

출 장 자	소 속	한국여성정책연구원	직 위	객원연구원 위촉연구원	성 명	김양희 박은빈
출장기간	2016.8.29.(월) – 2016.9.2(금)		출장지	라오스 비엔티안		
출장목적	<input type="checkbox"/> 한국 ODA사업발굴 실태평가를 위한 현지사무소 면담 및 자료수집 <input type="checkbox"/> 해외원조기관 라오스 사무소(ADB, WB, GIZ, JICA) 사업발굴 관계자 면담 및 자료수집					
경비부담	약 300 만원					
주최기관	한국여성정책연구원					
방문기관/ 회의명		면담자/참석자		논의내용		
한국국제보건의료재단 (KOFIH) 라오스 사무소		양용숙 소장		<input type="checkbox"/> ODA 사업발굴 실태평가 <input type="checkbox"/> 사업발굴절차 파악		
한국국제협력단(KOICA) 라오스 사무소		김항주 소장 김민영 원조효과성 전문가 황진아 원조효과성 전문가 임소영 인턴		<input type="checkbox"/> ODA 사업발굴 실태평가 <input type="checkbox"/> 사업발굴절차 파악 <input type="checkbox"/> KOICA 현지 사업현황 및 활동경험 공유		
아시아개발은행(ADB) 라오스 사무소		Soulinthone Leuangkhamsing 경제 전문가 Theonakhet Saphakdy 사회개발(젠더) 전문가		<input type="checkbox"/> ADB 사업발굴절차 파악 <input type="checkbox"/> ADB 현지 사업현황 및 활동경험 공유		
세계은행(WB) 라오스 사무소		Viengsamay Srithirath,(지역전문가) Evgenij Najdov, Country (경제전문가) Vilayvanh Phonepraseuth, (프로젝트 수행 분석가) Somneuk Davading, (경제전문가)		<input type="checkbox"/> WB 사업발굴절차 파악 <input type="checkbox"/> WB 현지 사업현황 및 활동경험 공유		
일본국제협력기구(JICA) 라오스 사무소		Sakudo Shunsuke, (Senior Prepresentative) Morita Akiyo, (representative) Sophonh Kousonsavath, 프로젝트 매니저		<input type="checkbox"/> JICA 사업발굴절차 파악 <input type="checkbox"/> JICA 현지 사업현황 및 활동경험 공유		
GIZ(독일원조기관) 라오스 사무소		Alexander Neubauer, 포토폴리오 매니저		<input type="checkbox"/> GIZ 사업발굴절차 파악 <input type="checkbox"/> GIZ 현지 사업현황 및 활동경험 공유		

국무조정실 수탁과제:
ODA 사업 시행기관의 사업발굴 실태평가

출장 복명서

해외원조기관의 사업발굴 시스템 파악을
위한 라오스 출장

2016. 09. 13.



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

해외원조기관의 사업발굴 시스템 파악을 위한 라오스 출장

I

출장 개요

1

출장 배경 및 목적

- 가. KOICA 및 KOFIH 라오스 현지 사무소 방문하여 라오스 정부와 사업 발굴단계에서 수행하는 절차와 네트워크 등에 대해 조사하고 모범사례 취합
- 나. 라오스 현지 해외원조기관 (WB, ADB, JICA, GIZ 등)을 방문하여 각 기관의 ODA 사업 발굴 및 형성체계 파악 및 모범사례 공유
- 다. 주요 공여국 (JICA, GIZ 등) 및 국제기구(WB, ADB)는 ODA 사업발굴 제도, 전략, 기준 및 절차 추진체계가 뚜렷하고, 문헌조사에 따르면 장기간에 걸친 발굴 및 타당성 조사를 시행하고 있어 원조의 적절성과 효과성을 높이는데 기여하고 있음. 이에 각 원조기관을 방문하여 프로젝트 담당자와의 면담을 통해 프로젝트 사이클에 대한 이해도를 높이고, 우수사례에 대한 한국의 시사점을 도출

