연구자료
ODA연구 2011-03-102

ISSN 2093-212X

2011 No.1

국제개발협력

한국국제협력단

KOICA WORLD'S FRIEND
461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr

국민과 함께하는 선진원조



ISSN 2093-212X

Making a better world together
2011 No.1

국제개발협력
Journal of International Development Cooperation



인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임
양 영 미 / 시민사회단체 연대회의 국제연대 위원장

국제개발협력과 아동의 인권
이 양 희 / 성균관대학교 교수, 유엔 아동권리위원장

국제개발협력과 인권 : 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의와 한국의 역할
이 성 훈 / 한국인권재단 상임이사

아프리카의 지역통합과 지역별 개발의제
서 상 현 / 포스코경영연구소 연구위원

한국의 아프리카 개발협력 현황과 전략 제안
한 승 헌 / KOICA 동아프리카팀 상임연구원

한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략
김 은 미 / 이화여자대학교 국제대학원 교수

Global Food Crisis : Study of Arid and Semi-Arid Land Regions in Kenya
Shibutse Sarah Idieva / 이화여대 국제대학원(KOICA 장기연수석사과정)

이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가
한국개발전략연구소

우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가
산업연구원

개발협력분야의 메타평가 소개와 KOICA의 시사점
박 숙 현 / KOICA사업평가실 대리

개발협력동향
KOICA 자료실 이용안내

KOICA WORLD'S FRIEND

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2011년 제1호

한국국제협력단

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

I. 개발협력이슈: 인권과 한국의 개발협력 방안

1. 인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임 ····· 11
양 영 미 / 시민사회단체 연대회의 국제연대 위원장

2. 국제개발협력과 아동의 인권 ····· 27
이 양 희 / 성균관대학교 교수. 유엔 아동권리위원장

3. 국제개발협력과 인권: 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의와 한국의 역할 ···· 39
이 성 훈 / 한국인권재단 상임이사

II. 지역 포커스: 아프리카 개발협력

1. 아프리카의 지역통합과 지역별 개발의제 ····· 57
서 상 현 / 포스코경영연구소 연구위원

2. 한국의 아프리카 개발협력 현황과 전략 제안 ····· 76
한 승 헌 / KOICA 동아프리카팀 상임연구원

III. 자유기고

1. 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략 ····· 97
김 은 미 / 이화여자대학교 국제대학원 교수

2. Global Food Crisis: Study of Arid and Semi-Arid Land Regions in Kenya ····· 113
Shibutse Sarah Idieva / 이화여자대학교 국제대학원(KOICA 장기연수 석사과정)

Ⅳ. 개발협력 평가

1. 이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가 ····· 142
한국국제협력단

2. 우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가 ····· 157
한국국제협력단

3. 개발협력분야의 메타평가 소개와 KOICA평가에 대한 시사점 ····· 165
박 숙 현 / KOICA평가실 대리

Ⅴ. 개발협력 동향

1. OECD 개발목표(DevGoals)회의 (2011년 1월 13일) ····· 179

2. OECD/DAC 통계작업반 회의 (2011년 2월 22일 ~ 23일) ····· 180

3. OECD/DAC 원조효과작업반 집행위원회 (2011년 3월 9 ~ 10일) ····· 181

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) 자료실 ····· 185

2. 국제개발 서적 ····· 187

3. KOICA 2010년도 12월 ~ 2011년도 2월 발간물 목록 ····· 189

4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 ····· 194

5. 『국제개발협력』 논문기고 방법 ····· 195

편집자의 글

2011년도 「국제개발협력」 제 1호 주제는 '인권과 한국의 개발협력 방안'과 '아프리카 개발협력'입니다. 한국국제협력단의 조직 및 업무가 국별지원 체제로 새롭게 재편됨에 따라 이번 호부터 지역특집을 추가하게 되었습니다.

이번 호의 「개발협력 이슈」 섹션의 주제는 '인권과 개발협력'입니다. 그간 국제사회에서는 '인권에 기반한 개발협력'에 관한 논의가 상당히 깊이 있게 진전되어 왔습니다. 2009년에 제정된 한국 국제개벌협력 기본법에는 여성 및 아동의 인권향상이 기본정신으로 제시되어 있으므로, 관련된 국제적 논의를 이해하고 한국 ODA에 적용하는 것은 시급한 과제입니다. '인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임'(양영미)는 인권에 기반한 개발접근법(RBA)을 국제개발협력의 새로운 패러다임으로 제시하며 인권증진의 책무성(accountability)를 한국 ODA 정책에 포함할 것을 제안합니다. '국제개발협력과 아동의 인권'(이양희)는 RBA를 바탕으로 아동권리에 기반한 국제개발협력 방안(CRBA)을 소개합니다. 마지막으로 '국제개발협력과 인권'(이성훈)은 2011년도 부산 세계개발원조 총회*)(HLF-4)에서의 한국의 역할을 인권의 관점에서 논합니다.

두 번째 섹션인 「지역포커스」에서는 서상현 한국외대 국제지역연구센터 책임연구원과 한승헌 한국국제협력단 아프리카부 동아프리카팀 상임연구원이 각각 아프리카의 지역별 개발과제를 점검하고, 한국의 아프리카 지원 전략에 대해 아프리카의 현황에 대한 상세한 분석을 기초로 논의하였습니다.

세 번째 섹션인 「자유기고」에는 한국국제협력단의 2010년 연구용역과제로 진행된(이화여자대학교 수행) '한국 ODA에 대한 국민인식 제고 전략'연구 결과의 국문요약을 실었으며, 이와 함께 KOICA 장기연수생과정에 참여한 Shibutse Sarah Idieva(이화여대 국제대학원, 케냐)의 논문 'Global Food Crisis'를 요약 · 정리하여 게재하였습니다.

2011년도 제 1호 「국제개발협력」과 함께 인권에 기반한 개발의 논의의 추이 및 바람직한 방향에 대해 함께 생각해 볼 수 있는 계기가 되기를 바라며, 기타 게재된 주요 주제들에 대해 ODA사업 관계자 및 국민 일반의 ODA에 대한 이해와 관심이 깊어지기를 또한 기대합니다.

아울러, 계간지인 「국제개발협력」은 올해 G20개발의제 행동계획의 구체화 및 부산 세계개발원조총회(HLF4) 의제 설정을 중심으로 한국 정부와 한국의 시민사회 등 여러 개발협력 주체의 다양한 시각이 논의되는 공간을 마련하며, 아래의 주제들을 중심으로 엮어낼 예정이니 많은 관심과 참여 바랍니다.

	제1호	제2호	제3호	제4호
국제개발협력 이슈	인권과 한국의 개발협력 방안	사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력	HLF4 의제와 기대성과	경제구조 전환과 개발협력
지역특집	아프리카	중남미	동남아시아	중동

2011년 3월
국제개발협력센터 ODA연구실

---

* 최근까지 KOICA에서는 HLF-4를 원조효과 고위급회의로 표기하였으나, 동 행사의 국내 인지도 강화를 위해 국문명칭을 변경하기로 한 외교통상부의 방침에 의해 '부산 세계 개발원조 총회'로 표기하였습니다. 그러나, 본문에서는 기고자의 원문을 그대로 게재하였음을 알립니다.

I. 개발협력이슈: 인권과 한국의 개발협력 방안

1. 인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임
양영미 / 시민사회단체 연대회의 국제연대 위원장

2. 국제개발협력과 아동의 인권
이양희 / 성균관대학교 교수, 유엔 아동권리위원장

3. 국제개발협력과 인권: 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의와 한국의 역할
이성훈 / 한국인권재단 상임이사

인권을 생각하는 국제개발협력의 새로운 패러다임
: 국제사회의 개발과 인권의 통합 노력과 한국 ODA에 대한 시사점

양 영 미 시민사회단체 연대회의 국제연대 위원장

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개발의 인권적 개념
Ⅲ. 개발권선언: 인권에 기초한 국제개발협력의 법적토대
Ⅳ. 개발에 대한 인권적 접근법: 국제개발협력의 새로운 패러다임
Ⅴ. 국제사회의 최근 동향
Ⅵ. 결론: 국가의 인권적 책무성

Ⅰ. 서 론

국제사회에서 주로 논의되어 왔던 개발개념과 국제개발협력에 대한 관심이 최근 한국사회에서도 급격히 높아지면서 공적개발원조(ODA)의 효과성에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 2000년 유엔총회에서 새천년개발목표(MDGs)를 선포하고 5년 후인 2005년 그 실행정도를 점검하기 위해 국제사회가 분주히 움직일 때에도 한국사회에서는 공적개발원조의 확대 필요성이나 나아갈 방향에 대해 논의조차 제대로 이루어지지 않았다.[1] 이후 정부는 2005년 [대외원조 개선 종합대책] 발표하고, 2008년 국가비전인 '선진일류국가'와 5대 국정지표 중 하나인 '성숙한 세계국가' 실현을 위해 안보를 튼튼히 하는 외교, 경제를 살리는 외교, 세계에 기여하고 신뢰받는 외교 등 3가지를 외교목표로 설정하는 등, 개도국에 대한 개발원조 확대 및 질적 개선을 통해 개도국의 빈곤퇴치에 기여하고 국제사회

1) 2005년 8월 18일 국무조정실에서 실시한 공적개발원조 관련 국민여론조사 결과에서 적지 않은 사람들이(28.8%) 한국이 빈곤한 나라를 돕는 것에 대해 반대하는 의견을 표시했고 이들 중 상당수(76.1%)가 아직 우리나라가 남을 도울 만큼 충분히 잘살고 있지 않다고 생각하는 것으로 드러났다.

가 우리에게 요구하는 책무를 이행함으로써, 선진공여국가로서의 중기적 외교·통상 경쟁력확보에 필요한 기반을 마련해 나가는 정책을 수립하였다. 이를 계기로 정부와 시민사회 모두 적극적으로 공적개발원조의 양적, 질적 개선을 위한 논의를 활발히 진행하고 있다.

정부는 대외적으로 2010년 1월 OECD개발원조위원회 가입과 2010년 11월 G20 정상회의 개최, 2011년 12월 제4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4) 개최 예정 등 국제개발협력 분야에서 그 위상을 급격히 제고시키고 있으며, 대내적으로는 국무총리 산하 국제개발협력위원회 설치, 국제개발협력기본법과 시행령의 재정 등 제도적 정비와 함께 예산을 확대해 나가고 있다. 시민사회에서는 ODA워치와 같은 전문단체가 설립되는가 하면 참여연대 ODA정책위원회와 같은 전문부서가 설치되어 바람직한 공적개발원조를 위한 방향과 내용에 대한 논의를 발전시켜 나가고 있으며, 제도개선을 위한 모니터링과 현장조사 등의 활동을 펴나가고 있다. 동시에 미디어는 지구촌의 빈곤문제와 나눔문화에 대해 다양한 홍보와 캠페인을 전에 없이 잦은 빈도로 소개하고 있다. 나아가 지구촌 곳곳의 기아, 물 부족, 전쟁, 난민, 환경재앙 등 지구적 위기에 대한 시민들의 인식이 높아지면서 글로벌 시민교육이 교육계의 큰 관심 분야가 되고 있다.

그러나, 가시적 조치에도 불구하고 정부의 개발에 대한 이해는 아직 과거 성장위주의 경제적 틀 속에 갇혀 벗어나지 못하고 있고, 국제개발협력의 필요성에 대해서도 자원외교와 같은 한국의 경제적 이익을 전면에 앞세우고 있는 것으로 보인다. 2010년 한국에서 개최된 제 5차 G20 정상회의는 한국정부의 개발과 개발협력에 대한 진부한 인식을 잘 드러내 보였다. 한국정부 내세운 G20 개발의제는 개도국의 경제성장과 빈곤감축이라는 선언적 목적 하에 사회간접자본 확충, 인력개발, 금융접근성 제고, 자유무역 증진, 개발경험 공유(경제개발계획, 새마을운동, R&D, 산업정책)을 핵심실행전략으로 제시하고 있다. 이에 대해 시민사회는 "상대적으로 경쟁력이 약한 개도국에게 '경제개발계획을 세우도록 하고', '사회간접자본에 대한 투자'를 통해 '경제성장을 주도할 경제엘리트를 양성'하고, '무역을 통해 국제경쟁시장에서 스스로 경쟁력을 키우라'는 요구로 해석된다"[2]고 논평하고 있다. 또한 G20 정상회의 직후 정부는 ODA 규모를 2015년까지 GNI 대비 0.25% 수준으로 확대, 유무상 비율을 4:6 내외로 구성, 비구속성 비율을 75%까지 끌어올리겠다는 '국제개발협력 선진화 방안'을 발표하였다. 이에 대해 시민사회는 "원조사업의 부처별 나누어 먹기 관행과 한국형 가시성 원조만을 지나치게 강조하는 깃발꽂기 원조의 한계를 그대로 노정하고 있다는 점에서 매우 실망스럽다."[3]고 논평하고 하며 특히 국제사회의 양대 이슈인 '인권으로서의 개발'이나 '원조효과성' 제고에 대한 구체적인 방안이 없이 경제성장만을 강조하고 있음을 지적하고 있다.

국제사회에서 경제성장 중심의 개발개념은 수차례의 경제위기와 금융위기를 가져왔으며 국가간, 개인간의 양극화를 심화함으로써 분쟁을 야기하고 인권을 침해하고 지속가능한 발전을 저해하는 것

2) 김신, "진일보하는 국제사회와 역행하는 한국정부의 개발의제", 나눔과 시민사회 제6호, 2010년 8월
3) ODA워치, "국제개발협력 선진화 방안인가, 한국화 방안인가?" ODA Watch 뉴스레터 제47호, 2010년 11월 16일

으로 이미 효과성이 없음이 판명되었다.[4] 현재 국제사회의 개발 개념은 경제성장뿐만 아니라 사회적, 문화적, 정치적 변화를 포함해 전 인류의 웰빙(인권과 기본적 자유의 실현)을 점진적으로 증진하기 위한 포괄적 과정으로 정의되고 있다. 개발개념의 변화와 함께 국제개발협력 역시 지구촌 빈곤감축을 통한 인권실현과 평화정착이라는 지구촌 공통의 가치를 추구하고 있으며 이를 실현하기 위한 방법론으로서 '인권에 기초한 접근법'을 제시하고 있다.[5]

원조의 수원국에서 공여국으로 발전한 국제개발협력분야의 새로운 주자로서 한국의 역할에 국제사회의 관심이 집중하고 있다. 올해 12월 부산에서 개최될 제4차 원조효과성고위급회의는 정부의 홍보처럼 "글로벌 지적 리더십을 발휘"하고 "국격을 제고해 국가브랜드를 제고"할 좋은 기회가 될 수 있다. 이를 위해서는 오랜 역사적 경험을 통해 축적된 국제사회의 합의를 수용하고 성실히 이행하고 거기서 진일보 할 수 있는 대안적 의제와 실행계획을 마련하여 국제사회에 제시해야 한다. 이러한 관점에서 한국은 공적개발원조의 단순한 양적 확대뿐만 아니라 전 인류의 보편적 가치인 인권을 토대로 개발에 대한 개념과 국제개발협력에 대한 이념과 철학을 재정립할 필요가 있다.

필자는 2010년 국제사회에서 내로라하는 국제개발협력 전문가들이 공동으로 집필한 책을 번역하여 소개한 바 있다.[6] 역서는 기존의 인권과 개발 담론, 관행에 도전하면서 새로운 개발 패러다임을 제시하고, 각국 정부와 국제사회, 국제기구가 인권에 입각한 개발을 실천할 수 있도록 하는 정치적, 경제적, 법적 전략들을 논의하고 있다. 이에 앞서 필자는 2007년 [한국인권재단]에서 수행한 "ODA 정책이 수원국의 인권에 미치는 영향"이라는 연구프로젝트에 참여하면서 인권에 기초한 개발이론의 발전과정을 살펴보았다. 이 글에서는 이상 두 개의 성과물을 토대로 하여 인권으로서의 개발 즉 발전권의 개념과 인권에 기초한 국제개발협력의 패러다임을 소개함으로써, 중차대한 기로에 서 있는 한국정부의 국제개발협력 방향 전환과 역할 정립에 대해 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 개발의 인권적 개념

개발을 정의하는 데에 있어서 여전히 총생산과 부의 축적과 같은 경제적 영역이 강조되고 있지만, 많은 국가들이 전 인류에 대한 최소한의 삶의 질 확보와 같은 분배의 측면을 동시에 고려하는 개발정책을

4) Reality of Aid 등 국제시민사회는 특히 남반구의 입장에서 유사한 주장을 지속적으로 펼치고 있다. 예로 2009년 11월 케냐에서 원조효과성에 대한 남남협력 회의에서 채택된 시민사회의 성명서 참조 http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport_eaf2784a2b.pdf#

5) 필자의 역서 중 14장 국제금융기구의 역할에서 저자는 세계은행과 같은 국제금융기구에서 인권에 기초한 접근법이 보편적으로 승인했다고 밝힌다. 김신, 양영미 역「인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)」(서울;후마니타스, 2010). 411쪽

6) 김신, 양영미 역「인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)」(서울;후마니타스, 2010). 15명의 저자가 2003년 노벨재단이 주최한 개발세미나에서 발표한 글들을 추후 발전시켜 하버드 대학 출판부에서 초판을 출판하고 2010년 벨기에 Intersentia N.V.에서 재판을 출판하였다.

수립하고 인권적 개념의 개발을 수용하고 있다. 이러한 개발정책에서 궁극적 목적으로 나타나는 것이 바로 '빈곤의 감축'이다. 1995년 코펜하겐에서 개최된 '사회적 개발에 관한 정상회의(Copenhagen Summit on Social Development)'는 빈곤감축을 윤리적, 사회적, 정치적, 경제적 의무라고 강조하였으며, 2000년 유엔총회에서는 회원국들에게 빈곤감축을 경제적, 사회적 개발의 핵심목표로 설정하고 2015년까지 절대빈곤층을 반으로 줄일 것을 권고하였다. 이는 유엔새천년선언(UN Millenium Declaration)을 통해 보다 구체화되면서 유엔새천년개발목표(UN Millenium Development Goals: MDGs)의 첫 번째 목표로 설정되었다. 그리고 2005년 UN세계정상회의 선언문은 인간중심의 개발과 빈곤감축 전략을 수립할 것을 요구하였다. 이제 빈곤은 오늘날 인류가 직면한 가장 긴급한 과제로 국제개발협력의 최대 이슈가 되었다.

현대 인권이론은 법이론, 권리이론, 철학적 논의 등을 거쳐 역량이론 쪽으로 새 영역을 개척하고 있는데, 이는 인권이 과거 시민 · 정치적 권리를 중시한 탄압 패러다임[7]에서 웰빙 패러다임으로 그 영역을 확대하고 있음을 의미 한다[8]. 웰빙 패러다임은 현대사회의 광범위한 인간이익을 확보하려는 패러다임 안에서 인권개념이 형성된다는 것으로, 개인 혹은 집단이 자신의 욕구를 당당하게 요구할 수 있는 청구권을 특징으로 하고 있는데, 이러한 욕구충족의 부적합한 실현 또는 방해가 발생하는 것은 정확한 가해자의 존재보다는 잘못된 경제사회구조 즉 인과적 요인으로 인한 경우가 많다[9]고 한다.

노벨 경제학 수상자인 아마티아 센(Amartya Sen)의 웰빙 패러다임에 관한 역량이론적 접근법(Capability Approach: CA)은 빈곤을 사회구조적 문제로 인식하고, 그 개념에 대해서 단순히 낮은 수입과 같은 물적 자원의 부족에 초점을 둔 좁은 해석을 넘어서서 기본적 자유가 실현되지 못한 상태로 해석[10]함으로써 빈곤의 다면적 측면을 제시해 주고 있다. 이러한 해석은 세계은행과 유엔을 비롯한 국제기구와 대부분의 학계에서 수용되고 있다[11]. CA는 웰빙을 성취하기 위한 기회와 자유를 역량으로 정의하고 이러한 역량이 기본적으로 요구되는 수준에 이르지 못한 상태를 빈곤으로 정의하고 있다. 기본적 수준의 역량에 대해서는 사회적 문화적 차이에 따라 다르게 정의될 수 있겠지만, 웰빙에 대해서는 보편적으로 최소한의 존엄성을 지키기 위한 적합한 영양, 주거, 보건, 참여, 표현과 같은 기본권의 실현으로 해석되고 있다.

이러한 개념정의에서 전통적으로 빈곤의 정의가 되었던 부족한 수입(income)은 의미를 잃게 된다. 수입은 역량의 수준에 영향을 미칠 수 있지만, 그 자체로 역량이 되거나 웰빙을 구성하지 않기 때문

---

7) 조효제는 국가의 부당한 개인권리 침해에 대항하는 패러다임 안에서 인권개념이 고안되고 형성되는 것을 탄압 패러다임이라고 표현하고, 이러한 패러다임에서는 국가와 개인의 관계를 규율하는 시민정치적 권리가 중요하게 취급되는데 이를 위해 최저한이 법적 보장만 충족시키는 정도의 개입이 국가의 대응의무라고 하고 있다. 인권의 문법」, (서울:후마니타스, 2007)

8) 조효제,「인권의 문법」, (서울:후마니타스, 2007) 122쪽.

9) 조효제, 같은 책 123쪽.

10) Amartya Sen, Development as Freedom, New York: Knopf, 1998, 87-110쪽, Stephen P. Marks, *The Human Rights Framework for Development: Five Approaches,* UNDP-Sponsored Second Global Forum on World Development, held in Rio De Janeiro, 2000.

11) OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework*, 2004,

이다. 다만, 빈곤이 필연적으로 경제적 요소를 내포하는 개념이기 때문에 CA에서는 '부적합한 수입' 대신 '경제적 자원에 대한 부적합한 지배력'의 개념을 수용하여 빈곤의 개념을 설명하고 있다.

CA에서 개인의 수입은 공공재와 공공서비스, 공동체 소유의 자원 등과 함께 경제적 자원을 구성하는 한 요소에 불과하다. 이러한 자원에 대한 부적합한 지배력으로 인해 기본역량의 수준이 낮아지고 이로 인해 낮은 수준의 웰빙이 발생하였다면 이는 빈곤으로 인식된다. 즉 경제적 자원에 대한 지배력의 부족은 낮은 수준의 웰빙을 유발하는 데에 있어서 그 인과관계를 형성하여야 빈곤의 개념에서 의미를 갖게 된다. 예를 들어, 똑같이 열악한 수준의 건강상태라 하더라도, 그것이 기본적 의료서비스에 대한 접근의 부족으로 인한 것이라면 빈곤의 문제이지만, 유전적 요인에 의한 것이라면 빈곤의 문제로 볼 수 없게 된다. 그래서 기본적 의료서비스에 대한 접근성의 부족은 부족한 역량의 상태로 곧 빈곤을 의미한다. 이와 같은 접근법에 있어서 역량의 부적합한 상태 즉 빈곤을 유발하는 원인에 있어서도 경제적 요소는 우선시 되지 않는다. 예를 들어 인종이나 젠더와 같은 이유로 기본 의료서비스에 대한 접근성이 제한되어 건강문제가 나타났을 경우, 부적합한 역량의 상태 즉 빈곤상태인데 그 원인은 특정 개인 혹은 그룹에 대해서 차별을 허용하는 정치적 법적 틀뿐만 아니라 사회구조적 관행에 기인하는 것이다. 즉 빈곤은 사회적 배제와 권력관계가 원인이 되어 드러난 결과적 모습이며, 경제적 자원에 대한 지배력의 부족은 단순히 그러한 원인과 결과를 매개하는 역할을 하는 것이다.

이와 같이 CA에서 빈곤의 개념은 최소한의 존엄성을 위해서 기본적 자유가 보장되어야한다는 인식에 바탕하고 있으며, 직접적으로 권리의 언어를 사용하고 있지 않지만 '빈곤'과 '인권'을 자연스럽게 연계시키고 있다. 즉 CA에서 빈곤을 사회적 배제와 권력관계가 표출된 모습으로서 기본적 자유의 부적합한 실현 혹은 부재상태로 정의하였다면, 인권적 관점에서는 그러한 기본적 자유에 대한 권리가 실현되지 않은 상태로 정의할 수 있다[12].

따라서 빈곤감축을 목적으로 하는 개발은 인권과 서로 다른 것이 아니라, 인권의 실현을 위한 한 과정이 되고, 나아가 그 자체로 개발권이라는 하나의 권리를 형성하게 되는 것이다. 개발은 경제를 넘어서 정치, 문화, 사회 전 영역에 걸친 포괄적인 과정이며, 그 과정과 결과에 대한 모든 개인의 활발하고 자유롭고 의미 있는 참여를 통해서 모든 개인의 웰빙을 지속적으로 증진하는 것을 목적으로 하는 것이다[13]. 여기서 웰빙은 인권과 기본적 자유의 실현을 의미하므로 결국 개발권은 개발의 결과뿐만 아니라 개발과정에 대한 권리로서, 개발의 모든 절차를 통해 모든 인권과 기본적 자유가 점증적으로 실현될 수 있도록 하는 것이다. 그러한 개발을 실현하는 정책과 방법에 있어서는 여전히 혼란을 겪고 있지만, 개발권선언의 채택으로 적어도 원칙적으로는 개발은 인권을 구성하는 한 부분으로써 모든 사람의 웰빙 즉 인권과 기본적 자유의 점증적 실현을 증진하는 것을 목적으로 한다는 국제사회의

12) OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework*, 2004,

13) Arjun Sengupta, Asbjorn Eide, Stephen P. Marks and Bard A. Adnreassen, *The Right to Development and Human Rights in Development: A Background Paper*, prepared for Nobel Symposium 125, Norwegian Center for Human Rights, 2003, 3쪽.

합의가 이루어졌다고 할 수 있다.

이와 같이 빈곤에 대한 새로운 개념정의는 그 동안 서로 분리되어 전개되어온 개발과 인권의 패러다임을 통합하고 있다. 결국 인권적 관점에서 개발은 빈곤의 감축 즉 권력관계의 균형을 통해 인권과 기본적 자유를 점증적으로 실현하는 것이라 할 수 있다.

Ⅲ. 개발권선언: 인권에 기초한 국제개발협력의 법적토대

인권으로서의 개발이라는 개념은 1986년 '유엔개발권선언(Declaration on the Right to Development)'이 채택되면서 공식화되었다. 그러나 미국을 위시한 개발국[14]들의 강력한 거부와 학계의 회의적 반응[15]으로 그렇다 할 만한 영향력을 가질 수 없었다. 이후 냉전의 종식과 함께 전통적 개발 패러다임에 대한 도전이 일어나게 되면서 개발권선언은 재조명을 받게 되었다. 아직까지도 그 자체로서는 국제법적으로 구속력이 없는 선언적 수준에 머물러 있지만, 인권으로서의 개발 개념뿐만 아니라 인권에 기초한 새로운 국제개발협력의 패러다임을 주장할 수 있는 토대가 되고 있다.

유엔개발권선언은 그 서문에서 "발전은 포괄적인 경제적, 사회적, 문화적 그리고 정치적 과정으로서, 발전과 그로부터 산출되는 이익의 공정한 분배에 있어서의 자유롭고 적극적이며 의미 있는 참여의 기초 위에서 전 인구와 모든 개인들의 복지의 부단한 향상을 목표로 하는 것임을 인식 한다"라고 밝힌다. 1조 1항에서는 "발전의 권리는 양도할 수 없는 인권이기에, 모든 인간과 민중은 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 발전에 참여하고 이에 기여하며 이를 향유할 수 있는 자격을 갖는다. 그 속에서 모든 인권과 기본적 자유가 완전히 실현될 수 있다"고 규정하고 있다. 선언은 개발 자체를 인권으로 규정하고 개발의 궁극적 목표를 '경제성장'에서 '완전한 인권실현'으로 전환시켰다. 또한 선언은 여타 인권협약이나 규약들이 국가와 개인의 관계에 초점을 두고 있는 것과는 달리 지구적 차원의 국가 간의 관계에 초점을 두고 있다. 바로 이러한 점 때문에 개발권선언이 국제개발협력에 있어서 가지는 의미는 매우 중요하다.

개발권선언은 남반구의 빈국과 북반구의 부국 간의 불평등을 지적하고 모든 국가는 개발권의 실현을 위해서 공정하고 공평한 환경을 조성할 집단적 의무가 있음을 규정하였다. 특히, 산업국의 불공정한 무역규정과 개도국의 부채를 개발권 실현의 장애로 상정하고 이를 제거할 것을 요구하고 있다. 나아가 선언의 실행에 관한 부속결의안[16]은 모든 경제의 지속적인 안정 성장을 목적으로 한 국제 협력과 개도국에 대한 무상원조의 확대를 위한 구체적인 행동계획을 수립할 것을 요구하고, 회원국 정부

14) 여기서 필자는 '개발국'을 '개도국'의 상대적 개념으로 사용하고 있는데 경제 분야의 선진국을 의미한다.
15) 당시 학계에서는 개발권이 현실에서 실행 가능하지도 않고 법적 구속력을 가질 수도 없다고 주장하였다.
16) Res. 41/133, 4 Dec. 1986.

에게 세계 식량안보의 구축과 부채탕감, 무역장벽의 제거, 금융의 안정화, 과학적, 기술적 협력강화를 요구하고 있다. 이와 같이 개발권선언과 부속서는 이제까지 자선행위로 간주되어 온 개발원조를 의무로 규정하고 있는 것이다.

개발권은 모든 인권과 주요 사회경제적 절차를 그 구성 요소로 포함하고 있는데, 특히 사회권에 속하는 식량 · 보건 · 직업 · 교육에의 권리에 중요성을 두고 있다. '개발권에 관한 유엔 민간전문가'를 역임한 아준 센굽타가 제시한 정의에 따르면 개발권은 한 국가의 시민들이 개인적으로 누릴 수 있고 동시에 정책과 제도를 통해서 집단적으로도 행사할 수 있는 집단적 권리로 볼 수 있다. 만약 개도국 정부가 그 주민을 대신해 국제사회를 향해 개발권을 주장한다면, 그 주장의 정당성은 그 권리의 혜택이 일부 엘리트들의 자원으로 변질되는 것을 막고 모든 주민들이 이를 향유할 수 있도록 보장할 수 있는 적절한 메커니즘이 실행될 때만 확보될 수 있다. 개발권에 대한 이와 같은 개념화는 개발권의 실현을 위해 국가 간 협력할 의무를 부과하고 있으며 그러한 의무 이행을 위한 국제적 메커니즘을 필요로 한다.

개발권의 규범적 내용을 준수할 국가의 책임과 의무에 대한 해석과 상세한 설명은 국제적 차원에서 상당한 논쟁거리가 되고 있다. 개발권 선언은 이중의 책임을 기본 전제로 하고 있다. 유엔총회는 "사람들[집단]과 개인의 개발에 우호적인 환경을 조성하는 것이 국가의 일차적 책임"[17]임을 승인했다. 다른 한편으로는 "국가는 개발권의 실현에 우호적인 국가적 · 국제적 조건의 조성에 일차적 책임을 가지며 …… 적절한 국가 개발 정책을 수립할 권리와 의무를 가진다"[18]고 했다. 전자는 개발권 선언의 원칙에 따라 개발 정책을 정교하게 수립하고 이를 이행할 책임을 갖고 있는 개도국(수원국)에 우선적으로 적용될 것으로 보인다. 반면 후자는 권리 실현에 우호적인 "국제적 조건"을 조성하기 위해서 자원 부족의 압박을 줄여야 하는 의무와 "개발권의 충분한 실현을 촉진한다는 관점에서 국제 개발 정책을 수립하기 위한 절차를 독자적 · 집단적으로 취해야 할 의무"[19]를 가지고 있는 개발국(공여국)에 주로 적용된다고 볼 수 있다.

비록 개발권 선언이 외교적 타협의 언어로 가득하지만, 선언은 보다 명확하게 의무를 규정하기 위해서 "효과적인 국제 협력", 즉 공여국의 지원에 대해서 "개도국의 노력에 대한 보완"이라고 정의하고 있으며, "개도국의 포괄적 개발을 촉진하기 위한 적절한 도구와 설비를 제공함에 있어서 필수불가결한"[20] 것이라고 기술하고 있다. 이와 같이 개발권 선언은 선진 공여국이 무역이나 외채, 기술, 금융 등의 분야에서 개도국의 자원 부족의 압박을 덜어줌으로써 개도국이 보다 쉽게 개발권을 실현해 나갈 수 있도록 도와 줄 것을 명시하고 있다.

이렇게 국가(정부)에게 위에 상술한 대로 국제협력의 의무가 있다는 것이 인정되고 이에 대해 다른

17) DRD(Declaration on Right to Development) 서문. U.N. Doc. A/41/53,1986
18) DRD 제3조.
19) DRD 제4조.
20) 위와 같음.

국가(정부)들과 충분히 일관되게 합의를 실행해 나간다면, 개발권 실현을 위한 국제 협력의 의무가 국제법상의 관습법적 지위를 가진다고 주장할 수 있을 것이다. 그리고 그런 새로운 관습 규범은 개발권과 일관되게 개발국의 자원 부족의 압박에 대한 완화 조치를 개발권의 여섯 가지 원칙—즉 인권에 대한 통합적 접근, 공정성, 반차별, 참여, 책무성 그리고 투명성의 원칙—을 준수할 수 있는 개도국의 개발 정책에 연계하게 될 것이다.

다자간, 양자간 국제 협력은 개발권 실현을 위한 새로운 가능성을 제시할 수 있다. 이와 같은 가능성은 국제경제, 특히 개발국과 개도국 간의 관계가 공정성과 파트너십에 기반을 두는 것으로 급격한 전환을 이루어 낼 수 있다. 개발권의 수립을 이끌어 온 인권 운동의 근원적 동기는 개발국과 개도국 사이의 국제경제적 교류에 있어서 공정성을 보장하고 개도국의 역량을 강화하기 위한 것이었다. 1970년대 신국제경제질서에 대한 요구 이면에 있었던 남반구과 북반구의 대립 논리의 대부분은 오늘날 그 타당성을 인정받기 어렵다. 특히 개발과 관련된 국제 관계가 개별 국가 차원의 제도적 · 정치적 수요와 조건의 희생을 강요하던 경향은 더 이상 정당성을 갖지 못한다. 반면에 국제적 · 국가적 차원의 의사 결정과 개발 혜택의 배분에 있어서 공정한 대우와 참여의 논리는 오늘날에도 그 때와 마찬가지로 강력한 정당성을 유지한다. 이런 관점에서 개발권은 기존과 같은 대립보다는 파트너십에 기초한 개도국과 개발국 간의 협력적 관계 형성을 위한 새로운 영역을 제공하고 있다고 할 수 있다.

Ⅳ. 개발에 대한 인권적 접근법: 국제개발협력의 새로운 패러다임

냉전의 종식으로 국제사회에서 인권이 보편적 가치로서 더욱 확고해지고, 권리를 바라보는 관점이 시민 · 정치적 권리차원만이 아니라 경제 · 사회 · 문화적 권리를 포함한 보다 포괄적인 방향으로 국제사회의 분위기가 전환되었다. 이러한 분위기 속에서 1993년 비엔나인권회의는 권리의 불가분성, 상호의존성, 비계급성의 원칙을 재확인하고 유엔개발권언의 이행에 장애가 되는 요소를 제거할 조치를 강구할 것을 요구하였다. 이후 개발협력에 있어서 인권은 중요한 의제로 자리 잡게 되고 양자의 통합을 위한 접근법으로서 '개발에의 인권에 기초한 접근법 (HRBAD: Human Rights Based Approach to Development)'가 논의의 주류를 이루게 된다.

1986년의 개발권선언이 개발을 인권으로 설정하고 내용적 통합을 시도하였다면, HRBAD는 '개발은 인권의 방식으로 추구되어야 한다' 또는 '인권이 개발 속에 통합되어야한다'[21]는 개발에 대한 접근법으로서 인권과의 관계에 집중하게 된다. 아직 인권과 개발의 통합을 둘러싼 세부 논의들이 많은 부

21) Stephen P. Marks, *Revised and expanded version of "The Human Rights Framework for Development: Five Approaches"*, UNDP-Sponsored Second Global Forum on World Development, held in Rio De Janeiro in 2001, 2003.

분 정리가 필요하지만, '사람이 개발의 중심'이 되어야 한다는 것과 이를 위해서 국제사회가 인정한 인권규범과 가치, 원칙을 개발의 전 과정에 통합 또는 적용해야 한다는 것에는 보편적인 합의가 이루고 지고 있다. 유엔[22]을 비롯한 노르웨이[23]나 스웨덴[24]과 같은 ODA선진국, 그리고 NGO의 대부분이 이러한 합의를 따르고 있다.

이러한 합의는 인권이 인간개발을 달성하기 위한 제도적 요건이라는 규범적 틀을 제시하고 있다. 그래서 HRBAD는 개발의 계획단계에서 이행, 평가에 이르기까지 전 과정에 적용될 인권적 원칙을 제시하고 있다. '사람이 개발의 중심'이라는 대원칙 하에서 각 기관마다 차이를 보이고 있지만, 일반적으로 반차별, 책무성, 참여, 그리고 세력화를 HRBAD를 구성하는 원칙으로 수용하고 있다.[25]

1. HRBAD의 인권원칙

먼저 HRBAD가 기존의 개발 관행과 구별되는 가장 큰 특징이 참여(Participation)의 원칙을 강조하고 있다는 것이다. HRBAD에서의 참여의 원칙은 인간은 존엄성을 부여 받은 존재로 스스로 선택하고 참여할 수 있는 자유는 그러한 존엄성을 강화하는 가장 중요한 방식이라는 이해에 기초하고 있다[26]. 즉 참여는 목적을 위한 수단으로서의 사회적 가치를 가질 뿐만 아니라 존엄성, 평등, 자유와 같은 인권적 가치를 강화하는 그 자체로서 독립적인 기본권적 성격을 갖는다. 즉 참여는 개발의 목적을 달성하기 위한 수단이면서 동시에 지역사회의 구성원 특히 가난한 사람들에게 해로운 정책과 결정에 대항할 수 있는 안전장치[27]라고 할 수 있다. HRBAD는 이러한 참여의 보장을 정책입안 또는 정책수행 기관의 의무로 요구함으로써, 가난하고 소외된 개인 또는 집단은 법적으로 정당하게 권력과 자원을 배분할 것을 주장할 수 있는 공간을 창출하고 있다. 이러한 참여의 권리는 다른 정치적 권리가 동시에 보장되었을 때 보다 실질적인 행사가 가능해진다. 실제로 많은 사회에서 권력을 장악하고 있는 전통적 엘리트 그룹은 의사결정 과정에 사회적 약자 그룹의 참여를 거부하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실 하에서 참여의 권리가 실현되기 위해서는 약자 그룹의 결사권이나 단체행동권, 표현의 자유와 같은 다른 권리가 동시에 보장되어야 한다. 그래서 HRBAD는 개인 또는 지역사회의 '자유롭고' '능동적이며' '의미 있는' 참여를 목표로 함으로써 권리의 불가분성을 강조하고 있다.

---

22) ECOSOC, 1998; UNICEF, 1998; UN Office of the Resident Coordinator,2002; UNDP 2002;, UNHCHR, 2003.
23) Norwegian Agency for International Development in "OHCHR Asia-Pacific Human Rights Roundtable No. 1: A rights-based approach to development", 2002.
24) Swedish International Development Cooperation Agency in "OHCHR Asia-Pacific Human Rights Roundtable No. 1: A rights-based approach to development", 2002.
25) OHCHR, 2002 참조.
26) Horman Chitonge, *The Role of Civil Society in New Approaches to Development*, Centre for Civil Society Colloquium on the Economy, Society and Nature 2006, 11쪽.
27) OHCHR, 2002 참조.

둘째, 책무(Accountability)의 원칙은 '권리는 의무를 내포하고 있으며 의무는 책무를 요구한다'[28]는 사실에 근거하여, 개발과정에서의 의무를 구체화하고 그 의무의 의무담지자를 명확하게 함으로써 개발(협력)이 자선행위가 아니라 의무라는 것을 주지시키고 있다. 책무의 원칙에 따라 HRBAD는 정부를 위시한 모든 개발 과정에 관련된 기관과 기구들에게 개발로 인해 영향을 받은 사람들에게 책무를 가질 것을 요구하고 있다.[29] 국제인권원칙의 일반적 관점에서 보면, 이러한 책무는 정부에게만 부과된 의무가 아니라 세계은행이나 다국적기업, NGO와 같은 비정부행위자에게도 같은 방식의 의무가 주어져 있다고 할 수 있다.[30] 유엔인권고등판무관은 이러한 책무가 개발원조의 공여국 정부로 까지 확장된다[31]는 입장을 취하고 있다.

셋째, 세력화(Empowerment)[32]의 원칙은 HRBAD의 근간을 이루는 것으로 참여와 책무의 원칙과 밀접하게 연관되어 있다. 개인 혹은 집단이 효과적으로 참여하기 위해서는 그럴만한 권력을 필요로 한다. 이러한 권력을 형성하고 강화하는 것을 세력화라고 한다면, 세력화는 개인 혹은 집단이 그들의 삶을 안전하게 지키고 그들의 발전을 스스로 통제할 수 수단[33]이면서, 동시에 정치적(Might), 경제적(Material), 사회문화적(Mind)권력[34]의 균형을 회복하여 사회적 배제를 참여로 전환하기 위한 전제조건이 되는 것이다. HRBAD는 권리의 개념을 도입하여 개인 또는 집단이 자신들의 권리를 청구할 수 있는 권력을 형성하고 강화할 수 있도록 할 것을 개발의 의무담지자들에게 요구하고 있다. 결국, 세력화의 원칙은 참여의 원칙과 책무의 원칙과 함께 외부로부터 혹은 위로부터가 아닌 권력의 분산을 통한 아래로부터의 개발을 추구하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이러한 활동은 필수적으로 표현의 자유, 집회 및 결사의 자유와 같은 시민 · 정치적 권리를 포함하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 반차별의 원칙(Non Discrimination)은 사회적으로 불리한 집단 또는 개인에 초점을 두고 있다. 가난하고 사회적으로 약한 사람들은 제도적으로나 현상적으로 쉽게 소외되고 불평등한 대우와 차별의 대상이 되어왔다. 이러한 차별은 종족, 인종, 종교, 젠더와 같은 사회적 요인과 경제적 빈곤이 결합한 결과로 나타나는 경우가 많다. 빈곤은 단순히 자원의 부족으로 발생하는 것이 아니라, 차별로 인한 자원과 기회, 권력, 정보 등에 대한 접근성의 부족에서 발생하는 것이다.[35] 즉 차별은 빈

---

28) OHCHR, 2002 참조.
29) Horman Chitonge, *The Role of Civil Society in New Approaches to Development*, Centre for Civil Society Colloquium on the Economy, Society and Nature, 2006, 12쪽.
30) Celestine Nymu-Musembi and Andrea Cornwall, *What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies*, Institute of Development Studies, Sussex, IDA Working Paper 234, 2004, 32쪽.
31) OHCHR, 2002 참조.
32) 영문의 empowerment 는 자력화 혹은 세력화로 국내에 번역 소개되고 있으나 이글에서는 통일하지 않고 문맥에 따라 사용하기로 하였다.
33) Horman Chitonge, *The Role of Civil Society in New Approaches to Development*, Centre for Civil Society Colloquium on the Economy, Society and Nature, 2006, 13쪽.
34) Anita Cheria, Edwin and Sriprapha Petcharamesree, *A Human Rights Approach to Development: A Source Book*, Books for Change, 2003, 57쪽.
35) 같은 문건 참조.

곤을 가져오고 다시 빈곤은 차별을 가져오는 악순환이 계속되는 것이다.[36] 그래서 HRBAD에서는 빈곤은 차별의 문제이며 이는 곧 인권의 침해라고 정의하고 반차별의 원칙을 도입하고, 개발의 효과는 소외된 집단을 목표로 할 것을 요구하고 있다. 여기서 소외된 집단이란 부적절한 사회적 서비스를 받고 있는 사람들로 국가정책과 행정 또는 사회문화적 요인으로 차별을 당하고 있거나, 경제적 빈곤 등 다른 이유로 경제적, 사회적, 문화적, 정치적, 시민적 권리를 다른 사람보다 덜 누리고 있는 사람들을 의미한다. HRBAD는 인권분야의 전통적 접근법에 따라 의무담지자와 권리담지자에 초점을 두고 차별의 문제에 다가서고 있다. 소외된 집단 즉 권리담지자에 대해서는 세력화를 요구하고 있고, 의무담지자인 국가에 대해선 소외된 집단의 권리를 실현시킬 수 있는 역량의 강화를 강조하고 있다. 소외와 차별의 원인에 따라, 의무담지자에게는 법적 불평등 요소와 비간접적 차별정책을 폐지 또는 수정하도록 하는 법적 행정적 조치를 요구하고 있다.

이와 같이, 참여, 세력화, 책무성, 반차별 이상의 원칙들은 기존의 인권영역에서 이루어진 법적 그리고 선언적 기제에 포함된 것들로 그 핵심에는 권리와 의무를 성립시켜주는 국제인권법적 특성이 놓여있다.[37] 즉 HRBAD는 개발의 결과뿐 만 아니라 개발의 전 과정에 대해서 인권적 목적의 수립과 의무를 준수할 것을 요구하고 있다. 국민이 국가에 대해서 권리를 주장할 수 있는 강력한 토대를 제공하고 국가에게는 국민의 권리실현을 강화하도록 하는 책임을 부과하고 있다. 이러한 접근법은 이전의 '필요(수요)에 기초한 접근(Needs-based Approach)'와 구분될 수 있는데, 필요에 기초한 접근이 소외된 집단에 서비스를 제공하기 위한 부가적 자원에 초점을 두고 있는 반면, 인권에 기초한 접근은 현재의 자원을 보다 평등하게 분배할 것을 요구하고 소외된 집단이 그러한 자원에 대해서 그들의 권리를 주장할 수 있도록 함으로써 그러한 과정을 명백하게 정치적인 것으로 만든다. 즉 전자가 자선적 의지의 발로로 이루어진다면, 후자는 법적 의무에 기초하게 된다.

HRBAD는 공리주의적 접근과 충돌하기도 하는데, 공리주의적 접근은 다수에 대한 보다 덜 심각한 형태의 침해를 정당화하는 근거를 제공하고 있는 반면, HRBAD는 영향을 받는 집단이 소수일지라도 권리 침해의 심각성에 우선순위를 두고 있다. 국제사회는 이미 효율적인 빈곤감축과 개발은 소외되고 가난한 사람들의 세력화 없이는 불가능하다는 것을 폭넓게 수용하고 있다.[38] 예를 들어 영국의 해외개발부(DFID)는 인권전략에서 목적을 모든 사람이 권리를 가진 적극적 시민이 되도록 하는 것으로 삼고, 빈곤문제에 대한 접근에 있어서 가난한 사람들의 세력화를 강조하고 있다.[39] 스웨덴 역시 빈곤에 대한 접근에 있어서, 빈곤은 인권의 향유를 방해받고 있는 사람들과 같은 개념이며, 이는 민주주

36) Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: statement adopted on 4 May 2001 by the Committee on ESCR (E/C.12/2001/10), 11절.
37) Mary Robinson, *Briging the gap between Human Rights and Development: From normative principles to operational relevance*, 세계은행 총재 초청강연, 워싱턴, 2001.
38) OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: a Conceptual Framework*, 2004, 33쪽.
39) DFID, *Realising Human Rights for Poor People*, 2000, 7쪽.

의와 참여 그리고 가난한 사람들의 세력화의 부족으로 상황이 악화되었다는 입장을 보이고 있다.

결국, 개발의 목적이 개인의 역량을 강화하고 동시에 개인의 선택의 자유가 확장될 수 있는 환경을 창조[40]하는 것이라면, HRBAD는 인간개발을 위해서 보편적 가치이면서 동시에 법적 의무를 부여하고 있는 국제인권법제에 기초함으로써 개발의 내용과 목적을 명확히 하고, 개발과정에 대해서 규범적, 실천적 틀을 제공하고 있다고 할 수 있다. 그래서 HRBAD는 개발과 빈곤감축에 관한 의사결정에 있어 권리 개념을 도입함으로써 권력관계에서 소외되고 가난한 사람들이 단순히 '욕구'만을 갖고 있는 것이 아니라 국가와 다른 비국가행위자에게 의무를 수반하는 '권리'를 갖고 있다는 사실을 강조하게 된다. 이렇게 될 때 빈곤감축이나 개발은 도덕적 의무나 시혜적 선행이 아니라 법적 의무가 된다. 국제개발협력이 이러한 인권적 토대 위에서 이루어지게 되면, 개발의 대상은 자연스럽게 가난한 나라에서도 가장 가난하고 소외된 계층이 되며, 이들에 대해 시혜의 차원이 아니라 의무의 차원에서 접근하게 되는 것이다.

Ⅴ. 국제사회의 최근 동향

올해 12월이면 유엔개발권선언이 채택된 지 25주년이 되고[41] HRBAD가 국제개발협력의 새로운 패러다임으로 자리를 잡아가고 있다. 유엔인권고등판무관실과 인권이사회는 물론이고 유엔개발기구(UNDP)를 위시한 유엔아동기금(UNICEF), 유엔식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO), 국제노동기구(ILO)와 같은 유엔의 전문기구들이 인권을 자신들의 임무에 포함시키고 HRBAD의 이론과 실행방법을 꾸준히 개발하고 있다. 그러한 노력의 일환으로 2003년에 이들 유엔기관들은 'HRBAD에 관한 공통이해'[42]에 합의하기에 이르렀고, 2006년 유엔인권고등판무관실은 '빈곤감축전략에 대한 인권적 접근을 위한 원칙과 가이드라인[43]'을 국제개발기구들과 공동의 이름으로 발표하였다.

OECD개발원조위원회를 필두로 한 개발 진영에서도 2005년 '원조의 실효성에 관한 파리선언'에 이어 2007년에는 '인권과 개발에 관한 실행정책서[44]'를 채택하면서 개발과 인권의 통합을 위한 원칙

40) Inger Ultvedt, *Rights Based Approach and the Millenium Development Goals: The UNDP and Hurist Experience, Seminar on "Rights Based Approach to Development: Bridging the Gap between Theory and Practice*, organized by the Human Rights and Development Network and NORAD, 2004.

41) 유엔인권고등판무관은 개발권선언 25주년을 맞아 유엔 차원의 다양한 행사계획을 발표하며 모든 유엔 회원국들에게 개발권 선언이 요구하고 있는 핵심사항들을 재차 강조하고 그 실현을 위한 실천행동을 촉구하고 있다. 자세한 내용은 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Infonote_RtD-25Feb_212011.pdf 참조.

42) 여기에서 "인권적 접근은 합법적 청구권을 갖고 있는 개인 또는 집단(권리담지자)과 관련 의무를 지고 있는 국가 또는 비국가행위자(의무담지자)간의 관계를 결정해 준다. 인권은 권리담지자와 의무담지자를 구별해주고 권리담지자에게는 그들의 권리에 대한 주장을 실현할 수 있는 능력을, 의무담지자에게는 그 의무를 이행할 수 있는 능력을 제고할 수 있도록 한다"라고 선언하고 있다. The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies

43) UNHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies,* 2006.

44) OECD, *Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development*, 2007.

적 실천적 합의를 만들어 내고 있다. 원칙의 혼재와 분산된 거버넌스, 공여국과 수원국 간의 힘의 불균형으로 그 효과성이 끊임없이 의문시 되어왔던 국제개발협력이 2000년대에 들어와 인권적 접근을 강조하고 있는 유엔과 원조의 효과성에 초점을 둔 OECD를 두 축으로 국제사회의 개발협력 거버넌스가 구축되고 있다고 할 수 있다.

양축 다 효과성 제고의 필요성에는 동의하고 있으나 그 기본원칙과 접근법에는 상당한 차이를 드러내고 있어 국제적으로 보편적인 기준을 세우고 정책적 일관성을 유지하는 데에 어려움을 겪고 있다. 무엇보다 현재의 국가 간 불평등한 경제관계를 그대로 반영하고 있는 OECD의 개발원조구조에 대한 개혁논의는 난항을 거듭하고 있다. OECD는 개발원조를 지배하고 있는 힘의 불균형과 같은 구조적 문제 보다는 매우 기술적인 문제들 즉 달성목표치의 설정이나 공여국간의 조화와 같은 기술적 이슈를 고집하는 경향을 보이고 있다.

이에 유엔에서는 2005년 유엔세계정상회의에서 개발원조에 관한 개도국의 목소리를 반영할 수 있는 지구적 포럼이 필요하다는 결의를 이끌어 내고 '유엔개발협력포럼(UNDCF: UN Develoopment Cooperation Forum)'을 창설하였다. 이는 개발협력에 관한 민주적인 담론을 개발하고, 양자간, 다자간 개발협력을 정책적으로 조정하고, 규범적, 실천적 연계를 강화함을 그 목적으로 밝히고 있다. 2008년에 열린 첫 번째 포럼에서 UNDCF는 현재의 분산적이고 예측 불가능한 국제개발의 성격과 거버넌스를 재구성하고 모두에게 보편적인 원칙과 기준을 마련할 수 있는 대안적 포럼으로서의 발전 가능성을 시사하였다.[45]

세계의 시민사회 역시 OECD의 DAC보다는 유엔의 DCF에서 개발협력을 다루어야 한다는 주장을 통해 DCF에 대한 강력한 지지를 표명하였다. 작년 10월 '더 나은 원조(BetterAid)'[46]에서는 "인권적 관점에서 바라본 국제개발협력의 개발효과성"이란 제목의 정책문서를 발표하였다. 정책서는 OECD 개발원조위원회 중심의 개발협력체제로는 개도국의 해외 원조, 외국 자본, 외국 기술, 해외 시장에 대한 의존도만을 높일 뿐 지구촌 빈곤문제와 구조적 불평등을 근본적으로 해결할 수 없다는 분석을 내놓고 있다. 지금의 불균형한 국제협력체제 속에서 개도국은 자신의 개발을 주체적으로 기획하고 추진해 나갈만한 정치적 공간이 없고, 개발국들은 경제위기에 사로잡혀 국제금융기구들의 낡은 처방에 따라 긴축재정을 실시함으로써 전세계적으로 경제적, 사회적 권리를 후퇴시키고 있다고 지적하고, 국제개발협력의 행정적, 기술적 효과성이 아니라 가난하고 소외된 사람들을 위한 실질적 효과성을 담보해 내고 모든 사람의 웰빙을 증진하기 위해서는 저개발의 구조적 원인을 다룰 수 있는 새로운 접근법

45) UNECOSOC, *Trends and progress in international development cooperation-Report of the Secretary-General* (E/2008/69).

46) BetterAid는 개발협력분야에서 활동하고 있는 전 세계 시민사회단체들이 '원조의 효과성'을 주제로 유엔과 OECD을 포함한 국제사회와 소통하고 개별국가 차원의 개발협력 정책과 프로그램에 대해서도 개입할 수 있는 공통의 플랫폼으로써 현재 700여개 단체가 참여하고 있다. 그 동안 BetterAid는 "남-남간의 개발협력", "원조를 넘어 개발협력으로", "시민사회의 관점에서 본 아크라 아젠다" 등 국제사회의 주요한 의사결정에 앞서 정책서를 발표하고 원조와 개발에 관한 시민사회의 목소리와 권고를 국제사회의 의사결정과정에 반영해왔다.

과 개발협력체제의 개혁을 요구하고 있다.

실제로 국제개발협력을 실행하고 있는 대부분의 다자간 기구와 양자 간 개발기관들은 인권을 개발원조를 제공하기 위한 정치적 조건으로 이용하거나, 인권을 내세우더라도 통합이 아닌 양성평등과 같은 분리된 별도의 인권 프로젝트에 ODA를 제공하는 경향이 있다.[47] 특히, 양자 간 개발기관들은 굿 거버넌스 의제를 통해 개발 속에 인권을 도입하는 정도에 그치고 있다.[48] 이는 공여국들이 여전히 ODA에 대해서 도덕적 책임을 넘어서 인권법적 의무로 수행해야 하는 것을 꺼려하고 있으며, 개도국들은 인권을 자국의 주권에 대한 위협으로 인식하고 인권적 의무에 대해서 강경한 입장을 취하고 있기 때문이다.[49]

따라서 현재 가장 중요한 도전과제는 개발권에 기초한 국제개발협력의 새로운 패러다임으로서의 HRBAD가 보다 실효성을 가지고 주류화될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 국제개발협력에 참여하고 있는 정부, 비정부기구의 책무성이 중요하다. 2010년 6월에 열린 두 번째 유엔 개발협력포럼 역시 책무성을 핵심의제로 설정하고 있는데, 개발원조의 공여국과 수원국 모두 스스로의 책무를 실천할만한 공정하고 효과적인 시스템을 개발하지 않고 있음을 지적하고 있다.[50] 포럼은 각 국 정부의 정치적 의지가 부족함을 지적하고 책무성을 담보할 수 있는 국가차원의 시스템을 구축할 것을 촉구하고 있다. 특히 공여국에게는 수원국의 책무 시스템을 지원하고 책무를 수행할 역량을 강화할 수 있도록 지원할 것을 요구하고 있다. 또한 국가차원의 책무 시스템은 의회, 지방정부, 시민사회가 평가와 모니터링 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 보장하고 그러한 참여가 의미있는 참여가 되도록 그들의 역량을 강화할 필요가 있음을 지적하고 있다.

Ⅵ. 결론: 국가의 인권적 책무성

공여국 정부에게 책무의 원칙을 적용할 수 있는 근거는 국제인권법제와 합의문에서 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 유엔 새천년선언은 지구촌 공동의 책임에 대해서 반복해서 강조하고 있으며, 그 8번째 개발 목표를 지구적 파트너십으로 설정하고 있다. 유엔 개발권선언 역시 국가들에게 개발과 그 장애를 제거하기 위한 국제협력의 의무를 부과하고 있다. 특히, 선언의 3조에서 국가들에게 개발권의 실현에 우호적인 국가적 그리고 '국제적 조건'을 창출할 것을 의무로 규정하고 있다. 여기서 국제적

47) Anita Cheria, Edwin and Sriprapha Petcharamesree, *A Human Rights Approach to Development: A Source Book,* Books for Change, 2003, 6쪽.

48) Peris Jones and Kristian Stokke, *Democratising Development: The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 9쪽.

49) Arjun Sengupta, Asbjorn Eide, Stephen P. Marks and Bard A. Andreassen, *The Right to Development and Human Rights in Development: A Background Paper*, prepared for Nobel Symposium 125, Norwegian Center for Human Rights, 2003, 19쪽.

50) UNECOSOC, *Informal Report of the 2010 DCF*. (http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/report_of_the_2010_dcf.pdf).

조건의 창출에 대한 책임은 일차적으로 공여국에게 적용 된다.[51] 그래서 공여국은 선언의 제 4조에서 규정하고 있는 '개발권 실현의 관점에서 개별적으로 혹은 집단적으로 국제개발정책을 형성'해야 하는 의무를 가지게 된다. 이러한 의무는 개도국의 개발권 실현의 노력을 보완하기 위한 적합한 수단과 편의를 제공하는 것을 포함하는 것임을 선언의 제 4조는 명시하고 있다. 이와 같은 선언 외에도 법적 구속력 갖고 있는 시민 · 정치적 권리 협약과 경제 · 사회 · 문화적 권리 협약에서도 국제협력의 의무를 규정하고 있다는 것은 이미 국제사회가 잘 인식하고 있다. 이는 모든 회원국들에게 다른 회원국 정부와의 개발 협력에 있어서 다른 정부의 조약상의 의무이행을 방해할 수 있는 정책과 외교를 삼가고 다른 정부의 의무이행을 최선을 다해 도울 것을 요구하고 있다[52]. 이와 같이 빈곤감축과 개발을 효과적으로 달성하기 위해서는 국제적 공동행동이 요구된다는 것은 이미 국제사회의 보편적 인식이라고 할 수 있다. 그러므로 공여국 정부는 자국의 관할권 내의 빈곤 정책뿐만 아니라 지구촌 개발과 빈곤감축을 위한 정책과 전략을 수립하여 할 책무를 갖고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 책무는 단순히 기술적 재정적 지원이 아니라 국제인권기준과 규범과 양립할 수 있는 것이어야 한다는 것이 국제사회의 요구이다.

