연구자료
ODA 연구 2011-04-142

ISSN 2093-212X

KOICA
WORLD'S FRIEND

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr

국민과 함께하는 선진원조



2011 No.2

국제개발협력

한국국제협력단

Making a better world together
2011 No.2

ISSN 2093-212X

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



복지국가와 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성
고 세 훈 / 고려대 공공행정학부 교수

개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할
황 덕 순 / 한국노동연구원 선임연구위원

지속가능성과 경쟁력을 위한 스웨덴 국제개발협력의 전략: 스웨덴 복지모델의 관점
김 인 춘 / 연세대 동서문제연구원 연구교수

사회안전망 확충을 위한 개발원조 방향
조 정 현 / KOICA 평가실 전문연구관

한국의 대 중미 개발협력 현황과 과제
김 영 철 / 부산외대 중남미지역원 HK교수

남미 볼리비아 수자원 관리 및 관개농업 시스템 개선을 위한 국제개발협력
하 상 섭 / 한국외대 한중남미녹색융합센터 연구교수

엘살바도르 원조 동향 및 향후 추진 방향
김 은 섭 / KOICA 중남미팀장

Evaluation in International Development Aid Agencies: the Case of USAID
강 경 재 / KOICA ODA연구실 상임연구원

KOICA 사업평가 설계 및 수행의 실제 – KOICA 페루 보건사업을 중심으로 –
조 정 현 / KOICA 평가실 전문연구관

개발정책 평가의 설계
차 은 주 / KOICA 평가실 과장

2010년 KOICA 무상 ODA 잠정통계 분석
고 요 한 / KOICA ODA연구실 통계전문관

개발협력동향
KOICA 자료실 이용안내

KOICA
WORLD'S FRIEND

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2011년 제2호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

I. 개발협력 이슈: 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력

1. 복지국가와 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성 ····· 11
고 세 훈 / 고려대 공공행정학부 교수

2. 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할 ····· 25
황 덕 순 / 한국노동연구원 선임연구위원

3. 지속가능성과 경쟁력을 위한 스웨덴 국제개발협력의 전략
: 스웨덴 복지모델의 관점 ····· 49
김 인 춘 / 연세대 동서문제연구원 연구교수

4. 사회안전망 확충을 위한 개발원조 방향 ····· 71
조 정 현 / KOICA 평가실 전문연구관

II. 지역 포커스: 중남미 개발협력

1. 한국의 대 중미 개발협력 현황과 과제 ····· 83
김 영 철 / 부산외대 중남미지역원 HK교수

2. 남미 볼리비아 수자원 관리 및 관개농업 시스템 개선을 위한 국제개발협력 ··· 108
하 상 섭 / 한국외대 한중남미녹색융합센터 연구교수

3. 엘살바도르 원조 동향 및 향후 추진 방향 ····· 140
김 은 섭 / KOICA 중남미팀장

Ⅲ. 개발협력 평가

1. Evaluation in International Development Aid Agencies
: the Case of USAID ····· 155
강 경 재 / KOICA ODA연구실 상임연구원

2. KOICA 사업평가 설계 및 수행의 실제
– KOICA 페루 보건의료사업을 중심으로 – ····· 177
조 정 현 / KOICA 평가실 전문연구관

3. 개발정책 평가 설계 ····· 187
차 은 주 / KOICA 평가실 과장

4. 2010년 KOICA 무상 ODA 잠정통계 분석 ····· 196
고 요 한 / KOICA ODA연구실 통계 전문관

Ⅳ. 개발협력 동향

1. "부산세계개발원조총회(HLF-4) 준비 심포지엄
Styles of Foriegn Assistance" 결과보고 ····· 211
2. 제928차 OECD/DAC 정례회의 ····· 216
3. OECD/DAC 고위관리회의 ····· 217
4. OECD/DAC 동료검토 방법론 회의 ····· 219

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) 자료실 ····· 223
2. 국제개발 서적 ····· 224
3. KOICA 2011년도 3월～5월 발간물 목록 ····· 226
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 ····· 232
5. 『국제개발협력』 논문기고 방법 ····· 233

편집자의 글

『국제개발협력』 2011년 제2호는 **'사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력'**과 **'중남미 개발협력'**을 주요 테마로 하여 기획되었다. 이는 지속가능한 사회 발전을 위해서는 경제성장 뿐 아니라 불평등과 취약성 문제를 해결하기 위한 공공정책이 함께 추진되어야 한다는 국제사회의 공감대에 기초하여 한국 공적개발원조의 비전과 정책방향을 모색하기 위함이다. 아울러 중남미 국가의 특성과 요구에 맞는 개발협력방안을 마련할 수 있도록 중남미 지역에 대한 이해를 제고하는 기회를 마련하였다.

먼저 '개발협력 이슈' 섹션에서 **"복지국가의 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성(고세훈)"**은 국제개발협력에 대한 국제적 규범과 복지에 대한 국내적 규범의 상호연관성을 **일본**과 **스웨덴**의 사례를 통해 보여주면서, 한국 ODA의 발전을 위해서는 국내적으로 국가 복지의 낙후된 제도화 수준을 변화시킬 수 있는 규범과 정치적 실천을 늘려가는 것이 중요함을 설명한다. 다음으로 **"개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할(황덕순)"**은 개발도상국의 빈곤친화적 성장과 사회안전망에 대한 공적개발원조의 역할 증대에 주목하면서, 개발도상국의 사회안전망 발전 방안과 이에 대한 한국의 역할에 대해 제안한다. "지속가능성과 경쟁력을 위한 스웨덴 국제개발협력의 역할: 스웨덴 복지모델의 관점(김인춘)"은 개발도상국의 경제적 기회와 사회안전망을 제고하는 측면에서 국제사회의 모범이 되고 있는 스웨덴 사례를 통해 지속가능하고 경쟁력 있는 개발협력을 위해 한국이 추구해야 할 방향에 대한 함의를 제공한다.

다음으로 '지역 포커스' 섹션에서는 "한국의 대 중미 개발협력 현황과 과제(김영철)"는 전반적인 중미 지역의 특성 및 국가별 지원 현황을 토대로 한국의 중미 ODA의 효과적 지원과 원조효과성을 높이기 위한 정책과제를 논의한다. "남미 볼리비아 수자원 관리 및 관개농업 시스템 개선을 위한 국제개발협력(하상섭)"과 "엘살바도르 원조 동향 및 향후 추진방향(김은섭)"은 각각 엘살바도르와 볼리비아의 구체적인 현황을 토대로 개발협력 방안을 제안한다.

'개발협력 평가' 섹션에서는 KOICA 평가실에서 '개발평가 설계 품질 강화방안'이란 주제로 개최된 1분기 개발평가 세미나의 세 개의 발제문 "Evaluation in International Development Aid Agencies: the Case of USAID(강경재)", "KOICA 사업평가 설계 및 수행의 실재: KOICA 페루 보건의료사업을 중심으로(조정현)", "개발정책 평가 설계(차은주)"를 정리하였다. 이밖에 '자유기고' 섹션에서는 "2010년 KOICA 무상 ODA 잠정통계 분석(고요한)"과 "사회 안전망 확충을 위한 개발원조방향(조정현)"에 대해 논의한다.

『국제개발협력』 2011년 제2호와 함께 사회적 기회와 안전망 관련 개발협력 방안 논의의 추이 및 바람직한 방향에 대해 함께 생각해 볼 수 있는 계기가 되기를 바라며, 이를 통해 관련 주제에 대해 ODA 사업 관계자 및 국민 일반의 ODA에 대한 이해와 관심이 깊어지기를 기대한다.

2011년 6월
국제개발협력센터 ODA연구실
구미현 상임연구원

Ⅰ. 개발협력이슈 : 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력

1. 복지국가와 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성
고세훈 / 고려대 공공행정학부 교수

2. 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할
황덕순 / 한국노동연구원 선임연구위원

3. 지속가능성과 경쟁력을 위한 스웨덴 국제개발협력의 전략: 스웨덴 복지모델의 관점
김인춘 / 연세대 동서문제연구원 연구교수

4. 사회안전망 확충을 위한 개발원조 방향
조 정 현 / KOICA 평가실 전문연구관

복지국가와 공적개발원조
: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성

고 세 훈 고려대 공공행정학부 교수

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 한국 공적개발원조의 특성
Ⅲ. 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성: 일본과 스웨덴 사례
Ⅳ. 공적개발원조의 방향: 인권으로서의 개발
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서 론

국내적으로 '복지'에 대한 관심이 뜨겁다. 비정규직과 근로빈곤층이 증가하고 이로 인한 사회적 불안이 커지면서, 사회적 안전망 확대에 대한 요구가 증가하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 한국 사회의 '반(反)복지의 덫'은 여전히 강고해 보인다. 무엇보다 한국 사회에 팽배한 퇴행적 복지 의식이 '국가' 복지의 제도적 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 우리는 선한 국가 혹은 공적 시혜 체제에 대한 경험, 즉 국가나 사회로부터 무엇을 받아 본 변변한 기억이나 경험을 가져보지 못했다. 그래서 시장과 경쟁에서 밀려난 사람들은 자신의 불행을 공동의 사회문제로 승화시키기보다는 자책하고 체념하는 데 익숙하다.[1)]

반면, 북유럽 복지국가를 대표하는 스웨덴 사민당의 사회정책은 "안전이란 개인이 자신의 힘만으로 풀려고 하기에는 너무도 큰 문제이며, 근대사회의 문제들은 점점 더 협동 · 협력 · 연대에 바탕을 둔 조치들을 요구한다"는 인식에서 생겨났다. 이러한 인식에 기초해 사민당은 개인들이 시장에서 차지하고 있는 지위가 그들의 삶의 기회를 전적으로 결정하지 못하도록 하기 위해 국가 개입을 통해 불

1) 한국 사회의 '반복지의 덫'에 관해서는 고세훈, 『복지한국, 미래는 있는가』, (서울: 후마니타스, 2009), 2장을 참조.

확실성과 불안정으로부터 국민들을 보호하고자 했다.[2]

흥미로운 점은 국내적 수준에서 연대성, 포용성, 보편적 복지의 가치를 증진시키고자 하는 국가들이 국가적 경계를 넘어 전지구적 수준에서도 이러한 가치를 증진시키고자 할 가능성이 크다는 사실이다. 2010년 OECD 예비 자료[3] 기준으로 국민총소득(GNI: Gross National Income) 대비 공적개발원조(Offical Development Assistant, 이하 ODA) 비율을 살펴보면, 복지국가성과 해외원조가 일정한 관련성을 지님을 살펴볼 수 있다. 에스핑-안데르센(Esping-Andersen)의 복지국가 분류[4]에서 사회민주주의 체제로 분류되는 덴마크(0.9%), 스웨덴(0.97%), 노르웨이(1.10%)와 같은 북유럽 국가들이 가장 높은 비율을 차지했다. 반면, 자유주의 체제로 분류되는 오스트레일리아(0.32%), 캐나다(0.33%), 일본(0.20%), 영국(0.56%), 미국(0.21%)은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 가이드라인인 GNI 대비 ODA 비율 0.7%에 미치지 못했다. 한국은 OECD 전체 국가 중 가장 낮은 0.12%에 불과하다.

북유럽 국가들의 해외원조 비율이 높은 이유는 이들 국가들의 복지국가 모델과 국제주의적 전통이 관련성을 갖기 때문이다. 스웨덴은 특히 이러한 모습을 보여주는데, 사민당의 당의장이었으며 총리를 역임했던 올로프 팔메(Olof Palme)는 일찍이 "연대에는 국경이 없다"고 주장하면서 분배적 정의에 대한 국내적 호소가 국제적 호소와 상호 구성적인 관계를 갖는다고 주장했다.[5] 스웨덴의 사회 민주주의적 복지국가는 담론과 실천에서 연대성을 사회적으로 구성할 수 있는 유효한 토대를 만들어 왔고, 이는 국내 정치에 한정되지 않고 국제적 차원에서 연대성을 추구해 나가는 것으로 확장될 수 있었다. 역사적으로 볼 때 스웨덴의 복지국가가 다른 대부분의 복지국가들보다 보편주의적이었으며, 사회경제적 평등을 실현하는 데 훨씬 더 뛰어났기 때문이기도 하다. 중요한 사실은 사회적 연대성에 대한 누적된 규범이 보다 일반적으로 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들의 국제주의를 유지시키는 역할을 했다는 점이다.

이것은 국내적 복지의 보편적 제공과 지구적 차원의 불평등을 줄이기 위한 해외원조가 일정한 친화성을 가질 수 있음을 뜻한다.[6] 다시 말해, 국내적으로 복지에 대한 시민사회의 퇴행적 의식과 담론을 극복하고 복지국가에 대한 규범을 형성하는 과정이 곧 해외원조의 의무에 대한 사회적 합의를 높이는 길이 될 수 있다는 것이다. 역으로 양적 성장만을 중시하는 반복지 담론은 해외원조에 대한 일반 국민들의 부정적 태도를 초래할 수 있으며 원조를 하더라도 배타적인 국익의 관점만을 강조할 가능성이 크다.

---

2) 버먼, 셰리 저, 김유진 역, 『정치가 우선한다』, (서울: 후마니타스, 2010), p. 291.
3) OECD, "ODA in 2010(preliminary)," Reference DAC Statistical Tables, 2011년 4월.
4) Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Princeton: Princeton U. P., 1990).
5) Bergman, Annika, "Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations," *Cooperation and Conflict* 42, No. 1 (2007), pp. 74.
6) 복지국가와 해외원조의 상관관계에 대한 엄밀한 경험적 분석은 이 글의 범위를 뛰어넘는다. 하지만 적어도 국내적 복지제도의 차이가 해외원조 정책에 영향을 준다는 점은 광범위하게 받아들여지고 있다. Noël, Alain and Jean-Philippe Thérien, "From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid," *International Organization* 49, No. 3 (1995), pp. 523-553을 참조.

우리는 더 이상 국내적인 것과 국외적인 것의 경계가 명확히 구분되는 시대에 살고 있지 않으며, 광범위한 전지구적 상호의존 속에서 살아가고 있다. 기상 이변, 금융 위기, 테러리즘 등 세계의 다른 곳에서 일어나는 일이 우리의 삶에 직접적으로 영향을 주고 있다. 이런 점에서 국제사회를 경쟁의 논리가 지배적인 냉혹한 약육강식의 세계로 바라보고 배타적 국익만을 추구하는 것은 시대착오적이다. 더구나 지구화가 지구적 빈곤을 심화하면서 부유한 나라들의 책임이 어느 때보다 강조되고 있다. 2000년 유엔의 천년개발목표(Millennium Development Goals) 채택을 계기로 개발도상국의 빈곤 퇴치와 지속 가능한 개발을 위한 국제 사회의 공동 노력이 가속화되고 있다. 이러한 노력은 특히 개도국에 대한 ODA를 늘리고, 원조의 효과성을 키우는 데 초점이 맞춰지고 있다. 이에 비춰본다면, 한국의 공적개발원조는 양적 측면이나 내용적 측면에서 모두 지나치게 편협한 모습을 보인다. 주의해야 할 점은 국제개발협력을 위한 양적 규모의 증가가 외부적 규범에 대한 수동적 반응에 그쳐서는 안 된다는 점이다. 내부적인 사회적 합의가 뒷받침되지 않는다면, 국내 여론이 바뀌게 되면 언제든 퇴행할 가능성을 갖기 때문이다. 본문에서 일본 사례를 통해 이러한 점을 보여줄 것이다. 이 글에서는 국제개발협력에 대한 국제적 규범과 복지에 대한 국내적 규범이 상호 연관성을 가져야 한다는 점을 주장하려고 한다. 이런 점에서 국내적으로 국가 복지의 낙후된 제도화 수준을 변화시킬 수 있는 규범과 정치적 실천을 늘려가는 것이 중요하다. 이러한 규범과 실천이 해외원조를 이해하고 실행하는 틀이 될 수 있기 때문이다. 인간의 기본적인 '권리'로서 복지가 이해될 수 있다면, 이를 모든 사람에게 보장하기 위한 세계시민적 '의무'는 보다 받아들여지기 쉽다. 또한 복지국가를 위한 국내적인 규범과 실천은 해외원조가 경제 상황이나 국내적 여론에 따라 퇴행할 수 있는 가능성을 줄여줄 수 있을 것이다.

II. 한국 공적개발원조의 특성

정부 수립 이후 1990년대 초까지 원조를 '받는 나라'[7]였던 한국은 1992년 기술협력분야에서 UNDP가 분류하는 원조 공여국(供與國)이 되었고, 1996년에는 세계은행의 개발차관 공여 대상국에서 제외되었다. 1987년 대외경제협력기금(EDCF), 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 설립을 통해 ODA 공여사업을 본격적으로 진행해 왔으며, 2009년 11월 OECD/DAC에 가입하였다. 이는 일본에 이어 아시아에서는 두 번째이고, 전 세계적으로는 스물네 번째이며, 특히 원조를 받던 나라가 OECD/DAC의 회원국으로 바뀐 첫 번째 사례로 평가받고 있다. 세계 최초로 수원국에서 공여국으로 전환하면서 DAC 회원국이 된 한국은 ODA의 국제적 흐름과 개도국의 요구에 한층 더 적극적으로 부응해야하는 책임을 안게 되었다.[8]

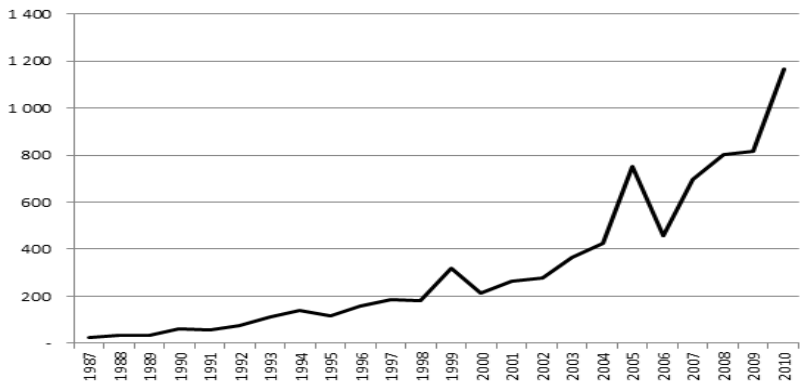
---

7) 1945년부터 1999년까지 한국에 지원된 전체 ODA 규모는 128억 달러로 추산되는데, 이와 같은 대규모 원조가 한국의 근대화 및 경제성장의 중요한 토대를 제공했음은 물론이다. 구정우 · 김대욱, "세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007," 『한국사회학』 제45집 1호 (2011), p. 155 참조.

8) 고경민 · 김순임 · 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의," 『한국과 국제정치』 제26권 3호 (2010), p. 96.

〈그림 1〉 한국의 ODA 규모 변화 추이 (순지출 기준)

(단위: 백만 달러)



* 출처: OECD, "Development Database on Aid from DAC Online."

한국의 ODA 공여 규모는 〈그림 1〉에서 볼 수 있는 것처럼 1987년 이후 비교적 꾸준히 증가해왔다. 한국의 ODA 정책은 대체로 정권이 표방하는 국정목표의 영향을 받았다. 원조 공여 초창기인 1998년~92년까지는 외교수단으로 ODA를 활용하는 국익 우선의 원조정책이 강조되었다. 이후 문민정부(1993~97년) 시기에는 세계화라는 국정목표 달성을 위한 수단으로 ODA가 활용되었으며, 국민의 정부(1998~2002년) 시기에는 보편윤리와 인도주의적 원조가 이전 시기에 비해 강조되었다. 참여정부 시기인 2005년에는 향후 10년간의 ODA 정책 추진 방향을 담은 "대외원조개선 종합대책"이 수립되었으며, 2009년에는 DAC 가입을 계기로 국제개발협력기본법이 제정되었다.[9)]

〈표 1〉 한국의 ODA 공여현황 (순지출 기준)

(단위: 백만 달러)

연도		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ODA 합계		212.07	264.65	278.78	365.91	423.32	752.32	455.25	696.11	802.34	815.80
양자간 원조	합계	131.18	171.54	206.76	245.17	330.76	463.30	376.06	490.52	539.22	580.27
	무상원조	47.78	52.97	66.70	145.46	212.09	318.00	258.95	358.33	368.67	366.14
	유상원조	83.41	118.57	140.06	99.71	118.68	145.30	117.11	132.19	170.55	214.13
다자간 원조		80.89	93.11	72.02	120.74	92.56	289.01	79.19	205.59	263.12	235.53
무상원조 비율(%)		36.4	30.9	32.3	59.3	64.1	68.6	68.9	73.1	68.4	63.1
ODA/GNI(%)		0.04	0.06	0.05	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.08	0.10

* 출처: OECD, "Development Database on Aid from DAC Online."

9) 구정우 · 김대욱, "세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007," p. 155.

OECD DAC가 권고하고 있는 ODA 가이드라인은 GNI 대비 ODA 비율 0.7% 유지, 무상원조, 비구속성 원조, 최빈국 우선 지원, 참여 · 민주화 · 굿 거버넌스 · 인권 향상, ODA 효율성 제고를 원칙으로 하고 있다. 이 가이드라인과 비교해 보면, 한국의 대외원조가 갖는 협애성이 잘 드러난다. 첫째, 한국의 ODA 규모는 GNI 대비 ODA 비율이 가이드라인인 0.7%에 크게 미치지 못한다. 위에서 말했지만 2010년 예비 자료 기준으로 볼 때 한국(0.12%)은 OECD 국가 중 최하위이며, 평균인 0.48%에도 한참 모자란다. 둘째, 〈표 1〉을 살펴보면 한국의 경우 다자 간 원조에 비해 양자 간 원조의 비중이 높고, 양자간 원조 중에서도 유상원조 비중이 높다는 것을 알 수 있다.[10] 이에 비해 유럽의 여러 국가들은 100% 무상원조를 실시하고 있다. 셋째, 한국의 원조는 구속성(tied) 원조[11]가 많다. 2008년 기준으로 볼 때 DAC 회원국의 비구속성 비율이 86.5%임에 비해, 한국은 38.5%에 불과하다. 이는 협력국의 개발 우선순위나 필요에 근거하기보다는 공여국의 제품이나 기술, 자문을 제공하는 데 우선순위를 두고 있기 때문이다. 넷째, 최빈국에 우선적으로 지원해야 한다는 가이드라인과 달리 한국은 최빈국(Least Developed Countries)이나 기타 저소득국(Other Low Income Countries)보다는 하위 중소득국(Lower Middle Income Countries)의 비중이 상대적으로 높고, 지역적으로도 아시아 및 중동 지역에 편중되어 있는 모습을 보인다.[12] DAC 회원국들의 원조가 아프리카 지역에 집중된 것을 감안하면 세계적 추세와 큰 차이가 있다(2009년 ODA 10대 협력국은 모두 아프리카 국가들이며 전체 47%을 차지하는 반면, 한국은 20% 정도이다). 2006년 노무현 대통령이 24년 만에 처음으로 아프리카 3국(나이지리아, 알제리, 이집트)을 순방하고, 같은 해 3월 "아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브"를 발표한 이후 아시아에 대한 편중이 완화되고, 아프리카에 대한 지원이 증가하고 있는 실정이다.

한국의 ODA 예산(양자원조) 배분 과정에 영향을 미친 요인에 관한 경험적 연구[13]에 따르면, 1989년부터 2007년까지 20년간 한국과 잠재적 협력국 간의 경제적 이해관계가 예산 배분에 가장 중요한 영향을 미친 것으로 드러났다.[14] 즉 협력국에 대한 경제적 영향력 확대가 ODA의 핵심적 동기로 작용해 온 것이다. 반면, 각 국가들의 인권 관행은 한국 정부의 원조 배분과정에 별다른 효과를 미치지 못했다. 이 연구결과 중 한 가지 흥미로운 사실은 원조관련 중요한 국제회의가 있거나 전 세계적으로

10) 양자간 원조는 원조 자금의 상황여부에 따라 무상원조와 유상원조로 나뉜다. 한국의 경우 무상원조는 외교통상부가 정책을 총괄하고 주로 KOICA가 사업 수행기관이 되는 반면, 유상원조는 기획재정부가 주관하고 한국수출입은행이 사업을 수행하는 이원화된 사업 추진체계를 갖고 있다. 한국의 유상원조 비율이 높다는 점은 기획재정부가 지니는 개발협력에 대한 관점—주로 개도국의 경제성장을 우선시하고 개발협력을 국익 추구의 수단으로 보는—과 무관하지 않다.

11) 물품, 용역 및 공사에 대한 조달을 공여국을 포함한 특정국에 제한하는 것을 말한다. 구속성 원조는 혼합신용과 연계하여 선진공여국의 자본재 수출 증대를 위한 수단으로 많이 활용되었고, 수원국 주도의 투자계획과 자금집행의 최적화를 저해하여 원조효과성을 낮추는 주요 요인으로 지적되어 왔다. 이에 OECD DAC는 2001년 "최빈국에 대한 비구속성 원조 권고안"을 채택하여, 구속성 원조 관행을 제한하고 있다. 권율·정지선, 『북유럽 주요국의 언타이드 원조정책과 시사점』, (서울: 대외정책연구원, 2009), pp. 14-17을 참조.

12) 고경민 · 김순임 · 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의," pp. 108-110.

13) 구정우 · 김대욱, "세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007," pp. 181-182.

14) 이것은 물론 비단 한국만의 특징은 아니다. 여러 나라에서 공여국의 수원국에 대한 정치·경제적 영향력 확대가 ODA의 핵심적 동기로 작용해 왔다. 구정우·김대욱, "세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007," p. 163을 참조.

원조총액이 늘어난 시기에 한국 정부의 ODA 규모도 증가했다는 점이다. 이에 대해 저자들은 원조 관련 "규범의 유행"이 원조배분 과정에 영향을 미쳤다고 분석한다. 규범의 유행에 따라 세계적으로 ODA 금액이 증가하게 되면, 다른 국가들도 이를 규범의 유행으로 인식하고 이에 동조하는 일종의 **모방적 동형화**가 일어난다는 것이다.

이러한 분석결과를 통해 ODA 배분과 관련하여 다음과 같은 두 가지 사실을 유추해 볼 수 있다. 첫째는 한국 정부는 잠재적 협력국들의 사회적 이해를 반영하기보다는 기업 활동 증진과 자국의 경제적 이해 증진에 우선적으로 관심을 갖는 점이다.[15] 둘째는 국제 사회의 규범을 의식하고, 이를 일정하게 수용하려는 모습을 보여준다는 사실이다. 이 두 가지 사실은 일견 서로 모순되는 것처럼 보일 수 있지만, 국제협력을 일종의 '선진화된 발전전략'의 일환으로 이해한다는 점에서 근본적인 공통점을 찾아볼 수 있다.

2010년 10월 국제개발협력위원회가 내놓은 "국제개발협력 선진화 방안"을 살펴보면 이러한 관점을 잘 엿볼 수 있다. "우리의 개발경험과 국제규범을 바탕으로 원조의 효과성을 높이면서 협력국 중심의 개발협력 추진"하는 것을 추진전략으로 하고 있지만, 사실상 개발협력이 국가의 위상 제고를 위한 국가전략의 일환임을 알 수 있다. 그 내용도 한국의 발전모델을 수출[16]하고, 한국의 비교우위 분야와 지역에서 선진국과 공동협력 사업을 강화하는 것이 중심을 이룬다. 유상원조 비율도 2015년까지 40%를 유지하고 있으며, 아시아를 최우선 중점지원 대상으로 하는 기조도 그대로 유지되고 있다. "과거 수원 경험을 거울삼아, 단순한 물질적 시혜가 아니라 진정성을 갖고 꿈과 희망을 주는 새로운 협력방식을 창출"하겠다고 하지만, 협력국이 원하는 원조분야 · 사업을 고려하여 파트너쉽을 하겠다는 내용만 담겨있다. 여기에서 불평등한 형태의 개발을 촉진하는 정책이나 제도를 주도하거나 지지하지 않겠다거나, 해외원조의 혜택이 사회의 특정 계층에게 집중되지 않을 수 있는 개발협력 방식에 대한 고려는 찾아볼 수 없다. 이러한 고려가 없는 원조는 자선적 이미지를 전달하는 데 그치고, 협력국의 공여국에 대한 종속을 낳을 수 있다는 문제점을 지닌다.

한국의 공적개발원조는 양적 측면에서도 문제점을 갖지만, 이를 바라보는 관점 자체가 지나치게 협애하다는 점이 더 큰 문제라고 할 수 있다. 물론 어느 나라도 국제협력을 자국의 이해와 완전히 무관하게 인도주의적 관점에서만 이해하는 경우는 없을 것이다. 개발을 위한 국제협력은 인도주의에 입각한 측면과 장기적으로 유 · 무형의 국익 증대를 가져오는 국가전략적 측면이 공존한다. 그렇지만 우리의 경우는 암묵적으로 국가전략적 측면만이 강조되고, 국제협력 사업이 담고 있는 가치와 필요성에 대한 국내적 설득과 공감대 확대는 상대적으로 도외시되고 있다. "국가의 위상"을 제고한다거나 국민적 자긍심을 안겨준다는 점을 홍보한다고 해서 국내적 공감대가 커지는 것은 아니다. 근본적으로 해외원조 정책은 빈국과 부국사이의 불평등을 줄이기 위한 노력으로, 복지정책을 통해 제공되는

15) 유상원조의 결정에서도 수원국에 대한 수출 증대가 중요한 결정 요인이라는 점이 밝혀진 바 있다. 이재우. "우리나라 공적개발원조의 자원배분 결정요인분석," 『수은해외경제』 2005년 10월호 참조.

16) 원조모델로는 새마을 운동, 직업훈련 프로그램, 모자보건 사업이 제시되었다.

사회적 안전망에 해당되는 국제적 제도이다. 재분배를 통한 '사회적 기회와 안전망 확대'가 인간이 자유를 누릴 수 있는 조건을 제공한다는 공통의 인식이 사회 속에 뿌리내릴 때, 국제협력 사업에 대한 공감대도 커질 수 있는 것이다. 이와 같이 국내적으로 해외원조에 대한 폭넓은 지지기반이 존재할 때에만 경제위기 등에 흔들리지 않고 국제협력 사업이 정책 일관성을 유지할 수 있다. 다음 절에서는 일본과 스웨덴 사례의 비교를 통해 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성에 대해 살펴보도록 하자.

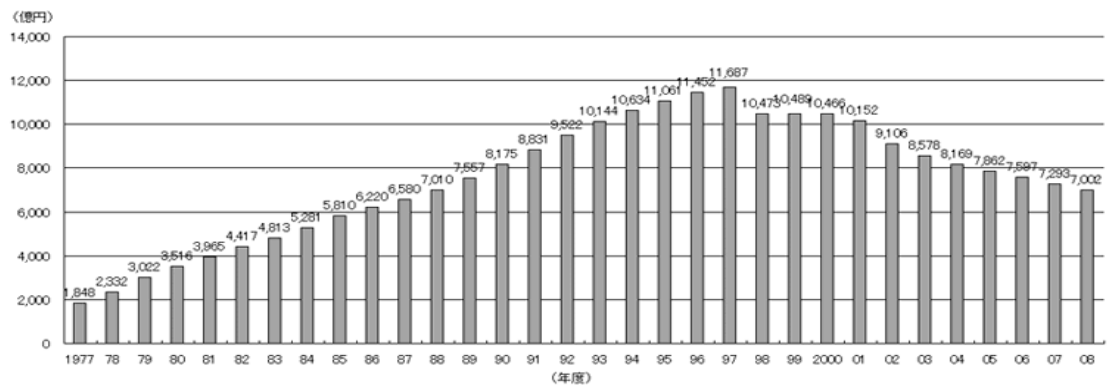
Ⅲ. 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성: 일본과 스웨덴 사례

〈일본의 사례〉

일반적으로 한국의 ODA 모델은 국익과 경제성에 입각한 일본 모델의 영향을 받은 것으로 알려져 있다. 1977년 이래 일본은 ODA의 양적 확대를 위해 꾸준히 노력해 왔으며, 1989년부터 2000년까지 세계 최대의 원조국이었다. 그러나 아래 〈그림 2〉에서 볼 수 있는 것처럼 경제 불황으로 ODA에 대한 국민여론이 나빠지자 1999년 이후로 지속적으로 감소하고 있다.

〈그림 2〉 일본 ODA 예산 추이

(단위: 억 엔)



* 출처: 일본외무성 [장준호 · 정복철, "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구," 『세계지역연구논총』 제26집 3호, p. 331에서 재인용]

일본의 ODA 정책은 주로 국제적 차원에서 경제적 헤게모니를 확보하는 수단으로 활용되어 왔다. 일본의 ODA는 일본 기업들이 참여하도록 하는 구속성 원조의 성격을 강하게 띠었고, 일본의 기업 참여를 보장하는 양허성 차관(유상원조)의 구속성은 일본 ODA 정책의 주요 특징 중 하나였다. 지원 국가들도 경제블럭 형성을 위해 동남아시아에 집중되었으며, ODA를 자국의 경제발전을 위해 장기에 걸친 안정적인 원재료 등의 공급원으로 확보하고자 하는 전략의 일환으로 활용하였다. 이러한 일본

의 ODA 정책은 기본 이념과 철학이 명확하지 않았기 때문에 독재정권 지지, 부유층 지원, 인권 억압에의 악용, 빈곤층 및 원주민 학대, 환경 파괴 등까지도 "개발원조"라는 이름하에 묵인되었다.[17] 그래서 일본의 ODA 정책은 세계 최대의 ODA 공여국이라는 위상에도 불구하고 ODA를 자국 기업의 개도국 시장 진출을 위한 수단으로 활용함으로써 지나치게 경제적 실익을 우선시한다는 비판을 받았다.[18]

또한 국내적으로도 해외원조에 대한 부정적인 여론이 증가하면서, ODA 규모의 축소에 영향을 주었다. 1997년부터 적극적인 개발지원에 대한 여론이 급격히 줄어들고, 가능한 한 지원을 적게 해야 한다는 국민 여론이 큰 폭으로 증가했다. 경기침체로 인해 국내의 빈부격차가 심해지고 실업률이 높아짐에 따라, 해외개발원조에 대한 불만의 목소리가 커진 것이다. 여기에 2001년 불거진 ODA 관련 비리사건으로 국민들의 부정적 인식이 증폭되면서, ODA 정책과 관련해 국민의 이해 및 지지를 증진하는 일이 중요한 과제로 부각되었다.[19]

이에 따라 일본 정부는 2003년 8월 "ODA 대강"을 수정하여 ODA의 목적을 "국제사회의 평화와 발전에 공헌하며 일본의 안전과 번영의 확보에 기여"하는 것으로 설정하고, ODA에 정책의 투명성을 높여 국민의 신뢰를 확보하기 위한 평가와 개선 작업을 진행해 왔다.[20] 이 대강에서는 "열린 국익"이라는 개념을 제시하여, 끊임없이 제로섬적인 배타적 국익의 추구가 아니라 국제경제체제와 국제 질서의 유지 · 강화, 개도국의 발전 및 민주화라고 하는 국제적 공공선에 기여하는 것을 강조하였다.[21]

일본의 사례는 해외원조 정책이 국익을 위한 단기적 투자로 비춰질수록, 국내에서 국가복지의 혜택을 받지 못하는 빈곤층에 대한 사회정책이 미비할수록, 국제개발협력에 대한 국내적 정당성이 취약할 수밖에 없음을 보여준다. 이 경우, 국내적 경제상황이나 여론의 향방에 따라 국제협력 사업의 정책일관성이 크게 흔들릴 수밖에 없다. 해외원조 정책을 추진하는 정부는 국내정치적 여론에 대한 응답성과 국제적 책임성이라는 두 가지 압력을 받는다. 이 두 가지를 조율하면서 일관된 해외원조 정책을 추진하기 위해서는 광범위한 정당성을 제공해 줄 있는 보편적 가치와 원칙을 확립해 나갈 필요가 있는 것이다.

〈스웨덴의 사례〉

스웨덴의 경우, 원조에 대한 폭넓은 지지기반을 바탕으로 높은 ODA/GNI 비율을 원조 정책 초기부터 지속적으로 유지해 온 대표적인 국가이다. 스웨덴은 2차대전 이후 아시아, 아프리카 지역에 대

17) 장준호 · 정복철. "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로," 『세계지역연구논총』 제26집 3호, pp. 329-330.
18) 고경민 · 김순임 · 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의," p. 103.
19) 장준호 · 정복철. "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로," pp. 332-333.
20) 이에 대한 보다 자세한 설명은 장준호·정복철. "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로," p. 334를 참조.
21) 고경민·김순임·홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의," pp. 105-106..

한 지원을 시작으로 1960년대부터 본격적으로 원조를 공여하기 시작했다. 빈곤국에 대한 국제적 연대주의, 협력국의 우선순위에 대한 존중, 빈곤 퇴치에 대한 뚜렷한 목표의식 등 스웨덴 원조의 특징은 지난 수십 년간에 걸쳐 큰 변화 없이 꾸준히 유지되어 왔다. 스웨덴은 다른 DAC 회원국에 비해 다자간 원조의 비율이 높으며, 아프리카 및 최빈국에 대한 지원비중이 크고, 부분별로는 인도적 지원과 사회 인프라에 대한 지원 집중 경향이 강하다. 또한 공공재정시스템을 적극적으로 활용하도록 노력하고, 재정지원과 같은 새로운 원조방법을 앞장서서 활용하며 수원국의 제도개발, 역량 강화에 역점을 두고 있다. 스웨덴은 무역, 이주, 환경, 여성 등 개발원조와 관련된 모든 분야에서 가장 정책일관성이 높은 대표적인 나라이다.[22] 이는 스웨덴뿐만 아니라 노르웨이, 덴마크 등 북유럽 국가들에서 공통적으로 나타나는데, 이들 북유럽 국가들은 국제사회에서 독자적이고 모범적인 원조정책으로 주목을 받아 왔다. 빈곤퇴치를 위한 국제적 연대주의라는 일관되고 명확한 정책 목표 하에 ODA의 양적 확대는 물론 질적 수준을 제고하면서 원조형태 및 지원조건에서 국제사회의 주도적 역할을 담당하고 있다. 전반적으로 상업적 이익, 안보, 지정학적 관계보다는 사회민주주의 가치를 확산하기 위해 원조를 사용했다는 평가를 받고 있다. 최근에는 '북유럽 원조모델'의 차별성이 다소 약화되고 있기는 하지만, 여전히 국제사회의 원조체제 개선과 ODA 효과성 제고에 적극적인 노력을 기울이고 있다. 개발을 위한 정책일관성(PCD: Policy Coherence for Development) 면에서도 다른 DAC 국가에 비해 앞선 노력을 추진해옴으로써 원조정책 문서에 정책일관성의 중요성을 뚜렷이 명시하고 있다.[23]

스웨덴의 국제개발협력 정책의 일관성은 '연대성'의 가치가 정치적 실천과 담론의 중심에서 작용해 왔기 때문에 가능했다. 스웨덴 연대성의 기본 정신은 "타자의 입장에서 보는 것"이다. 이러한 "타자"는 자국 국민에 국한되지 않는다. 스웨덴 사회에서 연대성이라는 말은 국가 주권을 뛰어넘는 보편적 가치를 지닌다. 이에 대해 스웨덴의 전 외무부 장관인 엘리아손(Eliasson)은 최근에 다음과 같이 말한 바 있다. "스웨덴의 외교정책에서 연대성은 스웨덴 국민들이 지닌 정의에 대한 강한 관념 즉, 모든 사람—국내적으로나 국제적으로—의 평등한 가치, 모든 사람의 존엄한 삶이라는 가치에 기초한다." 연대성에 대한 이러한 사고가 국경을 뛰어넘은 도덕적 의무에 대한 합의를 형성해 온 것이다.[24]

무엇보다 스웨덴의 복지국가 제도가 연대성의 실질적 의미를 구현하고, 사회적 연대성의 가치를 배양해 온 토대가 되었다. 스웨덴의 복지국가 모델은 모든 사람을 평등하게 대우하고, 시민들 사이의 사회경제적 장벽을 철폐하고자 했던 보편주의 원칙을 담고 있다. 이것은 사민당 초기 사회 민주주의적 비전을 담고 있는 "가정의 국민"(folkhemmet)[25]이라는 개념에서도 엿볼 수 있다. 스웨덴의 복지

22) 권율 · 정지선, 『북유럽 주요국의 언타이드 원조정책과 시사점』, (서울: 대외정책연구원, 2009), pp. 37-38.
23) 권율 · 정지선, 『북유럽 주요국의 언타이드 원조정책과 시사점』, pp. 20-22.
24) Bergman, Annika, "Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations," pp. 80-81.
25) "국민의 가정"이라는 개념은 1928년 당의장직을 맡게 된 페르 알빈 한손(Per Albin Hasson)이 만든 개념이다. 이것은 원래 보수적인 기원을 지닌 개념인데, 이후 사민당과 뗄 수 없는 관계가 되었다. 그는 다음과 같이 이 개념을 설명한다. "가정이란 근본적으로 공동체, 그리고 함께함을 뜻한다. 또한 아이들을 편애하거나 홀대하지도 않는다. 이를 국민과 시민의 위대한 가정이라는 개념에 적용할 경우, 이는 오늘날의 시민들을 특권을 가진 자와 천대받는 자로, 지배자와 종속자로, 부자와 빈자로, 자산 소유자와 빈털터리로, 약탈자와 약탈당한 자로 갈라놓는 모든 사회적 · 경제적 장벽의 철폐를 의미할 것이다." 버먼, 셰리, 『정치가 우선한다』, p. 242-243 참조.

국가 모델은 모든 시민이 일반적 복지를 향유할 수 있도록 보장했으며, 이를 통해 협소한 자기이익보다는 이타심에 기초한 평등주의적 정치문화를 형성해 왔다. 이는 다시 스웨덴의 국제적 연대주의의 토대가 되었으며, 국내적 사회 민주주의와 국제적 연대주의가 상호 구성적으로 작용하는 계기가 되었다.[26]

복지국가와 해외원조의 친화성에 대해서는 다양한 측면—국내적 사회지출 수준, 정부의 당파성(partisanship), 복지국가 속성들—에서 경험적으로 연구되었다. 공여국의 국제개발협력 정책은 국내적 사회지출과 양의 상관관계를 지닌다. 강한 복지 프로그램을 지닌 국가들은 강한 국제개발협력(원조) 프로그램을 지니는데, 국제개발협력과 복지국가 정책이 동일한 가치를 표현하기 때문이다. 또한 복지국가를 통해 제도화된 가치와 원칙은 국제개발협력 정책을 결정하는 중요한 요인으로 작용해 왔다.[27]

한국 사회가 당장 스웨덴과 같은 국제개발협력 정책을 펼쳐야 한다고 주장하는 것은 아니다. 중요한 사실은 국가 내에 제도화된 가치와 원칙이 국제개발협력 정책에 반영된다는 점이다. 따라서 국내적으로 소득재분배 정책이 갖는 가치와 실천이 광범위하게 확립되는 것이 무엇보다 중요하다. 복지가 시민으로서 향유해야 할 보편적 권리로 인정되고 이를 위한 시민의 의무가 받아들여질 때에만, 국제개발협력에 대한 지속적인 동의와 지지를 얻을 수 있기 때문이다. 그렇지 않을 경우, 국제개발협력 정책은 경제 상황이나 국내 여론에 따라 언제든 축소·변경될 수 있을 것이다. 다음 절에서는 국내적 복지정책의 확대와 접목될 수 있는 공적개발원조의 방향에 대해 살펴보도록 하자.

Ⅳ. 공적개발원조의 방향: 인권으로서의 개발

UN은 2000년 9월 세계 189개국 정상들이 참석한 밀레니엄정상회의(Millennium Summit)에서 인류의 평화, 인간안보, 개발, 인권, 기본적 자유를 위해 국제 사회가 공동 노력을 기울이자는 "밀레니엄 선언문"을 채택했다. 그리고 각국 정상들은 2015년까지 달성해야 할 "새천년개발목표"(Millenium Development Goals)를 설정했다. 밀레니엄정상회의 5주년인 2005년 제60차 UN총회에서 코피 아난 사무총장은 정의롭고 평화로운 세계를 만들기 위한 필수 요소로 "빈곤으로부터의 자유, 공포로부터의 자유, 존엄한 삶을 위한 자유" 등의 세 가지 자유와 각각의 자유에 상응하는 발전, 인간안보, 인권의 상호연관성을 제시했다.[28]

이에 따라 ODA의 목표도 선·후진국 간의 개발격차를 완화하기 위한 경제적 지원 사업에 국한되지 않고, 개도국 국민의 인간안보나 인권과 같은 보다 근본적인 문제로 확장되었다. 또한 2005년 파

26) Bergman, Annika, "Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations," pp. 83-84.
27) 이와 관련한 보다 상세한 설명은 Noël, Alain and Jean-Philippe Thérien, "From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid," pp. 523-53; Zimmerman, Robert A, "The determinants of foreign aid," *Les Cahiers du CEDIMES* 2, No. 2 (2008), pp. 109-137을 참조.
28) 고경민 · 김순임 · 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의," p. 101.

리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통해 ODA가 원조 공여국의 국익 추구를 위한 외교적 · 경제적 수단이라는 협소하고 배타적인 의미에서 벗어나 협력국의 필요를 적극적으로 고려하는 방향으로 이루어져야 한다는 데 합의가 이루어졌다.[29] 개발원조는 현지 행위자들이 자발적으로 참여하는 내재적인 과정이 되어야 하며, 공여자는 현지의 사회정치적 시스템과 행위자가 실질적인 개발의 주체가 될 수 있도록 환경을 조성할 책임이 있다는 것이다.

최근의 개발 개념은 물질적 성취나 경제성장뿐만 아니라 사회 · 문화 · 정치적 변화를 포함한 포괄적 과정으로 이해된다. 개발의 궁극적 목적은 웰빙[30]의 점진적이고 공정하며 지속적인 증진이다. 이런 관점은 국민총생산, 산업화, 수출 성장, 자본 유입의 단순 증가에 초점을 두었던 기존의 전통적인 경제성장 관념과 대조적이다.[31] 결코 도래하지 않을 성장의 꼭짓점을 향해 매진할수록 가진 자와 못 가진 자 간의 권력 자원의 불균형은 점점 돌이킬 수 없게 되고, 당연히 분배는 갈수록 요원해진다. 성장 그 자체는 이미 권력적 현상이기 때문에, 거기에 대응하는 권력적 장치로서 제도적 분배 장치가 동시에 마련되지 않으면 성장은 오히려 분배의 악화를 가져오기 쉽다. 이런 점에서 단순한 경제성장은 인류의 자유를 오히려 축소시킬 수 있다. 그래서 최근의 '개발권'(Right to Development)과 '인권에 기초한 개발' 개념은 물질적 증진을 향한 열망과 자유와 존엄을 향한 열망이 서로 조화롭게 발전할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 인권의 틀 안에서 사람들이 스스로 선택하고 자유를 행사할 수 있도록 세력화(Empowerment)하는 과정을 개발 과정에서 현실화하는 것이다. 이를 위해서는 인권 기준과 원칙을 지침으로 개발 정책이 수립되고, 프로그램이 운영되어야 하며, 인권을 실행 가능한 것으로 만들어야 하고, 동시에 그 과정에서 나온 혜택이 가장 가난하고 취약한 사람들에게 돌아갈 수 있도록 관련된 정치적 · 법적 · 행정적 제도를 보장해야 한다.[32]

우리가 추진해야 하는 공적개발원조의 방향은 정부가 내놓은 "국제개발협력 선진화 방안"에서 제시된 것처럼 단순히 과거 한국의 발전모델을 전파하는 데 있지 않다. 세계 최초로 수원국에서 공여국으로 전환한 국가로서 우리가 할 수 있는 역할은 과거에 경험한 해외원조의 부정적 측면들이 다른 수원국에서 재발되는 것을 막는 것이다. 또한 한국의 발전모델이 갖는 한계를 반성적으로 검토하고, 경제성장이 독재와 불평등의 심화로 이어지지 않을 수 있는 개발방식을 협력국과 함께 고민해야 한다. 개도국에 필요한 것은 성장 자체가 아니라 성장의 과실을 포함한 한 사회가 동원할 수 있는 가용 자원이 안정적이고 투명하게 분배되는 제도화가 동반된 성장이다. 국제개발협력을 통한 성장이 혜택의 공정한 분배를 보장할 수 있는 제도와 관행으로 정착되지 않는다면, 성장의 혜택이 특정 엘리트의 권력 자원으로 변질되고 말 것이기 때문이다.

---

29) 고경민 · 김순임 · 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의," pp. 101-2.
30) 이때 '웰빙'은 한국에서 이해되는 것처럼 개인적으로 행유되는 고급문화가 아니라 사회적으로 구성되는 개인의 삶의 질을 뜻한다.
31) 안드레아슨, 보르 · 스티븐 마크스 편저, 양영미 · 김신 역, 『인권을 생각하는 개발지침서』, (서울: 후마니타스, 2010), p. 21.
32) 안드레아슨, 보르 · 스티븐 마크스 편, 『인권을 생각하는 개발지침서』, pp. 15-6.

새로운 개발 개념을 통해 한국의 발전모델을 비판적으로 검토하는 것은 우리의 현재를 돌아보는 데에도 도움이 된다. 한국 사회에서 개발은 사실상 일인당 실질소득의 증가와 동일시되어왔다. 그러나 최근에는 실질소득의 증가가 개인의 '삶의 질'을 증진시키기 위한 최소한의 요건조차 모두 충족시키지 못한다는 점이 확인되고 있다. 경제학자 아마티야 센은 역량 접근법(Capability Approach)을 통해 빈곤이 단순히 소득이 낮다는 것을 의미하기보다는 "기본적인 역량의 박탈"을 의미하며, "개인이 소유한 역량이란 자신이 가치 있다고 여기는 삶을 영위하기 위해 누리는 실질적인 자유"라고 주장했다. 기본적인 역량이란 "결정적으로 중요한 어떤 요소들을 최소한의 수준까지 만족시킬 수 있는 능력"이며, 모든 사람들은 역량을 소유할 자격을 획득할 수 있게 해주고 또 이를 촉진시키는 정치 · 경제 · 사회제도에 대한 접근성이 부여되어야 한다는 것이다.[33] 이러한 관점은 한국 사회가 개인이 자신의 삶을 진정으로 선택할 수 있는 충분한 사회경제적 조건을 제공하고 있는지에 대한 질문을 던져준다. 만약 그렇지 않다면, 한국 사회의 경우에도 여전히 빈곤 문제를 고민해야 하고, 이를 해소하기 위한 노력이 필요하다는 점을 말해준다.

V. 결 론

이 글에서 구체적으로 어떻게 ODA 정책을 실행해야 하는지에 대해서는 얘기하지 않았다. 근본적인 문제점은 국제협력사업을 바라보는 국내적 관점이 지나치게 협애하다는 점이다. 이러한 관점의 협애성이 양적 빈약성의 원인이 된다. 그러므로 실현가능한 구체적인 국제개발협력 모델을 수립하기에 앞서, 어떤 방향에서 정책을 고민하고 집행해야 하는지 관점을 수립하는 것이 우선되어야 한다. 이 과정에서 국내의 복지 정책과 해외개발협력 사업에 공통적으로 적용될 수 있는 제도화된 가치와 원칙을 수립하는 게 중요하다. 개인이 자유롭게 자신의 삶을 선택할 수 있는 역량을 보장하는 사회경제적 조건이 필요하다는 점이 폭넓게 인정되고 복지정책을 통해 실천된다면, 멀리 떨어진 다른 나라 사람들에게 도움을 주어야 할 도덕적 의무도 보다 큰 공감대를 얻을 수 있기 때문이다.

국제개발협력을 통한 개발 과정에서 ① 모든 개인의 능동적이며 자유롭고 의미 있는 참여를 촉진해야 한다는 점, ② 기술 관료적 정책결정을 피하고 현지의 지식과 수요를 개발 과정에 통합한 프로그램이 실행될 수 있도록 해야 한다는 점, ③ 개발 혜택이 공정한 분배를 가져올 수 있는 제도화에 힘써야 한다는 점, ④ 국제개발협력이 경제적 국익 추구의 도구가 되거나 협력국의 종속을 초래해서는 안 된다는 점 등을 기본 원칙으로 할 수 있을 것이다.[34] 이러한 원칙 하에서 ODA의 양을 늘리고, 최빈국을 우선적으로 지원하며, 무상원조와 비구속성 원조를 점진적으로 확대하는 한국적 정책 방향을 수립해 나가야 한다. 이 과정에서 협력국 현지시스템을 활용해 투명성을 높이고, 부패예방조치를

33) 이금순 · 김수암 · 조한범 · Lynn Lee, 『국제 개발이론 현황』, (서울: 통일연구원, 2008). pp. 56-57.
34) 안드레아슨, 보르 · 스티븐 마크스 편, 『인권을 생각하는 개발지침서』, pp. 21-23.

마련한 북유럽 국가들의 구체적인 정책들을 도입할 수도 있을 것이다.

약간 맥락은 다르지만, 케인스는『평화의 경제적 귀결』(*The Economic Consequences of the Peace*)이라는 책에서 1차 대전 후 독일의 전쟁 배상 문제를 논의한 파리회담에 대해 다음과 같이 적고 있다.

"유럽의 미래는 그들의 관심사가 아니었고, 유럽의 생존 수단은 그들의 걱정 밖이었다. 옳든 그르든 그들이 집착한 것은 국경과 국민감정, 세력균형, 제국적 팽창, 강하고 위험한 적국 하나를 영원히 불구로 만드는 일, 복수, 승전국들의 어마어마한 재정적 짐을 패전국에게 이전하는 것과 관련되어 있었다."[35]

케인스는 모름지기 "값진 평화"라면 유럽이 직면한 생활수준의 "절대적 저하"라는 문제에 직접적으로 답해야 한다고 생각했다. 그럼에도 불구하고 조약체결자들은 이 문제를 외면했고, 그 결과 (반드시 그들의 책임은 아니지만) 유럽은 더 궁핍해졌다. 이러한 결과에 이른 요인의 하나는 바로 정치인들의 사상적 빈곤이었다.

35) 스키델스키, 로버트 저, 고세훈 역,『존 메이너드 케인스 1』, (서울: 후마니타스, 2009), p. 431.

참고문헌

1. 국내문헌

고경민 · 김순임 · 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의", 『한국과 국제정치』 제26권 3호 (2010), pp. 95-128.

고세훈, 『복지한국, 미래는 있는가』, (서울: 후마니타스, 2009[개정판]).

구정우 · 김대욱, "세계사회와 공적개발원조: 한국 ODA 결정요인 분석, 1989-2007," 『한국사회학』 제45집 1호 (2011), pp. 153-190.

국제개발협력위원회, "국제개발협력 선진화 방안," 2010년 10월 25일.

권율 · 정지선, 『북유럽 주요국의 언타이드 원조정책과 시사점』, (서울: 대외정책연구원, 2009).

버먼, 셰리 저, 김유진 역, 『정치가 우선한다』, (서울: 후마니타스, 2010), p. 291.

스키델스키, 로버트 저, 고세훈 역, 『존 메이너드 케인스 1』, (서울: 후마니타스, 2009).

안드레아슨, 보르·스티븐 마크스 편저, 양영미 · 김신 역, 『인권을 생각하는 개발지침서』, (서울: 후마니타스, 2010).

이금순 · 김수암 · 조한범 · Lynn Lee, 『국제 개발이론 현황』, (서울: 통일연구원, 2008).

이재우, "우리나라 공적개발원조의 자원배분 결정요인분석." 『수은해외경제』. 2005년 10월호.

장준호 · 정복철. "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로," 『세계지역연구논총』 제26집 3호, pp. 311-338.

2. 국외문헌

Bergman, Annika, "Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations," *Cooperation and Conflict* 42, No. 1(2007), pp. 73-99.

Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Princeton: Princeton U. P., 1990).

Noël and Jean-Philippe Thérien. "From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid," *International Organization* 49, No. 3 (1995), pp. 523-53.

Zimmerman, Robert A, "The determinants of foreign aid," *Les Cahiers du CEDIMES* 2, No. 2 (2008), pp. 109-137.

개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할

황 덕 순 한국노동연구원 선임연구위원

목차

Ⅰ. 들어가는 글
Ⅱ. 사회안전망 관련 POVNET의 정책지침과 한국의 기여 가능성
Ⅲ. 한국의 기술협력 ODA와 사회안전망 관련 ODA 현황
Ⅳ. 사회안전망 개선 관련 ODA의 실제 사례와 시사점: 베트남 실업급여 개선 관련 사업

Ⅰ. 들어가는 글

2000년대 이후 공적개발원조와 관련해서 빈곤친화적 성장을 촉진하는 것이 중요한 의제로 부각되어 왔다. OECD/DAC 산하에는 1998년부터 빈곤네트워크(POVNET)가 구성되어 활동하고 있고, UN은 2015년까지 하루 1달러(US$) 이하로 생활하는 극빈층을 절반으로 줄이는 것을 가장 우선적인 목표로 한 새천년개발목표(Millenium Development Goal, 이하 MDG)를 2000년에 선언하였다.

공적개발원조는 국제적으로 이러한 MDG를 실현하기 위한 중요한 수단의 하나로 인식되고 있다. POVNET는 2001년 빈곤감축을 위한 가이드라인(DAC Guideline on Poverty Reduction) 및 2007년 빈곤친화적 성장을 위한 가이드라인(Pro-poor Growth Guideline)을 발표하는 등 공적개발원조가 개발도상국의 빈곤을 해결하는 데 직접적으로 기여해야 한다는 점을 명확히 해 왔다.[1)]

또한 최근으로 올수록 빈곤친화적 성장을 위한 과제의 하나로 개발도상국의 '사회안전망 확충'과 '고용기회 확대'가 중요한 과제로 부각되고 있다. 이에 따라 POVNET에서는 2009년 **'사회안전망 및 고용과 관련한 새로운 정책선언 및 정책지침노트'**(Policy Statement on Employment and Social

1) POVNET의 구성 및 논의동향에 관해서는 국제개발협력 2010년 4호에 실린 김형규(2010) 참조.

Protection 및 Policy Guidance Note on Social Protection, Policy Guidance Note on Employment)를 발표하였다. 이 문서들은 선진국이나 어느 정도 경제발전이 궤도에 오른 국가들 뿐만 아니라 극빈국에서도 사회보호제도가 마련될 수 있다는 점을 명확히 선언하고 있다.

국제적으로 개발도상국의 '빈곤친화적 성장' 및 '사회안전망에 관한 공적개발원조의 역할'에 관한 관심이 늘어나는 것과 함께 우리나라에서도 공적개발원조를 통해 개발도상국의 사회안전망 발전에 한국의 기여를 확대하는 데 대한 관심이 높아지고 있다(김형규, 2010).

이렇게 사회안전망 강화 측면에서의 기여 가능성에 대한 관심이 높아지는 것은 한국의 경제발전 경험 공유사업을 확대하는 과정으로 이해될 수도 있다. 한국이 경제발전경험 공유사업을 시작한 것은 멀리는 1982년 경제기획원이 KDI를 통해 실시한 국제연찬사업(International Development Exchange Program, 이하 IDEP)으로까지 거슬러 올라갈 수 있고, 2000년대 이후 세계은행과의 Knowledge Partnership 공동사업(2001~2003년) 및 재정경제부의 지식공유사업(Knowledge Sharing Project, KSP, 2004년 이후)로 확대되어 왔다. 또한 무상원조를 총괄하는 KOICA도 기술협력사업의 일환으로 컨설팅 관련 사업을 시행해 왔다(박복영, 2007).

본 연구는 개발도상국의 사회안전망을 발전시키는 데 한국이 기여할 수 있는 가능성을 평가하고, 어떻게 이 분야에서의 공적개발원조의 효과를 제고할 수 있는가를 살펴보고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다.

제Ⅱ절에서는 우선 '사회안전망, 사회보호, 사회보장' 등 이 글에서 사용하는 개념들의 관계를 간단히 살펴본다. 이어서 '사회안전망의 확충'과 관련된 OECD/DAC POVNET의 정책지침을 살펴보고, 한국이 이 분야에서 기여할 수 있는 가능성에 대해서 검토할 것이다.

제Ⅲ절에서는 공적개발원조와 관련된 OECD/DAC에 속한 공여국과 우리나라의 기술협력 현황을 비교하고, 한국의 기존 공적개발원조에서 '사회안전망'과 관련된 기술협력 실태를 살펴본다. 이는 '사회안전망 확충'과 관련된 지원이 대부분 무상원조 가운데 기술협력 방식으로 이루어지기 때문이다.

제Ⅳ절에서는 개발도상국의 '사회안전망 확충'과 관련해서 실제로 현재 수행되고 있는 KOICA 사업의 사례를 통해 구체적으로 어떤 문제들에 직면하게 되는지 살펴볼 것이다.

마지막으로 제Ⅴ절에서는 주요 연구결과를 요약하고, 정책적 시사점을 정리해서 제시할 것이다.

Ⅱ. '사회안전망 관련 POVNET'의 정책지침과 한국의 기여 가능성

1. '사회안전망, 사회보호, 사회보장'

이 글에서는 사회안전망(Social Safety Nets)을 '공적으로 제공되는 모든 사회적 보호제도'를 통칭하는 개념으로 사용하고 있다. 이는 우리나라에서 관용적으로 '사회안전망'이라는 개념을 이렇게 포

괄적인 의미로 사용하고 있기 때문이다. 그러나 국제적인 맥락에서 보면 '사회안전망'이라는 용어는 이와는 다른 의미로 사용하는 것이 일반적이다.

'사회안전망'이라는 용어는 국제적으로는 넓은 의미의 사회적 보호제도 가운데 '사회부조(Social Assistance)'를 의미하는 것으로 사용된다(World Bank, 2008). '사회부조'는 노동자와 사용자의 기여에 의해서 재원이 조달되는 '사회보험(Social Insurance)과 달리 정부가 일반회계를 통해 재원을 조달해서 빈곤층을 지원하는 제도를 의미한다. 우리나라의 대표적인 사회부조는 국민기초생활보장제도이다.[2)]

우리나라에서 '사회안전망'이라는 용어가 처음 사용되기 시작한 시기도 1990년대 말 외환위기를 거면서 IMF에 의한 구조조정 프로그램의 일환으로 경제위기의 타격을 받은 빈곤계층에게 '사회안전망을 확충하는 것'이 과제로 제기되었을 때이다. 당시에 IMF나 세계은행에서는 '사회부조제도'를 확충하는 것을 염두에 두었으나, 이 시기에 우리나라에서는 고용보험과 국민연금과 같은 사회보험제도의 적용 확대, 생활보호제도의 국민기초생활보장제도로의 전환, 지역과 직장의료보험의 건강보험으로의 통합과 같은 훨씬 더 폭넓은 '사회복지제도'의 발전이 이루어졌다. 이와 함께 사회안전망이라는 용어도 포괄적인 사회적 보호제도를 통칭하는 것으로 사용되어 왔다.

국제적인 맥락에서 볼 때 이 글에서 사용하는 '사회안전망'보다는 '사회보호(Social Protection)', 혹은 '사회보장(Social Security)'이라는 용어가 더 보편적으로 사용된다는 점에 대해서는 염두에 둘 필요가 있다. 제 I 절에서 언급한 POVNET의 문서도 '사회보호'라는 개념을 사용하고 있다. POVNET은 사회보호를 국제노동기구(ILO)에서 사용하는 '사회부조', '사회보험' 및 최소한의 노동기준에 더해서 '사회서비스(Social Service)'까지 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 이 네 가지 가운데 최소한의 노동기준을 제외하면 우리나라에서 일반적으로 사용하는 '사회보장제도의 개념'과 유사해진다. 사실 사회보호나 '사회보장'이라는 용어도 대체적으로 어떤 의미로 사용되는지에 대해서는 일반적인 공감대가 있다고 볼 수 있지만 더 구체적으로 살펴보면 여러 국제기구들에서는 조금씩 서로 다른 의미로 사용하고 있다.[3)]

본 연구에서는 외국의 자료를 인용할 때를 제외하면 '사회안전망'이라는 용어를 우리나라에서 일반적으로 사용하는 것처럼 포괄적인 '사회적 보호제도'를 의미하는 것으로 사용하고자 한다. 또한 구체적인 제도와 관련된 논의를 진행할 때는 '사회보장제도'라는 용어도 병용할 것이다. '사회보호'라는 용어는 국제적으로 가장 폭넓게 통용되기는 하지만 국내에서는 많이 사용되지 않고, 우리말로 함의가 명확하게 전달되지 않기 때문에 외국 자료의 원문을 인용할 때에만 사용한다.

2) '사회부조'는 '공공부조'(public assistance)라고 불리기도 한다.
3) '사회보호나 사회보장의 개념'이 여러 국제기구에서 어떻게 사용되는지에 대해서는 국제개발협력 2010년 제4호에 실린 Yi(2010) 참조.

2. POVNET의 사회보호 관련 정책선언과 정책지침노트

개발협력 분야에서 사회안전망에 대한 관심이 우리나라에서도 늘어나고 있지만 아직도 중요성에 대해서는 충분한 공감대가 형성되어 있다고 보기 어렵다. 이러한 상황에서 POVNET에서 2009년에 제시한 고용 및 사회보호 관련 정책선언과 지침노트는 중요한 의미가 있다. 여기에서는 본 연구와 직접 관련된 사회보호 관련 부분을 소개하고자 한다.

우선 정책선언(Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection)은 사회보호와 관련해서 다음과 같이 선언하고 있다.

- 사회보호는 직접 빈곤을 감소시킬 뿐만 아니라 가난한 남성과 여성의 경제활동에 대한 참여를 촉진하고, 사회통합과 안정에 기여한다.
- 잘 설계된 사회보호 프로그램은 극빈국들을 포함해서 (개발도상국에 - 필자 추가) 도입될 수 있을 뿐만 아니라 비용 이상의 가치를 낳고(represent good value for money), 강력한 정치적 의지를 필요로 한다.

나아가 정책지침노트(Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth)는 사회보호의 도입 · 실행과 관련해서 다음과 같이 제시하고 있다.

- 사회보호를 전달하는 틀을 제공하는 데 국가가 가장 중요한 역할을 수행하며, 이는 국가를 정당화하고 강화하는 사회계약을 강화한다.
- 사회보호는 극빈국들도 도입할 수 있으며, 빈곤에 효율적으로 대응한다.
- 사회보호는 권리에 기반해야 하며, 권한 강화에 초점을 맞추고, 생애에 걸친 사회적 불평등을 다루어야 한다.
- 효과적인 사회보호제도는 장기적인 계획과 전략 및 해당 국가의 입법 및 헌법의 틀에 기반한 정치적 의지를 필요로 한다.
- 설계와 집행은 해당 국가의 사회적 · 정치적 상황을 반영해야 한다.
- 효과적인 사회보호는 적용범위와 표적화의 문제를 적절히 다루는 포괄적인 수단들의 결합을 필요로 한다.
- 제도적 역량과 협력이 사회보호를 효과적으로 전달하는 데 중요하다.
- 점검 및 평가체계에 대한 투자와 근거자료들을 축적하는 것이 긴요하다.
- 정부와 공여국은 프로그램의 성공과 지속성을 보장하기 위해 수탁자 위험(Fiduciary Risks)에 특별한 관심을 기울여야 한다.[4)]

4) 이는 프로그램이 투명하게 진행되고, 실행과정에서 부정이나 부패가 발생하지 않도록 해야 한다는 것을 의미한다.

• 공여국의 지원과 협력이 개발도상국들의 사회보호 확대 노력을 지원하는 데 중요한 역할을 수행한다.

위와 같은 정책선언과 지침들은 우리나라가 '사회안전망' 분야에서 개발협력을 추진해 나갈 때에도 중요하게 지켜나가야 할 것들이다. 본 연구의 주제와 관련지어 본다면 무엇보다도 '한국형 모델'에 기반한 경험의 '전수'가 아니라 해당 국가의 사회 · 정치적 상황에 적합한 제도설계와 실행이 이루어져야 한다는 점이 무엇보다도 중요하다.

3. 우리나라의 '사회안전망 확대 경험'과 개발협력의 가능성

우리나라의 경험을 개발도상국과 공유함으로써 이들의 발전에 기여할 수 있다는 논리적 · 현실적 논거는 여러 가지를 들 수 있지만 한국이 성공적인 경제발전을 통해 원조를 받는 나라에서 주는 나라로 최근에 탈바꿈한 극소수 국가 가운데 하나라는 점에서 출발한다. 따라서 그리 멀지 않은 과거에 저개발국이었던 경험을 현재의 저개발국과 공유하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 발전경험 공유사업의 타당성을 뒷받침하는 논거들은 박복영 외(2007)에 잘 정리되어 있다.[5] 이 논거들이 사회안전망 분야에서 한국이 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 가능성을 평가하는 데에도 도움이 될 수 있기 때문에 이들을 더 세부적으로 살펴보기로 하자.

첫 번째 논거는 ① 우리나라의 경제발전경험이 매우 성공적이었다는 점이다. ② 비교적 최근의 현상이라는 점이다. ③ 우리나라의 경험이 소위 '워싱턴 컨센서스'와 구별되는 특징을 지니고 있어서 개발도상국에게 새로운 시각을 제시할 수 있다는 점이다. ④ 우리나라의 산업화에서 자연적 조건이 결정적인 역할을 하지 않았다는 점이다. ⑤ 예외적으로 작거나 큰 국가가 아니어서 모방가능성이 높다는 점이다. ⑥ 다양한 경제발전단계의 경험을 공유하고 있다는 점이다. ⑦ 수출 촉진을 통해 해외시장을 활용하는 방식으로 성장했다는 점이다. ⑧ 식민지 경험을 공유하고 있고, 초강대국이 아니어서 정서적 장애에 직면할 가능성이 높다는 점이다.

위의 여덟 가지 논거 가운데 네 번째와 일곱 번째는 사회안전망 분야와 관련이 적지만, 나머지 논거 가운데 첫 번째와 세 번째를 제외한 비교적 최근의 현상이라는 점, 우리나라의 크기, 다양한 사회분야 발전단계를 경험했다는 점, 역사적 배경이나 국제적 위상 측면의 장점은 경제개발 분야 뿐만 아니라 사회안전망 분야의 기여가능성을 평가할 때도 공통적인 논거가 될 수 있다. 따라서 위에서 살펴본 논거들이 타당하다고 본다면 우리나라의 기여가능성을 평가할 때 중요한 것은 첫 번째 논거와 관련해서 과연 성공적으로 사회안전망을 발전시킨 경험을 갖고 있는가 하는 것과, 세 번째 논거와 관련

5) 이러한 논거들은 우리나라가 발전경험 공유사업을 통해 개발도상국의 경제발전을 위한 능력개발(Capacity Building)을 지원할 수 있는 잠재적 가능성을 갖추고 있다는 것을 의미할 뿐이며, 앞에서도 지적한 것처럼 한국형 모델이 개발도상국에 적합하다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 현재 수행하고 있는 발전경험 공유사업의 사업수행방식이나 내용이 타당하다거나 성과를 거두고 있다는 평가를 담고 있는 것도 아니다.

해서 제도의 발전과정에서 개발도상국에 시사점을 줄 수 있는 특징을 갖고 있는가 하는 것이다.

첫번째와 관련해서 우리나라가 개발도상국의 사회안전망을 확충하는 데 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 평가하는 근거는 경제발전 뿐만 아니라 사회보장제도를 발전시키는 데서도 일정한 성공을 거두었기 때문이다.

2000년대 초반까지도 국제적인 학계의 지배적인 견해는 한국을 비롯한 동아시아 국가에 대해서는 '개발복지체제'(Developmental Welfare Systems)로 정의하거나(Gordon and Goodman, 1998), 혹은 '생산적 복지국가체제'(Productivist Welfare Capitalism, 혹은 Productivist Welfare Regime)로 정의하는 경향이 지배적이었다(Holliday and Wilding, 2003; Gough, 2004). 이는 발달된 사회보장제도를 갖춘 서국 국가와는 달리 경제성장에 사회정책을 종속시켜왔기 때문에 사회보장제도가 저발달했다는 것을 함축하는 것이었다.

그러나 2000년대를 전후해서 동아시아, 특히 한국의 사회보장제도 발전에 대해서 다른 평가가 등장하기 시작한다. 이는 1960년대 이후의 고도성장과정에서 단계적으로 사회보험제도가 도입 · 확대되어 왔고, 특히 1990년대 말 경제위기 이후 사회보장제도가 크게 발전했기 때문이다. 이에 대해 Hort and Kuhnle(2000)은 일본을 비롯해서 한국과 대만을 포함한 아시아의 일부 1세대 신흥공업국들이 서구의 발달된 복지국가들이 걸었던 (사회보장제도 – 필자 추가) 현대화의 길을 걸어왔다고 평가하고 있다. 나아가 Kuhnle(2004)는 1990년대 말 외환위기를 극복한 이후 김대중 정부의 생산적 복지정책을 평가하면서 북유럽의 사회민주주의적 복지국가를 지향하고 있다고 평가한다. 동아시아 국가들을 큰 틀에서 생산적 복지국가체제라는 하나의 유형으로 묶을 수 있다고 생각한 Gough(2004)도 한국의 더 보편적인 복지국가로 발전할 수 있는 가능성을 인정하고 있다.

일부 동아시아 국가들, 특히 한국의 사회보장제도 발전에 대해서 긍정적으로 평가하는 입장에 따르면 동아시아국가들을 단일한 복지 모델로 묶기 어렵다. 이는 서구복지국가들과 마찬가지로 사회보험 중심으로 제도를 발전시켜온 일본과 한국, 대만 등이 강제적인 적립기금(Provident Fund)을 통한 노후보장제도를 발전시켜 온 말레이시아와 싱가포르와도 다르고, 여전히 사회보장제도가 발달하지 못하고 있는 인도네시아나 필리핀 등과도 서로 다르다는 점을 강조하는 것이다.[6] 이와 같이 동아시아에서 일부 국가들이 서구와 가까운 복지체제를 발전시켜가고 있는 가장 중요한 동력은 경제성장과 민주화이다(Hort and Kuhnle, 2000).[7]

이와 같이 한국은 아시아 지역에서 일본을 제외하면 가장 발전된 사회보장제도를 갖추어 왔고, 사회보장제도의 성격 측면에서도 사회적 보장성이 강한 사회보험제도를 중심으로 발전해 왔다. 한편

6) 공통의 특징을 갖는 동아시아 복지체제, 혹은 복지모델을 주장하는 논자들도 동아시아 국가들의 구체적인 사회보장제도가 서로 다른 방식으로 설계되어 있다는 점을 부정하는 것은 아니기 때문에 이는 동아시아 국가들이 서구와 같은 복지국가로 발전할 가능성에 관한 입장이 서로 다르기 때문에 강조점이 다른 것이라고도 볼 수 있다.

7) 20세기 이전부터 현대까지의 사회보장지출 확대에 관해 연구한 고전적인 저작인 Wilensky(1975)의 경우 경제성장을 결정적인 요인으로 강조한 바 있고, Lindert(2004)의 경우에는 민주화와 인구구조 변동, 지속적인 경제성장을 중요한 요인으로 지적하였다.

말레이시아나 싱가포르, 인도네시아, 인도, 홍콩 등 아시아 국가들에서 여러 가지 형식으로 발전해 온 강제적인 적립기금(Provident Fund)은 일종의 강제저축 제도로서 사회보장제도가 일반적으로 갖고 있는 사회적 위험의 통합(Risk Pooling)을 통한 위험의 분산효과가 크지 않다. 한국 복지제도 발전의 이러한 특징은 개발도상국과 경험을 공유함으로써 수원국이 사회보장제도를 발전시켜갈 수 있는 능력을 배양하는 데 기여할 수 있는 잠재력을 높인다고 평가할 수 있다.

