국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2010년 제4호

한국국제협력단

본원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

목차 CONTENTS

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

편집자의 글 ····· 7

Ⅰ. 개발협력 이슈 〈 빈곤감소와 개발협력의 연계 강화 방안 〉

1. POVNET 논의 동향 및 우리의 대응방향 ····· 10
   김형규 / OECD대표부 주재관

2. 크로스 커팅 이슈 : 빈곤 ····· 26
   정우진 / 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

3. Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context : Transformative Social Policy Approach ····· 57
   이일청 / UN 사회개발연구소 연구코디네이터

4. 지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력 ····· 85
   한재광 / ODA Watch 사무국장

Ⅱ. 개발협력 논단

1. G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제 ····· 108
   권해룡 / G20준비위원회 무역국제협력국장

2. 국제개발협력 선진화 방안 ····· 124
   이련주 / 국무총리실 개발협력정책관

3. 대외무상원조의 다자협력 효과 제고 방안 ····· 144
박명지 / 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

4. 새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점
– 브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 「ODA 질적 평가 보고서」 분석 ····· 166
한승헌 / 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

Ⅲ. 개발협력 평가

1. NGO지원사업 종합평가 ····· 195
경희대학교 NGO대학원 평가팀

2. 페루 6개 보건의료사업 사후종합평가 ····· 221
연세대학교 간호대학 평가팀

3. 2010년 OECD 동료검토(peer review) – 영국, 독일 ····· 241

Ⅳ. 개발협력 동향

1. OECD/DAC 분쟁취약국지원네트워크 회의 ····· 264

2. OECD/DAC 원조효과작업반 회의 ····· 266

3. OECD/DAC 빈곤감소네트워크 회의 ····· 268

4. OECD/DAC 양성평등네트워크 회의 ····· 271

5. OECD/DAC 평가네트워크 회의 ····· 273

6. OECD/DAC 거버넌스네트워크 회의 ····· 276

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 자료실 이용 안내 ····· 280

1) ODA 서적 소개 ····· 281

2) KOICA 2010년도 9~11월 발간물 목록 ····· 283

2. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 안내 ····· 285

3. 『국제개발협력』 논문기고 안내 ····· 286

편집자의 글

2010년 제 4호『국제개발협력』의 주제는 '빈곤감소 네트워크(이하 POVNET)'이다. 본지는 2010년 한국의 OECD/DAC 정식 회원국 활동을 계기로 하여 DAC 산하 작업반 특집 이슈를 기획한 바, 2010년 제 1호의 '양성평등 네트워크'를 시작으로 하여 제 2호의 '환경 및 개발협력 네트워크', 제 3호의 '거버넌스 네트워크' 등을 주제로 하여 발간되어 왔다. 이번 호에서도 '개발협력 이슈' 섹션을 통하여 POVNET의 논의 동향을 정리하고 대응을 위한 정책과제를 제시하고자 하며, 이어 '개발협력논단' 섹션에서는 G20정상회의 등 2010년 하반기의 주요 회의에서 논의된 주제와 기타 시의성 있는 개발주제를 중심으로 내용을 구성하고자 한다.

첫 번째 섹션인 '개발협력 이슈'에서는 우선『POVNET의 논의 동향 및 우리의 대응방향』기고를 통해 POVNET을 개괄해 보고 그 핵심문서 및 활동동향을 파악해 본다. 이어지는『크로스 커팅 이슈: 빈곤』에서는 POVNET의 활동과 관련하여 먼저 '빈곤'의 개념을 정의하고 그 측정 방법을 소개한 뒤, 글로벌 빈곤의 현 상황은 어떻게 되는지, 그리고 그 감소를 위해서는 어떤 접근법들이 시도되고 있는지 개괄한다. 나아가 이러한 논의를 바탕으로 빈곤층에 친화적인 성장과 빈곤 감소를 위한 공여국의 역할은 무엇인지 소개하고 있다.『Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach』에서는 개발이라는 맥락안에서의 사회보호, 사회보장, 그리고 사회복지가 갖는 의미를 알아보고, 개발도상국에서의 사회정책의 발전을 조망한다. 관련하여 보편주의와 표적화접근방법(targeting approach)의 원리와 방법을 소개하고 새로운 방법론으로서의 전환적 사회 정책을 서술한다. 마지막으로『지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력』은, 빈곤감축을 위한 노력의 역사를 국제개발협력의 차원에서 시민사회를 중심으로 하여 분석한 뒤, 한국시민사회에 대한 시사점과 과제를 도출하여 제시하였다.

두 번째 섹션인 '개발협력논단'은『G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제』를 통하여 지난 11월 11일에서 12일에 걸쳐 서울에서 개최되었던 G20정상회의에서의 개발의제에 대해, 그 약사(略史)와 함께 서울에서의 컨센서스와 다년간 행동계획의 주요 내용을 정리하였다. 다음으로『국제개발협력 선진화 방안』에서는 국제개발협력에 대한 국제사회의 논의 동향을 정리하고 한국의 개발협력의 현실과 추진방향을 개괄한 후, 국제개발협력의 3대 선진화 방안을 제시하고 그 기반을 확대하기 위한 정책제언을 담는다.『대외무상원조의 다자협력 효과 제고』는 글로벌 다자간 ODA의 현황을 곁들여 한국의 다자간 ODA의 현황을 돌아보고, 한국의 다자협력 효과성을 제고하기 위해서는 어떻게 해야 하는지 이야기한다.『새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점 – 브루킹스 연구소 및

국제개발센터의「ODA 질적 평가 보고서」분석 -』은 지난 10월, 미국의 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구원과 국제개발센터에서 발간한 'ODA 질적 평가 보고서'의 내용을 서술하고, 한국에 대한 평가는 어떠했는지를 보여 주며, 이를 통해 한국 ODA의 질적 수준을 제고하기 위해서는 어떻게 해야 하는지 제언한다.

세 번째 섹션인 '개발협력평가'에는 NGO지원사업을 종합적으로 평가해 보고, 페루의 여섯 개 보건의료사업을 사후종합평가한 보고서를 실었으며 영국 및 독일에 대한 OECD/DAC의 동료검토 보고서를 정리하여 게재하였다.

네 번째 섹션인 '개발협력동향'에서는 OECD/DAC 산하의 ①분쟁취약국지원네트워크, ②원조효과작업반, ③빈곤감소네트워크, ④양성평등네트워크, ⑤평가네트워크, ⑥거버넌스네트워크 관련 회의 내용을 요약·정리하여 실었다.

마지막으로 'KOICA 개발협력 자료 이용안내' 섹션에서는 KOICA 자료실 이용 안내를 포함하여 KOICA의 ODA 관련서적과 2010년도 9월~11월 발간물 목록을 게재하였으며, '원조정보공유시스템 이용안내'도 함께 실어 참고가 될 수 있도록 하였다.

끝으로, 2010년도의 마지막『국제개발협력』인 제 4호지의 다양한 국제개발협력 관련 주제에 대한 심도 깊은 논의를 접하는 ODA사업 관계자 및 국민일반의 이해와 관심의 횡적이고 종적인 확대가 이루어지기를 바란다.

2010년 12월

한국국제협력단(KOICA) 정책연구실

Ⅰ. 개발협력 이슈
〈 빈곤감소와 개발협력의 연계 강화 방안 〉

1. POVNET 논의 동향 및 우리의 대응방향
   김형규 / OECD대표부 주재관

2. 크로스 커팅 이슈 : 빈곤
   정우진 / 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

3. Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach
   이일청 / UN 사회개발연구소 연구코디네이터

4. 지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력
   한재광 / ODA Watch 사무국장

POVNET 논의 동향 및 우리의 대응방향

김형규 주 OECD 대표부 주재관

목차

Ⅰ. 빈곤감소네트워크(POVNET)의 이해
Ⅱ. POVNET 핵심문서의 이해
Ⅲ. POVNET의 최근 활동동향
Ⅳ. 향후 논의이슈 전망
Ⅴ. 우리나라의 대응방향

Ⅰ. 빈곤감소네트워크(POVNET)의 이해

1. POVNET의 연혁

OECD/DAC 산하의 6개 주제별 네트워크 중 하나인 빈곤네트워크(POVNET)는 각 공여국 및 개발 국제기구들의 원조정책 수립 및 집행에 있어 빈곤친화적 고려를 강화시키기 위해 1998년에 설치되었으며, 회원국들 간의 합의에 기반한 관련 가이드라인 수립 및 모니터링에 활동의 초점을 맞추고 있다. 아울러, 개발원조를 통한 빈곤감소의 전략연구 및 성과사례의 이행과 확산 또한 중요한 맨데이트로 받아들여지고 있다. 이러한 POVNET의 일련의 활동목적을 보다 일관되고 제도적으로 달성하기 위해 현재까지 2개의 핵심문서 ["DAC guideline on poverty reduction(2001)", "Pro-poor growth policy guideline (2007)"]가 생산되었으며 세부 활동의 주제 및 범위는 동 문서에 기반하여 계획되고 추진되고 있다고 볼 수 있다. 아울러, 이러한 활동목적을 보다 구체적으로 실현하기 위해 PONET 산하에는 2개 작업반 (Implementation, Empowerment)이 설치되어 운영되고 있으며 주요 활동내용은 아래와 같다.

〈표〉 POVNET 산하 T/T 현황

Implementation Task Team	Empowerment Task Team
• Pro-poor growth in DAC peer review • Joint learning events • ODA for social protection • China-DAC study group	• 빈곤친화적 성장전략 Policy guidance 발간

2. 네트워크의 구성

POVNET에는 DAC 회원국들 중 참여를 원하는 국가들과 UNDP, IMF, WB, 등 개발관련 국제기구들, 기타 개발도상국의 경제성장에 직·간접적 영향을 미치는 OECD 산하기구(TUAC[1], BIAC[2]) 등이 참여하고 있다. 이외에도 논의주제에 따라 다양한 국제기구 및 시민사회 등이 참여하기도 한다.

3. POVNET의 이념과 활동방향

POVNET의 주요 관심사항과 활동의 전략적 방향을 이해하기 위해서는 아래의 글로벌 빈곤문제와 개발원조의 역할에 대한 POVNET의 관점을 우선 참고할 필요가 있다.

지난 세기 개발원조는 개발도상국 주민들의 삶의 질과 복지를 괄목할만하게 향상시켜온 것을 부인할 수는 없다. 평균수명은 20년 이상 증가되었고 유아사망률은 절반으로 줄어들었으며 초등학교 진학률은 50% 이상 증가했다.

하지만 여전히 전 세계의 30억 인구는 하루 2달러 이하로 살아가고 있으며 이 중 10억명은 하루 1달러 이하의 위태로운 삶을 영위하고 있는 것이 여전한 현실이다. 특히 개발도상국의 빈곤퇴치를 위해 필수적 요소인 지속적 경제성장은 만족스럽지 못한 수준이며 이는 결국 전 인류의 과제인 MDGs의 실패로 귀결될 수 있다.

아울러 급속한 세계화는 국가간·국가내에서의 경제적 불평등 심화 등 새로운 문제들을 대두시키고 있으며, 글로벌 주류경제로부터 소외된 국가, 지역, 계층, 인종 등의 빈곤상황 악화는 폭력분쟁 등 지구촌 안보불안으로 이어지고 있다. 나아가 빈곤은 범 지구적 차원에서 질병, 불법이민, 환경파괴, 범죄, 정치적불안, 무력분쟁, 테러 등 사회적 병리현상을 대두시키고 있으며, 특히 인구문제[3]의 심각성은 이제 한 국가나 사회의 문제를 넘어서고 있다. 이러한 맥락에서 빈곤퇴치 이슈는 이제 도덕적·인도주의의 관점을 넘어 지구안보와 공동번영에 절대적인 요소로 자리잡고 있으며 우리 모두를 위한 최우선순위의 공공재이다.

1) Trade Union Advisory Committee

2) Business and Industry Advisory Committee

3) 향후 20년간 20억의 인구가 증대될것으로 전망되되고 97%가 개발도상국에서 거주한다.(DAC guideline on poverty

하지만 이러한 위기속에서도 기회를 발견할 수 있는 것은 세계화로 대변되는 새로운 글로벌 역학으로 인해 촉진되는 국가들 간의 경제통합은 새로운 소득과 고용의 동력이 되고 있으며 이는 생산과 교역을 촉진시키고 있다. 이러한 현상은 의사소통, 상호학습의 유래 없는 형태가 되어 개발도상국 주민들에게도 기회를 확대하고 있으나 실제로 빈곤층에게 직접적으로 이 기회가 전달되도록 전략적·제도적 노력을 기울여야 하며 아울러 이 기회를 빈곤층이 활용할 수 있도록 역량을 강화시키는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 상황과 관점에 기반하여 개발커뮤니티는 조화되고 초점을 가지고 효과적으로 글로벌 빈곤문제를 공략해나갈 필요가 있다.

〈DAC guideline on poverty reduction에서 발췌 및 요약정리〉

상기와 같은 관점 및 목표의식에 기반하여 POVNET은 개발도상국의 실질적 빈곤감소에 초점을 맞춘 개발원조의 방식과 규범을 제시하기 위해 가이드라인 수립, 연구조사, 상호학습 및 토론, 교육프로그램 운영 등을 추진하고 있다. 특히, 근래 POVNET 논의의 중심을 차지하고 있는 주제는 "빈곤감소를 위한 경제성장의 역할과 중요성"에 관한 것이다. 하지만 경제성장률 등 외형적 수치보다는 성장의 내용과 질에 대한 관심이 높은데, 즉 거시경제 성장이 필연적으로 빈곤완화 혹은 빈곤층 감소를 수반하지 않거나 상대적 소외를 심화시킬 수 있다는 전제에서 경제성장의 혜택이 실제 빈곤계층에게 직·간접적으로 미칠 수 있는 성장의 유형과 방법에 대해 고민하고 모범사례를 확산시키는 데 초점을 맞추는 것이다. 따라서 경제성장의 내용측면에서 빈곤층의 고용확대를 수반하는지의 여부, 빈곤층이 집중되어 있는 농촌지역의 사회기반 및 생산기반 개선 가능성, 농업생산성 제고, 사회보장프로그램 개선 여부 등을 중점적으로 분석한다.

이러한 맥락에서 POVNET은 개발원조 또한 개발도상국의 빈곤층/지역에 직접적 혜택을 줄 수 있고 나아가 질적 측면의 경제성장을 지원해야 한다는 관점에서 각 공여국들의 원조정책 및 집행 차원의 빈곤친화적 모범사례와 정보를 공유하고 이를 원조규범화시키는 데 활동의 역점을 두고 있다. 보다 구체적으로는 개발도상국의 실질적인 빈곤퇴치를 위해 필수적인 인프라구축, 농업생산성 강화, 무역과 투자관련 능력배양, 정보 커뮤니케이션 기술 발전, 중소기업 육성 등에 대한 개발원조 확대 및 바람직한 접근방법을 연구하고 이에 근간환 이행의 확산을 위해 노력하고 있으며, 최근에는 대안적 이행수단으로써 민관 파트너십(PPP)의 역할 등에 대한 적극적인 연구와 논의도 병행하고 있다. 나아가 필요한 경우에는 특정 수원국을 대상으로 빈곤친화적 관점의 국가빈곤퇴치 전략수립을 지원하기도 한다.

---

reduction 전문)

II. POVNET 핵심문서의 이해

POVNET 고유의 관점과 전략을 이해하기 위해서는 POVNET 활동의 기반이 되는 양대 문서인 아래의 2개 가이드라인에 대한 분석이 필요하다.

1. DAC guideline on poverty reduction (2001)

동 가이드라인은 MDGs 선언 직후 발간되었으며, 2015년까지 전 세계 극빈층을 절반으로 줄인다는 인류공동의 목표와 기여약속을 담은 MDGs의 달성을 지원하는 핵심적 수단이 되는 개발원조의 대안적 집행방식과 규범을 제시하는데 초점을 맞추고 있다. 동 가이드라인 내용은 기존 OECD/DAC의 핵심문서인 "Shaping the 21st Century"[4] 에 기초하고 있으나 개발도상국의 빈곤퇴치를 위한 개발원조의 구체적이고 대안적인 집행방식 및 접근을 핵심내용으로 하고 있다.

주요 내용을 살펴보면, 우선 공여국 주도의 개발원조에 비해 수원국 주도의 원조 프로젝트들이 현지 주민들의 복지와 삶에 보다 지속적인 영향을 끼칠 수 있다는 전제하에 개발원조의 지원형태와 방법에 있어 우선적으로 수원국 자체의 개발전략 및 빈곤퇴치계획을 반영하여 외부원조와 수원국 자체의 노력 및 개발재원이 분산되지 않아야 하며, 분야별 지원의 경우에도 실제 빈곤과 불평등이 해소될 수 있는 방향에 우선순위를 두고 기획·집행되어야 함을 권고하고 있다. 아울러, 다양한 형태의 원조방식(프로그램, 프로젝트, 분야별지원 등)이 상호조화되어 시너지와 보완성을 도출할 수 있어야 하며 특히 기술협력의 중심목적은 수원국의 빈곤퇴치 역량강화가 되어야 한다는 내용을 포함하고 있다. 아울러 Policy Coherence for Development(PCD)에 대한 중요성도 이미 강조하고 있는데, 개발도상국의 빈곤퇴치 노력과 이에 대한 개발원조의 기여가 실질적인 성과를 얻기 위해서는 공여국의 개발정책 이외의 타 대외정책들이 개발친화성을 가져야 하며 이에 필요한 정치적 조치를 구현해 내기 위해서는 각 공여국들의 원조기관이 핵심적 역할을 수행해야 한다고 권고하고 있다.

2. Pro-poor growth guideline (2007)

최근 POVNET 활동의 가장 근간이 되고 있는 문서로써 이전 DAC Guidelines on Poverty Reduction에 비해 보다 거시적 관점에서 빈곤문제 해결전략을 제시하고 있으며, 이러한 전략에 기초한 수원

4) Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Co-operation, 1996년 OECD/DAC에 의해 수립된 개발원조의 핵심문서로써 파리선언 및 AAA의 이론적 기반이 됨

국들의 개발정책 수립방향과 아울러 빈곤친화적 성장을 위한 개발원조의 기여방안도 함께 제시하고 있다.

우선, 빈곤문제가 매우 복합적이며 경제, 정치, 사회문화, 치안 등 다양한 요소들과 연계되고 상호작용하고 있음을 전제하고 보다 폭넓은 관점에서 경제성장이 다른 정책분야들과 어떻게 우호적으로 상호작용하며 통합적으로 빈곤감소 성과를 나타낼 수 있는 지에 대한 이해를 제고시키는데 내용의 중점을 두고 있다. 빠르고 지속적인 빈곤감소를 위해서는 성장이 빈곤친화적으로 진행되어 주민들이 성장과정에 참여하고 혜택을 받을 수 있어야 하며 따라서 국가의 성장정책은 단순히 경제성장률 뿐 아니라 성장의 형태와 질에 대한 고려를 강화하여 지속적인 빈곤퇴치 효과를 가져올 수 있어야 한다는 것이다. 특히, 성장정책들이 젠더이슈, 환경 등을 포함한 빈곤문제와 밀접한 관련이 있는 부문들과 상호작용하고 공조를 유지할 때 성장정책이 다른 분야의 발전을 촉진하고 긍정적 영향을 미칠 수 있으므로 빈곤문제를 독립적인 분야로 분리시키는 이분법적 접근은 지양되어야 한다고 지적한다. 특히, 빈곤층의 역량강화는 빈곤친화적 성장에 필요한 정책과 투자를 활성화시키는데 무엇보다 중요한 요소이므로 성장전략 추진과정에서 특별한 노력을 기울일 필요가 있으며, 빈곤층에 대한 단순지원 보다 이들의 경제활동을 확대하는데 필요한 재원을 투자하는 것은 매우 중요하다.

개발원조의 측면에서도 이러한 고려는 매우 중요하며, 특히 공여국들은 수원국들의 빈곤친화적 성장전략을 지원하는데 관심을 기울여야 한다. 개발원조사업의 집행단계에서도 빈곤의 다양한 원인, 국가별 상황, 빈곤층에 가장 영향을 미치는 정책 등에 대한 이해를 강화해야 하며 개발원조가 지원하는 경제성장 전략이 수원국의 빈곤층에 미치는 영향에 대한 정확한 이해를 선행시켜야 한다. 동 가이드라인에서 나타나는 빈곤친화적 성장의 핵심관점은 아래와 같다.

① 경제성장은 빈곤퇴치의 기본적·핵심적 요소지만 경제성장이 지속되기 위해서는 성장이 분야와 지역 전반에 걸쳐 진행되어야 하며 다양한 계층, 특히 빈곤층을 포괄하여 진행되어야 함.
② 경제성장이 빈곤감소에 실질적인 기여를 해야하며 이를 위해서는 성장이 빈곤지역 및 계층에서 진행되는지가 중요하며, 국가의 정책은 이를 실현하기 위한 여건을 조성하고 경제성장과정에 토지와 노동자본시장 접근성을 확대하고 기초사회서비스, 사회보장, 인프라에 대한 투자확대를 통해 빈곤층의 참여가능성을 제고시켜야 함.
③ 빈곤층의 불평등한 기회와 자산은 빈곤층이 성장에 기여 또는 참여기회를 제한시키고 소득불균형은 사회적 통합을 저해하여 불안정을 유발켜 결국 경제성장 자체를 저해할 수 있음.
④ 빈곤층의 취약성은 성장과정에서 나타나는 위기가 수반되는 기회를 회피하게 하므로 위기에 대응할 수 있는 최소한의 사회보장을 확대해야 함.

⑤ 성장과정에서 빈곤층의 시장접근성 제고는 매우 중요하며, 특히 시장실패와 같은 상황에서 빈곤층에게 더 유리하도록 관련 프로그램들이 디자인되어야 함.

아울러 빈곤친화적 성장전략과 관련한 공여국들의 개발원조 지원방식은;

① 공여국들은 수원국이 자체적으로 추진하고 있는 빈곤친화적 성장정책을 지원해야 하며, 개발원조사업의 집행시 빈곤층의 이익 및 역량강화를 염두에 두어야 함.
② 공여국의 지원은 각 수원국의 거버넌스 국가별 상황(분쟁취약국 등)을 적절히 고려하여 유연하고 대응적이어야 함.
③ 공역국들은 민간부문개발, 농업, 인프라, 위기와 취약, 사회보장 등 빈곤친화적 성장과 관련이 높은 분야에 대한 지원을 강화해야 함.
④ 공여국들은 수원국의 빈곤친화적 성장을 지원할 수 있는 자체적 역량을 강화해야 함.

III. POVNET의 최근 활동동향

최근 진행되고 있는 PONVET의 활동주제는 크게 이행(Implementation)과 역량강화(Empowerment)로 구분하여 파악할 수 있다. Implementation 범주 내에서는 Pro-poor growth in DAC peer review, Joint learning events, ODA for social protection, China-DAC study group 등에 대한 작업들이 진행 중이며, Empowerment 활동으로써는 Policy guidance 수립을 추진하고 있다.

1. Implementation

1) Pro-poor growth in DAC peer review[5)]

POVNET에서는 빈곤친화적 성장 이슈를 보다 체계적이고 효과적으로 각 공여국들의 개발정책에 반영하기 위해 DAC 동료검토 항목 및 절차에 포함시키는 노력을 기울여 왔다. 현재 이러한 방향에 대한 공감대가 확산되어 있는 상태이며 첫 단계로써 2006년 동료검토 지침서에 policy guidance on promoting pro-poor growth와 관련한 사항을 심사항목에 반영시킨 바 있다. 아울러 2011-2012 적용을 목표로 개정작업이 진행되고 있는 동료검토 지침서(Peer Review Contents Guide)에

5) OECD/DAC은 매년 4-5개의 회원국들을 대상으로 동료검토를 실시하여 각 국의 원조정책 및 집행현황, DAC에서 제시하는 각종 원조의 규범 이행여부 등을 조사하고 있으며 동 검토절차에 적용되는 지침으로는 동료검토 contents guide가 별도로 있음(2년마다 개정).

빈곤친화적 성장 가이드라인의 핵심내용들을 반영시키고자 노력을 기울였으며 2010.4.30 진행된 동료검토 방법론 회의에서는 이러한 POVNET의 제안에 대해 참석자들이 우호적인 반응들이 표시함에 따라 2010.8.24 DAC 회의에서 빈곤친화적 성장 이슈 등 새로운 내용을 포함한 DAC 동료검토지침의 개정(안)이 승인되었다. 향후 동 new contents guide는 2011년 동료심사부터 적용될 예정이다.

2) joint learaing events

POVNET은 2006년부터 네트워크의 핵심사업 중 하나로 Train4Dev 네트워크[6]와 전략적 제휴관계를 맺고 빈곤친화적 성장과 관련한 이슈들에 대한 학습 이벤트를 수원국 현장에서 진행해 오고 있다. 현재 8개의 주제별 교육과정을 개설하여 현장의 공여국 개발인력들에게 빈곤친화적 성장 관련 지식 및 기술을 제공하고 있다. POVNET에서는 이러한 교육을 받은 개발인력들이 수원국과의 정책대화 등에서 빈곤친화적 성장 전략 관점을 효과적으로 반영시킬 것으로 기대하고 있다. 8개 과정이 다루고 있는 주제는 농업, 민간부문개발, 인프라, 무역 등에 걸쳐 있는데 상세한 과정명은 아래와 같다.

① Using political economy analysis to implement effective pro-poor policies.
② Policies for marginalised small farmers with few assets.
③ Farm input subsidies.
④ Increasing revenue collection without damaging the livelihoods of poor people.
⑤ Liberalisation of export-oriented commodity markets and poor people.
⑥ Labour-based approaches in the delivery and maintenance of publicly funded infrastructure.
⑦ How should governments and donors encourage the private entrepreneurial activity of poor people and private sector development that is critical for pro-poor growth?
⑧ Public work programmes and social protection.

아울러 POVNET은, 2010년 사회보장(social protection)에 관한 교육과정을 추가로 개설하기로 합의함에 따라 Train4Dev Network에서도 동 주제의 교육과정 운영을 위한 별도 작업반을 구성중에 있으며 이러한 새로운 시도에 대해 오스트리아, 유로에이드, 독일, ILO, 아일랜드, 스웨덴, 스위스, 영국 및 WBI 등이 재정지원을 약속한 바 있다.

6) Training4Dev는 원조현장의 개발역량 강화를 위해 관련 교육훈련 프로그램을 필드인력 및 수원국 개발인력들에게 제공하는 것을 목적으로 2003년 유럽 공여국들을 중심으로 설립되었으며 빈곤퇴치와 관련된 다양한 주제 및 접근 등에 대한 교육이벤트를 개최하고 있음

3) ODA for social protection

근래에 들어 다수의 회원국들로부터 POVNET의 핵심이슈로 사회보장(social protection)[7]을 포함하자는 제안이 지속적으로 제기됨에 따라 사무국에서는 최근 각 공여국들의 사회보장 관련 개발사업 추진현황 및 투입재원 등에 대한 조사를 실시한 바 있으며 동 조사의 결과를 기초로 동 이슈에 대한 향후 논의방향을 결정해 나갈 예정이다.

4) China-DAC study group

China-DAC 스터디 그룹은 중국의 경제성장 전략 및 아프리카 원조성과를 공유하는 국제적 플랫폼 구축 차원에서 2009년 1월 중국 국제빈곤퇴치센터(IPRCC)와 DAC에 의해 출범되었다. 중국은 이미 아프리카 지원에 있어 주요 공여국[8]으로 대두되었을 뿐 아니라 기존의 인프라 위주의 지원에서 DAC 공여국들이 중점을 두고 있는 거버넌스, 인적자원개발 등 이른바 'soft' 분야로 급속히 지원영역을 확대해 가고 있는 현실에서 전략적이고 효과적인 아프리카 지원을 위해서는 중국과의 파트너십 구축이 필수적이라는 인식이 동 스터디 그룹의 출범배경이 되었다. 이러한 목적하에 China-DAC 스터디 그룹은 아래의 3가지 이슈들에 논의의 초점을 맞추고 있다.

i) agriculture, food security and rural development;
ii) infrastructure; and
iii) the enabling environment for enterprise development.

상기 주제들에 대해 DAC 회원국들이 특별히 관심을 가지는 측면은 중국이 지난 30년간 성장과정에서 얻은 빈곤퇴치 및 외부원조 활용 경험과 아울러, 동 경험들을 적용한 대 아프리카 원조전략의 시사점에 관한 것이다. POVNET에서는 이러한 시사점을 기존의 DAC 개발전략과 통합하여 보다 효과적인 대 아프리카 지원전략 및 접근법을 모색하고 있다. 이러한 목적하에 2009년 이후 China-DAC Study Group은 특히 POVNET 이슈와 밀접한 관련성을 갖는 농업, 식량안보, 농촌개발 및 인프라 등에 대한 주제로 이벤트를 진행시켜왔다.

DAC-china group의 출범 이전인 2008.2월 OECD에서 개최된 "DAC/POVNET 빈곤감소와 빈곤친화적 성장 workshop"에 참여한 중국은 자국 및 아프리카에서의 농촌빈곤퇴치 모범사례들을 발표한 바 있으며, 2010년 4월 농업, 농촌개발 및 식량안보를 주제로 말리에서 개최된 워크숍에는

7) 사회보장 이슈는 OECD/DAC의 2011-2012 활동 및 예산계획(PWB)의 Economic growth and policy 항목내에 녹색성장 및 식량안보와 함께 3대 핵심분야로 포함되어 있음.

8) 2007-2008 중국의 아프리카 지역 인프라 관련 원조규모는 50억불에 달하고 있음(OECD/2010)

중국, 아프리카 및 DAC 공여국들에서 100여명 이상이 참석하여 한 바 있다. 이러한 일련의 지식 워크숍들은 전통적-신흥 공여국간, 지역간 상호이해 및 학습을 제고시키며 아프리카의 개발문제와 빈곤퇴치를 위한 보다 결집된 노력을 가능케 할 것으로 기대하고 있다. DAC-China Study Group에서는 이러한 논의를 통해 다른 개발도상국에도 적용가능한 중국의 개발경험들이 도출되었으며 특히 높은 수준의 주인의식, 장·단기 개발목표 설정, 인적자원개발 및 역량강화가 경제성장과 빈곤퇴치의 핵심적 요소임을 증명했다고 평가하고 있다. 구체적인 사례로써, 중국의 경우 농촌지역의 인프라 개선의 중요성을 강조하고 지속적인 투자를 실시함에 따라 실제 소농들의 경제성장 기반이 마련되었다고 조사되었으며, 해외원조 접근방식과 관련하여 DAC 회원국들이 파트너십에 기초한 파리선언의 원칙에 초점을 맞출때 중국은 보다 사업적인 접근을 강조하여 양허적 비양허적 수단을 동시에 사용하여 지원의 지속성을 향상시켰다는 것이다.

이러한 성과를 기반으로 향후 동 그룹은 2011년 1월 에티오피아 아디스아바바에서 4차 행사를 가질 예정이고, 2011년 4월에는 중국에서 정책심포지움을 개최할 예정이다. 특히, 동 심포지움은 향후 DAC-China Study Group의 향후 발전방향을 논의하는 장이 될 것으로 예상하고 있다. DAC 차원에서도 동 그룹에 대한 관심과 지원을 확대하고 있으며 DAC의 2011-2012년 예산계획에도 관련 사업계획들이 공식적으로 반영되어 있는 상태이다.

3. Empowerment

동 work stream의 목적은 공여국들의 빈곤친화적 성장과 관련된 역량을 강화하는데 있으며 현재 진행되고 있는 핵심작업은 "역량강화 가이던스" 작성이다. 동 가이던스는 각 공여국들로부터 수집된 빈곤친화적 성장 전략과 관련한 분쟁취약국에서의 성공사례, 여성 역량 강화 모범사례, 모니터링 결과 등에 기반하여 수립되고 있으며 타겟 그룹은 공여기관 본부 및 현장인력들로 규정하고 있다. 최근 동 가이던스에 추가로 반영이 필요한 사항으로 토지권, 사회보장, 시민권과 관련된 주민들의 역량강화들이다. 최근 보고에 따르면 Empowerment T/T은 정책결정자를 대상으로 한 Policy Guidance와 더불어 원조활동가를 대상으로 한 Good Practice Note[9]를 병행해서 작성 중에 있으며 Policy Guidance는 초안을 완성한 상태이고, Good Practice Note는 50%의 진척율을 보이고 있다.

9) Donor Support for Empowerment Processes Underpinning Pro-poor Growth

IV. POVNET의 향후 논의이슈 전망

OECD/DAC의 2011-2012 사업예산계획(PWB)에서는 동 기간 핵심 논의의제로 원조효과성, aid architecture, aif for trade, 인도적 지원,녹 색성장과 빈곤, 글로벌 식량안보, 사회보장 등을 제시하고 있으며, POVNET은 동 이슈 중 POVNET과 밀접한 연관성을 가지는 주제들인 글로벌 식량안보, 글로벌 사회보장 기반 확대, 녹생성장과 빈곤감소 이슈들에 대해 활동의 초점을 맞출 것으로 전망된다. 아울러 금년도 개최된 서울G20의 개발의제 및 HLF-4 기여방안 등도 주요 의제로 부상될 것으로 예상된다.

1. G20 Seoul Summit 개발이슈와 POVNET

2010 서울 G20 개발의제와 관련하여 그간 OECD는 다년간 행동계획(Action plan)[10] 수립을 중심으로 참여와 기여를 한 바 있으며, 향후 동 기여의 연속선상에서 POVNET도 빈곤퇴치와 관련된 행동계획 대한 이행촉진과 모니터링 에 참여하고자 하는 의지를 보이고 있다. 특히, G20 개발의제의 성장지향적 관점에 POVNET의 빈곤친화적 성장전략을 적극적으로 반영함과 아울러, 식량안보, 취약계층 보호를 위한 사회보장 이슈, 금융소외계층 포용 등의 행동계획 항목에 대해 POVNET 차원의 구체적 기여방안을 모색하고 있다.

G20 서울 정상회의 다년간 개발 행동계획 중 POVNET의 관점을 적용할 수 있는 항목과 접근관점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 인프라 (Infrastructure) : 포괄적 인프라 행동계획 구축
  - 농촌 및 빈곤지역의 인프라 개선은 개발도상국 빈곤퇴치의 중요한 원동력이 되므로 우선적인 노력을 기울여야 함.
- 식량안보(Food Security) : 가격 변동성 위험 완화 및 취약계층 보호
  - 개발도상국에서 농산물 시장의 왜곡과 가격변동성은 특히 취약계층에게 위기를 증가시킴으로 친빈곤층 위험관리정책을 수립하고 소농의 구매 및 시장접근 확대 등의 조치를 취해야 함.
- 복원력 있는 경제성장(Growth with Resilience) : 개도국 사회보호체제 강화
  - 경기위기 및 침체는 특히 취약계층에게 영향이 큼으로 빈곤층 등을 위한 최소한의 사회보장 시스템 구축을 진전시켜야 함.
  - 빈곤층의 금융 및 자본 접근성을 향상시켜 빈곤층의 빈곤탈출 및 삶의 질 향상 기회 확대

10) 2010.11월 개최된 서울 G20 정상회의에서는 6개의 개발의제 원칙이 합의되고 9개 개발 주요분야에서 '다년간 개발 액션플랜'이 도출됨.

2. Road to Busan

원조효과작업반(WP-EFF)에서는 2011.11월 부산에서 개최될 예정인 원조효과고위급포럼(HLF-4)에서 PD/AAA 이행에 대한 최종평가와 아울러 2015년 이후를 위한 aid quality framework 발굴 및 최근 논의가 활발히 진행되고 있는 aid quality in the broader context of development effectiveness 등이 핵심의제가 될 것으로 전망하고 있다. 이러한 예측에 대응하여 POVNET에서도 HLF-4 준비과정에서 pro-poor growth 관점에서의 PD/AAA 평가분석과 post-HLF4 이슈 중 하나로 social protection을 포함시키는 방안을 검토하고 있다.

3. 글로벌 사회보장 체계

사회보장(social protection) 이슈는 2009년에 이미 POVNET의 정식 의제로 반영되기는 했지만 본격적인 논의는 2011년부터 활성화될 것으로 전망된다. 동 이슈에 대한 논의는 빈곤퇴치 및 빈곤친화적 성장에 있어서 빈곤계층에 대한 사회적·제도적 보호는 필수적이라는 인식에서 출발하고 있으며, 따라서, 논의의 주된 목적은 수원국이 빈곤층에게 최소한의 사회적 보호장치를 마련하여 취약성을 완화시킬 수 있는 제도적이고 지속적인 사회보장체계를 수립하는 것을 지원하는 데 있다. 특히 최근 글로벌 경제위기의 영향이 개발도상국 빈곤층에게 더 큰 것으로 나타남에 따라 POVNET 활동에서의 동 이슈의 비중은 높아가고 있다.

실제로, 근래 양자/다자 공여기관, 국제NGO 등 다양한 주체들이 사회적 보호 관련 연구 및 활동을 활발하게 진행 중에 있으며, 세계은행은 동 주제 관련 전략보고서를 보유하고 있을 뿐 아니라 사회보험, 연금 프로그램 등과 관련한 사업을 실시하고 있다. 이러한 상황에서 POVNET 차원의 add value 전략은, 기존 이니셔티브 및 교훈들을 국제기구 UN, DAC 회원국들로부터 수집하여 관련 원조통계 자료 등을 생산하고 나아가 사회보장 분야에 대한 원조재원의 배분 및 전략 규범 등을 제시하는데 일차적 목적을 둘 예정이다. 이를 위해 POVNET은 동 work stream의 체계적 진행을 위한 Task Force를 구성할 것으로 보이므로 우리나라도 참여를 검토할 필요가 있다.

4. 식량 안보(Global Food Security)

식량안보 이슈는 지난 2010 MDG 정상회의에서 행동강령으로 채택되어 MDGs 달성의 중요한 요소로 인식되고 있으며, 아울러 서울 G20 정상회의에서도 이와 관련한 행동계획이 합의된 바 있다. POVNET에서는 글로벌 식량안보, 특히 최빈개도국의 식량문제의 개선을 위해서는 각 공여국들의

농업 및 무역정책 등과 아울러 개발원조의 역할도 매우 중요하므로 각국이 농업 및 식량원조와 관련된 국가차원의 서약(commitment)을 실제로 현장에서 이행하는 것을 모니터링하는 방안을 검토하고 있으며, 아울러 파리선언에 입각하여 각 개도국이 식량안보에 대한 역량을 강화할 수 있도록 지원하는 방안을 모색할 예정이다. 아울러 POVNET은, 농업과 식량 안보와 관련한 공여기관들의 효과적 사업실시를 위해 다양한 정책 보고서를 제공할 계획이며, 동 보고서는 빈곤 친화적 성장과 농업, 고용, 사회적 보호, 역량강화 팀의 활동 등 POVNET의 기존 논의를 바탕으로 작성될 예정이다. 또한, DAC 차원에서도 CRS[11] 통계를 활용하여 식량안보와 관련된 개발재원의 흐름을 파악하고 국제적 약정 이행을 모니터링하며 공여국들에게 농업과 식량안보와 관련한 지원의 가이던스를 제시하는 등 PD/AAA의 원칙들이 식량안보 분야에도 효과적으로 적용될 수 있도록 권고를 시행할 계획이다.

5. 빈곤 친화적 녹색 성장 (Greening pro-poor growth)

기후변화 및 환경파괴는 자연자원에 대한 의존성이 높은 최빈개도국과 극빈층에게 상대적으로 더 심각한 영향을 미치고 있는 상황에서 환경적 고려를 배제한 개발과 성장, 빈곤퇴치는 지속성을 유지하기 어렵다는 관점에서 동 이슈에 대한 논의가 출발한다. 나아가 POVNET에서는 기후변화 및 환경 이슈와 글로벌 빈곤퇴치를 통합하는 새로운 접근법을 모색하고 있으며, 구체적인 방안으로 녹색성장전략과 빈곤퇴치간의 연관성 연구, 농업 및 인프라 지원에 있어서의 친환경적 고려 방법 등을 연구하여 공여국들을 대상으로 하는 정책지침서 작성 등을 고려하고 있다. 이러한 방침하에 POVNET 사무국에서는 지금까지 인프라, 농업 등의 분야에 가이던스를 제공해온 경험을 바탕으로 빈곤층에 대한 영향을 포함한 빈곤 친화적 녹색성장 이슈를 발전시켜 나갈 계획임과 아울러, 이러한 활동의 성과제고를 위해 DAC/ENVIRONET과의 공조를 강화하여 ENVIRONET의 기존 논의들(천연 자원, 저탄소 성장, 기후 적응 성장 등)을 보완하여, 에너지, 인프라, 농업 등의 경제 섹터에서의 공여국 정책 결정에 영향을 줄 수 있는 institutional framework 가이던스를 제공할 계획임을 밝히고 있다.

11) Creditor Reporting System : OECD/DAC의 원조통계 보고 체계

V. 우리나라의 대응방향

1. POVNET 가이드라인에 대한 이해와 적용

POVENET의 핵심문서인 DAC Guideline on Poverty Reduction과 Pro-Poor Growth Guideline은 DAC 차원에서도 적용의 우선순위가 높을 뿐 아니라 동료심사지침서(Peer Review Contents Guide)에도 반영되어 각 공여국의 원조정책 및 집행현황을 평가하는 중요한 기준이 되고 있다. 따라서, 금년부터 DAC의 정식회원으로 활동하게 된 우리나라도 동 기준들을 정확히 이해하고 개발원조사업의 발굴, 심사 및 디자인 단계에서 적용시키는 노력을 기울일 필요가 있다.

우선, DAC Guideline on Poverty Reduction에서 제시하고 있는 주요 원칙들은 이후 발표된 PD/AAA의 이행사항과도 일관성을 보여주고 있는데, 가장 초점을 맞추고 있는 규범으로 "수원국의 주인의식 강화"를 들 수 있다. 지난 세기 원조의 역사를 통해 공여국 주도의 개발원조가 지속성이나 파급효과 측면에서 한계를 보인 반면, 수원국의 주인의식에 기반한 원조 프로젝트들이 현지 주민들의 빈곤완화 및 복지향상에 있어 실질적인 기여를 했음을 확인함으로써 그 중요성이 강조되고 있다. 빈곤문제는 매우 복합적인 요소를 포함하고 있는 만큼 현지의 상황을 가장 잘 이해하고 있는 각 수원국 정부가 수립한 빈곤퇴치 전략 및 접근을 존중하고 개발원조 등 외부의 개발재원이 수원국 자체의 국내 개발재원과 조화되고 통합되어 운용되어야 한다는 것이다. 따라서, 수원국의 빈곤퇴치를 목적으로 하는 우리나라의 개발원조 집행방식도 이러한 접근과 규범을 수용할 수 있도록 원조사업의 사업발굴 방식, 원조 modality, 집행절차 등을 보완해야 할 것이다. 특히, 수원국의 주인의식 제고를 위해서는 수원국 자체의 국가시스템, 즉 공공재정관리체계(Public Financial Management) 및 조달시스템을 적극적으로 활용할 것을 권고받고 있는데, 이는 수원국의 우선순위에 따라 개발재원을 효과적으로 배분하고 집행하는데 있어 중요한 선행조건으로 받아들여지고 있기 때문이다.

아울러, "빈곤친화성" 원조에 대한 고려도 강조되어야 한다. 모든 개발원조가 거시적 차원에서는 수원국의 빈곤퇴치 효과를 나타낸다고 볼 수 있지만 제한된 개발재원의 집행에 있어 빈곤과 불평등 해소는 우선적 고려사항이 되어야 한다. 즉, 개발원조의 혜택이 가급적 보다 지원의 절실성 및 효과성이 상대적으로 높은 빈곤층, 빈곤지역에 미칠 수 있도록 전략적으로 개발정책 및 사업계획을 수립해야 한다는 것이다. 물론 개발원조는 복합적인 목적과 전략에 의해 추진되므로 빈곤감소 효과를 항상 최우선적 고려사항으로 반영할 수는 없지만 빈곤친화적 고려는 개발원조사업에 있어 어떠한 경우에도 배제될 수는 없는 항목일 것이다. 아울러, 사업의 기획 및 집행단계에서도 빈곤

친화성은 강조되어야 하는데, 예를 들어 병원건립 프로젝트에 있어 지역 및 부지, 수수료(user fee), 진료과목 등의 결정에 있어 가급적 빈곤층의 상황을 고려하는 노력이 필요할 것이다. 직업훈련원 건립사업의 경우에도 마찬가지로 실제 빈곤층이 접근하기 상대적으로 용이한 노동시장 및 기술분야에 대한 고려가 있어야 하며, 극빈층[12]이 실질적으로 직업교육에 참여할 수 있도록 보조금(subsidy) 제도 등을 프로젝트 내용에 포함시키는 노력을 기울여야 한다.

빈곤친화적 성장가이드라인(Pro-Poor Growth Guideline)과 관련한 우리나라의 과제들을 살펴보면, 우리나라가 지원하는 각 수원국의 개발 및 성장전략이 빈곤친화성을 가지고 있는지 분석하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 수원국의 국가개발계획(NDP)와 빈곤감소전략(PRSP)의 조화와 균형 여부와 더불어 우리 개발원조가 지원하는 수원국의 분야별 성장정책이 빈곤층의 이익 및 역량을 실제 제고시킬 수 있는지를 분석하는 것도 우리 개발원조의 투입 우선순위 결정에 있어 중요한 고려사항이 될 수 있기 때문이다. 그것은 우리 개발원조가 빈곤층이 배제되고 불평등이 확산될 수 있는 수원국의 성장전략을 지원하는 결과를 초래하지 않도록 방지하는 역할도 할 수 있다. 지원분야의 선정에 있어서도 빈곤친화적 성장 관점은 중요한 고려요소인데, 가이드라인에서 제시하고 있는 바와 같이 경제성장에 있어 빈곤층의 성장기반이 되는 농업, 인프라, 사회보장 등의 분야에 대한 지원을 확대하는 노력도 병행되어야 한다. 우리나라의 경우 국제사회에서 빈곤층 역량강화에 있어 중요한 이슈로 대두되고 있는 "빈곤층의 취약성을 보완하는 최소한의 사회보장 확대"와 관련된 분야에 대한 지원을 확대하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 우리나라의 경제성장과 병행하여 발전해온 사회보호 프로그램은 선진국의 사례보다 수원국들에게 보다 현실적인 대안을 제공해 줄 수 있기 때문이다.

금번 동료검토지침(Peer Review Contents Guide) 개정시 Pro-Poor Growth Guideline의 핵심내용이 반영되어 2011년 동료검토시부터 적용될 예정이며, 2012년 동료검토 수검국으로 확정된 우리나라도 이에 대한 대비를 해야하는 상황이다. 따라서, 동 가이드라인에 대한 이해와 적용을 위한 자체적인 역량강화도 우리의 과제가 된 만큼 실제 사업에서의 적용과 더불어 유관 기관 및 인력들에 대한 교육 등을 강화해야 할 것이다.

2. Train-4-DEV를 통한 현장역량 강화

POVNET과 Train-4-DEV 네트워크가 공동으로 실시하고 있는 교육프로그램을 우리나라의 현장

12) 극빈층의 경우 생계문제로 인해 교육기회 참여가 불가능한 현실적 장애가 있으며 각종 수당 및 보조금의 지급을 수반한 교육프로그램이 필수적임. UNICEF가 실시하는 빈곤층 자녀들의 교육참여 제고를 위한 무상급식사업이 대표적인 사례임.

개발인력 역량강화를 위한 수단으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 동 프로그램은 빈곤친화적 성장과 관련한 이슈들에 대한 학습 이벤트를 수원국 현장의 공여국 개발인력들을 대상으로 진행해 오고 있는 만큼 우리나라 인력들도 교육에 참여하여 전문성을 강화함과 아울러 사업발굴 및 기획에 있어 해당 가이드라인 적용 역량을 제고시킬 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 생각된다. 특히, 운영 중인 8개 과정 중 농업 및 인프라 관련 과정은 우리나라의 주요 지원분야와 연관성이 높은 것으로 평가된다.

3. 2011-2012 POVNET 의제에 대한 이해와 대응

POVNET은 2011-2012 PWB의 핵심의제로 글로벌 사회보장 기반 확대, 글로벌 식량안보, 녹생성장과 빈곤감소 이슈들을 선정하고 활동의 초점을 맞추어 나갈 계획이다. 특히, 사회보장(social protection) 이슈는 근래 국제 개발커뮤니티에서 중요한 이슈로 부각되는 새로운 이슈에 속하는만큼 우리나라도 동 이슈의 출현배경 및 논의전개방향 등에 대한 관심을 강화하여 향후 논의과정에서 이니셔티브를 확보해 나가는 방안을 모색할 필요가 있다. 최근 회의에서 회원국들은 논의의 발전을 위한 사례 수집이 중요함을 역설했으며, 멕시코는 자국의 빈곤층에 대한 사회적 보호체계 사례를 공유하고 싶다는 의사를 피력한 바 있다. 따라서, 우리나라도 우리의 경험 및 사례를 적극적으로 제시함으로써 동 이슈의 논의에 기여와 역할을 확대해 나갈 수 있을 것이다.

식량안보 이슈의 경우 MDG 정상회의 및 서울 G20 정상회의에서도 중요성을 인정받은 바 있으므로 POVNET 차원에서도 지속적인 관심을 기울일 것으로 예상되는 분야이며 향후 관련 보고서 및 가이드라인 생산을 준비 중에 있으므로 우리나라도 이러한 원조규범 형성과정에 적극 참여하여 우리의 입장과 관점을 반영시켜야 할 것이다. 아울러 동 이슈와 관련된 원조통계 및 공약사항 점검도 병행될 것으로 예상되므로 우리나라도 대응방안을 마련해야 할 것으로 생각된다.

빈곤친화적 녹색성장 이슈는 이미 환경문제가 개발에 있어서의 고려사항 수준을 넘어서 통합된 개발전략으로 발전하고 있음을 상징하고 있으며 따라서, 우리나라에게도 환경-개발 이슈에 대한 발전된 시각을 요구하고 있다. 개발원조사업의 발굴 및 기획단계에서 환경을 고려요소가 아닌 빈곤퇴치와 성장의 기반으로 이해하는 새로운 시각이 필요하며 이와 관련된 역량강화가 시급한 상황이다. 따라서, 이러한 필요에 기반한 개발교육, 개발인력 역량강화 프로그램을 도입해야 할 것이다.

참고 문헌

DCD/DAC/POVNET, The China-DAC Study Group : Findings to Date and Future plans (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Summary Record of The Meeting of the Task Team on Empowerment (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Measuring ODA for Social Protection, (Paris, OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, POVNET Work Streams 2011-2012, (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Draft Guidance on Donor Support for Empowerment Processes Underpinning Pro-poor Growth, (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Progress Report on the Learning Events with the TRAIN-40DEV Network on Promoting Pro-Poor Growth, (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Summary Record of the Task Team on Empowerment, (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Joint Learning Events Organized by the TRAIN-4-DEV Network on Pro-Poor Growth and on Social Protection-progress Report, (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Summary Record of the Task Team on Pro-Poor Growth, (Paris: OECD, 2010)

DCD/DAC/POVNET, Accelerating Progress towards the MDGs through Pro-Poor Growth : Policy Message from the DAC Network on Poverty Reduction, (Paris: OECD, 2010)

OECD/DAC, Promoting Pro-Poor Growth : Policy Guidance for Donors, (Paris, OECD, 2007)

OECD/DAC, DAC Guideline on Poverty Reduction, (Paris, OECD, 2001)

ODI, Agriculture and Pro-poor Growth, (London, 2009)

UN General Assembly, Keepring the Promise : a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millenium Development Goals by 2015, (New York, UN, 2010)

크로스 커팅 이슈 : 빈곤[1)]

정우진 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 빈곤의 정의
Ⅲ. 빈곤의 측정
Ⅳ. 국제적 빈곤 현황 및 동향
Ⅴ. 빈곤감소를 위한 주요 접근법
Ⅵ. 빈곤층 친화적 성장
Ⅶ. 빈곤 감소를 위한 공여국의 역할
Ⅷ. 결론

Ⅰ. 서론

본고에서는 개발협력 공여기관들이 크로스 커팅 이슈로 빈곤을 다루기 위해 필요한 배경 정보를 제공하고자 한다. 빈곤이라는 주제를 다룰 때 공통적인 관심사는 빈곤의 주체 및 현황, 그리고 이러한 빈곤문제를 다루기 위한 정책수단이 무엇인지 하는 것이다. 따라서 본고는 먼저 빈곤의 개념과 측정법을 간략히 설명한 후, MDG 달성 현황을 중심으로 한 국제적 빈곤현황과 동향에 대해서 논하겠다. 다음으로 빈곤 감소를 위한 주요 접근법과 이니셔티브(Initiative)를 분석 한 후 특히 OECD DAC Povnet에서 다루는 빈곤층 친화적 성장과 빈곤감소를 위한 공여국의 역할을 알아보겠다.

1) 본 글은 KOICA ODA 교육원의 '일반교육 고급과정' 교재로 작성된 내용임.

II. 빈곤의 정의

절대빈곤과 기아퇴치에 대한 관심을 촉구하는 유엔 새천년 목표의 첫 페이지는 세계 약 69억의 인구 중 하루에 1.25달러 미만으로 사는 인구가 총 14억 명, 즉 20%에 이른다는 문구로 시작한다. 이러한 논의를 접하며, 왜 빈곤인구를 구분하는 기준이 하루 1달러 미만으로 그어진 것인지, 그렇다면 빈곤으로 인한 박탈이란 소득의 차원에만 국한된 것인지 여러 질문이 생긴다. 이는 매우 중요한 문제로서 빈곤을 어떻게 정의하느냐에 따라 "누구를" "어떻게" 지원해야 하는지에 대한 방향도 틀려지기 때문이다. 따라서 먼저 빈곤을 구성하는 요소, 빈곤에 관한 다면적 정의, 그리고 빈곤의 주요 원인에 대해서 살펴볼 필요가 있을 것이다.

1. 빈곤의 개념

빈곤의 개념은 박탈(Deprivation)의 여러 차원을 포함하고 있다. 일반적으로 빈곤이란 개인에게 있어 경제적, 사회적 그 밖의 여러 차원의 안녕과 복지를 달성하는 능력의 제약(Inability)이라 할 수 있다[2].

〈박스 1〉 빈곤 정의에 도움이 되는 개념

- 복 지(Well-Being) : 사회적으로 기능할 수 있는 능력(Capability)
- 불평등(Inequality) : 전체 인구적 차원에서 수입이나 지출과 같은 속성(Attribute)의 분배
- 취약성(Vulnerability) : 미래에 빈곤하게 될 위험성
- 결 핍(Deprivation) : 인간의 기본적 욕구가 불 충족된 상태
- 사회적 배제(Social Exclusion) : 사회 및 사회적 제도에 접근할 수 없는 상태

- 세계은행의 정의 : 명백히 복지가 박탈된 상태(2000). 경제적 기회, 교육, 보건과 영양, 그리고 권한부여(Empowerment) 및 안전에 있어서의 인적 박탈.
- UNDP의 정의 : 인적개발(Human development)이란 자유와 존엄성, 자기존중, 및 사회적 지위를 포함하는 개인의 선택을 높이는 것. 이와 대비되는 인적 빈곤(Human poverty)이란 핵심적인 능력(Capability), 즉 건강하고 수명이 긴 삶, 지식, 경제적 자원, 그리고 지역사회 참여 가능성 등을 박탈당함을 의미.
- 빈곤층이 인식하는 빈곤[3] : 빈곤이란 물질적인 안녕을 위해 필요한 의식주 및 기타 재산, 도로,

2) OECD (2006), Promoting Pro-Poor Growth: Key Policy Messages

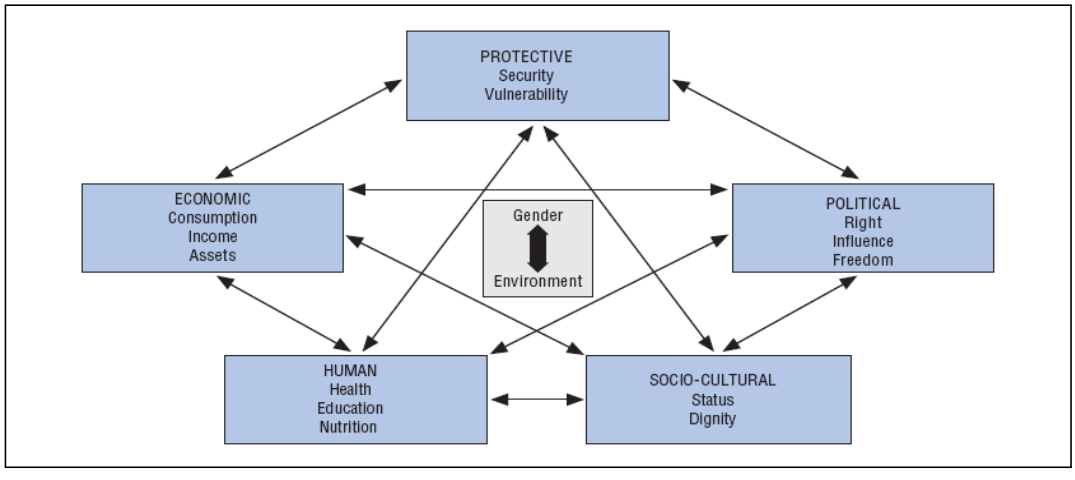
3) World Bank (1999), Voices of the Poor, Volume I.

물 등 기본적 인프라가 결핍된 것이며, 육체적 박탈을 가져오는 자원의 부족을 의미. 또한 빈곤층이 착취와 무기력, 모욕감, 비인간적 대우에 노출되게끔 표현의 자유, 힘, 독립성 등이 박탈된 상태이며, 정상적인 사회생활을 영위하지 못하도록 하는 사회적 문화적 관습을 포함.

2. 빈곤의 다면성

빈곤을 정의할 때는 개개인이 각기 다른 사회적 맥락에서 겪는 역량의 박탈이 모두 다루어져야 한다. 그림 1은 빈곤의 정의가 서로 밀접한 영향을 미치고 있는, 그러나 여전히 불완전하고 별개의 영역으로 구분되는, 빈곤의 주요한 차원들을 보여주며, 빈곤감소와 지속가능한 개발을 위해 성평등 및 환경 등 범분야(Cross-cutting) 이슈들을 주류화해야 함을 나타낸다.

〈그림 1〉 빈곤의 다차원성



(출처 : OECD 2001)

- 경제적 역량 : 식량안보, 물질적 복지 및 사회적 지위에 필요한 소득을 창출·소비하고, 자산을 소유하는 능력. 이는 또한 토지, 숲, 가축, 어업장, 신용, 취업 등 생산적인 재정·물리적 자원에 접근할 수 있는 측면과도 연관.
- 인적역량 : 보건, 교육, 영양, 안전한 식수와 쉼터에 바탕을 둠. 예를 들어 질병과 문맹은 생산적 업무를 통한 빈곤 감소에 장애가 됨.
- 정치적 역량 : 인권, 발언권, 그리고 공공정책 및 정치적 우선 순위에 대한 영향력을 포함. 예를 들어 빈곤으로 인해 경찰이나 공기관에 의한 부당한 폭력 등에 대해 대항할 권한이 제한됨.
- 사회·문화적 역량 : 사회의 가치있는 구성원으로 참여할 수 있는 능력. 빈곤층을 빈곤에 대한 평가에 참여시키는 참여적 빈곤 사정법(Participatory Poverty Assesment)에 의하면, 지리적·

사회적인 소외가 빈곤의 핵심적 측면임을 알 수 있음.

- 보호적 역량 : 경제적 외적 충격에 견딜 수 있는 역량으로 빈곤 예방에 있어서 중요. 기아와 식량안보, 질병, 범죄, 전쟁, 자연재해, 경제 위기 등 불확실과 취약성은 빈곤의 주요 측면.
- 성평등 : 빈곤은 성중립적이지 않으며, 빈곤의 근본적 원인과 탈출 방법은 여성과 남성에게 달리 작용. 예를 들어 문화적으로 여성은 차별과 편견, 폭력 등에 더 쉽게 노출되어 있고, 공공서비스 접근, 기회와 안전에 있어서의 제약성이 큼[4]. 또한 여성 빈곤이 더 일반적이고 광범위함.
- 환경 : 토양악화, 산림소실, 어업량 감소, 공기 오염 등은 빈곤층의 삶과 건강에 커다란 위협이 됨. 이들은 종종 지속가능하지 못한 농업, 가축업, 벌목 등에 대한 대안을 가지고 있지 못하며, 자연재해, 공업화로 인한 온실가스 증가와 기후변화로부터도 매우 취약.

3. 빈곤의 원인[5]

빈곤은 국가, 산업 분야, 지역사회, 가구, 혹은 개인의 특성으로 인해 발생할 수 있다. 과거에는 빈곤의 원인이 주로 개인에 있다고 보았으나[6], 점차로 빈곤을 양산하는 사회 구조적 환경에 대한 고찰이 부각되었다. 즉 빈곤민은 무능이나 불성실함 등 개인적인 특성으로 인해 근로소득이 낮을 수도 있지만, 사회적 차별이나 경제침체 등으로 노동 시장 접근이 제약되거나 사회적 안전망 미비로 인해 같은 결과를 겪을 수도 있기 때문이다. 빈곤의 근본 원인을 정확히 규명하는 것은 상당히 난해한 작업으로, 단순한 통계적 분석 뿐 아니라 추가적인 정보가 필요하다. 예를 들어 교육 수준과 소득의 상관관계는 널리 알려져 있으나 교육 부족으로 인해 가난한 것인지, 아니면 가난하기 때문에 교육을 적게 받을 수밖에 없었는지는 알기 어렵다. 이와 같은 제약점을 염두해 두고, 빈곤과 상관관계가 있는 요소나 원인은 크게 다음의 세 가지로 볼 수 있다.

- 지역적(Regional) 차원의 특성 : 홍수나 태풍에 대한 취약성, 고립성, 정부의 질, 재산권 보호, 성·인종·민족·에 의한 차별, 불평등 및 사회적 분열
- 지역사회(Community) 차원의 특성 : 도로, 물, 전기와 같은 인프라, 교육 보건과 같은 서비스, 시장에의 접근성, 사회적 자원(Social Capital) 및 관계, 유동성
- 가정 및 개인적 특성 :
  - 인구학적: 가구규모, 연령 구조, 의존성 정도(Dependency Ratio), 가장의 성별
  - 경제학적: 취업유무, 고용시간, 재산취득
  - 사회학적: 보건 및 영양 상태, 교육, 주거

4) 또한 여성은 여성에게 부과되는 책임을 다하는데 있어 "시간의 빈곤(Time poverty)"에 시달림.

5) World Bank (2005). Introduction to Poverty Analysis

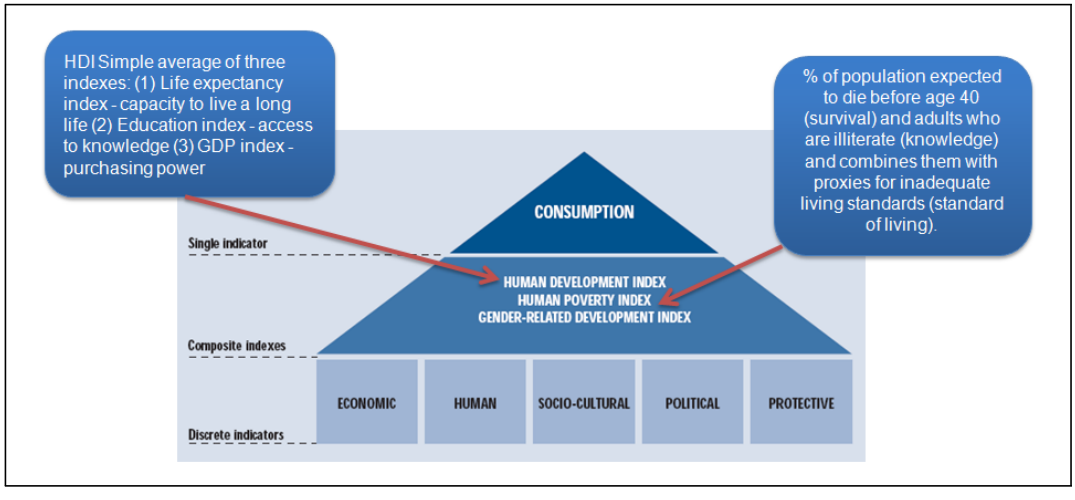
6) 장애인 아동 노인 등 근로 능력이 부족한 경우는 제외

Ⅲ. 빈곤의 측정

빈곤의 다차원적 개념을 이해하고 난 다음 이슈는 이렇게 복잡 다단한 측면을 가진 빈곤을 어떻게 측정(Measure)할 것인가 하는 것이다. 빈곤 가정의 수나 빈곤정도를 파악하는 것은, 그들을 대상으로 하는 특정 정책과 프로그램을 디자인하고, 빈곤감소라는 정책 목표 달성했는지 평가하는 가장 기초적인 작업이라 할 수 있다. 빈곤측정 시에는 성, 나이 등 사회적 분류에 따라 세분화된 데이터를 수집해야 하며, 이 데이터의 질이나 측정의 목표에 따라 다른 측정법을 사용할 수 있다. 그림 2는 빈곤을 측정하는 여러 수준을 보여주는데, (1) 하나의 지표를 사용할 것인지 (2) 혼합 지표를 사용할 것인지, (3) 여러 차원의 별개 지표를 사용할 것인지에 따른 구분이다.

1. 단일 지표 측정

〈그림 2〉 다양한 차원에서의 빈곤 측정



(출처 : OECD, 2001 및 저자작성)

먼저 "소득 기반 측정(Income-based measure)"라고도 불리는 단일 지표 측정은, 일반적으로 지출/소득이라는 단일한 지표를 기반으로 한 가장 기본적인 측정으로 빈곤의 경제적 측면에 초점을 두고 있다.

1) 빈곤선

얼마를 벌거나 소비하느냐를 기준으로 한 빈곤 측정법에서의 핵심은 빈곤선(Poverty line)이다. 즉 이 빈곤선 이하로 소비하거나 혹은 소득을 벌어들이면 빈곤층에 속하는 것이다. 빈곤선 수립을

위한 데이터는 보통 가계의 수입, 지출을 포함한 복지와 관련한 가계 조사[7]를 통해 얻어진다. 수입과 지출 두 가지 데이터 중에서, 보통 더 과소평가되는 경향이 적고 측정이 쉬운 1인당 지출 데이터가 활용된다. 빈곤선은 (1) 보통 의식주 등 기초적 욕구 해결에 드는 비용으로 계산하거나 (2) 가격정보가 부족할 때는 1일 1인 칼로리 섭취를 위해 얼마나 지출하거나 소득이 있어야 하는지를 계산[8]하거나 (3) 혹은 주관적으로 생계유지에 드는 최소한의 수입 수준을 질문하여서 계산한다. 빈곤선의 종류에는 절대적, 상대적 빈곤선과 국제빈곤선이 있다.

- 절대적 빈곤선 대 상대적 빈곤선 : 절대적 빈곤선은 시간의 흐름과 관련없이 고정된 선으로서 인플레이션에 대해서만 조정되는데 대표적인 예로 미국의 빈곤선이 있음. 이와 대조적으로 대부분의 나라에서는 빈곤을 구성하는 요소가 무엇이냐에 대한 사회적 합의가 변함에 따라 빈곤선도 변화.
- 국제 빈곤선 : 빈곤에 대한 정의는 각 나라별로 상이하나, 여러 국가를 비교하여 빈곤감소 상황을 모니터링 하기 위해서는 국제적으로 통용되는 기준이 필요하게 됨. 따라서 1990년 세계은행은 최소한의 영양과 소비에 대한 절대빈곤선으로 1985년 PPP 기준 하루 1달러 미만을 제시했으며, 이는 2007년 업데이트 되어 2005년 PPP 기준 하루 1.25 달러 미만으로 제시됨[9]. 이러한 국제빈곤선은 1달러는 어휘의 단순성과 충격성으로 인해 빈곤에 대한 국제적 관심을 촉구하는 강력한 캠패인 슬로건으로 사용되는 등 전 세계적으로 통용됨. 그러나 인간에게 본질적으로 요구되는 것(Essential human requirements)에 대한 보편적 동의가 없고, 국내소비자가격(National Consumer Index)이나 PPP 환율이 빈곤층이 대표적으로 소비하는 재화와 서비스가 아닐 수 있으며, 빈곤율이 기준해(Base year)에 따라 크게 변한다는 점 등 한계가 있음. 즉 어떤 빈곤선도 임의적인 참조점이라 할 수 있음.

2) 빈곤의 정도

빈곤선을 정하고 나면, 크게 세 가지 지수(Indices)로 빈곤의 범위를 측정 가능하다.

- 빈곤율(Headcount Index, Incidence of Poverty) : 빈곤선 이하의 인구 비율. 측정이 쉬우나 빈곤한 사람이 얼마나 가난한지의 정도를 알려주지는 않음.
- 빈곤격차(Poverty Gap Index, Intensity/Depth of Poverty) : 빈곤선과 각 빈곤 개인 사이의 차이로, 빈곤 격차의 총합을 통해 빈곤을 제거하는데 필요한 최소비용은 알 수 있으나, 빈곤층

7) Household Budget or Income and Expenditure Surveys (HBS/IES), Living Standards Measurement Study Surveys (LSMS) 등

8) 즉 한 사람이 하루 동안 섭취해야 하는 음식물(영양분)을 사기 위해 필요한 최소한의 돈 계산

9) 저소득국은 $1, 중소득국은 $2, 전환국은 $4임.

간의 불평등에 대한 정보는 얻을 수 없음.

- 빈곤의 불평등(Squared Poverty Gap/Poverty Severity Index, Inequality of Poverty) : 빈곤 격차를 제곱한 후 평균을 구해서 빈곤 개인 간의 불평등 정도를 파악. 더 빈곤이 심각한 개인에게 가중치가 붙음.

2. 혼합지표

경제적인 측면과 빈곤의 다른 측면을 혼합한 지표이다.

- 인간개발 지수Human Development Index(HDI) : 기대 수명(장수할 수 있는 역량 측정을 위해 태어났을때의 기대수명 데이터 사용), 교육(지식 접근성 측정을 위해 성인 문맹율과, 초중고 등록율 사용), GDP/capita(PPP단위로 구매력 측정)의 평균으로 구함. Amartya Sen의 역량적 관점과 관련되어 있으며, UNDP의 인간개발보고서를 통해 HDI에 따른 국가별 순위를 발표한다. Sub-national Report에서는 각 국가별로 중요한 항목이 추가되기도 한다[10].
- 인간빈곤 지수Human Poverty Index(HPI) : 40세 이전에 사망률(생존), 문맹(지식), 낮은 생활수준 대용지표 Proxy indicator를 합한 지수이다. HPI는 개도국은 HPI1으로 고소득 OECD 국가는 HPI2로 분리해서 구하며, HPI2의 경우는 장기적인 실업율 데이터를 통해 사회적 배제에 대해서도 다룬다.
- 성불평등 지수Gender Inequality Index : 생식보건 (모성사망률, 청소년 출산율로 구함), 권한 향상(남녀 의회 의석수 비율, 중 고등 교육 달성율), 노동시장에서의 성취(여성의 노동시장 참가율)면에서 성불평등을 측정하는 지수이다. 남녀가 평등한 0부터 불평등한 1까지의 수치로 나타낸다.

3. 별개 지표

경제적, 인적, 사회-문화적, 정치적, 보호적 차원으로 구분하여 각각 빈곤을 측정하며, 주로 지역사회 차원에서 기획과 모니터링 시 상세한 정보를 얻기 위해 사용한다.

---

10) 예 : 스외질랜드는 HIV/AIDS, 이집트는 오염과 건강 위험, 멕스코는 폭력과 범죄 등. 참고로 2010년 인간개발보고서는 다면적 빈곤 지수(Multidimensional Poverty Index)를 사용하였으며, 이는 건강(아동 사망률, 영향 데이타), 교육(재학년수, 아동 등교율), 생활수준(전기, 식수, 위생, 마루 바닥 재료, 조리에 사용되는 연료, 자산) 세 가지를 같은 가중치를 주어서 계산 (Alkire & Samtps, 2010)

4. 측정법별 특징 및 이슈

각 측정법의 장·단점은 아래 표와 같다. 각 측정법을 사용할 때는 소득 및 비소득 측정법, 국제적 차원과 지역적(local) 차원, 포괄성과 단순성 사이에서 균형을 이루어야 한다. 또한 측정결과 뿐 아니라 과정에도 관심을 기울어야 한다.

〈표 1〉 각 측정법의 장·단점

	장점	단점
단일 지표	이러한 지출/소득 기반 측정법은 여러 국가의 지출/소득 관련 가구조사에서 나온 것이기 때문에 국가별 혹은 연도별 비교 측정과 빈곤에 대한 전반적 모니터링에 용이	빈곤의 한 측면만을 측정하고 빈곤선 수립과 관련한 기술적 어려움이 있으며, 한 국가내 (예 : 지역별 격차) 혹은 한 가정 내 (예 : 장애인, 여성, 노인이냐에 따른 차이) 분배 및 지출의 차이를 반영하지 못함.
혼합 지표	빈곤에 대해 보다 실질적이고 포괄적인 파악을 가능케 하면서도, 대상간(예 : 국가) 계량적 비교와 순위측정 가능.	어떤 지표를 선정하고, 지표별로 어떤 가산점을 주어야 하는지에 대한 판단이 임의적. 종종 선택의 자유나 안전, 권리 등의 측정은 포함되지 않음.
별개 지표	지역사회 차원에서 상세한 기획과 모니터링을 위해서 다각적인 빈곤을 측정할 때 활용 가능. 몇 국가에서 참여적 빈곤 사정법에 의해 유용한 정량적·차원적 빈곤 관련 정보를 얻을 수 있었음.	인간개발에 대한 국별 차원의 조사는 UNDP의 인간개발보고서(HDR)와 세계은행의 세계개발보고서(WBR) 작성을 위해 정기적으로 수집되나, 나머지 차원은 비교를 위해 표준화하고 계량화 하는데 어려움.

(출처 : 저자작성)

5. 불평등 측정법

〈박스 2〉 국가 빈곤 프로필(Country Poverty Profile)

> 빈곤의 패턴(Pattern)을 관찰하기 위해 빈곤 프로파일이 사용되며 주로 테이블과 그래프를 사용해서 표현된다. 일반적으로 지리적 특성(도시/지방, 산악지대/비산악지대), 지역적 특징(마을에 학교 유무), 가계와 개인의 특징(가족 구성원 수, 가장의 교육 수준)에 의한 빈곤의 패턴을 본다.

(출처 : 세계은행, 1996)

소득불평등은 사람들의 삶의 질에 영향을 미치며, 빈곤율을 높이고, 보건과 교육에서의 진보를 늦추고, 범죄에 기여하며, 국가의 정치적 불안정성을 높힌다는 면에서 빈곤과 밀접한 관련이 있다. 불평등은 빈곤층을 포함한 전체 인구에 대한 것으로, 이를 측정하는 가장 간단한 방법은 인구를 빈곤정도로 분류한 후 최하위 20%(혹은 10%)와 최상위 20%(혹은 10%)의 소득 혹은 지출 비율을 비교하는 것이다. 일반적으로 가장 가난한 20%는 전체 지출/소득의 6-10%를, 가장 부자인 10%는 전체지출/

소득의 35-50%를 차지한다. 잘 알려진 다른 방법으로는 지니계수(Gini coefficient)가 있으며, 0은 완벽한 평등을, 1은 완벽한 불평등을 나타내며, 일반적으로 인구당 지출(Per capita expenditure)이 0.3-0.5에 이른다. 지니계수는 완벽한 평등선과 로렌츠 커브사이의 영역을 계산하여 도출한다.

Ⅲ. 국제적 빈곤 현황 및 동향[11)]

여기서는 전 세계적인 빈곤 현황 및 동향을 개도국의 극빈(Extreme poverty), 고용, 기아의 측면에 초점을 맞춰 살펴보겠다.

1. $1 미만의 극빈

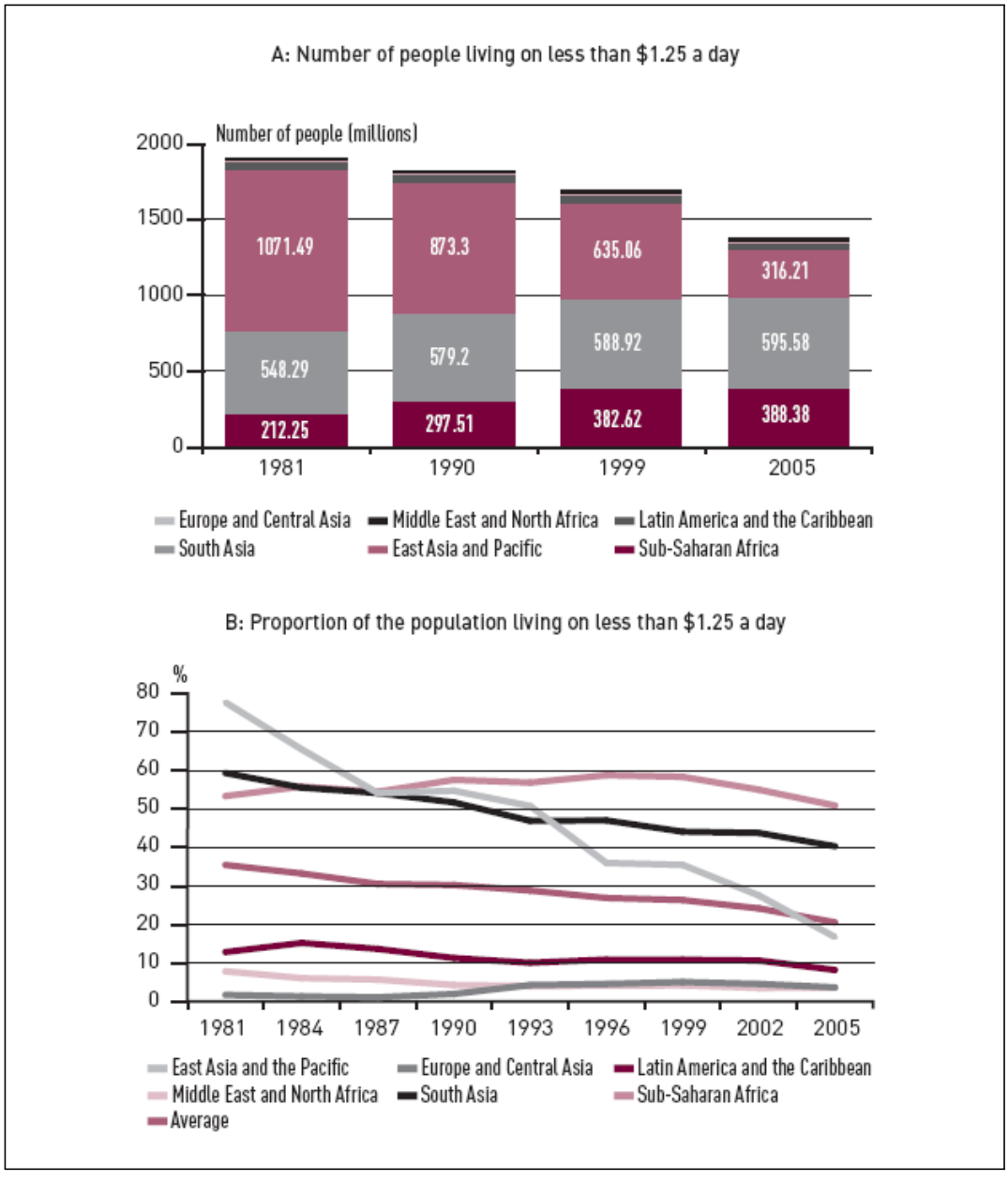
극빈의 국제적, 지역적 추세에 관한 [그림 3]을 보면 1981년 보다 2005년에 하루 1.25 달러 미만으로 생활하는 극빈층은 절대적 수와 상대적 비율이 모두 감소하였음을 알 수 있다. 그러나 지역적 격차가 있는데, 동아시아 및 태평양 지역에서의 절대적, 상대적 감소율이 가장 크다는 것을 알 수 있다. 반면 남아시아나 사하라 이남 아프리카에서는 절대적인 수가 오히려 늘었다. 또한 중동과, 라틴아메리카, 사하라 이남아프리카, 유럽과 중앙 아시아에서는 극빈층의 비율에 거의 변화가 없음을 알 수 있다.

[그림 4]는 MDG 목표 1인 "절대빈곤과 기아퇴치" 달성 상황으로, 1990년과 2005년의 국제적 빈곤상황을 비교하고 있다. 그림의 왼쪽을 보면 하루 1.25 달러 이하의 소득으로 생활하던 인구수가 1990년 18억명에서 2005년 14억명으로, 빈곤율은 46%에서 27%로 감소하였음을 알 수 있다. 2008년 경제위기로 인한 수출위축, 원자재가격 하락, 무역 및 투자 감소로 인해 개도국 성장률이 둔화되었음에도 불구하고, 전체빈곤율은 2015년까지 15%로 감소할 것으로 예상되어, 새천년개발목표 1의 달성이 무난할 것으로 보인다.

현재 가장 빠르게 경제가 성장하면서 빈곤이 감소하는 곳은 동아시아로, 중국(2015년까지 5% 수준으로 감소)과 인도(1990년 51%에서 2015년까지 절반인 24%로 감소)로 이 두 국가가 전 세계 빈곤층 감소에 큰 영향을 미치고 있다. 반면 사하라 이남 아프리카는 새천년목표 달성이 어려울 것으로 보인다. 특히 세계 경제위기 발생으로 사하라 이남 아프리카와 동유럽 동남아 지역에 2009년 5천만 명의 극빈층이 양산되었으며, 2010년 말까지 6천 4백만 명의 극빈층 발생이 예상되고 있다.

11) United Nations (2010), The Millennium Development Goals Report

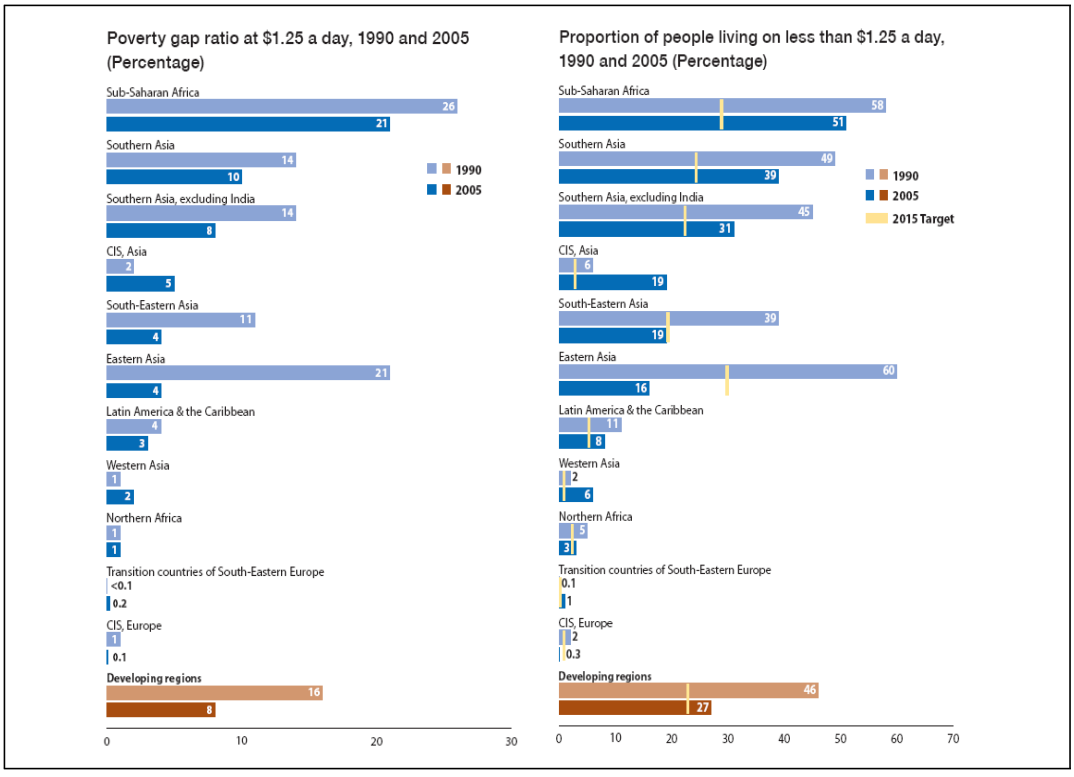
〈그림 3〉 극빈의 국제적, 지역적 추세, 1981–2005



(출처 : UNRIDS 2010)

[그림 4] 오른쪽은 빈곤 격차율에 대해 나타내는데, 2005년 빈곤선 이하로 생활하는 인구의 평균 소득은 0.88달러이다. 지역별로는 서아시아를 제외한 모든 지역에서 빈곤도가 감소하였다. 빈곤도는 사하라 이남 아프리카에서 극심하였으나 1999년부터 감소하기 시작하여 1990년에 동아시아 수준으로 줄었다.