글을 마치며 국제사회에서 보편적으로 수용되고 있는 개발과 인권의 통합정책이 한국정부에 주는 시사점을 생각해 본다. 이 글의 서론에서 소개한 한국정부의 외교목표는 중장기 외교 · 경제통상에서 경쟁력을 확보하기 위한 일종의 '투자'로 개발협력을 효과적으로 사용하자는 취지이다. 그리고 국제사회의 연성파워에서 주도하는 힘을 얻기 위해, 즉 G8/G20 혹은 OECD와 같은 선전국 그룹의 고위급 회담에서 목소리를 내기 위해 이들 기구가 요구하는 원조규범을 준수하여 국제규범을 준수하는 공정경쟁자로 명성을 얻는 것이라는 소극적 외교 목표는 아래와 같은 비판에서 자유로울 수 없다.

"…..(원조의 효과성이 저조한 이유를)좀 더 자세히 살펴보면, 첫번째로 공여국들이 개발원조를 진정으로 개도국의 사회경제적 성장을 추구하기 보다는, 선진국의 정치경제적 목적 달성 등 공여국 전략적 국익을 추구하는 수단으로 사용하였기 때문에 만족스러운 결과가 나올 수 없었다는 것입니다. 특히 공여국이 원조를 제공하는 조건으로 개도국에게 자유시장체제나 무역개방 정책 등을 요구함으로서 원조가 가져올 수 있는 긍정적 효과마저 상쇄하여 전체 거시적으로는 오히려 장기적 경제성장을 후퇴하게 할 수 도 있다는 것입니다."[53]

개발의 수혜자가 참여하지 않고, 그들의 입장과 관계없이 수립되는 개발정책이나 프로그램은 결과

51) Arjun Sengupta, Asbjorn Eide, Stephen P. Marks and Bard A. Andreassen, *The Right to Development and Human Rights in Development: A Background Paper*, prepared for Nobel Symposium 125, Norwegian Center for Human Rights, 2003, 18쪽.

52) OHCHR, 2004 참조.

53) 김태형, "'개발도상국 공공개발원조' 무엇이 문제인가?" 한겨레 검색일 2011.2.22 URL to article: http://hook.hani.co.kr/archives/22278)

적으로 개발의 성과도 인권의 증진도 이루어 내지 못한다는 것이다.

한국은 유엔 회원국일 뿐 아니라 자유권과 사회권 협약을 비준한 인권이사국의 지위를 가지고 있다. 동시에 OECD DAC의 회원국이기도 하다. 그 의미는 위에 소개한 국가(정부)가 가지는 인권보호의 책무성과 이의 증진을 위한 국제협력의 의무, 그리고 자원의 분배에 우선적으로 나설 책무를 모두 가지고 있다는 것이다. 정부는 이 위상에 걸맞게 아래와 같은 외교목표-개발협력 비전을 세워볼 수 있을 것이라 생각한다. 즉 신흥공여국으로서 한국은 개도국과 개발국의 중간을 매개할 수 있는 고유한 리더십을 발휘할 수 있다. 과거 수원국의 경험을 고려해 UNDCF의 보고서를 적극 수용하면서 개도국들의 대변적 역할을 수용할 수 있다.

정부는 장기적 국정목표로 거듭 개발협력정책의 선진화를 강조해 왔다. 이제 그 실천의 구체적 내용에서 보완되어야 할 인권증진의 책무를 개발정책에 통합적으로 적용하는 것이 다음 순서이다. 체계적 적용에 앞서 법제상의 근거를 마련하는 것은 매우 중요하다. 스웨덴의 SIDA가 개발영역에서 가장 중요한 5가지 영역에서 첫 번째로 인권을 적시하고 있으며, 영국 DFID역시 국제개발법 (International Development Act 2002)의 목표가 빈곤감소라고 적시된 것과 같이 개발협력의 기본법이나 정책문서에 인권이 명시되는 것은 그렇지 않은 것과 실제 사업수행체계에서 매우 다른 결과를 낳을 수 있다. 개발과정에 인권이 통합되는 정책을 수용할 경우, 인권은 국가(정부)의 인권보호라는 소극적 의무와 동시에 인권을 침해 하지 않을 적극적 의무 모두를 포함하기 때문에 국제인권기준의 준수를 적용할 근거를 가져올 수 있어 실천과정에서 큰 차이를 가져올 수 있다. 사업의 선정과 이행, 평가의 전 과정에 인권의 4개 원칙을 적용할 근거를 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 결과는 공여국 중심의 원조효과성의 제고 뿐 아니라 수원국과 공여국의 공동의 성과로 될 개발효과성으로 이어질 것이다.

국제개발협력과 아동의 인권

이 양 희 성균관대학교 교수. 유엔 아동권리위원장

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. MDG와 ODA
Ⅲ. 객관적 평가를 통해 본 한국의 국제개발협력사업
Ⅳ. Right to Development와 RBA
Ⅴ. 아동권리에 기반한 국제개발협력 CRBA

Ⅰ. 서 론

한국은 새천년에 들어서면서 세계화와 세계시민이라는 주제가 '국제협력개발' 이라는 화두로 옮겨지면서 '인권'과 '개발'이라는 새로운 주제와 만나게 된다. 이는 한국 사회가 나아갈 방향을 제시해 줄 뿐 아니라 앞으로 실천해야 할 과제들을 함께 함축하고 있다.

이미 한국은 전 세계가 놀랄만한 경제 성장을 이루어 개발원조의 수원국에서 공여국으로 자리바꿈을 한지 20년이 넘었다. 최근 들어 국제사회에서 확실히 변한 모습이 입증되고 있다. 그 예로 한국은 34개국의 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) 회원국 중 '선진국'들만이 가입할 수 있는 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 2009년 11월 25일 정식회원국으로 가입하였다. 2010년에는 G20 Global Summit을 개최하였고, 2011년 제4차 원조효과를 위한 고위급 포럼(High-Level Forum on Aid Effectiveness)을 부산에서 개최할 예정이다.

한국의 해외원조 사업은 시작은 미미 하였지만, 최근 몇 년 간 양적으로 괄목할 만한 해외원조의 성장을 이루었다. 2006년에는 ODA/GNI 비율이 불과 0.05%였으나 2009년에는 0.1%에 이르렀고, 2015년까지 0.25%로 확대할 것을 약속한 바 있다. 국제개발협력의 선두주자들에 비하면 한국의 경험이 일천하지만, 그 동안 우리 정부는 어려운 시행착오 과정을 거치면서 국제개발협력사업의 인프라를 구축 하는데 성공하였다.

이러한 과정에서 한국의 국제개발원조를 위한 역할에 많은 관심이 쏠리는 것은 당연한 것이라 할 수 있다. 한국은 이제 국제개발협력사업의 초기단계를 넘어 선진국들과 진정한 파트너로서의 역할을 수행하며 함께 발전해 나아갈 중요한 시점에 놓여있다. 지금 우리가 처한 국제환경은 그 동안 이루어 온 대개도국개발원조사업에 대한 깊은 성찰과 함께 새로운 방향으로의 변화와 발전을 고민하게 한다. 이러한 비전이 현실이 될 수 있는 긍정적인 환경과 외형조건도 구비되었다.

최근 국제사회에서는 인권과 개발의 양립을 위한 '인권에 기반 한 국제개발협력(Rights-Based Approach to International Development Cooperation: RBA)'에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. RBA의 핵심은 국제인권규범들에 근거하여 빈곤퇴치를 위한 개발사업을 구축한다는데 있다. 한국 역시 2008년 DAC Special Review of Korea 에서 보다 정교한(sophisticated) 공적개발원조(Official Development Assistant: ODA)를 실시하기 위해서는 향후 인권과 거버넌스(Governance)를 주류화해 나가야 한다고 지적을 받은 바 있다. 이를 실천하기 위해서는 환경에 의해 가장 취약해지기 쉬운 사람들에게 먼저 관심을 집중하고, 동시에 범세계적으로 비준한 협약에 근거하여 개발협력사업을 계획하고 실시한다면 파트너 간 대화의 시작점을 쉽게 마련할 수 있을 것이다.

1948년에 채택된 세계인권선언문(Universal Declaration of Human Rights: UDHR) 이후 여러 국제조약들이 채택되었는데 그 중 가장 많은 국가가 비준한 인권 조약은 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child: CRC)이다. CRC는 18세 미만의 모든 이를 아동이라 정의하고 최초로 국제사회가 아동을 권리의 주체자로 인정한 인권협약이다. 본 협약은 1989년 UN에서 만장일치로 채택된 이후 현재 193개국이 비준하였다.[1] 다시 말해 한국이 선정한 협력대상국들 모두 CRC를 비준한 당사국이며, 그것은 곧 개발협력사업에 아동인권을 주류화 할 의무가 있음을 의미한다.

국제개발협력사업을 추진하는데 있어서 범세계적으로 비준한 국제적 규범인 CRC는 빈곤퇴치와 인류사회가 추구하는 well-being이라는 공통 목표를 달성하기 위한 규준이 될 수 있다. 아동은 진공 속에서 존재하는 것이 아니라 가족, 학교, 지역사회, 더 나아가 한 국가에서 상호의존적인 관계 속에서 성장한다. 아동은 어느 사회에서도 가장 작은 존재이며 착취와 인권침해에 취약하다. 다수의 연구를 통해 아동의 인권을 보호하고 그들의 삶의 질을 향상시키는데 초점을 맞추는 것이 장기적으로 빈곤퇴치에도 효과적이며 지속 가능한 개발의 결과를 가져온다고 밝혀진 바 있다.

이제 우리나라는 더 이상 다른 국가들을 벤치마킹(benchmarking)해서 따라갈 것이 아니라 한 발 앞서서 주도해나갈 필요가 있다. 따라서 필자는 한국이 처해있는 긍정적인 환경을 바탕으로 향후 변화와 발전을 위하여 앞으로 국제개발협력사업을 추진하는 데 있어 CRC에 근거한 '아동 인권에 기반 한 국제개발협력'(Child Rights-Based Approach to International Development Cooperation)을 한국이 나아갈 방향으로 제안하고자 한다.

---

1) 미국, 소말리아 제외.

II. MDG와 ODA

2000년 9월에 열린 유엔 밀레니엄 총회에 모인 각국 정상들은 빈곤 감소와 지속 가능한 발전을 공동의 화두로 인식하고, 이를 해결하기 위해 힘을 모을 것을 다짐하며 '새천년개발선언(Millennium Declaration)'을 채택하였다. 그리고 이를 실천하기 위한 세부계획으로 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDG)를 제시하였다. MDG는 빈곤국의 개발지원을 공동목표화 하려는 흐름을 바탕으로 빈곤해소, 교육, 의료보건, 여성개발, 아동문제 및 환경 등 8개의 기본 목표를 설정하고 2015년까지 이 목표를 달성할 것을 약속하였다.

이후 MDG 목표 달성을 위하여 국제사회는 ODA의 증액을 지속적으로 모색하여 왔으며 2010년 9월 제 65차 유엔총회에서 MDG 목표달성을 위한 중간점검이 이루어졌다. 본 총회에서 현재까지의 성과와 달성 가능한 목표들에 대한 논의와 달성하기 어려운 목표들이 부각되었다. 이 중 재원 조달 공약을 제대로 이행하지 못하는 현 상황에 대해 모든 국가의 노력 증대의 필요성에 대해 공감하고 적극적으로 노력하고자 하는 정치적 다짐에 대한 고위급간 합의가 도출되었다. 목표를 효과적으로 달성하기 위해 인권에 대한 고려가 필요함과 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)가 재강조 되었다. 반기문 유엔사무총장은 본 총회 때 여성과 아동 보건 향상을 위한 글로벌 전략(Global Strategy for Women and Children's Health)을 제시하였고, 이를 위한 지원 합의를 도출하는 큰 성과를 거두었다.

한국은 1996년 OECD 가입 후 14년이 지난 2009년 DAC에 가입하게 되면서 선진대열에 들어섰다. 1960년 DAC가 설립된 이래 최빈국으로 국제사회의 원조를 받던 국가가 DAC의 정식회원이 되어 가입한 나라는 한국이 처음이다. 이는 한 국가가 경제적 발전을 이루었기에 이웃나라를 도와주는 차원이 아닌, 국제사회의 선진국들에 버금가는 개발협력사업의 질과 양으로 책임을 다해 기여해야 하는 도전을 받게 된 것이다.

이제 본격적으로 공여국의 역할을 감당하는 우리나라의 ODA 수준은 아직 미약하다. 한국이 가진 거대한 변화는 국제사회로부터 관심을 얻기 충분했다. 주목의 대상이 된 한국은 DAC 가입 이후 한 해 동안 가입국의 의무인 ODA 활동에 대하여 현재 여러 각도에서 평가와 재고 중에 있다. 여기에서 국제사회에서의 한국이 걸어가고 있는 수준은 어디에 있는지 살펴보자. 한국의 ODA는 2008년 GNI 대비 0.09% 로 27개국 중 25위를 차지하였다.[2] 이후 한국은 2009년 0.1%로 다소 증액하였으며, 2015년까지 0.25% 로 확대할 계획을 가지고 있다. 그러나 2009년 DAC 가입국의 평균치인 0.31%를 달성하기 위해서는 아직 부족한 수치이다. 2004년에 권고치인 0.7%를 넘긴 스웨덴은 2007년 OECD DAC 회원국 중 최초로 GNI 대비 ODA 지출 1%를 달성한 사례를 보여주고 있다. 그 뒤를

2) DAC 회원 22개국 및 Non-DAC 5개국(한국, 슬로바키아, 체코, 폴란드, 헝가리) 총27개국의 ODA 순위 OECD 회원국 중 자료 제출하지 않은 멕시코, 아이슬란드, 터키는 제외

잇고 있는 룩셈부르크, 노르웨이, 네덜란드, 덴마크에 반하여 한국은 앞으로 부지런히 과제를 수행할 필요가 있다(한국인권재단, 2007).

국제사회는 ODA의 양적 확대뿐 아니라 그 효과성 향상에 많은 노력을 기울이고 있다. 이는 DAC의 각종 정책권고 및 가이드라인을 준수하는 등 국제 규범과 조화를 이루며 공통의 이해를 성립해야 할 필요성을 불러일으켰고 국제사회는 이에 대한 중요한 논의를 진행하고 있다. 국제사회는 인도주의, 인권, 빈곤퇴치를 따로 떼어놓고 생각할 수 없다고 이야기한다. 1997년, 당시 코피아난 유엔사무총장은 유엔시스템 전반에 걸친 인권의 주류화를 요구하였으며, 2003년 2월 로마에서 개최된 '제 1차 원조조화를 위한 고위급 포럼(High-level Forum on Harmonization)에서 '로마 선언'이 채택된 것을 계기로 유엔기관들은 '권리에 기반 한 접근(RBA)[3]'을 개발 사업에 '어떻게' 적용 할 것인지에 관한 공통이해(UN Common Understanding on the Rights-Based Approach)에 합의를 이루기도 하였다. 또한 유엔인권최고대표실에서는 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy)에 사용할 수 있도록 인권 가이드라인을 제시함으로써 ODA의 효과적인 전략과 활용방안을 체계적으로 마련해 왔다.

원조효과를 제고하기 위하여 2005년 프랑스 파리에서 열린 '제 2차 원조조화를 위한 고위급 포럼'은 OECD 회원 및 개발도상국 등 91개국 대표와 26개 국제기구 대표가 참석한 가운데 '원조효과 제고에 관한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)'을 채택하였다. 이 선언은 주인의식(ownership), 원조일치(alignment), 원조조화(harmonization), 상호책무성(mutual accountability), 성과 중심 관리(managing for results)를 5가지 원칙으로 제시하면서 2010년까지 달성 할 12가지 지표를 정해 2006년, 2008년, 2010년에 개발도상국 별 모니터링을 실시하도록 하였다.

2007년 2월 DAC는 ODA에 보다 체계적으로 인권을 통합하기 위한 새로운 실천 정책서(Action-oriented Policy Paper on Human Rights and Development: AOPP)를 채택하였다. 이는 원조의 효과성과 인권의 관계를 강화하기 위한 실천적 원칙을 담고 있으며 개발협력의 새로운 이해와 변화를 시도하는 것이었다. OECD는 개발과 인권을 조화시켜 수원국의 인권 향상을 위해 ODA가 사용되어야 함을 인식하고 이를 위해 '거버넌스 네트워크의 인권실무팀(The GOVNET Human Rights Task Team)'을 두어 인권과 개발의 효과적 연계를 위해 다양한 방안을 논의하도록 했다(OECD, 2007).

'권리에 기반 한 접근'이 '개발'에 적용되며 그 효과성을 바탕으로 프로그램 디자인, 적용, 모니터링, 평가에 이르기까지 점차 체계적인 접근 방법이 함께 제시되면서 그 중요성이 더욱 강조되었다(UNDP, 2006). 뿐만 아니라 2008년에 개최된 제 3차 아크라 고위급 회담에서는 파리 선언 이행과 원조 효과성 제고 노력의 진전사항 점검 및 가속화를 목적으로 실질적 원조효과 개선 및 원조의 질적 제고 방안을 마련하기 위해 The Accra Agenda for Action(AAA)이 채택되었다.

이후 국제사회는 인권에 기반 한 개발협력을 통해 지역사회의 요구를 충분히 반영하고 그들의 역

3) RBA와 HRBA를 비교하여 설명하는 경우도 있으나 본 원고에서는 RBA로 통일하여 사용한다.

량을 강화하여 지속성과 책임감의 효과를 증대시킨 사례들을 제시하였다. 이러한 국제적 동향을 따라 한국 역시 국제적 규범과 가이드라인을 따르려는 움직임을 보이고 있다. 효과적인 원조가 이루어지기 위하여 한국의 ODA의 질적 제고가 필요하다는 주장 또한 제기되고 있다.

Ⅲ. 객관적 평가를 통해 본 한국의 국제개발협력사업

한국의 국제개발협력의 발전방안에 대해 논하는 대부분의 국내 보고서는 한국의 국제개발협력의 차별화 혹은 비교우위를 '한국의 발전 경험과 지혜' 혹은 '인적자원개발'로 설명하고 있다. 이는 우리의 개발경험과 지혜가 여타 선진국과는 다르며, 이점이 다른 개도국의 발전에 있어 유용하다는 생각에서 기인한다. 또한 우리의 경쟁력의 근거가 곧 인적자원이므로 이를 전수하는 방법을 통해 선진공여국과의 차별화 혹은 틈새시장 개척을 모색해야 함을 주장하고 있다. 이러한 주장은 국제개발협력에 있어 '한국형 원조모델'이라는 용어로 집약되고 있다.

한국은 그동안 국제개발협력사업을 위한 각종 노력의 성과에 대해 대내적으로 또 자체적으로 높은 점수를 주고 있다. '한국형 원조' 라는 말이 생성되었고, 이에 대한 큰 자부심을 가지고 있음도 부인할 수 없다. 심지어 '한국형 원조 모델' 을 수출하자는 제안도 있다. 그 동안 국제개발협력을 위한 양적 성장과 기본적인 인프라 구축을 통하여 기반조성이 이루어 진 것과 국제사회에 자리매김을 하며 우리의 자긍심을 회복한 것은 매우 긍정적인 일이다. 그러나 한국형 모델이라는 용어를 적용하기에는 한국이 경제개발을 이룩한 60, 70년대와 지금의 국제정세는 매우 다르며, 실제로 한국형 모델과 사업이 무엇인지에 대한 체계적 개념과 컨텐츠 개발이 부족한 실정이다. 또한 한국형이라는 용어는 협력대상국을 위한 원조보다는 한국의 발전상을 홍보하거나 원조의 가시성에 무게를 두는 공급자 중심 원조로 진행될 수 있으며, 국제사회나 다른 나라와의 협력기회를 감소시킬 수 있다(정우진, 2010).

이제 한국의 국제협력개발사업의 기초기반을 더욱 단단히 다지면서 성숙단계로 가기 위해서 우리가 해야 할 일은 자랑 보다는 '성찰' 임을 명백히 알아야 할 것이다. 과거 20여 년간 한국의 국제개발협력사업의 성과는 대부분 소수 민간단체들이 해외원조를 받아 시행한 민주도형 참여식 개발 사업보다는 관주도로 진행된 새마을 사업의 성과에 집중하고 있는 것이 사실이다. 그러나 냉철한 눈으로 바라다 볼 때, 1970년-1980년대에 이루어 진 한국의 개발 사업은 '경제개발사업' 에 치우쳐 있었음을 부인할 사람은 없다고 본다. 이는 많은 부분 사회개발사업을 간과해 왔다는 것을 말하기도 한다.

당시 한국의 개발 사업의 목적을 경제개발에 두었고, 그 목적을 이루기 위해서, 인간의 다양성 인정 혹은 개별화의 존중 혹은 개인의 선택권은 고려되기 어려웠다. 새마을사업의 성공적 성취를 위한 전략과 접근 방법은 '중앙집권', '관주도', '하향식', '성과중심'으로, 일사불란하게 또 신속하게 경제개발 목표를 달성 하는 것이었다. 이 과정에서 사회개발은 경제적 발전과 소득의 증대가 자연적으로

이루어진다는 트리클 다운(Trickle Down) 이론이 받쳐 주고 있었다. 그러나 선(先) 경제개발 후(後) 사회개발 전략에 기인 한 생명경시, 인간존중의 결핍, 물질만능주의 가치관이 만들어 내고 있는 한국 사회의 양극화 현상은 한국이 신속히, 그리고 진지하게 풀어야 할 사회적 이슈이다.

전승훈, 이태주, 김달현, 이태희, 전은영(2006)은 한국형 개발협력 모델을 '국제적 원조 규범을 존중하면서도 선진국들의 전통적인 원조방식과는 차별성을 지니며, 우리나라의 비교우위 분야에 집중함으로써 원조의 성과를 극대화하고, 우리나라의 국력과 국가 브랜드 가치를 높이고 국제사회에서 아국의 영향력을 증대시킬 수 있는 한국적인 국제 개발협력 방식'이라고 정의하였다. 정우진(2010)은 한국형 모델을 '국제개발원조의 보편적 가치와 조화되면서도 한국의 경험을 살린 특화된 원조'로 정의하며, 한국형이라는 용어를 사용하여 한국을 드러내기 보다는 사업의 전반적 특성을 표현하는 명칭을 사용할 것을 제안하였다. 결국 한국형 모델에서 추구하고자 하는 것은 국제사회의 규범을 따르고 협력하며, 한국의 개발경험의 노하우와 협력대상국의 상황이 조화를 이루어 상생을 이루는 것을 의미한다. 필자는 한 국가의 모델을 강조하는 것이 수원국의 특수한 상황들을 고려하지 않고 지역 주민들의 참여적인 개발을 지양하게 될까 우려하는 바이다. 모든 전략과 사업들이 협력과 참여 속에서 도출되어야 하는데 자칫 잘못하면 과정을 무시한, 결과에 초점을 둔 또 하나의 하향식 개발전략으로 전개될 가능성이 높기 때문이다.

2010년 제정된 국제개발협력기본법 제3조에서는 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성 평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 그 기본정신으로 한다. 이러한 기본정신 안에서 정부는 보다 체계적인 국제개발협력을 위해 2010년 관계부처 합동으로 국제개발협력 선진화 방안을 제시하고, 2011년부터 본격적인 선진화 방안을 추진할 것이다. 국제개발협력 선진화 방안을 구체적으로 살펴보면, 한국정부는 개도국의 빈곤퇴치와 역량배양(Capacity Building)을 통한 자립능력개발에 중점을 두며, 국제사회의 보편적 가치를 추구하며 인도주의, 인권, 빈곤퇴치 등 지구촌 문제해결에 적극적 참여를 한다. 마지막으로, 국제개발협력을 통해 국민들의 자부심과 세계시민의식을 함양하는 계기로 활용할 계획을 수립하고 있다.

그렇다면, 이를 구체적으로 현실화할 접근방법이 요구된다. 자립능력개발에 중점을 둔 개발과 국제사회에서 이야기하는 보편적 가치, 원조규범을 준수하면서 국가 브랜드와 국민의 자부심을 향상시키는 국제개발협력의 접근방법을 고려해 보아야 한다.

Ⅳ. Right to Development와 RBA

1986년 채택된 발전에 관한 권리선언(Declaration on the Right to Development)은 국제 사회에 개발과 인권에 대한 새로운 의미를 제시하였다. 본 선언문 제1조에서 명시되어 있듯이 발전권(Right to Development)은 양도할 수 없는 인권이며 누구나 참여를 통해 경제적 · 사회적 · 문화적 그리고 정치적 발전을 향유할 수 있는 권리와 기본적 자유의 완전한 실현을 의미한다.

발전권의 근원은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights: UDHR)에서부터 시작된다. 1948년 채택된 세계인권선언은 제 2차 세계대전이 끝난 후, 온 인류가 당면한 '인권에 대한 필요성'에서부터 시작된다. 세계인권선언문은 구속력이 있는 도구의 필요성을 야기했다. 그러나 인권에 대한 다양한 국제적 이해 때문에 세계인권선언문에 담겨있는 인권들이 두 가지 조약으로 나뉘었다. 비로소 경제적 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 규약과 시민적 · 정치적 권리에 관한 규약이 탄생한 것이다.

국제사회는 냉전시대를 거치며 인권에 대한 활발한 논의가 진행되는 과정에서 국제개발협력과 인권을 함께 다루는 새로운 틀(Frame work)의 필요성을 느끼게 된다. 발전에 관한 권리선언은 국제개발협력에 원조와 인권을 통합하는 새로운 틀을 제시하였으며, 권리를 기반으로 한 개발(RBA)이라는 접근을 도출해 내는데 큰 기여를 하였다. RBA는 국제적 인권규준에 기반하여 개발의 전 과정에서 인권을 증진시키고 보호하는 개념으로, 다음의 원칙에 근거하여 구성되어야 한다:

- 보편성과 불가양성(Universality and Inalienability)
  인권은 누구에게나 부여된 보편적이며 양도할 수 없는 권리이다. 어느 누구도 자발적으로 포기할 수 있는 것이 아니고 아무도 이를 앗아갈 수도 없다. 세계인권선언문 제 1조항에 나와 있듯이, 모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고 존엄하며 평등하다.

- 불가분성(Indivisibility)
  인권은 나누어 질 수 없고 시민적, 문화적, 경제적, 정치적, 또는 사회적 권리에 위계가 없고 모두 동등하다.

- 상호의존성 및 상호관련성(Interdependence and Interrelatedness)
  모든 권리의 실현은, 전체적 또는 부분적으로 다른 권리의 실현과 연관이 있다는 것을 의미한다.

- 평등 및 비차별성(Equality and Non-discrimination)
  모든 인간은 평등하므로 어떤 종류의 차별 없이 권리를 부여 받은 존재이다. 권리를 기반으로 한

접근은 특히 비차별과 불평등에 초점을 맞추고 있다. 사회적으로 소외된 집단(marginalized group)의 안녕과 권리를 보호하는 수단에 안전장치(safeguards)가 포함되어야 한다. 권력의 불균형이 강화되거나 새로운 불균형이 생성(창조)되는 것을 지양하기 위하여 지역사회 참여자의 역량을 강화하여 모든 개발단계에서의 참여해야 한다.

- 참여와 통합(Participation and Inclusion)
  모든 인간은 시민적, 경제적, 사회적, 문화적, 그리고 정치적 발전을 위해 능동적이며 자유롭고, 그리고 의미 있는 참여와 기여를 할 권리가 있다.

- 역량강화(Empowerment)
  역량강화는 개인의 권리를 요구할 수 있는 능력 향상의 과정이다. 개인의 삶의 변화와 지역사회 발전에 기여할 수 있도록 역량을 키우는데 목표를 두고 있다.

- 책무성과 법치주의 준수(Accountability and respect for the Rule of Law)
  권리 소유자(rights holders)와 의무이행자(duty bearers)를 파악하고 의무이행자들이 그들의 의무를 다할 수 있도록 증진시켜주는 방안이다. 국제적 규준을 국내에 적용하고 책무성의 증진을 위한 노력이 포함되어야 한다.

RBA를 통한 국제개발협력의 국제적 노력은 1997년 유엔인권최고대표(UN High Commissioner for Human Rights)인 메리 로빈슨에 의해 교육, 식량, 건강 등 다양한 영역에 특별보고관(Special Rapporteur) 및 독립적 전문가(Independent Expert) 제도를 신설하게 하였으며 인권이슈에 대한 아젠다를 확립하는데도 기여하였다. 그리고 전 유엔사무총장인 코피아난은 유엔 시스템 전반에 인권의 주류화를 요구, 각 유엔 기관인 UNDP, WHO, UNICEF 등 주요 유엔 기관에 인권에 대한 임무(Mandate)를 포함하는 프로그램을 적용하게 되었다. 메리 로빈슨(2001)은 그간의 연구와 개발경험을 기초로 RBA의 특징을 다음과 같이 정리하였다. 첫째 책무성(Accountability)의 향상, 둘째 시민역량강화, 셋째 강력한 규범적 명확성과 구체성, 넷째 개발과정에서 보다 수월한 합의 도달과 투명성의 증가, 다섯째 보다 온전하고 합리적인 개발 체계 수립, 여섯째 개발사업에 의한 예상치 못한 피해를 막는 안전장치들, 일곱째 효과적인 분석력, 마지막으로 옹호(Advocacy)활동을 위하여 보다 권위 있는 기반의 필요이다.

V. 아동권리에 기반한 국제개발협력 CRBA

지금까지 개발과 관련된 다양한 쟁점을 이야기하였다. 한국의 국제개발협력과 국제사회에서 다루어지는 여러 논의, 그리고 이 과정에서 양적 확대와 질적 성장의 두 마리 토끼를 잡기 위한 RBA까지 다루어봤다. 그런데 진정한 RBA의 실현을 위해 간과하지 말아야 할 것이 있다. 바로 빈곤 속에 살아가는 이들 대부분이 아동이라는 것이다. 유니세프(2011)의 보고에 의하면 아시아 지역에만 18세 미만 아동 중 3억 5천만 이상이 절대적 빈곤에 놓여 있으며, 이들은 사회에서 가장 소외되기 쉽고 빈곤에 취약하다. 빈곤 속에서 성장한 아동의 취약함은 많은 연구를 통해서도 보고되고 있다. 빈곤은 아동을 보호하는 환경 구축을 약화시키기 때문에 자연스레 아동 폭력, 학대 및 착취와 깊게 연결되어 있다. 또한 빈곤은 아동이 의료서비스, 충분한 식량, 그리고 기초 교육에의 접근을 제한시키므로 질병, 영양실조, 그리고 신체적 정신적 발달의 손상과도 연결된다. 더욱이 현재 뿐 아니라 이후 그들에게 닥친 어려움을 견딜 원동력 및 자신감을 약화시켜 평생 동안 빈곤의 영향력 아래에 놓이며, 세대 간 전이가 일어난다. 그러므로 사회는 아동의 건강, 영양, 그리고 기초적인 교육이 제공될 권리에 대한 고려와 지속적인 투자를 하지 않고는 빈곤을 경감시켜 나가기 어려운 것이다. 이는 국제개발협력에 있어 아동인권과 관련한 모든 영역에 참여하여 의사를 표현하고 그것이 존중되고 반영되는 형태로 운영되는 아동인권 주류화 실천의 중요성을 의미한다.

국가, 시민사회, 그리고 가족 내에서 아동 및 여성의 권리 실현을 위해 적극적으로 노력할 때 비로소 빈곤의 순환이 끊어질 수 있다. 그 중 아동의 건강, 영양, 교육, 그리고 사회적 · 정서적 · 인지적 발달, 그리고 성 평등 달성을 위한 노력은 민주사회 뿐 아니라 평등한 사회를 위한 실천방안이 된다. 또한 아동에 초점을 맞춰 관련 모든 서비스를 제공하고 그들 스스로 선택할 아동의 참여와 자기표현의 권리를 보장해 줌으로써 미래 세대의 역량강화(Empowerment)에 많은 기여를 하게 된다. 그러므로 빈곤 감소를 위한 실천은 아동인권이 초점이 되어 아동으로부터 시작되어야 하는 것이다. MDG의 8개 목표 중 6개가 아동과 직접적으로 연결되어 있고, 간접적으로는 8개 모두가 해당된다는 사실이 아동인권을 기반으로 한 국제개발협력에의 중요성을 뒷받침해 준다.

2005년 파리선언에서 새로운 방향의 기준들이 제공되면서 OECD/DAC는 2009년 원조관리지침(Managing Aid: Practice of DAC Member Countries)에서 원조효과를 지속해 나가기 위해 크로스커팅 이슈(Cross-cutting issues)의 채택 필요성을 강조하며, 이를 실행하는 방안으로 크로스커팅 이슈의 주류화(mainstreaming) 전략을 제시하였다. 이처럼 아동인권 이슈를 주류화 한다면 파리선언의 궁극적인 목적인 빈곤과 불평등의 해소, 지속가능한 성장, 그리고 개인의 역량강화 실현에도 기여할 수 있다.

아동 인권을 주류화하기 위해서는 보다 세심한 접근이 요구된다. 세계인권선언이 존재하지만 CRC가 존재하는 이유는 권리주체자인 아동이 가진 고유한 특성 때문이다. 아동권리협약은 경제적, 사회

적, 문화적 권리와, 정치적, 시민적 권리를 포함하는 가장 포괄적인 인권협약이며, 가장 많은 비준국을 보유한 협약이다. 또한 최초로 아동을 권리의 주체자로 인정함과 동시에 아동의 특성에 맞는 보호장치도 강조하고 있다.

전통적으로 아동은 부모나 보호자에게 종속되어 있고 자선 또는 복지의 대상으로 취급되어왔다. 그러나 1989년 채택된 유엔아동권리협약은 큰 변화를 가져왔다. 국가에 아동 보호 실태를 개선하고 아동계발을 위한 서비스를 제공하라고 요구하며, 아동에게 영향을 미치는 모든 결정에는 아동의 의견을 반영하게 하는 등 아동을 권리의 주체자로 인정하도록 변화를 가져왔다. 덧붙여 설명하자면 아동권리협약은 40여개의 조항을 통해 아동이 누리고 보호받을 권리들을 구체적으로 제시한다. 본 협약의 기본이 되는 4가지 원칙 다음과 같다:

- 무차별의 원칙: 아동이나 그 부모, 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 의견, 민족적 · 인종적 · 사회적 출신, 재산, 장애여부, 태생, 신분 등에 차별 없이 모든 아동에게 모든 권리가 보장된다.
- 아동의 최상의 이익의 원칙: 당국이 취하는 모든 과정에 아동의 최상의 이익이 최우선으로 고려되어야 한다. 개발협력에 참여하는 기업 또는 민간단체에도 적용이 된다.
- 의견표명의 권리와 참여의 원칙: 아동의 자유로운 참여와 아동에게 영향을 미치는 모든 절차에서 의견을 표명할 권리가 보장되어야 한다.
- 생명, 생존과 발달의 원칙: 당국은 생명, 생존과 발달을 위해 최대한의 자원을 제공해야 하며 생명에 관한 권리를 보장해야 한다.

앞서 언급하였듯이 이미 다양한 국제기구와 유엔기관들의 보고서에서 지속가능하고, 책임성 있고, 국제규범을 존중하는 개발을 위해서는 권리에 기반을 둔 개발이 필요하다고 제시하였다. 권리에 기반을 둔 개발은 가장 취약한 집단이 구조적으로 처하게 되는 다양한 어려움(빈곤 등)의 근본적 원인에 근거하여 스스로 문제를 해결할 수 있는 역량강화(empowerment)를 목적으로 한다. 가장 취약한 집단이 존중 받는 개발은 다른 모든 집단도 존중 받을 수 있는 가능성을 증대시킨다. 지금 사회에서 가장 취약한 집단은 '아동'이다. 새천년개발계획(MDG)의 모든 조항이 직 · 간접적으로 아동지원을 명시하고 있는 것 역시 이러한 사실을 뒷받침한다. 더욱이 아동의 취약성은 성인의 것과는 다른 특성을 지닌다. 가장 취약하고, 성인과는 다른 특성을 지닌 아동의 인권을 고려한 개발이 이루어진다면 공여국과 수혜국 모두가 상생할 수 있는 개발이 될 수 있을 것이다. 우리나라의 개발원조가 개발도상국의 빈곤퇴치에 효과적으로 기여하고 지속 가능한 발전에 이바지하며, 국제사회의 흐름인 권리에 기반을 둔 국제개발협력 이행을 위해서는 개발원조에서 아동인권 주류화 전략의 필요성을 인식하고 이를 위한 제도적 기반 마련이 시급히 요구된다. 또한 이를 위하여 아동권리협약을 근거로 한 국제개발 지침

및 지표 등이 마련되고 이에 근거한 개발이 이루어진다면 개발과정과 결과, 즉 개발의 양적인 면과 질적인 면을 모두 고려한 개발이 이루어질 수 있을 것이다.

이제 한국도 한국적 원조라는 우리만의 명성에서 벗어나 국제적 규범을 따라야 한다. 진정한 인적자원개발과 다른 공여국과의 차별화, 비교우위는 단순한 수치의 비교에서 오는 것이 아닌 국제적 규범과 동향을 주도하는 역량으로 좌우될 수 있다. 앞서 언급하였듯이 CRC는 가장 보편적이며, 가장 많은 국가가 비준한 국제인권협약이다. 따라서 향후 한국은 CRC를 규범으로 하는 아동 인권에 근거를 둔 개발(CRBA)을 통해 국제협력개발사업을 모색함을 천명하여 국제사회에서 한국의 영향력과 국제개발의 선진화를 도모할 것을 제안한다.

필자는 앞으로 아동인권에 근거를 둔 국제개발협력사업을 이행하기 위해 필요한 원칙을 몇 가지 제안하려 한다. 첫째로 CRC의 기본 원칙을 준수해야 한다. 협약의 기본원칙은 CRC의 모든 조항의 근간을 이루는 것으로 CRBA를 적용함에 있어 국제적 규범을 형성하는 기본 골격을 이루게 된다. 둘째, 가장 작은 자(소외된 아동)를 우선해야 한다. CRBA를 적용하는 과정에서 아동 중에서도 더욱 소외되고 취약한 아동을 우선시 하여야 한다. 셋째, 아동을 권리의 주체자로 인정해야 한다. 대부분의 사회에서 아동은 부모나 보호자에게 종속되어 있으며, '보이지 않는 존재'로 취급되어 왔다. CRBA를 적용하기 위해서는 아동이 권리의 주체자임을 알리는 과정이 반드시 요구된다. 넷째, 의무이행자(duty-bearer)들의 책임과 책무성을 강조하여야 한다. 의무이행자는 협약을 비준한 당사국의 정부만을 이야기하는 것이 아니다. 부모, 교사, 가정, 학교, 지역사회 등 아동의 환경을 구성하는 모든 대상이 의무이행자이다. 이들은 아동인권을 적용하는 과정에 기꺼이 참여할 수 있어야 한다. 마지막으로 사회에 존재하는 성(性)을 근거로 한 권력구조를 분석하여 성으로 인한 어떠한 불이익이나 차별이 발생하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

CRBA는 국제개발협력에 있어 새로운 사고의 전환임은 분명하다. 이제는 아동권리를 실현할 수 있느냐의 단계를 넘어 '어떻게' 실현하느냐에 더 많은 노력이 요구된다.

참고문헌

1. 국내문헌

관계부처 합동(2010). 국제개발협력 선진화 방안.

권율 · 김한성 · 박복영 · 황주성 · 홍수연(2006). 우리나라 대외원조정책의 선진화방안 : 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제. 서울: 대외경제정책연구원

전승훈 · 이태주 · 김달현 · 이태희 · 전응영(2006). 우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략. 서울: 한국국제협력단.

정우진(2010). 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램. 서울: 한국국제협력단.

한국인권재단(2007). ODA 정책이 수원국의 인권에 미치는 영향.

2. 국외문헌

Orford Anne. (2001). Globalization and the Right to Development in: Philip Alston (ed.), People's Rights, pp. 127-145. Oxford Univ. Press.

Arjun Sengupta. (1999). The Right to Development as a Human Right.

Mary Robinson. (2001). Bridging the Gap between Human Rights and Development: From Normative Principles to Operational Relevance. Keynote presentation. World Bank. Washington D.C., United states.

OECD. (2007). DAC Action-oriented Policy Paper on Human Rights and Development:

OECD/DAC. (2009). Managing Aid: Practice of DAC Member Countries.

OECD/DAC. (2008). Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review.

UNDP. (2006). Applying a human rights-based approach to development cooperation and programming: A UNDP capacity development resource. New York: United Nations Development programme.

UNICEF. (2011). The State of the World's Children 2011: Adolescence - An Age of Opportunity.

UNICEF & UNESCO. (2007). A Human Rights-Based Approach to Education for all.

The Human Rights Based Approach to Development Cooperation-Towords a Common Understanding Among UN Agencies. http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf

United Nations Secretary-General. (2010). Global Strategy for Women's and Children's Health. The Partnership for Maternal, Newborn and Child Health. http://www.un.org/sg/hf/Global_StategyEN.pdf

국제개발협력과 인권:
부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의[1]와 한국의 역할

이 성 훈 한국인권재단 상임이사

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의의 성격과 의제
Ⅲ. 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의의 국제적 맥락과 배경
Ⅳ. 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의의 국내적 맥락과 배경
Ⅴ. 파리선언과 아크라행동강령에 대한 인권적 비판
Ⅵ. 개최국 한국의 역할과 기여
Ⅶ. 결론

Ⅰ. 서 론

한국에서 연이어 국제회의가 개최되면서 한국의 역할과 높아진 위상에 국제사회의 관심이 모아지고 있다. 한국정부는 2010년 11월 서울에서 열린 제5차 G20 정상회의에 이어 올해 11월 29일부터 12월 1일까지 부산에서 열리는 제4차 OECD 원조효과 고위급회의(이하 부산 회의)를 개최한다. 그리고 내년 4월에는 서울에서 제2차 핵안보 정상회의를 개최할 예정이다. 국제회의를 주최할 경우 주최국은 국제사회의 주목을 받아 국가 인지도가 높아지고 주최국의 이점을 활용하여 회의의 의제 내용과 결과에 보다 많은 영향력을 행사할 수 있게 된다. G20 서울 정상회의의 '성공적' 개최를 통해서 확인되었듯이 한국은 이제 국제사회에서 변방이 아니라 주요 국가의 하나로 그 영향력과 위상이 점차 커지고 있다. 그만큼 국제문제에 대한 책임과 의무감을 충실하게 수행해야 한다는 외부의 기대와 압력

1) 부산 세계개발원조총회(HLF4)

이 높아지고 있고 정부와 국민의 책임 의식 또한 높아지고 있다.

특히 한국정부는 금융경제, 개발 그리고 핵 안보 등 21세기 글로벌 가버넌스의 핵심 의제를 다루는 국제회의를 연속해서 주최함으로써 한국은 남이 만든 국제기준을 따라가는 '규칙 준수자(Rule Taker)'에서 '규칙 제정자(Rule Setter)' 역할을 할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 이러한 맥락에서 한국정부는 부산회의를 맞이하여 단순히 좁은 의미에서 국익 추구가 아니라 평화, 인간개발, 민주주의, 인권, 성평등, 반부패, 생태적 지속가능성 등 국제사회의 보편적 가치와 기준에 부합하는 모범적인 국제개발협력 정책을 수립 및 시행할 것을 요구받고 있다.

작년 서울 G20 정상회의를 계기로 국제사회 특히 많은 개도국이 '한국형 경제개발'에 관심을 가졌다면, 부산 회의를 계기로 '한국형 개발원조'에 대한 국제적 관심이 다시 높아질 것으로 예상된다. 이러한 기대에 부응하고 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 국제사회에서 논의 및 발전되어온 국제개발협력 분야의 국제기준과 정책담론을 체계적으로 이해하고 활용하는 것이 매우 중요하다. 특히 유엔과 OECD 국제개발협력 정책의 기본 원칙이자 가이드라인으로 자리 잡은 인권을 숙지하고 정책적으로 반영하려는 노력은 '성숙한 세계국가 Global Korea'[1]와 선진외교를 구현하는데 필수적이다.

이러한 취지에서 이 글은 먼저 부산회의의 성격과 의제, 국제적 및 국내적 배경과 의의를 다루고 부산회의의 주된 의제 내용을 구성하는 파리선언과 아크라행동강령을 인권의 관점에서 비판적으로 검토하고자 한다. 이를 토대로 부산회의를 개최하는 한국정부와 시민사회가 인권의 관점에서 어떤 역할과 기여를 할 수 있는지를 모색해보고자 한다.

II. 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의의 성격과 의제

부산회의는 2005년 채택된 원조효과성 파리선언(Paris Declaration, PD)과 2008년 아크라행동강령(Accra Agenda for Action AAA)의 후속회의로 OECD의 원조효과 실무작업반 (Working Party on Aid Effectiveness, WP-EFF) 주관하는 4번째 고위급회의(High-level Forum, HLF4)이다. 부산회의는 원조에 관한 최고 수준의 정부 간 고위급 회의로 원조 공여국과 수원국의 정부대표[2] 이외에도 국제기구와 시민사회단체 대표자[3] 포함 약 2000명 정도 참석할 것으로 예상하고 있다.

원조효과성에 관한 OECD의 고위급회의는 그 첫 회의가 2003년 로마에서 원조의 조화를 주제로 열렸고 이어 2005년 2차 고위급회의에서는 원조효과에 대한 파리선언, 2008년 가나 아크라에서 열린 제3차 고위급회의에서는 아크라행동강령이 채택되었다.

---

1) '성숙한 세계국가 Global Korea' 는 2008년 국가비전인 '선진인류국가'의 5대 국정지표 중의 하나이며 외교통상부는 '세계에 기여하고 신뢰받는 외교'를 이를 실현하기 위한 3대 외교목표의 하나로 설정하였다.

2) 보통 장관이나 차관급을 수석대표로 참석하며 일부 국가는 대통령 또는 수상/국무총리가 직접 참석하기도 한다.

3) 시민사회단체 대표자는 약 300-500명 참가 (국내 참가자 포함) 할 것으로 예상되며 본 회의 열리기 전 3일간 부산에서 사전 준비회의를 개최하여 입장을 모으고 본회의에서 발언 및 로비 전략을 준비한다.

〈표 1〉 OECD 고위급회의의 역사

	년도 / 장소	주제 및 결과문서
제1차 고위급회의	2003년 / 로마	원조 조화에 대한 로마 선언 (Rome Declaration on Harmonization)
제2차 고위급회의	2005년 / 파리	원조 효과성에 대한 파리 선언 (Paris Declaration on Aid Effectiveness)
제3차 고위급회의	2008년 / 아크라	아크라행동강령 (Accra Agenda for Action)
제4차 고위급회의	2011년 / 부산	부산 결과문서 (Busan Outcome Document)

파리선언은 원조의 효과성을 높이는데 필요한 다섯 가지 원칙 – 주인의식 (Ownership), 원조 조화(Harmonization), 원조일치 (Alignment), 성과 관리(Managing for Results) 및 상호책무성 (Mutual Accountability) – 으로 구성되어 있으며 이미 개발된 12개의 지표(indicators)에 따라 2010까지 선언의 이행을 모니터하고 평가하도록 구성되어 있다.[4)]

부산회의는 파리선언과 아크라행동강령에서 채택한 공약의 달성여부를 평가 및 분석하고 최근의 개발환경을 반영한 원조의 미래 방향을 설정하는 것이 주된 목적이다. 따라서 3일간의 회의 기간 중 참가자는 전체회의, 정치적 토론, 주제별 심층토론 및 부대행사를 통하여 다양한 의견을 제시하고 이 과정에서 수렴된 견해는 최종 결과문서에 반영되어 향후 2015년과 그 이후의 원조효과성의 원칙을 담을 예정이다.

지금까지 OECD에서의 논의를 보면 부산회의의 논의 틀은 '개발효과성의 보다 넓은 맥락에서의 원조 효과성 (Aid effectiveness in the broader context of development effectivness)'으로 원조효과성과 개발효과성 두 개념을 기본 축으로 삼고 있다. OECD는 현재 개발효과성의 개념과 의미를 둘러싼 논의가 OECD 안팎에서 활발히 전개되고 있고[5)] 개발효과성의 관점과 맥락에서 원조 정책의 틀을 재구성하려는 노력이 다각도로 진행되고 있다. 부산회의 의제 개발에는 OECD 개발원조위원회 (Development Assistance Committee) 보조기구(subsidiary bodies)[6)]와 산하의 공식 비공식 실무분과(working group)와 주제별 분과(thematic groupings)는 물론 원조효과성 실무작업반은 산하

4) 현재 평가는 파리선언의 5대 원칙과 12개 지표를 중심으로 현재 약 70개국에서 이루어지고 있는데 7월에 모이터링 결과가 취합될 예정이다. 이에 대한 평가는 7월과 10월 열리는 OECD 원조효과성 작업반(WP-EFF)과 집행위원회(ExCom)에서 이루어지고 평가의 결과는 증거로 활용되어 부산회의의 논의와 결과문서 협상의 근거로 사용될 예정이다.

5) Workshop on Development Effectiveness (Draft Report, 26 October 2010, OECD, Paris)

6) DAC 산하의 보조기구로는 통계에 관한 실무작업반과 평가, 젠더, 환경, 가난, 가버넌스(GOVNET)에 대한 네트워크가 운영되고 있다. GOVNET은 관련 업무를 담당하는 6개의 태스크팀을 운영하고 있는데 인권관련해서는 인권태스크 팀(Task Team on Human Rights)과 인권과 분쟁에 관한 공동작업반(Joint GOVNET/INCAF (International Network for Children and Families) Working Group on Human Rights and Conflict) 두 개가 있다. 인권태스크 침은 양자 및 다자 원조 기관 사이의 국제인권 네트워크로서, 인권과 개발을 통합하여야 하는 당위성 제공 및 공여국의 이해와 합의를 증진시키고 일관성 있는 전략 마련을 위해 노력하고 있다.

에 다섯 개 클러스터[7]가 참여하고 있다. 이 모든 단위가 자체적인 조사연구를 통해 파리선언과 아크라행동강령 이행과 개선 사항에 대한 정보를 수집 분석하여 제출할 예정이다.

2008년 아크라 제3차 고위급회의 이후 원조효과성에 관련하여 2010년 3월 콜롬비아 보고타에서 남남협력(South-South Cooperation, SSC)[8]과 2010년 4월 동티모르 수도 딜리에서 취약국가(Fragile States)[9]에 관한 국제회의를 개최하였다. 시민사회는 시민사회단체의 개발효과성에 대한 이스탄불 원칙(Istanbul Principles on CSOs Development Principles)을 마련하였다.[10] 한국정부는 부산회의 준비 차원에서 작년 12월 서울에서 원조체제(Aid Architecture)에 대한 국제회의를 개최하였다.

이러한 일련의 흐름을 고려할 때 이번 부산회의에서는 파리선언의 다섯 가지 원칙 에 대한 종합적인 평가와 함께 취약국가, 남남협력, 원조체제 및 시민사회단체의 역할에 대한 깊이 있는 논의가 이루어 질 것으로 예상된다.

III. 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의의 국제적 맥락과 배경

위에서 간단히 설명했던 부산회의가 열릴 2011년의 개발을 둘러싼 국제환경은 2005년 파리회의와 2008년 아크라 회의 때와 비교하여 크게 변하였다. 부산회의를 앞두고 전개되는 국제적 환경변화는 개발 특히 국제개발협력을 금융의 세계화, 기후변화, 민주주의와 인권, 안보와 군축 등과의 연관성에서 종합적으로 검토할 수 있는 구조적 조건을 형성하고 있다.

2008년 본격화된 식량위기와 에너지 위기, 그리고 미국 발 금융위기는 대다수 개도국이 최근까지 성취한 개발의 성과를 무산시켰으며 지속가능한 개발에 매우 부정적인 영향을 끼치고 있다. 게다가 기후변화의 결과로 나타나는 각종 기상이변에 따른 재난으로 개발환경이 더욱 악화되고 있다. 그 결과 대다수 공여국이 잇달아 원조금액을 동결하거나 줄이는 조치를 취하고 있는 현실이다. 따라서 이러한 환경변화로 인해 이번 부산회의에서는 신자유주의적 금융의 세계화 – 특히 투기성 금융자본, 식량에 대한 투기, 개도국 천연자원을 무분별하게 약탈하는 투자/투기 – 에 대한 비판적 목소리가 더욱 높아질 것으로 예상된다.

---

7) 다섯 개의 클러스터는 주인의식과 책무성 (클러스터 A), 수원국의 시스템 (클러스터 B), 투명성과 책임성있는 원조 (클러스터 C), 파리선언 이행 진전에 대한 평가(클러스터 D), 개발의 성과 관리 (클러스터 E)이며 클러스터 A에는 다시 건강, 남남협력 그리고 역량개발과 민간부분 지원에 대한 작업단위(Work Stream)가 있다.

8) Bogota Statement: Toward Effective and Inclusive Development Partnerships (March 2010)

9) Dilli Declaration: A new vision for peacebuilding and statebuilding (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding in Dili, 9-10 April 2010)

10) 시민사회단체의 개발효과성에 관한 오픈 포름(Open Forum)은 2008년 아크라행동강령 Paragraph No 20 에 근거하여 2009년부터 60여개 국가와 지역별 협의를 거쳐 2010년 9월 28-30 터키 이스탄불에서 세계회의를 열어 8개 항목으로 구성된 이스탄불 원칙을 채택하였다. 자세한 사항은 www.cso-effectiveness.org 참조

그리고 작년 말 튀니지에서 촉발된 북아프리카의 민주화 열풍은 이집트에서 무바라크 독재정권의 몰락과 리비아에서의 유혈 민주화투쟁을 촉발시켰고 북아프리카와 중동의 다른 권위주의 국가로 계속해서 확산되고 있다. 그러므로 이러한 민주화 바람의 영향으로 이번 부산회의 준비과정에서 자연스럽게 개발과 민주주의 및 인권 즉 민주적 가버넌스(governance)에 대한 논의가 더욱 활성화 될 것으로 보인다.

또한 올해는 미국의 9.11 사태 10주년으로 테러리즘과 개발 문제 또한 적지 않은 관심을 받을 것으로 보인다.[11] 게다가 천안함과 연평도 사건으로 대변되는 악화된 남북관계와 한반도를 둘러싼 동북아시아 군사적 긴장 고조로 인해 군축과 개발의 문제 또한 많은 주목을 받을 것으로 예상된다.

한편 부산회의가 열리는 2011년은 최빈국의 관점에서 밀레니엄개발목표(MDGs)와 발전권의 중요성을 부각시킬 수 있는 좋은 기회이기도 하다. 발전권은 올해가 1986년 채택된 유엔 발전권 선언 (UN Declaration on the Right to Development) 25주년이기 때문에 특별한 주목을 받을 것으로 예상된다.[12] 한편 올해는 1981년 처음 열린 이래 10년마다 열리는 최빈국 제4차 회의 (Least Developed Countries (LDCs) Assembly-IV) 가 열리는 해이기도 하다.[13] 따라서 원조의 주 대상국인 최빈국의 목소리가 그 어느 때 보다 높아질 것으로 예상되는데 최빈국들이 과연 얼마나 효과적으로 발전권에 기초한 국제개발협력의 패러다임을 주창하고 주류화 할 수 있는지 관심이 높아지고 있다.[14]

한편 부산회의의 주제인 원조 즉 국제개발협력은 유엔의 밀레니엄개발목표(MDGs)의 8번째 목표인 개발을 위한 지구적 파트너십(Global Partnership for Development)에 해당된다. 2000년부터 2015년까지 15년간 진행되는 MDGs 캠페인은 이미 반환점을 돌아 최근 MDGs 이행에 대한 종합평가가 이루어지고 있다. 경제사회이사회(ECOSOC) 산하에 만들어진 개발협력포럼(Development Cooperation Forum, DCF)이 2008년과 2010년 두 번에 걸쳐 MDGs 이행에 대한 평가를 했고 작년 9월 유엔 총회의 고위급 회의에서는 MDGs 이행 10년 평가가 종합적으로 이루어졌다. 2013년 유엔 총회 특별 회의에서 종합 평가와 함께 2015년 이후의 MDGs에 대한 정치적 논의가 결정이 이루어 질 것으로 예상하고 있다.

---

11) 9.11 이후 가난으로 인해 소외감과 좌절감을 겪은 청년층이 탈리반에 합류했다는 지적을 하면서 테러리즘의 구조적 원인을 제거하기 위해 가난 극복 즉 개발이 이루어져야 한다는 주장이 있었다.

12) The Right to Development를 한국어로 개발권 또는 발전권 두가지 번역이 가능하다. 학자와 관점에 따라 development를 어떻게 이해하느냐에 따라 번역어가 달라진다. 개발은 경제개발을 주로 의미하는데 반해 발전은 경제, 사회, 문화, 정치적 과정을 포함하는 종합적 의미를 지니고 있다고 판단하여 이글에서는 발전권으로 표기하였다.

13) UN은 1971년 최빈국 24개국을 LDC로 지정하였고 1981년부터 10년마다 LDC 국가의 어려움을 알리기 위해 국제회의를 개최해왔다. 올해 5월 이스탄불에 열리는 제4차 회의는 2001년 3차 회의에서 채택된 브루셀행동계획(Brussels Programme of Action, BPoA)의 이행을 평가하고 향후 10년의 행동계획을 채택할 예정이다. LDC Assembly-IV에 관해서는 http://www.un-ngls.org/ldc4/registration/conference/ LDC 관련 시민사회단체 연대기구인 LDC Watch의 활동에 대해서는 www.ldcwatch.org 참조.

14) 나비 필레인 유엔인권최고대표는 아직 정치적 선언에 머물고 있는 발전권을 구체적으로 이행할 것을 촉구하는 자료를 발간하였고 지난 3월 3일 제네바에서 열린 제16차 인권이사회에서 한 연설에서 발전권 25주년을 맞이하여 발전권의 적극적으로 증진 및 이행할 것을 촉구하였다.
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/Infonote_RtD-25Feb_212011.pdf 참조.

그리고 원조문제는 MDGs 이행을 위한 개발재원의 관점에서도 중요하게 다루어 질 것이다. 유엔은 지난 2000년 개최한 밀레니엄 정상회의에서 밀레니엄 선언(Millennium Declaration)을 채택하였다.[15] MDGs는 이 선언의 개발의제와 목표를 정식화한 것이었는데 유엔은 MDGs의 재원마련을 위해 2002년 멕시코 몬테레이에서 개발재원(Financing for Development)을 위한 국제회의를 개최하였다. 이 회의의 결과로 몬테레이 컨센서스(Monterey Consensus)가 채택되었고 6년 후인 2008년 도하에서 몬테레이 컨센서스 이행을 평가한 도하 선언 (Doha Declaration)을 채택하였다. 몬테레이 컨센서스에 따르면 개발재원은 크게 세금 등 국내재원, 해외직접투자(FDI) 등의 민간자본, 무역, 왜채 탕감, 원조와 같은 국제개발협력 재원 등으로 구성된다. 원조 특히 공적개발원조(Official Development Assistance)는 개도국 개발재원에서 비중이 매우 작고 일부 규모가 작고 취약한 국가를 제외하고 개도국의 개발에 미치는 영향 또한 크지가 않다. 그렇지만 원조가 가진 공적 성격으로 인해 개도국과의 파트너십을 어떻게 활용하느냐에 따라 개발효과성에 적지 않은 기여를 할 수 있는 장점이 있다.