그렇다면 한국이 사회보장분야 가운데서도 주로 어떤 영역에서 기여할 수 있는 가능성이 클 것인지를 탐색해 보자. 〈표 1〉은 동아시아와 남아시아 여러 나라들의 사회보장제도 시행여부를 정리한 것이다. 여기에서 이들 나라만을 살펴본 이유는 역사적 · 문화적 전통이나 지역적 근접성에 기반한 정서적 유대 측면에서 우리나라가 가진 잠재력이 상대적으로 잘 발휘될 수 있는 지역이기 때문이다.

〈표 1〉을 보면 한국의 경우 6개 분야의 주요 사회보장제도가 모두 실시되고 있다.[8] 다만, 질병 때문에 일할 수 없는 시기에 현금급여를 지급하는 질병급여(Cash Sickness Benefits)와 모든 아동을 대상으로 하는 아동수당은 시행되지 않고 있다. 그러나, 아동수당은 도입되어 있지 않지만, 사회부조인 기초생활보장제도에 의해 빈곤계층에 대해 최저생활을 보장하고 있다. 또한 위의 자료에는 고려되고 있지 않지만, 한국형 EITC(Earned Income Tax Credit)인 근로장려세제가 2008년부터 시행되어, 아동이 있는 근로자 가구에는 세제를 통해 일정한 현금급여를 제공하고 있다.

한국과 마찬가지로 6개 분야 모두 제도가 시행되는 나라로는 일본, 중국, 홍콩, 태국을 들 수 있다. 특히 일본이 동아시아와 남아시아 가운데 가장 충실한 제도를 갖추고 있는 것으로 나타난다. 분야별로 동아시아 및 남아시아에서 가장 미발달한 분야는 실업에 대한 보호제도와 가족수당이고 산업재해에 대한 보호제도는 모든 나라가 갖추고 있다. 따라서 제도에 초점을 맞추어 보면 한국이 기여할 수 있는 가능성이 가장 큰 분야는 실업에 대한 보호제도와 위의 〈표 1〉에서 가족수당으로 표현된 최저생활보장 관련 제도인 것으로 보인다. 최근 들어 아시아 지역에서 실업보험 제도를 도입한 나라들이나 관심을 갖는 나라들이 늘어나는 것도 이러한 가능성을 잘 보여준다.[9]

8) ISSA(2009) 자료는 한국의 경우 출산 관련 급여 및 아동수당이 없는 것으로 보고하고 있으나 근로자를 대상으로 유급출산휴가가 90일간 제공되고, 육아휴직급여도 제공된다는 점에서 출산 관련 급여가 있는 것으로 보는 것이 타당하다. 또한 모든 아동을 대상으로 수당이 지급되지 않지만, 위 자료에서 중국, 홍콩, 스리랑카 등이 사회부조를 통해 일정 소득 이하의 계층에게만 급여를 지급해도 가족수당이 지급되는 것으로 분류하고 있다는 점에서 이들 나라들과 한국을 사회부조를 통해 가족수당을 지급하는 국가로 재분류하였다.

9) 우리나라와 일본을 제외하면 아시아 지역에서 실업보험을 갖고 있는 대만, 태국, 베트남이 모두 1990년대 말 이후 실업보험 제도를 도입하였다. 또한 중국의 경우 도시지역만을 대상으로 하고 있고, 적용범위가 어느 정도 실질적인 의미를 갖게 된 것은 1999년에 적용범위가 확대된 이후부터이다. 1990년대말의 아시아 외환위기와 최근에 경험한 글로벌 금융위기는 실업자에 대한 보호제도에 대한 아시아 나라들의 관심을 높이는 계기가 되었다.

〈표 1〉 동아시아와 남아시아 나라들의 사회보장제도 도입 현황

나 라	노령 · 장애 · 유족 보호	질병 · 모성보호		산업재해	실업	가족수당
		둘 모두 현금급여	현금급여 및 의료서비스			
방글라데시	△	○	○	○	×	×
미얀마	×	○	○	○	×	×
중국	○	○	○	○	○	△
인도	○	○	○	○	○	×
인도네시아	○	×	△	○	×	×
일본	○	○	○	○	○	○
한국	○	△	△	○	○	△
라오스	○	○	○	○	×	×
말레이시아	○	×	△	○	×	×
네팔	○	×	△	○	×	×
파키스탄	○	○	○	○	×	×
필리핀	○	○	○	○	×	×
싱가포르	○	○	○	○	×	×
스리랑카	○	×	△	○	△	△
태국	○	○	○	○	○	○
베트남	○	○	○	○	○	×

주: ○ 제도 시행, × 제도 미시행, 혹은 정보 부재, △ 노령 · 장애 · 유족보호의 경우 노령연금만 있는 경우, 질병 · 모성보호 관련 현금급여의 경우 모성보호 관련 급여만 제공되는 경우, 현금급여 및 의료서비스의 경우에 의료서비스만 제공되는 경우, 실업급여의 경우 다른 제도나 사회부조를 통해 제공되는 경우, 가족수당의 경우 사회부조를 통해 제공되는 경우

자료: ISSA(2009), pp 17–18의 표를 이용해서 작성. 한국을 포함해서 일부 나라들에 대해서는 이 자료에서 각 나라의 제도에 대한 세부적인 설명과 우리나라의 실제 상황을 고려하여 수정

그러나 특정 분야에 사회보장제도가 도입되어 있다고 해도 해당 분야의 발전을 위한 협력 필요성이 적다는 것을 의미하지는 않는다. 얼마나 많은 근로자, 혹은 국민을 포괄하는가와 관련된 법적 · 실질적 적용범위의 문제나 급여 및 서비스가 충분히 제공되는가와 관련된 여러 가지 문제들은 제도가 시행된다고 해서 단숨에 해결되는 것이 아니기 때문이다. 따라서 많은 개발도상국들이 제도를 갖추고 있다고는 해도 제도설계상의 한계나, 매우 큰 비공식 부문 때문에 제도의 실질적인 효과성이 매우 낮거나, 재정 때문에 급여수준이 매우 낮은 문제를 안고 있다.[10] 이와 같이 제도설계상의 한계 및 집

10) 에를 들어 필수적인 서비스인 보건의료서비스의 경우 관련 제도가 도입되어 있다고 하더라도, 적용범위가 근로자 본인이나 노인, 혹은 아동에게만 국한되거나, 의료시설 및 인력이 매우 부족해서 실질적으로 서비스가 제공되지 않는 경우

행과정과 관련된 구체적인 문제에 대해서는 제Ⅳ절의 사회안전망 지원 관련 ODA의 사례를 살펴보면서 더 구체적으로 살펴볼 것이다.

Ⅲ. 한국의 기술협력 ODA와 사회안전망 관련 ODA 현황

개발도상국의 사회안전망 확충을 위한 지원은 여러 유형의 원조 가운데 대부분 기술협력(TC: Technical Cooperation)의 형태로 이루어진다. 따라서 우리나라의 기술협력 현황을 OECD/DAC 나라들과 비교하는 것에서부터 출발해서 사회안전망과 관련된 기술협력의 세부적인 현황을 살펴보고자 한다.

1. OECD/DAC와 한국의 기술협력 현황 비교

[그림 1]은 OECD/DAC 나라들과 한국의 ODA에서 기술협력이 차지하는 비중의 추이를 보여준다. 이에 따르면 OECD/DAC 나라들의 전체 ODA나 무상원조에서 기술협력이 차지하는 비중은 2000년대 이후 꾸준히 줄어드는 추세인 데 비해, 한국의 전체 ODA에서 기술협력이 차지하는 비중은 2000년대 이후 꾸준히 늘고 있다. 특히 2009년에는 다시 줄어들었지만 2006~2008년 사이에 기술협력 사업의 비중은 큰 폭으로 늘어났다.

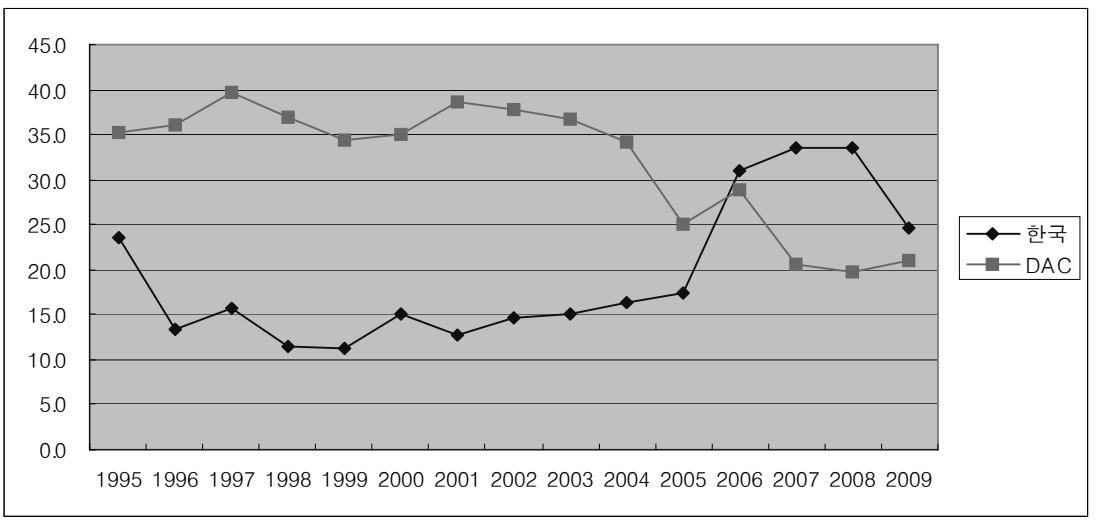
한국의 무상원조에서 기술협력이 차지하는 비중은 전체 ODA 대비 비중과는 약간 다른 추세를 보이는데, 이는 전체 ODA에서 무상원조의 비중이 늘어나고 있기 때문이다. 무상원조 대비 비중만 놓고 본다면 기술협력은 1990년대 중반 이후 꾸준히 늘어왔고, 2003~2005년 사이에 일시적으로 줄어든 것으로 보인다. 이를 종합적으로 살펴보면 OECD/DAC 나라들에서 기술협력의 중요성은 줄어드는 반면, 우리나라에서는 기술협력의 비중이 꾸준히 늘고 있고, 전체 ODA에서 무상원조의 비중이 늘어나는 것과 함께 그 중요성이 더욱 커지고 있는 중이라고 볼 수 있다.[11]

가 많다.

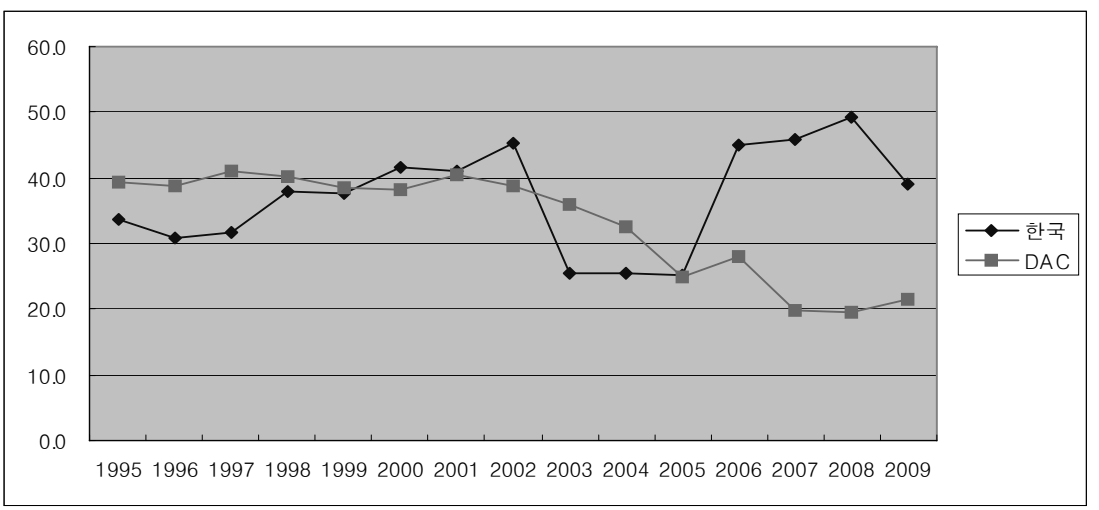
11) **기술협력이 늘어나는 현상**을 어떻게 평가할 것인가는 본 연구의 주된 관심은 아니다. 다만, 한국의 ODA에서 유상원조의 비중이 높다는 점, 구속성원조의 비중이 높다는 점 등이 꾸준히 문제로 제기되어 왔고(참여연대 국제연대위원회, 2009; 2010), 기술협력이 비구속성 원조대상에 포함되지 않는다는 점에 대해서만 지적해 두고자 한다.

[그림 1] OECD/DAC 나라와 우리나라 ODA에서의 기술협력 비중

(a) 전체 ODA 대비 비중



(b) 무상원조 대비 비중



자료: OECD, Development Database on Aid from DAC Members: DAC online을 이용해서 계산

다음으로 기술협력의 세부 분야별 분포를 살펴보자. 〈표 2〉는 OECD/DAC 나라들과 우리나라의 기술협력 분야별 분포의 최근 추이를 보여준다. 이에 따르면 우리나라의 경우 OECD/DAC나라들에 비해 사회인프라 및 서비스와 다부문 · 공통분야의 비중이 상대적으로 낮고, 그만큼 경제인프라 및 서비스의 비중이 높게 나타난다.

기술협력의 여러 분야 가운데 사회안전망과 관련된 분야는 사회인프라 및 서비스(Social Infrastructure and Services)이다. 또한 **다부문 · 공통분야**(Multisector/Cross-Cutting)에는 환경 및 도시 · 농촌개발, 다부문 교육 · 훈련 등을 포괄하기 때문에 넓은 의미의 사회분야에 속한다. 이러한 점을 고려한다면 지금까지 우리나라의 기술협력은 개발도상국의 사회개발 보다는 경제개발에 더 큰 비중을 두어 왔다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 OECD/DAC 나라와 우리나라 기술협력 ODA의 분야별 분포

(단위: %)

구분	DAC				한국			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
SOCIAL INFRASTRUCTURE & SERVICES	72.8	68.2	65.1	65.8	59.2	47.0	57.6	55.7
ECONOMIC INFRASTRUCTURE & SERVICES	6.3	5.4	6.9	5.2	19.9	26.9	19.7	27.9
PRODUCTION SECTORS	7.4	10.2	10.7	10.3	16.3	13.7	17.3	11.5
MULTISECTOR / CROSS-CUTTING	9.9	9.7	13.4	13.6	4.2	12.2	5.5	4.9
기타	3.6	6.5	4.0	5.1	0.4	0.2	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD/DAC, Creditor Reporting System을 이용해서 계산

〈표 3〉은 분야를 더 세분화해서 사회인프라 및 서비스 관련 기술협력 ODA의 분야별 분포를 비교한 것이다. 우선 OECD/DAC 나라들과 비교할 때 교육 및 보건분야의 비중이 매우 크고, 정부 및 시민사회 관련 기술협력 및 기타 사회인프라 및 서비스의 비중이 낮다는 점이 주목된다. 한편 OECD/DAC 나라들의 경우 인구정책 · 보건 관련 분야의 비중이 빠르게 낮아지고 그만큼 교육분야의 중요성이 커지고 있다. 이들 세부 분야에서 사회안전망과 관련된 분야는 보건 및 기타 사회인프라 및 서비스 분야와 주로 관련된다. 전반적인 분포를 보면 사회안전망과 관련된 기술협력사업이 우리나라 사회인프라 및 서비스 분야 기술협력 ODA의 약 30~40%를 차지하는 것으로 볼 수 있다. 이는 우리나라 전체 ODA의 약 4~5% 내외에 해당된다.

〈표 3〉 OECD/DAC 나라와 우리나라 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 세부 분야별 분포

(단위: %)

구분	DAC				한국			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Education	24.4	43.8	41.6	41.3	53.9	52.1	37.9	50.9
Health	10.9	11.7	9.1	9.5	17.8	23.5	32.1	17.4
Population Pol./Progr. & Reproductive Health	19.2	2.7	3.6	2.8	0.7	0.1	5.0	0.4
Water Supply & Sanitation	1.8	3.3	4.2	3.7	1.8	2.8	0.9	5.5
Government & Civil Society	24.7	26.1	30.0	31.0	17.2	16.0	18.1	16.4
Other Social Infrastructure & Services	18.9	12.3	11.6	11.7	8.7	5.6	6.1	9.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD/DAC, Creditor Reporting System을 이용해서 계산

2. 우리나라의 사회안전망 관련 분야 기술협력 ODA 현황

위에서 살펴본 분야별 분포는 대체적인 기술협력 ODA의 방향성만을 보여줄 뿐 실제로 사회안전망 개발과 관련해서 구체적으로 어떤 방식으로 기술협력이 이루어지는지를 보여주지는 못한다. 더 구체적인 사업내용을 우리나라의 자료를 이용해서 살펴본 것이 〈표 4〉와 〈표 5〉이다.[12] 〈표 4〉에는 우리나라 기타 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 세부분야 · 시행기관별 분포가, 〈표 5〉에는 보건 관련 세부분야 · 시행기관별 분포가 정리되어 있다.

보건 분야 이외의 사회안전망 분야와 관련된 기타 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 분포를 보면 시기별로 차이가 있지만 문화 및 레크리에이션 분야의 비중이 가장 크고, 사회 · 복지서비스, 고용정책 및 행정관리의 순서로 나타난다(〈표 4〉). 시행기관별로는 KOICA의 비중이 2009년 기준으로 약 2/3로 대부분을 차지하고, 문화체육관광부와 노동부가 그 뒤를 잇고 있다.

보건 분야를 살펴보면 시설 및 장비지원이나 인력파견을 통해 직접 보건 및 의료서비스를 제공하는 사업이 대부분을 차지하고 있다는 점을 알 수 있다(〈표 5〉). 정책적 지원의 성격이 강한 보건정책 및 행정관리의 비중은 7.5%에 불과하다. 시행기관별로는 KOICA가 90% 이상을 차지하고, 보건복지부는 미미한 역할을 수행하는 데 그치고 있다.

12) OECD/DAC의 Creditor Reporting System에서는 <표 3>의 분류보다 더 세부적인 자료를 얻을 수 없다. OECD/DAC에서 통계의 표준화를 위한 노력을 기울이고는 있지만, <표 3>보다 더 세부적인 분류로 들어가게 되면 나라별 통계작성방식의 차이 때문에 비교의 타당성도 더 낮아질 가능성이 큰 것으로 보인다. OECD/DAC의 ODA통계 작성 기준에 대해서는 OECD/DAC(2010) 참조.

〈표 4〉 우리나라 기타 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 분야 및 시행기관 분포

(천 달러, %)

(a) 분야별 분포

구분	2005		2006		2007		2008		2009	
고용정책 및 행정관리	0	0.0	0	0.0	1,728	30.9	893	11.2	1,124	13.7
기초 사회서비스에 대한 다 부문 원조	0	0.0	0	0.0	0	0.0	267	3.4	201	2.5
마약관리	17	0.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2,390	29.1
문화 및 레크리에이션	1,808	60.7	5,860	90.9	1,279	22.9	3,507	44.1	2,754	33.5
사회/복지서비스	986	33.1	454	7.0	2,267	40.6	1,123	14.1	1,362	16.6
주택 정책 및 행정관리	0	0.0	62	1.0	105	1.9	190	2.4	149	1.8
통계능력강화	168	5.6	73	1.1	207	3.7	1,966	24.7	131	1.6
AIDS 사회적 영향완화	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	102	1.2
계	2,979	100.0	6,449	100.0	5,587	100.0	7,946	100.0	8,213	100.0

(b) 시행기관별 분포

시행기관	2005		2006		2007		2008		2009	
기상청	2	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
기획재정부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	234	2.9
노동부	0	0.0	0	0.0	1,728	30.9	833	10.5	660	8.0
문화재청	0	0.0	31	0.5	69	1.2	42	0.5	40	0.5
문화체육관광부	0	0.0	3,652	56.6	0	0.0	0	0.0	1,177	14.3
보건복지가족부	93	3.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
서울특별시	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	31	0.4
외교통상부	311	10.5	32	0.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0
통계청	0	0.0	0	0.0	0	0.0	40	0.5	0	0.0
한국개발연구원	0	0.0	0	0.0	128	2.3	87	1.1	0	0.0
한국국제협력단	2,573	86.4	2,734	42.4	3,661	65.5	6,617	83.3	5,639	68.7
행정안전부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	327	4.1	430	5.2
계	2,979	100.0	6,449	100.0	5,587	100.0	7,946	100.0	8,213	100.0

자료: 한국수출입은행, ODA통계조회시스템을 이용해서 계산

〈표 5〉 우리나라 보건 기술협력 ODA의 분야 및 시행기관 분포

(천 달러, %)

(a) 분야별 분포

구분		2005		2006		2007		2008		2009	
기초보건	결핵 관리 및 예방	0	0.0	314	2.4	453	1.9	74	0.2	154	1.0
	기초보건진료	2,866	32.7	4,364	33.0	6,581	28.0	2,254	5.4	5,214	35.4
	기초영양	141	1.6	450	3.4	634	2.7	216	0.5	163	1.1
	기초의료설비	0	0.0	1,591	12.0	6,715	28.5	24,727	59.3	0	0.0
	말라리아 관리 및 예방	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1,802	4.3	0	0.0
	보건교육	26	0.3	21	0.2	85	0.4	106	0.3	0	0.0
	보건인력개발	122	1.4	163	1.2	291	1.2	4,447	10.7	0	0.0
	전염병 관리 및 예방 (말라리아, 결핵, 성병 제외)	122	1.4	311	2.4	1,572	6.7	2,612	6.3	3,194	21.7
보건일반	보건정책 및 행정관리	198	2.3	265	2.0	1,457	6.2	1,095	2.6	1101	7.5
	의료교육및훈련	387	4.4	730	5.5	270	1.1	4,209	10.1	199	1.4
	의료서비스	4,255	48.5	4,631	35.1	5,042	21.4	180	0.4	4,059	27.6
	의료연구	652	7.4	372	2.8	424	1.8	0	0.0	635	4.3
계		8,769	100.0	13,211	100.0	23,524	100.0	41,723	100.0	14,720	100.0

(b) 수행기관별 분포

수행기관	2005		2006		2007		2008		2009	
교육과학기술부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	71	0.5
경기도	0	0.0	52	0.4	30	0.1	0	0.0	0	0.0
대구광역시	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	0.1
대전광역시	0	0.0	0	0.0	3	0.0	0	0.0	0	0.0
보건복지가족부	0	0.0	2,030	15.4	1,460	6.2	617	1.5	542	3.7
식품의약품안전청	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
인천광역시	0	0.0	0	0.0	15	0.1	0	0.0	0	0.0
한국국제협력단	8,769	100.0	11,129	84.2	22,016	93.6	40,808	97.8	13,830	94.0
행정안전부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	298	0.7	263	1.8
계	8,769	100.0	13,211	100	23,524	100.0	41,723	100.0	14,720	100.0

자료: 한국수출입은행, ODA통계조회시스템을 이용해서 계산

이상의 통계를 이용해서도 사업의 수행방식을 정확히 파악하기는 어렵다. 이를 간접적으로 보여주는 것이, KOICA의 대외무상원조실적 관련 통계이다. 『KOICA 2009 대외무상원조실적 통계』 보고서를 살펴보면 보건의료분야의 경우 시설 및 장비지원과 특정분야 개발지원사업과 관련된 프로젝트 사업이 76.9%로 가장 큰 부분을 차지하고, 두번째가 보건의료서비스를 직접 제공하는 봉사단 파견(9.7%)으로 나타나고 있다. 국제기구협력사업과 연수생초청사업이 그 다음으로 나타난다.

기타 사회인프라 및 서비스 분야의 세부사업내용은 수출입은행의 ODA통계조회시스템이 제공하는 개별사업의 사업명을 통해서 유추할 수 있다. 사업별로 차이가 있지만 대부분 시설 · 장비지원, 단기간의 초청연수나 교육, 봉사단 파견이 주요한 사업방식이라는 점을 알 수 있다.

이와 같이 시설 · 장비지원이나 봉사단 파견 이외에 개발도상국의 사회안전망 관련 제도의 발전을 직접 지원하기 위한 사업으로 분류될 수 있는 사례들은 드물다. 예외적인 사업이 2003년부터 노동부가 수행하고 있는 「ILO · 한국 협력공동사업기금」사업과, 2004년부터 보건복지부가 UN 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP) 및 세계보건기구 서태평양지역사무소(WHO/APRO)와 공동으로 시행하고 있는 「건강보험 국제연수과정」이다. 「ILO · 한국 협력공동사업기금」에 의한 협력사업은 고용보험과 산재보험, 산업안전과 관련한 아시아 지역 관련 업무 담당자에 대한 일주일에서 열흘 내외의 워크샵, 혹은 연수사업을 중심으로 이루어지고 있다. 「건강보험 국제연수과정」은 열흘 내외의 초청연수사업이다.

이들 사업은 개발도상국의 사회보장제도의 개발과 직접 관련되는 사업이라는 점에서 주목될 뿐만 아니라 국제기구와의 협력사업으로 진행된다는 점에서도 주목된다.[13] 그런데 단기간의 연수나 워크샵이 개발도상국의 관련 분야 공무원들 및 관련 전문가들의 제도에 대한 이해를 높이고, 사회보장제도에 대한 인식을 개선하는 데에는 기여할 수 있지만, 개발도상국이 사회보장제도를 실질적으로 발전시켜 나갈 수 있는 역량을 제고하는 데에는 일정한 한계가 있는 것도 사실이다. 사회보장제도에 관한 일반이론이나 **한국의 경험을 그대로 적용하기에는 개발도상국의 현실이 매우 다르기 때문이다**.

한국이 멀지 않은 과거에 개발도상국의 현재와 유사한 경험을 했다는 데서 오는 장점을 갖고 있는 것은 사실이지만, 경험 자체의 공유를 넘어서 우리의 사회보장제도 발전 경험을 통해서 획득한 능력을 기반으로 개발도상국이 스스로 사회보장제도를 발전시켜갈 수 있는 능력을 키울 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 단기간의 연수를 통한 훈련과정 뿐만 아니라 우리나라의 정책담당자나 전문가와 현지의 정책담당자, 혹은 전문가가 공동으로 개발도상국이 직면하고 있는 과제를 공동으로 풀어가는 컨설팅 사업으로 사업을 다변화하는 것이 바람직하다.[14] 단기연수가 Off-JT(현장외 훈련, off-the-job training)라면 컨설팅은 직접 과제를 해결해 가는 과정에서 실질적인 능력을 키우는 OJT 현장훈련(on-the-job training)의 성격을 갖는다. 아래에서는 개발도상국의 사회보장제도와

13) 노동부와 ILO의 협력사업에 관한 세부적인 사업내용에 관해서는 ILO 아시아지역사무소의 홈페이지 참조. 건강보험 국제연수과정에 대해서는 국민건강보험공단의 건강보험정책연구원의 「2011년 건강보험 국제연수과정 기본계획」 자료를 참고.

14) (역은이) 네팔 의료보험제도 등 프로젝트와 같이 2011년 현재 컨설팅을 포함한 사업이 확충되고 있다.

관련된 개발협력사업의 사례를 통해서 왜 이러한 접근이 필요하고, 어떤 점들이 실제 사업수행과정에서 중요하게 고려되어야 하는지에 관한 시사점을 찾아보고자 한다.

Ⅳ. 사회안전망 개선 관련 ODA의 실제 사례와 시사점: 베트남 실업급여 개선 관련 사업[15)]

앞에서 소개한 우리나라와 ILO의 협력사업에는 비중은 작지만 단기연수 이외에 직접 개발도상국의 사회안전망의 도입이나 운영과 관련해서 컨설팅을 수행한 사업이 포함되어 있다. 사업수행 초기인 2005년과 2006년에는 베트남에 대한 고용보험 제도 도입 관련 기술지원 사업을 수행하였고, 2007년도부터는 캄보디아의 산재보험제도 운영에 관한 현지컨설팅 사업을 수행한 바 있다. KOICA에서도 2010년부터 네팔의 의료보험제도 도입을 지원하기 위한 「네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼 개발사업」을 수행하고 있다. 또한 KOICA는 2010년부터 베트남과 「베트남 한국개발경험 전수사업」을 수행하고 있다.[16)] 이 사업은 「2011년~2010년 베트남 경제사회개발전략」 및 「2011~2015년 경제사회개발계획」을 위한 장기전략 및 계획방법론을 비롯해서 노동시장 분석 및 인력수급 전망, 직업훈련, 산업안전, 실업급여, 환경보호 및 관리, 농업 생산 및 유통과 관련된 제도개선을 위한 컨설팅 프로그램으로 구성되어 있다. 이 가운데 실업급여 및 산업안전, 직업훈련은 사회안전망의 범주에 들어가고 노동시장 분석 및 인력수급전망은 이와 관련된 정보인프라에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 사업들을 수행할 때 우리나라와 다른 여러 가지 상황에 직면하게 되는데, 실업급여와 관련된 사업경험의 예를 들어 살펴보자.

1. 통계인프라의 부족과 정확한 실태 파악의 어려움

실업급여는 **실업보험에 일정기간 이상 가입한 근로자들이 실직했을 때 구직활동을 조건으로 일정기간 동안 급여를 지급하는 사회보험제도이다.** 따라서 노동시장 상황에 대한 정확한 실태를 파악할 수 있는 통계자료가 제도를 뒷받침하는 기본적인 사회적 인프라라고 할 수 있다. 예를 들어 우리나라의 경우 매월 통계청이 표본가구를 대상으로 하는 경제활동 인구조사를 통해 생산가능인구와 취업자 및 실업자, 비경제활동인구에 대해 조사한다. 여기에는 경제활동 상태 뿐만 아니라 취업자의 종사상

15) 이 부분은 KOICA가 2010~2012년 기간 동안 베트남과의 협력사업으로 추진하고 있는 개발경험 공유사업에 필자가 참여하면서 얻은 경험으로부터 얻은 시사점을 정리한 것이다. 베트남의 경우 개발도상국이기는 하지만, 최근 빠르게 성장해 왔고, 1인당 국민소득이 1,024달러(US$, 2008년말 기준)로서 극빈국들보다는 사정이 더 나은 편에 속한다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

16) 이 사업 이외에도 여러 ODA사업에서 '전수'사업이라는 표현이 사용되고 있는데, 개발협력의 내용이나 수행방법 측면에서 '경험을 일방적으로 전달'하는 것으로 오해될 수 있는 전수사업이라는 용어를 계속 사용하는 것은 적절하지 않다.

지위 및 산업 · 직업, 취업경로, 취업시기, 실직자의 실직사유 및 실직 시기, 구직방법, 비경제활동인구의 비경제활동 사유 등이 조사된다.

그런데 베트남의 경우 우리의 경제활동인구조사에 해당되는 국제적인 기준에 맞는 노동력에 관한 조사가 시작된 것은 2009년이 처음이다. 이 조사는 베트남 통계청에 의해 년 1회 조사로 시행되었으며 2011년부터 분기단위로 조사하는 것을 목표로 한 통계개선작업이 진행되었다. 이 조사에 앞서서 베트남 노동보훈사회부(Minstry of Labor, Invalids and Social Affairs, MOLISA)에 의해 1997~2008년에 이르기까지 년 1회 유사한 노동 · 고용조사가 실시되었으나 이는 국제적으로 표준화된 기준을 따르지 못한 가운데 이루어졌다(National Center for Labor Market Forcast and Information, 2011).

취업자수 및 실업자수의 변화, 실직사유 및 구직경로 등 실업보험 제도의 운영과 관련된 필수적인 정보가 정확히 조사되지 않는 상황에서 제도를 적절히 운영하기에는 어려움이 따를 수밖에 없다. 가장 기초적인 연단위의 수입 및 지출 추계와 장기재정추계가 곤란하기 때문이다.

이러한 문제를 완화하기 위해서는 단기적으로는 자료의 제약하에서 기존의 관련 자료에 관한 정보를 폭넓게 수집하고 이를 최대한 활용하기 위해 노력해야 하고, 장기적으로는 신뢰할만한 통계자료를 구축하기 위한 노력을 병행하는 것이 필요하다.

2. 광범위한 비공식부문에 따른 공적 제도 운영의 곤란

실업보험과 같은 공적인 사회보험제도는 공식부문에 우선 적용될 수밖에 없다. 우리나라의 경우 사회보험제도를 시행할 때 일정 규모 이상의 사업체에서부터 시작해서 1인 이상 전체 사업체로 적용범위를 확대하고, 취업한 노동자로부터 시작해서 도시의 자영업자 및 농어민으로 적용범위를 확대하는 단계적인 접근방법을 채택해 왔다. 그러나 우리나라의 경우에도 비공식부문(Informal Sector)이 사회적 의제로부터 벗어난 지 오래되었음에도 불구하고, 사회보험의 사각지대가 아직도 매우 넓은 것이 현실이다. 노동자를 대상으로 하는 실업보험[17]의 경우에도 2010년 현재 법적인 적용대상 근로자의 68%만이 피보험자로 가입되어 있는 실정이다. 이는 소규모영세사업체에서 일하는 근로자나 일용직 · 임시직 등 다수의 비정규직 근로자들이 가입되어 있지 않기 때문이다(장지연 · 이병희, 2011). 베트남의 경우 상황은 더욱 심각하다. ILO(2011)에 따르면 농업을 제외한 2차 산업과 3차 산업의 경우만 보더라도 2009년에 비공식부문의 규모가 취업자의 70.5%에 이른다. 이 때 비공식부문은 사업자 등록이 없이 사업을 하는 사업체에 속하거나, 사업자 등록이 있는 사업체에서 일하더라도 무급가족종사자이거나 사회보장제도에 가입되어 있지 않은 근로자를 의미한다. 비공식부문이 커서 행정적인 집행능력이 크게 떨어지는 상황을 고려해서 베트남의 현재 실업보험제도의 가입범위는 10인 이상

17) 한국의 경우 앞에서 지적한 것처럼 실업보험과 직업훈련, 고용안정사업을 포괄한 고용보험제도를 도입 · 운영하고 있다.

의 노동자를 고용하고 있는 사업체의 1년 이상의 고용계약기간을 갖는 노동자로 설계되어 있다.

이와 같이 비공식부문의 규모가 큰 경우에는 공적인 사회보장제도의 효과성이 낮을 수밖에 없다. 또한 공식부문만을 보호하는 사회보장제도의 경우 상대적으로 나은 처지에 있는 경우에만 사회안전망으로 보호하는 역설적인 상황을 초래하기도 한다. 그럼에도 불구하고 오랫동안 ILO나 국제기구들의 개발도상국의 사회안전망과 관련된 기술협력은 대부분 기존의 사회보장제도의 적용범위를 공식부문 노동자에게 확대하는 데 치중하고 있었던 것이 현실이다. 이에 대해 van Ginnekin(1999)은 빈곤자영자 및 비공식부문 근로자를 대상으로 사회안전망을 확충하고자 한 실험들을 소개하고 비공식부문을 대상으로 한 창의적인 접근 및 독자적인 제도의 필요성을 제기한다.

현실적으로 실직자에게 한시적인 현금급여를 제공하는 실업보험제도의 경우 적용범위를 단계적으로 확대하는 접근방법을 채택하는 것이 불가피해 보이지만, 필수적인 의료서비스와 같은 경우에는 모든 국민들이 필수적인 서비스에서 소외되지 않도록 다양한 접근방법을 모색하는 것이 필요하다.

3. 제도의 운영능력과 전달체계의 미비

실업보험제도를 운영하기 위해서는 보험료를 징수하고 급여를 지급해야 할 뿐만 아니라 실직자로 하여금 공공고용지원기관에 등록하도록 하고 주기적으로 구직활동여부를 확인해야 한다. 또한 기업의 구인과 구직자를 연결시켜주거나, 훈련을 제공하는 고용서비스가 운영되어야 한다. 이러한 제도의 운영절차는 명확히 정리되고, 전산시스템을 통한 데이터베이스를 통해 기록되고 관리될 때 효율성이 높아질 수 있다.

베트남의 경우 한국의 고용센터에 해당되는 공공고용서비스 기관이 발달되어 있지 않다. 베트남은 64개의 지방(Province)으로 나뉘어져 있는데, 각 지방이 대부분 하나의 고용서비스 센터를 갖고 있고, 하노이와 같은 대도시의 경우에도 2개의 고용서비스 센터가 있는데 불과하다. 또한 실업보험제도가 2006년에 법제화되어 2009년부터 시행되고 있음에도 불구하고 실업보험제도의 운영을 뒷받침할 수 있는 전산시스템은 아직 도입되어 있지 않다. 그 결과 급여지급 및 고용서비스와 관련된 행정처리가 서류에 기반해서 이루어지고 있다. 실업보험료는 사회보험청에서 징수하는데, 사회보험청의 전산시스템도 전국의 수백개 지역마다 별도의 분리된 시스템이 운영되고, 지방(Province)이나 전국단위에서는 각 지역에서 집계된 정보만을 취합해서 관리하는 데 불과하다. 이는 정보의 불투명성으로 이어지고, 제도운영과정에서 부패나 부정수급이 발생할 수 있는 가능성을 높이게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 제도를 운영할 수 있는 전산시스템과 같은 필수적인 정보인프라와 함께 서비스를 전달할 수 있는 전달체계가 구축되어야 하지만, 기본적인 인력과 재정뿐만 아니라, 제도운영과 관련된 행정능력이 부족한 것이 현실이다.

4. 시민사회의 미발달

사회안전망이 발전하기 위한 중요한 조건의 하나는 이를 필요로 하는 국민들의 요구가 국가의 의사결정에 반영될 수 있는 시스템이 마련되는 것이다. 기본적인 민주적 정치질서 뿐만 아니라 다양한 요구를 제기하고, 제도의 운영에 참여하거나 직접 빈곤층을 보호하는 데 참여하는 시민사회를 필요로 하는 것이다. 특히 사회보험제도의 경우 기업 뿐만 아니라 노동자의 사회보험료 기여를 통해서 운영되기 때문에 제도의 운영에 가입자를 대표할 수 있는 노동조합 대표나 시민사회 조직이 참여하는 것이 일반적이다.

베트남의 경우 사회주의 국가이기 때문에 노동조합이 사회보험제도의 운영에 참여해서 목소리를 내는 구조와 절차가 마련되어 있다. 그러나 노동조합 이외의 시민사회의 발전을 매우 미약하다. 또한 대부분의 저개발국에서 시민사회가 발달하지 않은 것이 현실이다. 따라서 노동조합 이외에 다양한 가입자나 수혜자의 의견을 수렴하기 어렵고, 정부의 의지 이외에 제도의 지속적인 발전을 추동할 수 있는 사회적인 동력을 찾기 어려운 것이 현실이다.

5. 다른 공여국 및 국제기구와의 조정 · 협력체계 미비

개발협력사업을 수행할 때 자주 마주치는 문제의 하나가 공여국이나 기관들 사이에 정보가 잘 공유되지 않으면서, 사업이 중복되는 경우가 있다는 점이다. 베트남의 실업급여 관련 협력사업에서도 비슷한 현상이 나타났다.

KOICA 개발협력사업의 일환인 한국개발경험 전수사업(2010년~2011년-120만 달러)으로 베트남 실업보험의 현재 상태를 진단하고 개선방안을 모색하는 가운데, 유사한 사업이 수행되고 있다는 점을 발견하였다. ILO는 실업보험제도의 구체적인 운영과정을 모니터링하면서 개선방안을 찾는 과제를 수행하고 있었고, 이와 별도로 2개 지방을 대상으로 실업보험 운영을 위한 전산시스템 개발 시범사업을 수행하고 있었다.[18] 또한 일본도 ILO와의 공동사업으로 2010년 12월부터 2013년 12월까지 ASEAN 국가들의 실업보험 도입 및 고용서비스 개선을 위한 프로젝트를 시작했고, 기술협력을 위한 사례국가로 베트남을 선정하여 지원하고 있다.[19] 서로 분야와 사업목적이 조금씩 다르지만 이와 같은 사업들 사이에는 서로 정보를 공유하고 사업의 효과성을 높이기 위해 협력하는 것이 바람직하다. 이는 개별 사업 단위로도 수행될 수 있지만 KOICA 차원에서 여러 나라의 ODA 담당기구 및 지역의 국제기구와의 정보공유 및 협력을 활성화하는 것이 필요할 것이다.

18) ILO 베트남사무소 관계자(Ngo Thi Loan)과의 인터뷰 결과.
19) 사업에 관한 정보는 ILO의 아시아태평양사무소 홈페이지 참조.

Ⅴ. 주요 결과와 정책 제안

본 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

우선 제Ⅱ절에서는 사회안전망, 사회보호, 사회보장 등 이 글에서 사용하는 개념들의 관계를 간단히 살펴보고, 이 글 및 우리나라에서 일반적으로 사용하는 사회안전망이라는 용어가 국제적으로 통용되는 개념과 다르고 전반적인 사회보장제도를 포함하는 개념으로 사용된다는 점을 지적하였다. 또한 사회안전망의 확충과 관련된 OECD/DAC POVNET의 정책지침을 살펴보고, 한국이 이 분야에서 기여할 수 있는 잠재적 능력을 갖추고 있다는 점을 확인하였다.

제Ⅲ절에서는 공적개발원조와 관련된 OECD/DAC에 속한 다른 나라들과 우리나라의 기술협력 현황에 대한 비교를 통해 다른 나라에서는 기술협력이 줄어드는 데 비해 우리는 기술협력이 늘어나고 있고, 다른 나라들에 비해 사회개발보다 경제개발에 더 치중하고 있다는 점을 발견하였다. 또한 사업방식에서는 시설 및 장비지원과 특정분야 개발지원과 관련된 프로젝트형 사업과 의료서비스를 제공하는 봉사단 파견 등이 중요하고, 사회안전망 관련 제도 도입이나 운영을 지원하는 사업은 활성화되어 있지 않다는 점을 확인하였다. 또한 드물게 시행된 사회안전망 관련 지원사업의 경우에도 단기간의 초청연수 형태의 사업이 지배적으로 나타났다.

제Ⅳ절에서는 개발도상국의 사회안전망 확충과 관련해서 실제로 현재 진행중인 KOICA 사업의 사례를 통해 사업수행과정에서 구체적으로 직면하는 문제들에 대해서 살펴보았다. 이 글에서 제기한 문제들은 통계인프라의 부족, 광범위한 비공식부문에 따른 공적제도 운영상의 곤란, 제도 운영을 위한 IT인프라 및 전달체계의 미흡, 시민사회의 미발달, 원조사업들 사이의 정보 공유 및 협력체계 부재 등이다.

이상의 연구에 기반해서 이 글에서 제시하고자 하는 정책적 시사점과 제안은 다음과 같다.

우선 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력이 한국의 경험을 일방적으로 전수하는 방식이 되지 않도록 해야 한다. 시민사회에서는 한국형 원조모델이라는 접근이 적절하지 않다는 점을 지적해 왔다(손혁상, 2010). 또한 ROA(2010)가 지적하듯 기술협력은 협력국의 요구에 기반해야 한다. 이를 위해서는 사업이 공동으로 선택되고 관리되어야 한다. 우리나라가 성공적으로 사회보장제도를 발전시켜 온 경험은 우리가 개발협력에 필요한 잠재적 능력을 갖추고 있다는 점을 의미하는 것일 뿐 우리나라의 제도나 접근방법이 모델이 될 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. POVNET의 정책지침 노트가 명확히 하듯 설계와 집행은 해당 국가의 사회적 · 정치적 상황을 반영해야 한다.

두번째로 개발협력사업의 수행방식 및 경로를 다양화하는 것이 바람직하다. 현재 우리나라의 사회안전망과 관련된 개발협력은 국제기구와의 협력을 통한 단기간의 초청연수사업을 중심으로 이루어지고 있다. 제도 일반에 대한 이해 뿐만 아니라 우리나라, 나아가 비슷한 경험을 공유하는 주변지역과

지식과 경험을 공유할 수 있는 프로그램이 일정한 의미를 갖는 것이 사실이지만, 제도를 도입하고 운영할 수 있는 개발도상국의 실질적인 역량을 향상시키기에는 충분하지 않다. 공동으로 과제를 해결하기 위한 컨설팅 사업을 통해 과제해결과 능력향상을 병행하는 방식으로 사업방식을 다각화하는 것이 대안이 될 수 있다. 또한 정부간 협력 사업 뿐만 아니라 사회안전망과 관련된 국민들의 요구를 조직하고, 제도발전을 추동하며, 제도 운영에 참여할 수 있는 시민사회와의 협력을 강화할 필요가 있다. 지금까지 KOICA를 통해 지원된 NGO의 ODA사업은 교육이나 보건관련 봉사단 파견, 시설 · 장비 지원 및 개보수 사업 등이 주를 이루어 왔다. 시민사회간 독자적인 협력사업에 대한 지원 뿐만 아니라 정부간 협력사업에도 공여국 및 협력국 시민사회의 참여를 활성화하는 것이 필요하다.

세번째로 개별 단위사업을 넘어서 포괄적인 패키지 지원, 혹은 장기간의 단계적 지원프로그램을 개발하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 제Ⅳ절에서 살펴본 것처럼 실업보험 제도의 도입 · 운영과 관련해서 단순히 제도를 설계해서 도입하는 것만으로는 충분하지 않다. 현실에 기반한 제도 운영을 뒷받침하는 통계인프라 및 IT인프라와 전달체계 등 제도의 운영능력이 전반적으로 부족한 경우가 많기 때문이다. 효과성을 높이기 위해서는 이러한 문제를 해결하기 위한 여러 지원사업들이 패키지로 결합되거나 제도의 발전단계를 고려해서 단계적으로 배치될 필요가 있다. 다음 항목과 관련되지만 공여국들 및 국제기구들과의 협력을 강화하는 것도 이러한 문제를 완화하기 위한 한 가지 대안이 될 수 있다.

네번째로 여러 공여국 및 기관들 사이의 협력을 강화해야 한다. 앞에서 같은 나라에 같은 내용의 지원사업이 중복되거나 유사한 사업이 병행되는 경우가 나타날 수 있다. 원조효과성을 높이기 위해서는 같은 여러 공여국 원조기구들 사이의 정보공유 및 협력을 강화하는 방안(예〉 JICA와의 협력 강화), 사회안전망에 대한 지원을 주로 수행하는 국제기구들과의 정보공유 및 협력사업을 강화하는 방안(예〉 ILO와의 협력 강화), 특정 협력국 내에서 활동하는 공여국의 원조기관 및 국제기구 지부들 사이에 정보공유 및 협력을 강화하는 방안(예〉 베트남 내에서 KOICA, JICA, EU국가들의 원조기구, ILO지부와의 협력 강화)들이 모두 모색되어야 한다.

다섯번째로 국가간 협력이나 국제기구와의 협력에 앞서서 국내에서 원조에 참여하는 기구들 사이의 정보공유와 협력도 강화되어야 한다. 특히 대부분의 무상원조를 지원하는 KOICA와 이전부터 사회안전망 분야의 협력사업을 개별적으로 수행해 온 노동부 및 보건복지부 사이의 정보공유와 협력이 필요하다. 나아가 사회안전망 이외에 다른 분야에서 기술협력을 수행하는 부처 및 기구와의 정보공유와 협력도 강화될 필요가 있다. 특정 국가의 제도개선과 관련된 개발협력이 성공적으로 수행되기 위해서는 해당 사업 분야의 전문성 뿐만 아니라 정치 · 사회 · 경제 · 문화적 환경에 대한 전반적인 이해가 필수적이기 때문이다.

마지막으로 기술협력 전문인력풀의 구축 및 양성에 노력을 기울여야 한다. 기술협력의 성패를 좌우하는 것은 전문가의 능력이다. 특히 능력에는 해당 분야와 관련된 기술적 전문성만이 아니라 문화적인 이해와 대인관계 및 의사소통능력이 포함된다(ROA, 2010). 우리나라가 국제적인 관점에서 볼

때 사회안전망을 성공적으로 구축해 온 국가이기 때문에 기술적인 전문성을 갖춘 인력풀은 어느 정도 있다고 볼 수 있다. 그러나 기술협력에 필요한 다른 전문성까지 갖춘 인력을 육성하는 프로그램은 미비하다. 이를 위해서는 분야별 전문가를 양성하는 전문과정 보다는 기존의 전문가에 대한 보완적인 교육 및 훈련프로그램을 개발하는 것이 필요하다. 예를 들어 개발도상국에 새로운 사회보장제도를 도입하거나 기존의 제도를 개선하는 기술협력 사업에 참여하는 전문가에게는 일정 기간 이상 해당 국가의 정치 · 사회 · 경제 · 문화에 대한 교육 및 개발협력에 적합한 소양교육이 제공되어야 한다. 해당 지역이나 국가에 대한 전문가 뿐만 아니라 이미 앞서서 해당 국가에 대한 개발협력사업에 참여했던 전문가들, 시민사회에서 개발협력사업에 참여한 활동가 및 전문가들이 이러한 교육 · 훈련 프로그램의 개발 및 운영에 참여할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

김형규(2010), 「POVNET 논의 동향 및 우리의 대응방향」, KOICA, 『국제개발협력』, 2010. 제4호, pp. 10-25.

박복영 · 채욱 · 이제민 · 이근 · 이상철(2007), 『한국 경제발전경험의 대(對)개도국 적용가능성: 아프리카에 대한 시사점을 중심으로』, 대외경제정책연구원.

손혁상(2010), 「한국의 DAC 가입 의의와 정책과제」, 국제개발협력학회 정기학술회의(2010.1.22) 자료집, 『한국의 DAC 가입과 HLF 개최의 의미와 과제』, 국제개발협력학회.

장지연 · 이병희(2011), 「고용안전망 사각지대의 규모와 실태」, 장지연 · 이병희 · 은수미 · 신동균, 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.

참여연대 국제연대위원회(2009), 『한국 유상원조의 현황과 문제점, 그리고 개선과제』, 2009년 참여연대 국제연대위원회 ODA 정책보고서.

(2010), 『한국 구속성 원조의 현황과 문제점』, 2010년 참여연대 국제연대위원회 ODA 정책보고서.

KOICA(2010), 『2009 KOICA 대외무상원조실적 통계』, KOICA

2. 국외문헌

Gordon, W. and Goodman, R.(1998), "Welfare Orientalism and the Search for and East Asian Welfare Model", Goodman, R., Gordon, W., and Kwon, H., eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State, Routledge.*

Gough, I.(2004), "East Asia: the limits of productivist regimes", Gough, Ian et al. *Insecurity and Welfare Regimes in Aisa, Africa and Latin America: Social Policy in Development Context*, Cambridge University Press.

Holliday, I and Wilding, P.(2003) "Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and South East Asia", Holliday, Ian and Paul Wilding eds, *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, Palgrave Macmillan.

Hort, S.E.O. and Kuhnle, S.(2000), "The coming of East and South-East Asian welfare state", *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. 2, pp. 162–184.

International Social Security Association(2009), Social Security Programs Throughout the Worlds: Asia and the Pacific, 2008, Social Security Administration (US) · ISSA.

Kuhnle, S.(2004), "Productive Welfare in Korea: Moving Towards a European Welfare State Type?", Ramesh, M. Kuhnle, S. Gilbert, N. eds. *Modernising the Korean Welfare State: Towards the Productive Welfare Model*, Transaction Publishing Company

Lindert, P.H.(2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.

National Center for Labor Market Forcast and Information(MOLISA)(2010), *Vietnam Employment Trends* 2010, ILO.

OECD/DAC(2010), *DAC Statistical Reporting Directive*, OECD.

Reality of Aid(2010), *Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*, Reality of Aid 2010 Report, The Reality of Aid.

van Ginnekin, W.(1999), "Social security for the informal sector: A new Challenge for the developing countries", International Social Security Review, Vol. 52, No.1, pp. 49–69.

Wilensky, H.(1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press.

Yi, I.(2010), "Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach", KOICA, 『국제개발협력』, 2010. 제4호, pp. 57–84.

지속가능성과 경쟁력을 위한 스웨덴 국제개발협력의 전략 : 스웨덴 복지모델의 관점[1)]

김 인 춘 연세대 동서문제연구원 연구교수

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 스웨덴 국제개발협력의 현황과 성격
Ⅲ. 스웨덴 복지모델의 발전과 성격
Ⅳ. 스웨덴 복지모델과 국제개발협력: 경제적 기회와 사회적 안전망 확대를 위한 국제개발협력
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서 론

2009년 기준으로 OECD DAC(Development Assistance Committee) 회원국들 중 해외개발원조(ODA) 총량규모면에서 가장 큰 원조국은 미국, 프랑스, 독일, 영국, 일본 순으로 나타난다. 이 국가들은 경제규모가 크기 때문에 원조 규모도 클 수밖에 없을 것이다. 그러나 이들 국가의 GNI 대비 ODA 비중은 0.20%(미국), 0.46%(프랑스), 0.35%(독일), 0.52%(영국) 0.18%(일본)로 UN의 선진국 ODA 최소 목표치인 GNI 대비 0.7%를 달성하지는 못하고 있다. 반면, 0.7%라는 목표치를 초과하는 나라는 덴마크(0.88%), 룩셈부르크(1.01%), 네덜란드(0.82%), 노르웨이(1.06%), 스웨덴(1.12%) 5개 국가이다. 2009년에 ODA 규모가 많이 증가한 나라는 노르웨이, 프랑스, 영국, 한국, 핀란드, 벨지움, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 미국 순으로 나타나고 있다.[2)] 따라서 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등 노르딕 국가들은 ODA를 많이 하고 있으며, 이들 나라들은 2008년 경제위기 이후에도 그 규모가 증가

1) 이 글은 "스웨덴 국제개발협력과 스웨덴 모델"이라는 제목으로 『스칸디나비아 연구』 12호(2011. 8)에 출간 예정인 논문을 약간 수정한 것임을 밝힌다.
2) http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html

하였음을 알 수 있다. 이 중 스웨덴은 GNI 대비 가장 많은 ODA를 하는 나라이다.

노르딕 국가들이 해외개발원조, 즉 국제개발협력을 많이 하는 배경과 이유에 대해서는 다양한 연구가 진행되어 왔다. 특히, 복지국가와 사회민주주의라는 북유럽 공통적인 정체성이 노르딕 국가들의 개발원조정책의 예외성을 설명하는데 자주 거론되어 왔다. 평등, 연대, 인간다운 삶, 삶의 질, 인권과 휴머니즘, 자유 등 노르딕 국가들의 보편적 복지국가와 사회민주주의의 이념이 개발원조정책에서도 구현되었다는 것이다. 따라서 이들 국가들의 관대한 해외개발원조는 국익을 위한 행위라기보다 규범에 의한 이상주의적 동기에서 비롯된다는 주장이 그것이다(Noel and Therien 1995). 이러한 국내적 규범과 해외개발원조와의 상관성 주장은 노르딕 국가들의 해외개발원조의 예외성을 설명하는데 다양한 방식으로 동원되어 왔다. 그러나 이와 달리 국내적 규범과 해외개발원조와의 상관성을 고려하지 않는 설명도 있다. 그 하나는 노르딕 국가들의 해외개발원조가 오히려 국제규범의 국내화에 의한 것이었고 소국의 외교전략으로 봐야한다는 주장이 그것이다(김미경 2010). 즉, 노르딕 국가들의 관대한 해외원조를 그들의 국내적 규범과 정치의 국제화로 설명되기보다 그들의 특수한 상황에서 비롯되었다는 것이다. 이 글은 **노르딕 국가들의 ODA가 어떤 요인에 의해 비롯된 것인지, 언제부터, 왜 ODA 규모가 커졌고, 어떤 과정을 거쳐 원조가 확대되어 왔는지를 논의하고자 하는 것은 아니다.** 물론 이러한 논의는 매우 중요하며 많은 연구가 필요한 주제이다. 그러나 이 글은 다만 **개별 국가의 해외개발원조가 어떤 전략으로, 어떤 목표와 성과를 달성하는지에 대해 알아보고자 한다.** 대표적인 노르딕 국가이자 가장 많은 ODA를 하고 있는 스웨덴의 국제개발협력의 전략과 특징을 원조 공여국, 즉 스웨덴의 발전 경험에서 찾아 보려는 것이다. 한 국가의 국제개발협력 전략은 원조 공여국의 고유한 역사적 발전 과정과 경험으로부터 영향을 받으며, 특히 노르딕 국가들은 이러한 특성이 두드러진다는 것을 검토하는 것이다. 스웨덴의 국제개발협력이 관대할 뿐 아니라 지속가능성과 경쟁력을 갖는 것은 경쟁력이 뛰어나고 지속가능한 스웨덴 복지모델의 성격과 밀접한 관계가 있다고 보는 것이다. 이를 위해 스웨덴 ODA의 내용과 성격을 간략히 검토 한 후 스웨덴 복지모델의 발전과정과 특징을 논의하고자 한다. 이를 통해 스웨덴 ODA의 성격과 스웨덴 복지모델의 역사적 발전 및 특징과의 연관성을 찾아보고자 한다.

한 국가가 ODA 사업을 하고 그 활동을 확대하는 데에는 여러 이유가 있을 것이다. 또 그 이유가 갖는 장기적 의미와 단기적 목적이 다를 수도 있을 것이다. 스웨덴의 ODA는 빈국이나 개발도상국의 빈곤추방을 기본 목표로 하고 있다. 이를 위해 경제성장, 경제 · 사회적 평등, 경제 · 정치적 독립성, 민주주의 발전, 환경보호, 성평등을 주요 목표로 하고 있다. 스웨덴 ODA의 구체적인 방법과 프로그램들은 이러한 목표들을 최대한 달성할 수 있도록 설계되어 있고 이에 부합하도록 실행되고 있다.[3] 스웨덴의 해외개발원조는 사회적, 경제적 기회를 제공하고 사회안전망 확대를 위한 개발협력의 성격을 갖고 있는데, 이는 스웨덴 복지모델의 성격과 밀접하게 연관되어 있다고 할 것이다. 스웨덴은 성

3) http://www.sida.se/English/

장과 복지를 성공적으로 양립시켜 온 나라로써 성장친화적 복지전략을 지속해 왔는데, 이는 스웨덴의 개발협력 전략과 친화성을 가지고 있기 때문이다. 스웨덴의 성장과 복지전략은 경제성장, 경제·사회적 평등, 경제·정치적 독립성, 민주주의 발전, 성평등을 목표로 하였고, 세계적으로 괄목할만한 성과를 거두었다. 지속가능하고 경쟁력 있는 개발협력을 위해 스웨덴이 선택한 전략이 무엇이며, 이러한 선택이 스웨덴의 역사적 발전과 어떤 연관이 있는지를 살펴볼 것이다.

II. 스웨덴 국제개발협력의 현황과 성격

1. 적극적이고 관대한 국제개발협력

스웨덴의 개발협력은 적극적이고 관대하다는 특징을 갖는다. 무엇보다 GNI 대비 개발원조 비중이 매우 크며 이를 오랜 기간 유지해 왔다는 점이다. 또한 사업의 성과에 대한 평가, 비용에 대한 철저한 관리 등으로 개발협력 사업의 성과와 효율성을 높이고 있다. 스웨덴은 1965년에 DAC에 가입하였으며, 2009년 GNI 대비 ODA 비율이 1.12%로 세계 최고 수준의 국제개발협력 활동을 하고 있다. 국제개발협력에 대한 전문 인력 확충, 관련 기관간 조정 및 정책설정 등을 목적으로 외교부 산하에 국제개발협력장관직(Minister for International Development Cooperation)을 만들었다.[4] 그러나 스웨덴의 국제개발협력 업무를 독자적으로 총괄하는 정부기관은 Sida(The Swedish Agency for International Development Cooperation)이다.

Sida는 1995년 기존의 4개의 스웨덴 해외원조기관을 통합함으로써 설립되었다. Bureau of Investment and Technology of Sweden(BITS), Sweden Agency for Research and Economic Cooperation(SAREC), Sida 전신인 SIDA, 그리고 SWEDE CORP 이 그것이다. 1990년대는 정책과 재정의 효율성을 높이기 위해 스웨덴의 공공부문에 대한 개혁이 본격적으로 추진된 시기였는데 Sida의 설립 또한 그러한 개혁의 일환이었던 것이다. 또한 개발협력 제공기관 간 조정을 강화하고 개발협력정책의 일관성 제고를 위해 2008년부터 Sida의 구조개혁을 실시하였다. Sida는 2011년 1월 1일에 더 효과적이고 더 효율적인 조직으로 새롭게 개편되었다. Sida는 전통적인 외교업무와 구분되어 분권화된 시스템 속에서 독립성과 책임성을 가지고 있다.

스웨덴의 개발원조를 보면 스웨덴만의 특별한 방식과 프로그램을 확인할 수 있다. 개발원조 방식은 NGO를 통해 이루어지는 방식이 있는데, 300개 이상의 스웨덴 NGO들이 이러한 활동을 하고 있다. 그 다음으로 중요한 것이 UN, 세계은행 등 국제기구를 통한 다자간협력 방식이다. 또한 개도국 파트너에 직접 지원하는 지원금과 원조가 있다. 스웨덴의 기술과 개도국을 연결하는 개발협력 방식

4) http://www.swedishbulletin.se/sb/articles/0604-jamtin.shtml

이 중요한데 Sida는 금융지원과 감독을 책임지고 있다. 최근 들어서는 스웨덴 기업, 대학, 정부기관 등이 스웨덴 내에서 개도국에서 온 연수생들을 교육 훈련시키는 국제훈련프로그램을 적극적으로 실시하고 있다. 이러한 International Training Programmes은 스웨덴의 지식, 경험, 기술 등을 교육하는 것으로 프로그램 종료 3년 후에 평가를 실시한다고 한다. 또한 스웨덴 연구자가 Sida 연구비로 국제기관 또는 개도국과 연구협력 활동을 하는 프로그램, 개발협력 컨설턴트 신탁기금 프로그램 등이 있다.

중요한 것은 이러한 활동방식이 일방적 단순원조가 아니라 상호간에 협력을 통해 국제개발협력의 의의와 성과를 제고하는데 있다. Sida는 스웨덴의 기업, 대중운동단체, 대학, 정부기구, 시민사회단체 등과 파트너십을 구축하여 지식, 기술, 자금 등 다양한 자원을 아프리카, 아시아, 남미, 중동유럽 국가들에 제공한다. 주요 사업 분야는 경제, 사회인프라, 환경 및 물자원 관리, 도시발전이다. 구체적으로는 가난한 사람들을 어떻게 빈곤에서 탈출시키는가 하는 문제이다. Innovations Against Poverty Programme은 혁신을 통해 빈곤을 추방하려는 Sida의 새로운 프로그램으로 사회적 기업가로서 기업이 Sida의 펀드로 자신의 역량을 이러한 활동에 투입하는 것이다. 그동안 스웨덴 상공회의소는 빈국이나 개도국에서 활동하는 스웨덴 기업들에 해외무역기회를 만들어주고 정보제공, 컨설팅 등의 서비스를 제공해 왔다. 이들 기업들이 개발협력에서도 기술과 다양한 서비스를 제공하게 만드는 것이다.

농촌 및 낙후된 지역의 양성평등을 위한 지원도 Sida의 대표적인 사업이다. 아프리카 국가들은 물론 개발도상국 여성의 인권을 강조하고 여성의 지위향상을 위해 농가 소득증대와 젠더 교육 등에 적극적이다. 이를 통해 남녀 모두의 인력자원을 계발하여 지속가능한 경제발전을 위한 인적자원을 향상시키는데 기여하고 있다. 베트남에 대한 개발원조에서도 농촌지역 및 낙후된 지역의 양성 평등을 위해 젠더기금을 조성하여 베트남 여성의 인권을 증진시키고자 한다.[5)]

스웨덴의 적극적이고 관대한 국제개발협력 활동은 스웨덴 복지모델과 상관성이 크다. 스웨덴 복지정책은 적극적이고 생산적인 성격으로 잘 알려져 있다. 단순히 시혜나 도움을 주는 것이 아니라 모든 사회구성원들이 각각의 능력을 가지고 사회에 참여하여 책임과 권리를 갖는 것이다. 실업자, 저학력 또는 저소득층에 대해 교육 및 훈련으로 개인의 역량을 강화하고 사회적, 경제적 기회를 부여하는 것이 대표적이다. 특히, 성평등과 여성의 역량강화(Empowerment)에 대한 강조는 스웨덴 모델의 최고의 강점이자 특징이다.

OECD는 개발협력에서 스웨덴의 역할을 중요하게 평가하고 있다. 1965년부터 지금까지 스웨덴의 개발협력 목표는 가난한 사람들의 생활수준을 향상시키는데 있다.[6)] 이러한 목표는 스웨덴이 경제 및 사회발전을 달성한 역사적 과정과 밀접하게 연관되어 있다. 빈곤타파를 위해 총체적이고 다차원적으로 경제성장, 경제사회적 평등, 경제정치적 독립, 민주주의 발전, 환경보호, 성평등을 중시하고 이러

5) 'Our work in Vietnam', Sida Oct. 13, 2010
6) OECD 'Sweden's leading role in development co-operation' Sweden (2000), Development Co-operation Review

한 목적들을 달성함으로써 가능하다고 본다. 이러한 6개의 목적은 각각 별개로 추구되는 것이 아니라 상호 연관됨으로써 빈곤타파라는 궁극적인 목표를 달성할 수 있다는 것이다. 스웨덴의 해외개발원조는 이러한 목표에 잘 부합하고 있다. 원조는 주로 사하라 이남의 빈곤국에 집중되어 있으며, 교육 및 사회서비스 비중이 높다고 한다. 그리고 제도개혁에 적극적이다. 이러한 스웨덴의 개발협력 활동의 특징은 스웨덴 복지모델과 매우 유사하다. 스웨덴은 OECD 등 국제기구에서 개발협력과 빈곤추방을 위한 정책입안에 주도적 역할을 하고 있으며, 자국의 지원 프로그램의 효과성을 높이기 위한 새로운 방안 도입에도 적극적이다.

스웨덴은 다른 원조공여국과 다르게 해외개발원조의 효과성에 큰 관심을 가지고 이를 제고시키기 위해 노력하고 있다. 자국의 개발원조가 원조를 받는 나라의 빈곤수준을 감소시키는데 실제로 기여하고 있는지, 사회적 인프라의 향상에 도움에 되는지, 경제성장을 촉진시키는지 등을 모니터링하는 것이다. 원조의 효과성에 영향을 미치는 중요한 변인으로서 원조공여국과 수원국간의 관계, 협력국의 정치사회적 조건, 원조공여국간 상호조정 등이 있다고 한다(김미경 2010). 그럼에도 원조의 효과성에 대한 관심 자체가 한 국가의 원조정책에 결정적인 영향을 주지는 않고 더구나 대부분의 국가와 그들의 시민사회는 자국이 제공하는 원조의 산출적 효과에 대해 무지하다(Mosley 1985; 김미경 2010)고 한다. 그러나 스웨덴은 적극적으로 개발원조의 효과성을 높이기 위한 프로그램을 실시하고 있다는 점에서 스웨덴의 차별성이 두드러진다. 이는 효율성과 효과성을 중시하는 스웨덴 복지모델의 특성이기도 하다.

2. 스웨덴 국제개발협력과 스웨덴 복지모델

ODA 정책에 있어서 고유한 노르딕 모델의 성격이 있는가. 김미경(2010)의 연구에 의하면 노르딕 국가들의 ODA 정책은 OECD의 다른 국가들과 비교하여 특징이 있다고 한다. 첫째, 원조의 규모이다. GNI 대비 총 ODA 규모가 DAC 국가들의 평균수준을 훨씬 상회하고 있다는 점이다. 둘째, 제공된 원조의 특성이다. 무상원조의 비중이 높다는 점이다.무상원조의 비중은 총 ODA 규모와 함께 각 국가가 수행하는 원조정책의 관대성(Generosity)을 평가할 때 중요하게 사용되는 지표이다.

셋째, 노르딕 국가들은 원조대상과 원조의 목적에서도 차이가 있다. 주로 최빈국에 원조를 제고하며, 인권개선을 원조 제공의 중요한 목적과 조건으로 설정하고 있다(Gate Hoeffler 2004) 원조와 인권개선을 연계시키는 것은 1960년대 초반부터 스웨덴을 주축으로 하는 노르딕 국가들의 일관된 정책방향이었다(Selbervik 2006). 특히 굿 거버넌스(Good Governance)와 인권개선이 원조 협력국의 주인의식을 강화시키는데 중요한 역할을 한다. 이는 원조의 효과성 제고에 직접적인 영향을 미치는 협력국의 중요한 사회적 조건이기 때문이다. 이는 노르딕 국가들의 원조정책에 내재된 인도주의적 특성과 규범적 성격을 반영하는 것이라고 한다. 마지막으로 노르딕 국가들은 원조의 지역적 집중이라는 특징이 있다. 그들은 최빈국에 대한 원조를 중시하였기 때문에 최빈국들이 사하라 이남 아프리카

에 편중되어 있다는 점에서 노르딕 국가들의 아프리카 집중은 노르딕 국가들의 인도주의적 원조정책을 반영한다고 볼 수 있다. 이들 아프리카 국가들과는 통상적 이해관계가 없어 비전략적 동기(Non-Strategic Motivation)라는 특징을 보여준다. 또한 특정한 원조협력국과 장기적이고 안정적인 관계를 지속함으로써 상호신뢰를 구축해 오고 있다는 점이다.

스웨덴은 효율적인 국제개발협력을 수행하고 있으며, Sida는 스웨덴 정부의 국제개발협력 관련 업무를 담당하는 기구이다. Sida는 세계의 빈곤추방을 기본 임무로 하고 있으며, 가난한 사람들이 그들의 삶의 조건을 스스로 향상시킬 수 있도록 지원하고 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 빈국의 교육과 일자리 만들기 사업, 민주주의를 위한 협력사업, 공공기관 투명성 제고 사업, 공공부문 재정관리 개혁 지원사업, 역량강화 및 제도구축 사업, 성폭력추방사업 등을 통해 빈국의 제반 여건을 향상시키는데 노력하고 있다. 이러한 사업을 위해 시민사회단체(CSOs)를 지원하고 연결하는 역할을 하고 있다. 스웨덴은 역사적으로 복지국가의 발전과 투명하고 개방적인 국가를 만드는데 시민사회의 역할이 중요했다(Trägårdh 2007). 자율적이고 민주적인 시민사회단체들이 다양한 풀뿌리 시민운동을 통해 사회구성원간 협동의식과 신뢰를 고양하여 사회자본을 축적하는데 기여해 왔다. 활기있고 역량있는 스웨덴 시민사회는 개인의 자유와 참여를 위한 중요한 조건이 될 뿐 아니라 국가는 물론 공정한 기업과 시장의 성격에도 영향을 미쳐왔다.

Sida는 대외원조의 효율적인 배분을 위해 엄격한 기준으로 자국의 NGO를 선정, 지원하고 있다. 구체적으로 구제가 가능한지, 효율적인지, 실행가능한지, 유지할 수 있는지, 협상이 가능한지, 위험관리가 가능한지를 평가한 후 원조의 분배를 하게 된다. 또한 사업적인 지원 외에도 빈곤을 줄이기 위한 활동, 가난한 사람들의 권리, 양성평등, 환경, 질병 등의 사업에도 참여하고 있다. 무상원조비율이 거의 100%이며 프로젝트 원조가 스웨덴의 양자 간 원조의 거의 절반 이상을 차지하고 있다. 주로 사회 인프라 및 서비스 분야가 차지하는 비중이 가장 크고, 그 중 공공행정 및 시민사회 분야와 보건 분야가 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 스웨덴의 해외개발원조는 인도적 지원이 차지하는 비중과 NGO에 지원하는 비중이 높은 것으로 나타난다. 그만큼 시민사회의 역량강화를 통해 원조의 효과를 높이려는 스웨덴의 해외원조 전략을 보여준다.

정책적으로는 개발협력 사업 및 지원 규모의 내실화 및 원조 효과성 제고 및 원조의 질 향상을 제고하고 있다. 성과중심의 관리를 강조하는 정책을 구사하고 있다. 외교부와 Sida 간의 업무분업을 통해 효율성을 제고시키는 반면, 현장에서는 두 기관의 유기적 결합을 통한 효율성 제고에 노력하고 있다. 또한 환경과 기후변화, 역량개발, 인도주의, 협력국 내 민주주의 발전, 성평등 등의 이슈에 대한 개발협력의 효율적인 관리 및 국내외 시민사회와의 협력 증진을 도모하고 있다. 개발협력의 우선 지원 분야는 민주주의와 인권, 환경과 기후변화, 성평등 및 개발에서의 여성 역할 등이다.

스웨덴 사례는 원조공여국의 해외원조정책이 어떤 요인에 의해 결정되는가라는 측면에서 주로 국내적 결정요인에 관한 연구의 분석대상이 되어 왔다고 한다. 즉, 스웨덴은 왜 해외원조를 하고, 특히 다른 국가들보다 더 많은 해외원조를 하는가라는 질문에 대해 국내적 요소가 중요하다고 보는 것이

다. 그동안 국민소득수준, 국내경제상황, 정부재정 및 지출수준, 실업 등 국내경제관련 변수들과 ODA에 대한 공공여론과 국내적 지지, 집권당의 정치적 이념, 국내 사회복지정책의 유형 등 정치경제적 변수들이 많이 논의되었다(김미경 2010: Milner and Tingley 2010). 즉, 스웨덴은 국민소득과 재정지출이 높음에도 재정이 안정되어 있고 사회민주당의 평등 및 연대 이념이 보편적 복지국가와 어우러져 해외원조를 많이 하게 만든다는 것이다. 또한 국내적 규범과 해외원조간의 상관성에 관한 연구는 국가행위를 설명함에 있어 이상주의적 혹은 도덕주의적 동기의 중요성을 강조하는 자유주의적 시각을 반영한다고 한다. 자유주의 시각은 해외원조를 국내사회에 깊이 내재화된 제도와 규범의 국제화로 인식하는 경향이 강하다. 노르딕 국가들의 원조정책의 예외성을 사민주의적 복지국가라는 그들 국가들의 공통적인 정체성의 관점에서 설명하는 연구가 그것이다(Lumsdaine 1993: Noel and Therien 1995).

이 글은 왜 해외개발원조를 하는지, 특히 왜 그렇게 막대한 규모의 해외원조를 하는지에 대한 논의가 아니라 어떻게 개발원조를 하는가에 대해 논의하는 것이다. 즉, 개발원조를 왜 하는지에 대해서는 국내적 요인과 외부적 요인이 있겠지만, 개발원조를 어떻게 하고 어떤 목적과 성과를 내는지는 국내적 요인이 중요하다는 점을 보여주고자 한다. 이 글이 강조하고자 하는 것은 스웨덴의 구체적인 개발협력 전략과 프로그램이 스웨덴의 복지국가 전략 및 정책의 성격과 중요한 관계가 있다는 점이다. 이제 스웨덴 개발협력의 현황과 성격이 스웨덴 복지모델과 어떤 유사성이 있는지를 파악하기 위해 스웨덴 복지모델의 주요 특성을 검토하고자 한다.

Ⅲ. 스웨덴 복지모델의 발전과 성격[7)]

1. 평등과 연대의 보편적 복지모델

스웨덴은 평등과 연대의 복지국가를 실현해온 국격(國格)이 높은 나라로 잘 알려져 있다. 삶의 질이 높을 뿐 아니라 경제상황도 매우 양호하여 국민소득이 높고 국가경쟁력 순위 또한 세계 최상위권을 유지하고 있다. 스웨덴 복지국가는 단기적 소득상실, 빈곤에 처한 개인들의 경제적 안전을 보장해주면서 평등하고 인간다운 삶을 보장해주고 있다. 장기적으로는 교육, 의료, 보육 등 공공사회서비스를 통해 사회구성원의 사회적, 경제적 기회를 보장해주고 있다. 개인의 시장적 가치와 별 상관없이 인간다운 생활을 누릴 수 있는 복지와 경제적으로 부강한 나라를 실현해온 스웨덴은 많은 나라들에게 선망의 대상이 되어 왔다.

