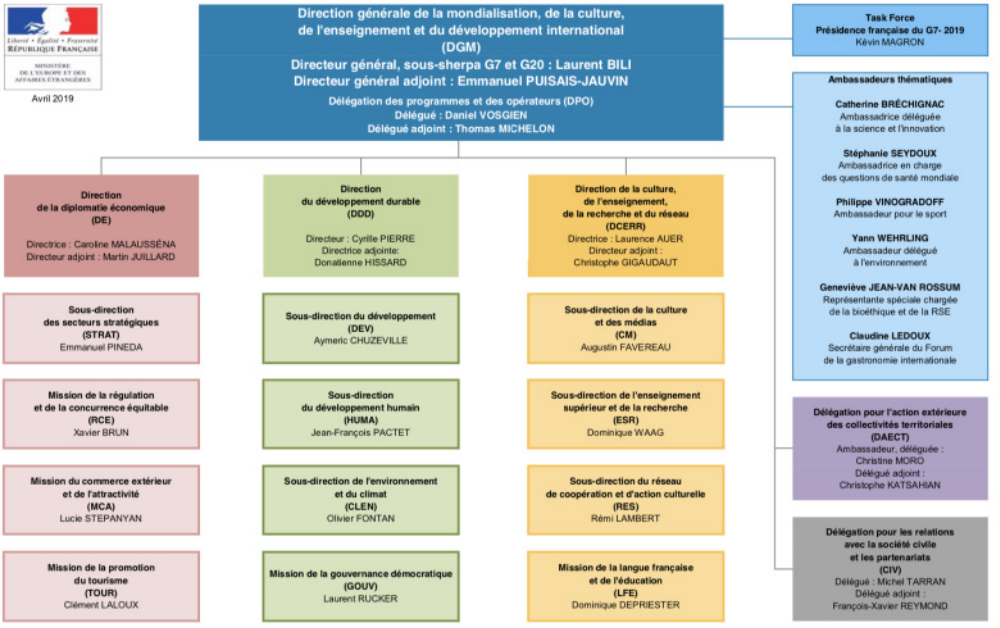
- 전 세계에 96개의 연구소, 61개의 프랑스 개발청(AFD) 지점, 445개의 프랑스어 교육기관(Alliancs francaises), 182개의 캠퍼스 프랑스(110개국)등과 네트워크를 형성하고 있음[36].

○ 이외에도, 프랑스 개발청(AFD)을 감독하고 비정부기구의 국제활동을 모니터링하며 지방자치단체의 국제협력 활동을 지원하는 등 프랑스의 국제개발협력 정책의 일관성을 관리, 감독하기 위해 CICID-공동 사무국과 개발 및 국제 연대 위원회(CNDSI)에 참여하고 있음.

---

33) Cour des comptes(2012), La politique francaise d'aide au developpement, rapport public thematique de la Cour de comptes
34) 프랑스 유럽외무부(2013), La Direction generale de la mondialisation, du developpement et des partenariats
35) KOICA(2018), 2018 주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계
36) 프랑스 유럽외무부(2013), Op. cit.

[그림 2-8] 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM) 조직도.



자료: 프랑스 유럽외무부 웹사이트[37]

□ 재무 사무국(La Direction générale du Trésor, DG Trésor).

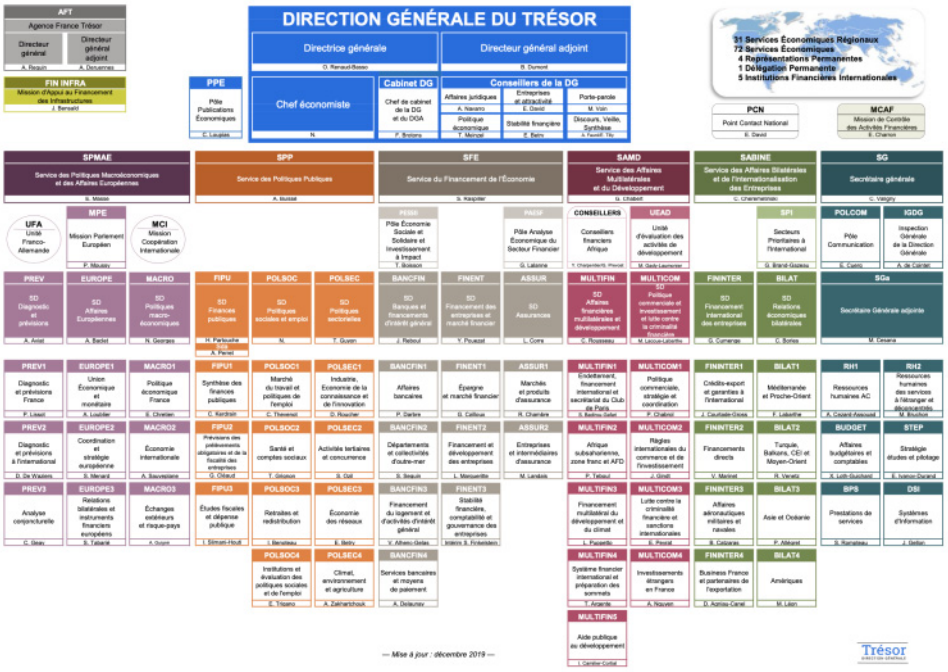
○ 재무 사무국은 재경부에 소속된 프랑스 중앙 공공 행정국으로 1940년에 설립됨.

- 재무 사무국은 재경부의 국제개발협력 정책을 공동 관리하며 국제 금융기관과의 교류, 부채문제, 프랑존 국가와의 금융 협력 및 무역정책등의 유상원조를 담당.

○ 재무 사무국(TG Tresor)은 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)과 함께 프랑스 개발청(AFD)에 위임된 공적 자금에 대한 책임을 지며 프랑스 개발청(AFD)를 감독[38].

37) https://www.diplomatie.gouv.fr(검색일: 2019년 8월 25일)
38) OECD(2017), Op. cit.

[그림 2-9] 재무 사무국(DG Tresor) 조직도



자료: 프랑스 재무사무국 웹사이트[39]

□ 프랑스 개발청(Agence française de développement, AFD).

○ 프랑스 개발청(AFD)의 원신은 1941년 설립되었던 프랑스 중앙금고(CCFL)로 여러 차례 이름이 변경되다가 2001년 지금의 이름인 프랑스 개발청(AFD)으로 변경됨[40].

- 프랑스 중앙 기금(CCFL)은 프랑스 식민지의 화폐발행을 목적으로 설립되었다가 1944년 프랑스 해외국 중앙 기금(CCFOM)으로 명칭의 변경과 함께 개발임무를 위임받음.
- 이후, 1959년 화폐발행 업무를 타부서로 위임하면서 프랑스 해외국 중앙 기금(CCFOM)은 개발업무에 집중하게 되었고, 현재까지 그 역할은 이어져오고 있음.

○ 프랑스 개발청(AFD)은 개발 및 국제 연대에 관한 프랑스의 정책을 시행하는 공공기관으로 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 정의된 지침 내에서 프랑스 국제개발협력 정책의 이행을 책임지고 주요 원조 프로그램을 관리 수행함[41].

○ 2018년 열렸던 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 5가지 주요 과제로 국제 안전성, 기후,

39) https://www.tresor.economie.gouv.fr/(검색일: 2019.12.29)
40) Francois Pacquement(2010), Op. cit.
41) 프랑스 개발청(AFD) 웹사이트, https://www.afd.fr/fr/notre-role?prevId=63 (검색일: 2019.8.30)

교육, 남녀평등, 건강으로 선정하였고, 프랑스 개발청(AFD)은 100% 파리 협정 이행, 100% 소셜 링크, 3D* 개발, 비정부기구 지원, 파트너십을 우선순위로 지정[42].

* 3D란 국방, 외교, 개발(Défense, Diplomatie et Développement)을 의미함.

- (100% 파리 협정 이행) 기후 변화와 생물 다양성 손실로부터 지구를 보호하기 위해서는 저탄소 및 탄력적인 개발이 중요하기에 파리 협정을 완벽히 이행하는 것을 우선순위로 지정.
- (100% 소셜 링크) 인류의 안녕을 보장하기 위해, 프랑스 개발청(AFD)은 불평등에 대항하여 싸우고 인구와 영토 사이의 사회적 유대를 강화하는 방안을 강조. 그리고 교육과 남녀평등은 "100% 소셜 링크의 두 가지 주요사항이라고 함.
- (3D 개발) 사회적, 정치적, 환경적 요인에 대한 조치 없이는 평화와 안정을 보장받을 수 없으며, 평화와 안정이 없이는 지속 가능한 발전이 있을 수 없기에 군사, 외교, 개발을 통해 인도주의, 외교, 군사로 분쟁 방지에 중점을 둘 수 있는 3D개발을 지정.
- (비정부기구 지원) 지속가능한 개발 목표를 달성하기 위해서는 모든 행위자의 역할은 중요하기에 프랑스 개발청(AFD)은 비정부기구의 자금 조달을 지정.
- (파트너십) 아젠다 2030, 파리 협정은 모든 수준에서 집단적이고 파트너십을 강조한 대응을 요구하기에 이를 프랑스 개발청(AFD) 전략의 최우선 지표 중 하나로 지정.

○ 프랑스 개발청(AFD)은 가장 중요한 국제개발협력 기관으로 국제 협력 개발위원회(CICID)의 방침을 따르며, 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)과 재무 사무국(DG Tresor)의 감독을 받음.

○ 프랑스 개발청(AFD)은 5 대륙 115 국가의 개발 프로젝트를 지원하고 있으며, 전 세계에 85개의 지사와 2400명의 직원을 보유하고 있음.

○ 프랑스 개발청(AFD)은 세 가지 부문에서 자금을 조달.

- 공공 채권의 세 번째 발행자인 프랑스 개발청(AFD)은 채권 발행 또는 개인 투자 형태로 자원을 조달.

  * 매년 발행하는 채권의 양은 약 60억 유로에 달하며, 이는 프랑스 개발청(AFD)의 자원의 절반 이상에 해당함.

- 프랑스 개발청(AFD)은 매년 "특수 상황에서의 자원(ressources a conditions speciale)"으로 불리는 유리한 조건으로 재무부로부터 추가 대출을 부여받음.
- 프랑스 개발청(AFD)는 재무부와 유럽외무부를 통해 예산을 받음.

  * (재무부) 프랑스 개발청(AFD)의 재무운영에 유리한 조건을 주어 균형을 잡을 수 있도록 허용해주는

42) Ibid

타국 대출에 대한 이자 보조금과 글로벌 예산 지원을 통해 프로그램 110의 예산을 지원.

** (유럽외무부) 프로젝트 기부금과 유럽외무부대신 프랑스 개발청(AFD)가 활동하는 보수를 통해 프로그램 2019의 예산을 지원.

- 이외에도, 프랑스 개발청(AFD)이 지불하는 낮은 배당금을 통해 재정적 이점을 얻고 있음

○ 2022년까지 계획된 국제협력개발 자금 증가분의 2/3를 프랑스 개발청(AFD)을 통해 지원할 예정임[43].

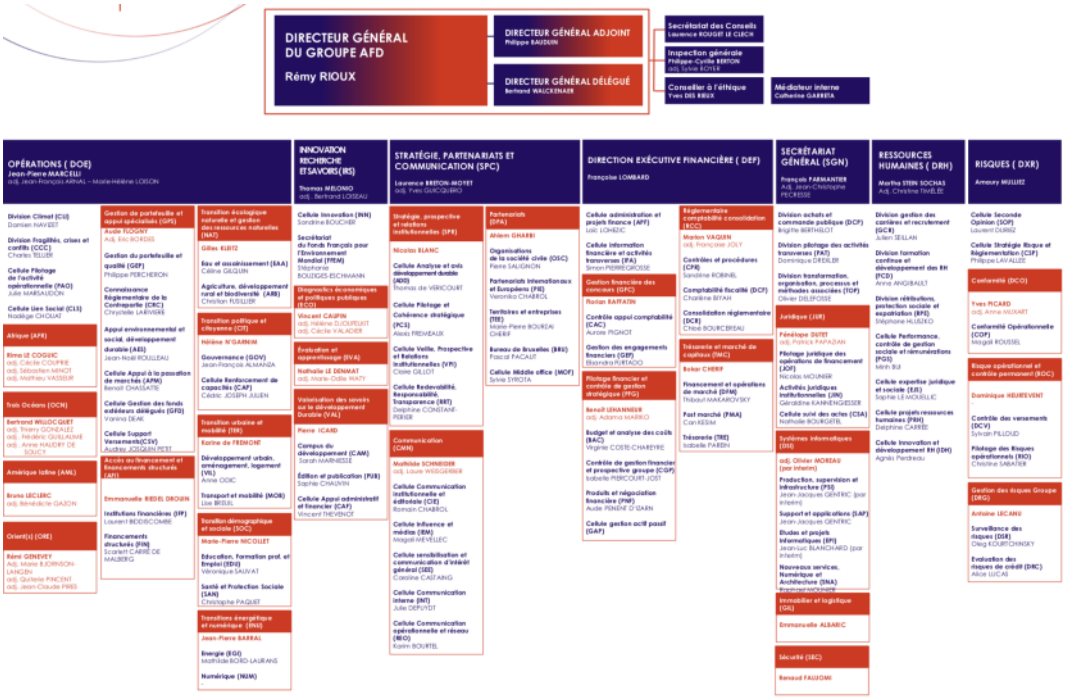
- 2019년 예산법은 프랑스 개발청(AFD)이 총 10억 유로에 달하는 프로젝트를 개발하여 향후 몇 년 동안의 지출을 크게 증가 시킬 수 있는 기회를 제공.

○ 프랑스의 주요 국제개발협력을 담당하는 프랑스 개발청(AFD)은 아래와 같은 방식으로 관리 감독되고 있음.

- 프랑스 개발청(AFD)의 이사회 의장과 사무총장은 프랑스 개발청(AFD)의 추천을 받은 6명의 추천인의 참관 하에 3년 연임제로 임명.
- 결정사항은 국제 협력 개발위원회(CICID)와 CICID-공동 사무국에 의해 내려짐.
- 활동 목표에 따라 예산이 할당되도록 하여 우선순위를 조정할 수 있게 함.
- 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM), 재무 사무국(DG Tresor), 그리고 프랑스 개발청(AFD) 사이의 의견 공유.
- 이외에도, 2018년 2월 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 추가적으로 프랑스 개발청 전략 방향 협의회(Le conseil d'orientation strategique de l'AFD)를 통해 프랑스 개발청 연간 전략 검토를 실행하기로 결정[44].

43) Donor Tracker(2019), Op. cit.
44) CICID(2018), Op. cit.

[그림 2-10] 프랑스 개발청(AFD) 조직도



자료: 프랑스 개발청(AFD) 웹사이트[45]

□ 이외에도 지방자치 단체는 독자적으로 국제개발협력 지원사업을 수행할 수 있으며, 비정부기구는 프랑스 개발청(AFD)등의 정부기관과 협력하여 많은 프로젝트를 수행하고 있음.

○ 2017년 기준, 지방자치단체가 실행하는 국제개발협력 지원사업의 예산은 1억유로에 달하고, 이 예산은 국가예산범위에 해당하지 않음.

○ 비정부기구가 수행하는 국제협력개발 규모는 양자채널의 3%(2017년 기준)이며, 이는 OECD 공여국의 평균인 17%보다 낮은 수준임.

- 2018년 2월 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 정부는 2017년부터 2022년 사이에 비정부기구를 통해 2배의 자금을 지원하기로 결정함.

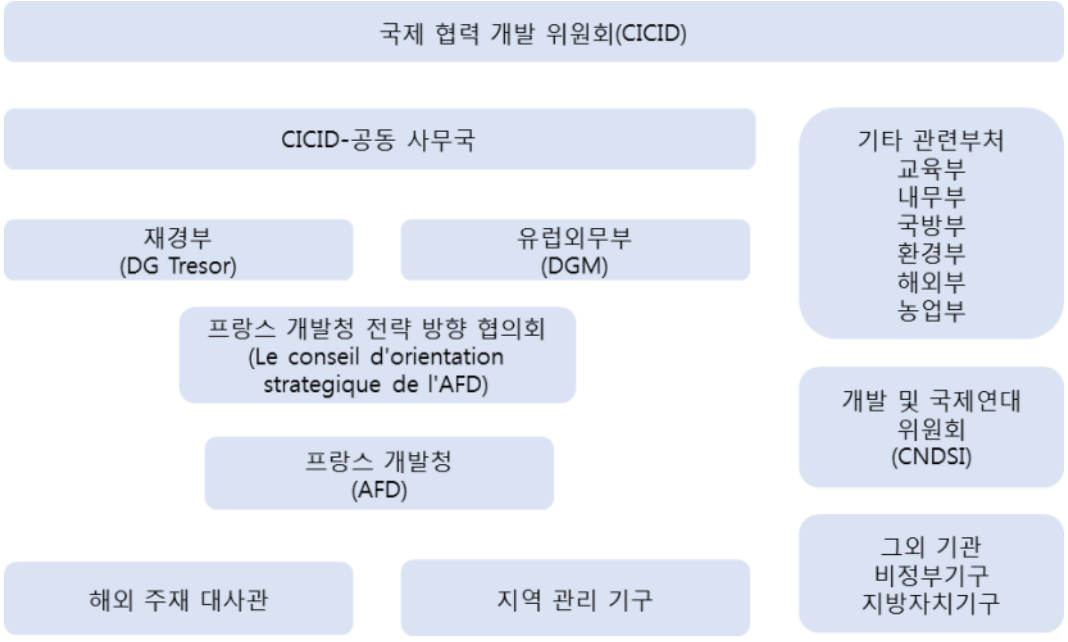
○ 지방자치단체와 비정부기구는 1년에 2회 정도 개최되는 개발 및 국제 연대 위원회(CNDSI)를 통해 프랑스 국제개발협력 정책의 일관성과 주요문제에 대해 의견을 교환함.

45) https://www.afd.fr(검색일: 2019.8.30)

□ 프랑스 대사는 모든 국제개발협력 활동을 조정할 수 있지만, 프랑스 개발청(AFD)의 프로젝트의 방향과 실행에 관한 결정은 프랑스 개발청(AFD)에서 이루어짐.

○ 각 원조국가의 프랑스 대사는 프로젝트를 검토하고 승인하며, 프랑스 개발청(AFD)의 프로젝트를 포함하여 모든 프로젝트를 거부할 수 있지만, 프랑스 개발청(AFD)의 프로젝트 방향과 실행에 관한 권한이 없기에 자신의 코디네이터 역할을 완전히 수행 할 수 없음.

[그림 2-11] 프랑스 국제개발협력 추진체계 모식도



* 2018년에 설립된 개발위원회(Coseil du developpment)의 경우 대통령 주도하에 있기에 국무총리가 관리하는 국제 협력 개발 위원회(CICID)보다 상위기구로 볼 수도 있지만, 아직 실제적인 회의가 개최된 적이 없으며 프랑스의 전략적 정책방향이나 틀을 논의하는 것이 아닌 중요한 전략적 결정을 위해 모인다고 하였기에 추진체계 모식도에서 배제함

자료: 본문 내용을 토대로 연구진 재구성

제 3 절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구

□ 프랑스는 2013 OECD Peer Review의 권고사항에 따라 국제개발협력 중앙기구를 간소화함[46].

○ 2014년에는 최초로 국제개발협력 오리엔테이션 및 프로그래밍에 관한 법(LOP-DSI)을 제정.
- 5년 동안 프랑스 국제개발협력 정책의 목표와 지침을 설정하고 국제개발협력의 효과성을 담보할 수 있는 원칙을 정의함.
- 국제 협력 개발위원회(CICID) 회의 빈도 증가를 통한 국제개발협력의 모니터링과 컨트롤을 개선함.

○ 개발 및 국제연대 위원회(CNDSI)를 통해 지방자치단체 및 비정부기구에게 투명성과 책임성을 부여하였고 정부기구와 협의할 수 있는 기회를 제공함.

○ 재무 사무국(DG Tresor)은 권고에 따라 감독 기능을 강화하기 위해 특별 국제개발협력 사무소를 설립.

□ 2013 OECD Peer Review를 통해 프랑스의 국제개발정책 시스템은 명확하게 정의된 역할에 따라 세분화되어 구분되어 간소화되었지만, 아직까지 복잡하게 세분화되어있음[47].

○ 프랑스의 국제개발정책 시스템은 정책의 방향을 설정하는 국제 협력 개발위원회(CICID)아래에 정책을 수립하는 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)과 재무 사무국(DG Tresor), 그리고 원조 집행을 담당하는 프랑스 개발청(AFD)의 주요 행위자로 구성되어있어 제도적 시스템은 여전히 복잡함.

○ 국제 협력 개발위원회(CICID)는 국무총리를 주축으로 프랑스의 국제개발협력의 주요 전략 방향, 대상 국가 및 우선순위의 설정, 그리고 정책의 일관성을 보장하지만, 제정한 법령에 규정에 따라 1년에 한번 이상 만나고 있지 않음.

○ 한편, 재무부와 유럽외무부로 구성된 CICID-공동 사무국은 1년의 3~4차례의 회의를 통해 실무적인 문제점을 논의함.
- CICID-공동 사무국은 프랑스 국제개발협력 실행의 전략적 방향 및 프랑스 개발청(AFD)의 전략을 승인.

* CICID-공동 사무국 회의의 회의록은 공개되지 않음.

---

46) OECD(2018b), OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018, OECD Publishing, Paris

47) 프랑스 유럽외무부(MEAE) 웹사이트, https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/pilotage-de-la-politique-de-developpement/dispositif-institutionnel-francais-en-matiere-d-aide/ (검색일: 2019년 8월 27일)

○ 유럽외무부의 세계화, 문화, 교육 및 국제 개발 사무국(DGM)은 국제개발협력의 전략적으로 감독하며, 재무부의 재무사무국(DG Trosor)은 국제금융기관과의 관계, 부채 문제, 국제개발협력 데이터 보고를 관리. 또한, 이 두 기관은 프랑스 개발청(AFD)의 국제개발협력의 대부분의 예산을 제공함.

○ 이론적으로는 유럽외무부와 재무부는 국제개발협력을 감독하고, 프랑스 개발청(AFD)이 구현하지만, 현실적으로는 이 두 기능 사이의 경계는 모호함.

- 리더쉽과 업무 분배가 항상 명확하지 않으며, 때로는 기관사이의 활동이 중복되는 경우가 있음.
- 유럽외무부 직원의 높은 이직률*로 인해 감독 능력이 약화되는 반면, 프랑스 개발청(AFD)은 2015년부터 프랑스 전역에서 개발자금을 제공하는 단체인 Caisse des Depots et Consignations(CDC)와 협력하는 등 전략적 기능을 강화함.

* 높은 이직률의 근본적인 이유는 높은 계약직의 비율임. 그리고 높은 이직률은 지식 보유 및 제도의 일관성 측면에서 유럽외무부의 문제가 됨.

□ 2018년 2월에 행해진 국제 협력 개발위원회(CICID)에서 국제개발협력 시스템을 강화하는 방안 도입[48].

○ 대통령 관리 하에 있는 개발위원회(Coseil du developpment) 설립.

○ 최소 년 1회의 회의를 가지는 프랑스 개발청 전략 방향 협의회(Le conseil d'orientation strategique de l'AFD) 개최하여 프랑스 개발청(AFD)의 전략 검토.

□ 프랑스의 국제개발협력 평가 시스템은 주요 행위자인 유럽외무부, 재무부, 프랑스 개발청(AFD)에 의뢰되며 DAC 평가 원칙*에 부합함[49].

* 공평성과 독립성, 신뢰성과 실용성, 공여자와 수혜자 참여, 공여자 사이의 조화를 DAC의 평가원칙으로 함[50].

○ 2013년 Peer Review의 권고에 따라 프랑스는 향후 프로젝트를 고려한 전략적인 평가 수행[51]

- 유럽외무부는 지리적, 부문별 서비스를 고려하여 매년 3~4개의 새로운 전략적 평가를 수행함
- 재무부는 은행 및 다자간 채널에 대한 프랑스의 기여와 예산 프로그램에 따른 보조금 지원 및 대출을 지원하는 양자 채널을 평가.

---

48) CICID(2018), Op. cit.
49) OECD(2018b), Op. cit.
50) OECD(2010), Quality Standards for Development Evaluation, DAC Guidelines and Reference Series,OECD Publishing, Paris
51) AFD(2014), Agence française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016?

- 프랑스 개발청(AFD)은 지식 결핍, 프랑스 개발청(AFD)의 전략 우선 순위, 평가 가능성, 평가에 의한 부가가치 등의 4가지 기준에 기초하여 평가를 수행.

○ 정부의 의뢰와 관계없이 모든 평가는 경쟁적으로 선택된 외부 전문가에 의해 수행됨.

- 평가는 프랑스 정부 공무원, 파트너 국가의 프로젝트 감독 대표, 부문별 연구원 및 전문가, 운영자 및 비정부기구로 구성된 집단(Reference Group)에 의해 수행됨.

○ 프랑의 국제개발협력 평가 시스템은 유럽외무부, 재무부, 프랑스 개발청(AFD)으로 독립되어 있는 프랑스 국제개발협력 체계를 반영하고 조정하기 위해 2014년 국제개발협력 오리엔테이션 및 프로그래밍에 관한 법(LOP-DSI)에 따라 개발 정책 및 국제 연대 위원회(Observatoire de la politique de developpement et de solidarite internationale)를 창설.

- 개발 정책 및 국제 연대 위원회는 독립된 기관으로 총 11명의 위원으로 구성되어 있으며, 각 위원들은 3년 연임제로 임명됨.
- 11명의 위원의 구성은 4명의 국회의원과 개발 및 국제연대 위원회(CNDSI)의 각 그룹의 7명의 대표로 구성됨.
- 개발 정책 및 국제 연대 위원회는 2018년 4월에 처음으로 공식적인 만남을 가졌으며, 평가 계획, 모니터링 및 권장 사항을 고려하기 위해 년 4회 이상 회의를 가짐.

○ 국제개발협력 관련 사항을 포함한 각 프로그램에 대한 국가 예산의 집행에 대해 Cour des Comptes에서 자체 조사를 진행.

- Cour des Comptes에서 진행한 조사 보고서는 공개되지 않음.

□ **프랑스의 프로젝트 평가 체계에는 한계가 존재**[52].

○ 프랑스 개발청(AFD)의 평가팀은 권고사항에 따라 체계적이고 견고한 평가체계에 대한 분석을 진행중이지만, 모든 기관이 프랑스 개발청(AFD)처럼 체계적인 평가와 견고한 평가체계를 구축 할 수 있는 권한과 자원이 없음.

○ 프로젝트 관리자는 새로운 프로젝트를 제출하기 전에 유사한 프로젝트에 대한 이전 평가를 읽어야 하는 의무가 없기에 체계적이고 견고한 평가체계의 구축의 한계가 존재함.

○ 또한, 프랑스는 국제개발협력에 대한 외부 평가가 결여되어 있음.

□ **프랑스는 평가를 통해 얻은 경험과 지식을 활용하는 공식적인 시스템 부족**[53].

○ 평가는 운영 직원의 요구 사항과 목표에 맞춰지고 조정되는 반면, 새로운 단계나 프로젝트가 준비되는 과정에서 평가의 결과는 체계적으로 사용되지 않음.

52) OECD(2010), Op. cit.
53) Ibid.

○ 하지만, 프랑스 개발청(AFD)은 자체 소셜 네트워크인 “La Roche"를 통해 평가를 통해 얻은 정보와 지식을 공유하는 등 제도적인 차원에서 평가를 통해 얻은 경험과 지식을 활용하는 진전이 있었음.

○ 2018년 2월 국제 개발 협력위원회(CICID)에서 평가 결과를 매년 개발 및 국제연대 위원회(CNDSI)에 보고하기로 결정.

- 현재까지는 유럽외무부, 재무부, 프랑스 개발청(AFD)의 평가 부서는 평가 요약을 의회의 2년 보고서에서 첨부하였으나, 개발 및 국제연대 위원회(CNDSI)에 매년 직접 보고하게 됨으로써 국제개발협력에 대한 프랑스의 영향력을 추가적으로 평가할 수 있게 되었음.

제 4 절 한국과의 비교 및 시사점

□ 프랑스 국제개발협력은 해방된 식민국들을 돕는 것을 목적으로 "협력부"를 설치하면서 시작되었으며, 수혜국가는 사하라 이남 아프리카의 모든 프랑크폰 국가에서 영어권과 포르투갈어권 아프리카 국가와 카리브해 국가를 포함한 모든 국가로 확대됨.

○ 식민지를 담당하던 "식민지부"가 해방이후 프랑스와 식민국과의 협력을 목표로 역할에 따라 나뉘었고 시대상의 변화와 함께 해외통상 관련 부서의 명칭도 변화되어왔기에 다양한 부서들이 국제개발협력에 참여하고 있음.

○ 프랑스의 원조는 모든 국가를 대상으로 실행되고 있지만 많은 부분이 식민국가였던 아프리카로 향하고 있으며, 이러한 성향은 마크롱 정권에서도 유지되고 있음.

○ 2018년 2월 국제 협력 개발위원회(CICID)를 통해 국제개발협력의 우선순위와 목표를 설정하였으며 평화와 안정, 기후 변화, 교육, 남녀평등, 건강을 주요과제로 선정함.

□ 프랑스의 복잡한 국제개발협력 거버넌스 및 추진체계는 한국과 많은 유사성을 가지고 있음.

○ 정책의 방향을 설정하는 국무총리 산하의 국제 협력 개발위원회(CICID), 정책을 수립하는 재무부와 유럽외무부, 그리고 원조 집행을 담당하는 프랑스 개발청(AFD) 등의 다양한 기관으로 나뉘어진 프랑스의 국제개발협력 거버넌스 및 추진체계는 국무총리산하의 국제개발협력위회, 기재부와 외교부, 그리고 KOICA로 나뉘어진 한국의 체계와 유사함.

□ 다양한 참여기관의 참여로 인한 복잡성에서 기인한 중복 사업이나 사업의 연계성 부족에 의한 분절화의 문제점은 프랑스와 한국의 국제개발협력 시스템이 동시에 겪고 있는 문제점임.

○ 프랑스는 정부기구와 지방부사이의 정기적인 회의할 수 있는 개발 및 국제 연대 위원회(CNDSI)를 설치하였으며, 이외에도 재무부, 유럽외무부, 그리고 프랑스 개발청(AFD)은 CICID-공동사무국과 프랑스 개발청 전략 방향 협의회를 둠으로써 정책의 간헐적인 분절, 분산된 중앙 행정 조직 및 네트워크를 해결하려고 시도 중임.

○ 또한, 국제 협력 개발위원회(CICID) 회의 빈도 증가를 통해 원조 정책의 방향을 포괄적이고 구체적으로 제시하려고 노력중이며, 이외에도 대통령 주도하에 상시적으로 모여서 중요한 전략적 결정을 할 수 있는 개발위원회를 설치하였음.

참고문헌

KOICA. 2018, 주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계.

AFD, Agence française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016?, 2014

CICID. 2018, Relevé de décisions 8 février.

CNDSI. 2018, Compe rendu de la session pleniere du 20 juin 2018.

Cour des comptes. 2012, La politique francaise d'aide au developpement, rapport public thematique de la Cour de comptes, 2012

Donor Tracker. 2019, France Donor Profile.

Francois Pacquement. 2010, Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni: points de repère sur cinquante ans d'évalutions depuis la décolonisation, Revue internationale de politique de développement.

Ministère de l'europe et des affaires étrangères(프랑스 유럽외무부). 2013, La Direction generale de la mondialisation, du developpement et des partenariats.

_____2019, DPT 2019(Document de Politique Transversale Projet de Loi de Finances pour 2019): Politique Francaise en faveur du Developpement.

OECD. 2010, Quality Standards for Development Evaluation, DAC Guidelines and Reference Series,OECD Publishing, Paris.

_____. 2017, Memorandum de la France sur ses politiques de cooperation.

_____. 2018, OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018, OECD Publishing, Paris

〈인터넷 사이트〉

Agence française développement(프랑스 개발청), https://www.afd.fr

Direction Generale du Tresor(프랑스 재무 사무국), https://www.tresor.economie.gouv.fr/

Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr

Ministère de l'europe et des affaires étrangères(프랑스 유럽외무부), https://www.diplomatie.gouv.fr

Toute l'Europe, https://www.touteleurope.eu

주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 캐나다

임원혁 KDI 국제정책대학원 교수

제 1 절 국제개발협력 발전과정

□ 캐나다는 해외 식민통치의 역사가 없음에도 불구하고, 아시아의 영연방 소속 개도국, 아프리카의 프랑스어권 개도국, 미주 기구의 중남미 국가 등을 대상으로 개발협력을 추진하면서 국제규범을 창출하는 중견국가(middle power)로서의 이미지를 구축.

○ 캐나다는 과거 영국 식민지였던 영연방(Commonwealth) 소속 국가로서 1950년대부터 인도, 파키스탄, 스리랑카 등 아시아의 영연방 소속 개도국을 상대로 개발협력 추진.

○ 1960년대부터 퀘벡을 중심으로 프랑스어를 공식 언어로 인정받고자 하는 움직임이 활발해지자 캐나다는 과거 프랑스 식민지였던 프랑스어권 국제기구(La Francophonie) 소속 아프리카 개도국으로 개발협력 범위를 확대.

○ 또한, 2000년대 후반에는 자원개발과 연계하여 중남미 국가와도 개발협력 추진.

○ 캐나다는 유엔 등 국제기구를 통한 다자 외교를 중시하며, 냉전시대에는 양 진영사이에서 국제 문제에 대한 다자적 해법을 제시하며 분쟁 조정자 역할을 하였고, 개발협력도 이와 같은 철학을 반영.

□ 집권당의 이념성향에 따라 개발협력의 원칙 수립, 중점 지원 대상국 선정, 재원 배분 등 개발협력 정책 전반에 상당한 변화 경험.

○ 보수당 정권은 현실주의적 원조에 무게를 두어 캐나다의 상업적, 외교적 국익을 추구.
○ 자유당 정권은 국제사회에서 캐나다의 인도주의적 역할을 강조하며 개발협력을 확대하려는 정책 기조 유지.

□ 캐나다 국제개발협력의 역사는 (1) 성장기(1950년대-1970년대), (2) 조정기(1980년대-1990년대), (3) 성숙기(2000년대-현재)로 구분 가능(임원혁·이규찬 2017).

〈표 2-4〉 캐나다 개발협력정책의 흐름

집권당/총리	년도	국제개발협력 관련 주요정책
Louis St. Laurent 자유당, 1948~57년	1949	- 제2차 세계대전 이후 대외부(Department of External Affairs)에서 원조 업무를 담당
	1950	- 콜롬보 프로젝트로 국제개발협력에 본격적으로 착수 - 무역통상부(Department of Trade and Commerce)에 기술협력서비스(Technical Cooperation Service, TCS)가 설치됨.
	1951	- 무역통상부의 기술협력서비스는 국제경제기술협력과(International Economic and Technical Cooperation Division, IETCD)로 확장됨.
John G. Diefenbaker 보수당, 1957~1963	1957	- 1957년 피어슨 외교장관 노벨평화상 수상(수에즈 위기 해결)
	1958	- 무역통상부의 국제경제기술협력과는 경제기술지원국(Economic and Technical Assistance Branch, ETAB)으로 개편됨.
	1960	- Organisation for European Economic Co-operation, OEEC의 Development Assistance Group, DAG의(OECD/DAC의 전신) 창설 회원국으로 참여 - 캐나다 정부는 무역통상부의 국제경제기술협력국을 외교부(External Affairs)의 대외원조실(External Aid Office, EAO)로 개편
Lester B. Pearson 자유당, 1963~68년	1963	- 피어슨 총리는 해외 원조를 큰 규모로 확대할 것을 밝힘. - 캐나다는 Inter-American Development Bank(IDB), African Development Bank(AfDB), Asian Development Bank(ADB) 등에 참여하기 시작 - 영연방국가(Commonwealth of Nations)를 위한 기술원조프로그램 및 NGO 프로그램 창설
Pierre E. Trudeau 자유당, 1968~79년	1968	- 트뤼도 총리는 외교부의 대외원조실을 개편하여 캐나다국제개발처(CIDA, Canadian International Development Agency)를 설립
	1969	- 피어슨 전 총리는 피어슨보고서(Pearson Report) 작성을 주도하여 OECD DAC 국가들에게 ODA/GNP 0.7% 수준의 원조를 1980년까지 제공할 것을 제시
	1970	- 법적 기반을 바탕으로 International Development Research Centre(IDRC) 설립 - 캐나다 정부 최초의 원조 정책 제안서 International Development를 발표 - CIDA의 중남미 원조 프로그램 최초로 착수
	1975	- 캐나다 역사 상 가장 높은 ODA/GNP(0.54%) 달성
Charles Joe Clark 보수당, 1979~80년	-	- 주요 내용 없음.
Pierre E. Trudeau 자유당, 1980~83년	1983	- 1990년까지 0.7%의 ODA/GNP 달성 목표를 제시

〈표 2-5〉 서독/독일 개발협력정책의 흐름

집권당/총리	년도	국제개발협력 관련 주요정책
John Napier Turner 자유당, 1984년	1984	- 개발에서의 여성(Women in Development) 정책 발표
Brian Mulroney 진보보수당, 1984~93년	1985	- 트뤼도 총리가 목표로 하였던 1990년까지 0.7% ODA/GNP 달성을 1995년으로 연기
	1986	- ODA/GNP 달성 목표 연도를 2000년으로 재연기
	1987	- 하원 외교통상위원회(House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade) 보고서(일명 Winegard Report라 불림) For Whose Benefit을 출판 (캐나다 ODA가 최빈국 지원을 최우선으로 둔다는 원칙을 포함)
	1989	- 보수당 정부의 ODA 연속적인 예산 삭감으로 사실상 캐나다 정부의 0.7% ODA/GNP 목표의 포기
	1991	- 캐나다 정부의 비 ODA 예산까지 포함한 개발협력분야의 International Assistance Envelope(IAE) 예산 체계를 형성
Kim Campbell 진보보수당, 1993~1993년	-	- 주요 내용 없음.
Jean Chrétien 자유당, 1993~2003년	1995	- ODA 예산 삭감으로 캐나다가 1960년대 원조를 시작한 이래로 그 때까지 가장 낮은 ODA/GNP 비율(0.38%) 기록 , 이후 2003년과 2014년에 역대 최저치(0.24%) 기록 - 특별합동위원회(Special Joint Parliamentary Committee)의 정책서 "Canada in the World"를 발표(캐나다 ODA는 개발도상국의 지속가능한 발전을 지원하는데 목적을 두며, 빈곤 감소와 세계 번영에 공헌)
	1996	- 축소된 원조 예산을 바탕으로 효율적인 원조 집행을 위한 Results-Based Management(RBM) 제도를 도입
Paul Martin 자유당, 2003~06년	2005	- '국제정책제안(IPS, Canada's International Policy Statement)' 제시 ('좋은 정부, 보건(HIV), 교육, 민간개발, 지속가능한 환경'의 다섯 가지 항목에 우선순위를 둠.)
Stephen Harper 보수당, 2006~15년	2008	- ODA 책무법 (The Official Development Assistance Accountability Act) 제정('인권존중'과 '빈곤감소'를 캐나다 국제개발협력정책 목표의 최우선순위에 둠.)
	2013	- 외교통상부(DFAIT)-CIDA의 통합, 외교통상개발부(DFATD) 신설
	2015	- 개발금융기관(Development Finance Institute) 설립을 2015 경제계획(Economic Action Plan) 예산에 반영
Justin Trudeau 자유당, 2015년~	2015	- 외교통상개발부(DFATD)를 캐나다글로벌부(Global Affairs Canada)로 명칭을 개편

자료: 임원혁·이규찬(2017)의 연혁 표를 수정·보완

1. 성장기(1950~70년대): 국제개발협력의 태동 및 발전

□ 캐나다는 1950년 콜롬보플랜(Colombo Plan for Co-operative Economic Development in South and Southeast Asia) 참여를 통해 국제개발협력을 본격 추진.

○ 콜롬보플랜의 주요 동기는 3가지로 분류.

- 아시아 지역의 영연방 신생 독립국(인도, 파키스탄, 스리랑카 등)에 양자 원조를 제공함으로써 개발도상국의 경제사회 발전을 지원.
- 냉전체제하에서 미국의 동맹국으로서 아시아 지역의 공산주의 확산을 저지.
- 자국 기업의 개발도상국 신규 시장 진입을 지원.

○ 이처럼 국제개발, 외교·안보, 무역·투자와 연관된 세 가지 동기는 콜롬보플랜의 실시 시점부터 현재까지 캐나다 국제개발협력 정책의 동기와도 일맥상통.

□ 1950년대 캐나다의 개발협력은 대부분 대외부(Department of External Affairs)를 통해 이루어졌지만, 무역통상부(Department of Trade and Commerce)도 일부 업무를 담당하다가 1960년 대외부로 일원화.

○ 1950년 무역통상부는 기술협력서비스(Technical Cooperation Service: TCS)를 신설했고, 1951년 이를 국제경제기술협력과(International Economic and Technical Cooperation Division: IETCD)로 개편했으며, 대외원조 규모 증가에 따라 1958년 다시 경제기술지원국(Economic and Technical Assistance Branch)으로 확장.

○ 1960년 캐나다 정부는 개발협력 담당 부처를 일원화하여 대외부 내에 대외원조실(External Aid Office)을 신설하고, 무역통상부의 경제기술지원국을 대외부로 이관.

□ 1960년대와 1970년대 캐나다는 국제무대에서 개발협력 논의를 주도하는 한편, 전담기관인 캐나다 국제개발처(CIDA)와 국제개발연구센터(IDRC)를 신설하여 개발협력 추진체계를 확립하고 개발협력 활동을 대폭 확대.

○ 1961년 캐나다는 OECD DAC 창설 회원국으로 참여하면서 콜롬보플랜 지원국가의 범위를 넘어 전 세계로 국제개발협력 활동을 확대.

○ 캐나다 총리(1963~1968)를 역임한 자유당의 레스터 피어슨(Lester B. Pearson)은 1969년 피어슨 보고서를 통해 국제개발협력의 방향을 제시.

- 피어슨은 1948년부터 10년 간 캐나다 외무장관으로 재직하면서 1950년 콜롬보플랜을 주도했고, UN 평화유지군과 UN 식량농업기구(FAO) 창설에도 큰 역할을 했으며, 수에즈 위기를

해결한 공로를 인정받아 1957년 노벨평화상을 수상.

- 피어슨은 세계은행 의뢰로 작성한 피어슨 보고서("Partners in Development")에서 선진국 정부가 1980년대 내에 공적개발원조를 GNP(또는 GNI)의 0.7%까지 확대할 것과 원조의 금리를 2% 이하로 유지할 것 등을 주창.

○ 1968년 자유당 재집권 후 피에르 트뤼도(Pierre Trudeau) 총리의 주도 하에 국제개발협력 전담부처인 CIDA 신설.

- 1968년 기존에 원조 업무를 담당하던 대외원조실(External Aid Office)이 개편되어 캐나다 국제개발처(CIDA) 창설.
- CIDA는 장관급의 독립된 정부 기관으로 정책 입안 기능과 집행 기능을 모두 담당하는 개발협력 총괄기관으로 설립
- 국제협력장관은 CIDA 처장을 겸하고 내각 회의에 참석하며 의회와 긴밀하게 협의
- 다만 CIDA는 법적 기반 없이 설립되었는데, 이 부분은 CIDA가 향후 독립기관으로서 자율적 정책을 실현하는 데 있어 부정적인 영향을 미친 것으로 판단[54].

○ 1970년에는 국제개발연구센터(International Development Research Center: IDRC)가 공사(Crown Corporation) 형태로 신설되어 개발도상국의 경제사회발전을 위한 연구를 수행하고, 캐나다 개발협력정책 수립 자문.

- IDRC 예산 규모는 캐나다 전체 공적개발원조(ODA)의 약 3%를 차지하는데, 설립 이후부터 혁신적이고 효과적인 캐나다 대외원조 정책을 제시하는데 큰 역할 담당.
- IDRC는 국제개발장관이 아닌 외교장관이 감독하며, 2013년 CIDA가 외교통상부에 편입될 때도 IDRC는 독립 연구기구로서 그 기능을 유지.

○ 1970년대 초반 CIDA의 비효율적인 예산 운용이 비판을 받았지만, 새로 임명된 CIDA 처장들이 리더십을 발휘하며 개혁을 추진.

- 1977년 임명된 미셸 뒤피(Michel Dupuy) 처장은 경영 효율성 증대와 국가 외교정책과의 연계성을 강조.

○ CIDA와 IDRC와 같은 국제개발협력 전담 기관들이 설립됨에 따라 캐나다 원조의 규모도 크게 증가하여 ODA/GNI 비율은 1966년 0.34%에서 1975년 0.54%까지 확대.

- 1983년 자유당 정부는 1990년까지 ODA/GNI 비율을 0.7%로 끌어올리겠다고 공약.

54) 단, 비교적인 관점에서 보자면, CIDA는 창설 당시부터 외교부와 통상부의 영향을 받긴 했지만 정책입안 기능이 있었고 호주의 AusAID에 비해 훨씬 더 독립성이 강한 기관이었던 것으로 판단된다. AusAID의 경우, 정책을 권고할 뿐 입안할 기능은 없었고(외교장관의 승인 필요), 인사권도 AusAID 총재(Director General)가 외교부 사무차관의 위임에 의해 행사하다가 2010년에야 독자적인 인사권을 확보하였다.

2. 조정기(1980~90년대): 국제개발협력 예산 삭감과 목표 조정

□ 1980년대 초의 경제불황과 보수당의 집권으로 인해 캐나다는 국제개발협력 예산을 대폭 삭감.

○ 1984년 집권한 진보보수당의 브라이언 멀로니(Brian Mulroney)총리는 임기 초 자유당의 ODA/GNI 0.7% 달성 목표 시한을 1990년에서 2000년으로 연기하였고, 임기 중반에는 목표를 아예 포기.

○ 멀로니 정부는 지속적인 ODA 예산 삭감을 단행하며 그가 집권한 10년 동안 CIDA의 연간 예산은 집권 전과 비교했을 때 30%까지 감소.

□ 캐나다 국제개발협력 정책의 목표와 원칙에 대한 논의도 활발히 전개.

○ CIDA는 설립 초기부터 인도주의적 목적뿐만 아니라 지정학적, 경제적 이익을 모두 고려한 원조정책을 실시했는데, 자국의 이익을 추구하는 원조가 과연 타당한지에 대해 꾸준한 논의 전개.

○ 1987년 캐나다 정부는 공적개발원조(ODA)의 원칙을 명시한 공식 문서 "For Whose Benefit"을 처음으로 발표[55].

- 이 보고서는 캐나다의 ODA는 무역증진과 같은 상업적 이익을 추구하는 것이 아닌, 인권존중을 바탕으로 한 최빈국의 지원을 최우선 목적으로 둔다는 원칙을 명시.

□ 1990년대 초반의 정권교체로 개발협력에 우호적인 자유당이 집권했음에도 불구하고 경기침체로 인해 개발협력 예산을 늘리는 대신 효율을 개선하는 데 주력.

○ 1993년 심각한 재정적자와 높은 실업률을 해소할 것을 공약하며 집권한 자유당의 장 크레티앵(Jean Chretien) 총리는 사하라이남 아프리카 국가 등 최빈국을 주요 원조 대상국으로 재설정하고 인도주의적 목적의 원조를 강조.

○ 2002년 캐나다가 주최한 G8 정상회담에서 크레티앵 총리는 Africa Action Plan(AAP) 채택을 주도하였으며, 이어 5억 달러의 캐나다-아프리카펀드(CFA, Canada Fund for Africa)를 설치하여 국제 사회로부터 지지를 확보[56].

○ 크레티엥 정부는 인도주의적 목적의 원조에 초점을 맞추면서 원조의 효과성을 제고하는 방향으로 원조 방식을 개혁.

---

55) 이 보고서는 당시 국회 상임 위원장이었던 윌리엄 와인가드(William Winegard)를 중심으로 상·하원 의원들과 정책 실무자들이 참여했다. 일명 와인가드보고서(Winegard Report)라고도 불리며, 추후 "To Benefit a Better World"라는 이름으로 출판되었다.

56) 이 Africa Action Plan은 2001년 국제사회에서 채택된 아프리카의 발전을 위한 새로운 파트너십(NEPAD, New Partnership for Africa's Development)을 이행하기 위한 G8 국가들의 후속 조치의 일환이었다.

- 1995년 캐나다는 기본권 중심의 접근법(Rights-Based Approach)을 도입.
- 1996년 CIDA에 결과중심관리제도(Result-Based Management: RBM)를 도입.

○ 하지만 자유당 정부의 국제개발협력 정책에 대한 높은 관심이 무색하게 캐나다의 원조 규모는 자국의 경기 침체로 인해 계속 감소.

- 캐나다의 ODA/GNP 비율은 진보보수당 집권 시기였던 1990-91년에는 0.45%였으나 자유당의 크레티엥 총리 정부 시기인 2000-01년에는 0.25%로 크게 감소.
- 크레티엥 정부가 강조했던 對 아프리카 지역 원조 규모도 1992년 6억 미국달러(USD)에서 2000년 2억 6백만 미국달러(USD)로 감소[57].

3. 성숙기(2000년대~현재): 범정부적 접근법 채택과 추진체계 개편

□ 2000년대 초반 캐나다 자유당 정부는 국제적 추세에 맞춰 개발과 안보의 연계성을 강화하고 원조 효과성(aid effectiveness)을 제고하는 방향으로 국제개발협력을 추진.

○ 2001년 발생한 9.11 테러 사건을 계기로 미국이 원조의 핵심 목표를 평화와 안전보장의 달성으로 설정하자, 캐나다 정부 또한 테러리즘의 근본 원인이 되는 빈곤의 감축을 원조의 목표로 재설정.

- 9.11 테러 이후 캐나다 정부의 원조 정책은 3D(Defence, Diplomacy, Development), 즉 안보, 외교, 개발이라는 키워드로 요약.

○ 1969년 피어슨 보고서 발표 이후 30여년이 지났지만 공여국의 ODA/GNI 목표 0.7% 달성이 요원해지고 2000년대 들어 원조 효과성 논의가 전개되자 캐나다도 이를 수용.

- 원조효과성 의제는 4차례에 걸친 OECD 고위급 회의(High Level Forum on Aid Effectiveness)를 통해 논의[58].
- 캐나다 역시 이러한 국제사회의 흐름을 개발협력 정책에 반영하여 2002년 크레티엥 정부 말기에 원조의 효과성 제고를 위한 정책을 발표[59].

○ 2003년 등장한 자유당 폴 마틴(Paul Martin) 정부는 국제사회에서 캐나다의 지위를 높이고 캐나다의 이라크 전쟁 불참으로 다소 악화된 미국과의 관계를 회복하고자 노력.

- 개발과 안보의 연계성을 강화하고 아프가니스탄 등 분쟁·취약국에 대한 개발협력을 대폭 확대.

---

57) 캐나다의 아프리카 지역 원조는 상대적 비율 또한 같은 기간 31%에서 19%로 축소되었다(Brown 2008).
58) 세계개발원조총회는 2002년 이탈리아 로마, 2005년 프랑스 파리, 2008년 가나 아크라, 2011년 대한민국 부산에서 개최된 바 있다.
59) CIDA는 2002년 "Canada Making a Difference in the World: Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness"를 발표한다.

○ 2005년 캐나다 외교통상부(DFAIT)는 국제사회에서 캐나다의 지위와 영향력을 높이고자 캐나다 국제정책제안서(Canada's International Policy Statement: IPS)를 발표.

- 이 보고서는 외교, 개발, 안보, 통상 네 분야의 정책 연계성을 강조한 범정부적 접근방식(Whole-of-government approach)을 처음으로 도입하고, 특히 아이티, 아프가니스탄, 수단과 같은 취약국가(failed and fragile states)에서의 개발 효과성을 제고하기 위한 정책 연계를 강조.
- 하지만, 이러한 정책 기조는 기본적으로 수혜국을 대상으로 개발효과성을 높이려는 의도보다 안보, 외교, 무역에 있어서 자국의 국익을 추구하려는 목적을 담고 있어 시민사회와 학계로부터 거센 비판 제기.
- 당시 CIDA도 캐나다 외교통상부가 발표한 국제정책제안서(IPS)에 대해 이는 CIDA의 공식 입장이 아니라는 문구를 웹사이트에 게시하며 정부 내 불협화음을 노정.

□ 2000년대 후반 정권을 잡게 된 보수당 정부는 캐나다의 안보적 이익뿐만 아니라 상업적 이익을 더욱 강조하는 방향으로 국제개발협력 추진.

○ 2006년 집권한 스티븐 하퍼(Stephen Harper) 보수당 정부는 외교와 경제를 연계하는 정책 기조를 채택하고 국제개발협력 정책을 재정립.

- 취임 직후 10억 캐나다 달러의 원조 예산을 삭감하였으며, 원조가 캐나다의 국익과 연계되어야 함을 강조.

○ 하퍼 정부는 이전 정부에서 도입되었던 범정부적 접근방식을 더욱 강화하여, 아프가니스탄, 아이티, 수단 등과 같은 취약국가에 대한 원조를 확대.

- 캐나다 정부는 2001년부터 2012년까지 20억 캐나다 달러에 해당하는 원조를 아프가니스탄에 제공하는데, 이는 CIDA의 역사상 가장 큰 원조 프로그램으로 기록.

○ 또한, 하퍼 총리는 아프리카에 대한 지원을 줄이고, 중남미 국가에 대한 지원을 확대.

- 2009년 캐나다 정부는 기존에 중점 지원국이었던 아프리카 최빈국 8개국을 리스트에서 제외시키고, 중진국으로 분류되는 중남미 지역 국가들을 중점 지원국으로 재선정.

○ 보수당 정부가 원조를 삭감하고 캐나다의 안보나 상업적 이익을 강조한 원조를 추진한 것은 사실이지만, 인도주의적 목적 하에서 적극적으로 추진된 원조 정책도 존재.

- 하퍼 정부는 2008-09년에 아프리카에 13억 미국달러(USD)의 원조를 제공함으로써 2005년 자유당 마틴 정부가 영국에서 열린 G8 정상회담에서 약속했던 對 아프리카 원조 두 배 확대 목표 달성.
- 2010년 캐나다가 주최한 G8 정상회담에서 하퍼 총리는 새천년개발목표와 연계하여 산모,

신생아, 아동 건강(Maternal, Newborn, Child Health: MNCH) 분야에 70억 달러를 지원할 것이라는 무스코카 계획(Muskoka Initiative)을 발표하고 이를 이행.

□ 캐나다의 국제개발협력 정책에 대한 논란이 지속되는 가운데 시민 사회의 관심과 정치적인 노력으로 2008년 ODA 책무법(Official Development Assistance Accountability Act) 제정.

○ 2006년 자유당 존 맥케이(John McKay) 하원의원이 본 법안을 의회에 상정하였는데, 당시에는 일부 정당의 반대로 입안에 실패하였으나, 시민 단체의 적극적인 지지로 2년 뒤인 2008년 5월 만장일치로 법안 통과.

○ 이 법은 원조를 다루는 모든 정책 수립 과정과 시행 기관에 적용되는 것으로 인권존중과 빈곤 감소를 국제개발협력정책의 최우선에 둘 것을 명시하고 있으며 원조가 권리에 기반한 접근법(Rights-Based Approach: RBA)에 따라 집행될 수 있는 토대를 마련.

○ 주요 내용으로 캐나다의 원조가 1)빈곤 감소에 기여할 것, 2)빈곤층의 의견을 고려할 것, 3)국제 인권 기준에 부합할 것을 제시.

- 단, 자연재해나 기타 긴급구호 성격의 원조는 본 기준을 적용하지 않을 수 있다고 예외조항 마련.

○ 이로써 캐나다는 OECD 개발원조위원회 국가 중 유일하게 ODA가 국제인권기준에 부합해야 한다는 점을 법으로 규정[60].

○ ODA 책무법은 원조의 원칙을 명시한 것 이외에도 절차적인 의무 사항을 부과.

- 캐나다 국제협력장관(Minister for International Cooperation)은 ODA 책무법의 내용에 따라 연례 보고서(Report to Parliament on the Government of Canada's Official Development Assistance)를 의회에 제출하여 법안의 준수 사항과 기타 활동 상황 및 향후 계획을 보고.
- 또한 국제협력장관은 시민사회단체(Civil Society Organization: CSO)와 수혜국 정부, 관련 국제기관 모두가 최소 2년에 한 번씩 캐나다 ODA 의사결정 과정 참여 기회 제공.

○ 하지만 ODA 책무법이 실제로 캐나다 ODA 정책에 별다른 영향을 주지 못했다는 평가도 있으며, 법 취지와 다르게 캐나다의 상업적 이익이나 외교 관계를 우선시한 원조 경향이 더욱 짙어졌다는 비판도 존재.

□ CIDA의 비효율성에 대한 비판이 고조되면서 추진체계 개편 논의 전개.

○ 2007년 캐나다 상원위원회(Standing Senate Committee)는 지난 40년 동안의 對 아프리카

60) 스웨덴의 경우 인권에 기반한 개발(Human Rights-based Development) 원칙을 적용, 인권보고서를 발행하고 이를 정책에 반영한다. 호주의 경우 인권기구에 대한 지원을 하지만 정책과 인권을 연계하는 권리에 기반한 접근(Right-Based Approach: RBA)에 대해서는 다소 미온적이다. 일본은 ODA 중기정책에서 인권기준을 마련하고는 있으나 법을 통해 규제하고 있지는 않다.

원조 실패를 지적하는 한편, 당시 캐나다 원조의 가장 큰 수혜국이었던 아프가니스탄에서 개발 성과가 없음을 비판하면서 CIDA를 폐지시킬 것과 그 기능을 외교통상부(DFAIT)로 이전할 것을 주장.

○ 국제개발협력 전문가들은 1)CIDA의 리더십 부재, 2)관료주의의 심화와 행정비용의 증가, 3)독립성 부족 등을 문제점으로 지적.

- 캐나다의 국제협력장관은 CIDA 처장(President)을 겸하며 개발협력 업무 전반을 책임졌는데, 타 장관직에 비해 내각 내에서 정치적 영향력이 적었고 인사 교체가 잦아 리더십 행사에 한계(1997년부터 2007년까지 10년 간 6명의 국제협력장관 임명).
- CIDA에 대한 반복된 비판은 긍정적 개선 효과로 이어지지 못하고 오히려 CIDA가 감사기관과 언론을 의식하면서 더욱 위험회피적 경향을 갖게 하였는데, 한 개의 개발협력 정책 제안서가 최종 승인을 받기까지 평균적으로 28개의 준비 문서와 3년 반의 시간이 소요(Office of the Auditor General of Canada, 2009).
- CIDA는 설립법에 기초하여 만들어진 기관이 아니었기 때문에 독립성을 보장받는 데 태생적 한계가 있었고, 어떤 부처보다도 다양하고 많은 검토를 받았으며, CIDA가 2천만 캐나다 달러를 초과하는 원조 사업을 수행하기 위해서는 국가재정위원회(Treasury Board Secretariat: TBS)로부터 사전 승인 필요.

□ **국제개발협력 추진체계 개편방안으로 세 가지 대안이 검토되었으나 2013년 캐나다 정부는 CIDA를 외교통상부에 편입하여 외교통상개발부를 출범시키기로 결정.**

○ 대안 1: 독자적 상위기관으로의 승격.

- CIDA가 독립성을 확보하여 정책입안과 집행에 전적으로 책임을 지는 방안으로, 국제협력장관의 영향력 확대와 이에 따른 개발협력분야의 재정적, 정치적 지원의 강화를 의미.
- 참고로 영국은 1997년 국제개발부(Department for International Development: DFID)를 개발협력 분야의 독립 총괄 부처로 신설하였고, DFID는 국가재정준칙(treasury fiscal rules)에서도 예외적으로 개발협력 프로젝트에 장기 금융 지원 가능.

○ 대안 2: CIDA와 외교통상부(DFAIT)의 통합.

- CIDA를 외교통상부에 예속시키는 것으로 개발협력정책을 외교 및 무역 전략과 연계하는 데 강점이 있지만, 공여국의 상업적, 지정학적 이익이 먼저 강조될 경우 이타적인 목적의 원조 효과가 저해될 수 있다는 우려도 제기.
- 결론적으로 캐나다 정부는 본 방안을 선택하여 CIDA-외교통상부 통합이 이루어졌는데, 이는 보수당 하퍼 정부의 개발협력정책에서 캐나다 국익을 상대적으로 강조하는 경향이

결정적으로 작용.

- 참고로 노르웨이는 2004년 노르웨이 개발협력처(Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD)를 외교부(Ministry of Foreign Affairs: MFA)로 통합.

○ 대안 3: CIDA의 캐나다 공사(Crown corporation)로의 전환.

- 공사는 법적인 기반을 바탕으로 기관의 소유권은 정부에 있지만 정부의 개입이 상대적으로 적으며, 공무원 뿐 아니라 민간의 경영이 가능하지만, 공사의 형태로 운영될 때 내각(Cabinet) 내에 장관직을 두지 않는 경우가 많아 개발협력분야의 영향력이 작아질 수 있다는 우려 제기.
- 참고로 OECD DAC 회원국 중 정책입안 및 집행 기관을 공사의 형태로 둔 사례 부재

○ 결국 2013년 6월 캐나다 외교통상부는 CIDA를 통합하면서 외교통상개발부(Department of Foreign Affairs, Trade and Development: DFATD)로 개편.

- 개편 전에는 국제협력장관이 CIDA 처장을 겸하였으나, 개편 후에는 외교통상부와 CIDA가 합병되어 외교통상개발부가 되었고 국제협력장관을 국제개발장관으로 개칭
- 폐지 전 CIDA는 2010년에서 2012년 3년 동안 평균적으로 캐나다 원조의 약 65%를 집행하였으며, 외교통상부(DFAIT)는 약 9%를, 재무부(Finance Canada)는 약 11% 집행[61].
- 2013년 CIDA와 외교통상부의 통폐합이 이루어진 해에는 외교통상개발부(DFATD)가 약 76%를 집행함으로써 이 두 기관이 본래 집행하던 금액을 합친 정도의 원조를 집행하였고, 재무부는 약 10%를 집행하여 본래의 집행 규모를 유지.
- 개편 과정에서 약 1,600여명의 CIDA 직원(full-time employees) 중 300여명 감축[62].

□ 2015년 정권교체로 자유당 정부가 집권하였으나 개발협력 추진체계는 기존 틀을 유지.

○ 정권 교체 후 외교통상개발부는 국제부(Global Affairs Canada: GAC)로 개칭되었고, 과거 CIDA 근무 경력이 있던 Marie-Claude Bibeau가 국제개발장관으로 임명.

○ 국제부는 이전 캐나다의 개발 우선순위와 중점협력국가, 캐나다의 광업 분야 이익과 관련된 개발협력 프로그램 등을 모두 재검토할 것이라고 발표.

---

61) 재무부는 IBRD 분담금, IDA 및 IMF 유상 차관을 포함하며, 외교통상부(DFAIT)는 국제개발연구센터(IDRC), 국제인권민주주의개발센터(International Centre for Human Rights and Democratic Development, ICHRDD) 운영 예산과 세계보건기구(WHO) 및 식량농업기구(FAO) 다자원조, Commonwealth 장학프로그램 예산을 포함한다.

62) 2010년부터 캐나다 보수당 정권은 공공 서비스 규모 축소를 추진하여 공무원의 인력감축을 추진하여 약 26,000여명의 인력이 감축된 바 있다.
(http://ottawacitizen.com/news/national/federal-government-on-track-to-cut-35000-public-service-jobs).

제 2 절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할

□ 캐나다는 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 집행[63].

○ 2013년 외교통상부와 CIDA의 통합으로 외교통상개발부 이후 외교통상개발부가 개발협력에서 주도적인 역할을 했고 2015년 부처 명칭이 국제부로 변경된 후 국제부가 그 역할 계승.

- 국제원조의 약 3%를 차지하는 IDRC도 독립기관이긴 하지만 국제부의 감독 하에 국제개발 관련 연구를 수행.

〈표 2-6〉 캐나다의 부처·재원별 국제원조

(단위: 백만 캐나다 달러)

DEPARTMENT/SOURCE	INTERNATIONAL ASSISTANCE	OF WHICH		
		PROGRAMS FUNDED BY THE IAE	ODA: ODAAA (STATISTICAL REPORT)*	ODA: OECD-DAC**
DEPARTMENTS REPORTING UNDER THE ODAAA				
Global Affairs Canada	4,404.85	4,368.45	4,144.33	4,144.33
Department of Finance Canada	544.06	544.06	536.37	536.37
International Development Research Centre	148.65	148.65	148.65	148.65
Environment and Climate Change Canada	20.67	14.32	20.67	20.67
Royal Canadian Mounted Police	19.33	19.33	19.33	19.33
Department of National Defence	6.14	-	6.14	6.14
Canada Revenue Agency	2.99	-	2.99	2.99
Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC)	2.93	-	2.93	2.93
Employment and Social Development Canada (ESDC) Labour Program	1.03	-	1.03	1.03
Innovation, Science and Economic Development Canada	1.01	-	1.01	1.01
Parks Canada	0.73	-	0.73	0.73
Natural Resources Canada	0.43	-	0.43	0.43
Canada Post - Universal Postal Union	0.37	-	0.37	0.37
Canadian Space Agency	0.31	-	0.31	0.31
Public Health Agency of Canada	0.20	-	0.20	0.20
Royal Canadian Mint	0.15	-	0.15	0.15
Statistics Canada	0.11	-	0.11	0.11
Canadian Intellectual Property Office	0.08	-	0.08	0.08
Canadian Museum of Nature	0.02	-	0.02	0.02
Cost of refugees in Canada (1st year) - (IRCC)	462.19	-	462.19	462.19
Services received without charge by Global Affairs Canada	22.22	-	22.22	22.22
Subtotal - Departments reporting under the ODAAA	5,638.48	5,094.81	5,370.27	5,370.27
% of international assistance		90%	95%	95%
OTHER DEPARTMENTS, SOURCES				
Cost of refugees in Canada (1st year) - Provincial governments	193.55	-	-	193.55
Imputed foreign student subsidies	124.80	-	-	124.80
FinDev Canada	100.00	-	-	100.00
Provinces, Territories and Municipalities	41.26	-	-	41.26
Subtotal - Other departments, sources	459.61	-	-	459.61
TOTAL	6,098.08	5,094.81	5,370.27	5,829.87
% of total international assistance		84%	88%	96%

주: 캐나다 ODA 책무법(Official Development Assistance Accountability Act: ODAAA)은 연방정부의 ODA만을 대상으로 하는데, OECD DAC은 중앙정부, 지방정부, 공공기관의 ODA를 모두 포함하여 ODA 규모를 산출함. 일부 평화·안보활동은 국제원조에는 포함되지만 OECD DAC 기준 ODA에는 포함되지 않기 때문에 4%의 금액 차이가 발생함.

자료: 캐나다 외교부 웹사이트 내 Statistical Report on International Assistance 2017-18, p.3.[64]

63) 국제개발장관이 해마다 회계연도 종료 6개월 이내에 캐나다 의회에 제출하는 ODA 보고서 참조 https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/odaaa-lrmado/report-rapport-17-18.aspx?lang=eng#msg (접속일: 2019.11.17.)

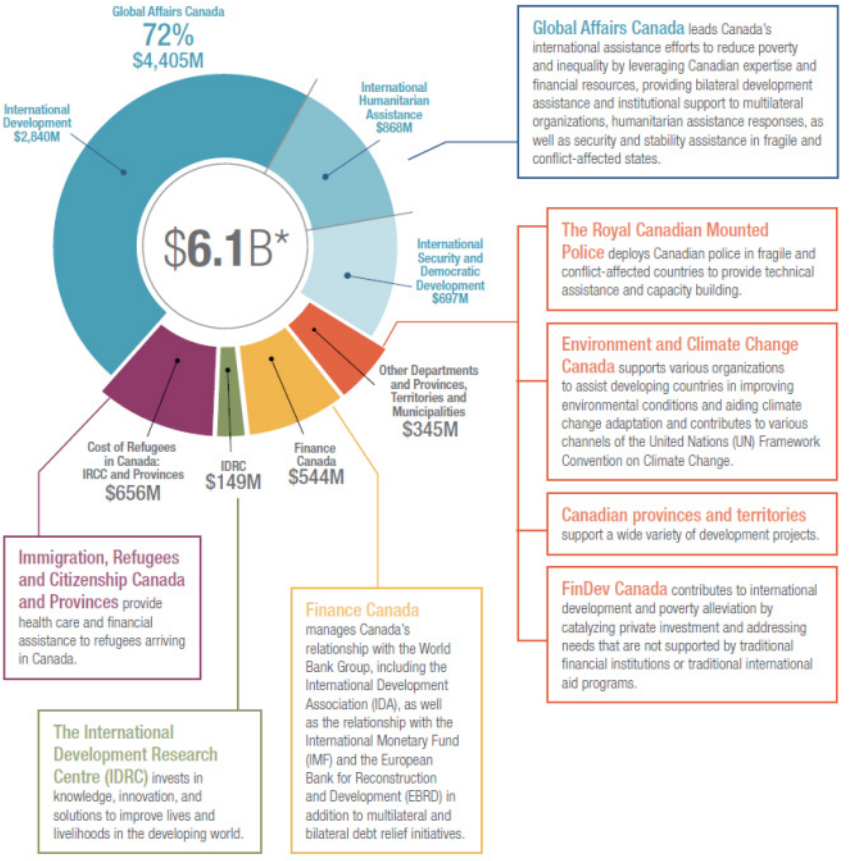
64) https://www.international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/sria-rsai-2017-18-en.pdf (접속일: 2019.11.17.)

○ 캐나다 정부가 난민 수용과 정착에 적극적 자세를 보임에 따라 난민 관련 개발협력 예산 급증
- OECD DAC 기준에 따라 난민의 첫 해 이주·정착 비용만 국제원조로 간주.

□ 캐나다는 국제부를 중심으로 범정부적 접근법을 통해 국제원조 추진.

○ 협력대상국의 개발뿐만 아니라 국제안보와 민주발전, 경제·통상관계도 중시.

[그림 2-12] 국제원조에 대한 캐나다의 범정부적 접근법



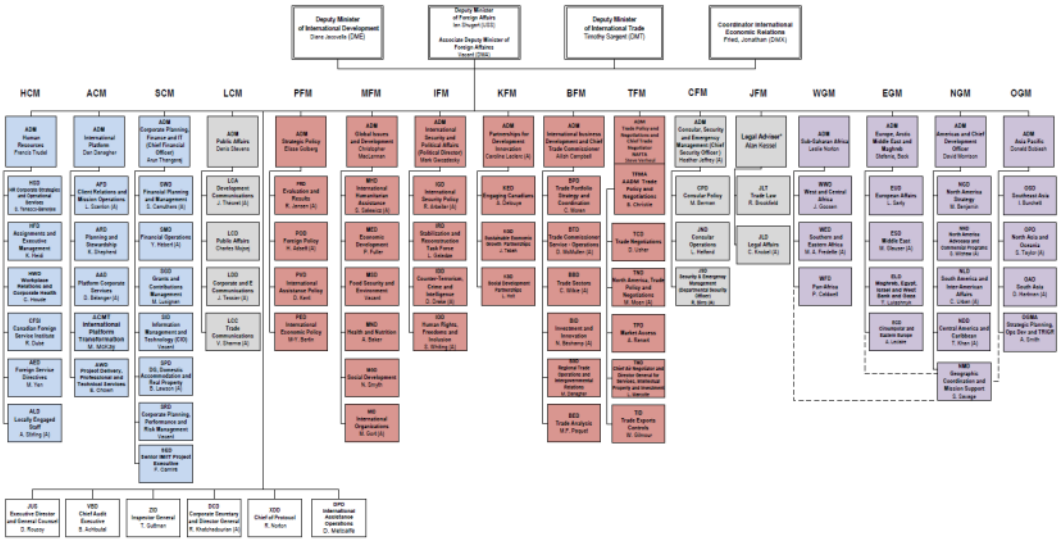
자료: 캐나다 외교부 웹사이트 내 Statistical Report on International Assistance 2017-18, p.4[65]

65) https://www.international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/sria-rsai-2017-18-en.pdf

□ 국제부(Global Affairs Canada)는 외교, 국제무역, 국제개발 분야에 각각 장·차관을 두고 있으며 국제개발장관이 개발협력 업무를 주관.

○ 국 단위로 볼 때 개발협력 업무는 Global Issues and Development(MFM)이 주도하고 Partnerships for Development Innovation(KFM)과 International Security and Political Affairs(IFM)도 관여.

[그림 2-13] 캐나다 국제부의 조직도



자료: 캐나다 외교부 웹사이트[66]

□ FinDev Canada는 개발금융기관(Development Finance Institution; DFI)으로서 공적 재원과 민간 재원을 모두 활용하여 민간 부문에 다양한 금융 서비스를 제공함으로써 민간투자를 촉진하고 국제개발과 빈곤감축에 기여.

○ 캐나다는 G7 국가 중 유일하게 정부 소유의 DFI가 없었던 국가였으나, 하퍼 보수당 정부는 임기 말 개발금융기관 설립을 캐나다 경제실행기획(2015 Economic Action Plan)에서 공식적으로 언급. 트뤼도 자유당 정부는 2017년 5월 FinDev Canada를 캐나다수출개발공사(Export Development Canada; EDC) 부속 기관으로 설립할 것을 발표.

66) http://acgc.ca/wp-content/uploads/2017/01/Org_Chart_GAC-eng.pdf

제 3 절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구

□ 캐나다의 개발협력정책의 경우, 국제개발장관(Minister for International Development and La Francophonie)이 구상한 정책이 의회와 내각회의를 거치면서 조정 및 확정.

○ 국제부가 금액 기준으로 개발협력에서 차지하는 비중이 70%를 초과함에 따라 부처·기관 간 개발협력 사업을 조정할 필요성은 적은 것으로 판단.

□ 국제개발협력 정책 입안 및 집행이 국제부에 집중됨에 따라 별도의 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구는 없으며, 개별 국제개발협력 프로젝트에 대한 정보를 공개하여 투명성과 책무성 제고[67].

67) 국제부 웹사이트의 Project Browser를 통해 국제개발협력에 대한 정보 공개
https://www.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/?lang=eng&_ga=2.82612050.510314512.1571437644-806740295.1571437644 (접속일: 2019.11.17.)

제 4 절 한국과의 비교 및 시사점

□ 캐나다는 다른 주요 공여국과 달리 해외 식민지 통치의 역사나 인접 개발도상국이 없지만 전 세계 각국에 원조를 제공해온 반면, 내부적으로는 정치·경제적 상황에 따라 자국 이익을 추구하는 현실주의적 원조와 이타적 원조 사이에서 오랜 기간 동안 갈등을 경험.

○ 집권 정당의 성향에 따라 상이한 정책 기조로 중점 분야와 지원국가 등에도 변화가 있었는데 보수당 정권은 원조를 통한 캐나다의 상업적, 외교적 국익을 추구를, 자유당 정권은 국제사회에서의 캐나다의 역할과 지위를 강조하며 인도주의적 목적의 원조를 중시.

○ 2008년 ODA 책무법에서는 인권에 바탕을 둔 인도주의적 원조 원칙을 법으로 명시하였지만, 현재 국제개발협력 정책 형성 및 추진 측면에서 법의 실효성은 적은 것으로 평가.

□ 개발협력 거버넌스 및 추진체계와 관련하여 캐나다 외교통상부와 CIDA의 통폐합 사례를 한국의 유·무상 원조 기관의 통합 사례로 직접적으로 연결시키는 것은 적절하지 않음.

○ 캐나다에서는 한국과 같은 유·무상 분리 이슈가 중요한 정책 의제가 아니었고, CIDA는 애초에 캐나다 재무부가 담당하는 다자 원조와 일부 외교부, 국방부 등이 집행하는 원조를 제외하고는 약 반세기 동안 캐나다 개발협력의 총괄 기관으로서 기능.

○ CIDA가 외교통상부와 병합된 이유에는 계속해서 지적 받아온 관료주의의 비효율성과 미비한 원조의 성과가 영향을 미쳤으며, 시기적으로 ODA를 통한 국익 추구 성향을 가진 보수당의 연속 집권 시기와 맞물려 결정된 것으로 판단.

○ 한국의 경우 유무상 원조 분리의 이원적 원조 체제에 대한 대안으로 국무총리실의 역할이 부각되어 ODA 조정체계가 만들어졌으나, 그 실효성은 아직 제한적인 것으로 평가.

○ 한국의 개발협력 추진체계는 정당의 특징에 따른 영향력보다 정부 부처인 기획재정부-EDCF, 외교통상부-KOICA 내의 유상과 무상 구분, 정책 수립과 이행 구분에서 문제 발생.

○ 캐나다의 경우 너무 많은 국가에 다양한 분야의 원조를 제공함으로써 나타나는 원조의 분절화 문제가 주요 이슈였다면 한국은 국내 여러 기관에서 동시에 추진되는 중복 사업이나 사업의 연계성 부족에 의한 분절화가 주요 쟁점.

□ 국제개발협력 분야는 그 업무의 특성상 국가전략차원의 큰 틀에서 검토되어야 하고 범정부적 포괄적인 원조 정책의 방향을 구체적으로 제시하고 업무를 조율할 수 있는 국무총리실(또는 청와대)의 역할이 어떠한 방식이든 더욱 확대될 필요.

참고문헌

손혁상. 2011, 「국제개발협력의 인권적 접근과 캐나다 ODA책무법」, 『국제지역연구』 15(2): 403-425, 2011.

임원혁·이규찬. 2017, 「캐나다 국제개발협력 추진체계 개편사례」, 미발간 원고, 세종: 한국개발연구원

Auditor General of Canada, 2009, "Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons: Chapter 8: Strengthening Aid Effectiveness - Canadian International Development Agency," Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

Brown, Chris, and Edwards Jackson, 2009, "Could the Senate Be Right? Should CIDA Be Abolished?" In Allan M. Maslove, ed., How Ottawa Spends, 2009-2010. Montreal and Kingston, ON: McGill-Queen's University Press

Brown, Stephen, 2012, Struggling for effectiveness: CIDA and Canadian foreign aid, McGill-Queen's University Press.

Canadian International Development Agency, 2002, "Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthenin Aid Effectiveness," Ottawa: Canadian International Development Agency.

Carin, Barry, and Gordon Smith, 2010, "Reinventing CIDA," Ottawa: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.

Conservative Party of Canada, 2006, Stand up for Canada: Federal Election Platform. 13.

Cooper, Andy, "Change and Continuity in Canada's Middle Power Model: Lessons for Korea," KDI 주최 대한민국 글로벌 리더십 국제회의 발표 원고, 서울, 2012.5.8.

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), Canada's International Policy Statement: A Place of Pride and Influence in the World, Ottawa: Government of Canada, 2005.

Essex, Jamey, and Logan Carmichael, "Restructuring Development Expertise and Labour in the CIDA-DFAIT Merger," University of Windsor, 2016.

Government of Canada, Official Development Assistance Accountability Act, June, 2008.

Gulrajani, Nilima, "Re-imagining Canadian Development Cooperation: A Comparative

examination of Norway and the UK," Toronto: Walter and Duncan Gordon Foundation, 2010.

Pratt, Cranford, "Alleviating Global Poverty or Enhancing Security: Competing Rationales for Canadian Development Assistance," In Jim Freedman, ed., *Transforming Development: Foreign Aid for a Changing World,* Toronto: University of Toronto Press, 2000.

〈인터넷 자료〉

캐나다 국제개발연구센터(International Developmet Research Center: IDRC), www.idrc.ca

캐나다 외교부(Global Affairs Canada), www.international.gc.ca.

Canadian International Development Agency (CIDA), www.acdi-cida.gc.ca.

Ottawa Citizen, http://ottawacitizen.com.

주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 호주

임원혁 KDI 국제정책대학원 교수

제 1 절 국제개발협력 발전과정

□ 호주는 집권당의 이념성향이 개발협력의 목표와 전략뿐만 아니라 추진체계에도 큰 영향을 미치며, 정권교체에 따라 개발협력 정책 전반의 변화가 심한 편임.

○ 호주도 캐나다와 마찬가지로 보수적 성향을 가진 정당이 집권당이 될 경우 대외원조의 궁극적 목표로 빈곤감소보다 자국의 이익을 중시하는 경향.

○ 보수적 성향을 가진 정당은 외교부가 개발협력 정책 입안과 집행을 맡는 것을 선호하고 진보적 성향을 가진 정당은 별도의 개발협력 전담 기관이 집행을 맡는 것을 선호.

〈표 2-7〉 호주 개발협력 정책의 흐름 및 주요변화

연도	집권당	정책변화
1940년대 초	노동당	對파푸아뉴기니 원조활동 시작
1950년 이후	연합자유당	콜롬보플랜 발족 및 양자원조 시작
1974	노동당	원조일원화 및 법정기관 ADAA 설립
1976	연합자유당	ADAA 폐지 및 외교부 내 ADAB 신설
1984	노동당	정부의 해외원조 검토위원회(Committee to Review the Australian Overseas Aid Program) 보고서 채택

연도	집권당	정책변화
1987	노동당	ADAB를 ADAIB로 개편
1995	노동당	ADAIB를 AusAID로 변경
1997	연합자유당	호주 원조프로그램 평가 보고서(Simon Committee Review): One Clear Objective: Poverty Reduction through Sustainable Development 발간
		정부의 개발협력 정책기조(Better Aid for a Better Future) 발표
2003		정부의 개발협력 정책기조(Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity) 발표
2005		정부의 개발협력 정책기조(Australian Aid: An Integrated Approach) 발표
2006		국제개발협력백서(Australian Aid: Promoting Growth and Stability) 발간
2007	노동당	국제개발협력 정무차관직(Parliamentary Secretary for International Development Assistance) 신설
2010		AusAID 총재 청사진(AusAID 2010 Director General's Blueprint) 발간
		AusAID 독립 책입집행기구로 승격
2011		정부의 개발협력 정책기조(An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference-Delivering Real Results) 발표
2013	노동당→ 연합자유당	AusAID 폐지 및 외교통상부 통합
2014	연합자유당	정부의 개발협력 정책기조(Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability) 발표

주: ADAA(Australian Development Assistance Agency), ADAB(Australian Development Assistance Bureau), AIDAB(Australian International Development Assistance Bureau), AusAID(Australian Agency for International Development)
자료: 임원혁·김윤정(2017)의 연혁 표를 수정·보완

1. 성장기(1940~1974)

□ 호주는 아태지역에 위치한 개도국의 개발을 지원하는 것이 자국의 경제와 정치에 긍정적 요소가 된다는 인식을 토대로 국제개발협력을 추진.

○ 호주는 1940년대 초 파푸아뉴기니에 10만 달러의 무상원조를 제공하는 것으로 개발협력을 시작[68].

68) 1884년 영국과 독일은 각각 현재의 파푸아뉴기니 영토 남반부와 북반부를 식민지화했는데, 영국은 1902년 호주에 영국령 뉴기니를 이전했고 독일은 제1차 세계대전 중 독일령 뉴기니를 호주에게 빼앗겼다. 제1차 세계대전 후 국제연맹(League of Nations)이 호주에게 전쟁 전의 독일령 뉴기니 영토를 관리하도록 위임함에 따라 호주는 현재의 파푸아뉴기니 영토 전체를 사실상 통치하게 되었다. 1975년 독립 후에도 파푸아뉴기니는 호주와 긴밀한 관계를 유지하고 있다.

○ 1950년대에 들어 호주의 개발협력 재정지원은 주변국들 중 서구 정치세력에 반대하는 국가를 회유하기 위한 필수요소로 간주.

○ 파푸아뉴기니를 제외한 개발도상국으로의 양자원조는 1950년 콜롬보플랜이 발족되면서 시작.

□ 1950년대부터 1974년까지 호주의 개발원조는 외교부를 비롯한 다양한 부처에서 수행.

○ 파푸아뉴기니로의 원조는 대외영토부(Ministry of External Territories)에서 집행.

○ 외교부는 파푸아뉴기니를 제외한 국가로의 지원과 전반적 원조 정책수립, 국제기구로의 기여를 담당.

○ 재무부와 교육부에서도 다양한 원조 프로그램을 수행.

□ 노동당 Whitlam 정부(1972~1975)는 당시의 추진체계에서는 개발협력과 원조정책에 관여하는 다양한 이해관계자 간 의견공유와 수렴이 어렵고 '개발'에 집중하는 원조 프로그램을 추진하기 위해 일원화된 독립기관이 필요하다고 인식(Sherlock, 1991).

○ Whitlam 정부는 1973년 Task Force 팀을 구성해 통합적 원조 운영을 위한 추진체계의 모든 방안을 검토했고, 외교장관의 관할 하에 외청의 형태로 기관을 설립해 운영하는 것이 가장 바람직하다는 결론을 도출(Parliament of Australia, 1977).

- 개발협력 전담 외청은 외교부에 정책을 권고할 수는 있지만 입안할 권한은 없고 정책을 집행하는 역할을 담당.
- 기관의 직원은 공무원 신분을 가지도록 결정.

□ 1974년 호주는 외교부 내에 외청 형태의 법정기관으로 호주개발원조청(Australian Development Assistance Agency: ADAA)을 설립하고 여러 부처에서 수행되어온 원조사업을 이전.

○ 전문가들은 ADAA가 명확한 정체성과 상당한 수준의 행정적 독립성을 바탕으로 전문적 원조집행과 개발협력 정책통합, 관련 연구 및 평가의 업무를 수행할 것을 기대.

○ 반면 외교부는 ADAA가 법정기관으로서 독립성을 갖는 것에 대해 반대했고, 개발 원조를 외교정책의 틀 아래 두어야 한다고 주장.

- ADAA에 정책 입안의 권한이 없었음에도 불구하고, 외교부는 원조집행이 외교 및 대외업무와 별도로 독립성을 갖고 추진되는 것은 정책 간 조화와 외교정책의 일관성을 저해하는 요인이라는 논리를 전개.

2. 외교부 주도기(1976~2006)

□ 자유당의 Fraser 정부(1975~1983)는 1976년 ADAA를 폐지하고 이를 호주개발원조국(Australian Development Assistance Bureau: ADAB)으로 격하하여 외교부 내에 편입.

○ 1981년과 1982년에 걸쳐 ADAB의 규모와 독립성은 더욱 축소.

○ 1984년에 발표된 Jackson Report[69]에서는 ADAB가 전문성이 결여된 채 사무능력만 갖고 있음을 비판했고, ADAB가 실제 '국(bureau)'에 적합한 역할을 수행하지 못하고 있다고 지적 (Jackson et al. 1984:3).

□ 1987년 노동당의 Hawke 정부(1983~1991)는 외교부 내 ADAB를 호주국제개발원조국(Australian International Development Assistance Bureau: AIDAB)으로 개편.

○ 이는 예산과 인력 활용에 대한 독립적 권한을 갖고 (사무차관이 아니라) 외교장관에 직접 보고를 하는 등 ADAB 보다 독립성 측면에서 다소 발전된 형태.

○ 1989년 발표된 외교·국방·무역에 대한 Joint Parliamentary Committee 보고서에서는 개발협력청을 신설해야 함을 제안했지만 이는 수락되지 않았고, 대신 1991년 2월 통상장관의 책임 업무에 개발을 포함[70].

○ 1995년 AIDAB는 AusAID(Australian Agency for International Development)로 명칭이 변경.

□ 1997년 연합자유당의 John Howard 정부는 추진체계 개편보다는 개발원조 정책과 제도개선에 주력하여, 원조프로그램의 평가 보고서인 Simon Committee Review를 채택[71]하고 개발협력 정책기조인 BABF(Better Aid for a Better Future)를 발표.

○ BABF는 파푸아뉴기니를 비롯한 아시아태평양 개도국으로의 원조에 집중할 것을 강조하며, 원조 우선 분야로 보건, 교육, 인프라, 지역개발 및 거버넌스를 기술.

○ 프로그램 수행원칙으로는 ①개도국 정부와의 파트너십 구축, ②인도주의적 지원 등 응급

69) 호주정부는 1984년 해외원조 검토위원회(Committee to Review the Australian Overseas Aid Program)의 보고서를 채택하며 개발원조에 대한 체계적인 정책을 수립하였다. 이 보고서는 당시 위원회 의장이었던 Gordon Jackson AK의 이름을 붙여 이른바 Jackson Report로 알려져 있는데, 여기에서는 호주 개발원조의 목적을 인도주의적 목적과 더불어 성장지원, 호주 자국에 이익이 되며 경제적 기회를 제공하는 것으로 기술하고 있다.

70) Ibid. 이에 따라 통상장관의 직함은 Minister for Trade Negotiations에서 Minister for Trade and Overseas Development로 변경되었다.

71) Simon Committee Report는 그동안 호주 개발원조 프로그램의 기본적 조율은 적절하나 명백한 목적과 방향성이 결여되어있다고 평가했다.

상황에 대응, ③실제적 접근법 사용, ④조정을 위한 목표설정 강화, ⑤강하고 가시적인 자국의 정체성 유지, ⑥새로운 아이디어 및 접근법 활용을 제안.

□ 2003년 호주 정부는 원조효과성에 대한 접근법이 추가된 새로운 개발원조 정책기조인 Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity를 발표.

○ 안정적인 정책과 제도, 책임성 있는 시스템이 경제발전을 촉진하고 빈곤을 감소시킨다고 강조하며, 원조 수행의 우선분야로 거버넌스를 지정하고 이에 대한 원조 규모를 확대할 것을 제안.

○ 이 시기 호주 주변의 태평양 국가들은 사회·경제적 불안과 시민사회 불안정을 겪고 있었는데, 호주 정부는 이로 인한 테러 및 HIV-AIDS 등의 질병 초래를 우려해 다음과 같은 원조 프로그램 수행원칙을 확립.

① 개도국의 안정·합리적 정부 지원을 위해 기본적 서비스 제공.

② 지역안보, 분쟁방지, 초국가적 과제에 대한 관리 및 운영 중시.

○ 2003년의 개발원조 정책기조 역시 이전과 마찬가지로 아시아태평양 지역에 집중하며, 나아가 원조 프로그램이 인센티브·보상 기반의 접근법을 활용해 성과 및 개혁 창출을 유도할 것을 강조.

□ 2005년 호주 정부는 기존 개발원조 정책기조를 바탕으로 원조 프로그램의 공약을 심화한 Australian Aid: An Integrated Approach를 발표했고, 2006년 4월에 호주의 대외원조 프로그램 전반을 다룬 백서(Australian Aid: Promoting Growth and Stability)를 발간.

○ 백서는 향후 10년에 대한 개발원조 프로그램 수행의 4개 지침을 명시: ①경제성장 가속화, ②국가역량 강화, ③인력양성에의 투자, ④아시아태평양 지역에의 집중.

○ 호주정부는 백서를 통해 개발원조 프로그램의 수행방식을 성과기반에 두어 개도국이 목표한 기준에 부합한 성과를 창출할 경우 추가 재원을 지원할 것을 천명.

○ 또한 정부는 Office of Development Effectiveness를 신설해 모든 기관에서 수행하는 개발원조에 대해 효과성을 검토하고 이에 대한 개선을 추진.

3. 격변기(2007~현재)

□ 2007년 12월 Kevin Rudd의 노동당 정부가 출범한 후 호주는 국제개발원조 정무차관직(Parliamentary Secretary for International Development Assistance)을 신설하고, 2010년에

는 당시 국제개발협력 책임집행기관인 AusAID가 총재 청사진(AusAID 2010 Director General's Blueprint)을 발간해 개발협력의 제도적 틀을 명확히 하고 원조효과성을 위한 방향성을 제시.

□ 노동당의 Rudd 정부는 개발원조 프로그램 집행의 독립성을 제고하고 이를 공고히 하고자 하는 노력을 지속했고, 마침내 2010년 7월 8일 AusAID를 외교부로부터 독립시켜 ODA 책임집행기관(Executive Agency)으로 승격[72].

○ 이 개편으로 인해 AusAID는 호주 Financial Management and Accountability Act로 정한 독립기관으로 전환되어, 외교통상부 사무차관에 대한 보고의 의무가 사라졌고 사무차관의 위임 없이도 자체적으로 인사권을 행사[73].

○ 당시 AusAID는 비법정 기관으로 책임집행기관이 되었는데, 외교통상부 사무차관과의 고용주-피고용인 관계로부터 벗어나 조직의 고위간부급 인사(Senior Executive Service: SES) 확대 가능.

○ 다만, 통상적으로 비법정기관은 기상청 및 국가기록보관소 등 특수하고 전문적인 역할을 수행하고 이와 같은 기관은 큰 예산 집행과 관리·감독 없이 기술적으로 운영된다는 것을 감안할 경우, AusAID가 비법정기관으로 ODA 책임집행기관이 되었다는 것은 그 운영성격에 맞지 않는다는 의견도 존재.

□ 2011년에는 새로운 정책기조인 An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference-Delivering Real Results를 발표.

○ 2011년 발표된 새로운 정책은 호주 원조의 궁극적 목적을 개도국 빈곤극복을 위한 지원에 두었으며 다음과 같은 전략적 목적(goal)과 세부 개발목표(objective)를 제시(Commonwealth of Australia, 2012).

① Saving Lives (식수 접근성 제고 및 위생 강화를 통한 공중보건 개선, 양질의 모성보건·아동보건 서비스 제공과 대규모 질병예방).

② Promoting Opportunities for All(학교에의 접근성 확대, 여성의 경제, 리더십, 교육 참여 강화, 장애인 삶의 질 향상).

---

72) AusAID는 집행기관으로 외청의 성격을 가지고 있었으며 영국 DFID처럼 정책 입안과 집행을 동시에 수행하는 부처는 아니었다 AusAID는 개발협력 관련 정책 권고를 할 수 있었고 외교장관이 정책 결정을 내렸다.

73) 개편 전·후 모두 AusAID는 외교통상 정책영역(portfolio) 내에 포함되었지만, 개편 후 인사와 예산에 대한 자율성이 확대되었다. AusAID 2010-2011 연차보고서에 따르면 일반직원은 Public Service Act 1999를 근거로 임명되고 AusAID Enterprise Agreement 2009-2011과 Australian Workplace Agreement에 따라 보수조건이 결정되었다. 그러나 고위급 인사인 SES는 Common Law Agreement하에 협상을 거쳐 보수가 결정되었다.

③ Sustainable Economic Development(식량안보 개선, 기업환경 및 소득·고용 개선, 기후변화 및 환경요소로 인한 부정적 영향 완화).

④ Effective Governance(거버넌스 개선, 안보개선 및 공정성·인권 향상).

⑤ Humanitarian and Disaster Response(더욱 효과적인 재난·위기 대비 및 대응.

○ 이전 연합자유당 정권 아래 발표된 개발원조의 정책기조가 기본적으로 호주 자국의 이익을 우선하였던 것과는 상이하게 2011년 노동당 정부가 발표한 정책기조는 호주 원조의 궁극적 목표를 빈곤 감소에 둔 것이 가장 큰 특징.

□ 노동당의 Rudd와 Gillard 정부 하에 AusAID에 편성된 재원은 크게 확대되었고, AusAID는 이를 토대로 호주 개발원조 프로그램의 방향이 국제개발협력 의제에 부합하도록 노력.

○ AusAID의 2012-13년 연차보고서에 의하면 AusAID의 주요 지향성과(Outcome)는 ①호주의 국익에 의거한 개발도상국의 빈곤감소와 지속가능 개발 지원[74]과 ②재건과 개발을 위한 호주-인도네시아 간 파트너십 이행을 통한 호주의 국익 발전[75].

○ AusAID는 Outcome 1의 달성을 위해 국가·지역 프로그램, 인도주의·안정화 프로그램, 다자·국제 프로그램, 비정부·비즈니스 프로그램, 주제별·부문별 프로그램, 정보·교육·커뮤니케이션 프로그램을 편성해 운영.

○ Outcome 2의 달성을 목표로 인도네시아 재건 및 개발 파트너십 프로그램을 운영.

□ AusAID는 이와 같은 프로그램 운영을 위해 기관 내 총 3개의 그룹[76]을 구성해 운영했으며, 각 그룹은 부총재 및 Chief Operating Officer가 책임을 맡고, 이들은 총재에 대한 업무보고를 수행.

○ 한편, AusAID는 총재 직속 기관으로 ODE(Office of Development Effectiveness)와 Audit Branch를 두어 평가와 감사에 대한 업무를 수행하도록 하였으며, 특히 ODE는 독립성을 갖고 AusAID의 프로그램을 평가해 효과성 관리에 기여.

□ 호주는 개발효과성추진위원회(DESC: Development Effectiveness Steering Committee)를 두어 국가 ODA 총 예산에 대한 우선순위 배분 시 자문을 수행하고, 원조 프로그램 계획의 전략적 방향을 제시하도록 하였으며 위원회 의장은 AusAID의 총재가 담당.

---

74) To assist developing countries to reduce poverty and achieve sustainable development, in line with Australia's national interest.

75) Australia's national interest advanced by implementing a partnership between Australia and Indonesia for reconstruction and development.

76) ①국가 프로그램, ②인도주의적 지원 및 국제 프로그램, ③기관운영 담당.

□ 호주의 개발협력 추진체계에 대해 2013년 실시된 OECD Peer Review 결과보고서에서는 호주는 개발, 대외정책 및 안보 정책에 대해 정부부처 간 조율과 AusAID 기관 내 조화가 적절히 이뤄지고 있으며, 특히 AusAID는 모든 정부기관의 원조 사업제안서를 '개발'의 관점에서 검토하는 중대한 역할을 수행하고 있다며 긍정적으로 평가(OECD DAC, 2013).

○ 그러나 같은 해 9월 연합자유당이 집권당으로 당선되고 새로운 정부는 AusAID를 외교통상부와 통합할 것을 발표했고, 이로써 호주의 국제개발협력체계는 다시 한 번 새로운 국면을 맞이.

□ 2013년 9월 연합자유당이 총선에서 승리하고 Tony Abbott 총리 정부는 2014년 6월 Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability를 통해 새로운 개발협력 정책과 전략을 발표.

○ 개도국으로의 자금 유입 중 FDI, 자산이동, 해외송금의 비율이 증가하고, 개도국의 역량이 강화되어 국내 재원을 활용한 자체적 개발 실현이 가능해짐을 설명하며, 이와 같이 변화하는 개발협력의 흐름을 고려해 호주의 원조 프로그램은 이제 공여-수혜의 방식이 아닌 경제적 파트너십의 형태 아래 수행될 것이라고 발표.

- 호주 정부는 새로운 정책기조를 통해 비 원조 방식의 지원과 지식활용을 통한 '민간부문 개발' 및 '인력개발' 달성을 강조.

○ 호주의 새로운 개발원조 정책기조는 인도-태평양 지역에의 양자원조에 집중하고, 무역원조에 중점을 둔 협력을 통해 개발도상국이 글로벌 시장에 편입될 수 있도록 지원하여, 개도국의 경제성장을 토대로 빈곤감소를 추진.

○ 특히 무역원조 수행 주체로서 민간기업의 참여를 유도해 개발협력 및 원조 프로그램 수행에 따른 가시적 성과를 도출하고자 하며, 개도국 정부의 책임과 권한을 확대해 개도국이 자체적으로 개발 및 빈곤감축 정책에 부합하도록 원조자금을 배분하고 활용

○ 민간부문 개발은 사람들은 생산 활동으로 얻은 보수를 통해 빈곤으로부터 벗어날 수 있으며, 이에 빈곤감소를 위해서는 경제성장에 더욱 집중해야 한다는 의견에서 비롯된 것으로, 경제는 자원의 생산성이 향상될 때 더욱 성장하며 고용의 약 90%는 민간부문에서 창출된다는 점에 근거(World Bank 2005:1).