〈표 2〉 유엔의 개발과 개발재원 관련 회의 역사

년도	장소	회의	결과 문서
1995	코펜하겐	사회개발정상회의 World Summit for Social Development	코펜하겐 선언과 행동계획Copenhagen Declaration and Program of Action
2000	뉴욕	밀레니엄 정상회의 Millennium Summit	밀레니엄 선언 Millennium Declaration 밀레니엄개발목표 Millennium Development Goals (MDGs)
2002	몬테레이	유엔개발재원회의 International Conference on Financing for Development	몬테레이 컨센서스 Monterey Consensus
2002	요하네스버그	지속가능발전정상회의 World Summit on Sustainable Development	요하네스버그 선언과 이행계획 Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of WSSD
2005	뉴욕	유엔 정상회의 고위급 회의 UN Summit High-level Plenary Meeting	""In Larger Freedom""
2008	제네바	제1차 경제사회이사회 개발협력포럼 ECOSOC Development Cooperation Forum (DCF)	의장 요약문 Chair's Summary

15) 밀레니엄 선언은 90년대 유엔이 개최한 환경, 인권, 사회개발, 여성, 인구, 주거권, 식량 등에 관한 국제회의의 결과를 총괄한 문서로 평화와 안보, 개발, 인권과 민주주의, 환경, 유엔 강화 등에 대한 진단과 결의를 담고 있다.

년도	장소	회의	결과 문서
2008	도하	유엔개발재원 후속회의 Follow-up Conference on the International	도하 선언 Doha Declaration on Financing for Development
2010	제네바	제1차 경제사회이사회 개발협력포럼 ECOSOC Development Cooperation Forum (DCF)	의장 요약문 Chair's Summary
2010	뉴욕	유엔 MDGs 정상회의 UN Summit on MDGs	""Keeping the Promise""
2011	서울	G20 서울 정상회의	서울 개발 컨센서스 Seoul Development Consensus
2011		유엔 발전권 선언 25주년	
2013	뉴욕	유엔 MDGs 특별행사 UN Special Events on MDGs	

Ⅳ. 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의의 국내적 맥락과 배경

부산회의는 2년 전 OECD DAC에 가입하고 1년 전 G20 서울 정상회의를 개최한 한국에 특별한 의미를 지닌다.

먼저 부산회의는 한국정부가 2009년 OECD DAC에 가입한 이후 처음으로 개최하는 국제개발협력 관련 고위급회의이다. 한국은 1996년 OECD에 가입하였고 13년 후인 2009년 11월 OECD의 DAC에 가입하였다. 이로써 한국은 OECD 역사에서 원조 수혜국에서 공여국으로 전환한 첫 국가가 되었다. DAC 가입을 전후하여 한국정부는 국제기준에 부합하는 대외원조 관련 제도와 정책을 정비하였다. 그 결과 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회를 설치하였으며, 2009년에는 국제개발협력기본법이 통과되었고 작년 10월에는 국제개발협력 선진화 방안이 확정되었다.

이에 따라 공적개발원조(ODA) 금액이 꾸준히 증가하여 2010년에는 GNI대비 0.1%에 도달하였고 2015년에는 0.25%까지 증대할 예정이다. 이러한 원조의 증액은 총액은 여전히 OECD 평균 0.31에 훨씬 못 미치지만 경제위기로 대다수 국가가 원조를 동결하거나 줄이는 상황에서 이루어지는 것이어서 상대적으로 돋보이는 효과를 가져왔다. 따라서 원조에 대한 정부의 적극적인 정책적 의지가 있는 상황에서 개최되는 부산회의를 한국의 국제개발협력 정책을 국제기준에 비추어 미래지향적으로 종합적으로 검토하고 정비하는 계기로 활용할 필요가 있다.

둘째, 부산회의는 한국이 주도한 G20 서울 개발 컨센서스 (Seoul Development Consensus) 채택 이후 한국 정부가 개최하는 첫 개발 관련 국제회의이기도 하다. 따라서 한국정부의 입장에서는

G20의 서울 개발 컨센서스의 후속 회의 성격을 지니기도 한다.

"위기를 넘어 다함께 성장"이라는 주제로 11월 11-12일 개최된 G20 서울 정상회의는 정상 선언문과 서울 행동 계획이 포함된 합의문과 세 개의 부속서 (Annex)를 채택하였다. 부속서의 제목은 다함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스 (Seoul Development Consensus for Shared Growth), 다년간 개발 행동계획 (Multi-year Action Plan On Development), 반부패 행동계획(G20 Anti-Corruption Action Plan)이었다.

서울 개발 컨센서스는 '왜 다함께 성장해야 하는가'에 대한 배경 설명과 경제성장 집중, 글로벌 개발 파트너십, 세계적 지역적 제도 문제, 민간부문의 참여, 보완성, 성과지향의 6대 원칙을 설명하고 있다. 또한 다년간 개발 행동 계획은 인프라, 인적자원개발, 무역, 민간투자와 고용창출, 식량안보, 복원력 있는 경제성장, 금융소외계층 포용, 국내 재원 동원, 개발 경험 공유 등 9가지 핵심 분야에서 16개의 사업을 담고 있다.

한국정부는 자신이 주도한 G20 개발 의제를 '제3의 길'로 표현했었는데 G20정상회의는 이를 반영하여 "서울 개발 컨센서스"라는 정치적 함의가 담긴 제목을 채택하였다. 서울 컨센서스는 정부의 간섭을 배제하는 탈규제화를 비롯해 무역자유화, 자본자유화, 민영화를 주요 골자로 하고 있는 워싱턴 컨센서스, 사회복지와 기초적인 인간욕구 (basic human needs)를 과도하게 강조하는 새천년개발목표 (MDGs) 그리고 재정원조에 대한 의존성을 G7/8의 접근이 가진 한계들을 극복하고 경제성장 중심의 개발을 강조한 새로운 접근이라는 것이다. 다시 말해 개발에는 서구식 모델만이 아닌 다양한 경로와 모델이 존재하고 있고 지속가능한 개발을 위해서는 '물고기'를 주는 것이 아니라 '물고기 잡는 법'을 알려주는 것이 더 효과적이라는 주장이다.[16)]

그러나 개발 관련 정상회의 결과에 대한 국내외 시민사회 평가는 다소 비판적이거나 유보적이었다. 그리고 유엔과 OECD 일부에서도 G20의 경제성장 중심 개발 패러다임이 워싱턴 컨센서스와 큰 차이가 없다며 유보적인 태도를 표하곤 하였다.

이러한 상이한 평가가 나온 가장 큰 이유는 개발에 대한 이해의 차이 때문이었다. 즉, G20은 '경제성장 없이 개발 없다'는 말처럼 경제위기 시기에는 복원력 있는 경제 성장을 최우선적인 가치와 우선순위로 하여 모든 개발 관련 정책을 수립 집행할 것을 강조한다. 이에 비해 시민사회는 인권, 성 평등, 환경보존, 반부패 등 국제적으로 인정된 가치와 기준을 중시하지 않는 경제성장은 인권침해와 노동권 탄압, 사회경제적 양극화로 불러올 수 있다는 점을 강조한다. 즉 '경제성장이 자동적으로 인간개발로 이어지지 않는다'는 것이다. 지속적인 경제성장을 위해서라도 시민사회와 민주적인 가버넌스가 필수적이라고 본다. 이른바 사회개발 또는 인간개발 측면의 강조이다.

서울 컨센서스는 개발의 결과에 대한 적절한 책임 프레임워크 (accountability framework)의 실

16) G20 위원회, Development Issue Paper (June 2010)

천방안이 구체적으로 제시되지 않았으며 시민사회의 역할 및 참여 보장에 대한 언급이 없고 기업과 시민사회와의 파트너십 구축에 환영의 뜻을 표하나 기업과 시장의 역할이 강조되는 반면 시민회의 역할에 대한 구체적인 언급이 없었다.

결국 한국정부가 주도한 G20의 개발의제는 일부 개도국의 환영은 받았지만 한국 포함 대다수 공여국과 개도국 개발 NGO의 공감과 지지를 얻는데는 성공하지 못했다고 볼 수 있다. 이러한 이유로 인해서 서울개발 컨센서스를 올해 개발 관련 하여 열리는 이스탄불 최빈국 회의와 부산회의에서 어떻게 평가할지 많은 관심을 모으고 있다.

Ⅴ. 파리선언과 아크라행동강령에 대한 인권적 비판

이 글의 주된 목적인 부산회의를 준비하는 한국 – 정부와 시민사회 – 이 인권적 관점에서 어떤 역할과 기여를 할지를 논의하기 위해서는 먼저 부산회의의 핵심 내용을 구성하고 있는 파리선언과 아크라행동강령을 인권의 관점에서 비판적으로 분석할 필요가 있다.

잘 알려졌듯이 파리선언은 작성하는 과정에서 개도국의 의견과 국제시민사회의 의미 있는 참여 없이 공여국 중심의 논의 구조 속에서 제정되었다. 따라서 출발부터 개도국의 현실을 충분히 반영하지 못한 공여국 중심의 기준이라는 비판이 있어왔다.

2008년 아크라회의를 계기로 출범한 원조에 대한 가장 큰 국제시민사회단체 네트워크인 Better Aid는 부산회의를 앞두고 2010년 10월 “개발협력에서의 개발효과성-인권적 관점”, 이어 12월 “개발협력을 정의롭게 만들기-가버넌스 원칙과 중점 분야” 그리고 “부산 회의에 대한 메시지와 제안” 세 개의 정책문서를 연이어 발간하였다.[17)]

특히 “개발협력에서의 개발효과성-인권적 관점” 문서는 인권 관점에서 기존의 원조효과성 논의가 문제가 있음을 10가지로 비판하면서 새로운 개발협력 틀을 만들기 위한 다섯 가지 제안을 하고 있다. 10가지 비판을 다섯 개로 묶어 소개하면 아래와 같다.

첫째, 파리선언과 아크라행동강령에서 다루고 있는 원조효과성 의제가 지나치게 기술적이고 공여국 중심이어서 가버넌스 문제를 제대로 다루고 있지 못하다는 것이다. 즉 원조 관리와 제공이 지나치게 절차에 초점을 맞추어 실제 가난퇴치와 사회적 차별과 성별 및 사회적 불평등의 제거 등 개발효과성 성취를 이행했는지 체계적으로 모니터하고 평가하는데 충분한 주의를 기울이지 않고 있다고 주장한다. 그리고 공적 재정관리와 가난퇴치전략문서(PRSP)는 주로 IMF와 세계은행의 기준을 따르고 있다는 점을 비판한다.

둘째, 원조 정보에 대한 투명성과 부적절한 지표 설정에서 기인한 효과적인 모니터링의 어려움이

17) Better Aid의 활동과 문서에 대해서는 www.betteraid.org 참조.

다. 국가 내 및 국가 간 원조의 흐름과 정책 및 사업에 대한 정보 공유가 제대로 이루어지지 않아 민주적 주인의식과 책무성을 실현하는데 장애로 작용하고 있다. 그리고 민주적 주인의식, 성 평등 지표가 모니터 지표에 포함되어 있지 않고 해당 국가가 비준하고 동의한 각종 국제인권규범과 개발목표에 대한 이행을 평가하는 방법이 없다는 점이다.

셋째, 지나친 일반화와 민주적 거버넌스 문제의 간과이다. 파리선언은 개별 국가의 특수한 정치, 사회 경제적 맥락과 환경을 무시하고 지나치게 일반화한 원칙을 제시하고 있다. 좋은 정책적 의도를 가졌다 하더라도 특정 지역의 상황과 필요에 제대로 부응하지 못하거나 예상과 다른 결과가 나올 수 있다는 점을 간과하고 있다. 그리고 아크라행동강령은 공여국과 파트너 국가 사이의 지나치게 불평등한 권력 관계의 시정과 관련하여 IMF와 세계은행과 같은 국제금융기구(IFIs)의 비민주적 가버넌스 체제의 문제를 다루지 않고 있다.

넷째, 젠더와 노동 관점의 부재이다. 파리 선언은 젠더 관점을 결여하고 있으며 성 평등에 대해 형식적으로 언급하는데 머물고 있다. 그리고 아크라행동강령은 ILO의 품위 있는 일자리(decent work) 의제와 관점을 적극적으로 수용하지 않고 있다.

다섯째 파리선언과 아크라행동강령 모두 공적개발원조(ODA)와 몬테레이 컨센서스에서 다룬 다른 개발재원과의 연계를 충분히 구축하지 못하고 있다. 이러한 비체계적 접근으로 인해 국제적 기준에 대한 합의와 제도 및 정책에서 일관성이 부족하다.

앞에서 열거한 비판을 근거로 Better Aid는 인권에 기반한 국제개발협력의 패러다임을 구축하기 위해 다음의 다섯 가지 제안을 하고 있다.

첫째, 인권에 기반한 접근의 중요성이다. 원조와 개발은 국내적 및 국제적 인권기준과 규범과 일치해야 한다. 특히 1986년 유엔 발전권 선언과 경제사회문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)과 여성차별철폐협약(CEDAW)을 비롯한 주요 9개 인권조약은 물론 국제노동기구(ILO)의 핵심 노동기준(Cord Labour Standards)이 국제개발협력 과정에서 준수되어야 하고 이러한 기준의 실현에 기여해야 한다.

둘째, 국제개발협력은 성별, 국가 내 및 국가 간 불평등 등 가난과 구조적 불평등의 근원적 원인을 체계적으로 다루어야 한다. 이 과정에서 국제적으로 합의된 개발목표(IADGs)의 실현을 위해 노력해야 하고 경제사회적 권력관계를 보다 정의롭고 평등한 방향으로 변혁시켜야 한다. 더 나아가 국제개발협력은 외부의 원조에 의존하는 종속적 관계를 벗어나는데 기여해야 한다.

셋째, 새로운 “국제개발협력 체제 (development architecture)”는 민주적이고 포용적이고 다양한 이해관계자를 포함하는 총제적 접근방식으로 이루어져야 한다. 이 과정에서 인권에 기반한 접근이 강조하는 참여, 책무성, 비차별, 자력화 등의 원칙이 실현되어야 한다. 특히 국회, 시민단체와 주민을 포함하는 민주적 주인의식이 강조되어야 하며 시민사회의 개발효과성에 관한 이스탄불 원칙이 존중되어야 한다. 정부의 개발 정책을 감시하는 독립적인 시민단체의 역할이 중요하며 정부는 책무성을

강화하는 효과적 수단으로 유엔의 반부패협약(UN Convention against Corruption)을 비준하고 준수해야 한다.

넷째, 개도국의 개발정책과 우선순위는 민주적으로 결정되어야 하고 국제적 기준에 부합해야 한다. 민주적 주인의식과 자결권과 발전권 등의 실현을 저해하는 조건부 또는 구속성 원조는 철폐되어야 한다. 그리고 유엔이 개최한 각종 국제회의에서 채택된 합의가 준수되어야 한다.

다섯째, 원조와 개발협력에 관한 기준설정과정에서 정책일관성을 유지하고 정의로운 글로벌 가버넌스 구축을 지향해야 한다. 특히 다자간 또는 양자간 무역정책이 개발협력에 부정적인 영향을 끼치지 않도록 개발원조와 무역의 관계 특히 해외직접투자(FDI), 외채 등의 문제를 보다 명시적으로 일관성있게 다루어야 한다. 이와 관련하여 Better Aid는 공여국 중심으로 구성된 OECD DAC이 새로운 개발체제의 구축에 중심적인 역할을 수행하는 것에 대해 반대하는 입장을 견지하고 있다. 즉 OECD DAC은 원래의 설립 목적대로 정보를 수집 체계화하고 원조흐름에 대해 보고하고 평가하여 원조의 모범적 사례를 확산하는 역할에 국한해야 하고, 그 대신 유엔 특히 경제사회이사회 산하의 개발협력포럼(Development Cooperation Forum, DCF)이 보다 중심적인 역할을 해야 한다고 주장한다.

개발효과성과 새로운 개발체제 구축을 지향하는 위의 다섯 가지의 가이드라인은 2005년 파리선언의 원조효과성 의제를 대체하는 국제시민사회의 전략으로 인권의 가치와 원칙을 실현하는 인권의 주류화와 인권에 기반한 접근을 수용하고 있다.

Ⅵ. 개최국 한국의 역할과 기여

앞에서 언급했듯이 국제사회는 부산회의의 주최국인 한국의 최근 OECD DAC 가입과 세계적인 경제위기 상황에서의 ODA 증액 그리고 작년 G20 서울 정상회의에서 서울 개발 컨센서스 주도 등으로 인하여 개발과 원조 관련 한국의 역할에 대해 높은 관심을 보이고 있다. 특히 국제 시민사회는 G20 정상회의 개발의제를 도입하면서 천명한 선진국과 개도국의 가교 역할이 국제개발협력 분야에서 어떤 방식으로 나타날지 기대 반 우려 반의 심정으로 주시하고 있다.

한국은 유엔 회원국가로서 현재 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council)와 인권이사회(Human Rights Council)에 이사국으로 참여하고 있다. 동시에 2008년 출범한 G20과 2009년부터는 OECD DAC 회원국가 이기도 하다. G20과 OECD이 부자나라 끼리의 폐쇄적인 모임이라면 유엔은 빈부와 상관없이 모든 나라가 평등하게 참여하는 개방된 회원 구조를 가지고 있다. G20과 OECD의 모든 회원 국가는 유엔의 회원국이기도 한다.

유엔의 모든 회원국가는 평화와 안보, 경제사회 개발 그리고 인권을 주요 목적으로 설정한 1945년

의 유엔 헌장과 1948년의 세계인권선언을 준수할 의무를 지닌다. 너무나 상식적인 말이지만 모든 G20과 OECD 회원국은 UN 회원국으로서 국제인권법과 규범에 따른 법적, 정치적, 도덕적 의무를 지닌다. 그러한 의무는 정부가 비준한 구체적인 국제인권조약 뿐만 아니라 세계인권선언과 발전권 선언 등 국제관습법으로 인정받고 있는 유엔 총회가 채택한 각종 선언에도 해당한다. 따라서 유엔의 인권 규범은 G20과 OECD가 설정한 국제규범에 대해 우선성을 지니며 후자는 전자의 틀 안에서 해석되고 적용되어야 한다. 특히 유엔 사무총장과 인권최고대표사무소의 부최고대표를 배출한 국가로서 한국은 국제인권에 관해 다른 나라에 비해 모범을 보여야 할 각별한 정치적 도덕적 책무성을 지니고 있기도 하다.[18)]

최근 국제사회에서 한국의 민주주의와 인권의 후퇴에 대한 우려와 비판이 제기되고 있지만[19)] 한국은 최근까지 경제성장(개발)과 시민사회의 성장을 통해 민주주의와 인권 신장을 이룬 '모범 국가'로 평가받아왔다. 출발은 군부정권에 의한 개발독재 (Development Dictatorship), 즉 인권을 무시한 개발정책이었지만 절대가난을 극복하고 빈부격차를 줄이면서 민주정부를 수립한 민주적 개발 (Democratic development) 모델로의 전환에 성공한 사례로 평가되어 왔다. 특히 이른바 '한국형 발전 모델'은 천연자원도 없고 전쟁 이후 남북분단과 군사적 대치상황에서 이룩한 성과이었기에 아직도 가난을 벗어나지 못한 대다수 개도국의 주목을 받고 있다.

최근 이러한 모델의 지속가능성과 보편성 즉 다른 개도국에의 적용가능성에 대해 의문이 제기되고 있지만 수 십 년 동안 서방 선진국의 다양한 조언과 지원을 받고도 가난의 질곡에서 벗어나지 못한 많은 개도국에게 한국의 모델은 여전히 높은 관심의 대상이 되고 있다. 따라서 한국은 한국의 경험을 한국적 특수성 보다는 개발, 인권, 민주주의, 평화 등 보편적인 개념과 프레임으로 비판적으로 해석하여 성공과 실패, 장점과 단점을 솔직하게 정리하여 개도국과 공유하는 노력을 할 필요가 있다. 한국의 국제개발협력 즉 원조는 일방적인 물질적 지원이 아니라 이러한 지식과 경험 공유의 수단으로 활용되어야 한다. 그리고 이 과정에서 한국의 과거와 현재의 개발경험을 비판적으로 성찰하면서 보다 바람직한 미래의 개발모델을 모색하는 계기로 삼을 필요가 있다. 국제개발협력은 쌍방향의 과정으로 발전의 양상과 단계는 달라도 서로 배우고 함께 성장하는 파트너십을 기반으로 이루어져야한다.

이러한 정신에 입각해서 이번 부산회의를 준비하면서 한국정부가 인권의 관점에서 할 수 있는 역할과 기여에 대해 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 먼저 국내에서 전개되는 각종 개발 관련 정책과 사업을 발전권과 인권에 기반한 개발에의 접근(Human Rights-based Approach to Development, HRBAD)[20)] 원칙에 따라 점검할 필요가 있다.[21)] 발전권이 발전과 인권을 권리의 언어로 내용적 통합을 이루었다면 인권에 기반한 접근은 발전

18) 반기문 유엔 사무총장과 강경화 유엔 부최고대표(Deputy High Commissioner for Human Rights).
19) 손준현, "유엔 보고서 "한국, 표현의 자유 후퇴" 한겨레 신문 2011년 2월 16일, 검색일 3월 9일 http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/463726.html)
20) 보통은 HRBAD를 줄여서 RBA (rights-based approach to development)로 줄여서 부르기도 한다.

권을 구체적으로 정책과 사업에 적용할 수 있는 가이드라인을 제시하고 있다.[22] 이러한 접근은 개도국 뿐 만이 아니라 한국사회에서 확산되고 있는 새로운 가난의 문제와 현재 진행되고 있는 각종 개발사업을 평가하는데 적용되어야 한다. 즉 인권에 기반한 접근은 과거 절대가난에서 벗어나는 시기 뿐 만 아니라 국민소득 2만불 시대에도 여전히 적용 가능한 원칙이기도 하다.

이러한 접근법에 따라 국제인권규범의 관점에서 한국정부의 국제개발협력 관련 정책 전반을 검토하고 재정비하여 정책적 일관성을 추구할 필요가 있다. 오늘날 개발은 무역, 투자, 금융, 노동, 환경 등 다양한 분야와 관련되어 있고 각 분야마다 국제적 기준이 있으며 이에 따른 국제법적 책임과 의무가 부과된다. 분야마다 국내법적 의무와 담당하는 부처가 다르고 이해관계가 상충되어 서로간의 갈등과 충돌이 발생하기도 한다. 특히 국제개발협력 관련하여 유상원조와 G20을 담당하는 기획재정부와 OECD 국제개발협력 업무를 담당하는 외교통상부 그리고 다양한 형태의 국제개발협력 사업을 진행하고 있는 여러 부처 간의 견해와 접근방법의 차이를 일관성 있게 정비할 필요가 있다.

이러한 갈등을 조정하고 해결하는데 인권을 우선적인 가치이자 기준으로 삼아야 한다. 특히 한국정부가 비준한 7대 국제인권조약 위원회의 인권 개선 권고안 및 한국 관련 주제별 특별절차(Special Procedures)와[23] 국가별인권상황정례검토(Universal Periodic Review, UPR)의 권고안을 우선적으로 고려하고 충실히 이행할 필요가 있다.[24] 국제인권조약 가운데 개발과 관련이 많은 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 의 실질적 보장을 위해서는 이 규약 침해 시 개인적 진정을 가능케 하는 선택 의정서 비준이 시급히 이루어질 필요가 있다.[25] 그리고 인권영향평가 제도를 개발 및 도입하여 인권침해를 사전에 예방하는 적극적 조치가 필요하다.

둘째, 한국의 개발경험을 민주화와 인권의 관점에서 포괄적으로 해석 및 분석하여 모듈화하고 이를 개도국과 공유할 필요가 있다. 기획재정부 중심으로 추진되고 있는 지식공유사업(KSP)은 현재 경제적 측면에만 치우쳐 한국의 개발경험을 반쪽만 반영하고 있다. 따라서 발전을 '경제적, 사회적, 문화적 정치적 과정'으로 이해하고 있는 발전권의 정신에 따라 지식공유사업의 내용을 민주주의와 인권의 영역으로 확대할 필요가 있다.

셋째 이와 관련하여 한국정부는 인권 및 민주주의 분야의 시민사회에 대한 원조사업을 확대 강화할 필요가 있다. 특히 이를 통해 현지의 인권 및 시민단체의 권력감시 기능이 강화되면 수원국에서

---

21) 김신, 양영미 역「인권을 생각하는 개발 지침서(Development As a Human Rights)」(서울;후마니타스, 2010). 15명의 저자가 2003년 노벨재단이 주최한 개발세미나에서 발표한 글들을 추후 발전시켜 하버드 대학 출판부에서 초판을 출판하고 2010년 벨기에 Intersentia N.V.에서 재판을 출판.

22) UN과 Oxfam은 HRBAD의 핵심요소로 PANEL을 제시한다. P (Participation 참여), A (Accountability 책무성), N (Non-Discrimination 비차별), E (Empowerment 자력화), L (Linkage to Human Rights Standards, 인권기준과의 연계).

23) 현재 유엔에는 40여개의 특별절차가 있으며 지금까지 한국을 방문한 주제별 특별보고관으로는 1995년과 2010년 표현의 자유 특별보고관과 2006년 이주노동자 인권 특별보고관이 있으며 조사 방문 후 인권개선 권고안을 발표하였다.

24) 유엔 인권기구의 한국의 인권상황에 대한 각종 보고서와 권고안은 인권최고대표사무소의 홈페이지 http://www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/KRIndex.aspx 참조

25) 선택의정서는 세계인권선언 60주년인 2008년 12월 10일 유엔총회에서 채택되었고 2011년 3월 약 30개국이 서명했고 현재 몽고, 에콰도르, 스페인 3개국이 비준을 하였다.

시행되는 한국의 원조사업에 대한 효과적인 모니터가 가능해지고 자연히 한국정부가 제공하는 원조의 책무성과 효과성이 높아지게 된다.

넷째, 한국정부는 OECD의 GOVNET에 가입하여 보다 적극적인 활동을 할 필요가 있다. 부산회의의 내용을 실질적으로 주관하는 기구는 OECD 내에서 원조효과성에 대한 실무작업반이지만 OECD내에서 인권을 실질적으로 다루는 곳은 가버넌스 네트워크(Network on Governance, GOVNET)이다.[26]

GOVNET은 과거 경제 가버넌스 중심에서 민주주의와 인권을 포함한 포괄적인 가버넌스로 그 개념과 업무의 범위를 확장 및 심화시켜왔다. 즉 GOVNET은 90년대 민주주의, 개발과 인권의 상호의존성에 대한 인식과 유엔과 UNDP가 개발한 인권에 기반한 접근법을 가버넌스의 관점에서 수용한 것으로 OECD의 국제개발협력 비전과 철학을 반영하고 있다.

이러한 GOVNET을 통해 선진 공여국의 인권과 민주주의 분야에 대한 국제개발협력의 경험을 배우고 이에 비추어 한국적 원조 노하우를 개발하는 것이 중요하다. 특히 선거관리위원회, 헌법재판소, 국민권익위원회, 국가인권위원회[27] 그리고 시민사회단체의 공정선거감시운동과 정보공개청구운동과 의회감시 등 한국의 민주주의와 인권 관련 법제도 및 정책과 캠페인 경험은 모듈로 개발하여 공유할 가치가 있는 유용한 경험들이다.

다섯째, 부산회의를 계기로 활용하여 OECD내에서 발전권을 국제개발협력의 기본적 가치이자 원칙으로 적극적으로 재정립할 필요가 있다. 발전권을 냉전시기 개도국의 이해를 대변하는 냉전시대 이념적 갈등의 산물로 이해하는 편향된 관점을 지양하고 식량, 에너지, 금융의 복합적 위기에서 드러나는 오늘날 개발의 총체적 위기를 극복하는 인권적 지침으로 재인식하는 전향적 자세가 필요하다. 특히 발전권에서 강조하는 '남반구의 가난한 나라와 북반구의 부자 나라 간의 불평등을 개선하고 공정하고 공평한 국제적 환경 특히 무역규정, 부채탕감 및 투기자본 통제 그리고 군축의 중요성'에 대한 강조는 주최국인 한국 뿐 만 아니라 부산회의에 참가하는 모든 나라가 적극적으로 수용하고 하고 실천해야 할 과제라고 할 수 있다. 이와 함께 인권영향평가제도를 포함한 인권에 기반한 접근을 보다 적극적으로 국제개발협력 분야의 중요한 원칙과 방법론으로 도입할 필요가 있다.

---

26) GOVNET은 2010년 현재 OECD DAC가 운영하고 있는 2개의 실무작업반과 6개의 네트워크의 하나이다. 가버넌스 네트워크(Network on Governance, GOVNET)는 인권, 부패방지, 거버넌스에 관련된 업무를 전담하고 있으며 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 모범적 가버넌스(Good Governance)가 필수불가결한 요소라는 공감대를 바탕으로 2001년 4월 설립되었다. 회원국은 한국을 제외한 기존의 23개 OECD/DAC 회원국과 영구 업저버인 IMF, World Bank, UNDP 등으로 구성되어 있다. GOVNET은 개발도상국의 민주적 가버넌스 구축을 위한 공여국 지원의 효과성 제고를 목표로 인권, 투명성, 책무성, 참여와 평등, 반부패 및 민주적 가버넌스를 위한 역량강화와 함께 개발도상국이 국가형성시 겪은 어려움 또는 문제점을 분석하고 이에 대한 권고사황을 OECD/DAC 회원국과 산하기구에 제공한다. 또한 회원국 간 경험과 지식을 공유하고 정책 및 분석 도구개발을 논의할 수 있는 토론의 장을 마련하는 등 가버넌스를 통해서 원조효과성을 높이는 방안을 마련하기 위해 노력하고 있다.

27) 최근 독립성 상실과 '반인권적' 조직 운영 논란으로 신뢰도가 추락했지만 이전에는 국제사회에서 한국의 국가인권위원회의 법적 권한과 역할, 특히 국가인권행동계획(NAP) 수립, 인권침해 조사 및 구제 그리고 인권교육 분야 에서 국제사회의 모범으로 간주되어왔었다.

Ⅶ. 결 론

앞에서 살펴보았듯이 부산회의는 인권에 기반한 새로운 국제개발협력의 패러다임과 기준 그리고 원조체제를 구축하는데 기여할 수 있는 역사적 계기이다. 특히 작년 G20 서울 정상회의를 경험한 한국정부와 시민사회는 비판적 협력관계를 유지하면서 이 계기를 적극적으로 활용할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 정부와 시민사회단체 모두 인권을 지나치게 이념적, 당파적으로 이해되고 있는 국내적 맥락이 아니라 국제사회의 보편적 가치이자 규범으로 인정하고 실천하는 인식의 전환이 매우 시급하게 요청된다. 그래야 부산회의 개최국으로서 한국의 개발경험을 인권의 보편적 언어로 해석하고 이를 국제개발협력을 통해 국제사회와 공유할 수 있는 가능성이 높아질 것이다. 그리고 이를 통해 한국 원조의 효과성을 높여 개도국의 가난퇴치에 실질적으로 기여하고 개발의 효과성을 높이는 선순환의 효과를 얻을 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 부산회의는 한국정부와 시민사회 모두에게 인권에 기반하고 국제인권기준에 부합하는 '한국형 국제개발협력 모델'을 만들고 인권선진화의 국가적 과제를 성취할 수 있는 도전이자 기회이다.

참고문헌

1. 국내문헌

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

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

홍지영, “올바른 개발효과성 논의와 HLF4 부산회의 준비를 위해–16차 OECD 개발원조위원회(DAC) 원조효과성 작업반” ODA Watch 뉴스레터 제47호, 2010년 11월 16일

권해룡 “G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제” 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 4)

권혁주 “취약국가의 이해: INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로” 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 3)

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

김인, "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)

이태주, “G20 개발의제와 한국 ODA의 진로”, 국제개발협력 (서울, KOICA, 2010. No. 3)

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;후마니타스, 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)

G20 준비위원회, “Development Issue Paper” (June 2010)

Chair Summary, “The Evolving Global Aid Architecture” (Dec. 2010)

Ⅱ. 지역 포커스 : 아프리카 개발협력

1. 아프리카의 지역통합과 지역별 개발의제
서상현 / 포스코경영연구소 연구위원

2. 한국의 아프리카 개발협력 현황과 전략 제안
한승헌 / KOICA 동아프리카팀 상임연구원

아프리카의 지역통합과 지역별 개발의제

서 상 현 포스코경영연구소 연구위원

목차

Ⅰ. 들어가기
Ⅱ. 아프리카 현황과 문제점들
Ⅲ. 아프리카 개발을 위한 지역통합과 지역별 협력기구
Ⅳ. 우리나라 대아프리카 개발협력의 지역별 의제

Ⅰ. 들어가기

현재 아프리카의 개발에 전 세계의 이목이 집중되고 있다. 왜 지금 아프리카인 것인가? 1차 자원 의존 경제 등 독립 이후 여러 가지 초기 조건에 기인한 아프리카의 기본적인 상황이나 구조는 현재에 이르기까지 큰 변화가 없다. 비록 2000년 이후 아프리카 경제가 다른 대륙에 비해 높은 성장을 보이고 있지만 1980년부터 2001년까지 평균 실질 GDP 성장률은 불과 2.1%에 불과하였다. 그 결과 경제성장은 인구 증가율(동기간 평균 2.7%)을 밑돌아 1인당 소득은 저하되고 경제적 빈곤이 지속되었다. 뿐만 아니라, 사회 개발 면에서도 충분한 개선이 이루어지지 않고 있다. 분쟁이나 기근, HIV/AIDS나 말라리아 등의 질병 그리고 누적 채무 등의 문제가 산적하고 있다.

그러나 1990년대 들어와서 냉전이 끝나고 아프리카를 둘러싼 국제 환경과 개혁 등 큰 변화가 생겼다. 즉 세계화(globalization)의 급속한 진전과 ODA 공여액의 감소, 빈곤 감축에 대한 개발 원조 아젠다(agenda)의 수렴 등 국제적 환경의 변화와 민주화 그리고 지방 분권, 재무 행정 개혁의 진전, 경제 자유화 · 구조 개혁의 지속 등 '아프리카 자신'의 변화이다.

이러한 국제 환경과 '아프리카 자신'의 변화가 결부되고 형성된 것은 외부적 변화압박도 있었지만 아프리카 내부에서의 변화에 대한 욕구가 있었기 때문이다. 이것은 아프리카인에 의한 아프리카를 위한 개발 이니셔티브로인 '아프리카개발을 위한 신 파트너십'(NEPAD)의 중요한 움직임으로 나타났다.

아프리카는 세계에서도 가장 심각한 문제를 안고 있는 대륙이다. 비록 최근 경제가 발전하고 있지만 여전히 절대빈곤 수가 줄어들지 않는다는 점, 분쟁 등의 정치 문제, 대륙내의 지역 · 국가간 경제격차, 빈곤 수의 증가 등 현재의 아프리카 대륙이 안고 있는 과제는 여러 가지에 걸쳐있다. 이러한 상황에 대해 선진국 및 국제기관들은 아프리카 대륙의 경제 문제에 대한 새로운 관점을 가지기 위해, 지금까지 다양한 개발 전략을 내세워 왔다. 2000년 유엔 밀레니엄정상회의에서 채택된 밀레니엄 개발 목표(Millenium Development Goals: MDG) 내용에는 아프리카의 빈곤 문제가 가장 중요한 항목으로 다루어졌다. 또한 2001년 9.11테러는 세계, 특히 아프리카대륙의 빈곤 문제에 주목을 더욱 가지게 만들었다. 이는 "빈곤이 테러의 온상이 된다"라는 인식이 공유되면서 국제사회의 아프리카 문제에 대한 공약(commitment)이 강해졌기 때문이다.

그러나 아프리카에 있어 무엇보다도 큰 문제로 간주되는 것은 여전히 지속되고 있는 다른 국가들에 대한 의존, 종속 구조일 것이다. 식민지 시대에 형성된 선진국과의 수직적 경제 시스템은 독립 이후에도 이어지고 있다. 아프리카 국가들은 독립 이래, 선진 국가들에 대한 의존, 종속적인 경제 구조로부터 벗어나기 위해 「자존(self-reliance)」과 「아프리카의 독자적인 발전(indigenous development)」이라는 두 개의 개발 이념을 언급하여 왔다. 그리고 각국의 연대를 통한 집단적 자존의 수단으로서 지금까지 다양한 연구자 및 아프리카 지도자에 의해 경제적 지역 협력 · 통합의 중요성이 폭넓게 주장되어 왔다.

본 글에서는 왜 독립 이래 아프리카 각국이 언급한 경제적 지역 통합에 근거한 개발 공약이 기대된 성과를 낳지 못하고 정체되어 있는가? 또한 현재 행해지고 있는 정책을 계속한다는 것이 실제로 국민들, 특히 빈곤층에 정말로 혜택을 가져올 것인가라는 문제의식의 출발점에서 현재의 개발 전략의 문제점을 「자존」과 「아프리카의 독자적인 발전」의 개념과의 관련으로부터 논한다.

이를 위해 아프리카의 현 문제점들을 살펴보고 또한 아프리카 지역통합체를 살펴봄으로써 이들 지역에서의 개발의제들을 검토해 볼 것이다.

II. 아프리카 현황과 문제점들

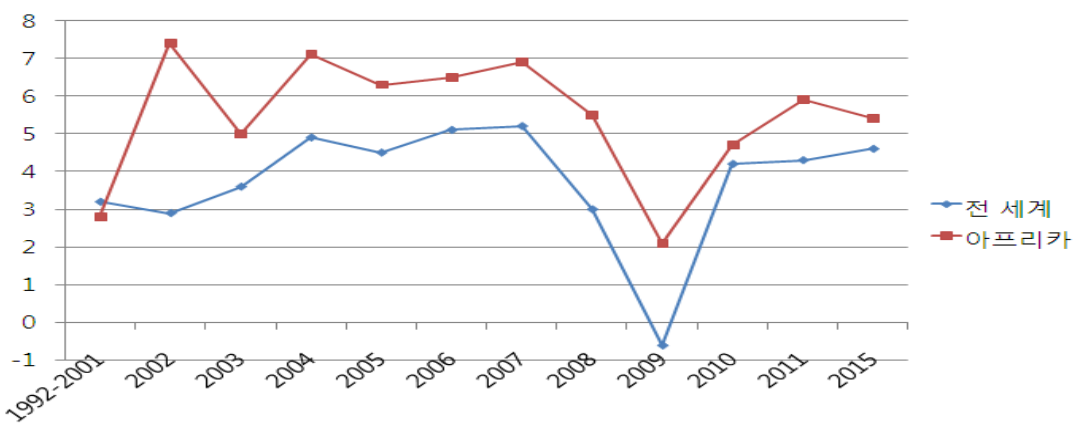
1. 최근 아프리카 경제현황

최근 아프리카 대륙에 커다란 변화가 일고 있다. 내전이나 각종 질병 등 부정적인 이미지를 떠오르게 했던 아프리카가 풍부한 천연자원과 정치적 안정에 힘입어 경제가 발전하기 시작한 것이다. 1990년대 후반에 3%대에 불과했던 아프리카 전체 실질 경제성장률은 2000년 이후 최근까지 5-6%대로 높아졌다.

석유 생산이 급증하고 있는 앙골라의 경우 2009년에 비록 일시적인 저성장을 기록하였지만, 2006~2008년까지 3년간 거의 20%에 달하는 고성장을 기록하였다. 또한 모잠비크나 탄자니아와 같이 석유 수출 실적이 없는 국가도 경제가 안정을 보이면서 6~7%의 고 성장세를 보이고 있다는 점에서 아프리카 경제의 변화를 엿볼 수 있다. 물론 2008년 하반기부터 시작된 글로벌 경제의 위축으로 2009년 아프리카 경제성장도 정체되었지만 다른 대륙에 비해 양호한 경제실적을 보이고 있고 2010년 이후에는 회복세를 보이고 있다.[1] 이처럼 지구의 마지막 미개척 시장으로서 아프리카에 대한 인식이 호전되면서 각국 정부나 기업들이 아프리카시장을 선점하기 위해 각축전을 벌이고 있다.

아프리카 국가들은 글로벌 경제위기 이후 경제회복을 보이고 있는데, 만약 글로벌 경제가 현 수준을 유지한다면, 아프리카 국가들의 2010년 성장률은 5%로 예상되며 2011년에는 5.5%의 성장을 예상하고 있다.

〈표 1〉 아프리카 경제성장률 추이 및 전망



출처 : IMF World Economic Outlook 2011

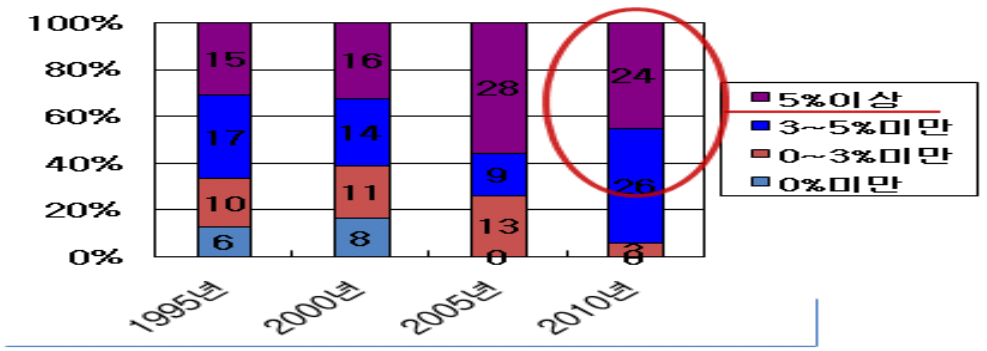
2. 아프리카 문제점들

1) 넓어지는 빈부격차와 「자원의 저주」

아프리카는 2005~2010년의 평균 GDP 성장률이 5%를 초과한 국가가 25개국에 달하고 있고, 또한 인플레이션 비율도 10년 전보다 1/5 정도로 감소하는 등 전체적으로 양호한 경제 실적을 나타내고 있다.

1) IMF, "Africa Economic Outlook 2011", (2010).

〈표 2〉 아프리카 국가들의 성장률 분포도



출처 : FAO – Economic and Social Development Department, 2010

그러나 아프리카는 아직도 심각한 빈곤 문제를 안고 있다. 사하라이남 아프리카에는 전 세계 최빈국들 중 2/3(34개국)를 차지하고 있으며 아직도 하루 1달러 이하로 생활하는 인구도 전체 인구의 30%를 넘고 있다.

최근 아프리카 경제 성장은 자원 수출에 견인되고 있다. 이러한 이유로, 일시적이지만 2004년 차드는 33.7%, 적도 기니는 32.7%, 2005년에 앙골라는 20.6 퍼센트의 GDP 성장률을 기록하기도 했다. 이들은 모두 산유국으로 석유 가격과 생산의 증가와 직결되었다. 또한 정치와 정부관리가 악화된 짐바브웨는 토지개혁의 혼란이 시작되기 직전의 1999년부터 2007년까지 연평균 5.4%의 GDP가 축소되었다.

원래 아프리카는 가난하지만 평등하다는 인식을 가지고 있었지만 독립 이후 아프리카는 불평등이 가속되고 있다. 아프리카 국가들의 지니 계수(Gini's coefficient)는 1960년의 0.378에서 2000년에는 0.506에 상승하였다.[2] 생산성이 낮은 「자급자족 경제」에서 서구 경제체제가 이식되면서 소득 격차가 발생하고 있다. 이러한 원인으로 최근 아프리카의 높은 경제 성장에도 불구하고 아프리카 국가들 중에는 빈국과 부국의 격차가 확대되고 있다. 특히 천연 자원의 수출에 의해 국민이 가난하게 되는 「자원의 저주」가 많은 아프리카 국가들에서 발생하고 있다. 그 이유 중 첫 번째는 천연자원 수출로 외화가 유입되고, 이로 인한 통화 가치의 급등에 의해 농업이나 제조업 등 다른 산업의 경쟁력이 꺾이는 「네덜란드 병」이 있다. 두 번째는 자원 가격의 변동 및 매장 자원의 유한성으로 인해 수출국은 장기적인 세입의 안정성을 기대할 수 없다는 문제이다. 그렇지만 조지 소로스는 자원 수출에 의존한 국가들의 관리가 취약한 점이 아프리카 「자원 저주」의 가장 큰 문제점이라고 강조하고 있다.[3]

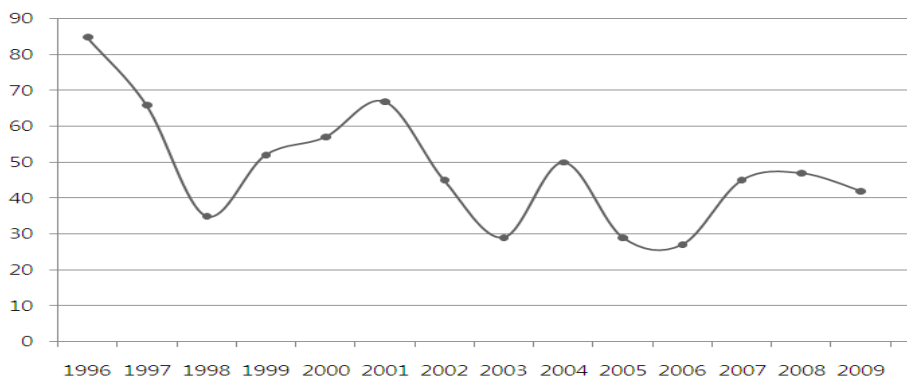
2) World Bank, "World Development Indicators". (Washington DC: World Bank, 2009).
3) George Soros, "The Resource Curse", *Project Syndicate*, (July 2003).

2) 분쟁과 질병

1980년대 구조 조정의 시대 이후, 아프리카는 빈부 격차의 확대와 분쟁발생이 보다 심각한 사태로 발행하였다. 아프리카 분쟁 연구자인 윌리엄 레노는 정부 기능이 축소한 가운데 아프리카 각지에서는 「그림자 정부」가 형성되고 냉전의 억압에서 벗어나는 동시에 이권을 노리는 개인(private) 집단이 내전을 양산 하였다고 분석했다.[4)]

1980년부터 2005년까지 아프리카의 분쟁 중 정부가 당사자가 된 것은 17건인데 반해 비정부 집단 간의 분쟁은 77건에 이르고 있다. 「분쟁 다이아몬드」의 사례에서 전형적으로 보여주듯이, 중서부 아프리카의 자원 밀수에 의한 수입이 무장 집단으로 흘러 들어가고 이는 분쟁 해결을 늦추는 원인이 되었다. 아프리카는 정부 기능의 축소가 무정부 상태를 가져오고, 국경을 넘는 활발한 자원의 거래가 분쟁을 영속화 시킨다는 것이다.

〈그림 1〉 아프리카 정정불안 지표



자료 : Marchés Tropicaux et Méditerranéens에 기반을 두고 저자 작성

아프리카의 인적 자원과 제도에 광범위한 타격을 주는 위협으로는 분쟁뿐만 아니라, 에이즈를 비롯한 질병의 증가도 중요한 요소이다. UNAIDS의 최신 보고에 의하면, 사하라이남 아프리카는 2009년 세계 에이즈 감염자의 67%(2,250만), 에이즈에 의한 사망자의 75 퍼센트(120만 명)를 아프리카가 차지하고 있다.[5)] 부모 중 한 쪽 또는 양쪽을 잃은 에이즈 고아는 1,480만 명에 달하고 있지만, 그 중에서 어떠한 공적 지원을 받는 사람은 전체의 15%에 지나지 않는다.[6)] 에이즈는 국경을 넘어 사람의 이동과 접촉에 의해 광범위하게 확대해 왔다. 아프리카 중에서도 에이즈 감염률이 높은 지역은 상대적으로 인프라가 잘 정비되고, 광물자원이 번창하여 광산이 발달한 남부 아프리카 지역이다. 이 지역

4) Reno, W. "Clandestine economies, violence and states in Africa", *Journal of International Affairs* 53, no. 2. (2000), p.459.
5) http://www.unaids.org/en/
6) http://www.avert.org/hiv-aids-africa.htm.

가운데에서도 경제가 상대적으로 좋은 보츠와나의 감염률은 높고, 내전으로 교통망이 끊겼던 모잠비크나 앙골라의 감염률은 평화가 실현될 때까지는 상대적으로 낮았다. 물론 아프리카의 지속적 성장에 있어, 농업 지원, 투자 확대, 인프라의 정비 그리고 국경을 넘나드는 유통의 확대는 필요 불가결하다. 그러나 이러한 발전도 광범위한 에이즈 대책과 조합시키는 형태로 디자인 되어야 한다.

Ⅲ. 아프리카 개발을 위한 지역통합과 지역별 협력기구

1. NEPAD와 아프리카 지역통합의 목적

1) NEPAD 설립 배경

NEPAD는 아프리카가 21세기의 제 문제들을 해결하고 대응하기 위한 노력의 산물로서 아프리카 지도자들이 채택했다. 아프리카 대륙에 존재하고 있는 다양한 위기적 상황에 대해, 아프리카 국가들의 이니셔티브로 발표한 NEPAD의 가이드라인에 대해 선진국과 국제기관에서도 적극적으로 받아들이고 있다.

NEPAD는 2001년 7월 OAU 정상 회의에서 채택됐다. NEPAD는 음베키(Mbeki) 전 남아공 대통령이 1998년에 제창한 「아프리카 르네상스」개념을 기반으로 하고 있다.[7] 이 아프리카 르네상스에 대한 토론은 아프리카의 현실을 직시하고 이전의 범아프리카주의를 재고한, 21세기 아프리카의 슬로건이 된 개념이며, 그 자체는 1990년대 후반부터 주목 받고 있었다.

NEPAD의 주요 내용은 주로 정치적 민주화와 굿 거버넌스(good governance)의 실현, OAU 등에 의한 분쟁의 해결, 높은 경제 성장과 실업의 감축, 민간 분야 성장과 외국 투자 실현에 의한 신 경제정책, 지역 통합의 촉진, 환경 보호 등이다.[8] 이후 2000년 세계 경제 포럼에서 아프리카의 지도자들이 대륙의 지속적 발전과 개발에 스스로 책임을 질 것을 서약한다고 밝힌 「밀레니엄 아프리카 르네상스계획」이 탄생했다. 그리고 그 중에 주장된 개념은 같은 해 「아프리카부흥 계획을 위한 밀레니엄 파트너십(the Millennium Partnership for the African Recovery Programs: MAP)」으로 구체화했다. 이것은 알제리, 나이지리아, 남아공 등 각국 대통령의 이니셔티브 하에 완성한 것이다.

또한 같은 시기에 세네갈에서는 압둘라이 와드(Abdoulaye Wade) 대통령이 세네갈의 한 국가에 그치지 않고 아프리카 대륙 전체의 개발 계획이 필요하다는 오메가 플랜(Omega Plan)이라는 개발계획을 책정했다. 거기에는 시장 메커니즘의 도입과 동시에 대규모 인프라를 통해 지역 및 대륙에서 합리적인 경제 개발 기반을 갖추는 것 그리고 투자를 유인하기 위한 환경조성의 필요성을 주장하였

7) 서상현, 「아프리카 이해」, (서울 : 다해출판사, 2004), p.167.
8) NEPAD 홈페이지, <http://www.nepad.org>.

다. 한편으로는 1980년대에 실시된 구조조정프로그램(SAP)에 대해, 그 정책이 아프리카 경제 성장을 강화하기는커녕 지속성이 없는 것으로 보고 빈곤을 더욱 강화했다며 일부 비판을 가하고 있다.[9] 그러나 전체적으로 아프리카 경제의 글로벌 시장 경제로의 참가를 재촉함을 목적으로 작성되고 있는 것이 최대의 특징이다.

이상의 2개의 계획, 즉 MAP와 오메가 플랜을 합체시키는 형태로 제 37차 OAU 정상회의에서 논의가 있은 후, 2001년 7월 신 아프리카 이니셔티브(New African Initiative: NAI)가 채택됐다.[10] 그리고 같은 해 10월 제 1차 NAI 실행 위원회(Implementation Committee)[11] 아프리카의 각 지역을 대표하는 15 개국의 수뇌로 구성된 의사 결정 기관에서 NAI가 명칭을 바꾸어 「아프리카개발을 위한 신 파트너십(NEPAD)」이 탄생되었다.

NEPAD는 구체적인 개발 계획이 아니라 아프리카 발전의 비전, 현존하는 문제, 그것에 대한 정부의 자세 등을 제시한 포괄적인 문서이다. NEPAD에서 목표로 하고 언급되었던 항목은 다음과 같다.[12]

① 향후 15년간 연간 7%의 GDP 성장률 달성, ② 1990년부터 2015년 사이에 절대적 빈곤 비율을 절반으로 감축 한다. ③ 2015년까지 모든 아동이 초등 교육을 받을 수 있도록 한다. ④ 성 평등을 달성하고, 2005년까지 초등 교육 및 중등 교육에 있어서 남녀평등을 달성한다. ⑤ 1990년부터 2015년 사이에 유아 및 아동의 사망률을 2/3 줄인다. ⑥ 1990년부터 2015년까지 임산부 사망률을 3/4으로 줄인다. ⑦ 2015년까지 보건 서비스를 모든 사람에게 제공한다.

또한 그 결과로서 경제 성장과 고용의 촉진, 빈곤과 불평등의 감축, 생산의 다양화, 경제 통합의 심화가 달성될 것이라고 기대하고 있다.

2) NEPAD와 지역통합에 대한 비판

NEPAD의 목적과 실행에 있어 역할은 긍정적인 면들이 많았다. 그러나 NEPAD를 둘러싼 다양한 논의가 존재하고, 언급되었던 목표가 얼마만큼 달성할 수 있는 것인가, 또한 그것은 정말로 아프리카 자신에게 주도권이 있는 것인가, 나아가서는 그것이 아프리카의 독자적인 발전을 목표로 했을 것일까 등의 회의적인 의견도 많다.

이 계획이 종래의 개발 이니셔티브와 다른 점은, ① 아프리카 지도자들에 의해 주체적으로 입안, 형성된 것. ② 지금까지의 아프리카 개발 전략에 대한 반성을 명확히 하고 민주주의의 확립을 언급한 것. ③ 새로운 개발접근을 채용하고, 글로벌 경제로의 참여를 목표로 한 것 등을 들 수 있다. ①의 주장에 의하면, 지금까지의 아프리카 개발 정책을 진행해온 아프리카경제위원회(ECA)는 유엔 기관의 하나이

9) ECA, "Republic of Senegal-One People-One Goal-One Faith Omega Plan for Africa", (2000), <http://www.uneca.org>.
10) 서상현, op, cit,. p.168.
11) 아프리카의 각 지역을 대표하는 15 개국의 수뇌로 구성된 의사 결정 기관.
12) NEPAD, document, article 18, (2001). 〈http://www.nepad.org>.

고, 엄밀히 말해 「아프리카 독자적」 기관이라고는 할 수 없다. 따라서 NEPAD가 아프리카인 지도자의 주도권 하에 작성되고 그 추진 주체가 OAU라고 말한다면 맞을 것이다. 그러나 실제로 그 중요성을 보면 그것이 「아프리카 독자적인 발전」을 목표로 한 것인지에 관하서는 의문을 갖지 않을 수 없다. 또한 ②에 관해서는 지금까지의 아프리카 경제 낙후의 원인을 식민지 정책 · 냉전 · 구조 조정 정책 및 국제 경제 시스템 · 각국의 경제 정책의 미비 등으로 비판한다면, 과거의 반성을 통해 국민들을 위한 경제 발전의 방향성을 모색하고 있다는 점은 분명하다.[13] 또한 NEPAD 문서에는 「각 국가들과 각 지역의 우선 사항 · 개발 계획은 국민들의 참여에 의해 작성되어야 한다」라고 명기되어 있다.[14] 그러나 실제로는 NEPAD의 구상, 작성에 시민단체나 일반 국민들의 참여는 대부분 이루어지지 않았다는 사실에 많은 비판을 받고 있다. 그리고 ③의 아프리카 글로벌 경제에의 통합 지향이 NEPAD의 최대 특징으로 되어 있다.

NEPAD는 아프리카 대륙을 글로벌 경제에 통합하는 것을 목표로 하고 있고, 지금까지 아프리카 경제의 낙후 원인을 식민주의, 냉전, 국제경제 시스템에 대한 각국의 잘못된 경제 정책 등에 있었다는 점을 인식하고 아프리카 경제의 재건은 글로벌 경제로의 통합에 의해 가능하다고 보고 있다.[15]

그러나 NEPAD는 역내의 연구자나 NGO를 중심으로 많은 비판을 받고 있다. 먼저 「아프리카인의 주도권」을 강조하고 있음에도 불구하고 정부가 일반 국민들이 아니라 경제계와의 의논에 의해 정책을 책정하고, 다수의 국민들이 계획 수립에 접근할 수도 없고 나아가서는 계획의 존재 자체를 모르는 사람이 대다수라는 사실이다. 국민들의 개발 전략 책정에의 참가 중요성은 반복적으로 기술되어 있지만 실제로는 각국 지도자들의 교섭을 통해 탑다운(topdown)방식으로 만들어졌고 국민들은 그 프로세스로부터 배제되어 있다.

또한 NEPAD가 아프리카의 경제 자립을 목표로 한다고 하면서도 여전히 ODA에 의거하여, 새로운 ODA를 요구하고 있다는 점도 고려할 상황이다.[16] 아프리카의 자립성을 강조한 반면, 실제로는 선진국이나 국제기관으로부터의 원조 의존 체질로부터는 벗어나지 못하고 있다는 것이다. 그러나 비판의 대부분은 아프리카대륙의 글로벌 경제로의 통합지향으로 향하고 있다는 것이다. 구체적으로는 NEPAD가 아프리카 발전의 원동력을 다국적기업의 투자와 선진국에서의 원조에 의존하고 있는 점을 들 수 있고, 「아프리카를 다국적기업에 저가로 판매한다」라는 슬로건이 나올 정도로 많은 항의 운동이 전개되고 있다. 그 중에서 특히 NEPAD가 선진국과의 무역 확대, 직접 투자 도입을 축으로 하는 아프리카의 경제 재건을 목표로 하고 있는 것에 대해, 선진국에 대한 의존, 종속이 더욱 깊어지는 것은 아닌가라는 우려가 강하다. 아데데지(Adedeji)는 2002년 4월 케냐에서 열렸던 아프리카 포럼에서 NEPAD에 대해 「자력갱생」, 「지속성」, 「발전에 있어서 민주주의」, 「발전에 의한 이익의 공정하고

13) NEPAD, op. cit., article 18.
14) Ibid. article 47.
15) Ibid. article 90-91.
16) Ibid. article 152.

평등한 분배」라는 4가지 기본 원칙이 잊혀지고 있다고 비판하고 있다.[17] 또한 원조에 있어서 국제사회나 선진 국가들과의 관계가 강화되는 것은 당연하다고 했다. 따라서 이대로는 아프리카 경제의 의존, 종속 체질을 더욱 강하게 할뿐만 아니라, 아프리카 국민들의 새로운 궁핍화가 초래될 것이라고 경고하고 있다. NEPAD에 대한 비판의 소리에 공통되고 있는 것은 그 패러다임이나 모델 자체가 세계은행이나 IMF가 책정한 SAP와 근본적으로 다르지 않다는 것이다.

2. 아프리카 주요 지역공동체 현황

NEPAD가 아프리카 경제통합을 목적으로 활동하는 기구이지만, 아프리카는 53개국으로 구성된 큰 대륙이다. 따라서 아프리카를 접근함에 있어 개별국가들을 중심으로 접근하기에는 너무나 다양한 문화와 정치체계 그리고 경제상황 등으로 효율적으로 접근하기 힘들다. 따라서 아프리카개발을 분석함에 있어 지역별 혹은 권역별 공동체를 중심으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 아래에서는 사하라이남 아프리카의 대표적인 공동체를 중심으로 특징들을 살펴본다.