이러한 스웨덴 복지국가는 다른 선진국들과 비교하여 평등과 연대의 사회민주주의적 복지국가로

7) 이 부분은 주로 김인춘(2007) 내용에서 요약하였다.

특징지어져 왔다(Esping-Andersen 1990). 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 사회민주주의적 복지국가 유형은 일반적으로 노르딕 모델이라 불리는데 이러한 '스칸디나비안 예외주의'는 유럽 내에서도 잘 알려져 있다. 평등과 연대라는 사회주의적 이상을 자본주의적 시장원리와 의회민주주의를 통해 달성한 것이다. 스웨덴의 사회민주주의적 복지국가가 역사적으로 어떻게 성립되고 발전되어 왔는지 간단히 살펴보겠다.

스웨덴 모델하면 복지국가가 연상될 만큼 보편적이고 관대하며 포괄적인 복지정책이 제도적으로 확립되어 있다. 대부분 조세수입을 재원으로 하여 저소득층을 포함, 모든 국민을 대상으로 완벽한 소득보장과 다양한 공공 사회서비스를 제공해오고 있다. 스웨덴 복지국가의 기초는 1891년 자발적인 건강보험에 대해 국가가 기여금을 지원하면서부터 시작되어 1901년에 고용주 책임을 강제한 **산재보험법**이, 1913년에는 **연금제도**가, 1931년에는 **병가보험**이 각각 도입되었다. 1932년에 집권한 사회민주당은 정치적 프로젝트의 하나로 복지개혁을 지속적으로 추진해 왔는데 모든 사회구성원의 주거권을 확립하기 위한 주거개혁도 그 중 하나였다. 2차 대전 후 1938년 작성된 사회복지위원회의 보고서를 기반으로 복지개혁을 추진하여 1950년대 초에 기본적인 복지국가를 완성시켰다. 1946년 연금개혁을 시작으로 1949년에는 **산업재해보상법**이, 1954년에는 **아동수당법과 주택수당법**이, 그리고 1955년에는 병가보험법이 통과됨으로써 보편적인 **사회보험제도**가 도입되었던 것이다. 1955년에는 국민 모두에게 거의 무료에 가까운 **의료서비스제도**가 시작되었다.

스웨덴은 유럽 내에서 후발 자본주의 국가에 속한다. 19세기 말부터 산업화가 급속히 진행되어 스웨덴 사회는 기본적으로 자본가와 노동계급으로 분화, 발전되었고, 정치적 동원 또한 이러한 계급에 기반하여 이루어졌다. 1898년에 생산직노조총연맹(LO)이 창설되었고 노동운동의 급속한 성장으로 1907년 산업노동자의 48%가 노동조합에 가입하게 되었다. 이에 따라 노동세력은 자본계급과 힘의 균형을 이룸으로써 정치적으로 중요한 주체로 성장하게 되었다. 스웨덴의 복지국가 발전과 민주주의의 완성에는 사회민주주의자들 뿐 아니라 자유주의자들이 중요한 역할을 하였다. 사회민주당(이하 사민당)은 노동운동의 지지를 받은 반면, 자유당은 도시 부르주아지와 농민층의 지지를 받고 있었다. 자유당은 이념적으로 사회적 자유주의를 표방했는데 사민당과 함께 보통선거권을 위해 투쟁하여 1919년 보편적인 평등참정권이 도입되는데 큰 역할을 하였다. 1921년에는 여성에게도 평등선거권이 부여되었다.

스웨덴의 복지정책은 실제로 사회민주당이 집권하기 이전부터 도입되기 시작하였다. 1907년 노령연금위원회가 구성되고 1913년 연금법이 발효되면서 세계 최초로 보편적인 국민연금제도가 도입되었다. 1889년에 창당된 스웨덴 사회민주당은 사회혁명 대신 합법적 방식으로 정치적 정의, 사회적 정의, 경제적 정의를 위한 사회개혁을 목표로 했다. 실용주의를 선택한 사회민주당은 당시 국민들의 요구사항이었던 고용과 복지를 충족시키기 위한 사회정책에 주력했다. 사민당은 1920년 최초로 소수정부를 구성했고 1932년 다수당이 되어 집권하였다. 1928년 한손(Hansson) 사민당 당수는 의회 연설에서 국가는 모든 국민의 생존을 보장하는 '국민의 집(Folkhem: the Home of the People), 즉 복지

국가가 되어야 한다고 주장했다. '국민의 집'이라는 슬로건은 국가가 모든 국민의 안락한 집과 같은 존재가 되어야 한다는 공동체적 이념을 나타낸 것으로, 보편적 복지국가의 이념이 사민당의 주요 목표임을 분명히 하였다.

이에 따라 스웨덴 복지국가는 1930년대 한손 수상(1932-46년 재임)의 사민당 정부가 빈곤 추방과 인간적인 삶을 보장하려는 계획으로 본격화되었다. 이 계획은 국가의 세금으로 모든 국민에게 어떤 경우에도 기본적인 경제적 안전을 보장하며, 보편적인 복지국가를 지향했다. 1930년대 초 경제공황 시기에 일반 국민의 전반적인 생활 여건 향상을 위해 **적극적 노동시장정책**, **주택건설보조금제도**, **특별실업보험제도** 등 스웨덴식 뉴딜정책이 시행되었다. 1938년 사회복지위원회가 구성되었고 평등주의적 보편주의 원칙하에 **연금**, **가족수당**, **의료보험**, **산재보험** 등이 도입되었다.

2차 세계대전 이후 사회개혁 작업이 다시 계속되어 공정한 분배를 위한 정책, 결손가정 지원정책, 교육제도의 개혁 등이 중점적으로 시행되었다. 사회보험제도는 완벽하게 도입되었는데, 1913년의 연금법을 확대하여 1946년 새로운 연금법이 도입된 것이 그 하나이다. 임산부, 어린이, 학생, 환자, 장애인, 실업자, 노인 등 사회적 취약계층에 대해 국가는 이들에게 필요한 공공사회서비스를 무상 또는 저렴한 비용으로 제공하였다. 스웨덴의 공공사회서비스는 보육, 교육, 보건 등으로 확대되어 모든 사회구성원들이 그 혜택을 받고 있다. 스웨덴 모델의 최고의 성과인 복지국가는 유권자들의 정치적 선택에 큰 영향을 미쳐왔다. 복지국가가 최소한의 인간적 삶의 보장 뿐 아니라, 인적자본, 고용능력, 소득 등을 향상시켜 중산층으로의 상향 평준화에 중요한 역할을 해왔기 때문이다. '일하는 복지(Workfare)', '학습복지(Learnfare)'의 개념이 복지제도에 강하게 내재되어 있어 소득재분배의 효과뿐 아니라 경제의 효율성 측면에서도 긍정적으로 작용해 왔던 것이다.

2. 사회적 합의에 의한 스웨덴 복지모델 구축

스웨덴 복지모델은 사회민주당 혼자 발전시켜온 것이 아니라 좌우 정당간, 노동과 기업 등 주요 사회세력간 합의로 발전되어 왔다. 그만큼 효율성과 효과성을 높일 수 있는 기반이 존재했다. 사회민주당은 1932년 집권 이후 높은 경제성장과 완전고용의 경제적 토대 위에 임금평등과 보편적인 복지국가라는 스웨덴 모델을 발전시켜 왔다. 주요 정치사회세력에 대해 민주적인 정책결정 과정에의 참여를 제도화한 사회 코포라티즘(Social Corporatism)에 의한 사회적 조정과 합의제도가 스웨덴 모델의 핵심 정책에 중요한 바탕이 되었다. 이러한 정책과 제도는 1938년 살츠쉐바덴(Saltsj baden) 기본협약이라는 사회적 대타협을 계기로 발전하기 시작하여 1960년대에 완전히 제도화되면서 명실상부한 스웨덴 모델로 나타나게 되었다. 이 과정에서 여러 갈등과 어려움이 있었지만 정치지도자, 기업가, 노조지도자들, 그리고 관료들이 높은 경제성장을 달성하고 최고의 복지국가로 풍요롭고 평등한 사회를 만들겠다는 국가적 목표를 위해 부단히 노력하고 협력해왔기 때문에 가능했던 것이다.

스웨덴 사회민주주의자들은 '유연한 진보주의자들'이었으며, 실용적 개혁주의로 계급타협을 통한

사회진보를 추구하였다. 1930년대 초 경제공황으로 어려움에 처한 노동자들과 농민을 위해 사회민주당은 1933년 농산물보조금과 공공일자리 사업을 서로 받아들이는 내용으로 농민당과 정책연합을 이루기도 하였다. 1938년의 살츠쉐바덴 기본협약은 1933년 사회민주당과 농민당의 정책연합에 필적하는 성과였다. 두 정당간 정책연합, 즉 '적녹연맹'이 정치상황을 안정시켰듯이, 노사간 기본협약은 노동시장 상황을 안정시켰기 때문이다. 이 두 성과는 향후 스웨덴 모델의 형성과 발전에 핵심적인 조건이 되었다. 유럽대륙과 소련에서 권위주의적 정권이 창궐하고 획일적인 전체주의 사상이 휩쓸던 1930년대에 스웨덴은 계급연합과 계급타협을 통해 정치문제와 노동문제를 해결하였던 것이다. 당시의 권위주의적, 전체주의적 국가들과 달리, 스웨덴은 인간의 존엄과 자유를 존중하고 자율적인 시민사회를 발전시켜왔다. '열린사회'를 지향했던 것이다.

사민주의자들은 당시 유럽 및 소련의 많은 사회주의자들과 달리 이상주의에 경도된 사회주의 엘리트도, 교조적 사회주의자들도 아니었다. 중요한 것은 스웨덴의 민주적 사회주의자들이 인간의 존엄에 대한 신념과 물질적 조건에 대한 신념을 동시에 지녔다는 점이다. 자신의 길을 이념으로 포장하기보다 현실에 기반한 실용으로 채워왔다. 평등과 연대의 인간주의적 또는 사회주의적 이상은 자본주의적 성공으로 이루진다고 보았다. 이에 따라 스웨덴 특유의 높은 수준의 보편적 복지국가와 효율과 성장을 중시하는 경제제도가 동시에 발전하게 되었다. 사회민주당은 주요 정당과 함께 계급연합과 계급타협을 바탕으로 1940년대 이후 경제성장, 완전고용, 복지국가를 동시에 지향하는 사회민주주의 복지국가의 제도적 기반을 확실히 구축하게 되었고, 후발 산업국이었던 스웨덴은 유럽 최고의 부자국가로 1960년대에 서구 복지국가의 모델로 부상하였던 것이다.

계급타협이 스웨덴과 같은 작은 나라들에서 더 적극적이었던 데에는 정치사회적, 경제적 이유가 있었다. 노동운동을 중심으로 한 개혁적 좌파가 점진적으로 정치적 힘을 확대시켜 온 것이 중요하였다. 보통선거권과 비례대표제의 도입으로 상이한 정치주체 간 권력공유가 가능해진 것도 중요한 이유가 되었다. 또한 경제적으로 대외의존도가 높은 개방경제 국가에서 입장이 상충하는 이익집단간 사회적 조정과 합의의 필요성이 커졌고, 이에 따라 노사협력에 기반한 코포라티즘은 1960년대까지 경제성장과 사회평화에 기여하면서 안정적으로 작동되었던 것이다. 경제 · 사회정책에서 국가 차원의 사회적 파트너십을 구축하여 이익집단, 국가관료, 정당 간 지속적인 협상을 통해 갈등문제를 공식/비공식적으로 조정해 왔기 때문이다.

3. 실용적 개혁주의와 생산적 복지국가

스웨덴 노동운동이 계급타협의 방식으로 의회민주주의와 복지국가를 지향할 수 있었던 것은 사회민주당의 실용적 개혁주의 덕분이었다. 사회민주당의 실용적 개혁주의 정책노선은 일찍부터 스탈린식 계획경제와 미국식 시장경제의 성공적 타협인 '가운데 길(the Middle Way)'이라는 평가를 받았는데, 1930년대 들어 스웨덴 사회민주당이 구축한 사회민주주의 체제는 사회주의에 관한 새로운 관점

을 보여주었다. 생산수단, 즉, 소유의 사회화는 거부되었지만 자본의 사회적 성격 및 생산의 민주적 통제를 강조하였던 것이다. 그것은 소득 및 소비의 사회화, 그리고 사유재산에 대한 통제의 사회화를 뜻하게 되었는데, 이는 국가에 의한 광범위한 사회개혁, 경제활동과 노동시장에 대한 적극적인 개입을 통해 이루어져야 할 목표가 되었다.

2차 대전이 끝나자 스웨덴은 완전고용사회에서 삶의 질과 복지를 어떻게 보장할 것인가 하는 문제에 지대한 관심을 갖게 되었다. 당시 사민당 정부는 사회적 합의에 따라 경제적 호황을 배경으로 복지정치에 전념하게 되었다. 2차 대전 이후 점진적으로 구축된 경제 및 사회정책의 특징은 스웨덴 모델의 핵심적 요소가 되었다. 사회민주주의자들은 경제 및 사회정책의 최고 목표로 **경제적 안전**(Economic Security)과 **평등주의**를 주창하면서 완전고용과 임금평등, 경제성장과 복지국가를 지속적으로 추구하였다. 전후에 도입된 중요한 제도들이 이러한 목표를 달성하기 위한 것이었고 스웨덴 모델을 발전시키는데 중요한 역할을 하였다. 전후 확고히 자리잡은 스웨덴 모델은 '원칙있는 실용주의(Principled Pragmatism)'를 기반으로 평등과 연대를 이념으로 경제성장과 완전고용, 보편적 복지국가를 추구하였다. 경제에 대한 규제는 완전고용을 목표로 노동시장에 적극적으로 개입하는 것을 특징으로 하였다. 전후 유럽대륙의 진보적인 분위기를 반영하듯, 우파 정당들도 사회민주당 정부의 경제개입 및 복지정책을 대폭 수용하였다.

사회민주당 정부는 1959년 사무직 중간계층에 유리한 '소득에 연계된 보충연금(Supplementary Pensions)'으로 공적연금을 개혁하였다. 1956년부터 연대임금정책을 실시하면서 근로자간의 임금격차를 줄이기 시작하였다. 사무직에 유리한 연금개혁이었지만 노조는 저임 생산직 근로자의 임금수준이 향상될 것을 기대할 수 있었다. **보충연금제도**의 도입으로 대부분의 화이트칼라들은 노동계급과 더불어 복지국가의 강력한 지지자가 됨으로써 복지국가의 발전을 뒷받침했다. 연금개혁으로 사회민주당은 전후 평등주의에 입각한 사회민주주의적 개혁을 사회 자유주의 방향으로 수정하였다. 모든 국민을 하나의 공동 연금체계에 포함시킨다는 목표를 위해 기존의 정률급여 원칙을 깨고 소득연계 급여라는 '규제된 불평등'을 수용한 것이다. 이로써 스웨덴의 사회정책은 새로운 방향을 갖게 되었다. 이 시기 사회민주당의 에를란더(Erlander) 총리(재임 1946-68)는 개인의 자유와 공공의 책임이 조화되는 보편적 복지국가를 완성하였다.

보충연금은 전적으로 세금에 의해 운용되는 보편적 정률 국민연금과 달리 세금 외에 사용자와 근로자가 공동으로 기여금을 부담하였다. 전후 스웨덴 복지국가의 핵심이 시민권에 기반한 1946년 국민연금체제에서 기여원칙의 퇴직연금인 1959년 보충연금체제로 이동하였다. 이에 따라 사회민주당은 민간 및 공공부문, 생산직 및 사무직 모두를 포괄하는 '하나의 중산층'을 만들게 되었다. 그 결과, 1960년대와 1970년대에 복지지출이 급격히 팽창하면서 스웨덴 복지국가는 전성기를 맞게 되었다. 1960년까지 세금이나 공공지출 수준이 다른 선진국가들과 별 차이가 없었지만 그 후 복지지출의 팽창은 조세부담과 공공지출을 세계 최고로 만들었다. 소득세는 1970년대 이후 약 20년 동안 최고 세율이 80%에 달했다. 이러한 세금은 다시 정부지출에 의해 **사회보험**과 **공공부조** 등의 소득재분배정

책, 교육, 의료, 탁아 등의 공공 사회서비스정책에 투자되었다.

1930~70년까지 스웨덴은 자본소득에 대한 낮은 과세로 기업가정신을 북돋았고 산업합리화와 구조조정의 압력은 근로윤리를 제고시키는 역할을 하였다. 임금과 복지는 높은 수준에서 평준화되었지만 무임승차에 대한 사회적 규율은 엄격했다. 사회민주당의 핵심 이념의 하나인 완전고용정책은 일할 수 있는 사람은 모두 일하게 만들었다. 스웨덴의 복지국가는 처음부터 '일하는 복지(Workfare)'였던 것이다. 대신, 높은 임금을 보장했고 일을 보다 인간적이고 여유로운 환경에서 할 수 있게 했다는 데 특징이 있다 할 것이다. 그러나 연대임금정책에 따른 산업합리화로 실업의 위험이 있기 때문에 일을 열심히 해야 할 (디스)인센티브가 존재했다. 연대임금정책이란 노사정 합의에 의해 1950년대 중반부터 시행된 중요한 정책으로, 기업의 지불능력과 관계없이 동일한 노동에 대해서 균등한 임금을 지급하는 것이다. 업계 평균의 임금을 정하고 이를 획일적으로 적용하는 연대임금은 생산성이 높은 기업의 근로자들은 임금인상을 그만큼 자제하는 반면, 실적이 좋지 않은 기업의 근로자는 기업의 지불능력을 초과하는 임금을 받게 된다. 이는 기업이윤과 임금간 상관관계를 차단시키고 저임금부문의 임금상승을 우선했기 때문에 산업간, 기업간 임금격차를 축소시켰다.

정부의 적극적 노동시장정책은 노동이동을 제약하는 요소들을 완화시킴으로써 한계부문에서 발생한 실업자들을 생산성이 높은 부문으로 이동시켰다. 시장원리에 따라 생산성이 높은 부문으로 자원이 이동함으로서 전체적으로 경제의 효율성이 상향평준화되었다. 스웨덴 노동시장이 유연성을 갖게 된 것은 단순히 해고 등을 통한 수량적 유연성보다 임금유연성과 노동력의 질적 유연성, 노동력 이동을 제고했기 때문이다. '직장'이 아니라 '고용'을 보장하는 스웨덴 특유의 적극적 노동시장정책으로 노동시장의 유연성을 확보하였던 것이다. 연대임금정책과 적극적 노동시장정책은 상호보완적 관계 속에서 완전고용, 거시경제적 안정, 평등이라는 목표를 실현하는데 중요한 역할을 하였다.

4. 세계화와 복지개혁: 복지국가의 경쟁력 강화

2차 대전 후 경제적 호황, 유권자들의 정치적 압력, 정당간 경쟁, 진보적 정치 환경 등으로 스웨덴 복지국가는 원래의 구상 이상으로 계속 팽창해 왔다. 복지국가가 최고조에 달한 1970년대에 세계적 경제위기가 발생하였고 이에 따라 적지 않은 부작용이 나타나게 되었다. 무엇보다 재정적자 문제가 심각하였다. 경제상황이 악화되면서 세금수입은 줄고 복지지출이 크게 늘었기 때문이다. **병가급여**, **산재급여**, **편부모지원**, **선택적 주거보조금**, **공공부조 및 조기퇴직보조금** 등에서는 도덕적 해이 현상도 나타났다. 급진적 분배정책에도 불구하고 공공부조급여를 받는 빈곤가구도 늘어났다. 높은 질을 자랑해 온 공공 사회서비스는 효율성 문제, 제한된 소비자선택, 경쟁의 결여 등의 문제를 가지고 있다.

이러한 상황에서 스웨덴 복지국가는 보수세력으로부터 국제경쟁력을 떨어뜨리는 주요 요인으로 비판을 받아 왔다. 이들은 높은 수준의 국가복지와 고율의 세금이 노동과 교육에 대한 동기를 약화시켜 양질의 노동력 공급을 저하시킨다고 주장하여 왔다. 또한 완전고용을 위한 고용보호 규제들이 노

동시장의 경직성을 초래해 노동력의 효율적 배분을 방해하고, 연대임금과 높은 사회보장 비용으로 인한 노동비용의 상승이 스웨덴 기업의 국제경쟁력을 하락시킨다고 주장하였다.

1976년에 집권한 우파정부는 복지급여를 축소하고 의료 및 주택에 대한 수혜자 부담원칙을 도입하였고 사회서비스의 비용 절감을 추진하였다. 1982년에 재집권한 사회민주당 정부도 복지개혁을 시도하였는데 연금개혁을 위한 연금위원회가 1984년에 설치되었다. 1980년대까지 OECD 국가들 가운데 거의 유일하게 완전고용을 유지했던 스웨덴은 1990년대 들어 전후 최악의 실업률을 기록하게 되었다. 이러한 노동시장의 문제는 곧 바로 복지국가의 위기로 발전하였다. 완전고용 자체가 스웨덴 복지국가의 핵심적 내용이었을 뿐 아니라, 실업증가와 고용감소는 재정에 이중의 부담을 안겨주었기 때문이다. 1976년 GDP의 3.6%에 불과했던 **재정적자**는 1982년에는 16.3%로 늘어났으며, 외채 또한 급격히 늘어났다. 재정적자를 해소하기 위한 제1순위로 **복지지출의 삭감**이 추진되면서 스웨덴 복지국가의 재편이 불가피해졌다. 이러한 상황에서 세계화와 유럽통합의 가속화는 복지국가의 재편을 재촉하였다.

본격적인 개혁은 1991-2년 금융위기를 극복하는 과정에서 우파연립정부와 사회민주당이 1992년 시장의 역할을 강화하는 것을 골자로 한 정책프로그램(Crisis Package)에 합의함으로서 구체화되었다. 이 정책프로그램은 **복지수당의 축소**, **복지행정기구의 재편** 등 사회복지에 대한 국가개입을 축소하는 내용을 포함하고 있었다. 공공부문의 재정적자를 축소하기 위한 방안의 하나로 추진된 공공부문의 고용축소는 민간부문의 고용감소와 맞물려 급격한 실업증가를 가져왔다. 1990년대 초반은 사회복지제도 뿐 아니라 조세제도의 개혁이 동시에 이루어지면서 스웨덴 복지국가가 근본적으로 변화한 시기였다. 1991년 세제개혁의 큰 특징은 한계세율을 낮추는 것과 더불어 개인소득세에 대한 종합과세를 분리과세로 이행시킨 것이었다. 이와 함께 개인소득세와 법인소득세의 세율이 대폭 하향조정되고 간접세인 부가가치세가 인상되었을 뿐 아니라 다양한 세금감면제도가 철폐되었다.

1990년대 중반의 재정건전화 계획은 지출축소와 세입증가에 초점이 맞추어져 있었다. 개인의 책임을 강조하고 경제활동에 대한 동기부여를 강화하면서 전반적으로 복지제도가 혜택중심에서 급여중심으로 전환되면서 스웨덴 복지체제의 특징인 보편성이 약화되는 경향을 보였다. 보험급여율이 삭감되고 대기기간이 도입됨에 따라 보장의 완벽성도 약화되었다. 반면, 사회서비스제도에서는 변화가 거의 없다. 스웨덴 복지국가는 1998년 6월 5개의 여·야정당 공동의 복지개혁법이 의회에서 통과됨에 따라 또 다시 재편되었다. 1984년 연금제도 개혁을 위한 연금위원회가 설치된 후 14년 만에 새로운 연금제도 개혁법안이 의회에서 승인된 것이다. 노동인구 대비 노령연금 수령자의 수가 증대되고 평균수명이 길어짐에 따라 연금 수혜기간도 길어지고 총연금액수도 커질 수 밖에 없기 때문에 노령연금을 축소하고 연금제도를 보다 노동친화적으로 만들었다.

1990년대 들어 많은 복지개혁이 이루어졌지만 스웨덴 복지국가는 여전히 견고성을 유지하고 있다. 복지개혁에도 불구하고 사회서비스, 의료 등의 영역에서는 민영화로 대표되는 시장중심적 개혁이 등장하지 않고 있다. 물론, 현재의 스웨덴 복지국가는 과거의 것과 다르다. 사회적 평등을 위한 종전의

정책적 수단이 제약받고 있기 때문이다. 세계화, 산업구조의 변화, 인구 및 가족구조의 변화, 가치관의 변화 등 다양한 국내외적 요인이 복지국가의 재편을 요구하고 있다. 개인주의적 가치관이 심화되면서 선택적 복지의 요구가 크게 나타났다. 국가에 의한 사회보장과 사회서비스의 상당부분이 지방자치단체로 이전되는 현상이 나타나고 있다. 무엇보다 인구 및 가족구조의 변화는 복지국가를 어려움에 처하게 만들고 있다. 노령화, 편부모 및 맞벌이 가정의 증가에 따른 가족구조의 변화는 소득이전의 복지체제에 새로운 변수로 작용하고 있다. 다행히, 스웨덴 복지국가는 여성이 일과 가정을 병행할 수 있는 성 평등정책을 시행함으로써 우리가 경험하고 있는 저출산의 위험에 직면해 있지는 않다. 1994년 집권 이후 스웨덴 사회민주당 정부는 비용억제와 프로그램 합리화로 점진적인 복지개혁을 추진해 왔다. **복지개혁이 복지기생자를 줄이는데 초점이 맞추어져** 있기 때문에 복지국가라는 시스템 자체의 변화는 나타나지 않고 있다.

스웨덴 복지국가의 정치적 기반은 경제적 성과와의 적합성, 그리고 중산층 이상의 유권자에게 양질의 사회서비스를 제공할 수 있는 능력에 달려있다. 이는 곧 소비부문의 계급양극화를 가져오지 않는 범위에서 공공서비스의 선택권을 확대하고 동시에 양질의 서비스를 위해 세금을 더 많이 걷는 일이 발생하지 않는 것을 의미한다. 복지국가의 효율성이 크게 높아진 것이다. 1990년대 이후 경제 효율성에 미치는 분배정책의 부정적 영향은 크게 완화되었다. 사회서비스의 비효율, 세금 및 복지급여로 인한 개인적 선택의 왜곡, 도덕적 해이 등의 문제가 크게 개선되어 왔기 때문이다. 특히, 공공부문의 효율성이 높아지고 세제개혁으로 세금왜곡을 줄였으며 임금대체율을 낮춤으로서 복지급여문제도 완화되었다. 스웨덴 복지국가는 사회보장과 사회서비스의 측면에서 여전히 뛰어난 제도를 유지하고 있다. 오히려 복지국가의 후퇴가 정치적으로 위험하다는 결과가 실제로 나타나고 있는 실정이다. 2006년 총선과 2010년 총선에서 우파연합이 친복지 공약을 내세운 것도 이러한 이유에서이다.

세계화 시대에도 스웨덴 복지국가는 견고하다. 스웨덴 국민들은 성장이 지속되고 질 높은 복지서비스를 제공하는 복지국가에 여전히 매우 우호적이기 때문이다. 서유럽에 비해서도 상대적으로 높은 국민적 지지에 기초하여 스웨덴 정치인들은 복지국가가 사회·경제적으로나 정치적으로 지속될 수 있도록 노력하고 있다. 1980년대 이후 정치경제의 많은 구조적 변화에도 불구하고 급격한 복지개혁은 이루어지지 않았다. 스웨덴 복지국가의 특성상, 노동계층은 물론 중산층을 포함한 광범위한 복지수혜 계층이 존재하기 때문에 우파정부도 역사적으로 형성된 복지국가에 대한 사회적 합의를 존중하고 있다.

스웨덴 사회는 1990년대에 많은 변화가 있었다. 노령화의 심화와 외국인의 증가라는 인구변화 뿐 아니라, 산업구조가 변화함에 따라 노동생활 및 노동시장에서도 큰 변화가 나타났다. 경제의 탈규제와 자본, 노동 등 생산요소의 국제적 이동은 경제조건과 경제규칙을 변화시켜 왔다. 이러한 국내외의 변화가 복지정책에 큰 도전이 되었다. 스웨덴 복지국가는 부단한 개혁과 변화의 결과, 경쟁력을 유지하면서 복지의 질을 유지하고 있다. 스웨덴에서 복지국가의 정당성은 거의 훼손되지 않았으며 복지국가에 대한 유권자들의 지지는 여전히 강고하며 광범위하게 나타나고 있다. 더욱 중요한 점은 스웨

덴 복지국가가 국민들의 사회정의에 대한 강한 믿음과 높은 세금윤리에 기반해 왔다는 것이다. 다수의 국민과 정당은 복지국가를 경제사회적 여건 뿐 아니라 가치와 이념의 기준에서 변화의 정도와 방향을 결정한다는 점이다. 경제적 상황이 어렵다고 해서 평등과 연대의 가치를 실현해 준 복지국가 자체를 포기하지는 않는다는 것이다.

노동참가와 육아를 동시에 가능하게 하는 공공 사회서비스, 적극적 노동시장정책을 통한 노동력의 동원, 인적자본 개발에 대한 강조 등 전통적인 스웨덴의 분배정책은 오히려 세계화라는 새로운 경제환경에 대한 적응을 용이하게 하고 있다. 세계화 시대에도 복지국가 스웨덴이 경쟁력을 가질 수 있는 이유는 성장과 개혁, 분배를 위해 부단히 노력해 왔기 때문이다. 1970년대 이후 스웨덴 모델이 위기를 경험했지만 1980년대와 90년대 시장자유화 및 제도개혁은 경제를 근본적으로 재구조화시켰다. 세제개혁, 연금개혁 등으로 복지국가의 효율을 높여왔다. 노인인구가 증가하고 저출산으로 공공사회서비스에 대한 요구는 증가하는 현실에 대응하여 노인, 여성, 아동에 대한 복지가 지속적으로 늘어나는 것도 이 때문이다.

사회구성원의 소득과 복지수준은 그 나라의 경제적 조건과 상황으로부터 크게 영향을 받게 된다. 경제성장, 효율성, 거시경제적 안정을 얼마나 달성하느냐에 복지국가의 앞날이 달려있기 때문이다. 스웨덴 국민들은 경제적 성공이 고복지와 사회통합 등 스웨덴이 추구하는 사회적 목표를 실현시켜준다는 인식을 가지고 있다. 경제상황이 나빠질수록 복지수요는 늘어나게 되고 그만큼 더 많은 자원이 복지를 위해 지출될 것이다. 이러한 상태가 오래갈수록 생산은 물론 복지를 위한 자원도 고갈되어 많은 사람의 경제적 안전이 위험에 처하게 된다. 따라서 장기적 경제성장과 고용증대를 창출할 수 있는 국가능력은 매우 중요하며, 이를 위해 복지국가는 높은 수준의 인적자본 투자와 노동참여를 높이기 위해 노력하게 된다.

Ⅳ. 스웨덴 복지모델과 국제개발협력: 경제적 기회와 사회적 안전망 확대를 위한 국제개발협력

1. 빈곤추방과 경제적 기회를 보장하는 스웨덴 복지모델과 국제개발협력 전략

스웨덴 국제개발협력의 기본 목표는 빈곤추방에 있다. 이는 20세기 초 스웨덴 복지국가의 태동기에 목표로 했던 빈곤추방과 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 빈곤을 없애기 위해서는 각 개인에게 능력제고의 기회를 주는 것이 중요하게 된다. 교육 등 인적자본에 대한 투자가 그것이다. 스웨덴은 일찍부터 공교육을 강화하여 20세기 초 유럽에서 문맹률이 가장 낮은 국가였다. 스웨덴의 교육제도는 20세기 들어, 특히 2차 세계대전 이후 정치적, 경제적 발전과 궤를 같이 하여 개혁을 해왔다.

교육개혁을 사회개혁의 맥락에서 파악하고 모든 교육상의 과제들을 사회정책과 연관하여 해결해 왔다. 사회정의의 이념과 교육기회의 평등이라는 민주적 원리에 기반하여 교육이 이루어져 왔던 것이다(변광수 2005). 아동에 대한 보육 및 교육은 19세기 말부터 시작되었으며 대부분 공공기관에 의해 운영되어 왔다. 이들 기관은 부모의 수입정도에 따라 실비의 요금으로 취업부모의 아이들을 맡아 돌봐주면서 아동들의 사회적, 정서적, 지적 발달을 지원하고 있다. 이러한 아동보육은 부모의 취업활동을 용이하게 할 뿐 아니라 여성들을 가사노동으로부터 해방시켜 사회활동을 하게 만드는 것이다. 성평등을 실현시키는 것이다.

유년기 교육 후 9년제 무상의무교육인 기초학교는 학생들이 직업생활과 사회생활을 잘 할 수 있도록 전인적인 교육을 실시한다. 2-3년의 고등학교 교육도 무상교육으로 직업교육이 활성화되어 있으며 고등학교와 대학교육을 받는 학생들은 학업보조금을 받을 수 있다. 스웨덴에서 중요한 교육이 평생교육제도이다. 이 제도는 교육의 기회를 놓친 청소년 뿐만 아니라 대학출신의 기성 직장인에게도 적용되어 새로운 지식에 대한 욕구나 기존 지식을 보강하기 위해 이용한다. 평생교육제도 또한 무상이다. 1977년에는 교육기회를 확대하여 사회계층 및 성별에 따른 고등교육 기회의 불균형을 시정하기 위해 대학교육을 개혁하였다. 최근에는 교육의 다양성과 교육 주체간 경쟁을 유도하기 위해 공교육 개혁을 추진하기도 하였다.

교육제도에서 알 수 있듯이, 스웨덴 복지모델은 개인의 사회경제적 기회와 안전망을 확대하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 교육과 고용의 기회를 보장하고 있다. 고용을 복지의 첫걸음으로 인식하여 가능한 한 많은 사람이 인간적인 근로환경에서 자신의 적성과 능력에 맞게 일을 잘하도록 만드는 것이다. 스웨덴 모델의 분배정책은 처음부터 효율을 중시하였으며 단순히 현금지원에만 그치는 것이 아니라 교육과 고용을 강조함으로서 생산적 복지정책을 시행해왔다. 완전고용과 교육훈련제도는 고세금에 의한 평등한 분배정책이 효과적으로 실현될 수 있는 기반이 되었다. 평등주의 정책으로 일컬어지는 동일업종 내의 임금평준화 정책, 즉 동일노동 동일임금 정책은 계층간 격차를 줄이는데 크게 기여하였다. 노동보호 제도 및 인적자본 정책은 개인의 사회경제적 기회를 보장하는데 중요한 요소이다. 비정규직인 기간제 근로자 및 육아휴직 근로자에 대한 보호규정도 강화되고 있다.

시장친화적 정책은 효율성을 높여 성장을 달성하는데 기여하였고 이를 기반으로 고용 증대, 인적자본에의 투자 확대, 생산적인 복지, 삶의 질 향상 등을 성취해 왔다. 재정지출은 1960년대부터 크게 늘어나게 되었는데, 보육서비스, 교육 및 직업훈련, 보건・의료 등과 같은 투자적 성격의 사회인프라에 집중하였다. 고용을 늘리고 사회 전반적으로 안전도를 높여 그만큼 실업급여, 산재급여, 공공부조와 같은 소비적 지출을 최소화하였다. 성장과 고용, 고숙련의 인적자본과 생산적인 복지가 스웨덴을 만들었던 것이다.

스웨덴 복지모델의 중요한 특징은 개인들에게 사회적 기회와 경제적 기회를 보장하기 위해 공공사회서비스가 뛰어나다는 점이다. 이와 함께 적극적 노동시장정책은 개인의 역량을 제고하여 고용가능성을 높이는데 기여해왔다. 또한 인적자본에 대한 대대적인 투자는 사회자본의 기본이 되는 개개인

의 능력을 계발하고 사회에 참여할 수 있게 해준다. 이러한 성격들은 사회전반의 효율성을 높이고 경제성장을 가져오는데 중요한 역할을 하고 있다. 성평등도 이러한 맥락에서 이루어졌다.

스웨덴 복지국가모델은 1930년대 스웨덴 경제학자로 노벨경제학상을 받은 군나르 뮈르달(Gunnar Myrdal)이 제시한 사회민주주의형 모델이다. 뮈르달의 '생산적 복지' 모델은 저소득층에 직접 급여를 나누어주는 복지체제 대신, 모든 국민에게 생활에 필요한 서비스를 국가가 직접 제공하는 사회서비스 중심의 복지국가 전략이었다. 의료, 교육, 보육, 노인요양과 같은 서비스를 정부가 직접 운영, 제공함으로써 일정 수준 이상의 삶을 모두에게 보장하는 것이다. 실제로 스웨덴은 영미모델은 물론, 독일, 네덜란드 등 대륙모델과 달리 사회서비스 인프라 수준이 매우 높고, 실업수당 중심의 소극적 노동시장정책보다 교육, 훈련 중심의 적극적 노동시장정책 지출이 훨씬 많다.[8)]

스웨덴 복지국가는 1960년대에 접어들면서 소득대체가 가능할 정도의 사회적 급부시스템이 구축되기 시작하였다. 1970년대까지 사회보험, 공적부조, 사회서비스 등 모든 사회복지제도가 완비되었다. 그 결과, 스웨덴에서는 노동계급과 중간계급이 모두 보편적 사회보험 프로그램을 통해 제공되는 국가복지의 틀에 의해 통합되어 있으며, 복지는 시민적 권리이자 사회적 권리로 인식되게 되었다. 연금을 제외한 사회보험의 소득대체율은 거의 90% 수준에 달하였다. 사회보험의 높은 소득대체율은 평등주의를 강조한 분배정책 때문이며, 기여와 급여 간의 관계가 약한 스웨덴 복지제도의 특징을 보여주고 있다. 공적부조와 함께 기여와 급여가 분리된 기본연금제도는 중요한 재분배 기능을 수행해 왔다. 그 결과, 소득평등 수준이 매우 높아 가장 모범적인 복지국가로 평가받아 왔다. 사회보험제도보다 더 뛰어나다고 평가받는 스웨덴 복지국가의 특징은 탁아, 노인 보살핌 등 완벽한 사회서비스를 정부가 제공하는데 있다. 이러한 사회서비스의 재정지출은 EU 평균의 두 배에 이른다. 스웨덴은 공공부조나 사회보험을 기본으로 하면서도 탁아, 교육, 의료, 교통 등 직접적인 사회서비스가 거의 무료로 전국민에게 제공된다.

2. 사회통합을 위한 스웨덴 복지모델과 국제개발협력 전략

스웨덴의 정부정책은 무엇보다 성장, 고용, 공공복지, 사회통합을 목표로 하고 있다. 특히, 사회통합을 위해 일자리 보장, 임금격차의 축소, 빈곤감소, 삶의 조건의 동질화 등을 추구하고 있다. 사회통합이 규범적 차원에서 주창되는 것이 아니라 제도와 정책, 실질적인 사회경제적 성과에 의해 달성되는 것이다. 스웨덴의 국제개발협력 전략이 경제사회적 기회 제공과 사회안전망에 기반하고 있는

8) 복지국가는 지역별로 나라마다 다양한 형태와 특징을 가지고 있다. 미국의 복지정책은 극빈자를 주 대상으로 한 공공부조 중심으로 되어있다. 따라서 미국에서는 복지제도의 수혜자가 매우 소수일 수밖에 없다. 조합주의형 또는 유럽대륙형으로도 불리는 **독일의 복지제도는 고용근로자를 주 대상으로 사회보험제도**가 근간을 이룬다. 물론 공공부조는 기본적으로 제공된다. 스웨덴은 영미형은 물론, 독일과도 상당한 차이가 있다. 1990년대 이후 각국의 복지개혁으로 유럽대륙형과 북유럽복지모델의 차이가 약화되고 있다. 독일 등 대륙 국가들이 가족정책 등 공공사회서비스를 확대하고 적극적 노동시장정책을 도입하였기 때문이다.

것도 스웨덴의 사회통합에 기반한 국가발전 전략과 관련된다. 스웨덴은 계층, 성별 등 다양한 사회적 차원에서 사회통합을 목표로 하였고 이를 성취해 왔다.

스웨덴 복지국가는 이인부양자모델(Dual-Breadwinner Model)에 기반하고 있어 여성의 노동시장 참여율을 높이는 역할을 하는 것도 중요한 특징이다. 무상 혹은 국가보조를 받는 공공탁아서비스는 관대한 아동 및 가족수당, 부모보험과 함께 복지국가를 여성친화적으로 만들고 있다. 노동시장 참여와 육아를 양립시키며, 동시에 사회적으로 요구되는 출산율을 유지시키는 데에도 영향을 주고 있다. 스웨덴의 탁아서비스는 높은 수준의 질과 보편적 이용이라는 원칙에 의해 시행되고 있다. 취학어린이도 방과후센터에 다닐 수 있으며 학교휴일에도 열고 있다. 여성노동력의 증가는 대부분의 가구에 적용되는 높은 세율로 혼자 벌어서는 가계를 꾸리기 어려운 점에도 기인한다. 이 점에서 한국 중산층 여성은 행복하다고 할까. 일할 수 있는 사람은 모두 일하게 만드는 완전고용정책과 권리뿐 아니라 의무에서도 '성평등'을 지향하는 정부정책은 노동시장에서 특별히 여성을 배려하기보다 젠더중립적 입장에서 여성이기 이전에 근로자로 인식해왔다. 20세기 초부터 부족한 노동력을 여성들이 채우면서 고용평등정책이, 1960년대 이후 공공서비스부문의 엄청나게 증가한 노동력 수요로 여성의 노동시장참여율이 높아지면서 많은 분야에서 성평등이 보다 확고해졌다.

스웨덴 복지국가의 가장 큰 문제는 사회복지제도를 유지하는데 비용, 즉 세금이 많이 든다는 점이다. 이 때문에 낮은 실업률을 유지하여 수혜대상자를 가능한 한 감소시키는 전략을 추진해왔다. 적극적 노동시장정책이라는 제도적 장치를 통해 복지비용을 최소화하면서 세입을 극대화하는데 성공함으로서 포괄적 사회복지제도가 갖는 비용의 문제를 어느 정도 해결할 수 있었다. 높은 노동비용만큼 노동생산성의 증가를 가져오게 함으로써 기업의 경쟁력과 완전고용을 유지하는 데 성공한 것이다. 물론, 스웨덴의 모든 국민이 높은 세금에 기반한 국가복지를 지지하는 것은 아니지만 1932년 사회민주당 집권 이후 다수의 유권자가 이에 동의해 왔기 때문에 세계 최고의 복지국가를 만들 수 있었던 것이다. 사회민주당의 장기 집권으로 분배정책은 다른 정당에도 중요한 영향을 미쳐 복지정책에 대한 이념적 차이를 축소시켰다. 또한 노조의 영향력 확대뿐 아니라, 노령인구가 증가하고 여성노동력 참여가 크게 확대되면서 이들은 관대한 연금, 탁아 및 노인보살핌 등 사회서비스에 대한 정치적 압력을 크게 가했다. 이들은 복지국가를 지지하는 강력한 기반이 되어 왔다.

기존의 적극적 노동시장정책 외에도 인적자본의 질을 높이기 위해 정규교육을 강화하는 새로운 정책을 추진하고 있다. 스웨덴 정부는 재교육, 직업훈련 등 평생교육의 기회를 확대함으로써 인적자본의 기초를 개선하려는 노력을 지속해 왔다. 이러한 노력은 공공부문 팽창에 의한 고용창출이 더 이상 가능하지 않은 상태에서 고실업이냐, 아니면 민간서비스부문의 저임근로자 양산이냐라는 양자택일 상황을 피할 수 있게 해주고 있다. 노조는 저학력 성인근로자의 노동시장 경쟁력을 위해 더 많은 직업훈련과 교육을 제공하는 정책을 사회민주당에 요구해 왔다. 적극적 노동시장정책은 인적자본의 질을 높이는데 초점이 맞추어져 있으며 노사협력에 기반하여 '고숙련-고부가가치-고임금 전략'을 시행하고 있다. 고숙련 노동력이 스웨덴 경제를 발전시키는 데 크게 기여하고 있는 것이다.

불평등을 감소시키고 인적자본의 질적 향상을 위한 노력은 고숙련/고임금 수출산업의 대외경쟁력을 유지시키는데 있어서 뿐 아니라, 내수산업의 생산성 제고를 위해서도 힘이 되고 있다. 높은 생산성과 높은 수준의 고용은 다시 높은 수준의 복지국가를 유지하는데 필수불가결한 세금원을 제공하고 있는 것이다. 스웨덴은 고부가가치 제조업 및 고부가가치 서비스산업의 경쟁력 향상을 목표로 하고 있다. 그럼에도 탈규제된 저임서비스직과 안정된 고임금 고용이라는 부문별로 분리된 '이중노동시장'이나 '이중경제(Dual Economy)'를 수용하지 않고 있다. 바로 사회통합의 기반은 경제적 기회와 사회적 안전을 보장하는데 있다고 보기 때문이다. 저학력, 저숙련 근로자에 대한 교육과 기술훈련을 강화하는 방식을 채택하여 '두 계급의 노동시장(Two-Class Labor Market)'을 지양하고 있는 것이다. 노동시장의 균형발전을 추구하는 'Win-Win'전략이 가능한 것은 스웨덴의 노동시장과 단체협상, 노조 등 강력한 노동시장제도들이 상호 긴밀히 연관되어 있기 때문이다. 기술수준에 따른 실업의 격차가 커지면서 정부는 기존의 노동시장정책 외에도 정규교육을 강화하는 새로운 정책을 추진하였다. 정규교육에 의한 인적자본 투자는 노동시장에서 근로자가 직면할 위험을 줄이는 가장 좋은 방법으로 보기 때문이다.

역사적으로 스웨덴의 국가발전 과정에 정당과 국가, 기업 뿐 아니라 스웨덴 시민사회가 중요한 역할을 해 왔다. 스웨덴 사회의 높은 사회적 신뢰와 규범, 투명성은 시민사회가 신뢰와 규범을 생산해내고 유지시키는 공식 비공식의 제도와 문화를 만들어 왔기 때문이다. 1980년대 이후 스웨덴 모델에 적지 않은 변화가 있었지만 스웨덴 사회의 정체성은 크게 훼손되지 않았다. 사회적 합의 전통은 여전히 강하게 작동하고 있으며 복지국가는 구조조정을 통해 효율성과 효과성을 높이고 있다. 높은 수준의 복지가 경제적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다고 하지만 스웨덴은 EU 평균보다 높은 경제성장률과 낮은 실업률을 보인다.

자본주의의 재구조화와 세계화에 불구하고 스웨덴의 전통적 가치와 제도는 지속되고 있다. 평등과 연대, 사회통합에 대한 국민들의 지지가 강고하기 때문이다. 이러한 배경에 스웨덴 복지국가가 있다. 스웨덴 복지국가는 투자적 성격의 재정비중이 높은 특징을 가지고 있다. 즉, 사회투자를 늘림으로써 사회구성원들이 교육, 건강, 일, 안전, 사회적 신뢰, 정치적 자원 등을 더 많이 갖고 누리게 만드는 것이다. 이는 좋은 복지국가로 가는 지름길이 된다.

V. 결 론

성장과 복지를 함께 추구하는 국가발전전략을 선택한 스웨덴이 국제개발원조에 있어서도 스웨덴 복지모델의 성격이 반영되고 있다. 개도국 국민들의 경제적 기회와 사회안전망을 제고하는 국제개발협력의 정책 및 전략 측면에서 국제사회의 모범이 되고 있다. 주요 선진공여국으로서 원조 규모에서 GNI 대비 1%가 넘을 뿐 아니라 빈곤퇴치와 일자리, 역량강화를 위해 적극적이고도 효과적으로 개발

협력 활동을 하기 때문이다. 스웨덴은 성장과 복지가 양립하는 복지모델 전략으로 사회적 평등과 경제적 안전을 보장해 왔다. 1930년대부터 적극적이고 생산적인 복지제도의 도입과 발전, 1990년대 이후 복지개혁으로 복지국가의 경쟁력을 제고함으로서 사회경제적 성과를 달성하는데 중요한 역할을 하고 있다.

스웨덴의 국제개발원조는 국내적 요소와 밀접한 관련을 갖는다고 할 수 있다. 즉, 개발원조의 전략과 내용, 추진 방식과 과정, 효과성과 효율성의 강조 등은 역사적으로 스웨덴 복지모델이 발전해온 과정 및 성격과 유사하다. 물론, 대부분의 원조공여 국가들이 이러한 요소를 중시하고 있을 것이다. 그러나 실질적으로 이러한 목적을 달성하고 효과성을 높이기 위해 적극적이고 생산적으로 개발협력 프로그램을 운영하는 것이 중요하며 이는 공여국의 역량 그 자체에 달려있다고 할 것이다. 스웨덴 사례는 이를 잘 보여준다. 스웨덴의 구체적인 개발협력 전략과 프로그램이 스웨덴의 복지국가 전략 및 정책의 성격을 반영하고 있기 때문이다. 적극적이고 생산적인 개발원조, 공평하고 지속가능한 개발원조, 투명하고 신뢰할 수 있는 개발원조가 그것이다.

국제개발협력에서는 자신들이 잘 할 수 있는 분야에서, 자신의 경험을 살릴 수 있는 해외원조 프로그램이 중요하다. 사회경제적 기회의 확대, 복지 및 사회안전망 확대는 스웨덴의 국제개발협력 프로그램의 기본 원칙이 되고 있다. 이를 바탕으로 민주주의 의식 고양, 지역경제의 자립 지원, 인권보호를 위한 인프라 구축 지원, 평화와 안전, 교육, 빈곤퇴치, 의료보건, 양성평등 등이 주요 개발협력의 목표이다. 인권과 민주주의는 이러한 물적 조건과 함께 한다고 보는 것이다. 스웨덴은 성평등 수준이 가장 높은 나라이다. 국제개발협력에서 양성평등을 중시하고 여성의 역량강화를 강조하는 것도 이러한 맥락이다. 다양한 사회적 인프라 구축은 스웨덴이 20세기 초중반에 대대적으로 실행한 것으로, 지금까지 경쟁력 있는 스웨덴 복지국가를 위한 기반이 되어 왔다. 스웨덴의 국제개발협력 전략 사례는 한국의 개발원조정책의 발전 방향에 대해 시사하는 바가 크다 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

김미경. 2010. "왜 노르딕 국가들은 더 많이 원조를 하는가?" 2010 한국유럽학회 연례학술대회 발표 논문(2010. 12. 11)

김인춘. 2007.『스웨덴 모델, 독점자본과 복지국가의 공존』삼성경제연구소

김채형. 2000. "유럽연합의 개발협력정책"『EU학연구』제5권 제2호

변광수. 2005.『스웨덴, 스웨덴사람들』서울: 문예림

안재흥. 2004. "근대로의 이행과 스웨덴 정치",『유럽정치』백산서당

이주경. "성장과 분배, 윈-윈의 길을 찾아서" http://blog.naver.com/wilddog25/60005773330

주은선. 2006. "스웨덴 복지정치의 기반변화: 코포라티즘의 폐기 혹은 변형?"『사회보장연구』22권 1호

주한 스웨덴 대사관 "스웨덴 복지모델의 성공요인 – 정치구조 및 환경측면" 2006. 2

2. 국외문헌

Bergh, Andreas & Gissur Erlingsson. 2006. "Resilience through Restructuring: Swedish Policy-making style and the Consensus on Liberalizations 1980–2000" Stockholm: The RATIO Institute,

Bergman, Annika. "The Domestic Construction of Nordic Foreign Policy: The case of Global Welfare and Solidarity", paper presented at the 2005 ISA Annual Convention, Honolulu, Hawaii, March 1–5, 2005

Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy* Cambridge: Cambridge University Press

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Princeton: Princeton University Press

Gylfason, Thorvaldur (ed.). 1997 *The Swedish Model under Stress: A View from the Stands.* Stockholm: SNS.

Hadenius, Axel. 2008. *Democracy and Development* Cambridge University Press

Hadenius, Stig. 1988. *Swedish Politics during the 20th Century* The Swedish Institute

Heclo, H. and Henrik Madsen. 1987. *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism,* Philadelphia:

Temple Univ. Press.

Lane, Jan-Erik (ed.). 1991. *Understanding the Swedish Model* Routledge

Lawler, Peter. 1997. "Scandinavian Exceptionalism and European Union" *Journal of Common Market Studies* vol.35 no. 4: 565–94

Lindbeck, A. 1997. *The Swedish Experiment*, Stockholm: SNS

Lumsdaine, D.H. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime,* 1949–1989, Princeton: Princeton University Press

Mosley, P. 1985. ":The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good" *Economic Development and Cultural Change* vol 33 no.2: 373–393

Pierson, Paul (ed.). 2001. *The New Politics of the Welfare State* Oxford: Oxford University Press

Noel, Alain and Jean-Philippe Therien. 1995. "From Domestic to International Justice: The Welfare state and Foreign Aid", *International Organization* vol.49 no. 3: 523–553

Stein, Peter. 1991. "Sweden: From Capitalist Success to Welfare-State Sclerosis" Policy Analysis no. 160 Washington D.C: The Cato Institute

Therien, Jean-Philippe. 2002. "Debating Foreign Aid: Right versus Left" *Third World Quarterly* vol.23, no.3: 449–466

Trägårdh, Lars(ed.). 2007. *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered* Berghahn Books

Whyman, Philip. 2003. *Sweden and the 'Third Way': A Macroeconomic Evaluation* Aldershot: Ashgate

Zanger, Sabine C. 2000. Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality *European Union Politics* 1: 293–317

OECD, "Sweden: Achieving Results for Sustained Growth" March 2007, OECD Policy Brief

http://www.eiro.eurofound.ie

Sweden(2000), Development Co-operation Review
(http://www.oecd.org/document/15/0,3746,en_2649_34603_1883855_1_1_1_1,00.html)

DAC Member's Commitments and Performance: Summary Tables of OECD Secretariat Projections
(http://www.oecd.org/dataoecd/17/12/44981982.pdf)

Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets
(http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html)

Sweden (2009) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations
(http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34603_43278401_1_1_1_1,00.html)

사회안전망 확충을 위한 개발원조 방향

조 정 현 KOICA 평가실 전문연구관

목차

Ⅰ. 사회안전망 도입 배경과 개념
Ⅱ. 사회안전망과 개발원조와의 관계
Ⅲ. 국제사회의 흐름과 사회안전망 확충을 위한 노력
Ⅳ. 한국의 사회안전망 확충을 위한 개발원조 현황
Ⅴ. 향후 KOICA 개발원조 방향 및 함의

Ⅰ. 사회안전망 도입 배경과 개념

97년 12월 불어닥친 경제위기는 한국 사회의 경제에 대한 인식을 바꿔놓았을 뿐만 아니라 사회정책에 대한 담론들을 바꾸었다고해도 과언이 아니다(신광영,2002). 이 시기 이후의 사회정책이라 함은 경제개혁에 따른 대량의 실업으로 인해 빚어지는 빈곤과 불평등의 문제들을 완화하고 취약계층이 사회적 위험(실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등)에 노출되는 것을 방지하기 위한 완충 장치들의 성격을 띄었다. 이와 같은 사회 정책의 장치들은 소위 '사회적 안전망' 이라는 개념 하에 통용되었는데, 한국에서의 **사회안전망은 사회적 위기들로부터 보호하기 위한 사회보장제도의 일환인 '사회보험과 공공부조'** 등을 광의적 개념에서 시작된다.

국제사회에서 '사회안전망'의 개념은 세계은행, IMF 등이 개발도상국(이하 개도국)과 동구권국가들에게 차관을 제공함과 동시에 구조조정을 요구하면서 발생하는 부작용 즉, 실업 및 생계곤란을 완화시키기 위한 기제로부터 시작되었다. 1997년 아시아 경제위기를 통해, 우리나라는 물론 여타 개도국들도 사회적 하부구조가 이러한 외부충격에 대한 대처능력이 없음을 여실히 드러냈다.(홍준표, 2006). 개도국은 외환 관리 문제 뿐 아니라 금융개혁, 재벌개혁, 공공부문 등이 총체적으로 문제를 안고 있었기 때문이다. 더구나 취약계층이 대다수인 개발도상국은 심화된 사회문제들을 깊이 경험하

게 되었다. 그래서 긴박하고도 불가피하게 '시장소득에 의한 불평등 및 각종위험'에 대한 기본적 생활권보장을 위해 포괄적인 성격의 장치인 '사회안전망 확충'에 대한 요구가 대내외적으로 커지게 되었다(신광영, 2002).

실제로 많은 선진국 복지국가모형에서 따르면, 사회 안전망은 비대칭적인 경제구조를 완화하고, 불평등한 배분(allocation)에서 벗어나 사회의 양극화로 인한 문제를 해소하고 국가의 거버넌스[1]를 강화하는데 도움을 준다는 것은 주목할 만하다. (김태성, 김진수, 2005; 신광영 2002).

주목할 점은, **거버넌스와 사회안전망 확충의 관계는 서로 한 싸이클(cycle)에 있다는 점**이다. 바람직한 거버넌스가 확립된 국가는 하부구조까지 잘 조직화된 형태를 기반으로 사회안전망 또한 보완적으로 확충하기 때문에 성공적으로 위기에 대응할 가능성이 높아진다(신광영, 2002, 성경룡, 김태성).

그러나 앞에서도 언급했듯이, 경제적인 부흥을 꾀하고자하는 아시아 국가들 (소위, APEC 국가 들-태국 등)마저도 국가의 제도와 하부구조에 사회안전망을 이용하여 취약계층에 대한 보호를 제도화하지 못하고 있으며 바람직한 거버넌스 확립 역시 자신할 수 없는 상황이다. 이렇게 외부위기의 충격을 완화할 수 있는 준비가 되지 않은 상황가운데서, 충격완화층 역할을 해줄 '사회안전망 시행'은 기대하기가 힘들어진다. 이는 개도국뿐만 아니라 빈민국으로 갈수록 위기에 더욱 취약하다는 것은 자명한 일이다.

II. 사회안전망과 개발원조관계

사회안전망에서 중요한 이슈는 사회안전망을 구축 및 구현하고 촉진하는 '주체'가 누구이냐이다. 대부분, 사회안전망은 정부관리 하에 공식적으로 법제화 되거나, 지역사회를 기반으로 비공식적으로 시행되고 있는데, 단순히 국가의 거버넌스(governance)와 제도(system)의 수준과 역량 (질과 양)의 문제뿐만 아니라 사회안전망을 법제화 시키고 시행할 만한 재원은 어떻게 충당할 것인가 또한 중요한 과제이다[2]. 이 때문에 개도국에 경우, 거버넌스, 시스템(제도)의 부재 그리고 재원의 부족문제로 사회안전망 구축을 주도적으로 하는 것이 쉽지 않다. 재원확보의 경우, 개도국은 안정적인 조세를 확보하기 어려워 외부로부터 원조받기도 한다(홍석표2006). 그러나 외부로부터 재원을 원조 받아 재원이 확보된다 하더라도, 결국 거버넌스와 시스템의 제대로 구축되지 않는 이상 사회안전망의 구축 및 실현에

1) 거버넌스에 대한 정의와 범위는 다양하지만, 이글에서는 전통적인 집권적 관료구조에 바탕을 둔 행정을 대체하는 개념(from Government to Governance)을 넘어서, 제도적, 법적, 행정적 안정과, 공공문제의 해결 등을 위해 협력하는 국가, 시장, 시민사회를 연결하는 협력적 네트워크로서의 기능을 하는 (뉴)거버넌스의 개념을 축으로 논의하도록 하겠다.
2) 보통의 경우 재원은 정부가 직·간접적 이전을 통한 세수입으로 충당

어려움이 있을 수 있다. 같은 맥락으로, 파리선언에서는 개발원조의 원조효과성(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 수원국의 거버넌스와 큰 연관성을 갖는다고 지적되어 왔다. 지난 개발원조의 경험을 미루어 거버넌스가 확충되지 않으면 충분하게 원조의 질이 확보가 되기 어려우며 원조 피로 및 중첩 등을 해결할 수 없게 된다는 점을 발견했기 때문이다.

한편, 수원국이 능동적인 의지를 보이지 않는 상태에서 공여국은 적극적으로 수원국의 거버넌스에 개입하기 어렵기 때문에 수동적인 자세를 취하게 된다. 이와같은 이유로, 국제사회의 개도국에 대한 '사회안전망' 확충 혹은 거시적으로 '거버넌스 확립'을 위한 원조정책 혹은 지원 전략이 구체적으로 규명되어 제시되지 못하고 있다. 현실적으로, 개발도상국과의 협력 관계 안에서 공여국이 개발원조의 일환으로 수원국의 Governance와 System(제도) 확립을 돕는다는 것이, 다소 정치적으로 민감한 부분으로 작용할 수 있고, 오히려 수원국의 원조의존적인 상황을 만들 수 있는 위험이 있기 때문이다. 그렇다면, 위의 어려움과 한계점을 고려할 때, 국제사회의 대응 방안과 우리가 나아가야 할 방향성 모색이 매우 절실하다. 이에 대한 논의는 다음 절의 국제사회와 한국(KOICA)의 흐름과 노력들의 사례 통하여 그 시사점과 해결방안을 제시해보고자 한다.

Ⅲ. 국제사회의 흐름과 사회안전망 확충을 위한 노력

국제사회에서 초기의 "개발"은 국가단위로의 경제적·양적 성장 중심의 발전관에 초점을 맞추어 왔었다. 이와 같은 개발흐름 때문에 개발원조는 공여국이 수원국에 일방적으로 원조하는 개입주의적 국가주의 개발전략관계를 냉전체제 시대까지 유지해왔다. 그러나 원조효과성에 대한 의문과 함께 제기된 개발 패러다임 자체의 전환을 요구하는 목소리들이 점차 커지기 시작하였다. 아마티아 센의 주장과 같이 단순한 부의 증가가 아닌 "분배와 성장의 조화를 지향해야하며, 인간이 향유 가능한 진정한 자유를 확대해 나가는 과정이 중요하다는 주장이 설득력을 얻기 시작했다(Sen, 1999). 이에따라 기존의 국가주도적이며 일방적인 공여국의 역할보다는 오히려, 조정자로서의 역할이 강조되는 국제개발협력 체제로 변화되었다. 이러한 변화속에서, 빈곤감소전략 보고서(PRSP)를 보아도 알 수 있듯이 세계은행들은 꾸준히 빈곤 감소 목표를 이루기 위한 수원국 정부의 자체적인 정책수립을 독려하였고 공여국과 수원국 정부의 관계안에서도 개발정책에서 전략적 위치를 강화시키는 것의 중요성이 부각되었다(한국국제협력단, 2005).

그럼에도 불구하고, 전지구적으로 지속적인 빈곤심화를 경험하면서, 국제사회는 빈곤감소를 위한 새천년개발목표(Millenium Devleopment Goals)를 수립하였다. 이는 일방적인 개발원조방향성을 벗어나, 다양한 글로벌 파트너십을 강화를 통해 빈곤감소를 위한 노력들이 일어나기 시작한 것을 의미

했다. 특히, 바람직한 거버넌스 육성에 대한 중요성이 강조되기 시작하였는데, 이는 수원국 거버넌스 확충을 통해 사회안전망을 더욱 강화하여 사회적 위험으로부터 수원국 스스로 빈곤에 대응 할 수 있는 능력을 기르고 취약계층의 보호할 수 있도록 하려는 노력들이었다. 이와 같은 내용은 2005 파리선언(Paris Declaration on Effectivenss)에서도 그 중요성이 다시 재 강조된다. 파리선언에서 제시한 원조효과성을 위한 5가지 원조의 주요원칙 중 특히, 1) 수원국의 주인의식(Ownership), 2)수원국 개발전략에 공여국 원조의 일치(Alignment), 3) 공여국 간 원조조화(Harmonization), 5)공여국과 수원국 간 상호 책임성 강화(Mutual accountability) 등은 개발협력에서 중요한 수원국과의 관계와 수원국의 거버넌스, 역량강화를 위한 항목들로 볼 수 있겠다.

전지구적인 **사회안전망 확충**이라는 과제를 고려한다면, 파리선언에서 언급된 공여국간 **원조조화**는 개도국의 사회안전망을 확충하기 위해 선행되어야 하는 중요한 작업이다. 그 이유는 지원에 대한 불필요한 중복과 관리상의 낭비를 피할 수 있기 때문이다. 실제로 지원의 중복은 개발원조의 효율성뿐 아니라 책임성과 투명성마저 저하시키기 때문에 국가간의 원조 협력관계 속 사각지대를 찾아내는 작업이 중요하다.이러한 빈곳을 찾기위해 국제사회안에서 사회적 위험요소 및 취약성평가, 사용가능한 재원, 급여의 부담, 제도효율성평가 등의 분류 방안등, 제도적인 합리화를 위한 담론형성이 진행 중이다.

이러한 담론과 국가 간의 합의가 성숙해진다면, 본격적으로 수원국의 거버넌스 확립을 통한 사회안전망 확충으로 나아갈 수 있겠다. 파리선언에서 제시한 원조의 주요원칙을 바탕으로 보면 국제사회의 개발원조는 협력국 (Partner Country)이 주도적으로 거버넌스와 시스템(제도)을 강화하고 이를 통해 사회안전망을 이루어 나갈 수 있도록 공여국은 지지자 혹은 협력자로서의 파트너 역할을 지향한다는 것을 알 수 있다. 실제로, 개도국의 지원전략을 수립하는 과정에서 협력국의 정책 및 제도개선에 도움을 줄 수 있도록 접근하려는 다양한 움직임들이 일어나고 있다. 특히, 국제사회는 개발도상국이 가지는 고유의 특성과 그들의 1)주인의식(Ownership)을 유지 강화하면서 5)공여국과 협력국 간 상호 책임성 강화할 수 있는 방안에 대해서 권고하고 있으며 이를 축으로 다음의 4가지 주요관점을 제시하고 있다.

첫째로, 대부분의 개도국은 위기의 예측가능여부를 막론하고 긴박하게 발생할 수 있는 외부 위기에 대응 할 수 있는 계획이 없을 가능성이 높다. 그러므로, 사회안전망은 기존의 제도를 유지하면서 구축되는 것이 효율성·효과성을 더욱 높일 수 있을 것이다. 신속하면서도 간단하게 기존의 수원국 제도를 이용해 확충해 나가는 것이 제도를 보완하고, 실제 대상선정 방법을 이용해 위기 상황의 수요에 알맞게 신속히 확장될 수 있기 때문이다.

경제위기가 발생하자 위기 전 대응책을 충분히 계획하지 못했던 여러 아시아 국가들은 새로운 사회안전망제도를 만들어 국민들을 지원해야만 했다. 이 때문에, 신속성과 대응성의 성격이 가장 중요한 '사회안전망 제도'가 제 역할을 하는데 까지 시간이 지연되었으며 그 포괄성 역시 과도기적 성격

을 띄어 효과성 및 효율성 부분에 문제점이 제기되었다. 그러나 이와는 달리, 라틴아메리카는 기존의 탈빈곤제도들을 적극활용하여 사회안전망을 확충하였고, 인도네시아, 태국 등지에서는 공공근로제도가 마련되어 실직자들의 소득을 지원한 바 있다.

둘째로, 수원국 중앙정부를 축으로 하부 부처간, 지방정부간 연계를 하는 것이 사회안전망 확충에 대한 정부 수뇌부와 그 하위구조에 영향력을 가진다고 권고한다. 또한 국가에서 모두 충당할 수 없는 재원을 충당하고 효율성을 제고하기 위해 공공민간분야간(PPP)의 파트너쉽 또한 강화되어야 함을 강조한다.

기본적으로 사회안전망은 사회적 위기에 놓인 취약계층이 민간제도나 가족 및 공동체단위의 대응체계를 보완하는 성격을 가짐으로 사회안전망제도의 설계 및 시행책임을 중앙정부, 지방정부, 민간단체 등에게 할당하는 형태로 가는 것이 제도관리의 효율성과 책임성을 위한 필요조건이 될 것이다. 예를 들어, 중앙 집권화되어 있는 아시아 국가들의 경우 경제위기 해소를 위해 지방차원에서 사회안전망 제도를 시행하여 취약국민을 보호하는데는 한계가 있다. 실제 빈곤층 및 취약 대상계층에 대한 올바른 정보와 접근방법의 확보는 지방차원에서 가능하며, 빈곤층에 대한 제도시행에 있어서도 지방정부가 더 높은 책임성을 보장할 수 있다는 점을 인식하면, 지방정부의 능력배양과, 각 부처간의 연계가 필수적임을 알 수 있다.

그러므로 취약계층에 대한 보호기능을 약화시키지 않고 사회안전망제도를 탈집중화하려면 지방정부의 능력이 필수적이며 그러한 능력을키우는 데는 상당한 시간이 걸리는 만큼 국제사회의 개발원조의 방향성은 수원국의 '거버넌스 확립'의 기조 아래 국가의 수뇌부뿐만 아니라 지방정부역량강화와 연계하는 것이 중요한 과제가 아닐 수 없겠다.

같은 맥락에서, 셋째로 지역사회로부터의 접근(Community Level Approach)의 중요성을 다시 인지해야하겠다. 지방정부의 역량을 개발하는 원래 취지는 직접적으로 취약계층과 더 밀접한 관계에 있다는 관점에서이다. 원래 전통적인 사회안전망의 주 대상은 기본 수급자의 범위가 '빈곤층'에만 국한되었었다. 이를 고려했을 때, 개도국의 경우 인구의 80%이상이 빈곤층이므로 주 수혜 대상이 국가전체가 되고 대상자 역시 모든 구성원, 계층, 연령, 성별을 포괄한다고 보아도 무방할 것이다. 그러나 개발도상국일 수록 양극화가 심한 경향성 때문에 (신광영, 2002), 수원국의 빈곤구조를 면밀히 보면 개도국역시 도시보다는 지방에 빈곤층의 대부분이 분포하고 있다는 점을 알 수 있다. 그러므로 지방정부하의 지역단위, 하부구조를 구성하는 커뮤니티 단위의 사회의 결집을 살펴보면 빈부집단을 파악하는데 더욱 용이하기 때문에 사회안전망제도의 구성과 대상을 명확히 할 수 있다는 것을 알 수 있다(Raffer, Kunibert, 1999).

즉, 사회안전망 확충을 위한 장기적인 접근으로 수원국 국가의 거버넌스 확립을 위한 노력이 이루어진다면 중 · 단기적으로 커뮤니티를 축으로 하는 지역사회 개발을 위한 통합적인 접근이 필요하다. 대부분의 사회안전망제도가 취약계층을 위해 사회보험과 같은 단기적인 성격을 띄는 지원 외에도 지역사회를 바탕으로 하는 인적자본개발, 고용기회제공, 생활환경 및 태도향상등을 지향하는 경향을 보이고 있는 것 또한 이를 뒷받침하는 것이라 볼 수 있겠다(홍석표, Erine Lightman, Peter Taylor- Gooby, 2006).

넷째로, 지역사회를 바탕으로 하는 커뮤니티 수준의 접근과 맞물려, 이를 더욱 구체화 시켜 줄 통합적이고 다각적인개발원조 프로그램(Complexed or Package Programme)의 형성이 필요하다. 멕시코의 경우 지역정부와 연합하여 빈곤경감 정책의 일환으로 조건부현금이전 프로그램(Conditional Cash Tranfer Programme; CCT)[3]을 확대실시하고 있다. CCT는 지역사회를 기반으로 빈곤에 대한 다차원적인 관점으로 설계된 개발프로그램이라고 볼 수 있는데, 인적자본에 대한 투자를 위하여 영양(Nutrition), 교육(Education), 보건(Health)분야를 통합적으로 접근하여 빈곤의 대물림을 막고 지속적 경제적 개발 및 인적자원계발의 역할을 할 수 있는 사회안전망제도의 일환인 성공적인 프로그램형 모델 평가 받고 있다(Rawlings and Rubio, 2004).

동 프로그램은 사회안전망 제도 프로그램의 일환으로서 그 효과성이 높다고 평가 되어 라틴아메리카 전역으로 확대 실시되고 있는 실정이다. 현재 라틴아메리카를 넘어 인도, 인도네시아 등의 아시아 지역까지 시범적으로 시행되었다.

Ⅳ. 사회안전망 확충을 위한 한국의 개발원조 현황

공적개발원조(ODA) 자체가 경제적으로 글로벌 경제 및 자유시장에 낙오된 국가들(빈곤층)을 지원하는 것이기 때문에, 2009년 12월 OECD/DAC가입한 한국은 국제사회 공여국의 일원으로서 국제사회가 당면한 전지구적 '사회안전망 확충'이라는 과제와 이를 위해 요구되는 책임들을 간과할 수 없을 것이다. 무상개발원조사업을 담당하고 있는 한국국제협력단(KOICA) 역시 앞에서 언급되었던 사회안전망 확충을 위한 4가지 주요 관점들을 바탕으로 개발원조의 방향성을 가지며 그 변화를 꾀하고 있다.

특히, 보건의료분야에 이러한 시도들이 활발히 진행되고 있는데, 가령, 네팔에 시행중인 **'네팔의료보험제도(2010~2012)**가 이에 해당된다고 볼 수 있겠다. 동 사업은 네팔정부가 빈곤층과 소외층의

3) CCT를 단순현금이전(Cash Transfers; CT)과 비교하여 보면, CT는 경제적 충격을 비롯한 여러 가지 충격의 결과로 빚어지는 문제점을 개개인이나 가구들이 더 잘 헤쳐나갈 수 있도록 돕는 사회부조의 도구이며 그리고 사회보호의 일환으로써 사회보험 및 기타 사회부조, 현물이전 및 보조금과는 구별됨. CT는 주로 재분배 및 위험완화를 통한 빈곤경감 역할을 한다고 평가 받으나 빈곤층의 제도의존을 불러 일으킨다는 비판을 받아왔음. 이와 같은 것을 해결하기 위하여, 조건부(노동, 혹은 이행해야 하는 필수 사항, 여기서는 학교 출석, 클리닉 방문, 보건교육 참석 등) 이행사항들이 존재하며, 이를 성실히 이행하였을 때 현금으로 돌려주는 형태를 취함.

보건의료 서비스 접근성 향상을 위하여 빈곤층에 대한 필수 보건의료 서비스(ESSENTIAL HEALTH CARE)[4]를 무료화 하겠다는 계획을 바탕으로 이루어진 사업이다. 전반적으로 네팔정부의 무료 보건의료 서비스 (Free Health Care)에 대한 정치적 · 사회적 의지는 아주 큼에도 불구하고 현실적으로는, 구체적인 추진전략이 부재하고, 정부의 예산 및 관련인력 부족 등의 사유로 무료 보건의료 서비스를 확대하는 데에는 어려움이 있는 상황이었다(2010, 한국국제협력단). 이에 네팔 정부는 예산문제를해결하고 국민의 지속적인 건강증진을 도모하기 위한 수단으로 의료보험제도 도입을 할 수 있는 방안에 대해 고려하고 있었다. 과거 한국의 의료보험제도와 마찬가지로, 조합형태의 의료보험제도가 지금 현재 건강의료보험공단의 모태가 되었듯이, 현재의 네팔도 정부차원에서 추진하는 의료보험제도는 없으나, 지역공동체간 또는 같은 직종간 실시하는 다양한 형태의 의료보험제도가 존재하는 것으로 확인되었고 실제적으로 그중 일부는 성공적으로 시행되고 있었다.

