국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2011년 제3호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈: 민주적 거버넌스와 개발협력

1. 민주주의와 국제개발협력 – 한국의 민주화 경험과 ODA ····· 11
이 성 훈 / 한국인권재단 상임이사

2. 민주적 거버넌스와 경제발전 ····· 26
김 달 현 / 경희대학교 국제대학원 객원교수

Ⅱ. 지역 포커스 : 중동

1. 중동의 ODA(공적개발원조) 정책과 방향: 터키 ODA를 중심으로 ····· 67
김 영 철 / 부산외대 중남미지역원 HK교수

2. 제4차 유엔 최빈개도국회의 주요 내용과 평가 ····· 91
남 수 정 / KoFID 간사

3. 한국의 중동지역 개발협력 현황과 추진 전략 ····· 101
강 황 욱 / KOICA 중동·아프간팀 과장

Ⅲ. 논단

1. 부산 개발원조총회(HLF4)와 세계시민사회의 대응전략: Better Aid와 Open Forum을 중심으로 ····· 115
손 혁 상 / 경희대학교 국제개발협력연구센터/공공대학원 교수

2. G20 서울 정상회의 이후 G20 개발의제 논의 현황 ····· 132
송 혜 령 / 외교통상부 개발정책과 1등서기관

3. 덴마크 및 미국에 대한 DAC 동료검토(Peer Review)의 시사점 ····· 140
최 수 영 / KOICA 정책총괄팀 전문관

4. ICT부문 공적개발원조(ODA)의 효과성 제고방안 ····· 167
강 주 홍 / 국무총리실 개발협력기획과장

5. 녹색 ODA 분류 기준 ····· 194
이 택 근 / KOICA 과장, 녹색성장위원회 파견

6. Learning from South Korea's development experience: Report on the UNRISD-KOICA methodology workshop for the project "Making Development Cooperation Effective" leading to the HLF-4 in Busan ···· 207
Olive Cocoman / Research Analyst, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development)

Ⅳ. 개발협력 평가

1. The 2nd KOICA Development Evaluation Seminar: "How to design and implement field studies in evaluation" ····· 221
Hisami Nakamura / Consultant/Evaluation Expert OPMAC Corporation (JAPAN)

2. KOICA의 현지조사 현황과 향후 개선 방향 ····· 233
박 숙 현 / KOICA 평가실 과장

3. 원조효과성 제고를 위한 파리선언 이행평가(phase 2) 요약 ····· 241
강 종 려 / KOICA 평가실 직원

Ⅴ. 개발협력 동향

1. 제 934차 OECD DAC 정례회의 ····· 255
2. 원조효과작업반 클러스터 C(원조투명성 및 예측성 IT) 전체회의 ····· 256
3. OECD 원조효과작업반 전체회의 ····· 257
4. 제 935차 DAC 상주대표 정례회의 ····· 258

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) 자료실 ····· 261
2. 국제개발 서적 ····· 262
3. KOICA 2011년도 6월~8월 발간물 목록 ····· 263
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 ····· 264
5. 『국제개발협력』 논문기고 방법 ····· 267

편집자의 글

『국제개발협력』 2011년 제3호는 '민주적 거버넌스와 개발협력'을 주요 테마로 하여 기획되었다. 이는 국제개발협력에서 한 국가의 거버넌스(Governance)는 그 나라의 사회적·경제적 성장을 달성할 수 있는 능력과 연관되어 있으며, 민주적이고 책임감 있는 거버넌스 시스템과 인권(Human Rights) 존중이야말로 지속적인 발전을 이룰 수 있는 중요한 요소의 하나라는 시각이 보편화되고 있기 때문이다.

먼저 '개발협력이슈' 섹션에서 '민주주의와 국제개발협력(이성훈)'은 부산총회의 역사적 배경을 개발과 민주화의 관점에서 개관하고 부산총회를 둘러싼 국내외적 맥락에서 한국의 민주화 경험을 공적개발원조사업에 어떻게 연결할 것인가를 다루고 있다. '민주적 거버넌스와 경제발전(김달현)'에서는 양호한 거버넌스의 체계의 중요성, 지속적인 경제발전을 위한 민주적 거버넌스의 역할 등을 논하면서 제도적 접근 방법을 따라 거버넌스와 발전의 관계를 논의하고 있다.

'지역포커스' 섹션에는 '중동의 ODA정책과 방향(오종진)', '제4차 유엔 최빈개도국회의 주요 내용과 평가(남수정)', '한국의 중동지역 개발협력 현황과 추진전략(강황욱)' 등 세개의 글을 실었다. 첫 번째 글은 터키의 ODA 정책과 제공 현황을 개관하고, 터키가 ODA를 중요한 외교정책으로 어떻게 활용하며 '터키 국제협력 및 발전청'의 역할에 살펴본다. 두 번째 글은 제4차 유엔최빈국회의의 주요내용을 정리하고, 제3차 브뤼셀 회의와의 비교를 통해 국제시민사회의 평가를 중심으로 그 한계점을 지적하며, 나아가 최빈개도국 빈곤퇴치를 위해 한국정부와 시민사회가 어떤 기여를 할 수 있는지 모색한다. 마지막으로 세 번째 글에서는 한국의 중동지역 지원현황과 한국의 중동지역 지원 전략을 개괄하고, 이를 통하여 이번 민주화 혁명을 계기로 새로운 기회의 모색이 가능할 수 있음을 제시하였다.

'개발협력 논단' 섹션에서는 '부산 세계개발원조 총회와 세계시민사회의 대응전략(손혁상)', '서울정상회의 이후-G20 개발의제 논의 현황(송혜령)', '덴마크 및 미국에 대한 DAC 동료검토(Peer Review)의 시사점(최수영)', 'ICT부문 공적개발원조의 효과성 제고방안 연구(강주홍)', '녹색ODA 분류기준(이택근)', 'Learning from South Korea's development experience(Olive Cocoman)' 등의 글을 실었다.

'개발협력평가' 섹션에는 KOICA 평가실에서 'The 2nd KOICA Development Evaluation Seminar(Hisami Nakamura)', 'KOICA의 현지조사 현황과 향후 개선 방향(박숙현)', '원조효과성 제고를 위한 파리선언 이행평가(phase 2) 요약(강종려)' 등의 글을 실었다.

『국제개발협력』 2011년 제3호와 함께 민주적 거버넌스와 개발협력 관련 논의의 활발한 장이 마련되기를 바라며, 관심있는 ODA 사업 관계자 및 국민 일반의 이해의 폭과 깊이가 더해지기를 기대한다.

2011년 10월

국제개발협력센터 ODA연구실

Ⅰ. 개발협력 이슈: 민주적 거버넌스와 개발협력

1. 민주주의와 국제개발협력 – 한국의 민주화 경험과 ODA
이성훈 / 한국인권재단 상임이사

2. 민주적 거버넌스와 경제발전
김달현 / 경희대학교 국제대학원 객원교수

민주주의와 국제개발협력
- 한국의 민주화 경험과 ODA -

이 성 훈 한국인권재단 상임이사

목 차

Ⅰ. 들어가면서
1. 부산총회의 역사적 배경과 맥락 - 민주적 거버넌스의 관점에서
2. 민주주의 국제협력 담론과 특성
3. 민주주의와 국제협력 : '개발독재'와 '민주적 개발'
4. 한국의 사회발전 - 해외원조의 역할
5. 한국의 사회발전 경험과 개발원조 모델
6. 한국의 ODA 정책에 대한 함의와 제언
Ⅱ. 결 론

Ⅰ. 들어가면서

올해 11월 말 부산에서 열리는 OECD 세계개발원조총회(이하 부산총회)를 앞두고 한국의 개발경험과 개발원조에 대한 국제사회의 관심이 다시 높아지고 있다. 사실 국제사회의 한국 경제개발 경험에 대한 관심은 새로운 것은 아니다. 그러나 최근의 관심은 작년 11월 서울 G20 정상회의와 올해의 부산총회를 계기로 부상한 것이어서 과거와 차별성을 보이고 있다. 즉 과거의 관심이 한국의 개발 경험 자체에 대한 것이라면 최근의 관심은 그러한 경험을 바탕으로 한국이 국제개발협력 분야에서 어떤 역할을 할 것인가에 초점이 맞추어지고 있다.

잘 알려졌듯이 작년 11월 서울에서 열린 G20 정상회의는 한국정부가 주도한 서울개발컨센서스(Seoul Development Consensus)를 채택하였다. 서울 회의를 준비하면서 한국정부는 '경제위기 이후 동반성장(Shared Growth Beyond Crisis)'를 주제로 경제위기 극복과정에서 개도국과 선진국의 가교 역할을 자임하였고 한국의 개발경험을 개도국과 공유하기 위한 지식공유프로그램(Knowledge Sharing Program, KSP)을 적극적으로 강조하고 추진해 왔다.

작년 G20 정상회의를 계기로 한국정부는 한국형 개발경험을 정식화하고 이를 국제사회 특히 개도국과 공유하는 것을 주된 화두로 삼았다. 그리고 1년 후 열리는 부산총회의 화두는 이러한 한국 개발경험에 대한 이해를 기반으로 하여 국제기준에 부합하는 한국형 개발원조 사업의 모델을 만드는 것으로 발전하였다.

한국의 시민사회 또한 작년 서울 G20 정상회의를 계기로 한국의 개발경험에 대한 시민사회 관점에서의 평가 특히 경제개발과 민주화 과정에서의 시민사회 역할에 대해 보다 적극적인 관심을 보이기 시작하였다. 그리고 부산총회를 계기로 개발원조에서 시민사회의 역할에 대해 본격적인 논의를 전개하고 있다.

본고는 부산총회를 둘러싼 국내외적 맥락에서 한국의 민주화 경험을 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업에 어떻게 연결할 것인가를 다루고자 한다. 이를 위해서 먼저 부산총회의 역사적 배경을 개발과 민주화의 관점에서 개관하고 개발과 민주주의의 개념과 이를 둘러싼 담론을 간략히 정리하고자 한다. 그리고 이를 토대로 한국의 개발과 민주화 경험에 대한 해석을 개발원조와의 연관시켜서 살펴보고자 한다. 마지막 결론에서는 이러한 논의가 한국정부의 개발원조 정책에 지니는 함의와 정책 제안을 제시하고자 한다.

1. 부산총회의의 역사적 배경과 맥락 – 민주적 거버넌스의 관점에서

잘 알려졌듯이 부산총회는 2005년의 제2차 세계개발원조총회가 채택한 파리선언 이행을 평가하고 이후 개발원조의 방향을 모색하는 역사적 회의이다. 그러나 부산총회가 열리는 2011년 말의 국제 정치 및 경제적 맥락은 6년 전 2005년 파리회의에 비해 큰 차이를 보이고 있다. 지구적 식량 및 에너지 위기, '아랍의 봄'과 미국과 유럽의 금융위기 등 개발을 둘러싼 외부 환경의 변화는 민주화 또는 민주주의와 개발 담론과 정책에 적지 않은 영향을 주고 있다.

첫째, 2000년대 중반 위기 가속화되고 있는 식량과 에너지 위기 등 개도국 개발환경의 악화이다. 지난 2010년 유엔의 MDGs 10년 이행평가에서 드러났듯이 국제사회가 합의한 개발목표인 MDGs의 이행 가능성은 현재 매우 어렵다는 것이 중론이다. 국내적 개발정책의 낮은 효과성과 거버넌스의 실패, 공정하지 않은 국제 무역과 금융정책으로 인한 안정적인 개발정책 추진의 어려움 등 국내외적 요인들이 주된 원인으로 지적되고 있다. 이러한 맥락에서 개도국의 구조적 가난과 불평등의 원인으로 신자유주의 경제정책에 대한 비판의 목소리가 높아지고 있다.

둘째 '아랍의 봄'으로 지칭되는 작년 말 이후 중동과 북아프리카의 민주화 운동이다. 중동과 북아프리카의 민주화는 과거 한국과 다른 지역에서 나타났듯이 인권과 민주주의 진전없는 경제개발이 얼마나 취약한지 분명하게 보여주었다. 즉 민주주의는 단순한 양적 경제성장의 결과로 저절로 주어지는 것이 아니기에 민주화와 경제개발의 동반성장 필요성과 민주적 거버넌스의 중요성을 다시 일깨워 주었다.

셋째, 2008년 말 미국발 경제위기와 유럽으로 확대되는 있는 금융, 채무 위기는 금융부분의 민주적 거버넌스 중요성을 상기시켜 주고 있다. 국제개발협력에서 서방 공여국은 모범적 거버넌스(good governance)를 강조해왔다. 그러나 정작 자신들의 금융 정책에서는 거버넌스의 핵심 원리인 투명성과 책무성을 제대로 시행하지 않았다는 것이 이번 사태를 계기로 드러났다. 금융위기를 계기로 출범한 G20 정상회의는 이러한 맥락에서 국제통화기금(IMF) 지배구조 개혁과 투명성에 대한 강조를 하고 있다.

넷째, 부산 총회의 주 의제가 원조효과성에서 개발효과성으로 확대되면서 개발효과성을 위한 민주적 거버넌스의 역할이 다시 부각되고 있다. 개발효과성에 대한 논의는 자연스럽게 원조와 개발체제(Aid and Development Architecture)와 패러다임에 대한 논의로 연결되는데 이 과정에서 국제적 차원에서 민주적 거버넌스의 역할이 다시 강조되고 있다. 특히 이러한 논의는 내년 6월 브라질 리우에서 열리는 유엔지속가능개발회의(리우+20)과 2015년 이후 밀레니엄개발목표(MDGs)의 미래를 둘러싼 논의의 맥락에서 더욱 본격적으로 전개될 것으로 보인다.

위에서 언급한 맥락과 배경에 따르면 부산총회는 기존의 원조효과성에 대한 논의의 마무리이자 개발효과성 관련 민주적 거버넌스에 대한 논의의 본격적인 출발점이라고 할 수 있다. 이러한 국제적 논의의 맥락에서 한국의 개발경험을 민주화의 관점에서 재해석하는 것은 국제개발협력에서 계속 높아지는 한국의 위상과 비중을 고려할 때 매우 중요하다고 판단된다.

2. 민주주의 국제협력에 대한 담론과 특성

민주주의가 국제협력의 분야로 등장한 것은 최근의 일은 아니다. 이미 미국은 50년대부터 민주주의 증진을 외교의 목표로 설정하고 다양한 제도와 정책을 통해 국제적으로 민주주의를 확산시켜왔다. 그러나 냉전시기 유엔 내에서 민주주의는 정치적 민감성과 주권 우위의 논리에 눌려 주된 의제로 다루어지지 않았다. 그러나 몇몇 개별 국가의 노력은 80년대 냉전 말기와 90년대 탈냉전 시기에 접어들면서 국제기구의 적극적 참여와 주도로 세계적으로 확산 및 제도화되는 추세를 보이고 있다. 즉 과거 서구 자본주의 국가를 중심으로 진행되어 왔던 '민주주의 지원'은 오늘날 '민주주의 국제협력'이라는 패러다임으로 자리잡아 가고 있다.[1)]

국제적 차원에서 민주주의를 국제협력 분야에서 의제화하고 제도화하려는 시도는 1986년 마닐라에서 첫 출범한 신생재건민주주의국제회의(ICNRD)이다. 유엔 주도로 열린 이 회의는 80년대 냉전시대 국가안보와 경제발전의 논리에 간과 또는 희생되어온 민주주의의 중요성을 부각시키는 역할을 하였다. 90년대 탈냉전 시대를 맞이하여 1995년 스웨덴의 주도로 선거를 통한 민주주의의 제도화와 강화를 목적으로 국제기구로 출범한 민주주의 선거지원 국제연구소(IIEDA), 1997년 국제의원연맹

1) 이정옥 편 "민주주의 국제협력기관: 지구민주화와 공공외교의 지형도" (민주화운동기념사업회 편, 리북 2010) '반세기 동안 거듭 발전한 해외민주주의 지원과 해외 민주주의지원을 어떻게 바라볼 것인가' (30-42쪽) 참조

(IPU)의 세계민주주의선언 채택 등 민주주의를 의제화 및 제도화 하려는 다양한 국제적 노력이 가시화되었다.

이러한 노력은 2000년에 바르샤바에서 창립 총회를 갖고 출범한 민주주의 공동체(Community of Democracies CoD)에서 보다 본격화되었다. 미국 주도의 다자간 민주주의 협력체인 민주주의 공동체는 이후 2004년 유엔 내부 특히 인권위원회와 유엔 총회에서 민주주의 의제를 확산하는 발판 역할을 하는 민주주의 코커스(Democracy Caucus)의 출범으로 이어졌다. 이러한 흐름에 힘입어 유엔 인권이사회와 유엔 총회는 매년 민주주의에 관한 결의안을 채택해왔다. 이러한 노력은 2005년 유엔 새천년 5주년 정상회의의 결의안에 따라 사무총장이 직접 관할하는 유엔민주주의기금(UNDEF)의 탄생으로 이어졌다. 그리고 유엔 총회는 2007년 9월 15일을 민주주의의 날로 지정하는 결의안을 채택하였다.

한편 유엔에서 개발을 담당하는 유엔개발계획(UNDP)는 민주적 거버넌스(Democratic Governance) 프로그램을 통해 개발과 민주주의에 대한 통합적 접근을 시도해왔고 인권에 기반한 개발에의 접근(Human Rights-based Approach to Development HRBA)를 적극적으로 도입하였다. 2002년에는 인간발전보고서(Human Development Report, HDR)의 주제로 민주주의 심화를 다루어 개발에서 민주주의의 중요성을 강조하였다.

이러한 민주주의 확산 흐름은 아시아에서 정부간 협력의 주요 의제가 되어 한국과 인도네시아 정부의 구체적 시도로 나타났다. 한국정부는 2008년 아태지역 12개 국가가 참여한 제1차 아태 민주주의 협력체(Asia Pacific Democracy Partnership, APDP) 고위급 회의를 개최하였고 인도네시아 정부도 2008년 발리에서 대통령이 직접 참석하는 민주주의 포럼를 개최하였다. 발리민주주의포럼(Bali Democracy Forum, BDF)를 계기로 과거 동남아시아에서 군사독재와 인권 '후진국'으로 평가받던 인도네시아는 민주주의를 외교정책의 주요 의제로 설정하고 민주주의 선도국가로 국제적인 이미지와 위상을 변화를 시도하고 있다.

앞에서 간단히 살펴보았듯이 이제 민주주의는 선언문에 언급되는 가치를 넘어서서 국제질서를 움직이는 하나의 축으로 자리잡았다. 민주주의가 국제협력의 중요한 의제로 등장하면서 자연스럽게 개발, 인권, 평화 등 다른 분야 국제협력과의 연관성에 대한 관심이 높아지고 있으며 민주주의와 개발 관련한 담론 또한 변화 발전하고 있다. 정책과 사업 차원에서는 권력을 감시하는 시민사회 역량과 리더십 강화, 투명성과 책무성 증진, 인권보호와 증진 제도(인권 거버넌스), 법치, 언론자유, 자유롭고 공평한 선거, 독립적인 사법기구 등 민주적 거버넌스(Democratic Governance) 관련한 다양한 이슈를 다루고 있다.

이러한 과정에서 민주주의 분야 국제협력에서 몇 가지 특성이 드러나고 있다.

첫째, 주권에 대한 이해의 변화이다. 과거에는 특정 국가에 대한 민주주의와 인권운동에 대한 지원을 둘러싸고 내정간섭이자 주권침해라는 논란이 일었다. 그러나 오늘날 유엔이 2005년 채택한 국제사회의 인권 보호책임(Responsibility to Protect, R2P)의 원칙에서 나타나듯이 주권은 배타적인 국가의 권리가 아니라 국민의 인권보호 책임과 연관시켜 이해하는 경향이 강화되고 있다. 즉 주권에

비해 상대적으로 민주주의와 인권 등의 보편적 가치의 중요성이 더 강조되고 있다.

둘째 경제성장을 통한 민주주의에 대한 간접 지원에서 민주주의 증진을 위한 직접 지원으로의 정책 변화이다. 과거에는 경제발전 등의 외부요인을 지원을 통해 민주주의 증진을 간접적으로 도모해야 한다는 입장이 우세하였다. 그러나 경제발전이 민주화로 이어지지 않는다는 경험적 사례가 많아지면서 민주주의를 직접 지원해야 한다는 입장이 강화되었고 민주주의는 국제협력의 주요 축이자 사업 분야로 자리잡아가고 있다.

셋째 민주주의와 개발, 민주주의와 인권, 민주주의와 평화 등 민주주의에 대한 통합적 인식이 확산이다. 민주적 개발, 민주주의에 대한 권리, 민주평화론 등 민주주의를 핵심적인 가치이자 프레임으로 국제협력을 이해하고 증진하고자 하는 시도가 다각도로 이루어지면서 이에 대한 이론적 정책적 연구도 활성화되고 있다.

넷째, 민주주의 국제협력의 공적 차원과 초당파적 성격이다. 사회개발 사업에 비해 민주주의는 민간단체 보다는 정부기구나 정부 설립 공적재단을 통한 국제협력이 우세하며 특정 정당보다는 좌우를 넘어서는 공통의 가치로 보수와 진보적 성격의 모든 정당이 참여하는 특성을 보이고 있다. 이는 민주주의가 지닌 공적 성격에서 기인하는 것으로 민주주의가 특정 정치적 이념이 아닌 보편적 가치로 수용되고 있기 때문이기도 하다.

3. 민주주의와 개발 담론 – '개발독재'와 '민주적 개발'

국제적으로도 학계와 국제기구 및 시민사회에서 발전과 사회발전 개념 자체 그리고 사회발전과 민주주의의 관계에 대한 다양한 논의가 전개되어 왔다.[2] 서두에서 언급했듯이 국내에서 작년 G20 정상회의를 계기로 '한국형 개발모델', 올해의 부산 총회를 계기로 '한국형 원조 모델'란 말이 자주 사용되고 있다. 과연 '한국형'이란 표현을 붙일 만큼 독특하고 새로운 내용이 있느냐는 원론적인 질문도 있지만 주된 관심은 과연 '한국형'의 주된 내용이 무엇으로 할 것인가에 모아지고 있다.

한편 국내에서는 복지국가 논쟁을 계기로 한국의 개발경험 또는 사회발전에 대해 다양한 관점에서 성찰이 이루어지고 있다. '성장이냐 복지냐'라는 고전적인 쟁점부터 '산업화–민주화–선진화'로의 사회발전 패러다임, 그리고 주요 정당이 내세운 '한국형 복지국가', '창조적 복지국가', '역동적 복지국가' 등 한국의 복지 모델을 둘러싼 논의가 경쟁적으로 전개되고 있다.

한국의 사회발전을 설명하는 다양한 이론적 개념과 프레임이 있지만 본고에서는 민주화와 관련성

2) 개발은 영어 Development의 번역어인데 Development은 한국어로 크게 개발 開發 또는 발전 發展으로 번역한다. '경제개발'과 '경제발전'이란 단어를 혼용해서 쓰듯이 개발과 발전은 분명하게 구분되지 않는 경우가 많다. 이에 비해 사회학에서는 '사회발전'과 '사회개발'을 구분해 사용하기도 한다. 언어적으로 개발은 타동사 발전은 자동사로 개발이 외부의 개입을 의미하는 타율적 외발적 변화를 의미한다면 발전은 자립적 내발적 변화를 의미한다. 즉 개발은 '다른 사람이 의도적 계획적으로 개입하여 발전을 촉진하는 행위'라고 말할 수 있다. 본고에서는 사회발전은 정치,경제, 사회적 개발을 포괄하여 사회 전체를 포괄하는 개념으로 사용한다. 1986년 유엔의 발전권 선언은 발전(Development)을 정치, 경제, 사회 및 문화적 측면을 포함하는 과정으로 이해하고 있다.

이 높은 '개발독재(Development Dictatorship)'와 '민주적 개발(Democratic Development)' 두 개의 프레임을 중심으로 간략히 설명하고자 한다.

먼저 개발독재는 간단히 말해 비민주적인 독재 방식으로 경제개발을 추진하는 것을 의미한다. 개발독재는 '민주주의 없는 경제개발' 모델로 정치적 자유와 인권의 보장 및 참여민주주의적 제도의 발전 없이 권위주의적 정부 – 군부 또는 관료 주도의 – 에 의한 경제성장 추구를 특성으로 한다. 역사적으로는 80년대 중반 이전의 한국과 대만이 대표적이며 군사독재는 아니지만 정치적 권리가 여전히 심각하게 제한되고 있는 싱가포르도 이에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 모델에 따르면 인권과 민주주의는 서구적 가치이고 아시아는 그러한 서구적 가치가 아닌 아시아적 방식 즉 도덕적 권위를 지닌 엘리트에 의한 통치가 적합하고 더 효율적이다. 이른바 '아시아적 가치(Asian Value)'를 합리화하는 이론이다.

한편 민주적 개발은 개발독재와 반대로 민주적인 방식으로 경제개발을 추진하는 것을 의미한다. 이 모델은 경제개발과 민주화가 상호 배타적인 선택이 아닌 동시에 추구해야 하는 목표이고 경제개발과 민주화가 서로 긍정적으로 기여하는 선순환의 구조를 지닌다. 이러한 유형은 자유로운 언론과 역동적 시민사회 그리고 발하고 효율적인 시장경제와 민주적 가너번스 제도 등이 특징으로 나타난다. 90년대 이후 민주화의 단계로 접어든 한국과 대만, 그리고 최근 민주주의가 크게 진전된 것으로 평가받고 있는 인도네시아가 이에 가까운 것으로 볼 수 있다.

단순화한 두 가지 유형 이외에 '경제개발 없는 민주화'와 경제개발과 민주주의 모두 이루지 못한 실패국가(failed state) 유형도 생각해 볼 수 있다.

'경제개발 없는 민주화'는 형식적 민주화를 이루었지만 만성적이고 구조적인 가난을 극복하지 못해 민주화가 형해화되고 민주화와 경제개발 모두 지체 또는 후퇴하는 악순환되는 특성을 보인다. 아시아에서는 필리핀이 이런 경우에 해당한다. 60년대까지 아시아의 선진국이었던 필리핀은 마르코스 독재를 계기로 침체되었지만 80년대 중반 민주화를 계기로 새로운 계기를 맞이하였다. 다당제와 자유로운 선거, 언론자유 등 민주주의의 기본적 제도가 구축되어 있지만 그러나 이후 경제정책의 연이은 실패로 대다수의 국민이 여전히 가난의 굴곡을 벗어나지 못한 상태에 있다.

마지막으로 실패국가는 아시아에서 버마(미얀마)와 북한 처럼 경제개발과 민주주의로 이룩하지 못해 국민 대다수가 절대빈곤과 기본적 자유를 누리지 못하는 상황에 처한 경우를 말한다.

어떠한 유형에 속하느냐에 따라 국가와 시민사회가 처한 환경과 역할이 달라진다. 국가의 역할이라는 관점에서 보면 개발독재는 비민주적 권위주의 정부이지만 경제개발에 효율적이었지만 그리고 민주적 개발은 국가가 민주적이면서 동시에 경제개발도 성공적으로 수행한 경우라고 말할 수 있다.

경제발전과 민주화에 따른 사회발전 모델

민주화 \ 경제발전	성공	실패
민주적 정부	민주적 개발	경제개발없는 민주화
비민주적 정부(독재)	개발독재	실패국가

위에서 분류한 네 가지 유형에 따르면 한국은 80년대 중반까지 개발독재, 그 이후 과도기를 거쳐 김영상 문민정부를 거쳐 김대중, 노무현 정부로 들어오면서 민주적 개발 방식으로 전환한 것으로 평가할 수 있다. 최근 표현의 자유 후퇴와 양극화 심화로 인해 이러한 선순환 모델에 우려가 높아지고 있지만 다른 국가와의 비교 및 장기적 경향성에서 볼 때 이러한 모델에 속한다고 할 수 있다.

4. 한국의 사회발전 – 해외원조의 역할

앞에서 언급했듯이 부산총회를 계기로 한국의 성공적인 경제개발에 원조가 어떤 역할을 하였느냐에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다 그리고 한국개발연구원(KDI)이 주도하는 지식공유사업(KSP)의 일환으로 한국개발경험을 모듈화하여 개도국에 소개하는 작업이 활발하게 이루어지고 있다. KDI는 OECD 등 각종 국제회의에서 한국의 개발경험과 원조의 역할을 발표하면서 한국을 파리선언에서 강조하는 주인의식, 성과관리 및 책무성 원칙에 따른 모범사례라고 발표한 바 있다. 이를 언론에서는 '한국개발 모델 비법 전수', '정책한류'란 표현으로 부각시키고 있으며 과거 '한강의 기적' 표현처럼 한 세대 만에 가난한 수원국에서 공여국으로의 발전을 성공신화로 부각시키고 있다.

이러한 발표에서는 거의 대부분 한국의 발전경험을 소개하면서 대표적으로 새마을운동, 경부고속도로 그리고 포항제철 등의 성공사례로 소개하면서 중앙 정부의 강력하고 효율적인 경제정책 수립과 집행이 경제개발 성공의 핵심이었음을 강조하고 있다. 물론 객관적 통계를 볼 때 한국 정부가 당시 ODA를 효율적으로 잘 활용하여 경제발전의 촉매 또는 지렛대로 활용한 것은 잘 알려진 사실이다. 그러나 이러한 한국의 개발경험에 대한 경제중심적, 국가관료 중심적 접근은 개발독재에 대한 옹호 또는 미화로 이어지면서 국내 및 국제 시민사회의 우려와 비판을 불러 일으키고 있다.

이러한 우려와 비판은 크게 한국 사회발전 모델의 보편성과 지속가능성 측면에서 제기되고 있다, 여기서 보편성이란 과연 그러한 모델을 국내외적 정치경제 환경이 판이하게 다른 가난한 개도국에도 적용할 수 있는가라는 적용가능성, 그리고 지속가능성이란 과연 금융경제위기가 반복 심화되는 오늘날의 신자유주의 세계화 시대에도 그러한 발전전략이 지속적으로 가능할 것인가의 문제를 말한다.

보편성과 관련하여 가장 자주 지적되는 비판은 한국이 수출주도 경제성장 정책을 도입해서 가난에서 극복하던 60-70년대의 국내외적 정치 및 경제환경과 오늘날의 환경은 전혀 다르다는 것이다. 따라서 당시 한국의 정부가 했던 역할과 해외수출지향 산업화 전략을 오늘날 개도국의 다른 나라가 그

대로 실행하는 것은 무리라는 것이다. 말로는 one-size-fit-for-all을 거부하면서 사실은 한국의 경험을 일반화하고 이식하려는 오류를 범하고 있다는 것이다.

한편 지속가능성 관련하여서는 오늘날 한국사회가 겪고 있는 사회적 위기와 한국형 개발모델과의 연관성에 대한 비판적 지적이 제기되고 있다. 각종 성장률 통계로 보여주는 양적 경제 성장이면에 악화되는 사회적 위기, 즉 OECD 최저 출산률과 최고의 자살률, 최장 노동시간 등으로 대표되는 사회적 위기는 이른바 수출지향적 압축적 경제성장 중심의 사회발전 모델의 휴유증 또는 부작용 이라는 것이다. 경제성장을 통해서 어떤 사회발전을 이룰 것인지 또는 공동체의 삶의 질에 대한 고민 없이 경제성장 자체가 목적이 되어버린 성장지상주의가 가져오는 사회적 폐혜를 볼 때 오늘날 세계적 금융위기 하에서 과연 과거의 개발모델이 지속적으로 가능할 지에 대한 의문이 커지고 있다.

OECD에서 말하는 지식공유사업(KSP)은 특정 정책이 어떤 국내외적 조건하에서 설정한 목표를 어떻게 달성했는지를 분석하고 그 과정에서 얻은 교훈을 공유하는 것이 주된 목적이다. 특히 다양한 조건 하에서 시행된 여러 정책을 비교 분석함으로써 새로운 정책 개발시 시행착오를 줄여 정책의 효과성을 높이는데 기여하고자 한다. 그러나 한국의 현재 KSP 사업은 반성과 교훈 보다는 과거 정책 홍보의 정치적 성격이 강해서 분석의 객관성과 신뢰성에 적지 않은 의문이 제기되고 있다.

국제적으로 한국이 발전의 모델로 주목받는 것은 단순히 경제성장 때문이 아니라 경제성장이 시민사회의 발전 즉 시민사회 성장과 민주화와 함께 이루어졌고 그 결과 전반적인 인권 신장이 이루어졌기 때문이다. 즉 앞에서 언급했던 개발독재에서 시민사회 성장과 민주화를 거쳐 민주적 개발 모델로의 전환이 한국 개발모델의 핵심이라고 할 수 있다.

KDI가 국제적으로 소개하는 한국의 개발모델에서는 경제성장 과정에 있었던 노동자의 희생, 탈이농 급속한 도시화 과정에서의 농촌 공동체의 파괴와, 환경파괴, 인권 탄압과 언론탄압 등은 경시하거나 언급조차 하지 않고 있다. 이른바 개발독재의 부작용 또는 부정적 측면을 외면하여 시민사회 또는 민주화의 역할을 무시 또는 평가절하하고 있다.

잘 알려졌듯이 군부독재 하 민주화 운동 과정에서 많은 사람들의 희생이 있었고 이들의 선도적 노력이 한국의 민주화에 큰 기여를 하였다. 이 과정에서 당시 시민사회 특히 개신교와 천주교를 통해 국내의 노동, 농민 및 시민사회 지도력 양성에 사용된 해외의 민주화운동 지원기금의 역할에 대해서도 주목할 필요가 있다. 군사독재 하에서 사적으로 이루어진 해외원조에 대한 실증적 연구가 없어 정확한 통계로 뒷바침 할 수 없지만 당시의 민주화 운동 기록에 따르면 상당액의 민간 지원금이 당시 사회운동 발전의 밑거름이 되었다고 추측할 수 있다.[3)]

즉 미국과 서방 국가의 ODA가 초기 경제개발 단계에서 촉매의 역할을 했다면 ODA 또는 민간재원 형태(Private Development Assistance, PDA)로 국내에 도입된 원조는 60년대부터 80년대까지 사회개발과 시민사회의 리더십 역량강화에 많은 기여를 했고 이는 80년대 후반 이후 민주화로 결실을 맺

3) 이와 관련하여 한국국제개발협력시민사회포럼(KoFID)의 원조와개발효과성 및 인권주제 분과는 원조와 사회개발 및 민주화의 연관에 대한 실증적 자료수집 및 정리를 하여 부산 세계개발원조총회 전에 발표 예정이다.

는데 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 즉 이를 정식화하자면 한국의 사회발전 또는 민주적개발 모델은 정부주도의 경제개발 ODA와 사회발전 특히 민주화의 원동력된 ODA 일부와 PDA를 토대로 성립되었다고 할 수 있다. 즉 당시 해외로부터 사회운동과 시민사회 재정 지원이 없었다면 한국의 민주화는 지체되었거나 오늘날과 다른 형태로 이루어졌을 가능성이 높았다고 할 수 있다.

한국의 사회발전 특히 해외원조와 한국 사회발전의 관계를 어떻게 이해하느냐는 한국의 해외 개발원조의 내용과 방향에 중요한 시사점을 던져준다. 의식적이든 무의식적이든 한국 정부와 시민사회가 추진하는 해외 개발원조 사업의 내용은 한국의 개발 경험에 대한 해석의 영향을 받을 수 밖에 없기 때문이다. 즉 '한국형 개발경험'의 핵심을 경제성장과 사회발전 균형적 발전 즉 시민사회의 성장과 민주화를 토대로 한 민주적개발로 이해한다면 '한국형 원조모델'의 핵심적 내용 또한 수원국의 경제개발과 시민사회 및 민주화 지원이 될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

5. 한국의 사회발전과 개발원조 모델

원조를 통한 국제개발협력에는 다양한 모델과 유형이 있는데 현재 한국의 시민사회에서 논의되는 유형은 크게 다음의 세가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째 크게 더 많은 양의원조를 주장하는 'More Aid', 둘째 양보다 더 나은 양질의 원조를 주장하는 'Better Aid' 그리고 세째 기존의 원조모델에 대한 대안을 모색하는 대안적 원조 'Alternative Aid'로 구분해 볼 수 있다. 이러한 M-B-A 모델은 앞서 서술한 한국의 개발 즉 사회발전 경험에 대한 이해와 밀접한 관련이 있다.

첫째 'More Aid' 유형은 기존의 경제중심 사회발전 모델과 연관이 많은데 이러한 유형에서는 원조의 양을 늘려 가난 퇴치와 소득 증대를 도모하고 국가적으로는 국민총생산(GNP)의 증대하는 것을 중요시 한다. 현재 한국 개발원조의 대다수가 이 모델을 따르고 있다. 새마을 운동, 주민소득 증대사업, 수출주도 산업을 위한 인프라 구축 등 원조를 통한 경제적 역량 강화가 중요하게 간주된다.

둘째 'Better Aid' 유형은 경제 뿐만 아니라 시민사회 등 사회발전을 강조하는 모델로 원조의 양보다는 질 즉 원조의 효과성을 중시한다.[4] 경제성장과 민주적 거버넌스를 통한 사회 정치 문화적 발전을 동시에 도모한다. 이 유형은 시민사회의 권력감시 역할 강화, 독립적인 언론과 의회 및 정당 등 민주적 정치제도의 강화, 사법부의 독립 등 국가적 차원의 민주적 거버넌스 강화를 강조한다. 이러한 모델은 사회발전을 단순히 경제적 수치와 통계로 환원하지 않고 인간발전지수나 최근 국제기구 특히 OECD가 검토하고 있는 행복지수나 웰빙지수 등 보다 포괄적인 사회발전 지수를 중시한다. 민주적 개발과 친화성이 있는 이 모델은 경제개발과 사회개발을 동시에 강조하고 시민사회의 역할 및 민주주의의 강화를 주장하는 유형이다. 한국의 경우 이 모델에 따르면 과거청산, 시민사회의 권력감시 역할, 부패방지와 청렴위원회(현 권익위원회), 국가인권위원회 등 민주적 거버넌스를 증진하는 다양한

4) BetterAid는 원조효과성을 위해 2008년 결성된 국제 네트워크의 명칭으로 국제 NGO의 지향을 상징적으로 보여주고 있다. www.betteraid.org

제도 등이 지식공유의 주된 내용이 된다.

셋째 'Alternative Aid' 유형은 원조를 통해 기존의 경제 사회 발전 모델을 극복하는 새로운 사회 발전을 모색하고자 한다. 원조의 필요성을 인정하고 활용하지만 원조를 통해 기존의 공동체적 삶이 신자유주의적 시장논리에 편입되는 것을 경계하며 공동체의 자연 및 문화적 환경과 조화를 이루면서 경제적으로 자립하는 사회발전 모델을 추구한다. 이러한 유형은 국가 차원보다는 지역 차원에서 주로 시도되고 있는데 구체적인 사례로는 도동직거래운동, 공정무역, 기본소득운동, 생태마을이나 생태도시 또는 인권도시와 같은 대안공동체운동, 협동조합운동, 지역화폐운동 등을 들 수 있다.

이러한 M-B-A 세가지 모델의 관점에서 볼 때 현재 한국정부와 상당수의 시민사회단체는 한국의 개발경험을 바탕으로 더 많은 원조를 주장하고 있고 소수의 시민사회단체가 한국의 개발경험에 대한 비판적 해석을 바탕으로 양보다는 질을 강조하는 더 나은 원조 그리고 더 나아가 대안적 원조를 고민하고 있다고 볼 수 있다.

6. 한국의 ODA 정책에 대한 함의와 제언

앞에서 설명했듯이 지금까지 한국의 개발원조 정책은 경제적 측면에 치우쳐 민주화와 사회개발 등 한국개발경험의 다양한 측면이 제대로 반영되지 못하였다. 부산 총회를 계기로 한국정부와 시민사회는 한국의 개발 경험에 대한 균형 잡힌 해석과 분석을 바탕으로 국제개발협력 정책을 개발하고 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 한국의 경제성장과 민주화에 대해 언급한 지난 9월 이명박 대통령의 유엔총회 연설은 단순한 외교적 언사가 아니라 적극적이고 구체적인 정책으로 뒷받침될 필요가 있다.[5] 이러한 인식을 바탕으로 보다 바람직하고 균형잡힌 ODA 정책을 위해 몇 가지 제안을 하고자 한다.

---

5) 지난 9월 유엔총회에서 이명박 대통령의 연설은 한국의 개발모델에 대한 균형잡힌 시각을 담고있어 국제사회의 주목을 받았다. 그러나 이러한 대통령의 관점과 KSP의 구체적인 내용과는 아직 큰 간격이 존재하고 있다. "한국은 20년간 유엔 회원국으로서 유엔의 정신과 가치를 구현하는데 최선을 다해 왔습니다. 국제사회의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발, 인권증진과 민주화, 국제평화유지 등의 분야에서 적극적인 역할을 수행하고 있습니다. 한국은 전쟁과 가난을 겪고 세계 최빈국의 위치에서 출발하여 극적으로 경제발전과 민주화를 이루었으며, 이는 유엔이 표방하는 민주주의, 인권, 개발의 가치를 가장 모범적으로 구현한 사례라고 할 수 있을 것입니다 이제 한국은 그동안 국제사회로부터 받은 것 이상으로 보답하고자 합니다. 도움을 꼭 필요로 하는 곳에 가장 알맞은 도움을 주고, 국제사회가 당면한 도전들을 극복해 나가는데 있어 건설적인 역할을 할 수 있도록 유엔과 적극 협력해 나갈 것입니다.
민주주의는 지속가능한 국가발전의 토대이기도 합니다. 한국의 경우, 경제성장이 민주화를 진전시켰고, 민주화는 다시 경제성장을 촉진했습니다. 21세기 세계화 정보화 시대에는 경제수준과 상관없이 민주화는 거스를 수 없는 대세가 되었습니다. 나는 민주주의의 활력이 경제 발전의 원동력이 될 것으로 믿습니다. 개발도상국이 민주주의와 경제성장을 동시에 추구할 수 있도록 돕는 것이야말로, UN의 역할이라고 생각합니다.
의장님, 민주주의와 시장경제는 인간의 자유, 행복의 가치와 더불어 개인의 더 나은 삶을 향한 욕구를 충족시키는데 기여하였습니다. 하지만 지금 고도의 자유시장경제에서 나타나는 빈부의 격차 현상은 자본주의 시스템의 자기반성과 보다 공익적인 책임을 요구하고 있습니다.
…
유엔이 추진하고 있는 「새천년개발목표(MDGs)」 역시 선진국과 개발도상국의 공생발전을 추구하는 중요한 어젠다입니다. 한국정부는 「새천년개발목표」가 추구하는 국제사회의 개발협력 노력에 적극 동참할 것입니다. 2015년까지 ODA 규모를 현재의 두 배 이상으로 확대하는 계획을 착실히 이행하면서 우리의 개발경험을 바탕으로 개도국 스스로 성장할 수

첫째, KDI가 2004년부터 추진하고 있는 경제성장 중심의 지식공유사업(KSP)에 사회개발과 민주화 및 시민사회의 역할을 적극적으로 포함시켜야 한다. 특히 한국의 개발경험을 산업화와 민주화 두 축을 기반으로 보다 균형있게 분석 소개할 필요가 있다. 이와 관련하여 한국해외원조단체협의회(해원협)은 부산 세계개발원조총회에 임하는 한국정부에 대한 정책제안에서 "한국정부는경제개발중심의 지식공유프로그램(KSP) 내용에 한국의 민주화, 시민사회의 정책감시 및 사회개발 경험을 포함해야 한다."고 주장한 바 있다.[6] KDI가 경제개발 경험을 모듈화하듯이 KOICA는 관련 기관과의 협력하에 사회개발과 민주화 중심의 경험을 모듈화하는 역할을 할 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 KOICA의 정책연구 기능을 보다 강화할 필요가 있다. 특히 사회개발과 민주화에 대한 시민사회의 역할에 대한 객관적이면서도 적극적인 평가가 필요하다. 더 나아가 이 과정에서 경제성장과 민주화 및 사회발전과의 관계에 대한 보다 깊이 있는 연구를 통해 한국의 경험을 보편화 할 수 있는 이론적 근거를 만들 필요가 있다.

둘째로 이렇게 정리된 내용을 KOICA가 진행하고 있는 개도국 공무원 연수 및 ODA 관련 교육에 체계적으로 반영하여야 한다. 더 나아가 KOICA와 민간단체의 해외봉사단 파견 교육에도 적극적으로 반영할 필요가 있다. 한국의 개발경험을 국제사회 특히 유엔이 추구하는 가치이자 프레임인 민주주의, 개발, 인권 등 보편적 개념을 적극 도입하여 한국 개발경험에 대한 아전인수적 해석을 탈피하고 한국의 개발경험에 대한 시각차이를 줄이는 것이 매우 필요하다. 특히 한국정부가 중점적으로 보급하고 있는 '새마을 운동'을 파리선언과 같은 국제사회의 보편적 규범과 개념에 입각하여 비판적으로 분석 평가하여 현지 상황과 맥락에 부합하는 개발정책으로 발전시킬 필요가 있다. 그리고 광주광역시가 추진하고 있는 인권도시 모델 또한 개도국 지방정부와의 협력사업으로 추진해 볼 필요도 있다.

셋째, 국제개발협력 사업에 민주화를 반영하는 사업을 개발 실시할 필요가 있다. 민주화는 시민사회 역량과 리더십 강화, 민주적 거버넌스(Democratic Governance), 투명성과 책무성 증진, 인권보호와 증진 제도, 법치 등 다양한 형태의 정책으로 반영된다. 현재 KOICA의 7대 중점사업 영역 중 민주화와 가장 관련이 많은 공공행정(governance)과 범분야(cross-cutting issues)에서 한국의 민주화와 민주적 거버넌스 경험을 적극적으로 반영시키는 것이 필요하다.

그러나 대다수의 개발지원 대상국가에서 민주화나 인권이 여전히 정치적으로 민감한 이슈임을 감안할 때 정부기관이 직접 지원하는 것 보다는 상대적 독립성을 지닌 시민사회단체나 공익 민간재단이 이를 수행하는 것이 더 효과적일 수 있다. 그러나 현재 이러한 사업을 수행할 수 있는 국내 시민사회의 전문적 역량은 매우 취약하여 이에 대한 각별한 관심과 지원이 요구된다. 특히 한국정부의 지원사업을 포함한 다양한 국제개발사업 과정에서 발생할 수 있는 부정부패를 감시 및 고발하고 정책대안을 제시하는 현지 시민사회의 역할을 강화하는 사업을 지원할 필요가 있다.

있는 역량을 배양하도록 도울 것입니다. 이러한 「새천년개발목표」에 부응하여, 오는 11월 한국의 부산에서 개최되는 세계개발원조총회(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: HLF-4)가 국제개발협력 환경의 변화에 부응하는 새로운 개발협력 패러다임과 파트너십을 도출하는 계기가 될 것으로 기대합니다."

6) www.ngokcoc.or.kr

이러한 상황에서 정부가 지원하는 민주화 관련 재단을 보다 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 현재 민주주의 관련하여 정부가 설립한 재단으로는 광주 5.18기념사업회와 서울의 민주화기념사업회 두 기관이 있다. 그러나 두 곳 모두 국제적 차원의 민주주의 지원 사업 실적은 미미한 편이다. 광주의 5.18 재단이 재정지원 사업을 포함 아시아 민주주의 지원사업을 다양한 방식으로 실시해왔고 민주화기념사업회는 해외의 민주주의 국제협력 기관 현환 등 기초적인 조사연구를 수행한 것 이외에 예산과 인력 부족으로 아직 구체적인 사업을 착수하지 못하고 있다. KOICA의 사업에 민주화의 가치와 원칙을 반영하는 것도 중요하지만 미국처럼 민주주의를 전담하는 재단을 설립하는 것도 고려할 필요가 있어 보인다.[7)]

한편 시민사회와 국내의 정부 재단을 통한 지원 이외에도 유엔 민주주의기금(UNDEF)을 통한 민주주의 적극적 지원의 증대를 고려할 필요가 있다. 한편 일부 지역에서 민주주의가 지닌 정치적 민감성을 고려할 때 유엔을 통한 지원은 정당성 측면에서 장점을 지닌다. 2011년 현재 한국은 누적합계 100만불 기부로 전체 기부 국 중 11위이다.[8)] 주목할 만한 사항은 아시아에서 인도, 일본, 카타르가 상위권을 차지하고 있다는 것이다.[9)] 세계 최대의 민주주의 국가인 인도, 중동의 민주주의 선두주자인 카타르가 유엔을 통한 민주주의 증진을 국제협력에서 민주주의를 주요 의제로 삼고 있다는 점은 아시아의 선도적 민주주의 국가로 평가 받아온 한국에 시사하는 바가 크다.

II. 결 론

부산총회는 국제적으로 새로운 국제개발협력 패러다임을 모색하고 국내적으로 한국의 개발원조 정책과 사업을 국제적 기준에 부합하게 개혁하고 중장기적으로 한국형 원조패러다임을 모색하는 역사적 계기이다. 이 계기를 효과적으로 활용하기 위해서는 개발원조를 경제적 정치적 이해관계가 아닌 인권과 민주주의와 같은 보편적인 가치와 규범에 따라 이해하고 실천하는 것이 요청된다. 특히 이 과정에서 한국정부와 시민사회는 비판적 협력관계를 유지하면서 생산적인 파트너십을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 한국의 개발경험에 대해 경제성장 만이 아닌 시민사회와 민주화를 포함하는 균형있는 접근과 해석이 매주 중요하다.

부산총회를 계기로 국제개발협력의 정책 담론이 원조효과성에서 개발효과성으로 심화 확대되고 있다. 그리고 개발효과성에 대한 논의에서 주의의식, 책무성, 효과적인 개발제도 구축(Effective Institution)

---

7) 미국식 모델에 따르면 개발은 USAID, 민주주의는 National Endowment for Democracy(NED)로 기능적으로 구분되어 있다. 그러나 민주주의는 두 기관 모두 공유하는 비전이자 원칙에 해당한다. NED는 철저하게 초당파적으로 운영되어 특정 정당의 정책의 과도한 영향으로부터 상대적 자율성을 지키면서 운영되고 있다.

8) http://www.un.org/democracyfund/

9) 2011년 9월 21일 현재 누적금액 기준으로 인도는 미국에 이어 2위, 3위 독일에 이어 일본과 카타르가 4, 5위를 차지하고 있다.

등 민주적 거버넌스는 관련 핵심 이슈들이 중요하게 다루어지고 있다. 이런 맥락에서 최근 민주주의와 인권의 후퇴 논란에도 불구하고 지금까지 한국 사회가 성취한 민주적 거버넌스의 경험은 국제사회와 공유할 가치가 있는 소중한 자산이다. 이러한 자산을 가난 극복과 민주화의 과제를 안고 있는 개도국과 나누는 것은 부산총회를 개최국 정부이자 시민사회로서 책무이자 과제이다.

참고문헌

1. 국내문헌

이성훈 “국제개발협력과 인권–부산 OECD 원조효과성회의와 한국의 역할” (국제개발협력 2011 No. 1)

이성훈, “G20 정상회의와 개발 – 절반의 성공이자 실패” 〈ODA Watch 뉴스레터 제47호〉 (2010년 11월 16일)

이성훈, “지구화 시대의 개발 NGO”, 〈지구화 시대의 한국시민사회〉 (서울, 아르케 2011)

민주화운동기념사업회 편 “민주주의 국제협력기관 : 지구민주화와 공공외교의 지형도” (리북, 2010)

유해정, “인권과 발전: HRBA 모델의 비판적 고찰” 〈경희대학교 NGO 대학원 글로벌 거너번스 전공 석사학위 논문〉 (경희대학교 NGO 대학원, 2009)

한국인권재단 인권아카데미 벼리, “인권에 기반한 개발과 기업의 역할” 〈세미나 자료집〉 (한국인권재단 인권아카데미 벼리, 2011)

한국인권재단 ODA 연구팀, “ODA 정책이 수원국의 인권에 미치는 영향” (2007년도 국가인권위원회 연구용역 보고서) (한국인권재단 2007)

ODA Watch, “국제개발협력 선진화 방안인가, 한국화 방안인가?” ODA Watch 뉴스레터 제47호, 2010년 11월 16일

ODA워치 DAC 팀, “연재1호: 제4차 부산 원조효과성 고위급회의와 시민사회의 역할“ ODA Watch 뉴스레터 제48호, 2010년 12월 31

김은미, 김진경 “OECD/DAC 거버넌스 네크워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제” 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 3)

김 인, “HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고–Catalyzing Development: A New Vision for Aid”, 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 3)

이련주 “국제개발협력 선진화 방안” 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 4)

이현주 “남남협력의 효과성과 과제: HLF4 및 글로벌 차원의 정책방안을 중심으로”, 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 3)

정우진 “한국형 개발협력모델” 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 1)

한재광 “지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력” 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 4)

김신, 양영미 역 「인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)」 (서울;후

마니타스, 2010)

2. 국외문헌

BASPIA, 인권에 기반한 개발협력에 대해 자주 물어보는 질문들(FAQ) Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation, (유엔 인권최고대표사무소, UN OHCHR, 2006)

Better Aid, Development effectiveness in development cooperation: a rights-based perspective BetterAid (Oct 2010)

Better Aid, Making development cooperation just: Governance principles and pillars (Dec. 2010)

민주적 거버넌스와 경제발전

김 달 현 경희대학교 국제대학원 객원교수

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 거버넌스체계와 제도의 중요성
Ⅲ. 민주주의와 경제발전
Ⅳ. 민주적 거버넌스 지표의 분석
Ⅴ. 요약 및 결론

Ⅰ. 서 론

경제발전은 민주주의를 요구하며 민주주의는 다시 경제적 번영을 가져오는가에 관한 문제는 오랫동안 논쟁의 대상이 되어온 미해결의 주제이다. 민주주의는 세계적으로 확산되어 오고 있지만 최근에는 무한한 경제력을 가진 중국과 러시아로부터 도전을 받고 있다. 남미에서는 새로운 좌파가 민주주의에 대한 견해를 재정립하고 있다. 2008-2009년의 세계적 경제위기는 자유 시장 경제모델의 타당성을 의심하게 되었고 강력한 정부역할을 주장하는 학자도 등장하였다. 현재의 상황에서는 민주주의나 시장경제가 경제적인 목적을 달성하는데 필요하지 않으며 오히려 권위주의적 모델이 더 적합하다고 주장하는 일부 견해도 있다.

일부학자들은 민주주의가 경제성장에 적극적인 영향을 미친다는 견해가 있는가 하면 다른 학자들은 권위주의적 정부가 더 높은 성장률을 보여준다는 견해를 피력하고 있다. Seymour M. Lipset, Robert Dahl, Samuel Huntington은 경제성장과 민주주의 간에는 연관성을 가지고 있다고 주장하고 있다. 또한 Przeworski는 연관성은 있지만 경제성장은 다만 민주주의의 안정에만 영향을 미친다는 것이다. 이와 반대되는 견해를 주장하는 학자인 Mancur Olson은 민주주의는 낮은 경제성장을 줄 가능성이 있다고 한다. 왜냐하면 만주주의는 효율적인 자원배분을 저해하는 이익집단의 영향을 많이 받기 때문이다. Lipset의 독창적인 연구 이후 많은 학자들은 경제발전과 민주주의간의 관계에 대하여 긍정도 하고 부정도 하고 다시 긍정을 반복해오고 있는 실정이다.

본 논문은 제도적 접근방법을 따라 거버넌스와 발전의 관계를 논의하려고 한다. 거버넌스 제도는 민주주의와 경제발전에 영향을 주며 양자는 상호작용을 한다는 것이다. 장기적인 정치적 및 경제적 발전과정에서는 거버넌스 제도의 개혁이 적극적인 장기효과를 초래하는 초석이라고 생각한다. 따라서 여기에서는 민주적 거버넌스제도, 시장경제와 경제발전을 중심으로 논의하려고 한다. 즉 지속가능한 발전은 민주적 거버넌스의 기능적 제도 없이는 불가능한 것이다. 즉 부분분석의 접근방법을 주로 사용하였지만 끝에서는 일반분석의 입장에서 각 변수 간에 상호작용도 논의하였다. 본 논문의 구성은 서론 다음에 II에서는 양호한 거버넌스의 체계 와 민주적 거버넌스 및 제도의 중요성을 논하고 III에서는 민주주의, 양호한 거버넌스와 지속적인 경제발전을 위한 제도의 역할을 다룬다. 그러나 일반분석의 입장에서 개발전략의 우선순위에서는 거버넌스제도 이외에도 다른 변수의 사용가능성도 논하였다. IV에서는 민주적 거버넌스 지표를 성공국가와 실패국가의 사례로 나누어 비교분석을 한다. V에서는 요약과 결론으로 끝을 맺으려고 한다.

II. 거버넌스의 체계와 제도의 중요성

1. 거버넌스의 개념 및 형태

(1) 거버넌스의 정의

거버넌스의 정의는 아직 국제적으로 합의된 것은 없으나, 일반적으로 거버넌스는 일국의 정치, 경제 및 사회적 자원의 배분과 관리와 관련된 총체적인 구조를 의미한다. 또한 거버넌스는 사회전반에 걸쳐 영향력을 행사하는 광범위한 개념으로 여타 분야의 개발과 투자에 우선하여 추진해 나가야하는 개발의 기본과제이다. 거버넌스의 정의는 양자 및 다자기구의 관점과 관심분야에 따라 다양하다.(김달현. 2011, p. 121)

〈그림 1〉은 역사, 정치, 경제, 사회 및 문화적 제요인이 거버넌스의 각 영역과 개발결과에 순차적으로 미치는 파급과정을 나타낸 것이다. 이 그림은 이러한 복잡한 관계를 요약한 것이다.[1] 즉 〈그림 1〉은 거버넌스와 발전의 분석체계에서 보는바와 같이 거버넌스는 정치, 경제, 사회 및 문화 등 각 방면의 발전에 지대한 영향을 미치고 있다.

개발정책에 있어서 거버넌스의 역할에 두 가지 사항을 언급할 필요가 있다. (i) 거버넌스는 정의한 그자체로 보나 평등하고 지속적인 발전을 달성하는 수단으로서 매우 중요하다는 것이다. (ii) 거버넌스가 무엇이며 어떻게 이를 민주주의와 차별화하며 어떻게 이것이 발전 및 진보와 연계되는가를 밝

1) 거버넌스와 발전의 관계를 다른 시각에서 보여준 문헌의 그림을 참조할 것. Noha El-Mikawy and Ingvild, Understanding and Programming for Linkage: Democratic Governance and Development, 2009, p. 4

히는데 일치된 명확한 견해가 없다. 따라서 거버넌스의 정의는 다양하게 내리고 있지만 거버넌스가 어떻게 권한을 행사하고 규제한다는 대해서는 의견의 일치를 보고 있다.

(2) 정치적 거버넌스

정치 거버넌스(political governance)는 합법적이고 권위 있는 국가의 정치적 의사결정과 정책을 수립하는 과정을 말한다. 민주국가는 권력이 분산되어 상호견제하며 시민들은 지도자와 대표자를 선출하는데 참여하게 된다. 정치적 거버넌스는 정부의 합법성, 정부능력, 정부책임, 법치와 인권 등을 포함하고 있다. 정치 거버넌스는 민주주의에 영향을 미친다.

(3) 경제적 거버넌스

경제 거버넌스(economic governance)는 일국의 경제활동(국내)과 타국경제와의 관계에 영향을 주는 의사결정과정을 말한다. 이는 평등, 빈곤 및 생활의 질에 대한 중요한 의미를 담고 있다. 경제적 거버넌스는 공공부문관리, 법치, 계약 및 재산권, 조직상의 책임, 투명성과 정보의 자유 등을 포함하고 있다. 경제 거버넌스는 시장경제를 통하여 경제성장 및 발전에 영향을 미친다.

〈그림 1〉 거버넌스와 발전의 분석 체계

결정요인 →	거버넌스 영역 →	발전 결과
역사적배경 전 정권 사회 문화적 배경 경제제도 국제환경	시민사회 정치사회 정부 관료체계 경제사회 사법제도	정치적 자유와 권리 인간안보와 후생 경제성장 인간자본(보건 및 교육) 신뢰와 사회자본

자료 : ODI(2006) Governance, Development and Aid Effectiveness: A Quick Guide to Complex Relationships, Briefing Paper

(4) 민주적 거버넌스

민주적 거버넌스(democratic governance)는 책임성, 투명성, 포괄성, 대응성을 지닌 효과적이고 유능한 국가를 만드는 의사결정과정을 말한다. 따라서 모든 국가는 선거 및 입법제도를 강화하고 사법과 공공행장의 접근을 개선하며 필요한 국민에게 기본서비스를 공급할 능력을 키워야 한다.

(5) 개발적 거버넌스

개발적 거버넌스(developmental governance)는 아프리카의 국가들의 재건을 위하여 다양한 사회

부문(공공부문, 민간부문, 시민사회 개인 등)에서 오는 아프리카 이해당사자들의 의지의 산물이다. 그들은 지방, 전국, 지역, 대륙 및 국제적 영역을 포함하고 있다. 그리하여 이는 과거 및 현재를 재검하고 공통가치의 유산을 바탕으로 아프리카의 비젼을 확립하는데 있다. 아프리카는 자신의 매트(mat)를 짜고 더 이상 다른 사람의 매트에서 자지 않겠다는 것이다. 개발적 거버넌스의 기본구상은 (i) 민주주의와 인권, (ii) 경제 및 사회 발전, (iii) 아프리카의 평화, 인간 안보와 지속적 발전을 근간으로 하고 있다.

2. 양호한 거버넌스의 체계

(1) 양호한 거버넌스의 개념

오늘날 거버넌스는 발전과정에 있어서 중심적 지위를 차지하고 있으므로 발전 전략에 포함시켜야 할 중요한 요소로 간주되고 있다. 따라서 양호한 거버넌스(good governance)는 정부역할의 패러다임 이동을 상징하는 용어이다(Holz & Kim, 2002). 즉, 양호한 거버넌스는 집단적인 제 문제에 대응하여 자원의 배분과 관리를 다루는 것으로 참여, 투명성, 책임성, 법치, 효과성 및 평등의 원칙을 준수해야 한다.

UNDP는 양호한 거버넌스는 개도국의 성공적인 발전을 위한 본질로, 하나의 보편적인 원칙을 말하며 다음의 9개의 핵심적 원칙을 지니고 있다고 보고 있다. 각 원칙은 상술한 거버넌스의 각 분야에 적용되는 것이다(UNDP, 1997). 양호한 거버넌스는 참여, 법치, 투명, 대응, 여론에 의한 합의, 평등, 효과와 효율, 책임 및 전략적 비젼 등을 포함하고 있다. 최소한 양호한 거버넌스는 독립적인 사법제도 하에서 불편부당하게 집행하는 공평한 법제도를 요구한다. 따라서 그들의 결정과 집행은 투명하고 규정과 규칙에 따라 집행해야 한다. 책임성은 투명성과 법치 없이는 수행할 수 없기 때문에 책임성은 양호한 거버넌스의 주요 요건이다. 양호한 거버넌스는 공평한 법적 체계를 요구한다. 이러한 양호한 거버넌스의 원칙은 정부는 물론 민간부문과 시민사회도 모두 준수해야 할 사항이다. (Sharma, 2007, pp.31-33) 좋은 제도만이 양호한 거버넌스를 얻을 수 있으며 제도는 장단기 적으로 모두 중요한 것이다. 왜냐하면 제도는 한사회의 유인제도(incentive system)를 형성하며 경제적 실적의 기초적 결정요인이다. 결국 양호한 거버넌스는 제도적 질에 따라 좌우되는 것이라고 볼 수 있다. 제도 구축과 민주주의는 양호한 거버넌스와 경제발전을 위하여 필요 불가결한 것이다.

끝으로 발전에 있어서 경제적 및 정치적 거버넌스 간에 대립관계를 볼 수 있다. 즉, 전자는 권력의 보유자는 어떻게 생산요소, 금융 및 시장을 관리/규제하는가에 초점을 두는 반면에 후자는 누가 권력을 장악하며 어떻게, 왜, 어느 정도 힘과 집행을 합법적으로 독점하는가에 초점을 두고 있다. 그러나 사실상, 경제적 거버넌스와 정치적 거버넌스는 보완적인 면도 있다. 예컨대, 법치(rule of law)는 동시에 권력보유자를 견제하고 시장기능을 가능하게 한다. 그리하여 법치는 경제자산, 시민 권리와

정치 권리를 모두 보호해 준다.

(2) 양호한 거버넌스의 체계

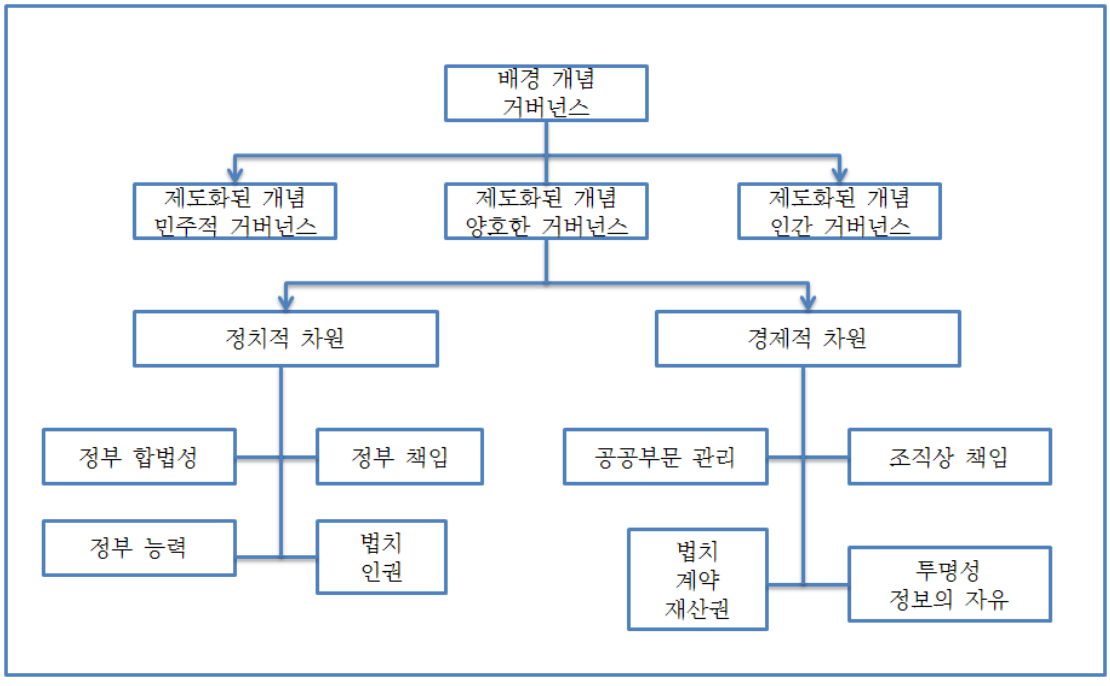
거버넌스는 (i) 민주적 거버넌스와 권위주의적 거버넌스로도 분류할 수 있다. 어떠한 정치, 경제제도하에서도 거버넌스는 존재하며 민주주의 하에서도 양호한 거버넌스와 취약한 거버넌스를 발견할 수 있다. 양호한 거버넌스의 중요한 축이 민주적 거버넌스 일뿐이다. (ii) 양호한 거버넌스는 효과적인 법적 및 규제적 체계를 갖추어 장기적으로 민주주의와 경제발전에 기여한다는 것이다. 반면에 취약한 거버넌스는 부적합한 법적 및 규제적 체계(책임성과 법치의 결여, 재산권, 계약이행 등), 약한 시민권의 보호, 취약한 사회서비스의 공급 등을 의미하며 이는 일국의 민주주의와 경제발전을 저해한다. (iii) 양호한 거버넌스는 정치적 거버넌스와 경제적 거버넌스로 대별할 수 있다. 정치적 거버넌스는 정부의 합법성, 정부능력, 정부책임, 법치와 인권 등을 포함하고 있다. 또한 경제적 거버넌스는 공공부문관리, 법치, 계약 및 재산권, 조직상의 책임, 투명성과 정보의 자유 등을 포함하고 있다. (〈그림 2〉 참조) 결국 양호한 거버넌스는 정치적 측면과 경제적 측면이 있어 정치적 측면은 민주주의에, 경제적 측면은 경제발전에 각각 영향을 미친다. 최근에는 정치적 거버넌스와 경제적 거버넌스는 지속적 인간개발에 지대한 영향을 미친다는데 의견의 일치를 보고 있다. 그러므로 두 측면은 상호작용을 미치는 것이다. 물론 권위주의적 거버넌스 제도도 비민주의체제와 경제발전에 영향을 미치는 것이다.

3. 민주적 거버넌스

많은 국가들의 횡단분석(cross section analysis)을 사용한 경험적 연구에 의하면 민주주의를 개선하는 거버넌스는 경제성장을 가져온다는 것을 실증하였다. 더욱이 정치적 자유(민주적 거버넌스)는 경제성장에 적극적 효과를 초래한다는 실증적 연구를 보여주었다. 이러한 민주주의를 유지하기위해서는 우선 민주적 거버넌스가 확립되어야 한다. 사실상 UNDP는 민주주의와 거버넌스를 합성하여 "민주적 거버넌스"(democratic governance)라고 규정하였다. 민주적 거버넌스는 책임성, 투명성, 포괄성, 및 대응성을 갖춘 효과적이고 능력 있는 국가를 건설하는 데 있다. 각국은 선거 및 입법제도를 강화하며 법과 공공행정을 개선하고 필요한 국민에게 기본서비스를 제공하는 보다 큰 능력을 배양해야 한다.

민주적 거버넌스는 권위주의적 정부에 비하여 세 가지 장점을 가지고 있다. (i) 민주주의는 분쟁을 잘 관리할 수 있고 폭력적인 정치적 변화를 피할 수 있다.

〈그림 2〉 양호한 거버넌스의 체계



자료 : Noha El-Mikawy and Ingvild, Understanding and Programming for Linkage: Democratic Governance and Development, Oslo Governance Center, 2009, p. 4

왜냐하면 민주주의는 국민들에게 정치과정에 참여하는 기회를 주기 때문이다. (ii) 민주주의는 인간생존에 대한 위협을 더 잘 피할 수 있기 때문이다. 왜냐하면 반대당에 의하여 견제를 받고 공공정책에 대한 면책특권이 있으며 선거에 의한 공직으로부터의 추방이 두렵기 때문이다. (iii) 민주주의는 사회발전문제에 대한 더 많은 관심(보건, 여성과 소외 계층의 권리 등)을 가지게 한다. UNDP의 민주적 거버넌스의 특성은 경제적, 정치적, 법적, 사회적, 문화적인 특성을 포함한 것이다.

민주적 거버넌스는 경제발전에도 필요불가결의 요인이다. 경제발전은 국가의 총체적 부(wealth)를 증대하고 빈곤감소의 잠재력을 증대시키며 다른 사회문제도 해결해 준다. 그러나 역사는 경제성장이 이루어진 만큼 인간개발의 발전을 수반하지 못한다는 사실을 보여 주고 있다. 그 대신에 경제성장은 소득불평등, 높은 실업, 민주주의 약화, 문화 정체성의 상실, 미래세대가 필요한 자원의 과대소비 등의 희생의 대가로 얻어지는 것이다.(World Bank, 2009, Chapter 1) 따라서 이러한 성장은 오래 지속될 수 없는 것이다.

지속적인 경제성장은 특히 모든 수준의 결정에 있어서 보다 높은 수준의 민주주의와 동일한 인간개발의 과실에 의해서만 끊임없이 달성되는 것이다. 민주적 거버넌스의 개념과 민주주의 및 경제발전의 연계관계를 둘러싸고 맴돌고 있는 충돌과 딜레마에도 불구하고 하나의 사실은 엄연히 그대로 있다. 즉 민주적 거버넌스를 달성하는 핵심은 적절한 제도를 구축하는 것이다. 제도 구축(institution

building)은 경제발전의 한 요소이며 제도 구축은 역량강화(capacity development)를 전제로 한다.

UNDP는 민주적 거버넌스를 개선하기 위하여 다음의 네 개 분야에 걸쳐 개도국을 지원하고 있다. 즉, (i) 정치적 결정에 참여하는 국민의 기회 확대, (ii) 민주제도를 더 책임성 있고 국민에게 순응하도록 만들고 국민의회, 공공행정과 법치에 대한 지원, (iii) 민주적 거버넌스의 원칙을 확대할 것(특히 부패방지, 인권, 여권의 강화와 균등한 기회 등), (iv) 개도국 주도의 민주적 거버넌스의 평가지원 등을 들 수 있다. 이러한 노력은 개도국의 민주주의 신장에 크게 기여한다.

UNDP가 민주적 거버넌스(democratic governance)를 육성하기 위하여 적극적인 활동을 하는 이유를 쉽게 이해할 수 있다. [2] 민주주의 하의 시장경제가 많은 지지를 받고 있으며 민주적 거버넌스는 경제성장의 주요 결정요인이지만 제도적 질의 개선과 역량강화를 통해서만 달성할 수 있는 것이다.(김달현, 2011, p. 131)

민주적 거버넌스는 유인제도(incentive), 재화, 자본, 노동, 창의력(ideas)과 기술 등을 관리하며 가장 중요한 제도는 재산권, 법치와 책임성을 보장하는데 있다. 왜냐하면 이들은 투자와 성장을 위한 사업 환경조성의 초석이 되기 때문이다. 결론적으로 민주적 거버넌스 제도는 지속적인 경제발전과 높은 민주주의를 위한 일국의 발전을 좌우하는 것이다.(UNDP, 2011, Democratic Governance 참조)

4. 제도의 중요성

(1) 제도(institution)

제도는 하나의 합의된 규범으로 개인의 행동을 안내하는 게임의 규칙(rule of game), 행동강령 내지 가이드라인을 말한다. 제도는 사회, 정치 및 경제의 과정을 통하여 발전을 구체화시키는 것이다. 이러한 제도 중에서 공식적 제도는 헌법, 각종 법규, 재산권 등을 말하며 공식적인 제도는 단시일 내에 변경할 수 있다. 이러한 공식적 제도는 본질적으로 합법성을 제공한다. 이에 반하여 비공식적 제도는 사회적 관습, 행동규범, 자체적인 행동강령 등을 말하며 비공식적인 제도는 매우 점진적으로 변화하게 됨으로 각국의 역사, 정치, 경제, 제도, 전통 및 관습, 문화 등에 따라 상이하다.(North, 1990; Klein, 1998)

(2) 제도 발전(institutional development)

제도발전에 관한 정의는 아직 합의된 정의가 없는 실정이다. 제도발전은 공식적 및 비공식적 제도의 분석, 영향 및 수행에 관한 과정을 개발하는 것을 말한다. 이러한 제도들은 목표 집단이나 조직의 행위를 지배하며 의도하는 목표를 달성하는 것과 깊은 관련이 있다. 이는 고위 정치가들, 중요 주체

2) 최저개발국의 민주적 거버넌스의 도전을 더 보기 위해서는 UNDP(2006) Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries, Chapter 1 참조.

자 들과 이해당사자들의 지원과 참여에 따라 좌우되기도 한다. 그러나 광의로는 제도발전에는 새로운 제도를 만드는(제도 구축/설립)경우와 기존제도를 개선하는(제도개혁) 경우가 있다. 그러나 제도발전은 제도개혁과 동의어로 사용되는 경우가 많다. 제도적 발전(institutional development)은 최종 사용자와 고객에게 효과적인 서비스를 제공하기 위하여 정부, 민간 및 시민단체의 실적을 향상시키기 위하여 지원을 해주어야 한다. 또한 제도발전은 다른 주체와 이해당사들이 제도적 장치를 통하여 정책과 의사결정과정을 협의하고 영향을 미치는 범위를 규정하기도 한다.(김달현, 2010, p.41)

(3) 제도의 중요성

전통적인 경제발전이론은 노동, 물적 및 인적 자본형성과 기술적 변화와 같은 요소에 중점을 두고 제도는 주어진 것으로 가정하였다. 이러한 이론들은 왜 일부 개도국이 다른 개도국보다 더 빨리 성장하는가를 완전히 설명하지 못한다는 것이다. 그리하여 신제도경제학파에서는 제도는 경제발전에 있어서 중요한 역할을 한다는 것이다. 규칙과 수행주체가 어떻게 생산요소를 구입하고 이를 어떻게 공급하며 나아가 어떻게 사용/교환하는가를 결정한다는 것이다. 그들은 법의 규칙, 민주적 거버넌스, 경제정책과 경제성장간에 연결고리의 역할을 한다는 것이다.(Mitchell, 2011, pp. 8-9) 즉, 거버넌스 제도는 민주주의와 경제발전에 지대한 영향을 미친다.

Ⅲ. 민주주의와 경제발전

1. 민주주의와 양호한 거버넌스

많은 사람들은 민주주의정부의 수립이 민주적 제도와 절차의 통합을 즉각적으로 동반하는 것으로 생각하나 그것은 잘못된 생각이다. 각국의 비교연구에 의하면 행정적 및 관료적 문화와 전통과 밀착된 낡은 체제는 변화하기가 힘든 것이다. 특히 민주화과정은 과거와 단절된 것은 아니다. 민주적인 통합과정은 시간이 걸리며 힘든 것이다. 따라서 양호한 거버넌스를 확립하는데 는 시간이 소요되며 양호한 거버넌스가 이루어지면 그때야 진정한 민주주의를 기대할 수 있다.

민주주의의 기능을 위하여 중요한 제도와 규범이 확립되기 전에 민주주의를 다만 선거와 다수결 원칙만으로 규정하는 것은 잘 못된 것이다. 정치제도 내에 민주적 규범과 가치의 민주적 통합, 제도화 및 정상화가 선행되어야 한다. 그렇지 않으면 진정한 민주주의를 기대할 수 없다. 즉, 반 자유민주주의(illiberal democracy), 대리 민주주의(delegative democracy) 또는 혼합 정부(hybrid regime) 등으로 변형될 가능성이 많다. Fareed Zakaria에 의하면 표면적으로 민주주의는 번창하지만 자유는 없다는 것이다.

민주주의의 사회는 언론, 출판, 집회 및 결사의 자유, 자유선거를 통한 의회제도 및 소비와 직업선택의 자유를 가지고 있다. 이러한 제도를 통하여 국민은 의사결정에 참여하게 된다. 결국 민주주의를 통하여 많은 편익(교육, 보건 및 기타 공공재)을 받게 된다. 민주사회 하에서는 권력을 유지하기 위해서는 정부는 사회적 요구에 순응해야 한다. UNDP가 민주적 거버넌스(democratic governance)를 주창하고 이를 위하여 적극적인 활동을 하는 이유가 바로 여기에 있다.

민주주의는 인간개발[3]과 빈곤감축을 모두 치유할 수는 없다 해도 다른 정부제도 보다 이러한 목표를 달성하는데 보다 많은 잠재력을 가지고 있다. 민주주의는 빈자와 약자에게 기회를 주고 능력을 배양시켜 준다. 그러므로 민주주의는 본질적으로 인간개발의 가치를 가지고 있다. 더욱이 안정된 민주주의는 빈곤수준을 낮추어 주며 바꾸어 말하면 국민의 빈곤상태를 지속시키는 민주주의는 장수할 수가 없다. 양호한 거버넌스는 다음과 같은 기능을 하고 있다. (i) 성장과 고용을 위한 환경조성, (ii) (접근, 질 및 가격을 감안한) 사회서비스 공급, (iii) (접근, 질, 가격을 감안한) 안전과 법치와 (iv) 세계화의 관리와 지속적 인간개발에 미치는 효과 등을 열거 할 수 있다. 민주주의는 양호한 거버넌스가 바탕이 되고 있다.

거버넌스 체계는 민주주의 국가와 권위주의적인 국가에서 모두 존재하는 것이다. 다만 어떠한 정치제도하의 거버넌스가 우월성을 가지고 있는가가 문제이다. 역사적으로 보면, 정치적 민주주의와 시장경제하의 거버넌스로 발전한 국가(영국 및 미국)도 있는 반면 권위주의적 시장경제하의 거버넌스로 발전한 국가(한국, 대만 및 싱가포르)도 있다. 또한 정치적으로 일당 독재와 사회주의 경제하의 거버넌스(구소련연방과 개혁개방 전 중국)나 일당독재와 사회주의 시장경제하의 거버넌스(개방이후 중국 및 베트남)로 발전한 국가들도 있다.

요컨대 민주주의는 선거와 다수결원칙으로만 볼 수 없으며 민주주의가 제대로 기능하는데 필요한 거버넌스 제도와 규범이 확립되기 전에는 진정한 민주주의는 기대할 수 없다. 위에서 논의한바와 같이 양호한 거버넌스를 바탕으로 한 민주주의와 시장경제는 많은 장점을 지니고 있다. 시장경제의 주축인 시장촉진적인 거버넌스 [4]는 민주주의의 주축인 양호한 거버넌스와 그 맥을 같이하는 것이다. 즉 민주주의 하에서 시장경제를 말하는 것이다. 양호한 거버넌스는 경제성장의 주요 결정요인이지만 제도적 질의 개선과 역량강화를 통하여 달성할 수 있는 것이다.

2. 민주주의와 경제발전에 관한 세 가지 접근방법

최근에는 경제학자들도 국가 발전과정에서 양호한 거버넌스와 강력한 제도의 역할을 점진적으로 이해하고 있다(Perkins et al., 2006, pp. 82-84). 아직도 민주주의와 경제발전 간에 인과관계에 관

3) 인간개발에 관해서는 본 논문의 III. 5 (4) 지속 가능한 인간개발을 참조할 것
4) 시장 촉진적 거버넌스에 관해서는 김달현(2011) "거버넌스와 개발", 국제개발협력 이슈, 한국국제협력단, pp.129-130 참조

해서는 대립적인 견해가 남아있고, 민주주의가 경제성장을 도모한다는 견해에 대해서는 명백한 경험적 증거가 없다. 또한 아직도 민주주의와 경제발전 간에 인과관계에 대해서는 일치된 견해가 없는 실정이다. 민주주의와 경제발전 간에 인과관계의 검증, 즉 민주주의의 확대가 경제성장을 가져온다는 명제의 명백한 지지를 제공해 주지 못하고 있다. Barro(1996a)는 민주주의와 경제성장간의 관계성립은 민주주의가 성장의 다른 요인(인간자본 등)과 연결되어 있다는 결론을 내리고 있다. 그러나 민주주의는 인간개발을 가져온다는 견해에는 이의가 없다. 민주주의(정치적 자유)가 경제발전에 미치는 효과가 지대하다는 사실은 베를린 장벽이 무너진 후에 폴란드, 헝가리 및 체코공화국에서 엿볼 수 있다.

이상 논의한바와 같이 민주주의와 경제발전의 인과관계에 관해서는 아직 일치된 견해가 없다. 즉, 민주주의와 경제발전 간에는 연관성(긍정적 및 부정적)에 관한 명백한 해답이 없는 실정이다. Carlos Santiso에 의하면 다음의 세 가지 견해로 나누고 있다. (i) 민주주의가 경제발전을 육성한다는 견해, (ii) 경제발전이 민주주의를 촉진시킨다는 견해, (iii) 두 가지 견해는 상호의존적이라는 견해 등을 들 수 있다.

(1) 민주주의 우선의 견해

이 견해는 민주주의가 경제발전을 초래한다는 것으로 민주주의는 경제발전을 촉진하는 독립적인 변수로 보고 있다. 많은 학자들은 민주주의가 경제발전을 촉진한다는 것이다.(Branco, 2006, p. 3). (i) 일반적으로 민주주의는 경제성장을 육성한다는 것이다. 왜냐하면 민주주의는 단기 및 중기적으로 보다 큰 거시 경제적 안정과 외생적인 충격을 쉽게 관리해 주고 있다.(Rodrik, 1997) (ii) 민주주의는 국민의 기업가 정신을 촉진한다고 한다.(Goldsmit, 1995) (iii) 민주주의는 권위주의정부 보다 재산권을 더 효과적으로 보호해 준다.(Olson, 1993; North, 2003) (iv) 민주주의는 분쟁의 평화적 관리를 위해서는 강력한 도구라는 것이다. 특히 아프리카의 내전과 관련된 경우가 많다.(Paster와 Hilt, 1993) (v) 민주주의는 시장경제발전에 가장 적합한 정치제도이며 시장경제의 기본요소는 재산권의 보호와 기업의 자유인 것이다.(Fitoussi, 2004) 이와 같이 학자에 따라 민주주의의 경제발전에 미치는 효과에 대하여 달리 설명하고 있다.

결론적으로 민주주의는 민주적 과정을 통하여 시장경제를 선정하며 이 시장경제를 통하여 경제발전이 이루어진다는 것이다. 물론 민주주의가 경제발전에 적극적인 역할을 한다는 견해에 대하여 반대이론이 많지만 발전의 개념은 하나의 혼합물인 이상 민주주의의 선택 이외에 다른 선택의 여지가 없는 것이다. 결국 민주주의와 경제발전 간에 상호작용을 한다고 볼 때 민주주의는 발전의 본질적 부분이 되어야 한다. 따라서 민주주의는 발전과 연결되게 된다.