1) 서부아프리카제국경제공동체(ECOWAS)

ECOWAS는 서부아프리카 15개국을 회원국으로 한 지역통합 기구로 1975년 5월 28일 창설되었으며 나이지리아 아부자(Abuja)에 본부를 두고 있다.[18] 이 기구는 서부아프리카 관세동맹을 기반으로 각국의 독립 이후, ECA의 주도로 지역 경제협력기구 창설 흐름에 의해 설립된 것이다. 집단적 자력갱생을 실현하는 기관으로 기대됐지만 현실적으로는 EU를 모델로 한 기구로서 탄생했다. 현재는 역내 경제 활동의 전 분야에서 협력과 개발을 촉진할 것을 목적으로 하고 있고, 농공업 개발 분야에서의 협력, 인력 · 서비스 · 자본의 자유이동, 경제 정책의 조정, 가맹국간에 역외 공통관세의 설정을 통해 최종적으로는 공동 시장의 창설을 주목적으로 하고 있다.[19]

ECOWAS 설립의 기본적 이론은 다음과 같은 서아프리카 공공정책에 관한 3가지 중요한 목표에서 잘 드러나고 있다.

첫째, 서아프리카 제국은 외부세력에 의한 경제적 지배 및 착취에 대항한 투쟁에서 성공을 하기 위한 조치가 필요하다. 즉 그러한 투쟁에서 성공하기 위해 약소국들은 외부적 지배에 효과적으로 대항할 수 있도록 최대한의 협력을 필요로 한다는 것이다. 둘째, 빈곤의 경감 및 궁극적인 제거는 튼튼한 경제기반에 달려있다. 셋째, 국가별 경제발전의 한계성 때문이다.

---

17) Adebayo Adedeji, “Key Note Address..From the Lagos Plan of Action to the New Partnershipfor African Development and From the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: Wither Africa?”,(African Forum for Envisioning Africa),(2002), p.8 〈http://www.uneca.org〉

18) http://ecowas.int/

19) http://ecowas.int/

독립 후 20여 년 동안 대부분의 서아프리카 국가들은 경제발전 노력에 실패하였다. 이는 협소한 국내시장만을 기초로 발전전략을 시행하였기 때문이다. 따라서 2억2천 명의 소비자를 포함하고 있는 대단위 경제공동체의 설립은 생산 활동과 새로운 산업의 창출로 이어져 규모의 경제를 실행할 수 있다.

ECOWAS의 주요 수출 산품은 원유, 석유 정제품 등의 에너지 제품이나 금, 다이아몬드, 보크사이트 등의 광산 자원 그리고 코코아 커피, 땅콩류 등의 농업 제품이다. 또 비교적 인구 밀도가 높은 국가들로 구성되어 있고, 풍부한 천연 자원을 갖고 있는 것이 특징이다. ECOWAS는 최근 풍부한 천연 자원에 주목을 받고 있으며 미국을 중심으로 한 많은 선진 다국적기업이 투자를 하고 있다. 그러나 이러한 혜택은 일반국민들에게는 돌아가지 않고 있으며 여전히 빈부격차와 빈곤감축이 이루어지지 않고 있다.

2) 동아프리카 공동체(East African Community: EAC)

1967년 6월 1일 통신, 재정, 상업, 산업 그리고 사회간접 서비스의 협력을 위해 케냐, 탄자니아, 우간다 세 국가가 협력하여 만든 경제공동체 기구이다.[20] 이 공동체는 1961년 동아프리카 공동 서비스 기구로써 조직되었으며 동아프리카 공동체는 초기의 친밀한 협력관계를 계속하기 위한 우호적인 발전관계를 지속하였다. 회원국 세 국가들은 모두 영국의 통치를 받았으며 독립 때 까지 엄격한 국가간 제도들이 이미 존재했었다. 다른 동아프리카 국가들의 참여 가능성을 포함한 여러 가지 전망속에 1967년 동아프리카 공동체 조약이 15년간의 기한으로 체결되었다. 그러나 동아프리카 공동체는 1977년 12월 조약이 파기되었다. 정치적으로 우간다의 이디 아민(Idi Amin)은 탄자니아의 니에레레 대통령과 반감을 가지고 있었다. 그리고 케냐의 조모 케냐타(Jomo Kenyatta)와 아민과도 비우호적이었다. 그러나 정치적 요인 보다는 경제적 요인이 그 기구의 붕괴를 가져온 주요 요인이었다. 케냐의 우월한 산업능력은 두 나라에 비해 상대적 이점이 있었다. 케냐가 자본주의를 강조하였던 반면, 탄자니아는 사회주의적 요소를 강조하였다. 아민 하의 우간다 경제는 침체되어 갔다. 이와 같은 요인으로 동아프리카 공동체의 붕괴가 가속화되었고 마침내 1977년 해체되었다.

그러나 1981년 1월초 세 국가의 대통령이 캄팔라에서 회동한 이래 이들 세 국가는 1983년부터 새로운 협력방안을 계속 모색해 왔었다. 다시 지역통합의 움직임이 일어나기 시작한 것은 1990년대 초로서 1993년 동아프리카협력기구가 발족되었다. 이후 이 기구 하에서 3개국의 정상들은 다방면의 걸친 협력을 모색한 끝에 2000년 동아프리카공동체가 다시 설립되었다. 2001년에는 동아프리카입법의회와 동아프리카재판소가 창설되었다.[21]

또한 이들 회원국들의 관세동맹이 2005년 1월1일부터 발효되었다. 이 관세동맹으로 세 나라 간의 교역에 있어서 원료에는 무관세가, 반가공품은 10%의 세율이, 완제품에 대해서는 25%의 세율이 적용된다. 그리고 비교적 제조업이 발달한 케냐에서 우간다와 탄자니아로 수출되는 물품에 대해서는 5

20) http://www.eac.int/

21) 국제지역정보 제9권 2호(통권 139호), "동아프리카/관세동맹의 발효와 동아프리카 지역 통합", 2005.2.1

년 동안 한시적으로 부가적인 관세가 부과된다. 2007년에 르완다, 부룬디가 가입함으로써 현재 5개국으로 구성되어 있다.

3) 남부아프리카개발공동체(Southern African Development Community)

SADC는 남부아프리카 개발조정협의회(SADCC)의 후신으로 남부아프리카 정부와 국민들간의 긴밀한 협력으로 탄생하였다.

1980년에 탄생한 SADCC는 1992년 7월 17일 회원국 정상들이 나미비아 윈트훅(Windhoek)에서 남아공의 인종차별정책이 종식되어감에 따라 남아공에 대한 적대관계를 청산하고 남아공을 회원국으로 받아들여 그간 회원국간 역내경제조정차원에 머물던 SADCC의 역할을 전환하여 지역 경제통합 및 공동발전에 목표를 두는 SADC창설에 합의하였다.[22)]

이와 같이 이름을 변경한 SADC에는 1994년에 남아공이, 1995년에 모리셔스가 각각 가입하였고, 1998년에 콩고민주공화국과 세이셸이 가입하여, 1990년 가입한 나미비아와 더불어 현재 15개국이 회원국으로 구성되어 있다.

이렇게 설립된 SADC는 그 기본조약에 SADC의 설립목적으로 첫째, 역내발전과 경제성장을 이루고, 빈곤퇴치 및 생활수준의 질적인 향상 도모 지역통합을 통한 사회적 이익 증대, 둘째, 역내 공통의 정치적 가치 및 시스템들의 발전, 셋째, 역내평화와 안전보호 및 제고, 넷째, 역내 및 회원국의 각종 프로그램간의 상호 보완성 유지, 다섯째, 역내 각종 자원 및 고용의 생산 활용의 극대화 및 환경의 효율적 보호, 여섯째, 역내 주민간의 역사적, 사회적, 문화적 친밀성과 유대의 장기적 강화 및 통합 등이 그것이다.[23)]

SADC 회원국들은 그간의 남부아프리카의 경제적 후진성을 역내 경제협력 및 통합을 통하여 극복할 수 있을 것으로 확신하고 있으며, 이러한 지역적 경제통합을 성공적으로 수행함으로써 남부아프리카국가들의 공동의 번영 및 평화가 실현되어질 것을 기대하고 SADC 활동을 지지하고 있다.

Ⅳ. 우리나라 대아프리카 개발협력의 지역별 의제

1. 우리나라의 대아프리카 개발협력 현황

최근 우리나라의 대아프리카 개발협력은 2006년과 2009년에 개최된 한-아프리카개발협력포럼에 잘 나타나 있다.

22) http://www.sadc.int/
23) http://www.sadc.int/

처음으로 개최된 2006년 포럼에서 우리나라는 아프리카에 대한 개발협력 강화를 모색했다. 이는 노무현 대통령이 나이지리아에서 발표한 "아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브"를 발표하면서 구체화 되었다. 이 이니셔티브에서는 아프리카에 대한 공적개발원조(ODA) 규모를 2008년까지 2006년보다 세 배로 늘리고 향후 3년 내 아프리카인 1,000명을 초청, 개발경험을 전수하는 한편, 봉사단과 의료단 파견인력을 대폭 확대하는 것 등이 주요 골자이다. 이 밖에도 아프리카의 식량문제 해결을 위해 농업과 수산분야 지원을 확대하고, 정보화격차(Digital Divide) 해소 사업지원을 추진하는 한편, 아프리카 국가들의 무역역량을 강화하기 위해 무관세, 무쿼터 수입품목을 확대하고 '한-아프리카 경제협력 포럼'을 구성하는 등 10대 협력지원 방안을 밝혔다.[24)]

또한 2009년 개최된 제 2차 한-아프리카 포럼에서는 "서울 선언"을 발표하였는데 주요 내용은 우리 정부의 대 아프리카 원조규모를 확대하는 것이다.

구체적으로 살펴보면, 2012년까지 한국의 대 아프리카 ODA를 2008년 대비 두 배 수준인 2억 달러로 증액, 아프리카가 빈곤을 퇴치하고 지속가능한 발전 달성을 지원함과 동시에 아프리카 국가들과의 파트너십을 강화하는 것이다. 이외에도 농업 및 농촌 개발 분야, 교육 및 직업훈련 분야, 공중보건 서비스 분야, 정보통신기술 분야 등 10가지 항목 하에 기술전수, 인력파견, 프로그램 협력, 제도 개선 등의 다양한 개발 협력에 합의 하였다.

개발 의제 요지는 개도국을 지원하는 방식을 기존의 자금 지원 일변도에서 벗어나 개도국의 장기 역량을 강화하는 데 중점을 두는 이른바 경제 성장을 동반한 개발로 패러다임을 바꾸는 것이다.

2. 아프리카 지역별 개발의제

위에서 언급한 바와 같이 아프리카는 크게 지역별 공동체가 있다. 아프리카를 접근할 때에는 이들 지역별 혹은 권역별 공동체를 중심으로 살펴보는 것이 중요한데 그 이유는 아프리카가 국가 수가 많고 또한 지역별 특성이 다르기 때문에 공통 요소들을 가지고 있는 권역별 지역공동체를 중심으로 지역별 개발의제를 살펴보는 것이 바람직하기 때문이다.

① 서부아프리카 지역개발의제

서부아프리카는 최근 원유와 천연가스 등 에너지오일머니 유입으로 많은 인프라건설과 에너지자원 개발이외의 다양한 산업 요소들에 투자를 하고 있다.

특히 세네갈을 중심으로 가나, 기니 등은 절대적으로 부족한 식량을 자급자족하기 위해 많은 노력들을 기울이고 있다. 세네갈의 와드 대통령은 벼농사를 통해 세네갈의 식량자급을 위해 많은 노력을

24) http://www.news.go.kr.

기울이고 있는데 최근 중국의 원조를 받아 큰 효과를 거두고 있다.

2009년 11월 한-아프리카 포럼 당시 한국을 방문한 와드 대통령은 "한국 정부의 농업 SOC 관련 기술은 세계 최고수준으로 알고 있다"라며, "세네갈의 식량자급계획인 'GOANA'정책[25]의 성공을 위해 한국의 기술지원과 협력을 요청 한다"고 말했다.

세네갈은 식량문제 해결을 위해 아직 많은 부분들이 부족하다. 특히 부족한 관개시설 확충과 우량 농지 조성, 경쟁력 있는 농민 후계자의 육성이 중요하다. 따라서 우리나라는 한국농어촌공사와 KOICA 등을 통해 인프라 개발 및 농지조성사업과 농식품 가공단지 건설 등을 지원할 수 있다.

일본의 JICA는 말리, 나이지리아 등에서 대규모 관개 지구의 협력을 실시하고 있으며 최근에는 가나에서 소규모 농업 진흥 계획 등 소규모 농민 참가형의 벼농사 협력도 실시하고 있다. 특히 관개시설 개발과 병행하여 우량 품종의 도입, 재배 관리, 수확 후 처리, 유통, 마케팅 등의 사업에도 관심을 가질 필요성을 언급했다. 이는 모든 것을 일본의 협력으로 커버하기는 불가능하기 때문에, 국제 농업연구협의 그룹(CGIAR)산하의 국제 농업연구 기관과 다른 원조국과의 제휴를 통해 종합적인 접근을 시도해야 한다고 주장했다.

또한 서부아프리카는 나이지리아를 중심으로 인구가 가장 많은 지역이기도 하다. 이로 인해 실업자 또한 다른 지역에 비해 높은 지역이다. 이는 대다수 국민들이 농업에 종사하거나 에너지자원에 의존하는 경제구조로 인해 일자리가 창출되지 않기 때문이다.

따라서 중소형 플랜트 사업지원을 통해 이들 지역에서 일자리 창출이 급선무이다. 이를 위해 국내의 고용효과는 커지만 경쟁력을 잃어가는 일부 중소기업들과 직업훈련원이 공동으로 진출할 경우 서부아프리카 지역의 높은 실업률을 해소하고 동시에 생필품 수입대체 시장을 형성함으로써 아프리카의 제조업 기반을 만들어주는 역할도 할 수 있을 것이다. 물론 가장 중요한 것은 고급기술을 가질 수 있도록 인력개발에 힘써야 한다.

② 동부아프리카 지역개발의제

동부아프리카는 다른 지역에 비해 상대적으로 자원이 빈약한 지역이다. 따라서 이 지역은 주로 관광산업이나 농업 등에 의존하는 경제구조이다. 그러나 케냐를 제외하고는 아직 1인당 소득에서 세계 최빈국 상태를 벗어나지 못하고 있다.

이러한 빈곤을 해결하기 위해서는 현재 강점을 가지고 있는 농업을 더욱 발전시키거나 혹은 농업을 식량자원이외의 부가가치를 높일 수 있는 원료로 사용해서 고소득을 올리는 방안이 있다. 케냐 정부 통계에 의하면, 국민의 80%가 농업에 종사하고 있지만 농작물의 부가가치를 향상시키지 않기 때문에 수입 증대를 할 수 없고 가난한 농민들도 적지 않다.

25) GOANA은 Great Offensive for Food and Abundance로 2015년까지 세네갈이 식량을 자급자족한다는 계획을 말함; http://allafrica.com/stories/200805070623.html.

JICA는 '능력개발을 위한 아프리카연구소'(AICAD: African Institute for Capacity Development) 프로그램을 만들어 농민들을 위한 기술 지원을 실시하고 있다. AICAD는 케냐의 수도 나이로비 북부 주자(Juja)소재의 조모케냐타 농공 대학(Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology)에 본부를 두고, 기술 개발에 의한 아프리카의 빈곤 감축을 목적으로 활동하고 있다.[26]

AICAD는 부가 가치의 기술 연수를 2009년 11월부터 시작하고 있다. 지금까지 케냐, 우간다, 탄자니아의 농업 종사자에게 연수를 실시하였다. 농산물의 부가가치는 원재료 보다 값이 비싸고, 품질 기한이 긴 제품으로 가공하는 것으로, 생산자의 수입 증가가 예상된다. 예를 들면, 우유를 치즈나 버터 등의 제품으로 가공하면 수입이 증가하는 것이다. 또한 아프리카의 풍부한 과일들을 이용하여 주스를 만드는 가공공장을 건설함으로써 보다 큰 부가가치를 올릴 수 있다.

또한 동부아프리카는 에너지 자원이 풍부하지 않는 지역이다. 따라서 대부분의 동아프리카 국가들은 에너지를 수입하는 국가들로 이를 대체할 수 있는 대체에너지를 개발해야 한다.

대체에너지로 태양열, 지열 등에 대한 투자도 있지만, 아프리카의 풍부한 농지를 이용한 바이오 에너지 개발 사업도 충분한 타당성이 있다. 2007년 OECD 보고서에 따르면 2050년도에는 아프리카가 전 세계 바이오에너지 작물 재배면적의 40% 이상을 차지할 것으로 전망할 정도로 아프리카는 바이오에너지 개발에 필요한 충분한 유휴지가 있다.[27] 즉 아프리카는 광범위한 유휴 농경지와 풍부한 노동력을 가지고 있어 다른 어느 지역보다 바이오에너지 개발 잠재력이 높은 것으로 평가되고 있어 이를 활용하기 위한 기술지원과 바이오연료 농장개척 방안 연구가 필요하다.

이밖에도 케냐와 르완다는 IT 산업에 집중적으로 투자하고 있다. 케냐의 경우 이동통신 보급률이 이미 60%를 넘어설 정도로 빠르게 확산되고 있고, 이동통신을 통해 은행업무와 보건업무 등을 함으로써 빈곤층에게도 그 혜택이 돌아가고 있다.

르완다의 경우도 카카메 현 대통령이 농업구조에서 탈피하여 IT 산업을 집중적으로 육성함으로써 아프리카의 IT 허브 국가로 만들 야심찬 계획을 추진하고 있다. 이를 위해 르완다에서는 초등학교에서 이미 노트북을 이용한 수업이 등장하였다.

③ 남부아프리카 지역개발의제

남부아프리카는 다른 지역에 비해 공업이 상대적으로 발전한 지역이지만, 남아공을 제외하고는 아직도 농업과 광물자원에 의존하는 국가들이 많다. 최근 남부아프리카 국가들 중 모잠비크는 아프리카에서 가장 경제성장이 빠른 국가인데, 이는 농업의 발전과 광물자원개발 등의 때문이다. 특히 농업발전을 위해 많은 노력을 기울이고 있는데 우리나라도 모잠비크 농업발전을 위해 현재 경제발전경험 공유사업(KSP: Knowledge Sharing Program)을 통해 영농기술 등을 지원하고 있다. KSP는 수원국

26) http://aicad-taku.org/
27) OECD, 2007.

의 경제 상황에 대한 연구와 정책자문, 정책 실무자들의 교육과 연수에 기초한, 한국형 통합 경제개발 정책 컨설팅 사업이다. KSP는 2004년부터 기획재정부가 주관하고, 한국개발연구원(KDI)에 의해서 추진되어왔던 사업이다.

특히 세계 최빈국에서 최단기간 내 세계 10위권 경제대국으로 성장한 국가로서 우리의 고유한 경험이 개도국 경제 성장에 효과적인 자문을 해 줄 수 있을 것이라는 의도에서 비롯된 결과이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 한국의 경제발전경험을 기초로 실증적인 정책대안을 제시하고자 하는 정책 컨설팅이라는 것이다. 과거 한국의 놀라온 경제성장을 하나의 모델 케이스화하여 일률적으로 개도국에 수출하겠다는 위험한 사고에서 우리의 경험에 기반을 두지만 각 나라의 요청에 맞게 대상국의 개발수요를 충족시키기 위한 맞춤식 사업이라는데 그 의의가 크다고 하겠다. 모잠비크에서는 2008년부터 우리나라가 농업기술보급체계 구축 시범사업을 실시하였다.[28]

〈표 3〉 한국의 아프리카 KSP 사업[29]

구 분	대상국가
2006년	알제리
2008년	모잠비크, 알제리
2009년	리비아, 가나, 알제리
2010년	DR 콩고, 가나, 카메룬, 탄자니아, 적도기니

그러나 '한국형 경제발전'에 대한 문제점으로는 충분한 논의가 부족하다는 점이다. 이와 같은 사업은 지금처럼 요청에 의한 컨설팅의 방식보다 다원화될 필요가 있으며, 이러한 논의는 현재도 지속되고 있는 '한국형 원조란 무엇인가?'에 대한 논의와 연결된다. 현재 컨설팅 결과로 제시된 내용을 살펴보면, 과거 한국이 IMF로부터 제안 받았던 워싱턴 컨세서스(Washington Consensus) 방식에서 크게 벗어나지 않는다.

우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입을 하였고, 우리나라 ODA시장의 개방에 따른 선진국 컨설팅 기업과의 경쟁도 더욱 가속화 될 예정이다. 이러한 변화 속에서 KSP사업이 보다 잘 정착되기 위해서는 많은 노력이 수반되어야 한다. 가장 시급한 것 중에 하나가 지역연구의 축적이다. 그러나 우리나라의 경우 지역연구의 축적은 고사하고 정부 간에 가지고 있는 지역별 연구와 정보자료조차 공유되고 있지 못하다. 또한 KSP와 같은 패키지형 사업은 다른 여러 공여사업과의 연계성들이 강조되는 만큼, 기존 ODA사업에 대한 통합적인 협력체계가 구축되어야 한다.

28) (사) 한국개발전략연구소, "모잠비크 지식공유사업 현지수요조사 실시", http://kds.re.kr/bbs/bbs/board.php?bo_table=whatsnew_kor&wr_id=43에서 검색.
29) 한국경제신문, "1달러 투자해 10달러 빼먹어…'차이나프리카'에 균열". 2010. 5. 25일자,

④ 일본의 아프리카개발 주요 의제

일본은 TICAD를 통해 아프리카 개발의 주요 의제를 다루고 있다. 지난 2009년에 열린 제4차 TICAD를 통해 일본의 아프리카 주요 개발 의제는 아프리카 경제발전, 생활수준 향상, 기후변화 대책 등이었다.

최근 6% 이상의 높은 경제성장세를 이어 나가고 있는 아프리카 경제의 지속적인 발전을 지원하기 위한 방안을 협의하고, 특히, 아프리카와의 교역 및 투자 확대, 사회 인프라 개발, 농업 생산량 확대 등에 관한 논의가 집중적으로 이뤄졌다. 또한 아프리카 생활수준 향상을 위한 논의도 있었다. 아프리카는 아직 전체 인구의 30% 이상이 하루 1달러 미만으로 생활하고 있는 절대적인 빈곤상황으로 이를 타개해 전반적인 생활수준을 향상시킬 수 있는 국제사회의 지원 방안을 논의하였다. 이와 관련하여 아프리카 빈곤 퇴치 및 생활수준 향상을 위해 UN에서 추진하고 있는 새천년개발목표 달성을 위한 논의가 비중 있게 다뤄졌다.

이밖에도 기후변화에 대한 대책도 논의하였는데, 최근 지구온난화 가속화로 인한 기후 변화에 대응할 방안 논의와 특히 농업에 대한 의존도가 높은 아프리카 경우 기후변화에 따른 영향을 가장 크게 받고 있는 지역이므로, 홍수 · 가뭄 등 기상재해에 따른 피해를 최소화할 수 있는 국제사회의 지원 대책이 집중 논의되었다.

Ⅴ. 나가기

아프리카에 있어서 지역 통합 정책은 그 숭고한 이념에도 불구하고 본래의 개발 목표를 달성할 수 없는 상태에 있다. 지역주의가 대두한 시대에 유럽에서의 경제 협력 · 통합이 심화되어 아프리카에서도 그것이 가능하다는 희망적 관측이 많은 연구자 가운데에서 공유되고 전달되었다. 그러나 그것은 이념만이 앞서고 실질적으로 대륙의 상황을 주의 깊게 관찰하지 않았다. 그 결과 선진국에의 의존 · 종속 관계를 해소하기는커녕, 보다 심화되었고 독립 당초의 발전 목표는 실현되지 못하고 있다. 문제가 되는 것은 지역 통합의 목적과 결정의 변화일 것이다. 이전에는 아프리카의 독자적인 경제 발전의 수단으로서 경제 협력 · 통합이 목표로 되어 왔지만, 어느새 목적이 FDI 유치로 되고, 그 때문에 지역 통합을 추진하려는 경향이 희석되고 있다는 것이다. 이것은 아프리카의 자력갱생의 발전이나 「아프리카 독자적인 발전」기반의 상실을 가져오고 있다. 특히 현실적으로 많은 아프리카 국가들은 글로벌 경제로의 통합을 통해 현존하는 또는 잠재적인 토착 기업을 희생물의 한 형태로, 보다 강력한 다국적기업의 지배하에 놓이게 하는 사태가 발생하고 말았다. 이와 같은 문제에 대한 지적은 개발도상국간의 지역 통합이 활발했던 60년대 이후 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고, SAP로부터 NEPAD로 변화하는 가운데에서도 개선되지 않았다.

따라서 현재의 개발 전략은 “아프리카인들이 역내의 천연 자원을 아프리카 개발을 위해 최대한 활용한다”라는 본래의 역내 발전의 방향으로부터 크게 벗어나 있다. 아프리카 대륙이 가진 많은 풍부한 자원을 스스로의 경제 활동에 최대한 활용하지 않을 뿐만 아니라 그 대부분을 선진국에 수탈되고 있는 것은 선진국과의 수직적 경제 관계의 지속을 나타내고 있다. 또한 비록 FDI 유입과 천연자원 수출에 의해 GDP가 증가했더라도 그것들이 다국적기업에 의해 주도된 것이라면, 그것은 ‘아프리카의 독자적인 발전’이라 할 수 없다.

특히 GDP와 GNI의 괴리 및 GNI의 불평등 분배의 문제는 개선되지 않고 있다. 앞에서도 언급했던 것처럼, GDP 성장률 중시의 개발 목표에도 큰 위험이 내포하고 있다. 아데데지(Adedeji)는 아프리카와 같은 경제 구조를 볼 때 GDP에 의한 현혹된 경제 성장률에 주의하지 않으면 안된다고 강조하고 있다. 그는 빈곤감축에 회의적이고 아프리카에 있어 가장 필요한 것은 단순한 성장이 아니라, 의존형 경제를 자력 갱생형으로 변화시키는 것이라고 말하고 있다. 앞에서 언급했듯이 NEPAD는 7%의 GDP 상승을 목표로 하고 있다. 그러나 그것이 절대 빈곤인들의 생활수준을 향상시켰다는 지표로 연결된 것은 없다. 현재 시행되고 있는 FDI 유치에 근거한 개발 전략은 GDP 성장을 의식한 것만은 아니지만 그 자체가 경제 성장 및 빈곤의 해소로 간주되는 것은 위험한 것이다. 또한 경제 기반이 약한 아프리카 국가들에 있어서는 정부의 역할이 필연으로 중요해 지고 있다. 그러한 의미에서 SAP로부터 NEPAD까지 계속된 정부의 역할에 대한 경시의 경향은 아프리카에 새로운 혼란을 가져올 것으로 생각된다.

위에서 살펴보았듯이 아프리카는 현재 NEPAD를 중심으로 아프리카경제 부흥을 위한 노력을 하고 있지만 이것이 아프리카의 경제 종속체제를 벗어나게 만들지는 못하고 있다. 따라서 최근 아프리카는 지역별 혹은 권역별 공동체를 중심으로 경제 및 정치적 통합을 추진하고 있다. 이는 유사한 정치구조와 자연환경 그리고 지리적 인근성으로 보다 쉽게 접근할 수 있기 때문이다. 따라서 우리의 아프리카 개발전략도 이들 공동체를 중심으로 개발의제를 발굴하고 협조해야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

서상현, 「아프리카 이해」, (서울 : 다해출판사, 2004).

한국경제신문, 2010. 5. 25일자, "1달러 투자해 10달러 빼먹어…'차이나프리카'에 균열".

국제지역정보 제9권 2호(통권 139호), "동아프리카/관세동맹의 발효와 동아프리카 지역 통합", 2005.2.1

(사) 한국개발전략연구소, "모잠비크 지식공유사업 현지수요조사 실시", http://kds.re.kr/bbs/bbs/board.php?bo_table=whatsnew_kor&wr_id=43에서 검색.

2. 국외문헌

Adedeji, Adebayo, "The Monrovia Strategy and The Lagos Plan of Action: Five YearsAfter,"in Adebayo Adedeji and Timothy Shaw (eds.), Economic Crisis in Africa, (Lynne Rienner Publishers, 1985).

Adedeji, Adebayo, "KEYNOTE ADRESS.. From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for African Development and From the Final Act of Lagos to the Constitutive Act: Wither Africa?" (The African Forum for Envisioning Africa, April, 2002).

ECA, "Republic of Senegal-One People-One Goal-One Faith Omega Plan for Africa", (2000), <http://www.uneca.org>.

FAO - Economic and Social Development Department, 2010.

George Soros, "The Resource Curse", Project Syndicate, (July 2003).

IMF, "Africa Economic Outlook 2011", (2010).

Reno, W. "Clandestine economies, violence and states in Africa", Journal of International Affairs 53, no.2. (2000).

World Bank, "World Development Indicators". (Washington DC: World Bank, 2009).

NEPAD 홈페이지, http://www.nepad.org

NEPAD, document, article 18, (2001). http://www.nepad.org

http://www.unaids.org/en/

http://www.avert.org/hiv-aids-africa.htm

http://ecowas.int/
http://www.eac.int/
http://www.sadc.int/
http://www.news.go.kr
http://allafrica.com/stories/200805070623.html
http://aicad-taku.org/

한국의 아프리카 개발협력 현황과 전략 제안[1)]

한 승 헌 KOICA 동아프리카팀 상임연구원

목차

Ⅰ. 서언
Ⅱ. 국제사회의 아프리카 지원 현황
Ⅲ. 한국의 對아프리카 지원 현황
Ⅳ. 무상원조의 對아프리카 지원전략 제안
Ⅴ. 결어

Ⅰ. 서 언

한국은 2006년 아프리카 이니셔티브 발표를 기점으로 대아프리카 ODA를 대폭 증액했고, 2009년 『제2차 한-아프리카 포럼 서울선언』과 함께 채택된 『한-아프리카 개발협력 기본구상 2009-2012』를 토대로 대아프리카 지원의 기본 방향을 설정했다. 본 선언은 한국이 대아프리카 ODA를 2012년까지 2008년 대비 2배 증액하고, 2009년~2012년간 아프리카인 연수생을 5천명까지 확대 초청하며, 아프리카 협력국에 대해 해외봉사단("World Friends Korea")을 1 천명 이상 확대 파견한다는 것을 주요 내용으로 담고 있다.

한국이 아프리카 지원을 확대하는 것은 최근 중국을 비롯한 많은 선진국들이 자원을 획득하기 위해 대 아프리카 원조를 확대하는 조짐에 대한 반사작용이기도 할 것이나, 2010년 OECD/DAC 회원국이 됨으로써 국제 사회의 빈곤 퇴치를 위한 노력에 동참하고자 하는 의지가 반영되었기 때문이라고도 볼 수 있다. 실제로 국제사회는 2010년을 새천년개발목표(MDGs: Millenium Development Goals)의 달성을 위해 총력을 기울이는 기점으로 삼고, 각종 연구 보고서를 통해 MDGs 이행 현황을 분석하고, 2015년까지 목표를 달성하기 위한 대안을 제시하는 등 다각적인 노력을 기울이고 있다.

1) 이 글은 KOICA에서 발간한 「OECD/DAC 회원국의 대 아프리카 지원 전략과 시사점 (한승헌, 2010)」의 내용을 기초로 하여 보완작성된 것임을 밝힌다.

그러나 최근 아프리카 지원의 확대에도 불구하고, 한국의 아프리카 지원의 근거와 전략은 그 기반이 취약하거나 구체성이 결여되어 있는 것이 사실이다. 즉, 현재 한국의 아프리카 지원 전략은 지금까지 진행되어 왔던 사업 발굴에 따른 결과로 구성된 경향이 강하여, 아프리카 지역 및 국가들의 특성과 우리의 비교우위를 반영한 지원 근거가 미미한 실정이다.

이는 그 동안 외교사 전체적인 맥락에서 한국이 4강 외교에 국한되어 있었던 이유도 있겠거니와, 지리적·문화적으로 근접한 아시아에 집중해왔던 원조 역사를 볼 때 아프리카는 한국에 있어 사회·문화적으로 이질적인 지역이었기 때문이다. 특정 국가 혹은 지역의 지원 전략은 오랜 시간 동안 축적해온 체계적인 이해와 정보가 뒷받침되어야만 수립될 수 있다. 따라서 이러한 결과는 지금까지 한국의 대 아프리카 외교 및 교역 등의 관계를 고려할 때 필연적이라 하겠다.

이러한 맥락에서, 본 글에서는 한국의 대 아프리카 원조 및 지원 현황을 간략히 살펴보고, 향후 몇 가지 한국의(정확히는 무상원조의) 아프리카 지원 전략을 제안하도록 하겠다.

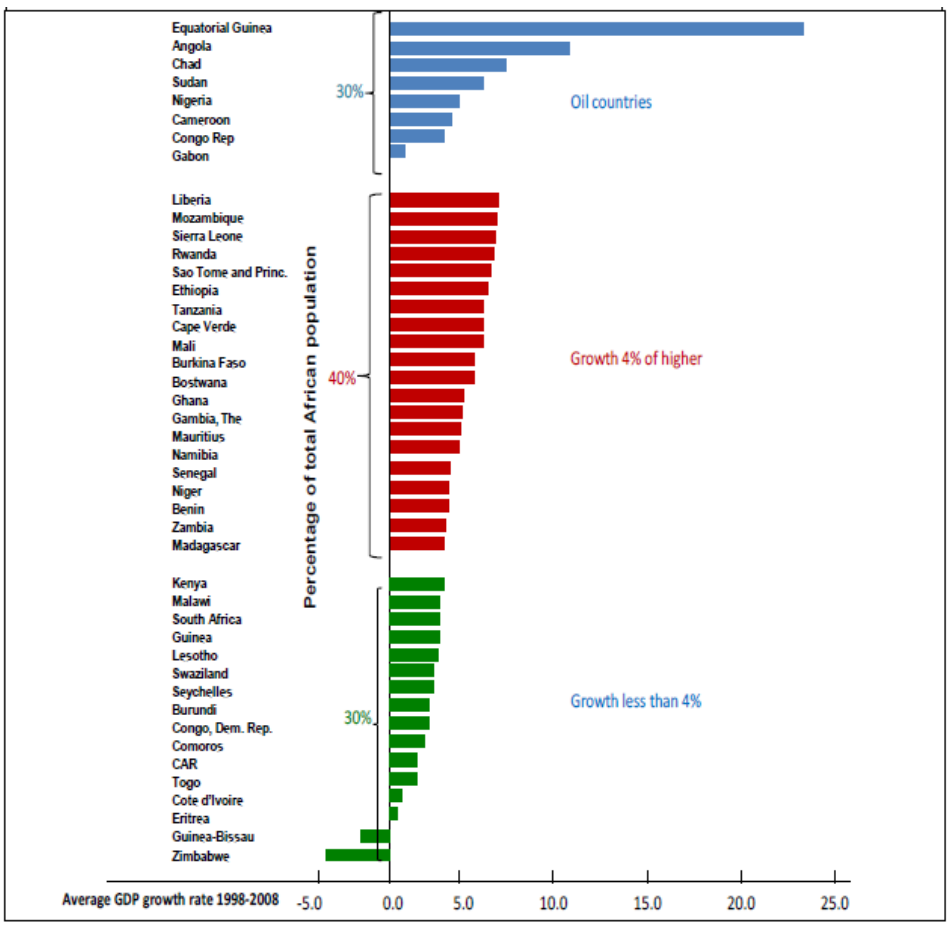
Ⅱ. 국제사회의 아프리카 지원 현황

2011년 아프리카 지역은(특히 사하라이남) 지속적인 성장에의 기회를 갖게 되었다. 2007년 후반부터 글로벌 금융 위기가 시작되기 전까지, 각국마다 차이는 있지만 아프리카 지역은 매년 평균 5%의 경제성장을 달성해왔고, 특히 2006년~2008년에는 6% 이상의 경제성장을 달성했다. 2007년 후반부터 글로벌 금융 위기로 인해 전반적인 경제상황이 악화되기는 했으나, 2010년에는 아프리카 각국들의 성공적인 거시경제 정책과 여러 공여국·기관들의 재정지원에 힘입어 아프리카의 경제는 회복기에 접어들었다. 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)는 말라위, 가나, 에티오피아 등 몇몇 국가들에서 충분히 달성 가능한 양상을 보이고 있으며, 민간부문 역시 점차 투자자들에게 매력적으로 변모하고 있다.

그러나 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고, 아프리카 지역은 여전히 오랫동안 지속되어왔던 농업 중심의 단일한 생산구조, 열악한 인적자원, 허약한 정부, 국가적 취약함, 여성의 권익, 청년층의 고용문제, 기후변화 등 다양한 발전에의 문제들에 직면해있다. 그리하여 지금까지 공여국·기관들은 아프리카 지역에 약 40%의 재원을 집중함으로써 아프리카의 빈곤문제해결 및 지속가능한 경제성장을 도모하기 위해 노력해왔다.

〈표 1〉 사하라이남 아프리카 지역의 평균 GDP 성장률, 1998-2008

(World Bank, 2011)



최근 국제사회의 아프리카 지원 현황을 보면, 2009년 아프리카 지역에 대한 지원(net disbursements 기준)은 전년대비 11.7%가 증가한 490억 810만 달러로, 이는 공여국 총 ODA(1,275억 2,700만 달러)의 약 37%에 해당하는 규모이다. 2009년 ODA 10대 수원국은 에티오피아, 탄자니아, 코트디부아르, 콩고민주공화국 등이며, 10대 공여국 · 기관은 미국, EU, IDA, 프랑스, 영국 등이다.[2)]

또한, 공여국 · 기관들이 지원한 분야별 현황은 사회분야가 42%로 지원율이 가장 높으며, 경제분야는 18%, 일반적인 프로그램 원조가 12%, 생산분야가 9% 등의 순이다.[3)]

2) OECD (2011)

3) OECD (2011). 인도적 지원 8%, 다양한 분야(multisector) 5%, 부채탕감은 4%, 기타분야는 1% 지원되었다.

〈표 2〉 ODA 10대 수원국 및 공여국·기관, 2009년

(USD million, net disbursement)

수원국				공여국 및 기관			
1	에티오피아	3,820	8%	1	미국	7,672	16%
2	탄자니아	2,934	6%	2	EU	5,606	12%
3	코트디부아르	2,366	5%	3	IDA	4,823	10%
4	콩고민주공화국	2,354	5%	4	프랑스	4,092	9%
5	수단	2,289	5%	5	영국	2,795	6%
6	모잠비크	2,013	4%	6	AfDB	2,582	5%
7	우간다	1,786	4%	7	독일	2,084	4%
8	케냐	1,778	4%	8	IMF(SAF, ESAF, PRGF)	2,076	4%
9	나이지리아	1,659	3%	9	스페인	1,578	3%
10	가나	1,583	3%	10	일본	1,499	3%
	기타	25,028	53%		기타	12,803	27%
	총계	47,609	100%		총계	12,803	100%

(OECD, 2011)

2007년부터 2009년까지 3년간 공여국들의 아프리카 지원 현황을 보면, 지원액으로 10위권에 든 미국, 프랑스, 영국, 독일, 일본, 네덜란드 등이 총 지원액의 87%를 차지했으며, 특히 아일랜드(81%), 벨기에(74%), 포르투갈(66%), 덴마크(63%), 프랑스(63%) 등은 자국의 총 지원액 중 아프리카 지역에 지원한 비중이 높은 국가이다.[4)]

〈표 3〉 지원액 및 지원비중으로 본 DAC의 대 아프리카 지원 현황 (2007~2009년 평균)

(USD million, net bilateral disbursements)

지원액 기준				지원비중 기준			
순위	국가명	3년 평균액	DAC에서의 총 지원율	순위	국가명	3년 평균액	아프리카 지원비중
1	미국	6,635	25%	1	아일랜드	526	81%
2	프랑스	3,673	14%	2	벨기에	698	74%
3	영국	2,617	10%	3	포르투갈	186	66%
4	독일	2,401	9%	4	덴마크	898	63%

4) OECD (2011)

5) 10개 공여국 및 기타 지원액의 지원비율을 더하면 102%가 되나, 이는 각 공여국들의 지원비중을 환산하는 과정에서

지원액 기준				지원비중 기준			
순위	국가명	3년 평균액	DAC에서의 총 지원율	순위	국가명	3년 평균액	아프리카 지원비중
5	일본	1,612	6%	5	프랑스	3,673	63%
6	네덜란드	1,470	6%	6	네덜란드	1,470	61%
7	캐나다	1,295	5%	7	룩셈부르크	134	56%
8	스페인	1,151	4%	8	영국	2,617	54%
9	스웨덴	980	4%	9	핀란드	267	53%
10	노르웨이	949	4%	10	스웨덴	980	53%
	기타	3,907	15%		기타	15,239	35%
	DAC 총액	26,690	100%[5]		DAC 총액	26,690	43%

(OECD, 2011)

Ⅲ. 한국의 對아프리카 지원 현황

한국의 대 아프리카 지원은 한국의 대 아프리카 외교 역사와 그 맥을 함께 한다. 따라서 한국의 대 아프리카 원조 정책은 전체적인 외교 정책의 맥락에서 이해할 수 있다. 결론적으로, 한국은 2006년 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브'의 발표 전까지 아프리카 지역에 대해 크게 관심을 가지지 않아 왔다. 즉, 한국은 최근에 들어서야 아프리카 지역에 관심을 보이며 본격적으로 지원을 실시했다고 할 수 있다.

한국은 1961년부터 아프리카의 카메룬, 차드, 코트디부아르, 니제르, 베냉, 등 5개국과 수교를 맺으면서 아프리카 지역과 본격적인 관계를 맺기 시작했다.[6] 그러나 이 당시 한국의 대 아프리카 외교 정책의 특징은 한 마디로 북한과의 이념경쟁으로 인한 국제사회에서의 입지 확보를 위한 노력이었다고 볼 수 있다. 즉, 한국은 UN을 통해 한반도의 통일과 남북한 문제를 해결하고자했고, 따라서 UN에 상정되는 한반도 관련 의안의 표 대결에 있어 유리한 입지를 확보하기 위해 UN 회원국으로서 다수를 차지하고 있는 아프리카 국가들에 대한 외교를 적극적으로 추진했던 것이다.[7]

그러나 1976년 UN 제 31차 총회부터는 한국문제의 상정이 중지되어 북한과의 이념경쟁을 위한 대 아프리카 외교는 변화하기 시작하였고, 1980년대부터는 2차 오일쇼크에 따른 경제적 위기의식과 냉전의 재발을 방지하기 위해 한국의 대 아프리카 외교가 본격화되었다.[8]

소수점 이하 지원액이 반올림값으로 처리되었기 때문인 것으로 보인다.

6) 외교부 홈페이지. http://www.mofat.go.kr/world/main/index.jsp#

7) 이호영 (1999), 심의섭 · 박제경 (1989)

1990년대부터는 본격적으로 북방 대륙 세력과의 화해무드가 조성되었고, 동남아시아의 성장 및 중국·(구)소련 · 동유럽 등 북방 신시장 개척이 활발해지면서 한국의 아프리카에 대한 관심은 거의 사라졌다. 그 결과, 한국은 1989년~1990년 사이에 부르키나파소, 니제르, 중앙아프리카공화국, 르완다 등 4개 공관을 폐쇄했고, 1992년 모리셔스, 말라위, 시에라리온, 라이베리아, 소말리아 등 5개 공관 또한 폐쇄하게 되면서, 아프리카는 한국의 외교에서 그 중요성을 상실한 듯 보이기 시작한다.[9)]

2006년에 한국의 대 아프리카 외교와 원조정책은 중요한 전환점을 맞게 된다. 한국 정상으로서는 24년 만에 처음으로 노무현 대통령이 아프리카 3국(나이지리아, 알제리, 이집트)을 순방하면서, 2006년 3월 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브'를 발표했다. 이는 향후 3년간 개발 원조에서부터 통상·투자 확대 계획 등 종합적인 한국의 대 아프리카 협력 방안을 천명한 한국 정부의 공식 문서이다.[10)]

이니셔티브의 주요 내용은 첫째, 아프리카 지원 ODA를 3년간 1억 달러로 증액하는 등 3배 확대하고, 둘째, 농어촌개발·행정제도·보건의료·교육·정보통신의 5개 분야를 중점적으로 지원하고, 프로젝트나 연수생 1천명 초청, 봉사단 파견 인원 확대 등의 양자사업과 다자사업을 적절히 병행하는 것을 골자로 한다. 이니셔티브 후속으로 '제 1차 한국-아프리카 포럼'도 개최하였다. 이 포럼은 한국과 개별 아프리카 국가들과의 양자 관계뿐만 아니라, 한국과 아프리카 대륙 전체의 관계를 강화하는 방향으로 진행되었다.[11)]

이렇게 한국의 대 아프리카 외교가 2006년부터 본격화된 이유는, 세계 10위권이라는 경제규모에 합당한 국제사회의 일원으로서의 역할에 부합하려는 것인 동시에, 그 동안 아시아에 집중되어 있었던 대외원조를 다변화하는데 그 목적이 있었다.

〈표 4〉 아프리카 이니셔티브의 주요 내용

항 목	주요 내용
2008년까지 대아프리카 ODA 3배 확대	○ 무상원조 예산 획기적 증대 ○ 확대 예산은 선정(good governance) 국가에 집중 지원
한국의 개발 경험을 아프리카 국가들과 공유	○ 향후 3년 내 아프리카인 1,000명을 한국에 초청 ○ 봉사단 파견인력을 확대해 지역개발 활동 전개
아프리카 아동사망률 감소 및 질병퇴치 지원	○ 의료단 파견 확대 ○ 병원 건립, 의료장비 및 백신 개발 지원

8) 강선주 (2008)
9) 이호영 (1999)
10) 아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브에 관한 자세한 논의 배경, 내용, 평가를 보려면 KOICA (2009). <아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가연구 보고서>를 참고할 것.
11) 강선주 (2008)

항 목	주요 내용
아프리카 기초교육, 직업교육 지원을 통한 인적 개발	○ 학교건립과 교육정보화 지원 ○ 직업훈련센터 건립, 관련분야 교사 초청 연수
아프리카의 식량문제 해결과 1차 산업 육성 지원	○ 농업기술 전수 및 농촌 인프라 구축 지원 ○ 어업 및 수산 양식 분야 기술 지원
한국의 첨단 IT 기술 공유로 정보화 격차해소	○ IT 분야 연수생 초청, 봉사단 파견확대 ○ IT 훈련원 건립, 전자정부 사업 지원
다양한 분야의 한국·아프리카 개발 효율성 증진	○ 민·관·학 협의체인 한·아프리카 포럼, 한국·아프리카 경제협력 포럼 활성화
국제기구와 협력해 아프리카 개발 효율성 증진	○ 세계식량계획(WFP), 유엔공업개발기구(UNIDO), 세계관광기구(WTO)와 협력사업 추진
아프리카의 무역 역량 배양 및 통상·투자 확대	○ 최빈국에 대한 무관세, 무쿼터 수입 품목 확대 ○ 통상 투자사절단 파견 등 기업인 간 교류 확대
아프리카 주인의식 제고와 아프리카 협력사업 추진	○ 아프리카연합(AU)의 아프리카 개발을 위한 신파트너십(NEPAD)과 자주적 노력 지원 위한 협력사업 실시

(외교통상부, 2007; 황규득, 2009에서 재인용)

이렇게 2006년부터 아프리카 원조가 본격화되면서부터 한국은 아프리카 지원규모를 증대하기 시작하여, 2008년에는 약 1억 달러를 지원(양자원조)함으로써 2005년 대비 약 2.5배 확대하는 성과를 달성했다.

〈표 5〉 한국의 대 아프리카 지원 총액

(순지출, 백만달러)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년
무상원조	17.8	26.1	51.9	73.53
유상원조	21.3	21.7	18.3	30.55
합계 (비중: %)	39.1 (8.4%)	47.8 (12.7%)	70.2 (14.4%)	104.08 (19.3%)

(한국수출입은행, 2005, 2006, 2007, 2008)

이후 2009년 11월 24일 『제2차 한-아프리카 포럼 서울선언』과 함께 『한-아프리카 개발협력 기본구상 2009-2012』를 채택함으로써, 한국은 대 아프리카 지원 내용을 보다 구체화한 계기를 마련하였다. 이 문서에서는 대 아프리카 ODA를 2012년까지 2008년 대비 배로 증액하고, 2009년~2012년간 아프리카인 연수생 초청을 5천명까지 확대하며, 아프리카 협력국가에 대해 해외봉사단("World Friends Korea") 파견을 1천명 이상으로 확대한다는 것을 주요 내용으로 담고 있다.[12)]

〈표 6〉 제2차 한-아프리카 포럼 서울선언 2009 주요 내용

항목	주요 내용
전문	○ 2009.6월 AU 각료이사회의 한-아프리카 포럼 지지 결정 상기 ○ 2006.11월 제1차 한-아프리카 포럼이 상호간 파트너십 발전을 위한 협력의 틀 마련 ○ 아프리카 연합 헌장의 채택(2002), 개발, 평화 및 안보 사안에서 아프리카 연합의 역할 증대 등 아프리카의 긍정적 변화 평가
파트너십의 원칙	○ UN헌장, 국제법 및 민주주의 존중 ○ 상호 이익을 위한 국민들간의 연대, 이해 및 상호 존중
UN개혁	○ 국제연합의 투명성, 효율성, 책임성 제고를 위해 개혁 지속 필요성
군축 및 테러방지	○ 테러리즘, 해적활동, 대량살상무기, 소형무기의 불법거래, 인권 침해에 대응하는 국제사회의 노력 지지
G20 정상회의	○ 한국의 G20 정상회의 의장국 수임 환영, G20가 빈곤감소와 개발 협력에 기대하는 국제경제협력의 중요한 논의의 장으로서 역할을 강화할 것을 기대
기후변화정상회의 및 녹색성장	○ 2009.12월 코펜하겐 정상회의에서 기후변화와 환경파괴, 에너지 안보에 대한 우려를 전달, 저탄소 녹색성장 패러다임에 근거한 지속가능한 발전 필요성 강조
MDGs 달성 노력	○ 국제금융위기 속에서 MDGs 달성을 위한 국제사회의 지속적 개발 협력 촉구
대아프리카 ODA	○ 2012년까지 한국의 대아프리카 ODA를 2008년 대비 2배 증액 공약 환영
주요 협력 분야	○ 식량위기 대처 ○ 기후변화 대처 및 녹색성장 지원 ○ 인적역량 강화 및 거버넌스 증진 ○ MDGs 목표 달성을 위한 핵심 분야 – 교육, 공중보건, 의료서비스 및 농업
교육 및 투자 확대	○ 친기업적 환경 조성, 무역사절단 교류, 비즈니스 포럼 개최 등 교류 장려 ○ 철도, 항만, 도로, 지원분야 협력 확대
식량안보 협력	○ 물의 사회·경제·환경적 기능 중요성 인식, 깨끗하고 안전한 물에 대한 접근권 증진 및 농업·산업적 목적으로 지속가능한 사용 강조 ○ 식량 생산 증진을 위한 농업개발 분야 협력사업 및 프로그램 발굴
차기 포럼 개최	○ 차기 포럼 2012년 개최

(외교통상부, 2009)

12) 보다 자세한 내용은 '제2차 한-아프리카 포럼 서울선언(2009년) 결과 문서'를 참고할 것.

〈표 7〉 한-아프리카 개발협력 기본구상 2009~2012 주요 내용

항목	주요 내용
전문	○ 아프리카의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전 달성 지원 및 대한민국과 아프리카 국가 상호번영 증진 ○ 이를 위해 2012년까지 한국의 대아프리카 공적개발원조 (2008년 대비) 2배 확대 및 파트너십의 효과 제고
빈곤퇴치 및 지속가능한 발전	○ 아프리카 국가의 국가개발전략 수립 지원 및 전문가 파견 확대 ○ 2009~2012년간 아프리카인 연수생 5천명 초청 및 해외봉사단 1천명 파견
농업 및 농촌개발	○ 농업인프라 구축 및 농업기술 현대화, 농업생산성 향상을 통한 농촌 소득증가 지원 ○ 포괄적 아프리카 농업개발프로그램(CAADP) 등 아프리카 주도의 프로그램에 협력하면서, 국가 주도의 통합적, 지속가능한 프로그램 수립 및 이행 지원 ○ 식량위기 해결을 위한 협력과 쌀 생산 모범사례 공유 및 기술원조 증진
교육 및 직업훈련	○ 교육시설, 제도 및 교과과정 개발 지원 ○ 정부 초청 장학금 사업(Scholarship programmes) 확대 ○ 직업훈련센터 설립 및 직업훈련 프로그램 구축
공중 보건서비스	○ 기초보건 및 의료서비스 개선을 위해 의료시설, 장비 등 제공 ○ 모성, 아동보건 포함 가족계획 및 보건 교육프로그램 정책 수립 지원 ○ 말라리아, 결핵, HIV/AIDS 등 질병확산 방지를 위한 역량강화 지원
무역 및 투자	○ 수출역량 구축을 위해 인프라 및 제도 개선 지원 ○ 아프리카 최빈국에 대한 무관세, 무쿼터 수입품목 확대 ○ 외국인 투자 유치 및 기술전수를 위한 조치 마련
정보통신기술 (ICT)	○ ICT 인프라 구축 및 기술전수 확대 ○ ICT 훈련센터 구축 및 전자정부 프로젝트 지원
환경 및 기후변화	○ 지속가능한 환경 유지를 위한 계획 수립, 인프라 구축, 기술원조 확대 ○ 재생가능한 에너지와 청정에너지자원 개발 및 사용 역량 강화
지역기구 및 국제기구와의 협력	○ 개발협력을 위한 국제연합 및 국제금융시스템 개혁에 협력 ○ WFP, UNDP, UNICEF, 세계은행, 아프리카개발은행(AfDB) 등의 국제기구와 지속 협력 ○ 아프리카 지역경제공동체(RECs) 및 아프리카 개발을 위한 새로운 파트너십(NEPAD)과 협력 확대
민간부문 및 시민사회와의 협력	○ 민관파트너십(public-private partnership) 활성화 및 NGO 및 학계와의 협력 강화
파트너십 효과 제고	○ 한-아 포럼 등 협력체제와 양자간 정책대화 등 지속적인 대화 추진 ○ 아프리카 국가들의 국가개발계획 및 빈곤감소 전략에 일치하도록 개발협력 체제 구축 ○ 최빈국 및 고채무빈국(HIPCs) 중심으로 비구속성원조 지속 확대

(외교통상부, 2009)

그러나 현재 한국의 대 아프리카 지원 확대에 관한 중대한 문제는 2009년 『제2차 한-아프리카 포럼 서울선언』과 함께 채택된『한-아프리카 개발협력 기본구상 2009-2012』 이후에 구체적인 이행계획(action plan)이 마련되지 않았다는 것이다. 즉, 『한-아프리카 개발협력 기본구상 2009-2012』는 농업 및 농촌개발, 교육 및 직업훈련, 공중 보건, 무역 및 투자, 정보통신기술(ICT), 환경 및 기후변화, 지역기구 및 국제기구와의 협력, 민간부문 및 시민사회와의 협력, 파트너십 효과 제고 등 다양한 분야에 걸쳐 핵심적 지원 공약을 담고는 있지만, 이 지원 내용을 이행하기 위한 구체적인 계획과 목표가 없기 때문에 사실상 일관된 전략 하에 체계적인 지원이 어렵고, 이 공약들의 이행정도를 평가하는 것 역시 어려운 상황이라 하겠다.

한국은 원조체계의 분절화 정도가 심하고 수원국의 요청 및 현지의 사업발굴에 따른 개별적 방식으로 지원을 실시하고 있다. 이러한 상황에서 한-아프리카 개발협력 기본구상 2009-2012』와 같이 구체적인 실행계획이 부재한 아프리카 지원전략은 곧 추상적인 상태로 머물러 있을 가능성이 크다는 것을 시사한다. 또한, 시행체계가 분리되어 있는 한국 원조의 상황에서 통합적이고도 유기적인 아프리카 지원전략의 도출이 가능한가에 대해서도 의문이 드는 것이 사실이다.

다음 장에서는 이러한 한계점들을 고려하여 무상원조를 중심으로 한 한국의 대 아프리카 지원전략에 대한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

Ⅳ. 무상원조의 對아프리카 지원전략 제안

앞서 언급했듯이, 한국은 현재 유·무상 원조체계 및 무상원조 내 원조 또한 다양한 정부부처의 시행으로 분절화 되어 있고, 최근에서야 총리실의 주도로 이러한 분절화 현상에 의한 다양한 문제들을 해결하고자 시도하고 있다.[13] 따라서 현 시점에서는 총리실을 중심으로 지역전략 수립이 추진되지 않는 한, 각기 시행체계가 상이한 유·무상 원조를 아우르는 통합적 대 아프리카 지원전략을 수립하기가 쉽지 않은 상황이다.

또한, 근본적으로 한국은 아프리카 외교 및 원조 역사가 짧아 아프리카의 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 역사 등에 대한 체계적인 이해와 정보를 축적하지 못했고, 이러한 지역전략 수립에 필수적인 지역이해에 대한 결핍은 체계적 · 구체적인 전략을 수립하는데 중대한 한계로 작용하는 것이 사실이다.

이렇게 한국이 아프리카 지역전략을 수립하는데 따른 한계들을 고려하여, 본 장에서는 KOICA를 중심으로 무상원조의 대 아프리카 지원전략을 고찰하고, 장기적인 관점에서 아프리카 지원전략이 본 제안을 기반으로 구체화될 수 있는 기회를 제공하고자 한다.

13) 대표적인 예로, 한국은 2011년부터 유 · 무상 통합으로 중점협력국가를 선정하였고, 이 국가들에 유 · 무상 통합 CPS를 수립하고 있다. 현재 아프리카 지역에서는 가나가 첫 CPS 수립 대상국으로, CPS 수립 중에 있다.

1. 지원거점국가 지정 및 집중지원

한국은 2010년에 국제개발협력위원회에서 유 · 무상 통합으로 26개 중점협력국가(안)를 선정하였고, 이 중 아프리카지역 중점협력국은 8개국이다. 또한, KOICA는 2011년부터 지역체제로 전환하면서 아프리카부 하에 동아프리카팀 및 서아프리카팀을 두었다.[14)]

먼저, 변화된 KOICA의 지역체제를 기초로 아프리카 대륙을 (남)동쪽과 (북)서쪽으로 이분화 하여, 각 지역에서 중점협력국으로 선정된 국가 중 1~2개국을 지역 거점 국가로 지정 · 집중 지원하는 전략을 제안한다.

한국은 최근에서야 대 아프리카 원조 규모를 확대하고 있기 때문에, 한국의 입장에서나 협력대상국의 입장에서 양적 · 질적으로 모두가 만족할만한 지원을 하기 어려운 상황이다. 따라서 한국이 아프리카를 지원할 때 가장 우선적으로 고민해야할 것이 바로 우리의 원조를 '어느 지역 내 어떤 국가'를 중심으로 점진적으로 확대할 것인가를 결정하는 일일 것이다. 이러한 방식은 장기적인 관점에서도 향후 한국이 대 아프리카 지원을 확대할 때 체계적인 로드맵을 그려나갈 수 있다는 점에서 유용하다.

