연구자료
정책연구 2010-20-167

ISSN 2093-212X

KOICA WORLD'S FRIEND
461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
TEL 031.740.0114 FAX 031.740.0655
http://www.koica.go.kr

국민과 함께하는 선진원조



2010 No.3
국제개발협력
한국국제협력단

Making a better world together
2010 No.3
ISSN 2093-212X

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제
김은미, 김진경 / 이화여자대학교 국제대학원 교수, 국제개발협력연구원

성장을 위한 거버넌스-한국 개발경험을 바탕으로 한 거버넌스 담론의 재구조화를 위한 제언
박규희 / 한국국제협력단 동티모르주재원 (前 ICT · 행정제도팀)

취약국가의 이해 : INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로
권혁주 / 서울대학교 행정대학원 교수

KOICA의 취약국지원전략
강서미 / 한국국제협력단 지역조정팀

분쟁 · 취약국 여성 인권 보호와 역량강화 방안-제 8회 KOICA 개발협력 포럼 결과보고
김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리, 성인지담당관

G20 개발의제와 한국 ODA의 진로
이태주 / 한성대학교 교수, ODA Watch 대표

HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고-Catalyzing Development:A New Vision for Aid
김인 / 한국국제협력단 정책연구실 실장

Successful Asian Recipient Countries : Case Studies of Korea and Vietnam
정우진 / 한국국제협력단 정책연구실 연구원

남남협력의 효과성과 과제: HLF4 및 글로벌 차원의 정책방안을 중심으로
이현주 / 한국국제협력단 위촉연구위원

국제개발협력사업 통합평가 실시와 향후 과제/ 국가지원전략 및 지원사업 종합평가
: CAS를 중심으로 (인도네시아, 베트남)/ 연수생초청사업 효과성 평가

개발협력동향

KOICA 자료실 이용 안내

KOICA WORLD'S FRIEND

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2010년 제3호

한국국제협력단

본원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

목차 CONTENTS

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

편집자의 글 ····· 7

Ⅰ. 개발협력 이슈 〈거버넌스 및 취약국 지원 : 한국ODA의 대응과제〉

1. OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제 ··· 10
   김은미, 김진경 / 이화여자대학교 국제대학원 교수, 국제개발협력연구원

2. 성장을 위한 거버넌스
   – 한국 개발경험을 바탕으로 한 거버넌스 담론의 재구조화를 위한 제언 ····· 32
   박규희 / 한국국제협력단 동티모르 주재원 (前 ICT·행정제도팀)

3. 취약국가의 이해 : INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로 ····· 46
   권혁주 / 서울대학교 행정대학원 교수

4. KOICA의 취약국지원전략 ····· 66
   강서미 / 한국국제협력단 지역조정팀

5. 분쟁·취약국 여성 인권 보호와 역량강화 방안
   – 제 8회 KOICA 개발협력 포럼 결과보고 – ····· 77
   김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리, 성인지담당관

Ⅱ. 개발협력 논단

1. G20 개발의제와 한국 ODA의 진로 ····· 94
   이태주 / 한성대학교 교수, ODA Watch 대표

2. HLF-4 준비를 위한 국제 공동연구 중간 보고

1) HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고

– Catalyzing Development : A New Vision for Aid ····· 111

김인 / 한국국제협력단 정책연구실 실장

2) 한국과 베트남의 성공적 수원 사례

– Successful Asian Recipient Countries :

Case Studies of Korea and Vietnam ····· 120

정우진 / 한국국제협력단 상임연구원

3) 남남협력의 효과성과 과제 : HLF4 및 글로벌 차원의 정책방안을 중심으로 ··· 151

이현주 / 한국국제협력단 위촉연구위원

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 국제개발협력사업 통합평가 실시와 향후 과제 ····· 177

김태은 / ODA교육원 기획처 과장

2. 국가지원전략 및 지원사업 종합평가 : CAS를 중심으로

1) 인도네시아 ····· 188

2) 베트남 ····· 200

3. 연수생초청사업 효과성 평가 ····· 216

Ⅳ. 개발협력 동향

1. UN ECOSOC 고위급 회의 개발협력포럼 (DCF) ····· 230

2. UNDP/UNFPA 집행이사회 연례회의 결과 ····· 232
2. 원조예측성 및 원조분업에 관한 실무회의 ····· 235
4. OECD 개발목표(DevGoals) 작업반 회의 결과 237

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 자료실 이용 안내 ····· 240
1) ODA 서적 소개 ····· 241
2) KOICA 2010년도 5~8월 발간물 목록 ····· 243