〈그림 4〉 지역별 빈곤율과 빈곤격차 1990년과 2005년 비교

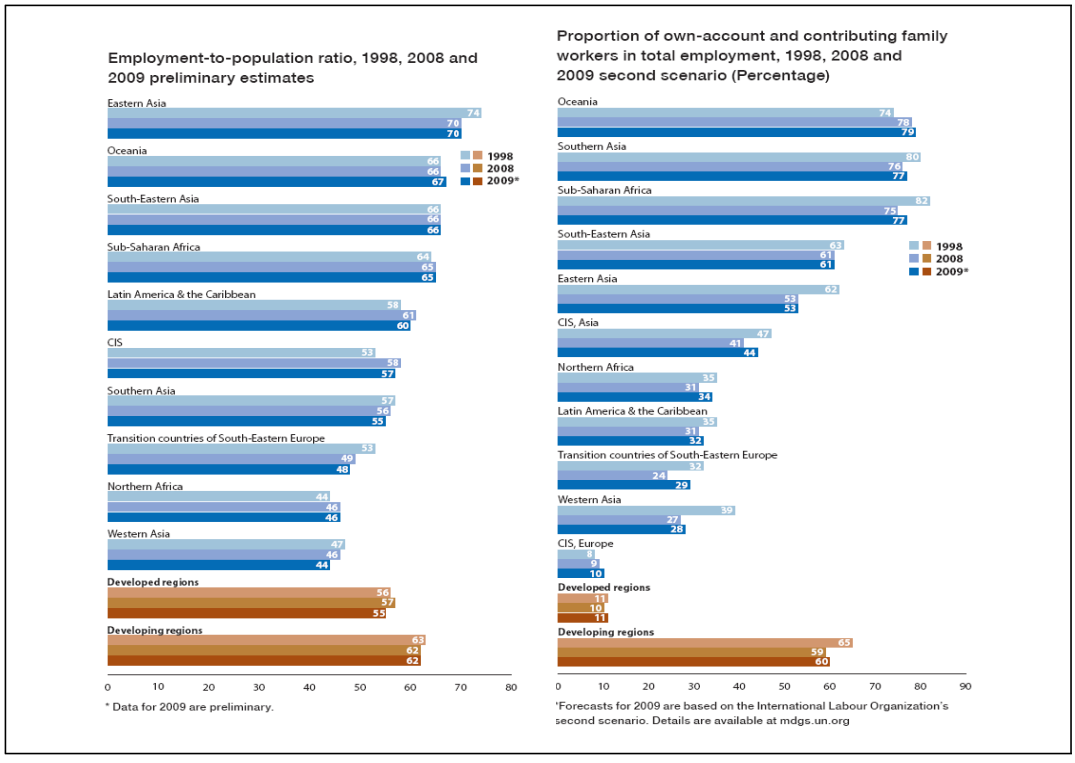


(출처 : UN 2010)

2. 고용

2009년 경제악화로 인해 취업률이 급격히 하락하고 노동생산성도 감소하였다. [그림 5] 왼쪽의 개도국 고용율은 62%로, 동아시아가 70%로 가장 높고, 서아시아가 46%로 가장 낮으며, 1998년 63%와 비교 2008년 62%로 약간 후퇴하였다. 2009년 경제 악화는 취업률의 급격한 하락과 노동생산성 감소로 이어졌다. 또한 [그림 5] 오른쪽에 나타난 취약한 고용, 즉 임금 근로자가 아니거나, 가정 내 무급 근로자 혹은 독립 근로자 비율은 1998년 65%에 비해 59%로 감소하였으나, 2009년 다시 60%로 늘 것으로 예측된다. 오세아니아, 남아시아, 사하라 이남 아프리카는 취약 고용이 70% 후반대를 기록하고 있고, 서아시아는 39%에서 큰 폭으로 감소하여 27%에 이른다. 이와 함께 근로빈곤층, 즉 가구원 한 명 이상이 취업해 있으나 소득이 하루 1.25달러 미만인 경우의 비율은 개도국 평균이 48%에서 26%로 감소하였으나 2009년 다시 31%로 증가할 것으로 예상된다. 사하라 이남아프리카는 2008년 근로빈곤층이 58%로 가장 높으며, 2009년 6%정도 상승이 예상된다. 동아시아는 52%에서 11%로 큰 폭으로 감소하였으며, 서아시아, 라틴아메리카, 북아프리카, 체제전환국/유럽 등도 낮은 비율을 보인다.

〈그림 5〉 고 용



(출처 : UN 2010)

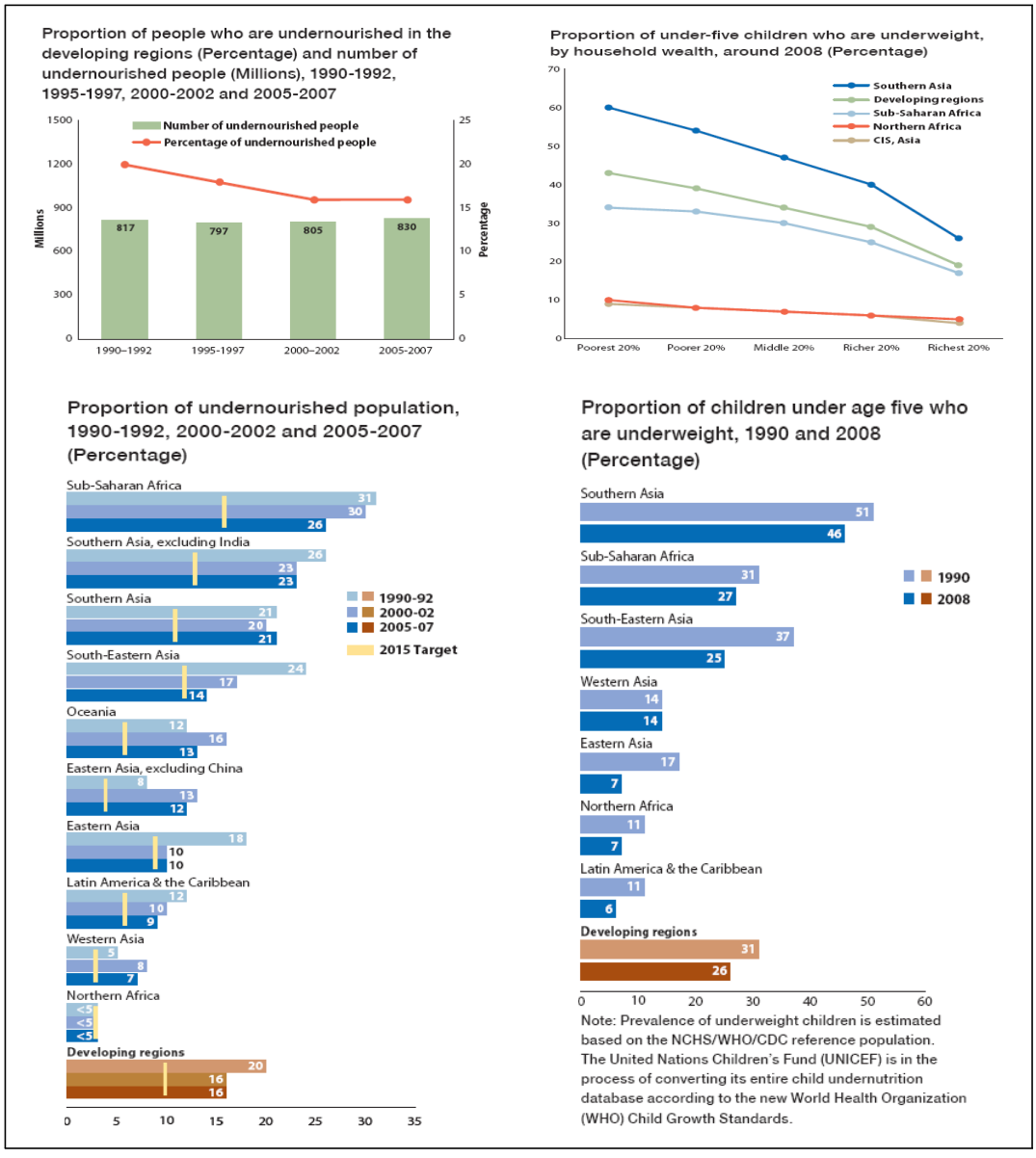
3. 기아

[그림 6]의 왼쪽 위 차트를 보면, 영양결핍 인구 수는 1990-2년에 비해 2005-7년에 817 백만명에서 830 백만명으로 소폭 증가하였으나, 인구 비율은 1990-92년 20%에서 2005-7년 16% 수준으로 감소하였다. [그림 6]의 왼쪽 아래를 보면 사하라 이남 아프리카는 1990년 31%의 사람들이 제대로된 영양공급을 받지 못하였으나, 이는 2005-7년 26%로 감소하였다. 2008년 식량가격 상승과 금융위기로 인한 소득감소는 이러한 진전을 어렵게 하고 있는데, UN 식량 농업기구에 따르면 2008년 영양실조 인구는 9억, 2010년은 처음으로 10억을 초과할 것으로 예상된다.

[그림 6] 오른쪽 아래 차트의 5세 이하 아동의 영양상태를 보면, 1990년에 비해 2000년대에 진전이 있었지만, 아직도 31%의 개도국 아동이 저체중이고, 특히 남아시아는 이 비율이 46%에 이른다. 지역별로 구분해보면 농촌지역 아동이 도시지역 아동보다 저체중일 확률이 2배나 높으며, 동아시아의 경우 1900년에 비해 2007년에 이러한 도농간 격차가 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 동아시아에서는 저체중 아동비율이 1990년의 절반으로 줄어, 새천년 개발목표가 초과 달성 되

었다. 가계 부에 따른 저체중 정도는 [그림 6] 오른쪽 위 차트가 나타낸다. 극빈층 아동은 부유층 아동에 비해 저체중일 경우가 두배가 높다. 특히 남아시아의 경우 극빈층 아동의 60%가 저체중인 반면 부유층 아동의 25%만이 저체중이다.

〈그림 6〉 기 아



(출처 : UN 2010)

Ⅳ. 빈곤감소를 위한 주요 접근법

지난 10년간 빈곤감소를 위한 주요 접근법과 이니셔티브는, UN의 새천년개발목표(Millenium Development Goal: MDG), 세계은행의 빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP), OECD의 Pov-Net, 그리고 각 국가별로 실시하는 빈곤층 대상 프로그램이라 할 수 있다.

1. MDG : UN

MDG는 전세계적으로 만연한 절대빈곤을 퇴치하기 위한 목적으로 2015년까지 달성하고자 하는 8개의 개발 목표이다. 2000년 UN 새천년 정상회의에서 채택이 되어서 현재 189개국에 의해 받아들여지고 147개국의 국가원수에 의해 서명되었다. MDG는 공적개발원조에 있어서의 핵심 목표가 빈곤감소임을 재확인 하였으며, 빈곤의 다차원성을 인정하는 측면에서 경제적 빈곤외에도 기아, 보편적 초등교육, 성평등, 질병퇴치, 모자사망율 감소등을 포함한 8개의 목표를 세웠다. MDG는 모든 형태의 극빈을 절반으로 감축시키자는 계량적인 목표를 세우고, 8개의 목표에 21개의 타겟 그리고 60개의 지표를 설정하였다[박스 3]. MDG는 국제적으로 보편성을 가진 개발목표라는 점, 목표를 계량화하고 달성 연도를 구체적으로 정했다는 점, 보편적 교육 등에서 괄목할만한 성과를 이루었다는 점에서 높게 평가 받을 만 하다. 그러나 개별 목표를 달성하는 데 치중되어 있어서 목표간 시너지를 이루는 메카니즘이 부족한 점, 고용의 역할, 불평등의 확산, 특정 거시경제 정책의 대조적인 영향력, 권력과 소외를 낳는 정치적 사회적 관계 등 빈곤 감소에 중요한 이슈가 제대로 다뤄지지 않고 있는 점 등이 한계이다.

〈박스 3〉 8개의 MDG Goals 및 MDG 1의 타겟과 지표

- Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger
- Goal 2: Achieve universal primary education
- Goal 3: Promote gender equality and empower women
- Goal 4: Reduce child mortality
- Goal 5: Improve maternal health
- Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases
- Goal 7: Ensure environmental sustainability
- Goal 8: Develop a Global Partnership for Development

- Target 1a: Reduce by half the proportion of people living on less than a dollar a day
  - 1.1 Proportion of population below $1 (PPP) per day
  - 1.2 Poverty gap ratio
  - 1.3 Share of poorest quintile in national consumption
- Target 1b: Achieve full and productive employment and decent work for all, including women and young people
  - 1.4 Growth rate of GDP per person employed
  - 1.5 Employment-to-population ratio
  - 1.6 Proportion of employed people living below $1 (PPP) per day
  - 1.7 Proportion of own-account and contributing family workers in total employment
- Target 1c: Reduce by half the proportion of people who suffer from hunger
  - 1.8 Prevalence of underweight children under-five years of age
  - 1.9 Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption

(출처 : http://www.undp.org/mdg/goal1.shtml)

2. PRSP : 세계은행과 IMF

빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)는 개도국의 거시경제 정책, 빈곤감소와 성장을 촉진하기 위한 사회 정책 및 이를 위해 필요한 외부 자본에 대해 다루며, 많은 공여국들의 공적개발원조를 위한 기반이 되고 있다. PRSP는 1980-90년대 경제위기 국가들의 거시경제 불균형을 해소하기 위해 만들어졌으나, 지나치게 정형화되고 공여기관 중심이라는 비판을 받은 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Program)을 대체하는 것이다. 따라서 빈곤감소를 주 목적으로 내세우며, 공여국과 수원국의 협의하에서 계획이 세워짐으로서 수원국의 주인의식을 고양하고자 한다. PRSP는 고채무국 이니셔티브에 의해 채무변제국의 지위를 부여 받기 위해 IMF와 세계은행에 요구되는 문서로, 채무변제에 의해 가용할 수 있게 되는 자원을 빈곤감소를 위해 활용할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 PRSP가 채무변제를 위해 "요구"되는 문서라는 점이나 세계은행이 초안 작성에 큰 영향력을 미친다는 점 등으로 인해 실질적인 주인의식 고양은 요원한 면이 있다. 또한 1999년에 형성된 IMF의 빈곤 퇴치·성장 금융(Poverty Reduction and Growth Facility : PRGF)은 이러한 PRSP의 성장, 빈곤감소, 수원국 주인의식을 지원하기 위한 것이나, 실제로는 PRSP의 재정적 안정확보를 위한 거시경제적틀 및 낮은 인플레이션 유지를 위한 타겟에 초점을 맞추고 있다. 이러한 결과로 인한 재정적 정책은 원조 정책 기초적 서비스 제공에 초점을 맞추게 한다는 면에서는 빈곤층을 위한 것이라 할 수 있으나 인프라에 대한 투자 및 농업과 산업에 대한 역량 개발 등 기타 성장과 관련된 활동을 지원하지 못하고 있어, 빈곤층 친화적 성장을 달성하는데는 실패하였다는 비판을 받고 있다[12].

3. Pov-Net : OECD[13]

1998년 수립된 DAC 빈곤감소 네트워크(DAC Pov-Net)는 빈곤퇴치에 대한 이해와 전문성을 높이기 위한 목적으로 만들어졌다. Pov-Net의 멤버는 DAC 회원과 영구 참관자(세계은행, IMF, UNDP)로 이루어져 있으며 Non-DAC 멤버 및 OECD 산하기구, UN, CSO도 직·간접적으로 참여한다[14]. Pov-Net에서는 빈곤의 다면성을 인정하는 종합적인(Holistic) 접근법을 택하며, MDG의 빈곤감소 타겟을 참조하고, 파리선언의 원조효과성원칙을 지원한다. 관심 영역은 주로 빈곤-불평등-성장의 관계와, 경제성장이 빈곤감소에 미치는 영향력 향상에 있다. 따라서 경제성장의 내용측면에서 빈

12) United Nations Research Institute for Social Development (2010), Combating Poverty and Inequality: Structural Chane, Social Policy and Politics

13) Povnet Mandate 2009-2010 http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34621_46076985_1_1_1_1,00.html, IECD DAC Povnet 총회(11.3-4, 2010) 결과보고

14) OECD 산하기구로는 Business and Industry Advisory Committee of the OECD(BIAC)나 Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC)가 미팅에 참여하며, Task team에는 UN 기관들과 CSO도 관여한다.

곤층의 고용확대를 수반하는지의 여부, 빈곤층이 집중되어 있는 농촌지역의 사회기반 및 생산기반 개선 가능성, 농업생산성 제고, 사회보장프로그램 개선 여부 등을 중점적으로 분석한다. 최근 2011년과 12년 Pov-net 활동의 핵심이슈는 빈곤층 친화적 녹색성장(Greening Pro-poor growth), 식량안보(Food Security), 사회적 보호(Social Protection)으로 선정되었다. Povnet의 주 산출물은 회원국의 합의에 기반한 가이드라인 수립 및 모니터링 활동, 개발원조를 통해 빈곤층 친화적 성장을 촉진하기 위한 정책제안과 이를 효과적으로 실행하기 위한 모범관행에 대한 공유, 개도국에서의 워크숍과 공여국 스태프들에 대한 훈련, 나아가 수원국을 대상으로 빈곤 친화적 관점의 국가 빈곤 퇴치 전략수립 지원이라 할 수 있다. Pov-Net의 주요 문서로는 "DAC guideline on poverty reduction (2001)", "Promoting Pro-Poor Growth : Key Policy Messages (2006)", "Ex ante Poverty Impact Assessment(2007)" 등[15]이며, 현재 2개 작업반인 이행팀(Implemetation)과 역량강화팀(Empowerment)이 운영되고 있다[16]. Pov-Net은 그러나 DAC 공여국 중심의 논의이며, 빈곤감소라는 주제의 광범위함으로 인해 타 DAC 네트워크와의 주제가 중복되고, 전문적 분야로서의 논의가 어렵다는 한계가 있다.

4. 국가차원의 사회보장 및 보호 프로그램

1980년대 재정적 어려움으로 인해 많은 개도국 정부가 보편적 사회보호망(Social Safety Net)을 빈곤층만을 대상으로 하는 사회복지 프로그램으로 전환을 하였다. 이는 교육과 보건에 대한 사회적 지출은 증가시키되, 주로 구조조정의 여파로부터 완충작용을 하는 잔여적 사회복지 프로그램에 초점을 맞추는 것이며, 효율성면에서 환영을 받았다. 이러한 접근법은 빈곤감소 및 소비의 유지, 노동시장 참여 등 긍정적 성과를 거두기도 했으나 부작용도 컸다. 먼저 프로그램 대상자를 파악하고 이들에게 혜택을 주는 데는 상당한 행정적인 소요가 되며, 특히 빈곤이 만연한 개도국에서는 프로그램 대상자를 가리는 것이 재정적인 면에서 큰 차이를 만들지 못하는 경우가 많았다. 또한 빈곤층만을 대상으로 하다 보니, 모든 시민들이 기본적인 서비스에 접근하는데 제약이 생기거나, 빈곤층에 대한 낙인과 소외를 강화시켜 사회적 응집력을 떨어뜨리거나, 서비스 질을 저하시키는 결과를 가져왔다.

15) 구체적으로 Pov-Net의 주요 문서는 다음과 같다. DAC Guidelines : Poverty Reduction (2001)/Poverty and Health (2003), Promoting Pro-Poor Growth : Key Policy Messages (2006)/Private Sector Development(2006), Agriculture (2006)/Infrastructure(2006)/Ex ante Poverty Impact Assessment(2007), Promoting Pro-Poor Growth : Social Protection and Empowerment/Employment and Labor Markets (Forthcoming)

16) Implementation Task Team : · Pro-poor growth in DAC peer review, Joint learning events, ODA for social protection, China-DAC study group / Empowerment Team : Pro-Poor Growth Strategy Policy Guidance

〈표 2〉 빈곤감소를 위한 프로그램의 구분과 장·단점

구분	구분	장점	단점
보편적 대 선택적 지원	보편적	• 보편성으로 정치적 지지 확보용이 • 행정적 편의성 • 대상자* 선정기준 관련 문제 없음 • 형평성 높임 • 낙인의 문제 없음	• 대상자 수가 많음 • 불필요 한 참가자까지 혜택 • 일반적으로 더 고비용
	선택적	• 대상자 수가 적음 • 비용 절감적 효율성	• 빈곤층만 해당되므로 정치적 지지 확보 어려움 • 행정 비용과 복잡성 • 수혜자 선정시 투명성, 공정성 문제 • 낙인 문제 • 개도국에서는 선정 실적 저조
현금 대 물자 지원	현금	• 참가자가 선택의 자유 가짐 • 원조 전달에 있어서 효율성 • 행정적인 편의 • 경제전반에 영향을 미침 • 빈곤층을 합리적 선택을 할 수 있는 소비자로 규정	• 지원목적 이외의 용도로 사용 용이 • 정치적 지지가 적음 • 빈곤층이 아니어도 지원을 받고자 하므로 "자가선정(Self targeting)" 효과가 적음. • 인플레이션이나 계절에 따른 가격변동으로 인해 빈곤층의 실질 구매력이 약해질 수 있음.
	물자	• 지원목적 이외의 사용이 어려움 • 정치적 지지 획득 용이 • 보급 물자의 질이 낮으므로 이를 꼭 필요로 하는 빈곤층만이 프로그램에 참가하여 자가선정 효과가 높음. • 가격변동과 상관없이 구매력 유지 • 보호주의적(Paternalistic) 접근법	• 선택의 자유를 제한함으로 인해 발생 하는 경제적순손실(Dead weight loss) 발생 • 원조 전달에 있어서의 비효율성 • 행정적 비용 • 보급물자(예 : 식량)의 시장가격 하락 • 보급물자의 가격상승시 정부 재정 지출이 늘어남
조건부 대 무조건적 지원	조건부**	• 인적자원개발을 지원함으로서 빈곤의 원인에 대한 장기적 해결책 제공 • 사회적 취약계층에 대해 교육, 보건 서비스 등에 접근성 높임	• 조건부로 제시된 서비스가 열악하거나 부재할 수 있음 • 조건부로 제시된 서비스에 대한 경제·사회적 수요가 적을 수 있음+ • 복잡한 서비스 전달 및 원조형태를 관리할 역량이 요구됨 • 행정 및 관리에 있어 드는 비용 • 보호주의적 접근법
	무조건적	• 즉각적 빈곤 감소 • 노동제약을 가진 극빈층 유리 • 빈곤층은 스스로 필요한 것을 가장 잘 알고 구매하는 합리적 소비자 • 효율성	• 빈곤의 근본원인에 대한 해결책이기 보다 임시적이고 단기적인 해결책임 • 도덕적 해이와 의존성 문제

출처 : Coady, D. (2003) Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs, International Food Policy Research Institute, Chronic Poverty Research Center를 참고하여 저자가 분석.

* 대상자는 프로그램이 목표하는 대상이 되는 인구 그룹을 의미. 프로그램 참가자라고도 함.

** 조건부 지원(Conditional Transfer)은 현금지원을 받는 조건으로 자녀를 학교에 보내거나 가족들이 정기적인 의료 서비스를 이용하도록 규정하는 것 + 예를 들어 교육받은 인력에 대한 노동시장 수요가 적은 경우

V. 빈곤층 친화적 성장

빠르고 지속가능한 경제적 빈곤의 감소는 빈곤층 친화적 성장을 필요로 한다. 빈곤층 친화적 성장이란 주로 빈곤의 경제적 측면에 초점을 맞춘 것으로, 빈곤한 여성과 남성이 성장의 혜택에 참여하고 기여하는 것을 의미한다. Mehorotra와 Delmonica는 빈곤층 친화적 성장을 사회서비스, 근무환경, 환경보호 측면에서 빈곤층을 非 빈곤층보다 더 혜택을 줄 수 있는 성장으로 정의했다. 빈곤층의 소득이 非빈곤층보다 비율적으로 더 빠르게 성장해서 불평등을 감소시키거나, 빈곤층의 소득이 증가하는 절대적인 속도를 보는 것이다. 빈곤층 친화적 성장은 가계의 소득 및 아동들이 미래에 높은 소득을 가질 수 있도록 하는 자산의 변화에 의해 측정이 가능하다.

1. 빈곤층 친화적 성장을 통한 경제적 빈곤 감소

빈곤층 친화적 성장으로 경제적 빈곤을 감소시킴에 있어 주요한 사항들은 다음과 같다.

1) 성장의 속도와 패턴

1%의 인구당 소득 증가는 국가에 따라 1-4%의 소득빈곤 감소를 가져올 수 있다는 면에서 성장률 외에도 성장의 속도와 패턴에 주목해야 한다. 지속가능한 성장을 이루기 위해서는 성장이 다양한 산업 분야에 기반을 해야 하며, 빈곤층을 제외하지 말아야 한다.

인프라서비스에의 접근성을 높이는 것은 빠른 성장을 촉진할 뿐 아니라 빈곤가정에게 이로운 성장의 패턴을 가져온다. 이는 사업에서의 거래비용을 줄이며, 성장하고 있는 지역에서의 활동성을 높이고, 교육, 보건, 식수 등의 주요 사회서비스에의 접근성을 향상시키기 때문이다. 그러나 많은 지역에서 1990년대 이래로 인프라에 대한 공공지출이 줄었고, 특히 1997년과 2003년 사이에 양자 공여국의 인프라 지원은 전체 ODA의 35%에서 15%로 감소하였다. 농업분야의 활동 역시 성장과 빈곤가정의 소득에 직접적으로 영향을 줄 뿐 아니라, 제조업과 서비스업의 확장도 가져온다는 면에서 중요하다. 아시아에서의 녹색혁명은 수백만명을 빈곤에서 탈출시켰다. 예를 들어 남인디아의 소규모 농민의 소득은 녹색혁명을 통해 90%가 증가되었다. 10%의 수확물 증가는 6-10%의 절대 빈곤층을 감소시킬 수 있으며, 농업에서의 1% 성장은 제조나 서비스업에서의 같은 비율 성장보다 빈곤층에게 미치는 영향이 크다. 이러한 빈곤감소 효과는 토지와 같은 자산의 형평성 있는 분배나 도시-지방간의 연결성이 높아 빈곤층의 시장 접근성이 높을 때 가장 커질 수 있다[17]. 농업연구는

17) 또한 아시아-아프리카 등 지역에 따른 차이도 있다. 아프리카에서 농업이 빈곤층 친화적 성장에 미치는 효과는 아시아만큼 크지 못했다. 그 이유는 여러 가지가 있으나, 아프리카는 곡물과 가축의 혼합이 다양한 생태학적 지역에서 자라고 있어 이에 관한 연구가 더 필요하며, 국내외 농업 투자가 활발하지 못하고, 자연재해 등 위험에 대해 완충작용을 하는 사회적 보호제도가 적절히 구비되어 있지 못하며, 인프라가 열악해서 시장접근성이 낮고, 선진국 시장에의 진출을 위한 무역 및 기술 장벽의 존재 등 때문이다.

특히 국제공공재로서 높은 수익을 가져다 줌에도 불구하고 이에 대한 정부나 공여국의 지원은 지난 십년간 감소해 왔다.

민간기업 개발[18]은 민간부문이 직업을 창출할 수 있게 하며, 빈곤층에 대한 소득을 높인다. 개도국에서의 민간부문은 크게 중소기업(Small and medium-sized enterprises : SMEs), 비공식 부문 경제, 외국인직접투자(Foreign Direct Investment : FDI) 세 부문으로 이루어진다. 그동안 공여국들은 ODA의 20%를 투자와 관련 있는 거시경제, 친투자적 환경조성, 기업지원에 섰으나, 기업 및 공급적인 역량개발, 제도적 정책적 개혁 등에 대한 지원이 부족했다. 또한 특정한 부류의 회사에 대한 지원(특정 규모, 활동 혹은 분야에 속하는 회사들)에 치중하고 지원 대상의 선정에 있어 직업창출력, 혁신성, 현지시장에 서비스 제공능력 등에 기반하지 못한 까닭에 시장을 왜곡하고 지속가능성을 낮게 한 측면이 있다. 앞으로 공여국들은 투자를 촉진하기 위한 경제 인프라투자와 금융시장개발 등에 우선순위를 두어야 한다. 또한 현지자생기업들이 새로운 투자기회에 대응하고 외국투자과들과의 관계를 넓힐 수 있도록 도와야 한다. 이와 함께 빈곤층 친화적 성장을 위해서는 노동시장, 토지시장 등을 빈곤층에게 더 잘 기능할 수 있도록 하고, 여성의 창업 등에 대한 제약을 제거하고, 지식과 기술에 대한 접근성을 높여야 한다.

2) 지속가능한 성장

빈곤감소를 위해서는 중국과 인도처럼 빠른 성장의 속도가 오랫동안 지속되야 한다. 이를 위해서는 거시경제적 안정, 건전한 정부, 효율적 시장이 필요하다. 그러나 거시경제안정이라는 목표는 확장과 긴축을 반복하는 경제 사이클에 대한 고려 속에서 이루어져야 하며, 이를 위해 잠재적으로 높은 성과를 거둘 수 있는 사회적 투자에 대해서 무시하거나, 재정긴축의 부담이 고스란히 빈곤층에게 가는 것은 피해야 한다. 또한 급속한 성장을 가져오게 하는 정책들은 지속가능하고 빈곤층 친화적 성장을 위한 정책들로 보완이 되어야 한다. 예를 들어 무역과 투자를 통해 세계경제와의 통합을 이루는 것은 빠른 성장을 가져오지만, 형평성 있는 국제 무역 시스템을 구축하는 방안이나 국내 경쟁력을 강화하는 정책, 빈곤층이 새로운 교역 환경에 적응할 수 있도록 돕는 정책 등이 동반되어야 한다.

3) 불평등 다루기

성장과 불평등, 그리고 빈곤은 서로 밀접한 관계가 있다. 만약 소득 불평등이 커지면, 성장이 빈곤층의 소득에 기여하는 효과를 줄이게 된다. 예를 들어 1981-95년 에티오피아에서 빈곤층이 성장의 혜택을 평등하게 누렸다면, 성장이 31%의 빈곤감소에 기여했을 것이나, 실제로는 6%의 빈곤감소 효과 밖에 거두지 못했다. 개발의 초기 단계에 불평등이 확대되는 것이 불가피하다는 이전의

18) OECD (2006a).

시각과는 달리, 성장은 불평등을 줄일 수 있다. 불평등을 감소시킬 수 있는 정책으로는 성장의 패턴 분석을 비롯하여, 취약성에 대한 보호 장치, 기회의 평등을 위한 아동발달에 대한 조기투자, 교육 보건 인프라와 같은 기초사회서비스 등에 대한 공공부문 지출, 여성의 경제 활동 참여 증가 등이 있다.

〈박스 4〉 성장과 불평등 그리고 소득빈곤의 연계성에 대한 분석틀[19]

1) GDP와 가계소득증가를 비교하여 성장의 거시-미시 연계성을 파악하고, 성장의 원천을 분야, 지출의 형태소비, 투자 등), 투입 요소(노동 및 재화 등) 증가, 요소별 생산성에 따라 분석
2) 성장의 지리적인 분배(지방, 수도 등), 성장으로 인한 고용의 패턴 변화(남녀 고용시장 참여율, 고용분야, 공식대 비공식, 실업 등), 이로부터 얻어지는 임금과 소득에 대해서 관찰

4) 위험과 취약성 다루기

친빈곤층 성장을 위해서는 위험에 대한 취약성을 감소시킬 수 있는 대처 방안이 마련되어야 한다. 즉 농업 부문 소득의 안정성 증가, 민관 협정을 통해 재난 재해 등에 사회적 보호를 제공할 수 있는 보험시장의 강화, 연금 등의 사회안정망 수립, 교육 및 보건 서비스에 접근성을 높이도록 유도하는 현금지원 등이 필요하다.

5) 시장의 실패 보완

시장은 빈곤층을 성장의 과정에 연결시켜주는 역할을 한다. 따라서 시장의 실패[20] 혹은 시장접근을 방해하는 차별 및 시장접근에 드는 높은 거래비용에 대해 다루어야 빈곤층 친화적인 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어 금융시장은 빈곤층에 대한 서비스면에서 제한된 경쟁을 하는 등 시장 실패의 요소가 존재하므로 소액금융제도(Microfinance) 등을 정부가 추진할 수 있다. 그러나 소액금융지원 사업이 단독으로 존재하는 것은 장기적인 대안이 아니므로 일반 금융기관들이 이러한 서비스를 통합적으로 할 수 있도록 지원한다든지 거시경제 환경 등의 조정을 통해 빈곤층의 금융서비스에 대한 접근성을 지속가능하게 높여야 한다. 시장 참여의 평등성이 보장된다고 해도, 지식과 기술, 자본, 토지 부족 등의 제약 등으로 인해 시장기회를 제대로 활용할 수 없는 그룹을 위한 보완장치[21] 역시 마련되야 한다.

19) McKay (2005), Tools for Analysing Growth and Poverty: An Introduction
20) 부적절한 정책과 제도, 시장정보에 대한 불평등한 접근, 시장지배력의 집중, 높은 거래비용, 조율실패, 환경과 같은 외부성(externality)에 대한 고려부족 등
21) 공공근로, 연구와 사업개발 서비스를 위한 바우처(Voucher) 제공 등

2. 성장 친화적 정책 대 빈곤층 친화적 정책

경제학자들에게 강조되온 성장 친화적 정책과 정치 사회학자들에게서 강조되 온 빈곤층 친화적 정책은 개발에 대한 관점에 있어 서로 양립 불가한 것이 아니다. 예를 들어 브라질과 이집트 같은 나라들은 1970년대에 높은 성장률을 기록했지만, 인적역량에 충분한 투자를 하지 않아 결국 노동생산력이 낮아졌으며, 이로 인해 성장률이 낮아졌다. 반대로 자메이카와 같은 나라에서는 성장률이 낮아 빈곤층의 역량에 대한 투자가 소득빈곤의 감소로 연결되지 않았는데, 이는 역량이 높아진 빈곤층일지라도 높은 소득을 창출할 만한 기회를 갖지 못했기 때문이다. 이와 달리 중국은 고속의 지속가능한 성장을 이루기전 인적 개발에 상당한 투자를 하였다. 물론 성장 친화적 정책과 빈곤층 친화적 정책 사이에는 단기적으로 보면 상충관계가 있으나, 이는 과장된 측면이 많다. 예를 들어 인적개발과 사회안전망 구축은 높은 세율을 요구하고 이는 성장을 지연시키는 것으로 보일 수 있다. 그러나 결국 교육과 보건 향상을 통해 여성의 노동시장 참여율을 높이는 것은 중기적으로는 높은 성장을 가져오며, 조세기반을 넓혀서 인적역량에 대한 투자를 지속할 수 있도록 해준다. 또한 친 성장 및 친 빈곤층 목적을 모두 달성할 수 있는 보완적 정책을 실시할 수 있는 여지가 있어야 한다. 예를 들어, 주류 금융 사업의 일부로 실시되는 소액금융이나, 빈곤층에게 접근가능한 인프라 제공, 빈곤층의 생산적 사용을 위한 전기공급, 자연자원의 지속가능한 사용을 가능케 하는 재정적 동기부여, 빈곤층의 식수에 관한 접근성을 높이면서도 이러한 사업을 재정적으로 지속가능하게 하는 가격정책 등이 그 예라 할 수 있다.

3. 빈곤층 친화적 정책을 촉진하기 위한 빈곤층의 정치적 권한 강화

빈곤층 친화적 성장 정책이 생성되기 위해서는, 빈곤층이 그들의 이해와 관련된 정책입안과정에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 이를 위해서는 빈곤층의 이해를 대변하는 조직, 즉 농민단체, 여성단체, 소기업, 무역조합, NGO 등이 빈곤층 친화적 성장에 필요한 제도적 개혁을 파악하고 분석할 수 있는 역량이 강화되어야 한다. 이러한 역량 강화는 서로 다른 이해집단간의 경쟁의 산물인 따라서 빈곤층에게 필연적으로 불리한 정책으로부터, 증거에 근거한 대화를 통한 정책으로 옮겨갈 수 있는 기반을 마련해 줄 것이다. 이를 위해서는 법에 근거에 적절히 기능하고 있는 국가, 빈곤층 친화적인 사회 계약, 입법·사법·행정 등 서로 다른 정부 조직간의 균형 및 인적·재정적 자원이 뒷받침된 분권화가 필요하다. 또한 빈곤층 친화적인 성장은 사회 각계각층의 다양한 이해를 반영하고 있는 현재의 정치적 합의에 대한 변화를 의미하므로, 이러한 변화에 찬성하고 반대하는 유권자들, 변화의 매개체, 변화에 대한 저항을 최소화하도록 하는 연구 등을 파악하고 분석해야 한다.

Ⅵ. 빈곤 감소를 위한 공여국의 역할

마지막으로 빈곤감소를 위한 국제적 노력의 일환으로 공여국이 ODA를 통해 효과적으로 빈곤 감소 및 빈곤층 친화적 성장을 지원하는 방법에 대해서 고찰해 보겠다[22]. 빈곤감소를 주류화 한다는 것은 이러한 전략에 대한 재정비와 변화를 의미한다. 공여기관은 우선, 빈곤감소, 지속가능한 개발, 국제 공공재 등 상위 개발협력의 목표를 정립하고, 반드시 서로 일치하지 않는 이들 간의 우선순위를 정해야 할 것이다. 본고에서는 빈곤 감소가 가장 비중이 높고 우선순위가 되는 목표일 경우를 중심으로 논의하겠다.

1. 빈곤감소에 초점을 둔 지역적 원조 배분

지역별 국가별 원조 배분은 개발협력 기관의 양자 원조 정책 및 전략의 핵심이다.

1) 국별 ODA 배분

일반적으로 최빈국을 우선시 해야 한다. 또한 1인당 원조가 높을 지라도, 빈곤층 인구의 대부분이 살고 있는 인구 규모가 중간이상의 국가에 초점을 맞출 수 있다. 수원국 자체의 빈곤감소 전략이 적절성, 빈곤퇴치를 위한 정치적 약속에 대해서도 분석이 필요하다.

2) 그룹별 원조 전략

수원국에 대한 원조전략은 각국의 특수한 상황에 맞게 적용되어야 하나, 일반적으로 다음과 같은 수원국 유형으로 분류해 볼 수 있다.

- 원조 의존적이지 않은 대규모 국가 : 개발협력이 미칠 수 있는 영향력이 매우 제한적이기는 하나, 협력국과 대화에 초점을 두고, 정책형성에 있어 CSO의 발언권을 높여야 함. 민간부문 발전, 지방정부를 포함한 정부 구조 개선, 공여국의 무역, 농업, 재정 정책 간의 정책 일관성 증진이 협력의 개입지점(Entry point).
- 빈곤감소 전략은 존재하나 이를 이행할 역량이 부족한 국가 : 개발협력 프로그램은 국가전체의 전략과 공공투자 우선순위에 맞추어 그 일부를 담당해야 하며, 공공부문의 제도적 개발, CSO의 역량 개발 및 섹터개발 있어 기술협력 등이 원조의 주 분야.
- 빈곤감소를 위한 전략을 개발할 역량과 제도적 메카니즘이 부족한 국가 : 수원국의 빈곤관련 분

22) 일반적인 원조효과성 원칙에서도 다뤄지는 부분은 제외하였다.

석역량을 지원해야 하며, 성 불평등과 같이 사회적 소외 및 역량제한(Disempowerment) 등과 관련된 사회 경제 정치 데이터를 분석 해석하는 능력을 향상시키도록 노력할 수 있음.

- 분쟁 및 자연자해 등으로부터 회복하는 국가 : 재난의 파급력을 완화시키기 위해 경제 인프라와 기초 사회사비스를 복원하는 것이 공여국의 역할이라 할 수 있음. 특히 긴급구호, 재건, 평화구축 노력의 일환으로 빈곤층이 노출된 위험과 취약성을 감소시켜야 함.
- 정부가 빈곤감소에 대한 의지와 책임성을 보이지 않는 국가 : 거버넌스, 인권, 원조 효과성 측면에서 정부 대 정부의 협력이 어려울 수 있으므로, 지방당국, NGO 등을 통해 특정 개입 대상층에 대한 빈곤감소 노력을 할 수 있음.

3) 국별 프로그램 분석틀

양자공여국의 국별 지원 전략에 포함되는 항목과 과정은 모두 다를 것이다. 그러나 빈곤감소를 중심으로 국별지원전략을 수립할 때는 [박스 5]와 같은 내용이 다뤄질 수 있도록 해야 할 것이다. 이중 1-3항은 협력국의 빈곤감소전략을 활용해서 작성할 수 있다.

〈박스 5〉 양자공여국의 빈곤 중심 국별 전략 모델

1. The country's poverty profile (nature, causes, dynamics, identification/location of the poor).
2. Description and assessment of the country's commitment to poverty reduction.
3. Summary of key elements of the country strategy for sustainable poverty reduction (for example sectors, governance, participation/consultation, and targets, indicators, monitoring and evaluation).
4. Proposed development agency strategy:

   Issues for the policy dialogue (priorities, responsibilities, performance, governance, etc.).

   Review of relevant "lessons learned" and good practice from inside and outside the agency.

   Components of support (justify in view of national poverty reduction strategy, development agency comparative advantage, relevant capacity strengthening efforts):

   - Pro-poor economic growth: pace and quality.
   - Empowerment, rights and pro-poor governance.
   - Basic social services for human development.
   - Human security: reducing vulnerability and managing shocks.
   - Mainstreaming gender and enhancing gender equality.
   - Mainstreaming environmental sustainability using sustainable livelihood approaches.

   Modes of intervention and their financing:

   - Balance between direct/indirect focus on poor people (including targeting mechanisms), indirect or inclusive actions for broad groups of people including the poor (for example Sector-Wide Approaches (SWAps) and wider structural actions to underpin pro-poor growth.
   - Balance between budget support (general budget, poverty funds, sector support) and project grants or lending taking into account the debt sustainability prospects.

   Co-ordination mechanisms (government, external development agencies, local stakeholders).
5. Policy coherence issues.
6. Country performance indicators (as far as possible taken from a common set of indicators agreed between development agencies and the partner government).
7. Development agency country strategy self-evaluation benchmarks (clear, monitorable and time-bound benchmarks to track implementation).

(출처 : OECD, 2010)

2. 빈곤감소 초점의 개발협력 분야

1) 지원대상 주요 정책 분야

국가와 지역 측면 다음으로, 분야적인 측면에서 빈곤감소 중심의 지원이 가능하다. 특히 수원국이 다음과 같은 정책분야에서의 개혁을 꾀할 때, 빈곤감소 초점에서 공여국의 지원이 필요하다.

- 부패감소와 공공부문관리의 효율성 향상 등 굿 거버넌스(Good Governance)에 대한 지원
- 능력에 기초한 공무원 기용, 공공행정의 질 향상 등 공공서비스 개혁
- 조세, 관세에 관한 법안개혁 및 집행 개선 등 재정관리 개혁
- 공공부분에 빈곤층의 대표성을 증가시키는 등 분권화 실시
- 재산권을 강화시키고 성별과 관련된 편견을 제거하는 방향으로 토지 임대법 개혁
- 전문가 연합회 혹은 인권 단체 등 시민사회의 다원성을 증가시킬 수 있도록 시민사회조직 지원
- 투자에 대한 장벽을 없애고, 금융부문을 강화하며, 공기업을 민영화 하는 등 민간부문 개발

2) 빈곤층 친화적 성장을 위한 주요 분야

빈곤층 친화적 성장을 위해서는 민간기업 개발, 인프라, 농업의 세 분야가 특히 중요하다. [박스 6]은 각 분야에서 주요 아젠다의 변화, 그리고 이러한 아젠다를 다루기 위한 정책적인 방향에 대해서 보여 준다.

〈박스 6〉 친빈곤층 성장관련 주요 분야 및 아젠다

Evolving agendas		Policy responses
From …	*To …*	
Private Sector Development		
Target firms and sectors directly.	Promote enabling environments for pro-poor growth, focusing on market outcomes.	Strengthen the enabling environment, ensuring an improved risk to reward ratio. Any direct firm level support should be non-market distorting.
Informal sector is marginal and temporary.	Informal sector is large, the way from informality to formality is a continuum.	Reduce disincentives to formalisation, facilitate risk taking.
Institutions and processes of institutional change were neglected.	Policy and institutional reforms.	Promote dialogue between the state, the private sector and civil society.
The private sector is one of many stand-alone sectors.	PSD is a central part of a national poverty reduction strategy (PRSs).	Link/merge PSD in wider PRSs focusing on both pace and pattern of growth.
Agriculture		
Focus on commodity production and increasing farm productivity.	Focus on household productivity through diversified production and off farm work.	Build household assets, reduce market-related barriers and expand access to local, national and international markets.
One work location.	Multiple work locations.	Support diversified livelihoods.
Smallholders are marginal.	Reduce risk and vulnerability to increase market participation.	Secure assets (land, water, finance) and mitigate shocks (new forms of insurance).
One size fits all technologies.	Technologies that respond to the very diverse needs of a wide range of small producers.	Target research and development investments to smallholders.
Agriculture is synonymous with the farm.	Agriculture contributes to growth and poverty reduction beginning at the field level all the way to the table.	Promote a holistic approach to rural poverty reduction in country PRSs.
Infrastructure		
Donor driven/project based.	Country-led/programme based.	Co-ordinate and align donor support to country led frameworks.
Infrastructure for growth.	Infrastructure for inclusive growth, involving and benefiting the poor.	Target the poor to improve their access, encourage their involvement and promote their employment, ensure affordability, *e.g.* by use of "smart subsidies".
Finance capital costs.	Greater focus on governance structures and the sustainability of infrastructure facilities; stronger focus on maintenance.	Emphasise cost recovery, improved public operator management and enhanced transparency to address corruption and environmental sustainability.
Private sector fills the gap.	Greater public sector role with support from donors with public private partnerships.	Make aid predictable, apply mix of financial instruments to leverage private sector investment and build capacity in capital and financial markets.

3. 빈곤감소를 위한 원조방식

국별지원은 다양한 원조 양식의 시너지를 살릴 수 있어야 하며, 직·간접적 개입이 균형을 이루어야 하고, 수원국의 요구와 필요에 대한 분석에 기반하여야 한다. 주요 원조 방식은 다음과 같다.

1) 프로그램 원조(Program aid)

재정지원을 효과적으로 할 수 있으며, 거래비용을 낮추고 신속한 지불(Disbursement)을 할 수 있다. 그러나 지원금의 대체가능성(Fungibility)로 크므로, 수원국의 정책틀과 환경이 우수해야 하며, 세계은행이나 IMF의 개혁 프로그램 맥락에 맞추어 지원할 수 있다.

2) 섹터지원(Sector support)

교육, 보건 등 빈곤감소 목적에 초점을 맞춘 통합적인 섹터별 접근법(Sector-Wide Approach)을 활용할 수 있다. 섹터지원은 상당한 제도적인 개혁을 포함하므로 역량개발의 요소가 포함되어야 한다. 또한 주로 섹터프로그램이 중앙정부부처의 책임소관이여서 다부문적 접근을 하는 지방정부를 소외시킬 여지가 있으므로, 국가적 차원과 지역적 차원의 책임에 대한 균형을 맞추어야 한다. 동시에 한 섹터에만 제한되어 있는 것이 아닌 빈곤의 문제를 다루기 위해서는 다부문간 시너지를 추구해야 한다. 또한 섹터지원은 국가 예산과 별도로 존재하는 평행적인 재정 메카니즘을 통해 실시될 수 있으므로, 이에 대한 거래비용을 줄이도록 해야 하며, 원조 실시에 있어 국내외 모두의 책임성을 강화시켜야 하는 것이 관건이다.

3) 지역기반 접근법(Area-based approaches)

1970년대 상향식(Top-down) 통합적(Integrated) 농촌 개발 프로그램의 실패에도 불구하고, 최근 수원국의 정치적 경제적 자유화와 함께 특정 농촌 지역을 대상으로 하는 다부분의 통합적 접근법이 다시 부각되고 있다. 특히 대상지역이 되는 농촌지역은 지방당국의 권한이 충분하고 시장이 개방되어 있어, 이전과 같은 청사진식(Blue-print appraoch) 처방을 필요치 않는다. 이러한 접근법은 빈곤의 다차원성 뿐 아니라, 다양한 섹터와 종합적 접근을 포함하는 지속가능한 생계(Sustainable livelihood)[23]의 관점 다시 관심을 얻고 있다.

---

23) Livelihood as a whole represents "the capabilities, assets and activities required for a mean of living." A livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks, maintain/enhance its capabilities and assets, while not undermining the natural resource base (Scoones, 1998). The latest attempt to confront the issues of rural poverty in as holistic a manner as possible (Ellis, 2000). It challenges the "farming first" mentality and considers the full range of livelihood strategies. Rural poverty reduction is typically structured quite explicitly on sectoral basis while it depends on inter-sector mobility and adaptability. PRSPs do not acknowledge this by encouraging rapid urban and non farm growth in low-income agrarian economies but rather stick to liberal market orthodoxies such as linking farmers to markets.

4) 프로젝트(Project) 지원

공여국들은 단독 프로젝트 방식보다는 국가 기획 예산 틀이나 섹터별 접근법과 연계된 프로젝트를 실시해야 한다. 빈곤감소 및 지속가능한 생계의 측면에서는 서비스 대상자의 욕구와 그들이 처한 빈곤상황에 대한 사정을 하고, 빈곤층을 프로젝트에 참여시켜 그들의 스스로가 가진 상황인식 및 개선방안을 적극 활용하며, 젠더를 프로젝트 사이클 전체에 주류화 시켜야 한다. 빈곤 감소에 초점을 둔 인프라 프로젝트가 되기 위해서는 또한 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

- 기술 : 기계장비보다는 노동집약적 방법을 택할 것. 도로 건설 등의 사업에서 노동집약적 방법은 지역경제 활성화에 도움이 되며 비용도 저렴할 수 있음.
- 지역 : 빈곤층이 다수 거주하는 지역에 지원이 집중되도록 함. 예를 들어 도시 전력화보다는 빈곤층이 대다수 거주하는 고립된 시골지방 전력화 사업이나 슬럼가 인프라 향상 등으로 지역적 타겟을 정하는 것이 더 빈곤 초점이 강하다 할 수 있음[24].
- 초점 : 빈곤층은 넓은 지역에 흩어져 거주하는 경우가 많으므로, 촘촘한 2차 도로를 만드는 것이 높은 질의 도시 내 수송수단을 만드는 것보다 더 중요. 또한 공여국이 지원하는 초기 도로 건립비용보다 수원국 정부가 부담하게 되는 유지비용에 대한 고려 필요.
- 조직 : 인프라 사업은 주로 국가적 차원에서의 필요성과 기술적 타당성을 바탕으로 시작되나, 이 사업이 장기적으로 유지가 되려면 지역차원에서 사업의 필요성 정도를 알아야 함. 따라서 지역주민의 욕구와 우선순위를 파악하고, 이들이 사업 운영의 여러 방안에 대해서 선택하고 관리에 참여할 수 있도록 해야 함.

5) 빈곤층 초점의 개입 프로그램

이밖에 빈곤층 초점의 개입을 실시할 수 있으며, 이는 통합적 식량안보 프로그램, 식량을 위한 근로(Food for Work) 프로그램[25], 빈곤 지역 주민들에 의해 관리되는 사회적 기금(Social Funds), 빈곤층의 소득 창출 가능성을 넓히는 소액금융[26], 역량개발을 위한 기술협력[27] 등을 포함한다.

---

24) 물론 공장 건립 등으로 전력에 대한 수요가 급격히 증가하고, 공장 가동 후에는 전력사용에 대한 요금도 지속적으로 징수가 가능한 도시에 전력화 사업을 추진하면 이로부터 징수되는 세금을 빈곤층의 복지로 사용 가능할 것임. 따라서 이러한 다른 정책적 선택이나 전략들은 목적측면에서 반드시 서로 상충하는 것이 아님.

25) 근로의 대가로 식량을 제공하는 프로그램. 빈곤에 대한 지속적 영향력이 아직 확실치 않다.

26) 그러나 극빈층에 대해서는 서비스 제공이 제한되어 있으며, 빈곤탈출을 할 수 있을 정도로 소득을 향상시키지 못하는 등 제한점이 있다. 또한 지역 특판 물품에 대한 시장을 분석하고 사업기술을 같이 개발시키는 지원이 같이 제공되야 더 영향력이 크다.

27) 협력국의 사회적 서비스 향상을 통한 인적역량, 정책입안 역량 및 프로그램 기획 관리

6) 기타 도구 : 채무변제, 인도적 지원, 지역적 협력 지원

그 밖의 원조 양식으로서 다음과 같은 것들을 활용 가능하다.

- 채무변제 : 빈곤감소에 투자되어야 할 자금이 채무금을 갚기 위해 선진국으로 빠져나가게 되는 것을 막기 위한 과다채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 이니셔티브는 빈곤감소를 위한 다양한 노력중의 하나임. 그러나 DAC 공여국이 실질적인 자금의 유입이 아닌 채무변재만을 지원하고, 이 지원금만큼 다른 원조를 줄이는 경우 빈곤감소 효과가 줄어들 것임. 또한 협력국이 채무변제로 인해 확보한 자금을 국가예산의 일부로 적절히 사용하는지 모니터링 하는 시스템이 필요함.
- 분쟁예방 및 인도적 지원 : 지역시장을 원조 물품으로 포화시켜 지역생산품과 서비스 전달체계를 약화시키는 것에 대해서 주의해야 하며, 지역민들이 구호 사업 관리를 할 수 있도록 역량지원을 해야 함.
- 지역협력 지원 : 이민문제, AIDS, 그리고 토양침식, 사막화 등 자연자원과 관련된 문제 등은 지역적 협력이 필요한 부분으로, 국별전략에 이를 통합시켜야 함.

4. 정책일관성/유기성(Policy coherence)

개도국의 빈곤 감소는 ODA 지원만으로 가능한 것이 아니라, 한 국가의 경제개발을 가능하게 하는 여러 대외 정책에 영향을 받기 때문에 공여국 내의 정책 일관성이 중요하다. 즉 선진국이 수출지원 역량 향상을 위한 개발원조 프로젝트를 지원하면서 다른 한편으로는 개도국 수출품에 대한 무역 장벽을 형성하고 자국 상품의 수출에 대한 보조금을 지급하거나 이주에 대한 엄격한 법률을 적용한다면 이는 공여국의 범 정부적 정책일관성이 떨어진다 할 수 있다. 정책 일관성/유기성이란 정책형성을 하는 다양한 관리 시스템이 함께 작용하는 정책조율(Policy coherence)이나 개별적 정책이 서로 대조되지 않도록 하는 정책 일치성(Policy consistency)보다 한걸음 더 나아간 개념으로, 국제적 빈곤감소 목적을 달성하기 위해 정부 부서와 기관간에 서로 시너지가 되는 정책 행동을 체계적으로 고취하는 것이다. 정책일관성 증진을 위해서는 빈곤감소에의 공약과 책무를 전정부적으로 지키도록 하며, 정부부처 및 기관 간에 실무그룹이나 사안에 따른 TF(Task Force) 등을 수립가능 하다. 이 정책 일관성이 특히 중요한 분야로는 국제 무역, 농업 및 식량 안보, 자연재해 및 환경, 이주, 노동규범, 불법약물 등의 사회 이슈, 거버넌스와 인간안보 및 분쟁 문제 등이 있다.

5. 개발원조 기관의 조직 변화

빈곤감소라는 목적을 공여 기관의 모든 활동 및 모든 조직의 차원에서 주류화 하기 위해서는 원조 조직의 시스템, 구조, 인센티브 및 문화를 변화시킬 필요도 있다.

- 리더십의 역할 : 빈곤감소를 위한 조직의 비전과 전략을 개발하고, 다양한 개발목적들간의 상충성과 보완성에 대해 명확히 해야 함.
- 업무 프로세스 : 프로젝트 심사 과정, 복무규정, 외부용역 및 연구 TOR(Terms of Reference) 등이 빈곤감소 목적과 일치해야 함.
- 기술 : 관계형성을 위한 파트너십 기술, 외교부 직원들의 개발 이슈에 대한 이해 강화, 국별 차원에서의 다학문적인 팀 형성 능력, 빈곤 감소와 관련된 기술과 성과를 가진 직원 고용, 정책개발의 실용성을 담보하기 위해서는 현장경험과 본부에서의 정책분석지식을 고루 갖출 수 있도록 인적자원개발 추진
- 조직 : 단순한 프로젝트 달성의 목적에서 벗어나, 빈곤감소를 주류화 하는 책임을 가진 전문적인 부서 및 담당관(Focal point)을 전사적인 차원의 빈곤감소 목표 달성과 함께 활용. 다학문적 팀과 지식 네트워크도 빈곤감소 영향력 향상을 위한 도구로 활용할 수 있음. 또한 현장의 변화하는 빈곤 환경에 대한 반응력을 높이기 위해 분권화 실시.
- 인적자원관리 : 직원의 성과 관리, 조직의 보상 및 인센티브 시스템, 직원들의 동기와 역량에 영향을 미치는 교육 및 훈련이 빈곤감소 목적과 일치되어야 함.

6. 실용적 도구 활용 : 사전빈곤영향 평가(PIA)

지금까지 공여기관이 빈곤감소를 중심으로 한 정책이 펼치기 위한 방법을 논의하였다. 정책적 차원 이외에 공여기관에서 프로그램과 프로젝트 관리시 실질적으로 활용할 수 있는 대표적인 도구를 소개하면 다음과 같다.

1) 빈곤사회 영향 평가의 목적

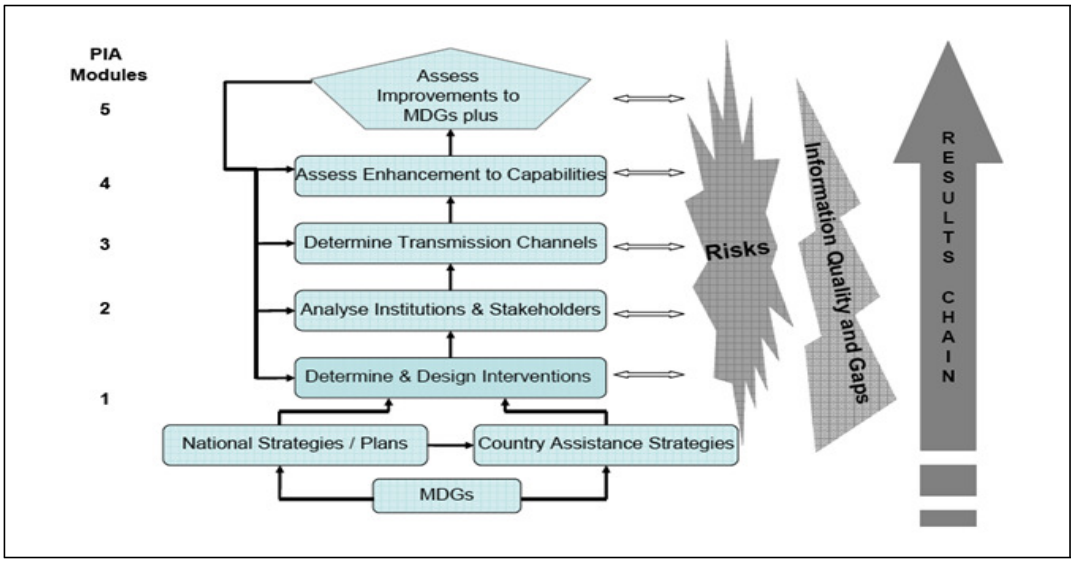
공여국과 수원국이 사용할 수 있는 분석도구로 사전(Ex ante) 빈곤 영향 평가(Poverty Impact Assessment : PIA)가 있다. 이는 공여국과 협력국의 개입 정책, 프로그램 및 프로젝트의 의도된 혹은 의도되지 않은 결과에 대한 정보를 줄 수 있는 사정도구 이다. PIA는 특정 개입전략을 가정(Assumption), 논리적 근거 및 자원분배 측면에서 분석해 볼 수 있게 하며, 궁극적으로 빈곤감소와 빈곤층 친화적 성장에의 효과가 큰 개입전략을 파악할 수 있도록 도움을 준다. 이는 빈곤 및

사회영향 평가(Poverty and Social Impact Analysis : PSIA)의 축소판으로, 정책차원보다는 프로젝트와 프로그램 등 적용 범위가 작으며, 주로 기존 데이터를 이용하는 등 PSIA보다 시간과 비용이 적게 든다[28].

2) 빈곤사회 영향 평가의 분석틀[29]

PIA는 [그림 7]과 같이 5개의 모듈로 구성이 되어있다.

〈그림 7〉 사전빈곤영향평가 분석틀



(출처 : OECD, 2007)

- 모듈1 빈곤과 계획 : 수원국의 일반적 빈곤 상황, 빈곤감소 계획과 같은 국가적 전략과 계획, 국가전략과 개입 프로그램간의 관련성, 그리고 이러한 정보들의 원천(Source)과 질을 다룸.
- 모듈2 이해관계자 및 제도 분석 : 개입 프로그램이 실시되는데 영향을 미치는 이해관계자 및 제도에 대한 분석.
  - 이해관계자 분석은 개입에 영향을 미치거나 영향을 받는 혹은 개입의 직 간접적 타깃이 되는 그룹을 분석. 그룹핑은 성별, 나이, 사회계층, 직업 등이 될 수 있음.
  - 제도분석은 다양한 주체의 상호작용에 영향을 미치는 "게임의 법칙"을 이해하는 것으로 개입은 이러한 규칙을 수정하는 방향이 될 수 있음. 조직 지도(Organizational mapping) 등의 방법 사용 가능.

28) PIA는 2-3주 걸리며 USD 15-40,000이 소요되는 반면, PSIA는 6-18개월이 걸리며 USD 50,000-200,000이 소요됨.
29) OECD (2007), A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment

- 모듈3 전도경로(Transmission Channel) 파악과 그 결과 : 개입 프로그램은 여러 전도경로를 거쳐 이해관계자에게 전달되어 특정한 결과를 낳게 됨. 일차 경로는 개입에 의해 직접적으로 활성화 되는 경로이고, 이차 경로는 이해관계자의 행동 변화의 결과로 인해 촉진되는 간접적 경로임. 6개의 전도경로는 가격(임금 포함), 고용, 공적 민간 자금 흐름 및 세금, 재화와 서비스에의 접근, 권위, 자산이 있음.
- 모듈4 이해관계자 및 프로그램 대상자의 역량 변화에 대해 평가 : 개입 프로그램이 프로그램 대상자의 빈곤탈출을 위해 필요한 역량을 중·단기적으로 향상시켰는지 사정. 여기서 다루는 5가지 역량은 경제적(예 : 소득), 인적(예 : 교육, 보건, 쉼터), 정치적(예 : 인권, 발언권), 사회·문화적(예 : 사회적 문화적 관계에 참여), 보호적(예 : 취약성을 줄이는 보험 및 보호) 역량을 말함.
- 모듈5 MDG와 다른 전략적 목표에 대한 결과 사정 : 개입 프로그램이 MDG와 국가전략/PRS 등에 기반한 다른 보편적이고 고차원적 목적 달성에 기여할지를 평가.

Ⅷ. 결론

본고는 빈곤의 개념 및 현황을 이해하고, 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장을 위한 다양한 접근법과 함께, 공적개발원조를 중심으로 한 빈곤감소 파트너십에 대한 배경지식에 대해서 간략히 논하였다.

참고 문헌

Alkire, S. & Santos, M. E. (2010). Acute Multidimensional Poverty : A New Index for Developing Countries, OPHI Working Paper. No. 38. University of Oxford.

Coady, D. (2003) Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs, International Food Policy Research Institute. Chronic Poverty Research Center

Haslam, P., Schafer, J., & Beaudet, P. (2010). Introduction to International Development : Approaches, Actors and Issues

McKay (2005). Tools for Analysing Growth and Poverty : An Introduction

OECD (2001). The DAC Guidelines : Poverty Reduction

OECD (2006). Promoting Pro-Poor Growth : Key Policy Mesages

OECD (2006a). Promoting Private Investment for Development : The Role of ODA

OECD (2007). Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment

OECD/DAC Povenet 총회(11.3-4.2010) 결과보고

Povnet Mandate 2009-2010
http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34621_46076985_1_1_1_1,00.html,

United Nations (2010). The Millennium Development Goals Report

United Nations Development Programme http://www.undp.org/mdg/goal1.shtml

United Nations Research Institute for Social Development (2010). Combating Poverty and Inequalit : Structural Change, Social Policy and Politics

World Bank (2005). Introduction to Poverty Analysis

World Bank (1999). Voices of the Poor. Volume I.

Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context : Transformative Social Policy Approach

Ilcheong Yi United Nations Research Institute for Social Development(Geneva, Switzerland)

목차

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Defining Social Protection, Social Security, Social Service within Development Context
Ⅲ. Development of Social Policies in Developing Countries
Ⅳ. Universalism and Targeting Approach : A Principle and A Method
Ⅴ. A New Social Policy Approach: Transformative Social Policy
Ⅵ. Conclusion

Ⅰ. Introduction

Despite the emphasis on social protection and social security as human rights, only a small segment of the world's population (only about 20% of the world's working-age population and their families) actually enjoys that right and more than half of the world's population lack any type of protection at all. In sub-Saharan Africa and South Asia, the number of

people with access to even the most rudimentary protection is estimated to be less than 10 per cent(International Labour Organization, 2010). Together with crises of food, energy and climate change, the global economic crisis since 2007 is more likely to worsen the situation in terms of its coverage and the level of benefits due to both global and national financial constraints, in particular in developing countries. Recent research based on fiscal projection data published by the IMF for 126 low and middle income countries shows there will be a further contraction of government spending in 2010-2011 through wage cuts, reduction of subsidies and more targeted schemes of social protection which will inevitably result in the reduction of social protection and social security (Ortiz et al., 2010).

Although increased interest in social protection and social security as a policy approach to reduce poverty and inequality is a recent phenomenon, social security and social protectionas either normative or practical components of development strategy have been consistently emphasized in various documents of the international since the Second World War. Article 25 and 26 of the Universal Declaration of Human Rights (1948) clearly states the right to social services meeting basic necessities such as food, clothing, housing and medical care, and education and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond one's control. Such transfers and services as medical care, sickness benefit, unemployment benefit, old-age benefit, employment injury benefit, family benefit, maternity benefit, invalidity benefit and survivors'benefit were again emphasized as worldwide agreed minimum standards by the Social Security (Minimum Standards) Convention of ILO (No.102, 1952)(International Labour Organization, 1952). The Internationl Covenance on Economic, Social and Cultural Rights reaffirmed the importance of social security and social service in articles 9, 10, 11, 12 and 13(General Assembly of United Nations, 1966).

Given the widespread consensus on the expansion of the social protection and social security, the record of social protection and social security is very much disappointing. Why is the coverage so low and how can we expand social protection and social security? Answers to this question is partly related to how social protection and social security are understood, designed and implemented within a broad development strategy to reduce poverty and inequality. How were the policies of social protection and social security interpreted and introduced in the development discourse? What are the implications of

different social policy approaches to the reduction of poverty and inequality within the context of development? What is the desirable approach to social protection and social security effective in reducing poverty and inequality within a development context?

This paper will address these questions through the examination of the historical evolution of social protection and social security in developing countries, on the one hand, and the efficiency and effectiveness of two contrasting social policy approaches such as universalism and targeting approach, on the other.

II. Defining Social Protection, Social Security, Social Service within Development Context

Definitions and interpretations of the boundary of social security and social protection within the context of development are diverse among scholars and international agencies. For instance the ILO defines social protection as the set of public measures that a society provides for its members to protect them against economic and social distress that would be caused by the absence or a substantial reduction of income from work as a result of various contingencies (sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age, and death of the breadwinner); the provision of health care; and the provision of benefits for families with children. It interprets social protection as much broader and more inclusive than social security since it incorporates non-statutory or private measures for providing social security, but still encompasses traditional social security measures such as social assistance and social insurance (Bonilla Garcia and Gruat, 2003). It is noticeable that education is not included in this definition despite its importance to the development. The definition of the ILO is consistent with that used by the EU, OECD and World Bank.

The definition of social protection by the Asian Development Bank reflecting a regional perspective is much broader and more inclusive since it does not only include social insurance and social assistance policy measures addressing the traditional risks, but also micro and community-based social service programmes and child protection which exists in diverse forms in Asian region. The definition of child conditioned social protection by the UNICEF

has a strong emphasis on the basic human right aspect of social protection and encompasses social assistance and economic support directed at the family or at the individual child and social services including family and community support and alternative care.

This difference, in a sense, is a reflection of socio-economic changes generating new risks which social protection and social security measures are supposed to address. Understanding social protection and social security as dynamic rather than static concepts urges us to define them in the way to deal with the changing nature of social responses to the risks. We, therefore, define social protection and social security as components of social policy which is defined as "collective interventions directly affecting transformation in social welfare, social institutions and social relations" (Mkandawire, 2001). Social welfare encompasses access to adequate and secure livelihoods and income. Social relations range from the micro to the global levels, encompassing intra-household relations of class, community, ethnicity, gender, etc. Social policy is transformative since it concerns not only the protection aspect but also production, redistribution, and reproduction. This definition has an emphasis on the aspect of social policy organizing economic, social and political institutions for reducing poverty and inequality on the one hand, and facilitating economic growth on the other. In our definition, social policy can include all the measures categorized as either social protection, social security or social service as long as they affect social welfare, social institutions and social relations. Depending on the context, you can find strong social policy components deeply embedded in economic policy also. From now on we will employ this definition of social policy including different measures of social protection, social security and social service.

Ⅲ. Development of Social Policies in Developing Countries

After the Second World War, the establishment of the Bretton Woods Institution and new trading regimes resulted in greater policy space for the national governments in the North and the South which allows the national government to approve cross-border movement of capital, determine domestic interest rates, fix the exchange rate of the national currency, and tax and spend as they saw fit to secure national economic objectives.

Within this international context and the rapid economic growth after the War, during the period of the 1950s and 1960s the US and rich countries of Europe and the newly independent countries were all moving towards universalism in the social policy sector. Social insurance began to replace social assistance and became a major social security mechanism in most OECD countries (Townsend, 2007). There was a drastic decline in inequality and poverty and improvement insocial conditions in industrial countries. High rates of employment, income security, and more access to social services were realised in those countries. Both market and welfare mechanisms organised according to universalism contributed to reducing inequality and poverty in the North until the early 1970s.

During the first one or two decades after independence some of the decolonised countries in both Africa and Asia also started expanding social services in particular health, education and water and sanitation and made progress in the improvement of living standards. Although the coverage was limited to only a small segment of population, most development planning had a plan to expand social service with the government budget. The spirit of nation building such as the solidarity and egalitarianism backed the plan to expand social service. Many countries in Asia and Africa such as Burma, the Philippines, Thailand, Ceylon, Ghana, Tanzania, and Western Nigeria, except for the poorest ones in the regions, actually spent a significant share of government expenditure on social service leaning towards universal coverage (Myrdal, 1968, Adesina, 2010).

In Latin America, in the late 19th century, some forms of social protection began to evolve in most countries in the region, particularly in the education and health sector. Also countries such as Argentina, Uruguay, Brazil and Chile developed social transfer and service along with Bismarkian style occupational pensions. Organised labour and socialist organisations and liberal supporters contributed to securing some minimal protection and entitlements for formal sector workers in most countries of the region in the early 20th century and in the corporatist regimes of Argentina, Brazil and Mexico further expanded social rights in the form of various social provisions. By the end of the 1960s, all but the poorest states had established the main planks of social welfare, if at times in skeletal form. Health and education were publicly funded, and social insurance systems covered some categories of formal sector workers. Human capital theory and the “basic needs” approach had a strong influence on the social policy field and most countries in Latin America started rapidly expanding literacy

programmes, primary education, the provision of food to the poor, sanitary works, potable water and affordable housing (Filgueira and Filgueira, 2002). Positive growth rates supported the political inclination to expand social provision. The development of social provision in Latin America during the 1960s and 1970s were so impressive that many countries in the region were placed in the leading group of developing countries in terms of social expenditure, coverage of social provision and human development indicators such as life expectancy and infant mortality(Molyneux, 2007).

The end of the Golden Age of the 1950s and 1960s coincided with the beginning of the dismantlement of institutions of universalism. The 1970s is often described as a crisis in advanced countries, in particular the power houses of capitalism at the time such as the UK and the US which had maintained rapid economic growth and development in social and political dimension. For instance, in the UK struggling with a chronic balance of payments from the late 1960s, the Labour government in office from 1974 to 1979 pursued the strategy of deflating the economy, allowing unemployment to rise, letting average real wages fall and hoping that private investment would restore competiveness instead of extending public control and forcing the pace through public investment. In the US, the key pillars of the postwar social structure of accumulation such as the “limited capital-labor accord”, and the “capitalist-citizen accord” which had guaranteed the recognition of unions and collective bargaining, though limited in big industries, and employment and the social welfare state were dismantled (Bowles et al., 1990). The institutions based on universalism were gradually dismantled and the new institutions based on the “free market” model replaced them.

In developing countries, the dismantlement process was much faster because of the structural weakness of institutions for universalism. For instance, in many African countries, financial resources for economic and social development were not based on the revenues from the domestic market but from the world market. Surplus from primary commodity exports was either used for conspicuous consumption of imported goods by urban elites, the sub-elites in bureaucratic employment and labour aristocrats or the surplus was transferred abroad. This pattern of absorption of surpluses constrained the growth of agricultural productivity and the domestic market and perpetuated the dependence of African economies on the growth of world demand for primary goods (Arrighi and Saul, 1973). The economy of underdeveloped domestic industries and an agricultural sector with low productivity, highly dependent upon

international commodity markets for financial resources, could not provide those countries with the wherewithal to withstand economic crisis in the second half of the 1970s. Authoritarianism relying on the suppression and a very small segment of the society often reinforced disintegration of the society, which accentuated economic failure and dismantlement of social service. In addition, in Africa, the failure of detribalization resulted in persistent instability by ethnic conflict within some countries. The "perverse growth", i.e. growth which undermines rather than enhances the potentialities of the economy for long-term growth, authoritarianism and a disintegrated society were a perfect recipe to drive the rolling back of social transfer and services when there was an exogenous economic crisis (Arrighi, 2002).

In Latin American countries, despite the expanded coverage, most social provision was firmly based on the stratified principle, which is, provision of welfare benefits exclusively to those in the formal sector. In addition, low tax revenues from monopolistic multinational, comprado capital and weak political commitments to redistributive polices ruled out the development of effective, universal welfare systems (Molyneux, 2007, Ferreira and Robalino, 2010). The institutional configuration in Latin America, described as "truncated" welfare states or "conservative-informal", relying on social insurance for those in the formal sector and largely depending on informal arrangements for those in the informal sector, was established during this period and the 1980s consequently saw coexistence of both high social spending and high poverty and inequality across the region because of the exclusion of large portions of the population from any formal social protection coverage (Tulchin and Garland, 2000, Barrientos, 2004, Fiszbein, 2005).

In comparison with Africa and Latin America, many East Asian countries were able to continue both universalistic social policy or more precisely social policy leaning towards universalism in conjunction with rapid economic growth. First of all, the pattern of integration of the economy with the global economy in the region was different from African region. Most successful East Asian economies had strict control on the transfer of surplus abroad. Investment in human capital which they had inherited from their own past including the colonial regime continued despite the low level of available resources. Another factor notable is an abundant surplus labour. Different to Africa, most countries in East Asia had "unlimited supplies of educated labour". Different to Latin American countries, they could successfully combine the educated labour with the capital and natural resource intensive

techniques in the process of adopting western style industrialization, which contributed to creating the bigger formal sector than African and Latin American countries (Arrighi, 2002).

The successful integration of labour into the formal sector was in part due to the intervention of the state into both economic and political spheres. Political intervention into industrial relations and business characterized as suppression, cooptation and negotiation succeeded in maintaining low labour costs but yielding high capital incomes which were directed to invest in industries within countries. It contributed to expanding formal sector work, social insurance for these workers, increasing tax bases and consequently growing the economy(Yi, 2010, Ringen et al., 2011). Although wages on average were low, the income gap was not big. There were also various kinds of direct and indirect measures to enhance living standards of workers and farmers which were provided directly from the state or through the companies. Various types of occupational welfare benefits based on lifelong employment were provided to most workers in both small and big companies. Consistent and strong control on the rice price, which was common in most East Asian countries, to a certain extent could protect both farmers and workers from income insecurity (David and Huang, 1996). Gaps between marginal returns of industry and agriculture were continuously adjusted by this rice price control by the government, which facilitated relatively smooth structural change from an agriculture dominant economy to a manufacturing centered economy. Universal social provision or a move towards universalism in particular in education and health were aimed at covering the industrial workers in urban areas, first, but there were consistent efforts to provide equal access to the rural residents (Kwon and Yi, 2009, Yi, 2010). Increasingly educated workers enabled the introduction of the high tech and value added industrial sector which in turn facilitated higher education in the 1970s, for example in both Taiwan and Korea.

The move towards universalism in both developed and developing countries had a point of divergence due to various international and national structural changes from the late 1970s. The collapse of the Bretton Woods system, the establishment of OPEC, and increasing financial and trade openness were combined with various policy errors to worsen the situation of both economic and social development. The neo-liberalist ideology became dominant at both international and national level political economy as the Cold War system collapsed in the late 1980s. Specific conditions of some countries, such as the transition economies and the countries mainly trading with Soviet economy such as Finland, resulted

in them experiencing a second wave of structural shock in the 1990s. With rapid technological change and a dismantled Fordist system of production, in most advanced economies full employment industrialization began to be replaced by the twin process of de-industrialisation and tertiarisation of industry. Preconditions and policy tools for Keynesian style demand-driven macro-economic management became gradually dismantled. The fiscal deficit suffered by many advanced countries strengthened the argument for the retrenchment of the welfare state. This affected the international aid strategy of developed countries and the national development strategy of developing countries.

Exaggerated fear of or a real fiscal deficit resulted in policy measures to reduce the public provision of social services. Many developing countries began to unravel the various forms of social protection measures which had been established within the contexts of the developmentalism, socialist ideology and nation building(Mkandawire, 2005). The imposition of conditionality attached to loans to developing countries by the international financial institutions accelerated the unravelling process.

Different types of unravelling processes are discernable. Firstly, there was a group composed of those developing countries following broadly a liberal strategy based on the privatization of social insurance, a reduced public social safety net, a shift towards targeted means-tested assistance, and a free market bias in labour market regulations such as most countries in Sub-Saharan Africa and East-Central Europe and some Latin American countries. Welfare systems of the countries in Latin America andin particular Sub-Sahara Africa were still underdeveloped when they had a severe financial crisis in the late 1970's and 1980's. International financial institutions imposed stabilisation polices to these countries, which contributed to dismantling existing key welfare programmes, already poor both in terms of quantity and quality, through the cutbacks in public expenditure and privatisation of social service. This was also accompanied by dismantling the social safety nets invisible in terms of social expenditure but vital to the well-being of the poor such as price subsidies and control.

Dismantling public social services through privatisation did not contribute to either fiscal soundness or social development in most cases. Money from the government coffer was continuously directed to the private sector to generate incentives for investment from the private sector or to appease a small segment who could afford the costs of private services

and appropriate public subsidies to private services. Unequal power relations played a role in increasing economic and social inequality. For example, the beneficiaries of patronage insurance schemes in Chile were powerful enough to get subsidies attached to their private schemes and consequently increased the fiscal burden and inequality by transferring the burden to the non-beneficiaries in the forms of taxes (Esping-Andersen, 2000).

The ex-communist countries' initial reaction to the transition was to cushion the shock with various social protection and social security measures. Generous unemployment insurance was introduced and industrial redundancies were countered with attrition and early retirement. However, dramatic fall in revenues, coupled with unexpected levels of unemployment and income loss resulted in the collapse of the existing social security system and a uniform shift towards targeted means-testing(Esping-Andersen, 2000). The quality of public social service significantly deteriorated through the lack of investment and the exodus of health personnel to the private sector. The poor had more difficulties in getting access to public services because of the introduction of user charges, also common in the developing countries in Africa (Konate and Kanate, 2005, Menash, 2005, Kida and Mackintosh, 2005).

Those countries following heterogeneous policies under the pressure of structural adjustment from international financial organisations such as Brazil, Argentina and Costa Rica form a distinct group. They selectively adopted the policy recommendations from international financial institutions and took some steps towards strengthening their public social safety nets and adopting a fairly universalistic approach in organising welfare system. Thus, Brazil has created the legal foundations for a universalistic welfare sate, in particular the health and education sector. Argentina adopted pension reform with part of the new system modelled after the Chilean case but maintained a universal basic pension. Costa Rica has advanced further than any other Latin American country in the extension of a welfare state inspired by the social democratic principles of universality and equity (Huber, 1996). Brazilwith targeted conditional cash transfers praised as the most successful case by international financial institutions shows the importance of research for welfare programmes within a broad economic, social and political context because Brazil's democratisation, active participation of civil society and universalisation of health and education services are the context where the targeted conditional cash transfer programme is situated. The fact that the targeted conditional cash transfer was originally considered as a first step towards universal citizens' income is

also noticeable in the research of universalism (Bastagli, 2008). As a case under a different type of international pressure, Iranian policy which replaces fuel subsidies with universal cash transfer can also be categorised as a case of this group(Tabatabai, 2010).

There have also been cases with heterogeneous policy responses such as many countries in East Asia. Beginning with a strong informal welfare system of families, relatives and communities on the one hand, and a long tradition of education on the other, in such countries as South Korea and Taiwan, occupationally segmented social insurance schemes were developed and universal welfare in terms of coverage was achieved after democratisation. The role of government as financier in terms of its share of finance, although very low against the average of other OECD countries, varied depending on the insurance and service schemes for segments of society such as formal workers, farmers, self-employed and informal workers. Negotiated democratisation between the outgoing authoritarian elites and incoming democratic force, in particular in the cases of Taiwan and Korea, played a significant role in expanding the coverage of social insurance and services and consequently achieving universal coverage (Yi, 2010). Dynamic economic growth, active civil society and trade unions contributed to organising labour market, social transfer and social service system on the universal principle.

In the late 1990's, when concern about growing poverty and inequality increased, social policy was brought back as one of main policy approaches to reduce poverty, even in the agencies which had initiated the structural adjustment programme responsible for the accelerated unravelling process of social protection and social security programmes. The return, however, was in a very much residual form. The role of the private sector in the provision of social security and social service was emphasised as against the public sector on the one hand, and the targeting approach became the guiding principle of or at least a key important component of social policy, on the other.

Ⅳ. Universalism and Targeting Approach : A Principle and A Method

The history of social policy development in developing countries shows diverse approaches of social policy to reduce poverty and inequality. How different are they and what is the desirable approach of social policy in terms of the reduction of poverty and inequality? We will address these questions by examining universalism as an organising principle of social transformation on the one hand, and the targeting approach and commercialisation of social services, the major institution and predominant trend of the current development strategy to reduce poverty and inequality, on the other.

1. Universalism as an Organising Principle of Social Transformation

Most debate on universalism and the targeting approach in developing countries revolves around the eligibility criteria or allocation of benefits and services of each approach. In these debates, universalism denotes the idea of benefits and services being made available to an entire population as a social right while the targeting approach or selectivity infers the idea of benefits being made available on the basis of individual need determined by administrative discretionary measures such as a means test (Gilbert and Specht, 1974).

This usage of the term “universal” is in stark contrast with those architects of universal social insurance and services such as Titmuss and Beveridge in Britain, Möller and Wigforss in Sweden, and Zeuthen and Steincke in Denmark during the formative period of welfare states after the Second World War(Tilton, 1979, Esping-Andersen and Korpi, 1987, Reisman, 2001). To those, universalism was an organizing principle of social transformation which was manifested in the form of the welfare state. The eligibility criteria or coverage was just one of the indicators reflecting the social reform they envisioned. The major concern of universalism in their mind was how to re-organise production, redistribution, protection and reproduction within democratic polity. What they wanted to rid from society through this structure was not only poverty but various kinds of deprivation in economic, social and political spheres,described as evils in Beveridge’s seminal report. Social protection measures, be they social insurance or social assistance, were only a part of this social transformation aiming at a society free from the political, social and economic evils of society.

Social transformation based on universalism came from the recognition that society should not allow the social costs to be disproportionately borne by only some members of society. Following the recognition that the causes of individual misfortune resulting from social progress cannot be attributed to the individual alone, the idea developed that society as a whole should pay the price for some people bearing part of the cost of other people's progress(Titmuss, 1968). Those who could not earn an adequate income due to unemployment, retirement and illness, and had to rely on families and communities due to demographic change, it was now argued, would have their needs addressed by society collectively.

Universal social insurance and social services were the policy tools to make members of society benefiting from the society pay the costs of the progress. Expanded coverage, be they social security or services, alone could not be the sole factor to achieve universalism, since the most important parameter was whether the whole institutional configuration of society was designed and implemented in the way to actually pay the bill for those who bore the costs of the economic and social changes which benefited society as a whole. It was universal not only because everybody had entitlementbut also because everybody with an adequate income should pay for the costs, which was the real meaning of collective responsibility. Within this context, redistribution was an integral component of universalism, since the costs of social progress was not evenly distributed, i.e. it fell disproportionately on the poor and the vulnerable and there should be redistributive measures to pay for the poor and the vulnerable. For this collective responsibility and imperative of redistribution to be realized as policies through the political process, there should be political, social and economic incentives to all the members of society, in particular those actually paying the bill.

Strong policy pursuit for full employment played a significant role in reducing disincentives to pay for the costs of universal social protection, in particular social security for unemployment. Those arguing for universalism during the formative period of welfare states either assumed full employment and economic development generating jobs or emphasized the need for them. The policies, be they economic or social, were organized in such as way as to increase employment or to avoid adverse labor market incentives. It is well known that Beveridge, who was very much supported by Keynes, had a very optimistic view of full employment based on the experience of the war-time employment rate. In the same vein, Swedish social democrats did not hesitate to co-operate with capitalists to increase employment

after the Second World War (Tilton, 1979, Townsend, 2004). Economic growth based on job creation which secured resources for the state to distribute welfare benefits and services was an integral component of universalism.

In the countries pursuing universalism in social protection and social security, there were mechanisms of social dialogue between the capital and the labour which generated economic incentives for universalism to both parties. Capitalists could get the benefits from the stability of the economy through the regulation of the labour market and products market by making concession to the extent which their reasonable profits were not greatly reduced while labour could get the job security and enhancement of living standards. Within the context of Keynesian demand-driven macroeconomic management, this mechanism provided policy makers with a framework of the main policy tools in the economic sphere, in particular in fiscal and labour market policy. A centralised coordination mechanism to regulate the labour market was developed and politics was shaped along the line of representation of interests of capital, workers and farmers (Tilton, 1979, Townsend, 2004).

The system of universal social security funded by tax or contribution was regulated by government's intervention into the functional distribution of income through various policy measures. Governments intervened into various areas such as industrial relations, industrial and trade policy to sustain the level of income of workers as a whole, the major revenue base of the universal social provisioning. Intervention into ownership and control of assets (including both physical capital and labour skills) and taxation of personal income and wealth were another policy corrective of functional income distribution. Together with the legislations on the social provision themselves, these interventions also affected the size of social security and service benefits through the control of the size of resources for social security and service. Protectionist measures in international trade were also closely related to welfare state arrangements since they critically affected the market incomes (and the size of benefits) of workers and farmers depending on the position of the country in the world trade system (Castles, 1996, Stephens, 1996).

The systems of social welfare provision such as tax-based finance and public provision should be designed and implemented along with a social planning for full employment and redistribution. Values such as social cohesion and equity and the resources to make welfare

provision affordable and available to all were realized in policies across the sectors, not only in social protection and social security. The goal of these policies was to reinstate those who had been victimized during the process of development back to the positions where they could exert their potentials through the minimum but adequate social services on the one hand, and gainful employment on the other. As such, universal social provision of benefits and services was not the result of the intervention into social protection and social security alone but also the interventions into economic sphere such as production and distribution of functional incomes.

Being a comprehensive framework of social transformation, often labeled the welfare state, universal social transfers and services were clearly recognized as investment as well as consumption. Improved levels of living are a pre-condition for higher labour input and efficiency which were favourable to rising productivity, which some countries already experienced through various battles and wars. In this light, universal social provision of benefits and services were considered to be the best institutional arrangements for increased productivity and efficiency as well as the reduction of poverty and equality.

2. Universalism vs. Targeting in the Social Protection, Social Security and Social Service

As we have seen in the previous section, since the late 1970s, in both developed and developing countries, the principle of social provision of social transfers and services shifted from universalism to targeting in the midst of a shift in ideology towards neo-liberalism with its emphasis on individual responsibility for individual misfortune and the limited role of the state on the one hand,and a spreading fiscal crisis on the other. One of the significant changes within academic discourse with regard to this policy shift was that the discourse on social protection and social security was narrowed down from a long-term transformative planning questioning how to organise a whole society to a highly technical question of how to distribute benefits and costs.