특히, 어느 지역이나 동일하겠으나 아프리카는 국가마다 그 특성이 매우 뚜렷하여 아프리카 대륙 전체의 일관된 특성을 찾기가 어렵고,[15)] 총 53개국으로 구성된 아프리카에 개별국가들을 중심으로 접근하는 것 역시 다소 효과성이 떨어진다. 따라서 아프리카 대륙의 지역 및 권역을 중심으로 지원하거나, 그 지역에 형성된 기구(공동체)를 중심으로 지원하는 방법은 효과적인 아프리카 지역 접근법으로도 충분히 고려해 볼 만하다.

대표적으로 네덜란드는 아프리카 대륙의 지역별 거점국가를 선정하여 그 국가들을 중심으로 지원하고 있다. 네덜란드는 아프리카 협력국을 크게 동 · 서 · 남 · 북부 지역으로 구분하고, 각 지역마다 거점국가를 선정하여 중점 지원하는 정책을 실시하고 있다.

〈표 8〉 네덜란드의 지역별 아프리카 협력국

북부 (1)	서부 (6)	동부 (5)	남부 (3)
이집트	말리, 세네갈, 가나, 카페베르데, 베냉, 부르키나 파소	에리트리아, 우간다, 에티오피아, 케냐, 탄자니아	잠비아, 모잠비크, 남아프리카공화국

(네덜란드 외교부 홈페이지, 검색일: 2010.6.18)

14) KOICA의 지역부서는 크게 아시아 1부(동남아시아1 · 2팀), 아시아2부(서남아시아팀, 중앙아시아 · CIS팀), 아프리카부(동아프리카팀, 서아프리카팀), 중동 · 중남미부(중남미팀, 중동 · 아프간팀)로 구분된다.

15) 일례로 MDGs 이행현황만 보더라도, 아프리카 대륙의 전반적인 MDGs 달성가능성은 부정적으로 평가되고 있지만, 가나, 에티오피아, 말라위 등의 국가들은 2015년까지 전반적인 MDGs 목표들을 모두 달성할 것으로 기대되는 등, 각 국가마다 상황이 상이하다.

아프리카 동부지역의 Horn of Africa 지역에서는 분쟁으로 인한 식량부족, HIV/AIDS, 난민, 인프라 부족 등이 주된 문제인데, 이는 지역적인 차원에서 해결되어야할 문제인 만큼 Horn of Africa는 특화된 지원전략이 필요한 지역이다. 이에 네덜란드는 에티오피아를 Horn of Africa의 거점국가로 지정하여 집중적으로 지원하고 있다. 서부지역 거점국가는 세네갈이며, 세네갈은 서부지역에서도 상대적으로 안정적인 국가로서 지역 평화와 안보의 중요한 중재자 역할을 담당한다. 협력국 중 잠비아는 남부지역의 거점국가로, 앙골라와 콩고민주공화국 등 분쟁 국가들을 중재하고, 그 국가들에서 발생한 난민들을 수용하는 등 지역 내 평화와 안정을 도모하는 역할을 담당하고 있다.

실제로 네덜란드가 '지역 거점국가'를 어떻게 지원하고 있는지는 공개되어 있지 않아, 이러한 지역 거점국가의 실체를 정확히 파악하기 어려운 것이 사실이다. 그러나 아프리카 지역 전략을 논할 때 거점국가의 존재는 네덜란드의 대 아프리카 지원 전략이 구체적이며 체계적이라는 인상을 주고, 소수 중점협력국을 '선택과 집중'의 원칙하에 지원하고 있다는 사실을 잘 보여주는 예라고 하겠다.

또한, 네덜란드는 여러 지역 중에서도 특히 Horn of Africa의 분쟁지역을 자국의 특별 지원지역으로 지정하여 분쟁 · 취약국에 대한 지원을 특화하고 있다는 점도 주목할 만하다. 이 지역에 대한 네덜란드의 높은 관심은 네덜란드 외교부의 아프리카 분과의 구성에서 잘 나타난다. 아프리카 분과는 크게 사하라이남 및 북아프리카 · 중동지역으로 이분화되고, 그 중 사하라이남 아프리카 분과는 다시 동부, 서부, Horn of Africa, 중앙, 남부지역으로 나누어져있다. 이처럼 한국이 장기적인 관점에서 특정 문제 지역에 대한 충분한 이해와 체계적인 전략을 통해 지속적으로 지원한다면, 한국의 아프리카 지역에 대한 지원을 특화할 수 있을 것이다.

2. 지역기구 지원

다음으로, 아프리카 지역기구들을 지원하는 방법을 제안한다. 아프리카 지역 내에는 많은 지역기구들이 있고, 각기 그 기능과 영향력 정도는 상이하나 대체로 유사한 특징을 가진 권역별로 지역기구가 형성되어 있다. 따라서 만일 한국이 특별히 서부지역의 풍부한 인적자원을 기반으로 한 경제성장부문에 지원하고자 한다면, 서아프리카경제공동체(ECOWAS: Economic Community Of West African States)의 주요 제도 및 정책들을 지원하는 방안을 고려해볼 수 있다. 만일 한국이 선정한 아프리카 중점협력국들이 지역별로 다소 불균형하게 분포되어 있을 경우, 이를 보완하는 하나의 방안으로 지역기구를 지원하는 방법이 활용될 수 있을 것이다.[16]

대표적으로, 덴마크는 특별히 1997년부터 남부지역을 지원해왔다. 덴마크는 남부지역의 역사적 경험, 경제적 변화, 문화 양상 등이 유사한 점을 근거로 이 지역의 지원을 특화하였으며, 남아프리카개

16) 예를 들어, 한국의 중점협력대상국이 동부 및 서부지역에 집중되어 있다면, 남부지역에 대한 지원을 보완하는 방안으로 '남아프리카개발공동체(SADC: Southern African Development Community)'를 특별 지원하는 것이다.

발공동체(SADC: Southern African Development Community)를 중점 지원하고 있다. 남부지역의 범위도 SADC 회원국으로 한정하고 있으며, 평화 · 안보, 민주주의, 지역통합 등 세 개 부문에 중점 지원한다.

그러나 덴마크의 지역전략은 지역기구를 기술적 · 재정적으로 지원하는 것에서 크게 벗어나지 않으며, 구체성이 결여되어 있다는 것이 한계로 지적된다.[17] 이는 곧 유사한 역사 · 문화적 배경을 공유하고 있다 하더라도, 결국은 상이할 수밖에 없는 국가들을 한 지역적 카테고리로 분류하여 접근하는 것이 결코 쉽지 않다는 사실을 시사한다.

물론 한국이 아프리카 내 수많은 지역기구 중 어떤 기구를 선정하여 지원할 것인지의 여부와 과연 현재의 역량과 재원으로 지역기구까지 지원할 수 있는 현실적인 여력이 되는가 하는 점은 신중히 검토되어야 할 것이다. 그럼에도 자생적인 경제 · 사회 발전을 위해 설립된 많은 아프리카 지역기구들을 지원하는 방안은 한국이 아프리카를 지원할 때 발생할 수 있는 지역적 불균형을 해소하고, 보다 효과적인 아프리카 지역에 대한 지원방법으로 검토해볼만 하다.[18]

〈표 9〉 아프리카 내 주요 지역 기구 현황[19]

기구명	설립연도	가입국	목적
아랍 마그레브 연합 (AMU: Arab Maghreb Union)	1989년	5개국[20]	회원국간 재산, 서비스, 인력 및 자본의 자유로운 교류를 증진
동남아프리카 공동시장 (COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa)	1994년	21개국[21]	동남 아프리카 지역 안보, 질서, 평화 실현 및 1983년 이후 무역특혜협정(PTA)을 통해 이후 회원국간 상호협력 증진, 경제 통합
사헬-사하라 국가공동체 (CEN-SAD: Community of Sahel-Saharan States)	1998년	28개국[22]	회원국들 간 자유무역 활성화
동아프리카 공동체 (EAC: East African Community)	2001년[23]	5개국[24]	재정금융정책의 조화, 국경간 이동 통제 완화, 자본 원활 이동, 역내 기간산업의 개발을 통해 경제통합 및 궁극적인 정치통합 달성

17) Danida (1997), Danida (2007)

18) 아프리카 내 지역기구를 지원할 때 특별히 각 지역기구의 현황, 문제점, 비전 등을 면밀히 검토하는 신중한 접근이 필요하다. 현재 아프리카 내 지역기구는 매우 다양하며, 개별 국가가 2개 이상의 기구에 가입해 있는 경우가 많다. 이렇게 개별 국가가 중복 가입된 기구의 경우, 영국 식민지 권역과 프랑스 식민지 권역의 문화와 시스템 사이에서 각국의 견해차에 의해 빈번히 충돌이 발생하며, 이는 지역기구가 그 목적을 원활하게 수행하지 못하게 되는 주요 장애요인으로 작용하기도 하기 때문이다. (한승헌, 2010)

19) 아프리카연합(AU: African Union)은 공식적으로 위의 8개의 지역경제공동체(RECs: Regional Economic Communities)를 아프리카 국가들의 대표적인 지역 연합으로 인정하고 있다. 몇몇 아프리카 국가들은 여러 RECs에 가입하고 있고, 따라서 서로 경쟁하거나 갈등에 놓이는 경우도 있다. ECOWAS와 SADC는 아프리카 지역 통합을 촉진하는데 중요한 역할을 하고 있다.

20) 알제리, 리비아, 모로코, 튀니지, 모리타니

기구명	설립연도	가입국	목적
중앙아프리카경제공동체 (ECCAS: Economic Community of Central African States)	1985년	11개국[25]	경제협력을 통한 지역 내 조화로운 발전 도모
서아프리카 경제공동체 (ECOWAS: Economic Community of West African States)	1975년	15개국[26]	관세동맹 및 공동시장 형성을 통해 경제공동체로 발전. 궁극적으로 다른 지역과의 경제공동체 구축
동아프리카 정부간 개발기구 (IGAD: Intergovernmental Authority for Development)	1986년	7개국[27]	식량안보, 환경보호, 평화 및 안보 증진, 경제협력과 통합
남아프리카 개발공동체 (SADC: Southern African Development Community)	1992년	15개국[28]	역내 관세 및 비관세 장벽의 점진적 철폐, 자유무역지대 형성 도모

(한승헌, 2010)

3. 개별 협력대상국 내 지역종합개발 추진

한국은 2008년 에티오피아의 아르시존을 '한국형 농촌개발모델'을 구축할 지역으로 선정하고,[29] 현재까지 집중적으로 4개의 프로젝트 사업과 봉사단원 파견을 실시하고 있다.[30] 이는 아르시 지역에

21) 앙골라, 부룬디, 코모로, 지부티, 이집트, 이디오피아, 케냐, 말라위, 짐바브웨, 모리셔스, 모잠비크, 잠비아, 나미비아, 르완다, 우간다, 수단, 탄자니아, 스와질랜드, 콩고민주공화국, 마다가스카르, 에리트리아 (남아공: 옵저버)

22) 부르키나파소, 차드, 리비아, 말리, 니제르, 수단, 중앙아프리카공화국, 에리트리아, 지부티, 감비아, 세네갈, 이집트, 모로코, 나이지리아, 소말리아, 튀니지, 베냉, 토고, 코트디브와르, 기니비사우, 라이베리아, 가나, 시에라레온, 코모로스, 기니, 케냐, 모리타니, 상투메프린시페

23) 동아프리카 공동체는 1967년 탄자니아, 케냐, 우간다 세 나라의 주도로 창설되었으나 3국간 상이한 경제발전 단계에 따른 의견 차이와 각국의 내부적인 문제로 1977년에 해체되었다. 이후 2000년 7월 7일에 다시 설립되었으며, 2004년 3월에 관세 동맹을 체결했다. 2007년에 르완다, 부룬디가 가입했다.

24) 탄자니아, 케냐, 우간다, 르완다, 부룬디

25) 카메룬, 앙골라, 가봉, 적도 기니, 콩고, 콩고민주공화국, 차드, 르완다, 상투메 프린시페, 중앙아프리카 공화국, 부룬디

26) 베냉, 부르키나파소, 카보페르데, 코트디부아르, 감비아, 가나, 기니비사우, 라이베리아, 말리, 나이지리아, 세네갈, 시에라레온, 토고, 기니, 니제르

27) 지부티, 에티오피아, 케냐, 소말리아, 소말리랜드, 수단, 우간다

28) 앙골라, 콩고민주공화국, 탄자니아, 모잠비크, 남아프리카공화국, 레소토, 스와질란드, 나미비아, 보츠와나, 잠비아, 짐바브웨, 말라위, 마다가스카르, 모리셔스, 세이셸

29) '한국형 개발모델이'라는 용어는 현재 수원국과의 파트너십을 강조하는 국제적인 원조 추세 속에서는 그리 적합한 용어는 아닌 것으로 판단되며, 아직 명확히 그 의미와 내용이 정립되지 않았다. 향후 '한국형 개발모델'이라는 직접적이고 일방적으로 비춰질 수 있는 공여국 중심적인 용어 대신, 한국이 지원하는 구체분야를 브랜드화하여 간접적이고도 한국의 차별성이 부각될 수 있도록 용어를 수정해 나가야할 필요는 있어 보인다.

30) 에티오피아 아르시존의 종합개발사례는 2011년 1월 31일 개최된 'KOICA 에티오피아 아르시 가족계획 및 모자보건 증진사업 종료보고회'에서 발표((구)지역조정팀, (현)동아프리카팀 장우찬)된 것으로, 발표자의 동의를 얻어 발표내용을 인용함을 밝혀둔다.

다양한 사업을 연계함으로써 지역의 빈곤 및 저발전 문제를 효과적으로 해결할 수 있도록 기획되었으며, '지역종합개발'의 좋은 사례이다.

〈표 10〉 아르시존에 추진 중인 KOICA 사업 현황

1. 아르시 가족계획사업 및 모자보건사업('08 – '10/340만불) / 헤토사(전체)
2. 아르시 4개 초등학교 건립사업('08 – '10/227만불) / 헤토사 2곳, 띠굴루띠조 2곳
3. 국회 Lana 태양광 지원사업('10 – '11/300만불) / 헤토사 보레다(이따야, 불차나)
4. 아르시 농촌개발사업('10 – '13/200만불) / 헤토사(이따야)
5. 새마을봉사단 13명 파견('10.7월 – '11.6월) / 헤토사(데야데베소, 한도테)

(장우찬, 2011)

아르시존 농촌종합개발사업의 목표는 '주민 생활환경 개선과 인식 변화'이고, 이 목표 하에 '인간다운 생활을 할 수 있는 기초 환경 조성(1차 목표)'과 '소득증대 및 주민참여 제고(2차 목표)'라는 두 가지 세부목표를 설정하였다. 목표 달성을 위해 보건과 교육 등 기초 서비스 상황을 개선하고, 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 소득증대사업을 집중적으로 지원하고 있다.

한국은 동 지역의 성과 사례를 에티오피아뿐만 아니라 인근 아프리카 국가에 확대하여 아프리카 개발 모델사례로 적극 활용할 계획이다. 이는 UNECA(UN Economic Council of Africa, 유엔 아프리카 경제위원회)가 2009년, 2010년 2차례에 걸쳐 한국의 새마을 운동을 아프리카 지역에 확산시키기 위해 우리 정부의 지원을 요청한 것을 토대로, 향후 국제기구 및 지역기구와의 협력 사업의 수요가 증대될 수 있다는 점을 감안하여 민-관의 적극적인 파트너십을 통해 지원되었다.[31]

이와 유사한 사례로 탄자니아의 모로고로 지역 농촌종합개발 사업을 들 수 있는데, 이 사업 역시 에티오피아의 아르시존과 같이 농업기반시설 확충, 초등학교 건립, 식수사업 등 종합적으로 지역 개발을 위해 기획된 프로젝트이다.

한국의 농촌개발경험은 농업개발과 농촌의 지역개발을 별개가 아닌 유기적이고도 통합적으로 고려하는 '총체적 접근'을 지향하기 때문에 타 원조기관의 접근법과는 차별화된다고 볼 수 있다. 따라서 본 사업들의 내용을 기초로 하여 향후 한국이 타 아프리카 국가들에 대해서도 '지역종합개발'을 통해 개발의 시너지를 높일 수 있도록 전략적인 접근이 필요하다. 비단 농업분야 뿐만 아니라, 궁극적으로 지역 주민들의 총체적인 삶의 질이 개선될 수 있도록 지역마다 상이한 개발 우선과제를 고려하여 지역종합개발을 계획하고 실행해보는 것이다. 이렇게 지역단위의 종합개발프로그램을 한국의 대 아프리카 지원전략의 한 축으로 구성하여, 이를 점차 브랜드화하고 발전시키는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

31) 아르시존 사업은 KOICA뿐만 아니라, 정부(국회, 경상북도, 외교부-KOICA), 대학(연세대, 영남대), 기업(대성), 연구소(농촌발전연구원)와의 파트너십을 구축하여 진행하고 있다.

4. 지원 분야 특화 및 브랜드화

끝으로, 앞의 개별 협력대상국 내 지역종합개발과는 별개로 보건, 농업, 교육, ICT 등 분야별 프로그램을 '브랜드화'하여 지원하는 방안을 제안한다. 현재 한국은 아프리카 지역에 인프라건설부터 사회부문, 인적역량개발 등 다양한 분야를 지원하고 있지만, 각 국가마다 공통적으로 지원하는 특정 분야에 대한 지식축적 및 상호 정보교류 정도가 미미하여 장기적인 관점에서 한국의 대 아프리카 지원 분야의 특화나 차별화를 기대하기 어려운 실정이다.

이러한 동일한 목표 하에 유사한 형태로 지원되는 프로그램을 하나의 명칭으로 통일하여 브랜드화 한다면, 국내뿐만 아니라 아프리카 국가들 및 공여사회에 한국의 지원 분야를 효과적으로 알릴 수 있고 향후 한국의 대 아프리카 지원 분야 역시 보다 특화시키는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

그러나 '특정 분야 프로그램의 브랜드화'를 논하기 이전에 반드시 해결해야할 문제가 있다. 바로 '한국이 아프리카에서 어떤 목적 하에, 어떤 프로그램을 실행하고 있는가'를 제대로 설명할 수 있는 우리의 분명한 전략과 구체 실행계획, 경험적 역량 등이 선행되어야 하는 것이다. 지원 분야의 브랜드화는 곧 한국이 실행하고 있는 프로그램들을 협력대상국 및 대내외에 효과적으로 홍보하고, 그럼으로써 협력대상국에서 어떠한 분야에 대한 개발수요가 발생했을 때, 혹은 공여국 간 특정한 분야에 관해 협업이 논의될 때 한국을 떠올릴 수 있도록 돕는 것이 주된 목적이기 때문이다. 즉, 한국의 지원 목적과 역량이 일관된 전략 하에 체계적으로 정립되지 않는 한 브랜드화를 통한 원조의 시너지를 기대하기는 사실상 어려운 일이라 하겠다. 그럼에도 지원 분야의 브랜드화를 추진함으로써, 이를 토대로 한국의 대 아프리카 지원 방향과 내용을 구체화해갈 수 있다는 점에서 고려해볼 만하다 하겠다.

Ⅴ. 결 어

지금까지 한국의 대 아프리카 지원 현황을 간단히 설명하고, 몇 가지 지원 전략을 제안해보았다. 여러 차례 언급한 것이지만, 한국은 아프리카 지역에 대한 지역적 이해와 지원 경험이 타 공여국들에 비해 절대적으로 부족하고, 중국과 일본 등 타 국가들의 공격적인 아프리카 지원에 대한 반사적 반응으로 아프리카에 대한 지원을 확대한 경향이 강하다. 자연히 현재 한국의 대 아프리카 지역전략은 일관성과 통합성, 구체성이 결여될 수밖에 없었다. 그러나 이미 확대되기 시작한 아프리카 원조를 효과적으로 이끌어가기 위해서는 구체적이고 치밀한 대 아프리카 지원전략이 반드시 필요한 상황이어서, 아프리카 지원에 관한 한국의 역량과 현실적 필요 사이에는 일정 부분 딜레마가 존재한다.

원론적인 이야기이지만, 우선 한국은 대 아프리카 지원의 목적을 분명히 할 필요가 있다. 여기서

‘지원 목적’은 2010년 제정된 「국제개발협력기본법」 제3조에 제시된 ‘개도국의 빈곤감소와 삶의 질 향상’이라는 기본정신과 목표에 부합해야 할 것이며, 동시에 향후 이루어지는 모든 대 아프리카 지원이 이러한 기본정신에 위배되거나 이를 저해하지 않도록 목표와 실행 사이의 일치를 이루는 것이 가장 중요하다. 이 지원 목적은 곧 최근에서야 아프리카 지원을 확대하는 상황에서 한국이 반드시 제대로 정비해가야 할 방향성이자, 협력대상국 및 공여국에 우리 원조의 성격을 나타내는 핵심 지표가 될 것이기 때문이다.

한국은 대 아프리카 지원 목적을 명확히 한 이후에, 현재보다 더욱 구체적인 지원 전략 마련에 보다 역량을 집중해야한다. 2009년 채택된『한-아프리카 개발협력 기본구상 2009-2012』이후에 구체적인 실행계획(action plan)이 수립되지 않았다는 사실은, 한국이 대 아프리카 지원에 대한 관심이 체계적이고 실제적인 이행으로 가시화되기 어렵다는 것을 시사한다. 지금까지와 같이 ‘先 선언, 後 실행’의 관행을 근절하기 위해서라도, 한국은 국제사회에 ‘한국의 대 아프리카 전략’이라고 소개할 수 있고 우리가 실제로 활용할 수 있는 지역전략 마련에 보다 역량을 집중해야할 것이다. 또한, 유 · 무상 원조체계가 분절되어 있는 상황에서 한국의 통합적인 대 아프리카 지원 전략이 수립되기 어려운 현실적인 여건을 고려하여, 총리실을 중심으로 통합적 지역 전략 수립이 착수되어야 하겠다. 현재 원조를 수행하는 각 기관에서 산발적으로 존재하는 아프리카 지역 · 지원 전략이 이제는 한국의 전략으로 정립되어야할 때이다.

끝으로, 본 글에서 제안한 지원전략은 실제로 한국의 대 아프리카 지원전략이라는 상위 범주와 비교해봤을 때 하위 전략에 속하며, 그 구체화 수준 역시 향후 지원전략 수립을 위한 아이디어 차원의 제안인 것이 사실이다. 그럼에도 이러한 대 아프리카 지원전략에 대한 다양한 제안들을 바탕으로 한국의 지원전략이 보다 구체화되는 계기가 마련될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

강선주 (2008). 아프리카의 기회와 도전: 한국의 대(對)아프리카 외교 강화 방안 연구. 외교안보연구원.

심의섭, 박제경 (1989). 한국의 대 아프리카 외교정책 방향. 한국아프리카학회지. 제4집 제2호.

외교통상부 (2009). 제2차 한-아프리카 포럼 서울선언(2009년) 결과 문서. 외교통상부.

외교통상부 (2007).『외교백서』. 외교통상부.

이호영 (1999). 한국의 대 아프리카 외교: 아프리카의 재평가와 발전방향. 한국정치학회보. 제33집 제3호.

장우찬 (2011). 아프리카 지역종합개발사업 추진 현황 및 방향: 에티오피아 아르시존 사례를 중심으로. KOICA 에티오피아 아르시 가족계획 및 모자보건 증진사업 종료보고회 발표자료. 한국국제협력단.

정유아 (2010). "'국가지원전략(CAS) 프로세스' 정형화 방안"「KOICA 개발정책포커스」. 제4호. 한국국제협력단.

황규득 (2009). 한국의 대개도국 외교: 과거, 현재, 미래. 한울아카데미.

한국국제협력단 (2009). 아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가연구 보고서. 한국국제협력단.

한국수출입은행 (2008). 2008년도 우리나라 ODA통계(확정치)의 주요 내용. 한국수출입은행.

한국수출입은행 (2007). 2008년도 우리나라 ODA통계(확정치)의 주요 내용.한국수출입은행.

한국수출입은행 (2006). 2008년도 우리나라 ODA통계(확정치)의 주요 내용. 한국수출입은행.

한국수출입은행 (2005). 2008년도 우리나라 ODA통계(확정치)의 주요 내용. 한국수출입은행.

한승헌 (2010). "OECD/DAC 회원국의 대 아프리카 지원 전력과 시사점."「KOICA 개발정책포커스」. 제5호. 한국국제협력단.

2. 국외문헌

Danida (2007). Strategy for Africa: Denmark in Africa a continent on its way. Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, Denmark.

Danida. (1997). Regional strategy for Southern Africa. Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, Denmark.

World Bank (2011). Africa's Future and the World Bank's Support to It(Final Draft).

OECD (2011). DEVELOPMENT AID AT A GLANCE SATISTICS BY REGION - 2. AFRICA. OECD, Paris.

외교통상부. http://www.mofat.go.kr/

한국국제협력단. http://koica.go.kr/

한국수출입은행. http://www.koreaexim.go.kr/kr2/index.jsp

Ministry of Foreign Affairs of Netherlands. http://www.minbuza.nl/en/home

Ⅲ. 자유기고

1. 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략
김은미 / 이화여자대학교 국제대학원 교수

2. Global Food Crisis : Study of Arid and Semi-Arid Land Regions in Kenya
Shibutse Sarah Idieva / 이화여자대학교 국제대학원(KOICA 장기연수 석사과정)

한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략[1)]

김 은 미 이화여자대학교 국제대학원 교수

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개발협력에 대한 국민 인지도와 원조 효과성에 관한 논의
Ⅲ. 해외 개발원조에 대한 국민인지 제고 정책에 대한 사례 연구
Ⅳ. 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 정책 현황
Ⅴ. 한국의 ODA에 대한 국민인지 제고 방안

Ⅰ. 서 론

세계화로 인한 상호 의존의 심화와 전 지구적 과제로서의 개발에 대한 인식이 높아짐에 따라, 2015년 천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 달성 및 지구촌 빈곤 퇴치를 위하여 개발 자원의 증대 및 원조의 운영과 집행의 효과성을 높이기 위한 국제적 논의가 활발히 진행되고 있다. 그러나 2008년 미국발 금융 위기는 국가와 지역의 경계를 넘어 전 세계로 급속히 확산되었고, 그 가운데 개발도상국들은 무역 및 금융, 개발 자원 유입의 위축으로 보다 심각한 경제적 타격을 입게 되었다. 이와 같이 국제적인 경제 위기 가운데서도 자국의 ODA 규모 증대를 유지하고 개도국의 빈곤 감소와 개발을 위한 정책 조율을 추구하기 위해서는 강력한 정치적 의지와 국민들의 지지가 필수적이다. 또한 원조 정책에 대한 정치적 지지 기반 구축을 위해서는 개발협력 활동과 성과에 대한 대국민 인지 제고 노력이 선행되어야 할 것이다. 본 연구에서는 불안정한 국내외 경제상황에서 한국 국민의 ODA에 대한 인지를 제고할 수 있는 방안을 선진 공여국들에 대한 사례 연구를 바탕으로 제시해 보고자 한다. 또한 본 연구의 주요 목표가 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략이지만 ODA 뿐

1) 본 글은 이화여자대학교 산학협력단(연구책임 김은미 이화여자대학교 국제대학원 교수)이 2010년 수행한 연구용역 결과물의 국문 요약본임.

아니라 개발협력 전반에 대한 인지 제고 방안을 포함하고 있음을 밝혀둔다. 이는 ODA에 대한 인지 제고를 위해서는 정부 뿐 아니라 다양한 개발협력 주체, 즉 NGO, 학계, 미디어 등 시민사회와의 협력이 필수적이며, ODA에 대한 인지 제고는 이러한 다양한 주체들의 개발협력에 대한 인지 제고 노력이 통합적으로 이루어질 때 달성될 수 있기 때문이다.

개발도상국과의 오랜 역사적 관계 또는 선교사 활동의 전통을 바탕으로 ODA에 대한 높은 국민적 인식을 유지하고 있는 여러 선진 공여국들과는 달리 비교적 짧은 ODA 역사와 경험을 지닌 신흥 공여국인 한국의 경우, ODA에 대한 국민인지 제고를 위한 체계적이고 전략적인 정책 수립이 반드시 필요하다. 이를 위해, 본 연구에서는 먼저 ODA에 대한 국민인지 제고 정책의 원칙과 효과성에 대한 국제적 논의를 파악할 것이다. 또한 OECD/DAC 선진 공여국들의 사례 분석을 통해, 다른 선진 공여국들의 경우에는 국민적 인지와 지지 기반 유지, 확대를 위해 어떠한 정책적 틀을 마련하고, 다양한 주체들 간의 어떠한 협력을 통해 국민인지 제고 활동을 하고 있는지 분석해 보기로 한다. 다음으로 한국의 개발협력에 대한 인지 제고 정책의 현황과 이의 실효성에 대한 논의를 하기로 하며, 이를 바탕으로 한국의 경험과 실정에 맞는 개발협력에 대한 국민적 인지 제고를 위한 Action Plan 및 정책을 수립해 보기로 한다. 마지막으로 ODA에 대한 국민인지 제고를 위해 한국 개발협력의 주요 집행기구인 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)의 실천 방안에 대한 구체적 논의를 제시해 보기로 한다.

II. 개발협력에 대한 국민 인지도와 원조 효과성에 관한 논의

1. 개발협력에 대한 국민 인지도와 원조 효과성에 대한 문헌 연구

기존의 정책 집행과 효과성에 관한 여러 연구들을 살펴보면, 한 국가의 개발협력 정책의 효과성을 개선하기 위해서는 원조에 대한 여론의 인지 정도와 지지, 미디어의 관심 및 협력이 매우 중요하다는 점을 시사한다. 특히 개발협력의 패러다임이 변화함에 따라 개발협력 정책 및 성과에 대한 공여 국내 국민의 인지 뿐 만 아니라 개발협력 관련 참여자들 간의 대화 및 의사소통을 아우르는 개념으로서 정보 교류의 중요성이 점차 높아지고 있다(Inagaki 2007). 1990년대 이후 국내 지지 여론과 원조 규모 간의 상관관계에 대한 다양한 경험적 연구들이 진행되어 왔다(예, Lumsdaine 1993, Therien 2002, Esping-Andersen 1999, Gilens 2001, Diven and Constantelos 2009, Otter 2003). 이러한 연구들에 의하면 원조에 대한 국민들의 지지도와 개발원조 규모와의 연계성은 국가별 비교 연구 또는 경험 연구 상으로는 뚜렷하게 입증되지 않았다. 이는 원조 정책을 비롯한 외교 정책은 일반 정

책과는 달리 비교적 정책 결정이 여론보다는 엘리트 중심적으로 이루어지며, 관련 여론조사 및 데이터의 부재 및 비정확성에 기인하는 것으로 판단된다. 그러나 한편으로는 글로벌 개발과 빈곤의 이슈에 대한 국민적 인식과 이해가 충분하지 못하기 때문에 원조 정책 수립 및 집행에 대한 여론의 영향력이 제한되는 결과가 나타날 수 있다(OECD 2003). 다시 말해, 국민적 여론과 지지에 부합하는 원조 정책을 수립하기 위해서는, 글로벌 개발 이슈 및 ODA에 대한 보다 포괄적이고 정확한 정보 전달을 통해 국민의 인지도를 개선하고 보다 적극적으로 참여시키기 위한 노력이 필요하다.

2. 국민 인지도와 원조정책 효과성에 대한 국제적 합의

(1) UNDP (United Nations Development Programme)의 개발 커뮤니케이션 전략 수립에 대한 제언

UNDP는 개발 재원의 확대, 원조 프로젝트 집행 효과성의 개선을 위한 전략적인 커뮤니케이션의 중요성을 인식하고, 166개국의 지역 및 국가 사무소에서 각 상황과 수요에 적합한 커뮤니케이션 전략을 수립하고 활용할 수 있도록 Communications Toolkit를 개발해 발표했다. 이를 통해 UNDP는 커뮤니케이션의 목표, 기회 및 위험요소, 대상, 내용, 대상에 대한 접근성, 구체적 실행 계획, 예산, 결과의 평가 등 커뮤니케이션 전략 수립을 위해 고려해야 하는 8가지 요인을 제시했다. UNDP의 개발 커뮤니케이션 전략 수립에 대한 주요 논의는 다음과 같다.

커뮤니케이션 전략을 위해서는 먼저 명확한 커뮤니케이션의 목표가 수립되어야 한며, 커뮤니케이션 전략을 위한 목표는 현실적 · 구체적이며 해당 기구의 우선순위 및 프로그램을 충분히 반영해야 한다.

커뮤니케이션 목표 대상을 선정하고, 해당 그룹의 특성과 관심사, 홍보 이슈에 대해 해당 그룹이 관심을 갖는 이유 등에 대한 이해를 바탕으로, 대상에 따른 커뮤니케이션 전략을 수립해야 한다.

홍보(advocacy), 지역사회에 대한 구제활동(outreach) 등 커뮤니케이션 유형의 체계화 또는 언론, 출판물, 특별 행사 및 인터넷 등 커뮤니케이션 수단의 체계화를 통해 전달하고자 하는 내용을 가장 효과적으로 전달할 수 있는 방안을 파악할 수 있다.

(2) OECD/DAC의 원조에 대한 국민인지 제고 정책 관련 권고사항

OECD/DAC은 동료심사(Peer Review)를 통해 정기적으로 회원국의 개발협력에 대한 여론 경향을 모니터링 해오다 1988년 비공식 네트워크인 DEVCOM Network를 창설해 보다 본격적으로 국민인지 정책 및 전략 공유를 도모하기 시작했다. OECD/DAC은 정보제공과 커뮤니케이션, 시민의 활발한 참여를 통한 ODA를 포함, 공공 정책에 대한 높은 국민인식은 민주국가의 기본 원칙으로서, 공공 정책의 정당성과 효율성 개선을 위해 필요하다는 점을 강조한다. OECD/DAC은 대국민 개발협력 인지

제고 방법으로 크게 정보 제공 및 커뮤니케이션(information and communication), 홍보 및 캠페인(advocacy and campaign), 개발 및 글로벌 교육(development/global education)을 강조 한다(Scheunpflug and Mc Donnell 2008). OECD/DAC에 의하면 원조와 개발 관련 정책과 프로그램 및 성과에 대한 정보 제공 및 커뮤니케이션을 통해 원조 정책의 투명성과 대국민 책임성을 개선하고 개발자원 증대에 대한 지지를 확보할 수 있다. 또한 OECD/DAC은 홍보와 캠페인을 통해서는 국가 정책에 대한 국민의 지지를 유도할 수 있으며, 개발 및 글로벌 교육을 통해 세계시민의식 함양을 도모함으로써 대중들의 개발협력에 대한 인지 및 지지를 향상시킬 수 있다고 제안한다.

III. 해외 개발원조에 대한 국민인지 제고 정책에 대한 사례연구

1. OECD/DAC 선진 공여국의 개발원조에 대한 국민인지 제고 현황

본 장에서는 OECD/DAC 전체 회원국을 대상으로 ODA에 관한 인지 제고 정책 현황과 효과성에 대한 분석을 통해 선진 공여국들이 관련 국제적 합의의 내용을 어떻게 수용, 정책 및 제도적으로 도입해 활용하고 있는지를 살펴보았다. 또한 이를 기반으로 한국 현황과 실정에 적합한 정책 방안을 도출하고자 했다. 이에 본 장에서는 OECD/DAC 회원국들의 대국민 인지 제고의 세 가지 접근방법, 즉 홍보, 대화, 글로벌 시민교육의 내용과 이를 실행하기 위해 정부와 시민사회가 어떠한 협력방안을 도입하고 있는지를 중심으로 각 국가의 ODA 국민인지 제고 현황을 분석해 보았다.

2. 심층분석

(1) 독일

독일은 일찍부터 개발협력 정책에 대한 국민적 지지 기반 확보의 필요성을 인식하고, 전략적이고 효과적인 대국민 인지 제고를 위한 공식 전략서를 개발해 활용해오고 있다. 또한 교육부와의 긴밀한 협력을 통해 국제개발협력에 대한 교육을 정규 교육과정에 포괄함으로써, 세계 시민의식에 대한 교육의 일반화를 달성했다. 2005년 유로바로미터(Eurobarometer)에 따르면 독일은 EU 회원국 가운데 개발협력 활동에 대한 가장 높은 인지도(90%)를 기록했다. 한국과 같이, 2차 대전 후 해외 원조를 통한 경제재건 및 냉전시기 분단국가의 경험을 갖고 있는 독일의 개발협력 활동과 ODA에 대한 국민인지 제고 정책은 한국의 향후 ODA에 대한 국민인지 제고 정책에 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있을 것으로 사료된다. 뿐만 아니라, 분절된 원조 시스템 하에서 유 · 무상 원조를 집행 하고 있는 독일의 사례는, 마찬가지로 분절적인 원조 운영 체제 하에서의 한국의 개발협력에 대한 대국민 인지 제

고 정책 수립에 중요한 모델이 될 수 있을 것이다.

독일 국민의 개발협력 및 ODA에 대한 높은 인지와 지지도는 그간의 독일 정부의 정책적 노력을 반영한다. 독일 정부는 개발협력 활동의 지속성과 효과성 증진을 위한 국민적 지지의 중요성을 인식하고, 정책적 개선을 추진해왔다. 2005년부터 독일은 다양한 개발 교육 · 홍보 활동을 위한 예산을 증액해 왔으며 시민사회, 특히 NGO가 수행하는 개발교육 프로젝트에 대한 지원을 통해 인지 제고의 효과성을 도모해 왔다. 독일의 경우 개발교육과 인지 제고 사업 활동은 국가와 시민사회가 적극적으로 협력하여 이루어지고 있다. 또한 보다 체계적인 대국민 홍보 및 교육을 위해, 독일 정부는 2008년 "개발교육과 인지 제고 전략(Strategies 188, Development Education and Awareness Raising)"을 개발해 발표했다. 개발협력에 대한 대국민 커뮤니케이션 및 교육의 목표, 전략, 방안 등을 포괄한 이러한 공식 전략서를 활용함으로써, 독일은 개발 교육과 홍보 활동에 대한 중장기적인 차원의 정책적 근간을 마련했다(BMZ 2008). 자국의 개발협력 활동과 글로벌 개발 이슈에 대한 홍보 및 정보 제공 측면에서 볼 때, 경제개발협력부처(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)는 개발협력 정책 및 개발협력에 대한 홍보와 교육 정책의 총괄책임 부처로서 해당 주체들 간의 대화와 협력을 기획 및 조율하는 역할을 담당한다.

(2) 아일랜드

아일랜드의 선진 공여국으로서의 부상은 국제개발협력 활동에 대한 정당을 초월한 강력한 정치적 지지와 일반 시민들의 높은 인식과 활발한 참여를 바탕으로 하고 있다. 이는 한국과 같이 지난 반세기 간의 급속하고 성공적인 경제 성장의 경험을 통한 국제적 빈곤의 퇴치 노력의 중요성에 대한 높은 국민적 인식과 함께(OECD 2003; 2009), 지속적으로 자국의 개발협력 현황과 성과, 글로벌 개발 이슈에 대한 국민적 인식과 참여를 독려하기 위한 아일랜드 정부의 정책적 노력이 일구어낸 결과라 볼 수 있다. 이와 같이, 아일랜드는 빈곤과 성공적인 경제 개발의 경험과 정책적 제도적인 노력을 바탕으로 높은 국민적 인지도와 지지를 보유한 선진 공여국으로서, 향후 한국의 개발협력에 대한 대국민 인지 제고 정책 마련에 있어 훌륭한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

아일랜드는 1990년대까지는 자국의 개발협력에 대한 비교적 낮은 대중적 인지도를 기록했으나, 이후 ODA에 대한 국민적 인지 및 지지 기반 확보를 중대한 정책적 과제로 인식하고 중장기적 차원의 적극적인 정책을 실시함으로써 큰 성과를 이루어냈다. 독일과 마찬가지로 아일랜드는 개발협력 홍보 및 교육을 위한 정책적인 틀로써, 공식 전략서를 개발해 활용해오고 있다. 또한 외교부 내에 개발교육자문위원회(Development Education Advisory Committee)를 구성해, 외교부 장관과 Irish Aid를 대상으로 개발교육 관련 정책 자문을 제공하고, 개발교육 정책에 대한 평가 및 검토를 담당하도록 했다. 더 나아가 아일랜드 정부는 글로벌 개발 및 개발협력 관련 국가적 차원의 이벤트를 실시함으로써, 해당 이슈에 대한 국민적 인지도를 높임과 동시에 자국의 ODA 사업과 글로벌 개발 이슈에 대한

대중의 의견과 목소리를 들을 수 있는 기회로 활용하고 있다. 끝으로 아일랜드 정부는 개발협력에 대한 홍보 및 대화를 넘어서서, 중장기적 차원의 개발교육에 보다 주안점을 두고 있다.

(3) OECD/DAC 회원국 인지 제고 정책 분석 결과

앞서 OECD/DAC 회원국의 ODA에 대한 국민인지 현황과 제고 정책을 모두 살펴본 결과, 오랜 ODA 공여의 역사와 경험을 보유한 선진 공여국이라 하더라도 ODA 및 국제개발협력에 대한 정치적 지지 기반이 쉽게 구축되는 것이 아님을 확인할 수 있다. 다시 말해, ODA 규모 확대 및 질적 제고를 위한 정책적 노력을 뒷받침할 수 있는 국민적 인식과 지지 기반을 마련하기 위해서는, 정부 차원의 대국민 인지 제고 정책과 전략, 그리고 시민사회, 언론, 학계 등 다양한 주요 주체들과의 긴밀한 협력을 통한 노력이 수반되어야 한다.

OECD/DAC 공여국들의 현황은 한국의 대국민 인지 제고 정책에 다음과 같은 중요한 시사점을 제시한다. 첫째로, ODA에 대한 커뮤니케이션 전략은 개발 이슈에 대한 단기적인 홍보가 아닌 중장기적 차원의 세계화 시민 양성을 위한 개발 교육에 초점을 두어야 한다. 둘째, 개발협력에 대한 홍보 및 교육을 위한 공식적인 전략 수립이 필요하다. 셋째, 정기적이고 종합적인 대국민 여론조사를 실시함으로써, ODA에 대한 국민적 의식 현황과 변화를 모니터링하고, 그 결과를 바탕으로 인지 제고 전략 수립 및 개정에 반영해야 한다. 정확하고 종합적인 대국민 인식과 지지도를 파악하기 위해서는 여론조사의 질 제고를 위한 노력 역시 병행되어야 한다. 마지막으로, 개발협력에 대한 홍보 및 교육 활동의 대국민 접근성을 높이고 그 효과성을 개선하기 위해 관련 분야 시민사회와 미디어, 학계와의 긴밀한 협력이 반드시 필요하다.

Ⅳ. 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 정책 현황

1. 한국 ODA에 대한 국민인지 현황 분석

(1) ODA에 대한 국민인지 조사

본 장에서는 한국의 ODA에 대한 국민인지 정책 현황에 대하여 논의해 보도록 한다. 한국의 ODA에 대한 여론조사는 1999년 한국국제협력단(KOICA)에서 코리아리서치에 위탁, 실시한 여론조사를 시작으로 2002년, 2003년, 2005년, 2006년, 2007년, 2008년도에 실시된 바 있으며, 본 장에서는 이러한 기존의 여론조사 결과를 분석했다. 먼저 국제협력 및 원조 필요성에 대해서는 국민의 대다수가 필요성을 인지하고 있는 것으로 나타났으며 ODA에 대한 인지도도 1999년도 16.8%에서 2008년도에는 50.8%로 인지도가 높아졌음을 알 수 있다. 또한 현재 한국의 원조규모에 대한 국민 여론조사

에 의하면 전반적으로 현재 수준유지와 확대를 지지하는 의견이 많은 것으로 나타났으나 현재 한국의 원조 규모가 많다는 의견도 상당수 있는 것으로 조사되었다.

다음으로 대외원조의 국제사회 및 국익 기여도에 대해서는 대부분의 응답자가 기여도를 인식하고 있는 것으로 나타났으며 대외원조 중점지역에 대해서는 대다수가 아프리카를 한국의 우선 지원 지역으로 인식하고 있었다. 반대로 아시아 지역을 한국의 원조 중점 지역으로 해야 한다는 의견은 다소 감소하고 있는 것으로 나타났다. 한국의 대외원조 중점 지원분야로 응답자들은 보건 및 의료, 인도적 지원, 산업 인프라, 인적자원개발 등을 선택했다. 마지막으로 한국 정부의 무상원조 기관으로서 KOICA에 대한 인지도도 점차 높아지고 있는 것으로 조사되었다.

(2) 성별, 연령별, 직업별 한국 ODA에 대한 국민인지 조사

본 장에서는 가장 최근에 실시된 여론 조사 자료인 외교통상부의 2008년 자료를 바탕으로 성별, 연령별, 직업별 한국 ODA에 대한 국민 인지도를 분석해 보았다. 전체적으로 볼 때 개발원조에 대한 인지도는 여성보다는 남성이, 젊은 층보다는 50대 이상이, 직업별로는 학생보다는 자영업 층이 높은 인지도를 갖고 있는 것으로 조사되었다. 특히 젊은 층과 학생층이 상대적으로 낮은 인지도를 보이고 있다는 점은 특기할 점이며 이는 현재 이루어지고 있는 한국의 개발협력 및 ODA에 대한 인지 제고 사업이 젊은 세대와 학생층의 인지 제고를 성공적으로 이끌어내고 있지 못하고 있음을 의미한다. 또한 이는 앞으로 한국의 ODA 인지 제고 전략이 이들 젊은 세대의 인지 제고에 더욱 초점이 맞춰져야 한다는 점을 시사한다. 더불어 원조규모의 적정성에 대해서는 여성보다는 남성이, 연령대별로는 50대 이상이 젊은 층보다, 직업별로는 화이트칼라나 학생보다는 블루칼라와 주부가 한국의 원조규모가 높다고 인식하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 조사 결과는 높은 인지도가 곧 원조규모 확대에 대한 지지로 반드시 이어지는 것은 아니라는 점을 시사한다.

2. 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 사업 현황 및 효과성 분석

(1) 정부 차원의 ODA 국민인지 제고 사업

한국 정부는 민간부문 및 NGO와의 협력과 체계적인 국민홍보를 통해 ODA에 대한 국민인지와 투명성을 제고하여 국민적 참여와 지지기반을 확대한다는 정책적 목표를 세워 추진하고 있다. 정부가 현재 실행하고 있는 ODA 국민인지 제고 사업으로는 먼저 국제개발협력 인지 제고를 위한 여러 교육 프로그램들을 들 수 있겠다. 또한 한국국제협력단(KOICA)은 청소년 대상 국제협력사업 교육을 실시하고 있으며, ODA 세미나 개최, 대학생 논문 공모, NGO 지원을 통한 ODA 교육 등을 실행하고 있다. 특히 2009년부터 KOICA는 "국제개발협력 인지강화 프로그램"을 시작하면서 ODA에 대한 국민인지 제고를 위해 보다 적극적인 정책 프레임웍을 마련했다고 할 수 있겠다. 2009년 KOICA의 국제

개발협력 인지강화 프로그램의 주요 사업내용으로는 첫째, 개발협력 인지와 교육을 위한 콘텐츠 개발 및 강사 pool 구성 · 운영(해외원조단체협의회(해원협) 위탁, 1.3억 원의 사업규모), 둘째, 국내 개발협력 인지강화를 위해 민간단체 직접 사업 발굴 지원(3억 원 사업규모), 셋째, 대학교내 교양과목 또는 전공기초과목으로 국제개발협력과정 개설 지원(3.2억 원 사업규모)등이 있다. KOICA는 또한 언론홍보의 확대와 대상별 능동적 홍보, 국가이미지강화, 사내 커뮤니케이션 강화라는 홍보목표를 설정하여, KOICA에 대한 홍보 강화 및 국제개발협력에 대한 인지 제고를 계획하고 있다 마지막으로 KOICA는 2009년 KOICA 지구체험관을 개관, 한국의 ODA 사업을 소개할 뿐 아니라 KOICA가 국제개발협력 사업을 벌이고 있는 56개 개발도상국의 삶과 문화에 대한 체험의 기회를 제공하며 여러 글로벌 이슈를 소개하고 있다.

(2) 시민사회의 ODA 국민인지 제고 사업

가. 개발 NGO

한국의 개발 NGO는 한국의 원조활동에 대한 인지 제고를 위해 주로 개발교육에 치중하고 있으며, 한국 해외원조활동에 대한 인지 제고는 대부분의 경우 개발 NGO들의 주요 교육 및 홍보 활동에 있어서 그 주요도가 매우 미미하다. 또한 NGO의 홍보는 주로 정부의 ODA를 배제한 개발 NGO들의 해외원조만을 위한 홍보 · 교육에 치중되어 있다. 전반적으로 한국 개발 NGO들의 역량과 발전 단계가 아직까지는 전문적이고 체계적인 ODA에 대한 대국민 인지 제고 전략을 세워서 실행하기에는 미흡한 것으로 보인다. 이에 따라 정부도 NGO를 통한 ODA 인지 제고 사업의 추진에 있어 한국 NGO의 역량부족을 가장 중요한 장애요소로 지적한다. 그러나 비교적 짧은 역사를 갖고 있는 한국의 여러 개발 NGO는 최근 급속한 성장을 보이고 있으며 정부도 NGO의 역량강화를 위한 지원을 늘리고 있다. 대중과의 커뮤니케이션과 높은 접근성, 현장 경험에 기반 한 NGO만의 전문성은 ODA를 포함, 한국 대외원조와 국제개발협력에 대한 국민인지 제고에 매우 중요한 요소임에 틀림없다. 따라서 향후 한국 ODA 국민인지 제고에 있어 보다 적극적인 NGO의 관심과 협력이 필요할 것으로 생각되며, 이를 위해서는 무엇보다도 NGO 스스로의 역량개발과 전문성 강화 노력이 필요할 것이다.

나. 언론

본 연구에서는 언론을 크게 인쇄 매체인 신문과 방송매체인 TV 방송으로 나누어 현재 우리나라 언론계에서 다루어지고 있는 ODA 관련 보도 내용에 대해 양적, 질적 분석을 실시하였다.

- 신문: 신문 기사의 분석 결과, 한국 언론은 국제개발협력 무대에서 한국의 역할 및 위상이 강화됨에 따라, 특히 한국의 OECD/DAC 가입 이후, 기존의 단순 정보 전달의 역할에서 벗어나 한국의 국제개발협력 분야의 전문화와 심층화를 위한 논의의 장으로 발돋움해 오고 있음을 알 수 있다. 그러나 한국의 언론은 여전히 한국 국민의 ODA 인지 제고에 있어 주체적, 선도적 역할을 하고 있다기보다는 국내외 정치 환경 변화와 국제무대에서의 한국의 역할 변화에 수동적으로 대응해 왔다고 보여진다.

- 텔레비전: 국제개발협력 및 ODA 관련 TV 프로그램을 분석한 결과, 한국의 언론은 최근 들어 국제개발협력 및 한국 ODA에 대해 보다 전문적이고 심층적인 내용을 대중들에게 전달함으로서 ODA 인지 제고에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 특히 개도국의 빈곤 실태를 포함, 글로벌 이슈를 소개함으로서 국민들의 글로벌 시민의식 함양과 ODA에 대한 인지 및 지지 제고에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 그러나 한국 ODA 활동 및 국제개발협력에 대한 TV 보도 내용은 주로 개도국의 실태와 관련 원조 공여주체의 활동에 대한 소개가 대부분이며 ODA에 대한 심층적인 보도는 제한적인 것으로 보인다. 그리고 개도국에 대한 소개는 주로 해당 국가의 심각한 빈곤 문제를 부각시키는 데에만 초점을 맞추고 있고 보다 심층적인 국가 분석이나 ODA의 역할에 대해서는 거의 다루고 있지 않다. 또한 정부와의 협력을 통한 ODA에 대한 인지 제고를 위한 적극적인 노력은 아직 이루어지고 있지 않으며 언론매체를 통한 ODA와 관련 국민들의 다양한 의견 수렴도 앞으로 한국 언론이 풀어야 할 과제로 보인다.

V. 한국의 ODA에 대한 국민인지 제고 방안

본 장에서는 앞에서 논의한 ODA 인지 제고 선진 공여국 사례와 한국의 현황분석 결과를 기반으로, 또한 관련 정부 부처와 시민사회에 대한 간담회 및 인터뷰 결과를 바탕으로 한국 ODA 인지 제고를 위한 Action Plan을 도출해 보기로 한다. 우리는 ODA에 대한 국민인지 강화 및 인지 제고의 목표로 해외원조와 ODA에 대한 국민의 관심 및 참여 증대와 원조 효과성에 대한 인지 제고, 그리고 보다 장기적으로는 국제개발협력 분야에서의 한국의 위상 강화와 원조 선진화, 성숙한 세계시민의식 고취, 그리고 ODA에 대한 국민의 지지도 강화 등을 포함해야 한다고 제안한다.

1. 정책틀

(1) 개발협력 인지 제고 전략서 개발

한국 ODA 국민인지 제고를 위한 단기와 중 · 장기별 구체적인 Action Plan 도출에 앞서, 한국 ODA에 대한 국민인지 제고를 위해서는 선행적으로 이루어져야 할 거시적 차원의 정책틀 또는 프레임웍 차원의 과제가 있다. 먼저, 한국 ODA 인지 제고 전략의 목표와 원칙, 방안, 도구, 대상그룹, 제도적 틀, 평가방법 등을 포함한 개발협력 인지 제고 전략서를 만드는 일이다. 전략서는 ODA 인지 제고 전략과 사업이 왜 필요한지, 목표와 원칙은 무엇이며, 주요 타깃 대상은 누구이며, 어떠한 구체적 방법과 수단이 동원되어야 하며, 필요한 제도적 기반은 무엇이며, 인지 제고 사업에 대한 평가는 어떻게 이루어져야 하는가 등을 구체적으로 포함하고 있어야 할 것이다. 다양한 인지 제고의 주체들은 이러한 전략서를 기반으로 해서 한국 원조의 인지 제고를 위해 각자의 역할을 분명히 알 수 있을 것이며, 국제개발협력 및 ODA의 인지 제고 사업을 추진할 때 전략서가 주요한 정책 근거 내지 틀로 사용될 수 있을 것이다.

(2) ODA 인지 제고 예산의 안정적 확보

무조건적인 예산의 확대가 반드시 국민인지 제고로 이어지는 것은 아닐 것이나, 필요한 예산의 안정적 확보는 한국 ODA 인지 제고 전략의 중장기적 목표 달성을 위해 특히 중요한 요소라고 생각된다. 2008년 현재 한국의 개발교육 홍보 지출 예산은 약 USD 4.19 백만으로 OECD/DAC 회원국들 중 7번째로 낮은 규모이다. 특히 신흥 공여국으로서 선진 원조 모델을 구축하기 위해 ODA에 대한 국민의 인지 및 지지가 필수적인 한국의 경우, 국민들의 인지 제고를 위한 보다 적극적 노력이 이루어져야 하는 만큼, 그에 필요한 안정적인 예산의 확보가 필요한 시점이라 하겠다.

(3) 개발협력 인지 제고 사업에 대한 체계적 모니터링 및 평가 메커니즘 도입

본 연구진은 한국 ODA의 인지 제고를 위해 필요한 정책 차원의 프레임웍으로 인지 제고 사업에 대한 적절한 모니터링 및 평가 메커니즘의 도입을 주장한다. 현재 한국에서 이루어지고 있는 여러 인지 제고 사업에 대한 체계적인 평가와 모니터링 시스템이 개발되어야 하며, 이러한 결과는 향후 한국의 ODA 인지 제고 전략에 적극적으로 반영되어야 하겠다. 또한 보다 객관적인 평가를 위해서는 집행기관의 자체적인 평가 외에도 외부 평가가 실행되어야 하며, 평가 결과를 대중에게 공개하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(4) 여론조사 실시

한국 ODA 국민인지 제고 방안에 필요한 정책틀의 마지막 요건으로 우리는 한국 국민의 ODA에 대한 인지 현황에 대한 정기적, 전문적 설문조사의 시행을 제언한다. 한국의 경우, 1999년 이래로 ODA에 대한 여론조사가 꾸준히 실시되고는 있으나, 각각 다른 조사기관이 실시하고 있으며, 설문 내용도 통일되지 않은 상태이다. 보다 장기적이고 체계적인 ODA에 대한 인지 제고와 Action Plan 도출을 위해서는 무엇보다도 국민들의 인지 수준 및 인식 현황에 대한 전문적인 설문조사가 정기적으로 시행되어야 할 것이다. 더불어, 계층별, 연령별, 성별, 직업별로 보다 세분화된 여론조사를 실시하여 다양한 그룹의 시민들에게 적합한 맞춤형 인지 제고 전략을 세울 수 있도록 할 것을 제안한다. 또한 한국의 여론 형성에 주요한 영향력을 갖고 있는, 소위 오피니언 리더들의 국제개발협력 및 한국 ODA에 대한 인지 조사가 함께 이루어져야 할 것으로 생각된다.

2. 단계별 ODA 국민인지 제고방안

(1) 단기 한국 ODA 국민인지 제고 전략

지금까지 논의한 거시적 차원에서의 정책적 프레임웍과 함께, 우리는 한국 ODA에 대한 국민인지 제고방안의 전략을 단기와 중 · 장기로 나누어 제시해 보고자 한다. 먼저 우리는 단기 한국 ODA 국민인지 제고 전략의 가장 중요한 목표로서 국제개발협력과 한국 ODA에 대한 국민의 이해증진을 주장하며 보다 구체적 내용으로 다음의 목표들을 포함할 것을 제언한다.

- 국제개발 및 빈곤 이슈, 국제개발협력 노력 및 성과에 대한 이해 확대
- 한국의 ODA 수원 및 공여의 역사와 성과, 의의에 대한 국민인지 제고
- 개발협력활동 참여 도모를 통한 글로벌 이슈에 대한 이해 확대

이러한 목표를 달성하기 위해서는 여러 실천도구 중에서도 특히 홍보와 캠페인의 역할이 주요할 것으로 생각된다.

