

국제개발협력

이슈 ISSUE 브리프 BRIEF



다부문 통합
프로그래밍

VOL. 18 | 2025. 8

KOICA YP 노유리

KOICA YP 장다희

전북국제협력진흥원(JBCIA)은 KOICA 영프로페셔널(YP)을 중심으로, 최근의 국내외 개발협력 관련 동향과 이슈를 분석하고 소개하고자 '국제개발협력 이슈브리프'를 발간합니다.

본 내용은 작성자의 견해이며, 전북국제협력진흥원의 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

목 차

들어가며

1. 다부문 통합 프로그래밍의 개념과 국제적 동향
2. 다부문 통합 프로그래밍의 실제 적용과 도전 과제
3. 효과적인 통합 프로그래밍을 위한 전략과 조건

마치며

참고문헌

I. 들어가며

1. 다부문 통합 프로그래밍의 필요성과 부상 배경

최근 몇 년간 국제사회에는 여러 유형의 위기가 찾아왔다. 팬데믹을 비롯하여 기후 재난, 무력 분쟁 등 각각의 사건들은 단일한 맥락으로 시작하였지만, 결과적으로 다양한 부문 간의 상호작용으로 여파의 크기는 증폭되었다.

예시로 2020년 전 세계를 침체기로 몰아넣은 코로나 19¹⁾의 경우, 보건 부문에 범주하고 있었지만, 코로나의 영향은 하나의 부문에서 멈추지 않았다. 급속도로 퍼지는 바이러스로 병원 폐쇄는 당연하며 학교, 가게, 식당 등 수많은 문을 닫는 결과와 함께 생계에 대한 위협도 동반하였다. 이러한 피해는 언제나 그렇듯 아동과 노인 취약계층에게 가장 먼저 돌아갔으며 더불어 여성들의 돌봄 부담이 가중되었다. 실제 코로나19 기혼 근로여성²⁾의 일자리 변화 영향을 분석한 자료에 의하면, 코로나19³⁾ 직전에는 0.7%이었으나 1차 확산 이후 1.4%로 약 0.7%p 상승하였고 남성의 경우 같은 조건에서 0.7%에서 0.8%로 0.1%p 만이 증가하였다.⁴⁾ 가장 많은 나이대 분포는 39세에서 44세로 초등학교 연령대 자녀를 두었을 것으로 추정되는 그룹에서 노동 공급의 성별 격차가 크게 나타났다.

추가적인 사례로 2022년 파키스탄의 대규모 홍수는 기후변화에 속하지만, 결과는 기후변화에서 끝나지 않고 보건, 교육, 식량 경제 등 다양한 부문의 피해 결과로 남았다. 최근 수단 내전의 경우 당시 인도적 지원과 개발 협력이 동시에 이루어지긴 했으나 개별적으로 작동한 결과, 지역 회복과 자립의 기반까지는 구축하지 못했다. 즉, 앞서 설명한 위기들의 공통점은 단일의 원인에서 파생된 사건이 사실 모두 교차해 있었다는 것이다.

국제개발 협력은 인도적 지원, 기후변화 대응, 성평등 등 주요 분야를 나누고 그에 맞는 대응을 지원한다. 분류화는 각 분야의 전문성과 논리를 존중한다는 관점에서 위기 상황과 개발 협력 과제를 총괄적이고 통합적인 시선으로 바라볼 수 있다는 합리성이 있다. 하지만, 현실에서는 위기의 원인과 영향은 개별적으로 나눌 수 없는 관계를 맺고 있다.

-
- 1) OECD. 「Tackling the mental health impact of the COVID-19 crisis: An integrated, whole-of-society response」.
https://www.oecd.org/en/publications/tackling-the-mental-health-impact-of-the-covid-19-crisis-an-integrated-whole-of-society-response_0ccafa0b-en.html
 - 2) UN Women. 「Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19」.
<https://data.unwomen.org/publications/whose-time-care-unpaid-care-and-domestic-work-during-covid-19>
 - 3) 오유라. 「Analysis of factors influencing job change for married working women with COVID-19」.
<https://www.riss.kr/link?id=A108264651>
 - 4) ILO. 「Building forward fairer: Women's rights to work and at work at the core of the COVID-19 recovery」.
<https://www.ilo.org/publications/building-forward-fairer-women%E2%80%99s-rights-work-and-work-core-covid-19-recovery>

이러한 구조의 전환 필요성은 이전부터 인식되어 왔다. 2015년 UN에서 채택된 지속가능발전목표(SDGs)의 경우도 17개의 부문으로 나뉘어 있지만, 사실상 서로가 유기적으로 연결되어 있다.

목표를 위한 하나의 행동은 다른 목표 달성에 직접적인 영향을 미치며 개발을 통해 지속가능성을 균형 있게 조정해야 한다는 인식이 내재되어 있는 목표이다. 국제사회는 이미 단일 부문 중심의 개입에서 벗어나, 다양한 부문이 서로 협력하는 방식을 고안해왔으며 이를 전략적으로 실천할 수 있는 방안이 다부문 통합 프로그래밍(Multi-Sectoral-Integrated Programming)이다.

2. 복합적 개발 과제 대응을 위한 전략적 접근

1) 다부문 통합 강조의 배경

반복되는 단편적 대응은 문제를 심화시키며 또 다른 문제를 불러일으키기도 한다. 이에 대한 해결책으로 전략적인 접근의 틀이 필요하고 우리는 그걸 “다부문 통합 프로그래밍(Multi-Sectoral-Integrated Programming)”을 통해 해결하고자 한다.

왜 이전에는 복합적인 대응을 실행하지 않았던 것일까? 사실 앞서 설명한 위기들의 상황들이 처음 발생한 것이 아니다. 코로나 19⁵⁾ 이전에는 사스와 메르스같이 전염성이 강한 바이러스 재난이 있었고 자연재해의 경우도 홍수뿐만 아니라 지진, 해일 등 피해는 꾸준히 있었다. 전쟁과 내전 등 갈등 관계는 역사적인 사건부터 이어와 현재까지 많은 희생자를 발생시키고 있다. 그렇다면 과거부터 발생했던 이들의 형태는 지금과 크게 다르지 않았을 텐데 왜 이제야 다부문 통합이 강조되고 있는지는 자세히 살펴볼 필요가 있다.