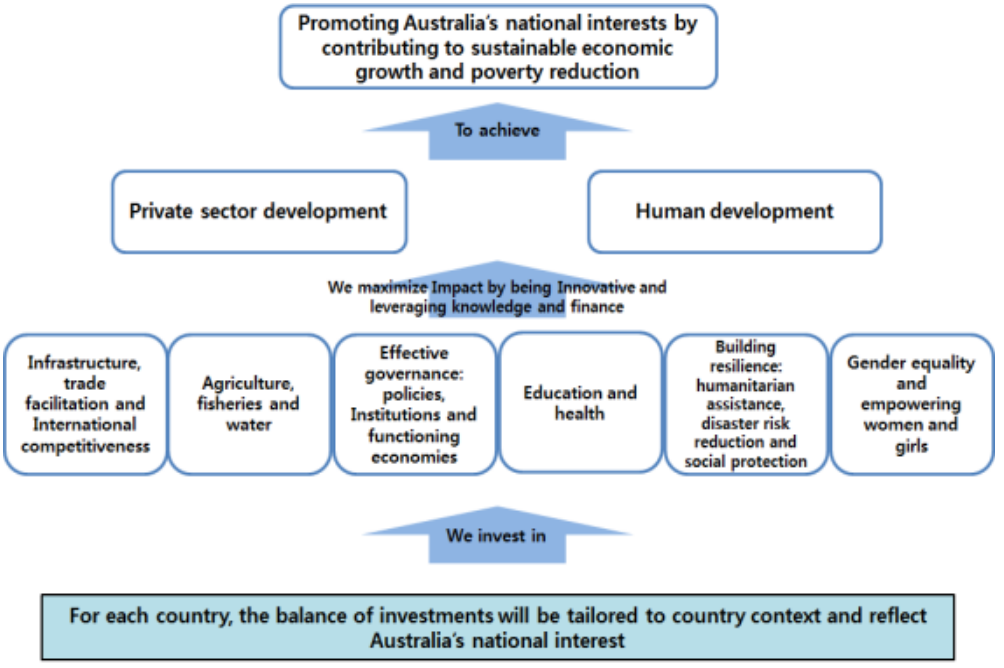
- 이에 대해서는 이윤추구를 궁극적 목표로 삼고 있는 민간의 개발협력 활동은 인권남용, 토지횡령, 부정부패 및 환경문제 등을 야기할 수 있다는 우려의 목소리도 존재 (Narayanasamy and Parfitt, 2014:207).

○ 또한 호주는 경제성장 촉진과 빈곤감소를 실현하기 위해 인력개발이 수반되어야 함을 강조하며,

이를 위해 교육, 보건, 양성평등에의 지원을 바탕으로 여성강화를 달성해 여성의 경제활동 참여가 증진되도록 노력.

□ 호주 원조 프로그램의 새로운 전략틀에 따르면 호주 개발협력 및 원조의 궁극적 목표는 지속가능 경제성장과 빈곤 감소에의 기여를 통한 호주 자국의 이익추구로, 2011년 노동당 정부의 정책기조와 비교해보면, 호주 개발원조의 궁극적 목표가 빈곤 감소에서 자국의 이익추구로 변경.

[그림 2-14] 호주 원조 프로그램의 새로운 전략틀



자료: Department of Foreign Affairs and Trade(2014a), Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability, p.6.

□ 호주 외교통상부는 개발원조의 새로운 정책기조를 비롯해 새로운 개발협력 전략인 Making Performance Count: enhancing the accountability and effectiveness of Australian aid를 발표했으며, 이를 통해 개발원조 프로그램을 효과적이고 책임성 있게 수행할 것을 강조.

○ 호주는 기 수행된 프로그램의 효과성을 성과중심으로 평가해 만일 기준에 적합한 성과를 도출하지 못하면 해당 프로그램의 예산을 축소하거나, 1년 이내 개선이 없을 경우 프로그램을 폐지.

○ 개발원조 프로그램 운영 시 반영하는 10개의 목표 제시(Santamaria, 2014).

① Promoting Prosperity (번영추구).

② Engaging the Private Sector (민간부문 연계).

③ Poverty Reduction (빈곤감소).

④ Empowering Women and Girls (여성강화).

⑤ Focusing on the Indo-Pacific Region (인도·태평양지역 중심).

⑥ Delivering Commitments (공약실천).

⑦ Working with the Most Effective Partners (효과적 파트너 선정).

⑧ Ensuring Value for Money (비용에 대한 가치 확보).

⑨ Increasing Consolidation to Reduce Transaction Costs (거래비용 감소를 위한 공고화).

⑩ Fighting Corruption (부패척결).

□ AusAID가 외교통상부로 통합된 배경에는 호주의 국내·외 여러 요인들이 작용.

○ 외교장관 Julie Bishop의 대언론 연설에 의하면 호주는 변화하는 국제개발협력의 정세를 반영하기 위해 개혁을 단행.

- 기존 호주의 원조 수원국이었던 태국, 인도, 중국이 빠른 경제성장을 통해 수원국의 지위에서 벗어났으며, 베트남, 인도네시아 등 아시아태평양 지역의 많은 국가들이 중소득국의 반열에 올라, 이제는 전통적인 원조 제공의 방식 보다 투자, 무역, 기술전수 등 개도국 내 민간자본 형성을 위한 새로운 형태의 지원이 더 필요하다고 강조[77].

○ 당시 호주 국내에서는 원자재 가격 급락 및 중국 경제성장 둔화로 인한 경기 침체가 이어졌으며, 이에 국민들은 보수정당에 공공지출을 축소하고 예산을 절감해 재정적자를 축소할 것을 요구.

- 이에 Abbott 총리의 연합자유당 정부는 당선 후 6억 5,300만 달러의 원조 예산을 삭감해 정부의 긴축 재정 수요에 부응하고자 노력했으며, 개발협력과 원조활동에 민간 기업의 참여를 확대해 이윤추구의 접근법을 개발협력 활동에 도입하고 공공예산을 보수적으로 지출하도록 유도.

○ 이와 같은 국내·외 배경 속에서 AusAID와 외교통상부의 통합이 결정되었고, 이에 대한 주요 요인으로는 정책 일관성의 제고라는 명분 외에 AusAID의 급성장에 대한 견제 심리가 작용한 것으로 판단.

77) 호주외교통상부http://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2014/jb_sp_140618.aspx (검색일: 2019.8.14)

- 호주 정부는 개발원조 정책과 대외·외교정책이 일관되고 서로 부합될 수 있도록 AusAID와 외교통상부의 통합을 추진한다고 발표.
- 다시 말해서 개발원조 활동은 궁극적으로 호주의 국익을 추구하고 이를 확대하기 위해 고안된 정책운영의 도구이며, AusAID와 외교통상부가 하나의 조직이 되면 무역과 투자, 안정과 번영을 더욱 광범위하고 전략적인 관점에서 보고, 원조 투자를 국익에 직결되도록 추진할 수 있을 것이라고 강조[78].
- 외교장관의 이와 같은 주장은 1976년 ADAA가 폐지되고 부처 내 국의 형태로 외교부에 편입될 당시의 연합자유당의 입장과 유사.

○ AusAID의 급격한 성장과 확대가 양 기관의 통합을 초래했다는 주장도 제기.

- 2013년 10월 Abbott 정부의 취임과 함께 재무장관으로 임명된 Mathias Cormann은 언론 인터뷰를 통해 그동안 노동당 정부 하에서 실제 운영된 ODA 프로그램에 비해 AusAID의 직원 규모가 부적절하게 확대되었다고 언급[79].
- 실제로 AusAID의 인력 규모는 2007년 6월 583명에서 2013년 6월에는 현지채용 인력을 포함해 총 2327명으로, 6년 동안 그 규모가 약 4배 가까이 증가한 데 비해 호주 ODA 규모는 2007년 약 29억 5000만 달러에서 2012년 약 54억 달러(USD)로 1.8배가량 증가(Davies, 2013).
- 그러나 이는 당시 정부가 목표로 했던 GNI 대비 ODA 비율 0.5% 달성을 위한 계획적 인력충원이었다는 반론도 제기(Davies, 2013).

□ AusAID와 외교통상부의 통합은 이해관계자들과 충분한 논의를 거치지 않고 급작스럽게 추진되어 호주 국내·외 관계자 모두에게 큰 충격.

○ 실제로 AusAID와 외교통상부 직원들은 Abbott 총리가 양 기관의 통합을 발표하기 이전에 개편에 대한 아무런 조짐을 느끼지 못했고, 통합에 대한 직원대상 투표 및 의견수렴 과정이 누락되었다고 언급.

○ 호주 외교통상부 연차보고서[80]에 의하면, 2013년 9월 7일 총선 이후 9월 18일에 행정조율명령(AAO: Administrative Arrangement Order)이 공포되었고 10월 3일 이에 대한 후속조치가 도출되었으며, AusAID는 2013년 11월 1일을 기점으로 폐지되어 개발원조 관련 제반의 업무가 외교통상부로 이관.

---

78) 호주외교통상부, Julie Bishop, Address to ACFID Chairs and CEOs Dinner, 30 October 2013. (http://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2013/jb_sp_131030.aspx?ministerid=4#.UnbXjA22lzg.twitter).(검색일: 2019.8.14)

79) Davies(2013), "AusAID Staffing: How Low Could It Go?", Devpolicy, 22 October 2013.

80) Department of Foreign Affairs and Trade(2014b), Annual Report 2013-14, Canberra.

○ 기존 AusAID 소속이었던 1,724명의 공무원과 현지채용직원 651명 모두 외교통상부 소속이 되었고, 그 후 외교통상부 사무차관의 주도 하에 정리 및 안정화 작업 등 통합 후속조치가 진행되어 2014년 7월 1일 완전한 통합을 이룬 조직도가 구성[81]되었으며, 개발원조에 대한 예산은 2014-15년부터 외교통상부 내에서 집행.

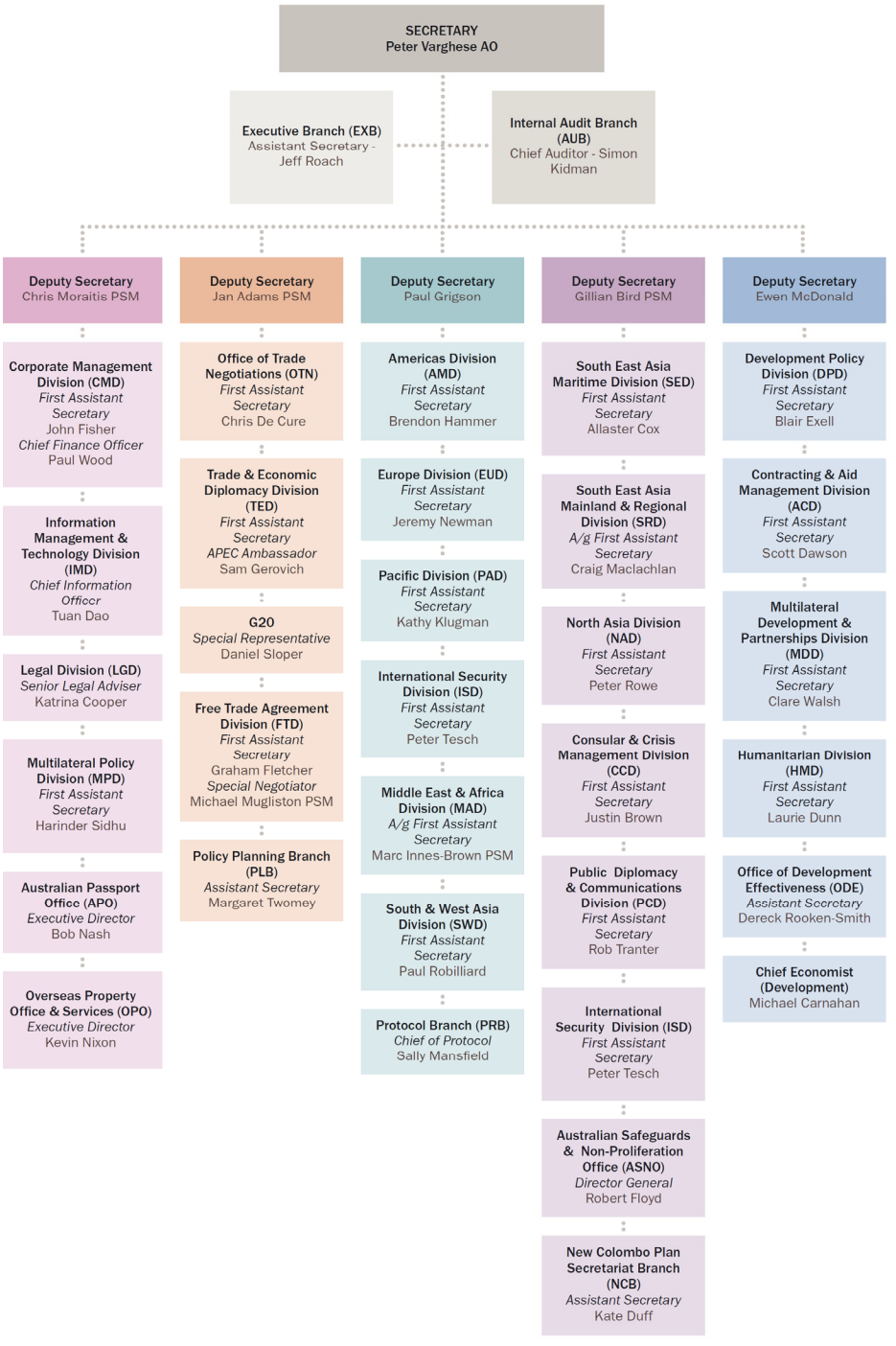
□ 외교통상부 조직의 구성을 자세히 보면, 1명의 사무차관 아래 5명의 부차관(Deputy Secretary)[82]이 각각 1개의 부서(department)를 맡아 운영하며, 이는 조직운영·규제·다자정책·여권관련 부서와 무역통상 및 G20 관련 부서, 지역 기반의 2개 부서 및 개발정책·운영·다자협력·효과성을 담당하는 부서로 구성.

○ 기존 AusAID의 업무 중 원조정책과 국가 프로그램 운영은 각 지역, 다자 및 경제정책, 무역부서에 분산 편입되었으며, 이 외 원조 및 개발협력 전담부서를 신설해 그 아래 4개의 그룹을 편성.

○ 인력배치를 살펴보면 과거 AusAID에서 각 그룹을 맡았던 고위급 인사(Head of Division)들은 통합된 외교통상부 내에서 수석차관보(First Assistant Secretary)로서 원조업무 전담 부서의 4개 그룹을 운영하며, 이들을 통솔하는 부차관은 2011년 이후 AusAID에서 부총재를 역임한 Ewen McDonald가 담당(Davies, 2014).

81) 외교통상부는 AusAID 폐지 후 조직체계를 안정화하기 위해 두 번의 조직 개편을 단행했다(Davies, 2014).
82) 조직이 안정화되기 전 과도기 단계에서 총 7명의 부차관을 두어 운영.

[그림 2-15] AusAID 흡수통합 후 외교통상부 조직도(2014년 6월 30일 기준)



자료: Department of Foreign Affairs and Trade(2014b), p.21

○ 즉, 호주 정부는 외교통상부 내에 개발원조 전담 부서를 신설하는 한편, 국가 프로그램은 지역, 다자 및 경제정책, 무역부서에 분산해 배치함으로써 외교·무역정책과 개발원조 정책 방향의 일관성을 추구하고자 하는 의도를 조직구성에 반영.

○ 그러나 이러한 분산적 배치는 기존 AusAID 직원과 외교통상부 직원 간 조직문화가 상이했을 것을 고려하면 통합 직후 더 큰 혼란을 초래할 수 있었을 것이라고 판단.

○ 실제로 호주 언론에서 발표한 외교통상부 직원 대상 설문조사(2014년 2월과 3월에 실시) 결과에 따르면 과거 AusAID 출신 직원 중 현재 외교통상부에서 소속감을 느끼는 인원은 단 33%에 불과했는데, 이는 2012년 설문조사에서 AusAID 직원의 90%가 소속기관에서의 업무에 대해 자부심을 느낀다고 답변한 것과 비교하면 매우 큰 차이.

○ 특히, AusAID와 외교통상부의 현지채용직원 간에는 큰 차이가 존재.

- 외교통상부의 현지채용 직원은 행정처리 등 단순 사무직 위주로 구성되었던 반면, AusAID의 현지채용 직원은 개도국의 특수한 상황, 문화에 대한 이해와 지식, 현지 커뮤니티 및 공무원과의 관계를 통해 수집한 정보를 바탕으로 AusAID와 개도국 간 의사소통의 효율성을 증대시키는 중추적인 역할을 수행.

○ 외교통상부의 2014-15년 ODA 기관운영 및 직원인건비(Departmental Appropriation)는 2억 5,100만 달러로 전년도 예상 지출액인 3억 7,300만 달러에 비해 30% 이상 감소[83]하였는데, 이로 인해 2015년 중반까지 약 500명의 구조조정이 불가피.

- 실제로 2014년 6월 기준 272명의 외교통상부 직원이 명예퇴직을 신청했으며, 이 중 55% 이상이 고위급 공무원이고, AusAID와 외교통상부 통합 시 퇴직한 AusAID 직원에는 13명의 고위급 인사(Senior Executive Service 직급)가 포함(Troilo, 2015).

□ **폐지 전 AusAID는 2개의 목표(Outcome) 달성을 위해 총 8개의 프로그램을 구성하여 운영하였는데 이는 기관 통합 이후 한 개의 목표(Outcome)아래 동일한 8개의 프로그램으로 재구성.**

83) 예산보고서(Budget Paper No.2)에 새롭게 규정된 조항에 의거하여 원조 프로그램 지원·운영 비용은 총 원조 금액의 5%를 초과하지 못한다.

〈표 2-8〉 AusAID 및 AusAID-외교통상부 통합 후 프로그램 비교

AusAID 프로그램	AusAID-외교통상부 통합 후 프로그램
Outcome 1: To assist developing countries to reduce poverty and achieve sustainable development, in line with Australia's national interest	**Outcome 1**: Foreign policy, trade and international development
(1.1) 파푸아뉴기니 및 태평양 프로그램 (1.2) 동아시아 프로그램 (1.3) 아프리카, 남·중앙아시아, 중동 프로그램 (1.4) 응급, 인도주의지원 및 난민지원 프로그램 (1.5) (1.6) 다자협력, UN, 영연방 및 기타 국제기구와의 협력 (1.7) NGO, 자원봉사 프로그램	(1.1) 외교 및 통상업무 (1.2) 국제기구에 대한 지원/납부 (1.3) 공공정보서비스 및 언론홍보 (1.4) 국제기후변화 협약 (1.5) New Colombo Plan (1.6) 파푸아뉴기니 및 태평양 프로그램 (1.7) 동아시아 프로그램 (1.8) 동아시아 프로그램: 호주-인도네시아 재건 및 개발 파트너십 프로그램 (1.9) 아프리카, 남·중앙아시아, 중동 프로그램 (1.10) 응급, 인도주의지원 및 난민지원 프로그램 (1.11) 다자보충(Multilateral Replenishment) (1.12) UN, 영연방 및 기타 국제기구와의 협력 (1.13) NGO, 자원봉사 프로그램 (1.14) 호주 관광이익 증진 프로그램
Outcome 2: Australia's national interest advanced by implementing a partnership between Australian and Indonesia for reconstruction and development	**Outcome 2**: Consular and passport services
(2.1) 동아시아 프로그램: 호주-인도네시아 재건 및 개발 파트너십 프로그램	(2.1) 영사서비스 (2.2) 여권 서비스
	Outcome 3: Security, ICT and overseas property
	(3.1) 보안 및 ICT (3.2) 해외재산

주: 밑줄표기 개발협력 및 ODA 관련 프로그램.
자료: AusAID 연차보고서 2012-2013 및 Department of Foreign Affairs and Trade(2014b)

□ 한편 2015년 3월 외교통상부는 원조 활동에서의 혁신강화를 목표로 출범된 innovationXchange라는 프로그램 하에 정부지원과 민간기업 활동을 연계해 새로운 기술과 접근법을 활용하여 개발 프로그램의 효과를 제고하고자 노력[84].

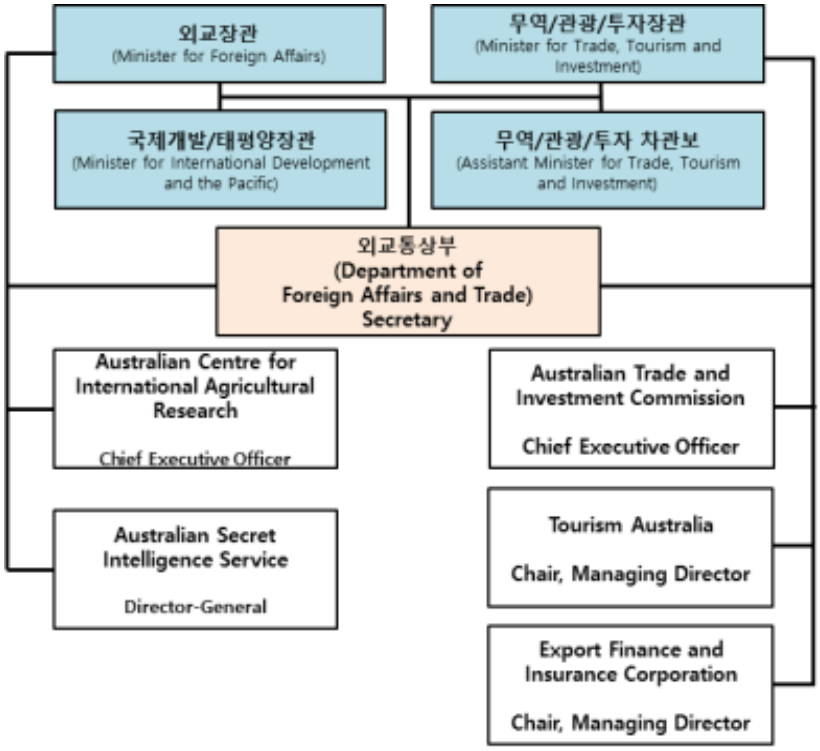
84) Department of Foreign Affairs and Trade(2015), Annual Report 2014-15, Canberra.

제 2 절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할

□ 현재 호주 외교통상 정책영역(portfolio)은 외교장관, 무역·관광·투자 장관, 국제개발·태평양 장관 3명의 장관과 무역·관광·투자 차관보 1명으로 구성.

○ 외교장관이 수석장관이고 국제개발·태평양 장관은 별도의 부처 없이 외교통상부 개발협력 담당 부서를 이끌며 개발협력 정책을 주관.

[그림 2-16] 호주의 외교통상 정책영역



자료: 임원혁·김윤정(2017:36).

□ 호주는 범정부적 접근법으로 개발협력과 원조 프로그램을 수행하며 외교통상부 이외 다른 정부부처 및 기관을 통해서 일부 원조예산을 집행하는데, 그 규모는 호주 전체 원조예산 중 10% 미만.

○ 호주 외교통상 정책영역에 포함된 호주 국제농업연구센터(ACIAR: Australian Centre for International Agricultural Research)는 인도-태평양 지역의 농업시스템 생산성 및 지속가능성 향상과 번영추구를 위해 국제농업에 대한 연구와 협력국과의 연수, 여성강화 활동을 수행.

○ 호주 연방경찰(AFP: Australia Federal Police)도 주변국의 평화·안정·안보를 위해 개발원조 활동을 수행.

- 주요 프로그램으로 파푸아뉴기니에 대한 자문관 파견이 있고 이를 통해 경찰 역량강화 및 거버넌스를 지원.
- 솔로몬 제도의 경찰개발과 가정폭력 방지를 위한 RAMSI(Regional Assistance Mission to Solomon Islands)와 동티모르 프로그램도 운영.

〈표 2-9〉 호주의 수행주체별 ODA

Government Departments and Agencies	*2016-17* $'000	*2017-18* $'000
Agriculture and Water Resources	7,038	7,030
Attorney General's	1,480	1,209
Australian Centre for International Agricultural Research	102,982	104,355
Communications and the Arts	1,058	986
Defence	-	565
Education and Training	20	20
Environment and Energy	894	1,129
Finance	380	303
Foreign Affairs and Trade	3,611,010	3,696,459
Health	11,200	11,076
Home Affairs		
Australian Federal Police (AFP)	77,050	51,960
Home Affairs (excluding AFP)	3,049	6,403
Industry, Innovation and Science	-	-
Infrastructure, Regional Development and Cities	-	700
Jobs and Small Business	6,733	10,300
Social Services	-	-
State and Territory Governments	435	452
Treasury	207,326	189,382
Total Australian Official Development Assistance	**4,030,654**	**4,082,328**

자료: Commonwealth of Australia, DFAT (2018), p.20

제 3 절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구

□ 호주의 경우 AusAID가 외교통상개발부로 흡수통합된 후 외교통상개발부가 개발협력의 90% 이상을 차지하기 때문에 부처·기관 간 개발협력 사업을 조정할 필요성은 적은 것으로 판단.

제 4 절 한국과의 비교 및 시사점

□ 호주는 개발협력의 전문성 부족과 분절화 문제를 겪다가 1974년 호주개발원조청(ADAA)을 설립하여 이를 해결하려 하였으나, 집권당의 이념성향에 따라 외교부와 개발협력 전담 기관 간의 선호가 갈려 추진체계의 변화를 여러 차례 경험.

○ Whitlam의 노동당 집권 시기에 외교부 산하의 원조 프로그램 이행기관인 ADAA가 출범했고, 그 후 연합자유당의 Fraser 총리 집권 시 ADAA가 외교부 내 개발원조국(ADAB)으로 축소

○ 2010년 노동당 Rudd 정부의 노력으로 AusAID가 독립적 개발협력 책임집행기구로 승격되었으나, 2013년 연합자유당이 총선에서 승리하며 AusAID는 설립 40주년을 맞지 못하고 폐지되었고, 개발협력 및 원조 업무 일체는 외교통상부내로 편입.

○ 이와 같은 호주의 개발협력 추진체계 변천과정을 보면, 집권 정당이 변경될 때 개발협력 추진체계의 개편도 추진되는 것을 알 수 있으며, 진보성향의 노동당은 개발·원조 사업의 독립성을 중시하는 반면, 보수성향의 연합자유당은 개발·원조의 외교부 통합모델에 중점을 두는 것으로 판단.

○ 이는 각 정당이 개발·원조를 통해 추구하는 궁극적 목표가 국제시민으로서의 '개발'에 대한 노력과 자국민을 위한 '국익 추구'로 상이하기 때문.

□ 현재 한국의 개발협력 추진체계는 먼저 유상과 무상으로 구분되어 있으며, 이는 다시 정책수립과 이행으로 나뉘어 있고, 기획재정부-EDCF(유상협력), 외교통상부-KOICA(무상협력) 이외 여러 기관에서 개발협력과 관련된 많은 사업 추진.

○ 일부 전문가들은 한국 개발협력 추진체계 일원화의 방안으로 호주 ADAA, 개발지원국(ADAB), AusAID와 같은 여러 형태의 모델을 제시.

○ 하지만, 호주 사례는 집권당의 이념성향이 개발협력의 비전, 전략, 추진체계에 영향을 미치기 때문에 추진체계 개편만 분석하는 것은 한계가 있다는 점을 시사.

○ 한국이 개발협력과 원조를 통해 무엇을 추구할 것인지에 대한 범국가적인 논의와 국민의 인식제고가 우선될 필요.

○ 개발협력을 어느 부처 혹은 기관에서 어떤 형태의 모델을 통해 수행할 것인지에 대한 논의는 한국 개발협력의 궁극적 목표와 전략이 수립된 후 전문성과 타 업무분야와의 연계성을 고려하여 논의하는 것이 바람직.

참고문헌

임원혁·김윤정. 2017,「호주 국제개발협력 추진체계 개편사례」, 미발간 원고, 세종: 한국개발연구원, 2017.

AusAID. 2013, Annual Report 2012-2013, Canberra.

Commonwealth of Australia. 2012, An Effective Aid Program for Australia Making a Real Difference – Delivering Real Results, Canberra.

Commonwealth of Australia, DFAT, 2018, Australia's Official Development Assistance: Statistical Summary, 2017-18, Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade.

Davies, Robin. 2013, "AusAID Staffing: How Low Could It Go?", *Devpolicy*, 22 October.

_____. 2014, "A Year in the Life: Australia's Integrated Aid Administration", *Devpolicy,* 2.

Department of Foreign Affairs and Trade. 2014a, Australian Aid: Promoting Prosperity, Reducing Poverty, Enhancing Stability.

_____. 2014b, Annual Report 2013-14, Canberra.

_____. 2015, Annual Report 2014-15, Canberra.

Jackson, Gordon et al. 1984, "Report of the Committee to Review the Australian Overseas Aid Program" (also known as Jackson Report), March.

Narayanasamy, Thulsi and Claire Parfitt. 2014, "Australia: Economic Growth as the Panacea for Poverty," in Rethinking Partnerships in a Post-2015 World: Towards Equitable, Inclusive and Sustainable Development, Australia: The Reality of Aid Network, pp.204-209.

OECD DAC. 2013, Peer Review Australia 2013, Paris: OECD.

Parliament of Australia. 1977, Department of the Parliamentary Library, Australian Development Assistance Agency (Repeal) Bill.

Santamaria, Carlos. 2014, "Australia's 'New Aid Paradigm' Introduces Performance Benchmarks," devex, 18.

Sherlock, Stephen. 1991, "A Guide to the Australian Overseas Aid Program and Issues in Development Assistance," *Parliamentary Research Service Background Paper*, 15:3~5.

Troilo, Pete. 2015, “Inside the Takedowns of AusAID and CIDA,” devex, 19.
World Bank. 2005, World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone, Washington, DC: World Bank.

호주외교통상부 http://foreignminister.gov.au/
OECD DAC 통계 (http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/).

주요국의 국제개발협력 거버넌스 현황: 미국

한유진 숙명여대 글로벌서비스학부 교수

제 1 절 국제개발협력 발전과정

1. 체계적 국제개발협력 활동의 시작: 1940년대 말에서 1950년대

□ 미국은 동서 냉전 시대의 도래와 체제 경쟁에서 우방국(友邦國)을 지원하기 위해 또는 미국과 대립되는 이데올로기 세력의 확산을 막기 위해 국제원조라는 방법을 사용하였다고 할 수 있음 (Lancaster, 2007).

○ 초기 국제개발협력 역사에서 가장 대표적인 사업은 유럽부흥계획(European Recovery Program)이며, 모든 경제원조 프로그램의 시초로 평가 받고 있음.

- 제2차 세계대전으로 피해를 입은 유럽의 재건을 돕기 위해 미국이 대규모 재정 원조를 제공한 사업임.
- 미국의 국무장관이었던 마셜의 제안에 따라 본격적으로 추진된 사업이기 때문에 유럽부흥계획이라는 공식 명칭보다는 마셜 플랜(Marshall Plan)이라고 불리는 경우가 많음.
- 이 사업을 통해 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드 등 16개 국가에 대해서 직접 보조금 형태로 원조가 이루어짐.
- 유럽의 각 국가들은 미국의 요청에 따라 지원 금액을 280억 달러로 산출하여 제시하였으며,

미국 정부는 170억 달러를 지원하는 안을 마련하여 의회에 승인을 요청.

- 결과적으로 1948년부터 1952년까지 130억 달러의 예산을 지원하는 유럽경제부흥계획이 원조안이 확정되어 집행됨(김영호, 2001).
- 유럽부흥계획을 통해 활발해진 국가 간 경제 교류를 더 강화해가기 위해 마샬플랜의 집행기구격인 유럽경제협력기구(OEEC: Organization for European Economy Co-operation)가 결성되었고, 이는 1961년 OECD 설립으로 이어짐.
- 소련이 미국의 경제원조에 대응하기 위해 코민포름(Cominform)을 결성하여 동구권 국가들의 결속을 강화하는 등 냉전 대결을 심화시키는 결과를 야기하였다는 평가 존재.

□ 2차 세계대전 이후 미국은 다자간 경제개발원조 등을 목적으로 설립된 국제개발부흥은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development), 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), UN 산하기구 등의 설립 주도.

○ 세계대전 이후 독립한 아시아, 아프리카의 저개발 국가들의 자립을 돕는 것을 목적으로 함.

○ 1949년의 '포인트포(Point Four)' 선언은 트루먼 대통령이 과학과 산업기술을 활용하여 저개발 국가의 자립을 돕는 기술원조 프로그램을 운영해야 한다는 것이 핵심.

- 농업, 산업, 보건 분야를 중심으로 미국이 보유한 기술, 노하우를 저개발국, 개발도상국에 제공하여 수혜국의 경제 발전을 지원함과 동시에 유럽에 치우쳐 있던 미국의 국제원조를 중남미, 아시아, 아프리카, 중동 지역 등으로 확대하고자 함.
- 원조 수혜국의 기술 및 산업 발전을 위해 미국이 보유한 과학기술을 적극적으로 활용하고자 하였다는 점에서 마셜 플랜(Marshall Plan)의 경제원조와는 다름.
- 기술원조 프로그램의 실행을 위해 국무부(Department of State) 내에 기술원조그룹(Technical Assistance Group)이 설립.
- 1950년에 제정된 국제개발법(Act for International Development) 제정과 함께, 국무부에 기술협력처(TCA: Technical Cooperation Administration)를 설립하고 기술원조 프로그램 관리.

  * 이후, 북남미문제조정사무소(OCIAA: Office of the Coordinator of Inter-American Affairs)가 TCA로 흡수.
- TCA는 1953년 대외운영처(Foreign Operations Administration)로 개편되어 경제원조와 기술원조 통합 운영.
- 이 기관은 1955년 국제협력본부(ICA: International Cooperation Administration)로 명칭이 변경되었으며, 1961년 현재의 국제개발처(USAID: US Agency for International

Development)가 됨.

* 1954년에는 상호안전보장법(Mutual Security Agency)을 개정하여 개발원조, 안전보장원조 등에 관한 내용을 포함시켰으며, 개정된 상호안전보장법에 따라 1958년에 개발차관기금(DLF: Development Loan Fund)을 설립.

2. 국제개발협력 활동의 핵심 체제 구축: 1960년대

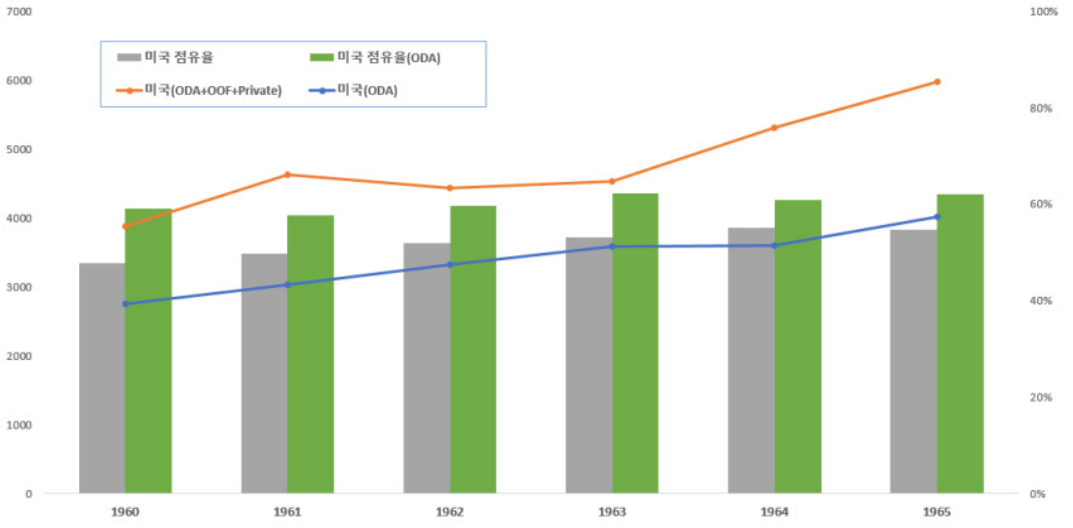
□ 1960년대 초 미국의 국제개발협력은 예산, 조직 측면에서 큰 발전을 이루게 됨.

○ 케네디 대통령의 '세계개발 정책'에 따라 '대외원조법(Foreign Assistance Act)'이 제정되었고, 이 법률에 근거하여 USAID가 설립.

- 1960년대 미국의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance), 기타공적자금(OOF: Other Official Flows) 등의 추이를 보면 케네디 대통령 재임 기간이 포함된 1960년대 초에 관련 예산이 크게 증가하였음을 확인할 수 있음.

- 미국의 역사에서 GNI 대비 ODA 예산 비중이 높았던 연도는 1963년으로 0.6%이었음.

[그림 2-17] 1960년 초 미국 국제개발협력 예산 추이(1960-1965년) (단위: 백만 달러, %)



자료: OECD ODA 통계 쿼리 마법사 (https://stats.oecd.org/qwids/)를 바탕으로 가공

□ 1960년대 초에는 국제개발협력의 예산 증대뿐만 아니라 오늘날 미국의 국제개발협력 활동을 주도하는 핵심 체제가 구축되었다는 점에서 의미가 있음.

□ 1961년 9월에 제정된 '대외원조법(Foreign Assistance Act)'은 국제원조 프로그램의 개편과 함께 국제원조 프로그램을 관리하기 위한 독립적 기관을 설립하도록 함.

○ 대외원조법은 1961년 9월 제정 이후 여러 차례 개정을 거쳤으며, 가장 최근에는 2019년 1월에 개정되어 현재도 유지되고 있음.

□ 이에 따라 1961년 11월에 USAID가 설립되었으며, 국제원조 프로그램을 실행하고 있던 여러 조직들과 그 프로그램들이 USAID로 통합.

○ '대외원조법', USAID, 평화봉사단(Peace Corps) 등 현재 미국의 국제개발협력 활동을 위한 핵심 체제가 대부분 이 시기에 구축.

3. 국제개발협력 활동의 의제 다양화: 1970년에서 1990년대

□ 1960년대 말 ODA라는 개념이 도입되면서 이에 기반한 GNI의 0.7% 원조 권고안이 UN 총회에서 채택되었으나, 미국을 비롯한 대부분의 국가는 이 수준에 못 미치는 예산을 책정.

□ 미국은 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국 중 최대 ODA 공여국의 지위를 계속 유지하기는 하였지만 점유율은 1960년대의 57.5%에서 1970년대 32%, 1980년대 25.3%, 1990년대 17.2%로 계속 하락.

□ 1970년 이후 오일쇼크와 자원 민족주의의 등장, 개발도상국의 성장과 남북문제의 등장, 냉전 체제의 해체 등 국제적 이슈가 계속 등장하고, 국제 정세가 크게 변화하면서 국제개발협력 활동에도 많은 영향을 미치게 됨.

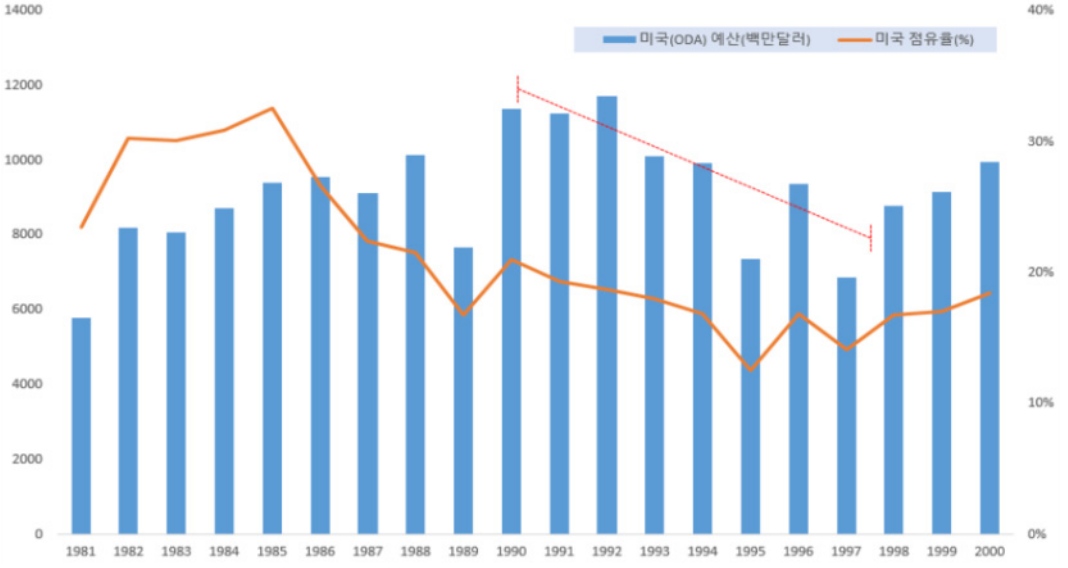
□ 미국 내 정치적인 문제도 영향을 미쳐, 1971년 미국 상원은 1972년과 1973년 대외원조 예산 결의안 작성을 거부하기도 함.

○ 개발원조가 미국의 대외정책에서 뚜렷한 성과를 내고 있지 못하고 있다는 것 등이 결의안 작성 거부의 이유임.

□ 1, 2차 오일쇼크를 거치면서 세계 경제가 침체에 빠지게 되었으며, 개발도상국의 성장과 새로운 국제경제 시스템에 대한 요구 등에 대응하여 미국을 포함한 선진국들은 UN이 주도한 국제개발 이슈에 소극적인 태도를 보이게 됨.

□ ODA 역사에서 GNI 대비 공적개발원조 예산 비중이 가장 낮았던 연도는 1997년으로, 1963년 0.6%의 1/6 수준에도 미치지 못하는 0.09%를 기록함.

[그림 2-18] 1990년대 미국 공적개발원조 예산 감소



자료: OECD ODA 통계 쿼리 마법사 (https://stats.oecd.org/qwids/)를 바탕으로 가공

□ 다만, 1970~1990년대 국제적 이슈와 국제 정세 변화는 역설적으로 두 가지 측면에서 국제개발협력 활동의 발전에 영향을 줌.

○ 국제개발협력 정책의 새로운 비전을 제시하여야 하는 환경이 형성: 소비에트 연방의 붕괴 등 전후 동서 냉전 체제의 해체는 국제개발협력의 논리와 목표, 전략 등을 새롭게 설정해야 하는 상황을 만듦.

○ 국제개발협력의 이슈를 다양화하는데 기여: 경제 성장, 산업 발전, 소득 수준 향상 등을 목표로 했던 국제개발협력 활동의 의제들이 보건, 교육, 환경, 인권, 여성, 아동, 공공행정 등 보다 다양한 이슈들로 확대.

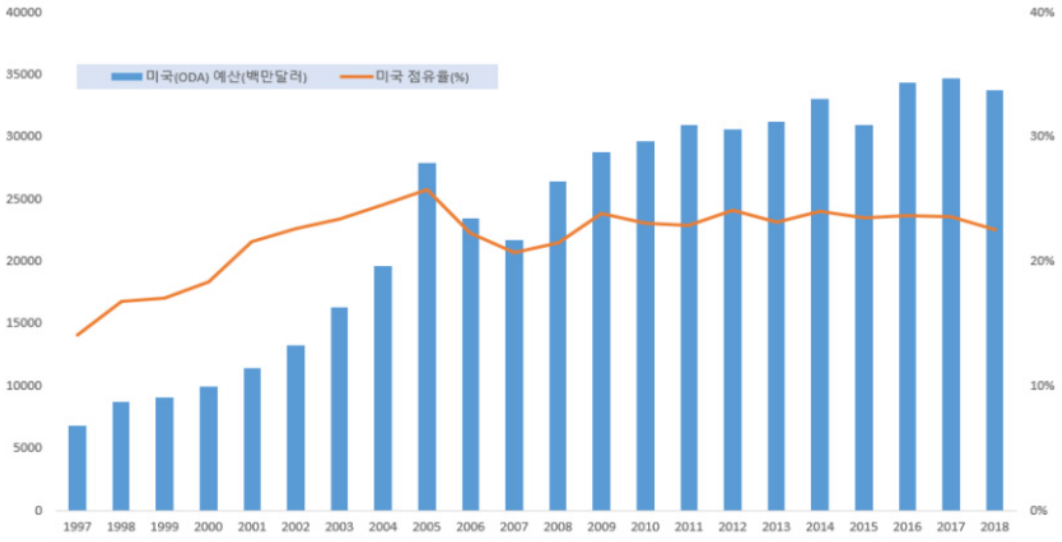
- 그 결과 미국의 국제개발협력 활동에서 생산부문에 대한 비중이 낮아지고, 교육, 보건, 위생, 공공행정 등 '사회적 인프라'에 대한 비중이 높아지게 됨.

4. 새로운 국제개발협력 정책의 수립과 집행: 2000년~현재

□ 1970~1990년대를 거치면서 계속 낮아지고 있던 미국의 공적개발원조 점유율은 2000년대 들어서 다시 증가하는 양상을 보임.

○ 사하라 이남 남아프리카 지역의 ODA 규모를 2010년까지 2004년의 2배로 증액하겠다는 글랜이글스 ODA 공약(Gleneagles ODA Commitment)의 준수를 포함하여 국제개발협력에 투입되는 예산이 이전과 비교하여 크게 증가.

[그림 2-19] 2000년대 미국 공적개발원조 예산 추이



자료: OECD ODA 통계 쿼리 마법사 (https://stats.oecd.org/qwids/)를 바탕으로 가공

□ 과거 50여년 간 진행한 국제개발협력의 과정과 성과를 재점검하고, 새로운 국제개발협력 정책을 수립.

○ 3D 정책으로 개발(Development)을 외교(Diplomacy), 국방(Defence)과 더불어 국가 외교안보정책의 3개 핵심 축으로 활용하는 통합적 접근 방법을 수립.

□ 국방, 안보에서 개발의 중요성을 강조함과 동시에 빈곤 퇴치를 강조.

○ 9·11 테러 이후 미국 의회와 국민들에게 국제개발협력의 필요성이나 미국이 얻을 수 있는 효과에 대해서 더욱 명확한 설명이 필요하게 되었고, 이 과정에서 국가안보와 국제개발협력 간의 연계성이 강조.

○ 개도국의 경제 침체 등의 영향으로 절대 빈곤 인구가 증가면서 빈곤퇴치가 주요한 개발 의제로 등장.

- 밀레니엄챌린지법(Millennium Challenge Act)을 제정하였고, 2004년 1월에 밀레니엄 챌린지 코퍼레이션(MCC: Millennium Challenge Corporation)을 설립.

□ 2010년대에는 국제개발협력에서 실질적으로 가장 중요한 수단인 원조가 개발에 기여해야 한다는 "원조와 원조 이상의(Aid and Beyond) 효과"에 대한 논의 시작.

○ 2010년 9월에는 농업 및 식량안보 이니셔티브(Feed the Future initiative), 글로벌 보건 이니셔티브(Global Health initiative), 글로벌 기후변화 이니셔티브(Climate Change initiative)로 구성된 3대 이니셔티브 발표.

○ 2010년부터 2017년의 기간 동안 미국은 총 149개 국가를 지원하였는데, 아프리카 및 아시아 등 특정 지역 비중이 높음.

- 아프리카 지역에 783.6억 달러가 지원되는 등 전체 미국 ODA 지출액의 34.9%를 차지.

  * 케냐, 에티오피아, 나이지리아는 미국의 HIV/AIDS 이니셔티브로 인한 주요 수혜국이며, 아프가니스탄과 아이티 등은 전쟁으로 인한 재난복구지원의 최대 수혜국임.

- 아시아에는 613.9억 달러(27.4%)가, 중남미 지역에는 166.6억 달러(7.4%)가 지원.

○ 2017년 ODA(347.3억 달러)는 양자간 원조 300억 달러(86.4%)와 다자간 원조 47.3억 달러(13.6%)로 구성.

〈표 2-10〉 미국의 국제개발협력 총예산 (2010-2017년) (단위: 백만 달러, %)

기준	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- 양자간	25,915	27,293	25,423	26,360	27,509	26,654	28,544	30,006
무상원조	26,780	28,604	26,614	27,248	28,274	27,402	29,258	30,723
유상원조	△769	△1,243	△586	△689	△529	△522	△508	△518
- 다자간	3,741	3,673	5,230	4,906	5,586	4,331	5,877	4,726
총 ODA	29,656	30,966	30,652	31,267	33,096	30,986	34,421	34,732
ODA/GNI	0.20	0.20	0.19	0.18	0.19	0.17	0.19	0.18

자료: 한국수출입은행·대외협력기금 (2017) 숫자로 보는 ODA: 2017 세계 ODA 통계자료집 / OECD ODA 통계 웹사이트 (https://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm)

○ 원조형태별로는 프로젝트 형태의 지원금[85]이 1,406.4억 달러(62.7)%, 기부금이 448.5억 달러(20.0%), 기타 공여국내 지출 89억 달러(4.0%)의 순으로 높은 지원이 이루어짐.

〈표 2-11〉 원조형태별 미국 ODA 지원 분포 (2010년-2017년) (단위: 백만 달러)

기관명	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
프로젝트 원조	17,743	18,493	17,006	16,956	17,667	16,763	17,950	18,060	140,638
공여국의 인적자원	876	636	614	535	503	497	585	628	4,874
특수프로그램 및 기금에 대한 기부금	4708	4,601	4,699	4,880	6,383	6,114	6,580	6880	44,846
기타 기술원조	286	308	222	245	235	290	262	270	2,119
행정비용	1,756	1,687	2,172	2,178	1,974	2,120	2,142	2827	16,856
기타 공여국내 지출 (난민비용 등)	758	732	832	973	1,246	1,202	1,702	1456	8,900
예산지원(일반/분야별)	489	496	518	949	192	402	24	582	3,652
채무구제	150	1,640	63	332	47	11	9	18	2,271
NGO, PPP 지원	8	8	27	2	16	3	3	3	69
계	26,774	28,601	26,153	27,050	28,263	27,402	29,257	30,724	224,225

자료: 한국수출입은행·대외협력기금 (2017) 숫자로 보는 ODA: 2017 세계 ODA 통계자료집 / OECD ODA 통계 웹사이트 (https://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm)

□ DAC 회원국의 ODA 전체 예산 대비 미국의 비중은 2010년 23.1%에서 증감을 계속하다가 2017년 23.6%, 2018년에는 22.6%로 감소.

85) 수원국의 유형자산 증가를 목적으로 특정 사업에 대한 시설지원, 기자재 공여, 투자 관련 기술협력 등 기술 및 자금공여를 포함하며, 프로젝트 수행의 일환으로 제공되는 공여국의 노동과 전문지식의 제공은 프로젝트의 일부로 간주됨.

〈참고〉 **미국이 주도한 대표 원조 사례**

1. 대통령 말라리아 이니셔티브(PMI: President's Malaria Initiative)

○ 2000-2015년 200여개 이상의 비영리 재단 등과 파트너십을 체결하여 민관협력파트너십(PPP: Public-Private Partnership) 현태로 사하라이남 지역 및 메콩강 지역의 19개 집중국을 중심으로 지원
○ USAID와 미국 질병통제센터(CDC: Centers for Disease Control and Prevention)의 주도 하에 진행되었으며, 세계 말라리아 사망자수와 발병율은 각각 48%와 37% 감소
○ 2015년까지 말라리아 예방을 목표로 하는 UN의 새천년 개발목표(The Millennium Development Goal)를 이미 초과 달성

2. 에볼라 종식을 위한 서아프리카 3개국 지원

○ 1976년 발병 이후 약 40년 가까이 총 28,600명 이상이 감염되었고 11,300명이 사망하였으나, 2016 발병 하지 않음
○ 미국은 2014-2015년 서아프리카의 에볼라 발병에 대응한 세계 최대의 원조국으로의 역할을 함
- USAID의 해외재난지원국(OFDA: Office of Foreign Disaster Assistance)은 UN 및 NGO 파트너들과 협력하여 의료진을 지원
- OFDA는 지역 사회 기반 모니터링 프로젝트(CEBS: Community-Event based Surveillance)를 통해 에볼라 생존자들에게 의료 서비스와 생계 등을 지원

3. 피드 더 퓨처(Feed the Future)이니셔티브

○ 2016년 7월 20일 오바마 대통령이 국제식량안보법(GFSA: Global Food Security Act)에 서명함에 따라 실행
○ 국제식량안보법에 근거하여 USAID에 70억 달러를 책정하고, 12개국에 농업기술 전수, 여성 및 아동들의 식량난 해소, 급수, 위생 개선 등을 중점적으로 지원
○ 2010-2017년 동안 약 2,340만명의 가구가 빈곤층을 벗어났고, 약 340만명의 아동들의 영양실조를 개선하는 성과를 거두었는데, 비율로 따지면 빈곤율은 23%, 영양실조 아동은 32% 감소한 결과임

4. 파워 아프리카(Power Africa) 프로젝트

○ 2030년까지 3만 MW 이상의 전력을 발생시켜 6천만 가구 또는 사업장에 전기를 연결시키는 것을 목표로 함
○ 개발 파트너로는 아프리카개발은행 등 금융기관과 한국, 캐나다, 유럽연합 등 각국 정부가 포함되어 있음
○ 2014-2018년 동안 파워아프리카는 117건의 거래를 지원했으며, 9,500 MW 이상의 전력을 발생시킴
- 1,250만 가구와 사업장에 전기 공급 가능

제 2 절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할

1. USAID

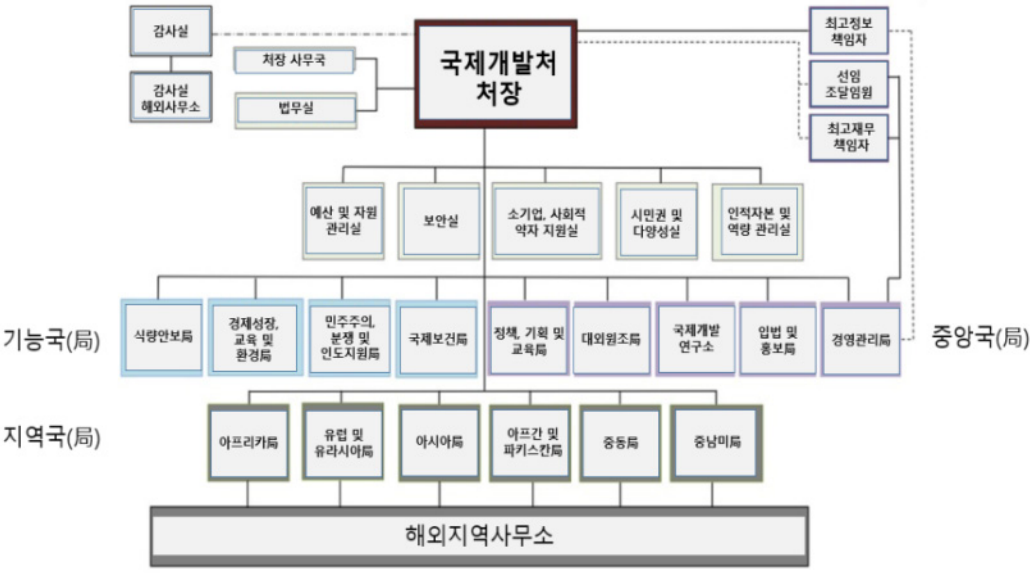
□ USAID는 국제개발협력 활동을 독립적, 체계적으로 진행하기 위해 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 근거하여 1961년 설립.

○ 독립된 연방 정부 기관이지만 형식적으로는 국무부의 전반적인 대외정책 지침에 따라 활동하는 특수한 지위를 가지고 있는 기관이며, 미국의 대외원조에서 비중이 매우 높음(이효정, 2014).

○ 예산 및 지원 관리실, 감사실 등 7개 독립 실(office), 아프리카국 등 6개 지역국(局), 식량안보국 등 4개 기능국(局), 정책·기획 및 교육국 등 5개 중앙국(局), 해외지역사무소 등으로 구성.

- 6개 지역국은 아프리카, 유럽 및 유라시아, 아시아, 중동, 중남미, 아프간 및 파키스탄으로 구성.

[그림 2-20] USAID의 조직구성



자료: USAID 웹사이트(https://www.usaid.gov/who-we-are/organization)

□ 활동 목표는 수원국가의 자립과 경제발전 지원, 질병의 확산 방지, 범죄 및 안보 위협 요인의 해소 등에 있으며 더불어 미국의 수출 시장을 확대하는 투자를 통해 미국의 경제 발전을 촉진하는 것도 주요 활동 목표로 설정.

○ 농업 및 식량안보, 민주주의, 인권 및 거버넌스, 경제성장 및 무역, 교육, 환경 및 기후변화, 성평등 및 여성 역량 강화, 국제보건, 식수 및 위생, 위기 및 분쟁지역 등의 분야로 나누어 활동을 전개.

□ 2018년에 사용한 국제개발협력 예산은 약 200.4억 달러임.

○ 분야별: 긴급구호가 42억 달러로 가장 많았고, HINV/AIDS 37억 달러, 정부 및 시민사회 17억 달러, 기초보건 16억 달러, 모자보건 및 가족계획 13억 달러, 농업 10억 달러 순임.

○ 지역별: 총 139개 국가에서 활동 하였으며, 요르단 8.15억 달러, 에티오피아 7.88억 달러, 아프가니스탄 7.75억 달러, 남수단 7.41억 달러, 나이지리아 7.1억 달러, 시리아 6.34억 달러, 케냐 5.77억 달러 등 중동 및 아프리카 지역이 중심.

2. 국무부

□ 국무부의 국제개발협력 활동 조정은 국무부 내의 대외원조자원실(The Office of U.S. Foreign Assistance Resources)에서 담당.

○ 대외원조자원실은 미국 국무부와 USAID의 국제개발협력 활동에 대한 전략적 방향 제시.

□ 2018년 기준으로 미국이 사용한 국제개발협력 예산 중 국무부가 사용한 예산은 약 90.1억 달러로 전체 예산의 약 27.5%를 차지함.

○ 분야별: 평화와 안전 분야가 26.5억 달러, 인도주의적 지원이 26억 달러로 가장 비중이 높음

○ 지역별: 2010년부터 2017년까지 투입된 예산 기준으로 국무부의 주요 활동 지역은 중동(17.4%)이었으나, 최근에는 사하라이남 아프리카 지역 비중이 높아지고 있음.

3. MCC

□ 2003년 밀레니엄챌린지법(Millennium Challenge Act)에 의해 설립되었으며, USAID, 평화봉사단과 같이 미국의 대외원조 및 국제개발협력 활동을 수행하는 독립적 기관

○ 빈곤 국가들의 경제 성장과 정치적 안정이 국제 테러 등 안보 위협을 감소시키는데 효과적이라는 미국 정부의 판단에 따라 설립.

○ 6개 부서로 구성되어 있으며 약 300명 정도의 인력이 근무.

□ MCC가 2018년에 사용한 국제개발협력 예산은 약 6.8억 달러로 미국이 사용한 국제개발협력 예산의 2.1%에 해당.

○ 2010년부터 2017년까지 투입된 예산 기준으로 MCC의 주요 활동 지역을 살펴보면 사하라 이남 지역 비중이 가장 높은 것으로 나타남.

○ 주요 활동 분야를 살펴보면 운송 및 물류 부문이 27.3%, 농업 분야가 15.2%로 비중이 높은 것으로 나타남.

○ 최근에는 운송 및 물류, 농업 분야 활동 비중이 크게 감소하고 있으며, 물 공급 및 위생 분야 활동 비중이 증가.

4. 평화봉사단

□ 케네디 대통령의 제안으로 평화봉사단법(Peace Corps Act)에 따라 1961년에 설립.

○ 세계평화와 우호 증진을 위해 수원국의 인력 훈련 등을 지원하고, 수원국 국민들이 미국을 보다 잘 이해할 수 있도록 지원하며, 미국인들이 수원국 국민들을 보다 잘 이해할 수 있도록 지원한다는 세 가지 목표를 제시.

□ 1985년에 평화봉사단 장학제도(Peace Corps Fellows Program)를 도입하였고 1987년부터는 국제학 석사 프로그램을 개설하여 학위 과정의 일환으로 평화봉사단 활동에 참여할 수 있도록 함.

○ 미국 사회에서 평화봉사단 활동 경험 자체가 큰 명예로 인정받고 있으며, 채용이나 교육 등에서 직·간접적인 지원을 받을 수 있음(이태주, 2005).

□ 평화봉사단이 2018년에 사용한 국제개발협력 예산은 약 4.6억 달러로 미국이 사용한 국제개발협력 예산의 1.4%에 해당.

○ 주요 활동 지역을 살펴보면 다른 수행 기관과 마찬가지로 남아프리카 지역 비중이 가장 높음.

○ 평화봉사단의 주요 활동 분야를 살펴보면 기초 교육 부문이 38.6%로 가장 비중이 높고, 기초 보건 부문 16.2%, 기타 사회적 인프라 및 서비스 부문 12.7%로 나타남.

제 3 절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구

□ 국제개발협력 예산 기준으로 USAID와 국무부가 차지하는 비중이 절대적으로 높기는 하지만 미국의 국제개발협력 활동은 20여 개의 독립기관 또는 정부부처에서 분야별로 분산되어 이루어지고 있다는 특징이 있음.

○ 분산화에 따라 국제개발협력 활동의 지역적 중복 문제, 효과성 문제 등이 지속적으로 제기.

□ 미국 정부와 의회는 그동안 국제개발협력 활동의 조정을 통해 활동의 효율성과 효과성을 높이기 위한 다양한 시도를 해 옴.

○ 1978년 험프리(Humphrey) 법안에 따라 USAID, 국무부, 재무부 등에서 이루어지는 국제개발협력 활동을 종합적으로 조정하기 위해 국제개발협력청(International Development Cooperation Agency)을 설립하고자 하였으나, 이루어지지 않음.

○ 같은 시기에 개발조정위원회(Development Coordination Committee)를 설립하여 국제개발협력 활동을 수행하는 기관들 사이의 조정을 하고자 하였다. 그러나 이러한 노력들은 소기의 목적을 달성하지 못함(박병도, 2010).

□ 현재 국제개발협력 조정·심의와 관련한 주요 기관은 국무부 대외원조자원실, 대통령실 산하 예산관리처(OMB: Office of Management and Budget), 미국 의회(상원 외교위원회, 하원 외무위원회) 등이라고 할 수 있음.

□ 의회는 권한인 예산 결정권과 감사 기능을 통해 국제개발협력 활동을 조정, 심의하고, 영향력을 행사할 수 있음.

○ 국제개발협력에 소요되는 예산은 국제업무 예산(또는 Function 150 계정)에 속하는데 국제업무 예산에는 국무부와 USAID 뿐만 아니라 평화봉사단과 MCC 등에 대한 예산을 포함하고 있음.

○ 보건복지부, 농무부, 국방부, 내무부, 무역개발청 등 다수의 정부 부처 및 독립기관에서 분산되어 이루어지는 국제개발협력 활동을 조정하는 단계까지는 아직 이르지 못하고 있음.

○ 국제개발협력 예산 승인 절차는 정부 부처마다 조금씩 차이가 있지만 대체로 1) 예산 산출, 2) OMB 검토 3) 예산안 의회 제출 4) 예산 결의안 작성 5) 지출승인 법안 마련 6) 예산안 통과의 과정을 거치게 됨.

○ 예산 산출 및 요청은 10월부터 시작되는 회계연도 2년 전에 시작 되며, 각 부처 및 실행기관

은 9월 중순까지 OMB에 예산요청서를 제출하게 됨.

- 예산요청 내용에 대해 11월 말까지 분석하고, 각 부처에 예산안 조정 내용 발송.
- 이를 바탕으로 대통령이 예산안을 의회에 제출하면 각 부처에서 예산 요청사항을 의회에 설명하고, 의회는 예산 결의안을 작성하게 됨.
- 예산 결의안에 대해 상·하원 소위원회의 검토 결과를 담은 지출승인법안을 작성하여 제출하면 지출승인법안을 표결을 통해 통과시키게 됨.
- 상원 외교위원회, 하원 국제관계 위원회, 상·하원의 농업위원회, 하원 재정위원회, 국방소위원회 등은 국제개발협력 정책의 실행, 성과 등에 대하여 조사하고, 정책의 방향을 조정하기도 함.

□ **국무부는 미국 국제개발협력 활동의 주무 부처로 국제개발협력 전략 및 정책 조정은 국무부 내의 대외원조자원실에서 이루어지고 있음.**

○ 국무부와 USAID가 차지하는 비중이 약 89%에 이를 정도로 매우 높기 때문에 국무부와 USAID 간의 협력 강화는 매우 중요한 이슈임.

○ 대표적으로 국무부 내 정책조정위원회(Policy Coordination Committee)는 국무부와 USAID 간의 협력 강화를 위한 개혁을 시도함(이효정, 2014).

○ 국무부 대외원조자원실은 예산, 기획 및 성과관리, 정책 분석이라는 세 가지 방식을 통해 국무부와 USAID의 국제개발협력 자원을 조정.

- 대외원조자원실은 데이터를 바탕으로 국제개발협력 활동의 우선순위를 정하고, 각 국제개발협력 프로그램이 투명하게 기획, 실행되도록 지원.

□ **2013년 '대외원조 투명성 및 책임에 관한 법률(Foreign Aid Transparency and Accountability Act)' 제정.**

○ 국제개발협력 활동에 대해서 대통령이 공통된 가이드라인을 제시하고, 이 가이드라인에 따라 집행을 하여야 함.

○ 국제개발협력 활동에 관한 구체적인 정보를 프로그램 및 국가별로 온라인상에 공개하고, 정부 책무성 부서를 통해 의회에 보고하도록 하고 있음(장혜영·손혁상, 2016).

○ 미국 정부는 국제개발협력 활동 분야별, 수행주체별, 국가별 사용 예산 등에 관한 정보를 온라인(Foreignassistance, https://foreignassistance.gov) 상에 공개하고 있음.

제 4 절 한국과의 비교 및 시사점

□ 미국의 사례를 통해서 향후 우리나라가 장기적으로 지속가능한 국제개발협력 활동을 위해 필요한 것이 무엇인지 살펴보고자 함.

○ 첫째, 국제개발협력 활동의 전문성을 확보, 강화할 수 있는 장기적인 운영 체제 구축이 필요.

- 미국의 국제개발협력 정책이나 중점 분야에서는 많은 변화가 있었지만, USAID, 평화봉사단, 대외원조법 등 1960년대 초에 구축된 핵심 체제가 현재까지 계속 유지되고 있음.
- 미국은 원조의 대부분을 국무부와 USAID를 통해 진행하며, 별도의 위원회를 두고 있지 않은 반면, 우리나라는 국무총리실 산하 국제개발협력위원회를 운영하고 있기 때문에 이 조직의 전문성이 더 필요함.
- 또한, 미국은 유무상원조를 국무부와 USAID가 총괄하는 반면, 우리나라는 현재 유상원조는 기획재정부와 한국수출입은행이 담당하고, 무상원조는 외교부와 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)있어 장기적인 관점에서 일원화가 적절할지 검토할 필요성이 있음.

○ 둘째, 국민의 지지를 받을 수 있는 국제개발협력 전략을 강화할 필요가 있음.

- 미국의 경우 국제개발협력 초기부터 지나치게 정치, 안보적 목적을 위해 국제개발협력을 활용하여 왔다는 비판을 받아옴.
- 이러한 문제점을 해결하기 위해 대통령을 중심으로 미국 정부는 의회와 국민들에게 국제개발협력의 필요성이나 미국이 얻을 수 있는 효과를 분명히 전달하기 위한 노력함.
- 대통령은 국제개발협력의 방향에 대해 분명한 메시지를 전달하고, USAID와 같은 수행기관은 국민들의 인식 제고를 위해 홍보 활동과 소통을 강화함.
- 이러한 노력의 결과 국제개발협력 활동에 대한 국민들의 지지는 조금씩 향상되었고, 현재도 미국의 국제개발협력 주요 수행 주체들은 국제개발협력을 통해 얻을 수 있는 미국의 이익을 우선적, 적극적으로 알리고 있음.
- 평화봉사단의 사례와 같이 국제개발협력 활동 참여자에 대한 우대 조치 등을 통해 국민들이 국제개발협력 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도함.
- 이에 비해 우리나라의 경우 국제개발협력 활동을 통해 우리나라가 얻을 수 있는 유, 무형의 효과에 대해 국민들이나 국회에 적극적으로 알리는 활동이 다소 부족하다고 할 수 있음

○ 셋째, 국제사회에 영향력을 미칠 수 있는 프로젝트/프로그램 운영이 필요.

- '대통령 말라리아 이니셔티브', 에볼라 종식을 위한 서아프리카 3개국 지원, '피드 더 퓨처(Feed the Future)이니셔티브', '파워 아프리카' 프로젝트 등 국제적으로 인정받는 사례들이 있음.
- 대외원조에 있어 미국의 역사, 경험, 예산 등에 있어 미국과 우리나라를 1:1로 비교하기에는 무리가 있지만, 국제적인 영향력이 큰 프로젝트/프로그램 수행 사례가 많지 많음.
- 따라서 개도국에 실질적인 도움을 줄 수 있으며, 우리만의 장점을 살릴 수 있는 프로젝트/프로그램 발굴이 이루어져야 할 것임.

참고문헌

김영호, 2001, “탈냉전기 냉전 기원의 새로운 해석에 관한 연구,” 한국정치학회보 제35권2호, pp. 445-446.

박병도, 2010, 주요국가의 ODA 법제 연구(미국), 한국법제연구원,

이태주, 2005, “선진국의 해외봉사단 파견 프로그램 운영 사례와 교훈,” 국제개발협력 제6호, pp. 21-33.

이효정, 2014, “미국의 농업부문 ODA 현황과 사례,” 세계농업 제166권, pp. 43-66.

장혜영·손혁상, 2016, “공적개발원조(ODA) 정책과정에서 의회 역할에 대한 비판적 검토: 캐나다와 미국 의회의 사례 비교와 한국적 함의,” 한국정치연구 제25권3호, pp 253-280.

한국수출입은행·대외협력기금 .2017, 숫자로 보는 ODA: 2017 세계 ODA 통계자료집

Lancaster, C. 2007, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, .

〈인터넷 웹사이트 등〉

Foreignassistance https://foreignassistance.gov

OECD ODA 통계 웹사이트(https://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm

OECD ODA 통계 쿼리 마법사(http://stats.oecd.org/qwids/)

USAID https://www.usaid.go

부록: 일본의 국제개발협력 거버넌스 현황

김현호 전남대 경제학부 교수

제 1 절 국제개발협력 발전과정

□ 일본의 ODA(정부개발원조)는 60여 년 동안 개발도상국의 빈곤퇴치와 평화구축 등에 기여하였으며, 자원과 식량의 대부분을 해외에 의존하는 일본에게 ODA는 중요한 외교 수단의 역할을 수행.

○ 개발도상국과의 우호관계 구축, 국제사회에서 일본의 지위와 발언권 강화, 나아가서는 일본의 안전과 번영에도 큰 역할을 담당.

□ 일본의 정부개발원조(ODA)는 1954년 10월 6일에 콜롬보계획(Colombo Plan, 개발도상국 지원을 위한 국제기구)에 가입한 것으로 부터 시작[86].

1. ODA의 60년간의 행보

가. 체제정비기(1954년-1976년)

□ 콜롬보계획에 가맹하여 기술협력을 시작하였으며, 원조실시기관의 설립, 이념통합, 원조방법의 다양화 등을 통해 원조실시체제를 정비하였음.

86) 콜롬보계획은 1950년에 제창된 아시아와 태평양 지역국가의 경제 및 사회발전을 지원하는 협력기구로 제2차 세계 대전 후 가장 빨리 조직된 개발도상국을 위한 국제기구

□ 주요내용은 콜롬보계획 가맹, 전후배상과 병행하여 경제협력 추진, 엔차관의 시작, 원조실시체제의 정비, 일본의 국제적지위의 향상과 원조방법의 다양화, 무역진흥으로부터의 탈피임.

나. 계획적 확충기 (1977년-1991년)

□ 중기목표에 따라 ODA의 양적확대를 도모하고 일본의 ODA가 전 세계로 전개되도록 함.

□ 주요내용은 배상지불의 완료와 원조계획의 확충, 이념체계화, 구조정비, DAC가맹국 중 제1위의 원조국으로 등극, NGO 등을 대상으로 하는 소규모 레벨의 지원 개시임.

다. 정책, 이념 충실기(1992년-2002년)

□ 냉전종결 후 국제정세에 대응하기 위한 ODA강령을 제정하였으며, 이념의 명확화와 원조정책의 강화를 추진.

□ 주요내용은 ODA강령에 원조의 이념 제시, 지역별, 국가별 원조 강화, 분야별 원조정책 강화, 국제적 개발목표에 대한 일본의 공헌, 양에서 질로의 전환, ODA 중기정책, ODA개혁, 국민참여 확대와 NGO와의 연계강화임.

라. 새로운 시대에 대응(2003년-)

□ 새로운 시대의 ODA의 존재의의를 보인 새로운 ODA강령을 발표하였으며, 지도력 발휘가 요구됨.

□ 주요내용은 새로운 시대의 새로운 ODA강령 책정임.

□ 2014년은 ODA 60주년을 맞아 개발협력 강령책정(ODA강령개정).

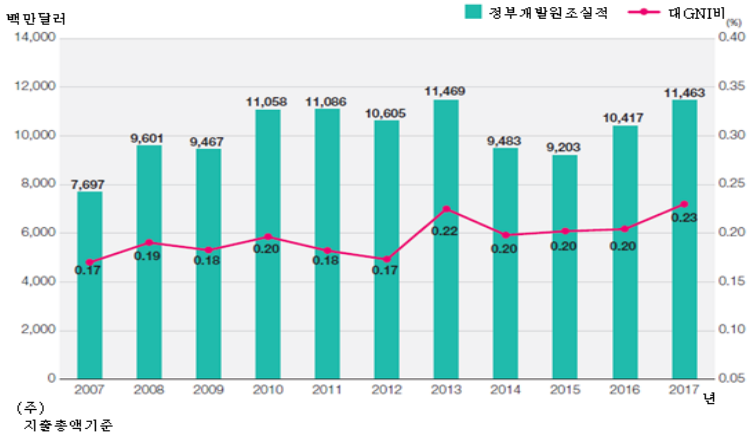
〈표 1〉 일본의 연대별 ODA 주요내용

연도	주요내용
1954	- 콜롬보플랜 가입, 경제협력개시, 배상개시
1956	- 국제연합 가입
1957	- 기술협력 개시
1958	- 최초의 엔차관(최초의 공여처: 인도)
1960	- 제2은행(IDA) 발족, 가입
1961	- 해외경제협력기금(OECF) 설립 - 개발원조위원회(DAC) 설립 (일본은 원가맹국)
1962	- 해외기술협력사업단(OTCA) 설립
1964	- 제1회국제연합무역개발회의(UNCTAD) 개최 - OECD에 가입
1965	- 청년해외협력단(JOCV) 창설
1966	- 아시아개발은행(ADB) 창립
1969	- 무상자금협력 개시
1972	- 국제교류기금창립
1973	- 제1차 석유위기(ODA의 양적확대)
1974	- 국제협력사업단(JICA) 창립(OTCA와 해외이주사업단 통합)
1976	- 배상지급완료
1978	- 제1차 중기목표발표
1981	- 제2차 중기목표발표
1982	- 외무성「경제협력평가보고서」작성 공표
1984	- 외무성「일본의 정부개발원조 (ODA)」발표
1985	- 제3차 중기목표발표
1987	- 국제 긴급원조대 창설 - 국제협력의 날(10월6일) 재정
1988	- 제4차 중기목표발표
1989	- NGO사업보조금제도 도입 - 소규모 무상자금협력 도입 - 환경배려를 위한 OECF 가이드라인 발표 - ODA 실적 세계 1위 달성
1991	- ODA4지침결정
1992	- 정부개발원조강령(ODA강령, 정부의 개발 원조이념과 원칙 등을 정한ODA정책의 기본문서) 내각의회 결정 - 국제환경개발회의(UNCED) 개최
1993	- 제5차 중기목표발표 - 제1회 아프리카개발회의(TICAD) 개최
1994	- 외무성「민간원조지원실」설치
1995	- 중국핵실험에 대한 대중국 무상자금협력원칙 정지 - 제4회 세계여성회의 개최
1996	- OECD-DAC상급회의에서「신개발전략」채택
1997	- 국제연합 환경개발 특별총회 개최

연도	주요내용
	- 제3회 기후변동 조약체결 국회회의 개최 - 아시아통화위기 (아시아 여러 나라에 300억 달러 규모 자금지원 계획구축
1998	- ODA개혁간담회「최종보고」발표 -「동아시아 경제안정화를 위한 긴급대책」발표 - 인도, 파키스탄의 핵실험에 대한 경제조치 - 대외경제협력심의회의　제언「대외경제협력의 추진방책에 관해서」발표 - 제2회 아프리카개발회의(TICAD II) 개최
1999	- 케룬 채무 이니시어티브(Debt Initiative)를 발표 -「정부개발원조에 관한 중기정책」공표 - 국제협력은행(JBIC) 설립
2000	- G8 큐슈, 오키나와 정상회담 개최 - 국제연합 밀레니엄 정상회담 개최
2001	- ODA 타운미팅 개최 - 밀레니엄개발목표(MDSs)의 책정
2002	- 제2차 ODA개혁 간담회「최종보고서」발표 -「ODA개혁 15가지 정책」발표 - 지속가능한 개발에 관한 세계수뇌회담 개최 - 동아시아개발 이니시어티브(IDEA) 각료 회의 개최
2003	- 정부개발 원조강령(ODA강령) 개정(평화의구축, 인간의 안전보장 중시) - 제3회 아프리카 개발회의(TICAD III) 개최 - JICA독립행정법인화 - 일본, 아세안 특별수뇌회담 회의
2008	- JICA가 엔차관, 무상자금협력, 기술협력을 일원적으로 담당하는 세계최대규모의 2국간 원조기관으로 성장
2011	- 동일본대지진(많은 개발도상국으로부터 지원을 받음)
2014	- ODA 60주년
2015	- 개발협력 강령책정(ODA강령개정)

자료: 外務省国際協力局(2019), 外務省(2004; 2014)를 토대로 저자 정리

[그림 1] 일본의 국민총소득(GNI) 대비 정부개발원조 실적추이



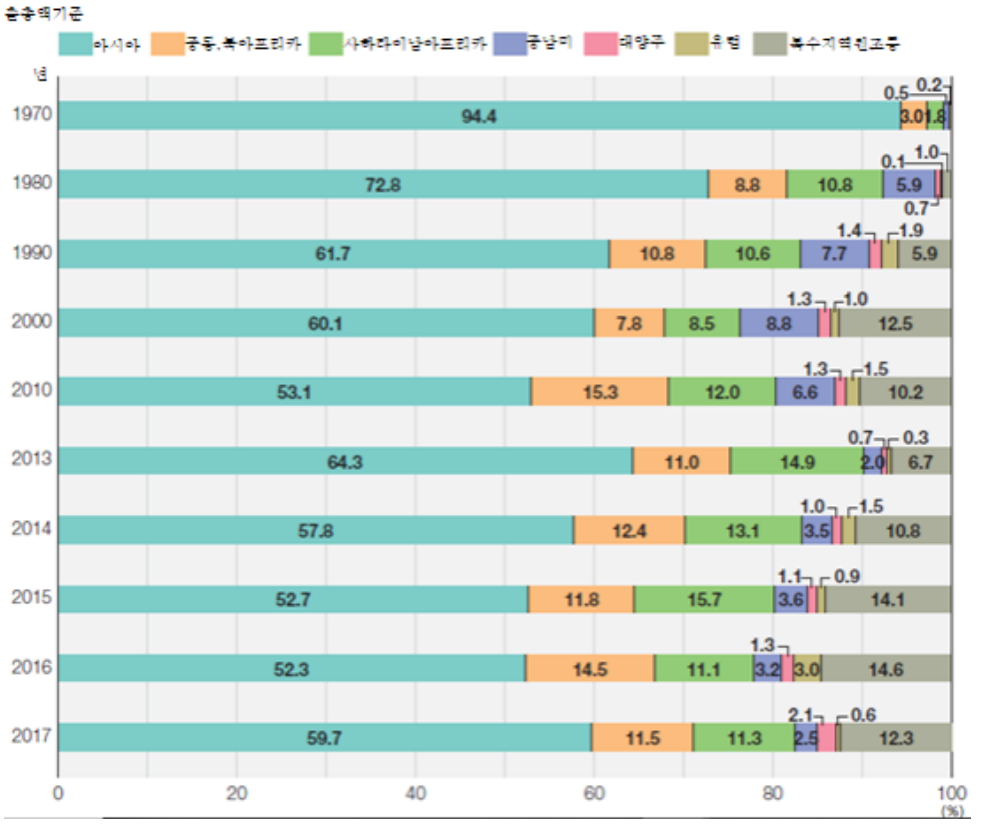
자료: 外務省(2018), 2018年版 開発協力白書 日本の国際協力. p.8.

4. ODA의 성과

□ 일본은 190개 국가 및 지역에 개발협력을 지원하고 있으며, 누계는 지출총액기준으로 5,143억 달러이고, 지출순액 기준으로 3,657억달러임(지출순액=지출총액-유상협력 회수액).

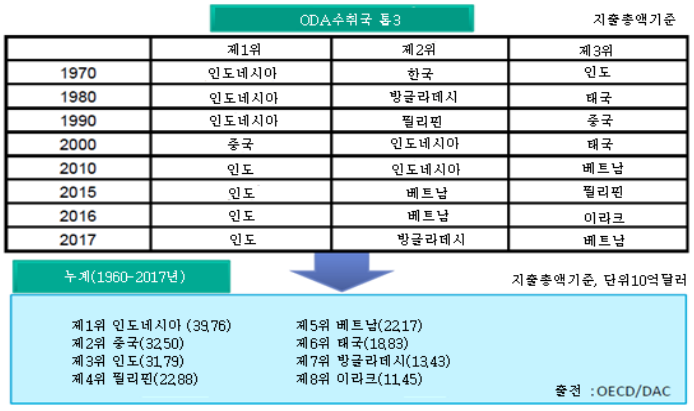
□ 2019년 3월말 기준 약 18만 9천명의 전문가를 파견하고, 약 5만 3천명의 자원봉사자를 파견, 약 63만 7천명의 연수인력을 받아들이는 사업 실시.

[그림 2] ODA실적의 지역별 배분 추이



자료: 外務省(2018a), 2018年版 開発協力白書 日本の国際協力. p.5.

[그림 3] ODA수취국 TOP3



	제1위	제2위	제3위
1970	인도네시아	한국	인도
1980	인도네시아	방글라데시	태국
1990	인도네시아	필리핀	중국
2000	중국	인도네시아	태국
2010	인도	인도네시아	베트남
2015	인도	베트남	필리핀
2016	인도	베트남	이라크
2017	인도	방글라데시	베트남

자료: 外務省国際協力局(2019), 我が国ODAの軌跡と成果

□ 일본의 ODA는 자주적 노력에 대한 후원, 지속적 경제성장, 안전 보장에 중점.

○ 인재양성, 법제도정비, 상대국의 의사, 자주성을 중시한 대화와 협동.

○ 투자환경정비(인프라, 산업인재, 제도), 고용확대, 빈곤삭감.

○ 개인을 바탕으로 한 보호와 능력강화, 취약계층에 초점된 안전보장.

□ 이를 통해 개도국의 성장, 빈곤 삭감, 국제사회의 평화, 안정, 번영에 기여하였으며, 평화와 안전한 국제사회와 일본의 경제활동 기반을 구축하였음.

○ 개발지원과 일본경제의 활성화 차원에서 중소기업의 SDGs 비즈니스 지원사업은 발전도상국의 요망과 요구에 기초한 기업의 제품, 기술을 공여, 개발도상국의 발전을 후원하여, 지금까지 784건의 중소기업에 의한 사업이 채택됨. 사업종료 후 약 8할의 기업이 비즈니스 전개를 지속. 또한 개발도상국의 후원뿐만 아니라 일본기업의 해외진출에 따른 일본경제의 활성화에도 기여.

○ 거대시장으로서의 ASEAN은 약 3조 달러의 거대 시장으로 성장하였는데, 국제사회 전체의 번영을 지탱하는 중요한 교통로(일본이 수입하는 원유의 약8할 이상이 말레이시아 싱가포르 해협을 통과).

○ 아프리카는 일본기업에 있어서 비즈니스 기회(풍부한 천연자원, 확대하는 시장을 가진 아프리카)로, 많은 국제적 과제에 대처(평화와 안정을 위협하는 분쟁, 정치적 혼란. 테러 과격주의, 심각한 빈곤개발문제)

제 2 절 국제개발협력 관련 주요 수행 주체 및 역할

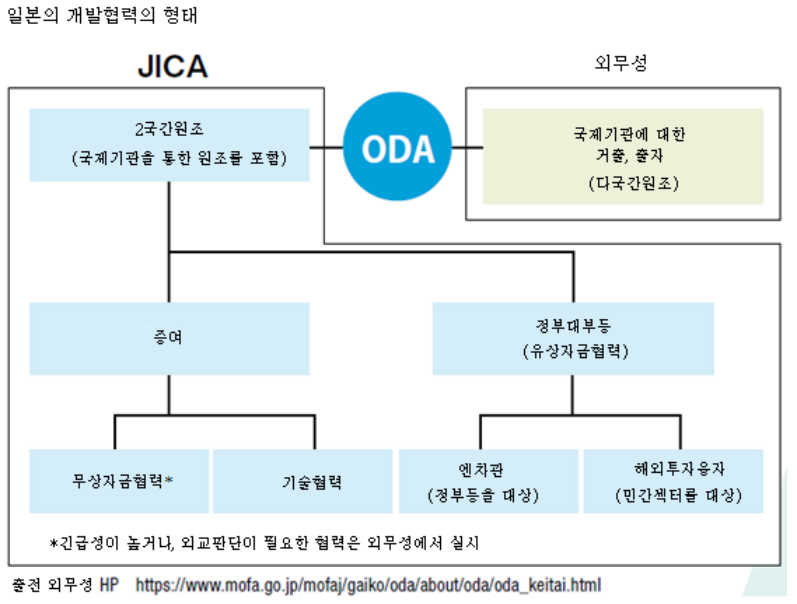
1. 외무성

□ 외교 정책 변화에 따라 국제개발협력 정책을 수립하며, 강령에 따라 국가 또는 지역에 대한 지원정책을 기획하는 것이 주된 업무.

○ 세계 각 지역으로 나누어 각 지역이 안고 있는 과제에 따라 전략적으로 지원.

○ 국제협력기구(JICA)가 실제 사업수행 관리를 맡고 있지만, 다자간 원조 또는 재난 시 긴급 무상 지원의 일부는 외무성이 직접 담당.

[그림 4] 일본 개발협력의 형태



자료: 外務省(2018b), ODAで外務省とJICAはどう連携しているの？.

□ 일본의 국제개발협력에 관해서는 외무성 국제협력국(현 국장: 나시다 카즈야) 이 중심역할 담당. 국제협력국 구성과 주요 업무는 다음과 같음[87].

87) 일본 외무성 웹사이트 https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/keikyo.html (검색일:

○ 정책과는 국제 협력국의 소관 사무에 관한 종합조정, 독립 행정법인 국제 협력기구의 조직, 운영 일반 담당.

○ 민간지원 연계실은 일본의 국제협력 NGO와의 협력 및 연계 담당.

○ 국제협력사업 안전대책실은 국제협력사업 관련 안전 대책의 실시를 위한 조정 및 실시의 후속조치, 국제 협력 사업 안전 대책 회의 운영, 안전 대책에 관한 대외적 창구 역할.

○ 개발협력총괄과는 경제 협력에 관한 종합 계획 작성. 무상 자금 협력, 기술 협력, 유상 자금 협력의 예산 집행, 제도 전체의 총괄. 민관 협력 담당.

○ 개발협력기획실은 ODA에 관한 기획 및 입안. ODA 전체의 방침에 관한 관계행정기관이 실시하는 기획 조정, ODA에 관한 조사, 통계 작성. 개발협력백서 업무 등을 담당.

○ 사업관리실은 무상 자금 협력, 기술 협력, 유상 자금 협력 사업 관리. 기술 협력, 유상 자금 협력에 관하여 관계 행정 기관이 실시하는 기획 및 입안의 조정 담당.

○ 긴급 · 인도지원과는 국제 긴급 원조대의 파견 및 긴급 구호물자의 공여, 인도적 지원에 관한 외교 정책 담당.

○ 국가별 개발협력 제1과는 동아시아, 동남아시아, 대양주에 대한 국가 별 및 지역별 경제 협력에 관한 계획의 작성 (예: 국가별 원조 계획의 책정), 국가 별 및 지역별 무상 자금 협력, 기술 협력, 유상 자금 협력에 관한 계획의 입안 및 실시, 동아시아, 동남아시아, 대양주 지역에 대한 경제 협력에 관한 국제기관 등(예: 아시아 개발 은행 (ADB) 등)에 관한 업무. 현지 기반의 정책 협의의 실시를 비롯한 현지 기능의 강화 담당.

○ 국가별 개발협력 제2과는 서남아시아, 중남미, 중앙아시아 코카서스에 대한 국가 별 및 지역별 경제 협력에 관한 계획의 작성(예: 국가별 원조계획의 수립), 국가별 및 지역별 무상 자금 협력과 기술 협력, 유상 자금 협력 관련 계획의 수립 및 실시, 이들 지역에 대한 경제 협력에 관한 국제기관(예: 미주 개발 은행 (IDB) 등) 등에 관한 업무 등을 담당.

○ 국가별 개발협력 제3과는 유럽, 중동, 아프가니스탄, 아프리카에 대한 국가 별 및 지역별 경제 협력에 관한 계획의 작성(예: 국가별 원조계획의 수립), 국가별 및 지역별 무상 자금 협력과 기술 협력, 유상 자금 협력에 관한 계획의 입안 및 실시, 이들 지역에 대한 경제 협력에 관한 국제기관(예: 아프리카 개발 은행 (AfDB), 유럽 부흥 개발 은행 (EBRD) 등) 등에 관한 업무 담당.

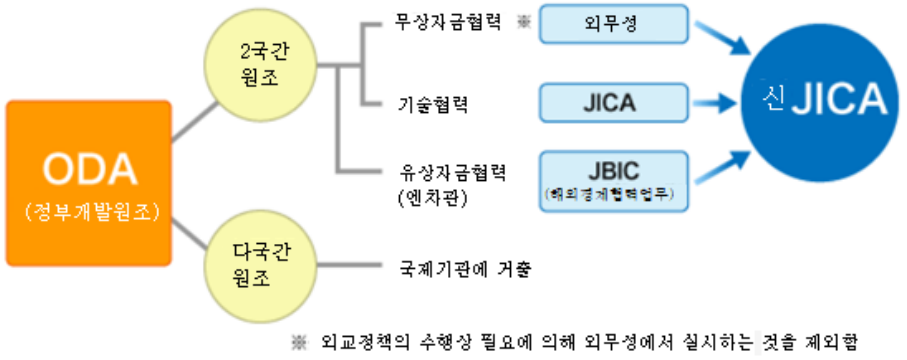
2019.10.16.)

2. 국제협력기구 (JICA, Japan International Cooperation Agency)

□ 독립행정법인 국제협력기구(JICA) (현 이사장 키타오카 신이찌)는 일본의 정부개발원조(ODA)를 일원적으로 행하는 실시기관으로 개발도상국에 대한 국제협력을 행하고 있음.

□ ODA 실시기관을 일원화하고, 국제협력은행(JBIC)의 해외 경제협력 업무 및 외무성의 무상자금 협력업무(외교 정책과 외무부가 직접 실시하는 것 제외)가 JICA에 계승되어 2008년 10월 1일에 신JICA가 탄생함.

[그림 5] 일본 ODA실시기관 일원화



자료: 독립행정법인 국제협력기구 웹사이트[88]

□ 독립행정법인 국제협력 기구법(2002년 법률 제 136 호)에 따라 설립된 독립 행정 법인에서 개발도상 지역 등의 경제 및 사회 개발 또는 지자체 또는 경제 안정에 기여하는 것을 통해 국제 협력 촉진 및 일본과 국제 경제 사회의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 함.

□ 주요업무는 개발도상국으로의 기술협력, 유무상 자금협력 등임.

○ 기술협력: 연수원 인턴/ 전문가 파견/ 기재공여/ 기술협력센터설치 및 운영/ 개발계획에 관한 기초적 조사

○ 유상(엔차관/ 해외투자융자), 무상(외교 정책의 수행상의 필요 외무성이 스스로 실시하는 것을 제외)

88) https://www.jica.go.jp/aboutoda/jica/index.html (검색일: 2019.10.14.)

○ 국민 등의 협력 활동의 촉진, 해외 이주자 지원, 기술 협력을 위한 인력 양성 및 확보
○ 조사 및 연구, 긴급 원조를 위한 장비·물자의 비축·공여, 국제 긴급원조대 파견.

□ 개발도상국이 안고 있는 다양한 과제 해결을 위해 기술협력, 유상 자금협력, 무상 자금협력이라는 3개의 지원 방법을 일원적으로 담당함으로써 보다 빠르고 효율적으로 효과적인 원조를 실시.

○ 세계가 안고 있는 과제에 대한 대처노력으로 JICA는 빈곤 감소, 감염, 분쟁, 자연 재해, 기후 변화 등 지구 규모의 다양한 과제에 대한 노력을 강화.

* 사례: 교육, 보건 의료, 수자원, 거버넌스, 평화 구축, 사회보장, 운수교통, 정보통신기술, 자원·에너지, 경제정책, 민간부문개발, 농업개발/ 농촌개발, 자연환경 보전, 수산, 젠더와 개발, 도시개발·지역개발, 빈곤 감소, 환경관리, 남남·삼각협력, 기후변화, 방재, 영양개선, 스포츠 및 개발

○ 기술협력, 유상 자금협력, 무상 자금협력이라는 3개의 지원 방법 외에 자원 봉사자 파견 및 국제 긴급 원조 등을 실시.

* 사업별: 기술 협력`, 유상 자금 협력, 무상 자금 협력, JICA 자원 봉사자 파견 사업, 국제 긴급원조, 시민참여, 민간협력사업, 과학기술협력, 개발협력, 조사연구, JICA 개발 대학원 연계.

3. 재팬 플렛폼(JPF)

□ 재팬 플랫폼은 해외에서 자연재해나 분쟁 시 일본의 NGO에 의한 신속하고 효과적인 긴급 인도 지원활동을 목적으로 NGO, 경제계, 정부에 의해 공동으로 2000년에 설립된 플랫폼.

○ NGO, 경제계, 정부 등이 가진 인재, 자금 및 지식을 결집하여 협력.
○ 일본의 NGO, 정부 기관, 기업, 미디어 및 연구 기관 등이 보유하고 있는 인재, 자금 및 지식과 경험을 서로 활용하여 국내외에서 일어나는 자연 재해 및 분쟁 지역 및 개발도상국의 구호 활동을 활발히 수행하고 국제 사회의 일원으로서 평화로운 사회 만들기에 공헌하는 것을 목적으로 함.
○ 각각 다른 존립기반에서 개인이나 단체가 가까운 미래에 일어날 수 있는 분쟁이나 자연재해에 대해 보다 효과적이고 인도적 지원을 배포하는데 협력하는 열린 '장'을 제공함.
○ 각 특기분야를 가진 가맹 NGO와 연계, 정보공유를 하여, 피해자나 난민의 요구에 지원을 실시 (2019년6월 현재 43개 단체.)

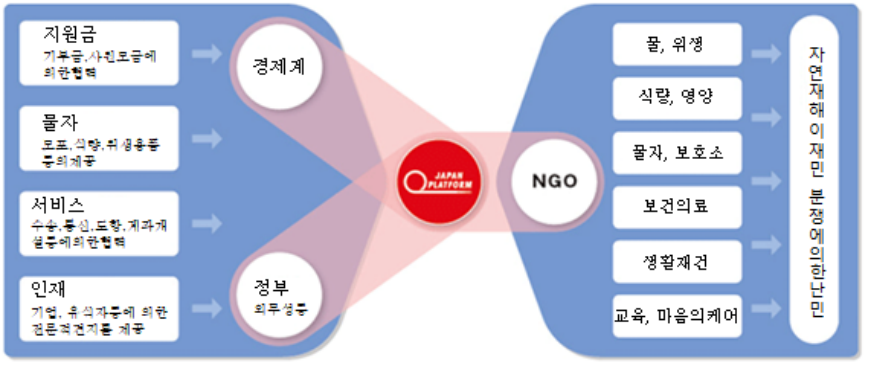
□ 사업전개실적

○ 2000년 출범 이후 총 540 억 엔, 1400 사업 47 국가·지역을 대상으로 인도적 지원 전개.

* 몽골, 태국, 인도네시아, 인도, 파키스탄, 스리랑카, 아프가니스탄, 이란, 이라크, 요르단, 라이베리아,

남 수단, 잠비아, 레바논, 동 티모르, 솔로몬 제도, 시리아, 일본 (니가타 동일본), 페루, 네팔, 방글라데시, 스와질란드, 레소토, 미얀마, 케냐, 시에라리온, 중국, 가자 자치구, 짐바브웨, 이스라엘, 필리핀, 아이티, 칠레, 브라질, 베트남, 터키, 말라위, 바누아투 등.

[그림 6] 재팬 플랫폼 지원방식



자료: 재팬플랫폼 웹사이트[89]

89) https://www.japanplatform.org/about/jpf.html (검색일: 2019.10.15.)

제 3 절 국제개발협력 조정·심의 절차 및 기구

1. 전략기능 – 장관급「경협 인프라 전략 회의」

□ 2006 년 4 월에 내각에 설치된 해외 경제 협력 회의에서는 의장인 내각 총리 밑에 내각 관방장관, 외무장관, 재무장관 및 경제 산업장관이 중요한 사항을 신속하고 실질적으로 심의.

□ 해외 경제 협력 회의가 심의하는 기본 전략 하에 원조 정책의 기획 입안 및 정책 전체를 조정하는 외무성과 관계부처가 긴밀히 연계하여, 각 부처 ODA가 서로 모순되는 없이 입안되고 ODA를 전략적으로 실시하고 최대한의 효과를 발휘하는 체제.

[그림 7] 일본 경협인프라전략회의(전략기능)



자료: 일본 외무성 웹사이트[90]

2. 정책의 기획, 입안기능 – 국제 협력 기획 입안 본부

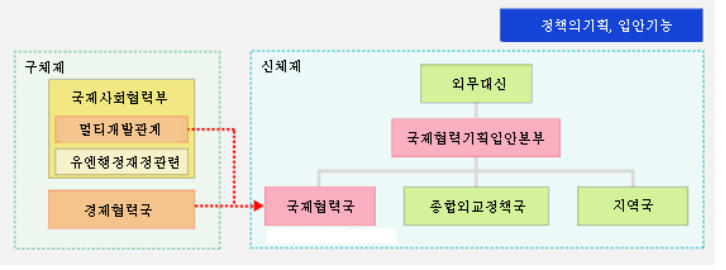
□ 외무 장관 아래에 설립된 국제 협력 기획 입안 본부에서는 외무성 국제 협력국과 지역 담당국 등이 국제 협력 방침과 지역별 과제, 중점 과제의 대처 방법 등을 협의하고 외교 정책 전체의 역할을 항상 확인하면서 더 효과적인 ODA의 기획·입안에 노력.

90) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/taisei.html (검색일: 2019.10.16.)

□ 2006년 8월에 설치된 외무성 국제 협력국은 원조에 관련된 정책을 종합적으로 기획 입안하고, 정부 전체를 통한 조정의 핵심역할을 담당.

□ 외무성은 해외 경제 협력 회의의 논의 결과와 외무성이 작성하는 연도별 국제 협력 중점 방침을 신속하게 원조의 실시에 반영할 수 있도록 원조 실시 기관과의 연계를 도모.

[그림 8] 일본 국제 협력 기획 입안 본부(정책 기획·입안 기능)

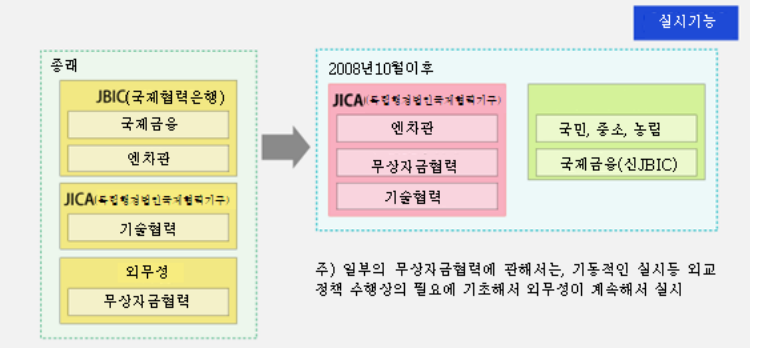


자료: 일본 외무성 웹사이트[91]

3. 실시기능 – JICA (독립 행정법인 국제 협력기구)

□ 엔 차관, 무상 자금 협력, 기술 협력의 실시를 JICA로 일원화.