(2) 경제발전 우선의 견해

이 견해는 경제발전이 민주주의를 초래한다는 것으로 경제발전이 독립변수이고 민주주의가 종속

변수로 간주한다는 것이다. (i) Robert Kaplan에 의하면 민주주의를 이루기 이전에 많은 전제조건이 충족되어야 한다는 것이다. 예컨대 일정한 수준의 고용, 경제안정과 시민의 평화 등을 예시하고 있다. 그에 의하면 우선적으로 경제발전이 민주주의를 지탱할 수 있는 기회를 확대할 수 있다는 것이다. (ii) Barrington Moore와 Martin S. Lipset는 경제발전은 지속적인 민주주의를 위한 필요조건을 제공한다고 주장하고 있다.(Lipset, 1963; Leftwitch, 1994) 이 논의는 유럽의 대국의 역사를 바탕으로 하고 있다. 민주주의는 높은 수준의 문자 해독율, 통신과 교육, 중산층의 출현과 시민사회 등을 요건으로 한다는 것이다. (iii) Adam Przeworski는 그의 저서 "자본주의와 발전"에서 경제성장과 발전은 안정된 민주주의를 위해 필요한 것이다. 그의 결론은 통계시계열 자료를 사용하여 도출한 것이다. 그러나 그는 경제발전은 민주주의에로의 이행을 보장하지는 않는다고 경고하고 있다. 그는 이러한 맥락에서 볼 때 일국의 역사가 문제시 된다고 논하고 있다.

(3) 양견해의 혼합

이 견해는 정치적 및 경제발전은 상호의존적인 것으로 인위적으로 양분하거나 또는 우선순위(시계열화)를 결정해서는 안 된다는 것이다. 종합적인 견지에서 볼 때 한 국가의 경제발전과 민주주의 간에는 상호작용을 하게 된다.[5] 종합적인 입장에서볼때 민주주의와 경제발전도 상호간에 영향을 미친다고 보아야 하는 것이다.

3. 민주주의와 경제발전

(1) 민주주의 및 권위주의와 경제발전

1) 민주주의와 경제발전

오늘날 민주주의는 보편적인 정치제도로 정부의 이상적인 제도로 간주하고 있다. 자유민주주의는 공개적이고 자유로운 제도적 장치를 통하여 국민이 선출한 정부형태이다. Robert Dahl에 의하면 진정한 대표적 민주정부는 다음과 같은 원칙에 입각해야 한다는 것이다. 즉, (i) 인기 있는 주권, (ii) 경쟁적인 정치참여와 대표성, (iii) 독립적인 사법제도, (iv) 자유롭고 공평하고 규칙적인 선거, (v) 보편적인 참정권, (vi) 표현과 양심의 자유, (vii) 정치집회를 형성하고 정치계에서 참여할 보편적 권한, (viii) 포괄적인 시민권, (ix) 헌법과 법치의 준수 등을 갖추어야 한다.(Sharma, 2007, p.36) 더욱이 권위주의적 정부와는 달리 민주주의는 개인 및 집단적 자유와 아울러 보다 좋은 장기적인 재산권의 보호를 제공해 준다.

---

5) 앞의 두 견해 (1)과 (2)는 부분분석의 입장에서 민주주의와 경제발전을 분석한 것이고 (3)은 일반분석의 입장에서 두변수간에 상호작용을 본 것이다. 때로는 부분 분석이 인과관계를 더 뚜렷이 밝힐 때도 있다.

민주주의는 그의 법적 및 규제적 체계 하에서 생산, 유통, 분배 및 소비에 이르기까지 자유로운 경제활동을 모두 보장해주는 것이다. 특히 민주주의는 소비선택의 자유, 직업선택의 자유와 자유로운 기업 활동 등을 통하여 시장경제를 육성하고 나아가 경제발전을 지원해 주는 것이다. 다시 말하면 민주주의는 시장경제를 통하여 경제발전을 촉진시켜 주는 것이다. 따라서 민주주의, 시장경제와 경제발전은 서로 연관 관계를 맺고 있다. 그러나 개도국은 대체로 민주주의와 시장경제가 미숙한 단계에 있고 시장경제를 지원하는 제도적 장치가 미비하여 선진국과 같은 이상적인 시장의 효율성을 기대하기 힘들다.[6] 정치적 안정과 법치가 존재하지 않는다면 시장경제는 효과적으로 기능을 발휘할 수 없는 것이다. 민주주의정부는 시장경제를 위하여 절대 필요한 것이다. 왜냐하면 민주주의정부는 순응적이고 책임성 있는 거버넌스를 제공하는 이외에도 시장의 순기능을 하게 하는 환경조성을 해주기 때문이다. 민주제도하에서 경제개혁은 자동적으로 그리고 동시적으로 소득재분배와 생활수준의 향상을 가져오는 것은 아닌 것이다. 민주주의 하에 시장개혁은 경제발전의 필수조건이지만 소득불균형을 감소하는데 충분한 것은 아니다. 국가능력, 제도, 책임성, 대표성과 거버넌스의 동시적 개선은 소득균등을 수반한 경제성장을 달성하는데 중요한 요인들이다.

민주주의도 모든 것을 치유할 수는 없으며 경제적 자유화를 즉각적으로 그리고 쉽게 달성할 수도 없다. 그러나 민주주의는 장기적이고 지속적인 발전을 도모하는데 결정적 역할을 한다. 많은 개도국은 시장경제와 민주주의가 공존하지 못하는 경우가 많은 것도 사실이다. 이는 많은 제도적 결함 내지 부족에 기인하는 것이다. 시장경제는 개방적인 민주제도 없이는 오래 지탱할 수 없는 면도 있음을 주목해야 한다.

한편 인도는 민주주의체제하에서 폭력과 희생은 없었지만 매우 느린 경제성장을 경험하였다. 민주주의의 경제적인 성공의 사례는 2차 대전 후에 동독과 서독의 경제발전의 차이와 1990년대 동구공산권 해체이후 체코와 슬로바키아의 경우가 대표적이다. 1980년대 초에 많은 민주정부(개도국과 이행경제국의 취약하고 제도화되지 않은 새로운 민주국가를 포함한)들은 막대한 단기적인 희생을 감수하면서 원대한 시장개혁을 단행하였다. 남미의 칠레와 아르헨티나와 같은 새로운 민주국가들도 이러한 개혁을 성공적으로 단행할 수 있었다는 것이다. 민주주의 사회는 민주주의를 통하여 많은 편익(교육, 보건 및 기타 공공재)을 받게 된다. 민주사회 하에서는 권력을 유지하기 위해서는 정부는 사회적 요구에 순응해야 한다. 그렇지 않으면 민주정권도 오래 유지 할 수 없게 된다.

2) 권위주의와 경제발전

de Mesquita와 Downs에 의하면 권위주의적 정부는 경제성장을 촉진시키고 자원을 이용하여 성장의 과실을 그들에게 돌아가도록 정권을 유지하게 한다. 단기적으로 그러한 목적을 달성하는 경우도 있으나 그들의 지혜와 능력을 과대평가해서는 안 된다. 한편 권위주의적 정부는 시간 소모적인 민주주의과정을 무시할 수 있으며 고통스러운 개혁을 피할 수 있다. 한편 한국과 대만도 권위주의 시장경

6) UNDP (2006) Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries, Chapter 1 참조할 것

제하에서 놀라운 발전을 하였지만 많은 폭력과 희생을 치룬 후 민주화과정을 거쳐 현재는 민주주의와 시장경제를 공유하게 되었다. 그러나 한국과 대만 및 말레이시아의 성공적 경우는 원칙이라기보다 예외로 보는 학자가 많다.

1980년대까지 남미와 사하라이남 아프리카의 많은 국가들은 억압적인 권위주의적 정부 하에 지배를 받았으며 이러한 정부들은 그들이 집권할 때 약속한 원대한 정치적 및 경제적 개혁을 하는데 실패하였다. 과거 공산치하에 동구의 제국들도 빈약한 실적을 보여주었다. 권위주주의적 제도는 경제발전의 탁월한 실적을 보여주지 못하였으며 경제적 성공보다 실패의 경우가 훨씬 많았다. 예로는 짐바브웨의 Mugabe, 자이레의 Mobutu, 필리핀의 Marcos와 투르크메니스탄의 Niyazov 등을 들 수 있다.

한편 중국과 베트남은 사회주의 시장경제하에서 현저한 발전을 보여 주고 있다. 중국의 급격한 경제발전은 동아시아의 발전모형을 모방하였다고 하지만 사실상 제도적으로 더욱 야심적이다. 특히 중국의 1990년대 후기개혁의 성공은 지방정부의 재산권과 행정력의 분권화였다고 본다. 그러나 Pei에 의하면 중국의 발전모형은 지속적 경제성장과 도약을 위해서는 정치의 자유화와 민주화를 필요로 한다는 것이다. 그러므로 중국은 현 체제 하에서는 성장의 장기적 지속성이 숙제로 남아 있다.

결론적으로 어떠한 정치제도하에서도 거버넌스가 있으며 거버넌스 능력은 각국의 역사, 정치, 경제 및 사회제도 등에 따라 상이하다. 발전의 결정요인은 국가의 성장정책, 거버넌스 능력 및 기술능력 등에도 달렸다. 그러나 권위주의정부는 양호한 거버넌스의 모든 원칙을 포용하지 못하며 지속적인 발전을 유지할 수 없다.

3) 민주주의, 경제발전과 제도 구축

경제발전을 위하여 필요한 정치적 제도는 민주주주의제도 하에서 존재하며 효과적으로 작용할 가능성이 있을 뿐만 아니라 적합한 효율성은 민주주의에서 가장 잘 유지/지속된다는 것이다. 왜냐하면 양호한 거버넌스와 경제발전을 증진시키는 제도 구축은 민주주의와 깊은 관계가 있기 때문이다.(Sharma, 2007, p.35) 수세대에 걸쳐서 높은 경제발전을 보여준 국가들은 모두 안정된 민주주의 국가들이라는 것은 우연이 아니다. 사실상 민주화와 관련된 오랜 연구 중의 하나는 지속적인 민주주의는 경제발전과 밀접하게 연계되어 있다는 것이다. Adam Przeworski와 공동연구자들은 일국의 1인당 GNP가 $5,500이상에 도달하면 민주주의는 번성하고 유지된다고 주장하고 있다.(Przeworski, et al, 2000)

Lipset 에 의하면 "…… 민주주의는 경제발전의 상태와 연관성이 있다고 한다. 잘 운영하는 국가는 민주주의를 유지할 기회가 더 많다는 것이다".(Lipset, 1963, p .31) 바꾸어 말하면 거버넌스는 의사결정을 하고 이를 수행하는 힘이기 때문에 장기적인 지속발전의 중요한 도구이다. 그뿐만 아니라 개인은 민주제도에 있어서 의사결정과정의 중심에 있으므로 그들의 적극적인 활동은 재화와 서비스의 생산을 극대화함으로서 국가의 경제적 건전성을 크게 강화해 주는 것이다.

Habiso에 의하면 민주주의는 아프리카에서 실패하였다는 것이다. 그 이유는 아프리카의 엘리트

들이 다음의 사항을 발의하고 기획하고 수행하는데 실패했기 때문이다. (i) 진정한 민주주의, (ii) 공업화, (iii) 농업개혁, (iv) 농촌개발, (v) 교육, (vi) 기존 사회경제위기에 대한 아프리카적 해결책 등을 들고 있다.(Habiso, 2011, p.1)

에티오피아는 1930-1974년간에는 중앙집권적이고 봉건적인 권위주의정권이 자유방임적인 경제제도를 채택하였고 1974-1991간 에는 군사정권이 사회주의경제제도를 채택하였다. 1991년에는 군사정부가 물러나고 에티오피아 국민혁명민주전선(Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front, EPRDF)이 집권하여 개발 국가 경제제도를 채택하였다. 이는 한국과 대만의 개발전략을 모방하여 소위 민주적 개발 국가의 제도를 추구한 것이다. 이와 같이 다른 정치 및 경제제도를 바꾸어 가면서 경제발전을 추구하여 왔지만 결국 모두 실패하고 말았다. 나이지리아도 1999~2009년간에 민주정부 하에서 공업화정책을 추구하였으나 민주주의는 공업화에 지대한 파급효과를 주지 못했다는 것이다.

수단은 25년간 경제계획을 수행하였으나 실패하였다고 한다. 이러한 국가들의 모든 실패는 아프리카 실정에 맞는 거버넌스 제도 구축과 국가능력의 부족에 기인하는 것으로 예견된다. 그러나 보츠와나, 한국, 대만, 싱가포르, 말레이시아, 중국, 브라질 및 인도는 각기 다른 정치, 경제, 사회 및 문화제도와 다른 거버넌스 제도를 가지고 있지만 경제발전의 성공 사례 국으로 예시되고 있다. 이는 건전한 거버넌스 제도와 국가능력을 배양하였기 때문이다. 발전은 내부에서 자체의 힘으로 이루어지며 외부에서는 다만 도움을 줄뿐이다.

경제발전은 장기간에 걸쳐 성장, 보다 좋은 사회서비스와 보다 개선된 평등성을 유도하는 과정을 말하는 것이다. 이러한 발전과정은 자유민주주의 자체만으로 이루어진 것이 아니고 일련의 필요한 제도 구축에 의하여 달성될 수 있는 것이다. 즉, 이러한 제도는 재산권, 사업 환경조성을 위한 정부의 협조를 통한 투자증진과 정보의 투명성을 통한 책임성의 증대 등을 확보하는 제도를 포함하고 있다.(Adam Smith, Machiavelli, D. North, D. Rodrik와 P. Keefer)

(2) 민주주의, 개도국의 민주화 과정과 경제발전

부유국과 빈곤국을 포함한 100개국 이상의 개도국의 조사에 의하면 경제발전 면에서 민주주의가 권위주의를 압도했다는 것이다. 동아시아의 대만, 한국, 싱가포르와 홍콩을 제외하면 민주주의 국가의 실적은 더 월등하여 권위주의 국가보다 연 1인당 0.5 퍼센트 빨리 성장했다는 것이다. 즉, 과거 40년간에 가장 경제실적이 낮은 80개국 중 3개국을 제외한 모든 국가가 권위주주의 내지 독재국가들이다. 이 연구에 의하면 민주국가간에 개발경험도 성공의 차이가 큰 것이다. 그 이유는 각국의 제도발전의 차이에 기인하는 것이다. 사실상 민주주의 국가와 권위주의적 국가를 불문하고 건전한 제도를 가진 국가들은 빈약한 제도를 가진 국가보다 높은 경제발전을 보여주고 있다. 이것이 바로 왜 과거 동아시아의 권위주의적 국가들이 다른 민주국가보다 더 빠른 발전을 하였는가를 보여주는 이유이다.(Halperin, et al, 2005) 동아시아의 개발 국가들의 경험은 효율적인 국가능력과 양호한 거버넌스가 권위주의적인 정부 하에서도 발전할 수 있다는 증거를 보여 주었다. 그러나 이러한 경험은 예외적

인 것으로 평가되고 있다.

개도국의 미숙한 민주국가와 이행경제국을 포함한 빈약한 민주주의 국가들은 필요한 경제개혁을 수행하기위한 제도적 장치가 부족하여 지탱하기 힘들다. 신자유주의나 시장개혁은 단기적인 고통(실업, 인플레이션, 국가의 보조금지급상품의 높은 가격, 임금하락 및 기타 규제조치 등)을 감수하면서 수행해야 하기 때문에 정치개혁들은 인기 있는 지지를 받기 힘들다. 그러나 1980년대까지 남미와 사하라이남 아프리카는 권위주의적 정부 하에서 원대한 정치 및 경제개혁을 수행하는데 실패하였고 동구의 공산정권도 마찬가지였다. 그러나 동구의 공산체제가 해체된 후에 동구의 가장 민주적인 일부 국가들은 극적인 민주국가로 전환하여 가장 포괄적인 경제개혁을 수행하여 "post-communist paradox"라고 불리고 있다. 또한 칠레와 아르헨티나에서는 민주정부가 매우 의욕적인 경제자유화를 추진할 수 있었다. 새로운 민주국가들은 이러한 정치적 및 경제적 개혁을 할 수 있다. 왜냐하면 인기 있는 모든 사회의 주체들은 로비, NGO의 미디아망, 입법부 대표와 사법부를 통하여 개혁의 압력을 가할 기회를 가지고 있기 때문이다.

민주화 과정이 유지되기 위해서는 (i) 소득이 높거나 급속한 경제성장(Dahl, 2000, p. 191) 그리고 재분배면의 분쟁이 심하지 않아 그들의 해결이 힘으로 보다 법치 하에서 해결되어야 한다. (ii) 고소득의 중요한 중산층의 형성을 허용할 것, (iii) 보다 높은 교육을 제공해야 한다. 많은 개도국의 민주화는 상술한 요인과 밀접한 관계가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 경제발전도 민주주화에 일조한다고 볼 수 있다.

역사적으로 보면 경제발전이 선행되고 그다음에 자유민주제도가 도래되었다는 것이다. 현대 선진국들은 비민주적 또는 고도의 제한된 민주적 여건 하에서 발전되었다. 일부학자들은 1960년대 후반에 동아시아의 경제적 기적을 낳은 성공사례는 민주주의적 여건 하에서 이루어진 것이 아니라고 논하고 있다. Adrian Leftwitch에 의하면 보츠와나, 말레이시아와 싱가포르 등의 국가들은 일당제도(one party rule)하에서 발전하였다고 한다.

Habiso가 말한바와 같이 고통 없이는 사회는 민주주화 될 수 없으며 투쟁 없이는 어떠한 국가도 경제발전을 성취할 수 없다는 것이다.(T. Habiso, 2011). 특히 이행기에는 정책입안자나 주창자들이 단기적인 미봉책(quick-fix solution)을 요구한다면 이는 비현실적이며 그러한 해결책을 시도한다 해도 장기적으로 역효과를 가져오게 된다.

Kofi와 Desa 의하면 아프리카의 개발계획은 (i) 기존 국별 지식과 능력을 바탕으로 수립해야 한다. (ii) 아프리카가 지속적인 발전을 하려면 아프리카인이 개혁의 주도자가 되어야 하며, (iii) 아프리카는 서구의 자본주의 경제이론을 비판적으로 검토해야 한다는 것이다. 왜냐하면 서구국가들은 다른 정치, 경제 및 사회적 제도하에서 발전해 왔기 때문이다.(Kofi and Desa, 2008, p. 320). 이는 개도국 주도하에 개발계획을 수행해야 한다는 것이다. 이러한 주장은 2005년 파리선언이후 주인의식: 수요측 거버넌스(ownership: demand-side governance)의 명제 하에 널리 강조되고 있다.

4. 거버넌스 제도, 민주주의와 지속적 경제발전 간의 관계

신제도학파(new institutionalism)의 학자들은 중요한 제도(institution)는 장기적으로 경제발전과 민주주의발전에 강력하게 영향을 미친다고 주장하고 있다. 제도란 행동(예컨대 법치와 재산권 등)을 조직하는 규칙체계(system of rules)를 말하며 이들은 시장과 양호한 거버넌스의 기능을 강화시킨다.

〈그림 3〉은 거버넌스 제도와 민주주의와 경제발전 간의 관계를 나타내는 모형을 제시하고 있다. 이것은 정치 및 경제적 결과의 공동 결정요인으로서 그리고 양자 간의 관계를 연결해주는 주요 연계자로서 거버넌스 제도를 강조하고 있다. 물론 이 모형은 다른 중요한 변수들(예컨대 중산층의 발전)을 생략하여 단순화한 것이다. 그러나 다음의 두 가지 결론은 매우 유익한 것이다. (i) 성장의 요인(source)은 민주화와 장기성장에 중요하다. (ii) 정치적 및 경제적 제도는 상호 연결되어 있다.(Bettcher and Shkolnikov, 2009, pp.4-5)

〈그림 3〉에서 보는바와 같이 거버넌스 제도(법치, 공개적인 정책과정, 재산권, 계약법 및 기타 규정 등)가 경제발전(성장)과 민주주의에 동시에 영향을 미치는 관계를 보여주고 있다. 거버넌스 제도는 경제발전과 민주주의에 공통적인 요인임을, 그리고 양자 간에 관계를 연결하는 고리임을 부각시켜주고 있다. 궁극적으로는 한 국가의 경제발전과 민주주의 간에는 상호작용을 하게 된다. 결론적으로 말하면 거버넌스 제도가 경제발전과 민주주의에 동시에 지대한 영향을 미친다는 것이다.

다음의 세 가지 사항은 매우 중요한 의미를 담고 있다.

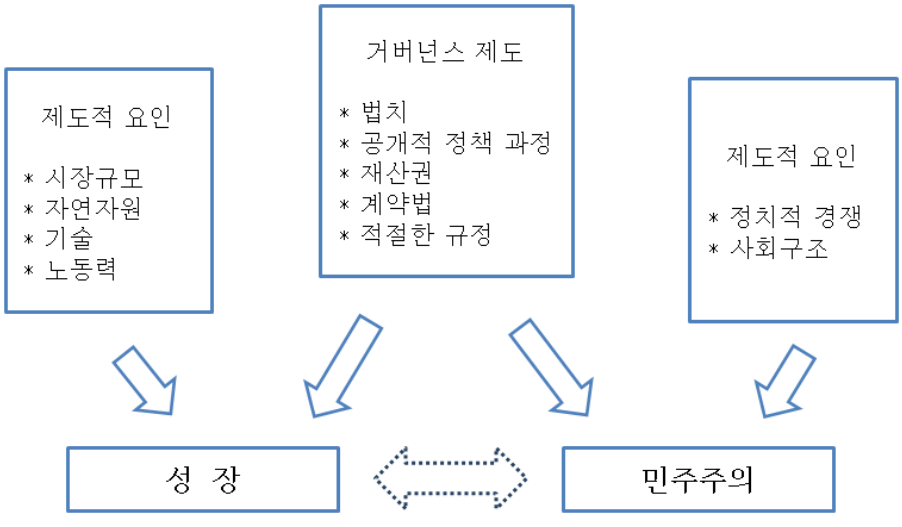
1) 거버넌스 제도는 충분하지는 않으나 민주주의에 필요한 것이다. 선거에만 초점을 둔 민주주의에 대한 온건파(minimalist)는 민주주의가 기능을 하는데 필수적인 법적 체계와 의사결정과정의 필요성을 간과하고 있다. 자유롭고 공평한 선거는 중요하나 충분하지 못하다. 가령 민주적 결과를 위한 다른 요인들은 시민참여, 사회분열의 구조와 제도의 합법성 등을 열거할 수 있다.
2) 거버넌스 제도는 장기적이고 지속가능한 발전을 위하여 필요한 것이다. 그러나 이러한 제도들은 단기적인 발전을 달성하는데 필요한 것은 아니다. 제도 이외에도 다른 많은 요인들이 경제발전에 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 자연(부존)자원, 노동력, 기술접근성, 이용 가능한 시장규모 등을 들 수 있다. 다시 말하면 경제발전의 질에 관하여 의문을 제기할지 모르지만 경제발전은 단기적으로 건전한 제도적 기초 없이도 달성할 수 있다.
3) 거버넌스 제도는 유일(무이)한 결과를 만들 수는 없다. 그러나 양호한 거버넌스는 시장경제와 민주주의의 발전을 유도할 수는 있다. 경제발전과 민주주의 간에 관계에 관한 Maxin Pei의 분석도 이와 유사한 결론을 내리고 있다.(Pei, 1999, pp. 26-27) Pei는 지속적인 경제발전은 다음과 같은 요인에 의하여 민주주의를 초래한다고 논하고 있다. 즉, (i) 중산층의 육성, (ii) 교육수준의 제고, (iii) 국가로부터 독립적인 민간부문 활동의 허용, (iv) 시민사회의 강화, (v) 국제사회와 사회적, 문화적 및 정치적 연계의 증진 등을 열거하고 있다. 또한 그는 민주주의는 주로

중요한 정치제도를 통하여 경제발전의 가능성을 강화한다고 주장하고 있다.

Pei는 정치적 제도의 논의에서 재산권을 보호하는 수단으로서 법치는 아마도 정치제도와 발전 간의 관계를 논의함에 있어서 핵심적 부분이라고 결론을 짓고 있다. 간단히 말하면 건전한 법치를 얻을 수 있는 정치체계(political regime)는 지속가능한 경제발전을 달성할 가능성이 농후하다는 것이다. 법치(rule of law)는 권위주의적 정부보다 민주주의 제도 하에서 얻을 가능성이 많다. 권위주의적 정부는 자유경쟁(정치적 및 경제적)이 일어날 수 있는 법적 체계를 확립하기보다는 오히려 권력을 쟁취/유지하는데 법치를 역이용하고 있다.

결론적으로 경제를 지배하는 제도는 역시 민주주의의 질이다. 법치와 재산권은 정부활동을 억제하고 지대추구(rent-seeking)와 정부지배 대신에 민간의 창의력을 조장 해주며 국가통제에 대한 분쟁을 감소시킨다. 이러한 제도는 경제활동을 유지하고 규제하는 방향으로 발전되어야 하지만 이들은 정치적 경쟁과 발상의 성격을 규정하게 된다. 그러나 경제발전을 위하여 필요한 정치제도의 형태에 관해서는 명백한 해답이 없는 상태이다. 권위주의적 및 민주주의적 제도는 모두 역사의 다른 기간에 걸쳐 경제발전과 성장을 보여 주었다. 민주주의 국가 간에도 어떠한 민주주의적 장치가 경제발전과 성장에 필요한가에 대해서는 명백한 해답이 없는 실정이다.(Prezworski, 2000)

〈그림 3〉 거버넌스 제도, 민주주의와 경제발전 간의 관계



자료 : Kim Erik Bettcher and Aleksandr Shkolnikov, Democratic Govaernance and the Quality of Growth, 2009, p. 5

5. 발전과정에 있어서 경제, 사회 및 정치적 측면 간의 상호관계

(1) 경제발전(economic development)

1) 경제발전의 개념

먼저 경제발전은 국민소득의 증가뿐만 아니라 산업구조, 소득분배 등의 양적 및 질적(구조적) 측면의 개선을 포함하고 있으며 물질 지향적(material-oriented) 후생에 중점을 두고 있다. 이는 경제발전의 독자적인 개념규정을 하고 있지만 상당히 제한적 의미를 내포하고 있다. 경제학자들은 최근까지 정치학의 제 변수들을 외생변수로 보았기 때문에 정책이 경제발전에 미치는 효과만을 관찰하고 정책선택의 결정요인을 분석하지 않았다. 반대로 정치학자, 사회학자 및 역사가들은 외부적인 제약조건을 국가정책의 결정요인으로 보았다. 결과적으로 경제학자들은 제도와 국내 정치세력을 무시하였다.(Ahrens 2002, p.2) 그러나 최근에는 그들은 학제 간 연구를 통하여 공동연구를 하고 있다. 신제도경제학파는 제도의 변화를 인정하고 이러한 학제 간 연구를 강조하며 공동연구의 선구적인 역할을 하였다. 이러한 접근방법은 현실적인 거버넌스 연구에 매우 유익한 것이다.(North, 1990)

2) World Bank의 발전개념

발전에 대한 도전은 일반적으로 높은 소득을 요구하며 생활의 질을 개선하는데 있다. 그러나 이는 그 이상의 것을 포함하고 있다. 그것은 보다 나은 교육, 높은 수준의 보건과 영양, 보다 깨끗한 환경, 보다 동등한 기회, 보다 많은 개인의 자유와 부유한 문화생활 등을 포함하고 있다.(World Bank 1991, p. 4) 13년 후에 2003년 World Development Report는 경제성장과 높은 소득이 인간개발 수준(level of human development)에 반영되어야 한다는 논의를 지지하게 되었다. 즉, 지속적인 발전은 경제성장뿐만이 아니라 환경과 사회문제도 주목해야 한다는 것이다.

경제발전은 기본적으로 기술 및 사회발전과 관련된 일국 경제의 질적 변화와 구조조정을 의미한다. 경제개발의 주요지표는 1인당 GNP(또는 1인당 GDP)의 증감이며 이는 일국 국민의 경제적 생산성의 증가와 평균적인 물질적 후생의 증가를 반영하고 있다.(World Bank 2009a, Chapter 1) 그러나 World Bank은 엄밀한 의미의 경제발전의 개념은 1인당소득의 증가를 넘어 빈곤의 완화와 보다 개선된 평등, 교육, 보건 및 영양의 개선과 환경보호 등에도 눈을 돌려야 한다는 것이다. 이와 같이 경제발전의 개념도 종래의 협의의 물질 지향적 개념에서 광의의 인간중심적 개념으로 발전하게 되었다.

(2) 정치발전(political development)

정치발전은 매우 복잡하며 최소한 다음의 세 가지 요소를 포함하고 있다. 즉, (i) 국가구축(state-building)은 핵심정부제도의 설립 및 강화(안보기구, 사법제도, 경제제도, 사회복지제도, 보건 및 교육 등)와 자립적인 정치 및 경제제도 확립 등을 포함하며 이는 보통 국가능력(state capacity)의 기초

를 이룬다. 효과적인 국가능력은 거버넌스 제도가 실적위주로 조직되고 규정에 따라 운영되는 것을 의미한다. (ii) 법치는 명백하고 투명한 공식적인 규정에 따라 업무를 수행하며 재산권과 개인의 인권을 보호한다. (iii) 민주주의는 정기적인 다당제 선거를 통한 인기 있는 주권의 행사이다. 언론, 집회 및 결사의 자유 등을 포함한다.(World Bank, 2008, pp.25-29)

(3) 사회발전(social development)

사회발전은 발전의 목표가 인간생활의 질적 향상을 도모하는데 있으므로 단순한 소득증가 이외에 보다 나은 교육, 높은 수준의 보건과 영양, 기회균등 및 보다 높은 문화생활을 말한다. 또한 복잡한 분업의 출현과 사회적 신분의 변화(중산층 출현)등 사회변동을 포함한다. 여기에서는 사회발전을 경제발전과 정치발전의 중간 변수로 보고 있다.

(4) 지속적인 인간개발(sustainable human development, SHD)

지속가능한 인간개발은 미래세대의 기회를 손상하지 않고 현재의 인간욕구를 충족하는 과정을 의미한다.(UNDP, 1997) 다시 말하면 지속적인 인간개발은 경제적으로 실행 가능할(viable) 뿐만 아니라 사회적으로 정당(just)하고 환경적으로 지속적(sustainable)이어야 한다. 인간 지향적(human-oriented)후생에 중점을 두고 있다. 결론적으로 경제발전은 물질지향적인 반면 지속적인 인간개발은 인간지향적인 점에서 매우 대조적이다. 구체적으로 말하면 SHD는 물질적, 정신적 및 사회적 후생을 더욱 증대시킬 목적으로 모든 사회구성원의 practical needs(보건, 식량, 수도, 위생, 주택, 의류 등)와 strategic interest(평등권, 교육, 위해한 전통적 관습의 제거, 재생산적 자유, 여성에 대한 폭력의 제거 등)를 개선하는 과정이다. 지속적인 인간개발은 경제, 정치, 사회 및 환경 등 네 가지 측면을 내포하고 있는 보다 종합적인 개념이다. SHD는 현실적으로 사용가능한 총체적 발전개념에 속하는 것이라고 볼 수 있다. 이것이 우리들의 발전의 목표가 되어야 할 것이다.

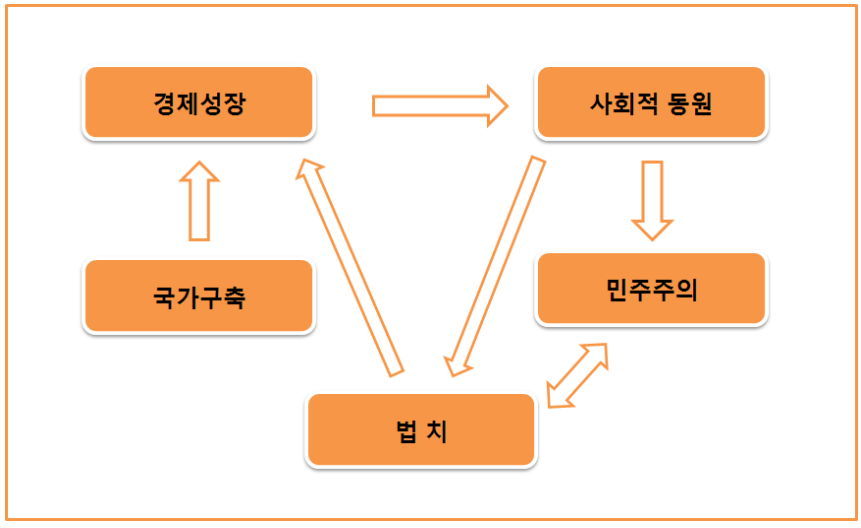
(5) 경제, 사회 및 정치발전 간에 인과관계와 연쇄효과

여기에서는 경제발전 1개, 정치발전 3개 와 사회발전 1개를 발전의 5개 목표로 가정한다. 〈그림 4〉는 경제, 사회 및 정치의 5개 목표 간에 상호관계를 표시한 것이다.

1) 정치측면에는 국가구축, 법치와 민주주의가 있는데 이들은 경제발전에 각기 다른 영향을 미친다. 예컨대, (i) 국가능력은 1인당 GDP가 1000달러 이하일 때에는 법치나 민주주의보다 더 중요하다. 1960년대와 1970년대 한국과 1978년 개방이후 중국은 강력한 법치제도를 가지지 못하였다. 따라서 법의 하부구조도 매우 취약하였다. 이 두 국가는 개발 국가로서 정치질서와 친개발 국가 정책을 추구하였다. (ii) 민주주의와 경제성장간에 관계는 매우 복잡하다. 즉, 민주주의가 경제발전에 미치는 효과가 경제발전이 민주주의에 미치는 효과보다 크다는 것이다.(Lipset,

1959) (iii) 재산권은 개인의 인권(언론, 집회 및 종교의 자유)보다 성장에 더 중요한 국가들도 있다. 예컨대 중국, 말레이시아, 싱가포르, 아랍 에미리트연합 등을 들 수 있다.

〈그림 4〉 경제적, 정치적 및 사회적 측면의 상호작용



자료 : World Bank,Governance, Growth and Development Decision-making, 2008, p. 26

2) 경제적 측면을 볼 때 경제발전은 사회적 결과와 정치적 결과에 영향을 미치며 궁극적으로는 제도변화와 경제성장에 영향을 미친다고 한다. 경제성장이 지속되고 기업이 규모의 경제를 이용하게 되면 사회적 전문화는 증대하여 새로운 사회계층(산업노동 계급)이 출현하게 된다.(World Bank, 2008, p. 30)

3) 사회적 측면을 보면, 경제발전의 결과 새로운 사회계층의 출현은 국가구축, 법치 및 민주주의에 영향을 미치며 종국적으로 경제성장에 영향을 미친다. 한편 경제발전은 중산층을 배출하여 이들은 그들의 재산을 보호하는 법치를 요구하게 되고 드디어 정치참여를 하게 된다. 경제성장과 안정된 자유민주주의간에 관계는 이러한 경로를 통하여 조정되게 된다. 다시 말하면 경제성장은 새로운 사회주체(주역)들을 출현시키며 그들은 공개적인 정치제도의 대표를 요구하게 된다. 만약 정치제도가 이러한 계층을 수용하게 되면 한국과 같이 정치안정과 장기적 경제성장을 달성하게 될 것이다.(World Bank, 2008, pp.30-31)

(6) 개발전략과 우선순위

F. Fukuyama에 의하면 발전에 있어서 적어도 5개의 경제적, 정치적 및 사회적 측면이 있는바 개발전략을 위해서는 그중 어느 하나도 출발점(entry point)이 될 수 있다고 본다. (i) 일부 학자들은 민주주의와 사회동원대신에 경제발전, 국가구축 및 법치 등에 우선순위(출발점)를 두어야한다고 주

장한다. Huntington과 Zakaria는 민주주의와 경제성장간의 관계보다 국가능력, 법치 및 경제성장간의 관계가 더 강력한 관계(예, 한국과 대만)를 지니고 있다는 것이다. (iii) 경제성장과 국가구축(국가능력)을 출발점으로 할 수 없는 국가들은 다른 출발점을 선택해야 할 것이다. 가령 브라질, 콜롬비아와 페루와 같은 중소득 국가들은 민주주의의 질을 향상시키는 출발점을 택하여 법치의 강화와 경제발전을 촉진시킬 수 있는 것이다. (iv) Huntington에 의하면 우크라이나는 경제적 침체, 심각한 부패 및 투명성의 부족 등 무책임한 정치제도를 가지고 있는데 이러한 국가는 발전을 위해서는 사회적 동원(예, 오렌지 혁명)이 출발점이 되어야 한다고 주장하고 있다. (v) World Bank와 다른 국제기구들은 좋은 제도는 경제성장을 일으키기 때문에 제도개혁이 경제발전의 출발점이 되어야 한다고 주장하고 있다.(World Bank, 2008, pp. 31-33) 이는 매우 중요하고 효과적인 출발점인 것이다. 결론적으로 말하면 발전전략의 입안자들에게는 많은 선택의 여지가 있으므로 전략의 선택은 각 개도국의 역사적 사정에 따라 결정해야 할 것이다. 따라서 그들의 출발점은 각국에 따라 상이하며 우선순위의 결정도 각 개도국의 특수한 사정에 따라 해야 될 것이다. 이러한 순환론적 입장에서 개도국이 중요한 측면을 선정하여 출발점으로 삼아야 할 것이다.

Ⅳ. 민주적 거버넌스 지표의 분석

1. 거버넌스 지표

거버넌스 지표의 측정 목적은 이 지표들의 정밀분석을 통하여 종합적인 거버넌스의 평가를 하기 위한 것이다. 다시 말하면 (i) 각 개도국의 거버넌스의 상황파악, (ii) 빈약한 거버넌스의 원인 발굴. (iii) 거버넌스 개혁의 우선순위 및 변화의 모니터링, (iv) 가장 적절한 원조정책의 수립 등을 하기 위한 것이다. 이러한 거버넌스의 종합적 평가는 개발협력기구들에게 원조금액, 일정표의 작성, 활동범위와 원조의 형태 등을 결정하는데도 도움을 준다. 요컨대 이러한 자료의 분석을 통하여 세계의 개도국의 거버넌스가 어떻게 변화하며 주요한 거버넌스 개혁의 과제가 무엇이며 적절한 원조정책이 무엇인가를 발견하는데 있다.

거버넌스 지표들은 수없이 많지만 그중 중요한 몇 개를 들면 (i) Fund for Peace의 Political Indicators(Fund for Peace 2010), (ii) Freedom House의 Freedom Index(Freedom House 2010), (iii) Transparency International의 Corruption Perception Index(Transparency International 2010), (iv) Nation Master의 Public Institution Index(Nation Master 2010), (iv) Worldwide Governance Indicators(WGI) 2009[7] 등을 열거할 수 있다. 여기에서는 많은 지표 중에서 World

7) 그 이외 많은 거버넌스 지표가 있는바 상세한 지표는 김달현, "거버넌스와 개발", *국제개발협력의 이슈*, 한국국제협력단, 2011. pp. 133-139 참조

Bank의 World-wide Governance Indicators(WGI)만을 중심으로 논의하려고 한다.

World Bank의 "세계 거버넌스지표 프로젝트"(World-wide Governance Indicators Project)는 현재 1996-2009 간에 걸쳐 212개국에 대하여 6개 거버넌스 지표로 나누어 발표하고 있다. 거버넌스의 지표는 아래와 같이 6개의 지표와 그 평균으로 분류하며 각 항의 정의는 다음과 같다.(World Bank 2009b, pp.1-2) 즉, (i) 시민참여(voice and accountability): 일국의 시민이 그들의 정부를 선택하고 언론, 출판 및 집회에 참여할 수 있는 민주주의의 실현 정도를 말한다. (ii) 정치안정(political stability): 정부가 비헌법적 혹은 폭력적 수단(테러를 포함)에 의하여 불안정하게 되는 가능성을 의미한다. (iii) 정부효율성(government effectiveness): 공공서비스의 질, 행정사무의 능력과 정치적 압력으로부터의 독립 및 정책수립의 질 등을 포함하고 있다. (iv) 제도 구축(regulatory quality): 민간부문을 진흥시킬 수 있는 건전한 정책과 규정을 제공하는 정부의 능력을 의미한다. (v) 법치(rule of law): 모든 기관이 사회의 규정(재산권의 질, 경찰, 법원, 및 범죄의 위험 등을 포함)에 따라야 하는 신뢰의 정도를 말한다. (vi) 부패방지(control of corruption): 공적 권력이 개인적인 이익(작고 큰 형태의 부패와 국가의 엘리트층의 포섭 등)을 위하여 행사되는 정도를 말한다.

국별 거버넌스 지표를 비교하기 위하여 아시아에서는 한국, 중국, 인도, 싱가포르 및 우즈베키스탄을, 아프리카에서는 보츠와나, 짐바브웨, 에리트레아, 코티브아르를, 중남미에서는 브라질, 칠레, 베네수엘라, 콜롬비아 및 가이아나를, 동유럽에서는 체코와 벨라루스를 각각 선정하였다.(World Bank 2011k). 그러나 상술한 국가들을 성공국가사례와 실패 내지 취약국가의 사례 등으로 나누어 논하려고 한다.

2. 성공국가의 사례

(1) 체코

체코는 1990년대 동구공산권 해체 후에 시장경제를 도입한 이행경제국이다. 동구가 사회주의 경제체제를 유지하는 동안에도 체코는 가장 발전된 국가였으나 동구해체 후에 체코슬로바키아는 체코와 슬로바키아로 분리/독립하였다. 체코는 2009년 현재 1인당 GNI가 17,310달러이다. 이 나라는 지리적으로나 문화적으로 서구와 인접하여 상당히 발전된 국가이다. 체코는 막대한 고통을 참고 시장경제를 위한 구조적 및 제도적 개혁을 단행하여 성공적인 시장경제체제로 이행하게 되었다. 지금은 동구 제국 중 가장 급속히 성장하고 안정된 국가이다. 그러나 1990년 초부터 경제개혁을 단행하는 동안 많은 고통(즉, 실업, 인플레이션 등)을 이겨 냈다. 오늘날에는 세계은행으로부터 졸업을 한 상태이다. 2009년 현재 거버넌스 지표를 보건대, 체코는 거의 한국보다 높은 거버넌스의 수준을 유지하고 있다. 시민참여(82.9), 정치안정(81.1), 제도구축(86.2)와 법치(81.1)등으로 다른 개도국에 비하면 매우 높은 편이다.(World Bank, Czech: Country Brief 2010) (〈표 1〉 참조)

(2) 한국

한국은 1962년부터 제1차 5개년계획을 시작으로 한국을 빈곤의 악순환으로부터 해방한다는 모토 하에서 정부가 개발계획을 강력 시행하여 1997년 제7차 5개년계획을 성공적으로 완료하였다. 정치지도자의 경제발전에 대한 강력한 의지와 발전의 이익을 모든 국민이 공유(shared policy)케 함으로써 국민이 경제활동에 적극적으로 참여하게 만든 것이 성공의 열쇠이다. 한국은 1960년대 초부터 1970년대 말까지는 국가가 적극적으로 개입한 성장촉진적인 거버넌스 정책을 채택하였지만 기본적으로 시장경제로 가는 길을 도운 것이다. 그리하여 1980년대 초부터는 한국경제가 시장경제의 기반을 확립함에 따라 민간 기업이 중심이 되는 시장촉진적인 거버넌스로 이행한 것이다.(김달현, 2010, pp.147-149)

〈표 1〉 성공 사례국의 거버넌스 지표의 비교, 2009

구분	체코	한국	보츠와나	중국	인도	싱가포르	칠레	브라질
시민참여	82.9	68.2	58.5	5.2	60.2	34.1	74.9	62.1
정치안정	81.1	52.4	79.7	29.7	13.2	90.1	69.3	54.2
정부효율	79.0	83.3	70.0	58.1	54.3	100.0	85.7	57.6
제도구축	86.2	75.2	69.0	46.2	44.3	100.0	93.8	55.2
법　　치	81.1	82.5	67.0	45.3	55.7	92.5	87.7	49.5
부패방지	69.5	71.4	75.7	36.2	46.7	99.0	89.5	56.2

자료 : World Bank

2009년 현재 한국은 정부의 효율성, 제도 구축 및 법치 면에서 장족의 발전을 하였다. 특히 효과적인 관료제도와 유능한 공무원들은 창의적인 정책입안과 효과적인 정책수행을 한 것이 주목할 점이다. 그러나 아직도 발전의 여지가 많지만 다른 개도국에 비하면 매우 양호한 편이다. 한국은 과거 50년간에 비약적인 정치, 경제 및 사회적 발전을 이룩하였지만 선진제국에 비하면 아직도 시민참여(68.2), 정치안정(52.4), 제도구축(75.2) 및 부패방지(71.4) 면에서 개선의 여지가 아직 많다.(〈표 1〉 참조)

(3) 보츠와나

아프리카의 보츠와나는 1966년 독립 후 40여 년간에 장족의 발전은 아시아 신흥제국을 압도할 정도이다. 보츠와나의 지도자는 국가의 미래를 발전시키는 성공적인 전략을 채택하였고 다인종적인 민주주의사회를 확립하였다. 이 나라는 성숙화 되는 민주주의를 자랑으로 여기고 있다. 자유롭고 공평한 선거가 정규적으로 진행되고 헌법은 기본권과 자유를 보장하고 있다. 정치사회는 현저히 안정되어 있다. 독립 후 10년 안에 이 나라는 다이아몬드를 수출하여 그 수입으로 생산 활동, 사회 인프라 구축과 보건 및 교육에 투자하였다. 따라서 다이아몬드 산업은 경제성장의 원천이 되었고 이러한 국

가주도의 개발전략은 급속한 발전을 촉진시켰다. 이 나라의 거시경제 및 재정적 관리와 더불어 양호한 거버넌스와 경제성장은 특기할만하다. 따라서 지난 40여 년간의 발전은 국민의 2/3정도의 생활수준을 향상시켰다.

2009년 현재 거버넌스 지표를 보면, 정치적 안정(79.7), 정부효율(70.0), 제도 구축(69.0)과 부패방지(75.7)는 상당한 발전을 이루고 있다. 반면에 시민참여와 법치는 약간 퇴보한 상태이지만 개도국 중 높은 수준을 유지하고 있다.(〈표 1〉 참조)

(4) 중국

중국은 1978년 개혁개방정책을 채택한 후에 놀라운 경제발전을 가져왔으며 수백만 명을 절대빈곤에서 탈피하게 하였다. 공산당하에 사회주의 시장경제를 운영하는 중국은 농촌 및 도시경제의 활력소를 불어 넣었고 인간개발 지표면(문맹률, 보건지표 및 유아 사망률 등)에서 상당한 개선을 보여 주었다. 중국은 한국, 대만 및 싱가포르와 같이 권위주의적 정부 하에서 개발국가로서의 개발전략을 채택하였다. 이와 같이 중국이 현저한 발전을 가져온 것은 이미 존재하고 있는 거버넌스 능력이 있었기 때문이라고 보고 있다. 특히 중국은 거대한 국가이지만 이를 지방 분권화(행정과 재산권)하여 상당한 부분 경제운영의 의사결정을 지방정부에 이양한 것이 성공적 요인의 하나로 보고 있다. 이러한 분권화는 거버넌스의 능력이 뒷받침해야 성공할 수 있다.

1990년대 이후 빈곤은 많이 감소되었지만 서부와 먼 내륙지방의 자원이 부족한 204백만 이상의 국민이 아직도 빈곤상태에 있으며 도시의 빈곤층도 증가하고 있다. 더욱이 중국은 도전과제로 소득불평등, 공기업의 민영화, 부패, 서부와 동북부의 경제적으로 낙후된 지역, 지탱할 수 없는 자원의 획득과 지역 및 세계적 경제통합과 관련된 문제 등이 당면한 많은 도전과제를 안고 있다. 중국은 과거 30여 년간에 성공적인 경제성장에도 불구하고 폐쇄적인 정치제도로 많은 경제적 불균형을 자아냈으며 이는 미래의 발전을 잠식할 것이며 인도와 같은 가장 민주주의국가와 비교할 때 장기적으로 보다 낮은 경제실적을 보여줄 가능성이 농후하다.

2009년 현재 거버넌스 지표를 보면, 정부의 효율성(58.1), 제도 구축(46.2), 법치(45.3)및 부패방지(36.2) 면에서 다른 개도국에 비하면 높은 수준이지만 정부효율성을 제외하고는 퇴보현상을 보여주고 있다. 반면 시민참여(5.2)와 정치안정(29.7) 면에서는 오히려 낮은 수준인 동시에 퇴보현상을 보여주고 있다. 특히 민주주의의 척도인 시민참여는 가장 낮은 수준을 보여주고 있다.

(5) 인도

오랫동안 잠자던 인도는 오랜 잠에서 깨어나 지난 20년간 규모나 속도 면에서 역사적으로 전례가 없는 지속적 발전을 해 오고 있다. 인도는 1947년 독립 당시에는 많은 빈곤층을 보유하였지만 현재는 막대한 절대빈곤층의 반 이상을 구제하였다. 인도는 과거 62년간에 걸쳐 여러 측면에서 성공적인

업적을 남겼다. 인도는 (i) 의회민주주의를 유지하면서 발전, (ii) 절대빈곤층의 감소, (iii) 문맹율의 급격한 감소, (iv) 보건사정의 개선, (v) 과거 수년간 가장 세계에서 빨리 성장하는 경제, (vi) IT, 사업과정 outsourcing, 통신 및 약품의 선두주자로 등장 등을 열거 할 수 있다. 그러나 인도의 도전과제는 중소기업의 육성, 농촌개발과 고용, 서비스부문의 개발, 사회간접자본의 구축과 도시개발 등을 들 수 있다.

2009년 현재 인도의 거버넌스 지표를 보면 시민참여(60.2), 정부효율(54.3), 제도 구축(44.3), 법치(55.7) 및 부패방지(46.7) 면에서 커다란 개선이 이루어진 반면 정치안정(13.2) 면에서는 퇴보현상을 보여주고 있다. 그러나 시민참여, 법치 및 부패방지면에서는 중국보다 높은 수준을 보여주고 있다.

(6) 싱가포르

싱가포르는 도시국가로서 Lee Kuan Yew 전수상이 발전의 계기를 만들었다. 그는 "경제발전이 우선이고 민주주의는 차후에"라는 것을 하나의 신조로 삼았다. 그는 주장하기를 이것은 권위와 가정의 존경에 관한 유교적 전통이며 개인적 권리에 앞서 공동체에 우선권을 둔다는 것이다. 이러한 사상은 서구적 자유주의에 반하는 이론인 것이다. 이러한 아시아적 가치는 바로 동아시아의 발전 패턴에 기여 했다는 것이다.(Dalton and Ong, 2005, p.1). 그에 의하면 단기적인 시민 또는 정치 권리는 원칙적으로 공동체에 보다 큰 선(good)의 이익을 위하여 희생될 수 있다고 본다. Lee Kuan Yew 전수상은 싱가포르, 한국과 중국이 인도, 자마이카와 코스타리카 등 보다 덜 권위주의적인 국가보다 빠른 경제성장률을 보여주었다는 것을 경험적으로 보여 주고 있다.(Sen, 1999a, p. 10)

중계무역을 통하여 원자재를 구입/가공(봉합지제작과 석유정유 등)하여 재수출하는 것부터 시작하였다. 싱가포르는 이러한 경제활동을 하기에는 다른 국가에 비하여 경쟁력이 있는 전략적 항구이다. 싱가포르의 항구인프라와 숙련노동력은 수출입시장접근에 절대적으로 우월성을 지니고 있다. 싱가포르는 국내시장이 작고 자연자원이 부족하여 정부는 친 기업, 친 외국투자 및 수출 지향적 경제정책을 채택하였다. 이와 더불어 정부는 전략적 정부소유 공기업부문에 국가주도의 투자를 하였다. 싱가포르정부는 경제를 지도하고 의료부부문과 인프라에 투자하는 방향을 취하였다.

싱가포르는 부패 없는 정부, 숙련노동력과 선진화되고 효율적인 인프라를 가지고 있어 3000개 이상의 다국적기업을 미국, 일본과 유럽으로부터 유치하였다. 외국기업은 경제의 거의 모든 분야에 걸쳐 활동하고 있었다. 이러한 다국적기업은 제조업생산품과 직수출판매(the sale of direct exports)의 2/3이상을 차지하고 있었다. 1960년대부터는 각 시대에 알 맞는 정책을 채택해 왔다. 즉, (i) 1960년대에는 숙련되고 훈련된 노동력의 활용, (ii) 1970년대에는 저임금산업 육성(노동숙련과 기술의 활용), (iii) 1979년에는 자본집약적이고 기술집약적인 산업육성, (iv) 1980년대에는 컴퓨터 및 관련 제품, 전자의료기구, 자동차부품, 화학제품, 의약품, 안경 및 복사기 등에 집중 투자하였다. 1985-86년간에는 정부는 새로운 시장개척과 다국적기업을 위한 제조업, 금융 및 통신센터를 세웠다. (v) 최근에는 생산주도형 경제로부터 혁신주도형 경제로 전환하고 있다.

2009년 현재 싱가포르의 거버넌스 지표를 보면 시민참여를 제외하고는 정치안정(90.1), 정부효율성(100), 제도 구축(100), 법치(92.5) 및 부패방지(99.0)에서 선진국보다도 우월하다. 시민참여(34.1)는 민주주의 척도로 매우 낮은 편이다.

엄격한 법치제도와 부패 없는 사회에서 (i) 정부는 훌륭한 정책을 입안하고 이를 효과적으로 수행하고 있다. 그리고 시장경제를 활성화시키는 친사업 환경조성정책을 수행하고 있다. (ii) 민간부문은 친사업 환경 하에서 효율적인 경제활동을 통하여 시장경제와 경제발전에 크게 기여하고 있다. (iii) 시민사회는 제한적이나마 정부와 민간부문사이에서 주로 비정치적인 문제의 조정자 역할을 착실하게 담당하고 있다.

싱가포르의 발전은 건실한 거버넌스 하에서 시대의 변화에 따라서 정부는 알맞는 정책을 채택하여 성공적으로 수행하여 왔다. 이러한 발전과정은 모든 개도국에 많은 교훈을 주고 있다. 법치와 부패방지에 관한 한 싱가포르는 타의 추종을 불허 한다.

(7) 칠레

이 나라는 August Pinochet 장군이 1973년 쿠데타로 집권하여 17년간 통치하였다. 그러나 민주화 이후 이 나라는 남미에서 가장 안정되고 번영한 민주국가중 하나이다. 1990년 민주주의로 복귀 후에 이 나라는 경제개혁, 진취적인 사회투자, 투명한 공공행정과 안전하고 여론을 통한 합의를 바탕으로 한 정부를 운영하여 왔다. 칠레는 남미에서 가장 빨리 성장하는 경제중의 하나이다. 1990년 민주주의로 복귀한 후에 15년 동안에 높은 성장률을 보여주어 1인당 실질 국민 소득이 배가하여 2009년 현재 1인당 국민소득은 9,470 달러이다. 2009년 말에는 칠레는 OECD에 가입한 남미의 최초국가가 되었다. 그러나 칠레의 도전과제는 경제성장의 둔화로 인한 생산성의 향상과 소득의 불평등이다. (World Bank, Chile: Country Brief, 2010)

2009년의 거버넌스 지표를 보면 칠레는 6개 지표 모두가 한국보다 높은 편이다. 시민참여(74.9), 정치 안정(69.3), 정부효율(85.7), 부패방지(89.5)는 1996년 이래 향상되었고 법치(87.7)가 약간 퇴보하였지만 높은 편이다. 반면에 정치 안정(69.3)은 가장 낮지만 1996년 이래 일정한 수준을 유지하고 있다. 남미에서는 성공적 사례로 보인다. 칠레와 한국의 경우 경제성장이 권위주의적인 정부 하에서 시작되었지만 이러한 지속적 성장을 지탱하게 한 것은 보다 공개적인 민주주의체제로 이행했기 때문이다.

(8) 브라질

이 나라는 세계에서 8위의 부유한 국가로 2010년 현재 GDP가 2.1조 달러 이다. 1인당 GNI는 2009년 현재 7,770 달러이다. 남미에서는 이 나라는 면적과 인구 면에서 가장 큰 나라이다. 이 나라는 경제적 호황과 불황을 경험한 국가로 이들의 발전은 인플레와 과도한 외채로 인하여 둔화된바 있

지만 1990년대의 개혁과 현재 진행하고 있는 건전한 거시경제 및 사회정책은 안정, 성장 및 사회적 이익을 계속 누리게 하였다. 브라질은 무한한 자연자원과 강력한 공업발전의 잠재력을 가지고 있지만 아직 부유국과 빈국 간에 커다란 격차를 줄이지 못하고 있다. 최근의 혁신적인 사회프로그램과 보다 포괄적인 성장은 이러한 불평등을 점차 감소시켜 오고 있다. 미시 경제적 및 제도적 개혁의 상당한 진척에도 불구하고 비 인플레적인 잠재적 성장은 많은 장해 및 규제와 동시에 부적절한 인프라와 빈약한 사업 환경에 의하여 아직도 제한을 받고 있다. 정부지출에 비하여 정부서비스의 질은 다른 중소득(middle income)국가에 비하여 매우 낮은 편이다. 이 나라의 도전과제로는 인프라의 조성, 극심한 지역 격차(특히 사회지표)와 빈부격차 등을 들 수 있다.

2009년 현재 거버너스 지표를 보면 브라질은 전반적으로 칠레보다는 매우 낮은 수준이다. 그러나 시민참여(62.1), 정치안정(54.2), 정부효율(57.6), 제도구축(55.2) 및 부패방지(56.2)는 1996년 이래 향상되고 있으며 매우 높은 수준을 보여 주고 있다. 법치(49.5)는 1996년 이래 변동이 없으며 정치안정(54.2)은 가장 낮지만 1996년 이래 일정한 수준에 머물러 있다. 같은 연방 제도를 택하고 있는 인도와 비교하면 법치를 제외하고는 모든 지표가 인도보다 높은 편이다. 특히 정치적 안정은 인도보다 월등히 높은 편이다. 이러한 차이는 정치제도와 그 운영, 인종 및 종교와 언어, 기득권단체, 정치적 압력단체, 사회신분제도 등 다양한 요인에 기인할 것으로 예견된다.

3. 실패국가의 사례

(1) 짐바브웨

아프리카 대륙에 있는 짐바브웨는 1980년 독립이후 29년간 Mugabe가 집권하고 있다. 1인당 국민소득은 2008년 현재 148달러이다. 1일 1 달러 미만 소득층은 56.1 퍼센트이다. 2008년 대선이후 선거부정으로 야당과 분쟁관계에 있었는데 2009년에 여야 권력 공유 정치협상 결과 2년간 연립정부구성에 합의하였다. 현재 Mugabe는 대통령으로, 야당인 Tsvangiri는 총리로 취임하였다. 이러한 정치 분쟁으로 경제는 파탄에 빠졌다. 그의 독재정부는 자기 자신의 부를 증대시킨 반면에 국가적 성장을 희생시켰다. 현재 이 나라가 당면한 문제는 경제침체, 거버넌스와 부패방지, 농업문제, 인프라, 기본 서비스와 사회 보호 등이다. 이 나라는 가장 낮은 수준의 거버넌스 지표를 보여 줄 뿐만 아니라 1996년에 비하여 2009년에는 전 지표에 걸쳐서 매우 심각한 악화추세를 보여주고 있다. 가장 우수한 지표의 실적을 100으로 할 때 모든 지표의 실적이 10 미만으로 가장 실패한 국가의 표본인 것이다. 즉, 법치(0.9), 제도 구축(1.4), 부패방지(1.9), 정부효율(2.4) 와 시민참여(6.6)이다. 또한 동기간에 정치, 경제, 사회 등 제 분야에 걸쳐서 발전이 퇴보되고 있음을 알 수 있다. 거버넌스의 기반이 전혀 구축되지 않은 국가이다. 짐바브웨는 취약국가(fragile states)중 표본국가로 간주되고 있다. 민주국가의 대열에 합류하기에는 요원한 감이 있다.(〈표 2〉 참조)

(2) 코티브아르

서아프리카에서 나이지리아 다음으로 큰 국가이다. 경제적인 잠재력을 가지고 있지만 수년간에 걸친 정치적 및 군사적인 위기는 2002년 국가를 무력 분쟁에 의하여 양분시켰으며 빈약한 거버넌스가 이 나라의 무거운 짐으로 되어 한때 아프리카의 모델국가였던 국가가 오랜 내란으로 인하여 취약국가(fragile state)로 전락하게 되었다. 아프리카의 5개국 정상은 와타라를 정당한 대통령으로 재확인하고 국가화합을 위하여 야당인사를 포함한 통합정부구성을 제안하였다. 현재 당면한 과제는 (i) 법 및 치안질서 확립, (ii) 식량, 구호품, 의약품의 인도적 지원, (iii) 국가화해, (iv) 경제재건 등이다. 또한 제도적 능력의 격차가 현저하여 민간 및 교육부문, 시민사회, 국회의원 및 메디아의 참여를 위한 제도개혁이 과제로 등장하고 있다. 분쟁을 겪은 취약한 국가로서 많은 과제를 안고 있다. 2009년에 현재 모든 거버넌스 지표가 악화되고 있으며 시민참여(14.2)와 제도 구축(19.5)을 제외하고는 모든 지표가 10미만이다. 즉, 법치(6.1), 부패방지(9.0) 과 정부효율(9.5)등으로서 짐바브웨와 동열에 속하고 있는 실패사례의 국가이다.

〈표 2〉 실패 사례국의 거버넌스 지표의 비교, 2009

구분	코티브아르	에리트레아	벨라루스	베네수엘라	가이아나	콜롬비아	우즈베크	짐바브웨
시민참여	14.2	0.9	7.1	26.1	51.7	42.7	2.4	6.6
정치안정	8.0	20.3	57.1	11.3	26.9	7.1	18.4	9.9
정부효율	9.5	5.7	13.3	18.6	47.1	56.2	26.7	2.4
제도구축	19.5	1.9	9.0	3.8	28.1	57.1	5.7	1.4
법 치	6.1	9.4	18.9	2.8	33.0	39.6	10.8	0.9
부패방지	9.0	45.7	23.3	8.1	35.2	48.1	5.7	1.9

자료 : World Bank

(3) 엘리트레아

세계에서 가장 빈곤한 국가로서 2009년 현재 1인당 국민소득이 336 달러이다. 2009년 현재 인간개발지수(human development index)는 179개국 중 165번째이다. 2003년에 행한 가계조사와 참여적 빈곤평가 보고서에 의하면 인구의 2/3가 빈곤선 이하에서 살고 있다. 에티오피아와 30년 전쟁 후에 이 나라는 1991년에 독립하게 되었다. 독립직후 수년 안에 기본적인 경제, 사회 인프라의 복구, 사회지표의 개선, 거시 경제적 안정과 경제성장 등으로 매우 인상적인 발전을 보여 주었다. 이러한 발전은 1998년에 에티오피아가 국경분쟁을 일으켜 분쟁이 재발되었다. 2000년말 이래 유엔이 국경선 획정을 중재해 오고 있으나 아직도 전쟁도 아니고 평화도 아닌 상태 하에 놓여 있다. 따라서 정부는 고도의 동원태세로 남아 있으며 20만 명이 동원될 것으로 추정하고 있다. 이러한 상황 하에서 경

제의 불균형을 타개할 여유가 없는 상태이다.

2009년 현재 이 나라는 모든 지표에 있어서 퇴보현상을 보여주고 있을 뿐만 아니라 시민 참여, 정부효율성, 제도 구축 및 법치가 10 이하인 것이다. 한편 정치 안정(20.3)과 부패방지(45.7)는 약간 높은 편이나 1996년에 비하여 악화되고 있는 실정이다.

아프리카는 다른 지역에 비하여 국가 간 영토분쟁과 종족 분쟁 등 많은 분쟁을 안고 있는 지역이며 거버넌스의 개선, 사회통합 및 문화통합의 많은 과제를 안고 있다. 전쟁내지 무력 분쟁은 모든 정치, 경제, 사회활동에 우선순위를 가지게 됨으로 기타 모든 활동은 자연히 지연되게 된다. 전쟁의 부정적인 측면을 재삼 실감하게 되며 발전의 저해요인임을 알 수 있다.

(4) 벨라루스

이 나라는 1991년 독립이후 다른 CIS국가와 유사한 문제에 직면하였다. 즉, (i) 계획경제로부터 시장경제로의 이행, (ii) 정치적 의사결정과정의 개방, (iii)정부의 재정능력을 파괴하는 여건 하에서 기본적 사회 서비스의 공급 계속 등을 들 수 있다. 벨라루스는 초기에는 유리한 외부 환경 하에서 제한적이지만 충분한 개혁을 단행하였고 현저한 경제성장을 달성하였으며 다른 근린국가와는 달리 1인당 소득의 심각한 감소를 피할 수 있었다. 이 나라는 CIS국가 중에서는 가장 높은 소득수준을 가진 나라의 하나이며 빈곤율도 가장 낮은 편에 속한다. 2003-2008년간에 연 평균 경제성장률은 9 퍼센트에 달하여 1인당 소득이 3배 증가하였다. 이 지역에서 가장 높은 빈곤 감소율을 달성하였다.(World Bank, Belarus: Country Brief 2010)

2007년부터는 에너지보조금의 급격한 삭감과 해외시장에서 경쟁심화가 시작되었다. 따라서 금융압박과 교역조건의 악화는 심화 되어 세계적인 금융 및 경제위기의 시작과 더불어 2008년에는 경제여건이 더욱 악화되었다. 이러한 위기는 벨라루스의 구조적 가변성을 노출하게 되어 개혁의 필요성이 급증한 반면에 거시 경제적 위험은 현저하게 남아 있다. 문제는 국내 및 해외의 경제적 상황의 변화에 대응하는 동태적인 경제관리 내지 정책의 미비에 원인이 있는 것이다. 이는 효과적인 경제 거버넌스의 확립과 그 운영의 실패에 기인하는 것이다.

이 나라가 당면한 개혁의 과제는 매우 크고 복잡하다. 그리하여 막대한 정부규제제도, 행정, 조세 및 지원 등으로 부터 나오는 다양한 경제적 혼란의 동시적인 개혁을 요구한다. 이 나라가 당면한 문제는 확장적인 공공투자 주도의 성장으로부터 민간부문 주도의 생산성향상으로 이동해야 하는데 있다. 이는 민간투자 특히 외국 직접투자를 증대시켜 새로운 기술이전을 지원하고 구조적 전환 과정을 촉진시키는데 있다.

2009년 현재 이 나라는 정치 안정이 가장 높을 뿐 그 이외 지표는 매우 낮은 편이다. 시민참여, 정부효율, 제도 구축, 부패방지는 낮은 상태로 1996년 이래 아무런 개선이 없는 편이다. 법치는 오히려 퇴보하고 있다. 특히 시민참여(7.1), 정부효율(13.3)과 제도 구축(9.0)이 매우 낮고 아무런 개선이 없는 것은 시장경제로 전환하였지만 경제운영방식은 과거의 사회주의방식의 주축을 그대로 유지하였기

때문이다. 즉, 권위주의적 정부 하에서도 단기적으로 높은 성장을 할 수 있지만 장기적으로 지탱할 수 없다는 것을 여실히 보여 주었다.

(5) 베네수엘라

이 나라는 자연자원이 풍부하고 남미에서 가장 많은 석유 광물자원을 가지고 있는 나라 중에 하나이다. 따라서 지속적인 경제 및 사회발전을 할 수 있는 막대한 잠재력을 가고 있는 나라이다. 2009년 현재 1 인당 GNP는 7,320 달러로 높은 편이다. 그러나 빈곤은 아직 정부의 주요 도전과제인 것이다. 과거 20년간에 걸쳐 이 나라는 매우 심각한 정치, 경제 및 사회적 혼란을 경험하였다. 카리스마가 있고 인기주의자인 좌파의 Chavez 대통령은 광범위한 개혁, 헌법 개정과 주요 기간산업의 국유화를 약속하고 있다. 그의 프로그램은 빈곤층을 돕는데 주안점을 두어 무료건강진료, 식품보조와 토지개혁 등을 포함하고 있는데 대부분 1인당 소득 증대로 1995-2005년간에 빈곤을 30퍼센트 감소시켰다. 같은 기간에 극빈인구를 인구의 32퍼센트에서 19퍼센트로 감소시켰다. 그러나 빈곤율은 가변적인 경제성장으로 변동이 많다.

베네수엘라의 사회는 현대통령의 개성과 통치방식에 따라 매우 다원화되어 있다. 그는 인기 있는 계층으로부터는 강력한 지지를 받는 반면에 엘리트와 중산층은 쿠바식 권위주의적 정부를 원하는 그를 반대하고 있다. 그의 오랜 집권기간 중 그는 쿠데타, 시위, 파업, 시민 불안과 점증적인 반대에 직면하고 있다. 국민은 2007년에 그의 권력을 연장하고 사회주의적인 개혁을 가속화시키는 제안을 반대하였다. 그러나 그 후에 국민은 Chavez 대통령이 2012년에 재선출마를 하는 길을 열어준 2009년 개헌안에서 임기제한을 폐지하는 선거에서 대통령을 지지하였다.

베네수엘라의 경제적 행운은 세계 석유가격과 관련이 깊다. 석유는 국제무역에 있어서 비교우위를 베네수엘라에 주고 있다. 석유는 국내경제의 균형을 깨고 있다. 왜냐하면 석유는 GDP의 30 퍼센트 이상을 차지하며 총수출의 90 퍼센트와 재정수입의 50 퍼센트를 차지하고 있기 때문이다. 그는 사회프로그램을 축소시키지 않을 것을 선언하였으며 정부는 국유화 아젠다를 계속 밀고 나갈 것이다. 그리하여 The Bank of Venezuela(Santander Group), 고속도로제도, Sidor(Algentin의 Ternium이 소유한)과 시멘트공장 Holim과 Lafarge 등을 이미 국유화 하였다.(World Bank, Venezuela: Country Brief 2010)

2009년 현재 거의 모든 거버넌스 지표가 악화되고 있다. 시민참여(26.1)가 가장 높으며 민주주의의 척도로서 1996년의 51.2에서 26.1로 악화일로를 걷고 있다. 나머지 정치안정(11.3), 정부효율(18.6), 제도 구축, 법치 및 부패방지는 1996년 이래 계속 악화되고 있다. 특히 제도 구축(3.8), 법치(2.8) 및 부패방지(8.1)는 최하위 권으로 10미만이다. 현재 유지하고 있는 경제발전은 국제석유가격의 혜택이지 거버넌스의 개선과는 아무런 연관성이 없다.

(6) 가이아나

이 나라는 남미에서는 수리남과 우루과이 다음으로 세 번째로 가장 작은 나라이다. 인구도 1백만 명 이하이다. 가이아나는 역시 중남미에서 아이티와 니카라과 다음으로 세 번째로 가난한 나라이다. 이 나라는 1인당 GNI가 1,450 달러이지만 건전한 정책으로 최근에는 매우 견고한 거시 경제적 실적을 기록하였으며 2007-2010년간에 연간 성장률이 4 퍼센트 정도이다. 세계적인 금융위기는 이 나라에도 영향을 미쳤지만 중남미의 다른 나라에 비하여 심각한 정도는 작은 편이다. 소비의 불평등은 비교적 심하지 않지만 전국적으로 볼 때 지리적 지역, 교육수준 및 인종 간에는 커다란 불균형을 노정하고 있다. 1999-2006년간에 빈곤율은 거의 정체상태에 있다. MDG의 진척도를 보면 이 나라는 기아, 교육과 환경면에는 목표달성이 가능한 것으로 보이나 빈곤, 아동 사망률, 모성보건과 주요 질병은 목표를 달성하지 못할 것으로 보인다. 이 나라의 성장을 위한 당면 과제는 환경의 보호와 관리, 인프라의 개선, 교육의 질의 향상, 보건의 질적 향상, 거버넌스의 개혁과 국가의 근대화 등을 열거할 수 있다.(World Bank, Guyana: Country Brief 2010)

2009년 현재 가이아나의 거버넌스 지표를 보면, 시민참여(51.7)와 정부효율(47.1)은 높은 편이지만 정치 안정(26.9), 제도 구축(28.1), 법치(33.0) 및 부패방지(35.2)는 비교적 낮은 편이다. 특히 정부효율과 부패방지를 제외하고는 나머지 지표는 1996년에 비하여 악화되고 있다.

(7) 우즈베키스탄

중앙아시아의 우즈베키스탄은 1991년 독립 후에 다른 CIS국가들과 달리 시장경제에로의 점진적인 접근방법을 채택하였고 국가주도하의 개발정책은 수입대체공업화정책 내지 지방화 정책, 에너지 및 식량자급정책을 고수하고 있다. 이러한 정책은 다른 CIS 국가들이 경험하는 것보다 경제적 사회적 고통/충격은 작지만 발전의 속도는 매우 완만하다. 전반적인 거버넌스 지표는 정치적 안정(18.4)과 정부의 효율성(26.7)을 제외하고는 매우 낮은 수준을 보여주고 있다. 2009년 현재 시민참여, 정치안정, 법치, 부패방지는 오히려 퇴보현상을 보여주고 있다. 낮은 수준의 시민의 참여(2.4), 법치(10.8), 제도 구축(5.7) 및 부패방지(5.7)는 발전의 전반적 토대가 형성되어 있지 않음을 여실히 보여 주고 있다. 우즈베키스탄의 발전의 장애는 제도적인 기반구축과 개방, 경쟁적인 시장경제로 이행해야 하는 것이 급선무이다.

(8) 콜롬비아

다른 중남미국가들이 소득불평등, 빈곤 및 내전 등과 싸우고 있는 있지만 중남미의 콜롬비아는 위의 세 가지 문제와 동시에 싸우지 않을 수 없는 국가이다. 2003년 정부군과 협상결과 게릴라 집단은 집단무장해제를 하여 평화가 찾아온 줄 알고 있었는데 아직도 불법 무장 세력이 많은 것이다. 따라서 과거 7년간에 이주민이 160만 명에 달한다고 한다. Santos대통령은 전임자가 쌓아 놓은 안보 및 경

제여건을 바탕으로 게릴라 없는 콜롬비아 건설, 부정부패척결을 통한 투명성제고, 정치 및 사법개혁을 정책과제로 내세우고 있다. 빈곤은 평화와 소득불평등과 더불어 이 나라가 당면한 주요과제이다. 2009년 현재 전반적인 지표에 있어서 매우 현저한 개선을 보여주고 있으며 특히 시민참여(42.7), 정부효율성(56.2), 제도 구축(57.1) 및 부패방지(48.1) 등의 분야에서 탁월한 개선을 보여주고 있다. 그러나 아직도 정치안정(7.1)과 법치(39.6) 면에서 개선의 여지가 있다. 전반적으로 다른 개도국에 비하면 상술한 세 가지 과제에 도전하는 국가로서 매우 양호한 실적을 보여준 편이다.

이상의 16개국의 거버넌스의 비교분석을 통하여 거버넌스는 발전에 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있으며 거버넌스 개혁을 통하여 거버넌스를 개선함으로서 발전을 도모할 수 있음을 알 수 있다. 물론 거버넌스의 지표는 상술한 지표 이외에 다른 지표도 많다. 특히 country-specific study를 하는 경우에는 더욱 그러하다.[8] 공통적인 지표를 선정하여 cross-country analysis를 하는 경우에는 국가 간 비교분석에는 적합하지만 country-specific study에는 각국의 특수한 지표가 누락되어 당해국 연구의 참다운 분석결과를 얻지 못하게 되는 경우도 있음을 명심해야 한다.(Yasutami, 2005)

결론적으로 말하면 성공사례국들은 민주주의 수준이 높고 정부의 효율성, 제도 구축, 법치 및 부패방지 면에서 실패사례국보다 우수하다는 것을 알 수 있다. 성공 사례국 중 중국과 싱가포르를 제외한 다른 국가들은 (인도를 제외하고) 대체로 권위주의적 정부의 경험을 거친 후에 민주화과정을 거친 국가들이다. 반면에 실패 사례국들은 가이아나와 콜롬비아를 제외하고는 거의 모든 국가들이 권위주의적인 국가나 대리민주주의국가들이다.

Ⅴ. 요약 및 결론

1. 과거 수십 년간 세계를 휩쓸었던 민주주의와 시장경제로의 이행은 모든 국가들이 경제발전, 정치 및 사회통합의 요구와 발전의 과실의 공평한 분배에 대한 대중의 요구에 동시적으로 대처하지 않으면 아니 되었다는 것을 말한다. 이러한 도전에 효과적으로 대응할 능력은 대체로 각국의 제도적 부존기반(institutional endowment)에 달려 있다. 이러한 제도적 부존기반을 구축하고 강화하는 것은 양호한 거버넌스가 전제조건이다. 왜냐하면 지속적인 경제발전은 양호한 거버넌스 없이는 불가능하기 때문이다. 공개적이고 경쟁적인 시장의 효과적인 거버넌스는 재산권, 법치와 적절한 규제를 필요로 한다. 그러한 제도적 발전은 민주발전과 결합되어 있으며 일반적으로 폐쇄된 권위주의적 제도와는 맞지 않는다. 권위주의 제도 하에서는 단기적인 성장을 기대

8) UNDP(2004) UNDP National Human Development Report(NHDR) and The Use of Democratic Governance Indicators(ed. by J. Nahem)와 UNDP(2010) Governance Indicators: A Using Guide, 2nd. ed. 는 국별 연구를 위해서는 매우 유용한 문헌이다.

할 수 있으나 장기적으로는 매우 가변적이며 미래의 장기적인 지속성장의 기반을 훼손시킨다.

2. 제도적 관심은 거시적 개혁뿐만 아니라 미시적인 정책과 규제에도 세심한 주의를 기울여야 한다. 또한 제도적인 발전은 경제발전과 정치발전정책의 통합된 접근방법을 요구하고 있다. 만약 제도개혁이 거버넌스의 기본원칙을 잘 준수한다면 제도개혁은 공적 거버넌스와 시장경제촉진에 도움을 줄 수 있다.
3. 개혁을 수행함에 있어서 민주주의와 시장경제 중 민주주의에 우선순위를 두지 말고 시장경제와 민주주의를 동시에 지원할 수 있는 거버넌스 제도개혁에 우선적으로 주의를 경주해야 한다.
4. 다음으로 양호한 거버넌스는 인권신장과 시민자유의 보호에 관건이 될 뿐만 아니라 경제발전과 생활수준을 향상하는 잠재력과 깊은 상관관계에 있다. 많은 개도국들(특히 취약국가와 분쟁 후 국가 등)은 그들의 거버넌스의 질을 개선하고 있지만 아직 계속 개선할 필요와 책무가 있다. 그러나 선진제국과 국제개발협력기구도 특히 취약국가와 분쟁 후 국가들에 대하여 양호한 거버넌스를 증진시키는데 협력을 해야 할 것이다.
5. 만약 국민은 시장경제를 통하여 가시적인 이익을 받지 못하면 민주주의는 지탱될 수 없다. 바꾸어 말하면, 민주주의는 국민에게 정치적 자유 및 경제적 이익을 제공해야 한다. 민주적 거버넌스는 이를 가능하게 만드는 장점을 지니고 있다. 민주적 거버넌스 제도는 지속적인 경제발전과 높은 수준의 민주주의를 결정하는 것이다. 민주적 거버넌스는 그자체가 매우 값진 것이다. 민주적 거버넌스는 인간개발에 도움을 주고 있다.(UNDP, 2002, p.13) 민주적 거버넌스의 개선은 지속가능한 성장을 촉진을 지원하는 것이다.
6. 거버넌스와 발전을 연결시키는 데는 원칙적으로 어떤 일반적 결론을 내릴 수 있다. 그러나 민주적인 거버넌스의 규범적 원칙은 인정하면서 국가마다 다른 발전경로를 밟고 있다. 따라서 이러한 범위를 넘어 모든 국가에 적용할 수 있는 제도적 장치에 대한 단일모형은 존재할 수 없는 것이다. 세계의 각국은 각기 다른 정치, 경제, 사회, 및 문화적 여건 하에서 살고 있기 때문에 단일의 제도적 장치는 있을 수 없는 것이다. 제도의 발전은 개도국 내부에서 주도되어야 하며 국내사정을 감안하여 우선순위를 결정해야 한다. 경제발전에는 많은 상이한 길이 있는 것이다.
7. 민주주의와 발전은 상호작용을 하지만 민주주의는 경제발전을 위하여 결정적인 요소로 남아 있다. 민주주의는 발전의 테두리 안에서 본질적이고 유효한 수단이다. 특히 민주화의 문제는 발전을 위하여 매우 중요한 것이다. 많은 개도국에 있어서 민주주의의 출현과 통합의 주요 장해요인은 미개발이 아니라 저개발(underdevelopment)상태이다. 이것이 해결해야할 전제조건인 것이다. 다양한 장해요인으로는 낮은 소득수준과 교육수준, 소득 및 정부지출의 불평등, 다양화하지 않은 경제, 정치 및 사회구조, 식민지 유산 등을 들 수 있다. 또한 민주화의 전제조건으로서 경제개발의 중요성을 강조하는 학자(S. Lipset 등)도 있다. 경제정책과 개혁은 민주화를 촉진시키는데 필요하다는 것이다. 경제발전은 성장, 생활수준의 향상, 보다 나은 사회서비스와 빈곤감소 등을 가져오는 과정이라는 것이다. 하여간 정치적 접근방법과 경제적 접근방법은 통

합되어야 한다.

8. 민주주의와 경제발전은 전반적인 거버넌스 제도에 따라 좌우되며 민주주의는 정치적 거버넌스에 의하여, 경제발전은 경제적 거버넌스에 의하여 각각 영향을 받는다. 결국 이러한 거버넌스는 민주적 거버넌스건 권위주의적 거버넌스건 간에 제도적 발전 내지 개혁이 관건인 것이다. 이러한 제도적 질은 역량개발 여하에 달려 있다. 이러한 역량개발은 개인수준, 조직수준 및 사회적 수준에서 진행된다.(김달현, 2010, pp. 51-52) 이러한 사회적 수준의 능력이 바로 국가역량(state capacity)을 말하는 것이다. 결국 개도국자체의 국가의 총체적 역량개발을 위해서는 우선 개도국 주도의 제도발전이 추진되어야하며 제도발전은 상술한 세 가지 수준의 역량개발에 달려 있다는 것이다.
9. 경제적(경제성장), 사회적(사회적 동원) 및 정치적 변수(민주주의, 국가구축, 법치)가 있는 경우에는 5개 중 어느 하나도 출발점이 될 수 있다는 것이다. 즉, 발전전략의 입안자들에게는 많은 선택의 여지가 있으므로 전략의 선택은 각 개도국의 역사적 사정에 따라 결정해야 할 것이다. 따라서 그들의 출발점은 각국에 따라 상이하며 우선순위의 결정도 각 개도국의 특수한 사정에에 따라 행해야 될 것이다. 이러한 순환론적 입장에서 개도국이 중요한 측면을 선정하여 출발점으로 삼아야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

김달현(2011) "거버넌스와 개발", *국제개발협력 이슈*, 한국국제협력단, pp. 116-162

김달현(2009) "발전과 양호한 거버넌스", *국제개발협력연구*, 국제개발협력학회, 1(1), pp. 27-66

김달현(2010) "발전과정에 있어서 제도개혁의 역할과 역량개발", *국제개발협력연구*, 국제개발협력학회, 2(2), pp. 51-52

2. 국외문헌

Ahrens, J.(2002) *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach,* Edgar

Barro, R.(1999) "Determinants of Democracy", *Journal of Political Economy*, 107(6) 158-183

Barro, R.(1996a) "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth,* 1(1) 1-27

Barro, R.(1996b) "Determinants of Economic Growth: a cross-country empirical study", *NBER Working Paper* No. 5698

Bettcher, K.E. and Shkolnikov, A.(2009) Democratic Governance and the Quality of Growth, Center for International Private Enterprise, pp.4-5

Branco, M.C.(2006) The Political Economy of Democratic Governance and Economic Development, *Economics Working Papers*, University of Evora, p.3

Dahl, R(2000) *On Democracy,* New Haven: Yale University Press, p. 191

Dalton, R. J and Ong, N.T.(2005) "Authority Orientations and Democratic Attitudes: A Test of the 'Asian Value' Hypothese", *Japanese Journal of Political Sciences*, 6(2) 1-21, p.1

Desta, A(2010) Transitional Democratic Governance and Economic Development: The Ethiopian Experience, http:tigraionline.com/democratic-governance.html: (검색일: 2011. 7. 24.)

El-Makawy, N and Oia, I.(2009) *Understanding and Programming For Linkage: Democratic Governance and Development,* Discussion Paper 8, Oslo Governance Centre.

Fitoussi, J.P.(2004) La Democratie et le Marche, Paris: Grasset

Goldsmit(1995) "Democracy, Property Right and Economic Growth", *Journal of Development Studies*, 32(2): 71-85

Habiso, T.(2011) "The Challenge of Implanting and Building Multi-Party Democracy in Multi-

Ethnic Societies" http://aigaforum.com/articles/The_Challenge_Building_Multiparty.htm(검색일: 2011. 7. 24.)

Halperin, Siegle and Wein Stein.(2005) *The Democracy, Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace,* New York: Routledge

Holz, M & Kim, B.J.(ed.) (2002), Building Good Governance: Reforms, Seoul.