2

출장 기간 및 출장지, 출장자

- 가. 출장기간: 2016. 8. 29. (월) ~ 2016. 9. 2.(금) [4박 5일]
- 나. 출장지: 라오스 비엔티안
- 다. 출장자: 김양희 이화여대 객원연구원, 박은빈 한국여성정책연구원 위촉연구원

II

세부일정 및 논의내용

1

세부일정

일자	세부내용	장소
8/29 (월)	○ 김양희 객원연구원, 박은빈 위촉연구원 (QV912 서울 10:40 → 비엔티안 13:50) ○ KOFIH 라오스 사무소 소장 면담 오후 4시	서울→비엔티안
8/30 (화)	○ KOICA 라오스 사무소 방문 및 담당자 면담 10시 ○ KOICA 라오스 간담회 (점심) ○ ADB 라오스 사무소 방문 및 담당자 면담 3시	비엔티안

8/31 (금)	○ World Bank 라오스 사무소 방문 및 담당자 면담 2시	비엔티안
5/24 (토)	○ JICA 라오스 사무소 방문 및 담당자 면담 2시 ○ GIZ 라오스 사무소 방문 및 담당자 면담 4시 ○ 도착 (QV911 비엔티안 0:30~ 서울 07:30(+1))	비엔티안→서울

2 논의내용

가. KOFIH 라오스 사무소 관계자 면담 내용

□ 면담자: 양용숙 소장

□ 내용:

○ 사업발굴 시 수원국 요청 여부

- 모자보건 사업(2016-2021)은 라오스 보건부로부터 요청 옴. 라오스 보건부에서 향후 10년 라오스 보건 분야와 관련되어 국가 전략 보고서를 발간함. 이 보고서는 다른 여러 공여국들과 수원국이 협력하여 수정함.

○ 타당성 조사 여부

- 기존 6년 사업 리뷰 과정을 통해 모자보건 사업이 계속 필요하다고 라오스 보건부를 통해 수원국 재요청 받음. 계속 사업이기 때문에 타당성 조사를 할 필요가 없었으나 수원국과의 지속적인 대화를 통해 지속적인 문제가 서비스 질과 역량 부족하다는 것을 파악하는 짧은 단계의 타당성 조사를 함. 이 부분에 대한 적극 검토의 필요하여 인력개발 및 Emergency Care에 대한 주제를 제시함.

○ 수원국의 의견 반영 정도

- KOFIH는 planning workshop을 통해 전년도 사업 리뷰와 올해의 계획 방향을 제시함. 모자보건 센터, 라오스 보건부 내의 국장급, 사업지역 2개 도 보건부 세 기관의 협력으로 이루어지는데 일반적으로 지방분권 시스템으로 따로 진행되지만 중앙에 모자보건 센터에 보고됨. 사업내용에 관한 결정은 모자보건 센터에서 결정을 하고, 그 다음에 보건부 내의 국장급 보고가 되어 논의를 거쳐 보건부 장관으로 올라감.

○ 다른 공여기관들 간의 역할 분담

- 공여국마다 지역 분담이 이뤄짐. 하지만 유니세프와 같이 기관의 특징이 구체적인 경우 백신 나눠주는 활동은 지역이 겸할 수 있음.

나. KOICA 라오스 사무소 관계자 면담내용

□ 면담자: 김항주 소장

김민영 원조효과성 전문가

황진아 원조효과성 전문가

임소영 인턴

□ 내용:

○ 사업발굴

- 모든 사업은 Project Concept Paper(PCP) 접수를 통해서 시작됨.

○ PCP 작성 후 사전타당성 조사 시작하는지?