[그림 9] 일본 독립 행정법인 국제 협력기구(실시기능)



자료: 일본 외무성 웹사이트[92]

91) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/taisei.html (검색일: 2019.10.16.)
92) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/taisei.html (검색일: 2019.10.16.)

4. ODA평가

□ ODA 평가의 목적.

○ 실시상황과 그 효과를 검증하고, ODA를 효과적이고 효율적인 것에 개선.

○ 평가결과를 공표하여, 국민에 대한 설명책임을 완수 함께 ODA의 투명성을 높이고 국민의 이해를 촉진하고 그 지지를 높이는 것.

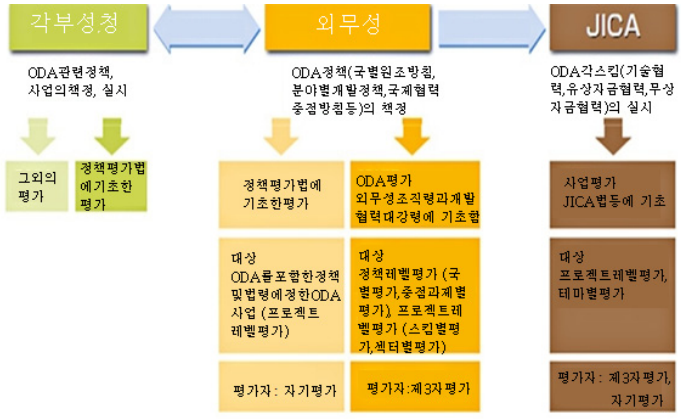
□ 평가의 종류와 실시 체제.

○ 일본의 ODA 평가는 주로 외무성과 국제 협력기구(JICA)가 실시.

○ ODA에 관한 외무부의 평가는 외무성 조직령 등에 따라 실시하는 「ODA 평가」와 「행정기관이 실시하는 정책평가에 관한법률(「정책 평가법」)」에 근거해 실시하는 「정책 평가」가 있음.

○ 외무성 ODA 평가의 대부분은 제3자 평가 (외부의 독립적 인 제삼자에 의한 평가)의 형태를 취함.

[그림 10] 일본 국제개발협력 평가체제



자료: 일본 외무성 웹사이트[93]

□ ODA 평가의 외무성과 JICA의 역할.

93) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22_001050.html (검색일: 2019.10.16.)

○ 외무성은 ODA 정책의 기획· 입안하는 역할을 가지고 있기 때문에 국가별 평가, 과제별 평가 등 정책 프로그램 수준의 평가를 실시.

○ 2017 년도부터는 외무성이 직접 실시하는 무상 자금 협력에 대해서도 개별 안건 (프로젝트)에 대해 제 3자 평가를 실시.

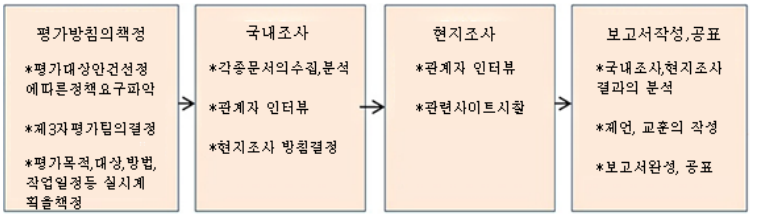
○ JICA는 기술 협력, 유상 자금 협력, 무상 자금 협력의 각각의 프로젝트 사업 평가 및 여러 프로젝트를 다루고 종합적이고 횡단적으로 평가분석을 실시하는 주제별 평가를 실시.

□ 외무부가 실시하는 ODA 평가 실시의 흐름.

○ 평가팀은 평가주임 (개발 원조에 대 한 평가를 전문으로 하는 사람), 관리자 (평가 대상 국가 및 분야를 전문으로 하는 사람)와 위촉 컨설턴트에 의해 조직.

○ 평가 작업 시작부터 완료까지의 8 개월 ~ 10 개월.

[그림 11] 일본 국제개발협력 평가 실시 흐름



자료: 일본 외무성 웹사이트[94]

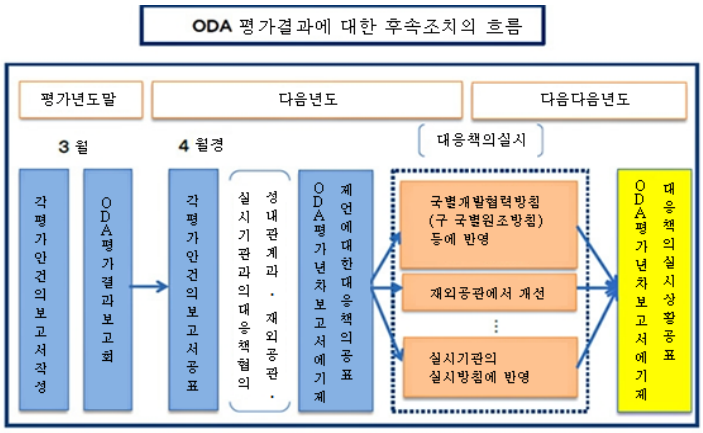
□ 평가 결과의 활용

○ 외무성은 관계 부서와 JICA 재외 공관에 평가결과의 피드백을 실시하는 것과 함께, 평가결과에서 도출된 제안에 대하여, 그 구체성, 실현가능성 등을 감안하면서 대응책을 책정.

○ 제언이 그 후속 정책 수립 등의 확실히 반영되도록, 대응책 책정 이후의 대응 상황을 확인 그리고 이러한 대응 및 그 후속 상황을 ODA 평가 연차보고서에서 공표.

94) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22_001050.html (검색일: 2019.10.16.)

[그림 12] 일본 국제개발협력 평가 결과에 대한 후속조치 흐름



자료: 일본 외무성 웹사이트[95]

□ JICA의 평가제도.

○ JICA 사업 평가의 구조는 사업의 추가 개선과 국민에 대한 설명 책임을 완수하는 것을 목적으로 기술 협력, 유상 자금 협력, 무상 자금 협력 각각의 프로젝트 사업 평가 및 종합적·횡단적인 주제별 평가를 실시.

□ JICA의 사업 평가의 특징.

○ 프로젝트의 PDCA 사이클의 평가.
○ 3개의 지원 체계가 일관성 있는 기술·시점에 의한 평가.
○ 테마별 평가를 통한 종합적인 횡단적인 평가.
○ 객관성과 투명성을 확보한 평가.
○ 평가 결과의 활용을 중시하는 평가.

95) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/page22_001050.html (검색일: 2019.10.16.)

참고문헌

外務省. 2004, ODA 50年の成果と歩み.
外務省. 2014, ODA 60年の成果と歩み.
外務省. 2018a, 2018年版 開発協力白書 日本の国際協力.
外務省. 2018b, ODAで外務省とJICAはどう連携しているの？.
外務省国際協力局. 2019, 我が国ODAの軌跡と成果.
ジャパンプラットフォーム. 2019, ジャパンプラットフォーム2018年度年次報告書.

독립행정법인 국제협력기구 https://www.jica.go.jp
일본 외무성 https://www.mofa.go.jp
재팬플랫폼 https://www.japanplatform.org

제2부

제3장 한국의 국제개발협력 거버넌스 현황 분석

김지현 · 김은미 · 조혜림 · 송지선
박소희 · 장성일 · 김대엽

한국의 국제개발협력 거버넌스 발전과정

김대엽 에누마코리아 사업개발매니저

제 1 절 1960년대~1970년대[1)]

□ 1963년 재정경제부는 '국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률'을 제정하여 국제금융기구를 통한 분담금을 지급할 수 있도록 하는 법적 기반을 마련함(진상기, 2010).

○ 해당 법률 [법률 제1446호, 1963. 11. 11. 제정] 제 2조에 의거, 국제통화기금, 국제부흥개발은행, 국제개발협회, 국제금융공사 등 4개 국제금융기구와의 협정을 위한 출자에 대한 내용을 명시함.

□ 1963년 미국 국제개발처(USAID)의 자금을 통한 개도국 초청 연수사업 시작으로 연수생 초청, 기술협력을 위한 전문가 해외파견 사업 등을 시작함(박진희·안병옥 외, 2014; 국제개발협력위원회, 2017a).

○ 당시의 ODA 수원국의 위치에 있었기 때문에 사업의 범위 및 정책은 기술공여(기술협력) 프로그램에 국한되어 있었으며 상당수의 프로그램은 한미공동계획에 따라 실행되었음.

○ 한국 정부 주도의 프로그램은 아프리카 국가 연수생 초청, 한미공동계획의 프로그램은 동남아시아 국가 연수생 초청이 주로 이루어짐(김지현, 2014; 과학기술처, 1969).

1) 시기적 구분은 김정해 외 (2012) 및 국제개발협력위원회(2017a)의 구분에 따라 작성하였음.

○ 실용적인 외교적인 관계 성립 차원에서 의료전문가 파견 또한 추진되어 우간다, 레소토, 니제르, 감비아, 기니아, DR콩고, 가봉, 시에라리온, 에티오피아 등 다양한 아프리카 국가 파견을 진행함(김지현, 2014, p.62).

□ 1970년대에 들어서 자체자금을 통한 사업이 확대되기 시작함.

○ 주로 외무부, 과기처 등 소규모의 정부부처의 주관으로 개도국 기능공 초청연수, 한국 장비 및 물자 지원 등이 산발적으로 있어옴(ODA 정보포털[2]; 국제개발협력위원회, 2017a, p.33).

○ 1969년 북한이 아프리카 및 동남아시아 국가를 대상으로 원조사업을 진행하기 시작하면서 외교관계에서의 우위를 점하기 위해 아프리카, 아시아를 넘어 라틴아메리카 지역으로 점차 확대(안옥윤 외, 2011, p.36).

○ 1977년에 외무부 예산(9억원)으로 개발도상국에 우리 기자재 무상공여사업이 본격적인 정부 주도의 자체적인 ODA 사업의 시작으로 봄(국제개발협력위원회, 2017a, p.29.).

□ 이 시기 법적 근거는 마련되었으나 실질적인 ODA 정책 및 추진 체계는 미비하여 '형식적인 국제개발협력 추진 시기'로 볼 수 있음(진상기, 2010, p.109.).

○ 독자적인 거버넌스 체계가 구축되었다고 보기 어려우며, 개도국 간의 개발협력인 남남협력과 삼각협력의 지원방식을 띄고 있음(정지원 외, 2011, p.196).

2) ODA 정보포털 웹페이지, "공여국으로서의 한국의 ODA" 차트 내 주관부처 섹션. (검색일: 2019.7.11.) 링크: http://www.oda.go.kr/opo/koin/mainInfoPage.do?P_SCRIN_ID=OPOA603010S02

제 2 절 1980~1990년대

□ 1980년대 초중반에는 대외원조 지원 분야가 확대되면서 주관 부처 및 시행기관 또한 확대되었음.

○ 1982년부터 KDI에서는 개발도상국의 주요 인사와 경제관료 및 공무원을 초청하여 한국의 경제개발경험을 교육하는 국제개발연찬사업(IDEP, International Development Exchange Program)을 진행.

○ 1984년에는 건설부에서는 무상 건설기술 용역사업, 노동부에서 직업훈련원 설립 지원사업 등을 시작한바 있음(국제개발협력위원회, 2017a, p. 29; 안옥윤 외, 2011, p.37).

□ 경제성장과 함께 ODA 규모도 늘었으며, 외교부 주도로 외교전략 중심 추진.

○ 외교부의 개발협력 추진의 정책은 제 3세계 비동맹(non-alignment)국가와의 외교관계 증진, 외교관계가 없었던 국가와의 관계 수립, 남남협력 및 경제통상 확산 등 국가차원의 외교적인 목적 달성과 연관됨(김지현, 2014, p.79; 진상기, 2010, p.110).

□ 개발도상국과의 교역량, 해외투자, 해외건설수주가 증가함에 따라 경제협력 관계 강화 필요성 인식.

○ 경제기획원에서는 제 3세계와의 경제협력이 체계적이고 종합적이며 일관되도록 1983년 1월 경제기획원(現 기획재정부) 장관 소속으로 '해외협력위원회'를 설치하고 우리나라 기업과 인력의 해외진출을 지원하고자 하였음(한국수출입은행. 2017, pp.15-20.).

- 해외협력위원회는 1983년 9월과 1984년 12월에 각각 마련한 '개발도상국 협력확대방안'과 '대개발도상국 경제협력방향'에서 개발도상국에 대한 자본협력 수단의 하나로 EDCF를 설립 추진.

○ 1986년 3월 해외협력위원회가 대외협력위원회로 명칭을 변경하고 경제기획원 대외경제조정실로 흡수되었으며, 1986년 6월 '대개발도상국 경제협력 증진방안'을 수립하고 '대외경제협력기금법' 제정에 따른 EDCF 설립과 대외경제협력공사 설립방안을 제시하였음.

○ 대외경제협력기금법의 입법과정에서 기금운용 관리주체에 대한 부처 간 이견이 발생하기도 하였음.

- 경제기획원과 청와대 경제비서실은 종합조정의 기능을 위해 경제기획원이 담당하는 것이 합리적이라는 의견을 제시한 반면, 재무부와 국무총리 행정조정실은 경제기획원에 기금운영심의회를 설치하여 주요사항을 결정하되 기금의 회계 관리는 재무부가 담당한다는 절충안을 제시함.

- 이 과정에서 최종적으로는 기금운용관리 주체는 경제기획원이 아닌 재무부로 결정되었으며, 기금운용위원회는 경제기획원이 맡게 됨.

□ 1986년 대외경제협력기금법이 제정되고 1987년부터 300억원 규모를 출연하여 대외경제협력기금(EDCF)을 조성하여 실질적인 유상원조 추진체계를 갖추고 기금의 운용업무는 1987년 6월 1일자로 한국수출입은행에 정식으로 위탁, 대외경제협력기금부를 신설하여 업무를 수행(박진희·안병옥 외, 2014, p.12).

○ 1987년부터 1992년까지 EDCF는 아시아 지역 34.6%, 동유럽 지역 29.1%, 아프리카 지역 25.9%을 대상으로 유상원조 사업을 집행함.

- 이 중 상당수는 시장경제 전환국가로, 1991년 말 소련 붕괴 및 중국의 개혁개방 가속화 등의 세계적 변화로 인해 이들 국가와의 협력관계가 확대되었음.
- 베트남, 중국, 루마니아, 폴란드 등 1996년 말까지 시장경제체제로 전환한 7개 국가에 전체 43%의 예산을 집행한 바 있음(한국수출입은행, 2017, pp.33-34).

□ 1990년 5월 외무부에서는 '한국개발협력사업단' 설립 기본계획을 마련하였으며, 1990년 9월 대외협력위원회에서는 국제협력사업 전담 기구 설립을 의결하고 1991년 한국국제협력단법을 제정하여 외무부 산하 한국국제협력단(KOICA)이 설립되어 무상원조 추진체계를 갖추게 됨(한국국제협력단, 2011, pp.52-55).

○ 한국국제협력단은 각 부처별로 산발적으로 실시되던 무상원조 사업의 집행을 통합하기 위한 목적으로 설립되었음.

- 당시 대부분의 인력은 한국국제협력단의 전신인 해외개발공사의 인력을 재채용하여 인력 및 자산을 승계하게 됨(전용일 외, 2011, p.7).

○ 설립 직후 봉사단 해외파견 사업을 시작하였으며 국제협력요원에 관한 법률 제정(1995년)을 토대로 병역자원이 해외봉사활동을 하고, 1995년에는 한국 민간단체(NGO) 대상 지원을 시작하였음(국제개발협력위원회, 2017a, p.30).

□ 법 제정 과정부터 유상원조는 재정경제부-EDCF, 무상원조는 외무부-KOICA 중심의 이원적인 체계를 갖게 됨.

○ 이원적 거버넌스의 구조는 대외원조정책과 관련이 있는 외무부와 재정경제부의 인식차이에서 비롯함.

- 외무부는 외교정책의 수단으로서 대외원조정책을 인식한 반면에 재경부는 수출시장 확대와 통상증진과 같은 보다 경제 실리적인 입장에서 대외원조정책을 추진하고자함. (이태주, 2003,

pp.144-147).

- KOICA 설립이 진행되는 과정에서 단시간 내 정책 및 체계를 구성함에 있어 이원적인 구조를 갖고 있던 일본의 체계를 참고했고, 특히 무상원조 집행 체계를 세워나가며 당시 JICA의 법령 및 규정을 참고하였음.
- 이와 더불어 양자협력 ODA의 분류를 증여와 차관으로 구분하는 데서 이원적인 체계가 시작되었다고 할 수 있으며, 이 또한 일본 정부의 ODA 분류체계와 유사하게 됨(권율, 1995, p.60).

○ 이후 대외원조 활동 및 예산이 확대됨에 따라 각 기관의 노력에도 불구하고 정책일관성(policy coherence)의 부재가 문제로 부상하게 되었음(이태주, 2003, p. 146).

□ 이원화 거버넌스 구조이나 EDCF와 KOICA간의 상호 연계를 통한 사업추진 사례도 존재함.

○ EDCF가 추진하는 전략국가와의 전략사업이 KOICA의 개발조사사업으로 선정될 수 있도록 노력하기도 하였음.

- 1995년 KOICA의 사업타당성조사를 활용하여 베트남 18번 국도 개량사업을 첫 연계사업으로 지원하였으며, 1996년에는 KOICA의 기술협력 지원을 받아 네팔 모디강 수력발전소 건설사업과 요르단 메다바시 폐수처리시설 확충사업을 지원하는 등의 성과(한국수출입은행 2017, pp.26-27.).

○ 중앙정부 주도의 집중적이며, 전략적인 정책 추진을 목적으로 적은 규모의 원조기금으로 최대의 산출을 끌어내기 위한 능률성에 기반을 두어 구성된 추진체계로 평가하기도 함(진상기, 2010, p.110).

□ 1991년 UNDP의 집행이사회는 한국의 지위를 순공여국(net contributor country)으로 격상시켰고 한국은 공식적으로 원조 수원국에서 원조 공여국으로 전환되었음(고경민·이희진, 2008, p.71).

제 3 절 2000년대

□ 2000년대 ODA 공여 확대와 함께 정부 부처 소관 분야별 전문성과 각종 행정법에 기반을 두어 다양한 부처와 기관, 지방정부 등이 참여하게 되는 다원적 ODA 추진체계의 특성을 보임(진상기, 2010, p.111).

○ 정보통신부의 경우 한국정보문화진흥원과 함께 부처 내 전문영역 기술협력을 중심으로 개발협력사업을 추진함.

- 한국의 IT정책 형성 과정 공유 및 개도국 IT정책 전문가 역량강화를 목적으로, IT 전문가 초청연수, 정보접근센터 구축, 봉사단 파견, 정보통신정책 자문 제공 등의 무상원조사업을 진행함(홍승연, 2007, p.57).

○ 보건복지부에서는 2003년부터 KOICA외의 국제보건의료 분야 ODA 전담기구의 필요성에 따라 개도국과 북한까지 포함한 국제 보건의료 분야 전문기관 설립을 준비, 2004년 "국제보건의료발전재단"을 설립함.

- 후원금으로 운영되던 재단법인 성격의 단체에서 2005년 입법 이후 보건복지부 산하 무상원조사업 집행기관으로 한국국제보건의료재단 (KOFIH)이 설립되었음.
- 이후 보건복지부의 위탁사업을 통해 해외재난대응 인도적지원 사업, 의약품 및 의료기기 지원 등의 개발협력사업을 추진함(한국국제보건의료재단, 2016, p. 90-97).

□ 2000년대 핵심적인 거버넌스의 변화는 시민사회의 참여 확대임.

○ 시민사회의 성장과 정책참여로 인해 무상원조 실행에 있어서 KOICA의 대외원조 사업 방향성이나 민간단체를 통한 국제개발협력 사업의 예산이 증대, 국가적 차원에서의 ODA 규모 확대 등을 요구하기도 함(이태주, 2003. p.153).

□ 이와 같이 분권화된 체제, 다원적인 거버넌스로 인해 대외원조에 대한 종합적인 계획이 없다는 비판과 함께 재경부와 외교부간 국장급 ODA 실무협의회가 정책조정의 효과는 그다지 높지 않았다는 평가를 받음(권율 외, 2006 p.142).

○ 대외원조정책 개선을 위해 유-무상 추진 부처 간 협의체 구성, 무상원조관련 부처 간 협의체 구성, 대외원조관련 정부-NGO 협의체 구성을 제시한 바 있음.

- 구체적으로는 원조정책심의회를 국무총리실 산하에 설치할 것을 정책과제로서 제시하며 다음의 역할이 필요함을 명시함(지속가능발전위원회, 2004, p.21).
- 프로그램 및 정책 심의, 정책의 기본 방향성 및 지침 결정, 사업 평가, 정기보고서 발행

등의 중심적 역할 수행.

- 관련부처간의 긴밀한 협의조정 및 원조기관간의 유기적인 업무체제 구축.
- KOICA의 전문적 업무능력 제고 및 기능강화를 위한 개혁방안 마련.
- 중장기적 원조정책 일관성 확보 및 전문화를 위한 대외원조청 설립 검토.

□ 지속적인 ODA 예산증가로 각자의 전문영역을 활용하고 있는 주관 부처가 늘어나는 한편 국회 및 국무조정실을 중심으로 범정부차원의 총괄조정 기능의 필요성 인식

○ 2005년 5월부터 국무조정실에 전담반을 구성, 4회의 개선협의회를 통해 대외원조 개선 종합대책을 마련하고 2006년 국제개발협력위원회 설치(진상기, 2010, p.112; 권율 외, 2006 p.142).

○ (대외원조개선 종합대책) 통합적인 원조 이념 목적 부재, 원조규모 미흡, 대외원조 정책 수립 및 조정기능 미흡, 성과중심적인 원조체계 수립에 대한 시급성, 대국민지지 부족 등을 지적함(국무조정실, 2005).

- 유·무상 총괄 중장기 원조정책수립, 대외원조규모 확대계획, 유·무상 비율 조정, DAC가입문제 협의, 유·무상 통합 국별지원계획 작성, 동일 평가체제 적용 등에 대한 협의 및 조정 필요성 제기.
- KOICA와 EDCF 사업간 사업 선정 및 시행과정에서의 연계 전략이 부족하고 개별프로그램 지원으로 성과제고에 한계가 있으며, 부처별 자체 국제협력사업(무상기술원조) 의 증가추세에 맞추어 부처와 KOICA간의 정보공유, 사전 협의 및 조율이 필요.
- 외교부 및 재경부에서의 개발협력 담당부서는 "과"단위 수준으로 인력과 전문성이 부족하여 정책기능 수행이 어려움.

○ 총리실 산하 "대외원조정책위원회"를 설치할 것을 주요 개선안으로 발표.

- (주요기능) 대외원조의 중장기·연도별 기본계획 및 정책방향 심의·조정, 중점지원국 및 중점지원분야 지원전략 검토 및 확정, 대외원조 추진실적 평가 등.
- (구성) 총리를 위원장으로 하고 관계부처 장관, KOICA 총재, 수출입은행장, 경제계, 시민단체 대표, 전문가 등으로 구성함을 명시.
- EDCF와 KOICA간 연계 강화) 국별 원조사업 및 프로그램 조정기준 등 설정 검토하며 사업사전연계, 실무협의 정례화, 중첩지원예방을 위한 사전협의 및 조율, 사후 지속성을 위한 EDCF와 무상원조사업간 지원연계 등의 내용을 포함.

□ 2006년 3월, 국무총리를 위원장으로 관계부처장관, KOICA 총재(現이사장), 수출입은행장, 경제계, 시민단체 대표 등이 참여하는 민관합동위원회 '국제개발협력위원회'가 되고, 매년도 및 중장기

국제개발협력 추진계획, 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항, 국제개발협력의 평가에 관한 사항 등에 대한 심의 역할을 담당하게 됨(권율 외 2006, p.144).

〈표 3-1〉 국제개발협력위원회 개최 실적 (2006년~2009년)

회의내역	안건명
제1차 (2006.03)	1. 2006년도 ODA 추진계획 2. 해외재난 긴급구호시스템 구축방안 3. ODA 대국민 홍보강화 방안 4. 실무위원회 구성 및 운영계획
제2차 (2007.07)	1. ODA 중기전략(2008~2010) 2. 2007년도 ODA추진계획 3. OECD DAC 가입 로드맵 4. ODA 추진 성과사례
제3차 (2008.01)	1. 2008년도 국제개발협력(ODA)추진계획 2. ODA 중기 국별원조전략 수립 3. 개발경험 공유 활성화 기본계획 4. 원조의 언타이드화 추진 로드맵 5. 국제개발협력 기본정책문서(Policy Statement) 수립방안
제4차 (2008.08)	1. 중기 ODA확대계획 2. 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)가입 3. 국제빈곤퇴치기여금 운용현황
제5차 (2009.05)	1. 2009년도 ODA 사업계획 2. ODA 선진화 추진계획 3. 제4차 원조효과 고위급회의(HLF-4)개최
제6차 (2009.12)	1. 2010년 ODA추진계획 2. 범정부적 ODA 홍보강화 방안 3. 중점협력국 단일화 및 통합 국별지원전략 수립 4. ODA 통합평가 추진현황

자료: 국제개발협력위원회(2017a), pp. 45-46.

○ (2006년 제1차 회의) 국제개발협력 종합계획 內 새천년개발목표(MDGs, Millennium Development Goals) 달성에 기여하기 위해 ① 개도국 내 절대빈곤층에 대한 지원과 협력 증대, ② 개도국과의 경제협력을 통한 우리 기업의 해외진출기반 조성 지원, ③ 한국의 개발경험과 비교우위분야를 중심으로 하는 한국형 국제개발협력 추진 등을 정책 목표로 설정(국제개발협력위원회, 2006, p.7).

□ (아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브) 유 · 무상원조의 선택과 집중의 원칙에 따른 전략적인 접근에 따라 아시아에 집중해왔던 ODA를 아프리카로 확대

○ 국제사회 일원으로서의 책무를 다하고 국제정치 · 외교에서 전략적으로 중요성이 커진 지역의 협력관계를 강화한다는 점에서 의의가 있음(박영호 외, 2008, p.141-142).

□ 국제개발협력위원회의에서 이원적 거버넌스의 원조 분절화 문제해결 및 정책일관성 향상 등이 이뤄질 것으로 기대했으나 각 유 · 무상원조 정책 및 전략이 통합되지 않음 (박복영 외, 2008, p.94).

○ 2006년 기준 KOICA 자체 중장기원조계획에서 19개의 중점지원국을 선정하였고, EDCF도 자체 중장기원조계획에서 11개 국가를 중점지원국으로 별도로 지정, 이 가운데 7개 국가가 중복(박복영 외, 2008, p.94).

○ ODA 중기전략(2008~2010)을 통해 ODA 추진목표 및 방향을 제시, 정책일관성을 유지하고자 하였음.

- (주요 내용) 원조규모 확대 추진, 원조의 언타이드화(비구속성 원조) 확대, 중점지원국 위주의 선택과 집중 원칙에 따른 전략적 원조사업 추진, 개발경험 전수 프로그램 개발 및 운영, ODA 기본법 등 추진 인프라 확충, 국민참여 확대 계획 수립 등(국제개발협력위원회, 2007, p.2).

〈표 3-2〉 ODA 중기전략 (2008~2010) 요약

중기 ODA 추진방향	기본방향	MDGs 달성을 목표로 1단계(2008~2010)는 우리나라 'ODA의 기반조성' 단계, 2단계(2011~2015)는 '원조의 선진화' 추진단계로 설정
	세부추진방향	• 원조규모 확대를 지속추진하며 국제적 동향에 부응하여 무상원조 비율을 제고 • 원조의 언타이드화 확대: DAC 가입 시까지 국제수준을 목표로 추진 • '선택과 집중' 원칙에 따라 전략적 원조사업 추진, 중점지원국 등 • 우리의 성공적인 개발경험 전수 프로그램 개발 및 운영 • ODA 추진 인프라 확충을 위해 ODA 기본법, 통합 평가지침 제정 추진 • 국민참여 확대로 국민지지 확보 및 민간부분의 전문성 활용
재원 규모 및 배분계획		• ODA/GNI비율을 2010년까지 0.109%(11,218억원)로 확대하되, 유상은 국가재정운용계획상의 현수준을 유지하고 무상원조 중심으로 증액 • 전략적 협력대상국(중점지원국)에 대한 지원규모를 확대하고, 우리의 개발경험 및 비교우위 분야 집중 지원 • 사하라이남 아프리카 등 최빈국에 대한 지원을 점진적으로 확대

양자원조 추진전략	지역별 추진전략	• 긴밀한 협력관계를 갖고 있는 아시아 지역에 대한 중점지원 기조 유지 • 아프리카 지역은 MDGs 달성 위주의 인도적 지원 확대 • 중남미 지역은 지역적 개발수요의 다양성을 감안한 선별적 지원 • 중동지역은 저소득 자원부국 등 거점국가 중심으로 선별 지원 • CIS · 동구지역은 국별 발전수준의 차이를 감안, 특성화된 지원
	중점지원국 선정 및 지원	• 전략적 대외원조 제공이 필요한 국가를 대상으로 국별지원전략(CAS)을 수립하여 집중 지원 • 선정기준 : 개발 · 인도적 요소, 양자 관계, 수원국 태도 · 능력 등 • 지원전략 수립에 있어 수원국과의 '정책대화' 활성화 등을 통한 • 정확한 개발수요 파악 · 반영 및 수원국 개발정책과의 조화 모색
	분야별 추진전략	• 분야별로는 MDGs 달성에 부합하고 개도국 개발전략상 우선순위가 높은 우리의 비교우위 분야 중점 지원 • 성장동력산업의 해외진출 기반 조성을 위한 호혜적 경제협력 분야에 대하여도 지원 • 구체적으로는 우리 비교우위 분야로 인적자원개발, 보건의료, 행정제도, 정보통신, 농촌개발 등 7개 분야로 나누어 중점 지원
다자원조 추진전략		• 다자개발기구와의 협력강화를 통해 개도국의 MDGs 달성 및 지속가능한 발전에 기여하며, 다자개발기구와의 공동 프로젝트 추진 (특히 아프리카 지역 등 양자원조 추진에 제약이 많은 국가 대상) • 다자간 원조규모도 점증적으로 확대하며, 국제사회에서 추진 중인 '다자채무탕감이니셔티브(MDRI)' 재원보충에도 동참 • 국제기구에 약정한 출연금 납부 뿐 아니라 세계은행 · 유럽개발은행 등에 대한 추가 신탁기금 설치 등 추진
ODA 추진역량 강화		• 대외원조 관련 전문인력 양성 및 전문기관 육성 • 글로벌 협력 네트워크 강화 : UNDP · 세계은행 등 다자기구, 선진공여국과의 원조정책 협의 활성화 및 공동협력사업 추진 등 • 연구조사기능 강화 : 개도국 지역연구 '종합연구센터' 설립 검토 • 2010년 DAC 가입 추진 및 국제개발협력위원회를 중심으로 ODA 정책 및 사업에 대한 지속적인 평가 및 모니터링 강화

자료: 국제개발협력위원회(2007), pp.2-4.

□ 2007년부터 국제개발협력위원회는 2010년을 목표로 OECD 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee) 가입 추진가운데 체계 분절이 지속적으로 지적.

○ 2008년 OECD DAC 가입 논의를 위해 한국 특별검토보고[3]가 이루어졌으며 해당 보고서에서 당시 국제개발협력위원회의 역할에 대한 문제점을 지적하였음(국회예산정책처 2010, pp.52-53).

○ 국제개발협력위원회에서 통합 정책을 수립하기 보다는 유·무상 개별 원조 전략의 단순 취합

3) 자세한 권고 사항 및 정부의 실행 계획에 대한 내용은 한국국제협력단 정책연구실, 2008, 한국의 OECD/ DAC 가입을 위한 DAC 특별심사, 국제개발협력 : 2008년 제3호. p.134-143. 참고. 링크: http://lib.koica.go.kr/search/media/img/ART000000001464?metsno=000000013458&fileid=M000000013458_FILE000001 (검색일: 2019.7.19.)

정도로 평가하면서 원조 정책과 전략을 총괄적으로 책임지는 체제를 통해 일관되고 통합적으로 전체원조가 이행될 필요가 있음을 강조(국회예산정책처 2010, pp.52-53).

- 실제로 해당 위원회 회의는 1년에 1-2회 차례 개최되었으며 기존에 발표된 ODA 관련 대책의 재확인이나 관련 부처의 현황보고 정도만 이루어지기도 하였음.

○ 다수의 기관에서의 대외원조와 관련 법률 및 규정에는 사업 진행 전 관련 기타 기관과의 정책조율 및 협력을 위한 방안 또는 절차를 제시하거나 의무화하지 않아, 정책 조율 및 통합 시행 및 관리 등을 위한 법률적 기반을 마련해야할 필요성이 계속해서 제기됨(김은미 외, 2009, pp.112-113).

〈표 3-3〉 ODA 관련 법률 비교 (2009년 기준)

집행기관	법률	ODA목표	추진체계	추진방안
공정거래 위원회	소비자기본법 4장 3절 27조: 국제협력 (법률 제9257호)	소비자문제의 국제화에 대응하기 위한 국가간 상호협력방안 마련	• 관계 중앙행정기관의 장으로 구성된 소비자정책위원회가 정책을 심의 · 의결	
교육과학 기술부	과학기술기본법 18조: 국제 과학기술협력 규정 (대통령령 제 21551호)	과학기술 협력 촉진	• 체결한 협정에 따라 과학기술공동위원회 구성 및 운영, 개도국 및 자원 보유국가에 대한 기술지 원, 인력양성 등 지원사업 추진 시에는 외교통상부 장관과 미리 협의 의무화	• 주요 전문분야별 기술조사단의 상호 파견 및 공동학술회의 개최
국가 보훈처	국가보훈기본법 4장 28조: 국제교류협력의 강화 (법률 제9395호)	국제교류 · 협력의 추진 및 강화	• 외국 정부 및 단체 등과 국가보훈과 관련된 정보 교환, 공동조사 · 연구를 위한 기구설치 및 실시, 행사의 공동개최 등의 국제교류 및 협력 추진	• 한국전 참전 UN 동맹국 위한 의료서비스 지원
고용 노동부	국제협력사업에 관한 규정 (노동부 훈령제 669호	국제사회에서의 고용·노동 분야 국가위상제고	• 국제노동협력협의회가 노동부 산하 공공기관의 국제협력사업 계획 수립 및 관리 총괄 • 국제협력사업 종합 네트워크 및 데이터베이스 구축해 사업 정보 공유	
농림수산 식품부	농업 농촌 및 식품산업 기본법 (법률 제 8749호	농업·농촌 및 식품산업분야의 국제협력 증진	• 국가 및 지방자치단체는 지속가능한 발전을	• 농업·농촌 및 식품산업 정책에 관한 정보교류, 인력·기술

집행기관	법률	ODA목표	추진체계	추진방안
	58조)	수입 의존도가 높은 식량 및 식품과 사료 원료를 안정적으로 확보하기 위한 기반 확대 세계의 농업 농촌의 균형적인 발전에 기여	위한 종합적인 정책 수립 및 시행 • 농림부장관은 농업·농촌 식품산업 발전계획 수립 및 평가	교류, 농업관련 국제기구활동 참여 • 개발도상국가에 대한 농업·농촌 및 식품산업 부문의 인적·물적·기술적 지원
보건복지 가족부	한국국제보건 의료재단법 (법률 제 8852호)	개도국을 비롯한 외국, 북한, 재외동포 및 외국인근로자 등에 대한 보건의료 지원 사업을 통해 국제협력 증진과 인도주의의 실현에 기여	• 한국국제보건의료재단을 설립해 사업 실행을 담당 • 보건복지가족부 장관이 재단의 지도·감독 및 사업계획과 예산안 승인	• 개발도상국가 및 북한 등 보건의료 수준 향상을 위해 보건의료시설 지원 및 현대화 • 보건의료 인력 초청, 연수 및 인력 파견 • 보건의료의 국제협력에 관한 조사·연구 및 결과 보고
산림청	산림기본법제 2장 제 9조 국제협력 및 통일대비 정책 (법률 제6477호)	지구 산림 보전에 기여		• 생태환경 프로젝트 집행
서울 특별시	대외협력 기금의 설치 및 운용에 관한 조례 (조례 제 4556호)	서울특별시와 국내 타지방자치단체 및 외국 지방정부와의 상호교류와 협력 증진	• 국제협력계정기금운용 심의위원회 설치	• 서울특별시 대외협력기금 설치 및 운용·관리
여성부	여성발전 기본법	국제기구나 국제회의에서 여성의 참여 확대 및 여성의 국제적 평화 증진 운동과 국제협력 강화	• 여성발전을 실현하기 위한 사업 지원에 필요한 재원 확보를 위해 여성 발전기금을 설치 • 여성부 장관이 기금 운용 총괄	• 여성단체, 여성의 국제협력사업 지원 • 여성관련 시설의 설치와 운영 지원
행정 안전부	정보격차해소에 관한 법률 (법률 제6477호)	국가 간 정보격차해소 기여	• 정보격차 해소를 위해 한국정보문화진흥원 설립 • 한국정보문화진흥원이 국가간 정보격차해소를 위한 국제협력사업 지원 수행	

자료: 김은미 외(2009), pp. 114-115

□ OECD 개발원조위원회 가입 및 2011년 제 4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness) 유치와 함께 국내 ODA 추진체계 개선을 위한 국제개발협력기본법 제정을 추진함(국제개발협력위원회, 2009, p.4).

○ 뿐만 아니라 실질적인 유·무상원조의 연계를 강화하기 위해 기존에 분리되어 기획·운영되던 통합 평가체제 및 통합 국별지원전략 수립을 준비하기 시작함(p.3).

□ 법적기반을 마련하기 위해 18대 국회 회기에 ODA 기본법(안)이 다양한 형태로 발의된 바 있음.[4)]

○ 2008년 7월 4일 송민순 의원이 대표 발의한 『공적개발원조기본법안』, 2008년 7월 10일 진영 의원이 대표 발의한 『대외원조기본법안』, 2008년 10월 31일 배영식 의원이 대표 발의한『대외개발협력에 관한 법률안』, 2008년 11월 3일 김부겸 의원이 대표 발의한 『국제개발협력법안』, 2009년 3월 20일 이미경 의원이 대표 발의한 『국제개발협력에 관한 기본법안』등이 있었음.

○ 이 법안 모두 조정되지 않았으며 법안심사소위원회가 마련한 대안을 위원회안으로 제안되어 제285회 본회의(2009.12.29)에서 상정 처리되었음(진상기, 2010, p.125).

- 2010년 OECD DAC 가입에 있어 기본법을 갖추는 것이 중요한 가입 요건에 해당하여 시한을 남기고 빠르게 조정을 추진.

4) 각 법안에 대한 자세한 내용은 손혁상(2009) 참고.

제 4 절 2010년대

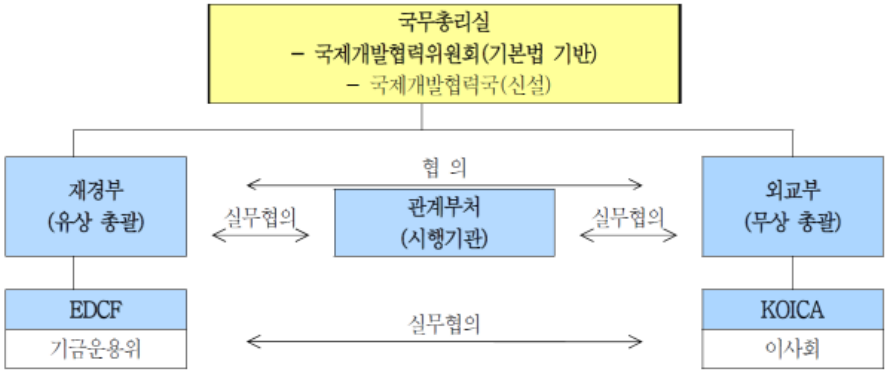
□ "국제개발협력기본법"이 2009년 통과되어 2010년부터 시행됨.

○ ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진 등을 주된 목표로, 우리나라 개발원조의 목적, 정의, 기본정신 및 원칙, 국제개발협력위원회, 수행체계 등을 담고 있음.

- 특히 ODA 통합추진체계 구축을 위한 국제개발협력위원회의 역할을 강조함. 법의 시행으로 인해 국무총리실(현재 국무조정실)에 개발협력정책관실을 신설하여 위원회 운영의 실무 작업을 담당하게 하였음(국제개발협력위원회, 2017a).

○ (제정 목적) 공적개발원조업무가 합의된 기본이념이나 원칙 수립이 미흡한 상태에서 부처별로 분산 추진되어 추진기관간 사업 중복 등 비효율을 초래하고, 유무상 원조간의 연계가 저해되어 공적개발원조의 효율성을 저해하고 있으므로 공적개발원조에 관한 기본법을 제정하여 사업에 대한 책임성 및 효과성을 강화.[5)]

[그림 3-1] 국제개발협력 기본법에 따른 공적개발원조 추진체계



자료: 진상기(2010), p. 126

5) 국가법령정보센터 국제개발협력기본법 [시행 2010. 7. 26.] [법률 제9938호, 2010. 1. 25., 제정] "제정 · 개정이유 페이지". 링크: http://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=102264&ancYd=20100125&ancNo=09938&efYd=20100726&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000 (검색일: 2019.7.20.)

〈참고〉 국제개발협력기본법 주요 내용

1. ODA의 정의
가. 양자ODA는 무상협력과 유상협력으로 구분
나. 다자ODA는 무상과 유상의 구분 없이 국제기구에 대한 출연금과 출자금 및 양허성 차관으로 규정

2. ODA의 기본 정신 및 목표
가. 개도국의 빈곤감소
나. 여성 및 아동의 인권향상과 성평등 실현
다. 지속 가능한 발전 및 인도주의 실현
라. 협력대상국과의 경제협력관계 증진
마. 국제사회의 평화와 번영 추구 등

3. 다른 법률과의 관계 : 관련 법률의 제정 및 개정 시, 기본법의 목적과 기본 정신 준수

4. 국무총리실 산하 국제개발협력위원회의 기능 강화: 위원회는 ODA 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항에 대한 심의·조정 및 평가 수행

5. ODA 기본 계획(매5년) 작성 및 수정을 통해 ODA의 정책방향 제시

6. 외교부는 무상 ODA, 기획재정부는 유상 ODA 주관기관으로서의 역할 수행

7. 중점 협력대상국가 선정으로 협력효과 제고

8. ODA에 대한 통합평가 실시로 국민의 이해, 투명성 제고

9. 국민 참여를 위한 홍보: 주요 실적 및 평가 결과 공개

10. 전문인력 양성, 국제교류 강화, ODA 통계 제출

11. ODA 사업 시행 과정에서 재외공관의 적극적 역할 명시

자료: 한국국제협력단(2011), p.68.

□ 기본법 제정 이후 국제개발협력위원회에서는 부처 간의 논의를 체계적으로 주도하기 위해 노력하였음.

○ 2010년부터 2015년간 국제개발협력 선진화 방안 수립, 제1차 국제개발협력 기본계획(2011~2015) 수립 및 이행 검토, 부산 세계개발원조총회(원조효과성 고위급회의) 개최 및 후속 대응방안 마련, OECD DAC 동료검토(Peer Review) 대응, 유·무상 통합 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 작성 추진·검토 및 수립 확정, 유·무상 개발협력 통합 평가 진행, 국제원조투명성기구(IATI) 가입 추진 등을 진행함.

〈표 3-4〉 국제개발협력위원회 개최 실적 (2010년~2015년)

회의내역	안건명
제7차 (2010.10)	1. 국제개발협력 선진화 방안 2. 분야별 기본계획안 작성지침 3. ODA 통계기관 선정방안 4. 국제개발협력 통합평가 추진방안

회의내역	안건명
	5. 국제개발협력위원회 운영 세부 규칙 6. 아프리카 저개발국 대상 UNESCO 신탁기금사업 추진방안
제8차 (2010.12)	1. 분야별 국제개발협력 기본 계획안 2. 2010년 국제개발협력 소위평가 3. 부산 세계개발원조 총회준비를 위한 부처 간 협력 및 기획
제9차 (2011.03)	1. 2011년 국제개발협력 분야별 시행 계획 2. 2011년 국제개발협력 통합평가 계획
제10차 (2011.08)	1. 국제개발협력(ODA)주요 현안 2. 2012년 주요분야별 ODA 시행계획(안) 통합검토 결과 및 향후계획 3. 부산 세계개발원조총회(HLF-4) 준비현황 및 향후계획
제11차 (2011.12)	1. 2012년 국제개발협력 종합시행계획(안) 2. ODA 관계기관간 협력체계 구축방안 3. 국제기구 신탁기금 실태 점검결과 4. 부산 세계개발원조총회(HLF-4) 주요 결과 및 후속 조치계획 / OECD DAC 개발협력정책 / 집행심사(Peer Review) 준비현황 및 향후계획 5. KSP 발전방안
제12차 (2012.03)	1. 국제개발협력 2011년 통합평가결과 및 2012년 통합평가계획 2. 2012년 국가협력전략(CPS) 추진계획 3. 볼리비아 국가협력전략(CPS) 4. 한국형 ODA 모델 수립계획
제13차 (2012.09)	1. 한국형 ODA 모델 추진방안 2. 국가협력전략(스리랑카 등 5개국) 3. 부산 글로벌 파트너십 출범과 향후 추진계획 4. 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과
제14차 (2012.12)	1. 2013년 국제개발협력 종합시행계획 2. 2012년 국제개발협력 소위평가 결과 3. 국가협력전략(방글라데시 등 5개국)
제15차 (2013.02)	1. OECD/DAC 개발협력 정책집행 평가 (Peer Review) 결과 및 활용 방안(안) 2. 국제개발협력 2012년 통합평가 결과 및 2013년 통합평가 계획(안) 3. 국제개발협력(ODA) 주요 현안(안)
제16차 (2013.08)	1. 협업 활성화를 통한 ODA효과성 제고 방안(안) 2. Peer Review 권고사항 활용계획(안) 3. 국가협력전략 (라오스 등 12개국)(안) 4. 국제개발협력(ODA) 주요 현안(안)
제17차 (2014.01)	1. 2014년 국제개발협력 종합시행계획(안) 2. 2013년 국제개발협력 소위평가 결과(안) 3. 국제개발협력 평가관련 규정 제·개정(안) 4. 부산 글로벌 파트너십 지표 이행현황 및 향후 대응방안
제18차 (2014.03)	1. 지구촌 새마을운동 종합추진 계획(안) 2. 2014년 국제개발협력 통합평가 계획(안) 3. 국제개발협력(ODA) 주요현안 - 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과 - 국제원조투명성기구(IATI) 가입 추진계획(안)

회의내역	안건명
제19차 (2014.9)	1. 국가협력전략 수립 발전방안(안) 2. ODA사업 성과제고 방안 3. 다자협력 추진방향 4. 국개위 의결사항 이행점검 결과
제20차 (2015.01.09)	1. 2015년 국제개발협력 종합시행계획(안) 2. 2014년 국제개발협력 소위평가 결과(안) 3. 지방자치단체 ODA 추진체계 개선방안(안) 4. 대국민 ODA 공감대 확보방안(안)
제21차 (2015.03)	1. ODA 중점협력국 재조정(안) 2. 2015년 국제개발협력 통합평가 계획(안) 3. 우리나라의 인도적 지원전략(안) 4. 제2차 분야별 국제개발협력 수립 작성지침 5. 국제개발협력(ODA) 주요현안 - 국제원조투명성기구(IATI) 가입 및 원조정보공개 추진현황 - 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과
제22차 (2015.11.10)	1. 제2차 국제개발협력 기본계획(안) 2. 국제원조투명성기구(IATI) 가입 및 원조정보 공개방안(안) 3. 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과
제23차 (2015.12.31)	1. 2016년 국제개발협력 종합시행계획 2. 2015년 국제개발협력 소위평가 결과

자료: 국제개발협력위원회(2017a), pp. 46-47

□ 정부 차원에서의 국제개발협력의 비전을 각 주관 부처 및 시행기관과 공유하기 위해 국제개발협력 추진방향, 3대 선진화 전략, 기반 확대 방안 등을 담은 「국제개발협력 선진화 방안」을 수립(국제개발협력위원회, 2017a, p.56).

○ 국제개발협력 선진화 방안의 주요 내용은 아래 표 내용 참고(국제개발협력위원회 2010a, pp. 3-32).[6)]

6) http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=198082 (검색일: 2019.7.20.)

〈표 3-5〉 국제개발협력 선진화 방안 내용 요약

국제개발협력의 기본방향	기본정신	국제개발협력기본법 제3조 기본정신의 틀 안에서 3대 가치를 지향 • '수원국에 희망을' ⇒ 역량개발 (Capacity Building)을 통한 개도국의 빈곤퇴치와 자립을 능력 개발에 초점 • '국제사회에 모범을' ⇒ 인도주의 · 인권 · 빈곤퇴치 등 보편적 가치를 추구하여 국제사회 문제 해결에 적극 참여 • '국민에게 자긍심을'⇒ 우리나라의 국격 제고 계기로 활용
	추진방식	한국의 개발경험과 국제규범을 바탕으로 원조효과성 향상을 위한 수원국 중심의 개발협력 추진 • 수원국이 원하는 원조분야 및 사업을 우리의 강점 · 노하우와 결합할 수 있는 원조 • 국가전략에 따라 양자와 다자, 유상과 무상이 유기적으로 연계되어 시너지 효과가 창출되는 통합적 차원의 원조 • 수원국의 마음을 헤아리면서 우리가 도움받던 때의 경험을 떠올려 진정성을 담아 두 손으로 드리는 따뜻한 원조
국제개발협력의 기본 골격		• OECD DAC 회원국으로서 국제기준에 맞는 개발협력 추진 및 OECD DAC 특별권고사항의 이행 (추진체계 개선, 규모 및 배분 방식의 개선, 시행 조직의 개편을 통한 분절화 완화, 원조 효과성 증대, 인도적 지원 강화) • ODA 규모를 2015년까지 GNI 대비 0.25% 확대, 양자 · 다자간 비율, 유상 · 무상 비율은 유지, 비구속성 비율은 확대 • 국제개발협력기본법에 따라 위원회 중심의 유 · 무상 통합추진체계를 구축하여 국가차원의 전략을 수립하고 주요 ODA 정책 및 사업을 조정하는 등의 기능 강화
국제개발협력 3대 선진화 전략	개발협력 콘텐츠 개발	• 한국적 특성이 담긴 개발협력을 콘텐츠 화, 개발경험, 사업기술, 감성분야로 나누어 이를 체계적으로 정리한 원조 모델 구축 (과거 한국이 경험한 정책 및 제도의 사례를 통해 정책 컨설팅 제공, 현재 한국이 보유한 사업기술을 활용, 한국의 감성을 통한 진정성을 느낄 수 있도록 하여 ODA 부가가치를 제고) • 개발경험은 재정부과 총괄, 사업기술은 외교부가 총괄, 감성분야는 외교부 · 문화부가 총괄하여 콘텐츠를 개발하며, 외교부 · 재정부 합동으로 새마을운동, 직업훈련 프로그램, 모자보건 사업 등 3개 모델을 시범적으로 개발하고 점차 확대
	원조시스템의 효과적 개편	• 유 · 무상 원조과정이 유기적으로 연계되어 효과성을 제고할 수 있도록 시스템을 개편 • 유 · 무상을 통합한 지역별 정책기조를 마련, 중점협력국을 선정하고 이에 따른 국별 지원전략을 수립 * 각 운영하고 있던 중점협력국을 26개국으로 통합하고 양자예산의 70%이상을 배분 * 통합 국별지원전략을 작성하고 국가차원의 ODA 지원 기본지침으로 활용 • 사업수행과정에서 정부부처, EDCF, KOICA, NGO, 기업 및 수원국의 참여와 협력을 강화 * 사업발굴 및 선정에 있어 재정부와 외교부간 충분한 협의와 관계부처의 의견수렴을 실시 * 원조기관별 사업추진으로 인한 비효율을 제거하기 위해 개편, 유상-무상 연계, 정부-민간 연계, 패키지형 사업 등을 추진 * 수원국과의 정책 협의 시 외교부와 협의를 하여 수원국의 접촉 창구 혼란을 방지 • 총리실 평가소위원회를 구성하여 유 · 무상 통합평가 시스템을 도입, 객관성을 확보
	국제활동 참여 강화	• 국가차원의 포괄적인 다자원조 전략을 수립하고 선진 공여국과의 협력을 통한 글로벌 개발 파트너십 강화 • 국제기구에 우리 인력 진출을 확대하고 기업의 ODA 국제조달시장 진출 지원 • UN 및 OECD 등 국제사회의 원조규범을 준수하고 새로운 규범 형성과정에 참여 • 국제사회 재난 발생 증가에 대응하기 위해 해외 긴급구호시스템 개편
국제개발협력 기반 확대		• ODA 규모 확대에 따른 국민적 인지도와 지지도 확대하기 위한 범정부 통합홍보체계 정립 • NGO, 기업, 학계 등 개발협력 파트너로서 상생할 수 있는 협력방안 및 관계를 구축 • 국별 전문가, 분야별 컨설턴트, 해외경험자(봉사단 및 파견자)등 체계적인 인력 Pool을 구축하고, ODA 참여기관 역량강화, 컨설팅 산업의 육성 등의 ODA 전문인력 양성방안 마련

자료: 국제개발협력위원회 (2010a), pp. 3-32 재구성

□ 2010년 12월에는 「국제개발협력 선진화 방안」을 토대로 5개년 ODA 중기전략인 「제1차 국제개발협력 기본계획(2011～2015)」을 수립, 유·무상협력분야 별로 분리되어 작성되었음.

○ 기획재정부의 경우 유상협력 및 다자협력(국제금융기구) 기본계획안에서 다음과 같은 기본 방향을 설정함(국제개발협력위원회, 2010b, p. 4).

- 한국의 수원경험을 바탕으로 개도국 경제성장에 필수적인 인프라 구축을 중점적으로 지원하고, KSP 등 정책자문 과정에서 발굴된 사업을 연계하고 지원하여 지식공유를 통한 정책역량 개발 및 성장기반 조성이 함께하도록 함.
- 무역을 위한 원조(Aid for Trade), 민관협력(Public-Private Partnership, PPP) 지원을 통한 민간부문 활동 촉진 등 개도국 성장에 필요한 민간부문과의 협력을 통해 ODA를 보완하는 민간자금 유입이 활성화 되도록 함.
- 개도국과의 우호적 경제협력 관계를 증진, 상호신뢰에 기반한 장기적이고 안정적인 경제협력 파트너십 구축에 기여되도록 함.

○ 외교통상부의 경우 무상협력 및 다자협력(UN 및 기타 국제기구) 기본계획안에서 아래 내용의 기본 방향을 작성함(p. 35-36).

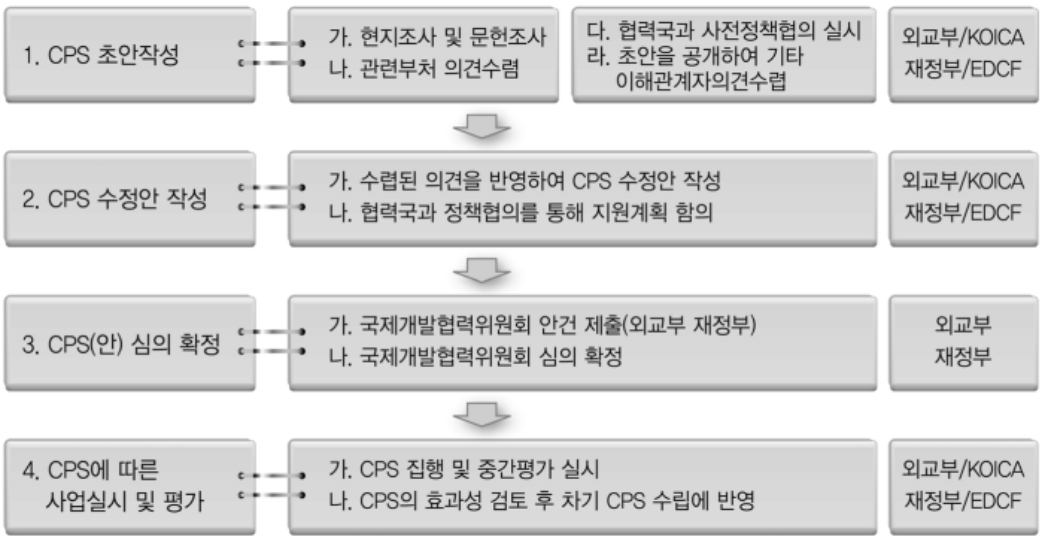
- 2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구하여 특히 MDGs 달성성과가 저조한 국가에 대한 지원을 강화하고 사업지역 및 내용 선정에 있어 MDGs를 고려하도록 함.
- 협력대상국의 자립성장 기반을 조성할 수 있도록 역량강화에 최우선 가치를 부여하도록 하며, 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점분야를 선정하여 사업을 추진하도록 함.
- 분쟁·재해 관련 인도적 지원을 확대하며, 취약·분쟁지역 국가의 거버넌스 강화 지원에 동참, 세계평화와 번영에 기여하도록 함.
- 환경, 여성, 인권, 민주주의 등 범분야적 보편적 가치가 사업 수립 및 이행시 충분히 반영되도록 함.
- 파리선언 등 원조효과성 규범 및 DAC 원조 지침과 권고를 단계적으로 도입하며, 무상원조 사업간의 중복성·분절성 최소화를 위해 “무상원조 관계기관 협의회” 및 “현지 ODA 협의체” 운영을 통해 사업 발굴·시행·홍보·평가 관련 협의 및 조정을 추진하도록 함. 또한 협력대상국, 기타 공여국, NGO, 기업, 국제기구 등과의 파트너십 강화를 추진하도록 함.
- 외교적 측면의 ODA를 동시에 시행, 국격 및 소프트파워 제고에 기여하도록 함.

□ 국제개발협력 선진화 방안 이후 국제개발협력위원회의 역할에 있어 주요한 변화는 통합 국가협력전략(CPS) 작성 주도에 있음.

○ 국제개발협력 선진화 방안 이전에는 외교부는 국가지원전략(CAS, Country Assistant Strategy)이라는 이름으로, 재정경제부는 국가협력전략 및 사업(CCSP, Country Cooperation Strategy and Program)이라는 이름으로 별도 전략을 수립한 바 있음(국제개발전략센터, 2013, p. 81).

○ 기존의 분리되어 작성되었던 전략문서와 비교하여 원조자원의 중복 배분 및 집행의 가능성이 어느 정도 축소되었다고 할 수 있으며, 수원국 입장에서의 원조 예측가능성 향상에 기여할 수 있다고 할 수 있음(국제개발협력위원회 2011a, pp.45-46).

[그림 3-2] 국별협력전략의 개념도



자료: 최유진 외(2014), p.61

○ 26개 중점협력국은 2010년 기획재정부와 외교통상부가 세운 일정한 기준을 통해 선정되었으며 4단계를 거쳐 선정된 바 있음(박복영 외, 2013, pp.27-28, 31).

□ CPS의 실행에 있어 협력대상국의 환경 및 구조적 특수성이 반영되지 않아 통합적으로 작성된 국별협력전략 역시 미흡한 부분으로 지적(국제개발전략센터, 2013).

○ CPS를 통해 지향하는 사업의 실행전략 및 실천계획이 없어 독립적인 프로젝트 단위의 사업으로 진행되어 실질적인 목표였던 유·무상 통합의 조화가 부족하며, 수원국 내의 다른 개발협력 기관

과의 대외적인 원조조화도 부족하다는 점이 지적되기도 함(국제개발전략센터, 2013, pp.83-85).

○ (중점협력국 선정과정) ① 중점협력국의 수가 지나치게 많다는 점, ② 중점협력국의 변경빈도가 잦아 중장기적인 효과를 보기 어렵다는 점, ③ 중점협력국 선정 이후에도 실질적인 예산지원이 일반협력국과 별반 차이가 없다는 문제, ④ 선정기준이 불분명하다는 점 등의 문제가 정부부처, 학계, 연구기관, 시민사회를 중심으로 제기된 바 있음(박복영 외 2013, pp.32-35).

□ 국제사회에서 원조규범을 규정해온 제 4차 세계개발원조총회(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness)가 2011년 부산에서 개최

○ 기존 '원조' 효과성중심의 논의를 '개발'효과성으로 확대하고, 궁극적인 개발성과에 초점을 둔 개도국 중심의 맞춤형 개발 지원 체제로 패러다임을 전환 회의로서 의의를 지님(박은하, 2011, p.20.).

- 국제개발협력위원회는 외교부를 중심으로 개발효과성 의제 설정에 기여를 하였으며, 회의 이후 후속조치인 "부산 파트너십" 이행체제 구축에 적극 참여함에 따라, ODA 체제와 관련 다양한 과제를 이행할 필요성이 대두됨(국제개발협력위원회, 2011b, pp.2-5).

○ 비구속화 확대, 수원국 시스템 활용, 중기 지원계획 제공 등 부산파트너십 결과문서 공약의 이행, ODA 규모 확대 공약 이행, 국내 원조집행기관의 역량강화 및 분절화 방지 등 ODA 체제 선진화가 필요함을 후속조치 계획으로 명시함.

○ 이와 더불어 우리나라 개발경험 공유, 정책 자문사업 내실화 및 '양성평등 및 개발에 관한 부산 공동 행동계획'을 지원할 필요가 있음을 명시함.

○ 또한 중국 등 신흥경제국 및 민간분야와의 협력기반을 마련하고, 시민사회 및 개발학회 등이 참여하여 부산 파트너십의 체제구축 및 이행과정의 의견을 수렴하도록 함.

□ 2011년 ODA 추진계획에 따라 2011년 ODA 관계기관간 협력체계 구축방안을 작성함(국제개발협력위원회, 2011a, pp.21-28).

○ 특히 KOICA외에도 다수의 부처에서 무상원조를 진행하는 만큼 사업발굴, 사업선정 및 시행, 평가 등의 단계에 있어 시행기관의 참여를 확대할 필요가 있음을 명시하였으며 아래의 계획안을 도출함.

- 사업발굴에 있어 사업요청리스트를 KOICA-관계부처 간 공유하고, 유·무상 관계부처 참여하에 수원국 공동정책협의 실시하며, 사업발굴경로는 재외공관과 개도국 수원총괄기관을 경유하도록 함에 따라 외교부의 역할의 확대를 명시하였음.

- 사업선정 및 시행단계에 있어서도 각 부처의 참여를 강화, 무상원조 관계기관 협의회에서

사업을 성정하고 타당성조사를 진행하며, KOICA 주도의 사업심사위원회에도 부처 관계자 및 전문가를 참여하도록 하였음.

- 특히 프로젝트 및 기술협력의 경우 외교부가 협력방안을 협의하여 연계성을 강화하고 중복을 방지하도록 하였으며, 초청연수의 경우 무상원조 관계기관 협의회에서 효율화 방안을 마련하도록 함.
- 유상원조의 경우 EDCF 협의회를 통해 진행사업 및 후보사업에 대한 정보를 각 부처와 공유하도록 하였으며, 사업선정과정에 있어 각 부처 관계자 혹은 추천 전문가를 통해 진행하도록 함.
- 현지체계의 강화로 인해 재외공관의 참여도가 확대되어 중점협력국의 재외공관의 경우 ODA 관련 업무 비중이 확대되었으며 KOICA 및 EDCF 역시 현장사무소의 인력 및 권한 확대를 추진함(국제개발협력위원회 2012, pp.30-31).

□ **2012년 동료평가[7] 대상국가로 선정되어 국제개발협력위원회에서는 2011년부터 활동하게 될 검토 준비반을 설치, 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, KOICA, 수출입은행 등 담당자를 중심으로 구성(국제개발협력위원회, 2011b, pp.9-12).**

○ 개발협력 추진체계와 관련된 동료검토 권고사항은 다음과 같음 (국제개발협력위원회, 2013a, pp.6-10).

- (개발협력 전략적 프레임워크) 국가협력전략(CPS) 수립 시 측정가능한 성과평가 기준반영, 수원국 개발 우선순위와 일치, 해당 협력국내에서 실시하는 한국의 모든 ODA 사업 포괄, 중장기 재원의 예측가능성 제고, 무·유상간 통합을 고려할 것.
- (조직 및 사업관리) 개발협력 계획 및 예산 관련, 국제개발협력위원회의 권한을 강화하고, 무·유상 관계기관협의회 및 현지 ODA협의체 권한 강화, 관계부처와 기관의 인력 확대, 평가소위 등 평가시스템 강화.
- (기타) 인도적 지원과 관련 정책 및 체계가 미비함에 따라, 새로운 범정부 차원의 인도적 지원 정책 완성, 지원 주체, 대상, 수단의 근거 규정 마련, 양자 원조에 대한 세이프가드 수립 등을 권고.

○ 국제개발협력위원회에서는 권고사항을 이행하기 위해 아래와 같은 추진과제를 시행할 것을 계획함(국제개발협력위원회, 2013b, p.33).

- (국제개발협력위원회의 역할 강화) 위원회 이행력을 담보하기 위해 의결사항의 이행점검을

7) OECD에서는 회원국 간 개발협력 정책·집행 체제에 대한 상호 검토를 통해 서로의 정책·제도 개선을 도모하기 위한 목적으로 동료검토(Peer Review)를 정기적으로 진행함.

강화하고, 미이행 사항은 해당부처 위원이 위원회에서 직접 소명하도록 하는 방안을 마련.

- 예산연계 강화를 위해 위원회 간사기관인 국무조정실이 위원들의 의견을 수렴하여 ODA 사업계획을 조정하고, 조정 결과와 기재부의 예산편성 간 연계를 강화토록 함.
- 사업조정 결과를 토대로 예산을 편성하고, 사업조정 과정을 거치지 않은 사업계획은 특별한 사유가 없는 한 예산편성 제외하도록 하였음.
- (유·무상 관계기관협의회 기능 강화) 유상원조에서는 "분야별 EDCF 분과위원회"를 설치하고 무상원조에서는 "무상원조 관계기관 협의회"를 통하여 예산편성 이전에 사업계획을 1차적으로 협의 및 조정하도록 하였음.
- (현지협의체 기능 강화) 재외공간-국내기관 간의 체계적 정보공유 프로세스를 마련하여 수원국과의 협의가 원활하게 이루어지도록 하며, 재외공간에서도 ODA 모니터링 시스템을 활용하여 기관별·수원국별 ODA 사업추진 현황을 확인하도록 하였음.
- (대국민 정보제공 및 홍보 강화) ODA와 관련한 종합적인 자료를 담은 백서를 발간하여 일반국민과 국회 및 ODA 관계자에게 제공하도록 함.
- (자체평가 대상 확대) 2014년부터 모든 ODA 시행기관을 대상으로 매년 진행 사업에 대한 자체평가 계획 수립 및 결과 제출을 의무화함.

□ 2013년 ODA 홍보계획의 일환으로 ODA 백서발간을 추진하기 시작.

○ 범정부적 ODA의 비전, 정책 및 전략과 원조 성과를 종합적·체계적으로 국민 및 ODA 관계자들에게 보고하고, 3년 주기로 발간하기로 한 바 있음(국제개발협력위원회, 2013a, p. 81).

- 2014년 첫 발행되어 2017년까지 총 2차례에 걸쳐 ODA 통합 백서가 발간되었음.

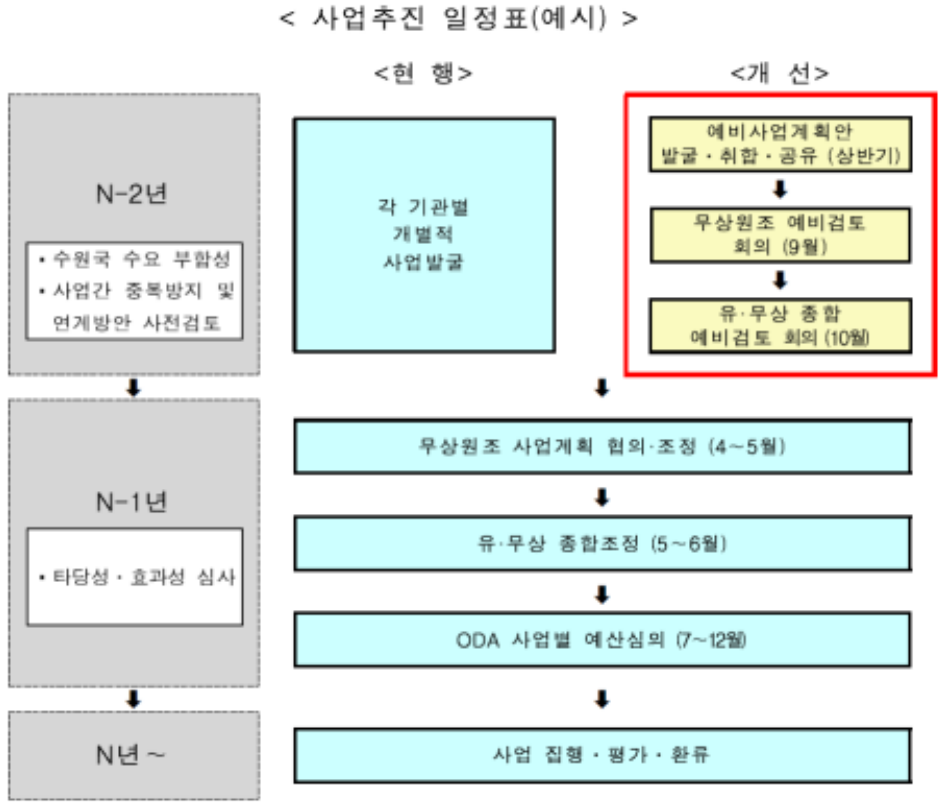
□ 다양한 국제개발협력위원회의 효과성 강화계획에 따라 2013년 작성된 "협업 활성화를 통한 ODA 효과성 제고방안"을 통해 사업 추진절차 개선 방안을 마련한 바 있음.

○ 2014년부터 사업 2년전(n-2년) 예비검토제 도입함으로 사업에 대한 정보를 공유함으로 사업을 조정하고, 기관별 중복 방지 및 연계를 강화하고자 하였음(국제개발협력위원회, 2013b, p.5).

○ 상시 조정체계를 구축하여 국무조정실 주관 "ODA 협업회의(국장급)"를 운영을 통해 적시에 이견사항 조정 및 협업 애로요인 해소하고자 하였음.

- 국무조정실 국정운영실장주재로 분기별 1회 운영하되 필요시 수시 개최되도록 하였으며, 여기에서 해소되지 않은 안건에 대해서는 국조실장 주재 관계부처 차관회의(또는 협업점검협의회)를 개최하여 이견을 조정하기로 계획한 바 있음(상게서, p.14).

[그림 3-3] n-2 사업추진 프로세스



자료: 국제개발협력위원회 (2013b), p. 7

○ EDCF 및 KOICA간 ODA를 실행 時 소통 및 교류를 촉진하기 위해 해외 현지사무소 공동근무(one-roof)를 추진.

- 양 기관 현지사무소가 기 개설된 9개국(베트남, 필리핀, 인도네시아, 캄보디아, 스리랑카, 미얀마, 우즈베키스탄, 탄자니아, 콜롬비아)부터 조속 추진하기로 한 바 있음.

□ 시행기관인 KOICA 및 EDCF의 경우 국제개발협력위원회를 통해 다양한 연계를 진행해 왔으나, 지방자치단체의 경우 자체예산을 활용하여 ODA 사업을 추진하고 있었으며 중앙부처의 사업 심사 및 조정 과정에서 제외되어 왔었음.

○ 지자체 사업의 규모가 증가함에 따라 ODA 추진체계 및 절차를 개선할 필요성이 대두되어 지자체 ODA 추진체계 개선방안을 마련함.

- 사업 중복 방지를 위해 중앙부처 ODA 사업과 동일하게 지자체 ODA 사업도 '사업 1년전

심사·조정 절차' 적용, 행정자치부에 차년도 사업시행계획 제출 후, 행자부의 협의 및 조율을 거친 뒤 (4월), 무상원조 관계기관 협의회(5월)에서의 조정을 거쳐 사업을 추진하기로 계획한 바 있음(국제개발협력위원회, 2015a. pp.227-233).

□ 2015년에 접어들어 OECD 동료검토 결과의 이행에 따라 국제개발협력위원회에서는 ODA 중점협력국을 재조정한 바 있음.

○ 이전 26개국에서 24개국으로 재조정하였으며, 이를 2015년에 작성한 "제 2차 국제개발협력 기본계획 (2016-2020)"에 반영하기로 한 바 있음(국제개발협력위원회, 2015b. p.3).

〈표 3-6〉 2015년 중점협력국 조정결과(안)

지역 (개수)	중점협력국
아시아(11)	베트남,인도네시아,캄보디아,필리핀,방글라데시,몽골,라오스,네팔, 스리랑카,파키스탄,미얀마
아프리카(7)	가나,에티오피아,모잠비크,르완다,우간다,탄자니아,세네갈
중동/CIS(2)	우즈베키스탄, 아제르바이잔
중남미(4)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이

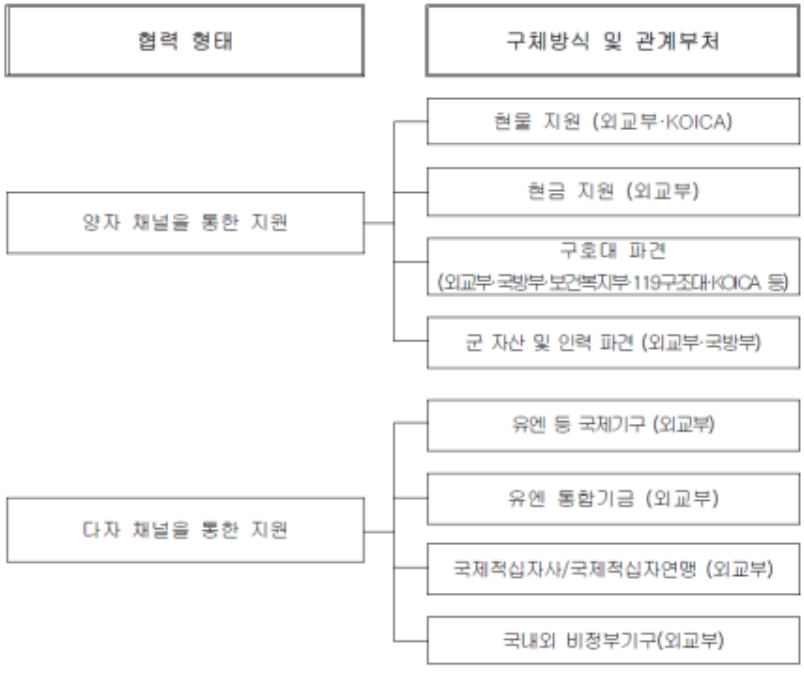
자료: 국제개발협력위원회 (2015b), p. 3

□ OECD 동료검토 결과 이행의 일환으로 인도적 지원 전략을 구상.

○ 전략 수립에 있어 외교부를 중심으로 양자 및 다자원조 채널별 전략 및 추진체계를 구성함.

- 양자채널을 통해서는 현물지원, 다자지원채널 활용이 어려운 국가에서의 현금지원, 구호대(KDRT, Korea Disaster Relief Team) 파견, 군자산 및 군인력 파견 등을 명시하여 외교부·KOICA 외에도 국방부 및 보건복지부 등의 다부처 참여체계로 구축
- 또한 다자채널을 통한 인도적 지원에 있어 UN 및 국제기구 외에도 국제적십자사/국제적십자연맹 및 국내외 NGO를 통한 지원을 명시하였음.
- 이 외에도 "해외긴급구호에 관한 법률" 등의 개정을 통해 법제 정비를 추진한 바 있음.(국제개발협력위원회, 2015b, pp.88-93)

[그림 3-4] 인도적 지원 추진체계



자료: 국제개발협력위원회(2015b), p. 92.

□ "제2차 개발협력 기본계획"은 기본법에 따른 범정부적 계획이며 학계 · 시민사회 · 기업 등의 의견을 수렴하고, 수원국과 재외공관 등 현장 의견을 청취하여 작성할 것 명시함.

○ 2015년 국제사회 개발협력의 중심 담론이 새천년개발목표(MDGs)에서 2030년까지의 지속가능발전목표(SDGs)로 전환됨에 따라 다양한 개발협력의 범위와 유형에 대응하는 것이 중요.

○ 또한 민간부문의 새로운 개발협력 재원 활용의 중요성 및 파트너십 구축에 따른 개발협력 거버넌스의 변화가 요구된 바 있음(국제개발협력위원회, 2015c, pp.16-18).

〈표 3-7〉 "제2차 국제개발협력 기본계획" 추진 방향 및 추진 과제 요약

제2차 기본계획의 비전과 기본방향		향후 15년간 국제사회가 공동으로 추구해야 할 2030 지속가능발전목표(SDGs) 달성에 기여함으로 인류의 공동번영과 세계평화에 기여
제2차 기본계획의 원칙		• 국제개발협력 통합적 추진: 제 1차 기본계획 기간 동안 마련된 체계를 기반으로 ODA 추진 시스템의 개선 및 고도화 추진 • 국제개발협력 내실 제고: 1차 기본계획은 원조규모의 확대에 초점, 2차 기본계획은 확대된 재원을 효율적 · 효과적으로 사용하여 실질적인 성과 도출에 주력 • 국제개발협력의 참여 확대: 1차 계획 기간 동안 민간 부문의 ODA 관심 · 참여도는 폭발적으로 증가, 2차 계획에서는 이를 뒷받침할 수 있는 제도 보완, 시민사회 · 기업 등과의 다각적인 협력방안 강구
제2차 국제개발협력 방향		• 재원규모 확대: 2020년까지 GNI 대비 0.20% 달성, 2030년까지 0.30%(DAC 회원국 평균 수준, 2015년 기준) 목표로 추진 • 유 · 무상 비율: 2017년까지 40:60을 유지, 2018-2020년 비율은 차후 재설정 • 양 · 다자 비율: 75:25로 유지 • 비구속성 비율: 2020년까지 유상 55%, 무상 95% 수준으로 확대
제2차 국제개발협력 재원 운용계획		• 지역별 재원 배분: 기존 추세를 반영하여 아시아 중심 지원 기조를 유지하되 아프리카의 비중을 점진적으로 확대, 아프리카의 최빈국에 대한 지원을 증가하여 인도주의 성격의 지원 강화 • 소득그룹별 재원 배분: 제 1차 계획 기간 동안과 같이 최빈국·저소득국 비중 증가 및 상위중소득국 비중 감소 수준을 유지하되, 최빈국을 대상으로 무상원조 위주 지원 • 분야별 재원 배분: 2차 계획 기간 동안 경제 · 인프라, 환경 분야 등의 확대를 통해 SDGs의 방향에 부합하도록 하며 개도국 소녀 보건 교육 분야, 농촌개발 분야도 중점으로 지원 • 형태별 재원 배분: 기존의 프로젝트, 기술원조, 초청연수 외에도 NGO · PPP(Public-Private Partnership) 등 민관협력, 프로그램 원조(PBA, Programme-Based Approach) 분야 등 지원 형태 다변화
추진과제	통합적인 ODA	• 유 · 무상 통합 전략 강화 • 무상 통합 전략 강화 • 중점협력국 및 CPS 내실화 • 다자원조의 통합적 추진 • 집행기관(EDCF · KOICA) 역량 강화
	내실있는 ODA	• ODA 콘텐츠 재정비 • 사업 절차 개선 • 사후관리 강화 • ODA 평가와 환류 강화 • 사업투명성 제고 • 지원 확대
	함께하는 ODA	• 범국민 이해와 참여 증진 • 민간 파트너십 다원화 및 포용적 비즈니스 모델 확산 • 삼각협력 활성화 • 다양한 민간재원 활용 확대 • 글로벌 파트너십 강화

자료: 국제개발협력위원회 (2015c), pp. 35-70 재구성

○ 2015년까지 유·무상종합 시행계획은 개별 사업심사(2-6월)를 거쳐 예산편성(6-12월) 이후 확정된 사업을 바탕으로 사후적으로 수립해 왔으며, 통합적 정책이 반영되지는 못하였음.

- 이에 따라 유무상 연간종합시행계획 수립 절차를 아래와 같이 체계화할 것을 계획함(국제개발협력위원회 2015c. p.44).
- 각 시행기관은 '제 2차 국제개발협력 기본계획'에 따라 ODA 시행목표 및 주요 정책과제, 차년도 사업계획, 자체평가계획 등을 포함한 "기관별 시행 계획안" 3월말까지 수립하여야 함.

〈참고〉 기관별 시행계획 주요내용

■ 차년도 ODA 시행방향
- 기본계획에 근거한 각 기관의 ODA 시행목표 및 중점 추진방향, 주요 정책과제, 사업의 우선순위

■ 차년도 ODA 사업계획
- 사업개요 : 사업기간, 총사업비 및 차년도 예산안, 대상국가, 사업유형 및 목적, 사업 세부내용, 수원국과의 분담사항 등
- 정책부합성 : 수원국 수요확인, 재외공관 협의 결과, 중점협력국 및 SDGs 연계성, 우리측 기대효과, 비구속성 여부, 타사업 연계여부, 기관간 협업여부
- 사업 타당성 : 타당성조사 결과, 유사중복성 검토결과
- 성과관리 계획 및 전년도 실적
- 사후관리 계획

■ 당해년도 자체평가계획

자료: 국제개발협력위원회 (2015c), p. 46

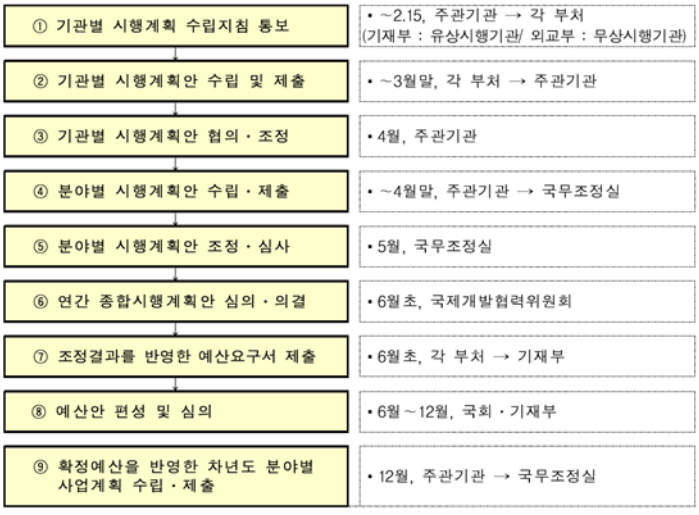
- 주관기관은 기관별 시행계획안 검토 후 분야별 시행목표·규모 및 재원배분 계획·주요사업 추진계획 및 정책과제 등을 포함한 "분야별 시행계획안"을 수립하여 4월 말까지 국제개발협력위원회에 제출.
- 이후 국제개발협력위원회는 분야별 시행계획(유·무상 사업심사 포함) 검토 후, 6월 초까지 "연간종합시행계획"을 수립 및 의결하도록 하며, 각 시행기관은 국개위의 의결 결과 등에 따라 차년도 예산에 반영하도록 하였음.

○ 국제개발협력위원회를 중심으로 하는 거버넌스 구조 한계를 극복하기 위해 유무상 원조의 전략적 추진을 위한 협의체 구성를 정례화하기로 한 바 있음.

- 국조실-기재부-외교부 국장급 협의체를 분기별 1회 정례화 하고 주요 사안 논의할 것을 계획하였음.
- 또한 효과적인 원조 수단 선정 및 활용을 통한 성과창출을 위해 기존 EDCF·KOICA 사업

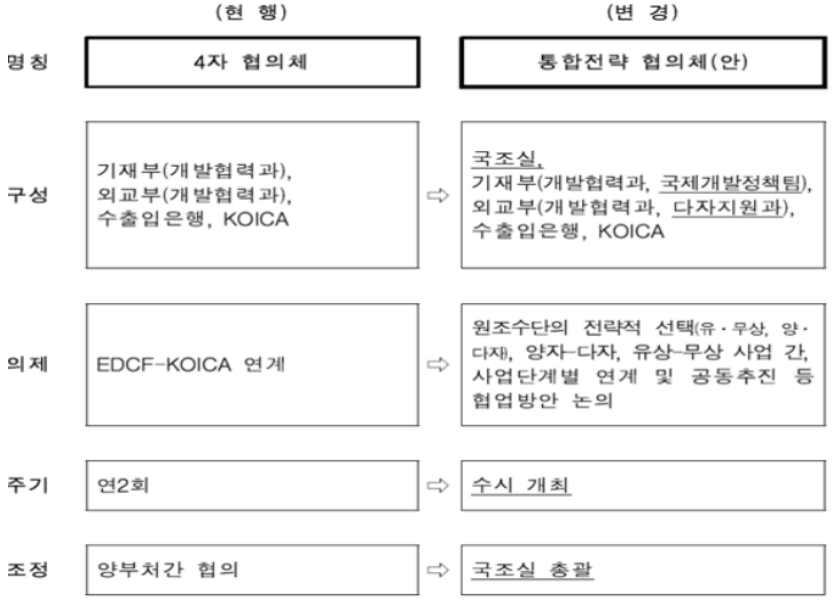
위주의 4자 협의체를 통합전략협의체(5자 협의체)로 확대하고 의제 구체화함으로 협업을 강화하기로 한 바 있음.

[그림 3-5] 국제개발협력 종합시행계획 수립 절차



자료: 국제개발협력위원회 (2015c), p. 46

[그림 3-6] ODA 협업을 위한 협의체



자료: 국제개발협력위원회 (2015c), p.45

○ 제 2차 기본계획에 있어서 주요한 변화 중 하나로 무상원조 관계기관 협의회의 역할 강화가 있음 (국제개발협력위원회, 2015c, pp.47-48).

- 외교부는 중복·분절화 방지를 위해 2005년부터 무상원조 관계기관 협의회를 진행해왔음. "국제개발협력기본법" 시행령 제15조 및 외교통상부 예규 제172호 "무상원조관계기관협의회 구성 및 운영에 관한 예규"를 통해 협의회를 운영함(박광동 외, 2017, p.25).
- 무상원조관계기관 협의회에서의 조정 대상 사업은 ① 중복방지대상 사업 ② 연계강화 필요사업 ③ 효과성 제고 필요사업 ④ 검토불가사업 등으로 구분함. 다수의 시행기관이 ODA 사업에 참여함에 따라 사업 조정 내역 또한 증가하였음.

〈표 3-8〉 무상원조관계기관 협의회 조정내역

대상사업 년도	2012년	2013년	2014년	2015년
총 사업비 (정부예산배정)	6,896억 (7,894억)	7,511억 (7,536억)	10,452억 (8,408억)	9,578억 (9,223억)
총 사업수	829건	810건	903건	876건
조정 사업수	49건	27건	138건	108건

자료: 국제개발협력위원회 (2015c), p.47.

- 무상원조 관계기관 협의회를 기존 연 1회에서 연중 수시 개최하고 사업의 조정 심의 및 연계사업 발굴을 활성화하며, 연 1회 시행기관 실무자 대상 사업 추진절차 및 제도 안내를 추진하도록 하였음.
- (KOICA 활용확대) 부처별 전문분야 사업추진에 있어 KOICA가 부처사업 접수·검토, 수원국 요청서 접수·사전타당성조사 시행계획서 작성 등을 통해 사업을 수행하는 "정부부처제안사업" 및 부처가 추천하는 특정 공공기관이 KOICA 사업을 공동사업 형태로 추진하는 "공공협력사업"에 활용, 각 부처에서 추진하는 프로젝트 사업의 경우, 필요시 실행단계 전 KOICA와 협의하여 집행전문성을 보완하도록 함.
- 지자체 ODA 사업은 정책 방향의 일치를 위해 행정자치부를 통해 중앙행정기관 무상원조 사업과 통합 관리하도록 함.

○ 사업 발굴 절차에 있어 수원국과의 협의 창구 일원화가 되지 못하여 발생하는 비효율을 줄이고 CPS·SDGs 등과의 연계를 확대하기 위해 절차를 강화하기로 한 바 있음 (국제개발협력위원회, 2015c, pp.57-58).

- 수원국 요청서 미비 사업은 원칙적으로 사업 선정에서 배제하고, 先수원국 요청-後타당성

조사 원칙을 적용하기로 함에 따라 수원국의 요청서 접수를 의무화하였음.

- 수원 총괄기관-재외공관-시행기관으로 이어지는 협의 채널을 준수할 것을 명시하였음.
- 사업계획서상 CPS 및 지속가능개발의제 관련성 적시, 심사 시 참고하도록 하였음.
- 기후변화, 식량안보, 경제 사회인프라 등 우선 협력 분야 선정하여 현장경험·전문성이 풍부한 국제기구 타 공여국과 공동으로 사업 발굴을 추진하기로 한 바 있음.

○ SDGs 의제 설정에 있어 개발협력에서의 파트너십이 중요해지고 2015년 제3차 개발재원총회(Third International Conference on Financing for Development)의 결과물인 아디스아바바 행동계획(Addis Ababa Action Agenda)에서 민간분야의 참여 확대를 요구함에 따라 국제개발협력에 있어 시민사회·학계·기업의 참여 확대 추진하기로 함(상게서, pp.66, 68-69).

- 기존 시민단체·학계·기업 대상 민관협력 프로그램의 규모 확대, 전경련·중소기업중앙회 등 재계와의 대화를 개최, CSR·CSV 사업과 ODA 사업과의 시너지를 모색하는 등의 포용적 비즈니스 모델을 구상하기로 하였음.
- 또한 ODA와 민간 상업금융의 중간 단계 형태인 개발금융 추진 등 민간재원을 활용하는 방안을 검토하고 제도화하기로 하였음.

□ **제2차 기본계획 이후 개발협력 4대 구상, 새마을운동 국제적 확산방안, 개발협력분야 NGO 지원방안, 2017년도 OECD 동료검토 결과 이행, ODA 통합평가체계 개선방안, 국제개발협력 분야 정부 시민사회 파트너십 기본정책 등을 논의함.**

〈표 3-9〉 국제개발협력위원회 개최 실적 (2016~2019년)

회의내역	안건명
제24차 (2016.02)	1. 개발협력 4대 구상 이행 마스터플랜 2. 다자협력 추진전략 3. 2016년 국제개발협력 통합평가계획
제25차 (2016.04)	1. 새마을운동의 국제적 확산방안(안) 2. 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과
제26차 (2016.05)	1. 2017년 국제개발협력 종합시행계획(안) 2. 중점협력국 대상 국가협력전략(CPS) 3. 개발협력분야 NGO 맞춤형 지원방안
제27차 (2016.08)	1. 2017년 국제개발협력 종합시행계획 수정안
제28차 (2016.12)	1. 2017년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준) 2. 2017년 국제개발협력 통합평가계획 3. 중점협력국 대상 국가협력전략 4. 개발금융의 ODA 활용방안 5. 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과

회의내역	안건명
제29차 (2017.06)	1. 2018년 국제개발협력 종합시행계획 2. 2016년 국제개발협력 통합평가결과 3. 취약국 지원 전략
제30차 (2017.12)	1. 2018년 국제개발협력 종합 시행계획(확정액 기준) 2. 2017년 국제개발협력 통합평가결과 3. 2018년 국제개발협력 통합평가계획
제31차 (2018.06)	1. 2019년 국제개발협력 종합시행계획(요구액 기준) 2. ODA 통합평가체계 개선방안 3. 2017년 OECD 동료검토 권고사항 활용계획(별도보고)ODA 추진체계 개선방향
제32차 (2019.01)	1. 2019년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준) 2. 2019년 국제개발협력 통합평가계획 3. 국제개발협력 분야 정부 시민사회 파트너십 기본정책
제33차 (2019.07)	1. 2020년 국제개발협력 종합시행계획(요구액 기준) 2. 2018년 국제개발협력 통합평가결과(안) 3. 우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안 4. 2018년도 재외공관 모니터링 이행점검 결과

자료: 국제개발협력위원회(2017a), pp.47-48. 및 ODA Korea 웹사이트 재구성[8].

○ 2015년 국제사회에서 SDGs 관련 의제 논의가 활발하게 진행되던 당시 박근혜 대통령은 UN관련 정상회의에서 여러 개발협력 추진계획을 발표하고 "개발협력 4대 구상"이라는 명칭 하에 5년간 이행될 중점 추진과제를 구성함(국제개발협력위원회, 2016a, p.5).

〈참고〉 개발협력 4대 구상

1. 소녀들의 보다 나은 삶(Better Life For Girls): 2016~2020년간 총 2억불 규모로 개도국 소녀들의 교육·보건·미래역량강화 지원 (2015.9, 유엔 개발정상회의 발표)
2. 모두를 위한 안전한 삶(Safe Life For All): 2016~2020년간 총 1억불 규모로 개도국의 감염병 대응 역량 강화 지원 (2015.9, 글로벌보건안보구상 서울 회의 발표)
3. 보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신(Science, Technology and Innovation for Better Life): 2016~2020년간 총2억불 규모로 개도국의 혁신적 과학기술 인재 양성과 창업기반 조성 지원 (2015.12, 유네스코 특별연설 발표)
4. 아프리카 직업기술교육 지원사업(Better Education for Africa Rise) 및 ICT 활용 교육혁신지원사업: 2016~2020년간 아프리카 직업기술 교육 지원(약 1천만불) 및 2015~2017년간 정보통신기술을 활용한 아프리카 국가의 교육 분야 혁신 지원(약 6백만불) (2015.12, 유네스코 특별연설 발표)

자료: 국제개발협력위원회(2016a), p.5

- 각 구상의 구현을 위해 다양한 부처의 참여(교육부, 보건복지부, 여성부, 미래창조과학부, 산업통상자원부 등)와 더불어 NGO·학계·기업 등으로 구성된 분과위를 구상하여 사업 추진 체계를 구축한 바 있음(상게서, pp.12-29).

8) http://odakorea.go.kr/hz.blltn2.ODACmtRsltSlPL2.do?brd_seq=24&blltn_div=oda#script (검색일: 2019.7.28.)

○ 기존에 진행을 논의하고 있던 사업이 있었던 만큼 (N-2년 제도), 새로운 개발협력 구상을 추가적으로 추진하기 위해 제도를 개선하고자 하였음.

- EDCF의 경우, 신속추진절차를 4대 구상사업에 적용하여 사업발굴부터 사업자 선정까지 소요기간을 4년에서 2년 내로 단축하도록 하고, 개도국 자체의 타당성검토가 일정 수준 진행된 사업 또는 국내·외 무상 ODA 등을 통하여 개괄적인 타당성 검토가 진행된 경우 타당성검토를 간소화하기로 하였음.
- KOICA의 경우, 4대 구상 관련 사업의 조속한 이행을 위해 전략사업비(2016년 기준 220억원 규모)를 활용하여 추진하도록 한 바 있음(상게서, p.31)

○ 2015년 9월 UN 개발정상회의에서 박근혜 대통령이 새마을운동을 국제사회에 확산할 것을 제안함에 따라, 새마을운동의 국제적 확산방안을 마련하였음.

- 2011년부터 새마을운동 ODA를 논의해온 국무조정실, 외교부, 기재부, 행정자치부, 농림축산식품부, 경상북도, KOICA, 새마을중앙회 등이 참여한 TF를 통해 진행해오던 시범사업을 확대하기로 계획한 바 있음(국제개발협력위원회, 2016b, p. 5).
- 새마을운동 사업의 추진을 위해 국제개발협력위원회 산하에 새마을운동 ODA를 총괄·조정할 "새마을 분과위(민관합동)"를 신설하고 국무조정실 개발협력정책관실에 전담조직(새마을분과위 사무국)을 설치하기로 하였음. 사업발굴은 기존의 체계를 따라가되 시행에 있어 경상북도는 기존의 사업을 진행하고, 농식품부는 농업기술지원을 담당하거나 행자부에서 국내 초청교육을 관리하는 등 다양한 부처의 참여가 이루어짐(상게서, p.26-27)

○ 제2차 기본계획에서 '함께하는 ODA'의 일환으로 "개발협력분야 NGO 맞춤형 지원 방안"이 논의되고 개발협력 4대 구상의 이행을 위해 NGO와의 파트너십을 통해 기존의 네트워크를 활용하고자 하였음(국제개발협력위원회, 2016c, p.2-8)

- 민관협력사업과 정부 ODA정책간 연계 부족 비판에 따라 개발협력구상 등 정부 정책에 부합하는 사업을 적극 발굴 및 지원할 것을 명시함.

□ **2017년 새 정부 출범 이후에는 새로운 개발협력 추진방향을 세우는 한편, 이전 정부에서 추진해왔던 ODA 사업 중 논란이 있었던 사업을 재정비한 바 있음.(국제개발협력위원회, 2017b, pp.5-6)**

○ 아프리카 대상 이동차량을 활용한 보건영양사업으로 추진한 코리아에이드[9]의 경우 기존 계획을 폐기하고 모자보건 아웃리치사업으로 대체를 결정.

○ 새마을 ODA에 있어 개도국 특성이 고려되지 않은 경우 사업을 전환하고 새마을 분과위

9) 김진희 · 신민정(2018)에 따르면 청와대 지시사항에 따라 수원국 협의 없이 추진되었으며 현지실정에 맞지 않는 사업요소(아프리카에서 활용하기 어려운 차량 도입 추진 등)가 많아 지속가능성 및 주인의식이 떨어진다는 비판이 제기됨.

등 추진체계를 폐지.

○ 개발협력 4대 구상[10]의 경우, 명칭 및 추진체계를 폐지하고 SDGs 이행 지원사업으로 전환하고, SDGs 이행을 위해 비교 우위 분야인 산업화(SDG 9), 교육(SDG 4), 보건(SDG 3), 물과 위생(SDG 6), 기아와 농업(SDG 2)에 집중할 것을 계획.

○ 중점협력국 및 국가협력전략 수립과 더불어 실효성을 강화하기 위해 수립기한을 단축시키고 적용주기를 기존 5년에서 수원국 국가개발계획 주기에 연동시켜 탄력적으로 수립 및 적용하도록 하였음.

- 각 시행기관이 사업별로 수원국 개발전략, 중점협력분야 해당 여부 등을 검토하는 체크리스트를 작성하여 사업 심사 시 제출하도록 하였음(상게서, p.8).

○ ODA 사업 전 과정의 투명성 제고를 위해 모든 단계에서 정보를 공개하거나 민간전문가 참여를 확대하여 객관성을 담보할 것을 명시한 바 있음(상게서, pp.22-23).

- 기획단계에서 사전타당성 조사 결과 및 수원국 수원총괄기관의 요청서 등은 예외 없이 구비된 상태에서 심사하도록 하였으며 사전타당성 조사에 민간전문가 참여 및 결과 공개를 추진하도록 하였음.
- 제안된 사업에 대해 현지의 재외공관 의견을 수렴하여 현지상황에 적합하게 추진되도록 유도하기로 함.
- 그 외에도 4월말 개최되고 있는 유·무상원조관계기관협의회 이전에 주관기관에서 민간전문가가 참여하여 사업기획이 진행되도록 사업심의위원회 개최를 검토·추진하도록 하였음.

○ 사업 착수에 있어서도 가능한 최대한 범위에서의 정보공개를 통해 투명성을 제고하고, 개별사업의 시행기관 뿐 아니라 협약에 의해 실제 사업을 위탁받아 수행하는 기관(업체, 대학 등) 리스트 또한 공개를 추진하기로 함.

○ 사업 수행단계에 있어서는 현지 이행점검을 강화하기로 하였음.

- 자체 사업 모니터링 외에도 주관기관에서 이행점검을 강화하고 재외공관에서도 최소 연 2회 사업 모니터링 및 결과보고 체계를 구축하도록 하였음.
- 현지 이행점검에 민간전문가 참여를 강화하고 점검결과의 객관성을 확보하는 한편, 점검결과를 차년도 사업 심사 시 반영하기로 하였음.