Kaufmann, D., Kray, A., Zoido-Lobaton,P(1999) "Governance Matters", Policy Reasearch Working Paper No. 2196. Washington: The World Bank

Klein Peter G.(1998) *New Institutional Economics*, http://www.papers.sem.com/so13/papers.cfm?abstract-id(rjatordlf, (검색일: 2010. 10. 10.)

Kofi, T.A and Desa(2008) *The Saga of African Underemployment: A Viable Approach for Africa's Sustainable Development in the 21st Century,* 2008, Trenton, N. J: Afric World Press. p. 320

Leftwitch, A.,(1994) *Governance, Democracy and Development in the 3rd World*,

Leftwich, A. (2000) *States of Development*, Cambridge: Polity.

Lipset, S. M.(1963) *Political Man*, New York: Anchor Books, p.31

Lipset,S.M(1959) "The Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53: 69-105

Mitchell, R.E.(2011) How to Link Democratic Governance with Economic Growth. pp. 8-9. http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_9/mitchell.htm! (검색일: 2011. 07. 24.)

North, D.(2004 [1990]) *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge UK, Cambridge University Press

ODI(2006) "Governance, Development and Aid Effectiveness: Quick Guide to Complex Relationship", *Briefing Paper*, Overseas Development Institute, UK

Olson, M.(1993) "Dictatorship, Democracy and Development," *American Political Science Review*, 87 (3): 567-576.

Pastor, M and Hilt, E.(1993) "Private Investment and Democracy in Latin America", *World Development*, 21: 489-50

Pei, M.(1999) "Economic Institutions, Democracy, and Development," paper presented at the World Bank Conference on Democracy, Market Economy, and Development, pp.26-27; available online at www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=print&id=66

Perkins D., Rade, S., & Lindauer, D.(2006) *Economics of Development*, 6th ed., W.W. Norton, pp. 82-84

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheilub, J. A. and Limongi, F.(2000) *Democracy and Well Being in the World 1950-1990,* New York: Cambridge University Press.

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheilub, J. A. and Limongi, F.(1996) "What Makes Democracies

Endure," *Journal of Democracy*, 7 (1): 39-55.

Przeworski, A., Limongi, F.(1993) "Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Perspectives* 7 (3): 51-69.

Przeworski, A., Meseguer, C.(2006) "Globalization and Democracy." in P. Bardhan, Bowles, S. and Wallerstein, M. (eds), *Globalization and Egalitarian Distribution.* Princeton: Princeton University Press, pp 169-191.

Rodrik, D.(1997) *Democracy and Economic Performance,* Harvard, available online at ksg.harvard.edu/rodrik/demoecon.PDF

Sen, A. K.(1999a) "Democracy as a Universal Value," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No.3, p. 10.

Sharma, S. D.(2007) Democracy, Good Governance, and Economic Development, *Taiwan Journal Of Democracy*, Vol. 3, No.1:29-62, p.31-33

Singapore-*Economc Development*, http://Singapore-ECONOMIC-DEVELOPMENT.html#ixzz1TELITitZ

Turner, K.(2011) "The Importance of Good Governance in Achieving Economic Growth for Developing Nations: Analysis of Sub-Saharan Africa", *Bryant Economic Research Paper* Vol. 4, No. 4

Udoh, E and Udeaja, E.A.(2011) "Ten Years of Industrial Policies under Democratic Governance in Nigeria: New Wine in Old Bottle", *European Journal of Social Sciences*, Vol. 20. No.2

UNDP(2011)*Democratic Governance*
http://www.undp.org/governance/about_us.shtml. (검색일: 2011.8.5)

UNDP(2010) *Governance Indicators: A Using Guide, 2nd. ed.*
http://www.undp.org/siyes/default/files/undp_users_guide-online_version.pdf (검색일: 2010. 7.25)

UNDP(2006) *Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries*

UNDP(2004) *UNDP National Human Development Report(NHDR) and Use of Democratic Governance Indicators,* edited by J. Nahem

UNDP(2002) *Human Development Report: deepening democracy in a fragmented world*, Oxford: Oxford University Press, p. 13

UNDP(1997) "*Governance for Sustainable Human Development*", A UNDP Policy Paper

Wade, R.(1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization,* Princeton University Press World Bank(2011a) Brazil: Country Brief
http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILE...
(검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011b) Belarus: Country Brief 2010

http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BELARU (검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011c) Chile: Country Brief 2010 http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/CHILEEX... (검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011d) China Overview http://worldbank.orglen/country/china/overview.print (검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011e) Cote d'Ivoire: Country Brief http://web.worldbank.org/WEBSITE?EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CDIV... (검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011f) Eritrea: Country Brief http;//web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTIRES/AFRICAEXT/ERIT... (검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011g) Guyana: Country Brief 2010 http://worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTGUY.. (검색일: 2011. 8.5)

World Bank(2011h) India Country Overview September 2010 www.worldbank.org.in/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AOUTHASIAEX... http://www.worldbank.org.in/WBSITE?EXTERNAL?COUNTRIES?SOUTHASIAE (검색일: 2011.8.5)

World Bank(2011i) The Republic of Korea: County Brief, http://web.worldbank.org/WEBSITE?EXTERNAL/COUNTRIES?EASTASIAPASIFI (검색일: 2011. 7.31)

World Bank(2011j) Venezuela: Country Brief 2010 http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/VENEZU... (검색일: 2011. 8.5)

World Bank(2011k) Zimbabwe: Country Brief 2010 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNYTRIES/AFRICAEXT/ZIMB.. (검색일: 2011. 8.6)

World Bank(2011k) World-wide Governance Indicator database

World Bank(2009a) "Beyond Economic Growth: Meeting the Challenge of Global Development", Chapter 1. http://www.worldbank.org/dep/web/beyond/global/chapter1.html. (검색일: 2009. 7.4.)

World Bank(2009b) “Governance Matters 2009: Release of Worldwide Governance Indicators 1996-2008”

World Bank(2008) *Governance, Growth, and Development Decision-making*

World Bank(1991) *The Challenge of Development, World Development Report 1991*, Oxford University Press, p.4

Yasutami, Shinomura(2005), “The Role of governance in Development Revisited: A Proposal of an Alternative View”, FASID

Ⅱ. 지역 포커스 : 중동

1. 중동의 ODA(공적개발원조) 정책과 방향: 터키 ODA를 중심으로
김 영 철 / 부산외대 중남미지역원 HK교수

2. 제4차 유엔 최빈개도국회의 주요 내용과 평가
남 수 정 / KoFID 간사

3. 한국의 중동지역 개발협력 현황과 추진 전략
강 황 욱 / KoICA 중동·아프간팀 과장

중동의 ODA(공적개발원조) 정책과 방향 : 터키 ODA를 중심으로*

김 영 철 부산외대 중남미지역원 HK교수

목 차

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 터키의 ODA 정책과 전략
Ⅲ. 터키 ODA 관련 정부 및 민간기관
Ⅳ. 나가는 말

Ⅰ. 들어가는 말

1. 연구범위와 목적

중동지역에서의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이후 ODA)는 일부 중동 산유국들과 터키와 같은 신흥공업국들에 의해 이루어지고 있다. 즉 중동지역의 원조 공여국은 산유국인 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍 에미리트(UAE)와 터키 정도로 할 수 있다. 하지만 중동지역의 이들 공여국들 역시 ODA 수여국 지위를 차지하고 있어 서구의 ODA공여국과는 다른 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 중동지역의 ODA는 남남협력(South-South Cooperation)의 일환으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

현재 중동지역에서 터키정도만이 ODA규모와 내용면적인 측면에서 OECD 산하 개발원조위원회(DAC) 회원국 가입에 근접해 있으며 그 지원 범위 또한 다양하게 이루어지고 있다. 중동 산유국의 공적원조는 각국의 재정부가 비공식으로 집행하거나, 국가 발전 기금 형태로 국가원조기관을 통해

* 이 글은 2011년 7월 한국중동학회 논총 32-1호에 게재된 “터키의 ODA(공적개발원조) 정책방향과 기여외교” 논문을 수정 보완한 것임을 밝힙니다.
** 한국외국어대학교 터키-아제르바이잔어과 교수

공개적으로 진행되고 있다. 즉, 사우디아라비아의 '사우디기금'(Saudi Fund for Development), 쿠웨이트의 '쿠웨이트 펀드' 등과 같은 산유국들의 석유기금들이 ODA 프로그램 일환으로 수혜국에게 재정지원을 하는 형태로 ODA가 이루어지고 있다. 이에 이들 산유국들의 공적원조가 석유가격 변동에 따라 지원이 이루지고 있어 지속적이지 못한 원조라는 비판을 받기도 한다. 일부 수혜국들은 이들 산유국들의 지원 금액이 꾸준하지 못하다고 말하고 있다.

한편, 중동 산유국들의 ODA는 종교적 동기와, 아랍-이슬람권의 단결 이라는 목적이 많이 내재되어 있어 그 범위가 제한적이기도 하다. 일례로 쿠웨이트의 '쿠웨이트 펀드'는 아랍국가를 중심으로 지원을 주로 하고 있으며, 비아랍지역의 경우는 거의 지원하지 않고 있다(금상문 2010). 사우디아라비아의 주 원조 대상 국가 또한 이슬람국가들로 주로 북 아프리카 아랍 국가들이나, 팔레스타인, 아프카니스탄, 파키스탄 등과 같은 서남아시아 국가들에 집중되어 있다. 모든 중동 산유국들의 원조대상국이 아랍과 지리적으로 근접하거나 중교-문화적으로 유사성이 있는 국가들에게 집중되어 있다고 할 수 있다. 고유가 시대였던 1970년대말과 1980년때 초반까지만 해도 중동 산유국들은 GNI 대비 매우 높은 수준의 ODA를 공여해 왔으나 유가하락과 중동지역 정세 불안으로 인해 최근 중동 산유국들의 공적원조는 급격히 줄어든 상태이다. 따라서 중동 산유국들의 ODA는 아직 체계적인 체제를 구축하지 못했다고 할 수 있으며, 일부 석유기금[1]을 통해 주변 인접 이슬람국가들을 중심으로 필요에 따라 간헐적으로 재정지원 정도가 이루어지고 있다고 할 수 있다.[2] 또한 앞서 언급한 바처럼, 공적원조가 주로 아랍민족간의 유대관계 및 단결을 공고히 하는 수단으로 활용되고 있어 여러 측면에서 한국의 ODA 상황과는 매우 상이하다고 할 수 있다.

그러므로 본 논문에서는 중동지역 국가 중 한국과 유사한 산업구조를 가지고 있으며 국제적으로 한국과 같이 신흥시장으로 주목을 받고 있는 터키의 ODA를 중심으로 중동지역의 ODA를 살펴보려고 한다. 한국 또한 터키와 같이 선진국 진입을 목표로 하고 있는 G20의 중진국 국가로서 최근 ODA분야가 외교정책의 중요한 화두로 등장하고 있어 다른 여느 중동국가 사례보다 많은 유의미한 내용이 있으리라 판단된다. 터키는 비교적 최근인 1990년대부터 본격적인 ODA정책을 펼치고 있어 대외원조가 성장잠재력이 큰 외교의 미개척 분야라 생각하고 있다. 한국 또한 터키와 비슷한 규모의 ODA를 제공하며 최근 이와 관련된 관심이 증대되고 있어 본 연구의 결과는 비교사례 자료로도 활용될 수 있을 것이다.

---

1) 사우디기금(Saudi Fund for Development)의 경우 1974년에 설립되어 41개 아프리카 국가와 25개 아시아 국가들을 대상으로 지원을 해왔다. 한때 1970년대 후반과 1980년대 초반 까지 만해도 고유가로 인해 사우디 ODA 금액이 480억 달러에 달하며, GNI 대비 ODA규모도 4.2%로 당시 모든 DAC회원국들 보다 큰 규모의 ODA를 했다. 하지만 이후 급격한 유가하락과 지역정세 불안정성으로 사우디아라비아의 ODA는 급격히 하락하였으며 현재 GNI대비 0.2% 정도의 원조만이 이루어지고 있다. 원조내용 또한 금융 및 재정지원 중심으로 제한되어 있다. 보통 상환기간은 10년 거치 50년 상환 조건이다.

2) 중동 산유국의 공적원조가 단기적이며 소모적인 분야에 많이 투자된다고 평가되고 있어 중동 산유국 ODA정책이 한국에 시사하는 바는 제한적이라 할 수 있다.

〈표 1〉 중동 산유국의 GNI 대비 ODA규모 비교 추이

연도	쿠웨이트	사우디아라비아	UAE	DAC
1975~79	5.89	7.57	8.03	0.33
1980~84	3.78	4.63	1.87	0.36
1985~89	1.58	1.57	0.07	0.35
1990~94	2.82	1.31	1.14	0.32
1995~99	0.92	0.16	0.14	0.24
2000~04	0.25	0.71	0.19	0.24
2005	0.24	0.31	n.a	0.33
2006	0.14	0.55	n.a	0.31
2007	0.09	0.52	n.a	0.28

출처: KIEP, 지역경제 포커스 10-18호, 2010.

2010년 한국은 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회 (Development Assistance Committee, DAC)에 가입을 하여 그 어느 때보다 ODA 문제가 주요 외교적 현안으로 떠오르고 있다. 또한 2010년 11월 G20 정상회의를 개최한 한국으로서는 ODA 확대가 선택이 아닌 필수 문제로 다가서고 있다. 결국 한국은 ODA를 어떻게 우리의 특성과 국익에 맞게끔 활용하느냐에 국가적 지식역량이 모아져야 할 것으로 지적되고 있다. 따라서 비슷한 경제규모를 가지고 있으며 같은 OECD회원국이자, G20회원인 터키의 ODA사례는 다른 어느 중동국가 사례 보다 한국에 시사 하는 바가 많을 것이다.

일반적으로 외교정책 수행도구로 군사력, 경제력, 과학적 역량, 문화자원, 경제원조 등과 같은 다양한 정책과 방법들이 쓰이고 있다. 이들 중 ODA라고 불리는 경제원조는 주변 이웃국가들이나 경쟁국들을 자극하지 않으면서 해당지역에서의 공여국 이미지와 국익을 상승시킬 수 있는 중요한 외교수단으로 받아들여지고 있다(Tuman and Strand, 2007). 따라서 ODA를 활용한 기여외교는 공여국과 수혜국간의 협력 틀을 제공하여 상호이익을 취하면서도 주변 경쟁국들의 우려나 견제를 최소화 할 수 있는 외교정책이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 지리적으로 중동-중앙아시아-유럽을 잇고 있으며, 90년대 이후 ODA정책과 기여외교를 통해 해당 지역에서의 정치적, 경제적, 문화적 역량을 증대하고 있는 터키의 ODA 사례를 연구범위로 설정하고자 한다. 다시 말해, 90년대 이후 터키의 ODA정책 방향을 분석하고 어떻게 ODA를 외교역량의 도구로 활용하고 있는지를 분석해 볼 것이다.

ODA는 정부 또는 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 복지증진을 주목적으로 하여 개도국 정부에 제공하는 공여 및 양허적 차관을 의미한다. 따라서 ODA는 인도적 지원 또는 정책이라는 명분을 가지고 있다. 하지만 ODA는 단순히 수원국만을 위한 인도적 지원을 넘어 잠재적 시장이자 협력파트너인 개도국에 대한 확실한 장기적인 투자이자 공여국의 성장동력 창출과 지속성장을 위한 기반조성 정책이라고도 할 수 있다. 이런 맥락에서 본 연구는 터키의 ODA정책과 제공현황을 알아보면서 어떻게 터키가 ODA를 중요한 외교정책으로 활용하는지를 살펴 볼 것이다. 본 연구에서는 터키의 ODA 지원분야와 지원지역 및 국가를 살펴봄으로써 터키 ODA정책의 전략을 연구할 것이다. 또한 터키 내

ODA를 제공하는 민간(NGO) 및 정부단체들을 조사하여 이들이 어떻게 유기적으로 조율되고 정책을 펼치는지도 조사할 것이다. 이를 위해 터키의 ODA관련 사업을 종합적으로 조율하고 관리하는 '터키 국제협력 및 발전청'(TIKA)에 관해 자세히 알아 볼 것이다.

II. 터키의 ODA 정책과 전략

1. 현실주의적 ODA 접근과 터키의 ODA 연혁

최근 많은 국가들은 ODA가 갖는 중요성에 주목하고 있으며, 이와 관련하여 많은 연구도 진행되고 있다. 특히 최근의 많은 연구들은 공여국의 ODA 자원배분 결정요인을 실증적으로 분석하는 것에 초점을 맞추고 있다. 즉 '공여국의 이해'의 측면에서는 공여국의 수원국에 대한 정치, 경제적 영향력 확대가 ODA의 핵심적 동기로 분석되어 왔으며, '수원국의 필요'의 측면에서는 개발도상국의 경제-사회 발전과 인도적 차원의 지원이 ODA의 주된 목적으로 파악되어 왔다(Maizels and Nisanke, 1984).

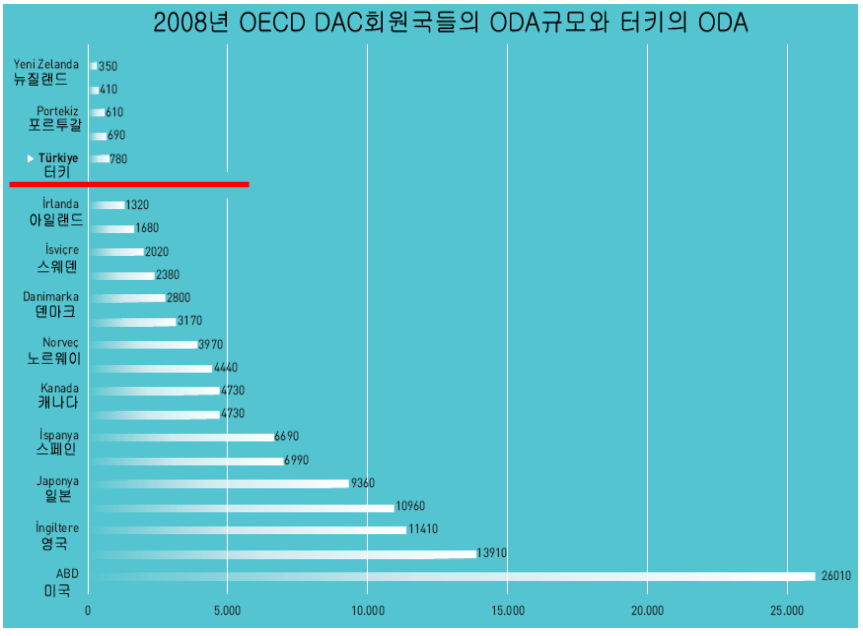
ODA결정 요인에 관한 '공여국의 이해'의 모델은 국제관계학의 지배적인 패러다임인 현실주의 이론과 밀접한 연관이 있다. 현실주의는 경제학적 인간관을 국가행위의 차원으로 확장시켜, 국가란 본성적으로 이해를 극대화하려는 행위 동기를 가지고 있다고 설명하고 있다. 미국의 최초 공적원조와 기여외교라 할 수 있는 1948년의 마셜계획(Marshall Plan)도 공여국인 미국의 지정학적 전략과 지역적 이해의 산물이라 할 수 있다. 미국은 당시 유럽에서의 공산주의 확산저지와 자본주의 시장 보호라는 전략 아래 터키를 비롯한 유럽을 상대로 막대한 원조외교를 실시하였다(USAID, 2002). 터키는 1947년 유럽에서 남하하고 있는 공산주의와 소비에트 영향력을 저지하기 위한 지정학적 요충지로 인식되어 미국으로부터 막대한 경제적, 군사적, 정치적 원조를 받았고, 이후 냉전기간 내내 많은 서방국가들의 공적원조를 받았다. 메이즐스와 니상크도 미국, 프랑스, 독일 등의 공적원조와 기여외교를 분석한 연구에서 양자원조의 경우에는 공여국의 이익이 크게 발현되었다는 결론을 도출하였다(Maizels and Nissanke, 1984). 버틀레미와 티칫도 OECD 국가들 중 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 지난 20여 년간 ODA자료들을 포괄적으로 분석하여 ODA와 기여외교와의 상관관계를 밝혀내기도 했다(Berthelemy and Tichit, 2002). 그들은 연구에서 공여국의 경제적 이익이 ODA 배분과정에 결정적인 요인이었다고 밝히고 있다(ibid.). 아시아에서 가장 많은 ODA를 펼치고 있는 일본 역시, 많은 일본의 ODA배분 과정을 분석한 많은 연구들에 의해 일본의 경제적 이해를 확대하고자 하는 목적에서 ODA가 추진했다고 분석되고 있다(Kuramoto, 2007; Tuman and Strand, 2007).

같은 맥락에서 터키 또한 현실주의적 관점에서 ODA 정책을 펼치고 있다고 할 수 있다. 한국과 마찬가지로 OECD와 G20 회원국이며 세계 15위 교역국인 터키 역시 자신의 지정-지경학적 이해 때문

에 관심 지역을 중심으로 ODA정책을 적극 활용하고 있다. 2차 대전 후 터키는 한국과 같이 미국의 주요 수원국으로 1947년 미국 투르먼(Truman) 정부의 투루먼선언(Truman Doctrine)과 마샬계획(Marshall Plan)에 의해 대규모 군사 및 경제원조를 받았으며 이후 냉전기간 동안 서방으로부터 많은 경제적, 군사적, 사회적 원조를 받았다. 냉전 이후에도 터키는 유럽연합 가입과 관련된 정치-사회개혁 프로그램으로 인해 유럽연합으로부터 많은 원조와 지원을 받고 있는 실정이다. 터키는 유럽연합 가입을 위한 다양한 정치-사회-교육 개혁 때문에 2008년 기준 유럽연합 대외원조의 66%를 지원받고 있는 ODA 수혜국이다.[3] 다시 말해 유럽연합은 유럽 기준의 정치, 경제, 사회, 교육 시스템을 터키에 구축하기 위해 대규모의 원조를 현재까지 진행하고 있는 상황이며 이는 터키사회의 현대적 개혁과 경제-사회 발전의 중요한 토대로 작용하고 있다(ibid.). 터키의 유럽연합 가입 과정으로 인해 터키는 수치상으로 많은 ODA를 받는 국가처럼 보일 수 있다. 하지만 터키는 이에 못지 않게 터키의 전략적 지역을 중심으로 많은 ODA를 개발도상국에게 제공하는 국가이기도 하다.

터키의 ODA는 1970년 원조관련 법규가 준비되면서 시작되었지만 그 규모와 범위는 제한적이었다. 1970년대의 터키의 공여사업은 주변 중동국가의 연수생 초청 및 전문가 파견 사업을 중심으로 진행해 왔으나 그 규모는 미미했다. 터키가 본격적인 공여국으로 다양한 사업과 정책을 시작한 시기는 1991년 소련이 붕괴되고 '터키국제협력 및 발전청'(Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı, TIKA, 영문명 Turkish International Cooperation Agency: TICA)이 총리실 직속기관으로 설립되면서 시작되었다고 할 수 있다. 소연방 붕괴 이후 터키는 냉전기간의 수동적 외교에서 벗어나 활발한 외교정책을 펼치기 시작했다. 특히 인종적, 역사적, 종교적, 문화적으로 인접한 중앙아시아, 발칸, 카프카스 지역의 주변국들을 중심으로 활발한 외교정책을 펼쳤다. 터키는 이 지역에서 튀르크 언어와 문화를 공유하고 있는 국가들과의 협력증진과 교류활성화를 위해 다양한 ODA 정책을 이용했으며, 이를 통해 역내 국가들과의 정치적, 경제적 관계를 증진하고자 했다. 오늘날 터키가 카프카스, 중앙아시아, 발칸지역에서 다른 어느 서구 국가보다 많은 지원을 하고 있는 것은 이를 잘 증명해 주고 있다. 터키는 전방위적 지원정책을 통해 해당 지역에서의 터키의 위상과 역할을 1990년대 초부터 지속적으로 강화시키고 있다. 이 결과 현재, 중앙아시아, 카프카스, 발칸지역의 많은 신생국가들은 터키를 주요 동맹국 및 협력자로 인식하고 있다.

3) http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/turkey, 2011년 2월 20일 접속



출처: TIKA (2009), 2008 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

2008년 OECD자료에 의하면 경제위기에도 불구하고 OECD 국가 중 DAC(개발원조위원회) 회원국들과 함께 터키의 ODA는 10.2%가량 증가하였다(TIKA, 2009). 2008년 OECD 자료에 따르면 터키는 비DAC 회원국임에도 포르투갈이나 뉴질랜드와 같은 DAC회원국들보다 많은 780백만불 달러의 ODA를 개발도상국에 제공했다. 2009년 주요 OECD국가들의 ODA/GNI(국민총소득:Gross National Income) 비율을 비교해 보아도 터키는 2009년 11월에 DAC회원국으로 가입한 한국보다 높은 GNI 대비 ODA 비율을 보이고 있다. 2009년 터키의 GNI 대비 ODA 비율은 0.12%로 0.10%의 한국보다 높다. 물론 OECD의 대표적 공여국 모임인 DAC 회원국들의 평균치인 0.3%와 비교하면 여전히 미흡한 수준이지만 터키의 경제규모와 소득수준(GNP)을 고려하면 괜찮은 정도라 할 수 있다. 또한 터키는 향후 꾸준히 ODA를 확대할 계획을 가지고 있어 비슷한 경제규모를 가지고 있으며 최근 DAC회원국으로 가입한 한국에게는 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈표 2〉 OECD 국가들의 ODA/GNI 비율(2009년)

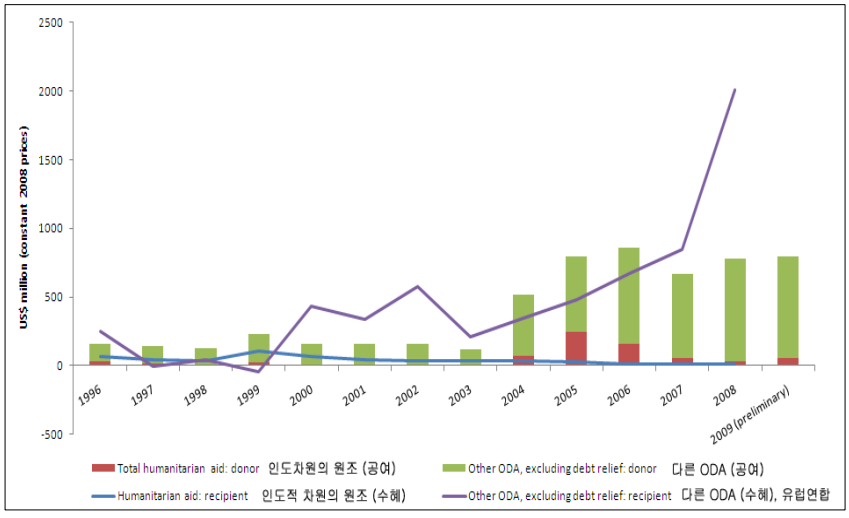
ODA/GNI	0.5 이상	0.4 이상	0.3 이상	0.2 이상	0.2 미만
국가군	노르웨이(1.06) 스웨덴(1.02) 룩셈부르크(1.01) 덴마크(0.88) 네덜란드(0.82) 벨기에(0.55) 핀란드(0.54) 아일랜드(0.54) 영국(0.52)	스위스(0.47) 프랑스(0.46) 스페인(0.46)	독일(0.35) 아이슬란드(0.33) 벨기에(0.3) 캐나다(0.3)	호주(0.29) 뉴질랜드(0.29) 포르투갈(0.23) 미국(0.20)	그리스(0.19) 일본(0.18) 이탈리아(0.16) 체코공화국(0.12) 터키(0.12) 한국(0.10) 헝가리(0.09) 폴란드(0.08) 슬로바키아(0.08)

출처: OECD. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

터키는 경제규모와 국민소득에 비해 한국보다 많은 ODA를 제공함으로써 기여외교, 자원외교, 시장창출 등의 현실주의적 목적을 위해 ODA를 주요 외교수단으로 적극 활용하고 있다. 터키와 국민총생산(GDP) 규모가 비슷한 한국으로서는 터키의 이와 같은 행보와 결실을 주목할 필요가 있다. 터키는 한국과 다르게 현재까지도 유럽연합 가입이라는 과정을 준비하면서 유럽연합의 많은 원조와 지원을 받기도 하는 나라이다. 어쩌면 많은 원조를 받으면서도 자신의 전략 지역을 중심으로 많은 ODA를 제공하고 있는 터기의 사례는 매우 역설적이라고 할 수 있겠다. 터키는 유럽연합 가입을 위한 다양한 사회, 교육, 정치개혁을 위해 많은 원조를 받고 있어 단지 통계자료를 본다면 터키는 원조 수혜국으로만 볼 수도 있을 것이다. 그러나 앞서 언급한 것처럼, 터키는 90년대 이후 꾸준한 ODA정책을 펼쳐 양적으로나 질적으로도 OECD DAC회원국에 버금가는 ODA를 제공하는 공여국이기도 하다. 특히 2004년 이후 많은 ODA를 제공하고 있으며 2008년 국제경제 위기에도 꾸준히 그 양을 증가시키고 있어 성장세 또한 매우 높다고 볼 수 있다. 터키의 인도적 차원의 원조 수혜는 1999년 이즈미트 대지진으로 약간 늘어났었지만 그 이후 거의 없는 상태이다. 비전통적 원조국가들[4] 중에서 터키의 ODA는 비약적으로 발전하고 있다고 할 수 있다.

4) 비전통적 원조국가들은 OECD회원국이 아닌 발트해의 유럽국가들, 한국, 멕시코, 터키, 폴란드, 체코와 같은 OECD 비DAC회원국들, 그리고 아랍과 중동 국가들, 중국, 러시아, 인도, 브라질, 남아공이라고 할 수 있다.

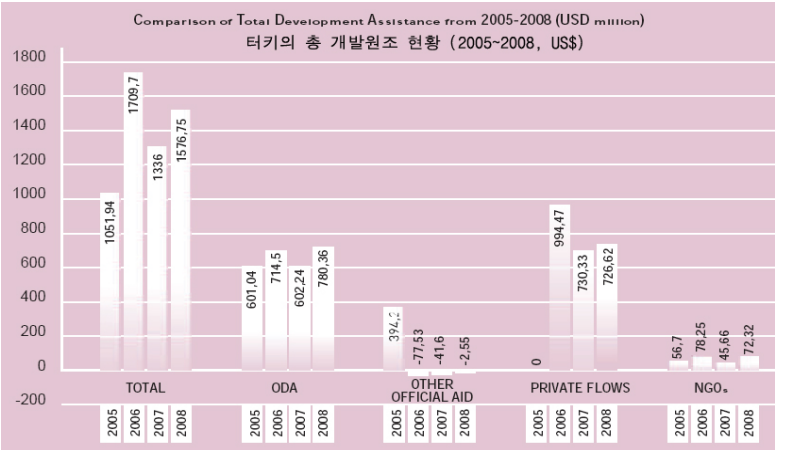
최근 터키의 ODA 공여 및 수혜 추이



출처: Global Humanitarian Assistance, Turkey overview,
http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/turkey

최근 2005년부터 2008년까지의 터키 개발원조 현황을 살펴보더라도 터키의 개발원조가 꾸준히 증가하고 있음을 할 수 있다. 2009년에 조사된 2008년 터키의 총 개발원조액은 미화 약 15억7천만불(1576.75 million $) 수준으로 이중 ODA분야가 약 7억8천만불(783.36million $)을 차지고 하고 있으며 NGO단체의 원조가 약 7천2백만불(72.32 million $)에 달하고 있다. 아직 정식적인 통계자료는 발표되지 않은 상황이지만 국제경제위기에도 불구하고 2010년 터키는 8.1%라는 초고속 경제성장을 이루어 세계 평균 경제 성장률인 3.8%의 두 배에 달하는 높은 성장을 이루었다.[5] 터키는 이와 같은 경제적 안정과 번영을 바탕으로 국제무대에서의 영향력 확대에 심혈을 기울이고 있다. 터키는 최근 PIGS사태로[6] 위축된 유럽연합을 상대로 그동안 오랜 투자를 해온 터키의 전략적 지역에서의 입지 강화를 통해 유럽에서 터키의 위상과 국제경쟁력을 높이려고 하고 있다. 따라서 터키는 예전보다 더 적극적인 ODA정책을 펼쳐 최근에는 중동, 중앙아시아, 카프카스 지역을 넘어 아프리카에도 많은 ODA를 제공하여 국제무대에서의 터키의 위상강화를 확대하고 있다.

5) http://www.invest.gov.tr/en-US/infocenter/news/Pages/140111-world-bank-turkey-growth-rate-world-average.aspx 2011년 2월 20일 접속.
6) 그리스를 비롯한 남유럽 국가들(PIGS)의 재정 위기 (포르트갈, 이태리, 그리스, 스페인)

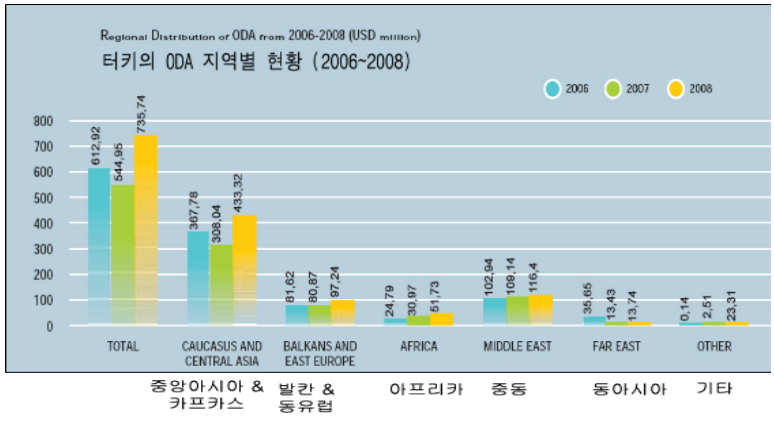


출처: TIKA (2009), 2008 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

2. 터키 ODA의 특징

1) 터키의 국가별 ODA 배분 현황과 특징

앞서 언급한 것처럼, 터키의 ODA는 1992년 터키국제협력 및 발전청(TIKA)이 총리실 직속기관으로 설립되면서 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 당시 TIKA는 총리실 직속기관으로 설립되면서 급변하는 국제정세에 능동적이며 적극적인 대처를 할 수 있었다. 이에 따라 TIKA는 소련붕괴로 카프카스와 중앙아시아에 등장한 튀르크계 국가들과 이후 유고연방의 해체로 등장한 보즈니아, 코소보와 같은 이슬람 성향의 국가들에 큰 관심을 가지게 되었다. 이 지역의 대부분은 터키 공화국의 전신인 오스만 제국의 일원이거나 영향력을 받은 지역이었다. 따라서 터키는 이와 같은 전략적 지역의 출현에 TIKA라는 대외원조기관을 선두로 내세워 해당 지역에 진출하기 시작했다. 이런 측면에서 터키 ODA의 시작은 터키의 전략적 지역을 중심으로 한 선택과 집중에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

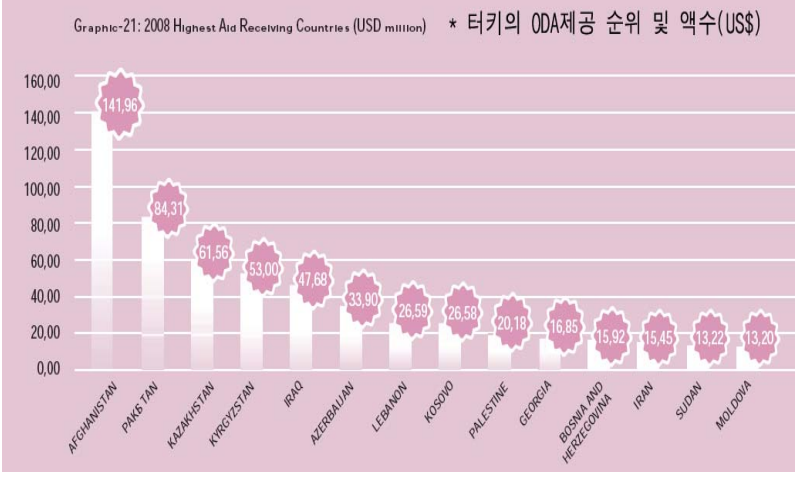


출처: TIKA (2009), 2008 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

터키는 1992년 이후 언어적, 민족적으로 가까운 위 지역을 중심으로 양자간 협력협정을 근거로하여 대대적인 ODA를 카프카스, 중앙아시아, 발칸지역에 제공하기 시작했다. 2002년 이후 터키의 신 대중동정책에 대한 구상이 구체화 되기 시작한 후 부터는 같은 이슬람권인 이라크, 레바논, 팔레스타인 등, 중동국가들에게도 활발한 ODA 프로그램이 진행되었다. 터키는 자국이 설정한 전략적 지역인 중앙아시아, 카프카스, 중동 그리고 발칸과 같은 인접지역에서는 여타 서구 선진국들 보다 많은 ODA를 제공하고 있으며, 이를 통해 해당지역에서의 터키의 영향력과 위상을 강화시키고 있다.

2008년 기준 터키는 총 ODA 제공액인 미화 약 7억8천만불(783.36million $) 중 4억4천만불(445.4million $)을 중앙아시아-카프카스지역에 제공하였으며 이어 중동지역에 두 번재로 많은 1억 천만불(116.4million $) 정도를 중동지역에 제공하였다. 즉, 터키는 전체 ODA의 72%를 중동과 중앙아시아-카프카스지역에 지원하고 있다. 2009년 터키의 본격적인 신 대중동 정책이 시작된 후로는 터키의 중동과 북아프리카에 대한 ODA가 현저히 증가하고 있다.

2008년 터키의 ODA 제공 국가 순위



출처: TIKA (2009), 2008 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

2008년 터키는 국가재건 사업을 활발히 추진하고 있는 아프가니스탄에 대대적인 지원을 하고 있으며 이어 중앙아시아-카프카스지역의 튀르크계 형제국가라 할 수 있는 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아제르바이잔에서 다양한 ODA 사업을 진행하고 있다. 이어 제 2차 걸프전으로 폐허가 된 이라크와 레바논, 그리고 팔레스타인 지역에서의 국가재건 사업에도 많은 ODA를 제공하고 있다.

이처럼 터키 ODA의 국가별 배분 현황을 분석해 보면 터키는 ODA 배분에 있어 선택과 집중의 원칙을 적극 적용하고 있는 것을 확인 할 수 있다. 즉 대규모의 ODA예산이 터키의 인접지역이자 전략지역인 중동, 카프카스, 중앙아시아 지역에 지원되고 있다는 사실을 알 수 있다. 또한 국가별 평균 지원 규모도 일부 전략국가를 중심으로 점차 증가하는 추세라는 점도 주목할 필요가 있다. 이는 터키

가 ODA를 통한 기여외교를 활발히 추진하고 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 다음 도표는 터키가 주요 공여국으로 차지하고 있는 나라들이다. 이들 국가에서는 터키가 1위에서 10위 정도의 ODA를 제공하는 나라로 자리 잡고 있으며 해당 국가들에서 터키의 위상과 영향력은 다른 어느 서구 국가들 보다 크다고 할 수 있다. 즉 아래 예시된 국가들에서는 터키가 주요 우방국으로 자리 매김하고 있다.

〈표 3〉 터키 ODA가 상위를 차지한 국가들[7] – 2009년 기준

터키의 ODA 수혜 국가	터키 ODA가 수혜국에서 차지하는 순위
투르크메니스탄	1위
키르기스스탄	1위
사우디아라비아	1위
카자흐스탄	2위
아제르바이잔	3위
리비아	5위
이란	6위
우즈베키스탄	7위
몽골	7위
몰도비아	7위
시리아	8위
보즈니아 헤르체고비나	8위
파키스탄	8위
레바논	8위
우크라이나	8위
마케도니아	9위
그루지야	10위

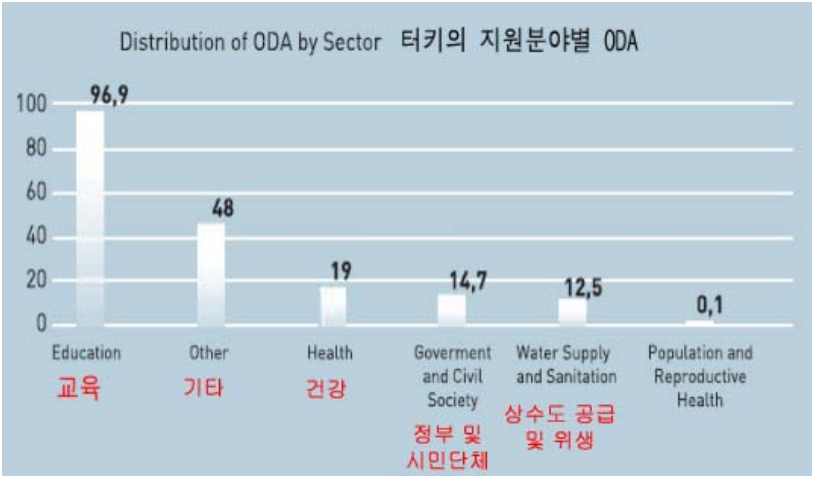
출처: TIKA (2010), 2009 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

7) 몰도비아의 경우 튀르크계인 가가우스인들이 거주하는 가가우스 자치공화국을 중심으로 이루어지고 있으며, 우크라이나의 경우도 튀르크계인 크림 타타르인들이 많이 거주하고 있다. 보즈니아와 마케도니아의 경우도 오스만시대에 이슬람화되고 튀르크화된 사람들이 많이 거주하고 있다.

2) 터키 ODA의 내용적 특징

터키의 ODA 지원 분야별 내용적 현황을 분석해 보면 교육분야가 압도적으로 많음을 알 수 있다. 터키는 이슬람 국가들 중 가장 빠르게 서구적 현대화 모델개발을 한 국가라 할 수 있다. 터키는 오랜 역사적 과정을 통해 완성된 터키식 현대주의와 서구화 모델을 중앙아시아, 중동, 카프카스 등지의 다른 이슬람국가들에게도 전수하고자 하고 있다. 90년대 이후 새롭게 독립한 중앙아시아, 카프카스 등지의 국가들 역시 국가건설에 매진하고 있는 상태여서 자국의 인력양성과 발전능력 배양에 많은 관심을 가지고 있다. 따라서 이들 국가들은 이슬람 전통을 유지하며 서구식 세속주의 체제를 유지하고 있는 터키의 경험을 전수받고자 하는 경향이 많다. 터키 또한 오랜 소비에트 통치를 받은 중앙아시아와 카프카스의 신생국가들 그리고 중동과 발칸지역의 저개발 국가들에서는 무엇보다 교육원조가 이들 국가들에게 발전의 전기를 조성하는데 크게 기여할 수 있다고 판단하고 있다. 이에 터키는 1992년부터 중앙아시아와 카프카스, 발칸지역에 수십 개의 기초교육기관(초 · 중등학교)과 고등교육기관(대학)을 설립하고 해당국들의 공무원연수, 전문가 파견 교육 등의 다양한 교육 패키지 프로그램을 운영하고 있다. 최근 교육 원조에 많은 관심을 가지고 지원하는 한국과 비교한다면 터키만의 몇가지 특징이 있다고 할 수 있다. 한국은 한국형 개발모형 전수라는 모토아래 주로 직업교육과 직업훈련에 교육 ODA를 제공하고 있는 반면 터키는 일반교육의 중요성을 강조하며 해당 수혜국에서의 초 · 중 · 고등 교육기관 설립과 기존 학교들의 시설보수 그리고 교육 노하우 전수에 집중하고 있다. 터키는 교육ODA 사업을 통해 장기적인 관점에서 향후 친 터키적인 세대를 양성하는데 집중하고 있다고 할 수 있다. 단기적인 성과로 보여 줄 수 있는 기술훈련 및 지식 전수보다는 수혜국의 기초교육의 정상화 및 엘리트교육에 장기적인 투자를 하고 있다고 할 수 있다. 즉, 터키는 공무원 및 실무자 중심의 직업훈련과 연수뿐만 아니라 수혜국의 기초 및 일반교육에 대한 지원에도 많은 배려를 하고 있다.

터키는 92년부터 문화와 교육이라는 두 가지 테마를 가지고 대 중앙아시아 정책의 큰 틀을 짜고 모든 역량을 이 사업에 집중시켰다(오종진, 2007). 이 결과 1990년대 후반부터는 중앙아시아, 카프카스 그리고 발칸 지역에서 “터키학교”(Turkish School) 선풍을 일으키고 있다 (ibid.). 교육은 오랫동안 가장 영향력 있는 사회화과정의 대행자로 간주되어 사회적 정신적 환경을 구축하거나 새롭게 하기 위해 효과적으로 이용되어 왔다(Bu 1999; Apple 1996). 터키는 소연방 붕괴 후 설립된 신생국들이 독립한 후 사회 급변기를 거치는 과정에서 이들 신생국들의 사회변화를 친 터키적으로 유도하기 위해 교육교류정책을 외교정책의 핵심으로 삼아 교육원조를 외교정책수단으로 적극 활용하였다. 2009년 터키의 지원분야별 ODA현황을 살펴 보아도 터키의 교육원조가 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.



출처: TIKA (2010), 2009 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

1992년 당시 터키 교육장관은 "학생들은 많은 교육교류 기회를 통해 터키 친구들을 가까이 사귈 기회를 얻게 될 것이고 점차 공통의 사고방식을 가지게 될 것이다. 나아가 이들이 교육을 마치고 자국으로 돌아가면 하나의 튀르크 세계를 만드는 중요한 토대가 될 것이며 이것은 공통의 목적을 위한 초석이 될 것이다"라고 언급하기도 해 터키 교육 ODA의 목적을 알 수 있게 하고 있다(Milli Eğitim Bakanlığı, 1993). 1995년도에 한 터키 고위 관료는 "이미 터키는 만 명 정도의 중앙아시아 학생들을 교육시켰고, 이들은 귀국하여 러시아어 구사자 엘리트층을 대체하는 튀르크어 사용 엘리트층을 형성하는 데에 큰 기여를 할 것이다"라고 언급하기도 했다(Hunter, 1996). 터키 교육부는 이러한 다양한 교육교류 사업을 효율적으로 처리하기 위해 1992년 5월 교육부 산하 해외교육청을 신설하여 교육 ODA를 본격적으로 실시하였다(오종진, 2007; Milli Eğitim Bakanlığı, 1993). 터키 정부는 1992년부터 '대학생 교류사업(Bykğrenci Projesi)'이라는 교육 ODA프로젝트를 실시하여 오늘날까지 계속 진행시키고 있다. 터키 정부는 1992년 카프카스와 중앙아시아 등지의 신생국 학생들을 중심으로 고등교육부분에서 7000여명, 중등교육부분에서 3000명의 학생을 터키로 초청하여 수학하게 했다. "대학생 교류 프로젝트"를 시작한 첫해에 약 만명의 학생들이 터키의 교육ODA 일환으로 터키로 초청되어 새로운 터키식 자본주의와 민주주의에 입각한 현대식 교육을 받기 시작했다(오종진, 2007).

2008년 터키국제협력 및 발전청(TIKA) 자료에 따르면 터키는 '대학생 교류사업'(Büyük Öğrenci Projesi)을 통해 2008년 17,996명의 외국학생을 자국으로 초청되어 유학하고 있으며, 235명의 외국 경찰공무원도 초청되어 자국의 교육기관에서 대테러 및 경찰업무 전반에 대한 교육을 받고 있고, 190명의 중-고등교원들도 터키교육부 주최로 교육연수를 받고 있다(TIKA, 2008). 최근 터키경제가 90년대에 비해 많이 호전되면서 일반학생 뿐만 아니라 ODA수혜국들의 다양한 관료 및 공무원들을 대상으로 하는 교육원조 프로그램을 확대 운영하고 있다. 2003년 자료에 따르면 터키 교육ODA 사업으로 설립된 일반학교와 대학의 수는 다음과 같다.

〈표 4〉 카프카스, 중앙아시아, 발칸 및 중동지역에서 터키정부 교육 ODA사업으로 설립된 학교와 학생, 교사 수

국가	학교	파견 교사 수	대학교	파견 교수 수
아제르바이잔	18	397	3	102
카자흐스탄	43	85	2	96
키르기스스탄	14	291	2	31
우즈베키스탄	18	210	–	–
투르크메니스탄	22	318	2	70
타지키스탄	6	107	–	–
보즈니아	3	50	–	–
이라크	3	30	–	–

출처: Milli EğJitim Bakanlıgı, Milli EğJitim Sayısal Veriler 2002-2003 (2003). 자료정리

위 자료는 최근 자료가 아니기 때문에 정확한 터키의 최근 교육 ODA현황을 파악하는 데에 한계가 있다. 하지만 위 도표는 터키 교육ODA 규모와 범위를 가늠하고 분석하는데 중요한 참고자료라 판단된다. 최근 4년간 지속적으로 성장하고 있는 터키 경제성장을 고려한다면 위 도표의 수치보다 더 많고 넓은 범위(국가)에서 터키의 교육관련 ODA가 이루어지고 있다고 분석할 수 있다.

Ⅲ. 터키 ODA 관련 정부 및 민간기관

앞서 언급했듯이 터키의 본격적인 ODA는 1992년 TIKA가 총리실 산하 기관으로 설립되면서 시작되었다고 할 수 있다. 현재 3대륙(아시아, 유럽, 아프리카)에 26개 사무소를 유지하고 있는 TIKA는 설립 초기에 중앙아시아 및 소련 연방 내 투르크 국가들에게 다양한 지원을 하고자 시작되었으나 그 범위가 점차 확대되어 동유럽, 발칸지역 그리고 중동지역까지 그 지원을 확대한 상태이다. 1997년 터키정부의 ODA가 기여외교와 유기적 관계를 가지기 위해 TIKA는 총리실 산하에서 외교부 산하기관으로 이전되게 된다. 이후 터키는 좀 더 체계적인 ODA를 통한 외교정책을 마련하고 추진하게 된다. 터키의 종합적인 ODA 계획과 결과 보고는 1992년부터 1996년까지 국가기획부(State Planning Organization)가 중심이 되어 추진되었으나 1997년부터 2003년까지는 국가 통계청이(Turkish Statistical Institute) 중심이 되어 취합되었다. 하지만 2005년부터는 TIKA가 터키의 모든 ODA 현황을 파악하고 조율하고 있다.

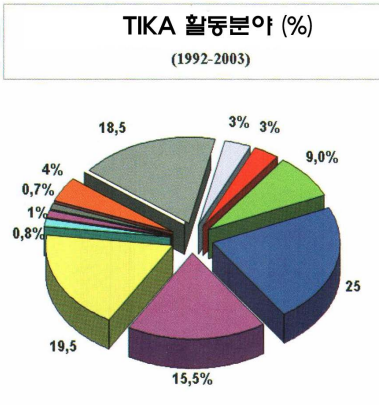


출처: TIKA (2010), 2009 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

최근 TIKA는 ODA 사업 뿐만 아니라 상대국가들과의 사회, 문화, 교육 교류 사업에도 많은 관심을 가지고 지원을 하고 있다. 상대국들의 경제 발전 및 개발 사업에도 자문을 하고 있으며 때로는 직접 사업에 투자하거나 공동프로젝트로 다양한 개발사업에 참여하고 있다. TIKA는 한국의 KOICA(국제협력단), KOTRA(대한무역투자진흥공사), 그리고 재외동포재단과 유사한 업무와 프로그램을 진행하고 있다고 할 수 있다. TIKA는 26개소의 해외사무소를 통해 현지 ODA 수혜국들의 요구와 필요사업을 수집-발굴하고 있어 현지 중심의 ODA를 제공하고 있다고 평가 받고 있다.[8] 1992년 설립이후 2003년까지의 TIKA의 활동분야를 살펴보면 다음과 같다. 아래 도표에서처럼, TIKA 역시 교육과 문화 분야에서 많은 원조 활동을 하고 있는 것을 확인할 수 있어 앞서 언급한 터키 ODA의 분야별 특징을 잘 보여주고 있다.

TIKA 활동분야

활동분야	%
문화	25
교육	19,5
외교	18,5
미디어	9
연구 및 조사	4
주택보급사업	3
인도적 사회적 지원 사업	3
사회간접 자본 건설	1
중소기업 진출 지원	0,8
터키어 (투르크어) 보급	0,7
다른 분야	15,5

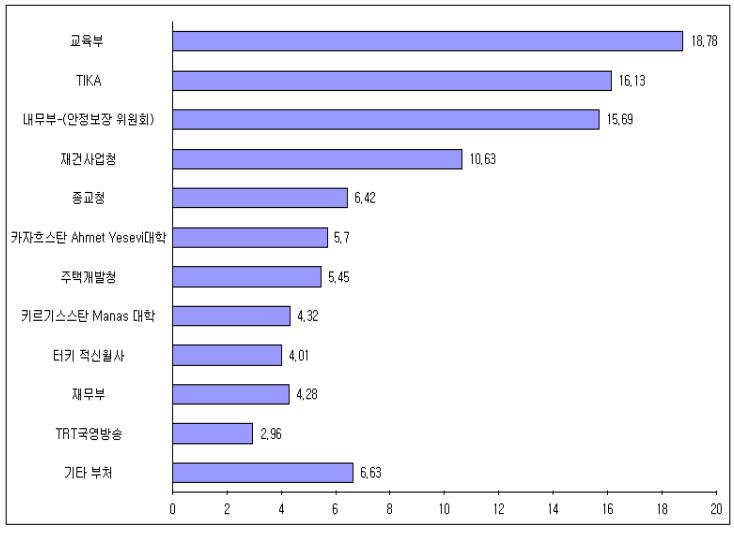


출처: TIKA, TİKA Faaliyet Raporu 2004 (Ankara: 2004)

8) 인터뷰, 우즈베키스탄 TIKA 소장, Faruk Uysal, 2005년, 7월. in (Chong Jin OH, 2006)

2005년부터 터키 ODA의 콘트롤 타워 역할을 하고 있는 TIKA와 함께 가장 많은 ODA사업을 펼치는 정부 부처는 교육부이다. 터키 ODA의 분야별 특징이 교육 ODA에 있는 만큼 교육관련 주무 부처인 교육부가 가장 많은 ODA 사업을 추진하고 있는 실정이다. 이밖에 터키 정부가 현지 수혜국들에 설립한 종합대학들 역시 – 카자흐스탄의 Ahmet Yesevi 대학, 키르기스스탄의 Manas 대학 등 – 교육 ODA 기관으로 활동 하고 있다. 터키의 내무부 산하 '안전보장 위원회'와 재건사업청은 국제적 자연재해 및 재난에 ODA를 제공하는 주무 부처로 활동하고 있어 역시 많은 ODA사업을 주관하고 있다. 아래 도표에서처럼, 터키는 국제적 재난과 재건 사업에서 인도적 차원의 지원을 담당하는 부처가 적신월사(Turkish Red Crescent Society) 뿐만이 아니라 내무부 산하 '안전보장 위원회'나 재건사업청과 같은 별도의 정부기관이 있다는 특징을 가지고 있다. 터키는 주변 인접국들이 – 이라크, 레바논, 아프가니스탄, 타지키스탄, 아제르바이잔 등 – 많은 국제분쟁과 전쟁 지역으로 되어 있어 이들 지역에서의 재건사업과 다양한 지원사업을 위해 이와 관련된 독립적인 정부기관을 설립한 상태이다. 이들 정부기관들은 수혜국들의 다양한 국가 재건사업에서 물질적, 기술적, 인적 원조를 하고 있다.

2008년 터키정부 ODA 제공 상위 기관



출처 : TIKA (2009), 2008 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

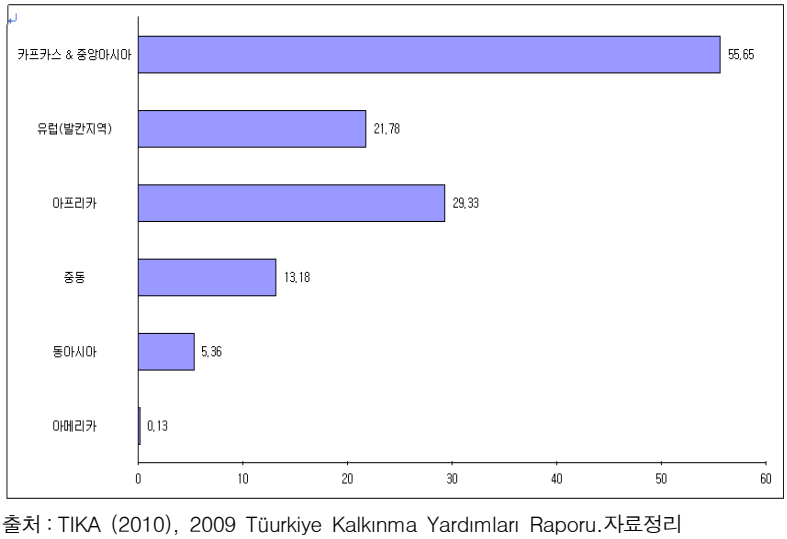
언급한 이들 정부기관들 외에 다른 주요 ODA제공 터키 정부부처는 터키 종교청과 주택개발청, 그리고 TRT 국영방송 정도이다. 터키 종교청은 수혜국들에서의 사원신축 또는 역사적인 사원 및 종교적 유적의 복원사업 분야에 ODA를 제공 하고 있으며, TRT국영방송의 경우 방송 기술 및 인적 지원은 물론 터키의 선진화된 다양한 미디어 콘텐츠를 보급하는 역할을 하고 있다. 이런 ODA 지원들은 수혜국에서의 소위 터키문화('터류', Turkish Wave)를 확산하는데 큰 일조를 하고 있다. 특히 터키 ODA를 제공 받는 대부분의 수혜국들은 같은 터키계 튀르크민족이거나 이슬람문화권인 관계로 다른

어느 서방국가의 미디어 콘텐츠보다 거부감 없이 용이하게 수혜국에서 받아들여지는 경우가 많으며 거부감보다는 오히려 많은 관심과 호응을 받고 있다.

이처럼, 터키 정부의 ODA제공 부처와 특징을 분석해 보면 터키 정부의 ODA정책은 매우 현실주의적 패러다임에 입각한 선택과 지원을 하고 있다고 할 수 있다. 터키는 단기적으로는 수혜국들의 이해에 부합되면서 장기적인 관점에서는 해당지역에서의 세력균형과 터키의 정치적, 경제적 이해관계를 증진시킬 수 있는 ODA를 통한 기여외교를 하고 있다고 할 수 있다. 또한 터키는 다른 서방국가들이나 국제기구처럼 인권문제나 내정간섭을 하지 않는 입장에서 ODA 정책을 전개하고 있어, 수혜국들이 터키 ODA를 거부감 없이 받아 들여 쌍방이 윈-윈할 수 있는 협력모델을 만들고 있다. 이런 이유로 일부 서방국가는 터키가 ODA정책을 펼치면서 인권증진과 같은 수혜국의 사회적 이해 반영에는 상대적으로 무관심하다는 비판을 하기도 한다(OECD, 2008).

터키 정부기관 뿐만이 아니라 터키의 다양한 NGO단체들도 2005년부터 본격적으로 ODA사업을 전개하기 시작했다. 2005년 터키 NGO 단체들의 ODA규모가 미화 56.7백만불 규모였으나 2008년에는 125.5백만불 규모로 크게 성장했다. 이에 따라 터키의 ODA에서 NGO단체들의 비중이 점차 커지고 있다. 터키 NGO 단체들의 ODA 역시 터키정부의 ODA 정책과 같은 특징을 보이고 있다. 즉 NGO 단체들의 ODA 지원분야와 배분 지역들이 터키정부의 ODA와 같은 맥락에서 진행되고 있다. 터키 NGO 단체들의 ODA 중 약 45% 정도가 교육분야에서 이루어지고 있으며 ODA 분배지역 역시 중앙아시아, 카프카스, 그리고 중동지역과 발칸지역을 중심으로 이루어지고 있다(OECD, 2008). 즉 터키 NGO 단체들의 ODA에서도 선택과 집중의 원칙이 적용되고 있다고 할 수 있다. 터키 정부와 NGO 단체들의 ODA 지원분야 및 지원지역이 중복되면서 그 지원 규모와 비중이 확대되어 시너지 효과를 내고 있다고 판단된다.

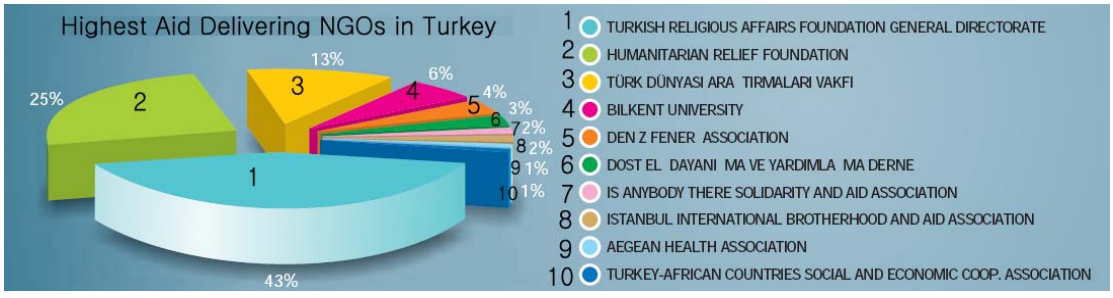
터키 NGO 단체들의 ODA 제공 지역별 현황 (2009)



출처 : TIKA (2010), 2009 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.자료정리

터키 NGO단체들의 교육 ODA사업은 수혜국 초·중등 학생들의 터키 조기 유학과 대학·대학원 학생들의 터키 고등교육기관에서의 수학과 같은 인적 교류에 많은 비중을 두고 진행되고 있다. 이 밖에 수혜국들의 교육시설 보수 및 증설과 같은 하드웨어 사업과 일반학교 학생들을 대상으로 한 다양한 장학사업을 통해 해당 수혜국 국민들에게 '터키의 혜택'이라는 인상을 강하게 심어 주고 있다. 특히 정부의 교육 ODA사업 분야와도 중복되어 전체적으로 많은 학생들이 혜택을 받고 있어 이와 같은 강한 인상을 줄 수 있다고 판단된다. 정부와 연계된 NGO단체들의 교육 ODA를 통해 매년 약 2만 명 이상의 수혜국 학생들이 터키에서 교육을 받고 있으며 약 1500~2000여명의 학생들이 수혜국에서 장학금을 받으면서 교육을 받고 있다.[9] 터키의 이와 같은 교육 ODA는 국가 재건이나 발전에 매진하고 있는 개발도상국들의 차세대 인재 양성이라는 큰 당면 과제를 해결 줄 뿐만 아니라 향후 친 터키적인 인재를 양성한다는 차원에서 공여국과 수혜국 쌍방이 윈-윈 할 수 있는 협력모델이라 할 수 있다. 단기적 이익 추구보다는 일반교육 분야에서 장기적 관점으로 진행되고 있는 터키 교육 ODA는 한국에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 다음 아래 도표는 터키에서 ODA를 제공하는 NGO단체들이다. 주로 종교, 교육, 사회, 인도적 지원을 하는 터키 NGO 단체들이 ODA에 참여하고 있다.

터키 ODA제공 상위 NGO 단체



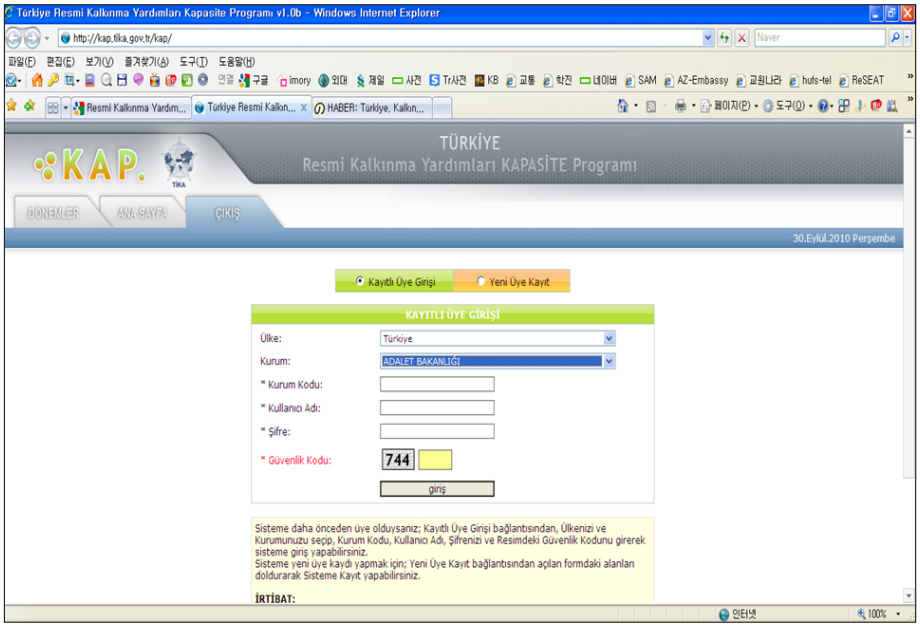
출처 : TIKA (2010), 2009 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu.

터키 정부는 다양한 정부 및 NGO 단체들의 ODA 사업을 유기적으로 관리하기 위해 체계적인 ODA 현황파악 시스템을 2008년 구축하였다. 이를 통해 터키는 ODA를 좀 더 유용한 외교정책 도구로 활용할 수 있게 되었다. KAP(Resmi Kalkınma Yardımları KAPASİTE programı)이라는 터키 정부의 'ODA 전자평가 프로그램'을 통해 터키는 터키에서 진행되고 있는 모든 정부 및 NGO단체들의 다양한 ODA 활동을 파악하고 분석하기 시작했다. 각종 기관 및 단체들의 ODA 지원분야 및 규모를 쉽게 파악할 수 있게 구축함과 동시에 시민사회와 협력 등 제반사항을 제도화했다고 할 수 있다. 터키 정부는 어려움을 겪고 있는 NGO 단체들의 ODA활동을 파악하고 지원하는데도 KAP 프로그램을 이용하여 터키의 ODA를 한 단계 상승시켰다는 좋은 내부 평가를 하고 있다.[10]

9) 주한 이스탄불 문화원장, 주한 터키 대사관 교육관 전화 인터뷰, 2011년 3월 18일.
10) http://kap.tika.gov.tr/kap/genelbilgi, 2011년 3월20일 접속

민간 NGO ODA기관 중 교육ODA를 많이 제공하고 있는 빌켄트 대학교의 경우 해당 프로그램 덕분에 정부의 지원과 관심이 늘었다고 언급하고 있다. 터키가 이와 같은 'ODA전자평가 프로그램'을 통해 자국의 개발원조 인적기반 강화와 국민참여를 확대하고 있는 것은 같은 고민을 하고 있는 한국에게 시사 하는 바가 크다고 할 수 있다. 즉, 터키가 KAP프로그램을 통해 정부의 ODA 데이터 수집과 분석은 물론 민-관협력을 통한 ODA 효과를 제고하고 있음을 주목할 필요가 있다. 'ODA전자평가 프로그램' 또한 인터넷을 통해 쉽게 접근할 수 있게 만들어 사용자의 편의 뿐만 아니라 원조의 효율적 운영을 가능하게 하고 있다. 신생 NGO 단체 또한 쉽게 인터넷을 통해 회원가입을 하여 ODA단체로 등록 할 수 있게 행정적 절차를 간소화하여 ODA의 국민적 참여 기회를 확대하고 있다. 다시 말해, 터키 정부는 이 프로그램을 통해 보다 쉽게 터키에서의 ODA관련 단체를 발굴하고 시민사회의 ODA 참여를 유도하고 있다고 할 수 있다.

터키의 KAP프로그램 (ODA 전자평가 프로그램)



출처 : http://kap.tika.gov.tr/kap

Ⅳ. 나가는 말

본 글은 중동지역 국가들 중 최근 가장 체계적이며 활발한 ODA를 하고 있는 터키를 중심으로 중동지역의 ODA정책과 기여외교에 대해 살펴보았다. 중동 산유국들의 ODA 경우 석유가격, 원유생산량, 역내 정치상황에 따른 변동이 심한편으로 지속적인 정책으로 발전하지 못했다. 또한 종교적인 목적이 내재되어 이슬람교리 강화가 수혜국의 주요 선정요소로 작용하는 등, 중동 산유국들의 ODA에는 여러 정책적 한계를 가지고 있다. 이에 본 글은 여러 상황이 한국과 유사한 터키를 중심으로 중동지역의 ODA정책을 살펴보았다.

터키는 1991년 소연방 붕괴 이후 본격적인 ODA 공여국으로 전환하기 시작했다. 특히 인종적, 역사적, 종교적, 문화적으로 인접한 중앙아시아, 발칸, 카프카스 지역의 주변국들을 중심으로 활발한 ODA를 통한 기여외교를 펼쳤다. 터키는 이들 지역에서의 역사적, 민족적, 종교적 토대를 기반으로 이들 국가들과의 협력증진과 교류활성화를 위해 다양한 ODA 정책을 이용했으며, 이를 통해 역내 국가들과의 정치적, 경제적 관계를 실질적으로 증진시키며 자국의 입지를 확고히 했다. 터키는 1990년대 이후 전방위적 지원정책을 펼쳐 해당지역에서의 터키의 위상과 역할을 강화시켜 현재, 중앙아시아, 카프카스, 발칸지역의 많은 신생국가들로 부터 주요 동맹국 및 협력자로 인식되고 있다.

본문에서 언급했듯이 터키 정부와 NGO 단체들의 ODA 특징을 분석하면 터키 정부의 ODA정책은 매우 현실주의적 패러다임에 입각한 지원을 하고 있다고 할 수 있다. 터키 ODA의 시작은 터키의 전략적 지역을 중심으로 한 선택과 집중을 통해 교육과 문화라는 분야에 집중하면서 이루어지고 있다고 할 수 있다. 한국이 ODA의 국가별 배분현황에서 소규모 ODA예산을 많은 국가에 분산지원 하고 있다고 지적되는 것과는 대비되는 점이라 하겠다(이계우, 박지훈 2007). 2000년 이후 한국의 평균 ODA지원국가수가 120개국을 초과하는 것과는 매우 다른 상황이라 하겠다. 터키는 선택과 집중의 원칙을 통해 ODA 분배지역과 ODA분야를 명확히 함으로써 터키 ODA의 외교적 역량을 강화했다고 할 수 있다. 이런 견지에서 터키의 대외원조는 정치-외교적인 성격이 비교적 명확했다고 할 수 있다. 또한 터키의 ODA 지원정책은 다른 서방국가들이나 국제기구들과는 다르게 수혜국들이 민감해 하는 인권문제나 내부 정치문제 등에 관해 내정간섭을 하지 않는다는 원칙하에 전개되어 수혜국들이 터키 ODA를 비교적 거부감 없이 쉽게 수용할 수 있었다. 이를 통해 터키와 수혜국들은 서로 윈-윈하는 경제, 사회-문화협력 체제를 비교적 쉽게 이루었다.

90년 초반 터키국제협력 및 발전청(TIKA)이 터키 주요 정부기관으로 설립되면서 ODA 정책에 대한 큰 전환이 있었다고 할 수 있다. 터키는 TIKA를 통해 체계적인 ODA 정책을 전개하였으며 ODA와 관련된 각 부처 및 기관들을 유기적관계로 구축할 수 있었다. TIKA가 터키의 모든 ODA현황을 파악하고 조율하면서 터키 원조외교의 효과성은 상당히 제고되었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 2008년 TIKA가 구축한 KAP(Resmi Kalkınma Yardımları KAPASİTE programı)이라는 'ODA 전자평가 프로그램'은 터키정부의 ODA에 대한 국민적 인식과 참여를 이끌었다는 점에서 높이 평가 할 만하다.

결국 터키의 ODA 정책은 TIKA가 ODA 컨트롤타워로 설립되면서 대외원조에 대한 제도화와 기본원칙이 설정되었고 나아가 시민사회와 협력할 수 있는 장도 마련했다고 할 수 있다. 이는 2010년 DAC 가입을 계기로 ODA를 통한 한국의 국격 제고 및 ODA제도 선진화 등과 같은 유사한 고민을 하고 있는 한국에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

한국의 ODA는 국제사회의 기준으로 보았을 때 미흡한 점이 많다고 평가된다. 양적인 측면뿐만 아니라 분절화된 집행체계로 인한 원조효과성 저하, 지나치게 높은 구속성원조, 객관적인 평가 시스템 부재 등의 질적인 측면에서도 많은 문제를 가지고 있다고 평가되고 있다(OECD DAC, 2008). 이러한 측면에서 본 글은 터키의 사례를 ODA연구의 경험적 사례로 끌어 들임으로써 최근 신흥 공여국으로 공세적 원조를 구상하고 있는 한국의 ODA정책을 평가하고 발전시키는데 유용한 참고 자료가 될 것이라고 판단된다.

끝으로 ODA를 통한 자원외교, 시장창출 등의 현실주의 목적도 중요하지만 인도주의적, 이상주의적 목적의 ODA 정책도 반드시 필요하다는 사실을 주지할 필요가 있다. 터키의 교육분야에 집중된 ODA 정책은 이러한 목적을 어느 정도 반영한 정책이라 할 수 있겠다. 터키는 단기성 경제적 지원보다는 수혜국들이 국가발전에 필요로 하는 인재양성을 지원함으로써 장기적 차원의 국익을 추구하는 합리적인 ODA 정책을 펼치고 있다고 하겠다. 터키는 국제사회의 새천년개발목표(MDG: Milennium Development Goals)를 추구하면서 터키만의 축적된 경험과 역사적 배경을 통하여 터키식 원조개념과 모델을 만들었다고 할 수 있다. 비록 원조의 역사는 짧지만 터키는 기존의 공여국들이 제시하는 보편주의원칙과 터키 특유의 다양한 배경을 기초로 하는 터키만의 ODA 개발 전략을 구축했다고 할 수 있다.

터키를 포함 주요 중동 산유국들은 최근 중동 지역 내 공적원조를 다자간 협력 체제로 발전시키기 위해 노력하고 있다. 그동안 터키와 다른 중동 산유국들의 대외원조는 대부분 양자간 협력으로 진행되어 선진국의 ODA에 비해 다자간 협력 비중이 낮았다. 이를 위해 2005년부터 이슬람회의 기구(Organization of the Islamic Conference)의 의장을 맡고 있는 터키를 중심으로 최근 중동 지역 내 공적원조 다자간 협력문제가 심도 있게 논의되고 있다. 특히 최근 중동의 민주화 운동으로 중동 지역 내 터키의 역할과 위상이 그 어느 때보다 크게 상승한 만큼 중동지역 내 분위기도 좋은 편이다. 또한 민주화 운동으로 국가재건의 필요성이 있는 중동 국가들이 늘어나고 있어 중동 지역 내 다자간 공적원조 협력체제 구축은 큰 탄력을 받고 있다. 이를 위해 기존의 중동 지역의 다자간 공적원조 협력기관인 아랍펀드(Arab Fund), OPEC국제개발기금(OFID), 아랍통화기금(Arab Monetary Fund), 이슬람개발은행(Islamic Development Bank) 등이 중동지역 ODA 다자간 협력기구로 조명을 받고 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

오종진 (2007). “터키의 교육교류를 통한 대 중앙아시아 정책 연구”, 한국이슬람학회논총, 제17-2집.

이계우, 박지훈 (2007). “한국의 공적개발원조 20년 평가“, 한국개발연구, 2호.

이태주 (2003). “한국 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: 선진국 만들기와 발전담론”, 비교문화연구, 9-1권.

외교통상부 (2008). “정부의 기여외교와 ODA 정책방향”, 경실련 ODA Watch 제3차 정책포럼, 2008년 6월 19일.

삼성경제연구소 (2009). “국격 제고를 위한 ODA 정책”, CEO Information, 11월11일, 제730호.

* 인터넷 참고자료 출처

http://www.tika.gov.tr - 터키국제협력 및 발전청

http://www.meb.gov.tr - 터키 교육부

http://www.mfa.gov.tr - 터키 외무부

http://www.sfd.gov.sa/english/basic_info.htm - 사우디펀드

http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/turkey

http://www.invest.gov.tr/en-US/infocenter/news/Pages/140111-world-bank-turkey-growth-rate-world-average.aspx

* 인터넷 신문

“Türkiye`den 5,2 milyar dolar kalkınma yardımı”, Yatırım Finans, 2010.8.10, http://www.yatirimfinans.com/haberdetay.asp?news_id=260

“136 Ülkeye ‘El’ Uzattık, 3 Milyar Dolar Kalkınma Yardımı Verdik”, Son Dakika, 2009.8.9, http://www1.sondakika.com/haber-136-ulkeye-el-uzattik-3-milyar-dolar-kalkinma/

Cevdet Yılmaz “Bakan Dr. Cevdet Yılmaz’ın Açılış Konusması: Binyıl Kalkınma hedefleri +10 Bölgesel Konferansı”, 2010.8.9

www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/.../Musa%20KULAKLIKAYA.pdf, 2010.8.9

“Türkiye, Kalkınma Yardımında Oecd ve AB’de Öne Çıktı, Rakam 780 Milyon Doları Buldu”,

Haberler, 2010, 8.10,
http://www.haberler.com/turkiye-kalkinma-yardiminda-oecd-ve-ab-de-one-2096317-haberi/2010.8.9

2. 국외문헌

Berthelemy J. and A. Tichit (2002). "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions: a Three- dimensional Panel Analysis", *Wider Discussion Paper 2002/123*.

Bu, Liping. (1999) "Educational Exchange and Cultural Diplomacy in the Cold War", *Journal of American Studies*, vol.33, no.3

Demir, Cennet Engin, Ayse Balci, and Fusun Akkok (2000). "The Role of Turkish Schools in the educational system and social transformation of Central Asian Countries", *Central Asian Survey*, vol.19, no1.

Espen Villanger. (2007). CMI Report Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Movtives. Bergen, CMI.

Hunter, Shireen T. (1996) *Central Asia Since Independence, Washington*, DC: The Center for Strategic and International Studies.

Katada, S.N (2002). "'Japan's two-track aid approach: the forces behind competing triads", *Asian Survey*, vol.42.

Kuramoto, Yukikoi (2007). "Japan's Foreign Aid Policy as a Vital Foreign Policy: Did Japan Achieve its National Interests?", *Paper presented for the 48th Annual Conference of International Studies Association in Chicago.*

Maizels A. and M. K. Nisanke (1984). "Motivation for Aid to Developing Countries", *World Development*, vol.12, no.9.

Milli Eğitim Bakanlıgı (2003). *Milli EğJitim Sayısal Veriler 2002-2003,* Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi.

Milli Eğitim Bakanlığı. (1993). *Türk Cumhuriyetleri ve Türk Topluluklarına Yönelik Hizmetler 1992-1993,* Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi.

Miyashita, A (1999). "Gaiatsu and Japan's foreign aid: rethinking the reactive-proactive debate", *International Studies Quarterly*, vol.43.

OECD DAC(2008). "Korea Special Review"

OECD(2008). "Resmi Kalkınma Yardımı", in OECD Çevresel Performansı Incelemeleri: Türkiye, OECD, 2008, p.238-242.

Oh, Chong Jin (2006). *Ahiska Turks and Koreans in Kazakhstan and Uzbekistan: Making of Diaspora Identity and Culture*. Unpublished Ph.D, Dissertation. Ankara.

Sahin, Mustafa(2009). "Turkish International Cooperation and Development Agency and South-South Relations", paper presented at the UNCTAD, 2009, Feb.4.

TIKA(2008), *2007 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu*, 2008

TIKA(2009), *2008 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu,* 2009

TIKA(2010). *2009 Tüurkiye Kalkınma Yardımları Raporu*, 2010

Tuman J. P. and J. R. Strand (2007). "The role of mercantilism, humanitariansims and gaiatsu in Japan's ODA programme in Asia", *International Relations of the Asia-Pacific,* vo.6. no.1.

USAID(2002). Foreign Aid in the National Interest, US Agency for International Development, Washington, 2002.

제4차 유엔 최빈개도국회의 주요 내용과 평가
(지구촌빈곤퇴치시민네트워크 / 국제개발협력시민사회포럼)

남 수 정 KoFID 간사

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 제4차 유엔 최빈개도국회의의 주요내용
Ⅲ. 시민사회의 평가
Ⅳ. 전망과 시사점
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서 론

1960년대 후반, 선진국과 저개발국간의 빈부격차가 심화되면서 국제사회 구성원 중 가장 취약한 국가들에 특별한 관심을 가져야 한다는 문제제기와 더불어 유엔은 최빈개도국(Least Developed Countries, LDCs)이라는 용어를 사용하기 시작했다. 최빈개도국을 분류하는 기준은 1인당 국민소득 900달러 미만에 중등교육 수준, 성인 문맹률, 평균수명, 칼로리 섭취량, 경제구조의 취약성 등으로 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)은 이를 토대로 3년에 한번 최빈국 명단을 작성한다.[1)]

2011년 현재 최빈개도국 숫자는 48개국(약 6억 3000만 인구)으로 1971년 24개국이었던 것에 비해 2배 증가하였다. 최빈국으로 분류됐다가 최빈국 대열에서 벗어나 개발도상국 지위를 얻은 국가는 아프리카의 보츠와나(1994년)와 카보베르데(2007년) 몰디브(2011년)가 유일하다. 특히 전체 최빈국중 33개 국가가 아프리카에 집중되어있는데 이를 통해 대륙별, 지역별 부의 편중이 극심함을 알 수 있다.

최빈개도국 빈곤문제를 논의하기 위한 유엔차원의 회의가 1981년 파리에서 열린 제1차 회의[2)]를

1) 최빈국으로 구분되기 위해 수입, 인간지수, 경제지수등 모든 기준에 부합해야 하며 최빈국명단에서 벗어나기 위해서는 2회 연속상황이 개선되어야 함. 최빈국심사대상국가는 인구 7천 5백만명 이하인 나라에 한함. www.unohrlls.org 참조
2) 1차 파리회의의 결과문서는“Substantial New Programme of Action (SNPA) for LDCs for the 1980s”이며 2차 파리회의의결과문서는“Paris Declaration and the Programme of Action for LDCs for the 1990s”

시작으로 10년에 한번 열리고 있다. 올해 5월 9일부터 13일까지 터키 이스탄불에서는 4차 회의[3]가 개최되었다. 이번 회의는 지난 2001년 브뤼셀에서 열린 제3차 회의에서 채택된 브뤼셀 선언 및 행동계획(Brussel Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, BPoA)의 이행성과를 평가하고 향후 최빈국 개발지원에 관한 비전과 이행계획을 제시하는 것을 주요 목표로 진행되었다. 특히 지난 3차 회의 당시 NGO포럼이 병행하여 개최되었는데 이는 유엔 차원에서의 최빈국 논의의 과정에서 시민사회가 공식적으로 개입하게 된 계기가 되었다. 이후 국제시민사회는 LDC Watch[4]라는 단체를 중심으로 최빈국 빈곤문제에 대한 정책 옹호 및 감시 활동을 하고 있고 4차회의 기간 중에 시민사회포럼을 개최하여 브뤼셀 행동계획이행에 대한 평가와 더불어 주요 이슈에 대한 입장을 내놓기도 하였다.

이러한 맥락에서 이 글은 제4차 유엔최빈국회의의 주요내용을 지난 3차 브뤼셀 회의와의 비교를 통해 살펴보고 국제시민사회의 평가를 중심으로 그 한계점을 지적하고자 한다. 더 나아가 최빈개도국 빈곤퇴치를 위해 한국정부와 시민사회가 어떠한 기여를 할 수 있을지 모색해보고자 한다.

II. 제4차 유엔 최빈개도국회의의 주요내용

1. 4차회의 개요

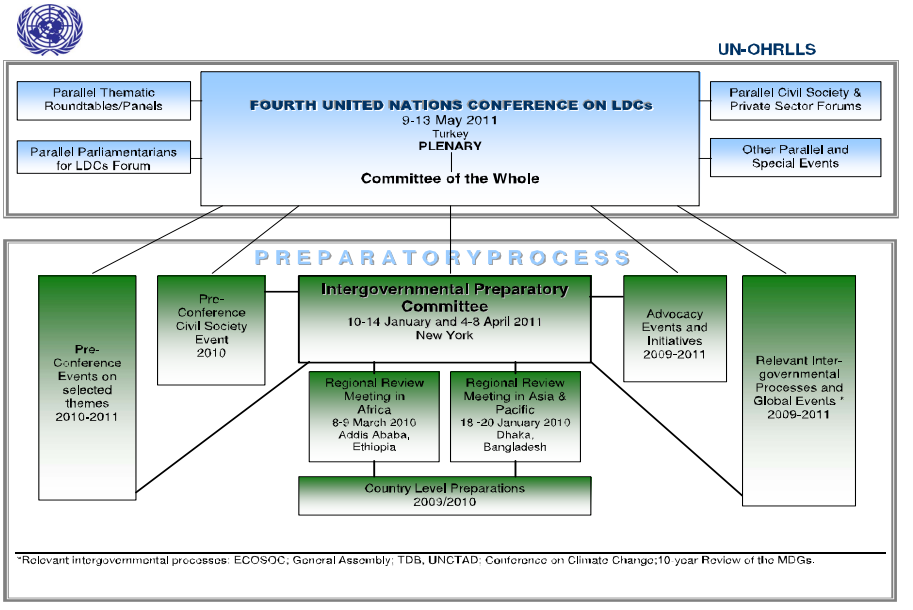
제4차 최빈개도국회의는 유엔총회의 임명에 의해 UN 최빈국·내륙국·소도서국 대표사무소인 UN-OHRLLS[5]이 전체코디네이션을 담당하였다. 4차 회의에 앞서 최빈국 정부 및 국회, 국제기구, 민간부문, 시민사회 등 주요 이해관계자와 협력하에 지역별, 국가별, 글로벌 차원으로 브뤼셀 행동계획 추진 성과를 파악하는 과정이 이루어졌다. 특히 시민사회 관련한 프로세스는 지난 10년간 CSO 차원의 LDCs 논의를 주도해 온 LDC Watch가 주축이 되어 준비되었고 본 포럼을 위해 국가별 컨설테이션 및 최빈국회의 준비를 위한 정부간 준비위원회와의 공청회 개최, 권고안 제출 등 일련의 정책 활동을 진행한 바 있다. 2010년에는 LDC Civil Society Assembly라는 것을 개최하여 지난 10년간의 공약 이행 결과에 대한 시민사회 입장으로 아시아 선언(Asia Declaration)을 내놓은 바 있다.