2. 원조정보공유시스템 이용 안내 ····· 245

3. 『국제개발협력』 논문기고 안내 ····· 246

편집자의 글

2010년 제3호『국제개발협력』은 '거버넌스 네트워크(이하 GOVNET)', '분쟁 및 취약상황에 대한 국제 네트워크(이하 INCAF)'를 주제로 하여 기획되었다. 한국이 2009년 11월 25일 OECD/DAC에 정식 가입함으로써 선진 공여국의 일원으로 공식적인 인정을 받게 된 것은 주지의 사실인 바, 이에 따라 한국의 개발협력정책은 OECD/DAC 산하 8개 작업반의 규범을 적용할 것이 요구되고 있다.『국제개발협력』이 지난 2010년 제1호의 '양성평등 네트워크(GENDERNET)', 2010년 제2호의 '환경 및 개발협력 네트워크(ENVIRONET)'와 함께 연속적으로 OECD/DAC 산하 작업반을 '개발협력 이슈'로서 다루고 있는 것은 이러한 연유이다.

첫 번째 섹션인 '개발협력 이슈'의 다섯 편의 주제 기고는 GOVNET과 INCAF의 동향을 알아보고, 각 분야에 있어서의 한국의 현황과 정책과제를 제시하고 있다. 첫 번째 글인『OECD/DAC GOVNET 동향 및 대응을 위한 정책과제』는 거버넌스 개념의 소개와 함께 GOVNET의 개요와 GOVNET의 정책논의를 실으면서 한국의 거버넌스 지원현황과 평가, 이에 대한 정책 제언을 담았으며, 두 번째 글인『성장을 위한 거버넌스』에서는 거버넌스의 이론을 설명한 다음 한국의 현실에 이론을 적용하여 정책과제를 도출하였다. 세 번째 글인『취약국가의 이해』에서는 '취약국가' 및 '취약성'의 개념을 다양한 측면에서 검토하고 INCAF를 역사적·조직적·기능적·규범적 측면에서 소개하였으며, 네 번째 글인『KOICA의 취약국 지원 전략』에서는 한국국제협력단(이하 KOICA)의 취약국가 지원현황을 제시하고 향후 지원 전략에 대해 서술하였다. 마지막으로『분쟁·취약국 여성 인권 보호와 역량강화 방안』은 '제8회 KOICA 개발협력 포럼' 결과를 중심으로 하여 취약국 지원과 젠더의 관계 및 통합 방안을 다양한 사례를 통해 제시하였다.

두 번째 섹션인 '개발협력논단'에는 금년 11월 11일에 개최되는 '2010 서울 G20정상회의' 논의를 중심으로 한국의 ODA방향을 모색하는『G20개발의제와 한국 ODA진로』를 실었으며, HLF-4 준비를 위한 국제 공동연구에 대해 중간보고서를 게재하였다.

세 번째 섹션인 '개발협력평가'에서는 먼저 국제개발협력사업의 통합평가에 대해 그 진행상황과 남겨진 과제들을 짚어보았으며, 인도네시아와 베트남의 국별지원전략 및 지원사업 종합평가를 개괄하였고 마지막으로 연수생초청사업의 효과성 평가를 소개하였다. 이를 통하여 개발협력원조의 기획, 집행 그리고 결과에 대한 평가의 중요성에 대한 인식 제고 도모와 더불어 높은 관심에 부응하고자 하였다.

네 번째 섹션인 '개발협력동향'에서는 UNDCF, UNDP연례회의 그리고 OECD/DAC의 동향을 소개하였다.

마지막 섹션인 'KOICA개발협력 자료 이용안내'에서는 자료실 이용 안내를 포함 KOICA의 ODA 관련 서적과 KOICA의 2010년 5~8월 발간물 목록을 게재하고, '원조정보공유시스템 이용안내'를 실어 이용자의 편의를 도모하였다.

모쪼록 2010년 제3호『국제개발협력』을 통하여 거버넌스 및 취약국가를 비롯한 다양하고 시의적절한 주제들에 대한 ODA사업 관계자 및 국민들의 관심 증대와 이해의 확대가 이루어지기를 바란다.