현재 우리 사회는 과거보다 더욱 복잡한 형태로 얽혀있다. 그렇기에 위기가 발생했을 때, 복잡한 위기들은 점차 중첩되면서 단일 대응의 한계에 부딪히는 상황이 반복되었다.

대표적인 예를 통해 알아보면, 2014년 재발한 에볼라 바이러스⁶⁾의 대처는 단일 대응의 한계와 다부문 통합 프로그래밍의 효과성을 동시에 잘 보여준다. 서아프리카를 시작으로 미국과 스페인까지 에볼라 바이러스가 급격히 퍼지면서 초기에는 WHO와 지역 보건 당국의 단일 보건 대응을 이루어졌다. 그러나 아프리카 내에 깊게 스며든 지역 신앙 및 풍습 미신 등으로 보건 대응에 대한 지역 주민들의 협조가 저조하였다. 더하여 의료 인력 부족과 비보건 분야 문제의 방치 등 단일 대응의 한계가 현저히 드러났다. 이에 WHO의 리더십 부족 비판이 제기되며 각국 정부 및 국제기구 내 긴급대응팀(UNMEER)⁷⁾이 구성되었고 UNICEF는 직

5) European Commission. 「The impact of the COVID-19 crisis on vulnerable groups in the EU」. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/301ef053-b0d5-11ed-8912-01aa75ed71a1/language-en>

6) Unicef. 「Evaluation of UNICEF's response to the Ebola outbreak in West Africa 2014-2015」. <https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?documentID=775&fileID=32842>

7) 대한응급의학회. (2015) 「학회 세미나 1 : 에볼라 유행 대응 대한민국 재난구호팀」.

접 커뮤니티에 참여하여 사회적 분야에서 리더의 역할을 수행하였다. 그 결과, 보건부터 교육과 아동 보호를 아우르는 다부문 협력 프로그래밍 대처로 지역사회의 신뢰를 회복할 수 있었고 감염의 확산을 확연히 줄일 수 있었다. 통합적 대응이 위기 극복의 결정적인 매체로서 작용했다는 사실을 공공연하게 보여주는 사건이었다.

2) 다부문 통합 프로그래밍의 단계별 대응

다부문 통합 프로그래밍은 크게 공동분석, 공동기획, 공동실행, 공동평가 4단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 공동분석은 문제가 무엇인지 파악하고 각 분야 간의 상호관계를 파악하는 단계이다. 개별적으로 분석을 하는 것이 아니라 문제의 접점을 찾아내는 것이 핵심이다. 다음으로 공동기획은 궁극적인 목표와 각각의 부문 간의 공통점을 시작으로 일관성 있게 대응계획을 세우는 것이다. 그 후 동시적이고 상호 보완적인 공동집행을 통해 해결하고 마지막으로 복합 대응의 성과와 한계에 대해 의견을 나누는 공동평가의 단계를 거치며 마무리 된다.

지금까지 다부문 통합 프로그래밍(Multi -Sectoral-Integrated Programming)이 왜 필요한지 그리고 어떻게 실천해야 하는지에 대해 전체적으로 알아보았다. 지금부터는 한층 더 나아가 정확한 통합 프로그래밍 정의의 어원과 최근 국제개발 협력이 어떻게 접근하고 있는지 그리고 SDGs와는 어떠한 관련이 있는지 알아보려고 한다.

II. 다부문 통합 프로그래밍의 개념과 국제적 동향

1. 통합 프로그래밍의 정의 및 유형

1) 다부문 통합프로그래밍의 어원

PHCPI(Primary Health Care Performance Initiative)⁸⁾에서는 다부문 통합 프로그래밍을 “다양한 주체들의 협력으로 보편적인 건강 보장, 지속가능발전목표 등 복합적이고 상호연관된 과제를 해결하는 통합·협력적 프로세스”라고 정의하고 있다. 처음 부문 간 협동의 중요성은 WHO의 기술 자문 그룹으로부터 등장하기 시작했다. 1970년 ‘부문 간 행동’⁹⁾(Inter-Sectoral action)’이라는 단어로 시작하였고 다부문 접근(Multi-Sectoral Approach)은 8년 후, 알마아타 선언에서 ‘부문 간 행동’은 더 이상 기술적 접근만이 아니라 더욱 정책적이고 정치적인 영역

8) WHO. 「Brief guide to implementation of the Primary Health Care Measurement and Improvement Initiative」. https://www.emro.who.int/images/stories/phc/guide_for_phcmi_implementation.pdf

9) OXFORD ACADEMIC. 「Intersectoral action: local governments promoting health」. https://academic.oup.com/heapro/article-abstract/29/suppl_1/i92/647605?redirectedFrom=fulltext

까지 확장하는 개념으로 자리 잡았다. 사실 알마아타 선언에 따른 뜻은 처음부터 다부문의 협력을 강조하는 말이 아니었다. 시작은 보건에서의 엔지니어링과 타부문의 협력강조에서 출발하였지만, 점차 의미가 확장되어 다양한 부문 간의 정책, 행동, 협력으로 여겨졌다. 그중에서도 보건 부문이 특히 강조되는데 타 부문과 협력하여 성과를 좀 더 지속적이고 효과적으로 달성하고자 하는 목표가 있다.

2) 부문 간 행동과 다부문 통합프로그래밍의 차이점

내포하고 있는 의미는 다부문 통합 프로그래밍(MSP)과 비슷하지만, 둘은 “의도성”을 기준으로 차이를 보인다. 부문 간 행동의 경우, 부문 간의 관계를 조정하고 협력하며 통합하려는 조직적 노력이 수반되며 의도적으로 조직되어 있는 반면 다부문 통합 프로그래밍(MSP)은 여러 부문이 관여하고 있지만, 필수적인 것은 아니다. 즉, 의도성을 띄고 있지 않으며 포함의 개념에 가까워 부문 간 행동에 비해 강제성은 떨어진다.