- 사업이 시작되기 2년 전(n-2), 정해진 PCP 요청기간에 수원국으로부터 PCP를 받게 됨. 취합 후 우리나라의 검토 사항을 첨부하여 KOICA 본부에 제출함. 검토하는 내용은 보통 사업 내용, 주제(CPS 범위 내에 속하는지, 그 이외도 꼭 필요한 주제이면 포함 할 수 있음)에 대해 검토.
- 특히 라오스의 경우 CPS에 나온 4가지 주요 주제인 지역개발, 수력에너지, 교육을 위주로 한 사업인지 확인

○ 개발부처에서 사업발굴을 할 경우 KOICA와의 협력

- 규모와 상관없이 부처에서 진행되는 ODA사업일 경우 개별적인 컨택으로 이뤄져서 KOICA 현지사무소에 보고를 하는 경우는 없음. 만약 라오스 관련부처에서 협의가 잘 되지 않을 경우에는 컨택 포인트 역할을 요청하는 등 필요한 경우에 찾음. control tower의 역할은 KOICA가 할 수 없고, 만약에 필요하다면 재외공관을 통해 진행해야 하는데, 대사관 같은 경우 인력이 부족 및 ODA사업과 관련된 인력 확보에 어려움이 있음.

○ 사업발굴절차

- PCP접수 → 본부 검토 → 사전타당성조사 실시 → 타당하다고 판단되었을 경우 예산 신청 → 기재부 외교부 승인 → 사업형성조사팀 파견 → PMC 공고를 냄

○ 사전타당성조사 소요기간

- 일주일정도의 사전타당성조사는 짧다고 생각하나 자문위원을 뽑고 현지에 파견되어 진행하는 건 일주일 이상으로 될 경우 현업에 종사하는 전문가 확보 어려움.

○ 사전타당성조사 주체: 현지 전문가를 고용하는가?

- 한국 전문가뿐만 아니라 라오스 사무소 인력과 현지 전문가를 허용하려고 노력함.

○ 사업형성조사 소요기간

- 일주일에서 10일 소요. PCP에 언급된 내용을 구체화하고 사업형태를 갖추는 조사 기간.

○ PMC 선정까지 소요기간

- 2년정도 걸림. 지금은 2018년 요청서를 받고 있음.
- n-2제도에 대해: 2년전에 사업을 위해 준비를 해도 사업이 시작할 때에는 사업환경이 많이 변해져 있거나 이미 다른 원조기관에서 수행이 되어 취소가 되고 중복되는 경우가 있음. 정상간의 약속사업은 이보다 빨리 진행되지만 일반적으로는 사업 시작 전 2년의 사업형성 및 준비기간이 있음.
- 절차 재확인: (n-2)년 9월까지 pcp접수 → (n-1)년 3-4월 사전타당성조사 실시 → KOICA에서 검토 → (n-1)년 7-8월 기재부 예산승인 (조사결과 첨부내용 검토) → (n-1)년 말에 기획조사 실시 → (n)년 5월 사업시행 시작

○ 절차를 보면 n-2정도의 소요기간이 필요할 것 같은데, 길다고 생각하시는 이유는?

- 원래는 1년정도의 소요기간이 걸렸는데 n-2년 제도로 바뀐 이유는 기재부에서 신청하고 사업을 따내는 절차 때문에 길어진 것으로 알고 있음.
- (국조실 의견: 서로 부처간의 ODA사업 연계 어려움으로 인해 overlap되는 사업을 걸러내기 위해 n-2년으로 정해진 이유도 있음. 국가개발협력위원회 2013년 의결 안건(n-2)) 하지만 수원국 입장에서는 요청할 때 제출했던 예산 단가들이 2년 사이에 오를 수 밖에 없음. 사업규모가 달라져서 예산상으로 부족함을 느끼고 양질의 업체를 선정하지 못하는 경우가 있을 수 있음. 융통성 있게 제도를 재정비 할 필요가 있음.