○ 사업 평가에 있어 시행기관의 자체평가에 외부 전문기관 용역을 통한 평가를 확대하거나 최소 평가 작업에 민간전문가 참여를 의무화하였음.

---

10) 감사원(2017) ODA 추진실태 감사보고서에 따르면, 개발협력 구상과 관련성이 없는 사업 및 기존에 진행하던 사업을 그대로 추진하거나, 각 부처별 선정기준이 상이하고, 수원국의 요청 없이 사업을 추진하는 등의 문제를 지적한 바 있음 (pp.60-65).

- 사업별 자체평가결과 보고서를 공개하기로 하였음.

○ 사업발굴 및 사전타당성 조사(n-2년), 사업심의위원회 개최(n-1년), 주관기관의 기관간협의회 개최(n-1) 등의 순서로 유·무상분야별표준 사업심의절차를 마련하고 모든 시행기관에 적용하기로 하였음.

□ ODA 통합평가체계는 다양한 제도적 한계 및 평가방법론에 대한 한계, 자체평가 품질의 편차 및 신뢰성 문제 등이 제기되어왔으며 이를 해소하기 위해 2018년 통합평가체계 개선방안을 마련한 바 있음(국제개발협력위원회, 2018a, pp.1-10).

○ 평가목적 및 대상에 따른 평가방법론 도입 및 정비, ODA 상위규모기관의 평가는 강화하되 평가할 사업이 한정된 하위규모기관의 평가부담은 경감, 평가결과가 사업개선 및 심사에 반영될 수 있는 환류체계 정비 등을 주요 추진방향으로 설정하였음.

- 특히 자체평가를 최소 1건으로 요구하였으나, 상위기관(100억 이상)은 연 최소 2건 혹은 사업수의 10%건 시행, 중위기관 (10억 이상 또는 10건 이하)은 연 최소 2건, 하위기관(10억 미만 또는 5건 이하)은 2년에 1번 평가 시행으로 변경함. 단 KOICA 및 EDCF는 별도 기준을 적용하도록 함(상게서, p.17).

○ 평가소위원회는 평가 주제를 세분화하고 새로운 유형 또한 추가하였음(상게서, pp.13-14).

- 국별 평가: 특정 중점협력대상국에 대한 사업 전반에 대한 평가로, 매년 4-5개국가에 대한 평가를 시행하고 CPS 수립에 반영하거나 보완하도록 함.
- 주제별 평가: 양성평등·인권·환경 등 특정주제에 대한 사업 전반을 평가하고 연구 성격의 평가를 통해 전략과제를 제시하도록 함.
- 형태별 평가: 프로젝트·개발컨설팅·초청연수 등 사업의 형태 및 유형별로 구분하여 사업간 중복 및 효과성 저하 등의 개선이 필요한 부분에 대해 평가를 하도록 함.
- 분야별 평가: 교통·보건·공공행정·교육 등에 대해 3~4년 주기로 분야별 유·무상 종합평가를 추진하며 분야별 전략 수립에 활용하도록 함.
- 기관평가: 기관별 개선사항 등을 제안하기 위한 평가로 기관의 ODA 사업특성 및 현황 등을 고려, 사업 및 평가역량 진단, 개선사항 도출 등을 제공하도록 함.
- 다자협력사업평가: 성과관리가 가능한 다자성양자 사업에 대한 평가를 신규 추진하도록 함.

□ 9제 2차 OECD 동료검토) 선진국-개도국간 가교 역할, 글로벌 공공재 기여, 글로벌시민의식 제고 교육 홍보, 개도국에 대한 효과적 재원배분 및 양허성 차관 지원 등에 대한 긍정적 평가에도 불구, 12개의 사안에 대해 지속적으로 개선할 필요가 있음을 권고사항으로 제시하였음.

○ 이와 관련된 사안을 제3차 국제개발협력 기본계획에 반영하기로 하고 단기 및 중장기과제로 구분하여 이행하기로 함(국제개발협력위원회, 2018b, pp.2-3).

〈참고〉 2017 OECD 동료검토 주요 권고사항

1. ODA 관리체계 개선: 국개위 전략기능 강화 등 ODA 시스템 개선, ODA 사업 성과관리 및 평가 강화, ODA/GNI 목표 달성계획 수립 및 비구속화 지원 강화
2. ODA 확대 및 개발성과 강화: 현지 정책대화 심화, 사업기획 다변화 및 수원국의 지속적인 투자 유도, 인도적 지원전략 개정
3. 개발효과성 제고: ODA 사업 승인절차 간소화 및 현장권한 강화, 개발효과성 제고 및 의사소통 증진, 개발협력 관련 역량/기능 강화
4. 정책일관성・시민사회 관리체계 강화: 정책일관성 제고 및 시민사회와의 파트너십 확대를 위한 프레임워크 마련

자료: 국제개발협력위원회 (2018b), p.2

○ (ODA 시스템) "국제개발협력위원회는 주어진 임무에 따라 효과적이고 효율적인 원조사업이 기획될 수 있도록 전략 및 운영상의 의사결정이 적절한 수준에서 이루어지도록 보장하는 방향으로 한국의 ODA 체계를 지속 개선"할 필요가 있다는 권고사항

- 국제개발협력기본법에서의 국제개발협력위원회, 주관기관, 시행기관과 관련된 조항 개정을 검토하고, ODA 추진체계 개편 방안을 마련하고 논의하기로 하였으며, 무상원조 관계기관 협의회의 전문성 및 조정 기능을 강화하기로 함(상게서, p.4).

○ (정책대화) 현지사무소 및 재외공관에서 협력대상국 정부와의 정책 대화 및 타 공여기관과의 정책대화를 확대할 것.

- 기존 유・무상 ODA 통합정책협의를 진행하던 베트남, 미얀마 등의 대상국가를 확대하는 것을 검토하기로 함(상게서, p.7).

○ (ODA 사업승인 및 현장권한) "한국은 새로운 기회 및 도전에 신속하게 대응하기 위해서 ①사업승인 과정을 간소화하고, ②사업 수준의 의사결정을 현장으로 더욱 분권화하여 새로운 기회 및 도전에 대한 신속한 대응력"을 제고할 필요.

- 현재의 N-2년 프로세스와 병행할 수 있는 Fast-Track 제도 도입을 검토하기로 하였음.
- 또한 재외공관 및 현지사무소의 대응력 및 의견 반영을 확대하도록 하며, 기존의 현지 ODA 협의체를 강화하고, 개발협력담당관의 역할 확대, ODA 사업 모니터링 강화 등을 통한 재외공관의 역할을 강화하기로 함(상게서, p.11).

○ (파트너십) 시민사회와의 협력을 강화하는 파트너십 전략 및 방안 등을 구체화.

- 시민사회를 개발협력 분야의 독자적인 협력파트너로 인식하고, 시민사회와의 협의를 통해 시민사회 파트너십 프레임워크 또는 협력방안 수립을 검토하기로 하였으며, 민관협력 및 소통을 강화하기로 하였음(상게서, p.16).

□ **제31차 국제개발협력위원회(2018년 6월)에서는 "ODA 추진체계 개선방향"을 검토하였으며 ODA의 목적과 역할 및 추진체계를 재정립하기로 하였음.**

○ 목표 및 전략수립, 사업선정·집행·점검·평가 등을 전체적으로 책임지고 통합·관리하는 추진체계를 구축하기로 하였으며 단기적으로는 국제개발협력위원회의 위상 및 조정권한의 강화, 장기적으로는 별도의 통합부처 설립을 검토하기로 함(국제개발협력위원회, 2018c).[11)]

○ 위원회의 위상 및 권한 강화 방안으로는 국제개발협력기본법의 개정을 통해 위원회의 통합 및 조정 기능을 강화하고 실질적 사업·예산 조정권을 부여, 사업 전체 단계가 위원회를 중심으로 진행되도록 하였음.

- 국무조정실 국(局) 단위에서 위원회 산하 실(室)단위 사무처로 확대하기로 하였음.

□ **제2차 개발협력 기본계획, 2017년 동료검토 권고사항 이행 및 지속적인 시민사회단체의 요구에 따라 2019년 1월 "국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책"을 마련하였음.**

○ 시민사회가 독립적인 개발협력 주체라는 인식하에 정부와 시민사회가 공동의 목적과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 상호 협력의 원칙과 이행방안을 담고 있는 규범적 틀이자 정책문서로서 역할을 하고 있음(국제개발협력위원회, 2019a).

○ 파트너십 이행방안에 있어, 정부는 국제개발협력 분야 시민사회의의 역량 강화 및 시민사회 협력 프로그램을 다양화하고, 사업추진 성과 등을 반영하여 지원을 확대할 것을 명시하였음.

- 또한 "정부-시민사회 정책협의회"를 개최하여 국제개발협력 정책과 내용, 개선방안, 파트너십 확대 및 심화 방안 등을 논의하며, "시민사회협력사업 실무협의회"를 정례적으로 개최하여 시민사회협력사업의 기획부터 평가까지의 모든 과정을 논의키로 함(상게서, p.8).

11) 파일에는 작성일자가 명시되어 있지 않으나, ODA Korea 웹사이트에서 확인 가능 http://odakorea.go.kr/fileDownLoad.xdo?f_id=1547083379894192168120OOQP4RPOY2AZNDBJWNG9(검색일: 2019.7.29.)

〈표 3-10〉 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 주요내용

파트너십 목적 및 목표	1. 목적: 정부와 시민사회는 개발도상국의 누구도 소외되지 않는(Leave No One Behind) 지속가능한 발전과 인도주의 실현을 도모한다. 2. 목표: 가. 개발효과성 제고 나. 투명성과 책무성 강화 다. 취약층에 대한 포용성 및 형평성 강화 라. 국제개발협력 인지 제고 및 국민 참여 활성화
파트너십 원칙	1. 상호 존중과 신뢰 2. 상호 보완성 3. 독립성 및 자율성 존중 4. 상호 학습 5. 현지 환경 존중
파트너십 이행방안	1. 효과적인 국제개발협력 이행 2. 투명성과 책무성 제고 3. 취약층 우선 지원 및 협력 확대 4. 국제개발협력 인지 제고 및 국민 참여 확대

자료: 국제개발협력위원회(2019a) 재구성.

□ 2020년도 국제개발협력 종합시행계획을 작성하면서 국제개발협력위원회에서는 주요 정책과의 조화, ODA 추진 기반 공고화, 사업관리 방식 개선 등을 계획함에 따라 추진체계의 변화를 제시하였음(국제개발협력위원회, 2019b).

○ 신남방·신북방 정책과 연관된 지역의 신규 사업 발굴 및 지원을 확대하고 신남방 ODA 전략에 따라 아세안 국가를 대상으로 시그니처 프로그램을 추진하기로 하였음.

- 그 외에도 국내일자리 정책과 연계하여 개발협력분야로의 청년 진출 확대, 사회적 경제 관련 ODA 및 기후변화 대응 ODA를 강화하기로 하였음(상게서, pp.11-14).

○ 국개위 조정기능 강화 등 통합적 ODA 추진을 위한 'ODA 추진체계 개선방안' (2018.6월 작성)을 추진하고, 이를 반영한 '국제개발협력기본법 개정안' (2018년 11월 국회 발의)을 연내 통과될 수 있도록 추진하도록 하였음.

- 무상 분야 분절화 완화 및 전략적 추진을 위해 '무상분야 개발협력 전략회의'를 신설, 기존의 무상사업 심사·조정을 담당한 무상원조관계기관협의회와 연계하여 정책·전략에 부합하는 사업을 발굴하고 심사 및 조정하여 무상 사업간 연계 가능성을 집중검토함(상게서, pp.15-16).
- 이에 따라 주관기관인 외교부의 무상분야 정책·전략 수립, 사업 심사·조정, 사업 관리(이행점검 및 지원)의 역할을 강화하고자 하였음(상게서, pp.15-16).

○ 기존의 전략(5년 기본계획, 연간 시행계획, 국가협력전략)을 유기적으로 연계하여 사업발굴

사전 방향 제시 및 관리 지표로 활용하며 사업 발굴 집행 평가 全단계에서 전략과 사업간 연계를 강화함(상게서, p.17).

○ (사업심사 및 관리) 2019년부터 신규사업에 대한 전문가(43명)의 예비검토 및 재외공관의 의견 반영을 확대하기로 하였음.

- 사업관리 측면에 있어 국제개발협력기본법 및 시행령 개정에 따른 재외공관 역할 강화를 통해 사업현장 관리를 강화하도록 하였으며, 수원국과의 협의채널 단일화를 추진하기로 하였음. 그 외에도 신남방 국가를 중심으로 KOICA 해외사무소 인력 증원 및 중점지원국 EDCF 현지사무소를 확대하기로 하여 사업 간의 연계를 강화하도록 하였음(상게서, p.19).

○ 사업관리 기능의 명확화 및 효율화를 위해 국제개발협력위원회, 주관기관, 시행기관 별 기능 및 역할을 구체화할 계획을 명시하였음[12](상게서, p.20).

〈표 3-11〉 사업단계별 기능 및 역할 분담(안)

사업단계	기관별 기능 및 역할		
	시행기관	주관기관	국개위(사무기구)
전략수립	• 기관별 전략 수립 • 기관별 시행계획	• 분야별 기본계획·전략, 연간 시행계획 및 CPS 수립 • 통합정책협의회 및 분야별 정책협의회 개최	• 종합기본계획 수립 • 연간 종합시행계획 수립 • CPS 수립
사업발굴	• 전략에 따른 사업발굴 • 예비사업정보 입력 • 사업간 연계 가능성 검토	• 정책·전략에 따른 분야별 사업발굴 지침 마련 • 분야별 연계 검토	• 전략에 따른 종합사업지침 마련 • 유무상 연계 가능 사업 발굴
사업형성 (심사·조정)	• 재외공관 및 수원국 협의 • 타당성 조사/ PCP • 사업계획 수립 등	• 사업타당성/요건 심사 • 분야별 연계 심사	• 사업간 연계/중복 심사 • 유무상 연계협의회
사업집행	• 사업 시행	• 통합정책협의회 및 분야별 정책협의회 개최	• 시스템을 통한 집행 모니터링
점검·지원	• 주관기관 및 국개위 지원 필요시 지원 요청	• 이행점검, 현장 점검 및 지원	• 사업 점검 및 지원(사전·사후 점검 중심)
평가 등 사후관리	• 자체평가 실시	• 분야별 평가 자료 취합	• 평가소위 중심의 전략 및 메타평가 • 평가결과 환류 • 중점협력국별 평가

자료: 국제개발협력위원회(2019b), p.20.

12) 법령 개정 및 통합보고 시스템 개편 진행상황에 따라 일부 유동적으로 변경가능

참고문헌

감사원, 2017. 감사보고서: 공적개발원조(ODA) 추진실태.

고경민·이희진. 2008, "한국 공적개발원조(ODA)의 문제점과 혁신방향". 국가전략, 제14권 4호. 세종연구소.

과학기술처. 1969, 과학기술연감 1969.

국무조정실, 2005. 대외원조 개선 종합대책.

국제개발전략센터. 2013, 중점협력국 선정기준 및 국별협력전략 개선방안-외교적 관점에서.

국제개발협력위원회. 2006, 2006년도 국제개발협력 추진계획(안), 국제개발협력위원회 제1차 회의 보고자료.

_____. 2007, 공적개발원조(ODA) 중기전략(안) (2008~2010).

_____. 2009, 2010년 ODA 추진계획.

_____. 2010a, 국제개발협력 선진화 방안 (2010.10.25.)

_____. 2010b, 제1차 국제개발협력 기본계획(2011~2015).

_____. 2011a, 제11차 국제개발협력위원회 의결안건(제11-1호) 자료.

_____. 2011b, 제11차 국제개발협력위원회 보고안건(제11-4~5호) 자료.

_____. 2012, 제13차 개발협력위원회 의결안건(제13-1호) 자료.

_____. 2013a, 제15차 국제개발협력위원회 의결안건(제15-1~3호) 자료.

_____. 2013b, 제16차 국제개발협력위원회 의결안건(제16-1~4호) 자료.

_____. 2015a, 제20차 국제개발협력위원회 안건(제24-1~3호) 자료.

_____. 2015b, 제21차 국제개발협력위원회 안건(제21-1~5호) 자료.

_____. 2015c, 제22차 국제개발협력위원회 의결안건(제22-1호)자료.

_____. 2016a, 제24차 국제개발협력위원회 안건(제24-1~3호) 자료.

_____. 2016b, 제25차 국제개발협력위원회 안건(제25-1~2호) 자료.

_____. 2016c, 개발협력분야 NGO 지원방안(제26-3호).

_____. 2017a, ODA 백서.

_____. 2017b, 제30차 국제개발협력위원회 의결안건(제30-1호) 자료.

_____. 2018a, 제31차 국제개발협력위원회 의결안건(제31-2호) 자료.

_____. 2018b, 제31차 국제개발협력위원회 의결안건(제31-3호) 자료.

_____. 2018c, ODA 추진체계 개선방향.

_____. 2019a, 제32차 국제개발협력위원회 의결안건(제32-3호) 자료.

_____. 2019b, 제33차 국제개발협력위원회 의결안건(제33-1호) 자료.

국회예산정책처. 2010, 공적개발원조 사업평가.

권율. 1995, ODA 운용체제 개선방안: 원조사업의 상호연계문제를 중심으로. 대외경제정책연구원.

권율 외. 2006, 우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제. 대외경제정책연구원.

권율 외. 2009, OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원.

김은미 외. 2009, 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안. 한국국제협력단.

김정해 외. 2012, 한국형 공적원조개발(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구, 경제인문사회연구회 미래사회 협동연구 총서 (12-02-07).

김지현. 2014, South Korea's Motivations for Official Development Assistance: 1963-2010. 이화여자대학교 국제대학원 박사 학위 논문.

김진희 · 신민정. 2018, 탈식민주의 관점에서 고찰한 코리아에이드(Korea Aid) 비판, 한국아프리카학회지 제53호, p.83-120. 한국아프리카학회.

박광동 외. 2017, ODA집행기관의 사업시행 법적기반 및 사업유형, 한국국제협력단.

박복영 외. 2008, 우리나라 대외원조역량의 현황과 과제, 대외경제정책연구원.

박복영 외. 2013, 중점협력국 선정 기준 및 방법에 관한 연구, 대외경제정책연구원·세계경제사회연구원.

박영호 외. 2008, 아프리카 개발협력의 체계적 추진방안, 대외경제정책연구원.

박은하. 2011, 부산 세계개발원조총회 주요성과 및 향후 과제, 국제개발협력: 2011년 제4호.

박진희·안병옥 외. 2014, 환경분야 ODA 사업 유·무상 연계 방안 연구, 한국국제협력단·World Friends Korea.

손혁상. 2009, ODA 기본법 제정 관련 주요 쟁점과 입법 방향 제언, 국제개발협력: 2009년 제2호, p.33-49.

안옥윤 외. 2011, 제4차 세계개발원조총회와 한국의 원조 정책, 산업연구원 정책자료 2011-151.

이태주. 2003, 한국의 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: '선진국 만들기' 와 발전 담론, 비교문화연구 제9집 1호. 서울대학교 비교문화연구소.

전용일 외. 2011, 국내주요기관 공적개발원조(ODA)체제 평가연구. 국무총리실 2011년도 연구보고서.

정지원, 권율, 정지선, 박수경, 이주영. 2011, 국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안. 대외경제정책연구원.

지속가능발전위원회. 2004, 대외원조정책개선방안.
진상기. 2010, 우리나라 공적개발원조(ODA)체계 분석, 한국행정연구 제19권 제2호.
최유진 외. 2014, 원조 수원국의 특성에 따른 ODA 지원 전략의 구축에 관한 연구, 한국행정연구원.
한국국제보건의료재단. 2016, 한국국제보건의료재단 10년사.
한국국제협력단. 2011, 한국국제협력단 20년 1991-2010.
한국국제협력단 정책연구실. 2008, 한국의 OECD/DAC 가입을 위한 DAC 특별심사, 국제개발협력: 2008년 제3호. p.134-143.
한국수출입은행. 2017, EDCF 30년사: 제1권 대외경제협력기금 30년 역사.
홍승연. 2007, 우리나라의 對개도국 IT 협력 동향: IT ODA를 중심으로, 정보통신방송정책, 제19권 21호. pp.56-63, 정보통신정책학회.

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr
ODA 정보포털 http://www.oda.go.kr
ODA Korea http://www.odakorea.go.kr

국제개발협력 거버넌스 구조: 국제개발협력위원회를 중심으로

박소희 명지대학교 객원교수
장성일 경희대학교 연구교수
김지현 과학기술정책연구원 부연구위원

제 1 절 한국의 국제개발협력 거버넌스

1. 국제개발협력기본법

□ ODA 정책의 정책 일관성 및 원조효과 증진을 위해 국제개발협력 기본법이 2010년 1월 25일 제정되고 동년 7월 26일에 발효됨.

○ 본 법은 ODA의 통합적인 정책 추진을 위해서 국제개발협력위원회의 역할을 강조함.

○ 기본법의 제정을 통해서 그 동안 지적받아왔던 체계적이지 못한 ODA 정책 수립을 보완하고자 했으며, 대외적으로도 한국의 ODA 정책 및 시스템에서 인정받고자 노력함.[13)]

□ 국제개별합력기본법에서는 “국제개발협력에 관한 정책이 종합적 · 체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 조정 및 심사·의결하기 위하여” 국제개발협력위원회를 국무총리실 산하에 설치.

□ 법령에 따라 국제개발협력위원회는 국제개별협력 기본계획을 심사 및 의결하고 국제개발협력에

13) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S01_01.jsp, (검색일: 2019.9.3.)

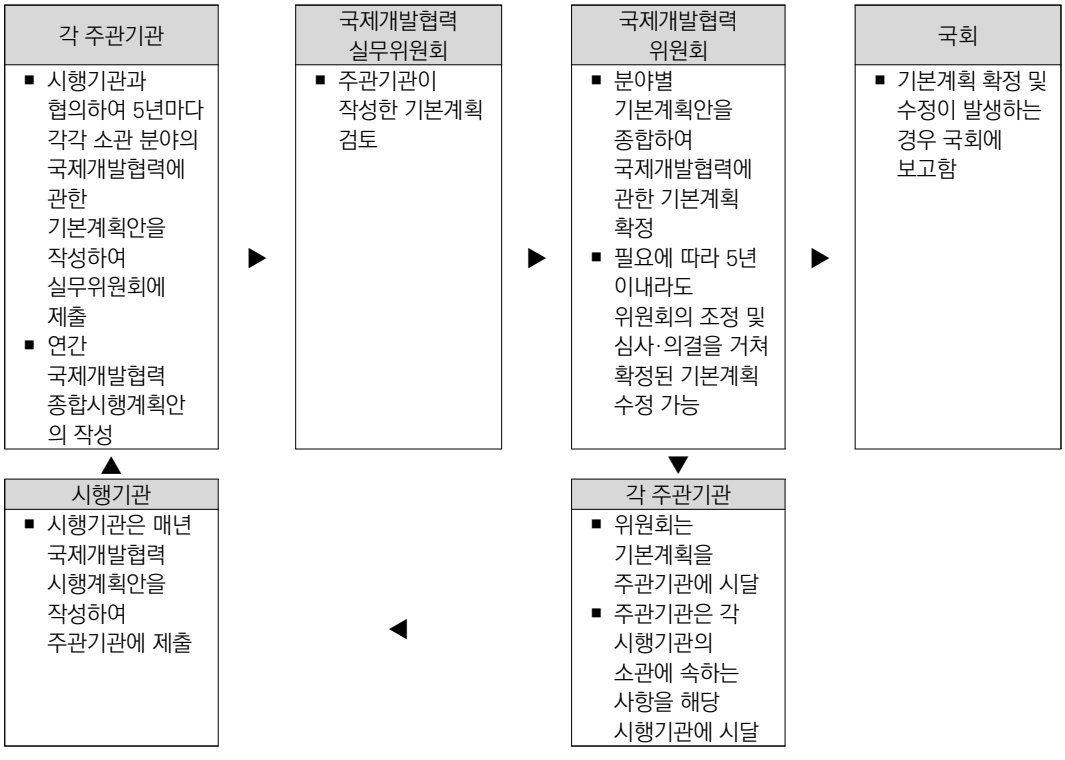
대해 평가하며 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원에서 조정이 필요한 사항에 대해 조정하는 역할을 함.

○ 즉, 국제개발협력위원회는 국제개발협력 전반에 총괄 조정 역할을 담당.
- 국제개발협력 기본계획에 대한 내용은 제8조에서 규정하고 있음.

□ 국제개발협력의 정책 방향과 계획을 담고 있는 '국제개발협력 기본계획'의 수립에 있어서 유상원조와 무상원조 담당 두 주관기관인 기획재정부와 외교부가 중요한 역할을 담당하고 있음.

○ 국제개발협력기본법 제10조에 따라 주관기관인 기획재정부와 외교부는 분야별 기본계획안 및 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 작성하고, 연간 국제개발협력 종합시행계획의 이행을 점검함.[14]

[그림 3-7] 국제개발협력 기본계획 및 시행계획의 수립 절차



자료: 국가법령정보센터 웹사이트 내 국제개발협력기본법(2014), 국제개발협력기본법 시행령(2014)의 조항을 참고하여 구성함[15].

14) 국가법령정보센터, (http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=160744&efYd=20150416#0000, 검색일: 2019.9.1).

□ 위 그림과 같이 국제개발협력의 기본방향 및 전략을 담은 '기본계획'은 시행기관과의 협의를 거쳐 각 주관기관이 계획안을 제출하고, 이는 국제개발협력 실무위원회를 거쳐 국제개발협력위원회에 안건으로 전달.

○ 위원회는 종합된 계획안을 검토, 조정 및 심의하여 최종 확정하거나, 또는 필요에 따라서는 확정된 계획을 수정함.

○ 위원회에서 확정 및 수정된 기본계획은 국회에 보고되며 각 주관기관에도 동 내용이 공유됨.

○ 수정된 기본계획에 따라 주관기관은 관련 시행기관에 해당 사항을 전달하고 시행기관은 이를 집행 함.

□ 국제개발협력 '시행계획'에 대한 수립절차는 아래와 같이 국제개발협력기본법의 시행령에서 규정하고 있음.

제9조(시행계획의 수립절차)[16]

① 주관기관은 법 제11조제1항에 따른 국제개발협력 시행계획(이하 이 조에서 "시행계획"이라 한다)의 주요 내용, 작성 방법, 제출 시기 등을 정한 지침을 마련하여 매년 2월 말까지 시행기관에 알려야 한다.

② 주관기관이 제1항의 지침을 마련할 때에는 미리 시행기관의 의견을 듣고, 위원회의 간사위원과 협의하여야 한다.

③ 시행기관은 제1항의 지침에 따라 다음 연도의 시행계획을 수립하여 매년 5월 31일까지 주관기관에 제출하여야 한다.

④ 삭제 〈2011. 10. 17.〉

⑤ 주관기관은 법 제11조제3항에 따라 분야별 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 작성하기 위하여 필요하면 시행기관에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 〈개정 2011. 10. 17.〉

⑥ 위원회는 실무위원회 및 위원회의 심의·조정을 거쳐 연간 국제개발협력 종합시행계획을 확정한 후 매년 12월 31일까지 주관기관 및 시행기관에 알려야 한다. 〈개정 2011. 10. 17.〉

○ 국제개발협력 '시행계획'의 경우 매년 시행기관 시행계획안을 작성하여 이를 주관기관에 제출하고, 주관기관은 이를 종합하여 연간 종합시행안을 작성함.

---

15) http://www.law.go.kr/국제개발협력기본법/, http://www.law.go.kr/법령/국제개발협력기본법시행령 (검색일: 2019. 10.)

16) 국가법령정보센터,(http://www.law.go.kr/법령/국제개발협력기본법시행령, 검색일: 2019.9.1).

2. 국제개발협력 추진체계

□ 우리나라의 국제개발협력 전체 추진체계는 총괄 및 조정기구, 주관기관 및 시행기관으로 구성되어 있음.

□ 국제개발협력위원회는 국제개발협력에 대한 총괄 및 조정기구임.

○ 위원회는 ODA에 대한 정책이 체계적으로 수립 및 추진될 수 있도록 주요 내용을 심의하거나 조정함.

○ 2010년 1월 국무조정실에 개발협력정책관실이 신설되어 위원회의 사무국 역할을 수행하고 있음.

□ 기획재정부는 유상원조를 그리고 외교부는 무상원조에 대한 주관기관으로서 이들 주관기관은 각 분야별로 5년 기본계획뿐 아니라 연간 시행계획안을 작성 및 이행 점검을 담당함.

○ 무상원조 예산은 30여개의 정부부처 및 지방자치단체 단위로 나뉘어져 배분됨.[17)]

□ 시행기관은 한국수출입은행, KOICA로 이들은 각각 유상원조 및 무상원조를 집행하는 역할 담당.

3. ODA 정책의 총괄 및 조정기구

□ 국제개발협력위원회는 국제개발협력 정책의 총괄 및 조정을 담당하는 기구로, 국무조정실 소속 개발협력정책관실은 위원회의 사무국 역할을 수행하고 있음.

□ 국무조정실장은 국제개발협력위원회의 간사위원으로서 국무조정실이 국제개발협력위원회의 업무처리 및 운영에 필요한 지원을 함.

□ 개발협력정책관실에는 개발협력정책관(국장) 이하 개발협력기획과, 대외협력과, 개발협력지원과의 3개 과로 구성되어 위원회를 지원하고 있음.

○ 개발협력기획과: 국제개발협력위원회, 실무위원회 개최 업무를 총괄하며, 국제개발협력 기본계획과 시행계획, 한국형 ODA 모델 추진 등 주요 정책 수립 및 조정 업무를 담당함.

○ 대외협력과: ODA 대외협력 및 다자원조 관련 조정 업무를 담당하며, ODA Korea 웹사이트

17) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S02_01.jsp, (검색일: 2019.9.3.)

운영 등 ODA에 대한 국민 인식을 높이는 업무 담당.

○ 개발협력지원과: 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회 개최 업무를 담당, 국가협력전략(CPS) 수립, ODA 통계 및 모니터링 시스템 관련 업무 수행.[18)]

4. 무상원조 주관 및 시행기관

□ 무상원조에 있어서 주관기관은 외교부로 전체 무상원조의 약 80%(전체 ODA 예산의 약 48%)를 기획 및 시행하고 있음.

○ 외교부는 분야별로 무상원조 기본계획 및 연간 시행계획을 작성하고 있으며 각 원조에 대한 이행을 점검함.

○ 외교부는 또한 국제개발협력에 관한 대외 정책을 수립하거나 조정 및 종합하는 업무도 담당함.

○ 무상원조관계기관협의회는 43개 관계기관(KOICA 및 관계부처*, 11개 지자체 등)이 공적개발원조 적합성, 사업 중복 방지 및 연계, 정부 정책과의 부합성 등을 검토하며, 본 협의회에서 논의된 결과는 국제개발협력위원회를 거쳐 확정(외교부 보도자료, 2019.5.1.).

* 국조실, 기재부, 교육부, 과기정통부, 외교부/KOICA, 법무부, 행안부, 문체부, 농축식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여가부, 국토교통부, 해수부, 중소벤처기업부, 관세청, 조달청, 통계청, 경찰청, 문화재청, 농진청, 산림청, 특허청, 기상청, 공정위, 권익위, 중앙선관위, 현재까지 32개 기관

○ 외교부에서 담당 부서는 개발협력국으로 국장, 심의관 및 개발정책과, 개발협력과, 다자협력·인도지원과의 3개과로 구성됨.

- 개발정책과: 무상원조 정책 수립 총괄함. 공여국 및 OECD DAC, UN 등 개발협력 업무 담당. 또한 대외원조 규모 및 재원에 대한 정책 수립, 무상원조 분야 평가 담당.
- 개발협력과: 개발도상국과의 경제협력 및 지역 개발계획에 대한 정책 수립, 무상원조 관계기관 협의회 운영을 통해 무상원조 관련 지역 및 국가별 원조계획 수립과 총괄 및 조정 담당. 아울러 KOICA와의 의견 조율, 무상원조 통계 집계 및 민간사회와의 협력 지원 담당.
- 다자협력/인도지원과: 인도적 지원뿐 아니라 국제적 재난 및 분쟁으로 인한 재건복구 관련 정책 및 계획을 수립하고 시행. 국제긴급구호 관련 업무, 유엔개발계획 등 다자개발협력기구 관련 업무 담당.[19)]

---

18) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S02_02.jsp, 검색일: 2019.9.3.)
19) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S02_03.jsp, (검색일: 2019.9.1).

□ 무상원조에 있어서 시행기관은 한국국제협력단(KOICA)임.

○ KOICA는 공공행정, 보건, 환경, 에너지, 교육 등 분야에서 개발컨설팅, 해외긴급구호, 해외봉사단파견 및 초청연수 등과 같이 다양한 개발협력 사업을 실시.

○ KOICA는 1991년 설립, 2016년 기준으로 159개국에 약 6조 274억원의 ODA 자금을 투입, 44개국에 해외사무소 운영 중.[20]

□ KOICA 이외에도 중앙부처, 지자체 및 공공 기관들은 각 기관이 가진 전문성을 활용하여 초청연수, 전문가와 봉사단의 해외파견, 도시간 자매 결연 및 인적 교류와 같은 ODA 사업 등을 추진하고 있음.

5. 유상원조 주관 및 시행기관

□ 유상원조에 있어서 주관기관은 기획재정부로 전체 유상원조의 100%(전체 ODA 예산의 약 40%)를 대외경제협력기금(EDCF)을 통해 관리하며 유상원조 분야에서 기본 계획 및 연도별 시행 계획을 수립 및 점검하고 있음.

○ 기획재정부는 대외경제협력기금을 집행하는 한국수출입은행과 협력을 통해 유상원조 분야 사업을 발굴하고 집행하며 평가하는 업무 담당.

○ 또한 기획재정부는 무상원조인 경제발전경험공유사업(KSP)을 통해 대한민국의 경제발전 경험 및 노하우를 개도국에 전수하기 위한 사업 추진. 국제기구와 공동컨설팅 사업도 추진함.

- 개발협력과: 개발금융국 산하 개발협력과는 유상원조(EDCF)를 담당.
- 경제협력기획과: 대외경제국 산하 경제협력기획과는 경제발전경험공유사업(KSP) 담당.[21]

○ 다자개발은행(Multilateral Development Bank, MDB)에 개도국 개발 사업 자금을 지원하는 협조융자도 포함됨.[22]

- 국제금융기구 재원으로 부족한 자금 조달 가능, 자체재원만으로 부족한 대형사업 지원 가능.[23]

---

20) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S02_03.jsp, (검색일: 2019.9.1).
21) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S02_04.jsp, (검색일: 2019.9.1.).
22) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/mz.contents.ContsView.do?conts_key=16(검색일: 2020.3.13.)
23) EDCF 공식블로그 http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=edcfkorea&logNo=221661201416&parentCategoryNo=&categoryNo=63&viewDate=&isShowPopularPosts=false&from=postView(검색일: 2020.03.13.)

□ 유상원조 시행기관은 기획재정부의 위탁을 받은 한국수출입은행임.

○ 우리나라는 개발도상국의 경제발전을 지원하면서 한국과의 경제 교류 증진을 위해 한국수출입은행 내에 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)이라는 정책기금을 마련함.

○ 대외경제협력기금운용위원회는 이 기금정책에 대한 심의를 실시하는데, 기획재정부 장관을 포함하여 외교부 장관, 교육과학기술부 장관 등이 기금 운영 및 관리에 대한 정책과 계획 등을 논의.

○ 이후 기획재정부가 이 기금에 대한 관리를 담당하고 한국수출입은행이 기획재정부의 위탁을 받아 실질적인 업무를 수행함.

○ 1987년 설치된 이후 EDCF는 2016년 말까지 세계 53개 개발도상국의 375개 개발사업에 대해 총 15조 1,957억원의 원조자금을 승인함.

- 상하수도 같은 인프라, 교통과 같이 경제발전에 필수인 시설의 건설에 필요한 개발차관, 기자재 차관, 민간사업에 대한 차관 등 다양한 개도국 정부 및 법인에 대한 차관을 EDCF에서 담당함.
- 이외에도 아시아개발은행(ADB), 세계은행(WB)과 같은 국제 개발은행과 공동으로 자금 조달에 참여하는 협조융자(Co-financing) 지원.
- 또한 EDCF는 차관지원비 제도를 운영하면서 차관사업의 준비와 실시에서 발생하는 어려움에 대해서 수원국이 대처할 수 있도록 무상 지원하고 있음.[24]

24) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S02_04.jsp, (검색일: 2019.9.1.)

제 2 절 국제개발협력위원회의 기능과 역할

□ 국제개발협력위원회 기본 정보

○ 2006년 국무총리실(現 국무조정실) 산하에 설치한 국제개발협력위원회는 국제개발협력에 관한 주요 정책을 심의, 조정하는 우리나라 개발협력 분야 최고의 정책기구[25]로 국무총리가 위원장을 맡고 있으며, 간사위원은 국무조정실장, 위원은 25명 이내로 중앙행정기관 및 관련 공공기관단체의 장과 민간위원이 구성함. 산하에 국제개발협력 실무위원회 및 평가소위원회가 있음. 2019년 현재 국제개발협력위원회의 구성은 다음 표와 같음.

〈표 3-12〉 국제개발협력위원회 구성

구분	성명	현직
위원장		국무총리
민간위원	윤장현	前 광주광역시장 前 아시아인권위원회 이사
	신혜수	現 유엔인권정책센터 대표
	함미자	現 경희대 국제대학원 교수
	이재완	現 국제엔지니어링 컨설팅연맹 회장
	안양호	現 KDI 국제정책대학원 전문자문관
	권혁주	現 서울대 행정대학원 교수
	양진옥	現 굿네이버스 회장
관계부처 장관	국무조정실장, 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 외교부 장관, 교육부장관, 법무부장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 한국수출입은행장, 한국국제협력단 이사장	

자료: ODA Korea웹사이트[26]

- (실무위원회) 국제개발협력위원회의 활동을 지원하고 실무적인 업무를 수행하는 것이 실무위원회의 주요 역할로, 위원회에 부의될 안건을 미리 협의·조정하며 위원회로부터 위임받은 사항을 처리함. 실무위원회는 국제개발협력기본법 제 7조 6항에 의거, 국무차장을 위원장으로, 국무조정실장을 간사위원으로 하며 25명 이내의 위원으로 구성함. 2019년 현재 실무위원회의 구성은 다음 표와 같음.

25) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L02_S01_02.jsp(검색일: 2019.9.1.)
26) ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L02_S01_02.jsp(검색일: 2019.9.1).

〈표 3-13〉 실무위원회 구성

구분	성명	현직
위원장		국무1차장
민간위원	조대식	現 국제개발협력민간협의회(KCOC) 사무총장
	윤원석	現 민주평화통일자문회의 자문위원
	유 욱	現 법무법인 태평양 파트너 변호사
	조혜림	現 한국양성평등교육진흥원 교수
	장혜영	現 중앙대학교 정치국제학과 교수
	최순영	現 월드비전 국제사업본부장
	한재광	現 발전대안 피다 사무총장
관계부처 실무국장	국무조정실 개발협력정책관, 기획재정부 대외경제국장, 외교부 개발협력국장, 교육부 국제협력관, 법무부 법무실장, 안정행정부 국제행정발전지원관, 문화체육관광부 문화정책관, 농림축산식품부 국제협력국장, 보건복지부 국제협력관, 환경부 환경정책관, 고용노동부 국제협력관, 여성가족부 기획조정실장, 국토교통부 건설정책국, 미래창조과학부 국제협력관, 한국수출입은행 경협총괄본부장, 한국국제협력단 전략기획이사	

자료: ODA Korea 웹사이트[27]

- (평가소위원회) 개발협력 관련 통합 평가지침 및 매뉴얼 수립, 개별사업에 대한 평가 및 자체평가에 대한 심의, 통합평가 계획 및 결과를 담당함. 국무조정실 국정운영실장을 위원장으로 하며, 9명의 외부 민간위원과 5명의 관계부처 실/국장 등 총 14명으로 구성함. 2019년 현재 평가소위원회의 구성은 다음 표와 같음.

〈표 3-14〉 평가소위원회 구성

구분	성명	현직
위원장		국무조정실 국정운영실장
민간위원	박장호	現 서울대학교 바이오, 의료산업관련 산학협력교수
	김성규	現 서울대학교아시아연구소 국제개발협력연구센터 센터장
	심유섭	現 한국물산업협의회 사무국장
	김정태	現 사회혁신투자컨설팅 MYSC 대표
	박정은	現 참여연대 사무처장
	임소영	現 산업연구원 글로벌전략연구단 연구위원
	신자은	現 KDI 국제정책대학원 교수
	박소영	現 숙명여자대학교 조교수
	박정호	現 계명대학교 공공인재학부 교수
관계부처 실무국장	국무조정실 개발협력정책관, 기획재정부 대외경제국장, 외교부 개발협력국장, 한국수출입은행 경협총괄본부장, 한국국제협력단 전략기획이사	

자료: ODA Korea 웹사이트[28]

27) http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L02_S01_03.jsp(검색일: 2019.9.1.)
28) http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L02_S01_04.jsp(검색일: 2019.9.1).

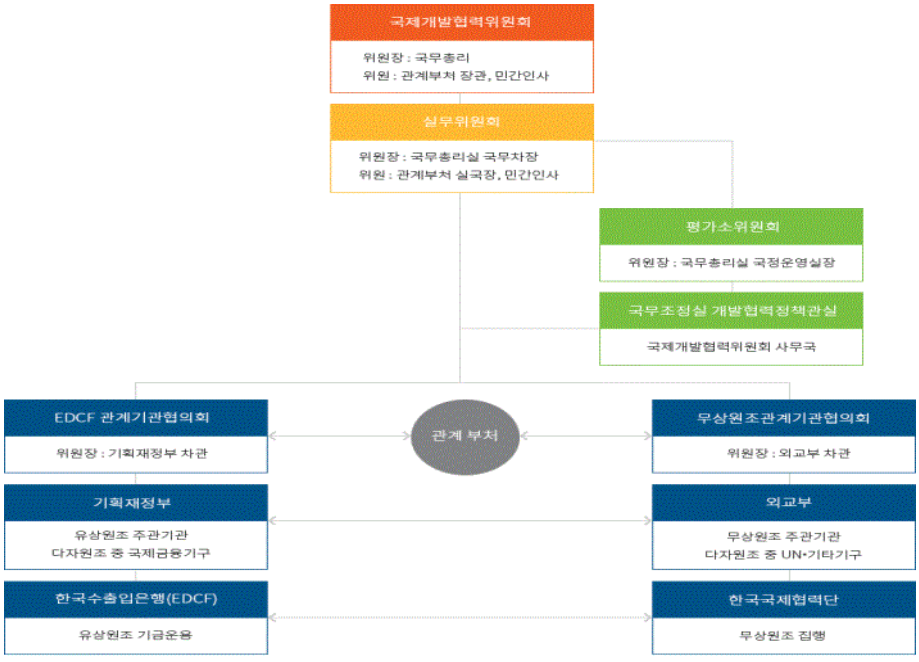
○ (개발협력정책관실) 2010년 국제개발협력기본법에 따라 신설된 국무조정실 부서로 위원회의 사무국으로서 위원회 운영 전반에 걸친 실무 업무를 담당함〈박스참조〉.

〈참고〉 개발협력정책관실 주요 업무

·국제개발협력위원회 및 실무위원회 운영에 관한 사항
·국제개발협력 기본계획·중기계획·연도별 계획 및 국제개발협력 기본전략 및 ·사업지침 등의 수립·조정에 관한 사항
·국제개발협력 산업인프라 확충 및 활성화 기반 마련에 관한 사항
·국제개발협력사업 평가체계 구축 및 평가제도 운영에 관한 사항
·양자·다자간 협력사업 및 인도적 지원사업 조정에 관한 사항
·국별·지역별 지원전략의 수립 및 지원사업 조정에 관한 사항
·국제개발협력과 관련한 유관국·국제기구 등과의 대외협력 및 민·관 협력에 관한 사항
·국제개발협력에 대한 국민 지지기반 확보를 위한 홍보·교육 등에 관한 사항

자료: 국무조정실 웹사이트[29]

[그림 3-8] 국제개발협력위원회 조직



자료: ODA Korea웹사이트[30]

29) http://www.opm.go.kr/opm/office/group01.do?id01-a04&search_key=part&search_val=%EA%B0%9C%EB%B0%9C%ED%98%91%EB%A0%A5%EC%A0%95%EC%B1%85%EA%B4%80 (검색일: 2019.9.1.)

○ (운영 기간 및 예산[31]) 영속적, 매7-8억
- (직접운영비) 안건 인쇄비용, 민간위원 수당 및 회의비 등
- (위탁사업비) 평가소위원회 용역, 백서 영문번역비 등
- (기타) 해외출장경비, 웹사이트 유지 운영비 등

○ (위원회 개최) 국무총리의 필요에 따라 개최하거나 주관기관이 건의하여 개최할 수 있음. 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함.
- 최근 5년간 위원회를 2015년 4회, 2016년 4회, 2017년 2회, 2018년 1회, 2019년 10월 현재까지 2회 개최함.

□ 국제개발협력위원회 법적지위

○ (국제개발협력위원회 도입 배경) 2005년 당시, 재정경제부(現 기획재정부)와 외교부 간 국장급 ODA 실무협의회가 존재했으나 대외원조에 대한 종합적인 계획이 부재하다는 비판이 제기되어, 정책의 효율성 제고 및 MDGs 달성에 기여하기 위해 지속가능발전위원회가 '대외원조 개선 종합대책(2005)'을 통해 총리실 산하 '대외원조정책위원회(위원장: 총리)'설치를 권고함.

○ (법적 지위) 2006년 대통령령에 따라 국무총리 소속으로 처음 구성된 이래 2010년 「국제개발협력기본법」시행에 따라 법률상 위원회로 격상[32], 개발협력분야 총괄 및 조정기구로 「국제개발협력위원회」 규정에 그 근거를 둠〈박스참조〉.

〈참고〉국제개발협력위원회 규정[시행 2006. 1. 26.] [대통령령 제19298호, 2006. 1. 26., 제정]

국무총리실(외교안보정책관실), 02-2100-2396

제1조 (목적) 개발도상국과의 공동번영과 지속가능한 발전을 도모하고 이들 국가의 빈곤퇴치 등을 위한 국제사회의 노력에 부응하기 위하여 「대외경제협력기금법」 및 「한국국제협력단법」 등에 의한 국제적 개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 등을 심의하기 위한 국제개발협력위원회를 국무총리 소속하에 둔다.

제2조 (기능) 국제개발협력위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 개발도상국과의 공동번영 등을 위한 국제적인 개발협력(이하 "국제개발협력"이라 한다)에 관한 정책 및 제도의 개선에 관한 사항
2. 매년도 및 중·장기 국제개발협력 추진계획
3. 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항
4. 국제개발협력의 평가에 관한 사항

30) http://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L02_S01_01.jsp(검색일: 2019.9.1).
31) 이영동(2014)
32) 이현주·김숙연(2018)

5. 그 밖에 국제개발협력과 관련하여 위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항

제3조 (구성) ①위원회는 위원장 1인 및 간사위원을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.
② 위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다.
1. 재정경제부장관·교육인적자원부장관·과학기술부장관·외교통상부장관·행정자치부장관·농림부장관·산업자원부장관·정보통신부장관·보건복지부장관·환경부장관·노동부장관·여성가족부장관·해양수산부장관·기획예산처장관·국무조정실장·한국국제협력단총재 및 한국수출입은행장
2. 국제개발협력에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자
③ 위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 국무총리가 되며, 간사위원은 국무조정실장이 된다.
④ 위원장은 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 위원회의 심의안건과 관련되는 중앙행정기관의 장을 위원으로 지명하여 회의에 참석하게 할 수 있다.

제4조 (임기) 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

제5조 (위원장의 직무) ①위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 통할한다.
② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 제3조제2항의 규정에 의한 위원 중 위원장이 지명하는 자가 그 직무를 대행한다.

제6조 (회의) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.
② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제7조 (실무위원회 등) ① 위원회의 활동을 지원하고 실무적인 업무를 수행하기 위하여 위원회에 실무위원회를 둘 수 있다.
② 실무위원회는 위원회에 상정할 의안을 미리 검토·조정하며, 위원회로부터 위임받은 사항을 처리한다.
③ 실무위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제8조 (관계기관 등에의 협조요청) 위원회 및 실무위원회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계공무원 또는 전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계 기관 등에 대하여 필요한 자료 또는 의견의 제출 등을 요청할 수 있다.

제9조 (수당 등) 위원회 및 실무위원회의 위촉위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제10조 (운영세칙) 이 영에 규정한 것 외에 위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[33]

33) http://www.law.go.kr/법령/국제개발협력위원회규정/(19298,20060126)검색일: 2019.9.1).

□ 국제개발협력위원회 주요 기능

○ 2005년 지속가능발전위원회가 '대외원조 개선 종합대책'을 수립하며 계획한 위원회의 주요 기능은 다음과 같음[34].

·대외원조의 중장기·연도별 기본계획 및 정책방향 심의 · 조정
·중점지원국 및 중점지원분야 지원전략 검토·확정
·대외원조 추진실적 평가

- 그러나 동 위원회의 미흡한 법적 기반 및 위원회 운영을 지원하는 전담 조직 부재, 기관 간 사업 중복 및 분절화 문제가 지속됨. 이의 개선을 위해 2010년 1월 「국제개발협력기본법」을 제정하여 국제개발협력위원회의 법적 기반을 마련하고, 국무총리실(現 국무조정실)에 개발협력정책관실을 신설, 위원회 운영의 실무 업무를 담당하도록 하였음[35].

〈참고〉 국제개발협력기본법 중 제7조 국제개발협력위원회

제7조(국제개발협력위원회) ① 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 조정 및 심사·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. 〈개정 2014. 10. 15.〉
② 위원회는 위원장 1명 및 간사위원을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.
③ 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관, 외교부장관, 국무조정실장과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 한다. 〈개정 2013. 3. 23.〉
④ 간사위원은 국무조정실장이 되며, 위원회의 업무처리와 운영에 관하여 필요한 지원을 한다. 〈개정 2013. 3. 23.〉
⑤ 위원회는 다음 각 호의 사항을 조정 및 심사·의결한다. 〈개정 2011. 7. 25., 2014. 10. 15.〉
1. 제8조에 따른 국제개발협력 기본계획 및 제11조제4항에 따른 연간 국제개발협력 종합시행계획
2. 제13조에 따른 국제개발협력에 대한 평가에 관한 사항
3. 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항
4. 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 부의하는 사항
⑥ 위원회의 부의대상 안건에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하게 하기 위하여 위원회에 국제개발협력 실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 두고 실무위원회의 위원장은 국무조정실 차장으로 한다. 〈개정 2013. 3. 23.〉
⑦ 위원회는 필요한 경우 위원회에 민간자문위원회를 둘 수 있다.
⑧ 제1항부터 제7항까지에서 정한 사항 외에 위원회, 실무위원회, 민간자문위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[36]

34) 지속가능발전위원회(2005)
35) 국제개발협력위원회(2014)

○ (국제개발협력위원회 주요 기능) 위원회는 한국 개발협력의 주관기관인 기획재정부와 외교부의 유상 및 무상원조, 중앙 및 지방정부 개발협력 추진의 기본이 되는 정책, 계획 및 전략 수립을 위해 관련 의제를 설정, 심의 및 조정하고 이에 대한 이행을 점검함. 또한, 개발협력 관련 평가를 기획하고 이행함. 위원회의 기능별 주요 산출물은 다음 표와 같음.

- (정책, 계획 및 전략 수립) 중장기 전략 수립, 연간 시행계획 수립, 개발협력 관련 기타(분야, 형태 등) 정책 및 전략 수립, 개발협력 체계 개선 방안 마련 등
- (이행결과 점검) 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검
- (개발협력 평가) 2011년 통합평가체제 도입에 따라, 매년 통합평가를 계획 및 보고함.

〈표 3-15〉 국제개발협력 기본체계 수립 관련 위원회 주요 기능 및 산출물

구분	주요 산출물
중장기 전략 수립	국제개발협력 기본계획 중점협력국 선정 및 협력전략 개발협력 4대 구상 이행 마스터플랜 ODA 예산 확대 계획
연간 시행계획 수립	연도별 국제개발협력 종합시행계획
기타 정책 및 전략 수립	다자협력 추진전략 인도적 지원 전략 취약국 지원 전략 국제개발협력 분야 정부 시민사회 파트너십 기본정책
개발협력 체계 개선 방안	ODA사업 성과제고 방안(사업 발굴/형성(검증) 단계 등) ODA 추진체계 개선방향 지방자치단체 ODA 추진체계 개선방안 ODA 통합평가체계 개선방안 대국민 ODA 공감대 확보방안 개발금융의 ODA 활용방안
국제사회와의 협력을 통한 개발협력 체계 개선 방안	부산 글로벌 파트너십 출범과 향후 추진계획 국제원조투명성기구(IATI) 가입 추진계획 2012년 OECD 동료검토 권고사항 활용계획 2017년 OECD 동료검토 권고사항 활용계획
정책, 전략, 계획 이행결과 점검	국제개발협력위원회 의결사항 이행점검결과
개발협력 평가	국제개발협력 통합평가 계획 국제개발협력 통합평가 결과

자료: ODA Korea 웹사이트[37]를 참조하여 저자 재구성

36) http://www.law.go.kr/법령/국제개발협력기본법/(12767,20141015) (검색일:20219.9.1)
37) http://www.odakorea.go.kr/ (검색일:20219.9.1)

제 3 절 국제개발협력위원회의 의사결정과 평가체계

□ 의제 설정 및 의사결정 과정

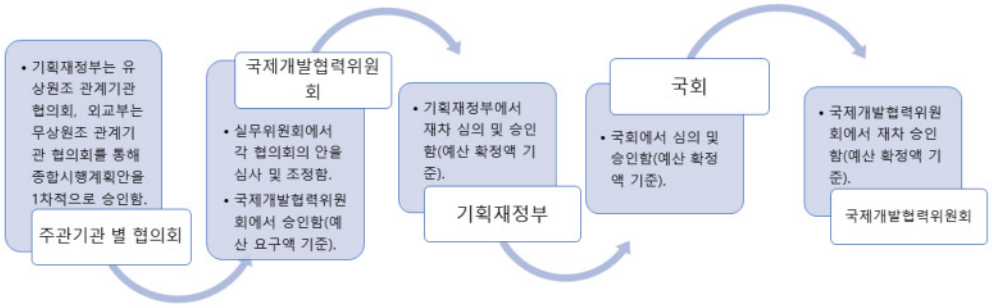
○ 의제 설정

- (의제) 국제개발협력법에 의거, 국제개발협력 기본전략 및 사업지침 등의 수립·조정, 관련 산업인프라 확충 및 활성화, 평가체계 구축 및 제도 운영, 양자·다자간 협력사업 및 인도적 지원, 국별·지역별 지원전략의 수립 및 조정, 다양한 이해관계자(유관국·국제기구 등과의 대외협력 및 민·관 협력)와의 협력, 대국민 홍보·교육 등 다양한 의제.
- (안건 작성 및 공유) 안건의 작성은 국무조정실이 담당하며 국제개발협력위원회 개최 1주일 전에 해당 안건을 공유함.

○ (의사결정 과정) 국제개발협력위원회의 의사결정과정은 한국 ODA 통합추진체계에 기초함.

- 유무상이 행정적으로 분리되어 있음에 따라, 각각의 주관기관이 분야별 기본계획과 종합시행계획 등의 전략을 수립하고 이를 국제개발협력위원회에서 심의 및 의결
- 먼저 실행기관 및 주관기관이 개별적으로 관계기관의 협의를 거쳐 초안을 작성 후 국제개발협력위원회에 제출함. 국제개발협력위원회의 실무위원회는 해당 안을 심사 및 조정함. 이후, 국제개발협력위원회의 승인, 기획재정부 및 국회 예산심의를 통해 계획을 확정함. 다음 그림은 연도별 종합시행계획의 수립절차임.
- 국제개발협력위원회는 약 2시간 정도 개최하며, 이에 따라 별도로 논의를 진행하기보다는 사전에 참여자 간 조율한 내용을 바탕으로 의결절차를 밟는 것에 초점을 맞춤. 과반수 찬성 조건에 따라 의결 여부를 결정함.
- 그러나, 회의록을 비롯하여 실제 상정된 안건이 수정되는 과정 또는 가결/부결 내역을 확인할 수 있는 자료가 공개되지 않아 의사결정 과정의 투명성에 대한 비판에 직면하고 있음.

[그림 3-9] 연도별 종합시행계획 수립절차



기관별 시행계획 수립지침(안) 검토 요청 (주관기관→시행기관/각 부처, ~1월)

↓

시행기관 합동워크숍을 통해 수립지침 안내(국조실, 주관기관, ~2월)

↓

지침에 따라 기관별 시행계획을 주관기관에 제출(시행기관, ~3월)

↓

분야별 종합시행계획 제출(주관기관→국조실~5월 초) / 무상원조 관계기관 협의회(외교부)

↓

유 무상 종합 심사.조정 실시(국조실, 5월 말)

↓

국제개발협력 종합시행계획(요구액 기준) 의결(국제개발협력위원회, ~6월)

↓

예산안 편성 및 심의(기재부·국회, ~12월)

↓

확정예산을 반영한 종합시행계획(확정액 기준) 심의.의결(국제개발협력위원회, 차년도 1월)

* 국제개발협력민간협의회 등과의 분기별 정례 간담회(국조실 2, 기재부 1, 외교부 1)
** ODA합동워크샵(반기별 1회): 주요한 정책방향 소개, 사업조정절차 안내, 심사기준 등을 안내하고 사업계획 등에 대한 복기, 개선방안 탐색
자료: ODA Korea[38] 웹사이트를 참조하여 저자 재구성

38) http://www.odakorea.go.kr/ (검색일:20219.9.1)

□ 평가 및 환류체계

○ 국제개발협력위원회의 평가 및 환류체계는 크게 두 가지로 나눌 수 있음.

- (의결사항 이행 여부 점검) ODA 통합추진체계의 공고화와 관계 부처의 책임성 강화를 목적으로 국제개발협력위원회 주요 의결사항의 이행 여부를 확인 후, 차기 안건 수립 시 결과를 반영.
- (개발협력사업 평가) 국제개발협력사업의 성과를 평가하고 개선 사항을 반영.

○ 의결사항 이행 점검

- (점검 대상) 위원회 의결사항 중 완료가 자명한 과제(법정과제 포함), 부처 자율추진과제, 이행 기한 미도래 과제 등을 제외하고 나머지 과제 중 선정.

〈표 3-16〉 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과 일부(2016년 12월)

연번	과 제 명	소관 기관	결과	추 진 내 용
1	범정부 교육분야 통합전략 마련 (CPS 작성과 연계)	기재부, 외교부, 교육부	완료	▸교육분야가 중점협력분야인 15개 중점협력국에 대해 교육분야 전략을 반영, CPS 수립 완료 * 4개국('16.5월), 11개국('16.12월) ※ 방글라데시, 르완다, 우간다, 우즈벡, 네팔, 라오스, 몽골, 베트남, 스리랑카, 캄보디아, 가나, 모잠비크, 세네갈, 탄자니아, 에티오피아
2	인도적 지원 브랜드화 시범사업 이행 (예산반영)	외교부	완료	▸인도적 지원 집행계획 수립('16.2월), '여성 및 아동에 대한 교육 및 보건' 분야 중점 지원 * UNESCO '시리아 난민 청소년 직업교육 사업(100만불)', UNICEF '시리아 미취학 아동 난민 교육사업(60만불)', '시리아 난민 복합보건소 건립사업'(500만불) 등
3	IATI 가입(상반기) 및 원조정보 공개 시기 결정(연중)	국조실, 기재부, 외교부	완료	▸IATI 가입('15.11월), 원조정보 공개 실시('16.8월)
4	국제개발협력 종합시행계획 수립절차 개선	국조실, 기재부, 외교부	완료	▸분야별 종합시행계획 수립 시 기본계획 반영 ▸개발협력구상 및 SDG 부합여부 등 포함
5	다자협력 종합전략 수립	국조실, 기재부, 외교부	완료	▸다자협력 종합전략('16.2월, 제24차 국제개발협력위원회) 의결

자료: 국무조정실(2016.12), p.2

- (점검 방법) 국무조정실 개발협력정책관실이 점검대상으로 선정한 과제별 부처 이행실적을 대상으로 서면 점검.
  · 관계 부처가 이행현황을 완료/지연/미추진으로 구분하여 추진경과 및 실적을 제출함. 지연 및 미추진의 경우, 사유를 명시하며 이러한 경우, 국무조정실은 사유의 적절성 · 추가조치 필요사항 등을 검토함.

○ 국제개발협력사업 평가[39]

- (통합평가 체제 도입) 2011년 통합평가체제 본격 도입*이래로 지속적으로 해당 체제 내에서 평가를 실시함. 통합평가는 개발협력 시행기관이 자체적으로 수행하는 자체평가와 평가소위원회가 선정하여 독립된 평가주체(제3자)가 평가하는 소위평가로 구성됨.
  * 2009년 OECD/DAC 가입 및 국제개발협력기본법 제정 추진에 따라 국제기준에 맞는 ODA 통합평가시스템 도입 필요성 제기. 이에 따라, 2010년 국제개발협력기본법 시행 이래 2011년부터 통합평가 본격 실시.
- (절차) 연말에 평가결과(당해년도), 평가계획(차년도) 평가소위(11월) 및 위원회 보고(12월) → 당해연도 평가(1월 ~ 10월).
  · 결과환류를 위해 연간 자체평가결과 반영계획, 반기별 반영계획, 이행점검결과 평가소위 보고(통상 3월, 9월).
- (평가기준) OECD DAC의 5대 평가 기준 활용.

▸(적절성) 협력대상국의 필요와 정책적 우선순위, 우리 정부의 정책, 국제사회의 공동목표 및 전략 등에 부합하는 정도
▸(효과성) 투입된 자원 대비 개발협력사업의 성과(비용-편익분석 등)
▸(효율성) 개발협력사업의 목표 달성도 평가(산출물, 결과물 목표 달성 정도)
▸(영향력) 직·간접적인 지역적·사회적·경제적·환경적·문화적 변화
▸(지속가능성) 사업종결 이후 사업의 효과가 지속되는 정도

자료: 국제개발협력위원회, 2018c, p.1

○ 자체평가

- (담당 주체) 사업시행기관인 KOICA와 EDCF를 중심으로 2017년도 기준 33개 기관이 총 78건의 자체 평가를 실시.
- (평가 종류) 평가 대상(프로젝트/프로그램, 주제별, 분야별, 형태별, 정책/전략), 시기(사전, 중간 종료, 사후), 방법(외부평가, 내부평가)에 따라 다양한 평가를 실시.
  · 2017년 기준, 프로젝트/프로그램 평가가 73%(57건), 사후평가 및 종료평가가 각각 36%(27건), 31%(21건), 외부평가가 67%(52건)로 다수를 차지함.

39) 국제개발협력위원회(2018c) ODA 통합평가체계 개선방안(안)을 참고하여 저자 재구성

- (평가 예산) 85%(66건)의 사업이 평가 예산을 확보하고 있으나 기관 역량에 따라 평가 예산의 편차가 큼. KOICA, EDCF의 경우, 평균 7천 8백만원으로 여타 기관의 2천 1백만원에 비해 약 4배에 가까움.
- (환류) 평가 별 도출한 제언사항을 ODA 정책 및 사업에 반영하기 위해 이행과제*를 정리하고 해당 과제를 반기별로 평가소위에서 점검함.
  * (2013년) 7개 기관 42건 → (2014년) 26개 기관 82건 → (2015년) 29개 기관 80건 → (2016년) 30개 기관 70건

○ 소위평가[40]

- (담당 주체) 평가소위(국조실)가 ODA 통합추진 강화를 위해 중복성 해소 및 효율성 제고 등이 필요한 주요 과제를 선정, 객관성 확보를 위해 제 3자(연구용역 실시기관을 선정)를 통해 평가 실시.
- (평가 종류) 정책·전략 개선, 종합 현황진단, 제언사항 도출 목적. 정책 및 전략, 주제/분야별 평가, 2년 주기로 시행기관 자체평가에 대한 메타평가로 품질 개선방안 제시.
- (환류) 평가결과에 대해 기한과 이행주체를 정하여 제언 사항에 대한 이행관리 (위원회 의결사항/ 반기별 점검), 제도개선 활용.

40) 국제개발협력위원회(2018c)

제 4 절 국제개발협력 거버넌스의 한계와 개선 노력

1. 국제개발협력 체계에 대한 비판

□ 국제개발협력을 통합적으로 추진하고 조정하기 위해서 2010년 국제개발협력위원회 중심의 통합 추진 위한 법적 기반을 마련하고 종합 조정체계를 구축했음에도 불구하고 그 동안 지속적으로 문제점이 제기됨.

□ 국회, 학계 및 시민단체 등은 국제개발협력에 대한 종합적인 전략의 부재, 유·무상 원조 간 연계의 미흡, 무상원조의 분절화, 사후관리 약화 등 문제들을 지속적으로 제기.

○ (목표/전략) 목표 및 전략과 관련해서 한국의 국격에 부합하는 통합적인 목표나 전략이 미흡하다는 지적.

- 5년 국제개발협력 기본계획, 연간 시행계획 그리고 국가전략 등 전략이 부실하며 전략 간 연계가 부족함. 민간전문가, 시민단체 및 현장의 의견 수렴이 제대로 이루어지지 않는 문제.

○ (사업의 심사) 사업의 심사에 있어서도 유·무상원조의 연계가 미흡하고 무상원조 분절화 효과성 저해 문제 지적. 무상원조의 경우 외교부는 70% 정도를 실행하는 기관으로서 당사자로서 통합적인 조정에 한계가 있다는 지적[41]

□ ODA를 수행하는 기관간 정보 공유 협력 및 조정체계 미흡으로 유·무상 연계 부족* 및 무상사업간 분절 문제** 상존은 그 동안 잦은 비판을 받아 왔던 부분임.[42]

* 총 1,404개 사업 중 128개 사업 연계(전체 사업의 9.1%, '19년 기준)

** 41개 기관에서 총 1,184개 사업 추진 중, 사업 추진 과정에서 중복·혼선 발생('16년, 감사원)

□ 현재 국제개발협력위원회 중심의 추진 체계는 실무 부처 간의 이해관계를 조정하기에 역부족이며 원조 통합을 위한 조정 기능이 제대로 발휘되지 못했다는 시민사회의 비판 존재.

○ 국개위의 종합전략 수립 및 실질적 조정 기능 미흡으로, 경제·외교·안보 등을 아우르는 사전적인 ODA 종합전략 및 국가별 전략 부재, 전략간 연계 및 전략-사업간 연계 부족

- 위 문제의 해결을 위하여 국개위의 전략/조정기능 강화 등을 내용으로 한 'ODA 추진체계 개선방안' 마련(2018년 6월, 제31차 국개위 보고).[43]

41) 국제개발협력위원회(2018a), "제31차 국제개발협력위원회 별도보고 자료: ODA 추진체계 개선방향," p. 1.
42) 국제개발협력위원회(2019a) "제33차 국제개발협력위원회 회의 자료: '20 국제개발협력 종합시행계획(안)(요구액 기준)," p. 6.

○ 특히 유·무상으로 이원화되어 있는 현재의 원조 집행 체계를 그대로 두면서 국개위의 기능만을 강화하는 개편안이 과연 실효성이 있는지에 대한 문제도 지적됨.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 유·무상으로 이원화된 한국 ODA 집행 체계를 하나로 일원화하는 통합 기구 설치를 제안함.[44]

□ 국제개발협력 분야 정부와 시민사회 간 파트너십도 여전히 부족하다는 문제 제기되었는데 이는 2017년 OECD DAC 동료검토 보고서에서도 지적된 문제임.

○ 시민사회는 정부와 시민사회가 정책협의회를 정례적으로 가짐으로써 국제개발협력 정책과 내용, 개선방안, 파트너십 확대 및 심화 방안 등을 논의하길 요구함.[45]

〈라오스댐 붕괴 사건과 ODA 사업 심사에 대한 비판 제기〉[46]

- 2018년 7월에 무너진 라오스댐의 시공사인 SK건설이 댐의 형식 등 설계 변경을 통해 큰 이익을 얻으려 한 문건이 발견됨
- 실제로 이번에 무너진 댐을 포함하여 SK건설이 담당한 보조댐들의 높이는 기본설계 도면보다 평균 6.5m씩 낮아졌음
- 기본설계 도면상 보조댐의 높이는 10~25m로 돼 있으나, SK건설이 실제로 시공했다고 제출한 도면에서는 보조댐의 높이가 3.5~18.6m로 기본설계 도면보다 높이가 평균 6.5m 줄었음
- 문제는 이 사업이 단순한 민간사업이 아니라 대한민국 정부의 ODA 자금이 투입된 사업이라는 점
- 라오스 정부는 2011년 댐 건설을 위해 한국 정부에 차관 지원 요청, SK건설, 타이 발전회사 라차부리 전력(RATCH), 한국서부발전, 라오스 국영회사 엘에이치에스이(LHSE) 등이 합작회사 '피엔피시'를 설립
- 시민단체의 환경파괴 문제 제기로 자금이 지원되지 못하다가, 2015년 5월 기재부가 라오스댐 사업 포함 4건 차관 지원 방침 결정, 동년도 10월 '대외경제협력기금' 사업에 라오스댐 사업 추가로 12월 라오스 정부에 687억원 지급
- 문제는 ODA 사업은 연말 국회 예산 심의와 국제개발협력기본법에 따라 국제개발협력위원회 사업 심의가 이뤄져야 하지만 이런 과정이 생략되고 자금이 집행된 것임

□ 무상원조 전담기관인 KOICA 해외 인력에 대한 안전 전담조직과 시스템 관리도 미흡하다는 지적이 있음.

○ KOICA의 해외 파견인력 상당수가 재난과 테러 등의 위협에 취약한 개도국에 있음에도 불구하고, 이들의 안전을 담당하는 인력이 본부 근무자 7명에 불과.

---

43) 국제개발협력위원회(2019a), "제33차 국제개발협력위원회 회의 자료: '20 국제개발협력 종합시행계획(안)(요구액 기준)," p. 6.
44) 참여연대(2019a), "[2019 정기국회 입법·정책과제] 투명하고 책임있는 ODA를 위한 「국제개발협력기본법」 개정,"
45) 참여연대(2019b), "국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 수립," (2019년 1월).
46) 한겨레 신문 (2018.10.15), "'라오스댐 붕괴' SK건설, 이윤 늘리려 설계변경 의혹,".

○ 현재 48개 해외사무소에 상주하는 한국인 현장 안전관리 전문인력은 전무함.[47]

2. OECD 동료검토(Peer Review) 주요 권고사항

□ OECD DAC는 회원국의 ODA 정책 및 집행에 대해서 5년 주기로 매년 5~6개의 회원국을 대상으로 검토 후 대상국에게 권고사항을 제시함.

○ 대한민국은 2010년에 DAC 가입 이후, 2012년에 처음으로 특별 동료검토 수검.

□ 2017년도 동료검토 수검 경과

○ 메모랜덤 제출('17.5.4) → DAC 대표단 방한(6.19-23) → 수원국(캄보디아) 방문(6.26 -30) → 보고서 검토·수정(10-11월) → 동료검토 최종회의(12.6) → 보고서 발간행사 개최(2018.2월).[48]

□ OECD DAC는 2017년 동료검토 보고서를 통해 관리체계, 의사결정, 조정 및 심의 등에 대한 권고(recommendation) 전달.[49]

○ (ODA 관리체계 개선 권고와 추진 방안 마련) 국제개발협력위원회가 주어진 임무에 따라 효율적인 원조사업을 기획할 수 있도록 전략 및 운영상의 의사결정이 적절한 수준에서 이루어지는 방향으로 ODA 체계를 개선할 것을 주문함.

- 현행 대한민국의 ODA 시스템은 국제개발협력기본법에 따라 유무상 주관기관인 기재부와 외교부가 분야별 기본계획(안)과 종합시행계획(안) 등을 수립하고 국제개발협력위원회에서 이를 심의 및 의결.
- 시행기관이 추진하는 ODA 사업의 경우 주관기관의 조정 절차를 거쳐, 국제개발협력위원회 승인 및 국회 예산심의를 통해 사업이 확정됨.

○ (현지 정책대화 심화 권고와 추진 방안 마련) 현지사무소 및 재외공관의 활용을 포함, 한국은 협력대상국 정부와의 파트너십에 기반하여 각 국의 상황에 맞는 한국 고유의 기여 방안에 대한 전략적 관점을 강화해야 함을 강조.

○ (통합적 ODA 추진을 위한 개발효과성 제고 및 의사소통 증진) 효과성 제고 및 모든 이해당사자간 의사소통 개선을 위해 한국은 다음과 같은 노력을 해야 한다고 강조함.

- 협력대상국 내 활동에 대한 전반적인 개관 제시

47) 시사저널(2019.10.30), "年 2200명 개도국 보내는 코이카, 현장 안전 전문인력 '0명'."
48) 국제개발협력위원회(2018b), "제31차 국제개발협력위원회 회의 자료: 2017년 OECD 동료검토 권고사항 활용계획(안)," p. 1.
49) 국무조정실 보도자료(2018.2.6), "OECD가 바라본 대한민국의 ODA" 우리 ODA에 대한 OECD 개발원조위원회 〈동료검토 보고서〉 발간,"

- 재외공관 또는 현지사무소가 협력국 정부의 모든 요청사항을 관리 조정
- 체계 및 절차를 일치시키고자 하는 한국의 지속적 노력에 대한 파급효과 점검
- 사업(활동)의 수 합리화 방안 마련(시너지 제고 및 프로그램 구성 목적)

○ (2030 지속가능발전 관련 정책일관성 제고) 동료검토 보고서는 개도국 관련 정책 정합성 강화를 위해 다음과 같은 노력이 필요하다고 지적함.

- 국내외 지속가능발전 관련 법규 및 정책 조정
- 對 개도국 한국의 파급효과를 고려한 정책 간 우선순위 조정 기제 구축
- (정책 우선순위 조정) 각 기관이 SDGs에 개별 대응, PCD가 주요 의제로 미부각*

* 이는 2012년 OECD DAC 동료검토 권고사항 중에서 그 동안 이행하지 못한 분야로, 2017년 동료검토에서 DAC은 '정책일관성을 위한 관련 법규 및 조정기제 구축'을 재권고함

○ (시민사회와의 파트너십 강화 전략) 이행 파트너이면서 독자적인 개발협력 주체로 한국 정부가 규범적 틀을 마련하여 시민사회와의 협력 관계 명확화 및 심화 필요.

○ 동료검토 보고서에서 제기한 문제에 대한 현황은 아래와 같음.

- (협력 전략) 정부가 민간 파트너십 강화* 목적으로 기본계획상에 시민사회와 '함께하는 ODA'를 주요 방향으로 설정, 그러나 동료검토 보고서가 제기한 문제와 같이 구체적인 협력 전략 또는 방안이 부재.

* 2016년 5월에 열린 제26차 국개위에서 「개발협력분야 NGO 맞춤형 지원 방안」채택하였으나, 시민사회를 개발협력 파트너가 아닌 지원 대상으로만 인식하는 한계가 있음.

- (구체 협력) 정부-시민사회 간 주기적 간담회, 민관협력사업 확대 추진 중.

* 민관협력사업 예산 확대 추세에도 전체 예산 대비 비중이 2%로 선진 공여국(평균 약 10%) 대비 상대적으로 낮은 수준.

3. 국제개발협력위원회의 국제개발협력 추진 체계 개선 위한 노력

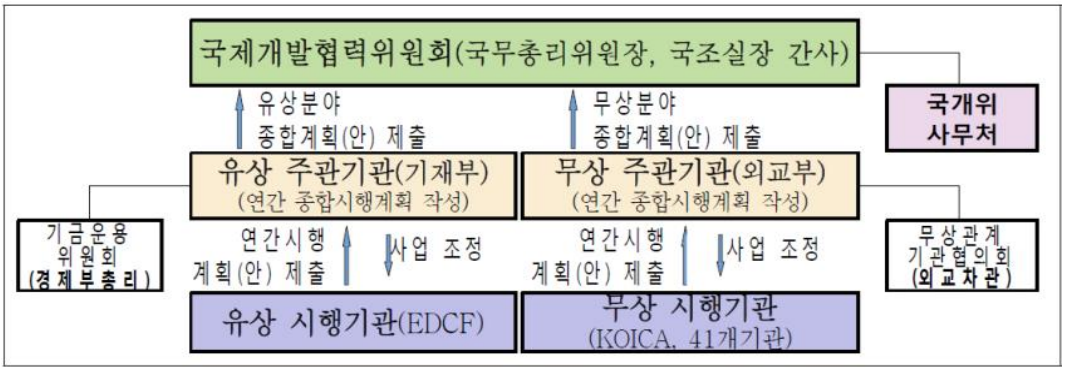
□ 국제개발협력 추진 체계에 대한 이상의 문제점들을 개선하기 위해 방안이 2018년 6월 국제개발협력위원회의 제31차 회의에서 논의됨.

○ (추진방향) 국제개발협력에 대한 종합전략을 수립하고 유무상 원조 연계를 강화하기 위한 ODA 통합 추진체계 구축을 추진방향으로 설정함.

○ (단기 방안) 단기적으로는 아래의 그림과 같이 국제개발협력위원회가 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 위상과 조정권한을 강화하는 것 제시함.

- 법령 명시를 통해서 위원회의 통합 및 조정 기능을 강화하고, 실질적인 사업 및 예산에 있어서 조정권을 부여하는 것. 또한 국제개발협력사업의 전 단계에서 위원회 중심의 프로세스가 가능하도록 체계화하는 방안.
- 국제개발협력기본법에 국제개발협력위원회 '사무처 설치' 근거 마련.
- (사무처) 신설될 국개위 사무처는 위원회의 ODA 전반에 대한 실질적인 통합 및 조정을 보좌하는 기능 수행.
- 또한 사무처는 각 관계 부처와 시민단체 및 민간전문가가 참여하여 ODA 목표 및 전략을 수립하고, 연도별 및 국가별 세부 지침 마련, 유무상 사업간 연계와 평가 등을 전담함.[50]

[그림 3-10] 국제개발협력위원회의 위상 및 권한 강화(단기) 방안



자료: 국제개발협력위원회(2018a), "제31차 국제개발협력위원회 별도보고 자료: ODA 추진체계 개선방향," p. 2.

○ (장기 방안) 장기적으로는 차기 정부조직 개편 시 검토할 내용으로서 별도의 통합부처를 설립하는 방안이 있음.

50) 국제개발협력위원회(2018a), "제31차 국제개발협력위원회 별도보고 자료: ODA 추진체계 개선방향,"

□ 국제개발협력위원회는 2019년 1월 제32차 회의에서 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(안)을 논의함. 구체적인 파트너십 이행방안은 아래와 같음.

○ (효과적인 국제개발협력 이행) 우호적 환경 조성

- 정부는 국제개발협력 분야 시민사회 역량을 강화하고 전문 인력을 양성하기 위해 노력하며, 주요 개발협력 주체와 네트워킹 강화 환경 조성.
- 정부는 시민사회협력 프로그램을 다양화.

○ 정부와 시민사회 간 정례적 정책협의회를 개최하여, 관련 정책, 파트너십 등의 확대 및 심화 방안 논의.

○ 협력사업 기획에서 평가까지 추진과정을 함께 논의하는 정례적 실무협의회 개최.

- 이를 통해 시민사회 협력사업 공모방식, 다각화 방안 등 논의, 안건별 추진현황 점검.

○ 국제개발협력의 효과적 이행 및 개발효과성 제고를 위해 개발도상국 시민사회와 협력.

○ (투명성과 책무성 제고) 정부와 시민사회는 정책의 수립과 추진, 사업의 기획부터 평가까지 등 국제개발협력 추진과정 및 결과 정보공개 범위 확대.

- 국제개발협력 사업 규모 확대에 따라 원칙과 절차에 따른 사업 예산 집행을 위해 회계투명성을 강화, 투명한 재정 운용.

○ (취약층 우선 지원 및 협력 확대) 취약층의 필요와 상황을 우선적으로 고려하고, 취약층의 참여와 주인의식을 높이기 위한 지원을 확대.

○ 재난 대응, 평화구축·유지 위한 인도 지원, 인도주의-개발-평화 간 연계 확대 위한 상호 협력, 분쟁 하 성폭력 대응/예방 등 취약층 보호 제도 및 사업 협력 확대.

○ (국제개발협력 인지 제고 및 국민 참여 확대) 국민 관심이 높은 현안을 대상으로 '열린 개발협력 포럼' 공동 개최, 유관 행사 공동 참여.

- 국민들이 국제개발협력을 이해할 수 있는 정보 제공, 홍보 활동 전개, 글로벌 시민의식 강화를 위한 협력.[51]

□ 2020년 국제개발협력 추진방향 및 추진계획을 통해 다양한 차원에서 체계 개편 시도

○ (국정과제 등 국가전략과 조화를 이루는 ODA 추진 기반 마련) 신남방 및 신북방 정책과 연관된 지역의 ODA 브랜드 사업 개발 등을 통해 상호간 성과 제고.

- 무상원조분야 신남방 ODA 전략*에 따라 신남방 시그니처 프로그램 추진(10개 부처, 28개 사업, 1,595억원 규모).

51) 국제개발협력위원회(2019b), "제32차 국제개발협력위원회 회의 자료: 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(안)," , pp. 8~10.

* '22년까지 ASEAN에 대한 무상원조 2.5배 확대 추진[52]

○ 통합적 ODA 추진 인프라 정비

- (국개위 조정 기능 강화) 국개위 조정기능 강화 등 통합적 ODA 추진을 위한 'ODA 추진체계 개선방안'*('18.6월, 제31차 국개위)을 차질 없이 추진.

  * 관련내용을 반영한 '국제개발협력기본법 개정안' 국회 발의('18.11월), 연내 통과 추진하며, 관련 법률의 국회 통과 즉시, 하위법령 개정 및 사무기구 설치* 등 후속조치 신속 마무리.

  * 「ODA 추진체계 개선방안」 제31차 국제개발협력위원회 보고('18.6월).

- (이원화 및 분절화 완화) 사업조정체계 및 인프라 정비를 통해 사전적·상시적 조정

  * △연계 매뉴얼 및 심사기준 마련 검토 △유무상 연계협의회 상설화 △사업 초기 단계부터 연계 검토(통합보고 시스템 활용 등)하여 연계 시 사업 우선순위 부여·예산 등 인센티브 강화.

- (무상분야 조정 체계 구축) 무상 분야 분절화 완화 및 전략적 추진을 위해 '무상분야 개발협력 전략회의*(외교부 장관)' 신설 추진.

  * 기존의 무상원조관계기관협의회(무상사업 심사·조정)와 유기적 연계, 정책·전략에 부합하는 사업 발굴 및 사업 심사·조정시 무상 사업간 연계 가능성 집중 검토하며, 주관기관의 무상분야 정책·전략 수립, 사업 심사·조정, 사업 관리(이행점검 및 지원) 강화.

- (사업정보관리 및 정보공유 플랫폼 구축) ODA 全주체가 활용할 수 있는 사업정보 관리·활용 및 정보공유 플랫폼을 구축하여 시스템 효율성 향상 및 기관 간 협업 제고함. 현재의 ODA 통합보고 시스템*을 전면 개편하여 △발굴 계획 △심사 △집행·평가 등 사업 全과정 정보를 공유하는 플랫폼 구축.

  * 現 시스템은 통계·모니터링 목적에 맞춰 구축('14년), 사업정보관리·정보공유 플랫폼으로서 기능 한계.

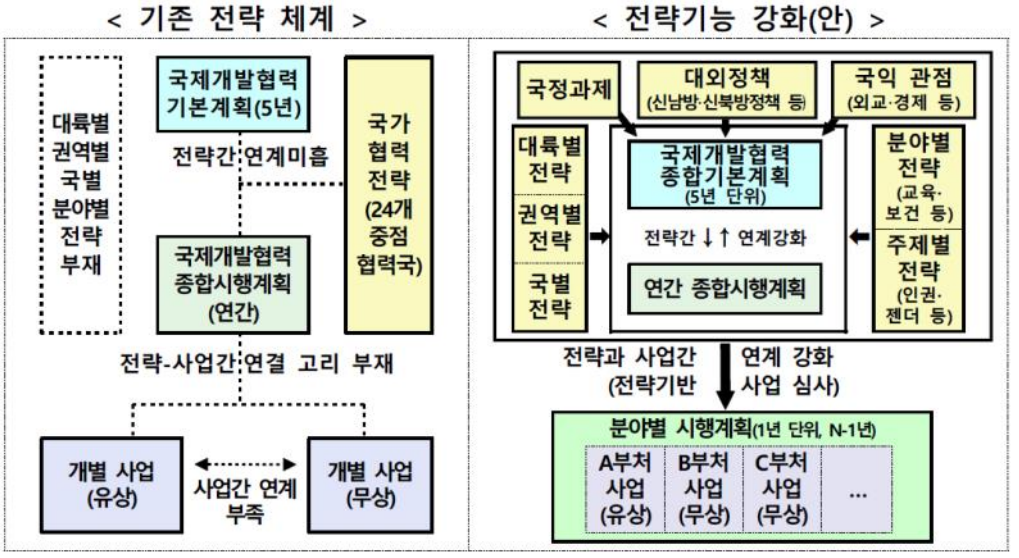
○ (체계적 ODA 종합전략 수립) 향후 5년간 우리 ODA의 미션과 비전, 이를 달성하기 위한 지역별·분야별 전략, 재원 배분 계획 등의 구체적 로드맵 제시.

- 대내외 정책, 국정과제, 분야별·지역별 전략을 종합하여 ODA에 특화된 종합전략(제3차 기본계획('21~'25년)) 마련.
- 각 전략간(5년 기본계획 - 연간 시행계획 - 국가협력전략) 유기적으로 연계하여 사업발굴 사전 방향 제시 및 관리 지표로 활용.
- 사업 발굴 집행 평가 全단계에서 전략 - 사업간 연계[53]
- 전략 기능을 강화하기 위한 ODA 체계의 개편 방안은 아래 그림과 같음.

52) 국제개발협력위원회(2019a), "제33차 국제개발협력위원회 회의 자료: '20 국제개발협력 종합시행계획(안)(요구액 기준)," p. 11.

53) 국제개발협력위원회(2019a),"제33차 국제개발협력위원회 회의 자료: '20 국제개발협력 종합시행계획(안)(요구액 기준)," pp. 16~17.

[그림 3-11] 국제개발협력위원회의 전략적 연계 추진 방안



자료: 국제개발협력위원회(2019a), "제33차 국제개발협력위원회 회의 자료: '20 국제개발협력 종합시행계획(안) (요구액 기준)," p. 17.

참고문헌

국무조정실. 2016, 국제개발협력위원회 의결사항 이행점검 결과.

국무조정실 보도자료. (2018.2.6.), “OECD가 바라본 대한민국의 ODA" 우리 ODA에 대한 OECD 개발원조위원회 〈동료검토 보고서〉 발간,”

국제개발협력위원회. 2014, 2014 대한민국 ODA 백서.

_____. 2017, 2017년 국제개발협력 통합평가결과(안).

_____. 2018a, “제31차 국제개발협력위원회 별도보고 자료: ODA 추진체계 개선방향,”

_____. 2018b, “제31차 국제개발협력위원회 회의 자료: 2017년 OECD 동료검토 권고사항 활용계획(안),”

_____. 2018c, ODA 통합평가체계 개선방안(안).

_____. 2019a “제33차 국제개발협력위원회 회의 자료: '20 국제개발협력 종합시행계획안) (요구액 기준),” .

_____. 2019b, “제32차 국제개발협력위원회 회의 자료: 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(안),” (2019년 1월 15일).

지속가능발전위원회. 2005, 대외원조 개선 종합대책

외교부 보도자료. 2019.5.1., 2019년도 무상원조 관계기관협의회.

이영동. 2014, 외교부의 국제개발협력 거버넌스의 평가, NGO연구 제9권 제2호, 105~146

이현주·김숙연. 2018, ODA사업 추진체계 비교 연구, 사회과학연구, 35:1, 71-90

참여연대, 2019a, “[2019 정기국회 입법・정책과제] 투명하고 책임있는 ODA를 위한 「국제개발협력기본법」 개정,”

_____, 2019b, “국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 수립,”.

시사저널, 2019.10.30., “年 2200명 개도국 보내는 코이카, 현장 안전 전문인력 '0명',” https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=192075

한겨레 신문. 2018.10.15., “‘라오스댐 붕괴’ SK건설, 이윤 늘리려 설계변경 의혹,” http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/865803.html

〈인터넷사이트〉

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/

국무조정실 http://www.opm.go.kr

EDCF 공식블로그

http://blog.naver.com/prologue/PrologueList.nhn?blogId=edcfkorea&categoryNo=27

ODA Korea http://www.odakorea.go.kr/

한국의 국제개발협력 거버넌스 문제점과 해소방안: 전문가 설문

김은미 이화여자대학교 국제대학원 교수
조혜림 이화여자대학교 겸임교수
송지선 이화여자대학교 초빙교수

제 1 절 한국의 국제개발협력 거버넌스 선행연구

□ 기존 국내 국제개발협력 거버넌스를 다룬 연구들이 다수 있었으며 특히 유·무상 원조의 분절화를 다룬 연구들이 집중 수행됨.

○ 2009년 OECD DAC 가입을 기점으로 국내 국제개발협력 거버넌스의 개선방안을 다룬 연구들이 다수 진행됨.

- 일부 연구들은 국제개발협력 분야에서의 정부-시민사회 거버넌스를 다룸. 예로 김태균과 박명준(2010)은 공적개발원조(ODA)의 결정 및 집행과정에서의 시민사회단체의 참여방안을 독일과 일본 사례로 비교연구함.
- 장지순(2012)은 한국 및 각종 해외사례를 통해 민간기업 및 시민사회단체와의 협력 거버넌스 체계를 분석함.
- 이영동(2014)은 의결·심의기관인 국제개발협력위원회(이하 국개위)와 실행기관인 국제개발협력민간협의회의 사례를 토대로 중앙정부 차원의 거버넌스를 평가분석함.
- 이슬비 외(2013)는 협력적 거버넌스라는 개념을 토대로 한국, 스웨덴, 영국 및 일본의 ODA 이념, 관리 및 운영체계, 조직 등을 비교분석하여 한국 ODA 조직과 체계에 대한 시사점을 도출함.

- 그 외 우창빈 외(2019)와 같이 개발도상국의 지속가능발전목표(SDGs) 이행 지원을 위한 한국의 국제개발협력 거버넌스 개선방안을 다룬 연구가 있음.

○ 거버넌스 이슈 중에서도 한국 ODA의 근본적인 문제로 지적되는 유·무상 원조의 분절화를 다룬 연구들이 다수 수행됨. 특히 한국의 분절화된 원조체계는 OECD DAC가 한국의 회원국 가입 이전인 2008년 발표한 특별보고에도 지적됨.

- 김은미와 김지현(2009)은 한국의 원조체계가 다원화, 다층화 되어있는 복합형의 원조체계를 보이고 있으며, 특히 한국의 원조 체계에서는 부처 간의 공동의 목표의식, 정책 조율과 협력의 부재가 원조 분절화의 원인이 되고 있음을 설명함.
- 나현 외(2016)는 원조 분절화를 유·무상원조의 이원화, 무상원조의 분절화, 그리고 수원국 내에서의 원조창구의 분절화까지 3가지로 분류함. 그리고 원조 분절화의 원인으로 국개위의 메타거버넌스 역할 미흡과 통합국가협력전략(CPS)의 미흡을 꼽음. 국개위는 실질적 조정과 통합의 역할보다는 형식적 통합과 조정의 수준에 그치는 경우가 많으며, 정책수립의 권한과 예산배분의 권한이 이원화되어 있음. CPS의 경우, 유·무상이 통합하여 전략을 수립하기보다 수립과정에 외교부와 기획재정부가 각각 이를 나누어 수립하는 체계를 갖고 있음.
- 박정호와 이환성(2016)도 마찬가지로 유·무상원조와 무상원조 내의 분절화를 지적하고 이로 인해 수원국을 대상으로 한 통합적 접근 저해, 사업의 중복, 원조 분산, 거래비용 증가, 수원국 관료의 질 저하 등 여러 유형의 원조 비효율성을 초래함을 지적함.
- 한정택과 박재석(2019)은 원조 분절화를 독립변수가 아닌 종속변수로 보고, 국제개발협력기본법 제정 과정에서 나타난 주요 쟁점인 기존 원조관련 법과의 상관성 문제, 법안의 기본 이념 문제, 원조 총괄기관의 문제에 대한 외교부, 기획재정부, 국회 외교통상위원회의 입장을 분석함. 분석결과 한국은 국제개발협력기본법 제정에도 불구하고 기존 ODA 체계를 따르는 경로의존적 현상이 나타나면서 장기간 고착화된 원조 분절화 체계를 변화시키는데 실패한 것으로 판단됨.
- 박용성(2017)은 사회연결망 분석기법을 통해 원조 체계의 분절화 정도와 정부조직간 ODA 사업의 중복 여부를 실증적으로 분석함. 분석 결과 2006년을 기점으로 무상원조 시행기관과 사업영역 모두 지속적으로 증가하였으며 유사한 정책영역에 대한 ODA 사업의 중복 가능성도 높아진 것으로 나타남. 이는 ODA의 예산이 커짐에 따라 원조 분절화의 정도가 더욱 심화된 것을 보여줌.

□ **반면, 총체적인 거버넌스의 문제점과 개선방안에 대한 전문가의 의견을 조사한 연구는 소수**

○ 한국의 ODA 거버넌스 및 분절화에 대한 각종 연구가 수행됨에 따라 각 연구자(진)는 여러

양적 또는 질적 연구방법론을 활용함. 그러나 국내 국제개발협력 거버넌스의 문제점의 현황과 개선방안에 대한 다양한 이해관계자의 의견을 조사한 연구는 상대적으로 적음.

- 이영동(2014)은 국무조정실과 국제개발협력민간협의회 관계자와의 인터뷰를 통해 국개위의 구성 및 성격, 외부 행위자의 참여, 의사결정방식, 책임이행, 분권화 등을 조사하였음. 특히 국개위와 실무위원회와의 관계 및 민간위원의 역할 등이 언급됨. 예로, 국개위의 제한된 회의 시간으로 인해 새로운 안건을 제안하여 회의하거나 깊이 있는 논의를 하기 어렵다는 점이 제시됨. 또한 민간위원이 정책과정에 참여하고 민관협력을 증진하는 제도적 기반은 마련되어 있으나 실질적으로 유관부처에 반하는 의견을 제시하지 않는 경향이 있으며 국가 전체 차원에서 ODA 정책을 조정하는 실제적인 권한은 부여되지 않음이 지적됨.
- 황혜신 외(2015)는 총 11명의 국제개발협력 전문가와의 심층인터뷰 및 자문회의를 통해 한국 국제개발협력의 특징과 규모, 국제개발협력 전문가의 전문성과 역량, 전문가 양성 및 활용 개선방안에 대한 조사를 실시함. 전문가와의 심층인터뷰 결과, 한국 ODA의 가장 큰 문제점으로 ODA의 철학과 이념 부재가 지적되었으며 순환보직제도로 인한 담당자들의 전문성 축적 문제 등이 제시됨. 분절화로는 유·무상 원조의 분절화뿐만 아니라 무상원조의 분절화 문제도 지적됨. 또한 제도적으로 유·무상 원조의 주관기관을 구분함에 따라 부처의 배타성과 주관기관의 충돌을 야기하며 향후 각 유·무상 원조 주관기관의 사업을 제한할 수 있음이 언급됨.
- 박정호와 이환성(2016)은 전문가 9명과 12명을 대상으로 무상원조사업 원조효과성 제고를 위한 국가별 심사 강화방안에 대한 1차, 2차 델파이 조사를 진행하였음. 조사내용 중 국개위의 심사 및 조정역할 강화 필요성, 무상원조사업의 1차 심사(외교부)와 2차 심사(국무조정실)의 역할 명확화 및 연계 강화 필요성, 무상원조 관계기관 협의회 구성 및 사전심사 운영 개선 필요성에 대해 학계와 실무 담당자 모두 일정 수준의 공감을 표한 것이 확인됨.

□ **본 연구는 한국의 OECD DAC 가입 10주년을 앞둔 만큼 국제개발협력 거버넌스의 문제를 종합적으로 점검하고자 함. 이에 공공기관, 학계, 시민사회단체, 국회의 여러 이해관계자를 대상으로 전문가 조사를 실시하여 전문가들이 판단하는 국내 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점 및 개선방안을 실증적으로 분석하고자 함.**

○ 기존 문헌을 통해 다양한 이해관계자들이 지적한 국제개발협력 거버넌스 이슈별(예: 유·무상 원조 분절화, ODA운영체계, 원조 심사 등)의 문제점을 파악할 수 있었음. 그러나 본 연구는 거버넌스 문제점을 보다 세부적으로 파악하고 문제점 별 중요도와 우선순위에 대한 전문가들의 판단을 분석하고자 함. 또한 1차 조사를 통해 제시된 주요 해결방안에 대한 전문가들의

의견을 수집함.

○ 특히 국개위 및 산하위원회(실무위원회, 평가소위원회)의 민간위원으로 참여한 관계자를 조사대상에 포함함으로써 ODA의 조정 및 심의과정에의 참여 경험이 조사 결과에 반영될 수 있도록 함. 더 나아가 주요 유·무상원조 주관 및 시행기관 관계자들을 제외함으로써 조사 결과에 최대한 조직의 이해를 배제함.

제 2 절 조사 방법론

□ 본 연구는 국내 국제개발협력 거버넌스의 문제점과 개선방안을 파악하기 위해 국제개발협력(ODA 포함) 분야의 학계, 공공기관, 시민사회단체, 국책연구기관 및 입법기관 관계자 총 16명을 대상으로 전문가 조사를 실시하였음.

○ 본 조사는 델파이 기법을 차용하여 전문가 의견을 수집·정리함.

- 델파이 기법은 1950년대 미국 RAND 연구소가 개발한 기법으로 전문적 견해에 근거하여 미래예측을 시도하는 방법으로 많이 사용됨. 더불어 이해집단의 갈등관계를 추정하거나 다수인의 의견을 수렴하는 중재도구로 활용되기도 함(강용주, 2008). 응답자들은 반복되는 조사 절차를 통해 자기 판단을 수정, 보완할 수 있음. 또한 응답자들 간 상호접촉을 배제하고 익명성을 보장하며 각 응답자의 반응을 균등하게 통계적으로 처리함에 따라 외부적인 영향으로 인한 의견 왜곡을 방지할 수 있음.
- 연구진은 소속기관, 성별, 국개위 참여여부 등을 고려하여 총 16명의 국제개발협력 분야 전문가 패널을 구성함. 1차 조사는 연구문제에 대한 개방형 질문으로 구성되었음. 2차 조사는 1차 조사 결과를 수집, 분석한 뒤 구조화된 패쇄형 질문으로 구성하여 동일 패널에게 각 내용의 중요도와 긴급도(우선순위)를 평가하도록 함.
- 강용주(2008) 연구는 델파이 조사를 3-4회 실시할 것을 권고하였으나 동 연구에서는 미래예측도보다 중요도와 우선순위 파악에 초점을 맞추었기에 2회 실시함. 또한 모집단이 작아 2차 설문 후 통계적으로 분석하기보다 빈도 등을 중심으로 정리하였음.

[그림 3-12] 델파이 기법의 예시

장애인 고용환경 변화
- 델파이 제 1회 설문 -

향후 장애인고용의 전반(제도, 목적, 기능, 장애판정, 의무고용제, 장애인차별금지 등)에 걸쳐 가장 많은 변화가 일어날 것으로 예상되는 점을 다섯 가지만 적어주시기 바랍니다.