2. 국제개발협력에서의 다부문 접근의 진화

1) 복합적이고 다양한 문제

앞서 살펴봤던 부문 간 행동과 다부문 통합 프로그래밍을 비교하다보면 한 가지 의문점이 들 수 있다. 참여를 넘어 조직적인 조정과 협력에 의도성을 부여한 부문 간 행동이 다부문 통합 프로그래밍에 비해 효과적일 것으로 보이는데 왜 자율적이고 협력적인 다부문 통합 프로그래밍이 최근에 강조되고 있는 것인가. 그 이유는 크게 3가지로 설명할 수 있다.

과거를 보면 단일 부문의 성과 지표가 뚜렷했기에 어느정도 강제적인 조정이 가능하였다. 하지만, 앞에서도 살펴봤듯이 최근의 위기들을 보면 기후변화, 코로나, 난민, 잦은 분쟁 등 부문 간의 경계를 구별짓는 것이 사실상 불가능한 상황이 되었다. 더 이상 단일 부문만의 문제가 아니라 보건이어도 교육과 경제, 사회가 얽혀있고 동시에 다루지 않으면 절대적인 해결이 불가능하다는 현실을 인지하는 상황이 되었다.

2) 현지에 대한 존중 및 소유권 인식의 변화

SDGs 이후 국제원조의 패러다임이 공여국보다는 수원국의 주도로 전환되었다. 과거에는 TOP-DOWN 방식으로 현지의 문화나 제도, 사회적인 구조를 고려하기보다는 수동적인 수원자로만 여겼다. 하지만 이러한 방식은 현지의 원조 의존성을 증가시키고 사업이 종료됨과 동시에 현지의 상황도 종료되는 결과로 이어져 지속성의 문제가 있다. 이에 지속적인 효과성¹⁰⁾을 위해 소유권을 핵심 원칙으로 정하고 모든 국가가 동등한 위치에서 파트너로서 참

10) UNDP, 「KOICA-UNDP launch project to strengthen agricultural productivity and water supply in flood-affected areas of Sindh」.
<https://www.undp.org/pakistan/press-releases/koica-undp-launch-project-strengthen-agricultural-productivity-and-water->

여해야 한다는 관점이 강조되었다. 이후, 단순 기술 이전이 아닌, 현지의 지식과 전통을 존중하여 공동 기획과 책임의 구조로 변해갔다. 가장 최근의 사례로 8월에 진행되었던 "Agricultural Productivity and Rural Village Water Supply Enhancement of Flood Damaged Regions in Sindh Province, Pakistan" 프로젝트를 보면 원조보다는 협력을 강조하는 측면을 알 수 있다.

3) 11) 광범위해진 네트워크와 파트너십

최근 국제개발은 UN뿐만 아니라 WB, 여러 NGO, 민간 기업까지 다양한 단체가 주체가 되어 동시적으로 참여하고 있다. 예를 들어, KOICA-UNDP의 평화구축 프로젝트처럼 다자 파트너십을 실현하여 공동체 기반 해결책을 설계하는 추세가 증가하고 있다. 이러한 변화가 생긴 이유는 유지 가능성을 높이고 효율성을 높이기 위함이다. 또한, 다양한 단체를 강제적으로 통합하여 행하게 할 권위자가 없기에 강제력보다는 협력과 조정을 통한 방식을 활용하고 있다. 결론적으로 달라진 흐름에 따라 점차 상호 존중이 기반이 되는 다부문 통합 프로그래밍으로 진화하고 있으며 동시다발적인 대응으로 화합과 협력이 강조되고 있다.

3. SDGs와 통합적 대응의 연계성

1) SDGs의 성격과 필요성

SDGs는 17개의 목표와 169개의 세부목표로 다양한 분야가 상호 연관되어 있다. 하나의 분야만으로 해결하고자 하면 분명 효과가 제한적으로 나타날 것이고 다부문적인 접근은 이제 필수라고 볼 수 있다. 하나의 목표 달성은 다른 목표 달성에도 직접적인 영향을 줄 수 있다는 점을 예를 들어 확인할 수 있다. SDGs6(물)이 이루어지지 않으면 SDGs3(건강) 또한 달성되기 어려우며 이러한 결과는 SDGs4(교육) 저하까지 영향을 끼친다. SDGs 달성을 위해서는 단일 부문의 접근이 아닌 서로 연결된 다부문 통합프로그램(MSP) 설계가 필요하다.

2) SDGs와 다부문 통합프로그램의 시너지: 기후스마트농업(CSA) 사례¹²⁾

구체적인 예를 통해 알아보면, 기후스마트농업¹³⁾(Climate-Smart Agriculture) 프로그램은 농업 생산성을 향상시키는 근본적인 목적이 있지만, 기후 대응 및 빈곤 감소 그리고 지속가능한 생태계에도 기여하여 환경, 빈곤, 건강까지 결과가 확대된다. 기후스마트농업 자체는 빈곤 완화, 식량 안보, 기후 대응, 육상 생태계 보호의 목표를 내포하고 있고 다부문적인 측면

supply-flood-affected-areas-sindh

11) UNDP. 「UNDP & KOICA expand partnership to strengthen peacebuilding and prevent violent extremism across Africa」.