2010년 10월

한국국제협력단(KOICA) 정책연구실

Ⅰ. 개발협력 이슈
〈거버넌스 및 취약국 지원 : 한국ODA의 대응과제〉

1. OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제
김은미, 김진경 / 이화여자대학교 국제대학원 교수, 국제개발협력연구원

2. 성장을 위한 거버넌스
– 한국 개발경험을 바탕으로 한 거버넌스 담론의 재구조화를 위한 제언
박규희 / 한국국제협력단 동티모르 주재원 (前 ICT·행정제도팀)

3. 취약국가의 이해 : INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로
권혁주 / 서울대학교 행정대학원 교수

4. KOICA의 취약국지원전략
강서미 / 한국국제협력단 지역조정팀

5. 분쟁·취약국 여성 인권 보호와 역량강화 방안
– 제8회 KOICA 개발협력 포럼 결과보고 –
김진영 / 한국국제협력단 정책연구실 대리, 성인지담당관

OECD/DAC 거버넌스 네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제

김은미, 김진경 이화여자대학교 국제대학원 교수, 국제개발협력연구원

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 거버넌스의 정의 및 개발과의 연계성에 관한 논의 동향
Ⅲ. 거버넌스 네트워크(GOVNET)의 개요
Ⅳ. GOVNET의 정책 논의
Ⅴ. 한국의 거버넌스 지원 ODA 현황
Ⅵ. 한국 거버넌스 지원에 대한 평가 및 정책 제언

Ⅰ. 서론

세계 제2차 대전 이후 해외 개발원조가 본격적으로 유럽과 아프리카에 대거 투입되기 시작하면서 원조활동은 국제사회의 주요 이슈가 되어왔다. 그러나 서유럽의 성공적 전후 복구에 반해, 원조의 양적 증대에도 불구하고 사하라 이남 아프리카를 비롯한 많은 국가들의 빈곤이 사라지지 않자 공여국들은 원조 효과성 문제를 제기하기 시작했다. 따라서 과거 원조의 양적 증가에만 초점을 맞추었던 공여국들은 점차 원조 효과성과 원조의 질적 제고에 대한 활발한 연구와 논의를 하기 시작했다. 원조 효과성에 대한 세계적 논의의 장으로 2002년 로마에서 열린 제 1차 원조효과성을 위한 고위급 회의가 개최되었고 그 이후 파리(2005년), 아크라(2008)를 거쳐 마지막 4차 회의가 2011

년 한국에서 개최되게 되었다. 원조에 크게 힘입어 세계 13위의 경제대국으로 발전한 한국에서 원조효과성에 관한 최고위급 회담이 열리는 것은 큰 의미가 있다고 하겠다.

원조 효과성에 관한 논의와 함께, 국제사회는 이전의 경제적 접근만으로는 빈곤 문제를 해결할 수 없다는데 그 인식을 같이 하고 개발과 민주주의와 행정 시스템의 연계성에 주목하기 시작하였다 (UNDP 2003; Grindle 2007). 특히 1989년 발표된 World Bank의 보고서를 계기로 지속적인 경제 개발 및 원조효과성 향상을 위해 굿 거버넌스(Good Governance)는 필수적 요소라는 주장이 개발협력분야에서 주류로 받아들여지기 시작하였다. 학계에서도 굿 거버넌스가 경제 성장에 미치는 영향에 대한 연구를 활발히 진행해 왔으며 정부 정책, 정부의 효과성, 부정부패 등이 경제 성장과 밀접한 관련이 있다는 것을 보여 주었다 (Burnside and Dollar 2000; Knack and Keefer 1995; Easterly et al 2004). 따라서 1990년대 후반부터 굿 거버넌스는 젠더, 환경과 함께 개발협력 분야의 크로스커팅 이슈로서 빈곤 감소 및 천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs) 달성을 위한 전제조건이자 주요 전략으로 간주되어 왔다.

거버넌스는 국가의 주요 정책들이 결정되고 정치, 경제, 행정 권력이 행사되는 절차 및 제도를 일컫는다 (World Bank 1989; UNDP 1997). 굿 거버넌스에 대한 개념이 기관마다 조금씩 차이가 있기는 하나 대부분 민주적인 거버넌스로 이해하고 있으며, 정부의 책임성, 투명성, 공정성, 효과성, 법의 존중을 주요 특징으로 제시한다 (World Bank 1989; UNDP 2003; OECD 1997; IMF 2005). 그러나 이와 같이 정치·경제·사회 전반에 걸쳐서 변화를 일으켜야 하는 굿 거버넌스는 많은 시간과 비용이 소요되고 수원국의 굿 거버넌스 구축이라는 명목 하에 공여국이 수원국에 규제를 가하거나 굿 거버넌스에 대한 공약을 수원국에 요구하는 등 외교적 문제를 야기할 수 있다는 비판이 제기되어 왔다. 또한 굿 거버넌스는 정치적 요소의 결합으로 인해 수원국의 정치적 자율성을 침해한다는 논란도 제기되었다. 특히 World Bank와 International Monetary Fund (IMF)의 경우 수원국의 거버넌스 향상에 대한 공약 및 이행 여부를 원조 제공을 위한 조건으로 삼고 있어 조건부 원조에 대한 비판적인 논의 역시 진행되어 왔다.