가. 홍보

단기 한국 ODA 인지 제고의 목표인 국제개발협력과 한국 ODA에 대한 이해증진을 위해서는 홍보가 주요한 도구로 적용되어야 할 것이다. 먼저 홍보를 통해서 한국의 수원 및 공여의 역사와 현황을 국민들에게 알리는 노력이 이루어져야 할 것이다. 특히 대상별 홍보 방법 및 목표를 다양화해서 접근하는 체계적인 홍보 전략을 세워야 할 것이다. 한국의 ODA 현황과 과거 수원 역사에 대한 홍보를 위

해서는 우선 정부의 적극적 역할이 필요하다 하겠다. 무엇보다도 정부는 ODA 활동을 통해 어떻게 국민의 요구에 부응하고 국제적 책임을 수행하고 있는지를 한국 국민에게 적극적으로 알리는데 힘써야 할 것이다. 또한 젊은 층들을 대상으로 한국의 수원 역사를 알리는데 정부와 NGO가 함께 노력해야할 것으로 생각된다. 단순한 수원의 역사를 벗어나, 한국의 발전에 해외 원조가 얼마나 기여했는지를 국민들에게 알림으로서 ODA에 대한 인지 뿐 아니라 의의 및 필요성에 대한 국민들의 이해를 제고할 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해서 정부는 언론을 통한 홍보활동 및 여러 관련기관 웹사이트를 통한 한국 ODA에 활동에 대한 홍보가 매우 효과적일 것으로 생각된다. 또한 학계와 NGO와의 협력을 통해 국민들에게 한국의 수원 및 공여 역사에 대한 홍보 강화에 힘써야 할 것이다. 홍보의 또 다른 세부 목표로 우리는 빈곤, 젠더, 인권, 환경 등 주요 글로벌 이슈에 대한 국민인지 제고와 MDGs에 대한 국민 이해 증진을 제시하고자 한다. 글로벌 이슈에 대한 이해도와 MDGs에 대한 인지는 글로벌 시민 의식 함양과 국제개발협력의 중요성에 대한 인지 및 지지 제고에 매우 기본적이고 필수적인 단계라 하겠다. 이를 위해 한국 정부는 NGO와의 협력을 통해 MDGs와 국제개발협력 이슈에 관한 영화, 다큐멘터리 등의 시청각 자료 제작을 지원함으로서 국제개발협력에 대한 인지 제고에 기여할 수 있을 것이다. 특히 이러한 시청각 자료 개발은 청소년 및 대학생들의 국제개발협력에 대한 인지 제고에 효과적으로 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

나. 커뮤니케이션/캠페인

단기 한국 ODA에 대한 국민인지 제고를 위해 도입하는 커뮤니케이션/캠페인의 상세 목표 및 내용으로 우리는 1) 빈곤 체험을 통한 개발협력에 대한 인지 확산; 2) 한국 ODA의 의의 및 활동에 대한 대국민 인지 확산; 3) 글로벌 이슈와 MDGs에 대한 국민인지 제고를 포함할 것을 제안한다. 커뮤니케이션과 캠페인을 통한 한국 ODA와 국제개발협력에 대한 국민이해의 증진을 위해서는 무엇보다 정부, NGO, 언론의 협력이 필요하다. 예를 들어, NGO와 정부가 협력하여 개최하는 전국적 규모의 캠페인 및 이벤트는 대중들의 국제개발협력 및 ODA에 대한 인지 제고에 기여할 수 있을 뿐 아니라, 대중들은 직접적 참여와 소통을 통해 글로벌 이슈와 ODA에 대한 피드백을 제공할 수 있을 것이다. 또한 대상별(초 · 중 · 고교생, 대학생, 회사원, 공무원, 자영업자 등)로 효과적인 캠페인 및 대화 방법을 고안하여 적용하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

(2) 중 · 장기 한국 ODA 국민인지 제고 전략

국민인지 제고의 목표가 궁극적으로는 ODA에 대한 국민들의 이해도 향상과 지지도 제고이므로, 국민들의 지지를 이끌어낼 수 있는 인지 제고의 기본원칙과 철학을 정립하는 것이 무엇보다 중요하며, 이러한 인지 제고의 기본원칙과 철학의 주요 내용으로는 세계시민의 일원이라는 인식 함양과 함

께 이러한 세계주의적 관점에 기반을 둔 ODA에 대한 이해를 포함해야할 것이다. 단순한 ODA에 대한 국민이해를 넘어 중 · 장기 한국 ODA 국민인지 제고의 목표는 다음과 같다.

- 국제개발협력 및 한국 ODA 활동에 대한 국민의 지지기반 확산
- 글로벌 시민의식 함양

이러한 중 · 장기 국민인지 제고 목표 달성을 위해서는 주요 실천도구로서 특히 교육과 참여의 역할이 강조된다. 본 장에서는 특히 심층 사례국 독일과 아일랜드의 연구 결과를 바탕으로 교육을 통한 국제개발협력 및 한국 ODA 활동에 대한 국민의 지지기반 확산과 글로벌 시민의식 함양 고취 방안을 제시해 보도록 한다.

가. 교육

먼저 우리는 무엇보다 국가적 차원에서 개발교육의 원칙과 목표, 통일된 내용을 제시해 주는 것이 필요하다고 제안한다. 또한 시민사회가 포함된 개발교육 자문위원회를 구성하여 국가의 개발협력 교육 정책에 자문을 제공할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 특히 정부는 시민단체와 학계와의 협력을 통해, 보다 전문적이고 체계적인 교육 콘텐츠를 개발하여 일선 학교에 제공하는 역할을 해야 할 것이다. 무엇보다도 일반시민에 대한 접근성과 인지 제고의 효과성 제고를 위해서는 시민사회, 특히 개발 NGO 지원을 통한 교육 프로젝트 지원 강화를 제안한다. 또한 개발 NGO들은 현장 경험에 기반 하여 축적된 경험과 지식을 다양한 국제개발교육 프로그램을 통해 대중들에게 제공해 줌으로서 국민들의 글로벌 시민의식 함양과 국제개발협력의 이해도 제고에 기여할 수 있을 것이다.

나. 참여

중 · 장기 한국 ODA 인지 제고 목표인 글로벌 시민의식 함양과 국제개발협력 및 한국 ODA에 대한 지지도 확산을 위해서는 교육과 더불어 일반 시민들의 개발현장 참여를 통한 지지기반 확산 도모를 추구할 수 있을 것이다. 여러 선진 공여국의 경우 일반 시민들은 정부와 NGO에서 제공하는 다양한 봉사활동 프로그램을 통해 개발현장 체험의 기회를 제공받는다. 참여를 통한 개도국 체험은 시민들에게 글로벌 이슈와 자국의 공여 현장을 직접적으로 경험할 수 있는 기회를 제공함으로서 ODA에 대한 이해를 넘어, ODA에 대한 필요성을 인식시킴으로서, 이에 대한 지지를 강화하는 기회를 제공할 것이다. 한국에서도 현재 NGO와 정부 차원에서 다양한 개도국 자원봉사 프로그램이 지원되고 있다. 그러나 이러한 자원봉사 프로그램에 대한 인지도와 참여도가 선진 공여국에 비해 낮은 편이며 글로벌 시민의식 함양 및 개발협력에 대한 인지 제고는 주로 교육을 통해 이루어지고 있다. 우리는 정부와

시민사회가 협력하여 보다 다양하고 체계적인 개발현장 프로그램을 기획하여 더욱 많은 청소년들과 학생들이 직접적 참여를 통한 글로벌 시민의식을 함양할 수 있도록 해야 한다고 제안한다.

3. 대상별 Action Plan

(1) 학생층

학생들의 국제개발협력과 한국 ODA에 대한 이해증진을 위해서는 먼저 한국의 수원 및 공여의 역사와 현황을 적극적으로 홍보하고 교육하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 현재 초、중、고교생들을 대상으로 한 개발협력에 대한 교재 개발이나 대학교에서 진행되는 여러 국제개발협력 강의에서 한국의 수원 역사를 심도 깊게 다룸으로서 학생들의 ODA에 대한 인지를 향상시킬 수 있을 것이다. 이와 함께, 학생들이 ODA에 대한 단순한 이해 및 인지를 넘어서 성숙한 세계시민의식과 관점에 기반 하여 ODA를 인식할 수 있도록 중·장기적 관점에 기반을 둔 ODA 교육에 힘써야 할 것이다. 또한 대학교와의 긴밀한 협력 하에 대학생들을 대상으로 한 한국 ODA의 수원 및 공여 역사, 세계주의에 기반을 둔 ODA에 대한 이해 증진, 그리고 다양한 주요 국제개발협력 이슈를 효과적으로 홍보하는 방안을 세워야 할 것이다. 현재 학생층들을 대상으로 실행되고 있는 다수의 인지 제고 사업이 교육에 치중되어 있는 반면, 학생들의 직접적 참여나 학생들과의 커뮤니케이션 활성화는 제한되어 있다. 따라서 우리는 정부, 학계, NGO가 협력하여 학생층에게 특성화된 ODA 인지 제고 방안을 고안해야 한다고 제안한다.

(2) 오피니언 리더(Opinion Leaders)

오피니언 리더들의 ODA에 대한 인지도 제고를 위해서는 우선 ODA와 국제개발협력에 대한 이들의 인지도와 이해도를 분석하고 이를 바탕으로 보다 세분화, 전문화된 홍보 목표 및 방법을 개발하여 접근해야 할 것이다. 이를 위해 여러 실천도구 중에서도 특히 우리는 교육 및 커뮤니케이션을 활용해 오피니언 리더의 ODA 인지 제고를 추구할 수 있을 것이라 생각한다. 예를 들어, 일방적인 ODA에 대한 교육이 아닌 이들의 의견을 수렴하고 토론할 수 있는 소규모의 포럼 등이 효과적일 것이다. 또한 여러 ODA 및 국제개발협력 캠페인이나 커뮤니케이션에 이들의 적극적 참여를 유도함으로서 오피니언 리더들의 ODA에 대한 이해도를 향상시킬 수 있을 것이다.

(3) 개발 NGO

본 장에서는 ODA 및 국제개발협력에 대한 국민인지 제고를 위한 보다 구체적인 개발 NGO의 역할에 대해 정리해 보기로 한다. 먼저 NGO는 국제개발협력 및 ODA에 대한 국민인지 제고를 위한 한

주체로서의 역할과 의무에 대해 분명하게 인식하고 있어야 할 것이다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 개발 전략서에 한국 개발 NGO의 역할과 책임을 분명히 명시함으로서 NGO들이 보다 명확하게 인지 제고 주체로서의 역할을 인식할 수 있을 것이라 사료된다. 동시에 개발 NGO를 대상으로 한 교육 프로그램을 고안하여, NGO들의 역할에 대한 토론과 함께 인지 제고를 위한 NGO의 구체적 참여방법에 대한 교육을 실시하는 것도 유용한 방안일 것이다. 또한 한국의 개발 NGO들은 개발협력 관련 전시회, 워크숍, 토론회, 음악축제, 영화 등을 통해 개발협력 이슈에 대한 대화의 장을 마련함으로서 국민들의 관심을 증진시키는데 중요한 역할을 해야 할 것이 있다. 마지막으로 개발 NGO는 또한 인지 제고의 적극적 주체로서, 현장 경험을 통해 축적한 지식과 노하우를 정책수립 및 대국민 인지 제고에 반영하는데 더욱더 힘써야 할 것이다. 특히 우리는 한국의 개발 NGO가 현장 경험과 노하우와 전문성을 결합한 개발교육 교재 개발에 좀 더 적극적으로 참여할 것을 제안한다. 이를 위해서는 개발 NGO와 교육과학부 등 관련부처와의 적극적 협력이 필요할 것이다.

4. KOICA 정책제언

(1) 개발협력 교육 콘텐츠 제공

먼저 KOICA의 역할로서 ODA 교육원을 통한 교육 개발 콘텐츠 정보센터로서의 역할 강화를 들 수 있겠다. 독일의 2007 “글로벌 개발교육” 사례와 같이 KOICA는 국제개발에 대한 교육 원칙 및 목표, 핵심 내용과 방향성, 과정별 개발교육 방법 및 교과목별 개발교육 내용, 개발 교육을 위한 교사 훈련 및 양성 등의 내용을 포괄한 개발교육 콘텐츠 개발에 주도적 역할을 할 수 있을 것이다. 더불어 글로벌 개발 이슈와 한국의 원조 현황과 역할을 다루는 미디어 교육 자료 개발 및 제공을 통해 개발교육에 활용할 수 있도록 하는 방안도 포함될 것이다. 또한 KOICA는 ODA 교육원을 통해 정부 공무원을 포함한 한국의 여론에 주요한 영향력을 행사하는 소위 오피니언 리더들을 대상으로 한 한국 ODA 및 국제개발협력에 대한 교육을 실시함으로서 한국 ODA 국민인지 제고에 주요한 역할을 할 수 있을 것이다.

(2) 봉사단 활용

다음으로 우리는 KOICA 봉사단 인력 활용을 통한 개발교육인력 양성 도모를 제안한다. KOICA의 봉사단 파견 프로그램은 대표적인 개발협력 참여 프로그램으로서 많은 한국의 젊은이들이 본 프로그램을 통해 개발도상국에 파견되어 개도국의 현실을 직접 체험하며, 봉사활동을 실시하고 있다. 한국에서 현재 실시되고 있는 여러 개발협력 교육 프로그램에 KOICA 봉사단 활동가들을 적극적으로 파견하고 활용함으로서 이론적인 논의에만 그치는 것이 아니라 국제개발협력과 한국의 원조 활동에 대

한 생생한 경험을 전달 및 공유할 수 있을 것이라 기대된다.

(3) 지구촌체험관 활성화

KOICA는 지난 2009년 KOICA 지구체험관을 개관했으며 이를 통해 여러 다양한 국민인지 제고 사업을 펼쳐왔다. 우리는 JICA의 글로벌 플라자나 아일랜드의 자원봉사 및 정보 센터(Volunteering and Information Center)와 같이 KOICA의 지구촌체험관을 더욱 활성화하여 대중들이 ODA와 개발협력에 대한 정보 및 체험을 할 수 있는 공간으로 만들 것을 제안한다.

(4) 'Bridge' 역할

마지막으로 우리는 ODA에 대한 인지 제고를 위한 KOICA의 역할로서 시민사회와 정부를 연결하는 bridge 역할, 즉 가교 역할을 제안한다. 앞에서도 언급한 바와 같이 국제개발협력을 포함한 ODA에 대한 인지 제고를 위해서는 모든 개발협력 주체, 즉, 정부, 개발 NGO, 언론 및 학계 등의 협력과 참여가 필요하다. KOICA는 이러한 다양한 주체들을 한 자리에 모아 다양한 의견을 조율하고 합의를 도출하는 역할을 함으로서 한국 ODA에 대한 국민인지 제고에 기여할 수 있을 것이다. 특히 앞에서 언급한 전략서 개발과정에 있어 KOICA가 여러 다양한 관련 주체들의 의견을 조율하고 합의를 도출하는 장을 제공함으로서 한국 ODA 인지 제고를 위한 체계적 전략서 개발에 공헌할 수 있을 것이다.

Global Food Crisis: Study of Arid and Semi-Arid Land Regions in Kenya[1)]

Shibutse Sarah Idieva 이화여자대학교 국제대학원/KOICA 장기연수 석사과정

목차

Ⅰ. INTRODUCTION
Ⅱ. CRITICAL LITERATURE REVIEW
Ⅲ. ANALYTICAL FRAMEWORK
Ⅳ. RESEARCH DESIGN
Ⅴ. RESEARCH TOOL
Ⅵ. PRESENTATION AND ANALYSIS OF FINDINGS
Ⅶ. CONCLUSION

Ⅰ. INTRODUCTION

The phenomenon of food crisis in the world seems to be a problem that rears its head every so often. Recently the world experienced a food crisis in 2007/2008 which repercussions have been felt far and wide and especially by the poor. According to the United Nations Conference on Trade and Development "The current global food crisis emerges from the recent unprecedented increases in the price of food, especially of staples, coupled with shortages and diminishing food stocks, have reduced access to food for many people (particularly the poor) in a large number of developing countries" (2008:3).

According to one study the term food crisis is used to show that events are not restricted to a particular period of time but that the problem is on-going (Marei 1978:18). Another paper

1) A THESIS Submitted to the faculty of the Graduate School of International Studies of Ewha Womans University In partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of International Studies August 2009

elaborates that “food insecurity does not only result from an insufficient quantity of food. It is also the result of inadequate distribution of resources” (Action Aid n.d:3).

In Kenya the issue of food crisis leading to food insecurity has been a chronic one and as one paper states “Kenyans are confronting chronic problems of hunger and poverty that have only increased in recent years”. It goes further to state that this problem is exacerbated by high poverty levels as more than 75 percent of Kenyans live on less than one dollar per day (Action Aid n.d:4).

In all this women are important factors in helping to solve the food crisis as they produce half of the world’s food. According to a paper on gender and food security “women are crucial in the translation of the products of a vibrant agriculture sector into food and nutritional security for their households” (Brown, Deshpande, Hill, Lambrou, Laudazi and Ragasa n.d:12). Yet at the same time, as they are the majority of working poor, women are the hardest hit in the food crisis as they have already been living without secure food access. In a paper by IFPRI they find that after more than 15 years of research, suggestions are that “men and women will be affected differently by the global food crisis, [and] that, as both producers and consumers, they will have different stocks of resources to draw upon to respond to rising prices” (2008:1).

This paper is therefore aimed at finding out what the major causes of food crisis are, but most importantly whether these are long term factors and whether they are independent from each other or interlinked. The food crisis is usually felt everywhere but more so in developing countries (and especially by the women) where the poor conditions aggravate the crisis to a greater dimension than is felt in the developed countries. Those who are hungry in the first place will then move into a level of extreme hunger and extreme poverty. In the paper, reference will be made to the Arid and Semi-Arid land (ASAL) regions of Kenya. This is to find out whether the causes that are mentioned cut across all regions of the globe or whether there are some unique causes in some regions. The paper will also look at the relation between women and the food crisis in the ASAL regions.

The study objectives are:

- To identify what are the exact causes of the food crisis.
- To identify whether the causes are interlinked or whether there is one that is dominant over others.
- To identify the relation between women and the food crisis.

- The study questions are:
- What are the major causes of food crisis?
- Are the causes of food crisis interlinked or are they factors independent from one another?
- What is the relation between women and the food crisis?

One issue here is that these causes seem to be insurmountable problems for the world at large and that what is being done to solve it may need more effort in terms of collaboration for the problem to be put to an end. Another issue is that as much as women are said to produce half the worlds' food, they still seem to be more negatively affected during food crisis. It may be that it is high time more investment was made towards women development as a big part of the solution to the problem of food crisis. This paper will test the existing studies that have been done and check whether they can be fully supported or whether any gaps will be found. The study is intended to emphasize the gravity of the situation in the world and also in Kenya, to enable the policy makers at national and international level to be extra keen so as to ensure that whatever mitigations being put in place will be able to ensure long-term food security at every level of the global arena and especially in the developing countries.

The paper is structured as follows: Section II which is the literature review presents the meaning of food crisis and security, and critically reviews the causes of food crisis or food insecurity. It also reviews the relation between women and food crisis. Section III develops an analytical framework that will help in analysis of data. Section IV highlights the research design while Section V highlights the research tool that is used in the collection of data for the study. Section VI gives a brief introduction of the study case and an in-depth analysis of study findings on the causes of food insecurity in the Arid and Semi-Arid Land (ASAL) regions of Kenya. It also gives an analysis of the relation between women and food crisis in the ASAL region of Kenya. The conclusion is set in section VII which also provides some policy recommendations to address the problem of food insecurity.

Ⅱ. CRITICAL LITERATURE REVIEW

This chapter focuses on the different studies done on food crisis. Section A briefly presents the meaning of food crisis and security. Section B will analyse the causes of food crisis or food insecurity, section C will set out the relation of the food crisis and women while section D will give a brief conclusion.

A. Meaning of Food Crisis and Food Security

In the early 1970s the world experienced a food crisis and it is now going through the same experience once more. According to Marei (1978:18) the term food crisis is used to show that events are not restricted to a particular period of time but that the problem is an on-going one. The Rome Declaration on World Food Security states that "food security exists when all people at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life" (World Food Summit 1996:3). This means that even when people are not able to grow crops or have livestock for their own consumption, they should be able to have the financial capability to get access to the available food that is being sold in the markets.

According to IFPRI (1995) the three pillars of food security are "food availability or adequate food production; economic access to available food; and nutritional security" (p. 1). There are many reasons that have been given as the causes of food crisis. In one paper it is stated that "food insecurity can also be as a result of inadequate distribution of resources" (Action Aid n.d:3). For some people one factor supersedes the others but for many people it is really a combination of many things over a long period of time that leads to this crisis. With there being a food crisis, it means that there is food insecurity in many countries and something urgently needs to be done to address this situation. The causes that are discussed vary from one region to another but the major ones cut across all countries.

B. Causes

Due to the recent food crisis, the 2008 framework for action report states that "The dramatic rise in global food prices is not the result of any specific climatic shock or other emergency but

rather the cumulative effects of long-term trends and more recent factors ...” (High Level Task Force 2008:8). This section will therefore critically look at what different studies have found on what causes food crisis or insecurity.

1. Climate Change

Farmers have always depended on the weather to know when to plant their crops and also when to harvest. In one book it is written that “many unusual weather patterns of recent years, such as persistent droughts, heavy flooding ... signalled grave concern about the long-term effects on world food production” (Caliendo 1979:107). When the climate does not conform to people’s expectations it means that the crop production will be affected and will almost always lead to low harvest.

One study found that the main reasons of food insecurity in the Southern African Development Community (SADC) region were intense drought and massive floods which damaged the people’s assets, domestic animals and food crops (Abdulla 2007:61). Rains are an important factor for crop production but when it is too much thus leading to floods or when it does not rain bringing about drought, then it seriously affects production of crops.

In Kenya, a study done of Semi-Arid Makueni District found that “Due to drought and lack of alternatives to water plants, vegetation in form of pastures for livestock, and crops wilt. This can lead to crop loss, reduced harvest and feeds for livestock, emaciated livestock, hunger and in severe cases livestock and human death” (Speranza, Kiteme and Wiesmann 2007:220).

The Food and Agriculture Organization of the United Nations in their food security programme work-plan for Kenya noted that “...the [ASAL] area is subject to frequent and devastating droughts, contributing to further vulnerability to food insecurity” (FAO 2007:2). It has been found in the various studies that droughts and floods affect both crops and livestock leading to food insecurity. For instance one study in the ASAL region also finds that “Ecological factors such as drought and floods not only hinder food and livestock production but also hamper access to food (Shanguhyia 2008:94).

The above studies clearly show that weather is an important factor in crop production and also livestock upkeep.

2. Population

Increase of population in a region can be a big problem in terms of food. In line with this, one paper states that "population growth increases the demand for food. With most productive land already in use, there is pressure for this land or virgin lands to become more productive and available" (International Union of Food Science and Technology 2008:2). To support this in his book, Marei (1978) points out that "the population problem is at the centre of the world's food problem". He continues further to say that this will affect both demand and supply because population growth pushes food production to marginal lands (p. 22). The increase in population has outpaced the food production and this therefore brings about a food shortage.

As found in one study "of numerous structural issues that lead to food insecurity in Kenya, population growth is one that is certain to put increasing pressure on food availability (Haan, Farmer and Wheeler 2001:8). The increase in population in an area that is already grappling with issues of drought, floods and poverty is putting tremendous strain on the capabilities of the people to continue surviving each day.

The above studies show that increase in population growth in a region can seriously affect the availability of food for the people leading to food insecurity.

3. Poverty

Scholars have found that poverty is a factor that makes people lack the access to the available food. In a study done in Cameroon it was seen that "Poverty is a major impediment to agriculture production... The income level of a household is a major indicator and guarantee to food procurement during periods of lack" (Abeh 2003:32). Another study reports that "The root cause of food insecurity in developing countries is the inability of people to gain access to food due to poverty" (Mwaniki n.d:1). Other studies on the same issue have elaborated further by mentioning that in place of growing food many people instead buy it. For instance in her study, Clover (2003) finds that, "Food insecurity and hunger are closely related to poverty and an inability to purchase food". She goes on to state that because people usually buy food more than engage in production of the same, famine can even occur when there is plenty of food (p. 9). A study done in Kenya finds that poverty is the central problem in the ASAL areas and that "people in [these] areas never had much of a cushion ... [and] weather has eroded not only their resources but their adaptability" (Ambrose 2006:2). This brings to the fore one of the aspects in the definition of food security that talks of having economic access to food.

4. Fertilizers

These are a key element in increasing agricultural production. In relation to the 1972/3 food crisis, the prices of fertilizers by 1973 had risen almost threefold over the 1970 level according to one study. It goes on to report that in addition to high prices, a scarcity of fertilizer added another burden to the capacity of developing countries to increase food production (Marei 1978:21). For crops to reach their full potential there is need to use fertilizers depending on the types of crops. When this is not done because of the high prices or lack of fertilizers then the crop harvest is definitely affected and the yield might not be as expected.

5. Speculation

A new dimension as a cause of food crisis is the concept of speculation. This is especially being mentioned in the recent 2008 global food crisis. For instance one study into this finds that "Amidst the food price crisis, speculation is a major contributor to extreme price volatility, which is skewing agriculture commodity markets to such a degree that both farmers and consumers are losing out" (IATP 2008:3). The same report goes on to write that "There is currently no multilateral framework to respond to global speculation in food prices" (p. 9), and that "if deregulated speculation continues to induce artificial volatility in agricultural markets, it will be very difficult to finance innovative investments in rebuilding ... agricultural production" (p. 10).

However, in their study, Tyner, Abbort and Hurt (2008) report that even though one of the potential causes for agricultural commodity prices has been mentioned as futures speculators, but they also write that "Based on existing research, it is impossible to say whether prices levels have been influenced by speculative activity" (p. 6). This is because "Research has previously found little link between the degree of speculation and the level of commodity prices" (p. 27). Regardless of this, some countries reacted to the issue of speculation by considering imposition of bans on food futures.

C. Food Crisis and Women

Even though women are the driving force of agriculture especially in Africa, they are also the ones greatly affected during periods of food insecurity. For instance one paper finds that even though women are responsible for almost 75 percent of Sub-Saharan Africa household food

production; 65 percent in Asia; and 45 percent in Latin America, when the food is scarce, the women and girls will eat last and least because of gender discrimination (Days of Climate Action 2008:2). A discussion paper on women and food crises states that "Over the last few decades, food crises have become distressingly common phenomena [and] women are often at the center of these emergencies, though the disproportionate impact of hunger on women is too often hidden within the dire aggregate statistics" (Action Aid n.d:1).

Another paper states that "Even before the [current] food crisis hit, an estimated 7 out of 10 of the world's hungry were women and girls". It goes further to report that "women who have already been living without secure food access and without social protections are among the hardest hit in the food crisis" (Women Thrive Worldwide 2008:1).

Taking into consideration one of the pillars of food security which is the economic access to available food, one study finds that "in rural Ghana and Bangladesh ... there are significantly more persons in female-headed households below the poverty line" (IFPRI 1995:11). This highlights the issue that the women are not able to afford the food that is available for sale. To add onto this another paper finds that when weather, crops or prices fail, it is easier for men due to cultural traditions to leave their farms in search of other employment, leaving the women to struggle feeding their families. Eventually such "women have diminished assets and resources to help them plan for and potentially avert the next crisis" (Action Aid n.d:2).

D. Conclusion

The above section has pointed out the various causes of food crisis which include population increase, climate change, poverty, and lack of fertilizers among others. These factors all seem to be interlinked to each other in relation to food shortages. The section also looked at how the food crisis impacts on women and has found that women seem to be more negatively affected and suffer most when there is a crisis. The next section will discuss the analytical framework which will be used to analyse the causes of food crisis in the Kenyan context in detail.

Ⅲ. ANALYTICAL FRAMEWORK

It can be seen from the literature review that out of the many causes of food insecurity, the most insistent and major ones are climate change, poverty and population increase. Linking this to Kenya, food shortage in the Arid and Semi-Arid Land (ASAL) regions in Kenya can also be attributed mainly to these three factors. Taking the study done in the SADC by Abdulla (2007:61) who finds that intense drought and massive floods were the main reasons of food insecurity, this paper will analyse the situation in the ASAL areas which are prone to drought.

The poverty factor has also been found by scholars to be keeping people from accessing food that is available. In the literature review a study by Mwaniki (n.d:1) finds that people lack access to food due to poverty. This shows that to be in poverty means that, when there is no crop to harvest or livestock to rely on for food, then the people have no means to get food for the family to eat.

Population increase is another major cause of food shortage in that it mainly exacerbates an already fragile situation making it worse. Based on a study done by Marei (1978:22) who finds that an increase in population is at the centre of the world's food problem, this paper will analyse this in relation to the ASAL regions in Kenya.

When there is a food crisis women are the ones who suffer most even though in most parts of the world they are the farmers and producers of the food. Using the study done by Women Thrive Worldwide (2008:1) which finds that, out of every 10 hungry people 7 are women, and that they are also the ones who are hardest hit during a food crisis, this paper will therefore analyse how the women in the ASAL regions of Kenya are impacted by the food crisis.

The above factors are analysed in detail in the following sections to show exactly how they all lead to food insecurity in the ASAL regions of Kenya. The study will also bring out the fact that there is no single factor that is more intense than the other as a cause of food shortage. Rather they are all interlinked in a vicious cycle making a fragile situation even worse. It will also bring out the issue of women and how they are impacted by the food crisis especially taking into consideration that the food crisis is a chronic problem in the ASAL regions of Kenya.

Ⅳ. RESEARCH DESIGN

For the research design this paper uses the comparative-historical research design focusing mainly on the historical method. Different case studies and reports have been done on what causes food insecurity in the ASAL regions of Kenya and this study looks at the findings and comes up with results and conclusions for the paper.

In relation to the research questions asked and the analytical framework drawn up, this paper supports the hypothesis that:

- Climate change, poverty and population increase are all interlinked to be the outstanding causes of food insecurity each adding stress to the other in a vicious cycle.
- Women are most affected by food insecurity due to their traditional roles as the people who provide food for the family.

Ⅴ. RESEARCH TOOL

This paper makes use of secondary sources from case studies and reports that have been done previously on the same topic to get data for analysis. These are: 1) United Nations Development Program (UNDP) – Kenya Natural Disaster Profile; 2) United Nations Environment Program (UNEP) – Drought Document on Kenya; 3) Central Bureau of Statistics (CBS) Kenya – 1999 Population and Housing Census; 4) CBS – 2006 Facts and Figures; 5) ASAL Gender Policy Guidelines; and 6) UNHCR Reports 2005 and 2007. A major constraint in this study was the fact that data on women was not easy to find as many scholars did not focus on how women in particular are affected by food insecurity. They instead they generalized the effect.

Ⅵ. PRESENTATION AND ANALYSIS OF FINDINGS

A. Background of the Case

Kenya is a developing country that is in Sub-Saharan Africa and many of the people live in very poor conditions. For a long time now, the country has been experiencing frequent weather changes which have dramatically affected its food production and especially more so in the Arid

and Semi-Arid Land (ASAL) regions that cover a large part of the country. In one report it is written that "the ASALs occupy more than 80 percent of the country's land area and are home to over 10 million people" (Natural Resource Management 2005:7).

Table 1 below shows the districts that are in the ASAL region and the grouping according to aridity. This gives a hint of the number of people in the country who live in the arid and semi-arid regions and who are also affected by disasters like food insecurity that occur in this region.

〈Table 1〉 ASAL Districts classified by degree of aridity

CATEGORY	DISTRICTS	% TOTAL ASAL AREA
A. 100% ASAL	Isiolo, Marsabit, Garissa, Wajir, Mandera, Turkana, Moyale, Ijara.	62
B. 85-100% ASAL	Kitui, Tana-River, Makueni, Taita-Taveta, Samburu.	25
C. 50-85% ASAL	Mbeere, Meru North, Machakos, Tharaka, Laikipia, West-Pokot, Kilifi, Kwale, Baringo.	8
D. 30-50% ASAL	Lamu, Narok, Malindi, Marakwet, Keiyo	3
E. 10-25% ASAL	Nyeri (Kieni), Rachuonyo, Suba, Kuria, Thika, Koibatek.	2

Source: Republic of Kenya, National Policy for the Sustainable development of ASALs of Kenya. 4th Draft, p 19, Nairobi Kenya. As cited in: United Nations Development Programme, Kenya Natural disaster Profile. N.D. P.8. Accessed 11/10/2008 http://www.ke.undp.org/KenyaDisasterProfile.pdf

Majority of the people in the arid areas are pastoralists who depend on livestock for their livelihood. Those who live in the semi-arid areas are agro-pastoralists who practice both livestock farming and crop farming. According to Omiti and Irungu since the ASAL districts get low and sporadic rainfall that is rarely enough to support production of crops, the economy in this region is therefore "dominated by pastoral and ranch-based livestock production [and] small-scale crop production is practised along the rivers ... where the weather permits" (2002:7).

The ASAL regions have been greatly affected by the severe weather changes as most of the times there is drought. One study reports that "The Arid and Semi-arid lands (ASALs) are prone to harsh weather conditions rendering the communities within this region vulnerable to natural hazards mainly droughts" (UNDP n.d:4). In extreme cases people and especially the children have been known to die of starvation. Many of the people living in the ASAL areas are also quite poor

and are not even able to afford to buy enough food for the family and at times they do not have the resources to buy any food at all.

This brings to fore the fact that women are the ones who will be more affected by food shortages because traditionally they are the ones who have the role of providing food for the family. According to the Kenya Vision 2030 women play a critical role in the socio-economic development of the nation and yet they are the ones who are also particularly exposed to the vulnerabilities from economic shocks and environmental hazards among others (2007:111). This is mainly the case because the roles of women and men in Kenya have been traditionally or culturally defined. For instance the ASAL Gender Policy Guidelines state that "the roles, responsibilities and activities of women and men are largely separate yet intricately interdependent [and] are determined by society and influenced by culture, economics, religion, politics and the environment" (2005:v).

The women in the ASAL regions as in other parts of the country are the same people who will many times eat last and often the least food so that the other members of the family can eat their fill. Therefore, it follows that when there is food insecurity they will be most affected as they want to make sure that the men have eaten first then the children next. It is found in one report that "The groups that are most affected by food insecurity are women, lactating mothers, and children under five" (ASAL GPG 2005:2).

The next section is going to analyse findings of studies and reports on the causes of food insecurity in the ASAL regions of Kenya and how women relate to or are impacted by this food shortage.

B. Analysis of Findings

This paper hypothesizes that climate change, poverty and population increase are interlinked to be the outstanding causes of food insecurity with each adding stress to the other in a vicious cycle. It also hypothesizes that women are the most affected by food insecurity due to their traditional roles as the people who provide food for the family

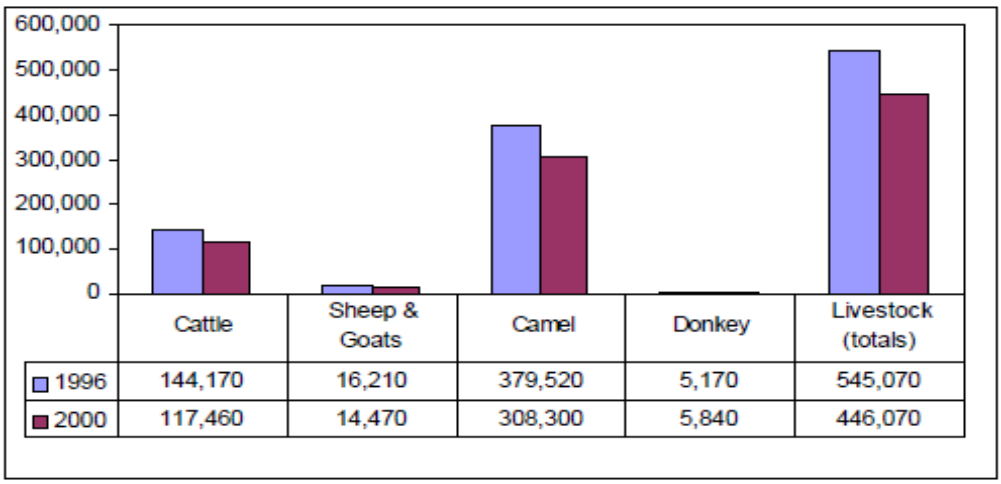
In line with this the following section gives an analysis of how these causes increase food insecurity in the ASAL regions of Kenya, and also how food shortages impact on women.

1. Climate Change

The issue of weather change is a major concern in Kenya and especially in the ASAL regions.

In the year 1999/2000 there was a severe drought that affected the whole country and that means that the ASAL areas were included as they are a drought prone region. Due to this drought, food insecurity went up because as shown in Figure 1 and 2 below, the number of livestock reduced drastically during the period between 1996 and 2000 in Samburu by 99,000 animals (almost 18.2%) and between 1998 and 2000 in Kajiado District by 203,064 animals (almost 21.4%).

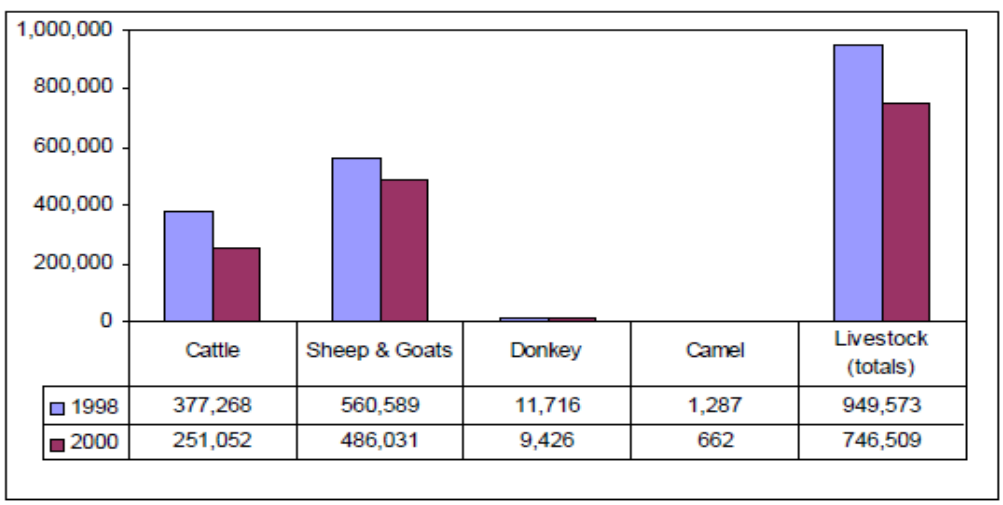
〈Figure 1〉 Livestock numbers in Samburu District between 1996 and 2000



	Cattle	Sheep & Goats	Camel	Donkey	Livestock (totals)
1996	144,170	16,210	379,520	5,170	545,070
2000	117,460	14,470	308,300	5,840	446,070

Source: United Nations Environment Program. 2000. Table of Contents. P. 15
http://www.unep.org/PDF/2000_drought_full_document.pdf Accessed 11/12/2008

〈Figure 2〉 Livestock numbers in Kajiado district between 1998 and 2000



	Cattle	Sheep & Goats	Donkey	Camel	Livestock (totals)
1998	377,268	560,589	11,716	1,287	949,573
2000	251,052	486,031	9,426	662	746,509

Source: United Nations Environment Program. 2000. Table of Contents. P. 21
http://www.unep.org/PDF/2000_drought_full_document.pdf Accessed 11/12/2008

These districts are in the ASAL regions of Kenya and as earlier mentioned the people in these areas are mainly pastoralists and they therefore depend on their animals as a source of livelihood. Drought also affects availability of water because the rivers and wells that are a source of water for the people and animals will be dry as depicted in figure 3 below.

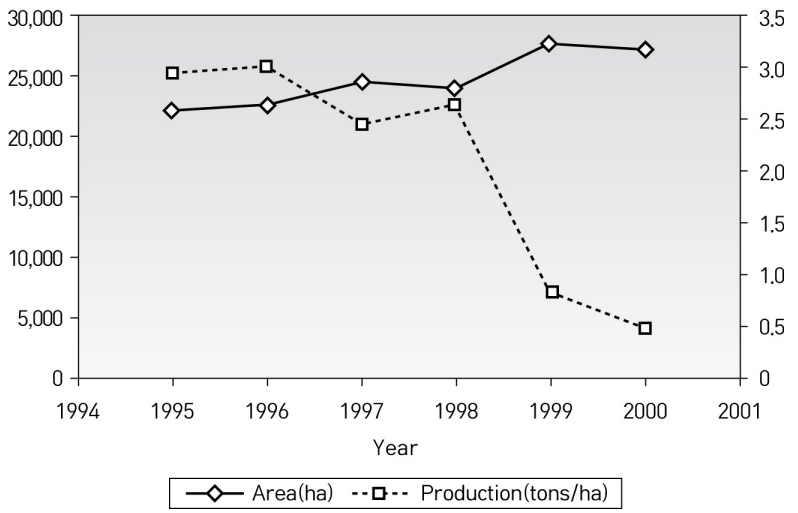
〈Figure 3〉 A dry riverbed in semi-arid Kajiado



Source: United Nations Environment Program. 2000. Table of Contents. P. 67
http://www.unep.org/PDF/2000_drought_full_document.pdf Accessed 11/12/2008

With no water, there is no way that the crops can be watered for them to grow, so this clearly shows that the drought affects crop production (as seen in figure 4 below) and pasture for the livestock resulting in the drastic reduction of the numbers. This in turn affects food security for the people living in these areas leading to a food crisis not only in the ASAL regions but in the whole country.

〈Figure 4〉 Maize production in Narok District, 1995 – 2000



Source: United Nations Environment Program. 2000. Table of Contents. P. 59
http://www.unep.org/PDF/2000_drought_full_document.pdf Accessed 11/12/2008

In the recent 2008 food crisis there have been many reports on how people in various parts of the country and especially the ASAL regions are suffering due to food shortages. There was a report in one daily newspaper of a Mr. Lesingo who in December 2008 was the owner of more than 300 head of cattle but due to the drought he has lost more than 150 cattle. His cattle now face the twin problem of lack of both pasture and water due to the failure of the rains which has spelt doom for them and many times the farmers are faced with the dilemma of deciding whether to feed themselves or their cattle (Opiyo 2009:14).

With there being no water because of the drought the people who are affected most are the women as it now becomes an added burden of walking very far distances in search of water for the family and for the livestock. The ASAL GPG found that for the family to get any water to use or for the livestock to get any water to drink, women and children especially the girls had to walk long distances to the watering points (2005:29). This is clearly emphasized in a story given recently in one daily newspaper.

> *Its early morning in the sun baked field of Nginyang in East Pokot District and Chemket Momwale is preparing to traverse the bushes in search of water. By the time the 60-year-old mother of five arrives at the nearest borehole at Chemeril it will be past mid-day. 'I have to walk for more than 20km daily to look for water', Momwale says. Chief Robert Kanyakera says some of the residents have travelled from more than 40km*

away. On this day, 70-year-old Chepowana Loram is ailing and cannot fetch the water after walking in the hot sun and having not eaten for three days (Njoroge 2009:10)

Also since for many people their livestock is usually wiped out because of lack of pasture and water, many of the mothers take to boiling wild fruits for the families and especially the children to have something to eat. As one mother said recently "The fruits can take up to 12 hours to boil, but we have to cook them as the children wait" (Njoroge 2009:12). This shows how dire the situation is such that they have no option but to turn to wild fruits for survival. Also the long distances to the water points usually expose the women and girls to risks such as rape (ASAL GPG 2005:32).

Another factor that comes in with drought is that when it is extremely severe it not only depletes the water resources but many times it also brings about instances of forest fires which endanger the environment even further. This is most common in the ASAL areas that because of the high temperatures they experience during the drought season. This means no crops can be planted in this area for some time which in turn increases the food shortages.

Another problem that comes about with climate change is the issue of floods. Floods are known to sweep away crops and animals leading to a lack of food not only for the livestock but also for the people. The Kenya Natural Disaster Profile (n.d:30,37) states that Garissa, Wajir and Ijara (which are part of the ASAL areas) are almost annually affected by floods and that some of the effects of floods are loss of food reserves and loss of livelihoods including destruction of crops and death of farm animals. This clearly shows why there are cases of chronic food shortage in the ASAL regions as the people do not get the chance to recover in terms of resources and food security.

2. Population

Another factor that causes food insecurity is increase in population and this is especially the case when the area is already fragile due to other factors. "Migration from more densely populated high-potential areas puts extra pressure on existing limited resources in the ASAL. According to the 1999 human population census report, an estimated 12 million people now live in the ASAL districts compared to 8 million a decade earlier" (UNEP 2000:48). Looking at Table 2 below it shows that the provinces that are in the ASAL regions N/Eastern and Eastern had a high increase in population in the year 1999.

〈Table 2〉 Distribution of Population by Province (1969-1999)

Province	1969	1979	1989	1999
Nairobi	509,286	827,775	1,324,570	2,143,254
Central	1,675,647	2,345,833	3,111,255	3,724,159
Coast	944,082	1,342,794	1,825,761	2,487,264
Eastern	1,907,301	2,719,851	3,768,689	4,631,779
N/Eastern	245,757	373,787	371,391	962,143
Nyanza	2,122,045	2,643,956	3,507,160	4,392,196
Rift-Valley	2,210,289	3,240,402	4,917,551	6,987,036
Western	1,328,298	1,832,663	2,622,397	3,358,776
Kenya	**10,942,705**	**15,327,061**	**21,448,774**	**28,686,607**

Source: Central Bureau of Statistics- Kenya. 2001. The 1999 Population and Housing Census: Counting our People for Development. P. xxvii. Minnesota Population Center.
https://international.ipums.org/international/world_census_forms/kenya_1999.pdf Accessed 11/12/2008

1999 was the same year that there was a drought and with the high increase in population in the ASAL areas the issue of food shortages was felt more deeply. The high increase in population is also due to the influx of refugees who come into the country, as all the refugee camps are situated in the ASAL region making the concern over the food crisis even more serious.

These people add onto the population that lives in this area and with all of them trying to get food from the same ground that is already weak due to other factors, it deteriorates the environment even further. This enhances the food insecurity that is already on the ground. The number of refugees has been increasing and many of them are usually women as shown in Table 3 below. Even in these camps it is the women who have to get a way to feed their families with the little that is available and this is an added burden to them as they are in a foreign country.

〈Table 3〉 Percentage of female Refugees in Kenya 2007

Type of Population	Origin	Total	% Female
Refugees	Somalia	192,400	48
	Sudan	45,300	42
	Ethiopia	18,100	34
	Uganda	2,800	41
	DRC	2,700	43
	Rwanda	2,500	58
	Burundi	1,300	51
	Eritrea	700	35
	Various	10	-
Asylum seekers	Ethiopia	3,500	41
	Sudan	1,000	39
	Somalia	700	46
	Uganda	200	39
	DRC	100	45
	Various	320	-
Statelessness	Nubians	100,000	-
TOTAL		**371,630**	

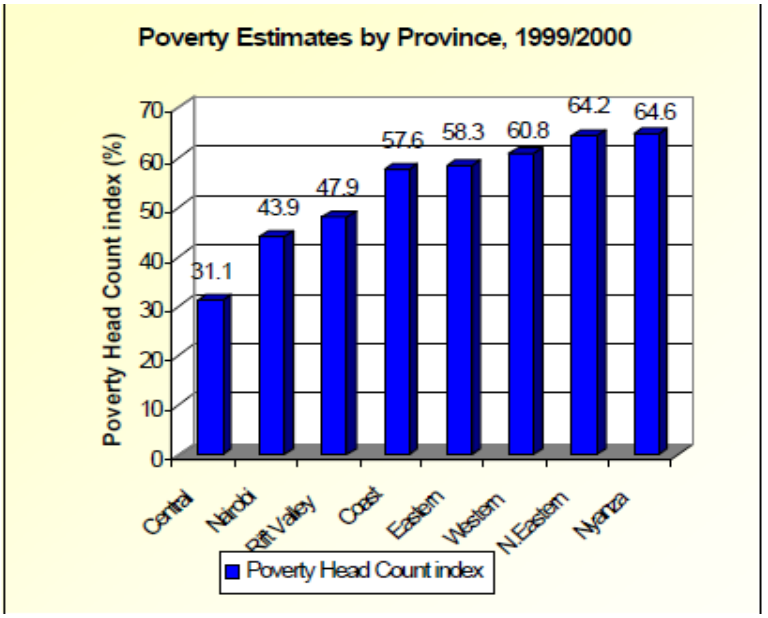
Source: United Nations High Commissioner for Refugees. 2007. Global Report - Kenya. P. 223 http://www.unhcr.org/home/PUBL/484d45542.pdf Accessed 11/01/2008

Another factor that adds onto the population increase is the practice of one man marrying many wives, as this brings about many offspring. As clearly stated in the ASAL GPG "The practice of polygamy tends to create large families with many dependants and worsens the food security situation" (2005:13). With the traditional role of the woman being to provide food for the family, the rapid increase in population adds the burden of feeding the family heavily onto the women. With the food being extremely scarce, many times the women will go hungry so that the other members of the family can get something to eat no matter how little it is.

3. Poverty

When crop and livestock production fail due to climate change, the people who have money are able to buy available food from the market to feed the family. According to the ASAL GPG "The proportion of people living in poverty [in Kenya,] rose from 49% in 1990 to 55% in 2001 and 56% in 2004" (2005:31). The ASAL region is said to be one of the poorest areas in the country.

〈Figure 5〉



Source: Central Bureau of Statistics – Kenya. 2006. Facts and Figures. P. 13 http://www.cbs.go.ke/downloads/pdf/kenyafacts2006.pdf?SQMSESSID=101561fb04e4511cde553e35a3da421e Accessed 11/12/2008

According to figure 5 above the ASAL regions (Eastern and N. Eastern) have high rates of poverty and more so in N. Eastern (a predominantly pastoral province) where it is at 64.2%. This means that people in this region are not able to really help themselves when their livestock die due to drought as this is what they live on. For those who have a few animals remaining, they opt to sell them but the prices of the animals are usually much lower than their original worth. This was noted in Kajiado District where the prices of cattle were one tenth of the normal price during a certain drought in the year 2000 leaving the pastoralists poorer (UNEP 2000:51).

Following the recent 2008 food crisis in Kenya it was reported in the Daily Nation that "A cow that normally goes for Sh30, 000 is currently being sold at as low as Sh300. And even with this low price, the businessmen still don't attract buyers" (Opiyo 2009:15). This greatly compounds the level of poverty in the area and affects the food security. The Eastern region that is agro-pastoralist is also affected by poverty especially when prices of farm inputs increase and the farmers are then not able to afford essential inputs like fertilizers that they need for crop production.

This poverty impacts negatively on the women because even though women and girls own

livestock as gifts and inheritance, because of tradition it is still the men who have control over the same (ASAL GPG 2005:14). This has a great impact on food security because the woman will not have the leeway to either sell or slaughter the animals for food since she would first have to consult with the man. To most men of this region owning livestock and especially cattle is a sign of wealth; the more one owns the richer one is considered to be. They would therefore not readily think of selling their animals or having them slaughtered. The men have control not only over livestock but also over water sources and land. This clearly widens the poverty gap between the men and the women and hence the phrase that women are the poorest of the poor in most societies.

Ⅶ. CONCLUSION

One of the key findings in light of the above analysis is that climate change leads to food crisis and this has been seen by the fact that this region has been experiencing frequent weather phenomena like drought and floods since 1991. This supports the studies cited in the literature review and the analytical framework that climate change is one of the reasons of food insecurity in the world and more especially in Kenya. Abdulla (2007:61) found that intense droughts and floods damaged domestic animals and food crops. At the same time, Speranza et al. (2007:220) found in Kenya that droughts can lead to crops and livestock dying and even eventually lead to human deaths.

Another finding is that due to poverty, food insecurity rises. The people in the ASAL areas are also among the poorest in the country and therefore will rarely have enough to be able to buy food from the available sources to feed themselves. This supports the study in the literature review and analytical framework which reports that “The root cause of food insecurity in developing countries is the inability of people to gain access to food due to poverty” Mwaniki (n.d:1).

The other key finding relates with increase in population which further exacerbates the situation as the resources cannot cater further for more people. This supports studies cited in the literature review and analytical framework by Marei (1978) who finds that population growth pushes food production to marginal lands and also Haan et al. (2001) who found that in Kenya population growth puts increasing pressure on food availability.

One key issue that has been brought to light in the above analysis is how women are the ones

who are more negatively impacted on by food insecurity especially taking into consideration their traditional role as the providers of food for the family and as the people who take care of the family welfare as a whole. In addition, in most societies women are said to be the poorest of the poor because they do not own anything and when they do, it is controlled by the men. This supports the studies cited in the literature review and analytical framework which report that, when food is scarce, the women and girls will eat last and least because of gender discrimination (Days of Climate Action 2008:2) and also the one that finds that out of every 10 hungry people 7 are women (Women Thrive Worldwide 2008:1).

In light of the above analysis the findings have proved the hypothesis that climate change, poverty and population are interlinked in being causes of food insecurity in a vicious cycle in the ASAL regions. The findings have also supported the hypothesis that women are the ones most affected by food insecurity due to their traditional role as the providers of food for the family.

A. Policy Recommendations

The following recommendations are made to help address the above concerns:

The Government of Kenya should invest in drought resistant crops so that people in the ASAL regions can be able to grow crops especially for their consumption without relying heavily on rains. Since most people in this area are heavily reliant on relief food, this will make them self reliant and able to feed themselves.

The Government should also invest in dams for water in the ASAL regions as this will give people the ability to practice irrigation farming and grow crops at any time without waiting for the rainy season. It will also ensure that there is adequate pasture for the livestock and drastically reduce on their deaths. This will increase food security in this region.

There should also be an increase and consistent education for the people in this area on why the practice of polygamy should not be encouraged and also on the issue of family planning to help reduce on the population increase. This should be through community mobilisation and should target both men and women, since these societies are patriarchal and women need permission from the men to do most things.

Further intense community awareness should also be raised to both men and women on the importance of formal education especially for the girl child. This will help them tremendously to be aware of their rights on things like inheritance, land, and property ownership. Education will

also slowly but surely lift the women out of their poorest of the poor status, and once a woman is educated it not only benefits her but also benefits the society and the nation as a whole.

The above recommendations will help to address food insecurity in the ASAL regions of Kenya but further research still needs to be done on other causes of food insecurity like how fairly the food is being distributed in the country as a whole. This is in relation to hoarding food and/or speculation on food prices and how it affects scarcity of food not only in the ASAL region but in the country. Further research also needs to be done on exactly how women and men are impacted differently by food insecurity. This will help in the formulation of the right policies to address the ways to make the ASAL region, the country and thus the global community food secure.

REFERENCES

Abdalla, Yousif Ismael. 2007. *Causes of Food Insecurity in Southern Africa: An Assessment.* Retrieved November 5, 2008. (http://etd.sun.ac.za/jspui/bitstream/10019/615/1/Abdulla%2c%20Y.I.pdf)

Abeh, Lilian. 2003. *Combating Food Insecurity in Northern Cameroon: Challenges and Opportunities.* Retrieved November 6, 2008. (http://www.lumes.lu.se/database/Alumni/02.03/theses/abeh_Lilian.pdf)

Action Aid. N.d. *Women and Food Crises: How US food Aid Policies can Better Support Their Struggles*. Retrieved December 17, 2008. (http://www.actionaidusa.org/assets/pdfs/Report-Women_and_Food_Crisis_Paper300.pdf)

Ambrose, Soren. 2006. *Kenya's Chronic Food Crisis: Natural Disasters or Logical Consequences? [1].* Retrieved October 4, 2008. (http://www.doublestandards.org/text/ambrose1.html)

Brown, Lynn, Chitra Deshpande, Catherine L.M. Hill, Yianna Lambrou, Marina laudazi, Catherine Ragasa. N.d. *Module I: Gender and Food Security*. Retrieved December 17, 2008. (http://siteresources.worldbank.org/INTGENAGRLIVSOUBOOK/REsources/Module1.pdf)

Caliendo, Mary Alice. 1979. *Nutrition and the World Food Crisis*. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.

Clover, Jenny. 2003. *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Retrieved October 4, 2008. (http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No1/Clover.pdf)

Government of Kenya. Ministry of Planning and National Development. 2007. *Kenya Vision 2030: A Globally Competitive and Prosperous Kenya.* Nairobi

Government of Kenya. Office of The President. 2005. *ASAL Gender Policy Guidelines*. Retrieved November 20, 2008. (http://www.aridland.go.ke/sld/final_gender_report.pdf)

Haan, Nicholas, Graham Farmer, Robin Wheeler. 2001. *Chronic Vulnerability to Food Insecurity in Kenya – 2001.* Retrieved October 9, 2008. (http://www.wfp.org/vam/vaproducts/kenya/kenyavip.pdf)

High Level Task Force (HLTF). 2008. *Comprehensive Framework for Action*. Retrieved October 9, 2008. (http://www.un.org/ga/president/62/letters/cfa160708.pdf)

Institute for Agriculture and Trade Policy. 2008. *Commodities Market Speculation: The Risk to Food Security and Agriculture*. Retrieved December 15, 2008. (http://www.iatp.org/iatp/publications.cfm?accountID=451&refID=104414)

International Food Policy Research Institute. 1995. *Women: The Key to Food Security*. Retrieved December 29, 2008. (http://www.ifpri.org/pubs/fpr/fpr21.pdf)

International Food Policy Research Institute. 2008. *Helping Women Respond to the Global Food Crisis: What We Know and What We Still Need to Know*. Retrieved September 11, 2008. (http://www.ifpri.org/events/seminars/2008/20080617women.asp)

Marei, Sayed Ahmed. 1978. *The World Food Crisis*. 2nd Edition. Great Britain: Butler & Tanner Ltd, Frome and London

Mwaniki, Angela. N.d. *Achieving Food Security in Africa: Challenges and Issues*. Retrieved November 5, 2008. (http://www.un.org/africa/osaa/reports/Achieving%20Food%20Security%20in%20Africa-Challenges%20and%20Issues.pdf)

Njoroge, Karanja. The Standard – Kenya. March 30, 2009. *Whole Day Journey in Search of Water*. Nairobi

Njoroge, Karanja. The Standard – Kenya. March 31, 2009. *Families Turning to Carcasses to Keep off Hunger*. Nairobi

Omiti, John and Irungu Patrick. 2002. *Institutional and Policy Issues Relevant to Pastoral Development in Kenya*. Retrieved February 25, 2009. (http://www.ipar.or.ke/DP31-full.pdf)

Opiyo, Dave. Daily Nation - Kenya. April 1, 2009. *Famine: Tales of Suffering Abound as Prolonged Drought Continues to Scorch Livelihood*. Nairobi

Republic of Kenya. 2005. *National Vision and Strategy: Natural Resource Management*. Retrieved October 11, 2008. (http://www.aridland.go.ke/NRM_strategy/natural_resource_management_2005-2015.pdf)

Shanguhyia, Naomi. 2008. *State Policy and Food Insecurity in Kenya's Arid and Semi-Arid Land (ASAL) Regions*.Retrieved October 10, 2008.

(https://eidr.wvu.edu/files/5735/Shanguhyia_Naomi_thesis.pdf)

Speranza, Chinwe Ifejika, Boniface Kiteme, Urs Wiesmann. 2008. *Droughts and Famines: The Underlying Factors and the Causal Links among Agro-Pastoral Households in Semi-Arid Makueni District, Kenya*. Science Direct. Retrieved October 10, 2008. (http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0959378007000362)

The Food and Agriculture Organization. 2007. *Programme Workplan for the Republic of Kenya.* Retrieved October 10, 2008. (http://www.foodsec.org/docs/wp_kenya.pdf)

United Nations Conference on Trade and Development. 2008. *Addressing the Global Food Crisis: Key Trade, Investment and Commodity Policies in Ensuring Sustainable Food Security and alleviating Poverty*. Retrieved December 15, 2008. (http://www.unctad.org/sections/edm_dir/docs/osg_2008_1_en.pdf)

United Nations Development Program. N.d. *Kenya Natural Disaster Profile*. Retrieved November 10, 2008. (http://www.ke.undp.org/KenyaDisasterProfile.pdf)

United Nations Environment Program. 2000. *Table of Contents*. Retrieved November 12, 2008. (http://www.unep.org/PDF/2000_drought_full_document.pdf)

Wallace, Tyner, Philip Abbot and Christopher Hurt. 2008. *What's Driving Food Prices?* Retrieved December 15, 2008. (http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/404-FINAL%20WDFP%20REPORT%207-28-08.pdf)

Women Thrive Worldwide. 2008. *The Effect of the Food Crisis on Women and Their Families*. Retrieved August 15, 2008. (http://www.globalpolicy.org/socecon/hunger/general/2008/05women.htm)

World Food Summit. 1996. *Rome Declaration on World Food Security*. Retrieved October 11, 2008. (http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM)

Ⅳ. 개발협력 평가

1. 이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가
한국국제협력단

2. 우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가
한국국제협력단

3. 개발협력분야의 메타평가 소개와 KOICA의 시사점
박숙현 / KOICA평가실 대리

개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 평가실

개발협력원조의 중요성이 세계적으로 점차 높아감에 따라 원조의 기획과 집행, 결과에 대한 평가의 중요성도 따라서 강조되어 가고 있으며, 협력단은 이러한 국제적 흐름에 부응하여 무상원조사업에 대한 평가를 강화하고 있습니다.