<https://www.undp.org/policy-centre/seoul/news/undp-koica-expand-partnership-strengthen-peacebuilding-and-prevent-violent-extremism-across-africa>

12) FAO. 「Climate Smart Agriculture Sourcebook」, <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/en/>

13) Worldbank. 「Climate-smart agriculture」. <https://www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture>

에서는 '농업-경제 개발', '농업-환경 및 기후', '농업-영양'을 연결지을 수 있다.¹⁴⁾ CSA 단일의 목표는 식량 생산만 놓고 봤을 때보다 훨씬 높은 효과를 발휘한다. 예를 들어, 최근 8월 "지속가능한 농업생산성 증대와 기후변화 대응을 위한 '기후스마트농업'기술 역량강화"의 목표로 KOICA에서 주관한 남미·아프리카 글로벌 연수사업을 살펴보면, CSA 프로젝트¹⁵⁾ 실제 적용 결과 생산성이 증가하고 남미·아프리카 농가의 소득 및 영양 상태가 개선되고 끝으로 기후 변화 적응력 향상이라는 선순환 구조가 형성된다. 즉, CSA 사업 자체가 다부문 통합 프로그래밍의 결과물이며 SDGs의 구체적인 실천 사례로서 적용 가능하다.

정리하면, 다부문 통합 프로그래밍은 SDGs의 다차원적인 구조를 현실적인 사업에서 구현하는 방식으로 볼 수 있으며 '빈곤 완화-식량 안보-기후 대응-육상 생태계 보호'처럼 여러 목표와 직결됨을 보인다.

3) 국제개발기관의 채택 전략

변화하는 시대적 흐름에 맞춰 국제개발협력분야도 다양한 전략들을 채택하고 있다. KOICA의 경우 AI가 도래하는 시대에 맞춰 디지털 전환을 통한 SDGs 이행 가속화¹⁶⁾를 목표로 삼고 있으며 디지털 기술을 활용한 정책 수립 및 정부의 보조금지원 등 참여를 강조하고 있다. 특히 이들의 주요대상은 취약계층으로, 그들을 포용할 수 있는 접근을 통해 디지털 격차를 해소하는 방향으로 진행하고자 한다. 다른 예로는 Humanitarian Grand Challenge(HGC)¹⁷⁾의 Innovation Adoption Strategy(2023-2028)이 있다. 이는 분쟁·재난의 상황에서 혁신적인 솔루션을 채택하고 확산하는 것을 목표로 파트너십 강화, 수요 중심의 대응, 지식관리 및 확산의 주요 추진 전략을 내포하고 있다. HGC혁신은 보건, 교육, 식량안보, 기후 등의 복수 분야에서 적용가능하며 다부문 통합 프로그래밍의 실제 사례로 활용이 가능하다. 이들의 공통적인 시사점은 단순한 기술 도입이 아닌, 협력 구조의 재설계와 제도적 장벽 해소, 지식 확산과 정책적 설득을 통해 종합적으로 만족할 수 있는 접근을 실현하고자 한다는 점이다.

III. 다부문 통합 프로그래밍의 실제 적용과 도전 과제

1. '보건-영양-교육', '기후-농업' 등 통합사례 분석

다부문 통합 프로그래밍은 국제개발협력에서 복잡한 사회적 문제들이 단일 부문 접근만으로는 해결될 수 없다는 인식에서부터 출발했다. 특히 빈곤, 기아, 교육 격차, 기후변화와 같은 문제들은 보건, 영양, 교육, 농업, 환경 등 다양한 영역을 가로질러 상호작용하며 악순환을 형성한다. 이러한 상황을 반영하여 국제기구와 ODA 기관들은 부문 간 시너지를 활용

14) FAO. 「Climate Smart Agriculture Sourcebook」<https://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/en/>

15) FAO. 「Climate Smart Agriculture Sourcebook」<https://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/en/>

16) 에너지경제. 「코이카 "대외원조, 기후변화 디지털로 대전환"」. <https://m.ekn.kr/view.php?key=20240904024174987>

17) FAO. 「Agroecological and other innovative approaches」.

<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/ff385e60-0693-40fe-9a6b-79bbef05202c/content>

하여 “복합적 문제를 통합적으로 해결하는 구조적 개입”을 점차 확대하고 있다. 그러나 통합적 접근은 단순한 부문 병합이 아니라, 정책 설계, 집행, 평가 과정 모두에서 협력과 조정 이 필요하다는 점에서 여러 도전 과제를 내포한다.

다부문 통합 프로그래밍의 실제 효과를 이해하기 위해서는 이론적 필요성뿐만 아니라, 구체적 현장에서 어떻게 적용되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 특히 국제기구와 공여기관들은 ‘보건-영양-교육’, ‘농업-기후변화’, ‘거버넌스-경제개발’ 등 다양한 조합을 통해 통합적 개입을 시도해왔다. 이러한 사례들은 부문 간 연계가 어떤 방식으로 설계되고 집행되는지를 보여줄 뿐 아니라, 협업 과정에서 발생하는 한계와 도전 과제를 드러내는 중요한 단서가 된다. 그러므로 아래에서는 UNICEF, UNDP, KOICA 등 주요 행위자들의 통합 프로그래밍 사례를 분석함으로써, 다부문 접근의 성과와 한계를 균형 있게 조망하고자 한다.

1) UNICEF: ‘보건-영양-교육’ 연계 프로그램

유니세프는 산모, 신생아, 청소년의 건강을 위한 통합 기초 보건 시스템을 강화하고, 다양한 예방접종과 모자보건 서비스를 전국적으로 확산시켜 아동 생명보호에 기여하고 있다. 예를 들어, 생후 1,000일 동안 영양실조 예방에 집중하면서 예방접종, 학교 급식, 부모 교육 프로그램, 비타민 및 미량영양소 제공, 영유아 두뇌 성장 지원 등 보건, 교육, 영양이 결합한 다양한 접근을 병행한다.¹⁸⁾ 실제로, 2023년 15개국 중증 영양실조 어린이 600만 명을 치료했고, 긴급구호 상황에서도 아동에게 교육과 영양, 보건·위생 물품을 함께 제공해 종합적 발달 지원을 실천했다.¹⁹⁾ 대표적 현장 사례로, 모잠비크에서는 보건, 교육, 식수위생, 아동보호 등 다부문이 융합된 사업을 통해 학교 환경 개선, 질병 예방, 영양 개선, 아동 안전망 확립 등 복합적 효과를 창출했다.²⁰⁾