본 원고는 거버넌스와 개발의 연계성에 관한 국제적 논의의 동향을 살펴보고 이에 대한 대응으로 마련된 OECD/DAC 산하 거버넌스 네트워크(GOVNET)의 역사 및 주요 활동 그리고 OECD/DAC의 거버넌스 관련 권고사항을 바탕으로 한국의 거버넌스 지원 현황을 분석·평가하고자 한다.

II. 거버넌스의 정의 및 개발과의 연계성에 관한 논의 동향

1. 거버넌스의 정의 및 배경

거버넌스에 대한 논의는 1980년대 말 신자유주의 정책에 대한 비판과 동시에 개발도상국의 공정한 시장경제를 위한 제도적 기반 구축 및 투명성에 대한 요구와 함께 등장하였다. 특히 World Bank는 1989년 보고서에서 시장경제 체제는 굿 거버넌스가 충족되어야만 가능하다고 하였으며, 사하라이남 아프리카 국가들의 빈곤의 원인 중 하나로 거버넌스의 실패를 꼽았다. 또한 경제성장과 민주주의의 발전의 연계성이 확인되면서 개발과 굿 거버넌스의 상관관계에 대한 중요성이 확산되었다 (김은미 외 2010).

거버넌스의 정의에 대한 국제적 합의는 아직 이루어지지 않았으나 일반적으로 정치, 경제, 행정 등의 분야에 걸친 국가와 사회의 관계를 의미한다. World Bank는 1989년 정치적 권한 및 사회경제적 개발을 위해 자원 운영에 대한 권한 행사를 거버넌스라고 칭하였으며, 굿 거버넌스는 효율적인 행정 시스템, 신뢰할 수 있는 사법 시스템, 책임 있는 정권으로 정의하였다 (World Bank 1989). 또한 2009년에는 기존 정의에 권한을 행사하는 전통과 기관이라는 개념을 더하였다. 이는 정권이 선정, 감시, 교체되는 과정은 물론 정부가 효율적으로 건실한 정책을 마련하고 이행하는 역량 및 사회·경제적 행위를 통치하는 정부 기관에 대한 시민과 정부의 존중을 포함한다. World Bank는 위 정의에 기반을 두고 참여와 책임, 정치적 안정과 폭력의 부재, 정부 효과성, 규제의 질, 법치주의 그리고 부패 통제를 6개의 주요 거버넌스 지표로 선정했다 (World Bank 2009a).

World Bank가 주로 거버넌스의 경제적인 측면에 초점을 맞춘 반면, UN은 거버넌스의 민주·정치적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 따라서 UN은 굿 거버넌스를 통하여 부정부패를 줄이고, 의사결정 과정에 국민이 적극적으로 참여하며, 결정에 대한 책임성이 보장되고, 이를 통해 시장경제가 원활히 운영될 수 있음을 강조한다 (UN 2007). 다시 말해 UN은 민주적 거버넌스를 굿 거버넌스로 간주하며 다음의 8가지 요소를 갖출 것을 권고하고 있다: 참여, 합의 지향, 책임성, 투명성, 대응성, 공정성과 포용성, 효과성 및 효율성, 그리고 법치주의를 포함한다. UN은 굿 거버넌스를 통하여 부정부패를 줄이고, 의사결정 과정에 국민이 적극적으로 참여하며, 결정에 대한 책임성이 보장되고, 이를 통해 시장경제가 원활히 운영될 수 있음을 강조한다 (UN 2007).

OECD는 굿 거버넌스의 개념을 점차적으로 확대시켜 왔으며 그에 따라 권고사항도 수정·보완하였다. OECD는 거버넌스를 국정 운영에 필요한 정치적, 경제적, 행정적 권한의 집행으로 정의하며,

정부의 합법성, 투명성, 책임성과 인권에 대한 존중을 굿 거버넌스의 주요 요소로 고려한다 (OECD 1997). 1995년 OECD는 거버넌스를 구성하는 주요 요소로서 법치주의, 공공분야 운영, 부정부패 방지, 그리고 과다한 군사비 지출 감소 등을 꼽았다. 또한 굿 거버넌스의 강화를 위해 사회적 약자를 위한 법적 지원과 권리 보호를 위한 시민사회 지원, 사법 시스템 개발 등 법치주의 강화, 여성 및 사회 소수자의 참여 확대를 통한 차별 철폐 및 평등 도모를 위해 노력을 기울여 왔다 (OECD 1995). 1997년에는 법치주의, 회계, 예산, 그리고 공공지출 운영의 개선을 통한 공공 분야 운영, 그리고 투명성 및 책임성 강화와 부정부패의 척결을 굿 거버넌스의 주요 요소로 정의하였다 (NIDA 2004). 또한 민주적 거버넌스를 강조하며 인권 보호, 투명성, 책임성, 합법성, 참여, 평등을 주요 요건으로 제시하였다 (OECD 2007). 2010년 개발협력 보고서에서 OECD는 공여국의 지출 항목 가운데 경제 개발 계획, 공공분야 금융 관리, 사법 체계 발전, 시민사회 강화, 선거, 인권, 정보의 자유로운 흐름, 성 평등 기관 지원 등을 거버넌스 분야의 주요 항목으로 꼽았다 (OECD 2010b).