---

3) 4th UN Conference on Least Developed Countries

4) 사무국은 네팔의 RRN(Rural Reconstruction Nepal)이 운영하고 있음. LDC Watch 운영위원회는 네팔, 캄보디아, 세네갈, 이디오피아, 벨기에 출신의 멤버들로 구성

5) UN-OHRLLS(Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Islands Developing States)는 유엔회원국 중 최빈국, 내륙국, 소도서국의 특수한 개발수요를 평가하고 지원하는 역할을 담당



〈그림 1〉 UN LDC-IV의 준비과정(출처 : http://www.un-ngls.org/IMG/pdf_roadmap.pdf)

LDC-IV 행사는 정부간 트랙(Intergovernmental Track), 고위급 주제토론(High Level Interactive Thematic Debates)[6], 민간트랙(Private Track), 특별행사(Special Events)로 구성되었고 CSO 포럼은 국제기구, 정부간기구 등의 행사등과 함께 특별행사의 형태로 5월 7일부터 13일까지 일주일의 일정으로 진행되었다. CSO 포럼 개회식에 참석한 반기문 유엔 사무총장은 정부 혼자의 힘으로 빈곤과 싸울 수 없고 시민사회는 이를 위한 파트너이자 협력자이며 정부 - 비즈니스 커뮤니티 - 시민사회 의 삼각 협력관계가 정책 이행을 위한 핵심이라고 강조하기도 하였다.

2. 결과문서 협상과정

이스탄불행동계획 협상 과정에서 막판까지 합의 도출에 난항을 겪었던 것은 무역과 개발재원 특히 ODA와 관련한 부분이었다. 미국, EU를 비롯한 서구진영은 무역관련 조항을 포괄적으로 기술하려고 하는 반면 77그룹(Group of 77, G77)[7] 측은 최빈국의 모든 상품에 대한 무관세, 무쿼터(duty free quota free)혜택 부여, 누적 원산지 규정, 무역관련 지적재산권에 관한 협정[8], 무역관련 투자조치에

6) 고위급주제토론의 주제는 다음의 6가지 : 1. Enhancing Productive Capacities and the Role of the Private Sectors in LDCs 2. Resource Mobilization for LDC's Development and Global Partnership 3.Harnessing tradefor LDC's development and transformation 4. Good Governance at all Levels 5. Reducing Vulnerabilities, Responding to Emerging Challenges and Enhancing food security in LDCs 6. Human and Social Development, Gender Equality and Empowerment of Women

7) http://www.g77.org/

관한 협정[9]에서 최빈국에 대한 특별 대우 등의 내용을 넣어야 한다고 주장했다. ODA와 관련하여 공여국측은 3차 회의에서 채택된 브뤼셀 행동계획상의 기존 공약인 GNP대비 0.2% 수준에 머물 것을 고수하였으나 77그룹쪽은 GNP대비 0.3%로 확대하기 위한 리뷰를 시행할 것을 주장하였다.

77그룹은1964년 제1차 유엔무역개발회의(UNCTAD)시 공동선언 채택에 동참한 77개 개발도상국 그룹을 지칭한 것으로 국제무대에서 개도국간 의견을 조율하고, 개도국들의 이익을 대변하는 역할을 해 왔다. 현재는 130여개 개도국이 참여하고 있는데 기존 77그룹의 멤버였던 국가들이 G20이나 BRICS에 합류함에 따라 77그룹의 협상력이 현격히 떨어졌음을 알 수 있다. LDC국가들도 77그룹과 별도의 협상 테이블을 마련하지 않았다.

이러한 맥락에서 출범당시 선진국과 후진국의 무역 불균형을 시정하고 남북문제를 해결하기 위해 설치되었던 UNCTAD가 LDCs 문제를 해결하기 위한 패러다임으로 주장하고 있는 New International Development Architecture(NIDA)[10]는 이스탄불행동계획에 크게 반영되지 않았다. 이스탄불 행동계획 149조에 따르면 UNCTAD가 현재 수행하고 있는 주요 업무 즉 무역과 개발 이사회를 통한 정부간 컨센서스 형성 및 LDCs문제에 대한 조사 연구등을 계속하라는 권고 정도에서 그친다.반면 서울 G20 정상회의의 결과물인 서울 개발 컨센서스 및 다년간 행동계획과 관련 하여 최빈국의 포용적이고 지속가능하며 복원력 있는 성장(inclusive, sustainable and resilient growth)의 달성에 기여할 것으로 기대한다고 명시하고 있다.(Para40)

4. 이스탄불행동계획

4차 회의의 결과문서인 이스탄불행동계획(Istanbul Programme of Actions, IPoA)은 생산역량, 농업 및 식량안보와 농촌개발, 무역, 상품 다변화 및 변동성 완화, 인간 및 사회 개발, 위기대응, 개발 및 역량구축을 위한 재원 동원, 바람직한 거버넌스 등 8개 분야(priority areas for action)[11]를 우선순위에 놓고 있다. 또한 이를 달성하기 위한 8대 원칙[12]으로 국가의 주인의식과 리더십, 통합적 접근, 진정한 파트너십, 결과 중심의 접근, 평화와 안보 및 개발과 인권, 평등, 모든 차원에서의 참여, 국가와 시장의 역할 균형 등을 설정하였다.

지난 3차 회의에서는 인간중심(people-centered)의 정책프레임워크 설정, 바람직한 거버넌스, 인

8) TRIPs(Trade Related Intellectual Properties)
9) TRIMs(Trade Related Investment Measures)
10) UNCTAD는 NIDA를 위해 다음의 5가지를 개혁이 필요한 주요축으로 제안 : 국제금융체제, 다자주의 무역레짐, 국제상품정책, 국제지식체제, 기후변화레짐(finance, trade, commodities, technology, and climate change mitigation and adaptation)
11) Priority areas for action :A. Productivity capacity, B. Agriculture, food security and rural development,C. Trade, D. Commodities, E. Human and social development, F. Multiple crises and other emerging challenges, G. Mobilizing financial resources for development ad capacity, H. Good governance at all level
12) (a) Country ownership and leadership (b) An integrated approach (c) Genuine partnership (d) Result orientation (e) Peace and security, development and human rights (f) Equity at al levels (g) Voice and representation (para29)

적·제도적 역량개발, 생산역량강화, 개발을 위한 무역의 역할 강화, 환경보호, 개발재원동원 등을 최빈국의 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위한 7개 분야로 정한 바 있다. 하지만 최빈국 상품에 대한 선진국의 관세철폐, 최빈국 부채경감, ODA 지원 확대 등에 대한 국제사회의 일반적인 이행의지를 천명하였으나 지원금액, 시한 설정 등은 하지 않았다는 한계를 노정한 바 있다.

BPoA는 2015년까지 절대빈곤인구를 감소시키기 위한 실질적인 진전을 하는 것을 주요 목표로 경제성장과 빈곤퇴치를 연계하는 정책프레임워크 수립을 강조했으나 이행평가보고서[13]에 따르면 경제성장의 국가별 지역별 편차가 크고 최빈국의 꾸준한 경제 성장에도 불구하고 각종 위기상황으로 인해 사회경제적 불안정성이 심화되었다고 할 수 있다.

지난 3차회의 결과와 비교했을 때 위기대응[14]이 새롭게 우선순위 분야로 등장했고 주요원칙으로 평화와 안보, 개발과 인권, 평등 등이 추가되었다. 이는 지난 10년 동안의 국제사회 정세 변화를 반영한다. 신자유주의적 시장경제로 인한 국가간, 국가내 불평등 문제와 2008년부터 중첩되어온 각종 위기(식량, 금융, 환경, 에너지)는 다시 한번 정의와 평등의 가치를 되새기게 했고 중동에 불어온 쟈스민 혁명바람은 유엔의 기본 가치인 평화와 안보, 개발과 인권에 힘을 실어주었다. 또한 3차회의에서는 시장의 역할을 고려하는 정도에 그쳤던 것에 비해 국가와 시장의 역할 균형을 언급하고 있는데 이는 민간영역(Private sector) 이 개발의 주요 주체로 등장하게 됨을 의미한다.

〈표 1〉 브뤼셀행동계획과 이스탄불행동계획 비교

	우선순위	주요원칙
브뤼셀 행동계획 (2001–2010)	1. 인간중심의 정책프레임워크 2. 바람직한 거버넌스 3. 인적, 제도적 역량개발 4. 생산역량강화 5. 개발을 위한 무역의 역할 강화 6. 환경보호 7. 개발재원동원	1. 통합적 접근 2. 진정한 파트너십 3. 국가의 주인의식 4. 시장의 역할 고려 5. 결과 중심의 접근
이스탄불 행동계획 (2011–2020)	1. 생산역량 2. 농업 및 식량안보와 농촌개발 3. 무역 4. 상품 다변화 및 변동성 완화 5. 인간 및 사회 개발 6. 위기대응 7. 개발 및 역량구축을 위한 재원 동원 8. 바람직한 거버넌스	1. 국가의 주인의식과 리더십 2. 통합적 접근 3. 진정한 파트너십 4. 결과 중심의 접근 5. 평화와 안보, 개발과 인권 6. 평등 7. 모든 차원에서의 참여 8. 국가와 시장의 역할 균형

13) UN LDC-IV & UN-OHRLLS, National Report on the Implementation of the Brussels Programme of Action, 2010
14) Multiple crises and other emerging challenges : Economic shocks, Climate changes and environmental sustainability, Disaster risk reduction

Ⅲ. 시민사회의 평가

"깨어진 약속" 최빈개도국의 빈곤문제를 해결하기 위한 10년전 약속 이행 결과에 대한 시민사회의 평가이다. 국제시민사회는 지난 10년간 최빈개도국 개발원조의 파트너 국가(소위 선진국)들이 테러와의 전쟁, 무역 자유화, 자원 확보 등에 열을 올리느라 불균등하고 지속가능하지 않은 발전을 가속화 시켰다고 지적하고 있다. LDC-IV 결과문서에서 주지하듯 인간 및 사회개발을 위한 목표라던지 시장접근에 대한 조기자유화(early harvest)에 대한 공약, 그리고 불법적인 자본 유출문제 해결과 부채탕감에 대한 국가들의 의지는 미미한 수준에 그치고 있다. 또한 이스탄불행동계획은 향후 10년간 최빈국의 수를 절반으로 줄이는 것을 주요 목표 중 하나로 삼고 있는데 이는 40년 전의 상황으로 돌아가려는 것에 불과 할 뿐 이다.

LDC Watch, CIVICUS, BetterAid, Social Watch, South Centre 등은 4차 회의 결과에 대한 성명서를 통해 여러 이슈에 대한 입장을 표명했다. 또한 LDC Watch는 4차회의 기간중에 열렸던 시민사회포럼의 결과문서로 이스탄불선언을 발표했다.[15] 다음은 브뤼셀행동계획 이행과 이스탄불행동계획 내용에 대한 시민사회 평가이다.

1. 총평

시민사회포럼의 결과문서인 이스탄불선언은 시민사회가 유엔 최빈국회의 프로세스에 공식적으로 참여하고 의견을 표명할 수 있었던 점에 대해 감사히 생각하지만 시민사회의 목소리가 결과문서에 충분히 반영되지 않은 것에 대해 유감을 표명하고 있다. 이는 UNCTAD가 출간한 LDC 2010보고서에서도 보여주듯이 브뤼셀 행동계획에서 약속한 적절한 양의 원조와 불공정한 무역 규제의 개혁, 외채탕감과 LDCs에 대한 역량강화 등에 대한 공약이 이행되지 않았기 때문이다. 시민사회는 최빈국빈곤문제를 접근하는 방식 즉 패러다임이 바뀌어야 한다고 주장한다. 이들에 따르면 새로운 패러다임과 개발 체제는 부자와 빈자, 권력을 가진 자와 가지지 못한 자의 관계를 근본적으로 바꿀 수 있는 것이어야 한다.

시민사회는 최빈개도국 회의가 정의롭고 평등하며 지속가능한 세상으로의 전환점이 되기를 기대하였으나 이스탄불행동계획이 이러한 변화를 충족하지 못한 것에 대해 실망했다고 밝히고 있다. 이스탄불행동계획이 세부 목표와 이행 장치 및 시한 등을 명시하지 못했고 새천년정상회의 등에서 이미 합의한 내용을 넘지 못했으며 개도국과 선진국에 같은 수준의 의무를 수용하도록 했기 때문이다. 이들은 각종 위기 상황의 원인 제공자가 아님에도 불구하고 결과에 대한 막대한 짐을 지고 있다. 시민사회는 최빈국 문제에 대한 접근이 최빈국의 약점이 아닌 강점에 기반하는 것이어야 한다고 믿는다.

15) www.ldcwatch.org 참고

유엔의 기준에 따라 가난의 정도를 구분하지만 최빈국도 어떤 면에서는 부의 범주에 들 수도 있다. 공동체의 결합력, 천연자원, 문화적 다양성, 인적자원 등의 부분에서는 어느 선진국 못지 않은 발전 요소들을 갖고 있다.

2. 생산역량

시민사회는 이스탄불행동계획이 생산역량 배양에 주목하고 있다는 것을 환영하고 포괄적인 정책을 통한 일자리 창출이 핵심이라고 생각한다. 최빈국들이 그간 수출지향적 경제성장정책에 주력하느라 국내 산업기반 확충에 소홀히 하는 결과를 가져왔기 때문이다. 또한 행동계획이 최빈개도국 개발은 공여국이나 민간영역이 아닌 정부가 주도해야 함을 인정한 것을 환영한다. 하지만 정부에 의한 노동자, 소비자, 환경 보호 및 규제 방안 없이 민간영역의 자유로운 활동을 위한 장애물을 제거할 것을 언급한 것에 대해서는 행동계획이 신자유주의 경제 정책을 재정비 한 것에 지나지 않는다고 비판하고 있다.

3. 농업 및 식량안보와 농촌개발

최빈국 정부들은 최근 글로벌 식량위기를 겪으며 농업부문과 식량안보 개선을 식량안보와 국가안보의 차원에서 접근하기 시작했다. 시민사회는 한걸음 더 나아가 식량주권을 지켜야 함을 주장한다. 식량안보개념은 일국의 국민이 매일 먹을 수 있는 일정한 양의 식량을 확보하는 즉 공급의 안정성을 강조할뿐 그 식량이 어디서 어떻게 만들어졌는지, 즉 생산과 소비의 지속가능성에 대해서는 언급하지 않기 때문이다. 시민사회는 이러한 식량주권이 경제적으로 지속가능하고 사회적으로 수용가능하며 생태적으로 지속가능한 최빈개도국의 농업 관행에 의해 뒷받침 되고 소작농과 여성 농업인에 대한 보호도 병행되어야 한다고 주장한다.

4. 무역

최빈국이 국제무역에서 차지하는 비율은 1% 미만 수준이고 최빈국 인구의 50%가 극심한 빈곤상태에 놓여있다. 시민사회는 최빈국의 수출주도의 성장이 지속가능하지 않으며 상품의존성을 높이고 탈산업화, 환경에 부정적인 영향, 사회경제적 주변화의 결과를 가져왔다고 주장한다. 이같은 결과를 개선하기 위해 최빈국에 대한 무관세 무쿼터 협약과 같은 개도국 특혜 및 우대조치가 확대되어야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 서구진영은 최빈개도국회의에서 통상문제를 분리하여 다루려는 입장을 내세운 바 있다.

5. 인간 및 사회개발

시민사회는 최빈개도국 정부가 정책 형성과 결정, 이행, 모니터링, 평가에 여성의 효율적인 참여를 보장해야 한다고 주장하고 있다. 또한 모든 국가가 최빈국 출신의 이주민, 이주노동자, 그들의 가족과 후손들의 인권을 존중해야 함을 언급한다. 특히 여성과 아동이 강제노동과 성착취 등에 노출되지 않도록 보호해야 할 의무가 있으며 무엇보다 이들을 위한 사회안전망이 구축되어야 한다. 인간개발 중에서도 특히 교육이 최빈개도국 시민들을 위해 가장 중요한 발전요소이며 교육을 통해 이들이 경제, 사회, 정치 생활에 참여할 수 있게 된다. 그럼에도 불구하고 새천년개발목표는 2015년까지 보편적 초등교육을 달성하는 수준에 머물러 있어 중등, 고급 교육과정을 이수할 수 있는 추가 이행장치가 필요하다.

6. 위기대응

시민사회는 최빈국들이 경제적으로 불이익을 보고 있고 선진국에 의해 착취당하고 있다고 생각한다. 지난 10년간 최빈국 사람들은 식량, 물, 에너지, 금융, 기후 위기 등 각종 위기상황에 직면하게 되었다. 최빈국은 천연자원의존도가 높아 기후변화에 취약하다. 자연재해에 대비하기 위한 사회안전망을 구축하거나 재해발생 이후 파괴된 인프라를 복구하는 데 필요한 재원이나 역량도 부족하다. 또한 세계 금융위기는 최빈국의 자원수출, 민간 및 공공재원조달, ODA, 해외송금 유입 등에 부정적인 영향을 주었다.

7. 개발 및 역량구축을 위한 재원동원

최빈국에 대한 OECD DAC 회원국의 ODA 규모는 제1차 회의가 열린 이래로 줄곧 0.08%~0.1%에 머무는 등 뚜렷한 증감이 없고 MDGs 8의 세부목표인 0.15%와도 차이가 있다. 반면 최빈국들이 지고 있는 외채 총액은 2009년 기준으로 약 1600억불로 총액은 매년 가파르게 증가하고 있고 LDCs에 대한 원조 중 55%가 8개 국가[16]에 집중되어 있는 불균등한 양상을 보이고 있다. 따라서 시민사회는 LDC에 대한 개발협력과 원조정책이 구체적이고 달성 시한을 두고 측정가능한 공약이어야 하며 국제인권 규범과 성평등 관점을 통합되어야 함을 주장한다. 또한 최근의 기후변화로 인해 발생한 위기상황에 대응하기 위한 추가 재원이 마련되어야 함을 강조하고 있다.

16) 아프가니스탄, 탄자이나, 이디오피아, 수단, 모잠비크, 우간다, 방글라데시, 콩고

Ⅳ. 전망과 시사점

그렇다면 시민사회에 주어진 향후 과제는 무엇일까.

첫째. 이스탄불선언과 행동계획이 담고 있는 목표와 계획들이 원칙에 맞게 제대로 이행되고 있는지 모니터해야한다.IPoA에서도 공약 이행에 대한 국가적, 지역적, 지구적 차원의 모니터링이 필요함을 언급하고 있다. 국가적 차원에서는 특히 LDCs 정부의 리더십을 강조하고 있으며 각 LDCs가 IPoA 를 국가 정책으로 통합해야 하며 정기적인 이행 검토를 할 것을 밝히고 있다. 그리고 UN 경제사회이사회(ECOSOC)가 공약 이행 및 진전 사항에 관한 모니터 및 평가를 담당할 것을 위임받았다. 또한 UN 사무총장에 대해서는 UN 시스템이 IPoA 후속조치 및 모니터링에 있어 조화롭고 일관성 있는 이행을 할 것을 요구하였다. LDC Watch는 UN시스템 내에서 최빈개도국 문제를 다루는 기구들에 4차 회의 결과 이행에 대한 로비활동과 더불어 국가별 전략회의를 개최하고 있다.[17] 한국시민사회 또한 외채탕감문제를 비롯 무역, 이주, 환경, 여성 등 LDCs 빈곤문제 해결과 직접 맞닿아 있는 이슈에 특히 관심을 갖고 한국정부를 비롯한 국제사회가 공약을 지켜나가는지 여부에 대한 감시활동에 주력해야 할 것이다.

둘째. 새로운 개발패러다임 형성과정에 적극적으로 개입해야 한다. 올해 11월 말 부산에서는 OECD가 주관하는 제4차 세계개발원조총회(HLF-4, The 4th High Level Forum on Aid Effectiveness)가 개최 될 예정이고 내년 6월에는 유엔의 리우지속가능발전회의(Rio+20)가 예정되어있다. 시민사회는 이러한 행사를 제대로 활용할 필요가 있다. 또한 지난 서울 G20 정상회의를 통해 확인하였듯 G20에 대한 정당성을 제고하기 위한 수단의 일환으로 최빈국 지원을 G20 장기적 의제로 가져갈 것이라는 것을 확인한 바 있다. 4차 회의에 참석한 한국 정부 대표단은 최빈국에 대한정책 방향과 관련, 향후 5년간 최빈국 및 취약국가에 대한 ODA를 40%까지 증대[18], 최빈국에 대한 특혜관세 품목 확대하는 등 2012년까지 최빈국에 대한 무상원조 전면 비구속화, 기후변화, 식량안보 등 글로벌 위기 대응역량 지원 등 최빈국에 대한 지원을 아끼지 않을 것임을 밝혔다. 국내외 시민사회는 최빈국 문제와 관련한 국제사회의 담론이 상호 밀접한 연관성을 갖고 있음을 알고 제대로 활용할 수 있어야 할 것이다.

지난 40년의 우를 범하지 않도록 최빈개도국 없는 세상을 위한 모두의 노력이 필요한 시점이다.

17) 탄자니아, 르완다, 세네갈 등

18) 한국의 2008~2009년 양자간 ODA중 최빈국 지원비중이 26%를 차지하고 있으나 전체 GNI대비 최빈국 ODA비율은 0.03%에 그쳐 몬테레이 선언에서 합의한 목표치인 0.15~0.2%에는 크게 못 미치는 수준이다.

참고문헌

1. 국내문헌

김진희, MDGs Goal8: 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축현황, 수출입은행 한국의개발협력, 2011년 1호

남수정, "LDCs 없는 세상을 위하여" ODA Watch 뉴스레터 제54호, 2011년 6월 1일

남수정, 제4차 유엔최빈개도국회의의 주요내용과 시사점, 수출입은행 한국의 개발협력, 2011년 2호

권율, 정지선 "UN 최빈개도국 회의의 개최배경과 대응과제", KIEP 오늘의 세계경제 (Vol.11 No. 14)

민동석 차관, 전 세계 '최빈개도국'에게 희망의 메시지를 전하다, 외교통상부 보도자료, 2011년 5월 12일

2. 국외문헌

UN NGLS, e-Roundup, Istanbul Plan of Action for the LDCs : 2011-2010, July 2011

UN-OHRLLS, Brussels Programme of Action, May 2001

UN-OHRLLS, Istanbul Programme of Action, May 2011

UNCTAD, The Least Developed Countries Report, 2010

UN LDC-IV &UN-OHRLLS, National Report on the Implementation of the Brussels Programme of Action, 2010

The LDC Civil Society Forum, Towards a World Without LDCs, May 2011

South Centre Statement by Martin Khor, Executive Director, South Centre at the high-level panel on Trade, LDC-IV, 10 May 2011

The LDC Civil Society Forum, Civil Society Istanbul Declaration, 13 May 2011

CIVICUS press releaseby David Kode, It's time for a new International Development Paradigm for Least Developed Countries, 13 May 2011

한국의 중동지역 개발협력 현황과 추진 전략

강 황 욱 KOICA 중동·아프간팀 과장

목 차

Ⅰ. 서 언
Ⅱ. 한국의 중동지역 지원 현황
Ⅲ. 한국의 중동지역 지원 전략
Ⅳ. 결 어

Ⅰ. 서 언

중동 및 북아프리카 등 아랍 국가들은 이슬람혁명 이후 가장 큰 변혁의 시기를 맞이하고 있다. 튀니지의 대졸 노점상 모하메드 부아지지의 분신 이후 시작된 민주화 시위는 이집트로 번져 37년간 집권하던 무바라크를 퇴진시켰고, 리비아에서는 42년 독재 권력 카다피와 이에 대항하는 반군과의 내전 사태로 확대되었다. 최근 리비아의 독재권력 카다피가 축출되어 과도정부가 구성된 후 국제사회의 지원이 논의되고 있다. 이 외에도 시리아에도 대정부 시위가 벌어지고 있으며, 예멘, 바레인 등의 왕정도 위협을 받고 있다. 이처럼 철옹성처럼 군림하던 아랍의 독재자들이 하나 둘 권좌에서 내려오며 세계사의 한 획을 긋고 있다.

중동 민주화는 독재권력의 오랜 권위주의와 부정부패에 대한 반발로 일어났으며, 경제적으로도 높은 실업률과 인플레이션 그리고 사회 양극화에 대한 불만이 크게 고조되어 발생하였다. 1990년대 들어서 아랍국가들도 IMF의 권고에 따라 경제자유화를 추진하였으며 2000년대 들어서는 표면적으로 높은 경제성장률을 구가하기 시작했다. 그러나 그 이면에는 높은 청년실업과 물가 급등으로 사회 양극화가 심각해졌고 이는 민주화 시위의 한 원인이 되었다.

중동(中東, The Middle East)이라는 용어는 본래 19세기 영국에서 극동(極東; Far East)과 근동(近東; Near East)의 중간 지역을 지칭하기 위해서 생겨난 지역적 개념으로 제2차 세계대전 중에 영국이 이집트에 중동 사령부(Middle East Command)를 설치함에 따라 오늘날 널리 사용되고 있다.



이와 같이 '중동'은 상대적인 개념으로 그 범위가 명확하지 않으나, 이집트, 튀니지, 리비아 등은 지리적으로 '중동'이 아니라 '북아프리카'로 봐야 하며 역사, 언어, 문화적으로 같은 '아랍' 국가로 봐야 할 것이다.

중동 국가는 역사, 언어, 문화, 종교 및 인종적인 공통점을 배경으로 통상 지리적으로는 동지중해로부터 페르시아만까지 이르는 지역에 포함된 국가들을 말하며 3개국(이스라엘, 터키, 이란)을 제외한 나머지는 아랍 국가이고, 이스라엘을 제외한 대부분의 국가는 이슬람 국가이다.

〈표 1〉 중동지역 국가의 주요 지표

구분	이라크	예멘	요르단	이란	팔레스타인
종족(%)	아랍인(73.5), 쿠르드인(21)	아랍인	아랍인	페르시아인(51), 아제르바이잔인(24)	팔레스타인인
언어	아랍어 /쿠르드어	아랍어	아랍어	페르시아어	아랍어
1인당 GNI($)*	3,340	2,340	5,840	11,490	1,230****
인간개발지수**	na	0.575/140위	0.770/96위	0.782/88위	0.737/110위
기대수명(세)**	67.8/ na	62.5/129위	72.4/77위	71.2/95위	73.3/66위
문자해독율(%)**	74.1/ na	58.9/128위	91.1/64위	81.3/94위	93.8/53위
부패인식지수 (2009년)***	1.5/176위	5.0/49위	2.1/154위	1.8/168위	na
경제 성장률*****	9.8%	4.7%	5.5%	4.3%	

자료 : * World Bank(2009). World Development Indicators data base, http://data.worldbank.org/indicator
** UNDP(2009), Human Development Index
*** 국제투명성기구(2009). 부패인식지수(The Corruption Perceptions Index)
**** UNHCR(2008), http://www.unicef.org/infobycountry/oPt_statistics.html
***** IMF world economy outlook 2011

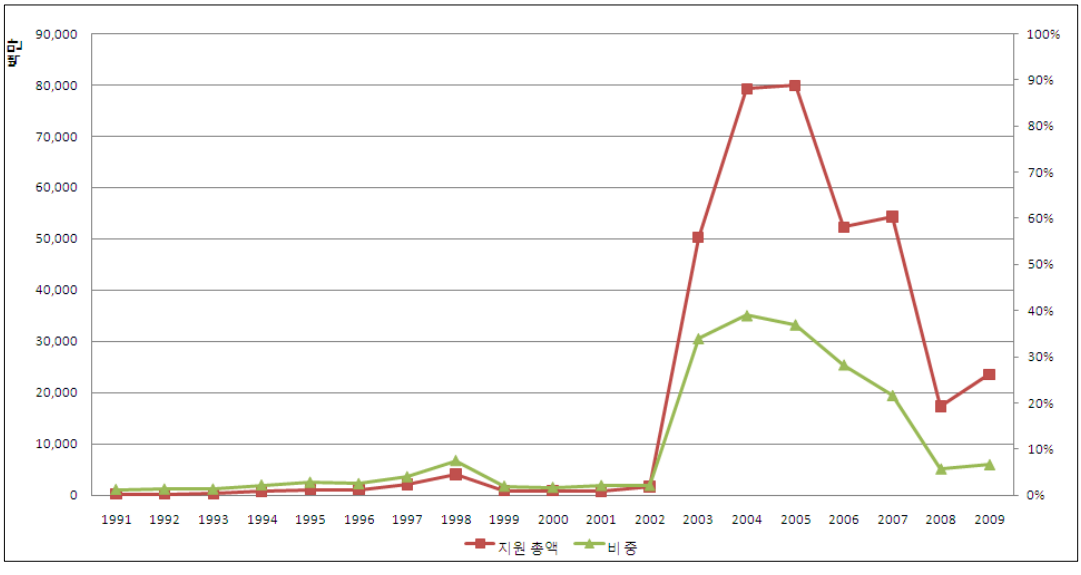
II. 한국의 중동지역 지원 현황

1. 중동 지역 지원 현황

중동지역 대부분의 국가가 이슬람교를 신봉하고 아랍어를 사용하여 사회, 문화적 배경은 유사하나 국가별 경제사회개발 여건은 각기 다르다. 석유 등 천연자원이 풍부한 산유국들은 석유 수출로 경제, 사회발전을 이루고 고도의 기반산업을 갖춘 반면 예멘과 같은 최빈국도 있다.[1)]

또한, 중동지역은 2차 대전후 아랍-이스라엘 분쟁, 이란·이라크 전쟁, 걸프전 등 무력전쟁과 이슬람 과격주의자의 테러 위협 때문에 대표적인 국제적 분쟁지역으로 꼽히며, 경제적으로는 세계경제에서 차지하는 비중이 4% 정도에 불과하지만 석유자원의 중요성 때문에 항상 주목의 대상이 되어 왔다.[2)]

〈그림 1〉 중동지역 지원실적

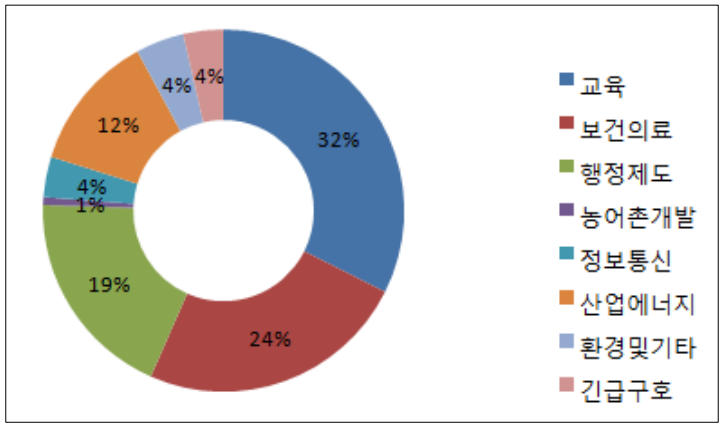


한국은 중동지역에 대한 무상원조를 1991~2009년간 총 3억5천만불을 지원하였으며, 이는 전체 사업비의 17%에 해당한다. 1990년대 한 자릿수에 불과하던 중동지역 지원 비중이 2003년에는 이라크 전후 복구 지원을 계기로 34%까지 증가하였으며, 2005~09년간 중동지역의 지원규모는 전체 지원액의 22%를 차지하였다. 특히, 중동지역의 평화 정착을 위한 이라크 전후복구지원과 팔레스타인

1) 2011년 중동 지역은 4.2%의 완만한 경제 성장을 달성할 것으로 IMF는 예상하고 있다.
2) 중동은 전세계 원유 매장량의 약 65%, 생산량의 약 36%를 차지하고 있다.

문제해결을 통한 중동평화 정착을 지원하고 있다.

〈그림 2〉 중동지역 분야별 지원 비율



출처 : KOICA 통계 자료

특히, 〈그림 2〉와 같이 전쟁 등으로 병원, 학교 등 기본적인 인프라 시설이 부족한 중동 지역 전후 복구를 위해 교육, 보건의료 등 기본 사회 인프라 지원에 중점적으로 지원하고 있다.

2. 국가별 지원 현황

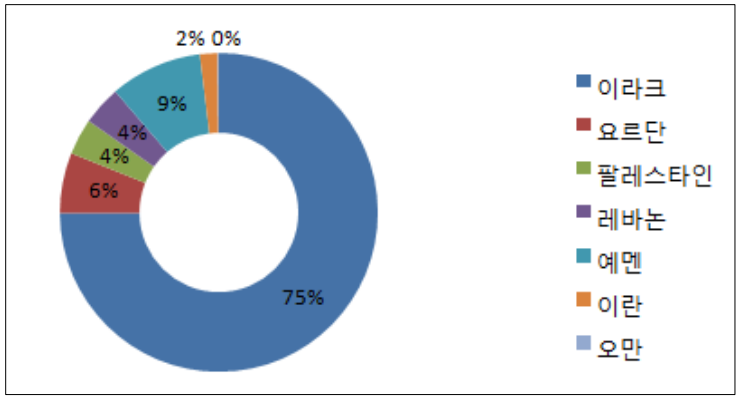
중동지역은 국가별로 경제 · 사회의 발전정도가 매우 다양하여 국별 지원내용이 상이하나 대체로 경제 개발정책 등 정부역량 강화를 위한 행정제도 분야, 기초보건 의료서비스의 역량과 접근성 강화를 위한 보건의료 분야, 빈곤층의 소득 향상을 위한 직업훈련 및 MDG 달성을 위한 초등교육, 향후 경제협력을 고려한 산업에너지 분야 지원를 중점적으로 지원하고 있다.

한국의 중동지역 지원 국가는 이라크와 팔레스타인에 대한 재건복구 지원국과 요르단, 예멘 등의 일반협력국으로 구분된다.

한국은 2010년 국제개발협력위원회에서 유 · 무상 통합 협력대상국을 26개로 조정하면서 중동 지역 국가중 이라크를 아프가니스탄과 함께 특별협력국으로, 팔레스타인, 요르단, 이란, 예멘을 일반협력국으로 지정하였다.

재건복구 지원은 주로 교육과 보건의료 분야 중심의 사회 인프라 시설 지원과 연수생 초청을 통한 인적 자원 개발을 중점 지원하고 있으며 일반협력국은 대상 국가의 경제사회 발전을 감안하여 인프라 시설 지원 및 기술협력 지원을 실시하고 있다.

〈그림 3〉 중동지역 국가별 지원 비율



출처 : KOICA 통계 자료

한국은 위 〈그림 3〉에서 보듯이 한국은 중동지역에서 이라크, 팔레스타인 등 전후 복구를 위한 평화구축 대상 국가에 중점적으로 지원하고 있다. 이처럼 현재까지 한국의 중동지역 지원은 이라크, 팔레스타인에 대한 평화 구축 지원 등 전후 재건복구 성격이 두드러진다.

□ 이라크

우리 정부는 '03.10월 마드리드 원조공여국회의 시 '03-'07년간 이라크 재건사업에 총 2.6억불 지원키로 서약하였으며, '07.5월 이집트에서 개최된 ICI(International Compact for Iraq)회의 시 '08~'11년간 총 2억불(무상 1억불 및 유상 1억불) 추가지원 서약하였다. 그러나 이라크의 치안사정 악화로 사업추진이 지연되어 2011년 현재 서약한 1억불 중 약 4,500만불을 집행하고, 2013년까지 잔여 서약 사항을 이행키로 했다.

지금까지 이라크 국가개발전략(NDS)과 UN 및 세계은행의 재건우선순위, 우리의 이라크 재건지원 사업 경험 및 향후 지원방향 등을 고려하여 대 이라크 지원전략의 핵심 분야로 우리의 비교우위 분야인 교육, 보건, 도시 공공서비스 개선 등에 집중지원하고 있다.

〈표 2〉 KOICA 이라크 지원 실적

(단위 :만불)

연도	91-00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	계
지원액	59	3	1	4,057	6,008	7,383	4,820	4,664	644	650	1,183	29,472

종전 직후 본격화한 국제사회의 이라크 재건지원으로 이라크는 민주주의와 시장경제체제로 신속하게 전환하며 국가 재건에 힘쓰고 있으나, 다양한 종파·정파간의 이해관계 및 외부 저항세력의 계속된 방해로 인해 개발환경이 매우 불안정하다. 특히, 최근 중동지역의 민주주의 및 실업해소를 위한

대규모 시위가 경제발전 및 재건 사업의 속도가 더딘 이라크에도 영향을 미쳐 전국적으로 대규모 시위가 발생하였고, 2011년 상반기에만 20여회의 테러가 발생하였다.

말리키 총리는 2014년 임기 만료 후 3선 도전을 포기하며, 26만불에 달하는 자신의 연봉을 50% 삭감하고 국고로 환수 하겠다고 밝혔다. 아울러, 사회복지 및 국가재건을 위해 치안 관련예산을 식량수급 및 국가재건에 활용할 계획을 발표하기에 이르렀다.

이러한 치안상황의 지속적인 악화에도 불구, 우리 정부의 재건사업은 타 공여국 및 원조기관과 비교해 현장중심의 가시적인 사업으로서 그간 이라크 경제사회개발에 기여한 것으로 평가되고 있고, 특히 이라크 정부와의 원조조정 및 협의체계를 유지하면서 이라크의 국가개발전략(NDS)에 기초한 사업을 실시하고 있다.

□ 팔레스타인

최근 팔레스타인 자치정부는 2011년 9월 UN총회에서 독립국가 승인을 추진키로 발표하였다. 그러나, 미국과 독일이 이에 반대하고 있어 통과 여부는 불투명하다. 이와 같은 이스라엘-팔레스타인간 평화협상과 팔레스타인 독립 여부에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있으며 국제사회의 대 팔레스타인 원조규모는 지속적으로 확대되고 있다.

〈표 3〉 국제사회 팔레스타인 원조 규모

(단위 : 백만불)

연도	2006	2007	2008	2009
금액	1,016	1,373	2,060	2,282

출처 : OECD 통계

한국은 '07.12월 파리에서 열린 팔레스타인 공여국회의시 3년간('08-'10년) 2천만불 지원을 약속하였고, 2010년 2월 이명박 대통령은 압바스 자치정부수반 방한시에 향후 5년간(2011~2015) 총 2천만불 지원을 약속하였다. 팔레스타인 정부는 국가개발전략의 주요 4대 목표로 ① 보건, 교육, 주택건설 등 삶의 질 향상, ② 굿거버넌스 ③ 안전 및 치안 ④ 경제 활성화 등을 중점으로 두고 있으며 한국의 지원 프로그램은 팔레스타인 개발전략에 중점분야를 맞춰 기초교육 및 기술교육시스템 강화, 기초보건의료 서비스 역량강화, 행정역량강화로 설정하고 있다.

〈표 4〉 KOICA 팔레스타인 지원 실적

(단위 : 만불)

연도	91-00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	계
지원액	543	2	45	64	367	165	118	34	245	744	710	3,037

출처 : KOICA 통계

□ 요르단

한국은 요르단 국가개발계획에 맞춰 직업훈련원 건립 및 기능인력 양성을 통한 인적자원 개발, 경제개발 전략 수립, 수자원 개발분야에 중점 지원하고 있으며, 요르단은 대중동 정치적, 경제적 관문으로 분쟁국가에 대한 원격 관할지 역할 등 역내 거점 협력국 역할을 하고 있다.

〈표 5〉 KOICA 요르단 지원 실적

(단위 :만불)

연도	91-00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	계
지원액	172	12	6	6	124	160	319	244	384	400	451	2,278

Ⅲ. 한국의 중동지역 지원 전략

□ 중동 평화정착을 위한 중장기적 전략 수립

OECD는 정치적으로 정권의 권위와 정당성이 부족하며, 국가 행정적으로 기본적인 공공서비스를 제공할 능력과 의지가 미흡하고 내부적인 폭력과 외부적인 위기상황에 의해 안전이 보장되지 않은 국가를 취약국가로 정의하고 있다. 이러한 기준으로 볼 때 최근 중동 지역 국가들의 지배세력에 대한 불만 표출로 인해 야기된 민주화 시위중동 대부분의 국가가 취약국가 또는 취약국가에 근접해 있다고 볼 수 있다.

〈그림 3〉에서 보듯이 현재까지 한국의 중동지역 지원은 이라크, 팔레스타인 등 중동 지역내 분쟁 및 취약국가를 대상으로 한 전후 재건복구 성격이 뚜렷하다.

그러나, 분쟁 및 취약국에 대한 정책적 전략에 따른 것이 아니라 전후복구에 대한 국제사회의 요구 및 한국의 외교정책에 따른 단기간의 집중적 지원이 이루어져 중동에 대한 지원 금액도 점진적 증감이 있는 것이 아니라 연도별로 편차가 심한 편이다. 앞으로도 중동지역에 대한 지원은 국가 정책차원에서 결정될 가능성이 높다. 이러한 외부 환경에 대해 KOICA 등 국제개발협력 관련 기관에서는 중동 지역 국가에 대한 장기적 관점에서 한국의 비교우위를 바탕으로 한 지원 전략을 수립하여 외교안보적 결정 사항에 대처할 필요가 있다. 중동 지역은 역내 국가들의 대내외적 정치 경제적 환경 변화 가능성이 높고, 이로 인한 한국의 지원 규모 등 외교 정책이 변화가 클 수 있으나, 지원 목적 및 지원 방향에 대한 중장기적 계획을 통해 일관성 있게 추진할 수 있을 것이다.

우리나라의 지원 금액이 타 공여국에 비해 상대적으로 소규모이며 정치적, 군사적으로도 대상 국가에 대한 영향력은 클 수 없으나, 우리나라 전후 경제개발 성공 경험 등 고유한 경험을 바탕으로 이를 중동 지역 국가들에게 전수할 수 있는 모범 사례가 될 수 있다.

□ 한국 경제발전 경험공유 집중지원

중동지역은 국가별 개발여건의 차별성에 따른 국별 특성화전략을 통해 우리나라가 가지고 있는 성공적인 전후 경제개발 경험을 적극 공유함으로써 정부 및 사회 전반에 재건을 위한 동기를 부여할 수 있는 곳이다.

우리나라의 성공적인 전후 복구 및 산업인력 양성 등을 통한 경제 발전 경험은 중동 국가 발전의 모범 사례가 되고 있으며, 앞으로는 민주주의 제도 도입과 정착을 위해 우리나라 민주화 경험이 중동지역 민주화 정착에 훌륭한 사례로 적용될 수 있을 것이다.

중동 국가중 기본적인 사회 인프라가 부족한 분쟁 및 취약국가를 대상으로는 교육, 보건의료 등 기본적인 사회 인프라 구축에 초점을 맞추되, 경제 개발 등 정부의 능력과 의지를 향상시킬 수 있는 행정역량 강화에도 주안점을 두어야 한다. 우리나라의 대표적인 비교우위 분야이자 경제발전의 동력이 되는 직업훈련 지원을 통해 우수한 산업인력을 양성하고 이를 통한 소득 증대도 꾀할 수 있고, 병원 건립 등 기본적 의료서비스 제공을 통한 삶의 질 향상을 도모할 필요가 있다.

또한, 석유 등 자원에 대한 의존도가 높은 중동 국가에는 높은 자원 의존도가 장기적으로 오히려 경제발전을 제약하는 요인이 될 수 있는 만큼 석유 의존도를 낮추고 비석유 부문 경제 강화를 위한 대체 에너지 개발 등 산업의 다양화를 위한 정책 제언이 필요할 것이다.

한국의 신도시 건설 추진의 경험을 전수하는 신도시 개발 마스터 플랜이나 산업 다각화 정책을 위해서는 한국의 중화학공업 육성 정책 등을 전수할 수 있다.

한국 고유의 발전 경험을 바탕으로 한 지원 전략 수립에 노르웨이의 경험 공유 프로그램인 "Oil for Development"를 주목할 필요가 있다. 노르웨이는 효과적인 정부 정책을 통해 석유와 가스에서 얻어지는 자원을 지속 가능한 개발이 되도록 관리하고 있는데 이러한 고유의 경험을 산유국들과 공유하고 있다. 노르웨이는 이 프로그램을 통해 석유에 대한 정부 정책, 관련 부처 및 민간 기관간의 협력 체계 등을 전수하고 있다.

또한, 오스트리아는 대분의 공여국들이 비교우위로 내세우는 농업 분야에 대해 에티오피아에서 유기농 농업이라는 틈새 분야를 설정하여 지원하는 전략을 갖고 있다.

한국은 중동과 지금까지 구축된 석유와 건설 분야 등 경제적 협력관계를 뛰어넘어 민주화 경험을 공유하는 더욱 발전된 협력 관계를 구축해 나갈 수 있을 것이다. 우리의 민주화 경험은 중동 국가들에게 훌륭한 사례로 전수할 수 있을 것이며, 우리는 이러한 민주화 경험을 어떻게 전수해줄 수 있는지 지원 전략을 수립해야 한다.

이집트, 튀니지 등 북아프리카 · 중동국가들의 민주화에 대한 대내외적 관심이 높아지고 있으며 이러한 민주주의 제도의 도입 및 정착을 위해 국제사회의 지원 또한 늘어나고 있다.

호주는 '이집트 민주화 프렌즈(Friends of Democratic Egypt)' 그룹 창설을 준비하며 우리나라의 참여를 원하고 있으며, 이집트 또한 우리나라 민주화 경험에 높은 관심을 표명하며 관련 노하우 전수

를 요청하고 있다. 이러한 중동 지역에 대한 민주주의 정착을 위한 구체적인 방안으로는 해당 국가 선거관계자를 초청하여 '중동 민주화 특별연수' 개설하여 선거관리 시스템을 전수하는 방안이 있을 수 있다. KOICA는 2011년도 민주화관련 연수초청사업으로 방글라데시 선거관리위원회 선거관리 역량강화 초청연수를 계획한 바 있어 중동지역에 대해서도 선거관리 연수를 적기에 실시한다면 그 효과가 클 것이다. 아울러, 중장기 자문단을 활용, 각 국의 민주화를 위한 우리나라의 민주화 경험 및 자문 지원도 병행할 수 있다.

□ 만성적인 식수 및 용수부족 국가에 대한 수자원 개발 지원 강화

중동 지역 국가들의 발전에 가장 큰 관건은 수자원이다. 중동지역 물 수요가 급격히 증가하고 있지만 중동지역에서 사용할 수 있는 물은 절대적으로 부족한 현실이다.

중동지역은 대표적인 물 부족지역으로, 중동지역 인구는 세계인구의 5%를 차지하지만 전세계 수자원의 1%에 의지하고 있다.

석유 매장량이 전 세계의 3분의 2를 넘는 등 지하자원은 풍부하지만 수자원이 부족한 것이 발전의 큰 걸림돌이다. 중동지역의 주요한 수자원은 요르단강, 나일강, 티그리스-유프라테스강이지만 이 지역이 모두 물 분쟁의 위험성을 안고 있다. 2001년 초 요르단강 상류 수자원을 레바논에서 끌어들여 이스라엘 갈릴리 호수로 들어오는 유량이 줄어들었다. 이에 이스라엘과 레바논간 분쟁의 전운이 감돌았으며 이스라엘은 과거 시리아가 요르단강 상류의 물길을 바꾸려 하자 전투기로 건설장비를 파괴했다. 또한, 티그리스 강과 유프라테스강의 수원이 있는 터키에서는 1970년대부터 GAP(동부아나톨리아계발계획)을 수립하여 강 상류 지역에 22개의 댐과 19개의 발전소를 건설하고 있어 이 강들이 흐르는 시리아와 이라크에는 유량이 감소함에 따라 수자원 문제는 세 국가간 분쟁 요인이 되고 있다.

그러나 역내 국가들간 수자원 공동 개발에 대한 모범 사례도 있다.

나일강 인근 9개국에 의해 제창된 '나일강 유역 이니셔티브(Nile Basin Initiative)'가 그것이다. 이들 나일강 인근 국가들은 만성적인 물 부족, 가난, 치안 불안 등의 문제를 겪어 왔으며 최근 급속한 인구증가로 물 수요 급증에 따른 수급 불안을 겪어 왔다. 이에 따라 역내 국가들의 협력 필요성이 증가하여 나일장 유역 공통 수자원의 공평한 사용과 그에 따른 혜택을 통해 지속 가능한 경제 사회적 발전을 이루는 것을 목표로 추진되고 있다.

이라크의 경우 상하수도 인프라는 2003년 종전 후 국가시설에 대한 적대세력의 테러 및 약탈로 주요 장비가 파괴되거나 도난당하여 시급한 복구를 필요한 분야이다. 더욱이, 전력부족으로 인한 상수도 시설의 펌프 및 정수가 어려워 물 공급이 매우 제한적이고 식수 오염이 심각하다. 2008년도 이라크 기획부 조사에 따르면 이라크 전체의 91%가 깨끗한 식수접근에 어려움을 겪고 있으며 이 중 도훅 지방은 동 수치가 98.2%에 해당하는 등 심각한 식수문제에 시달리고 있다. 이로 인한 만성적인 식수 및 용수가 부족하여 식수원 개발 및 수자원 관리에 대한 지원이 절실히 필요한 실정이다.

〈표 6〉 중동지역 수자원 관련 지원 내역

국 가	사업내용 (사업기간 / 지원규모)
이라크	상하수도 현대화사업('05–'06, 600만불)
	아르빌 소수력발전소 건립사업('05–'07, 980만불)
	이라크 아르빌 상수도 침사지 설치사업('09–'11/350만불)
	이라크 도훅 식수공급개선사업('11–'13/300만불)
	아르빌 상하수도 현대화 시범사업('05–'07/600만불)
요르단	요르단 폐수처리시설 확장 타당성조사('09/97만불)
	수질모니터링 시스템구축사업('08–'10/350만불)
	와디에시르 폐수처리사업(10백만불/EDCF)
	마다바 폐수처리시설 확충사업(9백만불/EDCF)
	암만 남부 폐수처리 1차사업(24백만불/EDCF)
	나우르 폐수처리사업(20백만불/EDCF)
	암만 남부 폐수처리 2차사업(74백만불/EDCF)

자료 : 한국국제협력단

□ 중동 지역의 특수성을 감안한 사업 추진

중동지역 사업수행시 가장 큰 걸림돌은 치안 상황이다. 이라크에서는 2011년 상반기에만 20여회의 테러가 발생하는 등 중동지역 국가들의 불안한 치안사정으로 요르단을 제외한 나머지 국가에는 WFK 봉사단원을 파견할 수 없는 실정이다. 또한, 이라크는 KRG(쿠르드 자치정부) 지역을 제외한 나머지 지역은 치안 사정으로 사업 추진 인력의 이동도 극히 제한되고 있다. 이로 인해 이라크 사업 추진시에는 제3국 원격회의 등을 통한 간접적인 방식으로 사업을 추진하고 있다. 이러한 치안 여건으로 인해 물자지원 위주의 단순한 사업 추진에만 한정되는 경향이 있다. 그리고 2008년 이스라엘의 가자 침공과 같이 역내 국가간 첨예한 대립 환경은 돌발적인 상황을 일으킬 수 있으며 아직 꺼지지 않은 중동 민주화 시위가 언제 다시 일어나 정국을 혼란스럽게 할지도 알 수 없는 만큼 사업 추진시에는 대내외적인 치안 상황을 면밀히 검토하고 상황 악화시 출구 전략도 수립할 필요가 있다.

Ⅳ. 결 언

위에서 살펴 본 바와 같이, 중동지역 국가들은 아랍과 이슬람이라는 문화적, 역사적, 언어적, 종교적 공통점을 갖고 있으나, 석유 등 천연 자원 보유 여부에 따라 국가마다 각기 다양한 경제적 발전 여건을 갖고 있다.

지금까지 한국은 이라크, 팔레스타인 등 중동지역에 대해 대체로 외교안보적 관점에서 지원 여부가 결정되어 온 것이 사실이다. 또한, 앞으로도 중동지역에 대한 지원은 국가 정책차원에서 결정될 가능성이 높다. 이러한 외부 환경에 대해 KOICA 등 국제개발협력 관련 기관에서는 중동 지역 국가에 대한 장기적 관점에서 한국의 비교우위를 바탕으로 한 지원 전략을 수립하여 외교안보적 결정 사항에 대처할 필요가 있다.

한국은 공여국들 중 유일하게 원조를 받았던 경험을 가진 국가라는 점과 식민지 지배와 전쟁을 극복하고 경제개발에 성공한 경험으로 인해 협력대상국 특히 분쟁지역인 중동에서 그 역할이 크다고 할 수 있다. 이러한 역할을 통해 지금까지 석유와 건설 등 우리는 앞으로 중동과 경제적 협력관계를 뛰어넘어 민주화 경험을 공유하는 더욱 발전된 협력 관계를 구축해 나갈 수 있을 것이다.

지금까지 중동 지역은 이슬람 정교 일치 및 부족주의 등의 특성으로 인해 민주주의가 불가능하다고 인식되어졌다. 그러나 이번 민주화 혁명을 계기로 그 인식이 바뀌게 되었으며 우리나라의 민주화 경험은 아랍권과 협력관계를 새롭게 구축할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

KOICA(2008), 국제개발협력의 이해
KOICA(2011), 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안
KOICA(2010), 한국형개발협력모델
KOICA(2010), 한국 ODA의 프로그램형 접근법 도입방안
KOICA 2010년 연보
KOICA 국제개발협력 2010 No. 3
한국수출입은행 통계
KOICA(2008) 이라크, 이집트 CAS

2. 국외문헌

IMF world economy outlook 2011
OECD 2009
Norwegian Agency for Development, 2008

Ⅲ. 논단

1. 부산 개발원조총회(HLF4)와 세계시민사회의 대응전략 : Better Aid와 Open Forum을 중심으로
손 혁 상 / 경희대학교 국제개발협력연구센터/공공대학원 교수

2. G20 서울 정상회의 이후 G20 개발의제 논의 현황
송 혜 령 / 외교통상부 개발정책과 1등서기관

3. 덴마크 및 미국에 대한 DAC 동료검토(Peer Review)의 시사점
최 수 영 / 정책총괄팀 전문관

4. ICT부문 공적개발원조(ODA)의 효과성 제고방안
강 주 홍 / 국무총리실 개발협력기획과장

5. 녹색 ODA 분류 기준
이 택 근 / KOICA 과장, 녹색성장위원회 파견

6. Learning from South Korea's development experience: Report on the UNRISD–KOICA methodology workshop for the project "Making Development Cooperation Effective" leading to the HLF–4 in Busan
Olive Cocoman / Research Analyst, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development)

부산 개발원조총회(HLF4)와 세계시민사회의 대응전략 : Better Aid와 Open Forum을 중심으로

손 혁 상 경희대학교 국제개발협력연구센터/공공대학원 교수

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. Better Aid의 활동현황과 대응전략
Ⅲ. Open Forum의 활동현황과 대응전략
Ⅳ. 맺으며

Ⅰ. 들어가며

2011년 11월 30일부터 12월 2일까지 3일간 개최되는 부산 개발원조총회(HLF 4) 본회에 OECD회원국 대표, 개발도상국과 국제기구의 공식대표단 외에 300명의 시민사회대표들이 공식적으로 참여할 예정이다. 이는 지난 2008년 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성 고위급회의(Third High Level Forum on Aid Effecitveness, HLF3)에서 80명의 시민사회대표가 본회의에 등록하고 참가한 것에 비해 시민사회의 참여가 비약적으로 확대되었음을 보여준다.

2008년 가나 아크라에서 개최된 HLF3에서는 그동안 꾸준히 논의되었던 개발협력에서 시민사회의 중요성이 공식적으로 인정되는 계기가 되었다. HLF3에서 발표한 아크라행동계획(Accra Action Agenda, AAA)에서는 CSO가 독립적인 주요 개발주체로 인정되었다. 또한, 개발에 대한 CSO의 기여를 극대화 할 수 있는 법적·제도적 환경조성에 협력할 것을 합의하였다. 개발원조 정책의 최종 소비자이자 공급자가 되는 시민사회가 국제개발원조에 있어 독립적인 권리를 지닌 자율적 행위자로 인식된 것이다.

정부와 국제기구의 시민사회단체에 대한 독립적 개발주체로서의 인정과 상호 파트너십의 확대는 무엇보다도 빈곤퇴치와 개발협력분야에서 개발NGO와 시민사회단체가 보여준 성과가 공여국정부나 다른 개발주체가 시민사회를 보는 시각의 변화에 기인한다고 볼 수 있다. 또한 개발협력분야의 재원규모에서 NGO의 기여도가 급격한 성장을 보이고 있다. 국제사회는 1950년대 이후 개발NGO를 포함

한 시민사회가 다자간 양자간 원조기구와 다른 전략적 강점 및 차별성을 가진다고 인정하며, 시민사회와의 협력을 통한 ODA 집행 정책을 실시해왔다. 2008년 OECD/DAC 회원국들의 NGO에 대한 ODA지원규모는 순지출 기준 양자간 ODA의 11.14% 이르고 있다.[1] 또한 NGO자체 개발협력 자금규모도 지속적으로 증가하였다. 1991년과 1992년 평균 9.8%에 불과했던 ODA자금에 대비하여 2009년에는 NGO 자체적으로 모금된 자금집행의 비율이 18.4%까지 증가하였다.[2]

이와같은 배경에서 글로벌한 차원과 국내 차원의 CSO 정책애드보커시 활동이 강화되면서 UN을 비롯한 다양한 국제기구에서 CSO의 참여는 당연하게 받아들여졌다. 전통적인 CSO 국제네트워크인 CIVICUS와 Social Watch, 지역개발과 서비스제공에서 개발정책 애드보커시까지 활동영역을 확대한 Oxfam과 World Vision과 같은 주요 국제NGO, 또한 풀뿌리 차원에서 공여국과 수원국 모두에서 활동하는 개발/애드보커시NGO 모두가 개발원조의 효과성, 투명성, 책무성 제고를 위해 애드보커시활동을 강화하고 있다. 특히 아크라회의 이후 조직된 Better Aid와 Open Forum이 국제적인 개발협력 규범과 정책기조 수립과정에 적극적으로 참여함으로써 기존의 원조효과성 담론의 성과를 평가하고 새로운 개발협력 의제를 수립하는데 기여하고 있다.

이 글은 Better Aid와 Open Forum의 정책입장과 지금까지의 활동을 중심으로 세계시민사회의 부산 개발원조총회의 대응과정과 향후 전략을 살펴보고자 한다. 이와 함께 한국 시민사회의의 정책입장과 대응 움직임도 논의하고자 한다.

II. Better Aid의 활동현황과 대응전략

1. 일반현황

2008년 9월 개최된 아크라회의(HLF-3)는 원조효과성을 포함한 국제개발협력 담론형성에 CSO가 본격적으로 참여할 수 있는 계기가 되었다. 아크라회의 대응을 준비하면서 개발원조분야에 정책옹호활동을 해왔던 국제NGO들은 2007년 CSO네트워크를 결성하였고 이어 시민사회 국제운영그룹(Civil Society International Steering Group, ISG)을 조직하여 아크라회의에 본격적으로 대응을 시작하였다. Reality of Aid(ROA), Concord, CCIC, Interaction, CIVICUS, Social Watch, Alliance 2015, AWID 등이 주도적으로 참여하여, 원조효과성에 대한 국제적 논의에 참여하고 시민사회 공동의 플랫폼 형성을 목적으로 하였다. 이 ISG가 2008년 Better Aid 탄생의 모태가 되었다. ISG는 OECD/DAC

1) 2008년 OECD CRS (Credit Recording System)을 분석해 보면 순지출 기준 양자간 ODA 규모는 114,147.6백만 달러인데 그 중 NGO지원 규모는 12,715.2백만 달러이다. 이 내용에는 DAC회원 국가들이 자국NGO 외에 국제NGO(예: International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance, International Committee of the Red Cross)를 지원하는 경우도 포함되어 있다.

2) 손혁상 외. 2011.「개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력방안 연구」. 연구보고서 한국국제협력단 (출판 예정)

원조효과성작업반에 설치된 시민사회 자문그룹(Advisory Group on Civil Society, AG-CS)에도 적극적으로 참여하여 아크라회의 개발협력 부분에서 시민사회 위치와 역할에 대해 원조공여기관들이 공식적으로 인정하게 되는 결과를 가져오는데 기여하였다.

ISG는 2008년 1월에 초안이 발표되고 2009년 5월에 최종안으로 발간된 "원조 및 개발효과 개선에 관한 정책문서"(Better Aid: A Civil Society Position Paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 첫째, 원조개혁을 추진하기 위해서는 원조효과성에서 개발효과성으로 역점을 두어야 한다. 둘째, 2005년 원조효과성에 관해 파리선언에 포함되지 않은 주요 과제 즉, 투명성, 정책정합성, 국가시스템, 원조조건 및 예측성이 아크라회의에서는 본격적으로 다루어져야 하며, 동시에 민주적 오너십과 인권도 주요이슈로 포함되어야 한다. 셋째, 보다 야심찬 목표설정이 필요하다고 주장하였다.

한편, OECD DAC 시민사회 자문그룹(Advisory Group on Civil Society, AG-CS)도 ISG의 주장에 동조하면서 DAC 회원국의 시민사회에 관한 입장 정립에 정책적 조언을 하였다. 자문그룹은 아크라회의와 같은 원조대화의 장에서 CSO의 목소리를 직접적으로 들을 수 있는 공간이 마련되어야 한다고 제안하였다. 또한 아크라회의에서 파리선언을 보완하고 이를 실행할 때 시민사회의 관점과 역할을 더욱 적극적으로 포함시켜야 한다는 입장을 보였다. CSO에 관해서도 개발효과성을 제고하는 노력이 필요하다고 지적하면서, 정부나 원조기관이 CSO 개발효과성에 긍정적 영향을 주는 조건과 환경에 관한 이슈를 다루어야 한다고 촉구했다.

2. Better Aid 조직, 주요활동, 재정지원 현황

Better Aid는 1000개 이상의 CSO로 구성된 일종의 네트워크조직체이다. 다시 말해 조직의 정관과 이사회가 구성되어 있는 법적구성체라기보다는 활동의 유연성과 단체들의 민주적 참여 통로가 확보될 수 있는 수평적 네트워크 조직을 지향하고 있다. 따라서 주요 의사결정은 한국의 KoFID를 포함한 31개 단체로 구성된 조정그룹(Better Aid Coordinating Group, BACG)에서 이루어진다.[3)]

Better Aid는 OECD/DAC 원조효과성 작업반의 집행위원회에 세계시민사회의 대표자격으로 공식적으로 참여하고 있다. 국제개발협력에서 권리에 기반한 개발효과성 제고를 주요 활동 목표로 삼고 있다. 정책문서, 회의참석, 로비, 시민사회 동원 등 다양한 방법을 통해 공정한 원조체계(Aid Architecture)를 위한 법적·제도적 개혁을 추진하고, PD와 AAA 실행과 감시를 위한 국가별·주제별 협의과정을 추진하였다. 또한 HLF4 대응을 위한 국제시민사회 대응 결집체의 역할을 하고 있다.

---

3) 조정그룹의 공동의장은 Tony Tujan(IBON/ROA)과 Cecilia Alemany(AWID)가 맡고 있다, 조정그룹에 참여하고 있는 주요 단체는 ActionAid, ACT International Network, Femnet, Afrodad, ANND, APWLD, AWID International, CCIC, Care Int'l, CIVICUS Int'l Networks, CONCORD, Eurodad, IBIS, IBON, InterAction, ITUC, KoFID, LDC Watch, Social Watch, TI, Uganda National NGO forum, WIDE, Zimcodd 등이 있다.

Better Aid는 OECD/DAC과 제도적 협의채널을 다양하게 확보하고 있다. 아크라회의 이후 BACG는 OECD/DAC 원조효과작업반의 핵심결정기구인 집행위원회에 공식멤버로 참여하여 시민사회의 목소리를 대변하고 있고, 또한 작업반 산하에 설치된 클러스터 A의 주인의식과 책무성(ownership and accountability) 위원회, 클러스터 B의 국가시스템(country system), 클러스터 C 진척평가위원회(assessing progress)에 참여하고 있다. 특히 CSO 개발효과성과 이를 가능하게 하는 환경조성을 위한 태스크팀의 핵심 멤버로 참여하고 있다. 최근에는 활동영역을 OECD를 넘어 UN 개발협력포럼(UNDCF), Rio20, G20등으로 확대하고 시민사회의 주장을 대변하고 있다.

특히 2011년 부산 개발원조총회에서 시민사회대표 300명의 공식 참가단을 선정하는 역할을 하고 있다. 이번 총회에는 164개국에서 정부대표 3인, 의회대표 1인, 민간대표 1인의 최소 5명이 참가하여 총 1500-2000명 정도 참가단 규모를 예상하고 있는데 시민사회 대표 300명은 Better Aid의 주관하에 별도의 프로세스로 선발되었다. 시민사회 대표 선발 기준은 개발협력분야의 전문지식과 이를 총회준비과정과 총회 개최시에 기여할 수 있는 인사로 정하였다. 선발대상은 대륙별로 인원이 배정되었고 또한 글로벌단위와 한국의 참여인사는 별도로 선발되었다. 직능별, 지역별, 국가별, 대륙별 참여인사의 현황은 〈표-1〉과 같다. 여기서 주목할 점은 주최국인 한국의 경우는 전체인원의 10%인 30명이 배정되었다는 것과 모든 선발단위에서 노동조합, 젠더, 농업 관련 시민사회 인사가 필수적으로 참여해야 한다는 것이다.[4)]

〈표-1〉 HLF-4 시민사회 대표 참여 현황

	아프리카	아시아	중남미	중동	EU/북미	Global	한국	전체
지역	20	20	14	3	18	50	30	300
국가	40	40	21	7	37			
총인원	60	60	35	10	55			
노동조합	4	4	2	1	4	3	2	20
젠더	4	4	3	1	4	3	2	20
농업	5	5	3	1	2	3	2	20

3. Better Aid의 정책입장

Better Aid는 부산 개발원조총회의 전체의제와 회의 구성 요소(building block)에 관한 정책옹호활동과 로비를 전개하고 있는데 주요 의제와 구성 요소에 관한 Better Aid의 정책주장은 다음의 네 가지 정책문서에서 가장 잘 나타나 있다: "개발협력에 관한 일반적 입장"(Development Cooperation: Not

4) CSO 참석자 총 300명 중 100명은 Donor Trust Fund(ADB)에서 참여비용을 지원하며, 나머지는 자비 혹은 Better Aid 차원의 CSO Fund를 통해서 지원할 예정이다.

Just Aid, 2010년 1월), "개발효과성에 관한 입장"(Development Effectiveness in Development Cooperation-a Rights-based perspective, 2010년 10월), "개발협력 국제체계에 관한 입장"(Making development cooperation architecture just: governance principles and pillars, 2011년 3월), "HLF4관련 대응전략과 정책제안"(CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals, 2011년 3월).[5]

1) 국제개발협력의 9개 쟁점

Better Aid는 참여단체와 회원의 광범위한 의견수렴을 거쳐 작성되는데, 2010년 1월에 발표된 "개발협력에 관한 일반적 입장"에서 현재 국제개발협력의 주요쟁점을 정리하고 있다. 일일 1.25달러 미만으로 생활하는 절대빈곤 인구가 14억 명에 달하고, 국가 내 구성원간과 국가 간 불평등이 심화되고 있는 현실에서 선진국과 개도국 모두가 국제적으로 합의된 개발목표(IADGs), 파리선언(2005), 아크라행동계획(2008) 이행이 실패하고 있다는 시각에서 총 9개의 쟁점에 관해 다음과 같은 입장을 전개한다.[6]

쟁점 1. 국제개발협력 개혁의 프레임워크로서 개발효과성 제고

2005년 이후 국제개발협력에서 원조효과성 논의가 주요 국제규범으로 자리 잡고 있지만, 개발협력 분야의 원조효과성이 개혁의 필수요소임에도 불구하고 공여국 중심의 기술적 측면이 강조되고 개발협력 결과(impact)에 대한 논의가 부족하기 때문에 새로운 프레임워크인 '개발효과성'으로 확대 발전되어야 한다는 주장이다. 개발효과성은 가난하고 소외된 사람들의 삶에 개발 행위자들의 행동이 미치는 영향에 주목하면서 이들이 개발의 주체이자 주인의 자리에 놓여야 한다고 본다. 이들의 실질적인 삶의 개선을 위해 무역, 시장경제, 외국인직접투자와 부채를 포함한 모든 분야에서 국제적인 정책 구조의 변화를 요구하고 있다.[7]

쟁점 2. 포괄적, 다자적, 공정한 원조 체계의 변혁

OECD DAC중심의 개발원조체계는 선진공여국 중심의 제한된 멤버십으로 구성되어 있고, 배타적인 권한을 행사하기 때문에 정당성과 지속가능성의 문제가 있다고 본다. 실제로 중요한 비공식 모임에서 개도국의 참여는 불가능하고 쟁점형성과 정책결정과정에서 개발도상국의 개입이 어려운 현실이다. 그렇기 때문에 원조체계의 개혁방향은 빈곤하고 소외된 개발도상국의 개발주체들이 참여할 수

5) Better Aid의 문건 작성은 우선 문건작성의 필요성을 BACG회의에서 결정하고, 소규모의 초안작성팀이 구성되어 일차 초안을 작성한다. 이후 BACG위원과 개별단체에 공개적인 회람과 의견수렴과정을 거쳐, 2차 초안이 만들어지고, 이를 BACG회의에서 최종수정과 심의를 거쳐 확정되는 절차를 거친다.

6) Better Aid. *2010.* Development Cooperation: Not Just Aid

7) '개발효과성'에 관해서는 개발효과성에 관한 입장(Development Effectiveness in Development Cooperation-a Rights-based perspective, 2010년 10월)에서 더 자세히 논의될 것이다.

있어야 하고, 국제적인 개발정책의 일관성이 담보되어야 한다. 특히 국제인권규약과 개발효과성, 연대와 참여의 비전을 가지고 있는 원조체계가 되어야한다.[8)]

쟁점 3. "(민주적) 주인의식," 국가 시스템, 조건성 정책 제한에 관한 현재 약속을 실행

국가 주인의식에 대한 보다 민주적인 이해가 필요하고, 완전한 비구속성 원조를 실현하며, 다년간 예측가능한 개발원조를 약속해야 한다. 개발원조는 공여국이 아닌 파트너국에서 필요한 지원이 되어야 한다. 개발원조의 경제적·정치적 조건 결부는 개도국의 민주적 주인의식 약화로 인한 정부의 책무성 감소를 조장하는 우려가 있다. 제4차 HLF은 이러한 원칙 수행을 위한 정확한 시행일정을 약속해야 한다.

쟁점 4. 양성평등과 여성의 권리 추구

현재의 원조효과성 구조에서는 양성평등 관점의 결여로 인해 여성의 취약함이 방치되어 있다. 이미 아크라행동의제(AAA)는 양성평등과 인권존중, 환경의 지속가능성이 가난한 여성·남성과 아동의 삶과 잠재력에 지속가능한 영향을 줄 수 있는 초석이 된다고 밝힌바와 같이 모든 개발원조 정책은 양성평등과 여성의 권리에 기반해 수립되어야 한다. 특히 여성인권단체에 대한 재정지원이 중요하며, 여성들이 그들 지역의 우선순위에 대한 독자적인 판단을 바탕으로 스스로 프로젝트를 기획하고 수행할 수 있는 기회를 제공해야 하는 점을 강조하고 있다.

쟁점 5. "제대로 된 일자리(decent work)와 형평성 있는 경제개발을 추진

원조의존성을 극복하기 위해서 개발협력은 제대로 된 일자리와 생활을 확보할 수 있는 다양하고, 생산적이고, 자립적이며, 생태적으로 지속가능한 개발도상국 국내경제 구축의 기반을 마련해야 한다. UN 경제이사회나 국제노동기구(ILO)의 노동 기준에 맞춰 사람이 중심이 되는 발전과 완전고용, 제대로 된 일자리 마련을 위해 무역과 재정정책에 대한 조정이 이루어져야 한다. 특히 세계경제의 위기상황에서는 국가와 국제경제의 회복뿐만 아니라 빈곤하고 소외된 사람과 공동체의 필요에 부응하는 정부정책이 수립되어야 한다.

---

8) 원조체계의 개혁에 대한 구체적인 7가지 제안을 하고 있다. 1.남반구의 대표성을 강화해야 한다. 2. HLF-4를 준비하는 과정에서 원조작업반의 참여범위를 넘어서, 개발도상국을 포함하는 회의체(caucus)를 구성해야한다. 3. 부산회의 이후 원조작업반을 대체하기 위해 UNDCF와 같은 관련 UN기구와 조정협의를 해야 한다. 4. 개발도상국의 지역기구와 체계적인 결합이 있어야 한다. 5. 의회와 시민사회의 원조효과성작업반 참여가 강화되어야 한다. 6. 원조체계개혁 협상에 시민사회의 국가, 지역, 글로벌 네트워크가 포함되어야한다. 7. 신흥공여국이 참여를 독려해야 한다.

쟁점 6. 민주적 주인의식과 참여를 가능하게 하는 환경(enabling environment) 조성

CSO는 의회와 언론, 기업과 함께 빈곤과 불평등 감소를 위해 사회적 정치적 경제적 변화를 가져오는데 중요한 역할을 하고 있다. 이미 아크라행동계획에서 CSO는 정부와 사적영역을 보완하는 독립적인 개발 주체'로 인정되었으며 이를 위해 공여국들은 CSO가 개발에 최대한 기여할 수 있도록 가능하게 하는 환경을 제공하는 것을 약속하였다. Open Forum은 이러한 이슈에 대해 CSO의 논의를 확대하고 개발효과성을 위한 CSO 책무성 강화를 위해 조직되었다. 가난하고 소외된 사람들이 스스로의 권리를 주장할 수 있도록 하는 역량강화가 필수적이며 이를 위해 법적인 프레임워크와 매커니즘의 필요성을 강조하고 있다.

쟁점 7. 원조와 개발효과성 평가 참여 범위 확대를 통해 개발결과에 대한 상호 책무성 제고

파리선언의 5대원칙 중의 하나인 상호책무성 이행은 심각하게 부진한 상황이다. 아크라행동계획과 책무성에 관한 국제적인 검토가 이를 보완해 줄 것으로 기대되지만, 국가별 검토에서 다양한 개발주체의 참여 기회가 보장되고 있지 않다. 글로벌차원의 모니터링도 다자적이고, 개방되어야 할뿐 아니라 풀뿌리차원의 참여가 보장되어야 한다. 제4차 HLF은 아크라행동계획에서 밝힌바와 같이 모니터링에서 의회와 시민의 참여 중요성을 이어가야 한다.

쟁점 8. 원조효과성과 공여국/수원국 정부의 책무성을 제고하기 위한 투명성 강화

Better Aid는 아크라행동계획 제24, 25, 26항에서 강조된 보다 확대된 투명성과 책무성 약속에 주목한다. 이는 원조재정, 예산, 지출, 조달, 감사와 원조집행에 관련된 조건들을 모두 시민에게 공개하는 것을 포함하고 있다. 개발도상국에게 원조 중기계획을 밝히는 것도 약속되었지만 이는 이루어지지 않고 있다. 특히 아크라회의에서 출범한 국제원조투명성구상(International Aid Transparency Initiative, IATI)에 모든 공여국이 참여할 것을 촉구한다. 반면 개발도상국 정부도 원조가 어디서 오고, 어떻게 쓰여지고, 평가되는지를 의회·시민단체와 언론 등에 투명하게 공개해야 한다.

쟁점 9. 개발에 영향을 주는 정책의 전반적 개혁을 통한 빈곤과 불평등 감소

원조가 빈곤과 불평등을 감소시키고 가난하고 소외된 사람들의 권리를 증진시키기 위해서는 대규모 자금유출, 불공정하고 불투명한 무역과 투자레짐, 조세회피로부터 개발도상국을 보호할 수 있는 정책 환경이 조성되어야 한다. 하지만 불행히도 현재 IMF, 세계은행, WTO 같은 현재의 세계적 경제기구들이 무책임한 시장과 금융자유화를 추진하고 개도국 국내정책을 제한하고 있다. 현재 중첩적인 경제위기는 단순히 원조체계의 개혁뿐만 아니라 글로벌 무역, 투자, 금융 체계의 개혁과 국내 개발정책의 변화를 요구하고 있다. 국제 금융과 무역레짐이 보다 포용적이고, 참여적이며 빈곤층에 민주적

으로 책임을 다 할 수 있는 기구로 거듭나야 한다. 도하 무역라운드와 기후변화 관련 협상 등에서도 국제개발 목표가 반드시 중심이 되어야하고 빈곤국의 부담을 덜어주는 방식으로 진행되어야 한다.

2) 개발효과성과 원조체계 개혁

지금까지 제안된 부산 개발원조총회 의제 중에 개발효과성과 원조체계는 가장 많은 관심을 모으고 있다. 따라서 이 두 가지 주제에 관한 Better Aid의 입장을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

개발효과성에 대한 정의는 현재까지 서로 다른 주체들에 의해 다양한 시각이 존재한다. 그동안 개발효과성이란 용어는 원조 효과성 개념과 혼재되어 사용된 경우가 많았다. 그 정의 역시 상황에 따라 다르게 내려졌는데, 지난 2009년 9월 The North-South Institute의 보고서 "Development Effectiveness: Toward New Understandings"에서 세넌 킨도네이(Shannon Kindornay)와 빌 모턴(Bill Morton)는 각각의 개발 주체에 따라 4가지 관점으로 구분하여 제시하였다. 각 관점은 배타적이라기보다는 유기적 관계를 유지하고 있다.

첫 번째, 개발효과성은 조직의 효과성(Development Effectiveness as Organizational Effectiveness)으로 정의할 수 있다. 세계은행과 같은 다자원조기관들은 내부 정책과 프로그램 이행 등 정해진 목표에 대해 조직이 얼마나 효과적으로 달성했는지 평가의 수단으로 개발 효과성의 개념을 사용하였다. 주로 프로그램 평가에 초점을 맞추어 공여기관의 조직적 성과와 결과의 효과성을 의미하는 바로 사용되었다.

두 번째, 정책의 일관성 혹은 조화(Development Effectiveness as Coherence or Coordination)로 정의할 수 있다. 원조기관, 특히 양자 기관들은 개발에 영향을 미치는 요소로 원조만이 해결책이 아님을 인식하고, 정책일관성을 통해 무역, 안보, 이민 등과 같은 비원조정책들이 개발과정에 미치는 영향이라 정의한다. 정부의 수직적 조직형태, 부처간의 경쟁의식, 정책우선순위에 대한 의견 차이는 수평적 조화와 정책 일관성을 달성하는데 제약이 되기도 한다.

세 번째, 원조를 통한 개발성과(As the development outcomes from aid)로 정의된다. 이는 주로 시민사회단체(CSO)에서 바라보는 관점으로, 정책이나 원조 방법에 대한 효율성보다는 원조를 통한 실질적인 개발결과로 고려된다. 원조와 개발효과성을 배타적 관계로 보는 것이 아닌 상호보완적 관계로 보며, 인권, 민주주의, 무역, 재정과 투자 등 다양한 요소를 아우른다. 현재, 원조효과성에 대한 국한된 공여국 중심의 의제를 조정해야하고 개발효과성의 패러다임 전환이 필요하다. 이는 인권, 사회정의, 양성평등, 지속 가능한 개발, 환경, 민주주의적 주인의식을 포괄하는 새로운 원조체계로의 논의가 발전하여야 한다고 말한다.

네 번째, 총체적인 개발성과(Development Effectiveness as Overall Development Outcomes)로서 개발효과성이다. 이는 원조 성과에 대해 제한을 두지 않는, 비 원조 부문을 모두 포함한 개발요소의 총체적인 영향평가라고 볼 수 있다. 이전 3가지 관점을 포함한 포괄적 접근방식이다. DFID의 보고서에서 개발결과는 특정 소수의 활동이 아니라 다양한 요소와 행위자들에 의해 나타나기 때문에 개발 과정의 책임이 모든 개발 파트너들에게 있다고 보며 자체 프로그램 효과성과 개발효과성을 구

분하고 있다. UNDP는 삶속에서 지속적 변화를 만들어내는 개발의 충족 요소와 조건들이 개발효과성임을 시사했다. 이는 개발효과성에 대한 CSO들의 관점과 범정부적 접근방식, 정책일관성을 반영하는 복합적인 관점이다.[9)]

Better Aid의 입장은 위의 세 번째 부류에 해당된다고 볼 수 있는데, 2010년 10월에 발표된 〈개발효과성에 관한 입장〉(Development Effectiveness in Development Cooperation-a Rights-based perspective)에서 보다 구체적으로 드러나고 있다. 기존의 개발모델은 평등한 성장과 광범위한 사회진보에 기여하지 못하고, 워싱턴 컨센서스에 입각한 자유시장주의, 민영화, 규제완화와 긴축재정, 노동시장의 유연화는 기존의 개발모델의 불완전성을 노출시키고 있다는 시각에서 출발한다. 개발이 모두를 위해 개선된 삶임에도 불구하고, 현재 경험하고 있는 현상은 국가 내·국가 간의 심화되는 불평등, 가난한 이들의 권리와 사회적 보호 악화, 개발도상국 천연자원의 급속한 고갈이다. 따라서 이러한 위기는 현재의 접근법이 구조적인 문제점을 가지고 있음을 증명하며, 근본적인 변화의 필요성과 시급성을 보여준다고 판단되며, 시민사회단체에서는 기본적 정의의 가치, 원칙에 기반한 개발모델을 요구한다.

또한 기존의 글로벌 거버넌스와 국제 협력 시스템은 세계가 직면하고 있는 주요 개발도전과 의제를 대응함에 있어 일관적이고 효과적인 방법으로 해결하겠다는 정치적 의지가 부족하다. 이는 새천년개발목표를 포함한 국제적으로 합의된 개발목표를 성취하고 파리선언과 아크라행동계획에서 이뤄진 약속을 이행하는 과정에서도 드러난다. 개발도상국이 자신의 개발을 구상하는 정책적 자유를 무시당하는 가운데에 국제 원조, 무역, 채무, 재정과 투자체계 등이 심각한 권력 불균형에 시달리고 있다.

현재의 국제 개발 협력 시스템만의 힘으로는 점차 늘어나는 세계의 요구를 충족시킬 수 없다. 2009년 공적 개발원조는 경제개발협력기구 개발원조위원회의 공여국 GNI의 0.31%만을 차지하고 있다. 우리가 MDG와 IADG를 포함하는 국제개발목표를 성취하기 위해서는 DAC국가들뿐만 아니라 DAC국가가 아닌 다른 국가들의 원조도 덧붙여 나머지 99.7%의 경제활동이 개발 효과성에 이바지하도록 해야 한다. 개발효과성은 곧 빈곤퇴치와 성평등, 모두를 위한 양질의 일자리, 환경 지속성, 개발과정에서의 빈곤하고 소외된 사회계층의 중심적인 역할을 확보하는 것을 의미한다. 특히, 더 나은 원조는 원조의 효과성보다 개발의 효과성에 집중하는 개발협력에 대한 새로운 접근방식을 요구한다. Better Aid는 세계 개발 체계의 근본적인 개혁을 지지하면서 새로운 국제개발협력체계에 대해 포용적이고, 인권을 기반으로 하며, 민주주의적인 것을 추구해야 하며, 자주성과 일관성을 향상시켜야 한다고 주장하고 있다.

Better Aid가 2011년 3월에 발표한 〈개발협력 국제체계에 관한 입장〉(Making development cooperation architecture just: governance principles and pillars)에 따르면 새로운 국제개발협력체계는 다음의 원칙을 바탕으로 개혁되어야 한다.[10)]

9) Shannon Kindornay and Bill Morton, Development Effectiveness: towards new understandings, Issues Brief Development Cooperation Series September 2009, The North-South Institute

첫째, 인권, 빈곤 감소, 성평등, 사회 정의, 양질의 일자리와 환경 지속가능성에 집중한다.

둘째, 국가 고유의, 그리고 민주주의적으로 채택된 개발 정책이 계획되어야 한다.

셋째, 국가 간 권력 불균형을 바로잡아야 한다.(예: 상호 책무성, 구속성 원조 폐지, 공여국이 제시하는 정책 조건 교정, 원조 투명성과 예측가능성 증대, 다수 이해관계자의 참여)

넷째, 국제 원조, 무역, 투자와 금융 등 상호 협력적인 정책을 추구하여 개발권리실현을 지지하고 발전시킨다.