개발협력원조에서 의미하는 평가는 OECD의 개발원조위원회(DAC)에서 1991년 발표한 아래와 같은 정의가 보편적으로 사용되고 있으며, 협력단 또한 이를 협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

"평가란 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사를 말한다. 평가의 목적은 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것이다. 평가는 유용하고 신뢰할만한 정보를 제공하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에 교훈을 제공할 수 있어야 한다."

평가는 크게 학습(Lessons Learning)과 책임성 확보(Accountability)라는 2개의 목적을 위해 수행됩니다. 학습은 평가를 통해 타 사업이나 추진 중인 정책 또는 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하며, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에는 '이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가', '우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가' 등 두 편의 평가보고서를 요약하여 실었으며, '개발협력분야의 메타평가 소개와 KOICA의 시사점'을 함께 게재하였습니다. 전자의 평가보고서 전문은 KOICA홈페이지(http://www.koica.go.kr)의 'KOICA사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서'섹션에 등재되어 있으니 참고하시기 바랍니다.

이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가

한국국제협력단[1)]

목차

Ⅰ. 평가 개요
Ⅱ. 이집트의 개발 환경과 대 이집트 무상원조
Ⅲ. 대 이집트 국가지원전략 및 사업 평가
Ⅳ. 결론 및 건의

Ⅰ. 평가 개요

□ 이집트는 아프리카 지역 국가 중에서 가장 중요한 비중을 차지하는 협력대상국의 하나로 협력 사업 규모와 영역이 꾸준히 확대되어 왔으며, 그간 대 이집트 사업 전반에 관한 종합적인 평가가 필요한 시점임.

□ 이집트에 대한 무상원조사업은 2006년 “아프리카개발을 위한 한국의 이니셔티브” 발표 이후 확대되기 시작하였으며, 2007년 “대 이집트 국가지원전략(Country Assistance Strategy for Egypt 2008-2010: CAS[2)])”의 수립을 통해 보다 체계적으로 추진되고 있음.

□ 그 간에 실시된 다양한 사업의 성과와 문제점을 파악하고 CAS의 수립과 활용에 대한 사항을 평가하여 급속히 변화하고 있는 대 이집트 개발 환경과 여건에 효과적으로 대처하는 한편, 사업 추진의 효과성을 높여나가기 위한 노력이 긴요한 상황임.

□ 한국개발전략연구소는 한국국제협력단(KOICA)으로부터 위탁받은 “이집트 국가지원전략 및 지원사업 평가” 과제의 수행을 위한 평가단을 구성하여 2010년 6월부터 구체적인 평가 방법 및 기법의 개발, 평가 실시 매트릭스의 수립 등과 함께 문헌조사 및 국내조사를 시작으로 이집트 현지조사 등을 실시하여 단계적인 평가 작업을 진행하였음.

---

1) KOICA 사업평가실 평가과제로 한국개발전략연구소가 수행함.
2) 2011년도부터 CPS로 바뀌었음.

□ 평가단은 KOICA의 평가 지침과 OECD/DAC의 평가원칙 등에 입각하여 1) 대 이집트 국가지원전략, 2) 대 이집트 원조사업 시스템 및 프로세스, 3) 대 이집트 개발협력 사업 등 3개 분야에 대한 평가를 실시하였음.

□ 본 연구에서는 문헌조사, 국내조사, 설문조사, 기관방문, 현장조사 등의 다양한 방법을 통하여 대 이집트 지원사업에 대한 평가를 수행하였으며, 그 결과로서 전반적인 평가가 매우 긍정적으로 나타났음.

○ 특히, 대 이집트 지원사업의 효과성 및 효율성이 매우 높은 것으로 평가되었음.

□ 평가팀 구성

〈표1〉 이집트 국별 평가 연구진 구성

구 분	담 당
국내 연구진	이경구 상무이사 (한국개발전략연구소)
	김종수 연구위원 (한국국제개발협력센터)
	배성일 연구위원 (한국개발전략연구소)
	이효경 기획관 (한국개발전략연구소)
현지 연구진	Zeinab Shahin
	Dina Wafa

Ⅱ. 이집트의 개발 환경과 대 이집트 무상원조

□ 이집트는 무바라크 대통령의 장기 집권 하에서 비교적 안정된 정치체제를 바탕으로 경제 · 사회적인 안정과 성장을 도모해나가고 있음.

□ 2000년 이후 지속적인 경제성장의 결과 국가의 경제적 지위를 저소득국(LIC)으로부터 중저소득국(LMIC)의 수준으로 향상시켰으며 보다 적극적인 국가발전 전략 및 개발 계획을 시행해나가고 있음

○ 2007년 1월 “국가발전 장기비전 수립(A Future Vision of Egypt 2030: The General Framework)”의 수립 및 제시.

○ 2007/2008년부터 “제6차 5개년 계획(The 6th Five-Year Plan 2007/2008 -2010/2011)”을 수립하여 시행 중.

□ 이집트는 중저소득국으로 도약함에 따라 국민소득 수준이 제고되고 국가적 경제 역량이 향상되고 있으나 여전히 극복해야할 여러 가지 개발 과제를 안고 있음.

○ 급격히 늘어나는 취업인구의 고용기회 확대, 광범위한 빈곤의 완화, 소득계층간의 심각한 소득

불균형 및 지역 간 개발 격차 해소, 행정 역량의 강화 및 효율성 제고, 취약한 재정 기반 건전화 및 구조개선 등.

○ 또한 향후 지속가능한 개발 역량을 위축시킬 수 있는 수자원 부족현상의 심화, 채취가능 자원의 고갈, 기후변화에 따르는 환경 악화 등의 문제점에 직면해 있음.

□ 따라서 이집트 정부는 향후 보다 적극적인 국가개발 계획의 수립 추진을 계획하고 있으며, 이집트 개발에서 높은 비중을 차지하고 있는 대외원조의 효과적인 활용에 고심하고 있음.

○ 기존의 개발 계획과 원조사업 추진의 실효성에 대한 문제의식을 가지고 새로운 맥락에서 국가발전 비전 및 개발 계획을 재검토하고 이를 전략적인 관점에서 보완하기 위한 작업을 진행 중에 있음.

○ 이집트 정부는 2009년 12월 "정부의 8대 전략 목표(Eight Strategic Objectives of Government)"를 새로이 설정하는 한편 특별작업반을 구성하여 개발원조사업의 효과적인 추진을 위한 "카이로 행동계획(Cairo Agenda for Action: CAA)"을 마련 중에 있음.

□ 우리나라는 그 간 이집트를 무상원조 중점협력 대상국의 하나로 선정하여 프로젝트, 개발조사, 연수생초청, 봉사단파견 등 주요 협력 수단을 활용하여 다양한 사업을 전개하여 왔으며, 2007년 CAS를 수립하여 보다 체계적인 지원사업의 추진을 도모해 나왔음.

○ CAS는 빈곤퇴치 지원과 지속가능 개발의 촉진이라는 기본적인 원조 지원 목적의 달성을 위하여 ① 인적자원개발, ② 정보통신, ③ 환경, ④ 행정제도와 같은 4개의 중점 분야에 대한 지원을 집중적으로 실시해 오고 있음.

□ 우리나라의 대 이집트 원조사업은 규모 면에서 지속적으로 증가해 왔을 뿐 아니라 기존 사업의 성과도 성공적으로 평가되어 이집트에서는 우리나라에 향후 더욱 큰 규모의 지원을 기대하고 있는 것으로 파악되었음.

Ⅲ. 대 이집트 국가지원전략 및 사업 평가

가. 대 이집트 국가지원전략 평가

1) 전략 수립체계, 수립절차 등의 적절성

□ 적절한 원조전략 수립 체제하에서 "대 이집트 국가지원전략(CAS)"이 수립됨.

○ "공적개발원조(ODA) 중기전략 2008-2010" 및 "대외무상원조 중기전략 2008-2010"과 그 궤를 같이하는 체계 속에서 CAS가 수립됨.

○ 2006년에 발표된 "아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브" 발표 등 사업의 확대 · 발전 필요성이 부각되는 적절한 시기에 전략을 수립함.

□ “대 이집트 국가지원전략(CAS)”은 처음으로 시도된 제1세대 CAS로서 정교한 내용의 전략 수립 절차 및 방법론 등이 구체적으로 체계화되기 어려운 상황에서 기본적인 협력 방향과 중점 등을 제시하는 유도적인 성격의 전략으로 마련되었음.

○ 제1세대 CAS 수립 경험과 활용 성과 등을 토대로 CAS 수립 전반에 대한 절차와 방식을 점차 발전시켜나갈 필요가 있음.

2) 지원전략 내용의 적절성

□ (원조목표, 중점지원 분야) 매우 뚜렷한 원조 기본 목표를 제시하고 있으며, 가용한 원조재원의 규모를 감안시 그 대상이 폭넓게 설정되어 있는 것으로 나타났으나 그 중점지원 목표 분야와 중점지원 분야는 매우 명확하게 설정되어 있음.

□ (사업추진 계획의 구체성) CAS는 유도적인 성격의 내용으로 거시적인 측면의 사업추진 계획에는 적합하나 미시적인 연도별 사업 실시계획을 수립하여 추진하기 위해서는 개선이 필요함.

○ 단년도 예산운영 방식으로 인하여 CAS를 통해 기간 중 투입 가능한 재원 규모의 제시 및 구체적 지원사업의 적시 등이 곤란한 실정임.

○ 현재의 사업운영 시스템 하에서는 CAS가 시행되는 수년간의 연동화된 연차별 사업추진 계획, 재원 투입 파이프라인 등과 같은 개념의 계획 요소를 CAS에 구체화하기가 곤란함.

□ (개발 및 성과 · 평가 지표 설정의 적절성) 유도적인 개발전략으로서 중기적인 사업 추진 기본 방향 및 중점적인 지원 분야의 제시를 지원전략의 핵심으로 하고 있으며 개발 사업 관련 목표 지표, 사업성과 및 평가와 관련한 지표 등은 제시하지 않고 있음.

□ (원조 방식 및 실시 기법) 대부분의 사업이 중소규모의 개별적인 기술협력, 또는 독립적인 프로젝트형 사업으로 추진되고 있음.

○ 전체적인 사업 규모가 아직은 작은 수준일 뿐만이 아니라 사업 수행 편제가 국가 또는 지역에 초점을 둔 방향으로 이루어져 있지 않아 중점 지원 분야에 대한 개별적인 사업 추진 방식으로 사업이 이루어지고 있음.

○ 다만 인적자원개발 지원을 목표로 자동차 정비 직업훈련 분야에 대한 집중적인 지원이 이루어지는 과정에서 결과적으로 개별 원조공여자에 의한 프로그램 접근 방식의 사업 실시가 이루어지는 성과를 거두고 있음.

□ (상위정책 및 전략과의 연계성) 앞서 수립된 “공적개발원조 중기전략”및 “대외무상원조 중기전략”의 목표 및 방향과 일치됨.

3) 수원국 개발 전략 및 수용에의 부합성

□ (이집트 개발 환경과 특수 여건의 고려) 이집트 개발 환경에 대한 검토는 이집트의 빈곤 상황에

대한 분석 및 6차 5개년 개발계획을 중심으로 하는 검토가 충분히 이루어졌으나, 중·장기적인 관점에서 이집트 발전 단계의 변화 및 대내외적 기본 여건의 변화 등에 대한 거시적인 검토는 CAS 수립과정에서 특별히 반영되지 않았음.

○ 중저소득국으로 향상된 이집트의 경제적 수준 변화, 저소득국 및 사하라이남 아프리카 지역에 대한 협력 강화 등 우리의 원조 정책 방향의 변화 등을 감안하여 향후 우리의 대 이집트 원조의 방향을 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 거시적인 검토가 필요함.

□ (국가 발전 비전과 개발 전략) 이집트에 대한 무상원조 지원전략은 이집트의 장기 국가발전 비전 및 중기 개발계획에 전적으로 부합하는 것으로 평가됨.

□ (개발지원 수요의 충족) 이집트의 중·장기 재정 개발투자 계획은 대외 원조자금의 지원에 크게 의존하고 있으며, 그 간 KOICA 무상원조사업의 높은 성과에 따라 이집트 측에서 원조 규모의 적극 확대를 기대하고 있음.

4) 여타 개발협력 파트너와의 원조 조화

□ (유상원조사업과의 조화) 이집트에 대해서는 아직 유상 개발차관 사업을 제공하지 않고 있음.

□ (여타 원조 공여국과의 조화) KOICA 이집트 사무소는 현재 41개의 원조 공여기관으로 구성된 개발파트너그룹(DPG)의 원조조화 활동에는 참여하고 있으나, 구체적인 원조사업 시행을 협의하기 위하여 19개 주요 원조공여기관이 참여하고 있는 "Matrix on Donor's Intervention" 수립 과정에는 참여하지 않고 있음.

5) 국제원조규범에의 부응성

□ (MDGs 개발 목표 달성에의 기여) MDGs 개발 목표 달성에 대한 우리 무상원조사업의 직접적인 기여는, 8개의 주요 MDGs 목표 중에서 제1의 '극심한 빈곤의 완화'와 제7의 목표인 '환경의 지속가능성 확보' 분야에서 이루어지고 있는 것으로 평가되었음.

□ (파리선언/아크라행동계획 이행) 본 연구의 설문조사와 2008년에 OECD/DAC가 실시한 파리선언 이행에 대한 조사결과를 비교해보면, 이집트에 대한 우리나라 원조사업의 이행 상황이 평가 항목에 따라 약간의 차이가 있는 것으로 나타났음.

○ OECD/DAC의 조사결과에서는 국가 프로그램과 조화된 기술협력의 실시, 예측 가능한 원조 공여 등의 항목에서 좋은 이행 성과를 나타냈으나, 국가시스템의 활용, PBAs 방식의 원조 실시, 공동조사 및 분석 활동 실시 등의 항목에서는 그 성과가 낮은 것으로 나타났음.

○ 본 연구의 설문조사에서는 우리 원조의 예측 가능성이 상대적으로 낮은 것으로 평가되었음.

나. 원조사업 시스템 및 프로세스 평가

1) 사업실시 기본체계 및 사이클

□ KOICA의 현행 원조사업 시스템 상 분야별 중심 편제에서는 국가별 사업실시 체계 수립이 여러 부서로 분산, 다기화되어 있어서 CAS를 기반으로 하는 사업수행 시스템 및 프로세스의 구축이 어려운 것으로 파악됨.

□ 주요 사업이 프로젝트형 사업, 연수생초청 사업, 봉사단파견 사업 등 유형별로 구성되었으며, 이에 대한 사업실시 사이클 및 추진 절차가 매우 합리적이고 정교하게 수립되어 적절히 운영되고 있음.

□ 이집트라는 특정 국가를 대상으로 하는 전반적인 사업실시 계획의 마련에 있어서 국가 지향의 연도별 사업시행계획 수립 절차 및 방법론이 마련될 필요가 있음.

○ 현재 사업 실시 과정에서 활용되고 있는 사업 수단 간의 연계 도모(프로젝트 사업의 사후관리측면에서 봉사단파견 등)는 봉사사업, 연수사업 등의 사업 수단을 포함하여 이집트에 대한 연간사업계획 수립 과정을 통하여 제도화되는 것이 바람직함.

□ 글로벌 ODA 전문기관으로 도약 및 국가별 사업실시 체계를 뚜렷하게 수립하기 위해서는 수원국의 국가개발전략에 더욱 초점을 맞추어 협력사업을 수행해나갈 수 있는 지역 편제 도입 등의 제도 개선이 필요하며, 이를 효율적으로 운용해 나갈 수 있는 적정 인력의 보강이 긴요함.

2) 사업지원 프로세스

가) 기초조사 연구개발, 원조실시 기법 및 방법론

□ KOICA의 원조사업은 사업 효과 및 효율성 측면에서 그간 꾸준히 제도 개선이 이루어졌으나 이집트를 포함하는 주요 협력대상 국가에 대한 기초적인 연구개발이 아직은 활성화되지 않고 있는 것으로 평가됨.

□ 국가 및 지역에 관한 기초조사 연구를 활성화하기 위한 제도적인 여건이 미흡하여 전문성과 일관성을 갖춘 원조실시 기법 및 방법론 개발이 어려운 실정임.

□ 국가 및 지역에 대한 기초 연구, 선진 원조기법 도입 및 원조실시 방법론 개발 등을 위하여 정책연구실 등이 싱크탱크로서의 역량 강화를 위한 방안 마련이 필요함.

나) 사업 발굴 및 형성, 사업실시 준비 등

□ 유망한 사업 발굴 및 형성 여건을 조성하기 위하여 수원 환경에 대한 신뢰할 만한 정보 입수 등이 필요하므로 수원국과의 정례적인 정책대화 및 전략적인 사업실시 협의체계를 구축하는 것이 필요함.

□ 수요조사는 수원 창구를 통해 적절한 절차로 실시되고 있으며 원조효과가 높은 유망한 사업을 발굴하기 위한 노력이 시도되고 있음.

□ 사업실시 준비를 위한 사업타당성조사, 사업 프로그래밍 및 설계, 사업실시 협의, 사업자 선정 등의 절차와 방식이 적절하게 수립되어 있으며 전문성 있는 체제를 구축하여 운영되고 있음.

□ 사업시행 및 모니터링은 현행 분야 중심의 시스템, 본부 및 현지 사무소의 인력 부족 등으로 체계적이며 효율적인 실시가 어려운 것으로 평가되었음.

다) 사업평가 및 사후관리

□ 원조사업 초기에는 프로젝트 사업 평가의 중요성 인식 부족 등으로 사업 중간 평가 등이 실시되지 않은 사례가 발견되었으나, 사업 규모가 커지고 사업 평가에 대한 지침이 강화되면서 크게 개선되는 추세를 보이고 있음.

□ 종료사업에 대한 사후 관리는 프로젝트사업 사후관리지침에 따라 적절히 이루어지고 있으나, 보다 면밀한 사후관리 모니터링 시스템을 구축하여 운영할 필요가 있음.

○ "자동차 정비 직업훈련원 지원 사업"의 경우, 기 실시 사업에 대한 역량강화 사업의 일환으로 체계적인 사후관리를 제공하는 것은 바람직한 사후관리 기법으로 여타 사업에도 적극 활용하는 것이 바람직함.

다. 대 이집트 지원사업 평가

1) 프로젝트형 사업

□ 1991년부터 이집트에 지원된 주요 개발조사/프로젝트 사업은 5개 분야(교육, 산업에너지, 정보통신, 농어촌개발 및 환경)의 총 15건임.

□ 이 중 12개 사업이 현재 종료된 상태이며, 3개 사업이 진행 중으로 현재 진행 중인 사업 중 2개는 2010년, 1개는 2012년에 각각 종료될 예정임.

적절성

□ 평가대상 사업이 전반적으로 CAS와의 연계성 및 적절성이 높은 것으로 나타남.

○ CAS가 '07년 외교통상부 주도 하에 KOICA와 공동 수립시, '07년 이전에 이미 이집트에 중점적으로 지원된 사업을 CAS에 반영하였기 때문임.

□ 평가대상 사업은 또한 수원국인 이집트의 "미래비전(2030)" 및 "제6차 5개년 계획(2007/8년~2011/12년)"과 같은 주요 개발정책 방향 및 개발수요와의 적절성이 높은 것으로 평가됨.

○ 특히, "자동차 정비 직업훈련원 지원 사업", "문화재청 유물정보시스템 구축사업" 및 "배전자동화시스템 구축사업"은 이집트 정부의 주요한 개발과제에 대응하는 사업으로 평가받고 있음.

효과성

□ 평가대상 사업의 목적 및 목표달성 여부와 관련해서는 종료보고서, 설문 및 현지 면담조사 결과 전반적으로 만족스러운 것으로 평가되었음.

□ 평가대상 사업은 다양한 분야에서 이집트에 기여하였으며, 주된 기여분야로는 '경제적 편익 창출 및 소득증대' 및 '기술 및 관리역량 배양'이 높은 평가를 받았음.

○ 이에 반해, '정책 및 제도개선' 및 '사회적 복지 증대'에 대한 기여는 상대적으로 빈약한 것으로 나타났으며, 이는 KOICA의 사업이 중앙정부를 대상으로 한 제도 개선 및 역량구축에 초점을 맞춘 사업이 아니라 직접적으로 빈곤층의 소득증대를 지원하는 사업 결과로 판단됨.

□ 수원기관에 대한 인터뷰 및 설문결과, 전반적으로 평가대상 사업에 대한 만족도는 높은 것으로 나타났음.

○ 그 요인으로 수요에 적합한 체계적인 사업계획, 양측간 합의된 종료일자 및 세부사항에 따른 체계적인 사업실행, 사업종료 후의 사후사업 실행, 주기적인 사업평가 및 모니터링, 적절한 재정지원, 고급기술 지식의 이전, 시간과 노력의 단축 및 정확도 향상 등을 들었음.

□ 한편, KOICA 사업담당자 및 PMC 기관 담당자의 면담에서는 다음과 같은 문제점 및 애로사항이 나타났음.

○ KOICA 사업수 대비 사업추진 인력 부족.

○ 한국과의 이질적 문화적 차이(이슬람 문화권), 생활양식의 차이(퇴근시간이 오후 3시) 및 직장 조직체계의 차이(관리자급에 책임 집중)로 인한 사업의 순조로운 진행의 어려움.

○ 이집트의 젊은 기술인력이 적재적소에 배치되지 못하고 있으며, IT 기술력에 비해 관련 인프라(PC 등)가 충분히 제공되지 못함.

효율성

□ KOICA의 대 이집트 지원사업에 대한 전반적인 효율성은 상당히 높은 것으로 평가되었으며, 세부 사업구성, 투입요소, 예산 및 투입기간 등에 대하여 적절하다는 의견이 많았음.

○ 특히 4건의 "자동차 정비 직업훈련원 지원 사업"의 경우 체계적이고 집중적인 지원으로 수혜기관들의 인적자원개발 역량을 배양하고 제도변화를 촉진한 점은 다른 프로젝트에 비해 비용효율성이 매우 높은 사업으로 평가됨.

□ KOICA 및 한국 측 사업수행기관의 전반적인 역량에 대해서는 만족도가 높았으나, 공통적으로 사회문화적인 차이로 인하여 파견전문가와 현지인간의 의사소통이 원활하게 이루지지 않는 것에 대해서 이슈를 제기하였음.

○ 이와 관련하여 현지인을 통역으로 활용하는 방안을 적극 고려하고, 이와 더불어 한국에서 전문가를 파견하기 전에 현재보다 철저한 사전 교육이 필요할 것으로 보임.

파급효과

□ 정책 및 제도개선과 관련, 자동차 정비 직업훈련원의 경우만 제외하고 평가대상 사업 모두 파급효과가 높은 것으로 평가되었음.

○ “자동차 정비 직업훈련원 지원 사업”의 경우에 사업을 관리하는 직업훈련청은 해당 분야에 대한 파급효과가 매우 높다고 평가한 반면, 직업훈련원 측의 평가는 다소 저조한 것으로 나타났음.

○ 이와 같은 상반된 평가결과는 정책 및 제도개선과 같은 소프트웨어 측면이 주로 상위기관에서 결정 · 추진되며, 실제 사업장에서는 시설, 장비와 같은 하드웨어 측면에 대한 보완 및 개선이 이루어지기 때문인 것으로 추측됨.

□ 지역사회개발과 관련하여 “배전자동화 시스템 구축“과 같은 산업에너지 분야 사업의 경우, 대상 지역의 인프라 개선을 바탕으로 지역사회 발전 및 경제 활성화에 초점을 맞추고 있으며, 이에 따라 본 사업의 확대를 통한 해당 지역사회의 개발에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대됨.

□ 평가대상 사업은 수원국의 사회적 결속 및 윤리문화적 행태와 관련하여 다소 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되었으며, 설문 응답자 및 인터뷰 대상자 전원이 KOICA 사업을 통하여 양국 간 우호관계가 강화되었고 한국의 이미지와 인상에 대한 영향도 매우 긍정적이라고 답변하였음.

지속가능성

□ 설문조사에서 평가대상 사업의 재무적 지속가능성이 높을 것이라 평가되었으나 인터뷰에서는 우려가 될 수 있는 부분으로 나타났음.

□ “배전자동화 시스템 구축사업”의 경우를 살펴보면, 향후 고장이 나거나 노후화된 부품의 자체조달에 대해 우려를 표하고 있으며, 이에 대한 해결책으로는 KOICA 사업예산 구성 시 일정 정도의 사후관리 예산을 편성하는 것을 고려할 수 있을 것임.

□ 그러나 무엇보다도 수원국의 주인의식, 재정적 지원, 자체예산 조달 방안 강구 등이 선행되어야 할 것임.

성주류화 및 환경에 대한 고려

□ KOICA 사업의 형성 및 집행 단계에서 여성을 별도로 고려하지 않았으며, 이에 대한 주된 이유로는 대부분의 프로젝트/개발조사 사업이 성주류화의 고려 필요성이 크지 않았던 것에 기인한 것으로 보임.

□ 평가 대상 개발조사 사업은 대부분 해당 가이드라인의 마련 이전에 사업이 형성되었음에도 환경영향에 대한 조사를 비교적 충실히 하고 있는 것으로 파악되었음.

□ 그럼에도 불구하고, 설문조사 결과, 프로젝트 실행시 환경보호에 대한 활동 여부에 대하여 대부분의 응답자가 전혀 없었던 것으로 나타남.

○ 이와 관련하여, 자동차의 경우에 배출되는 유해물을 한국에서는 어떻게 처리하는지에 대한 교육과정과 직장인의 건강과 안전에 대한 훈련과정의 신설을 제안하였음.

○ 그러나 자동차 유해물 처리에 대한 내용이 “자동차 직업훈련 시스템 개선사업“내의 교재개발 사업에 포함되어 향후 KOICA 지원의 전체 자동차 정비 직업훈련원 교육과정에 포함될 것으로 파악되었음.

2) 국내초청연수 사업

□ ’91~’09년 총 640명을 초청, 304개 연수과정 실시.

□ ’09년의 지원액은 초기 지원규모의 70배에 달하는 등 규모가 지속적으로 확대.

□ 지원 분야는 행정제도 분야에서의 지원이 두드러진 것으로 나타나고 있으며, 국별, 공동, 학위 연수 등으로 연수 유형이 다양화되었음.

○ 매년 행정제도 분야의 국별 연수가 빠짐없이 실시된 것으로 나타남.

적절성

□ KOICA의 원조지원 목표 중 ‘인적자원개발을 통한 경제성장’에 가장 크게 기여한 것으로 평가되었으며, 4대 중점지원 분야에서는 행정제도, 산업에너지, 정보통신, 환경분야 순으로 지원이 제공되었음.

효과성

□ 전문지식 공유와 상호이해의 폭을 넓히는데 가장 효과적인 것으로 평가되었으며, 행정발전, 공공분야의 기초 인적자원개발 및 역량강화 측면에서도 높은 성과를 보인 것으로 나타남.

효율성

□ 국내초청연수 사업에 대한 효율성은 높은 것으로 평가되었으나, 이집트 측에서 2~3주의 단기 연수는 심층적인 전문지식의 학습이 곤란하므로 장기 연수 프로그램 및 학위연수 프로그램의 확대를 요청.

□ 장기 프로그램 확대에 소요되는 물리적인 비용과 시간문제를 극복하기 위한 대안으로 현지연수 및 제3국 연수를 고려할 수 있음.

○ 현지에서 필요한 업무에 대해 핵심기술과 지식을 가진 국내전문가를 신속히 파견, 심층적인 연수를 함으로서 효율적으로 실무능력을 향상시킬 수 있기 때문임.

○ 또한 이는 수원국의 공동주최국으로서의 적극적 지원과 협조가 바탕이 되었을 때 그 효과성이

보장될 것임.

□ 연수 수요발굴 및 평가체계와 관련하여 KOICA는 최근 중 · 장기적인 관점에서 연계성 있는 연수사업을 연차적으로 추진하기 위한 노력을 보이고 있음.

○ 이집트에서는 산업 · 에너지 분야의 다년간(3년) 국별연수를 위해 외교부와 이집트 KOICA 사무소 간에 협의를 가졌음.

○ 이처럼 현지 KOICA 사무소의 신규사업 발굴에 대한 역할이 확대되는 것은 수원국의 특수한 수요와 우리의 비교우위를 더욱 적극적으로 반영할 수 있는 계기를 마련할 것으로 기대됨.

□ '이집트 공무원행정발전'과 같이 이미 5년째 실시 중인 다년간의 사업은 프로그램 진행 노하우 축적과 수원국의 이해제고로 성과가 높음.

파급효과 및 지속가능성

□ 이집트 연수사업의 영향력은 매우 긍정적으로 평가되었으나 개발원조가 아니라 인적교류의 접근방식과 창구를 활용하고 있으므로 프로그램 개발이 비교적 주관적이고 임의적일 수 있음.

□ KOICA 내 여타 프로젝트 팀과의 정규적인 논의창구 없이 독자적으로 기획, 실시되고 있어 그 영향력과 지속가능성이 단발성으로 끝날 가능성이 큼.

○ 이는 KOICA가 지역적 편제로 재구성되는 과정에서 해결되어야 하는 사항임.

성주류화 및 환경에 대한 고려

□ 최근 5년간 KOICA의 마커 현황을 살펴보면, 여성 및 환경 모두 해당분야를 위한 노력이 증대되고 있음을 알 수 있음 .

□ 최근 4년간 여성 연수 참여비율은 가이드라인 권고 여성선발율의 30%를 초과 달성하였음.

□ 최근 종합적인 녹색성장 개발역량강화('07~'08년 환경친화적 에너지 개발전문가 능력배양)를 위한 노력을 보이고 있음.

3) 해외봉사단파견 사업

□ 1998년 첫 봉사단원 4명의 파견을 시작으로 '09년까지 총 274명이 보건의료, 산업에너지(직업훈련), 정보통신 순으로 파견됨.

적절성

□ KOICA의 CAS 중 기초서비스 확대 및 인적자원개발, 이집트 국가개발비전의 인적자원개발을 통한 고용증대 및 사회 서비스 증진 부분에 기여하고 있음.

효과성

□ 이집트 내 최대 규모의 봉사단 사업, 현지주민의 삶의 질 개선, 한-이 양국협력 및 우호관계 수립에 매우 비중 있는 역할을 하고 있으며 보건의료와 정보통신 분야에서의 성과가 높이 평가되었음.

□ 이집트 KOICA 해외봉사단 사업 국별전략(2010~2013년)이 최근 수립되어 분야별, 지역별, 사업규모 관련 지원전략 및 평가방안에 대한 구체적인 가이드라인이 제시되었음.

○ KOICA의 대 이집트 CAS 틀 안에서 기타 사업과 일관성 있게 수행될 수 있는 여건과 체계를 마련하였으나, 다만 주요 분야별 지원 증감계획에 대한 논리적 검토과정이 제시되어 있지 않아 추가 정보제공이 필요함.

□ 주니어 전문가로서 전문성 및 실무경험의 한계로 인하여 활동기관에서 요구하는 충분한 수준의 전문성을 발휘하지 못하는 경우가 일부 발견되었음.

효율성

□ 전반적으로 적절하다는 평가를 받았으나 수원국 봉사단 총괄기관인 외교부에서는 효과성을 보다 제고할 개선점으로 봉사단원의 현지어 구사능력을 제안하였음.

○ 봉사단원에 대한 추가 언어교육 실시는 KOICA의 현지 훈련체제 전환 노력과 병행하여 추진할 필요가 있음.

파급효과 및 지속가능성

□ 투철한 사명감과 뛰어난 자질로 이집트 지역사회의 복지와 양국간 우호관계 형성에 장기간동안 큰 영향을 끼친 봉사단원들의 사례가 많이 발견되었음.

□ 기존 이집트 봉사단 관리인력이 일인당 33명에서 25명으로 감소하였으며, 이는 단순한 파견인원 실적 달성이 아닌 실질적인 효과 창출과 봉사활동의 뚜렷한 목표의식을 위한 노력의 반영이라 할 수 있음.

성주류화 및 환경에 대한 고려

□ 보건의료(간호) 및 산업에너지(봉제) 부분에서 모자보건과 여성의 경제능력 향상 등을 통한 성 주류화 노력의 확대 추세가 보이며, 향후에도 지향할 필요가 있음.

□ 봉사단 파견을 통한 환경분야 지원은 다소 미흡하며, 부재하거나 한명정도의 환경청 파견이 환경에 대한 고려를 반영하고 있는 실정임.

○ 이는 환경분야에 요구되는 기술적 전문성으로 인한 주니어 봉사단원 파견의 어려움이 다소 반영된 결과이고, 팀제봉사단 혹은 시니어 봉사단원의 활용이 기대되는 부분임.

Ⅳ. 결론 및 건의

1) 대 이집트 개발협력의 새로운 방향

□ (대 이집트 개발협력의 새로운 방향 모색) 이집트의 대내외적 개발 환경이 크게 변화하고 있는 점 등을 감안하여 향후 이집트에 대한 개발협력의 방향과 전략을 중 · 장기적인 관점에서 새롭게 수립할 필요가 있음.

□ (개발협력 지원의 지속성 확보) 이집트가 지난 20년 동안 무상원조사업의 중점협력 대상국으로 자리해왔던 사실과 양국 간의 다면적인 관계에 미치는 영향 등을 고려하여 이집트에 대한 개발원조는 지원의 지속성 확보라는 차원에서 신중하게 검토될 필요가 있음.

○ 이집트에 대한 원조 사업의 효과 및 효율성 등이 큰 것으로 나타났을 뿐만 아니라 우리의 원조 제공에 대한 수요와 기대가 큰 만큼 당분간 대 이집트 원조를 현상 이상의 수준으로 유지해나가면서 이집트의 경제적 수준향상 등을 고려하여 중기적인 관점에서 원조 출구 전략을 마련하는 것이 바람직하다고 봄.

□ (대 이집트 원조 지원 중점의 명확화) 2011년까지의 CAS가 마무리되는 시점에서 CAS에 대한 새로운 방향 모색이 요구됨.

○ 2012년 이후에 실천할 KOICA의 새로운 CAS 수립에 있어서는 이집트의 “카이로 행동 계획(CAA)”에 일치되는 방향에서 보다 뚜렷한 대 이집트 원조의 중점과 전략적 지원 분야를 설정하는 것이 바람직함.

□ (향후 원조 추진 중점) 이집트의 경제적 지위가 중저소득국의 수준으로 향상된 점 등을 고려하여 향후의 원조 목표는 그 간 지원 중점을 두어온 인적자원개발 지원 등 성장의 촉진을 통한 지속가능 발전을 도모하는 목표에 보다 집중하는 것이 바람직함.

○ 새롭게 설정될 대 이집트 무상원조 정책에 입각하여 원조의 목표 및 지원중점 분야를 선정하되 아래와 같은 대안을 제시할 수 있음.

① 당분간 현 수준의 지원을 실시하는 경우에는 그 간에 큰 성과를 거두었던 인적자원개발, ICT 분야 지원 지속.

② 지원 규모를 확대하는 경우 이집트가 성장 동력의 육성 대상으로 선정한 7개 전략 분야 중에서 1개 분야를 선정하여 전략적으로 지원.

③ 당장 출구 전략 단계로 진입하여 지원 규모를 단계적으로 축소하는 경우, 기존에 착수된 사업을 완공 위주로 추진하면서 이집트가 개발 역량의 확충에 가장 큰 애로 요인으로 들고 있는 정부 행정 · 제도적 역량의 부족을 지원할 수 있는 연수생초청 사업과 인적교류 협력을 지속시켜 나갈 수 있는 봉사단파견 사업을 지속적으로 추진.

□ (유기적인 원조 접근 및 사업 추진) 여러 개발협력 수단이 특정 부분 지원 또는 과제 해결을 위한 부문 접근 내지는 프로그램 접근 방식을 통하여 효과적으로 전개될 수 있는 원조 실시 기법을 발전시켜 나감.

○ 주요한 무상원조사업 수단들을 유기적으로 연계 조화시켜 사업 추진의 시너지 효과를 도모함.

2) 실천적인 대 이집트 국가지원전략의 수립

□ (유용성을 갖춘 CAS의 마련) 2010/2011년 이후의 차기를 목표로 마련될 CAS는 유도적인 원조 방향의 제시로부터 이집트가 현재 진행하고 있는 "카이로 행동계획(CAA)"의 마련을 위한 상황분석(Situation Analysis) 등 일련의 검토 작업을 바탕으로 보다 실천적인 전략을 마련함.

○ 개발 과제의 선정에 대한 보다 논리적인 접근은 물론 성과 지향의 사업추진을 도모할 수 있는 '전략적 협력의 틀(Strategic Framework)'을 수립함.

○ 구체적인 개발 및 성과 지표를 명확하게 제시함.

□ 예측가능성과 실천성을 갖춘 시행 관리 프로그램을 수립함.

○ 새로운 CAS에는 주요 사업 내용, 연도별 재원투입 계획 등의 국가지원전략 이행 계획을 포함함.

3) 원조 실시 프로세스 개선 방안

□ (이집트 등 국가 지원에 초점을 두는 원조 실시 체제 구축) KOICA의 사업지원 체제 및 국가지원전략 수립과 시행 프로세스를 이집트 등 국가 지원에 초점을 두는 방향으로 개선함.

○ 이집트 국가지원전략 → 이집트 연간사업계획 → 협력사업 실시의 기본 시스템 구축.

□ (CAS에 바탕을 두는 사업 추진 프로세스 구축) 3~5년 내외의 기간을 목표로 하여 수립되는 CAS를 바탕으로 연간 사업계획을 수립하여 시행하고 이를 평가 · 환류시켜 원조사업의 실시를 체계화하는 기본적인 프로세스를 구축하여 운영함.

○ CAS 수립 → 원조계획 수립 → 원조사업 실행 → 평가 → 환류 → 원조정책 대화 → 새로운 CAS 수립 · 시행.

□ (원조 실시 프로세스 개선) 원조효과 및 효율성 제고를 위하여 프로젝트사업의 경우, 사업발굴 등 정보공유를 위한 타 공여국과 협의활동 활성화, 수요조사 및 사전타당성 조사 운용 관리 개선, 프로젝트사업 추진시 PDM 수립 의무화 및 사업평가 실시 강화 등이 필요함.

○ 연수생초청사업의 경우, 현지 사무소의 연수생 선발 심사 강화 및 2주 미만 등 단기 연수 프로그램의 연수기간 조정과 봉사단파견 사업의 경우에는 봉사단 자원 확보를 위한 홍보 활성화 및 현지어 습득을 위한 교육훈련 강화 등의 개선이 필요함.

□ (원조 지원방식 등 개선) 원조의 시너지 효과 제고를 위하여 KOICA 무상원조 사업간의 연계성 제도 확보 및 원조실시 기법 및 방법론에 대한 선진개발 시스템 구축을 위한 방안 마련이 필요함.

○ 정책연구실 기능 강화 및 현장중심 체제를 위한 현지사무소 인력 보강과 더불어 KOICA 본부사업의 소프트웨어 부문 아웃소싱 확대 등 원조 지원방식의 적절한 개선이 필요함.

4) 원조 성과 향상 및 효과 제고 방안

□ (체계적인 사업 실시 접근) 본 사업 추진에 앞서 해당 사업 추진과 관련한 기초적인 조사 및 사전 검토, 협의 작업이 보다 심층적으로 이루어질 필요가 있음.

□ (사업의 효과성을 위한 차별화 전략 채택) "자동차 정비 직업훈련원 지원 사업"의 경우에 본 사업 추진에 앞서 지역특성에 관한 기초적인 조사 및 사전 검토를 통해 각 지역의 특성에 맞도록 교육훈련 시설 수준을 차별화 할 필요성이 있음.

○ 모든 지역에 동일한 높은 수준의 교육훈련 시설을 제공하는 것은 비용효과적이지 않을 뿐만이 아니라 졸업 후 그 지역에서 취업을 해야 하는 훈련원 졸업생의 입장에서도 바람직하지 않음.

□ (수원국의 목표 및 주인의식이 확고한 사업 개발 및 참여) 향후 국별 지원사업의 추진에 앞서 수원국의 목표 및 주인의식이 확고한 부문에 집중하여 사업 개발 및 참여할 필요가 있음.

□ (사업의 지속가능성에 대한 고려 중시) 지속가능성 확보를 위한 방안이 사업 실시 계획 및 시행계획 디자인 단계에서 미리 면밀하게 고려되는 것이 바람직함.

○ "자동차 정비 직업훈련원 지원 사업"의 경우, 사업지속가능성 제고를 위하여 추진되고 있는 비즈니스 모델 수립 사업은 매우 유용한 방안으로 평가됨.

□ (계획적인 사후 관리 강화) 일정 시점이 경과된 완료 사업을 대상으로 사업 운영 전반에 대한 점검과 사후 지원 요소를 종합적으로 진단 평가하고 사후 조치를 건의하는 사후관리 전문기술단의 파견은 효과가 매우 클 것으로 기대됨.

우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가

한국국제협력단[1)]

목차

Ⅰ. 평가 개요
Ⅱ. 우즈베키스탄의 개발 환경과 원조 여건
Ⅲ. 우즈베키스탄 국별지원전략(CAS)의 수립 및 시행 평가
Ⅳ. 여타 원조공여자와의 비교, 국제개발원조 목표와의 부응 여부
Ⅴ. 형태별 원조사업에 대한 평가
Ⅵ. 결론 및 건의

Ⅰ. 평가 개요

우즈베키스탄은 우리나라의 중점 협력대상 국가의 하나로, 1992년부터 지난해까지 총 2억 7,585만 달러의 무상원조가 제공된 국가이다. 21세기 들어 우즈베키스탄은 동구 및 CIS 지역 국가들 가운데 우리나라의 지원 순위 1위인 국가로 자리매김 하게 되었다. 금년에도 우즈베키스탄에 대한 원조 규모는 1,222만 달러 수준으로, 국가별 지원 순위에서 4위를 차지하였다. 최근 수년 사이에 우즈베키스탄에 대한 원조 규모가 급격히 증가하여, 2001년 이래 對우즈베키스탄 무상원조 규모는 무려 5배 이상 늘었다.

이러한 시점에 우즈베키스탄에 대한 원조사업을 종합적으로 평가하는 것은 매우 시의적절한 일이라 할 수 있다. 특정국에 대한 원조사업이 확대되면 될수록 이에 대한 효과를 점검할 필요성이 커지기 마련이기 때문이다. 비단 원조와 관련된 전략과 세부 내용뿐 아니라, 원조사업이 보다 체계적이고 효율적으로 이루어질 여지는 없는지 그 진행과정에 대해서도 점검해 볼 필요가 있는 것이다. 개발협력 분야에서 우즈베키스탄과의 관계는 앞으로 더욱 증진될 전망이기 때문에 더욱 그러하다.

1) KOICA 사업평가실 평가과제로 산업연구원에서 수행함.

우즈베키스탄에 대한 국가지원전략(Country Assistance Strategy : CAS)은 우선적인 평가대상이다. CAS의 주요 내용과 지원방향 등을 종합적으로 평가함으로써 수립된 전략의 타당성과 그 유효성을 확인하고, 이를 토대로 앞으로의 전략 수립과 이와 관련되는 정책의 발전 방향에 대해서 논의할 수 있어야 하는 것이다. 또한 개별 지원사업 하나하나에 대해서도 그 타당성과 효과성, 파급효과 등을 평가하고, 이를 토대로 미래 사업을 위한 시사점을 도출하는 일은 매우 중요한 작업이다. 전자가 국가별로 전개된 원조사업에 대한 거시적 평가라고 한다면, 후자는 미시적 평가라 할 수 있다.

본 보고서의 평가 작업은 먼저 평가 매트릭스를 작성하고, 이를 바탕으로 기본적인 문헌조사 및 통계조사, 현지 방문을 통한 사업현장 조사, 반구조화된 인터뷰, 설문조사 등을 병행하면서 이루어졌다. 개별 지원사업에 대해서는 2010년 9월 현재 종료평가까지 완료된 사업을 주된 대상으로 하였으며, 적합성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등의 평가기준을 적용하였다. 그리고 2010년 9월 현재 추진 중이거나 종료 단계에 있는 미완료 과제에 대해서는 일단 적합성, 효율성 등의 평가기준만을 적용하여 작업을 진행하였다.

이번 평가는 한국국제협력단(KOICA)의 발주로 산업연구원이 구성한 평가팀에 의하여 2010년 6월부터 10월까지 5개월에 걸쳐 이루어졌다. 평가에는 책임연구원인 심영섭 선임연구위원을 비롯하여 총 5명의 인력이 투입되었다.

평가책임자 : 심영섭 (산업연구원 선임연구위원)

공동연구원 : 주동주 (산업연구원 연구위원)
김학기 (산업연구원 연구위원)
안옥윤 (산업연구원 전문위원)
김석환 (주성대학교 부총장 겸 국제개발전략연구소장)

Ⅱ. 우즈베키스탄의 개발 환경과 원조 여건

우즈베키스탄에 대한 원조 환경은 양호한 편이다. 수원국의 정치경제가 대내외 환경 변화로 인해 우여곡절을 겪긴 했지만, 비교적 안정되어 있다는 점에서 우선 그러하다. 경제적으로는 글로벌 금융위기로 어느 정도 타격을 입긴 하였어도, 최근 우즈베키스탄의 경제상황은 상당히 호전되고 있고, 성장세도 견실해지고 있다. 자원 분야를 중심으로 외국인직접투자가 늘어나면서 재정적자가 축소되고 경상수지 흑자기조가 유지되고 있고, 이로 인해 경제의 성장기반이 강화되고 있기 때문이다. 더불어

옛 소련시절부터 이어져 온 국가의 사회보장정책이 기본적으로 작동하는 데다, 독립 이후의 일시적 혼란과 경제침체는 정치 안정 및 국가질서 확립 등으로 인해 회복세를 타고 있다.

대외원조에 대한 인식도 비교적 건전한 편이다. 우즈베키스탄 정부는 외국의 원조를 국가개발정책과 철저히 연계(aid alignment)하고 있으며 내각이 수원 우선분야 및 수원 사업목록 등을 국가 개발정책과 연계해 왔다. 대외원조로 진행되는 모든 사업들은 국가개발 정책에 부합하는가에 초점을 맞추어 추진되기 때문에 상호 연계성이 우수하다. 또한 우즈베키스탄 정부는 원조 사업별로 특별법에 해당하는 내각령이나 대통령령을 제정하고, 운영재원 부담 및 각 정부부처가 정책적으로 지원해야 할 사항을 법제화하여 제도적으로 뒷받침을 하고 있다. 이 덕분에 수원국의 주인의식(ownership) 또한 매우 우수한 편이다.

우리나라의 對 우즈베키스탄 무상원조가 최근 크게 늘어난 것은 수원국의 흡수 능력과 개발 환경이 양호했던 데에도 어느 정도 기인한다. 다만 2005년 5월 안디잔 사태 이후 우즈베키스탄 정부가 외국의 NGO 활동을 금지하고, 외국 원조에 대해서도 과거에 비해 배타적이고 선별적인 입장을 펴온 점은 특기할 만하다. 이러한 정책 선회는 우즈베키스탄의 지정학적, 국제정치적 중요성에 의해 자원을 중심으로 외국인투자가 크게 늘고 있는 데에서 상당부분 기인하고 있다.

Ⅲ. 우즈베키스탄 국별지원전략(CAS)의 수립 및 시행 평가

2007년 7월 국제개발협력위원회가 수립한 '공적개발원조(ODA) 중기 전략(2008-2010)'에 입각하여, 그리고 KOICA의 '대외무상원조 중기 전략'의 일환으로 '우즈베키스탄 국별지원전략(Uzbekistan Country Assistance Strategy) 2008~2010'이 작성되었다. 전략적 원조 제공이 필요한 국가를 대상으로 '국별지원전략'(CAS)을 수립하여 집중적으로 지원하기로 한 방침에 따른 것이다. CAS가 수립되기 이전에는 對 우즈베키스탄 지원사업이 외교적 목표, 연도별 무상 · 기술협력사업 계획 등에 따라 산발적으로 추진되었던 것이 사실이다. 여기에서 특기할만한 점은 중기 원조전략의 세부 추진 방향 중의 하나인 '선택과 집중'의 원칙에 따라 우즈베키스탄이 우리나라의 무상원조 사업의 중점지원국의 하나로 지정되었다는 점이다.

2007년에 수립된 '우즈베키스탄 국별지원전략'은 때마침 우즈베키스탄에 대한 원조 규모가 크게 늘어나는 시점이자 우리나라의 DAC 가입을 앞둔 시점에 작성된 것으로, 원조의 전략적수행을 시작했다는 측면에서 매우 시의적절한 작업이었다고 평가된다. '국별지원전략'은 체계적인 원조사업의 실시를 위한 기본 틀을 마련했다는 점뿐만 아니라, 원조를 통한 국가지원전략의 전반적인 체계가 구축되었음을 의미한다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

그러나 국가별로 체계적인 원조전략을 수립하기 위한 노력의 일환으로 '국별지원전략'을 작성하기

는 하였으나, 초기단계에는 시행착오를 겪기 마련이다. 원조전략의 목표가 지나치게 포괄적으로 규정되어 분야별 세부 전략을 제시할 수 없었다든지, 전략 이행에 관한 구체적 프로그램이나 전략 달성을 위한 절차, 프로그램 수행자, 전략 수행에 과한 평가, 전략 작성의 주체에 관한 규정 등이 없거나 불분명한 점 등은 앞으로 개선해 나가야 할 과제들이다. CAS에서는 프로그램 사업 발굴 및 기획 단계부터 전문적이고 기술적인 모니터링 및 평가 방안의 개발이 필요하다고 명시하고 있으나, 비용 등 여러 가지 이유로 아직은 제대로 실행이 이루어지지 못하고 있다는 점도 앞으로 해결해야 할 과제로 남는다.

무상원조 사업이 유상원조 사업과 별개로 진행되고 있다는 점도 지적될 만한 사항이다. 정기적으로 개최되는 공관 내 관계기관 대책회의 등에서 유·무상 원조 사업이 각자 별개 사업으로 진행보고만 이루어지고 있고, 사업간 협력관계 모색은 거의 이루어지지 않고 있었다. 물론 무상원조사업과 유상원조사업은 그 특성상 사업진행 방식 등이 달라서 특정 사업을 중심으로 협조관계를 구축하기가 쉽지 않다. 그러나 사업환경 분석, 기업들의 참여증진, 전문가 및 봉사단 파견 등 다양한 분야에서 협력 가능한 영역이 많을 것으로 판단된다.

'우즈베키스탄 국별지원전략'은 2007년에 작성된 이후로 아직 수정되거나 보완된 적이 없다. 따라서 이번 평가에서 지적된 사항들이 향후 작성될 CAS에 충실하게 반영되어 보다 전략적이고 보다 체계적인 원조사업이 운영되는 데에 도움이 될 것으로 기대한다.

Ⅳ. 여타 원조공여자와의 비교, 국제개발원조 목표와의 부응 여부

우즈베키스탄은 많은 원조공여자들로부터 지원을 받는 나라다. 그런 만큼 원조공여자들 – 원조공여국가들뿐 아니라, 국제원조기구들 – 간에는 對 우즈베키스탄 지원 전략에 있어서 차별성, 나름대로 정체성을 지니고 있는 것이 사실이다. 이러한 차별성이 때로는 국제분업의 바람직한 형태로 나타나기도 하지만, 때로는 경합적인 경우도 없지 않다. 따라서 자칫 원조 규모의 다과와 상관없이 원조공여자의 정체성이 희박해지는 경우도 있다.

원조공여지의 차별성과 정체성은 원조전략과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 대체로 원조공여자들의 對 우즈베키스탄 지원 상황을 비교해보면, 각 공여국과 다자기구들은 우선적으로 모두 자신들이 가장 비교우위가 있는 분야에 원조를 선택해서 집중하는 전략을 취하고 있는 것으로 판단된다. 예를 들면 미국의 경우는 농업 분야 외에 민주주의 보급 등의 제도개선 분야에 치중하면서, 또 한편으로는 아프가니스탄에서 활동하는 자국 군대의 보급기지로 활용하고 있는 면이 없지 않다. 한편 일본은 실크로드 외교 정책의 일환으로 유상원조와 결합해 자원과 에너지, 인프라 등에 집중하는 자신들의 고유한 원조 정책을 우즈베키스탄에서도 그대로 이행하고 있는 것으로 보인다.

같은 맥락에서 우리나라의 원조전략도 비교우위 분야에 집중하고 있다는 점에서는 큰 차이가 없다. 2007년에 CAS를 설계할 당시, 우즈베키스탄의 개발정책에 부합하는 프로그램 사업으로 5개 분야를 선정하였는데, 그 중 교육, 보건의료, 정보통신 등 3개 분야를 중점지원 분야로, 행정제도 개선은 계속 지원분야로, 산업 · 에너지는 신규 지원분야로 설정하였다. 물론 그 이후에 구체화되어 실행된 프로젝트들은 설정된 목표에 비교적 충실하였고, 그 성과도 괄목하였다고 평가된다. 개발경험을 나누면서 경제사회 제도 개선에 이바지하고, IT/정보화의 선진국으로서 정보화 초기 사회인 우즈베키스탄의 발전을 견인하는 한편, 인도적 측면에서 지원이 가능한 보건의료분야에서 다양한 원조사업을 비교적 성공적으로 진행해 왔다.

우리나라가 관심을 갖고 지원하는 사업들은 당면 현안을 해결하는 과제에 중점을 두기보다는, 동태적으로 역동적이고 장기 발전을 견인하는 분야에 더 역점을 두는 인상이다. 물론 우리나라의 이러한 원조활동은 새천년개발목표(MDGs)의 달성, 원조효과 제고를 위한 파리선언(PD) 및 아크라행동계획(AAA) 등에서 제시하고 있는 국제개발 목표와 발을 맞추어 진행되고 있다. 그러나 실제에 있어서 이를 실현하는 과정에의 참여와 기여는 다소 제한적인 것으로 평가된다. 빈곤감축 및 사회개발의 촉진에 중점을 두고 있는 새천년개발 목표의 추구에 있어서는 8개의 주요 목표 중 일부에 대해서만 직접적이고 가시적인 기여가 이루어지고 있는 것으로 평가된다. 또한 무상원조 사업의 추진과 관련하여 파리선언 및 아크라행동계획의 실천을 위한 구체적인 방안이 아직 마련되어 있지 않은 상황이다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 우리나라의 원조전략은 수원국의 미래비전을 현재보다 높은 차원으로 끌어올리는 데에 크게 기여하고 있다는 측면에서 평가받을 만하다.

Ⅴ. 형태별 원조사업에 대한 평가

우즈베키스탄에 대한 KOICA의 무상원조 사업은 그 효과가 매우 긍정적인 것으로 평가된다. 수원국의 입장에서도 정부당국자나 수혜자들 모두 높은 만족감을 나타내는 것으로 확인되었다. 비록 개별 프로젝트의 규모가 크지 않고, 지원 분야도 제한되어 있기는 하지만, 한결같이 목표했던 사업 효과를 충분히 거두고 있는 것으로 평가된다.

평가대상인 11개의 프로젝트 사업과 해외봉사단 파견, 국내초청연수 등은 모두가 소기의 사업성과를 시현한 것으로 평가된다.

사업의 적합성 측면에서 대부분의 프로젝트 사업이 CAS에서 설정한 지원목표 및 '중점지원분야'에 부합하였다. 또한 우즈베키스탄에서 2007년에 설정한 후생개선전략(WIS)의 목표에 부합하고, MDGs와의 연관성 측면에서도 사업수행이 적절한 것으로 판단되었다. 해외봉사단 및 초청연수사업도 CAS에서 선정한 지원분야에 대부분 부합된 것으로 평가된다. 그러나 최근 CAS에 포함되어 있지

않은 분야에 대한 지원도 점차 늘어나고 있어, 향후 CAS를 수립할 때에 보다 정교한 전략의 설정이 요구된다.

효과성의 측면에서 볼 때, 프로젝트 사업들은 대부분 성과기대가 높고 공헌도도 비교적 높은 것으로 평가된다. 해외봉사단에 대한 현지 평가도 전반적으로 긍정적이다. 초청연수사업은 대부분의 연수자가 만족하고 있어 사업효과가 큰 것으로 평가되었다. 연수형태별로 볼 때 국별 연수가 연수효과를 가장 많이 보는 사업으로 평가되므로, 향후 확대하여 추진함이 바람직하다고 본다.

효율성 측면에서도 대체로 긍정적이다. 우즈베키스탄에 대한 무상원조 사업은 단위 프로젝트 형태로 진행되어 분절화 · 파편화되는 문제점을 안고 있음에도, 투입대비 산출 성과, 즉 효율성 측면에서도 그 성과가 매우 큰 것으로 평가되었다. 프로젝트 사업들은 대부분 전체 투입 비용이 당초 예산 범위 내에서 이루어졌고, 현지의 만족도도 비교적 높았지만, 일부 사업들의 경우 계획보다 사업완료가 지연된 사례가 종종 발생하기도 하였다. 주로 우즈베키스탄 측이 그 원인을 제공하였지만, 앞으로 사전 기획 단계에서부터 우즈베키스탄 측의 행정협조 관계 등 지연이 반복되는 원인을 파악하여 대책을 강구할 필요가 있다.

모든 원조사업은 양국 간의 관계 개선 및 우리나라의 국가 이미지 향상에도 기여한 것으로 평가되었다. 프로젝트 사업들은 완료 후 상당한 파급 효과가 있을 것으로 기대하고 있어, 영향력 측면에서도 긍정적으로 평가된다. 완료사업인 '세계경제외교대 도서관 정보화사업', '한-우즈베키스탄 IT 훈련원 건립사업' 등은 타 기관의 모델사업으로 파급효과를 확인할 수 있었고, 현재 진행 중인 사업의 경우에도 '3개 중앙사료보관소 정보화사업'처럼 CIS 국가들 포럼에서 모델사업으로 발표되는 등 파급효과를 기대할 수 있었다. 주로 IT/정보화 분야를 중심으로 성과가 뛰어난 일부 사업의 경우 향후 유사한 사업을 더욱 확대해 나갈 시범사업으로도 발전해 나갈 여지가 얼마든지 있는 것으로 파악되었다. 이밖에 해외봉사단 사업이나 초청연수사업 역시 전반적으로 우즈베키스탄의 국가 발전에 기여하고 있으며, 양국 간 우호증진의 구축에도 긍정적인 효과를 발휘하는 것으로 평가된다.

Ⅵ. 결론 및 건의

우리나라와 우즈베키스탄은 이미 형성된 협력관계를 바탕으로 앞으로도 더욱 심화된 파트너십을 구축해 나갈 전망이다. 우즈베키스탄의 잠재력과 지정학적 중요성은 향후 원조전략을 수립하고 설계하는 데에 결정적으로 고려해야 할 사항이다. 이러한 맥락에서 우리의 원조정책을 좀 더 체계적이고 전략적으로 수립하는 것이 바람직하다. 2007년에 마련된 '우즈베키스탄 국별지원전략 2008~2010'이 비교적 성공적으로 마무리되는 시점에서, 새로운 도약을 위한 전략의 수립은 매우 중요한 작업이 될 것이다. 앞으로 제시될 '우즈베키스탄 국별지원전략'에서는 세부적인 미비사항을 보완하는 데에

그치지 말고, 한 차원 높은 성숙한 원조정책을 구사하는 데에 중점을 두는 것이 더 바람직해 보인다. 이러한 차원에서 다음 몇 가지를 제언하고자 한다.

실질적인 통합국가지원전략의 마련 – 개발원조사업을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 국가지원전략을 골간으로 하는 원조 프로세스의 정립이 필요하다. 2010년 1월에 제정된 「국제개발협력기본법」의 기본원칙에 따라 새로운 국별지원전략이 수립될 전망인데, 여기에서는 무 · 유상 등의 지원 요소를 모두 아우르는 방향으로 개발협력이 이루어지고, 또 그에 따른 실질적인 효과를 기대할 수 있어야만 한다.