1.
2.
3.
4.
5.

장애인 고용환경 변화
- 델파이 제 2회 설문 -

향후 장애인고용제도 개선에 관한 전문가들의 제안사항들입니다. 본 응답척도에는 변화에 대한 동의여하에 관계없이 변화가 가능한 정도를 추정하여 표시하여 주시기 바랍니다.

	매우 그렇다	그럴 것이다	가능성 있다	가능성 희박하다	거의 불가능하다
장애유형은 더욱 다양하게 확대 될 것이다	1	2	3	4	5

자료: 김용주(2008), p.4

- 1차와 2차 전문가 조사는 서면조사(이메일)를 통해 실시되었으며 2019년 12월부터 2020년 1월까지 총 3주간 진행되었으며, 두 차례의 조사에는 동일한 전문가가 참여함.

○ 전문가 패널은 〈표 3-17〉과 같음. 총 16명으로 구성되어 있으며 학계에서 가장 많은 인원(6명)이 참여하였으며 국책연구기관에서 5명, 시민사회단체에서 3명이 참여하였음. 그 외에도 입법기관과 공공기관에서 각각 1명이 참여하였음. 전문가들의 성비는 여성 56%, 남성 44%였으며 참여 전문가 중 10명(62.5%)이 국개위 및 산하위원회 전·현직 민간위원으로 참여함.

〈표 3-17〉 전문가조사 대상자

구분	대상자
소속	학계(6명), 국책연구기관(5명), 시민사회단체(3명), 입법기관(1명), 공공기관(1명)
성별	여성(9명), 남성(7명)
국제개발협력위원회* 민간위원	전직(6명), 현직(4명)

* 국제개발협력위원회(본위원회), 실무위원회 및 평가소위원회를 모두 포함함

○ 1차 전문가 조사는 총 10개의 문항으로 구성되었음. 해당 조사는 거버넌스 주요 문제점(1문항), 해결방안(1문항), 원조철학 및 기본방향 수립(1문항), 주요 전략 및 계획 수립(1문항), 정책일관성 강화 방안(1문항), 국개위 기능, 역할, 문제점 및 개선방안(4문항), 그리고 추가 개선의견(1문항)을 자유응답(서술형)으로 기술하는 형식으로 진행되었음.

- 1차 조사를 통해 각 이슈별로 전문가들의 의견을 수집하고, 상위 공통 의견을 파악함. 각 문항에 대해 여러 답변이 가능한 개방형(서술형) 문항으로 구성되어 이슈별 여러 답변과

특정 답변에 대한 높은 빈도수가 모두 가능하였음. 1차 조사는 기존 문헌연구를 통해 논의된 이슈와 내용들을 구체화하고 이를 응답 빈도수 별로 정리할 수 있게 함.

○ 2차 전문가 조사는 1차 조사에서 파악된 내용의 중요도와 긴급도(우선순위)를 파악하기 위한 문항으로 구성됨. 2차 조사는 총 25개의 문항으로 구성되어 있음. 1차와 2차 조사 질문은 부록을 참고함.

- 2차 조사는 1차 조사에서 가장 많이 거론된 문제점과 개선방안을 위주로 문제점 해결의 중요도와 우선수위, 그리고 개선방안의 타당성과 우선순위를 조사함. 객관식 24문항과 개선방안에 대한 의견을 묻는 주관식 1문항 총 25문항으로 구성되었으며 객관식은 5점 척도를 사용함.

제 3 절 조사 결과

1. 1차 조사

1) 국내 국제개발협력 거버넌스의 문제점 및 개선방안

□ 1차 조사 결과 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점으로 ODA 체계 분절화, 원조 시행기관 난립, 기획재정부에 편중된 권한 등 기존 문헌연구에서 지적된 사항들이 재확인됨.

○ 〈표 3-18〉은 1차 조사를 통해 확인된 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점을 보여줌. 다수의 응답자가 ODA 시행기관 난립을 주요 문제점으로 꼽았으며, 그 외에 정책수립과 추진체계의 분절화, 기획재정부의 권한, 협소한 국개위의 역할 및 권한이 지적됨.

〈표 3-18〉 (1차조사) 문항 1. 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점

순위	응답	응답 빈도수
1	시행기관 난립	7
2	(정책수립과 추진체계의) 분절화	5
	기획재정부의 권한	5
	협소한 국제개발협력위원회의 역할 및 권한	5
5	이해관계자 의견수렴 불투명성(비체계성)	4

- 특히 추진체계 분절화가 10년 이상 해결되지 않는 사이 무상원조 내 분절화가 심화되었음. 무상원조의 분절화는 독자적인 ODA 사업을 수행할 필요가 없는 부처까지 자체적인 ODA 사업을 추진하는 상황을 초래하였으며 이러한 시행기관의 난립은 예산 낭비, 유사사업의 중복, 정책일관성 약화, 원조효과성 저하 등의 문제로 이어짐.
- 원조 정책수립과 추진체계의 분절화 또한 비효율적인 원조 집행과 수원국 정부에의 비효율성과 불편함을 초래함. 이는 사업계획과 관리가 통합적으로 운영되지 못하고 수원국과의 사업발굴 및 선정에 있어서 비효율성을 초래함.
- 동시에 기획재정부의 권한과 과도한 영향력도 문제점으로 지적됨. 국제개발협력 정책 및 계획의 심의·조정 과정에서 기획재정부의 과도한 영향력이 행사되며 기획재정부의 부처 이기주의는 국제개발협력 관련 국제규범 이행을 지연시킴. 또한 유상원조의 예산과 사업규

모가 큼에도 불구하고 유상원조의 경우 정보공개가 매우 제한적임. 예산권을 갖고 있는 기획재정부와 외교부와의 비협조적인 관계도 문제점으로 언급됨.

- 협소한 국개위의 역할 및 권한은 한국 원조의 고질적인 문제인 분절화를 극복하는데 역부족임. 국개위의 예산 심의 및 조정권한이 부재하며, 심의기관 및 의결기관의 기능이 있지만 실질적으로 심의과정이 짧음. 국개위 회의 또한 정부가 만든 기획안에 대해 단순한 의견개진, 조정보다는 단순 추인에 머무르는 형식적인 회의임.
- 그 다음으로 ODA 관련 법, 정책 및 전략수립 과정에서 이해관계자의 의견수렴 불투명성이 제시됨. 즉, 전략 수립 및 기획과정에서 정부기관과 시민사회단체의 의견이 반영되는지 그 절차와 방식이 불투명하며 특히 시민사회의 의견 반응이 상대적으로 미비하다는 의견이 제시됨. 또한 ODA 전략은 국가의 대외정책이나 국정목표와도 정책일관성을 유지해야 하는데 이 과정에서 정부기관의 의견수렴이 어떻게 진행되는지 정확하지 않음.
- 그 외로 국개위와 외교부의 조정역량 부족, 담당자의 역량부족, 국무조정실의 조정역량 부족, 국개위 운영의 비효율성, 원조철학 부재 등이 지적됨.

□ **국제개발협력 거버넌스 문제점의 해결방안으로 독립기관 설립, 기존 체계에서의 국개위 회의방식 변화, 이해관계자 전문성 강화, 국개위 조정기능 강화, 기획재정부 권한 분배 등이 제시됨.**

○ 〈표 3-19〉는 국제개발협력 거버넌스 문제점의 해결방안으로 제시된 여러 내용을 보여주며 ODA를 전담하는 부처 수준의 통합전담기관 설립을 통한 원조정책과 실행의 일원화와 국개위 회의방식의 변화가 가장 많이 거론됨. 그 외에도 이해관계자의 전문성을 강화하고, 국개위의 예산, 전략, 사업 등에 대한 조정기능을 강화하며, 기획재정부의 권한을 분배하자는 의견이 제시됨.

〈표 3-19〉 (1차조사) 문항 2. 국제개발협력 거버넌스 문제점 해결방안

순위	응답	응답 빈도수
1	통합전담기관(처) 설립	5
	국개위 회의방식 변화	5
3	(이해관계자) 전문성 강화	2
	국개위 조정기능 강화(예산, 전략, 사업 등)	2
	기재부 권한 분배	2

- 국제개발협력 통합전담기관 설립은 부처 수준에서 이루어져야 하며 이를 통해 원조정책과 실행의 일원화가 강조됨. 그리고 해당 부처에서 모든 ODA를 통합하여 실시하고 국개위가

수행하는 기능과 권한도 해당 부처에 위임함. 청 단위의 기관의 특정 부처 소속이어야 하기에 장기적으로 분절화 문제 해결로 이어지지 않음. 이는 ODA 정책일관성과 전문성을 제고하는 방안임. 실제로 일부 OECD DAC 회원국은 기존 ODA 기관의 통폐합 등을 통해 원조 분절화를 극복한 경우가 있음(〈표 3-20〉 참고).

〈표 3-20〉 OECD DAC 회원국의 원조 분절화 극복 사례

	OECD DAC 가입시기	기존 ODA 주요 총괄기관	분절화 극복 시기	분절화 극복 후 ODA 총괄기관
폴란드	2013	외교부, 재무부, 과학고등교육부	2011	외교부
아이슬란드	2013	외교부, 국제개발청	2016	외교부
호주	1971	외교부, 국제개발청	2013	외교부
일본	1964	외무성, 국제협력기구, 국제협력은행	2008	외무성

자료: 한정택, 박재석(2019) p.9

- 동시에 국개위(산하위원회 포함) 회의방식에도 변화가 필요한데 국개위에 전문성 있는 인사를 참여시키고 형식상의 역할을 지양하며, 실제 안건을 토론하여 작성하도록 하고 토론과정을 현행보다 심화시킬 필요가 있음. 안건 심의기간을 보다 늘리며 참여위원의 의견이 받아들여지지 않는 경우 (비)공식 채널을 통해 이에 대한 사후 사무국(국조실) 또는 유관기관의 설명이 제시될 필요가 있음. 즉, 국개위 내에서도 쌍방향 소통이 필요함이 강조됨. 국개위의 조직구성은 〈표 3-21〉과 같음.

〈표 3-21〉 국제개발협력위원회 조직구성

	국제개발협력위원회	실무위원회	평가위원회원회	합계
위원장	국무총리	국무1차장	국무조정실 국정운영실장	-
총원	24	24	14	62
민간위원수	7	7	9	23
민간위원 비율(%)	29.1	29.1	64.2	37

자료: 이영동(2014) p.123

- 그 외 이해관계자의 전문성 강화가 언급되었으며 실제 시행기관의 자체평가 강화, 사업절차 워크숍 등은 시행기관의 역량강화에 도움이 되었다는 의견이 제시됨. 또한 국개위의 조정기능과 역할을 확대하여 실제적이고 명실상부한 총괄기관이 될 수 있도록 권한을 부여해야

하며 특히 예산 심의·조정기능 강화가 강조됨. 더 나아가 기획재정부의 결정에 따라 정책이나 예산조정이 결정되는 구조를 예방하는 방안을 마련하자는 의견도 있었음.

- 기타 의견으로 청 단위의 원조통합기관 설립, 민관 이해관계자로 구성된 Task Force의 전략 수립, 현 ODA 참여기관의 책무성 및 효율성 강화, 감시기능 강화, 비효율적인 업무절차 개선, 시행기관에 대한 태도 개선, 전략·정책 기획단계에서의 하향식 논의 등이 제시됨.

2) 한국 ODA의 정책일관성 강화

□ 한국 ODA의 철학 및 전략수립 전담기관에 대해 국무조정실이 총괄해야 한다는 의견이 가장 많았음. 또한 한국 ODA의 정책일관성 강화를 위해서는 장기적으로 총괄기관을 설치하고 시행주체의 전문성을 강화하며 ODA 철학과 기본방향을 수립하고 정부 정책간 연계성을 강화하자는 의견이 제시됨.

○ 한국 ODA의 철학과 기본방향의 부재는 앞서 국제개발협력 거버넌스의 문제점으로도 지적된 바 있음. 이에 가장 적절한 ODA 철학 및 방향 수립 전담기관을 질문한 결과, 국무조정실이 압도적으로 많이 제안되었음.

- 〈표 3-22〉는 ODA 철학 및 기본방향 수립 전담기관으로 언급된 기관을 나타냄. 국무조정실 선택 이유로는 현재 한국 ODA의 총괄 조정기관이자 국개위 사무국이라는 이유와 다양한 정부기관의 의견을 수렴할 수 있는 상대적으로 중립적인 기관이라는 점이 거론됨. 단, 국조실이 총괄하더라도 철학 정립 과정에서 주관기관, 시행기관, 시민단체, 전문가 등의 의견을 수렴하고 국개위와 내용을 공유하며 필요시 다년간 국민적 토론과정에 거쳐 결정할 것이 제안됨.

〈표 3-22〉 (1차조사) 문항 3. ODA 철학 및 기본방향 수립 전담기관

순위	응답	응답 빈도수
1	국무조정실	7
2	국제개발협력위원회	3
3	외교부	2
4	통합부처(독립기관/기구)	2

- 그 다음으로는 국제개발협력위원회가 거론됨. 국제개발협력기본법상 국개위는 총괄·조정을 담당하며, 국제개발협력기본계획 및 연간 ODA 종합시행계획 등을 심의·조정함. 특히 현행 ODA 체계가 지속될 경우 국개위가 추진할 수밖에 없음. 그러나 국개위의 권한이 약하다는 우려도 제기됨. 그 외 외교부를 선택한 응답자의 경우 외교전략 하에서 ODA

전략을 경제, 무역, 노동, 환경 정책 등과 조정할 필요성이 있음을 강조하였음.

- 또한 장기적으로 무상원조가 증가할 것이기에 무상원조기관 위주로 개편하는 것이 바람직하며 이에 따라 외교부가 정책 총괄부처가 되어야 한다고 주장함. 동시에 외부환경에 따라 원조철학과 정책의 방향성이 급변하지 않도록 개발협력의 전문성과 권한을 갖춘 독립기구(기관)를 설치하여 해당 부처에서 원조정책 전반을 총괄하자는 의견도 제시됨. 그 외 청와대, 현행 체계 유지, 공청회 또는 Task Force 등을 통한 의견 도모 등도 제안됨.

○ 국제개발협력기본계획(5개년), ODA 종합시행계획(연간), 국가협력전략(CPS), 중점협력국 선정의 경우 국무조정실이 전담해야 한다는 의견이 가장 많았음.

- 〈표 3-23〉은 국제개발협력기본계획, 연간 종합시행계획, 국가협력전략, 중점협력국 선정 등과 같은 ODA 전략수립 전담기관에 대한 조사결과를 보여줌.

〈표 3-23〉 (1차조사) 문항 4. ODA 전략수립 전담기관

순위	응답	응답 빈도수
1	국무조정실	8
2	통합부처(독립기관/기구)	4
3	국제개발협력위원회	3
4	현행(국개위+외교부+기재부)	3

- ODA 전략수립 전담기관에 대한 응답의 경우, ODA 철학수립 전담기관에 비해 국무조정실에서 총괄해야 한다는 의견이 상대적으로 더 높음. 국무조정실은 적어도 모든 기본계획과 방향에 대한 자료를 총괄적으로 수집하고 정리할 수 있는 기관임. 또한 현 ODA 체계에서 가장 적합하다는 의견이 있었음.
- 이상적으로 ODA 전략은 범정부 차원의 합의를 통해 수립되어야 하기 때문에 정책조정기능을 가진 국조실이 주도권을 가질 수밖에 없다는 지적도 있었음. 단, 국조실 내 개발협력 전문가를 충원하고 해당 업무를 담당할 수 있는 전문성을 확보해야 한다는 우려도 제기됨. 또한 국조실이 전략 수립 과정을 총괄하더라도 시행계획과 중점협력국 선정은 주관기관과 시행기관이, 기본계획과 국가협력전략 수립은 주관기관, 시행기관 외 민간 이해관계자들의 의견을 종합적으로 수렴, 반영해야 한다는 의견이 제시됨. 또한 외교, 경제, 무역 등 다른 정책의 주무부처와 협력하여 국가차원의 대전략과 정책일관성 확보가 전제되어야 함.
- 단기적으로는 국무조정실이 총괄하더라도 장기적으로는 독립기구(기관)를 설립하고 해당 부처에서 원조정책 전반을 총괄하자는 의견도 제시됨. 개발협력의 전문성과 권한을 갖춘 독립

부처를 설립할 경우 외부환경에 따라 원조철학과 정책의 방향성이 급변하지 않을 수 있음.

- 국제개발협력위원회에서 총괄해야 한다는 경우도 있었음. 예로, 국조실에서 실무를 담당하고 실무위원회의 검토 및 논의과정을 거친 뒤 본 위원회의 심의를 통해 수립하자는 제안이 있었음. 또는 국개위가 ODA 총괄 조정기구인 만큼 전략수립을 담당하나 원조수행기관이 사업시행계획을 마련해야 한다는 의견도 개진됨. 그 외 국개위는 기본계획과 종합시행계획을 담당하고 국가협력전략과 중점협력국 선정은 외교부와 기획재정부가 합동으로 시행하자는 의견도 있었음.
- 마지막으로 현재와 같이 국조실이 총괄하고 기획재정부와 외교부가 협력하여 수립하되 논의과정과 결과의 투명성을 확보하고 충분한 검토가 이루어질 수 있도록 적절한 시간을 제공할 필요가 있다는 지적이 있었음. 특히 국가협력전략의 경우 타 공여국이나 수원국 정부 및 시민사회와의 충분한 논의를 토대로 수립되어야 하나 현실적으로 잘 이루어지지 않음. 그 외 중점협력국 선정 및 국가협력전략 수립과 같이 현장을 기반으로 하는 계획은 한국국제협력단과 수출입은행의 현지 사무소 의견을 수렴한 뒤 진행하자는 방안이 제안되기도 함.

○ 원조 총괄기관의 설립은 원조의 정책일관성 강화방안으로 가장 많이 거론되었으며 이 외 시행주체의 전문성 강화, ODA 철학 및 기본정책 수립, 정부 정책 간 연계성 강화가 제시됨.

- 〈표 3-24〉은 정책일관성 강화방안에 대한 응답임. 한국은 OECD DAC 동료검토를 통해 원조 정책일관성 강화의 필요성을 지적받음. 이를 위한 개선방안으로 총괄기관을 설립하자는 의견이 가장 많이 제시되었고 이는 부처 또는 청 단위에서 이루어질 수 있으며 기존 원조 시행기관의 통합도 포함함.

〈표 3-24〉 (1차조사) 문항 5. ODA 정책일관성 강화방안

순위	응답	응답 빈도수
1	총괄기관(청/처) 설립 (원조기관 통합 포함)	6
2	시행주체 전문성 강화	3
	ODA 철학 및 기본정책 수립	3
	정부 정책 간 연계성 강화	3

- 가장 많은 응답자가 기존 원조기관을 통합하는 등의 방법을 통한 총괄기관 설립을 정책일관성 강화방안으로 선택함. 해당 답변은 부처 또는 청 단위의 설립을 모두 포함함. 중장기적으로 정책조정 통일을 거쳐 개발협력 업무를 주관하는 독립기관을 설립해야 하며, 해당 기관에서 전체적인 틀 하에서 ODA 정책을 조정해야 함. 통합기관을 설립할 경우 정책일관성도 자연스럽게 강화될 수 있으며 현재 문제시 되는 정책부처와 시행기관수의 난립을 줄이는 효과도

있겠음. 독립 기관 수립을 위해서는 로드맵 수립과 단계별 추진체계 개편이 수반되어야 함.

- 다음으로 시행주체의 전문성 강화, ODA 철학 및 기본정책 수립, 그리고 정부 정책 간 연계성 강화의 필요성이 제기됨. 정책일관성을 확보하기 위해서는 국가적 정책이 추진하는 기본 입장을 설정해야 하고 이는 ODA 철학과 기본정책 수립도 포함함. 또한 대외정책, 국정목표 및 K-SDGs와 같은 정부의 기타 정책들과도 연계성을 강화하고 동시에 개발협력 관련 전략(예: 인도적 지원 전략, 취약국 지원 전략, 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 등)이 5개년 기본계획 및 연도별 시행계획에도 연계, 반영될 필요성이 지적됨. 뿐만 아니라 다양한 시행기관의 역량강화 필요성이 대두됨. 유관부처 및 기관의 정책담당자, 실무자 등을 대상으로 워크숍 등을 개최하여 역량강화를 추진하고 각 기관이 ODA 정책을 공유할 수 있는 장을 마련함. 또한 시행기관 및 주체의 전문성 축적이 정책일관성 강화에 기여할 수 있음.
- 그 외에도 ODA 정책일관성 강화 방안으로 국개위 조정권 강화, 정책문서 통합작성, 정책일관성 관련 법적 기반 구축, 정부기관협의체 설치 등이 거론됨.

3) 국제개발협력위원회의 문제점 및 개선방안

□ **응답자들은 국개위의 주요 문제점으로 실질적 연계와 조정권 부재, 장관급 위주의 참여 회의, 부처별 국제개발협력 전문성의 차이 등을 지적하였고 이에 대한 해결방안으로 국개위의 예산, 정책 및 사업 조정권 강화, 국개위를 보다 효과적이고 효율적으로 지원할 수 있는 전문적이고 실제적인 국개위 지원조직 구축, 전문성과 대표성을 갖춘 위원구성 등을 제시함.**

○ 국제개발협력위원회는 국제개발협력 관련 주요 정책을 심의, 조정하는 우리나라 개발협력 분야 최고의 정책기구이나 국개위 권한과 기능의 실효성에 대한 비판이 지속되어 온 바, 국개위의 문제점을 파악하고 개선방안에 대한 전문가 의견을 수렴함.

○ 국제개발협력위원회는 2018년 종합시행계획을 통해 ODA 사업간 연계 및 통합적 추진방안을 발표함. ODA 사업의 규모와 수가 증가하는 상황에서 국개위의 실질적 권한과 기능에 대한 관심이 높아진 만큼, 연구진은 국개위의 문제점 및 개선방안에 대한 전문가의 의견을 수집, 검토함.

- 국제개발협력기본법 제 7초에 따라 〈표 3-25〉에서 명시된 권한과 기능을 갖고 있음. 특히 지방자치단체 및 부처별 원조사업의 규모가 증가하고 원조시행기관이 증가함에 따라 원조사업 간 중복, 수원국 정책과의 일관성 부족 등이 지적됨.
- 예로, 2015년에는 총 31개의 기관이 1,055개의 사업을 추진하였으나 2020년에는 총 41개의

기관이 1,605개의 사업을 추진함(국제개발협력위원회, 2015; 2019). 이에 국개위는 2018년 종합시행계획을 통해 국개위가 실질적으로 유·무상 원조사업을 연계, 조정할 것을 발표함(국제개발협력위원회, 2017).

〈표 3-25〉 국제개발협력위원회의 권한 및 기능

국제개발협력위원회의 권한 및 기능 (국제개발협력기본법 제7조)
⑤ 위원회는 다음 각 호의 사항을 조정 및 심사·의결한다. 〈개정 2011. 7. 25., 2014. 10. 15.〉
1. 제8조에 따른 국제개발협력 기본계획 및 제11조제4항에 따른 연간 국제개발협력 종합시행계획
2. 제13조에 따른 국제개발협력에 대한 평가에 관한 사항
3. 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항
4. 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 부의하는 사항

- 〈표 3-26〉은 전문가들이 꼽은 국개위의 주요 문제점을 정리한 표로, 전문가들은 국개위의 실질적 연계 및 조정권 부재를 가장 큰 문제점으로 선택함.

〈표 3-26〉 (1차조사) 문항 6. 국개위의 주요 문제점

순위	응답	응답 빈도수
1	실질적 연계 및 조정권 부재 (형식적 의결)	9
2	국개위 본위원회가 장관급 회의인 점	4
3	부처별 국제개발협력 전문성(이해도) 상이	3

- 국개위는 총괄조정기능을 보유하고 있으나 현재는 실질적으로 자문위원회로서 심의기능만 갖고 있으며 연계와 조정 등의 실질적인 권한이 없음. 특히 최근 국개위 기능에 대한 업데이트가 더딘 것을 고려할 경우, 국개위는 기본계획 등에 대해 형식적으로 의결하는 정도의 기능을 수행하는 것으로 보인다는 지적이 있었음. 예산권과 인사권의 부재는 국개위가 부처 간 합의 및 조정에 의존하게 만드는 원인 중 하나임.
- 예로, 원조예산의 특성상 다년예산 및 lump-sum 예산이 주어질 필요가 있으나 일반회계와 같은 예산 심의절차를 밟고 1년 단위로 예산이 배정되고 있기에 예산기관인 기재부의 권한이 국개위를 훨씬 능가하여 국개위가 기획수립기관으로 전락하고 국제개발협력에 관한 최고의결기구로서 실질적인 권한이 없게 만들고 있다는 의견제시.
- 『국제개발협력기본법』 전부개정(안)에서 사무국 신설이 명시되어 있으나 이는 국개위의

성격을 자문위원회에서 행정위원회로의 변화를 의미하지 않는다는 지적이 있었음. 2019년 11월 26일 외교통일위원회는『국제개발협력기본법』전부개정법률안을 의결하였고 이는 2019년 11월 27일 법제사법위원회에 회부담. 의결안 내용은 〈표 11〉과 같음.

〈표 3-27〉 외교통일위원회『국제개발협력기본법』의결안

외교통일위원회『국제개발협력기본법』전부개정법률안(대안)
2. 대안의 제안이유 기존의 공적개발원조 체계는 종합전략의 부실, 유·무상 원조 연계 미흡, 무상원조 분절화 등의 문제가 계속 지적되고 있어 공적개발원조의 효과성을 제고할 수 있도록 국제개발협력위원회를 중심으로 주관기관, 시행기관 및 재외공관의 권한과 역할을 보다 강화하는 방향으로 명확히 규정하는 한편, 국제개발협력위원회 위원장이 위촉하는 위원의 경우에는 특정 성별이 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 구성함으로써 국제개발협력 분야의 성평등 실현에 기여하는 등 공적개발원조 체계와 내용을 개선하려는 것임. 3. 대안의 주요내용 가. 주관기관이 소관 분야 정책수립 및 사업추진을 총괄함을 명시적으로 규정함(안 제2조제7호). 나. 국가등의 책무로 국제개발협력의 투명성 증진을 위한 노력 의무를 규정함(안 제5조제4항). 다. 국제개발협력위원회의 설치 목적으로 국제개발협력 계획· 전략 및 정책의 조정 및 심사의결을 명시하고, 중점협력대상국에 대한 중기지원전략 등 전략 수립 기능을 강화함(안 제7조). 라. 국제개발협력위원회의 업무처리와 원활한 운영을 위하여 위원회에 사무기구를 둠(안 제9조). 마. 국제개발협력위원회는 5년마다 국제개발협력 종합기본계획을 심사·의결하도록 하되, 종합기본계획에는 국내외 관련 환경분석, 지역별·주요 분야별 추진방향, 추진전략 등을 포함하도록 하고, 위원회가 필요하다고 판단하는 경우 확정된 종합기본계획을 수정할 수 있도록 함(안 제11조). 바. 국제개발협력 주관기관의 역할 및 기능으로 소관 분야 국제개발협력 정책 및 전략의 수립, 소관 분야 국제개발협력 사업의 심사 및 조정, 위원회가 위임하는 소관 분야 국제개발협력에 관한 평가 등을 규정하고, 소관 분야 업무를 체계적·통합적·효율적으로 이행하기 위하여 분야별 개발협력전략회의를 둘 수 있도록 함(안 제13조). 사. 국제개발협력위원회는 종합기본계획에 따라 국제개발협력 추진전략과 사업계획 등이 포함된 국제개발협력 종합시행계획을 매년 심사·의결하도록 하되, 위원회가 필요하다고 판단하는 경우에는 확정된 종합시행계획을 수정할 수 있도록 하고, 종합시행계획의 확정 또는 수정 시 지체 없이 국회에 보고하도록 함(안 제14조). 아. 국제개발협력위원회는 종합기본계획 등을 고려하고 국제연합이 선정한 최저개발국을 포함하여 중점협력대상국을 주관기관과 협의하여 선정·변경하고, 선정된 중점협력대상국에 대한 중기지원전략을 확정할 수 있도록 함(안 제15조). 자. 위원회는 국제개발협력 정책 및 사업에 대한 평가 결과 등을 차기 종합기본계획 및 종합시행계획 심사·의결 시 반영하고, 시행기관이 자체평가를 수행하지 않거나 부실하게 수행하는 경우에는 시행기관에 대해 자체 평가의 실시 또는 보완을 요구할 수 있도록 함(안 제16조). 차. 주관기관의 소관 분야별 국제개발협력 사업에 대한 점검을 실시하고, 이를 위해 필요한 자료를 시행기관에 요청할 수 있도록 함(안 제22조). 자료: 의안정보시스템 웹사이트[54]

- 국개위(본위원회)가 장관급 회의인 점도 단점으로 꼽힘. 일반적으로 장관급 회의에서 적극적인 논의를 통한 조정이 일어날 것으로 기대하기 어려우며, ODA에 대한 전문성이 낮아서 국가적 차원보다는 부처와 관련된 사안에만 관심이 높다는 점이 언급됨. 이에 부처와 관련된 사안은 국조실 사무국과 부처 간 실무적인 차원에서 협의하고 본위원회에서는 국익, 국가전략 등에 관련된 사안을 논의하자는 제안이 제시됨. 또한 부처별로 국제개발협력에 대한 전문성(이해도)이 상이하다는 점과 국개위 자체도 전문성과 책무성이 미흡하다는 점이 거론됨.
- 그 외 회의안건 검토시간 부족, 지나치게 많은 참여위원, 정보의 불투명성 등이 문제점으로 지적됨. 또한 국조실과 및 주관기관의 업무가 평상시 공유되지 않다가 의결 시에만 국개위가 소집되어 결과를 보고받는 절차상의 어려움도 있음이 언급됨. 위원회 개최 빈도도 연 2회에 불과하고 회의 안건의 사전 공유가 급박하게 이루어지는 등 안건을 사전에 충분히 검토하기 어려움. 또한 실제로 회의결과가 최종 계획 및 정책에 어느 정도 반영이 되었는지 확인할 수 없으며 국개위 위원의 의견이 수렴되었는지 여부를 확인할 수 있는 장치가 부재함.
- 형식적인 국개위는 국개위의 참여도를 높이지 못할 뿐만 아니라 국개위 구성원들이 비상임직이고 명예직 성격이 강해 국개위 활동을 활성화할 인센티브가 크지 않음. 지나치게 많은 인원으로 구성되어 실질적인 토론이 어렵다는 점과 각 부처가 부처의 입장을 논의하는 것을 선호하지 않는다는 의견도 제시됨.
- 〈표 3-28〉는 국제개발협력위원회의 문제점을 극복하고 기능을 강화할 수 있는 방안을 보여줌. 국개위의 가장 큰 문제점으로 실질적인 권한이 부족하다는 점이 꼽힌 만큼, 국개위의 기능 강화방안으로 예산 및 조정 권한 강화가 가장 많이 거론됨. 특히 국개위에 국제개발협력 분야의 총괄 예산권을 부여하고 실질적인 예산 심의권을 갖추게 하고 다년간 예산수립 기능을 강화할 필요가 있음.

〈표 3-28〉 (1차조사) 문항 7. 국개위 기능강화 방안

순위	응답	응답 빈도수
1	예산(조정)권한 강화	5
2	전문적이고 실제적인 국개위 지원조직	4
	전문성, 대표성 있는 위원	4
4	민간전문가 참여 확대	3
	충분한 협의 및 심의시간 확보	3

54) http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1B9M1I1N2N6E1V7D4B8O1O6H6U6P6 (검색일: 2019.11.27.)

- 두 번째로는 전문적이고 실제적인 국개위 지원조직과 전문성 있는 참여위원으로의 구성이 꼽힘. 국개위를 보좌하고 지원하는 공무 조직이 상시적으로 가동되어 전문적이고 실제적인 지원이 제공되어야 하며, 해당 조직의 역량, 전문성 및 정책연구 기능이 강화될 필요성이 제기됨. 또한 현재 국무조정실에서 국개위 간사를 맡고 있는데 국조실의 국제협력담당관이 비전문가이고 해당 직위를 순환보직으로 배치받음. 국개위를 중심으로 한 유·무상 기관 간 협력이 중요한 가운데 국조실의 국제협력담당관이 외교부와 기획재정부를 조정해야 한다는 것이 행정편의주의적인 발상이라는 의견도 제시됨. 이에 제도적으로 국개위 사무국 역할을 하는 국무조정실 개발협력정책관을 더욱 확대하고 전문가를 영입하자는 제안이 있었음.
- 동시에 전문성과 대표성을 갖춘 위원 참여를 도모하자는 의견이 있음. 국제개발협력 분야에 인재풀이 많지 않아 시간이 지나면서 국개위 구성 자체에 아쉬움이 있으며, 특히 실무위원의 역할이 중요한 만큼 전문성과 대표성을 지닌 위원을 선임할 필요가 있음. 또한 본위원회 위원도 이익단체보다는 국가의 정책방향에 기여할 수 있는 위원을 선임하는 것이 중요하다는 의견도 제시됨.
- 다음으로 민간 전문가의 참여를 확대하고 그들에게 실질적인 심의권을 부여하며, 충분한 협의와 심의시간을 확보하자는 주장이 있었음. 불충분한 협의시간은 국개위에 주어진 실제 기능보다 제한적인 성과로 이어짐. 이에 실질적인 정책 토론을 보장하고 이를 통해 제기된 안을 조정하여 다시 실무위에 회부한 뒤 이후 재의결하는 방식을 도입하는 등 앞서 지적된 국개위의 형식적 회의와 논의를 탈피해야 함. 민간전문가의 참여와 실질적 심의권 부여 외에도 국개위 내 민간위원을 중심으로 운영 소위원회를 구성하여 안건에 대한 심도있는 사전 논의를 추진하자는 의견도 제시됨.
- 그 외 위원회 구성원 수 감소, 평가기능 강화, 정보의 투명성 확보 등이 제안됨. 현재 국개위는 간사위원을 포함한 25명 이내의 ODA 주요 중앙행정기관 및 관계기관의 장, 그리고 민간위원으로 구성되어 있는데 이 수도 너무 많기에 정부위원의 경우 국제개발협력에 직접적인 역할이 있는 부처로 참여를 제한하고 실무위원회의 경우 구성원의 범위를 축소하자는 의견이 있었음. 특이 제안으로는 ODA 사업에 대한 평가를 통해 등급을 부여하여 낮은 등급을 받은 부처의 ODA 사업 참여를 제한하는 법적 장치를 마련하고 기획재정부에서 관련 부처에 ODA 예산을 주지 못하도록 하자는 의견이 있었음.
- 〈표 3-29〉은 국개위 산하위원회인 실무위원회와 평가소위원회의 주요 문제점을 보여줌. 전반적으로 국개위(본위원회)와 산하위원회와의 소통 부재가 가장 큰 문제점으로 꼽힘.

〈표 3-29〉 (1차조사) 문항 8. 국개위 산하위원회(실무, 평가)의 문제점

순위	응답	응답 빈도수
1	국개위와 산하위와의 소통 부재	5
2	기능, 권한 및 책임의 실효성 부족	4
3	기능적 연계 부재	2
	형식적 회의(논의시간 부족 포함)	2

- 응답자들은 산하위원회와 본위원회가 특별히 연계되어 운영되고 있는지에 대해 회의적이었으며 각 산하위원회의 역할의 불명확성을 언급하거나 위원회 운영의 지속성과 유기성에 대한 의문을 표한 경우도 있었음. 국개위와 산하위원회의 관계 및 기능 정립은 적절하다고 평가하더라도 상호 의사소통 부재로 세 위원회가 상호 무관한 조직인 것처럼 각각 활동한다는 의견을 낸 전문가도 있었음. 또한 국개위의 작동 상태를 보아 산하위원회의 논의가 본위원회에 전달되고 있지 않다고 보는 경우도 있었음. 이에 일부 응답자는 국개위와 산하위원회와의 소통을 강화하고 세 위원회가 더욱 긴밀하게 의제에 대해 논의하고 협의하는 기회를 제공할 필요가 있으며 세 위원회가 충분히 성과를 낼 수 있도록 추진방식을 정교화하고 네트워크를 강화할 것을 제안함.
- 실제 산하위원회의 위원으로 활동한 전문가의 경우 산하위원회의 논의 결과를 국개위에 보고하는 것으로 양자 관계를 인식하고 있었으나 국개위가 어떤 지시나 역할을 하고 있다는 인식은 하지 않은 상태였음을 언급함.
- 산하위원회의 기능, 권한 및 책임의 실효성이 부족하다는 의견이 있었는데 예로 실무위원회는 국개위 안건 상정을 위한 절차상을 기관으로 매우 형식적으로 운영되고 있기에 좀 더 실질적인 정책입안 권한부여가 필요함을 강조함. 평가소위원회 또한 국제개발협력 평가컨트롤 타워로서 기능하지 못하고 형식적으로 운영됨. 평가소위원회의 경우 국개위의 역할과 기능에 맞게 정책평가나 국별평가에 중점을 두어야 하며 평가소위원회를 뒷받침하는 사무국의 기능을 강화하여 국조실의 평가기능을 강화해야 한다는 의견도 제시됨.
- 회의진행 관련, 주최 측이 회의시간 및 발언시간을 제한하거나 회의내용을 전날 알려주는 등 위원들이 안건에 대한 충분한 검토 없이 회의에 참석할 수밖에 없다는 점이 지적되기도 함.
- 〈표 3-30〉는 국개위(본위원회 및 산하위원회)에서 민간위원의 역할에 대한 응답임. 전문가들은 민간위원의 역할을 개선하기 위해서는 필요역량을 갖춘 전문가들로 민간위원을 구성하며, 민간위원의 독립성을 강화하고 형식적인 참여를 방지하며, 일부의 경우 산하위원회의 위원장을 민간위원 중에서 임명하자는 의견도 제시함.

〈표 3-30〉 (1차조사) 문항 9. 국개위 내 민간위원의 역할 개선방안

순위	응답	응답 빈도수
1	필요역량을 갖춘 전문가로 구성	4
2	독립성 강화	2
	형식적 참여 방지	2
4	산하위원회의 위원장을 국개위 민간위원 중에서 임명	1

- 민간위원은 정부위원을 상호보완한다는 점에서 필수적이나 민간위원을 각 부처가 추천하는 방식으로 진행되기에 비전문가가 많이 포함되어 있음. 이에 민간위원의 역할을 강화하되 전문가로 구성할 필요가 있으며 특히 각 부처의 이익을 대변하는 방식으로 위원을 선출하는 현행은 개선되어야 함이 지적됨. 실무위원회의 경우 본위원회에서 심의할 내용을 토론하는 준비 위원회의 성격을 가지므로 위원들의 높은 전문성과 대표성이 요구됨.
- 평가소위원회는 평가 업무의 중요성을 고려하여 평가 전문가를 분야별로 영입하고 평가의 질적 지능을 강화해야 한다는 의견이 있었음. 일부 응답자는 평가소위위원회를 독립평가기구로 운영하고 민간위원으로만 구성해야 한다고 응답함.
- 동시에 민간위원의 독립성을 강화하고 형식적인 참여를 방지해야 한다는 의견이 제시됨. 정부가 회의를 통해 민간위원의 의견을 충분히 고려하지 않으며, 전문성을 토대로 하는 민간위원이기에 민간위원의 독립적 위상이 강화될 필요가 있음이 지적됨. 평가위원회원으로 활동한 응답자는 평가위원회원으로서 그 해의 평가대상 과제를 선정하고 연말에 해당 과제의 평가 결과를 보고받으며 시행기관의 자체평가보고서에 대한 보고를 받았으나 평가위원회가 선정한 평가대상 과제를 제외하고 자체평가보고서의 방대한 분량을 일일이 검토하고 문제점을 지적하기란 불가능하였으며 평가위원회가 형식적으로 운영된다는 느낌을 받았다고 설명함.
- 기타 의견으로 3개의 위원회는 실질적으로 국조실의 개발협력정책관이라는 동일한 조직의 공무원에 의해 운영되고 있기에 산하위원회의 위원장을 국개위 민간위원 중에서 임명하여 산하위원회의 활동에 대해 정기적으로 국개위에 보고하는 형태를 갖추어야 하며 그렇지 않을 경우 현재처럼 동일한 공무원 조직에 의해 3개의 위원회가 관리되는 방식이 지속될 것이라는 의견이 있었음.

2. 2차 조사

□ 2차 조사 결과 응답자들은 1차 조사에서 나타난 상위 문제점의 해결 필요성과 개선방안의 타당성에 대한 전반적으로 높은 수준의 동의를 표하며 국제개발협력 거버넌스 개선의 중요성을 재확인함. 단, 일부 개선방안의 긴급도(우선순위)는 1차 결과와 상이함.

○ 1차 조사 결과를 분석한 뒤 가장 많은 응답을 받은 내용을 중심으로 문제점과 개선방안을 정리한 뒤 동일 전문가 패널에게 해당 내용의 중요도와 우선순위(긴급도)를 재 질문함.

- 응답자들에게는 1차 조사를 통해 도출된 응답내용의 응답수를 사전에 공개하지 않음. 우선순위는 1차 조사 결과를 가다나순으로 재정리하여 질문하였으며, 별도 순위지정의 제한을 두지 않아 응답자 1명은 공동 순위를 부여하기도 함.

○ 1차 조사결과, 거버넌스의 주요 문제점으로 ODA 시행기관의 난립, 정책수립과 추진체계의 분절화, 기획재정부에 편중된 권한, 국개위의 실질적 권한 및 역할 미비가 제시됨 (〈표 3-18〉 참고).

- 해당 내용에 대한 중요도를 재질문한 결과, 응답자들은 분절화, 국개위의 권한 미비, ODA 시행기관 난립과 기획재정부의 과도한 영향력 순으로 국제개발협력 거버넌스 문제점의 중요도를 평가함
- 1차 조사 시 시행기관의 난립이 가장 많은 응답(7회)을 받았으나 2차 조사 시 중요도 면에서는 4개의 항목 중 가장 낮은 평균값을 받음. 오히려 정책수립과 추진체계의 분절화(5회)가 평균 4.8점으로 가장 해결 필요성이 높은 항목으로 지목됨.
- 〈표 3-31〉와 같이 ODA 시행기관의 난립문제의 해결 필요성의 경우 최저값이 1점(필요성 낮음)인 반면 〈표 3-32〉의 정책수립과 추진체계의 분절화 해결 필요성은 최저값이 4점(필요성 높음과 보통의 사이)으로 응답자 전원의 공감대가 가장 높은 이슈임.

〈표 3-31〉 (2차조사) 문항 1. ODA 시행기관 축소의 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.1	1	5	4(9회)

〈표 3-32〉 (2차조사) 문항 2. 정책수립과 추진체계의 분절화 해결의 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.8	4	5	5(12회)

- 1차 조사 시 기획재정부의 예산권과 국제개발협력 정책과 계획의 심의, 조정과정에서 기획재정부의 과도한 영향력이 행사되는 경우가 언급되었음. 1차 조사에서는 총 5명이 기획재정부의 권한을 지적하였으나 2차 조사 시 〈표 3-33〉과 같이 응답자의 절반 가량(7명)이 기재부의 권한 개선의 필요성에 높이 공감하였음. 협소한 국개위의 역할 및 권한 개선의 또한 평균값을 기준으로 볼 때 두 번째로 개선이 필요한 내용이었음 (〈표 3-34〉 참고).

〈표 3-33〉 (2차조사) 문항 3. 기획재정부의 권한 개선 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.1	2	5	5(7회)

〈표 3-34〉 (2차조사) 문항 4. 국개위의 역할 및 권한 강화 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.4	3	5	5(8회)

- 1차 조사에서 도출된 국제개발협력 거버넌스의 상위 주요 문제점 7가지에 대한 우선순위를 질문하였을 때, 정책수립과 추진체계의 분절화가 가장 해결이 시급하고 중요한 문제로 선정됨. 또한 응답자의 절반 가량(7명)이 해당 문제 해결을 1순위로 선택하였음. 우선순위 결과는 〈표 3-35〉와 같이 정리됨. 반면, 1차 조사에서 시행기관의 난립이 가장 많이 언급된 문제였다면 2차 조사에서는 7가지 문제점 중 5순위를 차지하고 응답자 16명 중 4명이 가장 개선 필요성이 낮은 문제(7점)로 선택함.
- 또한 1차 조사에서 6번째로 많이 (공동)언급된 국개위와 무상원조 조정기관(외교부)의 조정 역량 부족은 2차 조사에서 2번째로 가장 개선이 필요한 문제로 지적되었음. 그 외 기획재정부의 과도한 권한 및 권력은 3위를 차지하였으나 응답자 16명 중 5명이 이를 최우선으로 개선되어야 할 문제로 선택하였음. 마지막으로 ODA 전략 수립 시 민관 이해관계자의 의견수렴 절차의 불투명성과 비체계성은 7가지 문제점 중 가장 개선 필요성이 낮은 문제로 선택됨.

〈표 3-35〉 (2차조사) 문항 5. 국개위 문제점 개선 필요성의 우선순위

문제점	평균값	최저값	최고값	최빈값
정책수립 및 추진체계의 분절화	2.4	1	6	1(7회)
국개위 및 무상원조조정기관의 조정 역량 부족	3.1	1	6	2(5회)
기획재정부의 과도한 권한 및 권력	3.4	1	7	1(5회)
협소한 국제개발협력위원회의 역할 및 권한	3.5	1	7	4(5회)
원조 시행기관 난립	4.6	2	7	7(4회)
부처 담당자 및 이해관계자의 전문성 부족	5.1	2	7	6(6회)
(ODA 법·전략 수립 시) 민관 이해관계자의 의견수렴 절차 불투명성 및 비체계성	5.9	3	7	7(6회)

- 1차 조사 결과, 국제개발협력 거버넌스 해결방안으로 부처 단위의 ODA 통합기관의 설립, 국개위 회의방식 변화, 이해관계자의 전문성 강화, 국개위의 예산, 전략, 사업 등에 대한 조정기능 강화 등이 언급되었음. 특히 통합기관의 설립은 원조정책과 실행을 일원화하기 위함임. 〈표 3-36〉은 통합기관 설립의 필요성에 대한 2차 조사 결과로, 평균적으로 응답자 16명은 보통과 높은 필요성 사이인 4점대를 선택함. 또한 6명이 가장 높은 점수인 5점을 선택한 반면, 보통과 필요성 낮음의 사이인 2점을 선택한 1명도 있었음.

〈표 3-36〉 (2차조사) 문항 6. ODA 통합 전담기관(처) 설립의 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.0	2	5	5(6회)

- 〈표 3-37〉은 국개위 회의방식의 변화 필요성에 대한 답변임. 1차 조사 시 현재 국개위 회의가 형식적으로 진행되며, 충분한 회의시간과 심도있는 토론, 그리고 타 민관 이해관계자와의 소통 및 논의가 보장되지 않는다는 지적이 있었음. 이에 응답자들로부터 평균 4.3점의 개선 필요성의 결과가 도출되었으며 7명은 5점(최고값)을, 3명을 3점(최저값)을 부여하였음. 이는 〈표 3-36〉의 ODA 통합 전담기관 설립보다 더 높은 평균값임.

〈표 3-37〉 (2차조사) 문항 7. 국개위 회의방식 변화의 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.3	3	5	5(7회)

- 〈표 3-38〉은 1차 조사에서 도출된 상위 5개의 국개위 문제점 해결방안의 도입 필요성에 대한 우선순위 부여 결과임. 응답자들은 도입의 필요가 가장 높은 방안으로 부처 단위의 ODA 통합기관 설립과 국개위의 조정기능 강화를 선택함. 두 방안의 우선순위 평균값은 2.2점으로 동일하였으나 응답자의 절반인 8명이 ODA 통합기관 설립을 가장 중요한 내용으로 선택한 반면, 국개위 조정기능 강화를 최우선시(1점 부여)한 응답자는 5명이었음. 반면, 앞서 본 〈표 3-36〉과 〈표 3-37〉에서는 국개위의 회의방식 변화의 필요성이 통합기관 설립보다 더 높은 평균값을 받았으나 우선순위로는 5가지 해결방안 중 4위를 차지하였음. 기획재정부의 권한 분배의 필요성은 3위를 차지하였으며 3명은 가장 필요성이 높은 1점을, 5명은 가장 필요성이 낮은 5점을 부여하였음. 마지막으로 담당 공무원, 학계, 국개위 위원 등 이해관계자의 전문성 강화 필요성은 5가지 방안 중 5순위를 차지하였으며 최빈값은 5점으로 이를 최우선시(1점)한 응답자는 없었음.

〈표 3-38〉 (2차조사) 문항 8. 국개위 문제점 해결방안 도입 필요성의 우선순위

해결방안	평균값	최저값	최고값	최빈값
ODA 통합기관(처) 설립을 통한 원조정책과 사업이행의 일원화	2.2	1	5	1(8회)
국개위의 (예산, 전략, 사업 등) 조정기능 강화	2.2	1	5	2(6회)
기획재정부의 권한 분배	3.1	1	5	5(5회)
국개위 회의방식의 변화	3.4	1	5	4(6회)
이해관계자(담당 공무원, 학계, 위원 등)의 전문성 강화	4.1	3	5	5(6회)

- 〈표 3-39〉부터 〈표 3-41〉은 ODA 철학 및 기본방향 수립 전담기관에 대한 전문가들의 의견을 종합정리한 표임. 먼저 1차 조사 시 ODA 철학과 기본방향 수립 전담기관으로 가장 많이 선택된 국무총리실(국무조정실)에 대해 응답자들은 평균적으로 3.8점의 타당성을 부여하였음(〈표 3-42〉 참고). 또한 응답자 16명 중 11명은 국조실의 타당성으로 평균과 타당성 높음의 사이인 4점을 부여하였음.

〈표 3-39〉 (2차조사) 문항 9. ODA 철학 및 기본방향 수립기관으로의 국무총리실(국무조정실) 타당성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
3.8	3	5	4(11회)

- 반면, ODA 철학과 기본방향 수립기관으로의 국개위 타당성은 평균 3.9점으로 국조실보다 약 0.1점이 높은 결과임(〈표 3-43〉 참고). 또한 최고값인 5점을 선택한 응답자가 2명으로 국조실의 1명에 비해 약간 높음. 국개위의 높은 타당성은 우선순위에 대한 응답인 〈표 3-44〉에도 반영되어 있음.

〈표 3-40〉 (2차조사) 문항 10. ODA 철학 및 기본방향 수립기관으로의 국개위 타당성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
3.9	3	5	4(10회)

- 1차 조사 시 ODA 철학 및 기본방향 수립기관으로 국조실과 국개위 외 외교전략과 연계할 수 있는 외교부, 독립적인 ODA 통합기관, 청와대, 공청회 및 Task Force를 통한 민관 이해관계자들의 의견 도모를 통한 방향 수립 등이 언급되었음. 관련 내용에 대한 우선순위를 질문한 결과, 응답자들은 국개위를 가장 적합한 기관으로 선택하였으며 16명 중 4명은 국개위에 1순위를 부여함. 반면, 현재의 방식을 유지하자는 의견이 2순위를 차지하였는데 3명이 이 방안에 대해 1순위를 부여함. 1차 조사에서 가장 높은 빈도의 응답을 받은 국무총리실(국조실)의 경우 3순위를 차지하였음. 독립된 ODA 통합기관과 외교부는 각각 동일한 평균값을 받았으나 ODA 통합기관의 최고값(최저 순위)은 6점인 반면 외교부의 최고값(최저 순위)은 7점임.
- 청와대는 7개의 수립기관(안) 중 가장 낮은 7순위를 차지하였는데, 한 응답자는 “한꺼번에 모든 것을 바꾸기는 어려움. 먼저 청와대를 중심으로 ODA 철학과 가치를 명확하게 하고, 이를 달성하기 위한 거버넌스 체제 개선에 대한 로드맵을 구축해야 함. 장기적인 방향성을 분명히 하고, 단기적인 실행 계획을 구체화하여 단계를 밟아가며 실질적인 개선이 있기를 기대”한다는 의견을 제시함. 또 다른 응답자는 “예산 규모나 참여부처 및 기관 숫자와 규모에 비해 국정과제에서 우선순위가 낮다는 점이 근본적인 문제점 중 하나”라고 지적함.

〈표 3-41〉 (2차조사) 문항 11. ODA 철학 및 기본방향 수립기관의 우선순위

수립기관	평균값	최저값	최고값	최빈값
국제개발협력위원회	2.7	1	5	4(5회)
현행(국개위, 기재부, 외교부)	3.4	1	6	5(5회)
국무총리실(국무조정실)	3.6	1	6	3(4회)
ODA 통합기관(처)	3.9	1	6	6(6회)
외교부(외교전략과 연계)	3.9	1	7	6(3회)
공청회, TF 등을 통한 민관 이해관계자 의견 도모	5.0	2	7	7(4회)
청와대	5.5	1	7	7(9회)

- 그 다음으로 5개년 국제개발협력 기본계획, 연간 종합시행계획, 국가협력전략 등을 수립할 전담기관의 타당성과 우선순위를 질문함. 〈표 3-42〉 및 〈표 3-43〉과 같이 전략 수립 전담기관으로 국무조정실과 ODA 통합부처는 동일한 평균값을 받음. 그러나 응답자의 절반인 8명이 ODA 통합부처에 대한 타당성으로 5점을 준 반면, 국무조정실의 경우 1명만이 5점을 부여하고 11명이 4점을 부여하였음.

〈표 3-42〉 (2차조사) 문항 12. ODA 전략 수립 전담기관으로의 국무조정실 타당성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
3.8	2	5	4(11회)

〈표 3-43〉 (2차조사) 문항 13. ODA 전략 수립 전담기관으로의 ODA 통합부처 타당성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
3.8	1	5	5(8회)

- 1차 조사 시 ODA 전략 수립 전담기관으로 국조실과 부처 단위의 ODA 통합기관 외 국개위, 현행과 같이 국개위, 외교부, 기재부의 협업, 외교부 주도, 정부기관협의체 등이 제시되었음. 이에 2차 조사에서는 해당 내용에 대한 우선순위를 재질문하였고 결과는 〈표 3-44〉과 같음. 〈표 3-43〉에서 응답자의 절반이 ODA 통합부처에 가장 높은 타당성을 부여한 것과 같이, 우선순위 질문에서도 8명이 ODA 통합부처에 최저값(최고 순위)을 부여하였음.
- 2순위로는 국개위가 선택되었는데 국개위를 1순위로 선택한 사람이 1명인 반면 2순위가 6명, 4순위가 7명이었음. 〈표 3-42〉에서는 국조실이 〈표 3-43〉의 ODA 통합기관과 동일한 평균값을 받았으나 ODA 전략 수립 전담기관 우선순위로는 3순위를 차지하였음. 청와대는

가장 낮은 순위(최고 평균값)를 받음.

〈표 3-44〉 (2차조사) 문항 14. ODA 전략 수립 전담기관의 우선순위

전담기관	평균값	최저값	최고값	최빈값
ODA 통합기관(처)	2.9	1	6	1(8회)
국제개발협력위원회	3.1	1	6	4(7회)
국무총리실(국무조정실)	3.3	1	6	6(4회)
현행(국개위, 기재부, 외교부)	3.6	1	6	3(4회)
외교부(외교전략과 연계)	3.6	1	7	3(4회)
공청회, TF 등을 통한 민관 이해관계자 의견 도모	5.4	2	7	5(6회)
청와대	5.9	3	7	7(8회)

- 〈표 3-41〉 ODA 철학 및 기본방향 수립기관의 우선순위와 〈표 3-44〉 ODA 전략 수립 전담기관의 예시가 동일하나 결과는 상이함. 응답자들은 ODA 철학 및 기본방향을 국개위가 수립하는 것이 최우선이라고 선택하였으나 ODA 전략은 ODA 통합기관이 설립하는 것이 가장 타당하다고 응답함. 외교부, 공청회 및 Task Force 등을 통한 이해관계자 의견 도모, 청와대는 모두 하위 3순위를 각각 차지하였음. 국조실 또한 두 항목에서 모두 3순위를 차지하였음. 응답자들은 국개위, 외교부, 기재부 간의 현행 체계가 ODA 철학 및 기본방향 수립 2순위로 선택한 반면, ODA 전략 수립으로는 4순위를 부여함.
- 그 다음으로는 ODA 정책일관성 강화에 대한 질문을 함. 먼저 1차 조사에서 가장 많은 응답을 받은 ODA 정책일관성 강화를 위한 ODA 총괄기관(처 또는 청 단위)의 경우, 2차 조사에서 〈표 3-45〉와 같이 평균 4.3점의 필요성을 부여받음. 특히 응답자의 절반 이상인 9명이 총괄기관에 대해 가장 높은 필요성을 표함.

〈표 3-45〉 (2차조사) 문항 15. ODA 정책일관성 강화를 위한 ODA 총괄기관(처/청) 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.3	2	5	5(9회)

- 동시에 타 정부정책과의 연계성 강화 필요성을 문의함(〈표 3-46〉 참고). 1차 조사에서 대외정책, 국정목표 및 K-SDGs와 같은 정부 정책뿐만 아니라 인도적 지원전략, 취약국 지원전략, 국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 등과 같은 기존 개발협력 전략과의 연계성을 강화할 필요성이 지적된 바 있음. 이에 대해 응답자들은 ODA 총괄기관 설립보다

약간 높은 평균 4.4점의 필요성을 받음. 특히 모든 응답이 보통(3점)과 필요성 높음(5점) 사이에서 부여된 것을 고려할 때 응답자의 공감대가 보다 집중되어 있다 할 수 있음.

〈표 3-46〉 (2차조사) 문항 16. ODA 정책일관성 강화를 위한 타 정부정책과의 연계성 강화 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.4	3	5	4(8회)

- 1차 조사에서는 정책일관성 강화 방안으로 〈표 3-46〉, 〈표 3-47〉, 〈표 3-48〉의 내용이 동일한 빈도로 언급되었음. 다만 2차 조사에서 각 내용에 대한 필요성을 각각 질문하였을 때 〈표 3-49〉의 정권을 초월한 원조 철학 및 가치 수립이 평균 4.7점의 가장 높은 필요성을 부여받음. 특히 응답자의 3/4인 12명이 동 내용의 필요성에 가장 높은 점수를 부여함. 이는 〈표 3-49〉의 우선순위 선택 결과와도 동일함.

〈표 3-47〉 (2차조사) 문항 17. ODA 정책일관성 강화를 위한 정권을 초월한 원조 철학 및 가치 수립 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.7	3	5	5(12회)

- 1차 조사 시, 현재 40여 개의 ODA 시행기관이 존재하고 기관마다 역량과 경험이 상이하기에 각 시행기관이 전문성을 확보, 축적하고 상호 이해증진을 강화할 필요성이 제시됨. 〈표 31〉는 정책일관성 강화를 위한 시행주체의 전문성 강화 필요성에 대한 답변을 정리한 것으로, 응답자들은 평균적으로 4.5점의 비교적 높은 필요성을 부여함. 또한 응답자 16명 중 10명이 시행주체의 전문성 강화 필요성에 가장 높은 점수를 선택함.
- 그러나 필요성 자체에는 높은 점수를 받은 반면, 〈표 3-49〉의 우선순위 응답에서는 가장 낮은 8순위를 차지함. 또한 개별 필요성 질문에서는 10명이 5점을 선택하고 1명만이 평균과 낮은 필요성의 사이인 2점을 부여한 반면, 우선순위 질문에서는 3명이 가장 낮은 8순위를, 4명이 그 다음 7순위를 부여하였음. 즉, 전문성 강화 자체는 매우 필요하나 타 정책일관성 강화방안과 비교하였을 때 우선순위는 매우 낮음을 의미함.
- 한 응답자는 "국가 정체성과 연결된 개발협력 철학과 가치의 정립, 이를 실현할 독립 부처 설립, 전문성 있고 유능한 리더십 세 가지가 필요"하다는 의견을 제시함. 또 다른 응답자는

"정권 변화에서 중립적일 수 있는 방안을 모색해야 하며, 다년예산제도 등 실효성 있는 지원법 체계 구축해야 하고 기획재정부의 관여를 최소화해야 함. 또한 수혜자가 국민이 아닌 국제사회의 빈곤층인 만큼, 공직자 위주의 의사결정이 아닌 전문가 위주의 의사결정 체계를 구축할 필요가 있음. 한국은 별도의 전담조직을 만들 여건이 성숙되었음" 이라 응답함.

〈표 3-48〉 (2차조사) 문항 18. ODA 정책일관성 강화를 위한 시행주체의 전문성 강화 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.5	2	5	5(10회)

- 〈표 3-49〉는 1차 조사에서 도출된 ODA 정책일관성 강화방안의 우선순위를 질문한 결과임. 〈표 3-47〉과 같이 정권을 초월한 ODA 철학과 가치 수립이 1순위를 차지하였고 응답자의 절반 이상인 9명이 이를 1순위로 선택함. 그 다음은 국개위의 조정권 강화였는데 이는 1차 조사에서 공동 5위를 차지한 내용이었으나 우선순위에서는 2순위를 차지함. 개별 필요성 질문에서 평균 4.4점을 받은 타 정부정책과의 연계는 ODA 총괄기관 설립과 공동 3위를 차지함.

〈표 3-49〉 (2차조사) 문항 19. ODA 정책일관성 강화방안의 우선순위

해결방안	평균값	최저값	최고값	최빈값
(정권을 초월한) ODA 철학 및 가치 수립	2.9	1	8	1(9회)
국개위 조정권 강화	3.8	1	8	2(4회)
ODA 총괄기관(청/처) 설립	3.9	1	8	2(4회)
타 정부정책과의 연계성 강화 (국정목표, 대외정책, K-SDGs 등)	3.9	1	8	3(4회)
정책문서 통합작성	4.9	2	8	6(4회)
정책일관성 법적기반 마련	5.2	1	8	7(5회)
정부기관협의체 설립	5.4	2	8	5(5회)
시행주체의 전문성 강화	5.7	2	8	7(4회)

- 이하 5개의 표는 국개위 문제점 및 개선방안에 대한 질문별 답변결과를 보여줌. 먼저 1차 조사에서 가장 많이 언급된 국개위의 실질적 연계와 조정권 부재에 대한 문제 해결 필요성으로 응답자들은 평균 4.5점의 가장 높은 지지를 보임(〈표 3-50〉 참고). 또한 9명이 해당 문제에 대해 가장 높은 필요성을 부여하였고 최저값도 보통인 3점에 그침. 〈표 3-50〉의 결과는

〈표 3-52〉 우선순위 선택 결과에도 반영되어 형식적 회의로의 전락과 형식적 의결 개선이 1순위를 차지함.

〈표 3-50〉 (2차조사) 문항 20. 국개위 조정권 부족과 형식적 회의 문제의 해결 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
4.5	3	5	5(9회)

- 〈표 3-51〉은 국개위 위원의 직급 조정 필요성에 대한 응답 결과임. 1차 조사에서는 국개위가 장관급 회의로 개최됨에 따른 단점이 지적되었음. 예로, 장관급 또는 차관급이 대리 참석함에 따라 회의에서 적극적인 논의와 조정을 기대하기 어렵고 참가자의 ODA 전문성이 낮아 국가적 차원보다는 부처 관련 사안에 관심이 높음. 단, 2차 조사에서는 이러한 국개위 위원 직급 조정 필요성에 대해 평균 3.6점이라는 평균에 가까운 응답결과가 나왔으며 응답자의 절반도 평균과 높은 필요성 사이인 4점을 선택하였음. 1인은 가장 낮은 필요성인 1점을 부여하기도 함.

〈표 3-51〉 (2차조사) 문항 21. 국개위 위원의 직급 조정 필요성

평균값	최저값	최고값	최빈값(빈도수)
3.6	1	5	4(8회)

- 〈표 3-52〉은 1차 조사에서 도출된 국개위 문제점에 대한 우선순위를 질문한 결과로, 국개위의 실질적 연계 및 조정권 부족과 이로 인한 형식적 회의로의 전락이 가장 해결이 필요한 문제로 선택되었음. 또한 응답자 16명 중 13명이 동 문제를 최우선으로 해결할 문제로 선정함. 그 다음으로는 행정위원회가 아닌 자문위원회로의 국개위가 선택되었는데 이는 1차 조사에서 빈도수 면에서 7개의 문제점 중 공동 4위로 선정된 문제였음. 지나치게 많은 부처(위원) 참여 또한 1차 조사에서는 공동 4위를 차지하였으나 우선순위 면에서는 3순위로 선정됨. 반면, 장관급 위원으로 구성된 국개위는 1차 조사에서 두 번째로 많이 언급되었으나 우선순위로는 5순위를 차지하였음. 정보공개 부족, 위원의 의견수렴 여부 확인 불가 등의 국개위 정보의 불투명성은 우선순위 면에서 최하위를 기록함.

〈표 3-52〉 (2차조사) 문항 22. 국개위 문제점의 우선순위

해결방안	평균값	최저값	최고값	최빈값
국개위의 조정권 부족으로 인한 형식적 회의로의 전락	1.5	1	4	1(13회)
행정위가 아닌 자문위로의 국개위	3.0	2	5	2(8회)
지나치게 많은 부처(위원)의 참여	4.3	1	7	7(6회)
부처별 ODA 전문성 상이	4.5	1	7	5(7회)
장관급 위원으로 구성된 국개위	4.7	2	7	6(4회)
회의시간 및 안건 검토 시간 부족	4.8	2	7	6(7회)
국개위 정보의 불투명성(정보공개 부족, 위원 의견수렴 여부 확인 불가 등)	5.1	2	7	7(5회)

- 1차 조사 시 국개위 산하위원회(실무위원회 및 평가소위원회)의 문제점으로 국개위와의 소통 부재, 기능 및 권한의 실효성 부족, 산하위원회 간 기능적 연계 부재, (본위원회와 마찬가지로) 형식적 회의로의 전락 등이 언급되었음. 이에 대한 우선순위 질문 결과, 〈표 3-53〉과 같이 응답자들은 본위원회와 산하위원회 간의 기능적 연계 부재를 가장 시급히 해결할 문제로 선정하였고 응답자의 절반인 8명은 이에 최우선순위를 부여함. 그 다음으로 산하위원회의 기능 및 권한의 실효성 부족과 본위원회와 산하위원회 간 소통 부재가 공동 2순위를 기록하였음. 형식적인 회의 운영은 최하위를 기록함.

〈표 3-53〉 (2차조사) 문항 23. 국개위 산하위원회 문제점의 우선순위

해결방안	평균값	최저값	최고값	최빈값
국개위와 산하위원회 간 기능적 연계 부재	1.8	1	4	1(8회)
산하위원회의 기능, 권한 및 책임의 실효성 부족	2.4	1	4	3(6회)
국개위와 산하위원회 간 소통 부재	2.4	1	4	3(5회)
형식적인 산하위원회 회의	3.2	1	4	4(8회)

- 마지막으로 국개위 기능강화 방안의 우선순위를 질문함(〈표 3-54〉 참고). 응답자들은 국개위의 예산, 정책 및 사업 전반에 걸친 조정권 강화를 가장 중요한 해결방안으로 선택하였는데 이는 1차 조사 결과와 동일함. 그 다음으로는 국조실 강화 또는 신규 국개위 지원조직 구축 등을 통한 전문적이고 실제적인 국개위 지원조직 설립을 선택하였고 3순위로 국개위 참여위원의 전문성과 대표성 확보를 선택함. 2차 조사 결과는 1차 조사 결과와 우선순위가 동일함.

〈표 3-54〉 (2차조사) 문항 24. 국개위 기능강화 방안의 우선순위

해결방안	평균값	최저값	최고값	최빈값
국개위의 (예산, 정책 및 사업) 조정권 강화	2.0	1	5	1(10회)
전문적이고 실제적인 국개위 지원조직 (국조실 강화 또는 신규 지원조직 구축 등)	2.4	1	5	2(8회)
국개위 참여위원의 전문성 및 대표성 확보	3.1	1	5	4(6회)
안건에 대한 충분한 협의 및 심의시간 확보	3.2	1	5	4(5회)
민간전문가의 참여 확대	4.3	2	5	5(8회)

○ 본 연구는 2차례에 걸쳐 진행된 전문가 조사를 통해 국내 국제개발협력 거버넌스의 문제점을 파악하고 해결방안에 대한 여러 전문가들의 의견을 수집하고자 하였음.

- 동 조사에 대해 전문가들은 여러 의견을 제공하였는데, 거버넌스 관련 한 응답자는 "우리나라 ODA의 역사가 30년에 달하고 있으며, 특히 2020년 ODA 규모가 3.6조로 추정하고 있는바 이제는 선진 ODA를 해야 하는 시점에 도달하였음. 지금까지의 우리의 ODA의 문제점을 파악하고 혁신적인 ODA를 이행하기 위해 법적 제도적 장치를 더욱 세분화하고 전문성을 강화하여 지구촌의 ODA를 이끌고 나가야 할 것임.
- 이를 위해 국가적인 측면에서 각 부처의 이해관계를 초월하여 진정한 ODA를 구현하기 위해 거버넌스 문제를 해결해야 할 것"이라는 의견을 제공함. 또 다른 응답자는 "거버넌스 체계 개혁에 대한 대안은 이미 충분히 검토되었음. 실천의 문제임. 그리고 문재인 정권이 중반을 넘어서고 있어서 조직개편의 정치적 동력이 상실된 상황임. 정부 부처 조직 신설 대안이 불가능할 경우, 차선책 또는 차악책으로 어떤 대안이 있는지 검토하는 것이 현실적임. 국개위 지원조직인 국무조정실 사무처 기능이 강화되는 현재의 법안이 실현되기 위해서 국조실 전문성, 기능강화도 필요함. 이에 대한 고민이 필요"하다고 응답함.
- 연구에 대한 의견도 제시되었는데 연구조사 결과가 반영되는 개선이 이루어지길 희망한다는 의견이 있던 반면, "현재 국개위 운영 방안의 문제점이 많기 때문에, 국개위 자체는 개선되어야 하고 변화되어야 하고, 그것이 국개위 기능을 강화하는 방안으로 가야하는 것은 맞음. 하지만 이것은 국개위 자체만을 놓고 볼 때의 이야기인 것이고, 전반적인 국제개발의 거버넌스 구조에서 국개위의 기능을 강화하면 되는 쪽으로 자칫 방향이 가는 것이 아닌가 하는 우려가 있음.
- 국개위 구성 요건이 정부 공무원 당연직과 민간위원으로 구성되는 상황이고, 민간위원들이 교체되는 상황에서 국개위에 기능을 강화하는 것은 위험성이 있다고 생각함. 예산, 정책, 사업의 조정권을 누군가, 어느 주체가 맡아야 하는 것은 맞으나 정부와 민간이 협치하는 국개위에서 맡게 된다면, 그 구성 요건이나 형식은 많이 달라져야 할 것이고, 민간위원들의 책임성 역시 커져야 하는 사안임"이라는 의견을 제시한 응답자도 있었음.

제 4 절 소결

□ 본 국제개발협력 거버넌스 개선방안 조사에서는 기존 연구와 문헌을 통해 파악된 국제개발협력 거버넌스 이슈(예: 유·무상원조 분절화, ODA운영체계, 원조 심사 등)를 바탕으로 한국의 국제개발협력 거버넌스의 문제점과 해결방안에 대한 전문가 의견을 델파이 기법으로 조사하였음.

○ 본 조사의 특징은 국제개발협력 거버넌스 문제점을 보다 종합적으로 파악하고자 했다는데 있음. 기존의 다른 연구가 국제개발협력 이슈(예: 유·무상원조 분절화, 정책과 추진체계의 분절화, 국개위의 기능과 역할, 국제개발협력 인력체계 등)를 각각 분석하였다면 본 조사에서는 우리나라의 국제개발협력 거버넌스의 문제점을 통합적으로 조사하여 유·무상 원조 분절화를 비롯하여 국개위의 역할 및 권한, 국개위 산하위원회의 이슈, 정책일관성 등을 조사함.

○ 또한 조사 대상 전문가 그룹은 우리나라 국제개발협력의 주요 이해관계자 분석을 바탕으로 학계 (6), 국책연구기관(5), 시민사회단체(3), 입법 및 공공기관 (2)등 총 16명의 전문가를 소속기관, 성별을 고려하여 선정하였음. 특히 참여 전문가 중 10명(62.5%)이 국개위 및 산하위원회 민간위원으로 참여하였거나 현재 활동 중인 바, 실증적 경험을 바탕으로 한 조사의 실시가 가능하였음.

○ 방법론으로 델파이기법을 활용하였는데 1차 조사에서는 먼저 개방형 질문을 통해 상위 공동 문제점을 파악하였으며 이를 바탕으로 2차 조사에서는 이슈별로 분류하여 필요성(타당성)과 우선순위를 조사하였음.

- 서면 방식으로 응답자들 간 상호접촉을 배제하고 익명성을 보장하며 각 응답자의 반응을 균등하게 처리함에 따라 외부적인 영향으로 인한 의견 왜곡을 방지할 수 있었음. 기존의 국제개발협력 거버넌스 연구가 문헌조사나 해외 사례와의 비교, 또는 심층 인터뷰 및 자문회의 형식으로 이루어진데 비해 본 연구는 이와 같이 델파이 기법을 통해 전문가의 의견을 충분히, 균등하게 활용하였다는 점에서 차별화됨. 또한 1, 2차 질문지를 통해 1차에서 자신이 누락한 점이나 보완할 점을 다른 전문가들의 의견을 참고하여 재 정리할 기회를 제공하였음. 이 같은 방법으로 전문가들은 문제를 제기하였을 뿐 아니라 이를 바탕으로 개선점을 동시에 지적할 수 있었고 개선방안에 대한 예측성과 중요도 파악하는데 적합한 방법론이었다고 사료됨.
- 1차 조사에서는 상위 공동 문제점을 파악하기 위해 기존의 문헌을 통해 지적된 이슈와 종합적인 한국 개발협력 거버넌스의 문제점을 거버넌스 주요 문제점(1문항), 해결방안

(1문항), 원조철학 및 기본방향 수립(1문항), 주요 전략 및 계획 수립(1문항), 정책일관성 강화 방안(1문항), 국개위 기능, 역할, 문제점 및 개선방안(4문항), 그리고 추가 개선 의견(1문항)등으로 분류하고 자유응답(서술형)으로 기술하는 형식으로 구성하였음. 2차 전문가 조사는 1차 조사에서 파악된 내용의 필요성(타당성)과 긴급도(우선순위)를 파악하기 위한 문항으로 구성됨.

- 2차 조사는 1차 조사에서 주로 언급된 상위 문제점이나 개선안을 빈도수와 이슈별로 분류하여 질문을 구성하였음. 단 1차 질의에서는 상위 이슈 파악을 위한 조사이므로 1차와 2차에서의 필요성과 우선순위는 1차 질의에서 나온 빈도수와 반드시 일치하지 않을 수 있으며 표본이 크지 않기 때문에 순위 간 큰 의미를 부여하는 것은 오류를 낳을 수 있어서 이 부분을 조사 분석시 유의하였음. 오히려 다음과 같이 문제점 각각의 필요성(타당성)과 우선순위간의 일관성에 초점을 두고 2차 조사 결과를 1차와 연계하여 분석하였음.

□ **1차 조사 결과 첫 번째 이슈인 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점으로 유 · 무상원조의 분리, ODA 정책 및 추진체계의 분절화, 기획재정부에 편중된 권한, 국개위의 역할 및 권한 강화의 필요성 등 기존 문헌연구에서 지적된 사항들이 재확인됨.**

○ 특히 추진체계 분절화가 10년 이상 해결되지 않는 사이 무상원조 내 분절화가 심화됨에 따라 오히려 원조 시행기관만 난립되었음이 지적되었고, 부처 및 원조시행기관의 ODA 담당자 및 이해관계자의 전문성 부족이 문제점들로 지적됨.

- 이러한 유 · 무상 원조의 분절적 현실에서 국제개발협력기본법 근거하여 ODA의 총괄, 조정을 담당하고 국제개발협력기본계획, 연간 ODA 종합시행계획, ODA 평가에 대한 사항을 심의, 조정하는 기관인 국개위가 예산 심의 및 조정권한이 부재하여 협소한 역할과 권한을 가지고 있는 한편, 기재부의 과도한 권한이 문제점으로 부각되었음.
- 여기에 덧붙여 전략 수립 및 기획과정에서 정부기관과 시민사회단체의 의견이 반영되는지 그 절차와 방식이 불투명하며 특히 시민사회의 의견 반응이 상대적으로 미비하는 의견이 대두됨. 즉, 국개위에서 의견이 개진되더라도 이를 의결하는데 어떻게 반영되었는지 알 수 없는 불투명성과 거수기에 지나지 않는다는 한계를 보이고 있다고 지적함.

○ 2차 조사에서는 이렇게 부각된 이슈들을 중심으로 각 문제 해결의 필요성에 대해 질의한 바, ODA 시행기관 축소의 필요성 및 기획재정부의 권한 개선 필요성보다는 정책수립과 추진체계의 분절화 해결의 필요성(4.8)과 국개위의 역할과 예산권을 포함한 권한 강화 필요성(4.4)이 더 높은 점수를 얻었음. 이들 문제점의 해결 시급성(우선순위)에 대한 의견은 필요성의 순위와 거의 일치하였음.

- 즉, 한국 국제개발협력 거버넌스의 문제점 개선 필요성의 우선순위는 우선 정책 수립 및 추진체계의 분절화 개선, 그다음으로 국개위의 무상원조 조정기관의 조정 역량부족 개선 그리고 이어서 기재부의 과도한 권한 개선으로 나타남. 이는 전문가들이 한국 국제개발협력 거버넌스 문제점과 개선은 크게 정책과 추진의 분절적 체계와 그 역할을 담당해야 할 국개위의 실질적 조정역량의 한계 등으로 인식하고 있음을 보여주고 있음.

□ 국제개발협력 **거버넌스 문제점의 해결방안**으로 1차 조사를 통해 나타난 의견은 ODA 통합 전담기관의 설립, 기존 체계에서의 국개위의 심의 조정 기능강화 및 회의방식의 변화, 이해관계자 전문성 강화, 기재부 권한 분배 등임.

○ 특히, 국개위의 예산, 전략, 사업 등의 조정기능을 강화해야 한다는 의견이 다수 나왔으며 이를 위해서는 기존의 형식적인 회의방식을 탈피하여 충분한 자료 검토 시간 및 토론의 보장 및 토론과정을 심화시키고 소통과 논의를 강조하는 형태로 변화해야 한다는 의견이 있었음.

- 이러한 기본 방침에는 많은 전문가들이 동의하였으나 구체적으로 연간 개최되는 국개위의 회의 수, 검토 및 토론 대상의 구체성(예: 연간 국제개발협력 종합시행계획 중 부처 예산까지 토론할 것인지 아니면 연간 국제개발협력의 전략 및 방향성에 대한 토론인지 등)은 전문가들이 명기하지 않았음. 하지만 안건의 심의 기간을 늘리고 참여위원의 의견이 받아들여지지 않는 경우 (비)공식 채널을 통해 이에 대한 사후 사무국(국조실) 또는 유관기관의 설명이 있는 등 거수기로서의 국개위가 아닌 실질적인 소통을 통한 조정 역할을 강화해야 한다는 의견이 있었음.
- 더불어 문제점과 연계하여 해결방안도 기재부의 권한 분배에 대한 언급이 다수 나왔고, 모든 국제개발협력의 이해관계자(ODA 부처, 학계, 국개위 위원 등)의 역량 및 전문성 강화 등이 지적되었음. 특히 국개위 위원이 실제 국제개발협력에 전문성이 있는 인사들을 참여시키는 것을 개선방법으로 제안되기도 함.

○ 2차 질의에서는 ODA 통합 전담부처의 설립 필요성 및 국개위의 현실적인 회의방식의 변화 필요성에 대해 질의한 결과 전문가들은 '보통'과 '높은' 필요성 대인 4점대를 보임.

- 해결방안 도입 필요성의 우선순위를 묻는 질문에는 '부처 차원의 통합기관 설립'과 '기존의 체계인 국개위의 예산, 전략, 사업 등 조정기능을 강화'해야 한다는 항목의 평균점이 같았음. 그 뒤를 이어 '기재부의 권한 분배'가 해결방안으로 제시되었음. 앞서 논의한 개발협력 거버넌스의 문제점과 해결책이 일치하고 있음을 알 수 있음.
- 즉, 거버넌스의 문제점으로 지적된 정책 수립 및 추진체계의 분절화 및 국개위의 무상원조

조정기관의 조정 역량부족에 대해 분절화의 근본적인 해결책으로는 독립기관의 설립을, 국개위 기능의 한계에 대해 국개위의 기능 강화를 해결방안으로 꼽은 것으로 보임.

□ **ODA 철학 및 기본방향 수립 전담기관** 질문에 대한 1차 조사에서는 국무조정실이 총괄해야 한다는 의견이 가장 많았음. 동시에 한국 ODA의 정책일관성 강화를 위해서는 궁극적으로 총괄기관을 설치하고 시행주체의 전문성을 강화하며 ODA 철학과 기본방향을 수립하고 정부 정책간 연계성을 강화하자는 의견이 제시됨.

○ 단, 국조실이 총괄하더라도 철학 정립 과정에서 주관기관, 시행기관, 시민단체, 전문가 등의 의견을 수렴하고 국개위와 내용을 공유하며 필요시 다년간 국민적 토론과정에 거쳐 결정할 것이 제안됨. 이외에 국개위, 외교부, 현행대로 국개위, 외교부, 기재부가 그리고 청와대가 담당해야 한다는 의견이 나왔음.

○ 2차 조사에서 ODA 철학 및 기본방향을 수립할 전담기관으로서 타당성에 대한 질문을 국조실과 국개위로 나누어 한 결과, 2개 기관의 비교에서는 국개위에 대한 타당성이 국조실에 비해 약간 높게 나옴.

- 한편, 우선순위를 제시해 달라는 질문에 대해서는 ODA 철학 및 기본방향을 수립할 전담기관으로 국개위를 가장 우선순위로 지적하였고, 현행대로 국개위, 기재부, 외교부의 체계로 가되 제도 자체를 바꾸기 보다는 형식을 개선하는 현실성 있는 답변이 국개위 다음으로 높은 우선순위를 보임. 흥미롭게도 ODA 철학과 기본방향 수립 전담기관이 ODA 통합부처가 되어야 한다는 우선순위는 이보다 낮은 우선순위를 보임.
- 이는 국제개발협력 거버넌스 초기 연구와는 다르게(예: 김은미, 김지현(2009)에서는 최종적으로 통합된 개발협력 부처 신설을 제안한 제안한 바 있음) 국개위가 2006년에 발족한 후 두 번의 동료검토를 거치면서 우리나라 ODA 철학 및 기본방향 수립을 담당할 기관으로서 당위성에 대해 전문가들이 동의하고 있음을 보여준다고 할 수 있음.

□ **ODA의 구체적인 전략** 즉, 국제개발협력 기본계획, 종합시행계획, 국가협력전략의 수립 전담할 기관에 대한 질의에는 1차 조사 결과 국조실과 ODA 통합부처 등이 제시되었음. 이 외에 국개위, 또는 현행대로 국개위, 기재부, 외교부, 청와대 또는 민관 이해관계자의 의견을 수립할 수 있는 공청회나 Task Force 등의 방식 등이 언급되기도 함.

○ 2차 조사에서는 1차 조사 결과의 빈도수에 따라 전략수립 기관으로 국조실에 대한 타당성과 ODA 통합부처에 대한 타당성에 대해 질의하였는데 거의 같은 수위의 타당성이 있다고 조사되었음. 하지만 전략 수립기관의 우선순위에서 나타난 바는 'ODA 통합부처'가 구체적인

ODA 전략을 수립해야 한다고 가장 많이 지지한 것으로 나타남.

- 이는 델파이 기법의 흥미로운 점이기도 한데 1차 조사에서 빈도수가 높았던 국조실은 '국개위' 소속 부처로서 지칭한 것으로 보여짐. 앞선 질문에 대한 조사와 연계하자면 ODA 철학 및 방향성은 국개위가, ODA의 구체적인 전략과 시행계획은 통합부처가 되어야 한다고 생각한다고 볼 수 있음.
- 여기서의 시사점은 첫째, 국개위의 한국 ODA 철학 및 기본방향 수립기관으로서의 중요성, 둘째, 독립 ODA 부처가 생긴다면 이는 부처 차원에서 연간시행계획, 통합된 국가협력전략 등을 담당하게 될 수 있다는 예측성이 있다는 점임.

□ **ODA 정책일관성 강화**에 대한 1차 조사에서는 한국 원조의 전략수립과 사업이행을 통합하는 ODA 총괄기관의 설립이 현재 거버넌스의 여러 특징상 가장 효과적인 방안이라는 의견이 많았으며 ODA 정책과 다른 정부정책 (예: 인도적 지원 전략, K-SDGs 전략, 대외정책 및 국정목표)간의 정책일관성 강화가 방안으로 제안됨.

○ ODA 전략과 방향성이 정권에 따라 변화하는 것을 방지하기 위해 정권을 초월한 분명한 원조철학과 수립의 필요성이 강조되기도 함.

- 정책일관성을 개선하기 위해 ODA 시행기관 간의 역량과 경험의 차이점이 지적되면서 시행주체의 전문성 강화의 필요성도 중요한 지적으로 제시되었음. 이외에 국개위의 조정권 강화, 정부기관협의체 설립의 방안, 정책 일관성을 위한 법적기반 및 정책문서의 통합 등의 실질적 방안 등이 ODA 정책 일관성 개선방안으로 제시되기도 함.

○ 2차 질의에서는 이를 바탕으로 정책일관성 강화를 위해 ODA 총괄기관의 필요성, 다른 정부 정책과의 연계성 강화의 필요성, 정권을 초월한 원조철학과 가치 수립의 필요성, 시행주체의 전문성 강화에 대해 각각 필요성을 질의한 결과 모두 4점대의 높은 타당성을 지지받고 있음을 보여 줌.

- 특히 개별 문항에서도 가장 높은 필요성을 보여준 '정권을 초월한 원조 철학과 가치 수립의 필요성'이 우선순위에서도 가장 시급한 것으로 나타나 한국의 원조 정책일관성은 비단 다른 정부 정책과의 연관성, 원조 정책 내에서의 정책 일관성 또는 시행주체의 전문성의 문제보다 거시적인 것으로 보고 있다고 분석됨. 앞서 논의한 원조 전략 수립 전담기관으로서의 ODA 총괄기관에 대한 응답과 연계해서 보자면 ODA 정책일관성은 ODA 총괄기관의 역할이기보다, 더 근본적이며 정권과 정권 간의 일관성이 더 시급한 문제임을 시사해 주고 있음.

□ 마지막으로 **국개위의 문제점 및 개선방안**과 관련해서는 1차 조사에서 국개위가 개발협력 정책, 예산 등에 대한 조정권 부재와 이로 인하여 행정위원회가 아닌 단순 자문위로서의 한계를 지닌 형식적인 의결기관임이 지적됨. 또한 국개위가 실제 토론과 논의의 장이 되기 힘든 장관급 회의라는 점 등 참여 범위의 문제, 참여 부처 및 위원의 ODA 전문성의 차이 및 부족 등이 부각되었음. 나아가 국개위가 실무위원회와 평가소위원회로 구성되어 있지만 산하위원회 간의 소통과 기능적 연계 부재 및 국개위뿐만 아니라 산하위원회의 형식적인 회의 안건 및 회의방식이 지적되기도 함. 이는 조사 대상자들이 국개위 참여 경험이 있는 전문가라서 회의방식 문제가 구체적으로 지적되었음을 보여줌.

○ 2차 조사에서는 1차 전문가의 답변을 바탕으로 국개위의 조정권 부족과 형식적 회의 문제, 즉 기능과 형식의 문제점과 국개위 위원이 실질적으로 ODA 사안을 논의할 수 있는 적합한 인사로 구성될 수 있도록 직급 조정 문제에 대한 필요성을 개별적으로 질문한 뒤, 국개위의 문제점에 대한 다양한 의견에 대한 우선순위, 즉, 국개위 실무위원회 및 평가소위 등 산하위원회에 대한 문제점, 그리고 국개위 강화 방안에 대한 우선순위 등으로 질문을 구성함.

- 전문가들은 국개위의 정책, 예산 조정권의 부재와 형식적인 의결 등의 해결 필요성에 대해 높은 점수(4.5)를 부여함. 반면, 앞의 근본적인 문제점에 비하여 국개위의 직급 조정의 문제는 상대적으로 필요성이 낮게 나옴(3.6). 역시 국개위의 문제점 순위로는 국개위의 조정권 부족으로 인한 형식적인 회의의 문제점이 가장 우선순위로 지적되었고, 이어서 국개위가 행정위가 아닌 자문위원회로 전락하고 있는 문제점, 지나치게 많은 부처의 참여로 회의 효과성이 떨어지는 문제, 부처별 ODA 전문성의 차이점에 대한 문제를 차례로 지적함.
- 이는 직접 국개위에 참여한 전문가들이 실질적으로 겪은 문제점을 지적한 것으로 보임. 한편, 산하위원회와의 문제점은 국개위 및 산하위원회의 기능적 연계의 부재를 가장 시급한 문제점으로 꼽음. 마지막으로 국개위의 기능강화를 위한 우선순위로는 국개위의 예산, 정책, 사업에 대한 조정권을 강화해야 한다는 의견이 가장 높았으며 이어서 전문적이고 실질적인 국개위 지원조직 그리고 국개위 참여 위원의 전문성과 대표성 확보 등이 시급하다고 지적함.

□ 본 조사는 우리나라 국제개발협력의 거버넌스 문제점이 유·무상 원조의 분절화, 정책 및 추진체계의 분절화 등의 문제를 포괄하고 있으며 부처의 이해관계를 초월하고 정권을 넘어선 원조 정책의 일관성이 실현되고 국제개발협력 심의 및 조정 기구로서의 국개위의 기능 및 전문성이 강화될 때 개선될 수 있음을 보여줌.

○ 특히 국개위는 우리나라 국제개발협력의 철학과 방향성 그리고 구체적인 전략을 전담할 적합한 기관이며, 이를 위해서는 국개위 기능의 강화 특히 ODA 전략, 예산, 사업의 조정 및 실질적 심사 기능의 강화 필요성이 지적되었음.

- 하지만 실질적 심의과정에 전문위원의 참여가 이루어지기 위한 방안, 즉, 전문위원의 전문성 강화 및 심의의 범위(예: 부처의 예산안까지 심의할지 아니면 전반적인 차년도 개발협력 방향 및 전략에 대한 심의 및 조정이 필요한 지 등) 등이 고려되어야 할 것으로 보임.
- 특히 국개위 위원의 전문성 문제가 많이 지적되었는데 기능 강화만으로 현재 국개위의 구성 문제 즉, 공무원 당연직과 교체되는 민간위원의 문제도 기능강화와 함께 고려되어야 함이 지적되었음.

○ 유·무상 원조의 분절화가 거버넌스 체계 개혁의 핵심임과 이에 대한 대안의 논의가 이미 오래 충분히 검토된 점을 감안하면 본 국제개발협력 거버넌스 문제의 해결을 위한 최종 해결 방안으로는 새로운 부처 단위의 ODA 통합기관을 설립하는 것이 본 조사에 참여한 전문가의 의견이며, 만일 새로운 원조 부처가 생긴다면 여기에서 원조의 구체적인 전략인 국제개발협력기본계획, 연간종합시행계획, 국가협력전략을 통합 수립할 기관으로 예측된다고 볼 수 있음.

참고문헌

강용주. 2008, 델파이 기법의 이해와 적용사례, 서울 : 한국장애인고용공단 고용개발원.

김태균· 박명준. 2010, “국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의,” 『시민사회와 NGO』, 한양대학교 제3섹터연구소, 8(2): 193-234.

김은미 · 김지현. 2009, “한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안,” 한국국제협력단 정책연구 2009-09-098, 한국국제협력단.

나현, 박재희, 공동성. 2016, “한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석,” 『국정관리연구』, 성균관대학교 국정전문대학원, 11(1): 51-79.

박용성. 2017, “우리나라 공적개발원조(ODA) 정책네트워크에 대한 연구: 유·무상 ODA 정책네트워크의 구조와 특성을 중심으로,” 『지방정부연구』, 한국지방정부학회, 21(3): 185-206.

박정호· 이환성, 2016, 『무상원조사업 원조효과성 제고를 위한 국가별 심사 강화방안』, KIPA 연구보고서 2016-33, 한국행정연구원

이영동. 2014, “외교부의 국제개발협력 거버넌스의 평가: 국제개발협력위원회(ODA위원회)와 국제개발협력민간협의회(KCOC)를 중심으로,” 『NGO연구』, 한국NGO학회, 9(2): 105-146.

이슬비, 유희준, 박형준. 2013, “한국 ODA 정책에 관한 연구: 협력적 거버넌스 기제를 중심으로,” 한국행정학회 제2013년 동계학술발표논문집, pp.409-439.

우창빈, 이주하, 김태균. 2019, “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 거버넌스와 공공행정 추진전략: 한국의 국제개발정책을 중심으로,” 『국정관리연구』 성균관대학교 국정전문대학원, 14(2): 269-298.

장지순. 2012, “공적개발원조(ODA) 활성화를 위한 민간과의 협력 거버넌스 체제 구축방안,” 『한국공공관리학보』, 한국공공관리학회, 26(4): 29-54.

한정택· 박재석. 2019, “공적개발원조(ODA) 체계 분절화 현상의 관료정치적 해석: 한국 국제개발협력기본법 제정 과정을 중심으로,” 『동서문제연구』, 연세대학교 동서문제연구원, 31(1): 5-31.

황혜신, 김철회, 장한샘, 윤태웅, 김선형, 최시인, 남보라, 2015, 『국제개발협력 관련 전문가 양성 및 활용 제고방안』, KIPA 연구보고서 2015-31, 한국행정연구원

〈인터넷사이트〉

의안정보시스템 웹사이트 http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do

부 록: 설문지

국제개발협력 거버넌스 개선방안 (1차 설문지)

우리나라의 국제개발협력 추진체계는 총괄·조정기관-주관기관-시행기관의 3단 구조로 구성되어 있습니다. 이 중 국제개발협력위원회(이하 국개위)는 총괄·조정을 담당하며, 국제개발협력기본계획, 연간 ODA 종합시행계획, ODA 평가에 관한 사항을 심의·조정하고 산하에 실무위원회와 평가소위원회를 두고 있습니다. 유상원조와 무상원조는 각각 기획재정부와 외교부가 주관하고 있으며 주요 유무상원조 시행기관은 각각 수출입은행과 코이카입니다.

1. **우리나라 국제개발협력 거버넌스(추진체계)의 주요 문제점이라 생각되는 점 3 가지를 자유롭게 작성하여 주시기 바랍니다** (거버넌스 문제로 ODA 국가전략 및 기획과정, 분절화, 국조실과 국개위의 시스템과 전문성, 권한과 기능(예: 예산심의조정 등) 등에 대해 기술할 수 있음).

1)

2)

3)

2. **위 1번에서 지적한 문제점의 해결방안을 자유롭게 서술해주시기 바랍니다 (문제점별 또는 종합적으로 답변 가능).**

답변:

3. **우리나라의 원조철학 및 ODA 기본방향 수립은 어떻게 이루어지고 있다고 생각하십니까? 어느 기관(조직)이 총괄해야 한다고 생각하십니까? 그리고 그 이유에 대해 자유롭게 서술해주시기 바랍니다 (복수기관 언급 가능)**

답변:

4. **국제개발협력기본계획(5개년), ODA 종합시행계획(연간), 국가협력전략(CPS), 중점협력국 선정등은 어느 기관(조직)이 수립, 총괄해야 한다고 생각하십니까? 그리고 그 이유에**

대해 자유롭게 서술해주시기 바랍니다 (복수기관 언급 가능)

답변:

5. OECD DAC는 동료검토를 통해 우리나라 원조의 정책일관성 강화의 필요성을 지적하였습니다. 이를 위해 가장 필요한 개선방안은 무엇이라 생각하시는지 2가지를 자유롭게 작성해주시기 바랍니다.

1)

2)

국제개발협력위원회는 국제개발협력기본법 제 7조에 따라 다음의 권한과 기능을 가지고 있습니다 ⑤ 위원회는 다음 각 호의 사항을 조정 및 심사·의결한다. 〈개정 2011. 7. 25., 2014. 10. 15.〉 1. 제8조에 따른 국제개발협력 기본계획 및 제11조제4항에 따른 연간 국제개발협력 종합시행계획 2. 제13조에 따른 국제개발협력에 대한 평가에 관한 사항 3. 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항 4. 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 부의하는 사항 이와 함께 지자체 및 부처별 원조사업의 규모가 증가하고 원조시행기관이 증가함에 따라 원조사업 간 중복, 수원국 정책과의 일관성 부족 등이 지적되어 왔습니다. 이에 국개위는 2018년 종합시행계획을 통해 ODA 사업간 연계 및 통합적 추진방안을 발표하였고, 국개위가 실질적으로 유무상 원조사업을 연계, 조정하기로 하였습니다.

6. 현재 국개위의 위상과 기능(ODA 총괄, 조정 및 유무상 원조사업 연계와 조정 등)에 대해 어떻게 생각하십니까? 원활히 수행되고 있는 기능은 어떤 것이 있습니까? 또 원활히 수행되고 있지 못한 기능은 무엇입니까? 국개위가 부여된 기능을 충실히 수행하지 못한다면 그 이유가 무엇이라 생각하십니까? 자유롭게 서술해주시기 바랍니다.

답변:

7. 현재 국개위에 부여된 기능을 수행하기 위한 국개위의 위상, 역할 및 역량 강화방안은 무엇이라 생각하십니까? 자유롭게 서술해주시기 바랍니다.

답변:

8. 국개위의 기능을 보다 강화해야 한다고 보십니까? (예/아니오로 응답)

답변

8-1) (8번 대해 Yes 선택 시) 국개위의 현 기능 중 강화해야 할 기능은 무엇이며, 새롭게 부여해야 할 기능은 무엇이라 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하십니까? 자유롭게 서술해주시기 바랍니다.

답변:

8-2) (8번에 대해 No 선택 시) 국개위의 기능을 약화 또는 유지해야 하는 이유는 무엇입니까? 또한 현재 국개위 기능 중 타 부처(기관)으로 이전해야 할 기능은 무엇이며, 그 이유는 무엇입니까? 자유롭게 서술해주시기 바랍니다.

답변:

9-1). 현재 국개위 산하에는 실무위원회와 평가소위원회가 있습니다. 국개위와 산하 위원회의 관계 및 기능에 대해 어떻게 생각하시는지 자유롭게 서술하여 주시기 바랍니다.

답변:

9-2). 국개위와 실무위원회, 평가소위원회의 위원 구성 및 민간위원의 역할과 위상에 대한 의견을 자유롭게 작성하여 주시기 바랍니다.

답변:

10. 기타 우리나라 국제개발협력 거버넌스에 대해 하시고 싶은 말씀을 자유롭게 작성하여 주시기 바랍니다.