다섯째, 국제적 합의와 회의에서 이뤄진 공약에 서명한 국가들이 보장하는 메커니즘을 포함하여 인권에 기반한 국제 기준 체계를 바탕으로 해야 한다.

여섯째, 시민 사회 단체(특히 여성단체, 사회적 파트너와 풀뿌리단체)가 새로운 개발 체계에서 정부와 다른 개발 참여자들과 함께 공식적인 형태로 정식 구성원으로 인정되어야 한다.

3) 부산 개발원조총회 대응 전략과 정책제안

지금까지 논의된 국제개발협력 주요이슈와 부산 개발원조총회 의제에 관한 Better Aid의 정책입장을 재검토하고 부산회의 대응전략과 정책제안을 마련하기 위해 2011년 3월 스웨덴 하노샌드에서 Open Forum과 함께 합동 전략회의를 개최하였다. 이 회의에서 Better Aid는 Open Forum과 함께 〈HLF4관련 대응전략과 정책제안〉 (CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals)을 채택하였다. 이 문건에서는 네 가지 정책목표를 설정하고, 각 목표는 각각 실행전략을 제시하고 있다. 2011년 11월 부산회의 개최까지 OECD/DAC 원조효과성작업반 회의를 비롯한 다양한 국제회의에서 아래 전략이 추진될 예정이고, 또한 개별 공여국가를 상대로 정책옹호활동을 전개하고 있다. 주요 내용은 아래와 같다.[11)]

---

10) Better Aid. 2011. Making development cooperation architecture just: governance principles and pillars

11) Better Aid. 2011. CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals

A. Fully evaluate and deepen the Paris and Accra commitments through reforms based on democratic ownershipa. a. Redress the failure to make progress on Paris and Accra commitments. b. Carry forward and strengthen the Paris and Accra commitments through realizing democratic ownership in development cooperation. c. Implement full transparency as the basis for strengthened accountability and good governance.

B. Strengthen development effectiveness through development cooperation practices that promote human rights standards and focus on the eradication of the causes of poverty and inequality. a. Commit to and implement rights-based approaches to development. b. Promote and implement gender equality and women's rights c. Implement the Decent Work Agenda as the cornerstone for socially inclusive and sustainable development strategies.

C. Affirm and ensure the participation of the full diversity of CSOs as independent development actors in their own right. a. Endorse the Istanbul Principles and acknowledge the Open Forum's International Framework for CSO Development Effectiveness to put these Principles into practice. b. Agree on minimum standards for government and donor policies, laws, regulations and practices that create an enabling environment for CSOs.

D. Promote equitable and just development cooperation architecture a. Launch an inclusive Busan Compact at HLF4, which brings together specific time-bound commitments and initiates fundamental reforms in the

A. 민주적 주인의식에 기초한 개혁을 통하여 파리선언과 아크라 행동계획의 전적인 이행 평가 및 심화
   a. 파리선언과 아크라 행동계획의 진척 실패 문제 제기
   b. 개발협력의 민주적 주인의식 실현을 통하여 파리선언과 아크라 행동계획을 강화 및 이행
   c. 책무성 및 좋은 거버넌스를 강화시키는 기반으로서의 투명성 이행

B. 빈곤의 원인과 불평등 퇴치 및 인권 기준을 촉진하는 개발협력실천을 통하여 개발효과성 강화
   a. 인권에 기반한 개발을 실천을 위한 서약 및 이행
   b. 성평등 및 여성의 권리 촉진 및 이행
   c. 사회적 포용 및 지속가능한 개발 전략의 주춧돌로서 적합한 일자리 제공, 아젠다를 이행

C. 고유 권한을 가진 독립된 개발주체로서의 다양한 CSO의 전적인 참여 보장
   a. CSO 개발효과성 증진을 위한 이스탄불 원칙의 승인 및 채택
   b. CSO 개발효과성을 가능하게 하는 환경을 조성하는 정부 및 공여기관의 정책, 법률, 규제 및 방법에 대한 최소한의 기준 동의

D. 공평하고 정의로운 개발협력 구조 촉진
   a. 부산세계개발원조총회에서 포용적 부산협약(Busan Compact)을 착수-서약 준수 시한을 규정하고 개발협력의 글로벌 거버넌스에 대한 근본적 개혁을 주도할 수 있어야 함
   b. 정책 대화 및 기준 수립을 위한 공평하고 포용적인 다자간 포럼 구성

Ⅲ. Open Forum의 활동현황과 대응전략

1. 일반현황

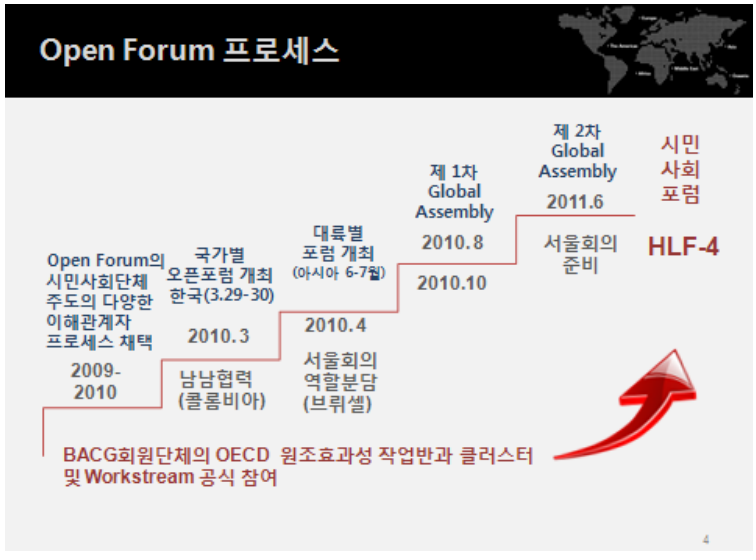
CSO개발효과성을 위한 오픈 포럼(Open Forum for CSO Development Effectiveness, Open Forum)은 정부와 공여기간의 원조효과성 논의를 넘어 전세계 CSO고유의 개발사업에 대한 개발효과성 증진을 위해 기본 틀(framework)을 만들고, 이를 실행하기 위해 2008년 아크라회의 직후에 구성되었다. 이미 이러한 포럼의 필요성은 2007년 1월 OECD/DAC내에 설치된 시민사회 자문그룹(AG-CS)이 개발과 시민사회관련 포럼을 개최하고 그 개최를 OECD 프로세스에 공식적으로 반영시키면서 제기되

global governance of development cooperation. b. Create an equitable and inclusive multilateral forum for policy dialogue and standard setting.

었다. 2008년 2월 캐나다 오타와에서 개최된 자문그룹회의에서 시민사회 고유의 개발효과성 증진을 위한 기본틀을 만들기로 결정하고, 2008년 6월 파리에서 70여개의 CSO가 모여 CSO개발효과성 증진을 위한 Open Forum을 구성하기로 합의하였다. 이 회의에서 추진과정에서 개발성 확보, 시민사회단체 개발효과성 비전수립, 공통의 원칙수립, 원칙 실행을 위한 가이드라인 합의, HLF4에서 가능케 하는 환경의 최소 국제적 기준 합의의 다섯 가지 목표를 채택하였다.

Open Forum은 2011년 6월까지 74개국의 약 2000여개 CSO가 참여하고 있는데 주요 의사결정과 운영은 글로벌운영그룹(Global Facilitating Group, GFG)에서 이루어 진다. 이 운영그룹에는 현재 대륙별, 국제CSO네트워크, 여성단체, 지역주관단체 등의 35개 단체가 참여하고 있고, 한국에서도 KoFID가 중국, 일본, 캄보디아, 필리핀과 함께 아시아 대표로 활동하고 있다. 현재 Concord가 2011년 2월까지 한시적으로 사무국을 맡고 있으며, 운영 재원은 Better Aid와 함께 영국, 스웨덴, 캐나다 등의 공여국으로부터 공동으로 지원받고 있다. Better Aid와의 관계는 아크라회의 이후 원조/개발효과성 논의에서 시민사회 파트너로 협력하고 있으며, 2011년 4월에는 스웨덴 하노샌드에서 Better Aid와 공동 전략회의를(Hanosand Joint Strategy Meeting)를 개최하고 부산총회에 공동입장을 취하고 있다.

〈그림 1〉 Open Form 프로세스 개요



2. Open Forum 프로세스: 국가, 지역, 테마, 글로벌 협의 과정

2009년 말부터 2011년 6월까지 74개국에서 2000여개 CSO가 참여하는 국가별 오픈포럼이 개최되었다. 국가별 오픈 포럼에서는 CSO 개발효과성을 위한 원칙과 가이드라인에 대해 국가의 특수성을

고려해 논의하였으며, 이는 다시 5개 대륙에서 9회의 지역별 워크샵에서 수렴되는 과정을 거쳤다. 시민사회의 개발협력 담론형성의 역사 중 글로벌한 차원의 합의가 국가, 지역으로부터 수렴되는 최초의 민주적 절차를 밟은 과정이었다. 뿐만 아니라 국가, 지역별 워크샵과 함께 분쟁지역에서의 시민사회 개발활동, 소외된 그룹과 CSO, 노동조합, 젠더들의 테마별 워크샵도 전대륙을 걸쳐 8회가 개최되었다. 이러한 논의는 2010년 6월 이스탄불에서 제1차 세계총회(Global Assembly)에서 아래와 같은 "CSO 개발효과성을 위한 원칙"을 채택하는데 결정적인 기반을 제공하였다.[12)]

1. 인권과 사회적 정의의 존중과 증진
   (Respect and promote human rights and social justice)
2. 여성과 여아의 권리를 증진하면서, 젠더 평등과 형평성 구현
   (Embody gender equality and equity while promoting women and girls' rights)
3. 주민(people)의 주체적 역량제고, 민주적 오너십과 참여
   (Focus on people's empowerment, democratic ownership and participation)
4. 환경의 지속가능성 증진(Promote environmental sustainability)
5. 투명성과 책무성 실행(Practice Transparency and accountability)
6. 공정한 파트너십과 연대 추구(Pursue equitable partnerships and solidarity)
7. 지식을 창출하고 공유하며, 상호학습 추진
   (Create and share knowledge and commit to mutual learning)
8. 긍정적이고 지속가능한 변화를 실현하기 위해 약속
   (Commit to realizing positive sustainable change)

이스탄불 원칙 실행을 위한 가이드라인, CSO의 책무성 강화, 가능하게 하는 환경을 주요 내용으로 시엠립 컨센서스(Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness, Siem Reap Consensus)가 2011년 6월 Open Forum 제2차 세계총회에서 채택되었다. 시엡립 컨센서스는 이스탄불 원칙과 함께, 오는 부산총회에서도 개별공여국과 공여기관의 공식적인 인정을 요청하고 그와 관련한 문건을 제출할 예정이다.

그러나 초기에 계획된 원칙실행을 위한 가이드라인설정, 지표개발, CSO실행 검증방법제시 등의 포괄적인 목표에는 도달하지 못하였다. 또한, 이스탄불 원칙을 적용하는데 있어서 각 지역과 국가의 상황, CSO의 역량, 개발 역할 등을 고려해야 한다는 점이 강조되면서 보편적인 지표와 실행검증방법을 제시하기 보다는 정책옹호(advocacy)와 실행의 참고문건(toolkit)을 개발하는 것으로 합의되었다. CSO가 개발협력과 관련해 그 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 정부가 제공해야 하는 법적·제도적

12) Open Forum. 2010. Istanble CSO Development Effectiveness Principles

환경 조성을 위해서도 개별국가의 문제점을 파악하고 국가별 상황에 맞는 개선결과를 가져오기 위해 Open Forum차원에서 개별 국가내의 정책옹호의 효과적인 방법을 개발하고 있다.

Open Forum은 국제개발협력에서 CSO의 정책옹호활동이 주로 공여기관의 정책과 개발담론을 비판하고 대안을 제시하는데 초점을 두고 있는데 반해, 개발효과성의 문제를 CSO의 자기문제로 인식하고 내부에서 책무성을 강화하는 논의를 시작했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 또한 논의 진행의 과정에서 개별국가단위, 지역, 테마, 글로벌 단위까지의 의견수렴 과정이 민주적 절차성을 확보했다는 점에서 향후 세계시민사회의 활동방식에 새로운 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 그러나, 부산총회 이후의 장래는 매우 불투명한 상황에 놓여있다. 공여국의 재정지원이 부산총회까지로 한정되어 있고 지금까지 사무국을 담당했던 Concord도 이사회결정에 의해 2012년 2월까지 사무국 파견인원을 철수할 예정이다. 따라서 부산총회 이후의 CSO 개발효과성과 책무성 담보를 위한 시민사회 논의구조가 어떻게 진행될 것인지 지켜봐야 하는 상황이다. 그러나 몇몇 국가별 시민사회연대체(national platform)나 대부분의 참여단체들이 Open Forum의 존속 필요성에 공감하고 있기 때문에 이번 부산총회에서 Open Forum의 미래에 대한 긍정적인 합의가 이루어 질 것으로 예상된다.

Ⅳ. 맺으며

Better Aid나 Open Forum 등이 부산총회 대응을 국제적 차원에서 전개하는 것에 조응하여, 한국 시민사회는 부산총회에 적극 대응하고, 개발NGO와 인권, 여성 등의 시민사회단체의 교류와 연대를 위해 2010년 9월 29일 '국제개발협력 한국시민사회포럼'(KoFID: Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation)을 조직하였다.[13] KoFID는 두차례에 걸쳐 Open Forum 워크샵을 개최하여 CSO개발효과성 논의를 이끌고 있고, 부산 개발컴팩트 수립을 위해 한국정부에 정책제안을 제시하고, Better Aid의 BACG와 Open Forum의 GFG에 대표를 파견하여 한국 시민사회의 입장을 대변하고 있다. 또한 이를 계기로 한국 정부의 개발협력 정책 수립과 실행을 모니터하고 정책개선 권고 및 대안제시를 통해 시민사회와 사회적 약자의 목소리가 반영될 수 있도록 노력하고 있다.

2011년 8월에는 〈부산 세계개발원조총회(HLF-4)에 대한 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)의 입장과 정책 제언〉을 작성하여 발표하였는데, 부산총회 준비와 이행원칙, 파리선언 평가와 원조개혁, 부산총회의 의제와 정책방향, 원조와 개발효과성, 개발을 위한 정책일관성, 상호책무성과 개발영향

13) 한국 국제개발협력학회, 굿네이버스, 기후변화연구소, 세이브더칠드런, 아시안브릿지, 아시아재단, 앰네스티코리아, 어린이재단, 월드비전한국, 월드투게더, 유엔인권정책센터, 인구보건복지협회 지구촌나눔운동, 참여연대, 코피온, 하트하트재단, 한국여성단체연합, 한마음한몸운동본부, 한국에이즈퇴치연맹, 한국인권재단, 한국YMCA전국연맹, 한국해외원조단체협의회, ODA Watch

평가, 시민사회와의 파트너십, 포괄적 글로벌 개발협력체계, 부산 글로벌개발컴팩, 포스트 부산 프레임워크에 대한 입장을 담고 있다.[14] 특히 한국정부에 대한 10개 요구사항을 정리하여 정부에 전달하였는데 그 내용은 다음과 같다.

1. 한국 정부는 부산총회에서 '원조를 넘어서 개발효과성'을 달성하기 위한 포괄적이고 실질적인 '새로운 글로벌 개발 컴팩'을 채택하여 개발협력의 질과 성과를 획기적으로 제고할 수 있도록 노력하여야 한다.
2. 한국정부는 개발효과성 의제가 결과적으로 ODA의 축소와 민간재원으로의 대체가 아닌 글로벌 공공재로서 ODA가 더욱 확대되고 모든 개발재원이 지구촌 빈곤과 개발격차 해소에 우선적으로 사용될 수 있도록 노력하여야 한다.
3. 한국정부는 우리나라의 개발원조가 최빈국과 취약국 및 저소득국가의 MDGs 달성을 위해 우선 사용될 수 있도록 중점협력국과 지원분야 등 우선순위를 재점검하여야 한다.
4. 한국정부는 부산총회의 준비과정에서부터 모든 주요의제의 협상과정에 한국 시민사회의 의견을 적극 반영하고 부산총회가 포괄적이고 민주적인 협력의 장이 되도록 노력하여야 한다.
5. 한국정부는 원조의 질적 제고를 위해 파리선언의 5대 원칙을 지속적으로 이행하고 개발협력의 투명성 제고와 성과관리, 분절화 방지와 책무성 증대를 위한 원조개혁 노력을 가속화하여야 한다.
6. 한국정부는 지구촌 극빈층의 빈곤탈출과 역량구축에 정책 우선순위를 두고 무역, 직접투자, 인프라 건설과 농업, 환경, 이민과 노동정책 등에서 개발효과성을 달성하기 위한 정책일관성을 확보하여야 한다.
7. 한국정부는 부산총회에서 개발효과성을 측정, 모니터링, 평가 관리하기 위한 개발효과성 지표를 개발하도록 하고, 인권에 기반한 접근방법 및 개발영향평가제도를 적극 도입하여 모든 개발협력사업에 인권과 젠더, 환경기준을 적용함으로써 개발효과성을 제고해야 한다.
8. 한국정부는 시민사회의 개발효과성을 증진하기 위해 세계 시민사회가 합의한 이스탄불 원칙이 부산총회 결과문건을 통해 공식화되도록 노력하여야 한다.
9. 한국정부는 부산총회가 OECD/DAC를 넘어서 다양한 Non-DAC 개발원조 제공자들과 G20, 유엔, 다자은행, 시민사회를 포함하는 미래지향적 개발 파트너십과 글로벌 거버넌스 체계를 만드는데 적극 기여하도록 하여야 한다.
10. 한국정부는 부산총회가 한국 ODA의 질적 수준 제고와 효과성 증진 및 통합적 원조시스템 마련을 위한 중대한 계기가 되도록 후속조치를 마련하고 시민사회와 협력하여 포스트 부산 및 포스트 MDGs 체제를 적극 준비하여야 한다.

14) KoFID(한국국제개발협력 시민사회단체포럼). 2011. "부산 세계개발원조총회(HLF4)에 대한 입장과 정책제언"

부산 세계개발원조총회는 2005년 파리선언과 2008년 아크라행동계획 이후 국제사회의 개발협력 노력과 성과를 평가하고 향후 보다 효과적인 원조규범과 체계를 마련할 수 있는 주요한 논의의 장이다. 개발현장에서 빈곤하고 소외된 사람의 삶의 실질적 변화를 가져올 수 있기를 바라지만 개발협력의 도전과제는 부산총회 이후에도 계속 지속될 것으로 본다. Better Aid와 Open Forum과 같은 세계시민사회 네트워크는 아마도 OECD중심의 개발협력 체계에 대한 비판적 성찰을 통해 UN, G20, 국제개발기구 등으로 활동대상을 넓혀갈 것이다. 한국시민사회도 부산총회라는 역사적 계기를 통해 국제개발협력 담론형성과 정책개혁에 참여함과 동시에 한국국민의 개발협력에 관한 인식을 제고하고, 개발역량 강화와 책무성 제고라는 과제를 동시에 가지고 있다. OECD DAC에 가입한지 채 2년도 되지 않는 국가이지만 한국정부가 다른 공여국과 달리 경제위기에도 불구하고 ODA증액 계획을 발표하고 적극적으로 국제적인 개발협력 정책결정과 참여하고 있는 상황을 긍정적으로 판단하며, 향후 정부-시민사회 파트너십을 통해 개도국 빈곤계층의 실질적 삶의 변화에 기여하는 개발협력 정책 수립과 집행을 기대해 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

김혜경. 2009. "국제시민사회의 이슈와 한국시민사회의 대응과제" 제5회 ODA Watch 지구촌포럼 자료

손혁상 외. 2011.「개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력방안 연구」. KOICA 연구보고서. 한국국제협력단 (출판 예정)

한국국제개발협력 시민사회단체포럼(KoFID). 2011. "부산세계개발원조총회(HLF4)에 대한 입장과 정책제언." 정책문서

한재광. 2010. "지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력"「국제개발협력」제4호

2. 국외문헌

Bebbington, Anthony, Sam Hickey, and Diana Miltin. eds. 2008. Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives. London: Zed Books

Better Aid(ISG). 2009. Better Aid: A Civil Society Position Paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness. Better Aid Position Paper

Better Aid. 2010. Development Effectiveness in Development Cooperation: a Rights-based perspectives. Better Aid Position Paper

Better Aid. 2010. Development Cooperation: Not Just Aid. Better Aid Position Paper

Better Aid. 2011. Making development cooperation architecture just: governance principles and pillars. Better Aid Position Paper

Better Aid. 2011. CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals.

Lewis, David & Nazneen Kanji. 2009. Non-Governmental Organizations and Development. Routledge

Open Forum. 2011. Siem Reap Consensus: International Framework for CSO Development Effectiveness. Open Forum for CSO Development Effectiveness

Open Forum. 2010. Istanbul CSO Development Effectiveness Principles. Open Forum for CSO Development Effectiveness

Shannon Kindomay and Bill Morton. 2009 "Development effectiveness: Towards new understanding" Issues Brief Development Cooperation Series, The North-South Institute

G20 서울 정상회의 이후 G20 개발의제 논의 현황

송 혜 령 외교통상부 개발정책과 1등서기관

목 차

1. G20 개발의제의 의의
2. G20 서울 정상회의이후 G20 개발그룹 활동 경과
3. 결 어

1. G20 개발의제의 의의

2010년 G20 서울 정상회의는 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus)와 다년간 개발 행동계획을 주요 성과로 남김으로써 G20 뿐만 아니라 국제개발협력에 있어 하나의 이정표를 마련하였다.[1] 무엇보다도 서울 개발 컨센서스는 단순한 원조를 넘어 개도국 능력배양(capacity building)을 통한 자생력 확충을 꾀하고, 선진국으로부터의 획일적 접근(one-size-fits-all)이 아닌, 국가별로 고유한 상황에 부합하는 개발정책 추진을 지원할 것을 강조하였다. 서울 정상회의에서 합의한 G20 개발의제의 의미를 아래와 같이 정리해 볼 수 있겠다.

첫째, 서울 정상회의에서 G20 개발의제의 기본 추진방향에 대해 처음으로 합의하는 등 G20내에서 개발의제가 주요 의제로 지속 논의될 수 있는 기반을 마련하였다. 주지하다시피, 2008년 글로벌 금

1) "다함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)"는 G20 개발의제의 기본 추진방향과 6대 기본 원칙을 집약한 문서로서, 앞으로 G20 개발의제의 기본헌장과 같은 역할을 할 것으로 기대된다(서울 정상회의 문서 제54항 참조). G20의 6대 개발원칙은 △경제성장과 성장복원력 중심의 개발의제 추진, △당사국 주도의 개발정책 추진과 글로벌 개발 파트너십 구축, △국제 · 지역 차원의 공동대응이 필요한 주제의 우선 추진, △민간부문 참여 촉진, △기존 개발협력 논의와의 차별화 및 보완, △이행가능한 행동계획을 통한 구체성과 도출로 구성된다. 한편, 서울 개발 컨센서스를 뒷받침하기 위해 성장과 직접 연계된 9개 핵심 분야별로 구체적이며 실질적인 "다년간 개발 행동계획(Multi-Year Development Action Plan on Development)"을 함께 채택하였다. 9개 분야는 우리나라의 개발경험 등에 비추어 경제성장과 직접 연계된 분야로서, △인프라, △인적자원개발, △무역, △민간투자 및 고용창출, △식량안보, △성장복원력, △금융소외계층 포용, △국내재원 동원, △개발경험 공유이다. G20의 기본 목표는 이러한 분야에서 저개발국의 지속가능한 성장에 대한 장애요소(bottleneck)를 해소하는 데 주력하고자 하는 것이다. G20 회원국들이 제출한 개발공약(action plan) 중에서 상기 6대 개발원칙 등 G20 개발의제 추진 방향에 가장 부합되는 공약을 선정하여 망라한 결과물이 다년간 개발행동계획으로 최종 도출되었다. 다년간 행동계획에는 9개 분야별로 구체 행동계획, 이행 시한과 주체가 명시되어 있다.

융위기에 대응하기 위해 태동한 G20은 금융분야 이슈 논의에 초점이 맞춰졌다. 금융위기가 진정국면에 접어든 2010년 의장국을 수임하게 된 우리나라는 G20이 위기 이후(Post-Crisis)에도 지속적으로 영향력을 유지하기 위해서는 정통성을 제고해야 하며, 이를 위해서는 G20 비회원국의 주요 관심사안인 개발분야에서 성과를 도출해야 한다는 점에 착안하여 개발의제를 "코리아 이니셔티브"로 적극 추진하였다[2]. 그 결과 2010년 6월 토론토 정상회의에서 G20 정상들은 서울 정상회의에서 개발의제를 비중있게 논의하기 위해 G20 개발그룹(DWG: High-Level Development Working Group)을 발족시키기로 합의했다. 이후 G20 개발그룹은 서울에서 두 차례 회의를 갖고, 서울 개발 컨센서스의 근간을 마련하였다. 다시 말해, 서울 정상회의는 G20 개발그룹이라는 공식 채널[3]과 서울 개발 컨센서스와 다년간 개발 행동계획으로 집약되는 G20 개발의제 체제를 성과물로 남기면서 G20 프로세스에서 개발의제의 지속적인 논의 근거를 마련했다는 데 일차적인 의의가 있다.

둘째, G20 서울 정상회의 개발의제 추진 과정에서 우리나라는 개발문제가 단순한 원조 논의를 넘어 글로벌 재균형(global rebalancing) 확립이라는 G20 차원의 정책목표 달성에도 기여할 것이라는 건설적인 방향을 제시하였다. 그 결과물인 서울 개발 컨센서스는 궁극적으로 개발논의의 지평 확대를 가져왔다.

서울 정상회의 준비 당시 그간 세계 경제를 이끌어 온 선진국의 경기침체가 장기화될 우려가 대두되면서 세계 경제를 주도할 새로운 성장동력 창출에 대한 관심이 고조되고 있었다. 즉, 중국, 브라질, 인도네시아 등 신흥국뿐만 아니라 세계 경제 성장의 다극화를 통해 세계 경제의 재균형을 달성할 수 있다는 일각의 목소리가 반향을 일으키고 있었다[4]. 특히, G20의 정책목표인 강하고 지속가능한 균형성장(Framework for strong, sustainable and balanced growth) 달성을 위해서는 거시경제적 불균형뿐만 아니라, 개발격차를 해소하고 번영의 혜택을 공유하는 것이 중요하다는 점이 부각되고 있었다. 이러한 지적 모멘텀과 우리의 성공적인 개발경험을 바탕으로, 서울 개발 컨센서스는 단순한 원조를 넘어 개발에 대한 새로운 시각을 제시함으로써 개발의제 논의의 지평을 확대하였다.

---

2) 2010년 5월 세르파 회의시 우리측 제안을 토대로 개발의제 추진 및 개발그룹(DWG) 설치에 잠정 합의하였다. 당시 세르파 회의를 앞두고 회람한 이슈페이퍼에서 우리는 기존 개발논의와의 보완, 유엔 MDG의 달성 촉진, G20 Framework과의 연계 등을 감안, 경제성장과 역량강화 중심의 개발의제 추진 방향을 제시하였다. 아울러, 토론토 정상회의 이후 서울 정상회의에서 채택할 개발의제의 구체 논의를 위해 개발그룹을 창설할 것을 제안하였다. 특히, 우리는 개발의제의 실질적인 당사자인 개도국 대다수가 G20 비회원국인 점을 감안, 이들의 목소리를 대변할 수 있도록 지역개발은행을 개발그룹에 초청할 것도 제안하였다. 이러한 제안은 G20 회원국들의 폭넓은 지지를 통해 향후 G20 개발의제 논의 프로세스의 토대를 구축하는데 일조하였다.

3) G20 개발그룹은 서울 정상회의를 통해 향후 지속적인 활동근거를 확보하였다. G20 정상들은 서울 개발 컨센서스 채택 후 개발그룹의 임무를 종료하지 않고, 다년간 행동계획을 점검하고 개선하는 새로운 임무를 부여했다(서울 정상회의 문서 제54항 참조).

4) 그 논리는 다음과 같다. 세계경제를 이끌어 왔던 선진국들이 금융위기로 인해 크게 타격을 입은 결과, 선진국들이 전 세계 경제성장을 다시 주도하기에는 상당한 시간이 소요될 전망이다. 따라서 전 세계 경제성장을 위해 필요한 새로운 총수요는 신흥국들의 소비 증가와 저개발국으로의 투자 확대를 통해 보완될 가능성이 크다. 따라서 개발은 단순히 저개발국의 빈곤해소를 넘어 글로벌 경제의 재균형(global rebalancing)과 성장을 위해서도 반드시 필요한 과제로 간주되어야 하는 것이다. Kemal Dervis가 2009년말 Financial Times에 기고한 글에서도 이와 유사한 요지의 내용을 확인할 수 있다("Developing economies can help cure global imbalances", Financial Times, 2009.12.20).

셋째, 이러한 시각의 연장선상에서, 그간 수원국으로 통칭되어온 개도국은 이제 원조의 단순한 수혜자가 아니라, 세계 경제의 지속가능한 성장을 달성하는데 기여하는, 즉 선진국과 동등한 파트너 국가로 자리매김하게 되었다. 서울 개발 컨센서스는 하나의 선진적인 정책이나 시스템을 만병통치약(one-size-fits-all)식으로 강조하거나, 일방적으로 이식하는 개발협력방식이 이제 유효하지 않다는 점을 분명히 밝히고 있다. G20 개발공약이 남북협력, 남남협력, 삼각협력 등 다양한 협력방식을 인정하고 있는 것도 이러한 인식에 바탕을 둔 것이다. 즉, G20은 성공적인 개발에 이르기까지 다양한 경로가 존재하고 있다는 점을 강조하고, 당사국간 개발지식과 경험 공유 활성화를 도모한다. 이는 국제개발협력에 있어 효율적인 다극화의 필요성을 선언한 것으로도 해석해 볼 수 있다. 이런 의미에서, 오랫동안 비주류적 개발협력방식이었던 남남협력 이슈가 최근 부각되고 있는 데에는 중국 등 신흥국의 강력한 부상뿐만 아니라 G20 개발의제를 통한 논의의 공식화에도 힘입은 바가 크다.

넷째, 글로벌 개발협력체제의 분절화 심화, 선진공여국의 원조 피로감 증대, 글로벌 금융위기 등으로 인한 ODA 감소 우려 등 개발위기가 대두되는 중요한 시점에서, G20 개발의제의 등장은 개발협력의 중요성을 새롭게 부각시키는 모멘텀을 제공하는 한편, 의제 추진 과정에서 기존의 개발논의에 상당한 시사점과 과제를 안겨주었다고 볼 수 있다. 무엇보다, 서울 개발 컨센서스 추진과정에서 G20은 기존 개발논의의 문제점 등을 검토한 토대 위에서, 기존 체제의 엔트로피를 증가시키지 않고 부가가치를 창출하는 방식으로 작업하였다. 기존 개발협력과의 차별화 및 보완을 통한 분업방식(division of labor)의 공식적 선언과 도입(서울 개발 컨센서스 제5원칙)은 이를 입증한다.

한편, G20으로서는 기존 논의와의 차별화를 추진함에 있어 국제경제협력의 최상위 논의의 장이라는 정체성에 부합하는 한편, 기존 G7(원조재원), 유엔(사회개발), OECD(원조효과성) 등과 대별되는 방식의 개발협력체제를 추진해야 하는 선택지가 주어졌다고 볼 수 있다. 결국 G20은 지속가능한 경제성장과 관련된 포괄적 역량강화를 개발협력의 우선적인 목표로 선정하였다. 개발공약의 내용 측면에서는, 인프라를 우선 핵심분야로 선정함으로써 인프라 지원 논의를 활성화할 수 있는 기반을 조성한 것이 대표적이다. 아울러, 단순한 양적 수치 달성을 위해 질주하는 경제성장이 아닌, "포용적인(inclusive)", "복원력(resilience)" 있는 성장을 추구한다는 포부는 60년대 이후 축적된 개발협력 역사의 학습효과라고 할 수 있다. 또한, G20이 원조재원클럽이 아닌 정책조율 메커니즘에 집중하는 것도 G7과의 차별성을 꾀한 결과이다.

2. G20 서울 정상회의이후 G20 개발그룹 활동 경과

가. G20 개발그룹의 개관

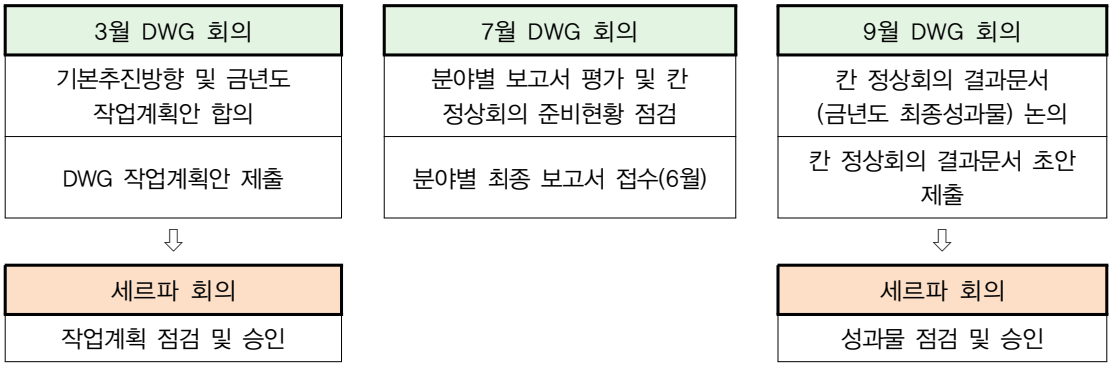
G20 개발그룹 회의에 대한 참여범위는 G20 세르파(Sherpa) 회의와 같이 G20 회원국과 초청국으

로 한정된다. 다만, G20 개발그룹에 대해 전문적인 자문을 제공하도록 유엔 등 국제기구, 다자개발은행 등으로 구성된 기술자문그룹(TSG: Technical Support Group)이 산하에 설치되어 있다[5]. 이를 통해 G20 개발그룹 논의가 다양한 국제기구와 공유됨으로써 논의의 투명성 뿐만 아니라 대표성을 유지할 수 있도록 하였다. 또한, 인프라 분야 경우 고위급 민간자문위원으로 구성된 별도의 패널(HLP: High-Level Panel)[6]을 설치함으로써 G20 개발의제에 있어 인프라 분야의 중요성을 실질적으로 부각하는 한편, 논의의 전문성을 보다 강화하였다.

2010년 11월 서울 개발 컨센서스와 다년간 행동계획 채택 이후 G20 개발그룹은 총9개 분야 공약에 대한 이행과 점검을 주요 임무로 부여받았다. G20 개발그룹 소관분야의 방대성을 감안, 효과적인 이행 점검을 위해 분야별로 조정국가(co-facilitator)와 주력 국제기구(lead IO)가 선정되었다. 일례로, 우리나라는 인프라, 인적자원개발(HRD) 및 개발경험분야에서 조정국가로 활동중이다[7]. 국제기구의 경우, 인프라는 세계은행, HRD는 OECD 및 ILO, 개발경험공유는 UNDP를 주력 기구로 선정하는 등 각 국제기구의 전문성과 9개 분야간 업무분장의 균형을 도모하였다.

한편, G20 개발그룹은 세르파 산하에 설치되었다. 따라서, 개발그룹 논의사항은 세르파 회의에 보고되어 승인된 후 최종적으로 G20 정상회의에 제출된다(아래 도표 참조).

〈도표 1〉 G20 DWG 회의와 세르파 회의간 업무 흐름도(2011년 기준)



5) G20 초청국은 사전에 합의된 기준(지역협의체 순환의장국 등)과 당해 연도 의장국 권한에 따라 선정된다. 금년도 의장국인 프랑스는 UAE, 싱가포르, 에티오피아, 적도기니 및 스페인을 초청하였다. TSG에 참여하는 국제기구는 2010년 경우 유엔, OECD, 세계은행 및 지역개발은행(ADB, AfDB, IDB, IsDB) 등 총 10개 기구에 한정되었으나, 금년 경우 다년간 행동계획에 명시된 국제기구를 망라하는 등 참여가 대폭 확대되었다. 그 결과, G20 개발의제 논의에는 개발분야 유수의 국제기구 대부분이 참여하고 있다.

6) HLP는 인프라 재원 조성 방안, 세계은행 등 "다자개발은행의 인프라 행동계획"(다년간 개발 행동계획 인프라 분야 공약 중 하나) 등을 검토할 목적으로 활동한다. 코트디브아르 개발부 장관을 역임한 바 있는 Thiam 영국 프루덴셜 CEO가 의장을 수임하고 있으며, 우리나라의 조윤제 교수(서강대)를 비롯하여, G20 회원국에서 추천한 16명의 위원이 활동하고 있다.

7) 다년간 행동계획 9개 분야에 대한 회원국들의 폭넓은 참여를 유도하기 위해 DWG 공동조정국 체제가 G20 서울 정상회의 준비과정에서부터 확립되었다. 공동조정국은 G20 회원국들의 자발적 참여를 전제로, 각국의 관심사항, 전문성, 지역적 배분 등을 종합적으로 고려하여, G20 개발그룹 공동의장국(2010년 한국 및 남아공/2011년 한국, 프랑스 및 남아공)이 선정한다. 인프라 분야 경우 한국, 미국, 터키 및 프랑스, HRD 분야는 한국, 러시아 및 아르헨티나, 그리고 개발경험공유 분야는 한국 및 멕시코가 공동조정국을 수임중이다.

나. G20 개발그룹 논의 현황(2011년 상반기)

G20 의장국에서 유관회의를 개최하는 관행에 따라 금년도 G20 개발그룹 1차 회의는 지난 3월 파리에서 개최되었다. G20 서울 정상회의 이후 처음으로 개최된 동 회의에서는 서울 정상회의 합의사항의 후속조치 차원에서 서울 개발 컨센서스 및 다년간 개발 행동계획의 이행 경과를 점검하는 한편, 칸 정상회의 준비의 일환으로 향후 작업계획에 대한 회원국들의 합의를 형성하는 데 주력하였다. 특히, 서울 정상회의에서 합의한 대로, 칸 정상회의에서 9개 개발 분야 중에서도 인프라와 식량안보를 우선과제(priority)로 추진할 것을 재확인하고, 구체 작업계획에 합의하였다. 일례로, 금년도 G20 의장국인 프랑스는 G20 인프라 고위급 패널(HLP) 활동의 본격 개시와 G20 농업장관회의의 최초 개최 추진 등을 통해 인프라와 식량안보 분야에서의 실질적인 성과 창출에 전력을 다할 계획임을 밝혔다.

〈도표 2〉 다년간 개발 행동계획 9개 분야 핵심 요지

- **인프라 투자 확대**를 위한 고위급 패널(HLP) 창설 및 관련 **제도 개선**
- 개도국 노동자의 생산성 향상을 위한 **직업기술 개발 및 국가전략 강화 지원**
- 무역을 통한 성장을 지원하기 위해 **개도국 무역역량 개선**
- 개도국의 **고용 관련 부가가치를 창출하는 민간투자 촉진**
- **식량안보** 정책 조율 강화 및 **식량가격 변동성 완화**
- 경제위기 대응과 복원력 제고를 위한 **사회안전망 강화 및 송금비용 완화**
- 중소기업 등 **금융소외계층의 금융접근성 개선**
- 조세역량배양을 통한 **개도국의 개발재원 확충**
- 다양한 **개발경험을 공유**하여 개도국 실정에 맞게 적용 추진

이어 6월말 남아공 케이프타운에서 개최된 G20 개발그룹회의에서는 지난 상반기 동안의 작업계획 이행경과를 평가하는 한편, 금년 6월 최종 보고서 제출 시한이 도래한 여러 분야(식량안보, 개발경험 공유 등)를 중심으로 G20의 최종 성과물을 점검하였다. 특히, 금년도 우선 과제인 인프라와 식량안보의 경우 괄목할 만한 진전을 보였다. 우선, 6월초 HLP 1차 회의가 런던에서 개최되어 활동을 본격화하였을 뿐만 아니라, 케이프타운 회의와 연계하여 인프라 컨퍼런스가 개최됨으로써 G20 개발의제 중 인프라 분야의 중요성을 재확인하였다. 식량안보 또한 동 개발그룹 회의 직전 파리에서 개최된 G20 농업장관회의에서 가격변동성 관련 정보 공유 시스템(AMIS: Agricultural Market Information System) 구축 추진 등 가시적인 성과가 도출되었다[8]. 이러한 성과를 기반으로, 개발그룹에서는 식

8) 한편, G20 농업장관회의 아젠다의 모태가 사실상 G20 다년간 행동계획 식량안보 분야라는 점에서 G20 개발의제의 의의가 확인되었다.

량위기시 취약계층 보호 등 개발과 밀접하게 연계된 식량안보 이슈 논의에 보다 집중할 수 있었다.

이러한 일련의 논의 과정에서 우리나라는 전년도 G20 의장국으로서 서울 개발 컨센서스를 주도했던 지적 자산과 G20 개발그룹 공동의장국(외교부 개발협력국장 수임)으로서의 입지를 적극 활용하여, 효과적인 논의 전개에 기여하였다. 아울러, 3개 분야 공동조정국 활동을 사실상 주도함으로써 9개 분야의 균형있는 진전에 실질적으로 기여하였다. 일례로, 최종 보고서 제출시한이 2014년인 관계로 중장기 이행과제로 분류되는 HRD 분야에서 금년중에도 가시적 성과를 도출할 수 있도록 ILO, OECD 등 유관 국제기구와의 공동작업을 주도하였다. 그 결과, 직업기술 지표(skills indicators) 작업의 초안 마련, 저소득국가의 기술훈련전략 지원을 위한 시범국가의 조기 선정(방글라데시, 말라위, 베냉 등) 등의 성과를 거두었다. 또한, 9개 분야간 상호 연계성(interconnectedness)를 염두에 둔 공약 이행 추진을 통해 G20 개발의제 추진의 시너지를 창출할 수 있도록 독려하였다.

한편, 6월 개발그룹 회의에서 프랑스측은 9월 중순 G20 재무-개발장관 합동회의를 개최한다는 계획을 발표하였다. 동 합동회의는 G20 차원에서 처음으로 개최되는 회의인 바, 개발분야에 있어 칸 정상회의의 최종 성과물을 재무-개발 라인을 통해 포괄적으로 준비한다는 데 의의가 있다. 이를 통해 G20 프로세스 안팎에서 G20 개발의제의 위상이 보다 강화될 것으로 기대된다.

지금까지의 논의 현황을 살펴볼 때, 금년 11월 칸 정상회의에서는 인프라와 식량안보 분야를 중심으로 대표적인 성과물이 발표될 것으로 예상된다. 이 과정에서, 개발에 대한 G20 회원국 공동의 비전뿐만 아니라, 의장국인 프랑스의 핵심 관심사항이 정치적 메시지로 도출될 것이다. 그러나 무엇보다도, 9개 분야 다년간 행동계획의 충실한 이행이 가장 기본적인 임무이자 최고의 성과물이 될 것이다.

다. 서울 개발 컨센서스의 논의 확산과 공고화 작업

우리나라는 작년에는 G20 의장국으로서 서울 개발 컨센서스 도입을 주도하였으며, 금년 들어서는 서울 개발 컨센서스의 논의 확산과 공고화 작업에 주력하고 있다.

국제 개발 커뮤니티에서 금년도 논의는 지난 5월 이스탄불에서 개최된 제4차 유엔 최빈개도국 회의(LDC-IV)와 오는 11월 부산 세계개발원조총회(HLF-4)를 통해 모멘텀을 형성하고 있다고 볼 수 있다.

이에 우리나라는 이스탄불 최빈개도국 회의 결과문서에 G20 개발의제를 반영하는 작업을 우선 추진하였다. G20 회원국들과의 공조와 개도국들의 포괄적인 지지에 힘입어 서울 개발 컨센서스와 다년간 개발 행동계획은 국제개발협력의 핵심사례 중 하나로 명시될 수 있었다.

이스탄불 회의에서 거둔 성과는 유엔 문서에서 서울 개발 컨센서스가 공식 반영되었다는 데 일차적인 의의가 있다. 하지만, 이를 통해 향후 국제개발논의에서 서울 개발 컨센서스의 논의 확산, 즉 G20 개발의제의 대표성 확보를 꾀할 수 있는 기반을 조성하였다는 데 더 큰 의미가 있다.

아울러, 유엔과의 연계성 강화는 G20 개발의제의 대표성 확보뿐만 아니라, 국제사회의 합의된 개

발목표인 MDG 이행과 서울 정상회의 개발의제간 내용적인 연계성을 고려할 때도 중요하다. 일례로, MDG 달성 성과를 점검하기 위해 2010년 9월 뉴욕에서 개최된 MDG 고위급회의에서는 MDG 달성 촉진을 위한 지속가능한 경제성장의 중요성이 최종 합의문에 반영되었다[9]. 이러한 내용은 서울 개발 컨센서스 추진에 있어 동력이 되었다. 포용적이고 지속가능한 경제성장 촉진이라는 G20 개발의제의 방향에 대해 국제사회의 공감대를 형성할 수 있는 단초가 마련되었기 때문이다. 이런 측면을 감안하여, 우리나라는 MDG 고위급회의 이후 유엔총회에서 경제성장 결의안 채택을 주도하기도 하였다.

한편, 오는 11월 부산 총회(HLF-4)에서는 개최국으로서의 입지를 활용하여 부산 총회 논의와 G20 개발의제간 연계성을 강화하는 데 주력하고 있다. 원조효과성 이슈를 넘어 개발효과성 등 향후 개발논의의 패러다임을 확장하는 무대로서 부산 총회의 위상이 격상된 것도 G20 개발의제를 추진했던 우리나라의 지적 리더십에 기인한다. 부산 총회 준비작업의 일환으로 금년 하반기에는 G20과 부산 총회간 의제 연계성 강화를 위한 일련의 워크숍이 예정되어 있다.

3. 결 어

국제사회에서 개발이슈는 최근 10년간 유엔 MDG 달성을 위한 논의에 집중되어 왔다고 볼 수 있다. MDG는 전반적인 지표가 개선되는 추세임에도 불구하고, 2015년까지의 목표시한을 감안할 때 이행 속도가 부진하고, 목표별 이행상황이나 국가별 · 지역별 달성 성과도 편차가 심한 것으로 알려져 있다. 최근 식량 및 금융위기의 여파로 2015년까지 MDG 달성이 더욱 큰 어려움에 봉착했다는 전망이 우세하다. 그 결과, 일각에서는 2015년 이후 Post-MDG 논의 필요성을 조심스럽게 제기하고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 G20 개발의제, 즉 서울 개발 컨센서스는 국제 개발논의에 있어 고양이 목에 방울을 다는 역할을 했다고 볼 수도 있다. 특히, 60~70년대 실패로 각인된 정책적 경험이후 인프라 분야의 재발견, 경제성장 이슈와 MDG간 접목 시도 등은 G20이 아니라면 공론화되기 어려운 주제였다. 남남협력의 담론화가 확대되는 것도 글로벌 개발 무대에서 신흥국의 영향력 확대와 함께 G20이 이러한 담론의 가장 확고한 공식채널의 역할을 하고 있기 때문이다. 결과적으로, G20이 암묵적인 목표로 삼은 "정책변화(policy impact)"에 있어 일정 성과를 보인 것이라고 평가할 수 있다.

그리고 이러한 과정에서 우리나라의 역할은 간과될 수 없다. 2010년 G20 서울 개발 컨센서스 채택, 유엔 경제성장 결의안 추진, 2011년 부산 세계개발원조총회에서의 개발효과성 논의 촉발 등 최근 국제개발협력 논의 과정에서, 우리나라는 선진국, 신흥국, 그리고 개도국간 가교 역할(bridging role) 뿐만 아니라 사실상 규범 창설자(rule-setter)로서의 역할까지 담당하고 있다. 이러한 지적 리

9) MDG 고위급회의 결과문서에서는 지속적 · 포용적 · 공평한 경제성장(sustained, inclusive and equitable economic growth), 빈곤퇴치 및 지속가능한 개발을 추진 목표로 설정하였다.

더십의 밑바탕에는 허언이 아닌 우리의 성공적인 개발경험이 깔려 있다.

G20이 신흥국을 포괄하는 유일무이의 협의체로서의 위상을 보유하고 있다는 점을 감안할 때, G20 개발그룹의 공동의장국인 우리나라의 지적 리더십은 실천적인 책임으로까지 이어져야 한다. 무엇보다도, G20이 앞으로도 다년간 개발 행동계획이라는 개발공약을 충실히 이행하도록 독려함으로써 G20 개발의제에 대한 국제사회의 신뢰도를 제고하는 데 기여해야 할 것이다.

이에 더 나아가, G20 개발협력체제가 양자 개발협력 채널, UN, OECD 등의 다자협력체제가 지닌 한계를 극복하고, 개발의 효과성, 효율성, 대표성을 어느 정도 구축할 것인가는 중장기적인 과제이다. 우리는 G20 개발의제의 주도자로서, G20이 다양한 개발협력 주체들과 개발협력 방식들을 포괄하는 새로운 국제 개발협력 패러다임을 창출해 가는데 있어 결정적 역할을 할 수 있도록 우리의 지적 기여를 배가해 나가야 할 것이다.

덴마크 및 미국에 대한 DAC 동료검토(Peer Review)의 시사점*

최 수 영 KOICA 정책총괄팀 전문관

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 2011 덴마크 동료검토(Peer Review)
Ⅲ. 2011 미국 동료검토(Peer Review)
Ⅳ. 시사점 : 2012 한국 동료검토를 준비

Ⅰ. 서 론

1. 검토배경

2009년 11월 25일 한국은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)에 24번째로 공식 가입했다. DAC 가입을 준비하는 과정에서 2009년 "특별동료검토(Special Peer Review)"라는 이름으로 동료검토와 비슷한 내용으로 DAC 심사를 받은 적이 있다. 동 검토에서 한국은 원조전략 마련, 규모증대, 운용의 효율성, 질적개선 등 많은 부분에서 권고를 받았으며, 이에 대한 성실한 이행을 약속하였다.

이제 2012년 한국은 DAC 가입 후 처음으로 동료검토(Peer Review)[1]를 받을 예정이다. 동료평가는 OECD DAC이 국제사회에서 원조규범을 정하고 이에 대한 준수 여부를 검토하여 사실상의 규범력을 확보하기 위한 수단이다. 또한 각 회원국의 원조 특성, 모범사례 및 실패사례의 공유를 통하여 회원국 간 상호 이해와 상호 학습을 증진시키기 위한 도구이기도 하다.

---

* 본 원고는 KOICA 정책총괄팀 김정민(이대 국제대학원), 심지혜(고대 정치외교) 2011년도 하반기 인턴의 기초자료 분석에 근거하여 저자가 작성한 것임.

1) 2012년 DAC 동료검토 대상 국가는 EU, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 한국 순서이다.

2012 DAC 동료검토는 약 20년의 개발원조 역사를 가지고 있는 한국에 대한 첫 국제사회의 평가이자, 그동안의 성과를 외부로 알릴 수 있는 기회이자 위기이다. 2012년 5월 검토를 위한 메모랜덤 작성부터 최종 보고서 발간까지 일련의 과정을 위한 철저한 대비가 요구되고 있다.

2011년에는 덴마크, 미국, 네덜란드, 그리스, 스페인 총 5개국이 동료검토를 받는다. 이중 국제사회에서 개발원조 규범 형성 및 이행의 주도적인 역할을 하고 있는 대표적인 우등생 국가인 덴마크와 최대 원조액 지원국으로서 개발분야에서 새로운 글로벌 리더십 제고를 추진하고 있는 미국의 동료검토를 살펴보고자 한다.

원조의 질적 우수국가 덴마크와 양적 최대국가 미국의 동료검토 결과를 살펴봄으로서 향후 한국 원조의 발전 방향을 예상해보고, 1년도 남지 않은 2012년 한국의 DAC 동료검토를 대비한 중간 점검을 하고자 한다.

2. DAC 동료검토의 이해

DAC는 양자 공여국들이 모여서 경험을 공유하고 공통의 관심이나 우려에 대한 이슈들을 다루는 포럼으로서의 역할을 한다. 중요 목적은 좋은 관례를 교환하고 조화(Coordination)와 협력(Collaboration)의 촉진을 통해, 개발 원조의 모든 분야에서 회원국들의 노력을 지속적으로 향상시키는 것이다.

이에 매년 OECD DAC은 4~5개 회원 국가들을 대상으로 동료검토를 실시한다. 개별 회원국으로서는 평균적으로 매 4년에서 5년마다 자국의 개발협력 시스템에 대한 타회원국의 검토를 받게 되는 것이다. 검토를 통해 향후개선을 위한 권고사항들(Recommendations)과 제안들(Suggestions)이 제시된다. 이러한 조치들이 개별국가의 정책, 프로그램에 적용되고, 나아가 회원국들의 실제 실행으로 옮겨질 수 있도록 하는 후속조치 과정들을 만든다.

Peer Review의 주요 목적들은 다음과 같이 정리된다.

주요 목적	DAC 회원국들의 개발협력 정책들과 프로그램들을 모니터하고, 국내외적 목적(Objective)들과 같이 DAC에서 합의된 목표(Goal)와 정책에 대한 그들의 효과성을 검토. 상호학습을 통해 각각의 그리고 집단적 원조 실행의 향상. 좋은 사례들을 확인하고, 경험을 공유하고, 조화 촉진.

동료검토는 주심사국(Examining Country)당 2~3명, DAC 사무국에서 2~3명, 그리고 인도적 지원 전문가로 구성된다. 검토대상국이 동의할시 비회원국이 옵서버로 참여할 수도 있다. 동구성원들은 성공적인 동료검토를 위하여 모든 레벨에서의 정보를 공유하면서 팀 협력의 정신으로 상호작용한다.

동료검토는 다섯 가지 단계로 이루어진다.

【DAC 동료검토 이행 절차】

준비와 계획 (Preparation and Planning)	DAC 사무국은 동료검토를 위한 계획(검토대상국(reviewed Country) 및 심사국(Examiners) 등) 및 관련 절차, 의무사항을 발표함. 동료검토의 주요기초자료가 될 40쪽 내외의 메모랜덤(Memorandum) 및 관련문서를 작성 제출함. 기타 관련자료 및 동료검토를 위한 비용 제불 그 외 옵서버 국가 참여 가능 검토, 확정
▼	▼
사실확인, 분석 그리고 보고서 작성 (Fact-fing, Analysis &Report Writing)	관련자료 수집 및 사실확인(Fact-finding) 등을 통해 총 6가지 지표로 동료검토 실시. 대상국 본부 및 개발협력 현장에서의 조사 실시 검토보고서 작성 및 사전회람을 통한 의견 수렴(OLIS 기재)
▼	▼
동료검토 회의 (Peer Review Meeting)	검토회의(1 day/OECD 본부)를 통해 그동안의 결과 및 주요 권고사항을 공유하고 논의함. 최종 권고사항 합의
▼	▼
승인과 발표 (Approval & Publication)	검토회의 다음 DAC 사무국, 심사국, 검토대상국이 함께하여 편집회의(Editorial meeting)에서 최종 수정 공개 및 동료검토보고서 발간 행사 개최
▼	▼
후속조치 (Follow-Up)	동료검토 회의 이후 18~24개월 이후 DAC 의장 및 사무국 고위급대표가 검토대상국을 방문 권고사항 이행에 관한 협의 진행을 통한 중간점검(Mid-term review) 이행 방문 전 검토대상국은 이행경과 및 계획 등의 자료 사전 제출 방문이후 중간점검 보고서 제출

II. 2011 덴마크 동료검토(Peer Review)

덴마크의 동료검토(Peer Review)는 크게 ①개발협력의 전략적 방향, ②원조를 넘어 개발, ③원조규모, 채널, 분배 ④조직과 관리 ⑤원조효과성 ⑥인도주의적 지원 부문으로 구성된다. 각각의 부문은 동료검토를 통한 주요 결과 및 DAC의 권고사항을 포함하고 있다.

덴마크는 1978년 이래 OECD/DAC에서 권고하고 있는 GNI대비 ODA 비율 목표 0.7%를 꾸준히 달성해오고 있으며, 개발협력관련 많은 규범을 적극 준수할 뿐만 아니라 새로운 규범 형성의 주도적인 역할을 해오고 있는 우등생이다.

2007년 동료검토에 이어, 2011년 3월 20일 동료검토 회의(Peer review meeting)이후 발간된 덴마크 동료검토 보고서에서 제시된 덴마크의 개발협력 활동 및 DAC 권고사항을 다음과 같이 살펴보았다.

1. 전략적 방향(Strategic Orientations)

덴마크의 국제개발협력은 확고한 법적, 제도적, 정치적 체계를 가지고 있는 덴마크는 국민적 동의와 지지를 가진 인도주의적 원조 철학에 근거하고 있다. 그래서 선두적인 개발협력정책을 가지고 사업을 이행함으로써 타공여국의 모범이 되고 있다.

2010년 덴마크는 새로운 ODA 추진전략 "빈곤으로부터 자유, 변화를 위한 자유(Freedom from Poverty: Freedom to Change)"를 발표했다. 가장 중요한 목표를 지속가능한 개발(Sustainable Development)을 통한 빈곤감소임을 분명히 하면서도, 경제성장과 고용촉진을 통한 변화로의 자유도 잊지 않았다. 이와 함께 ①성장과 고용(Growth and Employment), ②자유 · 민주주의 그리고 인권(Freedom, Democracy and Human Rights) ③ 양성평등(Gender and Equality) ④안정과 취약성(Stability and Fragility) ⑤환경과 기후변화(Environment and Climate Change)라는 5가지 우선 지원분야를 선정하였다.

이러한 전략과 우선분야의 선정은 개발협력에서의 경험과 성과에 기반한 결과이며 각 분야별로 그 타당성을 뒷받침해 줄 수 있는 법적 체계(Legal Framework)가 존재한다.

우선지원분야	법적 체계(Legal Framework)
성장과 고용	Action plan for business, growth and development(2006) Strategy for trade, growth and development(2005) Action plan for business growth and development (2009)
자유·민주주의 그리고 인권	Strategy on international human rights cooperation, democratization and human rights for the benefit of the people(2009) Effective and accountable public sector management, Strategic priorities for Danish support to good governance (good governance/2007)
양성평등	Strategy on gender equality in Danish Development Cooperation (2004)
안정과 취약성	2010–2015 Peace and Stabilization, Denmark's Policy towards Fragile States(2010)
환경과 기후변화	2008년 Climate Envelop를 통해 기후변화 특별기금 조성

*자료: OECD/DAC Review(2011년 5월호, 김형규 주재원) 수정 보완.

다양한 글로벌 이슈에 대한 선두적인 대응을 펴왔던 덴마크는 단 · 장기 성과관리를 위한 소통전략과 위기관리를 위한 국내외 이슈제기와 함께 취약국에 대한 집중 지원과 별도 전략을 마련하였다.

또한 덴마크는 선택과 집중의 원칙에 의한 소국 · 다지원 전략을 강화하고 있는데, 현재 26개 중점지원국 수를 15개국으로 축소할 계획이다(2011년 현재 15개국 축소 완료). 중점지원국 선정은 극히 정치적 결정이나 덴마크는 그 선정에 있어 협력대상국의 개발수요(Development Needs), 덴마크와의 경제 · 외교적 연관성(relevance) 및 국익(Danish Interests), 그간의 지원성과(Impact and Results)이다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- Freedom from Poverty에서 제시된 내용에 대한 실질적이고 유연한 이행
- 과거 개발협력 경험에 기반하여 새로운 전략과 우선순위의 이행을 위한 프로그램 관리 가이드라인을 개선하고 관련 직원에게 숙지시키기
- 개발협력에 관한 커뮤니케이션 활성화
- 국제개발위원회(Council for International Development) 역할 등에 재정립 및 기능 강화

2. 원조를 넘어 개발(Development beyond Aid)

원조만으로 개발을 보장할 수 없기에 OECD/DAC에서는 ODA에 함께 non-ODA도 개발을 촉진할 수 있도록 정책정합성(Policy Coherence for development, 이하 PCD)을 강조하고 있다.

덴마크의 경우 지난 동료평가에서 관련한 권고를 받은 이후 꾸준히 PCD 촉진을 위한 정책적 노력을 기울여왔다. “Freedom from poverty"를 통해 덴마크는 협력대상국에 대한 종합적 접근을 시도한 바 있고, 개발관련 주요 이슈인 기후변화, 안보 및 이주에 대해 전정부적 접근(Whole of the government)을 시도하고 있으며, 국회 및 행정부 정책위원회에서 개발을 핵심 고려사항으로 간주하고 있다.

그러나 개발과 관련 국내의 정책들과 EU의 정책들 사이의 일치를 개선할 필요가 있고 국내적으로는 여전히 2007년 동료검토에서 권고된 대로 외교적 사안(Foreign Affairs Mandate)을 넘어선 영역들에서 정책 일치를 촉진하기 위해 정부 간 협력 위원회를 만들 필요가 있다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 새로운 개발협력 우선순위들(중점협력국 선정, 원조분업)이 무엇을 의미하는지 명확히 하기 위한 프로그램 관리 가이드라인을 개정, 사용
- 이전의 철수(phasing-out) 경험들과 타공여국들의 경험으로부터 얻은 교훈들을 적용

- 직원들에게 어떻게 위험을 평가하고 다루고 맡을 것인지에 대한 실질적인 가이던스 제공
- 성과(Result)에 대한 정보를 축적 · 유포하기 위한 노력들을 하고, 커뮤니케이션 전략에 일치된 외무부 활동 보장. 국제개발위원회(Council for International Development)를 통한 개발에 대한 공적인 논의들을 촉진
- 개발 목표들에 있어 국내 정책들과 EU 정책들의 일치를 조정, 촉진하고 중재, 감독하기 위한 제도적 메커니즘을 강화

3. 원조 규모, 채널, 분배(ODA Volume, Channels &Allocation)

덴마크는 1978년 이래로 국제사회가 권고하는 ODA/GNI 0.7%를 지속적으로 달성해 오고 있으며, 2009년의 경우에도 ODA/GNI 0.88%에 해당하는 총 28억불의 ODA를 제공하고 있다. 절대적 양으로는 DAC 회원국가들 중 12번째, 비율로는 4번째 순위를 차지하고 있다.

ODA의 지역별 배분을 살펴보면, 양자 ODA 중 75.4%가 저소득국(LIC) 이하에 지원되었으며, 61.6%가 아프리카 지역에 배정되었다(아시아:30.1%, 중남미:6.6%, 유럽:1.7%).

분야별로는, 사회 인프라(교육, 보건, 행정, 시민사회 등) 분야에 41%, 경제 인프라에 10%, 생산부문에 8%가 지원되었다.

지원형태와 관련해서는, 양자원조 중 57%가 섹터 프로그램을 통해 지원된 반면, 일반현금지원(General Budget Support) 방식으로는 5.5%가 지원되었다.

덴마크 원조의 주요 지원 형태(Modality)였던 섹터예산지원에 대해 좀 더 조심스럽고 유연한(Flexible)한 접근을 시도하고 있다.

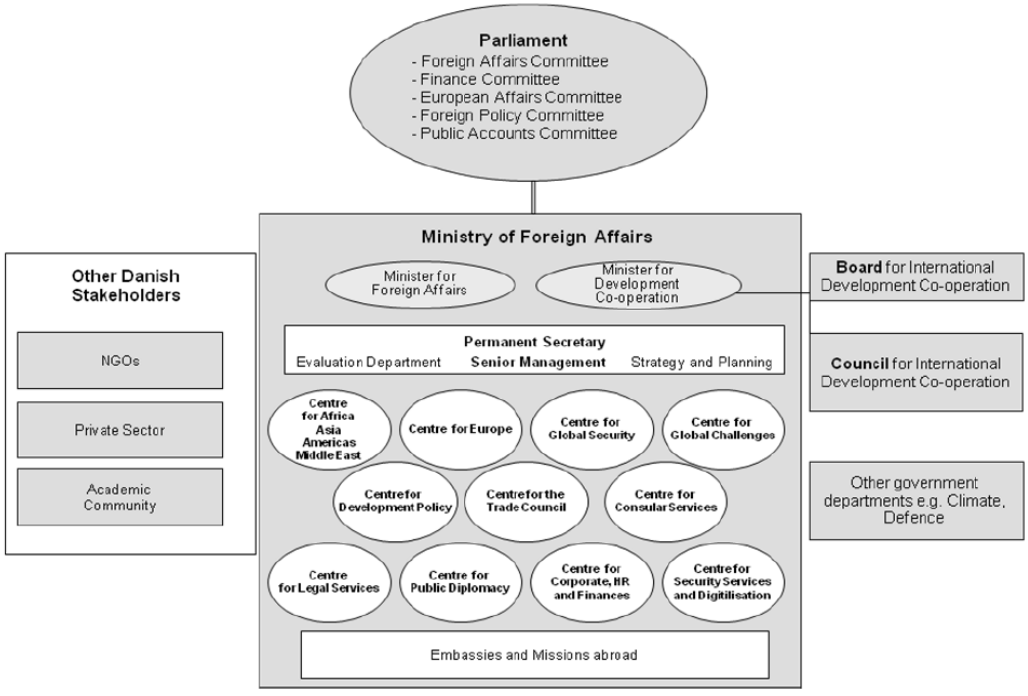
□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 기후변화기금(climate financing)을 ODA로 추정할 것인지 아닌지에 대한 국제사회 기준이 명확하지 못한바, 이를 공고히 할 수 있는 국내외적 노력 강화
- 섹터예산지원(sector budget support) 외 지원(funding) 접근법을 어디에 그리고 언제 사용할지에 관한 보다 명확한 방향과 안내를 국내 직원들과 개발파트너들에게 개발하여 제시.

4. 조직과 관리(Organization and Management)

외교부 조직개편을 통해 설치된 11개의 기능별 센터(국) 중 8개가 개발협력업무와 직·간접적 연관성을 가지도록 함으로써 외교안보정책과 개발정책을 연계시키려는 노력을 기울이고 있다. 외교부내의 전체 개발협력인력은 846명(2010)에 달하며, 직렬(정책, 사업집행, 국제기구, 일반직)을 구분하여 경력 및 전문성을 축적토록 하고 있다.

〈덴마크 개발협력 조직 구조〉



Source: MFA, authors' compilation.

아울러, 덴마크는 ODA 사업의 효율적 집행을 위해 분권화 및 현장화를 지속적으로 추진해 오고 있다. 다자사업의 경우 뉴욕, 로마, 제네바의 다자기구 대표부(Missions)에 해당 사업을 기획 및 관리토록 하고 있으며, 이는 질적 개선 및 기관 간 대화의 효율성을 상승시켰다.

양자사업의 경우도 2007년 DAC동료검토 결과를 반영하여 일정규모이하의 사업에 대한 전적인 권한부여 등 대부분의 기능을 현장(대사관)으로 이관했다(본부차원에서는 원조관리지침을 통해 엄격한 사업관리 및 재원배분 절차, 성과관리체계 등을 제시하고 감독을 실시).

조직 인력관리에 있어서도 현지직원채용을 강화하고 이에 관한 처우 개선책을 마련하였다. 또한 전문 인력 채용을 강화하였다.

덴마크의 성과관리체계(Performance Management Framework)는 모든 레벨에서의 결과 보고(reporting)와 책임성(accountability)을 가질 수 있도록 총체적인 구조를 제공하고 있다. 이에 더하여 2007년 동료검토에서 결과에 따른 예산배정(Commitment based budgeting)을 제안하였다. 매년 국별로 설정된 목표와 타깃 성취에 따른 예산배정 시스템 구축을 노력을 기울이고 있다.

이에 개발협력 사업 결과에 관한 보고서 및 자료 작성의 어려움과 필요성을 절감하고 있다. 연가보고 및 평가보고 시스템을 가지고 있는 덴마크는 단계별로 설정된 목표 및 지표에 따라 성과 보고를 하고 있다. 또한 그 성과는 프로그램별로 구성된 운영위원회(Steering Committee)와 현지 사무소의

견고한 보고시스템을 통해 성과가 결정된다.

그러나 개개별 지표로 측정되는 결과들이 덴마크가 설정한 5개 우선 지원분야의 성과에 어떻게 기여하는지 측정하는 것은 복잡하다. 그러나 덴마크는 최소한 개별 프로그램과 모니터링시스템이 5개 우선 지원분야에서의 성과 달성에 부합되도록 설계되도록 하였고 또 관련한 연구 프로그램(Research Programme)을 2010년 착수하여 동 문제 해결을 위한 깊이 있는 결과물을 기대하고 있다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 정책결정, 조정(Coordination), 그리고 개발을 다루는 센터와 현지 사무소들 사이에 지식공유 메커니즘을 강화함으로써 효율성을 향상, 그리고 이를 통해 직원들이 그들의 우선순위를 명확히 하게 함.
- 인적 자원 정책, 전문가들을 고용하기 위한 전략, 그리고 훈련 계획들을 재검토
- 본부 및 현지 사무소는 시민사회와의 정책대화 수준과 횟수를 증대해야하며 이는 보다 정규적이고 제도화된 협의(Consultation)를 통해서 이행.

5. 원조효과성(Aid Effectiveness)

파리선언(PD)과 아크라 개발아젠다(AAA) 이행의 선두주자로서 덴마크는 개별사업 지원결정시 협력대상국의 자체 개발전략과 일치여부를 우선 검토하고 선택과 집중의 원칙을 통해 최대의 가치와 효과성 창출에 노력하고 있다. 2008년 파리선언 모니터링 보고서에 따르면, 덴마크는 PD/AAA의 43개 이행항목 중 33개를 수용하고 이행노력을 기울여 왔으며 현재까지 30개에 대한 이행을 완료하였다. 이러한 성실한 이행을 위해 꾸준히 직원 역량강화 및 업무 질적 성과 관리를 계속하고 있다.

협력대상국의 역량개발(Capacity Development)을 위하여 전략적 집중(Srategic Focus), 현실적 기대치 설정(Realistic Expectations), 성과중심(Stronger Focus on Results), 협력(Joint Efforts) 강화 및 위기 및 솔직한 위기 및 희망사항 분석(Frank Analysis of Risks and Ambitions)을 강조하였다.

취약국에서 덴마크는 타공여국 및 기관과의 협력에 기반하여 더 분업에 기반한 유연한(Flexible)한 원조 이행하고자 한다.

또한 원조 예측성을 높이기 위해 중장기계획 및 변동 가능한 5개년 예산집행계획(Rolling Five-year Spending Plan)을 협력대상국과 공유한다.

마지막으로 꾸준한 원조의 비구속화(untying) 노력을 통해 덴마크 전체원조의 97%를 비구속화 하였다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 덴마크의 분권화(decentralization) 경험과 협력대상국시스템 활용, 상호책임성 강화와 같은 어려움들을 공유함으로써 원조의 효과성 제고 노력을 지지.
- 현지 사무소가 현지 환경(특히 취약국가)에 더 적합한 지원을 할 수 있도록 충분한 역량과 본부로부터의 지원을 확고히 함. 또한 협력을 통한 지원(joint approach)을 지지.
- 남은 비구속화를 달성하고 그 경험을 타공여국과 공유

6. 인도주의적 지원(Humanitarian assistance)

덴마크는 지난 동료검토에서 권고되었던 대로 덴마크의 인도적 지원을 위한 새로운 전략 "Strategy for Danish Humanitarian Action 2010-2015"을 발표하였다. 동 전략에서도 인도주의적 지원에서도 덴마크가 가진 비교우위분야에 선택과 집중을 할 수 있도록 설정하였다.

덴마크의 전체적인 목표를 취약성(Vulnerability), 기후변화, 자연재해 그리고 분쟁의 영향을 받은 인구들을 보호하는 것으로 설정했다. 특히 전략적 우선순위를 분쟁과 재난지역에서의 취약층을 보호하고 기본적인 인도주의적 필요를 충족시키고 하였으며, 특히 여성, 국내실향문민(Internally Displaced persons, IDPs), 난민(Refugee) 보호를 강조하였다.

덴마크는 인도주의적 지원을 위한 지원 메커니즘 강화에 그 주요 가치를 두고 운영의 유동성(Operational Flexibility) 및 다른 파트너들과의 전략적 연과에 힘쓰고 있다. 또한 인도주의적 지원의 주류화를 위해 조직통합을 단행하였고 필요한 현지에 자문위원을 직접 배치하였다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 본부와 현지 사무소에서 새로운 인도주의적 접근(모든 중점협력국에 인도주의 전문가 및 필요 인도주의적 요소 배치)의 주류화가 지속되고 실천될 수 있도록 함.
- 인도주의적 원칙들과 민간을 통한 지원(Civilian delivery) 우선 원칙이 현지에서 존중되어야 함. 특히 취약국 그리고/또는 덴마크 군대가 머물고 있는 위험지역에서 존중받도록 보장조약들을 이행.
- 재난 위험 감소를 모든 개발 그리고 인도주의적 프로그램에 주류로 하고 이 토픽에 관한 가이던스가 다음 단계의 국가 전략에 통합될 준비가 되도록 함.
- 인도주의적 활동에 대한 경과 및 성과에 대한 모니터링을 계속하고 그 결과를 타공여국과 공유

Ⅲ. 2011 미국 동료검토(Peer Review)

덴마크와 마찬가지로 미국의 동료검토(Peer Review)는 크게 ①개발협력의 전략적 방향, ②원조를 넘어 개발, ③원조규모, 채널, 분배 ④조직과 관리 ⑤원조효과성 ⑥인도주의적 지원 부문으로 구성되어 있다. 각각의 부문은 동료검토를 통한 주요 결과 및 DAC의 권고사항을 포함한다.

미국은 2001년 이후 세계최대 ODA 지원 국가이다. 이와 함께 2010년 이래 미국이 최고위급에서 개발 분야 글로벌 리더십 제고를 추진하면서 개발을 국방, 외교와 더불어 미국 국가안보 전략의 핵심 축으로 격상시키고, 개발협력 이행의 새로운 전략적 방향과 방법을 모색하고 있다.

2006년 동료검토에 이어, 2011년 7월 23일 동료검토 회의 Peer review meeting)이후 발간된 미국 동료검토 보고서에서 제시된 미국의 주요 개발협력 활동 및 DAC 권고사항을 다음과 같이 살펴보았다.

1. 전략적 방향(Strategic Orientations)

몇몇 이슈를 제외하고 개발협력분야에서 주요이슈에서 미국의 리더십은 두드러지지 못하였다. 하지만 2010년 9월 개발에 관한 대통령 행정지침(Presidential Policy Directive on Global Development, 이하 PPD)을 발표하면서 최근까지 취약점 중 하나이던 범정부적인 단일의 해외원조 전략 부재문제를 해결하였다.

2010년 12월 발표된 4개년 외교개발정책보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review, 이하 QDDR)에서는 지속가능한 발전에 필수적인 강력한 민간파워 재건에 초점을 둔 PPD의 이행방안의 개요를 제시하였다.

이와 함께 2010미국 국가안보전략(US National Security Strategy)은 개발(Development)을 외교(Diplomacy), 국방(Defence)과 더불어 국가 외교정책의 3대 핵심 축(일명 3D라고 부름)임을 확인하고 있다.

【미국 원조 프로그램의 지침이 되는 3대 핵심 전략 문서】

① 국가안보전략: 외교정책의 중심축으로서 외교, 국방, 개발 규정

- 2010년 국가안보전략(National Security Strategy)은 개발을 전략적, 경제적, 도덕적 당면 과제로 인식하고, 개발이 외교, 국방과 더불어 국가 외교정책의 3대 핵심 축임을 확인

② 글로벌 개발에 관한 대통령 정책 지침: 개발에 관한 포괄적 접근

- 2010년 글로벌 개발에 관한 대통령 정책 지침(Presidential Policy Directive on Global Development: PPD)은 개발, 외교, 국방이 국가 안보에 관한 통합되고 포괄적인 접근을

통해 상호 강화 및 보완을 모색하도록 함.

- 다음 세 가지 축을 기반으로 추진 ▲ 지속가능한 개발성과에 정책 포커스 ▲협력대상국 주인의식의 중요성을 강조하고, 강화된 지리적, 분야별 포커스에 맞춰 공여국간 효율적인 노동 분업을 촉진하는 새로운 작업 모델 추진 ▲정부 내 개발 역량 강화를 위한 새로운 체제(architecture) 모색
  * 대통령 행정지침을 원조 프로그램을 위한 전략 및 가이드라인으로 구체화하기 위해 2010.10월 새로운 글로벌 개발에 관한 기관간 정책 위원회(Inter-Agency Policy Committee on Global Development) 수립

③ 2010년 4개년 외교개발정책보고서(QDDR): 시민 힘으로 주도

- 4개년 외교개발정책보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review: QDDR)는 변화하는 글로벌 지정학적, 경제적 환경변화에 적응하기 위해 국무부 및 USAID의 전면적 개혁을 표명
- 지속가능한 발전에 필수적인 강력한 민간파워 재건에 초점을 둔 PPD 이행방안의 개요를 제시
- 글로벌 도전과제에 대응하기 위해 현장중심 및 모든 미 해외기관의 기여를 활용할 것을 주요 추진원칙으로 규정하고, 유연하고 신속하게 역량을 통합하여 위기를 예측, 예방, 대응하는 한편, 비용 효과성, 결과중심을 강조하고 있음.

※ 개발 프레임임 보완을 위한 3대 대통령 이니셔티브(2010.9월 발표)

- **미래 세대 부양 이니셔티브(Feed the Future initiative)** : 런던 G20 정상회의에서 오바마 대통령이 발족한 식량안보에 관한 글로벌 이니셔티브 추진 일환
- **글로벌 보건 이니셔티브(Global Health initiative)** : 2004년 수립된 미대통령의 긴급 AIDS 구조 프로그램에 기반
- **새로운 글로벌 기후변화 이니셔티브(Climate Change initiative)** : 저탄소 미래, 지속가능하고 복원력 있는 사회 촉진을 위해 미 해외원조 전략에 기후변화 우려를 반영

이상의 주요 미국 정책들은 MDGs 달성 전략과 함께 원조프로그램을 위한 정책적 방향과 새로운 참여를 위한 시그널을 제공하였다.

미국 대외원조 정책의 우선순위는 ① 지속가능한 경제성장 ② 민주주의 ③ 거버넌스 ④ 식량안보 ⑤ 글로벌 보건 ⑥ 기후변화 ⑦ 인도적 지원 ⑧ 범분야 이슈로서 양성평등 강조하고 있다.

하지만 이러한 진취적 염원을 이루려면 다음과 같은 도전과제를 가지고 있다.

개발을 외교, 안보와 같은 레벨로 격상시킨 것은 고무적이나 개발을 외교, 안보와 같은 수준으로 격상시키는 것과 동시에 3D를 가장 효과적이고 상호 보완이 될 수 있는 균형 방안을 마련하기란 쉽지 않다.

더하여 미국의 개발은 27개 정부조직에 개발원조 프로그램이 제도적, 예산상으로 분산되어 전략적, 효율적, 효과적 집행을 저해하고 있다. 또한 초기 의회의 불신이 원조 효과성에 부정적인 영향을 끼치고 있어 향후 의회(Congress)의 지지를 확보할 필요가 있으며 의회와 행정부가 동 비전을 공유하기 위한 방안이 마련되어야 한다.

마지막으로 이를 위해 대중적인 인지와 지지를 높이기 위해 개발교육의 중요성이 강조되고 있다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 개발협력 프로그램이 중기적으로 달성코자 하는 목표와 결과에 관해 의회와 협의하고 지지를 확보하기 위한 노력을 기울이는 한편, 대중적, 정치적 지지기반 강화를 위해 결과홍보 및 의회, 비정부 주체들과의 전략적 연계 강화 모색
- 개발협력에 대한 포괄적인 접근 강화 및 개발 목표 달성을 위해 USAID 중심으로 국내외 정책 일관성 제고를 추진

2. 원조를 넘어 개발(Development beyond Aid)

국가안보전략과 국가안보위원회를 통해 미국 개발관련 정책이 제공되었으나 이는 협력대상국 개발보다는 국내안보 이슈에 치중할 수밖에 없었다. 또한 국내 및 여타 외교정책과 개발관련 정책의 일관성 부족을 초래하여 혼동을 주고 있다.

그러나 2010년 PPD에 따라 미행정부가 개발 및 원조에 관한 광범위한 접근방식을 발전시키고 있다. 국가안보위원회에 USAID의 참여를 보장하여 외교, 안보와 함께 개발도 주요 외교 이슈로 승격시킬 수 있게 되었고, 기관간 정책위원회(Interagency Policy Committee)를 수립하여 개발을 촉진하기 위한 중심적 역할 및 관련한 정책중재 및 모니터링을 전담하게 하고 있다.

더하여 개발을 위한 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership, 이하 PPP)제고, 반부패, 분쟁 및 취약국에서의 정부간 조율될 지원(Co-ordinated Approach)에서 주도적 역할을 하고 있다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 국내외 외교정책과 개발을 위한 정책의 일관성(PCD)을 추진할 수 있도록 미행정부는 핵심 우선순위 분야를 선별
- 모니터링 및 보고 채널로서 2010년 새로 설립된 글로벌 개발을 위한 기관 간 정책 위원회를 적

극 활용할 것을 권고

- 취약 상황에서의 정부간 조율될 지원 및 민간 리더십강화 지속

3. 원조 규모, 채널, 분배(ODA Volume, Channels & Allocation)

최대원조 공여국으로서 미국은 2010 총 ODA 규모는 301억불로 세계 2위 공여국과도 2배 이상의 규모차이를 보이고 있다. 이는 세계 ODA의 약 25%를 차지하고 있다.

미국은 지난 10년 동안 지속적으로 ODA 규모를 확대하였으며, 아프리카 사하라이남 지역의 ODA를 2배로 증액하겠다는 글레니글스 공약을 준수하였다. ODA/GNI 비율도 10년 전 0.1%에서 2010년 0.21%로 향상되어 비율에 있어서도 세계 5위를 차지하고 있다. 그러나 미국은 국제사회의 권고사항인 0.7% 달성에 동의하지 않고 있다.

대부분이 무상원조로 구성된 미국의 원조의 87%가 양자 지원이 차지한다. 저소득국가에 55%(2009년), 취약국에 46%(2009년)를 지원한다(아프가니스탄, 이라크가 20%로 대부분을 차지).

원조의 대부분은 보건(특히 HIV/AIDS), 정부 및 시민사회 강화, 그리고 인도주의적 지원에 분배되고 있다.

성과 평가에 따른 선택과 집중의 원칙을 적용하여 협력대상국의 수를 축소할 계획을 가지고 있으며, 분산되고 사용처가 지정된(earmarked)된 예산은 일관성 있고 효과적인 원조프로그램의 집행을 저해할 것이라는 지적을 받기도 하였다. 또한 미국은 원조에 대한 일반 대중의 과대평가된 인식을 바로 잡기위한 별도의 노력이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 원조 투명성을 제고하기 위한 목적으로 해외원조 정보를 공개하는 웹사이트를 통해 개발 사업을 평가할 계획을 가지고 있다. 이는 non-ODA 자금에 대한 기록도 포함될 수 있을 것으로 보인다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 2010년 수준 이상으로 ODA를 지속적으로 확대
- 예산이 전략적 방향과 일치하도록 하고, ODA 예산을 간소화하기 위해 의회와 지속적으로 협의
- 선택과 집중 원칙 적용에 따라 거버넌스가 취약한 저소득국 지원이 삭감되지 않도록 유의
- 다자기구의 특성 및 비교우위를 존중한 지원

4. 조직과 관리(Organization and Management)

미국은 27개 부처 및 기관에서 개발협력에 참여하고 있다. 미국무부와 USAID를 제외하고도 보건

사회부, 국방부, 재무부, MCC(Millenium Challenge Corporations) 주요 4개 기관이 있다. 이러한 미개발협력 시스템의 제도적 분산화가 정책조율, 프로그램을 위한 보다 전략적, 통합적 접근을 저해하고 있으며 미행정부는 본부 및 현지사무소에서 원조 프로세스 간소화, 조율 강화를 위해 노력 중이다. 대표적으로 2006년에는 국무부와 USAID 기관사이 협력 강화를 위한 개혁을 시도하였고, 2009년에는 미행정부는 합동 계획 및 활동을 향상시키기 위해 USAID 현지 사무소 주도의 다년간 국별전략 수립을 시도하였다.

USAID는 기관 역량강화, 협력대상국 주인의식 고취, 결과중심 시스템 구축하는 것이 주요 우선순위이다. 한편, 중앙 평가부서를 수립 및 2011년 DAC 기준에 부합하는 평가전략 발표하였다.