다. ADB 라오스 사무소 관계자 면담내용

- 면담자: Soulinthone Leuangkhamsing 경제 전문가
Theonakhet Saphakdy 사회개발(젠더) 전문가

□ 내용:

○ 국가별 전략 (Country Partnership Strategy)

- 5년 주기로 CPS가 작성되고 소요기간은 평균 2년정도 걸림.
- 현재 라오스는 교육, 농업발전, 에너지, 그리고 지역개발이라는 4가지 개발 정책이 있고, ADB는 이러한 국가의 정책을 fully support하고 국가별전략은 사업 결정에 대한 reference 역할을 함.
- ADB는 프로젝트 발굴 전 이해관계자인 수원국 정부, 관련 부처 그리고 다른 공여국들과의 충분한 정책 대화를 통해 국가별 전략을 세움. (라오스의 경우 MPI, MOF, relevant ministries who are implementing project)
- 전반적인 사업 발굴 소요기간이 긴 이유 수원국의 각 섹터별로 assessment가 이루어지기 때문.

○ 사업발굴 및 준비단계

- PPTA: 사전타당성조사와 비슷한 서류로 TA일 경우는 due diligence로 대신함. PPTA는 Safeguard 를 포함
- IPSA는 PPTA의 reference가 되는 자료로 모든 프로젝트 절차에 포함되지는 않음.
- 여러 이해관계자들의 충돌을 줄이기위해 최대한 많은 분야의 타당성 조사가 이루어져서 소요기간도 오래걸린다. 여러 이해관계자들이 얹혀있는 프로젝트라면 2층 건물을 짓는대도 5년이상 걸릴 수 있음.



라. World Bank 라오스 사무소 관계자 면담내용

□ 면담자: Viengsamay Srithirath, 국가 책임자(Country Officer)

Evgenij Najdov, 선임 경제 전문가(Country Senior Economist)
Vilayvanh Phonepraseuth, 운영 분석전문가(Operation analyst)
Somneuk Davading, 선임 경제전문가(Senior Economist)

□ 내용:

○ 국조실 과제 목적에 대한 브리핑

- WB의 프로젝트는 적어도 2천 5백만 달러 이상이고 거의 차관 형태로 이루어짐 (WB의 사업발굴절차 설명이 한국의 부처들의 사업발굴 가이드라인을 만드는 것에 대해 얼마나 시사점이 있을지는 모르겠음)

○ 사업발굴 및 형성단계

- 프로젝트에 맞게 sector별로 프로젝트의 경제성 여부를 확인하는 관련된 타당성조사를 실시함 (예: economic returns of project, cost benefits, net-present value etc.). 모두의 프로젝트에 자세한 타당성조사가 있으면 좋으나 모든 프로젝트마다 자세한 내용의 조사가 이루어지긴 어려움. 그대신 모든 프로젝트의 경제성을 확인하는 분석은 꼭 첨부함.
- WB에서는 사업발굴 단계를 "Economic Definition Analysis"라고 부름.
- 프로젝트에 따라 이해관계자들의 분석(Stakeholder analysis)은 할 수도 있음.

○ 일반적인 사업발굴절차 설명

- WB 프로젝트는 사업의 규모와 특성에 따라 3개의 종류로 구분할 수 있음.
- 각 카테고리마다 정해진 규칙이 있으며 필요한 서류의 양도 다름.
- Identification 단계에서는 프로젝트 해당 지역의 문제를 확인하고 그 문제를 해결하기 위함. 또한 수원국과의 수많은 정책회의를 통해 모두가 동의할 수 있는 교차점을 찾음.

○ 프로젝트의 분야별로 가이드라인이 있는지?

- 가이드라인이 따로 있지 않으나 각 프로젝트의 팀 리더 지도아래 언제 어떤 수행이 이루어질지 가이드를 하게 됨.

○ 국가별 전략(CPS) 절차

- CPS는 최근에 CPF(Country Partnership Framework)로 바뀌어 약간의 절차도 함께 바뀜. 한 수원 국가의 포트폴리오를 만들기 전 SCD(Strategic Country Diagnostic)을 실시하여 모든 WB의 요구사항이나 전략과 상관없이 먼저 수원국의 현황을 파악함

○ 사업발굴 및 형성 단계 (Identification)

- Cross-cutting 이슈에 대해서는 사업발굴 및 형성단계에서 확인 되어야 함. 프로젝트 매니저는 프로젝트가 어떠한 이슈(governance, gender, climate change etc.)에 해당되는지 identify하고 관련된 전문가를 파견 해야함.