Targeting as a principle of distribution of benefits and costs has two tasks; identifying those responsible for their own misfortunes and reducing “social wages” or “social costs” by

excluding the non-poor. The argument that universal social protection and social securityis costly and ineffective in reducing poverty often leads to the emphasis on the social safety net which the so called “pro-poor” policies also enthusiastically pursued. “Well targeted transfers” and “safety nets” became major instruments for poverty reduction within the frameworks of “pro-poor growth” and “new managerialism”.

In theory, targeting schemes, through various ways to identify the poor ranging from simple self-targeting models to more complicated poverty mapping models through means testing, can allocate limited resources earmarked for social transfers to a designated subgroup of the population, generally excluding those not in need. Therefore, it can concentrate resources on the poor. Based on this theory those proponents for targeting schemesargue that it can improve efficiency in delivering benefits and services to the poor and therefore reduce the high leakage of resources found within universal schemes. They also argue that targeting is much more progressive, i.e. more redistributive in favour of the poor, than universalism because the benefits are concentrated in the poor.

A lot of theoretical and empirical evidence challenges thearguments for the targeting approach. Firstly, there is the cost effectiveness argument. Although comprehensive data on the costs involved in the identification of the poor and the monitoring of various types of irregularity in delivering and receiving benefits, many researchers agree that targeted programmes are far more costly than universal programmes since identifying the poor in developing countries demands a lot of resources (Smith and Subbarao, 2003). The process of identifying the poor requires extra resources such as the costs for continuously updating tools for the identification of the poor and for fraud control. Using more advanced tools to identify the poor such as computerized database and magnetic card system in Brazil would minimize errors but would also further increase costs (Dutrey, 2007).

[Table 1] shows that the efficiency of targeted schemes is the same as that of universal schemes when taking into account a standard ratio of leakage and under-coverage of a successful targeted scheme as in the cases of Example 3 and 4 and when including all the poor. Adding the administrative cost of the target group identification and transferring will further reduce the efficiency of the targeted schemes compared to universal schemes.

〈Table 1〉 Simulations of efficiency

Form of provision	1st quintile	2nd quintile	3rd quintile	4th quintile	5th quintile	"targeting efficiency"	Benefit per poor individual	Under-coverage (%)	Leakage (%)
1. Universal	200/4	200/4	200/4	200/4	200/4	1.0	50	0	0
2. Ideally Targeted	500/4	500/4	0/4	0/4	0/4	2.5	125	0	0
3. "Standard" leakage : all poor coverage	340/4	340/4	200/4	100/4	20/4	1.7	85	0	If 32
"Standard" coverage	500/2 (0/2)	500/2 (0/2)	0	0	0	5	250(0)	If 50	0
"Standard" leakage: "Standard" coverage	340/2 (0/2)	340/2 (0/2)	200	100	20	3.4	170(0)	If 50	If 32
4. Bolsa Familia(2004)	255/1.96 (0/2.04)	255/1.96 (0/2.04)	303	155	32	5.2	130(0)	59	49

This calculation is based on the assumption that a fixed budget of 1000 units are allocated for social programmes and given that there are four people in each quintile group. Source: (Dutrey, 2007, Soares et al., 2007).

Secondly, the accuracy of targeting has been consistently controversial. It has been criticized that due to information gaps and insufficient data for defining the poor, accurate targeting cannot be achieved. Misreporting also leads to exclusion errors (under-coverage) and inclusion errors (leakage). Even those targeting schemes praised by UNESCO, the IMF and World Bank as "success stories" in terms of their targeting accuracy such as Bolsa Escola and Bolsa Familia of Brazil (which are cash transfers conditional on school attendance and vaccination), the Subsidized Health Insurance Regime (SHIR, health social assistance) of Colombia, and the conditional cash transfer of Progresa (later called Oporunidades, a poverty alleviation programme) of Mexico, all suffer from a substantial under-coverage rate which excludes those people in need who should be covered (Dutrey, 2007, Soares et al., 2007).

Thirdly, redistributive effect of targeting schemes. Much-cited report on targeting by Coady et al (Coady et al., 2004), a major reference for those supporting targeting schemes, showed that the median targeting programme transferred 25 per cent more to poor individuals than a universal programme based on their evaluation of 122 antipoverty targeting interventions in 48 countries in various parts of the world. However, there are serious weaknesses in

these findings. According to the report itself, up to 25 per cent of all targeting schemes have proven to be regressive, transferring fewer resources to the poor than under universal schemes. In these cases, what was initially designed to target the poor, in practice, has ended up targeting resources to the non-poor, i.e. “inclusion error”. In addition, the countries with low gross domestic product had less number of successful targeting schemes. The vast majority of the best performers in the study are located in the least poor countries. The so called successful schemes with 25 per cent more benefits to the poor did have problems too. Since they reported targeting efficiency included only those poor receiving benefits, and not all of the poor, there is a high possibility that a vast majority of the poor was excluded from these schemes (Dutrey, 2007). It is partly supported by the report on one of the most successful targeting schemes, Bolsa Familia which reports 44 per cent of the eligible families were not covered by the scheme in 2006 (Soares, 2010).

Despite the significant number of the eligible poor excluded from the scheme, most targeted schemes place a strict focus and priority on preventing leakages, i.e. benefits to the non-eligible. Being placed just above or below the poverty line under these circumstances means that access to benefits is not guaranteed. This may undermine the feeling of being involved within a society and promote the deceitful behaviour of individuals against society such as benefit fraud. Problems related to cheating, arbitrariness and discrimination are more associated with targeted schemes than universal schemes (Kumlin and Rothstein, 2005). Targeted schemes intensify the feelings of those above the poverty line to be either excluded from the society when they could not benefit from the scheme or guilty to other fellow members when they cheated. For those below the poverty line, the fears to be excluded when they receive benefits or feelings treated unfairly when they could not receive benefits increase. As a result, the experience of stigmatization and social division is common to all. The resulting discriminatory effects of the targeted approach is therefore the worst one we get in the development context because it creates divisions even among the poor. It withholds resources from some of the poor and concentrates them on what becomes a “privileged poor”, who are often the most easily accessible either administratively or culturally (Dutrey, 2007).

Finally, but not the least, there is the issue of the sustainability of the targeting scheme. A targeting scheme is less likely to be politically sustainable since the support of middle class for targeted scheme is easily lost during recession on the one hand, and the poor who are

politically weak in most cases cannot form a strong political force to maintain targeting scheme, in particular during political and economic crisis.

3. Commercialisation of the Provision of Social Transfers and Services

The dominance of neo-liberal policy trend emphasising privatisation and small government during the 1980s and 1990s had a significant impact on social protection and social security, in particular the social service sector. These reforms were advocated to improve efficiency by bringing in choice and competition through various forms of public and private mix in finance and delivery. The governments of developing countries commercialized basic social services through a variety of cost recovery measure such as vouchers and user charges. Contracting out the management of basic social services from public to private providers was also one of the commercialization measures. Such factors as lack of government resources, low-quality public provision and pressure to liberalise economy resulted in the private sector's growing role in social service provisions (Mehrotra and Delamonica, 2007). The reforms were pursued in most advanced countries and almost all developing countries heavily dependent upon international donors (Independent Evaluation Office, 2003). The statistics show that this neo-liberal reform negatively affected the general health and education standards in these countries. The social indicators which had been significantly improved between 1960 and 1980 in many developing countries, particularly in Sub-Sahara Africa region, were reversed during the 1980s (Adesina, 2007).

- Underfunded public sector and commercialization of the social services were the main causes of the declining health and education outcomes. The lack of government investment in the social service reduced the size and deteriorated the service of the public sectors. The area with poorer infrastructure where poverty is usually concentrated suffered most from the decreasing public services. Health professionals and teaching staff moved from the public sector to the private sector for better salaries and working conditions, either within or outside the country. The reduced availability of service and low quality of public sector service provision such as staff with poor qualification, overcrowded classrooms and long queues for the treatment or the perception of such inadequancy led people to go without services or opt out for private service providers which put more financial burden on the users than the public service (Konate and Kanate, 2005). Much worse was that

the increasing private sector at the expense of the public sector did not always result in high efficiency and quality of service in private sector in return(Mills, 1997, Menash, 2005, Bennett, 1997, Bennett and Tangcharoensathien, 1994).

- The commercialization of service such as the introduction of school fees and out-of-pocket payment has worsened equity in service provisions. Poor families sending their children to schools suffered from the direct and indirect costs and children from poor families recorded high drop-out rates even at the primary level education. The most serious effect in health sector was that services were refused on account of inability to pay, and illness went untreated because of the financial burden because of high out of pocket payment.

- The impact of neoliberalism on social servicesat the global level is also noticeable. As a result of globalization and the domination of free trade ideology, the newly established international trade regime headed by the WTO began to profoundly influence health and education policies. In developing countries, health policy related to physical and human resources is increasingly affected by trade agreements such as the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) agreement and the General Agreement on Trade in Service (GATS) (Sun, 2005, Chaudhuri, 2005). Although the long-term effect of TRIPS and GATS is debatable, it is difficult to deny that the current framework of TRIPS and GATS is reinforcing inequality between countries.

V. A New Social Policy Approach : Transformative Social Policy

Social policy had not had a place in the development discourse until recently since it has been considered an unattainable luxury for developing countries or incompatible with low-income contexts. Poor results of neo-liberal strategy in terms of the reduction of poverty and inequality facilitated the return ofsocial policy as a main component of development strategy since the 1990s but as a residual form such as safety net. The retrenchment of the public sector, the expanding private sector, the less regulation of the state and the targeting approach were the main features of the returning social policy and had a negative impact on the reduction of poverty and inequality.

Then what is the desirable social policy approach to reduce poverty and inequality? “Transformative Social Policy (hereafter TSP)” which has been employed by many researchers including UNRISD is an approach addressing various problems of the current social policy approach. One of the fundamental assumptions differentiating TSP from other approaches is regards the relationship between the social and the economic. Neo-liberal thinking assumes that the economic is autonomous from the social and only the market mechanism can provide the ultimate solutions to various economic and social problems. Despite varying degrees of confidence in the role of market, this line of thinking mainly considers social policy only complementary to the economic policy.

In contrast to this, TSP approach is based on the assumption that the economic is deeply embedded in the social, and the capitalist economy doesnot mean exclusively market economy but an entity composed of diverse forms of economies such as gift-giving and moral economies which are based on solidarity, obligation, respect and harmony as well as market economy. This perspective shares in common with Polanyian view that within capitalist society, the market economy is one of many economies existing within society (Polanyi, 1944, Scott, 1976). Within the TSP approach, the market economy is not an autonomous and self-regulating mechanism. Many studies, in particular studies in the discipline of economic anthropology show economic behaviour and economic relations are affected by various interpersonal and social relations in a variety of ways. Social relations such as tribes, castes and kinship in developing countries in particular have acted as filters for the spread of market mechanisms, causing important variations in patterns of development of market economy (Brohman, 1995).

Within the TSP approach, despite its concern with poverty and inequality, the ultimate function or impact of social policy is not confined to supporting those casualties whose needs have not been met by the market economy. Its purpose is to address the collective risks of society composed of many economies affected by economic, social and political relations. Social policy within this context, therefore, needs to be concerned with the production of power and resources, protection of the vulnerable in terms of power and resources, redistribution of wealth and power, and reproduction of human and environment. Within the TSP approach social policy is a measure to organise the social, economic and political relations contributing to social transformation based on universalism. It is in line with the

recognition of one of the welfare states architects, Richard Titmuss, that what universal social insurance and social services provided was not only the benefits per se which can be provided out of either charity or obligation but the transformation reinstating the victims of economic and social change of society as a full member of the society(Titmuss, 1968). TSP with its analytical focus on the institutional relations between and within the political, economic and social spheres at various levels and its goals to change the relationships of people and institutions for social cohesion and solidarity can offer a great advantage to research on a system of economic growth, thick democracy, and poverty reduction. Politics has a great importance in this approach since the intensity and comprehensiveness of the linkages between policy boundaries and of institutions across these dimensions are dependent upon a complex interplay of forces unique to each country(Mkandawire, 2004).

Ⅵ. Conclusion

From this review of the evolution of social policy in the name of social protection, social security, and social service, we can learn that social policy was not only a protective measure but a set of public policies which intervened in production, redistribution, protection and reproduction and played a critical role in facilitating economic growth as well as combating poverty and inequality. It was understood, designed and implemented within a broad policy framework for social transformation which can consequently reduce poverty and inequality rather than a policy framework specifically aiming at the poverty per se (social protection).

One of the policy lessons with regard to social protection and social security would be that achieving universal coverage, which is widely agreed to be the essential component of the anti-poverty strategy, can only be realised through the intervention of the state into production, redistribution and reproduction as well as protection. It reconfirms the importance of comprehensive and holistic approach to social policy to reduce poverty and inequality.

The transformative social policy approach based on the universalism principle which intervenes into all the major functions of society such as production, redistribution, protection and reproduction would be the one approach capable to address the problems of current dominant approach of social policy, privatization and targeting in developing countries.

Bibliography

ADESINA, J. 2007. In Search of Inclusive Development: Introduction. In: ADESINA, J. (ed.) Social Policy in Sub-Saharan African Context. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

ADESINA, J. 2010. Transformative Social Policy and the Return to Wider Vision : Re-reading Theory and History. The International Sociological Association World Congress. Gotheborg.

ARRIGHI, G. 2002. The African Crisis. New Left Review, 15, 5-36.

ARRIGHI, G. & SAUL, J. 1973. Essays on the Political Economy of Africa, New York, Monthly Review Press.

BARRIENTOS, A. 2004. Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime. In: GOUGH, I. & WOOD, G. (eds.) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.

BASTAGLI, F. 2008. The Design, Implementation and Impacts of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Familia. PhD, London School of Economics and Political Science.

BENNETT, S. 1997. Private Health Care and Public Policy Objectives. In : COLCLOUGH, C. (ed.) Marketizing Education and Health in Developing Countries: Miracle or Mirage. Oxford: Clarendon Press.

BENNETT, S. & TANGCHAROENSATHIEN, V. 1994. A Striking State-Politics, Economics and Private Health Care in Thailand. Public Administration and Development, 14, 1-17.

BONILLA GARCIA, A. & GRUAT, J. V. 2003. Social Protection A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development. Geneva: ILO.

BOWLES, S., GORDON, D. M. & WEISSKOPF, T. E. 1990. After the Waste Land : A Democratic Economics for the Year 2000, New York, M.E. Sharpe, Inc.

BROHMAN, J. 1995. Universalism, Eurocentrism, and Ideological Bias in Development Studies : From Modernisation to Neoliberalism. Third World Quarterly, 16, 121-140.

CASTLES, F. 1996. Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) Welfare States in Transition. London : Sage and UNRISD.

CHAUDHURI, S. 2005. Indian Phamaceutical Companies and Accessibility of Drugs under TRIPS. In : MACKINTOSH, M. & KOIVUSALO, M. (eds.) Commercialization of Health. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

COADY, D., GROSH, M. E. & HODDINOT, J. 2004. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Washington, D.C. : World Bank.

DAVID, C. & HUANG, J. 1996. Political Economy of Rice Price Protection in Asia. Economic Development and Cultural Change, 44, 463-483.

DUTREY, A. P. 2007. Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

ESPING-ANDERSEN, G. 2000. After the Golden Age? Welfare State Dilemma in a Global Economy. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. London: Sage and UNRISD.

ESPING-ANDERSEN, G. & KORPI, W. 1987. From Poor Relief to Institutional Welfare States : The Development of Scandinavian Social Policy. In: ERIKSON, R. E. (ed.) The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research. New York: M.E. Sharpe, Inc.

FERREIRA, F. & ROBALINO, D. 2010. Social Protection in Latin America. Washington, D.C.: The World Bank.

FILGUEIRA, C. H. & FILGUEIRA, F. 2002. Models of Welfare and Models of Capitalism : The Limits of Transferability. In : HUBER, E. (ed.) Models of Capitalism : Lessons for Latin America. Pennsylvania : The Pennsylvania State University Press.

FISZBEIN, A. 2005. Beyond Truncated Welfare States : Quo Vadis Latin America? Washington, D.C. : The World Bank.

GENERAL ASSEMBLY OF UNITED NATIONS. 1966. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights [Online]. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. [Accessed December 10 2010].

GILBERT, N. & SPECHT, H. 1974. Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc.

HUBER, E. 1996. Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models. In: ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) Welfare States in Transition : National Adaptations in Global Economies. London: Sage and UNRISD.

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE 2003. Evaluation of the Prolonged Use of IMF Resources. Washington, D.C. : Independent Evaluation Office, IMF.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. 1952. The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No.102) [Online]. Geneva: International Labour Organization,. Available : http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/legal/legal.htm [Accessed December 9 2010 2010].

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION 2010. World of Work Report 2008. Geneva : International Labour Organization.

KIDA, T. & MACKINTOSH, M. 2005. Pubilc Expenditure Allocation and Incidence under Health Care Market Liberalization : a Tanzanian Case Study. In : MACKINTOSH, M. & KOIVUSALO, M. (eds.) Commercialization of Health. New York : Palgrave Macmillan.

KONATE, M. & KANATE, B. 2005. Commercialization of Health Care in Mali : Community Health Centres, Fees for Social Service and the Rise of Private Providers. In : MACKINTOSH, M. & KOIVUSALO, M. (eds.) Commercialization of Health Care. New York: Palgrave Macmillan.

KUMLIN, S. & ROTHSTEIN, B. 2005. Making and Breaking Social Capital : The Impact of Welfare State Institutions. Comparative Political Studies, 38, 339-365.

KWON, H.-J. & YI, I. 2009. Economic Development and Poverty Reduction in Korea : Governing Multiple Institutions. Development and Change, 40, 769-792.

MEHROTRA, S. & DELAMONICA, E. 2007. Eliminating Human Poverty, London and New York, zed Books.

MENASH, K. 2005. International Migration of Health Care Staff : Extent and Policy Responses, with Illustration from Ghana. In: MACKINTOSH, M. & KOIVUSALO, M. (eds.) Commercialization of Health. New York : Palgrave Macmillan.

MILLS, A. 1997. Improving the Efficiency of Public Sector Health Service in Developing Countries : Bureacratic versus Market Approaches. In : COLCLOUGH, C. (ed.) Marketizing Education and Health in Developing Countries: Miracle or Mirage. Oxford : Clarendon Press.

MKANDAWIRE, T. 2001. Social Policy in a Development Context. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development.

MKANDAWIRE, T. 2004. Social Policy in a Development Context: Introduction. In : MKANDAWIRE, T. (ed.) Social Policy in a Development Context. New York : Palgrave Macmillan.

MKANDAWIRE, T. 2005. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Social Policy and Development Programme Paper. Geneva : UNRISD.

MOLYNEUX, M. 2007. Change and Continuity in Social Protetion in Latin America. Geneva : UNRISD.

MYRDAL, G. 1968. Asian Drama, New York, Pantheon.

ORTIZ, I., CHAI, J., CUMMINGS, M. & VERGARA, G. 2010. Prioritizing Expenditure for a Recoverty for All. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper ed. New York : UNICEF.

POLANYI, K. 1944. The Great Transformation, New York, Holt, Rinehart.

REISMAN, D. 2001. Richard Titmuss Welfare and Society, Basingsoke and New York, Palgrave.

RINGEN, S., KWON, H.-J., YI, I., KIM, T. & LEE, J. 2011. The Korean State and Social Policy, Oxford, Oxford University Press.

SCOTT, J. 1976. The Moral Economy of the Peasant, Haven, Yale University Press.

SMITH, W. & SUBBARAO, K. 2003. What Role for Safety Nets in Very Low Income Countries? Washington, D.C.: The World Bank.

SOARES, F., RIBAS, R. & OSORIO, R. 2007. Evaluating the Impacts of Brazil's Bolsa Famila : Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. Brasilia : International Poverty Centre.

SOARES, S. 2010. Targeting and Coverage of the Bolsa Familia Programme : What is the Meaning of Eleven Million Families. Brasilia : International Policy Centre for Inclusive Growth.

STEPHENS, J. D. 1996. The Scandinavian Welfare Staes: Achievements, Crisis, and Prospects In : ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) Welfare States in Transition. London : Sage and UNRISD.

SUN, Q. 2005. The Interactions between Social and Commecial HealthInsurance after China's Entry into the World Trade Organiszation. In : MACKINTOSH, M. & KOIVUSALO, M. (eds.) Commercialization of Health Care. Basingstoke and New York : Palgrave Macmillan.

TABATABAI, H. 2010. The “Basic Income” Road to Reforming Iran's Subsidy System. the 13th International Congress of the Basic Income Earth Network. Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo, Brazil.

TILTON, T. 1979. A Swedish Road to Socialism: Ernest Wiigforss and the Ideological Foundations of Swedish Social Democracy. The American Political Science Review, 73, 505-520.

TITMUSS, R. 1968. Commitment to Welfare, London, Allen and Unwin Ltd.

TOWNSEND, P. 2004. From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fall of Keynsian Influence on Social Development. In: MKANDAWIRE, T. (ed.)Social Policy in a Development Context. Basingstoke and New York : Palgrave Macmillan.

TOWNSEND, P. 2007. The Right to Social Security and Natioanl Development : Lessons from OECD Experience for Low-income Countries. In : INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ed.). Geneva : International Labour Organization.

TULCHIN, J. & GARLAND, A. 2000. Social Development in Latin America : the Politics of Reform, Boulder, CO., Lynne Reinner Publishers.

YI, I. 2010. Development of Health System in Taiwan and South Korea. International Sociological World Congress. Gotheborg.

지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력

한재광 ODA Watch 사무국장

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 빈곤감축을 위한 국제개발협력의 역사적 흐름과 시민사회
Ⅲ. 빈곤감축을 위한 국제 시민사회의 주요 활동 동향
Ⅳ. 결론 : 한국시민사회에의 시사점과 과제

Ⅰ. 서론

개발도상국의 빈곤감축 이슈는 오랜 기간 동안 국제사회가 해결하기 위한 주요 과제로 존재해왔다. 빈곤의 문제는 1990년대 이후 세계화의 심화로 인한 양극화와 함께 불평등, 성차별, 평화와 안보, HIV/AIDS 및 보건, 인권과 거버넌스, 인간안보, 국제이주 등 여러 다양한 이슈들과 깊이 연결되어 보다 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 최근 서울에서 개최된 G20정상회담은 '경제성장 중심의 개발'[1]을 통해 지구촌의 빈곤문제를 해결 한다는 접근법을 강조하였다. 그러나 이러한 접근법에 대해 세계 시민사회는 선뜻 충분한 동의를 하지 못하고 있다. 빈곤감축에는 GNP의 성장을 통한 해결 즉, 경제적 접근법외에 인권, 불평등, 양성평등, 거버넌스 등 빈곤의 다면적 성격을 고려한 다양한 접근법이 필요하기 때문이다. 그래서 국제사회가 빈곤감축을 개발협력의 중요한 목표로 규정하고 이를 달성하기 위해 대대적인 공동의 노력을 취해왔음에도 불구하고 빈곤의 복잡 다양한

1) 이성훈. 서울 G20 정상회의와 개발 – 절반의 '성공'이자 '실패' ODA Watch Letter 2010 http://www.odawatch.net/articlesth/7652 (2010년 12월 3일 방문)

현실을 제대로 고려하지 못함으로써 기대한 만큼의 성과를 거두지 못해왔다.

이에, 본 글에서는 빈곤감축을 위한 국제사회의 행위자 중 시민사회의 다양한 움직임을 소개하고자 한다. 세계 시민사회는 빈곤감축에 있어 정부기관 및 국제기구가 집중하는 것과는 다른 인식과 방향의 노력을 전개하고 있다. 빈곤감축을 위해 세계 시민사회가 강조하고 집중하는 내용을 소개하는 본 글을 통해, 현 시대의 국제개발협력의 흐름을 더욱 균형 있게 파악할 수 있을 것이다. 또한 이는 국제개발협력에 본격적으로 참여하고 있는 한국 시민사회에도 깊이 생각해볼 만한 시사점을 줄 것이다.

II. 빈곤감축을 위한 국제개발협력의 역사적 흐름과 시민사회

빈곤감축은 국제개발협력의 오래된 핵심 이슈이다. 전후복구가 중심이 되었던 2차 세계대전의 종식 이후를 거쳐, 1950년대와 1960년대 선진국들은 지속적인 경제성장을 바탕으로 개도국에 주로 외환원조를 실시하여 공업화를 지원하였다. 이 시기에는 성장과 근대화를 통해서 빈곤과 불평등의 문제가 빠르게 해결 될 것이라는 믿음이 가득했었고[2] 많은 선진공여국이 개도국에 대한 지원을 지지하는 개발원조의 '영광의 시기(glory years)'로 평가 되었다.[3] 1960년대는 선진국과 개도국의 경제격차가 '남북문제'로 표현되어 이를 해결하는 것이 국제개발의 중심 이슈로 부각되었다. 그러나 1970년대 초반까지 개발원조는 빈곤에 대한 명백한 언급을 하지 않았다. 1969년 전 캐나다 수상인 피어슨(Pearson)이 작성한 '개발을 위한 파트너십' 즉 피어슨 보고서(Pearson Commission Report)[4]에서도 빈곤감축에 대한 언급이 전혀 없을 정도였다. OECD/DAC는 1960년대 말에야 빈곤과 실업에 대한 논의를 처음으로 시작하였다. 국제기구와 정부기관 중심의 국제원조사회는 1970년대 초반까지 빈곤을 이를 개발원조와 직접 연결시키는 논의까지로 발전시키지는 못했다. 개발NGO들을 중심으로 하는 세계 시민사회는 1940년대와 1950년대에는 난민캠프, 급식소, 병원 등에서 전쟁피해자를 지원하는 구호중심의 사업을 수행하였다. 이후 개발NGO들은 1960년대 들어서 빈곤의 원인에 접근하는 개발사업에 중점을 두고 마을과 슬럼가 등지에서 사업을 수행하였다.[5]

1970년대 들어 기존의 경제성장 중심의 국제개발 접근 방식에 대한 문제가 제기되며, 새로운 모색

2) Finn Trap, "Aid and Development", SWEDISH ECONOMIC POLICY REVIEW 13.

3) Roger C. Riddle, Does Foreign Aid Really Work?(New York : Oxford University), p 27.

4) 피어슨 보고서는 1968년 World Bank가 전 캐나다 수상인 피어슨에게 위탁하여 제작한 보고서로 ODA가 무엇인가에 대해 언급하였고, GNP의 0.7%를 제공할 것 등 개발원조에 대한 중요한 내용을 제시하였다.

5) Clark, John, Democratizing Development : The Role of Voluntary Organizations(Connecticut: Kumarian Press, 1991), p 30.

의 필요성과 대안들이 제시되었다. World Bank 총재인 맥나마라(Robert McNamara)와 UN의 기여로 빈곤 개념에 기반한 개발의 방법들이 제시되었다. 즉, GNP의 증대로 대표되는 이전의 성장 접근 방식 외에 고용, 소득분배, 빈곤감축 등이 주요하게 다루어지기 시작한 것이다 구체적으로는 과거의 경제 인프라 건설 위주의 개발 방식에서 도시와 농촌지역의 빈곤감축, 의식주, 교육, 위생 등 인간기본욕구(basic human needs, BHN)충족 등의 방식으로 개발원조가 진행되었다. 이 시기에 개발NGO들은 기존의 교육, 의료보건사업 등 전통적인 사업의 범위를 넘어서 지역개발, 대부와 저축, 정규 교육기관 외에서의 기술훈련 등을 수행했다. 또한 선진국의 시민사회는 개도국의 NGO를 통한 사업수행을 본격적으로 수행하였으며, 자국의 시민 및 학생들을 대상으로 하는 개도국의 빈곤의 현실을 알리고, 개도국에 대한 지원을 증대하고 자하는 목적으로 선진국의 정부와 기업들을 대상으로 대중캠페인과 의회 로비 등 옹호활동을 하기 시작했다.[6]

1980년대에 들어서 공여국들은 점차 '빈곤의 다면성'을 인식하고, 여성과 주변화된 취약계층의 참여개발(participatory development)을 통한 다양한 개발사업을 진행하기 시작했다. 그러나 1973년과 1979년 두 차례의 석유파동을 겪으면서 국제사회는 신자유주의 노선의 구조조정(structural adjustment)을 개발원조의 중심전략으로 채택하였다. 이는 대외수지균형, 재정 및 금융균형, 이자율에 대한 통제철폐 등의 경제정책을 통해 파트너 국가의 경쟁력을 갖추는 급진적인 구조조정을 중심 내용으로 하는 것이다. 그러나 이러한 국제개발협력의 변화가 개발NGO들의 활동에는 도리어 기회로 작용했다. 이 시기에는 첫째, 국제개발협력에 있어 개발NGO들의 참여를 강조하는 연구가 증대하였으며 둘째, '가장 빈곤한 자들'과 함께 일하는 능력과 헌신성을 가진 개발NGO들에 대한 요구가 담겨진 정책문건들의 발간이 증대하였다.[7] 셋째, 과거 20여 년간 개발담론을 주도하던 '근대화이론'과 '종속이론'이 그 과거의 영향력을 잃어버린 시대적 상황에서, NGO는 새로운 이론과 실제를 창출 할 수 있는 이론적 현실적 대안적 사상의 원천이자 유용한 행위자로 부각되었다. 넷째로, 빈곤감축에 실패하고 관료화와 부패 증대를 불러오는 등 '정부의 실패'가, 개발NGO를 대안으로 등장케 하는 환경을 제공하였다. 다섯째로 양성평등, 환경 및 사회개발의 중요성 등 개발NGO가 정부가 집중하지 않는 이러한 새로운 논의들을 적극적으로 제공하였다. 마지막 여섯째로, 1989년 냉전의 종식은 개발NGO들의 활동영역이 확대되는 큰 기회를 제공했다. 많은 개발NGO들이 '체제전환국'의 발전을 위한 다양한 새로운 형태의 사업을 수행하게 된 것이다.[8] 이러한 다양한 요인들로 인해 개발NGO들에 대한 인지도와 정부, 재단, 자발적 후원금이 점차 증대되었다. 개발NGO들의 사업규모는 1982년 23억 달러에서 1992년 60억 달러로 3배 정도 증대하였으며, 같은

6) Clark, Ibid 31

7) Riddle, Ibid, 37

8) Lewis David., and Nazneen Kanji, Non-Governmental Organizations and Development (NewYork: Routledge, 2009), pp. 34-43.

시기에 개발NGO를 통한 ODA지원도 두 배 가량 증대하였다. 이 시기에 몇몇 개발NGO들은 기존에 시행해온 직접사업수행(service delivery)외에 빈곤한 자들에게 부정적인 영향을 미치는 구조조정 정책에 대한 우려로 정부와 국제기구 등에 대한 정책옹호(advocacy)사업을 전개하기 시작했다.[9]

1990년대는 냉전 종식과 '원조피로현상(aid fatigue)' 그리고 선진공여국의 경제악화 등의 이유로 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 규모가 축소되었다. 또한, 이 시기에는 개발원조의 전제조건으로 파트너 국가의 국정관리와 행정체계를 개선해야 한다는 내용의 거버넌스 이슈를 비롯하여 환경, HIV/AIDS, 이주, 양성평등 등이 국제개발의 주요 의제로 제기되었다. 그러나 무엇보다도 1990년대의 가장 큰 특징은 '빈곤감축'이 20여년 만에 다시 개발원조의 중심 주제로 '재발견(rediscovered)'되었다는 것이다.[10] 1990년대에 추진된 '신정책아젠다(new policy agenda)'는 신자유주의적 경제정책과 결합하여 정부의 개발원조 정책에 비해 대안적이고 효율적이며, 민주적인 절차를 강화시키는 잠재력을 가지고 굿거버너스에 기여하는 개발NGO 프로젝트를 만들어냈다. 이 시기에 많은 북반구의 개발NGO들은 개도국에서 직접 사업을 수행하는 방식으로부터 남반구 NGO들을 대상으로 직접 자금지원(direct funding)과 조직 지원(organizational support)을 하는 방식으로 전환하였다. 많은 북반구 개발NGO가 공여자가 되었고, 남반구 NGO들과의 관계에 대해 재 정의를 내렸다. 이때 파트너십, 역량 강화 등의 개념들이 사용하기 시작했다.[11] 1990년대 개발NGO는 국제정세의 변화에 따라 전 유고연방, 동부아프리카와 같은 분쟁지역에서 안정을 이루고자 하는 서구 국가들의 정책적 수단으로 활용되기도 했다. 이 같은 상황에 대해 알란 파울러(Alan Fowler)는 개발NGO들이 더 이상 장기적 개발사업을 하지 않고 지구적 '무료급식소의 국자(ladles for the global soup kitchen)'역할만을 수행했다고 비판하였다. 또한 개발NGO를 포함하는 국제시민사회는 1996년 기념비적인 활동을 수행했는데 바로 '쥬빌리(Jubilee)2000'이다. 이 운동은 고채무국의 부채를 탕감하자는 부채탕감운동으로 2000년 까지 진행 되어 큰 성과를 거두었다. 이는 직접적인 개발사업수행 외에 정책개입운동을 통해 빈곤감축에 기여하는 세계 시민사회의 대표적인 활동이다. 이러한 시대적 흐름 가운데 1990년대에 들어서 다수의 국제개발기구들이 빈곤감축을 개발원조의 주요 의제로 다루는 문건들을 발간하여 국제 규범과 가이드라인들을 제공하였다. 1996년 개최된 OECD/DAC 고위급 회담은 '21세기를 향하여 : 개발협력을 통한 공헌(Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Co-operation)'을 국제개발을 위한 전략문서로 채택하였다. 이 문서는 국제개발을 위해 경제적 복지, 사회개발 그리고 환경적 지속가능성과 혁신 등 세 가지 분야로 구성된 7가지 목표인 '국제개발목표(IDGs : International Development

9) Riddle, Ibid

10) Riddle, Ibid

11) Lewis, David, "Development NGOs and the Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South," Social Policy & ADMINISTRATION, Vol 32, No.5, (1998 December): 502-509.

Goals)'를 제공하였고 이를 달성하기 위해서는 주인의식, 파트너십, 공여국의 원조일치가 중요하다는 점을 강조하였다.[12] 이 7가지 국제개발목표는 2000년 발표된 '새천년개발목표(MDGs : Millenium Development Goals)'의 기초가 되었다. 이 회의를 통해 발간된 '빈곤감축 가이드라인(Guidelines on Poverty Reduction)'은 빈곤감축을 위한 주요 정책으로 빈곤층을 위한 성장, 빈곤층 역량강화와 인권, 거버넌스, 인간개발을 위한 기초적 사회서비스, 인간안보, 성주류화와 양성평등, 환경적 지속가능성을 제시하였다.

2000년대 들어 국제사회는 MDGs달성을 목표로 하여 ODA의 양적증대를 위해 노력을 했으며, 한쪽으로는 원조의 효과성(aid effectiveness) 제고를 강조해왔다. 2005년 파리에서 개최된 3차 원조효과성고위급회의는 '파리선언'을 도출하였고 이는 2010년 현재까지 국제개발협력의 중요 기준이 되고 있다. 세계시민사회는 1990년대부터 시작하여 2000년대 이후 국제사회에서 본격적으로 정책개입활동을 통해 국제개발협력 정책에 영향을 주기 시작했다. 세계시민사회는 1992년 리우데자네이루 유엔환경개발회의, 1995년 코펜하겐 사회개발세계정상회의와 북경 세계여성대회, 2000년 요하네스버그 지속가능발전 사회개발정상회의 등 각종 국제개발 관련 국제회의에 적극적으로 참여하였다. 여성단체, 인권단체, 노동운동단체 및 개발NGO들을 포함하는 국제시민사회는 OECD/DAC의 '원조효과성에 관한 고위급회담'을 국제개발협력 정책 개혁을 위한 핵심적인 공간으로 인식하고, 지속적인 정책개입을 통해 영향을 미치고 있다. 세계시민사회는 2008년 아크라 3차 원조효과성고위급회의에서는 회의 구성에 직접 참여하였으며, 2011년 부산 4차 원조효과성고위급회의를 위한 정책개입 작업을 활발하게 진행하고 있다. OECD/DAC를 위시로 하여 선진공여국 정부들도 시민사회를 중요한 행위자 인식하고 보다 선진적인 국제개발협력 체제를 조성하기 위해 협력하고 있다.

이상과 같이 국제 시민사회는 지난 1, 2차 세계대전 이후 주로 구호와 개발사업 등 직접적인 사업수행을 통해 국제개발협력에 중요한 행위자로 참여해왔다. 그리고 1990년대 이후부터 빈곤감축을 위한 기존의 전통적인 직접사업 수행 이외에도 정책연구, 로비, 옹호, 캠페인 등의 활동을 전개하며 국제개발협력체제에 본격적인 정책적 개입을 하고 있다.

12) OECD, Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Cooperation, (Paris : OECD, 1996)

Ⅲ. 빈곤감축을 위한 국제 시민사회의 주요 활동 동향

1. 개발NGO의 직접사업수행(Service delivery)

개발NGO를 중심으로 세계시민사회는 개도국에서 다양한 개발사업을 수행하여 빈곤감축에 직접적으로 기여하고 있다. 재정 규모를 기준으로 개발NGO의 성장을 본다면 아래 〈표1〉과 같이 1991~1992년 선진공여국의 ODA자금 대비 9.7%에서 2007년에는 17.8%에 이르는 규모의 자금을 직접 집행할 정도로 중요한 공여자로 성장하였다.

〈표 1〉 OECD/DAC 회원국 및 NGO의 원조 규모 변화

(단위: 백만 USD)

	1991-92 평균	1996-97 평균	2003	2004	2005	2006	2007
ODA 자금	58,453	52,028	69,065	79,432	107,078	104,370	103,491
NGO 자체자금	5,704	5,480	10,239	11,320	14,712	14,648	18,508
ODA대비 NGO 집행자금	9.7%	10.5%	14.8%	14.2%	13.7%	14%	17.8%

출처 : OECD 홈페이지 hhttp://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html서 재구성

이러한 개발NGO의 성장에 대해 2008년 아크라 3차 원조효과성고위급회의에서는 국제개발협력에 참여하는 기존의 개발NGO를 포함한 종교단체, 노조, 여성단체 등의 시민사회단체를 CSO(Civil Society Organization)로 총칭하며, 주요 '독립적인 원조공여자'로 인정하였으며, 그 역할과 효과성을 강조하였다.[13]

다음은 국제사회에서 큰 영향력을 발휘하는 각기 다른 성격을 가진 대표적 개발NGO들의 최근 사업내용을 소개하는 내용이다. 네 개의 개발NGO는 각기 개발NGO 중 가장 오래된 역사를 가지고 있으며, 아동분야에 특화되어있는 Save the Children과 다양한 개발 및 구호사업을 수행하면서도 Jubliee 2000운동 주도, G20 대응 등 전 세계적인 국제개발협력 정책개입운동을 주도해온 OXFAM, 개발협력사업을 수행하면서도 꾸준히 개발정책운동을 진행해온 Action Aid, 그리고 대표적인 기독교 개발NGO로 영향력 있는 활동을 해온 World Vision이다. 이러한 네 단체의 활동과 주요전략을 파악함으로써, 빈곤감축과 관련하여 개발NGO들의 최근의 중점사항과 방향 및 구체적인 활동동향을 파악할 수 있다.

13) http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf (2010년 11월 30일 방문)

1) Save the Children

Save the Children은 1919년 설립된 개발NGO로, "전 세계의 모든 아동이 생존하고 보호받으며 발전과 참여를 할 권리를 보유하고 있다"는 비전을 가지고 있다. 이 단체는 29개 국가 별 Save the Children이 협력하여 전 세계의 120개국에서 활동을 하고 있다. 전통적으로 사회의 가장 약자인 아동을 주 대상으로 활동하는 있으며, 아동보호와 아동권리증진 사업을 위시로 하여 빈곤감축, 재난위험완화, 교육, 긴급구호, 건강, 식량위기, 캠페인 등의 사업을 수행하고 있다.[14] Save the Children은 2010-2015년 동안 주요하게 추진할 전략의 일환으로 2009년 9월 'EVERY ONE' 캠페인을 시작하였다. 이는 5세 이하의 영유아가 막을 수 있는 원인의 질병으로 사망하지 않도록 돕는 것을 목적으로 하는 캠페인이다.[15] 'EVERY ONE' 캠페인은 MDGs 목표 4의 달성을 목표로 설정되고 수행되는 것으로 29개의 국가별 Save the Children은 구체적이고 다양한 사업을 수행하고 있다.

이와 같이 Save the Children은 최약자인 아동을 위한 다양한 직접적인 사업 수행에 중점을 두고 활동을 하고 있으며, 동시에 아동권리를 지키기 위한 정책옹호 활동을 수행한다.

2) OXFAM

1942년 영국에서 설립된 OXFAM은 14개 국가별 OXFAM이 99개의 국가에서 활동[16]하고 있는 국제개발NGO이다. OXFAM은 타 국제개발NGO와 유사하게 구호, 개발, 교육, 옹호 사업을 수행하고 있다. OXFAM은 2007년에서 2017년까지의 주요전략으로 'Demanding Justice'를 제시하였다. OXFAM은 'Demanding Justice'를 통해 "모든 이가 부정의와 빈곤을 종식시키기 위해 기본적인 권리를 충분히 활용할 수 있음을 보장해야한다"고 주장한다. 이는 OXFAM이 빈곤해결과 개발협력을 결핍의 문제가 아닌 권리의 문제로 보고 있음을 잘 나타낸다. OXFAM은 이 전략을 달성하기 위해 '권리에 기반하는 접근법(rights-based approach)'을 활용한다. OXFAM은 'Demanding Justice'의 수행을 위해 5가지 핵심영역을 제시하고 이를 통해 궁극적으로 '인권에 기반하는(human rights-based)'목표를 달성하고자 한다. 5가지 핵심영역은 첫째는 경제정의이고, 둘째 영역은 가장 기본적인(quality essential)서비스에 대한 권리이다. 셋째 영역은 인도주의적 행동이며, 넷째는 여성의 권리, 마지막 다섯째 영역은 시민권과 거버넌스이다.[17]

---

14) http://www.savethechildren.net/alliance/what_we_do/campaign.html (2010년 11월 30일 방문)

15) Save the Children, 2009, Save the Children International Annual Review 2009.

16) www.oxfam.org(2010년 11월 30일 방문)

17) OXFAM, Demanding Justice, p. 2,5.

OXFAM은 전통적으로 종교성이나 자선사업이 아닌 '권리에 기반한 접근'을 하는 사회운동으로 국제개발협력사업을 수행해왔다. 이런 맥락에서 OXFAM는 과거 1990년대 중반이후 진행 된 국제빚탕감 정책운동인 'Jubilee 2000'을 주도하는 중심단체 중 하나로 활동 하였고, 최근 G20서울 정상회담에 대응하는 세계시민사회의 활동에서 핵심적인 역할을 수행하였다. OXFAM은 빈곤의 문제를 구조적인 이슈로 인식하고 이를 해결하기 위해 직접적인 사업수행과 동시에 정책적 차원에서 접근하고 있는 것이다.

3) Action Aid

1972년에 설립된 Action Aid는 현재 42개 국가에서 활동하는 개발NGO이다. 이 단체는 "빈곤과 부정의가 없는 세계"를 추구한다.[18] 다음의 6가지 내용[19]이 Action Aid 활동의 지향점과 내용을 잘 설명해 준다. 첫째, 불평등한 권력관계를 해결하고, 권리에기반하는 접근과 방법론을 강화하여 빈곤감축에 집중한다. 둘째, 교육과 식량지원 그리고 HIV/AIDS관련 활동을 강화한다. 셋째, 가난하고 소외된 사람들을 위한 사회운동을 증대한다. 넷째, 여성권리와 양성평등을 위한 활동과 헌신을 개선한다. 다섯째, 민주주의와 거버넌스 그리고 분쟁과 긴급상황에서의 인간안보 등의 이슈와 관련된 빈곤과 부정의를 다룬다. 여섯째, 지구적 수준에서 Action Aid의 영향, 재정자원을 증대하여 조직의 국제화를 성공적으로 구축한다.

Action Aid는 지구적 빈곤의 문제를 부정의의 문제로 규정하며 이를 해결하기 위한 개발 및 구호사업을 수행함에 있어 '권리에 기반하는 접근' 방식을 활용하고 있다. 또한 국제 원조체제를 개선하는 정책개입활동에도 적극적으로 참여[20]하고 있는 등 직접적인 개발 사업수행과 정책적 개입 즉 구조적인 접근을 동시에 수행하는 단체이다.

4) World Vision

World Vision은 1950년 설립된 기독교를 기반으로 전 세계의 100여개국에서 활동하는 개발NGO이다. World Vision은 비전선언문에서 "우리의 비전은 모든 어린이가 풍성한 삶을 누리는 것이며, 우리의 기도는 모든 사람이 이 비전을 실현하도록 하는 것입니다[21]"라고 설명한다. World Vision은 기본적으로 개발, 구호, 옹호사업을 수행한다. World Vision은 최근 개발사업을 수행함에 있어 'Child Well-being Outcomes'를 내세우고 있다. 이는 건강, 교육, 신앙과 이웃사랑(Children love

18) http://www.actionaid.org/main.aspx?PageID=2 (2010년 11월 30일 방문)

19) Action Aid, RIGHTS TO END POVERTY ACTION AID INTERNATIONAL STRATEGY 2005/2010 (Johannesburg : Action Aid, 2005), p. 6

20) Action Aid International은 Better Aid의 회원단체로 활동하고 있다.

21) https://www.worldvision.or.kr/html/worldvision/mind01.asp (2010년 11월 30일 방문)

God and their neighbours) 그리고 보호와 참여 등 네 개의 영역에서 월드비전의 비전과 미션을 구체적인 사업으로 실현하는 것을 의미한다.[22]. 또한 World Vision은 최근 단일 이슈에 집중하는 지구적 캠페인으로는 첫 번째인 "Child Health Now"를 시작하였다.[23] 이는 MDGs 목표 4인 5세 미만 아동의 예방 가능한 사망률 감소를 위한 내용이다. 또한 World Vision은 부정의와 불공정한 체제가 가난한 이들에게 영향을 준다고 인식하고 가난한 이들이 이러한 부정의와 불평등을 종식시키는 것을 주장하도록 돕는 옹호사업을 진행한다.

월드비전은 기독교를 기반으로 하고 있으며, 충분한 경험과 전문성을 가지고 구호와 개발 및 옹호사업의 영역에서 다양한 사업을 수행하고 있다.

이와 같이 다양한 부분에서 지구촌의 빈곤문제 해결을 위해 활동하는 개발NGO들에 대해 긍정과 동시에 우려의 목소리가 존재한다. 원조규모와 독립적인 원조공여자로 인정을 한 아크라 3차 원조효과성고위급회의가 개발NGO들에 대한 긍정적 반응을 보여준다면, 부정적 반응은 학자들로부터 나왔다. 일군의 학자들이 개발NGO의 그 활동 방향에 대해 문제를 제기하였다. 영국 맨체스터 대학의 개발학자들인 베빙톤(Bebbington), 히키(Hickey) 그리고 미틀린(Mitlin)은 다음과 같은 내용의 문제를 제기한다. 이들은 개발NGO들이 개발사업을 수행함에 있어 한 사회의 정치, 경제 그리고 사회적 관계를 조직하는 근본적인 발전의 방식을 고민하기 보다는, 효율적인 개발사업의 수행과 같은 '관리'의 문제에 쉽게 관심을 가지고 이에 집중하는 것을 비판하였다.[24] 이는 개도국의 빈곤감축을 위한 직접적인 사업수행을 중심으로 국제개발협력에 참여하는 개발NGO들은 깊이 고민해야 할 대목이다. 즉, '비용 효율적인 개발사업 수행자'인지 아니면 '구조적접근을 하는 대안개발자'인지 그 정체성에 대한 문제제기이다.

2. 세계 시민사회의 원조 정책개입 연대운동

세계시민사회는 역사적으로 다양한 연대운동을 전개해 왔다. 여성, 노동, 평화 및 환경 등 제 분야에서 세계 시민사회는 국제연대를 통해 정책개입을 하여 1996년에는 국제대인지뢰금지운동(ICBL)이 국제대인지뢰금지협약을 이끌어내는데 결정적으로 기여하는 등 각 분야에서 구체적인 성과를 이루어냈다. 그중 개도국의 빈곤감축을 돕는 대표적인 정책운동이 1996년부터 2000년까지

22) http://www.wvi.org/wvi/WVIAR2009.nsf/maindocs/D6DC795AC6FCFAA7882576DB007FC42D?opendocument (2010년 12월 7일 방문)

23) https://childhealthnow.com/docs/en/child-health-now-report.pdf (2010년 12월 7일 방문)

24) Bebbington, Hickey and Mitlin, Can NGOs Make a Difference?, The Challenge of Development Alternative, In Can NGOs Make a Difference?, ed. Bebbington, Anthony., J. Samuel Hickey and Diana C. Mitlin. (New York: Zed Books LTD 2008), p. 5-17.

시행된 국제빚탕감운동인 'Jubilee 2000'이다. 이는 1996년 세계교회협의회(WCC)를 중심으로 한 많은 기독교 단체와 50여 개국의 시민사회단체들이 결성한 연합운동이다. 이들은 'Drop the Debt'을 구호로 하여, 외채부담으로 심각한 빈곤의 상태에서 벗어나지 못 하는 최빈국들의 부채를 탕감하자는 캠페인을 진행하였다. 'Jubilee 2000'은 최빈국의 빈곤의 원인을 물질적 결핍과 기술과 의지의 부족에서 찾은 것이 아니다. 그들은 그 원인을 G7 및 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB)등 선진국과 국제금융기관과 빈곤국들과 맺고 있는 채무관계에서 찾고, 그에 대한 문제를 제기하며 최빈국에 대한 빚탕감을 위한 정책운동을 전개했다.[25]

세계시민사회는 2000년대 들어 원조체제와 구체적인 정책에 더욱 관심을 가지게 된다. 특별히 2000년대 국제개발협력의 핵심 이슈인 '원조효과성'과 관련하여 세계시민사회는 연대운동체를 중심으로 집중적인 운동을 수행하고 있다. 이중 가장 영향력 있고 대표적인 세 개의 세계시민사회의 연대운동을 소개한다. 이는 2008년 아크라 3차 원조효과성고위급회의 과정에서 구성된 'Better Aid'와 'Open Forum on CSO Development Effectiveness(이하 Open Forum)' 그리고 오래전부터 공여국의 개발원조에 대한 비판적인 정책감시와 제안활동을 해온 'Realty of Aid'가 있다. 이 세 연대운동의 활동을 통해 현 시기 빈곤감축과 국제개발협력에 대한 국제시민사회의 큰 동향과 주요 내용을 확인할 수 있다.

1) Better Aid

원조효과성과 관련하여, 세계시민사회는 2005년 파리 2차 원조효과성고위급회의의 결과인 '파리선언의' 제정 과정에 효과적으로 참여하지 못했다. 이에, 세계시민사회는 2008년 3차 아크라 원조효과성고위급회의에서 회의의 준비 및 진행 과정과 그리고 사후 활동에 적극적으로 참여하였다. 시민사회단체들은 3차 아크라 회의를 대응하는 과정에서 2007년 CSO Network를 결성했고, 이후 이를 기반으로 ISG(International CSO Steering Group)를 조직했다. 2008년 8월 88개국 325개의 시민사회단체에서 600여명이 아크라에서 개최된 시민사회포럼에 참여했으며, 9월에 개최된 아크라 3차 원조효과성고위급회의에는 700여개의 시민사회단체들이 참여했다. 세계 시민사회는 이후 Better Aid Coordinating Group(BAGG)를 결성했고, 현재 이를 중심으로 2011년 부산 4차 원조효과성고위급회의를 준비하고 있다. 현재 Better Aid는 OECD/DAC의 원조효과성작업반(WP-EFF)과 집행위원회(executive committee)에 공식적으로 참여하고 있다. 이 단체는 32개의 각국의 개별단체가 아닌 시민사회연대체(platform)가 참여하는 형태로 활동한다.

---

25) 최빈국에 대한 아일랜드의 다자적 채무 100퍼센트 폐지, 2005년에는 18개 아프리카 국가들이 국제통화기금과 세계은행, 아프리카개발은행에 지고 있는 부채 4백억 달러에 대한 선진그룹(G8)의 100퍼센트 탕감 합의를 이뤄냈다. 김나리, ODA Watch Letter 11호,. http://www.odawatch.net/?mid=articlesth&sort_index=readed_count&order_type=asc&page=5&document_srl=1184 (2010년 12월 3일 방문)

Better Aid는 현재의 국제개발협력 시스템으로는 지구상의 문제들을 해결하지 못한다고 주장한다. 국제사회가 집중하고 있는 원조효과성에 대해 Better Aid는 다음의 10가지 구체적인 비판을 한다. 첫째, Better Aid는 원조효과성을 원조관리와 사업수행에만 집중하는 '고도의 기술적인 아젠다'로 규정한다. 둘째는 원조효과성은 국제사회 및 개별국가 차원에서의 원조 규모와, 정책, 사업을 다루는 데 있어 정보공유와 투명성이 부족하다는 것이다. 셋째, Better Aid는 파리선언이 각 개별국가의 고유한 핵심적인 정치적, 사회적 및 경제적 도전들을 무시하고 있음을 지적한다. 넷째, 파리선언과 아크라행동선언에서의 거버넌스 이슈는 공여자 중심의 결정사항을 따른 것이다. 여섯째, 파리선언은 원조의 수준을 제고하고 공여자의 조화(harmonization)와 일치(alignment)를 성취하려는 노력의 과정에서 민주적 주인의식, 인권, 여성의 권리, 경제·사회·문화적 권리 등의 이슈는 소홀히 다룬다. 일곱째, Better Aid는 파리선언이 젠더이슈에 대해 무관심하며, 양성평등에 대해 매우 강조하지 않고, 고립된 목표로 다루고 있음을 지적한다. 여덟째, 아크라행동선언은 '품위있는 일자리(decent work)'이슈를 다루는 데 실패했다. 아홉째, 파리선언과 아크라행동선언은 ODA와 타 개발재원 동원정책과의 충분한 연계를 만드는데 실패했다. 열째, Better Aid는 파리선언 모니터링 계획이 큰 문제가 있는데, 이는 파리선언의 원칙의 실행을 측정하기 위한 독립적인 방법이 결여된 채 World Bank이 평가법에 의존하고 있다는 것이다. 또한 여기에는 민주적 주인의식이나 양성평등을 측정하는 필수지표가 없으며, 아크라행동선언도 양성평등, 여성권리, 반부패, 시민사회참여 및 기타 국제적 협약에 참여한 국가들이 가지는 의무를 모니터링 할 수 있는 새로운 내용들을 결여하고 있음을 지적한다. Better Aid는 또한 아크라행동선언이 파리선언과 개발성과의 영향에 관해 효과적이고 적절한 독립적 모니터링, 평가시스템을 구성하는데 실패하고 있다고 지적한다. Better Aid는 원조효과성 논의가 기술적이며, 기존의 정부 중심의 담론에 의존하고 있으며, 근본적인 접근을 하지 못하고 있다고 비판한다.[26]

Better Aid는 2010년 1월 'Development Cooperation : Not Just Aid-Key issues : Accra, Seoul and beyond'라는 제목의 정책문서를 발간하였다. 이 보고서를 통해 Better Aid는 가난한 이들을 위한 지속가능한 진전을 성취하기 위해, 현 원조체제의 우선순위와 실행방식은 근본적으로 개혁되어야 한다고 주장하였다. 그리고 이러한 변화는 '개발효과성'(development effectiveness)이 국제개발협력을 주도한다는 원칙과 그 접근법에 의해 이행되어야 함을 강조하였다. 즉 Better Aid는 그동안 국제개발협력 체제에서 가장 중요한 핵심이슈로 논의 되어온 원조효과성을 대체하는 개념으로 개발효과성을 제시한 것이다. Better Aid는 개발효과성이란 가난하고 주변부화 된 사람들의 삶을 개선하기 위한 원조를 포함한 개발행위자들의 활동들이 미치는 영향에 대한 것이라 규정한다. 그리고 이는 빈곤과 불평등 그리고 주변부화(marginalization)의 근본적 원인과 증상들을 해

26) Better Aid, 2010, "Development effectiveness in development cooperation : a rights-based perspective", Policy Paper.p.2.

결하는 지속가능한 변화를 촉진한다고 설명한다.[27] 또한 Better Aid는 개발효과성은 국제원조, 무역, 금융시장, 외국직접투자(Foreign Direct Investment)와 부채를 포함한 모든 수준에서의 지구적 거버넌스 체제의 중대한 변화를 요구한다고 주장한다.[28] 개발효과성의 주도를 위해, Better Aid는 아홉 개의 이슈들을 제시하였다. 첫째 이슈는 국제개발협력의 개혁을 위한 프레임웍으로서의 개발효과성의 증진이며, 둘째는 원조체계(aid architecture)가 포괄적이고 다원적이며, 공평하게 되도록 개혁하는 것이다. 셋째 이슈는 민주적 오너십, 국가시스템의 활용, 정책개선조건(policy conditionality)의 완화에 대한 현재의 공약들을 최대한 실행토록 함이다. 넷째 이슈는 양성평등과 여성의 권리 증진에 대한 기여이며, 다섯째 이슈는 지속가능한 발전을 위한 핵심 목표들로서 존엄한 일자리(decent work) 창출과 공평한 경제발전을 장려하는 것이다. 여섯째 이슈는 민주적 오너십과 참여를 가능케 하는 환경조성(enabling environment)이며, 일곱째 이슈는 국가수준에서의 개발효과성과 원조를 평가하는데 관련된 행위자를 확대하여 개발성과들에 대한 상호책임성을 개선한다는 것이다. 여덟째 이슈는 공여자와 개도국 상호간 또 그들과 시민들 사이의 책임성과 원조의 효과성을 증대하기 위한 원조 투명성을 성취이고 마지막 아홉째 이슈는 개발에 영향력을 미치는 분야(원조, 농업, 금융, 무역, 투자, 이주 및 기타 정책들)에 대한 폭넓은 정책적 개혁을 통한 빈곤과 불평등의 감소이다. Better Aid는 개발효과성으로의 전환을 위한 이상의 아홉 개의 이슈를 제기하며, 개발협력은 가난한 국가에 단순히 재정적 자원과 기술적 노하우를 제공하는 것이 아니라고 주장한다. Better Aid는 개발협력을 외국원조, 외국자본과 기술 그리고 외부 시장에 대한 종속을 심화시키는 저개발(underdevelopment)의 구조적 기반을 제거하는 데 목적을 두어야 한다고 주장한다. 또한 개발협력이 시민들이 자신들의 개발의 과정에 대해 주권을 발휘할 수 있도록 하는 조건을 만들도록 도와야 한다고 설명한다. 그리고 개발협력은 보통 사람들이 포괄적이고 참여적이며 민주적인 새로운 경제적, 사회적, 정치적 그리고 문화적 제도를 창출하는 것을 지원해야 함을 강조한다.[29]

Better Aid는 2010년 10월에 'Development effectiveness in development cooperation : a rights-based perspective'를 발간하여 개발효과성에 대해 보다 분명한 입장을 밝혔다. Better Aid는 현 국제개발협력 체제는 단독으로 현존하는 또 지속적으로 발생하는 전 지구적 필요를 해결하지 못한다고 주장한다. 이에, Better Aid는 새로운 개발협력을 위한 프레임웍을 구축하기 위해 다섯 개의 핵심사항을 제시하였다. 그 첫째는 인권에 기반한 접근이다. 둘째는 빈곤과 불평등의 근원을 제거하는 일에 대한 참여이며, 셋째는 민주적이고 포괄적이며, 다양한 이해당사자가 함께하는 접근이

27) http://www.betteraid.org/en/glossary.html

28) BetterAid Coordinating Group, 2010, Making development cooperation just: Governance principles and pillars, Discussion Note, p. 2.

29) Better Aid, "Development Cooperation : Not Just Aid.", (Better Aid 2010),p 2-9.

다. 넷째 사항은 국가의 발전 우선순위와 계획이 이전에 합의된 지구적, 지역적 협약(Beijing platform for Action, ILO Decent Work Agenda등)에 맞추어져야 하며, 다섯째 사항은 포괄적 개발과 공정한 지구적 거버넌스를 위한 정책일관성이 필요하다는 것이다.[30]

지난 10월 파리에서 개최된 OECD/DAC이 16차 원조효과성작업반 회의에서는 2011년 부산 4차 원조효과성고위급회의에서 파리선언과 아크라행동선언의 원조효과성 이행 성과를 주요하게 논의하고 동시에 개발효과성 논의도 의제에 포함하는 선으로 마무리 지어졌다. 이에, 개발효과성이 주요 의제화가 되기를 기대했던 Better Aid를 위시로 한 국제시민사회는 그 결과에 큰 실망을 했다.[31] 이러한 상황 가운데 Better Aid는 4차 부산회의에서 개발효과성이 주요하게 다루어 질 수 있도록 지속적인 정책개입의 노력을 하고 있다.

2) Open Forum

원조체제에 대한 시민사회의 정책적 개입을 하는 Better Aid와는 달리 Open Forum은 CSO의 효과성(CSO Effectiveness), 즉 시민사회단체의 개발효과성에 대한 논의를 주도 하고 있다. 이 논의는 Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness(AG-CS)가 주도하여 시작되었다. AG-CS는 2007년 설립된, CSO와 정부기관이 참여하는 이해관계자 그룹으로 2008년 아크라회의에서 국제사회의 원조효과성을 논의하고 합의를 만드는 과정에서 시민사회가 개입할 수 있는 기회를 확보하는 것을 목표로 설립되었다. AG-CS는 3차 아크라회의에서 진행된 원조효과성 논의의 과정에 대해 시민사회의 관점을 반영하려 노력했으며, 결과적으로 아크라행동선언(AAA : Accra Agenda for Action)에 CSO와 관련된 항목인 20조를 구성하는데 기여했다. 이후 AG-CS는 Open Forum for CSO Development Effectiveness(Open Forum)로 활동을 지속하고 있다.[32]

Open Forum은 각국의 CSO들이 더욱 효과적으로 개발에 기여하기 위해 다루어야 할 주제들에 대한 논의를 진행하고, 그 결과를 바탕으로 한 합의의 과정을 상향식(bottom-up)으로 진행한다. 이 과정에는 전 세계의 CSO들이 참여하였는데, 사하라이남 아프리카에서 15개국이 '국가별회의(national consultation)'를 개최했으며, 라틴아메리카와 서인도제도지역에서 12개국이 참여했다. 북미에서는 미국과 캐나다 2개국이, 남태평양지역에서는 호주, 뉴질랜드, 피지와 통가 및 도서국가들이 국가별회의를 개최했다. 유럽에서는 19개 국가들이 참여했으며, 아시아에서는 12개 국가가 북아프리카

30) Better Aid, "Development effectiveness in development cooperation: a rights-based perspective"(Better Aid 2010),pp. 1-9.

31) 홍지영, ODA Watch Letter, http://www.odawatch.net/?mid=articlesth&page=2&document_srl=7297 (2010년 12월 1일 방문)

32) 김혜경,「국제시민사회 이슈와 한국시민사회의 대응과제」,제 5회 지구촌포럼 자료 ODA Watch, (2009년 11월 19일)

지역에서는 3개 국가가 참여하였다.[33] 전 세계적으로 총 63개 국가의 시민사회단체가 이 과정에 참여한 것이다. 이후 지역별로 '지역별회의(regional consultation)'를 개최해 각 국가별회의에서 도출된 내용을 기본으로, 2010년 9월 터키 이스탄불에서 개최된 '세계총회(global assembly)'에서 CSO의 개발효과성을 위한 8개의 원칙을 제정했다. 첫째 원칙은 CSO들이 인권과 사회정의를 추구해야 함을 강조한다. 둘째는 양성평등을 구현하고 여성의 권리를 증진토록 해야 함을, 셋째 원칙은 인간중심의 자력화(people-centered empowerment)에 집중해야 함을 제시한다. 넷째 원칙은 시민사회단체들은 자체의 투명성, 개방성 그리고 굿거버넌스를 실행토록 해야 함, 다섯째 원칙은 자치와 지역의 주인의식 그리고 참여를 강화해야 함을 강조한다. 여섯째 원칙은 공평한 파트너십과 연대를 추구해야 함을 설명하고, 일곱째는 지식과 상호 학습을 창출을, 여덟째 원칙은 지속가능한 성과를 도출하도록 노력해야 함을 제시하였다.

Open Forum은 CSO 개발효과성 제고와 관련하여 이를 가능하게 하는 환경을 조성(enabling environment)하는 것을 매우 중요하게 다룬다. 지난 이스탄불 세계총회에서는 Open Forum은 특별히 개도국 정부에 지켜야할 최소한의 5개의 기준을 제시하였다. 첫째 기준은 독립성과 자체규제이며, 둘째는 CSO에 대한 승인이다. 셋째는 실제로 작동되는 법적체계이고, 넷째는 파트너십과 기술적 지원이다. 마지막 다섯째는 투명성, 개방성 그리고 책임성이다. 이러한 다섯 개의 기준이 개도국에서 CSO들이 효과적인 개발활동을 할 수 있도록 개도국 정부가 지켜주어야 할 최소한의 기준이다. 아울러, Open Forum은 선진공여자들에 대한 6가지 기준을 제시하였다. 그 기준들을 구성하는 핵심내용을 보면, 첫째는 CSO의 독립성과 자율성 그리고 CSO역할의 다양성에 대한 인정과 지지, 청렴성과 윤리적 실행이다. 둘째 기준은 개발행위자로서의 CSO를 지지하는 지속적이고, 투명하며 일관성 있는 정책, 공여자의 전략에 대한 정보공유, 개도국과 신흥국가에서의 개발효과성의 주요 추동자로서의 CSO에 대한 인식, 지역의 지식과 문화적으로 관련된 역량의 장려, 양성평등과 여성권리 촉진, 공여자 자문그룹의 구성에 참여이다. 셋째 기준은 파트너십을 존중하는 것으로 CSO의 목표와 미션을 존중하는 파트너십 형성과 CSO가 수립한 프로그램에 대한 존중 및 직간접적 재정지원이다. 넷째는 CSO개발효과성을 위한 재정지원 조건, CSO신용기금을 위한 다자간지원 및 재정지원협약에 대한 정부의 적절한 책임성이며, 다섯째 기준은 투명성과 굿거버넌스이다. 정보에 대한 현지 CSO의 접근도 중요하다. Open Forum이 제시하는 마지막 여섯째 기준은 CSO의 정책대화 참여 촉진과 공적 정책개입 활동에 대한 지지이다. 이상의 여섯 개의 원칙들이 CSO 개발효과성 제고를 위해 선진공여자가 고려해야할 내용이다. 이는 단순히 CSO들에 대한 재정지원이나 프로그램을 확대하는 수준을 넘어서는 내용이다. CSO는 개발협력의 파트너로서 협력할 것을 정부에게 요구하고 있다.

33) http://www.cso-effectiveness.org/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=49 (2010년 12월 6일 방문)

Open Forum에서 추진하는 CSO개발효과성은 규모나, 내용면에서 중요한 원조 공여자로 오랫동안 그 역할을 담당하고 있는 CSO 내부에서 자신의 활동을 기본이 되는 원칙에 대해 성찰하고 개선하려는 노력을 기울여 효과성 제고에 기여하는 것으로 매우 중요한 시도이다. 이러한 CSO의 노력은 바로 시민사회원조의 질을 제고하고, 나아가 정부기구가 담당하지 못하는 역할을 더욱 효과적으로 수행할 것이다.

3) Reality of Aid

Reality of Aid는 세계 시민사회단체들이 연대와 공정함을 기반으로 빈곤감축을 위한 새롭고 효과적인 전략을 수립하는데 기여하는 국제적 및 국가적 정책들을 촉진하기 위해 1993년 설립한 네트워크로 현재 166개 회원단체사가 참여하고 있다.[34)]

Reality of Aid는 해마다 시민사회의 입장에서 원조정책을 평가하고, 정책적 대안을 제안하는 'Reality of Aid Report'를 발간한다. 2010년 Reality of Aid는 선진국과 개도국 30개국의 36개 시민사회단체들이 참여하여 작성한 2010년 보고서 'Aid and Development Effectiveness : Towards Human Rights, Social Justice and Democracy'(이하 보고서)를 발간하여 국제사회의 개발원조에 대해에 비판적인 내용을 주장한다.

Reality of Aid는 현재의 원조효과성이란 기술적인 공여자의 특별 팀, 비교우위분석, 국가환경분석 및 모니터링조사 작업으로 해석될 뿐이라고 평가한다. 많은 경우 원조효과성 논의는 기존의 원조체제를 대체하거나 단순화하지 못하고, 그 위에 몇몇 내용을 더하는 정도의 수준이라는 것이다. Reality of Aid는 이러한 현상은 공여자의 통제 하에서 발생하며, 이해당사자간의 관계나 의사결정의 질 개선을 담보하지 못한다고 지적한다.[35)] 현 원조효과성 체제에 대한 이러한 상황인식을 기반으로, Reality of Aid에 참여하는 시민사회단체들은 새로운 개혁 의제로 '개발효과성'을 제안하였다. 이는 빈곤감축과 인권에 기반한 개발의 목표를 달성하기 위한 성과에 집중하는 개념이다. 또한 개발효과성은 개발협력이 물품 및 서비스를 제공하고 높은 소득을 이루는 것뿐 아니라, 사회경제적 정의의 관점과, 가난한 이들의 역량을 제고하고 소외된 계층이 정책을 형성하고 실행하는 과정에 참여하는 것을 포함하고 있다고 설명한다.[36)] Reality of Aid의 포괄적인 개발효과성 접근은 세 개의 중요한 내용을 다루고 있다 첫째는 인권을 존중하고, 가난한 사람들을 자력화(empowering)하며, 양성평등과 지속가능성을 촉진하는 것이다. 둘째는 연대와 주권 그리고 상호

34) http://www.realityofaid.org/aboutroa/index/id/22/Reality-of-Aid-Profile (2010년 12월 7일 방문)

35) Reality of Aid, 2010, "Aid and Development Effectiveness : Towards Human Rights, Social Justice and Democracy", Reality of Aid 2010 Report, Quezon City : IBON Books, p 15.

36) Reality of Aid, 2010, "Aid and Development Effectiveness : Towards Human Rights, Social Justice and Democracy", Reality of Aid 2010 Report, Quezon City: IBON Books, p 10.

성에 기반하여 개발 파트너십을 개혁하는 것이다. 셋째는 원조체계의 전환과 개발을 위한 정책일관성의 담보이다.

Reality of Aid는 이러한 내용을 기본으로 하여 2011년 4차 부산 원조효과성고위급회의에 참여하는 모든 국가의 정부에 다음의 아홉 개의 사항을 권고한다. 첫째, 국제적인 합의사항에 맞는 충분한 양의 원조를 무상원조로 공급해야한다. 둘째, 원조 관련 의사결정과 원조관련 자료는 투명해야 한다. 셋째, 수원국 정부가 아닌 가난한 이들에 의한 민주적 주인의식이 담보되어야 한다. 넷째, 원조가 인권협약을 존중하고, 가난하고 취약한 공동체가 자신들의 권리를 요구하는 것을 가능케 하도록 담보할 만한 구속력 있는 수단의 도입이 필요하다. 다섯째, 사회통합과 사회적 부정의에 대한 원조의 영향을 측정해야 한다. 여섯째, 비구속성 원조를 해야 하며, 불평등과 환경적 피해 같은 공공정책의 목표를 고려하는 공공조달 방식을 마련해야 한다. 일곱째, 원조기관이 급증하는 것을 중지해야 한다. 여덟째, 원조분업화 과정이 양성평등이나 환경보호와 같은 중요한 목표를 밀어내지 못하도록 해야 한다. 아홉째, 개발을 위한 정책 수단들에 대한 강력한 정책일관성을 도입해야 한다.[37] Reality of Aid는 이러한 내용들을 참여하고 있는 Better Aid 활동을 통해 2011년 부산회의에서 현 원조체제에 반영하고자 한다.

현재 세계 시민사회는 보다 효과적으로 빈곤감축을 포함하는 국제개발협력목표들을 달성하기 위해 정부원조기관을 중심으로 하는 기존의 원조행위자와는 다른 식의 접근을 하고 있다. 몇몇 주요 국제개발NGO들은 전통적으로 집중해서 다루어오던 분야의 이슈에 대해 더욱 혁신적이고 집중적인 투자를 통해 실질적인 성과를 내기위해 노력하고 있다. 그리고 좀 더 진보적인 개발NGO들은 직접적인 개발과 구호 사업을 수행하는데 있어 권리에 기반하는 접근방식을 활용하여 보다 근본적으로 문제를 해결하는 방식을 채택하고 있다. 또한 많은 시민사회그룹은 자신들의 개발 사업을 더욱 효과적으로 수행하기 위한 목적으로, 자신들 내부를 성찰하고 또 이를 가능케 하는 정부의 환경조성을 적극적으로 요구하는 작업도 수행하고 있다. 이와 같은 직접사업수행과 시민사회내부의 성찰 외에, 많은 세계시민사회단체들은 연대체운동 방식으로 원조체제의 개혁을 위해 적극적으로 정책개입을 하고 있다.

37) Reality of Aid, 'Aid and Development Effectiveness : Towards Human Rights, Social Justice and Democracy' (Quezon City, IBON Books 2010), P 5-25.

Ⅳ. 결론 : 한국시민사회에의 시사점과 과제

1. 한국 시민사회의 동향

세계시민사회의 다양한 움직임은 한국 시민사회에 많은 시사점을 준다. 현재 한국 시민사회는 크게 두 개의 방식으로 국제개발협력에 참여하고 있다. 첫째는 개발NGO를 중심으로 하는 직접적인 개발사업 수행이다. 74개 개발NGO의 협의체인 한국해외원조단체협의회(이하 해원협)의 자료[38]에 의하면 2009년 해원협 회원단체[39]들의 해외사업의 규모는 172,266백만원이다. 약 660명의 한국 개발NGO의 인력이 개도국에서 주로 지역개발(39.4%), 보건의료(7.2%), 교육(6.9%)사업을 중심으로 활발하게 활동하고 있다.[40] 둘째 방식으로는 원조정책에 대한 정책개입 운동이다. ODA Watch, 참여연대와 같은 개별NGO와 지구촌빈곤퇴치시민네트워크[41], 한국해외언조단체협의회와 같은 시민사회단체의 연대체가 정책개입 운동을 수행해왔다. 한국 사회에서 각자의 방식으로 국제개발협력 활동을 해온 이들 개발NGO와 시민사회단체들은 2010년 9월 '국제개발협력시민사회포럼(Korean Civil Society Forum for International Development, KoFID)'를 결성하였다. KoFID는 그동안 개발NGO와 일부 시민사회단체 중심으로 진행되던 정책개입운동에 여성, 인권, 환경 및 개발단체들이 참여하여 본격적으로 국제 시민사회와의 연대를 통해 국제개발협력 정책개입운동을 수행할 준비를 하고 있다. 현재 KoFID는 Better Aid의 한국 운동체(platform)로써 2011년 부산 4차 원조효과성고위급회의에 효과적으로 대응하기 위해 준비 작업 중이다. 이외에도 개발NGO를 중심으로 한 30여개의 NGO들은 지난 2010년 3월 'Open Forum 한국 회의'를 개최하여 국제개발협력과 관련한 한국 개발NGO를 포함한 시민사회단체들의 개발효과성을 제고하기 위해 필요한 내부적 점검[42]과 이를 가능케 하는 정부의 환경조성을 위한 제안을 하였다. 또한 ODA Watch는 한국 시민사회를 대표하여 'Reality of Aid 2010' 보고서에 'Korea Joins the Big League with a Donor-centric Approach'이라는 제목의 한국원조에 대한 의견을 제시하였다.[43] 한국시민사회의 국제개발협력 정책개입운동은 아직 초보적인 단계이지만 점차 기 기본적인 사항들을 갖추며 본격적인 활동을 해가고 있다.

---

38) 2010년 발행한 2009년 한국국제개발NGO편람이다.

39) 74개 회원들 중 설문에 답한 50개의 단체

40) 신재은, 전지은, "2009년도 한국개발NGO현황" 윤현봉 편, 「2009년 한국국제개발NGO편람」(서울 : 한국해외원조단체협의회, 2010), pp. 153-175.

41) 2006년 결성된 시민사회단체들의 연대체이다. 개발NGO와 시민사회단체로 구성되어 캠페인과 정책운동을 수행한다.

42) 이 회의에서는 CSO 개발효과성 제고를 위한 원칙, 기준, 환경조성 등의 주제가 논의 되었다.

43) Lee Tae Joo, "Korea Joins the Big League with a Donor-centric Approach" 'in Reality of Aid (ed.), Aid and Development Effectiveness : Towards Human Rights, Social Justice and Democracy'(Quezon City, IBON Books 2010), pp. 233-236.

2. 세계시민사회 활동으로부터의 시사점

세계 시민사회는 국제개발협력과 관련한 직접개발사업 수행 및 정책개입운동에 대한 오랜 역사와 전통 및 다양하고 전문적인 방법론을 가져왔다. 따라서 동 분야에서 약 20여년 미만의 경험을 가진 한국 시민사회가 얻어야 할 교훈이 많이 있다. 이러한 맥락에서, 한국 시민사회가 세계시민사회의 국제개발협력 운동으로부터 얻을 수 있는 두 가지 시사점을 정리해 본다.

첫째, 빈곤감축을 위한 보다 전향적인 접근이 필요하다. 한국 개발NGO들은 지역개발, 교육, 보건의료, 아동결연 등의 직접적인 개발사업수행을 통해 빈곤감축에 기여 한다. 이들의 사업은 주로 개도국 주민들의 기본적 욕구를 충족하는 사회개발 및 인간개발의 방식을 따른다. 그러나 개발NGO가 이러한 개발사업을 수행할 시, 실제로 어떻게 가난한 이들의 권리를 존중하고 이를 기반하는 방식으로 하는 지는 의문이다. 아주 일부 국제개발NGO의 한국운동체 및 자생적인 한국개발NGO가 이러한 개념을 인식하고 있지만, 전반적으로는 매우 낮선 개념이다. 국제사회에서는 OXFAM, Action Aid와 같은 대형 개발NGO들이 '권리에 기반하는 접근방식'을 기본으로 다양한 개발 사업을 수행하고 있다. 이는 NGO가 정부간원조기구나 국제기구와 빈곤감축을 위한 사업수행에 있어 다른 접근법이다. OXFAM, Action Aid, World Vision은 사업 목적과 내용에 빈곤감축 이외에 부정의(injustice)해결을 설정하고 있다. 즉 이들은 가난한 이들의 빈곤의 문제를 단순한 '결핍'으로 보지 않고 '정의'의 문제 즉 구조적인 문제로 보고 있는 것이다. 따라서 이를 보다 근본적으로 해결하기 위해서 인권과 거버넌스의 문제로 접근하고 결국 원조로 대변되는 현 국제개발협력체제에 대한 개혁을 위한 정책개입운동에 참여하는 것이다. 이러한 내용은 국제개발협력에 대한 정책개입운동에는 관심을 적게 두고 빈곤감축을 위한 직접적인 개발사업에 집중하는 경향을 가진 한국 개발NGO들에 대한 많은 점을 시사해 준다.

한국 개발NGO들은 사업수행 및 관리방식의 효율성을 추구하고 효과적인 방법론을 개발하는 것에 노력을 쏟는 것 이외에, 빈곤과 이를 해결하기 위한 노력에 대해 보다 깊고 다양한 인식을 갖고, 이를 구체적인 사업에 적용 하도록 노력해야 한다. 또한 '권리에 기반하는 접근' 방식과 같은 보다 근본적인 관점으로 빈곤감축에 접근하고, 정책개입운동과 같은 구조적인 접근방식을 도입하기 위해 노력해야 한다.

둘째, 국제개발협력 정책에 대한 한국시민사회의 전문적이고 실질적인 정책개입운동이 필요하다. 세계의 주요 시민사회단체들은 오래전부터 원조체계의 문제를 인식하고, 이를 개혁하여 지구촌의 빈곤층의 문제를 보다 실질적으로 해결하기 위한 전문적인 운동을 다차원적으로 전개해 왔다. 이를 위해 각국 정부원조기구와 국제개발기구들의 원조의 행태를 전문적으로 분석하고 대안마련을

위해 노력해왔다. 이에 반해 한국 시민사회는 오랜 시간 동안 민주화실현, 인권개선, 여성권리, 환경보호, 노동 및 통일 등 국내의 이슈에 집중해 왔다. 이에, 그동안 쌓아온 한국 시민사회운동의 역량을 국제개발협력에서 발휘하고자 할 때 경험과 전문성 그리고 관심의 부족이라는 난관에 부딪치고 있는 것이다. 지난 2008년 가나 아크라에서 개최된 3차 원조효과성고위급회의에 한국의 시민사회에서는 단 한명도 참여하지 못한 것은 이러한 현상을 잘 반영하고 있다. 지난 10월 한국 시민사회는 지구촌빈곤퇴치시민네트워크를 중심으로 국제시민사회와 연대하여 G20정상회담에 정책대응하는 경험을 가졌다. 이러한 노력에도 불구하고, 다가올 2011년 부산 4차 원조효과성고위급회의에서 한국시민사회는 전문성과 경험의 부족으로 핵심적인 정책개입운동에는 참여치 못하고, 국제시민사회가 활동을 잘 할 수 있도록 환경을 조성해 주는 데에만 역량을 발휘할까 우려된다. 이에 한국 시민사회는 원조효과성과 개발효과성 이슈 그 자체와 정책개입운동 방식에 대한 전문성을 확보토록 노력해야 한다. 이를 통해, 개도국의 빈곤감축과 개발을 위해 실행되는 원조를 포함한 다양한 정책들이 보다 효과적으로 집행되어 빈곤과 부정의가 사라지는 것에 실질적으로 기여해야 한다.

참고 문헌

1. 국내문헌

김혜경. 「국제시민사회 이슈와 한국시민사회의 대응과제」. 제 5회 지구촌포럼 자료 ODA Watch.

신재은, 전지은, "2009년도 한국개발NGO현황" 윤현봉 편, 「2009년 한국국제개발 NGO편람」 (서울 : 한국해외원조단체협의회, 2010)

2. 국외문헌

Action Aid, RIGHTS TO END POVERTY ACTION AID INTERNATIONAL STRATEGY 2005/2010 (Johannesburg : Action Aid, 2005)

Bebbington, Hickey and Mitlin, Can NGOs Make a Difference?, The Challenge of Development Alternative." In Can NGOs Make a Difference?, ed. Bebbington, Anthony., J. Samuel Hickey and Diana C. Mitlin. (New York : Zed Books LTD 2008),

Better Aid, "Development Cooperation : Not Just Aid.". (Better Aid 2010)

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

Clark. John, Democratizing Development : The Role of Voluntary Organizations (Connecticut : Kumarian Press. 1991)

Finn Trap, "Aid and Development". SWEDISH ECONOMIC POLICY REVIEW 13.

Lee Tae Joo, "Korea Joins the Big League with a Donor-centric Approach" 'in Reality of Aid (ed.), Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy'(Quezon City, IBON Books 2010)

Lewis. David. "Development NGOs and the Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South." Social Policy & ADMINISTRATION. Vol 32, No.5, (1998 December)

Lewis David., and Nazneen Kanji, Non-Governmental Organizations and Development (NewYork: Routledge, 2009),

Roger C. Riddle. Does Foreign Aid Really Work? (New York : Oxford University. 2007)

Save the Children. 2009. Save the Children International Annual Review 2009.

OECD, Shaping the 21st Century :The Contribution of Development Cooperation. (Paris : OECD, 1996)

OXFAM, Demanding Justice. (London : OXFAM 2007)

3. 인터넷 자료

http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf (2010년 11월 30일 방문)

http://www.savethechildren.net/alliance/what_we_do/campaign.html (2010년 11월 30일 방문)

http://www.oxfam.org(2010년 11월 30일 방문)

http://www.actionaid.org/main.aspx?PageID=2 (2010년 11월 30일 방문)

https://www.worldvision.or.kr/html/worldvision/mind01.asp (2010년 11월 30일 방문)

홍지영, ODA Watch Letter.

http://www.odawatch.net/?mid=articlesth&page=2&document_srl=7297 (2010년 12월 1일 방문)

http://www.cso-effectiveness.org/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=49 (2010년 12월 6일 방문)

김나리, ODA Watch Letter 11호,

http://www.odawatch.net/?mid=articlesth&sort_index=readed_count&order_type=asc&page=5&document_srl=1184 (2010년 12월 3일 방문)

http://www.wvi.org/wvi/WVIAR2009.nsf/maindocs/D6DC795AC6FCFAA7882576DB007FC4

http://www.wvi.org/wvi/WVIAR2009.nsf/maindocs/D6DC795AC6FCFAA7882576DB007FC42D?opendocument (2010년 12월 7일 방문)

https://childhealthnow.com/docs/en/child-health-now-report.pdf (2010년 12월 7일 방문)

http://www.realityofaid.org/aboutroa/index/id/22/Reality-of-Aid-Profile (2010년 12월 7일 방문)

II. 개발협력 논단

1. G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제
권해룡 / G20준비위원회 무역국제협력국장

2. 국제개발협력 선진화 방안
이련주 / 국무총리실 개발협력정책관

3. 대외무상원조의 다자협력 효과 제고 방안
박명지 / 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

4. 새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점
– 브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 「ODA 질적 평가 보고서」 분석
한승헌 / 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제

권해룡 G20 정상회의 준비위원회 무역·국제협력국장

목차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. G20 개발의제의 도입 배경 및 논의 경과
Ⅲ. 서울 개발 컨센서스 및 다년간 행동계획 주요 내용
Ⅳ. G20 개발의제에 대한 평가

Ⅰ. 머리말

지난 11월 G20 서울 정상회의는 세계경제의 주요 현안과 주요 G20 의제에 있어 많은 성과를 거두면서 성공리에 개최되었다. 이를 통해, 위기상황이 끝나가면서 주요국간 정책공조가 약화되는 것이 아니냐는 우려를 불식하고, 세계경제협력을 위한 최상위 협의체(premier forum)로서의 G20의 유효성을 확인하는 기회가 되었다. 2008년 금융위기 대응을 위한 목적으로 출범한 G20 정상회의는 그동안 세계경제 회복과 안정성장 기반 강화를 위한 거시경제 공조, 금융시스템 강화를 위한 금융규제 및 국제금융기구 개혁 등을 주요 의제로 논의해 왔다. 서울 정상회의에서도 글로벌 불균형 완화를 위한 정책공조를 강화하고, 은행 자본·유동성 규제 강화, IMF 쿼타 및 거버넌스 개혁에 합의하는 등의 성과가 있었다.

이와 함께, G20 서울 정상회의에서 중요한 의미가 있는 성과의 하나로는 개발 문제가 처음으로 G20의 주요 의제로 논의되어 “서울 개발 컨센서스”와 “다년간 개발 행동계획”에 합의한 것을 들 수 있다. 이는 G20 정상회의의 의제가 위기상황 대응을 위한 거시경제 정책공조, 금융개혁 등 이슈에서 국제사회의 주요 과제인 개발 등으로 확대되어, 향후 글로벌 거버넌스 체제로서 G20의 역

할이 더욱 강화될 것임을 시사한다. 또한, G20의 개발 의제 논의는 국제개발체제 차원에서도 매우 큰 의미를 가진다. 이 글에서는 G20 개발의제의 도입 배경 및 논의 경과, 서울 정상회의 개발 분야 주요 성과 및 평가, 앞으로의 과제, 우리나라 개발외교정책에 대한 시사점 등을 살펴보도록 하겠다.