1990년대 이래 원조규모는 크게 늘어난 반면, USAID의 직원 수는 감소하여 원조 프로그램 관리 능력을 위협하고 있다. 이에 2006년을 시작으로 인력역량 재건하려는 전략적 시도가 이행중이다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 현지 개발활동의 감독, 일관성 강화위해 전정부적 국별 전략모델을 모든 현지 사업에 적용하고 사업 보고요건 간소화 및 사업계획 예산 프로세스 합리화를 위해 각 기관의 프로그램 방식 재검토
- 개혁 추진위해 커뮤니케이션 및 교육을 강화하는 한편, 본부 및 현지 사무소 직원에게 적절한 가이던스를 제공하고 이행을 지속적으로 모니터링
- USAID 인적 자원의 강화위해 부족한 인력 선별위한 데이터 시스템 구축 및 USAID 많은 직원의 은퇴시점 고려한 인력 조정 시간계획 수립, 현지 직원의 커리어 지원 강화

5. 원조효과성(Aid Effectiveness)

지난 평가보고서에서는 파리선언의 불성실한 이행이 지적되었지만, 최근 진행되고 있는 미국 개혁안에서는 원조효과성 관련 아젠다 이행을 강조하고 있다. 예로 대통령 정책지침(PPD) 및 4개년 외교개발정책보고서(QDDR)에 따라, 원조의 비구속화 및 동분야에서의 협력대상국 역량강화를 통한 협력대상국 시스템 활용 방안이 포함되어 있다. 그러나 이러한 인식은 주요 기관에서만 공유되고 있을 뿐이며 개발 관련 기관의 인식제고 및 가이던스를 제공할 필요가 있다.

이와 함께 협력대상국 시스템 활용 방안 및 타공여국과의 협력방안에 대한 가이던스 제공도 시급하다.

아직도 상당한 부분에 있어 구속성 원조가 남아 있으므로 미행정부는 원조구속성에 관한 의회의 조건을 철회하거나 완화해줄 것을 계속적으로 요청해야 한다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 원조효과성 제고를 위한 국제적 합의에 부합하는 개발활동의 실용적 가이던스 수립
- 공여국 간 원조조율 협력대상국시스템 사용 제고를 위해 적절한 교육 인센티브 구조 마련
- 최빈개도국, 과다채무빈국(HIPCs)에 대한 전면적 비구속성 원조를 제공하고, 비구속성 원조가 원조의 돈의 가치(Value for money)를 개선한다는 메시지를 의회 내 지속적으로 전달

6. 인도주의적 지원(Humanitarian assistance)

미국은 신속하고 유연하게 대응하는 세계 최대 인도적 지원 국가이나, 프로그램의 불일치(inconsistency) 문제가 남아있으며, 재난위험 감소, 수혜자 참여 그리고 재건 지원이라는 좀 더 총괄적 지원을 확대할 수 있도록 하여 인도적 지원과 개발협력 간 범정부적 연계 강화 등을 추진하고 있다.

인도적 단체에 대한 시민들의 기부 활성화를 촉구 등 인도적 지원 확대를 위해 혁신적 방법 모색 중이며, 인도주의 원칙, 모범사례, 돈의 가치(value for money)에 기반하여 민간 활동가와 군대 간 보다 일관성 있고 의미 있는 파트너십 이행에 노력하고 있다.

□ 향후 고려사항(Future Consideration)

- 보다 일관되고 전략적인 인도적 지원을 위해 범정부적 인도적 지원 가이던스 개발하여, 모범관행 강화, 체계적 접근 장려, 장기간 지속되는 위기상황에 대해 보다 유연하고 예측 가능한 재원 조달을 가능케 하는 한편 난민과 대비해서 국내난민에 대한 불일치한 지원문제 해결
- 재난 위험 감소 수혜자 참여 복귀 지원에 집중하여 범정부적인 조정 메커니즘 강화
- 군에 의해 가장 효과적으로 집행될 수 있는 인도적 지원 방법에 대한 새로운 범정부적 가이던스 개발
- 인도적 지원 커뮤니티와 협력하여 반테러리즘 조치가 인도적 목표를 저해하지 않도록 적용 가능한 해법 및 타협점 모색

Ⅳ. 시사점 : 2012 한국 동료검토를 준비

2012년 한국의 동료검토는 다음과 같이 진행된다.

시간 스케줄 (변경가능)	2012년 5월 4일까지 우리측 메모랜덤 제출 2012년 6월 11~15일 평가단 서울 방문 2012년 6월 18~22일 평가단 현장 방문 동료검토 보고서 작성 2012년 12월 5일 동료검토 회의 개최 최종 보고서 발간
기타 주요사항	주요 동료 심사국 : 독일, 호주 DAC 비회원국 옵서버 참가 허용 검토를 위한 자발적 기여금 우리측 부담.

첫 동료검토를 준비하는 한국으로서는 위의 일정 및 주요사항을 주지하고 사려 깊은 준비와 대응이 필요하다. 무엇보다도 타공여국의 동료검토를 비교분석하여 관련 지식을 축적해야 한다. 이에 가장 최근에 실시된 질적 우수국가 덴마크와 양적 최대지원국가 미국의 동료검토 보고서에 대한 면밀한 이해가 도움이 될 것으로 보인다. 아래 표에서 당시 제시되었던 권고 사항과 이에 대한 우리의 개선방안을 소개하였다.

두 번째로 동료검토를 위한 주요 검토 지표(Indicator)에 대한 이해가 필요하다. 대부분의 지표는 변함없이 지속적으로 반영되지만, 국제개발관련 시대적 주요 이슈에 따라 몇몇 지표는 추가·변경되기도 한다.

2009년 OECD DAC의 가입을 위해 받았던 특별동료검토에서는 ① 한국 개발협력 전반(역사, 법적 체계, 원조구조, 대중인지), ② ODA 규모, 채널 및 배분, ③ 조직 및 관리, ④ 원조효과성, ⑤ 인도주의적 지원에 따라 진행되었다. 그러나 2010년 동료검토에서는 원조를 넘어선 개발(Development beyond Aid)이라는 새로운 검토 항목이 추가되었다. 이는 현재 국제사회가 개발에 있어 원조를 포함한 포괄적 지원의 중요성을 강조하고 있는 것을 알 수 있다.

검토 지표는 개별 국가의 개발 원조를 측정하는 주요 수단임으로 그 변화 추이를 지켜보고 대비할 필요성이 있다.

〈미국 동료검토에서의 지표 변화〉

2002년	2006년	2011년
전략적 구조	시스템 조직	전략적 방향
국가적 합의	국제 파트너십	원조를 넘어선 개발
국제 원조 조화	인지 강화	원조 규모, 채널, 할당
감축 인원 규모	정책 일관성	조직과 관리
효과성, 평가, 성과 중심 원조	구속성 원조	원조 효과성과 결과
정책 일관성과 내부 조화	현장 권한위임	인도적 지원
원조 규모	시스템 효율성	
국제기구 Funding 연체	성과 중심 관리	
USAID의 계약자(Contractor)와 수령인(Grantee) 관리	인력	

〈덴마크 동료검토에서의 지표 변화〉

2003년	2007년	2011년
국가 성과와 예산	정책 구조	전략적 방향
Informal 원조 타이드화	인지 강화와 지원	개발을 위한 정책 일관성 촉진
NGO 독립	다자간 기구 측정을 위한 공여국 조화	원조 규모와 분배
직원 한계	원조 규모	원조 관리와 이행
다자간 파트너십	지리적/분야 할당	인도적 지원
분권화	정책 일관성	
공공 여론	최빈국 원조 언타이드화	
지역주인의식	경험 공유	
컨설턴트 사용	분권화	
	결과 중심 관리	

세 번째로 지난 2009 특별동료검토에서 제시된 권고사항에 대한 이행점검이 우선시 되어야 한다. 2011년 현재 대부분의 권고사항이 이행 또는 부분 이행되었다. 이행 점검을 통해 미진한 부분을 남은 시간동안 보완할 수 있도록 전정부차원에서 노력해야 할 것이다.

마지막으로 2009년 특별동료검토를 통해 제안되었던 권고사항과 관련한 당시 우리 정부의 개선 방안을 소개하며, 2011년 8월 현재 이행여부를 파악해보고자 한다. 중간 점검을 통해 향후 남은 기간 동안 미진한 부분을 채우고 준비할 수 있는 기반이 되기를 바란다.

〈2009년 한국 특별동료검토 권고 이행사항 점검: 2011년 8월 기준〉

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
1. 한국 개발협력 구조와 틀			**1. 전략적 구조와 방향**	
1-1 법률 구조	개발협력활동 전반을 포괄하기 위한 법적기반 구축 ○ 개발협력 총괄 법률 부재에 따른 통합적 정책과 전략 미비 개선	○ 포괄적 ODA법은 국민적 공감대 위에서 선진국 사례, 우리나라의 특수성 등을 종합 고려하여 도입 타당성을 면밀히 검토해 나가야할 과제 – 충분한 연구, 관련 부처간 협의 등을 통해 합리적인 포괄 입법 제정을 검토해 나갈 예정	(법률 구조)	❑ 이행 ○ '09년 ODA 기본법 제정 ○ 국제개발협력기본법 및 시행령 제정 (2010.7.26 발효)
1-2 원조 구조	원조정책 및 전략을 총괄적으로 책임지는 단일 조직 구성	○ ODA 정책, 전략을 총괄 책임지는 단일조직 구성문제는 중장기적 과제로 검토 ○ 유·무상원조를 병행 실시하고 있는 한국의 여건상 우선은 원조정책, 집행기관간 조정기능 강화를 통한 개선방안을 검토 – 국제개발협력위의 역할, 기능을 강화함으로써 기관간 연계, 협력을 강화하고 ODA 전반의 조정, 감독 및 일관된 원조정책 추진	(원조 구조)	❑ 부분적으로 이행 ○ 이원화 극복을 위해 국제개발협력위원회의 조정·총괄기능을 강화하고, 총리실 산하 국제개발협력관실 신설 (과제) ○ 국제개발협력위원회의 한계로 인한 무유상간 및 무상내 원조 분절화 고착화 – 정책 일관성 저해, 원조효과성 저해, 집행상 비효율 문제 발생
	정책조정, 통합 전략 수립 ○ 무 · 유상원조 개별전략을 실질적, 유기적으로 통합 정책, 전략 수립 및 관련 국제개발협력위의 권한 강화	○ 국제개발협력위원회의 역할, 조정기능 강화 및 관계부처간 협력 하에 무상, 유상원조를 포괄하는 통합 전략의 유기적 연계성과 완성도 제고 추진 – 기존 국제개발협력위원회를 통해 ODA 중기전략, 중기 국별원조전략 수립한바 있으며, 동 ODA 정책, 전략 통합 노력 계속 확대		❑ 이행 ○ 무상, 유상 원조의 정책 조정 및 통합성 제고를 위해 무상원조 주관기관(외교부) 및 유상원조 주관기관(기재부) 지정 ○ 무상원조 분절화 개선을 위해「무상원조관계기관협의회」구성 ○ ODA 선진화 방안 및 기본계획에 의거 통합국별협력전략(CPS) 마련 및 유무상 통합 평가체제 구축 등 ODA 선진화 방안 지속 추진

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
1-3 국민인식 제고	❑ 국민인식 제고를 위한 전략 및 이행계획 수립 ○ 범정부적인 중장기 국민인식제고 전략 수립 필요	○ 대외원조에 관한 여론조사 결과 등을 바탕으로 국민인식 제고 전략 수립 – 국제개발협력위를 통해 범정부적 중장기 Public Awareness Strategy 수립 – 대외원조에 관한 인지도·지지도 등을 고려한 그룹별 접근과 산업계·학계·언론계·시민단체 등의 분야를 고려한 그룹별 접근 병행 검토	(국민인식 제고)	❑ 이행 ○ 제6차 국제개발협력위원회시 범정부적 ODA 홍보강화 방안 의결 및 범정부 ODA 홍보 T/F 구축 ○ 2011년 통합홍보계획 확정 및 이행 ○ DAC 가입 및 HLF-4 유치 홍보 ○ ODA Korea 홈페이지 개설 및 ODA 교육원 통한 개발협력 교육 실시 ○ MBC 코이카의 꿈, 개발협력 감성콘텐츠 제작, 논문 공모전 등
	❑ 시민사회와 협력 확대	○ 시민사회의 지식·전문성 활용과 원조의 책임성 증진을 위한 시민사회와의 협력 확대 필요성에 공감 ○ 시민사회 참여확대를 위한 정부정책 수립 추진 – 시민사회와 정책대화 메커니즘 구축 검토 – 시민사회 역량강화사업 실시; 개발협력 교육, 해외사업현장 방문, 프로젝트 management, 개발협력 관련 대학 및 연구소 능력배양 지원 등 – 최근 증가하는 기업 사회 공헌(Corporate Social Responsibility)과 협력 강화 * 기업 사회공헌팀과 토론회 개최(08.7)	시민사회 협력강화	❑ 이행 ○ 시민사회 및 학계와의 협력 강화를 위한 ODA 정책자문위원회 운영 ○ 시민사회 역량강화 및 협력전략 개발 중 ○ PPP 제고 방안 개발 중 ○ 시민사회 참여사업 확대
(정책 일관성: 3. 대외원조 조직 및 관리의 3-1 지표 세부 항목이었음.)			**2. (New: 개발을 위한 정책 일관성 촉진)**	
3-2 관련 부처·기관 간 조율·협력 강화	○ 개발정책일관성(PCD) 관심제고	○ 개발정책일관성(PCD)에 관한 정책 연구 및 향후 국제개발협력위를 통해 관계 부처간 협의	(정책 일관성을 위한 정책 개발)	❑ 부분적 이행 ○ 관련 연구 진행
			(정부 기관간 정책 일관성 촉진 협의체 구축)	❑ 불이행 ○ 계획 없음

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
2. 대외원조 규모, 채널, 배분			**3. 원조 규모와 채널, 분배**	
2-1 대외원조 규모 확대	❑ 원조확대 목표 확정 · 이행 ○ 도전적이며 실현가능한 ODA 증액 목표 수립	○ '08.8월 국제개발협력위원회에서 중기 ODA 확대계획으로 ODA/GNI 비율을 2012년 0.15%, 2015년 0.25%로 확대키로 결정	(원조 규모)	❑ 이행 ○ '10년 ODA/GNI 비율 0.12%, '11년 0.14% ○ ODA 중기계획, ODA 선진화방안, ODA 기본계획을 통해 의결한 ODA 확대계획에 따라 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율을 0.25%(30억불 이상)까지 확대 ○ 정부 주요 국정과제와 연계
	○ 설정한 목표의 공약, 정부내 최고위급의 광범위한 지원, 대중적 지지 확보	○ ODA확대에 관한 정부내외 지지기반 확보 추진 – 최고위층 포함 정부내 상기 목표 이행 공유 및 ODA 관련 국민의식 제고를 통한 대중적 지지 기반 강화 노력		❑ 부분적으로 이행 ○ 2011.8 국제개발협력위원회에서 총리지시사항 ○ 확대계획 공표 및 홍보를 통한 국민적지지 확보
2-2 무상원조 비율 증대	❑ DAC 회원국들에 비해 현저히 높은 유상원조 비율 조정 ○ 차관제공시 국제사회의 채무감소 노력 고려 필요	○ 한국은 신흥공여국으로서 전체 원조규모를 확대하는 것이 현 단계의 우선 과제 – 당분간 재원확보 측면을 고려하면서 무· 유상원조를 포함한 전체 ODA규모를 확대해 나갈 필요 – 향후 점진적으로 무상원조 비율을 확대 ○ 한편, 우리의 경제개발경험에 비추어 볼 때, 유상원조가 협력대상국 경제발전의 큰 밑거름이 될 수 있다고 평가	(원조 분배)	❑ 불이행 ○ '06년 유/무상 3:7이었으나 '15년까지 4:6으로 유상원조 비율 유지 합의 (과제) ○ 무상원조 비율 제고 필요성 등 국회/예산당국/국민 대상 설명 등 지속 추진
	○ 무· 유상 원조의 최빈국, 중소득국 지원 비중 역전 개선	○ 저소득국은 무상원조, 중소득국(LMICs)은 유상원조 위주의 배분 전략 검토		❑ 이행 ○ 2010년 무상원조는 최빈국 40.4% 지원 (LDCs, LICs, LMICs에 93.3% 지원) ○ 2010년 유상원조는 39.4% 지원
	❑ DAC권고 준수 ○ 최빈국 관련 무상원조 또는 최소 증여율 요건	○ '08.7 EDCF 지원조건 변경으로 향후 최빈개도국(LDCs)에 대한 모든 유상원조는 각각 증여율 90% 이상을 충족할 예정		❑ 이행 ○ 원조 최소 증여율 (86%)을 '06년에 기충족함(89%). LDCs에 대한 증여율 90% 달성

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
	이행 ※ 전체원조 증여율 및 ODA 승인규모 권고도 이행 필요	※ 전체 원조의 최소 증여율(86%) 조건 : 기충족('06년 89%) ※ ODA승인액/GNI 조건(DAC 평균에 현저히 미달 시 위배) : 중장기적으로 이행 노력		
2-3 최빈 개도국 · 기타저 소득국 지원 확대	❑ 최빈국과 저소득국가 지원 비율 증대 ○ 빈곤감소 및 MDGs 달성에 중점	○ 저소득국가(LDCs 및 LICs)에 대하여 무상원조 중심으로 원조비중 확대 추진 – 다만, 저소득국가의 지속가능한 경제성장을 위해 필수적인 경제인프라 지원은 채무의 지속가능성을 고려하면서 유상원조 제공 추진 ※ 저소득국가(LDCs 및 LICs)에 대한 무상원조는 매년 점진적 향상 추세 – '05년(23.6%) → '06년(28.3%) → '07년(32.6%)	(최빈국 지원)	❑ 이행 ○ '10년 소득수준 기준 최빈국에 무상원조는 40.4%로 증가 추세 ○ 아프리카 지원비중 확대 ○ 무상원조 비중 소폭 확대 ○ 국제빈곤퇴치기여금 운영중
2-4 중점지원 국 개선	❑ 지역별 배분 (비권고사항) ○ 원조분업을 고려하여 아프리카, 중남미 지원 검토	○ 전통적인 아시아지역 중점 지원 정책기조 유지 ○ 아프리카지역은 최빈국 밀집 지역으로 MDGs 달성 등 국제사회의 절대빈곤 퇴치 노력에 동참하여 지원을 확대 – 전략적으로 중점지원국 중심으로 질병퇴치, 농촌개발, 교육 등 중점지원 분야 위주로 지원	(원조 분배)	❑ 이행 ○ '10년 유/무상 통합 중점협력대상국에 원조분업을 고려하여 아시아 11국/아프리카 8국/ 중동.CIS 2국/ 중남미 4국/ 오세아니아 1국 설정 ○ 또한, 지역 특성에 따라 분야/지원방식 차별화
	❑ 중점협력국 선정 기준 명확화 및 협력대상국 단일화 ○ 협력대상국 선정과 원조배분의 명확한 지침 설정 필요	○ 협력대상국 선정기준과 원조배분의 투명성 제고 위한 지원전략, 지침 수립 – 개도국의 객관적인 자료(소득수준, HDI, 거버넌스, 인구 등)에 근거한 개발수요와 정책적 고려를 바탕으로 무·유상 통합 원조배분지침 마련 추진 ○ 협력대상국 및 중점지원국은 원조규모 확대, 개도국의 원조수요, 정책적 고려 등을 감안하여 지속적으로 검토·수정해 나갈 계획		❑ 이행 ○ '10 무·유상 통합 중점협력국 26개국 선정 ○ 무·유상 기본계획상 26개 중점협력국에 대한 중기 지원 비중(%) 마련

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
		※ 협력대상국 현황: 협력대상국은 무상 56개국, 유상 75개국, 중점지원국은 무상 19개국, 유상 17개국		
	○무 · 유상원조 통합 단일 협력대상국 선정	○ 국제개발협력위원회를 통해 전반적인 통합 협력대상국 선정 및 국별원조전략 수립으로 확대·발전 추진		❑ 이행 ○ 무·유상 통합 중점협력국 26개 선정
2-5 중점지원분야	❑ 중점지원분야 축소 및 집중 ○ 원조분업 및 효과성 고려, 현행 7개 중점지원분야를 협력대상국별 2~3개로 축소	○ 원조역사가 짧은 한국으로서는 원조경험 축적을 통해 우리의 비교우위와 개도국의 개발수요 등에 대한 지속적 검토가 필요 – 중장기적으로 우리의 비교우위 및 지원실적, 협력대상국 개발수요 등을 종합 고려, 중점지원분야를 적절히 조정해 나갈 계획 – 모든 중점지원분야를 각 협력대상국에 적용하는 것은 아니며, 협력대상국별 국가 개발전략, 개발수요 등 특성을 고려, 국별 소수의 중점지원분야를 선정하여 선택과 집중 추진 * 무상원조 19개 중점협력국의 경우 2-3개 분야에 집중하고 있으며, 일반협력대상국도 사업발굴시 국별 특성과 비교우위를 고려, 지원대상 집중방안 검토 * 유상원조는 08-12년간 기후변화, 농업분야를 최우선 지원분야로 선정		❑ 이행 ○ CPS를 통해 한국이 비교우위를 가진 분야와 협력대상국의 국별 특성을 고려하여 중점지원분야 2~3개 선정
2-6 다자원조 및 기타 원조방식	❑ 다자원조 체제의 분산화 개선 ○ 다자원조 제공대상 국제기구의 수를 현저히 축소	○ 다수 국제기구에 대한 소액 원조방식을 개선, 한정된 중점파트너 국제기구에 대한 중점원조방식으로 변경 검토 – 향후 ODA확대규모, 사업관리능력, 원조효과성 등 감안하여 추진	(원조 채널)	❑ 부분적 이행 ○ 중점파트너기구를 3개 선정 지원액의 70% 집중(현재 협력기구수는 약 10개로 축소) ○ 다른 부처, 기관은 다수의 국제기구에 분

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
				담금 지원 형식이 개선되었는지 확인할 필요과제) ○ ODA 통합 예산심사를 통한 효율적/체계적 다자원조 도모
	○ 다자원조관련 일관된 포괄적 협력전략 도입 필요 ※ 현재 20여개 부처, 기관이 80여개 국제기구에 출자, 출연	○ DAC 가입, 선진공여국과 정책조화 및 다자원조 경험 축적 등을 통해 포괄적 다자 원조 추진전략 수립		❑ 불이행 ○ 다자원조 추진전략 부재
	❑ 여타 혁신적 원조방식 활용 ○예산지원, 분야별 접근법, 위임 협력을 통한 공여국간 파트너십 등 새로운 원조방식 고려	○ 우리의 원조규모를 고려하면서 도입 가능한 새로운 원조방식 검토 – 향후 중점협력국 위주로 가능한 방식부터 점진적으로 도입 고려		❑ 부분적 이행 ○ PBA 도입방안을 통해 예산지원 및 섹터예산지원 사업 고려 중
2-7 Cross-cutting 이슈 고려	❑ 개발정책에 Cross-cutting 이슈 반영 점진적 확대 ○ 환경, 양성평등, 인권, 거버넌스 등 cross-cutting 이슈의 원조사업에서 주류화 검토	○ 환경, 여성, 인권 등 cross-cutting 이슈 지원 확대 추진 – 특히, 개도국의 기후변화적응 지원을 대폭 확대 ※ 08-12년간 동아시아지역에 2억불 지원 예정(동아시아 기후파트너십) – 인권, 거버넌스 분야도 다자 및 양자(행정제도 분야) 차원에서 지원 중 ○ 개발프로젝트 선정, 수행, 평가 과정에서 환경, 인권 등 cross-cutting 이슈에 대한 고려가 되도록 제도적 개선방안 추진		❑ 부분적 이행 ○ 우선적으로 젠더이슈 등 반영추진 중 ※ 여성 수혜대상 ODA 사업 확대를 위해 여성쿼터제를 도입하고, 국별연수과정의 여성전문과정 및 프로젝트 사업 확대 등 ※ 동아시아 기후파트너십 (EACP) 사업 진행 ○ 여타 범분야 (젠더, 인권, 빈곤 등) 이슈에 대한 정책적 기틀을 마련하는 중

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
2-8 민간참여 촉진	❑ 민간참여 촉진 전략 수립 ○ 빈곤층과 관련한 특정 기업 활동촉진 지원 등 민간 개발 접근	○ 개도국 빈곤층에 영향을 미치는 특정산업 육성 지원, 빈곤층과 관련된 생산부문 개발지원을 통한 빈곤친화적 성장유도 방안 연구 등	(원조 채널)	❑ 부분적 이행 ○ ODA 사업에 민간참여 활성화 계획 개발 중 ○ PPP사업 확대 및 확대 전략 개발 중
3. 대외원조 조직 및 관리			**4. 원조 조직과 관리**	
3-1 관련 부처 · 기관 간 조율 · 협력 강화	❑ 국별원조전략(CAS) 활용 등 ○ 원조체제의 분산화에 의한 관계부처 · 기관 간 조율 미흡	○ 국제개발협력위를 통해 부처·기관간 조율·협력 강화 지속 추진 – 또한, 사업발굴 단계부터 EDCF 실무협의회, 무상원조협의회 등을 통해 원조사업간 연계 및 일관성 제고 도모중	(관계 부처, 기관간 조율)	❑ 이행 ○ 국별협력전략 (CPS)을 통해 분산화된 관계 부처·기관 간 사업 조율 및 협력 강화
	○ 협력대상국별 통합 국별 원조전략 수립 – 무·유상원조 공통 협력대상국에 대한 단일 국별원조전략(CAS) – 통합 중기 국별원조전략 개선	○ 현행 통합 중기 국별원조전략(08-10)을 발전시켜 일관성, 효과성 제고 추진 – 점진적으로 일반 협력대상국도 협력대상국별로 무·유상 통합된 국별원조전략(CAS) 수립 추진		❑ 이행 ○ 2012년까지 26개 중점협력국에 대한 국별 협력전략 (CPS)수립
	○ 개발정책일관성(PCD) 관심제고	○ 개발정책일관성(PCD)에 관한 정책 연구 및 향후 국제개발협력위를 통해 관계 부처간 협의	(재구성: 정책일관성)	❑ 불이행 ○ 정책정합성관련 연구보고서 진행 중
3-2 효과적 원조관리 위한 인력 확보	❑ 전문성을 갖춘 적정수준의 원조담당인력 확보 ○ 유기적 협력을 통해 인력의 효율적 활용 중요	○ 지역 전문가/분야별 전문가 양성을 위한 교육 확대 및 경력관리 프로그램 강화 – 선진국 개발협력기관 등과 인력교류를 통한 전문성 제고 노력 추진	(인력 운용)	❑ 이행 ○ KOICA는 현장 중심 조직개편과 '13년까지 100여명의 인력확충을 위한 목표를 세워 실행 중임.
	○ 협력대상국 현지파견 인력 증대(decentralization)	○ 원조규모 확대에 따라 예산·인력 허용범위 내에서 현지 파견인력 점진적 확대 추진	(분권화)	○ '15년까지 전체 인력의 41%를 현지에 파견할 예정임. ('10년 25%)

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
3-3 모니터링 · 평가 활성화	❑ 독립적 평가문화 구축 ○ 전 부처 공동 평가가이드라인 수립 및 독립적 평가문화 구축 ○ 평가결과의 개발사업 반영	○ 국제개발협력위를 통해 통합적인 ODA 평가시스템 구축 추진(09년 중)	(M&E)	❑ 부분적으로 이행 ○ '10년 ODA 정책, 전략, 사업 등 전반에 대한 통합평가를 시범적으로 실시하였고, '11년부터 본격적으로 통합평가를 실시 예정
4. 원조효과성			**5. 원조 효과성**	
4-1 원조효과성 아젠다	❑ 파리선언 이행 모니터링 조사 참여	○ 파리선언 이행 설문조사에 계속적으로 적극 참여 예정 – 2006/2008 파리선언 이행 설문조사 참여 결과 미흡한 분야 점검, 이행 노력 강화	(파리 선언)	❑ 이행 ○ DAC 이전 non-DAC 국가로서 유일하게 파리선언 이행 설문조사 참여 ○ 2010년 PD Survey 참여
4-2 주인의식과 일치	❑ 주인의식 증대 및 협력대상국과의 원조일치 확대 ○ 협력대상국 개발우선순위와 일치, 협력대상국 조달시스템사용, 원조예측성, 언타이드화 수준 등 개선	○ 협력대상국 개발전략에 입각하여 원조사업 발굴 중이며, 협력대상국의 필요(needs)를 파악하기 위한 정책대화를 지속 강화 ○ 협력대상국 조달시스템 활용, 원조 예측성 등은 점진적 강화 방안 추진 ○ 2006년 대비 2008년 조사결과는 일부 개선되었으며, 지속 개선노력 추진 – 협력대상국 개발우선순위와 일치: 12% → –37% – 능력배양: 74% → 84% – 협력대상국 조달시스템 사용: 0% → 28% – 원조 예측성: 12% → 21%	(주인의식과 일치)	❑ 부분적으로 이행 ○ 협력대상국 개발 우선순위를 반영한 CPS를 통해 주인의식 제고 및 원조예측성 강화 ○ 조달 시스템 등 협력대상국 시스템 활용을 통한 일치 제고 노력이 더욱 필요
4-3 비구속성 원조 확대	❑ 비구속성 원조비율 증대 계획 이행 ○ 비구속성 원조 확대 및	○ 비구속성화 관련 DAC 권고 이행 계획을 수립, 추진 중 – 특히, 최빈국 및 고채무빈국(HIPC) 대상 비구	(언타이드)	❑ 부분적으로 이행 ○ 2015년까지 우리 원조 비구속성 비율을 75%로 확대 계획(무상 100%, 유상 50%)

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
	DAC 최빈국 원조 비구속화(untying) 권고 이행	속화를 우선 추진 ※ 비구속성화 추진 목표 – 무상 원조 : 08년 30~35%, 09년 35~40%, 10년 50%, 15년 90% 수준 추진 – 유상 원조 : 12년 15~20% 수준으로 확대 (최빈국, 고채무빈국 비구속성화 병행)		※ 우리나라 원조 비구속성 비율(09년 기준)은 48.4%, DAC 평균은 84.5%
4-4 공여국 간 원조 조화 증대	❑ 여타 공여국과 원조조정, 조화 강화	○ 현재 국제기구를 통해 우리의 개발협력 경험이 부족한 지역(특히, 아프리카)에 대한 원조조화 도모 중 ○ 타 공여국과의 공동임무(joint mission)수행, 공동협력대상국분석활동(joint country analytical work), 공동프로젝트 등 계속 확대 계획 ○ 양자간 원조정책대화 활성화 및 공동사업 추진 ※ 영국, 일본과 정례 정책대화 이외, 08년에 한-EU, 한-UNDP 정책대화 개최 및 일본과 아시아, 아프리카 개도국 대상 공동연수사업, 공동프로젝트 추진 ○ 협력대상국 주도 원조공여국 회의에 적극 참가하여 공여국간 협력 제고	(원조 조화)	❑ 부분적으로 이행 ○ 선진공여국과의 정례 ODA 정책협의회 개최(일본, 영국, 캐나다) ○ 선진공여국과 개발협력 MOU 체결(호주, 덴마크, 미국) ○ 협력대상국 원조조화 참여(대부분 공여국 회의에 참여) ○ 기타 원조조화를 통한 구체적인 공동사업에 직접 참여하지는 못하고 있음.
5. 인도적 지원			**6. 인도적 지원**	
5-1 인도적 지원 정책 정비 및 다자 원조채널	❑ 인도적 지원 정책 미비 보완 ○ 인도적 지원원칙(인도성, 공평성, 중립성, 독립성) 반영한 인도적	❑ 08.7월 우리 정부의 인도적 지원에 대한 기본정책 수립 ○ 유엔 결의안(A/RES/46/182) 및 Good Humanitarian Donorship에서 인정된 국제사회의 인도적 지원 원칙(인도성, 공평성, 중립성 및 독립성) 존중 ○ 인도적 수요 기초, 원조효율성을 극대화할		❑ 부분적 이행 ○ 국제사회 인도주의 원칙 존중 ○ 인도적 지원에 대한 별도 정책 수립부재

구 분	권고 사항	개선 방안	2011 기준	'08 이후 개선사항
	지원 정책 수립	수 있는 지원채널 활용 및 모니터링 확보 등 인도적 지원의 체계화 ※ 우리 ODA 예산 증대 규모 및 국제사회의 인도적 지원 수요 확대 등 감안, 인도적 지원 예산 비율 증대 추진 검토		
확대	❑ 다자원조 채널 활용 확대 ○ 원조수요에 기반하고(needs-based), 양자원조보다는 국제적 조율이 용이한 다자원조, 펀드 구성 등 채널 적극 활용	❑ 우리 정부의 인도적 지원 정책에 다자원조 채널 활용 확대 반영 ○ 유엔합동지원요청(CAP: Consolidated Appeals Process) 등 적극 활용 ❑ CAP, CERF, WFP 등 다자원조채널 활용도 및 지원액 확대 예정 ※ 내년도 관련 예산 증액 추진중 – CAP: '08(300만 불) → '09년(600만 불) – CERF: '08년(200만 불) → '09년(300만 불) – WFP(대북지원제외): '06년(10만 불) → '07년(105만 불) → '08년(195만 불) → '09년(대폭 증대)		❑ 부분적 이행 ○ 기구 전문성 활용이 가능하고, 분쟁 등 양자지원이 어려운 경우 적극 활용 계획

ICT부문 공적개발원조(ODA)의 효과성 제고방안

강 주 홍 국무총리실 개발협력기획과장

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. ODA 이해 및 이론적 논의
Ⅲ. 우리나라의 ICT부문 ODA 분석
Ⅳ. 주요 ICT ODA 사례 분석
Ⅴ. 시사점 및 개선방안
Ⅵ. 결 론

Ⅰ. 서 론

우리나라는 반세기만에 원조를 받던 수원국에서 탈피하여 원조를 주는 공여국으로 전환되었고 나아가 선진 공여국간의 회의체인 OECD DAC(개발원조위원회)에 가입(2009년 11월)한 유일한 국가로서, 국내·외적으로 국제사회에 대한 기여를 확대해야 한다는 요청이 증대되고 있다.

원조도 공여국과 협력국간 주고 받는 활동인 만큼 협력국이 필요로 하는 분야에 지원하되, 공여국이 갖고 있는 비교우위 분야에 집중하는 것이 유리하다. 우리나라는 '한강의 기적'이라고 일컬어지는 산업화와 압축성장에 성공한 데 이어, 정보화에도 크게 성공하였다. 정보화시대에 우리나라의 앞선 ICT(Information Communication Technology)부문은 다른 원조 분야보다 비교우위에 있고 이러한 이유로 ICT부문 ODA(Official Development Assistance)가 지속적으로 확대되는 추세에 있다.

최근에는 국제적으로도 ICT부문 ODA가 많은 관심을 끌고 있는데 이는 정보기술의 활용이 사회 전반에 급속하게 확산되고 그 기반이 공고해짐에 따라 개도국의 변화와 발전에서 ICT의 적극적인 활용이 불가피하기 때문이다. 2003년과 2005년에 걸쳐 개최된 「세계 정보사회 정상회의」(World Summit on Information Society : WSIS)는 정보사회와 관련된 제반 이슈를 포괄적으로 논의하였지만 그 가운데 '국가간 정보격차 해소'를 핵심의제로 설정하고 개도국의 ICT역량 강화를 위한 국제협력 강화를 결의한 바 있다.

ICT부문 ODA는 인프라, 의료 등 타 원조 분야와는 서로 다른 특징을 많이 갖고 있으므로 이를 감안해야 개발효과성이 제고될 수 있다. ICT부문 ODA는 선진국과 개도국간 정보격차 해소를 주요 목적으로 하지만 기본적으로 인간의 커뮤니케이션 활동과 직접 연관된 것으로서 단순한 기술이전이 아니다. 따라서 협력국의 사회 · 경제 · 문화적 여건 등을 충분히 고려하여야 하고 협력국의 발전상태를 고려한 단계적 지원이 필요하다. 아울러 ICT부문 ODA는 협력국의 기술표준 형성에 큰 영향을 줄 수 있으므로 향후 우리 기업의 진출 가능성도 같이 고려해야 한다.

그러나 실제 지금까지 이루어진 상당부문의 ICT분야 ODA는 국가 차원의 전략이 부재한 상태에서 ICT부문의 특성도 충분히 고려되지 않은 채 여러 부처 · 기관들이 경쟁적으로 일회성 · 단기성 · 분절화된 지원을 함으로써 ICT부문 ODA의 효과성 · 효율성이 저해되었다. 이에 아래에서는 ICT부문 ODA에 관한 이론적 논의를 살펴보고, 현황과 문제점 분석에 이어 개선방안을 모색하고자 한다.

본 연구는 문헌분석, KOICA(무상원조-한국국제협력단 : 외교통상부)와 EDCF(유상원조-대외경제협력기금 : 기획재정부), 그리고 방통위, 행안부, 총리실 등 관련 부처의 자료 분석, 기타 인터넷자료 분석 등을 통해 이루어졌다.

II. ODA 이해 및 이론적 논의

1. ODA의 개관

공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)란 OECD DAC[1](Development Assistance Committee)가 정한 수원국 리스트에 있는 국가 및 지역, 또는 다자간 개발협력기구에 제공되는 자금 또는 기술협력을 말한다.(OECD/DAC, 2001) 이에 따르면 공적개발원조는 ① 중앙 및 지방정부, 그 집행기관 등의 공적기관에 의해 제공되어야 하며 ② 개발도상국의 경제발전과 복지향상에 기여함을 주된 목적으로 해야 하고 ③ 공여조건이 완화된 원조, 즉 증여율(Grant Element)이 25% 이상인 양허성 조건의 자금이어야 한다.

통계 집계가 시작된 1961년 이래 2006년까지 OECD/DAC 회원국들은 약 1.6조 달러 상당의 원조를 집행했다. 1990년대에는 이른바 원조피로(Aid Fatigue) 현상과 금융위기의 여파로 인해 국제개발을 위한 원조가 감소하기도 했다. 그러나 2000년대 들어서 UN의 새천년개발목표[2]와 2005년 원조의 효

1) OECD의 23개 전문위원회중 경제정책위원회, 무역위원회와 함께 3대 위원회중의 하나임. 우리나라는 '09. 11월 동 위원회에 가입하였음

2) UN의 새천년개발목표(MDGs, Millennium Development Goals)) : 빈곤퇴치에 역점을 둔 2000년대 이후 국제사회 개발협력에 있어 가장 중요한 최상위 목표이자 계획로서, '15년까지 달성할 8개 목표(① 절대빈곤 및 기아퇴치 ② 보편적 초등교육 달성 ③ 남녀평등 및 여성권익 향상 ④ 아동사망율 감소 ⑤ 모성보건 향상 ⑥ HIV/AIDS · 말라리아 및 각종 질병 퇴치 ⑦ 지속가능한 환경보전 ⑧ 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축)를 측정 가능한 수치로 제시하였음

과성 제고를 위한 파리선언[3] 채택을 계기로 다시 증가세를 보이기 시작하여 2000년 및 2006년도 OECD/DAC 공여국의 총 원조 규모는 각각 537억불에서 1,044억불로 두 배 가까이 늘어났다.(KOICA, 2009) 2010년 전체 DAC회원국의 ODA는 1,287억불로서 ODA/GNI는 0.32%로 집계되었다.

최근 UN, OECD 등 국제사회에서는 원조규모의 확대(More Aid), 원조 효과성 제고(Better Aid), 글로벌 원조체제(Aid Architecture)의 변화에 큰 관심을 가지고 있다. 즉 원조규모를 늘리고 공여국과 협력국의 파트너십으로 원조의 효과성을 높이며 다양한 원조주체들간 분절화(fragmentation) 방지를 위해 조화와 협력을 추구하자는 것이 핵심요지이다.

세계화의 진전에 따라 상호의존성이 심화되고 국제협력이 증대하면서 선 · 후진국간 개발격차 문제를 다루는 국제개발협력의 주체와 집행기관도 복잡 · 다기해지고 있다. 이렇듯 다양해진 개발 환경에 부응하여 전통적인 개발원조위원회(DAC)의 공여국이나 유엔과 그 하부기관, 개발은행 뿐만 아니라 DAC 비회원국, NGO, 민간기업 등에 의해 개발원조의 활동영역도 확대되고 있다.

따라서 효율적인 국제개발협력을 위해 정부는 물론, 다자기구, 학계 및 전문기관, NGO 등을 포괄하는 시민사회, 민간기업 등의 광범위한 연계와 협력이 필요해지고 있으며 이러한 ODA 환경의 변화에 따라 ODA의 추진과정에서 거버넌스 접근과 시각이 요구되고 있다. 한편, ODA는 인도주의적 성격 외에 외교정책의 수단이라는 측면을 지니고 있기 때문에 공여국들은 국익의 향상을 위해 부존자원이 많거나 향후 시장수요가 큰 일부 협력국에 대해 소위 '총성 없는' 원조경쟁을 벌이고 있다.

우리나라는 1945년~1999년간 약 127억불을 원조받아 이를 경제 · 사회 개발의 촉진제로 활용한 모범사례로 평가되고 있다. 우리나라는 원조를 받으면서도 1963년 USAID자금으로 개도국 초청연수를 처음 시작하였고 1970년대는 주로 북한과의 체제경쟁 등을 위해 주로 외교안보 차원에서 소규모로 추진하다가 EDCF(1987년), KOICA(1991년) 설립으로 대외원조의 기본틀을 갖춘 후 '90년대부터 대외원조를 본격화하였다.

2003년 이후 이라크와 아프간지원, 세계은행 · ADB 등 MDB(Multilateral Development Bank)에의 출연 · 출자 증가 등으로 유 · 무상 예산이 2005~2011년간 연평균 15.4% 늘어나면서 2배 이상으로 증가하였다. 그러나 EDCF가 설립된 1987년부터 2009년까지 총 원조규모는 약 69억불('09년 8.15억불)로 우리나라가 받았던 수원액에 비해 여전히 적고 ODA/GNI 비율도 0.1%에 불과해 OECD의 2010년도 목표였던 GNI 대비 0.35%와 비교해 보면 매우 낮은 수준이다. 또한 총규모 면에서도 DAC 회원국 23개국 중 19위, GNI 비율과 1인당 ODA규모는 최하위에 머물고 있다.(국무총리실, 2010)

3) 2005년 제2차 세계개발원조총회(HLF-2, 파리)에서 채택된 선언으로, 원조 효과성 제고를 위한 5개 원칙을 제시하였음. 우리나라는 올해 11월말 부산에서 제4차 세계개발원조총회(HLF-4)를 개최할 예정임

〈표 1〉 ODA 예산의 연도별 추이

(단위:억원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
□ ODA	7,971	4,902	6,820	9,288	10,941	13,607	16,323
(ODA/GNI, %)	(0.10)	(0.05)	(0.07)	(0.09)	(0.10)	(0.12)	(0.14)
○ 양자간 협력	4,943	3,835	4,910	6,208	8,034	10,024	12,177
■무상원조 (KOICA 등)	3,257	2,474	3,357	3,877	4,418	5,324	6,047
■유상원조 (EDCF)	1,686	1,361	1,553	2,331	3,616	4,700	6,130
○ 다자간 협력	3,028	1,067	1,910	3,080	2,907	3,583	4,146

자료 : 국무총리실, 2011 * 총예산 규모 : ('05) 208.7조원 → ('11) 309.1조원, 연평균 8.17%증가

한편 우리나라는 2009.11월 OECD DAC 가입시 'Special Review' 및 'DAC 실사보고서'에 ODA/GNI비율을 '12년에는 0.15%로, '15년에는 0.25%로 증가할 것을 공표한 바 있다.(OECD/DAC, 2009) 2010년 현재 우리나라는 전년대비 25.7% 증가한 11.7억불을 지원하여 ODA/GNI는 0.12% ('09년 0.1%)였다.

우리나라 원조의 가장 큰 특징은 추진체계가 다원화되어 있다는 것이다. 양자원조 중 무상은 외교부와 30여개 기관이, 유상은 기획재정부가 담당하고 있으며 다자원조 중 국제금융기구는 기획재정부가, UN 등 기타기구는 외교부와 일반부처가 담당하고 있다. 이렇게 분산된 추진체계에서 원조사업의 중복과 분절화는 피할 수 없는 현상이다[4].(김은미 외, 2009)

2010년 ODA 사업을 전수조사한 결과를 보면 약 1조 3,600억원의 재원을 가지고 32개 기관이 160여개 국가·국제기구에 1,070여개 사업을 추진하는 것으로 나타났다. 또한 유상원조는 경제우선 정책에 중점을 두는 반면, 무상원조는 인도주의적 혹은 포괄적 국익 우선 원조정책에 중점을 두어 이들 간에는 이견이 상당히 있다. 이에 2005년부터 국제개발협력위원회(위원장 : 국무총리)를 구성·운영하고 있으며 작년초에 총리실에 무·유상 원조를 총괄 조정하는 조직을 신설한 바 있다.

〈표 2〉 ODA 담당기관 및 관련법 현황

ODA 형태		담 당 기 관	비 고
양자원조	유상원조	기획재정부(EDCF)	대외경제협력기금법
	무상원조	외교부(KOICA), 30개 기관	한국국제협력단법 등
다자원조	국제금융기구	기획재정부	국제금융기구가입조치법
	기타 국제기구	외교부 및 개별기관	

자료 : 국무총리실, 2011

4) 이와 관련, 2008.3월 OECD DAC의 우리나라 ODA에 대한 특별검토시 원조 일관성 확보를 위해 원조수행기관 통합화 권고, 우리 정부 원조사업에 대한 정책 일관성 확보 및 ODA 국제규범(언타이드, 원조조화 등) 준수, 원조효과 제고를 위해 무상원조 수행체제 일원화 필요성 등이 제기되었음

2. ICT부문 ODA 선행연구 검토

기술은 단지 하나의 물질적 도구 및 장비가 아니고, 기반(infrastructure)과 그것에 부수되는 요구사항들(requirements), 기술적 기능 및 관리적 기능을 포괄하는 통합적인 것으로 이해되어야 한다. 여기에는 구체적 실체를 파악하기 힘든 사회적 및 문화적 요소인 가치, 규범 등도 포함된다. 또한 기술의 영향은 그것이 도입되거나 영향을 미치려고 계획한 분야에만 그치지 않고 의도하지 않은 광범위한 분야에까지 영향을 미칠 수 있고, 기술개발 및 이전 등 기술과 관련된 활동에는 다양한 이해 당사자(stakeholder)가 관여한다. 따라서 기술 및 기술 이전을 이해하기 위해서는 통합적 시각(holistic)이 필요하다.(Hall, 1959)

위에서 살펴본 기술 일반의 세 가지 특성(물질적 및 사회 · 문화적 요소를 포함하는 포괄성, 영향의 광범위성, 이해관계의 다양성)은 정보기술에도 해당된다. 정보기술은 단지 하나의 기능을 수행하는 기술이 아니고, 대부분의 조직에 있어서 조직 운영의 기본 기술일 뿐 아니라, 조직을 더욱 효과적으로 움직이게 하는 기술(enabling technology)로서 그 중요성이 점점 커지고 있다. 무엇보다도 정보기술은 인간의 커뮤니케이션과 밀접한 관련을 갖는, 즉 인간의 커뮤니케이션을 지원하는 기술이다. 커뮤니케이션은 인간 활동의 본질적 측면이고, 다른 어떤 분야보다도 사회 · 문화적 요소가 결정적 영향을 미치고 있다. 결국 정보기술은 비실체적인 요소들과 더욱 밀접하게 상호작용하는 기술 체계이다.(Liebenau and Backhouse, 1990)

정보기술과 사회시스템을 연구하는 학자들은 '정보시스템이란 사회시스템이며, 컴퓨터들의 조합으로서의 컴퓨터시스템은 정보시스템의 한 구성 요소일 뿐이다' 라는 명제를 주장한다(Liebenau and Backhouse, 1990). 따라서 개발도상국으로의 정보기술의 이전에는 이런 사회시스템으로서의 정보시스템의 특성을 고려하는 접근이 요구되고, 더욱 전문적인 접근이 필요하다(Walsham, Symons and Waema, 1990).

그러나 실제 ICT부문 ODA현장에서는 정보기술의 특수성이 충분히 고려되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이 때문에 정보기술 이전이 다른 일반기술의 이전보다 더 많은 문제점을 노정하고 있고, 개도국에 대한 정보시스템 원조 프로젝트가 실패하는 경우가 더 많다는 지적도 있다(Heeks, 2002). 개도국에 ICT를 지원하는 시도가 많이 실패하는 이유는 서구 선진국과 개도국이 서로 다른 문화와 사회적 배경을 가지고 있기 때문에 나타나는 ICT 사업 디자인과 실제 적용간의 차이 때문이다. 정보기술 이전 프로젝트에서 설계 · 개발자와 개도국의 사용자간의 사회 · 경제 · 문화적 거리가 상당히 멀 수가 있는데 이 경우 사용자들의 사회시스템을 간과한 정보 시스템이 이식될 가능성이 더 높다고 하겠다.

또한 정보기술 그 자체가 목적이 되는 위험성도 있다. 정보기술은 여러 기능을 달성하게 하는(Enabling) 기술 임에도 그것이 수행하고자 했던 원래 의도된 기능과는 별도로 소유 그 자체가 핵심기능으로 잘못 인식되기도 한다. 최신 정보기술을 소유한다는 것 자체가 '현대성'의 상징으로 변질될

수 있다. 이런 경향의 예는 협력국의 정보기술능력 특히 유지 · 보수 능력과 사회 · 문화적 요소들을 고려하지 않고서 첨단 정보기술로 가득 채워진 '정보접근센터' 설립 등에서 발견할 수 있다. 동시에 정보기술은 그 발전 속도가 빨라 노후화의 위험성이 아주 높다. 이런 빠른 노후화 위험성은 투자 및 도입 결정에 있어서 신중한 접근을 요구하는데 특히 개도국으로의 정보기술 이전에 있어서 대단히 중요한 고려 사항이다. 빠르게 진보하는 소프트웨어를 업데이트하는 데 필요한 비용, 그리고 그 소프트웨어가 작동할 수 있는 하드웨어를 구비하는 데 드는 비용 등이 확보되지 않으면 기존에 투입된 자원의 낭비를 가져온다. 이와 관련하여 자체적인 재원 마련 가능 여부와 함께 운영인력 등 관련 인력 양성 및 확보가 시급하다. 더구나 이렇게 개발되는 소프트웨어들이 위에서 언급한 바와 같이 현지의 사회 · 문화적 요구를 충족시키지도 못할 수 있다. 따라서 이상에서 살펴본 정보기술 이전의 문제점들, 특히 정보기술의 사회시스템으로서의 특성으로 인해 정보기술의 이전에는 단지 기술요인 뿐만 아니라 사회 · 경제 문제 등 여러 요소를 통합적 시각을 갖춘 전문가 집단에 의한 프로젝트 수행이 요구된다.

3. ICT부문 ODA의 특성

정보기술의 급속한 발전은 선진국과 개도국 사이에 정보격차(digital divide)를 낳으면서 기존의 개발격차를 더욱 가속화시키는 문제를 발생시키고 있다. 선진국에서는 중앙부처 업무의 전자화(전자정부), 인터넷을 이용한 교육(e-러닝), 전자 상거래(e-커머스) 등 행정, 사회, 경제의 다양한 분야에서 ICT가 활용되면서 경제사회 구조의 효율화, 생산성 향상, 생활의 질적 향상, 주민 서비스의 향상 등에 크게 기여하고 있다. 이에 반해, 개발도상국에서는 ICT를 이용하거나 배울 수도 없어 ICT의 혜택을 받을 수 없는 실정이다. 이로 인해 ICT 이용가능 국가와 그렇지 못한 국가와의 정보격차(Digital Divide)가 야기되고, 나아가 양자의 경제 격차를 더욱 확대시키게 된다. 그러나 국가간 정보격차는 국내 정보격차 문제와 달리 격차문제의 해결을 위한 체계적인 대응체제 구축이 쉽지 않다. 왜냐하면 국내 정보격차의 경우, 해당 국가의 법률이나 정부정책 집행 및 재정지원 등을 통해 완화될 수 있지만 국가간 정보격차의 경우에는 선진국 및 국제기구에게 정보화 후발국가에 대한 지원을 의무화시킬 수는 없고 단지 자발적인 지원에 기대할 수밖에 없기 때문이다. ICT부문 ODA는 기본적으로 정보통신 분야의 다양한 사업을 통해 선진국과 개도국간 정보격차 해소를 지원하는 데 주요 목적이 있다. 하지만 ICT 인프라 개선 지원을 통한 제도적 역량 강화 및 ICT 인적자원 개발 등을 통해 빈곤 완화, 경제·사회발전 토대를 구축하여 개도국의 경제성장에의 기여는 물론 새천년개발목표(MDGs) 관련 각종 목표 달성을 위한 기본 수단으로서도 매우 중요하다.

ICT부문은 ODA 다른 분야에 여러 분야에 다각도로 접근할 수 있는 범분야(Cross-Cutting Issue) 이슈이고, 인프라 · 식량 · 의료 · 교육 · 자연재해 극복 등 다른 분야 개발협력과 성격이 상이하다. ICT부문은 기술, 제도적 요소들간 횡적 연계성이 강하며 정보화를 위해서는 공공부문 등 사회 특정

분야의 노력만으로 이루어지는 것이 아니라 사회 전체가 참여하는 국가적 공감대가 형성되어야 한다. 한편 ICT부문 ODA에는 다수의 부처와 기관이 참여하기 때문에 공여국의 입장에서는 기존의 참여기관과 관련 부처 · 단체간 긴밀한 협력체계를 구축할 필요가 있다. 한편 협력국의 입장에서는 ICT 지원후 이를 유지 · 보수할 수 있는 역량과 함께 통신, 네트워크의 구축 및 다양한 콘텐츠 제공을 위한 정보통신서비스 사업자가 필요하다.

기존의 정보격차는 ICT에 대한 접근성이 중심적인 문제였으나 최근에는 ICT의 활용 문제가 더욱 부각되고 있으며, 또한 지금까지는 낮은 수준의 기술능력을 지닌 국가에 인프라와 하드웨어를 제공하는 원조방식이 대다수를 차지하였으나 이제는 기술능력 구축처럼 하드웨어 및 소프트웨어를 통합한 ICT 개발협력으로 관심이 전환되고 있다.(조정문, 2007)

이제 정보통신기술의 발전은 점차 경제, 사회, 문화 발전과 밀접해지면서 ICT 단독으로의 국제협력활동에서 한 걸음 더 나아가 일반 산업 및 경제 기반으로써 다른 분야와 접목되어 對개도국 협력활동으로 발전되고 있다. 예를 들면, 수자원개발 프로젝트에서도 정보기술은 여러 기계적 요소 및 기능들의 조정 및 통제를 위한 본질적 요소가 되는 등 ICT는 일반 개발 프로젝트에도 필수불가결해지고 있다.

4. ICT부문 ODA의 국내 · 외 현황

개도국에 대한 ICT부문 ODA의 중요성으로 인해 선진국의 ICT부문 ODA가 증가하고 있기는 하지만 교통인프라 · 식량 · 교육 등 전통적인 원조 경향의 관성으로 인해 DAC 회원국의 ODA에서 ICT부문 ODA가 차지하는 규모는 대체로 작은 편이다. 미국의 경우 2.5백만~3백만달러 정도이고, 독일과 프랑스는 1.5백만달러 정도, 오스트리아나 영국 등 대부분의 나라는 백만 달러 수준에도 못미치는 ICT 지원을 실시하고 있다. 일반적으로 각국 총 ODA에서 ICT원조가 차지하는 비중이 0.1%에도 미치지 못하는 경우가 많다.

그러나 DAC 회원국 중 ICT 강국인 몇몇 나라의 경우 통신분야 ODA 집중도가 상대적으로 매우 높아, 산업경쟁력의 수준이 ODA 구조에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. ICT 강국으로 분류할 수 있는 한국, 일본, 네덜란드의 경우 절대적 규모에서나 상대적 비율에서 통신분야 ODA가 중요한 위치를 차지하고 있다. 절대적 규모에서 ICT부문 ODA가 가장 큰 나라는 일본으로서, 2008년 2,400만 달러에 이르고 있다. 그러나 ICT부문 ODA 비중이 가장 높은 나라는 우리나라로서, 2006~2008년 평균 7.6%에 달해 다른 어떤 DAC 회원국에 비해 월등히 높은 비중을 보이고 있다.

하지만 ICT부문 ODA 규모의 대소와 관계없이 선진국의 ICT부문 ODA는 대부분 성공적이라는 평가를 받고 있다. 일본과 미국을 중심으로 한 주요 ICT선진국들의 성공요인을 살펴보면 개도국의 정보화 실정 및 수요를 파악하고 필요한 사업을 기획, 개발, 집행, 평가할 뿐만 아니라 ODA 참여국 정부와 민간부문과의 유기적 협력 하에 사업이 추진되고 있다. 특히 사업집행시 정부 및 ODA 참여기관

간 정보, 인력, 자원 등의 공유와 교류 등 유기적 협력과정이 나타나고 있다. 이처럼 사업추진 관련 기관간 협력과 파트너십의 제도화가 특징적이다. 그러나 외형적으로는 협력국의 경제성장과 발전을 추구하고 있지만 궁극적인 목표는 자국 산업의 수출 및 홍보 등의 기회로 활용하는 경향이 강하다. (권 율 외, 2008)

〈표 3〉 DAC 주요 회원국의 통신분야 ODA 규모(2006~2008년)

(단위 : 백만달러)

국 가	2006	2007	2008	총 계
Austria	534.4	415.5	172.2	1,122.20
– communications	0.3	0.3	0.2	0.8
Belgium	825.2	643.7	596.4	2,065.20
– communications	2.5	1.4	5.2	9
France	4,618.30	3,248.80	3,113.80	10,981.00
– communications	0.2	1.5	1.6	3.4
Germany	3,518.70	2,003.60	2,906.00	8,428.30
– communications	1.2	1.2	1.7	4
Japan	3,478.80	1,873.90	1,075.70	6,428.40
– communications	11.9	6.5	24.1	42.6
Korea	40.9	54.7	88.1	183.7
– communications	1.2	5.8	7	14
Netherlands	1,322.80	1,659.60	1,445.70	4,428.10
– communications	3.8	3.8	8.5	16.1
United Kingdom	5,500.70	2,684.00	2,495.60	10,680.40
– communications	0.4	0.3	0	0.7
United States	5,729.60	4,572.80	6,875.00	17,177.40
– communications	3	2.6	2.5	8.1

자료 : OECD DAC, 2010

우리나라의 ICT부문 ODA 지원현황을 무 · 유상원조의 양대 축인 KOICA와 EDCF를 중심으로 살펴보면 1990년대 초반만 해도 전체 ODA 사업 대비 ICT 비중은 평균 약 3%수준이었으나, 이후 지속적으로 증가하여 2000년대에는 10% 내외의 수준에 이를 만큼 증가하였다.

먼저 무상원조인 KOICA의 지원 금액도 2004년 이후 큰 폭으로 증가하여 1991~2010년 기간 동안 지원 누계액은 약 2조7천억원이고, 이중 정보통신분야는 2,683억원으로 약 10%를 차지하고 있다.

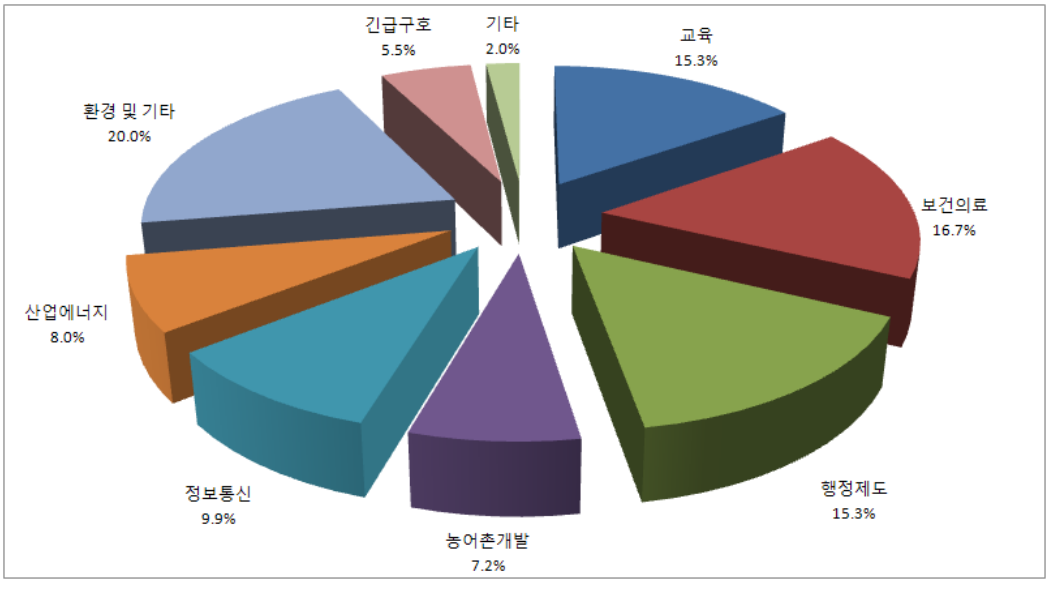
주요 지원 국가는 베트남, 몽골, 인도네시아, 이라크, 필리핀 등으로 이들 상위 5개국에 대한 지원 비중이 KOICA 전체 ICT지원 금액의 34%를 차지하고 있다. KOICA의 ICT부문 지원 사업형식은 프로젝트 사업(60.0%)과 해외봉사단 파견 사업(26.7%)이 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 4〉 KOICA의 국가별 ICT부문 주요 사업 내역

사업 연도	국 가	사 업 명	KOICA 협력기관(PMC)
2006~2008	과테말라	한-과테말라 ICT 교육센터 건립사업	동부 CNI
2006~2007	라오스	라오스 외교부 전산망 구축 3차 사업	삼성네트웍스(주)
2004~2005	미얀마	미얀마 정보통신정책 개발 마스터플랜 수립 지원사업 : 미얀마의 ICT 마스터플랜 및 세부 실행계획 수립으로 개발격차 및 정보격차 완화	정보통신정책연구원(KISDI)
2006~2007	모로코	모로코 국립(알아카와인)대학 소프트웨어 개발센터 건립사업 : 모로코 국립대학에 IT 교육 전문가 및 프로젝트 관리 전문가를 파견, IT 기반 교육 모델 공유와 인재육성을 통한 역량강화와 한국의 ICT 개발경험 공유	(주)포스데이타(현. 포스코ICT)
2006	몽골	몽골 외무부 전자문서보관소 구축사업 : 몽골 외무부 산하 중앙외교문서보관소의 외교문서를 체계적으로 관리할 수 있는 전자문서 보관소 구축 및 역량강화 프로그램(국내초청연수 및 파견전문가의 현지 연수)	(주)포스데이타(현. 포스코ICT)
2001	몽골	몽골 IT Park 구축사업 : 몽골 수도 울란바타르의 중심가에 ICT 정보통신 창업보육센터인 IT Park를 설립하고 대규모 네트워크 구축 및 운영을 통해 IT 기업발전 전략 자문, 역량강화 프로그램 제공(매뉴얼 제작, 한국의 정보통신 개발경험 공유 현지 교육 및 국내초청연수)	SK C&C
2006~2007	방글라데시	한-방 교육분야 ICT 훈련원 건립지원사업	LS전선(주)
2006	베트남	베트남 호치민 정보아카데미 도서관 정보화 지원 사업 : 베트남 호치민 정치 아카데미 내 전자도서관 구축 및 역량강화 프로그램(국내초청연수 및 파견전문가의 현지 연수)	(주)다우데이터시스템
2006~2007	우즈베키스탄	세계경제외교대 도서관 정보화 지원사업	(주)다우데이터시스템
2006	이라크	이라크(KRG) 아르빌 IT 훈련센터 건립사업	동부 CNI
2007~2008	콩고민주공화국	콩고(DRC : 민주콩고) 4개 정부부처 전산화를 위한 유	(주)포스데이타

사업 연도	국 가	사 업 명	KOICA 협력기관(PMC)
		선통신망 구축	(현. 포스코ICT)
2007~2008	파나마	파나마 전자정부 및 원격교육 지원사업	삼성네트웍스(주)
2007~2008	파라과이	파라과이 중앙부처간 통신망 구축 및 정보체계 현대화 사업	(주)케이티(KT)
2006	페루	페루 국제협력청 IT 인프라 개선 : 페루 국제협력청에 전자문서 관리시스템 개발 및 화상회의 시스템 구축 및 역량강화 프로그램(국내초청연수 및 파견전문가의 현지 연수)	삼성네트웍스(주)
2007~2008	페루	페루 국립공과대학 ICT 교육 역량강화 지원사업	삼성네트웍스(주)
2007~2008	페루	페루 외교부 통합정보시스템 구축 지원사업	삼성네트웍스(주)

〈그림 1〉 KOICA의 부문별 지원 비중(1991~2010년)



자료 : KOICA, 2011

〈표 5〉 KOICA의 ICT 부문 주요 지원 국가(1991~2010년)

순위	국 가	금액(백만원)	비중(%)
1	베 트 남	24,682	9.20
2	몽 골	17,847	6.65
3	인 도 네 시 아	16,969	6.33
4	이 라 크	16,172	6.03
5	필 리 핀	14,706	5.48
6	이 집 트	11,167	4.16
7	페 루	10,340	3.85
8	파 라 과 이	10,166	3.79
9	우 즈 베 키 스 탄	9,892	3.69
10	방 글 라 데 시	9,084	3.39
	총 계	268,275	100.0

자료 : KOICA, 2011

〈표 6〉 KOICA의 ICT부문 형태별 지원 내역(1991~2010년)

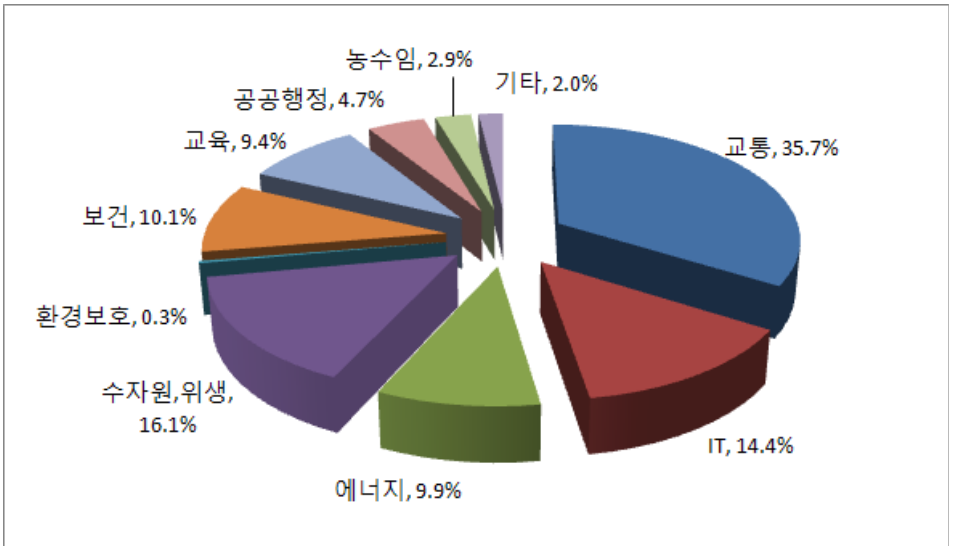
지원 형태	지원 건수	금액(억원)	비중(%)
프로젝트	101건	1,608.8	60.0
물자지원	31 건	50.4	1.9
개발조사	4 건	35.4	1.3
연수생초청	235과정(3,593명)	252.1	9.4
전문가	89명	18.1	0.7
해외봉사단	2,769명	716.4	26.7
국제기구협력사업	1 건	1.2	0.04
총 계		2,683	100.0

자료 : KOICA, 2011

한편 유상원조인 EDCF의 전체 지원 금액은 2006년 이후 큰 폭으로 증가하여 1987~2010년 기간 동안 지원 누계액은 약 7조원이고 이중 ICT부문 지원 비중이 14.4%를 차지해 교통(35.7%)분야, 수자원 · 위생(16.1%)에 이어 세 번째이다. 2000년이후에는 건별 지원 금액도 큰 폭으로 증가하여 1건당 320억~350억원 규모에 이르고 있다. EDCF의 ICT부문 지원 대상 지역은 동남아와 CIS 지역 등 아시아 국가와 일부 동유럽 국가에 집중되어 있으며 1990년~2010년간 ICT부문 ODA사업 건수는 총

23개국에 대해 45건에 달한다.

〈그림 2〉 EDCF의 부문별 지원 실적



자료 : EDCF, 2011

〈표 7〉 EDCF의 국가별 ICT부문 사업 내역

승인 연도	국가	사 업 명	승인금액 (백만원)	승인금액 (백만불)
1990	필리핀	1차 전화망 확충 및 현대화 사업	3,790	5.38
1991	우간다	지방전화망 확충사업	5,406	7.50
1992	폴란드	OPOLE주 통신망 현대화사업	38,173	50.00
	미얀마	전화통신망 확충사업	5,726	7.80
1993	루마니아	PRAHOVA주 통신망 현대화 사업	39,468	50.00
1994	필리핀	2차 전화통신망 확충사업	8,249	10.20
1995	에콰도르	지방통신망확충사업	11,467	15.00
	중국	호남성 통신망 확장사업	13,038	17.00
1996	스리랑카	Horana 지방 전화망현대화 사업	11,725	15.00
		Gampaha지역 통신망 현대화사업	11,725	15.00
	카자흐스탄	통신망 현대화사업	16,269	20.00
	우즈베키스탄	통신망 현대화사업	12,486	15.00
	루마니아	ALBA주 및 주 통신망 현대화사업	24,882	18.00
1998	키르기스스탄	통신망 현대화 사업	16,114	12.00

승인 연도	국가	사 업 명	승인금액 (백만원)	승인금액 (백만불)
1999	몽골	정부통신망 현대화사업	6,983	5.30
		지방통신망 확장사업	18,561	14.30
	루마니아	ALBA & BUZAU 주 통신망 현대화 사업 PHASE Ⅱ	16,538	13.00
2001	방글라데시	통신망 현대화 사업	35,259	30.00
	캄보디아	행정전산망 구축사업	26,350	20.00
2003	예멘	통신망 확충 사업	32,075	30.00
2004	인도네시아	국가범죄정보센터 개발사업	19,438	20.20
	미얀마	전자정부 구축사업	12,794	12.50
	스리랑카	전자정부 확충사업	14,534	15.00
2005	도미니카공화국	관세시스템 전산화사업	22,108	23.00
	방글라데시	인터넷정보망 확충사업	34,689	25.00
2006	우즈베키스탄	교육정보화 사업	34,838	30.00
	과테말라	교육정보화사업	27,049	23.60
	인도네시아	바탐 전자정부 구축사업	14,747	16.00
	몽골	울란바타르 지능형교통망 사업	17,327	12.80
	캄보디아	지방행정정보망 확충사업	29,084	30.97
	인도네시아	국가정보통신교육원 건립사업	19,362	21.00
	앙골라	앙골라 국가정보처리센터 구축사업	33,193	35.00
2007	세네갈	정부행정망 구축사업	26,003	25.00
	베트남	디지털 방송 인프라 확충사업	28,853	25.00
2008	방글라데시	해안통신국 현대화 및 해상조난안전시스템 구축사업	16,275	14.20
	스리랑카	전자정부 확충사업(2차)	8,331	6.65
	방글라데시	국가정보통신망 개발사업	35,105	30.63
2009	베트남	호치민~쭝릉 고속도로 지능형 교통시스템 구축사업	34,384	30.00
	콜롬비아	콜롬비아 ICT 교육역량강화사업	34,384	30.00
		콜롬비아 ICT R&D 센터 건립사업	11,461	10.00
	인도네시아	특허정보시스템 구축사업	37,823	33.00
	방글라데시	방글라데시 ICT 교육훈련센터 건립사업	44,699	39.00
2010	모잠비크	재난관리정보화시스템 확충사업	28,654	25.00
	도미니카공화국	출입국관리시스템 구축사업	28,654	25.00
	인도네시아	경찰청 무선통신망 구축사업	45,846	40.00
합 계 (45건)			1,013,919	969.00

자료 : EDCF, 2011

Ⅲ. 우리나라의 ICT부문 ODA 분석

1. ICT 발전과정 평가

지금까지 우리나라는 전략분야를 단계별로 확정 · 제시하고, 정보화 수요와 전략산업의 육성 정책을 종합 연계시키는 한편, 관련 추진체계 정비와 법적 기반을 확보하는 일련의 과정을 강력하게 추진해 왔다. 기간별로 보면 70년대 후반~80년대까지 통신시설의 대량 확충과 현대화가 본격화 되었고, 80년대 후반~90년대 초반까지는 전산망을 국가기간산업으로서 네트워크화하고 반도체 기술개발, 전산자원의 공동 활용 등 정보사회를 위한 본격적 기반을 조성하였다. 이후 90년대 후반부터 정부는 전산화단계에 머물렀던 정책체계를 근본적으로 재정비하여 정보화 추진체계, 비전 · 계획, 법 · 제도, 추진재원 등 범정부적 정보화역량을 모두 결집 · 추진하였고 그 결과, 우리나라는 21세기에 들어서면서 최고의 ICT강국으로 부상하여 세계가 주목하는 벤치마킹 대상이 되었다.(오정연, 2006)

이러한 ICT발전의 핵심적인 성공요인으로는 정보화를 통해 국가 경쟁력을 제고하고자 하는 국정최고 책임자의 강력한 의지와 추진체계 확립(Leadership & Institutional Arrangements), 미래 수요를 예측하여 통신망을 고속 · 고도화하고 '선택과 집중'에 따라 ICT기술개발과 인력양성에 집중 투자하는 전략분야 선택(Key Thrusts & Development), 대규모 소요 투자의 확보 및 위험분산을 동시에 달성한 투자재원조달 방식(Funding Mechanism) 등으로 분석되고 있다.

그러나 단기간 내 ICT 분야의 급속한 발전은 프라이버시 침해, 사이버테러 등 새로운 사회문제를 야기하기도 하였다. 이외에도 정보화가 심화되면서 방대한 정보가 무질서 · 무체계적으로 유통되면서 정보과잉 현상이 야기되었고, 정보 전달을 맡은 매체 발전을 비롯한 일반 과학기술의 발전 속도에 비해 사람들의 적응력이 미처 따르지 못해 문화지체(Cultural Lag)현상도 뚜렷하게 나타나고 있다. 또한 새로운 매체 기술과 뉴미디어 소유 격차에 의해 파생된 정보유통의 불평등 현상으로 인해 정보의 빈자(Information-Poor)와 정보의 부자(Information-Rich)간 지식격차(Knowledge-Gap) 문제도 발생하고 있다.

이외에도 ICT정책 추진과정에서 부처간 업무영역의 혼란과 갈등도 유발되었다. 정보화 사업은 통신망 구축, H/W 및 S/W 산업 육성, 기술개발, 조직혁신 등 그 범위가 매우 넓어서 거의 전 부처의 영역에 걸쳐있기 때문에 단일 부처가 정보화 업무를 독점적으로 관장하기 어렵다. 뿐만 아니라 새로운 기술이 끊임없이 출현하고 기술융합에 따라 새로운 업무 영역들이 계속 창출되기 때문에 기존의 업무분장 기준에 따라 관할 부처를 정하기가 매우 어렵게 되었다. 설사 업무 영역의 조정이 일시적으로 이루어졌다고 하더라도 곧 이어 새로운 사업 분야들이 나타나기 때문에 부처간의 갈등관계가 지속적으로 유지되고 있다.(김석주, 2010)

2. ICT부문 ODA의 비교우위 분석

통상 ODA는 다른 분야보다 비교우위 분야에 원조를 집중하는 것이 바람직하다. 우리나라의 경우, 정보통신 분야에서 세계적 수준의 우수한 IT기술과 충분한 IT전문 인력을 보유하고 있으며 민간 기업은 물론 시민단체, 대학 및 연구소의 경험과 지식수준이 높다.(박복영, 2007)

우리나라 ICT부문에 대한 국제적 평가를 살펴보면 거의 최상위 순위를 유지하고 있다. 최근 기준(2010년)으로 먼저 ITU의 ICT지수에서 총 159개국 중 3위를 차지하였고, UN의 전자정부 평가에서는 1위를 차지하였다. 또한 OECD(2010년)에 따르면 인구 100명당 무선초고속인터넷 가입건수 및 유무선 초고속 인터넷 접속가구에 있어 세계 1위이고, 커버리지 · 속도 등의 기타 지수에서 2~4위를 차지하였다. 또한 영국 옥스퍼드 대학 측이 조사한 초고속 인터넷 품질에 있어서는 2009년, 2010년 연속 세계 1위를 차지한 바 있다.(방송통신위원회 내부자료, 2011)

아울러 ICT산업 측면에서도 2010년 ICT산업의 수출과 무역흑자는 연간 사상 최대 실적을 기록하였다. 2010년 ICT산업의 수출은 1,540억불로 우리나라 전체 수출 4,674억불의 33%를 차지하였고 전체 무역수지 흑자가 417억불임에 비해 ICT산업의 무역수지 흑자가 782억불에 달해 ICT산업의 무역수지 흑자를 제외하면 전체 무역수지가 오히려 365억불의 적자가 발생할 정도로 결정적인 역할을 하고 있다. 따라서 국제적으로 비교우위가 있는 ICT 분야에 특화하여 민간부문과의 연계 하에 정보통신 기술 전수, ICT망 구축지원, ICT정책자문, ICT훈련센터 건립 등 개도국의 실질적인 정보격차 해소를 위한 지원활동에 역점을 둘 필요가 있다.

3. ICT부문 ODA의 성과와 문제점

ICT부문 ODA는 크게 ICT 초청연수사업, ICT 정책자문사업, ICT 인프라 지원사업 그리고 해외인터넷봉사단 파견사업 등의 형태로 추진되고 있다.

개도국의 ICT역량을 강화하기 위해서는 우선 ICT를 주도하고 있는 주요 인적 자원의 개발 지원이 이루어져야 한다. 이에 우리나라는 개도국의 ICT 공무원 및 주요 업체의 임직원 등 개도국 ICT 정책을 주도하는 이들의 교육 개발 지원을 위해 초청연수사업을 진행하고 있다. 1991년부터 2010년까지 총 117개국으로부터 약 7,000명(KOICA, 한국정보화진흥원 등의 실적 합계)을 초청연수시켰다. 이러한 개도국 ICT인력 개발 지원은 개도국 ICT전문가의 역량배양 지원 뿐만 아니라 우리나라의 성공적인 정책경험을 전수하고, 교육생들간 인적 네트워크를 구축함으로써 친한국적 ICT 환경이 조성되는 기반이 되고 있다.

우리나라는 정부주도의 성공적인 ICT 정책경험을 기반으로 세계적인 ICT 리더 국가로 자리매김을 할 수 있었다. 이러한 우리의 정책경험을 개도국과 공유하고 나아가 개도국에 적합한 정책방향을 제시함으로써 개도국 ICT발전을 지원하기 위해 2000년대 초반부터 ICT정책자문 사업을 수행하여 왔

다. 동 사업은 개도국에 국가정보화 정책, ICT 산업정책, ICT 법 · 제도, 정보보호 정책 등 개도국이 필요로 하는 자문 분야에 대해 우리나라의 성공적인 ICT정책경험을 기반으로 개도국의 ICT 정책방향 및 추진전략 등에 관한 자문을 제공하는 것이다. 이러한 ICT정책자문은 개도국 ICT 발전 지원을 통한 국제정보격차 해소에 기여할 뿐만 아니라 한국형 ICT정책 경험을 전수, 전파함으로써 친한국적 ICT환경을 조성하는 데에도 기여하고 있다. 2002년부터 2006년까지는 주로 ASEAN의 개도국을 대상으로 수행해 왔으며, 이러한 ICT정책자문 사업의 성공적인 결과를 바탕으로 2007년부터는 '공동번영을 위한 개도국 정보통신 협력사업'으로 확대 발전함으로써 ASEAN 개도국뿐만 아니라 전 세계 개도국을 대상으로 ICT정책자문 사업이 추진되게 되었다. 또한 2007년부터는 현황 분석 및 경험을 바탕으로 정책방향을 제시하는 자문사업 외에 우리나라의 ICT정책을 직접 주도해 온 고위급 ICT전문가를 개도국에 장기 파견하여 개도국의 ICT정책수행에 대한 상시자문활동을 하는 전문가 파견 사업까지 진행되고 있다. 동 사업은 ICT정책자문을 통해 제시된 ICT정책 및 전략을 실행하기 위한 구체적인 방법을 자문함으로써 보다 직접적으로 개도국의 ICT정책 활동을 지원하는 것이다.

또한 우리 정부는 개도국의 정보이용 환경을 개선하기 위한 지원활동도 활발히 수행해 왔다. 여기에는 개도국에 정보접근센터 구축, 전자정부시스템 구축 등 ICT 인프라를 지원하는 사업과 ICT 전문인력을 파견하여 ICT 교육 및 봉사활동을 전개하는 해외 인터넷봉사단 파견 사업이 있다. 먼저 개도국 정보접근센터 구축사업은 개도국의 정보격차해소를 목적으로 개도국에 인터넷라운지, 정보화교육장, 세미나실 등으로 구성된 한국형 ICT인프라를 구축하는 사업으로서 이를 통하여 개도국의 정보이용기반을 조성함과 동시에 한국의 정보통신산업의 발전상 및 한국 정보문화의 우수성을 홍보하는 센터로서 기능을 수행하고 있다. 이 사업은 지난 2002년 캄보디아에 정보접근센터 구축을 시작으로 2002년부터 2010년까지 총 26개국에 26개소의 정보접근센터를 구축 · 지원하여 왔다. 2003~2010년까지 연인원 약 480만명이 정보접근센터 시설을 이용한 것으로 추정된다.(한국정보화진흥원 내부자료, 2011) ICT 인프라 지원사업에는 이외에도 앞서 살펴본 대로 EDCF에서 총 45건 사업에 약 1조원이 지원된 전자정부시스템 구축, 통신망 현대화사업 등이 있고 KOICA에서 총 101건 사업에 약 1,600억원이 지원된 ICT훈련원 구축 사업 등이 있다.

해외 인터넷봉사단 파견 사업은 개도국의 정보격차 해소를 위해 대학생, ICT전문가 등 ICT인력을 정보화 후발국에 파견하여 약 1개월간 현지 공무원, 지역주민을 대상으로 PC일반교육 및 인터넷 활용 등의 정보화 교육 및 관련 봉사활동을 수행함으로써 국제정보격차 해소에 기여하고, 글로벌 IT Korea의 이미지를 제고하는 사업이다. 2000년부터 2010년까지 총 68개국에 약 5,000여명이 파견되어 활동하였다. 올해에는 20여개국에 660여명이 파견될 예정이다.(KOICA · NIA 내부자료, 2011)

그러나 ICT부문 ODA 규모의 증가에도 불구하고 우리나라 ODA의 전반적인 문제점과 마찬가지로 ICT부문 ODA도 비체계적이고 비효과적이라는 지적들이 꾸준히 제기되고 있다. 그 원인으로는 우선 ICT부문 ODA정책의 이념 · 목표가 불명확하고 이에 따라 장기적 비전 · 전략이 미비한 점을 들 수 있다. KOICA는 분야별 중기전략을 수립하여 사업추진해 왔지만, 그간 우리의 ODA사업은 주어진 원조

수단을 유기적으로 연계 · 활용하여 성과를 높이는 데 한계가 있었는데, 이는 특정 부문과 사업에 대한 목표와 기대성과를 분명히 한 지원보다는 기자재 원조와 연수생 교육훈련 등 정형화된 지원을 그때그때의 요구와 필요에 따라서 임의적으로 실시해 왔기 때문이다.(한국개발전략연구소, 2007)

또한 장기적 전략 부재 상태에서 ICT부문 ODA 담당기관간 정보교류 미흡, 분절화된 사업추진 등으로 중복지원, 사업간 연계 미흡, 사후관리 부재 등의 문제점이 발생하고 있다.

〈표 7〉 ICT부문 ODA 관련 부처별 업무추진 현황

부 처		산하기관	ICT 관련 주요 업무
외교통상부	ODA(공적개발원조)/ 전자정부 국제개발 협력 등	KOICA	– 개발도상국의 경제사회 발전 – 개발도상국 빈곤퇴치 및 새천년개발목표 (MDGs) 달성 지원 – 정보화 마스터플랜 수립 – ICT 창업보육센터 건립 및 실행방안 수립 – 전자정부 구축 지원 – ICT World Friends Korea 봉사단원 파견 – ICT 직업훈련 역량강화 (IT훈련원 건립 및 교과과정 개선 등 컨설팅) – ICT 전문가 국내초청연수 등
행정안전부	전자정부 국제협력	한국정보화진흥원 (NIA)	– 정보화 전문기술 컨설팅 – 정보화 국제컨설턴트 양성 – ICT 협력센터, 정보접근센터 – ICT 전문가 초청연수 – ICT 청년봉사단 파견 등
지식경제부	전자정부 시스템 수출	정보통신산업진흥원(NIPA)	– 소프트웨어 수출지원
		대한무역투자진흥공사 (KOTRA)	– 기업 해외진출 지원
		SW산업협회	– 소프트웨어기업 수출지원
		IT서비스산업협회	– SI업체 수출 지원
		정보산업연합회	– ICT기업 수출 지원
방송통신 위원회	방송/통신 국제협력	한국인터넷진흥원 (KISA)	– 방송통신 해외홍보 및 CONEX 운영 – 해외 방송통신 전문가 초청 – 방송통신 해외 로드쇼, 및 글로벌 마케팅 – 방송통신 분야 정부 간 컨설팅 제공
기획재정부	대외협력기금	수출입은행	– EDCF 기금관리

자료 : 한국국제협력단 및 한국정보화진흥원, 2010

사업 선정의 경우 지금까지는 수요자인 협력국의 입장보다 공급자적 시각에서 이루어진 경향이 있고 각 단위 사업들 간의 연계가 미흡하여 개별 · 단기사업 중심으로 사업이 선정되어 추진되어 왔다. 사업 구성면에서도 대체로 2~5년을 사업기간으로 하는 장기 프로젝트는 소수에 그치고, 대부분 1년이 안 되는, 경우에 따라서는 2~3개월의 단기사업 중심으로 이루어져 왔다. 이는 대부분의 공여국이 기술 컨설팅 중심의 사업 발굴 및 수행을 할 때 생기는 일반적인 문제점이기도 하다. 이처럼 단기적 시각에서 이루어지는 개발협력 사업 추진으로 인해 전반적인 개발의 목표, 주요 정책 과제, 투자 우선순위 등에 입각한 유망 사업을 발굴하는 데 한계가 있었다.