○ 사업 준비 단계 (Preparation)

- (절차에 대한 충고) 파트너 국가에 대한 지식 획득 → 파트너 국가의 정책(ex. 라오스 개발 정책)을 지지하는 사업으로 발전시킴 → 수여기관의 비교우위를 찾음



라. JICA 라오스 사무소 관계자 면담내용

- 면담자: Sakudo Shunsuke, 선임 책임자(Senior Representative)
Morita Akiyo, 책임자(representative)
Sophonh Kousonsavath, 프로젝트 담당자(Program officer)

□ 내용:

○ General introductory of JICA's ODA

- JICA는 증여, 차관, 기술협력 세가지를 함께 수행하는 기관. 2008년에 New JICA로 바뀌면서 JICA가 모든 ODA 형태를 맡아 수행하도록 바뀜. JBIC도 현존하는 기관이지만 ODA를 수행하는 기능은 JICA로 옮겨옴. JBIC는 현재 commercial loan만 진행중임.

○ 개혁 이전과 이후의 차이 (effectiveness, procedure etc.)

- 일본정부에서도 ODA기금을 배정하는데 더 용이해짐. 특히 JICA의 정책 및 분야의 우선순위를 적용하는데 JICA가 단독수행기관이므로 더 용이해짐. 여러 부처가 동시다발적으로 진행되면 어느 분야에 집중이 되는지 정책을 따르는지 통제할 수 없었는데 이러한 부분이 해결됨.

○ **사업발굴절차** (JICA에서 준 자료 참고)

- TC 프로젝트와 다른 ODA 프로젝트와 다 같은 절차를 따름.

- 절차: 일본정부의 개발원조 정책 및 외교정책에 의해서 국가별 개발전략이 수립됨.
→ 수원국의 수요 확인
→ 일본정부의 개발원조 정책에 따라 수원국의 개발요청서를 받음
→ 받은 요청서를 바탕으로 JICA현지사무소 검토 및 코멘트
→ JICA headquarter 검토 및 코멘트
→ 일본정부 (외교부) 승인
→ 수원국 정부에 수락된 사업 공고
→ JICA 준비조사 전문가 파견
→ 준비조사 수행

○ 사업 분야별 사업준비절차의 차이

- 프로젝트의 규모와 형태에 따라 소요기간, 절차 등이 판이함. 준비조사는 보통 3주가 걸리지만 infrastructure를 다루는 사업은 6개월정도까지 걸릴 수 있음.

○ 전문가 고용과 관련하여

- 공개 채용을 주로 함. 프로젝트의 성격에 따라 해외에 있는 분을 고용할 수도 있고 일본내의 전문가 풀에서만 고용이 진행될 수도 있음. 사업을 진행하는 지역의 전문가라면 더 좋지만 사업과 관련된 지역전문가를 고용하는데 어려움이 있음. 특히 아프리카와 같은 일본과 먼 곳에 위치한 사업이라면 지원수가 상당히 적음.

○ 평가

- 평가 진행 시 내부 전문가 이외에도 외부 전문가를 고용함.
- 일본 부처 중 평가부(department of evaluation)에서 정해진 기준에 따라 평가를 진행함.

○ Safeguard (JICA에서는 Environmental and Social Considerations 라고 함)

- 기술협력: 평가할 때, request review에서 관련된 이슈(환경, 사회, cross-cutting issue 등)가 해당 사업에 적용되는지 체크해야 함(JICA에서 준 자료 참고).
- Request review와 같이 cross-cutting issue를 확인하는 시스템은 20년 이상 됨 (면담자 JICA에서 17년 경력, 면담자 오기 전부터 실행함). 특히 젠더 이슈는 최근 board member에 의해서 많은 관심을 갖게 된 이슈로써 사업 검토 시 꼭 확인하는 부분임. 만약 새로 시작하는 사업이 gender consideration아래 있는 쪽지 중 하나도 해당이 안 될 경우 승인 받기 어려움. (정부의 압력으로 인해 의도적으로 관심을 둠)
- 단계상으로는 수원국 요청을 받고 request review를 체크함
- 젠더 전문가가 꼭 필요한 사업일 경우 포함시키지만 많은 경우에는 젠더 전문가만 따로 고용하기 어려울 때가 많음.