이러한 점을 고려하여, KOICA는 네팔의 사회 안전망확충을 위한 네가지 관점을 적극 도입하였다. 즉, 1) 기존의 제도를 적극 활용하는 방안으로 동 사업을 통해 기존에 존재하는 다양한 형태의 의료보험제도를 최대한 존중하되, 2) 각부처, 지방정부, 민간단체를 적극 연계 활용하는 형태 보험 실행주체를 다양화하여(지방정부, 병원, NGO, 지역공동체), 3) 지역사회 수준의 의료보험 모델을 수립하였다. 이렇게 함으로써 중앙정부의 부담을 덜어줄뿐만 아니라 지방정부의 역량을 강화하고, 지역공동체(Community)를 활성화하는 방안을 마련하는 계기가 되었다.

다른 예로, KOICA의 **에티오피아의 '가족계획 및 모자보건 사업'**(2009년~2011년)의 경우 보건의료 분야의 다각화된 패키지형(Package or Complexed Programme)프로그램의 시범적인 모델이라고 볼 수 있다. 동 사업은 에티오피아 중에서도 한 커뮤니티(헤토사 지역 가구)의 성격을 면밀히 분석하고 동 지역의 사회적 위험(높은 출산율 및 낮은 모자보건수준의 문제)을 파악하여 가족계획과 모자보건, 지역인력 강화 등의 사업을 통해 위험에 대응하고자 하였다. 이는 단순한 기존의 인프라 중심의 보건분야 사업을 넘어서서 보건인력강화, 지역사회 의식개선(생활환경 개선 등을 위한 인식개선) 등을 통한 지역사회의 역량강화를 위한 다각적인 접근이었다는 점에서 유의미하다고 볼 수 있다. 또한, 동사업은 KOICA교육사업(가족계획 훈련센터 인근 KOICA 건립 중등학교, 주민교육센터 인근 KOICA 건립초등학교) 및 지역개발사업과의 연계를 꾀하였고, 약 10여개의 에티오피아 NGO와의 협력을 통해 기술자문, 가족계획 물자 및 정보공유 등을 가졌다. 이는 한정적인 재원과 부담이 될 수 있는 중앙집권화를 완화하고 다양한 채널을 통해 사회안전망을 확충하고 시행하는 계기라고 할 수 있다.

또한, 지난 1993년 이후 약 10여년간 **페루 모자보건 건강증진**을 목적으로 한 보건분야 사업의 경우, 빈민계층의 의료시설 접근도를 높이고, 협력국 내 최빈곤계층의 기초의료서비스 제공 및 질 높은

4) 네팔 정부는 필수 보건의료 서비스와 관련한 계획을 2006년 12월 15일 발표하고, 1차 공공의료기관에서 빈곤층에 대한 무료 필수 보거의료 서비스를 시행하고 있음(네팔 의료보험제도 도입 타당성조사사업 사전결과보고서. 2010)

의료서비스를 제공하기 위해 공중(모자)보건센터 건립사업을 하였다. 초기에는 단순 인프라 구축사업으로 시작하였으나, 현재는 취약계층의 질병으로부터의 위험을 완화시키기 위한 페루 자체적인 모자보건 교육 프로그램을 시행하는 센터 역할을 하고 있으며, 더 나아가 코이카 형 모자보건프로그램 혹은 질병관리프로그램 사업의 도입을 꾀하고 있는 등 다각적 접근의 프로그램형 사업형태로 진화하는 가운데 있다. 특히, **페루 까야오(Callao)내에서도 '파차쿠텍'**과 같이 빈민들이 모여 살던 지역인 도시 빈민촌에 병원을 건립함으로써 사회안전망 확충의 의미에 부합하다는 평가를 받고 있다.[5)]

Ⅴ. 향후 KOICA 개발원조 방향 및 함의

이러한 노력에도 불구하고 아직도 한국 원조의 틀이 인프라 위주의 사업에 치중해 있다는 점을 부인할 수 없을 것이다. 인프라에서 시작한 개발사업이 개도국의 하부구조(Bottom)의 필요를 충족하였지만 제도, 정책 등과 같은 거버넌스를 통해 이룰 수 있는 더 큰 영향력을 기대하기에는 상위수준의 논의와 개발지원정책 및 국제협력전략(CPS)이 아직 부족한 상황이다. 또한, 협력국의 거버넌스 및 사회안전망 구축을 위해, 인프라 구축 사업 이후 지속가능한 개발을 돕는 내부 컨텐츠 및 프로그램이 부재하다. 여기서 간과하지 말아야 하는 것은, 한국은 협력국의 정부의 제도적 한계점 보완과 하부구조의 지역사회의 지원을 병행적으로 이루어 나가야만 원조효과성의 파급효과를 증폭시킬수 있다는 점이다. 또한 전지구적 사회안전망의 구축을 위해서 한국은 한국 나름의 사회안전망 구축을 위한 방향성을 가지고 있어야 한다. 국제사회의 흐름에서 보여진 4가지 요건들이 물론 기본틀이 되겠지만, 가치지향적인 개발원조의 색, 곧 컨텐츠를 입혀 나가야 한다.

KOICA내에서의 협력국에 대한 온전한 정책적 이해가 요구되며, 그 구조에 대한 철저한 지식이 필요하다 하겠다. 기존의 분야별 특성만이 강조된 단절적인 공여국의 원조 시스템에서 벗어나 분야 통합적인 접근(Cross Sectional Approach)과 협력국가에 대한 개발정책전략(CPS)의 관계가 조화를 이루어 나가야 하겠다(이와 같은 요구에 부응하기 위해 2011년 KOICA는 지역 부서로 조직을 재편, 협력국에 맞는 원조사업의 틀을 다시 짜가고 있다는 것은 긍정적이라 할 수 있겠다).

원대한 목표(천년개발목표와 같은 거시적인 목표)가 물론 궁극적으로 중요하겠지만, 기본적으로 사회안전망이 취약계층의 성격(대상협력국의 대상자)을 고려하여 위험을 분산시킬 수 있다는 특징을 잊어서는 안 될 것이다. 더불어 사회안전망 확충을 위한 개발원조사업들이 제도적 차원에서의 포괄적인 성격만을 가지는 것에서 그치는 게 아닌 지역사회수준에서의 촘촘한 그물망을 만들어가는 것을 놓치지 말아야 할 것이다.

---

5) 한국국제협력단, (2010), 페루6개 보건의료분야사업 사후종합평가

참고문헌

1. 국내문헌

김태성, 김진수, 2005, 사회보장론, 청목출판사

김태성, 성경륭, 2000, 복지국가론, 나남출판사

신광영, 2002, 한국의 경제위기와 복지개혁, 국가전략 제8권 1호

이정우, 2005, 성장과 분배, 그리고 사회보장, 보건복지포럼

정무성, 2006, 양극화 문제 해소를 위한 사회 안전망 구축 방안, 사회과학논총, 제8집, 숭실대학교 사회과학연구원

홍석표, Lightman, Erine, Taylor-Gooby, Peter, 2006, APEC역내 사회안전망 강화의 논점과 국가별 사례연구보고서, 보건복지부 · 한국보건사회연구원

한국국제협력단, 2005, 국제개발협력의 이해

, 2010, 네팔 의료보험제도 도입 타당성조사사업 사전조사 결과보고서

, 2010, 페루6개 보건의료사업 사후종합평가보고서

, 2010, 에티오피아 가족계획 및 모자보건사업 종료보고서

Raffer, Kunibert, 1999, ODA and Global Public Goods: A trend analysis of Paset and Present Spending Patterns, Office of development studies

Rawlings Laura B., Rubio, Gloria M., 2003, A new approach to social assistance : Latin America's experience with conditional cash transfer programs, Social Protection Discussion Papers

Ⅱ. 지역 포커스 : 중남미 개발협력

1. 한국의 대 중미 개발협력 현황과 과제
김영철 / 부산외대 중남미지역원 HK교수

2. 남미 볼리비아 수자원 관리 및 관개농업 시스템 개선을 위한 국제개발협력
하상섭 / 한국외대 한중남미녹색융합센터 연구교수

3. 엘살바도르 원조 동향 및 향후 추진 방향
김은섭 / KOICA 중남미팀장

한국의 대 중미 개발협력 현황과 과제

김 영 철 부산외대 중남미지역원 HK교수

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 한국 ODA의 과제와 DAC 가입
Ⅲ. 한국의 중미 ODA 현황
Ⅳ. 한국 중미 ODA 지원의 과제
Ⅴ. 나오면서

주제어: 공적개발원조(ODA), 국제개발협력, 중미, 과테말라, 국별지원전략

Ⅰ. 서 론

1991년 이후 한국의 중미 ODA는 규모면에서 꾸준한 증가세를 보였다. 그럼에도 불구하고 중미지역 지원 비율은 한국 ODA의 10% 내외에 머물러 있다. 이는 중미지역이 한국의 최우선 관심지역이 아니기 때문이기도 하고, 중미가 아프리카와 아시아와 같이 절대빈곤층이 많은 지역도 아니기 때문이다. 중미 국가들은 최빈국에서는 벗어났지만 새천년개발목표(MDGs)의 항목별로 살펴보면 여전히 개선되어야할 사회 · 경제적 지표들을 보이고 있다. 전체적으로 소득불균형이 심하며, 계층간 격차, 인종적 격차, 도 · 농 간의 격차가 심각하다. 초등교육이 보편적으로 실시되어 문자해득율은 높지만 상급학교 진학률이나 직업교육과 같은 부분은 여전히 열악한 상태이다. 반면에 여성 권리 보장 및 양성평등은 제도적인 측면에서는 잘 마련되어 있다. 그러나 현실적인 측면에서 보면 가부장적인 전통이 남아있어 여성의 차별이 여전하고, 가정폭력과 성폭력, 직장에서의 폭력에 노출되어 있다. 이런 환경으로 인해 여성의 모성보건의 증진이 필요한데, 출산과정에서 사망하는 여성의 비율이 여전히 높다. 이와 같이 중미 국가들은 중소득국가들이 경험하고 있는 내용들을 공통적으로 겪고 있다. 그동안 한국을 비롯한 많은 공여국들이 ODA를 지원했지만 중미국가들은 여전히 열악한 사회 · 경제적 환경에 노출되어 있다. 이런 이유로 ODA의 효과성에 대한 논의들이 끊임없이 제기된다.

본고 2장에서는 한국 ODA의 현황과 DAC 가입에 따른 ODA 정책과제에 대해 분석한다. 한국은 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 조성하여 유상원조를 실시하고, 1991년 한국 국제개발협력단이 출범하면서 무상원조를 실시했다. 그리고 2009년 OECD/DAC 가입으로 공식적으로 공여국으로서의 지위를 확고히 했다. 이런 과정에서 한국 ODA가 안고 있는 문제가 무엇인지 분석한다. 3장에서는 한국의 중미 ODA 현황을 국가별로 분석한다. 지난 20년간 한국은 과테말라를 중점협력대상국가로 선정하여 중미 사회의 발전을 위해 공적원조를 지원했는데, 그 동안 제공한 ODA의 규모와 내용에 어떤 특징적인 요소들이 있었는가를 분석한다. 4장에서는 한국의 중미 ODA 정책과제를 살펴본다. 한국의 대중미 ODA에서 나타나는 문제점 중에서 효과적인 ODA 지원과 원조효과성을 높이기 위한 정책 과제는 무엇인가를 살펴볼 것이다. 5장에서는 결론으로 한국의 중미 개발협력의 정책적 제언을 해보고자 한다.

II. 한국 ODA의 과제와 DAC 가입

1. 한국 ODA의 제도와 지원

한국이 ODA를 실시한 것은 1963년 미국 국제개발협력청(US AID)의 연수생 초청에서 시작되었다. 그러나 당시의 원조는 미국의 원조가 거쳐 가는 역할에 머물렀다. 실질적인 원조는 1987년에 대외경제협력법을 제정·실시하면서 국제개발원조사업에 공식적으로 첫발을 내디뎠다. 이 법령은 대외협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)의 설립을 승인하여 재정경제부의 책임 하에 개발도상국에 유상원조를 공여하는 것을 내용으로 한다. 그리고 1991년에는 한국국제개발협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)을 설립하여 개발도상국에 대한 무상원조를 담당하게 했다. OECD/ DAC 회원 가입 과정에서 관련법 제정과 정책 정비를 권고 받아 2010년 1월 25일에 '국제개발협력기본법'을 2010년 7월 21일에는 시행령을 제정했다.[1] 이에 따라 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 심의·조정하기 위해 국제개발협력위원회를 설치했다. 지난 23년간 한국의 원조 규모는 꾸준히 증가했지만 국제적인 규범들의 적용을 받지 않아 규모나 내용 면에서 많은 부분이 부족했다. ODA 지원 규모와 제도적 한계성은 있었지만 꾸준히 발전해 왔다. 이런 과정을 시기별 특성에 따라 구분하면 1987년 이전까지의 주축국 기간, 1991년까지의 제도 마련기, 2009년까지의 확장기를 거쳤고, 이제 DAC 가입으로 성숙기를 맞이하고 있다고 할 수 있다. 이런 의미에서 DAC 가입은 한국 ODA 지원의 역사적 전환점이 된다.

이를 반영하듯 한국 정부는 ODA의 효율적 운영을 위해 국제개발협력 기본법을 제정했다. 기본법

1) 김경덕, 김정승, 「OECD/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술지원 전략」, (한국농촌경제연구원, 2010), p.10

의 목적에 보면 "이 법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력 정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책 목표를 효율적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계 평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다."고 규정하고 있다.[2] 이러한 기본 목적은 갈퉁(Johan Galtung)의 적극적 평화론에 근거하고 있는 것으로 기존의 정치적 · 경제적 수단으로 활용하고 있던 수준과는 다른 차별성을 보인다. '갈퉁'의 적극적 평화론은 개발 또는 발전을 넘어 평화, 특히 '적극적 평화(Positive Peace)'라는 보다 폭 넓은 관점에서 ODA에 접근해야 할 뿐만 아니라 기존의 공여국 중심의 ODA 패러다임을 수원국의 요구를 반영하는 패러다임으로 전환하는 것을 포함한다.[3] 그럼에도 불구하고 현실적인 측면에서 적극적인 평화의 개념을 적용하고 있다고 보기 어렵다. 그것은 외교통상부가 밝히고 있는 것처럼 국제사회의 빈곤감소와 지속가능한 발전에 대한 기여로 규정하고 있기 때문이다. 포괄적인 의미에서 보면 적극적인 평화의 범위에 포함될 수 있다는 것을 부정하기 어렵지만, ODA가 제공되는 국가와 사업 영역을 살펴보면 소극적 평화론적인 입장에 머물러 있다. 이와 같이 철학적 · 개념적 문제와 현실적 · 경제적 문제가 부딪히고 있는 것이 한국 ODA의 가장 큰 문제점이라 할 수 있다. 오랫동안 ODA 수원국으로서 경제발전이 최우선 과제였고 이를 뒷받침하기 위한 자원과 시장 진출이 매우 중요했던 한국의 역사적 경험이 그대로 반영되고 있기 때문이다. 따라서 ODA의 공공성이 상대적으로 취약한 것이 현실이다. 이런 문제는 기본법에 기초한 제도적 개선 작업을 통해서 일부 보완될 수 있다.

한국의 경험이라는 측면에서 보면 경제발전의 경험은 같은 길을 가고자 하는 개도국들에게 가장 중요한 정신적 원조를 하고 있다. 대부분의 선진 공여국들도 자신들이 강점을 지니고 있는 인권과 거버넌스 개선을 위해 많은 재원을 활용하고 있는데[4], 한국의 입장에서는 정치발전 보다는 경제발전을 중심으로 ODA 재원을 집중할 필요가 있다. 또한 한국 ODA가 강조하는 빈곤 감소는 전지구적 의제로서 당연히 수행해야 하는 과제이기도 하다. 사실 OECD/DAC 가입은 여러 가지 의미를 지니는데 선진국으로서 지위가 명확해진다는 것을 의미한다. 따라서 국제사회가 공조하고 있는 국제적 이슈와 아젠다를 선도적으로 이끌어야 하는 의무를 동시에 지게 된다. 이런 측면에서 빈곤 감소는 한국의 적절한 선택이 될 수 있다. 그렇지만 빈곤감소를 위한 지원과 운영 방식이 지극히 한국적이라는데 문제가 있다. 각 국가마다 자국의 문화에 맞는 접근 방법과 정책이 있음에도 불구하고 한국인들의 사고방식을 통해 해당 지역을 급격하게 변화시키려 한다는 것이다.

2) 외교통상부, 『국제개발협력기본법』, (외교통상부, 2010.07)
3) 고경민, 이희진(2008), "한국 공적개발원조의 문제점과 혁신 방향: 적극적 평화론적 관점에서" 『국가전략』, 제14권 4호 (2008), pp. 68-70.
4) 김영철, 구경모, 김유경, 박종욱, 「한 · 중미 개발협력방안 연구」, (대외경제정책연구원, 2010), pp.89-97.

2. DAC 가입에 따른 ODA 정책의 과제

OECD/DAC 가입에 따라 우리나라는 ODA 원조 공여조건에 대한 권고, 최빈국에 대한 비구속성 권고 등 회원국으로서의 의무사항을 준수해야 한다. 우선 ODA 규모를 회원국들의 평균 수준으로 증액해야 한다. 이에 따라 한국은 회원국 평균에는 미치지 못하지만 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%인 약 30억 달러로 증액하기로 하였고, 유엔이 정하고 있는 새천년개발목표(MDGs)를 추진해야 하는 의무를 지니고 있고, 최빈국에 대한 증여율과 비구속성 원조 비중을 만족시켜야 한다. 이미 선진국들은 평균 95% 이상이 비구속성 원조이나 한국은 5% 정도만 비구속성 원조이다. 이런 규범적 문제와 더불어 원조 효과성을 높여야 하는 과제도 안고 있다.[5)]

첫째, ODA 지원 규모 확대에 대한 정부의 스케줄을 살펴보면 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 증액해야 하는 문제를 안고 있다. 사실 우리나라의 경제규모에 비해서 ODA 지원 규모는 매우 낮은 수준에 있다. DAC 회원국의 전체 평균 비율이 0.32%인 것에 비하면 턱없이 부족하다. 1970년 UN은 70년대 중반까지 GNI대비 0.7%까지 ODA를 확대하는데 합의했으나 그 목표에 도달하지 못했다. 2005년 유럽연합의 15개 회원국이 2015년까지 이 목표를 달성하는 데 합의했다. 우리나라도 2009년-2010년 기간 호주, 벨기에, 캐나다, 일본, 포르투갈, 영국과 함께 가장 많이 증액된 국가이기는 하지만 여전히 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 2010년 기준으로 GNI 대비 가장 많이 지원한 국가는 노르웨이로 GNI대비 1.1%를 지원했고, 그 뒤를 이어 룩셈부르크가 1.09%, 스웨덴이 0.95%, 덴마크가 0.9%를 지원하고 있다. 한국은 0.12%를 지원해 24개 회원국 중에 꼴찌를 차지했다.[6)]

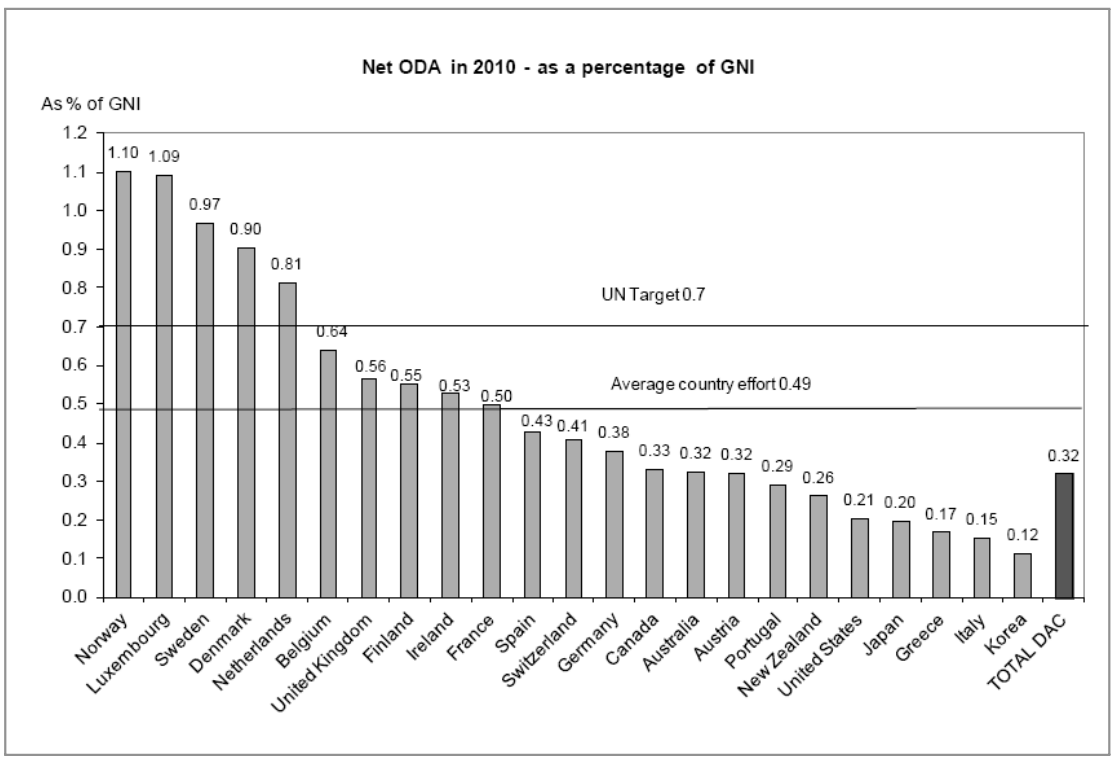
우리와 비슷한 그리스와 포르투갈이 각각 0.17%와 0.29%를 지원하고 있는 것과 비교하면 근접하고 있지만 여전히 차이를 보이고 있다. 지원 규모에서는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 순이었다. 미국이 아이티 지진에 대한 구호 원조를 확대하면서 영국의 거의 두 배에 가깝게 지원했다. 이들 국가들의 수준으로 지원한다는 것은 한국의 입장에서는 어렵겠지만, DAC 가입으로 약정한 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 확대해야 한다.

둘째, 한국은 새천년 개발목표 달성을 위해 빈곤퇴치와 관련된 문제에서 적극적인 자세를 취해야 하며 특히, 빈곤 퇴치 문제 대한 기술적인 접근을 필요로 하게 되었다. 새천년 개발목표는 2000년 9월 UN에서 개최된 새천년 정상회의에서 채택된 빈곤퇴치를 위한 전 세계적인 약속으로 2015년까지 절대빈곤과 기아퇴치, 보편적 초등교육의 달성, 양성평등과 여성 능력의 고양, 유아사망률 감소, 산모건강 증진, HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병퇴치, 지속가능한 환경 보장, 개발을 위한 국제 파트너십 구축 등 8가지 목표를 달성하는 것이다. 한국은 각 영역에서 지원을 확대하고 있는데, 특히, 의료 보건 분야에서 좋은 성과를 거두고 있다. 한국은 보건소 모자보건요원 배치, 산전산후 진찰과 분

5) DAC 가입과 한국 ODA의 정책과제에 대해서는 손혁상, "DAC가입의 의의와 정책과제", 국제개발협력학회 정기학술회의 자료집,『한국의 DAC 가입과 HLF 개최의 의미와 과제』, (국제개발협력학회, 2010). 참조.

6) OECD/DAC, "Development aid reaches an historic high in 2010" http://webnet.oecd.org/oda2010/(2011.05.12).

만 시행, 기생충 · 결핵퇴치 등 질병 관리 인프라 구축, 예방 접촉 사업 및 전염병 관리 등을 공유할 수 있는 보건 의료분야를 확대할 필요가 있다. 물론 절대빈곤 감소와 기아퇴치 지원도 확대해야 한다. 절대빈곤과 기아퇴치를 포함한 분야에서 한국의 경험을 바탕으로 지원을 확대한다면 원조 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 새천년개발목표는 유상원조를 통해서도 가능하지만 많은 부분이 무상원조로 지원된다. 무상원조가 공여국의 재원으로 이루어지는 사업이기 때문에 국내 기업의 진출 수단으로 활용되어야 한다고 보는 현실주의자들의 주장으로부터 좀 더 자유로워야 할 필요가 있다.[7] 새천년개발목표는 이러한 경제적 관점에서의 활용도보다는 인류애적인 관점에서 접근해야 한다. 따라서 대립적 관점을 지닌 집단들간의 다양한 주장들을 수렴하는 과정이 필요하다.



자료: OECD 2011년 4월

셋째, 최빈국에 대한 증여율과 비구속성 원조 비중을 만족시켜야 하는 문제를 안고 있다. 한국의 원조는 주로 구속성 원조가 대부분을 차지하고 있으며 약 5%만이 비구속성 원조였다. 구속성 원조는 협력국이 조달하는 수입물자 · 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 원조관행을 의미하며, 원조 공여국이 미리 차관의 용도와 차관에 의한 재화, 용역의 구매 조건을 원조 공여국을 비롯한 한정된 수의 국가들로 제한하는 방식이다. 이 방식에 따르면 공여국이 협력국의 ODA 집행에

7) 고경민, 김순임, 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국인: 한국 ODA정책의 발전을 위한 함의", 『한국과 국제정치』, 제26권 제3호, (경남대학교, 극동문제연구소, 2010). 95-128) 참고.

직 · 간접적으로 참여할 수 있어 공여국의 자본이 기업을 통해 회수되는 효과와 공여국 기업이 협력국에 진출할 수 있는 토대를 마련해 줄 수 있기 때문에 국익을 강조하는 현실주의자들이 유지하고자 하는 원조이다.[8] 그 동안 선진 공여국들은 이런 구속성 원조를 통해 협력국의 시장진출과 자원 확보를 해왔던 것이 사실이다. 이런 측면에서 후발 공여국들은 선진 공여국들이 누리던 기득권을 버려야 한다는 측면에서 선진국의 '사다리 걷어차기'라는 비판을 받기도 한다. 협력국의 입장에서 보면 구속성 원조는 공여국의 진입을 허용하는 결과를 초래한다는 측면에서 부정적이다. 대신에 비구속성 원조는 조달 부분에 대한 어떤 제한을 가하지 않는 것으로서 공여국이 원조를 제공하여 진행하는 프로젝트 사업에 참여할 수 있는 기업을 제한하지 않음으로써 자유경쟁이 가능하도록 한 것이다. 그렇다고 하더라도 프로젝트 사업에 협력국의 기업이 주도적으로 참여하기는 어려운 부분이 있다. 원조를 받는 부분은 협력국이 인프라나 기술적 수준이 낮기 때문에 개선을 위해 추진되는 사업이기 때문이다. 이런 단점에도 불구하고 OECD/DAC 회원국을 비롯한 많은 원조 공여국들이 비구속성 원조를 수용하여 확대하고 있다. 한국과 같이 국가주도의 개발경제 발전을 이룩한 경험을 지닌 국가들은 국가재원이 직접적으로 국익을 창출하는데 쓰여지기를 바란다는 측면에서 국민적인 공감대를 형성하는데 많은 논란이 있다. 그럼에도 불구하고 한국 정부가 2010년 12월 국제개발협력 시행령을 통해 비구속성 비율을 15년까지 유상협력분야는 50%까지, 무상협력분야는 100%를 달성키로 하였으며, 전체 ODA의 1%도 안되는 해외긴급구호 규모를 15년까지 DAC 회원국 평균수준인 6%까지 확대하기로 했다.

넷째, 원조효과성을 높여야 한다. 사실 원조 효과성에 대한 논의는 원조가 협력국의 발전에 효과가 있다는 주장, 협력국의 발전에 효과가 크지 않다는 주장, 그리고 특수한 상황에서 원조 효과가 나타난다고 보는 3가지로 경향으로 진행되었다. 원조 효과성은 파리선언과 아크라 행동계획을 통해 원조 효과성 제고의 필요성과 구체적인 방안이 마련되었다. 한국도 이런 원조효과성을 담보하기 위한 제도적 노력과 함께 실질적인 평가 시스템을 마련해야 한다. 2005년 3월 OECD 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 에서는 원조효과성 제고를 위한 회의가 있었다. 이 회의에서 90여 개국과 OECD, World Bank, IMF 등 원조관련 다자기구 및 개발은행, NGO대표들이 파리에 모여 원조의 효율적 제공 및 운용방안을 논의하였다. 구체적으로는 UN '밀레니엄개발목표'(MDGs)의 지난 5년간 추진결과 보고에 앞서 원조효율제고를 위한 구체적 방안 및 청사진이 수립되고 파리선언(Paris Declaration)을 채택했다. 파리선언은 '원조의 질' 향상을 위하여 5개 주요부문, 즉, 협력국 주도(Ownership), 일관된 조율(Alignment), 원조당사자간 조율(Harmonization), 결과중심(Managing for Results), 상호책임(Mutual Accountability)을 설정하고, 이에 12개의 구체적 측정 가능 지표(Indicators of Progress)를 작성, 각 지표의 목표 달성률을 모니터링 하도록 하였다. 이를 보완하기 위해 아크라 행동계획이 발표되었는데, 첫째, 개발에 대한 협력국의 오너십 강화, 둘

8) 구속성 원조의 문제점은 첫째, 공여국 중심의 원조로 인한 수원국의 주인의식을 저해하는 문제, 둘째, 비용효과성이 낮다는 문제, 셋째, 원조의 투명성을 저하시키는 문제가 있다. 참여연대, 『한국 구속성 원조의 현황과 문제점, (참여연대 국제연대위원회 정책보고서, 2010) p. 5.

째, 효과적, 포괄적 개발 파트너십 구축, 셋째, 개발성과 도출 및 책임강화 등을 핵 심사안으로 수원국 주도의 원조효과 제고 방안을 모색하였다.[9] 아크라 행동계획은 130여 개국(기관) 각료급 인사들의 참여 하에 다양한 개발 파트너와의 포괄적 협의과정을 거쳐 채택함으로써 원조효과 제고를 위한 정치적 의지 강화의 계기가 되었으며, 2005년 파리선언에 비해 협력국 시스템의 활용, 원조 예측가능성 개선 등 협력국 입장이 상당부분 반영된 진일보된 것으로 평가된다.

이러한 원조 효과성 강화에 따른 우리나라의 대응은 첫째, 원조 추진체제와 운용의 선진화가 필요하다. 협력국 주도의 개발지원, 파트너십 강화를 통한 원조조화 증진, 협력국 역량 강화 지원 등 원조 효과성 제고를 위해 국제원조규범을 준수하고 이를 모니터링, 평가할 수 있는 원조 추진 체제와 수행방식의 개선이 요구된다. 둘째, 포괄적 파트너십을 통한 원조조화가 필요하다. 다양한 개발협력 주체간 상호책임성, 정보공유 강화 등을 위해 포괄적 파트너십 활성화로 새로운 개발협력 모델 및 우수사례를 적극 발전시켜 개발원조를 확대할 필요가 있다. 셋째, 시민사회의 개발역량 확충이 필요하다. 우리나라의 성공 사례 및 노하우를 발전시켜 협력국의 국가개발전략, 사업정책 분야의 개발컨설팅 확대 등 개발경험의 공유를 활성화하고 전통 공여국과 신흥 공여국간의 **촉매제** 역할을 강화할 필요가 있다.[10]

Ⅲ. 한국의 중미 ODA 현황

1. 한국 ODA에서 중미지역의 현황

중미지역은 지리적인 위치와 문화적인 측면에서 한국과는 거리가 있다. 특히 한국이 중요하게 생각하는 자원 확보, 수출시장, 전략적인 측면에서 볼 때 그 중요성은 동남아 지역과 비교했을 때 높지 않다. 이런 면들은 한국이 제공하는 ODA에도 그대로 반영되고 있는데, 가장 많은 ODA가 제공되는 지역은 역시 동남아시아이다. 다음으로는 최근 유엔의 MDGs가 발표된 이후 빈곤퇴치를 위해 아프리카 지역에 대한 ODA가 확대되고 있다. 중남미지역은 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 2009년 기준으로 12.6%를 차지하고 있다. 중남미에 제공되는 ODA의 많은 부분은 자원 확보를 위한 전략적인 고려가 필요한 국가들에게 집중되어 있고, 중미지역은 1억 8백만 달러로 36%를 차지한다. 전체적으로 중미지역에 대한 ODA 규모를 확대할 필요가 있다는 것을 단적으로 보여준다. 다행히 2011년 현재 전체 ODA의 비율에서는 크게 변화되지 않았지만 지원규모가 확대되었다.

중남미 전체지역에 대한 ODA 규모는 점진적으로 증가해 왔다.[11] 〈표1〉에서 보는 바와 같이 2010

9) 권율, 정지선, "국제사회의 파리선언 이행 현황과 시사점", KIEP, 『오늘의 세계경제』, (대외경제정책연구원, 2008) 참조.
10) ODA Watch, (23호) "아크라 행동계획(AAA) 채택의 의의와 과제", http://www.odawatch.net/?mid=articlesth&page=20&document_srl=2048(2011.05.12)

년에 중남미지역에 대한 전체 비율이 14.6%로 증가했는데, 이것은 한국정부가 OECD/DAC 가입이 확정되고 공적원조 지원의 방향을 '감사하는 대한민국-은혜를 갚을 줄 아는 국가'라는 슬로건 하에 한국전쟁 참전 국가인 콜롬비아에 대한 지원을 확대했기 때문이었다. 전체적으로 공적원조 규모가 증가되는 추세였지만 2007년을 기점으로 다소 감소하는 경향이 있었으나 DAC 가입으로 공적원조를 확대하고 있다. 반면 중미지역에 대한 ODA 규모는 오히려 증감현상을 보이기는 하지만 감소하는 경향을 알 수 있다. 특히 2010년은 한국 ODA에서 중남미지역에 대한 지원이 확대되었음에도 불구하고 중미지역에 대한 지원이 감소하고 있다. 이는 중미지역의 사회 · 경제적 환경 개선에 기인한다기보다는 한국 ODA 지원 전략의 변화에서 비롯되었다. 석유 가격 폭등을 비롯한 세계적인 자원전쟁이 확대되면서 한국의 외교 전략은 리튬을 포함하는 히토류 확보로 전환하는 경향을 보였고 여기에 볼리비아와 페루에 매장되어 있는 자원 확보를 위해 ODA가 활용되었다.[12] 이런 과정들은 자원 외교를 표방했던 한국 정부의 적극적인 지원으로 추진되었다.

〈표 1〉 한국 ODA의 중미 지역 지원 비율

(단위: 백만 달러)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
전체 예산	193.5	270.2	275.2	279.3	375.5
증가율	21.7%	19.7%	28.2%	16.9%	18.0%
중남미 전체 예산	14.0	35.6	32	30	37
전체 대비 중남미 비율	7.2%	13.2%	11.6%	12.6%	14.6%
중미 지역 예산	5.5	10.9	9.3	10.8	9.2
중남미 대비 중미 비율	39.3%	30.6%	29.1%	36.0%	24.9%

출처: 최원식, "한국의 대중미 개발협력 사례와 협력확대 방안" 한중남미협회, 『제14차 한 · 중남미 비즈니스 포럼』, (한중남미협회, 2010).

한국의 중미 ODA는 1991년 이후 지속적으로 확대되어 왔다. 중미지역은 DAC가 구분하고 있는 최빈국, 저소득국은 없는 지역이며, 대부분이 중저소득국들이다. 벨리즈, 코스타리카와 파나마는 고중소득국가로 점차적으로 ODA 규모가 축소되고 있는 국가이다. 〈표2〉에서 보는 바와 같이 2000년 KOICA의 대중미 7개국 개발협력 규모는 11억 2천 5백만원에 불과했으나, 2008년에는 85억2천5백만으로 8배 이상 증가하였다. 지원규모로 살펴보면 과테말라가 134억5천6백만원으로 가장 많은 부분을 차지한다. 과테말라는 KOICA가 중미지역에서 유일한 중점협력대상국으로 선정한 국가이며 중미지역에서 효율적으로 사업을 추진하기 위해 사무소를 설치하여 운영하고 있다. 다음으로는 엘살바도르로 21억7천1백만을 지원했다. 그 동안 중미지역에서는 코스타리카가 가장 적게 지원받았는데, 코

11) 이현주, 『한국의 대 중남미 무상원조방안 연구』, (KOICA, 2008), p.104.
12) 중앙일보, "이상득, '자원외교' 특사로 중남미 방문", (중앙일보, 2010.01.18.)

스타리카는 DAC가 구분하는 고중소득 국가이기 때문에 지원규모가 크지 않다. 본 연구에서도 코스타리카가 고중소득 국가로 분류되고, 한국이 ODA를 점진적으로 축소하고 있는 국가이며, 성공적인 ODA 지원으로 성장을 이루고 있기 때문에 개별 국가 분석 대상에서는 포함시키지 않을 것이다.

〈표 2〉 KOICA의 중미 7개국 개발협력 규모(2000년~2008년)

(단위: 백만원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계
과테말라	194	273	316	1,415	1,023	1,409	1,842	2,668	4,316	5,001	18,457
온두라스	78	114	129	506	71	81	429	1,651	662	293	4,014
엘살바도르	121	289	782	246	349	2,019	284	1,139	2,171	4,901	12,301
니카라과	250	55	703	159	358	499	358	138	202	111	2,833
파나마	144	39	629	312	367	502	342	1,793	1,044	718	5,890
벨리즈	64	66	448	80	45	16	424	329	105	24	1,601
코스타리카	274	272	484	431	450	330	536	1,294	25	155	4,251
합계	1,125	1,108	3,491	3,149	2,663	4,856	4,215	9,012	8,525	11,203	49,347

출처: KOICA 통계자료

그 동안 한국은 대외활동의 많은 부분을 경제성장을 위한 전략적으로 활용해 왔다. 자원이 부족한 한국의 입장에서는 당연한 선택이라고 할 수 있다. 또한 국내 시장이 협소한 한국으로서는 수출시장이 반드시 필요했고 그 시장 개척을 위해 다양한 전략을 추진해 왔으며 KOICA의 무상지원과 수출입은행의 EDCF도 이런 측면에서 활용되어 왔다. EDCF의 경우에는 유상원조이기 때문에 수출시장 혹은 기업 진출을 위한 전략적 접근으로 제공하는 경우가 많았다. 특히 그 동안의 유상원조의 많은 부분이 구속성 원조였다는 것이 이를 뒷받침한다. 때문에 현지에서는 한국도 다른 선진 공여국과 마찬가지로 자국의 경제적 부를 수탈하는 국가로 비춰지기도 했다. 그러나 최근 유상원조 차관인 EDCF의 규모를 점진적으로 축소하고 있고, 유상원조도 비구속성 원조 형태로 전환하고 있다.

2. 중미 국가별 지원 현황

1) 과테말라

과테말라에 대한 한국의 총 지원 규모는 다른 중미 국가에 비해 크고, ODA 제공 역사도 비교적 길다. 한국은 1991년 KOICA가 설립되면서 본격적으로 ODA를 제공해왔는데 과테말라는 설립 원년부터 지속적으로 ODA가 제공되었다. 지원규모도 매년 증가하여 지금까지 20억 1천1만불에 이른다. 또한 2006년에 2007-2009년 대외무상원조 중기전략에 따라 파라과이, 페루와 함께 중점협력대상국으로

선정되면서 ODA 지원이 증가했다. 과테말라에는 한국이 집중적으로 지원해 온 ICT분야의 성과가 두드러지게 나타났고, 이를 바탕으로 중미의 다른 국가들로 2차 혹은 남남협력을 통해 개발협력사업을 확대할 수 있었다. 이는 과테말라가 중미에서는 비교적 ODA 집행이 투명하고 행정적으로 이를 뒷받침할 수 있는 시스템을 구축하고 있기 때문이다. 이러한 객관적인 조건 때문에 많은 선진 공여국들이 우선 협상대상국으로 선정하기도 한다. 이는 ODA가 원조 효과성의 측면에서 보면 과테말라가 긍정적인 국가로 발전하고 있는 것이라 할 수 있지만, 다른 측면에서는 선진국의 ODA가 일국에 집중되는 단점으로 작용하기도 한다. 한국이 과테말라에 지원한 ODA의 많은 부분이 ICT산업으로 편중되어 있는데 이것은 한국이 강점을 지니고 있는 분야이기도 하고 과테말라가 지원을 원하는 방향이기도 하다.

〈표 3〉 과테말라 지원 규모

(단위: 만 달러)

연도	91-00년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	계
지원액	357	21	25	119	89	138	193	287	389	393	2,011

출처: KOICA 통계 자료

사업형태별로 보면 프로젝트, 개발조사, 물자지원, 긴급구호, 국내초청연구, 전문가 파견, 봉사단 파견, 민간단체 지원 순으로 이루어져 있다. 초기 사업은 주로 아동복지원과 광물탐사사업으로 사업 영역이 매우 제한적이었다. 그러다가 2000년대에 진입하면서 ICT와 교육 등으로 사업 영역이 다소 특화되는 현상을 볼 수 있다. 한국 ODA의 가장 일반적인 지원 형태가 프로젝트형인데 과테말라의 경우에도 역시 프로젝트형 사업이 많은 부분을 차지하고 있다. 우리나라 ODA사업은 대체로 2-5년을 사업기간으로 하는 장기 프로젝트는 소수에 그치고, 대부분 1년이 안 되는 경우이며 특정 상업의 경우에는 2~3개월의 단기사업 중심으로 이루어져왔다. 단기적 시각에서 이루어지는 원조사업 수요조사는 수혜국의 요구 시 어느 정도 반영되기는 하지만 전반적인 개발의 목표, 주요정책과제, 투자우선순위 등에 입각한 유망 사업을 발굴하는 데는 제한적일 수밖에 없다. 또한 프로젝트 사업은 협력국의 입장보다는 공여국의 입장에서 고려되어 추진되는 경우가 많다. 따라서 원조 효과성에서 좋은 결과를 가져오기는 어려운 측면이 있다. 단기간에 이루어지기 때문에 공여국의 입장에서는 지원성과를 과시적으로 나타낼 수 있지만, 협력국의 발전에 도움이 되는가라는 측면에서 평가하기 어렵다는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 프로그램 기반의 지원형태(PBA: Program Based Approach)로 바꿀 필요가 있다.

〈표 4〉 과테말라 사업형태별/분야별 지원 현황

분야별 사업 형태	사업내용 (사업기간 / 지원규모)	분야
프로젝트(16건)	제1 아동복지원 건립사업(1993–1995, 1998–1999/72만 달러)	보건
	제2 아동복지원 건립사업(1997–1998, 2000/56만 달러)	보건
	제3 아동복지원 건립사업(1997–1998, 2000/59만 달러)	보건
	외교부 e–Library 구축사업(2002–2003/38만 달러)	공공행정
	기술교육 훈련원 건립사업(2002–2004/117만 달러)	교육
	섬유기술훈련원 지원사업(2005–2006/88만 달러)	교육
	한–과테말라 ICT 교육센터 건립사업(2006–2008/262만 달러)	교육
	청소년직업훈련원 자동차정비훈련소 건립(2007–2008/57만 달러)	교육
	난민정착 지원 및 교육강화사업(2007–2009/182만 달러)	교육
	전자정부 행정민원 서비스 구현 웹 포털 시스템 구축(2008–2009/111만 달러)	공공행정
	모자보건환경 개선사업(2008–2009/278만 달러)	보건
	국세청 위험관리능력향상 및 데이터웨어하우스 구축사업(2009/6만 달러)	공공행정
	과테말라 모자보건 역량강화 사업(2010–2012)	보건
	소녀의 집 교육역량 강화사업(2010)	교육
	산후나 꼬찰시 교육 인프라 강화사업(2010–2011)	교육
	외교부 현대화사업(2010)	교육
개발조사(1건)	광물탐사사업(1994–1996, 1998/59만 달러)	공공행정
물자지원	경찰차량, 휠체어, 컴퓨터 등 25건(171만 달러)	산업에너지
긴급구호	분유, 의약품 등 4건(45만 달러)	–
국내초청연수	376명(318만 달러)	–
전문가파견	채소재배, 광업, 직업훈련 등 분야 7명(10만 달러)	–
봉사단파견	10명(62만 달러)	–
민간단체 지원	2건(21만 달러)	–

출처: KOICA 통계 자료

물론 프로젝트형 사업 모두가 원조 효과성이 낮다고 평가하기는 어렵다. 일부 사업의 경우에는 협력국의 적극적인 지원으로 계획했던 사업 규모보다도 훨씬 확대된 사업을 추진하는 경우도 있다. 정보통신산업진흥원과 함께 추진한 '한–과테말라 ICT 교육센터 건립사업'이 대표적인 사례이다. 과테말라 정부의 적극적인 지원으로 원래 계획했던 것보다 규모와 내용 면에서 확대되었다. 현재 5층 규모의 건물에 컴퓨터, 서버와 네트워크 설비를 갖추고 있으면 한국에서 파견된 컴퓨터 전문가들이 2

개의 교육 과정을 운영하고 있다. 이 교육센터는 중미에서 최첨단 ICT 훈련 센터이며 과테말라 ICT 인력 개발능력 개선이 크게 이바지 하고 있다.[13] 한국이 과테말라에 제공한 ODA 중에서 공여국의 장점과 협력국의 요구 사항이 가장 잘 조화를 이룬 것이다.

〈표 5〉 2000년 ~ 2009년 과테말라 사업 분야별 현황

(단위: 백만원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계
교육	26	9	17	739	635	731	268	122	660	207	3,414
보건의료	0	57	44	47	59	6	0	0	964	2,673	3,850
행정제도	162	139	125	59	148	153	367	644	356	260	2,413
농어촌개발	0	4	24	16	27	26	0	703	1,046	535	2,381
정보통신	0	24	81	518	143	171	1,205	1,137	1,107	1,066	5,452
산업에너지	5	25	13	28	9	5	0	0	0	13	98
환경 및 기타	0	11	8	5	0	0	0	60	139	138	361
긴급구호	0	0	0	0	0	312	0	0	40	106	458
합계	193	269	312	1,412	1,021	1,404	1,840	2,666	4,312	4,998	18,427

출처: KOICA 대외무상원조 통계 재구성

사업분야별로 지원 규모를 살펴보면 〈표 5〉와 같다. 그 동안 정보통신분야에 대한 지원이 가장 많은 부분을 차지하는데 2006년을 기점으로 그 규모가 확대된 것을 알 수 있다. 정보분야의 지원 확대는 앞에서 언급한 ICT 교육센터 건립과 무관하지 않다. ICT 교육 센터 건립으로 정보통신분야의 인력이 확충되면서 이 분야에 대한 지원도 확대되었는데, 전자정부 행정민원 서비스 구현 웹포탈 시스템 구축과 국세청 위험관리능력 향상 및 데이터 웨어하우스 구축 사업 등에 대한 지원이 확대되었다. 2009년에는 보건의료 분야의 지원이 증가한 것을 알 수 있다. 최근 한국은 남미지역에서 모자보건 지원 사업을 벌려 좋은 성과를 거두었다. 이를 모델로 과테말라를 비롯한 중미지역으로 모자보건 지원 사업을 확대하고 있는데 그 결과로 규모가 점진적으로 확대되고 있다. 2007-2009년 치말떼낭고(Chimaltenango)주 모자보건 개선 사업을 시작으로 2010년에는 과테말라 모자보건 역량강화 사업을 추진하면서 이 부분에 대한 지속적인 지원이 유지되고 있다.

13) 과테말라 ICT 교육 사업 평가는 주인중, 김상진, "과테말라기술교육훈련원 건립 사업 사후평가", 「국제개발협력」, 2008년 2호(한국국제협력단, 2008), 김준연, "한-중남미 IT 서비스 분야 협력 및 현지 시장 진출 방안", 한중남미 협회, 『제14차 한 · 중남미 비즈니스 포럼』, (한중남미협회, 2010), 최원식, "한국의 대중미 개발협력 사례와 협력확대 방안" 한중남미협회, 『제14차 한 · 중남미 비즈니스 포럼』, (한중남미협회, 2010) 참고

2) 니카라과

니카라과는 지난 10년간 통계를 살펴보면 2005년과 2006년에 원조가 증가했다가 다시 점차적으로 줄어들고 있는 국가이다. 니카라과에 대한 공적원조 감소는 니카라과가 지니고 있는 정치적 위험성과 무관하지 않는데, 정치 혼란으로 인해 공적원조가 지원될 수 없었다. 또한 공적 원조 관리시스템이 허술하여 원조가 목적한 사업에 집행되지 않는 경우가 많아 정부차원에서 니카라과에 대한 지원을 축소하고 있는 부분이 있다. 특히 민주 정부 수립과 거버넌스 문제가 발생하고 있는 국가로 우리나라가 경험이 부족한 분야이기 때문에 지원을 확대할 수 없는 부분도 있었다. 정부의 거버넌스 문제는 주로 북유럽의 원조국가들이 국가협력전략을 수립하여 지원하는 분야로 한국의 입장에서는 원조 효과성을 얻기 어려운 부분이 있었다. 2009년까지 니카라과에 지원한 금액은 4억 8천6백만 달러로 과테말라의 1/4 수준에 머물러 있다. 과테말라가 중점 협력 대상국가로 선정되어 많은 지원을 받은 것에 비하면 니카라과의 지원 규모는 이제 시작되는 단계라 할 수 있는데 오히려 지원 규모가 축소되는 것을 알 수 있다. 공적원조는 개별 국가의 긴급 사안이 발생했을 경우에 급격히 증가하기도 하고 감소하기도 한다. 지난 2008년 11월 니카라과 부정 선거로 유혈 충돌이 발생했을 때 미국은 니카라과의 MCA 프로그램의 중지를 선언했다.[14] 이와 같은 정변이 발생하면 ODA가 오용될 수 있는 위험성이 있으며, 설사 그렇지 않다고 하더라도 지원이 원활하게 이루어지지 않는 경우가 많다. 한국도 공식적으로 ODA 지원을 중단한다고 선언하지는 않았지만 표에서 보는 바와 같이 2009년 지원규모가 2008년의 절반 수준에 머물렀다. 같은 시기 선진 공여국들의 원조가 줄었지만 대신에 베네수엘라와 쿠바의 원조가 증가했다. 특히 차베스 대통령은 니카라과에 대규모 원조를 약속하기도 했다.

〈표 6〉 니카라과 지원 규모

(단위: 만 달러)

연도	91-00년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	계
지원액	253	4	56	13	31	49	37	15	18	9	486

출처: KOICA 통계 자료

사업형태별로 보면 니카라과 프로젝트는 주로 교육과 직업훈련과 관련되어 있는데 이 분야는 한국이 중미지역에서 강점을 지니고 있는 사업 영역이다. 그런데 니카라과에서는 직업훈련이 현장 취업으로 이어지는 시스템을 보다 잘 구축해야 효과성을 높일 수 있을 것으로 조사됐다. 반면 자연재해가 빈번하게 발생하는 지역으로 물자지원과 국내초청연수가 많은 부분을 차지하고 있다. 사실 니카라과는 한국이 강점을 지니고 있는 ICT 산업 전반이 매우 낙후되어 있다. 특히 니카라과의 경우에는 정부

14) MCA(Millenium Challenge Account)는 미국정부가 2002년에 개도국들의 경제성장과 빈곤감소를 위해 지원하기 위해 만든 프로그램으로 주로 최빈국들을 중심으로 지원하고 있는 프로그램이다.
"USA Profile" www.development-finance.org/en/component/.../634-usa-24-09-2009.html(2011.5.30)

의 표준안 마련을 위한 노력이 미흡할 뿐 아니라 ICT에서도 우리가 강점을 지닌 IT 분야에 있어서 관련 인프라가 지나치게 열악하여 진출과 개발 협력이 수행된다 하더라도 결과로서 드러나는 정도가 매우 미흡할 것으로 예측되기 때문이다.

〈표 7〉 니카라과 사업형태별/분야별 지원 현황

사업 형태	사업내용 (사업기간 / 지원규모)	분야
프로젝트	니카라과 벽지농촌 초등학교 교원주택 건립사업(1997–1999/115만 달러)	교육
	니카라과 직업훈련센터 개선사업 (2002–2003/35만 달러)	교육
	니카라과 국립농업기계화 훈련원 현대화 사업(2004–2005/36만 달러)	농림수산
	니카라과 외교부지원체제 구축사업(2005–2006/58만 달러)	공공행정
물자지원	21건(136만 달러)	–
긴급구호	4건(39만 달러)	–
국내초청연수	92명(66만 달러)	–
전문가	3명(2만 달러)	–

출처: KOICA 통계 자료

니카라과에 대한 사업분야별 지원 현황을 살펴보면 지속적으로 지원한 분야가 거의 없는 것을 알 수 있다. 초기에는 행정제도와 교육 부분에 대한 지원이 많았으나 이마저도 2006년을 기점으로 지원이 중단된 경우가 많다. 대신 2005년 이후 정보통신 분야에 대한 지원이 확대되었으나 규모가 점차 줄어들었다. 이는 2006년에 오르테가가 집권 이후 지속된 정치 불안과 무관하지 않다. 집권에 성공한 오르테가가 보건, 교육, 문맹퇴치와 빈곤 감소 프로그램을 실시하기 위해 시민권력 위원회 설치해 운영했지만 이 기관이 오히려 대외원조의 직접적인 지원과 관리를 어렵게 했다. 이런 정치적인 사건으로 인해 니카라과에 대한 선진 공여국들의 원조는 지속적으로 감소했다. 니카라과 경제의 상당부분이 대외원조에 의존하고 있었던 점을 고려한다면 국내 경제 상황이 위기에 직면했다는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 2000년 ~ 2009년 니카라과 사업분야별 현황

(단위: 백만원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계
교육	0	0	367	68	321	94	0	0	0	0	850
보건의료	4	0	0	0	5	0	7	0	0	0	16
행정제도	245	54	326	80	24	32	108	0	0	47	916
농어촌개발	0	0	0	5	6	8	7	9	0	0	35

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계
정보통신	0	0	8	5	0	363	234	82	13	32	737
산업에너지	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11
환경 및 기타	0	0	0	0	0	0	0	0	189	21	210
긴급구호	0	0	0	0	0	0	0	46	0	0	46
합계	249	54	701	158	356	497	356	137	202	111	2,821

출처: KOICA 대외무상원조 통계 재구성

3) 엘살바도르

엘살바도르는 최근 몇 년간 한국 ODA가 급증하고 있는 국가이다. 2008년 3월 28일에는 KOICA 엘살바도르 사무소를 개설하고 협력국의 요청사항을 파악하면서 엘살바도르의 발전에 도움이 되는 프로젝트를 추진하고 있다. 이러한 노력으로 2010년 1월에는 한국과 엘살바도르간의 무상원조기본협정에 서명하고 같은 해 8월 11일 공식적으로 발효되었다.[15] 협정은 기본틀 내에서 양자 간에 합의된 무상원조 프로그램 및 프로젝트 이행을 통해 엘살바도르 공화국의 경제 · 사회 발전 증진을 위하여 노력하는 것을 목적으로 한다. 이 협정을 통해 양국 간에 이루어지는 무상원조 형태에 대해 규정하고 있는데, 크게 7개 항목으로 이루어진다. 첫째는 국내연수 프로그램에 엘살바도르 공화국 국민의 초청, 둘째 한국의 경험, 지식 및 기술을 전수하고, 프로젝트 및 프로그램 추진할 한국 전문가 파견, 셋째 엘살바도르의 경제, 사회 개발사업의 연구수행 및 공동 또는 합동 프로그램의 수행을 위한 한국 전문가 파견, 넷째 한국 해외봉사단의 엘살바도르 파견, 다섯째 엘살바도르에 장비, 기계류 및 물자의 지원, 여섯째 원조사업 수행에 있어서 엘살바도르 정부의 협조, 일곱째 상호 간에 합의된 그 밖의 형태의 무상원조의 지원 등을 내용으로 한다. 이와 같이 협정을 통해 상호간의 신뢰를 확인하고 제도적으로 지원하게 되었다는 점에서 의미하는 바가 크다. 이러한 협정과 제도적 지원에 따라 2011년 1월 해외봉사단이 최초로 파견되었다.[16]

〈표 9〉 엘살바도르 지원 규모

(단위: 만 달러)

연도	91~00년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	계
지원액	212	22	63	21	30	197	30	123	196	385	1,278

출처: KOICA 통계 자료

엘살바도르는 태평양 연안을 따라 북서쪽에서 남동쪽으로 화산대가 이어져 화산 폭발이 자주 발생하

15) 관보, "한국과 엘살바도르간의 무상원조기본협정" 제17322호, (2010.8,17) p.3.
16) 세계일보, "남미 엘살바도르에 한국 최초 해외봉사단 파견", (세계일보, 2011.01.16.)

는 지역으로 자연재해가 빈번히 발생한다. 이 과정에서 농업용수와 식수 공급이 절대적으로 부족하다. 한국은 이런 문제를 해결하기 위해 농업용수와 식수 문제 해결을 위한 프로젝트에 많이 지원했다. 엘살바도르인들은 교육 문제에 많은 관심을 보이고 있는데 한국의 교육을 벤치마킹하고자 하기 때문에 국내초청연수에 특히 많이 참여하고 있다. 물자지원은 중미지역이 화산폭발, 허리케인 상륙, 홍수와 같은 자연재해가 빈번히 발생하기 때문에 불규칙적으로 증가하는 사업형태이다. 이런 이유로 어떤 측면에서 보면 중미의 ODA의 상당 부분이 물자지원이었다. 다음으로 많은 지원은 초청연수인데, 내용을 보면 대부분이 농작물 재배법과 관련된 연수이다. 이 분야는 엘살바도르에서 분명히 필요한 분야이지만 국내초청보다는 현지 전문가 파견을 확대하는 것이 바람직하다. 예를 들어 같은 작물이라고 하더라고 자연조건에 따라 성장 속도와 결실을 맺는 수준이 상당히 다르게 나타나기 때문이다. 중미와 한국과 완전히 다른 지리적 자연조건을 지니고 있다는 것을 고려하면 지원 방법의 개선이 필요하다.

지금까지 추진된 지원 사업을 사업형태별로 보면 프로젝트가 11건이고, 물자지원이 24건, 긴급구호 5건이며 국내초청연수가 183명으로 다른 국가들에 비해 상대적으로 많은 것이 특징이다. 대부분의 프로젝트들은 1년 이상인 경우가 많지만 지원 규모는 상대적으로 적다. 이는 엘살바도르의 국내경제규모와도 무관하지 않다.

〈표 10〉 엘살바도르 사업형태별/분야별 지원 현황

사업 형태	사업내용 (사업기간 / 지원규모)	분야
프로젝트 (12건)	엘살바도르 식수공급시설지원(1995–1996/31만 달러)	보건
	엘살바도르 농촌식수공급사업 (1997–1998/54만 달러)	농림수산
	엘살바도르 IT 교육센타 지원사업(2002–2003/40만 달러)	교육
	엘살바도르 중미기술연구소 현대화 2차사업(2004–2005/33만 달러)	산업에너지
	엘살바도르 소비자보호청 IT 시스템 구축사업(2005–2006/57만 달러)	공공행정
	엘살바도르 소야빵고시 초중등학교 시설개선사업(2007–2008/51만 달러)	교육
	전염병 검사 · 관리 역량강화사업(2007/77만 달러)	보건
	엘살바도르 교육분야 정보통신기술 지원사업(2007–2009/242만 달러)	교육
	엘살바도르 임산부요양소 건립사업(2008–2009/170만 달러)	보건
	엘살바도르 채소재배 생산성 향상(2008–2009/71만 달러)	농림수산
	엘살바도르 외교부 정보시스템 및 사이버교육센터 설립지원(2009–2010/34만 달러)	공공행정
	엘살바도르 치안 역량 강화를 위한 감시경계시스템 구축사업(2010–2011/200만 달러)	공공정행
물자지원	24건(258만 달러)	–
긴급구호	5건(48만 달러)	–
국내초청연수	183명(113만 달러)	–
전문가	3명(4만 달러)	–

출처: KOICA 통계 자료

2009년 한국의 대 엘살바도르 ODA는 주로 보건과 정보통신 부분에 집중되어 있다. 보건 부분은 주로 임산부 및 출산과 관련된 부분인데 특히 산후조리원 개원에 많은 노력을 기울이고 있다. 엘살바도르 정부 요청에 따른 것으로 모자보건 사업의 일환으로 추진되었다. 2009년 사업을 시작한 이후 2010년 10월까지 엘살바도르 전국의 8개 지역에 산후조리원을 개원하여 엘살바도르인들의 모자보건에 도움을 주고 있다. 이 모자보건 사업에서 한국은 이미 경험을 가지고 있어서 엘살바도르에서도 좋은 성과를 거두고 있다. 정보통신 분야는 한국이 중미지역에서 집중적으로 센터 설립과 교육을 확대하고 있는 사업이다.

〈표 11〉 2000년~2009년 엘살바도르 사업분야별 현황

(단위: 백만원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계
교육	46	0	0	0	0	0	0	178	353	0	577
보건의료	15	67	69	0	0	0	0	715	29	2,144	3,039
행정제도	40	33	294	116	66	1,216	107	47	40	190	2,149
농어촌개발	6	21	0	5	0	26	5	0	60	892	1,015
정보통신	8	25	402	118	282	543	138	82	1,659	1,561	4,818
산업에너지	0	5	12	6	0	9	32	12	18	38	132
환경 및 기타	3	7	4,	0	0	13	0	10	8	15	60
긴급구호	0	128	0	0	0	210	0	92	0	58	488
합계	118	286	781	245	348	2,017	282	1,136	2,167	4,898	12,278

출처: KOICA 대외무상원조 통계 재구성

한국정부는 엘살바도르와 무상원조기본협정을 체결한 이후 지원을 확대하고 있는데 2010년에는 프로젝트 6건, 연구초청 8과정에 24명 등을 계획하고 이 중에 대부분의 계획이 차질없이 추진되었다.

4) 온두라스

온두라스는 2007년 178만불이었던 것이 2008년과 2009년에는 각각 60만불과 23만불로 지원 규모가 급격히 감소했다. 최근 과테말라의 노동임금이 상승하면서 많은 한국기업들이 저임금 시장인 온두라스 이동하고 있는 것을 고려한다면 공적원조를 확대할 필요가 있다. 정부차원에서 직접적으로 한국기업들을 지원하지는 못하지만 공적원조 확대와 PPP 확대를 통해 한국과 기업의 이미지 제고를 위해 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히 온두라스는 중미에서 가장 많은 자원을 보유하고 있을 뿐만 아니라 인구면에서 과테말라 다음으로 많은 인구규모를 지니고 있어 시장으로써의 역할도 가능하다. 이런 배경에도 불구하고 온두라스의 공적원조가 확대되지 않는 것은 정치적인 이유가 있다. 지난

2009년 셀라야 대통령의 친위 쿠데타가 실패한 이후 한국정부가 공적원조 확대에 미온적인 이유가 더 설득력을 얻고 있다.

〈표 12〉 온두라스 지원 규모

(단위: 만 달러)

연도	91–00년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	계
지원액	234	9	10	42	6	8	45	178	60	23	616

출처: KOICA 통계 자료

온두라스에 2010년 진행 중인 프로젝트는 산업기술훈련원에 대한 지원 사업이다. 그 외에 국내초청연수가 많은 부분을 차지하고 있어 192명으로 전체지원이 기술협력 중심으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

〈표 13〉 온두라스 사업형태별/분야별 지원 현황

사업 형태	사업내용 (사업기간 / 지원규모)	분야
프로젝트(4건)	온두라스 산업기술훈련원 지원사업(1997–2000/115만 달러)	교육
	온두라스 CLIPER병원 증축 및 기자재지원(2002–2003/37만 달러)	보건
	한–온 기술훈련원 2차 지원사업(2005–2007/94만 달러)	교육
	온두라스 신생아사망률 감소 지원사업(2006–2008/63만 달러)	보건
물자지원	컴퓨터, 기자재 지원 등 15건(137만 달러)	–
긴급구호	4건(9만 달러)	–
국내초청연수	192명(147만 달러)	–
전문가	9명(13만 달러)	–

출처: KOICA 통계 자료

온두라스의 경우에도 역시 보건의료 부분이 많은 부분을 차지한다. 다음으로는 교육과 행정제도 개선이 뒤를 잇고 있다. 그외 부분에 대한 지원은 매우 적은 것으로 나타났다. 전체적으로 온두라스에 대한 공적원조가 많지 않은데 2009년에 셀라야 대통령이 축출되고 과두정부가 들어서는 정치적 위기를 겪었다. 이에 대해 국제사회가 대외원조 지원을 중단하는 것과 한국의 원조 감소는 같은 맥락이다. 과도정부 수립이후 미국과 EU가 지원 중단을 선언했고 여기에 많은 국가들이 동조했다.

〈표 14〉 2000년~2009년 온두라스 사업분야별 현황

(단위: 백만원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	합계
교육	29	0	0	5	0	16	326	548	0	0	924
보건의료	26	28	14	437	0	6	40	654	96	0	1,301
행정제도	21	19	96	37	35	27	21	362	193	104	915
농어촌개발	0	9	0	11	11	10	0	0	27	16	84
정보통신	0	10	8	15	12	0	26	36	44	38	189
산업에너지	0	0	5	0	11	20	0	0	261	133	430
환경및기타	0	19	5	0	0	0	14	48	0	0	86
긴급구호	0	25	0	0	0	0	0	0	38	0	63
합계	76	110	128	505	69	79	427	1,648	659	291	3,992

출처: KOICA 대외무상원조 통계 재구성

이와 같이 양자 원조와 무상원조를 중심으로 한국의 중미 ODA 현황을 살펴봤는데 공통적인 특성은 ICT와 직업교육 분야에 대한 지원이 확대되었다. ICT 분야의 지원은 공여국인 한국의 장점에서 출발하고 있으며, 이에 대응하여 협력국들의 요구도 증가하고 있는 분야였다. 한국의 정보통신기술이 현지의 교육프로그램에 정착되는 효과를 가져왔다. ICT분야와 연계하여 행정제도 개선에서도 한국의 ODA 지원이 많이 진행되었다. 이런 부분에 대한 지원은 한국의 장점을 살린다는 측면에서 긍정적이라 할 수 있다. 또한 한국 ODA는 모자보건 분야에 대한 지원을 확대하고 있는데, 모자보건 분야는 유엔의 새천년개발목표를 달성할 수 있는 분야로 많은 지원이 확대되어야 할 분야이다. 제한된 영역에서 한국 ODA는 성과를 내고 있었으나 지원 규모와 사업 영역이 협소하다는 단점을 지니고 있었다.

한국의 대중미 ODA는 지원 규모가 절대적으로 부족했다. 중미 국가들이 사회경제적 규모가 작기 때문에 지원 규모을 조금만 확대해도 협력국의 사회적 조건 변화를 유도할 수 있다는 측면에서 지원 규모의 확대를 고려해야 한다. 그리고 지원 기간은 중·장기 전략을 수립하여 지원할 필요가 있다. 앞에서 본 바와 같이 특정한 국가의 경우 약속한 지원이 실행되지 않는 사례도 있었고, 사업의 확대해야 됨에도 재원부족으로 중단하는 사례들도 있었다. 이런 측면에서 지속적인 지원이 필요하다.

이런 문제들은 크게 두 가지 정책 방향을 조정함으로써 일부 개선될 수 있을 것으로 판단된다. 사실 이 두가지 과제는 2장에서 살펴본 바와 같이 한국 ODA 전체가 개선해야 할 과제이기도 하다. 첫 번째 문제는 지원 형태와 관련된 것으로 대부분의 사업이 단기적인 지원과 성과를 고려한 프로젝트형 사업이었다. 프로젝트 사업은 특정한 사업 영역에서는 빠른 성과를 가져오고 사업의 완결성은 높지만 협력국 사회의 수요를 사업 단계에서부터 조율할 수 없다는 한계성을 지니고 있다. 한국의 개발

경험을 전수할 수 있는 개발 프로그램 중심이 아닌 프로젝트 중심의 개발협력이라는 한계를 지니고 있었다. 두 번째는 이런 문제들에 개별국가들의 사회경제적 조건을 충분히 반영하고 한국 ODA의 '선택과 집중'을 통해 수립한 국별협력전략의 수립이다. 현재까지 중점협력대상국가들을 중심으로 국별협력전략이 수립되었지만 여전히 협력국의 사회경제 발전과 조응하기보다는 원조의 수월성과 효과성이 먼저 고려되었다. 협력국 원조 수요와 공여국의 장점을 살린 원조 효과성이 사회 전반으로 확대될 수 있는 국별협력전략이 필요하다.

Ⅳ. 한국 중미 ODA 지원의 과제

1. 프로그램형 접근법의 적용 확대

한국의 대 중미 원조 현황을 분석한 결과에 따르면 한국은 중미지역에서 과테말라를 중점협력대상국으로 선정하고, ICT 분야를 중심으로 프로젝트형 사업을 추진하고 있었다. 최근에는 남미지역에서 성공적으로 추진한 모자보건을 중심으로 한 보건의료 분야에 대한 지원을 확대하고 있었다. 그렇지만 한국 ODA는 규모면에서 다른 선진 공여국들과 비교했을 때 많은 차이가 있었다. 이런 한계점들을 극복하고 한국의 경험을 전수하면서 개도국의 발전을 지원할 수 있는 다양한 프로그램의 개발이 필요하다. 특히 중미지역이 원거리임을 고려하여 한국의 ODA가 효과적으로 추진될 수 있는 제도적 환경을 마련하는 것이 필요하다. 제도적인 차원의 문제는 협력국의 지원이 없으면 불가능하기 때문에 협력국의 원조 수요를 파악하고 개발계획 단계에서 사후 발전 과정에 이러는 전체적인 로드맵을 작성하여 접근해야 한다. 때문에 단기 프로젝트보다는 장기적이고 협력국의 발전 프로그램에 포함되는 프로그램 원조로 전환할 필요가 있다.

프로그램형 접근법(PBA)은 '협력국의 개발프로그램에 바탕을 둔 접근'이다. 따라서 협력국이 주인의식과 책임정신을 가지고 개발 프로그램을 수립, 추진하는데 공여국이 이를 부수적으로 지원하는 것으로서, 협력국의 주인의식에 입각한 개발 프로그램과 이에 대한 공여국의 지원을 아우르는 유기적인 관계 혹은 방식을 뜻하는 개념이다.[17] 이러한 프로그램형 원조는 원조효과성이 요구하는 조건들을 충족시켜야 하기 때문에 원조의 효과성을 자연스럽게 높일 수 있다. 프로그램 원조는 몇 가지 측면에서 프로젝트 원조와 차별성을 지닌다. 첫째, 지원 결과 및 책임에서 프로젝트에 국한되지 않고 개발정책에 포함된다. 둘째, 자금용도 제한에서도 프로젝트는 사업 달성을 위한 세부적인 자금용도 제한이 있으나 프로그램에서는 자금용도를 제한하지만 정책의 달성이 목적이다. 셋째, 협력국 주인

17) 이현주, 『한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안』, KOICA, 2010), p.14., Sida,"How to Start Working with a Programme-Based Approach, (Sida, Department for Methodologies and Effectiveness, 2008), p.3.

의식 및 책임분담은 프로젝트에 따라 상이하나 대부분 공여국의 관여가 많고, 프로그램에서는 협력국 주인의식의 중요성을 강조하고 개발계획 단계에서의 공여국의 역할도 인정한다. 넷째, 공여국간 협력이라는 측면에서 프로젝트 원조는 제한적이나 프로그램 원조에서는 협력국의 리더십 하에서 공여국간 지원절차를 조율할 수 있다.[18] 프로그램형 원조는 협력국의 개발 프로그램 추진 단계에서부터 참여하여 ODA가 효율적으로 집행할 수 있도록 행정적인 지원뿐만 아니라 프로그램을 설계할 수 있어, 공여국의 장점과 협력국의 수요를 지원 결정 단계에서부터 최종적인 사업 종결시까지 관리할 수 있다. 따라서 프로그램형 원조가 확대되면 원조 효과성에 관한 파리선언 및 아크라 행동계획상 이행지표 달성에도 도움이 된다.

현재 우리나라의 대외원조 시스템에서는 예산지원, 비구속성 원조 확대, 협력국 시스템 활용, 공여국간 지원 절차 조율 등과 같은 제도개선이 필요하다. 프로그램형 원조에 대한 논의가 확대되고는 있으나 아직 구체적인 실행 계획은 없는 상태이다. 공여국의 제도개선과 더불어 정책 환경 및 지원분야별 개발여건 등 협력국에 대한 정확한 정보를 확보해야 한다.[19] 또한 협력국의 개발 프로그램에 포함시키기 위해서는 국가 개발계획 검토, 정책과제 발굴 · 평가, 공여국간의 절차 조율 등이 이루어져야 프로그램형 원조가 성과를 거둘 수 있다.

2. 국별협력전략의 확대

한국의 대중미 개발협력은 중미지역이 남미 지역에 비해 지리적 · 환경적 · 인구학적 · 경제적 특성이 뚜렷함에도 불구하고 중미와 남미를 아우르는 중남미라는 지역에 포함되어 분류된다. 따라서 중미지역의 특성에 맞는, 중미 국가들간의 경제발전 정도, 교육 수준, 정치 발전, 환경적 취약성 등의 차이를 고려한 개발협력 방향이 설정되지 못하고 있다.[20] 이런 상황에서 중미지역의 개별 국가의 특성을 고려한 국별협력전략(Country Partnership Strategy)을 수립하고 있다고 하기 어렵다. 국별협력전략은 개발 효과성 증대를 위한 국제사회의 공동노력의 일환으로 등장하여 1990년대 후반부터 선진원조기관과 주요 ODA 공여국을 중심으로 도입되었으며 국별지원전략(CAS: Country Assistance Strategy)이라는 용어를 거쳐 국별협력전략(CPS)란 이름으로 자리 잡았다.

우리나라도 2007년 7월 20일 '공적개발원조 중기전략(2008-2010)'을 채택했다. 같은 해 8월 7일 외교통상부가 '국별지원전략 작성지침'을 마련하여 2007년 12월 19개 무상원조 중점협력대상국 중 17개 대상국의 국별지원전략을 수립하여 운영했다.[21] 아울러 2011년부터는 국별협력전략을 수립하고 있다. 우리나라의 국별협력전략에 대한 평가는 크게 3가지로 이루어지고 있다. 첫째, 제도적 준비

18) 경협조사자료, 『국제 ODA 동향』, (한국수출입은행, 2009), p.4.
19) 경협조사자료, 『국제 ODA 동향』, (한국수출입은행, 2009), p.12.
20) 김진오, 권기수, 고희채, 박미숙, 『한-중미 경제협력 확대 방안』(KIEP, 2010), p.204
21) 박병식, "ODA 국별지원전략 평가기준 관계분석에 관한 연구: CAS 평가보고서 내용 분석을 통해", 『한국사회와 행정연구』, 제21권 제3호,(2010.11), p. 332.