II. G20 개발의제의 도입 배경과 논의 경과

1. G20 개발의제의 도입 배경

G20 개발 의제는 금융안전망 이슈와 함께 코리아 이니셔티브로 알려져 있다. 그만큼 우리나라가 개발의제 도입 및 성과 도출 과정에서 주도적 역할을 했다고 할 수 있다. 국제사회가 당면한 핵심 과제의 하나인 개발은 G20 정상회의에서도 여러 형태로 논의되어 왔다. 특히, 금융위기로 큰 영향을 받은 최빈국과 취약계층을 지원하는 차원에서 워싱턴, 런던, 피츠버그 및 토론토 정상회의에서 식량안보, 저소득국에 대한 다자개발은행의 대출재원 확대, 금융소외계층에 대한 금융접근성 확대 등 이슈가 다루어졌다. 그러나 개발 의제가 G20의 중심 의제의 하나로 종합적으로 논의되게 된 것은 서울 정상회의가 처음이라고 할 수 있다.

우리나라가 G20 개발 의제 도입을 추진한 것은 G20 정상회의가 위기극복 이후에도 국제사회의 주요 과제를 다루는 핵심 거버넌스 체제로 발전하도록 기여하고자 하는 외교목표와 밀접히 관련되어 있다. G20 정상회의는 당초 2008년 금융위기 극복방안 논의를 위한 한시적인 성격의 회의로 개최되었다. G20이 긴밀한 국제공조를 통해 세계경제의 예상보다 빠른 회복에 기여하는 등 효과성이 입증되면서, 2009년 11월 개최된 피츠버그 정상회의에서 G20 정상회의가 세계경제협력을 위한 최상위 협의체로 지정되었고 정상회의의 연례개최에 합의하였다. G20이 최상위 협의체로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 위기대응과 관련되는 문제뿐만 아니라 보다 장기적으로 세계경제의 지속가능하고 균형된 발전에 기여할 수 있는 새로운 의제를 발굴하고 성과를 도출해 나갈 필요가 있다. 그렇게 함으로써 G20의 역할이 공고해지고, 이에 따라 글로벌 거버넌스 체제에서 G20 회원국으로서 우리나라의 역할을 강화할 수 있을 것이다.

한편, 우리나라는 G20이 의제를 급격하게 확대하여 제대로 이행하지 못하게 되기보다는, 국제사회에 기여할 수 있는 소수의 의제를 선별하여 실질적인 성과를 도출하는 것이 바람직하다고 생각했다. 또한, 회원국뿐만이 아니라 170개국이 넘는 비회원국의 관심사도 다루어 나갈 때 G20이 국

제사회에서 차지하는 위상에 걸맞은 역할을 하고 국제사회의 지지를 얻을 수 있을 것이라고 판단하였다. 이러한 전략적 고려에 따라 우리나라는 서울 정상회의 준비의 일환으로 개발 의제를 적극적으로 추진하게 된 것이다.

2. 논의 경과

1) 토론토 정상회의까지

우리나라는 2010년 상반기에 G20 정상회의에서 개발 의제 도입 필요성에 대해 G20 회원국들과 국제사회의 지지를 확보하기 위한 적극적인 노력을 전개하였다. G20에서의 개발 문제 논의에 대해 처음부터 모든 나라들이 찬성했던 것은 아니다. 무엇보다도 UN, OECD, G8 등 여러 국제기구와 포럼에서 개발 문제를 다루고 있고 새천년개발목표(MDG)라는 국제사회의 핵심 개발 아젠다가 추진되고 있는데, G20이 또다시 개발 의제를 다루는 것이 불필요한 중복과 비효율성을 초래하는 것이 아니냐는 비판적인 시각이 있었다. 이에 대해 우리나라는 G20이 핵심과제로 추진하고 있는 세계경제의 지속가능·균형성장을 위해서는 개발 문제를 함께 고려하는 것이 필요하다는 점을 강조하였다. 또한, G20만이 가지고 있는 비교우위를 활용하여 국제 개발 논의에 있어 부가가치를 창출할 수 있을 것이라는 점을 설득하였다.

G20은 글로벌 불균형을 해소하고 세계경제의 강하고, 지속가능하며, 균형된 성장을 촉진하는 것을 중요한 목표의 하나로 하고 있다. 이러한 논의 과정에서 상당수 개도국들은 개발 격차의 해소도 중요한 과제가 되어야 함을 지적했다. 사실 개발 격차 해소와 글로벌 불균형 해소는 밀접하게 연계되어 추진될 수 있다. 금융위기와 재정악화 등으로 인해 선진국의 성장동력이 소진된 상황에서 개도국의 경제성장은 새로운 수요를 창출하여 글로벌 불균형 해소에 기여할 수 있는 것이다. 이와 같이, G20에서의 개발 논의는 G20의 핵심과제와 연계하여 경제성장에 중점을 두어 추진함으로써, 기존 개발 논의를 반복하는 것이 아니라 보완할 수 있을 것이다. 또한, G20에는 G7으로 대표되는 전통적인 공여국뿐만 아니라, 경제성장을 달성한 신흥경제국들이 같이 포함되어 있어 보다 균형된 시각에서 개발 문제에 대한 논의가 가능하다는 장점이 있다. 실제로 국제 개발 분야에서 이들 신흥경제국들이 주요 행위자로 부상하고 있는 가운데, 이들을 배제하고 의미있는 개발 논의를 진행한다는 것이 이미 어려워졌다고 할 수 있다.

이와 같이 G20 개발의제 추진의 필요성과 의미를 설명하는 노력을 통해 G20 회원국들 사이에서도 개발 문제 논의를 지지하는 입장이 확산되었으며, 비회원국을 포함한 국제사회도 G20의 개발의제 논의에 대해 많은 지지를 보내주었다. 마침내 2010.6월 토론토에서 개최된 정상회의에서 개

발 의제를 G20의 주요 의제로 다루기로 합의하였다. 정상들은 개발 실무그룹을 설치하여 경제성장과 성장복원력 제고에 중점을 둔 개발 아젠다와 다년간 행동계획을 작성하도록 하고 이를 서울 정상회의에서 채택하기로 합의하였다.

2) 서울 정상회의 준비

토론토 정상회의 이후 11월 서울 정상회의까지는 불과 4개월을 약간 넘는 기간밖에 없었다. 이러한 짧은 기간 중에 개발 실무그룹을 구성하고 성과물을 도출해 내어야 했다. 우선 토론토 정상회의가 종료된 직후, 개발의제 추진을 위한 협의체로 우리나라와 남아공의 G20 셰르파(Sherpa)를 공동의장으로 하는 고위급 개발 실무그룹(Working Group)을 구성하였으며, 필자는 우리나라 수석대표로 동 실무그룹 논의에 참석하였다. 동 실무그룹에는 UN, 세계은행 등 개발 관련 국제기구와 지역개발은행이 기술자문그룹(Technical Suport Group) 자격으로 참석하도록 하였다.

제1차 개발 실무그룹회의가 7월 19일 - 20일간 서울에서 개최되었다. 이 회의에서는 G20의 성장 중심 개발의제 추진방향과 인프라, 인적자원 개발 등 주요 추진분야(pillar)에 대한 공감대를 확인하고 서울 정상회의까지의 작업계획을 구체화하였다. 또한, G20 개발의제 추진 원칙(principles)을 마련하고, 이를 기초로 행동계획(action plan)을 작성하기로 합의하였다. 이에 따라, 공동의장의 주도로 회원국들은 G20 개발의제가 지향할 경제성장 중심 등 6대 원칙을 작성하고, 9월 7일 개최된 개발 실무그룹 텔레컨퍼런스를 통해 동 원칙에 잠정 합의하였다.

개발 행동계획 작성을 위한 작업은 국제기구와 회원국들의 적극적인 참여하에 진행되었다. 우선 기술자문그룹으로 개발 실무그룹에 참여하는 UN, 세계은행, OECD, UNCTAD, WTO, ILO 등 개발 관련 국제기구와 ADB, AfDB, IaDB, IsDB 등 지역개발은행이 소관 전문분야에서 행동계획에 포함될 구체 제안을 제출하였다. 한편 회원국들도 국제기구의 제안을 참고하여 국별로 관심있는 분야에서 행동계획 제안을 제출하였다. 이러한 결과 100개가 넘는 제안들이 국제기구와 회원국들로부터 접수되었다. 개발 실무그룹은 인프라 등 각 분야(pillar)별로 2개국 이상의 조정국(facilitator)을 선정하여 분야별 행동계획을 통합하는 작업을 주도하도록 하였다. 이러한 과정에서 제출된 제안이 G20 개발 원칙(principles)에 얼마나 부합하느냐를 중요한 선정 기준으로 활용하였다. 이를 통해 분야별로 1-3개의 과제들을 선정하여, 이를 기초로 행동계획 초안을 마련하였다. 9월 30일 - 10월 1일간 개최된 제2차 개발 실무그룹회의에서는 향후 서울 개발 컨센서스가 되는 기본문서와 다년간 행동계획(안)에 대한 잠정적인 합의가 이루어졌고, 10월 개최된 셰르파 회의에서 이를 승인하고 정상회의에 제출하기로 하였다.

3) 서울 정상회의

이러한 준비 과정을 거쳐 11월 11일 - 12일간 개최된 G20 서울 정상회의에서는 개발 문제가 별도의 독립된 세션에서 논의되는 등 G20 차원에서는 최초로 주요 의제로 논의되었다. 참가국 정상과 UN, 세계은행 등 국제기구 수장들은 G20 정상회의에서 개발 문제가 주요 의제로 논의되게 된 것을 높이 평가하였다. 반기문 UN 사무총장은 강력한 정치적 의지를 가지고 MDG 이행에 중점을 둘 것과 개발재원 공약 이행의 중요성을 강조하였다. 졸릭 세계은행 총재는 개발이 보다 많은 성장의 축을 구축하기 위한 투자라고 강조하면서, 인프라에 대한 투자가 단기적으로는 고용과 수요를 창출하며, 중장기적으로는 개발의 장애요인을 해소하여 생산성 향상과 성장으로 이어질 것이라고 지적하였다. 오바마 미국 대통령은 개도국의 성장을 위한 환경 조성의 중요성을 강조하였으며, 한국이 성공적으로 발전할 수 있었던 것도 공적원조와 함께 민간자본의 유입을 촉진할 수 있도록 경제 구조개혁을 할 수 있었기 때문이라고 지적하였다. 한편, 서울 정상회의에 초청국 자격으로 참석한 에티오피아의 제나위 총리는 개발에 관한 "서울 컨센서스"는 곧 "아프리카 컨센서스"라고 언급하면서 서울 컨센서스가 향후 다자개발은행을 포함한 모든 개발 행위자에게 개발 관련 행동(action)의 기초가 되기를 희망하였다.

이러한 논의를 거쳐 서울 개발 컨센서스와 다년간 개발 행동계획이 채택되었다. 정상들은 합의사항 이행의 중요성을 강조하면서 개발 행동계획을 적기에 완전하게 이행하겠다고 약속하였다. 이를 위해 개발 실무그룹으로 하여금 다년간 행동계획의 이행을 모니터링하도록 임무를 부여하고, 2011년 프랑스 정상회의에서 이행 진전상황을 점검하고 추가적으로 필요한 조치를 취하기로 하였다. 이를 통해, 개발이 G20의 주요 아젠다로 지속적으로 논의될 수 있는 기반을 마련한 것이다. 또한, 정상들은 MDG 달성을 위한 결의를 재확인하고 각국의 공적개발원조(ODA) 공약을 이행하겠다고 약속하였다.

Ⅲ. 서울 개발 컨센서스와 다년간 행동계획의 주요 내용

1. 서울 개발 컨센서스

"다함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)"는 G20 개발의제 추진 필요성, 목표, 원칙, 주요 분야 등을 제시하고 있는 일종의 G20 개발 헌장이라고 할 수 있다. 서울 개발 컨센서스는 G20이 공여국, UN 기구, 다자개발은행의 역할을 보완하여 개도국, 특히 저소득국의 MDG 달성을 지원하는 역할을 수행해야 함을 지적하면서, G20 개발의제가 개도국의 경제성장 지원을 통해 빈곤감소, 인권개선, 고용창출 등에 기여하는 것을 목표

로 하고 있음을 밝히고 있다. 또한, 성장을 통한 개도국의 소비 증대 및 개도국으로의 투자를 통해 새로운 총수요를 창출하여, 글로벌 불균형 해소와 세계경제의 지속가능하고 균형된 성장에 기여할 수 있음을 지적하고 있다. 아울러, 개발목표 달성의 성공을 위해 모든 경우에 항상 적용되는 (one-size-fits-all) 방법은 없으며, 자국의 수요와 환경에 적합한 개발 전략을 수립하여 이행하는 데 있어 개도국들이 주도적인 역할을 하여야 함을 강조하고 있다.

서울 컨센서스에서 정상들은 이같은 목표 달성을 위해 G20 개발 논의의 6개 원칙(G20 Development Principles)을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 포용적이고, 지속가능하며, 복원력 있는 경제성장에 중점을 두어 개발목표를 달성한다. 둘째, 개도국, 특히 저소득국가와의 동등한 파트너십을 중시한다. 셋째, 세계적이고 지역적인 체계적인 이슈에 대한 공동 대응을 우선시한다. 넷째, 고용과 부 창출에 있어서의 민간의 참여와 혁신을 촉진한다. 다섯째, G20의 비교우위를 활용하여 기존 개발논의를 보완하고 부가가치를 창출한다. 여섯째, 실질적인 성과 창출에 중점을 둔다.

〈표 1〉 G20 개발의제 6대 원칙

원 칙	주요 내용
경제성장 중심 (Focus on economic growth)	– 견실하고 지속가능한 경제성장은 MDG 달성을 위한 저소득국의 능력을 강화 – 포용적이고, 지속가능하며, 복원력있는 경제성장 잠재력을 증대시킬 수 있는 개발정책 추진
글로벌 개발 파트너십 (Global development partnership)	– 개도국, 특히 저소득국 스스로의 개발정책의 중요성을 인식하고, 개도국의 주인의식을 존중하면서 동등한 파트너로서 개발협력 – G20과 저소득국간 강하고, 책임있고, 투명한 개발 파트너십을 촉진
세계적·지역적 차원의 체계적 이슈 대응 (Global or regional systemic issues)	– 세계적 또는 지역적 차원의 이슈에 우선순위를 부여하여 대응 – 공동의 조치가 필요한 체계적인 이슈 대응에 중점
민간 부문의 참여 (Private sector participation)	– 개발 지식, 기술, 고용창출에 있어 민간의 역할을 인식하고, 민간부문의 참여와 혁신을 촉진 – 리스크 요인 완화, 투자환경 개선, 시장규모 확대 등을 통해 민간자본 유입 촉진
상호보완성 (Complementarity)	– 기존 개발 이니셔티브와의 중복을 피하고 이를 보완 – G20이 비교우위를 가지고 있으며 부가가치를 창출할 수 있는 분야에 중점
성과 지향 (Outcome orientation)	– 개도국의 성장에 대한 장애요인을 해소할 수 있는 실행가능하고 실용적이며 실질성과를 도출할 수 있는 조치에 중점 – 적절한 책임성 프레임워크를 통하여 개발 행동계획 이행을 모니터링

이와 같은 원칙을 고려하여, 인프라, 인적자원개발, 무역, 민간투자 및 고용창출, 식량안보, 성장 복원력(growth with resilience), 국내개발재원 확충, 금융소외계층 포용(financial inclusion), 개발지식 공유(knowledge sharing) 등 9개의 핵심 분야를 선정하였다. 이들 분야는 한국이 그간의 개발 과정에서 빈곤을 해소하는 데 결정적으로 영향을 준 분야이며, 개도국이 최근의 세계경제 위기를 극복하고 지속가능하고 복원력 있는 성장의 길로 가는데 중요한 분야이기 때문에 선정된 것이라고 할 수 있다.

2. 다년간 개발 행동계획

"다년간 개발 행동계획(Multi-Year Action Plan on Development)"은 서울 개발 컨센서스가 지향하는 목표를 이행하기 위한 구체적인 행동계획을 제시하고 있다. 상기 9개 핵심분야별로 1-3개씩 16개의 행동계획이 채택되었으며, 상호간에 밀접히 연계된 이들 분야에서의 개혁을 통해 개도국들이 지속가능하고 복원력 있는 경제성장을 촉진하기 위한 환경을 조성할 수 있기를 기대하고 있다.

다년간 개발 행동계획은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 우선 분야별로 기존에 진행되고 있던 이니셔티브와 연계하여 광범위한 개발 행위자의 참여를 통한 공조를 추구하고 있다. 예를 들면, 인프라의 경우, 세계은행과 지역개발은행에게 개도국, 특히 저소득국의 국내 및 지역 인프라 투자를 확대시키기 위한 행동계획을 작성하도록 요청하고, 아프리카, 아시아 등의 기존 인프라 프로그램[1]을 보다 발전시켜 자금조달이 가능한 지역 인프라 사업을 제시하도록 하고 있다. 식량안보의 경우, 라퀼라 식량안보 이니셔티브(AFSI), 글로벌 농업·식량안보 프로그램(GAFSP) 등 식량안보 및 지속가능한 농업개발에 대한 기존 공약을 이행할 필요성을 강조하는 한편, 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), IMF, OECD, UNCTAD, 세계식량계획(WFP), WTO, 세계은행 등과 함께 식량가격 변동성 완화를 위한 G20 차원의 정책대안을 발굴하도록 하고 있다.

다음으로는 개별 행동계획별로 이행 담당기관과 시한을 명확히 제시하고 있다. 특정 행동계획에 대해 최종 목표시한뿐만 아니라 이를 달성하기 위한 중간단계를 구체화하고 이에 대해서도 시한을 설정함으로써 체계적으로 이행해 나가도록 하고 있다. 또한, 행동계획의 이행으로 동 분야의 과제가 종료되는 것이 아니라, 행동계획 이행결과를 발전시켜 나갈 수 있는 후속조치도 발굴하고 추가적으로 필요한 결정을 내릴 수 있도록 하고 있다. 이는 다년간 행동계획이 일회성 조치가 아니라 글자그대로 여러 해에 걸쳐 이행되고 심화되어 나가도록 함으로써 분야별로 추구하고 있는 목표들을 달성하도록 하고 있는 것이다.

1) Infrastructure Project Preparation Facility (IPPF), African Water Facility (AWF), Asian Infrastructure Financing Initiative (AIFI) 등

〈표 2〉 다년간 개발 행동계획 주요 내용

분 야	행동 계획
인프라 (Infrastructure)	① 포괄적인 인프라 행동계획 마련 – 인프라 수요 및 소요재원 파악, 인프라 투자 장애요인 해소, 저소득국의 인프라 투자환경 개선, 지역 인프라 투자 활성화 ② 인프라 투자를 위한 G20 고위급 패널 설치 – 공공 및 민간 자본을 활용한 인프라 투자재원 확충방안
인적자원개발 (Human Resource Development)	① 국제적으로 비교가능한 직업기술 측정지표 개발 – 직업기술 개발을 통한 개도국의 고용 및 생산성 증진 ② 국가 직업기술 전략 강화 – 저소득국의 직업기술 개발 국가전략 지원
무역 (Trade)	① 무역역량 배양 및 시장접근 강화 – 최빈개도국 상품에 대한 무관세무쿼터 시장접근 확대 – 무역을 위한 원조를 2011년 이후 최소한 2006–2008년간 평균 수준으로 유지 – 아프리카의 역내 교역 확대에 대한 장애요소 확인
민간투자 및 고용창출 (Private Investment and Job Creation)	① 책임있고 가치를 창출하는 민간투자 및 고용창출 지원 – 청년실업 등 사회적 과제 해결에 기여하는 기업 혁신사례 경진대회 개최 요청 – 개도국의 기업투자환경 개선, 민간투자의 부가가치 극대화, 투자 규제 체제 지원 위한 행동계획 마련 지원
식량안보 (Food Security)	① 정책 일관성 및 조율 강화 – 식량안보와 농업생산성 증대에 관한 G20 공약 이행 ② 식량가격 변동성 위험 완화 및 취약계층 보호 – 농산물 가격변동성에 연관된 위험을 관리 및 완화하는 G20 차원의 정책대안 발굴
복원력 있는 경제성장 (Growth with Resilience)	① 개도국의 사회보장제도 강화 지원 – 사회보호 모범사례 가이드라인 마련 및 지식공유 통한 확산 ② 국제송금 흐름 활성화 – 국제 평균 송금비용 인하 추진
금융소외계층 포용 (Financial Inclusion)	① 금융소외계층 포용을 위한 글로벌 파트너십 설립 – 정보공유, 조정, 모니터링, 자금조달 등 역할 수행 ② 중소기업 자금지원 경진대회와 금융소외계층 포용을 위한 자금지원체계 – 중소기업에 대한 민간자금 지원을 촉진하는 혁신적인 모델을 제시한 우수사례를 선정하고, 동 모델의 확산을 위한 자금지원체계를 설립 ③ 금융소외계층 포용을 위한 행동계획 채택 및 실행
국내개발재원 확충 (Domestic Resource Mobilization)	① 보다 효과적인 조세체제 개발 지원 – 개도국 조세행정기관의 효율성·투명성 제고, 세원 확충 및 조세회피·탈세 방지 위한 조세정책 역량강화 ② 국내 조세수입 누락방지 지원 – 개도국의 세수기반 감소를 방지하기 위한 작업 강화
개발지식 공유 (Knowledge Sharing)	① 개발지식 공유의 효과성 제고 및 범위 확대 – 개발지식 공유 확대를 위한 정책권고 요청

V. G20 개발의제에 대한 평가

1. 개발 문제에 대한 G20의 접근방법 : 역량배양을 통한 경제성장 중심

G20 서울 정상회의 개발 분야의 성과는 국제 개발논의에 있어 상당한 의미를 가지게 될 것으로 평가된다. 무엇보다도 서울 컨센서스와 행동계획은 전통적으로 개발 이슈를 주도해 왔던 G8 국가들과 새로운 공여국으로 부상한 주요 신흥경제국, UN, 세계은행, OECD 등 주요 개발 관련 기구, 서울 정상회의 및 제2차 개발 실무그룹회의에 참석한 에티오피아, 말라위, 베트남 등 개도국과의 협의를 통하여 만들어 낸 결과물이라는 데에서 그 의미가 크다. 따라서, 개발 문제에 대해 G20이 어떠한 접근방법을 채택하고 있는지 살펴보는 것은 향후 국제 개발논의의 진전방향을 가늠하는 데 있어서도 큰 시사점을 주게 될 것이다.

G20 개발의제는 보다 중장기적인 관점에서 개도국들이 개발목표를 달성할 수 있도록 능력을 배양하고 여건을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 이러한 접근방법은 위에서 설명한 서울 개발 컨센서스와 다년간 행동계획에 잘 구현되어 있다. 아시아 신흥국들과 같이 인프라, 인적자원개발, 무역 등 개발에 성공한 국가들이 활용하였던 다양한 정책수단을 동원하고 있으며, 특히 개도국들의 성장잠재력을 확충할 수 있는 정책지원에 중점을 두고 있다.

이러한 접근방식은 직접적인 원조에 비해서 효과가 즉각적으로 나타나지 않을 수는 있으나, 성공적으로 추진될 경우 그 성과의 지속가능성이나 파급력 면에서 훨씬 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 생각된다. 상호 밀접하게 연관되어 있는 분야에서 종합적 정책수단을 동원함으로써 여러 분야에 걸쳐 균형된 발전을 할 수 있도록 하며, 분야간 시너지를 기대할 수 있다. 예를 들어 인프라 구축, 해외 시장접근 확대, 농업생산성 향상이 동시에 이루어지게 될 경우, 농산물 수출을 증대할 수 있게 되어 이에 따른 추가 소득 등 국가경제에 미치는 긍정적 파급효과가 더욱 커지게 될 것이다.

2. 기존 국제 개발논의 보완

G20 개발의제를 포함한 국제사회의 다양한 개발 논의가 궁극적으로 지향하는 바는 공동의 개발목표를 달성하는 것이다. 이러한 국제 개발목표는 MDG에 잘 제시되어 있다고 할 수 있으며, MDG는 여러 분야별로 다양한 수단의 효과적 조합을 통해 달성할 수 있을 것이다. G20 개발의제는 개도국의 역량배양을 통한 경제성장을 통해 MDG 달성에 기여하고자 하고 있다. MDG와 G20 개발의제와의 관계를 단순화하여 보는 시각에서는 MDG는 개발이 지향하는 목표를 제시하고 있고

G20 개발의제는 그 달성수단에 중점을 두고 있다고 할 수도 있겠으나, 그렇다고 해서 MDG와 G20 개발의제를 목표와 수단으로 이분법적으로 구분하는 것은 균형된 개발정책 추진을 위해서 바람직하지 않을 수 있다. 교육, 보건 등 MDG 달성에 있어서의 진전은 인적자원개발을 통하여 경제성장에 기여할 수 있다. 따라서, 경제성장을 촉진하기 위한 노력과 사회개발을 위한 노력이 균형되게 이루어질 때 개발정책에서의 성과도 커질 수 있을 것으로 생각된다.

G20 개발의제는 G20이 G8 국가를 모두 포함하고 있다는 점을 고려해 볼 때 자연스럽게 G8의 개발논의를 일정부분 계승한다고 볼 수 있다. 2009년 라퀼라 G8 정상회의와 2010년 무스코카(Muskoka) G8 정상회의에서 논의되었던 식량안보 이슈가 G20 개발 행동계획의 한 분야(pillar)로 포함되어 있는 것이 G8과 G20 개발논의의 연계를 보여주는 사례라고 할 수 있을 것이다. 앞으로도 분야에 따라서는 G8에서 논의되었던 개발 이슈가 G20으로 연결되어 신흥경제국을 포함한 보다 많은 국가의 참여를 도모하는 사례가 생기게 될 것으로 예상된다. G7/G8이 수십년간 국제 개발논의를 주도해 온 경험과 노하우가 있는 만큼 G20도 필요에 따라 이를 잘 활용하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

G20 개발의제는 개도국 스스로가 발전할 수 있는 여건을 갖추고 능력을 배양하는 데 중점을 둠으로써, 개발의 효과성에 중점을 두는 최근의 논의동향과도 방향이 일치한다. 이와 관련, 지난 9월 유엔 MDG 고위급 회의에서 오바마 대통령이 발표한 미국의 새로운 개발정책(Global Development Policy)은 단순 원조를 넘어 교육, 인프라, 기업가 정신, 무역 확대를 통한 경제성장을 통한 지속가능한 개발을 강조하고, 선택과 집중, 공여국간 역할 분담, 수원국의 책임성, 성과, 혁신에 중점을 두고 있어, G20의 개발의제 접근방향과도 일맥상통한다고 할 수 있다. 실제로 오바마 대통령은 G20 서울 정상회의 개발 세션에서 미국의 새로운 개발정책과 G20의 개발의제의 접근방법이 전반적으로 일치한다고 언급한 바 있다.

또한, G20 개발의제는 2011년 부산에서 개최되는 제4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4)와 연계되어 고려해 볼 수 있다. 원조 효과성 증진 방안으로 남남협력의 유용성이 부각되고 있으며, OECD 원조효과성작업반(WP-EFF)에 설치된 남남협력작업팀(TT-SSC)을 중심으로 남남협력의 모범사례 분석 및 확산을 위한 논의가 진행되고 있다. G20에서도 개발의제의 모든 분야(pillar)에서 개발지식 공유(knowledge sharing)를 주류화(mainstream)하고 개발지식 공유의 수단으로 남남협력과 삼각협력을 적극 활용하도록 하고 있다. 또한 다년간 행동계획에서는 남남협력작업팀과 UNDP가 공동으로 개발지식 공유를 확대·강화하는 방안에 대한 권고를 제출해 줄 것을 요청하고 있다. 이와 같이 남남협력작업팀이 제4차 원조효과성 고위급회의 준비와 G20 개발 행동계획 이행을 연계하여 추진함으로써 원조효과성 논의와 G20 개발의제가 상호보완적으로 논의될 수 있는 기회가 될 수 있을 것으로 기대된다.

3. 개발 재원 문제

시민사회와 NGO를 중심으로 한 일각에서는 G20 개발의제가 재원문제에 대해서는 침묵하고 있다는 지적이 있으나, 이는 정확한 지적이라고 하기 어렵다. 그간의 G20 정상회의는 개발재원의 중요성을 항상 강조하여 왔다. 서울 정상회의 개발 세션 논의에서도 여러 정상과 국제기구 수장들이 개발 재원 공약 이행의 중요성을 강조한 바 있으며, 서울 정상회의 합의문(Seoul Summit Document)에서도 정상들은 각 회원국의 공적개발원조 공약(ODA pledges and commitments)을 이행할 것을 재확인하고 있다.

이와 같이 G20도 개도국의 개발목표 달성 지원을 위한 원조의 중요성을 강조하고 있으나, 모든 저개발국의 개발목표 달성을 재원이 한정된 원조에만 의존하기는 어려운 것도 현실이다. 이와 관련하여, 성장잠재력 제고를 통한 경제성장은 개도국 스스로의 개발재원 창출에 기여할 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 세계경제 상황이나 공여국의 재정사정 등 여러 변수에 따라 유동성이 있는 원조에 비해 개도국 스스로의 창출하는 개발재원은 규모나 지속가능성 측면에서 보다 안정적이라고 할 수 있다.

또한, 다년간 행동계획에서도 개발재원 문제를 다양한 방법으로 다루고 있다. 인프라 분야에서는 인프라 투자에 있어 큰 역할을 하고 있는 세계은행과 지역개발은행들이 공동으로 인프라 투자 확대를 위한 포괄적인 행동계획을 마련하도록 하고 있다. 동 행동계획은 궁극적으로 다자개발은행의 인프라 투자 및 대출 확대를 목적으로 하고 있는 것이다. 또한, 인프라 투자를 위한 고위급 패널(HLP)을 설립하여 공공 및 민간 재원을 활용한 인프라 투자 확대 및 다양화를 위한 구체 방안을 마련하도록 하고 있다. 식량안보 분야에서는 선시장 공약(advance market commitments) 등 혁신적인 재원조달 메커니즘을 통해 농업생산성 향상을 위한 연구를 촉진할 수 있도록 하였다. 또한, 라퀼라 식량안보 이니셔티브(AFSI), 글로벌농업식량안보프로그램(GAFSP) 등 기존 식량안보 및 농업개발 이니셔티브에서의 재정지원 등 약속 이행을 강조하고 있다. 특히, 서울 정상회의 합의문에서는 기존 식량안보 프로그램에 대한 추가적인 재원 기여를 요청하고 있다.

금융소외계층 포용과 관련, G20 중소기업 자금지원 경진대회(G20 SME Finance Challenge)를 개최하여, 중소기업에 대한 민간 자금지원 확대를 위한 혁신적인 모델을 선정하여 서울 정상회의에서 시상하였다. 경진대회 수상사례와 성공적인 중소기업 자금지원 모델에 대한 자금지원을 위해 중소기업 자금지원 체계를 마련하였으며, 이를 통해 양허성 자금, 투자자본 및 민간자금 등을 조달할 예정이다. 캐나다, 한국, 미국, 미주개발은행(IaDB) 등이 동 자금지원 체계에 양허성 지원 및 협조투융자 형태로 5.28억불을 지원하기로 하였다. 또한, 다년간 행동계획은 개도국 내의 개발

재원 확충에도 많은 관심을 기울이고 있다. OECD와 관련 국제기구가 공동으로 개도국의 조세제도 개혁과 탈세 방지를 통해 개도국 스스로의 개발재원을 확충하도록 하고 있다.

V. 앞으로의 과제

1. 개발 행동계획의 충실한 이행과 후속과제 발굴

서울 개발 컨센서스와 다년간 개발 행동계획 채택은 G20 개발의제 논의의 기반을 놓은 것이라고 할 수 있다. 앞으로 G20 개발 논의의 실질적인 성과는 행동계획이 얼마나 충실하게 이행되느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 개발 행동계획에는 그 이행을 통해 바로 성과가 가시화되는 내용도 있는 반면에, 상당 부분은 향후 구체 조치 마련을 위한 분석과 권고사항 제시를 내용으로 하고 있다. 이는 개발 실무그룹 출범후 4개월여의 짧은 기간내에 광범위한 분야에서 모두 즉각적으로 실행가능한 구체 조치를 마련하는 것보다, 중장기적인 검토가 필요한 이슈에 대해서는 우선 연구분석 작업을 진행한 후에 적절한 조치를 마련하는 것이 보다 현실적이라는 고려가 작용한 것이다. 이러한 경우에는 행동계획에 따른 분석과 권고사항을 토대로 추가적인 세부 조치계획을 수립하는 것이 필요하다.

서울 정상회의 개발 관련 합의사항의 충실한 이행은 G20 정상회의 그 자체를 위해서도 매우 중요하다. G20 정상회의가 단기간에 세계경제협력의 최상위 협의체로 정착하게 된 것은 이전 회의에서의 합의사항을 충실히 이행함으로써 국제사회의 신뢰를 얻었기 때문이다. 금융위기 이후의 세계경제 관리(post-crisis management) 이슈로서 사실상 첫 번째의 주요 의제인 개발 분야에서도 G20에서의 합의사항은 이행된다는 전통이 이어져 나갈 때 글로벌 경제 거버넌스 체제로서 G20이 더욱 신뢰를 얻으면서 공고화되어 나갈 수 있을 것이다.

2. G20과 국제개발기구간 상호보완적 협력 강화

필자는 G20 개발의제의 궁극적인 성공은 행동계획 이행을 넘어서, 이를 통하여 관련 분야 개발 논의를 보완하고 시너지를 창출할 수 있는 것이어야 한다고 생각한다. 이러한 측면에서 G20과 국제개발 행위자와의 협력이 매우 긴요하다. 많은 행동계획들이 개발 관련 국제기구를 이행주체로 설정하고 있어 다년간 행동계획의 성공적 이행을 위해서는 국제기구와의 긴밀한 공조를 필요로 한다. 이와 관련, 국제기구들이 다년간 행동계획 작성과정에 참여하였으며, 행동계획이 기존의 국제기

구 프로그램을 발전시키는 제안인 경우도 많아, G20 개발 실무그룹과 국제기구와의 협력관계가 원활히 작동되어 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

G20 개발 실무그룹과 개발 관련 국제기구간의 커뮤니케이션이 강화될 필요가 있다. G20에는 주요 개발 관련 국제기구들이 참여하고 있으므로 이를 적극 활용하여 G20 개발 행동계획과 관련되는 국제 논의동향이 G20에서 적극적으로 검토되어야 할 것이다. 예를 들어 인프라 관련 G20 논의가 효과적으로 이루어지기 위해서는 다자개발은행 등 지역 차원에서의 인프라 개발 논의가 적극적으로 고려되어야 한다. 그렇지 못할 경우 중복적인 논의와 노력의 낭비가 발생할 수 있다. 국제기구에서의 관련 논의에서도 G20에서의 동향이 충분히 설명되고 검토되어야 한다. 관련 국제기구의 주요 논의에 G20 개발 실무그룹 공동의장이 참석하거나 G20 회원국중 하나가 G20에서의 논의 동향을 설명하는 방안을 적극적으로 활용할 수 있을 것이다.

G20과 여타 국제기구는 서로의 장점을 적극 활용하여야 한다. 우선 G20은 관련 국제기구가 해당 분야에서 쌓아온 성과와 전문성을 최대한 활용하는 것이 바람직하다. 그동안 축적된 국제논의의 성과물을 활용하는 것은 G20에서의 논의의 정당성과 효율성을 위해서도 도움이 될 것으로 생각된다. 한편, 여타 국제기구는 G20을 활용하여 소관 개발 이슈에 관한 국제사회의 관심을 환기하고 정치적 동력을 강화할 수 있다. G20에서의 논의 결과는 그 회원국들이 국제 정치·경제에서 차지하는 비중을 보았을 때 자연스럽게 국제적인 관심의 대상이 되며, G20은 다른 국제기구와는 달리 정상들이 정기적으로 회동함으로써 최고위 수준의 정치적인 모멘텀을 제공한다. 따라서, G20을 적절히 활용하면, 국제기구는 중요한 개발 이니셔티브 추진에 필요한 인적 자원, 재원을 보다 용이하게 확보할 수도 있을 것이다. 또한, G20은 개발 문제와 밀접히 연계되는 무역, 에너지, 금융, 거시경제, 반부패 등 여러 이슈를 다루고 있다. 개발 문제를 보다 포괄적인 시각에서 조망할 때, 분야간 시너지를 창출할 수 있는 정책대안을 마련할 수 있을 것이다. 국제기구는 G20 논의 참여를 통해 다른 이슈와 연계하여 효과적으로 개발 이슈를 추진하는 방안을 마련하는 데 도움을 받을 수 있을 것으로 생각된다.

다시 말해, G20은 분야별로 주요 행위자와 이니셔티브를 통합하여 적극적으로 공조하도록 하고 있으며, 여타 정책 분야와 연계하여 개발 문제를 다룰 수 있도록 한다. 따라서 앞으로 이러한 행위자와 이니셔티브간 공조와 협력, 그리고 정책이슈간 연계가 효과적으로 이루어질 때, G20이 분야별로 분산되어 추진되어 오던 국제개발협력을 종합적으로 일관성 있게 추진되도록 촉진하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 개도국 입장의 지속적인 반영

개발논의가 효과적이고 현실성 있게 진행되기 위해서는 개발의 당사자인 개도국, 특히 저소득국의 우려와 관심사항을 충분히 고려하는 것이 중요하다. G20은 개발의제 논의 과정에서 이들 국가와의 대화를 매우 중시해 왔다. 우리나라는 의장국으로서 UN, 아프리카, 아시아, 중남미 등에서의 활발한 아웃리치 활동을 통해 개발 문제를 중심으로 G20의 논의동향을 설명하고 비회원국들의 의견을 적극적으로 수렴하였다. 이러한 과정에서 개도국들은 G20의 개발의제 추진에 대한 지지를 보여주었고, 아프리카의 경우 여러 국가에 걸친 지역 인프라(regional infrastructure)의 중요성 등 구체적인 의견을 제시해 주었다. 또한, 개발 실무그룹은 말라위(AU 의장국), 에티오피아, 베트남(ASEAN 의장국), 싱가포르 등 G20 정상회의 초청국들이 개발 실무그룹 회의에도 참석하도록 하여 이들의 의견도 반영하였다.

서울 정상회의 개발 분야 성과에 대해 개도국들이 전반적으로 환영의 입장을 표한 만큼, 향후 개발 행동계획이 어떻게 이행되고 개도국들에 얼마나 실질적인 도움이 되느냐에 대한 이들 국가들의 관심은 더욱 높아질 것으로 생각된다. 행동계획의 이행이 개도국에서의 현실을 반영하여 이루어지기 위해서는 개도국들과 상시적인 대화의 통로를 열어 두어야 할 것이다. 또한 위에서 언급하였듯이 개발 행동계획의 상당부분은 현재 상황에 대한 분석을 토대로 향후 필요한 추가적인 조치를 발굴하는 데 있으므로 현실성 있는 후속조치가 되기 위해서는 개도국들의 의견을 실질적으로 반영할 수 있는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 2011년 개발 실무그룹 공동의장을 수행할 예정인 프랑스, 한국, 남아공이 적극적으로 아웃리치 활동을 수행하고, 지역사정을 잘 아는 지역개발은행들이 보다 적극적으로 아프리카 등 지역의 관심사를 개발 실무그룹 논의에 반영하기 위한 노력을 강화해야 할 것으로 생각된다.

4. 시민사회 및 NGO와의 대화

국제 개발논의에서 시민사회 및 민간기관의 역할과 영향력이 점점 커지고 있는 만큼 개발 문제에 관해 G20과 시민사회 및 NGO와의 대화도 강화되어 나가야 할 것이다. 우리나라는 2010년 의장국으로서 지난 10월 G20 세르파회의 직후 세르파들과 각국의 시민사회 대표가 참석한 가운데 시민사회와의 대화(Civil G20 Dialogue)를 개최하고, 여타 개발 NGO와의 대화를 수차례 개최하는 등 시민사회의 의견을 반영하기 위한 노력을 전개한 바 있다. 이와 유사한 노력이 금년에는 보다 강화될 수 있기를 기대한다. 이러한 노력을 통해 G20 개발의제에 대한 바른 이해가 확산될 수 있을 것이며, 이는 향후 G20 개발의제가 국제사회의 지지를 받으면서 보다 발전적인 방향으로 진전되어 나가는데 기여할 수 있을 것이다.

Ⅵ. 맺음말 : 우리나라 개발외교 정책에 대한 시사점

금번 서울 개발 컨센서스와 행동계획 합의는 국제개발 논의에서 우리나라의 역할이 더욱 확대되고 있다는 측면에서도 매우 큰 의의가 있다. 우리나라는 금년부터 OECD DAC의 정식 회원국이 되었다. 또한 2011년 11월 29일 - 12월 1일간 부산에서 제4차 원조효과성 고위급회의(HLF-4)가 개최될 예정이다. 이러한 가운데 우리나라가 G20 의장국으로서 서울 개발 컨센서스를 제시하는 데 주도적 역할을 함으로써 국제개발체제에서 빠질 수 없는 중요한 행위자의 하나로 부상했다고 할 수 있다.

국제사회는 우리나라가 금년도 G20 의장국으로서 개발을 G20의 주요의제로 도입하는 데 주도적인 역할을 하였다는 것을 높이 평가하고 있다. 서울 정상회의 개발 세션에서도 한 세대만에 최빈국에서 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국으로 발전한 성공적인 개발경험을 가지고 있는 우리나라에서 G20 서울 개발 컨센서스와 다년간 행동계획이 채택된 것을 매우 의미있다고 평가해 주었다. 그만큼 G20 개발의제가 향후 성공적으로 이행되고 정착되어 나가는 노력에 있어서도 우리나라의 역할에 대해 국제사회, 특히 개도국들이 큰 기대를 가지고 있는 것이다.

우리나라는 G20 개발의제의 성공에 기여할 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다. 무엇보다도 G20 개발의제의 기본 방향이 우리나라의 개발경험과 일맥상통한다고 할 수 있다. 이러한 성공적인 경험의 주요 내용이 서울 개발 컨센서스에 담겨 있으며, 우리가 추진했던 많은 정책들이 다년간 행동계획에도 포함되어 있다. 우리나라는 향후 G20 개발의제가 개도국의 개발정책에 실제로 적용되어 나가는 과정에서 우리의 경험을 공유하면서 이들 국가의 사정에 적합한 정책을 마련하여 추진해 나갈 수 있도록 적극 지원해 나가야 할 것이다.

우리나라의 개발외교 정책도 MDG로 대표되는 국제사회 공동의 개발목표 달성 지원에 중점을 두고, OECD DAC의 주요 원칙, 원조효과성에 관한 파리선언과 아크라행동계획 등에 기반을 두면서 개발의 효과성에 초점을 두는 방향으로 종합적인 개발정책을 추진해 나갈 필요가 있을 것이다. 개발목표 달성이 성공적으로 이루어지기 위해서는 개발에 관련되는 폭넓은 분야에서 상호 보완적이고 종합적인 정책적 노력이 필요하다. 개도국들이 개발의 한 측면에만 초점을 맞추기보다는 개발의 효과성 증진에 기여할 수 있는 종합적인 전략을 추진할 수 있도록 지원해 나가는 것이 바람직하다. 이러한 점을 고려하여 우리나라의 개발외교정책 추진에 있어서도 보다 다양하고 종합적인 정책수단을 활용해 나가는 것이 좋을 것으로 생각된다.

한편, G20 개발의제를 발전시켜 나가는 과정에 있어 우리나라는 공동의장국으로서 회원국, 비회원국, 국제기구뿐만 아니라 유수의 국제적인 연구기관과의 협의도 적극 활용하였다. 우리나라에도 G20 개발의제를 포함한 전체적인 개발외교 추진을 뒷받침할 수 있도록 외교부 산하에 개발연구센터 설치가 필요하다. 우리 개발외교의 범위가 확대되고 있는 가운데 국제 개발협력 동향을 연구하고 우리 개발협력의 발전방향을 제시할 수 있는 세계적인 수준의 개발 문제 연구기관을 설치하는 것은 한국 개발협력의 선진화에 절대적으로 필요하다고 할 것이다.

국제개발협력 선진화 방안

이련주 국무총리실 개발협력정책관

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 국제사회의 논의 동향
Ⅲ. 우리나라 개발협력의 현주소(2000년대)
Ⅳ. 국제개발협력 추진방향
Ⅴ. 국제개발협력 3대 선진화 전략
Ⅵ. 국제개발협력의 기반 확대
Ⅶ. 결 론

Ⅰ. 들어가며

국제개발협력은 국가별로 역사적 배경, 국정방향, 국민정서 등에 따라 시각과 철학이 다르다. 국제개발협력을 외교안보의 중심축으로 보는 나라, 경제적 이익과 연계시키는 나라, 순수하게 인도적 차원에서 지원하는 나라, 구식민지 국가와의 돈독한 관계를 중시하는 나라 등 각양각색이다. 우리나라의 경우 국제개발협력을 어떤 방향으로 추진할 것인가를 결정하는 데 타국의 사례도 참고가 되겠지만 우리나라의 자체적인 특성이 가장 중요하다고 하겠다.

우리나라는 ODA에 관한 한 수원국이자 공여국이었다. 우리나라는 해방이후 긴급구호와 한국전쟁 직후 복구사업을 필두로 국제사회로부터 약 127억불의 원조를 받아 경제 사회개발의 촉진제로 활용하여 성장하였고, 2000년에 OECD DAC 수원국 리스트에서 제외되면서 수원국의 역사를 마무리한다. 또한 1963년 USAID 자금을 통한 개도국 초청연수를 필두로 원조를 시작하여 87년 EDCF와

91년 KOICA 탄생으로 대외원조의 틀을 갖추었고, 2000년대부터는 원조규모를 급격히 증가시켜 09년까지 약 70억불 규모의 원조를 국제사회에 기여하는 성과를 거두었다.

우리나라는 원조를 받아본 경험이 있는 나라이다. 또한 아직까지 국제사회에 준 것보다 받은 것이 많다. 원조를 받던 나라가 선진 공여국 클럽인 OECD DAC의 정식 회원국이 된 최초 국가이기도 하다. 우리나라의 자립적인 성장모델은 많은 개도국의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 이런 상황을 감안할 때 우리나라의 원조는 단기적인 이해관계와 연계하지 않고 진정성을 갖고 겸손하게 수원국을 지원하는 방향으로 나가야 한다.

그러나 국내실태를 보면 이러한 원조방향을 추진할 수 있는 역량이 결집되지 못하고 있다. 유상과 무상이 분리되어 있고 무상도 30여개 기관으로 분산 추진되고 있어 사업의 중복과 분절화 현상이 나타나고 있다. 또한 유상과 무상별로 정책방향은 있으나 국가차원의 정책방향이 없는 실정이었다.

이러한 가운데 지난해 국제개발협력기본법이 의원입법으로 제정되어 분산된 원조체계를 통합적으로 운영할 수 있는 기본 틀이 마련되었고 이를 토대로 금년초 국무총리실에 신설된 개발협력정책관실을 중심으로 그동안 학계, 연구소, NGO 등 각계의 의견수렴을 거쳐 관계부처 합동으로 우리나라 국제개발협력의 정책방안 수립작업을 진행하였다. 그 결실이 지난 10월 25일 국무총리 주재 국제개발협력위원회에서 심의 확정된 '국제개발협력 선진화 방안'이다.

이번에 발표된 국제개발협력 선진화 방안은 원조는 철저히 수원국 중심으로 겸손하게 추진한다는 전제하에 ⅰ) 우리나라 원조를 국제수준으로 업그레이드하고 ⅱ) 분절화된 원조시스템을 효과적으로 개편하며 ⅲ) 우리나라의 특성을 원조와 연계시키고자 하는 노력이 담겨 있다. 무엇보다 중요한 것은 범정부적으로 합의된 정책문서를 제시했다는 점이다. 앞으로 선진화 방안 중 미진한 부분은 지속적으로 검토 보완해 나갈 계획이다.

본고에서는 선진화방안의 핵심내용인 국제사회의 논의동향, 우리나라 개발협력의 현주소, 개발협력의 추진방향, 개발협력의 3대 선진화 전략, 개발협력의 기반확대를 중심으로 논의하고자 한다.

II. 국제사회의 논의 동향

그동안 개발협력은 시대적 상황에 따라 중점 목표를 달리하여 왔다. 40년대는 마샬플랜을 통한 유럽재건, 50년대는 자유주의 수호를 위한 안보적 차원(동서문제), 60년대는 경제성장과 근대화를

통한 빈곤과 불평등 해소(남북문제), 70년대는 인간의 기본욕구 충족, 80년대는 신자유주의에 따른 선진국 모델 구축, 90년대는 원조피로 현상과 함께 지속가능발전이 강조되어 왔다. 2000년대 들어서는 UN의 새천년개발목표(MDGs)가 개발협력의 가장 중요한 목표로 등장하면서 국제사회는 사회개발을 통한 빈곤퇴치에 역량을 집중하게 되었다.

이러한 가운데 2008년 글로벌 금융위기에 따른 세계적인 경기침체로 인해 선진공여국들은 원조규모를 확대하기 어려워진 반면 개도국들은 개발수요가 급증하게 되는 상황에 직면하게 된다. OECD는 공여국의 원조공약이 후퇴하지 않도록 하는 약속을 재확인(09.5월)하고 세계은행 등 MDB도 개도국의 개발수요에 적극 대응키로 하는 등 국제적으로 발 빠른 대응이 이어졌지만 원조여건이 좋아지기는 어려운 상황이 지속되고 있다.

개발협력의 역사적 흐름을 고찰해보면 원조의 중점이 자립성장의 기반 구축인지 시급한 빈곤퇴치를 통한 최소한의 인간다운 삶을 구현하는 것인지에 대한 논의가 계속되는 것을 볼 수 있다. 전자는 역량배양(Capacity Building)이 전제되기 때문에 비교적 시간이 오래 걸리고 우리나라를 비롯한 소수의 국가만이 성공했으며 성장의 과실이 빈곤층까지 전달될 수 있느냐에 의문을 제기한다. 후자는 원조의 효과가 직접적으로 나타나지만 원조가 중단되면 다시 빈곤상태로 전락할 우려가 있기 때문에 지속적인 원조가 필요하다는 점을 지적한다.

필자의 개인적인 견해로는 두 가지 모두 포기할 수 없는 개발협력의 중요한 목표이다. 단기적으로는 시급한 빈곤퇴치에 기여하면서 동시에 중장기적으로 자립성장을 하도록 도움을 주어야 한다. 또한 두 가지 목표는 추진과정에서 상호 보완될 수 있는 영역도 많다. 빈곤퇴치를 통해 열심히 일할 수 있는 여건을 만들어 줄 수 있고 자립성장 지원과정에서 개도국에 일자리를 창출하여 빈곤을 퇴치할 수 있다. 여기서 중요한 것은 어떤 분야에 지원하던지 원조의 성공사례를 창출해야 한다는 것이다. 즉 원조의 효과가 명확하게 드러날 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 성공사례가 대내외에 알려지게 되고 이를 배우려는 사람들이 많아지면 그 사례는 자발적으로 확산될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 원조는 사업 그 자체의 성공도 중요하지만 지속적인 인센티브를 통해 그 사례가 확대재생산될 수 있는 선순환 구조를 만들어 낼 수 있다면 더할 나위 없이 좋은 원조라고 생각한다.

세계화 시대에 국가간 관계는 넓고 깊어졌기 때문에 특정국가의 문제는 지구촌 문제가 되고 어느 국가이던지 독립적으로 생존하기 어려운 구조로 변모하고 있다. 그렇기 때문에 국제사회의 공동대응은 그 어느 때보다 중요해 지고 있고 개발협력도 이를 달성하기 위한 글로벌 공공재에 대한 투자로 인식되고 있으며 개도국의 실질적 발전을 지원하는 통합적 협력에 초점을 둔 개발(Development) 이슈로 범위를 확대해 나가고 있다.

최근 UN, OECD 등 국제사회에서는 원조규모의 확대(More Aid), 원조 효과성 제고(Better Aid), 글로벌 원조체제(Aid Architecture)의 변화에 큰 관심을 가지고 있다. 즉 원조규모를 늘리고 공여국과 수원국의 파트너십으로 원조의 효과성을 높이며 다양한 원조주체들간 분절화 방지를 위해 조화와 협력을 추구하자는 것이 핵심요지이다.

원조규모 확대(More Aid)를 위해 GNI 대비 원조규모를 국가별로 확대하는 문제, 항공권 연대 기여금 등 새로운 혁신재원을 마련하는 문제, 민간과 함께 원조를 추진하는 PPP 활성화 등이 활발히 논의되고 있다. 원조 효과성 제고문제(Better Aid)는 현재 OECD DAC을 중심으로 논의가 진행 중인데 03년에는 수원국 시스템과 공여국의 정책·절차·관행 조화를 위한 원조조화에 관한 로마선언(HLF-1)이 발표되었고, 05년에는 수원국의 주인의식, 성과중심 등을 담은 원조효과성에 관한 파리선언(HLF-2)이 채택되었으며, 08년에는 원조효과성에 관한 파리선언을 보완하기 위한 구체적 이행방안이 아크라(HLF-3)에서 논의 되었다. 특히 아크라에서는 전통적인 공여자외에 글로벌 펀드, 시민사회, NGO와의 파트너십이 강조되었다. 글로벌 원조체제의 변화(Aid Architecture)와 관련해서는 06년 기준으로 467개의 양자 및 다자원조기관이 존재하고, 중국, 인도 등 새로운 공여자의 증가로 인해 DAC의 집단적 규제능력이 감소하고 있는 상황에서 공여국간 어떻게 효율적인 파트너십을 구축할 것인가가 수원국의 효과적 원조에 매우 중요한 요소로 등장하고 있는 것이다.

Ⅲ. 우리나라 개발협력의 현주소(2000년대)

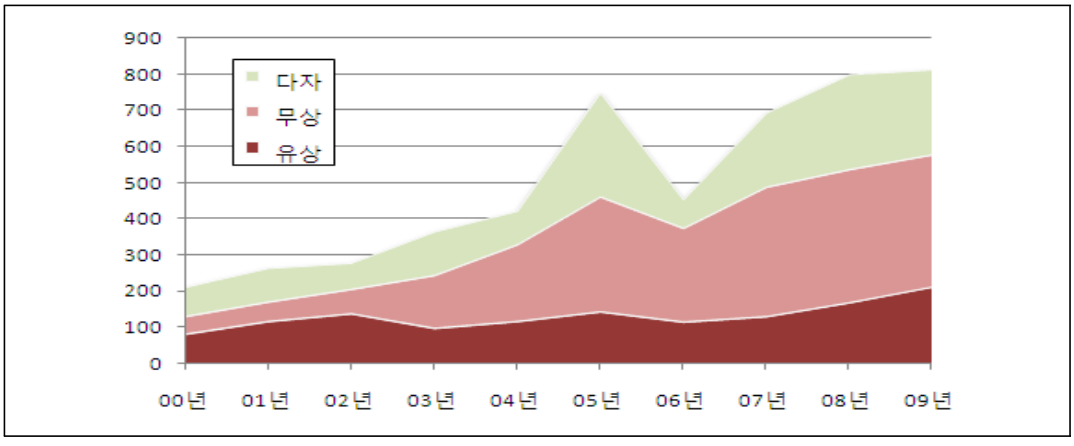
우리나라 원조의 가장 큰 특징은 추진체계가 다원화되어 있다는 것이다. 양자원조 중 유상은 재정부가, 무상은 외교부와 30여개 기관이 담당하고 있으며 다자원조 중 국제금융기구는 재정부가 UN 등 기타기구는 외교부와 일반부처가 담당하고 있다. 이러한 분산된 추진체계에서는 원조사업의 중복과 분절화는 피할 수 없는 현상이다. 총리실에서 금년도 ODA 사업을 전수조사한 결과를 보면 약 1조 3,500억원의 재원을 가지고 32개 기관이 160여개 국가와 국제기구에 1,070여개 사업을 추진하는 것으로 나타났다. 사업내용에서도 새마을 운동 등 일부 분야에서 기관간 중복사업도 있는 것으로 나타났다.

ODA 담당기관 및 관련법 현황

ODA 형태		담당 기관	비 고
양자원조	유상원조	기획재정부(EDCF)	대외경제협력기금법
	무상원조	외교부(KOICA), 30개 기관	한국국제협력단법 등
다자원조	국제금융기구	기획재정부	국제금융기구가입조치법
	기타 국제기구	외교부 및 개별기관	

그나마 다행인 것은 2000년 이후 원조규모가 크게 증가했다는 것이다. 2000년 2.1억불에서 2009년 8.2억불로 약 4배 증가 하였는 바, 절대적 원조규모는 적지만 증가속도는 매우 주목할 만하다. 원조구성(00~08년)을 지역별로 보면 아시아가 약 68%, 아프리카 약 12%, 중남미 약 8% 순이며, 사업형태별로는 프로젝트의 비중이 압도적으로 높다.

2000년대 ODA 규모 변화 추이



OECD DAC 회원국과 비교분석해 보면 우리나라는 아직 국제기준에 미흡하다는 것을 알 수 있다. 우리나라의 2009년 원조규모는 8.15억불이고 GNI 대비 비율은 0.1%인데 규모면에서는 DAC 23개 회원국 중 19위이고 GNI 대비 비율면에서는 최하위이다. 또한 2008년 유상비율은 우리나라가 총 지출 기준 36.3%로서 DAC 회원국 평균 12.6%에 비해 높은 편이며 DAC 회원국 중에는 일본, 포르투갈에 이어 3위이다. DAC 회원국 중 유상을 실시하는 나라는 총 8개국이며 유무상 기관이 분리된 국가는 프랑스(시행기관은 통합), 이태리, 한국 등 3개국이다. 2008년 비구속성 비율은 우리나라가 35.8%로서 DAC 회원국의 86.5%에 비해 매우 낮은 편이다.

우리나라의 개발협력은 그동안 짧은 역사에 비해 적지 않은 성과를 거두었으나 아직까지 여러 측면에서 미흡하다. 첫째, 국가차원의 컨트롤 타워기능이 취약하고 국가차원의 유기적인 전략이 없었다는 점, 둘째, DAC 회원국과 비교할 때 우리나라는 원조규모나 유무상 비율, 비구속성 비율 등 주요 지표가 국제기준에 미흡하다는 점, 셋째, ODA에 대한 국민적 공감대가 미흡하고 전문인력 등 추진 인프라가 취약하며, NGO, 기업 등민간과의 연계를 통한 입체적인 접근이 부족했다는 점이다.

Ⅳ. 국제개발협력 추진방향

1. 우리나라의 국제개발협력 환경

우리나라의 국제개발협력 추진방향을 설정하기 위해서는 우리를 둘러싼 환경을 살펴보아야 한다. 우리나라는 세계에서 유일하게 최빈국에서 선진공여국 클럽인 DAC에 가입한 최초의 국가이다. 그렇기 때문에 우리는 선진국과 차별화되면서 개도국에 도움을 줄 수 있는 특유의 잠재력을 가지고 있다. 농업중심에서 산업화·정보화 단계를 거쳐 단기간에 빈곤을 탈출한 다양한 분야의 경험을 가지고 있을 뿐 아니라 개도국과 유사한 식민지 독립과 전쟁경험이 있어 심리적인 동질감과 신뢰감 형성이 용이하다. 그렇기 때문에 개도국은 우리 발전모델에 대해 진정으로 관심이 많으며 국제사회에서는 선진국과 개도국간 가교역할을 할 수 있는 좋은 위치에 있다는 것이다.

하지만 이러한 우리의 강점이 곧바로 ODA 성공적 추진으로 이어지는 것은 아니다. 이를 ODA에 잘 활용하기 위해서는 우선 겸손해야 하며 진정성을 담아야 한다. 우리가 한수 가르쳐 준다는 식의 접근은 위험하다.

또한 우리나라는 짧은 역사로 추진체계가 분산되어 있고 ODA에 대한 국민적 공감대가 미흡하며 인력양성 등 추진 인프라가 취약하기 때문에 국제기준에 맞는 원조의 선진화를 위해서는 압축적인 개발전략이 필요한 시점이다. 국제사회의 주요 의제인 원조규모 확대, 원조 효과성 제고, 글로벌 원조체제의 변화 등에 적극적으로 대응할 수 있도록 국내 역량을 결집하는 것이 필요하다.

이러한 인식을 토대로 수립한 선진화 방안의 전체내용은 다음의 표와 같다.



2. 국제개발협력의 이념과 추진방식

우리나라 국제개발협력의 기본정신은 국제개발협력기본법 제3조에 명시되어있다.

개도국의 빈곤감소, 여성 및 아동의 인권향상과 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현, 협력대상국과의 경제협력관계 증진, 국제사회의 평화와 번영 등이다. 선진화 방안에서는 이러한 기본정신을 충실히 이행하는 과정에서 염두해 두어야 할 3대 가치를 설정하였다.

첫째 '수원국에 희망을' 주어야 한다. 자립성장에 성공한 우리나라는 개도국에 희망을 줄 수 있는 위치에 있다. 우리나라의 발전경험을 토대로 역량배양(Capacity Building)을 통한 자립능력 개발에 초점을 두면서 시급한 빈곤퇴치에도 기여를 해야 한다. 둘째, '국제사회에 모범을' 보여야 한다. 인도주의, 인권, 기후변화 대응 등 글로벌 이슈에 적극 동참하면서 UN, OECD 등 국제기구 활동에도 적극 참여하여 국제사회의 보편적 가치를 추구해야 한다. 셋째, '국민에게 자긍심을' 주어야 한다. 국민의 세금으로 개도국을 지원하는 것이기 때문에 국민들의 자부심과 세계시민의식을 함양하는 계기가 되어 국격을 향상하는 데 기여해야 한다.

국제개발협력의 기본정신과 3대 가치를 구체적으로 실현하기 위해서는 이에 맞는 추진방식이 필요하다. 먼저 수원국의 개발수요와 우리의 특성을 결합한 원조를 해야 한다. 수원국이 원하는 사업 중 발전경험을 살려 우리가 잘하는 분야에 원조가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 국내 ODA 자원과 역량을 결집할 수 있는 시스템을 구축해야 하는 데, 양자와 다자, 유상과 무상, H/W와 S/W 원조가 유기적으로 연계되고 부처간 협력시스템을 구축하여 시너지를 극대화 할 수 있는 통합적 접근 방식으로 원조체계가 개편되어야 한다. 마지막으로는 진정성을 담아 두 손으로 드리는 따뜻한 원조가 되어야 한다. 도움을 받았던 때를 떠올려 수원국의 마음을 얻어야 한다. 원조를 단기적인 이해관계와 연계시키는 것은 바람직하지 않다.

3. 국제개발협력의 기본골격

우리나라 국제개발협력의 큰 틀을 구성하는 요소는 크게 ⅰ) OECD DAC회원국으로서의 역할, ⅱ) 우리나라 ODA의 규모와 비율, ⅲ) 국제개발협력기본법상의 유무상 통합추진체계이다.

먼저 우리나라는 OECD DAC 회원국으로서 국제사회가 정한 원칙과 규범을 준수하고 글로벌 스탠다드에 맞는 개발협력을 추진해야 한다. 이를 위해 DAC의 새로운 규범형성과정에 적극 참여하는 한편 2008년도 DAC의 특별권고사항(5개분야, 17개항목)을 착실히 이행해야 한다. 5개분야인 추진체

계, 규모 및 배분, 시행조직, 원조효과성, 인도적 지원에 관한 권고사항은 대부분 이번 선진화 방안에 담겨있다.

이번에 우리나라는 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%까지 확대하겠다는 약속을 재확인 하였다. 이는 2009년 대비 ODA 규모가 약 3배 증가하는 규모이며, 2000년 대비로 보면 약 12배가 넘는 규모이다. 절대적 규모는 많지 않지만 우리나라처럼 ODA가 빠르게 증가하는 나라는 드물 것으로 보인다. 양자와 다자의 비율도 70:30 수준으로 유지하는 가이드라인을 설정했다. 이는 OECD DAC 회원국 평균과 비슷한 수준이다. 유무상 비율은 순지출 기준으로 40:60 내외로 유지하기로 하였다. 또한 비구속성 비율은 2015년까지 75% 수준으로 끌어올리기로 하였다. 이는 무상은 100%, 유상은 50%까지 비율을 높이는 것으로서 국제기준에는 미흡하지만, 비구속성 비율 증가속도는 매우 빠른 것으로 볼 수 있다.

연차별 ODA 확대계획

연도별	'09 실적	'10 예상	2011	2012	2013	2014	2015
ODA/GNI(%)	0.10	0.11	0.13	0.15	0.18	0.21	0.25

또한 국제개발협력기본법령의 취지에 맞게 앞서 지적한 우리나라 ODA의 분산된 추진체계를 개편하기 위해 국제개발협력위원회(위원장 : 국무총리) 중심으로 유무상 통합추진체계를 구축하였다. 유무상 분야별로 주관기관과 협의체를 두고, 국가별로 현지에도 협의체를 두어 기관간 조율기능을 강화하는 한편 국제개발협력위원회에서 유무상 기본계획, 시행계획은 물론 유무상 중점협력국, 유무상 통합평가, 유무상 통합홍보 등을 다룰 수 있도록 하였다.

V. 국제개발협력 3대 선진화 전략

국제개발협력의 기본골격 하에 3대 선진화 전략을 수립하였는데, 그 취지는 우리나라만의 독특한 특성을 ODA와 연계시키면서 국내 분산된 역량을 결집할 수 있도록 시스템을 효과적으로 개편하고 국제사회의 논의동향에 적극적으로 참여하자는 것으로 요약할 수 있다. 하나하나 살펴보기로 한다.

1. 개발협력 콘텐츠 개발

우리나라는 최빈국에서 단기간내 경제성장과 민주화를 이룬 국가로서 선진국과 차별화되는 특유의 ODA 잠재력이 있다. 발전의지가 강한 개도국이나 다양한 국제기구에서도 이러한 한국적 모델에

큰 관심을 표명하고 있다. 이러한 잠재력을 ODA와 어떻게 연계시킬 것인가는 매우 중요한 문제이다. 다시 한번 강조하지만 수원국이 아닌 우리 중심으로 이 과제를 접근해서는 안된다. 그동안 여러 기관에서 이러한 아이디어에 착안하여 ODA 사업을 추진하여 왔다. 재정부는 04년부터 KSP라는 정책자문사업을 통하여 지금까지 약 200여개의 컨설팅을 하였다. 외교부는 KOICA를 통해 우리나라의 발전경험을 바탕으로 행정, 교육 등 다양한 분야에 정책컨설팅과 기술컨설팅을 해오고 있으며 현재 그간의 사업경험을 토대로 ODA 모델을 추진 중에 있다. 농식품부는 새마을 운동에 기반을 둔 농촌개발과 농업기술 등을 중심으로 프로젝트와 기술전수 등을 추진 중이며, 복지부는 국제보건의료재단을 중심으로 우리의 개발경험을 정리하여 한국형 보건의료 원조모델을 수립 중에 있고, 교과부도 한국형 교육발전 모델을 구축할 예정이다.

이런 방식으로 개발경험 정리와 정책자문사업을 추진할 경우 대상국가와 자문사업이 기관간 중복될 우려가 있고, 통일된 가이드라인이 없어 정리방법이나 체계면에서 혼란스러울 수 있다. 또한 정책자문결과가 후속 ODA 사업으로 연계되기 위해서는 자문의 정교함과 함께, 관계기관간 유기적인 협조가 절실하다. 또한 우리의 강점은 과거의 개발경험에만 있는 것이 아니라 현재 보유한 기술에도 있다. 프로젝트나 기술협력에 당장 활용해도 개도국에 파급효과가 큰 것도 많이 있다. 예를 들면 미주개발은행(IDA)의 신탁기금을 활용하여 대한지적공사가 우리나라 제도에 기반하여 자메이카 토지등기 프로젝트에 컨설팅을 수행하였고 이를 계기로 500만불 규모의 본 사업이 진행되게 되었다. 또한 농촌진흥청에서 케냐에 우리의 못자리 기술과 탈곡기를 전수하여 쌀 생산량을 약 20% 증가시킨 사례도 있다. 이렇듯 우리가 가진 제도와 기술을 활용하면 한국적 특성을 살리면서 개도국에 큰 도움이 되는 ODA의 사업영역은 무궁무진하다.

이러한 인식에 기반을 두고 개발협력콘텐츠 개발 방안을 마련하였다. 아직 개발의 초기단계인 만큼 개발협력 콘텐츠를 체계적으로 분류하여 점진적으로 추진하되, 개발과정에서 부처의 참여를 강화하는 방향으로 추진토록 하였다.

개발협력 콘텐츠 개발 분야 및 소관부처

8대 분야	소관부처(참여기관)	비 고
경제	재정부	• Cross-cutting Issue : 여성부 등 • 감성분야 : 문화부
보건의료	복지부(식약청)	
인적자원	교과부, 고용부	
행정·ICT	행안부, 법무부, 방통위, 지경부	
농어업	농식품부(농진청), 행안부	
국토건설	국토부	
환경	환경부	
산업에너지	지경부(중기청)	

먼저 그동안의 원조경험과 원조수요를 감안하여 콘텐츠는 8대 분야를 선정하여 중점적으로 개발키로 하였다. 8대 분야는 경제, 보건의료, 인적자원, 행정·ICT, 농어업, 국토건설, 환경, 산업에너지로 하고, 저탄소 녹색성장, 여성 및 인권 등은 범분야(Cross-cutting Issue)에 포함시켰다. 물론 분야별 소관부처를 지정하였다.

한편, 콘텐츠는 3개로 나누어 구축키로 하였는데, 첫째, 과거 우리가 경험했던 우수한 정책과 제도로서 개도국의 발전에 도움이 되는 개발경험 분야이다. 이는 주로 정책컨설팅에 활용될 수 있으며, 예를 들면 경제개발계획, 토지등기제도, 수출 진흥정책 등이다. 재정부를 중심으로 추진키로 하였다.

둘째, 현재 우리가 보유한 사업 기술로서 개도국에 효과가 큰 사업을 발굴하는 것이며, 이는 프로젝트나 기술협력에 활용될 수 있다. 예를 들면 농산물 재배기술, 전자정부 시스템, 전력망 구축기술 등이며, 외교부를 중심으로 추진키로 하였다. 사업기술은 전 부처청(산하기관 포함)을 대상으로 발굴 정리하기로 하였고 KOICA나 EDCF도 그동안의 원조사업경험을 토대로 자체적으로 정리키로 하였다. 이를 통해 경쟁력 있는 원조사업을 발굴하여 KOICA나 EDCF 사업영역의 외연을 넓히는데 크게 도움이 될 것으로 생각된다.

마지막으로 감성분야인데 특유의 한국적 감성 또는 美를 가미하거나 진정성을 느낄 수 있는 감동사례를 발굴하자는 것으로서 우리나라 ODA의 부가가치를 높이는 데 기여할 것으로 보며 문화부와 KOICA, EDCF를 중심으로 추진키로 하였다.

개발경험, 사업기술, 감성분야를 유기적으로 조합하고 국내기관간 협조체계, 원조사업의 입체적 구성, 수원국 중심의 원조방식, 사업의 사후관리 등을 종합하면 한국의 특성이 담긴 원조모델이 된다. 원조모델은 원조사업을 체계적이고 유기적으로 추진하기 위한 필수요소로서 원조사업의 분절화를 막고 사업간 시너지 효과를 발휘하는 데 가장 좋은 수단이다. 당연히 원조모델은 개도국의 상황에 따라 변형, 수정되어 지원해야 한다. 우선 시범적으로 새마을 운동, 직업훈련프로그램, 모자보건 사업 등 3개 사업을 대상으로 구축하고 점차 확대해 나갈 계획이다.

또한 우리나라의 발전모델 자체에 관심이 갖는 개도국의 최고위급 인사가 많기 때문에 이들에게 일목요연하게 설명할 수 있도록 1시간 정도 분량의 총체적 개발경험 콘텐츠를 개발하기로 하였다. 이 자료는 개도국의 수요에 맞게 영어, 불어, 서반아어로 번역하고 개도국 입장에서 관심 있는 한국의 핵심적인 발전과정을 담아 성공요인과 문제점 등을 입체적으로 정리할 계획이다.

2. 원조시스템의 효과적 개편

원조시스템은 국가전략부문, 사업수행체계부문, 평가부문으로 크게 나눌 수 있다. 먼저 어느 규모로 어떤 지역에 어떤 목적을 가지고 어떤 사업을 지원해야 하는지에 대한 국가전략을 수립하고 이에 따라 실제 사업을 집행한 후 그 원조가 어떤 효과가 있었는지에 대한 평가가 이루어진다. 이런 시스템은 ODA 분야에만 적용되는 것이 아니라 모든 분야에 적용되는 일반원칙이라 하겠다.

지금까지 보면 유상(재정부)과 무상(외교부 등 30여개 기관)이 각각의 원조시스템에 따라 운영되었기 때문에 부처차원의 합리성을 담보하고 있을 뿐 국가차원의 합리성을 충족시키기는 미흡했다. 따라서 이번 선진화 방안에서는 이러한 원조시스템을 효과적으로 개편키로 한 것이다.

원조시스템의 첫 번째 단계는 유무상 통합전략 수립이다. 여기에는 지역별 정책기조, 유무상 통합 중점협력국가, 유무상 통합 국가지원전략이라는 3가지 핵심요소가 있다.

지역별 정책기조는 ODA 전략과 재원배분의 기본 틀을 설정함으로써 원조의 예측가능성을 높이고 체계적인 원조를 시행하기 위해 필수적이다. 그동안의 지역별 지원실적과 우리나라의 국정방향 등을 고려하여 다음과 같이 정했다. 아시아는 그동안의 긴밀한 협력관계를 바탕으로 최우선 중점기조를 그대로 유지키로 하였고 양자원조의 55%내외를 지원하되 빈곤정도와 발전단계 등을 종합적으로 고려하여 지원할 계획이다. 아프리카는 빈곤감축을 위한 인도적 지원을 강화하면서 자립과 성장기반 확충을 중심으로 협력을 확대하고 양자원조의 20%내외를 지원할 계획이다. 중남미는 우리의 개발경험과 발전모델에 대한 관심증가 등 개발협력 수요에 대응하여 지원을 확대하고 양자원조의 10%내외를 지원할 계획이다. 중동·CIS는 이라크 등 취약국가에 대한 지원강화와 함께 중점협력국을 중심으로 국가별 특성에 맞게 지원을 추진하되, 양자원조의 10%내외를 지원할 계획이다. 오세아니아와 기타 지역은 원조에 소외된 지역을 중심으로 양자원조의 5%내외를 지원할 계획이다.

유무상 통합중점협력국가는 한정된 재원을 선택과 집중에 따라 효과적으로 활용하기 위해 필요하다. 지금까지 유상과 무상이 각각 운영해 것을 통합하여 중점협력국가를 26개국을 축소하는 한편 이 국가들에 대한 지원을 유무상 각각 70% 이상으로 설정하였다. 유무상 통합 중점협력국은 OECD DAC 수원국 리스트에 있는 152개국중 소득수준이 가장 높은 그룹의 국가들은 모두 제외하고 중하위소득이하 국가 109개국을 대상으로 국제적인 원조기준, 원조수행 여건 등을 고려하고 지역안배, 소득수준 등을 종합적으로 검토하여 선정하였다. 중점협력국은 3년 단위로 재검토할 예정이고 불가피한 경우에는 3년 이전이라도 국제개발협력위원회의 심의를 거쳐 변경할 수 있도록 하였다.

중점협력국에 선정된 국가에 대해서는 국가지원전략(CAS)을 수립할 계획인데, 지금까지 유상과 무상이 각각 수립해 온 것을 통합적으로 수립토록 하였다. 2012년까지 수원국의 개발계획 수립시점과 연계하여 CAS를 수립하되 금년에 베트남 등 3개국에 대해 우선 착수할 예정이다. 유무상 통합 국가지원전략을 수립하기 위해서는 재정부, 외교부, KOICA, EDCF 등 유관기관 합동으로 작업을 해야 한다. 따라서 좋은 수립절차의 선례를 남겨야 하기 때문에 총리실 중심으로 베트남 CAS를 시범적으로 마련할 계획이다. 또한 내실있는 CAS 수립을 위해서는 폭넓은 의견수렴이 필수적인 만큼 CAS 초안을 공개하여 다양한 목소리를 들을 예정이며 CAS가 실질적인 ODA의 지원 기본지침으로 활용될 수 있도록 역량을 결집할 계획이다. 이를 위해 총리실에서는 이미 통합 CAS 가이드라인을 작성 관계기관에 배포하였다.

원조시스템의 두 번째 단계는 사업수행체제의 선진화이다. 여기에는 사업발굴 및 선정절차, 원조사업의 효과성 제고, 수원국과 협력 강화라는 3가지 핵심요소가 있다.

사업발굴과 선정절차는 재정부와 외교부가 주로 주관해 왔고 관계부처의 협의절차가 있으나 사실상 내실 있게 진행되지 못한 측면이 있었다. 특히 우리나라 ODA 규모가 2009년 대비 2015년까지 약 3배정도 증가할 것이기 때문에 풍부한 사업발굴은 필수적이며 사업선정과정에서 전문성을 보유한 부처의 협의과정도 중요해 질 수밖에 없다. 앞으로 사업발굴에서는 NGO, 연구소, 민간기업 등 다양한 의견수렴절차와 함께 현장을 중요시 할 계획이다. 내년에 KOICA와 EDCF의 인력이 증가할 계획인데 이러한 필요성과 무관치 않다. 독일의 경우 독일하우스라는 한 건물에 다양한 원조기관이 모여 현지정보를 공유하고 협력을 강화하고 있는 점을 고려하여 우리도 가급적 현지에서 원조관련기관을 한 곳에 모을 예정이다. 또한 개발협력 콘텐츠 개발과정에서 각 부처청이 제시하는 사업기술 분야도 적극적으로 반영할 계획이다. 사업발굴을 위한 수원국과의 정책협의도 국내 유무상 기관이 협의하여 일관성 있게 추진할 방침이다. 사업선정과정에서는 사업이 사실상 확정되기 이전에 관계부처의 충분한 사업을 검토해야 하기 때문에 유상과 무상별로 협의시점을 앞당길 방침이다.

원조사업의 효과성 제고는 매우 중요한 분야이다. 국가의 ODA 전략을 비롯한 모든 노력의 결과가 원조사업으로 나타나기 때문이다. 아무리 원조가 국제기준에 맞고 전략이 좋아도 실제 원조사업이 효과가 없다면 성공했다고 볼 수 없다. 앞서 금년도 우리나라 ODA 전수조사 결과에서 보듯이 지금처럼 30여개 기관이 개별적으로 1,070여개 사업을 분절적으로 추진한다면 결코 바람직한 원조라 할 수 없을 것이다. 다양한 분야나 지역에 다양한 사업을 하는 것보다는 핵심 분야나 지역에 사업을 집중시켜 지속적으로 관리하는 것이 효과가 크다는 것은 당연한 일이다. 따라서 효과성 제고를 위해서 중요한 것은 원조 사업을 상호 연계 추진하는 것과 원조사업을 효율적으로 개편을 하는 것이다.

원조사업의 연계는 크게 유상사업과 무상사업의 연계, 정부와 민간사업의 연계, 패키지형 사업 추진으로 나눌 수 있다. 유상사업과 무상사업의 연계 취지는 유상과 무상의 지원영역이 비교적 구분되어 있다는 점에서 출발한다. 유상은 대규모 자금이 투입되는 인프라 사업에 주로 활용되며 무상은 비교적 소규모 자금이면서 다양한 분야에 활용된다. 그렇기 때문에 유상과 무상을 연계하면 시너지를 창출할 가능성이 많다. 예를 들어 무상으로 개발조사나 KSP를 하고 그 결과를 바탕으로 유상 프로젝트 사업을 하는 방안이 있고, 대규모 병원을 유상으로 건립하면 그 운영을 무상자금으로 하는 방안도 고려할 수 있으며 하나의 마을을 선정하여 유상자금으로 전력을 공급해 주고 무상으로 학교나 보건소를 지어주는 방안도 생각할 수 있다. 91년~09년중 유상과 무상의 연계사업은 총 22건이나 유무상 연계를 전제로 양기관이 협의하여 추진한 사례는 1건도 없다. 그동안 유무상이 연계된 경우는 수원국의 요청에 따라 먼저 개발조사사업을 시행한 이후 이를 토대로 수원국이 우리나라에 유상사업을 요청하여 이루어 진 것이다. 이는 엄격한 의미의 유무상 연계라고 보기는 어렵다. 따라서 내년부터는 적절한 사업을 선정하여 유무상 연계를 시범적으로 추진할 계획이다.

유무상 연계사업 모형(예시)

- (모형 1) 개발조사/KSP(무상) + 프로젝트 사업(유상)
  - 무상으로 신도시 마스터플랜을 수립, 유상으로 핵심시설인 교량을 건립
  - 지금까지 우리나라 유·무상 연계 모형
- (모형 2) 프로젝트 사업(유상) + 프로젝트 운영(무상)
  - 유상으로 병원건축, 무상으로 연수생초청, 전문가 파견, 봉사단을 활용하여 기술지원
- (모형 3) 동일한 지역내 연계 : 인프라(유상) + 사회교육시설(무상)
  - 동일 지역에 유상으로 전력공급 후, 무상으로 학교를 건축
- (모형 4) 역량강화사업(무상) + 인프라(유상)

정부사업과 민간사업의 연계도 각자의 노하우가 다르다는 전제에서 출발하는데 예를 들면 정부에서 아동교육시설을 건립하면 NGO에서 이를 운영하는 방안, 정부와 기업이 함께 한 지역에 시너지를 창출하는 사업을 연계하여 지원하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 특히 PPP는 국제사회에서도 강조하는 이슈인바, 글로벌 기업의 경우 사회적 책임(CSR)이 중요시 되고 있기 때문에 정부와 기업이 함께 개도국 지원에 나선다면 다양한 원조사업의 연계가 가능하여 원조의 효과성이 크게 높아질 뿐 아니라 국가와 기업 브랜드 향상에도 크게 도움이 될 것으로 보인다. 금년에 우리나라도 KOICA에서 처음으로 PPP사업을 시행하였으나 그 규모도 작고 아직은 다양한 아이디어가 부족한 상황이다. 내년부터는 정부와 민간 사업의 연계를 구체적으로 설계하여 본격적으로 추진할 예정이다.

패키지형 사업은 ODA의 종합세트 개념으로서 중점분야나 중점지역을 선정하여 다양한 원조사업을 유기적으로 연계하여 지원하는 방식이다. 하나의 공여국이 하나의 개도국의 당면한 모든 개발문제를 한정된 ODA 자금으로 해결할 수 없다. 그렇다면 가장 좋은 방법은 하나의 분야나 지역을 선정하여 종합적이고 지속적인 지원을 통하여 뚜렷한 개발효과를 거두는 성공사례를 만드는 것이다. 성공사례에 대한 벤치마킹을 하도록 유도하여 개도국에 인센티브를 주고 개발효과를 확산시키는 것이다. 예를 들면 한 마을의 농가소득 증대를 위한 개발협력을 한다면 타당성 조사를 통해 그 마을에 필요한 모든 요소들을 추출하여 관개수로나 가공시설을 건립하고 초청연수나 전문가 파견을 통해 기술 전수를 해 주며 농기계 등 기자재 지원과 함께 사후관리로서 시설과 기계의 유지보수와 판로개척까지 자문을 해주는 것이다. 이와 함께 주민들이 자발적으로 배우고 일할 수 있도록 역량배양까지 책임지는 형태를 생각해 볼 수 있다. 즉 원조는 물적 요소와 지식이 함께 들어가며 인센티브까지 주는 것이라면 더더욱 좋은 것이다. 이를 위해 개도국에 필요한 요소 중 선진국과 차별되는 우리의 개발경험과 사업기술을 최대한 활용할 수 있도록 국내 전문기관간 협력체제를 구축하고 원조의 지속가능성을 유지시켜 준다면 완벽에 가까운 원조모델을 창출할 수 있는 것이다. 기존의 원조를 시행했던 지역으로 대상으로 패키지형 사업을 추진한다면 더욱 효율적일 것이다. 정부는 내년에 개도국의 중점분야나 중점지역을 선정하여 패키지형 사업을 구체화하여 본격적으로 추진해 나갈 방침이다.

이제 원조사업별로 효율성을 제고할 수 있는 방안을 논의해 보고자 한다. 먼저 개발조사사업 또는 개발경험 공유사업은 선진화 방안의 개발협력콘텐츠 개발과 관련되어 있고 후속 ODA 사업과 연계가 가능한 점을 감안하여 사업비중을 확대할 계획이다.

프로젝트 사업은 사업선정시 지속가능성 여부를 중요시 할 계획이다. 이는 사업의 면밀한 검토가 필요하다는 의미이다. 아무리 좋은 사업이라도 그 사업이 지속적으로 활용되지 않는다면 의미가 없다. 예를 들어 발전소를 건립해 주었는데 고장이 나도 고칠 수 있는 능력이 되지 않아 가동하지 않는다면 곤란하다. 인터넷 등 PC를 이용할 수 있는 센터를 건립해 주었는데 수원국의 인터넷 이용 요금이 너무 비싸 사실상 운영되기 어렵다면 곤란하다. 직업훈련원을 건립해 주었는데 그 위치가 너무 외진 곳에 있어 실제 훈련 받으러 가기 어렵다면 곤란하다. 따라서 사업결과의 지속가능성을 사업선정시 고려하고 수원국에게 자립적으로 운영할 수 있게 하는 것은 ODA의 본질적인 부분이라 하겠다.