IMF는 거버넌스의 경제적인 면에 주목하고 굿 거버넌스 구축을 위해 수원국의 공공 자원 관리, 투명하고 안정적인 경제 및 규제환경 마련, 민간분야 활동을 위한 지원 등을 강조한다 (Grindle 2007). IMF는 World Bank와 마찬가지로 수원국의 굿 거버넌스에 대한 의지와 개선 상황을 원조 제공 결정의 주요 조건으로 제시하고 있다. 아래 〈표 1〉에서 UN, World Bank, OECD, IMF의 굿 거버넌스 목표, 정의, 평가 지표, 거버넌스의 활용을 정리해보았다 (〈표 1〉 참조).

〈표 1〉에서 보듯이 국제기구들 간에 거버넌스에 대하여 상이한 정의를 사용하고 있으며 이에 대한 우려의 목소리도 있다. 영국의 대표적인 개발협력 연구기관인 Overseas Development Institute (ODI)는 거버넌스가 지나치게 많은 것을 포함하려는 'catch-all' 개념이라는 것에 대해 비판적인 논평을 하였다. World Bank나 IMF가 원조를 통해 수원국의 정치에 개입을 한다는 비판을 피하기 위해 거버넌스에 대한 나름대로의 개념을 사용하는 것처럼 공여국과 국제기구들은 거버넌스를 각자의 입맛에 맞게 해석하고 있다는 비판이 제기되었다 (ODI 2006).

또한, 2002년 이후 굿 거버넌스의 개념이 지나치게 선진국의 관점에 맞춘 것으로서 개발도상국가에게는 실현 불가능한 이상향일 뿐만 아니라 개발도상국가에 과도한 규제로 작용한다는 비판적 시각이 제기되었다. 따라서 수원국의 상황을 고려하고 수원국 관점에서 거버넌스 향상을 위한 접근이 필요하다는 논의가 등장하였다. 이러한 비판적 시각에 맞추어 2002년 이후 개발도상국들에게 보다 실현가능한 'Good enough governance'라는 개념이 새롭게 등장하였다. 'Good enough governance'는 수원국의 상황을 고려하여 현 단계에서 수원국의 정치·경제 개발을 위해 우선적으로 필요한 요건들을 선택하고 이를 집중적으로 발전시키는 것으로 수원국의 거버넌스 개혁에 대한 부담을 덜어주며 수원국의 자율성을 높이는 효과를 가져 온다 (Grindle 2007).

〈표 1〉 주요 국제기구의 굿 거버넌스

	IMF	OECD	UN	World Bank
목표	• 경제적 거버넌스 • 경제 및 규제환경 개선 • 민간분야 활성화	• 원조효과성 향상을 위한 거버넌스 • 수원국의 민주적 거버넌스	• 경제적, 정치적 거버넌스 • 민주주의 달성	• 경제적 거버넌스 • 경제발전을 위한 시스템 마련
정의	• 법치주의 • 공공분야의 효율성과 책임성 • 부정부패 통제 및 척결	• 국민의 참여 • 투명성 • 책임성 • 법치주의 • 효과성 • 평등성	• 국민의 참여 • 합의 지향 • 책임성 • 투명성 • 대응성 • 공정성과 포용성 • 효과성과 효율성 • 법치주의	• 책임성 • 효율적인 행정 시스템 • 사법 시스템
지표	• Worldwide Govemance Indicators(WGI)	• Regulatory Quality Indicator • Central Govemment Debt • Citizen Relationship • General Govemment Account • Ethics Measures in Public Service • Human Resource Management Survey	• Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) • Democratic Govemance Assessments • Urban Govemance Index	• Worldwide Govemance Indicators(WGI) • Country Policy and Institutional Assessments(CPIA) • Public Expenditure and Financial Accountability
활용	• Conditionality : 수원국의 거버넌스 개혁과 제도 개선을 원조 제공 시 조건으로 함	• 원조평가 • 공여국의 전략 지원 • 수원국의 국가별 상황분석	• 개발도상국의 민주화 분석 • 인간개발	• Selectivity : 수원국 선정에 굿 거버넌스 달성을 위한 수원국 의지와 거버넌스 평가 결과를 활용

출처 : Grindle 2007; OECD 2007; UN 2007; World Bank 2009a.