2) UNDP: ‘기후변화-농업-생계’ 통합 사례

UNDP와 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은 소농 중심의 Climate Smart Agriculture(기후 스마트 농업)의 일환인 Adaptation for Smallholder Agriculture Programme(ASAP)이라는 대규모 프로그램을 에티오피아, 감비아, 라오스, 니카라과, 니제르, 수단, 타지키스탄을 대상으로 2012년에 착수하였다.²¹⁾ 이를 통해 토양 및 수자원 관리, 신재생 에너지 도입, 지역사회 기반 재해위험경감(DRR) 활동을 통합 지원할 수 있었다. 예컨대 니카라과에서는 커피나무와 코코아나무 농지에 그늘나무를 식재하고 콩과식물을 재배하는 시도를 하거나 토양을 보호하는 등 다수의 농업·기후 적응 기술을 조합해 가뭄과 폭우에 대응하도록 하였다.²²⁾ 에티오피아에서는 풀과 식물로 울타리를 치는 방식을 사용하여 토양 유실을 막고, 니제르와 수단에서는 목초지와 산림을 복원하는 지

18) UNICEF. 「생존과 발달」. <https://www.unicef.or.kr/what-we-do/no-discrimination/saving-lives/>

19) UNICEF. 「생존과 발달」. <https://www.unicef.or.kr/what-we-do/no-discrimination/saving-lives/>

20) KOICA. (2016). 모잠비크 잠베지아주 초등학교 환경개선 및 교육역량 강화사업 기획조사 보고서

21) 기후변화행동연구소. 「[ODA녹색으로가다] 지속가능한 농업농촌개발을 위한 주요 개념 및 접근법: 지역사회기반 적응 및 자연기반 해법」. <https://climateaction.re.kr/news01/1692672>

22) 기후변화행동연구소. 「[ODA녹색으로가다] 지속가능한 농업농촌개발을 위한 주요 개념 및 접근법: 지역사회기반 적응 및 자연기반 해법」. <https://climateaction.re.kr/news01/1692672>

역사회 자연자원 관리 활동도 종합적으로 추진하였다. 이러한 통합적 접근으로 농촌주민들은 기후위기 하에서도 농경지원 자연자원을 효과적으로 보호하고 생계 기반을 유지할 수 있었다.

3) KOICA: 국가협력사업 매 다부문 통합 실제 적용²³⁾

KOICA는 에티오피아 각 지역에서 식수공급, 보건, 위생교육 등을 통합적으로 추진하며, 아디스아바바와 SNNP주 구라게존 등 2025년까지 총 1,000만 불 규모로 진행되는 프로젝트를 운영 중이다. 프로젝트의 주 내용은 급수시설 확충, 하수도 및 위생 환경 정비, 학교 및 지역사회 대상 위생행태 개선 교육, 주민주도형 위생환경 개선 프로그램 등이며, 기본적인 식수 인프라 구축을 동반하여 보건 및 위생과 연계해 주민의 건강과 삶의 질 향상에 기여하고 있다.

2. 부문 간 조율과 협업의 한계

예시를 통해 살펴본 바와 같이, 다부문 통합 프로그래밍은 복합적 개발과제를 효과적으로 해결하기 위해 보건, 교육, 농업, 기후, 거버넌스 등 서로 밀접하게 연결된 영역을 아우르는 통합적 개입 전략이다. 그러나 이와 같은 전략이 현장에서 안정적으로 구현되기 위해서는 부문 간 조율과 협업을 위한 구조적 기반이 필수적이고 실제로 그 과정에서 다양한 한계가 노출된다.

1) 기관 및 부문 간 이해관계 충돌

국제개발협력에서 주요 이해관계자들은 각기 다른 목표, 평가 기준, 책임 구조를 가지고 있다. 예를 들어, UNICEF는 아동의 건강과 생존을 위해 신속한 보건개입의 성과를 우선시하지만, FAO나 UNDP와 같은 농업, 기후 분야 기관들은 지역사회 지속가능성 강화 및 생계 보장에 집중한다. 같은 프로그램에 참여하더라도 단기성과(예: 예방접종률)와 장기성과(예: 토양 회복력, 기후적응) 중심의 우선순위가 충돌하여, 결국 예산 배분과 사업 설계에서 갈등을 유발한다. 실제 현장에서는 파트너 기관 간 목표 불일치로 인해 “통합적 성과”가 아닌 “부문 성과”만 도출되는 경우가 빈번하다.²⁴⁾

2) 행정적·제도적 분절성

수원국 정부 역시 부처별 예산과 권한이 분리되어 있어, 통합 사업의 제도적 기반이 취약하다. 예를 들자면, 아프리카 농촌지역에서 보건과 교육 그리고 식수위생을 결합한 KOICA의 국별협력사업도, 실무부처 간 결정 구조가 달라, 실제 ‘부문 간 예산 일원화’와 ‘공동 집행’이 어렵다. 내부 칸막이 행정이 심화될수록 프로그램의 설계와 평가가 “프로젝트 수준”에 머물

23) ODA Korea. 「사업개요서 상세」. https://www.oda.go.kr/opo/bsin/bsnsSumryDocDetail.do?P_BSNS_NO=2019-00007

24) 대외경제정책연구원. (2021). 「아프리카 보건의료 분야 특성 분석 및 한국의 개발협력 방안」

고 국가 중장기 전략과 연계가 제대로 이뤄지지 않는다.