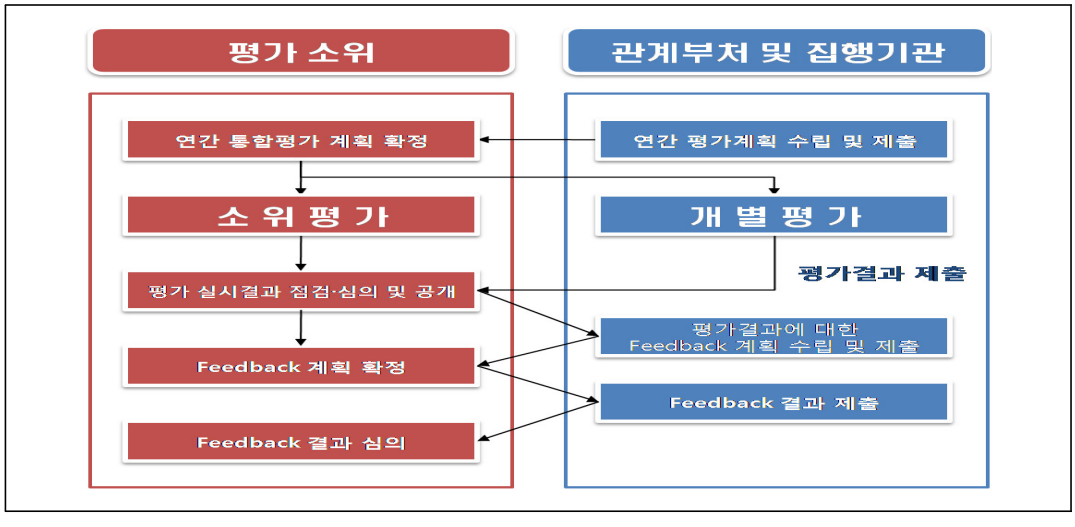
초청연수는 현재 여러 기관에 분산되어 있어 중복이 많은 분야이기 때문에 외교부(KOICA)가 초청연수 사업을 총괄 기획하여 중복을 없애는 한편 교육 콘텐츠와 교육운영은 각 기관의 전문성을 최대한 활용할 계획이다. 아울러 개도국에서 귀중한 시간을 내서 우리나라에 방문한 교육생들에게 보다 효과적인 교육이 이루어 질 수 있도록 교육과정의 업그레이드 방안도 강구할 계획이다. 또한 초청연수와 프로젝트 사업 간의 연계도 강화할 계획이다.

봉사단은 현재 부처별로 분산되어 있는 바, 중장기 자문단(외교부), IT 청년봉사단(행안부), 대학생봉사단(교과부), 퇴직전문가(지경부)의 사업을 KOICA의 World Friends Korea로 사업예산을 통합하기로 하였다. 봉사단 규모는 연차적으로 늘려나갈 계획이다.

원조가 수원국 중심으로 되어야 효과성이 높아진다는 것은 너무나 당연한 이야기다. 특히 우리나라와 관련하여 수원국이 제기하는 사항을 중심으로 살펴본다면, 우선, 우리나라가 개별부처별로 수원국을 직접 접촉하다 보니 혼란스럽다는 문제제기가 있었다. 이에 따라, 가급적 협의 창구를 단일화하기 위하여 재외공관과의 역할을 강화할 계획이다. 또한 우리나라는 1년 단위로 수원국에 지원계획을 협의하기 때문에 수원국이 ODA 지원을 토대로 중장기 개발계획을 수립하기 어렵고 원조의 예측가능성도 떨어진다는 지적이 있어 시범적으로 3년 단위의 지원계획을 마련할 계획이다. 또한 원조는 수원국에게 인센티브를 줌으로써 ODA 지원사업을 꾸준히 이끌어 나갈 수 있도록 자립기반을 만들어 주는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 사업종료 5-10년후 자립여건 조성여부를 판단하여 사후관리 종료여부를 결정하는 방안 도입을 추진할 계획이다.

원조시스템의 세 번째 단계는 평가이다. 평가는 바람직한 ODA를 위한 핵심요소이다. 지금까지는 유상과 무상이 각각 자체평가를 실시하여 객관성 부족과 관대화 경향이 발생하고 평가의 사각지대가 생기는 문제가 있었다. 또한 프로젝트 평가위주로 평가가 진행되어 주제별, 국별, 유무상 연계평가 등 다양한 평가가 미흡하였고 평가결과의 피드백 조치도 미흡하였다. 따라서 총리실을 중심으로 지난해에는 유무상 ODA 통합평가 지침을 마련하고 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회(위원장 : 국정운영1실장)를 중심으로 평가를 담당키로 하였다.

통합평가 흐름



평가소위가 주요 주제에 대해 직접 평가를 하고, 시행기관별 자체평가 결과는 평가소위에서 심의하도록 하였다. 금년에는 평가소위에서 새마을 운동 전수사업, 캄보디아 국별평가, 유무상 연계사업 등 3개 사업을 민관합동으로 평가하고 있다. 앞으로 평가과정에서는 수원국의 의견 수렴을 강화하고 평가결과를 공개할 계획이다.

3. 국제활동 강화

OECD DAC 회원국이자 G20 의장국으로서 이제 우리나라는 국제사회의 당면한 문제 해결에 적극 참여할 때이다. 특히 선진국과 개도국의 가교역할을 할 수 있는 우리나라는 국제사회에서 독특한 역할을 담당할 수 있고 이를 위한 체계적인 방안이 필요하다.

이를 위해서 글로벌 개발파트너십 강화, 국제기구에의 우리 국민과 기업의 참여확대, 국제규범 준수 및 형성과정의 참여, 해외긴급구호 등 인도적 지원확대가 필요하다.

글로벌 개발파트너십 강화를 위해서는 우선 다자원조에 대한 통합적 전략이 필요하다. 지금까지 다자원조도 부처별로 추진되고 이를 조율하는 기능이 거의 없었던 점을 감안하여 금번에 몇 가지 기본 방침을 정하였다. 다자개발은행(MDB)에 대한 지원을 지속하면서 UN 등 기타 국제기구에 대한 지원도 단계적으로 확대함으로써, MDGs 달성, 기후변화, 식량안보 등 글로벌 이슈 해결에 적극 참여하는 한편, 양자차원의 접근이 어려운 취약국가나 인도지원 분야를 중점 지원하기로 하였다. 또한 집행상황을 모니터링 할 수 있는 신탁기금을 적극 활용하여 국제기구의 노하우와 전문성을 적극 활용키로 하였으며 이 과정에서 UN·MDB간 기능분담 및 공동사업에 대한 관계부처간 협의를 강화해나가기로 하였다. 또한, 원조과정에서 선진공여국과 국제기구와의 협력을 강화해 나가기로 하였다. 우리의 지원대상국 중 선진공여국의 원조가 많은 국가에 대해서는 원조분업을 적극 실시하되, 우리의 비교우위 분야와 지역에서의 공동협력 사업을 강화하는 한편 유망프로젝트 등에 있어 국제기구와의 협력사업을 강화하고 우리의 발전경험을 활용한 공동사업 및 컨설팅을 추진키로 하였다.

국제기구에 우리인력과 기업의 진출을 확대하기로 하였다. 엄밀히 보면 ODA라 볼 수는 없지만 부처별로 분산 추진되고 있는 점을 감안하여 이번에 추진 틀을 마련키로 한 것이다. 우리국민들의 국제기구 진출에 관심은 증가하고 있으나 우리 국제적 위상이 비해 진출규모는 미흡한 실정이다. 우리나라의 UN에 대한 분담율은 2010년 2.26%로서 11위이지만 전문직(P급)이상 진출규모는 37위에 불과하다. 국제금융기구도 사정은 비슷하다. 우리나라의 평균지분은 1.48%인데 비해 진출비율은 0.7%에 불과하다. 이러한 상황을 개선해 나가기 위해 총리실에 국제기구 진출확대 실무 T/F를 설치하고 재정부, 외교부, 각 부처별 담당자를 지정하였다. 국제기구에 진출할 수 있는 다양한 루

트를 개발하는 것이 중요한데 우선 국제기구 초급전문가(JPO) 파견을 대폭 확대하는 한편 ODA 규모 확대에 따라 국제기구의 자발적 기여금과 신탁기금 지원을 확대하고 이에 부합하도록 우리 국민의 진출을 확대할 예정이다. 또한 현재의 의무분담금/출자금 대비 과소진출문제는 국제기구 사무국과 교섭 강화를 통해 개선해 나갈 방침이다.

이와 아울러 국제기구 진출을 위한 저변도 확대하기로 하였다. 글로벌 청년리더 10만명 양성계획에 따라 국제기구 인턴 파견을 확대하고 UNV 등 국제기구와 연계하여 현장경험 기회를 확대하면서 UN의 여성인력 우대정책 등을 감안하여 여성인력진출을 적극 지원하기로 하였다. 국제기구 진출설명회 정례화, 초중고 및 대학의 글로벌 진로교육 강화 등도 지속적으로 추진하기로 하였다.

국제사회의 ODA 규모 증가와 비구속성 원조 확대 등으로 ODA 조달시장 규모가 확대되고 있으나 우리기업의 진출은 저조한 상황이다. 연간 규모로 볼 때, 국제기구 조달시장은 약 400억 달러, 양자 ODA 조달시장 중 경쟁가능한 시장이 약 670억 달러정도로 큰 시장이다. 특히 국제기구 조달시장은 비교적 투명하고 공정한 경쟁이 가능하기 때문에 우리기업의 진출가능성이 높은 블루오션의 영역이라 할 수 있다. 그러나 ODA 조달시장은 발주기관이 위험 최소화를 위해 조달실적 업체를 선호하는 등 초기진입장벽이 높고, 진출을 준비하는데 시간이 오래 걸리며 발주기관별로 절차도 달라 잠재적 유망기업도 섣불리 진출을 결정하지 못하는 경우가 많다. 정부 내에서도 이를 담당하는 기관이 지경부, 재정부, 외교부, 국토부, 중기청, 조달청 등 분산되어 있어 체계적인 지원이 이루어지지 못하는 실정이다. 우리나라도 ODA의 비구속성 비율이 높아지기 때문에 우리기업도 이제는 국제 ODA 조달시장에 관심을 갖고 적극적으로 대응할 때라고 생각된다. 따라서 정부에서는 정부 내 분산된 추진체계를 유기적으로 연계시키고, 기업들의 국제 ODA 조달시장에 관심을 갖게 하기 위한 설명회, 진출에 필요한 정보, 매뉴얼 등을 제공하는 등 다양한 대책을 마련할 계획이다.

국제원조규범을 준수하고 규범형성과정에 참여하는 것은 매우 중요하다. 특히 UN의 MDGs는 물론 몬테레이 UN 개발재원 고위급 회의(02년)에서 논의된 ODA 규모의 지속적 확대 원칙, 그리고 DAC의 원조공여조건에 관한 권고(78년), 최빈국에 대한 비구속화 권고(01년)는 물론, 정책일관성, 역량배양, 성평등, 빈곤감소, 취약국 지원, 거버넌스 등 DAC의 가이드라인을 준수해 나갈 계획이다. 또한 HLF의 파리선언(05년), 아크라 행동계획(08년)의 이행에도 만전을 기할 계획이다. 이를 위해 매년 우리 ODA의 국제규범 준수 실적을 매년 평가하여 이행상황을 점검할 계획이다.

내년에는 부산에서 HLF-4가 개최된다. 이를 준비하기 위해 외교부에 기획단을 설치하고 국제개발협력위원회를 중심으로 현안을 조율해 나갈 계획이다. 이 과정에서 우리나라는 규범형성과정에 적극 참여해 나간다는 방침이다.

마지막으로 해외긴급구호에 대하여 살펴보도록 하겠다. 세계적으로 인도적 지원수요는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. UN에 의하면 1975~2005년간 국제사회의 자연재해 발생건수는 연평균 100건에서 400건으로 증가하였기 때문에 긴급구호분야에 보다 더 큰 관심이 필요하다. 금년 초에는 아이티 지진피해를 계기로 우리정부의 긴급구호 선진화 필요성이 대두되어 다양한 대책을 수립하였다. 먼저 금년 긴급구호예산은 95억원으로 우리 ODA 규모대비 0.87%수준에 불과하여 지진, 수해 등 해외재난 발생시 효과적인 지원이 어려웠다. 따라서 긴급구호 예산비중을 2015년까지 DAC 회원국 평균수준인 6%로 확대하기로 하였다. 또한 대규모 재난 상황발생시 24시간 내에 외교부 주관으로 관계부처 회의를 개최하여 긴급구호대 파견여부와 초기지원규모를 결정하고, 긴급구호에 전문화된 인력 양성과 이동식 병원, 통신장비 등 긴급구호 장비의 비축 확대, 민간구호기관, NGO 등의 현장 활동지원 강화를 추진해 나가기로 하였다.

Ⅵ. 국제개발협력의 기반 확대

우리나라 ODA가 성공적으로 추진되기 위해서는 인프라가 잘 구축되어야 한다. 특히 ODA에 대한 국민적 공감대가 있어야 하고, 정부와 민간부문이 함께 ODA를 추진할 수 있는 여건이 마련되어야 하며 ODA 전문 인력의 저변이 넓어야 한다. 이러한 분야는 중장기적으로 지속적인 노력이 필요한 분야로서 범정부적인 역량결집이 무엇보다 중요하다.

ODA는 국민의 세금으로 지원되는 것이기 때문에 무엇보다 국민적 공감대 확보가 매우 중요하다. 특히 ODA를 통해서 국격이 높아지고 자긍심을 가질 수 있다는 점과 ODA 규모가 확대되는 것에 대한 국민적 이해도를 높이는 것이 급선무이다. 이를 위해 유상과 무상으로 분리된 홍보추진체계를 통합하고 대한민국 통합 ODA 홈페이지와 BI(Brand Identity)를 도입할 계획이다. 또한 금년도에는 초중고 교과서 내용을 수정하여 ODA 기본취지를 담았으며, 주요 대학의 ODA 관련과정, 단기캠프, 특강 등 개설과 세미나 개최 등을 적극 지원하고 있으며 일반국민들도 ODA 필요성을 체감할 수 있도록 홍보관, 박람회 등을 체험기회를 확대할 계획이다.

정부와 민간부문이 함께하는 개발협력을 구현하기 위해 먼저 NGO와 협력을 강화해 나갈 계획이다. NGO를 실질적인 개발협력의 파트너로 인정하는 한편 협력사업비를 15년까지 10배 확대하기로 하였으며 정부 보조금 비중도 12년까지 80%로 연차별로 확대하기로 하였다. 또한 사업발굴에서 평가에 이르는 일련의 과정에서 NGO의 전문성을 활용하기 위해 참여를 확대할 계획이다.

기업과의 협력도 중요하다. 기업이 개발협력의 주체이자 후원자로서 활동할 수 있도록 PPP 예산의 확대와 함께, 기업의 사회적 책임(CSR)과 연계하여 정부와 협력할 수 있는 모델을 구축할 계획이다.

대학과 연구기관과의 협력도 강화할 계획이다. ODA 정책개발과 사업발굴의 전문기관으로서 싱크탱크로 활용하는 방안을 강구하고 있다. 대학과 연구소별로 전문분야, 대상국가 등을 지정하여 연구협력 체제를 구축하고 연구조사 업무에 대한 업무위탁을 확대하며 대학, 연구소, NGO, 정부기관의 인적, 물적 교류 활성화, 이론과 실제가 결합된 연구성과 도출을 유도할 계획이다.

ODA 전문인력 역시 원조의 효과성을 높이기 위해서는 지속적으로 양성해 나가야 한다. 현재 대학이나 대학원에서 ODA에 대한 교과과정이 많아지고 있고 ODA에 관심이 많은 퇴직 전문가도 늘어나고 있다. 정부의 ODA 규모도 크게 증가할 것이기 때문에 인력수요와 공급규모가 동시에 커지고 있어 이에 대한 체계적인 관리가 시급하다. 특히 고부가가치 분야로 여겨지는 개발컨설팅 산업은 유망한 분야임에도 아직 미흡한 점이 많다. 이에 따라 정부는 전문인력을 국별전문가, 컨설턴트, 학생, 퇴직자로 나누어 ODA 사업과 연계하여 맞춤형 대책을 수립할 예정이다.

Ⅷ. 결 론

지금까지 국제개발협력 선진화 방안의 주요내용을 살펴보았다. 금년은 우리나라 국가 정책방향을 설정한 해라면 내년은 이를 효과적으로 추진해야 하는 해이다. 지금까지 각 부처가 해온 ODA 사업 추진 관행이 있기 때문에 동 방안이 뿌리를 내리기에는 시간이 걸릴 수도 있다. 이와 더불어 선진화 방안도 앞으로 지속적으로 보완해 나가야 한다. 추진과정에서 좋은 아이디어는 반영하고 효과 없는 대책은 제외하는 작업을 부단히 해나가면서 우리나라 ODA를 발전시켜 나갈 것이다. 앞으로 우리나라 ODA 선진화를 위해 각계의 좋은 의견들을 기대하면서 이 글을 마치고자 한다.

참고 문헌

국제개발협력위원회, 『국제개발협력 선진화 방안』(서울 : 국제개발협력위원회, 2010)

국제개발협력위원회, 『국제개발협력 통합평가 추진방안』(서울 : 국제개발협력위원회, 2010)

정우진, 『한국형 개발협력 모델』 KOICA 연구보고서(서울 : KOICA, 2010)

이경구, 『한국에 대한 개발원조와 협력』 KOICA 연구보고서(서울 : KOICA, 2004)

OECD(2008), Special Review of Korea, OECD DCD

대외무상원조의 다자협력 효과 제고 방안[1)]

박명지 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 세계 다자간 ODA 현황
Ⅲ. 한국의 다자간 ODA 현황
Ⅳ. 한국의 다자협력 효과성 제고 방안
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

1. 다자간 ODA 필요성

2010년부터 OECD/DAC의 정식 회원국 지위를 부여받은 한국은 가입을 전후하여 한국은 원조의 질적 제고를 위해 ODA 체제 선진화에 대한 다양한 논의를 진행해왔다. 국제사회의 흐름에 맞추어 파리선언 및 아크라행동계획 이행을 위한 기본 연구, 크로스커팅 이슈 주류화 방안, 프로그램 지원 방식 도입, 국가지원전략 수립 방안 등에 대한 연구가 수행된 바 있다. 하지만, 상기 연구들은 모두 양자간 원조 체제 개선에 주안점을 두고 있으며, 다자간 원조 부분은 크게 주목받지 못했던 것이 사실이다. 2008년 한국의 다자간 원조는 2.6억 달러로 전체 공적개발원조(ODA)의 약 31%를 차지하였다. 절대적 규모면에서 아직 미미한 수준이지만 양·다자간 비중이 유지된다고 가정한다면 한국의 ODA가 지속적으로 증가함에 따라 다자간 ODA 규모 역시 증가할 것이다. 따라서, 다자간

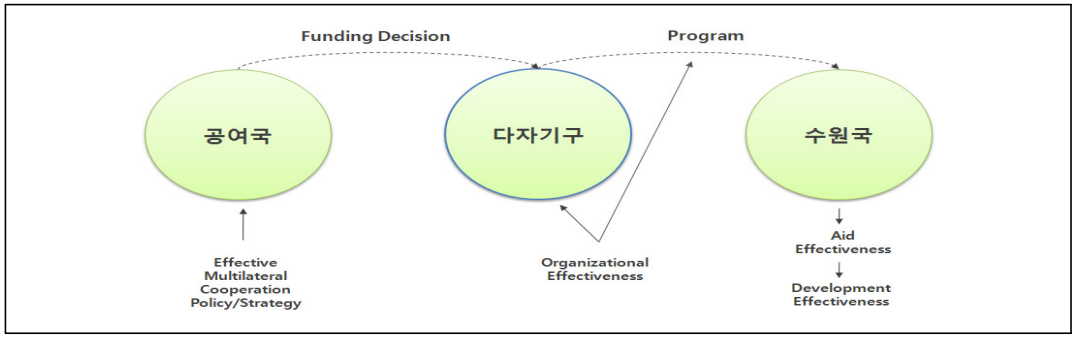
1) 본 글은 2010년 KOICA 정책연구실에서 수행된 '대외무상원조의 다자효과성 제고 방안' 연구를 요약한 것임.

협력 대한 한국의 정책 방향과 달성하고자 하는 목표, 이를 위한 전략 및 세부 방안들을 마련하여 다자간 원조의 효과성을 제고해야 할 시점이다.

다자 원조의 효과성을 제고하기 위한 정책연구의 필요성이 커지고 있는 이유로 다음의 몇 가지를 들 수 있다. 무엇보다 국제기구는 빈곤감소 및 개도국의 개발이라는 국제개발협력 목표를 달성하는 데 결정적인 역할을 하고 있는 바, 국제사회의 일원으로서의 의무를 이행하는 차원에서 평균 수준의 기여가 필요하다. 다자원조는 양자원조를 보완하여 시너지 효과를 창출할 수 있고, 국제기구가 보유한 원조 노하우를 전수받을 수 있으며, 현재 KOICA가 겪고 있는 사업예산 증가에 따른 인력 문제를 해결할 수 있는 방안이 될 수 있다. 최근, 외교부내 ODA 담당 부서뿐만 아니라 KOICA 내부에서도 국제기구 지원이나 국제기구를 통한 협력 사업에 대한 관심이 증대되고 있으나, 다자간원조 담당 부처·기구의 분절 등으로 통합된 전략을 수립하기 어려웠으며, 이는 충분한 다자 예산 확보에도 장애요인으로 작용해 왔다. 이에, 다자간 원조에 대한 진단, 제고를 통해 문제점을 인식하고 효과 향상 방안을 마련하여 예산 증액에 대한 정당성을 마련할 수 있을 것이다.

2. 효과성의 개념

〈그림 1〉 다자협력 단계별 효과성의 개념



다자협력과 관련한 효과성은 〈그림 1〉과 같이 여러 측면에서 고려될 수 있다. 이는 크게 공여국 다자협력 정책·전략의 효과성, 다자기구 조직 및 개발 프로그램의 효과성, 그리고 이를 통한 수원국에 대한 원조 효과성 및 개발 효과성 세 가지 관점에서의 효과성으로 구분할 수 있다. 각각의 효과성이 지칭하는 바가 다르므로 이에 대한 명확한 개념을 정리하여, 한국 다자협력의 효과성을 제고하기 위해서 어떤 부분에 초점을 두어야 할지 결정해야 한다.

'개발 효과성(development effectiveness)'은 개발 프로그램이 중·장기적으로 개도국 개발에 미친 파급효과(impact)를 지칭한다. 파리선언 이후 국제 원조사회에서 화두가 되고 있는 '원조 효과성(aid

effectiveness)'은 개발을 목적으로 개도국으로 유입된 원조가 개발에 기여하는 바를 지칭하는 것으로, 개발 효과성에 비해 원조와 개발 결과 간의 연결성이 조금이나마 고려되는 개념이다. 그러나 원조 효과성을 측정하는데 있어서도, 어떤 공여기관의 사업이 특정 개발 결과를 달성했는데 기여했는지 정확히 파악하기 어려운 것이 사실이다. 이 때문에 파리선언에서의 원조 효과성 개념은 개도국과의 공여국간 파트너십이나 원조 전달 방식 등의 공여국의 원조 행태가 원조의 효과성을 향상시킬 수 있는 핵심 요건이라는 전제에서 도출된 것이다. 따라서 파리선언에서 도출된 성과 측정 지표는 원조를 통한 개발 결과 정도를 측정하기 보다는, 공여국의 원조 방식이나 개도국과의 협력 관계를 측정하는 지표로 구성되어 있는 것이다.

선진 공여국들이 다자원조에서 효과성을 논의할 때 다자기구 조직의 업무 체계, 프로그램 수립 과정 및 질 등 내부 조직의 효과성에 초점을 두는 것도 이와 같은 맥락에서이다. 즉, '조직 효과성(organisational effectiveness)'은 개도국 개발에 긍정적인 결과가 산출될 수 있는지의 여부가 기본적으로 조직의 운영 체계에 달려있다고 전제하는 개념이다. 따라서, 공여국은 다자기구를 평가할 때 결과중심의 관리기법(Result-based Management, RBM)이 제대로 작동하고 있는지를 가장 중점적으로 평가하고, 그 외에 자원 배분체계, 프로그램 수립체계, 직원관리 체계, 현지사무소 운영 체계 등을 평가한다.[2] 이런 배경을 감안하여 외교부/KOICA 역시 다자협력 효과성 제고를 위해서는 내부적으로는 효과적인 지원 전략을 수립하고, 외부적으로는 다자기구 조직 효과성을 평가하는데 초점을 두어야 한다.

3. 다자협력 효과성에 관한 OECD/DAC의 권고

OECD/DAC은 양자간 원조와 관련된 다양한 지침들을 생산해 왔으나, 다자간 원조에 대한 체계적인 지침은 아직 수립한 바 없다. 대신 OECD/DAC은 동료검토나 원조관리(Managing Aid : Practices of DAC Member Countries)와 같은 지침서를 통해 간접적으로 다자협력에 대한 권고사항을 제시해 왔다. 'Managing Aid'는 공여국이 다자기구를 활용하는데 있어서 크게 다음의 세 가지 제언을 하고 있다.

우선, 다자간 원조 책임 부처간 일관성을 향상시켜야 한다. 대부분의 DAC 회원국에서 다자원조 업무는 여러 부처에 분산되어 있으므로, 다자원조 담당 부처간 정책 일관성 및 조율 문제는 모든 공여국이 공통적으로 안고 있는 도전 과제이다. 다음으로 다자원조 전략을 수립하여 다자기구를 통해 달성하고자 하는 목표와 우선순위를 결정해야 한다. 원조체제의 일관성을 향상하고 양자원조와 다자원조간 연결성을 강화하기 위해서는 다자협력을 위한 별도의 전략이 반드시 필요하다. 마

2) Alison Scott (2004) 및 Danida (2008a) 참조.

지막으로, DAC은 다자기구의 효과성 평가의 필요성을 강조하고 있다. DAC 회원국들은 다자기구에 대한 효과성을 평가하고, 노하우를 전수 받거나, 재원 지원 규모 결정의 근거로 사용하기 위해 다자기구에 대한 모니터링 및 평가를 시행한다. DAC 공여국들은 대체로 개별적으로 다자기구를 평가해 왔으나, 행정비용 및 중복업무를 줄이기 위해 MOPAN과 같은 공동의 평가 툴을 활용할 것으로 권고하고 있다.

II. 세계 다자간 ODA 현황[3)]

2008년 세계 총 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 약 1,358억 달러에 달하였다. 이 중 다자간 ODA는 약 352억 달러로 총 ODA의 약 26%를 차지하였다. DAC 회원국의 연도별 ODA 추이를 보면, 1990 초·중반 급격히 하락하였다가 1997년 이후 2008년까지 꾸준히 증가해 왔다. 양자간 원조는 1997년 이후 점차적으로 증가하다가 2002년을 기점으로 급격히 증가하여 2005년 최고에 달하였던 반면, 다자간 원조는 지난 20여 년간 총 ODA의 20~30% 수준으로 일정하게 유지되어 왔다.

〈표 1〉 DAC 회원국의 양·다자원조 추이

(총지출, 불변가격 2007년, 백만 USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 ODA	82,188	84,491	91,310	97,451	102,637	128,756	126,014	116,349	128,762
양자간ODA	56,539	57,992	65,602	72,772	73,796	100,854	95,272	85,555	95,381
다자간ODA	25,649	26,499	25,708	24,680	28,841	27,902	30,742	30,794	33,381
다자비중(%)	31.2	31.4	28.2	25.3	28.1	21.7	24.4	26.5	25.9

(자료 : DAC 통계)

다자기구별 원조 통계에 따르면, 1991년 이후 2002년까지는 UN과 EC에 대한 공여규모가 유사하였으나, 2002년 이후 EC에 대한 공여액이 비약적으로 증가하였다. 이는 DAC 회원국 대부분이 EU 회원국이라는 이유 외에, 지역성을 중시하는 원조 추세가 반영된 것이라 할 수 있다. 이러한 현상은 2000년대 이후 지역개발은행(Regional Development Bank, RDB)에 대한 공여액 증가 추세에서도 잘 나타난다. 원조 결정시 지역에 대한 이해관계가 양자간 원조뿐만 아니라 다자간 원조에서도 크게 작용한다는 것을 알 수 있다.

3) 동 보고서에서 사용한 DAC의 통계 수치는 반올림하여 총계에 차이가 있을 수 있다.

〈표 2〉 DAC 회원국의 다자기구에 대한 공여액 추이

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
다자 ODA	17,485	17,755	19,546	25,401	24,932	28,239	30,794	35,235
출연 및 출자	17,290	17,590	19,393	25,164	24,670	28,046	30,673	35,005
對 UN Agencies	5,325	4,754	4,828	5,129	5,469	5,245	5,806	5,759
對 EC	4,946	5,697	6,946	8,922	9,258	9,931	11,714	13,039
對 IDA	3,599	3,279	3,120	5,716	4,827	6,787	5,609	8,081
對 IBRD, IFC, MIGA	390	493	446	645	390	416	494	436
對 RDB	1,491	1,813	1,734	2,274	2,096	2,466	2,361	3,092
對 GEF (77%)	398	242	664	470	531	415	664	548
對 Montreal Protocol	84	75	101	105	70	75	82	85
對 Other Agencies	1,058	1,238	1,555	1,904	2,029	2,712	3,943	3,966

(자료 : DAC 통계)

〈표 3〉 DAC 회원국의 원조형태별 구성 (2008년)

(총지출, 경상가격, 백만달러)

국가	총 ODA	양자간 ODA			다자간 ODA	
		양자원조액	다자채널/양자	다자채널/양자(%)	다자원조액	다자/ODA(%)
호주	2,954	2,653	504	19.0	301	10.2
오스트리아	1,763	1,283	80	6.3	480	27.2
벨기에	2,494	1,484	179	12.1	1,010	40.5
캐나다	4,824	3,396	565	16.7	1,428	29.6
덴마크	2,867	1,892	89	4.7	975	34.0
핀란드	1,168	695	201	29.0	473	40.5
프랑스	12,540	7,897	45	0.6	4,643	37.0
독일	15,961	11,043	349	3.2	4,918	30.8
그리스	703	312	23	7.4	391	55.6
아일랜드	1,328	931	215	23.1	397	29.9
이탈리아	5,097	2,074	276	13.3	3,022	59.3
일본	17,453	14,697	1,085	7.4	2,756	15.8
룩셈부르크	415	279	58	20.8	136	32.9
네덜란드	7,282	5,489	1,140	20.8	1,793	24.6
뉴질랜드	348	278	47	16.8	70	20.2
노르웨이	3,963	3,036	1,024	33.7	928	23.4
포르투갈	627	380	3	0.9	247	39.3
스페인	7,477	5,412	1,913	35.3	2,065	27.6
스웨덴	4,735	3,145	714	22.7	1,589	33.6
스위스	2,049	1,562	209	13.4	487	23.8
영국	11,977	7,844	1,611	20.5	4,133	34.5
미국	27,819	24,827	3,614	14.6	2,992	10.8
총계	135,844	100,609	13,944	13.9	35,234	25.9

(자료 : DAC 및 CRS 통계)

DAC 회원국 별로 보면, 호주, 덴마크 및 미국을 제외한 모든 DAC 회원국의 다자원조는 2001년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 프랑스와 독일, 영국, 아일랜드의 다자원조 규모가 크게 증가하였으며, 스웨덴과 캐나다의 다자원조는 2배가량 증가하였다. 절대 규모면에서는 미국이 최대 공여국이다. 미국의 2008년 총 ODA는 278.2억 달러로, 이는 세계 ODA 약 20.5%에 달하는 규모이다. 2위 공여국은 일본으로 2008년 174.5억 달러, 독일 159.6억 달러, 프랑스 125.4억 달러, 영국 119.7억 달러로 이들 5개국의 ODA는 세계 ODA의 약 63%를 차지한다. 다자간 ODA와 멀티바이를 포함하여 총 다자채널 활용 비중이 가장 높은 국가는 이탈리아로, 총 ODA의 64.7%를 다자기구를 통해 집행하여 다자채널을 선호하는 것을 알 수 있다. 이어서 그리스 58.9%, 핀란드와 스페인의 다자채널 이용 비중이 각각 58.9%와 57.7%를 차지하여, 다자기구를 통한 원조가 개도국과 양자간 집행되는 원조규모 보다 높았다.

한편, DAC 회원국별로 다자기구 형태에 대한 선호도가 각각 다른 것으로 나타났다. 미국과 일본, 영국 등은 세계은행 및 지역개발은행에 대한 지원비중이 유엔이나 기타기구에 비해 훨씬 높은 것으로 나타난 반면, 유엔을 선호하는 국가는 스웨덴, 노르웨이, 아일랜드, 덴마크 등이다. 특히, 스웨덴과 덴마크는 EU 회원국임에도 불구하고 EC에 대한 기여액이 유엔에 비해 높지 않은 반면, 이탈리아, 영국, 스페인은 EC에 대한 기여 비중이 월등히 높았다. 또한, 지정기여 활용 시 집중 분야도 상이하게 나타난다. 대다수 회원국들의 멀티바이 사업은 긴급구호에 가장 많이 할애되고 있다. 멀티바이 규모가 가장 큰 스페인은 물 공급 및 위생 분야, 노르웨이는 초등 교육 및 거버넌스, 환경에 집중하고 있으며 네덜란드는 거버너스 및 분쟁·안보 분야, 스웨덴 역시 거버너스 및 분쟁·안보 분야와 초등 교육 분야를 지원하는데 멀티바이 사업을 활용하고 있다. 한편, 멀티바이 지원 규모가 가장 낮은 편에 속하는 프랑스의 경우 거의 식량원조 분야에서만 멀티바이를 시행하고 있다.

Ⅲ. 한국의 다자간 ODA 현황

1. 다자간 ODA 지원 현황

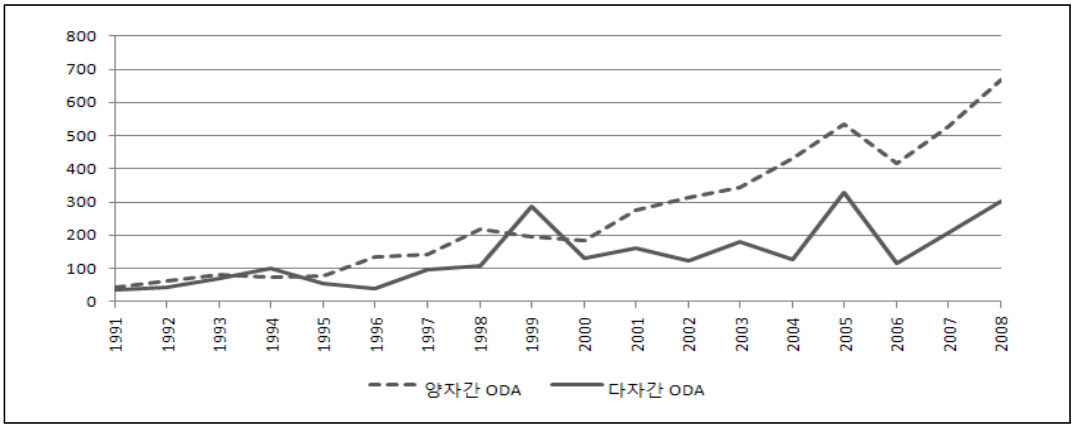
2008년 한국의 개발 원조액은 약 8.4억 달러를 기록하였으며, 이 중 다자간 원조액은 총 ODA의 31.3%인 약 2.6억 달러에 달하여 DAC 회원국 평균인 25.9% 보다 다소 높은 편에 속한다.[4] 한국 ODA 추이를 보면, 1990년대에는 양·다자 원조 규모에 큰 차이가 없었다. 1999년에는 국제개발협회(IDA)에 대한 대규모 출자로 인해 일시적으로 다자간 원조가 양자간 원조를 초과하여 총 ODA

4) DAC 통계, 2008 총지출, 경상가격 기준

의 59.6%를 차지하기도 하였다. 2000년대에 들어 ODA 총액이 증가함에 따라 양자원조의 비중이 급격히 높아졌다.

〈그림 2〉 한국의 유·무상 원조 추이(1991~2008)

(총지출, Constant 2007 USD, 백만달러)



(자료 : DAC 통계)

한국의 다자간 원조는 크게 유엔 기구에 대한 분담금과 세계은행 및 지역개발은행 등 다자개발은행에 대한 출연·출자, 기타 국제기구·비정부기구에 대한 기여금으로 구성된다. 2008년 세계은행을 비롯한 다자개발은행에 대한 출연 및 출자금은 약 2억에 달하여 총 다자간 ODA의 77.8%를 차지하였다. 이에 반해 2008년 對유엔 지원 비중은 다자간 ODA의 17.8%에 불과한 4,670만 달러로, DAC 회원국의 2008년 평균인 2.6억 달러에 비해 상당히 저조한 수준이다. 그러나 이마저도 국제기구에 대한 의무분담금과 일회성 긴급구호기금이 대부분이며, 자발적기여 규모 또한 매우 낮아 우리의 유엔 지원은 양적·질적으로 매우 낮은 것으로 평가된다. 반면 다자채널을 통한 사업의 비중, 즉 멀티바이 비중은 매우 낮은 편으로 이 점은 긍정적으로 평가될 수 있다.

2. 한국의 무상원조의 다자협력 체제

한국의 다자간 ODA는 외교통상부가 국제기구분담금 및 기여금을, 기획재정부가 국제금융기구에 대한 출자를 담당하고 있다. 그 외에도 교육부, 환경부, 보건복지가족부 등이 각 부처의 전문영역과 관련된 다자기구에 대한 ODA를 집행하고 있다.[5] 2008년 기준, 약 30여개의 정부부처와 지방자치단체가 ODA를 시행하고 있으며, 다자협력의 경우 2008년 기준 양자원조에 비해 적은 18개의

5) 2005년까지는 외교부가 국제기구에 대한 의무 및 사업 분담금을 담당하였으나, 2006년부터 기구의 전문영역이 일치하는 부처 및 기관으로 이전되었다. (외교부, 2003~6년 국제기구분담금 납부내역)

정부부처·기관이 관여하고 있다. 정확하게 파악하기는 어려우나 DAC 회원국의 동료검토 보고서를 참고한 결과, DAC 회원국 역시 외교부 및 재정부가 주요 다자간 업무를 담당하고, 기타 부처에서 업무 연관성이 높은 국제기구와의 협력 업무를 담당하고 있어 우리나라가 타 공여국에 비해 분절화 정도가 높은 편은 아니다.

외교부 내에서는 개발협력국의 개발정책과와 개발협력과에서 양자간 무상원조의 정책 및 협력 업무를 담당하고, 국제기구국의 유엔과가 다자개발기구 및 국제기구에 대한 분담금을 총괄하고 있다. 개별기구와의 협력 업무 및 글로벌 펀드, MDGs 지원, 인도지원·긴급구호 등에 대한 업무는 대부분 인도지원과와 인권사회과에서 담당하고 있다. 외교부의 국제기구 협력 업무는 복잡하게 분산되어 있다. UNICEF를 담당하는 주무과는 국제기구국의 인권사회과로 기본협정 체결 등 기본적인 협력 업무를 담당하고 있다. 인도지원과 역시 UNICEF와의 협력 사업 및 다자기구를 통해 집행되는 멀티바이 사업을 수행하고 있어, 한 부처내에서 여러 부서가 UNICEF 업무를 담당하고 있다. KOICA의 다자협력 및 국제기구 사업 업무는 지역정책부의 정책기획팀에서 총괄하고 있으며, 주로 외교부의 인도지원과와 함께 국제기구사업을 발굴·시행하고 있다. 또한, 섹터팀에서 별도로 국제기구 협력사업을 발굴하여 집행하기도 한다. 다자간 협력의 필요성이 증가함에 따라, 2010년 수립된 'KOICA 선진화 계획(2010~2015)'에는 국제사회와의 협력파트너십 기반 조성의 일환으로 다자협력팀을 신설한다는 계획이 포함된 바 있다. 동 부서를 통해 국제기구뿐만 아니라 선진 원조기관과의 협력 사업을 발굴하여 우리의 경험을 접목하는 등 원조조화 노력이 확대될 예정이다.

3. 다자협력 전략 및 이행 체계

현재 한국 대외무상원조의 다자협력을 포괄하는 정책이나 전략은 없으며, 다자협력을 담당하고 있는 부처별로 임의적으로 계획을 수립하여 운영하고 있는 것으로 파악되었다. 최근 다자원조 규모가 지속적으로 증가하고 체계적 협력의 필요성이 대두됨에 따라 외교부-KOICA간 전략 수립 진행 및 수행방안을 조율하는 등 다각적인 노력을 하고 있다. 다자개발협력과 관련한 외교부의 입장을 표명한 공식적인 정책문서는 없으나, 다자협력 담당하는 부서 자체적으로 단기적인 전략을 수립하여 활용하고 있다.[6] 본 다자 원조 확대 추진안에 따르면, 외교부는 유엔개발기구에 대한 지원 비율 및 자발적 기여 규모를 확대해나갈 계획이다. 유엔기구 및 기타 국제개발기구에 대한 지원을 확대하기 위해 KOICA를 통한 국제기구 지원을 현재 약 2천만 달러 수준에서 2012년까지 8천5백만 달러로 단계적으로 확대하겠다는 계획이다. 특히, 3대 핵심 유엔 개발기구인 UNDP, WFP, UNICEF에 대한 지원이 극히 저조한 바, 이들 기구 중심으로 원조를 증대할 계획이며, 우리의 경제규모(13위), 유엔 정규분담금(11위), ODA 총액(19위) 등을 종합적으로 고려하여 상기 3대 기구에 대해 15

6) 외교통상부 인도지원과의 다자 원조 확대 추진 건의(안) 참조.

위정도 수준을 달성하겠다는 목표를 설정하였다. 지원 규모 확대와 병행하여 집행이사국 진출 및 활동을 강화할 계획이다.[7] 또한, 각 기구에 대해 미지정 기여금과 협력 사업간 조화를 모색하여 지원 형태를 다변화하고, 국제개발·인도지원 기구에 대한 지원을 확대하여 기구별 지원 비중을 적절히 조절할 계획이다. 비유엔 기구 및 국제 NGO 지원예산도 일부 확대하여, 비유엔기구에 대한 지원 비율을 최소 유엔기구의 1/4 수준으로 유지할 계획이다.

한편, KOICA의 다자협력은 일반 양자사업과 함께 '대외무상원조 사업 계획' 수립 시 함께 작성되어 이행되고 있으며, 역시 구체적인 전략은 부재한 상황이다. 현재 KOICA 국제기구 협력사업은 우리의 원조 인프라 및 경험 부족으로 인해 양자사업을 통해 직접 지원이 어려운 사업에 대해서 국제기구를 통해 지원하여 양자원조 보완 효과를 목적으로 한다. 또한 MDGs 성과가 미진한 아프리카 및 남아시아를 중심으로, 빈곤·기아퇴치, 보건, 식량안보, 기후변화 및 환경, 교육, 농업개발 분야 지원 및 인도적 위기 해결을 위해 핵심 국제기구와의 협력을 확대할 계획이다.[8] 외교부와의 전략 연계 차원에서 중점 협력기구는 UNDP, WFP, UNICEF 3대 기구로 공유하고 있다. 유엔 핵심 개발 및 인도적지원 기구에 대한 기여 확대를 통해 가시성을 제고하고, 우리 국민의 국제기구 진출도 확대 추진하고자 한다.

이러한 배경하에, 2010년부터는 이전의 산발적인 수요 요청에 의한 지원이 아니라 보다 체계적인 과정을 통해 멀티바이 사업을 선발한 바 있다. 공관·해외사무소를 통해 현지의 국제기구를 통해 사업 수요를 받아 외교통상부 및 KOICA 본부 심사를 통해 선별적으로 지원할 계획이다. 동 사업에 대해서는 본부 또는 공관·사무소에서 해당 사업에 대한 현장 모니터링, 공동 워크숍 등 실시하여 선진 원조 기법을 습득하겠다는 의도이다. 한 단계 발전된 형태로는 2009년 형성한 한-UNDP MDG 신탁기금이 있으며, 동 체제하에서 다양한 사업을 발굴, 시행할 예정이다. 현재의 소규모·산발적 개발협력사업 대신 기금 기반의 지속적 협력 실시하겠다는 목표 하에 추진된 것으로, 구체적인 운영 방향은 논의 중이다.

4. 한국 무상원조 다자협력의 문제점

선진 공여국의 사례와 OECD/DAC의 권고사항에 비추어, 한국 다자협력의 문제점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 다자협력에 대해 대표성을 가질 수 있는 정책이 없다는 문제가 있으며, 이 점은 외교부와 KOICA 모두 동일하게 문제점으로 인식하고 있다. 현재는 절대 규모가 크지 않기 때문에 다수의 기구에 크게 분산된 것처럼 보이지 않으나, 규모 대비 많은 기구에 지원하고 있는 것이 사실

7) 한국은 현재 2008~2010년간 UNDP/UNFPA, UNICEF 집행이사국으로 활동 중이다.

8) 2010년 KOICA 대외무상원조 사업계획 참조.

이다. 다자협력에 대한 전략적인 방향을 설정하지 않고 외교적 명분이나 다자기구의 요청에 기반한 일회성 지원이 지속된다면 예산 증가에 따라 다수의 기구로 분산될 가능성이 높다. 또한 유엔에 대한 지원 규모가 세계은행 및 지역개발은행 등 MDBs 지원규모에 비해 지나치게 낮은 것도 단점으로 지적될 수 있다.[9] 외교부/KOICA는 국제사회의 빈곤 퇴치 및 MDGs에 달성 기여한다는 것을 다자협력의 목표로 설정한 만큼 빈곤퇴치 및 MDGs 이행을 주도하고 있는 유엔 지원을 확대할 수 있는 전략을 수립해야 할 것이다. 무엇보다 다자기구 지원에 할당된 예산 규모가 작다는 것이 근본적이 문제이다. 국제사회에서의 입지가 높아짐에 따라 다양한 이해관계로 인해 불가피하게 지원해야 하는 기구들이 늘어나고 있는데 반해, 이를 효율적으로 지원할 수 있는 예산은 확보하지 못하고 있다.

중점 협력기구 지원에 대해 기여 순위 목표만을 설정해 놓았을 뿐, 중점 협력기구와 협력하고자 하는 분야, 협력 형태 등을 구체화한 지원 전략이 없는 것도 문제점으로 지적된다. 선진 공여기관들은 중점 협력기관을 대상으로 기구별 지원전략을 수립하고, 동 전략에 따라 다자기구와 협의를 진행하며 모니터링 및 평가까지 수행하고 있다. 또한, 다자기구 지원 방안이나 예산 배분의 근거로 활용할 수 있는 모니터링/평가 체계가 없어, 우리가 지원한 사업이 계획대로 수행되고 있는지 혹은 효과적인지의 여부를 판단할 기준이 없다. 마지막으로, 외교부와 KOICA간 그리고 각 기관 내부적으로 다자협력 담당 부처 및 기관, 부서의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않다. 담당 주체들이 모두 참여하는 공식적인 소통 채널과 통일된 업무 체계, 공동의 모니터링 및 평가 체계가 없으며 통계 및 정보 공유도 원활하게 이루어지고 있지 않았다. 이를 위해, 외교부/KOICA 공동으로 활용할 수 있는 표준화된 업무 가이드라인이 필요하며, KOICA는 국제기구 협력사업 수행을 위한 업무 지침 및 세칙을 마련해야 한다.

Ⅳ. 한국의 다자협력 효과성 제고 방안

1. 다자협력의 목표 설정

외교부/KOICA의 다자협력 전략은 〈참고 1〉와 같이 정리해 볼 수 있다. 이는 외교부/KOICA의 다자기구와의 협력 추진안을 참고, 보완한 것으로 여타 DAC 회원국의 다자협력 목표와 원칙, 추진방안에서 크게 벗어나지 않는 수준이다. 외교부/KOICA는 여기서 제시된 기본 목표와 원칙을 바탕으로 구체적인 전략과 실행방안을 수립해야 하며, 구체화된 문서는 외교부/KOICA의 공식적인 다자협력 정책 문서로 활용할 수 있다.

9) 다자개발은행 및 지역개발은행에 대한 지원은 2008년 총 다자간 원조의 78.4%를 차지하였다. 〈표 23〉 참조.

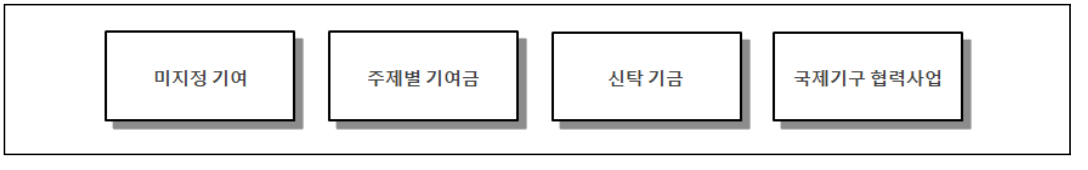
〈참고 1〉 외교부/KOICA의 다자협력 전략 목차(안)

- 한국 다자협력의 목표
  - 국제사회 공동의 개발 목표인 MDGs 달성에 기여
  - 우리의 양자원조 보완 및 강화
  - 국제 개발사회에서의 한국의 위상 강화
- 다자협력의 원칙
  - 미지정기여 확대
  - 지정기여 효과·효율적 활용
  - 다년간 지원의 원칙
  - 평가에 기반을 둔 기구별 재원 배분
- 다자협력의 전략적 실행 방안
  - 중점 협력기구 선정을 통한 집중 지원
  - 기구별 지원 전략 및 계획 수립
  - 평가 방안 수립

2. 다자협력의 원칙

다자기구와의 협력은 다양한 형태로 이루어질 수 있지만 외교부/KOICA가 활용할 수 있는 형태는 〈그림 3〉과 같이 나타낼 수 있다. 다자협력의 효과성은 미지정기여와 다양한 형태의 지정기여를 어떤 조합으로 활용하는가에 달려있다. 이는 양자사업에 프로젝트, 기술협력, 예산 지원 등 다양한 형태(modality)가 존재하고, 수원국의 현황에 맞는 적절한 원조 형태의 조합을 통해 원조 효과를 제고할 수 있는 것과 같은 맥락이다. 그렇기 때문에 다자협력에 대한 모범 답안은 있을 수 없으며, 공여국 나름의 다자협력 정책과 기본적인 원칙을 정하고 주어진 재원에 맞는 적절한 협력 형태를 구성해야 한다. 이번 절에서는 〈참고 5〉에 제시된 각각의 다자협력 원칙에 대해 살펴보고 외교부/KOICA가 어떻게 활용할 수 있는지를 구체화 하였다.

〈그림 3〉 다자 협력의 형태



1) 미지정기여 확대

다자기구의 효용은 최빈국, 원조의 수혜에서 소외된 국가 및 지역, 섹터에 형평성 있게 재원이 배분하고, 대규모 재원동원이 가능하다는 점임을 감안해 외교부/KOICA도 의무 분담금과 지정기여로 양분되는 우리의 다자기구 지원 패턴을 바꾸어 미지정 기여를 확대해 나가야 한다. 물론 현재 우리의 자발적 미지정 기여금 규모가 매우 작고, MOPAN에 참여하는 것 외에 다자기구에 대한 평

가체계가 정립되지 않은 상황에서 아무런 근거 없이 미지정기여를 대폭 확대하는 것은 쉽지 않다. 따라서, 단기적으로는 제한적인 재원을 효과적으로 배분하면서 평가 및 재원배분 체계를 확립하는 한편, 추후 이를 근거로 규모 있는 다자협력 예산을 확보하여 장기적으로 다년간 미지정기여를 확대해 나가야 한다.

현재 미지정기여에 할당되는 예산 규모가 절대적으로 부족한 만큼 자원의 전략적 배분이 중요하다. 핵심 기구에 대한 미지정기여 확대는 국제 사회에서 한국 지원의 가시성을 효과적으로 제고할 수 있는 방안이 된다. 외교부/KOICA의 3대 중점기구 UNDP 및 UNICEF, WFP에 대한 지원 비중은 2008년 외교부/KOICA 운용 국제기구 지원 규모의 24.7%에 불과하다. 이는 DAC 공여국이 중점기구에 할애하고 있는 비중과 비교하면 현저히 낮은 수준이다. 2008년 기준, 덴마크는 5대 중점기구에 대해 75%, 스웨덴은 70% 이상을 지원하고 있다. 특히 스웨덴은 최대 협력기구인 UNDP에만 다자지원 예산의 22%를 지원하고 있으며, UNHCR과 UNICEF에 각각 15%, 12%를 지원하여, 스웨덴의 3대 기구에 대한 예산은 다자 예산의 약 50%를 차지한다. 이에 외교통상부 인도지원과 역시 2008년 다자협력 확대 건의안을 통해 UNDP 및 UNICEF, WFP 3대 중점 기구에 대한 지원 규모를 15위 수준으로 높일 것을 제시한 바 있다. ODA 총 규모가 한국의 1.5배에 달하는 아일랜드가 3개 기구 모두에 대해 15위를 유지하고 있다. 상기 목표를 달성하기 위해서는 우리의 UNDP 및 UNICEF 지원 규모가 최소 아일랜드 수준으로는 확대되어야 한다.[10]

미지정기여는 양자사업의 보완 및 강화 목적이 아니라 어디까지나 공여국의 정책적 결정에 따른 것이므로, 국제기구와의 지원 협의, 지원규모 결정, 예산 확보, 기구에 대한 전체적인 평가는 외교부 주관으로 이행되어야 한다. 이를 위해서는, 외교부 다자협력 담당 부서가 자의적으로 운용할 수 있는 자체 예산 확보가 무엇보다 중요하다. DAC 회원국이 다자개발은행을 제외하고 유엔 및 기타 기구에 지원하는 평균 ODA 비중은 약 30%를 차지하는 반면, 한국의 유엔 및 기타기구 지원 비중은 약 22% 수준에 불과하다. 수치상으로는 큰 차이가 없다고 볼 수 있지만, 대다수 공여국들이 EC에 큰 규모로 지원하고 있음을 감안하면 우리의 유엔/기타기구 지원 비중은 매우 낮은 편에 속한다. 향후 외교부는 이를 유엔/기타기구 지원 예산 확보의 근거로 활용할 수 있다. 최소한 DAC 회원국의 평균에 근접하기 위해 ODA의 약 5~8%의 예산을 추가적으로 확보할 수 있는 여지가 있으며, 이는 2008년 기준으로 현재 한국 유엔 및 기타기구 지원 규모의 약 25%에 달하는 규모이다.

2) 지정기여 활용 원칙

미지정기여가 반드시 효과적이고 지정기여가 비효율적이라는 주장에 대한 명확한 근거는 없지만, 지정기여가 증가할수록 자발적 기여에 전적으로 의존하는 국제기구의 원조 프로그램 일관성이 저해되

10) 박명지 (2010)의 〈표 27〉과 경제규모 및 ODA 규모 및 순위는 UNICEF (2010) 참조.

거나 기관 본래의 개발 목표가 변질될 가능성이 있다는 점은 부인할 수 없다. 이에 한국은 멀티바이 사업을 제한적으로 사용하되 효과적으로 활용할 수 있도록 원칙을 정해야 한다. 외교부/KOICA는 국제기구가 요청하는 사업에 대해 건별 심사를 통해 지원해 왔다. 이 경우 외교부/KOICA는 수동적으로 요청받은 사업만을 수행하게 되기 때문에, 우리가 지원하고자 하는 기구나 분야에 집중하여 지원하기가 어렵다. 따라서, 외교부/KOICA는 다자기구가 단순한 사업 창구로 오용되지 않고 지정기여의 혜택을 최대한 살리는 동시에, 지정기여를 지양하는 국제사회의 추세, 외교부/KOICA 예산 규모 등을 감안하여 지정기여를 활용하기 위한 원칙을 수립해야 하며, 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈참고 2〉 지정기여의 원칙

1) 지정기여 비율을 다자간 원조의 14% 수준으로 제한
2) 국제개발협력사업 수요 조사 시, 국별 혹은 기구별로 우리의 중점 분야 지정
3) 해당 기구의 중점 분야와 국별 프로그램 분석에 기반한 주제별 기여
4) 중점 협력기구가 아닌 경우, 가급적 지원 배재

3) 다년간 지원 원칙

국제사회는 다자기구에 대한 미지정기여의 비중을 높이고 다년간 지원을 확대하여 다자기구의 중·장기 계획을 조력하도록 권고하고 있다. 다년간 예산 책정을 통해 수원국의 원조 예측성을 높여 원조효과를 향상시켜야 한다는 양자간 원조에서의 논의는 다자기구 지원에도 해당되는 문제이다. 또한, 양자원조의 보완 수단으로 사용되고 있는 지정기여 역시 다년간 지원으로 확대하는 노력이 필요하다. 특히, 주제별 기여금 등 분야와 국가를 지정하는 경우, 해당 기구의 중기계획을 고려하여 낮은 액수라도 한 해 지원으로 그치는 것이 아니라 다년간 지원을 통해 예측성을 높이는 것이 중요하다.

4) 평가에 기반을 둔 재원 배분

국제기구는 국별 프로그램 예산을 배분할 때 활용할 수 있는 수치 기준을 마련하여 체계적으로 배분하고 있는 반면, 선진 공여국에는 재원배분과 관련한 특정한 기준이 없었다.[11] 앞서 선진 공여국 사례에서 제시한 바와 같이 중점 분야의 유사성, 국제사회에서의 입지, 기구의 효과성, 과거 협력관계 등을 고려하여 재원을 분배하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도, 일부 공여국들은 미지정 기여를 축소 혹은 확대하거나, 지정기여의 비중, 지원기간 등을 결정할 때 다자기구에 대한 평가 결과를 활용하고 있다. 외교부/KOICA도 다자기구 지원 전략 수립 시, 미지정기여와 지정기여의 비율, 지정기여의 형태 등을 결정할 때 반드시 다자기구에 대한 평가 결과를 활용할 수 있도록 내부적 기준을 마련해야 한다.

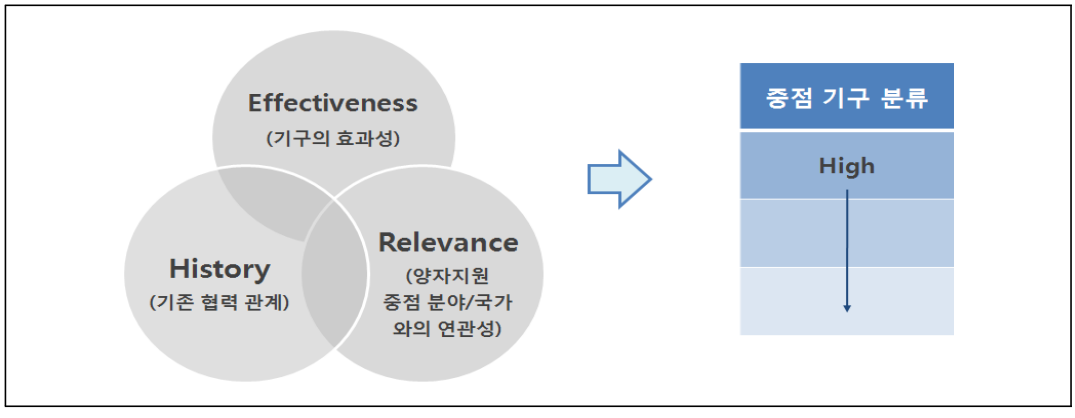
11) 각 DAC 회원국의 동료검토 참조.

3. 중점 협력 기구 및 분야의 선정

1) 중점 협력 기구 선정 기준

양자간 원조와 마찬가지로 적은 재원을 다수의 기구에 분산하게 되면 가시성이 낮아지는 것은 물론이고 사업 당 행정비용이 높아진다. 뿐만 아니라 자금을 효율적으로 활용하였는지 평가 근거를 선정하기 어렵기 때문에, 중점 기구를 선정하여 큰 비중의 다자예산을 할애하는 선진 공여국과 같이 한국도 전략적으로 중점기구를 선정하여 활용할 필요가 있다.

〈그림 4〉 중점 기구 분류 기준



중점기구는 미지정기여와 지정기여를 모두 포괄하여 이루어져야 하기 때문에 외교부와 KOICA가 공동으로 선정하는 것이 바람직하다. 중점기구는 〈그림 4〉와 같이 기존의 협력 관계(history), 양자간 원조 중점 분야와의 연관성(relevance), 다자기구의 효과성(effectiveness)을 모두 고려하여 선정해야 한다. 현재로서는 외교부/KOICA 주도로 다자기구의 사업·업무 효과성을 평가한 자료가 없기 때문에 기구의 효과성을 중점협력기구 선정기준으로 사용할 수 없는 상황이다.[12] 또한, 외교부는 핵심 국제기구에 대해 외교적 이유로 소액의 분담금을 지속적으로 부담해 왔고 KOICA의 국제기구 협력사업 역시 특별한 전략 없이 산발적으로 이루어져 왔기 때문에, 기존 협력관계를 절대적 기준으로 고려하는 것은 큰 의미가 없다.[13] 그럼에도, 1991~2008까지 KOICA가 지원해 왔던 국제기구와 규모, 지원회수에 대한 자료가 축적되어 있고 KOICA 양자사업에서 중점 분야가 선정된 바 있어, 기존 협력관계 및 연관성이라는 두 개 기준을 이용하여 중점 기구를 시범적으로 도출하였다.

12) MOPAN 참여를 통해 다자기구의 성과를 평가하고 있긴 하지만, 아직 초기 단계이고 MOPAN의 평가 방법론이 완전히 정착된 것은 아니기 때문에 타 공여국들도 현재는 참고용으로만 활용하고 있는 수준이다.

13) 〈별첨-4〉 KOICA 국제기구사업 지원 내역 합계 (1991~2008) 참조.

2) 선택과 집중을 통한 가시성 제고 방안

소규모 재원으로 가시성을 제고하기에 가장 효과적인 방법은 선택과 집중이다. 중점 분야가 선정되었다면 우리의 중점 협력 기구에 대한 지원을 동 분야에 집중할 필요가 있다. 가령, 앞서 선정된 '모자보건' 분야에 집중적으로 지원하고자 하는 의지를 대외에 공약함으로써 우리 다자지원의 특징을 국제사회에 인지시킬 수 있다. 실제, 선진 공여국들은 이러한 방법을 통해 국제사회에서 자국 이미지를 제고하고 있다. 가령, 스웨덴은 초등교육 분야, 덴마크는 여성권한 강화, 일본은 소아마비(polio) 분야에 집중도가 높다고 인식되어 있다.[14]

이와 관련, 덴마크의 사례가 좋은 본보기가 될 수 있다. 덴마크가 집중 지원하고 있는 MDG 3 '성평등 및 여성권한 강화'는 2015년까지 목표 달성이 불투명한 상황이다. 이에, 덴마크는 'MDG 3 Global Call to Action'이라는 슬로건을 걸고 MDG 3 달성을 위한 전 지구적 캠페인을 주도적으로 이끌어 나가고 있다. 또한 별도의 웹페이지를 구축하여, MDG 3 달성을 위한 국제사회의 파트너십을 강화하는 한편, 이를 통해 홍보 효과도 창출하고 있다. 이와 관련한 회의가 2008년에 코펜하겐과 뉴욕에서 2차례 개최된 바 있으며, 2010년 3월에는 덴마크 정부가 '여성권한 강화 및 고용 촉진'을 주제로 고위급 컨퍼런스를 주최하여, 성평등·여성권한을 강화하기 위한 방안이 논의된 바 있다. 노르웨이 역시 MDG 4 및 MDG 5 달성 촉진 구상을 통해 덴마크와 유사한 전략을 추진하고 있었다.

외교부/KOICA도 상기 선택된 MDG 4 및 MDG 5에 해당하는 '모자보건'에 대한 지원 의지를 공식적으로 표명하고, 다양한 경로로 지원을 확대할 수 있다. 동 분야는 MDGs 중에서도 달성이 불투명한 분야로 2015년까지 큰 주목을 받을 것으로 예상되므로, 고려해 볼만한 주제이다. 국제기구를 통해서는 UNICEF의 주제별 기여금이나 UNFPA의 집행이사국 진출을 고려해 볼 수 있다. 특히, KOICA 섹터별 연구과제로 '모자보건 프로그램 개발협력 모델' 연구가 진행 중이므로, 이 분야를 중점 분야로 추진하기에 좋은 기회로 판단된다.

4. 기구별 전략 수립

DAC 회원국의 기구별 지원 전략은 대개 3년~5년 주기로 작성되며, 내실을 높이기 위해서는 기구의 중기 전략 수립주기에 맞추어 작성하는 것이 바람직하다. 한국 무상원조사업의 예산은 연간 책정되기 때문에 공개적으로 다자기구 지원 규모를 공약(commitment)하거나 다년간 예산을 확보하는 것이 쉽지 않다는 문제가 있다. 하지만, 향후 타당한 예산 확보의 근거를 마련하기 위해서라도 기구별 전략은 반드시 필요하다. 기구별 지원전략을 수립하기 위해서 반드시 국별지원전략(CAS)

14) UNICEF 관계자 인터뷰.

수립 시 필요한 복잡한 분석 및 협의 과정이 필요한 것은 아니며, 다양하고 자유로운 형태로 수립될 수 있다. 영국이나 덴마크와 같이 별도의 전략문서로 작성할 수도 있고, 노르웨이나 호주와 같이 기본 파트너십 협정에 근거한 후속 협정을 통해 구현될 수도 있다.

다자기구에 대한 지원전략을 수립하기 위해서는 우선 해당 기구의 사업체계 및 중기전략, 강점 및 약점 등에 대한 전반적인 분석이 선행되어야 한다. 또한 충실한 전략서를 수립하기 위해서는 우리가 해당 기구를 지원하고자 하는 목표와 중점적으로 지원하고자 하는 분야가 설정되어야 한다. 대략적인 기여 규모가 결정되면, 미지정기여와 지정기여 중 어떤 형태를 중심으로 지원할 것인지와 세부 지원 방안까지 모색할 수 있다. 기구별 분석과 우리의 지원 목표를 설정하는 작업부터 시작하여 단계적으로 강화해 나가야 한다. 기구별 전략에 포함해야 할 최소한의 내용은 〈참고 5〉와 같다.

〈참고 3〉 對다자기구 전략 컨텐츠(안)

외교부/KOICA 기구별 전략 구성

1. 해당 기구 지원 목표
2. 기구 개요
   - 업무 및 프로그램 체계
   - 중점 프로그램
   - 성과분석체계
3. 협력 가능 분야 분석
   - 우리가 집중하고자 하는 분야 결정
4. 우리의 지원 규모 추정
5. 지원 형태 모색
   - 미지정 및 지정기여 비중 결정
   - 지정기여 형태(mix) 결정 및 재원 배분
6. 평가 방안 수립
   - 모니터링 및 평가 방법
7. 기타 사항
   - 연간 협의 방안 및 회수, 장소 등
   - 재원사용 조건 첨부(인력 파견, 한국 인력 채용 등)

5. 다자협력 모니터링 및 평가

다자간 협력의 평가는 다양한 수준에서 이루어 질 수 있다. 우선, 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업에 대한 평가가 있으며, 국제기구 조직 및 업무 체제에 대한 평가 및 한국과의 협력 체제를 평가하기 위한 기구별 평가가 있다. 또한, 국제기구와 신탁기금이나 주제별 기여금을 형성하였을 경우 이에 대한 별도의 평가를 진행할 수 있으며, 우리가 중점적으로 지원한 분야가 있다면 다자기구의 특정 분야 혹은 프로그램에 대한 주제 평가를 실시할 수도 있다.

6. 다자협력의 절차

외교부/KOICA 다자협력의 절차는 〈그림 5〉와 같이 제시될 수 있다. 외교부/KOICA는 공동의 다자협력 정책 및 전략에 따라 기구별 전략을 수립한다. 상황에 따라 적절한 지원 방식을 선택하게 되고, 그 형태에 따라 다자기구 지원은 각각 상이한 절차로 수행된다. 다자협력 모듈에 제시된 절차는 현재 절차를 반영한 것이며, 이는 기구의 종류에 따라 혹은 협력이 강화됨에 따라 간소화 될 수 있다. 점선으로 표시된 업무는 생략 가능한 절차를 나타낸 것이며, 생략될 경우 하단 평가 단계의 기구별, 주제별, 사업별 평가로 대체될 수 있음을 의미한다.

미지정기여의 경우, 협력 협정을 체결한 기구의 경우 사전에 내부적으로 기여 규모를 검토, 연례협의를 거쳐 최종 규모를 확정, 외교부 승인의 3단계로 시행한다. 미지정기여에 대한 평가는 기구별 평가로 시행한다. 기구별 평가는 주제별 평가 및 국제기구 협력사업의 평가의 결과를 참고하여 중·장기에 걸쳐 시행한다. 기구평가는 외교부 주도로 시행되는 것이 적절하다. 하지만, 평가의 특성상 우리와의 협력 관계 등 내부적인 업무에 대해 잘 알고 있는 직원이 주도하는 내부 평가가 적절할 것으로 판단되는바,[15] 외교부의 의견을 반영하여 KOICA의 사업평가실이 평가를 실시하는 것도 고려할 수 있다. 외교부는 평가 결과를 반영하여 차기 기여규모를 결정하는 등 국제기구에 대해 확실한 레버리지를 구사하는 것이 중요하다.

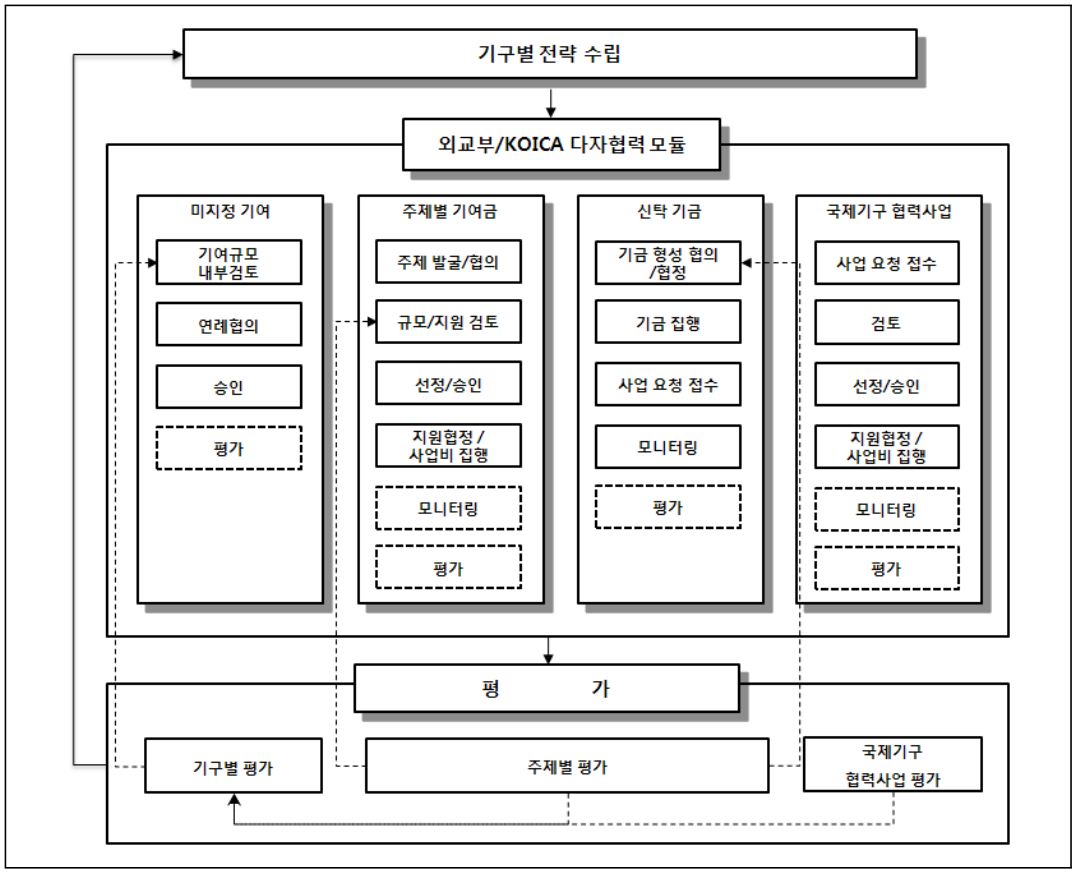
주제별 기여금의 기구에 대한 전략과 지원하고자 하는 분야만 선정되어 있으면 진행 절차는 비교적 간단하다. 기여하고자 하는 규모를 선정하고 국제기구와의 협의를 통해 세부 조건을 결정하고 기금을 형성한다. 주제별 기금에 대한 모니터링 및 평가는 기금의 성격에 따라 공관/현지 사무소에서 유동적으로 시행할 수 있다. 주제별 기여금에 대한 주제별 평가를 시행할 계획이 마련되어 있다면, 모니터링과 평가 단계는 생략할 수 있다. 한편, 신탁기금(Trust Funds)을 형성할 경우, 규모와 지원 내용, 절차에 대해 국제기구와 여러 차례 협의를 거쳐야 한다. 따라서, 외교부/KOICA 내부적으로 의견 수렴을 통해 기본적인 방향을 설정하고 논의를 진행해야 한다. 일단, 기본적인 내용과 기여 규모만 합의가 되면, 이후 절차는 간소화할 수 있다. 이 경우 기금을 관리 및 정기적인 소통(communication) 채널을 확보하기 위해 직원 파견을 조건으로 하는 것도 고려해 볼 수 있다.

국제기구 협력사업은 2006년부터 본격적으로 시행되기 시작하였으며, 2010년도 사업계획에 반영되는 협력 사업에 대해서는 종전에 비해 체계적인 선정 절차가 적용된 바 있다. 지정기여 활용 방안에서 소개된 바와 같이 국제기구 협력사업의 형태는 수요 기반으로 시행하기 보다는 우리의 양

15) DFID의 다자효과평가(MEFF) 툴 참조.

자사업을 보완하는 방식으로 시행되어야 한다. 따라서, 협력사업의 절차도 차츰 CAS 수립 과정에 통합하여 진행되는 것이 바람직하다. 또한 최종 지원을 결정하기 위해 현재는 사업 건별로 외교부 혹은 KOICA가 국제기구와 협의 의사록(Record of Discussion, RD) 및 공환교환(Exchange of Note, EN)을 통해 체결하는 것으로 되어 있으나, 이 역시 간소화할 필요가 있다. 특히, 협력협정을 체결한 기구의 경우, 국별사무소와 공관/현지사무소가 별도의 사업협정을 체결하는 등의 중복 업무를 생략할 수 있다. 그러나, 절차를 간소화 한다는 것은 국제기구의 개발 원조 프로그램과 조직의 효과성을 전제로 고려되는 것인 만큼 평가를 통해 결정되어야 한다.

〈그림 5〉 다자협력의 절차도 (안)



V. 결론

본 보고서의 목적은 외교부와 KOICA가 제한적인 다자협력 예산을 가지고 어떻게 활용할 수 있는지, 향후 예산이 증가할 것으로 예상됨에 따라 어떤 전략을 통해 집행해야 하는지 그 기본적인 틀을 제시하고자 하는 것이다. 그 간 한국의 개발원조가 지나치게 양자간 원조에 집중되어 왔으며, 다자간 원조는 의무 분담금 수준에서 크게 벗어나지 못하고 국제사회에서 체면을 유지하는 정도에 불과하였다. 이는 MDGs달성과 국제사회 빈곤감소에 기여라는 당위적 목표만 설정하고 세부적인 목표나 시행 전략을 수립하지 못한 탓이 클 것이다. 선진 공여국들은 상기와 같은 인도주의적 지원과 더불어 국제 규범과 개발 어젠다를 설정하는 다자기구의 의사결정 과정에서 주도적 역할을 수행한다는 것 역시 다자간 원조의 목표로 삼고 있다. 한국도 이제는 기여금만 분담하는 소극적 협력관계에서 탈피해야 한다. 소수 선진 공여국들이 국제기구를 통해 자국의 이해에 부합하는 어젠다를 설정 및 주도하도록 방관하지 않기 위해서는 국제기구와의 전략적 파트너십을 강화해 나가야 한다.

참고 문헌

국내 문헌

박명지 (2010), 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안, 한국국제협력단.

김은미·마재신·임은미 (2007), 개발협력 집행체계 개선방안 및 유엔기구와의 다자개발협력 방안에 관한 연구, 외교통상부 ODA 연구용역 보고서.

김은미·김지현·이재현 (2009), 한국의 다자원조 전략 수립을 위한 국제적 동향 분석.

김은미·김지현 (2009), 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단.

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

국외 문헌

Alison Scott (2004), Assessing Multilateral Effectiveness, International Division, DFID.

Alison Scott (2005), The 'MEFF' Methodology: A Review of DFID's Multilateral Effectiveness Framework, International Division Advisory Department,, DFID.

AusAid (2008), Partnership Framework Between the Australian Agency for International Development(AusAid) and the United Nations Children's Fund(UNICEF) 2008-2015. AusAid.

Danida (2005), Performance Management Framework for Danish Development Cooperation 2006-2007, Quality Assurance Department, KVA, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.

Danida (2007), Annual Performance Report 2006, MFA

Danida (2008a), Assessing Multilateral Organisation Effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.

Danida (2008b), Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015, Ministry of Foreign affairs of Denmarrk, Copenhagen, Denmark.

Danida (2008c), Synergies Between bilateral And Multilateral Activities, Evaluation Study, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.

Danida (2008d), From Goals to Results in Danish Development Assistance, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.

DFID, UNICEF: UK Institutional Strategy 2009-2011.

General Assembly (2008), Resolution adopted by the General Assembly, Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the Untied Nations system, Sixty-second session, UN.

Irish Aid (2008), First Annual Report of the Inter-Departmental Committee on Development, Irish Aid.

MFA (2004), Country Strategy for Development Cooperation, Laos 2004-2008, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

MFA (2007), Sweden's Strategy for Multilateral Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

MOPAN (2010), MOPAN Common Approach 2010, UNICEF 2009, MOPAN.

MOPAN Secretariat (2010), MOPAN Common Approach 2010, Implementation Guide, MOPAN.

OECD (2007a), 2006 Survey on Monitoring the. Paris Declaration, Overview of the Results, OECD, Paris.

OECD (2007b), DAC Peer Review of Denmark, OECD, Paris.

OECD (2008a), DAC Peer Review Content Guide, DCD/DAC(2008)46/REV2, OECD, Paris.

OECD (2008b), Development Co-operation of the Republic of Korea, DAC Special Review, OECD, Paris.

OECD (2009a), 2008 DAC Report on Multilateral Aid, OECD, Paris.

OECD (2009b), Better Aid, Managing Aid: Practices of DAC Members Countries, OECD, Paris.

OECD (2009c), DAC Peer Review of Sweden, OECD, Paris.

UNICEF (2008), Thematic funding as a financial instrument in support of the UNICEF medium-term strategic plan (E/ICEF/2008/22), UNICEF, New York.

UNICEF (2010), Compendium of Contributions by Main Donors 2009, UNICEF Public Sector Alliances and Resources Mobilization Office(PARMO), UNICEF, New York.

United Nations (2009), Decisions adopted by the Executive Board in 2009, First regular session 2010. Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund.

새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점

- 브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 「ODA 질적 평가 보고서」 분석 -

한승헌 KOICA 정책연구실 상임연구원

목차

Ⅰ. 서언
Ⅱ. ODA 질적 평가 보고서 내용
Ⅲ. 한국의 총평
Ⅳ. 한국 ODA의 질적 수준 제고 방안
Ⅴ. 결어

Ⅰ. 서언

2010년 10월 5일, 미국의 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구원과 국제개발센터는 〈ODA 질적 평가 보고서(Quality of Official Development Assistance Assessment)〉를 발간했다. 본 보고서는 "원조 효과성에 대한 진정한 평가는 곧 사람들의 삶의 질이 향상되는 것"이라는 파리선언(Paris Declaration)의 정신에 입각하여, 국제 공여사회 원조의 질적 수준을 진단·평가함으로써 향후 질적으로 향상된 원조를 수행할 수 있도록 독려하는 것을 목적으로 하고 있다.

이후 자세히 언급하겠지만, 본 보고서에서 한국은 최하위 성적을 기록했다. 보고서의 취지는 각 공여국 및 다자원조기관들의 원조에 '순위'를 매김으로써 이를 단순 비교·평가하는 것이 아니라, 각 공여기관들의 장점과 단점을 정확히 진단함으로써 질적 개선을 이끌고자 하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이제 갓 OECD/DAC 회원국으로 가입한 한국으로서는 동 보고서에서 최하위 성적을

기록함으로써 원조의 질적 수준에 관하여 더욱 부담감을 가지게 된 것이 사실이다.

그러나 이를 계기로 원조에 관하여 '진정한 질적 향상'을 도모할 수 있다는 점에서, 한국이 DAC에 가입한 해에 발간된 본 보고서의 평가는 우리에게 매우 유의미한 도약의 발판을 마련해주었다고 할 수 있겠다.

이 글은 두 가지를 목적으로 한다. 첫째, 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 평가 항목과 지표, 평가 방식 등을 구체적으로 설명하면서, 동 보고서의 ODA 질적 평가에 관한 정보를 전달하는 것이다. 둘째, 평가 항목 전반에 걸쳐 낮은 점수를 받은 한국이 향후 ODA의 질적 향상을 도모하기 위하여 취할 수 있는 구체적 개선 방안을 각 평가 항목과 지표들을 기준으로 제안하는 것이다.

이에 본 글은 먼저, 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 구체 내용을 분석·정리하면서 어떤 지표들이 원조의 질적 평가에 활용되었는지 면밀히 검토한다.[1] 이로써 지금까지 한국이 간과하고 있었던 원조의 질적 개선을 위한 핵심지표를 도출해낼 수 있고, 향후 ODA의 질적 개선을 위하여 이를 적극 활용할 수 있을 것이다. 다음으로, 보고서에서 제시된 한국의 평가 부문에 대한 타당성을 검토한다. 권위적인 연구소에서 발간한 보고서라 하더라도 활용된 평가지표와 데이터의 정확성 등을 비판적으로 검토해볼 필요가 있다. 끝으로, 향후 한국 ODA의 질적 개선을 위한 구체적인 방안을 제안하는 것으로 글을 맺고자 한다.

II. ODA 질적 평가 보고서 내용

1. 개요

1) 발간 기관

Center for Global Development (CGD) 및 Brookings 연구소 (Global Economy and Development 프로그램)

2) 목적

본 보고서의 목적은 원조의 질적 부문을 평가함으로써 각 공여국 및 공여기관들의 강점과 약점을 확인하고, 각각 우선적으로 개선해야할 부문을 제시함으로써 원조의 질적 향상을 독려하기 위한

1) 지면상의 제한으로, 상세한 설명은 각주 및 보고서의 페이지와 표의 번호 등으로 대신하였다.

것이다.[2] 주의할 점은, 이러한 평가가 단순히 공여국과 기관들의 순위 매기기를 위한 것이 아니라는 것이다.

3) 보고서의 의의

보고서 발간 기관의 자평에 의하면, 동 보고서는 향후 연간 보고서로 발전시키는 작업의 첫 결과물로서, 첫째, 평가기준 선정에 있어 연구소의 주관적 판단이 개입되어 있고, 둘째, 일부 국가 및 기관의 자료와 정보가 부족하여 누락되어 있으며, 셋째, 각 기준별 평가에 있어 가중치 부여와 총계 과정에 논란의 여지가 있다. 이러한 이유로, 발간 기관은 동 보고서를 향후 검토와 보완이 필요한 미완성물로 평가하였다.

그러나 동 보고서에서 제시된 30개의 평가지표는 기존의 원조 효과성과 관련한 학계 및 파리선언과 같은 국제사회의 논의와 밀접하게 연관되어 있으며, 최초로 원조의 질적 수준, 즉 원조 효과성의 지표를 계량화하여 국가와 기관별 평가 및 비교를 시도했다는 점에서 의의가 있다고 자평하였다.

4) 평가대상

보고서는 DAC 23개 공여국 및 다자원조기관 8개 등 총 31개 국가 및 기관과 150여개 원조 집행기관을 대상으로 한다. 이 대상들의 원조 규모와 범위는 각기 매우 상이하다.[3]

5) 평가기준 및 방법

효율성 극대화, 수원국의 제도발전, 수원국의 행정부담 경감, 원조의 투명성 등 총 4개의 상위 평가항목 및 각 항목별로 7~8개 세부지표 등 총 30개의 평가지표를 통해, 각 국가·기관들의 ODA 질적 수준을 평가했다. 4개의 상위 평가항목은 양질의 원조(good aid)에 관한 4가지 주요 목표라 할 수 있다.[4] 또한, 점수 0점은 평균수준을, 마이너스 점수는 평균보다 낮은 수준을 의미한다.

이 4가지 평가항목은 파리선언의 핵심 원칙들에 어느 정도의 상관성을 가지지만 완전히 동일하지

---

2) 참고로, 원조의 질을 평가하는 방식에는 크게 두 종류가 있는데, 하나는 질적 접근법이고 다른 하나는 양적 접근법이다. 질적 접근법은 DAC의 동료심사 과정에서 정형화되어 있기도 하다. 그리고 질적 접근법은 파리선언과 아크라행동계획에서 제시된 실행과 원칙들을 기반으로 하고 있다. 그러나 이러한 방식은 매우 기술적이며 각 기관 간 비교가 어렵다. 더군다나 다자원조기관들은 고려대상이 아니다. 따라서 본 보고서는 이러한 선행 질적 평가 연구들을 보완하는 기능을 한다. 원조의 질적 평가에 관한 선행연구를 보려면, 보고서 8페이지의 BOX 1: Previous Work on Aid Quality Indices를 참고할 것.

3) 분석 대상 국가 및 기관들의 구체적인 원조 규모와 범위를 보려면, 〈ODA 질적 평가 보고서〉 11페이지, Table 2를 참고할 것.

4) 여기서 사용된 지표들은 원조 효과성과 관련한 학술논문, OECD DAC의 CRS(Creditor Reporting System) 데이터, DAC의 연간 수집 데이터베이스 및 기타 자료들을 참고하여 구성된 것이다.

는 않으며, 파리선언에 제시된 지표들과 학술자료들을 통해 설정되었다.[5] 더불어 30개의 세부지표들은 학술지에서 제시되었던 것, 직접적으로 관찰되지는 않으나 연구자들이 판단하기에 중요하게 여겨지는 잠재적 변수들(latent variable), 그리고 기대하는 결과(소위 '질적으로 좋은 원조')를 도출할 수 있는 지표들을 추출한 것이다.

〈표 1〉 질적 평가와 파리선언 원칙들의 상관관계

파리선언 원칙	질적 평가 항목
성과(Results)	효율성 극대화(Maximizing Efficiency)
주인의식(Ownership)	수원국의 제도발전(Fostering Institutions)
일관성(Alignment)	수원국의 행정부담 경감(Reducing Burden)
상호책임성(Mutual Accountability)	원조의 투명성(Transparency and Learning)

또한, 보고서에서 사용된 원조의 핵심개념은 CPA(Country Programmable Aid)이며, 인도주의적 원조 및 부채탕감은 제외되었다.

〈표 2〉에서 제시된 각 항목별로 구성된 하위 세부지표들은 각기 동일한 비중으로 평가되었다. 세부지표들 상호간에는 그다지 상관관계가 높지 않았고, 따라서 세부지표들을 동일한 비중으로 평가했을 때 이중평가 되지 않았음을 밝힌다.