답변:

국제개발협력 거버넌스 개선방안 (2차 설문지)

〈거버넌스 주요 문제점〉

1. 41개의 기관(지자체 포함)이 ODA 사업을 추진하고 유·무상 원조가 분리되어 추진되는 등 ODA 시행기관의 난립이 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제 중 하나로 지적되었습니다. 이에 **ODA 시행기관 축소**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

1. 정책수립과 추진체계의 분절화와 이로 인한 ODA 효과성 저하, 비효율적 ODA 집행, 수원국 정부에의 비효율성 초래 등이 지적되었습니다. **정책수립과 추진체계의 분절화 해결**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

2. 기획재정부에 집중된 권한(예: 예산권)과 국제개발협력 정책·계획의 심의, 조정과정에서 기재부의 과도한 영향력 등은 원조기관의 난립, 국제규범 이행지연, 거버넌스 개선 지연 등을 직간접적으로 초래했다는 지적이 있었습니다. **기획재정부의 권한 개선** 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

2. 현재 국제개발협력 거버넌스 하에서 협소한 국제개발협력위원회(국개위)의 역할과 권한(예산권 포함) 및 낮은 위상과 영향력은 분절화를 극복하고 실질적 조정을 추진하는데 역부족이라는 지적이 있었습니다. 이에 **국개위의 역할 및 권한 강화**의 필요성은 어느정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

3. 1차 조사 결과 국제개발협력 거버넌스의 주요 문제점으로 아래 이슈들이 지적되었습니다. 아래 **문제점의 개선 필요성의 우선순위(1~7)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	문제점
	국개위 및 무상원조조정기관의 조정 역량 부족
	기획재정부의 과도한 권한 및 권력
	(ODA 법·전략 수립 시) 민관 이해관계자의 의견수렴 절차 불투명성 및 비체계성
	부처 담당자 및 이해관계자의 전문성 부족
	원조 시행기관 난립
	정책수립 및 추진체계의 분절화
	협소한 국제개발협력위원회의 역할 및 권한

〈거버넌스 문제점 해결방안〉

4. 앞서 언급된 국제개발협력 거버넌스 문제점들을 해결하기 위한 방법 중 하나로 ODA 통합전담기관(처)를 설립하여 정책수립과 ODA 사업 추진체계를 일원화하는 방안이 제시되었습니다. 이에 독립된 **ODA 통합전담기관(처) 설립**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

5. 동시에 국제개발협력위원회 회의가 형식적 회의에서 벗어나 충분한 회의시간을 보장하고, 토론과정을 심화시키며, 밀실회의 형태에서 벗어나 타 민관 이해관계자와의 소통과 논의를 강조하는 형태로 변화해야 한다는 의견도 있었습니다. 이에 **국개위 회의 방식 변화**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

6. 1차 조사 결과 국제개발협력 거버넌스 문제점의 해결방안으로 아래 내용들이 제시되었습니다. 아래 **해결방안 도입 필요성의 우선순위(1~5)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	해결방안
	국개위의 (예산, 전략, 사업 등) 조정기능 강화
	국개위 회의방식의 변화
	기획재정부의 권한 분배
	이해관계자(담당 공무원, 학계, 위원 등)의 전문성 강화
	ODA 통합기관(처) 설립을 통한 원조정책과 사업이행의 일원화

〈ODA 철학 및 기본방향 수립 전담기관〉

7. 1차 조사결과 **국무총리실(국무조정실)**이 우리나라 원조 철학 및 ODA 기본방향 수립 전담기관으로 가장 적합하다고 제시되기도 하였습니다. 이 방안의 타당성이 어느 정도라고 생각하십니까?

타당성 낮음 ◀		보통		타당성 높음
1	2	3	4	5

8. 현재 국개위는 국제개발협력기본법에 의거하여 국제개발협력 기본계획 및 연간 종합시행계획을 조정, 심사 및 의결할 권한이 있습니다. 이 외에 **국개위**가 우리나라 원조 철학 및 ODA 기본방향 수립을 담당하는 전담기관으로의 타당성은 어느 정도라고 생각하십니까?

타당성 낮음 ◀		보통		타당성 높음
1	2	3	4	5

9. 우리나라 **ODA 철학 및 기본방향을 수립할 전담기관의 우선순위(1~7)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	ODA 철학 수립 전담기관(안)
	공청회, TF 등을 통한 민관 이해관계자 의견 도모
	국무총리실(국무조정실)
	국제개발협력위원회
	외교부(외교전략과 연계)
	청와대
	현행(국개위, 기재부, 외교부)
	ODA 통합기관(처)

〈ODA 전략 수립 전담기관〉

10. 국제개발협력기본계획, 종합시행계획, 국가협력전략 등을 수립할 전담기관으로 국무조정실이 제시되었습니다. 이 방안의 **타당성**이 어느 정도라고 생각하십니까?

타당성 낮음 ◀		보통		타당성 높음
1	2	3	4	5

11. 동시에 **ODA 통합부처**와 같은 독립기관이 우리나라 ODA 전략 수립 전담기관으로 제시되기도 하였습니다. 이 방안의 타당성이 어느 정도라고 생각하십니까?

타당성 낮음 ◀		보통		타당성 높음
1	2	3	4	5

12. 우리나라 **ODA 전략을 수립할 전담기관의 우선순위(1~7)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	ODA 전략 수립 전담기관(안)
	공청회, TF 등을 통한 민관 이해관계자 의견 도모
	국무총리실(국무조정실)
	국제개발협력위원회
	외교부(외교전략과 연계)
	청와대
	현행(국개위, 기재부, 외교부)
	ODA 통합기관(처)

〈ODA 정책일관성 강화〉

13. ODA 정책일관성 강화를 위한 방안으로 원조의 전략수립과 사업이행을 통합하는 ODA 총괄기관(처/청) 설립이 제시되었습니다. 개발협력 업무를 주관하고 전체를 큰 틀 하에서 검토, 조정할 수 있는 **ODA 총괄기관(처/청)**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

3. 동시에 ODA 정책과 기타 정부정책(예: 인도적 지원전략, 정부-시민사회 파트너십 전략과 같은 타 국제개발협력 전략, K-SDGs 전략, 대외정책 및 국정목표) 간의 연계성 강화가 제시되었습니다. 이에 **다른 정부 정책과의 연계성 강화**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

14. 현재 ODA 정책 및 전략의 방향성은 정권에 따라 급격히 변동되는 경향이 있습니

다. 이에 **정권을 초월한 원조 철학과 가치 수립의 필요성**은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

15. 현재 40여개의 ODA 시행기관이 존재하고 기관마다 역량과 경험이 상이합니다. 이에 각 시행기관이 전문성을 확보, 축적하고 상호 이해증진을 강화할 필요성이 제시되었습니다. 이에 **시행주체의 전문성 강화** 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

16. 우리나라 **ODA 정책일관성 강화 방안의 우선순위(1~8)**를 기입해주시기 바랍니다

우선순위	정책일관성 강화 방안
	국개위 조정권 강화
	시행주체의 전문성 강화
	정부기관협의체 설립
	정책문서 통합작성
	정책일관성 법적기반 마련
	타 정부정책과의 연계성 강화 (국정목표, 대외정책, K-SDGs 등)
	(정권을 초월한) ODA 철학 및 가치 수립
	ODA 총괄기관(청/처) 설립

〈국제개발협력위원회의 문제점 및 개선방안〉

17. 국개위의 문제점으로 국개위의 실질적 연계 및 (정책, 예산) 조정권 부재와 이로 인한 단순 형식적인 의결기관으로의 작동이 지적되었습니다. 이에 **국개위의 조정권 부족과 이에 따른 형식적 회의로의 전락** 문제의 해결 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

4. 국개위의 문제점으로 장관급 회의가 지적되었습니다. 일반적으로 장관급 회의에서 적극적인 논의를 통한 조정을 기대하기 힘들고, ODA 전문성이 상대적으로 부족하다는 등의 이유입니다. 이에 **국개위 위원의 직급 조정**의 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

필요성 낮음 ◀		보통		필요성 높음
1	2	3	4	5

18. **국개위의 문제점**으로 제시된 아래 내용의 **우선순위(1~7)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	국개위 주요 문제점
	국개위 정보의 불투명성(정보공개 부족, 위원 의견수렴 여부 확인 불가 등)
	국개위의 조정권 부족으로 인한 형식적 회의로의 전락
	부처별 ODA 전문성 상이
	장관급 위원으로 구성된 국개위
	지나치게 많은 부처(위원)의 참여
	행정위가 아닌 자문위로의 국개위
	회의시간 및 안건 검토 시간 부족

5. 국개위는 실무위원회와 평가소위원회라는 산하위원회를 두고 있습니다. 1차 조사 결과 국개위와 산하위원회 간 소통과 기능적 연계 부재, 형식적인 산하위원회 회의 등의 문제점이 지적되었습니다. 이에 **국개위 산하위원회 문제점 해결 필요성의 우선순위(1~4)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	국개위 산하위원회의 주요 문제점
	국개위와 산하위원회 간 기능적 연계 부재
	국개위와 산하위원회 간 소통 부재
	산하위원회의 기능, 권한 및 책임의 실효성 부족
	형식적인 산하위원회 회의

19. 앞서 언급된 국개위 문제점 해결 및 **국개위 기능강화 방안**으로 국개위의 예산, 정책 및 사업의 조정 권한 강화 등이 언급되었습니다. 이에 아래 방안의 **우선순위(1~5)**를 기입해주시기 바랍니다.

우선순위	국개위 기능강화 방안
	국개위의 (예산, 정책 및 사업) 조정권 강화
	국개위 참여위원의 전문성 및 대표성 확보
	민간전문가의 참여 확대
	안건에 대한 충분한 협의 및 심의시간 확보
	전문적이고 실제적인 국개위 지원조직 (국조실 강화 또는 신규 지원조직 구축 등)

6. 기타 우리나라 국제개발협력 거버넌스에 대해 하시고 싶은 말씀을 자유롭게 작성하여 주시기 바랍니다.

국제개발협력 전부개정법률안

국제개발협력기본법 전부를 다음과 같이 개정한다.

국제개발협력기본법

제1조(목적) 이 법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "국제개발협력"이란 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 개발도상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력(이하 "양자간 개발협력"이라 한다)과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다.
2. "개발도상국"이란 경제협력개발기구 개발원조위원회가 정한 공적개발원조 대상국(지역을 포함한다)을 말한다.
3. "국제기구"란 경제협력개발기구 개발원조위원회가 정한 개발관련 국제기구(비정부간기구를 포함한다)를 말한다.
4. 양자간 개발협력 중 "무상협력"이란 개발도상국에 대하여 현금·현물·인력·기술협력 등의 형태로 제공하는 것으로서 긴급재난구호를 포함하며 상환의무가 없는 것을 말한다.
5. 양자간 개발협력 중 "유상협력"이란 이자율·상환기간 및 거치기간 등에 있어서 개발도상국이 국제 자본시장에서 자금을 상업적 조건으로 차입할 수 있는 것보다 유리한 조건으로 개발도상국에 제공하는 현금 또는 현물 등으로서 상환의무가 있는 것을 말한다.
6. "다자간 개발협력"이란 국제기구에 대한 출연·출자 및 양허성 차관 등을 통하여 개발도상국에게 간접적으로 제공하는 국제개발협력을 말한다.
7. "주관기관"이란 제12조에 따라 소관 분야의 국제개발협력과 관련된 정책의 수립 및 사업의 추진에 관한 사항을 총괄하는 중앙행정기관을 말한다.
8. "시행기관"이란 국제개발협력과 관련한 사업을 실시하는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관을 말한다.

제3조(기본정신 및 목표) ① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인·청소년의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 개발도상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.

② 국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다.

1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선
3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진
4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
5. 국제적으로 합의된 지속가능발전과 관련된 목표(2015년 9월 유엔개발정상회의에서 채택된 2030 지속가능개발의제 등을 말한다)의 달성에 대한 기여
6. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제4조(기본원칙) ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관(이하 "국가등"이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다.

1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중
2. 개발도상국의 자조노력 및 능력 지원
3. 개발도상국의 개발 필요 존중
4. 개발경험 공유의 확대
5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진

② 국가등은 양자간 개발협력과 다자간 개발협력 간의 연계성과 무상협력과 유상협력 간의 연계성을 강화하고, 국제개발협력정책을 일관성 있게 추진함으로써 국제개발협력의 효과가 극대화되도록 노력하여야 한다.

제5조(국가등의 책무) ① 국가등은 제1조의 목적과 제3조의 기본정신 및 목표 등을 고려하여 국제개발협력 사업을 추진하여야 한다.

② 국가등은 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 이를 위하여 적극적인 역할을 수행한다.

③ 국가등은 관련 민간단체 등과 협력하여 국제개발협력 사업을 체계적으로 추진함으로써 국제개발협력 사업의 효과가 향상되도록 노력한다.

④ 국가등은 국제개발협력의 투명성을 증진시키기 위하여 노력하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) 국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다.

제7조(국제개발협력위원회) ① 국제개발협력에 관한 계획·전략 및 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 조정 및 심사·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회

(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원장이 위촉하는 위원의 경우에는 특정 성별이 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

③ 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관, 외교부장관, 국무조정실장과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 한다.

④ 위원회는 다음 각 호의 사항을 조정 및 심사·의결한다.

1. 제11조에 따른 국제개발협력 종합기본계획 수립·수정에 관한 사항
2. 제14조에 따른 연간 국제개발협력 종합시행계획의 수립·수정에 관한 사항
3. 제15조에 따른 중점협력대상국 선정 및 해당 국가에 대한 중기지원전략 수립에 관한 사항
4. 제16조에 따른 국제개발협력에 대한 평가에 관한 사항
5. 제22조에 따른 국제개발협력에 대한 점검 및 지원에 관한 사항
6. 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항
7. 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 회의에 부치는 사항

⑤ 위원회가 회의에 부칠 안건에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하게 하기 위하여 위원회에 국제개발협력 실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 둔다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 정한 사항 외에 위원회, 실무위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(위원의 해촉) 위원장은 위원회의 위원 중 제7조제3항에 따라 위원장이 위촉한 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

제9조(사무기구의 설치) ① 위원회의 업무처리와 원활한 운영을 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.

② 그 밖에 사무기구의 조직과 업무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(조사·연구의 의뢰) ① 위원회는 업무 수행을 위하여 필요한 경우에는 관계 기관, 단체 또는 전문가 등에 조사·연구를 의뢰할 수 있다.

② 제1항에 따라 조사·연구를 의뢰하였을 때에는 예산의 범위 내에서 그에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제11조(국제개발협력 종합기본계획의 수립 등) ① 위원회는 국제개발협력을 효과적으로 추진하기 위하여 국제개발협력 종합기본계획(이하 “종합기본계획”이라 한다)을 5년마다 심사·의결하여야 한다.

② 종합기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국제개발협력정책의 기본방향
2. 국내외 국제개발협력 환경 분석
3. 국제개발협력의 규모 및 운용계획
4. 국제개발협력의 제공 및 제공된 국제개발협력의 활용과 관련한 투명성 증진을 위한 계획
5. 지역별·주요 분야별 추진방향
6. 대외정책 목표 달성을 위한 국제개발협력 추진전략
7. 제17조에 따른 민간부문 지원의 기본방향
8. 제19조에 따른 국제개발협력 관련 기관·단체 등의 역량 강화 및 인력 양성 기본방향
9. 그 밖에 국제개발협력과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항

③ 주관기관은 5년마다 소관 분야의 기본계획안(이하 “분야별 기본계획안”이라 한다)을 작성하여 위원회에 제출하여야 한다.

④ 위원회는 제3항에 따라 제출된 분야별 기본계획안 등을 조정·심사하여 종합기본계획을 의결·확정한다.

⑤ 제4항에도 불구하고 분야별 기본계획안 중 위원회가 중요하다고 판단하는 사항은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 확정할 수 있다.

⑥ 위원회는 필요하다고 판단하는 경우에는 위원회의 조정 및 심사·의결을 거쳐 제4항 및 제5항에 따라 확정된 종합기본계획을 수정할 수 있다.

⑦ 위원회는 종합기본계획을 확정하거나 수정하는 경우에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정된 사항 외에 종합기본계획의 수립절차 및 국회보고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(국제개발협력 주관기관) ① 양자간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교부장관이 각각 주관한다.

② 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제금융기구 및 「녹색기후기금의 운영지원에 관한 법률」에 규정된 녹색기후기금과의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교부장관이 주관한다.

제13조(국제개발협력 주관기관의 역할 및 기능) ① 주관기관은 다음 각 호의 역할 및 기능을 수행한다.

1. 소관 분야의 국제개발협력 정책 및 전략의 수립

2. 소관 분야의 기본계획안, 연간 시행계획안의 작성 및 위원회 제출
3. 소관 분야의 국제개발협력 사업의 심사 및 조정
4. 위원회가 위임하는 소관 분야의 국제개발협력에 관한 평가
5. 연간 국제개발협력 종합시행계획의 이행 점검
6. 제22조에 따른 국제개발협력 사업의 발굴, 추진 및 평가를 위한 점검 및 지원
7. 소관 분야의 기본계획 및 시행계획의 홍보
8. 그 밖에 위원회가 필요하다고 판단하여 부여하는 역할 및 기능

② 주관기관은 개별 시행기관이 소관 분야에서 전문성을 가지고 국제개발협력을 효율적으로 추진할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.

③ 주관기관은 소관 분야의 업무를 체계적·통합적·효율적으로 이행하기 위해 주관기관 소속으로 분야별 개발협력전략회의(이하 "전략회의"라 한다)를 둘 수 있다.

④ 분야별 개발협력전략회의의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(국제개발협력 종합시행계획의 수립 등) ① 위원회는 종합기본계획에 따라 국제개발협력 추진전략과 사업계획 등이 포함된 국제개발협력 종합시행계획(이하 "종합시행계획"이라 한다)을 매년 심사·의결하여 확정한다.

② 각 시행기관은 연간 국제개발협력 시행계획안을 종합기본계획에 부합하도록 작성하여 주관기관에 제출하여야 한다. 이 경우 각 시행기관은 제13조제3항에 따른 전략회의가 심의·조정한 주요 사항을 연간 국제개발협력 시행계획안의 작성에 반영하여야 한다.

③ 주관기관은 제2항에 따라 각 시행기관이 제출한 연간 국제개발협력 시행계획안이 종합기본계획에 부합하지 아니하거나 국제개발협력을 종합적·체계적·전략적으로 추진하는 데 필요한 경우에는 시행기관과 협의하여 이를 조정할 수 있다. 이 경우 주관기관은 제14조제3항에 따른 전략회의가 심의·조정한 주요 사항을 연간 국제개발협력 시행계획안에 반영되도록 조정하여야 한다.

④ 주관기관은 제2항에 따라 제출된 연간 국제개발협력 시행계획안을 종합·검토하여 각각 소관 분야의 연간 국제개발협력 추진전략이 포함된 시행계획안(이하 "분야별 시행계획안"이라 한다)을 작성하여 위원회에 제출하여야 한다.

⑤ 위원회는 제4항에 따라 제출된 분야별 시행계획안을 조정 및 심사하여 종합시행계획을 의결한다.

⑥ 기획재정부장관은 다음 연도 예산을 편성할 때에는 제5항에 따라 의결된 종합시행계획을 존중하여야 한다.

⑦ 위원회는 다음 연도 예산이 국회에서 의결되는 경우 이를 반영하여 종합시행계획을 확정한다. 이 경우, 주관기관은 제5항에 따른 종합시행계획 의결 후 변경된 사정을 종합시행계획에 반영하

도록 위원회에 요청할 수 있다.

⑧ 위원회는 필요하다고 판단하는 경우에는 제7항 전단에 따라 확정된 종합시행계획을 조정 및 심사·의결을 거쳐 수정할 수 있다.

⑨ 위원회는 제7항 및 제8항에 따라 종합시행계획을 확정 또는 수정하는 경우에는 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.

⑩ 제1항부터 제9항까지에 규정된 사항 외에 종합시행계획의 수립 및 시행절차, 국회 보고 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(중점협력대상국의 선정 및 전략 수립) ① 위원회는 종합기본계획 등을 고려하고 국제연합이 선정한 최저개발국을 포함하여 중점적으로 국제개발협력을 행하여야 할 대상국(이하 "중점협력대상국"이라 한다)을 주관기관과 협의하여 선정할 수 있다. 이 경우 위원회는 주관기관에 중점협력대상국의 선정에 필요한 자료 제출을 요청할 수 있다.

② 위원회는 주관기관으로 하여금 중점협력대상국에 대한 중기지원전략안을 작성하도록 하고, 이를 조정·심사하여 중기지원전략을 확정한다.

③ 제1항 및 제2항의 중점협력대상국 선정 및 중기지원전략 수립 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 위원회는 필요하다고 판단하는 경우나 주관기관의 요청이 있으면 위원회의 의결을 거쳐 제1항에 따라 선정된 중점협력대상국을 변경할 수 있다.

⑤ 주관기관은 국회 소관 상임위원회의 요구가 있는 경우 제1항 후단에 따라 위원회에 제출한 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 제출하여야 한다. 다만, 외교관계에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 이익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보는 국회 소관 상임위원회에 비공개로 제출할 수 있다.

제16조(국제개발협력에 대한 평가) ① 위원회는 국제개발협력 사업의 성과에 대한 국민의 이해와 국제개발협력 사업 시행의 투명성을 제고하기 위하여 국제개발협력 평가지침을 마련하고, 관련 정책 및 사업을 평가한다.

② 각 시행기관은 제1항의 평가지침에 따라 매년 자체평가계획을 수립하여 위원회에 제출하고, 이에 따른 사업의 추진실적 및 성과를 평가한 후 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제1항의 평가지침으로 정하는 소규모 사업 등에 대해서는 평가시기를 조정할 수 있다.

③ 각 시행기관은 제2항에 따른 사업의 추진실적 및 성과를 평가할 때 외부전문가를 포함할 수 있다.

④ 위원회는 제1항에 따른 국제개발협력 정책 및 사업에 대한 평가 결과 및 제2항에 따른 자체평가 결과를 차기 종합기본계획 및 종합시행계획을 심사·의결할 때 고려하여야 한다.

⑤ 위원회는 제1항 및 제2항에 따른 국제개발협력에 대한 평가 결과를 공개하고, 제1항의 평가결과는 매년 6월 30일까지 국회에 보고하여야 한다.

⑥ 위원회는 시행기관이 제2항에 따른 자체평가를 수행하지 아니하거나 제1항에 따른 평가지침을 위반하였다고 판단하는 경우에는 시행기관에 대하여 자체 평가의 실시 또는 보완을 요구할 수 있다.

⑦ 제1항, 제2항, 제4항 및 제5항에 따른 평가의 기준·시기·방법, 평가 결과의 환류 및 공개, 국회 보고 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(민간단체 등에 대한 지원) ① 국가등은 이 법에 따른 국제개발협력의 기본정신 및 목표 등에 부합하는 활동을 하는 민간단체 또는 그 단체의 연합체에 대하여 주관기관과 협의하여 필요한 지원을 할 수 있다.

② 국가등은 제1항의 지원을 제공함에 있어 사업의 효과성을 제고하기 위하여 적절한 조건을 부과할 수 있다.

제18조(국민 참여를 위한 홍보 등) ① 국가등은 국제개발협력의 필요성에 관한 국민의 지지를 확보하고 국민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 대국민 홍보 및 인식제고 방안을 마련하여 시행한다.

② 주관기관은 제1항에 따른 국민의 참여 확대를 위하여 국민이 일상생활에서 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 프로그램을 종합적·체계적으로 계획·운영한다.

③ 국가등은 국제개발협력의 방향과 주요 실적(제17조에 따른 민간단체의 실적을 포함한다)을 다양한 방법을 통하여 공개한다. 이 경우 공개의 대상·범위 및 기준 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 국가는 국제개발협력 사업의 투명성, 효율성 및 국민의 정보접근성 향상을 위하여 국제개발협력 사업에 관한 종합정보 제공체계를 구축하여 운영한다.

제19조(전문 인력의 양성) ① 국가는 국제개발협력의 각 분야별 전문 인력을 양성하기 위하여 노력한다.

② 국가는 국제개발협력의 각 분야별 전문 인력을 양성하기 위하여 관계 시행기관 등으로 구성된 협의체를 구성·운영할 수 있다.

③ 국가는 국제개발협력 사업의 원활한 추진과 분야별 전문 인력의 효율적인 관리를 위하여 시행기관이 관리하는 분야별 전문 인력에 관한 정보를 공유할 수 있는 체계를 구축하여 운영할 수 있다.

제20조(국제교류 및 협력의 강화) 국가등은 국제기구, 외국의 정부 및 단체 등과 국제개발협력과 관련된 정보교환, 공동 조사·연구, 행사의 개최 등 국제교류·협력의 추진 및 강화를 위하여 노력한다.

제21조(국제개발협력 통계 관련 정보) ① 위원회는 국제개발협력 통계 관련 정보의 효율적 관리 및 활용을 위하여 전자정보시스템을 운영한다.

② 시행기관은 국제개발협력 통계 관련 정보를 주관기관과의 협의를 거쳐 위원회에 제출하여야 한다.

③ 주관기관은 소관 분야의 국제개발협력 통계 관련 정보를 작성·분석·관리·활용한다.

④ 위원회는 국회가 요구하는 경우 제2항에 따른 통계 관련 정보를 제출하여야 한다.

⑤ 위원회는 제2항에 따라 시행기관이 통계 관련 정보를 성실히 제출하도록 주관기관과 협력하여 점검 및 지원할 수 있다.

⑥ 제1항에 따른 전자정보시스템 운영, 제2항 및 제4항에 따른 통계 관련 정보의 제출 및 제5항에 따른 점검 및 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(국제개발협력 사업에 대한 점검 및 지원) ① 주관기관은 소관 분야별 국제개발협력 사업이 제11조, 제14조 및 제15조에 따른 계획 및 전략에 따라 체계적으로 발굴, 추진 및 평가될 수 있도록 필요한 점검을 실시하고, 위원회에 그 결과를 보고하거나 필요한 지원을 요청할 수 있다.

② 주관기관은 제1항에 따른 활동에 필요한 자료를 시행기관에 요청할 수 있다.

③ 위원회는 필요한 경우 제1항에 따른 주관기관의 점검과 지원에 관한 사항을 조정할 수 있다.

제23조(재외공관의 역할) ① 재외공관 (「대한민국 재외공관 설치법」에 따른 대한민국 재외공관을 말한다. 이하 같다)은 국제개발협력 사업의 발굴, 추진 및 평가 등 사업시행 과정에 참여하여야 한다.

② 시행기관은 국제개발협력 사업의 원활한 추진을 위하여 사업시행 과정에서 외교부를 통하여 재외공관과 협의하여야 하며 필요한 지원을 받을 수 있다.

③ 재외공관은 제1항에 따른 활동에 필요한 자료를 외교부를 통하여 시행기관에 요청할 수 있다.

제24조(권한의 위임·위탁 등) 이 법에 따른 주관기관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 다른 시행기관에 위임하거나 위탁할 수 있다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(위원회 위촉직 위원 성별 할당에 관한 적용례) 제7조제2항 후단의 개정규정은 이 법 시행 후 1년이 경과한 날부터 적용한다.

제3조(국제개발협력에 대한 평가에 관한 적용례) 제16조제4항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 제16조제2항의 개정규정에 따라 시행기관이 자체평가계획을 수립하여 위원회에 제출하는 경우부터 적용한다.

제4장 과학기술 분야 거버넌스 분석과 시사점

황 용 수 · 유 지 영 · 이 혜 진

과학기술 분야 거버넌스 분석과 시사점

황용수 한양대 기술경영전문대학원 특임교수
유지영 과학기술정책연구원 부연구위원
이혜진 과학기술정책연구원 선임연구원

□ 과학기술 분야 거버넌스 구조(governance structure)는 전략적 수준(strategic level), 관리적 수준(managerial level), 운영적 수준(operational level)으로 나뉘어 서로 간에 작용과 행위의 연계 고리를 형성하고 있음. (〔그림 4-1〕 참조)

○ 먼저 전략적 수준에서는, 국가의 상위 차원에서 대통령, 기획조정 기구, 국가위원회 등을 통해 범부처적인 정책의 종합조정이 이루어지는 한편, 과학기술 관련 정부부처 차원에서 각 부처의 역할과 연관된 정책의 추진과 협력이 이루어짐.

○ 다음으로 관리적 수준에서는, 전략적 수준에서 결정된 정책 방책에 따라 구체적인 정책프로그램들이 개발되고 집행되는데, 이를 위해 개별 과학기술 관련 정부부처가 직접 정책프로그램을 관리하기도 하지만 대부분의 경우 정책프로그램 집행을 개별 과학기술 관련 정부부처로부터 관리 행위를 위임받은 연구회, 학회, 재단, 관리기관 등이 전문성을 가지고 정부 부처의 정책과 상호 피드백(feedbacks)을 주고받으면서 그 역할을 수행함.

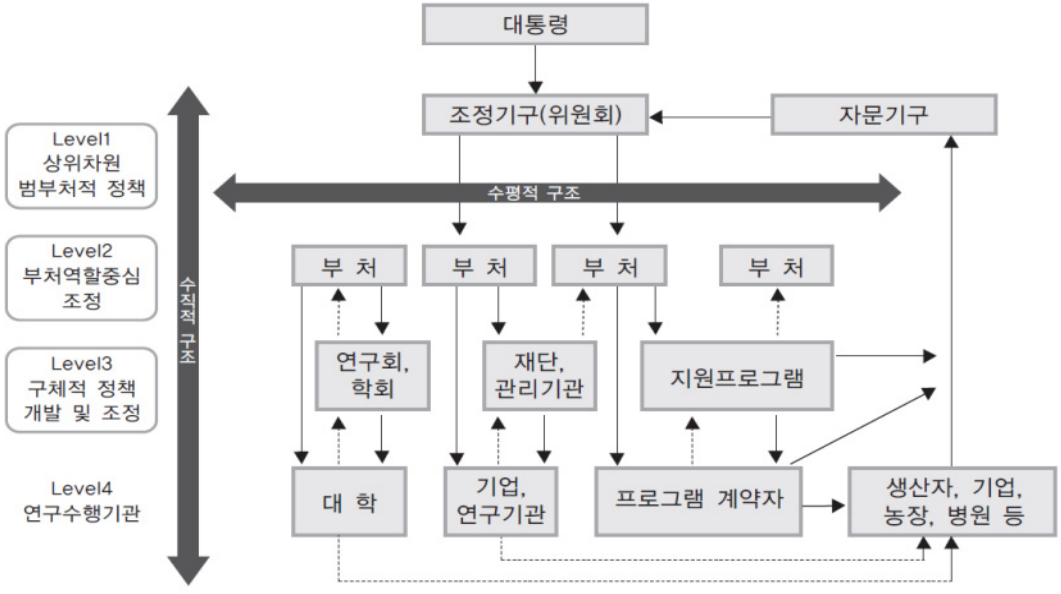
○ 그리고 운영적 수준에서는, 관리적 수준에서 정해진 실행 방침과 실행 루틴(routines)을 하에서 대학, 기업, 연구기관, 프로그램 계약자, 생산자, 농장, 병원 등이 지정되어 과학기술 관련 정부부처의 시책프로그램이나 연구프로그램이 수행되게 됨.

□ 그리고, 과학기술 분야 거버넌스 구조는 수직적 네트워크(vertical network)와 수평적 네트워크(horizontal network)의 망(web)으로 구성되어 있음.

○ 과학기술 거버넌스의 수직적 네트워크 구조는 국가 내에서 과학기술정책이 수립, 집행/관리되고, 이와 연관되어 과학기술 활동이 이루어지는 즉, 정책의 형성과 실행이 어떤 일관성을 가지고 이루어지게 되는 과정에 관여하는 행위자들의 계층적 관계를 규정 지움.

○ 과학기술 거버넌스의 수평적 네트워크 구조는 전략적 수준, 관리적 수준, 운영적 수준의 각 의사결정과 선택의 수준에서 상호간 조정과 협력의 과정에 관여하는 행위자 관계를 규정 지움. 즉, 전략적 수준에서는 부처 간 또는 정책 자원 간, 관리적 수준에서는 관리기관들 간 또는 관리 자원 간, 운영적 수준에서는 수행주체 간 또는 수행 자원 간의 관계가 될 것임.

[그림 4-1] 과학기술 거버넌스 구조 프레임워크



자료: Arnold, Erik et al. (2003), Research and Innovation: Governance in Eight Countries, Technopolis, Nethwerlands, P. 20, 그림 재구성. 이장재· 현병환· 최영훈 (2011),「과학기술정책론 -현상과 이론-」, 서울:경문사.

□ 이 장에서는 이러한 과학기술 거버넌스 구조 프레임워크를 바탕으로 우리나라 과학기술 거버넌스의 구조와 작동 방식을 심층적으로 분석하고, 이러한 실행 경험이 우리나라 국제개발협력 거버넌스의 개선에는 어떻게 접목될 수 있는지 또는 어떤 시사점을 주는지를 검토함.

제 1 절 과학기술분야 거버넌스를 위한 종합조정 기구의 발전 과정

1. 국가과학기술위원회 설치 이전

□ 우리나라에서 과학기술 분야 거버넌스를 위한 종합조정 기구는 1973년 설치된 종합과학기술심의회가 그 효시라 할 수 있음.

○ 이 기구는 우리나라가 경제발전 초창기에 과학기술정책을 추진하게 되면서 정부의 종합과학기술계획, 대덕연구단지 건설 등 개별 부처 차원을 넘어 다수 부처가 연관된 과학기술정책 문제가 대두됨에 따라 이를 범부처적 차원에서 심의·조정할 필요성에 따라 설치되었음.

○ 이 기구는 국무총리가 위원장이 되고 과학기술 주관부처인 과학기술처가 간사부처 역할을 수행하였으나. 실제로 운영이 활성화되지는 못하였음.

- 1973년에 첫 회의가 개최된 이후 한 동안 회의가 중단되었다가 1979년부터 격년으로 3회의 회의가 개최된 후 다시 회의가 중단됨(과학기술부, 2008).
- 그러다가 1990년대 들어 과학기술 관련 부처가 다원화되면서 과학기술 종합조정 이슈가 부각되기 시작하면서 1990년에 회의를 재개하고 이후 회의의 활성화가 모색되었으나, 그 회의 결과 도출과 이행에 대한 실효성에 회의를 가지게 되면서 1996년에는 과학기술장관회의로 그 기능이 대체되었음.

□ 과학기술장관회의는 1997년에 제정된 「과학기술혁신을 위한 특별법」에 근거하여 설치된 과학기술 관련 부처 간 협의체로서, 정부 예산 기능과 연계시켜 과학기술 종합조정의 실효성을 높이기 위한 목적으로 강구되었음.

○ 이 기구는 1990년대 들어 기술드라이브 정책을 둘러싼 부처 간 경쟁이 심해지고 정부 연구개발사업의 중복 추진이 증가되면서, 기존의 과학기술 종합조정 기구인 종합과학기술심의회의 한계를 극복하면서 이를 실효성 있게 조정할 수 있는 장치가 필요하다는 인식에 따라 제안되었음.

○ 해당 법에서는 이 기구의 기능을 과학기술 관계부처 간 긴밀한 협조체제 구축과 과학기술관련 주요 정책, 연구개발계획·사업의 조정 및 예산의 효율적 집행 등에 관한 사항에 대한 심의로 규정하였음.

○ 이 기구는 당시 재정경제원 장관이 의장이 되고 과학기술 관계부처 장관이 위원으로 참여하였으며, 과학기술 주관부처인 과학기술처가 간서 역할을 담당하였음. 이전의 종합과학기술

심의회가 국무총리가 위원장이었던데 비추어 제도적 위상이 낮아졌다고 할 수 있으나, 예산을 관장하는 부총리로서의 재정경제원 장관을 의장으로 함으로써 과학기술정책과 연구개발사업의 조정과 집행에 있어서 정부 부처들의 협조를 이끌어내고 구속하는 측면에서 과학기술 종합조정의 실효성은 높였다고 할 수 있음.

○ 하지만, 이 기구의 운영이 과학기술 종합조정의 실효성을 향상시키는데 기여하였으나, 과학기술정책의 기획·조정을 국가적 차원의 전략으로 구현하는 데는 미흡했음.

2. 국가과학기술위원회 운영

□ 국가과학기술위원회는 과학기술정책의 중요성이 높아지고 국가연구개발투자 규모가 급속히 증대되는 상황 속에서 과학기술정책과 연구개발사업의 추진의 전략성, 효율성, 책임성을 높이기 위한 거버넌스 장치로 1999년에 처음 설치되었음.

□ 국가과학기술위원회는 국가 최상위 차원의 과학기술정책 의사결정기구로서 개별 부처 차원을 넘어 국가 차원에서 과학기술정책의 정합성과 일관성, 그리고 효과성을 높이는 데 초점을 두고 설계되고 운영됨.

○ 국정 최고책임자의 권위와 관심과 연결되어 정부 부처의 정책 행위를 조율하는 장치를 마련함. 이에 따라, 대통령이 위원장이 되는 비상설 심의·조정기구로 설치하여 이에 과학기술 관련 부처가 참여하도록 하였음.

○ 이에 토대를 두고, 과학기술의 최상위법인 「과학기술기본법」에서 권위를 부여받은 기능 수행, 관련 행위자의 협조·이행 의무. 실효적인 제도적 수단 등을 명문화하여 국가과학기술위원회의 심의·의결과 과학기술 관련부처의 정책·사업이 실질적으로 연계되도록 하는 장치를 마련하였음.

○ 이와 함께, 과학기술 종합조정을 주관하는 독립적인 행정 기능의 설치, 산하 위원회를 통한 전문적인 심의·조정의 활성화, 국가연구개발사업에 대한 객관적이고 전문적인 분석 역량 확보 등을 통해, 개별 부처의 이해관계를 넘는 심의·조정의 종합성과 중립성을 확보하는데 주력하였음.

□ 국가과학기술위원회는 1999년 설치된 이후 거버넌스 구조 변화의 관점에서 시기별로 부분적인 변화를 거치면서 발전하였음.

○ 국가과학기술위원회의 거버넌스 구조 변화는 김대중정부 시기(1999-2002), 노무현정부 시기(2003-2007), 이명박정부 전반기(2008-2011), 이명박정부 후반기(2011-2013), 박근혜정부(2014-2017), 문재인정부 시기(2018-현재)로 구분해서 살펴볼 수 있음.

○ 이러한 변화 과정에서, 기본적으로는 앞에서 제시한 국가 차원의 과학기술정책 최고의사결정 기구로서의 거버넌스 확립 기조를 견지해 나왔지만, 과학기술 거버넌스의 구조 배열, 운영 메커니즘, 실효성 확보를 위한 수단 등에서는 차이도 나타남.

가. 김대중정부 시기(1999-2002): 비상설 국가과학기술위원회 (위원장: 대통령)

□ **이 시기에는 국가혁신체제 구축이 과학기술정책의 이슈로 부각되었는데. 이를 국가적 차원에서 효율적으로 뒷받침할 수 있는 실효성 있는 과학기술정책 기획조정 기구 마련을 중요한 국정과제로 삼음.**

○ 지식기반경제가 도래가 지식과 기술이 국가경쟁력의 핵심 요소가 된다는 것을 시사하고 외환위기를 겪으면서 기술을 바탕으로 한 산업의 구조적 경쟁력 강화가 절실해지는 상황에서, 국가 차원에서 전략적 노력을 결집하여 과학기술정책과 연구개발사업을 중장기적 시야에서 일관성 있게 추진할 필요성이 제기되었음.

○ 다수의 정부 부처가 기술개발에 경쟁적으로 나서 연구개발사업을 다원적으로 추진하면서 중복투자의 우려가 문제가 나타나게 되면서, 범부처적 차원의 종합조정을 통해 국가연구개발투자의 효율성을 제고하는데 대한 정책적 관심이 높아지게 되었음.

○ 정부의 연구개발투자 규모가 급속히 증대됨에 따라 국가연구개발사업의 성과와 편익에 대한 국민의 관심이 높아지게 되었고, 이에 따라 재정자원 사용의 책임성을 담보하는 장치가 요구되었음.

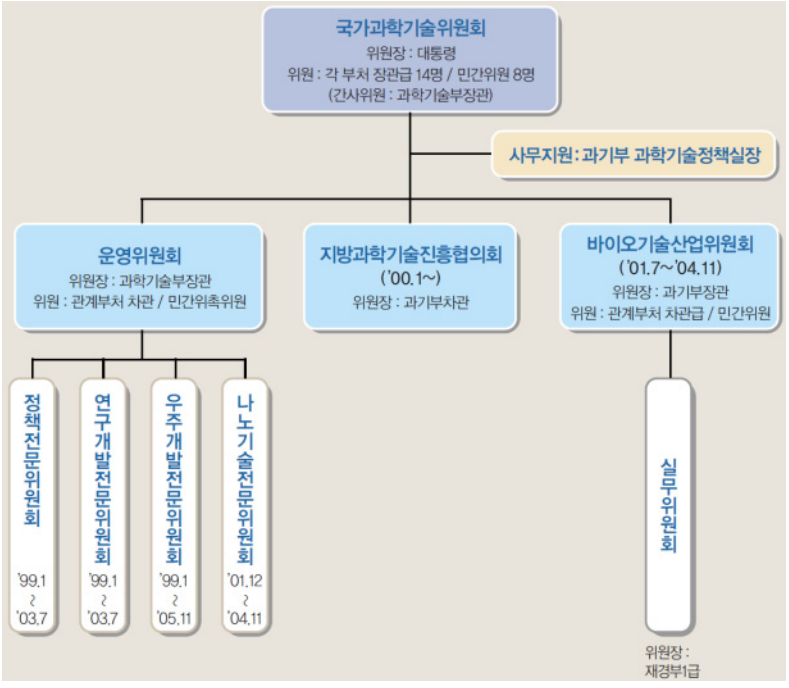
□ **이 시기에는 국가과학기술위원회를 대통령을 위원장으로 하고 각 부처 장관과 민간전문가로 구성된 비상설 위원회로 운영하였음. 여기서 과학기술 주무부처의 장인 과학기술부 장관은 간사위원을 맡아 위원회 활동과 위원회 운영을 실질적으로 주도적으로 뒷받침하였음.**

○ 본 회의 산하에는 운영위원회가 설치되어 안건의 사전 검토·조정을 맡고, 운영위원회 산하에는 정책전문위원회, 연구개발전문위원회, 우주개발전문위원회, 나노기술전문위원회 등 4개 전문위원회, 지방과학기술진흥협의회, 바이오기술산업위원회 등 2개 정책협의회가 설치되어 운영됨.

- 산하 위원회에는 정부 관련 부처와 민간전문가가 함께 참여하여 전문 분야별 안건을 심의하였음. 하지만, 당시 산하 전문위원회와 정책협의회는 본회의와 운영위원회 개최 전에 필요에 따라 간헐적으로 소집되어 정부가 마련한 안건에 대한 수동적 검토를 하는데 그쳐 활성화되지는 못하였음.

○ 과학기술 주무부처의 장인 과학기술부 장관은 운영위원회 위원장을 맡아, 과학기술부의 과학기술정책실이 부처 간 협의를 거치면서 위원회 안건의 수합, 사전 검토·조정을 실무적으로 담당함.

[그림 4-2] 김대중시기(1999-2002) 국가과학기술위원회 조직도



자료: 국가과학기술위원회(2010a), p. 11

□ 이 시기 국가과학기술위원회는 본회의와 운영위원회가 각각 연간 3차례 씩 개최되어 계획/전략, 투자/예산, 기술기획, 조사/분석, 성과/평가, 인력양성, 규제/제도 등을 심의하였음. (이 시기 국가과학기술기술위원회의 자세한 심의 내용은 〈부록 표1〉에 제시되어 있음.

○ 이 가운데, 3년 간 계획/전략 안건이 대종을 차지하였으며, 투자/예산 안건과 조사/분석 안건의 수가 그 뒤를 이음.

- 계획/전략은 '국가경쟁력 강화를 위한 과학기술정책 방향', '환경기술개발종합계획' 등 24건 (본회의 20건, 운영위 4건).
- 투자/예산은 '국가연구개발 예산 사전조정 결과', '정부투자기관의 연구개발투자 확대 권고' 등 10건 (본회의 2건, 운영위 8건).
- 기술기획은 '과학기술지도(1단계)', '국가과학기술 표준분류체계' 등 4건 (본회의 2건, 운영위 2건).
- 조사/분석은 '국가연구개발사업 조사·분석·평가 결과', '국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 추진계획' 등 8건 (본회의 4건, 운영위 4건).
- 성과/평가는 '연구회 및 연구기관 평가 결과', '국민의 정부 과학기술정책 성과와 과제' 등 6건 (본회의 5건, 운영위 1건).
- 인력양성은 '과학기술인 사기진작 종합대책', '청소년 이공계 진출 촉진방안' 등 4건 (본회의 4건, 운영위 0건).
- 규제/제도는 '환경기술 발전을 위한 제도 개선 방안' 등 1건 (본회의 0건, 운영위 1건)

□ **국가과학기술위원회의 기능에 있어서 두드러진 점은 이전의 과학기술장관회의 기능이 국가연구개발예산을 매개로 한 각 부처들의 협조체계를 마련한데 그친 것과 달리 각 부처의 국가연구개발예산에 대한 사전조정 기능을 수행하였다는 것임.**

○ 국가연구개발예산 사전 조정 기능을 통해 각 부처에서 받은 연구개발계획과 연구개발 예산 요구서를 검토하여 예산배분 방향, 우선순위, 투자 중복 등에 대한 의견을 예산당국에 제시하게 됨.

○ 하지만, 모든 국가연구개발사업에 대해 연구개발예산 사전조정의 의견을 구체적으로 제시하기는 어렵고 예산당국이 제시된 의견에 구속되는 것이 아니라 당시 이 기능의 수행은 연구개발예산배분에 간접적인 영향을 주는 정도였다고 하겠음.

□ **1998년에 기존의 과학기술처가 과학기술부로 승격되어 정부 내 위상이 강화되어 국가과학기술위원회 간사 부처로서 위원회 안건의 사전 심의·조정을 뒷받침하는 능력은 강화되었음.**

○ 그러나 다른 한편으로는, 과학기술부의 사업 집행부처 기능이 커진 가운데 국가과학기술위원회 간사 부처로서 과학기술정책 기획·조정의 중립성을 해친다는 비판이 제기되면서, 종합조정 기능과 사업집행 기능을 분리해서 운영해야 한다는 소위 '선수-심판 분리론'을 불러일으킴.

□ 한편, 1998년에는 연구회체제가 도입되면서 정부출연연구기관의 감독기관을 과학기술부로부터 국무총리실로 변경하게 됨.

○ 정부출연연구기관 운영의 자율성을 높이고 소관 부처를 넘어서서 정부 내에서 정부출연연구기관을 공동 활용하는 체제를 갖추기 위해 연구회를 설립하는 것을 근간으로 하는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」이 1998년에 제정된 것이 그 계기가 됨.

○ 이러한 정부출연연구기관 거버넌스 변화 측면에서는 승격된 과학기술부가 과거 과학기술처 시절에 누렸던 과학기술 주관부처의 입지가 약화된 측면도 있음.

나. 노무현정부 시기(2003-2007): 비상설 국가과학기술위원회 (위원장: 대통령), 과학기술부총리, 과학기술혁신본부, 과학기술관계장관회의

□ 이 시기에는 혁신주도형 경제성장과 과학기술 중심사회 구축이 국정과제로 등장하면서, 과학기술정책의 종합적인 기획·조정 능력 향상에 정책 역량을 집중하였음.

○ 세기를 달리하면서 세계적으로 미래유망 신기술의 개발·확산이 촉진되는 가운데 우리도 과학기술 발전에 있어서 기존의 추격 전략을 벗어나 선도형 전략으로 이행해 나가야 한다는 것이 중요한 명제로 등장하였음.

○ 이에 따라, 과학기술 종합조정을 위한 국가과학기술위원회의 역할과 능력을 강화하고 보완하는 방안이 다각적으로 추진되었음.

□ 이 시기에는 국가과학기술위원회를 대통령이 위원장이 되는 비상설 기구로 운영하면서 과학기술부장관이 부총리로 위원회의 부위원장으로 역할을 담당하도록 하였음. 그리고, 과학기술부총리 산하에는 범부처 과학기술정책 기획·조정을 전담 지원하는 과학기술혁신본부를 설치하여 운영하였음 (국가과학기술위원회, 2009).

○ 과학기술부 장관을 부총리로 승격한 것은 경제부총리가 국가 차원의 경제정책을 총괄하듯이 과학기술부총리가 국가 차원의 과학기술과 연관된 산업, 인력, 지역, 노동 관련 정책 등 미시적 정책을 총괄 기획·조정하는 리더십을 발휘하도록 하기 위함이었음.

○ 2004년에는 과학기술부 내에 과학기술혁신본부를 설치하여 과학기술부의 집행부서와 독립적으로 운영되도록 하였음. 이 조직은 과학기술부 차관과 복수로 운영되는 차관급 조직으로 설치되어 국가과학기술위원회의 사무국 역할을 담당하면서, 과학기술정책 총괄기획과 조정, 예산 조정·배분 등의 실무 기능을 담당하여 국가과학기술위원회의 주요 기능을 뒷받침하였음.

- 과학기술혁신본부를 설치한 것은 다른 나라에서 찾아보기 힘든 독특한 제도로서 과학기술부의

집행 기능에서 독립되어 종합적인 과학기술 기획·조정의 공정성을 확보하기 위한 구상이었음.

- 이와 연관하여, 과학기술혁신본부에 민간 전문가를 채용하여 관료 조직에 부족한 과학기술 업무의 전문성을 보완하는 시도가 이루어짐.
- 국가연구개발에 대한 과학기술 관련 부처의 중복투자에 대한 조정이 여전히 잘 이루어지지 못하고 있다는 논란이 계속되는 상황에서 과학기술혁신본부가 국가과학기술위원회의 일종의 독립적 사무국 기능을 수행하도록 하면서 이전부터 계속 제기되어 온 소위 '선수-심판 분리론'의 비판을 불식시키면서 종합조정 권위에 대한 정당성을 확보하고자 하였음(대통령자문정책기획위원회, 2008, pp.10-20).

□ **그리고, 2004년부터는 과학기술부총리의 위상을 바탕으로 과학기술관계장관회의를 운영하여 국가과학기술위원회의 과학기술정책 심의·조정 기능을 보완하였음.**

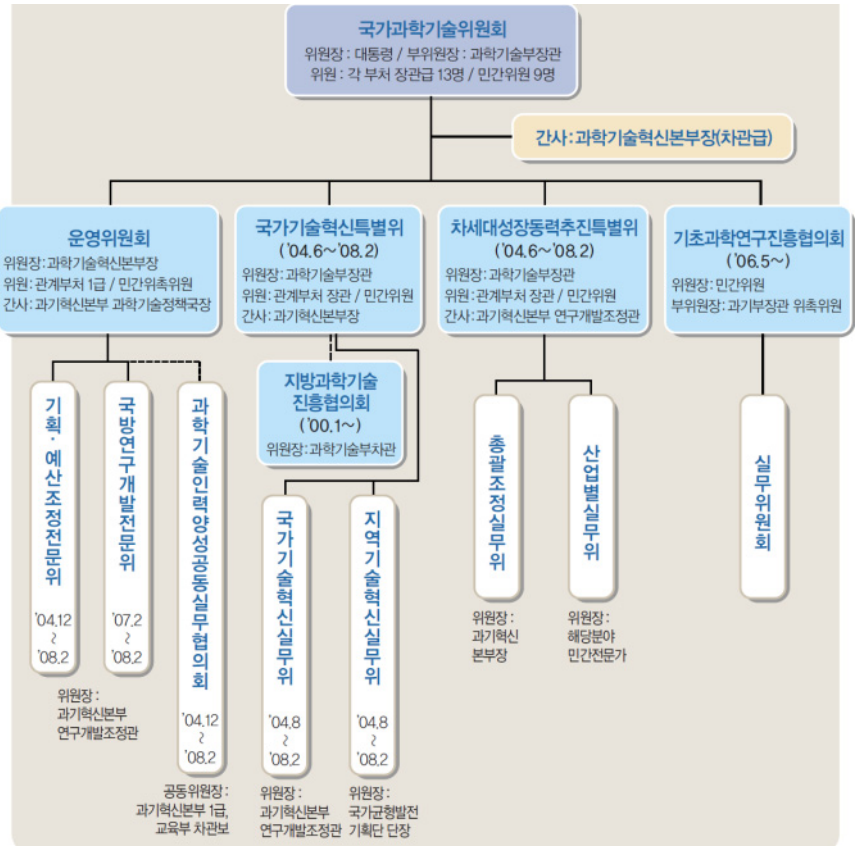
○ 과학기술관계장관회의에서는 과학기술정책 현안과 관련된 시책과 사업 추진에 있어서 부처간 협력 관계를 실무적으로 보다 신속히 조정하는데 주안점을 두고 운영하였음.

□ **이 시기에는 운영위원회 산하에 기존의 위원회를 통합하여 기획·예산조정전문위원회가 설치되었고, 우주와 국방 분야의 전문위원회가 신설되었음.**

○ 이와 함께, 국가기술혁신과 차세대 성장동력 추진 분야의 사항들을 조정·심의하기 위한 특별위원회 2개와 기초과학연구진흥협의회도 신설하여 운영함.

○ 비상설로 간헐적으로 운영되는 산하 위원회에서 이루어지는 심의·조정의 신뢰성에 대한 문제가 계속 제기되면서, 전문분야별 분과위원회를 준상설화하여 민간전문가에 의한 심의·조정의 심도를 높이는 방안이 강구되었음.

[그림 4-3] 노무현정부 시기(2003-2007) 국가과학기술위원회 조직도



자료: 국가과학기술위원회(2010a), p. 14

□ 이 시기 국가과학기술위원회는 본회의를 연간 2-4 씩 차례, 운영위원회를 연간 3차례 씩 개최하여 심의·조정 기능을 수행하였음(이 시기 국가과학기술위원회의 자세한 심의 내용은 〈부록 표 2〉에 제시되어 있음).

○ 이를 통해 상정된 심의·조정 안건을 계획/전략, 투자/예산, 기술기획, 조사/분석, 성과/평가, 인력양성, 규제/제도 등으로 구분해 보면, 5년 간 계획/전략 안건이 대종을 차지하였으며, 인력양성과 성과/평가에 대한 안건의 수가 그 뒤를 이음.

- 계획/전략에 관한 안건이 대종을 차지한 것은 김대중정부 시기와 같으나, 연평균 심의 안건이 8건에서 15건 정도로 증가하여 이 시기에는 이 기능이 종전보다 활발했던 것을 볼 수 있음.
- 김대중정부 시기에는 계획/전략에 대한 안건 다음으로 투자/예산에 대한 안건과 조사/분석에

대한 안건이 그 다음의 비중을 차지하였으나 이 시기에는 인력양성에 대한 안건과 성과평가에 대한 안건이 그 다음의 비중을 차지함. 이는 연구개발투자 확대와 연구개발예산 배분과 국가연구발사업 조사분석이 어느 정도 제도적으로 정착 단계에 들어갔다는 것을 시사하는 한편, 당시 이공계 위기에 대한 대응방안이 중요 이슈가 되고 2006년에 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」이 제정되면서 국가연구개발사업에 대한 성과평가 제도 운영이 부각되었기 때문이라고 볼 수 있음.

- 계획/전략은 '참여정부의 과학기술 기본계획', '나노기술발전시행계획' 등 64건(본회의 42건, 운영위 22건).
- 투자/예산은 '국가연구개발 예산 사전조정 배분', '정부투자기관의 연구개발투자 권고' 등 13건 (본회의 4건, 운영위 9건).
- 기술기획은 미래 '국가유망기술분야 선정결과의 후속조치 계획', '과학기술수준·영향 평가 및 기술예측 추진' 등 13건 (본회의 5건, 운영위 8건).
- 조사/분석은 '국가연구개발사업 조사·분석·평가·사전조정 결과', '국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 추진계획' 등 8건 (본회의 1건, 운영위 7건).
- 성과/평가는 '과학기술계 정부출연연구기관 평가 결과', '국가연구개발사업 심층평가 추진계획' 등 20건 (본회의 5건, 운영위 15건).
- 인력양성은 '이공계 전공자 공직진출 확대방안', '여성 과학기술인 육성·지원에 관한 시행계획' 등 30건 (본회의 16건, 운영위 14건).
- 규제/제도는 '연구관리제도 개선 기본방향', '연구비 관리 인증제도 도입 추진계획' 등 3건 (본회의 0건, 운영위 3건).

□ 이 시기에는 국가연구개발예산의 사전조정 기능을 강화하여 기획·예산조정전문위원회 운영을 통해 국가과학기술위원회가 예산조정·배분에 대한 실질적인 심의 권한을 가지도록 하였음.

○ 이를 위해, 연구개발예산과 관련된 국재재정 운용 계획 수립과 연구개발예산 총액 및 부처별 연구개발예산 지출 한도 설정 등은 기획예산처와 과학기술혁신본부가 협의하여 결정하였음.

○ 국가과학기술위원회에서 마련하여 제시하는 연구개발예산 조정·배분 방안이 「예산회계법」 상 법적 구속력은 없었으나, 예산당국이 대체로 국가과학기술위원회의 심의 결과를 반영하여 연구개발사업 예산을 편성하는 행정 관행을 지켜나감.

□ 2006년에는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」이 제정되면서 국가연구개발사업에 대한 성과 중심적인 자체평가, 상위평가, 특정평가 제도가 도입됨.

□ 한편, 과학기술부가 부총리부처로 출범함에 따라, 김대중정부 시기에 국무총리실로 이관되었던 정부출연연구기관의 감독 기능은 과학기술부총리가 장인 과학기술부로 다시 이관되었음.

○ 기초, 산업, 공공 등 3개 과학기술계 연구회와 소관 19개 과학기술계 정부출연연구기관이 과학기술부로 소관됨.

다. 이명박정부 전반기(2008-2011): 비상설 국가과학기술위원회 (민간 중심 운영), 교육과학문화수석 간사

□ 이 시기에는 대통령이 위원장이 되는 비상설 국가과학기술위원회를 유지하면서도 그 운영에 있어서는 민간 중심의 전문위원회 체제를 표방하였음.

○ 이명박정부는 행정개혁을 통해 영역별, 기능별 부처 할거주의를 완화하고 연관된 조정 기능을 내부화하기 위해 대부처주의를 도입함. 이에 따라, 과학기술부와 교육부를 통합하여 교육과학기술부를 출범시키고 기존의 과학기술부가 관장하던 기술정책 기능을 지식경제부로 이관함.

○ 이 가운데, 대통령이 위원장이 되는 국가과학기술위원회는 비상설 기구로 그대로 유지되었지만, 과학기술부총리 직제와 과학기술혁신본부는 폐지되었음.

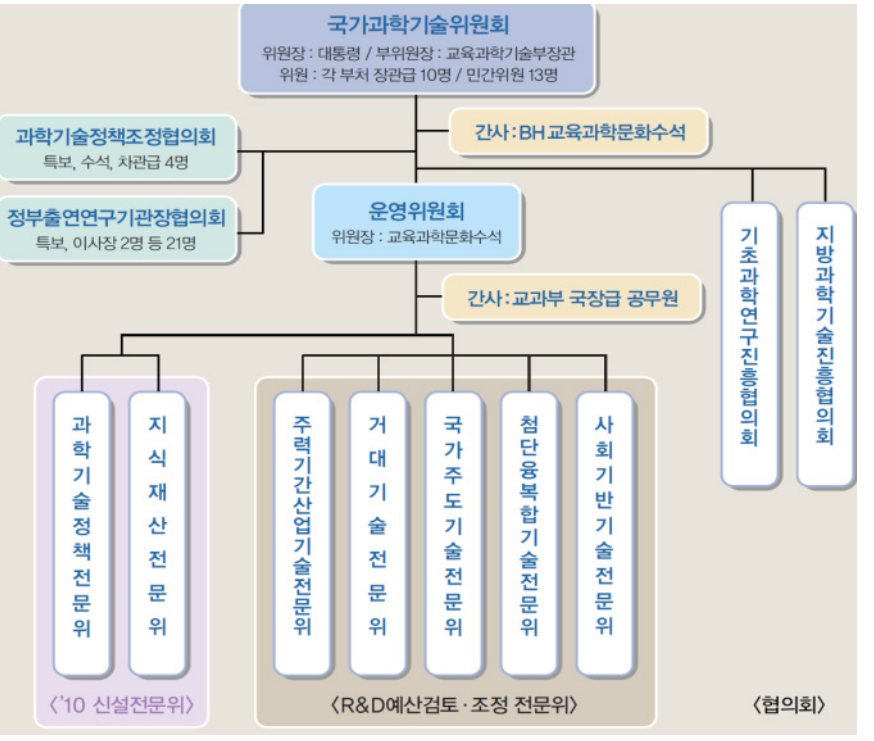
- 이에 따라 과학기술혁신본부장이 맡았던 국가과학기술위원회의 간사 업무와 국가과학기술위원회 운영위원회 위원장은 청와대 교육과학문화수석이 맡게 됨.
- 이러한 변화는 이전 정부에서 과학기술혁신본부를 과학기술 종합조정의 공정성과 독립성을 확보하기 설치하였지만, 과학기술혁신본부가 과학기술부 소관 직제로 운영되면서 여전히 '선수-심판 분리론'을 불식하지 못한 것도 원인으로 작용함.

○ 그리고, 이전 정부의 국가과학기술위원회가 과학기술혁신본부의 관료가 중심이 되어 운영됨으로써 산하 위원회의 전문성이 제대로 활용되지 못했다는 비판에 따라, 주력기간산업기술전문위원회 등 5개 과학기술 영역별 전문위원회와 과학기술정책전문위원회 등 2개 정책전문위원회, 기초과학연구진흥협의회 등 2개 정책협의회를 민간 위원 중심으로 구성하여 전문적 심의 기능을 보다 활성화시킴.

- 여기서 5개 과학기술 영역별 전문위원회는 R&D예산 검토·조정 기능을 수행함.
- 개별 전문위원회는 산·학·연 각 3~4인씩 구성하여 위원회 당 11-12명으로 구성하여 운영하였는데, 학계가 산업계나 연구계에 비해 상대적으로 참여 비중이 높았음.[55]

55) 교육과학기술부 보도자료(2010.2.18.)

[그림 4-4] 이명박정부 전반기(2008-2011) 국가과학기술위원회 조직도



자료: 국가과학기술위원회(2010a), p. 18

〈표 4-1〉 이명박정부 전반기 국가과학기술위원회 전문위원회 구성(2010)

전문위원회	산	학	연	기타	총원
과학기술정책	3	4	3	2	12
지식재산	4	4	4	-	12
주력기간산업기술	3	4	4	-	11
거대기술	3	5	3	-	11
국가주도기술	2	5	4	-	11
첨단 융·복합기술	3	6	2	-	11
사회기반기술	3	6	3	-	12
분야별 소계	21	34	23	2	80

자료: 교육과학기술부 보도자료(2010)를 토대로 연구진 작성

□ 이 시기 국가과학기술위원회는 본회의를 연간 2-4 씩 차례, 운영위원회를 연간 3차례 씩 개최하여 심의·조정 기능을 수행하였음(이 시기 국가과학기술기술위원회의 자세한 심의 내용은 〈부록 표 3〉에 제시되어 있음).

○ 이를 통해 상정된 심의·조정 안건을 계획/전략, 투자/예산, 기술기획, 조사/분석, 성과/평가, 인력양성, 규제/제도 등으로 구분해 보면, 이명박정부 전반기 3년간은 계획/전략 안건이 대종을 차지하였으며 성과/평가와 인력양성에 대한 안건의 수가 그 뒤를 이음.[56]

- 계획/전략에 관한 안건이 대종을 차지한 것은 이전 정부에서와 같으나, 연평균 심의 안건이 27건 (김대중정부 시기 8건, 노무현정부 시기 15건) 정도로 증가하여 이 시기에는 계획/전략 마련을 통한 과학기술정책의 일관성과 종합성 확보 노력이 보다 강화되었다고 할 수 있음.
- 그리고, 부문별 과학기술정책과 연관된 안건, 국가과학기술위원회에 대한 정규적인 보고 기능과 관련된 안건, 정책 실행에 주안점을 두는 안건 등은 주로 운영위원회를 활용하여 심의한 것을 볼 수 있는데, 이는 국가과학기술위원회가 다루는 안건도 많아진 것도 그 원인이 되었음.
- 계획/전략은 '신성장동력 비전 및 발전전략', '국방과학기술진흥 실행계획' 등 80건 (본회의 17건, 운영위 63건).
- 투자/예산은 '신정부의 국가연구개발 투자전략', '정부연구개발사업 예산 배분방향' 등 15건 (본회의 5건, 운영위 10건).
- 기술기획은 '기술수준평가 결과', '기술영향평가 결과' 등 6건 (본회의 0건, 운영위 6건)
- 조사/분석은 '지방R&D 투자 실태조사 결과', '국가연구개발사업 조사·분석 결과' 등 12건 (본회의 1건, 운영위 11건).
- 성과/평가는 '국가R&D 성과분석 및 시사점', '국가연구개발 성과평가 실시계획' 등 17건 (본회의 2건, 운영위 15건).
- 인력양성은 '국가지식생산 인력양성 종합계획', '여성과학기술인 채용목표제 추진실적' 등 15건 (본회의 0건, 운영위 15건).
- 규제/제도는 '국가연구개발사업 관리제도 개선방안', '연구자 친화적 국가R&D 관리제도 개편' 등 7건 (본회의 2건, 운영위 5건).

56) 정부가 2001년에 「과학기술기본법」을 제정하고 이에 근거하여 같은 해 제1차 과학기술기본계획(2002-2006)을 수립하였는데, 이후 매 5년마다 수립되는 과학기술기본계획과 연동한 다양하고 구체화된 계획/전략 마련 노력이 정부 각 부문에서 정착되고 활성화된 결과라고도 볼 수 있음.

□ 그리고 이 시기에는 과학기술혁신본부가 폐지됨에 따라 국가연구개발사업에 대한 예산 배분과 평가 체제가 변화되었음.

○ 노무현정부 시기에는 국가연구개발사업에 대한 사전 예산심의와 평가가 과학기술혁신본부를 중심으로 이루어졌지만, 과학기술혁신본부가 폐지됨에 따라 이들 기능은 기획재정부가 주관하게 됨.

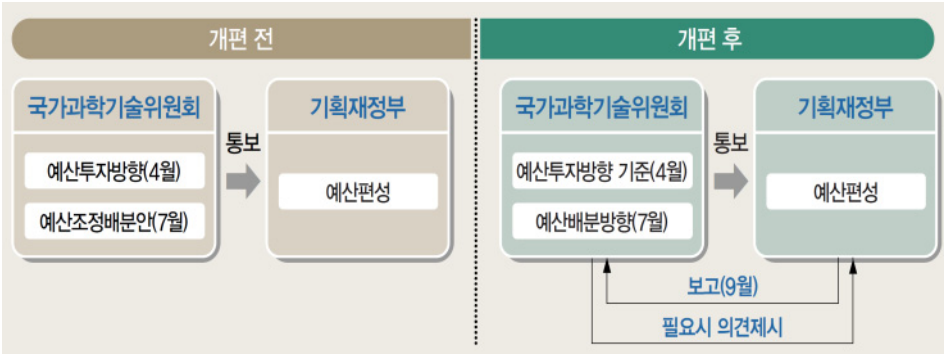
- 하지만 이들 기능에 대한 실무적인 내용과 과정들은 여전히 국가과학기술위원회의 지원 기능을 담당하는 교육과학기술부 산하 한국과학기술기획평가원을 활용하여 큰 차이는 없었음.

○ 이에 따라, 국가과학기술위원회는 국가연구개발사업에 대한 예산 배분의 방향과 기준을 기획재정부에 제시하고, 기획재정부는 이 의견을 반영한 후에 예산을 편성하고 국가과학기술위원에 다시 보고하는 체제로 전환됨(국가과학기술위원회, 2010a).

○ 이 시기에는 국가과학기술위원회가 국가연구개발사업 예산 배분에 간접적인 영향력 밖에 행사할 수 없어, 국가과학기술원원회의 정부연구개발예산 사전 조정 권한이 과학기술혁신본부가 생기기 이전의 수준으로 약화되었다고 할 수 있음.[57]

57) 이전 정부에서 국가과학기술위원회가 정부연구개발예산의 총지출 한도를 설정하고 이 한도 내에서 국가과학기술위원회가 실질적으로 정부연구개발예산의 배분을 사전에 심의하여 제시하는 기능은 수행할 수 없게 되었음.

[그림 4-5] 이명박정부 전반기(2008-2011) 국가연구개발사업 예산배분 체계 변화



자료: 국가과학기술위원회(2010a), p.22

□ 이와 함께, 정부출연연구기관 거버넌스 체제가 다시 변화되었는데, 이명박정부에서 교육과학기술부를 출범시키고 기존에 과학기술부가 가지고 있던 기술정책 기능을 지식경제부로 이관함에 따라, 산업기술 관련 정부출연연구기관은 지식경제부로 이관됨.

라. 이명박정부 후반기(2011-2013): 상설 국가과학기술위원회 (장관급 위원장)

□ 이 시기에는 그 동안 비상설로 운영되던 국가과학기술위원회를 상설 행정위원회로 개편하여 운영하였음.

○ 이러한 개편은 이명박정부 들어 교육과학기술부 출범과 기술정책의 산업관련 부처 이관에 따라 과학기술정책 컨트롤타워가 약화되었다는 우려 속에서 과학기술 컨트롤 타워를 복원시키기 위한 대응책으로 나옴.

- 이를 위해 과학기술 종합조정을 위한 독립적인 행정체제를 구축해 전문성과 행정 능력을 크게 강화하는 방향의 개편을 강구함.

○ 이에 따라, 그 동안 국가과학기술위원회의 위원장을 대통령이 맡던 것을 장관급인 상설 국가과학기술위원회의 장이 맡는 것으로 변경되었고, 이 국가과학기술위원회가 상시적으로 과학기술 종합조정 업무를 관장하도록 함.

- 이러한 변화는 국가과학기술위원회가 상설위원회로서의 행정 권한과 기능 수행을 공고히 하는 효과를 가져왔으나 국정 운영의 최고의사결정자인 대통령의 권위와 관심을 활용하는 데는 불리하게 작용함.

□ 이러한 개편은 2009년부터 2년여에 걸쳐 국가과학기술위원회의 부처간 이견 사전조정 등의 기획·조정 기능을 강화하기 위해 논의되어 온 '국과위의 기능 강화 및 운영 효율화 방안'에 따른 것임(국가과학기술위원회, 2010b).

○ 여기서는 그 동안의 국가과학기술위원회 운영에 있어서 이명박정부 들어 기획재정부가 담당해 온 예산 배분·조정 기능이 불충분하고 성과평가 기능의 실효성이 부족해 과학기술 종합조정이 잘 이루어지지 않고 있다는 문제가 과학기술계로부터 제기되었음.

○ 이에 따라 대통령 소속의 상설 행정위원회가 직접적으로 일부 R&D예산의 배분·조정까지 실시하는 방향으로 개편이 이루어졌고, 성과평가 측면에서도 이명박정부에 들어서서 기획재정부가 주관하게 된 특정평가와 상위평가를 국가과학기술위원회가 주관하도록 하였음.

○ 하지만, 이러한 개편은 국가과학기술위원회가 교육과학기술부로부터 분리되어 과학기술정책의 기획·조정, 국가연구개발사업의 예산배분 및 평가 기능의 독립성을 강화하였으나, 국가과학기술위원회가 자체의 정책 집행 기능이 없어 정책 추진의 실효성을 가지는 데는 한계가 있었음.

〈표 4-2〉 이명박정부 시기 국가과학기술위원회 변경 전후 비교

구분	변경전	변경후
위원장	대통령	상설 국과위 위원장
부위원장	교과부장관 겸임	-
상임위원	-	차관급 상임위원 2인
위원회 형태	비상설 위원회	상설 행정위원회
자체 직제/예산/인사	불가능	가능
사무국 및 인원	교과부 정책조정기획관실 / 30명 중 일부	교과부에서 분리 상설위원회 120명 내외

자료: 국가과학기술위원회(2010b), p.7

□ 이 시기 상설 행정위원회로서의 국가과학기술원회의 심의·의결 범위는 다음과 같은데, 이전의 비상설 국가과학기술위원회의 심의·의결 범위와 전혀 차이는 없음.[58)]

58) 달라진 점이라면 이전에는 대통령을 위원회 위원장으로 하고 교육과학기술부 장관을 비롯한 관련 부처 장관과 민간인 위원으로 구성된 위원회에서 최종 심의·의결을 했던 것을 장관급 국가과학기술위원회 위원장을 위원회 위원장으로 하고 민간인 위원으로 구성된 위원회에서 최종 심의·의결을 했다는 것임.

〈참고〉 과학기술기본법[법률 제10412호, 2010. 12. 27, 일부개정]
제9조의7(위원회의 심의·의결사항) 위원회는 소관 사무 중 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항
2. 기본계획과 지방과학기술진흥종합계획에 관한 사항
3. 제7조제5항에 따른 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항
4. 과학기술 관련 예산의 확대방안 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 등에 대한 연구개발투자 권고에 관한 사항
5. 매년도 국가연구개발사업 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항
6. 중장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항
7. 과학기술 분야 정부출연연구기관의 육성 및 발전방안에 관한 사항
8. 차세대성장동력산업, 문화·관광산업, 부품소재 및 공정혁신 분야 등에서의 과학기술혁신 관련 정책의 조정에 관한 사항
9. 과학기술인력의 양성을 위한 정책에 관한 사항
10. 지역기술혁신정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항
11. 기술혁신을 위한 자금의 지원에 관한 사항
12. 국가표준 및 지식재산권 관련 정책의 지원에 관한 사항
13. 이 법 또는 다른 법령에서 위원회의 심의사항으로 규정한 사항
14. 그 밖에 위원장이 의제(議題)로 회의에 부치는 사항 [본조신설 2010.12.27]

자료: 국가법령정보센터[59]

□ 상설 국가과학기술위원회는 부처간 협력을 통한 행정 능력의 강화와 민간 전문성 보강을 동시에 추진하였음.

○ 인력 규모는 기존에 국가과학기술위원회 사무국 기능을 담당하던 40명(교육과학기술부 1개국) 수준을 확장하여 140명 규모로 개편하고 민간 인력을 보강하였음(1관/3국/1심의관)[60].
- 폐지가 결정될 당시인 2013년 기준으로 국가과학기술위원회의 인원은 130명이었음[61].

○ 차관급 상임위원 2명은 교육과학기술부와 기획재정부 인사가 각각 담당하였는데, 기획재정부 출신으로 차관급 상임위원을 담당하게 했던 것은 예산당국이 가졌던 예산·조정 기능을 과학기술 분야에 대해서는 국가과학기술위원회 조직에 실질적으로 이관하고 정부의 예산 편성과 배분 과정에서 예산 당국의 협조를 이끌어내기 위한 방안으로 강구되었음.

○ 행정 능력을 보강하는데 있어서 실·국장 급도 다른 부처로부터 파견을 받았음. 하지만, 이 방안은 범부처적인 과학기술 종합조정 업무를 수행하는 데 있어서 한편으로는 관련 부처들과의 협조체계를 마련하는 데는 도움이 되지만 다른 한편으로는 정부 부처들간의 이해관

59) 과학기술정책지원서비스 http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법/(11713,20130323)(검색일: 2019.07.05.)
60) 교육부 공식블로그 https://if-blog.tistory.com/1081(검색일: 2019.8.6.)
61) 연합뉴스 https://www.yna.co.kr/view/AKR20130119040500017(검색일: 2019.8.5.)

계를 통합하기보다 봉합하는 수준에 머물게 되는 문제를 내포함.[62]

○ 민간 전문성 보강에 있어서 특기할만한 것은 국가과학기술위원회의 4개 국장 중 과학기술정책국장, 성과평가국장 2개 자리에 유관 정부출연연구기관 출신 전문가를 임명하였다는 것임.

□ 이 시기에는 정책 조정과 평가를 강화하기 위해 정책조정전문위원회와 평가전문위원회를 신설하고, 지식재산의 중요성이 커짐에 따라 지식재산전문위원회를 신설하여 운영하였음.

○ 국가과학기술위원회 전문위원회의 민간 전문성을 보강하는 기조는 이명박정부 전반기와 같이 유지되었으나, 상설 위원회의 행정 능력 강화를 통해 기획·조정에 있어서 관료조직의 주도적 역할은 다시 강화되었음.

□ 이와 함께, 국가과학기술위원회가 상설화됨에 따라 교육과학기술부와 지식경제부로 분화되었던 정부출연연구기관의 육성·감독 기능이 국가과학기술위원회로 일원화되는 계기가 마련됨.[63]

3. 국가과학기술심의회 운영

가. 박근혜정부 시기(2013-2017)부터 문재인정부 초기(2017-2018): 비상설 국가과학기술심의회 (국무총리와 민간인 공동 위원장)

□ 2013년 박근혜정부는 이전 정부의 상설 국가과학기술위원회의 한계를 인식하여 이를 국무총리와 민간인이 공동 위원장을 맡는 비상설 국가과학기술심의회로 대체하여 운영함.[64]

○ 하지만, 과학기술정책의 기획·조정, 국가연구개발사업에 대한 예산배분 및 평가 등 국가과학기술심의회의 주요 기능은 기존의 국가과학기술위원회의 기능과 별로 차이가 없이 운영함.

○ 이러한 체제 전환에 따라 기존의 과학기술 종합조정의 정책 기조와 제도 운영의 지속성은 유지되었지만, 위원장이 대통령이 아닌 국무총리와 민간인 공동위원장이 됨으로써 과학기술 종합조정에 대한 국정 최고책임자의 관심과 행정 권위는 약화되었음.

○ 그리고, 과학기술 전담부처가 미래창조과학부로 변경되면서 미래창조과학부가 국가과학기

62) 당시, 사무처장은 지식경제부, 기획관리관은 교육과학기술부, 연구개발조정국은 기획재정부 출신이 파견되어 맡았음.

63) 여기에서는, 정부출연연구기관의 장기적이고 안정적인 육성을 위해 이명박정부 들어 지식경제부로 이관된 산업기술 관련 정부출연연구기관의 육성 기능을 되돌려 정부출연연구기관의 소관을 국가과학기술위원회로 일원화하여야 한다는 과학기술계의 목소리가 커지면서, 그 방안으로 이를 행정적으로 소관 시킬 수 있는 상설화된 국가과학기술위원회를 강구하게 된 것도 중요한 단초를 제공함.

64) 국가과학기술심의회의 위원장을 대통령으로 하지 않은 것은 박근혜정부의 행정개혁이 대통령 산하 위원회를 축소하는 방향으로 이루어졌기 때문임.

술심의회의 사무국 역할을 담당함.

○ 이러한 체제는 문재인정부에서 2018년부터 자문 기능과 심의·의결 기능을 병합한 국가과학기술자문회의를 운영하게 될 때까지 운영됨.

□ 이 시기 국가과학기술심의회의 산하 위원회도 기존의 국가과학기술위원회와 큰 차이 없이 운영위원회와 전문위원회, 특별위원회로 나뉘어 운영되었음.(국가과학기술심의회, 2016).

○ 운영위원회는 이전에는 장관급으로 구성되어 운영되었으나, 이 시기에는 위원장이 미래창조과학부 제1차관이 되고 관계 부처 실장급 20명과 전문위원장 10명이 참여하여 실무적인 심의 체제로 전환하였음.

○ 전문위원회는 정책조정, 평가, 공공·우주, 에너지·환경, ICT·융합, 기계·소재, 생명·의료, 기초·기반, 중소기업, 국방의 10개, 그리고 특별위원회는 다부처 공동기술협력, 민·군 기술협력, 공과대학 혁신, 미래 성장동력, 전문기관 효율화, 바이오, 서비스R&D의 7개로 운영됨.

- 이 시기에는 이전 정부에서 각 전문위원회의 민간위원 수를 15명으로 운영하던 것을 20명으로 늘려 민간전문가의 참여 폭을 확대함.

○ 국가과학기술심의회의 본회의와 산하 위원회 구성은 다음 〈표 4-3〉과 같음.

〈표 4-3〉 박근혜정부 시기(2013-2017) 국가과학기술심의회 조직 구성

종류	위원 구성
본회의(25명內)	• 위원장 2명(국무총리, 민간위원장), 부처 장관 14명, 민간위원 9명
운영위(30명內)	• 위원장(미래부 1차관), 부처 실장급(20명), 전문위원장(10명)
특별위(각20명內)	• 7개(다부처공동 기술협력, 민·군 기술협력, 공과대학혁신, 미래성장동력, 서비스R&D, 바이오, 전문기관효율화)
전문위(각20명內)	• 10개(정책조정, 중소기업, 평가, 공공·우주, 에너지·환경, ICT·융합, 기계·소재, 생명·의료, 기초·기반, 국방)
협의회(각30명內)	• 2개(지방과학기술 진흥, 기초연구 진흥)

자료: 오현환 외(2017), p.i

□ 국가과학기술심의회의 심의 범위는 기존의 국가과학기술위원회와 큰 차이 없이 과학기술 분야 전반에 걸친 예산, 계획, 조사분석·평가, 주요 정책의 조정 및 심의에 관한 내용을 포함하였음.[65]

65) 달라진 점이 있다면, 초기 국가과학기술위원회 설치 때부터 그 기능을 수행해 오던 '국가연구개발사업의 조사·분석·평가에 관한 사항을 명시하였고', 관계 중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항'을 포함하였음.

〈참고〉 과학기술기본법 제 2장의 2 국가과학기술심의회 〈신설 2010. 12. 27., 2013. 3. 23.〉

제9조(국가과학기술심의회의 설치 및 심의사항) ① 과학기술 주요 정책·과학기술 혁신 및 산업화 관련 인력정책·지역기술혁신정책에 대한 조정, 연구개발 계획 및 사업에 대한 조정, 연구개발 예산의 운영 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 국가과학기술심의회(이하 "심의회"라 한다)를 둔다.

② 심의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항
2. 기본계획과 지방과학기술진흥종합계획에 관한 사항
3. 제7조제5항에 따른 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항
4. 과학기술 관련 예산의 확대방안 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 등에 대한 연구개발투자 권고에 관한 사항
5. 매년도 정부가 추진하는 연구개발사업(이하 "국가연구개발사업"이라 한다) 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항
6. 중·장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항
7. 국가연구개발사업의 조사·분석·평가에 관한 사항
8. 과학기술분야 정부출연연구기관의 육성 및 발전방안에 관한 사항
9. 국가성장동력 관련 정책의 수립·조정에 관한 사항
10. 차세대성장동력산업, 문화·관광산업, 부품소재 및 공정혁신 분야 등에서의 과학기술혁신 관련 정책의 조정에 관한 사항
11. 과학기술인력의 양성을 위한 정책에 관한 사항
12. 지역기술혁신정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항
13. 기술혁신을 위한 자금의 지원에 관한 사항
14. 국가표준 및 지식재산권 관련 정책의 지원에 관한 사항
15. 이 법 또는 다른 법령에서 심의회의 심의사항으로 규정한 사항
16. 관계 중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항
17. 그 밖에 심의회의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

③ 제2항에 따른 심의회의 심의에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2013. 3. 23.]

자료: 국가법령정보센터[66]

□ 국가과학기술심의회는 6년여 기간을 운영하면서 본회의를 17회, 운영위원회를 34회 개최하여 심의조정 기능을 수행하였음(이 시기 국가과학기술기술위원회의 자세한 심의 내용은 〈부록 표 4〉에 제시되어 있음).

○ 이를 통해 상정된 심의·조정 안건을 계획/전략, 투자/예산, 기술기획, 조사/분석, 성과/평가, 인력양성, 규제/제도 등으로 구분해 보면, 기존의 국가과학기술위원회에서와 마찬가지로 계획/전략 안건이 대종을 차지하였으며, 성과/평가와 조사/분석에 대한 안건의 수가 그 뒤를 이음.[67]

66) 국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법/(11713,20130323)(검색일: 2019.07.04.)

- 계획/전략에 관한 안건은 연평균 심의 안건이 25건으로 나타났는데, 이명박정부 시기와 비슷한 수준으로 이에 대한 안건 개발과 심의가 활발했다고 할 수 있음.
- 계획/전략은 '지방과학기술종합계획', '국가연구시설장비 고도화계획' 등 151건 (본회의 53건, 운영위 98건).
- 투자/예산은 '국가연구개발사업 예산 배분·조정', '재난·재해 R&D 투자전략' 등 23건 (본회의 7건, 운영위 16건).
- 기술기획은 '기술영향평가 결과', '기술수준평가 결과' 등 10건 (본회의 2건, 운영위 8건)
- 조사/분석은 '국가연구시설장비 실태조사 결과 및 이용 효율화 종합대책', '국가연구개발사업 조사·분석 결과' 등 25건 (본회의 2건, 운영위 23건).
- 성과/평가는 '국가연구개발 성과평가 개선 종합대책', '부처별 연구성과관리 실시계획' 등 34건 (본회의 4건, 운영위 30건).
- 인력양성은 '연구개발 재도전 기회 제공을 위한 가이드라인', '과학기술 인재육성계획 시행계획' 등 23건 (본회의 6건, 운영위 17건).
- 규제/제도는 '과학기술 규제 개선 방안', '정부 및 공공기관의 중소기업 기술혁신 지원비율' 등 17건 (본회의 5건, 운영위 12건).

□ **국가과학기술심의회의 안건 심의 내용을 통해 보면, 본회의와 운영위원회의 심의 기능에 다음과 같은 차이가 있는 것을 알 수 있음.**

○ 본회의는 기존 국가과학기술위원회의 예산배분·조정을 포함하여 국가가 전략적으로 추진하는 분야에 대한 기본계획, 중장기계획, 종합계획, 전략로드맵과 같은 계획, 정책 방향, 제도개선 방안 등을 중심으로 심의함.

○ 그리고, 운영위원회는 본회의에서 논의된 기본계획이나 종합계획 등에 대해 전년도 추진실적 점검 및 차년도 시행계획 수립, 조사·분석 결과 및 예산배분 결과, 기술영향평가 결과, 매뉴얼 등을 검토·심의함.

- 본회의 심의사항에 대한 후속조치의 성격을 띠고 있으며, 당시 정부가 중점적으로 추진한 분야에 대한 심층적인 전략 수립과 계획 마련이 포함되어 있는 것을 볼 수 있음.

67) 정부가 2001년에 「과학기술기본법」을 제정하고 이에 근거하여 같은 해 제1차 과학기술기본계획(2002-2006)을 수립하였는데, 이후 매 5년마다 수립되는 과학기술기본계획과 연동한 다양하고 구체화된 계획/전략 마련 노력이 정부 각 부문에서 정착되고 활성화된 결과라고도 볼 수 있음.

□ 정부출연연구기관의 거버넌스 측면에서는 과학기술 분야 정부출연연구기관이 이전 정부의 상설 국가과학기술위원회 소관에서 미래창조과학부로 그 소관이 변경됨.

○ 그리고, 2014년에는 기초기술연구회와 산업기술연구회가 국가과학기술연구회로 통합되어 정부출연연구기관 거버넌스가 일원화됨.

4. 국가과학기술자문회의 심의회의 운영: 현재

가. 문재인정부 시기(2018-현재): 국가과학기술자문회의 심의회의(대통령 의장), 과학기술혁신본부, 과학기술관계장관회의

□ 문재인정부에서는 종전의 국가과학기술위원회 또는 국가과학기술심의회의 과학기술 종합조정 기능을 2018년부터 기존의 국가과학기술자문회의가 가진 자문 기능과 통합하여 운영함.

○ 이를 위해 새로운 기구를 설치하기보다 「국가과학기술자문회의법」 개정을 통해 이미 설치되어 있는 국가과학기술자문회 기구 속에서 두 기능을 통합하여 운영하도록 함.

- 이 방안은 이전 정부의 비상설 국가과학기술심의회가 국무총리와 민간인 공동위원장으로 운영되어 과학기술 컨트롤타워의 위상이 다소 약화되었던 것을 대통령이 의장인 국가과학기술자문회의의 위상을 활용하여 이를 강화하기 위함임.

□ 이와 함께, 문재인정부는 종전의 노무현정부 시기 동안 설치되어 국가과학기술위원회의 간사 역할을 수행하였던 차관급 조직인 과학기술혁신본부를 재설치하여 국가과학기술자문회의 심의회의의 간사 역할을 담당하도록 하고 있음.

○ 과학기술혁신본부는 과학기술정보통신부 내의 조직으로 설치되어 있지만 범부처적 시각에서 심의회의의 산하 위원회 및 협의회와 협력하면서 국가과학기술자문회의 심의회의가 다루는 주요 안건의 마련과 종합조정에 주도적인 역할을 수행하고 있음.

□ 기존의 국가과학기술자문회의는 헌법에 1987년 대통령 과학기술 자문기구 설치 근거가 마련되고 1991년에 「국가과학기술자문회의법」을 제정함으로써 설치되었음(국가과학기술자문회의,1993).

○ 이 법에서는 국가과학기술자문회의의 기능을 다음과 같이 규정함[68].

- 정책의 발전방향 관련 사항(과기혁신, 정보·인력 개발 등).

68) http://www.law.go.kr/법령/국가과학기술자문회의법/(04361,19910308)(검색일: 2019.8.22.)

- 제도 발전.
- 기타 대통령 부의 사항.

□ 초기의 국가과학기술자문회의는 민간인 위원장을 포함하여 총 11인의 위원으로 구성하였으나, 2004년에 「국가과학기술자문회의법」 개정을 통해 대통령이 의장이 되었고 위원 수가 30인 규모로 대폭 확대됨(국가과학기술자문회의, 2004).

○ 여기서, 과학기술처(이후 과학기술부) 장관은 국가과학기술자문회의를 지원하는 간사 위원 역할을 담당함.[69]

○ 국가과학기술자문회의의 자문위원은 5개의 회의(총괄, 기초원천, 공공복지, 산업기술, 기반확충)에 배치되어 자문 의제를 논의함.

○ 이후 이명박정부 시기에는 과학기술 부처 개편으로 그 명칭이 국가교육과학기술자문회의로 변경되어 운영되다가, 박근혜정부에 들어서서 국가과학기술자문회의의 명칭으로 복원됨.

□ 국가과학기술자문회의의 의제는 대통령이 제안하기도 하고 국정 관심에 비추어 스스로 현안 과제를 자문과제로 선정하기도 함(국가과학기술자문회의의 보고 과제의 자세한 내용은 〈부록 표 5〉에 제시되어 있음).

○ 이를 뒷받침하기 위해 전문위원을 위촉하여 자문위원과 함께 자문과제별 조사·연구를 실시하고 대통령이 주재하는 자문회의 보고에 반영함.[70]

- 자문회의 보고 안건은 국가과학기술위원회나 국가과학기술심의회에서의 의결 안건과 달리 정부 부처의 정책 추진에 구속력을 가지는 것은 아니고 대통령의 지시를 통한 정부의 후속적인 정책 마련 또는 정부 부처의 자체적인 정책 채택을 통해 정책 추진에 영향을 미침.

□ 문재인정부는 2018년에 국가과학기술심의회의 심의·의결 기능을 국가과학기술자문회의에 통합하여 국가과학기술자문회의가 국가 과학기술정책에 대한 자문 기능과 심의 기능을 함께 수행하도록 함.

○ 2018년 「국가과학기술자문회의법」 개정(2018.1.16., 전부개정[71])에 따라, 과학기술진흥 관련 정책·계획의 수립·조정, 중장기 정책목표와 방향, 기본법, 시행계획과 추진실적, 예산 관련 사항(예산 확대, 공공기관 등의 연구개발투자 권고사항), 국가연구개발사업 예산 배분·조정·운영 등 과학기술 정책 관련 전반 사항에 대한 심의 기능도 국가과학기술자문회의에서 수행

69) 국가과학기술자문회의는 유관부처로부터 임기 1년 단위의 공무원을 파견 받아 자문기구의 업무 수행을 지원하는 상설 사무국을 둠.
70) 제6기 국가과학기술자문회의 시기부터 10인 이내의 비상근 전문위원회를 두어 조사와 연구를 진행함.(국가과학기술자문회의, 2003)
71) 국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/법령/국가과학기술자문회의법 (검색일: 2019.8.23.)

하게 되었음.

- 국가과학기술자문회의의 심의 기능은 몇 가지 심의 기능을 부가한 외에 이전의 국가과학기술심의회의 심의 기능과 별로 차이가 없음.[72]

〈참고〉 국가과학기술기본자문회의법[시행 2018. 4. 17.] [법률 제15343호, 2018. 1. 16., 전부개정]

제2조(기능) 국가과학기술자문회의(이하 "과학기술자문회의"라 한다)는 다음 각 호의 기능을 수행한다.
2. 과학기술 주요 정책 · 과학기술혁신 등에 관련된 다음 각 목의 사항에 관한 심의 기능
가. 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립 · 조정에 관한 사항
나. 「과학기술기본법」 제7조제1항 및 제2항에 따른 과학기술발전에 관한 중 · 장기 정책목표와 방향, 과학기술기본계획과 같은 법 제8조제1항에 따른 지방과학기술진흥종합계획에 관한 사항
다. 「과학기술기본법」 제7조제5항에 따른 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항
라. 과학기술 관련 예산의 확대방안 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 등에 대한 연구개발투자 권고에 관한 사항
마. 매년 정부가 추진하는 연구개발사업(이하 "국가연구개발사업"이라 한다) 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항
바. 중 · 장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항
사. 국가연구개발사업의 조사 · 분석 · 평가에 관한 사항
아. 과학기술분야 정부출연연구기관의 육성 및 발전방안에 관한 사항
자. 성장동력 관련 정책의 수립 · 조정에 관한 사항
차. 문화 · 관광산업, 부품소재 및 공정혁신 분야 등에서의 과학기술혁신 관련 정책의 조정에 관한 사항
카. 과학기술인력의 양성을 위한 정책에 관한 사항
타. 지역기술혁신정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항
파. 기술혁신을 위한 자금의 지원에 관한 사항
하. 국가표준 및 지식재산권 관련 정책의 지원에 관한 사항
거. 과학기술을 활용한 경제적 · 사회적 문제의 해결에 관한 사항
너. 산학연협력 촉진에 관한 사항
더. 국가연구개발사업의 연구윤리에 관한 사항
러. 과학기술분야 연구 안전환경의 조성에 관한 사항
머. 이 법 또는 다른 법령에서 제5조에 따른 심의회의의 심의사항으로 규정한 사항
버. 중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항
서. 그 밖에 제5조에 따른 심의회의의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 의장이 회의에 부치는 사항

자료: 국가법령정보센터[73]

72) 2018년 「국가과학기술자문회의법」 개정에서는 과학기술 분야에서의 정책적 관심이 높아지는 '과학기술을 활용한 경제적 · 사회적 문제의 해결에 관한 사항', '산학연협력 촉진에 관한 사항', '국가연구개발사업의 연구윤리에 관한 사항', '과학기술분야 연구 안전 환경의 조성에 관한 사항' 등에 대한 심의 기능을 부가함.

73) 국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/법령/국가과학기술자문회의법/(20180417,15343,20180116)/제2조(검색일: 2019.7.5.)

□ 현재의 국가과학기술자문회의는 자문회의와 심의회의, 심의회의의 산하위원회로 구성되어 있음.

○ 자문회의에는 과학기술기반, 과학기술혁신, 과학기술사회 등 3개의 소위원회가 구성되어 각 소위원회에는 3-5명의 민간위원들이 참여함.[74]

○ 심의회의는 위원장을 포함하여 산·학·연 민간 심의위원 9명으로 구성되어 있음. 심의회의는 산하에 운영위원회, 특별위원회, 협의회, 분야별 전문위원회[75] 등 4개의 위원회와 협의회를 두고 있음[76].

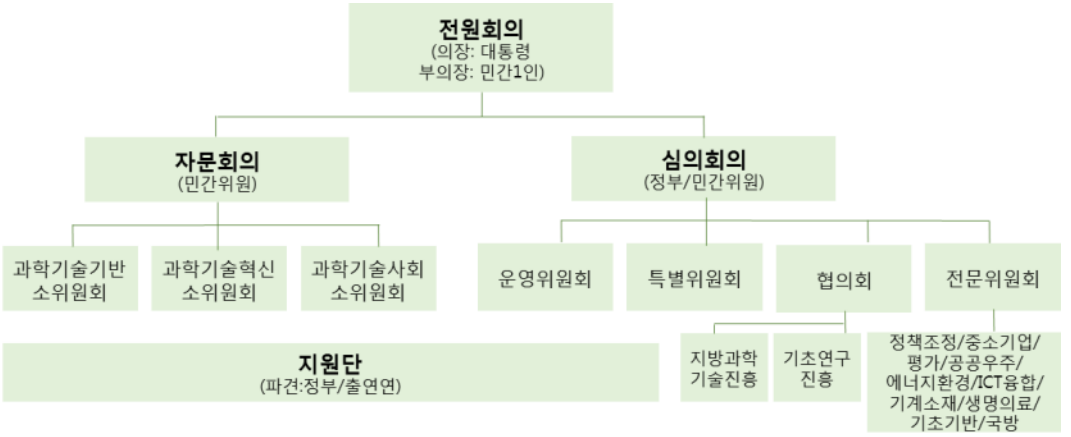
- 운영위원회는 자문회의 심의회의의 안건의 사전검토와 부처간 협의를 맡고 있으며, 전문위원회는 심의회의 상정 R&D 안건의 사전 검토를 수행하고 있음.
- 특별위원회는 다부처협력, 혁신성장동력, 바이오, 미래인재, 전문기관 효율화의 5개로 구성되어 운영됨.
- 협의회는 지방과학기술 진흥, 기초연구 진흥의 2개로 구성되어 운영되고 있음.
- 10개 전문위원회는 정책조정, 중소기업, 평가, 공공우주, 에너지·환경, ICT융합, 기계소재, 생명의료, 기초기반, 국방 등으로 구성되어 심의회의 상정 안건의 사전 검토를 실시함.

○ 심의회의의 운영위원회와 특별위원회는 과학기술정보통신부 과학기술혁신본부장이 위원장직을 수행하고 각 부처 실장급과 민간위원들이 위원으로 참여하고 있으며, 협의회와 전문위원회는 민간인이 위원장과 위원을 맡고 있음.

- 위원회별 위원 구성을 보면 학계 위원의 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있음.

74) 현재 문재인정부 제2기 자문위원은 위원장을 포함하여 총 10명임(국가과학기술자문회의 웹사이트).
75) 정책조정전문위원회, 중소기업전문위원회, 평가전문위원회, 공공우주전문위원회, 에너지환경전문위원회, ICT,융합전문위원회, 기계소재전문위원회, 생명의료전문위원회, 기초기반전문위원회, 국방전문위원회.
76) 국가과학기술자문회의 https://www.pacst.go.kr/jsp/info/councilGroup.jsp?category_cd=1(검색일: 2019.6.28.)

[그림 4-6] 문재인정부 시기(2018-현재) 국가과학기술자문회의 조직도



자료: 국가과학기술자문회의 웹사이트[77]를 토대로 수정

〈표 4-4〉 국가과학기술자문회의 심의회의 산하 위원회 구성 현황

위원회		정부위원	민간위원(산/학/연)
운영위원회		과학기술혁신본부장(위원장), 기재부, 교육부, 과기정통부, 국방부, 행안부, 문화부, 농식품부, 산업부, 복지부, 환경부, 국토부, 해수부, 중소벤처기업부, 국조실, 식약처, 방사청, 농진청, 특허청, 기상청 실장급 위원 포함 20명	전문위원회 10개 위원장
특별위원회	다부처협력특별위원회	과학기술혁신본부장(위원장), 기재부, 과기정통부, 국방부, 행정안전부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 방위사업청 실장급 위원 포함 총 11명	분야 전문가 13명 (산2/학5/연5/기타1)
	혁신성장동력특별위원회	과학기술혁신본부장(위원장), 과기정통부, 기재부, 행안부, 문체부, 산업부, 복지부, 국토부, 해수부, 중기부, 특허청	분야 전문가 10명 (산4/학4/연1/기타1)
	바이오특별위원회	과학기술혁신본부장(위원장), 과기정통부, 농식품부, 산업부. 복지부. 해수부, 식약처 실장급 위원 포함 총8명	분야 전문가 14명 (산4/학6/연3/기타1)
	미래인재특별위원회	과학기술혁신본부장(위원장), 과기정통부, 교육부, 산업부, 고용부, 중기부 실장급 위원 포함 총 6명	분야 전문가 16명 (산4/학10/연2)
	전문기관효율화특별위원회	과학기술정보통신부, 기획재정부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부 실장급 위원 포함 총11명	분야 전문가 10명 (산2/학4/연4)
협의회	지방과학기술진흥협의회	-	분야 전문가 21명 (산2/학13/연4/기타2)
	기초연구진흥협의회	-	분야 전문가 21명 (학14/연4/기타3)
전문위원회	정책조정	-	분야 전문가 20명 (산6/학7/연5/기타2)

77) https://www.pacst.go.kr/jsp/info/orgcht.jsp(검색일:2020.03.13.)