이처럼 우리나라 ICT산업의 전체적인 맥락을 고려한 종합적 시각에서 협력국 선정이 이루어지기보다는 기관 및 부처별로, 때로는 막연하고 모호한 기준에 따라 협력국 선정이 이루어지다 보니 협력국에서의 중장기적 성과를 확인하기도 어려웠다. 결국 기존의 ICT ODA는 폭넓은 분야에 비교적 다양한 유형의 사업이 추진되었지만 이를 바탕으로 개도국의 정보기술능력 향상이나 사회 개선 등의 목표를 달성하는 데는 제한적이었다. 또한 현재 진행되는 ICT ODA 사업들은 기초 수준의 사업들이 소규모, 산발적으로 진행됨으로써 되어 표준을 통한 정보통신산업의 세계 시장 진출이라는 전략과 유리되어 있었고, 이 사업들이 국내 정보통신산업에 미치는 연결 고리를 찾기가 어려웠다.

Ⅳ. 주요 ICT ODA 사례 분석

OECD DAC(1991년)에서는 ODA사업에 대해 적합성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성 등 5대 기준을 적용하여 평가를 실시할 것을 권고하고 있다. 각각의 기준을 ICT부문 ODA에 적용하면 적합성 기준은 ICT 지원이 협력국 개발환경 및 수요 등에 대한 부합하는지 그리고 ICT 지원사업이 협력국의 경제 · 사회적 조건 등을 고려하여 적절하게 수행되는지 등을 의미하며, 효과성 기준은 ICT 지원사업의 목적 · 성과 달성 여부 및 달성 정도 등을 의미하고, 효율성 기준은 ICT 지원사업이 예산 대비 효율적인지 그리고 사업 추진체계와 절차 등이 효율적인지 등을 의미한다. 영향력 평가는 ICT 지원사업의 긍정적 · 부정적 파급효과와 협력국 관련기관의 역량개발, 제도강화, 인재 육성, 생활 개선 등에 기여하였는지 등을 의미하며, 지속가능성 평가는 ICT 지원사업의 성과가 일회성에 그치지 않고 지속적으로 영향을 미치는지 그리고 관련 시설 · 인재 육성과 후임자를 위한 교육 시스템 등이 지속적으로 업데이트되고 있는지 등을 의미한다.

ICT ODA사업의 성과 분석에 있어서 공여국의 입장에서는 적합성, 효과성, 효율성이 상대적으로 더 중요하고 협력국의 입장에서는 영향력, 지속가능성이 상대적으로 더 중요하다. 아래에서는 적합성 실패사례와 효과성 · 효율성과 직결된 ODA사업간 중복 · 연계 미흡사례, 그리고 영향력 · 지속 가능성과 직결된 협력국의 의지 · 협력 성공 사례를 분석하고자 한다.

1. 지원의 적합성 실패 사례

협력국에 시설건축, 물품지원 등의 무·유상 원조를 할 때에는 사업목적 및 범위, 협력국의 경제·사회 발전 정도 등을 고려하여 현지 실정에 적합하게 지원하고 지원물품 등이 원활하게 사용될 수 있도록 충분한 운영교육을 실시해야 한다.

감사원의 자료(2011년)에 따르면 KOICA에서 2004년 3월 필리핀에 '한·필리핀 IT훈련원 건립사업'(사업기간 : 2004~2005, 총사업비 : 500만달러)을 추진하기로 하고, 퀘존 IT훈련원에 430만달러, 블라칸 IT훈련원에 70만달러를 지원하였는데 교육수요 등 현지 여건에 맞는 교과과정 및 적정 규모에 등에 대한 면밀한 검토없이 퀘존 IT훈련원을 대규모(건축연면적 3,000㎡)로 건립하도록 지원하였다[5]. 그 결과 2005.12월 동 훈련원을 개원한 뒤 이듬해 6월부터 교육생을 모집하여 운영하고 있으나 2006년부터 2009년까지 2D 및 3D 애니메이션 등 3~4개 과정만 운영하는 등 당초 10개 과정의 다양한 IT 고급기술자를 양성하려던 계획과 다르게 운영하다가 2010년 1월부터는 아예 수강생이 없어 교육과정이 개설되지 못해 훈련원 건물의 일부를 인근 대학에 강의실(7개)과 도서관으로 임대하고 있다. 또한 동 훈련원이 큰 건물이어서 청소원, 경비원 등 많은 직원들이 종사함으로써 이들에 대한 인건비가 많이 소요되고 위 사업을 추진하면서 국내 초청연수를 받았던 운영자들이 동 훈련원의 강사로 재직하지 않고 이직해버려 외부강사를 초빙하는 등의 비용들이 추가로 학생들의 수업료에 반영됨으로써 훈련생들이 등록을 기피하는 원인으로 작용하고 있다. 이에 비해 두 훈련원중 소규모

5) 필리핀 내 IT분야의 급격한 성장세 및 관련분야 대학생 수가 전체 대학생의 11.5%에 이르는 등 ICT 산업기반을 감안, 졸업생의 취업 문제에 대한 고려에서 비롯된 것이며, 퀘존 IT훈련원이 위치한 필리핀 기술전문대학 영내에 ICT관련 수업이 일반적인 워드프로세서 등 사무자동화 수준이었기 때문이기도 하다. 이를 한 단계 높일 수 있는 방향으로의 사업지원이 필요한 상황에서 일본의 국제개발협력기관인 JICA(일본 국제협력기구) 또한 IT Park구축(1.5억 달러), 필리핀 국립대 IT센터건립(2.1천 만 달러)을 통해 첨단 IT산업에 필요한 인재양성을 목적으로 지원하는 등 고급인력 양성에 대한 필요성은 필리핀 내 IT분야 지원에 있어 원조공여국의 공통된 주요 관심사였다. 위와 같은 검토 결과 KOICA는 고급 IT기술인력 양성을 목표로 전문훈련원을 건립하는 것이 타당하다고 판단하여, 센터의 규모측면에서 동 사업이 우리 정부의 약속에 따라 추진된 상징성을 고려해 지원하였다. 한편 불라칸 ICT 훈련원은 신축이 아닌 기존 훈련원을 개보수함에 따라 사업비 소요가 축소된점을 고려 잔여예산을 퀘존 훈련원 신축에 활용하도록 계획을 수립했으며, 필리핀 정부에 대한 정부간 약속에 따라 지원금액 또한 정해진 상황이었기에 소규모로 지원보다는 랜드마크 성격의 지원이 포함되는 것을 필리핀 정부와 협의를 통해 결론을 도출하였다. 그 결과 2005.12월 동 훈련원을 개원한 뒤 이듬해 6월부터 교육생을 모집하여 운영하고 있으나 2006년부터 2009년까지 2D 및 3D 애니메이션 등 3~4개 과정만 운영하는 등 당초 10개 과정의 다양한 IT 고급기술자를 양성하려던 계획과 다르게 운영하다가 2010년 1월부터는 아예 수강생이 없어 교육과정이 개설되지 못해 훈련원 건물의 일부를 인근 대학에 강의실(7개)과 도서관으로 임대했다. 그러나 한국국제협력단과 필리핀 TESDA(기술교육개발청)는 대통령 장학금을 유치하여, 수강생들에게 장학금을 제공하였고, KOICA ICT 전문가로 구성된 시니어 봉사단원과 단원 3명 이상이 상주하면서 고급 인재 양성에 기여했다. 또한, 각 대학의 여름학기 컴퓨터 강좌와 현장학습(OJT)을 유치하여 훈련원의 인건비 소요에 부응했다. 불라칸 IT훈련원의 경우 콜센터 교육 과정 등 교육수요에 적합한 새 강의과목을 개설하는 등 적극적인 경영으로 현재까지도 잘 운영되고 있다. 국제협력단은 필리핀 정부가 보는 IT분야의 중요성과 아로요 대통령의 요청이 바탕이 된 개발수요를 중심으로 지원하는 것이 사업효과성 및 협력국의 Ownership을 제고 측면에서 더 효과적이라고 판단하여 IT전문훈련원 건립사업을 추진했다. 사후 운영은 수원기관의 자체 예산부담 등 운영역량이 가장 중요한 문제로 준공식 이후 운영권한 전권을 이양받은 필리핀 정부는 원활한 훈련원 운영을 위해 기존의 운영주체였던 기술교육개발청(TESDA)에서 퀘존 시 정부로 운영주체를 바꿨다. 퀘존이 정부청사 등이 집중되어 있는 행정 중심지이며, 필리핀 국립대학교, 아테네오 대학교 등 명문대학교의 본교가 모여 있는 대학가라는 점을 감안한 결정이었다. 또한 필리핀 교육행정 체계상 기술교육훈련을 담당하는 TESDA가 운영을 지원하여 2009년 이후 운영에 개선에 노력하고 있다.

로 건립한 블라칸 IT훈련원의 경우 교육수요에 적합하여 현재까지도 잘 운영되고 있다.

2. 사업 중복·연계 미흡 사례

각 부처에서 상호 연계 없이 ICT부문 ODA 사업을 개별적으로 추진하는 과정에서 유사·중복사업들이 발생하여 자원·예산 낭비가 초래되거나 자원의 초과배분 등의 문제가 야기되고 있다. 예를 들면 다음의 표에서 보듯이 베트남의 ICT부문에 여러 기관의 원조가 중복됨으로써 사업간 연계 및 시너지 효과를 거두기 어려웠다.(감사원, 2011)

〈표 8〉 베트남에 대한 ICT부문 중복지원 현황(2007~2009년)

공여기관명	지원사업명	지출액(만 달러)
한국국제협력단 (KOICA)	호치민 정치아카데미 전자도서관	49.2
	한·베트남 친선 IT대학	49.0
	베트남 IT 감사세미나 등 ITR관련 연수사업	62.3
지식경제부 (구 산업자원부 포함)	전자지역정보화 사업 타당성 조사	10.8
	E-PORT 시스템 구축 타당성 조사	10.8
한국수출입은행	멀티미디어 센터 건립	2,500.0
문화관광부 (구 정보통신부 포함)	국제 IT정책 및 기술 프로그램	30.0
	한국인터넷 봉사단	6.9
	국제대학원 IT장학사업	90.7
교육과학기술부 (구 교육인적자원부 포함)	APEC 사이버 교육협력	2.0
	APEC e-러닝 연수 프로그램	5.1
	ICT 국제교류	1.8
여성가족부	APEC 여성 IT 능력 제고	1.2

자료 : 감사원, 2011

현재 ICT 인프라 확충을 위한 ODA 사업은 대체로 정부기관 및 연구기관의 정보망 구축이나 정보센터 구축 등과 같은 프로젝트 형태로 이루어지고 있다. 인프라가 ICT 기술능력 제고의 근간이기는 하지만, 그 자체만으로는 실질적인 기술능력 발전으로 확장되기 어려움에도 대부분의 사업이 시스템 구축으로 끝나고 이를 지속적으로 이를 유지·발전시키기 위한 여타 사업과의 연계는 상당히 미흡한 수준이다. 또한 인프라 확충을 통한 ICT 기술능력 발전을 위해서는 초청연수 사업이나 인적 자원개

발 사업과의 연계는 물론, 해당 협력국의 제도나 문화에 대한 포괄적인 이해를 바탕으로 지속적인 사회적 과정으로 추진되어야 한다. 따라서 전반적으로 ICT 기술능력이 낮은 국가에서 ICT 센터를 구축하고 나아가 이를 운영하기 위한 인력을 교육시킨다고 하더라도, 그들이 지속적으로 이를 관리할 수 있도록 협력국 정부와의 충분한 협의가 필요함에도 이를 간과하는 경우가 빈번했다.

아울러 초청연수사업의 경우에도 효과성을 높이려면 교육프로그램을 통해 연수생들의 실질적인 ICT 기술능력을 축적케 하고, 이것이 다시 협력국의 ICT 기술능력으로 확산될 수 있도록 다양한 연계 사업들이 체계적인 하나의 틀 속에서 이루어져야 함에도 단기 연수 프로그램만 운영할 뿐 대학교 등 전문 교육기관에서 장기간 체재하면서 교육을 받는 프로그램은 운영하지 않고 있어 개도국의 ICT 인적자원 개발에 실질적으로 기여한다고 보기 어려운 실정이다.(권율 외, 2006)

3. 협력국의 의지·협력 성공 사례

원조는 공여국의 지원내용에 못지 않게 협력국의 태도에 의해 성과가 크게 달라진다. 자국의 발전계획에 맞추어 원조를 최대한 활용하고 성장의 촉진제로 활용코자 하는 협력국에서는 ICT ODA사업이 성공할 가능성이 높다.

라오스 전자정부구축 지원사업은 KOICA에서 2년(2004~2005년)간 95만 달러를 투입하여 라오스의 수도인 비엔티엔에 전자정부센터를 개원하는 것이었다. 사업과정에서는 전문가 파견을 통해 기자재 설치 및 교육이 충실히 이루어졌고, 전자정부 정책 및 시스템에 관한 자문을 통해 전자정부 정책 수립, 운영 전략, 입법 및 전자정부 시스템 구축 등에 대한 전자정부 실천계획의 토대를 마련해 주었다. 이에 부응하여 라오스 정부는 적극적인 의지로 전자정부 실천계획을 수립하였고, ICT 관련 법안(National Policy on ICT)을 제정하였다. 또한 동 사업진행 후 초청연수를 통해 교육을 받은 많은 공무원들이 전자정부 정책 및 시스템에 대해 더 많이 이해하게 되었고, 그 후 라오스 자체 내 워크숍 등을 통해 전자정부에 대한 필요성과 가능성을 더욱 더 공유함으로써 사업 역량이 크게 강화되었다. 현재 라오스는 동 사업의 후속으로 중국 차관을 이용하여 전자정부를 위한 응용 프로그램과 주요 기관 간 광케이블 연결 등 인프라 구축사업을 체계적으로 진행하고 있다.

두 번째 사례인 에콰도르 지방통신망 확충사업은 1995년 EDCF 승인 후 1996~2003년간 약 15백만달러를 투입하여 수도인 끼또(Quito) 등 전국 주요지역에 전자교환기 및 부대시설을 설치하는 사업으로서, 현대화된 교환설비를 제공하여 통신서비스의 질적 향상 및 사용자의 만족도 제고에 목적이 있었다. 1994년 자료에 의하면 에콰도르의 100인당 전화보급률은 5.8대(선진국은 유·무선 각각 50대 수준)에 불과하고 보급된 전화도 전체인구의 28%가 거주하고 있는 Quito시 및 Guayaquil 시에 전체의 60%가 밀집되어 있는 실정이었다.

동 사업은 '농촌지역 대상 57천회선 전전자 교환기 공급'의 일환으로 에콰도르의 경제개발 및 통신개발정책에 부합하고 개발우선순위가 매우 높은 사업이었다. 동 사업이후 100명당 전화보급율이

1994년 5.8대에서 2004년 12.7대로 크게 증가하였고 기술지원도 성공적으로 이루어져 현지 기술자들이 기본적인 수리 · 보수 등을 자체 해결하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 자체 유지 · 보수 관리를 위한 정부예산도 충분히 확보되어 지속가능성이 매우 높은 것으로 나타났다.

Ⅴ. 시사점 및 개선방안

1. 국내적 측면

1) 추진체계

ICT부문 ODA의 효과성 · 효율성을 높이기 위해서는 중복 해소 · 연계 강화를 위한 현 추진체계 재정비와 정부 주도에서 벗어나 민간 · 국제기구 등과의 파트너십 강화 등 추진체계의 외연 확장이 필요하다.

먼저 사업 중복 · 연계 미흡을 최소화하기 위해서는 우선 정부기관 내에서 컨트롤타워에 의한 중복 · 연계성 검토 · 조정과 ICT 중점지원국가의 선정이 우선적으로 이루어져야 한다. 현재 총리가 위원장인 국제개발협력위원회와 국무총리실의 ODA담당조직이 조정역할을 담당하고 있지만 ODA분야가 광범위하여 ICT부문 ODA 컨트롤타워 역할을 하기에는 충분치 못하다. 따라서 동 위원회 산하에 ICT부문을 전담하는 소위원회 구성 등을 검토할 필요가 있다. 이 소위원회에서 전체 ODA 국가전략 하에 중장기적 시각의 ICT ODA 전략을 마련하고, 이 전략 하에서 ICT 중점지원국가를 선정하는 것이 필요하다.

ICT부문 ODA는 기술 · 제도적 요소간 횡적 연계성이 강하고 통합적 시각이 요구되므로 특히 민간부문과의 파트너십 형성이 중요하다. 이를 위해 먼저 ICT ODA사업에 관한 정보를 민간기업에게 최대한 많이 제공하고 ODA사업에의 참여 인센티브를 제공하여 이들 기업과 함께 ICT 지원사업을 추진할 필요가 있다. 이 과정에서 해당기업들은 ICT기술력에 대한 협력국의 신뢰를 얻고 현지화 전략을 사전에 수행함으로써 미래의 잠재적 시장을 확보할 수 있다. 나아가 국내 시민단체, NGO, 교육 및 연구기관과의 개발협력 커뮤니티를 형성하여 상호간의 전문인력, 정보, 지식, 자원 등을 공유함으로써 원조효과성을 제고시킬 필요가 있다.

아울러 ITU, WB, ADB, UNDP 등 국제기구와의 네트워크 및 파트너십을 강화하여 ICT 활용 개발사업 지식과 노하우를 공유하고 개도국 사업에 공동참여할 필요가 있다. 이를 통해 ICT ODA의 효과성 · 효율성을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라 ICT 전문인력의 국제화에도 도움이 될 수 있고, 협력국의 ICT 관련 정보 획득에도 효과적이다.

2) 추진전략

민 · 관 파트너십을 토대로 '선택과 집중'에 따른 중장기 ICT ODA전략을 정립해야 한다. 오늘날 ICT부문 경쟁은 '표준 전쟁'이라고 불릴 만큼 표준을 중심으로 전개되고 있다. 즉 자국의 국가표준이나 자국 기업의 표준을 세계 표준으로 만들어, 세계 시장을 그 표준기술에 묶인(locked-in) 시장으로 만들어 지속적이고 독점적인 지위를 유지한다는 전략이다. 일단 한 표준에 묶이면 높은 전환비용(switching costs)으로 다른 표준기술로 옮겨 가기가 쉽지 않기 때문에 아주 효과적인 시장지배 전략으로 간주되고 있다. 그러나 어디에서나 실시되는 단발성 사업으로는 표준 선점이라는 목표를 달성할 수 없다. 따라서 협력국의 수요와 시장 현황, 발전 가능성과 한국의 표준 기술 등을 전략적으로 고려하여 '선택과 집중'의 원칙하에 표준 전략과 유기적으로 연관되는 ICT ODA 사업을 수행해야 한다. 하나의 예로, 한 지역을 선정해 가용 자원을 이 지역에 집중하면서 기반 설비(infrastructure), 물적 자원, 인적자원개발 및 교육, 활용 등에 모두 한국의 기술을 동원해서 개발하는 대규모 사업을 고려할 수 있다.

이상과 같은 포괄적 접근을 통해 '기반부터 단말(infra to terminal)'까지 인적 · 물적 토대를 모두 제공하는 프로그램을 수행할 수 있다. 이 과정에서 대규모의 자원이 필요하고, 이를 동원하기 위해서는 민간부문, 특히 기업과 공공부문의 파트너십이 필수적이고, 이를 통해 민 · 관 연대가 더욱 강화될 수 있다. 이렇게 모든 기술 및 교육을 우리나라의 기술 표준으로 설정해 놓으면 이 지역은 경로종속, 높은 전환비용 등 표준의 여러 효과들로 인해 향후 우리 ICT 기업들이 상대적으로 진출하기 쉬운 여건을 갖게 된다. 한 지역에서 성공 사례를 만들면 다른 나라, 다른 지역에 이런 사업을 진행할 수 있고, 결국 표준의 지역적 확산을 가져올 수 있다. 또한 이런 대형 사업의 성공 사례는 한국 ICT ODA 사업의 국제적 지명도를 높이는 데 기여할 수 있다.

2. 협력국 측면

ICT부문 ODA는 공여국의 경험에서 창출된 지식을 협력국의 상황에 적용하여 ICT 활용을 극대화하는 지식기반 활동이며, 협력국의 특수한 개발환경을 충분히 이해하고 이에 적합한 개발지식을 전하는 일이다. 따라서 공여국인 우리 입장의 일방적인 고려가 아니라 파트너십의 틀 속에서 협력국의 수요를 충분히 고려한 ODA가 되어야 한다. 협력국의 입장에서는 ICT ODA에서 얻어진 지식, 인적 · 물적 지원을 최대한 활용하여 국가 발전에 도움이 되도록 해야 한다. 이를 위해서는 협력국의 ICT 국가발전계획과 수요에 부합하는 ODA가 제공되어야 하고 협력국이 ownership을 갖고 ODA를 활용할 수 있는 역량구축이 이루어져야 한다.

〈표 9〉 ICT부문 ODA의 공여국 중심과 협력국 중심 패러다임 비교

공여국 중심의 기존 패러다임	협력국 중심의 새로운 패러다임
원조국의 필요와 공급 기반	수혜국의 요구와 능력 기반
기술로의 접근성 제공	지식으로의 접근성 제공
접근성이 센터에 집중됨	접근성이 공간적으로 분산될 수 있음
센터에 위치한 새로운 기술에 기반하여 접근성 제공 (예 : 컴퓨터)	타 소스를 이용하여 인터넷상의 정보를 간접적으로 현지인에 제공 (예 : 라디오)
컴퓨터와 같은 신기술의 수입에 전적으로 의지	원조과정의 단계에 따라 구기술과 신기술을 결합함

자료 : 조정문, 2007, 재구성

그러나 협력국 중심의 패러다임으로 원조가 이루어진다고 해도 유의할 점이 있다. 개도국인 협력국의 경우 정교한 행정시스템과 정당한 거너번스의 미구축으로 인해 자신들의 원조 수요에 관한 정확한 정보 제공에 문제가 있을 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 협력국 내부의 정보에 일방적으로 의존하기보다는 보다 신뢰성 있는 외국 원조기관이나 국제기구 또는 해당 협력국에서 활동 경험이 있는 외국 전문가들과의 교류를 통해 보완할 필요가 있다. 또한 협력국의 정보기술능력 축적 정도가 낮기 때문에 최첨단의 기자재 및 설비의 활용도가 낮을 수 있는데, 이러한 문제에 대비하여 협력국의 ICT 분야 기술 및 응용분야의 정확한 실태파악도 필요하다.

3. 기술능력 단계별 지원 측면

지금까지는 협력국 선정 및 ICT부문 ODA사업의 선정과정에서 정보기술능력은 충분한 고려의 대상이 되지 못했다. 그러나 개도국의 ICT의 활용이라는 측면에서 보면 정보기술을 활용할 수 있는 기술능력이 무엇보다도 중요한 고려 요소가 되어야 한다. 기술능력 수준을 고려하지 않는 ICT ODA는 한국의 ICT기술을 해외에 홍보하는 수준 이상의 효과를 기대하기 어렵다. 기술능력의 분류는 협력국의 체계적인 기술능력 축적을 위해서 뿐만 아니라 공여국의 입장에서도 효과적인 ICT ODA 전략을 위한 원조방식과 원조내용의 차별화를 위해서도 반드시 필요하다. 원조 방식에 있어서는 기술 수준이 낮은 ICT 초기단계 협력국의 경우 자체적인 IT 관련 서비스 및 제품을 제공할 수 있는 능력을 갖추지 못하였으므로 무상 원조와 ICT 마스터플랜 수립 등 제도 구축지원 사업을 실시할 필요가 있으며, 다음 단계로 ICT 기본정책은 있으나 인프라가 미흡한 협력국에게는 현지의 기초적 역량이 활용·개발될 수 있도록 정부통신망 구축사업 · ICT 인력양성 등 인프라 구축사업을 실시할 필요가 있고, 마지막으로 ICT 정부정책 및 정보통신 인프라가 갖추어진 협력국에게는 전자조달 · 전자통관시스템 등 전자정부 구축사업을 실시할 필요가 있다. 한편 원조의 내용에 있어서는 기술능력이 낮을수록 하

드웨어, 즉 접근성 확보를 위한 인프라 지원에 비중을 두며, 반면 기술능력이 높을수록 소프트웨어 지원에 비중을 둘 필요가 있다.

협력국의 기술능력 향상을 위한 차별적 지원과 협력은 협력국의 수용능력이 고려됨으로써 ICT ODA의 실질적 성과와 만족도를 높이는 효과적인 전략이 될 수 있다. 이러한 단계적 지원에 따른 기술능력의 향상은 곧 더 많은 ICT 수요로 이어지게 되고, 그에 따라 한국 ICT산업의 협력국 진출 가능성도 높아질 것으로 예상된다.

Ⅵ. 결 론

우리나라는 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 ODA 성공모델이다. 한국전쟁의 폐허 속에서 외국의 유·무상 원조를 종자돈 삼아 절대적 빈곤을 탈출하고 한강의 기적을 일궈냈다. 이제 받은 것을 되갚아야 할 때이다. 세계화·정보화 시대에 개도국들은 ICT도입과 활용을 필요로 하고 있다. 이러한 상황에서 ICT강국이라는 국가브랜드를 고양하고 국가간 정보격차 해소에 기여할 수 있는 ICT ODA사업은 의미가 크다. 그러나 ICT부문 ODA사업의 효과성을 높이기 위해서는 '선택과 집중'이 중요하다. 중장기적 ICT ODA 추진 전략하에 협력국을 선정하고 민·관 파트너십, 관계기관의 유기적인 협력의 바탕 위에 ICT ODA 사업을 추진해야 한다. 그리고 ICT가 협력국의 발전에 기여하기 위해서는 협력국의 ICT 수요현황과 기술능력 및 발전능력을 고려하여 차별적인 ICT ODA가 이루어져야 한다.

이렇게 체계적이고 전략적인 ICT ODA의 실행 과정에서 협력국 내부에 ICT 시장이 만들어지면, 자연스럽게 우리 기업들이 시장에 진출할 수 있는 기회가 늘어나 경제협력의 단계로 발돋움할 수 있다. 나아가, 우리나라 ICT ODA의 지속성이 담보되고 이에 대한 협력국들의 만족도가 높아질 경우 선순환 구조를 형성함으로써, 새로운 시장 확보와 한국 ICT 산업활성화에 기여하는 부메랑 효과도 나타날 것이다. 이러한 중장기적인 상생(Win-Win)효과에 ICT ODA는 경제협력의 기폭제이자 촉매제가 될 수 있을 것이라 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

한국국제협력단(2005).「개발사업 분야별 추진방향 Ⅰ」, 한국국제협력단

한국국제협력단 및 한성대 산학협력단 연구용역팀(2007).「ICT분야 협력사업 평가」, 한국국제협력단

한국국제협력단 및 조원권, 박정호(2005).「ICT 협력사업 추진전략」, 한국국제협력단

한국국제협력단 및 (주)한국전산감리원 연구용역팀(2008).「정보통신분야 4개사업 위탁 평가 보고서」, 한국국제협력단

한국국제협력단 및 김장성(2008),「한-필리핀 IT 훈련원 건립사업 사후평가 보고서」, 한국국제협력단

감사원(2011).「공적개발원조(ODA) 추진실태」, 감사원

국무총리실 (2010).「국제개발협력 선진화 방안」, 국제개발협력위원회

권 율 외(2006).「우리나라 대외 원조정책의 선진화방안 : 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제」, 대외경제정책연구원

권 율 외 (2008).「최근 국제사회 공적개발원조(ODA) 동향과 향후 전망」, 대외경제정책연구원

김석주(2010).「전자정부 추진과정에서 부처간 갈등분석」, 한국지역정보학회지 제13권 제2호, 한국지역 정보화학회

김은미 외 (2009).「한국 원조체계의 분절이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안」, 한국국제협력단

박복영(2007).「국제비교를 통한 한국형 원조모형의 모색」, 경실련 ODA Watch 제2차 정책포럼

오정연(2006).「한국의 정보화 정책 발전과정 및 성과」, NCA 이슈리포트 제7호, 한국전산원

조정문(2007).「한국형 IT ODA 수행모형 수립방안」, 한국정보문화진흥원

한국개발전략연구소(2007).「한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구」, 한국국제협력단

한국국제협력단 (2009).「국제개발협력의 이해」, 한울아카데미

한국정보화진흥원(2010).「정보화 ODA사업 평가지표 개발 및 발전방향 연구」, 한국정보화진흥원

2. 국외문헌

Hall, E(1959). 「The Silent Language」, Garden City, NY : Doubleday

Heeks, R(2002). 「Information Systems and Developing Countries : Failure, Success, and Local Improvisations」, The Information Society. Vol.18

Liebenau, J. and J. Backhouse(1990). 「Understanding Information : An Introduction」, London : Macmillan

OECD/DAC(1991). 「Principles for Evaluation of Development Assistance」, OECD

OECD/DAC(2009). 「DAC Special Review of the Republic of Korea's Development Co-operation」, OECD

OECD/DAC(2001). 「Is it ODA?」, OECD

Walsham, G., V. Symons and T. Waema(1990). 「Information Systems as Social Systems : Implications for Developing Countries」in S. Bhatnagar and N. Bjorn-Andersen, eds. Information Technology in Developing Countries. B.V. (North-Holland): Elsevier Science Publishers

OECD/DAC 홈페이지 http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

KOICA 홈페이지 http://www.koica.go.kr

EDCF 홈페이지 http://www.edcfkorea.go.kr

녹색 ODA 분류 기준

이 택 근 KOICA과장 / 녹색성장위원회 파견

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 녹색 ODA 개요
Ⅲ. 녹색 ODA 범주
Ⅳ. 결 론

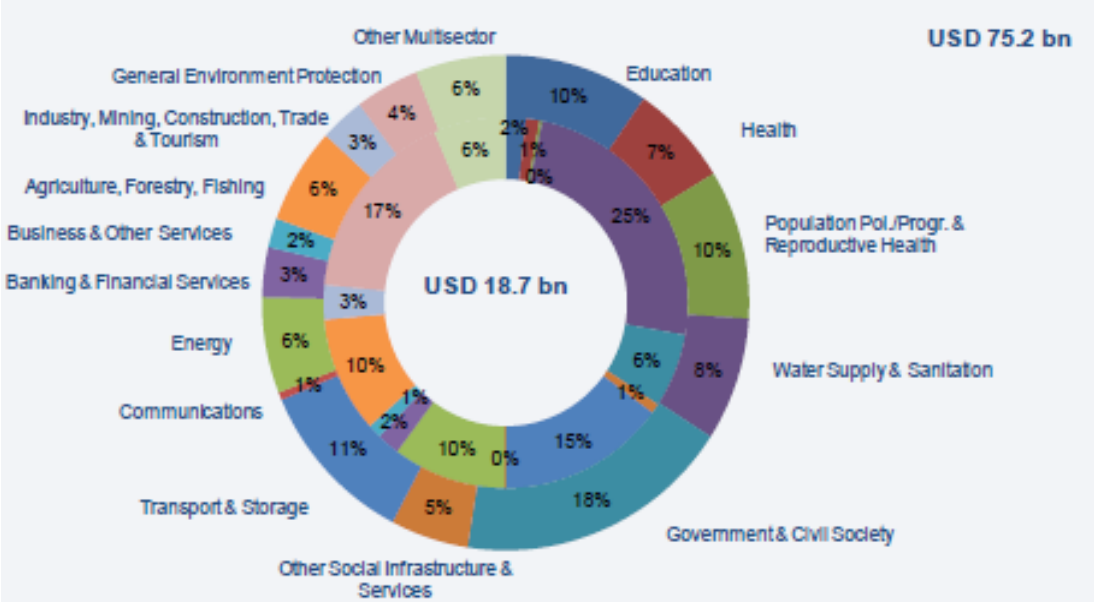
Ⅰ. 머리말

환경 분야에 대한 투자는 지속가능한 발전의 틀내에서 개발도상국의 정치, 경제, 사회적 여건을 개선하기 위해 필요하다.[1] 환경의 지속가능성은 지속적인 경제 성장을 보장하며, 이는 효과적인 지속가능발전과 천년개발목표(MDGs)의 달성에 필요한 정치적 안정을 지원한다.[2] 환경 분야 원조 규모가 증대됨에 따라, OECD/DAC 회원국들은 건별실적보고(CRS) 통계와 정책마커를 활용하여, 환경의 지속가능성 요소를 지닌 ODA(환경마커 부여 사업)와 리오협약의 목표달성을 목적으로 하는 ODA(리오마커 부여 사업) 동향을 파악해 오고 있다.

OECD/DAC 회원국들은 2007~2008년간 평균 130억불[3], 2008~2009년간 평균 187억불[4]의 환경친화적 요소를 지닌 사업(섹터 분류 가능한 양자 ODA 기준)을 실시하였으며, 동 사업들은 사회인프라 및 서비스, 경제인프라 및 서비스, 생산 등, 전 분야에 걸쳐 있다. 세부 분야별로는 물 공급 및 위생(25%), 일반적인 환경 보호(17%), 운송 및 보관(15%) 분야에, 환경 친화적 요소를 지닌 사업이 집중되어 있는 것으로 나타난다.

1) OECD Secretariat, 'AID IN SUPPORT OF ENVIRONMENT' March 2011
2) OECD, 'Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation' March 2006
3) 17개(EC 제외) DAC 회원국의 환경친화적 요소를 지닌 양자 ODA 2개년(2007~2008) 약정액 평균
4) 22개(EC 제외) DAC 회원국의 환경친화적 요소를 지닌 양자 ODA 2개년(2008~2009) 약정액 평균

〈그림 1〉 환경친화적 요소를 지닌 양자 ODA 섹터별 분포(2008~2009년 평균)[5)]



* 바깥원 : 섹터분류 가능한 양자 ODA(752억불/2008~2009년 약정액 평균) 섹터별 분포도
  안쪽원 : 환경친화적 요소를 지닌 양자 ODA(187억불/2008~2009년 약정액 평균) 섹터별 분포도

환경 친화적 요소를 지닌 ODA와 유사한 개념으로, 우리 나라에서는 녹색 ODA를 실시하고 있다. 녹색 ODA는 환경에 대한 투자를 경제성장의 동력으로 활용함으로써, 개도국의 저탄소 녹색성장과 지속가능 발전을 지원하는 ODA로서, 개발과 환경간 상충 관계 극복이라는 지구적 과제에 대한 개발협력 차원의 대안으로써 제시되었다.

녹색 ODA의 일환으로, 우리 나라는 양자간 녹색 ODA 사업 비중을 2013년까지 20%, 2020년까지 30%로 확대할 계획임을 공표하였으며, 2008년부터 동아시아기후파트너쉽 사업을 통해, 기후변화와 재난에 취약한 개도국의 기후변화 대응을 본격적으로 지원하고 있다.

녹색 ODA 분류시 활용할 수 있는 자료는 매년 OECD/DAC에 통보하는 CRS 통계자료일 것이나, 녹색 ODA의 cross-cutting적 성격으로 인해, 그 경계가 명확하지 않아, 실적 집계가 곤란한 실정이다. 이에, 본고는 녹색 ODA의 개념 및 기준을 제시함으로써, 녹색 ODA 분류 및 통계 확보에 활용코자 한다.

5) OECD Secretariat, 'AID IN SUPPORT OF ENVIRONMENT' March 2011

Ⅱ. 녹색 ODA 개요

1. 녹색 ODA 개념

❑ 자연 훼손과 환경 오염을 최소화하고, 이를 다시 경제성장의 동력으로 활용[6]

❑ 에너지 · 자원의 효율적 이용 및 기후변화 대응 역량 배양을 통한 지속가능한 발전 도모

2. 녹색 ODA 기준

❑ 화석연료의 사용을 축소하고, 환경 친화적인 기술과 산업을 경제성장의 동력으로 육성함으로써, 지속가능한 발전 도모

❑ 에너지 · 자원 다소비형 경제 · 사회구조에서 에너지 · 자원 이용의 효율성을 높이고, 자원순환을 촉진하는 경제 · 사회구조로 전환

❑ 기타, 환경마커 혹은 리오마커 기준을 충족하는 활동

* 환경마커 및 리오마커 기준은 별첨 참조

Ⅲ. 녹색 ODA 범주

1. 녹색 ODA(양자 ODA)[7] 분류

❑ 사업 목적과 내용을 검토하여, "녹색 ODA 기준"을 충족하는 사업에 적절한 정책마커를 부여(환경 마커 또는 리오마커 부여, 혹은 양 마커 동시 부여 가능)하고, 이를 녹색 ODA로 계상[8]

* 녹색 ODA 통계 산정시, 환경마커와 리오마커가 동시에 부여된 사업의 경우, 실적이 이중 계상되지 않도록 주의

---

6) 대한주택공사(2009), 미래를 여는 저탄소 녹색성장이야기

7) 다자 ODA는 CRS 통계상 미배분(CRS 코드 99810)으로 분류되며, 정책 마커 부여 불필요

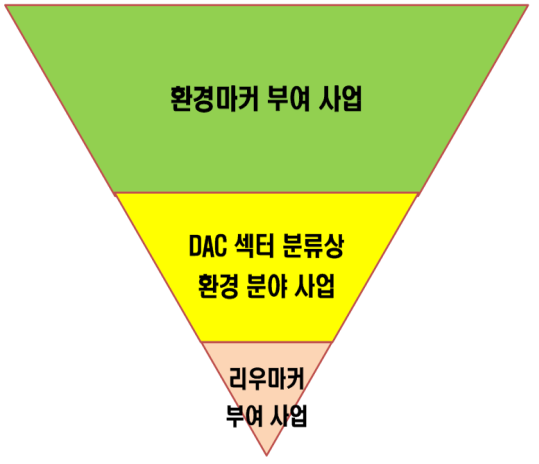
8) 일반적인 형태의 환경보전사업은 엄밀한 의미에서, 환경에 대한 투자를 경제성장의 동력으로 활용하여, 개도국의 저탄소 녹색성장과 지속가능 발전을 지원하는 녹색 ODA의 개념과 일치하지는 않는다. 그러나, 그 본질상, 녹색 ODA도 환경 친화적 요소를 지니고 있기 때문에, 환경마커 기준에 따라, 환경마커를 부여하는 것이 타당하다.

❑ 정책마커 개념

구 분	개 념
환경마커	❁ 환경에 대한 원조 ① 수원국, 지역 혹은 목표 집단의 물리적 · 생물학적 환경 개선을 가져오는 활동, ②제도 구축 및 역량 개발을 통해, 환경적 고려를 개발 목표에 통합시키는 구체적인 활동 ➢ OECD DAC의 CRS 분류 체계상 환경 분야 사업으로는 분류되지 않으나, "환경의 지속가능성(environmental sustainability)" 요소를 포함하고 있는 활동은 환경 마커 부여 "…… 통합된 환경보호적 요소를 가지고 설계된 인프라 프로젝트, 수자원 보호, 지속가능한 산림관리 프로그램 등은 환경 분야 코드를 부여 받지 못하는 전형적인 환경 지향적인 원조 활동의 예이다. 이런 활동들은 환경마커를 통해 파악될 수 있다." – 출처 : OECD CRS 원조 활동 D/B 사용자 가이드 –
리우마커	DAC에서는 1998년부터 리우마커를 통해 3개 리우협약(생물다양성 협약, 기후변화 협약, 사막화방지 협약) 이행 현황을 모니터링하고 있음[9] ❁ 생물 다양성 관련 원조 생물 다양성협약의 아래 3개 목적중 최소한 하나를 촉진하는 활동 ①생물다양성 보존, ②생물다양성 구성 요소(생태계, 種 자원 혹은 유전 자원)의 지속가능한 활용, ③유전 자원 활용 혜택의 공정하고 형평성 있는 분배 ❁ 기후변화 관련 원조(완화, 적응) ➢ 기후변화 완화 : 온실가스 배출을 감축 혹은 제한함으로써, 기후체계에 대한 위험한 인위적 간섭을 예방하는 수준으로 대기중 온실가스 농도를 안정화하는 목적에 기여하는 활동 ➢ 기후변화 적응 : 적응 · 회복 능력을 유지 혹은 증대시킴으로써, 기후변화와 기후관련 위험의 영향에 대한 인간 또는 자연체계의 취약성을 감소시키는 활동 ❁ 사막화 관련 원조 토지 황폐화 예방/완화, 부분적으로 황폐화된 토지의 복구 혹은 사막화된 토지의 개간을 통해, 건조, 반건조 및 반건조 습윤지역의 사막화를 방지하거나, 가뭄으로 인한 영향을 완화하는 활동

9) OECD, Measuring Aid Targeting the Objectives of the Rio Conventions, May 2009

〈그림 2〉 녹색 ODA 범주



❄ 녹색 ODA 구성

➢ 환경마커 부여 사업
환경의 지속가능성이 주된 목적, 혹은 부수적 목적인 사업

➢ DAC 섹터 분류상 환경 분야 사업
CRS 분류 체계상 '일반적인 환경 보호' 분야에 속하는 사업

➢ 리우마커 부여 사업
리우협약의 목적 달성이 주된 목적, 혹은 부수적 목적인 사업

2. 정책마커 부여 기준[10)]

❑ CRS 분류 체계상 "일반적인 환경 보호" 분야(CRS 코드 41010 환경 정책 및 행정 관리, 41020 생태계 보호, 41030 생물다양성, 41040 유적지 보호, 41050 홍수 예방/관리, 41081 환경 교육/훈련, 41082 환경 연구)에 속하는 활동들은 2점 부여

❑ 기타 활동들은

① "환경의 지속가능성"(환경마커) 혹은 "리오협약의 목적 달성"(리오마커)[11)]이 활동의 설계 및 파급효과에 있어 핵심적이며, 활동의 명백한 목적이었을 경우, 2점 부여

② "환경의 지속가능성"(환경마커) 혹은 "리오협약의 목적 달성"(리오마커)이 활동의 중요한 목적이지만, 그 활동에 착수하게 된 주된 목적은 아닌 경우, 1점 부여

③ "환경의 지속가능성"(환경마커) 혹은 "리오협약의 목적 달성"(리오마커)과 관련이 없을 경우, 0점 부여

10) OECD, 'Reporting Directives for Creditor Reporting System', DCD/DAC(2007)39/FINAL

11) 사막화 관련 원조의 경우, 유엔사막화방지협약(UNCCD)의 목적 달성이 활동의 주된 목적으로서, 국별, 지역별 행동계획(action program)의 일환으로 실시된 사업은 3점 부여

3. 녹색 ODA 예시[12)]

CRS 코드	분 야	녹색 ODA 예시
16030	주택정책 및 행정관리	주택 에너지 효율 규제 제도, 녹색 건축물 인증 제도 등
21010	운송정책 및 행정관리	녹색교통 활성화 정책 수립 등
21030	철도운송	디젤기관차에서 전기기관차로 교체, 철도의 신설 및 개량시 전철화, 복선화, 기타 BRT 구축, 바이모달트램 도입 등 친환경 복합교통수단
23010	에너지 정책 및 행정관리	에너지효율개선, 신재생에너지, 스마트그리드 등 녹색에너지 분야 관련 정책 및 관리
23040	전력송전 / 배전	스마트그리드 기반 기술과 관련된 전력기술 – AMI, 송배전자동화, 신재생에너지 및 전기차 계통 연계 등
23050	가스 공급	가스 공급 중 에너지 효율개선 관련 부분
23081	에너지 교육/ 훈련	에너지효율개선, 신재생에너지, 스마트그리드 등 녹색에너지 분야 관련 교육 및 훈련
23082	에너지 연구	에너지효율개선, 신재생에너지, 스마트그리드 등 녹색에너지 분야 관련 연구
31110	농업정책 및 행정관리	바이오매스 에너지화, 저탄소 농업기술 보급을 위한 R&D, 기후변화 대응역량 강화, 친환경 농업기반 조성, 농업 토양자원의 확보, 농업용수의 확보, 도시농업의 보급 등, 녹색성장을 위한 농업 관련 정책 수립 및 관리
31130	농지개발	바이오매스 에너지화, 저탄소 농업기술 보급을 위한 R&D, 기후변화 대응역량 강화, 친환경 농업기반 조성, 농업 토양자원의 확보, 농업용수의 확보, 도시농업의 보급 등 녹색성장을 위한 농업과 관련한 농지개발
31220	임업개발	재해방지(사막화방지, 탄소배출권 조림 등) 및 재난복구(망그로브숲 복원사업, 건조지역 녹화사업 등), 생태관광개발(에코투어리즘 등) 등
74010	재난방지 및 준비	극심한 자연재해로 인한 재난방지 및 준비 분야

12) 임소영 작성(한국국제협력단)

Ⅳ. 결 론

녹색성장 5개년계획에 따라, 우리 나라는 녹색 ODA를 지속적으로 확대해 나갈 예정이다. 녹색 ODA 확대는 지원 분야별 재원 배분[13]과 직결된 문제로서, 원조정책 차원에서 신중한 접근이 요구된다. 개도국 입장에서 보다 시급한 과제인 보건 환경 개선, 교육 기회 확대에 사용될 ODA가 녹색 ODA 재원으로 전용될 경우, 분야별 재원 배분, MDGs 달성에 미치는 영향 등, 개발협력정책 차원에서 다각적인 검토가 요구된다. 향후, 국제사회의 환경 관련 ODA 동향을 면밀히 검토하여, 녹색 ODA를 점진적으로 확대해 나가되, 사업 수행 기관에서는 정확한 녹색 ODA 흐름을 파악할 수 있도록 소관 사업의 녹색 ODA 해당 여부 판단 및 실적 관리에 보다 신중을 기하여야 할 것이다.

13) 2010.10월에 작성된 국제개발협력 선진화방안에서는 저탄소 녹색성장을 cross-cutting 이슈로 간주, 8개 중점 지원분야에 포함시켜 개발협력 콘텐츠 개발에 반영하도록 명시

MARKER DEFINITION

AID TO ENVIRONMENT	
DEFINITION An activity should be classified as environment-oriented (score Principal or Significant) if:	a) It is intended to produce an improvement, or something that is diagnosed as an improvement, in the physical and/or biological environment of the recipient country, area or target group concerned; or b) It includes specific action to integrate environmental concerns with arange of development objectives through institution building and/or capacity development.
CRITERIA FOR ELIGIBILITY	a) The objective is explicitly promoted in activity documentation; and b) The activity contains specific measures to protect or enhance the physical and/or biological environment it affects, or to remedy existing environmental damage; or c) The activity contains specific measures to develop or strengthen environmental policies, legislation and administration or other organisations responsible for environmental protection.
EXAMPLES OF TYPICAL ACTIVITIES The list is not exhaustive. The activities may be scored against the objective only if the above criteria for eligibility are fulfilled.	– **Social infrastructure and services:** Water resources protection; water resources policies and water management that take into account environmental and socio-economic constraints, sanitation or waste management practices that bring environmental benefits. – **Economic infrastructure and services:** Infrastructure projects designed with comprehensive and integrated environmental protection and management components; activities promoting sustainable use of energy resources (power generation from renewable sources of energy); energy conservation. – **Production sectors:** Sustainable management of agricultural land and water resources; sustainable forest management programmes, combating land degradation and deforestation; sustainable management of sea resources; adoption and promotion of cleaner and more efficient technologies in production processes; measures to suppress or reduce pollution in land, water and air (e.g. filters); increasing energy efficiency in industries; sustainable use of sensitive environmental areas for tourism. (**Sustainable natural resources management** is a combination of management practices that have been planned and selected on the basis of interdisciplinary and participatory assessment of ecological, social and economic impacts of alternative management options, and resolution of possible conflicts or disputes concerning the significance and acceptability of the impacts of the proposed management alternatives.)

N.B. Activities that can be assigned the sector code **.general environmental protection.** i.e. environmental policy and administrative management, biosphere protection, bio-diversity, site preservation, flood prevention/control, environmental education/training, environmental research **score**, by definition, **principal** objective.

RIO CONVENTION MARKERS

AID TARGETING THE OBJECTIVES OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY

DEFINITION

An activity should be classified as bio-diversity-related (score Principal or Significant) if:

It promotes at least one of the three objectives of the Convention: the conservation of bio-diversity, sustainable use of its components (ecosystems, species or genetic resources), or fair and equitable sharing of the benefits of the utilisation of genetic resources.

CRITERIA FOR ELIGIBILITY

The activity contributes to

a) protection or enhancing ecosystems, species or genetic resources through in-situ or ex-situ conservation, or remedying existing environmental damage; **or**
b) integration of bio-diversity concerns with recipient countries' development objectives through institution building, capacity development, strengthening the regulatory and policy framework, or research; **or**
c) developing countries' efforts to meet their obligations under the Convention.

The activity will score "**principal objective**" if it directly and explicitly aims to achieve one or more of the above three criteria.

EXAMPLES OF TYPICAL ACTIVITIES

1. Typical activities take place in the sectors of:

Water and sanitation

Agriculture

Forestry

Fishing Tourism

- Integration of biological diversity concerns into sectoral policy, planning and programmes; e.g.
  - Water resources protection and rehabilitation; integrated watershed, catchment and river basin protection and management;
  - Sustainable agricultural and farming practices including substitution of damaging uses and extractions by out-of-area plantations, alternative cultivation or equivalent substances; integrated pest management strategies; soil conservation; in-situ conservation of genetic resources; alternative livelihoods;
  - Combating deforestation and land degradation while maintaining or enhancing biodiversity in the affected areas;
  - Promotion of sustainable marine, coastal and inland fishing; Sustainable use of sensitive environmental areas for tourism.

2. Typical non-sector specific activities are:

Environmental policy and administrative management
Biosphere and bio-diversity protection
Environmental education/ training
Environmental research

- Preparation of national bio-diversity plans, strategies and programmes; bio-diversity inventories and assessments; development of legislation and regulations to protect threatened species; development of incentives, impact assessments, and policy and legislation on equitable access to the benefits of genetic resources.
- Establishment of protected areas, environmentally oriented zoning, land use and regional development planning.
- Protecting endangered or vulnerable species and their habitats, e.g. by promoting traditional animal husbandry or formerly cultivated/collected plants or ex-situ conservation (e.g. seed banks, zoological gardens).
- Capacity building in taxonomy, bio-diversity assessment and information management of biodiversity data; education, training and awareness-raising on bio-diversity.
- Research on ecological, socio-economic and policy issues related to bio-diversity, including research on and application of knowledge of indigenous people.

RIO CONVENTION MARKERS (continued)

AID TARGETING THE OBJECTIVES OF THE FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE	
DEFINITION **An activity should be classified as climate-change-related (score Principal or Significant) if:**	It contributes to the objective of stabilisation of greenhouse gas (GHG) concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system by promoting efforts to reduce or limit GHG emissions or to enhance GHG sequestration.
CRITERIA FOR ELIGIBILITY	The activity contributes to a) the mitigation of climate change by limiting anthropogenic emissions of GHGs, including gases regulated by the Montreal Protocol; **or** b) the protection and/or enhancement of GHG sinks and reservoirs; **or** c) the integration of climate change concerns with the recipient countries' development objectives through institution building, capacity development, strengthening the regulatory and policy framework, or research; **or** d) developing countries' efforts to meet their obligations under the Convention. The activity will score "**principal objective**" if it directly and explicitly aims to achieve one or more of the above four criteria.
EXAMPLES OF TYPICAL ACTIVITIES **1. Typical activities take place in the sectors of:** *Water and sanitation* *Transport* *Energy* *Agriculture* *Forestry* *Industry*	• GHG emission reductions or stabilisation in the energy, transport, industry and agricultural sectors through application of new and renewable forms of energy, measures to improve the energy efficiency of existing generators, machines and equipment, or demand side management. • Methane emission reductions through waste management or sewage treatment. • Development, transfer and promotion of technologies and know-how as well as building of capacities that control, reduce or prevent anthropogenic emissions of GHGs, in particular in waste management, transport, energy, agriculture and industry. • Protection and enhancement of sinks and reservoirs of GHGs through sustainable forest management, afforestation and reforestation, rehabilitation of areas affected by drought and desertification.
2. Typical non-sector specific activities are: *Environmental policy and administrative management* *Biosphere protection* *Biodiversity* *Env. education/training* *Environmental research*	• Protection and enhancement of sinks and reservoirs through sustainable management and conservation of oceans and other marine and coastal ecosystems, wetlands, wilderness areas and other ecosystems. • Preparation of national inventories of greenhouse gases (emissions by sources and removals by sinks); climate change related policy and economic analysis and instruments, including national plans to mitigate climate change; development of climate-change-related legislation; climate technology needs surveys and assessments; institutional capacity building. • Education, training and public awareness related to climate change. • Climate-change-related research and monitoring as well as impact and vulnerability assessments. • Oceanographic and atmospheric research and monitoring.

Rio Convention Markers (continued)

AID TARGETING THE OBJECTIVES OF THE FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE Climate Change Adaptation	
DEFINITION **An activity should be classified as adaptation-related (score Principal or Significant) if:**	It intends to reduce the vulnerability of human or natural systems to the impacts of climate change and climate-related risks, by maintaining or increasing adaptive capacity and resilience. This encompasses a range of activities from information and knowledge generation, to capacity development, planning and the implementation of climate change adaptation actions.
CRITERIA FOR ELIGIBILITY **An activity is eligible for the climate change adaptation marker if:**	a) the climate change adaptation objective is explicitly indicated in the activity documentation; **and** b) the activity contains specific measures targeting the definition above. Carrying out a climate change adaptation analysis, either separately or as an integral part of agencies' standard procedures, facilitates this approach.
EXAMPLES OF TYPICAL ACTIVITIES **1. Examples of typical enabling activities for adaptation**	*The list is not exhaustive. The activities may be scored against the objective only if the above criteria for eligibility are fulfilled.*
Environmental policy and administrative management (sector 41010)	• Supporting the integration of climate change adaptation into national and international policy, plans and programmes. • Improving regulations and legislation to provide incentives to adapt.
Environmental education / training (sector 41081)	• Education, training and public awareness raising related to the causes and impacts of climate change and the role of adaptation.
Environmental research (sector 41082)	• Adaptation-related climate research including meteorological and hydrological observation and forecasting, impact and vulnerability assessments, early warning systems, etc.
2. Examples of typical sectoral activities	
Health (Sector 120)	• Implementing measures to control malaria in areas threatened by increased incidence of diseases due to climate change.
Water and sanitation (Sector 140)	• Promoting water conservation in areas where enhanced water stress due to climate change is anticipated.
Agriculture (Sector 311)	• Promoting heat and drought resistant crops and water saving irrigation methods to withstand climate change.
Forestry (Sector 312)	• Promoting a diverse mix of forest management practices and species to provide a buffer against uncertainties of climate change.
Fishing (Sector 313)	• Promoting changes in fishing practices to adapt to changes in stocks and target species. Introducing flexibility in the gear that is used, the species that are fished, the fishing areas to be managed, and the allocations that are harvested.
Flood prevention/control (Sector 41050 - under General environmental protection)	• Implementing measures for flood prevention and management such as watershed management, reforestation or wetland restoration.
Disaster prevention and preparedness (Sector 740)	• Developing emergency prevention and preparedness measures including insurance schemes to cope with potential climatic disasters. • Implementing measures to respond to glacial lake outburst flood risk, such as the creation or improvement of early warning systems and widening or deepening of glacial lake outlet channels.

RIO CONVENTION MARKERS (continued)

AID TARGETING THE OBJECTIVES OF THE CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION

DEFINITION

An activity should be classified as desertification-related (score Principal or Significant) if:

It aims at combating desertification or mitigating the effects of drought in arid, semi arid and dry sub-humid areas through prevention and/or reduction of land degradation, rehabilitation of partly degraded land, or reclamation of desertified land.

CRITERIA FOR ELIGIBILITY

The activity contributes to

a) protecting or enhancing dryland ecosystems or remedying existing environmental damage; **or**
b) integration of desertification concerns with recipient countries' development objectives through institution building, capacity development, strengthening the regulatory and policy framework, or research; **or**
c) developing countries' efforts to meet their obligations under the Convention.

The activity will score "**principal objective**" if it directly and explicitly relates to one or more of the above criteria, including in the context of the realisation of national, sub-regional or regional action programmes.

EXAMPLES OF TYPICAL ACTIVITIES

- Integration of action to combat desertification and land degradation into sectoral policy, planning and programmes (e.g. agricultural and rural development policy, plans and programmes);

1. Typical activities take place in the sectors of:

Water and sanitation
Agriculture
Forestry

- Rehabilitation of land, vegetation cover, forests and water resources, conservation and sustainable management of land and water resources;
- Sustainable irrigation for both crops and livestock to reduce pressure on threatened land; alternative livelihood projects;
- Development and transfer of environmentally sound traditional and local technologies, knowledge, know-how and practices to combat desertification, e.g. methods of conserving water, wood (for fuel or construction) and soil in dry areas.

2. Typical non-sector specific activities are:

Environmental policy and administrative management
Env. education/training
Environmental research

- Preparation of strategies and action programmes to combat desertification and mitigate the effects of drought; establishment of drought early warning systems; strengthening of drought preparedness and management; observation and assessment of CCD implementation, including monitoring and evaluation of impact indicators;
- Measures to promote the participation of affected populations in planning and implementing sustainable resource management or improving security of land tenure;
- Support for population/migration policies to reduce population pressure on land;
- Capacity building in desertification monitoring and assessment; education, training and public awareness programmes related to desertification and land degradation;
- Research on desertification and land degradation.

참고문헌

1. 국내문헌

녹색성장위원회(2009), 녹색성장 5개년계획
대한주택공사(2009), 미래를 여는 저탄소 녹색성장 이야기
국무총리실(2010), 국제개발협력 선진화 방안

2. 국외문헌

OECD Secretariat, 'AID IN SUPPORT OF ENVIRONMENT' April 2010
OECD Secretariat, 'AID IN SUPPORT OF ENVIRONMENT' March 2011
OECD, 'APPLYING STRATEGIC ENVIROMENTAL ASSESSMENT TO DEVELOPMENT COOPERATION' March 2006
OECD, 'REPORTING DIRECTIVES FOR THE CREDITOR REPORTING SYSTEM', DCD/DAC(2007)39/FINAL
OECD, 'REPORTING DIRECTIVES FOR THE CREDITOR REPORTING SYSTEM' Addendum on the climate change adaptation marker, DCD/DAC(2007)39/FINAL/ADD3
OECD Secretariat, 'MEASURING AID TARGETING THE OBJECTIVES OF THE RIO CONVENTIONS', May 2009

Learning from South Korea's development experience: Report on the UNRISD–KOICA methodology workshop for the project "Making Development Cooperation Effective" leading to the HLF–4 in Busan

Olive Cocoman, Research Analyst,
United Nations Research Institute for Social Development

1. Introduction

Research ongoing by the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) and Korea International Cooperation Agency (KOICA) titled 'Making International Development Cooperation Effective' started with the assumption that careful reading of the experience of South Korea is definitely rewarding to those with an interest in making aid effective for development.

Firstly, the analysis of the South Korean case offers experience of the utilization of aid for simultaneous economic growth and poverty reduction from the perspective of the recipient countries, which is very often overshadowed by the donor actions in aid effectiveness. Critical assessment of the development experience of the Republic of Korea from acomprehensive perspective, encompassing political, social and economic dimensions, rather than economic growth alone, is required to understand the recipient states responses to and action for economic growth with poverty reduction. As such, aid and non–aid policies must be considered.

Secondly, the experiences of South Korea, in transition from conflict to post–conflict and nation–building with aid reception and transition from authoritarian to democratic regimes, may provide us with a variety of dynamics between various stakeholders. In these ways, the Koreaexperience can be highlighted to provide relevant insights and policy lessons to

developing countries facing the challenges and opportunities of the developmental context of the twenty-first century.

Acknowledging that there is no one-size-fits-all model, the current research considers the questions:

1. What lessons can we draw from the Korean experience of success in economic, social and political development which will be valuable for developing countries today?
2. What are the critical issues and questions in interpreting Korean success? How should we interpret Korean developmental success and formulate lessons that can be transferable to developing countries?

At the commencement of the research activity, the research team gathered in Seoul, in May 2011, and over two days presented ideas and brainstormed on the questions. This paper provides a synopsis of points made during the discussion. The overall consensus the participants shared during the workshop is that economic and social policy should not be separated in understanding the development of Koreaand other developing countries, and the Korean experience is a good exemplary case to show the significance of multiple roles of social policy in development. This workshop report highlights the major issues and key points raised during the project workshop.

The list of participants included:

Dr. Kim, Director of Research, Ms You-ah Chung, Director of ODA Research, Ms Hyunjoo Rhee and Dr. Bongkyoon Seo (Policy researchers)

UNRISD: Dr. Ilcheong Yi and Ms Olive Cocoman

Collaborators:

Dr Alice Amsden, MIT by video link

Dr Peter Evans, UC Berkeley by video link

Dr Thandika Mkandawire, LSE

Dr Mike Douglass, University of Hawaii

Dr Mookwon Chung, Yonsei University

Dr Eun Mee Kim, Ewha Women's University

Dr Jae Jing Yang, Yonsei University

Dr Jooha Lee, Dongguk University

Dr Taekyoon Kim Ewha Women's University

Dr Manohar Pawar, Charles Sturt University

Dr Taewook Huh, University of Bristol

Dr Jinock Lee, Seongkonghoe University

Discussants

Dr Liling Huang, Taiwan National University

Mr. Songyun Park, KOEXIM Bank

Mr. Anselmo Sunghoon Lee, GCAP Korea

Ms. Oh Eun Jung, KOICA Gender Specialist

Human capability enhancement in the capability enhancing Korean state

The centrality of the state's role in capability expansion has been considered a significant aspect of the South Korean development success. Human capabilities are both a means and ends to development according to Amartya Sen (1995). Theories in development economics support this understanding. The 'institutional turn', (Hoff and Stiglitz 2001, Rodrik et al 2004) posited that growth depends on the design of appropriate and socially-embedded institutional arrangements such as how land reform andincreased productivity among small farmers was an important contribution to equitable growth in South Korea, Taiwan (Hart, 2002), and Colombia and Costa Rica in contrast to Guatemala and El Salvador (Nugent and Robinson, 2010]. In addition, 'new growth theory' (Lucas 1988, Romer 1994 and Helpman 2004) supports the proposition that growth depends primarily on human capital and ideas to support the service sector.

Combining these theories, Peter Evans has purported that a 21st century developmental state must be a 'capability enhancing state'. Expanding the capabilities of the citizenry is not just a welfare goal, 'it is the inescapable foundation of sustained growth in overall GDP' (Evans, 2010:37-38). Speaking through video conference call to the participants in Seoul, Evan's considered that capability enhancing developmental state is the only option of a coherent analytical alternative paradigm of development. Current policy debates on development have gone backwards in the north (UK and US). A more effective paradigm may emerge, which is more credible to come from the global south or later industrialisers and Korea is an excellent candidate for this alternative paradigm. For Evan's being capability enhancing is seen as the central role in the developmental state for which Korea is often

posited as the prime example. The developmental state, characterized by strong state intervention, as well as extensive regulation and planning is seen in contrast to the regulatory state which intervenes less and empowers regulatory agencies to enforce a variety of standards of behaviour to protect the public. In particular, and as explicit in the Korean context, the developmental state intervenes directly in the economy through a variety of means to promote the growth of new industries and taking the drivers seat in industrialisation policy and related policy domains. Eunmee Kim highlighted that prior to the theorisation of the developmental state, previous theories failed to explain the South Korean model of success. For example, modernisation theory failed to explain East Asiaand resulted in a focus on cultural traits such as Confucianism that generate a passion for education and learning that support productivity growth. Likewise, dependency theory failed to explain countries dependent on foreign capital and technology and development, but without a bad relationship in dependency (Deyo).

Successful state action requires close links to society that Evans calls "embedded autonomy." In South Korea, the focus on institutions as key to development became examples for theory building (Johnson, Amsden, Kim, Lim 1987 and Woo 1989). In particular, the developmental alliance between government and business in the development experience and transformation into a development model is seen as central and will be analysed in this study by Eun Mee Kim. In particular, the states relationship with labour under both authoritarian and democratic regimes is in focus. Between the periods 1972 and 1994, large volumes of funding available to South Korea were used to finance the state–business alliance, key to development (Kim, 1997 27–94). With the use of aid resources and the local capital and commitment of the Chaebol, the South Korean government drove industrialisation.

In the process of human capability expansion, Eun Mee Kim posited that there is a need to show in revision how labour was co–opted in the Korean development experience. She emphasised that the argument of the developmental state as a benevolent benefactor would be gravely wrong, because in the Korean case the suppression of labour was a major reason for the success in Korea. Labour was a subjugated group that it was not able to express any voice. example, an ethnographic study on LG describes the use of secret police to discipline the businesses and workers. In addition, in the large heavy and chemical industry, post–military service workers worked under top–down hierarchical command. Similarly, Jae Jing Yang noted that during the period of rapid economic progress, the 1960s – 1980s, we

cannot find a productive relationship between government and labour but a relationship with big business. In the trajectory of corporate welfare, increased wages and skills were used to elicit loyalty from trade unions and organised labour. The Chaebol with this cooperation upgraded their status and position in the production line and world economy while price competitiveness demands drove need to decrease labour and increase high technology to control cost of labour.

Similarly, Jae Jing Yang noted that to date we cannot find a productive relationship between government and labour only the state relationship with big business. In the development of corporate welfare, increased wages and skills were used to elicit loyalty from trade unions and organised labour. The Chaebol have within this cooperation upgraded their status and position in the production line while price competitiveness demands have driven the need to decrease labour and increase high technology and control cost of labour.

On the other hand, there is the perspective that the South Korean developmental state was highly attentive to human capability enhancement. Alice Amsden posited that the essential key to drive development is the use Private National Ownership (PNOs), which South Korea can be seen to have built up national industries through policies and practice which focus on national ownership and national skill development, and are the essential keys to drive development. Distinct, in this understanding is that the national investment is outward in focus. Utilising aid, reparation funding from Japan in particular, South Korea invested in outward looking industry. In the past, as the LDC's have been encouraged to have inward FDI for technology development and 'know how' but if we look at South Korea we can see that this most important is for outward foreign direct investments and this has been integrated with nationally owned property. This gives a vertical integration, more stability and less risk, more exposure to new technology and additionally allows for venues to train Korean nationals in roles not normally accessible.

There are a multitude of benefits from this process as elicited by Amsden for the Seoul workshop. Firstly, outward investment has the role of harnessing human capabilities in SMEs. Beginning by building small at the world technological frontier, such investment is crucial because it is impossible to depend on foreign investment to support enough SMEs. When required, first rate outsourcing can be utilised as necessary for producing at lower cost and speed for which Korea has been a model of, while simultaneously building its own national companies. In addition, by engaging in outward investment, new players or emerging economies to move into high technology industry in which growth requires

investment in research and development. Yet foreign firms, except in China and India, do very little (less than 1% in South Korea) and fortunately Korean companies have been dedicated to engage is RnD. These activities combine to reverse the brain-drain and moreover, due to the fact that high level jobs required as MNCs promote foreigners only to a certain level, there can be said to exist a race ceiling in addition to the gender ceiling. For example, in the Taiwan joint venture with Phillips, Maurice Chang describes the 'yellow/black/coffee glass ceilings'. The limited opportunity for skills development at CFO, CEO level is overcome Korean companies to support this skill development.

Furthermore, in terms of supported budding industry outward investment has the advantage of allowing the application of local consent on the rules of the WTO as public rules are easy to impose on national industry but not on foreign investment, as shown in examples such as Brazil Petrobral securing Brazilian made oil tankers to carry its oil and Korea's high speed rail project. As such, Amsden's concludes that for the developmental state the essence is nationalistic and is not the universal policies of the enlightenment. It is in its design aiming to secure the whole market, increase national ownership, national assets and national jobs. Amsden challenges Evan's concept of embedded autonomy since she thinks it is not useful today due to the existence of too many companies with increasing capacity to be controlled by the government with a decreasing capacity. In addition, the large MNC in a monopoly engages in the purchasing of local products and as such the issue rests on the state driving performance standards rather than the industries themselves. Towards, these ends, outward FDI and research and development are the most appropriate developmental tools. Thandika Mkandawire proposed that we consider how performance driven by the regulatory statethe strong developmental state is different.

For future research, Thandika Mkandawire highlighted that as Europe now learns from East Asia, innovation frameworks and industrialisation policy are not mentioned and not allowed by WTO but there is the growing acknowledgement that the state matters. As such,being candid about the complexity of the South Korean model is useful in the learning process. Evans set out the future research tasks as follows: To date, we lack comparable detail institutional analysis of the mechanisms of capability expansion by the state by way of analysis of the institutions and structures associated with industrial transformation. There is the need to consider what kind of connections can be built between state and stake-holders to support a capability enhancing state and what networks have accurate information of what is wanted/needed/working or not working? This kind of network was

built between the state and industry in previous eras. It was not just informational, but also involved political capacity on the part of civil society to ensure state action is in response to collective preferences. Formal institutions are part of this but further networks and deliberative venues are necessary. Also, we need research to consider what makes states efficient and effective in delivery of services, and what are the networks for support and providing the political structures to communicate with state to inform the expansion of services? There are crude measures of capability expansion such as access to education, performance measures on health and how education has improved however we need more detail –an institutional analysis to know how to assist people to live a life they choose to live because strategies based on narrow employment opportunities are not tenable.

Welfarist or Productivist Social Policy?

Responding to Evan's argument on capability enhancement, Thandika Mkandawire identified gaps in our understanding of social policy that result in the limitation in our ability to be explicit about the capability enhancement capacity of the state. The welfare state is seen an end state to attain and therefore does not contain instruments for developing countries. This can be exemplified by the two large literatures on the developmental states (Amsden etc.) and on welfare regimes in Nordic countries (Esping Andersson etc.) that remain exclusive and researchers are not crossing this conceptual divide. In the interim period, the BLAST model, blood, sweat and tears model before development (Sen) a hard and not a soft side of governance – Korea and Taiwanemphasises the hardness of the state. Yet, the welfare state is highly productive and productive welfare state is a social investment (Myrdal).

Being welfarist and productivist are not separate. For Mkandawire, the embedded autonomy of the state can be seen to exist beyond big business in Korea. This societal embeddedness beyond can be seen though the lens of 'social policy by other means' such as forcing families to undertake social roles. we look back historically, we can identify what is functionally prevalent, for example, land reforms and government subsidise inputs to poor farmers and these must be included in the normal discussion of social policy.Mkandawire will explore the transformative role that social policies working in collaboration and compliment to economic policies that were successful in the Korean development experience.

Relatedly, Mookoon Chung discussed about the instrumental role of social transfers in

capability expansion. Listing the range of normative social policy tools for which South Korea has examples in public health and education, social security and social transfers, non-contributory pension, child- benefit and school fees as well as direct income subsidies to elderly people (Estevez Abe,2008), the additional utilisation of other social transfers were cited as having had a large role in productivity. For example, subsidised public utility charges for electricity, water, public transportation and telecommunication allowed for prices to be kept low for industry development and simultaneously subsidised urban workers living subsidised urban workers living. Public works and public loans to the disadvantaged were used to provide incomes. In rural areas, agricultural subsidies -fertilisers and purchasing rice by government at a high price and selling at a lower price was another form of subsidy. In addition to this emphasis on the incentives to workers, Chung will consider if the role of social transfers in reducing poverty and increasing inequality is limited or if social policy effects development through consumption and production subsidies to industry.
Noteworthy is the role of the state and the creation of high quality institutions (Evans 1995, Rothstein and Teorell 2008) which rests on the quality of government, to ensure a high administrative capacity and low corruption rate allowing a strong bureaucratic approach to extend coverage.

Delving further into social policies role in strengthen capabilities in times of crisis, Jae Jing Yang's research questions focus on what social policies were employed at the time of crisis to cushion off the time of great economic hardships in Korea. Were there different or similar pattern of social policy responses to economic crisis and what theoretical and policy implications can be drawn from the Korean case in this regard? Yang proposed that particular sources of change and continuity matter. sources of change being the different financial capacity of the state, and the different causes of economic crisis, the regime type and variation in state autonomy and the types of forms of political coalition and the source of continuity being path dependency of policy and a fiscal conservatism deeply entrenched in the Korean economic bureaucracy.

Land reform was evoked during the workshop as a central driver of change in capabilities. Initiated by the US, the reallocation of land resulted in larges increase in agricultural productivity that allowed, over time, the achievement of food security. Mkandawire provoked whether exogenous forces such as revolution are required to allow changes in property rights? Mike Douglass described that in the post-colonial period the normative squeeze on agriculture to fund development in the urban area did not occur in Korea. In the 1950's, land

reform set equality before industrialization and not after. The 1970's say the commencement of Saemaul Undong which focussed on self-reliant and self-help utilising strong local leadership to develop village infrastructure. For this cause, cement and steel was given to 34, 000 villages. Government supported rural workers by buying rice at higher price from farmers and selling at lower price to city. While Korea did all right in terms of extension services, price support, land reform, there were no urban-rural linkages and the village cannot exist alone.

Specific sectoral efforts are the focus of the remainder of the research. Ilcheong Yi examines education and health policy. Citing example high education and health attainment without high economic growth, such as in Sri Lanka, this research will consider how did the state mobilise and regulate the private sector large role in these sectors. Yi posited that in the early stages of national planning in education and health, strong regulation of private sector, wealth distribution and a functional wealth distribution such as large salaries for teaching staff ensuring these jobs were attractive. Sectoral linkages between education, health and military combined to produce productive linkages which will be explored further. Jooha Lee will additionally examine policy linkages asa key action in governance and consider the direction of economic and social policy such as the impact of economic policy on social protection and vice versa link of social and economic growth.

Gender and the environment are two sectors of state jurisdictions that were marginalized in the course of Korean development success. Jinock Lee, Taewook Huh, and Manohar Pawar all agreed to that learning from failures would be the main task in the research on Korean experience. What happened in gender, rural and environment, what went wrong and why did it go wrong are being analysed. The concerns of the time were different from 21st century concerns, however, it is noteworthy to consider what was won and what was lost in the process of development.

For example, perhaps green growth is not a new issue as every producer has the concern of their own environment. Pawar proposed that there has been no improvement in environmental protection and in 1990's there is increased management has assisted and abated degraded. As such, these mistakes got us here and the question for developing countries rest on if they can leapfrog this situation.

In gender were there more gains than losses resulting from the opportunities for rural female workers to acquire education despite long hours in exploitative work conditions? Oh Eun Jung highlighted that there are still gender issues in South Korea, for example the

lowest female participation rate in the OCED and the largest wage gap. How do current lasting issues relate to the gender development process in terms of political and economic empowerment? Mkandawire highlighted that many positive outcomes maybe were unintended. For example, in Sweden, gains in gender were not about inequality but were beneficial to equality. Advocacy efforts focussed on achieve the same salary regardless of sector rather than been hung as gender. In the process is looking back retrospectively, can we tease out the deliberate and those that were unintended and form an ex-post discovery as a lesson on the latecomer ex-ante. Jinock Lee will consider why gender inequality is so persistent in Korea, whilst economic development has transformed social relations toward better equality.

The role of aid and foreign civic volunteerism

Aid funding to South Korea from 1945 to the early 1990's consisted of 12.7 billion USD of grants and loans in addition to reparation funds from Japan. In considering how has foreign assistance mainly in the form of aid affected Korean development in the different phases of development, the nature of foreign assistance to Korea and how the Korean government, business, and civil society responded to aid resources must be understood. Aid effectiveness in the current understanding of the Paris Principles rests on a difficult balance of aspirations that are not played out in practice. Olive Cocoman described tensions between theory and practice for the principles, such how mutual accountability and managing for results jars with genuinely nationally owned development because partnerships in development, as in any domain, are fraught with power issues, in particular, the interests of donors and as a result, the realization of true ownership remains remote. Yi suggested that Korea did achieve successful incorporation of aid resources into the resource pool for national development planning and moreover for sustainable long-term planning. Hyunjoo Rhee noted that key to this success was the importance of good institutions for managing the aid resources which guaranteed ownership and policy space to the Korean government as well as the importance of planning for development that embodied both the Rhee and Park regimes. Thandika Mkandawire cited the importance of understanding this aid-use towards improving the potential of aid today. Towards this end, it is essential to understand the nature of the recipient rather than focus on the donor and what does the multiplicity of donors mean for practice. Also, should aid not fund the big ticket items, such as infrastructure, human capital and industrialization and there is an absorptive capacity

problem to be addressed. Among these ideas, the use of the resources in Korea as opposed to current practice may have many lessons.

Lastly, the role of civil society is seen a crucial in the capability expansion paradigm whereby embeddedness rest on supporting civil society as a partner to the state. Evans cited Kerala as an example of powerful development of civil society and corresponding improvement in state capacity. Taekyoon Kim described the role of the voluntary sector, in the use international transfers of knowledge and aid for promoting development citing three key successes notable for research; the setting up of local bureaucracies such as KDI and KAVA, the use of voluntary agencies with local populations and the teaching of civic voluntarism. Delving into the experience of Korea may provide new understandings fro civil societies role today. As voluntary associations in Africa can been seen to not be membership organizations but complimentary to the aid establishment according to Thandika Mkandawire, then the capability enhancing role is in need of careful examination.

2. Conclusion

This array of ideas and discussion points signal that the final research findings may have much to offer the debate on development assistance in the 21st century.

Ⅳ. 개발협력 평가

1. The 2nd KOICA Development Evaluation Seminar :
"How to design and implement field studies in evaluation"
Hisami Nakamura / Consultant/Evaluation Expert OPMAC Corporation (JAPAN)

2. KOICA의 현지조사 현황과 향후 개선 방향
박 숙 현 / KOICA 평가실 과장

3. 원조효과성 제고를 위한 파리선언 이행평가(phase 2) 요약
강 종 려 / KOICA 평가실 직원

The 2nd KOICA Development Evaluation Seminar: "How to design and implement field studies in evaluation" (June 14th, 2011)

Hisami Nakamura
Consultant/Evaluation Expert
OPMAC Corporation (JAPAN)

1. Objectives of the Seminar

I was honorably invited by the Korean International Cooperation Agency (KOICA) for the 2nd KOICA Development Evaluation Seminar as a speaker. Here I describe the contents of my presentation at the seminar. There are two objectives of the seminar intended by KOICA:

- ✔ To share an overview of process and methodologies of field studies for ex-post evaluation, To exchange views and insights of evaluators in ODA projects.
- ✔ The views expressed in my presentation and described in this article reflect my personal views based on my experiences through the evaluation works for Japan's ODA projects, and do not necessarily reflect the official views of the Japan International Cooperation Agency (JICA).

2. Contents of the Presentation

As requested by the Evaluation Department of KOICA, the presentation was composed of the following contents:

- ✔ Process of ex-post evaluation,
- ✔ How to design field study for ex-post evaluation
- ✔ How to implement field study

✔ How to analyze data and information collected by field study for ex-post evaluation

✔ How to compile evaluation report

In this article, I explain key issues of field study for ex-post evaluation based on a case of ex-post evaluation on the JICA's project in Morocco which I am engaged in now.

3. Process of Ex-post Evaluation and Implementation Arrangement

The on-going evaluation work targets the projects shown in the table below. These projects were implemented in Morocco under the cooperation by JICA in order to improve maternal health care in rural areas.

Table 1. The Projects Evaluated by JICA

Name of Project	Period	Cooperation Scheme	Project Purpose
The Project for Improvement of Maternal Health Care in Rural Areas	Nov. 2004 – Nov. 2007	Technical Cooperation	To improve maternal health care in rural areas by enhancing capacity of medical staff in rural areas
The Project for Improvement of Maternal Health Care in Rural Areas (Phase II)	Aug. 2006 – May 2008	Grant Aid	To improve maternal health care in rural areas by providing medical equipment and facilities

The schedule for the ex-post evaluation in Morocco is as follows:

✔ Selection of external evaluator: Nov. 2010

✔ Starting evaluation work: Nov. 2010

✔ Development of evaluation framework/ preparation of field study: Dec. 2010- Jan. 2011
Field Study in Morocco: Mar. 2011

✔ Evaluation analysis: Apr. - May. 2011

✔ Feedback seminar in Morocco: June. 2011

✔ Drafting final report: Jul.-Aug. 2011

✔ Finalizing evaluation report: Sep. 2011

The implementation arrangement for this evaluation work is as follows:

External Evaluators (Japanese) :	2 experts with 90 man-days in total
Field Study by the Japanese Evaluators	39 man-days in total
Country Assistants (Moroccans):	3 persons with 90 man-days in total

4. Design of Field Study

For design of field study, it is necessary to take the following steps.

a. Confirmation of evaluation purpose and utilization

At the beginning of design of field study, it is inevitable for external evaluators to confirm what the purposes of ex-post evaluation is for the client and how they will utilize evaluation results because the priorities and focuses of evaluation can be differed by the evaluation purpose and utilization. The Table 2 shows examples of evaluation purpose and focus of evaluation.

Table 2.

Evaluation Purpose	Focus of Evaluation
Accountability to the public	- Relevance - Achievement of outputs and project purpose (outcome) - Use of proceeds - Sustainability (situation after the project)
Feedback to operation of donor agency/ implementation agency in recipient country	- Planning, - Implementation arrangement, including inputs - Driving forces and constraints - Lessons learned
Improvement of project management	- Achievement of outputs, outcomes and impacts - Efficiency - Implementation arrangement and process - Sustainability - Recommendations
Identification of new project	- Lessons learned

b. Elaboration of major evaluation questions according to evaluation criteria

After the confirmation of evaluation purpose and focus, the external evaluators need to define evaluation criteria and elaborate main evaluation questions for each evaluation criteria. Table 3 shows examples of evaluation questions.

Table 3. Evaluation Criteria and Questions

Evaluation Criteria	Examples of Main Evaluation Questions
Relevance	– Is the project consistent with the national development plan of the recipient country/ the needs of beneficiaries/ the ODA policies?
Effectiveness	– Have the project purpose achieved by the outputs of the project?
Efficiency	– Were the outputs achieved by efficiently using the inputs?
Impact	– Are there intended/unintended positive/negative impacts by the project?
Sustainability	– Are the outcomes of the project sustained after the completion of the project?

C. Development of Evaluation Framework

According to the evaluation criteria and the main evaluation questions, the external evaluators conduct literature reviews and develop an evaluation framework. The literature reviews should include all the existing reports and documents related to the project. In the case of the JICA's ex-post evaluation, the external evaluators prepare "the evaluation skeleton" which shows an evaluation framework and strategy based on the 5 evaluation criteria and enables analysis between the plan and the actual of the project.

The results of literature survey can indicate data and information to be collected by a field study as well as constraints on the field study. Table 4 gives examples of constraints and possible countermeasures.

Table 4. Constraints and Possible Countermeasures

Constraints	Examples	Possible Countermeasures
Accessibility to the key stakeholders	Medical staff: very busy to participate in a focus group discussion	– Conducting only simple questionnaire survey – Making interviews with them by change
	Organizational changes	– Identifying the current responsible organization/department/unit
	Changes in personnel	– Identifying persons who can be substituted – Contacting the persons who were involved in the project
	Physical distances	– Identifying accessible sites – Reviewing existing data and information about target areas
	Disabilities	– Preparing questionnaires in accessible manners
Reliability & Availability of data and information	Inappropriate data collection methodology Changes in definition and coverage No relevant data available	– Comparing similar data form different source, ex. statistical data from international organizations – Conducting data collection surveys, if time and budget are available – Estimating data based on the data from inappropriate methodology with acceptable adjustment manners – Using substitute data & information Complementing similar data & information
Budget & Timing	Limited Budget	– Combining multiple survey methodologies with cheaper costs instead of a large-scale data collection survey, ex. case study, focus group discussions, key informant interviews, etc.
	Political events Religious or cultural events Farming seasons, etc.	– Avoiding the timings listed in the left column in order to conduct a field study

In the case that there are constraints without any countermeasures to eliminate them, the external evaluators need to explain those constraints and to clarify that your evaluation findings have some reservations.

d. Selection of methodologies for field study

The next step is selection of survey methodologies. The external evaluators need to identify survey objects and groups which can ensure objectivity, credibility and reliability of data and information for ex-post evaluation, and to select appropriate and functional survey methodologies for each object or group. For the selection of survey methodologies, "triangulation" is essential. "Triangulation" is cross examination to verify a specific fact from three points of view at least.

Table 5 shows a matrix composed of survey objects, methodologies and data/information to be collected, which shows a scope of field study for the ex-post evaluation in Morocco.