〈표 2〉 4가지 평가항목 및 30가지 세부지표

효율성 극대화	수원국의 제도적 역량 배양	수원국의 행정부담 경감	원조의 투명성·학습
빈곤국 지원 비중‡	수원국의 최우선 개발과제에의 지원 비중*‡	원조관계의 중요성‡	국제원조투명성기구(IATI) 가입 여부‡
거버넌스가 안정된 국가 지원 비중	PIUs 자제*†	공여국 내 원조기관 분절화	사업명 및 설명 제공 여부
공여국의 낮은 행정비용‡	수원국 예산 반영 원조 비중*†	프로젝트 규모의 중간값*‡	사업 관련 설명 자료의 상세 수준
CPA 원조 비중‡	효과적인 수행전략과 함께 수원국에 지원된 원조율‡	다자기관에의 지원율‡	원조전달채널 기입 여부
수원국 특성화‡	수원국 시스템 활용*†	타 공여국과의 원조사업 협력*†	사업집행실적 기입 여부
분야별 특성화‡	수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력*†	공여국·수원국과의 연구 협조*†	프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성*
국제적 공익 도모 기관 지원 비중‡	수원국이 예측가능한 원조 비율*†	프로그램 원조 비율*†	수원국에 우수 모니터링·평가제도 지원‡
비구속성 원조 비중*†	향후의 원조계획 공지*‡		

세부지표들의 출처 : * 수원국 정부 / † 파리선언 이행지표 / ‡ 학계에서의 기존 논의

5) 이 4가지 평가항목 중 파리선언의 핵심원칙 중 '원조조화(harmonization)' 원칙은 빠졌다. 대신, 원조조화 원칙을 평가할 수 있는 타 지표를 포함시켰다.

6) 평가 시 활용한 데이터베이스

주로 OECD Creditor Reporting System와 DAC online datasets를 활용하였으며, 기타 다양한 데이터베이스들도 활용하였다.[6)]

데이터들의 기준연도는 2008년으로 대부분 2008년 자료를 활용하였으며, 부득이한 경우 2007년 데이터를 사용했다. 또한, 보고서의 자료 중 부족하거나 누락된 데이터가 다수 있으나, 이렇게 누락 데이터들이 평가 결과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 별도의 설명은 없다. 단, 다자기구에 적용 불가능한 세부지표가 있을 시, 이를 0점으로 처리하지 않고 순위에 영향을 미치는 패널티를 부과하지 않았다.

2. 평가·분석 상세 내용

앞에서 설명했던 평가 방법에 의거하여, 본 장에서는 각 공여국과 기관의 평가 결과에 관해 간략히 분석·설명한다.

1) 국가 분석 결과

(1) 효율성 극대화 (Maximizing efficiency)

① ME 1 : 빈곤국에의 원조

여러 공여국 및 기관은 원조를 통해 각기 달성하고자하는 다양한 목표를 가지고 있으며, 빈곤 감소는 그 목표 중의 하나이다. 이를 측정하기 위하여, 공여자의 총 원조액이 구매력평가(Purchasing power parity) 기준 GDP에 입각하여 각 수원국에 얼마나 지원되고 있는지를 비교하였다.

② ME 2 : 거버넌스가 안정된 국가들에 원조

거버넌스는 효과적인 개발에 매우 중요한 결정요소이므로, 공여국들은 거버넌스가 안정적으로 구축된 수원국에 많이 원조함으로써 보다 큰 효과를 얻을 수 있다.[7)] 본 연구에서는 엄

6) AidData (민간 자료 분석 기구), 2008 Paris Monitoring Survey, World Bank Aid Effectiveness Review, DAC Report on Aid Predictability, World Bank/Gallup poll of aid recipients, World Values Survey, Latino-, Euro-, Asian- and Afro-Barometer Surveys, Index of Governance Vulnerability(Kaufmann and Penciakova 2010), The UN National Accounts Main Aggregate Database, International Monetary Fund(IMF) World Economic Outlook.

7) 그러나 공여국이 거버넌스가 안정된 국가들을 지원한다는 것이 반드시 거버넌스 취약 국가, 특히 분쟁국가와 같은 국가들에 대한 지원을 줄인다는 것을 의미하지는 않는다. 따라서 공여국들은 취약국가(fragile states)에 지원한 CPA로 인해 감점당하지 않았다.

격하게 수원국에 지원되는 CPA만을 측정했으며, 거버넌스가 취약한 국가들에 지원된 CPA는 제외하였다.

③ ME 3 : 공여국의 낮은 행정비용

공여국의 행정비용은 기관을 운용하는데 필요하지만, 공여국은 자신의 행정비용을 줄임으로써 수원국의 개발 프로그램에 직접적인 기여를 증대시킬 수 있다. 본 연구에서는 프로그램과 프로젝트 등 공여국이 수원국에 제공한 전체 원조액과 공여국의 행정비용을 비교했다.

④ ME 4 : CPA 원조 비중

CPA(Country Programmable Aid)는 직접적으로 수원국에 전달되지 않은 비용(공여국 행정비용 등), 예측불가능한 비용(인도주의적 지원 등), 공여국과 수원국간 논의되지 않은 비용(식량지원 등)을 제외한 개발원조액을 지칭한다.

이를 측정하기 위해 총 ODA 지원액과 총 CPA 금액을 비교했다.

⑤ ME 5 : 수원국 집중도

공여국이 자신의 비교우위에 따라 특정 수원국에 집중하는 것은 곧 수원국에 대하여 공여국의 전문성을 향상시키고, 공여국의 책임을 나타낸다. 공여국들의 분업 정도를 측정하기 위하여, 각 공여국들의 RCA, 즉, 특정 수원국에 대한 공여국 원조 집중도를 측정했다. 특정 수원국에 지원되는 총 국제적 원조 대비 수원국에 대한 각 공여국의 원조액, 그리고 총 국제적 원조 대비 각 공여국이 자신의 수원국들에 지원하고 있는 총 원조액을 비교했다.

⑥ ME 6 : 섹터 집중도

이 지표는 공여국들이 어떤 섹터에 집중적으로 지원하는지를 측정하는 것으로, 앞의 ME 5와 동일한 원리가 적용된다. 즉, 섹터에 지원되는 국제적 원조 대비 특정 섹터에 지원되는 공여국 원조액과 전체 국제적 원조 대비 전체 섹터에 지원되는 공여국의 총 원조액을 비교했다.

⑦ ME 7 : 국제적으로 공익을 도모하는 기관들에 대한 지원

다자기관들은 공여국들과 협업함으로써 국제공공재(Global Public Goods) 생산을 촉진하기 위해 설립되었다. 이를 측정하기 위하여, 각 공여자들이 빈곤감소 국제공공재를 촉진하는 9개의 다자기관에 분담하는 CPA를 비교했다.

⑧ ME 8 : 비구속성 원조 비율

구속성 원조를 실시할 경우 원조의 가치가 13~23% 감소되었다는 연구가 있다. 공여자의 전체 양자간 원조액과 비구속성 원조액을 비교하였다.[8)]

(2) 수원국의 제도적 역량 배양

① FI 1 : 수원국의 최우선 개발과제에 대한 원조 비율

수원국의 최우선 과제에 대한 지원을 증대하면 수원국의 주인의식을 효과적으로 지원할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여 수원국들의 개발 우선과제들에 지원된 각 공여자의 전체 ODA를 비교했다.

② FI 2 : PIUs 자제

PIUs(Project Implementation Units)는 수원국에서 공여국이 지원하는 프로젝트와 프로그램을 운영하기 위해 공여국이 수원국의 정부기관 외부에 세운다. 따라서 이는 수원국의 체제와 상응하는 개발운영체제를 구축하며, 수원국이 책임을 질 수 있는 구조 자체를 약화시킨다. 이를 측정하기 위해 공여자들의 전체 CPA와 전체 PIUs를 비교하였다.

③ FI 3 : 수원국 예산안에 원조액이 포함된 비율

공여국은 수원국에 얼마의 원조를 할 것인지 정확하고도 완전한 정보를 제공하고, 수원국의 예산안에 이를 포함하도록 할 때 원조에 대한 책임성을 강화할 수 있다. 이를 측정하기 위하여 2007년 각 공여국들이 제공한 원조액이 자신들의 수원국의 예산안에 얼마나 반영되었는가를 비교하였다.

④ FI 4 : 효과적인 수행전략과 함께 수원국에 지원된 원조율

수원국의 제도를 지원하기 위해서는, 공여국들은 효과적인 수행전략과 함께 수원국에 대한 지원을 증대해야하며, 수원국이 통합된 수행전략의 설계 과정에 참여하도록 지속적으로 지원해야 한다. 각 공여국들이 수원국에 제공한 전체 CPA 중 효과적인 수행전략과 함께 제공된 CPA를 비교하였다.[9)]

---

8) 단, 기술협력과 행정비용은 각 공여국들이 DAC에 보고하지 않는 부분이므로 제외하였다.

9) AER에는 62개 수원국들의 수행전략, 모니터링 및 평가 체계가 평가되어 있다. 동 보고서에서는 AER이 선정한 최고 3순위 중 하나를 받았다면, 수원국이 효과적인 수행전략을 지니고 있다고 간주하였다.

⑤ FI 5 : 수원국의 시스템 활용

파리선언에서 공여국들은 수원국과 함께 수원국의 공공재정관리시스템(Public Financial Management)의 기능을 향상하고, 이를 통해 더 많은 원조를 제공하도록 합의하였다. 이를 측정하기 위하여, 정부부문에 대한 지출이 수원국의 PFM 시스템을 통해 지급되었는가와 정부부문에 대한 지출이 같은 해 수원국의 조달 시스템을 통해 지급되었는가에 대한 평균치를 도출했다.

⑥ FI 6 : 수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력

기술협력, 즉, 공여국이 수원국에 대한 기술지식의 전수는 수원국 기술지식의 편차를 줄임으로써 원조의 효과성을 증대할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여 공여국들이 자신의 수원국들과의 기술협력 비율을 비교하였다.

⑦ FI 7 : 수원국이 예측 가능한 원조 비율

예측 가능한 원조는 수원국 정부의 장기적인 자원운용과 개발계획을 돕는다. 수원국이 계획한 회계연도 내에 지출한 것으로 수원국에 의해 기록된 공여국들의 계획된 지출 규모를 비교했다.

⑧ FI 8 : 향후의 원조계획 공지

미래의 지출에 관한 정보는 양측 모두에 개발프로그램에 관한 파트너십 구축의 기회를 제공하고, 특히 수원국이 보다 확실성을 가지고 장기적인 계획을 실행해 나갈 수 있게 한다. 이를 측정하기 위해, 공여국이 향후 3년간 지출할 CPA 규모를 비교했다.

(3) 수원국의 행정부담 경감 (Reducing the administrative burden)

① RB 1 : 원조관계의 중요성

수원국에서의 원조 프로그램의 분산 정도를 감소시킴으로써, 공여국은 수원국에 대한 행정적인 부담을 줄일 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여, 각 수원국 행정비용에 제공된 공여국의 분담금을 비교하였다.

② RB 2 : 공여국 기관들의 분절화 정도

원조를 전달하는 기관이 다양할수록 각 기관들의 계약형태, 협상과정, 평가 등의 체계가 상이할 것이며, 이는 자연히 공여국의 정책 일관성을 저해한다. 이 지표를 측정하기 위하여 허핀달-허쉬만 지수(Herfindahl-Hirschman Index)를 이용하여, 한 공여국 및 기관에 속

한 각 기관들이 전체 원조에서 어느 정도의 규모를 차지하고 있는지를 비교하였다.[10]

③ RB 3 : 프로젝트의 중간값 규모

이상적인 프로젝트의 규모는 없지만, 경험적으로 규모의 경제 원리에 입각하여 원조 프로젝트의 규모가 증대될수록 원조 효과성 역시 증가하였다. 이를 측정하기 위하여 각 공여국들의 프로젝트의 중간값을 도출·비교하였다.[11] 프로젝트의 '평균값'이 아닌 '중간값'을 이용한 이유는, 상식적인 의미에서 프로젝트라 할 수 없는 수많은 소규모 프로젝트들을 제외하기 위해서이다.

④ RB 4 : 다자기관에의 지원율

다자기관을 통한 원조는 공여국-수원국 관계의 수(donor-partner relationships)를 줄임으로써 거래비용을 감소시키고, 개별 공여국들의 전문성이 떨어지는 분야를 효과적으로 분업·수행할 수 있다는 점에서 유용하다. 이를 측정하기 위하여, 각 공여국의 총 원조액 대비 이 원조액이 다자기관들을 통해 지원되는 규모를 비교하였다.

⑤ RB 5 : 타 공여국과의 원조사업 협력

파리선언은 공여국들에 공여국 상호간 혹은 수원국과의 사업 협력을 증진함으로써 사업의 절대적인 수를 줄일 것을 권고했다. 이를 측정하기 위하여, 각 공여국들의 전체 사업 중 타 공여국들과 협조된 사업의 비중을 비교했다.

⑥ RB 6 : 공여국·수원국과의 연구 협조

공여국·수원국 모두는 개발원조전략을 기획하고 평가하는 다양한 공동 연구 작업을 함으로써 불필요한 행정적인 비용을 줄일 수 있으며, 수원국은 자신의 역량을 강화할 기회를 얻을 수 있다. 이를 측정하기 위하여, 공여국 및 기관이 실시한 총 연구 대비 협력실시된 연구를 비교하였다.[12]

⑦ RB 7 : 프로그램 원조 비율

PBA(Program-based approach)는 수원국의 주인의식을 향상시키는 동시에 수원국의 행정

10) 한 공여자의 원조를 전달하는 기관의 수가 증가할수록, 각각의 기관이 담당하고 있는 원조액의 규모는 적어지고, 이로써 공여자의 허핀달-허쉬만 지수는 0에 가까워진다.

11) 만약 5만 달러 규모와 30만 달러 규모의 프로젝트를 비교한다면, 1달러 당 상대적인 부담은 규모가 큰 프로젝트일수록 낮다.

12) 협력하여 실시된 연구라 함은, 2개 이상의 공여국들이 상호간 협조하는 경우, 각 공여국들이 분업하여 실시한 경우, 수원국 정부와 함께 협조한 경우를 들 수 있다.

부담비용을 감소시키는 원조 프로그램 접근법이다. 공여국 및 기관의 전체 원조액 중 PBA 방식으로 지원된 원조액을 비교하였다.[13]

(4) 원조의 투명성·학습 (Transparency and learning)

① TL 1 : 국제원조투명성기구(IATI) 가입 여부

IATI는 공여국, 수원국, 시민단체 등 다양한 이해관계자들로 구성된 기구로, 원조의 투명성을 제고하기 위하여 공동 기준을 수립하는 것을 목적으로 한다. IATI에의 가입여부가 곧 효과적인 원조 수행을 나타내는 핵심적인 증거라고는 할 수 없지만, 적어도 회원국이라면 원조의 투명성을 향상시키기 위해 노력하는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 이를 측정하기 위하여, 공여국 및 기관들이 IATI에 가입했는지의 여부를 비교하였다.[14]

② TL 2 : 사업명 및 설명 제공 비율

DAC 회원국은 CRS 데이터베이스에 그들의 원조 프로젝트에 관하여 구체적으로 원조 프로젝트의 목적, 기간, 수행조건, 부문, 국가, 지역 등에 관한 정보를 공개·제공해야 한다. 이를 측정하기 위하여, AidData 데이터베이스에 기록된 각 프로젝트 원조 활동에 대한 짧은 설명, 긴 설명, 프로젝트 제목 등 세 가지 핵심 부문에 얼마나 정보를 제공하고 있는지를 비교하였다.[15]

③ TL 3 : 사업 관련 설명 자료의 상세 수준

CRS에 보고되는 원조 프로젝트에 대하여 상세하게 설명을 입력하는 것은 곧 공여자들에게 세부적으로 소통할 수 있는 기회를 제공한다. 이 지표에 관하여 AidData 측에서는 각 공여자들의 프로젝트 수준의 원조활동들에 대한 데이터베이스에서 긴 설명을 입력하는 부분에 입력된 글자 수의 평균을 측정할 것을 제안한 바 있다. 여기에서는 스펙트럼의 최하위 부분에서의 변화를 강조하기 위해 평균치의 로그를 측정했다.[16]

---

13) 그러나 이 지표는 PBA 방식의 불명확한 정의와 공여국들이 자발적으로 보고하게 되어 있다는 점에서 다소 논란의 여지가 있다.

14) 그러나 향후 IATI와 협조하여 공여국들이 IATI의 원칙을 얼마나 준수하고 있는지를 비교할 계획이 있다.

15) 현재 본 보고서에서는 원조 프로젝트 보고에 관한 '완전성'을 측정했을 뿐, 공여국이 제공한 '정보의 질'을 측정한 것은 아니다. 즉, 어떤 공여국은 하나의 프로젝트에 관하여 짧은 설명과 긴 설명 난에 동일한 정보를 입력할 수도 있다. 따라서 향후에는 짧은 설명 및 긴 설명 입력 난에 각기 다른 정보가 제공되었는지, 공여국이 제공한 정보의 질적 수준도 조사할 것이다.

16) 실제로 이러한 방식은 공여자들이 제공하는 원조의 다양한 질적 수준을 보여주지는 못하지만, 공여자들이 얼마나 많은 정보를 관계자들에게 제공하고 있는지는 알려준다.

④ TL 4 : 통계보고 시 원조전달채널 기입 여부

수원국은 공여국이 원조를 전달하기 위해 이용하는 수원국 정부 기관, 국내외 NGO, 다자기관 등 수많은 채널에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써, 공여국 원조의 흐름을 보다 잘 포착할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위하여, 공여국이 보고한 구체적인 프로젝트의 원조채널을 비교했다.

⑤ TL 5 : 프로젝트 지출금액 공개 비율

공여국 및 기관의 지출 정보는 수원국이 보다 효과적으로 자원을 운용할 수 있도록 한다. 이를 측정하기 위하여, 공여국이 수원국 정부와 시민사회에 제공한 원조지출액에 관하여 공적으로 제공한 정보의 비중을 비교하였다.

⑥ TL 6 : 프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성

DAC 회원국들은 프로젝트 수준의 원조 제공에 관한 정보를 DAC 데이터베이스에 제공하기로 약속했으나, 공개된 정보의 수준은 매우 다양하다. 이를 측정하기 위하여, 2008년 DAC에 보고된 총 ODA 약정액과 같은 해 CRS에 보고된 공여국의 프로젝트 수준의 보고에서 설명된 원조액을 비교하였다.[17]

⑦ TL 7 : 수원국에 우수 모니터링·평가제도 지원

효과적인 모니터링·평가제도(M&E: Monitoring and evaluation)는 수원국 자원관리에 투명성, 책임성을 향상시킴으로써 국가 개발전략을 강화하며, 수원국이 M&E를 구축·향상시킬 수 있는 기회를 제공한다. 공여국이 우수한 M&E 제도와 함께 수원국에 원조한 비중을 측정, 비교하였다.[18]

2) 분석 결과 요약

위의 항목 및 세부지표를 평가한 결과를 정리하면 〈표 3〉과 같다. 총 31개의 공여국 및 기관 중에서 4가지 지표 모두에서 상위 10위 안에 든 곳은 아일랜드와 IDA이고, 4가지 지표 중 3가지 지표에서 상위 10위 안에 든 곳은 네덜란드, 덴마크, Asian Development Fund, IDB Special Fund이다. 그

17) 예를 들면, 만약 어떤 공여국이 10억 달러의 약정 원조액을 DAC에 보고했고, 같은 해 5억 달러의 규모의 프로젝트 지원액을 보고했다면, 이 공여국은 50%의 정확도를 보인 것이다. 그러나 본 조사에서는 공여국들이 시행하고 있는 프로젝트 수준의 활동들에 관한 유용한 정보와 그 정확성에 대해서는 측정하지 않았다.

18) 여기에서 활용된 데이터는 가장 최근 자료인 World Bank Aid Effectiveness Review(AER, 2007)와 DAC의 데이터이다. AER은 M&E 제도와 62개의 중·저소득국가들을 세 가지 기준에 입각하여 몇 해마다 평가하며, 국가들은 5개의 점수단위 중 한 가지를 받게 된다. 본 연구에서는 M&E 평가 중에서 가장 높은 3개 점수 중 하나를 받은 것을 '우수한' M&E로 정의하였다.

러나 대부분의 공여자들은 각기 강점과 약점을 가지고 있었다. 20개의 공여자들은 최소 1가지 지표에서 하위 10위 안에 들었다. 그리스, 스위스, 미국은 4가지 지표 모두에서 하위 10위 안에 들었다.

〈표 3〉 원조의 질적 평가에 관한 공여자 순위

공여자	효율성 극대화	수원국의 제도적 역량 배양	수원국의 행정부담 경감	투명성과 학습
호주	21	19	14	1
오스트리아	25	29	29	14
벨기에	18	26	21	18
캐나다	23	21	23	17
덴마크	13	5	10	4
핀란드	16	10	5	12
독일	28	14	18	11
그리스	29	31	22	28
아일랜드	7	1	7	3
이탈리아	19	22	19	27
일본	14	13	27	20
한국	30	16	31	30
룩셈부르크	8	27	15	22
네덜란드	17	6	6	9
뉴질랜드	10	23	13	6
노르웨이	24	9	20	7
포르투갈	6	25	30	19
스페인	31	15	25	8
스웨덴	22	11	16	15
스위스	26	24	26	26
영국	12	7	4	13
미국	27	30	28	24
AfDF	2	4	12	25
AsDF	3	3	10	29
EC	11	12	9	2
GFATM	1	18	11	10
IDA	9	2	2	5
IDB Special	5	8	3	31
IFAD	4	20	1	23
UN Select	15	28	24	16

그리고 본 보고서에서는 다자 및 양자 공여자들의 차이점을 분석하였다. 평균적으로 다자 공여자들이 양자 공여자들보다 점수가 높다. 단, 다자기관의 약점은 투명성인데, IDA와 EC는 제외된다.[19]

또한, 다양한 공여국 정부의 양자 기관과 다자기관들을 포함한 개별적인 원조 기관들을 분석하였다. 그러나 이 기관들에 대하여는 공여국의 분석 기준을 모두 적용할 수 없었으며, 각 기관들에 대하여 충분히 상세한 데이터가 없었다.[20] 이러한 이유로 본 보고서에서는 총 지표의 50% 수준만을 적용하여 개별 기관들을 평가하였다.[21]

끝으로, 각 공여자들의 원조 분절화 현상 또한 조사하였다. 공여자들의 원조 분절화 현상은 허쉬만-허핀달 지수(HHI : Hirschmann-Herfindahl Index)를 통해 측정하였다. 즉, 0에서 1까지 HHI 지수가 1에 가까울수록 원조 분절화 현상이 적은 것이다.[22]

Ⅲ. 한국의 총평 및 ODA 질적 제고 방안

1. 한국의 총평

한국은 평가대상 국가 및 다자기관 중 '수원국의 행정부담 경감' 항목을 제외하고, 전반적으로 최하위 수준으로 평가되었다. 다음은 각 평가항목 별 구체 설명이다.

〈표 4〉 한국의 ODA 질적 평가 순위

효율성 극대화	수원국의 제도적 역량 배양	수원국의 행정부담 경감	원조의 투명성과 학습
30위	16위	31위	30위

1) 효율성 극대화 : 30위

한국은 특히 '비구속성 원조 비중'이 매우 낮다.[23] 또한, 빈곤국 지원 비중 및 CPA 비중도 다른 국가에 비해 많이 낮아 효율성 극대화 측면에서 최하위인 스페인(31위)에 이어 30위를 차지했다.

---

19) '공여자 유형별 지표 수행'의 자세한 내용을 보려면 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 45페이지 Table 5를 참고할 것.

20) 152개 공여기관 중에서, 130개 기관은 4가지 지표 모두에 대하여 충분한 데이터가 있었다.

21) 개별 기관의 평가의 상세한 결과에 대하여는 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 48페이지 이하를 참고할 것.

22) 세계 5위 원조 규모인 영국의 경우 허쉬만-허핀달 지수는 0.69였는데, 이는 영국이 DFID를 통해 총 ODA의 3/4 이상을 지원하기 때문이다. 또한, 6위 규모의 공여국인 네덜란드는 외교부를 통해 100% 원조를 지원하고 있기 때문에 HHI 지수가 1이다.
※ 공여국 및 기관들의 원조 분절화 현황에 대한 상세한 내용은 〈ODA 질적 평가 보고서〉의 52페이지 Table 7을 참고할 것.

23) 동 보고서에서 한국의 구속성 원조는 100%로 스페인(구속성 원조 76%)과 함께 전체 조사대상 중 유일하게 구속성 원조 비중이 50%를 넘는다. 그러나 한국의 비구속성 원조 비율에 관한 동 보고서의 통계는 한국이 DAC에 제출한 통계와 상이하므로, 정정이 필요할 것으로 보인다.

즉, 한국은 총 원조액의 상당부분을 중소득(middle-income) 아시아 국가들[24]에 지원했다. 그러나 한국은 '낮은 행정비용' 부문에서 호주, 독일, 포르투갈 등과 함께 높은 점수를 기록했다. 참고로, Global Fund가 1위, 일본 14위, 미국 27위이다.

〈표 5〉 효율성 극대화 평가지표별 한국의 점수

효율성 극대화		평가 지표별 한국 점수
ME 1	빈곤국 지원 비중	-1.082
ME 2	거버넌스가 안정된 국가 지원 비중	-0.094
ME 3	공여국의 낮은 행정비용	1.575
ME 4	프로그램 원조(CPA) 비율	-0.282
ME 5	수원국 특성화	자료 없음
ME 6	분야별 특성화	자료 없음
ME 7	국제적 공익 도모 기관 지원 비중	-0.063
ME 8	비구속성 원조 비중	-3.866

2) 수원국의 제도적 역량 배양 : 16위

한국은 수원국과의 기술협력 조율을 통한 통합적 기술협력 지원 부문에서는 84%로, 1위 아일랜드(97%), 2위 World Bank(85%), 일본(84%) 등과 함께 높은 점수를 받았다. 그러나 수원국 예산안에 반영되는 원조 또는 수원국 금융 및 조달체계를 이용한 원조 비중, 수원국의 회계연도 내에 원조액을 배정함으로써 예측 가능한 지원에 관하여는 타 국가들에 비해 저조한 편이다. 또한, 수원국의 우선순위분야 지원 비중과 관련된 한국의 자료가 없어 평가에서 제외되었다. 이 항목에서는 아일랜드 1위, 일본 16위, 미국 30위이다.

〈표 6〉 수원국의 제도적 역량배양 평가지표별 한국의 점수

수원국의 제도적 역량 배양		평가지표별 한국 점수
FI 1	수원국의 최우선 개발과제에의 지원 비중	자료 없음
FI 2	PIUs 자제	0.490
FI 3	수원국 예산 반영 원조 비중	-0.481
FI 4	효과적인 수행전략과 함께 수원국에 지원된 원조율	0.274
FI 5	수원국 시스템 활용	-0.747
FI 6	수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력	1.462
FI 7	수원국이 예측가능한 원조 비율	-1.198
FI 8	향후의 원조계획 공지	0.793

24) 동 보고서에서는 베트남, 필리핀, 인도네시아, 스리랑카를 꼽고 있다.

3) 수원국의 행정부담 경감 : 31위

한국은 공여국 간 통합적 연구 작업 및 프로그램 원조를 이용한 지원 실적이 전혀 없고, 원조사업 규모가 작아 조사대상 중 수원국에 대한 행정 부담이 가장 높은 편이다. 또한, 공여국 내 원조기관 분절화 항목은 자료 미비로 평가가 실시되지 않았다. 여기에서 1위는 IFAD, 일본 27위, 미국 28위이다.

〈표 7〉 수원국 행정부담 경감 평가지표별 한국의 점수

수원국 행정부담 경감		평가지표별 한국 점수
RB 1	원조관계의 중요성	-0.588
RB 2	공여국 내 원조기관 분절화	자료 없음
RB 3	프로젝트 규모의 중간값	-1.150
RB 4	다자기관에의 지원율	0.027
RB 5	타 공여국과의 원조사업 협력	-0.235
RB 6	공여국수원국과의 연구 협조	-2.070
RB 7	프로그램 원조 비율	-2.169

4) 원조의 투명성과 학습 : 30위

한국은 국제투명성기구(IATI) 비회원국으로, 이 기구에의 가입여부를 평가하는 항목에서 낮은 점수를 받았다. 또한, 프로젝트별 상세 정보 제출이 타 국가들에 비해 부진했다. 이 항목에서는 IDB Special Fund, 아시아 개발은행, 한국이 최하위 점수를 기록했다. 특히, '프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성' 지표에서는 이탈리아와 더불어 가장 낮은 점수를 기록했다. 그러나 한국은 국가별 지원 실적 중에서, 건전하고 효과적인 모니터링·평가 제도를 갖춘 수원국에 84% 지원하고 있는 것으로 조사되었다. 본 항목에서는 호주 1위, 일본 20위, 미국 25위이다.

〈표 8〉 원조의 투명성과 학습 평가지표별 한국의 점수

원조의 투명성과 학습		평가지표별 한국 점수
TL 1	국제원조투명성기구(IATI) 가입 여부	-0.988
TL 2	사업명 및 설명 제공 여부	-1
TL 3	사업 관련 설명 자료의 상세 수준	-1.091
TL 4	원조전달채널 기입 여부	자료 없음
TL 5	사업집행실적 기입 여부	-1.976
TL 6	프로젝트 수준의 공약 정보의 완전성	-3.298
TL 7	수원국에 우수 모니터링·평가제도 지원	0.082

2. 한국 평가결과의 의의 및 한계

1) 의의

앞서 밝혔듯이, 동 보고서에서 제시된 평가기준 및 지표들은 파리선언과 아크라 행동계획에 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 위의 평가기준들을 충족할 만한 원조를 시행할수록, 한국은 파리선언과 아크라 행동계획과 같은 국제 사회의 약속을 보다 제대로 이행하는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

특히, 동 보고서에서 한국이 낮은 점수를 받은 지표들은 2008년 OECD DAC 특별 검토 시 제안된 권고사항들과 상당부분 일치한다. 한국은 2008년 OECD DAC 특별 검토 보고서에서 〈표 9〉의 사안들을 권고 받았다.[25] 이는 동 보고서에서 타 대상국 및 기관들에 비해 특별히 낮은 점수를 받은 지표들이다. 따라서 동 보고서에서 제시된 항목별 세부지표들은 향후 한국 원조의 질적 향상을 위한 참고기준으로 상당한 의미가 있다 하겠다.

〈표 9〉 2008 OECD DAC 특별권고사항

항목	구체내용
추진체계	ODA 지원 관련 법적 기반 확립, 단일 원조기관 구성, 포괄적인 중기전략 수립 및 통합추진체계 구축, 대국민 인식 제고 전략 시행
규모 및 배분방안	원조확대 공약 이행, 유·무상 통합 추진전략 시행, 통합 중점대상국 선정 및 다자원조 전략 수립을 통한 선택과 집중
시행조직	원조체계의 분절화 완화, 통합 CAS 활용, ODA 인력 전문성 강화, 독립적 평가문화 확립
원조 효과성	수원국 체계 활용, 공여국간 원조조화 강화, 비구속성 비율 확대
인도적 지원	인도성·중립성·독립성 강화, 수원국 수요에 기반한 인도적 활동 강화, 다자원조채널 적극 활용

(국무총리실 외, 2010)

2) 한계

그러나 동 보고서는 통계 산출 과정 등 그 정확성은 그리 높지 않다. 대표적으로 한국의 경우, 첫째, 관련 자료 미비로 인하여 일부 평가가 실시되지 않았다.[26] 둘째, ODA 통계와 관련하여 2007년 통계를 사용함으로써, 2008년 통계를 사용한 타 국가들과 기준 연도가 상이하다. 셋째, 한국이 DAC에 제출한 통계와 동 보고서의 통계에 차이가 있다는 점이다.[27]

25) OECD DAC (2008)

26) 만약 한국이 모든 지표와 관련하여 제대로 자료를 제출했다 하더라도 원조의 질적 수준에 관한 한국의 평가가 크게 달라지지 않았을지도 모르나, 분명 자료 미비는 보고서의 정확성을 떨어뜨린다.

Ⅳ. 한국 ODA의 질적 수준 제고 방안

본 장에서는 한국 ODA 선진화 방안 및 연구 보고서들을 바탕으로, 현재 한국이 ODA의 질적 수준을 제고하기 위해 계획·실행하고 있는 사안들을 소개하고, 몇 가지 개선 방안을 제시하고자 한다. 제안된 방안들은 상호간 유기적·통합적으로 기능하며, 연구들을 기초로 한 제안사항임을 미리 밝힌다.

1) 효율성 극대화

먼저, 빈곤국 지원에 관해서는 한국의 지원이 저조한 것이 사실이나, 점차 빈곤국에 대한 지원이 증가하고 있다. 향후 한국 ODA 규모가 증가할 것을 고려했을 때, 증가액의 상당부분이 최빈국과 저소득국에 집중 지원될 수 있도록 이에 대한 방향 설정을 명확히 할 필요가 있다.

〈표 10〉 2008년 유·무상원조 소득그룹별 지원 현황 (순지출 기준)

(백만 달러)

구분	최빈국 (UN지정)	기타 저소득국 (1인당 GNI 〈 825달러)	하위 중소득국 (3,255달러)	상위 중소득국 (≤ 10,065달러)	미분류	합계
무상원조	91.53	33.39	132.15	21.10	90.50	368.67
유상원조	52.73	35.12	75.64	7.06	–	170.55
합계	144.26	68.51	207.79	28.16	90.50	539.22

(한국수출입은행, 2008) 표 재구성

둘째, 수원국별 특성화 및 분야별 특성화 지원에 관한 것이다. 이 두 지표에서 한국은 자료미비로 평가를 받지 못하였다. 그러나 만약 제대로 된 자료를 근거로 평가를 받았다 하더라도, 최근에서야 수원국별 및 분야별 지원 특성화 구체 방안을 마련하고 이를 시행하고 있는 한국으로서는 낮은 평가를 받을 수밖에 없었을 것으로 보인다.

실제로 최근 한국은 한국의 비교우위에 입각한 우선 지원 분야를 선정하기 위한 연구를 시행한 바 있고,[28] 수원국별 특성화 역시 국별지원전략(CAS : Country Assistance Strategy) 프로세스 정형화[29] 및 몽골·에티오피아에 대한 파일럿 CAS 수립을 통해 그 기틀을 다져가고 있다.[30]

---

27) 구체적으로, 비구속성 원조 관련 지표의 경우, 동 보고서에서는 한국이 100% 구속성 원조를 실시하는 것으로 조사되었으나, 2007년 한국의 구속성 원조율은 75.3%, 2008년 64.2%였다. 더욱이, 한국은 CRS 통계 보고 시 사업명, 사업설명, 원조전달채널, 집행액, 약정액 등 통계 보고 관련 5개 세부지표와 관련하여, DAC 통계 작성 지침에 의거하여 100% 통계 보고율을 기록하고 있는 점 또한 정확하게 반영되지 않았다.

28) 정우진 (2010)

구체적으로, 최근 KOICA에서 한국형 원조 모델화를 위한 연구[31]를 통해, 한국형 분야별(섹터) 원조모델의 단위 프로그램 우선순위를 도출할 수 있는 계량 모델을 개발하고, 우선적으로 한국형 원조모델을 구성할 5개 단위 프로그램을 〈표 11〉과 같이 도출한 바 있다.[32] 이는 곧 한국의 비교우위 부문에 입각한 원조 프로그램을 도출한 작업으로, 여기서 제시된 프로그램들을 중심으로 점차 한국의 비교우위 부문을 명확하게 해 나간다면, '분야별 특성화 항목'에서 기대하는 수준에까지 원조의 질적 수준을 향상시킬 수 있을 것이다.

〈표 11〉 한국형 분야별(섹터) 원조 모델의 후보 프로그램 5개

- 교육 분야 : 직업훈련 프로그램
- 정보통신 분야 : 전자정부 프로그램
- 행정제도 분야 : 경제개발전략지원 프로그램
- 지역개발 분야 : 종합 농촌개발 프로그램
- 산업·에너지 분야 : 전력망 구축 프로그램

(정유아, 2010a) 재인용

또한, '수원국 특성화 지원 항목'과 긴밀하게 연관되어 있는 CAS의 경우, 대부분의 원조 기관들이 원조 효과성 제고를 위해 채택한 핵심적인 ODA 행정도구 중 하나이다.[33] 이러한 이유로, 한국 역시 2006년부터 ODA 선진화 방안으로 CAS를 도입하였고, 여러 제도적·경험적 미비점은 있으나 2010년 몽골과 에티오피아 파일럿 CAS를 완성하였으며, 향후 협력국을 중심으로 유·무상 통합 CAS를 마련 중에 있다.

끝으로, 비구속성 원조에 관한 것이다. 동 보고서에서 한국의 비구속성 원조 비율이 0%인 것으로 발표되었으나 이는 통계 오류로, 2008년 한국의 비구속성 원조율(약정 기준)은 35.8%이며, 이는 전년 24.7% 대비 증가한 것이다.[34] 그러나 이러한 증가에도 불구하고, 한국은 여전히 OECD DAC 평균 비구속성 원조 비율(86.5%)에는 크게 미치지 못하고 있다. 이에 한국은 비구속성 원조 비율을 2015년까지 75% 수준으로 확대할 구체 방안을 마련하였다.[35] 이 목표가 제대로 달성되었을 때 향후 ODA 질적 평가에서 획기적으로 개선된 평가를 받을 것으로 기대된다.

---

29) 정유아 (2010b)

30) 김혜경·최수영 (2010), 한국개발전략연구소 (2010)

31) 정우진 (2010)

32) 정유아 (2010a)

33) 정유아 (2010b)

34) 특히, 2008년 무상원조의 비구속성 원조는 7,090만 달러인 43.3%로, 전년 5,532만 달러인 26.1% 대비 증가하였다. 유상원조 비구속성 원조율 역시 34.0%로 전년(24.2%) 대비 증가하였다. 한국수출입은행 (2008)

35) 구체적으로, 유상원조의 비구속성 원조율은 50%까지, 무상원조의 비구속성 원조율은 100%까지 확대할 방침이다. 국무총리실 외 (2010)

2) 수원국의 제도적 역량 배양

첫째, 수원국 우선순위분야 지원 비중에 관한 것이다. 한국은 ODA 질적 보고서에서 동 지표에 관하여는 자료 부족으로 평가에서 제외되었다. 만일 한국이 현재 착수 예정인 CAS 중심의 사업체계를 구축한다면, 이 지표에 관하여 상당부분 질적 개선을 이룰 것으로 전망된다. 또한, 현재 KOICA는 2010년부터 본격 가동된 'KOICA 선진화 계획' 하에 철저하게 수원국의 개발우선과제를 조사하고, 한국의 비교우위 분야와 프로그램을 선정하여 국가별 특성에 따른 맞춤형 지원을 실시할 계획에 있다.

둘째, PIUs 활용 자제 부분과 수원국 금융 및 조달 체제 이용에 관한 것이다. 한국의 수원국 공공재정관리 시스템의 활용성과는 매우 저조하다.[36] 근본적으로 한국은 법규나 절차상에서 프로젝트 사업 시 수원국 시스템 활용이 불가능하게 되어 있고 예산지원에 대한 규정도 마련되어 있지 않기 때문에[37] 이 부분에 대하여 시급한 개선이 필요하다.

〈표 12〉 KOICA 사업에서 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용 방안

단계	개선 방안	구체 내용
1단계	• 관련 규정 마련 및 개념 정립	○ PBA, SWAp, 섹터예산지원 및 일반예산지원 개념 정립 및 각 양식별 시행절차와 방식에 대한 연구 분석 ○ CAS 수립방안 마련 시 수원국의 예산, 재정시스템 활용관련 항목 포함 ○ 관련 사업시행규정· 사업가이드라인 수립
2단계	• 프로젝트 단계에서 수원국 조달 시스템 활용 • 프로그램 접근법(PBA)의 시범적 도입	○ 1단계에서 수립된 수원국 조달규정 및 표준문서를 바탕으로 현지 조달시스템 실제 활용 ○ PBA 시범 도입 및 특정 SWAp 중심으로 추진
3단계	• PBA의 확대 • 예산지원 실시	○ 2단계에서 참여했던 SWAp에 소규모 예산 중기간 투입, 시범적 예산지원 실시 ○ PBA 진행 사항, 문제점, 개선점 파악

(이현주, 2010a) 내용 재구성

이에 한국 KOICA에서는 2006년 모니터링 이후, 내부적으로 이에 대한 대응전략을 수립한 바 있다.[38] 또한, 〈표 12〉는 KOICA를 중심으로, 한국의 현 상황에서 제안 가능한 수원국 시스템 활용

36) 2006년에 45%에 달했으나, 2008년에는 10%로 35% 하락하였다(2006년 대상 3개국 기준). 2008년에 참여한 13개 해당 수원국 전체에 대해서는 31%로 나타났다. 참고로, 전체 공여국 평균은 2006년 39%, 2008년 45%였다. 또한, 조달 시스템 활용성과는 2006년 0%였으며, 2008년에는 2006년 모니터링 대상국이었던 3개국에 대해서는 5%, 전체 13개 해당국에 대해서는 28%로 나타났다. 참고로, 조달 시스템 활용에 대한 전체 공여국의 평균은 2006년 39%, 2008년 43%였다. 이현주 (2010a)

37) 비록 모니터링 성과 산출 과정에서 표본의 규모가 2006년에는 우리 ODA의 6%, 2008년에는 32%에 불과하기 때문에 이를 두고 우리 원조 전체의 문제로 일반화하기는 어려운 문제도 있다. 이현주 (2010a)

방안을 정리한 것이다. 그러나 이는 수원국 시스템 활용도가 매우 미미한 한국이 할 수 있는 가장 기본적인 이행안이다.

끝으로, 수원국의 원조 예산 예측 가능성 등 예산과 관련된 지표에 대한 것이다. 한국은 2008년 8월 제 4차 국제개발협력회의에서 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25%로 단계적인 원조 증액 로드맵을 설정만 했으며, 예산 지출입에 대하여 구체적인 계획을 명시하고 있지 않다. 자연히 중기 예산 전망이 불명확함에 따라, 향후 중장기적 관점에서 수원국이나 한국 스스로도 사업을 기획하고 시행하는데 상당한 어려움이 있다.[39] 이에 한국은 수원국이 예산 및 제반 지원에 관하여 예측할 수 있도록, 3년 단위의 지원계획을 시범적으로 마련, 수원국의 중장기 개발계획 수립을 지원할 방안을 마련하였다.[40]

또한, 지원 예산에 관하여 수원국의 예측성을 높이기 위해, KOICA는 2011년부터 KOICA 선진화 계획(2010~2015)에서 제시된 현장 중심의 지역체제로 전환하면서, 예산체계 역시 지역 및 국가별로 재편한다.[41] 이러한 예산체제의 국가별 개편은 수원국의 예산 예측가능성을 높일 것으로 기대된다.

3) 수원국 행정부담 경감

첫째, 공여국간 원조 조화 및 통합적 연구·분석 작업에 관한 것이다. 한국은 국제기구와의 공동연수, 일본과의 소규모 공동협력사업, 독일과의 공동평가 등 제한된 협력만을 실시하고 있는 등, 타 공여국 및 국제기구와의 파트너십이 매우 미미한 실정이다. 이에 KOICA는 2010년부터 시행된 선진화 계획에 따라, 타 공여국과의 원조 분업을 확대하고, 주요 OECD DAC 회원국과의 공동협력사업을 수행할 계획 중에 있다.[42] 또한, 타 공여국 및 기관과의 협동 연구 작업이 전무한 한국은, 당

38) 구체적으로, 첫째, 수원국과의 정책대화 및 공여국과의 원조조화를 위한 대화 확대 방안이다. 둘째, 프로그램형 원조, 예산지원과 같은 다양한 원조양식을 점진적으로 추진하겠다는 방안이다. 셋째, 해외사무소의 권한 및 역할 확대 등 원조 집행을 위한 조직적인 개편 방안이다. 넷째, 비구속성 원조와 관련하여 개도국의 재량권을 확대하는 측면에서 현지 시스템 활용을 늘려가겠다는 것이다.

39) 이현주 (2010b)

40) 국무총리실 외 (2010)

41) 아시아, 아프리카, 중남미, 중동·CIS 등 전체 4개의 지역으로 나누고, 각 지역 하에 국가별 예산을 편성하며, 중점협력국 예산 및 기타 예산을 구분하여 편성할 계획이다. 한국국제협력단 (2010)

42) 구체적으로, 지역별·국가별 특성에 따른 공동협력체계를 구축할 것인데, 아프리카 지역과 관련하여 프랑스와, 남태평양과 관련하여 호주와 협력을 맺는 방안이다. 또한, 양 기관 간 비교우위가 있는 특정 지역 및 분야에서의 공동협력을 통하여 새로운 원조 모델을 개발하고 활용할 계획도 있다. 즉, 분쟁지역 재건 및 아프리카 농촌개발과 식량안보와 관련, 무역을 위한 원조에 관해서는 미국과 협력하고, 아프리카 직업훈련사업에 관해서는 독일과, 거버넌스 분야와 관련해서는 캐나다와 협력할 계획 중이다. 우선, 미국, 캐나다, 일본 등과 협력 사업을 추진하고, 점차 대상국을 확대해 나갈 것인데, 미국과는 식량안보산업을, 캐나다와는 3자 협력 사업을, 일본과는 아프리카 빈곤퇴치 사업을 각기 협력사업을 선정·추진하고 있다. 한국국제협력단 (2010)

장 KOICA에서 2011년부터 UNRISD(United Nations Research Institute For Social Development)와 협동 연구를 실시하며, 이를 단계적으로 확대할 계획에 있다.

둘째, 프로그램 원조 비중에 관한 것이다. 파리선언 하에 프로그램형 원조로 간주되기 위해서는 아래의 네 가지 조건을 모두 충족해야 한다.[43]

〈표 13〉 프로그램형 원조 결정의 4대 필수 요건 (파리선언)

① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가? ② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산틀을 사용하는가? ③ 보고, 예산책정, 재정관리, 조달 중 최소 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 있었는가? ④ 프로그램 설계, 프로그램 시행, 재정관리, 모니터링 및 평가 중 적어도 2개 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는가?

(이현주, 2010b)

〈표 14〉 현 KOICA 사업체제 내에서의 프로그램형 원조 방식 도입 방안

프로그램형 원조의 필수 요건	구체 개선방안
요건 ①	• CAS를 토대로 수원국별 중점 지원 분야가 명확해지면, 이 분야에서 수원국이 시행·계획 중인 분야별(섹터) 프로그램을 발굴하여, KOICA 프로젝트 및 기술협력을 통해 지원 • 수원국 프로그램의 기본문서에 KOICA의 지원 내역 명시 • 운영위원회 등에 수원국 직원의 참여 확대
요건 ②	• KOICA의 지원 프로젝트 및 기술협력의 소요예산, 내역 등에 관한 데이터를 적시에 수원국 정부에 제공하여, 수원국 정부의 프로그램 예산안에 이를 포함·계상될 수 있도록 함
요건 ③	• 수원국별·분야별로 존재하는 공여국 그룹이 있는지 사전조사하고, 이들의 수행 기능을 조사한 후, 정기적 대화 참여 • 프로젝트 및 기술협력의 경우, 예산수립과 보고 위주로 진행
요건 ④	• 프로그램 설계 단계에서 현지 체제를 사용하는데 주력하고, 시행 시 현지 인력 참여 확대

그러나 한국은 지금까지 '프로그램형 원조'에서 '프로그램'이라는 용어의 개념조차 모호하게 사용해 왔으며, 자연히 프로그램형 원조를 실현할 수 있는 방안들 역시 구체적이지 못했다. 이 문제를 해결하기 위하여, KOICA는 '한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안(이현주, 2010)'이라는

43) 이현주 (2010b)

연구를 통해 이에 대한 구체적인 개선 방안을 마련하고자 하였다. 위의 4가지 필수 요건에 입각하여, KOICA를 중심으로 한국 원조의 현 실행체계에 대한 개선점을 정리해보면 〈표 14〉와 같다.

프로그램형 원조 방식은 곧 CAS의 수립과 같이 수원국과의 긴밀한 협조를 통하여 원조 효과성을 제고하기 위한 제반 과정들과 맞물려 있다. 따라서 위의 연구에서 제시된 구체 개선 방안을 적용, 실행해 나가야 할 것이다.

셋째, 다자원조 지원 비중 지표이다.[44] 결론적으로 외교부·KOICA의 다자원조 집행 현황을 보면, 기구별 지원 규모가 매우 작고, 중점 협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP에 대한 지원 역시 매우 낮다.[45] KOICA는 관련 연구를 통해 개선 방안을 제안한 바 있으며, 대략적인 내용은 〈표 15〉와 같다.

〈표 15〉 한국의 다자협력 제고 방안 (외교부, KOICA 중심으로)

- 국제기구 본래의 업무 영역 및 전략, 프로그램을 최대한 존중하여 미지정기여 확대
- 국제기구의 업무 효과성이 제고되도록 철저한 사후 평가 실시
- 중점협력기구 선정 및 전략적 협력관계 구축 및 이를 통한 한국의 중점분야 대내외적 홍보
- 제한된 예산의 배분 대상기관 및 형태에 관한 구체적 기준 및 전략 마련
  (평가 결과에 근거한 예산 배분 원칙 준수)

(박명지, 2010) 내용 재구성

끝으로, 원조기관 분절화와 관련된 평가이다. 이 지표에서 한국은 자료 부족으로 평가를 받지 못했다. 그러나 향후 제대로 평가를 받을 시, 원조 분절화가 심한 한국으로서는 가장 낮은 평가를 받을 가능성을 배제할 수 없다.

가장 최근의 연구로는 김은미·김지현(2009)의 연구를 들 수 있는데, 여기에서 제시된 한국의 원조 분절화를 극복하기 위한 방안은 〈표 16〉과 같다. 또한 현재 KOICA에서는 이 연구의 후속 연구를 진행 중이며, 향후 보다 더 구체적인 원조 분절화 개선 방안이 마련될 예정이다.[46]

---

44) 현재 한국의 다자간 원조가 크게 유엔 기구에 대한 분담금, 세계은행, 지역개발은행 등 다자개발은행에 대한 출연·출자, 기타 국제기구·비정부기구에 대한 기여금으로 구성되어 있다. 박명지 (2010).

45) 박명지 (2010). 한국의 다자원조 상황에 대하여 구체적 현황을 보려면, 박명지(2010)의 '5장. 한국 무상원조 다자협력 현황'을 참고할 것.

46) 이미 학계 및 시민사회에서는 이러한 문제를 인식하고, 한국 원조체계의 분절화의 원인과 대안을 다양한 관점에서 분석·제시한 바 있다. 가장 핵심적인 대안으로서 유·무상 원조를 통합 관리, 집행할 수 있는 일원화된 창구를 마련하고, 2006년 국무조정실 산하에 설치된 국제개발협력위원회의 대외원조 조정 및 통합 기능을 강화하는 등의 제안을 한 바 있다. 권율 외 (2006), 민병원 (2008), 주동주 (2009), 참여연대 (2008)

〈표 16〉 원조체제 분절화에 대한 단계적 개선 방안

단계	내용	구체 방안
1단계	분절화된 체계의 유기적 조정을 위한 정책단위와 집행기관의 역할 재정립	• 국제개발협력위원회의 역할과 권한 강화 • 외교통상부·KOICA 및 기획재정부·EDCF의 공동 국별지원전략 개발(유·무상 통합) • 공동사업 운영 및 수원국별 DB 공유
2단계	무상원조의 통합과 조정기능이 강화된 이원적 정책체계	• 유·무상 원조의 연계성 강화 • 외교통상부·KOICA 및 기획재정부·EDCF 등 실무차원의 상시 협의체를 구성, 유·무상 공동프로젝트 확대 및 프로그램 중심의 ODA 활동 강화 • 기타 정부기관의 무상원조 증액 및 확대정책에 대한 무상원조 정책의 단일화
3단계	외교통상부 중심의 일원적 정책체계	• 외교통상부 정책기능 및 해외 공관 활용 강화 • 정부의 외교정책과의 조율을 통한 효과적 원조 집행 실시
4단계	개발협력 독립부처의 설립	• 개발협력 독립부처 신설을 통해 관련 지식, 기술, 경험을 결집, 원조에의 전문성 강화

(김은미·김지현, 2009) 내용 재구성

4) 원조의 투명성과 학습

마지막 평가 항목에 관해서는, 실제로 동 보고서의 통계 근거와 관련하여 한국의 보고사항과 불일치하는 부분이 있었다. 즉, 한국은 CRS 통계 보고시 사업명, 사업설명, 원조전달채널, 집행액, 약정액 등 통계 보고와 관련된 5가지 세부 지표에서 DAC 통계 작성 치침에 의거하여 100% 보고율을 기록하고 있다. 따라서 이 부분에 대하여 보고서 작성자 측과의 정확한 확인이 필요한 것으로 판단된다. 그러나 향후 동 보고서의 '원조의 투명성과 학습'지표 평가 방식이 단순히 '양적 기록'을 비교하는 것에 그치지 않고, 내용의 충실도 및 중복성 여부 등 '기록의 질적 수준'까지 평가하는 것을 감안하여, 담당자에게 동 정보를 공유하는 등 이에 대한 대비는 필요할 것이다.

V. 결어

본 글에서 미국의 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구원과 국제개발센터가 발간한 〈ODA 질적 평가 보고서(Quality of Official Development Assistance Assessment)〉의 상세 내용과 한국이 ODA의 질적 제고를 위해 취할 수 있는 구체적 방안을 제안하였다.

일각에서는 한국이 선진 공여국으로서 관련 제도나 체계 등을 제대로 정비하지 않은 채 다급히 2010년 OECD DAC에 가입했기 때문에, 동 보고서에서와 같이 매우 낮은 점수를 받은 것이라는

비판을 제기하기도 한다. 그러나 현실적으로 '모든 것'을 갖춘 상태에서 DAC에 가입하기란 거의 불가능하며, 시간적으로도 너무나 요원한 일이다. 즉, 한국이 질적 부문에서 미숙한 채로 DAC에 가입한 것은 사실일지도 모르나, 역으로 한국이 DAC에 가입했기 때문에 더욱 선진 공여국의 기준에 걸맞은 원조를 조속히 수행할 기회를 얻은 것이다. 따라서 DAC 가입 첫 해에 받은 우리의 '성적표'에 실망하고 비난을 가하기보다는, 우리의 문제를 면밀히 분석하고 실제적인 개선책을 마련하여 이를 극복해가는 것이 동 보고서에서의 가장 큰 교훈이라 할 수 있겠다.

비록, 동 보고서가 통계상의 정확성과 자료의 충분한 확보 등의 측면에서는 일정 부분 한계를 가지나, 동 보고서의 평가기준이 파리선언 및 아크라 행동계획과 긴밀히 연관되어 있고, 2008년 DAC 특별 검토 시 제안 받았던 권고사항과도 일치한다는 점에서 한국 원조의 질적 향상을 위한 참고기준으로 상당한 의미가 있다.

또한, 동 보고서는 지금까지 논의되어 온 '원조 효과성'과 그로 대변되는 '원조의 질적 수준'에 관한 매우 권위 있고 다양한 연구들을 바탕으로, 최초로 원조 효과성 지표를 계량화하여 국가 및 기관별 비교를 시도한 분석서이다. 이처럼 세부적으로 원조의 질적 수준을 평가할 수 있는 항목과 지표를 일목요연하게 정리한 지침이 마련된 것은 한국으로서도 매우 유용한 일이다. 지금까지 한국은 DAC에 가입하기 위하여, 혹은 자체적으로 원조의 질적 수준을 제고하기 위하여 많은 연구와 경험을 축적해왔음에도 불구하고, 이를 어떤 부분에, 어떻게 활용해야하는 지에 대하여는 구체적인 실행을 해 오지 못했던 것이 사실이다. 따라서 향후 동 보고서의 평가 지표를 적극 활용하여, 현재 한국이 지니고 있는 연구 및 경험적 역량을 집중하고, 점차적으로 ODA의 질적 개선을 위한 제반 제도 및 실행사항을 정비해나간다면 실제로 한국 ODA의 질적 수준은 크게 개선될 것으로 기대된다.

끝으로, 한국 ODA의 진정한 질적 개선을 위해서는 단기적인 부담을 장기적인 관점에서 극복해나갈 수 있는, 국가 및 관련 기관 차원에서의 혁신적인 개혁의지가 관건이라는 것을 강조하고자 한다. 지금까지 한국 ODA의 질적 수준에 관해서 자체적인 연구가 전무했던 것은 아니며, 국가 및 관련 기관에서도 우리의 문제점을 제대로 인식하고 있었다. 그럼에도 왜 지금까지 문제를 개선하기 위한 강력한 실행이 없었는가 하는 점은 또 다른 차원의 해결책을 요구한다. 즉, 문제인식과 문제를 개선하고자 하는 의지는 별개의 문제이며, 개선에의 의지가 없는 한 한국은 매번 시행될 ODA 질적 평가에서 하위권을 벗어나기 어려울 것이다. 이제 진정으로 한국 ODA가 선진적인 수준으로 발전하기 위하여 도약할 수 있는 출발점에 섰다. 이 출발점에서 한국이 어떤 방향과 속도로 가느냐 하는 것은 강력한 혁신적인 의지에 달려있다는 사실을 정확히 인식해야 할 때이다.

참고 문헌

권율 외 (2006). 우리나라 대외원조정책의 선진화 방안. 대외경제정책연구원.

김은미·김지현 (2009). 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안. 한국국제협력단.

김혜경·최수영 (2010). PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 '몽골 국가지원전략' 수립 방안. 한국국제협력단.

국무총리실 외 (2010). 국제개발협력 선진화 방안. 국무총리실 외 관계부처 합동.

민병원 (2008). 대외무상원조 추진체계 효율화 방안. 행정안전부 행정진단센터 외교안전분야 제도진단 포럼 연구 결과. 행정안전부.

박명지 (2010). 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안. 한국국제협력단.

외교통상부 개발정책과 (2010). 부르킹스 硏 'ODA 질적평가' 보고서. 외교통상부. (내부문서)

이현주 (2010a). 수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안. 한국국제협력단.

이현주 (2010b). 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안. 한국국제협력단.

정우진 (2010). 한국형 섹터별 원조 모델 : 비교우위와 국별 프로그램의 관점에서. 한국국제협력단.

정유아 (2010a). 21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안. 「KOICA 개발정책 포커스」 제2호. 한국국제협력단.

정유아 (2010b). '국가지원전략(CAS) 프로세스' 정형화 방안. 「KOICA 개발정책 포커스」 제4호. 한국국제협력단.

주동주 (2009). 유·무상 원조체계의 이원화 문제. OECD/DAC 가입과 우리대외원조의 개선방안 세미나. 송영선의원실·국제개발협력학회. 대한민국국회(2009.4.6)

참여연대 (2008). 2008 ODA 정책보고서·ODA 목적과 원조체계. 참여연대 국제연대위원회.

한국개발전략연구소 (2010). PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 '에티오피아 국가지원전략' 수립 방안. 한국국제협력단.

한국국제협력단 (2010). KOICA 선진화 계획 2010-2015 : 글로벌 ODA전문기관으로서의 도약을 위한 로드맵. 한국국제협력단. (내부문서)

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

Nancy Birdsall and Homi Kharas (2010). Quality of Official Development Assistance Assessment. Global Economy and Development at BROKINGS and Center for Global Development. Washington, D.C.

OECD DAC (2008). OECD DAC Special Review of the Republic of Korea's development co-operation Preliminary observation - Seoul 6 March 2008. OECD, Paris.

Ⅲ. 개발협력 평가

1. NGO지원사업 종합평가
   경희대학교 NGO대학원 평가팀

2. 페루 6개 보건의료사업 사후종합평가
   연세대학교 간호대학 평가팀

3. 2010년 OECD 동료검토(peer review) – 영국, 독일

개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 사업평가실

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, 책임석이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에는 NGO 지원사업 종합평가, 페루 보건분야 종합평가, 그리고 영국과 독일에 대한 OECD/DAC 동료검토 등 세 편의 보고서가 실렸으며, 동 평가보고서의 전문은 KOICA홈페이지(http://www.koica.go.kr)의 'KOICA사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서' 섹션에 등재되어 있으니 참고하시기 바랍니다.

NGO지원사업 종합평가

경희대학교 NGO대학원 평가팀

목차

Ⅰ. 평가개요
Ⅱ. ODA 질적 평가 보고서 내용
Ⅲ. 한국국제협력단 NGO지원사업 분석
Ⅳ. NGO지원사업 현지평가 : 몽골·탄자니아
Ⅴ. 정책함의 및 제언

Ⅰ. 평가개요

1. 평가목적과 배경

○ 'NGO지원사업'은 선진공여국이 전통적으로 수행해온 원조양식이며, 국제개발협력에 있어 정부의 ODA와는 다른 차별성 있는 역할을 하고 있음. 국제사회는 정부차원의 사업실시가 어려운 지역과 NGO가 보다 효율적으로 집행할 수 있는 사업을 위해 NGO의 사업참여를 확대하고 있음.

○ KOICA는 1995년부터 'NGO지원사업'을 실행하고 있으며, 개발협력에 대한 국제사회의 흐름과 한국정부의 ODA 증대에 따라 더욱 효과적인 NGO 사업의 개선이 요청되고 있음. 2010년 10월 국제개발협력위원회에서 의결한 〈ODA 선진화 방안〉에 따르면 KOICA도 2015년까지 NGO를 통한 ODA자금 지원이 현재의 약 10배인 900억원 수준으로 확대될 예정임.

○ 이에, 본 평가는 첫째, KOICA의 'NGO지원사업 전략'을 평가하여 '한국형 NGO지원사업전략' 수립에 기여하며 둘째, 효율적, 효과적인 'NGO지원사업 수행절차 개선안'을 제시하고 셋째, 몽골·탄자니아 현지 평가를 통한 'NGO지원사업의 현지실행 개선안' 제시를 목적으로 광범위한 문헌조사, 몽골, 탄자니아 현장방문 평가, 인터뷰와 설문실시 및 토론회 개최 등 다양한 평가 방법을 통해 종합적인 평가를 실시함.

2. 평가팀 구성

〈표 1〉 경희대학교 NGO대학원 NGO지원사업평가 연구팀 구성

역할	이름	소속
연구책임자	손혁상	경희대학교 NGO대학원 교수
공동연구원	정복철	경희대학교 교양학부 교수
	안성식	경희사이버대학교 교수
	한재광	ODA Watch 사무국장
	박보기	경희대학교 인류사회재건연구원 연구원
연구보조원	서진희	경희대학교 NGO대학원 석사과정
	이윤미	경희대학교 국제대학원 석사과정
	최승진	경희대학교 NGO대학원 석사과정
자문위원	권 율	대외경제정책연구원
	이해균	한국교육기술대학교
해외 컨설턴트	허남운	탄자니아
	Togsbayar Dashtseren	몽골

3. 평가방법

○ 평가범위를 NGO지원사업 전략, 수행절차, 현지사업수행으로 설정하고 이에 따른 평가기준 및 방법을 선정함.

○ 문헌조사를 통해 주요 선진공여국 NGO지원사업 조사·분석과 이에 기초하여 KOICA NGO지원사업의 개선 방향점을 도출하며, 국내조사로 국내NGO 설문조사를 통해 KOICA NGO지원사업의 정책과 사업수행절차에 관한 의견수렴 및 인식을 분석함. 현지조사로는 KOICA 현지사무소 관계자, 사업수행 NGO 책임자 및 관계자 인터뷰 및 설문조사로 NGO지원사업이 수행되는 현장에서의 개선점을 파악함.

○ 그 외, 전문가 인터뷰 및 타깃그룹별 인터뷰(FGI), 공개심포지움 등을 통해 평가의 질적 제고 및 정책대안 제시를 위한 의견수렴과 인식을 공유함.

4. 평가매트릭스

○ NGO지원사업 전략

〈표 2〉 NGO지원사업 전략 평가매트릭스

평가대상	평가기준	평가항목	평가방식	자료 및 정보소스
KOICA	적절성	사업목적	문헌조사 인터뷰 (KOICA 본부 관계자)	• OECD/DAC 주요 선진공여국의 NGO지원사업과의 비교분석 • ODA의 NGO지원사업에 대한 각종 연구서 • 한국ODA 발전관련 각종 정책 • OECD/DAC 통계분석 • KOICA 중기전략문서검토 • 2007~2009년 KOICA NGO지원사업 관련 문서 • KOICA의 NGO지원전략 및 관련 자료 • 사업지역 국가의 개발계획 조사 • 총리실, 외교부관계자 인터뷰
		사업전략		
		사업규모		
		사업지역		
		사업기준		
	효율성	사업방식		
		사업체계		
NGO	적절성	사업목적	문헌조사 인터뷰 (NGO 본부 관계자)	• 2007~2009년 NGO사업 관련 문서 및 자료 • 몽골 및 탄자니아 ODA 관련 문서 및 자료 • 몽골 및 탄자니아 NGO지원사업 관련 사업 문서 및 자료 • 몽골, 탄자니아 국가개발계획 및 관련 자료
		사업전략		
		사업지역		
		사업기준		
		정책수용성		
	효율성	사업방식		

○ NGO지원사업 수행절차

〈표 3〉 NGO지원사업 수행절차 평가매트릭스

평가대상	평가기준	평가항목	평가방식	자료 및 정보소스
KOICA	적절성	사업선정기준	문헌조사 인터뷰 (KOICA 본부 관계자)	• OECD/DAC 주요 선진공여국 NGO지원사업 제도 및 관련 자료 • KOICA NGO지원사업 관련 문서 및 자료
		예산		
		사업계획		
		사업평가		
	효율성	사업심사		• KOICA NGO지원사업 심사 관련 문서 및 자료 • KOICA 사업평가 관련 문서 및 자료 • KOICA 사업계획서 및 보고서
		사업평가		
		의사소통		
		수월성		
	효과성	사업평가		
		의사소통		
	영향력	평가반영		

NGO	적절성	사업계획	문헌조사 설문조사 (NGO 본부 관계자)	• 해외원조기관 관련 자료 • KOICA NGO지원사업 심사 관련 문서 및 자료 • NGO 본부 관계자 인터뷰
		예산		
	효율성	사업심사		• KOICA NGO지원사업 심사 관련 문서 및 자료 • KOICA NGO지원사업 평가 관련 문서 및 자료 • NGO 관련 문서 (사업계획서, 중간보고서, 결과보고서 등) • 해당 사업국 NGO 등록증 등 관련자료 • NGO 본부 관계자 인터뷰
		사업평가		
		사업주체적합성		
		수월성		
		의사소통		
	효과성	사업심사		
		사업평가		
		의사소통		
	영향력	평가반영	인터뷰 (NGO 본부 관계자)	• KOICA NGO지원사업 평가 관련 문서 및 자료

○ 현지평가

〈표4〉 현지평가 평가매트릭스

평가대상	평가기준	평가방식	평가범위	자료 및 정보소스
KOICA	적절성	문헌조사 인터뷰 (KOICA 현지사무소 관계자)	• 해당 국가의 발전전략 및 정책과의 부합성 • 원조효과성 제고를 위한 한국 내 원조조화성 • NGO지원사업의 현지수요 반영 정도 • 전략적 사업진행 정도 • 정책수용 정도 • 해당 국가의 NGO지원사업의 수용성	• 몽골 및 탄자니아 국가개계획 및 전략 관련 자료 • 몽골 및 탄자니아 국별지원전략(CAS) • KOICA 현지사무소 관련문서 및 자료 • 사업지역 내 선진 공여국 관계자 인터뷰 • 해당국가 정부 관계자 인터뷰
	효율성		현지사무소와의 협력관계, 의사소통 빈도, 질 등	• KOICA 현지사무소 관련문서 및 자료 • KOICA 본부관계자 인터뷰 • 해당국가 정부 관계자 인터뷰
	효과성		KOICA 현지사무소의 사업타당성 조사방식 및 내용	
	지속 가능성		사업수행 NGO의 지속가능성 역량 정도	
NGO	적절성	문헌조사 인터뷰 (NGO 현지사무소 관계자)	사업수행국가 정부와의 관계성, 정기적 협의, 모니터링, 평가과정	• NGO 사업문서 및 자료 • NGO 본부관계자 인터뷰
	효율성		• KOICA 현지사무소와의 협력관계, 의사소통 빈도와 질 • 내외부 사업 평가시스템 및 모니터링	
	효과성		사업전담체계 및 전문성	
	영향력		사업대상 그룹의 실제 사업수혜 및 역량강화	
	지속 가능성		• KOICA 지원의 기여 정도 • 사후관리체계 준비 정도 • 현지사회로의 사업위임정도 및 가능성	

지역사회	적절성	문헌조사 인터뷰 (사업지역 행정관계자, 지역지도자 및 주민)	NGO의 사업에 대한 현지사회의 적절성 판단	• 현지 지방정부 발전계획 및 관련 자료
	효율성		사업수행 국가 정부와의 관계성 및 참여 정도	
	효과성		지역사회 발전 및 자체역량 강화 기여 정도	
	영향력		• 양성평등 및 환경에 대한 영향력 • 사업수혜자 그룹의 역량강화	
	지속 가능성		현지 지역사회의 자력화 (empowerment)	

II. 선진공여국 NGO지원사업 현황

1. 국제사회 NGO지원사업

○ 국제 선진공여사회는 국제개발에 있어 개발NGO가 다자간, 양자간 원 조기구와는 차별성 및 전략적 강점을 보유하고 있다고 인정하며, ODA지원을 통해 개발NGO의 특성 및 강점을 활용하여 국제개발에 기여하는 방식을 활용해오고 있음.

○ 국제NGO 직접지원을 포함할 경우 〈표5〉에 나타나듯이 DAC회원국의 전체 순지출 양자간 ODA 대비 NGO지원 평균비율이 2005년 4.14%에서 2007년 9.36%, 2008년 11.14%로 급격히 높아지고 있는 추세임.

〈표 5〉 2005~2008 OECD/DAC 회원국의 ODA대비 NGO지원금 규모

(단위 : 백만달러)

년도	2005	2006	2007	2008
순지출 기준 양자간ODA 규모	96,606	100,509.9	90,769.5	114,147.6
순지출 기준 양자간 ODA중 NGO지원 규모	4,001.9	9,452.1	8,494.2	12,715.2
순지출 기준 양자간 ODA중 NGO지원 비율	4.14%	9.4%	9.36%	11.14%

※ 출처 : OECD의 공식 통계시스템인 CRS(Creditor Recording Sysytem, (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW)에서 2005년부터 2008년까지 NGO&Civil Society를 Channel로 지원하는 내용을 조건으로 설정하여 결과로 나온 내용이다. 그러나 이 내용에는 DAC회원 국가들이 자국NGO외에 국제NGO(예: International trust fund for demining and mine victims assistance, International Committee of the Red Cross)에 지원하는 경우도 포함하여 일반적으로 이야기 되는 자국NGO지원 비율보다 다소 높다.

○ 현재 NGO를 통한 ODA집행에 관한 국제사회의 주요 이슈는 크게 '원조효과성' 접근과 '개도국 시민사회지원' 및 'NGO들의 자체 효과성 논의'로 볼 수 있음.[1] 전자는 2000년대 이후 국제공여자 사회의 주요 이슈인 '원조효과성' 논의가 정부간 사업뿐만 아니라 개발NGO에게도 적용되어야 한다는 접근임. 후자는 근본적으로 개발NGO의 역할이 정부ODA의 효과적 집행 '수단'인지 혹은 '목적'으로서의 개도국 시민사회지원을 지향하는지에 대한 방향성과 관련된 접근임. 이와 관련하여 학계에서는 개발NGO들이 개발사업을 집행하는 효율적인 관리 수단에만 관심을 두고 있는 것을 비판하며, 근본적인 개발의 방향에 대한 문제제기와 대안발전방안 제시에 힘쓸 것을 제안함.[2]

2. 주요 선진공여국 비교·분석

○ 미국, 스웨덴, 스위스, 영국, 일본, 캐나다 및 호주 등 7개 선진원조 공여국의 NGO지원사업을 비교·분석하여 한국의 제도에 대한 시사점을 찾으면 다음과 같음.

○ 7개국의 NGO지원사업의 목적은 '개도국 빈곤감소', '개도국 시민사회 발전'을 두 축으로 하고 이에 각국의 상황에 맞는 내용을 추가하고 있음.

○ 7개국의 NGO지원사업 담당기관은 중앙정부 담당부처와 정부원조전담기관으로 이원화된 형태와 정부원조전담기관이 총괄해서 진행하는 경우로 나누어짐.

○ 7개국은 수원국 현지요구의 다양성과 NGO의 특성화에 따라 다양한 목적을 가진 NGO지원사업을 폭넓게 운영하고 있음.

○ 7개국은 거의 모든 국가가 사업비를 전액 지원하는 일괄지원방식(Block Grant)과 정부와 NGO가 공동으로 부담하는 공동자금협력방식(Matching Grant)을 혼용하여 활용함.

○ 2009년 OECD의 자료[3]를 보면 ODA 대비 NGO지원 비율과 규모는 본 연구의 조사 대상인 7

---

1) Giffen Janice., and Ruth Judge. 2010. "Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies" INTRAC

2) Bebbington, Anthony., J. Samuel Hickey and Diana C. Mitlin. 2008. "Can NGOs Make a Difference?. The Challenge of Development Alternative." In Can NGOs Make a Difference?. ed. Bebbington, Anthony., J. Samuel Hickey and Diana C. Mitlin. New York: Zed Books LTD, 5-34.

3) ODA 연구중 NGO를 지원하는 비율은 통일된 자료를 확보하기 매우 어렵다. 이는 각국이 OECD에 보고하는 통계와 연간보고서에 제출하는 통계 등에서 자국 NGO지원 외에 개도국NGO지원, 긴급구호자금, 개발인지자금 등을 엄밀히 구분하여 사용하지 않기 때문이다. 그래서 각국의 NGO지원 총계를 단순히 비교하기엔 어려움이 있다.

개국 중 스웨덴이 4%(190.1백만달러), 미국이 4%(1148백만달러)로 가장 큼. 그 뒤로 스위스가 3%(69.35백만달러), 영국이 2.5%(323.57백만달러)임. 일본 1.2%(122.76백만달러), 호주 1%(29.11백만달러), 캐나다는 1%(40.91백만달러)임. 한국은 0.9%(7.37백만달러)오 규모와 비율이 타국에 비해 낮은 수준임.

○ 7개국의 NGO지원사업 기간은 제한이 있는 경우와 없는 경우로 구분되며, 대체로 단년도보다는 다년도로 지원함.

○ 7개국의 NGO지원사업의 지원대상은 대상을 넓히기 위해 특별한 제한을 두지 않는 보편성의 특징과 일정기준 이상의 단체만 참여를 허용하는 자격제한성의 특징을 보임.

○ 7개국은 NGO지원사업을 위해 공통적으로 사업계획서, 단체소개서 및 재정계획서를 요청함. 공통서류 외에 국가별로 특별히 요청하는 서류들이 있음.

○ 7개국은 NGO지원사업을 통해 다양한 분야의 개발협력 사업을 지원함. 그 분야는 국제개발협력의 전통적인 지원분야인 인간기본욕구(Basic Human Needs : BHN) 및 긴급구호 외에도, 각 국가가 지향하는 대외외교정책 및 원조정책과 관련성이 깊음.

○ 7개국은 NGO지원사업 관련 전략문서 및 재정, 관리, 지원, 평가에 관한 독립된 정책문서들을 보유하고 있음.

○ 7개국의 NGO협력방식에는 정부원조기관과 개별NGO가 일대일로 사업을 협력하는 방식과 스웨덴의 Framework Organization과 같이 NGO협의체를 통해 사업에 참여하는 NGO를 선정, 지원, 평가하는 방식이 있음.

○ 7개국은 NGO지원사업에 대해 공통적으로 사업중간 및 결과보고서와 재정보고서 제출 후 검토를 통한 평가를 실시함. 이후 필요시 현장을 방문하여 평가함.

○ 7개국 중 일본과 스웨덴은 다양한 NGO 역량강화 프로젝트를 가지고 있음.

○ 7개국 중 다수는 개도국 현지 NGO에 대해 직접·간접적으로 재정을 지원하고 있음.

Ⅲ. 한국국제협력단 NGO지원사업 분석

1. 지원대상(개발NGO) 현황

○ 해원협 회원단체와 KOICA, '사회복지공동모금회', '삼성꿈장학재단'이 시행하는 국제개발협력 관련 지원사업에 응모하여 지원을 받고 있는 단체 중 해원협 회원이 아닌 단체들을 종합적으로 고려해 보면, 한국의 개발NGO 범주 안에 들어갈 수 있는 단체들은 최소한 약 100여개 이상으로 추정됨.

〈표 6〉 해원협의 회원 수

년도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
회원단체 수	31	33	35	36	40	44	48	58	62	63	74

※ 출처 : 해원협 사무국 자료

○ 2009년 현재 한국의 50개[4] 개발NGO의 해외사업예산은 172,266백만원 규모임. 그러나 조사대상 66개 단체의 75%인 50개 단체만을 대상으로 한 분석이므로 그 실제 규모는 더욱 클 것으로 판단됨.

〈표 7〉 2009년 한국 개발NGO의 해외사업규모

(단위 : 백만원)

내용	규모	계
현금	142,481(83%)	172,266
물자	29,785 (17%)	

○ 그러나 〈표8〉에서 볼 수 있듯이 50개의 개발NGO 중 해외사업비가 100억원 이상을 차지하는 4개의 단체가 그 수로는 전체의 8%에 불과하지만 해외사업비 규모로는 78%를 차지함. 즉, 상위 8%의 단체가 해외사업비의 80%를 집행하고 있음. 한국 해외개발NGO가 소수의 대규모 단체와 다수의 소규모 단체로 구성된 것을 알 수 있음.

4) 해원협 74개 단체 중 50개만 조사에 응했다.

〈표 8〉 해외사업비 규모에 따른 NGO단체 수

(단위 : 백만원)

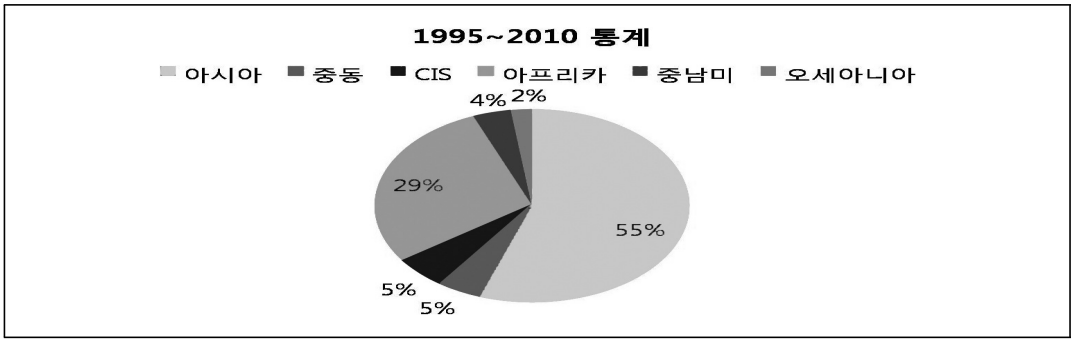
해외사업비	단체수	해외사업비 총계
100억원 이상	4(8%)	134,745(78.2%)
10억원 이상～100억원 미만	11(22%)	24,288(14.1%)
5억원 이상～10억원 미만	7(14%)	5,827(3.4%)
5억원 미만	28(56%)	7,406(4.3%)
총합계	50	172,266

○ 한국 개발NGO들의 사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 지역개발 분야의 사업(39.7%)임. 그 뒤를 이어 보건의료(7.2%), 교육(6.9%)순임.

2. 지원현황 분석[5)]

○ 1995년부터 2010년까지 지난 16년간의 지원액 평균을 분석해 보면 아시아가 55%, 아프리카 29%, 그리고 중동과 CIS지역이 5%이며, 중남미 4%, 오세아니아 2%임. 아시아와 아프리카가 전체 지원의 84%를 차지하고 있음.

〈그림 1〉 1995-2010 KOICA NGO지원사업 지역별 현황



○ KOICA의 NGO지원사업 예산규모[6)]는 1995년부터 2006년까지 점진적으로 확대되었음. NGO지원사업과 NGO봉사단, 개발인지제고, 긴급구호, 해원협지원등의 NGO지원을 전부 포함한다면, 2001년 10억을 넘어섰으며, 2003년에는 이라크, 아프카니스탄 지원확대의 결과로 70억을 초과하였음. 그 뒤 2005년부터는 꾸준히 증대하였음.

5) 이 장은 KOICA 민간협력팀의 내부 자료인 'NGO지원사업통계'를 기반으로 작성하였다.

6) 이 예산 규모는 본 연구의 대상이 'NGO지원사업' 이기에 NGO봉사단, 개발인지제고, 긴급구호, 해원협지원은 제외하고 순수 'NGO지원사업과 이를 위한 민간협력팀 행정비'만 반영하였다.

〈표 9〉 KOICA의 NGO지원사업 실적변화의 추이
(민간단체지원사업, 긴급구호비, NGO봉사단, 개발인지제고, 해원협지원, 관련 행정비부분 포함)

(단위 : 백만원)

	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
지원금액	489	539	619	328	426	618	1,018	1,734
지원국가 수	19	14	10	11	10	13	15	17
사업건 수	19	24	20	17	20	22	27	34

	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	계
지원금액	7,933	1,052	2,837	3,982	5,275	8,360	6,026	6,030[7]	47,266
지원국가 수	19	14	19	17	19	26	27	27	277
사업건 수	61	21	41	39	42	72	73	76	608

○ 1995년부터 2009년까지 지난 15년간 NGO지원사업 분야를 보면 〈표10〉과 같이 보건분야가 38.4%로 가장 많은 지원을 받았으며, 교육 36.7%, 지역개발 23.7%, 그리고 환경 1.2%임.

〈표 10〉 KOICA NGO지원사업 분야별 현황

(단위 : 백만원)

연도	지역개발 (농림수산)	교육	보건	환경	총 사업 수	총 지원액
1995~2009	116(23.7%)	180(36.7%)	188(38.4%)	6(1.2%)	490	33,397.3

※ 지역개발은 2005년부터 분야로 구분돼 사용되었으며, 그 전에는 농림 수산으로 구분되어져 지역개발이 이뤄져 왔다.
※ 환경은 2008년부터 구분되었으나, 2009년에는 〈보건 및 환경〉으로 구분되어져 있었다.

○ 1995년부터 2010년까지 NGO지원사업을 통해 가장 많은 NGO지원사업이 수행된 베트남이며 그 다음은 중국, 네팔, 몽골, 캄보디아, 필리핀, 케냐 순임.

3. 사업전략

○ KOICA가 현재 NGO지원사업의 목적으로 설정하고 있는 "정부간 국제협력사업을 보완"은 정부내 정책일관성, 국제사회의 동향, 실제 사업수행체계, 그리고 사업 참여자들의 인식을 고려해 보았을 때 수정보완이 필요하다고 판단됨. KOICA NGO지원사업의 새로운 목적은 '개도국 빈곤감소, 국제개발목표 달성' 등 보편적인 내용을 포함해야 함.

7) 2010년도는 NGOO지원사업비만 기재하였다. 이는 2010년 회계년도가 끝나지 않아 긴급구호비, NGO봉사단, 개발인지제고, 해원협지원, 관련행정비등을 민간협력팀에서 최종집계를 내지 않았다. 일부사업은 다른 부서에서 진행하기에 2011년에 최종 집계가 나온다.

○ 현재 KOICA의 NGO지원 자금의 규모는 대폭 증대 되어야 하며, 실제 이를 위한 정책이 실행 중에 있어 매우 긍정적임. 그러나 증대된 사업비를 효율적으로 집행하기 위해서는 NGO의 역량강화가 반드시 필요한 상황임.

○ 사업비 매칭비율에 있어 2011년 KOICA : NGO를 80 : 20까지 증대 한다는 계획에 대한 KOICA의 정책과 NGO관계자의 의견이 일치함. NGO들이 지원규모확대를 무비판적으로 받아들이기 보다는 스스로 자립하려는 노력이 필요하다고 판단됨. 역량이 검증된 NGO사업의 효과성 극대화를 위해서는 일괄지원방식 적용, 협의체(Framework Organization)제도, 특정분야, 특정지역에서의 사업을 NGO들에게 특별히 공모하는 '하향식(top-down)사업선정' 방식을 도입할 필요가 있음.

○ 현재 KOICA가 지원대상 지역에서 금지한 '여행제한 및 여행금지 국가와 지역'에서 도리어 안전문제가 해소된 내용을 증명한 NGO들을 지원함을 통해, 이들이 지역선정의 유효성을 바탕으로 현지밀착형 사업을 효과적으로 수행하여 궁극적으로 정부원조가 담당하지 못하는 부분을 '대체'할 수 있음을 고려해야 함.

○ KOICA가 2010년부터 도입한 다년도 사업은 예측가능성과 안정성 제고를 통해 효과성 제고에 기여할 것으로 보임. 추후 자금지원기한에 대해 NGO관계자들은 제약을 두지 않고 적절히 평가하여 지원하기를 가장 희망함.

○ 현재 KOICA가 NGO지원사업을 통해 지원하는 분야는 주로 BHN 분야로 KOICA의 목적에 맞음. 그러나 빈곤의 다면성이라는 측면에서 BHN 외에 인권, 지속가능한 발전, 민주주의 및 대안적인 개발방식 등의 접근도 고려하여 지원사업 분야에 점차 반영해야 한다고 판단됨.

4. 사업추진절차

○ NGO들은 KOICA의 NGO지원사업에 지원하는 사업의 발굴을 위해 현지자체 사무소를 통한 방식을 가장 많이 활용하고 있음. 그러나 NGO의 본부 및 현지 관계자들은 대체로 사업발굴과정에서 수원국 중앙정부나, 지방정부의 발전계획을 고려하지 않음.

○ KOICA 현지사무소는 NGO들의 사업발굴 과정에 실질적인 역할을 하지 못하는 것으로 판단됨. KOICA 현지사무소 관계자들은 역할의 필요성은 공감하나, 현실적인 어려움이 있음.

○ 많은 NGO들이 현재 진행되는 사업설명회를 통한 정보제공에 대해 대체로 만족하고 있음. 그러나 신규단체들에게는 이해 및 의사 표현의 어려움이 있음. 이에 신규단체만을 위한 사업설명회가 필요하다고 판단됨.

○ 현재 NGO본부에서 민간협력팀으로 사업계획서를 바로 제출하고 이후 민간협력팀에서 KOICA 현지사무소에 현지심사를 요청하는 과정에 개선이 필요할 것으로 판단됨.

○ 신규사업과 신생단체의 지원사업에 대해서는 사업기본계획서 작성시에 KOICA 현지사무소의 정보제공 등의 협조를 받는 과정이 필요함.

○ 현재 활용되는 사업기본계획서에는 양성평등, 환경을 고려하는 항목이 없음. 향후, NGO들을 대상으로 양성평등과 환경에 대한 교육과 인지제고를 실시하고, 이를 사업기본계획서 및 사후평가에 반영하여 실질적으로 NGO들의 사업에 반영할 필요가 있다 판단됨.

○ 현재 KOICA 현지사무소에서 시행하는 현지심사 방식이 원거리로 인한 실제 방문의 어려움, 사무실 공식적 역할의 부정확함, NGO에 대한 전문성 부족, 현지심사결과가 배점화되지 않음으로 인한 본 심사에의 실효성 문제 등 어려움이 있으므로 그 효과성에 대해 우려가 있음. 이에 제도적인 개선이 필요함.

○ 서류심사에서는 기본적인 사업내용을 점검하여 탈락을 최소화하고 면접심사로 이전시킴. 그러나 비록 탈락률이 저조하다 하더라도 서류심사의 명확한 기준이 필요하다고 판단됨.