도 측면을 살펴보면, 한국 공적개발원조(ODA) 체계에서 국별협력전략은 무상원조 부문과 유상원조 부문에서 각각 만들어지고 있다. 그러나 일부 국가를 제외하고는 일반에게 공개되지 않기 때문에 민간 부분과의 연계나 시너지 효과가 크게 나타나지 않고 있다.[22] 둘째, 한국 국별협력전략의 내용적 충실도를 세계은행 및 영국 등 국별지원전략을 잘 활용하고 있는 것으로 평가되는 공여기관(국)과 비교하여 살펴보면, 아직까지 필수적으로 포함되어야 하는 여러 요소가 부족하고, 논리적 명확성이 떨어진다. 셋째, 국별협력전략이 한국 개발원조 프로세스에 원활하게 반영되고 있지 않다. 전략을 수립하기 위한 원조정책대화 단계에서는 포괄적 정책전략에 근거한 협의보다는, 협력국 정부의 개별 사업 신청서에 기초하여 사업별 확정을 위한 대화가 주를 이루고 있다.[23]

이런 제도적인 문제를 안고 있는 국별협력전략이 개발 효과성으로 이어지기 위해서는 한홍렬 · 이호생이 지적하는 것처럼 선택과 집중, 개발효과성과 관련된 제반원칙 등 국별협력전략에 대한 국제적인 합의를 반영해야 한다. 그리고 한국형 ODA를 고려한 차별화 전략이 필요하다.[24] 현재 운영 중인 국별협력전략의 성과에 대한 엄격한 평가를 바탕으로 국별협력전략을 수정해야 할 것이며, 우리와 무상원조기본협정을 체결한 엘살바도르와 같은 국가들에 대한 국별협력전략을 수립하여 운영해야 한다.

V. 결 론

한국은 지난 2009년 11월 OECD/DAC의 24번째 회원국이 되었다. ODA 수원국에서 공여국으로 전환된 유일한 국가이다. 1950년 한국전쟁의 폐허 속에서 60년 만에 명실상부한 선진국의 지위를 획득한 것이라 할 수 있다. 한국의 빠른 성장은 재론의 여지없이 한국민의 노력이 있었기 때문에 가능했다. 이와 더불어 선진국들의 해외원조도 중요한 역할을 했다는 것을 부정할 수 없다. 이런 과거 때문에 한국의 OECD/DAC 가입은 선진 공여국에게는 새로운 동반자의 등장이라는 측면에서 큰 관심을 끌고 있고, 협력국들은 자신들도 한국과 같은 길을 걸을 수 있을 것이라는 기대감을 갖게 했다. 한국의 성공은 개도국에게는 경제발전에 자신감을 심어주는 주요한 사례로 여겨져 한국의 공적원조는 개발도상국가에 재정적인 원조뿐만 아니라 정신적 원조를 하고 있는 셈이다.

그 동안 과테말라를 거점으로 중미지역에 대한 원조협력을 확대해 온 한국은 강점인 IT분야에서는 많은 성과를 거둔 것으로 평가된다. 한국 중미 ODA 지원의 특성은 ICT와 직업교육 분야에 대한 지원이 확대되었다. ICT 분야의 지원은 공여국인 한국의 장점에서 출발하고 있으며, 이에 대응하여 협력국들의 요구도 증가하고 있는 분야였다. 한국의 정보통신기술이 현지의 교육프로그램에 정착되는

22) 한홍렬, 이호생, "한국의 ODA 국별지원전략(CAS) 현황과 개선 방향", (국제경제연구소, Working Paper, 2010), p.21.
23) 정유아, "한국 공적개발원조(ODA)의 '국가협력전략(CAS)' 활용 현황과 과제" 『ODA Watch』, 28호(2009)
24) 한홍렬, 이호생, "한국의 ODA 국별지원전략(CAS) 현황과 개선 방향", (국제경제연구소, Working Paper, 2010), p.23.

효과를 가져왔다. ICT분야와 연계하여 행정제도 개선에서도 한국의 ODA 지원이 많이 진행되었다. 이런 부분에 대한 지원은 한국의 장점을 살린다는 측면에서 긍정적이라 할 수 있다. 또한 한국 ODA는 모자보건 분야에 대한 지원을 확대하고 있는데, 모자보건 분야는 유엔(UN)의 새천년개발목표(MDGs)를 달성할 수 있는 분야로 국제적인 빈곤퇴치 요구에 부응하는 분야였다. 한국의 개발경험을 전수할 수 있는 개발 프로그램 중심이 아닌 프로젝트 중심의 개발협력이었다는 것은 향후의 도전과제로 지적할 수 있다.

프로젝트 단위의 지원과 한국의 개발경험 전수를 위해서는 사업 형태와 국별협력전략을 구체화시킬 필요가 있다. 특히, 최근 국제 원조 사회에서는 협력국의 개발 프로그램에 기반한 지원형태를 확대하고 있는데, 한국은 프로그램형 원조가 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있다. 사실 중미와 같은 중소득국가들은 국가발전을 위한 전략을 수립하고 계획 시행하고자 하는 의지와 행정체계를 갖추고 있어서 더욱 절실하게 프로그램형 원조를 원하고 있다. 중기전략으로 추진한 국별협력전략이 마무리되는 단계에 이르렀기 때문에 국별협력전략을 새롭게 계획하고 엘살바도르와 같이 무상원조기본협정을 체결한 국가에 대해서도 중점협력대상국 선정과 함께 국별협력전략을 마련할 필요가 있다.

사실 가장 큰 과제 중 하나는 한국의 대 중미 원조 규모를 확대하는 것이다. 이 문제는 DAC 가입으로 정부차원에서 확대를 계획하는 문제이기 때문에 일정 정도 해소될 수 있을 것으로 기대된다. 증액된 재원을 어떤 국가 혹은 어떤 분야에 집중할 것인가라는 '선택과 집중'의 문제가 중요한 사안으로 등장했다. '선택과 집중' 의 결정이 집행 담당자, 현지 관리자, 협력국의 당국자, 국내 민간단체의 전문가 등의 심도 깊은 논의를 통해 이루어질 수 있기를 바란다. 그리고 이 과정이 한국 ODA 지원체제의 개선과 맞물러 있다는 측면에서 특정 지역에 대한 지원의 문제만이 아닐 것이다. 중미지역에 대한 제도개선과 함께 지원이 확대될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

경협조사자료,『국제 ODA 동향』, (한국수출입은행, 2009).

고경민, 김순임, 홍진혁, "공적개발원조(ODA)와 국인: 한국 ODA정책의 발전을 위한 함의",『한국과 국제정치』, 제26권 제3호, (경남대학교, 극동문제연구소, 2010).

고경민, 이희진, "한국 공적개발원조의 문제점과 혁신 방향: 적극적 평화론적 관점에서"『국가전략』, 제14권 4호(2008).

관계부처 합동,「국제개발협력 선진화 방안」, 관계부처 합동, (2010).

관보, "한국과 엘살바도르간의 무상원조기본협정" 제17322호, (2010. 8.17).

권율, 정지선, "국제사회의 파리선언 이행 현황과 시사점", KIEP,『오늘의 세계경제』, (대외경제정책연구원, 2008) 참조.

김경덕, 김정승,「OECD/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술지원 전략」, (한국농촌경제연구원, 2010).

김영철, 구경모, 김유경, 박종욱,「한·중미 개발협력방안 연구」, (대외경제정책연구원, 2010).

김준연, "한-중남미 IT 서비스 분야 협력 및 현지 시장 진출 방안", 한중남미협회,『제14차 한·중남미 비즈니스 포럼』, (한중남미협회, 2010).

김진오, 권기수, 고희채, 박미숙,『한-중미 경제협력 확대 방안』(KIEP, 2010).

박병식, "ODA 국별지원전략 평가기준 관계분석에 관한 연구: CAS 평가보고서 내용 분석을 통해",『한국사회와 행정연구』, 제21권 제3호,(2010.11), p. 332.

외교통상부,『국제개발협력기본법』, (외교통상부, 2010.07)

이계우, 박지훈(2007), "한국의 공적개발원도 20년의 평가",『한국개발연구』, 제29권 제2호(통권 제100호).

이현주,『한국의 대 중남미 무상원조방안 연구』, (KOICA연구자료 정책연구, 2008).
『한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안』,)KOICA 연구자료, 정책연구, 2010).

정유아, "한국 공적개발원조(ODA)의 '국가지원전략(CAS)' 활용 현황과 과제"『ODA Watch』, 28호 (2009).

주인중, 김상진, "과테말라 기술교육훈련원 건립 사업 사후평가",「국제개발협력」, 2008년 2호 (한국국제협력단, 2008).

참여연대, 『한국 구속성 원조의 현황과 문제점』, (참여연대 국제연대위원회 정책보고서, 2010).
최원식, "한국의 대중미 개발협력 사례와 협력확대 방안" 한중남미협회, 『제14차 한·중남미 비즈니스 포럼』, (한중남미협회, 2010).
한홍렬, 이호생, "한국의 ODA 국별지원전략(CAS) 현황과 개선 방향", (국제경제연구소, Working Paper, 2010).
세계일보, "남미 엘살바도르에 한국 최초 해외봉사단 파견", (세계일보, 2011.01.16.)
중앙일보, "이상득, '자원외교' 특사로 중남미 방문", (중앙일보, 2010.01.18.)

2. 국외문헌

Sida, "How to Start Working with a Programme-Based Approach, (Sida, Department for Methodologies and Effectiveness, 2008)
ODA Watch, (23호) "아크라 행동계획(AAA) 채택의 의의와 과제", http://www.odawatch.net/?mid=articlesth&page=20&document_srl=2048(2011.05.12).
OECD/DAC, "Development aid reaches an historic high in 2010", http://webnet.oecd.org/oda2010/(2011.05.12).
"USA Profile" www.development-finance.org/en/component/.../634-usa-24-09-2009.html(2011.5.30)

남미 볼리비아 수자원 관리 및 관개농업 시스템 개선을 위한 국제개발협력

하 상 섭 한국외대 한중남미녹색융합센터 연구교수

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 볼리비아 수자원 현황 및 수자원 관리
Ⅲ. 볼리비아 농업발전과 관개농업의 영향
Ⅳ. 나오며

주제어: 볼리비아, 수자원 관리, 관개농업, 국제개발협력/
Bolivia, Water Resource Management, Irrigate Agriculture, International Development Cooperation

Abstract

This thesis aims to develop a potential issue which is the very possible to cooperate internationally with the ODA development strategy between Korea and Latin America, particularly in Bolivia in the parts of water resource management and irrigation agriculture. By recognizing these parts as important international development issues, this thesis scrutinizes the current situations and problems for more cooperation each other in the dimension of agricultural and economic development. Traditionally and currently, the economic growth of this region has been strongly depend on the agricultural development. On this reason, this region has developed this sector with investment and industrial policies during the 20th century. However, the way of traditional development methods has confronted many problems and are vulnerable with the changed circumstances such as in the fields of agricultural productivity, efficient agricultural system, institutional improvement related basically with water management and irrigation agriculture, which

means, the old system does not guarantee the sustainable development model without considering water management. The targeted countries such as Bolivia, Paraguy, Peru and Guatemala in Latin American region, now they strongly demand an international cooperation in this part and it increases development projects by international cooperation agencies such as IDB, World Bank, etc.

This thesis analyses about this tendency and develop more necessary cooperation in the parts of water management and irrigate agricultural system, which are basic tools in the building of the SOC. Chapter 2 and 3 thus argue that it is necessary for guide-line to cooperate each other in details followed:

First. to provide international development and its cooperate into this part, it is helpful to put public finances in a healthy and sustainable position especially in the investment of water management and poverty reduction. Secondly, as basic reason, it protects water resource as environmental goods and third in the filed of sanitation matter and in the dimension of role, it could develop the capacity of government management skills, this could protect and save water resource as an important public goods. The water as a public goods plays a great role to deliver universal service and function poverty reduction as well. In addition, the efficient water management and development of irrigate agricultural system, it helps to reduce the global warming, confronting with climate change in the processes of climate change adaptation and response. it also provides job creation with development of agricultural industry which could reduce the rural poor. finally, the cooperation and international investment this part, it will harmonize the social conflict which might take place in the process of management of water resource(tax regime, institutions) between central and local governments and among rural and indigenous communities such as water war in Bolivia in the early of 21th century.

I. 들어가며

유엔(UN) '천년개발목표(이하 MDGs)'의 인도주의를 통한 빈국에 국제원조라는 기본 목적의 충족과 더불어 오늘날 많은 선진국들은 자국의 정치경제적 국익이 최대한 반영되는 전략으로 공적개발원조(이하 ODA)사업을 활용하고 있다. 사실 국제원조는 2차 세계대전 이후 동서냉전 시대에 접어들어 공산 세력의 국제적 헤게모니 확장을 염려한 미국의 전략적 필요에 의해서 시작되었다고 볼 수 있다. 중남미 지역의 경우 1959년 '쿠바혁명' 이후 중남미 지역에서 좌파세력의 확장을 미연에 방지하고자 했던 미국 케네디 정권의 '진보를 위한 동맹(Alliance for Progress)'은 이러한 국제원조의 중요한 사

례로 평가받고 있을 정도이다. 그리고 오늘날 2000년대에 들어와 유엔이 채택한 'MDGs'가 국제사회의 주요의제로 인식되면서 개발이 국제원조의 중심이 되었다.[1] 선진 공여국들은 MDGs 달성에 뒤쳐져 있는 빈곤국들(아시아, 아프리카 및 라틴아메리카 지역)에 대한 ODA의 확대를 통해 빈곤퇴치에 기여하고 이들 지역의 경제 및 사회 발전을 이루겠다는 의지 아래 수많은 ODA사업을 확장해 내고 있다. 2008년 기준 전체인구의 3분의 1이 하루 생활비 2달러 이하의 빈곤상태에 놓여 있는 라틴아메리카 지역은 특히 이에 해당한다. 21세기 들어 비록 여타 아프리카 와 아시아 국가들에 비해 상대적으로 괄목할만한 경제성장을 이루어내고 교육, 기초보건 등의 개발지표(Development Index; DI)에서 양호한 성적을 내고 있기는 하지만 여전히 빈곤, 사회소득불평등, 저발전된 민주주의, 마약문제, 부정부패, 수많은 질병과 전염병(특히 AIDS), 환경오염 등 많은 정치경제 및 경제사회적 문제점에 노출되어 있으며 다양한 개발과제를 안고 있다. 국제사회의 관심과 지원이 지속적으로 필요한 지역의 하나이다.

한국은 21세기 들어 에너지외교의 일환으로 석유, 천연가스 등 천연자원을 다량 보유하고 있는 라틴아메리카 지역에 대한 관심도가 크게 늘었다. 이에 따라 한국정부는 2008-2010년 사이 라틴아메리카 지역에 대한 무상원조규모를 ODA의 15%선까지 끌어올리겠다고 밝힌 바 있다.[2] 원조 형태를 자세히 살펴보면 한국은 지난 20년간 신흥 공여국으로서 라틴아메리카 지역에 대한 인프라 건설, 물자지원, 기술협력 그리고 재난구호 등 다양한 원조를 제공해 왔고 사업발굴과 추진에 있어서도 수원국의 '필요(Needs)'를 적극 반영하여 원조의 효율성을 증대시켜 오고 있다. 핵심원조 분야인 '빈곤퇴치, 교육, 보건 및 의료, 정보통신, 민주주의와 거버넌스 시스템 구축, 양성평등과 여성의 권리보호, 환경보호, 자연재해, 마약, 조직범죄 및 분쟁 예방과 해결' 등에 개발 역점 과제를 두고 사업을 확장시켜오고 있다(이현주 2008:11). 물론 지나치게 많은 협력분야 때문에 각 사업별 명확한 목표와 정책 가이드라인이 아직 잡혀 있지 않아 체계적인 전략의 부재 속에서 산발적으로 추진되고 있다는 비판도 존재한다. 특히 라틴아메리카 지역에 가장 많은 ODA사업을 추진 중에 있는 미국, 스페인, 일본, 스웨덴, 독일의 경우와 비교하여 전략적인 '선택과 집중'이 부족하거나 새로운 사업 발굴에 다소 늦게 대처한다는 비난을 받고 있기도 하다.

---

1) 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)로 대표되는 국제원조는 인간안보 확보를 위한 대표적 노력들 중의 하나이며, 2차 세계대전 이후 선진국에서 후진국으로의 다양한 지원이 이루어져 왔다. 이후 2000년 9월 UN 밀레니엄 정상회의(Millennium Summit)에서 인류의 평화, 인간안보, 개발, 인권, 자유를 위해 국제사회가 공동 노력을 기울이자는 '밀레니엄 선언문'이 채택됨으로써 더욱 구체화되었다. 특히 대외원조의 실행에 있어 수원국의 시각에서 '공포와 결핍으로부터의 자유(free from fear and want)'를 위해 무엇이 필요한지를 고려하고, 개도국의 요구(Needs)를 보다 적극적으로 수용함으로써 인류의 공동 발전과 평화를 이룩하는 쪽으로 정책방향이 재구축되어야 한다는 점이 강조되고 있다.

2) 2000년대 이후 최근 10년간 중남미 원조가 우리나라 양자 간 무상 ODA 총액의 5-6%선에 불과했다. 하지만 최근 정부의 보고대로 2015년 GNI대비 ODA규모가 정부 계획대로 현행 0.07%에서 0.25%로 늘어나면, 전체 ODA의 규모는 연간 33억 달러로 증가가 예상되고 이에 따라 중남미 양자 간 무상원조 규모도 약 2. 56억 달러로 증가할 계획이다.

본 논문은 위와 같은 비판들을 수용하면서 향후 21세기 한국의 대(對)라틴아메리카 국제개발협력(ODA)사업 진출 중에 잠재성이 뛰어난 이 지역 개도국들의 수자원 관리 및 이를 통한 농업발전 – 예를 들어, 관개농업 분야를 새로운 개발협력 분야로 인식하고 이에 대한 협력 가능성 전망을 모색해 보고자 한다. 이러한 인식은 라틴아메리카 개도국들이 전통적으로 농업발전을 통해 경제발전을 추구해 온 지정학적 그리고 경제적 특징을 고려해 협력 대상과 이슈를 고려했다. 지난 20세기 동안 전통적인 수출 상품으로써 개별 국가들의 경제성장에 지대한 영향을 미치고 있는 농업 분야에 대한 개발과 협력은 사실 오늘날 많은 발전을 해 오고 있다. 하지만 이러한 발전은 21세기에 들어와 농업 생산성 향상, 농업 시스템과 제도적 개선 등에서 여전히 취약하며 지속가능발전 차원에서 많은 한계를 지니고 있다. 특히 개발원조 핵심 대상 국가들로 떠 오른 빈곤 국가들(볼리비아, 파라과이, 페루, 과테말라 등)의 경우에도 이 분야에 대한 수요국의 필요와 요청이 증가하고 있는 추세이다.

이러한 추세와 경향들을 고려해 새로운 개발협력분야로 상정 가능한 라틴아메리카 지역에서의 21세기형 농업분야 발전과 밀접하게 연관된 수자원 관리 분야에 대한 국제개발협력을 진단해 보겠다. 본 논문이 대상으로 하는 국가는 볼리비아이다. 볼리비아와의 개발협력 관점에서 현재 이 국가가 직면하고 있는 수자원 관리위기 및 이와 관련한 다양한 관개농업 위기 상황들을 인식하고 이를 바탕으로 이 분야들에 대한 향후 개발협력 가능성을 분석해 보고자 한다. 수자원 관리 분야 국제개발협력의 시대적 필요성은 오늘날 라틴아메리카 지역의 통합적 수자원 관리 부문 개발과 관련해 세계은행과 국제기구들 및 개별 선진공여국가들의 적극적인 참여를 통해 확인해 볼 수 있다(제2장 4 및 제3장 6). 특히 수자원 관리 및 관개농업 시스템 구축 분야에서 국제협력이 강화되고 있는데 이는 다음과 같은 주요 요인들을 통해서 그 방향과 구체적인 국제협력 목표들이 설정되고 있다.

첫째, 라틴아메리카 지역의 재정건전화와 빈곤감축을 들 수 있다. 오늘날 국제기구의 하나인 IMF는 '빈곤소멸과 성장촉진(Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF)'이라는 프로그램을 통해 개발도상국의 수자원 관리 분야에 민간기업의 참여를 적극적으로 추진하고 있으며, 이러한 국제적 움직임은 1989년 '브래디 플랜(Brady Plan)'에 민간참여를 통한 공공부문의 개혁추진에 의해 더욱 구체화 되었다.[3] 또한 세계은행의 경우는 신규융자와 채무삭감의 조건으로 수자원 관리(특히, 수도 사업 및 관개농업)를 독려해 오고 있다. 둘째, 무분별한 수자원 관리 및 개발에 의한 수자원 보호를 들 수 있다. 세계은행은 1993년 '수자원 개발전략'을 통해 수자원 관리와 개발이 지속적 성장과 빈곤해결에 있어 중요

3) 브래디 플랜(Brady Plan)은 미국 재무장관인 브래디(Nicolas Brady)가 1989년 발표한 개발도상국의 채무구제방안으로, 개도국의 경제성장과 외채상환능력의 배양을 위해 신규차관 공여에 중점을 두었던 베이커 플랜(Baker Plan)이 개도국의 외채문제를 해결하지 못하고 1982년에 이어 1987년에 또다시 외채위기가 발발하자 그 대안으로 제시되었다. 브래디는 개도국의 외채위기를 '상환불능의 위기'로 파악하고 채무국인 개도국의 과도한 외채원리금을 그 국가의 구조조정 노력 정도에 따라 탕감해 줄 것과 IMF 및 세계은행의 역할을 제고할 것, 그리고 외채를 민간투자로 전환하는 계획(swap)등을 주장했다(이성형 2001:163).

하며, 국가협력전략(CPS)과 빈곤해소 전략에 있어 중점적으로 추진해야할 사안이라고 밝히고 있다.[4)]

셋째, 물과 위생분야에 있어 개도국 정부의 관리능력의 회복에 도움을 줄 수 있다. 특히 거액의 초기투자를 필요로 하는 수자원 관리 – 예를 들어, 상하수도 사업 및 위생시설 등의 경우 – 개발도상국 정부가 충분한 자금을 확보하기가 곤란하다는 점에서 자금 확보를 위해 차관도입과 채권발행 등 채무증가로 이어지고 결과적으로는 서비스 질이 악화되는 부분에 국제개발협력이 절실히 필요하다. 넷째, '공공재(Public Goods)'로서의 기능 회복과 효율적인 공급을 들 수 있다. 수자원 관리 및 개발은 지속적 성장과 빈곤 해소를 위해 중요한 분야임에도 불구하고 개발도상국의 경우 '보편적 서비스(Universal Service)'에서 소외되는 계층이 확대됨으로써 공공재의 기능을 회복시키기 위해서는 풍부한 경험과 능력을 보유한 해외 개발협력체들이 참여함으로써 서비스의 질과 공공성을 확보할 수 있다. 특히 국제기구 및 일반 사적기업들의 참여를 통해 경쟁이 도입됨으로써 인프라 시설 개선의 효과를 가져올 수 있으며, 빈곤층의 선택지가 확대됨으로써 결과적으로는 정부의 재정 경감과 함께 기업의 이익을 추구할 수 있다는 이점이 있다.[5)]

다섯째, 수자원 분야 관리를 통한 기후변화에 대한 대응과 적응의 차원에서 살펴볼 수 있다. 효율적인 수자원 관리는 결국 급속한 기후변화를 완화하고 지속가능한 발전의 중심이 되기 때문이다. 여섯째, 특히 관개농업 분야에서 수자원 관리는 농업 국가의 특징을 보이는 이들 개발도상국들에게 농업생산성 확대는 물론 농촌 공동체들의 일자리창출과 농가 소득의 증대에 영향을 미쳐 농촌 빈곤을 어느 정도 해소해 줄 수 있는 장점이 있다. 마지막으로 효율적인 수자원 관리는 중앙정부와 지방 그리고 수자원 공급자와 수급자 사이에 발생할 수 있는 다양한 사회적 갈등을 해소해 장기적인 차원에서 사회통합을 도모할 수 있는 장점이 있기도 하다(Box 1, 볼리비아의 '물 전쟁' 참조).

특히 남미의 볼리비아 경우는 지속가능한 농업발전과 개발의 필요성을 우선으로 현실 가능한 협력방안을 모색해 보는 대안으로 위와 같은 수자원 관리 및 관개농업에 개발 절박성이 있다. 본 논문은 이러한 개발 절박성의 상황을 진단해 보고 구체적인 개발협력 분야를 살펴보기 위한 목적으로 구상되었다. 이를 위해 볼리비아의 오늘날 수자원 관리 및 이와 관련한 관개농업 분야의 현재 상황과 개발협력의 필요성을 구체적인 데이터들을 통해서 진단해 보고자 한다. 위에서 언급한 다양한 시각의 분석과 이에 대한 진단 및 평가를 통해 향후 국제개발협력의 다양한 가능성을 탐색해 보겠다. 이런 인식을 토대로 제 2장에서는 볼리비아의 수자원 관리 전반에 대한 현황과 제도적 문제점 그리고 협력이 필요한 부문에 대한 향후 전망 등에 대해서 살펴보며, 제 3장에서는 볼리비아의 관개농업 현황과 농업발전과의 상관관계 분석을 통해 개발협력의 필요성을 제기해 본다. 특히 이 장에서는 볼리비아 9개 주에 달하는 지역적 특성들과 관개농업의 개발 정도 및 관개 수자원 관리 차원의 문제점 그리

4) (World Bank 2003: 6~8).
5) (World Bank 2002:1~5).

고 이의 다양한 분야(농업, 환경 및 농촌 빈곤)에 대한 현황들을 살펴본다.[6] 제 4장에서는 결론으로 전체 내용을 요약 및 정리하며 좀 더 한국의 입장에서 구체적으로 협력이 가능한 국제협력 방향을 제시하고 시사점을 도출해 본다.[7]

볼리비아는 풍부한 천연자원을 통한 광산 활동과 석유 및 천연가스 자원, 혹은 리듐 자원의 보고로 알려져 있는 남미 지역에 위치한 내륙 국가이지만, 전형적인 농업 국가이다. 볼리비아 농업발전을 위한 혹은 농업생산이 가능한 토지는 전 면적(1,084 km2)에서 34%에 해당한다. 하지만 이 중에서도 관개농업시스템이 갖추어 진 상태로 경작이 가능한 면적은 2010년 통계로 단지 3.9%에 지나지 않는다. 관개시스템이 들어선 토지 면적이 226,500 헥타르(ha)에 지나지 않고 있다. 관개시스템도 지표수를 이용한 관개시설이 갖추어진 면적은 128,000 헥타르(ha)이고 스프링클러 관개방식은 300 헥타르(ha)에 머물고 있다. 2000년-2004년 동안 통계를 기준으로 보면 관개농업 방식을 통한 농업생산은 볼리비아 GDP에서 약 14% 정도를 차지하고 있다.[8]

전통적인 농업 국가로서 특징을 살려 볼리비아 정부는 자국의 농업발전을 위한 일환으로 이러한 열악한 상태의 관개농업시스템의 전환을 통해 농촌 지역의 삶의 질을 개선시키고 농촌 공동체들의 향후 발전은 물론, 장기적인 차원에서 볼리비아 농업생산 구조를 개선하고 및 이를 통한 경제발전 및 성장이라는 시너지 효과 창출을 위해 노력을 하고 있다. 이러한 인식의 전환은 특히 국가의 수자원 공급 방식에서 민영화 방식을 선택한 이후 오랫동안 지속된 수도 '라 파즈(La Paz)'와 '코차밤바(Cochabamba)' 지역의 대규모 사회적 저항(일명 '물 전쟁')이 계기가 되었다. 이후 볼리비아 정부는 이러한 수자원 공급 방식의 잘못을 정부 책임으로 인정하고 대대적인 제도적 개혁을 통해 특히 관개농업 부문에서 효율적인 수자원 관리를 약속했다. 예를 들어, 기존에는 몇몇 국가 정부 엘리트들에 의해 혹은 다국적 기업을 중심으로 관리되어 왔던 수자원 정책에 대한 지역의 농촌 공동체 및 원주민 공동체들의 적극적인 의사결정 참여, 수자원 및 관개시스템 관리에서 전통적인 방식과 새로운 기술 통합, 수자원 이용에 관한 소비자 권리 인정과 등록제 허용, 관개 인프라의 효율성 증진, 수질의 강화, 이 분야 시스템 개선을 위한 정부의 필요 투자 확대 및 재정의 지속적이고 안정적인 투자 등에서 향후 볼리비아 수자원 정책 변화의 우선사항들로 고려했다. 제도적으로도 볼리비아는 여타 남미국가들과 비교해 수자원 및 관개농업 분야 관리에 대한 중요성을 부여해 처음으로 '수자원 부(Water Ministry)'를 두고 이를 통합적으로 관리한다고 발표했다.

---

6) 볼리비아 농업 관련 정보와 데이터는 주로 볼리비아 국가개황 및 유엔식량농업기구, 볼리비아 수자원 부 자료들을 인용 참조함.

7) 본 논문은 따라서 오늘날 한국의 대중남미 개발협력 대상국으로 등장한 볼리비아(페루, 파라과이, 에콰도르와 더불어)에 대한 개발협력 분야에서 농업발전 및 경제발전에서 가장 시급하게 협력이 요구되는 볼리비아의 수자원 관리 및 관개농업 분야에 대한 접근이다. 볼리비아의 수자원 관리 시스템과 관개농업 분야의 일반상황 분석과 이 분야에 대한 다양한 개발협력의 필요성을 중심으로 고찰함.

8) 물세(Tariff): 입방미터 당 0.05 달러(0.05 US$/m3).

II. 볼리비아 수자원 현황 및 수자원 관리

오늘날 볼리비아의 수자원 이용을 부문별로 고찰해 보면, 일반가정용으로 12%, 농업용으로 82% 그리고 산업용으로 6% 이용도를 보이고 있다. 전통적으로 볼리비아는 수자원 관리에서 여타 다른 나라들과는 달리 지정학적인 차원을 고려해 정치적 혹은 제도적 불안정을 극복하기 위한 목표를 두고 수자원 관리 접근 방식을 보여 왔다. 특히 2000-2006년 사이 볼리비아의 코차밤바나 엘 알토(El Alto) 지역에서 발생한 이른바 '물 전쟁'은 사회적 저항 및 갈등으로 나타나 수자원 관리가 볼리비아에서 얼마나 힘든 문제인지를 보여준다. 이와 더불어 볼리비아의 위생시설 서비스 제공에 대한 문제도 볼리비아 정부가 향후 공공재 서비스 제공 과정에서 어떻게 할 것인지에 대한 논의도 포함되었다(Box 1 참조).[9] 2008년 볼리비아 정부가 마련한 향후 수자원 관리와 위생시설 서비스 향상 목표는 2015년까지 볼리비아 국민의 90%에게 수자원 접근을 허용하며 80%까지 위생서비스 접근이 가능하도록 한다는 계획을 가지고 있다. 이러한 목표 달성을 위한 재원은 연간 약 2억 9천만 달러가 소요될 것이며 이러한 수치는 오수의 재사용에 대한 기술적 투자와 기후변화 적응에 대한 투자도 포함되어 있다.[10]

〈Box 1〉 볼리비아의 '물 전쟁'

1997-2001년 사이 집권한 볼리비아의 우고 반세르(Hugo Banzer) 정부는 1999년 수자원 관리 분야에 대한 정책 및 제도 개혁을 위해 '부문별 기구 체계법(법률 2029)'을 통과시켰다. 이러한 제도개혁을 통해 수자원 관리 분야에 민간 부문의 참여가 허용되었고 이를 규제할 기구로 1997년 만든 '물 감독청(Superintendencia de Agua)'을 대신하여 '기초위생 감독청(SISAB Superintendencia de Saneamiento B sico; SISAB)'을 재조직했다. 이러한 법적 제도적 개혁을 통해 두 가지 분야에 대한 볼리비아 정부는 수자원 관리에 대한 민간참여 및 민영화를 허용했다. 하나는 1997년 수도인 라 파즈와 엘 알토 지역에 프랑스 수에즈사의 자회사인 '일리마니 물 회사(Aguas de Illimani

9) 2010년 현재 개발도상국의 인구 중 20억 명이 위생시설 서비스에 접근하지 못하는 것으로 파악되고 있다. 유엔(UN)은 2015년까지 'MDGs' 차원에서 이를 개선 사항으로 두고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 연간 투자액이 140억 달러가 필요하다고 전망하고 있다. 하지만 간이하수처리 기술을 이용한 위생시설 향상은 이 투자액을 50% 정도 절감할 수 있다고 보고 있다.

10) 간이 하수처리(Simplified Sewage Treatment)에는 간이 처리, 중급 처리, 고급 처리의 3종류가 있다. 간이 처리로는 하수중의 미립자, 용해성 물질 및 세균의 제거가 불가능하므로 중급 처리 및 고급 처리의 전처리로서 행해지는 경우가 많다. 간이 처리시설로서는 침사지, 부사 저지판, 유지 저지판, 스크린 등이 있다(화학물질정보 사이트 인용: http://www.nier.go.kr). 현재 간이하수처리 기술을 이용한 위생시설 접근 허용한 개발도상국은 라틴아메리카 지역에서 볼리비아(엘 알토 지역에서 파일럿 프로젝트), 온두라스의 테구시갈빠(Tegucigalpa)의 빈곤 지역, 페루 리마의 주변 빈곤 지역 등에서 활용되고 있다.

S.A.; AISA)'에 민영화를 허용했고, 그리고 1999년 코차밤바 주에 다국적 물기업인 바이워터사(Biwater)와 베체사(Bechtel)사의 자회사인 투나리 물 회사(Aguas de Tunari)에 민영화를 허용했다. 이러한 수자원 민영화에 반발하는 대규모의 사회 저항 운동이 2000년 4월 코차밤바에서 시작되었고 2005년 1월에는 라 파즈와 엘 알토 지역으로 확산되었다. 2008년 결국 이러한 물 민영화는 '일리마니 물 회사(Aguas de Illimani S.A.; AISA)'의 경우, 물 부족, 회계실수, 물세인상, 서비스 부족 등의 이유로 비난을 받으며 민영화가 철회되었고 이와 동시에 공공 기관인 엡사스(Empresa P blica Social de Agua y Saneamiento; EPSAS)의 관리 하에 들어갔다. 결론적으로 라 파즈의 수자원 관리 이해당사자(수자원협회 등)들은 독립적인 서비스 공급자를 창출한 셈이다.

볼리비아의 하수 오물 및 위생시설에 대한 디자인과 건설에 대한 사항을 규정하고 있는 기술적 규범 688 조는 2001년 들어 개정되었다. 저비용으로 효율성이 고려된 '간이하수처리(Simplified Sewage System, 브라질에서 활성화된 시스템으로 일명 'condominial' sewerage systems)'방식으로 전환을 시도하고 있다. 게다가 볼리비아 정부는 2001-2010년 사이 기초위생 국가계획을 통해 수질 향상과 위생시설 서비스를 강화한다는 구체적인 전략을 내 놓았다. 2006년 대통령에 당선된 'MAS(마스당)'의 모랄레스 정부는 수자원이 단지 사적 부문의 비즈니스 대상이 아니라 공공재이며 그동안의 수자원 민영화는 볼리비아 시민들의 수자원 이용권을 심각하게 훼손해 인권 침해까지 행했다고 비판했다. 이를 개선하기 위해 정부 차원의 독립적 관리 기구인 수자원 부를 두고 이의 수장으로 당시 일리마니 물회사에 저항해 엘 알토 지역에서 강력한 사회저항 운동을 주도한 지도자를 첫 번째 장관으로 임명하는가 하면 차관으로 코차밤바 저항 시위 지도자인 루이스 산체스 고메즈 쿠케레야(Luis Sánchez-Gómez Cuquerella)를 지명하는 등 파격을 보였다.

1. 수자원 관리 현황

역사적 발전 과정에서 보면 볼리비아의 수자원 관리는 20세기 초반인 1906년 입법된 '물 일반법(Ley General de Aguas)'에 정책적으로 의존해 왔다. 이 법에 의하면 수자원은 공공재이며 수자원의 관리 권한은 볼리비아 정부에 있고 모든 책임도 정부에 일임되어 있다. 하지만 초창기의 수자원 권리에 대한 정의는 상당히 모호한 것이었다. 예를 들어, '토지를 통과하는 수자원의 소유권은 다른 이들에게 영향을 미치지 않는 한 토지 소유자에게 있다' 로 규정되어 있었으며 지하수에 관한 재산권과 물이용 요금체계에 대해서는 어떠한 언급도 없었다. 이 수자원 법은 1945년 들어 최소한의 범위에서 개정되었는데 예를 들어, 좀 더 구체적으로 '하류 지역 수자원 이용자들에게 물에 대한 접근을 부정할 수 없다'와 같은 조항들이 첨가되었다. 1988년에 이르러서는 지하수와 같은 수자원의 권리를 공공영역에 포함시키거나 관개농업 인프라 개선으로 혜택을 받고 있던 지역의 농민들에게 물세를 부과할

수 있다는 등의 조항들을 볼리비아 상원이 입법 수정을 하려는 시도도 있었다. 또한 이와 비슷한 시도로 1995-1999 사이 세계은행과 독일의 국제개발협력기구인 GTZ과 더불어 볼리비아 정부는 기존 수자원 법을 근본적으로 수정하여 1988년 수정을 예고했던 수정안들을 토대로 새로운 규정과 제도적 프레임 변경 그리고 이용자들의 수자원 권리 허용 등을 포함하는 제도 개선을 시도한 바가 잇다. 하지만 이러한 수정법안들은 새로운 수자원 법으로 개정되지 않았다. 시기를 두고 장기적인 차원의 수자원 법 개정 논의는 하나의 통합적 차원의 법안 창출이었으나 그 내부를 살펴보면 수자원 이용을 둘러싸고 서로 다른 분야에서 다른 법안 적용이 복잡하게 연결되어 있다. 예를 들어, 전력법, 탄화수소법, 광산법, 환경법들에서 수자원에 대한 규정들이 각기 다르게 관리되거나 명시되어 있었다. 이러한 다양한 법들 속에서 다르게 정의되고 규정되어 있어 보다 일원적으로 통합적 차원의 수자원에 대한 관리와 제도적 규율을 어렵게 하는 원인이 되고 있었으며 수자원의 질과 양은 물론 중장기적인 차원에서 수자원 관리에 어려움을 주었다. 이와 더불어 수자원 이용에 대한 문제도 심각하다.[11]

〈그림 1〉 볼리비아의 수역 구분



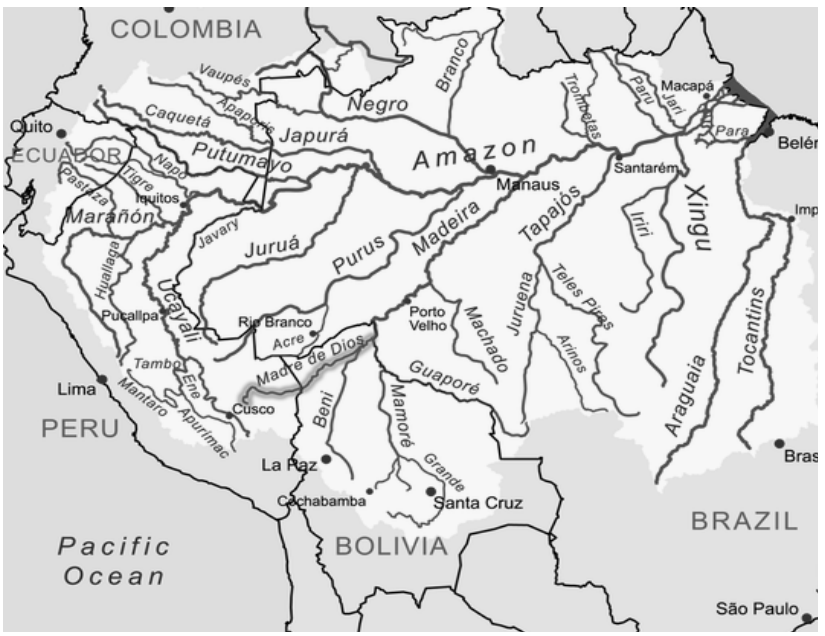
출처: CIA World Factbook 인용 및 재구성(2010).

〈그림 1〉에서 보듯이 볼리비아의 수계는 볼리비아 국토를 중심으로 내부 타원 형태로 연결 발달해 있다. 특히 〈그림 2〉에서 보듯이 이러한 수계들 중에 아마존 유역 수계는 볼리비아 수자원에서 중요한 역할을 하고 있다(724,000 km² 로 전 국토에서 66%). 리오 플라타(Rio Plata)유역은 아마존 수계 다음으로 229,500 km²로 21%를 차지하고 있다. 좀 더 상세하게 아마존 유역과 연결된 수역을 살

11) 볼리비아와 비교되는 여타 다른 지역(유럽, 한국)의 수자원 관리 패러다임 변화는 최동진(2010)을 참조할 것. 특히 한국의 수자원 관리정책, 농업용수, 수도 사업, 유역통합관리 분야에 대해 비교 분석 참조.

펴보면 〈그림 2〉 및 〈표 1〉과 같다.

〈그림 2〉 아마존 유역의 수계(볼리비아 포함)



출처: CIA World Factbook 인용 및 재구성(2010)

아마존 유역의 경우는 수량이 풍부해 홍수의 피해를 내기도 하는 특징을 가지고 있다. 수계를 강 유역 별로 구분하여 수량을 살펴보면 다음과 같다.[12]

〈표 1〉 볼리비아 강 유역에 따른 유량 비교

강 유역	주요 강	지표면 ($1000km^2$)	평균 유량(km^3/year)
아마존 강 유역	마드레 데 디오스(Madre de Dios), 오르손(Orthon), 아부나(Abuna), 베니(Beni), 그란데(Grande), 마모레 이테네스(Mamoré e Itenez)	887	572
플라타 강 유역 (Rio Plata)	필코마요(Pilcomayo), 베르메호(Bermejo), 산후안(San Juan), 파라과이(Paraguay)	234	47.5
알티플라노 (Altiplano)	데사구아데로(Desaguadero), 티티카카호수(Lake Titicaca), 푸우포(Poopó), 살라레스 데 우유니(Salares de Uyuni), 코이파사(Coipasa)	191	14.7

12) 유엔식량농업기구(http://www.fao.org/)의 보고에 의하면 2009년 현재 볼리비아는 5개 정도의 댐을 통해 수력발전으로 이용 중에 있다.

출처: 유엔식량농업기구(FAO; Food and Agriculture Organization 2009)

수자원 이용과 더불어 발생하는 환경오염의 문제는 볼리비아에서 심각하게 점증하는 현상이다. 수질의 오염은 급속도로 증가해 왔다. 예를 들어, 안데스 지역의 강들에서는 높은 정도의 유기물질(organic material)들이 포함되어 흐르고 있고 이 양은 리터당 100 밀리그램을 상회한다. 이 수자원들은 이후 하류 지역에서 농업 관개용수로 이용된다. 아마존 유역에서는 상류에서 토지 이용과 토양의 침식 혹은 광산 활동으로 인하여 수질이 악화되는데 이는 물에 침전물들이 집중되어 발생하고 있는 현상이기도 하다. 산림과 농업 활동은 또한 볼리비아의 수자원과 수질에 악영향을 미치고 있다. 볼리비아 농업 활동에서 중요한 사탕수수 생산 활동의 경우는 산타 크루즈 주에 위치한 피라이 강(Rio Pirai) 유역에서 어업 활동을 불가능하게 하는 것으로 보고되고 있기도 하다.[13]

2. 수자원 관리와 기후변화 영향

수자원 관리에서 가장 중요한 또 하나의 사항은 자연 재해로부터 피해를 줄이는 일이다. 볼리비아에서 빈번하게 자연재해로 발생하는 현상은 우기에 볼리비아 지역 전반에서 광범위하게 발생하는 홍수와 산사태 피해이다. 물론 이러한 자연피해는 볼리비아 수계 및 수자원 관리에도 악영향을 미친다. 게다가 이러한 자연재해는 2000년대 들어 기후변화와 관련한 현상과 더불어 그 피해는 기하급수적으로 증가하고 있다. 라틴아메리카 지역의 기후변화를 대표하는 엘 니뇨 및 라 니냐 (El Niño/La Niña)현상들과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문이다. 이러한 기후변화는 수자원과 관련된 수많은 자연재해를 발생시키고 있는데 예를 들어, 2002년 포토시 지방에서는 역사적으로 유례가 없는 폭설과 폭풍의 피해라든지, 수도인 라 파즈 지역의 파괴적인 우박의 피해, 2004년 차코 지역의 장기간에 걸친 가뭄으로 인한 산타 쿠르즈(Santa Cruz), 추키사카(Chuquisaca) 그리고 타리하(Tarija) 지역 거주민 약 20만 명(15%가 아동인구)의 식량 안보 및 건강과 영양 상태 위협 등의 재해들이 일어났다. 2006-2007년 사이 발생한 볼리비아의 엘니뇨현상은 볼리비아 경제 성장율의 4%에 달하는 경제적 피해를 입혔으며 13만 가구 혹은 거의 60만 명의 일상에 피해를 주었으며 이는 1997-1998년 엘니뇨현상 피해의 5배에 달하는 수치로 계산된다. 더욱 심각한 것은 이러한 피해가 발생한 지역이 거의 농촌 지역이라는 사실이다. 2007-2008년 라니냐로 인한 자연재해는 이전 보다 그 피해가 20% 정도 늘어났으며 경제적 규모로는 500만 달러 이상의 피해와 12만 이상의 가구 피해를 결과로 발생시켰다. 이 피해가 집중적으로 발생한 지역은 농촌지역으로 거의 53% 정도의 피해를 이 지역들에서 흡수해야 했다.[14]

기후변화와 관련된 좀 더 구체적인 피해 증가는 특히 수자원 관리 부문과 관련한 볼리비아 정부의 보

13) Mattos, Roger (2000). “Información Sobre la Gestión del Agua en Bolivia.”
14) Ministerio de Planificacion del Desarrollo (2007).

고서에 의하면 볼리비아의 극심한 자연재해로 인한 피해 증가 현상은 '수문기상학(hydrometeorological)' 분야에서 흔히 발생되며, 기후변화 현상을 통해 집중적으로 발생하고 있다고 보고하고 있을 정도이다. 이미 이러한 현상은 'UN 기후변화에 관한 정부 간 협의체(UN IPCC)'에서 2001년 볼리비아 사례를 예측한 바 있다. 2000년대 들어 볼리비아에서는 열대 폭풍이 빈번하게 발생하며 풍속이 거의 보퍼트 풍력 단위로 28 m/s 이상에 달한 적도 많다.[15] 이는 엄청난 대륙성 강우를 동반해 해일 폭풍을 일으키는 주 원인이 되었고 2002-2003년 수도인 라 파즈에서 발생한 자연재해는 이러한 현상들의 증거들이었다. 가뭄 피해는 더욱 극심하다. 기후변화로 인하여 볼리비아의 건조 및 반 건조 지역 특히 고지대에서 가뭄 현상이 더욱 빈번히 발생하고 있다. 가뭄의 피해는 비단 농촌 지역에서 뿐만 아니라 산업 생산이 집중된 도시 지역에서 그리고 수자원 관리 시스템의 부족과 저발전으로 그 피해는 더욱 크게 증가하고 있다. 수자원 공급 시스템은 열악하며 갈수기에 수자원을 보존하는 시스템도 상당히 낙후되어 있는 형편이다. 기후변화에 따른 홍수의 피해는 짧은 시기 동안 집중적인 강우량을 통해 발생하며 이는 상당할 정도의 인프라 피해를 가져오고 있다. 또한 짧은 시기 동안의 강우량 집중 현상은 전반적으로 장기간의 걸친 평균 수자원 관리에도 상당히 악영향을 미치고 있다. 하지만 볼리비아의 경우 여전히 강우량 패턴을 연구해 이를 시스템적으로 조절하는 능력은 부족한 상태이다. 물론 기본적으로 집중적인 홍수 피해에 대한 조기경보 시스템 마련도 정책적으로 혹은 시스템적으로 잘 정비되어 있지 못하다.

게다가 볼리비아의 많은 강 유역들에서 오늘날 유역보호 차원으로 통합적인 수자원 관리 시스템 구축을 위한 많은 활동들이 전개되고 있는데 이는 환경피해는 물론 기본적으로 토양 침식, 대수층의 재충전 능력 감소, 물의 이용도 감소 현상을 불러와 경제적 생산성과 거주민들의 소득을 상당할 정도로 떨어뜨리고 있는 원인이 되고 있기도 하다. 볼리비아의 지정학적인 위치상 안데스 산맥의 융빙 현상은 또 다른 기후변화의 산물이다.[16] 지역별로 볼리비아의 기후변화에 따른 자연재해 발생 시나리오들을 정리해 보면 다음과 같다.

---

15) 보퍼트 풍속 단위는 m/s로 표시하는데 이는 바람의 강도를 표시하는 것이다. 계급번호가 클수록 풍속이 강하다. 현재 널리 사용되는 것은 1805년 보퍼트가 만든 보퍼트 풍력계급을 1964년 개정한 것이다. 0부터 12까지 13개의 풍력계급이 있으며 폭풍주의보는 풍력계급 7(13.9~17.1 m/s) 이상, 폭풍경보는 풍력계급 9(20.8~24.4 m/s) 이상이다. 풍속 V 를 m/s 단위로 표시하면 1 m^2 면에 대한 풍압 kg = 0.125 V2 으로 주어진다. 그래서 10 m/s의 바람이 불 때 1 m^2 면에 대해서는 약 12 kg의 압력을 받고 30 m/s의 경우에는 112 kg의 압력을 받게 된다.

16) 'Glacier Retreat', 일명 '융빙' 현상은 빙하가 녹는 것으로 지구 온난화에 의해 발생하며 해수면을 상승시키는 결과를 초래함에 따라 대륙의 면적을 감소시키는 결과를 가져 온다. 대륙 내 산맥 정상을 차지하는 빙하의 융빙은 직접적으로 산사태를 유발하고, 홍수와 빙하 주변 호수의 범람을 가져온다. 그러나 더욱 심각한 문제는 단기적으로는 강물의 양을 증가시키나 몇 십 년 후에는 강물의 양이 급격히 감소하여 생태계를 위협한다는 것이다. 빙하는 강수량(눈)이 많은 시기에 담수를 빙하의 형태로 저장하고 있다가, 따뜻하고 건조한 시기에는 저장한 물을 녹여서 강물로 내보내는 역할을 한다. 만약 빙하가 줄어들면, 저장된 담수의 양이 적어 강물의 양이 급격히 감소하게 된다. 볼리비아 융빙 현상 사례는 '차칼타야 빙하(Chacaltaya Glacier)'가 대표적인데 이에 대해서는 Francou, Bernard et al.(2000) 참조.

〈표 2〉 볼리비아 지역별 기후변화 시나리오

볼리비아 주요 지역	기후변화 시나리오
알티플라노(Altiplano)	점증적 강우량 증가, 짧은 시기동안 우기 및 해일 폭풍 빈번 발생, 낮은 강하천 유량
안데스 계곡(Andean Valleys)	점증적 강우량 증가, 짧은 시기동안 우기 및 해일 폭풍 빈번 발생
차코(Chaco)	장기간의 건조 시기 증가, 빈번 가뭄 현상 증가, 낮은 강하천 유량
아마존유역(Amazon)	점증적 강우량 증가, 흐린 날 빈도수 증가, 여름철 고온 다습, 겨울철 심한 건조기 증가

출처: 볼리비아 기후변화 국가 프로그램(National Program for Climate Change 2008)

3. 볼리비아의 부문별 수자원 관리

1) 식수 및 위생 분야

볼리비아의 식수 분야와 위생 서비스 분야는 수자원 관리 분야에서 1990년대 이후 급속한 발전을 거듭해 오고 있다. 이는 각 분야별로 투자 증가가 큰 영향을 미쳤다. 하지만 볼리비아는 여전히 여타 다른 이웃 국가들과 비교하면 서비스 분야의 보급률에서 그리고 질적으로 가장 낮은 상태를 보이고 있다. 가장 낮은 보급률은 특히 판도(Pando), 포토시(Potosí) 그리고 오루로(Oruro) 지방에서 열악하다. 하지만 수자원 공급 서비스 보급에 대한 요구는 각 지방별로 지대하게 증가하고 있다. 이는 특히 2007년 이후 그동안 증가했던 이 분야에 대한 투자가 감소하면서 공급 균형의 문제가 발생하고 있다. 2006년까지 수자원 공급과 위생 서비스 분야 공급 상황을 보면 다음과 같다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 볼리비아 수자원 공급 및 위생서비스 현황(%, 2006)

서비스 분야	도시(총인구의 64)	농촌(총인구의 36)	총합
물공급(폭넓은 범위)	95	68	85
물공급(가정 연결)	90	44	73
위생서비스(폭넓은 범위)	60	22	46
위생서비스(하수도)	39	2	265

출처: Joint Monitoring Program WHO/UNICEF(JMP/2006).[17]

볼리비아는 현재 9개 주에 327개의 지방자치단체들이 포진되어 있고 14개에 달하는 수자원 및 위생시설 공급업체들이 존재한다. 특히 대도시 공급업체는 EPSA(Empresas Prestadores de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado)가 이를 담당하고 있다. 농촌 지역에서는 훈타스(Juntas 혹은 물

17) http://www.wssinfo.org/data-estimates/introduction/ 참조.

위원회)가 수자원 관리 및 시스템의 유지를 책임지고 있다. 수자원 관리 및 유지에 대한 볼리비아 정부의 평균 투자는 1980년대 2천만 달러 이하에서 머물다가 1990년을 기점으로 대략 두 배인 4천만 달러로 상승했다. 그리고 1999년에는 연간투자 평균을 상회해 약 7천만 달러까지 상승했다. 하지만 2000년에는 이러한 투자가 약간 감소하다가 이후 점진적인 감소 경향을 보이고 있다. 중요 투자처를 살펴보면 1992-2000년 사이, 거의 58%에 달하는 투자는 해외에서 지원되었다. 미주개발은행(IDB), 세계은행, 일본의 자이카(JICA) 그리고 독일의 개발은행이자 재건신용기구 KfW에 의해서 대부분 지원되었다. 이외에 17%는 지방 정부들에 의해 그리고 8%는 사적 부문에서 나머지 17%는 주정부들에서 재원을 마련한 것으로 보고되고 있다.[18)]

2) 관개 및 배수 시설 분야

볼리비아 정부는 향후 볼리비아 농업 생산량 확보와 농업 발전을 위해 관개 농업 분야 수자원 관리가 가장 중요하다는 사실을 인지하고 있다. 국가 관개계획 등 정책적 혹은 제도적 장치를 마련하여 이 분야에 대한 투자를 강화하고 있다. 하지만 여전히 이 분야에 대한 시스템적 발전, 향후 투자, 기술발전 등은 열악한 상태이다. 약 5,000개에 달하는 관리 시스템을 가지고 있지만 지역적으로 남쪽과 남서 지역, 예를 들어, 발에스(Valles) 및 알티플라노(Altiplano) 지역에 집중되어 있다. 하지만 이러한 관개 시설들도 규제 조절 장치의 하나인 댐과 같은 시설은 거의 없고 시설이 정비되지 않은 상태로 강우량에 의해 조절되는 복잡한 수로의 망으로 구성되어 있다. 이러한 열악함은 계절성 강우 조절에 대해 상당한 취약성을 드러내고 있다. 여전히 전통적 방식과 좀 더 현대적으로 개선된 방식이 관개 방식으로 혼재하고 있다.

3) 수력 발전

1990년대 초반 볼리비아의 전력 부문은 민영화되었었다. 발전, 송전 그리고 배송 분야가 총망라되었다. 볼리비아의 전력공급은 화력발전이 60%로 수위를 차지하고 있고 수력발전은 40% 정도로 낮은 공급율을 보이고 있다. 이러한 혼합된 형태의 전력공급은 수력발전으로 많은 부분 전력을 공급하는 여타 다른 남미지역 이웃국가들(평균 51%)과 비교하면 낮은 수치이다. 여기에 농촌 지역에 대한 전력 공급은 라틴아메리카 국가들 중에서도 최하위권에 머물러 있다.[19)] 향후 볼리비아 정부에게는 최대의 숙제로 남아있으며 공공 및 사적 부문에서 함께 해결해야하는 문제이다. 볼리비아의 전력부문 공급방식은 여타 다른 국가들과 마찬가지로 국가적 차원의 전력연결공급시스템(SIN)과 발전기를 갖고 발전해서 직접 사용하는 방식인 오프 그리드(off-grid) 시스템(이른바, AISIADO 불리는) 방식으로 이루어져 있다.

18) Vice Ministry of Public Investment and External Financing (2010 자료 분석)
19) EIA 통계자료

4) 지역 생태 보존과 농업 생산 증대

볼리비아의 생태 시스템은 강유역의 특징과 상당히 밀접한 관련을 맺고 있다. 다소 폐쇄된 지역적 특성과 생태 특징을 보이는 지역은 볼리비아의 중앙 안데스 건조 지역으로 이 지역은 안데스 산맥 중의 춥고 건조한 고원 지대로 구성되어 있다. 안데스 산맥 사이 계곡 지대는 산림 지역이며 이들 중에서 동쪽 계곡은 열대 산림과 습한 대초원 사바나 지역이다. 다소 폐쇄된 공간으로서 생태 특징을 보이는 지역은 초목과 강우량이 부족한 지역으로 40%의 인구가 살고 있고 대개 농업과 광산업에 종사한다. 안데스 산맥 사이 계곡 지대는 가파른 경사지역으로 이 지역에는 반드시 관개시설과 토양 침식을 막기 위한 계단식 테라스 시설이 필요하다. 이 계곡은 여타 지역들과 비교해 상대적으로 풍부한 곡물 생산이 가능해 볼리비아 경제 성장에 긍정적인 역할을 하고 있다. 동쪽의 열대 우림 지역에서의 수자원 관리 분야에서 필요한 사항은 배수 시설과 더불어 토양의 질 저하가 문제로 볼리비아 농업발전을 위해 이 분야에 대한 관심이 시급하다. 이 지역에서 생산되는 농작물들은 대두, 목화, 해바라기 그리고 사탕수수 작물들이 주요 품목들이다.

4. 볼리비아 정부의 수자원관리 전략과 국제개발협력

위와 같은 다양한 분야에서 수자원 관리의 한계를 가진 볼리비아 정부는 향후 이 분야에 대한 경제성, 공공성 그리고 생태환경 보호나 기후변화 대응 등에 많은 도전을 받고 있다. 이를 인식한 현 모랄레스 정부는 거시적 차원의 수자원 관리 전략을 국가사업으로 내세워 '모든 이들에게 물을(Agua para Todos)'이라는 슬로건 하에 이 분야에 대한 개선 정책을 마련하고 있다. 예를 들어, 지속가능하고 모두가 참여하는 방식의 통합적 수자원 관리 국가 전략을 통해 강 유역 중심의 수자원 관리 개발을 리드하고 있다. 국가 차원의 계획과 수자원 부문별 정보 프로그램을 구축하여 사막화 방지 프로그램을 만들어 생태계를 보호한다는 전략을 운영 중이다. 이러한 전략의 이행에서 또한 가장 중요한 것은 시민사회의 협력과 참여를 강화해 수자원 관리통합과 더불어 사회통합에도 일조한다는 계획이다.

위와 같은 전략적 마스터플랜을 통해 발생되는 경제적 영향을 살펴보면 기존의 수자원 이용에 대한 지불 제도를 개선하여(특히 관개 부문) 수자원 시스템 개선에 활용한다는 입장을 보였다. 관개농업 관련 부문 협회 및 이해 당사자들은 원가 보상이나 관개농업시스템의 확장 및 업그레이드 등의 분야를 포함하지 않는 조건에서 수자원에 대한 세금 사항 규정 마련을 위해 책임을 지게 되었다. 농촌지역에는 수자원 공급과 위생 관련 분야에 있어서 일인당 정부 보조금 정책이 활성화되었는데 물의 공급에서 70달러, 위생 부문에서 60달러 정도의 수자원 이용 보조금이 책정되었다. 게다가 내부 금융 기금 마련을 위한 이자율 조정을 통해 간접적인 지원 정책이 마련되었으며 그리고 이러한 프로젝트들은 비정부 기구들의 금융적 지원도 받아 들였다. 농촌 및 원주민 공동체들은 지금까지 수자원 이

용에 대한 어떠한 비용도 지불하지 않았고 지난 시기에서도 이들은 볼리비아 내에서 가장 빈곤한 그룹으로 존재하면서 수자원 이용과 관련된 법적 행위자로서도 배제 조항에 포함되어 있었다. 그럼에도 불구하고 볼리비아 정부의 수자원 관리를 위한 실질적인 투자 사항들을 살펴보면 21세기 초반에는 상당히 감소하는 경향을 나타냈지만 최근 몇 년 사이에는 증가하는 경향을 보이고 있다(〈표 4〉 참조). 다음은 볼리비아 정부의 수자원 관리 투자(정부 예산과 실질 투자)에 대한 사항이다.

〈표 4〉 볼리비아 정부의 수자원 관리 분야 투자: 1999-2007

(천 달러, %)

연도	책정 예산	총예산에서 %	실질 투자액	총예산에서 %	투자된 예산 %
1999	4,979	N/A	2,134	N/A	42.9
2000	3,666	N/A	5,840	N/A	159.3
2001	6,803	N/A	8,335	N/A	122.5
2002	6,803	N/A	8,335	N/A	146.9
2003	119,527	2.4	85,249	2.2	71.3
2004	74,849	2.0	95,542	2.2	127.6
2005	61,283	1.3	140,102	2.7	228.8
2006	113,531	2.0	146,102	2.7	228.6
2007	162,245	1.8	242,132	3.0	149.2

출처: 볼리비아 공공투자 및 대외 금융 차관부(Vice Ministry of Public Investment and External Financing 2009).

볼리비아 정부의 수자원 관리 투자의 증가와 더불어 국제개발협력 차원의 투자도 증가하기 시작했다. 미주개발은행(IDB)의 경우 2008년 볼리비아의 수자원부와 함께 통합형 수자원 관리 전략 마련을 위해 30만 달러의 프로젝트를 이행했다. 2007년 네덜란드와 스웨덴 개발협력사들은 이미 볼리비아의 강 유역에 대한 수자원 관리 국가 계획에 협력을 강화해 코차밤바, 추키사카, 산타 크루즈 그리고 오루로 주(department)들을 중심으로 12개의 강 유역 관리 사업에 6백만 달러의 투자를 했다.

볼리비아의 관개 부문 관리를 위해 볼리비아 정부는 '안데스개발은행(Corporación Andina de Fomento: CAF)'를 통해 1천 6백만 달러에 달하는 기금 마련을 했고 독일 정부로부터 1천 8백만 달러 그리고 미주개발은행(IDB)로부터 2억 7천만 달러의 투자 지원을 통해 몇몇의 관개 시설 개선 프로젝트를 진행시켰다.[20] 세계은행 또한 볼리비아의 수자원 관리 프로젝트에 지원을 하고 나섰는데 이는

20) 일명 '카프(CAF)'로 불리는 '안데스개발은행' 은 일종의 안데스 지역 국가들이 개발협력 분야에 투자하는 다자 금융 기구의 성격을 띤다. 베네수엘라의 카라카스에 본부를 두고 있으며 라 파즈, 브라질리아, 보고타, 키토 그리고 리마에 각각 지부를 두고 안데스 국가들의 개발협력 사업에 대한 공적 사적 사업들에 투자를 해 오고 있다(규모는 2002년 기준 50억 달러).

다음과 같은 개발 협력 사업들을 포함하는 개발협력 지원이다. 1) 수자원과 관련된 기후변화 적응[21], 2) 재난 관리 및 긴급 복구, 3) 열대 안데스 지역의 급속한 융빙 현상에 대한 영향에 적응, 4) 도시 빈곤 계층을 위한 수자원 관련 인프라 구축, 5) 공동체 발전과 식량 안보에 대한 부문 등이 수자원 관리 지원 사업에 중요한 이슈들로 부각되었다.[22] 특히 기후변화로부터 복원력(climate resilience)을 강화하는 방안을 주류화하는 프로그램(PPCR: Polot Program for Climate Resilience) 지원 사업으로 5억 달러 규모의 수자원 관련 국가발전 계획에 투자가 진행되고 있다. 이러한 국제개발협력을 통해 볼리비아는 수자원 관리를 통합적으로 진행할 수 있을 것으로 예상된다. 안데스 지역 개발 협력 기금들과 세계은행 차원의 지원은 향후 볼리비아 수자원 관리 부문에 많은 협력 사업들을 낳을 전망이다.

위처럼 수자원 관리와 위생시설 개선에 대한 볼리비아 정부 인식의 변화 및 다양하고 포괄적 차원의 투자와 제도적 개선 그리고 국제개발협력 기구 및 선진 공여국들의 국제개발협력 투자도 증가하고 있다. 이와 더불어 좀 더 차별적 차원에서 볼리비아 같은 농업국가의 특수성을 감안해 수자원 관리에서 동시에 반드시 고려해야 하는 부문이 농업 생산량 확대와 농업발전을 위한 효율적인 관개농업시스템에 대한 국제개발협력도 중요하다.

Ⅲ. 볼리비아 농업발전과 관개농업의 영향

상기했듯이 볼리비아는 농업과 광업의 비중이 높아 내부적으로는 물의 공급, 기후조건, 국제가격 변동 등과 같은 외부 충격에 취약한 경제구조를 가지고 있다. 특히 2006년 모랄레스 정권의 등장과 함께 에너지산업(천연가스)의 국유화, 취약계층에 대한 보조금 지원 등과 같은 무분별한 재정지출 증가에 따라 재정상태도 그리 건전성을 띠지 못하고 있다. 〈표 5〉에서 보듯이 볼리비아의 경제지표들은 2007-2009년 사이 그리 낳은 형편은 아니다.

---

21) 2008년 세계은행은 기후변화와 개발협력 문제를 연계해 '개발과 기후변화에 대한 전략적 프레임워크(SFDCC: Strategic Framework on Development and Climate Change)'를 개발하였다. "세계은행의 대표적인 기금으로는 '기후투자기금(CIF: Climate Investment Fund)''이 있다. 2008년 7월 설립된 CIF는 온실가스 배출 감축을 위한 청정기술에 대한 투자 및 국가개발전략상의 저탄소 프로젝트에 대한 지원을 목적으로 한다. 총 공약액은 2009년 현재 63억 달러에 달하며 실질적인 기여액은 57억 달러로 미국, 일본, 영국, 독일 등이 주요 공여국이다. CIF는 기존의 ODA와는 별도로 추가적으로 제공되는 재원으로 자금지원과 양허성 차관으로 구성된다" (정지원, 박수경 2010 참조).

22) 볼리비아는 방글라데시, 모잠비크, 캄보디아, 네팔 등과 같은 개도국 국가들과 함께 세계은행이 지원하는 '전략적기후기금(SCF: Strategic Climate Fund) 중의 개도국의 국가개발정책 및 지속가능한 개발 전략에 기후변화로부터 복원력(climate resilience)을 강화하는 방안을 주류화하는 프로그램(PPCR: Polot Program for Climate Resilience) 지원 국가로 선별되었다.

〈표 5〉 볼리비아 주요 경제지표(백만 달러, 2007-2009)

지표	2007	2008	2009
GDP	13,120	16,680	16,870
수출액(백만 달러, FOB)	4,458	6,527	4,918
수입액(백만 달러, FOB)	3,243	4,764	4,144
수출 의존도	34%	39%	29%
외환보유액(백만 달러)	4,498	6,871	7,311

출처: IFS, EIU

이러한 이유로는 여전히 농업과 광업이 경제에 차지하는 비중이 크며 두 부문 중 재정수입의 50%가 천연자원에 의존하고 있기 때문이다. 에너지자원인 천연가스에 대한 자원국유화 정책 등은 정부의 반시장적인 개입이 진행되고 있어 해외투자를 막고 있는 원인이 되기도 한다. 그럼에도 불구하고 오늘날 볼리비아는 수출지원을 위해 수출진흥청 같은 수출 촉진기구를 설립해 이러한 구조적 문제를 해결하고자 노력하고 있고 세계 금융 위기 극복 차원에서 2009년 경기부양책을 실시하기도 했다. 경제 구조적 취약성 극복, 과도한 정부재정 지출에 따른 재정적자 해결, 열악한 국내산업 발전(인프라, 기술 등)은 볼리비아의 단기적인 문제가 아니라 중장기적으로 해결해 나아가야 할 문제들이다.

잘 알려진 대로 볼리비아는 남미지역 국가들 중에 최빈국에 해당한다. 남미지역에서 전통적인 농업국인 파라과이와 더불어 국제개발원조가 필요한 국가 중에 하나이다. 국민 일인당 연간 평균소득이 2006년 기준으로 1,200 달러에 못 미치고 있고, 총인구에서 거의 40% 정도가 극빈층으로 분류되어 있을 정도이다. 게다가 볼리비아는 지니 계수(Gini Coefficient) 통계상 0.6%로 남미 지역에서도 가장 사회 불평등(social inequality)이 심한 국가 중에 하나이다. 소득의 양극화가 심한 이유이다.[23] 인구의 10%가 볼리비아 국가 총소득의 40%를 점유하고 있고 이와는 반대로 원주민공동체들과 농촌 인구들은 경제적으로 그리고 사회소외 계층으로 분류되어 고통을 받고 있다. 2008년 통계로 이러한 일인당 소득 수치는 지난 50년간 볼리비아 경제사회 구조 변화에서 바뀌지 않고 지속적인 현상으로 관찰되고 있다. 반면에 남미 이웃 국가들은 2008년 기준으로 브라질의 경우 소득 수준이 과거에 비해 350% 증가했고, 칠레는 200% 그리고 아르헨티나는 75% 정도 증가했다.[24] 빈곤 비율은 도시의 54%에 비해 농촌의 경우 여전히 83%에 달하며 기초생활 불만족도에서도 도시와 농촌의 수준은 39%

23) '지니 계수(Gini coefficient)'는 소득 불균형의 정도를 나타내는 통계학적 지수로 이탈리아의 통계학자인 코라도 지니(Corrado Gini)에 의해 1912년 처음 소개되었다. 지니 계수는 소득 분배의 불평등함 외에도 부의 편중이나 에너지 소비에 있어서의 불평등함에도 응용된다. 계수의 범위는 0로부터 1로, 지니 계수는 0과 1 사이의 값으로 나타내며 0에 가까울수록 소득이 균등하게 배분됨을 의미한다. 0의 때에는 완전한 '평등'이며 모두 같은 소득을 얻고 있는 상태를 나타낸다.

24) 세계은행 볼리비아 국가정보 인용.

대 91%로 대비를 보이고 있다. 세계은행의 보고에 의하면, 비록 2000년대 들어와 국가 전체 차원으로 생활수준이 개선되고 있다고 하더라도 혜택은 여전히 도시 지역들에 집중되어 있다.

2000년-2004년 동안 볼리비아의 농업생산은 볼리비아 GDP에 14% 정도의 기여를 했으며 고용부문에서도 총인구의 40%가 이 분야에 종사하고 있다. 하지만 이러한 고용 수준은 농촌 지역으로 접근하면 농촌 인구 중 거의 80%가 농업에 종사하는 것으로 통계가 잡힌다. 개별연도 통계 수치로 보면 2001년 농업 부문에서만 4억 3,200만 달러의 수출을 기록했으며 이는 볼리비아 국가 전체 수출의 30%에 해당한다. 볼리비아의 동쪽 지역은 농업 분야 수출에 막대한 영향을 주고 있는 대두, 해바라기 그리고 사탕수수 등을 생산한다. 하지만 서쪽 지역에서는 지방 시장과 자급 농업 생산이 주를 이루고 있다.

게다가 볼리비아 정치적 불안정으로 인한 정부의 빈번한 교체와 사회적 긴장 관계의 지속은 그동안 볼리비아의 빈곤 감축의 개선에도 많은 한계를 드러냈다. 그럼에도 불구하고 2006년 처음으로 원주민 출신 대통령으로 당선된 에보 모랄레스(Evo Morales) 정부는 새로운 '국가발전계획(Plan Nacional de Desarrollo: PND)'을 통해 이러한 근본적인 빈곤 문제를 해결하고자 노력하고 있다. 특히 관개농업시스템의 개선과 증진 사업은 이러한 국가발전계획에서 핵심을 차지하고 있는 프로젝트들이다. 관개농업 향상을 통해 농업 생산량을 증대시키고 생산품의 다변화를 유도하며 농촌 지역에서 일자리 창출은 물론 향후 볼리비아의 식량안보 확보에도 커다란 영향을 줄 수 있기 때문이다. 특히 볼리비아의 수자원 부(Water Ministry)보고에 의하면 관개농업 증진은 향후 볼리비아 농촌 및 농업발전에 다음과 같은 구체적인 분야들에서 긍정적인 효과를 가져 온다고 본다.[25] 예를 들어, 농업 생산량의 안정적인 확보를 위한 기후변화 위협 감소, 생산량의 증대를 통한 수출 능력 증가와 이로 인한 농업 재정 마련, 토지 이용의 강화, 소득 증대와 농촌에서 도시로의 국내 이주의 감소, 고부가가치 농업 상품으로의 다변화, 생산 투자 증대 등의 장점들을 들 수 있다.

1. 관개농업 시설 발전 현황

볼리비아는 현재 대략적으로 총 경작 가능한 농업용 토지 210만 헥타르(ha) 중에 11%에 달하는 23만 헥타르에만 관개시설을 이용한 농업활동이 진행되고 있다. 5천 개에 달하는 관개시스템을 확보하고 있지만 대부분이 남부와 남서부 지방, 예를 들어 알티플라노(Altiplano) 유역에 집중되어 있다. 동시에 이러한 시스템들은 제대로 연결된 시스템이 아니라 복잡한 거미줄 망의 수로들로 연결되어 있으며 중간 중간에 댐 시설을 이용하기 보다는 일반 강우량의 흐름을 통로로서 통제하는 열악한 시

25) Viceministerio de Riego (Julio 2007). "Plan Nacional de Riego" (PDF). Ministerio del Agua. pp. 1-3. http://www.riegobolivia.org/documentos/PlanNacionaldeRiego/PlanNacionaldeRiego.pdf.

스템으로 계절성 우기에 상당히 취약한 구조를 가지고 있다. 관개 시설들의 효율성 정도는 전통적인 시스템으로 18%-30% 정도로부터 좀 더 개선된 시스템 35%-50%로 다양하다.[26] 총 9개 주로 구성된 볼리비아 지역 및 지방의 관계 시스템 발전 현황을 살펴보면 다음과 같다. 주마다 관개 시스템의 규모는 강우량과 농업용 토지 규모의 존재 및 정도에 따라 다르다.[27]

〈표 6〉 볼리비아 지방 주들의 관개 시스템 발전 현황(헥타르 ha)

지방 주	10ha	100ha	500ha 미만	500ha 이상	총합
추키사카	1,653	11,370	4,261	3,884	21,168
코차밤바	1,938	22,225	27,403	35,968	81,925
라 파즈	1,703	21,047	6,052	7,192	35,994
오루로	940	3,638	440	9,021	14,039
포토시	3,240	10,146	2,254	600	16,240
산타 크루즈	269	5,456	8,434	1,080	15,239
타리하	785	12,755	17,101	5,710	36,351
총계	10,528	86,638	65,944	63,454	226,564

출처: 볼리비아 수자원 부 (Ministerio del Agua 2008)

관개시스템을 통해 인수(water withdrawals)되는 수자원 94%이고 이는 연간 20억 입방미터(cubic meters)에 해당한다. 볼리비아는 지형적 혹은 기후적으로 관개에 대해서 다음과 같은 세 지역으로 구분된다. 열대 및 아열대 기후 특징을 보이는 동쪽 지역과 건조, 반-건조 및 반-습지 건조 지역인 서쪽 지역 그리고 페루와 국경을 맞대고 있는 티티카카(Titicaca) 유역으로 나누어진다. 수계 지리학적으로 살펴보면 역시 세 지역으로 구분되는데 먼저 72만 4천 킬로미터에 달하는 아마존 지역은 볼리비아 영토의 66%를 차지하며, 영토의 21%에 해당하는 리오 플라타(Rio Plata) 유역과 13%에 해당하는 다소 고립적인 유역 등이 존재한다. 관개에 대한 중점적인 관리가 필요한 지역이기도 하다. 아마존 유역은 수계의 크기 등을 고려해 보면 홍수 피해가 많은 지역이다. 세 지역으로 분류되는 볼리비아의 관개 관련 해당 사항은 수자원이 풍부한 지역과 부족한 부족의 차이가 지역별로 너무 커 이에 대한 균형을 맞추는 관개농업시스템의 개발이 시급한 상황으로 분석된다. 물론 지역차를 극복하고 이러한 균형을 맞추기 위한 국제개발협력은 반드시 필요하다.