위원회		정부위원	민간위원(산/학/연)
	중소기업	-	분야 전문가 15명 (산4/학5/연4/기타2)
	평가	-	분야 전문가 20명 (산1/학11/연4/기타4)
	공공우주	과기정통부 과장급 당연직 1	분야 전문가 16명 (산2/학7/연6/기타1)
	에너지·환경	과기정통부 과장급 당연직 1	분야 전문가 16명 (산3/학11/연2)
	ICT·융합	과기정통부 과장급 당연직 1	분야 전문가 16명 (산2/학10/연4)
	기계	과기정통부 과장급 당연직 1	분야 전문가 16명 (산3/학9/연3/기타1)
	생명의료	과기정통부 과장급 당연직 1	분야 전문가 16명 (산4/학10/연2)
	기초기반	과기정통부 과장급 당연직 1	분야 전문가 명 (학14/연2)
	국방	-	비공개

자료: 국가과학기술자문회의 웹사이트 내용을 토대로 연구진 정리[78]

□ 국가과학기술자문회의 심의회의는 2018년 설치 이후 2019년 말까지 본회의를 7회, 운영위원회를 16회 개최하여 심의·조정 기능을 수행하였음(국가과학기술자문회의 내에서 심의 기능을 수행하게 된 2018년부터의 자세한 심의 내용은 〈부록 표 6〉에 제시되어 있음).

○ 본회의에서는 주로 기본계획, 종합계획, 중장기계획과 같은 사항을, 그리고 운영위원회에서는 주로 기본계획에 대한 시행계획 및 실적, 조사분석 결과, 세부 과학기술 분야나 중점 추진분야에 대한 시행계획 등에 대한 사항을 다루어 심의회의 심의 활동의 차별성과 보완성과 연계성을 기하고 있음.

□ 문재인정부는 국가과학기술자문회의 심의회의를 통한 과학기술정책의 기획·조정을 도모하면서, 이와 병행하여 과학기술관계장관회의를 운영하여 정부의 과학기술정책 현안에 대한 협의·조정 체제도 마련하고 있음.

○ 과학기술장관회의는 노무현정부 시기에 과학기술부총리가 의장이 되어 운영되던 과학기술 관련부처간 정책 협의·조정체로서 2018년에 이를 재설치함.

○ 과학기술관계장관회의는 "국가 과학기술혁신 분야의 중요 정책 조정과 주요 현안에 대한 범정부적 대응의 원활한 수행"에 설치 목적을 두고 다음과 같은 기능을 수행함.[79]

78) https://www.pacst.go.kr/jsp/info/councilGroup.jsp?category_cd=1(검색일:2019.7.31.)
79) 국가법령정보센터
http://www.law.go.kr/LSW/nwRvsLsInfoR.do?lsNm=&cptOfi=&searchType=&lsKndCd=&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&pageIndex=1&chrIdx=0&sortIdx=0&lsiSeq=204750(검색일: 2019.10.1.)

〈과학기술관계장관회의 규정안〉

제2조(설치 및 기능)② 회의는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 국가 과학기술혁신 분야의 동향 점검 및 정책 발전방향 설정 등 과학기술혁신 정책 운영 전반에 관한 사항
2. 국가 과학기술혁신 체계 고도화를 위한 범부처 협력과제 및 중장기 이슈 발굴과 관련

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[80]

□ 문재인정부의 과학기술관계장관회의는 국무총리를 의장으로 하고, 과학기술 전담부처인 과학기술정보통신부 장관이 부의장을 맡고 있음.[81]

○ 과학기술장관회의의 위원은 12개 관계부처[82] 장관과 국무조정실장, 청와대 과학기술보좌관, 과학기술정보통신부 과학기술혁신본부장으로 구성되어 있음(과학기술정보통신부, 2018a).

○ 과학기술관계장관회의는 매월 정례회의를 개최하여 상대적으로 개최 주기가 긴 국가과학기술자문회의 심의회의에 비해 보다 시의성 있게 운영됨.

□ 문재인정부의 과학기술관계장관회의는 2008년 이후 현재까지 8차례 회의를 개최하였으며(2019.9 기준), 심의·조정 안건은 국가연구개발예산 관련 심의·조정 사항은 포함하지 않으나 국가과학기술자문회의 심의·조정 안건과 유사한 성격을 띠고 있음[83](문재인정부 과학기술관계장관회의 논의 안건의 자세한 내용은 〈부록 표7〉에 제시되어 있음).

- 과학기술관계장관회의가 국가과학기술자문회의 심의회의의 심의 기능과 중복되는 측면이 있기는 하지만, 과학기술관계장관회의의 심의·조정 안건은 상대적으로 정책 현안과 밀접히 연관되어 관계 부처 간에 협력과 조정을 이끌어내는데 역점을 두고 있다고 하겠음. (예: 백색국가 제외조치 영향 점검 및 대응계획, 소재·부품·장비 연구개발 투자전략 및 혁신대책, 성장동력 드론 분야 선제적 규제혁파 로드맵(안) 등)

□ 그리고, 노무현정부 시기 운영되던 과학기술혁신본부가 재설치됨에 따라 국가연구개발사업에 대한 예산 배분·조정과 평가는 과학기술혁신본부가 실질적으로 주관하게 됨.

○ 이에 따라, 과학기술혁신본부는 국가과학기술자문회의 심의회의를 거쳐 연구개발예산 조정·

80) 상동
81) 과거 노무현정부 시기에는 과학기술부총리인 과학기술부 장관이 과학기술관계장관회의의 의장을 맡았음.
82) 기획재정부, 교육부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부(과학기술정보통신부, 2018a)
83) 자문회의와 심의회의가 통합된 국가과학기술자문회의 출범 이후 심의회의 보고안건의 증가가 예상된 것과 달리 도리어 감소되고 있는데, 이는 과학기술관계장관회의의 영향으로 보기도 함(과학기술정책연구원, 2019)

배분안을 기획재정부에 제시하고, 기획재정부는 그 심의 결과를 반영하여 연구개발예산을 편성하게 됨.

□ 정부출연연구기관의 거버넌스 측면에서는 이전 정부에서 국가과학기술위원회로 일원화된 과학기술 분야 정부출연연구기관의 감독과 육성이 과학기술정보통신부 소관으로 되어 있음.

제 2 절 국가연구개발 거버넌스를 위한 제도 운용

1. 국가연구개발 거버넌스의 프레임워크

□ 우리나라 국가연구개발 거버넌스와 관련된 주요한 법적 기반은 다음과 같음.

○ 먼저, 과학기술정책과 과학기술활동 전반을 규정하고 있는 「과학기술기본법」은 국가연구개발 거버넌스에 관한 주요 규정을 담고 있음. 「과학기술기본법」이 국가의 과학기술 발전의 방향과 과학기술정책 추진의 기본틀을 규정하고 있기 때문에 이들 규정은 전략적 수준과 관리적 수준의 국가연구개발 거버넌스 구조의 주요 사항을 포괄하고 있음.

- 과학기술기본계획의 수립과 과학기술기본계획에 포함되는 과학기술 연구개발 추진 관련 사항.(제7조).
- 국가연구개발사업의 추진에 관한 전반적 사항 (제11조).
- 국가연구개발사업의 참여 제한 등에 관한 규정 (제11조의 2).
- 국가연구개발사업 성과의 소유·관리·활용 촉진에 관한 사항 (제11조의 3).
- 국가연구개발사업에 대한 조사·분석·평가 실시에 관한 사항 (제12조).
- 국가연구개발사업 예산의 배분·조정 등에 관한 사항 (제12조의 2).
- 국가연구개발사업 예비타당성 조사에 관한 사항 (제12조의 3).
- 과학기술예측에 관한 사항 (제13조).
- 기술영향평가 및 기술수준평가에 관한 사항 (제14조).
- 국가연구개발 성과의 확산, 기술이전 및 실용화에 관한 사항 (제16조의 3).
- 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 설립과 과학기술자문회의가 심의 지원에 관한 사항 (제20조).
- 과학기술 지식·정보 등의 관리·유통에 관한 사항 (제26조).
- 과학기술통계와 지표의 조사·분석에 관한 사항 (제26조의 2).
- 국가과학기술표준분류체계의 확립에 관한 사항 (제27조).
- 연구개발 시설·장비의 확충·고도화 및 관리·활용에 관한 사항 (제28조) 등.

○ 「국가과학기술자문회의법」은 제2조에 자문 기능과 심의 기능을 규정하고 있는데, 이 중 과학기술 주요 정책 · 과학기술혁신 등에 관련된 심의 기능으로서 국가연구개발 거버넌스에 관련된 다음의 사항을 규정하고 있음. 국가과학기술자문회의 심의회의가 국가 차원의 과학기술 종합조정을 위해 설치되어 있기 때문에, 이들 규정은 전략적 수준의 국가연구개발

거버넌스를 규정함.

- 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항.
- 「과학기술기본법」 제7조제1항 및 제2항에 따른 과학기술발전에 관한 중·장기 정책목표와 방향, 과학기술기본계획과 같은 법 제8조제1항에 따른 지방과학기술진흥종합계획에 관한 사항.
- 「과학기술기본법」 제7조제5항에 따른 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항.
- 매년도 국가연구개발사업 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항.
- 중·장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항.
- 국가연구개발사업의 조사·분석·평가에 관한 사항 등에 관한 사항 등.

○ 「국가연구개발사업 등의 성과 평가 및 성과관리에 관한 법률」은 국가연구개발의 성과평가와 성과관리에 관해 적용할 전반적 거버넌스 사항을 규정하고 있음. 연구개발사업의 성과평가와 성과관리는 국가 차원, 추진 부처 차원, 수행 주체 차원에서 모두 이루어질 수 있으나, 여기서는 국가 차원인 전략적 수준, 추진 부처 차원인 관리적 수준에서의 성과평가와 성과관리에 관한 사항을 규정하는데 주안점을 두고 있음. 다만, 이 법은 수행 주체 차원인 대학, 정부출연연구기관 등의 운영적 수준에서의 성과평가와 성과관리에 대한 규정도 포함하고 있는데, 이들 공공연구기관이 국가연구개발 수행에 중심적 역할을 하여 이를 공통적 지침을 제공할 필요가 있기 때문이라 하겠음.

- 성과평가 및 성과관리의 기본원칙에 과한 사항 (제3조).
- 성과평가 및 성과관리의 적용범위에 관한 사항 (제4조).
- 성과평가계획의 마련에 관한 사항 (제5조).
- 성과목표 및 성과지표의 설정에 관한 사항 (제6조).
- 특정평가 및 상위평가의 실시에 관한 사항 (제7조).
- 자체성과평가의 실시에 관한 사항 (제8조).
- 평가결과의 활용에 관한 사항 (제10조).
- 과학기술혁신역량 평가에 관한 사항 (제11조).
- 연구성과 관리·활용계획의 마련에 관한 사항 (제12조).
- 연구성과 활용실태에 관한 사항 (제12조의 2).
- 대학 등의 연구성과 관리·활용계획 마련에 관한 사항 (제13조).
- 연구성과 데이터베이스 구축 등에 관한 사항 (제14조).
- 연구관리전문기관의 지원에 관한 사항 (제16조) 등.

○ 한편, 대통령령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」은 국가연구개발사업 관리에 공통적으로 적용할 사항에 대해 국가연구개발 추진과 수행의 전반적 과정에 걸쳐 규정하고 있음. 국가연구개발의 내용이나 방향성보다는 추진 주체나 수행 주체가 국가연구개발사업의 추진하고 수행하는 과정에서 나타나는 관리적 수준과 운영적 수준의 거버넌스를 포괄적으로 규정하고 있음.

- 제2장 국가연구개발사업의 기획·관리·평가.
  제1절 국가연구개발사업의 기획·공고.
  제2절 연구개발과제의 선정.
  제3절 협약.
  제4절 연구개발비의 지급 및 관리.
  제5절 연구개발 성과의 보고 및 평가.
  제6절 연구개발비 정산.
- 제3장 연구개발 성과의 귀속 및 활용 촉진.
- 제4장 기술료의 징수 및 사용.
- 제5장 국가연구개발사업의 보안 및 정보관리.
- 제6장 국가연구개발사업 참여 제한 및 사업비 환수 등.

□ 이상에서 볼 때, 국가연구개발의 거버넌스는 크게는 국가연구개발의 종합조정, 국가연구개발의 추진, 국가연구개발의 수행과 관련되어 설정되어 있는 것을 볼 수 있음.

○ 이를 거버넌스의 수준 측면에서 볼 때는, 국가연구개발의 종합조정과 관련된 거버넌스는 전략적 수준의 거버넌스라 하겠고, 국가연구개발의 추진과 관련된 거버넌스는 전략적 수준과 관리적 수준의 거버넌스를 포함하며, 국가연구개발의 수행과 관련된 거버넌스는 관리적 수준과 운영적 수준의 거버넌스를 포함하게 됨.

○ 하지만, 여기서는 정부의 역할과 기능 설계에 초점을 맞추고 있다는 점에서 국가연구개발의 수행과 관련된 거버넌스는 제외하고 국가연구개발의 종합조정과 국가연구개발의 추진과 관련된 거버넌스에 주안점을 두고 분석함, 그리고, 국가연구개발의 추진과 관련된 거버넌스에 있어서도 추진 부처 연구개발사업 자체의 실행에 따른 거버넌스보다 추진 부처 연구개발사업이 국가연구개발 전략과 가지는 연계성에 따른 거버넌스에 중점을 두고 분석하도록 함.

□ 우리나라의 국가연구개발은 크게 계획 수립, 사업 추진, 조사·분석, 평가의 주기를 거치면서 추진됨. 그리고, 이러한 국가연구개발의 추진 주기에 따라 추진 부처의 연구개발사업이 국가연구개발 전략과 연계되도록 하는 거버넌스 체제가 마련되어 있음.

○ 계획 수립 주기에서는 중장기계획인 과학기술기본계획과 연도별 시행계획이 수립되는데, 여기에는 국가의 중점 연구개발사업 계획이 포함됨. 그리고, 이와 연계성을 가지고 분야별 또는 부문별로 연구개발사업 계획이 중장기적으로 그리고 연도별로 수립됨.

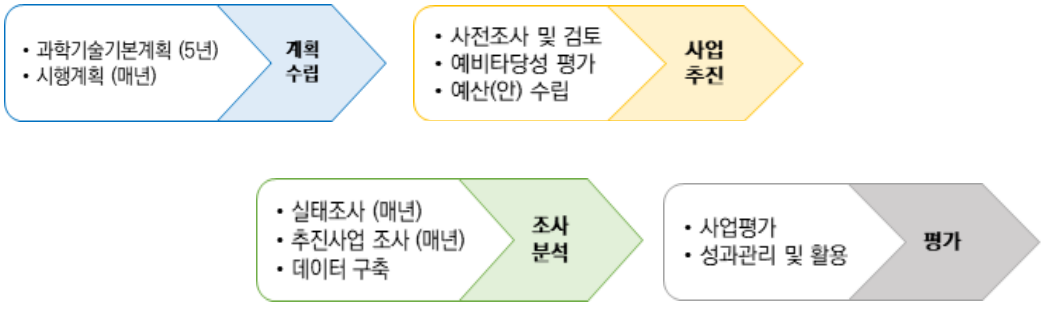
○ 사업 추진 주기에서는 국가연구개발사업의 사전조사 및 검토, 신규 국가연구개발사업 추진에 따른 예비타당성 평가, 국가연구개발사업 예산에 대한 사전 조정과 예산배분 등을 거쳐 사업이 확정되고 국가연구개발이 추진됨.

- 사업이 확정되면 사업의 세부기획을 통해 연구개발 과제를 발굴하고 과제 수행자를 선정하여 국가연구개발을 수행하게 됨.

○ 조사분석 주기에서는 과학기술 분야 중장기계획에 대한 매년 실태조사와 국가연구개발사업에 대한 매년 조사분석 등이 이루어져 사업 평가에 근거자료를 제공하고 사업 추진에 피드백됨. 그리고, 이 주기에서는 국가연구개발 추진에 따른 각종 데이터가 국가과학기술 종합정보시스템을 통해 공유되어 국가연구개발 추진에 활용되도록 함.

○ 평가 단계에서는 국가연구개발사업에 대한 성과평가가 이루어지고, 국가연구개발사업 성과에 대한 관리 및 활용 방안을 마련하여 시행함.

[그림 4-7] 국가연구개발 추진 전 주기



자료: 연구진 작성

□ 그리고, 이러한 국가연구개발 추진 주기에서 설정된 거버넌스를 위한 제도 운영을 통해 생성한 산물들은 국가연구개발 추진 과정에서 연계성을 가지고 피드백 될 뿐만 아니라 국가연구개발 종합조정에 중요한 근거를 제공함.

2. 종합조정의 제도 운용

□ 국가연구개발 종합조정은 제1절에서 분석하여 보여준 과학기술 분야 종합조정의 거버넌스 체제 속에서 이루어짐.

○ 현재는 국가과학기술자문회의 심의회의 운영을 통해 국가연구개발 종합조정이 이루어지는데, 정부 기구를 활용한 관료제적 거버넌스와 민간전문가를 활용한 네트워크적 거버넌스를 결합한 형태로 이루어짐.

- 심의회의는 정부 위원과 민간 위원을 합해 20명 이내로 구성.
- 심의회의 산하 운영위원회에는 정부 위원 20명과 10개 전문위원회의 민간인 위원장 10명으로 구성.
- 심의회의 산하 5개 특별위원회는 각기 정부 위원 6-11명, 민간 분야 전문가 10-16명으로 구성.
- 심의회의 산하 2개 협의회는 각기 민간 분야 전문가 21명으로 구성.
- 심의회의 산하 10개 전문위원회는 각기 정부 위원 1인, 민간 분야 전문가 15-20명으로 구성.

○ 대통령은 국가과학기술자문회의 심의회의 본회의의 의장이 되어 국가연구개발 종합조정의 최종 의결을 주관하고 국가연구개발 종합조정의 결과에 대해 국가 차원의 권위를 부여함.

- 과학기술혁신본부장이 위원장인 산하 운영위원회의 의결 안건도 결과적으로 대통령이 의장이 되는 심의회의의 권위로 생명력을 가진다고 할 수 있음.

○ 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부장은 국가과학기술자문회의 심의회의의 간사 역할을 수행하면서, 국가과학기술자문회의 심의회의 산하 운영위원회 및 특별위원회의 위원장을 맡아 국가연구개발 종합조정의 조타수 역할을 수행함.

- 차관급 조직인 과학기술혁신본부는 독립적인 행정 능력을 갖추고 심의회의의 종합조정 안건의 발굴·검토와 전문적 심의 절차에 참여하여 국가연구개발 종합조정을 실무적으로 뒷받침함.

○ 국가과학기술자문회의의 국가연구개발 종합조정을 뒷받침하는 전문적 분석과 관리 및 자료

준비 등에 대한 지원은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 과학기술혁신본부와 협력하여 수행함.

- 이를 수행함에 있어 KISTEP은 이와 연관된 업무를 관장하고 있는 각 부처의 연구개발 전문관리기관과 유기적 연계·협력 체제를 구축하고 있음.

□ 국가과학기술자문회의 심의회의의 국가연구개발 종합조정은 관련된 전략, 정책 방향, 계획, 예산 배분, 조사분석, 평가 등에 폭 넓게 걸쳐 있음(이전의 국가과학기술위원회, 국가과학기술심의회를 포함한 과학기술 분야 종합조정 기구의 심의 안건은 〈부록 내의 표〉 참조).

○ 특히 국가과학기술자문회의 심의회의가 예산 배분 및 조정 절차에 대한 심의 권한을 갖고 있어 심의회의가 통과시킨 계획대로 예산 배분이 이루어졌는지를 재차 검토하고 조정할 수 있기 때문에 범부처 공동연구개발사업 등을 기획할 때에도 직접적인 관리가 가능함.

□ 국가과학기술자문회의 심의회의는 전문적인 내용에 대한 충분한 사전검토와 심층분석이 이루어질 수 있도록 분야의 대표적인 전문가가 참여하는 전문위원회, 특별위원회, 협의회를 산하에 구성하여 운영함으로써, 운영위원회와 본회의에서의 심의·의결이 효과적으로 이루어질 수 있도록 뒷받침하고 있음.

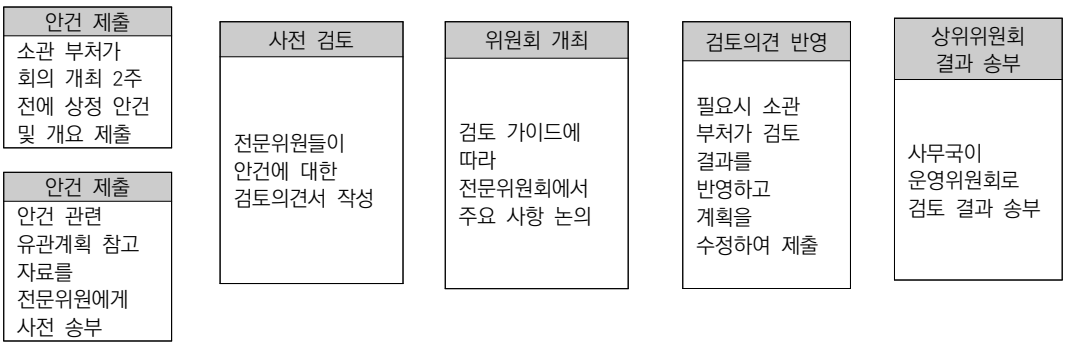
○ 그리고 심의 안건이 많고 회의를 수시로 열기 어려운 점을 감안하여 본회의와 운영위원회는 역할을 분담하여 운영함.

- 본회의는 주로 국가의 종합적 전략, 국가의 종합적 계획, 국가의 중요 전략적 방책 등에 관한 안건의 주안점을 두고 심의하고, 운영위원회는 분야별 또는 부문별 계획, 시행/추진 계획 및 실적, 예산 배분, 조사· 분석 등 정책 실행 수준의 안건을 중심으로 심의함.
- 그리고, 운영위원회는 과학기술혁신본부장이 위원장이 되어 본회의 상정 안건, 부처간 협의가 필요한 안건 등에 대한 사전 검토와 부처간 협의·조정 기능도 수행함.

○ 심의회의의 안건은 1) 전문위원회, 2) 운영위원회/특별위원회/협의회, 3) 심의회의의 심의 단계를 거치면서 심의가 이루어지면서 상위 위원회로 전달되어 되어 최종 심의·의결됨. 이러한 심의 단계에서의 심의의 실무적 절차는 다음과 같이 이루어짐.[84]

84) 다음 표는 국가과학기술자문회의 지원단(2018), p.15에서 발췌.

1) 전문위원회



2) 운영위원회/특별위원회/협의회

안건 제출	사전 검토	사전 간담회	검토의견 반영	상위위원회 결과 송부
소관 부처가 전문위원회 의견을 반영한 수정 안건 제출	위원회 민간위원이 전문위원회 검토 결과 및 수정 안건을 유관 계획 간 연계 조정을 중점적으로 검토	위원회가 전문위원회 검토 결과의 반영 여부를 보고하고 부처별, 분야별 연계 및 조정, 협력 논의	필요시 소관 부처가 검토 결과를 반영하고 계획을 수정하여 제출	사무국이 심의회의로 검토 결과 송부

3) 심의회의

안건 제출	사전 검토	사전 간담회	검토의견 반영	상위위원회 결과 송부
소관 부처가 운영위/특위/협의회 의견을 반영한 수정 안건 제출	심의회의 민간위원이 국정과제와의 부합성을 중점적으로 수정안건을 검토	심의위원이 소관 부처 수정안건의 운영위/특위 /협의회 검토 결과 반영 여부를 보고 및 필요시 전문위원장 참석 요구하여 검토 결과 공유	필요시 소관 부처가 검토 결과를 반영하고 계획을 수정하여 제출	심의회의에서 안건 심의 및 의결

3. 계획 수립의 제도 운용

가. 과학기술기본계획의 수립

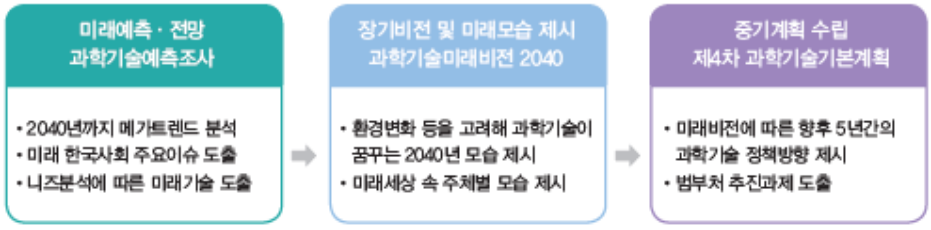
□ 「과학기술기본법」 제7조 및 동법 시행령 제3조~제5조에 의거하여 정부는 매 5년마다 중·장기 정책목표와 방향을 설정하고 관련 정부부처의 계획과 시책 등을 종합하여 과학기술기본계획을 수립함.

○ 과학기술기본계획은 향후 5년간 과학기술혁신정책의 비전, 목표, 방향 등을 제시하는 중·장기 발전 전략을 나타내며 각 부처 과학기술 관련 정책의 수립과 추진 방향을 제시하는 최상위 계획임.

○ 현재 추진되고 있는 제4차 과학기술기본계획(2018-2022)은 과학기술 장기 비전과 다음과 같은 연계 절차를 마련하여 수립됨.

- 10년 후 미래사회의 이슈를 분석한 미래이슈 분석보고서('15)와 2040년까지의 미래 변화를 전망한 제5회 과학기술예측조사('17.3.) 등을 바탕으로 트렌드를 분석하여 2040년까지의 장기적 비전을 설정하고 과학기술이 지향해야 할 바람직한 미래사회의 모습을 구체적인 목표로 제시함.
- 2040년까지의 장기 비전을 실현하기 위한 향후 5년간 추진해야 할 전략과 구체적인 추진과제를 도출하여 반영함.

[그림 4-8] 과학기술 장기 비전과 과학기술기본계획 연계 절차



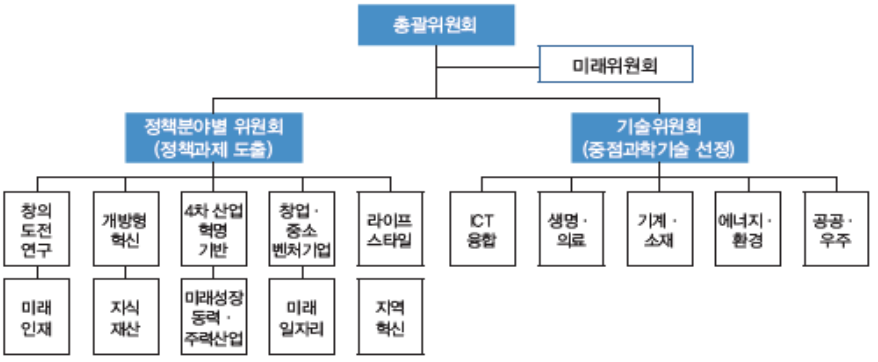
자료: 과학기술정보통신부(2018c), 『제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 2040년을 향한 국가과학기술 혁신과 도전』, p. 7.

○ 그리고 제4차 과학기술기본계획(2018-2022)의 수립을 통해 본 과학기술기본계획 수립의 추진체계는 다음과 같음.

- 주관부처인 과학기술정보통신부가 관계부처와의 협의를 통해 과학기술기본계획 초안을 작성하는데 이를 위해 산·학·연 민간전문가로 구성된 민간전문가위원회를 구성·운영하여 진행함
- 이를 보다 정확히 말한다면 과학기술기본계획이 범부처 차원의 계획이란 점에서 과학기술정보통신부 내에 설치된 과학기술혁신본부가 주관하고, 각 부처는 과학기술기본계획에 담을 소관 계획 사항을 과학기술혁신본부가 종합할 수 있도록 자료를 제출함.
- 민간전문가위원회는 총괄위원회, 미래위원회, 정책분야별 위원회(10개 분야 총 93인), 기술위원회(5개 분야 총 83인)로 구성하여 전문적인 검토와 사전 조정에 참여함.

- 그 외에 온라인 정책참여 플랫폼을 활용하여 대국민 참여 채널을 강화하고 인문·사회 유관기관까지 참여를 확대함.[85]

[그림 4-9] 제4차 과학기술기본계획 수립 민간전문가위원회 구성



자료: 과학기술정보통신부(2018c), 『제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 2040년을 향한 국가과학기술 혁신과 도전』, p. 8.

○ 제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 수립을 통해서 보면, 과학기술기본계획은 사전기획 연구부터 최종적으로 국가과학기술자문회의 심의회의 상정까지 약 2년여 기간의 작업을 거침.

- 사전기획 연구를 비롯한 과학기술기본계획 수립 준비, 민간전문가위원회 운영, 과학기술기본계획의 초안 마련 등은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 과학기술혁신본부와 협력하여 지원함.

〈표 4-5〉 제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 수립 추진 경과

일정	추진활동
'16.1.~12.	과학기술기본계획 사전기획연구
'17.3.	제4차 과학기수기본계획 수립 추진계획(안) 마련
'17.3~	정책과제 발굴을 위한 정책분야별위원회 구성·운영 정책분야별 과제 발굴 및 분야별 보고서(안) 마련: '17.4.~8.
'17.6.~	중점과학기술 도출을 위한 기술위원회 구성·운영 중정과학기술 도출을 위한 분야별 위원회 운영: '17.7.~9. 산·학·연 설문조사 실시:'17.10.
'17.8.~	과학기술 미래비전 도출 및 기본계획 초안 마련 및 의견수렴

85) 산업연구원, 정보통신산업진흥원, 한국고용정보원 참여: 과학기술정보통신부(2018c), 『제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 2040년을 향한 국가과학기술 혁신과 도전』, p. 8

일정	추진활동
	과학기술정책 참여 온라인 플랫폼 오픈:'17.8. 미래비전 도출 및 지표 발굴·검토: '17.8.~ 관계부처 대상 추진과제 발굴: '17.10. / 의견수렴: '17.12.~'18.1. 대국민 공청회 개최: '17.12.
'18.1.~2.	국가과학기술심의회 검토 및 의결 국가과학기술심의회 전문위원회 및 국가과학기술자문회의 의견수렴: '18.1. 국가과학기술심의회 상정: '18.2.

자료: 과학기술정보통신부(2018c),『제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 2040년을 향한 국가과학기술 혁신과 도전』, p. 9의 내용을 바탕으로 연구진 정리

○「과학기술기본법」 제7조에서는 과학기술기본계획에 국가연구개발과 관련된 다음의 사항을 포함하도록 하고 있음.

- 과학기술 연구개발의 추진 및 협동·융합연구개발 촉진.
- 미래유망기술의 확보.
- 과학기술에 기반을 둔 성장동력의 발굴·육성.
- 과학기술을 활용한 삶의 질 향상, 경제적·사회적 현안 및 범지구적 문제의 해결.
- 기초연구의 진흥 등.

○ 이를 위해, 과학기술 예측, 기술영향평가 및 기술수준평가, 핵심기술 목록 도출, 연구개발 우선순위 설정, 기술로드맵(technology roadmap) 작성 등이 전략적 도구로 활용됨.

- 이러한 전략적 도구를 활용한 분석과 계획에 필요한 기초자료 마련은 주로 한국과학기술기획평가원(KISTEP)을 중심으로 이루어지는데, 이러한 과정에서 KISTEP은 자체 분석 기능과 함께 주요 과학기술 분야 전문위원 및 전문가 활용과 각 부처 연구개발 전문관리기관과의 협력 노력을 병행함.

○ 과학기술기본계획에 포함될 국가연구개발에 대한 계획 사항은 주요 과학기술 분야별 전문가가 참여하는 기술위원회를 통해 검토·심의 되어 상위 위원회로 전달되어 확정됨.

- 이러한 기술위원회 운영의 지원도 KISTEP이 담당함.

나. 과학기술시행계획의 수립

□ **국가과학기술자문회의 심의회의에서 심의·의결된 과학기술기본계획은 5년 동안 유효하며 이에 따라 매년 시행계획이 마련되어 추진됨.**

○ 과학기술정보통신부는 매년 시행계획 수립 지침과 추진실적 점검 지침을 통보하고 각 부처는 시행계획과 추진실적을 보고함.

- 여기서도 마찬가지로 보다 정확히 말하면 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부가 시행계획 수립을 주관한다고 하겠음.
- 통합된 시행계획과 추진실적은 과학기술기본계획의 전년도 추진실적 및 당해 연도 시행계획(안)으로 작성되어 국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회에서 의결됨.

○ 과학기술시행계획에서는 과학기술기본계획에 근거하여 전략별 과제를 분류하여 전년도 추진실적을 점검하고. 이에 바탕을 두고 지원 과제의 보완, 예산 확충 등 시행계획을 마련하여 정책 이행 방식을 조정함.

□ 과학기술시행계획 수립에 있어서는 과학기술기본계획에 포함된 국가연구개발에 대한 계획 사항에 대해서도 시행계획이 마련됨.

□ 과학기술시행계획의 수립도 과학기술혁신본부가 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 지원을 받아 이루어짐.

다. 각 부처의 소관 연구개발사업 계획의 수립

□ 한편, 과학기술 관계부처에서는 각 부처 소관 연구개발사업에 대한 중장기계획과 시행계획을 수립함.

○ 각 부처가 수립하는 소관 연구개발사업 계획은 소관 과학기술 관계법에 근거를 마련하여 이루어지는 것이 일반적이지만, 국가 차원의 상위 계획인 과학기술기본계획과의 연계성을 가지고 수립됨.

- 각 부처의 연구개발사업에 대한 계획이 과학기술기본계획과 연계성을 가지는가에 대해서는 연구개발예산 배분 등 사업 추진 단계에서 검토가 되도록 하고 있음.

○ 각 부처의 소관 연구개발사업에 대한 계획 수립은 대체로 소관 연구개발 전문관리기관의 실무적 지원을 받아 이루어짐.

4. 사업 추진의 제도 운용

가. 사전 조사에 바탕을 둔 사업기획

□ 국가연구개발사업을 추진하기 위해서는 우선 중앙행정기관이 사전 조사를 실시하여 해당 사업의 필요성을 확인하고 중복 가능성을 검토한 후 사업 기획(안)을 작성해야 함.

○ 국가연구개발사업의 중복 가능성은 한국과학기술정보연구원(KISTI)이 운영하는 국가과학기술지식정보서비스(NTIS)가 제공하는 국가연구개발사업 정보를 통해 확인할 수 있음.

○ 구체화된 국가연구개발사업의 기획(안)에는 다음과 같은 사항들이 포함되어야 함.

1 국가연구개발사업의 목표, 세부추진내용 및 추진체계.

2 다른 중앙행정기관의 소관 업무와 관련되는 사항에 대한 조정방안.

3 국가연구개발사업의 평가계획.

4 필요한 자원의 규모 및 인력 확보방안.

5 정부지원의 타당성 검토 결과.

6 연구개발성과의 활용방안 및 기대효과.

7 국내외 특허 동향, 기술 동향, 표준화 동향 및 표준특허 동향.

〈참고〉 사전조사 및 기획 관련 규정
『국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정』제4조(사전조사 및 기획)
① 중앙행정기관의 장은 국가연구개발사업을 추진하려는 경우에는 그 사업의 기술적·경제적 타당성 등에 대한 사전조사 또는 기획연구를 수행하여야 한다. 〈개정 2013. 2. 22.〉
② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 사전조사 또는 기획연구를 하는 경우 국내외 특허 동향, 기술 동향, 표준화 동향 및 표준특허 동향...을 조사하여야 한다. 이하생략. 〈신설 2013. 2. 22., 2014. 8. 12., 2014. 11. 28.〉
③ 중앙행정기관의 장은 새로운 국가연구개발사업에 대한 계획을 수립하는 경우에는 다른 사업과의 중복을 피하기 위하여 관계중앙행정기관의 장과 협의를 하는 등 국가연구개발사업 간의 연계를 강화하기 위하여 노력하여야 하며, 과학기술정보통신부장관 또는 『국가과학기술자문회의법』에 따른 국가과학기술자문회의로부터 중앙행정기관 간 공동기획의 필요성이 제시된 국가연구개발사업에 대해서는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 공동으로 기획하여야 한다. 〈개정 2011. 3. 28., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2018. 4. 17.〉
...생략...
⑥ 중앙행정기관의 장은 국가연구개발사업을 신규로 추진하려는 경우에는 예산을 편성하기 전에 제1항에 따른 사전조사 또는 기획연구 결과를 바탕으로 사업을 구체적으로 기획하고, 그 기획안을 법 제12조의2제4항에 따라 국가연구개발사업 관련 예산요구서를 과학기술정보통신부장관에게 제출할 때에 함께 제출하여야 한다. 다만, 중앙행정기관의 장이 재난, 재해, 국민건강 등 공공수요가 있는 사업으로 시급히 추진할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 과학기술정보통신부장관과 협의하여 기획안의 제출 시기를 1년의 범위에서 유예할 수 있다. 〈신설 2013. 3. 22., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26., 2018. 4. 17.〉
...이하 생략.

자료: 국가법령정보센터 웹사이트 86)

86) http://www.law.go.kr/법령/국가연구개발사업의관리등에관한규정(검색일: 2019.10.13.)

□ 각 부처별로 연구개발 수요에 바탕을 둔 상향식의 국가연구개발사업 기획도 이루어지지만, 성장동력사업 등 범부처적으로 국가 전략프로젝트로 추진되는 사업에 대해서는 국가 우선순위에 입각한 하향식 기획을 통해 목적 지향형 국가전략프로젝트를 추진함.

○ 최근 들어서는 다수 부처가 연관된 연구개발사업의 경우 관련 부처 간의 다부처 공동 연구개발 기획을 적극적으로 추진하고 있음.

□ 국가연구개발에 대한 사전 조사 및 사전 기획 업무는 대체로 각 부처 소관 연구개발 전문관리기관으로부터 지원을 받아 이루어짐.

- 연구개발사업의 기획(안) 마련을 위해서 해외 기술개발/정책 동향 분석, 연구개발 우선순위 설정, 분야별 기술로드맵 작성, 사업 타당성 분석 등을 실시하기도 함.
- 연구개발 전문관리기관 예시: 한국연구재단(NRF), 한국산업기술평가관리원(KEIT), 한국에너지기술평가원(KETEP) 등

나. 연구개발 예비타당성 조사

□ 연구개발 예비타당성 조사는 대규모 신규 연구개발사업에 대한 예산 편성 및 기금운용 계획을 수립하기 위해서 실시하는 타당성 검증·평가로서, 2018년부터는 기획재정부 장관이 과학기술정보통신부 장관에게 위탁하여 실시하고 있음.

○ (추진 경위) 연구개발 예비타당성 조사는 2007년에 과학기술정보통신부에 도입된 이후 2008년에 기획재정부의 예비타당성조사 제도로 통합 운영되었고, 2018년에는 다시 「국가재정법」 개정을 통해 과학기술정보통신부로 위탁됨.

○ (법적 근거) 「국가재정법」 제38조 및 제38조의2와 「과학기술기본법」 제12조의3에 이에 대한 근거 규정이 마련되어 있음.

〈참고〉 예비타당성조사 추진 근거 법령

『국가재정법』제38조(예비타당성조사)

① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임 위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규사업으로 한다.

3. 『과학기술기본법』 제11조에 따른 국가연구개발사업

『국가재정법』제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례)
① 기획재정부장관은 제8조의2, 제38조 및 제38조의2에 규정된 사항 중 『과학기술기본법』 제11조에 따른 국가연구개발사업에 대한 예비타당성조사에 관해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 위탁할 수 있다.

『과학기술기본법』제12조의3(예비타당성조사 대상사업 선정을 위한 의견 제출)
① 과학기술정보통신부장관은 대통령령으로 정하는 국가연구개발사업으로서 『국가재정법』 제38조제2항에 따라 중앙행정기관의 장이 예비타당성조사 대상사업 선정을 시청한 국가연구개발사업에 대하여는 기획재정부장관이 예비타당성조사 대상사업을 선정하기 전에 해당 국가연구개발사업의 기술성을 평가하여 적합 여부에 관한 의견을 기획재정부장관에게 제출할 수 있다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
② 기획재정부장관은 제1항에 따른 기술성 평가 대상 국가연구개발사업에 대하여는 과학기술정보통신부장관이 기술성을 평가하여 적합하다는 의견을 제출한 국가연구개발사업 중에서 예비타당성조사 대상사업을 선정하여야 한다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.,〉
③ 제1항에 따른 기술성 평가의 기준, 방법 및 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부장관이 과학기술정보통신부장관과 협의하여 정하는 바에 따른다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[87]

□ 국가연구개발사업 추진에 따르는 예비타당성 조사는 대규모 연구개발사업 추진에 기술성과 경제성을 사전에 평가하여 연구개발 자원의 낭비 요인을 배제하는 한편, 연구개발사업의 체계적 추진을 위한 각 부처의 기획 노력을 강화하는데 주된 목적을 두고 있음.

○ 예비타당성 조사를 통과하지 못하는 연구개발사업에 대해서는 예산 배정이 이루어지지 않아 사업이 추진될 수 없음.

○ 하지만, 최근에는 예비타당성 기획연구부터 예비타당성 결과 판정에 이르는 기간이 장기간 소요됨에 따라 국가적으로 신속히 추진되어야 할 국가연구개발에 대해서는 예비타당성 조사를 면제하는 Fast Track 제도도 도입하고 있음.

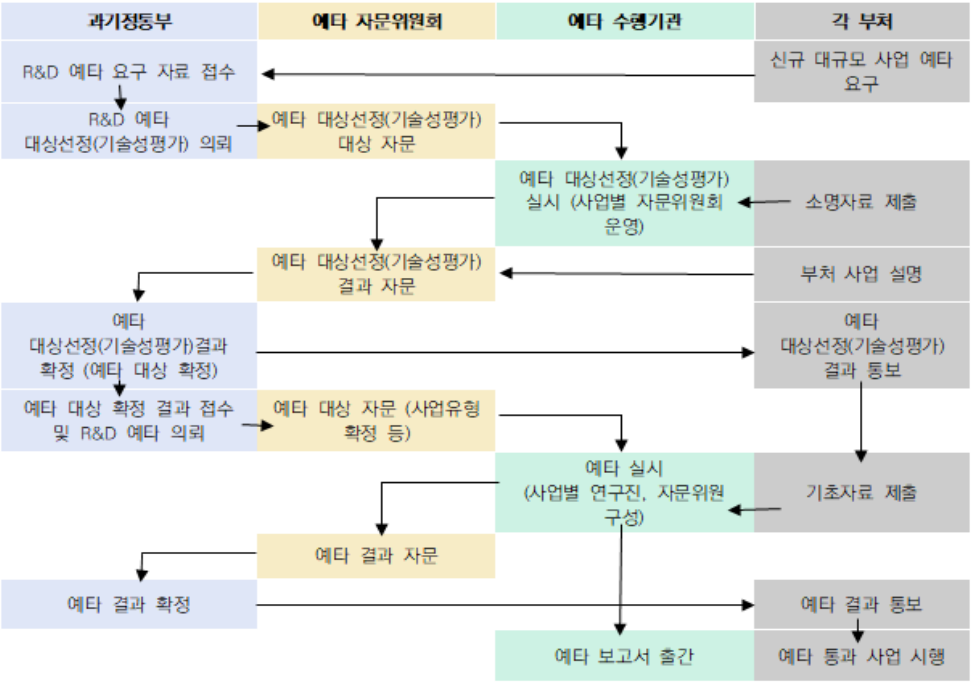
□ 연구개발 예비타당성 조사는 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부가 총괄 운영을 하되 연구개발 예비타당성 조사에 대한 자문위원회를 구성하여 사업 수행기관이 마련한 조사 결과 등에 대한 자문을 얻는 절차를 거침.

○ (진행 절차) 연구개발 예비타당성 조사는 연간 4회 실시하며, 분기별(2월, 5월, 8월, 11월) 실시를 원칙으로 하고 진행 절차는 다음과 같음.

○ 예비타당성 조사는 연간 4회 실시하며, 분기별(2월, 5월, 8월, 11월) 실시를 원칙으로 함.

87) http://www.law.go.kr/법령/국가재정법, http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법/(10878,20110721)검색일: 2019.10.13.)

[그림 4-10] 연구개발 예비타당성 조사 진행 절차



자료: 과학기술정보통신부(2019a), 2019년 국가연구개발사업 예비타당성조사 매뉴얼, p.9 발췌하여 재정리.

〈표 4-6〉 연구개발 예비타당성 조사의 연간 일정

월	1월	2월	3월	4월	5월	6월
주요 일정	수요조사	1차 예타 접수	2차 예타 사전 공론화		2차 예타 접수	3차 예타 사전 공론화
		1차 예타 대상 선정 (기술성평가)	1차 예타 착수		2차 예타 대상 선정 (기술성평가)	2차 예타 착수
월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
주요 일정		3차 예타 접수 및 수요조사	4차 예타 사전 공론화		4차 예타 접수	1차 예타 사전 공론화
		3차 예타 대상 선정 (기술성평가)	3차 예타 착수		4차 예타 대상 선정 (기술성평가)	4차 예타 착수

자료: 과학기술정보통신부(2019a), 2019년 국가연구개발사업 예비타당성조사 매뉴얼, p.8 발췌하여 재정리.

다. 예산 배분·조정

□ 국가 연구개발투자의 효율성을 극대화하고 연구개발예산이 정책목표 달성을 위해 적절하게 배분되도록 국가연구개발사업 예산에 대한 사전 심의·조정 절차를 마련하고 있음.

○ (법적 근거) 「과학기술기본법」 제12조의 2에 근거하여 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부가 주관하여 연구개발사업에 대한 예산 배분·조정 업무를 수행하여 그 결과를 기획재정부의 정부예산안 편성에 반영하고 있음.

○ (대상사업) 대상사업은 다음과 같이 대통령령으로 정하고 있는데, 인문사회 분야 국가연구개발사업 및 국가안전보장 상 고도의 보안성이 요구되는 국가연구개발사업 등은 제외함.

○ 국가연구개발사업 사전 심의·조정에 있어서는 전년도 국가연구개발사업 추진에 대한 평가결과가 중요하게 반영됨.

〈참고〉 예산 배분·조정 수행 근거 법령

『과학기술기본법』제12조의2(국가연구개발사업 예산의 배분·조정)

① 국가연구개발사업에 관련된 중앙행정기관의 장은 해당 기관의 다음다음 연도 국가연구개발사업의 투자우선순위에 대한 의견을 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉

② 관계 중앙행정기관의 장은 『국가재정법』 제28조에 따라 기획재정부장관에게 제출하는 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안 예정된 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업 중 국가연구개발사업 관련 중기사업계획서를 매년 1월 31일까지 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉

③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따른 중기사업계획서를 검토하고, 심의회의 심의를 거쳐 정부연구개발투자의 방향과 기준을 매년 3월 15일까지 기획재정부장관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2014. 12. 30., 2017. 7. 26.〉

④ 관계중앙행정기관의 장은 『국가재정법』 제31조제1항에 따라 기획재정부장관에게 제출하는 해당 기관의 예산요구서 중 국가연구개발사업 관련 예산요구서를 매년 5월 31일까지 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2014. 12. 30., 2017. 7. 26.〉

⑤ 과학기술정보통신부장관은 제1항·제2항 및 제4항에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 각각 제출한 국가연국개발사업의 투자우선순위에 대한 의견과 국가연구개발사업 관련 중기사업계획서 및 예산요구서에 대하여 제12조에 따른 국가연구개발사업의 조사·분석·평가와 연계하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 마련하고, 심의회의 심의를 거쳐 그 결과를 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 알려야 한다. 〈개정 2010. 12. 27., 2011. 3. 9., 2013. 3. 23., 2014. 5. 28., 2014. 12. 30., 2017. 7. 26.〉

국가연구개발사업의 목표 및 추진방향

국가연구개발사업의 분야별·사업별 투자우선순위

국가연구개발사업 예산의 배분방향 및 대통령령으로 정하는 주요 국가연구개발사업 예산의 배분·조정 내역
유사하거나 중복되는 국가연구개발사업 간의 조정 및 연계
대형 국가연구개발사업의 투자적정성, 중점추진방향 및 개선방향
다수 부처 관련 국가연구개발사업의 부처별 역할 분담
기초연구와 지방과학기술의 진흥에 관한 사항
중소기업의 기술혁신 지원에 관한 사항
그 밖에 국가연구개발사업의 투자효율성을 높이기 위하여 필요한 사항
⑥ 제2항과 제4항에도 불구하고 국방 분야의 국가연구개발사업 관련 중기사업계획서와 예산요구서 중 국방부장관이 과학기술정보통신부 장관과 협의하여 정하는 중기사업계획서와 예산요구서는 제출하지 아니할 수 있다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
⑦ 기획재정부장관은 정부 재정규모 조정 등 특별한 경우를 제외하고는 제5항에 따른 심의회의 심의결과를 반영하여 다음 연도 예산을 편성하여야 한다. 〈신설 2010. 12. 27., 2013. 3. 23.〉

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[88]

□ 이 제도는 먼저 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부가 과학기술 관련부처와 협력하여 계획서를 작성하고, 이를 국가과학기술자문회의 심의회의의 전문위원회에서 전문적인 검토·심의를 실시하며, 그 결과를 국가과학기술자문회의 심의회의의 운영위원회, 본회의의 심의·조정 절차를 거쳐 최종(안)을 마련하게 됨.

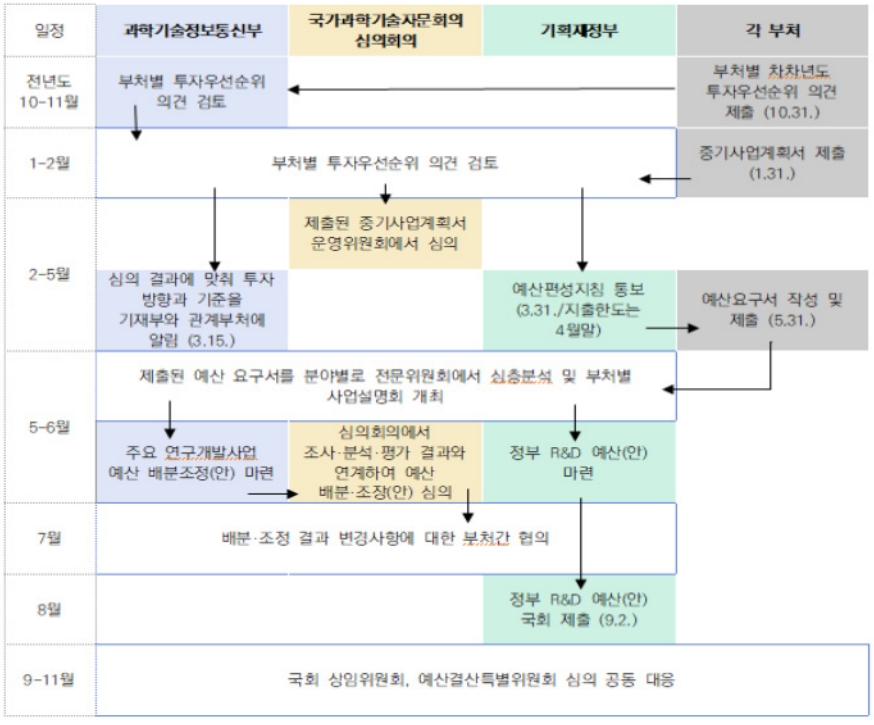
○ 정부 연구개발예산(안)은 주요 사업과 일반 사업을 모두 통합한 안으로 기획재정부가 최종 정리하여 국회에 제출하나, 주요 국가 연구개발사업에 관한 예산 배분·조정만큼은 국가과학기술자문회의 심의회의에서 배분·조정에 대한 실질적인 심의 권한을 가지고 있음.

- 이러한 절차는 과학기술혁신본부가 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 실무적 지원을 받아 주관함.

○ (진행 절차) 이 제도의 진행 절차를 보면, 예산 편성 기준 전전년도 10-11월부터 부처별로 투자우선순위 의견 검토가 과학기술정보통신부를 중심으로 이루어지며, 전년도 9월에 부처 간 협의·조정을 거쳐 기획재정부의 예산(안)이 국회에 제출되고 연말 안에 심의 절차 후 최종 확정됨.

88) http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법/(10878,20110721)(검색일: 2019.10.14.)

[그림 4-11] 연구개발 예산 배분·조정 진행 절차



자료: 『과학기술기본법』 내용을 바탕으로 재구성.

5. 조사·분석의 제도 운영

가, 연구개발 중·장기계획 실태조사

□ 국가연구개발사업의 거시적인 정합성 제고를 위한 개선/정비 방안 도출을 위해 2008년부터 매년 관계 부처 과학기술 분야 중·장기계획에 대한 실태조사를 실시하여 과학기술기본계획과의 연계성과 분야별 중·장기계획 간의 연관성을 검토함.

○ (근거법령) 「과학기술기본법 시행령」 제3조의2에서는 과학기술정보통신부가 매년 실태조사를 실시하고 각 부처에 이에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하고 있음.

〈참고〉 중·장기계획 조사·분석 추진 근거 법령

『과학기술기본법 시행령』제3조의2(과학기술 분야 중장기계획에 대한 사전 검토 및 실태조사)
① 과학기술정보통신부장관은 국가연구개발사업(국방 및 인문사회 분야는 제외한다)을 수행하는 중앙행정기관의 장이 소관 법령에 따라 세우는 과학기술 분야의 5년 이상 중장기계획에 대하여 사전 검토하고 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
② 과학기술정보통신부장관은 법 제7조제2항에 따른 과학기술기본계획(이하 "기본계획"이라 한다) 및 제1항의 중장기계획 간 연계성 등에 대한 실태조사를 매년 실시하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 알려야 한다. 〈신설 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉
③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따른 실태조사를 실시하기 위하여 필요할 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
[본조신설 2011. 3. 28.]

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[89]

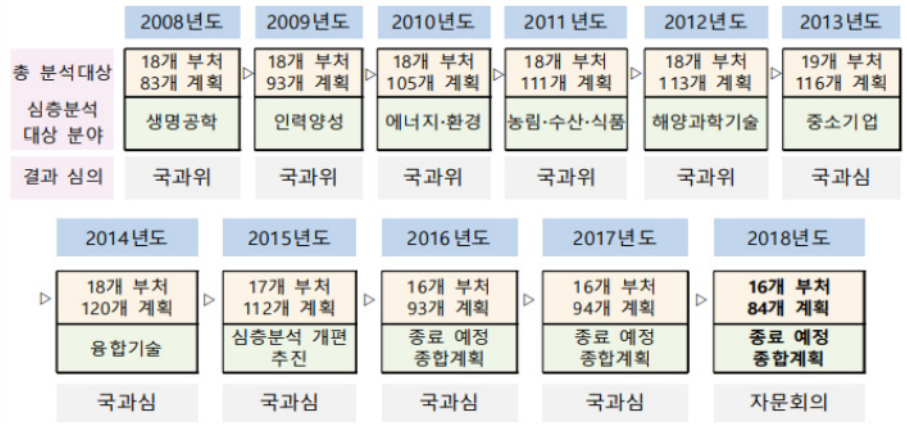
□ 이 제도는 과학기술 분야 최상위 종합계획인 과학기술기본계획과 각 부처가 수립하는 과학기술 분야 중장기계획(과학기술진흥 및 기술개발과 관련된 5년 이상의 계획 포함)을 조사의 대상으로 함.

○ 중장기계획에서는 해당 분야를 총괄하는 분야별 종합계획과, 종합계획과 연계되거나 종합계획이 포괄하는 분야 중 일부 또는 연관된 분야에 대한 계획을 일컫는 분야별 세부계획을 포함함.

○ 이 제도가 처음 시행된 2008년부터 이후 지금까지의 분석 대상과 심층분석 대상 분야는 다음과 같음.

89) http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법시행령(검색일:2020.03.13.)

[그림 4-12] 과학기술분야 중장기계획 조사·분석 현황 (2008-2018)



자료: 과학기술정보통신부(2019b), 2018년도 과학기술분야 중장기계획 조사·분석 결과(안), (2019.6.25.)에서 발췌.

□ 이 제도는 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부가 한국과학기술기획원의 분석적 지원을 받아 운영되며, 그 결과 내용은 국가과학기술자문회의 심의회의 산하 운영위원회에서 최종 심의하여 확정함.

○ (진행 절차) 이 제도의 진행 절차를 보면, 전년도 12월부터 해당 연도 1월까지 중앙행정기관의 중장기계획에 대한 실태조사를 진행한 후 조사결과 분석 및 연계맵을 2월부터 5월 사이에 작성하고 조사 결과는 6월 중에 확정함.

○ (조사방법) 전체 현황 분석 및 특정계획 심층분석.

- 현황 분석: 중장기계획을 8개 분야(기술분야 및 정책)로 구분하여 종합계획-세부계획 간 연계성을 분석하고, 유사·중복 부분이 있을 경우 정비방안 도출.
- 심층 분석: 계획 기간이 종료되는 종합계획을 대상으로 수립-시행-결과 등의 전주기 분석 및 차기계획 수립에 대한 권고의견 제시.

나. 국가연구개발사업에 대한 조사·분석

□ 이 제도는 1997년 「과학기술혁신을 위한 특별법」에 처음으로 법적 근거가 마련되어 매년 실시되고 있음.

○ 처음 시행 당시에는 국방 분야를 제외한 모든 국가 연구개발사업의 조사·분석을 매년 실시하고 과학기술장관회의에 보고하도록 함.

○ 평가와 관련해서는 2005년 「국가 연구개발 사업 등의 평가 및 성과 관리에 관한 법률」이 제정되면서 성과평가 및 관리에 관한 제도가 별도로 체계화됨.

□ 현재 연구개발사업의 조사·분석에 대한 추진 근거는 「과학기술기본법」 제12조를 기반으로 하고 있으며, 「과학기술기본법 시행령」 제20조에 세부 절차 등이 마련되어 있음.

〈참고〉 조사·분석 근거 법령

『과학기술기본법』제12조(국가연구개발사업에 대한 조사 · 분석 · 평가)
① 과학기술정보통신부장관은 매년 국가연구개발사업에 대한 조사 · 분석 및 평가(이하 "평가등"이라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 평가에 관한 사항은 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
② 과학기술정보통신부장관은 제1항 전단에도 불구하고 대통령령으로 정하는 국방 분야의 국가연구개발사업에 대한 조사와 분석을 하지 아니할 수 있다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
... 생략...
⑤ 제1항 전단에 따른 조사와 분석의 범위 · 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

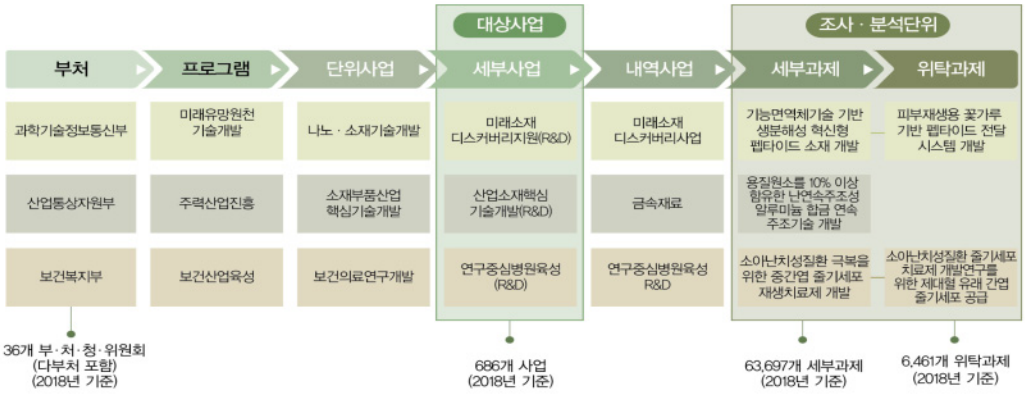
자료: 국가법령정보센터[90]

□ 이 제도는 정부예산과 기금 중 연구개발예산으로 편성된 모든 국가연구개발사업을 조사·분석 대상으로 함.[91]

○ (조사·분석 단위) 예산 체계상 세부 과제가 최종 국가연구개발사업 조사·분석의 단위임.[92]

90) http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법/(14839,20170726)(검색일:2020.03.13.)
91) 기금은 과학기술정보통신부(과학기술진흥기금, 방송통신발전기금, 원자력기금, 정보통신진흥기금), 산업통상자원부(전력산업기반기금, 방사성폐기물관리기금, 산업기술진흥 및 사업화촉진기금), 보건복지부(국민건강증진기금), 문화체육관광부(국민체육진흥기금, 관광진흥개발기금), 문화재청(문화재보호기금), 중소벤처기업부(중소기업창업 및 진흥기금)의 6개 부처 12개 기금을 가리킴.
92) 2018년도 국가연구개발사업 조사·분석은 정부연구개발예산으로 편성된 19조 7,848억원 중 35개 중앙부처가 집행한 686개 세부사업(19조 7,759억원), 63,697개 세부과제를 대상으로 함.

[그림 4-13] 국가연구개발사업 조사·분석 단위



자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2019), 국가연구개발사업 조사·분석보고서, p.5

○ (조사·분석 항목) 국가연구개발사업의 사업정보 2개와 과제 정보 12개, 그리고 성과 정보 6개를 포함한 총 20개의 항목에 대해 조사·분석을 실시함.

- 다만 성과 정보에 대한 분석 결과는 성과보고서를 별도로 발간함.

〈표 4-7〉 국가연구개발사업 조사·분석 항목

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="3">항목</th></tr>
<tr><td rowspan="2">1. 사업정보</td><td colspan="3">① 사업목적</td></tr>
<tr><td colspan="3">② 사업내용 (사업추진의 법적 근거, 총사업비, 사업기획 형태 등)</td></tr>
<tr><td rowspan="8">2. 과제정보</td><td>① 기본정보
(과제명, 연구기간, 연구수행기관 등)</td><td rowspan="5">기술 분류</td><td>⑧ 국가과학기술표준분류
(연구문야와 적용분야)</td></tr>
<tr><td>② 연구비
(정부연구비, 대응자금 등)</td><td rowspan="2">⑨ 미래유망신기술 (6T)</td></tr>
<tr><td>③ 연구개발 단계</td></tr>
<tr><td>④ 연구수행주체</td><td rowspan="2">⑩ 중점과학기술</td></tr>
<tr><td>⑤ 지역</td></tr>
<tr><td>⑥ 과제요약서 정보</td><td rowspan="2">연구 인력</td><td>⑪ 연구책임자 정보</td></tr>
<tr><td>⑦ 위탁·공동연구</td><td>⑫ 참여연구원 분포</td></tr>
<tr><td rowspan="3">3. 성과정보</td><td colspan="2">① 논문</td><td>④ 사업화</td></tr>
<tr><td colspan="2">② 특허</td><td>⑤ 인력양성</td></tr>
<tr><td colspan="2">③ 기술료</td><td>⑥ 연수지원</td></tr>
</table>

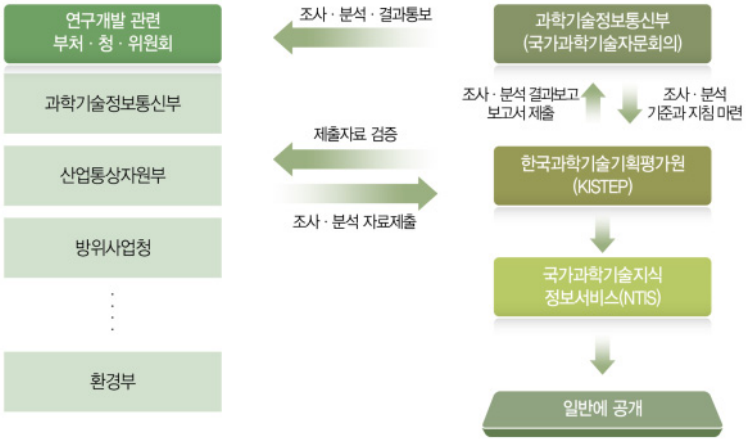
자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2019), 국가연구개발사업 조사·분석보고서, p.6 표 재구성.

□ 이러한 조사·분석을 위해서 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부는 각 부처에 소관 연구개발사업 조사·분석에 필요한 자료의 요청을 할 수 있으며 조사·분석 결과는 국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회에서 심의하여 최종 확정함.

○ 이 제도 운영을 위한 업무를 위탁받아 수행하는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)은 설립 초기부터 분석체제를 구축하고 다양한 분류와 다양한 기준에서 국가연구개발사업의 포트폴리오와 국가연구개발사업의 특성을 분석하여 제시해 옴.

○ 이러한 분석 결과는 국가 차원에서 국가연구개발사업의 전략성, 균형성, 집중성, 사각지대를 파악하는데 준거가 되며, 부처 차원에서는 소관 연구개발사업의 실태, 포지션, 특성 등을 파악하는데 참고자료로 활용됨.

[그림 4-14] 국가연구개발사업 조사·분석 추진체계



자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2019), 국가연구개발사업 조사·분석보고서, p.5

다. 국가과학기술 종합정보시스템

□ 「과학기술기본법」및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」에 따라 국가연구개발사업에 관한 종합정보시스템을 구축하여 정보의 효율적인 활용, 확산 등을 촉진하도록 함.

○ 부처별(기관별)로 개별적으로 관리되는 R&D 사업 정보, 과학기술 정보 공유 및 공동 활용으로, 국가R&D 투자의 효율성을 제고 및 연구 생산성 향상에 기여하는 것에 주 목적을 두고 운영되고 있음.

〈국가과학기술 종합정보시스템 구축 근거 법령〉

『국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정』제25조(연구개발정보의 관리)
① 과학기술정보통시부장관은 중앙행정기관이 수행하고 있는 구가연구개발사업의 연구개발정보를 체계적으로 관리하기 위한 국가연구개발사업 연구개발정보 관리계획을 법 제26조에 따른 과학기술지식·정보 등의 관리·유통에 관한 시책에 따라 수립하고, 이를 효율적으로 시행할 수 있는 국가과학기술종합정보시스템을 구축하여 운영하여야 한다. 〈개정 2011. 3. 28., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
② 과학기술정보통신부장관은 국가과학기술종합정보시스템을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 관계중앙행정기관, 지방자치단체, 관련 교육·연구기관, 법인·단체에 대하여 그 소관에 속하는 연구개발정보 및 자료의 제출을 요구하거나 제3항의 국가연구개발정보표준에 따라 정보시스템의 상호연계를 요구할 수 있으며, 해당 기관·법인 또는 단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요구에 따라야 한다. 〈신설 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉
...이하 생략.

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[93]

〈조사·분석·평가 결과에 대한 데이터베이스 구축 근거 법령〉

『과학기술기본법 시행령』제20조제5항(국가연구개발사업에 대한 조사·분석)
⑤ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따라 제출된 자료와 제4항에 따라 실시된 조사·분석 결과를 데이터베이스로 구축하고 그 효율적 활용을 촉진하여야 한다. 〈개정 2013. 1. 9., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉

『국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률』제14조(연구 성과 데이터베이스 구축 등)
① 중앙행정기관의 장 및 연구회는 소관 연구성과를 체계적으로 관리하고 효율적으로 활용하기 위하여 노력하여야 한다.
② 중앙행정기관의 장 및 연구회는 소관 연구성과에 관한 데이터베이스를 구축하고, 과학기술정보통신부장관이 정하는 국가과학기술종합정보시스템과 연계·활용하도록 하여야 한다. 다만, 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 요하는 사항인 경우에는 그러하지 아니하다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉

자료: 국가법령정보센터 웹사이트[94]

□ 이 제도는 2004년에 처음 시스템이 구축된 후 2008년부터 현재의 국가과학기술지식정보서비스(National Science & Technology Information Service; NTIS)로 발전하여 국가연구개발을 포함한 과학기술 분야의 포괄적인 조사·분석·통계 자료를 제공하고 있음.

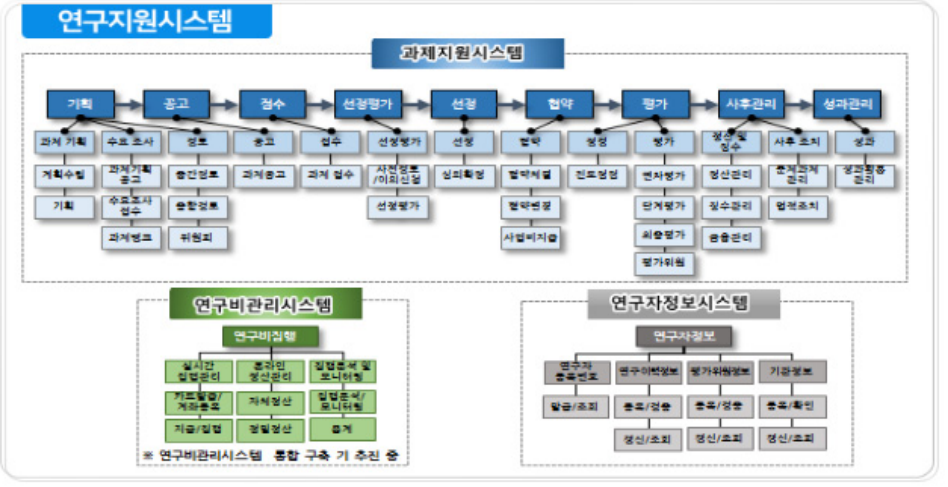
93) http://www.law.go.kr/법령/국가연구개발사업의관리등에관한규정(검색일:2020.03.13.)
94) http://www.law.go.kr/법령/과학기술기본법시행령(검색일:2020.03.13.)

○ 국가R&D정보, 과학기술정보, 연구데이터 등 포괄.

- 국가R&D 정보에는 연구사업 정보, 연구과제 정보, 연구자 정보, 연구기관 정보, 연구시설·기자재 정보, 연구성과물 정보 등 포함.

○ 정부는 최근 '연구지원시스템 통합 추진단'을 설치하고('18.11), 기관별로 분산된 과제지원(20개), 연구자정보(2개), 연구비관리(17개) 및 R&D 지원 포털 서비스까지 통합된 인프라 구축을 추진 중임.

[그림 4-15] NTIS의 연구지원시스템 구성 및 주요 기능



자료: 과학기술관계장관회의(2019), 연구지원시스템 통합 구축 추진 계획(안),p.4

[그림 4-16] NTIS에서 추진 중인 연구지원통합시스템



자료: 과학기술관계장관회의(2019), 연구지원시스템 통합 구축 추진 계획(안),p.18

6. 평가 및 관리의 제도 운영

가. 성과 평가

□ 국가연구개발사업에 대한 성과 평가는 정부의 예산 또는 기금을 투입하여 추진하는 연구개발 활동에 대한 투자의 효율성과 책임성을 향상시키고자 실시하고 있음.

○ (법적 근거) 국가연구개발사업에 대한 성과 평가는 「과학기술기본법」 제12조와 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 법적 근거를 두고 실시됨.

○ 이를 위해 과학기술정보통신부 장관은 5년마다 연구개발 성과평가기본계획을 마련하고, 이에 근거하여 매년 세부 평가 대상 및 일정을 포함한 연구개발성과평가 실시계획을 마련하여 시행함.

〈참고〉 성과 평가의 근거 법령

『과학기술기본법』제12조(국가연구개발사업에 대한 조사 · 분석 · 평가)
① 과학기술정보통신부장관은 매년 국가연구개발사업에 대한 조사 · 분석 및 평가(이하 "평가등"이라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 평가에 관한 사항은 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다. 〈개정 2010. 12. 27., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
...이하 생략.

『국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률』제7조(특정평가 및 상위평가의 실시)
① 과학기술정보통신부장관은 다음 각 호의 기준에 따라 정한 연구개발사업에 대하여 특정평가를 실시하여야 한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2011. 7. 25., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
...생략...
③ 과학기술정보통신부장관은 중앙행정기관의 장 및 연구회가 제8조제4항의 규정에 따라 제출한 자체성과평가의 결과에 대하여 다음 각 호의 사항에 관한 평가(이하 "상위평가"라 한다")를 실시하여야 한다. 〈개정 2008. 2. 29., 2011. 7. 25., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
...이하 생략.

『국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률』제8조(자체성과평가의 실시)
① 중앙행정기관의 장 및 연구회는 제7조제1항의 규정에 따른 특정평가의 대상이 아닌 소관 연구개발사업 등에 대하여 자체성과평가를 실시하여야 한다.
...이하 생략.

□ 국가연구개발사업 성과 평가의 종류는 실시 주체, 실시 방식, 사업 수행 단계에 따라 구분해 볼 수 있음.

○ 실시 주체에 따라서는, 국가연구개발사업의 소관 부처가 자체평가를 실시하고, 이를 바탕으로 과학기술혁신본부가 상위평가를 실시함.

○ 실시 방식에 따라서는. 장기·대규모 및 현안 사업, 연계·조정이 필요한 사업 등에 대한 심층평가를 위해 연구개발사업을 지정하여 간이평가 절차로 이루어지는 일반적인 성과 평가와 다른 보다 심도 있는 특정평가를 실시하도록 함.

○ 사업 수행 단계에 따라서는, 중간평가와 종료평가, 그리고 추적평가가 있음.

- 중간평가: 추진 중 사업에 대해 3년마다 성과목표 달성도 및 성과의 우수성 평가.
- 종료평가: 종료 단계 사업의 성과목표 최종 달성도 및 성과 활용·확산 계획 평가.
- 추적평가: 사업 종료 후 5년 내외 동안의 성과 활용·확산 결과 및 파급효과 평가.

○ 사업의 수행 단계에 따른 중간평가와 종료평가. 그리고 추적평가는 사업 소관 부처에서 실시할 경우 자체평가에 해당하고 과학기술혁신본부에서 실시하는 경우 상위평가에 해당함.

〈표 4-8〉 성과평가의 단계별/유형별 구분

	수행단계		종료단계		종료이후	
부처	① 중간평가	자체평가	③ 종료평가	자체평가	④ 추적평가	자체평가
과기정통부 혁신본부		상위평가		상위평가		상위평가
	② 특정평가					

자료: 국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회(2019), 2019년도 상반기 국가연구개발 성과평가 결과(안), p.1발췌.

□ 전체 국가연구개발사업 중 3년 평가주기가 도래한 사업에 대해 자체평가와 상위평가를 실시하도록 함.

○ 여기서 다만, 최근 3년간 연평균 예산 30억원 이하 사업은 자체평가만 실시하고 상위평가 대상에서 제외함.[95]

- 2018년 기준으로 총 17개 부처의 99개 세부사업을 대상으로 평가를 하였으며, 이 중 5개 사업은 상위평가에서 제외하였음.

95) 상위평가 제외기준: ①과학기술계 출연연지원금(연구회 포함), ②경제사회계 출연연지원금, ③문헌연구 등 과학기술과 연관성이 낮은 인문사회연구, ④인문사회 정책, R&D 사업기획 등 정책연구, ⑤평가관리 사업(과제평가, 과제관리, 조사분석), ⑥정부연구소 인건비, ⑦연구개발 내용이 없는 학술단체 등 기관지원, ⑧신규사업으로 사업 착수 3년 이하 사업(기초연구분야 사업은 4년 이하), ⑨전년도 종료 및 당해 종료예정, 당해 특정평가 대상사업, ⑩기타 평가실익이 낮은 사업

〈표 4-9〉 평가 및 보고 시기

월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월 ~차년도 2월
기관 자체평가	수시					보고						2월 보고
상위평가 (중간)	평가실시					보고						
특정평가 (중간)	수시					보고	수시					2월 보고
종료평가					평가 실시							보고
추적평가					평가 실시							보고

자료: 국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회(2019), 2019년도 상반기 국가연구개발 성과평가 결과(안), p.1 내용 재구성.

○ 자체평가는 국가연구개발사업의 개별 주관부처가 소관 국가연구개발사업의 성과를 자체적으로 점검하는 평가임.

- 상반기(1월)에 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부는 각 부처 자체평가 지침을 제공함. 여기서는, 각 부처별로 자체평가 실시를 위해 R&D 자체평가위원회를 구성할 것을 요구하며 평가 보고서 제출 서식을 모두 제공함. 이와 함께 정성 및 정량 평가를 포함하여 각 평가 기준에 대한 세부 판단 기준과 배점 기준을 배포함.
- 각 부처는 제공된 평가지침에 따라 산하 연구개발 전문관리기관의 지원을 받아 자체 성과평가를 실시하고 그 결과를 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부에 제출함.

〈표 4-10〉 국가연구개발사업 성과평가의 자체평가 기준 (2018년 기준)

평가방식	절대평가(세부사업 단위)
평가지표	3개 평가지표 ① 성과목표달성도(30점) ② 성과 분야별 사업의 성과, 대표성과 우수성(50점) ③ 종합적 성과분석(20점)
가점	① 우수성과 100선 ② 일자리 지표 설정비중 ③ 과제평가 표준지침 이행도 - 질적지표 활용률 - 책임평가위원제 실시율
감점	① 과거 평가결과 미반영 ② 다부처 역할분담, 추진체계 구축여부 ③ 과제의 논문건수 활용여부

자료: 과학기술정보통신부(2018b), 2018년도 국가연구개발사업 자체평가 지침 - 중간평가 -, p.1 내용 재정리.

○ 상위평가는 자체평가 결과의 적절성을 평가하고 그 점검 결과에 따른 부적절 판정사업에 대해 확인·점검을 실시하는 평가임.

- 적절성 점검은 평가과정, 평가근거, 평가결과라는 세 가지 항목을 기준으로 모두 충족해야 실시된 자체평가의 결과를 인정하는 것으로 판단함.
- 적절성 점검 기준이 충족되지 못할 경우에는 확인·점검 절차를 실시하게 되며, 이는 자체평가 기준과 동일한 지표에 대한 점검으로 진행함.
- 결과적으로 평가 지표별 점수를 합산하여 매우 우수, 우수, 보통, 미흡, 매우 미흡의 다섯 단계로 등급화 함.

〈표 4-11〉 국가연구개발사업 성과평가의 상위평가 적절성 점검 기준 (2018년 기준)

항목	기준
자체평가 과정	• 자체평가위원회 구성 및 운영의 적절성 • 자체평가 형식요건 준수 여부 • 사업별 종합적 성과분석을 통한 평가 객관성 확보
자체평가 근거	• 근거자료의 충실성 • 평가 의견의 구체성·명확성
자체평가 결과	• 등급부여의 타당성

자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술기획평가원(2018), 2018년도 국가연구개발사업 상위평가보고서, p.4 발췌.

○ 평가 결과의 활용

- 이러한 평가 결과는 국가연구개발사업에 대한 예산의 조정·배분 절차에서 반영하며 심의회의 심의·조정 시 그 반영 여부를 확인하도록 함.
- 필요할 경우 자체평가 결과에 따라 각 부처 또는 연구회는 연구개발사업의 추진계획을 수정·보완해야 함.

나. 성과 관리

□ **과학기술정보통신부 장관은 국가연구개발사업 성과의 효율적 관리와 활용을 위하여 매5년마다 연구성과 관리·활용 기본계획을 마련하여 시행하고 있음.**

○ 여기에는 연구성과 관리·평가·확산 및 기술이전, 기술사업화 영역의 관리·활용 기본방향, 제도 개선, DB의 종합적 관리 등이 포함됨.

○ 이 계획은 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 근거하여 마련됨.

〈성과관리에 관한 근거 법령〉

『국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률』제12조(연구성과 관리·활용계획의 마련)
① 과학기술정보통신부장관은 5년마다 다음 각 호의 사항을 포함하는 연구성과의 관리·활용에 관한 기본계획(이하 "성과관리기본계획"이라 한다)을 마련하여야 한다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
...생략...
② 과학기술정보통신부장관은 성과관리기본계획에 따라 매년 연구성과의 관리·활용에 관한 세부적인 대상·방법 및 일정을 포함한 실시계획(이하 "성과관리실시계획"이라 한다)을 마련하여야 한다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.〉
...이하 생략.

『국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률』제13조(대학 등의 연구성과 관리·활용계획 마련)
① 연구개발사업 및 연구개발과제를 수행하는 대학 및 연구기관 등은 연구성과의 관리·활용계획을 마련하여 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 이하 생략. 〈개정 2006. 12. 28., 2008. 2. 29.〉

자료: 국가법령정보센터[96]

○ 이 계획은 과학기술정보통신부의 과학기술혁신본부가 주관하여 다음과 같은 절차로 마련됨.
- 연도별 실시계획 수립 절차: ① 실시계획 수립지침 통보 (전년도 10월) → ② 기관별 실시계획 수립, 제출 (당해 1월-2월) → ③ 전문가 의견수렴 및 실시계획(안) 마련 (당해 2월) → ④ 국가과학기술자문회의 심의회의 (평가전문위원회) 검토 (당해 2월) → ⑤ 국가과학기술자문회의 심의회의 (운영위원회) 심의·확정 (당해 3월).

96) http://www.law.go.kr/법령/국가연구개발사업등의성과평가및성과관리에관한법률(검색일:2020.03.13.)

제 3 절 과학기술 분야 거버넌스의 작동 방식

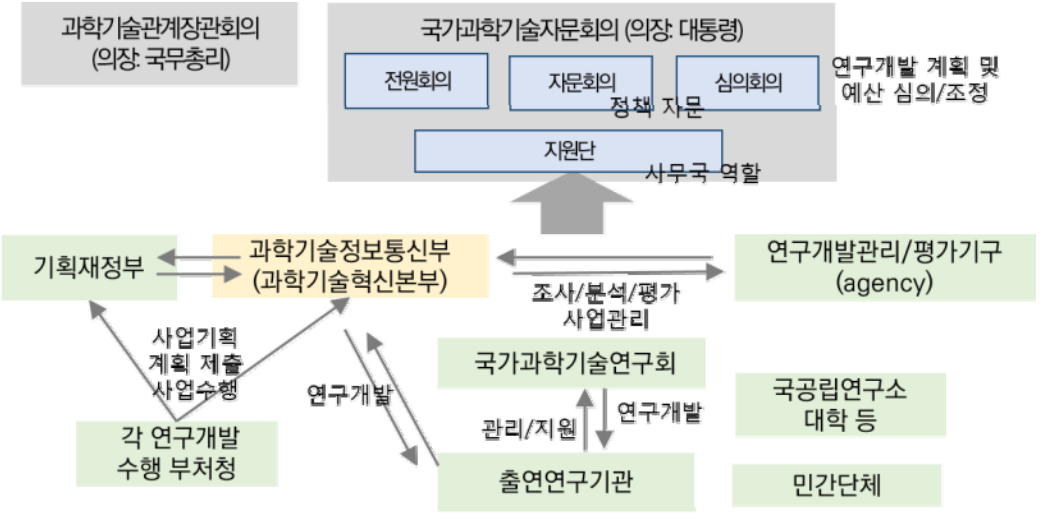
1. 개관

□ 과학기술 분야 거버넌스 구조는 앞의 [그림 4-1]에서 살펴본 바와 같이 전략적 수준(strategic level), 관리적 수준(managerial level), 운영적 수준(operational level)에서 각기 연관된 정부와 민간의 행위 주체들이 서로 간에 유기적으로 작용과 행위를 하는 협력적 거버넌스 (collaborative governance) 체제를 형성하고 있음.

○ 과학기술 분야의 협력적 거버넌스의 개략적인 구조-기능적 연계 관계는 다음 [그림 4-17]과 같음.

○ 이러한 과학기술 분야 거버넌스 구조는 각 수준의 계층적 거버넌스(hierarchical governance)를 위한 수직적 조정(vertical coordination) 체계와 각 수준에서의 네트워크적 거버넌스 (network governance)를 위한 수평적 조정 (horizontal coordination) 체계를 형성함.

[그림 4-17] 과학기술 분야 거버넌스의 구조-기능적 연계 관계



자료: 연구진 작성

□ 전략적 수준의 거버넌스를 위해서는 국가 차원의 종합조정 기구와 과학기술 관계 부처 간 협의 채널이 마련되어 있고, 이를 주관 행정조직과 전문가 네트워크가 지원하고 있음.

○ 국가 차원의 종합조정 기구는 과거로부터 종합과학기술심의회 --〉 과학기술장관회의 --〉 --〉 국가과학기술위원회 --〉 국가과학기술심의회를 거쳐 현재 국가과학기술자문회의 심의회의로 변화되어 오면서 과학기술정책의 기획과 조정에 있어서 국가의 최고의사결정기구 역할을 하고 국가연구개발에 대한 범부처적인 심의·조정을 담당해 왔음.

○ 과학기술 관계 부처 간 협의 채널은 과학기술 종합조정 기구의 심의·조정 기능을 지원하거나 또는 이와는 별도로 과학기술 정책 현안 과제에 대한 협력을 위해 운영해 왔음.

- 과학기술 종합조정 기구의 심의·조정 기능을 지원하기 위한 협의 채널은 주로 과학기술 주관부처가 과학기술 종합조정 기구의 간사 부처로서 주관해 왔으나, 시기에 따라 과학기술 주관부처 내에 독립적으로 설치된 차관급 조직인 과학기술혁신본부나 청와대 과학기술 관계 보좌관이 주관하기도 함.
- 과학기술 정책 현안 과제에 대한 협력을 위한 협의 채널은 과거 노무현정부와 현재의 문재인정부에서 과학기술관계장관회의를 운영함,

○ 전략적 수준의 과학기술 분야 거버넌스를 뒷받침하는 주관 행정조직은 주로 비상설 기구로 운영된 과학기술 종합조정 기구를 사무적으로 그리고 기능적으로 뒷받침해 왔는데, 과학기술 주관부처 내의 부서 조직으로 운영되기도 하고 과학기술 과학기술혁신본부와 같이 주관 부처 내에 독립적으로 운영되기도 함.

- 다만, 이명박대통령 후반기에는 과학기술 종합조정 기구가 상설 행정위원회로 운영되어 독립적인 행정 능력을 갖추고 과학기술 분야 거버넌스를 주도함.
- 국가연구개발에 대한 예산 배분과 평가와 관련해서는 시기에 따라 과학기술 주관 부처와 예산 주관 부처가 서로 주도권을 달리 하면서 상호 협력하는 체제로 운영됨.

○ 전략적 수준의 과학기술 분야 거버넌스를 뒷받침하는 전문가 네트워크는 과학기술 종합조정에 관련된 주요 기능에 대해 정책 네트워크를 형성하면서 연구·분석을 지원하는 기관과 과학기술 종합조정 기구의 전문적 심의에 참여하는 민간 전문가들이 있음.

- 과학기술 종합조정 기구을 위한 전문적 연구·분석을 지원하는 기관으로서 대표적인 기관은 과학기술 종합조정의 주요 기능을 지원하기 위해 설립된 한국과학기술기획평가원(KISTEP)을 들 수 있음.
- 과학기술 종합조정 기구의 전문적 심의에 참여하는 민간 전문가들은 주로 과학기술 종합조정 기구의 산하 위원회의 검토·심의 과정에 참여하고 있음.

□ 관리적 수준의 거버넌스를 위해서는 과학기술 관계 부처의 역할과 관련된 관리와 협력 체제가 형성되어 있고, 이를 연구개발 전문관리기관이 지원하는 체제를 갖춤.

○ 과학기술 관계 부처의 역할과 관련된 관리는 소관 과학기술정책과 소관 국가연구개발사업 추진과 관련된 기획·관리·평가 기능을 포함하며, 이와 관련하여 예산 주관 부처와도 협조하게 됨.

- 과학기술 관계 부처의 역할과 관련된 관리는 관계 부처의 관리 공통적으로 적용되는 지침 또는 개별 부처 사항에 대해 적용되는 지침이 규율하도록 함.

○ 이를 위해 과학기술 관계 부처는 산하에 연구개발 전문관리기관, 연구회 등 중간 관리기구를 설립하여 지원하도록 하는 체제를 갖추고 있음.

□ 운영적 수준의 거버넌스를 위해서는 정부출연연구기관, 대학, 기업 등의 연구개발사업 및 시책사업을 관리하는 체제가 마련되어 있음.

○ 이를 위해, 각 부처 또는 개별 사업별 지침이 마련되어 과학기술 관계 부처 산하 중간 관리기구를 통해 사업 수행 주체의 행위를 관리하고 지원하고 있음.

2. 거버넌스의 규범 마련

가. 거버넌스의 당위성 논리

□ 과학기술 분야 거버넌스 체제는 이에 관련되는 다양한 행위 주체의 행위를 가이드 하는 당위성 논리를 부각시키면서 형성되었음.

○ 첫째, 과학기술 자원이 부족한 입장에서 선진국과 경쟁하면서 과학기술을 추격하거나 선도하기 위해서는 국가 차원에서의 전략성과 효율성이 뒷받침되지 않으면 안된다는 논리에 대한 공감대를 불러일으킴.

- 이러한 공감대가 과학기술정책과 국가연구개발의 기획과 관리, 평가를 국가 차원에서 정합성을 가지도록 하는 제도를 마련하는데 있어서 기틀을 제공함.

○ 둘째, 다수의 정부 부처가 기술개발에 경쟁적으로 나서 연구개발사업을 다원적으로 추진하면서 중복투자의 문제가 나타나면서, 이를 범부처적 차원에서 종합조정을 기하지 않으면 국가연구개발투자의 효율성이 저해된다는 논리가 받아들여짐.

- 이러한 논리는 강한 과학기술 종합조정 기구 운영을 지탱하고 이에 대한 과학기술 관계 부처의 참여와 협조를 강제하는 압력으로 작용함.

○ 셋째, 과학기술 분야는 전문성이 강하게 반영되는 분야로서 이의 효과적 거버넌스를 위해서는

이에 관계되는 정부와 민간의 네트워크를 유기적으로 엮어내어야 한다는 논리가 작용 함.

- 이러한 논리는 과학기술정책과 연구개발사업의 추진에 따른 전문적 분석·검토를 지원하는 연구개발 전문관리기관 등 과학기술 거버넌스의 연계 제도를 구축하고 과학기술 분야 거버넌스를 위한 분야별 검토·심의에 민간전문가를 적극 참여시키는 체제를 마련하는데 전제가 됨.

나. 거버넌스의 기반/근거 법제의 연결망 형성

□ **과학기술 분야 거버넌스 체제의 지속성과 일관성을 기하기 위해 과학기술 관계법령을 통해 과학기술 분야 거버넌스의 기반이 되고 근거가 되는 법제의 연결망을 형성하고 있음.**

○ 국가의 과학기술 발전의 방향과 과학기술정책 추진의 기본틀을 규정하는 「과학기술기본법」에서는 국가의 종합적 정책과 계획의 추진과 각 부처의 정책 및 계획의 이행 의무와 연계성 유지, 국가연구개발 거버넌스를 위한 주요 기능과 지원체제 등을 확립하고 있음.

- 과학기술기본계획의 수립, 국가연구개발사업의 추진, 과학기술기본계획에 따른 각 부처의 정책 및 계획, 그리고 사업 추진 등
- 국가연구개발사업에 대한 조사·분석·평가, 예산의 배분·조정, 예비타당성 조사, 성과의 확산, 기술이전 및 실용화, 한국과학기술기획평가원(KISTEP)의 지원 기능 등

○ 「국가과학기술자문회의법」은 국가 차원의 과학기술 종합조정을 위한 기구의 운영과 관장할 사항을 확고하게 규정하고 있음.[97]

- 주요 정책 및 계획의 수립 · 조정과 시행계획과 추진실적 심의, 국가연구개발사업 예산의 배분 및 조정, 중·장기 국가연구개발사업 관련 계획 수립, 국가연구개발사업의 조사·분석·평가 등.

○ 「국가연구개발사업 등의 성과 평가 및 성과관리에 관한 법률」은 국가연구개발의 성과평가와 성과관리에 관해 적용할 전반적 거버넌스 사항을 규정하고 있음.

○ 그리고, 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」은 국가연구개발사업 관리에 공통적으로 적용할 사항에 대해 국가연구개발 추진과 수행의 전반적 과정에 걸쳐 규정하고 있음.

○ 이러한 법제들은 과학기술 거버넌스의 각 수준을 가로질러 과학기술 분야 거버넌스를 구조-기능적으로 연결하는 망을 형성하고 있고, 각 법들의 시행령 또는 세부 규정들을 통해 관련된 개별 부처나 조직의 행위가 일관성과 연계성을 가지고 이루어지도록 가이드를 하고 있음.

---

97) 2018년 국가과학기술자문회의에 과학기술 분야 종합조정을 위한 심의회의가 설치되기 이전에는 이에 대한 사항이 「과학기술기본법」이 규정하였음.

다. 국가계획의 수립과 준수를 통한 통합적 거버넌스(integrative governance) 지향

□ 「과학기술기본법」에서는 매 5년마다 국가 차원의 과학기술 종합계획인 과학기술기본계획과 중점연구개발사업 계획을 수립하도록 하여 전략성에 입각하여 과학기술정책과 국가연구개발의 중장기적 통합성을 기하고 있음.

○ 과학기술기본계획에 근거하여 매 5년마다 국가의 주요 정책별 및 영역별 계획이 수립되어 부문별/분야별로 통합적 거버넌스가 이루어지도록 하고, 국가 차원에서 정책과 사업의 지속성과 발전성을 유지하도록 함.

- 이러한 국정 기조는 정부가 바뀌어도 지켜지는 규범이 되고 있음.

○ 과학기술기본계획과 이에 근거한 국가의 주요 정책별 및 영역별 계획은 매년 시행계획 수립과 추진실적 점검을 통해 실천성이 확보되도록 함.

○ 각 부처가 과학기술기본계획과의 연계성이 입각하여 소관 과학기술정책과 연구개발사업을 중장기적 또는 연도별로 기획하고 추진하도록 함으로써, 과학기술기본계획의 수립과 추진이 이 과학기술 분야 종합조정을 사전적으로 기하는 제도적 장치가 됨.

- 이는, 과학기술기본계획의 수립과 추진에 있어서 과학기술 관계 부처의 능동적 참여와 협조를 이끌어내는 동인이 됨.

3. 관료제적 거버넌스의 기반 공고화

가. 강한 리더십을 가지는 종합조정 기구 운영

□ 과학기술 분야 종합조정이 실효성과 추종성을 가지도록 강한 리더십을 발휘하고 구현하는 종합조정 기구를 운영함,

○ 과학기술 종합조정의 권위를 국정의 최고책임자의 정책 의도와 정치적 지지로 연결시키는데 방점을 가지고 종합조정 기구를 운영함.

- 국정의 최고책임자의 연결된 과학기술 종합조정의 리더십은 과학기술 관련 부처로 하여금 이에 대한 추종성을 가지지 않을 수 없도록 함.
- 김대중정부 시기, 노무현정부 시기, 이명박정부 전반기의 국가과학기술위원회에서는 대통령을 위원장으로, 문재인정부 시기의 국가과학기술자문회의 심의회의에서는 대통령을 의장으로 하는 종합조정 기구를 운영함.
- 이명박정부 후반기 국가과학기술위원에서는 장관급을 위원장으로, 박근혜정부 시기의 국가

과학기술심의회에서는 국무총리를 위원장으로 하는 종합조정 기구를 운영하였는데, 이 시기에는 과학기술 종합조정이 대통령의 권위에 연결되지 않아 과학기술 컨트롤타워가 약화되었다는 평가를 받음.

○ 국가 차원에서의 과학기술정책의 기획·조정 기능을 담당하는 기구에 대해 초기부터 범부처적 과학기술 종합조정 기구로 명명함으로써, '종합조정'의 의미가 강조되어 정부의 모든 관련된 과학기술정책과 연구개발사업이 포괄적으로 과학기술 종합조정의 대상으로 삼음.[98]

- 이에 따라, 과학기술 관련 부처의 모든 과학기술정책 및 연구개발사업이 과학기술 종합조정 기구가 행하는 종합조정에 응해야 하고 영향을 받음.
- 특히, 각 부처의 모든 관련된 정책과 사업을 예산 배분과 연계시켜 사전적으로 국가연구개발사업 예산의 배분·조정 행위를 함으로써 과학기술 종합조정의 실효성도 구현하고 있음.

○ 과학기술 종합조정 기구의 종합조정 기능과 협조 의무를 과학기술 관계법제에 구체적으로 명시하여 과학기술 관련 부처가 이를 준수하고 이에 해당하는 기초자료를 제공하도록 의무화 함.

□ 과학기술 분야 종합조정의 주요 정책 영역별, 과학기술 분야별 심의·조정의 전문성과 신뢰성을 확보하는 장치로서 산하 위원회를 구성하여 운영함.

○ 과학기술 종합조정 기구 설치 초기에는 정부 관료가 주도하여 심의·조정 안건을 마련하고 산하 위원회는 제한된 검토와 심의를 하는 장치에 가까웠으나, 과학기술 종합조정의 전문성과 신뢰성에 대한 요구가 커지면서 최근에는 산하 위원회의 개최 빈도 제고, 전문가 참여 확충, 관련 전문 분석 역량 제고 등을 통한 산하 위원회 활성화 노력이 강화되고 있음.

나. 주관 행정 기능의 독립성 제고와 역량 확충

□ 과학기술 분야 종합조정은 과학기술 관련 부처의 이해관계가 개입되는 행위임. 따라서, 이를 주관하는 행정 기능이 개별 부처의 이해관계를 넘어 공정하게 업무를 다루어야 한다는 요구가 높아지면서 주관 행정 기능의 독립성을 강화하는 방향으로 정부조직을 운영해 나옴.

○ 과학기술 주관부처가 과학기술 종합조정 기구의 간사부처를 맡으면서 과학기술혁신본부와 같은 독립적인 행정조직이 운영되지 않았던 시기에는 과학기술 주관부처 내에서 이를 별도로 전담하는 실장급 부서로서 운영됨.

○ 다른 부처와 경쟁할 수 있는 자체 정책과 사업을 가진 과학기술 주관 부처가 과학기술

98) 과학기술(정책) 또는 연구개발(사업)에 대한 조정에 대해 일본을 제외하고 다른 나라에서는 '종합조정'이란 용어를 사용하기보다 일반적으로 '부처간 조정'이란 용어를 사용함.

종합조정 행정을 주관하면서 심의·조정의 공정성을 해칠 수 있다는 문제가 제기되면서, 소위 '선수-심판 분리론'에 따라 과학기술 종합조정을 주관하는 독립적인 행정조직을 설치하여 운영함.

- 이러한 취지에서, 노무현정부 시기에 과학기술혁신본부가 과학기술 주관부처 내에 차관급 조직으로 설치되었고, 현재 문재인정부도 노무현정부 이후 폐지되었던 것을 다시 복원하여 운영하고 있음.
- 한편, 이명박정부 후반기에는 국가과학기술위원회를 장관급 상설 행정위원회로 설치하여 별도의 정부 부처 형태로 과학기술 종합조정 행정의 독립성을 부여하고 전담 행정능력을 크게 확충하여 운영함.

○ 과학기술혁신본부도 여전히 과학기술 주관부처 내에 설치되어 있어 과학기술 종합조정의 '선수-심판 분리론'을 여전히 불식시키지는 못하고 있으나, 이러한 독립적인 행정조직이 그렇지 않은 조직에 비해 상대적으로 국가 차원의 중립적인 시각에서 임무를 수행함으로써 과학기술 종합조정의 신뢰성 제고와 전담 행정능력 강화에는 기여한다고 평가됨.

다. 부처간 협력체제의 마련

□ **과학기술 거버넌스를 위한 주요한 부처간 협력체제는 과학기술 종합조정 기능 수행에 따른 협력체제, 과학기술정책 현안과제에 대한 협력체제를 들 수 있음.**

○ 과학기술 종합조정 기능 수행에 따른 부처간 협력체제로는 종합조정에 기초가 되는 자료의 제출, 산하 위원회에 대한 관련 부처 참여, 심의·조정 안건의 협의, 연구개발예산 배분·조정을 위한 주관 행정 기능과 예산 부처와의 협조 등으로 나누어 볼 수 있음.