○ 신규사업 면접심사 시 개별단체에 할당되는 면접시간이 비교적 충분한 것으로 판단됨. 면접심사 시 심사위원의 전문성에 대해 좀 더 고려를 하고 심사위원들이 사업내용을 충분히 검토하도록 할 필요가 있음.

○ 사업심사 결과의 구체적 내용을 개별단체에 통보하기보다는, 사업 설명회 때 전년도 사업탈락 사례들의 구체적 사유를 유형화하여 설명하는 방식으로 NGO들에게 정보를 줄 필요가 있음.

○ 다수의 NGO들이 사업평가결과를 통보받지 못한 것으로 조사됨. 매년 실시하는 사업종료평가에 대해 평가결과 및 평가계획서 등을 공유하지 못한다는 NGO들의 문제제기가 있음.

○ KOICA는 NGO사업에 맞는 평가법을 개발하여 NGO의 사업이 실제 개발에 어떻게 영향을 주

었는지에 대해 좀 더 종합적이고도 체계적인 평가를 추진할 필요가 있음.

○ 외부회계법인이 하는 정산제도에 대해 해원협 회원단체의 경우 비해원협 단체에 비해 상대적으로 불만족임.

○ 현지 사업소에 대한 NGO 본부의 체계적인 재정 관리가 필요하다고 판단됨.

○ 독립적인 외부평가단의 참여, NGO, KOICA, 현지정부 및 지역사회가 참여하는 평가결과반영회를 개최하여 책임성을 제고하고 정기적으로 NGO지원사업 전반에 대한 평가보고서 발간이 필요하다고 판단됨.

Ⅳ. NGO지원사업 현지평가 : 몽골·탄자니아

1. 현지평가 개요

○ 현지평가팀 구성 및 평가기간은 다음과 같음.

〈표 11〉 현지평가팀 구성 및 기간

지역	평가팀	평가기간
탄자니아	정복철, 한재광, 허남운(현지 컨설턴트)	2010. 8. 7. ~ 15.
몽골	한재광, 안성식, 박보기, 이윤미, Togsbayar Dashtseren(현지 컨설턴트)	2010. 8. 19. ~ 9. 4.

○ 평가대상은 2007~2009년도 NGO지원사업으로 탄자니아 6개 사업, 4개 단체 몽골 20개 사업, 11개 단체임[8].

〈표 12〉 탄자니아와 몽골 현지평가 대상 단체

탄자니아 대상 단체	몽골 대상 단체사업	
국제아동돕기연합	동서문화개발교류회	푸른아시아
굿네이버스인터내셔날	인구보건복지협회	열린의사회
인구보건복지협회	조계종사회복지재단	지구촌공생회
한국국제기아대책기구	지구촌나눔운동	하트하트재단
	한국사랑의집짓기운동연합회	한마음한몸운동본부
	한몽교류진흥협회	

8) 동서문화개발교류회는 일정상 방문 못하였다.

○ 또한 탄자니아 및 몽골 내 선진원조기관 및 관련 NGO를 조사함.

〈표 13〉 탄자니아와 몽골 내 선진원조기관 및 NGO

국가	선진원조기관	선진원조기관관련 NGO
탄자니아	SDC, DFID, 스웨덴 대사관	
몽골	JICA, USAID	• Development Solution(USAID 지원 경험기관) • Save the Children Japan

2. 현지평가 내용 종합분석

○ NGO 현황 및 특성에 있어 사업수행방식과 사업책임자의 형태는 사업의 지속성 및 안정적 운영에 매우 큰 영향을 미치며, 해당 사업을 수행하는 NGO의 전문역량 강화와도 연관성이 있음.

○ 탄자니아 및 몽골에서 사업을 수행하고 있는 NGO들의 사업수행방식은 50%는 국내NGO 지부 직접수행형과 현지NGO 협력수행형이 38%로 대부분 이 두 가지 방식으로 사업을 수행하고 있음을 알 수 있음. 사업책임자의 형태는 본부파견 전임자형과 협력현지 NGO의 전임자가 가장 많은 비율을 보이고 있음.

〈표 14〉 사업수행방식 및 사업책임자 형태

사업수행방식	현지NGO 협력위임형	현지NGO 협력수행형	지부직접 수행형	기타	계
비율	5(36%)	1(7%)	7(50%)	1(7%)	14
사업책임자 형태	본부파견 전임자 (전임형)	본부파견 전임자 (단기계약형)	협력현지 NGO 전임자	기타	
비율	5(36%)	2(14%)	6(43%)	1(7%)	14

○ 대체로 국내NGO의 지부에서 직접 사업을 수행하는 경우, 국내 NGO에서 파견한 전임인력인 경우 사업을 보다 안정적으로 운영하는 경향을 보임. 따라서 국내 NGO 본부에서 파견한 전임인력이 사업을 수행할 수 있도록 유도하는 것이 필요할 것으로 보임.

○ 그러나 현지NGO 협력 위임형의 경우에도 사업책임자가 장기간 사업을 담당하는 경우, 현지 NGO가 KOICA 외에 다른 기관으로부터의 지원경험이 많은 경우에는 사업의 안정성 및 지속성에서 성공적임.

○ 사업발굴 시 현지 국가의 발전계획이나 사업지역 정부의 발전계획 반영 여부의 경우 대부분의 사업 수행NGO들이 발전계획은 충분히 인식하고 있으나 실제 사업계획서 작성 시 충분히 고려하고 있지는 못함.

○ KOICA 현지사무소의 NGO지원사업 지원에도 현지국가의 국가발전계획이나 한국의 국별지원전략(CAS)이 반영되지 못하고 있으며, 현지사무소의 중장기 계획에 NGO지원사업의 내용이 포함되어 있지 않음.

○ 현지사업 수행 NGO들과 KOICA 현지사무소와의 공식적인 사업협의 수행에는 긍정과 부정이 각 50%씩, 사업 타당성 심사를 위한 방문조사에는 긍정과 부정이 각각 55%, 45%로 나타남.

○ 현지사업 수행 NGO들과 국내 NGO 본부와의 정기적 의사소통은 모든 NGO가 수행하고 있으며, 사업에 대한 내·외부평가 시스템 유무에 있어서는 각각 86%, 43%가 가지고 있음.

○ 회계시스템과 관련해 85% 정도는 NGO 본부에 정기적인 회계보고를 수행하고 있으나 현지 회계감사의 경우는 46%정도가 시행하지 못하고 있음. 회계전담직원의 경우 64% 정도가 근무하고 있는 것으로 나타남.

○ 현지 지역사회와의 정기적인 의사소통의 경우 62% 정도의 수행률을 보이고 있으나 실제 그 내용은 단순한 사업설명에 그치는 경우가 많음.

○ 양성평등과 환경에 대한 고려는 사업내용에 따라 적극적으로 이루어지기도 하고 사업특성 상 결과적으로 고려한 것과 같은 효과를 나타내는 경우도 있음.

○ 사업의 사후관리 및 지속가능성의 경우는 대부분 그 필요성을 인식하고 있으나 아직까지는 사업계획 시부터 체계적으로 출구전략을 마련하고 있지는 못함.

○ 탄자니아 및 몽골에서 나타난 5개국 선진원조기관의 특징은 자국 NGO지원사업뿐 아니라 현지 NGO 지원사업도 수행하고 있는 것임.

V. 정책함의 및 제언

○ 한국 국제개발협력의 시민사회협력사업 개선방향은 현재 한국이 선진공여국으로 진입하는 단계에서 한국개발NGO의 경험부족과 역량의 미성숙 및 인력부족 등의 현실을 고려해야 함. 한국은 효과적인 시민사회 개발협력프로그램 개발은 물론이고, KOICA의 전문성과 업무역량 강화 및 개발협력 관련 시민사회 역량강화라는 세 가지 과제를 동시에 가지고 있음. 따라서 서구의 사례를 선별적으로 도입하기보다는 우리의 현실에 부합하면서 위의 세 가지 과제를 점진적으로 추진하는 정책대안이 필요함. 본 장 아래에 제시된 정책함의 및 제언이 이러한 현실을 고려하여 향후 KOICA가 추진할 수 있는 시민사회협력 선진화 방안의 참고가 되기를 기대함.

1. 사업전략

○ 사업 명을 'NGO지원사업'에서 '시민사회협력사업(CSO Partnership Program)'으로 전환함. 기존 개발NGO의 중심적 역할과 더불어 다양한 시민사회 구성원이 참여할 수 있도록 사업 참여 대상을 확대함.

○ 사업목적을 '개도국 빈곤감소와 시민사회발전을 통한 경제사회발전'으로 설정함. 이는 국제사회의 보편적 지향인 '개도국의 빈곤감소'를 포함하고 아울러 현 '한국국제협력단법 1조'에서 밝힌 KOICA의 설립목적인 '경제사회발전 지원을 통해 국제협력의 증진에 기여'의 내용을 담고 있음.

○ 중장기적 발전 전략 수립 및 전략문서와 각종 정책문서 제작해야 함. 이후 전략문서가 상위 정책틀의 역할을 하면서 그 틀 안에서 구체적인 시민사회협력 관련 국별지원전략, 사업안내서, 정기평가보고서, 재정사용가이드라인 등 부가적인 정책문서들을 작성함.

○ NGO에 대한 ODA지원금 확대함. 2008년 NGO에 대한 ODA지원비율 1%를 점차 확대하여 2015년 5%달성할 것을 정책문서에 명기하며, 2011년부터 2015년까지의 연도별 규모증대 비율 명확화 및 사업별 증대 비율을 구체화 함. 또한 현재 추진 중인 NGO간접비용지원을 NGO의 독립성이 훼손되지 않는 규모와 방향에서 선진국 수준으로 점차 증대하여 NGO들에게 더욱 실질적인 도움을 줌.

○ NGO지원사업의 체계적 사업수행을 위한 편제를 개편함. 이를 위해 본부에 안정적인 인력운용체제 확립하고, 현지사무소에 NGO지원사업 전담자를 파견함. 이를 통해 NGO지원사업에 대한

전문성을 확보함. 본부 민간협력팀과 현지사무소간의 업무를 명확히 분담하여 효율적 업무체계 구축하고 KOICA 본부 내 여러 부서에 분산되어있는 관련 사업을 '시민사회협력사업'으로 민간협력팀에서 통합하여 관리함.

○ Nine Track 전략을 도입함. NGO지원의 성격, 기간, 규모, 참여대상을 종합적으로 고려한 지원 방식의 다양화를 통해 사업효과성을 제고함. 사업의 성격은 NGO 고유의 자체 특성과 비교우위를 기반으로 사업을 발굴하여 수행하는 '상향식(bottom-up)사업'과 정부의 ODA정책과의 전략적 연계를 통한 효과성제고를 목적으로 하는 '하향식(top-down)사업'으로 나누며, NGO들의 근본적인 역량을 강화하는 '역량강화(capacity-building)사업' 그리고 '긴급구호(relief)사업'으로 구분함.

〈표 15〉 시민사회협력사업, KCSPP (KOICA-Civil Society Partnership Program)

	성격	구분	이름
시민사회 협력사업, KCSPP (KOICA -Civil Society Partnership Program)	상향식 개발사업 (bottom-up)	트랙1	시민사회단체협력사업 - KCPP (KOICA-Civil Society Organization Partnership Program)
		트랙2	대안개발사업 - KAP (KOICA-Alternative Program)
		트랙3	개발인지제고사업 - KCDAP (KOICA-Civil Society Development Awareness Program)
		트랙4	민관협력사업 - KCPPP (KOICA-Civil Society Public-Private Partnership Program)
		트랙5	NGO봉사단사업-KCVP (KOICA-Civil Society Volunteer Service Program)
	하향식 개발사업 (top-down)	트랙6	ODA 연계사업 - OCPP (ODA-Civil Society Partnership Program) (빈곤퇴치기여금사업 포함)
		트랙7	개도국시민사회직접지원사업 - KLCP (KOICA-Direct Funding to Local Civil Society Organization Program)
	역량강화사업 (capacity-building)	트랙8	CSO역량강화사업 - KCCBP (KOICA-Civil Society Organization Capacity Building Program)
	긴급구호사업 (relief)	트랙9	긴급구호사업-KCRP (KOICA-Civil Society Relief Program)

○ 트랙1 - 시민사회단체협력사업(KCPP)은 참가단체를 역량(조직, 사업책임자), 역사, 전문성, 과거사업수행 경험 및 NGO의 성공적 사업수행을 종합적으로 판단할 수 있는 요소들을 종합적으로 고려하여 A, B, C, D그룹으로 구분하여 각 그룹에 맞는 규모와 내용의 사업 수행함.

○ 트랙2 - 대안개발사업(KAP)은 기존의 NGO지원사업의 사업분야 및 사업방식 외에 창의적, 혁신적 사업 제안 발굴을 주목적으로 함. 기존 사업에 참여하지 못했던 시민사회단체들이 자신들의 특성을 발휘하여 다양한 접근으로 개도국의 개발에 기여하는 사업임.

○ 트랙3 - 개발인지제고사업(KCDAP)은 기존의 개발인지제고 사업내용과 동일함.

○ 트랙4 - 민관협력사업(KCPPP)는 NGO의 현장사업수행 경험과 역량, 조직과 기업의 전문성, 기술 및 자금 그리고 KOICA의 자금과 행정력 및 공신력이 결합하여 효과성 있는 사업을 수행

○ 트랙5 - NGO봉사단사업(KCVP)는 기존의 KOICA-NGO봉사단 사업의 내용을 '시민사회협력사업(KCSPP)'내 타 사업들과 전략적으로 연계하여 추진

○ 트랙6 - ODA 연계사업(OCPP)은 사업대상국에 대한 한국의 CAS를 근거로 KOICA ODA사업과 연계된 형태로 시행. 혹은 특정한 연계가 없어도 NGO가 수행하는 것이 비교우위가 있다고 판단되는 사업을 진행

○ 트랙7 - 개도국시민사회 직접지원사업(KLCP)는 개도국의 시민사회 지원을 통해 '시민사회협력사업(KCSPP)'의 목적인 '개도국의 빈곤감소와 시민사회발전을 통한 경제사회발전에 기여' 중 '시민사회발전'에 직접적으로 기여하는 사업임.

○ 트랙8 - CSO역량강화사업(KCCBP)은 기존의 해원협지원사업에 해원협을 통한 CSO역량강화사업으로 개념을 통합하여 확대함. 개별적 프로그램이 아니라 체계화된 통합적인 교육 훈련 프로그램으로 발전시킴. 해원협을 중심으로 한 해원협+대학+전문연구기관의 협력 모델도 가능함.

○ 트랙9 - 긴급구호사업(KCRP)은 기존의 긴급구호 사업내용에 준하여 추진하며, 참여 NGO들이 전략적인 협력과 연대를 할 수 있도록 하며, 정부의 긴급구호 시스템과 연계하여 역할 분담하여 추진함.

○ 해원협을 통한 NGO지원(Framework Organization) 제도화함. 이를 통해 KOICA가 NGO들을 직접 일대일 방식으로 상대하는 현재의 사업수행방식에서 다원화된 NGO지원사업의 효율적 관리와 해원협 및 NGO들의 역량강화를 통한 사업효과성 증대에 기여 할 수 있음.

○ 해원협 중심의 NGO역량강화 시스템을 구축함. 현재 개발NGO협의체인 해원협을 통해 전반적

인 NGO역량강화 수행이 필요함. NGO들의 행정 및 사업발굴과 수행, 평가에 대한 역량강화를 위한 자금지원이 별도로 추진될 필요가 있음. 또한 NGO를 역량별 인증제 또는 그룹화를 도입하여 차등지원을 하는 것도 방법임. 또한, 소규모 및 신생 NGO들의 본부 내 조직 및 행정역량 강화와 개도국내의 사업발굴과 수행, 평가 관련 역량강화 지원을 위해 국내 본부를 지원하는 NGO본부전문상담역, 현지를 지원하는 NGO현지전문상담역 제도를 신설해 운영함. KOICA에서 재정지원을 하고 해원협의 역량강화 프로그램의 일부로 추진함. 이를 위해 NGO전문가 풀을 형성하여 운영 관리함.

○ 평가 및 모니터링 체계를 개선함. 자체 및 외부 평가 역량이 있는 단체의 경우 외부 전문가 평가 계획을 반드시 포함하도록 하고 예산에 반영할 수 있도록 지원함. 자체 및 외부 평가 역량이 미흡한 단체의 경우 2~3년 단위로 분야별 전문가에 의한 위탁평가제 시행함. 다년 사업의 경우 단계별 평가체제의 도입이 필요하고, 현재 시행하는 종료사업평가에 전문가가 참여하고 있으나, NGO현장 사업수행에 대한 경험이 있고 시민사회 관련 전문성이 확보된 전문가의 보다 많은 참여가 바람직해 보임. 또한, 매년(혹은 2~3년 1회) NGO지원사업의 종합평가를 실시하여 사업 효율성 및 효과성, 영향력을 평가하고 차년도 사업 및 KOICA 무상원조사업에 반영함. 기존의 정부간 사업중심의 평가체제 외 시민사회, NGO의 특성을 반영한 모니터링과 평가기준을 마련함.

○ 시민사회와 정례소통 채널을 확립함. KOICA와 시민사회가 정기적으로 대화의 시간을 가져 상호 이해와 협력을 도모. 정례대화 시간을 통해 '시민사회협력사업(KCSPP)'과 관련한 실질적인 정책협의 및 국제개발협력과 관련된 주요한 이슈에 대한 토론, 국제적인 이슈에 대한 의견 교환 등이 이루어지도록 함.

2. 사업추진절차

○ NGO의 현지 사업발굴과정에 KOICA 현지사무소가 더욱 적극적으로 지원케 함. 이를 통해 NGO는 현지 정보 및 기술적인 지원을 받아 더욱 높은 타당성을 가지고 사업의 실현가능성을 제고할 수 있음.

○ 신규단체를 배려하도록 사업설명회를 이원화함. 사업에 지속적으로 참여해온 단체들을 대상으로 할 경우에는 기존사업 수행에 대해 변화가 있는 부분과 해당년도의 우선정책방향 등에 대한 설명 위주로 진행함. 그리고 신규단체들을 대상으로 한 사업설명회에서는 NGO지원사업 관련 정책뿐만 아니라 구체적인 사업 수행의 절차와 사례들을 위주로 설명함.

○ 사업계획서를 KOICA 본부와 현지사무소에서 협력하여 공동 접수함. 이 방식을 통해 NGO는 KOICA 현지사무소의 협조에 의해 개도국 현지 상황을 충분히 반영한 후 사업기본계획서를 제출할 수 있으며, KOICA는 현지의 수요에 맞는 NGO의 사업을 효과적으로 발굴 지원할 수 있음.

○ 사업기본계획서에 양성평등과 환경적 고려 요소를 반영함. 이를 통해 참여 NGO단체들이 본사업의 기획단계에서 이를 적극적으로 고려하고 실제 반영하게 함. 또한 사업선정 기준 및 각종 평가기준에도 이를 반영함. 또한 장기적으로 인권조항도 포함할 필요가 있음.

○ 사전심사가 실제 영향력을 가지도록 개선함. KOICA 현지사무소에서 NGO로부터 사업기본계획서접수 후 서류심사 및 사업자 방문심사를 포함한 현지심사를 실시함. 현지심사 결과는 심사의견을 제출하는 것이 아니라 구체적인 배점을 하는 형식으로 진행함. 배점도 최종심사의 과정에서 적정 비중을 부여할 수 있도록 구성함.

○ 서류심사에 명확한 기준 및 현지사무소와 본부의 역할 분담이 필요함. KOICA 현지사무소는 현지 수요에의 적합성, 현지 사업운영 준비 상황, 전문성, 현지예산 사용계획의 적정성, 현지 사업추진 계획 등을 중심으로 검토하고, 민간협력팀에서는 NGO본부의 역량, 재정계획, 사업추진을 중심으로 서류 심사를 진행함.

○ 면접심사의 인원구성 및 기준설정 방식을 전환, 보강함. 심사진 구성에 있어 현지사무소 심사결과를 보다 실제적으로 반영하고 현장을 이해하는 민간위원 비율을 높임. 심사기준에 수원국의 국가발전계획과 지역발전계획 및 타 국가의 CAS 등을 통해 현지수요를 정확하게 파악했는지를 확인하는 부분을 보강함.

○ 사업계획 심의·승인이 지연 되지 않도록 하며 선정결과를 단체들에게 실질적으로 통보함. 탈락사유의 구체적인 내용은 개별적으로 통보하기 보다는 차년도 사업설명회 시 유형별로 내용을 소개하여 단체들이 참고하는 방식이 적절함.

○ 중간 및 종료평가의 결과를 NGO들과 공유하고 이를 반영케 함. 또한, NGO만을 대상으로 한 평가기준을 마련하고, 전문적이고, 독립적인 외부평가단이 참여하는 방식을 도입함.

○ NGO단체 및 개발협력사업을 이해하는 외부 회계정산 용역업체 선정 및 개도국 현지의 공신력 있는 회계법인 참여방안을 적극 도입함.

3. 현지사업수행체계

○ KOICA 현지사무소 중심의 사업수행체제를 구축함. KOICA 본부 민간협력팀과 현지사무소의 명확한 업무분담 및 제도적·조직적 정비와 지원체계 구축이 필요함. 이를 위해 현지사무소 내 KOICA-NGO Desk 제도를 도입하여 담당관을 선정해 '시민사회협력사업(KCSPP)'를 담당케 함.

〈표 16〉 KOICA-NGO Desk 담당관의 주 역할

• NGO 활동 활성화를 위한 환경조성 지원	• 사업효과성 제고를 위한 제도적 지원
• NGO 역량강화 지원	• NGO 자체협의회 구성 지원
• 현재 시행 중인 NGO 간담회의 확대발전	

○ KOICA ODA사업 관련하여 활동 중인 전문인력 중 '시민사회협력사업(KCSPP)' 참여 NGO들의 사업과 연관성이 있는 사항에 대해 이와 연계하여 교육, 훈련 및 기술지도를 할 수 있도록 기회를 제공함.

○ KOICA의 '시민사회협력사업(KCSPP)'에 참여하는 NGO 외에 기타 활동하는 NGO들에 대한 정보제공, 교육훈련 기회 참여를 제공함. 또한 다른 NGO지원사업을 지원하는 기관 및 재단과 협력하여 평가업무를 대행토록 함.

참고 문헌

김채형. 1992.「OECD회원국의 NGO활동 : 개발원조를 중심으로」, 한국국제협력단 연구자료. 92-13-63.

주성수. 2005. “NGO, NPO, CSO 개념 : 국제적 통용과 국내적 적용”,『한국 비영리연구』. 제4권 제1호. p. 7.

송진호. 2010.「개발 책임성 강화를 위한 파트너십 도구로서의 NGO지원사업 정책 제언」. NGO지원사업 개선방안 토론회자료집. 경희대학교NGO대학원 NGO평가연구팀

이명신. 2010.「KOICA NGO지원사업 문제점 및 개선방안」. NGO지원사업 개선방안 토론회자료집. 경희대학교NGO대학원 NGO평가연구팀

이태주. 2010.「한국 개발NGO 및 NGO 지원사업의 문제점과 개선 방안」. NGO지원사업 개선방안 토론회자료집. 경희대학교NGO대학원 NGO평가연구팀

송진호. 2010.「개발 책임성 강화를 위한 파트너십 도구로서의 NGO지원사업 정책 제언」. NGO지원사업 개선방안 토론회자료집. 경희대학교NGO대학원 NGO평가연구팀

신재은, 전지은. 2010.「2009년도 한국개발NGO의 현황」. 한국국제개발협력 NGO편람

외교통상부. 2008.「몽골국별지원전략」. 외교통상부

외교통상부. 2008.「탄자니아국별지원전략」. 외교통상부

최은정. 2010.「KOICA-NGO지원사업 개선방안에 대한 제언- 현지 파트너십 형태에 대한 고려를 중심으로」. NGO지원사업 개선방안 토론회자료집. 경희대학교NGO대학원 NGO평가연구팀

한재광. 2010. “국제 개발NGO 발전의 흐름과 한국 개발NGO에의 시사점” 제 3회 국제개발협력학회 정기 학술대회 자료집』. 국제개발협력학회

한재광. 2010.「KOICA-NGO지원사업 개선방안 (안)」. NGO지원사업 개선방안 토론회자료집. 경희대학교NGO대학원 NGO평가연구팀

한국국제협력단. 2004.「협력단 개발NGOI 지원사업 종합평가 보고서」. 한국국제협력단 업무자료

한국국제협력단. 2005.「OECD/DAC 회원국 NGO 지원현황」. 한국국제협력단 업무자료

한국국제협력단. 2006.「국별 NGO등록 및 활동정보」. 한국국제협력단 업무자료

한국국제협력단. 2007.「2007년도 민간단체지원사업 몽골 지원NGO사업 결과보고서 모음」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2007.「2007년도 민간단체지원사업 탄자니아 지원NGO사업 결과보고서 모음」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2008.「2007년도 민간단체지원사업 종료평가결과보고서」. 한국국제협력단 업무자료

한국국제협력단. 2008.「2008년도 민간단체지원사업 몽골 지원NGO사업 결과보고서 모음」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2008.「2008년도 민간단체지원사업 탄자니아 지원NGO사업 결과보고서 모음」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2009.「2009년도 민간단체지원사업 몽골 지원NGO사업 결과보고서 모음」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2009.「2009년도 민간단체지원사업 탄자니아 지원NGO사업 결과보고서 모음」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2010.「선진공여국 NGO지원사업」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2010.「민관 개발협력 강화방안」. 민간협력팀내부자료

한국국제협력단. 2010.「NGO지원사업안내서」. 한국국제협력단업무자료

한국국제협력단. 2010.「KOICA민간단체지원사업 중기지원계획(안)(2011~2013)」한국국제협력단내부자료

한국국제협력단. 2010.「2010년 민간단체지원사업안내서」. 한국국제협력단 업무자료

Bebbington, Anthony., J. Samuel Hickey and Diana C. Mitlin. 2008. “Can NGOs Make a Difference?, The Challenge of Development Alternative.” In Can NGOs Make a Difference?, ed. Bebbington, Anthony.,

BRIAN TOMLINSON. 2006. DETERMINANTS OF CIVIL SOCIETY AID EFFECTIVENESS : A CCIC DISCUSSION PAPER. p.2~3

Edwards M., and Hulme, D. 1995. Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World. London: Earthscan.

Giffen Janice., and Ruth Judge. 2010. “Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies” INTRAC

Lewis. David. 1998 “Development NGOs and the Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South.” Social Policy&ADMINISTRATION. Vol 32, No.5,(December) : 502-509.

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

Nijs Leen., and Robrecht Renard. 2009. “Reforming government funding of development NGOs, A comparative analysis of eight European donors.” Unversity of Antwerp working paper.

Toma, Costanza de. 2009. “Outreach Toolkit' Open Forum for CSO Development Effectiveness.” Presented at the Open Forum Asia Pacific Consultation meeting, Bangkok.

CIDA. NGO Project Facility ENVIRONMENTAL GUIDELINES FOR CIDA-FUNDED NGO PROJECTS

DFID. 2006. Civil Society and Development “How DFID works in partnership with to deliver the Millenium Development Goals”. Department For International Development

DFID. 2006. 2006 Audit report on DFID support for CSOs, 2005 Civil Society and Development. Department For International Development

JICA. 2008. Analysis of Experience in NGO-JICA Collaboration Programs With Focus on Grassroots-Type Projects, Japan International Cooperation Agency (JICA), Institute for International Cooperation (IFIC)

Ministry of Foreign Affairs and Japanese. 2007. INTERNATIONAL COOPERATION AND NGOs : Partnership between the Ministry of Foreign Affairs and Japanese NGOs

Ministry of Foreign Affairs, Sweden. 2006. Regional strategy for development cooperation with Tanzania 2006-2010. Ministry of Foreign Affairs, Sweden.

Ministry of Foreign Affairs, Sweden. 2009. Pluralism Policy for support to Civil Society in developing Countries within Swedish Development Cooperation. Ministry of Foreign Affairs, Sweden.

OECD. 2001. Guideline on Poverty Reduction. Paris : OECD

SDC. 2006. Swiss Cooperation Strategy for Tanzania 2007-2010. Swiss Agency for Development and Cooperation

SDC. 2009. Annual Report 2009. Swiss Agency for Development and Cooperation

UK, National Audit Office. 2006. DFID : Working with Non-Governmental and other Civil Society Organizations to promote development

USAID. 2003. ADS Chapter 303 Grants and Cooperative Agreements to Non-Governmental Organizations

http://www.acdi-cida.gc.ca 2009-2010report

http://www.ausaid.gov.au/ngos/default.cfm

http://www.ausaid.gov.au/ngos/pdfs/ancp_guidelines.pdf

http://www.dfid.gov.uk/funding/civilsocietycfinfo.asp.

http://www.euroresources.org/

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_summary.pdf

http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBE R-FINAL-16h00.pdf

http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/new.htm

http://www.oecd/dac.org

페루 6개 보건의료사업 사후종합평가[1)]

연세대학교 간호대학 평가팀[2)]

목차

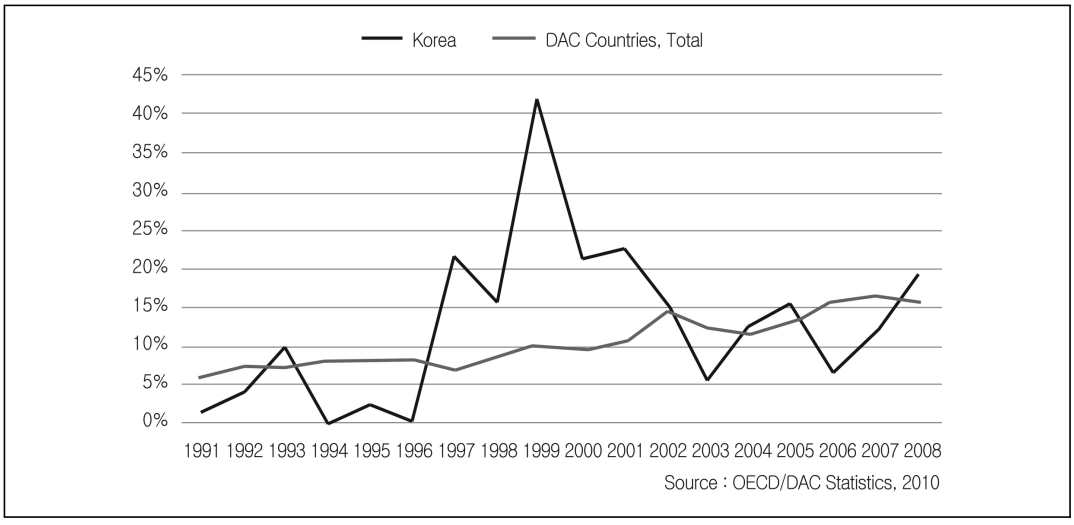
Ⅰ. 연구배경
Ⅱ. 연구팀 구성
Ⅲ. 연구 목적
Ⅳ. 연구방법
Ⅴ. 연구결과
Ⅵ. 결론 및 제언

Ⅰ. 연구배경

우리나라의 ODA 규모는 2010년 GNI 대비 0.12%를 차지하였고, 이는 2013년까지 0.7%로 높인다는 선진 원조공여국들의 목표에 크게 못 미치는 수치이다. 그럼에도 불구하고, 보건의료분야는 한국국제협력단(KOICA)의 중점 지원분야이며, 2008년에는 보건의료분야에 19.2%의 예산이 집중되었다(그림 1). 그 중 6.7%가 페루에 지원되었는데, 페루는 1998년부터 우리나라의 대중남미 ODA 1순위를 유지하고 있으며, 페루 전체 지원규모에서도 보건의료분야는 61.5%를 차지하고 있어 보건의료사업이 매우 중요한 역할을 차지하고 있는 실정이다.

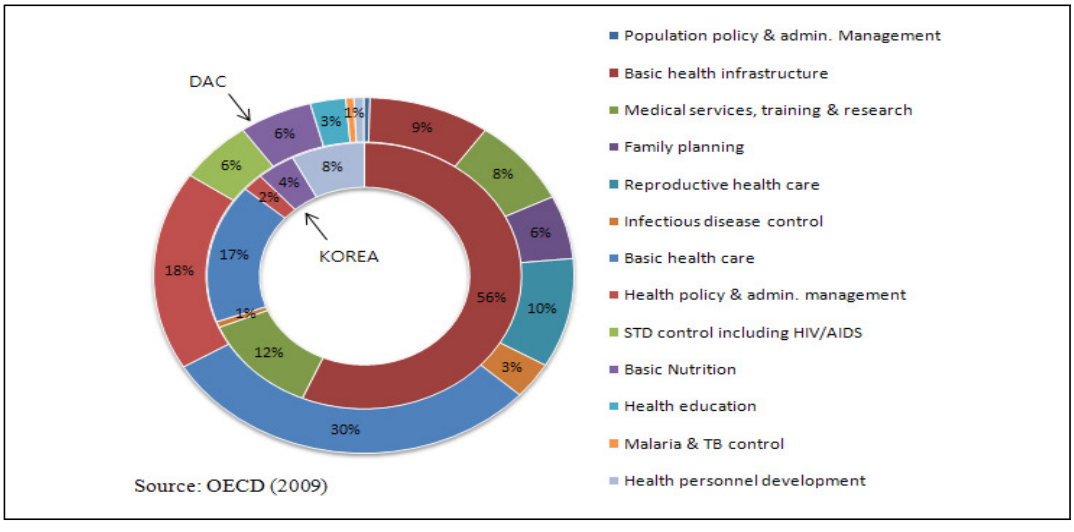
1) 본 연구는 종단적 사업을 일정 시점에서 횡단적으로 수집 가능한 제한된 자료를 바탕으로 분석된 평가결과임을 밝혀둔다.
2) 본 평가는 연세대학교 산학협력단에 외부평가로 위탁, 수행되었으며, 평가책임자인 연세대학교 간호대학 이태화교수 외 3명의 연구원이 참여하였음을 밝힙니다. 동 평가보고서의 전문은 국제협력단 홈페이지에서 찾아보실 수 있습니다.

〈그림 1〉 ODA 중 보건의료분야 지원 비중



OECD/DAC 회원국들의 대페루 보건의료분야 ODA지원 현황을 살펴보면, 일차보건의료 및 기초 보건의료 프로그램에 대한 지원이 30%로 가장 큰 비중을 차지하며, 보건정책관리에 대한 지원이 18%, 생식보건에 대한 지원이 10%로 집중 지원되고 있다. 반면, 우리나라는 기초보건의료부문 인프라에 대한 지원이 57%로 절반 이상을 차지하고 있다(그림 2).

〈그림 2〉 2006-2008 OECD/DAC회원국 대비 우리나라의 대페루 보건의료분야 ODA지원 현황



2009년 OECD/DAC 가입을 계기로 원조규모 증가의 필요성에 대한 목소리는 지속적으로 커지고 있으며, 적은 예산을 효율적이고, 효과적으로 집행하고 있는지에 대한 정보 공유의 요구도는 더욱 증가하고 있다. 이에 중남미 최대 수원국가인 페루에 대한 ODA사업 평가는 현 시점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 특히, 기초보건의료부문 인프라에 대한 지원을 집중한 KOICA 최초의 보건의료사업을 비롯한 6개 보건의료사업에 대한 종합적인 사후 평가는 과거 우리나라 ODA 보건의료사업에 대한 효과를 평가하고, 현재 진행 중인 타 보건의료사업의 개선방안을 도출하고, 선진화된 전략을 개발하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

II. 연구팀 구성

역할	성명	소속
사업책임자/ 보건의료	이태화	연세대학교 간호대학 교수
공동연구원 보건의료	이현경	연세대학교 간호대학 교수
공동연구원 보건의료	김재희	연세대학교 간호정책연구소 연구원
공동연구원 보건의료, ODA	신혜정	연세대학교 간호정책연구소 선임연구원
공동연구원 남미(페루), ODA 평가	김영미	Jhpiego Senior Monitoring & Evaluation Advisor
공동연구원 페루, 보건의료	유병욱	순천향대학교병원 가정의학과 전문의
현지 Consultant 보건의료	Julio Castro Gomez	전 페루병원협회장
현지 연구원	Claudia del Pozo	-

III. 연구 목적

본 연구는 1992년 이후 KOICA에서 실시된 페루 6개 보건의료사업에 대한 사후 종합평가로, 6개 사업의 효과를 지원의 적합성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등 OECD/DAC 평가 5대 기준에 입각하여 분석하기 위함이다.

또한, 종합적인 사후평가를 통해 이미 종료된 사업들의 효과성 제고를 위한 개선방안을 도출하고,

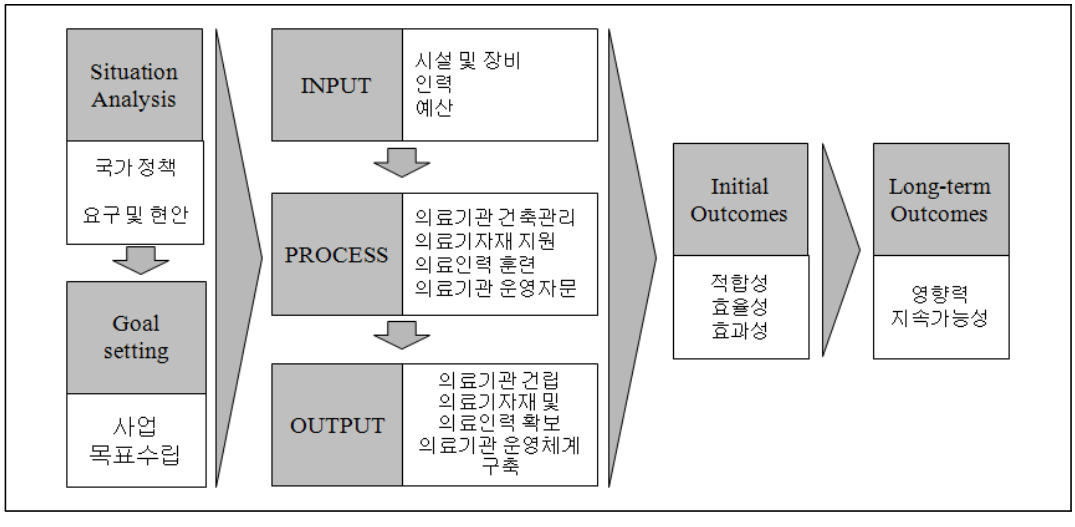
도출된 교훈을 향후 유사사업 및 KOICA의 보건의료분야 정책에 반영함으로서 실질적인 대안을 제시하고자 한다. 더 나아가, 본 평가 결과는 우리나라가 ODA 전략을 수립하는데 기초자료로 활용되어 페루 국별 원조전략 수립 및 프로그램 개발에 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로, 체계적이고 과학적인 평가를 통하여 OECD/DAC 회원국인 우리나라 정부가 추진하는 KOICA 사업에 대한 대국민 인지도 향상 및 평가정보공유를 통한 투명성 확보 등에 기여하고자 한다.

Ⅳ. 연구방법

본 연구는 비용 및 시간 등 여러 제한점을 극복하면서 자료와 분석결과의 신뢰성 및 타당성을 확보하고자 방법론적 삼각측량법을 활용하여 다각적으로 재검토하였다. 그리고 사업이 종료된 지 1~17년이 지난 후 실시되는 사후평가이므로, 5개 OECD/DAC 평가 기준 중 영향력과 지속가능성에 대해 집중적인 평가를 실시하였다. 5개 OECD/DAC 평가 기준을 투입-과정-결과 모형에 적용하며, 최근 들어 강조되고 있는 시설접근을 주로 하되, 인구집단 접근을 포함한 포괄적 접근을 시도하였으며, 본 사후평가의 목적에 입각하여 개발된 평가의 개념적 틀은 다음 (그림 3)과 같다.

〈그림 3〉 평가의 개념적 틀



5개 평가기준 개념을 페루의 6개 보건의료사업에 적용하여 사업수행환경 및 시스템 측면(micro-level), 사업목적 및 전략적 측면(meso-level), 정책 및 제도적 측면(macro-level)에서 사업효과를 측정하기위한 평가를 설계하고, 도구를 개발하였다. OECD/DAC Evaluating Development co-operation : summary of key norms and standards(2010) 및 개발협력 사업평가 가이드라인(한국국제협력단, 2008a)에서 제시하고 있는 개발협력사업 평가지표 및 Health Facility Assessment Technical Working Group(2007)이 보건시설의 국가 간 평가 목적으로 제시한 핵심 보건지표를 기반으로 하여 개발된 각 영역별 평가지표는 〈부록 1〉과 같다.

본 연구의 평가 대상인 KOICA 6개 보건의료사업에 대하여 각 영역별 평가지표에 해당하는 자료 수집은 2010.6월부터 8월간 문헌고찰 및 국내외 면담과 현지조사를 통하여 이루어졌다(부록 2, 3). 6개 사업에 대한 KOICA의 주요 문서 및 페루의 보건의료정책 관련 문서 등을 통하여 적합성 및 효율성에 대한 정책 및 제도적 측면과 목표 및 전략적 측면에서의 평가를 실시하고, 페루 보건의료시스템, 보건의료법규 및 관련 여타 현지 규정 등에 대하여 파악하였다. 그리고 타 원조기관 및 국제기구들의 페루 지원 사업 자료 및 페루 보건관련 통계지표 조사를 통하여 페루의 보건의료 현황 및 문화적 특수성 등을 파악하였다.

그리고 KOICA에서 건립한 6개 의료기관 평가를 위하여 개발도상국의 유사사업 평가에 국제적으로 사용된 기존의 도구를 페루 현지에 적합하게 수정 보완하여 의료기관 평가 설문지를 개발하였으며, 시설체크리스트, 고객설문지, 의료인력 설문지로 구성되었다. KOICA 6개 사업에 대한 전반적인 평가를 위하여 사업관계자를 대상으로 면담하여 얻을 수 있는 정보에 대한 반구조화된 인터뷰 질문지 개발하고, 주민 초점집단면접을 위하여 지역사회 보건의료서비스 요구도와 제공되는 서비스와의 연관성, 서비스 이용의 장애요인, 추가 요구도 등에 대한 질문을 포함한 질문 가이드라인을 개발하였다. 6개 사업의 전반적인 추진현황 및 6개 보건의료센터 지원 사업과 함께 추진된 연수생 초청 및 전문가파견 사업 등에 대한 평가를 위하여 KOICA 관계자, 페루 관계자, 각 보건의료센터에 파견된 협력의사 및 봉사단원들을 대상으로 반구조화된 인터뷰 질문지를 이용한 심층면담을 실시하였으며, 지역사회 요구도와의 적합성 및 영향력 평가를 위하여 지역주민 대상 초점집단면접을 실시하였다. 또한 지역적 현황파악을 위하여 페루 공공기관 자료를 분석하고, 현지조사를 통하여 각 의료기관 시설체크리스트 점검, 내원환자 대상 고객설문조사, 의료기관 운영관리 및 서비스의 질 평가를 위한 의료인력 대상 설문조사를 실시하였다. 특히, 현지조사에서는 페루 보건의료체계를 잘 파악하고 있으며, 수원 경험이 있는 현지 보건의료전문가를 적극 활용하였으며, 수원국의 보건의료관계자가 현지 자료수집 및 평가집담회에 함께 참여하여 현지 평가가 진행되었다.

V. 연구결과[3)]

6개 보건의료사업으로 건립된 각 의료기관의 일반적 현황은 다음 〈표 1〉과 같다. 2000년도 이전에 지원된 의료기관의 경우, 대부분 의료기관 수준이 설립당시에 비해서 향상되어 해당 지역 안에서 질 높은 일차보건의료서비스를 제공하고 있다. 대부분 지역보건국에서 관리하고 있으나, 3차 및 4차 사업의 의료기관은 CLAS(Asociaci n Comit Local de Administraci n de Salud -Local Community of Health Administration-)라는 페루 특유의 주민 자치적 의료기관 운영제도를 택하고 있었으며, 2차 및 4차 사업의 의료기관을 제외하고 의료급여환자(Seguro Integral de Salud-Integrated Health System [SIS]) 비율이 높은 것으로 보아 빈민층에게 의료서비스 혜택이 주어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 6개 지원 사업별 의료기관의 일반적 현황

		1차	2차	3차	4차	5차	6차
의료기관 수준	설립 당시	I-3	I-2	I-3	I-3	II-1	I-4
	현재	I-3	I-3	I-4	I-4	II-1	I-4
운영주최		DIRESA	DIRESA	DIRESA/ CLAS	DIRESA/ CLAS	DIRESA	DIRESA
진료권역내 인구수(2009)		70,788명	24,175명	38,039명	14,986명	233,146명	13,589명
연간 진료건수(2009)		28,486건	20,766건	82,976건	50,141건	105,167건	37,144건
SIS(의료급여) 환자 비율		90%	19.3%	60%	40%	80%	90%
운영시간		12시간	12시간	24시간	24시간	24시간	24시간
입원병상		없음	없음	있음	있음	있음	있음
직원 수		46	54	105	34	393	78
의사		5	6	8	7	40	12
간호사		1	4	7	8	39	8
조산사		4	3	8	7	20	8

3) 종합적 사후평가 등급부여기준은 다음과 같다.

구분	배점 기준	등급 부여 기준
매우 충족	O	다면적 평가결과, 평가 항목에 해당하는 자료수집 내용이 평가질문에 대해 80% 이상 긍정적으로 부합한다고 판단되어, 추가 자료수집으로 보완 필요사항이 극히 미미하나, 사업효과 제고를 위해 약간의 개선 여지가 있는 경우
양호	△	다면적 평가결과, 평가 항목 중 평가질문 상의 요구사항을 50% 이상 - 80% 미만 충족하고, 평가결과 내용이 양호하여 동 평가항목에 대하여 일부분 부합하였으나, 사업효과 제고를 위해 일부 향후 개선이 필요한 경우
부족	×	다면적 평가결과, 평가항목 중 평가질문상의 요구사항을 50% 미만으로 충족시키고, 평가결과 상내용의 타당성 및 충실도가 다소 불충분한 경우와 사업효과 제고를 위해 많은 경우 향후 개선이 필요한 경우

기술 인력	5	23	2	4	106	17
약사	1	1	7	–	4	1
임상병리사	1	1	3	2	7	6
기타 직원	29	16	70	3	177	26
컴퓨터 환자 관리 시스템	실시	–	실시	구축 중	실시	시범 운영 중
주요 건강문제	– 아동 : 호흡기 질환, 구강질환, 설사 – 성인 : 심근경색, 고혈압, 폐렴	급성호흡기질환, 치아우식증, 만성하기도감염, 위장관염, 척추질환	급성호흡기감염, 급성설사, 말라리아, 기생충 감염, 빈혈 및 영양실조, 피부병, 성병 및 에이즈, 미성년 임신	– 모성건강 산전관리, 청소년 임신, 분만, – 영유아 : 폐렴 , 설사 기생충, 영양실조	모성건강 소아 위장관염, 뎅기, 아동, 노인건강문제, 청소년 성병, 개인위생	호흡기 질환 (폐렴), 영유아 및 노인의 영양실조, 빈혈, 기생충, 장내감염, 여름철 탈수, 결핵

본 연구결과, 6개 사업은 빈곤층과 여성 집단을 중심으로 한 의료서비스 확충, 한국의 전문 인력을 통한 기술 이전을 목적으로 하고 있어, 수원국 인적자원 개발 및 양국 간 우호 협력 파트너십 구축 측면에서 우리나라의 ODA 정책에 적합한 것으로 평가되나, 페루가 최빈국이 아닌 점은 최빈국의 수요를 고려한 ODA 정책과는 다소 거리가 있는 것으로 평가되었다. 또한, 페루 보건정책 중 사회전체 보건책임, 지방 우선, 인적자원 재개발, 사회적 재산으로서의 의약품 및 보건위생시설 확충, 기술협력체계 구축이라는 페루 보건의료정책과 긴밀한 연관성을 가지고 추진된 것으로 평가되었다.

1-4차 사업은 MDGs 수립이전에 진행된 사업이므로 사업당시 MDGs를 목적으로 한 사업계획이 수립되었다고 볼 수는 없으나, 사업목적과 내용은 MDGs 4(아동사망률 감소), 5(모성보건 향상), 6(에이즈, 말라리아 및 기타 질병 퇴치)과 연관되었다고 볼 수 있다. 2000년도 이후 지원한 5, 6차 사업 역시, 건물 증축 또는 신축, 초음파를 포함한 산부인과 및 소아과 의료기기 등의 지원으로 모자보건서비스 확대와 서비스 질 향상을 가져와 MDGs 4, 5 달성에 기여한 사업으로 평가된다. 또한, 의료기반 시설 확충으로 결핵, 뎅기, 인플루엔자와 같은 전염성질환 예방 및 관리 활성화가 가능해졌으며, 이러한 부분은 MDG 6 달성과도 연관된 것으로 볼 수 있다. 2010년 페루에 설치된 공공 보건소는 인구 10만 명당 4.3개소로 사업지역별 의료기관현황을 살펴보면, 모든 사업지역에서 인구 10만 명당 보건소 수는 전국 평균 대비 적은 실정이다(표 2). 사업당시 의료기관 현황에 대한 자료를 얻지 못하여, 그 당시의 적합성을 판단하는 데는 제한적이나, 평가 시점에서의 의료기관 현황을 고려할 때, 상대적으로 의료시설이 부족한 지역을 선정하여 사업을 추진하였음을 알 수 있다. 또한 모든 사업이 해당 지역 수혜대상자들의 인구학적 특성과 건강문제 요구의 우선순위에 적합하게 지원된 것으로 평가되었다. 기자재 투입 부분에서 제기된 문제점으로는 기자재 모델 선정시 KOICA↔페루 및 병원장↔실 사용자 간의 의사소통 부족, 한국 구매 원칙, 사후 A/S

부족 등이 지적되었다. 또한 지역사회 주민대상 보건교육은 페루의 1차 의료기관의 주요 기능 중 하나임에도 불구하고 이를 위한 인프라 지원을 사업계획 당시 고려하지 못한 것으로 파악되었다.

〈표 4〉 사업대상지역별 의료기관 현황(2010)

사업 차수	District	의료기관		병원		보건소		보건지소		민간병원	
		수	10만명당 수	수	10만명당 수	수	10만명당 수	수	10만명당 수	수	10만명당 수
전국		7,478	25.7	130	0.4	1,256	4.3	6,081	20.9	11	0.0
1	Bellavista	3	3.8	1	1.3	1	1.3	0	0.0	1	1.3
2	Comas	23	4.5	0	0.0	18	3.5	5	1.0	0	0.0
3	San Juan	17	15.4	0	0.0	4	3.6	13	11.7	0	0.0
4	Amarilis	6	7.7	0	0.0	2	2.6	4	5.1	0	0.0
5	Piura	15	5.5	1	0.4	9	3.3	5	1.8	0	0.0
6	Ventanilla	15	5.1	1	0.3	12	4.1	2	0.7	0	0.0

Source : MINSA(2010)

한편, 대부분 중남미 국가에서 문제점으로 지적되는 미성년 임신 문제가 각 사업대상지역에서도 특징적이었으나, 이러한 문제점을 해결하기 위해 보건소 프로그램을 지원하는 노력은 없었던 것으로 보인다. 특히 3차 사업의 경우, 사업대상지가 아마존 지역으로 밀림 석유채취과정에서 강물오염으로 인한 건강문제가 심각하였으나 이에 대한 고려가 미흡했던 것으로 평가되었다. 그 밖에 대부분의 사업에서 일부 고가 첨단의료기기가 지원되어 일차의료수준의 의료서비스를 제공하는 보건소의 기능에 적합하지 않았으며, 의료기기를 다루는 인력들의 기술수준에 부적합했던 것으로 나타났다. 그리고 사후관리 및 지속가능성 측면을 고려할 때, 의료기기를 현지에서 조달할 수 있는 방안을 고려해보지 않고 우리나라에서 지원한 것은 향후 조정될 필요성이 있어 보인다.

〈표 5〉 적합성

	정책 및 제도		목표 및 전략			사업수행환경 및 시스템		
	우리나라 ODA 정책과의 적합성	페루 보건의료 정책과의 연관성	MDGs와의 연관성	해당지역 요구도와의 적합성	투입요소의 사업목적에 대한 적합성	지역의 특수성 고려	지역사회 기술 수준과의 적합성	수행과정의 적합성
1차	○	○	○	○	△	△	△	△
2차	○	○	○	○	△	△	△	△
3차	○	○	○	○	△	×	△	△
4차	○	○	○	○	△	△	△	△
5차	△	○	○	△	△	○	△	△
6차	△	○	○	○	△	○	○	△

효율성의 경우, 보건의료사업 내에서 모자보건분야에 선택과 집중함으로서 사업의 기획과 관리 측면의 효율성을 기할 수 있었다. 6개 사업 모두 빈민층의 보건의료수요 충족, 보건의료서비스 질 개선, 페루 국민들의 보건수준 향상이라는 3가지 공통된 목표를 수립하여 페루 보건정책이 지향하는 목표달성에 기여하고자 일관성있게 사업이 추진되었다.

그러나, 사업 간의 시스템 연계나 비용대비 효율성의 측면에 대한 근거는 많이 찾기 어려웠다. 원조전달 측면에서 KOICA의 봉사단 파견사업 및 정파의 사업과 연계하여 전문가를 파견한 점은 효율적인 사업수행으로 평가할 수 있으나, 2차 사업의 경우, 사업목적이 모자보건향상이었던 반면 치과의사를 파견하여 비효율적으로 연계된 부분이 나타났다. 그리고 유사목적으로 지원된 6개 사업간 연계가 부족했던 것으로 보인다.

〈표 6〉 효율성

	목표 및 전략	사업수행환경 및 시스템
	사업목표의 효율적 연계성	사업투입 요소의 효율성
1차	○	△
2차	○	△
3차	○	○
4차	○	△
5차	○	△
6차	○	△

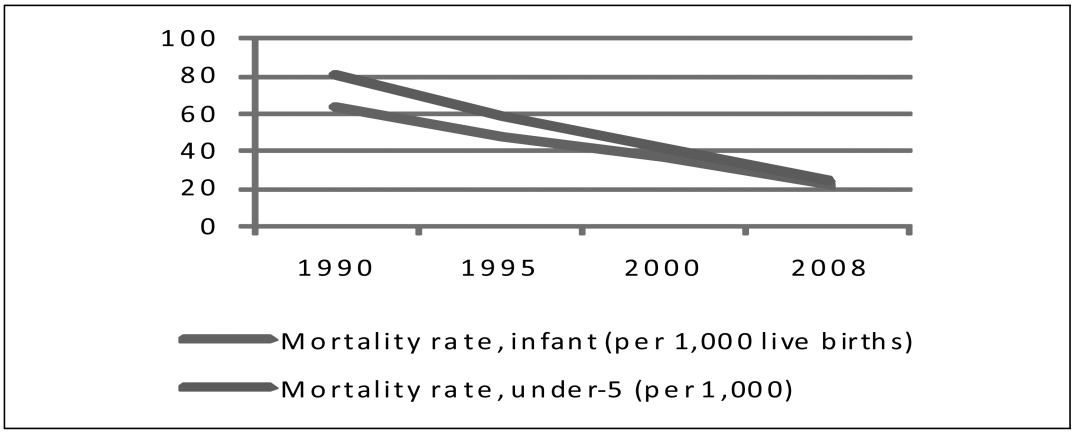
본 연구는 사업종료 후 일정기간이 지난 시점에서 실시하는 사후평가로 사업의 목표로 삼은 효과가 지속적으로 나타나고 있는 것을 평가하는 것이다. 따라서 1~4차 사업에 대해서는 사업의 효과를 영향력으로 간주할 수 있다. KOICA 6개 사업은 의료접근성이 낮고, 주로 빈민층이 거주하는 소외지역에 공공의료기관을 설립해줌으로써 취약계층의 의료서비스 이용도를 높였다는 측면에서 개발도상국의 기본 건강욕구를 충족시키는데 기여하였으며, 일차의료를 위한 기본적인 의료기자재 지원을 통하여 보건의료서비스의 질을 향상시켰다. 또한, 6개 의료기관들은 각기 지역 내 중심 1차 의료기관으로서 기능하고 있어, 페루의 보건의료정책 중 보건의료접근성 향상 및 의료수요 충족 확대 정책에 부분적으로 기여한 것으로 평가할 수 있다.

6개 사업은 빈민층 및 모성을 목표 집단으로 삼고 있으며, 지역 내 일차보건의료서비스 수혜범위 확대를 목표로 하고 있다. 사업목표가 구체적으로 명시되어있지 않아 객관적으로 목표달성 여부를 평가하는데 제한적이나, 일차보건의료서비스를 제공할 수 있는 여건을 갖춘 1차 의료기관을 건립 지원함으로써 보다 많은 지역주민들이 일차보건의료서비스 혜택을 누릴 수 있게 되었다는 점에서

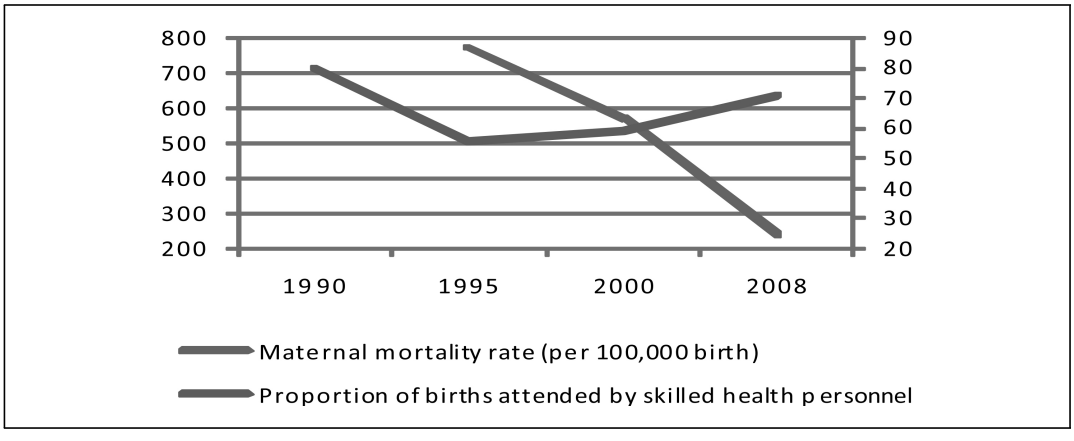
목표가 달성되었다고 볼 수 있다. 한편, 현지 방문평가를 통해 실시된 정부 및 의료기관 관계자 면담과 지역주민 대표 면담에서 6개 사업은 각 사업대상지역의 지역사회에 우리나라 이미지를 홍보하는데 매우 효과적이었던 것으로 평가되었다. 즉, KOICA 지원 사업을 통하여 대외이미지를 높이고, 양국 간 우호관계 증진 목표를 달성한 것으로 평가할 수 있다.

본 연구에서는 특히 MDGs 목표 4, 5, 6 달성에 미친 영향을 평가하였다. 우리나라의 대 페루 보건의료분야 지원이 이루어진 지난 20여 년간 페루의 아동 및 모성건강수준, 결핵 유병률 및 발병률 변화를 살펴보면, 모든 면에서 상당히 향상된 것으로 나타났다(그림 4-6). 그리고 지난 1999-2007년간 사업대상지역 시설분만율 변화를 살펴보면, 모든 지역에서 시설분만율이 증가하였고, 특히 4차 사업대상지인 우아누꼬의 시설분만율이 37%에서 84%로 2배 이상 증가하였다(그림 7) (World Bank, 2010). 우리나라의 보건의료사업이 직접적으로 영향을 미쳤다고 평가하기에는 제한점이 있으나, 기본적인 의료 인프라확충을 통하여 간접적인 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 또한 보건의료기관에서 제공되는 의료서비스 중 MDGs 목표 4, 5, 6 달성에 기여하는 부분으로 영유아 예방접종, 산전관리, 결핵관리 실태에 국한하여 평가한 결과, 6개 의료기관에서 모두 영유아 예방접종, 산전관리, 결핵관리 서비스가 제공되고 있었으며, 환자들은 상시 이용이 가능하였다. 또한, 페루 정부관계자 및 의료기관 관계자, KOICA 사업관계자 대상 면담 결과, KOICA에서 지원한 6개 의료기관은 인근 보건소에 비하여 의료시설 및 기자재가 우수하다는 점이 강점으로 평가되며, 건강수준 향상에도 매우 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 조사되었다. 대부분의 의료기관은 KOICA에서 파견된 협력의사 및 봉사단원을 통해 일부 기자재 지원을 받고 있었으나, 이러한 지원이 해당 사업의 목표 및 지원방향과 연계되어 체계적으로 이루어지는 것이 아니라, 봉사단원 개인이 현장에서 일하는 가운데 필요성이 대두되어 개인 프로젝트 형식으로 지원된 경향이 있었다. 따라서 이 부분을 체계적으로 연계하여 지원한다면 사업의 효과 및 영향력을 더욱 높일 수 있는 부분이라고 여겨진다. 우리나라에 페루 보건의료인력 및 정부관계자들을 초청하여 진행한 연수에 대하여, 연수대상자 모두 실무에 도움이 된 것으로 평가하고 있으며, 특히, 의료기관의 운영관리 체계 및 신속, 정확성 등이 매우 실무에 도움이 되었다고 평가하였다. 한편, 환자들에게 더 많은 정보와 의료서비스를 제공해줄 수 있는 서비스에 대한 훈련 요구가 있었다.

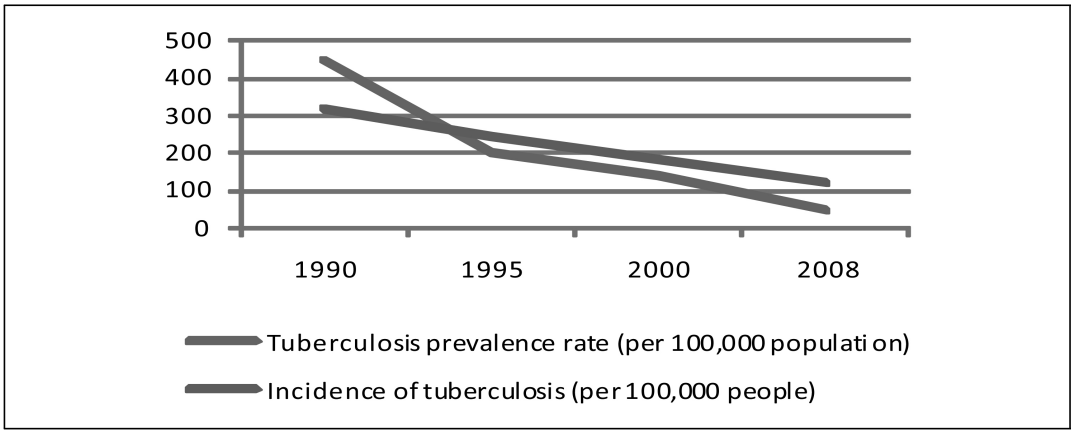
〈그림 4〉 1990-2008 페루 아동사망률 변화



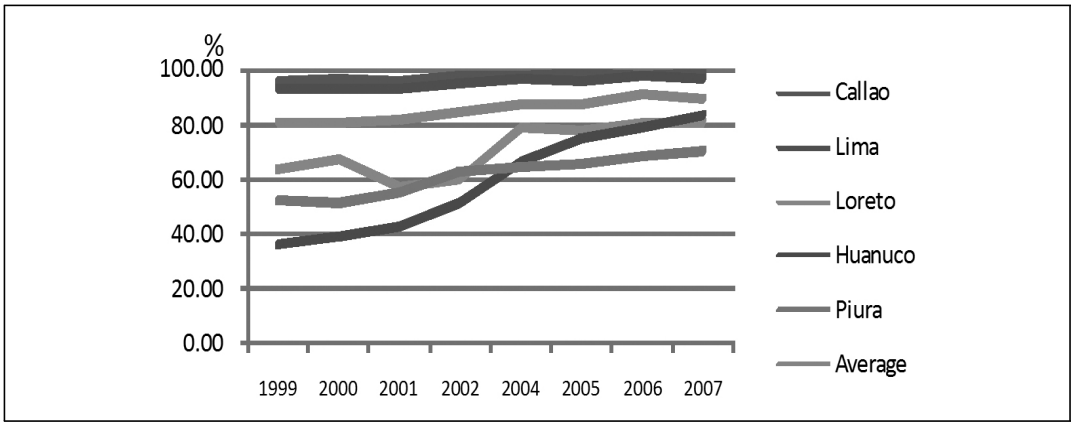
〈그림 5〉 1990-2008 페루 모성건강수준 변화



〈그림 6〉 1990-2008 결핵 유병률 및 발병률 변화



〈그림 7〉 1999-2007 사업대상지역(Department)별 시설분만율 변화



〈표 7〉 효과성 및 영향력

	정책 및 제도		목표 및 전략	사업수행환경 및 시스템		
	KOICA 목적 달성도	페루 보건의료정책 및 제도에 대한 영향	사업목표 달성도	보건의료 서비스 제공에 대한 영향	사업수행 환경 및 시스템에 미친 영향	연수생 초청 효과 (5차/6차)
1차	○	○	○	○	○	–
2차	○	○	○	○	○	–
3차	○	○	○	○	○	–
4차	○	○	○	○	○	–
5차	○	○	○	○	○	○
6차	○	○	○	○	○	○

지속가능성에 있어서, 6개 의료기관은 설립 목적대로 그 기능을 수행해왔으며, 1990년대 지어진 1-4차 의료기관들은 그동안 사이의 페루 및 해당 지역의 인구사회학적 변화, 질병양상의 변화에 따라 서비스의 범위를 확대하여 적절히 대응하고 있는 것으로 보인다. 대부분의 지방정부 및 의료기관 행정단위에서는 지역주민의 건강요구도 변화에 따른 전문 의료서비스 확대 및 인프라 확대를 계획하고 있었으나, 3, 4차 사업의 경우, 정책 및 제도적 차원의 지속적 발전계획이 부재하였다. KOICA는 구체적이지는 않으나 지원시설에 대한 확대를 단계적으로 실시해나갈 계획을 가지고 있는 것으로 파악되었다.

각 의료기관은 주인의식을 확고히 지니고 있으며, 자체적으로 보건소의 양적, 질적 향상을 위해 노력하고 있는 것으로 평가되었다. 또한, 의료관계자 및 지역주민 면담 결과, 한국으로부터 지원된 우수한 기자재 및 전문성 있는 인력, 장비 등은 앞서서 제시한 여러 제한점에도 불구하고, 그

지역의 타 보건의료기관의 열악한 시설 및 인력 인프라에 비해 지역주민에게 더 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 잠재력으로 작용하면서 이를 더 지속 발전하고자 하는 의지가 강한 것으로 평가되었다. 다만, 주정부의 재정적 지원 부족으로 지역의 의료수요변화 및 증대에 대응하기 위한 필수 기자재지원 부족, 적절한 인력 교육훈련 미흡 등이 지속가능성의 저해요인으로 평가되었으며, 의료기관의 행정능력 및 의료기자재 관리능력 부족, 전문 인력 부족, 의료서비스 인력들의 소극적 진료자세 등은 의료기관을 지속적으로 발전시키는데 장애요인으로 지적되었다.

각 의료기관의 자립발전성을 병원운영재원의 측면에서 평가할 때, 연간 예산지출의 대부분이 인건비로 지출되었으며, 의료설비 및 장비, 의약품구입, 기자재 유지보수, 인력훈련예산은 거의 지출되고 있지 않고 있었다. 그러나 지역주민들이 선출한 위원회에서 보건소의 재정과 경영을 자치적으로 운영하는 CLAS 제도를 실시하는 3, 4차 의료기관의 경우, 다른 의료기관과는 다르게 의료기자재 및 의약품구입, 건물 및 기자재 유지보수 등으로 2009년 연간 예산의 약 23-30%를 지출하고 있어 재정 건전성과 자립발전성이 돋보이는 부분이었다. 각 의료기관들은 보건의료서비스 제공에 기본적으로 갖추어야할 제반 인프라 시설을 갖추고 있었으며, 보건소에서 필요한 기능을 위한 시설을 자체적으로 건립하는 등 건물 유지, 보수는 대체로 양호한 것으로 평가되었다. 그러나 1, 2차 사업의 경우, 초기 10년간은 규모가 적절하였으나 그 이후 환자수 증가로 규모와 공간이 효율적으로 사용되지 못하고 있음이 지적되었다. 소아 예방접종, 산전관리, 결핵관리에 대한 기록은 보건당국 공통 서식에 맞추어 간호사가 직접 작성, 관리하고 있으며, 매달 지역보건국에 통계를 보고하고 있어 기록 및 보고체계가 잘 작동하고 있는 것으로 평가되었고, 환자의 의뢰시스템도 지역 내에서 잘 연계되고 있었다. 또한, 각 의료기관은 지난 6개월 또는 12개월 사이에 외부로부터 감사 등 정기적인 모니터링을 받고 있는 것으로 평가되었다.

〈표 8〉 지속가능성 : 정책 및 제도적 수준

	정책 및 제도		목표 및 전략	사업수행환경 및 시스템		
	페루의 정책적, 제도적 지원의 지속성	우리나라의 기술적, 인적 지원의 지속성	사업에 대한 페루 측 주인의식	병원운영 재원의 자립발전성	보건의료 서비스의 관리운영능력	보건의료 서비스 질
1차	○	○	○	*	△	○
2차	○	○	○	△	△	○
3차	×	○	○	○	△	○
4차	×	○	○	○	○	△
5차	○	○	○	*	△	○
6차	○	○	○	*	○	○

* 각 의료기관 및 지역보건국에 수차례 요청하였으나, 자료를 받지 못하여 평가 불가

결과적으로 한·페 의료센터 건립사업들은 페루의 높은 모성사망률과 아동사망률 감소에 기여하고 있으며, 빈곤층의 의료접근도 향상 뿐 아니라 지역주민 및 인근주민들의 건강수준 향상에 제 기능을 충분히 수행하고 있어, 지속가능성을 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

Ⅵ. 결론 및 제언

1차에서 6차 사업까지의 대페루 보건의료사업의 발전과정을 살펴보면, 1차, 2차 사업에서는 조립식 건물과 기자재 지원을 통해 기본 보건의료 인프라 지원에 초점을 맞추었으며, 이와 함께 페루의 의료인력 부족을 고려하여 정파의 제도를 연계하였다. 3차 사업 이후에는 같은 인프라 지원이지만 조립식 건물지원에서 건물을 직접 건축하는 방식으로 바뀌었고, 협력의사 및 봉사단 파견 사업을 연계한 인력지원을 통해 효율적 의료시설 운영도 함께 고려한 점이 한 단계 더 발전된 사업 추진 방식으로 평가된다. 그 후 5차, 6차 사업에서는 인프라, 인력지원과 함께 연수생 초청이라는 수원국의 역량강화 부분에 20% 정도의 예산이 더 투입되었는데, 이는 1990년대 초기의 의료시설 확충을 위한 건축과 기자재의 지원에서 한 단계 나아가 2000년대 이후 KOICA의 ODA 지원정책을 효과적으로 반영한 결과라고 볼 수 있다. 결론적으로 페루 KOICA 보건의료사업은 차수를 거듭할수록 사업의 효과성을 높이면서 발전 진화되었다고 긍정적으로 평가된다.

OECD/DAC의 5대 평가항목에 준하여 종합해볼 때, 사업의 적합성과 효과성 측면에서는 전반적으로 긍정적이었으며, 지속가능성은 부분적으로 긍정적이었다고 평가할 수 있다. 반면에 효율성의 경우, 보건의료사업 내에서 모자보건분야에 선택과 집중함으로서 사업의 기획과 관리 측면의 효율성을 기할 수 있었으나, 사업 간의 시스템 연계나 비용대비 효율성의 측면에 대한 근거는 많이 찾기 어려웠다.

KOICA가 지원한 페루의 보건의료사업은 페루의 보건정책과 긴밀한 연관성을 가지고 추진되었으며, 의료 인프라가 부족한 페루의 지역적 특수성을 고려하여 한국의 비교우위가 있는 우수한 의료인프라 확충을 통한 일차보건의료 환경을 개선하였다는데 장점을 지닌다. 또한, KOICA에서 파견한 협력의사 및 봉사단원 등 우수한 인적 자원들은 전문적인 경험을 공유하고, 지역사회개발에 중요한 역할을 하였으며, 의료기관의 서비스 관리운영을 원활히 하는데 큰 도움이 된 것으로 평가되었다. 전체적으로는 사업 목표가 가족계획 및 모자보건 수준 향상으로 여성의 건강수준 향상을 위한 것이라는 점에서 양성평등 이슈에 적합하였으며, 사업의 목적과 내용의 분석결과, MDGs 4(아동사망률 감소), 5(모성보건 향상), 6(에이즈, 말라리아 및 기타 질병 퇴치)의 달성에 연관된 것으

로 평가되어 국제사회의 빈곤퇴치노력에 기여하였다고 볼 수 있다. 더욱이 높은 대외이미지로 우리나라 업체 진출에 좋은 여건을 마련하였다.

그러나 구체적인 목표 수립 및 기초 조사가 부재하여 객관적인 사업효과를 평가하지 못한 제한점이 있다. 또한, 전문의와 봉사단 파견이 사업의 목적 달성에 기여할 수 있도록 투입전 요구도 사정과 종료 후 기여도와 성과를 평가할 수 있는 시스템이 미약한 것으로 보인다. 사업수행과정에 있어서 의료기자재 지원시 현지 의료 수준에 적합하지 않은 기자재 지원과 유지 보수 관련 현지 인력에 대한 기술 이전이 미약하여 기자재 활용도가 떨어진 것으로 보이며, 페루 1, 2차 의료기관의 주요 기능 중의 하나인 지역주민 대상 보건교육 부분에 대한 요구도 조사 및 인프라 지원이 부재하였다. 의료서비스 강화 측면에서 보건의료인력 훈련시스템이 미흡한 현지 보건의료체계의 특성을 고려한 보건의료인력 역량강화 프로그램이 함께 투입되지 못하여, 의료서비스의 질적 강화가 제한적이었고, 각 프로젝트와 연계하여 파견된 협력의사 및 봉사단 파견 관할부서와 보건의료사업 관할부서가 다르고, 서로 정보공유가 원활하지 못하여 파견된 인력들이 사업의 지원 목적에 맞게 활동하는데 제한적이었다. 또한, 기존 페루 지역사회의 보건지소들이 많으나 제대로 작동하지 못하고 있는 점을 파악하여 설립된 한 페 보건의료기관을 중심으로 보건의료전달체계를 구축하여 사업효과를 더 확장할 수 있는 기회를 활용하지 못한 점은 향후 개선되어야 과제로 남는다. 그 밖에, 각 지역별 특수 건강문제, 결핵, 열대병, 환경오염 등에 의한 질병, 가정폭력 등의 문제를 해결하기 위한 전략이 각 사업들에서 제한적이었던 것은 약점으로 파악되었다.

그동안 우리나라의 대페루 ODA 보건의료지원 우선순위는 기초 보건의료부문 인프라에 집중되어 있었으며, 가족계획 및 생식보건, 성병 및 HIV/AIDS에 대한 지원은 전무하였다. 따라서 본 연구결과를 바탕으로 향후 우리나라 ODA 보건의료사업과 대페루 보건의료사업에 대한 방향은 건축 및 기자재지원의 기초 보건의료부문 인프라 구축뿐만 아니라 다음과 같은 방향의 사업을 연계할 것을 제안하는 바이다.

첫째, MDGs 및 국가별 우선 건강문제 중심의 프로그램형 사업 선정과 지역적, 문화적 특수성을 고려한 사업추진전략으로 목표집단의 실제 건강수준 변화를 유도할 수 있는 사업기획이 필요하다. 둘째, 우리나라의 비교우위가 있는 건강보험이나 공공부문 건강관리 전달시스템 컨설팅을 통해 보건의료시스템을 개선하기위한 사업제안이 요구된다. 셋째, 선택과 집중으로 ODA 지원 역량을 구축해 나가고, 우수사례 근거를 바탕으로 한 우리나라 보건의료 ODA사업의 브랜드화가 추진되어야 한다. 넷째, 수혜국 발전단계에 맞는 차별화된 지원전략기준이 마련되어야 한다. 다섯째, 연수생 초청사업의 경우, 남남협력 또는 현지 우수 기관 및 전문가를 활용한 역량개발과 같은 대안을 고려한 비용효율적 사업추진을 고려되어야 한다. 여섯째, 언어와 사회문화적 배경 및 건강문제가 유

사하고 국가간 인구이동이 잦은 지리적으로 인접한 국가들을 권역별로 묶어, 공동 프로젝트 개발로 ODA 사업추진의 효율성 증대를 꾀할 필요가 있다. 일곱째, 성과중심의 사업 기획과 관리 시스템이 구축되어야 한다. 특히, 사업 기획시부터 체계적인 사업평가 계획 수립 및 사업 전 과정에서 평가 실시와 환류가 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 사업제안서에 평가계획을 필수적으로 포함하여, 평가를 필수 사업내용의 한 부분으로 추진하고, 적정 예산을 배정토록 제도화할 것을 제안하고자 한다.

〈부록 1〉 영역별 평가지표

1) 적합성	
가. 정책 및 제도	
(1) 우리나라 ODA 정책과의 적합성	① 6개 사업이 우리나라 ODA 정책을 반영하고 있는가?
(2) 페루 보건의료 정책과의 연관성	① 6개 사업이 페루의 보건의료전략계획 또는 정책과 일치하는가?
나. 목표 및 전략	
(1) MDGs와의 연관성	① 설정된 목표가 MDGs와 부합하는가? (2000년도 이후 사업)
(2) 해당지역 요구도와의 적합성	① 해당지역의 요구도와 일치하는가? ② 지역선정이 적합하였는가? ③ 현지 보건소/타 NGO사업의 기존 문제를 파악하고, 이를 고려한 사업이 추진되었는가?
(3) 투입요소의 사업목적에 대한 적합성	① 사업목적을 달성하는 데 적합한 투입요소들로 구성되었는가? ② 건물의 적합성 : – 의료기관 기능은 사업목적에 부합하는가? – 사업목적을 달성하기에 의료기관의 위치, 규모, 구조 등은 적합하였는가? ③ 의료기자재 지원의 적합성 : – 지원된 의료기자재의 종류, 수량, 활용도 등은 사업목적을 달성하기에 적합하였는가? ④ 연수생 초청의 적합성 : – 연수기간, 연수프로그램 내용, 장소, 강사는 적합하였는가? ⑤ 파견전문가의 적합성 : – 인원수 및 전문성 측면에서 파견인력은 본 사업의 목적달성에 적합하였는가?
다. 사업수행환경 및 시스템	
(1) 지역의 특수성 고려	① 해당지역 수혜자들의 생활수준 및 건강수준 등을 고려하여 사업이 추진되었는가? ② 해당지역의 문화적 배경을 고려하여 사업이 추진되었는가?
(2) 지역사회 기술 수준과의 적합성	① 지원한 의료시설의 기술수준이 해당 지역의 기술수준 및 인프라수준에 적합하였는가?
(3) 수행과정의 적합성	① 사업수행과정에서 발생한 문제를 조정하는 과정은 적절하였는가?
라. cross cutting issues	
(1) 사업 계획 및 수행 시 성(gender) 및 환경에 대한 고려가 있었는가?	

2) 효율성	
가. 목표 및 전략	
(1) 사업목표의 효율적 연계성	① 타 기관 및 KOICA의 페루 보건의료사업을 유기적으로 연계하여 기획, 집행되었는가? ② 더 효율적인 전략을 사용하는데 제한요인은 무엇이었는가?
나. 사업수행환경 및 시스템	
(1) 사업투입 요소의 효율성	① 사업요소별 투입이 적정규모로 이루어졌는가? ② 원조전달 방법이 효율적이었는가?
3) 효과성 및 영향력 ※	
가. 정책 및 제도	
(1) KOICA 목적 달성도	6개 사업이 KOICA의 발전정책 및 목적을 어느 정도 달성하였는가?
(2) 페루 보건의료정책 및 제도에 대한 영향	6개 사업이 페루의 보건의료 정책 및 제도에 끼친 긍정적 혹은 부정적 영향은 무엇인가?
나. 목표 및 전략	
(1) 사업목표 달성도	① 목표가 구체적으로 명시되었는가?
	② 명시된 목표가 달성되었는가?
다. 사업수행환경 및 시스템	
(1) 보건의료 서비스 제공에 대한 영향	① 월평균 입원/외래 환자수 추이
	② 각 서비스 이용가능성
	③ 각 서비스 이용률
	④ 서비스 이용의 용이성
	⑤ 대상자 만족도
(2) 사업수행환경 및 시스템에 미친 영향	① 의료서비스에 대한 접근도 향상, 요구 충족, 건강수준 향상에서 어느 정도 영향을 주었는가?
	② 다른 donor에 지원된 의료시설 또는 지역의 다른 공공의료시설에 비해 갖는 강점과 약점은 무엇인가?
(3) 연수생 초청의 효과 (5차/6차)	① 연수생 초청은 실무에 도움이 되었는가?
	② 전반적인 만족도는 어느 정도 인가?
라. cross cutting issues	
(1) 본 사업이 양성평등에 기여했는가?	
4) 지속가능성	
가. 정책 및 제도	
(1) 페루의 정책적, 제도적 지원의 지속성	① 페루의 정책 및 제도상 해당 의료 기관에 대한 발전전략을 수립하고 있는가?
(2) 우리나라의 기술적, 인적 지원의 지속성	① KOICA는 대상 사업에 대하여 한 기술적, 인적 지원 방안이 마련되어 있는가?
나. 목표 및 전략	
(1) 사업에 대한 페루측 주인의식	① 해당 의료기관은 페루 보건의료체계에서 어느 위치에 있는가?
	② 해당 의료기관은 설립목적대로 기능하고 있는가?
다. 사업수행환경 및 시스템	
(1) 병원운영 재원의 자립발전성	① 재원구조 : 전체 예산 중 의료 설비 및 장비, 의약품 구입 관련 예산 비중 등

(2) 보건의료 서비스의 관리운영능력	① 전기, 수도, 위생시설 등 인프라가 제대로 갖추어져 있는가?
	② 기록체계 여부 및 관리 수준
	③ referral service 여부
	④ 의료기관의 건물 및 의료기자재의 유지 보수는 어느 정도로 되고 있는가?
	⑤ 의료기관의 건물 및 의료기자재의 유지 보수를 위한 방안이 마련되어 있는가?
	⑥ 한국에서 파견된 보건의료인력은 해당 의료기관의 서비스를 제공하는데 적합한가?
(3) 보건의료서비스 질	① 필수 기자재가 작동하고 있는가? (영유아 예방접종/ 산전관리/ TB)
	② 필수 의약품이 있는가? (영유아 예방접종/ 산전관리/ TB)
	③ 지난 12개월간 자질 향상을 위한 교육 훈련을 받은 비율
	④ 각 서비스에 대한 안내문 여부
	⑤ 지난 6개월 내 외부 감사를 받았는가?
(4) 지속적 운영을 위한 지역 요구도	① 지속적 운영을 위해 KOICA에 원하는 지원은 무엇인가?

※ 사후평가란, 사업종료 이후, 일정 기간이 지난 시점에서 프로젝트가 목표로 삼은 효과가 지속적으로 나타나고 있는가를 평가하는 것으로, 현 시점에서 평가되는 사업의 효과는 사업의 영향력으로 간주될 수 있는 바, 사업의 효과성 대신 영향력을 평가함.

〈부록 2〉 평가대상 KOICA 6개 페루 보건의료사업

평가대상 6개 사업	사업기간	총사업비
제1 한·페 의료센터 건립사업(Callao Bellavista)	1992–1993	46만불
제2 한·페 의료센터 건립사업(Comas)	1993–1994	35만불
제3 한·페 의료센터 건립사업(Iquitos San Juan)	1995–1996	35만불
제4 한·페 의료센터 건립사업(Huanuco)	1997–1999	55만불
제5 한·페 삐우라주 산타로사 친선병원 개보수사업(Piura)*	2007–2009	330만불
제6 한·페 빠차쿠텍 모자보건소 건립사업(Callao Pachacutec)	2005–2007	85만불

* 제5 한·페 삐우라주 산타로사 친선병원 : 2차 의료기관 (나머지 5개 의료기관 : 1차 의료기관)

〈부록 3〉 자료수집 목록

목록		1차	2차	3차	4차	5차	6차
검토 분석한 KOICA 관련 문헌	사전조사보고서	×	×	×	○	○	○
	사업계획서	×	×	×	○	×	×
	실시협의보고서 (R/D)	○	×	×	○	○	○
	협력의사 활동보고서	×	×	×	○	×	×
	사업종료산출물	○	○	○	○	○	×
	종료보고서	○	○	×	×	×	×
	종료평가결과보고서	×	×	×	×	○	×

	사후평가 보고서		○	○	○	×	○	×
	기타		보건의료분야 분야별 평가 보고서(2008c)					
			종료평가 결과보고(2007.12)					
			KOICA 보건의료 협력사업 평가(2005.12)					
			병원건립 프로젝트형 사업 사후평가보고서(2004.12)					
			페루 국별지원전략(CAS)					
			KOICA 대외무상원조실적통계(2008b)					
페루 관련 문헌	• PAHO (2007). Health in the Americas							
	• DFID (1999). PERU Country Health Briefing Paper. DFID Department for International Development Health Systems Resource Centre							
	• World Bank (2007a). Republic of Peru Environmental Sustainability : A key to Poverty Reduction in Peru. WB Environmentally and Socially Sustainable Development Department Latin America and the Caribbean Region							
	• World Bank (2007b). Implementation completion and results report on a loan to the Republic of Peru for a health reform program (first phase : mother and child insurance and decentralization of health services). WB Human Development Sector Management Unit Bolivia, Ecuador, Peru and Venezuela Country Management Unit Latin America and the Caribbean Regional Office							
목록			1차	2차	3차	4차	5차	6차
국내 면담 (총 13명)	KOICA 관계자		現 페루사무소장 1 (총 1명)				보건의료팀장 1 페루사무소장 2 (총 3명)	
	봉사단원 * 의사 1, 간호사 2, 물리치료사 1 등 4명 연락하였으나, 간호사 1명은 다른 곳에서 근무, 나머지 3명은 연락 불가 ** 의사1, 간호사 1 등 2명은 다른 곳에서 근무, 물리치료사 1명은 연락 불가		–*	의사 1, 간호사 1 (총 2명)	의사 1, 간호사 1 (총 2명)	의사 1, 물리치료사 1 (총 2명)	의사 1** (총 1명)	의사 1, 방사선사 1 (총 2명)
현지 조사 (총 479건)	Facility Checklist	6건	1	1	1	1	1	1
	Provider Survey	174건	21	9	40	10	76	18
	Client Survey	299건	37	21	50	47	114	30
현지 면담 (총 210명)	Peru 정부 관계자	2명	보건부 1, 국제협력청 1					
	의료기관장	6명	1	1	1	1	1	1
	의료인력	144명	21	5	34	10	71	3
	연수생	19명	–	–	–	–	16	3
	주민초점집단	39명	3	8	7	4	9	8

주) × : 자료 없음. – : 해당사항 없음.