3) 협력 비용과 조정 메커니즘 부족

다부문 협력사업은 단일 부문보다 훨씬 많은 조율 비용(회의, 공동 모니터링, 데이터 공유 등)이 필요하나²⁵⁾, 이러한 비용은 사업 설계 단계에서 충분히 반영되지 않는 경우가 많다.²⁶⁾ 협의체가 운영된다 할지라도, 실질적인 의사결정 권한이나 조정 기능이 약해 형식적인 협력에 그치는 경우도 잦다.²⁷⁾ 이를 보완하기 위한 정보 공유 플랫폼 구축, 공동 예산 집행 등 제도적 장치가 부족하면 프로젝트가 종료된 이후 지속적인 협력 기반이 붕괴될 위험이 높다.²⁸⁾

4) 성과 측정의 어려움

각 부문의 사업은 명확한 지표(취학률, 사망률, 생산량 등)를 보유한 반면, 다부문 통합 사업은 복합적이고 상호연계적인 성과를 구현해야 하므로 평가 기준이 명확하지 않다.²⁹⁾ 예를 들자면, 학교 연계 급식 사업의 경우 건강, 학업성취, 지역경제 등에 미치는 영향을 통합적으로 측정해야 하나, 사업 파트너들은 자기 부문의 성과만 강조하거나 통합성과를 과소평가하는 경향이 있다.³⁰⁾ 이는 협업의 동기를 약화시켜 협력 지속성을 저해한다.

5) 권한과 리더십의 모호성

프로젝트 주도 기관(Lead agency)이 명확하지 않은 경우, 사업 중복, 역할 갈등, 책임 회피 등의 문제가 발생한다.³¹⁾ 실제로 리더십이 확립되지 않은 다부문 ODA 사업에서 중복된 활동과 비용 낭비, 효과성 저하가 보고되었으며, 반대로 특정 기관이 모든 의사결정을 독점하면 다른 부문이나 지역사회 파트너의 참여와 주인의식이 약화된다.³²⁾ 그러므로 리더십 구조와 권한 배분이 명확하게 설계되지 않으면, 통합 프로그래밍이 실제로 파급력 있는 변화를 만들어내기 어렵다.³³⁾

3. 정책 일관성, 거버넌스, 조직 구조의 장벽

25) UN. (2011). 「Cost and Benefits of Coordination of United Nations Operational Activities for Development」.

26) World Bank. (2010). 「Cost-Benefit Analysis in World Bank Projects」.

27) UNDP. (2017). 「Institutional and Coordination Mechanisms. Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation」.

28) UNDP. (2017). 「Institutional and Coordination Mechanisms. Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation」. ; The Global Fund. (2024). 「Evaluation of the Global Fund Funding Request and Grant-making Stages of the Funding Cycle」.

29) FHI 360. (2016). 「Guidance for Evaluating Integrated Global Development Programs」.

30) WFP. (2020). 「Strategic Evaluation of the Contribution of School Feeding Activities to the Achievement of the Sustainable Development Goals」.

31) OECD. (2024). 「Multilateral Development Finance 2024」.

32) OECD. (2024). 「Multilateral Development Finance 2024」.

33) USGAO. (2025). 「Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve an Additional One Hundred Billion Dollars or More in Future Financial Benefits」.

다부문 통합 프로그래밍은 SDGs와 같은 복합 과제 해결에 핵심적이지만, 실제 현장에서는 정책 불일치, 복잡한 거버넌스, 분절적 조직 구조라는 세 가지 장벽이 밀접하게 얽혀 개입의 효과성과 지속성을 저해한다.³⁴⁾

1) 정책 일관성 부족

개별 부문별 정책이 단절적으로 추진될 때, 다부문 통합의 효과는 구조적으로 제한된다. 예컨대, 농업 부문은 생산성 향상에 집중하고 보건 부문은 영양 개선을 목표로 삼지만, 식생활 패턴 변화(예: 고탄수 농작물 집중)와 영양불균형은 서로 연계성이 크기 때문에, 정책 중앙의 통합설계와 목표 세분화가 부족하면 부처별 사업이 정책 목표에 반하지 않도록 통제할 수 없다.³⁵⁾ 동시에, 공여국의 SDGs-기후대응 중심 ODA와 수원국의 단기 인프라·고용 우선 과제가 충돌하면, 사업 우선순위와 자원 배분이 분절화되어 정책 일관성이 현실적으로 실현되지 않는다.³⁶⁾ OECD 개발 정책 일관성 지침(PCD, Policy Coherence for Development)은 “상충·분절된 정책이 개발효과성과 목표 일관성을 약화시킬 수 있다”고 지적한다.³⁷⁾ 실제 일관성 제고를 위한 국가간 전략도 있지만, 다층적 행위자 간의 실질적 ‘목표 정렬’이 매우 어렵다는 점이 주요 한계로 꼽힌다.

2) 거버넌스의 복잡성

다부문 프로그래밍의 핵심은 다양한 행위자, 곧 국제기구, 양자·다자 원조기관, 수원국 정부, 시민사회, 민간 부문이 동시적으로 연계되는 ‘복합 행위자 거버넌스’ 구축에 있다.³⁸⁾ 이 과정에서 의사결정 권한의 분산과 책임의 모호성이 빈번하다.³⁹⁾ 예를 들어, 다양한 이해관계자의 목표, 평가 지표, 예산 등 이해가 상이해 ‘공통의 목표’보다는 기관별·부문별 성과(예: 보건 지표 vs 농업 수확량)만 부각되는 경우가 많다. 유럽연합(EU) 등은 ‘공동 프로그래밍’, ‘분업과 보완성(Concentration, Complementarity)’을 도입했으나, 실질적 성공은 강력한 정치적 의지와 다층적 소통에 달려 있다고 분석된다.⁴⁰⁾ 한편, 민관협력 파트너십(PPP) 또는 거버넌스 구조의 설계와 유형이 정책 일관성 향상에 실질적 영향을 미친다는 연구 결과도 쌓이고 있다.⁴¹⁾

34) Cho Kwanggeol. A Study on the Effectiveness of Official Development Assistance (ODA) under SDGs: Critical Reflection on the Discussion of Negative Effects of Aid Fragmentation. J Int Dev Coop 2024;19(1):29-60.

35) OECD. (2025). 「Government at a Glance 2025」.

36) European Commission: Joint Research Centre, The impact of Official Development Assistance (ODA) on food security and nutrition - A knowledge review, Publications Office of the European Union, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/1144218>

37) OECD. (2025). 「Government at a Glance 2025」.