Table 5. Scope of Field Study for the case in Morocco

Target Stakeholder	Relation with the Project	Position	Survey Method	Data/Information to be collected
Ministry of Health and Provincial Delegation	Member of Counterpart	Current persons in charge	Questionnaire survey, Key informant interviews	• Inputs • Capacity Development • Benefits and impacts • Policy, budget, institutional, and technical arrangement for sustainability
Ex-trainee in Japan	Member of Counterpart	Persons involved in the project	Questionnaire survey, Interviews	• Capacity Development • Benefits and impacts • Current activities
Medical staff involved in the project	Involved in the project activities	Persons involved in the project	Questionnaire survey, Interviews	• Capacity Development • Benefits and impacts • Current activities
Pregnant and parturient women in the pilot provinces	Beneficiary	-	Questionnaire survey, Interviews	• Benefits and impacts • Services related to maternal health care before and after the Project

5. Implementation of Field Study

a. Utilization of national experts

For effective and efficient implementation of field study, in particular, within limited budget and time, it is crucial for external evaluators to utilize national experts as local assistants in a country where a field study will be conducted. There are following merits to utilize qualified national experts:

✔ Increasing in accessibility to key informants and information
✔ Effective arrangements for field study
✔ Giving external evaluators practical advices on not only implementation of field study but also evaluation analysis
✔ Reducing language and cultural barriers and making better understanding backgrounds and situations.

b. Preparation of effective questionnaires

The external evaluators should prepare effective and functional questionnaires or interview sheets before going to field study. The questionnaires should be carefully designed and be checked by the five key aspects listed in Table 6. Simple but well-structured questionnaire can effectively collect data and information necessary for the external evaluators. Questionnaires with too many questions may make respondents not to answer or/and quality of answers inferior.

Table 6. Checkpoints for Effective Questionnaires

Availability	Are the data or information really available now?
Accessibility	– Are the informants or the information accessible now?
Reliability	– Are the data and information to be collected reliable?
Credibility	– Are the sources of information or data credible?
Sufficiency	– Are the data or information to be collected sufficient qualitatively and quantitatively?

c. Issues to be considered for field visits

Field visit is one of effective methodology to confirm situations, but the external evaluators should remind that the things they see are not all the facts.

In the case of Morocco, the external evaluators visited a rural health center in order to verify conditions of medical equipment provided by the grant aid project as well as activities of maternal health care at the center. At that time, they saw the well-organized and well-maintained equipment in the center, but the usual situation is not like that according to the Japanese volunteer whose activities cover that health center. Therefore, the external evaluators need to gather information from various sources as many as possible.

The following points should always in mind of external evaluator during field visit in order to ensure objectivity, reliability and credibility.

- ✔ Stick to triangulation (cross examination),
- ✔ Be objective and avoid bias,
- ✔ Communicate with different groups which have different interests and views, including which are not directly involved in the project to be evaluated.

However, the external evaluator should not forget that they are the evaluator not but the auditor even though they need to conduct somehow inspection type activities on site.

d. Follow-up of field study

In general, it is difficult to collect all the data and information necessary for ex-post evaluation during the limited time of field study by external evaluators. Therefore, follow-up by local assistants is very important to collect the followings:

- ✔ The data and information which were not collected during the field visits
- ✔ The additional data and information needed for evaluation analysis after assessing the data and information collected.

6. Analysis of Data and Information Collected by Field Study

For evaluation analysis, the external evaluators need to consider points listed in Table 7 in order to extract convincing evaluation findings for their clients and users.

Table 7.

Objectivity	– Are the data and information collected not biased by specific interest group, political pressure, self–aware as possible about personal assumptions of values?
Reliability	– Were the data and information across the full range of appropriate settings, time and respondents? (Coverage) – Are the data or information collected comparable by group or over time? (Comparability)
Validity	– Do the data and information from the different sources verify evaluation findings without any inconsistency/ discrepancy/ contradiction?
Utilization/application	– Are findings based on the data and information collected necessary or meaningful in view of the evaluation objective? – Can those findings lead useful and practical recommendations or lessons learned?

The external evaluators should not use the data and information with any bias and distortion for as evidence of evaluation findings because such bias and distortion harms objectivity of evaluation.

In the case that the external evaluator finds any inconsistency/ discrepancy/ contradiction among evaluation findings, it is necessary to take one of following actions:

- ✔ To collect data or information from other sources in order to which findings can be reasonably trustworthy,
- ✔ To give up using the data and information and throw out the findings, too.

7. How to Compile Evaluation Report

It is expected that the external evaluators make "a good evaluation report". What is a good evaluation report? There are four key components to make a good evaluation report.

- ✔ Responsiveness to evaluation purpose
- ✔ Readability
- ✔ Logical explanation of evaluation findings

✔ Rational conclusions, including recommendations and lessons learned.

In addition, the external evaluators need to check their report from the following aspects in order to ensure quality and usefulness of their evaluation report.

Table 8. Check Points of Evaluation Report

Aspects	Key Questions	Key Points
Confirmability (Objectivity)	– Are the conclusion drawn from the available evidence? – Is the evaluation study relatively free of evaluator's bias?	– Adequacy of study's method and procedures – Availability of data for reanalysis – Supportiveness of data for the conclusion
Reliability	– Is the process of the study consistent, coherent, and reasonably stable over time and across methods?	– Trustworthiness, consistency and replicability of findings across data source and over time – Adequacy of data/ information and analysis for the conclusion – Explicitness of rules used for confirmation of propositions, hypotheses, etc.
Internal Validity	– Are the findings credible to the people studied and to readers? – Do the evaluators have an authentic portrait of what they are studying?	– Richness and meaningfulness of descriptions – Sufficiency of information for credible and valid description – Rationality and convincingness – Converging conclusions based on triangulation
External Validity	– Do the conclusions fit other contexts? – How widely can they be generalized?	– The scope and boundaries of reasonable generalization from the study – Findings with enough thick description for readers to assess the potential transferability – Theoretical generalization for sample survey
Utilization/Application	– How useful were the findings to clients, the recipient country/ counterpart/ implementing agency, the communities studied,?	– Findings with guidance for future actions – Findings catalyzing effect leading to specific actions Value–based concerns

8. A Key Issue on Ex-post Evaluation of ODA Project

Through the open discussion session in the seminar, many issues on ex-post evaluation of ODA project were raised by the participants.

The external evaluators, who are currently engaged in ex-post evaluation assignments by KOICA, raised an issue of how to meet with users' needs or requirement under the difficult conditions to conduct scientific surveys. In both Japan and Korea, the government and policy makers tend to seek quantified outcomes for ODA projects. Such tendency increases in an importance of ex-post evaluation of ODA projects. At the same time, findings of ex-post evaluation are required to be more evidence-based by meaningful field study in the project sites.

However, there are various limitations and constraints on field study which can bring about objective, reliable and credible data and information, in particular statistically or scientifically meaningful ones.

The external evaluators are required to make efforts to conduct ingenious attempts for field study in order to obtain significant evidences for meaningful evaluation findings. For example, in the case with difficulty to conduct a sample questionnaire survey in scientific and statistically significant manner, the external evaluators need to conduct not only a sample survey but also conduct alternative or complementary survey methodologies, such as focus group discussion, key informant interviews, and so on, in order to do cross examination or "triangulation".

Also, the external evaluators need to clearly explain limitations and constraints on the specific ex-post evaluation and to elaborate logical explanations and convincing conclusions to show usefulness of their evaluation findings.

On the other hand, the clients of donor agencies need to understand difficulty and constraints for the external evaluators to conduct "theoretically beautiful survey methodologies" in developing countries. It is necessary for them to clarify what evaluation purpose should be the most prioritized and to compromise level of objectivity, reliability and credibility of evaluation results according to the prioritized evaluation results.

The key issue is that the both side of donor agencies and the external evaluators have common understanding what the prioritized purpose is for ex-post evaluation of ODA project as well as how the evaluation findings are utilized effectively.

I hope that ex-post evaluation of ODA project will be improved through deepen exchanges

between JICA and KOICA as well as Japanese and Korean evaluators.

Acknowledgement

I express my sincere gratitude to Dr. Chang Hyun-sik, Vice President of KOICA for giving me the special occasion to share and exchange experiences in ex-post evaluation of ODA project. Also I appreciate all the arrangement of Ms. Park Sook-Hyun, Deputy Manager of Evaluation Office, KOICA, who accompanied our field study in Morocco for ex-post evaluations of ODA projects by JICA.

KOICA의 현지조사 현황과 향후 개선 방향*

박 숙 현 KOICA 평가실 과장

목 차

Ⅰ. 개발평가에서의 현지조사
Ⅱ. KOICA평가의 현지조사 현황
Ⅲ. 이슈 및 도전 과제
Ⅳ. 향후 과제 및 연구 제언

Ⅰ. 들어가면서

『KOICA무상원조 선진화 계획(2010-2015)』의 주요 요지는 현장화 체계구축을 통해 무상원조의 원조효과성 및 성과관리를 제고하는 것이다. 하지만 전반적인 현장화 체계구축의 중요성이 강조되는 반면에 평가에서의 현지조사 기능은 상대적으로 미흡한 것 같다. 개발평가에서 현지조사는 문헌과 현장을 비교할 수 있고 평가결론의 객관적인 논거를 제시한다는 측면에서 중요하지만 아직 논의가 활발하지 못하다. 따라서 본 글에서는 개발평가에서의 현지조사의 내용과 중요성 및 접근방식에 대해 간략히 다루고자 하며, 현재 KOICA에서 이루어지고 있는 평가분야 현지조사 현황 등을 정리해보고 향후 방향에 대하여 논의하고자 한다.

1. 개발평가에서의 현지조사

1.1 개발평가 수행 절차

개발평가의 현지조사에 대해 논의하기 앞서, 평가의 일반적인 수립절차를 설명하여 이해를 도모하고자 한다. 현지조사의 위치를 파악하고, 현지조사 목적을 보다 쉽게 이해하기 위해서이다. 평가 수

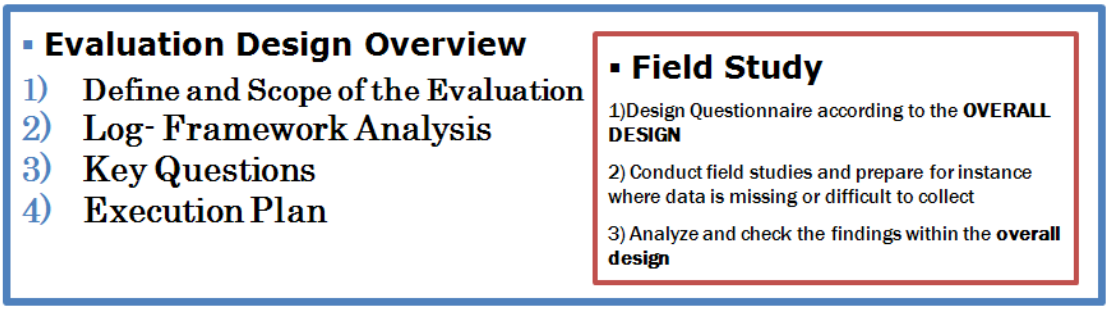
* 본 글은 "KOICA 개발평가 2차 세미나: 개발평가의 현지조사 설계 및 수행방법"의 발제 내용을 바탕으로 작성함

립절차는 기관의 특성 및 다루고 있는 대상 등에 따라 다양하게 나타날 수 있으나, 개발평가를 다루고 있는 문헌에서 공통적인 사항들을 정리하면 아래와 같다.

- ○ 평가 기획(Planning and Scoping the Evaluation)
- ○ 평가 설계(Designing the Evaluation)
- ○ 평가 수행(Implementing the Evaluation)
  - 문헌조사(Desk Review), 현지조사(Fieldwork), 및 분석(Analysis)으로 구성
- ○ 평가결과 보고 및 환류((Reporting and Utilizing the Evaluation)

평가기획은 평가대상 분석, 평가방향 및 범위 설정을 하는 작업이며, 평가 대상이 선정되고 난 후 어떠한 방식으로 분석을 하는 것이 효과적인지 설정하는 작업이 바로 평가 설계이다. 이러한 설계내용에 따라 자료를 수집하고 분석을 수행하며, 평가결과를 보고한다. 도출된 제언과 교훈을 바탕으로 평가를 사업의 기획과 연계하는 환류(Feedback)하는 작업까지가 평가의 마지막 절차이다. 평가설계 부분과 현지조사 부분을 도식화 하면 아래와 같다.

〈평가설계와 현지조사〉



현지조사와 가장 밀접한 관련을 가지는 단계는 바로 평가 설계와 수행부분이다. 평가 설계는 대상의 특성 및 목적에 따라 서로 달라지며, 이에 따라 평가수행도 달라질 수 있으며, 그 일환인 현지조사의 내용, 깊이, 시간 등이 달라진다. 현지조사의 조사내용에 따라 평가결과를 제시할 때 근거로 사용되는 자료의 수준도 연계되며 이는 전반적으로 평가의 품질과도 직결된다 할 수 있을 것이다.

1.2 현지조사(Fieldwork)의 목적

개발평가에서 현지조사의 목적[1]은 크게 자료수집, 분석, 평가결과의 검증 등 세 가지로 분류할 수

1) 타 기관의 개발평가 가이드라인은, 평가의 절차에서 현지조사를 따로 분류하여 다루고 있는 경우보다는 평가방법론상에서 다루고 있는 경우가 더 많다. DANIDA의 “Evaluation Policy & Guidelines”의 경우는 “Fieldwork"의 목적을 제시하고 있다.

있다. 자료수집이 주된 목적인 현지조사의 경우는 평가의 설계의 내용과 긴밀한 연관관계가 있다. 평가 설계 시 제시된 성과모형(Result Chain) 및 평가매트릭스(Matrix)에 따라 문헌조사에서 파악이 가능한 정보가 있을 수도 있지만, 필요에 따라 평가를 수행하는 시점에 현장에서 자료를 새롭게 생성해야하는 경우도 있다. 예를 들면 영향력 평가(Impact Evaluation)와 같이 설계 속에 엄격한 현장자료를 요구하는 경우는 현지에서 또다시 평가시점의 자료를 수집해야 한다. 현지조사의 자료수집방법 고려 시 가장 중요한 포인트는 바로 "제약사항[2]"들에 대한 고려이다. 특히 수원국의 통계, 자료, 정보의 양 등이 제약적인 개도국 상황에서 방법론상으로 완벽한 수행을 하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 만약 현지조사에서 수집된 자료가 평가의 결과에 결정적인 영향을 미치는 성격의 경우는 자료의 수집방법론[3]과 신뢰성으로 인해 평가결과의 비판을 받을 수도 있다.

현지조사를 통해 원조 프로젝트 및 사업들의 결과를 분석하기위해 수행하는 목적도 있다. 문헌조사를 통해 파악된 정보들이나 가설을 현장조사를 통해 원인을 찾아내고, 분석하는 작업을 진행할 수 있다. 대부분의 개발평가의 대상이 되는 사업들은 현지조사를 통해서 현지에서 일어나는 상황, 변화, 인과관계 등을 면밀히 관찰할 수 있는 계기가 된다. 또한 현지조사에서 수집된 자료들을 그 자리에서 분석하고, 재확인하고, 현장을 다시 방문할 수 있는 기회가 되기 때문에 대게 현지조사의 목적은 자료조사와 분석이 동시에 일어나는 경우가 많다. 원조사업의 경우는 국가내의 이동보다는 국가간 이동이 빈번하고 장거리인 경우가 많아, 현지조사의 기회비용은 그만큼 커지게 된다. 현장에서 평가를 위한 자료를 수집하더라도, 중요한 분석이나 해석을 현장에서 하지 못하면 비용 및 시간적인 측면에서 2차적으로 요구되기 때문이다.

또 다른 현지조사의 주요목적으로는 평가결과의 타당도(Validity)[4]을 점검하는 것이다. 얼마나 정확하게 평가대상에서 얻고자 하는 바를 측정하는지[5]를 점검하기 위하여, 평가결과를 실제 현지에서 재확인하는 것이다. Darlene Russ and Hallie(2009)는 "Multicultural Validity"의 개념을 소개하고 있는데, 당시 사업의 대상지역과 기간 동안 사업을 둘러싼 환경, 인구, 종교, 가치, 언어, 사고 방식 등의 사회·정치적인 요소들을 최대한 정확하게 파악하고, 오해해석 하는 일이 없는지를 확인하는 것을 의미한다. 또한 평가자 역시 평가자가 속한 환경에 따라 평가대상의 상기 요소들을 잘못 해석하거나, 오해하여 진실(Truth)을 의도치 않게 왜곡할 수 있다는 점은 눈여겨 볼만 한다. 대부분 원조 지

2) 개발 평가 설계시 현실의 제약조건을 체계적으로 제시하고 그 대안을 제시한 책으로는 Michael Bamberger외 2명이 저술한 "RealWolrd Evaluation; Working under Budget, Time, Data and Political Constraints"이 있다.

3) 현장에서 자료수집하는 방법들은 정량적 및 정성적 분류에 따라 종류도 다양하지만 개발평가분야에서 자주쓰는 방법론은 포커스 그룹 인터뷰, 설문조사, 사례조사, 직접관찰 등이 있다. 이러한 방법론을 다루는 책은 방법론의 수 만큼 다양하나, KOICA평가에서 자주 쓰이는 방법론은 "프로젝트 기획, 모니터링 및 평가방법론(2009)"책자 참조하기 바란다.

4) 평가용어와 한글번역은 KOICA에서 번역· 발간한 "OECD/DAC의 평가용어집"과 동일하게 사용하였다.(KOICA 홈페이지 다운로드가능)

5) Linda and Ray(2009_)는 책「The Road to Result」에서 "Validity is the term used to indicate whether a measurement actually measures what it is supposed to measure"라고 정의하고 있으나, 타당도에 대한 분류는 external. internal, face, content validity등으로 책마다 분류를 달리 하고 있다. 보다 자세한 깊이와 의미, 그 용례는 기타 참조문헌을 활용하기 바란다.

원 대상 사업이 다른 국가, 다른 환경, 다른 문화 속에서 진행이 되는 점을 감안할 때, 개발평가의 경우 이러한 현지조사 절차가 없다면 평가결과가 얼마만큼 정확하게 평가대상에 관한 정확한 판단을 내리고 있는지에 대한 비판을 받을 수 있으며, 설사 현지조사를 수행한다 할지라도 충실히 하지 못하면 그 타당도를 의심받게 되는 것이다.

이상에서 서술한 세가지 목적은 개발평가 뿐만 아니라, 일반 평가에서도 해당되는 사항이나 개발평가의 현지조사에 특별히 더 추가할 목적이 있다. 그것은 바로 "수원국"과의 관계인데, 현지조사를 통해서 수원국 및 수혜기관에게 평가의 현지조사는 또 다른 의미를 가질 수가 있다. 원조사업의 최종 수혜자는 수원총괄기관이나 지방정부, 수혜기관이 아닌 경우가 많다. 하지만 그들은 사업의 발굴, 기획, 수행에도 공여국과 함께 책임을 지고 참여하는 것처럼, 사업이 종료된 후에도 지속적으로 지원이 이루어져야하지만 현실적으로 그렇게 되지 않는 경우가 있다. 평가팀의 현지조사 및 방문은 수원국에게 다시 한번 사업을 돌아보고, 필요한 조치사항을 제고 시켜주는 목적도 있다. 또한 유사사업에 대한 교훈을 수원국 입장에서도 현지에서 공유하는 목적도 있다[6].

2. KOICA 평가의 현지조사 현황

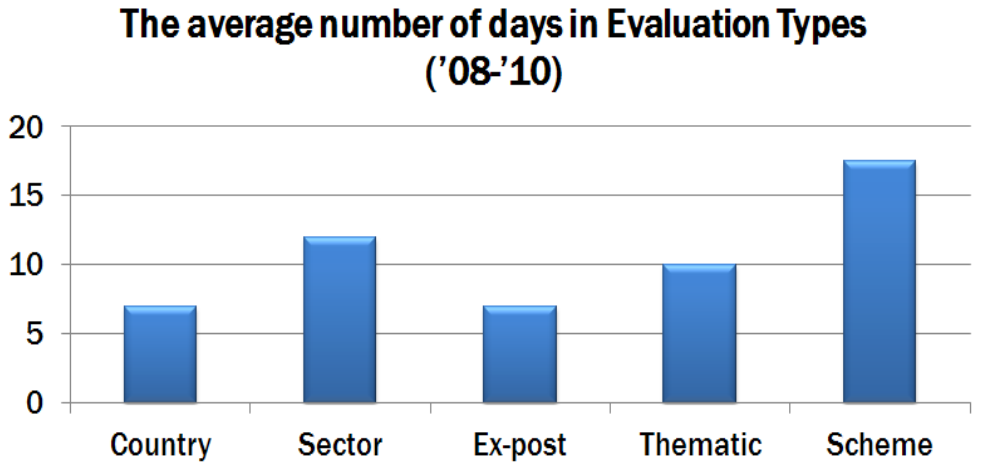
앞서 개발평가에서 현지조사의 중요성과 그 의의에 대해 간략히 살펴보았다. KOICA의 경우는 평가를 진행하면서 현지조사가 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지, 이에 대한 제약요인들이 무엇인지를 분석해보겠다.

2.1 정량적 현황

최근 3년간(2008-2010년) KOICA 평가실에서 실시한 32개의 평가보고서를 대상으로 조사한 결과, 평균 현지조사 일수는 8.9일, 가장 길게 간 평가의 현지조사는 25일, 짧게는 3일이였다. 대상국으로 이동한 일수를 평균 2일정도 제외하고 나면 현지조사를 위해 평가팀이 머무는 기간은 일주일정도 이다. 25일로 가장 길었던 평가는 『NGO지원사업 종합평가('10)』로, 지원사업장이 다수이고 이해관계자가 많아 현지조사를 2회 나누어 간 것으로 나타났다. 평가 유형별 현지조사 일수는 아래 그래프와 같다.

---

6) KOICA 평가수행 시 현지조사 부분은 아직도 미흡한 부분이 많다. 기간이 짧아 깊은 내용과 자료를 분석할 여유가 없다. 설사 그러한 기회가 주어지라도 개발평가를 전담으로 하는 기관이나 인력이 부족하기 때문에 실제 현지조사기간을 일부 기간 최소한으로 집중될 수 밖에 없다. 현지조사 평가기법 또한 제한적으로 쓰이고 있다. 이미, 외부에서 지적을 받은대로[1] 정량화나 계량화, 또는 혼합된 방식(Mixed Method)처럼 방법론을 다양화하여 평가에서 측정하고자 하는것을 정확히 측정하도록 하는 노력을 강화하여야 할 때가 되었다.



같은 평가 대상건으로 현지조사 했던 횟수 평균은 1.25회로서, 최대 한 평가 건으로 3번을 다녀왔다. 하지만 대부분 대상국은 1회인 경우가 많다. 즉 같은 대상국을 여러번 현지조사하는게 아니라, 같은 평가건으로 3회 다른 국가들을 다녀온 경우이다. 또 현지조사 했던 시기는 32건 중 26건이 총 3개월(7월, 8월, 9월)에 걸쳐 80%이상이 집중적으로 몰려 있었다. 이는 첫째, KOICA 평가팀의 참여 인력이 대부분 대학교수 및 연구원등임을 감안할 때, 현지조사 가능시기가 하계방학 중인 3개월로 가장 집중되어 나타나는 것으로 추측된다. 둘째는, KOICA의 연간단위 평가체계에 기인하는 것으로 보인다. 즉 연간평가계획 수립 시부터 개별 외부평가 용역팀 선발에 이르기까지 평균 2~3개월이 소요되며, 현지조사 시기이전까지는 상반기가 소요되어 평가기간이 여름 중으로 집중되는 것으로 추측된다.

2.2 정성적 현황

현지조사시[7] 가장 많이 쓰고 있는 평가방법론으로는 인터뷰(Interview), 초점집단그룹(FGD), 설문조사(Survey), 사례조사(Case studies)가 있다. 수원국 정부관계자 및 공무원들을 대상으로 한 경우는 인터뷰나 설문조사 기법이 쓰였으며, 수혜자단위가 농민이나 주민단위로 구체화 될수록 문맹율 등을 감안하여 초점집단그룹(FGD)등이 주로 이루어 졌다. 개별 사후평가건 외에 주제별 또는 국별평가와 같이 평가범위나 대상이 광범위한 경우 사례조사(Case studies)를 주로 수행한 것으로 나타났다. 그 외 현지평가기법으로 워크샵(Workshop)을 개최하는 경우가 있는데, 워크샵은 국별평가 시 종합적으로 수원총괄기관을 포함하여 수원국측의 다양한 사업이해관계자의 의견을 수렴하기 위해 주로 추진되었다. KOICA 평가시 주로 쓰고 있는 분석기법으로는 SWOT분석기법 또는 기술적(Descriptive)

7) KOICA의 그간 평가보고서는 홈페이지(www.koica.go.kr)에 2006년이후 모든 PDF파일이 업로드 되어있으므로 상세 사항은 참고할 수 있다.

통계 분석 등이 가장 많이 쓰였던 것으로 나타났다. 실제 개발도상국에서 기술적 통계 이상의 데이터와 분석기법을 적용하기 위해서는 비용, 시간, 유용성 측면에서 현재보다 더 높은 수준의 자원이 필요하게 되나, 현재 평가자원으로는 한계가 있어 현실적인 적용은 다방면의 검토가 필요할 것이다.

3. 이슈 및 도전과제

개발평가를 실제 수행하는데 있어서 설계단계가 가장 중요하지만 그 설계단계를 결론까지 충실하게 뒷받침 해줄 수 있는 계기가 바로 현지조사부분이다. 설계가 완벽하여도 현지조사의 내용이 설계내용과 일치하지 않고, 결론과도 일관성이 없게 되면 바로 평가의 투명성(Transparency)에 영향을 미치게 된다. 또한 현지조사에서 수집된 자료의 질이 정황적 근거 없이, 잘못된 방법론으로 수집이 되면 타당도(Validity)와 신뢰성(Credibility)에 영향을 미치게 된다. 앞서 설명하였듯이 수원국과 수혜자들에게 현지조사에서 어떠한 방식으로 피드백과 설명을 하느냐에 따라 파트너쉽 (Partnership)이 영향을 받게 된다(비단 수원국측 뿐만 아니라, 현지에서 사업과 관련하여 일을 하고 있는 KOICA 사무소, 타 공여기관도 포함한다). 가끔 평가자가 행동강령(Code of conduct)에 어긋난 행위를 한다거나, 사회 문화적으로 실수를 저지르는 경우에도 현지조사의 의도치 않는 부메랑 효과가 나타날 것이다.

KOICA 평가수행 시 현지조사 부분은 아직도 미흡한 부분이 많다. 기간이 짧아 깊은 내용과 자료를 분석할 여유가 없다. 설사 그러한 기회가 주어지라도 개발평가를 전담으로 하는 기관이나 인력이 부족하기 때문에 실제 현지조사기간을 일부기간 최소한으로 집중될 수 밖에 없다. 현지조사 평가기법 또한 제한적으로 쓰이고 있다[8]. 정량화나 계량화, 또는 혼합된 방식(Mixed Method)처럼 방법론을 다양화하여 평가에서 측정하고자 하는 것을 정확히 측정하도록 하는 노력을 강화하여야 할 필요가 있다. 또한 현지조사를 준비하고 접근할 때, 현지조사가 평가전체의 품질(Quality)에 영향을 미칠 수 있다는 점을 먼저 인식할 때 실무적인 해결책을 찾아갈 수 있을 것이다.

4. 향후 제언

끝으로 개발평가의 현지조사의 향후 방향을 제안하고 마무리하고자 한다. 제언중 2011년도 평가추진시 추진되고 있는 사항도 있으며, 아직 논의되고 있지 않은 사안도 있다. 먼저 현지조사를 접근할 때 목적(Purpose-Oriented)에 근거하여 현지조사 여부를 결정하는 것이 필요하다. 평가자의 현지조사의 목적이나 의도가 자료수집인지, 분석인지, 결론의 타당도를 점검하는 것인지 등을 면밀히 따져

8) 2010년 통합평가소위원회 결과로 한국의 전반적인 평가에 대한 외부위원들의 지적사항중 하나는 바로 평가방법론에 대한 지적이다. 비단 KOICA뿐만 아니라, 국내 개발평가 분야가 모두 인터뷰 및 설문지등의 일괄적인 방법론에 의존하고 있기 때문에 방법론적으로 다양하고 균형적인 접근을 할 것을 권고 받은 바 있다.

본 후 현지조사를 결정하여야 할 것이다. 특히, 국내문헌으로 충분한 조사가 가능함에도 불구하고 현지조사를 기계적으로 수행하고 있는 것인지를 판단하려는 노력이 필요하다. 두 번째는 참여적(Participatory-Oriented) 현지평가방식이 더욱 강화되어야 할 것이다. 수원국측에 평가내용을 설명하고, 인터뷰하는 기존의 방식보다는 수원국측이 또는 수원국의 외부 평가자가 공동평가자로 함께 사업에 대해 의견을 보고서에 작성하고, 현지시각을 반영할 수 있는 방식으로 전환이 지속가능성 측면에서 더욱 바람직하리라고 판단된다. 현지조사 기간이 불충분하고 제약사항이 많은 경우는 현지 공동평가자를 통해 보완이 가능하다는 장점도 있을 것이다. 마지막으로 평가 결과의 사용자(User-Oriented)가 누가될 것인지에 따른 현지조사 접근이 필요하다. 개발사업이 일어났던 현장의 조사내용을 토대로 평가결과가 도출이 될 때, 과연 수원국측인가, KOICA인가, 현장에 파견나간 한국측의 전문가인가 등을 세분화하여 접근한다면 개발평가의 현지조사 의미와 활용이 더욱 높아질 것이다. 특히 개발평가에서 뿐만 아니라 한국의 개발분야 전반에서 현장화 및 시스템 구축이 시사하는 바를 고려해 봤을 때, 개발평가에서 현지조사접근은 여러 전환점을 맞이한다고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

KOICA, 2009, 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가방법론
KOICA, 2010, 국제개발협력사업의 이해, 사업관리교육 기본과정

2. 국외문헌

Ministry of Foreign Affairs of Denmark(Danida), (2006), Evaluationguidelines
Linda G. Morra Imas 외 1인, 2009, The Road to Results, The World Bank
Darlene Russ-Eft and Hallie Preskill (2009), Evaluation in Organizations,
.Sida, 2007, Looking Back, Moving Forward, Sida Evaluation Manual, 2nd revised
.DAC, 2002, G;pssary of Key Terms in Evaluation and Results, OECD

원조효과성 제고를 위한 파리선언 이행평가(phase 2) 요약*

강 종 려 KOICA 평가실 직원

목 차

Ⅰ. 평가의 목적, 배경, 접근방법
Ⅱ. 주요 발견사항
Ⅲ. 결 론
Ⅳ. 제 언

Ⅰ. 평가의 배경, 목적 및 접근방법

1. 평가의 배경 및 목적

2005년 채택된 원조효과성 제고를 위한 파리선언(이하 파리선언)은 수십 년간 지속된 원조의 질 및 영향력 향상을 위한 논의 가운데, 역사적으로 이끌어 낸 국제적인 합의이자 개혁 프로그램이다. 원조일치와 조화에 대한 여타 공동성명과 다르게, 파리선언은 2010년까지 달성을 요하는 구체적인 목표를 통해 실용적이고 행동 지향적인 로드맵을 제시하고 있다.

이행평가의 목적은 파리선언의 적절성과 효과성, 파리선언이 원조효과성에 미친 영향, 더 나아가 파리선언이 개발성과에 미친 영향을 평가하는 것이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 평가는 두 단계로 진행되었다.

1단계 평가는 원조효과성 제고를 목적으로, 행동변화를 평가하고 수원국 및 공여국에게 파리선언의 약속사항을 이행하는데 더 나은 모범사례(good practice)를 제시하기 위해 수행되었다. 동 평가는

* 동 요약문은 최종 종합보고서의 'executive summary'를 번역/정리한 글이다.
Wood,B;Betts, J;Etta, F;Gayfer, J;Kabell, D;Ngwira, N;Sagasti, F;Samaranayake,M, The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report, Copenhagen, May 2011
(http://www.ph7.dk/files/ftp/pd2011/content/pdf/PD-EN-web.pdf)

2008년에 종료되어 당시 진행 중이던 원조효과성 정책논의, 즉 2008년 9월 아크라 고위급 회의에 건설적으로 기여했다.

2단계 평가는 2007년~2011년까지 4년에 걸쳐 22개 수원국 평가, 18개 공여국 및 다자개발기구 연구, 몇 개의 주제별 연구[2]를 진행하여 원조효과성에 대한 파리선언의 기여도와 개발성과를 평가하였다. 전지구적 차원에서 2005년 이후 원조의 효과성 제고 노력을 독립적으로 평가하였으며, 정부부처, 입법자, 원조 관리자, 기타 특정 사용자, 그리고 원조에 관심 있는 많은 대중들을 대상으로 평가결과를 도출하였다.

2. 평가를 위한 핵심 연구 질문

2단계 이행평가를 통해 답을 얻고자 하는 핵심 연구 질문은 다음과 같다.

① 파리선언 개혁 이행과 그 영향을 야기한 요소는 무엇이며, 반면 이를 제한한 요소는 무엇인가? (파리선언의 현황)

② 파리선언에서 목표로 한 원조효과성에 어떤 개선사항이 있었는가? (원조효과성에 미친 영향)

③ 원조효과성의 향상으로 지속가능한 개발성과에 미친 영향은 무엇인가? (개발성과에 미친 영향)

3. 평가의 접근방법[3]

동 평가는 파리선언과 아크라 행동강령에 포함되는 약속사항, 행위자, 유인이 각자 그들의 의도를 전달했는지 여부와 전달방법을 분석하는 방식으로 진행되었다. 이를 위해, 파리선언이 작동되는 논리를 살펴보고 개발목표에서 성과에 이르기까지 복잡한 경로를 설명했다. 이 과정에서 현재 개발 과정에서 발견되는 또 다른 강력한 영향력과 원조의 역할에 대한 현실적인 제약점을 강조했다. 다양한 근거와 기법은 주로 정성적이지만, 가능하다면 신뢰할만한 정량적인 데이터에서 도출하기도 했다.

4. 평가의 제한점

파리선언과 같이 넓은 범주의 이니셔티브의 영향을 평가하는 데는 제약사항이 있는데, 동 평가도 몇 가지 제한점을 인정하고 있다.

① 비전형적인 평가대상

---

2) 주제별 연구는 비구속성 원조의 개발효과, 통계역량강화 지원, 취약한 상황에 대한 파리선언 적용가능성, 현재 파리선언이 고려하지 않은 개발 형태(development source, 결론 및 제언에서 언급될 개발협력의 새로운 행위자들을 가리킴), 파리선언, 원조효과성, 개발효과성 간의 관계와 같은 다양한 주제를 다루었다.

3) 기술적인 방법론과 평가 접근방식에 대한 세부사항은 종합보고서 '첨부 5'를 참고 바란다.

② 파리선언의 광범위하고 복잡한 목표 및 이와 관계된 다양한 전후 상황과 행위자
③ 2005년 파리선언이 채택 후, 특히 개발성과를 측정하기에 한계가 있는 시간적인 제약사항
④ 자발적인 참여로 진행된 평가와 연구
⑤ 수원국 평가에 비해, 공여국 및 원조기관 성과에 대해 상세히 살펴보지 못한 점
⑥ 일관적이지 않은 데이터 출처나 평가척도와 같은 기준체계

Ⅱ. 주요 발견사항

1. 파리선언의 현황

1) 파리선언의 적절성

동 평가는 파리선언을 이행하는데 도움이 되기도 하고 제약이 되기도 하는 주된 정치적, 경제적, 행정적 영향력에 초점을 두어 파리선언의 적절성을 평가했다. 그 결과, 파리선언이 다양한 수원국 및 공여국/원조기관과 관련 있음이 증명되었다. 그러나 파리선언 캠페인[4]의 적절성에 대한 한 가지 문제점은, 동 캠페인이 초기에 기술적이고 형식적인 과정으로 해석되고 적용되어 변화를 꾀하는데 필요한 정치적 및 폭넓은 사회적 참여를 저해하는 위협으로 작용했다는 것이다. 또한 급변하는 세계에서 원조를 어떻게 정의하고 측정해야 하는지에 대해 고심해야 하는 문제도 있었다.

2) 수원국 상황

수원국이 책임을 맡은 개혁부분에 관해 2000년~2005년 이후 속도는 더디지만 발전하고 있다고 평가되었다. 수원국은 원조를 더 잘 관리하고 재정관리, 공공조달 혹은 책무성과 같은 수원국 자체의 국가적 필요를 충족시키기 위해 파리선언식[5]의 개선사항을 도입했다. 또한 수원국은 정치적 변화와 다양한 위기를 견딜 정도로 변화에 대한 충분한 대응성을 가지고 있음을 발견했다.

3) 공여국 상황

수원국과 비교해보면, 공여국은 역량이 더 크고 원조개혁의 변화에 대한 부담이 크지 않다. 그러

4) 동 평가보고서의 용어정리에 따르면, 파리선언, 원조개혁 캠페인(Paris declaration, aid reform "campaign")에서 '캠페인'은 수년에 걸쳐 파리선언의 주요하지만 어려운 목표를 달성하기 위해 전 세계의 다양한 행위자가 기울인 다양한 노력을 가리킨다.

5) 파리선언스타일, 파리선언식 원조(Declaration-style, Decalration-type aid) 일반적으로 파리선언이 장려한 원조를 가리킨다. 예를 들어 수원국의 우선순위 및 시스템과 일치, 수원국과 조정, 원조조화, 비구속성, 원조 예측가능성, 투명성의 원칙을 반영한 원조를 말한다.

나 공여국은 광범위한 국내 및 국제적 이슈 속에서, 개발원조와 원조개혁에 필요한 정치적, 행정적, 대중의 관심과 지지를 모아야 하는 어려움이 있다. 공여국이 겪는 문제점은 다음과 같다.

① 일관된 정책이나 체계 결여
② 과도하게 중앙집권적인 공여국/원조기관의 체계 및 수원국 체계와 불일치한 의사결정
③ 기관전략과 원조효과성 의제 간 단절 및 기관차원의 유인동기 부족
④ 기관의 위치나 본부의 위치 변화
⑤ 역량한계 및 직원감소
⑥ 기관의 개혁 지연 및 재정위기에서 비롯되는 예산의 압박

2. 파리선언이 원조효과성[6]에 미친 영향

1) 파리선언 캠페인의 효과성

파리선언이 원조효과성 제고에 미친 영향을 살펴보기 위해서는 파리선언의 서문에 제시되었던 11개의 목표에 달성정도를 평가[7]했다. 그 결과, 파리선언 캠페인을 통해 모범사례 규범의 명확화 및 강화, 2005년 수립된 목표 달성을 위한 노력, 원조파트너십의 질 향상, 원조규모 증가 지지라는 원조효과성에 대한 큰 진전이 있었음을 알 수 있었다.

① 원조관계에서 모범사례를 명확히 하고 강화하여 높은 상호기대를 정당화하고 강화함.
② 변화속도가 더디고 변화폭이 크지 않지만 대부분 2005년 수립된 11개 목표 달성을 위한 노력에 기여하여 더 나은 개발성과가 도출되도록 영향을 미침.
③ 새천년개발목표의 인식제고 효과와 함께 원조규모 증가를 지지함.
④ 투명성, 신뢰, 수원국의 주인의식 수준을 강화하여 몇몇 원조 파트너십의 질을 개선함.

---

6) 원조효과성 제고의 변화 척도는 원조전달의 효율성, 원조관리 및 활용, 파트너쉽 제고이다.
① 원조전달의 효율성
파리선언식 원조가 적용된 곳에서 관리부담이 거의 줄어들지 않았고 심지어 부담이 증가한 사례도 있었다. 그러나 수원국 체계가 잘 정비되어 있으면 더 전략적인 지원을 감당할 수 있도록 공여국이 수원국의 역량을 강화시키기 때문에, 파리선언식 체계가 원조에 도움을 주고 있다.
② 원조관리 및 활용
연구대상 국가에 대한 평가 결과에 따르면, 원조관리 및 활용에 대한 진행상황이 더디고 일관된 변화를 나타내지는 못하지만 파리선언 전 상황과 비교했을 때 파리선언식 원조가 변화에 기여한 것으로 보인다. 글로벌 프로그램은 여전히 기타 과정과 충분히 통합되지 않았지만 몇 사례에서 개발성과가 향상된 것으로 판단된다.
③ 개발을 위한 더 포괄적이고 효과적인 파트너십 구축
파트너십 구축에 대한 통합기준이 이슈가 되고 있으며, 파리선언이 원조관계에 대해 강조하여 수원국 및 공여국 간, 공여국들 간, 그리고 기타 이해관계자와의 파트너십에 대한 중요한 대화의 장이 열렸다. 그 결과 명백하고 실질적인 이익이 이미 조금씩 나타나고 있다.
7) 동 요약문 마지막에 첨부한 '원조효과성의 11개 목표에 대한 종합적인 평가결과 요약'참고

2) 수원국의 변화

수원국에게 기대했던 '역량개발'의 변화는 공여국 및 원조기관에게 기대했던 것보다도 더 어려운 것이지만, 수원국들은 원조를 관리할 뿐 아니라 국가적 필요를 충족하기 위해 변화의 길을 택했다. 역량개발은 단기간에 달성할 수 없지만, 수원국이 목표한 분야에서 역량강화를 위한 우선순위를 수립한다면, 공여국 및 원조기관은 조정을 통해 그 우선순위를 지원하여 수원국의 체계를 강화하고 지속가능한 역량개발을 저해하는 공여국의 관행을 줄일 수 있을 것이다.

3) 공여국 및 원조기관의 변화

몇몇 예외적인 경우를 제외하고, 공여국 및 원조기관은 체계변화를 위해 수원국에 비해 노력하지 않는 것으로 나타났다. 그 이유는 공여국 및 원조기관이 통합적이지 않고 위험 기피적이기 때문이다. 대부분 공여국은 수원국과 함께 위험을 공유하고 변화하기보다, 체계 변화의 전제조건으로 수원국에게 높은 수준으로 순응(compliance)을 요구하고 있다. 또한 동료 압력과 공여국의 집단행동이 아직 많은 공여국 체계에 남아있어, 정부나 부처의 변경과 같이 정보가 없는 정책변화에 대해 취약한 상태이다.

3. 파리선언이 개발성과에 미친 영향

원조개혁이 지속가능한 개발에 미친 영향에 대한 평가는 다음 4가지 분야 즉, 1) 특정분야(특히, 수원국 평가에서 공통 연구 분야였던 보건분야) 2) 빈곤층의 필요에 대한 우선순위 3) 기관의 역량과 사회자본 강화 4) 혼합된 원조방식 개선에서 집중적으로 이루어졌다.

1) 특정분야의 원조개혁

수원국 평가 결과, 파리선언식 원조가 2005년 전에 시작되었든, 후에 시작되었든 관계없이 더 집중적이고 효율적인 공동의 원조노력에 도움이 되었다는 명백한 증거를 밝혀냈다. 특히 특정분야 즉 보건분야에서 이 사실은 명백하게 나타났는데, 이러한 원조노력이 이미 더 나은 개발성과를 낳고 있고 앞으로 지속적일 것이라는 전망도 할 수 있었다. 하지만, 이 분야 외에 더 넓은 범주, 예를 들면 새천년개발목표 달성과 같은 개발성과에 대해 원조개혁이 어떤 영향을 미쳤는지 근거를 충분히 찾을 수 없었다.

2) 빈곤층의 필요에 대한 우선순위

전반적으로 빈곤층, 특히 여성과 여아의 필요에 우선순위를 두는 것에는 변화가 거의 없었다. 그

러나 2000년~2005년 이후 파리선언식 운영과 원조개혁을 통해 부가가치가 생기고 원조를 통해 몇 가지 긍정적인 변화가 있다는 근거를 발견했다. 즉, 핵심적인 전제조건은 변화에 대한 강하고 지속적인 국가의 약속이행이며, 이것이 없다면 원조와 원조개혁은 깊이 자리 잡은 불평등에 대해서만 고심하는 데 제한될 것이라는 점이다.

3) 기관역량 및 사회자본

수원국의 역량 부족이 큰 제약사항으로 남아있기 때문에 원조를 통해 할 일이 많이 있지만, 장기적인 관점에서 원조와 원조개혁이 기관 역량 및 사회자본 개발 강화에 최소한 어느 정도 영향을 미쳤다는 근거가 제시되었다.

4) 혼합된 원조방식의 개선

원조방식에 있어서 2000년~2005년 이후로 더 많은 선택사항과 혁신[8]을 통해 평가 대상국 중 절반이 개발성과에 대한 실제적이거나 잠재적인 변화를 나타냈다. 평가에 따르면, 어떤 한 가지[9] 원조방식도 자동적으로 더 나은 개발성과를 낳을 수 없고 혼합된 원조방식이 모든 수원국과 공여국에게 앞으로도 더 낫다는 의견을 제시했다.

Ⅲ. 결 론

파리선언의 5대 원칙과 56개 약속사항은 거의 모두 원조의 질 및 필요한 파트너십의 향상과 관련이 있다고 증명되었다. 파리선언이 이행된 방식은 적절성을 저해한 면도 있었으나, 중단되지 않고 상당한 변화와 격동을 이겨냈다.

20년~25년 전 원조상황과 비교해볼 때, 현재 원조 관행은 더 투명해지고 공여국 주도의 원조도 감소했다. 과거에 분절적으로 개발되고 시험되었던 개혁을 위한 약속사항과 수단이 파리선언 캠페인을 통해 전파되었다. 파리선언으로 인해 급변하리라는 비현실적인 기대를 갖기도 했지만 더 나은 파트너십과 원조 관행을 위한 합의된 규범과 기준이 강화되었다.

전체적인 평가 결과는 5대 원칙 중에 수원국의 수원의식이 가장 많이 향상되었고, 원조 일치와 조화와 관련해서는 변화가 일관되지 않게 나타나고 있으며, 개발성과 관리와 상호 책무성은 가장 발전이 더딘 것으로 나타났다. 결론적으로 파리선언으로 아직 원조관리의 부담을 바라는 대로 줄이지는 못하고 있다는 것이다. 그러나 파리선언식 원조를 도입하면서 늘어난 관리부담이 파리선언으로 인한

8) 특히 분야수준에서 공여국 공동원조가 더 많았다.
9) 예를 들어 예산지원, 분야지원, 프로그램 또는 프로젝트 등

이익 즉, 원조의 질 및 투명성 개선, 효과적인 파트너쉽, 그리고 원조 규모 확대 지지의 이익을 상쇄시키지는 않는다.

더불어 파리선언이 미치지 않는 범위에 해당되는 개발협력의 형태와 원조의 흐름[10]에 대한 투명성이 결여되었고 그들에 대한 신뢰할 만한 데이터가 없다는 심각한 문제를 발견했다. 이 범위에 속하는 행위자들은 OECD/DAC 공여국의 1/4의 규모로 원조에 참여하고 있으므로, 파리선언과 아크라 행동계획에서 언급한 투명성, 원조효과성 기준, 상호책무성이 적용되어야 한다. 또한 파리선언과 아크라 행동계획이 이들을 포함하도록 하여 수원국의 개혁으로 얻은 이익이 감소되지 않도록 해야 한다.

Ⅳ. 제 언

1. 기타 행위자에 대한 파리선언의 적절성

동 평가의 중심은 2000년~2005년 이후 수원국 및 공여국이 파리선언 범위 내에서 수행한 원조개혁 행동이지만 수원국 평가 및 기타 연구 결과, 아크라 행동계획에서 기타 행위자와 개발협력 형태가 개발과 원조에서 중요한 역할을 하고 있고 그 규모도 증가한다는 사실을 확인했음을 발견했다. 또한 이들 중 몇몇은 원조효과성 노력에 함께 동참하고 있고 시민사회의 경우, 부산세계개발원조총회에서 이에 대한 보고를 하기로 되어 있다.

그때까지 동 평가가 이 행위자들에게 제언을 제시하는 것은 권한 밖의 일이지만, 여기에서 제시되는 제언이 모든 기타 행위자와도 관련이 있다는 근거를 강조하는 것은 중요하다.

2. 수원국 및 공여국/원조기관의 정책입안자에 대한 제언

1) 냉철한 정치적 선택을 하고 수행해야 한다.

평가 결과, 수원국 및 공여기관의 성공적인 개혁의 핵심은 고위급의 정치적 개입과 지지라는 것을 발견했다. 따라서 한국에서 개최되는 부산세계개발원조총회에서는 난제에 대한 경험과 해결, 미래 방향 수립을 위한 고위급의 정치적 개입을 재추진하고 유지하기 위한 혁신적인 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 의제는 형식적이지 않아야 하고, 정치적 선택에 초점을 맞추어 경험이 풍부하고 새로운 리더들, 심지어 아직 파리선언에 참여하지 않은 국가와 기관의 리더까지도 흥미를 갖고 참여하도록 유도해야 한다. 또한 개혁 중에 지속적으로 개최될 포럼에서도 강력한 정치적 개입이 이뤄지도록

10) Ⅳ.제언에서 언급될 국내 및 국제 시민사회기관, 파리선언이 채택하지 않은 양허성 재정(정부, 글로벌프로그램, 민간부문 행위자들), 지역적, 남남, 삼각 등 기타 개발협력 참여자들, 양허성 자원이전을 포함하거나 하지 않은 투자를 가리킴.

혁신적인 방법을 고안해 내야 한다.

2) 투명성, 상호책무성, 공동 위험관리에 집중해야 한다.

가장 변화가 필요한 부분은 ①수원국 주인의식, 원조일치 및 조화, 투명성 및 상호책무성의 원칙 준수 ②공동 위험관리 원칙 추가 ③수원국 주도의 공동행동에 대한 집중이다. 평가에서 투명성은 효과성과 상호책무성의 필수불가결한 기초 요소로서 반복적으로 언급되었던 부분이고, 공동 위험관리는 처리원칙으로써 개발 및 수원국에 대한 위험과 불확실성을 공개적으로 인정하고 파트너십을 통해 공동으로 대응하자는 상호 약속사항이라는 의미를 갖는다. 즉, 개발성과 관리는 분리된 원칙이라기보다 지원기술로써 고려되어야 한다.

3) 수원국의 원조효과성 노력에 집중하고 이를 강화해야 한다.

앞으로 원조효과성 노력의 리더십은 수원국 중심의 체계를 강화하고 독립성을 갖춰서 개별 수원국 수준에서 고려되고 지원되어야 한다. 국제적인 수준에서는 원조효과성의 기준수립, 분석, 보고, 모니터링하는 상부구조가 있다면 부담을 덜고 더 직접적으로 도움이 될 것이다.

평가의 주된 발견사항은 원조개혁의 주요원칙과 파리선언의 이행사항이 모든 국제원조의 형태에 적용 가능하지만, 개별 수원국의 상황에 따라 개혁에 대한 가중치, 우선순위, 기간에 대한 적용이 달라진다는 것이다. 수원국 수준에서 파트너십에 가중치를 둔다면 국제적인 수준에서는 부담이 되는 프로그램을 줄이고 중요한 업무 몇 개에 집중하도록 해야 한다.

또한 수원국 차원의 연례포럼이 핵심체계[11]가 되도록 강화해야 한다. 이를 위해서 원조파트너십을 관리하고 모니터링하려는 강력한 제도가 뒷받침되어야 하며 수원국 차원에서 개혁과 수행에 대한 주요 정량적인 목표와 시간을 선택하여 수립하고 합의해야 한다. 그 다음, 수원국과 모든 공여국 간 장기적인 원조합의에 대한 논의가 진행되어야 원조 조정과 예측성을 개선할 수 있게 된다.

상호책무성에 대한 문제를 해결하기 위해서는 모든 수원국이 독립적인 조력자/조사위원을 두어 이러한 과정을 모니터하고 추진하도록 해야 한다. 이들은 수원국 참여자와 공여국 커뮤니티와 일하면서 모범사례의 규범을 만들고 상호책무성을 강화하기 위해 연례포럼과 국제 보고 체계에 독립적으로 정보를 제공할 수 있을 것이다.

4) 원조개혁의 이점이 모든 개발협력 형태에 확대되도록 해야 한다.

모든 개발협력 형태에는 취약국에 대한 협력 및 인도주의적 협력, 기후변화, 양허성 개발협력 참여자, 시민사회, 지역적, 남남, 삼각협력도 포함된다. 모든 개발협력이 다 원조의 요소를 가지고 있

11) 연례포럼이 정보공유, 상호 성과검토, 광범위한 참여와 자문, 우선순위 및 목표, 원조 일치 및 조화에 대한 내용을 다루는 핵심체계가 되도록 강화해야 한다.

지는 않기 때문에 필요한 부분은 개선할 필요가 있겠다. 그러나 파리선언의 56개 이행사항이 기초 규범 및 행동강령으로써 실질적으로 양허성의 여부에 관계없이 모든 국제원조 형태에 유효하다고 증명되었다는 점을 고려할 때, 규범이 너무 과도하게 확대된다거나 원조의 범위를 넘어서기까지 그 의미가 희석되어서는 안 된다.

5) 다음 개혁단계에서 향상된 국제적 파트너십이 강화되도록 해야 한다.

파리선언 개혁 캠페인을 위해 수원국과 공여국 간 특별히 구축된 공동 파트너십을 통해 발전하는 것이 중요하다. 이를 위해 국제적인 절차와 책임사항도 만들어야 한다. 원조효과성을 위한 국제적인 신규 절차 관련, 핵심은 국제적 및 수원국 수준에서 모든 재정과 활동 관련 투명성에 대한 확실한 기반을 다지는 것이다.

3. 수원국 정책입안자에 대한 제언

6) 자국의 원조개혁 진전을 위해 최고의 리더십과 책임성을 갖춰야 한다.

수원국은 원조효과성 개선을 위해 최고의 리더십과 책임성을 갖추어야 하는데, 이는 고위급 정치의 지속적인 개입 및 공여국과 조정하고 참여를 유도할 수 있는 내부 체계 강화에 기반을 두어야 한다. 특히, 내부체계는 독립적인 조력자/조사위원을 통해 상호 책무성 및 모니터링을 지원하도록 하여 강화할 수 있다. 수원국과 공여국의 관계는 한 수원국이 상대하는 공여국이 다수라는 불균형적이고 복잡한 관계이기 때문에 핵심단계에서 이 관계를 돕는 제3자의 역할이 필요하기도 하다. 따라서 모든 수원국에게 원조 관리와 개혁 과정을 모니터하고 돕는 독립적인 협력자나 조사위원을 두도록 제언한다.

7) 역량강화를 위한 전략과 우선순위를 수립해야 한다.

수원국은 자국의 공공정책과 운영을 위한 역량강화에 대해 실행가능한 전략을 수립해야 한다. 이 과정을 통해 수원국이 분명한 우선순위를 제시하게 되므로 공여국은 목적에 맞는 지원을 할 수 있게 된다. 평가를 통해 가시적인 해결방법을 찾지는 못했으나, 역량강화를 지원하기 위해 핵심 우선순위 사항을 수립하는 것이 필요하다는 결과를 도출했다. 이는 공여국이 약속한 사항인 원조일치와 원조규모 증가를 사수하는 선제조건이기도 하다.

8) 빈곤, 소외 및 부패를 퇴치하기 위해 정치적 우선순위와 명확한 행동강령을 강화해야 한다.

많은 수원국 정부는 가장 고질적인 개발 문제인 빈곤, 소외 및 부패를 해결하기 위해 정치적인 우선순위와 집중된 행동에 신경 써야 한다. 평가결과, 가장 좋은 원조와 원조개혁도 강력하고 효과적인

국가의 약속과 행동을 장려하고 강화할 뿐 이를 대체할 수 없음이 밝혀졌다.

반면, 부패에 대한 정보가 대중에게 조금씩 알려지면서 이에 대한 분노도 증가하고 있다. 그 결과, 원조효과성 개선에 대한 가장 좋은 의도와 목표가 좌절되고 더 나은 파트너십의 잠재성이 제한되었다. 이 이슈를 해결한다면 투명성제고, 원조관리에 대한 수원국 중심의 대화, 상호책무성 및 위험관리에 대한 개방적인 접근방식에 대한 노력이 2배가 되어 이익을 얻을 수 있을 것이다.

4. 공여국 정책입안자에 대한 제언

9) 원조 및 원조개혁의 전지구적인 이해관계를 원조 전달과 일치시켜야 한다.

공여국과 원조기관은 원조프로그램 및 역사적인 협정의 중대한 이해관계와 더디고 일관되지 못한 개혁 결과의 격차를 고위급 정치 수준에서 인정하고 바로잡아야 한다. 즉, 중대한 지역적 정치적 이해관계와 정치적 이행약속을 공유하여 모든 공여국이 원조개혁을 저해하는 내부의 제도적 혹은 행정적 장애물을 극복하는 방법을 마련하는 것이 시급하다. 정치적 결단을 내리면, 정부 예산, 회계, 직원 채용조건과 같은 제약조건도 효과적인 개발협력을 위한 조건에 맞도록 조정할 수 있다.

10) 위험에 직면하고 이를 관리하며, 실패는 인정해야 한다.

공여국은 개발 및 개발원조가 내재적으로 불확실하고 위험하다는 것을 솔직히 인정하고 수원국과 성숙한 파트너십을 통해 공동으로 위험을 관리할 방법을 마련해야 한다. 개발과 원조에 대한 불확실성과 위험, 대응방법 및 학습내용에 대해 대중에게 현실적으로 이해시키는 방법을 사용해야 한다. 예를 들면 평가와 같은 최신의 이니셔티브와 효과적인 수단이 여기에 포함된다. 동 평가에서도 개발협력의 새로운 접근방법이 실제로 전통적인 프로젝트처럼 위험하지 않다는 증거를 찾았고, 개발이익을 강화하는 한편 위험을 안전하게 관리하는 새로운 모델이 있음을 발견했다.

11) 균형잡힌 공여국의 노력을 위해 무임승차에 대한 동료 압력을 강화해야 한다.

공여국과 원조기관은 고위급 정치수준에서 파리선언에서 기대했던 건설적인 동료 압력이라는 수단을 활용해야 한다. 평가결과, 수원국은 자신의 우선순위를 정의하고 여러 공여국 원조와 일치 및 조화시키도록 노력하며 원조에 대한 정보를 수집 및 발간하고 수원국 차원에서 상호책무성을 위한 조건을 강화하는데 주도적 역할을 할 수 있다고 했다. 몇몇 공여국은 이 방식을 따르고 있고 이 절차를 지지하고 있다. 그러나 여타 공여국은 지금까지 의지가 없거나 이를 실천할 수 없어서 파리선언에서 합의된 비전을 달성할 수 없는 매우 불균일한 성과를 낳았다. 따라서 고위급회담을 통해 공여국이 건설적인 동료압력을 활용하여 원조개혁의 다음 단계에 대한 균형 잡히고 일관된 대응을 할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

원조효과성의 11개 목표에 대한 종합적인 평가결과 요약

Intended outcome[56]	Main initiative/responsibility	Degree of difficulty[57]	Starting points in 2000-05[58]	Pace and extent of change[59]	Distance remaining[60]	Strength of evidence[61]
Country ownership of development						
I. Stronger national development strategies and operational frameworks: i. National strategic	Partner countries	i. Moderate	i. Mostly midstream	i. Moderate to fast	i. Little	Good
ii. Detailed operational		ii. High	ii. Mostly low	ii. Mostly slow/some moderate to fast	ii. Substantial to some	
II. Increased alignment of aid with partner country: i. Priorities, systems and procedures	Donors / Agencies	i. Moderate	Mostly low	i. Mostly slow	Substantial on both	i. Adequate
ii. Building of capacity in systems		ii. Limited		ii. Mostly slow		ii. Good
III. Defined measures and standards of performance and accountability in country systems	Partner countries	High	Mostly low/ some mid-stream	Mostly slow/ some moderate to fast	Substantial to some	Good
Building more inclusive and effective partnerships for development						
IV. Less duplication of efforts and rationalised more cost-effective donor activities	Donors / Agencies	Limited to moderate	Mostly low	Mostly slow/ some moderate to fast	Substantial to some	Good
V. Reformed and simplified donor policies and procedures, more collaborative behaviour	Donors / Agencies	Limited	Mostly low	Mostly slow/ some moderate to fast	Substantial to little	Good

56 Summarised.

57 Scale: High, Moderate, Limited, Straightforward.

58 Scale: Uniformly high, mostly midstream, mostly low, uniformly low.

59 Scale: Fast, moderate, slow, very slow, none or regression.

60 Scale: Substantial, some, little, none.

61 Scale: Very good, good, adequate, poor (takes account of supplementary sources available).

Intended outcome[56]	Main initiative/responsibility	Degree of difficulty[57]	Starting points in 2000-05[58]	Pace and extent of change[59]	Distance remaining[60]	Strength of evidence[61]
VIa. More predictable and multi-year commitments on aid flows	Donors / Agencies	i. Moderate to high for bilaterals, limited for multilaterals	i. Mostly low	i. Mostly slow	i. Substantial to some	i. Good
VIb. More shared conditionalities (Accra commitment, para. 25)		ii. High	ii. Mostly low	ii. Mostly slow	ii. Substantial	ii. Poor
VII. Sufficient delegation of authority and incentives to donors' field staff for effective partnership working	Donors / Agencies	Limited to moderate	Mostly low/ some mid-stream	Mostly slow/ some moderate to fast	Substantial to little	Good
VIII. Sufficient integration of global programmes and initiatives into partner countries broader development agendas	Global programmes and their supporters	Moderate	Uniformly low	Mostly slow/ some moderate	Substantial to some	Adequate
IX. Stronger partner countries institutional capacities to plan, manage and implement results-driven national strategies	Partner countries	High	Mostly low	Mostly slow/ some moderate	Substantial to little	Adequate
Delivering and accounting for development results						
Xa. Enhanced donors and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments	Donors / Agencies	Straightforward	Mostly midstream	Mostly slow/ some moderate to fast	Some to little	Good
	Partner countries	Limited	Mostly low	Mostly slow/ some moderate	Substantial to little	Adequate
Xb. i. Enhanced transparency for development results ii. Structured arrangements for mutual accountability	Donors / Agencies	i. Straightforward	Mostly midstream on both	i. Mostly slow to moderate	i. Little to some	i. Good ii. Adequate
		ii. High		ii. Slow to none	ii. Substantial	
	Partner countries	i. Moderate	Mostly low on both	i. Mostly slow to moderate	i. Little to substantial	
		ii. Moderate to high		ii. Slow to none	ii. Substantial	
XI. Less corruption and more transparency; strengthening public support and effective resource mobilisation and allocation	Donors / Agencies	Limited	Mostly midstream	Mostly moderate	Some	Adequate
	Partner countries	High	Mostly low, some midstream	Mostly slow	Substantial	Poor

Ⅴ. 개발협력 동향

1. 제 934차 OECD DAC 정례회의
2. 원조효과작업반 클러스터 C(원조투명성 및 예측성 IT) 전체회의
3. OECD 원조효과작업반 전체회의
4. 제 935차 DAC 상주대표 정례회의

제 934차 OECD DAC 정례회의

Ⅰ. 회의개요

표제회의가 2011년 6월 30일 파리 OECD 본부에서 OECD 개발협력국 주최로 Brian Atwood DAC 의장, 당관 정진규 참사관을 비롯한 회원국 DAC 대표, 사무국 Jon Lomoy 국장, Stephen Groff 부국장 등이 참석한 가운데 개최 됨.

Ⅱ. 주요내용

- 사무국은 OECD의 3번째 다자원조보고서 초안을 회람하면서 전체적 내용을 간략히 설명한 바, 프랑스, 스위스, 벨기에 등은 동보고서는 현재 다자기구의 운영의 문제점을 적절히 제시하고 있으나 실제 다자기구의 분절화(fragmentation)문제 개선효과는 거의 없다고 지적하면서 각 다자기구의 효과성을 제고하는 전략이 제시되어야 한다는 점 강조 함.
- 금번 3차 다자원조보고서는 다자기구의 원조보고 각 공여국의 다자기구 정책방향에 초점을 두고 있음. 특히 DAC 회원국의 다자기구 지원정책에도 중점을 두고 있음. 전반적 증가추세이며 2099년 사상최대 기록 함. 다자개발원조에 있어서 DAC회원국 이외의 국가(BRICs를 포함한 신흥국)의 비중이 지속적으로 증가하고 있음.
- 미국은 다자원조보고서 발간을 통해 DAC과 Non DAC 공여국(기관)에 대해 기준(reference points)을 제시하여야 할 것이라고 하면서 개별 국가 내에서 개발원조와 관련되어 있는 부처들이 동 보고서를 적극적으로 참고하여 다자기구의 효과성 제고에 기여하는 것이 중요하다고 언급 함.
- 세계은행은 개발 사업에 대한 Performance evaluation, sharing information은 은행의 당연한 업무라고 강조하고 세계은행 웹사이트에서도 많은 자료와 정보들을 다운로드 할 수 있고 많은 공여국 및 수원국과 관련된 자료들이 있으므로 이를 활용해 줄 것을 요청 함.
- 우리 측은 다자원보고서 발간의 메인 메시지는 다자기구의 효과성을 실질적으로 제고하는 것이라는 점을 지적. 부산세계개발원조총회(HLF-4)에서 다룰 전체적인 원조/개발 효과성 논의에 동 보고서의 핵심내용이 적절히 반영되어야 할 것이라고 언급 함.
- 사무국은 OECD 개발전략(각료이사회 합의사항)에 대해 설명함.(OECD 개발전략 관련 우선순위 분야, 선정기준, 개발정책정합성(PCD), 파리선언/아크라행동계획의 역할, DAC의 역할 등을 기여분야로 제시함.
- 대부분의 회원국들은 DAC의 OECD 개발전략에 대한 기여가 핵심적 위치를 차지해야 한다는데 동의를 표시하면서도 DAC과 개발센터(DC)간 보다 명확한 역할분담이 이루어져야 할 것인 바, 양 기관의 기여분야와 기여내용에 관한 보다 실질적인 협의와 조정이 필요하다고 언급 함.

원조효과작업반 클러스터 C(원조투명성 및 예측성 IT) 전체회의

Ⅰ. 회의개요

표제 회의가 2011년 7월 6일 파리 OECD 본부에서 원조효과작업반 클러스터 C의 주최로 김형규 주재관이 참석한 가운데 개최 됨.

Ⅱ. 주요내용

- PD 최종평가(원조예측성) 결과 분석. 사무국은 금번 발표된 파리선언 최종평가결과에서 원조예측성과 관련된 지표들은 진전이 없거나 오히려 이전보다 악화된 것으로 나타났음을 밝히고 이러한 부정적 결과의 원인 중 하나로 원조예측성 산정방식의 비현실성을 제시 함.
- 원조 예측성 제고를 위한 노력의 일환으로 민간 컨설턴트(Mokoro Ltd)를 통해 다양한 모범사례들을 분석하여 일반적인 교훈 및 권고사항을 도출 함.
- 공여국들이 반영해야할 권고사항으로 다년간 프로그램(Multi-annual programming)의 확대 운영, 국별 지원에 있어서 일관성과 유연성의 조화 등이 있고, 수원국들의 고려사항으로는 신뢰성 있는 공공재정관리시스템(PMF) 구축 및 투명한 재정관리, 효율적인 원조관리정책 수립 및 시스템 구축 등을 소개하였음. 공여국-수원국 공통사항으로는 원조자금의 투명성 확보를 위해 원조정보 공유, 다년간 운용계획 공동수립 등이 있음.
- CABRI(Collaborative Africa Budget Reform Initiative)가 원조재원의 투명성에 대한 아프리카의 입장을 밝힘. 수원국내에서의 재정투명성, 원조투명성, 개발효과는 상호 밀접한 연관성을 가지며 이를 위해서는 기술적 기반과 관련 인프라가 확보 되어야 하며 민주적·경제적거버넌스의 핵심인 공공재정 관리의 중요성을 강조 함.
- DAC 통계작업반은 원조투명성 제고를 위한 장기적·지속적 노력의 일환으로 DAC의 원조액보고시스템(CRS)의 활용확대를 제안. 원조투명성은 정치적·선언적 공약과 더불어 계량적·통계적 조치가 수반될 때 실질적인 진전이 기대 됨.
- 사무국은 Cluster C의 입장문서 초안(Consensus on Transparency and Aid Predictability Increasing Transparency and Improving Aid Predictability for better Ownership and Accountability)을 회람하고 각 회원국들의 의견을 7월 9일 이전까지 알려줄 것 요청 함.

OECD 원조효과작업반 전체회의

Ⅰ. 회의개요

표제회의가 2011년 7월 7일부터 9일까지 파리 OECD 본부에서 OECD 주최로 원조효과작업반 멤버 대표 100여명, 박은하 국장, 김병원 부장, 김우중 부장, 허장 기획재정부 개발협력과장, 이병원 국무총리실 개발협력지원과장, 이철 서기관, 홍상희 서기관, 최소정 서기관, 박주언 기획재정부 개발협력과 사무관, 이현주 KOICA 연구원, 임영재 KDI 박사 등이 참석한 가운데 개최 됨.

Ⅱ. 주요내용

- 부산 세계개발원조총회 결과문서의 전반적인 방향 및 핵심 이슈에 대한 첫 번째 검토
- 부산총회가 '원조효과성'에서 '개발효과성'으로 패러다임 확대하는 새로운 출발점이 되어야 한다는데 작업반 내 합의 도출. 부산 총회 결과문서는 파리선언 이후 원조효과성 관련 미완의 과제를 이행하는 부분과 함께 보다 신흥국, 민간분야, 기후변화재원 등 보다 포괄적인 개발 파트너십과 개발관련 이슈를 균형 있게 포함키로 결정 함.
- 대부분 작업반 멤버들은 신흥국을 포괄하는 새로운 개발 파트너십 구축과 실질적인 개발성과와 임팩트에 중심을 둔 한국의 '부산 글로벌 개발 컴팩트(Busan Global Development Compact)' 비전에 대한 환영 및 지지의사 표명 함.
- 박은하 개발협력국장(전체회의 수석대표)이 선도발언(Korea's Kick-off Statement on Broad Partnership and Development Effectiveness) 및 DAC의장, 미국, 일본, EU, 아프리카개발은행과의 양자협의를 통해 우리의 부산 총회에 대한 비전과 이니셔티브에 대한 협력 기반 구축하는 등 우리 대표단은 부산 총회 실질사항 뿐만 아니라 행사 준비 관련 논의를 주도함으로써 부산 총회 주최국으로서의 리더십을 발휘 함.
- '포괄적인 개발 파트너십' 및 G20 개발 맥락과 같이하는 '개발효과성' 논의가 부산총회 결과문서 핵심 축으로 반영됨으로써, 부산 총회에서 새로운 글로벌 컴팩트(a new global compact)을 이끌어 낼 전기 마련 함.
- 2011년 모니터링 서베이 결과, 파리선언 이행 성과가 전반적으로 저조하다는 결론이 도출된 반면, 파리선언 2차 평가는 개발효과성 제고를 위해 파리선언 원칙이 여전히 유효하다는 결론이 나오면서 부산 총회에서 원조효과성 이행 노력이 지속되어야 한다는 점 강조 함.
- 주요 신흥국, 민간분야 등 기존 작업반 논의에 참여하지 않은 국가/기구들의 의견 수렴을 위해 10월 원조효과작업반 회의에 초청키로 함. 또한, 의장국인 한국이 주요 신흥 공여국과의 대화 창구로 역할을 해 줄 것과 G20와 연계방안도 강화해 줄 것을 요청 함.

제 935차 DAC 상주대표 정례회의

Ⅰ. 회의개요

표제 회의가 2011년 7월 12일에 파리 OECD 본부에서 OECD사무국(개발협력국) 주관으로 Brian Atwood DAC의장, 당관 정진규 참사관을 비롯한 각 회원국 DAC대표가 참석한 가운데 개최 됨.

Ⅱ. 주요내용

- 향후 논의는 개발효과성을 추구하기 위한 새로운 글로벌합의(New Global Compact)도출 및 개발효과성과 원조효과성의 균형과 연계, 주인의식-개발결과-책임성(ownership-result-accountability)의 연계, 투명성(IATI 기준 승인여부), 원조 제공의 예측가능성, 다자기구의 효과성, 개발효과성 도입 방식 등에 초점을 두고 진행 될 것이라고 전망 함.
- DAC의장은 부산총회의 성패는 새로운 글로벌 개발규범에 대한 합의도출에 달려 있으며 중요한 글로벌 행위자들을 금번 부산 프로세스에 어떻게 연계하는지가 관건이라고 언급하며 DAC과 주최국인 우리나라의 역할을 강조 함.
- 다수의 회원국은 개발효과성으로의 전환에는 동의하나 개발효과성 논의에서도 파리/아크라선언(PD/AAA)의 주요내용은 계속 핵심의제로 남아있어야 한다고 강조하였으며 '원조의 촉매역할'을 구체화하는 방안을 제시해야 할 것을 요청 함.
- 일부 회원국은 OECD 개발협력국이 부산총회의 주요 의제가 될 개발효과성과 관련된 일부 지표를 선정, 지속적으로 모니터링 해나가는 것이 중요하다는 의견을 개진. 구체적인 Post-Busan 청사진 논의 필요성 제기 함.
- 새로운 개발원조위원회(New DAC)의 방향에 대한 논의가 있었으나 현재 OECD 개발전략 추진방안, 부산총회 핵심성과물에 대한 예상이 확실하게 제시되지 않은 상황에서 DAC의 조직개편을 구체화하기 어렵다는 의견이 다수 제기되어 하반기에 동 사안을 다시 논의하기로 함.
- 최근 활성화되고 있는 개발관련 수평적 사업(녹색성장, 기후변화 대응 등)과 타 위원회와의 공동작업(무역을 위한 개발, 조세와 개발, 식량안보 등), 부산총회 핵심성과물을 PWB에 반영하는 것이 중요한 바, 하반기 PWB논의에서는 이러한 측면을 중심으로 대안을 만들어 가기로 함.

제 934차 OECD DAC 정례회의

Ⅰ. 회의개요

표제회의가 2011년 6월 30일 파리 OECD 본부에서 OECD 개발협력국 주최로 Brian Atwood DAC 의장, 당관 정진규 참사관을 비롯한 회원국 DAC 대표, 사무국 Jon Lomoy 국장, Stephen Groff 부국장 등이 참석한 가운데 개최 됨.

Ⅱ. 주요내용

- 사무국은 OECD의 3번째 다자원조보고서 초안을 회람하면서 전체적 내용을 간략히 설명한 바, 프랑스, 스위스, 벨기에 등은 동보고서는 현재 다자기구의 운영의 문제점을 적절히 제시하고 있으나 실제 다자기구의 분절화(fragmentation)문제 개선효과는 거의 없다고 지적하면서 각 다자기구의 효과성을 제고하는 전략이 제시되어야 한다는 점 강조 함.
- 금번 3차 다자원조보고서는 다자기구의 원조보고 각 공여국의 다자기구 정책방향에 초점을 두고 있음. 특히 DAC 회원국의 다자기구 지원정책에도 중점을 두고 있음. 전반적 증가추세이며 2099년 사상최대 기록 함. 다자개발원조에 있어서 DAC회원국 이외의 국가(BRICs를 포함한 신흥국)의 비중이 지속적으로 증가하고 있음.
- 미국은 다자원조보고서 발간을 통해 DAC과 Non DAC 공여국(기관)에 대해 기준(reference points)을 제시하여야 할 것이라고 하면서 개별 국가 내에서 개발원조와 관련되어 있는 부처들이 동 보고서를 적극적으로 참고하여 다자기구의 효과성 제고에 기여하는 것이 중요하다고 언급 함.
- 세계은행은 개발 사업에 대한 Performance evaluation, sharing information은 은행의 당연한 업무라고 강조하고 세계은행 웹사이트에서도 많은 자료와 정보들을 다운로드 할 수 있고 많은 공여국 및 수원국과 관련된 자료들이 있으므로 이를 활용해 줄 것을 요청 함.
- 우리 측은 다자원보고서 발간의 메인 메시지는 다자기구의 효과성을 실질적으로 제고하는 것이라는 점을 지적. 부산세계개발원조총회(HLF-4)에서 다룰 전체적인 원조/개발 효과성 논의에 동 보고서의 핵심내용이 적절히 반영되어야 할 것이라고 언급 함.
- 사무국은 OECD 개발전략(각료이사회 합의사항)에 대해 설명함.(OECD 개발전략 관련 우선순위 분야, 선정기준, 개발정책정합성(PCD), 파리선언/아크라행동계획의 역할, DAC의 역할 등을 기여분야로 제시함.
- 대부분의 회원국들은 DAC의 OECD 개발전략에 대한 기여가 핵심적 위치를 차지해야 한다는데 동의를 표시하면서도 DAC과 개발센터(DC)간 보다 명확한 역할분담이 이루어져야 할 것인 바, 양 기관의 기여분야와 기여내용에 관한 보다 실질적인 협의와 조정이 필요하다고 언급 함.

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 8월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 6,294권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 66종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 22종
- 도서 : 31,448권
- 비도서자료 : 1,434점

2. 자료 열람시간

구 분	시 간	비 고
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. 인권의 발견

(저자 : 윌리엄 J. 탤벗/역자 : 은우근/출판사 : 한길사/ 2011)

『인권의 발견』은 세계적인 석학 윌리엄 탤벗이 들려주는 '인권의 보편성'에 관한 이야기다. 인류의 역사를 검토함으로써 인권의 보편성이 가지고 있는 물음들에 답하고, 이를 풍부한 역사적 사례와 명쾌한 비유로 제시한다. 이 책은 총 9장으로 구성되어 있다. '보편적 인권이란 무엇인가'에 대한 고찰을 시작으로 도덕적 발견이 이루어지는 패러다임을 살펴본다. 그리고 대항해시대 아메리카의 주교였던 '라스카사스'가 원주민들과의 소통을 통해 어떻게 보편적인 인권을 발견했는가를 추적하고, 여성 권리의 발전 역사 역시 살펴본다. 마지막 부분에선 자율권과 정치적 권리를 보편적 인권에 포함할 수 있을지 검토하는 과정을 거쳐 보편적이어야 할 아홉 개의 기본권을 제시한다.

2. 거버넌스

(저자 : 안네 메테 키에르 | 역자 : 이유진 | 출판사 : 오름/2007)

거버넌스의 여러 측면을 개괄적으로 설명한 책. 이 책은 정치학의 주요 분야인 국제관계, 행정학 및 정책학, 비교정치학의 관점을 망라해서, 그 속에서 다루어지는 거버넌스의 개념을 각각 구분하여 정의하였다.
무엇보다 여기서 사용되는 상이한 개념을 명확히 설명하였고, 각 분야의 주요 저술, 쟁점, 내용, 연구의제들을 포괄적으로 소개하였다. 특히 현재의 거버넌스에 대한 논의를 초점을 잃지 않고 심사숙고한 접근으로 종합·정리하였다.

3. 여성의 권리 옹호

(저자 : 메리 울스턴크래프트 | 역자 : 문수현 | 출판사 : 책세상/ 2011)

18세기 유럽은 계몽주의와 혁명의 시대를 맞아 자유와 평등의 이념이 분출하고 있었다. 그러나 모든 인간이 이성을 가진 자유롭고 평등한 존재라고 주장한 계몽사상가들조차 여성은 남성을 위해 태어난 존재라는 당대의 인식에서 자유롭지 못했다. 『메리 울스턴크래프트 여성의 권리 옹호』는 '페미니즘의 어머니'로 불리는 영국의 급진적 사상가 메리 울스턴크래프트가 여성도 남성과 마찬가지로 이성적 존재이며 보편적인 인간의 권리를 가질 수 있어야 한다고 주장한 근대 최초의 페미니즘 저작이다. 이 책은 비단 남녀 관계뿐 아니라 정치·경제·사회적으로 예속된 모든 관계의 모순을 비판하고 사회 질서의 재편을 모색했다는 점에서도 독보적 가치를 지닌다.

4. 글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법

(저자 : 정서용 | 출판사 : 박영사 / 2011)

좀더 적극적인 국제법의 역할을 모색하는 책. 기후변화 문제를 다루기 위한 법의 기본 바탕을 이해하기 위해 과학적, 경제적, 정치적 측면의 이슈들을 바라보면서, 문제 해결을 위해 법이 어떻게 효과적인 역할을 할 수 있는지를 살펴본다.

KOICA 2011년도 6월~8월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	한국의 물 분야 대개도국 PPP 구축 기초연구 연구결과보고서 2011.4	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
2	인도네시아 중부자바 섬유산업단지 조성 타당성 조사사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.6	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
3	인도네시아 Jabotabek 철도순환선 개선 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.5	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
4	미얀마 정보통신개발 마스터플랜 수립 지원사업 사후관리 2011. 7 : 최종보고서(국문요약)	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
5	베트남 국가기술자격검정제도 구축역량강화사업 실시협의 결과보고서 2011.7	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
6	베트남 꽝찌성 중등직업훈련학교 개선사업 실시협의 결과보고서 2011.5	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
7	베트남 박장성 직업훈련대학 건립사업 사전타당성 추가조사 결과보고서 2010.11	동남아시아2팀	2010	한국국제협력단
8	베트남 박장성 직업훈련대학 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.10	동남아시아2팀	2010	한국국제협력단
9	캄보디아 폐기물 위생매립장 건립 타당성조사사업 최종보고서 2011.6	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
10	한-아세안 사이버대학 설립추진을 위한 CLMV 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2011.7	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
11	Feasibility Study on Construction of Sanitary Landfill in Cambodia 2011.6 : Final Report	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
12	The Follow-up Project of the Establishment of ICT Master Plan in Myanmar, July 2011 : Final Report	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
13	수단 농업기술훈련원 건립사업 2차 사전조사 및 실시협의 결과보고서 2011.6	동아프리카팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
14	수단 주혈흡충퇴치사업	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
15	수단 주혈흡충퇴치사업 PMC 용역 추가계약 : 식수개발사업 최종 보고서	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
16	우간다 농업지도자연수원 건립사업('11-'13/350만불) 사전타당성조사 결과보고서 2011.6	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
17	짐바브웨 태양열 온수시스템 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.12	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
18	케냐 아웬도지역 식수개발사업 반기보고서 2011.7	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
19	케냐 아웬도지역 식수개발사업 중간보고서 2011.4	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
20	케냐 아웬도지역 식수개발사업 PMC 용역 2011.01 : 기계분야 전문가 활동 보고서	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
21	케냐 아웬도지역 식수개발사업 PMC 용역 2011.01 : 지질분야 전문가 활동 보고서	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
22	탄자니아 모로고로 농촌종합개발 PMC사업 사업반기 보고서 2011.6	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
23	탄자니아 모로고로 농촌종합개발 PMC사업 사업착수 보고서 2011.4	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
24	The Project for the intergrated rural development program in Morogoro of the United Republic of Tanzania , April 2011 : Inception Report	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
25	The Project for the intergrated rural development program in Morogoro of the United Republic of Tanzania, June 2011 : Bi-Annual Report	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
26	HLF-4 젠더 의제화 이니셔티브와 CSO 파트너십 구축 : ODA Policy Workshop	사회개발팀	2011	한국국제협력단
27	네팔 티까풀지역 보건의료 환경개선사업 실시협의 결과보고서(2차 사전타당성조사 결과 포함) 2011.7	서남아시아팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
28	몽골 국가등록제도 완비사업 실시협의 결과보고서 2011.4	중앙아시아 · CIS팀	2011	한국국제협력단
29	아제르바이잔 기술대학교 행정정보화시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.6	중앙아시아 · CIS팀	2011	한국국제협력단
30	중국 내몽고자치구 바얀누르시 우란부허사막 확산방지 및 생태복원 사업 종합보고서 2010.12	중앙아시아 · CIS팀	2010	한국국제협력단
31	(International Symposium) Styles of Foreign Assistance 결과보고서 2011.7 : Conference Report	ODA연구실	2011	한국국제협력단
32	(International Symposium)Styles of Foreign Assistance [DVD]	ODA연구실	2011	한국국제협력단
33	2010 KOICA 대외무상원조실적 통계	ODA연구실	2011	한국국제협력단
34	개발협력 정책과 이슈 1호	ODA연구실	2011	한국국제협력단
35	외교정책과 ODA : 제1차 KOICA-세종 콜로키엄	ODA연구실	2011	한국국제협력단
36	제7회 국제개발협력 논문공모 수상 논문집 : 한국국제개발협력의 미래	ODA연구실	2011	한국국제협력단
37	한국국제협력단 2010년 연보	ODA연구실	2011	한국국제협력단
38	해외봉사경험의 사회환원 전략에 관한 연구 2011.4 : 귀국단원 역량의 국내 활용 방안 중심	WFK기획팀	2011	한국국제협력단
39	해외봉사단 국내훈련 2011년 제3차 제64기: 국내훈련 동영상, 강의자료 및 사진	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
40	해외봉사단 국내훈련 2011년 KOICA-경상북도 새마을리더 : 국내훈련 동영상, 강의자료 및 사진	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
41	2년간의 동행, 그 아름다운 도전 2011.8 : 2010년 귀국단원 우수 최종보고서	WFK사업운영팀	2011	한국국제협력단
42	몽골광야에 나무 심는 이야기 : KOICA 해외봉사단원 활동경험담	WFK사업운영팀	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 관심있는 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 국제가회에서 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)31-740-0496 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 제4호	HLF4 의제와 기대 성과	2011년 12월 9일

※ 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 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
• 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
• 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2011-11-208

국제개발협력 2011년 제3호

발 행 2011년 10월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 461-833)
전 화 031)740-0496
팩 스 031)740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 명진씨앤피

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X