○ 연수 사업

- TC사업 시 전문가를 파견하여 1주일 혹은 한 달간 진행되는 단기연수도 있고 개별

적으로 연수사업을 진행하여 1년~2년 장기연수도 있음.

- 연수 참여자를 선택하는 과정은 처음에는 JICA에서 전반적인 연수 설명을 수원국 정부에 보내고 수원국에서 참여자 리스트를 보내옴. 리스트에 해당하는 참여 지원자의 배경과 경력을 고려하여 JICA가 선택함.
- 단기연수는 보통 프로젝트 안에 하나의 컴포넌트로 포함된 연수임



마. GIZ 라오스 사무소 관계자 면담내용

□ 면담자: Alexander Neubauer, 포트폴리오 담당자(portfolio manager)

□ 내용:

○ GIZ에 대하여 간단한 설명 부탁

- 원조 기관이 아니라 독일 정부가 소유한 기업의 일종. 독일의 원조 개발사업의 concept building부터 수행까지 맡아서 진행하는 기업임. 사기업처럼 어떤 사업의 경우에는 세금을 내는 경우가 있고, 제외되는 경우가 있음
- 재정적인 원조지원 사업을 수행하는 GfW도 있고, 지하자원과 관련된 기술협력 사업을 하는 BGR도 있음 (mineral resource Tech Cooperation project)
- 독일 개발부에서 GIZ에게 ODA사업을 맡기는 것이 독일 전체 ODA의 대부분이지만 다른 부처들(MOFA 등) 자체적으로 ODA사업을 수행하기도 함.
- GIZ는 각 수원국과의 가까이 일하면서 사업 시 협력하기에 좋은 조건을 갖고 있어서 (라오스의 경우 200명정도의 GIZ payroll staffs 있음) 일반적으로 GIZ를 통해서 ODA사업을 수행함.

○ 국가별전략 (CPS)

- 새로운 지역에서 개발사업을 진행할 경우 그 수원국에 대한 여러 조사와 분석을 기초하여 2년에 한번씩 진행되는 정부간의 협상을 통해 작성함.

○ 사업발굴 및 형성단계 (Identification)

- 2년에 한번씩 진행하는 회의가 두 종류이고 첫째, discussion and reviewing 다음 해는 progress and funding commitment가 이뤄짐.
- 대사관을 통해 받은 요청서가 독일정부와 수원국과의 “Govt-to-Govt Consultation” 통해 새롭게 고려해야 하는 섹터를 포함시키거나 이미 목표를 성취한 섹터를 제외시키는 일에 대해 협의하고 독일에 BMZ에서 이 협의 내용을 토대로 각 섹터 별 사업 규모가 결정 남.

○ 준비단계 (Preparation)

- GIZ가 수원국에 현지사무소가 없는 경우, BMZ와 현지에 있는 독일 대사관을 통해 협의 및 협상이 이루어지고 이를 바탕으로 프로젝트 제안서를 작성을 GIZ 본부에 요청함. 본부에서는 현지에 전문가들을 파견하여 관련 부처와 협의를 통해 제안서를 작성함.
- GIZ 짧은 제안서를 BMZ에서 검토를 한 후 GIZ와 joint-meeting이 이루어짐. 회의를 통해 받은 피드백을 고려하여 appraisal mission 으로 GIZ 직원을 수원국에 파견함.
- 이해관계자들을 초청하여 워크숍을 진행함. 사업에 대한 수원국과 독일정부간의 동의가 이루어지고 사업 계약을 체결함. 그 후 GIZ는 예산배정을 위해 appraisal mission을 통해 얻은 모든 고려사항들을 포함하여 완전한 제안서를 BMZ에 제출함.