26) Comisión para la Gestión Integral del Agua en Bolivia, p. 1.
27) 볼리비아의 주는 북쪽으로부터 빤도(Pando), 베니(Beni), 수도인 라 파즈(La Paz), 오루로(Oruro), 포토시(Potosí), 타리하(Tarija), 코차밤바(Cochabamba), 추키사카(Chuquisaca), 산타 크루즈(Santa Cruz)로 구성되어 있다.

2. 관개농업과 환경적 영향

볼리비아에서 관개농업에 의한 영향은 농업용수의 범람으로 인한 토양 침식과 오염이다. 거의 41%에 달하는 토지들이 토양 침식으로 인해 생산성을 잃고 있다. 예를 들어, 볼리비아의 서쪽 지방인 오루로, 포토시, 타리하 지방에서는 토양의 침식으로 인한 토지의 낮은 생산성을 가진 지역이 무려 4만 5천 평방킬로미터에 달할 정도이다. 고지대의 영세농 경작 지역인 '미니푼디오(minifundios)'에서도 토양의 질 저하는 발생하고 있다. 북쪽 고지대 지역의 가족농 생산 단위는 5 헥타르 당 3 헥타르 정도 수준으로 생산량의 감소를 가속화시키고 있다. 방목지의 증가와 여타 다른 농업 활동 또한 토양의 염류화와 토질의 쇠퇴를 증가시키고 있다.[28] 농업용수의 범람은 일반 가정에서 방출되는 생활 오폐수와 산업 분야 및 광산 활동을 통해 나오는 유독물질 등의 투기와 더불어 수질 오염의 또 다른 원인이 되고 있다. 오염 부하량에서 가장 큰 몫을 차지하는 것은 농업, 어업 활동 그리고 도시 지역에서 발생하는 쓰레기 오폐수 등에서 나오는 유독 물질들의 확산에서 기인한다. 하지만 이런 원인들을 제거(양이나 독성 등)하기 위한 규제 조치들은 없다.

3. 관개농업 분야 정책 및 제도 발전

스페인의 식민 지배자들의 중앙 안데스 지역에 도착한 16세기 이후 기존에 이 지역에 거주하던 수많은 원주민 공동체들은 저지대의 연안 지역과 계곡에 존재하던 비옥한 토지들을 빼앗기고 인간 거주가 힘든 고지대로 밀려 나야 했다. 고지대에서는 야마(llama)나 알파카(Alpaca) 같은 동물들을 사육하기 위한 방목 지대가 증가했지만 이러한 동물들은 낮은 생산성과 높은 기후적 위협 등으로 농업에 이용되지 않았다. 고지대는 현재 볼리비아 농업 생산에서 자급농 특징만이 남아 있다.

전통적으로 볼리비아 정부들은 광산 부문에 의존해 국가 재정 수익과 외화를 벌어 들였다. 직접적으로 농업 부문은 국부의 원천이 되지 못했다.[29] 하지만 1985년 파즈 에스텐소로(Paz Estenssoro) 정부가 추진한 경제개혁 조치로부터 이러한 흐름은 변화를 가져왔다. 자유 시장 경제 논리에 따라 농업 부문에 대한 해외 투자를 유인하는 경제 정책들을 입안하면서 사적투자를 강화시키고자 하는 움직임을 보였다. 하지만 농업발전을 위한 초기의 이러한 시도는 일종의 공공재 차원에서 필요했던 토지소유권, 농업 리서치 및 진흥계획, 관개 인프라 등에 대한 정확한 그리고 건설적인 국가 개입 계획이 없어 성과를 내지 못했다. 결과적으로 농업 부문 발전은 위한 인적/물적 자본의 부족으로 한계를 드러냈으며 농촌 공동체들은 특히 관개 기술의 부족으로 인하여 생산성 향상에 대한 기회를 박탈당해야 했다. 1999년대에 들어서 관개시설을 통한 농업 생산 가능 토지가 128,240 헥타르로 증가했다.

---

28) Sanchez-Triana, Ernesto, et al.(2006: 421-437) 참조.
29) World Bank (1992: 1-3).

하지만 이러한 증가에도 불구하고 또 다른 문제는 이러한 관개 인프라가 코차밤바 지역과 라 파즈 지역에 50% 이상이 집중되어 있다는 사실이다.[30]

제도적 발전 측면에서 살펴보면 1990년대 동안 볼리비아의 수자원 관리 특징은 수많은 행위자들이 포함된 부문적 접근 방식으로 이루어져 있었으며 관리에 대한 책임 소재도 여러 기구들에 의해 다층적으로 진행되었다. 농촌 및 원주민부, 국가수자원 관리기구, 수자원 위원회 간 혹은 관개 및 배수 국가사무국, 농촌발전 국가사무국 등이 국가 차원의 수자원 관리나 관개에 대해서 업무를 중첩적으로 맡고 있었다. 하지만 볼리비아 정부는 1998년 이런 복잡한 업무 분담을 해결하기 위해 수자원 이용자 권리를 허가하는 한편 전담 관할부서의 설치를 해결책으로 내 놓았다. 1999년 라 파즈 지역과 코차밤바 지역에서 수자원과 위생에 관한 두 중요한 부문에 대한 사적 기업들의 참여 가 허가되었다. 결과적으로 수자원 이용료가 증가했고 비용측면에서 수자원에 대한 일반 소비자들의 접근은 점점 어려워 졌다. 이러한 원인들이 2000년 볼리비아에서 '물 전쟁' 이라 불리는 엄청난 규모의 사회저항 운동이 발생했고 이 사건 이후 볼리비아의 수자원 소비자 협회, 정부 및 지방정부들, 비정부기구들, 국제리서치 기관들이 참여해 수자원 이용에 대한 공공정책을 재조명하면서 재정의 하기 시작했다(Box 1 참조).

이러한 과정은 소비자들의 물이용권 프로젝트(Proyecto Derechos de Agua - PDA)로 이어졌다. 관개농업 관련 기구들은 PDA 과정 속에서 새로운 희망을 얻었고 이들 기구들과 함께 기술적으로 볼리비아의 전통적인 이행과 과학적 지식이 결합된 형태의 국가차원의 관개 전략을 모색하기 시작했다. 이러한 참여 과정에서 제도적으로 발전한 것이 여타 다른 법안들과 함께 태어난 2004년 관개 법(Irrigation Law) No.2878 이었다.[31] 2006년 정권을 잡은 모랄레스(Morales) 정부는 이를 더욱 강화하여 제도적 개혁을 이루었는데 볼리비아의 새로운 수자원 이용 및 관개농업을 담당할 환경 및 수자원 부를 새롭게 구성했으며 이는 중앙정부 통제방식보다는 이 분야에 대한 지방자치도 인정하여(지방자치법 No. 1654 근거) 지방정부들에도 담당 부서 및 수자원 이용자 협회 등을 두고 종합적으로 관리할 수 있는 시스템 개혁을 이루었다. 하지만 국가 차원의 관개 계획은 여전히 중앙정부 및 지방 정부 차원에서 서로 다른 기관들이 포함되면서 상당히 중첩된 형태의 관리 및 책임이 맡겨져 여전히 문제로 지적되고 있기도 하다.

2004년에 태어난 관개 법(Irrigation Law) No. 2878은 탈중앙화 방식의 다시 말해서 지방정부들의 권한 강화를 통해 관개로 이용되는 수자원 관리와 등록을 통한 수자원 이용자들의 권리를 보장하는 내용을 담은 제도적 노력을 함축한 법안이다.[32] 관개 법(Irrigation Law) No. 2878은 또한 관개

30) FAO 볼리비아 국가 개황 참조 및 인용.
31) http://www.aguasustentable.org/documentos/derechos/folleto.pdf.

인프라 시설 구축과 관리를 지방의 농촌 공동체에 이양하는가하면 관개시스템의 투자 증진을 위한 참여 메커니즘을 구축하는 데에도 많은 역할을 했다. 새로운 관개 법은 수자원 이용 권리에 대한 이양을 금지하는가 하면 새로운 수자원 시장을 활성화시키고 개인적인 수자원 이용자들의 권리보다는 집단적인 소비자 권리를 강화한 법안으로서 특징을 갖는다. 물론 이러한 권리의 취득은 사전 등록이라는 제도적 절차를 밟아야 보장이 된다. 등록은 원주민, 일반 가정들, 공동체 차원에서 가능하며 국내의 혹은 전통적인 농업 부문에도 허용이 된다. 물론 여타 농업 및 농·산림업에 종사하는 다양한 농민 기구들에 최대 40년 동안 수자원 이용에 관한 등록이 허용된다. 이전에는 농업부에서 이를 담당했지만 관개와 관련된 이러한 모든 등록과 관리의 문제는 수자원부에서 관할한다. 이러한 행정적 업무를 위해 수자원부는 국가 관개 서비스(Servicio Nacional de Riego – SENARI)와 지방 관개 서비스(Servicio Departamental de Riego – SEDERI)를 제공하고 있다. 행정조직 구성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 환경 및 수자원 부(Environment and Water Resources Ministry)는 2009년 설립되었으며 다음과 같은 업무에 책임을 담당하고 있다. SENARI와 공조 하에 볼리비아 관개 시스템에 대한 계획 수립과 정책 마련 및 이의 이행, 모니터링 그리고 기금마련; 국내 및 국제 기금의 관리를 통해 관개 시스템 발전에 노력; 기술적 지원 증진과 관개 발전을 위한 리서치 및 개발; 관개 법 2878에 의거한 강 유역별, 지방 및 시와 주 단위별로 관개에 대한 지방자치 독려; 농촌발전, 농업발전 그리고 환경 보호에 대한 동일한 책임성 공유 등이 주 업무이다. 관개 담당 차관부는 관개 시스템을 이용한 지속가능 수자원 이용을 보장하고 점진적인 관개 시스템 향상과 구축을 위한 수자원 이용 권리와 허가를 담당하며, 국가 차원과 지방 정부 차원의 투자를 활성화하고 기술과 금융적 지원을 통한 제도적 능력을 강화하기 위해 설립되었다. 발전계획 부는 수자원 부, 농촌발전 부 및 농업과 환경부와 함께 강 유역 수준에서 수자원 관리에 대한 감독과 계획을 담당하며 관개 시설 활동에 환경 기준의 이행과 디자인하고 수질의 모니터링과 수질 오염의 완화하는 업무를 담당한다. 수자원 부 산하의 SENARI의 경우는 수자원 정책의 계획과 이행에 총괄적인 책임을 진다. 수자원 이용 권리를 허가함은 물론 수자원 이용에 관한 갈등을 해결하고 다른 수자원 이해당사자들과의 협력을 도모하며 SEDERI를 감독한다. 주 단위로 존재하는 SEDERI는 주단위로 관개 전략을 계획하고 주의 관개 서비스 담당 부서를 총괄하며 관개 부문 등록을 담당한다.[33]

32) 1906년 제정된 이전의 법은 용도폐기 되었음.

33) 볼리비아의 주들 중에서 현재 7개의 주에 SEDERI 가 존재한다. 수도인 라 파즈(La Paz)를 포함해 오루로(Oruro), 포토시(Potosí), 타리하(Tarija), 코차밤바(Cochabamba), 추키사카(Chuquisaca), 산타 크루즈(Santa Cruz)에 있다. "El agua y el derecho de acceso" (PDF). Agua Sustentable. pp. 1–3에서 참조.

4. 관개농업 분야 인프라 시설 투자와 발전

이외에도 볼리비아에는 관개 및 수자원 이용과 관련해 지방과 지역 그리고 강 유역과 주 단위로 다수 존재하며 이들은 공식적으로 협회, 협동조합, 위원회, 공동체 방식으로 협력하고 있다. 새로운 수자원 법을 통해서 볼리비아 정부는 수자원 이용자 권리를 등록하는 과정에서 비공식적인 단체들의 참여를 증진시키고 있다. 이러한 참여는 국가차원의 기구를 통해서도 가능하지만 지방 및 주 단위로 존재하는 기구들 예를 들어, 관개 부문 주 연합(UDR; Unidades Departamentales de Riego)이나 주 단위 관개 협회(ADR; Asociaciones Departamentales de Regantes) 등이 관여되어 있다(Viceministerio de Riego 2007). 모랄레스 정부는 위와 같은 법과 기구 등 제도적 개혁을 통해 관개시스템의 변화를 추구하는 한편, 정책 결정 과정에서 많은 행위자들의 참여를 요구하고 있으며 이들의 의견을 모아 강 유역 수준에서 보다 통합적 차원의 수자원 관리와 공공 투자를 강화한다는 목표를 세유고 있다. 이러한 목적 달성을 위해 2007년 볼리비아 정부는 2030년까지 국가 관개 계획인 새로운 '프로나르(PRONAR)' 프로그램 이행에 들어갔다.[34] 1996년-2005년까지 이행되던 이전의 PRONAR 프로그램과는 달리 현재 이행 중인 프로그램은 농·산림 생산, 수자원 관리, 관리 기구 및 제도적 능력, 관개 및 배수 인프라 시설 투자 증대, 통합적 기술 지원, 등을 통해서 관개 인프라를 27만 5천 헥타르(ha)로 증진시켜 20만 명에 달하는 농민들에게 혜택을 주고자 하는 계획으로 2030년까지 투자될 재원이 12억 달러에 달한다.[35]

농촌공동체(농민)는 볼리비아 관개 인프라의 이행과 유지비용을 지불하고 있는 중요 행위자이다. 볼리비아 수자원 부의 보고에 의하면 수자원 이용자들이 볼리비아 관개시스템의 관리 및 유지비용을 거의 45% 정도 보전하고 있다. 볼리비아 관개시설 총 규모의 근 10%를 담당하는 산타 크루즈 주의 과달루뻬(Guadalupe)와 팜빠 레돈다(Pampa Redonda), 코차밤바 주의 치아라(Chiara) 관개시스템 등의 경우는 이용과 함께 비용을 지불해야 한다. 예를 들어, 코차밤바에서 수자원 이용자들은 신청수수료 4달러와 등록비 10달러 정도를 지불해야 하며 사무개선 활동비 혹은 관리비 명목으로 하루당 3달러 정도의 이용료를 지불하고 있다.

이러한 수자원 이용료와 더불어 관개시설 투자에도 많은 금융적 지원이 이루어지고 있다. 2001년 관개를 포함하는 농촌발전기금으로 투자된 금액이 1억 3천 3백만 달러에 달했으며, 2002년에는 1억 6천 8백만 달러로 증가하기도 했다. 이러한 막대한 양의 투자는 대부분 지방정부들에 의해 이행이 되었지만 시스템 개선 이후에 이러한 부문에 대한 소유권의 개념은 명확하게 정의되지 않았었다. 1996년-2005년 사이 PRONAR 차원에서 투자된 프로젝트만 볼리비아 총 9개 주 중에 7개 주에 158

34) http://www.riegobolivia.org/documentos/PlanNacionaldeRiego/PlanNacionaldeRiego.pdf.
35) Smits, Step, et al., p. 1. http://www.iclei-europe.org.

개에 달하며 투자비용만 해도 2천만 달러로 대부분이 국제개발은행(IDB)과 관개 부문 관련 협회 및 지방정부들의 투자에 의존해서 이루어졌다.

〈표 7〉 볼리비아 주별 관개 부문 투자와 투자처(달러, 2005)

주 명	프로젝트	지방자치	농민	관개된 헥타르	입찰/프로나르 투자	지방정부 투자	총합
코차밤바	20	16	3,210	1,983	236만 5천	62만	300만
추키사카	34	16	1,612	2,367	271만 9천	78만	350만
라 파즈	32	19	3,077	4,584	320만 1천	98만	418만
오루로	26	7	1,326	1,885	174만	55만	229만
포토시	12	4	,1300	706	104만	36만	140만
산타쿠르즈	9	8	554	699	91만	27만	118만
타리하	25	13	1,477	2,170	272만	90만	362만
총합	158	84	12,556	14,396	1,471만	446만	1,917만

출처: Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (2005)

5. 기후변화에 의한 관개농업에의 영향

관개 부문에 대한 기후변화의 영향은 아직 자세히 보고되고 있지는 않다. 하지만 '엘 니뇨(El Nino)' 현상으로 발생하는 볼리비아의 홍수, 가뭄, 서리 및 우박 등으로 인한 농작물 피해 현상은 볼리비아에서 일상적인 일이 되었다.[36] 자연재해로 인한 농업 부문의 피해는 크다. 농촌 공동체의 삶에 직접적인 영향을 주고 있으며 농촌 사회 복지에도 많은 영향력을 주고 있기 때문이다. 농작물 피해뿐만 아니라, 사회 인프라인 도로의 유실, 에너지 및 관개 인프라에도 막대한 피해를 주고 있다. 이러한 피해로 인하여 제대로 농촌에서 농작물이 공급되지 않으면서 시장의 공급과 수요 곡선의 균형을 깨트려 인플레이션 문제를 일으키고 있기도 하다. 물론 이러한 인플레이션 현상의 만성화는 빈곤의 문제와 바로 연결이 된다.

우기에 발생하는 빈번한 홍수와 산사태는 많은 분야 사회 인프라에 치명적인 영향을 주어 왔다. 예를 들어, 1997-1998년 사이 수도인 라 파즈 지역의 코타우마(Cotahuma), 모코토르(Mokotor) 그리고 쿠니(Kunii) 공동체에서 발생한 산사태는 볼리비아 정부의 보고에 의하면 24명의 희생과 거의

36) 해양학 및 기후학에서 논하는 '엘니뇨' 현상은 남아메리카 서해안을 따라 흐르는 페루 해류 속에 몇 년에 한 번 이상 난류가 흘러드는 현상이다. 에콰도르에서 칠레에 이르는 지역의 농업과 어업에 피해를 주고, 태평양의 적도 지방과 때로는 아시아 및 북아메리카에도 광범위한 기상 이상 현상을 일으킨다.

300채에 달하는 가옥이 붕괴되었다. 2002년 역사적으로 유례가 없을 정도의 해일 폭풍으로 인하여 70명의 사상자와 7천만 달러 정도의 경제적 피해라는 결과를 낳았다. 농촌 지역에서 발생하는 가뭄의 피해는 농작물 생산에 불리한 조건을 만들면서 농촌에서 도시로 떠나는 국내 이주 현상을 가속화시켰다. 게다가 안데스 산맥의 고지대 온도가 상승하면서 발생하는 빙하의 녹는 현상은 단기간에 계절에 따른 지표 유거수(流去水)가 대량으로 흘러내림으로 인해 자연 및 환경 피해를 유발할 수 있다.[37] 농업에도 심각한 단기성 강수량 의존 구조를 만들어 중단기적인 농업 생산에 막대한 피해를 줄 수 있다. 실질적으로 수도인 라 파즈 북동쪽 20 킬로미터 떨어진 지점에 위치한 차칼타야(Chacaltaya) 빙하의 경우는 1982년을 시작으로 녹기 시작하여 2013년 이르면 완전히 녹아서 사라질 운명에 처해 있다.

6. 관개농업 시스템 구축과 국제개발협력

세계은행의 경우, 2009년 개발협력 차원에서 볼리비아 관개농업 분야 제도 개선을 위한 국가, 지방정부 및 시민사회가 공동으로 참여하는 농촌투자 프로젝트에 약 7천 8백만 달러의 투자를 진행했다. 물론 좀 더 포괄적인 투자 항목을 보면 이외에도 산림과 어업 분야가 포함되어 있다. 하지만 중요 투자 포인트는 관개농업에 관련된 투자가 중심에 있다. 이와 더불어 세계은행은 볼리비아 또 다른 국가 계획인 '지속가능한 재건과 복원(PRRES)' 계획에 부응하여 1천 2백만 달러의 투자를 지원했다. 이러한 계획은 볼리비아의 긴급 복원 및 자연재해 관리 프로젝트의 일환으로 위험관리 및 국가시스템 강화를 위해 필요성이 부각되었다. 물론 이러한 투자의 주요 대상 지역은 과거에 엘니뇨에 의해 직접적인 피해를 받은 지역들을 대상으로 하고 있다.[38]

미주개발은행의 경우는 볼리비아 관개 프로젝트 디자인과 평가 부문에 투자를 진행하고 있고 독일의 GTZ도 기술 및 금융 지원을 통해 볼리비아 관개농업 분야 시스템 구축에 협조하고 있다.[39] 기존 볼리비아의 수자원 관리 계획이었던 PRONAR가 2005년 완료됨에 따라 볼리비아 정부는 연속해서 이 계획을 지속해 나갈 국제협력이 요원한 상태이다. 따라서 현재 국제기구 및 개별 국가들의 관개농업시스템 구축에 대한 국제원조는 볼리비아 정부의 이 프로젝트에 대한 지속성을 담보해 주고 있다. 동시에 기존의 PRONAR 계획은 다음과 같은 몇몇 중요한 교훈을 남겼다. 예를 들어, PRONAR의 경우 관개 필요 수량과 수자원 유용성 부분에 중심을 두고 구상되었다. 하지만 관개 인프라 구축을 위해서는 사회적, 수문학적 그리고 지형학적 데이터들도 동시에 고려되어야 한다. 이러한 고려는 관개

37) Francou, Bernard, et al.(2000: 1-2).
38) http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB (2008년 03.11).
39) "BO-T1039 : Evaluation and Design of Irrigation Project"(http://www.iadb.org/projects) and "GTZ" (http://www.gtz.de/en/)에서 인용 및 참조).

인프라 구축 과정에서 발생할 수 있는 기술적 문제들을 해결할 수 있기 때문이다. 이와 더불어 이러한 인프라 구축 과정에는 이를 관리하고 모니터링 할 수 있는 강한 지방 기구의 존재가 중요하다. 물론 공공투자를 통한 공공사업의 일환으로 진행되는 인프라 구축이기 때문에 제도적으로 그리고 정책적으로도 충분히 뒷받침되어야 한다. 사적부문 투자를 통한 인프라 구축은 종종 그 책임성과 연관이 있기도 하다. 법적 혹은 제도적 장치는 시스템의 사후 관리에도 많은 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 나오며

21세기 한국의 라틴아메리카 지역(특히 볼리비아) 국제개발협력(ODA)사업 진출 분야 중에 현재 잠재성이 뛰어난 하나는 수자원 관리 및 관개농업 시스템 구축이다. 이 분야에 대한 개발 절박성은 상당하다. 농업국가의 특징을 갖고 있는 개도국들에 대한 수자원 관리 분야 접근은 시대적 요청이기도 하다. 이러한 요청은 오늘날 국제개발협력 기구들이나 개별 선진국들이 진출하고 있는 구체적인 협력 사업들 중의 하나이지만 수원국들의 금융투자 및 기술협력 사업 요청이기도 하다. 특히 농업 생산성 향상을 위한 새로운 농업발전 시스템 구축의 일환과도 맥을 같이 한다. 라틴아메리카의 경우 2011년 오늘날 개발원조 핵심 대상 국가들로 떠 오른 빈곤 국가들(볼리비아, 파라과이, 페루, 과테말라 등)의 경우에는 이 분야에 대한 개발 및 국제협력 요청이 증가하고 있는 추세이다. 이러한 경향들을 고려해 본 논문은 볼리비아의 지속적인 개발협력 의제인 혹은 볼리비아의 향후 경제발전은 물론 농업발전과 환경보호 및 기후변화 대응, 수질 및 위생서비스 강화, 지속가능한 자원개발 및 보존 등의 측면에서 가장 문제로 직면하고 있는 수자원 관리 및 관개농업시스템 구축 분야를 선정해 그 현황과 이 분야에 대한 정부 인식의 변화와 개발 절박성 그리고 한계점들과 구체적인 협력 가능성을 집중적으로 점검해 보았다. 특히 현재 이 분야에서 진행 중에 있는 많은 국제개발협력 사업과 더불어 관련 법적/제도적 발전과 문제점들을 살펴보았다.

한국이 이제 국제개발협력과 원조사업의 혁신을 통해서 그 효과와 라틴아메리카 빈곤퇴치에 기여도를 높이는 방법은 한국이 가진 비교우위를 잘 살려 원조의 본래 목적인 발전과 빈곤감축에 기여해야 한다. 이와 동시에 국제개발협력 사업은 이전의 단순 물자지원에서 방식에서 벗어나 수자원 관리 및 관개농업 시스템과 인프라 구축과 같은 SOC 사업에 적극적으로 참여해야 한다. 수자원 관리에서(특히 통합관리 분야: 최동진 2010) 상대적으로 강한 비교우위와 발전 경험을 가진 한국은 볼리비아의 수자원 관리 및 위생시설 구축 사업, 그리고 관개농업시스템 구축에 국제협력의 네트워크를 구축해야 한다. 수자원 관리, 위생시설 및 상하수도 건설, 오폐수 처리 등 수자원 분야 SOC에 참여해 볼리비아 같은 개도국이 직면해 있는 다양한 환경오염, 수인성 질병 예방은 물론 관개농업시스템 구축 협력을 통해 개도국의 농업 및 산업 발전에 기반이 되는 농업용수 공급(볼리비아의 경우 농업용으로

82%)효율화 등의 분야에 적극적으로 참여해야 한다. 이러한 분야 진출은 향후 장기적인 측면에서 보면 볼리비아 경제성장과 빈곤퇴치에 커다란 기여를 할 수 있다. 좀 더 구체적인 개발협력의 필요성과 국제협력 진출 이유를 고찰해 보면 다음과 같다.

첫째, 상기했듯이 볼리비아 수자원관리 및 관개농업시스템 구축을 통한 볼리비아 정부의 농업발전과 빈곤감축을 들 수 있다. 이는 현재 UN을 비롯한 다양한 국제기구(IMF, IDB, 세계은행) 및 개별 선진 공여국들이 볼리비아의 경제발전과 빈곤감축 프로그램들을 통해 볼리비아의 수자원 관리 분야에 적극적으로 참여 있으며, 제도적으로도 개혁추진 과정에 구체적으로 참여하고 있는 사례들에서 확인된다. 특히 세계은행과 미주개발은행의 경우는 신규융자와 채무삭감의 조건으로 수자원 관리(특히, 수도사업, 위생시설사업, 관개농업)에 적극적인 관심을 나타내고 있다. 둘째, 무분별한 수자원 관리 및 개발에 의한 수자원 보호를 위해 '지속가능한 발전' 차원에서 수자원 관리 및 운영 방향이 바뀌고 있다. 이는 기본적으로 국제협력 및 공조를 통해 수자원 관리 인프라 개발이 개도국의 지속적인 성장과 빈곤 해결에 있어 근본적으로 중요하지만 이러한 문제 해결에 있어 기존의 정부나 몇몇 기업, 혹은 정부 엘리트가 결정하는 방식이 아닌 실질적인 수자원 이용자들의 참여를 통해 의사결정이 되고 정책이 반영된다면 이 또한 MDGs 차원의 민주주의 발전에 도움이 되기 때문이다. 볼리비아는 이러한 과정을 통과하고 있다.

셋째, 물과 위생분야에 있어 볼리비아 정부의 관리능력을 배가 시킬 수 있다. 특히, 거액의 초기투자를 필요로 하는 수도사업의 경우 볼리비아 정부가 충분한 자금을 확보하기가 곤란하다는 점에서 자금 확보를 위해 차관도입과 채권발행 등 채무증가로 이어지고 결과적으로는 서비스 질이 악화될 수 있는 데 이에 대한 국제개발 차원의 투자 협력은 이러한 악순환을 해소시켜 줄 수 있을 것이다. 넷째, 볼리비아 수자원은 현재 볼리비아 정부가 인식하고 있는 공공재로서의 기능회복을 도와 줄 수 있고 특히 빈곤 계층들에게 효율적인 공급을 서비스 할 수 있다. 수자원 관리 및 개발은 지속적 성장과 빈곤해소를 위해 중요한 분야임에도 불구하고 볼리비아의 경우 보편적 서비스에서 소외되는 계층이 확대되어 왔다. 공공재의 기능을 회복시키기 위해서는 풍부한 경험과 능력을 보유한 한국을 포함하여 다양한 해외 개발협력체들이 참여함으로써 서비스의 질과 공공성을 확보할 수 있다는 것이다. 이러한 논리는 특히 이 분야에 특화된 기술을 확보한 한국 민간 기업들의 참여를 유도할 수 있다. 특히 기업의 이익과 더불어 기업사회적책임(CSR)이 강조되고 있는 요즈음, 볼리비아 혹은 여타 라틴아메리카 개도국의 수자원인프라 협력은 좋은 선례를 남길 수 있다. 인프라 시설 개선의 효과를 가져올 수 있으며, 빈곤층의 선택지가 확대됨으로써 결과적으로는 정부의 재정 경감과 함께 기업의 이익도 추구할 수 있다는 이점이 있다.

다섯째, 수자원 관리를 통한 볼리비아의 기후변화에 대한 대응과 적응 전략에 일조할 수 있을 것

이다. 효율적인 수자원 관리는 결국 급속한 기후변화를 완화하고 지속가능한 발전의 중심이 되기 때문이다. 지구온난화 과정에서 발생하는 엘 니뇨/라 리냐, 안데스산맥의 융빙현상 등은 볼리비아 개별 국가가 단독으로 해결하기에는 너무나 부담이 크다. 국제사회의 공동체적 노력이 필요한 부분이다. 여섯째, 특히 관개농업 분야에서 수자원 관리는 농업 국가의 특징을 보이는 볼리비아 같은 개도국에게 장기적 차원의 농업생산성 증가는 물론 농촌 공동체들에게 일자리 창출과 이로 인한 농가 소득의 증대에 영향을 미쳐 농촌 공동체들의 빈곤문제를 실질적으로 해소해 줄 수 있다. 마지막으로 효율적인 수자원 관리는 수자원과 관련된 중앙정부와 지방정부 사이의 다양한 행정적 갈등(예를 들어, 조세 및 관리 유지의 책임성) 그리고 수자원 공급자와 수급자 사이에 발생할 수 있는 다양한 사회적 갈등을 해소해 사회통합을 유도할 수도 있는 분야이다. 볼리비아에서 수자원 관리 위기의 하나로 발생한 '물 전쟁'은 원주민 공동체들과 중앙정부, 지방정부 그리고 민간기업 간의 갈등이 언제든지 재현될 수 있는 소지를 남겼다.

현재 볼리비아 정부는 전통적인 농업 국가로서 정체성을 인식하여 자국의 농업 발전을 위한 일환으로 이러한 열악한 상태의 수자원 관리 및 관개농업 시스템의 전환을 통해 농촌 지역의 삶의 질을 개선시키고 농촌 공동체들의 향후 발전을 물론 장기적인 차원의 개발 전략을 모색하고 있다. 특히 볼리비아 농업생산 구조를 개선하고 및 이를 통한 경제발전 및 성장이라는 시너지 효과 창출을 위해 노력을 하고 있다. 이러한 인식의 전환은 기존의 수자원 공급 방식의 정부 책임을 인정하고 대대적인 제도적 개혁을 통해 특히, 관개농업 부문에서 효율적인 수자원 관리를 약속하고 있다. 예를 들어, 기존에는 몇몇 국가 정부 엘리트들에 의해 혹은 기업을 중심으로 관리되어 왔던 구조를 개선하여 수자원 정책에 대한 지역의 농촌공동체 및 원주민 공동체들까지 확대해 의사결정에 참여시키고 있다. 의사결정 방식이 투명해 지고 있다. 수자원 및 관개 시스템 관리에서 전통적인 방식과 새로운 기술 통합을 모색하고 있으며 수자원 이용에 관한 권리 등록과 허용, 관개 인프라의 효율성 증진, 수질의 강화, 이 분야 시스템 개선을 위한 정부의 필요 투자 확대 및 재정의 지속적이고 안정적인 투자 등을 통해 수자원 정책의 통합관리 방식으로의 변화를 보이고 있다. 하지만 이러한 내부적 제도 개선, 투자 증대, 혹은 인식의 변화와 더불어 이 분야에 대해 실질적인 양적/질적인 발전을 도모하기 위해서는 선진 공여국들의 국제협력 공조가 반드시 함께 해야 될 것이다. 특히 한국의 경우는 이 분야에 대한 선도적인 기술이 있고 농업발전과 연계한 수자원 관리의 풍부한 경험과 노하우가 있다. 이 분야에 대한 발전 경험과 실질적인 성과를 내고 있는 한국 정부의 역할이 기대된다.

참고문헌

1. 책, 논문, 웹사이트 DATA

김영진, "우리나라 수자원 인프라 개발경험과 ODA", 『한국의 개발협력(Journal of Korea's Development Cooperation) 1월호』(대외경제협력기금(EDCF), 2011) pp. 17-29.

이성형, 『신자유주의의 빛과 그림자: 라틴아메리카의 정치와 경제』 (한길사, 2001)

정지원, 박수경, "개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원: 논의동향 및 쟁점분석", (대외경제정책연구원(KIEP), 2010), 연구자료 10-07.

최동진, "수자원 관리의 패러다임 연구", (한국법제연구원, 경제・인문사회연구회 합동연구 총서, 010), 09-25-11, pp.

Francou, Bernard et al., "Tropical Climate Change Recorded by a Glacier of the Central Andes During the Last Decades of the 20th Century: Chacaltaya, Bolivia", (AMBIO: A Journal of the Human Environment (AMBIO: Journal of the Human Environment), 2000) 29.

Mattos, Roger, "Información Sobre la Gestión del Agua en Bolivia", Comision para la Gestión Integral del Agua en Bolivia, 2000, http://www.aguabolivia.org/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94.

"El Cambio Climático en Bolivia (Análisis, Síntesis de Impactos y Adaptación)" (PDF), (Ministerio de Planificacion del Desarrollo, 2007)http://www.pncc.gov.bo/esp/pdf/publicaciones/20-IVAR-vulnerabilidad2.pdf

Sanchez-Triana, Ernesto et al., "Bolivia - Public policy options for the well-being of all. Chapter 19: Environmental Degradation" (PDF), (World Bank, 2006, pp. 421-437)

Smits, Step et al. (n.d.), "Integrated water resources management at the local level:the role of local government" (PDF), (European Commission Research Directorate General), http://www.iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/logowater/resources/Local_govt_and_IWRM_Smits-Bustamante-Butterworth.pdf

Viceministerio de Riego Julio, "Plan Nacional de Riego" (PDF), (Ministerio del Agua, 2007), http://www.riegobolivia.org/documentos/PlanNacionaldeRiego/PlanNacionaldeRiego.pdf

"Bolivia Agricultural Sector Review" (PDF), (World Bank, 1992)

http://imagebank.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/1992/04/06/000009265_3961001220038/Rendered/PDF/multi_page.pdf

물 지속가능개발과 수자원 권리: “El agua y el derecho de acceso” (PDF), Agua Sustentable, http://www.aguasustentable.org/documentos/derechos/folleto.pdf

볼리비아 PRONAR 계획: “Plan Nacional de Riego-PRONAR” (PDF), http://www.riegobolivia.org/documentos/PlanNacionaldeRiego/PlanNacionaldeRiego.pdf

볼리비아 긴급 구조 및 자연재해 관리 프로젝트: “Bolivia Emergency Recovery and Disaster Management Project” (PDF),
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/11/000333037_20080311001306/Rendered/PDF/410690PJPR0REP1y100IDA1R20081029612.pdf.

볼리비아 관개시설 프로젝트 디자인과 평가: “BO-T1039 : Evaluation and Design of Irrigation Project”, http://www.iadb.org/projects/Project

2. 국제협력기구 관련 사이트 및 데이터

독일 국제개발기구: “GIZ”, http://www.giz.de/en/

Joint Monitoring Program WHO/UNICEF(JMP/2006): http://www.wssinfo.org/data-estimates/introduction/

세계은행 볼리비아 국가정보:

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BOLIVIA

World Bank (2003), “Water Resource Strategy”, http://water.worldbank.org/water/strategy-and-policies

World Bank (2003), “Private Sector Development Strategy”, http://water.worldbank.org/water/strategy-and-policies

World Bank (2003), “external Projects in Bolivia”, http://web.worldbank.org/external/projects/main?query=Bolivia&menuPK=51526214&theSitePK=40941&pagePK=218616&piPK=217470

볼리비아 수자원 부 (Ministerio del Agua 2008): http://www.mmaya.gob.bo/

볼리비아 기후변화 국가 프로그램 (National Program for Climate Change 2008), cited in http://unfccc.int/resource/docs/natc/boladd6.pdf

볼리비아 공공투자 및 대외 금융 차관부(Vice Ministry of Public Investment and External Financing 2010)

볼리비아 농촌 및 농업외무부(Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios) (2005): http://www.mirabolivia.com/webpage.php?id_webpage=147

CIA World Factbook (2010): https://www.cia.gov/library/publications

유엔식량농업기구 (FAO 2009): http://www.fao.org/

EIA 통계자료 (2010): http://www.eia.gov/

IFS (2010): http://www.imfstatistics.org/IMF/expired.asp

EIU(2010): http://www.eiu.com/public/

화학물질정보 사이트 인용: http://www.nier.go.kr

엘살바도르 원조 동향 및 향후 추진 방향

김 은 섭 KOICA 중남미팀장

목차

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 일반개황
Ⅲ. 약사
Ⅳ. 정치, 경제, 사회, 문화 현황
Ⅴ. 국제사회의 엘살바도르 원조동향
Ⅵ. 우리정부(KOICA)의 엘살바도르 원조동향 및 사례
Ⅶ. 대 엘살바도르 국제협력사업 추진방향
Ⅷ. 맺음말

Ⅰ. 들어가는 말

지금으로부터 1100여 년 전 마야문명이 번성하였던 중앙아메리카는 현대를 살고 있는 우리에게 여전히 잘 알려지지 않은 세계로 남아 있다. 비행시간만도 20시간 이상 걸리는 중앙아메리카는 거리만큼이나 심리적으로도 멀게만 느껴지는 지역이다.

중미라고 하면 보통 벨리즈, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과, 코스타리카, 파나마, 도미니카공화국 8개국을 일컫는다. 대부분 영토, 인구, 소득수준 면에서 그다지 관심을 끌지 못하는 소국가들로 이뤄진 지역이다. 영토 면에서 과테말라, 온두라스, 니카라과를 제외하면 우리나라보다 작은 나라들이다. 인구도 8개 국가를 모두 합쳐야 겨우 5000만 명으로 우리나라와 비슷한 규모이다. 또한, 1인당 국민소득은 평균 4000달러 미만이다. 파나마가 7000달러 수준으로 가장 높고, 니카라과가 1000달러 미만으로 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

중미의 또 다른 특징을 살펴보면, 저지대, 온대, 고산지대 등 다양한 기후대가 분포되어 있으며,

허리케인, 화산폭발 등 자연재해에 취약한 편이다. 원주민의 비율이 상대적으로 높으며, 원주민 문화의 정체성을 유지하고 있다. 미국에 대한 무역의존도가 높은 지역이며, 주요 수출품으로는 바나나, 커피, 면화, 사탕수수를 들 수 있다.

그럼에도 불구하고, 중미는 지정학적인 측면에서 북미와 남미를 연결하는 전략적 요충지이자, 경제적 측면에서 양 대륙을 두루 공략할 수 있는 교두보로서 중요성을 지니고 있으며, 국제무대에서 변함없이 한국을 지지해 온 전통적 우방국들이 모여 있는 지역이다.

무엇보다도 중미국가들 중에서 엘살바도르는 정치적, 경제적으로 선도적인 역할을 수행할 수 있는 국가로서 손꼽을 수 있으며, 앞으로도 우리나라와의 우호협력관계가 더욱 돈독해 질 것으로 기대된다.

II. 일반 개황

엘살바도르는 중미 남서쪽에 위치하여 태평양 해안을 마주하고 있으며, 중미국가 중 유일하게 대서양과 접하지 않고 있다. 중미에서 가장 작은 나라로 우리의 경상남북도를 합친 면적(29,546㎢) 보다 작으며, 중미 전체 면적의 3.7%를 차지하고 있다. 인구도 600만 명 남짓 밖에 되지 않는다. 1인당 국민소득은 3800불 정도로 중미국가들 중에 중간 수준에 해당한다. 수출품목도 1차 생산물인 커피와 설탕, 새우가 주를 이루고 있다.

〈그림 1〉 중미지도



국토, 인구, 소득수준 등에서는 비록 크게 주목받지는 못하는 국가이지만, 엘살바도르는 1962년 우리나라와 외교관계를 수립한 이래 유엔 등 국제무대에서 지속적으로 우리를 든든히 지지해 주고 있는 전통적 우방국이다.

무엇보다도 엘살바도르는 여러 가지 측면에서 우리와 유사한 점이 많은 국가이다. 1980년부터 1992년까지 12년간 내전을 겪었으며, 좁은 땅에 많은 사람들이 살기에 인구밀도가 중남미에서 최고 수준이다. 천연자원이 풍부한 것도 아니며, 관광자원이 많은 것도 아니다.

반면에, '중미의 유태인'이라고 불릴 정도로 국민성이 근면성실하고, 자녀에 대한 교육열이 매우 높다. 과거 우리나라가 인적자원에 대한 과감한 투자로 오늘날의 눈부신 경제성장을 달성했듯이 엘살바도르도 인적자원 개발을 통해 사회적, 경제적 발전을 도모하기 위한 노력을 기울이고 있다.

이러한 노력의 일환으로 엘살바도르는 세계 최초로 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 탈바꿈한 우리나라의 발전 경험과 노하우를 전수받기를 열망하고 있다.

Ⅲ. 약사

중미국가들은 벨리즈, 파나마, 도미니카공화국을 제외하면, 국가 성립 이전에는 동일한 역사를 가지고 있다. 중미 역사는 크게 신대륙 발견 이전, 스페인의 정복 및 독립, 현대사 등으로 나눠 볼 수 있다.

엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 코스타리카 등 중미 5개국은 콜럼부스 신대륙 발견 이전에는 마야문명지였다. 이후 콜럼부스가 4번째 신대륙 탐험시 온두라스에 도착, 파나마까지 탐사한 뒤 3백년 가까이 스페인의 지배를 받았으며, 이후 나폴레옹 전쟁 종식 후 프랑스 대혁명, 미국의 독립 등 신자유주의 사상의 영향으로 1821년에 독립하였다. 이후 1823년부터 18년간 중미연방공화국을 결성하였다가, 1841년 1월 각각의 독립국가를 수립하게 되었다.

엘살바도르의 현대사는 군부 쿠데타와 독재로 점철되었다. 특히, 1980년부터 1992년까지 12년간 7만명의 생명을 앗아간 정부군과 좌익게릴라간의 내전이 있었다. 1992년 유엔의 중재 하에 평화협정을 체결하였지만, 내전이 남긴 상처는 쉽게 치유되지 않고 있다.

내전 기간인 1989년부터 20년 가까이 집권을 했던 국민공화연맹당(ARENA)은 국영텔레비전 앵커

이자 CNN 특파원 출신인 마우리시오 푸네스 후보를 내세운 민족해방전선당(FMLN)에게 패하고 2009년 6월 정권을 넘겨 주었다.

Ⅳ. 정치, 경제, 사회, 문화 현황

1. 정치현황

2009년 3월 15일 51.3%의 득표율로 당선된 마우리시오 푸네스(Mauricio Funes) 대통령은 경제위기 극복 및 치안문제 해결에 우선순위를 둔 실용주의, 온건사회주의 노선의 정책을 펼치고 있다.

2011년 5월 실시된 국정지지도 조사결과에 따르면, 국민으로부터 61%의 높은 지지를 얻고 있다. 그러나, 산체스 세렌(Sanchez Ceren) 부통령 겸 교육장관을 중심으로 한 좌파노선의 민중해방전선당과의 정치적 입장 차이로 신정부 출범 이후 종종 갈등과 문제가 발생되고 있으며, 이는 산체스 부통령이 친차베스, 친쿠바식 사회주의 노선 추구 발언 등에 기인한다.

〈 마우리시오 푸네스 정부의 위기극복방안(Anti-Crisis Plan) 〉

○ 치안부문
- 치안불안을 조성하는 범죄조직, 마약밀매단 및 동조세력 척결
- 산살바도르, 산타아나, 산미겔, 콜론, 소야빵고, 아포빠 등 6개 우범지역에 대한 군경 순찰 강화, 1천명의 경찰인력 증원, 통신 교통 및 전투력강화, 학교보호 작전추진, 지자체 폭력방지위원회 설립 등

○ 경제부문
- 고용유지 및 창출, 경제위기로 취약해진 저소득계층을 위한 사회보장제도 추진 및 강화
- 신규 고용창출을 위해 신규 도로건설사업, 도로 유지보수 및 상수도 사업 등 공공사업 확대 추진
- 빈곤지역 주민들을 위한 2만 5천세대 주택 건설 및 보수
- 중·소작농을 대상으로 농업 원자재 및 비료를 수입, 원가에 제공 등

자료: 엘살바도르 외교부

국제협력 측면에서도 푸네스 정부는 남다른 노력을 경주하고 있다. 신정부 출범 당시 국제협력을 전담하는 외교차관직을 신설, 운영하고 있으며, 대통령비서실장 주관으로 매월 한 두 차례 원조공여

국 회의를 개최하여 원조효율성 제고를 위해 중지를 모으고 있다. 외국의 원조를 보다 효과적이며 조화롭게 국가발전에 활용하려는 정책을 적극적으로 펼치고 있다.

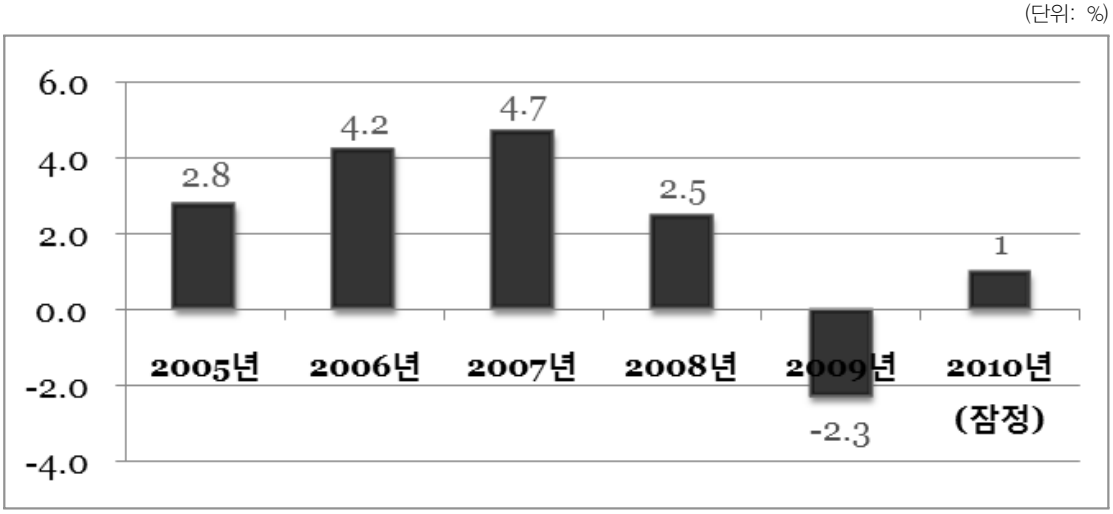
특히, 우리나라에 거는 국제협력에 대한 큰 기대를 반영하듯, 중남미지역의 KOICA 협력대상국 중 최초로 한-엘살바도르 무상원조기본협정이 2010년 8월 발효되어 파견인력의 신분보장, 면세혜택 등 원조효과성을 제고할 수 있는 법적토대를 마련하게 되었다. 이를 계기로 KOICA엘살바도르사무소는 국제기구로서의 법적지위를 확보하게 되었으며, 양국간 국제협력은 더욱 긴밀해 지고 확대될 것으로 기대된다.

2. 경제현황

엘살바도르는 1980년 이래 플러스 성장을 거듭하였다. 최근의 경우를 보면 2005년 2.8%, 2006년 4.2%, 2007년 4.7%, 2008년 2.5% 등 꾸준한 성장율을 보였다. 그러나 2009년에는 글로벌 경제위기로 -2.3%로 첫 마이너스 성장을 기록하였다. 2010년에는 1%의 경제성장을 달성한 것으로 예상되고 있다.

〈그림 2〉 경제성장률(2005~2010)

(단위: %)



자료: 외교통상부

여타 중미국가들과 마찬가지로 미국 경제의 침체는 대미 의존도가 높은 엘살바도르의 수출 실적에 부정적인 영향을 미침으로써 농업 및 섬유봉제 등 전 분야에서 대외수출 부진을 기록하였으며, 이중 섬유봉제 분야가 가장 큰 타격을 입은 바 있다.

특이한 것은 미국, 호주, 캐나다 등 해외에 거주하는 280만 명의 교포가 보내오는 송금액이 GDP의 16% 내외를 차지하고 있을 정도로 엘살바도르 경제의 버팀목 역할을 하고 있다. 국민 5명 중 1명 수준으로 해외송금을 수령하는 형편이다. 2010년 엘살바도르의 국가신용등급은 BB negative로 점점 하향 조정되고 있는 실정이다. 엘살바도르는 미국, 멕시코, 칠레, 도미니카공화국, 파나마, 대만, 콜롬비아 및 EU와 자유무역협정(FTA)를 체결하였으며, 현재 캐나다와 협상 중이다.

3. 사회문화현황

엘살바도르의 주민 구성은 백인과 원주민의 혼혈인 메스티소가 90%를 차지하며, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 프랑스 출신의 백인 9%, 인디오 1%를 차지한다. 인디오의 비율이 인접국인 과테말라 66%, 온두라스 15%보다는 낮은 편이다.

경상도 보다 작은 국토에 600만 명이 거주하다 보니 인구밀도가 중남미 최고 수준이다. 특히 3분의 1인 200만 명이 수도인 산살바도르에 밀집해 있다. 또한, 미국, 호주, 캐나다 등에 280만 명의 교민이 거주하고 있으며, 특히 1980년대 내전을 피해 대부분 미국으로 이주를 하였고, 현재도 미국으로의 불법 이민 인구는 꾸준히 늘고 있는 추세이다.

종교 구성을 보면, 가톨릭이 65%를 차지하고 있으며, 개신교가 30%로 교세를 점점 확대하고 있다. 중남미 국가 중 유일하게 이라크 전쟁에 파병한 가장 친미적인 국가로 이는 전통적 친미 기조와 미국 내 불법체류자의 법적지위 확보 필요성 등 대미관계 유지를 위한 노력의 일환이었다.

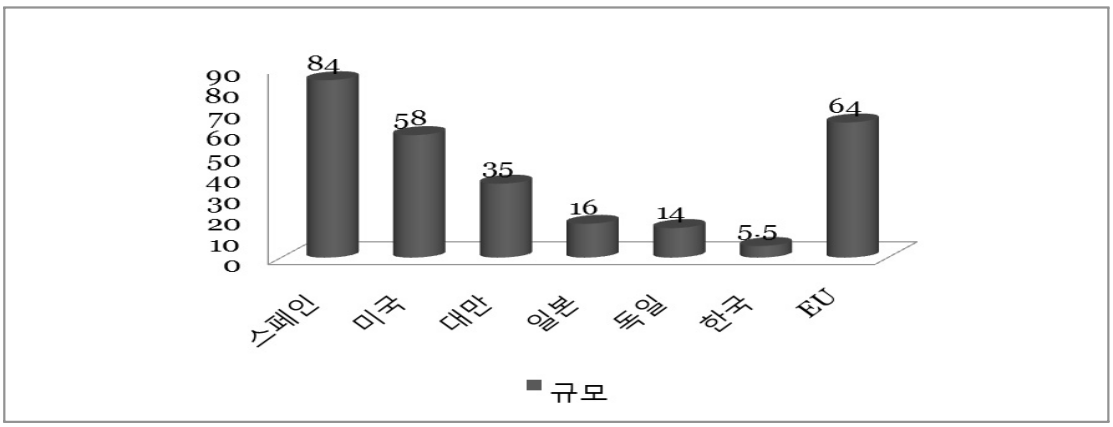
전통음식으로는 뿌뿌사(Pupusa)라고 옥수수 가루 또는 쌀 가루 반죽으로 호떡 모양으로 빚어 안에 치즈, 팥, 다진 돼지고기 등을 넣어 구운 것으로 아침 또는 저녁식사로 주로 먹는다.

Ⅴ. 국제사회의 엘살바도르 원조동향

2009년-2010년간 엘살바도르에 대한 국제사회의 원조규모는 3억 달러에 달한다. 가장 큰 원조공여국은 스페인으로 8400만 달러를 지원하였으며, 다음으로 미국, 대만, 일본, 독일 순으로 지원을 하였다. 우리의 원조규모는 550만 달러로 독일에 이어 여섯 번째로 많은 지원을 하였다.

〈그림 3〉 ODA수원규모(2009~2010)

(단위: 백만 불)



자료: DAC 통계

주요 공여국의 지원특성은 다음과 같다.

우선, 스페인은 역사적, 문화적 연계를 토대로 개발원조의 우선지역으로서 중남미를 지원하고 있으며, 위 그림 5-1의 통계에서 보는 것처럼 제1의 공여국이다. 스페인은 민주적인 거버넌스, 인적자원 역량강화, 경제능력 향상, 지속가능한 환경보존, 여성의 자치능력 향상부문을 지원하고 있다.

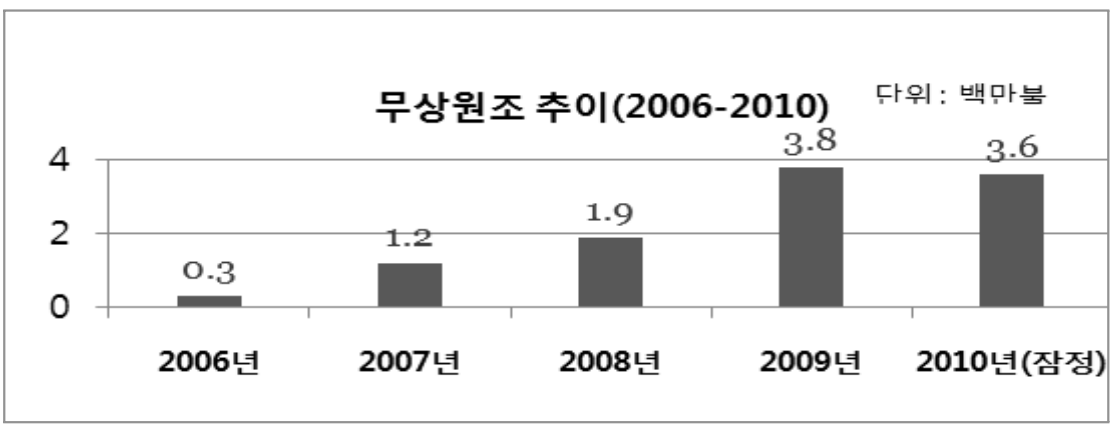
2000년대 들어 미국의 중남미 지역에 대한 원조는 감소하는 추세에 있으며, 엘살바도르에서는 제2의 공여국으로서 민주적인 거버넌스 강화, 인적자원의 역량 증진과 경제발전 부문을 지원하였다.

중미지역과의 경제협력관계를 오래 전부터 지속해 왔던 일본과 대만 역시 주요한 공여국이다. 특히 대만은 원조규모가 3500만 달러에 달하고 있는데 이는 중남미 국가와의 외교관계 유지 및 중국의 대 중미 진출 저지를 위한 방편으로 원조를 활용하는 데 기인하고 있다. 일본이 명확한 경제적인 목적을 가지고 접근하고 있다면, 대만의 경우 좀 더 외교적인 측면에 중점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 일본은 지원규모가 감소하면서 효과적인 개발환경을 구축하기 위해서 중미통합체제(SICA)와 같은 역내 지역협력체를 통한 지원을 강조하고 있으며, 국가들 간 언어와 문화 등 정체성을 공유하며 지역 내 국가별 발전정도가 상이하다는 특성을 이용한 남남협력(삼각협력)등의 사업형태를 발전시키는 등 지역의 특성을 활용한 형태를 통해 원조의 효과성을 제고하고 있다.

Ⅵ. 우리정부(KOICA)의 엘살바도르 원조동향 및 사례

엘살바도르에 대한 우리나라의 유상원조 실적은 없다. 1991년 KOICA 설립 이후 2009년까지 교육, 보건의료, 정보통신분야 중심으로 총 1300만 달러 규모의 무상원조를 실시하였다. 특히, 2008년 3월 KOICA 엘살바도르사무소 개설을 계기로 2009년도 지원규모는 380만 달러로 배로 확대되었으며, 계속해서 그 규모가 유지되고 있다.

〈그림 4〉 무상원조 추이(2006~2010)



자료: 한국국제협력단

KOICA사무소는 엘살바도르의 경제사회 발전을 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. 최근 들어 엘살바도르에서 추진된 KOICA 프로젝트사업은 대부분 내용면에서 우리 정부차원 또는 중남미 지역에서 처음 추진되는 사업들이다.

대표적인 사업으로 '임산부요양소 건립사업'을 들 수가 있다. 2008년부터 2010년까지 2년간 200만 달러를 투입해 진행한 사업으로 오지의 임산부들을 위한 산전 산후 조리원을 8개 지역에 지어 준 보건사업으로 KOICA에서 처음 시도한 사업이다. 오지의 임산부들이 출산을 앞두고 미리 일주일 전에 요양소로 와 출산준비를 하고, 출산 당일에 인근 보건소나 병원으로 가 안전하게 분만을 하고 다시 요양소로 돌아와 일주일 정도 산후조리를 하고 삶의 터전으로 가도록 도와줌으로써 모성 및 영아 사망률을 낮추는 역할을 하고 있다. 2010년 10월에 개원된 임산부요양소는 매월 평균 100명의 임산부들이 이용하는 등 지역사회의 많은 관심과 협조 속에 운영되고 있다. 참고로 엘살바도르의 산모 사망률은 10만명 당 71명이며, 신생아 사망률은 1000명 당 17명에 이른다.

다음으로 2008년부터 2010년까지 200만 달러를 투입해 추진한 '채소재배 생산성향상사업'은 중남

미 지역 최초의 KOICA 온실사업이다. 엘살바도르 농축산부 산하의 농축산임업훈련원 내에 한국형 온실 3개동과 현지형 온실 1개동을 건립하여 토마토, 오이, 파프리카 등의 고품질 채소를 재배하는 선진농업기술을 지역농민들에게 전수해 주고 있다. 일본이나 대만이 지어준 인근의 온실과는 기능면이나 규모면에서 비교가 안 될 정도로 수준 높은 온실이라고 할 수 있다. 또한, 온실 근처에 있는 건물을 농업훈련센터로 리모델링하여 이론교육의 현장으로 활용함으로써 이론과 실습이 동시에 이뤄지도록 구성하였다. 훈련원 측은 온실에서 재배되는 채소의 판매대금으로 온실 유지, 보수, 운영 자금으로 사용하고 있으며, KOICA에서는 온실사업의 지속가능한 운영을 뒷받침 하기 위해 채소재배 분야의 아국 전문가를 현지에 파견해 그들을 지원하고 있다.

그밖에 1일 평균 13명이라는 높은 살인사건 발생율을 낮추고자 '치안역량강화를 위한 방범시스템 구축사업'에 200만 달러를 투입, 수도 산살바도르와 인근 산타 테클라시의 우범지역 28개 지역에 50대의 CCTV 카메라를 설치하고, 국립경찰청 내에 관제센터를 구축해 주고 있다. 동 범죄예방사업도 KOICA가 최초로 추진하고 있는 협력사업으로 범죄예방 효과를 높여 외국인 직접투자자와 관광객을 유치함으로써 지역경제 활성화에 도움을 줄 것으로 기대된다.

또한, KOICA 최초의 특수교육분야 협력사업으로 사회적 취약계층인 지적장애학생을 위한 '특수학교 건립사업'에 235만 달러를 투입, 과거 여성형무소였던 낡은 특수학교를 철거하고, 현대식 특수학교로 건축해 주고 있다. 수도 산살바도르 내 지적장애학생이 양질의 현대식 특수교육의 혜택을 받고 건전한 사회인으로서 성장할 수 있게 하는데 일익을 담당할 것으로 보인다.

프로젝트사업 외에 KOICA는 엘살바도르 공무원을 매년 20명 이상 한국에 초청하여 농업, 보건, ICT, 치안 등의 연수과정을 개설하여 전문기술과 경험을 전수해 주고 있다. 1991년 이후 한국에서 연수를 받고 온 엘살바도르 공무원들은 2007년 '한국의 친구들'이라는 연수생동창회를 결성, 매년 KOICA의 지원을 받아 체육행사, 식목행사, 한인업체 탐방, 한국영화상영회 등의 다채로운 행사를 개최하여 한국의 문화를 전파하고, 한국의 이미지를 고양하는 데 앞장서고 있다.

한편, 2011년 1월에는 최초로 한국해외봉사단원 5명이 현지에 파견되어 임산부요양소, 로잘레스 국립병원, 국가공공치안위원회, 엘살바도르국립대학 등에서 오지의 임산부를 돌보거나, 병원도서관 개설을 준비하거나, 한국어를 가르치는 등 관련분야 지식 및 경험을 현지인들과 나누고 있다.

Ⅶ. 대 엘살바도르 국제협력사업 추진방향

엘살바도르가 우리 정부의 중점협력대상국 리스트에는 포함되지 않아 원조규모를 적극 확대할 수 있는 실정은 아니지만, 전통적 우방국인 엘살바도르를 위해 우리가 향후 추진해야 할 사업 분야에 대해 살펴보겠다.

우선, 유엔의 천년개발목표(MDG) 중 엘살바도르가 가장 저조한 목표 달성률을 보이고 있는 모성사망률 감소 및 질병퇴치 목표 달성을 지원하기 위해 도시와 농촌을 잇는 중급 종합병원을 건립하거나, 우리가 건립한 임산부요양소를 다른 오지로 확대 보급하는 보건의료사업이 긴요할 것으로 판단된다. 푸네스 정부는 2011년 보건예산으로 2010년 대비 4배가 증액된 규모인 1억 달러를 책정할 만큼 보건의료 환경개선에 주력하고 있다.

또한, 엘살바도르의 살인사건 발생률은 10만명 당 70명으로 중미에서 가장 심각한 수준이다. 이러한 치안불안이 외국인 투자의 최대 걸림돌인 점을 고려하여 범죄예방시스템 구축사업이나 감옥 수감자를 위한 재활훈련사업을 추진하는 것이 필요할 것으로 보인다. 2011년 3월 엘살바도르를 방문한 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령은 중미의 치안상황 호전을 위해 2억 달러를 치안분야에 지원하겠다고 공약한 바 있으며, 같은 맥락에서 '중미 치안전략지원 공여국 국제회의'가 오는 6월 22일-23일 양일간 과테말라의 수도 과테말라시티에서 개최될 예정이다.

아울러, 엘살바도르의 국토의 90%가 재난 취약지역으로 총 인구의 95%가 잠재적 피해대상자인 점을 감안할 때, 재난방지시스템을 구축하거나 하천을 정비하는 사업 또는 재난에 강한 교량 건설 등의 사업이 절실히 요구된다. 지난 2009년 11월 허리케인 IDA의 영향으로 피해를 입은 지역이 지금까지 절반도 복구되지 않은 점을 볼 때, 재난을 사전에 예방하는 시스템 도입도 필요할 것으로 보인다. 2011년 5월 방한한 마뉴엘 낀떼로스(Manuel Quinteros) 공공건설장관은 교량건설을 위한 선진기술 전수를 KOICA에 요청한 바 있다.

Ⅷ. 맺음말

엘살바도르는 발전 잠재력이 큰 나라이다. 소득불평등, 치안불안, 기술력 낙후 등 다른 중남미 국가와 마찬가지의 문제점을 가지고 있으나, 앞서 언급했듯이 2009년 6월 푸네스 정부 출범 당시 국제협력 외교차관직을 신설, 하이메 미란다(Jaime Miranda) 차관이 수장을 맡아 운영하고 있으며, 월

1-2회 대통령비서실장 주재 원조공여국 회의를 개최하고 있다. 또한, KOICA 협력대상국 중 중남미 최초로 2010년 무상원조 기본협정을 체결한 바 있다.

엘살바도르는 우리의 발전 경험과 노하우 전수를 적극 희망하고 있으며, 우리측 지원에 대해 호평하고, 지속적으로 사의를 표하는 등 수원태세, 수원의지, 사업추진기반은 어느 중남미 국가보다도 양호한 것으로 판단된다.

미국은 2011년 4월 '성장을 위한 동반자관계(Partnership for Growth)' 프로그램의 대상국으로 엘살바도르를 비롯한 가나, 탄자니아, 필리핀 등 4개 국가만을 선정하였으며, 향후 5년간 이들 국가를 집중 지원하기로 결정하였다. 이는 엘살바도르의 변화를 향한 의지, 투명한 재원운영 능력, 지속적인 성장잠재력 등을 감안한 결정인 것으로 평가된다.

엘살바도르 국민들은 자신들을 '뿔가르(Pulgar), 엄지손가락'이라고 부른다. 비록 다섯 손가락 중 가장 짧지만, 없어서는 안 될 존재이며, 선도적인 역할을 하는 국가라는 의미가 내포되어 있다.

엘살바도르는 우리나라와 유사한 점이 많다. 국토는 좁고, 인구는 많다. 천연자원은 부족하다. 또한 전쟁을 겪었다. 반면에 인적자원 하나만은 어디다 내놓아도 손색이 없는 나라라고 생각된다. 머지않은 장래에 엘살바도르가 제2의 한국으로 중남미에서 부상, 국제사회의 신흥 공여국으로 등장하리라 기대해 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

김영철 · 구경모 · 김유경 · 박종욱(2010), 한 · 중미 개발협력방안 연구, 대외경제정책연구원
외교통상부(2010), 중미통합체제 회원국(SICA) 및 기구현황, 외교통상부
중미 8개국 개황, 엘살바도르, 외교통상부
한국국제협력단(2011), 선진원조집행방안 모색을 위한 국별 비교연구, 한국국제협력단
엘살바도르 CP, 한국국제협력단
한국수출입은행(2005), 중미통합체제(SICA) 8개국 국가현황 및 진출 방안

2. 국내외 참고사이트

외교통상부, http://www.mofat.go.kr
한국국제협력단, http://www.koica.go.kr
엘살바도르 외교부, http://www.rree.gob.sv
OECD-DAC, http://www.oecd.org/dac/stats

Ⅲ. 개발협력 평가

1. Evaluation in International Development Aid Agencies: the Case of USAID
강 경 재 / KOICA ODA연구실 상임연구원

2. KOICA 사업평가 설계 및 수행의 실제 – KOICA 페루 보건의료사업을 중심으로 –
조 정 현 / KOICA 평가실 전문연구관

3. 개발정책 평가 설계
차 은 주 / KOICA 평가실 과장

4. 2010년 KOICA 무상 ODA 잠정통계 분석
고 요 한 / KOICA ODA연구실 통계 전문관

Evaluation in International Development Aid Agencies: the Case of USAID

강 경 재 KOICA ODA연구실 상임연구원

목차

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Evaluation in USAID: In Theory
Ⅲ. Conclusion: The Lessons Learned from USAID Evaluation Experience

Abstract

The United States Agency for International Development (USAID)recently announced its new evaluation policy. The policy is the end results of an unending process for organizational renovation.Evaluation at USAID has degraded during the course of years, both in quantity and quality. This paper examines the policies and practices of evaluation in USAID, and presents examples of USAID evaluation. The results of reviewing cases and existing literature suggests that effective evaluation requires: a) an agreed consensus of the agency on the definition and modality of evaluation, b) cultural and structural support of the agency for evaluation, and c) clearly and consistently written guidelines should be provided.

"Program evaluation … is valuable only when its findings are applied."
–USAID Evaluation Handbook, 1970

Ⅰ. Introduction

On October 28, 2007, an external evaluation team arrived at Kabul Airport. Their mission was to evaluate the United States Agency for International Development's (USAID's) Rebuilding Agricultural Markets Programs that ended in 2006 over the following few weeks using a base method that included reviewing written information, data, and visiting sites in war-affected Afghanistan. Their tasks seemed daunting. Even though the projects had detailed information on its activities and performance, it was an extremely complicated program. There were many external factors influencing the program outcomes and impacts. The sites the team could visit were very limited due to security reasons. Despite all the difficulties, the evaluation was carried out and the results were reported.[1)]

This was how a typical evaluation was carried out. An evaluation team, either USAID internal evaluators or external experts, flew to the site, spent a few weeks for data collection and dissemination, and finally delivered a report. On the surface, this procedure remains largely the same. However, the emphasis on and organizational support for evaluation have changed significantly over the last decade. In 2007, when this impact evaluation was carried out, evaluation was reemerging as a priority in USAID after it had dropped out from the top 10 list of years with the highest number of USAID workers since the mid-1990s. In 2008, a central evaluation unit was established. Finally, on January 19, 2011, USAID announced a new evaluation policy. The policy is considered to be a big step forward. According to Levine, Deputy Assistant Administrator of the Bureau of Policy, Planning and Learning at USAID, the new policy "sets a new standard for evaluation practice."[2)] The key points of the new evaluation policy include distinguishing impact evaluation from performance evaluation, designating sufficient funding for evaluation, and incorporating evaluation into the design of all programs and policies. Also, performance evaluation has become mandatory for all operations[i)] in USAID.

1) USAID (2007), "Impact Evaluation: Rebuilding Agricultural Markets Program," Washington, D.C., USA
2) Ruth Levine (2011), "USAID's Evaluation Policy: Setting the Standard," http://blog.usaid.gov/2011/01/usaids-evaluation-policy-setting-the-standard, accessed May 15 2011

USAID was among international development agencies that adopted a results-based management (RBM) approach, and the interpretation of RBM affected the evaluation practices.[3] In the past, the emphasis on the performance monitoring turned evaluation into a non-essential component in management. However, currently USAID considers evaluation as a key tool in "management for development results," the latest innovation in enhancing effectiveness of the development aid. In its new evaluation policy, USAID declared that "USAID bases policy and investment decisions on the best available empirical evidence and uses the opportunities afforded by project implementation to generate new knowledge for the wider community." Evaluation is also key feature in addressing accountability." Since all international development agencies' budgets come from the taxpayers, the agencies are obligated to explain their financial and performance management to parliaments, and to taxpayers.[4] This forces development agencies to measure and prove their performance and impact of actions and programs.[5] Therefore, all international development agencies, including USAID and the Korea International Cooperation Agency (KOICA), are on a quest for better evaluation.

In January 2011, while USAID announced its new policy on evaluation, on the other side of globe, KOICA was also building the agency's capacity in evaluation. KOICA's past experience in performance evaluation was examined and considered only partially satisfactory. The accountability issue was (and still is) building up; the official development assistance (ODA) budget of Korea is going to be significantly increased as a response to pressure from the Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee (OECD DAC).

This paper is the result of a seminar held at KOICA on March 30, 2011. The seminar series is a part of efforts to improve evaluation performance and practice at KOICA. The aim of this paper is to provide some insights on evaluation practices by reviewing USAID's evaluation policy and practices.

---

3) Ryoh Sasaki (2006), "A Review of the History and the Current Practice of Aid Evaluation," Journal of Multidisciplinary Evaluation, Number 5, pp. 55-88

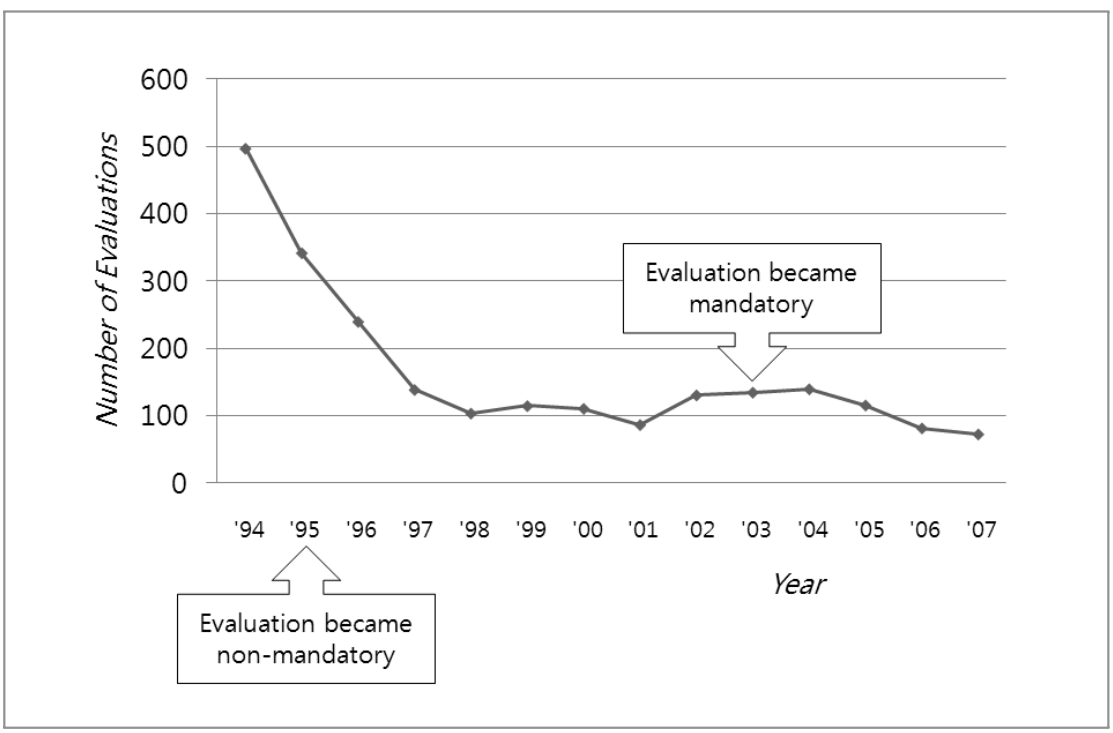
4) Howard White (2005) , "Challenges in Evaluating Development Effectiveness," Institution of Development Studies, Brighton, England

5) Faith Corneille (2001), "Entangled Accountability in Development Agencies: The Case of USAID"

Evaluation at USAID: The Past

To move forward, one must know the past. USAID invented and nurtured the practice of evaluation. From the very beginning, USAID actively invested in evaluation. As a result, USAID invented various techniques and concepts to enhance evaluation results. For instance, USAID developed the concept of impact evaluation in the 1980s. However, it also often suffered from evaluation "fatigue." Often, the lessons learned were not sufficiently shared among the members of USAID. As a result, evaluation was pushed away from the agency's priority in 1994; evaluation was extra activity which was used on an as-needed basis, rather than a mandatory basis. The shift was caused by USAID's emphasis on performance monitoring systems. USAID developed and maintained a strong performance monitoring framework, which provided an effective tool for quality data collection on the agency's performance. However, such emphasis on performance monitoring undermined the role of evaluation in management and decision making.[6)]

〈Figure 1〉 Number of Evaluations from 1995 to 2007



6) OECD DAC (2006), "The United States DAC Peer Review"

As Figure 1 shows, the number of evaluations between 1995 and 2007 dropped significantly. This drop occurred due to an actual decrease in the number of evaluations and a lack of reporting/sharing of evaluation reports. Many evaluations were carried out by implementation partners, which was common practice in USAID. However, unlike before 1994, many partners and implementing staff either did not finish their evaluations or did not submit them to the Washington office. The logic for USAID to change the evaluation from a mandatory requirement to that which is performed on an as-needed basis was: a) the agency chose not to fund individual projects but to support strategic plans and programs; and b) it had adopted results-based management and put emphasis on performance monitoring, which is considered to be a sufficient tool for obtaining information.[7] The drop in the number of evaluations did not stop until 2007. In 2007, the number of evaluations registered in the Development Experience Clearinghouse[ii] was 73, less than one-fifth of what it used to be.[8]

Such a drastic drop attracted USAID's concern and triggered several large-scale studies and an evaluation on the evaluation process itself. Also, in 2003, all programs again became subject to obligatory evaluations, and in 2005, USAID Administrator Andrew Natsios launched an agency-wide Initiative to Revitalize Evaluation. Natsios said, "Evaluation is at the heart of three of the nine principles of development that guide Agency operations: the principle of accountability, the principle of assessment, and the principle of results."[9] However, this ambitious initiative did not last and the number of evaluations kept decreasing until 2007. The call for the revival of evaluation was getting louder. In 2008, as part of efforts to renew evaluations, a central evaluation unit was created and evaluation is now considered to be a priority in the new evaluation policy. Meanwhile, various studies and evaluations pointed out problems in the evaluation of U.S. foreign assistance. The reviews on USAID performance repeatedly recognized the underutilization of evaluation as a tool for "learning" and "accountability."[10],[11],[12] Changes were made in the institution. Many rules

7) Cynthia Clapp-Wincek and Richard Blue (2001), "Evaluation of Recent USAID Evaluation Experience," USAID PPC/CDIE, document PN-ACG-632
8) USAID (2009), "Trends in International Development Evaluation Theory, Policy and Practices," Washington, D.C., USA
9) USAID (2005), "Note from Natsios" Frontline, March, p. 3
10) Faith Corneille (2001), "Entangled Accountability in Development Agencies: The Case of USAID"
11) Cynthia Clapp-Wincek and Richard Blue (2001), "Evaluation of Recent USAID Evaluation Experience,"USAID PPC/CDIE, document PN-ACG-632
12) Janice M. Weber (2004), "An Evaluation of USAID's Evaluation Function: Recommendations for Reinvigorating the Evaluation Culture within the Agency," USAID

and directives were adjusted and a central evaluation unit was established. Finally, USAID announced a new policy in January 2011, which reflected the recommendations and findings suggested by previous works. Now, evaluation is being considered in the implementation and management of foreign assistance agencies once again.