2. 개발과 거버넌스의 연계성

OECD/DAC의 '빈곤감소 지침(The DAC Guidelines: Poverty Reduction)'에 따르면 빈곤은 정치, 경제, 사회문화, 인간, 안보 등 다양한 차원으로 구성되어 있다. 따라서 OECD/DAC은 빈곤이 정치, 경제, 사회의 여러 요인들과 서로 밀접하게 연결되어있기 때문에 개발과정에서 이러한 빈곤의 다면성이 고려되어야 함을 강조한다. 특히 개발도상국의 취약한 거버넌스가 빈곤의 근본적인 원인이자 지속 가능한 개발을 저해하고 빈곤을 지속시키는 주요인으로 인식되면서 굿 거버넌스 구축을 위한 국제사회의 관심이 대두되기 시작하였다 (OECD 2001). OECD/DAC은 1995년 '참여적 개발과 굿 거버넌스(Participatory development and good governance)'를 통해 굿 거버넌스의 실현에 중요한 요소는 곧 개발의 주요소라고 지적하였다.

앞에서 밝힌 대로, OECD는 1995년 이래로 거버넌스의 중요성을 강조하고 있다. 1997년 자체 보고서를 통해 민주화와 굿 거버넌스를 21세기 개발 목표 달성을 위한 필수 요소로 보고, 참여적, 효율적 거버넌스만이 지속가능한 사회·경제적 개발을 가능하게 한다고 지적하였다. 또한 이러한 개발과 거버넌스의 통합은 시민사회와 민간부문이 정치·경제 시스템의 개혁에 대해 목소리를 낼 수 있을 때 가능하다는 것을 강조 한다 (OECD 1997).

UN 전 사무총장 코피 아난 역시 1998년 굿 거버넌스를 빈곤 근절과 개발을 위한 유일한 수단으로 지목하였으며, ODI는 국가 간 분석을 통해 거버넌스가 사회·경제적 개발에 긍정적 영향을 미친다고 주장하였다. ODI 연구에 따르면 굿 거버넌스는 투자와 경제성장으로 이어지는 반면, 부정부패는 개발에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다 (ODI 2006).

III. 거버넌스 네트워크(GOVNET)의 개요

1. 역사

거버넌스 네트워크(DAC Network on Governance, GOVNET)는 인권, 부패방지, 거버넌스에 관련된 업무를 전담하는 OECD/DAC 산하기구 중 하나로서, 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 굿 거버넌스가 필수불가결한 요소라는 공감대를 바탕으로 2001년 4월에 설립되었다[1].

GOVNET은 개발도상국의 민주적 거버넌스 구축을 위한 공여국 지원의 효과성 제고를 목표로 인권, 투명성, 책임성, 참여와 평등, 반부패 및 민주적 거버넌스를 위한 역량강화와 함께 개발도상국이 국가형성시 겪는 어려움 또는 문제점을 분석하고 이에 대한 권고사항을 OECD/DAC 회원국과 산하기구에 제공한다. 또한 회원국 간 경험과 지식을 공유하고 정책 및 분석 도구개발을 논의할 수 있는 토론의 장을 마련하는 등 거버넌스를 통해서 원조 효과성을 높이는 방안을 마련하기 위해 노력하고 있다 (OECD 2007).