38) European Commission. (2015). 「Evaluation on Joint Programming」.

39) European Commission. (2018). 「Joint Programming Guidance」.

40) European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Giry, C., Hernani, J. T., Antoniou, L., Danielsen, K. et al., Evaluation of joint programming to address grand societal challenges - Final report of the expert group, Publications Office, (2016), <https://data.europa.eu/doi/10.2777/19834>

41) Independent Evaluation Group. (2015). World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12. © World Bank.

3) 조직 구조의 제약

대부분의 개발협력 조직은 부문별로 전문화되어 부처 간 빈번한 소통 및 협업 구조가 상대적으로 약하다.⁴²⁾ 즉, 각 부문별 예산편성, 성과관리, 인사 시스템이 독립적이어서, 융합적 설계·연계 사업 운영에 구조적으로 장애가 발생한다.⁴³⁾ 이로 인해 다부문 통합 프로그래밍은 “서로 다른 부문 사업이 병렬적으로 존재하는 형태”를 띠다가, 실질적 상호보완 효과(시너지)를 일으키지 못하게 된다.⁴⁴⁾ 특히 한국을 포함한 대부분의 ODA 체계에서는 이원적 정책 구조(정책-집행의 역할 별도, 집행기관의 전문성 유지)가 오히려 부처 간 협업을 어렵게 할 수 있다는 비판도 제기된다.⁴⁵⁾ 이에 대한 대응책으로 각 부처간 통합 기획·예산제 및 공동 평가체계 구축이 점차 논의되고 있으나, 제도적·문화적 관성은 여전히 강하게 남아 있다.⁴⁶⁾

IV. 효과적인 통합 프로그래밍을 위한 전략과 조건

다부문 통합 프로그래밍이 진정한 효과를 발휘하려면, 단순히 여러 부문을 병렬적으로 나열하는 수준을 넘어 현장의 복합적 문제를 정확히 진단하고, 이를 중심으로 상호 보완적 개입과 프로그램 연계성을 설계할 필요가 있다.

1. 문제 중심의 설계

문제 중심의 설계는 수원국 및 지역사회가 직면한 ‘구체적이고 복합적인 문제’를 출발점으로 삼아, 모든 개입을 해당 문제의 원인·경로·영향 분석에 따라 설계하는 접근이다.⁴⁷⁾ 이는 기존 ODA 사업들이 기관의 전문성, 자원 배분 논리에 따라 파편화되기 쉬웠던 한계를 극복한다. 예를 들어, 아동 영양실조 문제에 접근할 때, 단순 식량지원뿐 아니라 영유아 보건서비스 접근성, 깨끗한 식수공급, 부모 대상 영양교육, 지역 소득 창출 등 다양한 요소가 결합해야 실제적 해결에 다가선다. 관련 연구에서 ‘문제 기반 학습(PBL)’과 ‘맥락 분석, 이해관계

<http://hdl.handle.net/10986/22908> License: CC BY 3.0 IGO.

42) ODA Watch. (2012). 「Parallel Report on Korea's International Development Cooperation」.

43) ODA Watch. (2012). 「Parallel Report on Korea's International Development Cooperation」.

44) OECD. (2024). 「OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2024」.

45) K Developedia. 「KOICA's Advancement」. <https://kdevelopedia.org/Development-Overview/official-aid/k-oica-s-advancement-201412110000390.do>

46) Kim, E. (2024). Private Sector Engagement Policies in South Korea: Challenges and Policy Recommendations. In: Klingebiel, S., Kalinowski, T., Keijzer, N. (eds) Emerging Trends in International Development and Climate Policy. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-65671-2_11

47) Fritz, Verena; Levy, Brian; Ort, Rachel. Fritz, Verena; Levy, Brian; Ort, Rachel, editors. 2014. Problem-Driven Political Economy Analysis : The World Bank's Experience. Directions in Development--Public Sector Governance. © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/16389> License: CC BY 3.0 IGO.

자 참여, 비구조적 문제의 다층적 경로 탐색' 등이 효과적인 설계 도구로 활용된 사례가 있다.⁴⁸⁾ 이는 사업 목표 설정과 로드맵 수립에 있어 이해관계자(현지 주민, 정부, 국제기구 등)의 공동 참여와 원인-결과 경로 체계도의 활용이 핵심 조건임을 보여준다.⁴⁹⁾

2. 프로그램 연계성 강화

문제 중심 설계가 단일 사업의 목표, 구조를 세분화한다면, 프로그램 간 연계성 강화는 각 개별사업이 자원, 목표, 성과지표 수준에서 서로 연결될 수 있도록 구조화하는 전략이다. 예를 들어, 교육과 보건·영양 프로그램을 연계하여 학교 급식이 아동의 영양상태 개선은 물론 학습 도달률, 출석률 증가로 이어지도록 설계한다.⁵⁰⁾ 농업지원사업과 기후변화 적응 프로그램을 결합하면, 생산성 향상과 기후 회복력 증진을 동시에 달성할 수 있다.⁵¹⁾ 실제로 ADDIE 설계모형이나 '백워드(Backward) 설계' 등 교육·사회복지 영역에서 주제 중심-교과 통합 접근이 프로그램 간 시너지와 중복개입 방지를 강화하는 데 실효적인 방법으로 활용된 바 있다.⁵²⁾ 핵심은 프로그램간 공통 성과지표, 협력 로드맵, 정보 공유 시스템 등을 도입해 각 부문이 독립적으로 움직이지 않도록 플랫폼을 강화하는 데 있다.