II. Evaluation in USAID: In Theory

USAID evaluation is guided and regulated by both internal and external regulations and directives. The most fundamental one is the Government Performance and Results Act (GPRA) of 1993. GPRA requires U.S. Government agencies to have: a) five-year strategic plans, each of which contains a mission statement for the agency and long-term results-oriented goals; b) annual performance plans including goals and the methods to achieve the goals and to verify achievement during the fiscal year, and c) annual performance reports containing performance reviews (indicating either success or failure). Even before the GPRA, USAID acknowledged the crucial role of evaluation in efficient management and had various recommendations and internal directives in place to aid the evaluation process.

In this section, "Evaluation Guidelines for Foreign Assistance", "Evaluation Policy" and "ADS[iii] Chapter 203" three major documents on USAID evaluation guidelines are described, in order to help understand the principles and procedures of USAID evaluation.

USAID Documents on Evaluation Policies and Guidelines

Guidelines for USAID are provided in several documents: "Evaluation Guidelines for Foreign Assistance", "Evaluation Policy", "ADS Chapter 203" and various documents such as "TIPS." The first three are on the policies and regulations regarding evaluation, while the last provides technical details which are applicable for program planning, implementation and evaluations. For the interest of this research, only the first three are examined.

"Evaluation Guidelines for Foreign Assistance" of the State Department's Office of the Director of Foreign Assistance (DFA) and USAID provide general guidelines for the evaluation

of all foreign assistance agencies. Established in 2006, the DFA oversees all U.S. foreign assistance programs.[13] The content of the Evaluation Guidelines for Foreign Assistance is not newly invented; since the 1970s, USAID has accumulated tremendous amounts of guidelines, reports and literature on evaluation. Utilizing this rich pool of resources, the DFA based the "Evaluation Guidelines for Foreign Assistance" on the previous efforts of USAID and set the guidelines to be followed by other U.S. government foreign assistance agencies.

"ADS Chapter 203: Assessing and Learning" contains specific details of evaluation, clarifying mandatory and non-mandatory components of program evaluation.[14] The distinction between mandatory and non-mandatory guidance is made in order to guide users clearly on what "must be done" or "should be done" in order to achieve an ideal quality of evaluation. Mandatory guidelines are based on U.S. law, regulations, USAID policies, directives and contracts. Evaluation itself is now considered to be a mandatory component. The detailed information contained in ADS Chapter 203 is summarized in Table 1.

〈Table 1〉 Summary of ADS Chapter 203

ADS	Details	Mandatory
203.3.2 Performance Management	Processes, principles, and budgeting for performance management	None
203.3.3 Performance Management Plans (PMPs)	Content and format of performance management plans	Complete a PMP for each Assistance Objective (AO)
203.3.4 Selecting Performance Indicators for PMPs	Types, characteristics of performance indicators, gender consideration, reporting requirements, setting baselines and targets, updating PMPs and changing performance	Inclusion of performance indicators in PMPs, gender-sensitive indicators for gender inequality interventions and the expectation that interventions affect women and men differently
203.3.5 Data Quality	Quality standards, purpose and process of data quality assessment	Data quality assessment must have been conducted within the three years before submission for data reported externally or for GPRA reporting purposes

13) Office of the Director of U.S. Foreign Assistance (2009), "Evaluation Guidelines for Foreign Assistance"
14) USAID (2010), "ADS Chapter 203: Assessing and Learning"

ADS	Details	Mandatory
203.3.6 Evaluation	Planning an evaluation, a statement of work, methodologies, participation, documenting, responding and sharing an evaluation	At least one performance evaluation/AO each year through the submission of a finalized (if not finalized, the last draft of the) evaluation to the Development Experience Clearinghouse (DEC)
203.3.7 Portfolio Reviews	Issues to be addressed by, illustrative questions for, and documentation of portfolio reviews	At least one portfolio review/year
203.3.8 Operating Unit Annual Operational Plan and Annual Performance Report	Purpose of performance reports, data quality, and environmental compliance reports	A yearly operational plan and a yearly performance report, and a report on compliance with environmental requirements
203.3.9 Reporting Requirements for Projects Not Managed by Country-Based USDH Staff	Specifications of reporting requirements for USAID-funded projects not managed by country-based USDH staff	None
203.3.10 Intensive Program Reviews	Examination of the progress of AOs	At least one intensive review every three years
203.3.11 Assistance Objective Close Out Reports	Suggested contents of close out reports	A brief close out report for each AO on either the completion or termination of the AO
203.3.12 Development Experience Clearinghouse	A list of documents subject to submission	Information must be shared via the DEC

The "USAID Evaluation Policy" of 2011 provides general principles that evaluations should follow.[15] According to the evaluation policy, the two purposes of evaluation are "accountability" and "learning." The role of evaluation is to inform USAID on the decision-making process by providing sound and transparent evidence. For these goals, the policy recommends the following:

1) Well-designed evaluations and well-functioning feedback loops for sharing information are essential components;

15) USAID (2011), "USAID Evaluation Policy"

2) Organizational efforts, especially those of senior managers to encourage the active involvement of all staff members in the evaluation process, are crucial;
3) Sufficient resources must be dedicated to evaluation; and
4) The methods of evaluation should be scientific[iv] and appropriately address the evaluation questions.

At a glance, the policy does not look new. However, all of the recommendations come from the history of evaluation in USAID. As previously described, evaluation had not always functioned as it should have. It was often pushed away and confused with performance monitoring. The importance of evaluation in aid effectiveness was ignored for a long time. The USAID Evaluation Policy aims to communicate the basic principles of evaluation.

Guidelines and Policy: Overview

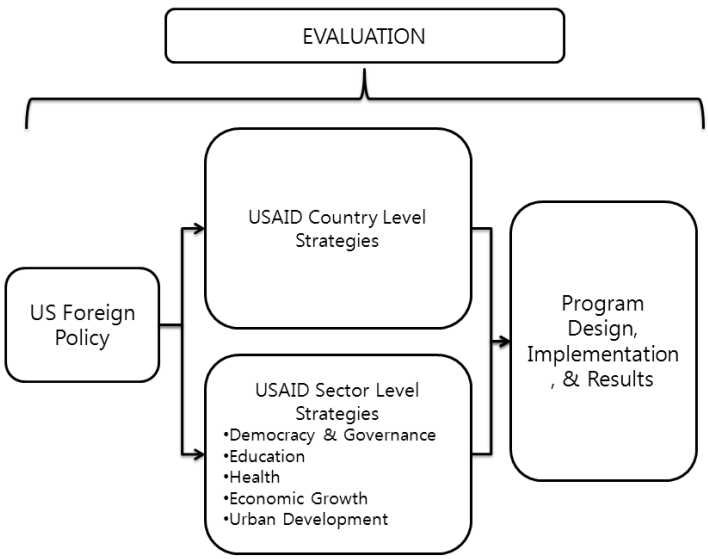
Based on a review of three documents above, the following overview has been constructed.

The Definitions of Evaluation

USAID defines evaluation as "the systematic collection and analysis of information about the characteristics and outcomes of programs and projects as a basis for judgments, to improve effectiveness, and/or inform decisions about current and future programming."[16] This definition is consistent throughout all three documents. Evaluation is carried out for all levels of operation in USAID: policy, country/sector level strategies, and programs. The scope and primary purpose of evaluation differs at each level. For instance, performance evaluations may be more appealing to program implementation partners, while USAID's upper management staff is more concerned with impact evaluations of programs and policies.

16) USAID (2011), "USAID Evaluation Policy"

〈Figure 2〉 Evaluation in USAID



There are several types of evaluation to choose from. Box 1 contains definitions of terms related to evaluation used by USAID.

〈Box 1〉 Types of Evaluation

- Impact evaluations measure the change in a development outcome that is attributable to a defined intervention; impact evaluations are based on models of cause and effect and require a credible and rigorously defined counterfactual to control for factors other than the intervention that might account for the observed change. Impact evaluations in which comparisons are made between beneficiaries that are randomly assigned to either a treatment or a control group provide the strongest evidence of a relationship between the intervention under study and the outcome measured.
- Performance evaluations focus on descriptive and normative questions: what a particular project or program has achieved (either at an intermediate point in execution or at the conclusion of an implementation period); how it is being implemented; how it is perceived and valued; whether expected results are occurring; and other questions that are pertinent to program design, management and operational decision making. Performance evaluations often incorporate before-after comparisons, but generally lack a rigorously defined counterfactual.

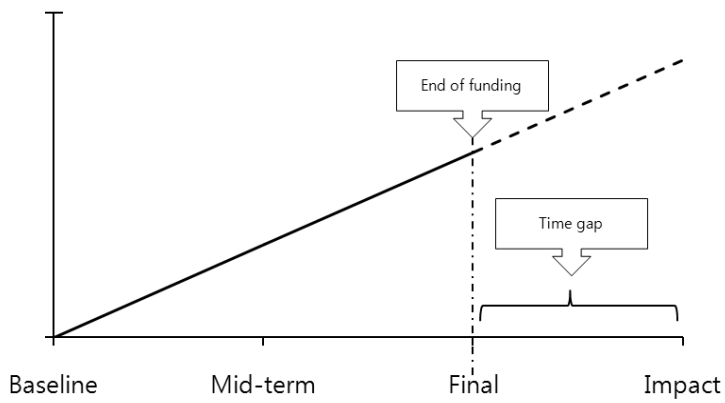
- Performance monitoring of changes in performance indicators reveals whether desired results are occurring and whether implementation is on track. In general, the results measured are the direct and near-term consequences of project activities.

Source: USAID (2011), Evaluation Policy, p.2

Defining the terms is an important step in evaluation. It puts all stakeholders of evaluation – managers, evaluation teams, other related staff members, and implementing partners – on the same page and ensures that USAID obtains accurate results.

Impact evaluation and performance evaluation differ in both timing and purpose. An impact evaluation is an evaluation for obtaining long-term results of a program and policies. It is usually done after the program has ended and there is a time gap between the end of the funding/activity and the evaluation. A performance evaluation is done during the funding/activity cycle and focuses on the short-term results of a program.

〈Figure 3〉 Evaluation Time Line



More importantly, the policy distinguishes performance evaluation from the performance monitoring. The confusion of these two concepts was identified as a reason why evaluation degraded both in quantity and quality in the past.[17],[18],[19] Monitoring is continuous,

17) USAID (2011), "USAID Evaluation Policy"
18) Cynthia Clapp-Wincek and Richard Blue (2001), "Evaluation of Recent USAID Evaluation Experience," USAID PPC/CDIE, document PN-ACG-632.
19) Janice M. Weber (2004), "An Evaluation of USAID's Evaluation Function: Recommendations for Reinvigorating

day-by-day activity done by implementation staff themselves. The measurements are taken and compared against predetermined target levels. It functions as a tool for better implementation of a program. The data collected usually only answers "what" and "when" something happened. An evaluation is more of an event or episode. The purpose of an evaluation is to answer "why" and "how." The whole picture of a program emerges only when monitoring and evaluation are balanced.

Communicating the Results

The guidelines make it clear to whom and what to report at the end of each evaluation. The procedure of dissemination of findings of an evaluation is laid out consistently through all three documents, specifying responsible parties and methods. This comes from past experience. USAID was "born decentralized"; that is, major policies guided the directions of operations, and the local USAID offices were fully in charge and responsible for their own field operations at the field level. Evaluations were also decentralized; performance monitoring and evaluations were mostly the responsibility of the implementing partner.[20] This resulted in an inconsistency in the quality of evaluations, and there was also a lack of information sharing. Implementing partners were not necessarily willing to share their evaluation findings with other USAID divisions with which they had no direct relationship. Therefore, many of the evaluation reports did not make it to the Washington office. Currently, evaluation is under the guidance of a central evaluation unit and it is mandatory to submit the evaluation reports to the Development Experience Clearinghouse.

Evaluation Criteria

USAID did not necessarily follow the DAC recommended evaluation criteria in the past. Accepting a results-based management (RBM) approach as the agency's management principle, USAID considered evaluation as a tool for obtaining specific answers rather than an assessment tool for performance and the evaluation criteria were defined on what the evaluation needed to answer.[21] Current criteria are very similar to DAC's recommended five

---

the Evaluation Culture within the Agency"

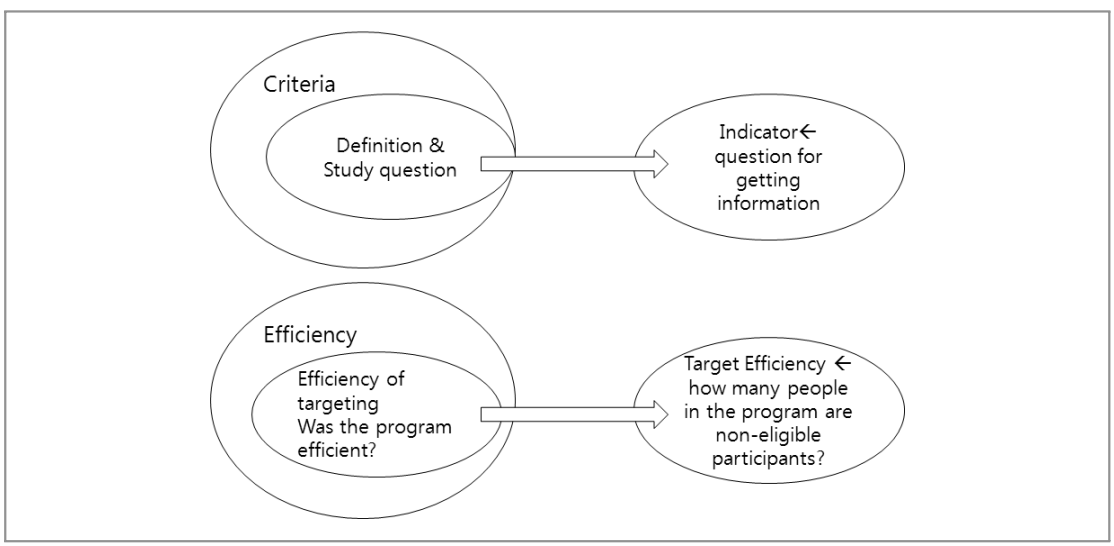
20) USAID (2009), "Trends in International Development Evaluation Theory, Policy and Practices," Washington, D.C., USA

criteria of evaluation; the "Evaluation Guidelines for Foreign Assistance" recommends choosing at least one among these five criteria (relevance, effectiveness, efficiency, impact and sustainability) to be examined based on the objective of the evaluation.

Selecting and defining the criteria provides a basis for forming "study questions" and eventually for choosing indicators. The guidelines recommend that all evaluations set "study questions" (e.g., what has the project achieved?). Once the study question is defined, the evaluation should be designed in a manner that would be the most appropriate to answer that question.

As an example, if "efficiency" is needed to be examined, efficiency in this program is defined as the cost efficiency in program delivery. Based on this, a study question, "Was the program efficient in delivering aid to the proper beneficiaries?" is developed. There are various indicators that can be used to examine the efficiency of program delivery. Various related indicators are examined, and the indicator for "target efficiency" is chosen. Target efficiency can be measured by simply asking program implementers, "How many people in the program are non-eligible participants?" or participants themselves whether they meet the participant selection criteria.

〈Figure 4〉 Criteria, Study Question, and Indicator



21) Ryoh Sasaki (2006), "*A Review of the History and the Current Practice of Aid Evaluation*," Journal of Multidisciplinary Evaluation, Number 5, pp.55-88

As specified in guidelines, most evaluation reports of USAID programs are formatted in the "question" and "answer" format.[v)]

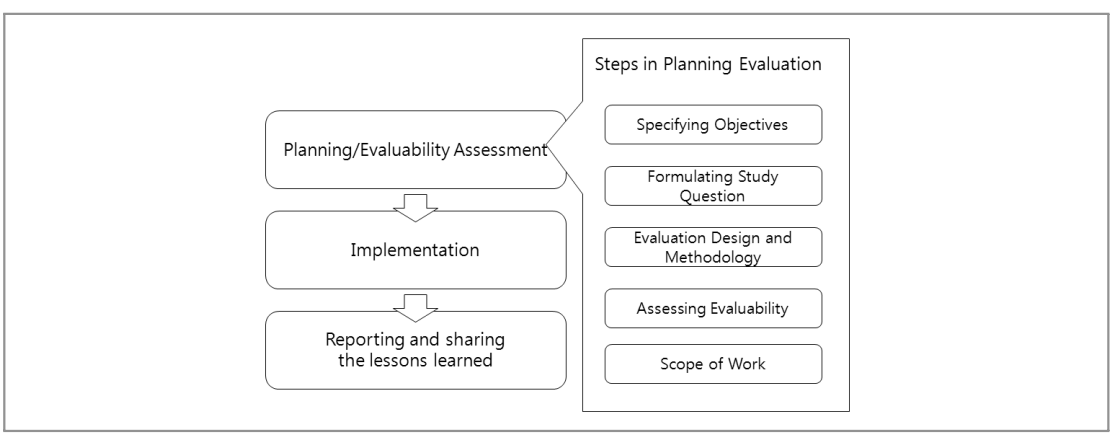
Evaluation in USAID: In Practice

In this section, three evaluations of USAID are used as cases for detailed examination on what is implemented during an evaluation.

Evaluability Assessment: The USAID/Brazil Micro and Small Enterprise Trade-Led Growth Program Evaluation

The first question that should be asked in the evaluation process is whether to carry out an evaluation or not. An evaluation, even the simplest one, will take time and resources. When the program is not ready to be evaluated, the carrying out of an evaluation puts not only an unnecessary burden on resources but also may weaken the program impact itself by rushing judgment. To avoid such consequences, evaluability assessments are recommended. An evaluability assessment is the examination of evaluation feasibility. The process provides in-depth information and insights over the program. This is also an opportunity to form a consensus among the program stakeholders on the evaluation. Three major questions should be answered by the end of the evaluability assessment: the plausibility (in terms of the impact size), the feasibility (in terms of resources and time given to the evaluation) of measuring the impact, and whether or not the impact evaluation would be useful.[22)]

〈Figure 5〉 Evaluation Procedure



22) Elizabeth Dunn (2008), "Planning for Cost-Effective Evaluation with Evaluability Assessment"

One example of an evaluability assessment in action can be found in the evaluability assessment of the USAID/Brazil Micro and Small Enterprise Trade-Led Growth Program Report, which examined the feasibility of the original design of an impact evaluation against the implementation of a program.[23] The program itself was a small pilot program implemented in northeast part of Brazil; the goal of this program was a trial for small Brazilian firms to access the international market. The program intended to help the firms meet market requirements and to create exporter-importer linkages between the firms. If the program worked, these firms were expected to increase purchases from local microenterprises. After examining the implementation of the program and the data accumulated during the monitoring, the team concluded that a full extensive impact evaluation would not be recommended due to: a) the fact that the scale and the duration of program were not sufficient to make a meaningful impact, since it only lasted two years and three months, and b) resource restrictions; it was not plausible to carry out a full-blown impact evaluation. In 2007, an impact assessment was carried out as recommended by an evaluability assessment and various methodological concerns were addressed along with presenting the impact of the program.[24]

Program Performance Evaluation: USAID/Kosovo SME and Agricultural/Agribusiness Programs[25]

Between 1999 and 2004, USAID Kosovo Office implemented a complex program, consisting of 10 projects to enhance small enterprises, the agricultural market and related industries, as well as agricultural productivity. In order to examine the performance, an evaluation was carried out by an internal evaluation team from USAID in 2004.

This evaluation was carried out when the emphasis was still on the monitoring and treating evaluation as a means of obtaining answers for specific questions. The Kosovo evaluation team had classified evaluation questions into three categories: implementation, impact, and sustainability. In addition, specific questions were asked in order to get information on each category. For each project, the evaluation was carried out to answer those questions.

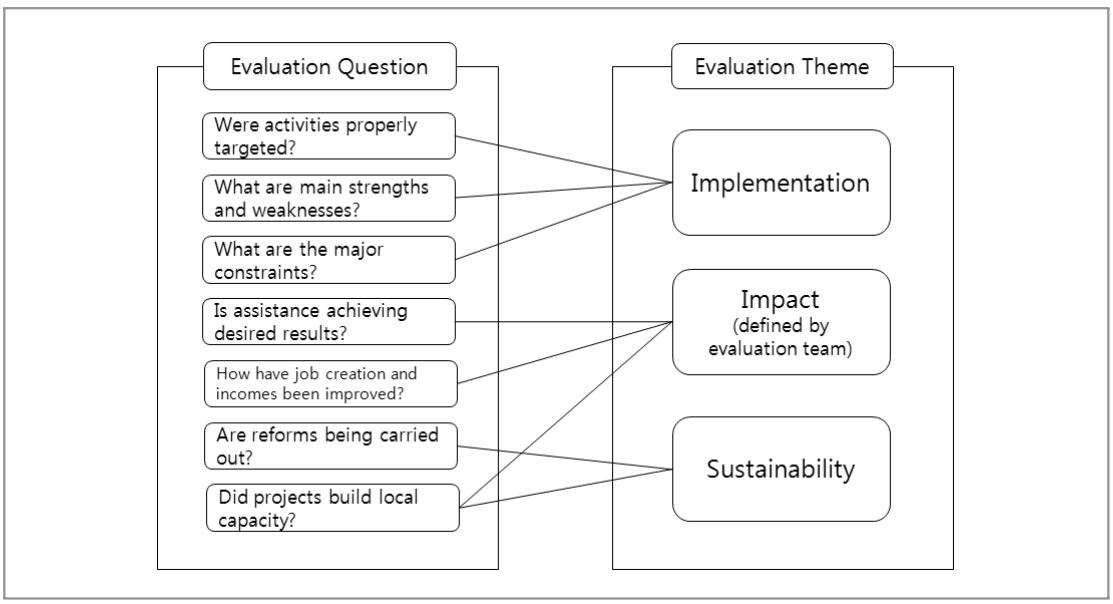
---

23) Don Snodgrass *et al.* (2006), "Evaluability Assessment of the USAID/Brazil Micro and Small Enterprise Trade-Led Growth Program"

24) Bonnie Brusky and Joana Monteiro (2008), "Assessing the Impact of the Micro and Small Enterprise Trade-Led Growth Project of USAID/Brazil"

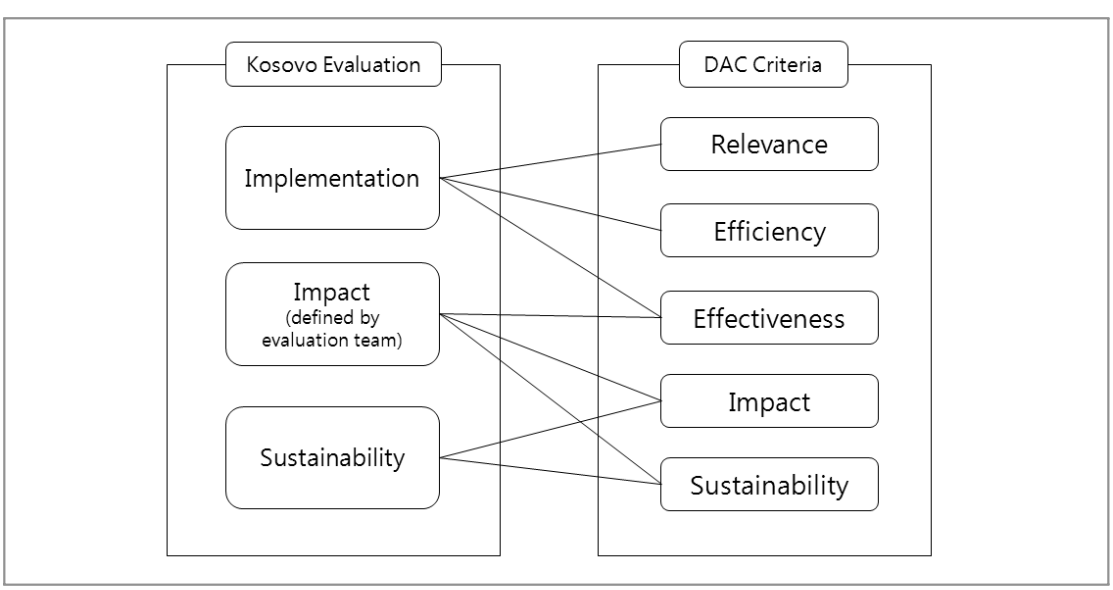
25) USAID (2004), "Evaluation of the USAID/Kosovo SME and Agricultural/Agribusiness Programs"

〈Figure 6〉 Evaluation Questions & Criteria of Kosovo SME and Agricultural/Agribusiness Programs Evaluation



Even though the term itself overlaps somewhat with DAC evaluation criteria, the definition is different. For instance, the impact of the Kosovo evaluation appeared to encompass three of DAC evaluation criteria: effectiveness, impact and sustainability. Even though the term's definition differs, the Kosovo evaluation dealt with most of the DAC criteria.

〈Figure 7〉 Comparison of Evaluation Categories: Kosovo Evaluation vs. DAC Guidelines



Program Impact Evaluation: Rebuilding Agricultural Markets Program, Afghanistan

As previously described, a team of external evaluators performed an impact evaluation on the Rebuilding Agricultural Market Program (RAMP), which ended in 2006. Begun in 2003, RAMP was a program designed to rehabilitate and to revitalize the agricultural sector, mainly by providing essential infrastructure such as irrigation and roads.

As in the Kosovo evaluation above, this evaluation was carried out to answer specific evaluation questions, such as the extent of achievement and appropriateness of the strategy used in the program to address problems.

〈Box 2〉 Study Questions in the Impact Evaluation of RAMP[vi)]

A. Based upon program activities, program outputs and program outcomes, assess the extent to which its overall objective was achieved.
   1. Was the program successful in addressing the needs of Afghanistan's agricultural sector and its target beneficiaries?
   2. What difference did the program interventions have in the provinces visited?
   3. Did RAMP effectively support USAID/Afghanistan's agricultural objectives?
   4. To what extent did RAMP support other programs/projects funded by USAID?

B. To what extent has RAMP successfully trained and involved the Ministry of Agriculture staff in its activity planning and implementation?

C. Was the general strategy of demand-driven approach a sound strategy considering the economic and political situation at the time of program implementation?

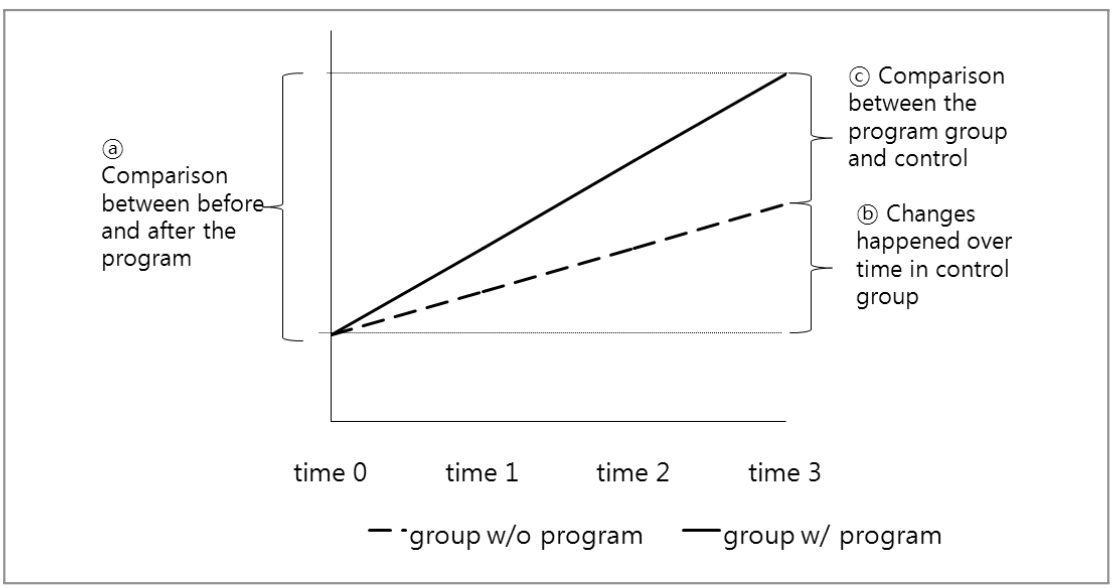
D. The implementation of activities under market development and infrastructure was through implementation partners by issuing job orders for specific area activities. Was this implementation arrangement effective in terms of resource allocation and monitoring the progress of the program in achieving its goal?

E. Chemonics submitted an economic assessment of the impact of the program
   1. Review the soundness of the methodology and approach used in quantifying the program's impact
   2. Review the validity of major results findings, especially the overall impact on the agricultural sector of $1.7 billion and the 823 kilometers of irrigation canals rehabilitated

F. Review the monitoring system used to evaluate the impacts of the activities. How effective was the monitoring system?

This evaluation is an example of idealism–meeting–the–field in evaluation design. Though named as an "impact evaluation," it chose to examine only trends over time without a control group. This is the weakest of all impact evaluation designs. An impact evaluation should be able to define the size of impact attributable to the program. Therefore, impact evaluations tend to use study designs comparing situations before and after the program, and also against comparison groups where the program was not implemented during the period under evaluation.

〈Figure 8〉 Experimental Design in Impact Evaluation



In clinical trials, the gold standard is a randomized, double–blind study with a control group. The participants are assigned into either a treatment group or a control group at random and the group members and staff who are in direct contact with study participants should not know whether the treatment is a true treatment or placebo. This strict design provides the most statistically sound results, but it is also next to impossible to be used in development aid programs. Instead, a program impact evaluation often uses a design known as a "quasi–experimental design"; that is, the program does not use the random assignment of participants. By comparing the pre– and post–program values of certain indicators (e.g., farmers' incomes), the changes in the indicator related to the impact of program can be identified (Figure 8, ⓐ). However, without a control group, the difference is not clear as to whether an impact is due to other factors (e.g., improvement in security in Afghanistan) or

due to the program service, since the changes can happen even without the program (in Figure 8, ⓑ). Having a control group solves this problem. By comparing changes in program groups against those of control groups, the attributable impact can identified (in Figure 8, ⓒ).

The use of experimental design appeared very early in USAID evaluation. An evaluation handbook published in 1970 contains diagrams and guidelines for such a design. However, often this ideal design does not survive the reality in the field.

Considering the Afghanistan situation, application of a true experimental design is not realistic. That does not mean that impact evaluations should not be carried out. The impact of RAMP was important for program implementers and USAID management. Instead of abandoning the possibility, the evaluation team provided the best possible answers to evaluation questions while acknowledging the limitations. It was also possible due to strong and extensive monitoring of data collected during the course of implementation. The evaluation provided valuable information for the program team. For instance, the impact evaluation found that the farmers often did not benefit from the program and the size of economic impact was much smaller than what past reports had suggested. It might seem to be a harsh criticism of the program. However, the suggestions may give more credibility to RAMP impacts in the long run.

Ⅲ. Conclusion: The Lessons Learned from USAID Evaluation Experience

This article reviews the overall policy and procedures of USAID and examined three cases of evaluation in order to provide insights for successful evaluation. Some practices of USAID are not feasible to apply to KOICA. For instance, USAID uses the scope of work as an effective communication tool for revealing the purpose of an evaluation, and also a means to control the quality of the evaluation. The quality assurance criteria of evaluation reports clearly specify that "evaluation reports shall address all evaluation questions included in the scope of work."[26] However, this may not applicable to emerging donor agencies, where the

26) USAID (2011), "USAID Evaluation Policy," http://www.usaid.gov/evaluation, (accessed Mar. 10, 2011)

evaluation division has not yet accumulated a pool of experienced experts, and therefore may not able to cover all necessary details. On the other hand, policies such as giving emphasis on evaluation and nurturing an evaluation-friendly culture should be adopted in the early stages. USAID invented and accumulated evaluation but drifted away from it, resulting in the loss of quality and quantity of evaluations, and eventually the effectiveness of development aid. Also, procedures such as evaluability assessments can be used to prioritize resource allocation for evaluation. The following are suggestions made based on the review.

An evaluation reflects and stores lessons learned during a program. It is an important vehicle for organizational learning. Decentralized organizations, such as USAID, need efficient systems for collecting evaluations, and also clear guidance on the responsibilities of all parties involved in the evaluations.

An agency should acknowledge the importance of evaluation. Evaluation should be supported by organizational policy, otherwise the quality and quantity of evaluations can suffer and eventually the efficiency and effectiveness of programs may deteriorate. On the same note, evaluation and also monitoring of the activities should be included in program/policy design. Evaluation should be considered as an essential part of all activities, including strategy forming and designing and implementing programs and policies. Evaluation, however, should not be done for the sake of evaluation. In order to avoid an unnecessary burden due to an evaluation, an evaluability assessment should be done prior to the evaluation and necessary adjustments should be made.

Having a clear goal for evaluation is essential in successful evaluation. All study questions should be laid out first and communicated clearly with the evaluation team. Also, the evaluation questions, definitions of terms and eventually what is expected to be done by the evaluation team should be shared among all stakeholders of evaluation.

With the new evaluation policy, hopes are up for USAID. However, it is too early to examine whether the new USAID evaluation policy is making an actual difference in terms of evaluation. It would be exciting to see how the new policies and guidelines, the result of a long struggle to revive evaluation and aid effectiveness at USAID, affect evaluations on the ground.

References

Brusky, Bonnie and Joana Monteiro (2008), "Assessing the Impact of the Micro and Small Enterprise Trade-Led Growth Project of USAID/Brazil"

Clapp-Wincek, Cynthia and Blue, Richard (2001), "Evaluation of Recent USAID Evaluation Experience," USAID PPC/CDIE, document PN-ACG-632

Corneille, Faith (2001), "Entangled Accountability in Development Agencies: The Case of USAID"

Dunn, Elizabeth (2008), "Planning for Cost-Effective Evaluation With Evaluability Assessment"

Levine, Ruth (2011), "USAID's Evaluation Policy: Setting the Standard," http://blog.usaid.gov/2011/01/usaids-evaluation-policy-setting-the-standard, accessed May 15, 2011

OECD DAC (2006), "The United States DAC Peer Review"

Office of the Director of U.S. Foreign Assistance (2009), "Evaluation Guidelines for Foreign Assistance"

Sasaki, Ryoh (2006), "A Review of the History and the Current Practice of Aid Evaluation" Journal of Multidisciplinary Evaluation, Number 5, pp.55-88

Snodgrass, Don et al. (2006), "Evaluability Assessment of the USAID/Brazil Micro and Small Enterprise Trade-Led Growth Program"

USAID (2004), "Evaluation of the USAID/Kosovo SME and Agricultural/Agribusiness Programs"

USAID (2005), "Note from Natsios" Frontline, March, p.3

USAID (2007), "Impact Evaluation: Rebuilding Agricultural Markets Program," Washington, D.C., USA

USAID (2009), "Trends in International Development Evaluation Theory, Policy and Practices," Washington, D.C., USA

USAID (2010), "ADS Chapter 203: Assessing and Learning"

USAID (2011), "USAID Evaluation Policy"

Weber, Janice (2004), "An Evaluation of USAID's Evaluation Function: Recommendations for Reinvigorating the Evaluation Culture within the Agency," USAID

White, Howard (2005), "Challenges in Evaluating Development Effectiveness," Institution of Development Studies, Brighton, England

Note

i) However, due to the special circumstances, operations such as natural disaster response are exempted from this obligation.

ii) The DEC is USAID's online repository for all documents and records on various aspects of USAID, which was established in 1975. All evaluation reports (either the final report when the evaluation is completed or the final draft when the evaluation is not completed) must be submitted either in electronicform or in paper copy. Documents and materials can be found and downloaded at http://dec.usaid.gov/.

iii) The Automated Directives System (ADS) is a standardized system of USAID containing: (1) USAID internal mandatory guidance, including policy directives and required procedures; (2) external mandatory guidance applicable to USAID; and (3) non-mandatory guidance. The purpose of this system is to provide aid to employees and partners in interpreting and applying internal and external mandatory guidance.

iv) This is with regard to the reproducibilityissues, meaning the methods are expected to yield relatively similar findings when other qualified evaluators apply them.

v) See Box 2 for an example of the ""Q&A"" format.

vi) These questions were quoted directly from the impact evaluation report.

KOICA 사업평가 설계 및 수행의 실제
- KOICA 페루 보건의료사업을 중심으로 -

조 정 현 KOICA 평가실 전문연구관

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 개발사업 평가의 기획 및 설계 준비
Ⅲ. 개발사업 평가 설계 사례
Ⅳ. 향후 개발정책 평가를 위한 시사점

Ⅰ. 들어가며

국제사회는 보다 효율적이고 효과적인 원조를 지향하고 개발원조에 대한 책무성과 차후 사업에 대한 교훈을 얻는다는 의미에서 개발사업의 평가와 모니터링에 대한 관심이 점차 증폭되고 있다. 이와 같은 흐름을 반증하듯, USAID, DIFID등과 같은 선진 개발원조기관은 모니터링과 평가(Monitoring & Evaluation)에 많은 예산 및 인력 및 재정의 투자와 노력을 기울여 왔다. 그러므로 평가의 많은 경험을 축적한 서구의 선진원조기관이 제시한 평가의 기본 요소와 그 틀(Frame)을 재고함으로써 한국 ODA 사업의 효과성을 측정하기 위해 사용 가능한 적용점을 분석해 보는 것은 유의미한 일이다. 특히, 평가설계(Evaluation Degign)는 평가의 기본 골격이 되고 평가결과의 질을 결정하기에 과학적이고 체계적인 평가설계의 중요성은 크다고 하겠다. 그러므로 이 글에서는 '2.개발사업의 평가기획 및 설계 준비'에서 국제사회에서 일반적으로 사용되는 평가설계 단계에서 고려되어야 하는 사항들을 제시하고, '3. 개발사업의 설계사례'에서 실제 KOICA 보건의료 분야사업의 평가 설계 과정을 단계별로 점검해 보며, 이와 같은 과정에서의 나타나는 어려움과 한계점을 점검함으로써, '4. KOICA사업의 정확한 성과 측정을 위한 방안과 함의점'을 제시하고자 한다.

II. 개발사업 평가의 기획 및 설계 준비

국제사회에서 개발사업의 경우, 사업 기획단계에서부터 주로 사업의 모니터링 및 성과측정을 위한 평가의 계획을 같이 세워나간다. 그렇기 때문에 평가설계단계에서도 사업을 기획 할 때와 마찬가지로 설계 이전에, 규명되어야 할 부분들, 평가 목적과 수준의 규명과 평가 범위를 설정하는 평가 준비 작업과 같은 고려사항들이 존재한다. 이러한 과정이 선행된 후에야 구체적인 평가 설계가 가능해진다(Bamburger, 2006). 다음은 평가준비작업 시 고려되어야 하는 2가지 항목들이다.

1. 평가 목적 및 수준 규명

평가 목적 및 수준 규명 을 위해서는 다음 네 가지 항목들이 주요한 결정 요소가 된다.

첫째, 평가 대상이 되는 사업 형태와 사업 성격의 고려이다. 사업 형태가 단순 프로젝트(Project) 성격이냐 (혹은 수준)이냐, 프로그램(Programme)수준이냐는 평가 목적과 수준을 결정하는 데 중요한 요소가 된다.

둘째, 사업범위가 국별이냐 혹은 지역별이냐이다. 실제로 사업이 단일사업으로 남아있는 경우는 프로젝트 형태의 단순형태가 될 가능성이 높으며, 국가 전체적으로 (national wide)으로 확대된 혹은 확대가능한 사업의 경우는 프로그램의 형태의 사업일 가능성이 있다. 이렇게 다른 수준의 사업은 평가할 때도 관점 및 접근 방법이 달라지므로 반드시 규명되는 것이 좋다.

셋째, 결과물을 사용할 이해관계자가 누구이며 그들의 정보 필요성 및 요구는 무엇인가. 실제로 국제사회에서도 원조기관 자체적으로 원조효과성에 대한 효과성 확인의 이유뿐만 아니라 사업성과를 국회 및 국민에게 제출하라는 요구를 받고 있다. 그러므로 평가대상이 되는 개발원조사업의 직간접적인 이해관계자 규명은 평가 목적 및 수준을 결정하는 또 하나의 중요한 요소가 된다.

넷째, 평가를 언제 할 것인가, 그리고 어느 시점을 주기로 평가를 진행할 것이냐는 평가의 종류를 결정하는 요소가 된다. 평가가 어느 시점에 이루어 지냐는 사업진행과정 혹은 종료시점등에 따라 측정할 수 있는 성과의 정도(평가의 수준)를 결정할 수 있기 때문이다. (종료평가, 평가가이드라인에 제시된 평가종류) (KOICA. 2008, 개발협력사업평가 가이드라인)

앞에서 반복적으로 언급한 평가의 목적, 수준은 구체적으로 무엇을 의미하는 것일까 그리고 왜, 이 네 가지 항목이 평가에서 중요한가. 단도직입적으로, 앞서 언급한 네 가지 항목은 평가 유형을 구체화하고, 구체적인 평가 항목 및 평가 질문을 형성하는데 중요한 열쇠가 되기 때문이다. 특히, 프로젝트 형이냐, 프로그램 형이냐, national wide이냐 혹은 regional level이냐 는 평가의 수준, 즉, 평가결과물의 범위를 가늠하고 성과로 찾을 수 있는 수준을 발견하는 1차적 걸림망이 되어 준다고 보아도 무방할 것이다. 그리고 결과물이 쓰일 필요성과 목적성을 고려하는 것, 즉 기관이 원하는 평가의

정보와 정책결정자가 원하는 수준, 그리고 수원국 관계자 등이 원하는 평가의 finding의 수준은 각각 다를 수 있고, 그 방향성도 상이할 수 있으므로 이와 같은 요구 사정과(need assessment)와 사업에 대한 분석이 이루어 져야 평가의 목적성, 방향성, 수준 등이 구체적으로 규명될 수 있겠다. 또한 평가 시기는 앞에서 언급되었던 세 가지 항목, 사업 형태와 사업 범위, 그리고 사업 평가 결과 사용자와도 모두 연결되는 요소이기도 하다. 자세한 내용은 뒤에 사례를 통해 설명하도록 하겠다.

2. 평가 범위 설정

그렇다면 평가 목적 및 수준이 규명이 되었으니 바로 설계를 시작해도 좋을까. 여기서 한 가지 더 중요한 '평가범위 설정' 작업이 있다. 평가 목적 및 수준 규명 자체가 평가 범위를 어느 정도 설정할 수 있는 틀을 형성하기도 하지만 현실적으로 우리가 평가 범위를 설정하게 될 때는 다음과 같은 실질적인 제한요소를 고려하게 되므로 이 또한 중요한 작업이 된다.

많은 선진원조기관들이 토로하고 있는 평가를 제한하는 요소들은 예산의 문제/ 시간/ 자료/ 정책적 이슈들이 해당된다. 물론, 제일 큰 제약점으로 한정적인 예산을 들 수 있겠지만(사업예산의 10~30%를 평가에 확보하는 것은 선진공여국에서도 어려움으로 꼽는 부분이다), 예산이 확보된다 하더라도, 자료를 얼마나 가지고 있느냐, 그리고 얼마나 가질 수 있느냐의 문제가 평가 범위에 큰영향을 미친다고 평가전문가들은 지적한다. 이런 제약요소를 우리가 다시 생각해 봐야하는 이유는 제약요소를 통해서 우리가 할 수 있는 평가 범위를 가늠하고 측정가능한 범위까지 평가 설계를 해야 하기 때문이다. 제약요소를 사전에 고려하게 되면 평가 설계가 탄탄하게 되고 결론의 유효성을 높이게 되므로 반드시 사전준비 단계에서 거쳐야 하는 과정이 되겠다.

상기 설명된 평가 목적 및 수준규명, 평가 범위 설정 등 평가준비단계에서 고려해야 할 것들에 대해 충분한 고민과 논의가 이루어진 뒤에는 실제 개발사업평가설계하기에 구체적으로 적용하며 들어갈 수 있겠다.

Ⅲ. 개발사업 평가 설계 사례

2절에서 논의되었던 것을 KOICA 사업의 실제사례인 페루 보건의료분야 6개사업과 캄보디아 국가측량기준점 설치사업을 통해 구체적으로 적용해 보도록 하겠다 〈표1〉.

〈개발사업 평가 목적 및 수준 규명을 통한 평가 범위 설정〉

페루 보건의료 사례의 경우 사업 형태 및 성격은 의료 센터 건립 사업의 프로젝트형 사업이었으며, 사업 목적은 기초 보건의료 인프라 확충을 통해서 공중보건의 질을 향상하는 것이었다. 한편, 사업

범위는 페루 6개 지역, 리마, 우아누꼬, 꼬마스, 삐우라, 까야오, 파차쿠텍이 이에 해당되며 동 6개 지역의 지역주민을 위한 보건 센터가 건립되었던 것이므로 이 사업은 지역단위의 사업으로 봐도 무방할 것 같다.

그러나 이 사업의 평가 결과물을 사용할 사람들은 크게, 국내에서는 총리실 평가 소위가 해당된다 (이는 평가를 통해서 KOICA 사업의 원조 효과성과 관련하여 평가 결과를 제출하게 되어있다). 이는 정치적인 이슈와 관련이 있을 수 있겠다. '1.들어가기'에도 언급했듯이, 개발사업의 효과성을 증명하여 다음 보건의료 분야 유사사업의 교훈(lesson)을 얻기 위해서 KOICA자체의 사회개발부(보건) 그리고 중남미 지역 부서 및 해당 지역 현지 사무소가 해당 될 수 있겠다. 그리고 이 결과는 ODA사업과 관련한 ODA 보건 분야 사업 관계자와 마지막으로 페루 보건부의 정책 수립에 도움을 줄 수도 있을 것이다.

그리고 결정적으로 이 사업은 사업이 1차에서부터 6차에 이르기 까지 (각 지역단위의 보건소에서 병원 형태의 사업) 사업 종료 시점에서 약 18년에서 3년이 지난 사업들이었으므로 시점상으로 평가 시기의 gap이 존재하게 된다. 그렇다면 이런 상황에서 어떤 평가의 형태가 이사업의 평가에 적합한 것일까. 이에 대한 대답은 캄보디아 사례와 비교해보면서 검토해 보며 제시하도록 하겠다.

〈표 1〉 평가범위 설정 적용

평가 대상	형태 및 성격	사업 범위	평가 결과 사용자	평가 시기 및 주기	제약요소
• 페루 6개 보건의료 프로젝트 (1992-2009) **• 캄보디아 국토기준점 설치 프로젝트 (2003-2009)**	-6개 지역 보건소 건립 사업 (Infrastructure) -국토기준점 설치 사업 1차-3차 (Infrastructure)	-Regional level (리마, 우아누꼬, 꼬마스, 삐우라, 까야오, 파차쿠텍) -National wide project :캄포치낭, 푸삿, 코공 시 →전지역으로 확대	총리실 KOICA 사회 개발부(보건)/ 중남미/ODA 보건 분야 관계자/타 공여기관/페루 보건부 -동아시아 지역 부서/캄보디아 정부) 타 공여기관 등	사업종료 후 -18~3년 -8~3년	**•정보 양** -Baseline data의 부족 -Follow-up data의 부족 **• 시간**

캄보디아 국가측량기준점 설치프로젝트의 경우〈표1〉, 앞서 소개한 페루 사례와 공통적으로 인프라(infrastructure) 구축을 위한 프로젝트형 사업이라는 점이다. 비록 단일 프로젝트 사업으로 시작하였으나 여러 개의 프로젝트를 묶어서 시간이 3년 이상이 지난 시점에서 평가를 해야 하는 점과, 시

간순으로 1, 2, 3차 사업들이 진행되었다는 점이 또한 유사하다. 그렇기 때문에 우리가 찾아낼 수 있는 성과 정보(findings)의 수준을 통하여 평가의 종류를 결정할 수 있는데, 예를 들어 페루와 캄보디아 사업 모두, 사업의 성격과 평가의 시기를 고려해보았을 때, 단순히 종료평가에서 얻을 수 있는 산출물(Output) 수준에만 머무르는 것이 아닌 사후 종합평가를 통한 초 · 중기성과(initial or intermediate outcome)의 성과 수준까지 측정 가능하다는 것을 알 수 있기 때문에 상기 두개 사업 모두 사후평가를 고려해볼 수 있겠다.

그러나 여기서 페루 사례와 캄보디아 사례의 차이점을 살펴보면, 페루의 경우는 지역수준(regional level)으로 사업이 더 집중(focused)되어있기 때문에 동사업이 크게 수원국 혹은 공여국 국가정책 수준(national level policy)의 거시(Macro level) –지방정부 및 지역사회 수준(regional level)의 중범위(Meso level)– 커뮤니티 수준(community level)의 미시(Micro level)적 수준을 연결(link)하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 캄보디아 사례의 경우 사업성격자체가 국가전체로 확대(national wide)되는 것을 목적으로 하고 있으며, 동 사업이 국가 행정제도, 거시적인 국토관리 인프라 구축에 초점이 맞춰져 있다는 점을 놓치면 안될 것이다.

1) 설계1 – 준비: 환경분석

실제 설계를 위하여 많이들 선행연구로 시작하는 것이 문헌조사(Literature Review)일 것이다. USAID 및 기타 공여기관 평가 관계자들은 이 문헌조사 작업을 약 평가의 50%이상의 가치를 차지한다고 공공연히 말한다. 그만큼 이 작업이 설계를 구체화 시키는 데 중요한 바탕이 되기 때문이다. 그렇다면 정보조사 및 수집, 정보 사용 선택은 어떻게 이루어 질까.

정보를 얻을 수 있는 툴을 우선 구분해 보면, 서칭엔진(search engine)을 통해서 할 수 있겠다. 간단하게 구글 학술(Google Scholar)을 통해 포괄적인 학계 및 각 기관의 정보를 개괄적으로 얻을 수 있겠다. 그러나 기본적으로 WHO나 World Bank, Evalunet에서 발간하여 각 웹에 게시하는 국가별 리포트(Courtry report)를 이용할 수 있을 것이다. 또한, 타 기관에서 실시하거나 타국가에서 실시한 사회 사업(social intervention)의 요소들을 통해서 사업(intervention)에 관한 논문 및 아티클들을 SCOUPUS/ OVIDs/ Web of Science 같은 전문 사회과학 데이터 베이스를 통해서 찾을 수 있다. 보통 이러한 서칭엔진으로 검색하는 방법이 유용한 정보를 찾는데 아주 중요한데, 사업의 각 요소(intervention components)를 키워드로 넣는 다거나, 사업 대상자(Target population)을 핵심어로 넣어서 검색해나가면서 가장 적절한 문헌들을 찾아 나갈 수 있다. 여기서 중요한 것은 특이성(Specificity)과 민감성(Sensitivity)을 적절하게 균형을 맞추며 검색해나가는 것이 중요하다 하겠다.

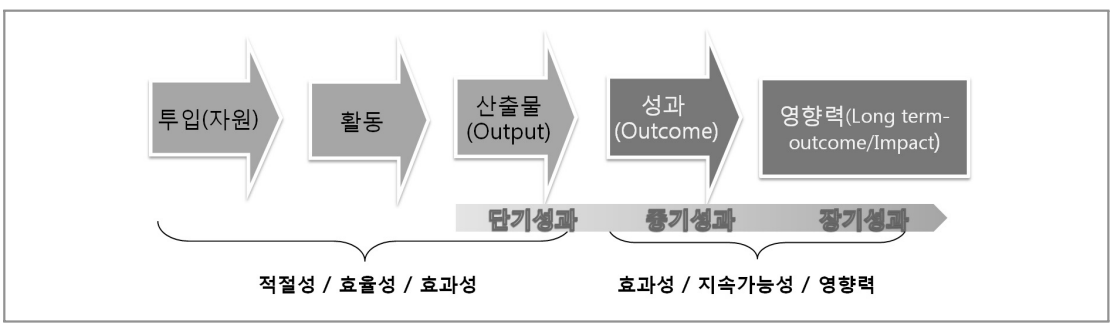
앞에서 언급한 것과 같이 여러 가지를 활용할 수 있겠지만, 결국은 수원국 내의 정보획득 (Partner country official data)이 가장직접적인 사업과 관련해 중요한 정보가 될 것이다(그러나 수원국으로부터 신뢰로우면서도 정확한 정보를 획득하는 것은 쉬운 일이 아니다). 수원국 내 정보획득을 위하여

수원국 정부체계에 대한 이해가 우선시 되어야 할 것이다. 그 이유는 각 부처마다 지방정부마다 그리고 그 하부기관 (Department/Ministry/Agent)에서 얻을 수 있는 자료가 다를 수 있기때문이다. 예를 들어, 페루의 경우 지방분권체계를 가지고 있기 때문에 중앙 보건국과 지역 보건부 그리고 지역센터 등이 가지고 있는 정보의 수준과 양은 각기 달랐다. 그러므로 이러한 점을 고려하여 정보를 수집해야만 한다.

2) 설계2 – 성과 모형 설계 모델

이렇게 수집된 정보는 동 사업을 둘러싼 이해관계자와 환경들을 파악한 것에 도움을 준다. 이와같은 환경분석을 바탕으로, 동 사업에 투입된 투입요소(Input)들과, 활동들(Activities)이 달성하고자 하는 사업의 최종목표와 최종목표 달성이전까지 성취될 단계별(초기,중기,장기) 목표들에 대한 인과관계(Result Chain)를 파악 및 형성해 나가는 것이 성과모형(Result Framework) 설계라고 할 수 있다[1](〈그림 1〉 참고).

〈그림 1〉 성과관리를 위한 논리모형 모델

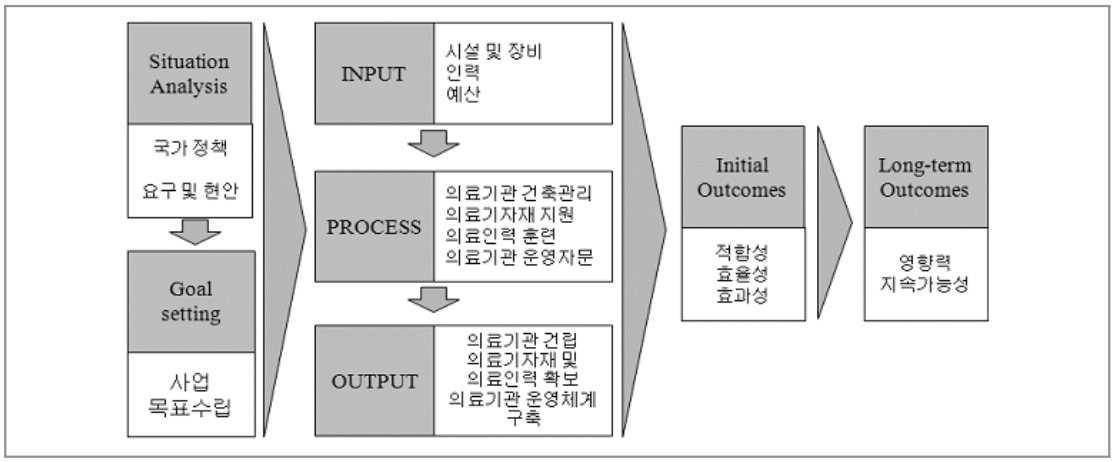


출처: Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, 2009, The Road to Results, The World Bank, pp223

실제로, 페루 보건분야 사업의 경우 다음 〈그림 2〉와 같은 평가틀을 가지고 성과측정을 수행하였다.

1) Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, 2009, The Road to Results, *The World Bank*

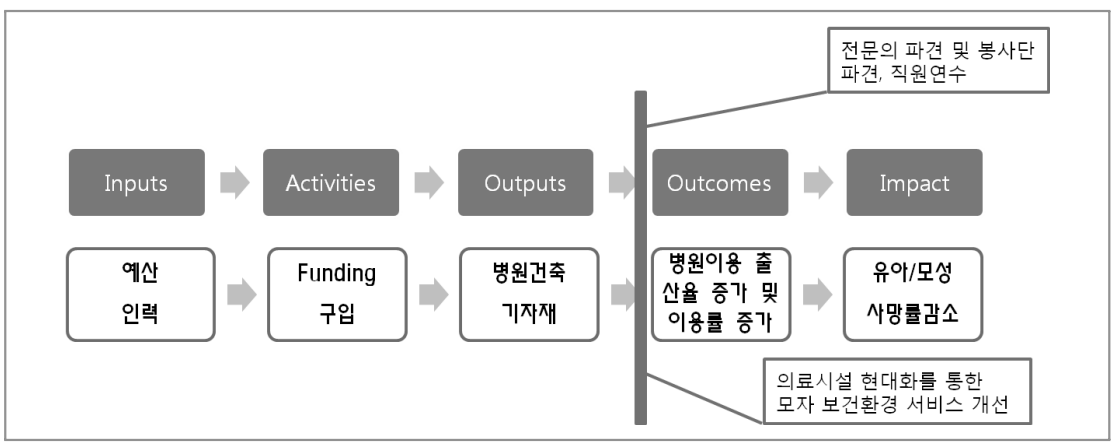
〈그림 2〉 페루 6개 보건분야 사업 사후 종합평가 평가틀



출처: 한국국제협력단, 2010, 페루 6개 보건의료사업 사후종합평가 보고서

그러나 이를 다시 세계은행(World Bank)에서 제시하는 성과관리를 위한 성과모형 모델에 직접적으로 적용을 해보면, 〈그림 3〉과 같이 각 요소의 핵심요소와 각 단계별 성과의 인과관계를 한 눈에 볼 수 있다.

〈그림 3〉 페루 6개 보건분야 기초보건 사업 논리모형

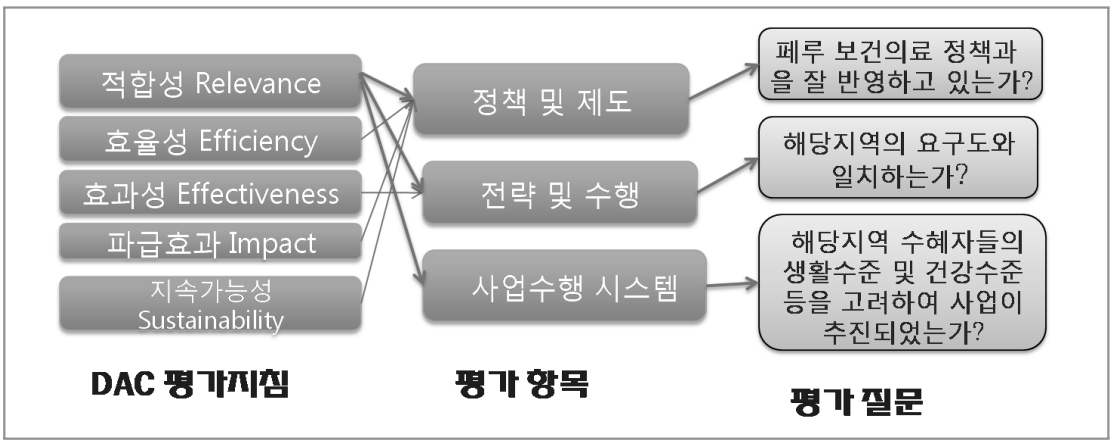


3) 설계 3 – 평가 질문 구성

설계2에서 구성한 성과모형 설계는 논리모형을 이용하여 평가의 주요 질문프레임(Framing Evaluation Questions)을 만드는 데 중요한 단계가 된다. 그러므로 구성한 논리모형을 중심으로 평가의 목적을 상기하면서 얻고자 하는, 그리고 측정 가능한(측정 하고 싶은) 성과를 평가 전체에 대한 핵심질문(key question)을 구성하도록 한다. 이는, 결국 사업이 처음 달성하고자 하는 목표성취와 연

결이 되는데, 이를 밝혀내기 위해 OECD/DAC에서 제시한 평가지침을 준용하며, 사업의 수준을 고려한 평가항목을 설정하여 평가질문과 연결하는 것이 중요하다(〈그림 4〉).

〈그림 4〉 페루 6개 분야 사후 종합평가 실제 질문 : DAC 5 대 기준 준용



4) 설계4 – 수행 계획 수립

평가질문이 설정된 후에, 이 질문에 대한 답을 찾기 위해서는 적합한 방법을 선택하는 작업이 요구된다. 이것은 결국 평가 방법론이 되는데, 사회과학안에서 쓰이는 다양한 여러가지 정성적, 정량적 방법이 있지만, 개발사업의 성격을 고려하고 수원국 상황을 감안했을 때, 가용하면서도 가장 적합한 방법은 제한적일 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 상호보완적인 정성,정량적 방법론의 사용과 체계적이고 과학적인 방법론 사용이 평가 결과의 질을 좌우한다. 우선, 개발사업 평가에서 주로 쓰이며 협력단내에서도 가장 많이 사용되는 방법은 인터뷰(Interveiw), 서베이(Survey), 현지조사(Field work)를 통한 관찰 등이 있다. 인터뷰 및 서베이 등을 진행할 경우는 조사대상에 대한 샘플 프레임(Sample farme) 수립이 필요하며, 방법의 신뢰도를 높이기 위해 적당한 샘플사이즈(Sample size)를 확보하는 것도 중요하다.

그러나 이러한 모든 것들을, 평가자는 어떤 것이 가용한 자료이며, 부족한 자료는 무엇이며 찾을 가능성이 있는지의 여부와, 현지에서 얻을 자료와, 면담에서 얻을 수 있는 자료 출처의 부분들을 구분하는 것이 유용하다. 이러한 점에서 정보 관리를 위해 한눈에 정보 획득 유무를 점검 가능하도록 자료수집목록 체크리스트(checklist)를 작성하는 것이 좋다. 다음은 실제로, 페루 평가팀이 작성한 자료수집목록체크리스트이다(〈표 2〉).

〈표2〉 자료수집 목록 체크리스트

페루 6개 보건분야 사업 사후 종합평가 <표 11> 자료수집 목록 총괄

목록		1차	2차	3차	4차	5차	6차
검토 분석한 KOICA 관련 문헌	사전조사보고서	×	×	×	O	O	O
	사업계획서	×	×	×	O	×	×
	실시협의보고서 (R/D)	O	×	×	O	O	O
	협력의사 활동보고서	×	×	×	O	×	×
	사업종료산출물	O	O	O	O	O	×
	종료보고서	O	O	×	×	×	×
	종료평가결과보고서	×	×	×	×	O	×
	사후평가 보고서	O	O	O	×	O	×
	기타	보건의료분야 분야별 평가 보고서(2008c)					
		종료평가 결과보고(2007.12)					
		KOICA 보건의료 협력사업 평가(2005.12)					
		병원건립 프로젝트형 사업 사후평가보고서(2004.12)					
		페루 국별지원전략(CAS)					
		KOICA 대외무상원조실적통계(2008b)					
페루 관련 문헌	o PAHO (2007). Health in the Americas						
	o DFID (1999). PERU Country Health Briefing Paper. DFID Department for International Development Health Systems Resource Centre						
	o World Bank (2007a). Republic of Peru Environmental Sustainability: A key to Poverty Reduction in Peru. WB Environmentally and Socially Sustainable Development Department Latin America and the Caribbean Region						
	o World Bank (2007b). Implementation completion and results report on a loan to the Republic of Peru for a health reform program (first phase: mother and child insurance and decentralization of health services). WB Human Development Sector Management Unit Bolivia, Ecuador, Peru and Venezuela Country Management Unit Latin America and the Caribbean Regional Office						

출처: 한국국제협력단, 2010, 페루 6개 보건의료사업 사후종합평가 보고서

Ⅳ. 향후 개발사업 평가를 위한 시사점

지금까지 평가 수행 이전에 고려되어야 할 점과 평가 설계 시 필요한 요소들, 그리고 직접 설계 수행 단계까지 예시를 통해 설명하였다. 결론적으로, 평가를 수행하는 것도 사업수행과 맥락을 같이한다. 사업설계가 사업 수행과 그 결과를 결정하듯이, 평가 설계를 얼마나 정교하고 과학적으로 하느냐에 따라 우리가 얻을 수 있는 평가결과의 질과 양이 달라지기 때문이다. 그렇기 때문에 각 단계별로, 세심한 주의와 노력이 요구된다. 가령, 평가를 그림 그리기 과정으로 비교한다면 밑그림 그리기(데생) 작업이 평가설계라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 그림을 그릴 대상을 파악하고 그 목적과 범위를 고려한 상태에서 틀을 잡는 것이 중요하다. 그런 다음, 구성된 기본 틀을 바탕으로, 체계적인 정보획득을 통해 그릴대상을 구체화 시켜나가면 되는 것이다. 단지, 구체화 시키는 과정에서 과학적이고 체계적으로 그 방법을 사용해야 한다는 점이 간과되어서는 안될 점이다. 이는 편향되고 객관적이지 않은 정보는 평가결과도출에 지대한 영향을 줄 수 있기 때문에, 엄격하고도 체계적으로 평가설계 과정을 밟아나가는 게 중요하다.

참고문헌

Bamburger, Michael, Rough ,Jim, Marbry, Linda, 2006, **Real world evaluation**, *SAGE publications*

Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, 2009, **The Road to Results**, The World Bank

Newman, Tony, Moseley Alice, Tierney, Stephanie and Annemarie Ellis, 2005, **Evidence – based social work-A guide for the perplexed**, Russell House Publishing

개발정책 평가 설계

차 은 주 KOICA 평가실 과장

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 개발정책 평가의 기획 및 설계
Ⅲ. 개발정책 평가 설계 사례
Ⅳ. 향후 개발정책 평가를 위한 시사점

Ⅰ. 들어가며

개발정책(Development Policy)은 개발도상국이 자국의 발전을 위해 수립하는 정책은 물론, 공여국 및 개발원조기관이 수립하는 원조 정책을 포함한다. 개발도상국이 수립하는 개발정책의 예로는 국가개발계획, 재정 및 경제정책, 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy Papers)을 들 수 있으며, 공여국 차원에서 수립되는 중기원조전략, 국별지원정책, 분야별 · 주제별 지원정책도 개발정책에 포함된다. 아울러 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs), 원조효과성을 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)과 같이 국제적 수준에서도 개발정책이 수립되고 있다. 개발정책은 개발프로그램 및 프로젝트와 같이 수립 및 운영의 목적을 갖고 있다. 따라서 체계적이고 효과적인 정책 모니터링과 평가를 통해 목표달성도를 제고하는 것은 정책운영의 중요한 요소라고 할 수 있다. 이 글에서는 개발정책 평가의 일반적 설계절차와 방법을 살펴보고, 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)의 개발정책 평가 사례를 토대로 향후 우리 개발정책 평가를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 개발정책 평가의 기획 및 설계

개발정책의 경우 프로그램 및 프로젝트 평가에 비해 보다 시스템적인 관점을 갖고 평가범위가 넓은 경향이 있지만, 평가절차 및 방법은 일반적인 프로그램 및 프로젝트 평가와 크게 다르지 않다.[1] 〈Box 1〉에서 보는 바와 같이 우선 예비평가를 통해 평가성(Evaluability)을 사전에 검토함으로써 평가수행의 필요성과 적절성을 검토한다. 평가수행이 결정되면 사전조사 결과를 토대로 평가목표 및 평가범위를 확정한다. 평가의뢰인(Client)이 평가를 통해 얻고자하는 정보(Information needs)에 비해 평가수행의 제약(시간, 자료 등)이 큰 경우가 많기 때문에 양자를 적절히 고려한 평가목표 및 평가범위 결정이 필요하다. 평가목표가 결정되면, 목표와 정책수단(하위 프로그램, 제도 및 조직 구성 등)과의 인과관계를 구조화함으로써 평가대상을 구체화한다. 이상과 같은 사전조사 및 검토를 통해서 평가유형이 결정되며, 가장 빈번히 수행되는 정책평가 유형은 성과모니터링, 과정평가, 효과성평가, 영향평가, 효율성평가 등이다. 평가설계의 마지막 단계는 평가범위에 따라 주요평가질문(Evaluation questions)을 작성하고, 각각의 평가질문을 답하기 위한 평가기법, 조사방법, 자료분석 방법을 결정하는 것이다.

〈Box 1〉 정책평가의 기획 및 설계 절차[2]

1. 예비평가 및 사전조사
2. 평가목표 및 평가범위 확정
3. 정책목표 및 수단 구조화 → 정책인과모형 작성
4. 평가유형 결정
   - 성과모니터링, 과정평가, 효과성평가, 영향평가, 효율성평가 등
5. 평가설계
   - 평가질문 작성
   - 평가기법, 조사방법, 자료분석방법 결정
   - 평가설계 검토

앞서 살펴본 내용은 정책평가의 일반적 기획 및 설계절차 라고 할 수 있다. 그러나 실제의 정책평가에서는 다양한 제약사항이 도출되어 평가의 기획 및 설계를 제한하는데, 이것을 2011년도 KOICA 평가실이 추진 중인 "국제빈곤퇴치기여금 평가"를 사례로 살펴보도록 하겠다. 국제빈곤퇴기여금(이하 "기여금")은 혁신적개발재원[3]의 일환으로 도입된 "항공권연대기금"의 국내 명칭으로, 국제선 항공

1) 노화준. 1983, 정책평가론. 법문사
2) 정주택 외. 2007. 정책평가론 법문사 / 이윤식. 2010. 정책평가론 대영문화사

권에 일정 기금을 부과해 최빈국의 질병 및 빈곤퇴치를 지원하는 제도이다. 기여금 제도는 1) 개도국 질병퇴치, 2) 빈곤 및 개발협력에 대한 국민인식 증진, 3) 새로운 개발재원 발굴에 참여하는 신흥 공여국으로서의 한국의 국제적 인지도 증진 등 세 가지 목표를 갖고 추진되고 있다. 이러한 목표 아래, 정부는 관련 법령(국제협력단법)을 개정하고, 외교부 및 KOICA에 기여금 운용 업무를 부여해 이 정책을 집행하고 있다. 기여금은 국제의약품구매기구(UNITAID) 및 NGOs의 질병퇴치 사업을 지원하고 있으며, 기여금 제도에 대한 인지도증진 사업이 국내외에서 추진되고 있다.

정책평가의 가장 첫 단계는 사전조사를 통해서 평가의 목표를 명확히 하는 것이다. 기여금 평가를 담당한 KOICA 평가실은 기여금 제도를 이행하고 있는 관계기관(외교부, KOICA)과의 면담을 통해 평가를 통해 얻고자 하는 명확한 정보가 무엇인지, 평가결과가 도출되면 어떻게 활용할 것인지를 확인하였다. 외교부는 이번 평가를 통해서 기여금제도의 성과를 평가하여 그 결과를 기여금 운용심의위원회에 제출함으로써 한시적(5년 간/2007-2012년)으로 운영되던 기여금 제도의 연장운영여부를 결정하고자 한다는 평가목표를 제시했다. 이러한 평가목적과 활용처를 고려할 때 평가범위에는 성과평가가 포함되어야 한다. 하지만 기여금제도의 수립 당시 문서와 최근 접수된 사업운용결과보고서를 검토했을 때, 정책수준에서 측정가능한 성과목표가 부재하고, UNITAID, NGOs, KOICA 양자사업 모두 상이한 체계와 방법으로 성과가 관리 및 평가되고 있기 때문에 일정한 기준에 따라 성과를 측정하는 것이 쉽지 않을 것이라는 것이 파악되었다. 이외에 운용심의위원회 일정으로 인해 평가기간이 실제로 2개월 남짓으로 제한되어, 평가방법에 많은 제약이 따를 것이라는 점이 예상되었다. 예를 들어, 성과 모니터링 및 평가는 프로그램의 기준치와 실적치를 비교하는 방식으로 실시해야 하는데, 사업별 자료보유 수준이 상이하였다. 성과평가가 아닌 과정평가로 초점을 바꿀 경우, 문헌조사, 관찰, 전문가 및 담당자면접, 설문조사 등 비교적 시행가능한 방법으로 평가를 수행할 수 있으나, 성과를 보고자 하는 기여금운용 심의위원회의 정보 수요(Information needs)를 과정평가로 충족시키기는 어려울 것이다.