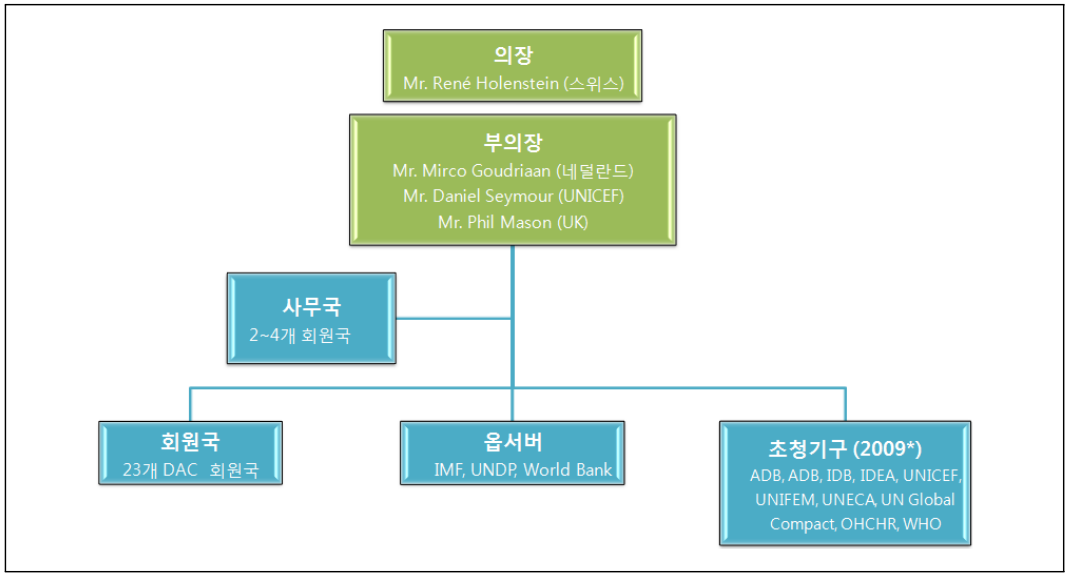
1) 2010년 현재 OECD/DAC은 2개의 실무 작업반과 6개의 네트워크가 있으며 이는 통계작업반(Working Party on Statistics), 원조효과성작업반(Working Party on Aid Effectiveness), 개발평가 네트워크(Network on Development Evaluation), 성 평등 네트워크(Network on Gender Equality), 환경 및 개발협력 네트워크(Network on Environment and Development Co-operation), 빈곤퇴치 네트워크(Network on Poverty Reduction), 거버넌스 네트워크(network on Governance), 분쟁 및 취약 국제 네트워크 (International Network on Conflict and Fragility) 등이 포함된다.

2. 구성 및 주요 활동

1) 구성

GOVNET[2]은 OECD/DAC 회원국들의 개발협력 부처 대표와 개발도상국, 국제기구, 학계 및 NGOs의 개발협력 전문가들로 구성된 옵서버로 구성되어 있다. 새로운 OECD/DAC 회원국인 한국은 아직 GOVNET의 회원국이 아니다. 의장단과 사무국이 GOVNET의 전체업무를 총괄하며, 9개월마다 파리에서 열리는 총회를 주최한다. 총회에서는 거버넌스와 관련된 다양한 논의가 이루어 질 뿐만 아니라 거버넌스 프로그램을 기획하기도 한다. 사무국은 2~4개 회원국으로 구성되며 회의에서 논의되는 프로그램을 실행하고 총회 외에 상시적으로 열리는 회의를 통해 공여국 및 공여기관 간에 활발한 교류가 이루어질 수 있도록 장려한다. 또한 GOVNET은 OECD/DAC 내의 다른 산하기관들과 협력하여 OECD가 거버넌스 이슈와 관련하여 일관성 있는 정책을 수립하고 이행하도록 지원하고 있다 (OECD 2010a). 다음은 GOVNET의 2010년 조직도이다.

〈그림 1〉 GOVNET 조직도 출처 : OECD 2010a



* 초청기구는 옵서버의 자격을 얻어 GOVNET 회원이 된다.

2) GOVNET 회원국은 한국을 제외한 기존의 23개 OECD/DAC 회원국인 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, 그리고 EC (European Commission)와 영구 옵서버인 IMF, UNDP, World Bank, 초청기구들로 이루어져 있다.

2) 주요 활동

GOVNET 회원국 및 주요 공여기관은 좀 더 효율적으로 민주적인 거버넌스를 지원하기 위해 원조와 상호 책임성, 인권, 부패방지, 거버넌스 평가, 그리고 조세 등의 사안을 우선순위로 정하고, 이와 관련한 업무를 효과적으로 추진하기 위해 각 사안을 담당할 태스크 팀을 조성하였다. 2010년 현재, 6개의 태스크 팀이 있으며 여기에는 원조와 국내 책임에 관한 운영위원회, 반부패 태스크 팀, 조세 및 책임 태스크 팀, 인권 태스크 팀, 인권과 분쟁에 관한 공동 작업반, 그리고 거버넌스 평가 운영위원회가 포함되어 있다. 태스크 팀의 주요 활동사안은 아래 〈표 2〉와 같다 (OECD 2010a).