국별/지역별 'CAS자문협의회' 운영 – 효과적인 통합국가지원전략을 수행하기 위해서는 수원국 현지에 대한 깊은 이해가 전제되어야 하는 바, 이를 뒷받침하기 위한 노력의 일환으로 국별(우즈베키스탄) 또는 지역별(CIS 또는 중앙아시아 지역)로 자문과 조언을 얻기 위한 협의체를 운영하는 것도 생각해 볼 수 있다. 이러한 협의체를 통해 CAS의 작성에 현지 전문가들이 실질적으로 참여하도록 하자는 것이다.

개별 프로젝트와 상위 전략과의 연계성 강화 – 개별 프로젝트의 성과를 독립적인 단위로 평가할 때에는 비교적 성공적이라고 할 수 있으나, 전략과 일관성의 측면에서 전체적으로 볼 때에는 다양한 평가가 가능하다. 따라서 개발협력 프로젝트의 실행에 있어 선택과 집중의 개념과 원칙이 단순히 개별 사업 수준에 그칠 것이 아니라, 상위 개념의 전략, 즉 국별/지역별 CAS의 설계와 이를 달성하기 위한 구체적인 프로그램으로 확대될 필요가 있다.

원조공여국으로서의 한국의 독특한 위치 설정(positioning) – CAS를 설계할 때에는 원조규모의 한계를 고려하여, 규모와 관계없이 효과가 극대화될 수 있도록 원조공여국으로서 한국의 독특한 위치 설정방안을 모색하는 것이 바람직하다. 국가 단위에서나, 개별 프로젝트 단위에서 원조규모가 적다고 해서 이의 기대성과를 규모에 비례해서 일률적으로 평가하는 것은 부적절하다. 따라서 협소한 의미에서의 국익 확보보다는 전략적으로 원조공여국으로서의 한국의 독특한 위치권력(positional power)을 확보하는 데에 주력하자는 것이다.

미래희망을 견인하는 국가로의 자리매김 – 단순한 과거 경험의 공유가 아니라, 과거의 성공적 경험을 바탕으로 비래 비전을 공유하고자 노력함으로써 차별화된 한국형 원조모델을 모색하고 글로벌 원조규범과 관행에 새로운 전형을 제시하는 것이 바람직하다. 이는 수원국의 경제 · 사회적 미래비전을 구현하는데 결정적으로 도움을 주기 위해, 수원국의 비전설정 단계부터 함께 참여한다는 의미를

내포하기도 한다. 이것은 개발협력의 개념을 단순히 빈곤퇴치가 아니라 미래 희망과 비전을 공유하는 데까지 확대할 때 가능한 일이며, 수원국에서 공여국이 된 유일한 국가, 한국만이 실천할 수 있는 일이기도 하다.

Flagship 프로그램의 발굴 – 이러한 시도는 ODA의 글로벌 트렌드를 반영함과 동시에 차별화를 시도하는 의미에서 Flagship 프로그램의 발굴로 이어질 수 있다. 국제적으로 원조사업이 경쟁적으로 진행되는 가운데, 한국의 국격이 뚜렷하게 드러나는 큰 사업을 중심으로 Korea Brand를 개발할 필요가 있다. 새로운 원조 영역의 확대도 중요하지만, 만족도, 파급효과, 수원국 정부의 관심도 등을 고려하여, 한국을 각인시킬 수 있도록 개발협력의 Korea Brand를 개발하는 일도 긴요하다.

미래지향적으로 한국형 개발협력 모델을 모색하는 또 다른 이유 – 굳이 한국형 개발협력 모델을 모색하는 또 하나의 이유는 2차 대전 이후 선진국들의 원조수혜를 받은 나라 가운데 유독 한국만이 원조공여국으로 전환하였다는 반성에서 비롯된다. 이제까지의 경험과 성과로 미루어 볼 때, 선진국이 중심이 되어 마련한 전형적인 원조규범에만 따르면 지속가능한(sustainable) 성장을 담보하기보다는 저개발과 빈곤 상태에 있는 현상을 지탱가능한(supportable) 수준으로 유지시키는 데에 그치는 경우가 태반이었으며, 한국은 단지 예외적인 사례였을 뿐이다. 따라서 한국형 원조모델을 새로 제시한다고 해서 크게 비난받을 일은 아니다. 오히려 원조공여국으로서의 한국이 원조규모를 점차 확대해 나가는 과정에서 과거의 경제개발과 현재진행형인 사회발전의 성공경험을 바탕으로 독특한 위치권력을 확보하는 것은 오늘날 수원국들에게 실질적으로 도움이 되는 방안을 앞장서서 모색하는 데에 기여하는 과정이 될 수 있을 것이다.

성과중심 관리(results based management)에 대한 재고 – 무상원조가 궁극적으로 추구하고자 하는 바를 보다 더 충실하게 이행하기 위해서는 사업에 투입되는 자원과 그로 인해 직접 산출되는 성과를 위주로 하는 사업이행중심 관리(implementation focused management) 시스템으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 그 대신에 본 보고서에서는 사업의 결과물(outcomes)과 영향력(impact)을 중장기적으로 관리하고 측정하는 성과중심 관리시스템으로 전환해 나가는 방안을 제시하고자 한다. 성과중심 관리는 특히 오랜 기간 동안 기술 및 조직역량을 갖추기 위해 진행하는 사업이나, 포괄적인 프로그램의 체계 하에서 진행되는 사업, 사업이 완료된 후에도 상당한 시간이 지나서 비로소 제대로 효과가 드러나는 사업 등의 경우에 유용하게 활용될 수가 있을 것이다. 또한 단순히 선형적인 투입/산출 성과 위주가 아니라 지속가능한 성과를 낼 수 있도록 목표를 수립하고, 개발협력 성과에 대해 공여국과 수원국이 공동 책임을 지는 것에 그치지 않고 공동으로 희망과 비전을 갖는 방향으로 사업을 설계하는 데에도 도움이 될 수 있을 것이다.

개발협력분야의 메타평가 소개와 KOICA평가에 대한 시사점

박 숙 현 KOICA평가실 대리

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 메타평가의 개념
Ⅲ. 메타평가의 활용 및 사례
Ⅳ. 개발협력분야에서의 메타평가
Ⅴ. KOICA의 평가분야 시사점
Ⅵ. 메타평가 활용의 고려사항 및 향후 연구과제 제언

Ⅰ. 들어가며

2010년 11월 제 7차 개발협력위원회에서 의결된 「ODA선진화 방안」에서는 주요 사항으로 ODA의 평가를 다루고 있다[1]. 특히 다원화된 국내 원조 추진체계로 인한 재원을 총체적으로 관리하고 효과성을 제고하기 위하여, 통합평가시스템을 활용하겠다는 계획을 포함하고 있다. 개발협력분야 평가의 중요성과 필요성이 증대되는 이러한 시점에, ODA 주요 평가분야 담당기관 중 하나인 KOICA의 평가분야 역할과 기능이 더욱 중요해질 것으로 기대된다. 따라서 KOICA의 평가품질(Quality)과 신뢰성 확보를 위한 방안으로 메타평가를 소개하고자 하며, 특히 개발협력분야에서의 메타평가 쓰임과 시사점에 대해서 간략히 논의하고자 한다. 본 글의 목적은 아래와 같이 요약될 수 있다.

- 메타평가를 소개하고, 개발협력분야의 활용 개념을 공유한다.
- KOICA와 국내개발협력분야 메타평가 필요성을 제기한다.
- 향후 적용방향 및 고려사항들을 점검한다.

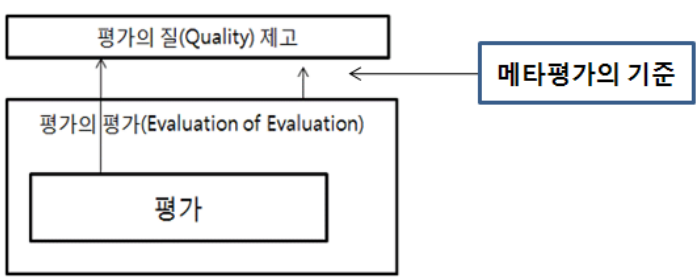
1) 국제개발협력위원회(관계부처 합동), 2010, 국제개발협력 선진화 방안

Ⅱ. 메타평가의 개념

1. 메타평가의 정의

메타평가(Metaevaluation)란 “평가에 대한 평가(Evaluation of Evaluation)”로 잘 알려져 있으며 보통 “상위평가” 또는 “제2차 평가”라고도 하며, 우리나라의 경우는 2006년 제정된 정부업무평가 기본법에 의거 “재평가”라고도 한다[2]. “Meta”는 그리스어의 접두사로 “~함께” 또는“~ 후에” 라는 뜻을 포함하고 있으며 “Evaluation”과 함께 쓰이면서 특정분야의 본질이나 가정 및 구조 등을 고찰하는 것을 목적으로 하는 학문명과 같은 쓰임으로 사용될 수 있다(김병철, 2009, Agnes, 2000재인용). 평가자체의 기본기능이 의도한 목표대로 활동이나 사업이 진행되었는지, 효율적으로 달성되었는지, 유사활동을 위한 교훈이 무엇인지를 체계적이고 객관적으로 검증하는 과정이라면(OECD/DAC 평가정의), 메타평가는 아래 〈그림1〉과 같이 과연 평가가 의도한 평가목적을 잘 달성했는지, 체계적이고 객관적으로 평가를 수행 했는지, 결과가 과연 유용한 것인지 등을 다시 점검하는 과정으로 이해할 수 있을 것이다. 따라서 평가 자체에 대한 목적과 의도, 사용되는 방법이 다양하듯이, 메타평가 자체의 목적, 의도, 그에 따른 구분 등이 여러 가지로 분류될 수 있다. 하지만 이러한 분류에 앞서 가장 먼저 생각해 보아야 할 점이 바로 “왜?” 평가에 대한 평가를 실시하게 되었는지 이다.

〈그림 1〉 메타평가의 기본개념[3]



2. 메타평가의 목적

메타평가를 실시하게 되는 주된 요인은 바로 “평가의 품질”확보를 위함이다.(류영아, 2007, Mark and Henry 2004, ALNAP Review 2003 외 다수). 메타평가를 통해 얻고자하는 바가 무엇인지에 따라, 메타평가 기준과 범위를 설정하게 되고, 이에 따라 최종적으로는 평가품질 제고의 목적을 달성

2) 류영아(2009), 한국행정학보 제43권 제 2호
3) 김순남(2006), The Journal of Educational Administration, <그림1>을 저자 재구성

하게 되는 것이다. 평가를 통해 생산된 많은 제언과 결과들이 현실에서 적용되거나 받아들여지지 않은 사례가 발생되기 시작하면서, 행정학 및 공공행정책 분야에서 메타평가의 필요성과 연구가 활발히 이루어지기 시작하였다(김태훈, 2006). 즉 평가자체의 목적을 달성할 수 없다고 판단될 때, 평가에 대한 평가를 실시하여 그 원인을 규명토록 하는 목적으로 메타평가를 실시하게 되었다. 또한 평가결과의 저조한 활용은 평가결과의 타당성, 평가방법의 신뢰성, 평가기준의 적합성등으로 연계되었으며 종합적인 평가시스템의 문제에서 기인하는 경우도 배제할 수 없게 되었다. 이러한 경우는 평가 절차, 기준, 평가 시스템에 대한 전반적인 점검을 목적으로 메타평가가 이루어져 왔다. 좁은 의미의 목적으로는, 평가관련한 문제가 없는 경우라 할지라도, 평가기법의 일환으로써 여러 평가건의 결론을 취합하여 하나의 종합평가결론을 재 도출하는 목적으로도 메타평가가 실시되기도 하였다. 특히 기관 및 조직평가를 실시할 때, 상위기관 및 위원회 등이 시간 및 비용을 절약하면서 총체적으로 기관의 활동을 평가하고자 자체평가의 결과를 바탕으로 메타평가를 많이 활용해왔다.

3. 메타평가의 기준 및 방법

메타평가의 목적에 따라 적용하는 평가항목과 기준은 차이가 나지만, 일반적으로 ①평가환경(Environment), ②평가투입(Input), ③평가수행(Process), ④평가활용(Utilization)으로 나누어 분류할 수 있다. 본 글에서는 국·내외의 각 메타평가사례를 바탕으로 메타평가의 모형을 표준화한 최근연구(김병철, 2009)를 준용하여, 메타평가의 구성요소를 설명하도록 하겠다[4].

먼저 평가환경은 평가근거, 평가목적, 평가주기를 항목으로 포함하고 있는데, 이는 일부 평가기획과정의 평가 설계 요소와, 평가수행환경의 법적, 제도적 기반을 점검하기 위함이다. 즉, 평가의 법적 근거가 명료하게 구성되어 있는지, 시행지침, 가이드라인이 합리적으로 규정되어 있는지가 이에 해당한다. 또한 평가목적 부분에서는 이해관계자들이 평가를 쉽게 이해할 수 있도록 평가목적이 명료한지, 성과향상 등 조직의 발전에 부합하도록 합리적으로 제시되어 있는지를 포함한다. 평가주기는 피평가자가 피로감을 느낄 정도 인지, 또는 평가의 목적을 달성할만한 시기를 합리적으로 선별하였는지를 포함하고 있다. 평가투입요소는 평가자의 역량, 구성, 전문성 항목과 함께, 평가자료의 질적·양적 적절성, 평가시간의 충분성 등을 포함하고 있다. 평가수행 부분은 평가설계(Design)와 가장 밀접하게 연관이 되는 평가항목, 지표 등을 포함한 평가내용, 평가절차, 평가방법, 평가보고서 구성 및 내용을 포함하고 있다. 평가의 활용부분은 평가환류(Feedback)체계를 종합적으로 판단할 수 있는 근거

4) 비록 위의 연구에서는 표준화된 메타평가 모형의 틀은 국내 연구기관 평가에 대한 분석기준을 엄격히 선별하여 만든 것이긴 하지만, 메타평가의 해외 사례연구와 국내의 광범위한 메타평가관련 연구를 바탕으로 공통요소들을 선별했다는 점에서 일반적인 소개에 모델사례로 활용해도 무리가 없을것으로 판단되어 본 글에서 활용토록 한다.

가 되는 항목들로 구성되어져 있는데, 먼저 평가결과 확정 절차 및 등급산정의 합리성을 포함하는 평가결과 확정, 결과보고체계 및 배포의 적절성, 공개범위 등을 포함하는 평가결과보고(Reporting)부분, 평가결과의 활용측면, 평가시스템 개선활동 측면 등을 포함하고 있다.

〈표 1〉 김병철(2009), 메타평가론, 메타평가 모형의 설계와 적용, 한국학술정보, p186

영역	평가항목	평가지표
평가환경	평가근거	평가법적 근거의 명료성/ 평가관련 법규내용의 합리성
	평가목적	평가 목적의 명료성/ 평가목적의 합리성
	평가주기	**평가주기의 합리성/ 평가지표별 평가주기의 신축성**
평가투입	평가역량	평가추진체계의 기능적 적정성/평가단 구성의 적절성/ 평가이해관계자 파악의 적절성
	평가자료	평가자료의 양적,질적 적절성
	평가시간	서면평가 및 실사평가 시간의 충분성/ 평가편람 배포시기의 적절성
평가수행	평가내용	평가항목 및 지표 구성의 적절성/ 평가항목의 연차별 일관성 유지정도/ 평가배점의 선택의 신축성
	평가절차	평가절차의 합리성/ 평가기준 설명의 적절성/평가자와 대상자간 의사소통의 충분성
	평가방법	평가기준 판단 근거의 명료성/평가방법의 적절성
	평가보고서	평가보고서 구성 및 내용의 합리성/평가보고서 결론 및 제언의 적정성
평가활용	평가결과 확정	평가결과 확정 절차의 적절성/ㅍ평가등급 산정의 합리성
	평가결과 보고	평가결과 보고체계의 명료성/평가보고서 배포의 적절성/평가결과 공개범위 및 수준의 적절성
	평가결과 활용	평가활용에 대한 법,제도적 근거의 명료성/평가자 측면의 평가결과 활용의 충분성/평가대상자 측면에서 평가결과 활용의 충분성
	평가시스템 개선	평가시스템에 대한 평가 및 개선활동의 적절성

메타평가의 방법론 측면에서는 주로 체크리스트 형식의 평가항목에 따라 그 결과를 등급화 또는 가중치를 부여하는 방식으로 주로 쓰이며, 리커드 척도를 이용하여 계량화하는 경우도 다수 발견된다. 또한 메타평가가 기존에 이루어진 평가의 평가라는 점을 생각해볼 때, 기존평가자들의 의견을 인터뷰하거나 설문하는 방식의 조사방법론도 함께 쓰이면서 결과는 계량화하여 나타내는 경우가 많다.

Ⅲ. 메타평가의 활용 및 사례

1. 국외의 메타평가 사례

메타평가 연구를 활발히 추진한 국외 학자로는 대표적으로 Daniel L. Stufflebeam, Cook& Gruder (1978), Larson& Berliner(1983), Chelimsky(1985)등이 있다. 초창기 연구는 1940년대 정책의 기획기능 및 평가기능이 강조되던 시기와 함께 메타평가의 범주 및 주요대상, 정의, 개념적

측면에 중점을 두고 연구가 추진되었다. Daniel L. Stufflebeam의 경우는, 메타평가를 평가활동의 길잡이 및 가이드라인(to guide the evaluation)[5]으로 그 성격을 정의하고, 메타평가를 평가시스템 점검의 유용한 도구로 활용하기를 주장하였다. Chelimsky(1985)는 메타평가를 그간 평가결과의 종합과 재분석 측면에서 유용성을 강조 하였다. 이렇듯 메타평가는 평가결과를 정책적으로 반영하고, 정부사업 및 정책단위에 활용하기 위한 것으로 연구되고 발전되어져 왔는데, 국외 메타평가사례는 류영아의 "외국의 메타평가 추진실태" 연구에서 미국, 영국, 호주 사례를 살펴볼 수 있다. 미국의 경우는, 주정부에서 제시한 에너지사업(WAP)의 성과를 연방정부 차원에서 메타평가를 통해 확인하는 목적으로 이루어진 사례이며, 다년간(1998~2002)의 평가결과를 메타분석함으로써 사업의 효과성을 검증한 경우이다. 특히, 주정부 평가가 발견하지 못했던 부분을 관련주들의 메타평가를 통해 발견하기도 하였다. 영국의 경우는 지방정부의 개혁의제와 연관된 정책들의 효용을 부총리실 차원에서 점검하는 목적에서 메타평가를 실시하였으며, 메타평가 기준을 지방정부의 책임성 확보 측면에 초점을 두고 다년간(2002~2008)의 사례연구와 메타분석을 실시하였다. 호주의 경우는, 개발 NGO협력프로그램의 효과성을 평가하기위하여, 호주개발협력청(AusAID)에서 각 지원받은 NGO의 평가보고서를 메타평가하고 평가보고서의 질과 활동결과를 점검한 사례이다. 특히 평가자체가 책임성과 지속적인 향상간의 균형을 제공하였는지 여부, 논리적이고 확실한 방법론을 활용하였는지 여부, 평가로부터 습득한 지식들과 평가의 유용성등의 기준을 가지고 메타평가분석을 NGO평가분석에 활용하였다.

〈표 2〉 외국의 메타평가 제도

국가	메타평가 대상	메타평가 과정	특징
미국	WAP 평가에 대한 메타평가	– 주정부에서 WAP에 대해 평가 – 평가 결과를 수집하여 에너지국(DOE)에서 메타평가	– 예산에 대한 관여 – 미래 예측 수단
영국	LGMA 평가에 대한 메타평가	– LGMA에 포함된 정책을 각 정책별로 평가 – 부총리실(ODPM)에서 메타평가	– 전반적인 상위평가 – 설문조사도 실시
호주	NGO 평가에 대한 메타평가	– 12개의 각 지역 NGO의 활동을 NGO들이 자체평가 – 국제개발청에서 메타평가	– 프로그램 관리를 위해 메타평가 – 평가보고서 점검

출처: 류영아, 외국의 메타평가 추진실태 표 4

5) Daniel L. Stufflebeam(2001), The Metaevaluation Imperative, American Journal of Evaluation 2001 22: 183

2. 국내의 메타평가 사례

국내의 경우 메타평가를 소개하고 연구한 학자로는 오무근(1986), 김명수(1993), 이찬구(1997), 김병철(2009)등이 있다. 기존 Daniel L. Stufflebeam 등과 같은 해외 선행연구를 바탕으로 국내에 메타평가개념을 소개하고, 재정리하고, 사례연구를 하면서 메타평가의 연구는 발전하였는데, 국내에서도 공공 행정분야에서 널리 활용되었다. 특히 국내의 경우는 2001년 '정부업무등의 평가에 관한 기본법'제정 및 2006년 '정부업무평가 기본법' 시행에 따라[6] 정부자금으로 지원되는 연구, 기술 분야, 기타 재정사업, 공공기관평가 등에 평가가 의무화 되면서, 증대되는 평가를 효율적으로 관리하고 기관자체평가의 효과성을 검증하기 위해 메타평가가 확산되게 된다. 대학평가부분(교육), 국방연구개발사업(연구), 정부출연기관평가(기관), 기술영향평가(정책 및 행정), 복권기금사업, 지방자치단체 등 재정사업을 수행하고 있는 200개의 기관 및 다방면에 메타평가기법이 도입되어 추진한 사례가 있다.

〈표 3〉 김병철(2009), 메타평가론, 메타평가 모형의 설계와 적용, 한국학술정보, 48p에서 편집

평가단위	연구자(시기)	주요내용
기관평가	이찬구 · 강근복(1999)	정부출연기관 평가제도 발전방향: 과기계 연구기관 평가사례 중심
	송형주(2002)	정부출연연구기관 메타평가에 관한 연구: 공공기술연구회 중심
	김명수(2003)	중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토
	임성옥(2003)	사회복지시설 평가에 대한 메타평가
	김현구 · 박희정(2003)	광역자치단체 합동평가체제의 실증분석
	송환빈(2004)	한 · 일 공공연구기관 평가시스템의 비교 · 분석 연구
	공병천(2004)	자체평가 및 상위평가 개선방안
	이찬구(2004)	과학기술계 연구회의 기관평가제도 발전방안: 산업기술연구회 사례 중심
	홍성걸(2004)	과학기술부 출연기관 평가: 기관평가사례의 실증적 분석
	문영세(2005)	정부업무평가에 대한 메타평가: 국방부 중심
	황병상 · 강근복(2005)	정부출연연구기관 평가의 발전방안 논고: 기초기술연구회 중심
	이혜승 외(2006)	지방공기업 경영 및 평가제도 개선방안 연구
	김순남(2002, 2006)	학교/ 대학평가의 메타평가 준거 개발
	송희준 · 조택(2006)	기금관리 산하기관에 대한 평가제도 분석
	김태훈(2006)	책임운영기관 사업성과 메타평가에 관한 연구: 국립중앙극장 중심
	김용훈 · 오영균(2007)	지방농촌진흥기관에 대한 평가체계 분석
	권혁인(2008)	우리나라 지방자치단체 평가시스템의 메타평가에 관한 연구
	김병철(2008)	정부출연연구기관 평가에 대한 메타평가 모형 설계 및 적용

6) 김병철, 2009, 메타평가론, 한국학술정보, 감사원 평가연구원 재인용

Ⅳ. 개발협력분야에서의 메타평가

1. 원조기관의 메타평가 특징

개발협력분야의 메타평가 활용목적은 앞서 설명한 일반적 의미의 메타평가와 같이 다양하다. 그러나 전반적으로 개발협력 분야의 메타평가는 국내의 행정학에서 쓰이는 개념과 비교하였을 때, 먼저 주요활용 목적측면에서 차이점이 있다. OECD/DAC의 용어집(Glossary)에는 메타평가의 정의를 "평가결과의 종합(to aggregate findings from a series of evaluations)과 평가품질(to judge its quality and assess the performance of the evaluators)보장 측면에서 활용하는 것으로 정의하고 있으며, 회원국인 오스트리아등 여타 원조기관에서도 동 정의를 준용하고 있다.[7] 이는 Chlimsky (1985)가 소개한 "평가결과의 종합(Evaluation Synthesis)" 개념과 일치하며, "평가의 평가(Evaluation of Evaluation)"의 기본개념에 가장 근접해 있다. 즉 메타평가의 다양한 목적과 활용에도 불구하고, 개발협력분야에서는 상위기관의 점검이나, 관리의 목적보다는 기관 대 기관의 대등한 등급으로써 동료검토(Peer-reviews)성격과 각 원조기관간 평가비교를 통한 상호학습의 목적으로 메타평가가 주로 활용되고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 OECD/DAC에서 권장하는 메타평가는 회원국간의 평가절차와 일정수준 이상의 평가품질을 보장하고, 원조공여국간 평가를 통한 원조효과성을 비교하고 관리하기 위한 목적으로 활용되기를 권장하고 있으며[8] 이러한 기준에 따라 DAC 동료검토도 이루어지고 있다.[9] Michael Bamberger(외2인)은 특히 개발협력분야 평가를 다룬 저서 "Real World Evaluation"에서 메타평가를 동료검토(Peer-reviews)와 함께 설명하면서, 평가방법, 자료근거, 결과의 타당성(Validity)을 평가수행자의 동료(Colleagues)의 입장으로 접근함을 강조하고 있다.[10] 세계은행(WB)이 발간한 개발평가서 "The Road to Results"에서도 메타평가를 평가분야 동일한 전문성을 가진 전문가의 점검(Review)로 소개하고 있다.[11]

두 번째는 개발협력의 실용적인 측면에서 메타평가를 주로 활용하고 있다는 점이다. 개발원조분야에서와 같이 평가의 범위가 광대하여 개별평가만으로는 파악하기 힘든 경우, 여러 자금통로로 지원된 프로젝트나 프로그램의 공동평가를 실행하는 경우에 활용한다. OECD/DAC의 공동평가 지침 뿐만아니라,[12] 회원국인 핀란드와 덴마크의 경우는 아래와 같이 두 기관 모두 메타평가의 활용을 공동평가

7) Austrian Development Cooperation, 2009, Guidelines for Project and Programme Evaluations
8) Ministry of Foreign Affairs of Denmark, (2006), Evaluationguidelines
9) DAC, 2008, DAC PEER REVIEW CONTENT GUIDE, OECD,
10) Michael Bamberger, Real World Evaluation Working under budget, Time, Data and Political Constraints, SAGE Publication, p292
11) Linda G. Morra Imas 외1인, 2009, The Road to Results, The World Bank, p203
12) DAC Evalnet, 2006, Managing Joing Evaluations, OECD

의 유용한 기법으로 소개하고 있다.

"Evaluations focusing on co-financed programmes, the effectiveness of national aid or sectoral goals, or on the evaluation of a multilateral or regional development agency, or on issues that are too sensitive or controversial for one agency alone to tackle, and broad thematic or mata evolutions can often most appropriately be undertaken jointly[13]"

특히, 다자기구 평가네트워크 기구인 MOPAN(Multilateral Organization Performance Assesment Network)은 주요 평가기법의 일환으로 메타평가를 활용하고 있다.[14] 다자기구나 다자지원성격의 원조사업에 있어서 메타평가 기법은 평가의 중복성을 방지하고, 요구하는 시간, 비용대비 원조기관이 현실적으로 선택할 수 있는 효율적인 방법이 될 수 있기 때문에 널리 활용되고 있다. 이는 다양한 국가 및 원조기관, 여러 대상국가 및 자금 경로, 수많은 이해관계자를 등을 포함한 평가범위를 감안하였을 때, 당연한 것일 것이다.

〈참고〉 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)
16개 공여국 간 모임으로 2002년 설립되었으며 매년 3-4개의 다자기구를 선정하여 기관의 조직적효과성(Organizational Effectiveness)을 평가하고 있다. 평가범위는 대상기관의 전략관리, 사업관리, 파트너쉽관리, 지식관리 등 네가지이다. 당초 MOPAN은 공여국 및 수원국의 다자사업 담당자들에 대한 인식조사(Perception based survey)만을 평가방법론으로 활용하였으나, 최근 다자기구의 정책문서 검토(Document review)를 함께 수행하여 평가결과의 객관성을 높이고자 노력하고 있다. 2010년도에는 ADB, WHO, UNFPA, IFA에 대한 평가를 추진중이며, 회원국으로는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀랜드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국이 활동 중이고, 우리나라는 2008년 가입하였다.

2. 원조기관의 메타평가 사례

양자기구로써 메타평가를 가장 활발히 활용하는 국가는 스웨덴이며, 국제개발청(Sida)외에도 별도의 평가청(Swedish Agency for Development Evaluation; SADEV)을 통해 평가의 독립성 확보, 성과중심관리제도 등을 보장하기 위한 활발한 노력의 일환으로 메타평가를 실시 하고 있다. 특히 평가결과를 바탕으로 지역별/분야별/평가 목적별/기준별 분석을 매년 실시하여 보고서를 발간하고 있으며, 국제기구 및 타 원조기관과의 공동평가(Joint Evaluation)도 메타평가기법을 활용하여 실시하고 있다. 예를 들어 2010년의 경우 개발과 환경분야의 원조를 통한 저감노력의 성과를 평가하기 위해 파트너인 GEF EO와 함께 메타평가를 시행하거나, 그 이전 UNDP, WFP기구와 함께 메타평가를 다방면

13) Ministry for foregin affairs of Finland(2007), Evaluation Guidelines, Between Past and Future, p21
14) 대외경제정책연구원, 2010, 다자효과성과 MOPAN(차은주) 발제자료

으로 실시한 실적을 보유하고 있다. 그리고 무엇보다 이러한 메타평가기법을 통해 축적된 제언사항과 분석을 바탕으로 평가품질(Quality)제고를 위한 제도개선을 활발하게 실시하고 있다.[15] 캐나다의 원조기관(Cida)은 2009년 자국의 다자지원체계를 메타평가 실시하고 이 방법을 다자기구 또는 다자지원성격의 프로그램 평가 시 활용할 것을 권장하였다. UNEG(United Nations Evalaution Group)이나 ECG(Evaluation Cooperation Group), MOPAN등이 다루지 못하는 자국의 양자기구지원 전반을 평가하고자, 2004년에서 2008년 동안 발간된 23개 지원기구의 500개(모집단) 평가보고서를 기준으로 117개의 보고서를 선택하여, 각 프로젝트 단위의 평가 체계, 과정, 성과관리 등을 전반적으로 점검하고 서면검토위주의 평가를 실시하였다. 다자기구중 IFAD나 AfDB, UNDP등은 메타평가를 자주 활용하고 있으며, 양자-다자간, 다자-다자 기구간 협력분야를 넘어 다양하게 실시하고 있다. 최근 인도적지원원조가 급증하면서, ALNAP(Action Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)과 같은 네트워크에서는 OCHA와 같은 UN국제기구, Red Cross/Crescent와 같이 인도적지원에 참여하는 개발 NGOs등과 함께 메타평가기법을 활용하여 프로그램지원에 대한 성과관리를 수행하고 있다.

Ⅴ. KOICA의 평가분야 시사점

메타평가의 일반적인 개념과 국·내외적인 활용에 대해서 간략히 살펴보았다. 메타평가는 그 활용과 목적에 따라 여러 가지 장점을 지니고 있다. 평가결과를 종합하여 분석함으로써, 기존의 개별평가로는 파악할 수 없는 총괄적인 정보와 가치판단에 유용한 자료들을 제공할 수 있다. 또한 평가의 전 수행과정과, 이를 둘러싼 법적, 규범적, 상황적 환경들을 체계적으로 보여줌으로써 평가의 개선방향을 찾아내고 문제점을 보완할 수 있도록 해준다. 한정된 평가재원과 자원을 효율적으로 이용하게 함으로써, 재정사업의 경우는 더욱 평가 자체의 타당성을 확보할 수 있다. 무엇보다도, 메타평가를 활용한 평가의 품질제고와 이를 통한 신뢰성 확보는 가장 강력한 메타평가의 이점일 것이다. 하지만, 정확한 기준 없는 종합적 접근은 자칫 초점 없이 나열식으로 진행될 가능성이 있으며, 무엇보다 평가자가 또 다시 평가를 받는 것에 대한 저항감도 부딪힐 수 있다. 그리고 메타평가 대상이 되는 기존평가의 자료질, 형태, 이용 가능성에 따라 메타평가의 품질이 의존될 수 있기 때문에, 이러한 경우는 메타평가를 통해 의도한 목적을 달성하지 못하는 한계점도 있을 것이다.

15) Sida, 2008, Are Sida Evaluations Good Enough?, An Assessment of 34 Evaluation Reports,

그렇다면, KOICA는 메타평가를 어떻게 활용하고, 접근해야 할 것인가? KOICA 평가실[16]은 1998년 이래, 84건 156개사업을 대상으로 사후평가, 주제별 평가, 국별평가 등 다양한 평가를 실시해 왔다. 하지만 그간 평가결과 및 제언사항을 종합적으로 점검하고 분석하는 메타평가는 이루어지지 않고 있다. 특히 KOICA 평가중기전략(2011년-2013년)의 중요한 제도개선과제의 일환으로 평가의 질(Quality)제고 방안을 수립하려는 상황 하에서 메타평가를 통해 평가결과를 종합적으로 분석하고, 전사적으로 분류하여 전략적으로 평가결과를 활용하는 것이 긴요하고 시의적절하다고 판단된다. 다만, 메타평가의 방법과 개념, 그 실익을 정확히 파악하고 실제 적용하기 위해서는 메타평가에 대한 논의와 관심이 먼저 요구된다.

국내적으로는, KOICA의 메타평가기법 도입과 활용가능성은 개발환경을 둘러싼 대외적 요구에 부합하는 효과적 방법일 수도 있을 것이다. 2009년부터 구성된 국제개발협력위원회 산하 "통합평가위원회"에서는 한국의 여러 개발이슈와, 현안, 국내 여러 관련기관을 다루고 있기 때문에 주관기관인 국무총리실이 직접적인 통합평가수행을 통한 개발이슈 점검에 업무로드와 어려움이 발생할 수도 있을 것으로 예상된다. KOICA는 분야별 관련부처와 기존 평가를 근거로 메타평가를 실시하고 이러한 과정을 통해 평가통합평가수행을 효율적으로 지원할 수도 있을 것이다. 이러한 경우는 비단 KOICA 뿐만 아니라, 여러 부처의 평가결과를 점검해야하는 총리실의 경우도 체계적인 메타평가기법을 통해 ODA분야 평가현황과 질을 점검할 수 있을 것이다. 다만 메타평가에 대한 관련자들의 공통된 개념과 정의, 필요성이 인식될 때에만 메타평가의 의도한 목적을 달성할 수 있을 것이다.

국제적으로는 KOICA도 메타평가를 통해 다자기구 및 타 원조기관과 적극적으로 협력하고, 평가관련 정보를 교류하며 학습하는 장으로 이용할 수 있을 것이다. 한국의 전반적인 다자간 원조 지원규모는 2000년대 이후 지속적으로 증가추세에 있으며,[17] 외교부 및 KOICA를 통한 멀티바이 사업과 같이 다자기구 성격의 원조형태도 다변화되고 있는 시점이다. 이에 따라 효율적으로 관리하기 위한 평가기법 다양화도 필요한 시점으로 판단된다. 또한 2012년 OECD/DAC의 동료검토를 받기로 예정되어 있는 한국은 국제적 수준의 평가기준을 학습할 시간을 절약하고, 영향력평가(Impact Evaluation)와 같이 최근 중요하게 대두되고 있는 개발평가 이슈 등에 대한 타기관의 경험을 가이드로 활용하기에도 메타평가의 적절한 활용은 필요할 것으로 생각된다.

16) KOICA 평가실은 사후평가, 국별평가, 정책평가, 분야별 종합평가등을 수행하며, 중간 및 종료평가는 해당 사업부서에서 실시하는 체계이며 동 실적에 중간 및 종료는 포함되지 않았다.
17) 박명지, 2010, 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고방안, 한국국제협력단, p77

Ⅵ. 메타평가 활용의 고려사항 및 향후 연구과제 제언

메타평가는 그 범위와 개념, 활용 등이 다양하게 나타나고 있으며, 그 적용기준 또한 다양하게 나타났다. 국내에서는 재정사업의 평가기준으로 정착되면서, 행정기관 자체평가의 객관성과 신뢰성에 문제가 있는 경우, 또는 감사(Audit)성격의 메타평가가 더 강조되는 것으로 조사되었다(정부업무평가기본법 제 17조).[18] 이는 메타평가를 정부사업 성과를 점검하고 평가재원을 절약하는 유용한 방법으로 활용하기 위한 취지일 것이다. 반면 개발협력분야에서의 메타평가는 동등한 기관끼리 유사한 목표나 목적을 가지고 지원된 프로그램, 프로젝트, 원조사업에 대한 상호 평가정보를 공유하고, 메타평가를 수행하는 평가자 또한 대등한 동료(Experts)로써 평가품질을 점검(Reviews)하는 것으로 나타났다. 마치 Scriven의 표현처럼 학회지나 저널에 기고할 때 다른 전문가들에게 연구의 질(Quality)을 점검받고 심사하는 절차와 같은 것이다. 하지만, 메타평가의 기본 전제는 그 대상이 되는 "평가"자체가 충분히 수행되어야 하고 이를 바탕으로 할 때 여러 메타평가의 방법론을 사용하여 평가의 제도개선이나 질을 제고할 수 있을 것이다. 또한 국내개발협력분야의 메타평가는 국내의 상위 평가 성격과는 취지나 목적에 있어서 강조점에 차이가 나는 것으로 조사되었다. 따라서 메타평가를 국제개발협력분야로 도입하여 추진할 때에는 우선 메타평가를 추진할 만큼 평가의 경험과 실적이 도달했는지에 대한 점검이 우선 필요할 것이며, 국내기관 중 KOICA등이 대표적으로 시도해 볼 수 있을 것이다. 그리고 KOICA 또는 개발협력관련 기관에서 메타평가를 추진하고 이를 통한 평가품질 향상을 위해서는, 개발협력분야 특성, 그리고 국내환경과 여건에 맞는 준거틀 및 기준마련 등이 선행되어야 할 것으로 판단된다. 그러한 작업이 선행될 때, 개발협력분야의 특성과 메타평가의 장점들을 부합시켜 효율적으로 평가의 질을 관리하고, 평가의 신뢰성을 확보할 수 있게 될 것이다.

18) 류영아(2007), 외국의 메타평가 추진실태, 한국정책지식센터, P2

참고문헌

1. 국내문헌

김병철 2009, 메타평가론, 한국학술정보
류영아 2009, 한국행정학보 제43권 제 2호
김태훈 2006, 문화예술부문 책임운영기관 사업성과 메타평가지표개발 및 실증적 적용, 한국정책분석평가학회

2. 국외문헌

Daniel L. Stufflebeam(2001), The Metaevaluation Imperative, American Journal of Evaluation Sida, 2008, Are Sida Evaluations Good Enough?, An Assessment of 34 Evaluation Reports,
DAC, 2010, Quality Standards For Development Evaluation, OECD Austrian Development Cooperation, 2009, Guidelines for Project and Programme Evaluations
Ministry of Foreign Affairs of Denmark(Danida), (2006), Evaluationguidelines
Linda G. Morra Imas 외1인, 2009, The Road to Results, The World Bank, 10.DAC, 2002, G;pssary of Key Terms in Evaluation and Results, OECD

Ⅴ. 개발협력 동향

1. OECD 개발목표(DevGoals)회의 (2011년 1월 13일)

2. OECD/DAC 통계작업반 회의 (2011년 2월 22일～23일)

3. OECD/DAC 원조효과작업반 집행위원회 (2011년 3월 9～10일)

OECD 개발목표(DevGoals)회의

Ⅰ. 회의개요

- 2011.1.13 회원국 및 관계강화 5개국 대표가 참석한 OECD개발목표 회의에서 전체 OECD차원에서 추진되는 OECD개발목표를 각료이사회 준비의 틀 안에서 논의한 바, 이에 내용을 아래와 같이 정리함.
  - 회의명 : OECD 개발목표 작업그룹(DevGoals Working Group) 회의

Ⅱ. 주요내용

- 공동의장은 금년 5월 개최 예정인 OECD 각료이사회(MCM)에서 OECD 전체의 개발목표 추구를 위한 정치적 성명서(political statement)를 채택하는 방안을 제안하면서, 이를 오는 1.21 OECD 개발이사회에서 결정하기로 함.
- 공동의장과 사무국은 지난 11월 서울 G20 정상회의에서 발표한 서울 개발컨센서스가 6개 분야(총 9개 분야)에 대해 OECD에 임무를 부여했다고 언급하고 이에 관한 후속조치 차원에서 OECD의 개발목표 작업을 추진해야 한다는 점을 강조함.
- 다수의 회원국들은 개발목표 작업이 많은 성과를 이루었음을 평가하고, 금년도 MCM을 계기로 '개발'을 전체 OECD의 핵심주제 중 하나로 부각시키는 동시에 OECD의 G20에 대한 기여, OECD내 개발정책의 정합성 제고(PCD 제고), 다양한 개발관련 전문성 활용(개발센터, MENA 등 참여 확대) 등을 적극 추진해야 한다는 점을 강조함.

Ⅲ. 관찰 및 평가

- 50주년 각료이사회를 계기로 OECD전체차원에서 개발업무의 주류화 작업이 진행될 것으로 예상되는 바, 미국 역시 개발을 3대 핵심 외교정책 중 하나로 정하였음.
- 현재 OECD가 작업반을 구성하여 추진하고 있는 '개발목표' 설정과 개발을 위한 정책정합성 작업은 기존의 원조중심의 패러다임을 종합적인 개발중심 패러다임으로 전환할 가능성이 높은 정책 논의인 바, 이를 우리 정부가 주도한 G20개발의제와 한국에서 개최되는 부산 HLF-4프로세스에 적극 반영할 필요가 있음.

OECD/DAC 통계작업반 회의

I. 회의개요

표제회의는 2011.2.22~23간 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최되어 DAC 회원국 및 사무국 관계자들이 참석, 통계보고지침 통합, 구속성 보고, 국제평화유지활동, 리우마커, 투명성 제고 등 DAC 통계 지침 개정에 대해 논의하였음.

II. 주요내용

- 기존 3가지 통계지침(DAC, CRS, CRS++)을 통합한 통계보고지침(안)에 대한 회원국 의견을 수렴 후 2012년부터 적용키로 함.
- 구속성 원조통계의 신뢰도 제고를 위해 사무국에서 관련 지침을 개선하여 추가 논의를 진행함과 아울러, 동 사안에 대한 정책적 논의를 위해 DAC 차원의 검토도 추진키로 함.
- 국제기구 산하 신탁기금 통계보고 관련, 회원국 간의 불일치 제거 및 투명성 제고를 위해 회원국들의 의견을 반영하여 분류 체계 도입 작업을 진행할 예정임.
- UNPKO 관련 ODA 계상비율 및 적격성을 검토하여 관련 지침을 개정하는 데 동의하고 이를 6월 통계작업반 본회의에서 논의하기로 결정하였으며, 2005년 이후 중단된 테러방지활동 및 군축 등 안보관련 지원에 대한 ODA 적격성 여부를 DAC 차원에서 재논의하기로 함.

III. 관찰 및 건의

- 개정된 통계 보고 통합 지침(안)에 대한 면밀한 검토를 통해 2011년 우리나라 통계 실적 관리에 동 지침을 적용할 때 어려움이 없도록 국내 관련기관 및 전문가의 의견을 수렴하여 DAC 통계작업반 사무국에 적극적인 의견을 개진할 필요가 있음.
- 구속성 원조 주제는 통계작업반 의제 중 중요도가 높으며 현재 논의되고 있는 구속성 여부를 보고할 수 없다고 판단되는 사업 유형에 대한 검토 작업은 우리나라 ODA 사업들과 긴밀한 연관이 있는바, 이와 관련한 통계작업반의 안건 처리결과 등 추이를 주목할 필요가 있음.

OECD/DAC 원조효과작업반 집행위원회

Ⅰ. 회의개요

• OECD DAC 원조효과작업반 집행위원회가 2011.3.9~10 OECD 본부(파리)에서 개최되어 기존 원조효과성 논의의 범위를 한층 넓히고자 하는 합의가 이루어진 바, 이 내용을 아래에 정리함.

Ⅱ. 주요내용

• 금번 집행위에서는 HLF-4 논의 주제를 기존 원조효과성 논의에 그치지 않고 보다 넓은 맥락의 개발효과성으로 확대한다는 데 전반적인 합의가 이루어짐.
• HLF-4에 대한 정치적 관심 및 이해제고 위한 구체적인 outreach계획 등이 논의되면서, HLF-4의 정치적 참여 및 위상 제고를 위한 모멘텀이 형성됨.
• HLF-4의 핵심 주제 및 결과 문서 outline의 구성 요소가 도출되고, 행사 준비를 위한 core group의 활동계획이 확정되면서 HLF-4 준비과정이 본격화됨.
• HLF-4 주최국이자 작업반 부의장국으로서 HLF-4 주제설정 등 실질사항 논의에 적극 참여하고, 행사준비회의를 주재하는 한편, DAC의장, 원조효과작업반 의장단 등 주요인사들과의 협의를 통해 '원조효과성에서 개발효과성으로의 논의확대' 관련 우리 입장에 대한 지지 및 협력기반을 마련함.

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) 자료실
2. 국제개발 서적
3. KOICA 2010년도 12월～2011년도 2월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용
5. 『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단(KOICA) 자료실

한국국제협력단 자료실은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집 · 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영 · 관리 하고 있습니다.

자료실은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2011년 3월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 5,825권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 66종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 57종
- 도서 : 30,718권
- 비도서자료 : 1,050점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 12:00~13:00 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

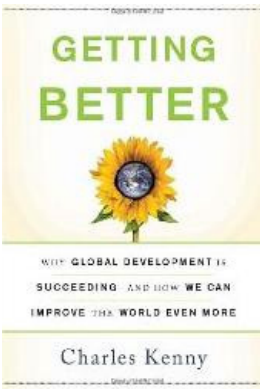
- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능

(단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개 파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

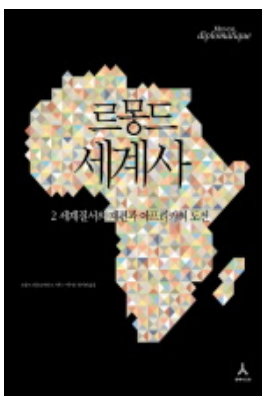
국제개발 서적



Getting Better: Why Global Development Is Succeeding--And How We Can Improve the World Even More

(Charles Kenny / Basic Books (2011))

이 책에서 저자 찰스 케니는, 아프리카에 대해 널리 퍼져 있는 비관적인 의견들에 대해 보건, 역량강화 등의 인간개발 측면에서 중요한 발전들이 있음을 근거로 반론을 펴고 있다. 물론 아프리카의 빈곤과 불평등이 여전히 커다란 문제로 남아 있음을 부정하는 것은 아니지만, 아프리카를 통해 개도국 정책결정자와 모든 개발원조관계자들은 현실적 낙관주의가 던지는 메시지를 얻을 수 있어야 한다고 주장한다.



르몽드 세계사. 2: 세계질서의 재편과 아프리카의 도전

(르몽드 디플로마티크 / 이주영 , 최서연 / 휴머니스트 (2010))

프랑스의 진보적 국제관계 월간지 '르몽드 디플로마티크'가 기획한 『르몽드 세계사』 제2권 2008년 미국 뉴욕에서 시작된 경제위기가 전 세계에 미친 영향과 그로 인해 새롭게 재편되는 국제역학관계를 조망하며 '포스트아메리카' 시대를 멀리 내다보고 있다. 또한 아프리카에 초점을 맞추고, 전환점을 맞이한 아프리카의 과거와 현재를 통해 미래를 전망한다. 미국 중심의 시각에서 벗어나 새로운 관점으로 현대 세계를 살펴보고 있다.



왜 인도주의는 전쟁으로 치닫는가 : 그들이 세계를 돕는 이유

(카너 폴리 / 노시내 / 마티 (2010))

국제앰네스티, 유엔난민기구 등에서 일하며 세계 여러 분쟁지역과 재해지역에서 활동한 저자 카너 폴리가 자신의 경험을 바탕으로, 서방 세계의 인도주의 활동과 그들의 인도적 개입이 지난 20여 년간 어떤 과정을 거쳐 중립성과 독립성을 양보하고 정치화되었는지, 그리고 이와 같은 추세가 대상이 되는 사회에 어떤 식으로 부정적인 영향을 미쳤는지를 비판한다.



소외된 90%를 위한 디자인 (적정기술총서 1)

(스미소니언 연구소 / 허성용 , 허영란, 홍성욱 / 에딧더월드 (2010))

소외된 90%를 위한 적정기술 디자인 입문서『소외된 90%를 위한 디자인』. 이 책은 은 '인간의 얼굴을 한 발전'을 꿈꾸는 사람이라면 누구나 참여할 수 있는 이야기를 제공한다. 이 책은 적정기술 총서로, 대량생산기술이 생태계를 파괴하고 희소한 자원을 낭비한다고 지적하면서 근대의 지식과 경험을 잘 활용하고 분산화를 유도하며 재생할 수 없는 자원을 낭비하지 않는 대중에 의한 생산 기술을 제안한다.



인권의 대전환 – 인권 공화국을 위한 법과 국가의 역할

(샌드라 프레드먼 / 조효제 / 교양인 (2009))

법철학과 사회학 분야에서 행해진 인권 관련 연구를 집대성한 이 책은, 인권 분야의 한 획을 그은 인권 이론서로 평가받고 있다. 인권의 개념 자체의 전환에서 인권을 어떻게 실현할지의 방법에 대한 고민, 인권규범을 뒷받침하고 있는 자유, 평등, 연대, 민주주의 등의 기본 가치들과의 연관성을 보여준다. 또한 인권을 실현하는 데 있어서의 법률, 사법부의 역할을 제시하고, 인권 신장을 위해서는 권리에 기반한 접근으로 개인과 국가의 관계를 바라보아야 한다고 역설하고 있다.

KOICA 2010년도 12월 ~ 2011년도 2월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	한몽 기술대학 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2011.1	교육팀	2011	한국국제협력단
2	국제사회의 개도국 녹색성장 지원현황 연구 2010.12	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단
3	기후변화와 녹색성장 학습동아리 활동자료집 2010.12	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단
4	필리핀 목재팰릿가공 및 지속적인 상업조림지 조성사업 실시협의 결과보고서 2010.12	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단
5	동아시아 저탄소 녹색도시 적용 가능성에 관한 연구 2010.12	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단
6	동아시아 주요국 저탄소 녹색도시 추진의향 조사 및 우리기업 해외진출 지원방안 연구 2010.12	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단
7	필리핀 농업용수 확보 및 홍수피해 저감을 위한 소규모 저류시설 건설사업 사전조사 결과보고서 2011.1	기후변화환경1팀	2011	한국국제협력단
8	몽골 울란바트르시 Yarmag지역 용수공급 및 수자원이용 효율화사업 사전조사 결과보고서 2011.1	기후변화환경1팀	2011	한국국제협력단
9	튀니지 전기전자장비 재활용 시범사업 기본설계조사 결과보고서 2010.12	기후변화환경2팀	2010	한국국제협력단
10	중국 섬서성 연안시 우치현 황막화 방지 및 수토보전을 통한 생태복원사업 실시협의 결과보고서 2010.12	기후변화환경2팀	2010	한국국제협력단
11	인도네시아 산림환경보전 및 생태관광 역량강화사업 종료평가 결과보고서 2010.9	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
12	베트남 산업폐수처리 역량강화사업 종료평가 결과보고서 2010.9	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
13	중국 북경 팔달령지구 산림보호 및 홍보사업 실시협의 결과보고서 2011.2	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
14	에콰도르 갈라파고스 태양광 발전소 건립사업 실시협의 결과보고서 2011.1	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
15	중국 북경 팔달령지구 산림보전 시범사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.1	기후변화환경2팀	2011	한국국제협력단
16	선진공여국 공공-민간 파트너쉽(PPP)사업 2011.1	민간협력팀	2011	한국국제협력단
17	선진공여국 NGO 지원사업 2011.1	민간협력팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
18	국별 NGO제도 및 현황조사 2011.1	민간협력팀	2011	한국국제협력단
19	라오스 캄무안주 세방파이군 식수개선사업 사전조사 결과보고서 2010.4	보건의료팀	2010	한국국제협력단
20	라오스 캄무안주 세방파이군 식수개선사업 실시협의 결과보고서 2010.8	보건의료팀	2010	한국국제협력단
21	필리핀 카비테 공중보건 및 결핵관리 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2010.12	보건의료팀	2010	한국국제협력단
22	세네갈 식수개발사업 실시협의 결과보고서 2010.12	보건의료팀	2010	한국국제협력단
23	파푸아뉴기니 지역보건의료체계 강화 지원사업 사전조사 결과보고서 2010.10	보건의료팀	2010	한국국제협력단
24	나이지리아 국립소아병원 건립사업 사전조사 결과보고서 2011.1	보건의료팀	2011	한국국제협력단
25	페루 UNSAAC 치과 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2010.10	보건의료팀	2011	한국국제협력단
26	잠비아 루사카주 총궤군 모자보건 개선사업 종료평가 결과보고서 2011.1	보건의료팀	2011	한국국제협력단
27	KOICA 해외봉사단 활동보고서 2008~2010 : 인도네시아 술라웨시 반따엥에서	봉사사업2팀	2011	한국국제협력단
28	Project for Developing and Automating the Electricity Distribution System in North Cairo, Egypt 2010.12 : Final Report	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
29	Project for Developing and Automating the Electricity Distribution System in North Cairo, Egypt 2010.12 : Final Report (Summary)	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
30	아제르바이잔 북부하천 취수시설 건설 및 압세론 주 수로 개보수 타당성 검토 보고서 2010.7 : Main Report	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
31	아제르바이잔 북부하천 취수시설 건설 및 압세론 주 수로 개보수 타당성 검토 보고서 2010.7 : Annex Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
32	Drawings for Upgrading Water Intake Structures at Northern Rivers and Improvement for Absheron Main Canal for Irrigation in Azerbaijan 2010.7	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
33	Feasibility Study for Upgrading Water Intake Structures at Northern Rivers and Improvement of Absheron Main Canal for Irrigation in Azerbaijan 2010.7 : Main Report	산업에너지팀	2010	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
34	Feasibility Study for Upgrading Water Intake Structures at Northern Rivers and Improvement of Absheron Main Canal for Irrigation in Azerbaijan 2010.7 : Annex Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
35	Feasibility Study for Upgrading Water Intake Structures at Northern Rivers and Improvement of Absheron Main Canal for Irrigation in Azerbaijan 2010.7 : Annex Ⅵ (EIA)	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
36	Azerbaycanda Simal Caylarinda Suqebuledici Qurgularin ve Abseron Magistral Kanalinin Suvarma ucun Yaxsilasdirilmasi uzre Texniki iqtisadi esaslandirma iyul 2010–cu il : elave Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ, Ⅴ	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
37	Azerbaycanda Simal Caylarinda Suqebuledici Qurgularin ve Abseron Magistral Kanalinin Suvarma ucun Yaxsilasdirilmasi uzre Texniki iqtisadi esaslandirma iyul 2010–cu il : elave Ⅵ (EIA)	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
38	Azerbaycanda Simal Caylarinda Suqebuledici Qurgularin ve Abseron Magistral Kanalinin Suvarma ucun Yaxsilasdirilmasi uzre Texniki iqtisadi esaslandirma iyul 2010–cu il : esas Hesabat	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
39	이집트 배전자동화 시스템 구축사업(북부카이로) 2010.12 : 최종보고서	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
40	이집트 배전자동화 시스템 구축사업(북부카이로) 2010.12 : 최종보고서 (요약)	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
41	Korea – Philippines MIC Development Cooperation Forum : Program Book	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
42	Korea – Philippines MIC Development Cooperation Forum : Program Files : DVD	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
43	가나 아한타웨스트지역 신도시개발계획 수립사업 종료평가 결과보고서 2010.12	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
44	가나 아한타웨스트지역 신도시개발계획 수립 2차 사업 실시협의 결과보고서 2010.12	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
45	동티모르 수아이(Suai) 지질도작성사업 실시협의 결과보고서 2010.12	산업에너지팀	2010	한국국제협력단
46	필리핀 메트로마닐라 우회고속도로(C-6) 건설 타당성 조사사업 실시협의 결과보고서 2010.9	산업에너지팀	2010	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
47	오아시스에서 잠을 깨다 : KOICA 해외봉사단원 활동경험담	송영일	2010	한국국제협력단
48	연수과정 오리엔테이션 가이드라인 2010	연수사업팀	2010	한국국제협력단
49	공동연수사업 가이드라인	연수사업팀	2011	한국국제협력단
50	우르겐치에서 건넨인사 : KOICA 해외봉사단원 활동경험담	이강철	2010	한국국제협력단
51	한그루 쒀쒀를 키우기 위해 : 사막화 퇴치사업 현장수기	인사교육실	2011	한국국제협력단
52	2009 KOICA 대외무상원조실적통계	정책연구실	2010	한국국제협력단
53	2010 아프리카 경제 보고서 : Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa	정책연구실	2010	한국국제협력단
54	선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구 2010.12	정책연구실	2010	한국국제협력단
55	지구촌 체험관 영상모음 [CD-ROM]	지구촌체험관	2010	한국국제협력단
56	전시 속 전시, "아프리카의 희망" [DVD]	지구촌체험관	2010	한국국제협력단
57	2011년도 파키스탄 국별 사업타당성 조사 결과보고서 2010.12 : 파키스탄 수자원 연수센터 건립사업	지역조정팀	2010	한국국제협력단
58	2011년도 파키스탄 국별 사업타당성 조사 결과보고서 2010.12 : 파키스탄 편잡 식수사업	지역조정팀	2010	한국국제협력단
59	탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.12	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
60	이집트 공산품 품질관리청 전산화 2단계 사업 사전조사 결과보고서 2010.6	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
61	이집트 공산품 품질관리청 전산화 2단계 사업 실시협의 결과보고서 2010.10	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
62	네팔 트리부반대 ICT센터 설립사업 실시협의 결과보고서 2010.3	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
63	엘살바도르 치안강화를 위한 방범시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2010.9	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
64	파키스탄 이슬라마바드 ICT센터 설립사업 사전조사 결과보고서 2010.6	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
65	파키스탄 이슬라마바드 ICT센터 설립사업 실시협의 결과보고서 2010.11	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
66	모로코 사이버 안전센터 구축 및 마스터플랜 수립사업 사전조사 결과보고서 2010.6	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
67	모로코 사이버 안전센터 구축 및 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서 2010.7	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단
68	(함께 알아보는)국제 개발협력의 이해 : 일반교육, 기본과정	ODA교육원	2011	한국국제협력단
69	(나눔을 위한 배움)국제 개발협력 이슈 : 일반교육, 고급과정	ODA교육원	2011	한국국제협력단
70	(실천을 위한 첫걸음)국제 개발협력 사업의 이해 : 전문교육, 기본과정	ODA교육원	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.

oda@koica.go.kr Fax: 031-7400-658

『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 제3세계 개발과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 제3세계 개발 관련 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

  E-mail : callforpapers@koica.go.kr

  Tel : (+82)31-740-0493 Fax : (+82)31-740-0681

  주 소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 국제개발협력센터 ODA연구실

• 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2011년 제 2호	사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력	2011년 5월 말

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

• 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
• 기고 논문은 국제협력단이 정하는 "'국제개발협력' 원고집필요령"(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.
• 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
• 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

• 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
• 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

• 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
• 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
• 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 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 2011-03-102

국제개발협력 2011년 제1호

발 행 2011년 3월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터(ODA연구실)
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전 화 031)740-0492
팩 스 031)740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 명진씨엔피

[무단복제를 금함]

ISSN 2903-212X