이상과 같이 의뢰인이 평가를 통해 얻고자 하는 정보와 평가를 통해 얻을 수 있는 정보간의 간극이 생기는 경우가 많이 발생하는데 이것은 일반적으로 평가를 수행하는 과정에서 발생하는 다양한 제약(시간, 자료 등)에서 기인한 것이다. 따라서, 평가자는 평가기획 및 설계에서 이러한 제약을 사전에 파악해 가능한 의뢰인의 정보수요에 근접할 수 있는 평가범위 및 방법을 설계해 평가를 수행해야 한다. 다음 장에서 설명할 ADB의 수자원정책 평가 또한 평가대상이 광범위한 정책평가로서 방법론 상의 제약을 받고 있지만, 충분한 사전조사를 통해 평가범위와 평가방법을 체계적으로 설계함으로써 상대적으로 평가결과의 유용성과 신뢰성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

3) 혁신적개발재원(Innovative financing for development)은 UN의 천년개발목표(MDGs) 달성을 위해 논의되는 다양한 개발재원을 의미 (www.odakorea.go.kr 참조)

Ⅲ. 개발정책평가 설계 사례

(ADB의 수자원정책 및 관련사업 평가 / Evaluation Study of Water Policy and Related Operations, 2010)

1. 평가설계 과정

앞서 국제빈곤퇴치기여금 평가 사례에서도 보았듯이 평가의 첫 단계는 평가목표, 자료수집가능성, 제약사항 등을 고려해 "무엇을 평가할 것인지(평가범위)"와 "어떻게 평가할 것인지(평가방법)"를 결정하는 것이다. 이번 평가의 목적은 2001년에 수립된 ADB의 수자원정책(Water Policy and Related Operations, 2001)을 평가해 향후 수자원정책 및 사업운영을 위한 제언을 도출하는 것이다. 평가팀은 사전면담 및 ADB가 기존에 보유한 자료 등을 검토한 뒤에 수자원정책을 〈표1〉과 같이 3가지 기준으로 평가할 것을 결정했다. 우선 1) 정책과 사업이 얼마나 적절하고, 일관적인지 적절성(Relevance)을 평가하고, 2) 정책을 어떤 방식으로 얼마나 이행되고 있는지 대응성(Responsiveness)을 평가하며, 궁극적으로 3) 정책의 성과(Results) 즉, 투입, 산출, 결과물 달성의 효율성과 효과성을 검토하고, 장기적 영향력 확보를 위한 적절한 조치가 이루어졌는지를 평가하는 것이 계획되었다.[4)]

〈표 1〉 ADB의 수자원정책 평가기준

평가기준	평가범위 / 주요평가문항
Relevance 적절성	정책과 사업은 얼마나 적절하고, 일관되었는가?
Responsiveness 대응성	정책을 어떤방식으로 얼마나 이행하고 있는가?
Results 성과	지금까지의 성과는? Inputs, outputs, outcome 달성의 효율성과 효과성은? 장기적 영향력을 확보하기 위한 조치는?

2. 적절성(Relevance) 평가

적절성(Relevance)의 경우 KOICA의 5대 평가기준에 포함되어 있어[5)], 대부분의 정책 및 프로젝트 평가에 포함되는 평가기준이다. 그러나 KOICA에서 수행한 적절성 평가는 대부분 해당정책이 KOICA의 원조전략, 수원국의 개발전략과 일치하는지를 검토해왔다. 하지만 KOICA의 원조정책은 물론 수원국의 개발전략이 주요 개발분야를 모두 다루고 있어, 정책 및 사업이 이 개발분야를 벗어나서 수립되거나 이행되기가 오히려 어렵기 때문에 평가를 통해 적절성 문제를 찾아보기는 힘들었다.

4) ADB의 수자원정책 평가설계는 해당 평가결과보고서 및 평가계획서(Evaluation Framework)를 토대로 검토하였다. 평가결과보고서는 ADB 홈페이지에서 다운로드 가능하며(www.adb.org) 평가계획서는 ADB 측에 별도 요청 후 받을 수 있다.
5) KOICA. 2008. 개발협력사업평가 가이드라인. KOICA

ADB의 수자원정책 평가의 경우 적절성 평가의 범위를 수혜자로 확장시키고 있다. 〈표2〉에서 보는 바와 같이 사업이 수원국의 국가정책뿐 아니라, 수혜지역 및 수혜자의 필요에 부합하고 있는지, 사업이 현지의 제도적 역량에 맞게 설계되었는지를 검토한다. 평가방법은 지난 10년간 종료 또는 이행된 사업의 종료보고서(Project completion reports, PCR), 사업성과보고서(Project performance report)에 포함된 기존의 자료를 종합하는 것으로 결정되었다. ADB의 경우 지난 10년간 종료된 수자원 관련 사업의 숫자만 100여 개에 이르고 있으나, 다행히 사업들이 일정한 절차 및 방법에 따라 수혜자 필요 및 지역사회 역량에의 부합 정도를 평가하고 그 결과를 보유하고 있어 기존 자료를 활용한 종합평가가 가능했다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 수자원정책 적절성 평가질문 및 평가방법

평가기준	평가범위 / 평가질문	평가방법
Relevance 정책과 사업은 얼마나 일관되고 적절하였는가?	ADB 전략, 수원국 우선순위, 국제동향과의 일치 정도	Contextual and thematic studies
	사업이 수원국 및 지역의 수요 및 제도적 역량에 부합하는 정도	기존 사업별 자료 사용 (PCRs, PPRs)
	타 공여기관과의 조화	Comparative studies

아울러 적절성 평가에서는 World Bank를 비롯한 4개 개발은행의 수자원 정책과 ADB의 정책을 비교하는데 비교기준을 17가지 개발하여 기관간 차이를 상세히 분석하고자 하였다. 〈표3〉은 평가결과 보고서에 포함된 기관간 비교표이다. 평가설계 당시에는 17개 세부기준을 수립해 기준의 타당성에 대한 ADB 관계자들의 의견을 수렴하고, 실제 조사수행 전에 World Bank의 정책과 시범적으로 비교를 실시함으로써, 비교기준 자체의 적절성을 사전에 검토하였다.

〈표 3〉 타 공여기관과의 수자원정책 비교기준표

공여기관 정책	ADB	World Bank	Beyond MDBs
대규모 수자원 사업 (dams, storage)	신중하게 접근 중. 공공의 이익에 충분히 부합하는지 여부가 확인 필수	효과적 모델을 중심으로 다시 확대 중. 2003년 이후 67개 프로젝트, 87억불 승인	수력발전은 전세계 전력공급의 1/5차지. 캐나다 미국등의 경제성장 견인
수자원분배를 위한 참여적 접근	정책에 포함되어 있지만, 실행에 어려움 있음	인센티브와 경제성원칙을 정책에 반영하고 있음. 실행에 어려움 있음	칠레에 수자원에 대한 권리를 거래하는 우수사례 있음.

3. 대응성(Responsiveness) 평가

대응성(Responsiveness)은 정책을 실현하기 위해 무엇을 어떻게 했는지, 하위 프로그램에 정책을 어떻게 반영했는지를 평가하는 기준이다. 앞의 적절성 평가에서와 마찬가지로 KOICA도 정책평가에서 대응성을 일부 평가해 왔지만 표면적인 수준에서 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 개발정책의 목표가 개발도상국의 빈곤퇴치라고 할 때, 대부분의 원조 프로그램 및 프로젝트가 궁극적으로는 빈곤퇴치를 목표로 추진되고 있기 때문에 넓은 범위에서 정책에 대응하고 있다고 평가할 수 있지만, ADB 사례를 보면, 대응성 평가를 위해 더욱 더욱 구체적인 평가기준을 수립할 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 수자원정책 대응성 평가기준 및 평가방법

평가기준	평가범위 / 평가질문	평가방법
Responsiveness 정책을 어떤 방식으로 얼마나 이행하고 있는가?	정책 세부이행계획 수립, 국별정책 등에 수자원정책 반영 정도	내부자료 검토 (Roadmaps, CPS)
	사업심사보고서에 정책요소 반영정도, 실제 승인된 사업비율	기조 사업별 자료 활용
	재원확보, 직원역량강화 등 정도	내부자료 검토

〈표4〉에서 보는 바와 같이 ADB는 대응성 평가에서 1) 수자원 정책의 세부이행계획이 수립되고, 국별정책 등 여타 정책에 수자원정책이 반영되었는지, 2) 사업심사보고서에 수자원 정책요소가 반영되고, 이러한 사업들이 실제로 얼마나 승인되었는지, 3) 정책집행을 위해 얼마나 재원을 확보하고, 직원역량을 강화했는지를 검토하고 있다. 여기에서 시사할만한 점은 수자원 정책이 여타 정책 및 하위 사업에 "반영"된 정도를 평가하기 위해 개발한 상세 평가기준이다.

〈표5〉는 실제로 관련 사업이 수자원정책을 얼마나 반영했는지 조사하기 위해 작성한 기준표이다. 표의 가로로 2001년 당시 수립한 수자원 정책목표 7개중 3개가 예시로 포함되었으며, 세로는 수자원 관련 사업요소(Component) 17개 중 세가지를 예시로 포함하였다. 예를 들어 ADB가 수행한 수자원 관련 사업이 "삼림 및 습지대 보호(Protection of forest and wetlands)" 요소를 포함하고 있다면 이 사업은 수자원 정책 중 "수자원 보급률 확대" 및 "수자원보호" 정책목표를 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 5〉 정책반영정도 점검표

정책목표 사업요소	수자원 보급률 확대 (Delivery)	수자원 보존 (Conservation)	수자원 거버넌스 강화(Governance)
산림보호 사업	√	√	
PPP	√		√
성인지적 접근	√		

4. 성과(Results) 평가기준 및 평가방법

마지막 평가범위는 정책평가에서 특히 많은 제약에 부딪히게 되는 성과(Results)이다. ADB의 경우에도 성과평가의 제약요소가 발견되는데, 그것은 바로 ADB의 수자원정책 목표가 지원 방향성 중심으로 수립되어 있어서, 결과물(Outcome) 수준의 목표, 예를 들어 정책수립을 통해 수원국에 어떤 변화를 얼마나 가져오겠다는 명확한 성과목표가 부재했던 것이다. 명확한 성과목표의 수립은 성과측정의 전제조건이다.

따라서 ADB도 결국 하위 사업단위에서 성과를 종합하는 방법을 택한다. 수자원 분야 개별 프로젝트(유상원조)는 지난 10년간 97건이 종료되었으며, 사업별 종료보고서에는 일정한 기준에 따라 사업의 산출물과 결과물의 달성도, 사업의 성공적 수행여부, 사업디자인의 효율성 등이 평가되고 등급화(Rating)되어 있었다. 개별사업의 성과관리 및 평가가 체계적으로 수행되고 있었기 때문에 적절성 평가에서와 마찬가지로 축적된 성과관련 자료를 상대적으로 쉽게 활용할 수 있었다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 수자원정책 성과 평가기준 및 평가방법

평가기준	평가범위 / 평가질문	평가방법
Results 성과, 효과성, 효율성	산출물(Output) 및 결과물(Outcomes) 달성도	기존 사업별 자료 활용 (종료보고서 97건, 기술협력보고서 178건 등)
	사업의 “Success” 비율	
	사업디자인이 적절성(효율성 측면)	
	Financial and economic returns	

Ⅳ. 향후 개발정책 평가를 위한 시사점

KOICA의 개발정책 평가에서 도출되는 제약사항 및 ADB의 정책평가 사례를 통해 우리에게 주는 시사점을 짚어보고자 한다. 특히 정책의 성과를 보고자 하는 평가의뢰인과 평가의 제약 사이에서 우리가 고려할 수 있는 대안은 무엇인지를 살펴보았다.

(1) 제약사항 1 : 정책설계의 문제 (성과목표 및 세부 정책이행계획의 부재)

정책의 성과를 평가하는 것이 어려운 일반적 이유 중 하나는 앞선 ADB 평가사례에서도 볼 수 있듯이 정책수립 당시 모니터링 및 측정가능한 성과목표가 부재하고, 명확한 정책이행도구(재원 등)가 확보되지 않기 때문이다.

궁극적으로는 보다 성과중심적인 정책설계가 이루어져야겠지만, 이미 평가시점에 이른 정책의 경우 과정평가를 강화하는 것을 대안으로 고려해 볼 수 있다. 즉, 적절성 평가를 통해 여타 개발 행위자(Actors)와의 정책일치 및 조화를 평가하고, 특히 정책의 적절성을 수혜자 필요에의 부응 정도까지 확장해 평가함으로써 정책의 성과를 간접적으로 점검 또는 예측할 수 있을 것이다. 또한 대응성 평가를 통해 정책의 하위 프로그램이 정책 요소들을 얼마나 반영해 시행되었는지, 정책의 이행을 위한 효과적인 제도 및 조직이 구축되고 예산 등이 확보되었는지에 대한 면밀한 평가를 통해서도 미흡하나마 유용한 결과 및 정보를 도출할 수 있을 것이다.

(2) 제약사항 2: 기초자료(Data)의 부족 문제

하지만 적절성 또는 대응성 평가를 강화할 경우에도 ADB 사례에서 보는 바와 같이 최소한 개별 프로그램 수준에서의 성과는 평가되어야 한다. 그러나 KOICA를 비롯한 국내 원조기관은 개별 프로젝트/프로그램 단위에서도 성과 모니터링 및 평가가 제대로 이뤄지지 않는 경우가 많아, 사업별 성과자료(기준치, 실적치, 종료평가 결과 등)를 확보하는 것이 쉽지 않다.

이러한 경우에는 실제로 평가의뢰인이 만족할만한 수준의 성과측정은 어렵다고 볼 수 있다. 특히 정책목표 아래 다양한 프로그램이 광범위하게 수행되고 있을 경우에는 상대적으로 짧은 평가기간 동안 개별사업의 성과를 재점검하기란 거의 불가능하다. 대안으로 고려해 볼 수 있는 것은 산출물(Output) 수준의 달성도 측정을 강화하고, 대표성 있는 사업에 대한 사례조사를 보완하는 방법일 것이다.

참고문헌

노화준. 1983, 정책평가론. 법문사
이윤식. 2010. 정책평가론 대영문화사
정주택 외. 2007. 정책평가론 법문사
Rossi. Peter H. 2004. Evaluation: a systemic approach. Sage

2010년 KOICA 무상 ODA 잠정통계 분석

고 요 한 KOICA ODA연구실 통계 전문관

목차

Ⅰ. 잠정통계 개요
Ⅱ. 2010년 우리나라 ODA 현황
Ⅲ. KOICA ODA 실적 현황
Ⅳ. 2010년 DAC 회원국의 잠정통계 주요 내용
Ⅴ. 2010년 이후 원조 규모 예상

Ⅰ. 잠정통계 개요

한국국제협력단은 정부 차원의 대외무상 개발협력 사업을 전담 실시하고 있는 정부출연기관으로 우리나라와 개발도상국과의 우호적인 협력 관계를 증진하고 이들 국가들의 경제 사회 발전을 지원함으로써 국제개발협력을 증진하는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 해마다 한국 수출입 은행을 통해, 공적개발원조(ODA) 또는 개발협력 실적을 1년에 2번, 잠정통계와 확정통계의 형태로 OECD DAC (경제협력개발기구 개발원조위원회) 에 보고하고 있다. 지난 4월 6일 OECD DAC에서 2010년 DAC 회원국들의 ODA 실적에 대한 잠정통계 결과를 발표하였는바, 이에 근거하여 간단히 우리나라 2010년 ODA 실적과 DAC 회원국 실적을 살펴보고, 한국국제협력단의 ODA실적을 OECD/DAC 기준의 원조유형별, 지역별, 소득수준별, 원조목적 코드별로 살펴보면서 분석. 정리해보고자 한다.

Ⅱ. 2010년 우리나라 ODA 현황

2010년 잠정통계 기준, 우리나라의 순 ODA 실적은 10억 2천 6백만 불로 (2009년 불변가격 및 환율기준[1]) 전년 8억 천 6백만 불 대비 25.7% 증가하였다. 그러나 2010년 가격 및 환율 기준으로는 순 ODA 실적이 11억 6천 8백만 불로 전년 대비 43.1% 증가하여 2004-2005년 78%, 2006-2007년 53%

에 이어 3번째로 높은 증가율을 보였다. 또한 2010년 GNI 대비 ODA비율은 0.12%으로 0.1%였던 2009년에 비해 0.2% 포인트 상승 하였으나 2015년 GNI 대비 ODA 비율 0.25%의 목표를 달성하기 위해서는 앞으로도 더 많은 ODA 재원 확보가 필요한 실정이다.

Ⅲ. KOICA ODA 실적 현황

1. 총평

KOICA의 모든 ODA는 무상 (Grants) 이며 2010년 KOICA의 순 ODA 잠정 실적은 2010년 가격 및 환율기준 4억 5천 4백만 불로 우리나라 순 ODA 실적 중 38.8%를 차지하였다. 이는 전년 KOICA 순 ODA 실적 2억 7천 6백만 불 대비 64.6% 증가한 금액이다.

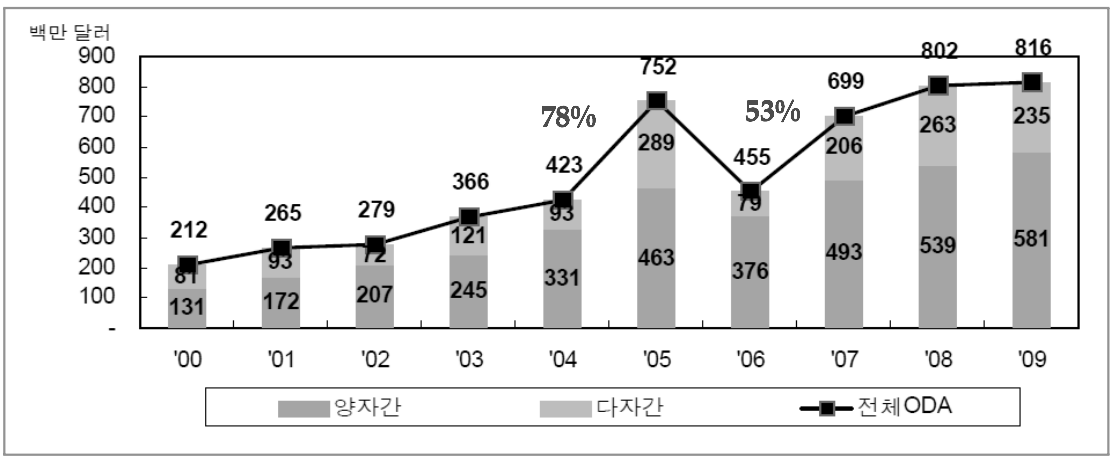
〈표 1〉 2010년 OECD/DAC 순지출 ODA 잠정통계[2)]

	2010 ODA USD million current	2010 ODA/GNI %	2009 ODA USD million current	2009 ODA/GNI %	2010 ODA USD million (1) At 2009 prices and exchange rates	Percent change 2009 to 2010 (1)
Australia	**3 849**	**0.32**	2 762	0.29	3 096	12.1
Austria	**1 199**	**0.32**	1 142	0.30	1 242	8.8
Belgium	**3 000**	**0.64**	2 610	0.55	3 109	19.1
Canada	**5 132**	**0.33**	4 000	0.30	4 509	12.7
Denmark	**2 867**	**0.90**	2 810	0.88	2 931	4.3
Finland	**1 335**	**0.55**	1 290	0.54	1 380	6.9
France	**12 916**	**0.50**	12 600	0.47	13 523	7.3
Germany	**12 723**	**0.38**	12 079	0.35	13 272	9.9
Greece	**500**	**0.17**	607	0.19	509	-16.2
Ireland	**895**	**0.53**	1 006	0.54	957	-4.9
Italy	**3 111**	**0.15**	3 297	0.16	3 248	-1.5
Japan	**11 045**	**0.20**	9 457	0.18	10 574	11.8
Korea	**1 168**	**0.12**	816	0.10	1 026	25.7
Luxembourg	**399**	**1.09**	415	1.04	413	-0.3
Netherlands	**6 351**	**0.81**	6 426	0.82	6 570	2.2
New Zealand	**353**	**0.26**	309	0.28	297	-3.9
Norway	**4 582**	**1.10**	4 086	1.06	4 233	3.6
Portugal	**648**	**0.29**	513	0.23	674	31.5
Spain	**5 917**	**0.43**	6 584	0.46	6 197	-5.9
Sweden	**4 527**	**0.97**	4 548	1.12	4 225	-7.1
Switzerland	**2 295**	**0.41**	2 310	0.45	2 205	-4.5
United Kingdom	**13 763**	**0.56**	11 283	0.51	13 475	19.4
United States	**30 154**	**0.21**	28 831	0.21	29 852	3.5
TOTAL DAC	**128 728**	**0.32**	119 781	0.31	127 518	6.5
Average Country Effort		**0.49**		0.48		

1) OECD DAC은 통계 작성을 위해서 매년 적용환율을 회원국에 통보하고 있으며 2009년 및 2010년 우리나라 적용환율은 1,273.9원 및 1,155.4원이다.

2) OECD, "Development aid reaches an historic high in 2010", http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html (검색일: 2011년 5월 1일)

〈그림 1〉 연도별 우리나라 ODA 지원 추이[3)]



2. 원조 유형별

2009년에는 OECD DAC에 보고 하는 잠정 통계의 원조 유형이 프로젝트와 프로그램 원조, 기술협력, 개발식량원조, 인도적 지원, 채무구제, NGO 지원, 국제 NGO 지원, PPP 지원, 개발인식 증진, 행정성 경비, 공여국내 난민지원, 그리고 기타 총 12가지로 분류 되어 있었으나, 2010년 ODA 실적부터는 원조 유형이 프로젝트(Project-type interventions), 전문가 및 기타기술협력 (Experts and other technical assistance), 공여국내 협력대상국 연수생 스칼러쉽 (Scholarships and student costs in donor counries), 채무구제(Debt relief), 예산지원 (Budget support), 기존의 NGO 지원, 국제 NGO 지원, PPP 지원을 하나로 묶은 국제기구 분담금, 공동 프로그램 및 자금 지원 (Core contributions and pooled programmes and funds), 행정성 경비(Admnistrative costs) 그리고 기존의 개발인식증진과 공여국내 난민지원을 포함하는 기타 (other in-donor expenditures) 크게 8가지로 새로이 분류되었다.

개발식량원조와 인도적지원은 2010년부터 원조유형의 하위 개념이 아닌 메모 아이템으로 따로 분류되어 보고하게 되었다.

3) 한국수출입은행, "2009 우리나라 ODA 확정통계 주요내용", http://www.edcfkorea.go.kr/statistics/oda.jsp?st_code=6&nd_code=8 (검색일:2011년 5월 1일)

〈표 2〉 2010 KOICA 원조유형별 지원현황[4)]

원조유형	2010 지원액 (백만원)	2010 지원액 (천달러)	비중
국제기구 분담금, 공동 프로그램 및 자금 지원	33,880	29,323	6.5%
프로젝트	274,267	237,378	52.3%
전문가 및 기타기술협력	149,137	129,078	28.4%
공여국내 협력대상국의 연수생 스칼러쉽	36,621	31,695	7.0%
행정비	25,740	22,278	4.9%
개발인식증진	5,072	4,389	1.0%
총계	524,716	454,142	100%

2010년 전체 KOICA ODA 잠정 실적에서 가장 큰 비중을 차지하는 원조유형은 프로젝트이다. 프로젝트는 협력 대상국과 협의를 거쳐 정해진 사업 기간 내에 특정 지역에 확정된 예산을 가지고 설정된 목표를 달성하기 위해서 재원을 투입하고 사업 활동 진행하여 결과를 얻어내는 일련의 과정으로 이루어진 원조 형태를 말한다. 2010년 KOICA는 전체 실적의 52.3% (약 2억 3천 7백만불)을 프로젝트 형태로 협력대상국에 지원하였으며 28.4%(약 1억 2천 9백만불)를 전문가 및 기타기술협력의 형태로 지원하였다. 기술협력은 협력대상국의 역량 개발을 위해서 공여국이 지식 및 기술적 노하우을 전수하는 지원형태로, 개발조사, 전문가 및 봉사단 파견, 그리고 역량개발에 초점을 둔 프로젝트가 여기에 해당한다. 2009년에는 연수생 초청도 기술협력으로 구분하였으나 2010년부터는 독립적인 형태의 원조유형인 공여국내 협력대상국의 연수생 스칼러쉽으로 구분하고 있다. KOICA는 프로젝트와 전문가 및 기타기술협력에 이어 이 스칼러쉽 원조유형에 7%, 국제기구 분담금, 공동 프로그램 및 자금 지원에 6.5%를 지원하였다.

2010년의 원조유형 구분이 2009년의 그것과 차이가 있기 때문에 KOICA의 2009년과 2010년 실적을 그대로 비교하기에는 어려움이 있으나 2009년 구분 기준으로 살펴보면 2010년 지원액 중 프로젝트 및 프로그램 원조로 지원된 금액은 총 2억 3천 5백만 불로 전년 지원액 대비 88.5%의 큰 증가율 보였다. 이는 한국 정부의 아프가니스탄 지원 확대 약속에 따른 지방재건팀(Provincial Reconstruction Team) 규모 확대로 인하여 아프가니스탄의 지원이 크게 늘고, 기후 변화 대응 지원을 통하여 동아시아 지역 개발도상국의 빈곤감소와 MDG 목표 달성, 경제 성장, 에너지 안보를 목표로 하는 동아시아기후파트너쉽 사업 실시에 기인한다. 2010년의 기술 협력은 전체 실적의 35.4%로 2009년 37%에 비해 1.6 퍼센테지 포인트 감소하였다. 그러나 금액으로 보면 2009년 1억 2백만 불에서 2010년에는 1억 6천만불로 57.3%로 증가했음을 알 수 있다. 기술 협력 지원비중이 2010년 감소로 나타난 이유는 2010년 KOICA

4) KOICA ODA 통계 시스템, 2010년 새로운 원조유형 기준임

의 순 ODA 실적이 전년 대비 크게 증가하여 기술협력의 증가분이 전체 실적 증가분에 의해 상쇄되었기 때문으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 2009-2010 KOICA 원조유형별 지원현황[5)]

원조유형	2010 지원액 (천달러)	비중	2009 지원액 (천달러)	비중	증감
프로젝트 및 프로그램 원조	235,381	51.8%	124,899	45.3%	88.5%
기술협력	160,557	35.4%	102,091	37.0%	57.3%
NGOs 지원	10,345	2.3%	7,369	2.7%	40.4%
인도적지원	13,100	2.9%	15,115	5.5%	-13.3%
개발식량원조	2,879	0.6%	66	0.0%	4272.5%
행정비용	22,278	4.9%	18,180	6.6%	22.5%
개발인식증진	4,389	1.0%	5,109	1.9%	-14.1%
다자지원	5,214	1.1%	3,098	1.1%	68.3%
총계	454,142	100%	275,928	100%	64.6%

그리고 국내외 NGO 및 PPP 지원은 약 1천만 불로 2009년 7백만 불 대비 40.4% 증가하였다. 이는 NGO 사업 지원 건수가 작년 보다 9건 늘어남과 동시에 NGO 봉사단원에 대한 지원도 2009년 149명 지원에서 2010년 202명 지원으로 36% 증가한 데 기인한다. 한편 지진, 홍수 등 자연재해 및 전쟁, 질병 발생 등의 긴급 상황이 발생하였을 때, 사람의 생명을 구하고, 고통을 줄이며, 인간의 존엄성을 보호하기 위해 지원되는 인도적 지원(Humanitarian Aid)은 전년 대비 13.3% 감소한 수준인 약 1천 3백만 불이 지원되었다. 주로 재난 방지 및 예방, 재난 지역의 주민들의 편의 보호 및 정상적인 일상으로의 복귀를 위한 피난처, 음식, 식수, 위생, 보건서비스 제공, 분쟁지역의 민간인들에게 안전과 복지 제공, 분쟁지역의 재건 등이 인도적 지원에 포함된다. 반면 개발식량원조는 전년 대비 4672.5%가 증가한 약 3백만 불이 세계식량계획 (WFP)를 통해서 네팔, 라오스 및 아프리카 사하라 이남 지역에 지원되었다. 행정비용은 전년대비 약 22.5%가 증가하였는데 이는 전반적인 KOICA ODA 사업 확대로 인한 것이라 볼 수 있다.

3. 지역별

2010년 KOICA ODA가 가장 많이 지원된 지역은 아시아 지역이다. 전체 실적의 64%를 차지한 아시아 지역은 2009년 53%을 차지했던 비중이 11 퍼센테지 포인트 증가하였고 증가율로 보면 전년대

5) 수출입은행 통계 사이트, KOICA ODA 통계 시스템, 2009년 원조유형 기준임

비 약 100% 가까이 증가하였다. 이는 앞서 얘기했던 것처럼 한국 정부의 아프가니스탄 지원 확대 약속에 따른 지원액 확대와, 동아시아기후파트너쉽 사업 실시로 인하여 아시아 지역의 지원액이 큰 폭으로 늘어났기 때문이다. 아시아에 이어 아프리카에 전체 KOICA 실적의 17.6%가 지원되었으며, 중남미에 10.7%가 지원되었다. 아시아를 제외한 나머지 지역들은 전체 실적에 대한 비중이 2009년의 대비 크게 차이가 나지 않지만 금액을 비교해 보면 2010년의 각 지역의 지원액이 전년 대비 적게는 46.6%에서 많게는 92.1%까지 증가되었음을 알 수 있다. 다자간 원조는 2009년 약 3백만불에서 2010년 약 5백만불로 약 63.8% 증가하였으나 전체 실적 대비 차지하는 비중은 2009년과 2010년 모두 1.1% 수준으로 동일하였다. 아프리카 지역의 경우에는 사하라 이남 지역에 전체 아프리카 지원액의 81.2%인 약 6천 5백만불이 지원되어 2009년 지원 실적 4천 2백만불 대비 약 54.8%가 증가하였다.

〈표 4〉 2009-2010 KOICA 지역별 지원현황[6)]

지역	2010 지원액 (천달러)	비중	2009 지원액 (천달러)	비중	증감
아시아	290,502	64.0%	145,742	52.8%	99.3%
아프리카	79,857	17.6%	54,484	19.7%	46.6%
아메리카	48,404	10.7%	26,917	9.8%	79.8%
오세아니아	2,458	0.5%	1,279	0.5%	92.1%
유럽	1,041	0.2%	4,353	1.6%	-76.1%
지역 미분류	26,667	5.9%	40,054	14.5%	-33.4%
다자	5,214	1.1%	3,098	1.1%	68.3%
총계	454,142	100%	275,928	100%	64.6%

〈표 5〉 2009-2010 KOICA 사하라 이남 지역 지원현황[7)]

	2010 지원액 (천달러)	2009 지원액 (천달러)	증감
사하라 이남	64,850	41,900	54.8%
아프리카 총지원액 대비 비중	81.2%	76.9%	

4. 소득그룹별

소득그룹별로 지원 실적을 살펴보면 OECD/DAC 기준 최빈개도국(Least Devleopmed Countries)에 지원한 금액은 약 1억 8천 5백만불로 전체 실적의 40.7%차지하였다. 이는 전년 비중 대비 13.3

6) 수출입은행 통계 사이트, KOICA ODA 통계 시스템
7) 수출입은행 통계 사이트, KOICA ODA 통계 시스템

페센테지 포인트 증가한 금액으로 MDG 달성 여부에 크게 영향을 미치는 국가들에 집중 지원 하고 있음을 알 수 있다. 이어 저소득국(Low Income Countries), 하위중소득국(Lower Middle Income Countries), 상위중소득국 (Upper Middle Income Countries)에 각각 18.7%, 30.5%, 0.8%을 지원하였다. 하위중소득국에 대한 지원 비중이 저소득국에 대한 지원 비중보다 높은 이유는 저소득국으로 분류된 나라는 총 12국가, 하위중소득국으로 분류된 나라는 총 48국가로 각 그룹의 국가 수에서 차이가 있었고, 그 소득그룹에는 KOICA 평화 구축 사업이 진행되고 있는 이라크와 팔레스타인 및 지원 규모 상위 10대 수원국 중 5개 국가(몽골, 필리핀, 인도네시아, 파라과이, 스리랑카)가 포함되어 있기 때문이다. 2009년 지원 실적과 비교해 보면 최빈개도국, 저소득국, 하위중소득국 대한 지원액은 각각 144.6%, 130.6%, 42.2%, 증가한 반면, 상위중소득국과 소득미배분의 지원은 각각 65.4%, 30.3% 감소하였다.

〈표 6〉 2009-2010 KOICA 소득그룹별 지원현황[8)]

소득그룹	2010 지원액 (천달러)	비중	2009 지원액 (천달러)	비중	증감
최빈개도국	185,005	40.7%	75,646	27.4%	144.6%
저소득국	85,056	18.7%	36,892	13.4%	130.6%
하위중소득국	138,473	30.5%	97,357	35.3%	42.2%
상위중소득국	3,410	0.8%	9,844	3.6%	-65.4%
소득 미배분	36,984	8.1%	53,091	19.2%	-30.3%
다자	5,214	1.1%	3,098	1.1%	68.3%
총계	454,142	100%	275,928	100%	64.6%

4. 원조 목적 코드 (CRS Purpose Code)별

2010년 KOICA ODA 지원 실적을 원조 목적 코드별로 구분해 보면 교육을 위한 지원이 17.3%로 가장 높았으며, 그 다음은 다 부문 원조가 16.8%를 차지하였다. 이는 2010년 KOICA ODA 지원 실적의 23% 가까이 차지하는 대 아프가니스탄 지원이 특정 섹타의 지원이라기보다 지방재건을 위한 다양한 부문에서 통합적인 원조 형태를 띠어 다 부문 원조로 구분되기 때문이다. 세 번째로 높은 지원 실적을 보인 분야는 보건 부분으로 전체 실적의 14.7%를 차지하였고 그 뒤를 이어 통신 (7.5%), 에너지 개발 및 공급(6.6%), 식수 공급 및 위생(4.8%), 농업(4.5%)이 5% 내외의 지원 비중을 보였다.

8) 수출입은행 통계 사이트, KOICA ODA 통계 시스템

2009년 실적과 비교해 보면 가장 큰 증가율을 보인 분야는 재건구호로 2009년 5만 천불에서 2010년 약 1백 4십만 불로 증가하여 2591% 증가율을 보였다. 그 다음 높은 증가율을 보인 분야는 다 부문 원조로 2009년 대비 729% 증가하였는데 이는 앞서 말한 대 아프가니스탄 지원 실적의 증가로 인한 것이다. 에너지 개발 및 공급 분야는 2009년 3백 7십만 불에서 2010년 2천 9백 7십만 불로 718% 증가율을 보였으며, 이밖에도 운송 및 창고, 금융 및 재무 서비스, 광물자원 및 광업, 건설, 임업,환경 분야에 대한 지원이 큰 증가율을 보였다. 그러나 물자원조 및 일반프로그램 지원, 재난방지 및 대비, 통상정책 및 규정, 무역조정, 관광 등의 분야에 대한 지원은 감소하는 모습을 보였다. NGO 지원은 2010년부터 CRS 목적 코드로 분류하지 않게 되어 목록에서 삭제되어 지원액 감소로 나타나게 되었다.

〈표 7〉 2009-2010 KOICA 원조목적코드별 지원현황[9)]

원조목적	2010 지원액 (천달러)	비중	2009 지원액 (천달러)	비중	증감
교육	78,382	17.3%	46,911	17.0%	67.1%
보건	66,766	14.7%	51,437	18.6%	29.8%
인구정책/시책 및 생식보건	4,016	0.9%	3,340	1.2%	20.2%
식수공급 및 위생	21,785	4.8%	11,095	4.0%	96.4%
공공행정 및 시민사회	15,910	3.5%	22,283	8.1%	-28.6%
기타 사회인프라 및 서비스	5,336	1.2%	4,485	1.6%	19.0%
운송 및 창고	8,684	1.9%	4,040	1.5%	115.0%
통신	34,231	7.5%	29,001	10.5%	18.0%
에너지 개발 및 공급	29,748	6.6%	3,635	1.3%	718.4%
금융 및 재무서비스	163	0.0%	66	0.0%	146.5%
비즈니스 및 기타 서비스	1,021	0.2%	535	0.2%	90.7%
농업	20,538	4.5%	12,049	4.4%	70.5%
임업	7,099	1.6%	2,101	0.8%	237.9%
어업	2,980	0.7%	3,123	1.1%	-4.6%
공업	10,715	2.4%	11,245	4.1%	-4.7%
광물자원 및 광업	1,109	0.2%	355	0.1%	212.2%
건설	614	0.1%	121	0.0%	405.6%
통상정책및 규정, 무역조정	1,259	0.3%	3,408	1.2%	-63.1%
관광	180	0.0%	345	0.1%	-47.8%

9) 수출입은행 통계 사이트, KOICA ODA 통계 시스템

원조목적	2010 지원액 (천달러)	비중	2009 지원액 (천달러)	비중	증감
환경	14,131	3.1%	8,245	3.0%	71.4%
다부문	76,083	16.8%	9,172	3.3%	729.5%
물자원조 및 일반 프로그램 지원	0	0.0%	66	0.0%	-100.0%
긴급구호	14,513	3.2%	11,847	4.3%	22.5%
재건구호	1,364	0.3%	51	0.0%	2591.1%
재난방지 및 대비	569	0.1%	3,217	1.2%	-82.3%
원조국 행정비용	22,278	4.9%	18,180	6.6%	22.5%
NGO지원	0	0.0%	7,369	2.7%	-100.0%
비배분/비특정	9,455	2.1%	5,109	1.9%	85.0%
다자지원	5,214	1.1%	3,098	1.1%	68.3%
총계	454,142	100.0%	275,928	100.0%	64.6%

Ⅳ. 2010년 DAC 회원국의 잠정통계 주요 내용

1. 총평

2010년 OECD/DAC의 순 ODA 지원 실적은 1,287억불(2010년 환율 및 가격기준)로 2009년 1,198억불 대비 7.4%증가하여 역대 최고의 실적을 보였으나, 환율효과 및 물가상승률을 제한 2009년 불변가격 기준 실적은 1,275억불로 전년대비 6.5% 증가한 것으로 나타났다. 이는 채무구제와 인도적 지원을 제외한 양자간 프로그램 및 프로젝트에 대한 지원이 전년대비 5.9% 증가함과 동시에, 양허성 차관이 전년 대비 13.2% 증가한 데서 기인하고 있다. DAC 회원국 평균 GNI대비 ODA 비율은 0.32%으로 전년대비 0.1% 포인트 상승하였으나 아직 유엔 목표인 0.7%에는 미치지 못하는 수준으로 나타나고 있다. 아프리카에 대한 ODA 지원 실적은 293억불, 이중 사하라 이남 지역의 지원액은 265억불로 실질 기준 전년 대비 각각 3.6%, 6.4% 증가하였지만, 채무구제를 제외하면 실적이 아프리카 지역은 0.1% 감소, 사하라 이남지역은 1.7% 증가하여 MDG 목표 달성을 위해 여전히 ODA 재원 확대가 필요함을 보여주고 있다.

〈표 8〉 2010년 OECD/DAC 순지출 ODA 잠정통계[10)]

	2010 ODA USD million current	2010 ODA/GNI %	2009 ODA USD million current	2009 ODA/GNI %	2010 ODA USD million (1) At 2009 prices and exchange rates	Percent change 2009 to 2010 (1)
Australia	3 849	0.32	2 762	0.29	3 096	12.1
Austria	1 199	0.32	1 142	0.30	1 242	8.8
Belgium	3 000	0.64	2 610	0.55	3 109	19.1
Canada	5 132	0.33	4 000	0.30	4 509	12.7
Denmark	2 867	0.90	2 810	0.88	2 931	4.3
Finland	1 335	0.55	1 290	0.54	1 380	6.9
France	12 916	0.50	12 600	0.47	13 523	7.3
Germany	12 723	0.38	12 079	0.35	13 272	9.9
Greece	500	0.17	607	0.19	509	-16.2
Ireland	895	0.53	1 006	0.54	957	-4.9
Italy	3 111	0.15	3 297	0.16	3 248	-1.5
Japan	11 045	0.20	9 457	0.18	10 574	11.8
Korea	1 168	0.12	816	0.10	1 026	25.7
Luxembourg	399	1.09	415	1.04	413	-0.3
Netherlands	6 351	0.81	6 426	0.82	6 570	2.2
New Zealand	353	0.26	309	0.28	297	-3.9
Norway	4 582	1.10	4 086	1.06	4 233	3.6
Portugal	648	0.29	513	0.23	674	31.5
Spain	5 917	0.43	6 584	0.46	6 197	-5.9
Sweden	4 527	0.97	4 548	1.12	4 225	-7.1
Switzerland	2 295	0.41	2 310	0.45	2 205	-4.5
United Kingdom	13 763	0.56	11 283	0.51	13 475	19.4
United States	30 154	0.21	28 831	0.21	29 852	3.5
TOTAL DAC	128 728	0.32	119 781	0.31	127 518	6.5
Average Country Effort		0.49		0.48		

2. DAC 회원국별 ODA 지원 현황

OECD/DAC 회원국 중 2010년 순 ODA 지원 규모(명목기준)가 가장 큰 5대 공여국은 순위에서의 차이만 있을 뿐 전년과 마찬가지로 미국(301.5억불), 영국(137.6억불), 프랑스(129.2억불), 독일(127.2억불) 그리고 일본(110.5억불)으로 나타났다. 전년에 이어 올해도 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴은 유엔 목표인 GNI대비 ODA 비율 0.7%을 초과 달성하였다. 그러나 2009년 불변가격 기준 전년대비 순 ODA 실적의 가장 큰 증가율을 보인 DAC 회원국은 우리나라(25.7%)에 이어 포르투칼(31.5%), 영국(19.4%), 벨기에(19.1%), 캐나다(12.7%), 호주(12.1%), 일본(11.8%)으로 나타났다. 국가별로 증가율에 대한 세부 요인을 살펴보면 포르투칼은 양허성 차관의 증가, 우리나라와 영국은 ODA 재원의 지속적인 확대, 벨기에는 채무구제와 양자간 지원의 증가, 캐나다는 세계은행에 대한 지원과 양자간 지원의 증가, 호주는 최빈국에 대한 지원 증가, 일본은 세계은행에 대한 지원

10) OECD, "Development aid reaches an historic high in 2010", http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html (검색일: 2011년 5월 1일)

과 최빈국에 대한 양자간 지원의 증가로 인한 것으로 나타났다.

미국은 순 ODA 지원 규모가 가장 큰 공여국으로 2010년 301.5억불(명목기준)을 기록하여 전년대비 실질 기준으로 3.5% 증가하였으나 GNI대비 ODA 비율은 전년과 동일한 0.21%을 나타냈다. 최빈국에 대한 미국의 양자간 원조는 전년대비 16.2% 증가한 94억불을 기록하였는데 이는 대부분 2010 아이티 대지진에 대한 인도적 지원 때문인 것으로 나타났다. 최빈국 이외의 국가에 대한 지원 중 눈에 띄는 것은 파키스탄에 대한 지원으로 전년대비 126% 증가한 14억불을 지원한 것으로 집계되었다.

EU 국가들의 순 ODA 규모는 2010년 702억불(명목기준)로 OECD/DAC 전체 순 ODA 지원액의 54%을 차지하였으며 전년 대비 실질 기준 6.7% 증가하였다. GNI대비 EU국가의 평균 ODA 비율은 0.46%로 전년 대비 0.02% 포인트 상승하였다. EU 국가의 중 경제위기를 겪은 그리스, 아일랜드 등 몇몇 나라를 제외하고는 대부분의 나라들이 양자간 무/유상 원조와 채무구제를 늘려 전년대비 ODA 지원 규모를 확대하였다.

3. 2005년 대비 지원 현황

2005년 글렌이글스 (Gleneagles) G8 정상회의시 DAC 회원국은 ODA 확대를 위해여러 가지 목표를 설정하였다. 각각의 목표에 대한 달성여부를 살펴보면, EU 15개국 국가들은 2010년까지 GNI대비 ODA 비율을 0.51%까지 확대하기로 약속하였는데 이중 오스트리아, 독일, 그리스, 이태리, 포르투갈, 스페인을 제외한 9개 국가가 이 목표를 달성하였다. 미국은 2010년까지 사하라이남 지역의 원조를 2배로 늘리기로 약속하였고 이 목표를 1년 앞선 2009년에 달성하였다. 2010년까지 ODA를 40억불 (호주달러기준)까지 확대하기로 한 호주 또한 이 목표를 달성하였으며 GNI 대비 ODA 비율을 1%로 유지하겠다던 노르웨이와 0.41%까지 달성하겠다던 스위스 모두 이 목표를 달성하였다. 또한 2012-2013년까지 ODA 6억불 (뉴질랜드 달러)를 달성하겠다는 뉴질랜드의 목표 또한 무난히 달성할 것으로 보고 있다. 2005년 DAC 회원국이 아니었고 당시 어떤 목표도 설정하지 않았던 우리나라의 ODA는 2005년부터 2010년까지 실질기준 56% 증가하였다.

이와 같은 확대로 인하여 DAC 회원국들의 ODA 규모가 2004년 이후 실질기준으로 약 37%증가하였으나 2005년에 공약당시 예상했던 2010년 ODA 규모과 비교했을 때는 약 190억불 모자라는 것으로 나타났다. 이중 약 10억불 정도가 경제 위기로 인하여 달성되지 못한 것으로 분석되었고 나머지 180억불은 ODA 재원 확대를 공약했던 일부 회원국들의 그 목표를 달성하지 못하여 부족한 것으로 나타났다. 또한 글렌이글스 회의 에서 G8 공여국이 아프리카 지원액을 250억불 확대하기로 약속하였으나 현재까지 확인된 바에 의하면 확대된 금액은 110억불에 불과했다. 이는 아프리카 최대 공여국들 중 일부 국가들의 ODA 재원이 크게 줄어듦으로 인한 것으로 분석되었다.

V. 2010년 이후 원조 규모 예상

OECD/DAC는 2013년까지 ODA 규모가 얼마만큼 확대될지 각 회원국들을 대상으로 조사를 마쳤는데 이에 따르면 원조 규모 증가가 느려질 것으로 예상되고 있다. CPA (인도적지원, 채구구제, 행정성 경비 등 공여국내 비용을 제외한 모든 ODA)는 실질 기준 2011-2013년 사이 2%정도 밖에 증가되지 않을 것으로 보인다. 과거 3년간 평균 8%의 증가율을 보인 것에 비하면 낮은 수치라고 하지 않을 수 없다. 이런 낮은 증가율은 과거 3년 동안 평균 13% 증가했던 지원액이 1% 증가에 그칠 것으로 예상되는 아프리카의 저소득국에서 특히 두드러지게 나타날 것으로 예상되고 있으며 아프리카 인구 증가율을 따라갈 수 없어 원조의 효과가 상쇄될 것으로 보고 있다. DAC 회원국들이 자국의 공약을 성공적으로 이행하고 MDG에 조금 더 가까이 다가서기 위해서는 다양한 개발재원 활용, 지속적인 원조의 질 개선, 정책 일관성 제고, 다양한 개발 파트너쉽 확대가 중요할 것으로 보인다.

참고문헌

1. OECD, “Development aid reaches an historic high in 2010”,
http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html (검색일: 2011년 5월 1일)

2. 한국수출입은행, “2009 우리나라 ODA 확정통계 주요내용”,
http://www.edcfkorea.go.kr/statistics/oda.jsp?st_code=6&nd_code=8 (검색일:2011년 5월 1일)

Ⅳ. 개발협력 동향

1. "부산세계개발원조총회(HLF-4) 준비 심포지엄
   Styles of Foriegn Assistance" 결과보고

2. 제928차 OECD/DAC 정례회의

3. OECD/DAC 고위관리회의

4. OECD/DAC 동료검토 방법론 회의

"부산세계개발원조총회(HLF-4) 준비 심포지엄 Styles of Foriegn Assistance" 결과보고

한국국제협력단
ODA연구실

Ⅰ. 행사 개요

1. 행사명

○ 부산세계개발원조총회 준비 국제 심포지엄 『대외원조의 방식(Styles of Foreign Assistance)』

2. 일시 및 장소 : 2011.5.26(목)~5.28(토) / 3일간

○ 5.26(목)~5.27(금) : 호텔 롯데월드 잠실 크리스털 볼룸
○ 5.28(토) : 이화여자대학교 SK텔레콤관

3. 주제

○ 전체회의 1 / 정책대화 (5.26.목) : 아시아지역 원조 영향(Impact)에 대한 시각
○ 전체회의 2 / 학술 컨퍼런스 (5.27.금~28.토)

4. 주최, 주관 및 후원기관

○ 주최 : 외교통상부 부산세계개발원조총회 준비기획단, 국제개발협력학회(KAIDEC)
○ 주관 : 한국국제협력단(KOICA), 이화여자대학교
○ 후원 : 아시아재단

5. 참석자 : 총 600여명

○ 중국, 인도 등 주요 아시아 신흥공여국 ODA 관련 인사
○ 필리핀, 베트남 등 주요 아시아 협력국 ODA 관련 인사
○ Brown 대학교, Georgetown 대학교, Glasgow 대학교 교수 등 외국 학계 인사
○ OECD/DAC, UNDP 등 UN 기관, ADB 등 아시아 개발금융기구, NGO 인사
○ 국내 개발협력 유관기관 및 학계 인사, 시민 등

II. 행사 일정

1. 2011.5.26(목) – 정책토론 "원조 효과에 대한 아시아적 관점"

○ 13:00~13:40 : 개회식
○ 13:40~15:40 : 세션 1 (아시아 개발원조를 바라보는 시각 – 협력국과 공여국의 관점)
○ 15:40~16:00 : Coffee Break
○ 16:00~17:40 : 세션 2 (아시아 개발원조를 바라보는 시각 – 다자간 기구와 시민사회의 관점)
○ 17:40~18:00 : 정책토론 정리

2. 2011.5.27(금)~28(토) – 학술대회 "아시아와 서구의 공적개발원조 비교"

○ 5.27(금) 10:00~10:15 : 환영사 및 축사
○ 5.27 10:15~11:00 : 기조연설
○ 5.27 11:00~11:30 : Coffee Break
○ 5.27 11:30~13:00 : 패널 1 (서구공여국)
○ 5.27 13:00~14:30 : 오찬
○ 5.27 14:30~16:00 : 패널 2 (아시아 공여국)
○ 5.27 16:00~16:30 : Coffee Break
○ 5.27 16:30~18:00 : 패널 3 (아시아 협력국)
○ 5.28(토) 09:00~10:30 : 패널 4 (아프리카 협력국)

3. 2011.5.28(토) 10:45~12:15 : 종합 토론 – 정책과 연구

III. 행사 배경

1. 글로벌 원조환경의 변화

○ 신흥공여국, 시민사회, 민간기업 등에 의한 원조 규모 확대 및 역할 증진에 따른 원조체계(Aid Architecture)의 변화
○ 기후변화 등 새로운 글로벌 개발과제의 대두

2. 아시아 개발협력 파트너의 원조 규모와 영향 증대에 따른 국제사회의 관심 증대

○ OECD/DAC 전통 선진공여국과는 차별되는 개발협력

○ 성공적인 개발경험에 대한 관심
○ 신흥공여국 중 인도, 중국 등 아시아 공여국의 역할 확대

3. 새로운 개발협력 파트너십 구축의 필요성 대두

○ 포괄적이고 평등한 파트너십 구축은 HLF-4의 중요 의제이자 향후 개발협력 커뮤니티의 과제
○ 상호 이해와 존중을 기반으로 한 파트너십 구축에 대한 시대적 요구

Ⅳ. 행사 목적

1. 아시아 지역 공여국의 다양한 개발협력 현황과 특성 연구 결과 공유

○ 아시아 지역의 개발경험과 개발협력이 국제개발협력에 미치는 영향에 대한 공여국 및 공여기구의 관점
○ 아시아 지역 공여국의 개발원조 활동 영향에 대한 협력국과 시민사회의 시각
○ 아시아 지역 공여국과 서구 공여국 간 개발협력 방식의 비교 등

2. 포괄적인 개발협력 주체간의 논의로 개발협력 파트너십 형성에 기여

○ 아시아지역 OECD/DAC 회원공여국(한국, 일본), 남남협력국(인도, 중국), 협력국, 다자기구, 시민사회 및 국·내외 학계 인사 두루 참여
○ 아울러, 개발원조 정책과 연구 부문에서 본부 및 현장 전문가의 참여 확대로 인적 네트워크 강화 도모

3. 부산세계개발원조총회(2011.11.29-12.1) 논의에 기여 및 글로벌 개발협력 파트너십 형성에 이바지

Ⅴ. 주요 논의 내용

1. 아시아지역 개발협력 영향(Impact)에 대한 시각

○ (특징) 1 평등한 파트너십을 통한 공동의 번영 추구, 2 지식 이전(Transfer)보다는 지식공유(Sharing)에 초점을 둔 지식협력, 3 협력국의 역량개발을 통한 주인의식 및 자립 기반 확대, 4 신속한 사업 시행 절차, 5 상호 호혜에 기반을 둔 ODA와 기타 개발재원과의 상호보완 관계 등

○ (논쟁점) 1 경제 인프라 중심의 원조에 대한 서구 공여국의 비판, 2 높은 유상원조 비율, 3 높은 구속성 원조 비중 등

2. 아시아와 서구의 공적개발원조 차이점

○ 1 아시아지역의 개발과정 관련 풍부한 이해와 경험, 2 강력한 정부 리더십, 3 산업 다각화, 4 무역 확대, 5 인프라 구축 등 자국의 개발경험을 바탕으로 한 개발협력 등

3. 아시아 개발협력의 현황

○ 아시아지역 공여국 중 한 · 중 · 일의 개발협력 규모는 현재 전 세계 ODA의 약 10%를 차지
○ 아시아 공여국의 성공적인 경제사회 개발경험 공유에 대한 아시아 후발개도국의 높은 수요
○ 경제인프라 중심의 지원에 대한 아시아 협력국의 긍정적인 평가

4. 아시아 개발협력의 과제

○ 비구속성 원조(Untied Aid) 비중 확대
○ 최빈국 대상 원조는 무상으로의 전환 확대 필요
○ 대규모 인프라 구축사업 시행 시, 사회적 · 환경적 영향 평가 필수
○ 개발협력 정보에 대한 투명성과 설명책임성(Accountability) 강화
○ 국제개발협력 커뮤니티와의 조율 및 시민사회의 역할 활대 지원
○ 국제개발협력 체제 개선을 통한 개발효과성 개선 등

Ⅵ. 주요 성과

1. 빈곤퇴치, 새천년개발목표(MDGs) 달성 등 인류 공통의 개발협력 목표에 대한 인식 제고

2. 부산세계개발원조총회의 개발효과성 패러다임 핵심 논의요소에 대한 시사점 도출

○ 지속가능한 개발을 위한 최우선 과제는 '개도국의 주인의식(Ownership) 강화'
○ 주인의식(Ownership)과 설명책임성(Accountability) 간의 조화 방안 마련에 기여
○ 개발주체 간의 상호이해 증진과 조율 강화 필요성 재확인

3. 개발효과성 패러다임 구축을 위한 필요사항 검토

○ 국제개발협력과 무역과의 관계(Aid for Trade) 등 기타 개발재원과의 상호보완 관계 극대화를

위한 제도적, 정책적 환경 마련 필요

○ 신흥공여국, 민간부문 등 다양한 개발주체 간 글로벌 개발협력 파트너십 구축 필요

– 아시아지역 신흥공여국과 전통공여국 간의 상호 파트너십 구축 당위성과 가능성 확인

☞ 아시아지역의 개발협력은 OECD/DAC의 서구 전통공여회원국의 개발협력 대안이 아닌, 상호보완적이고 호혜적인 동반관계임을 재확인.

제928차 OECD/DAC 정례회의

Ⅰ. 회의개요

표제 회의가 2011.3.15 파리 OECD 본부에서 OECD사무국(개발협력국)주관으로 개최되어 Brian Atwood DAC의장, 각 회원국 DAC대표, DAC 비회원국 OECD 회원국 대표, 중국, 브라질, 남아공, 인도네시아 등의 관계강화국 대표, 세계은행 그리고 IMF 등이 참석한 가운데 개최되었음.

Ⅱ. 주요내용

- 오는 4.6~7 파리에서 개최 예정인 DAC고위관리회의(SLM) 진행방식(stage management)과 의제 논의. 특히 부산세계개발원조총회(HLF-4)에 제시할 DAC차원의 정치적 메시지를 어떻게 도출할 것인지를 중점 협의함.
- Atwood 의장은 지난 주 원조효과작업반 집행위에서 DAC의장명의로 발표한 부산 HLF-4의 정치적 맥락 5가지 포인트에 대해 설명하고, 금년 하반기 부산총회는 원조냐 개발이냐에 관한 프레임워크 전환 논의를 넘어 양자를 모두 포괄하는 보다 큰 패러다임을 국제사회에 제시하는 회의가 되어야 한다는 점을 강조
- 참석자들은 금번 SLM의 핵심의제가 부산 HLF-4에 대한 정치적 메시지 도출이라는데 공감을 표시하면서, 현재의 어젠다를 부산 HLF-4의 일정에 맞춰 재편성해 줄 것을 요청
- DAC의장은 부산총회를 준비하는 주체는 원조효과작업반이지만, 부산 총회에 대한 공여국의 입장을 제시하는 핵심포럼은 DAC라고 언급하면서, 양 포럼 모두 회원국 정부의 의견이 제시된다는 측면에서 공통점을 가지지만, DAC은 공여국의 집단적 정치적 의지의 표명(collective political willl of donors)이라는 차별성을 갖는다는 점을 강조
- 의장은 3.15 현재 이미 많은 회원국이 4월 SLM에 대외원조청 부청장급 또는 총국장급 고위대표단 파견의사를 전달해 왔음을 언급하면서, 금번 SLM은 DAC회원국, OECD 회원국 중 DAC비회원국, 관계강화 5개국, 세계은행, IMF, UNDP 등 국제기구 고위 대표, 원조효과작업반 공동의장(2인) 등이 참석하게 될 것이라고 설명함.
- 위원회는 보다 실질적인 SLM의제 논의 준비를 위해 3월말 DAC 비공식회의를 개최키로 합의하였으며, 사무국은 동 회의시 주요 정치적 논의 의제들의 토의방향에 대해 보다 명확한 회원국들의 입장 제시를 요청

OECD/DAC 고위관리회의

Ⅰ. 회의개요

표제 회의가 2011.4.6~7 파리 OECD 본부에서 Brian Atwood DAC의장, DAC회원국, 세계은행, UNDP, IMF 등의 국제기구, 중국, 브라질, 러시아, 인도네시아, 남아공 등 주요 DAC 비회원국 등이 참석한 가운데 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- 부산 HLF-4가 단순히 기술적인 사항을 다루는데 그쳐서는 아니 되며, 향후 국제개발협력의 정책 방향 및 비전에 대한 정치적인 결정을 내리는 계기가 되어야 할 필요성이 있음을 재확인함.
- 중국, 인도, 브라질, 남아공 등 신흥공여국의 영향력 증대, 민간 차원의 원조 확대 등 세계원조체계의 변화 속에서 DAC이 적실성(relevance)을 유지하기 위해서는 새로운 공여주체들과의 파트너십 형성이 불가피하다는 데 의견을 같이 하였으며, 이런 맥락에서 DAC의장이 제안한 "새로운 국제개발협력 파트너십 환영 성명(DAC Statement on Welcoming New Partnership in International Development Co-operation)"을 만장일치로 채택
- 기존 원조(ODA)중심의 DAC을 새로운 개발환경에 부합하게 개혁하는 것을 목표로 하는 New DAC은 포괄적인 글로벌 파트너십, 원조와 개발을 아우르는 개발 효과성의 도입, 개발을 위한 정책정합성(PCD)의 추구, 취약국가들에 대한 포괄적인 개발지원 정책 필요성 등 새로운 정책 요구에 부응하는 방향으로 변화해야 하며, 금년 말 부산총회가 이러한 변화를 구체화하는 계기가 되어야 한다는데 의견을 같이 함.
- 최근 정치적 전환기를 겪고 있는 중동 및 북아프리카 지역에서의 개발협력 수요가 매우 큰 바, 각 회원국들이 선거 전문가 파견, 난민에 대한 인도적 지원, 최근 변화의 추동 세력인 청년층에 대한 직업교육 및 정치교육 등을 통해 전환과정에서 개롭게 정당성을 획득한 정부 및 시민사회에 대한 지속적이고 포괄적인 지원이 긴요하다는 점이 강조됨.
- 중국은 부산총회가 개도국들의 세계번영 참여에 기여할 것이라면서, 남남협력 증진, 효과적 원조이행사례 학습 등을 통해 건설적인 기여를 계속해 나가겠다고 언급
- 뉴질랜드, 룩셈부르크, UNDP, 세계은행 등은 원조 효과성 논의를 반영한 포괄적인 개발 논의의

필요성을 강조

- DAC 의장은 UN최빈국 정상회의, OECD 각료이사회(MCM)등을 통해 부산 총회의 성공적인 개최를 위해 필요한 각국의 공통 관심사를 찾으려는 노력이 지속될 것이라 첨언
- 많은 공여국들이 국내적으로 개발원조의 성과를 보이라는 압력을 받고 있음을 감안, 앞으로 개발원조의 성과를 측정하고 이를 국내에 효과적으로 홍보해 나갈 필요가 있다는 데 대해 회의 참석자들 간의 공감대가 형성됨.
- 개발임팩트 제고를 위해 정책정합성 도입이 필요하다는 데에는 의견이 일치하였으나, 정책정합성 추진을 위해 ODA개념 자체를 바꾸어야 하는지에 대해서는 이견이 존재
- DAC은 공여국들의 개발원조 공약 제시, 평가 및 이행에 도움을 주기 위해 "모범 원조공약 관행에 관한 DAC권고"를 채택

OECD/DAC 동료검토 방법론 회의

Ⅰ. 회의개요

표제 회의가 2011.4.19 OECD사무국에서 OECD개발협력위원회(DAC)주관으로 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- 회원국의 정책변화 촉진, OECD 내 개발 어젠다 추진관련 DAC의 보다 적극적인 역할 수행 등을 위해 정책적 논의를 활성화하고, 고위급 참여를 촉진할 수 있는 DAC동료검토 강화 필요성이 지적됨.
- 원조효과성, 개발을 위한 PCD 이슈와 더불어 성평등 및 환경, 기후변화 등, cross-cutting 이슈가 강조된 2011-12년간 동료검토를 통한 상호학습 촉진을 위한 행동계획이 승인
- EU를 포함한 DAC회원국의 시민사회(CSO)사업에 대한 원조 및 CSO를 통해 프로젝트를 집행한 원조는 2009년 170억 달러 규모로, 전체 ODA의 13%수준이며, 시민사회를 통한 중점 지원분야는 식량원조, 재난방지 등 인도적 지원 분야임.
- 사무국은 미국 동료검토 회의(6.22)부터 핵심결과 및 권고사항(main findings and recommendations)을 중심으로 회원국간 토론을 활성화하기 위한 새로운 방법을 도립할 예정임을 소개하고, 이에 대한 참여를 장려
- 비DAC회원국을 대상으로 자발적 요청에 따라 실시되고 있는 DAC특별검토(special review)가 DAC의 관계강화 및 회원국 확대에 효과적임을 평가하고, 피검국 내에서 개최되는 결과 워크샵에 DAC 회원국들의 관심과 참여 확대를 요청

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) 자료실
2. 국제개발 서적
3. KOICA 2011년도 3월～5월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용
5. 『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단(KOICA) 자료실

한국국제협력단 자료실은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집 · 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영 · 관리 하고 있습니다.

자료실은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2011년 6월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 6,118권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 66종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 57종
- 도서 : 31,127권
- 비도서자료 : 1,252점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 12:00~13:00 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

국제개발 서적

1.「Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty」

(Abhijit Banerjee and Esther Duflo 지음/PublicAffairs/2011)

이 책은 공적개발원조의 핵심 목표로서 빈곤감소를 위한 각종 정책을 추진함에 있어 가난한 사람들이 실질적으로 처해 있는 위치와 입장으로부터 출발하지 못함으로 인해 개발협력이 효과적으로 이루어지지 못하는 문제점을 지적한다. 빈곤감소정책의 효과성을 제고하기 위해서는 정책의 지나친 일반화나 과거에 성공한 정책에 의존하는 대신 가난한 사람들의 구체적이고 다양한 현실에 기초해서 정책과 프로그램을 설계하고 전달해야 함을 강조한다.

2.「1492년 타자의 은폐: '근대성 신화'의 기원을 찾아서」

(Enrique Dussel 지음/박영규 옮김/그린비/2011)

대표적인 탈식민주의 학자이자 해방철학의 창시자로 꼽히는 저자가 아메리카 대륙 발견 500주년을 얼마 앞두고 프랑크푸르트에서 열었던 강연을 책으로 묶어낸 것으로, 유럽이 1492년 이래 라틴아메리카 타자를 정복하고 세계사의 중심에 서게 된 과정을 타자의 관점, 즉 억압받았던 민중의 삶과 역사를 통하여 새롭게 설명한다. 이를 통해 서구 중심의 근대화 이면에 감춰진 배타성과 폭력성을 드러내고, 억압과 수탈의 구조로부터 타자를 해방시킬 수 있는 새로운 방법론에 모색을 위한 함의를 제공한다.

3.「더 나은 세계화를 말하다」

(Dani Rodrik 지음/제현주 옮김/북돋움(오토북스)/2011)

하버드대 국제정치경제학과 교수인 저자는 세계화 추세 속에서 왜 어떤 나라는 경제성장에 성공하고, 어떤 나라는 실패하는지 그 원인에 주목하면서 세계화에 숨겨진 모순들을 설명한다. 무엇보다 개발도상국의 입장에서 무조건적인 시장만능주의와 무한경쟁의 무역자유화에 대해 비판적 입장을 취하면서 각 국가의 경제 현실에 맞는 정책과 제도 수립의 중요성과 개선방안을 제안한다.

4.「자유란 무엇인가」

(사이토 준이치 지음/이혜진, 김수영, 송미정 옮김/한울/2011)

저자는 자기 선택-자기 책임 윤리의 강조가 타인 또는 다른 사회가 직면한 문제에 관심을 갖고 그것을 공공의 문제로 넓혀갈 가능성을 봉쇄하는 문제점을 지적하면서, 우리 모두가 함께 자유를 누리기 위해 거부해야 할 것은 타자에 의한 간섭 일반이 아니라, 오히려 사람들 사이의 교섭을 미리 불필요한 것, 위험한 것, 그리고 처음부터 불가능한 것으로 간주하는 사상과 행동임을 강조한다.

5.「현대 카리브의 삶과 문화」

(Olwyn M. Blouet 지음/신정환 옮김/한국외국어대학교 출판부/2008)

이 책은 카리브국가의 환경, 인구, 정치, 경제, 문화적 변화 등을 개괄적으로 설명한다. 동시에 세계화 과정에서 심각한 취약성을 노출하는 한편 지리적으로 근접한 미국으로부터 독립성을 유지하기 위해 고심하고 있는 카리브국가의 삶과 문화 역사를 생생하게 보여준다.

6.「볼리비아의 자원민족주의와 천연가스산업 재편의 전개와 의미」

(이상현/대외경제정책연구원/2007)

1990년대 이래 민영화와 국유화를 반복하며 제 3세계 자원민족주의 현상의 전형적 사례를 제공하고 있는 볼리비아의 천연가스 산업 재편에 대한 분석을 통해 제3세계 자원민족주의의 이론적, 실제적 시사점을 살펴볼 수 있다. 이 문제는 현재 볼리비아의 소득불평등 문제와도 연관되는 것으로 볼리비아의 정치, 사회, 경제구조를 전반적으로 파악해 볼 수 있다.

KOICA 2011년도 3월 ~ 5월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략 2011.3	ODA연구실	2011	한국국제협력단
2	한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 2011.3 : 정부 · 공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로	ODA연구실	2011	한국국제협력단
3	KOICA 활동을 통해서 본 르완다의 이모저모 : KOICA 해외봉사단 파견국 소개	WFK사업운영팀	2011	한국국제협력단
4	(수나와 타미르의) 몽골 이야기 : KOICA 해외봉사단원 활동경험담	WFK사업운영팀	2011	한국국제협력단
5	방글라데시 국회 태양광 지원사업 실시협의 결과보고서 2010.12	기후변화대응실	2010	한국국제협력단
6	환경분야 프로젝트사업 홍보자료 모음집 2011.2	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
7	방글라데시 국회 태양광 지원사업 사전조사 결과보고서 2010.8	기후변화대응실	2010	한국국제협력단
8	국회 LANA 에티오피아 태양광 지원사업 실시협의 결과보고서 2010.4	기후변화대응실	2010	한국국제협력단
9	IAI (CLMV) 기후변화 적응을 위한 다목적 빗물관리사업 사전조사 결과보고서 2011.1	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
10	요르단 청정개발체제(CDM) 구축 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
11	요르단 청정개발체제(CDM) 구축 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2011.2	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
12	페루 꾸스꼬 주 꼬라오 지역개발시범사업 실시협의 결과보고서 2010.12	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단
13	몽골 축산물 안전관리 시스템 구축사업 종료평가 결과보고서 2010.12	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
14	몽골 가축 바이러스성 질병진단센터 건립사업 종료평가 결과보고서 2010.12	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단
15	몽골 채소재배 온실설치사업 종료평가 결과보고서 2010.12	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단
16	DR콩고 츄엔게 농촌개발사업 기본설계조사 및 실시협의 보고서 2010.12	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단
17	동티모르 구급체계 구축사업 및 동티모르 국립병원 의료서비스 현대화 및 관리능력 배양사업 종료평가 보고서 2010.12	동남아시아1팀	2010	한국국제협력단
18	피지북섬 응급의료 및 지역사회 보건활동 개선사업 종료평가 보고서 2010.12	동남아시아1팀	2010	한국국제협력단
19	베트남 후에시 개발 마스터플랜 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.3	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
20	캄보디아 바용꼬 저수지 생태시스템 보전등을 위한 제방개선 사업 사전조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
21	베트남 한-베 친선병원 제3차 지원사업 종료평가 결과보고서 2011.2	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
22	한-아세안 사이버대학 설립을 위한 CLMV 역량강화사업 (베트남) 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
23	한-아세안 사이버대학 설립을 위한 CLMV 역량강화사업 (미얀마) 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
24	한-아세안 사이버대학 설립을 위한 CLMV 역량강화사업 (라오스) 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
25	한-아세안 사이버대학 설립을 위한 CLMV 역량강화사업 (캄보디아) 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
26	미얀마 중부 건조지역 산림녹화사업(3차) 최종보고서 2011.2	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
27	2010 KOICA Training Program : Country Report	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
28	KOICA master's degree scholarship program participant's thesis	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
29	KOICA Training Participants' Essays : Sharing Experiences in Korea	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
30	베트남 경쟁행정관리국 통합정보시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
31	캄보디아 밧티에이 병원 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2010	한국국제협력단
32	캄보디아 안과전문병원 설립사업 사전조사 결과보고서 2011.4	동남아시아2팀	2010	한국국제협력단
33	베트남 의료보험법 제정지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.5	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
34	에티오피아 아르시존 가족계획 및 모자보건증진사업 최종보고서 2011.1	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
35	2011년도민간단체지원사업안내서	민간협력팀	2011	한국국제협력단
36	2011년도공공-민간파트너십(Public-PrivatePartnership,PPP)사업안내서	민간협력팀	2011	한국국제협력단
37	캄보디아 캄퐁츠난 지방병원 의료서비스 강화사업 종료평가 결과보고서 2011.2	보건의료팀	2011	한국국제협력단
38	한-네팔 친선병원 건립사업 종료평가 결과보고서 2011.2	보건의료팀	2011	한국국제협력단
39	우즈베키스탄 전국 응급후송시스템 구축 역량강화사업 종료평가 결과보고서 2011.2	보건의료팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
40	해외봉사단 국내훈련 2010년 제8차 제61기: 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업부	2010	한국국제협력단
41	해외봉사단 국내훈련 2010년 제8차 제61기: 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업부	2010	한국국제협력단
42	해외봉사단 국내훈련 2011년 제1차 제62기: 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업부	2011	한국국제협력단
43	Evaluation of KOICA's Training Programs(2007–2009) 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
44	페루 6개 보건의료사업 사후종합평가 보고서 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
45	NGO 지원사업 종합평가 보고서 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
46	Evaluation of KOICA's NGO Support Program 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
47	이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
48	Evaluation of KOICA's Country Assistance Programme for Egypt 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
49	2010년 무상원조사업 수혜자평가 보고서 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
50	필리핀 국별지원전략 및 지원사업 종합평가 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
51	Evaluation of KOICA's Country Assiatance Program for the Philippines 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
52	우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
53	Evaluation of KOICA's Country Assistance Program for Uzbekistan 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
54	Evaluation of the Six KOICA Health Projects in Peru 2010.12	사업평가실	2010	한국국제협력단
55	(가난한 지구촌 사람들을 사랑한)한국의 슈바이처들 : 정부파견의사들의 젊음과 꿈 그리고 열정 보고서	사회개발팀	2011	한국국제협력단
56	네팔 티까풀지역 보건의료 환경개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	서남아시아팀	2011	한국국제협력단
57	방글라데시 치타공 직업훈련원 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.3	서남아시아팀	2011	한국국제협력단
58	스리랑카 북부 킬리노치지역 학교건축사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.4	서남아시아팀	2011	한국국제협력단
59	세네갈 그랑디그뗄렐 관개시설 개선 타당성조사 및 기본설계사업 중간평가 보고서 2011.1	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
60	세네갈 다가나지역 농업생산성개선 지원사업 종료평가 보고서 2011.1	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
61	세네갈 포도르 관개개발 사업 중간평가 보고서 2011.1	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
62	2011년도 연수사업계획	역량개발기획팀	2011	한국국제협력단
63	국내초청 연수사업 가이드라인 2011.3	역량기획팀	2011	한국국제협력단
64	연수사업 성 주류화를 위한 연수생 강의교재 개발 연구 2011.4	역량기획팀	2011	한국국제협력단
65	몽골 철도건설 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	정책기획팀	2011	한국국제협력단
66	몽골 울란바타르시 토지정보통합시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	정책기획팀	2011	한국국제협력단
67	경제개발전략 프로그램 개발협력모델 연구 2011.2	정책연구실	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
68	현장중심의 개발협력 방안 2011.1 : KOICA 무상협력 사업을 중심으로	정책연구실	2011	한국국제협력단
69	한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안 2011.2	정책연구실	2011	한국국제협력단
70	제4회 ODA 서울 국제컨퍼런스 결과 보고서 : 국제개발협력의 새로운 비전과 역할	정책연구실	2011	한국국제협력단
71	농촌개발 협력 프로그램 연구 2011.3	정책연구실	2011	한국국제협력단
72	아이티 전력분야 2개 사업 실시협의 조사 결과보고서 2011.1 : 레오간지역 전력복구사업 및 소나피공단 배전설비 개선사업	중남미팀	2011	한국국제협력단
73	중한환경용어사전	중앙아시아 · CIS팀	2011	한국국제협력단
74	네팔 카트만두 대학교 기술훈련센터 설립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	지역조정팀	2011	한국국제협력단
75	방글라데시 Open University e-Learning 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	지역조정팀	2011	한국국제협력단
76	네팔 관세행정 현대화 사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	지역조정팀	2011	한국국제협력단
77	우간다 직업훈련원 설립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	지역조정팀	2011	한국국제협력단
78	2011년도 팔레스타인 국별 사업타당성조사 결과보고서 2011.1 : 팔레스타인 라말라 테크노파크내 직훈센터 건립사업	지역조정팀	2011	한국국제협력단
79	카메룬 국립 광물시험연구소 설립사업 타당성조사 결과보고서 2011.1	지역조정팀	2011	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단 (KOICA, 이사장 박대원)은 ODA 관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)" 을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%) 하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합 원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다.

또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail: oda@koica.go.kr Fax: 031-7400-658

『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 제3세계 개발과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 제3세계 개발 관련 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

• 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0492 Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 국제개발협력센터 ODA연구실

• 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2011년 제 3호	HLF-4 의제와 기대 성과	2011년 8월 말

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

• 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
• 기고 논문은 국제협력단이 정하는 "'국제개발협력' 원고집필요령"(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.
• 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
• 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

• 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
• 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

• 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
• 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
• 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 제반 규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
• 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
• 게재 희망 논문 중 외부의 연구 지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2011-04-142

국제개발협력 2011년 제2호

발 행 2011년 6월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터(ODA연구실)
편집위원장 김 인 국제개발협력센터장
편 집 간 사 구미현 상임연구원
편 집 위 원 정유아 팀장, 김보민 과장, 변숙진 직원
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전 화 031)740-0492
팩 스 031)740-0681
홈 페 이 지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 명진씨앤피

[무단복제를 금함]

ISSN 2903-212X