참고 문헌

한국국제협력단 (2008a). 개발협력사업평가 가이드라인. 한국국제협력단

_____ (2008b). KOICA 대외무상원조 실적통계. 한국국제협력단

_____ (2008c). 보건의료분야 분야별 평가 보고서. 한국국제협력단

DFID (1999). PERU Country Health Briefing Paper. London : Department for International Development Health Systems Resource Centre.

Health Facility Assessment Technical Working Group (2007). Guidance for Selecting and Using Core Indicators for Cross-Country Comparisons of Health Facilit Readiness to Provide Services. Chapel Hill, North Carolina : MEASURE Evaluation.

PAHO (2007). Health in the Americas. Washington D.C. : Pan American Health Organization.

MINSA (2010). Estadistica. Lima : Ministerio de Salud del Peru. <http://www.minsa.gob.pe> (accessed Sep. 29, 2010).

OECD (2009). OECD Stat. Paris : Organization for Economic Cooperation and Development. <http://www.oecd.org/statsportal>(accessed Sept. 15, 2010).

_____ (2010). Evaluating Development Co-operation : summary of key norms and standards. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

World Bank (2007a). Republic of Peru Environmental Sustainability : A key to Poverty Reduction in Peru. WB Environmentally and Socially Sustainable Development Department Latin America and the Caribbean Region. Washington D.C. : World Bank.

_____ (2007b). Implementation completion and results report on a loan to the Republic of Peru for a health reform program (first phase : mother and child insurance and decentralization of health services). WB Human Development Sector Management Unit Bolivia, Ecuador, Peru and Venezuela Country Management Unit Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington D.C. : World Bank.

_____ (2010). HNP MDGs Stats. Washington D.C. : World Bank. <www-wds.worldbank.org> (accessed Sept. 15, 2010).

2010년 OECD 동료검토(peer review) – 영국, 독일[1)]

목차

Ⅰ. 개발협력정책의 기본골격
Ⅱ. 원조 규모, 방식 및 배분
Ⅲ. 조직과 관리
Ⅳ. 원조 효과성 제고
Ⅴ. 특별 이슈
Ⅵ. 인도적 지원

OECD 개발원조위원회(DAC)는 매년 4~5개 회원국들을 대상으로 동료검토를 실시한다. 이는 OECD DAC이 국제사회에서 원조규범을 정하고 이에 대한 준수 여부를 평가하여 사실상의 규범력을 확보하는 수단이자, 각 회원국의 원조의 특징, 모범사례 및 실패사례의 공유를 통하여 회원국간 상호 이해와 상호 학습을 증진시키는 도구이다. 우리나라는 DAC 가입을 준비하는 과정에서 2008년에 "특별검토(Special Review)"라는 이름으로 동료검토와 유사한 항목들에 대한 OECD DAC의 심사를 받은 바 있으며, 2012년에는 OECD 회원국으로서 첫 동료검토를 받게 될 예정이다. 2010년에는 일본, 영국, 독일, 벨기에, 포루투갈이 동료검토를 받았다. 이 중 영국과 독일의 동료검토 결과를 소개한다. 영국은 원조모범국으로서, 독일은 원조분절화의 문제점에 대한 지적을 통하여 향후 우리나라의 동료검토 대비 및 원조효과성 제고를 위한 노력에 시사점을 제공하고 있다.

동료검토는 크게 개발협력정책의 기본골격, 원조규모와 배분, 조직과 관리, 원조효과성제고를 위한 노력, 특별이슈(역량개발, 기후변화) 및 인도적 지원 부문으로 구성된다. 각 부문별로 동료검토 결과와 함께 OECD DAC의 권고(recommendation) 사항이 포함된다.

1) 한국국제협력단 정책기획팀 손송희 직원이 정리

영 국

I. 개발협력정책의 기본골격

1. 법적 정치적 지향점

1) 글로벌 위기 속에서도 국제적인 개발협력 리더 역할 지속

영국은 개발협력분야에서 리더로 인식되고 있다. 개발원조에 관한 명확한 비전, 일관된 정치적 리더십, 강력한 인적자원과 재정역량, 그리고 2013년까지 GNI대비 ODA를 0.7%까지 달성하겠다고 한 공약의 지속적 이행 등에 기인한다. 영국은 원조효과성, 취약국가에 대한 지원, 인도적 지원, 국제사회의 원조시스템의 개혁 등의 중요한 분야에서 주도적인 역할을 하면서, 다른 공여국의 모델로 평가되며 그 만큼의 책임감을 요구받고 있다.

2) 개발협력분야의 아젠다를 확대하는 동시에 빈곤감소에 대한 초점을 유지

영국의 개발원조는 "국제개발법(2002)(International Development Act 2002)"의 단일한 법적 근거를 바탕으로 하고 있다. 이 법은 빈곤감소를 개발원조의 목적으로 명확히 규정하고 있다. 한편 영국은 빈곤감소 외에 새로운 국제적 도전과제들에 대한 대응 노력을 기울이고 있으며 대표적으로 2009년 백서에서는 네 가지 핵심 우선분야를 제시하고 있다. 네 가지 분야는 최빈국의 지속가능한 성장의 달성, 기후변화에 대응, 분쟁예방 및 취약국 지원, 국제원조시스템의 효율성과 효과성의 강화로 구성된다. 그러나, 이후의 공공서비스협약(Public Service Agreements, PSAs)에서 영국 정부는 개발원조와 관련된 다양한 목표들을 제시하면서 국제개발협력부(Deparment for International Development, DFID)의 우선순위들을 복잡하게 만들고 있다.

영국은 취약국가와 분쟁지역에 대한 지원에 대한 지원의지를 확고히 하고 있다. 취약국에 대한 지원규모가 지난 5년간 2배로 증가하였다. 2009년 백서에 따르면 향후 신규 양자원조의 50% 이상을 취약국의 평화구축 및 국가재건에 지원하기로 하였다. 영국 정부는 또한 평화유지활동, 위기 및 분쟁후 상황에서 취약국에 대한 지원을 위하여 양자원조 뿐 아니라 다자원조를 효과적으로 결합, 조정할 것을 강조하고 있으며 이 분야에서 OECD DAC이 보다 혁신적인 접근방식을 취하도록 하는데도 기여해왔다.

DFID는 수원국과의 정책대화와 원조프로그램에서 양성평등의 촉진을 강조하며 이를 달성하기 위한 혁신적인 접근법을 모색해왔다. 양성평등의 주류화 노력은 개발의 지속가능성을 달성하기 위하

여 계속 유지되어야 하며 영국의 모범사례와 교훈을 다른 공여국과 공유할 수 있어야 한다.

3) 국내외적 책임성의 확보

영국에는 개발원조에 대하여 폭넓은 대중적, 정치적 지지가 있다. 그러나 ODA확대에 대한 대중적 지지는 감소하고 있으며, 원조결과의 효과에 대한 우려가 증가하고 있다. 경제적 위기와 원조 예산의 감소에 따라 원조 프로그램에 대한 보다 강력한 검토의 필요성이 커지고 있다. 영국 정부는 "UK AID"라는 새로운 로고 개발을 포함하여 다양한 홍보노력과 영국의 원조활동에 대한 결과 공개 등 원조효과를 보여주기 위한 노력을 기울여왔다.

2. 개발을 위한 정책일관성 제고

영국은 정부의 모든 대내외적 정책이 개발도상국의 개발 목표를 지원하고 또는 최소한 저해하지 않도록 해야 한다는 점을 강하게 밝히고 있다. 2009년 백서에서는 무역을 포함하여 빈곤감소와 경제성장, 기후변화, 분쟁의 세 가지 핵심 우선분야에 대한 일관성 제고를 위한 계획을 담고 있다. 영국 정부의 개발을 위한 정책일관성은 두 가지 방식으로 실현되고 있다. 하나는 국제개발부 장관의 내각 및 내각위원회 참여이고 또 다른 하나는 공공서비스협약에서 여러 부처들이 이행해야 할 개발관련 범정부적 목표들을 설정하고 있는 것이다. 실제로 범정부적 접근은 본부와 현장레벨에서 강화되어 왔으며 특히 무역, 기후변화, 분쟁지역에 대한 지원, 외교정책, 그리고 국방정책 사이의 긴밀한 연계 하에 범정부적 접근 방식을 이행하고 있다.

DFID는 정부 내 관련부처들과 협력을 강화하는데 상당한 진전을 이루어왔다. '국제개발법(2002)'은 외교, 무역, 기후변화와 국방정책 등이 개발목표와 경합할 경우, 이러한 정책들이 개발목표를 압도하지 않도록 하고 있다. 보다 효과적으로 범정부적으로 개발을 위한 정책일관성을 달성하도록 하기 위하여 DFID는 관련 정책들이 갖는 개발파급효과에 관한 강력한 증거를 타부처에 제시할 수 있도록 노력해야 한다. '(보고와 투명성에 관한) 국제개발법(2006)'에서는 DFID가 매년 개발에 대한 영국 정부의 파급효과를 보고하도록 의무를 부여하고 있으며, DFID는 몇 가지 전략적인 목표에 있어 개발에 관한 정책일관성에 관한 지표를 포함하고 있다. 그러나 여전히 개발을 위한 정책일관성을 모니터링하여 대중들과 의회에 보고하는 데 있어 개선의 여지가 있다.

〈권 고〉

- 개발관련 의제 및 타 부처의 참여 확대 기조속에서도 빈곤감소가 개발원조의 초점이라는 점을 명확히 유지해야 한다.

- 공공서비스협약 및 백서에서 도출되는 다양한 정책과 목표의 우선순위를 MDGs의 달성을 위한 핵심분야 중심으로 명확히 하여야 한다.
- 영국내 대중적, 정치적 지지를 제고하기 위한 원조 결과의 가시성 추구와 수원국의 우선순위에 대한 지원의 조화를 추구하여, 영국 내 이해관계자들과 수원국에 대한 책임성을 동시에 확보해야 한다.
- 유럽연합(EU)의 정책일관성 정책에 맞추어 새롭게 선정된 분야들에서 영국정부의 개발을 위한 정책일관성을 달성 노력을 기울여야 한다.
- 정부의 다양한 정책이 수원국의 개발에 미치는 파급효과를 측정 및 모니터링하고, 의회와 국민들에게 효과적으로 보고하여야 한다.

II. 원조 규모, 방식 및 배분

영국의 ODA 순지출 규모는 2008년에 115억불로 전년도에 비하여 25%가 증가하였다. GNI 대비 ODA비율은 0.43%로서 DAC 회원국 중 10위를 차지하였다. 영국 정부는 2013년까지 ONA/GNI 비율 0.7% 달성 목표를 제시해왔고, 2010년에는 0.56%를 달성할 것으로 예상된다. 영국 정부는 현재 ODA/GNI 0.7%달성을 포함한 법초안을 제출하였으며, 이 법이 제정되면 영국의 ODA규모 확대에 대한 신뢰성이 더욱 커질 것이다.

2008년에 영국 양자 원조의 63%가 수원국의 개발프로그램에 지원되었다. 이는 DAC평균 58%보다 높은 수치로서, 영국 정부의 수원국 개발 프로그램에 대한 지원정도와 수원국의 주인의식의 존중 및 원조의 일치(alignment)의 정도를 보여주고 있다.

1. 원조 집중 노력의 중요성

DFID는 영국 원조의 대부분을 집행하고 있다. 2008년에는 전체 원조의 86%를 DFID에서 집행하였다. DFID는 양자원조에 있어 선택과 집중의 원칙을 강조하고 있다. 2006년 이래로 23개 국가에 대하여 양자원조의 90%를 지원하고 있고, 2002년부터 지금까지 36개국에 대하여 사무소를 폐쇄하거나 지원을 중단하였다. 그러나 영국 원조의 20% 가량은 DFID 이외의 부처와 기관에서 분산되어 집행하고 있고, 정부는 이러한 부분에 대한 원조효과는 제대로 보고하지 않고 있다.

DFID는 양자원조지원 결정을 위한 계량경제학적 모델을 개발하였으나 국별 프로그램을 선택하는

데 있어 이 모형을 적극 활용하는 것으로는 보이지 않는다. DFID는 주요 이해관계자들에게 대해 국별 프로그램의 선정 기준에 대하여 밝히는 것이 필요하다.

2. MDGs 달성에 대한 초점과 분야별 지원비중 목표와의 상충

영국의 양자원조는 MDGs 달성을 목표로 하고 있다. 2008년 양자원조 지원결과를 보면, 저소득국가(Low income countries, LICs)에 양자원조의 61%를 지원하고, 분야별로는 사회적 인프라와 서비스(social infrastructure and service)에 중점 지원해왔다. 영국 정부는 분야별 지원액 목표를 설정하고, DFID ODA의 32%가 주로 보건과 교육 분야 등 이러한 목표에 따라서 지출되어 왔다. 그러나 이러한 분야별 지원 목표는 수원국 정부의 우선순위와 DFID 원조의 일치를 저해할 수 있다는 문제점을 안고 있다.

3. 다자원조 효과성에 대한 긍정적 강조

2008년 영국 ODA의 36%가 다자원조로 집행되었다. 영국 정부는 다자원조를 통한 효과적 원조 집행에 관한 명확한 계획을 가지고 있다. 2009년 백서에서는 국제원조시스템의 효율성과 효과성을 강조하고 있고, DFID는 다자기구에 대한 지원을 결정할 때 다자기구의 성과를 근거로 하고 있다. 이러한 계획 하에 영국 정부는 UN을 통한 다자원조의 대부분을 정규재원(non-core contribution)으로 제공하면서도, UN기구의 새로운 성과틀을 제정에 대하여 적극 협의한다. DFID는 다자기구 성과평가 네트워크(Multilateral Organizations Performance Assessment Network, MOPAN)에 적극적으로 참여하고 있으며 그 결과를 DFID의 다자기구 성과평가틀로 활용하고 있다. DFID는 다자원조를 통해 다른 공여국들과 함께 조화로운 접근법을 촉진할 수 있다.

〈권 고〉

- 2013년까지 ODA/GNI 비율을 0.7%까지 확대하기로 한 공약을 성실히 이행하고, 아울러 이를 법제화할 경우 공약 이행의 신뢰성을 높일 수 있을 것으로 보인다.
- DFID이외의 부처들이 분산적으로 집행하는 원조에 대한 정보의 질을 향상시키고, 특히 이러한 원조의 파급효과와 돈의 가치(value for money), 일반대중에 대한 정보공개를 강화한다.
- 분야별 지원액 목표 수립을 지양하고, 현재 수립된 분야별 지원액 목표 또한 수원국의 우선순위와 배치되지 않도록 주의한다.
- 다자원조의 효과성을 높이기 위하여 다른 공여국들과 보다 긴밀하게 협조하고, UN 등 다자기구의 원조결과와 파급효과를 기준으로 그에 상응하는 지원을 정규재원으로 제공할 필요가 있다.

III. 조직과 관리

1. 목표지향적이고 성과지향적인 조직

영국의 ODA조직은 개발협력의 강력한 모델이 되고 있다. 단일한 부처(DFID)가 영국의 원조정책 수립 및 대부분의 원조 프로그램 집행을 담당하고 있으며, 내각에도 참여하고 있다. DFID는 역량 있고 임무지향적이며 분권화된 조직으로서 원조를 효과적으로 집행한다. DFID는 임원급과 헌신적이고 유능한 직원들간의 강력한 결합, 본부와 현장 사무소간의 강력한 연계, 부처 내부 및 타 부처와의 혁신적 협력방식 등의 강점을 보유하고 있다. DFID는 조직의 효과성과 효율성을 향상시키기 위하여 지속적으로 노력하고 있으며 최근 몇 년간 국가 계획 절차(country planning process)를 강화하였고, 정책수단과 시스템을 개선해오고 있다.

DFID는 운영비가 감소하는 가운데에도 증가하는 원조를 관리해올 수 있었으나 최근에는 적은 비용으로 많은 원조를 집행하는 데 따르는 전례 없는 어려움에 직면하고 있다. ODA 규모는 2008년에 비해 2010년에 11%가량 증가할 예정이나 운영예산은 매년 5%씩 감소하고 있다. 또한 취약국가에 대한 지원을 확대하고 있으나 취약국에 지원에 대한 운영예산이 더 많이 소요된다는 문제가 있다. 끝으로 이전보다 복잡해지고 분절화된 개발협력 환경 속에서 DFID는 더 복잡하고 광범위한 활동을 담당하고 있다.

DFID는 이러한 과제를 해결하기 위한 개혁을 시도하고 있다. “Making it Happen”이라는 모토하에 내부적 변화를 시도하고 있다. DFID에 주어진 자원을 가지고 보다 효과성 있게 일하고, 이를 영국 국민들과 효과적으로 소통하며, DFID가 가진 실증 근거를 보다 효과적으로 활용하는 것을 기본 골격으로 하며 비용효과성과 돈의 가치 극대화를 추구하고 있다.

2. 역량의 유지 및 강점의 보존

영국 내 주요 이해관계자들(의회의 국제개발위원회, 감사원 등)은 DFID가 더 적은 운영예산으로 원조의 질을 유지할 수 있는가에 대하여 우려하고 있다. 특히, DFID의 주요 자산인 현장 직원의 수와 전문성을 확보가 어려워질 경우 원조 집행 역량이 위협받게 된다. 따라서 수원국에서 프로그램의 집행을 담당하는 직원들의 수를 유지하고 전문성의 수준을 유지하는 것이 매우 중요하다. 운영비를 줄이더라도 취약국을 포함하여 수원국 일선의 직원들을 보존하고 확보하여야 하며, 이를 위한 중기 인력 강화 계획 수립이 긴요하다.

DFID는 단일한 조직 성과틀을 만들어왔고 연간 프로젝트 리뷰, 2009년 백서 발간, 그리고 여타 정책 우선순위들에 대하여 별개로 보고를 하고 있다. 그 결과 전반적인 보고 틀이 복잡하고, 많은 시간을 요하며, 현장 사무소 직원들에게 중복되는 업무 부담을 주고 있다. DFID는 이러한 상이한 보고의 흐름들을 어떻게 통합할 수 있을 것인지를 고민해야 한다.

평가에 있어서, DFID는 2007년 5월 '개발 효과에 관한 독립 자문 위원회(Independent Advisory Committee on Development Impact, IACDI)'를 설립함으로써 평가의 독립성을 강화하고, 2009년 6월에는 포괄적인 평가 정책을 수립하는 등 많은 진전을 이루었다. 이러한 진전들이 DFID에 학습과 성과 문화를 강화하고 성과관리와 기획시스템간 연계 강화에 기여할 수 있어야 할 것이다.

〈권 고〉

- 단일한 담당부처의 내각 참여, 빈곤감소 임무, 분권화 강화 및 개발 효과성 제고를 위한 역량에 대한 유연한 접근법 등 영국의 강력한 조직 시스템을 유지하여야 한다.
- 개도국 일선 직원의 질과 수를 유지하고, DFID 내에 일정수준의 이상의 전문성, 특히 분야별 전문가들을 확보한다. 이러한 내용을 포함하여 중기 인력 기획 시스템을 개발할 필요가 있다.
- DFID의 보고의무를 간소화하고, 평가 문화를 강화하며, 평가 결과를 관리 도구로 활용한다.

IV. 원조 효과성 제고

영국 정부는 원조효과성에 관한 핵심 지표들에서 좋은 성과를 보이고 있다. 파리선언의 이행은 DFID의 우선순위로서 DFID는 분권화된 모형과 예산지원 방식의 적극적 활용 등을 통하여 이를 집행하고 있다. 영국의 핵심 이해관계자들은 DFID가 일정한 조건이 만족될 경우 예산지원 방식을 활용하는 것을 지지하고 있으나, DFID는 예산지원이 다른 원조 양식에 비해 가지는 장점을 평가하고 일반 대중에게 이를 정확히 알리기 위하여 지속적으로 노력해야 한다.

외부의 이해관계자들은 영국이 수원국의 우선순위와의 원조일치, 타 공여국과의 원조조화를 위하여 많은 노력을 기울이고 있음을 인정한다. DFID는 수원국 내에서 공동국가전략과 성과관리틀 개발에 리더십을 발휘하고 있다. 그러나 DFID는 유럽연합의 '상보성과 원조분업에 관한 행동강령(code of conduct on complementarity and division of labour)'에 따라 DFID에 비교우위가 있는 소수의 분야로 초점을 좁히는 것이 필요하다.

영국은 중기 예측가능성을 위하여 다양한 조치들을 취해왔다. 현지사무소로 하여금 3~5년 단위의 원조 흐름에 대하여 수원국 정부와 협의하도록 지시하고 있으며, 몇몇 국가들에서는 혁신적인 10년 단위 개발파트너십협정(Development Partnership Agreements, DPAs)을 체결해왔다. 다만 이 협정내용의 이행 가능성이 높지 않아 보이고, 이러한 협정 체결 자체가 더 많은 국가로 확산되지 않고 있다.

DFID는 조건성(conditionality) 측면에서 많은 개선을 보였다. DFID는 정책 조건성(policy conditionality)의 사용을 제한하는 가이드를 가지고 있다. DFID의 원조조건은 세 가지 파트너십 원칙으로 구성되며, 빈곤 감소와 MDGs 달성 추구, 인권과 국제적 의무에 대한 존중, 재무 관리와 재정에 대한 책임성을 강화 등이다. 이러한 원칙의 준수 여부는 수원국의 국가 개발 전략에서 도출된, 상호 합의된 성과 척도에 따라 평가된다. 그러나 이러한 성과 척도와 파트너십 원칙들간의 명백한 연계가 없는 것으로 보인다.

OECD DAC는 영국이 원조효과성에 관한 국제적 대화에 긍정적인 기여를 해왔고, 특히 아크라 행동의제를 형성하는데 영향력을 미쳐왔다는 점을 인정하고 있다. 최근 몇 년간, 영국은 국제적 원조 투명성 이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI), 국제보건파트너십(International Health Partnership, IHP)과 같이 주목을 끄는 이니셔티브에 기여해왔다. 영국은 공여국과 수원국 정부의 이익을 위하여, 영국의 경험 및 정책수단 등을 공유하여 앞으로도 원조 효과성에 대한 국제적 논의에 지속적으로 기여해 나가야 할 것이다.

V. 특별 이슈

1. 역량 개발

영국의 원조정책은 역량개발에 대하여 비교적 전략적으로 접근하고 있으나, 어디에서도 개발협력의 맥락에서 역량개발에 관한 명백한 비전을 제시하지는 않고 있다.

DFID는 역량을 국가역량(state capacity)과 책임성(accountability) 맥락에서 접근한다. 따라서 국가계획절차(country planning process)에서 거시적 수준의 역량을 강조해왔다. 그러나 개별 프로그램이나 프로젝트 수준에서는 이를 설계할 때 역량에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않는 한계가 있다. 또한 영국은 국가역량에 대해 초점을 두기 때문에 정부 부문의 역량개발에 집중하는 경향이 있다.

DFID는 기술협력에서도 원조효과성 원칙을 도입하고 있다. 기술협력은 다른 원조와 마찬가지로 100% 비구속성 원조로 집행된다. 적절한 분야에서는 다른 공여국의 인력풀도 활용하고, 가능한 경우 수원국의 조달시스템을 활용하여 기술협력에 필요한 전문가를 고용한 것을 장려한다.

수원국의 역량개발을 지원하려면 현지사무소에 전문성 확보가 필요하다. 역량개발이니셔티브에 관하여 수원국과 정책 대화를 실시하고, 필요한 경우 프로젝트나 프로그램에 직접적으로 관여하기 위하여 DFID가 해외사무소에 충분한 전문가를 배치할 필요가 있다.

2. 환경과 기후변화

정부 고위급의 강한 의지에 따라 영국은 기후변화 대응에 적극 참여하고 있다. 영국 정부는 2008년에 에너지기후변화부(Department for Energy and Climate Change, DECC)를 신설하였고 '에너지와 기후변화법(Energy and the Climate Change Act)'을 시행하였으며 기후변화에 관한 공공서비스협약(PSAs)도 수립하였다. 기후변화는 2009년 백서에서 주요 분야로 명시되어 있다. 공공서비스협약과 백서의 내용에 따라 DFID는 기후변화의 완화와 적응 수단의 촉진 및 환경적 지속가능성에 관한 전략적 목표를 세우고 있다. 또한 기후변화 분야의 지식을 향상시키기 위하여 조직 내 기후변화에 관한 연구 역량과 영국의 타 연구기관과의 연계를 구축하고 있다. 기후변화에 관한 프로그램은 아직 초기 단계로서 2008년에 9개 수원국을 대상으로 한 시범사업을 승인하여 실시중이다. 시범사업으로부터 도출된 교훈을 토대로 DFID는 기후변화와 재해관리를 주류화하는 가이드라인을 개발하여야 할 것이다.

영국은 국제사회에서 기후변화와 개발을 연계하는데 영향력을 행사하고 있다. 특히, 기후변화에 대한 지원은 "추가" 재원이어야 함을 강조하면서, 기후변화에 대한 지원 확대가 기존의 ODA 공약을 왜곡시키지 않도록 주의 환기를 강조하고 있다.

기후변화 이외에도 DFID는 환경보호를 빈곤 감소에 결정적인 분야로 보고 있다. OECD DAC 가이드라인에 따라, DFID는 전략적환경평가를 이행하기 위한 시스템을 구축해왔다. 특히 2009년 백서에서 자연재해대응을 위한 지원의 10%를 예방 및 사전대비에 배분하는 것으로 명시하고 있다.

〈권 고〉

- 수원국이 명확히 인지할 수 있도록 원조 집행과 관련된 모든 조건(conditions)을 공개한다. 또한 조건이 다른 공여국의 조건과 조화를 이룰 수 있도록 노력해야 한다.

- 역량 개발과 관련하여 내부적인 커뮤니케이션과 가이드라인을 개선하고, 프로젝트와 프로그램 단계에서 역량개발을 강화하는 방향으로 디자인할 수 있도록 고려한다. 또한 비정부부문에 대한 역량 개발의 지원을 확대한다.
- 수원국의 수요 및 타 공여국에 비하여 영국에 비교우위가 있는 분야 등을 고려하여 환경 분야에서 보다 폭넓은 이슈에 관심을 기울이는 것이 필요하다. 또한 선택한 분야들에 대한 충분한 전문성을 확보한다.

VI. 인도적 지원

영국은 정책과 자금 두 측면에서 국제적인 인도적지원 시스템의 모범생이다. OECD DAC 회원국들 중에서 DFID는 인도적 지원에 3번째로 많은 지원을 하고 있다. 인도적 지원의 84%를 다자지원을 통해 제공하며 2007년에는 다자지원을 통한 인도적 지원의 40%가 비지정기여(non-core contribution 또는 core-contribution)로, 24%가 약한 지정기여(lightly ear-marked contribution)로 제공되었다. 정규재원 지원금은 다년간 협정을 통하여 지원되어 원조의 예측가능성을 제고하고 있다. 영국은 UN의 인도적 지원 시스템의 개혁을 촉진하는데 두드러진 역할을 하고 있다.

DFID는 인도적 지원에 관하여 명백한 전략을 수립하고 있으며, 전략은 선량한 인도적 지원 공여원칙(principle of Good Humanitarian Donorship, GHD)에 기반하여 예방과 사전대비 및 재건 등 전 과정에 적용하고 있다. 영국은 무장분쟁지역에서의 민간인 보고에 관한 전략(Strategy on the Protection of Civilians in Armed Conflict)도 준비하고 있다. DFID는 국방부와 자연재해 발생시 양 부처의 협력에 관한 양해각서(MOU)를 체결하고 자연재해가 발생하였을 경우 최후의 수단으로서 DFID의 권한 하에 영국의 군자산(military asset)을 활용할 수 있게 된다.

DFID는 인도적 지원이 다른 개발 목적에 의해 훼손되지 않도록 잘 관리하고 있으나, 분쟁 또는 취약지역에 있어 평화구축 및 국가 재건 접근 방식, 취약그룹에 대한 특별한 수요, 양성평등과 같은 범분야 이슈 등과의 연계 및 관계 정립을 보다 명확히 할 필요가 있어 보인다.

〈권 고〉

- 분쟁 또는 취약지역에 대한 평화 구축 및 국가재건 접근법과 인도적지원의 적절한 혼합전략을 수립한다.
- 인도적 지원활동에 관한 성과틀을 강화한다.
- 인도적 지원의 의사결정 과정에서 다른 이슈들을 어떻게 고려할 것인지를 명확히 할 필요가 있다.

독 일

I. 개발협력정책의 기본골격

1. 법적 정치적 지향점

1) 세계 최대 공여국으로서 전략적 비전의 쇄신

독일은 지난 20년간 세계 최대 공여국의 하나로서 기후변화와 개발의 연계와 같은 주요 글로벌이슈에 있어 리더십을 발휘해왔다. MDGs, 빈곤퇴치 및 원조효과성에 관한 파리선언 등은 지속적으로 독일의 개발협력정책에서 중시되고 있다. 지난해 연방정부는 독일의 개발협력방향을 대대적으로 변경할 것이라고 공약하였다. 이 새로운 비전은 2009년 10월 연합 협정(Coalition Agreement of October 2009)에서 윤곽은 잡혔으나 실제 결과는 아직 불분명하다. 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, BMZ)는 정부가 계획한 방향 변경이 무엇인지, 또한 그것이 지난번 동료검토 이후 공표한 여러가지 공약, 정책 및 전략들에 어떤 영향을 미칠 것인지를 명확히 밝힐 필요가 있다.

2) 더 나은 성과를 위한 '선택과 집중'

독일은 2005년 동료검토의 권고에 따라 중점 협력국을 84개국에서 57개국으로 줄이고, 57개 중점 협력국에 대하여 국별전략을 수립하고 있다. 독일은 신흥경제국 중 "주축국"(anchor countries)을 선정하여 이들과의 삼각 협력을 확대하고 있다. 이는 독일이 대외정책과 개발협력 목표를 결합하여 글로벌 도전과제에 대응하는 혁신적인 접근방식으로 평가된다. 독일은 또한 중점 분야도 11개 주력분야에 집중하고 있으며, 개별 협력국별로 주력분야들 중 최대 3개 분야를 선정, 지원한다. 그러나 여전히 독일은 지리적, 분야별 지원 대상이 넓은 편이고 명확한 전략을 보여주지 못하고 있어 보인다. 2009년 10월 이래 독일은 주력분야를 거버넌스, 교육, 보건, 기후·환경 및 천연자원 보호, 농어촌개발, 민간기업 발전 및 지속가능한 경제발전 등 7개로 다시 축소하였으나 이 같은 우선순위 설정이 원조 프로그램과 원조배분에 반영되기까지는 시간이 필요해 보인다. 또한 독일은 원조 분업 차원에서 중점 지원국가 및 분야를 선정시 다른 공여국들과 협의가 필요하다.

독일이 목표로 설정하고 있는 MDGs와 G7글랜이글스 공약을 이행하기 위하여 BMZ는 사하라이남 아프리카 24개국을 특별히 중시하고 있으며 교육, 보건, 건전한 거버넌스, 농업, 천연자원 및 수자원 보호, 지속가능한 경제개발을 중점 지원하고 있다. 향후 독일은 민간부문의 개발로 초점을 확대하는 한편 기후, 에너지를 비롯한 경제 인프라에 대한 투자를 강화하여 아프리카의 경제적 잠

재력을 확대하고자 하고 있다. 그러나 독일의 원조정책과 재원배분 상에서 사하라이남 아프리카에 대한 지원은 불충분한 상황이며, 특히 사하라이남 아프리카 다수 지역에서 MDGs 달성을 방해하는 분쟁 및 취약국에 대한 관심이 부족하다.

3) 다자기구에 대한 새로운 전략

독일은 오랫동안 ODA의 최대 1/3만을 EU를 포함한 다자적 채널에 할당하는 정책을 유지해왔다. 그러나 이 수치는 명확한 근거 또는 양자 및 다자 원조의 상대적 효과성 비교에 기반하고 있는 것은 아니다. BMZ는 최근 다자기구를 위한 새로운 전략을 마련하고 있다. 독일의 다자지원 활용의 목적, 다자기구에 대한 재정 지원의 기준 등이 수립될 것으로 보인다. 또한, 새로운 다자 전략은 다자원조를 통한 개발효과에 대한 분석을 포함해야 할 것이다.

4) 양성평등 및 여성의 권리향상에 관한 강력한 리더십 필요

독일은 정책대화나 원조 프로그램 설계시 양성평등과 여성의 경제적 권리 향상에 힘써왔다. 그러나 독일의 원조집행기관들이 성주류화를 개별적으로 추진하는 반면, 개발협력체제 전반에서의 젠더 관련 리더십은 부족한 상황이다. BMZ는 본부와 현장에서 독일의 개발협력 시스템 전반에서 이 문제에 관한 리더십을 발휘하여야 하며, 관련 분야의 역량을 강화해야 한다.

2. 개발을 위한 정책일관성

1) 범정부차원의 정책일관성 내재화 필요

BMZ는 내각에 참여하고 있고 독일의 개발정책수립을 위한 권한을 보유하고 있다. 독일 정부는 정부의 모든 정책이 협력국의 개발 목표를 지원하거나, 적어도 저해하지 않도록 하는데 주력하고 있다. 2009년 10월에 서명한 연합 협정에서도 개발을 위한 정책일관성에 관한 공약을 재확인하고 있다. 그러나 정책 일관성의 이행 여부는 여러 정부부처 내에 이러한 개념을 내재화시키고 이행을 위한 명확한 우선순위를 설정하는 것에 달려있다. 독일 정부는 개발협력을 다른 정책부문에서도 가시적인 목표로 설정함으로써 MDGs 달성에 대한 독일의 기여를 확대해 나갈 수 있는 상당한 여지가 남아 있다.

2) 정책협력의 장애 제거

BMZ는 다양한 이슈를 효과적으로 감당할 수 있는 자원의 부족으로 정책결정과 정책조정에 관한 영향력과 적극적인 역할의 여지가 적다. 특히, BMZ는 타 부처들과 공동노력이 필요한 개발이슈에 관한 분석 및 전략개발역량을 강화해야 하며 동시에, 독일 기타 부처들 내에서 개발 이슈에 대한

인식과 전문성이 제고되어야 한다.

3) 정책일관성에 관한 모니터링, 분석 및 보고 시스템 강화

독일은 2005년 동료검토 이래로 정책 일관성에 관한 상황을 모니터링, 분석, 보고하는 데 거의 진전이 없었던 것으로 보인다. 독일은 OECD의 정책일관성에 관한 지침서(OECD's Building Blocks for Policy Coherence for Development) 안의 교훈을 참고하여 정책일관성에 관하여 의회와 일반 대중 등 국내 주요 이해관계자들에 대한 보고 시스템 향상 등 의 개선 노력을 기울여야 한다.

4) 범정부적 접근방식 제고

독일은 정치적으로 우선순위가 높은 분야, 예를 들어 기후 변화 또는 아프가니스탄에 대한 지원 등에 있어서는 범정부적 접근방식에서 좋은 성과를 냈다. 독일의 이와 같은 경험을 활용하여 여타 글로벌 도전과제들을 해결하기 위한 범정부적 접근방식을 향상시키고 적용할 수 있을 것이다. 독일은 특히 분쟁 및 취약국가에 대하여 2004년에 도입한 민간인 분쟁 예방, 분쟁 해결 및 분쟁후 평화 재건에 관한 행동계획(action plan on Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building)과 같은 공동 접근방식을 확산할 필요가 있다.

〈권 고〉

- MDGs와 빈곤감소를 달성하기 위하여 개발협력의 명확한 정책을 개발하고, MDGs 달성을 위하여 특히 사하라이남 아프리카 지역 및 분쟁 및 취약국가에 대하여 주의를 기울여야 한다.
- 독일의 개발협력 목표를 달성하기 위한 수단으로서 다자기구를 통한 지원 효과의 분석 등을 포함한 전반적인 다자지원 전략의 수립이 필요하다.
- 개발을 위한 정책일관성 제고를 위한 정책 문서를 마련하고, 정책일관성과 관련하여 개발 목적의 부처간 우선순위를 분명히 하고 이를 실행하기 위한 계획을 수립한다.
- 정부 내에서 개발을 위한 정책일관성에 대한 책임 부처를 명확히 하고, 정책일관성이 개발에 갖는 파급효과를 분석하고 전략을 수립할 수 있는 부처의 역량을 구축한다.

II. 원조 규모, 방식 및 배분

1. 원조 규모 공약의 이행

2009년에 독일은 전세계적으로 3번째로 지원규모가 큰 공여국이다. 2009년에 독일이 지원한 ODA

규모는 120억달러로 이는 DAC 회원국 전체 ODA의 10%를 차지한다. 반면, GNI대비 ODA 비율은 0.35%로서, 이는 독일이 제시하는 2010년 0.51%, 3015년까지 0.7%달성 목표에는 미흡한 수준이다.

독일 정부는 ODA규모 확대와 관련, 민간부문개발에 대한 강조가 독일의 상업적 목적에 ODA를 활용하는 것으로 변질되지 않도록 주의해야 한다. 즉, 원조 프로그램을 결정하는 기준이 수원국의 개발 효과보다 독일의 상업적 이익이 근거가 되지 않는다는 점을 확실히 해야 한다. 아울러 유상원조와 관련하여 독일은 유상원조 상환액이 순지출 기준 ODA 규모를 감소시킬 가능성이 있다는 점 또한 염두에 두어야 한다.

BMZ는 독일 ODA의 약 50%를 집행하고 있고, 나머지는 다른 정부부처와 기관이 담당한다. 이러한 특징은 정책일관성을 저해하는 요인으로도 작용한다. 독일은 본부와 현장에서 정책조율을 향상시킬 필요성이 크며, 중점분야별 지원전략과 가이드라인, 국별지원전략 등이 ODA를 담당하는 모든 정부부처와 기관에게 적용되어야 한다.

2. 개도국 특히 사하라이남 아프리카에 대한 중점지원 유지

독일은 중점 협력국의 수를 84개에서 57개로 줄였음에도 불구하고, 2008년에 중점협력국에 대한 지원은 양자 ODA의 40%에 불과했고, 나머지 60%는 여타 83개국에 지원되었다. 또한 2008년 기준으로 상위 20위 안의 수원국 중 비중점 지원대상국이 6개국이나 포함되어 있다. 따라서 독일은 중점 지원대상국 57개국에 대한 지원 비중을 늘려야 할 필요가 있다.

특히 MDgs 달성의 측면에서 사하라이남 아프리카 국가들, 최빈국, 분쟁 및 취약국에 대한 비중을 증가시켜야 한다. 독일의 전체 양자원조 중에서 사하라이남 아프리카 국가에 대한 지원 비중은 2004년 27%에서 2008년 29%로 약간 증가하였다. 또한 소득그룹별로는 중소득국가(middle income countries)에 양자 원조를 주로 지원하는 것으로 나타났다. 독일은 스스로 2009년과 2010년에는 전체 양자원조의 50% 이상을 사하라이남 아프리카 국가에 지원하겠다고 한 공약과 G7 글렌이글스의 공약을 이행하기 위해서라도 전세계의 주요 공여국으로서의 책임을 다하기 위하여 더 많은 노력이 필요할 것이다.

3. 부채탕감의 감소

부채탕감은 몇 년 동안 독일 ODA의 주된 방식이었다. 그러나 부채 규모가 감소함에 따라 부채탕감은 다른 형태의 양자 또는 다자 원조로 전환되고 있다. 2009년에는 부채탕감액 감소가 전체

ODA 규모 감소에 영향을 미쳤다. 줄어드는 부채탕감 규모를 다른 원조 방식으로 전환하기 위한 대책의 수립이 필요하다.

4. NGO에 대한 전략적 접근 필요

독일은 전체 ODA의 6%를 NGO를 통하여 집행한다. NGO와의 협력에서 독일 정부는 NGO에 대한 자율성과 독립성을 중시한다. 그러나 대부분의 NGO들이 지원받은 ODA 예산을 어떻게 지출하는지에 대한 책임성이 불명확하다. 독일 정부는 NGO에 대한 자율성의 존중 뿐 아니라 NGO의 활동이 개발에 미치는 파급효과, 수원국의 개발 우선순위와 일치 정도를 분석하고 보도하도록 해야 한다. 독일 정부는 NGO와의 협약체결 등을 포함하여, NGO 지원에 대한 체계적이고 전략적인 접근 방식을 택하여야 할 것이다.

〈권 고〉

- 독일은 2015년까지 GNI대비 ODA비율 0.7%를 달성하기 위하여 타당한 연간 ODA 목표를 설정하고, 2015년까지의 연간 목표를 공개해야 한다. 또한, 부채 규모 감소에 따라 이를 다른 양자원조 또는 다자원조로의 전환이 필요하다.
- ODA 지원을 중점 지원대상국에 보다 집중하고, 특히 사하라이남 아프리카 및 분쟁 및 취약국가에 대한 지원 비중을 늘릴 필요가 있다.
- 민간부문개발에 대한 지원이 수원국의 개발계획상 우선분야에 대한 국내외 투자를 활성화시킬 수 있도록 하는데 집중하고, 특히 민간부문개발에 대한 지원을 통하여 독일의 상업적 이익을 추구하기 위한 ODA 활용이 되지 않도록 주의를 기울인다.
- NGO에 대한 지원 전략을 수립하고, NGO의 활동이 수원국의 개발 목표에 실제로 기여할 수 있는 방향으로 추진되도록 한다.

III. 조직과 관리

1. 분절의 완화

독일 정부는 전반적인 개발협력 시스템은 유지하면서도, 기술협력 집행 기구의 합병, BMZ의 역할 강화 및 부처간의 조율 향상 등 제도적인 개혁을 시도하고 있다.

BMZ는 개발협력정책과 전략 수립을 담당하고 있으나, 집행은 다양한 기구와 타 부처, 연방 주정부, NGO, 정치적 단체, 교회 등이 실시하고 있다. 독일의 개발협력 시스템의 강점으로는 BMZ의 내각 참여와 경험과 전문성을 보유한 집행기관을 들 수 있다. 반면 약점으로는 분절화된 제도를 들 수 있는데, 이점은 2001년과 2005년 두 차례의 동료검토에서도 지적된 바 있다. 독일의 분절화된 시스템은 수원국에게 혼란을 야기하고, BMZ가 부처와 기관간의 정책을 조율하는데 많은 시간과 노력이 필요하며, 수요자 위주가 아닌 공급자위주의 원조실시의 위험도 있다.

기술협력과 자금지원 기구들의 분리와 더불어, 독일의 대표적인 기술협력 모델 또한 원조효과성 제고에 걸림돌로 작용한다. 예를 들어 GTZ가 제공하는 현물 방식(aid-in-kind)의 기술협력 모델은 다른 공여국들과의 조화 및 수원국 시스템 활용을 저해한다. 독일은 계획한 대로 분절화된 시스템을 개혁해야 하며 첫 단계로 기술협력을 담당기구인 GTZ, DED, InWent을 통합해야 한다. 또한 개혁을 통하여 BMZ의 개발협력 정책과 집행 감독권한과 ODA 전반에 관한 정책 수립의 리더십을 강화, 기술협력과 자금 협력간의 연계를 강화할 수 있는 효과적인 창의적이고 혁신적인 기술협력 모델의 채택 등을 실현해 나가야 할 것이다.

2. 분권화의 가속화

지난 동료검토에서 권고되었던 대로, 독일 정부는 여전히 수원국 현장으로 책임과 권한을 이양할 필요가 있다. 2009년 연합 협정에서 정부는 개발협력 시스템의 현장 시스템을 개선하겠다고 약속하였다. 현장 시스템 개선은 BMZ의 현지 사무소장의 결정권한 부여 및 정책과 전략수립권한의 행사를 포함하는 것이어야 한다. 결정권한의 위임 및 적절한 자원의 배분은 독일 정부의 ODA결정 및 승인 절차 지연에 대한 수원국의 불만을 해소하고 독일 ODA의 질을 개선할 수 있을 것이다. 아울러, BMZ와 연방대사관간의 업무관계도 개선해야 할 필요가 있다.

BMZ는 57개 중점 협력국 중 38개국에 사무소가 있다. 원조의 일관성 제고를 위하여 독일은 모든 원조집행기관을 포괄하는 개발협력 해외사무소를 신설하고 공동프로그램을 수립, 집행하도록 할 예정이다. 또한 현장에 중점지역 조정관(focal area co-ordinator)을 임명하여 BMZ가 승인한 사업에 대한 공동프로그램 설계를 주도하도록 할 예정이다. BMZ는 중점지역 조정관의 권한을 강화하기 위하여 업무에 필요한 시간의 확보를 포함한 업무 기술서를 작성하고, 재외공관의 개발정책관에 대하여 보고하도록 하여야 한다. 끝으로 BMZ와 여타 독일 및 수원국의 참여자들과의 역할을 형성하여야 한다.

3. 평가 시스템의 지속적 향상

BMZ가 평가의 규칙과 규정, 질적 관리와 전략적 평가 등을 담당하고 있지만, 실제로 집행기관들과 대규모 NGO들은 개별적이고 독자적으로 평가를 실시하고 있으며 연간 약 100여건의 평가 보고서를 제출하고 있다. BMZ는 독일의 개발협력 평가 시스템을 개선하려 하나 필요한 자원이 불충분한 것으로 나타났다. BMZ는 정부 및 비정부 ODA 집행기관들이 실시하는 평가의 일관성을 제고하면서 동시에 그 평가 결과를 활용하여 향후 ODA 정책 수립 및 집행 의사결정에 환류할 수 있는 시스템으로 개선해 나가야 한다.

〈권 고〉

- 세 집행기관의 통합이 예정대로 실시될 수 있도록 하고 향후 독일의 전반적인 원조 시스템을 지속해나가야 한다.
- BMZ가 독일의 원조 정책이 효율적으로 집행되고 있는가에 대하여 범정부적 관리감독 권한을 강화한다.
- 분권화를 향상시키기 위하여 우선 개도국 현지에서 BMZ와 재외공관의 관계를 새롭게 정립해나가고, 수원국에서 주요지역 조정관의 역할을 개발해나간다.
- 개별 기구와 기관의 독립 평가를 포함하여 평가와 평가결과의 보고 시스템을 향상시킬 수 있도록 적절한 인적 재정적 자원을 확보하고, BMZ가 평가 결과를 활용하여 원조 프로그램을 향상시켜 나가도록 노력해야 한다.

IV. 더 나은 원조효과를 위한 노력

1. 원조 효과성 제고

1) 2010년 원조효과성 목표 달성을 위한 노력 경주

독일은 유럽연합을 포함한 국제사회, 독일 국내, 수원국 현지 등 세 영역에서 원조 효과성 제고를 위하여 노력하고 있다. 국제사회에서 독일은 유럽연합 및 DAC의 원조효과작업반에서 특히 원조분업의 촉진을 위하여 주도적인 역할을 하고 있다. 독일 국내 및 수원국 현지에서 BMZ는 원조효과성에 관한 파리선언 이행을 위한 운영계획을 DAC 회원국 중 최초로 수립하였으며, 2006년에는 원조효과성 매뉴얼을 개발하고, 2006년부터 BMZ 및 원조집행기관을 대상으로 원조효과성에 관한 직원 교육을 실시하고 있다.

독일은 2006, 2008년 파리선언 설문조사에 참여하였다. 몇몇 지표에서는 이행 여부가 향상되었으나, 여전히 수원국의 공공재정시스템 및 공동 현지조사 부분에서의 성과가 미미한 것으로 드러났다. 2009년 운영계획(2009 Plan of Operations)은 수원국의 시스템과 절차를 보다 체계적으로 활용하는 방안을 다루고 있으나 이 분야는 2010년에도 달성가능성이 높지 않아 보인다. 수원국 시스템 활용의 향상을 위하여는 상당한 관리노력이 필요하며 특히 BMZ와 각 집행기관에 파리선언 이행정도를 모니터링할 수 있는 담당자를 지정하는 것도 고려해볼 수 있다.

2) 비구속성 원조 비율 확대

2008년에 DAC 회원국의 양자원조 비구속성 원조비율은 평균 81%, 기술협력에 대한 비구속성 원조비율은 61%였다. 독일은 양자원조에서 77%, 기술협력에 대하여는 41%를 비구속성 원조로 집행하여 전체 및 기술협력에 있어 DAC 평균보다 낮은 수치를 보였다. 파리선언 및 아크라행동계획을 달성하기 위하여 독일은 비구속성 원조 확대 일정을 포함, 신뢰할 수 있는 계획을 수립해야 한다.

2. 특별 이슈

1) 역량 개발

역량 개발은 지난 수년간 독일 개발협력의 주요 목표였다. 역량개발을 위하여 기술협력을 주요 수단으로 활용해왔다. 초기에는 주로 개인 및 현지조직의 역량강화를 위한 기술이전에 초점을 맞추고 있었으나 최근에는 점차 거시적으로 입법, 경제, 사회, 환경 및 정치적 맥락에서의 역량강화로 초점이 이동하고 있다. 하지만 놀랍게도 독일은 개발협력에서 역량 개발에 관한 명확한 정의도, 전략도 수립되어 있지 않다. BMZ는 역량 개발에 관한 개념을 명확히 정의해야 하고, 아울러 기술협력이 어떻게 다른 원조 수단 및 도구들과 효과적으로 연계될 수 있을지를 모색하고, 프로그램접근법이나 부문별 또는 일반 예산지원 방식 등으로의 활용에 대한 고려가 필요하다. 또한 독일은 또한 분쟁 및 취약상황에서 역량 개발의 원칙들과 기술협력이 국가 재건(state building)에 더 잘 기여할 수 있도록 실용적인 가이드라인을 제시해야 한다.

독일은 집행기관간의 합병을 통하여 기술협력을 수원국이 주도하는 역량개발을 위한 도구로 새롭게 고안해야 한다. 이러한 기관개혁은 기술협력을 위한 전문가 선정과 평가에 수원국의 참여를 확대해야 한다. 개혁을 통하여 기술협력 집행기관이 수원국의 역량 개발을 최우선시 하고, 적절한 모니터링과 평가 메커니즘을 구축해야 한다. 아울러 독일은 기술협력이 독일 국내 노동시장이나 국내의 역량에 위협이 되지 않도록 명심해야 한다.

독일은 기술협력에 있어 다른 공여국들과의 조율을 향상시키고 있다. 2007년에는 독일 기술협력 지원의 73%가 다른 공여국들와 조화를 이룬 것이었으며, 독일은 기술협력풀(technical assistance pools) 등을 통하여 원조 조화 개선을 추구해나가고 있다. BMZ와 GTZ는 기술협력풀에 관한 가이드라인을 준비하고 있다. 여기서 강조되어야 할 점은 수원국이 수요 및 기술협력이 필요한 분야를 스스로 결정하고 기술 서비스를 선택, 계약 및 활용할 수 있는 역량을 배양하도록 해야 한다는 점이다.

2) 환경과 기후변화

독일은 환경과 기후변화 분야에서 강력한 범정부적이고 국제적인 리더십을 발휘해왔다. 2008년에 비해 2009년 독일 ODA에서 환경 및 기후변화 관련 지출이 40% 증가하였다. 환경과 기후변화 분야는 강력한 고위급의 정치적 의지가 뒷받침되고 있으며 독일의 환경 및 기후변화에 관한 법과 전략틀 또한 개도국의 기후변화 대응 지원의 중요성을 강조하고 있다. 독일은 산림벌채 및 침식 등에서 비롯되는 탄소 방출량을 줄임으로써 기후변화의 완화와 적응을 지원하는 프로그램(reducing emission from deforestation and degradation, REDD)을 신속히 시작하는 등 환경 및 기후변화 분야에서 국제사회에 약속한 사항들을 이행해야 할 것이다.

BMZ와 연방 환경자원보존원자력안전부(BMU)간의 파트너십은 기후변화 분야의 중요한 특징이자 개발을 위한 정책일관성을 좋은 사례이다. 이 파트너십의 중심에 BMU의 국제기후이니셔티브(International Climate Initiative, ICI)에 필요한 재원을 탄소배출거래권을 통하여 조달하는 방식이 있다. 이 독특한 재정 조달 방식은 국제적인 기후 협상 과정에서 혁신적인 자금조달방식의 모델을 보여준다. 한편 독일은 또한 수원국의 녹색성장을 촉진할 수 있는 국가개발계획을 주류화할 수 있도록 환경과 기후변화 분야에서의 수원국의 역량개발까지 지원을 확대해 나가야 한다.

독일은 이 분야에서 대체로 DAC의 가이드라인을 따르고 있으며 지난 20여년 동안 환경을 원조 프로그램에 주류화하기 위한 강력한 조치들을 추진해왔다. 2009년 중반부터 기후변화 이슈는 새로운 프로젝트와 프로그램에 적용되는 “Climate Check”를 통하여 독일의 원조에 적용되었다. 독일은 기후와 개발에 관한 행동프로그램(Programme of Action on Climate and Development)을 가이드라인으로 활용하고 있으며 최근에는 Climate Check와 환경영향평가, 전략적환경평가의 통합을 시도하고 있다. 통합이후의 새로운 “공동 환경 기후 평가”는 전략 수립 및 개별 프로그램과 프로젝트 수준에 공통적으로 적용될 예정이다.

〈권 고〉

- 원조효과성 제고를 위하여 수원국 시스템의 활용을 확대하고, 수원국의 주인의식을 극대화할 수 있는 프로그램 접근법 등을 적극적으로 실시한다.

- 기술협력 분야에서 비구속성 원조 비율을 확대하고, 기술협력이 수원국의 수요와 수원국의 시스템에 보다 적합하도록 운영한다.
- 기술협력에 대한 전반적인 전략을 수립하고 특히 취약국가의 국가 재건에 기술협력이 기여할 수 있는 방안을 포함시킨다.
- 환경 및 기후변화 분야에서 독일이 약속한 공약들을 이행하고, 환경 및 기후변화 분야에서 리더십을 지속적으로 발휘한다.

V. 인도적 지원

1. 인도적 지원의 정책 수립

독일은 아직까지 인도적 지원에 관하여 범정부적 정책이나 가이드라인이 없다. 독일의 비교우위가 있는 분야에 초점을 맞춘 거시적인 정책을 수립함으로써 각 부처간의 역할을 보다 효과적으로 분담하고, 긴급구호와 장기 재건프로그램 간의 연계를 촉진시킬 수 있다. 또한 수원국을 위하여 보다 포괄적인 모니터링 시스템과 책임성의 확보가 가능해질 것이다.

2. 인도적 지원 재정 확대

OECD DAC의 인도적 지원 비중은 2008년에 9.2%이나, 독일은 3.3%에 불과하다. 전세계 적 주요 공여국의 하나로서 독일은 향후 인도적 지원 비중을 보다 확대해 나가야 한다.

3. 원조 분업의 명확화 및 부문간 연계 강화

독일은 연방해외사무소(Federal Foreign Office)에서 긴급지원을 제공하고, BMZ는 재해복구를 지원한다. 인도적 지원 조정 위원회(Humanitarian Aid Coordinating Committee)에서 BMZ와 연방해외사무소, 여타 인도적 지원 참여자들간의 조율을 담당하고 있다. 그러나 위원회의 활동에도 불구하고 관련 정부부처간 역할분담을 보다 명확히 하고, 연방해외 사무소의 인도적 지원 담당자와 BMZ의 전문가 간의 협력을 강화해야 할 필요성이 크다. 일례로 현재 재해위험감소(disaster risk reduction, DRR) 프로그램은 연방해외사무소와 BMZ로부터 자금을 지원받지만, 일관된 감독 체계와 담당자들간의 공적 연계가 없다. 또한 이러한 분절은 수원국 입장에서 거래비용을 증가시키는데, 예를 들어 이러한 불편은 수원국 정부가 단일한 목적을 가진 프로젝트를 서로 다른 기관에 서

로 다른 제안서와 가이드라인의 적용을 받는데 기인한다. 아울러, 연방해외사무소의 신속한 자금 지원은 긴급재해발생에 대처하기 위한 필요성은 인정되나 단기 프로젝트로서 선량한 인도적지원 공여원칙(Good Humanitarian Donorship)의 원칙, 특히 유연한 운영과 장기 재건에 대한 지원 원칙을 훼손할 우려가 있다.

〈권 고〉

- 독일은 다양한 원조 수단 중에서 독일에 비교우위가 있는 분야에 초점을 맞추어 인도적 지원에 대한 전반적인 정책을 수립하고, 구호 및 개발 프로그램간의 연계를 강화해야 한다. 아울러 인도적지원의 규모를 지속적으로 증가시켜야 한다.
- 독일은 인도적 지원에 있어 BMZ와 연방 해외 사무소간의 역할을 명확히 구분하고, 수원국이 단일한 제안서와 보고 시스템을 활용할 수 있게 하며, 아울러 정부 및 시민사회에서 인도적 지원을 담당하는 주체들과의 연계도 강화해야 한다.

Ⅳ. 개발협력 동향

1. OECD/DAC 분쟁취약국지원네트워크 회의

2. OECD/DAC 원조효과작업반 회의

3. OECD/DAC 빈곤감소네트워크 회의

4. OECD/DAC 양성평등네트워크 회의

5. OECD/DAC 평가네트워크 회의

6. OECD/DAC 거버넌스네트워크 회의

OECD/DAC 분쟁취약국지원네트워크 회의

제 4차 분쟁취약국지원네트워크(INCAF) 전체회의가 OECD본부에서 개최됨. 동 회의에서는 취약국지원원칙(Fragile States Principles; FSP)이행 조사계획, 2011-2012 INCAF PWB, 취약국 재정지원 가이드라인 등의 주제가 논의된 바, 주요 내용은 아래와 같음.

Ⅰ. 회의 개요

1. 일시 : 2010년 12월 2일～3일
2. 주제 : 취약국지원원칙(Fragile States Principles ; FSP)이행 조사계획, 2011-2012 INCAF PWB, 취약국 재정지원 가이드라인

Ⅱ. 요지

1. 분쟁취약지원 관련 가이드라인 및 정책권고 발간 예정

1) 기한 : 금년 내

2) 발간물의 명세

① 분쟁취약국의 국가재건, 분쟁방지 및 평화구축 지원 가이드라인
② 국제공약 이행평가결과에 기초한 정책권고
③ 안보시스템 혁신 DAC Handbook 및 무장폭력감소 가이던스 활용 교훈

2. 취약국 지원원칙(Fragile States Principles; FSP) 이행평가 2차 조사 계획

1) 시기 : 2011년 상반기 중

2) 대상 : 14개 분쟁취약 수원국 및 공여국

3. INCAF의 2011-2012 핵심활동분야 제시

① 평화구축 및 국가재건 관련 가이드라인 및 권고안 생산
② 재정지원 및 원조형태 관련 가이드라인 마련
③ INCAF 가이드라인 이행 평가
④ 분쟁취약 이슈 논의 활성화

4. 향후 계획

2011년 제 4차 원조효과고위급회의(HLF-4)에 분쟁취약국 지원이슈를 중심의제로 반영하기 위한 노력을 기울이기로 함.

Ⅲ. 평가

○ INCAF에서는 분쟁취약국 이슈를 HLF-4 핵심의제 또는 정치적 토론 주제로 상정시키기 위한 준비작업으로 내년 상반기 중 취약국 지원원칙(FSP) 등 그간 생산한 가이드라인 및 정책권고 등에 대한 공여국들의 이행현황을 본격적으로 평가할 계획이며 한국도 평가대상에 속하는 바, 설문내용 파악 등 동 평가에 대한 구체적 준비와 아울러 분쟁취약국 지원사업의 계획 및 집행 단계에서 관련 국제규범을 적용시키는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것으로 보임.

○ INCAF의 2011-2012 사업계획의 초점이 분쟁취약관련 신규 가이드라인 생산 및 이행평가에 있는 만큼 한국도 동 국제원조규범 형성 및 평가과정에 참여하여 입장을 적극적으로 반영시킬 필요가 있음.

OECD/DAC 원조효과작업반 회의

OECD/DAC 원조효과작업반 클러스터 회의가 2010년 10월 25일~26일 제 16차 원조효과작업반 전체 회의의 실무회의차원에서 개최되어 각 클러스터별 활동 진행상황 및 향후 계획 등을 논의한 바, 주요 내용을 아래에 기술함.

Ⅰ. 주요 내용

○ 원조효과작업반 산하 5개 클러스터에서는 공통적으로 향후 활동의 초점을 PD/AAA의 각 클러스터 관련 indicator들에 대한 이행실적 점검 및 성과파악(stock-taking)에 둘 예정이며, 특히 금년 말부터 본격화되는 PD모니터링 과정에 그간의 활동성과와 교훈을 적극 반영하여 2011년 부산 HLF-4에서 주요 논의이슈로 부각시키고자 노력하고 있으며, 아울러 HLF-4 이후의 활동 방향 모색도 관찰됨.

○ Cluster A (Ownership and Accountability)는 PD모니터링 관련항목의 설문방식 수정, 수원국 사례조사, "inclusive ownership" 개념 확산 등 추진

○ Cluster B (Country System)에서는 수원국 재정회계시스템(PFM) 활용 지침서 및 PD 모니터링 PFM 지표에 대한 기술적 설명서 작성, 성과사례 수집, OECD/DAC의 국가조달시스템 평가 tool 활용계획, 조달역량개발 지침수립 등에 대한 논의가 진행됨.

○ Cluster C (Transparent and Responsible Aid)는 계량화된 원조분업 측정방안, 현황 및 진전상황 점검을 위한 지역회의 개최, 평가틀 작성, 사례연구, PD모니터링 항목 보완 등에 논의의 초점이 맞추어 짐.

○ Cluster D (Assessing Progress)는 PD/AAA 공약 이행을 최종적으로 평가하는 3개의 핵심 결과문서 중 하나인 "Progress since Paris" 보고서 작성계획을 중점 논의함.

○ Cluster E (Managing for Development Results)에서는 MfDR 저변확대 방안, 평가tool 활용 방안, MfDR 관련 모범사례 축적, 관련 지침개발 등이 논의됨.

II. 평가

○ 원조효과작업반 활동의 핵심적인 역할을 수행하는 각 클러스터들의 담당 이슈들은 PD/AAA의 구체적 indicator들에 관한 것으로서 향후 HLF-4까지 지속적으로 논의될 뿐 아니라 HLF-4의 주요 쟁점사항으로 상정될 것으로 전망되므로 지속적인 관심과 참여를 유지시킬 필요가 있음.

- 단, 동 클러스터들은 우리나라가 DAC에 가입되기 이전에 구성되어 우리나라가 정식 멤버로는 활동하기 어려운 점이 있으므로 주요 성과물(PD 모니터링 지침, 주요 보고서, 사례연구 결과 등)에 대한 분석에 초점을 두는 것이 적절함.

○ 아울러, 각 클러스터들은 관련 이슈들이 PD 모니터링 과정에서 구체적이고 실질적으로 평가될 수 있도록 설문서 수정 및 보완을 추진하고 있는 바, 우리나라의 원조사업이 PD/AAA 측면에서 긍정적 평가를 받을 수 있도록 각 해당 항목에 대한 2008년 설문서와의 차이점을 분석하여 전략적인 대응방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

○ Cluster D에서는 HLF-4 핵심문서 중 하나인 “Progress since Paris”보고서 작성을 위해 자문단(advisory group)을 구성할 예정이며, 동 그룹에 우리나라의 참여를 제안해 옴.

- 참고로, 동 자문단 구성과 관련하여 회원국들은, 동 보고서가 원조효과 제고를 위한 정치적 행동(action)을 강조하는 만큼 자문단 구성시 실무자 수준보다는 관리자급으로 구성되는 것이 보다 효과적이라는데 공감하면서 senior level에서의 자문단 구성을 제안한 바 있음.

OECD/DAC 빈곤감소네트워크 회의

OECD/DAC POVNET총회가 파리 국제에너지기구에서 2011년 11월 3일부터 4일까지 개최되어 성장, 무역, 고용 및 빈곤감소 등에 관해 논의하고 POVNET의 핵심 활동 주제 토의, POVNET 태스크팀 활동 진행상황 보고 등의 시간을 가진 바, 그 내용을 아래에 서술함.

Ⅰ. 회의 개요

○ 회의명 : OECD/DAC POVNET 총회

○ 일시 및 장소 : 2010년 11월 3일~4일, 프랑스 파리 국제 에너지기구

○ 회의내용

- 성장, 무역, 고용 및 빈곤감소에 관한 세미나
- 2011~2012년도 POVNET 핵심활동 주제 논의
- 2009~2010년도 POVNET 태스크팀 활동 진행상황 보고

Ⅱ. 요지

1. POVNET의 역할 논의

○ 2011년~2012년도 POVNET 활동의 핵심 이슈로서 빈곤친화적 녹색성장(Greening pro-poor growth), 식량안보(Food security), 사회적 보호(Social protecting)를 선정

○ 선정된 이슈들과 관련된 여타 국제기구(UN, EU, WB, ILO 등)들과의 조화와 차별성을 확보할 수 있는 방향으로 사업계획을 수립해 줄 것을 사무국에 요청함.

2. 태스크팀의 활동 보고

○ Implementation, Empowerment의 2개 태스크팀 활동 진행상황 및 성과 보고
○ 그간의 주요 성과사례 및 성과물들(Empowerment policy guideline, DAC PEER REVIEW CONTENT GUIDE 등)이 공유됨.

3. 세미나 개최

성장, 무역, 고용 및 빈곤감소와 관련한 일련의 세미나 개최를 통해 최신 연구동향 및 의견 교환

4. G-20 개발의제 소개 세션 진행

○ 사무국의 요청으로 진행된 G-20 개발의제 소개 세션에서 참석자들은 POVNET 차원에서 그간 성과물을 효과적으로 G-20 준비과정에 반영하여 기여하는 방안을 모색토록 사무국에 요청함
○ 원조효과작업반에서 보고한 HLF-4 준비과정과 관련하여, POVNET 차원에서도 역량강화 사례 제시, pro-poor growth 및 social protection의 중요성 전달 등을 통해 기여하기로 함.

Ⅲ. 관찰 및 평가

1. 이론적 연구의 정책과의 접목 필요성

POVNET은 빈곤감소 관련 세미나 개최를 통해 최신 연구 동향 및 의견을 공유하고 있는바, 관련하여 우리 ODA에의 시사점 도출을 위한 중장기적인 논의 동향파악과 연구가 필요하며, 이러한 이론적 기반을 우리 ODA 정책방향이나 사업에 적용하는 시도가 향후 필요할 것으로 판단됨.

2. 핵심활동 주제에 대한 관심과 연구 확대의 필요성

2011~12년 핵심활동 주제로 선정된 사회적보호, 식량안보, 빈곤 친화적 녹색 성장의 3개 이슈는 POVNET을 비롯한 다양한 개발관련 기관에서 논의가 활발하게 진행되고 있는 것으로 관찰되는바, 우리나라도 이와 관련하여 관심과 연구를 확대시킬 필요가 있음. 나아가 관련 정책 산물물에 대한 국내 관계자의 공유와 확산을 통해 동 개발 의제에 대한 관계자들의 체계적인 접근을 도출할 수

있을 것으로 기대됨.

3. 빈곤감소에 대한 명확한 입장의 정립 필요성

POVNET에서는 변화하고 있는 개발협력 환경에 대한 대응차원에서 기존의 원조 효과성 차원의 빈곤감소 노력과 개발효과성 관점에서의 대안 모색의 양자 간의 우선순위에 대한 이견이 관찰되므로, 빈곤감소에 대한 우리의 정책적 입장을 정리할 필요가 있음. 원조효과성을 강조하는 입장에서는 POVNET이 DAC 및 HLF-4 차원에서 POVNET의 비교우위에 집중하기를 주장한바, 사회보호 시스템의 사각지대에 있는 빈곤층에 대한 지원이 제대로 이루어질 수 있도록 양자 공여국을 권고하는 역할을 동 네트워크가 수행해 줄 것으로 기대됨.

OECD/DAC 양성평등네트워크 회의

OECD/DAC GENDERNET에서는 Task Team 회의 및 INCAF와의 공동워크숍을 개최하고, 그간의 활동 성과 및 향후 과제와 더불어 INCAF와의 공조강화 방안 등에 대해 논의한 바, 동 회의 개요 및 주요 논의 내용을 아래에 서술함.

Ⅰ. 회의 개요

○ 회의명 : OECD/DAC 젠더넷 회의
○ 일시 : 2010년 10월 14일~15일

Ⅱ. 주요 내용

1. 변화된 개발환경에 따른 GENDERNET고유의 역할 및 기능

○ MDG정상회의 및 UNWOMEN 출범 등을 계기로 개발협력에서의 성평등 이슈의 중요성이 국제적으로 재확인되었으나, OECD/DAC만이 가질 수 있는 구체적 역할과 기여방안에 대한 구체적 논의가 필요
○ 개발효과성으로의 패러다임 전환 및 이에 따른 DAC mandate 개정 논의를 감안한 GENDERNET의 향후 활동전략 수립이 필요

2. 회원국들의 활동과 원조효과작업반활동의 연계가 필요

GENDERNET의 HLF-4 기여방안에 대한 논의시, issue briefing, PD survey for gender module과 같은 네트워크의 성과 등을 기초로 한 다양한 활동들을 원조효과 작업반 활동과 연계시키는 것이 중요함

3. INCAF와의 상호협력 강화

GENDERNET-INCAF 공동 워크숍에서 분쟁·취약국에 대한 지원의 효과성 제고를 위해서는 젠더 이슈에 대한 고려가 중요함을 재확인하고, 그간 양 네트워크의 업무성과를 바탕으로 상호협력을 강화해 나가기로 함.

Ⅲ. 평가

○ 금번 회의기간 중 OECD Council 회의에 특별 참석한 Melanne Verveer 미국 Global women's issue 대사는 경제성장에 있어 여성의 교육 및 경제력 향상, 모자보건 개선의 중요성을 강조하고 향후 미국정부는 동 이슈에 대한 지원을 대폭 확대해 나갈 계획임을 밝혔으며, UN에서도 UNWOMEN 출범과 더불어 모자보건 향상을 위한 400억불 규모의 이니셔티브 착수 등을 소개함.

○ 이러한 일련의 최근 동향들을 통해 젠더와 개발에 대한 국제사회의 관심과 논의가 확대되고 있음이 관찰된 바, G20, HLF-4 등 주요 개발관련 국제행사를 준비 중인 우리나라에서도 젠더이슈에 대한 이해를 제고함과 아울러 주요 논의사항에 대한 한국의 입장을 정립해 나갈 필요가 있음.

○ 특히, UNWOMEN의 설립을 계기로 향후 젠더이슈에 대한 국제적 논의가 활발히 전개될 것으로 전망되므로 한국도 global gender issue 관련 대내외 협력체제 구축 등을 통해 효율적 대응방안을 모색해야 하며, 아울러 젠더 측면에서의 개발원조 실적 및 성과사례들을 체계적으로 정리하고 홍보하여 동 이슈에 대한 한국의 기여를 가시화시켜 나갈 필요가 있을 것임.

OECD/DAC 평가네트워크 회의

OECD/DAC EVALUNET은 전체회의를 통해 향후 동네트워크의 활동전략, 평가역량강화 및 공여국별 평가추진 현황 등을 논의한 바, 주요 내용을 아래에 서술함.

Ⅰ. 회의 개요

○ 회의명 : 제 11차 평가네트워크 전체회의
○ 일시 : 2010년 11월 16일~17일

Ⅱ. 주요 내용

1. 2011/2012년도 운영전략 및 세부추진사업 논의

EVALUNET의 2011/2012년도 운영전략 및 세부추진사업은, 현재 이행중이거나 계획중인 공동평가를 성공적으로 마무리함과 동시에, 평가결과를 더욱 효과적으로 확산하고 활용하게 하는 것에 중점을 두고 있음.

2. 다자기구 평가보고서 메타평가의 합의 도출 실패

다자효과성 평가 관련, MOPAN 등 기존 평가방법론 보완 차원에서 다자기구 평가보고서에 대한 메타평가를 시범 실시하였으나, 회의에 참석한 다자기구를 중심으로 동 평가의 목적 및 필요성에 대한 의문이 다시 제기되어 향후 평가 추진의 구체적인 방향에 대한 합의에는 도달하지 못함.

3. 평가의 양극화 현상

회원국들의 평가현황에 대한 통계분석 결과, 탄자니아, 방글라데시, 필리핀 등 일부국가에 대한 평가 집중화 현상이 뚜렷이 나타났으며, 분쟁 및 취약국가 등 평가 수행이 어려운 국가에 대해서는 평가가 저조한 문제점이 제기됨.

Ⅲ. 평가

○ 다자효과성 평가의 경우, 평가대상인 다자기구들이 평가수행에 참여함으로써 독립적인 평가가 진행되지 못하고, 평가목표 및 방향에 계속 혼선이 생기고 있는 바, MOPAN 이외의 대안이 네트웍 차원에서 도출될 수 있을지에 대한 의문이 제기됨.

○ 사무국측은 현재 진행 중인 파리선언이행 2차 평가가 HLF-4의 핵심의제로 반영되고 평가결과가 확산되고 적극적으로 활용되기 위해서는 주최국인 우리나라의 관심과 협조가 긴요하므로 향후 프로세스에 우리측의 적극적인 참여를 요청함.

- 동 파리선언 2차 평가의 윤곽이 드러나는 내년 상반기에 동 네트워크와 공동 포럼을 개최하는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ 금번 회의에서는 정량평가의 한계를 보완하고 평가의 수혜자 관점을 반영한 성과관리의 중요성에 대한 의견들이 다수 관찰됨.

- 우리나라에서는 정량평가에 대한 관심이 확대되고 있는 가운데 근래 프로젝트 및 프로그램 단위에서 정량적 성과평가를 일부 시도하고 있으나, 정량평가의 경우 국내 원조사업 전반의 변화가 요구되는 등 행정상의 타당성(Administative feasiblity)이 낮고, 타 공여국에서도 정량평가에 대한 지나친 의존을 경계하고 있는 점 등을 고려하여 향후 평가접근방식에 있어 두 측면을 균형있게 고려할 필요가 있음.
- 특히, 사업설계 및 평가단계에서 수혜자에 대한 심층적 조사 및 분석을 강화하여 수혜자의 명확한 필요 및 문제를 분석하고, 이에 따라 사업목표를 수립·관리함으로써 산출물 위주의 사업관리 문제점을 보완할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 금번 회의의 공식 및 비공식 세션을 통해 회원국들의 평가정책 동향이 분권화(원조기관 해외사무소의 평가역량을 강화하여 자체평가 수행 확대)를 강조하는 방향으로 진행되고 있음이 관찰됨.

- 이러한 동향은 원조사업의 현장화 및 분권화 추세에 따른 것으로 분석되므로 우리의 원조 선진화 전략에도 고려될 필요가 있음.

○ 평가역량 강화방안과 관련하여, 원조기관 직원들 및 외부전문가(기관)의 전문성 제고를 위한 각국의 사례와 성과가 소개된 바, 우리나라도 동 사례들을 수집하고 벤치마킹하는 노력을 기울일 필요가 있음.

OECD/DAC 거버넌스네트워크 회의

제 14차 DAC/GOVNET 전체회의가 파리 OECD본부에서 개최되어 활동원칙, 2011/2012년도 신규 활동 주제 선정 등을 논의한 바, 그 내용을 아래에 기술함.

Ⅰ. 회의 개요

○ 회의명 : 제14차 DAC/GOVNET 전체회의 (14th Meeting of the DAC Network on Governance)
○ 일시 및 장소 : 2010년 12월 9일~10일 / 파리 OECD 본부

Ⅱ. 주요 내용

1. 선택과 집중원칙에 따른 활동

2010.3월부터 진행된 GOVNET Reflection Exercise를 통해, 네트워크 활동의 정당성을 확보하기 위해서는 변화된 국제개발환경 하에서 명확하고 차별화된 성과를 나타내는 것이 필수적임을 인식하고, 향후 GOVNET 활동을 선택과 집중의 원칙을 적용하여 원조규범 생산 및 비교우위 확보 등에 맞추기로 함.

2. 2011/2012년도 신규 활동 주제 선정

2011-12 신규 활동주제로 조세, 인권, 반부패를 선정하고 현재 각 소관 TT별로 세부계획을 수립중에 있음.

Ⅲ. 평가

○ 최근 GOVNET 활동의 초점은 수원국 거버넌스 제고에 적합한 개발원조 modality 및 성과사례 발굴 등에 있는 바, 우리나라도 관련 실적 및 사례 등을 정리하여 향후 논의에 대비할 필요가 있음.

- 아울러, 2011-12 네트워크 3대 핵심의제로 제시된 조세, 인권, 반부패 이슈와 관련된 개발원조의 사업형태 및 접근법에 대한 이해제고를 위해 타 공여국들의 사례를 연구할 필요가 있음.

○ UNECA(UN 아프리카 경제이사회)에서는 PD/AAA상의 상호책임성 진전상황에 대한 수원국측 시각을 아래와 같이 제시한 바, HLF-4에서의 수원국 입장을 예측하는데 동 내용을 참고할 필요가 있음.

- “수원국의 주인의식 및 책임성 제고를 저해하는 공여국 주도의 원조관행 (수원국 재정시스템에 미반영된 원조 등)이 지속되고 있음”
- “국가빈곤감소전략(PRSP) 및 정부예산의 형성/운영과정에 의회, 정당, 시민사회 등 국민의 입장을 대변하는 기구들을 적극적으로 참여시키지 않아 개발정책의 적절성 및 균형성 뿐 아니라 정부의 책임성도 확보되지 못함”

V. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 자료실 이용 안내
   1) ODA 서적 소개
   2) KOICA 2010년도 9~11월 발간물 목록
2. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 안내
3. 『국제개발협력』 논문기고 안내

KOICA 자료실 이용 안내

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·관리하고 있습니다.

자료실은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능하며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2010년 12월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 5,494권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 59종
- 일반 정기간행물(구독중): 51종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 55종
- 도서 : 30,337권
- 비도서자료 : 900점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 12:00~13:00 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능

  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 이용문의

- 전화 : 031-740-0618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

ODA 서적 소개

스티글리츠 보고서



(조지프 스티글리츠 지음 / 박형준 옮김 / 동녘(2010)

글로벌 경제 위기의 해법을 찾고자 Joseph Stiglitz를 중심으로 2008년 조직된 UN총회 전문가 위원회의 보고서. 단기완화정책에서 구조조정에 이르기까지, 위기대응책에서 근본적인 글로벌 경제 및 금융의 개혁을 망라하는 분석과 그에 따른 조언을 통해 국제경제의 나아갈 바를 제시한다.

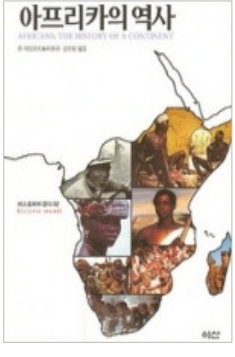
conflict, political accountability and aid



(Paul Collier 지음)

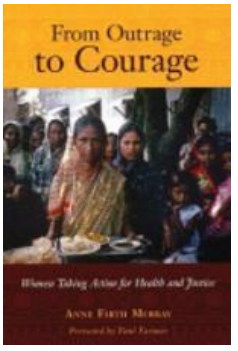
본 저작은 내전의 원인과 결과, 원조의 영향, 그리고 저소득국가이자 자원풍부국인 아프리카 사회에서의 민주주의의 문제점 등을 담고 있다. 저자는 아프리카의 거시경제, 미시경제, 그리고 정치경제학의 주제들을 넘나들며 아프리카의 개발에 있어서의 중요한 시사점들을 제시하고 있다.

아프리카의 역사



(존 아일리프 지음 / 이한규 옮김 / 이산(2002)

지속적인 저발전의 굴레에 묶여 있지만 새롭게 자신들만의 발전을 이룩하고자 고군분투하고 있는 땅, 아프리카의 역사 이야기. 아프리카가 최초의 인류가 등장한 대륙인 만큼, 이 책은 인류의 기원에서 그 이야기를 시작하고 있다. 인구성장이라는 키워드를 중심으로 아프리카의 식민화와 그 종말, 아파르트헤이트, 그리고 아프리카의 정치상황 등을 폭넓고도 깊이 있게 조망하고 있다.



From Outrage to Courage : Women Taking Action for Health and Justice

(Anne Firth Murray 지음)

여아로 태어나 소녀기를 거쳐 청소년, 모성, 노년에 이르기 까지 개도국 여성의 건강이 젠더이슈 및 빈곤과 교차하는 지점들을 성장순서와 주제에 따라 분석하고 있다. 여성에 대한 폭력과 학대 뿐 아니라, 테러리즘, 분쟁과 갈등 상황이 여성의 삶과 건강에 미치는 영향, 지구화된 세계에서 여성노동자와 비공식 부문의 노동, 성 매매 (sex trafficking) 이슈 및 노령의 여성화 (feminization of aging)라는 인구학적 주제 등도 포괄하고 있다. 저자는 태어나면서부터 사회경제문화적 차별속에서 심각한 영양결핍과 강요된 조혼, HIV/AIDS 에의 취약성에 내몰리는 개도국 여성들은 분노만 하고 있는 피해자가 아니라, 이러한 문제 해결을 위해 전지구적 여성운동 네트워크로 나아가는 창의적 주체임을 역설하고 있다.

KOICA 2010년도 9~11월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	요르단 직업훈련원 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.11	교육팀	2010	한국국제협력단
2	모로코 카사블랑카 자동차 직업훈련원 지원사업 실시협의 결과보고서 2010.11	교육팀	2010	한국국제협력단
3	몽골 직업훈련원 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.8	교육팀	2010	한국국제협력단
4	에티오피아 아디스아바바 아카키 초등학교 건립사업 실시협의 결과보고서 2010.9	교육팀	2010	한국국제협력단
5	인도네시아 산림환경보전 및 생태관광 역량강화사업 2009.11 : 최종보고서	기후변화 대응반	2009	한국국제협력단
6	필리핀 목재펠릿가공 및 지속적인 상업조림지 조성사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.9	기후변화 환경1팀	2010	한국국제협력단
7	팜오일폐수(POME) 활용 바이오가스 생산 및 발전플랜트 건설사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.9	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단
8	몽골 기상청 기상관측보존자료 DB구축사업 종료평가 보고서 2010.9	기후변화 환경2팀	2010	한국국제협력단
9	탄자니아 모로고로주 농촌종합개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.4	농어촌 개발팀	2010	한국국제협력단
10	모로코 농업기반시설(관개수로) 및 농촌개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.5	농어촌 개발팀	2010	한국국제협력단
11	엘살바도르 농업기술 역량강화사업 기본설계조사(BDS) 결과보고서 2010.6	농어촌 개발팀	2010	한국국제협력단
12	지구촌 희망 이야기 : 2008 민간단체 지원사업 성과사례집	민간협력팀	2010	한국국제협력단
13	동티모르 태양광을 이용한 담수생산 및 식수공급사업 사전조사 결과보고서 2010.11	보건의료팀	2010	한국국제협력단
14	한-필리핀 카비테 친선병원 3차 사업(필리핀 카비테 공중보건 및 결핵관리 역량강화사업) 사전타당성조사 결과보고서 2010.10	보건의료팀	2010	한국국제협력단
15	카메룬 국립응급센터 건립사업 실시협의 결과보고서 2010.10	보건의료팀	2010	한국국제협력단
16	세네갈 식수개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.10	보건의료팀	2010	한국국제협력단
17	해외봉사단 소개홍보영상 DVD	봉사사업	2010	한국국제협력단
18	해외봉사단 국제협력요원 국내훈련 2010년 제2차 제60기 DVD : 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업	2010	한국국제협력단
19	해외봉사단 국내훈련 2010년 제5차 제58기 DVD : 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업	2010	한국국제협력단
20	해외봉사단 국내훈련 2010년 제6차 제59기 DVD : 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업	2010	한국국제협력단
21	해외봉사단 국내훈련 2010년 제7차 제60기 DVD : 국내훈련 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	봉사사업	2010	한국국제협력단
22	해외봉사단 국내훈련 업무매뉴얼 2010.8	봉사사업 1팀	2010	한국국제협력단

23	아이티 중장기 지원복구 사전조사단 파견 결과보고서 2010.9	산업 에너지팀	2010	한국국제협력단
24	아이티 전력분야 2개 사업(레오간 전력복구사업 및 소나피공단 배전선로 설치사업)사전조사 결과보고서 2010.9	산업 에너지팀	2010	한국국제협력단
25	Libro Guia Del Participante(Participants' Guidebook 서반어판)	연수기획팀	2010	한국국제협력단
26	Le Guide des Participants(Participants' Guidebook 불어판)	연수기획팀	2010	한국국제협력단
27	국제긴급원조대 구조팀 핸드북(안) : 2008년 10월 개정판	인도적 지원팀	2010	한국국제협력단
28	국제긴급원조대 의료팀 활동 매뉴얼 : 2007년 12월 개정판	인도적 지원팀	2010	한국국제협력단
29	해외긴급구호 업무 표준매뉴얼	인도적 지원팀	2010	한국국제협력단
30	나눔으로 만드는 아름다운 세상 : 제5회 대한민국해외봉사상 수상자 활동수기집	인사교육실	2010	한국국제협력단
31	Catalyzing Development : A New Vision for Aid	정책연구실	2010	한국국제협력단
32	KOICA Annual Report 2009	정책연구실	2010	한국국제협력단
33	대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안	정책연구실	2010	한국국제협력단
34	2009년도 한국국제협력단 연보	정책연구실	2010	한국국제협력단
35	PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구 : 몽골	정책연구실	2010	한국국제협력단
36	PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구 : 에티오피아	정책연구실	2010	한국국제협력단
37	제13회 KOICA 글짓기 모음집 : 받는 나라에서 주는 나라로	홍보실	2010	한국국제협력단
38	제1회 한국국제협력단(KOICA) World Friends Korea : 사진공모전 작품집	홍보실	2010	한국국제협력단
39	몽골 전자조달 파일럿시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2010.3	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
40	몽골 전자조달 파일럿시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2010.6	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
41	몽골 국회사무처 전자문서보관소 DB 구축사업 사전조사 결과보고서 2010.3	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
42	몽골 국회사무처 전자문서보관소 DB 구축사업 실시협의 결과보고서 2010.4	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
43	아르메니아 국회 의정활동 지원시스템 개선사업 사전조사 결과보고서 2010.8	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
44	아르메니아 국회 의정활동 지원시스템 개선사업 실시협의 결과보고서 2010.10	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
45	방글라데시 인사부 전자결재시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2010.6	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
46	콜롬비아 역사자료 전산화 및 보존기술 역량강화사업 ISP 사전조사 및 실시협의 파견 결과보고서 2010.6	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
47	카메룬 공인인증체계 구축사업 실시협의 결과보고서(사전조사, 사업기본설계결과 포함) 2010.10	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
48	베트남 한국개발경험 전수사업 실시협의 결과보고서 2010.7	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단
49	요르단 투자촉진을 위한 전략 수립 사업 실시협의 결과보고서 2010.6	ICT, 행정제도팀	2010	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 안내

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 안내

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)31-740-0309 Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 정책연구실

○ 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2011년 제 1호	추후 공지	2011년 2월 중순

※ 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 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 정책연구 2010-26-198

국제개발협력 2010년 제4호

발 행 2010년 12월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 (우 : 461-833)
전 화 031) 740-0309
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 동화인쇄

[무단복제를 금함]

ISSN 2903-212X