3. 실행을 위한 조건

이러한 전략을 실현하기 위해 요구되는 실행 조건은 다음과 같다. 첫째, 통합적 성과관리 체계 마련. 사업별 지표 병합을 넘어, 복합적 문제 해결에 기여하는 성과를 정량·정성적으로 측정할 수 있는 평가시스템이 필요하다.⁵³⁾ 둘째, 거버넌스 및 조정 메커니즘 구축. 다양한 행위자가 공동 목표·로드맵 하에 역할·책임을 조율할 수 있으려면 정례 협의체, 정보 공유 플랫폼 같은 제도적 장치가 필수적이다.⁵⁴⁾ 셋째, 지속 가능한 자원 배분. 단기 프로젝트 예산구조의 한계를 극복하려면 프로그램 연계와 통합 관리에 적합한 장기적, 유연한 자원 운영 방안을 도입해야 한다.⁵⁵⁾

48) World Bank. 「Community-Driven Development: Results Profile. <https://www.worldbank.org/en/results/2013/04/14/community-driven-development-results-profile>

49) World Bank. (2024). Tunisia: Problem-Driven and Adaptive Approach for Citizen-Centric Service Delivery. Equitable Growth, Finance and Institutions Notes - Governance; GovTech Case Studies: Solutions that Work. © World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/41109>

50) WFP. 「The State of School Feeding World wide 2022」. <https://publications.wfp.org/2022/state-of-school-feeding>

51) FAO. 「Climate-Smart Agriculture」. <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture/en>

52) eLearning Industry. 「ADDIE Vs. Backward Design: Which One, When, and Why?」 <https://elearningindustry.com/addie-vs-backward-design>

53) UNDP. (2021). 「Institutional and Coordination Mechanisms」.

54) UNDP. (2021). 「Institutional and Coordination Mechanisms」.

55) World Bank Group. (2021). 「Operationalizing Multisectoral Nutrition Programs to Accelerate Progress: A Nutrition Governance Perspective」.

V. 마치며

다부문 통합 프로그래밍을 위한 한국 개발협력의 방향과 제언

다부문 통합 프로그래밍은 SDGs 달성 및 국제개발협력 현장 복합문제(빈곤, 기후, 건강, 교육 등)를 효과적으로 해결하기 위해 점점 더 강조되는 접근법이다. 한국의 ODA 역시 전통적 단일 부문 지원 방식에서 벗어나, 문제 중심적이며 연계성이 강화된 방식으로의 전환이 요구되고 있다.

먼저, 정책 일관성과 전략적 조정 기능 강화가 필요하다. 한국은 국가협력전략(CP)을 수립해 중점협력국 및 분야(보건, 농업, 교육, 기후 등)를 전략적으로 관리하고 있으나, 실무에서는 부문별 관료주의와 접근 방식이 여전히 강하게 작동한다.⁵⁶⁾ 향후, 'SDGs' 달성 논리를 기반으로 '보건-영양-교육', '농업-기후' 등 복수 부문 간 연계를 고려한 전략적 조정 메커니즘을 제도화해야 한다. 이를 위해서는 KOICA, EDCF, 관련 부처, 민간·시민사회 등 다양한 주체가 유기적으로 참여하는 협력 플랫폼 구축이 필수적이다.

다음으로, 문제 중심 설계(Problem-Driven Design)의 제도화가 중요하다. 효과적 통합 프로그래밍을 위해서는 사업 기획 단계부터 공여국의 역량 논리나 자원 배분 논리에 머무르지 않고, 수원국의 복합적 현안과 지역사회 맥락을 분석하는 것이 핵심이다.⁵⁷⁾ 이를 위해서는 현지 이해관계자의 참여 확대, 맥락 기반 문제 진단, 다부문 연계 논리가 반영된 논리적 프레임워크(Logframe) 구축 등이 필요하다. 최근 KOICA, EDCF 등은 현지 컨설팅, 문제 구조 분석, 다부문 이해관계자 협의회 등 현장형 분석을 강화하고 있다.⁵⁸⁾

세 번째, 프로그램 연계성과 성과관리 체계 강화가 필요하다. 한국 ODA는 여전히 프로젝트 단위 분절성이 강하므로, 다부문 연계와 시너지 창출을 위한 공동 성과지표 개발과 통합 성과평가 체계를 구축해야 한다.⁵⁹⁾ 예를 들어, 농업지원과 영양, 학교·보건시설 연계사업의 효과를 통합적으로 측정해 복합적 문제 해결 기여도를 평가하는 시도들이 점차 증가하고 있다.⁶⁰⁾ 이는 단기 성과 중심에서 복합 문제 해결과 지속가능성 중심으로 기준이 전환되는 흐름이다.

마지막으로, 유연한 조직 구조와 자원 배분 체계 마련이 요구된다. 한국 개발협력의 조직 구조는 전문성 유지에 강점이 있으나, 다부문 통합을 저해하는 요인으로도 작동한다.⁶¹⁾ 조직간 협업 촉진을 위한 제도적 장치(융합형 조직·부서 신설, 공동 예산 편성), 통합형 사업 설계 역량 강화 교육, 인력 운영의 유연성 등이 필요하다. 최근 기재부, 외교부 등에서는 협업예산 제도 도입, 부처 간 개발협력위원회 확대 등의 논의가 진전되고 있다.

56) OECD. (2008). 「Development Co-operation of the Republic of Korea - DAC Special Review」.

57) Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock. "Doing Problem Driven Work." CID Working Paper Series 2015.307, Harvard University, Cambridge, MA, December .

58) 김지윤. (2022). KOICA 평가 체계 발전 과정과 향후 과제. 국제개발협력, 2022(2), 105-120.

59) OECD. (2024). 「OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2024」.

60) UNICEF & WFP. (2025). 「Accelerating progress for school-age children and adolescents through integrated school health and nutrition programming」..

61) 한국보건사회연구원. (2015). 「보건복지분야 ODA 활성화 방안 연구」.

결국, 다부문 통합 프로그래밍의 확대는 한국이 SDGs 달성에 실질적 기여를 하는 중견 공여국이 되기 위한 필수적 과제이다. 정책-제도-조직-재원 전반의 구조적 전환 없이는 통합적 문제 해결의 효과와 국제적 책무성에 한계가 존재한다. 한국 개발협력은 이런 구조적 혁신을 통해 실질적이고 지속가능한 변화, 국제사회에서의 책임 있는 리더십을 확보해야 한다.