- 종합조정에 기초가 되는 자료의 제출은 과학기술 관계법령에 의무와 절차 규정으로 구체적으로 명시되어 있고 이에 따른 협력이 제도화되어 있음. 이러한 과학기술 관련부처의 의무와 협력은 과학기술 종합조정을 가능하게 하고 체계적으로 수행할 수 있는 기반이 됨.
- 산하 위원회에 대한 관련 부처 참여는 운영위원회는 과학기술 종합조정 기구 근거법 시행령에 그리고 특별위원회, 전문위원회 등은 과학기술 종합조정 기구 운영 규정에 규정되어 관련 부처 공무원이 참여하고 필요한 협조와 의견 개진을 하도록 하고 있음.
- 심의·조정 안건의 협의는 과학기술 종합조정 기구의 운영위원회 간사조직이 관련 부처와 협의하여 의견을 받아 반영하고 조정하는 절차가 마련되어 있음.
- 연구개발예산 배분·조정을 위한 주관 행정 기능과 정부예산 배분·조정의 최종 권한을 가진 예산 부처와의 협조는 법 규정 또는 상호간 묵시적 행정 루틴(administrative routines)에

따른 역할 분담과 협조체제가 형성되어 있음. 행정부에 따라 약간의 차이는 있기는 하지만 연구개발예산 배분·조정에 대한 실질적 권한은 대체로 과학기술 종합조정 기구가 가지도록 하고 기획재정부는 그 결과를 예산 편성에 반영하는 협력체제를 견지하여 옴.

○ 과학기술정책 현안과제에 대한 협력체제로는 과학기술관계장관회의가 운영됨.

- 과학기술장관회의는 노무현정부 시기 과학기술부총리가 의장이 되어 운영되다가 이후 폐지되었으나, 현재 문재인정부에서 국무총리가 의장이 되어 운영되는 기구로 이를 복원함.
- 주요 과학기술 관계부처의 장으로 구성되는 과학기술관계장관회의는 상당한 시간이 소요되는 과학기술 종합조정 기구 심의의 절차를 거치지 않고 신속하게 해결해야 할 과학기술 정책 현안 과제에 효과적으로 대응하기 위해 활용함(예: 소재·부품·장비 연구개발 투자전략 및 혁신대책).

4. 네트워크 거버넌스의 활용

가. 분석적 조정 지원체제 마련

□ **과학기술 분야 거버넌스에 있어서는 과학기술 분야의 문제는 전문성에 입각하여 다루어져야 한다는 관점에서 정치적 조정(political coordination)보다는 분석적 조정(analytical coordination)을 중시하여 이를 지원하는 체제를 일찍부터 마련하였음.**

○ 과학기술 분야의 분석적 조정은 과학기술 관계부처나 이해관계자 등 정책참여자들 간의 정치적 행위에 의한 정책선택에 입각하기보다는 과학기술 분야의 전망과 해결해야 할 과제에 따른 정책목표에 비추어 객관적이고 합리적인 정책대안을 마련하는 문제해결 방식임.

○ 과학기술 분야의 분석적 조정 지원은 과학기술정책과 연구개발사업의 기획과 추진, 관리와 평가의 전반에 걸쳐 이루어지도록 하고 있으며, 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 지원역할을 수행하고 있음.

- 국가 차원에서의 과학기술정책과 연구개발사업의 기획이 사전 기획연구와 과학기술 관련 부처의 정책 및 사업에 대한 조사·분석에 바탕을 두고 이루어지도록 하고 있음.
- 국가연구개발사업의 추진에 있어서는, 매년 KISTEP이 수행하는 국가연구개발사업 조사·분석·평가 체제를 마련하여 전년도 국가연구개발사업의 추진 현황과 성과의 분석·평가에 입각하여 효율적인 추진이 이루어질 수 있는 분석적 근거를 제공하고 있는 한편, 대규모 신규 연구개발사업의 추진에 앞서 사업의 기술적·경제적 타당성을 검증하는 분석적 여과기능을 마련하고 있음.

- 특히, 과학기술 연구개발에 대한 평가 체제는 다른 어떤 분야에 비해서도 일찍부터 체계화되어 있는데, 국가연구개발사업에 대한 자체평가, 상위평가, 특정평가 체제가 마련되어 전문적이고 객관적인 다층적 보완평가가 이루어지도록 하고 있음.

○ 이와 함께, 한국정보기술연구원이 운영하는 국가과학기술지식정보서비스(National Science and Technology Information Service: NTIS)를 통해 국가연구개발사업에 대한 사실적·분석적 정보가 온라인으로 공유·확산되도록 하여 과학기술 분야의 분석적 조정과 관리 및 활동에 활용되도록 하고 있음.

○ 그리고, 분석적 조정 지원을 위한 KISTEP의 주요 기능과 NTIS의 국가연구개발사업 정보의 공유·확산 기능은 연구개발 전문관리기관 등 과학기술 관련 부처가 운영하는 관련 지원체제와 유기적인 협조체제를 마련하여 운영되고 있음.

나. 전문가 위원회의 운영

○ 과학기술 종합조정 기구의 심의·조정에 있어서 전문가로 구성되는 산하 위원회를 적극 활용하고 있음.

- 국가과학기술위원회 설치 초기에는 과학기술부의 과학기술혁신본부와 같은 주관 관료조직이 주도적 역할을 하고 산하 위원회는 심의·조정의 경유 절차 정도의 역할에 그쳤으나, 이명박 정부 이후 산하 전문위원회, 특별위원회 등을 전문가 중심으로 운영하여 전문가 참여를 늘리고 분야별 소위원회 운영도 활성화하고 있음.
- 그리고, 국가연구개발예산에 대한 사전 심의에 있어서도 국가과학기술위원회 설치 초기에는 과학기술 관련부처가 해당 부처의 이해관계를 대변하는 전문가를 추천하여 참여시키도록 함으로써 위원회에 참여하는 전문가의 역할이 제한적이었으나, 최근 들어서는 이에 참여하는 전문가들이 보다 분야별로 자율적이고 전문적인 시각에서 참여하여 국가연구개발예산 배분에 대한 의견과 조정안을 제시하고 있음.

○ 하지만, 이러한 전문가 위원회에 참여하는 전문가가 매우 제한된 시간에 충분한 준비 없이 검토·심의에 임하게 되는 문제로 인해 과학기술 문제에 대한 담론 조성과 신뢰성 있는 조정 방안 마련에는 미흡하다는 비판도 제기됨.

다. 유관 부처 공무원 활용

○ 과학기술 종합조정 기구의 기능을 주관하고 지원하는 조직은 제약적인 자체 행정 능력을 보완하고 부처 간 협조체계를 마련하기 위해 유관 부처로부터 공무원을 적극 활용해 옴.

- 과학기술 종합조정의 실효성을 제고하기 위해서는 예산 부처와의 협력체계 마련이 무엇보다 중요한데, 이를 위해 기획재정부의 공무원을 중요 요직에 임용하거나 파견 받아 연구개발예산 배분·조정에 관여하게 함.
- 기획재정부 공무원 활용에 있어서는, 노무현정부 시기에는 과학기술혁신본부장을 기획재정부 출신으로 임용하고 연구개발예산 담당관을 파견 받아 활용했으며, 이명박정부 시기에는 차관급 상임위원을 기획재정부 출신으로 임용하고 연구개발조정국장을 파견 받아 활용했으며, 이후 정부에서도 차관 또는 국장이 기획재정부 출신으로 임용하거나 파견 받아 협조체계를 마련함.
- 다른 유관 부처로부터의 공무원 파견은 노무현정부 시기 산업자원부 등으로부터의 과장급 파견, 이명박정부 시기 지식경제부로부터 실장급인 국가과학기술기술위원회 사무처장 파견 등에서 찾아볼 수 있음.
- 이러한 유관 부처 공무원 활용은 활용되는 공무원이 임무를 마치면 원 소속으로 돌아가는 것을 생각하게 된다는 점에서 유관 부처의 이해관계를 벗어나기 어렵다는 문제가 있으나, 유관 부처가 과학기술 종합조정에 발을 담그고 협력하게 하는 효과가 더 컸다고 할 수 있음.

라. 시민사회 참여

○ 과학기술 종합조정에 있어서는 기본적으로 전문성과 정책 분석적 시각이 중요시됨으로써, 시민사회 참여는 정치적 조정(political coordination)의 필요성이 제기되는 제한된 범위에서 이루어짐.

- 시민사회의 전문가 위원회 참여는 환경 등 정치사회적 문제와 연관성이 높은 전문위원회와 특별위원회에 시민사회 소속 전문가가 참여하는 경우임.
- 그리고, 바이오 등 기술영향평가를 실시하는데 있어서는 보다 적극적으로 시민사회를 참여시켜 과학기술 연구개발에 가져올 부작용, 윤리 문제 등을 검토하고 평가하도록 함,

5. 거버넌스의 제어 메커니즘

가. 예산 연계

○ 과학기술정책과 연구개발사업의 추진에 있어서는 필연적으로 정부예산이 소요되는데. 연구개발예산 배분·조정을 통한 예산 연계는 과학기술 종합조정의 실효성을 담보함과 동시에 과학기술 종합조정으로부터의 일탈을 방지하는 메커니즘이 됨.

- 과학기술 종합조정 차원에서 연구개발예산 배분·조정이 이루어지지 않았던 국가과학기술위원회 설치 이전에는 과학기술 관련부처가 과학기술 종합조정 결과에 반드시 구속되지 않고 독자적인 사업 발굴을 통해 연구개발예산을 확보하여 정책과 사업을 추진할 수 있었음.
- 하지만, 연구개발예산 배분 ·조정 결과가 실질적으로 정부예산 편성에 반영되도록 함으로써. 과학기술 관련 부처는 과학기술정책과 연구개발사업 추진에 있어서 국가 계획과의 연계성, 관련 부처 정책 및 사업과의 관련성, 사업 추진 성과에 대한 책임, 사업 추진의 타당성 확보 등을 중요하게 생각하지 않을 수 없게 됨.

나. 기획·평가

○ 과학기술정책과 연구개발사업의 기획은 사전적으로 과학기술 종합조정의 준거가 되고, 국가연구개발사업에 대한 성과평가는 향후 사업의 추진과 예산 배분에 반영되어 사후적으로 과학기술 종합조정의 근거가 됨.

- 정권교체와 관계없이 매 5년마다 수립되는 과학기술기본계획, 부문별 중장기 과학기술계획, 중장기 연구개발계획은 국가 차원에서 정책의 통합성, 일관성, 지속성을 유지하게 하는 메커니즘임.
- 매년도 과학기술시행계획과 연구개발사업 추진계획의 마련과 이에 대한 매년도 실적 점검은 목표와 성과 지향에 입각해 정책과 사업이 실행되도록 하는 메커니즘이 됨.
- 국가연구개발사업에 대한 성과평가는 과학기술 종합조정 과정에서 향후 사업 추진과 연구개발예산 배분에 피드백 되고 사업 추진에 대한 설명 책임(accountability) 확보에 고리를 만듦.

다. 정책 학습과 정책 승화

○ 과학기술 종합조정의 과정은 과학기술 관련 부처에게 다른 부처의 정책과 사업을 학습(learning) 하거나 벤치마킹(benchmarking) 하는 기회를 제공하여 자신의 정책을 업그레이드(upgrade)하는 기회를 제공함.

- 과학기술 종합조정 과정에서 과학기술정책과 연구개발사업 추진에 있어서 후발 부처가 더욱 능동적으로 참여하는 경향을 보이는데, 이는 과학기술 종합조정의 가이드라인 따라하기와 선도 과학기술 관련 부처의 정책 및 사업 학습이 자신의 정책과 사업의 발전에 중요한 밑거름이 된다고 생각하기 때문임.

○ 또한, 과학기술 종합조정은 개별 부처의 차원을 넘어 보다 거시적인 시야에서 정책과 사업을 바라보게 함으로써 자신의 정책과 사업에 대해 다른 부처와의 공통적 관심, 공유되는 기반, 상호 연계 등을 파악하게 함으로써 정책과 사업을 발전적으로 승화시키는 기회를 제공함.

- 다부처가 연관된 미래 성장동력에 관련된 연구개발사업의 추진에 있어서 관련 부처와의 공동연구개발사업 기획을 통해 역량 보완 효과와 시너지(synergy) 효과를 찾도록 함,
- 최근 사회문제 해결을 위한 다양한 연구개발 노력에 있어서도 이러한 다부처 공동연구개발 기획과 연구개발 컨소시움 구성이 시도되고 있는데, 이를 통해서 개별 부처로서는 해결할 수 없었던 문제해결의 방도를 찾는 승화된 정책 대응을 시도하고 있음.

제 4 절 국제개발협력 거버넌스에 주는 시사점

1. 국제개발협력의 전략성과 일관성 확보

□ 국제개발협력에 있어서는 「국제개발협력기본법」에 근거하여 국가 차원에서 매 5년마다 국제개발협력기본계획이 수립되어 추진되고 있으나, 계획의 종합적인 전략성과 일관성이 부족하다는 지적이 있음.

○ 「국제개발협력기본법」 제8조에서는 주관기관이 분야별로 작성하여 제출한 기본계획안을 종합하여 다음 사항을 포함하여 국제개발협력기본계획을 작성하도록 하고 있음.

- 국제개발협력정책의 기본방향.
- 국제개발협력의 규모 및 운용계획.
- 중점협력대상국에 대한 중기지원전략.
- 국제개발협력의 제공 및 제공된 국제개발협력의 활용과 관련한 투명성 증진을 위한 계획 등

○ 현재의 국제개발협력기본계획 수립체계에서는 주관기관의 분야별 기본계획안의 사후적 종합에 치중함으로써, 국제개발협력의 중점협력국에 대한 중기지원전략 외에 지속가능개발목표(sustainable development goals: SDGs)나 국제개발협력 중점 부문 등에 대한 구체적 전략과 일관성을 담아내지 못하고 있음.

□ 이에 반해 「과학기술기본법」에서는 제7조에 다음의 중요 사항을 포함하도록 하여 매 5년마다 과학기술기본계획을 작성하도록 함. 그리고 이러한 중요 정책 사항에 대해서는 별도의 세부계획을 작성하거나 과학기술기본계획안에 포함하여 매 5년 주기로 전략성과 일관성이 확보되도록 하고 있음.

○ 과학기술기본계획 작성에 포함될 사항.

- 과학기술의 발전목표 및 정책의 기본방향.
- 과학기술혁신 관련 산업정책, 인력정책 및 지역기술혁신정책 등의 추진방향.
- 과학기술투자의 확대.
- 과학기술 연구개발의 추진 및 협동·융합연구개발 촉진.
- 미래유망기술의 확보.
- 기업, 교육기관, 연구기관 및 과학기술 관련 기관·단체 등의 과학기술혁신 역량의 강화.
- 연구개발성과의 확산, 기술이전 및 실용화의 촉진, 기술창업의 활성화.

- 과학기술에 기반을 둔 성장동력의 발굴·육성.
- 과학기술을 활용한 삶의 질 향상, 경제적·사회적 현안 및 범지구적 문제의 해결.
- 기초연구의 진흥.
- 과학기술교육의 다양화 및 질적 고도화.
- 과학기술인력의 양성 및 활용 증진.
- 과학기술지식과 정보자원의 확충·관리 및 유통체제의 구축.
- 지방과학기술의 진흥.
- 과학기술의 국제화 촉진.
- 남북 간 과학기술 교류협력의 촉진.
- 과학기술문화의 창달 촉진.
- 민간부문의 과학기술혁신 촉진.
- 과학기술혁신의 촉진을 위한 제도나 규정의 개선.
- 과학기술에 기반을 둔 지식재산의 창출·보호·활용의 촉진과 그 기반의 조성.
- 그 밖에 대통령령으로 정하는 과학기술진흥에 관한 중요 사항 등.

○ 국제개발협력에 있어서는 과학기술 분야만큼 중점 정책 사항을 구체화할 수는 없을 것이나. 중요한 전략성과 일관성을 유지해야 할 중요 정책 사항에 대해서는 이를 「국제협력기본법」에 규정하여 주관기관이 분야별 기본계획안을 작성하는데 반영하도록 하여 국가 차원에서의 종합적 전략성과 일관성을 유지해 나가는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것임.

2. 국제개발협력 조정의 통합성과 실효성 확보

□ 국제개발협력의 조정을 위해 국제개발협력위원회가 설치되어 있으나, 국제개발협력 조정의 통합성과 실효성이 확보되지 못한다는 지적이 나타나고 있음.

□ 그렇지만, 국제개발협력위원회의 국제개발협력 심의·조정을 지원하는 간사 기능을 현재 국무조정실의 개발협력정책관실이 담당하고 있는데, 국제개발협력 정책 추진에서 여러 어려움 보유.

○ 국무조정실은 매우 다양한 범부처적 통합 정책과제를 다루고 있어 국제개발협력의 정책 밀착성이 떨어져 정책 통합의 측면에서 국제개발협력을 총괄하기보다는 단순 종합하는 수준에 머무르기 쉽다고 판단됨.

- 그리고, 국무조정실의 공무원은 대부분 각 부처로 파견되어 일정 기간 일하고 원래의 부처로 돌아가는 특성 상, 특정 정책 업무의 전문성이 단절되는 문제도 안고 있음.

○ 과학기술 분야에서는 국가 차원의 과학기술 종합조정 기구를 지원하는 간사 기능을 과학기술 주관부처에 내에 차관급 조직인 과학기술혁신본부를 설치하여 준 독립적으로 운영하는 유용한 경험을 가지고 있음.

- 과학기술혁신본부가 과학기술부 내에 설치되어 관련 부처로부터 '선수-심판 분리론'이 제기되기도 하지만 장기간의 경험을 거치고 개발 부처의 이해관계를 넘는 업무를 다룬다는 독립적인 행정문화를 조성하여 신뢰가 많이 개선되어 옴.
- 과학기술 주관부처가 중심이 되어 과학기술 종합조정을 지원한다는 점에서 업무 추진의 적실성이 크고 전문성도 지속적으로 축적해 나올 수 있었음.
- 그리고 집행 부서와는 다른 조직의 형태인 '본부' 조직을 설치하여 과학기술 종합조정 업무의 독립성을 대외적으로 나타내고, 조직의 장도 차관급으로 임용함으로써 부처 간 조정과 협조의 위상을 높였음.
- 이와 함께, 과학기술혁신본부의 주요 직책에 기획재정부, 산업자원부 출신의 고위급 공무원을 임용하거나 파견 받아 활용함으로써 예산 기능과의 연계, 핵심 관련 부처의 협조 등을 이끌어내는 데 큰 효과를 가져옴.

□ 「국제개발협력기본법」 제7조에서는 국제개발협력위원회의 심의 기능을 다음과 같이 포괄적으로 규정하고 있는데, 이로서는 국제개발협력위원회의 심의·조정 결과가 국제개발협력사업 추진을 실질적으로 구속하기 어렵다고 할 수 있음.

○ 국제개발협력위원회의 심의 기능.

- 국제개발협력 기본계획 및 연간 국제개발협력 종합시행계획.
- 국제개발협력에 대한 평가에 관한 사항.
- 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항.
- 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 부의하는 사항 등.

○ 이에 반해 「국가과학기술자문회의법」 제2조의 2에서는 국가과학기술자문회의의 심의 기능을 다음과 같이 구체화하여 제시하고 있고, 여기에서는 국가 과학기술에 대한 기획·평가와 국가 연구개발 투자 전략, 국가연구개발사업에 대한 예산 배분·조정, 부문별 정책과 계획 등을 연계하여 심의·조정을 실시하여 조정의 실효성을 확보하고 있는 것을 참고할 만함.

- 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립 · 조정에 관한 사항.
- 과학기술발전에 관한 중 · 장기 정책목표와 방향, 지방과학기술진흥종합계획에 관한 사항
- 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항.

- 과학기술 관련 예산의 확대방안 및 공공기관 등에 대한 연구개발투자 권고에 관한 사항
- 매년 정부가 추진하는 연구개발사업(이하 "국가연구개발사업"이라 한다) 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항.
- 중·장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항.
- 국가연구개발사업의 조사·분석·평가에 관한 사항.
- 과학기술분야 정부출연연구기관의 육성 및 발전방안에 관한 사항.
- 성장동력 관련 정책의 수립·조정에 관한 사항.
- 문화·관광산업, 부품소재 및 공정혁신 분야 등에서의 과학기술혁신 관련 정책의 조정에 관한 사항.
- 과학기술인력의 양성을 위한 정책에 관한 사항.
- 지역기술혁신정책의 추진을 위한 지원체제의 구축에 관한 사항.
- 기술혁신을 위한 자금의 지원에 관한 사항.
- 국가표준 및 지식재산권 관련 정책의 지원에 관한 사항.
- 과학기술을 활용한 경제적·사회적 문제의 해결에 관한 사항.
- 산학연협력 촉진에 관한 사항.
- 국가연구개발사업의 연구윤리에 관한 사항.
- 과학기술분야 연구 안전 환경의 조성에 관한 사항.
- 이 법 또는 다른 법령에서 제5조에 따른 심의회의의 심의사항으로 규정한 사항.
- 중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항.
- 그 밖에 심의회의의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 의장이 회의에 부치는 사항 등.

3. 국제개발협력 심의에 있어서 민간 전문가 활용

□ **국제개발협력의 심의에 있어서 국제개발협력의 현장적 수요가 잘 반영되지 못하고 심의의 과정에 있어서 전문가가 참여하는 산하 위원회의 활용이 미흡하다는 지적이 있음.**

○ 현재 국제개발협력사업의 평가에 있어서는 평가소위원회를 구성하여 전문가들이 평가 과정에 참여하고 있으나, 국제개발협력의 정책 및 전략 마련, 주요 부문별/분야별 개발협력 안건 심의 등에 있어서는 민간 전문가가 자문의 역할 정도에 그치고 적극적으로 심의 과정에 참여하지 못하고 있음.

□ 이에 반해, 과학기술정책과 국가연구개발사업 심의·조정에 있어서는 전문가로 구성되는 산하 위원회를 적극 활용하여 심의·조정의 전문성과 객관성을 기하고 있는 것을 볼 수 있음.

- 국가과학기술위원회 설치 초기에는 주관 관료조직이 주도적 역할을 하고 산하 위원회는 심의·조정의 경유 절차 정도의 역할에 그쳤으나, 최근 들어서는 산하 전문위원회, 특별위원회 등을 전문가 중심으로 운영하여 전문가 참여를 늘리고 분야별 소위원회 운영도 활성화하고 있음.

□ 국제개발협력의 심의에 있어서 국제개발협력의 현장적 수요의 반영이 매우 중요한데. 국제개발협력의 측적된 경험을 가지고 있거나 국제개발협력의 주요 파트너로서 활동하고 있는 민간 전문가를 주요 산하 전문가 위원회에 확대하여 참여시킬 필요가 있을 것임.

○ 이러한 민간 전문가의 활용은 이들이 단기간의 심의 과정에 참여하게 됨으로써 심도 있는 심의가 이루어지지 못하는 문제도 내포하고 있다는 점에서, 국제개발협력 정책의 통합 추진기관과 관련 전문 분석·관리기관의 역량을 보완하는 관점에서 이루어질 필요가 있음.

4. 국제개발협력 분석 지원기구 활용

□ 국제개발협력의 거버넌스를 위해서는 국제개발협력위원회나 국제개발협력원회를 지원하는 간사 조직의 역량만으로는 부족하며, 국제개발협력의 심의·조정 안건의 마련과 이행, 그리고 이와 관련된 분석을 지원하는 전문조직을 적극 활용할 필요가 있음.

○ 현재 무상원조 분야에서는 한국국제개발협력단(KOICA), 그리고 유상원조 분야에서는 한국수출입은행이 관련된 분석을 지원하고 있으나, 보다 체계화된 역량 확충이 필요함.

□ 과학기술 분야에 있어서는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 중심이 되어 전문적 역량을 축적해 나가면서 과학기술정책과 연구개발사업의 기획과 추진, 관리와 평가의 전반에 걸쳐 과학기술 종합조정을 뒷받침하는 분석 지원을 담당하고 있음.

○ KISTEP의 설립 초기에는 과학기술 주관부처의 정책 집행기능으로 이루어지는 국가연구개발사업 기획·관리·평가 지원과 국가 차원의 과학기술 종합조정 분석 지원을 한 조직 내에서 수행하였으나. 과학기술 주관부처의 국가연구개발사업 기획·관리·평가 기능은 이후 한국연구재단으로 이관하고 현재는 개별 부처의 과학기술 및 국가연구개발사업의 집행 기능 지원과는 독립적인 위상에서 역할을 수행하고 있음.

○ 그리고, KISTEP의 과학기술정책과 국가연구개발사업에 대한 전문적 분석의 거점 역할을 하면서 관련 부처 산하 연구개발 전문관리기관, 관계 전문가 네트워크 등과 유기적인 협조체제를 마련하고 있음.

□ 국제개발협력의 거버넌스를 보다 내실화 하는 전문적인 분석 지원을 제공하기 위해서는 보다 독립적인 전문 분석 지원기관을 설립하거나 기존 조직에 기능을 부여하여 운영하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.

○ 그리고, 이러한 분석 지원기관은 한국국제개발협력단의 무상원조사업, 수출입은행의 유상원조사업, 주요 주관기관이 추진하는 개발협력사업, 지방자치단체가 추진하는 개발협력사업 등을 포괄하고, 보다 구체적인 심의·조정 대상에 대상이나 안건에 대한 사전 검토와 분석을 제공하도록 할 수 있을 것임.

5. 국제개발협력 추진의 연계성 확보와 중복성 방지

□ 국제개발협력사업이 다양한 주관부처와 지방자치단체에 따라 다원적으로 추진되어 서로 간에 연계성이 확보되지 못하고 중복성의 우려가 높아지고 있다고 지적되고 있음.

○ 유상원조와 무상원조의 연계성 부족, 주관 부처와 소관 기관의 자체 개발협력 사업 통제 어려움. 지방자치단체의 산발적 개발협력사업 추진으로 인한 수원국의 혼선 등이 주요한 문제가 됨.

□ 다양한 국제개발협력사업의 연계성과 종합성을 확보하는데 있어서는 과학기술 분야의 국가연구개발 거버넌스에서 활용하고 있는 국가연구개발사업 조사분석 제도, 국가과학기술정보시스템 운영 등을 참고해 볼만함.

○ 국가연구개발사업의 추진에 있어서는, 매년 KISTEP이 수행하는 국가연구개발사업 조사분석·평가 체제를 마련하여 전년도 국가연구개발사업의 추진 현황과 성과를 분석하고 있는데, 이러한 분석은 정부의 국가연구개발사업 거의 전체를 대상으로 하고 다양한 측면에서 분석을 실시하여 다양한 차원에서 국가연구개발사업의 중복성과 연계성에 대한 맵을 제공함으로써 각 부처가 추진하는 국가연구개발사업의 위치를 파악할 수 있도록 하고 있음.

○ 이와 함께, KISTEP은 각 부처의 과학기술 중장기계획을 분석하여 과학기술기본계획과 부분별/분야별 계획, 각 부처 과학기술계획의 연관성 등에 대한 맵도 제공하여 정책과 사업 추진의 연계성과 중복성을 점검하는 체계를 마련하고 있음.

○ 그리고, 한국정보기술연구원이 운영하는 국가과학기술지식정보서비스(National Science and Technology Information Service: NTIS)를 통해 각 부처의 국가연구개발사업 과제가 통합 공고되도록 하고 사업 기획 시에 유상 중복 과제가 점검되도록 하고 있음.

○ 하지만, 이러한 제도의 운영은 관련 기관의 협조가 의무화되지 않으면 실효성을 가지기 어려운데 과학기술 분야에 있어서는 법 규정으로 관련 정보와 자료를 제공하도록 각 부처에 의무화하고 있는 것을 볼 수 있음.

6. 국제개발협력 사업의 평가와 관리

□ 국제개발협력사업의 평가가 체계화되어 있지 못하고 사업의 추진 과정과 사업의 사후에 있어서의 관리가 내실화되어 있지 못하다는 평가가 있음.

○ 최근 국제개발협력에 대한 자체평가를 강화하는 지침이 마련되어 실시되고 있고 국제개발협력위원회 평가소위원회를 통한 평가가 강화되고 있으나, 평가 대상의 범위가 불분명하고 심도 있는 평가의 사례가 적은 실정임.

○ 과학기술 분야 거버넌스의 경우, 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」이 2006년부터 시행되어 국가연구개발예산으로 이루어지는 거의 모든 사업을 대상으로 자체평가, 상위평가, 특정평가를 시하는 지침을 제공하고 있음.

- 이러한 평가는 방대한 업무로서 한국과학기술기획평가원이 과학기술혁신본부, 기획재정부와 협력하면서 개별 부처와는 독립적인 위상을 가지고 전문적 프로토콜을 제공하고 실무적 지원을 수행하고 있음.
- 국제개발협력 평가의 경우 현재는 거의 자체평가에 의존하고 있고 국제개발협력위원회에 의한 평가의 대상 범위가 매우 적다는 점에서 평가 대상 범위를 점차 확대하되 현재의 중점평가 체제는 유지 발전시킬 필요가 있음.
- 현재 국제개발협력의 중점평가는 주로 외부 용역기관을 활용하여 이루어지는데 국제개발협력 관리기관 나아가서는 국제개발협력 분석 지원기관의 역량 확충을 도모해 나갈 필요가 있음.

○ 국제개발협력 추진 과정에서의 기획관리·평가의 체계화는 과학기술 분야 거버넌스에서 활용되는 「국가연구개발사업 공통관리 규정」과 같은 법령 마련을 검토해 볼 필요가 있을 것임. 이러한 유형의 법령은 다양한 기관, 단체에서 산발적으로 추진되는 개발협력사업 추진을 체계하는데 일정한 지침을 제공할 수 있고 사업 추진의 질적 개선을 도울 수도 있을 것으로 판단됨.

○ 국제개발협력사업의 사후관리에 있어서는 2006년부터 제정되어 시행되고 있는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」을 참고할 수 있을 것임. 이 법률에서는 국가연구개발사업의 성과가 활용될 수 있도록 주요 주체에게 사후 활용과 관리의 지침을 제공하고 있음.

- 국제개발협력 분야의 경우 이러한 사후관리 지침을 마련할 수원국과 현지 개발협력 사무소 등의 사후관리 체제를 지원하는 방안이 특별히 고려될 필요가 있을 것임.

참고문헌

과학기술관계장관회의, 2019, 연구지원시스템 통합 구축 추진 계획(안), 2019. 1. 8.

과학기술부, 2008,『과학기술 40년사』.

과학기술정보통신부, 2018a, 과학기술관계장관회의 운영방향(안), 2018,.11.14.

_____. 2018b, 2018년도 국가연구개발사업 자체평가 지침 중간평가, 2018. 3.

_____. 2018c, 제4차 과학기술기본계획(2018~2022) 2040년을 향한 국가과학기술 혁신과 도전, 2018. 2.

_____. 2019a, 2019년 국가연구개발사업 예비타당성조사 매뉴얼, 2019. 5.

_____. 2019b, 2018년도 과학기술분야 중장기계획 조사·분석 결과(안), (2019.6.25.)

과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원, 2018, 2018년도 국가연구개발사업 상위평가보고서 중간평가, 2018. 11.

_____. 2019,『국가연구개발사업 조사분석보고서』.

과학기술정책연구원, 2019, 국가과학기술자문회의 심의회의 운영 효과성 제고방안 연구, 과학기술정보통신부.

교육과학기술부 보도자료, 2010, 이명박정부『제2기 국과위 전문위원회』출범. 2010.2.18

국가과학기술위원회, 2009, 국가과학기술위원회 연감 2008.

_____, 2010a, 국가과학기술위원회 연감 2009.

_____, 2010b, 국가과학기술위원회 위상 및 기능 강화방안.

_____, 2016, 국가과학기술심의회 운영세칙 개정(안), 2016.12.22.

_____, 1997, 김영삼정부 제3기 과학기술자문백서.

_____, 2001, 김대중정부 제5기 과학기술자문백서.

_____, 2003, 김대중정부 제6기 과학기술자문백서

_____, 2014, 박근혜정부 제1기 과학기술자문백서

_____, 2015, 박근혜정부 제2기 과학기술자문백서

_____, 2016, 박근혜정부 제3기 과학기술자문백서

_____, 2019, 2018년 과학기술자문백서

국가교육과학기술자문회의, 2012, 국가교육과학기술자문회의 백서.

국가과학기술자문회의 심의회의 운영위원회, 2019, 2019년도 상반기 국가연구개발 성과평가 결과(안), 2019. 6. 25.

국가과학기술자문회의지원단(2018),『심의회의 및 산하회의체 R&R 정립방안』, 국가과학기술자문회의 제2회 심의회의 보고자료. 국가과학기술자문회의.

대통령자문정책기획위원회, 2008, 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축.

오현환 외, 2017, 국가과학기술심의회의 과학기술 혁신정책 심의·조정 강화 방안 연구: 2016년도 국가과학기술심의회 활동자료, 미래창조과학부.

황용수·김갑수, 2000,「과학기술정책 조정기구 운영체계 확립에 관한 연구」, 과학기수정책연구원.

Arnold, Erik et al., 2003, *Research and Innovation: Governance in Eight Countries*, Technopolis, Nethwerlands, P. 20, 그림 재구성. 이장재· 현병환· 최영훈, 2011,「과학기술정책론 -현상과 이론-」, 서울:경문사에서 재인용.

연합뉴스. 2013.1.20., “미래창조과학부, 공무원만 1천명…제1경제부처 되나” https://www.yna.co.kr/view/AKR20130119040500017

인터넷 사이트

과학기술정책지원서비스 https://www.k2base.re.kr/nstc/list.do

교육부 공식블로그 https://if-blog.tistory.com

국가과학기술자문회의 http://www.pacst.go.kr

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr

부록: 과학기술 분야 위원회별 심의내용

〈표 1〉 김대중정부 시기 국가과학기술위원회 본회의 및 운영위원회 심의 내용 (1999-2002)

	회차	개최년도	분류	심의내용
본회의	1	1999	계획/전략	국가경쟁력 강화를 위한 과학기술정책 방향
				과학기술혁신5개년계획 '98년도 추진실적 및 계획
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 결과
	2		투자/예산	국가연구개발 예산 사전조정 결과
			계획/전략	민·군 겸용기술사업 기본계획 민군겸용기술사업 시행계획
				최근의 산업계 연구개발동향 및 정책건의
	3		계획/전략	2025년을 향한 과학기술발전 장기비전
				지방과학기술진흥종합계획
				우주개발사업 체제정비 방안
				과학기술혁신5개년수정계획
	4	2000	계획/전략	우주기술개발사업 시행계획
				벤처기업의 안정적 성장을 위한 건의사항
				과학기술혁신5개년계획 99년도 추진실적 및 추진계획
				유전체연구 지원·육성 대책
			성과/평가	연구기관평가 결과
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 결과
	5		계획/전략	심해저 광물자원개발사업 추진계획
				민·군겸용기술사업 시행계획
				보건의료생명공학의 연구개발 지원대책
			투자/예산	국가연구개발사업 사전조정 결과
			성과/평가	과학기술계 연구회 평가 결과
	6		계획/전략	과학기술혁신5개년계획 2001년도 추진계획
				새로운 도약을 위한 국가연구개발 혁신방안
				에너지 기술개발전략
	7	2001	계획/전략	전통산업 육성을 위한 생명공학접목 기술개발방안
				과학기술 국제화 추진전략
				IT기술이 접목된 전통 주력산업의 기술개발 혁신전략
				과학기술혁신5개년계획 2000년도 추진실적 및 계획
	8		인력양성	과학기술인 사기진작 종합대책
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 결과
			계획/전략	나노기술 종합발전 계획
				민·군겸용기술사업 시행계획
			성과/평가	연구회 및 연구기관평가 결과
	9		계획/전략	생명공학육성 제3단계 기본계획
				뇌연구촉진기본계획
				농업과학기술 연구개발계획
				부품·소재발전 기본계획
				과학기술기본계획
			인력양성	「여성과학기술인력 채용목표제」 추진현황 및 향후계획
				기초의과학육성종합계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
	10	2002	인력양성	청소년 이공계 진출 촉진방안
			기술기획	국가기술지도(1단계)
			계획/전략	암 정복을 위한 국가 암 연구 활성화 계획
				지방과학기술진흥 개선대책
				기상기술기본계획
				민·군겸용기술사업 시행계획
				21세기 해양영토개척을 위한 극지과학기술 개발계획
				기술혁신역량강화를 위한 특허정보활용 확산방안
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 결과
			성과/평가	과학기술계 정부출연연구기관 평가결과
	11		성과/평가	국민의 정부 과학기술정책 성과와 과제
			인력양성	여성과학기술인력 채용목표제 추진실적 및 향후계획
			기술기획	국가기술지도
			계획/전략	환경기술개발종합계획
				과학기술기본계획 시행계획
				통신해양기상위성 개발계획
운영위원회	1	1999	투자/예산	국가연구개발사업 예산편성과 관련된 의견
	2		투자/예산	정부투자기관의 연구개발투자확대 권고
			규제/제도	환경기술 발전을 위한 제도개선 방안
	3		조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 추진계획
			계획/전략	과학기술혁신5개년계획 2000년도 추진계획
	4	2000	투자/예산	국가연구개발예산 편성에 관한 의견
				국가연구개발예산 사전조정계획
				과학기술계 연구회소관 연구기관 예산요구 기준
			성과/평가	과학기술계 연구회평가 추진계획
	5		투자/예산	정부투자기관의 연구개발투자 확대권고
	6		조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 추진계획
	7	2001	투자/예산	국가연구개발사업 예산편성과 관련된 의견
			계획/전략	과학기술기본계획 수립방안
	8		투자/예산	정부투자기관의 연구개발 투자권고
			계획/전략	21세기 프론티어 연구개발사업 추진방향
	9		조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 추진계획
	10	2002	기술기획	국가기술지도 작성현황 및 향후계획
			투자예산	국가연구개발사업 예산편성과 관련된 의견
			계획/전략	과학기술기본계획 시행계획
	11		투자/예산	정부투자기관의 연구개발투자 확대권고
	12		기술기획	국가과학기술표준분류 체계
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 추진계획

자료: 과학기술정책지원서비스 웹사이트[99] 내용을 토대로 연구진 정리

99) https://www.k2base.re.kr/oldnstc/list.do(검색일: 2019.7.18.)

〈표 2〉 노무현정부 시기 국가과학기술위원회 본회의 및 운영위원회 심의 내용 (2003-2007)

	회차	개최년도	분류	심의내용
본회의	12	2003	계획/전략	참여정부의 과학기술 기본계획
				방사성폐기물 관리시설 추진현황 보고
				국제핵융합실험로(ITER) 개발사업 참여 추진계획
				과학기술기본계획 추진실적
				환경기술개발종합계획 시행계획
			인력양성	이공계 전공자 공직진출 확대 추진 방향
	13		인력양성	이공계 전공자 공직진출 확대방안
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 사전조정 결과
			성과/평가	과학기술계 정부출연연구기관 평가결과
			계획/전략	민·군겸용기술사업 시행계획
	14		계획/전략	과학기술기본계획 시행계획
				특허로 본 국가연구개발사업의 현황과 효율성 방안
				과학기술문화창달 5개년계획
				중소기업기술혁신촉진계획
				산업기술혁신 5개년계획
			인력양성	여성과학기술인 육성·지원에 관한 중장기 정책목표 및 방향
				『이공계 전공자 공직진출 확대방안』 후속조치 보고
			기술기획	기술수준평가 결과보고
	15	2004	계획/전략	국가과학기술종합정보시스템 구축계획
				다목적실용위성3호 개발계획
				민·군겸용기술사업 시행계획
				해양과학기술(MT)개발계획
			인력양성	여성과학기술인 육성·지원에 관한 기본계획
				여성과학기술인력 채용목표제 추진실적 및 향후계획
				『이공계 전공자 공직진출 확대방안』 추진실적 보고
				우수 이공계인력 확보를 위한 고교교육과 대입제도 개선방안
			성과/평가	과학기술계 정부출연연구기관 평가결과
				BT분야 국가연구개발 심층분석·평가 결과
	16		계획/전략	국가연구개발사업 효율화를 위한 특허정보 활용확산계획
			성과/평가	과학기술혁신 성과와 과제
			인력양성	『이공계 전공자 공직진출 확대방안』 추진실적 보고
	17	2005	인력양성	『이공계 전공자 공직진출 확대방안』 추진실적 보고
			기술기획	미래를 열어가는 국방과학기술
				과학기술예측조사(05~30) 결과와 향후 추진방향
			계획/전략	우주개발중장기기본계획 수정
				다목적 실용위성 5호 개발계획
				지방과학기술진흥종합계획
	18		기술기획	미래 국가유망기술분야 선정결과와 후속 조치계획
			인력양성	창조적 인재강국 실현을 위한 과학기술인력 육성 전략 실천계획
			투자/예산	국가연구개발사업 예산 조정·배분
			계획/전략	과학기술부문 기초연구진흥종합계획
	19		계획/전략	지능형로봇산업 비전 및 발전전략
				국가 위성항법시스템 종합발전 기본계획
				나노기술종합발전계획
				국가 핵융합에너지개발 기본계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
	20	2006	인력양성	「이공계 전공자 공직진출 확대방안」추진실적 보고
			계획/전략	국가에너지·자원기술개발기본계획
				남극연구활동 진흥 기본계획
	21		계획/전략	국가과학기술종합정보시스템 구축 추진현황 및 계획
				저출산고령사회 기본계획
				신재생 에너지 기술개발 및 보급사업 추진방안
			투자/예산	국가연구개발사업 예산 조정·배분결과
			성과/평가	연구성과 관리활용 기본계획
	22		계획/전략	기상업무 발전 기본계획
				국가 R&D사업 Total Roadmap
				농업과학기술 중장기 연구개발계획
				국가기술혁신체계(NIS) 구축 방안 2년 추진성과 및 점검결과
				생명공학육성기본계획
			투자/예산	지방 R&D 사업 효율성 제고방안
	23	2007	인력양성	『이공계 전공자 공직진출 확대방안』추진실적보고
			계획/전략	과학기술기본계획 수립계획
				국가융합기술 발전 기본방침
				산림과학기술 기본계획
				국방 연구개발 역량강화 방안
	24		계획/전략	기술기반 삶의 질 향상 종합대책
				국방과학기술진흥정책서
			투자/예산	국가연구개발사업 예산·기금 조정·배분
	25		인력양성	과학영재 발굴육성 종합계획(08~12) 수정안
	26		계획/전략	과학기술기본계획(08-12)
				국가 생명자원 확보관리 및 활용 마스터플랜
				재난 및 안전관리 기술개발 종합계획
				지방과학기술진흥종합계획
				엔지니어링기술진흥기본계획(2008~2012)
				국가연구개발사업과 표준화 연계전략 추진계획
			기술기획	국가기상기술로드맵
			인력양성	고위공무원단 이공계 전공자 임용 제고방안
운영위원회	13	2003	성과/평가	국가연구개발사업 심층평가 추진계획
			투자/예산	국가연구개발사업 예산편성에 관련된 의견
			기술기획	과학기술수준·영향평가 및 기술예측 추진
	14		투자/예산	정부투자기관의 연구개발투자 확대권고
			규제/제도	연구관리제도개선 기본방향
	15		규제/제도	연구관리제도 개선 추진방안
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 및 사전조정 추진계획
	16	2004	투자/예산	국가연구개발사업 예산편성에 관한 의견
			계획/전략	나노기술발전시행계획
				과학기술기본계획 추진실적
				환경기술개발종합계획 시행계획
	17		투자/예산	정부투자기관의 연구개발투자 권고
	18		조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석·평가 추진
			인력양성	여성과학기술인 육성·지원에 관한 시행계획
			계획/전략	과학기술기본계획 시행계획
	19	2005	규제/제도	연구비 관리 인증제도 도입 추진계획
			인력양성	여성과학기술인력 채용목표제 추진실적과 향후계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
			계획/전략	환경기술개발종합계획 시행계획
				과학기술기본계획 추진실적
				나노기술발전 시행계획
			성과/평가	과학기술계 출연기관 평가제도 개선
				국가연구개발사업 평가결과 및 평가제도 개선방안
	20		투자/예산	정부투자기관 연구개발 투자권고
			성과/평가	과학기술계 정부출연연구기관 평가결과
			기술기획	국가과학기술표준분류체계 수정
			계획/전략	국가과학기술종합정보시스템 구축계획
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석 결과
	21		계획/전략	과학기술기본계획 시행계획
			성과/평가	과학기술계 연구회 평가결과
			기술기획	나노기술영향평가 결과 보고
				기술영향평가 결과[RFID(비접촉 무선인식기술)
				미래국가유망기술21 추진방향
			조사/분석	2006년도 국가연구개발사업 조사분석평가 추진계획
			인력양성	이공계인력 육성·지원 기본계획 시행계획
				「여성과학기술인 육성지원 기본계획 시행계획
				『이공계 전공자 공직진출 확대방안』 추진실적 보고
	22	2006	인력양성	여성과학기술인력 실태조사 보고
				여성과학기술인력 채용목표제 추진실적과 향후 계획
			계획/전략	나노기술발전시행계획
				과학기술기본계획 추진실적
				환경기술개발종합계획 시행계획
	23		성과/평가	과학기술분야 연구회 및 정부출연연구기관 평가결과
				국가연구개발사업 평가결과
				정부출연연구기관 기관평가 대상기관 추가
			조사/분석	국가연구개발사업 조사분석 결과
			투자/예산	정부투자기관 R&D 투자권고
			기술기획	기술수준평가 결과
	24		인력양성	이공계인력 육성지원 기본계획 시행계획
				여성과학기술인 육성지원 기본계획 추진실적 및 시행계획
				여성과학기술인력 실태조사 결과(
			성과/평가	국가과학기술혁신역량 평가결과
				성과평가 실시계획
			계획/전략	과학기술기본계획 07년 시행계획
	-	2007	투자/예산	R&D 분야 국가재정운용계획 지출한도
	-			국가연구개발사업 투자방향
	-		계획/전략	과학기술 분야 중장기계획 정비방안 후속조치 추진실적 및 향후계획
	25		인력양성	이공계인력 육성·지원 기본계획 추진실적점검결과
				「여성과학기술인력 채용목표제」추진실적과 향후 계획
			기술기획	기술영향평가 결과
			계획/전략	나노기술발전시행계획
				환경기술개발종합계획 시행계획
				국가연구개발사업과 표준화 연계전략 수립방안
				기상업무발전기본계획 시행계획
				과학기술기본계획 추진실적
			성과/평가	연구개발 성과평가실시계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
				연구성과 관리 실시계획
	26		투자/예산	정부투자기관
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석 결과
			성과/평가	국가연구개발사업 평가결과
				과학기술분야 연구회 및 정부출연연구기관 평가결과
			계획/전략	민·군겸용기술사업 시행계획
	27		조사/분석	국가연구개발사업 조분평 실시계획
			성과/평가	국가과학기술혁신역량 평가결과
			인력양성	여성과학기술인력 실태조사 결과보고
				여성과학기술인육성지원 기본계획 시행계획
			기술기획	기술영향평가 결과
			계획/전략	지진, 지진해일 감시기술 발전을 위한 SAFE비전
				기상업무발전 기본계획 08년도 시행계획

자료: 과학기술정책지원서비스 웹사이트[100] 내용을 토대로 연구진 정리

100) https://www.k2base.re.kr/oldnstc/list.do(검색일: 2019.7.18.)

〈표 3〉 이명박정부 전반기 국가과학기술위원회 본회의 및 운영위원회 심의 내용 (2008-2010)

	회차	개최년도	분류	심의내용
본회의	27	2008	투자/예산	신정부의 국가연구개발 투자전략
			계획/전략	경제살리기를 위한 산업R&D 전략
				보건의료 R&D 중장기 추진전략
				환경기술개발종합계획
	28		규제/제도	국가연구개발사업 관리제도 개선방안
			투자/예산	국가연구개발사업 예산 배분방향
	29	2009	계획/전략	신성장동력 비전 및 발전전략
				녹색기술 연구개발 종합대책
				산업기술혁신 5개년 계획
				제2차 부품소재발전기본계획
				국제과학비즈니스벨트 종합계획
				기초연구진흥종합계획
			성과/평가	국가R&D 성과분석 및 시사점
	30		조사/분석	지방R&D 투자 실태조사 결과
			투자/예산	정부연구개발투자 방향
			계획/전략	지능형로봇 기본계획
	31		계획/전략	중소기업 기술혁신 5개년 계획
			투자/예산	국가연구개발사업 예산 배분방향
			성과/평가	국가연구개발사업 특허성과분석 및 관리강화계획
	32	2010	계획/전략 규제/제도 투자/예산	지방과학 기술진흥종합계획 수정계획
				농림수산식품 과학기술육성 종합계획
				국가연구개발사업 선진화 추진계획
				민군 기술협력 활성화방안
				과학기술미래비전및전략
				산학R&D 활성화를 위한 지식재산권 소유 개선방향
				국가연구개발사업 예산배분 방향 및 편성
운영위원회	29	2008	규제/제도	연구자 친화적 국가R&D 관리제도 개편
			계획/전략	국방과학기술진흥 실행계획
				나노기술발전시행계획
				환경기술개발 시행계획
			인력양성	국가 지식재산 인력양성 종합계획
				이공계인력 추진실적
				여성과학기술인 채용목표제 추진실적
				이공계전공자공직진출확대 추진실적
			성과평가	국가연구개발 성과평가 실시계획
				연구성과관리 실시계획
	30		계획/전략	국가연구개발사업 중장기 발전전략
				R&D 국제협력 활성화 방안
				신기술융합형 성장동력 추진계획
				과학기술분야 중장기계획 연계 강화 방안
			투자/예산	정부연구개발사업 예산 배분방향
	31		규제/제도	대학분야 간접비 제도개선 추진계획
			성과/평가	국가연구개발사업 성과평가 결과
			계획/전략	재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				선진일류국가를 향한 이명박정부의 과학기술기본계획
	32		계획/전략	신성장동력 추진현황 및 향후일정

	회차	개최년도	분류	심의내용
			투자/예산	2009년도 R&D 예산 편성안
			조사/분석	국가연구개발사업 조사 · 분석 결과
	33		인력양성	인재대국 실현을 위한 이공계인력 육성·지원 기본계획 수정
			계획/전략	제2차 여성과학기술인 육성·지원 기본계획
				국가기상지진기술 중장기 이행계획
				민·군겸용기술사업 추진실적 및 운용방향
				농업 R&D 보급 선진화 방안
				국가융합기술발전 기본계획
				기상업무발전 기본계획 추진실적 및 시행계획
			투자/예산	공공기관 등에 대한 연구개발투자 권고
			성과/평가	국가연구개발사업 특허성과 조사·분석 결과
				국가연구개발사업 특허기술동향조사 추진계획
	34		계획/전략	「이명박정부의 과학기술기본계획」 시행계획
				학연협력 활성화 방안
			기술기획	국가과학기술표준분류체계 재편(안)
				기술수준평가 결과
				기술영향평가 결과
			조사/분석	2009년도 국가연구개발사업 조사 · 분석 시행계획
				과학기술분야 중장기계획 조사·분석결과 및 관리강화방안
	35		규제/제도	국가연구개발사업의 대학 학생인건비 관리제도 개선방안
			성과/평가	국가과학기술역량평가 결과
	36		계획/전략	문화기술(CT) R&D 기본계획
	37	2009	성과/평가	국가연구개발 성과평가 실시계획
			계획/전략	쇄빙연구선 운영 및 활용방안
				해양바이오 R&D 활성화 대책 추진계획
				지진 · 지진해일 감시기술발전을 위한 SAFE 비전 시행계획
			인력양성	여성과학기술인력 실태조사 결과보고
	38		계획/전략	신성장동력 스마트프로젝트 추진계획
				국가연구시설·장비 확충 및 운영관리 선진화 방안
			기술기획	국가연구개발 분류체계 개선방안
			인력양성	인재대국 실현을 위한 「이공계인력 육성지원 기본계획 시행계획
	39		계획/전략	환경기술개발종합계획 시행계획
				국방과학기술진흥 실행계획
				어젠다 중심 제5차 농업과학기술 중장기 연구개발계획
				이명박정부의 과학기술기본계획 추진실적
				기초연구진흥종합계획 시행계획
				나노기술발전시행계획
			인력양성	「여성과학기술인력 채용목표제」 추진실적 및 향후계획
				「여성과학기술인 육성 · 지원 기본계획 시행계획
				이공계인력 육성 · 지원 기본계획 2008년도 추진실적점검 결과
			성과평가	연구성과관리 실시계획
	40		조사/분석	과학기술분야 중장기계획간 연계 및 조사 · 분석 시행지침
			계획/전략	국가융합기술 발전 기본계획 시행계획
				해양바이오 연구개발 활성화 대책
			투자/예산	국가연구개발사업 예산 배분방향 심의계획
	41		계획/전략	줄기세포 연구 활성화 방안
				과학기술분야 정부출연(연) 운영효율화 추진방안
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
			투자/예산	원천연구 개념 및 비중 산정
			조사/분석	국가연구개발사업 조사 · 분석 결과
			규제/제도	국가R&D 정보표준 개정
	42		계획/전략	신종플루 등 감염병 대응 범 부처 R&D 체계화 방안
			성과/평가	국가연구개발사업 성과평가결과
			투자/예산	R&D 예산 편성
	43		조사/분석	국가연구개발사업 조사 · 분석 시행계획
			규제/제도	범부처 국가연구개발사업 관리제도개선 추진실적 점검결과
			계획/전략	이명박정부의 과학기술기본계획(577전략) 시행계획
				기상업무 발전 기본계획 추진실적 및 시행계획
			투자/예산	공공기관에 대한 연구개발투자 권고
	44		조사/분석	과학기술분야 중장기계획 조사분석 결과
			성과/평가	국가과학기술혁신역량 평가 결과
			계획/전략	민군겸용기술사업 시행계획 및 추진실적
			인력양성	이공계인력기본계획 시행계획
	45	2010	인력양성	여성과학기술인 육성지원 시행계획
				여성과학기술인력 실태조사 결과보고
			계획/전략	농업과학기술 중장기연구개발계획 추진성과 및 시행계획
			투자/예산	정부연구개발투자 방향
	46		성과/평가	연구성과관리 실시계획
				출연(연) 연구성과 확산시스템 선진화방안
	47		계획/전략	과학기술기본계획 추진실적보고
				기초연구진흥종합계획 시행계획
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				국가융합기술 발전 시행계획
				나노기술발전시행계획
				지능형로봇 기본계획 실행계획
				NTIS 고도화 계획안
				환경기술개발종합계획 실행계획
	48		인력양성	여성과학기술인력 채용목표제 추진실적
				이공계인력 육성지원기본계획 추진실적 점검결과
			계획/전략	국가연구시설장비확충 및 운영관리장비 선진화 방안 추진실적 및 향후 계획
				국방과학기술진흥실행계획
				범부처 신재생에너지 R&D 추진전략
				산학연협력 선진화 방안
				정부및공공기관의중소기업기술혁신지원 실적 및 계획
			기술기획	NBIC 국가융합기술지도
			조사/분석	R&D 조사분석결과 보고
	49		계획/전략	국가연구개발 다부처 공동기획사업 추진 방안
				범부처 SW R&D 추진전략
				국토해양 R&D 발전전략
				과기분야 출연(연) 운영 효율화 추진현황 및 향후계획
			투자/예산	공공기관에대한 연구개발투자권고
	50		계획/전략	국가대형연구시설구축지도
				소재 R&D 체계 정비
				과학기술기본계획 시행계획
				기상업무발전 기본계획 시행계획
			투자/예산	공공기관에대한 연구개발투자권고안

	회차	개최년도	분류	심의내용
				정부 및 공공기관의 중소기업 기술혁신지원 권고비율
			성과/평가	국가연구개발사업 성과평가결과
				국가과학기술 혁신역량평가 결과(수정안)
			조사/분석	특허기술동향조사 추진계획
				국가연구개발사업 조사 · 분석 시행계획
				과학기술분야 중장기계획 조사분석 결과
	51	2011	계획/전략	나노제품 안전성 종합계획
			성과/평가	국가 R&D 사업 특허성과 분석 결과 및 관리강화 방안
			기술기획	기술수준평가 결과

자료: 과학기술정책지원서비스 웹사이트[101] 내용을 토대로 연구진 정리

101) 과학기술정책지원서비스 https://www.k2base.re.kr/oldnstc/list.do(검색일: 2019.7.19.)

〈표 4〉 국가과학기술심의회 본회의 및 운영위원회 심의 내용

	회차	개최년도	분류	심의내용
본회의	1	2013	계획/전략	지방과학기술종합계획
				과학기술기본계획
				농업과학기술 중장기 연구개발계획
				기초연구진흥종합계획
				연구실 안전관리 종합계획
				국민건강을 위한 범부처 R&D 중장기 추진계획
				농림식품 과학기술 육성 중장기 계획
			기술기획	기술영향평가 결과
	2		투자/예산	국가연구개발사업 예산 배분·조정
			계획/전략	농업생명공학 육성 중장기 기본계획
				국가중점과학기술 전략로드맵 수립계획
				혁신도약형 R&D사업 추진을 위한 가이드라인
			인력양성	연구개발 재도전 기회제공을 위한 가이드라인
	3		계획/전략	민간 R&D 투자 활성화 방안
			성과/평가	국가연구개발 성과평가 개선 종합대책
	4		계획/전략	국가 R&D 효율성 제고를 위한 정부 3.0 기반 특허정보활용 확대방안
				산업기술혁신계획
				문화기술 R&D 기본계획
				기초과학연구원 5개년 계획
				출연(연) 개방형 협력 생태계 조성을 위한 과학기술 분야 연구회 기능 재정립 방향
				과학기술 기반 사회문제 해결 종합실천계획
			규제/제도	과학기술 규제 개선 방안
				국가연구개발 제도 개선 방안
			인력양성	과학영재 발굴·육성 종합계획
			조사/분석	국가연구시설장비 실태조사 결과 및 이용 효율화 종합대책
	5	2014	조사/분석	과학기술분야 중장기계획 조사·분석 결과 및 연계강화 방안
			계획/전략	과학기술·ICT기반 국제협력 종합계획
				기술이전 및 사업화 촉진계획
				과학관육성기본계획
				주요 과학기술 정책 방향
				해양수산 R&D 중장기계획
				국가중점과학기술 전략로드맵
				3D프린팅 산업 발전전략
				출연(연)의 중소 중견기업 R&D 전진기지화 방안
				연구개발특구육성종합계획 변경안
			인력양성	여성과학기술인 육성·지원 종합계획
	6		계획/전략	과학기술기반 사회문제해결형 R&D 공동기획연구 결과
				정부연구개발시스템 혁신방안
				다부처공동기획사업 공동기획연구결과
				중소기업 기술혁신 촉진계획
				국방과학기술진흥정책서
				국토교통 R&D 중장기전략
			규제/제도	과학기술 규제개선방안
				정부 및 공공기관의 중소기업 기술혁신 지원
			투자/예산	정부연구개발사업 예산배분조정

	회차	개최년도	분류	심의내용
	7		규제/제도	과학기술 규제개선방안
			인력양성	연구몰입환경 조성을 위한 과학기술인 종합지원계획
			계획/전략	산업엔진 핵심장비산업 육성 및 개발전략
				재난 대응 과학기술 역할 강화 3개년 실천전략
				탄소흡수원 증진 종합계획
				에너지기술개발계획
			성과/평가	정부 R&D 특허성과 관리강화 방안
	8	2015	계획/전략	미래소재산업 선도국 실현을 위한 그래핀사업화 촉진 기술 로드맵
			성과/평가	국가연구개발 성과평가 기본계획
			투자/예산	정부연구개발투자 방향 및 기준
	9		투자/예산	정부연구개발사업 예산 배분·조정
	10	2016	성과/평가	연구성과 관리·활용 기본계획
			기술기획	기술영향평가 결과
			계획/전략	농림식품과학기술 육성 종합계획
			인력양성	과학기술인재 육성·지원 기본계획
	11		-	심의회 운영세칙 제정
	12		계획/전략	국가 감염병 위기대응 기술개발 추진전략
				연구개발특구 육성종합계획
				식품·의약품 등의 안전기술 진흥 기본계획
				나노기술종합발전 대한민국 나노혁신 2025
			투자/예산	정부연구개발 투자방향 및 기준
	13		계획/전략	무인이동체발전 5개년 계획
				과학기술을 통한 한국전통문화 프리미엄 창출전략
				생명연구자원의 전략적 관리 및 활용 제고방안
			투자/예산	정부연구개발사업 예산 배분조정
	14		계획/전략	기상업무발전 기본계획
	15	2017	계획/전략	남극연구활동진흥기본계획
			인력양성	제1차 과학기술유공자 예우 및 지원계획
	16		투자/예산	2018년도 정부연구개발사업 예산배분 조정
	17		계획/전략	지방과학기술진흥종합계획
				산림과학기술 기본계획
				과학기술 기본계획
				재난 및 안전관리 기술개발 종합계획
				민군기술협력사업 기본계획
운영위원회	1	2013	성과/평가	부처별 연구성과관리 실시계획
			계획/전략	기상 R&D 5개년 기본계획
				국가연구시설장비 고도화계획
			투자/예산	연구개발투자방향 및 기준
	2		투자/예산	재난재해 R&D 투자 전략
			계획/전략	국가융합기술 발전 기본계획
				정부·공공기관의 중소기업 기술혁신지원 실적 및 계획
				환경기술 및 환경산업 육성계획
				나노기술발전 시행계획
				생명연구자원관리 시행계획
				농업과학기술 중장기 연구개발계획
			인력양성	과학기술인재육성계획 시행계획
			조사분석	국가연구개발사업 조사 분석 결과
	3		기술기획	기술수준평가 결과

	회차	개최년도	분류	심의내용
			인력양성	여성과기인 채용목표제 추진실적 및 계획
				여성과기인 실태조사 결과
			계획/전략	기초연구진흥종합계획 시행계획
				국가연구시설·장비의 운영·활용 고도화 시행계획
			조사/분석	국가연구시설·장비의 운영관리 실태 조사 결과
				국가연구시설 실태조사 결과
	4		계획/전략	국제과학비지니스벨트 기본계획 변경
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				농업생명공학육성 기본계획 시행계획
			규제/제도	국가연구개발사업 연구비 관리 표준매뉴얼
			투자/예산	국가연구개발사업 예산 편성 결과
	5		성과/평가	국가연구개발사업 연구성과 관리·유통 전담기관 현황진단 및 개선방안
				국가연구개발사업 성과평가 실시계획
				정부 R&D 특허성과 조사·분석 결과
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석 시행계획
				연구개발활동조사 결과
				국가연구개발사업 성과분석 결과
			계획/전략	기술무역 심층분석 및 정책방안
				기상업무발전 기본계획 추진실적 및 시행계획
				기상R&D 5개년 기본계획 추진실적 및 시행계획
				농업과학기술 중장기 연구개발계획 시행계획
				농업생명공학육성 중장기 기본계획 시행계획
			투자/예산	공공기관에 대한 연구개발투자 권고안
			규제/제도	정부 및 공공기관의 중소기업 기술혁신 지원비율
	6	2014	계획/전략	경쟁형 R&D 추진 가이드라인
			기술기획	기술영향평가 결과
				국가과학기술표준분류체계 임시분류 선정결과
				상시적 과학기술 관련 이슈별 예측 결과
			계획/전략	SW산업혁신을 위한 선도형 SW R&D 추진계획
				국가나노기술지도
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				기초연구진흥종합계획 시행계획
				과학기술기본계획 시행계획
				융합기술 발전전략
	7		계획/전략	생명연구자원관리 시행계획
				정부공공기관의 중소기업 기술혁신지원 실적 및 계획
				과학기술기본계획 추진실적
				나노기술발전시행계획
				국가연구시설장비의 운영활용 고도화 시행계획
				산업기술 국제공동연구 발전방안
			인력양성	여성과학기술인력 활용 실태조사 결과
			성과/평가	연구성과관리 실시계획
				국가연구개발 성과평가 실시계획
			투자/예산	정부연구개발투자 방향 및 기준
	8		인력양성	창의적 과학기술인재대국을 위한 과학기술인재 육성·지원 기본계획
				여성과학기술인 육성·지원 기본계획
				여성과학기술인력 채용·승진목표제 추진 실적 및 계획
			계획/전략	포스트게놈 다부처 유전체사업 추진계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
				보건의료기술육성기본계획 시행계획
				환경기술 및 환경산업 육성계획
			성과/평가	국가연구개발 성과평가 결과
			조사/분석	국가연구개발사업 조사분석결과
	9		투자/예산	국가연구개발사업 예산편성 결과
	10		규제/제도	국가연구개발사업 연구관리 표준매뉴얼
			조사/분석	연구개발활동조사 결과
				국가연구개발사업 조사분석 실시계획
			계획/전략	국방과학기술진흥 실행계획
				기상업무발전 기본계획 추진실적 및 시행계획
			성과/평가	국가연구개발사업 성과분석 결과
	11		규제/제도	국가 R&D 사업의 대학 간접비 제도개선
			계획/전략	농업생명공학육성 중장기 기본계획 시행계획
				농업과학기술 중장기 연구개발계획 시행계획
				기상 R&D 5개년 기본계획 추진실적 및 시행계획
			기술기획	기술영향평가 결과
			성과/평가	정부 R&D 특허성과 조사·분석 결과
			투자/예산	공공기관 연구개발 투자 권고안
	12	2015	계획/전략	과학기술기본계획 추진실적 및 시행계획
				기초연구진흥종합계획 시행계획
			규제/제도	국가연구개발 과제평가 표준지침
	13		계획/전략	재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				융합기술발전전략 시행계획
				나노기술발전시행계획
				정부·공공기관의 중소기업 기술혁신지원 실적 및 시행계획
				나노기술 산업화 · 전략
			조사/분석	국가연구시설·장비운영관리 실태조사 결과
			성과/평가	연구성과관리 실시계획
				국가연구개발 성과평가 실시계획
			인력양성	과학기술인재 육성·지원 기본계획 시행계획
	14		인력양성	여성과학기술인력 채용 승진목표제 추진실적
			계획/전략	생명연구자원관리 시행계획
				환경기술 및 환경산업 육성계획 시행계획
				보건의료기술육성기본계획 시행계획
				해양에너지 중장기 개발계획
			성과/평가	상반기 국가연구개발 성과평가 결과
			규제/제도	과학기술 규제개선방안
			조사/분석	과학기술분야 중장기계획 조사 분석 결과 및 정비 방안
				국가연구개발사업 조사 분석 결과
	15		투자/예산	국가연구개발사업 예산 편성 결과
	16		계획/전략	국가연구시설장비 투자효율화 및 공동활용 촉진 방안
				국제과학비즈니스벨트 기본계획 변경안
				기후변화 대응 글로벌 기술협력 전략
				경쟁형 R&D 사업 추진 개선방안
			성과/평가	연구성과 관리·활용 기본계획
			투자/예산	공공기관 연구개발 투자 권고안
			조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석 실시계획
				연구개발활동조사 결과

	회차	개최년도	분류	심의내용
	17		계획/전략	국방과학기술진흥실행계획
				출연(연) 대상 정책지정사업 추진 방안
				정부 R&D 혁신방안 추진현황 및 향후계획
			성과/평가	정부 R&D 특허성과 조사분석 결과
				국가연구개발사업 성과분석 결과
				하반기 국가연구개발 성과평가 결과
			인력양성	여성과학기술인력 활용 실태조사결과 보고
			규제/제도	과학기술 규제개선방안
	18		계획/전략	농림식품과학기술 육성 종합계획
	19	2016	계획/전략	과학기술기본계획 추진실적 및 시행계획
				재난 및 안전관리기술개발 종합계획 수정안
				기후기술 확보활용 촉진 로드맵 수립 방안
			성과/평가	국가연구개발사업 성과평가 실시계획
			투자/예산	정부연구개발 투자방향 및 기준
	20		계획/전략	기초연구진흥종합계획 시행계획
				정부 공공기관의 중소기업 기술혁신지원 실적 및 계획
				산업수학 육성방안
				농업과학기술 중장기 연구개발계획 시행계획
				기상업무발전 기본계획 실적 및 시행계획
				나노기술발전시행계획
				농업생명공학육성 중장기계획 시행계획
			성과/평가	연구성과 관리 활용 실시계획
			인력양성	여성과학기술인 육성지원 기본계획
				과학기술인재육성기본계획 시행계획
			조사/분석	국가연구개발사업 조사분석 결과
	21		성과/평가	상반기 국가연구개발 성과평가 결과
			계획/전략	산업융합발전 실행계획
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				보건의료기술육성기본계획 시행계획
				연구개발서비스 활성화 방안
				환경기술 및 환경산업 육성계획 시행계획
				뇌과학 발전전략
				생명연구자원 관리 시행계획
			조사/분석	국가연구개발사업 조사분석 결과
			기초/융합	기초원천 연구성과 확산 촉진방안
	22		계획/전략	혁신도약형 R&D 사업 추진 개선방안
				기후변화대응기술 확보 로드맵
				과학기술을 통한 한국전통문화 프리미엄 창출전략
				청정에너지기술발전전략
				정부 R&D 혁신방안 실행계획
				해양수산 R&D 산업화 촉진전략
	23		투자/예산	국가연구개발사업 예산 편성 결과
	24		조사/분석	국가연구개발사업 조사분석 실시계획
			성과/평가	국가연구개발사업 연구성과 관리유통체계 종합 개선방안
			투자/예산	공공기관에 대한 연구개발투자 권고안
			규제/제도	R&D 표준서식 간소화 방안
				정부 R&D 연구비 관리규정 통일방안
	25		규제/제도	과학기술 규제개선방안

	회차	개최년도	분류	심의내용
				국가연구개발 과제평가 표준지침 개정
			조사/분석	연구개발활동조사 결과
				정부 R&D 특허성과 조사 분석 결과
			투자/예산	정부 R&D 정책분야별 투자방향
			기술기획	기술영향평가 결과
			성과/평가	하반기 국가연구개발사업 성과평가 결과
			계획/전략	과학기술분야 중장기계획 조사분석 결과 및 심층분석 추진계획
			인력양성	여성과학기술인력 채용승진목표제 추진실적 및 실태조사 결과
	26		계획/전략	기초연구진흥종합계획 시행계획
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				농업생명공학육성 중장기계획 시행계획
				농업과학기술 중장기 연구개발계획 시행계획
				대형가속기 운영체계 개선방안
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				기상업무발전 기본계획 시행계획
			성과/평가	2016년 하반기 국가연구개발 성과평가(기관평가) 결과
	27		계획/전략	과학기술기본계획 추진실적 및 시행계획
				나노기술발전 시행계획
				환경기술 및 환경산업 육성계획 시행계획
				연구성과 관리 활용 기본계획 추진실적 및 실시계획
				국방과학기술진흥실행계획
			조사/분석	국가연구시설장비 운영관리 실태조사 결과
			인력양성	여성과학기술인 육성지원기본계획 시행계획
				과학기술인재 육성 지원 기본계획 시행계획
			기술기획	과학기술예측조사 결과
			투자/예산	정부연구개발 투자방향 및 기준
			성과/평가	국가연구개발 성과평가 실시계획
	28	2017	계획/전략	과학기술유공자 예우 및 지원계획 시행계획
	29		인력양성	제1차 과학기술유공자 예우 및 지원계획 시행계획
			성과/평가	기술수준평가 결과
				상반기 국가연구개발 성과평가 결과
				국가연구개발사업 조사·분석 결과
	30		투자/예산	국가연구개발사업 예산 편성 결과
	31		조사/분석	국가연구개발사업 조사·분석 실시계획
				과학기술분야 조사·분석 결과
				연구개발활동 조사 결과
			계획/전략	과제 기획/선정/평가/보상 프로세스 혁신방안
	32		성과/평가	기술영향평가 결과
				여성과학기술인력 채용, 승진목표제 추진실적 및 활용 실태조사 결과
			규제/제도	연구자 중심 연구환경 조성을 위한 과학기술 규제개선방안
			인력양성	R&D 생산성 제고 및 고급 일자리 창출을 위한 연구산업 혁신성장전략
			계획/전략	재난 및 안전관리 기술개발 종합계획
				창의·도전적 연구환경 조성을 위한 차별화된 과제평가체계 도입방안
				산림과학기술 기본계획
				4차 산업혁명을 선도하는 주요기술 대상 기술수준평가 결과 및 기술수준 향상방안
	33	2018	성과/평가	정부 R&D 특허성과 조사·분석 결과
				하반기 국가연구개발사업 성과평가 결과
			계획/전략	탄소 흡수원 증진 종합계획

	회차	개최년도	분류	심의내용
				국가연구시설·장비의 운영·활용 고도회계획
				연구데이터 공유.활용 전략
				기상업무발전 기본계획
			기술기획	국가과학기술표준분류체계 개정안
	34		계획/전략	연구성과 관리·활용 기본계획 실시계획
				농림식품과학기술 육성 종합계획 시행계획
				해양수산과학기술육성 시행계획
				과학기술을 통한 국민생활문제 해결을 위한 국민생활연구 추진전략
			투자/예산	정부연구개발 투자방향 및 기준

자료: 과학기술정책지원서비스 웹사이트[102] 내용을 토대로 연구진 정리

102) 과학기술정책지원서비스 https://www.k2base.re.kr/nstc/list.do?tempInt=341&vStartP=213(검색일: 2019.7.18.)

〈표 5〉 역대 정부의 국가과학기술자문회의 보고 과제명

정부	시기	대통령 보고과제
노태우정부 ('91-'92)	1기	- 과학기술의 투자재원의 동원 및 활용방안 / 원자력 행정의 업무조정방안 - 기초연구의 진흥과 과학기술인력의 양성 방안/ 환경과학기술의 종합대책 - 과학기술정보의 종합적 관리·지원대책 / 기술발전을 위한 산·학·연의 효율적 협력방안 / 국가연구개발활동의 생산성 제고방안 - 과학기술교육제도의 발전적 개선방안
김영삼정부 ('93-98)	2기	- 자문회의 활성화방안/세계경제환경의 변화와 우리의 대응 - 스위스의 과학기술정책/산·학·연 협동연구강화/한·중 환경협력 - 정보화사회의 국가발전전략/일본의 정보화 추진/해외고급인력의 적극 활용 - 정보화사회의 구축방안 - 국가경쟁력향상을 위한 과학기술시대의 국가정책기조 - 국제화·개방화에 대비한 지적재산권정책 - 국가경쟁력강화를 위한 교육개혁방향 - UR에 대비한 국민건강과 안전한 먹거리정책 - 21세기의 비전국가 초고속정보기반구축/국가경쟁력제고를 위한 기초과학 연구의 진흥방안 - 첨단영상산업 진흥방안/WTO체제하의 과학기술 및 환경정책방향 - 국민의료체계의 정보화방향 - 국방관리의 정보화구축전략/간염·간암대책과 신약개발정책/남북과학기술협력방안 - 지구환경보전과 국가경영계획을 위한 『Korea Agenda 21』/선진국의 교육경쟁력 핵심으로서 창의적 영재교육의 제도화 - APEC 연구공동체 추진과 한·호 과학기술협력방안/기술력을 핵심으로 하는 중소기업경쟁력제고방향 - 국제공동연구의 활성화방안/지방경영시대의 지방과학기술혁신체제구축 - 정보화시대의 국가경영에 있어서 과학기술전문인력의 활용촉진방안
	3기	- 과학기술행정체제의 효율화방안 - 정보화추진현황 및 정책과제 - 자연계대학의 연구활성화방안 - 민·군겸용기술개발 활성화방안
김대중정부 ('98-'03)	4기	- 기술혁신을 중심으로한 국가발전전략 - 경제위기 극복을 위한 과학기술혁신사업 추진방안 - 선진경제 진입을 위한 기업의 기술경쟁력 강화 방안
	5기	- 대덕연구단지 개혁방안 - 기술영재교육제체 확립 및 운영방안
	6기	- 생물산업 경쟁력 제고를 위한 BT·IT 융합 추진전략 / 이공계 출연연 및 연구회 운영 개선방안 - 정부출연연의 바람직한 노사관계 설정방안(서면) / 국방연구개발 활성화방안(서면) - 세계적 수준의 이공계인력 양성방안(서면)/ 도시대기오염 저감에 영향을 미치는 교통정책 대안 건의(서면) - 중국 급부상에 따른 과학기술전략 / 노벨과학상 수상가능성 제고를 위한 정책제언 / 신벤처정책기조: 양적확대에서 환경개선으로 - 초중등 학생의 과학선호도 증진방안(서면) / 국가경쟁력 제고를 위한 국가기술자격제도 개선방안(서면) 국가과학기술혁신시스템 발전비전과 정책과제 (서면)
노무현정부 ('03-'08)	7	- 고령화시대 과학기술인력 활용방안(서면) / 고급 과학기술인력의 산업계 유인방안 - 미래 에너지 기술 확보방안(서면)
	8	- 새로운 도약을 위한 기업의 기술혁신역량 강화 - 창조적 인재강국 실현을 위한 과학기술인력 육성 전략
	9	- 정부연구기관을 활용한 중소기업의 기술경쟁력 강화방안 - 선진경제 도약을 위한 지식재산 전략체계 구축방안

정부	시기	대통령 보고과제
	10	-비전 2030 실현을 위한 기술기반 삶의 질 제고 방안 -대형 국가연구개발사업의 성과 및 시사점 분석(서면) -과학기술과 인류발전(서면) -과학교양서 발간(서면) -산업경쟁력 강화를 위한 지식서비스 혁신전략(서면) -기후변화의 현황과 대응연구의 보완방향(서면)
이명박정부 ('08-'12)	1	-국가교육과학기술정책의 비전과 전략/ 국가교육과학기술자문회의 운영방안 -국가경제위기 극복과 미래도약을 위한 과학기술의 역할 -세계선도 과학자 배출을 위한 창의형 연구환경 조성방안
	2	-개방과 협력을 통한 교육과학기술 추진전략 -세계 중심국가를 향한 인재육성 방안
	3	-이공계 르네상스를 통한 글로벌 경쟁력 강화 방안 -세계 톱클래스 과학기술 실현을 위한 연구개발 시스템 선진화 방안
	4	-캠퍼스 CEO 육성과 대학생 창업 활성화 / 대학원 글로벌 경쟁력 제고방안 -MB정부 과학기술정책 평가 및 성공적 계승
박근혜정부 ('13-'17)	1	-대한민국 과학기술의 도전과 과제 / 창조경제 활성화를 위한 과학기술의 역할 -OECD 주요국의 과학기술자문 동향 및 시사점(서면) -기술출자기업 활성화방안 / 창조경제 전진기지화를 위한 공과대학 혁신방안 / 시장주도 개방형 가치 평가체제 구축방안 -성장과 복지를 위한 바이오 미래전략 / 바이오산업 활성화를 위한 규제개혁방안 / 기후변화 대응 핵심기술 개발전략 / 기후변화 대응 에너지 新산업 창출방안 / 기후변화 대응 제로에너지빌딩 조기활성화 방안 -이학계열 및 여성과학기술인 고용확충방안(서면)
	2	- 과학기술을 활용한 효과적인 재난대응/ 과학기술기반 농업 혁신전략 - 엔지니어링산업 기술경쟁력 제고방안 / 무인이동체 기술개발 및 산업성장 전략 - 남북통일 대비 과학기술 협력 정책 제언(서면) - 미래창조사회 구현을 위한 기초연구 발전방안 / 기초연구 지원의 전략성 강화방안 / 미래 신시장 선점을 위한 소재기술 혁신방안
	3	- 바이오 산업생태계 확충 방안 / 新 기후체제 대응을 위한 탄소자원화 발전전략 및 과학외교 강화방안 - 과학기술을 활용한 경제활성화 방안 및 미래 신성장동력 창출을 위한 빅데이터 구축, 활용 방안
문재인정부 ('17-)		-문재인 정부 과학기술정책 자문방향 -재해지도 등 재난정보의 공유·활용 확대 방안(서면), 발달장애인을 위한 과학기술 정책방향(서면) -과학기술기반 미세먼지 대응 강화방안(서면) -국가 R&D 혁신 방안 / 통합 국가과학기술자문회의 운영 세칙(서면) -청년과학자(이공계 대학원생) 성장 지원방안 / 재난으로부터 안전한 사회를 위한 과학기술 정책 -과학기술분야 국정과제 이행 점검 평가 및 지원계획 / 오픈데이터·오픈사이언스 이니셔티브 / 국민과 함께하는 과학문화 발전전략

주: 이명박정부 안건의 경우 과학기술과 관련있는 항목만 분류하여 정리하였음
자료: 국가과학기술자문회의(1997; 2001; 2003;2014; 2015; 2016; 2019), 국가교육과학기술자문회의(2012)를 토대로 연구진 정리

〈표 6〉 문재인정부 국가과학기술자문회의 심의회의 본회의 및 운영위원회 심의 내용

	회차	개최년도	분류	심의내용
본회의	1	2018	계획/전략	보건의료기술육성기본계획
				환경기술,환경산업,환경기술인력 육성계획
				농업과학기술 중장기 연구개발계획
	2		계획/전략	혁신성장동력 추진현황 및 계획
				국토교통과학기술연구개발종합계획
				국민생활(사회)문제 해결 종합계획
				기초연구진흥종합계획
				해양수산과학기술 육성 기본계획
	3		계획/전략	문화기술 R&D 기본계획
	4		계획/전략	정부R&D 20조원 시대의 정부R&D 중장기 투자전략
				건강한 연구문화 및 선진 연구행정 정착방안
	5	2019	계획/전략	산업기술혁신계획
				여성과학기술인의 잠재가치가 발현되는 사회 여성과학기술인 육성계획 기본계획
				과학관육성 기본계획
운영위원회	1	2018	계획/전략	중소기업기술혁신지원 실적 및 계획
				과학기술유공자 예우 및 지원계획 시행계획
				나노기술발전 시행계획
				에너지기술 실증연구 활성화 추진방안
				재난 및 안전관리기술개발 시행계획
				여성과학기술인 육성지원 시행계획
				과학기술인재육성지원 시행계획
				미래소재 원천기술 확보전략
				기후기술협력 중장기 계획
	2		계획/전략	농업과학기술 중장기 연구개발계획 시행계획
	3		계획/전략	과학기술기본계획 18년도 시행계획
				과학기술분야 중장기 계획 연계강화방안
				환경기술.산업.기술인력 육성계획 시행계획
				기초과학연구원 2단계 발전전략
			기술기획	국가나노기술시도
			조사/분석	과학기술분야 중장기계획 조사분석 결과
				국가연구개발사업 조사분석 결과
			성과/평가	상반기 국가연구개발 성과평가 결과
	4		투자/예산	공공기관에 대한 연구개발투자 권고
			기술기획	미세먼지 기술개발 로드맵
	5		투자/예산	공공기관에 대한 연구개발투자 권고
			성과/평가	국가연구개발 성과평가 실시계획
			계획/전략	스마트 건설기술 로드맵
	6		계획/전략	국방과학기술진흥실행계획
			조사/분석	국가연구개발사업 조사분석 실시계획
				연구개발활동조사 결과
	7		계획/전략	건강한 연구문화 및 선진 연구행정 정착방안
				연구개발특구육성종합계획 변경(안)(
			규제/제도	자율과 책임의 연구환경 조성을 위한 정부R&D 제도개선안
			성과/평가	기술영향평가 결과(안)- 블록체인 기술
				국가연구개발사업 성과분석 결과

	회차	개최년도	분류	심의내용
	8	2019	계획/전략	기상업무발전기본계획 시행계획
				농업과학기술 중장기 연구개발 계획 시행계획
			성과/평가	해양수산과학기술영향평가결과(안) (자율운항선박)
				기술수준평가 결과(안)- 120개 중점과학기술
				하반기 국가연구개발 성과평가 결과
			조사/분석	정부 R&D 특허성과 조사·분석 결과
	9		투자/예산	정부연구개발 투자방향 및 기준
			계획/전략	국가과학기술지식정보서비스(NTIS) 5.0 기본계획
				연구성과 관리·활용 기본계획 시행계획
				과학기술기본계획 추진실적 및 시행계획
				농림식품과학기술 육성 종합계획 시행계획
				재난 및 안전관리 기술개발 종합계획 사행계획
				환경기술·환경산업·환경기술인력 육성계획 시행계획
				나노기술발전시행계획
				과학기술유공자 예우 및 지원계획 시행계획
	10		계획/전략	산업기술혁신계획 시행계획
				과학기술 기반 사회문제 해결 종합계획 시행계획
			인력양성	글로벌 시대, 도전하는 과학기술인재 육성을 위한 과학기술인재 육성 지원 기본계획 시행계획

자료: 과학기술정책지원서비스 웹사이트[103] 내용을 토대로 연구진정리

103) 과학기술정책지원서비스 https://www.k2base.re.kr/nstc/list.do?tempInt=341&vStartP=213(검색일: 2019.7.18.)

〈표 7〉 문재인정부 과학기술관계장관회의 논의 안건

회차	연도	안건
1	2018	- 과학기술관계장관회의 운영방향 - 국가 R&D 혁신방안 실행계획 - 국가 치매연구개발 중장기 추진전략 - 4차 산업혁명 대응 과학기술·ICT 인재성장 지원계획
2	2019	- 대학·공공연 특허활용 혁신방안 - 스마트 해상물류 체계 구축전략 - 연구지원시스템 통합 구축 추진 계획 - 민간 부문 정보보호 종합계획 2019 - 국가 유전체 빅데이터 구축 추진계획(안) 비공개
3		- 재난·안전 R&D투자 시스템 혁신 방안(안) - 글로벌 과학기술 인력 유치 및 활용방안(안) - 2030년을 향한 중장기 이공계 청년 연구인력 성장지원 방안(안)
4		- 미래 농업을 위한 과학기술 전략(안) - 바이오 빅데이터 추진계획(안)(비공개)
5		- 국가연구개발사업 예비타당성조사 수행 1년 성과 분석 및 개선 추진(안) - 국가R&D 혁신·도전성 강화 방안(안)(비공개) - 과학기술 리빙랩·도시재생 연계 추진 방안(안)(비공개)
6		- 과학기술 기반 미세플라스틱 문제대응 추진전략(안) - 지방분권 시대에 걸맞은 지역R&D 체계 개선방안(안) - 연구시설 전주기 관리체계 구축방안(안)
7		- 백색국가 제외조치 영향 점검 및 대응계획 - 소재·부품·장비 연구개발 투자전략 및 혁신대책
8		- 성장동력 드론 분야 선제적 규제혁파 로드맵(안)(비공개) - 데이터 기반의 스마트양식을 완성하는 아쿠아팜 4.0 추진전략(안) -「소재·부품·장비 연구개발 투자전략 및 혁신대책」후속조치 실행계획(안)(부분공개)

주: 제7회 장관회의는 일본수출규제 대응 확대관계장관회의와 겸하여 개최됨

제5장 정책적 개선방안 및 과제

송 치 웅 · 양 승 우 · 김 지 현

정책적 개선방안 및 과제

송치웅 과학기술정책연구원 선임연구위원
양승우 과학기술정책연구원 연구위원
김지현 과학기술정책연구원 부연구위원

제 1 절 한국 국제개발협력 거버넌스의 주요 이슈

□ 본 절에서는 앞서 동 연구에서 비교 및 참고 대상으로 설정한 주요 공여국의 정책에 대한 비교사례 연구와 과학기술 분야 거버넌스 수립과정을 통해 도출된 시사점을 기반으로 우리나라 국제개발협력 거버넌스의 주요 이슈를 제시함.

○ 35개 부·처·청이 국가연구개발사업을 추진하고 있으며, R&D예산 규모의 확대로 인한 효율성 및 효과성 제고의 과제를 안고 있다는 점에서 과학기술 분야의 거버넌스는 국제개발협력 분야에 다양한 시사점을 제공함.

○ 과학기술분야 분석틀로 사용한 전략-관리-운영 수준에서 국제개발협력 분야를 비교하면 [그림 5-1]과 같이 표현할 수 있고, 본 절에서는 이 세 수준에서 각각 주요 이슈를 밝히고 제2절에서는 개선방안을 도출하고자 함.

[그림 5-1] 국제개발협력과 과학기술 분야 거버넌스 비교



자료: 저자작성

1. (전략) 중장기 국가전략과 국제개발협력사업 간 연계성 부족

□ 국제개발협력의 가장 상위 추진전략이라 할 수 있는 『국제개발협력 기본계획』은 '글로벌 가치와 국가전략에 부합하는 ODA'를 지향하고 있음에도 불구하고 중장기 분석이나 전망에 근거한 국가 전략 내에서 수립되지 못하고, 전략수립-사업발굴-사업이행 간 시차로 인해 전략성과 시의성이 부족함.

○ 국가 차원의 종합적이고 장기적인 對개도국 국제개발협력 전략이 수립되지 못하고 실제 현장에서 발굴되는 사업과 글로벌 어젠다를 중심으로 독립적인 전략으로 수립되고 있음.

○ 국가전략에 따른 ODA 종합전략 부재로 인해 하위단위 전술인 중점협력국 선정 및 국별협력전략(CPS) 수립 기준 등이 매번 바뀌어 일관성이 부족하고, 이로 인해 수립된 전략의 이행과정이나 결과를 평가하기 어려운 한계를 보임.

○ 국가 차원의 중장기 분석·전망에 근거한 '전략'이 부재한 채 단기적으로 측정과 평가가 가능한 사업 위주의 '계획' 수립 경향이 강하여 전략이 유명무실해지고 이런 전략 하에서 사업 발굴이 지속되는 악순환이 관찰됨.

□ 국제개발협력 전략의 對개도국 유관 정책과의 일관성의 부족 문제는 OECD DAC 가입을 위한 특별동료검토부터 2012년, 2017년 DAC 동료검토에 이르기까지 우리나라가 수검한 매 동료검토에서 한국의 개발협력 효과성을 약화시키는 요인으로 지속적으로 지적되어 왔음.

* 정책일관성 (Policy Coherence for Development, PCD): 1996년 OECD DAC 고위급회의에서 채택된 "21세기 전략"의 핵심 분야 중 하나로, 공여국이 수립하는 對개도국 정책 중 대외원조정책과 무역, 외교, 안보, 환경 등 다른 정책과의 일관성을 확보하여 개발의 효과를 높여야 함을 강조.

○ 2012년 OECD DAC 동료검토 권고사항 중 未이행 분야로, 2017년 동료검토에서 '정책일관

성을 위한 관련 법규 및 조정기제 구축' 재권고(11번).

□ 국가차원의 전략의 부재로 인해 ODA 전략의 효과성이 확보되지 못하고 있다는 점과 함께 2010년부터 5개년 계획으로 수립되고 있는 국제개발협력 기본계획 자체도 종합전략으로서 중장기 비전과 그에 따른 구체적인 목표를 제시하는데 한계가 있음.

○ 기본계획은 국제개발협력정책의 비전, 목표, 방향 등을 제시하는 중장기 발전전략으로, 정책 수립·추진 방향 제시의 최상위 계획으로서의 역할을 수행해야 함.

○ 그러나 2015~2019 기본계획은 ODA 정책 추진체계 개편을 중심 이슈로 다루고 있고, 유관 정책 및 국가전략과의 연계 방안을 모색하거나 전략적 목표 달성을 위한 방향성과 수단을 제시하지는 못하고 있음.

2. (관리) 조정관리 기제로서 국제개발협력위원회 권한과 기능상 한계

□ 국제개발협력의 심각한 유무상 분절화를 겪고 있는 우리나라의 국제개발협력 체계에서 국제개발협력위원회의 조정기능은 매우 취약하며, 이에 대한 주요원인은 거버넌스상 예산에 대한 조정 및 배분 권한이 취약하다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있음.

○ 국제개발협력위원회는 주요 사항에 대한 조정·심사·의결 기능을, 주관기관은 계획이나 정책의 수립을, 시행기관은 연간 시행계획을 작성하는 기능을 가지고 있어 주관기관 간 또는 주관기관-시행기관 간 의사결정 과정에서의 조정기제는 부재함.

〈표 5-1〉 국제개발협력 전략 수립 과정에서의 업무분장

	국제개발협력위원회	주관기관 (기획재정부, 외교부)	시행기관 (중앙부처 및 지자체)
기본 계획	-기본계획의 작성지침 마련(시행령 제8조제1항) -기본계획 확정, 수정, 국회보고(기본법 제8조제1,4,5항) -주관기관에 시달(기본법 제8조제6항)	-기본계획 작성(기본법 제10조제1항; 시행령 제8조제2항) -시행기관 및 재외공관에 시달(기본법 제8조제6항)	
연간 종합시 행계획	-종합시행계획안 조정 및 심사·의결, 확정, 국회보고(기본법 제11조제3항)	-시행계획 작성 지침 마련(시행령 제9조제1항) -시행기관과 협의·조정(기본법 제11조제2항) -위원회 제출(기본법 제11조제2항) -연간 종합시행계획안 작성(기본법 제10조제1항) -연간 종합시행계획 이행점검	-연간 시행계획안 작성(기본법 제11조제1항)

	국제개발협력위원회	주관기관 (기획재정부, 외교부)	시행기관 (중앙부처 및 지자체)
중점 협력국	-주관기관과 협의하여 선정(기본법 제12조제1항)	-선정기준 및 범위 관련 의견 제출(시행령 제10조)	

자료: 국제개발협력기본법 및 시행령

○ 과학기술혁신본부는 과학기술기본법상 R&D예산 배분·조정 권한을 가짐으로서 부처 간 협의를 실질적으로 강제할 수 있는 기제로 작용하고 있음.

○ 현재 국제개발협력위원회는 주관기관이 작성한 종합시행계획안을 예산 요구액 기준으로 승인할 권한만 있으며 관련 예산 배분·조정에 대한 권한이 전적으로 기획재정부에 속해 있어, 국제개발협력위원회의 실질적인 사업조정 기능이 제한되고 있음.

□ 국제개발협력위원회와 소속 위원회의 실질적인 기능과 역할이 명확하게 규정되어 있지 않고, 의사결정 절차 역시 명시적으로 정해져있지 않음.

○ 국제개발협력기본법과 시행령상 실무위원회의 구성과 운영에 관한 규정은 있으나, 역할과 권한에 대한 규정은 명시적으로 규정되어 있지 않아 법제상 미비점을 가지고 있음.

〈표 5-2〉 실무위원회 역할과 구성 관련 조항

	내용
역할	기본법 제7조(국제개발협력위원회) ⑥ 위원회의 **부의대상 안건에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리**하게 하기 위하여 위원회에 국제개발협력 실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 두고 실무위원회의 위원장은 국무조정실 차장으로 한다. 기본법 제8조(국제개발협력 기본계획의 수립 등) ① 제9조에 따른 국제개발협력 주관기관(이하 "주관기관"이라 한다)은 5년마다 각각 소관 분야의 국제개발협력에 관한 기본계획안(이하 "분야별 기본계획안"이라 한다)을 작성하여 **실무위원회를 거친 후** 위원회에 제출하여야 한다.
구성 및 운영	시행령 제4조(실무위원회의 구성 및 운영) ① 법 제7조제6항에 따른 국제개발협력 실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)는 위원장 1명 및 간사위원 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다. ② 실무위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 1. 위원회의 위원(민간위원은 제외한다)이 소속되어 있는 기관의 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 이에 상당하는 공무원이나 임원 중에서 해당 기관의 장이 지명하는 사람 2. 국제개발협력에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원회의 위원장이 위촉하는 사람 ③ 실무위원회의 간사위원은 실무위원회의 위원 중 국무조정실에 소속된 공무원으로 한다. ④ 제2항제2호의 위원의 임기 및 실무위원회의 운영에 관하여는 제2조제2항 및 제3조를 각각 준용한다. 이 경우 "위원회"는 "실무위원회"로 본다.

자료: 국제개발협력기본법 및 시행령.

○ 국제개발협력위원회의 효율적인 논의 진행을 활성화 시킬 수 있는 주요 의결사항에 대한 사전 협의·조정 과정이 유명무실하며, 실무위원회 소집이나 회의기록은 전혀 공개되지 않아 실질적으로 조정과정이 작동하는 기제를 알 수 없을 뿐만 아니라, 조정 과정에서 위원회와 실무위원회 간 역할분담이 모호함.

□ 국제개발협력위원회에 부여된 "국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적 추진"을 위해서는 주관기관이 작성한 기본계획을 단순히 심의·의결하는 역할을 넘어 국가차원의 국제개발전략을 주도할 수 있는 예산 배분·조정 등 시스템적 보완이 필요함.

○ 중장기 전략, 연간 시행계획 및 기타 정책/전략을 수립하고 개발협력체계의 개선방안을 도출하며 그 이행결과와 평가를 수행할 시스템이 부재함.

□ 국제개발협력위원회 내 민간위원 선정기준의 불명확 및 위원의 전문성 부족.

○ 국제개발협력위원회, 실무위원회, 평가소위원회에는 모두 민간위원이 포함되어 있는데 민간위원 선정에 있어 명확한 기준이 부족함.

- 반면 2020년 수립된 무상원조 관계기관 협의회 관련 예규에는 민간전문가에 대한 경력기준을 상세히 규정하고 있음.

〈표 5-3〉 민간위원 기준

국제개발협력위원회 민간위원 기준	무상원조관계기관협의회 민간전문가 기준
(기본법 제7조제3항) 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자 (시행령 제4조 2항) 2. 국제개발협력에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원회의 위원장이 위촉하는 사람	(예규 제8조제2항) 1. 해당분야 10년 이상(석사 및 박사학위 소지자는 각 2년, 5년을 경력으로 합산)의 경력자 2. 4년제 대학 부교수 또는 2년 이상 조교수 3. 공공기관의 2,3급 또는 책임연구원 상당 경력자 4.「국제개발협력기본법」제7조 제⑦항의 국제개발협력위원회 민간위원 5. 그 밖에 협의회 의장이 특별히 인정하는 자

자료: 국제개발협력기본법 및 시행령, 무상원조관계기관협의회 구성 및 운영에 관한 예규를 바탕으로 저자작성

○ 또한 국제개발협력위원회의 정부위원 수가 압도적으로 많아(위원장 1명, 관계부처 장관 17명, 민간위원 7명) 의결과정에서 민간위원들의 의견과 활동이 무의미해지며, 실제로 심의과정에서도 의견이 반영되는 경우가 거의 없음.

3. (운영) 국제개발협력사업 기획·운영 과정에서의 분절성

□ 현재 국제개발협력사업은 유상원조사업과 무상원조사업으로 이원화되어있고, 무상원조사업은 30여개 이상의 중앙부터 및 지방자치단체가 분절적으로 수행하고 있어 중복사업과 개발협력 취지에 맞지 않는 사업추진 등 여러 문제가 지적되고 있으나, 이에 대한 국제개발협력위원회 차원에서의 사업조정 기능이 작동하지 않고 있음.

○ 유상원조사업은 기획재정부가 주관기관으로서 유상원조 기본계획(5년 단위) 및 연간 시행계획의 작성 및 이행을 점검하고 한국수출입은행이 유상원조의 시행기관 역할을 수행함.

○ 무상원조사업은 외교부가 주관기관으로 무상원조 기본계획(5년 단위) 및 연간 시행계획의 작성 및 이행을 점검하고, 이외에도 기획재정부를 포함한 30여개 정부 부처 및 지방자치단체에서도 무상원조사업을 수행함.

- 외교부는 무상원조의 효율적 추진을 위해 국제개발협력기본법 시행령 제15조에 근거 "무상원조관계기관협의회"와 "무상원조관계기관분과협의회"를 구성하여 운영하고 있음.[104)]

○ 원조사업이 30여개 시행기관에서 별도로 기획되고 있으며, 주관기관이 조정 역할을 담당하게 되어 있고 주관기관 간 사업단위 조정 기제, 주관기관-시행기관 조정 강제력 문제 등으로 연계와 협업이 원활하게 이루어지지 않아 분절화 및 중복성 논란이 끊임없이 제기되고 있음.

□ 최근 기획재정부는 이러한 사업 분절성을 극복하기 위한 방안으로 융복합 사업의 기획을 장려하고 있으나, 국가 최상위 전략의 수립 및 이에 기반을 둔 가이드라인이 존재하지 않기 때문에, 국가전략이 부재한 채 상향식(bottom-up) 융복합사업이 기획될 수 있다는 점에 대한 우려가 제기됨.

○ 사업의 기획과 발굴과정이 상이하기 때문에 시행기관 간 융복합이나 연계사업 보다는 개별 시행기관의 사업들을 국가/지역/주제 등에 따라 병렬적으로 연계하는 묶음(bundle) 방식의 융복합 사업이 추진될 우려가 존재함.

○ 모든 유/무상원조사업들이 융복합으로 진행될 필요는 없으며, 융복합사업은 기본적으로 국가 최상위 수준의 전략 및 가이드라인에 따라 하향식(top down)으로 기획되는 것이 보다 바람직할 것으로 판단됨