〈표 2〉 GOVNET 주요 업무 및 태스크 팀

주요업무	2009~2010 태스크 팀
원조와 국내 책임성 (Aid and Domestic Accountability)	원조와 국내 책임에 관한 운영위원회(Steering Group on Aid and Domestic Accountability)
인권 (Human Rights)	인권 태스크 팀(Task Team on Human Rights) 인권과 분쟁에 관한 공동 작업반(Joint GOVNET/INCAF (International Network for Children and Families) Working group on Human Rights and Conflict)
반부패 (Anti-Corruption)	반부패 태스크 팀(Task Team on Anti-Corruption)
거버넌스 평가 (Governance Assessments)	거버넌스 평가 운영위원회(Steering Group on Governance Assessments)
조세 (Taxation)	조세 및 책임 태스크 팀(Task Team on Taxation and Accountability)

출처 : OECD 2010a.

원조와 국내 책임성(Aid and Domestic Accountability): 수원국의 취약한 거버넌스가 원조 효과성 및 수원국 발전을 저해시킨다는 논의가 확산됨에 따라 굿 거버넌스의 중요성이 강조되었으며 책임 있는 정부 구축은 굿 거버넌스의 주요 요인으로 인식되기 시작했다. 책임 있는 정부란 시민이 정부를 감시하고, 정부가 국민에게 책임을 지는 정부를 말한다. 따라서 GOVNET은 원조와 국내 책임에 관한 운영위원회를 통해 수원국과 수원국 시민 간의 신뢰를 증진시키기 위한 방법을 모색하고 수원국에 컨설팅을 제공하며 수원국의 책임성을 강화할 수 있는 시스템 구축에도 노력을 기울이고 있다.

인권 (Human Rights): GOVNET 인권 태스크 팀은 양자 및 다자 원조 기관 사이의 국제 인권 네트워크로서, 인권과 개발을 통합하여야 하는 당위성 제공 및 공여국의 이해와 합의를 증진시키고 일관성 있는 전략 마련을 위해 노력하고 있다. 인권 태스크 팀은 2009~2010 업무 프로그램을 통해 인권전문가와 여러 개발정책 커뮤니티 그리고 원조 관리자들 간의 네트워크 형성 및 교류 증진에 중점을 두고 있다. 인권과 분쟁에 관한 공동 작업반 역시 인권 태스크 팀과 함께 인권 향상을

위해 활동하고 있다.

부패방지(Anti-Corruption): GOVNET의 반부패 태스크 팀은 공여국과 수원국의 정책입안자들의 공동 대응을 통해 공여국이 수원국의 부패 문제에 효과적으로 대응할 수 있도록 한다. 또한 개발도상국이 '반부패협약(UNCAC, UN Convention Against Corruption)'을 실행할 수 있도록 지원하는 동시에 수원국의 부패에 대한 적절한 대응방법에 대한 연구를 통하여 공여국이 효과적으로 부패 문제에 대응할 수 있도록 하는 기본지침을 수립하기 위해 노력하고 있다.

거버넌스 평가(Government Assessments): 거버넌스와 개발의 연계성에 대한 논의가 활발히 진행되면서 거버넌스 평가의 중요성 또한 주요 이슈가 되었다. 따라서 거버넌스 평가 운영위원회는 2008년 공여국에 대한 연구를 바탕으로 평가도구의 개발과 활용에 대한 연구개발에 착수하였다. 이를 통해 중복평가의 위험을 줄여 거래비용을 감소시켰으며 무엇보다 공여국들의 경험 및 지식 공유, 공여국 정책의 일관성 향상을 유도할 수 있게 되었다.

조세와 책임(Taxation and Accountability): GOVNET은 2007년 조세와 책임 태스크 팀을 조직하여 공여국과 전문가 간 의견교환을 돕고 있으며, 전문기술 분야에도 거버넌스 관점을 통합하는 동시에 국내자원조달과 조세 분야에 대한 공여국 관련 지침을 제공하고 있다.

이 외에도 GOVNET은 민주적 거버넌스의 투명성 제고에 초점을 두고 국가, 시민사회 그리고 민간부문 사이의 신뢰 향상 및 협력 문제 또한 다루고 있다.

그러나 GOVNET은 그 주요 회원국과 업무가 공여국에 대한 것이기 때문에 부패 방지 문제 등을 볼 때 공여국의 입장에서 수원국의 문제를 바라본다는 한계가 있다. 이렇기 때문에 수원국의 입장에서 볼 때, 저개발의 결과로 인해 공식적인 법과 제도가 미비하여 초래된 부패의 문제에 둔감하고 서구의 일률적인 잣대로 평가한다는 비판도 일부 있다. 간혹 공여국의 정책과 제도가 원치 않게 수원국의 부패를 조장하기도 한다는 비판도 있다. 또한 GOVNET이 부패에 어떻게 잘 대응할 것인가에 치중하다 보니 부패 척결에는 소홀할 수도 있다. 따라서 GOVNET의 향후 과제는 저개발의 결과로 불가피하게 발생하는 부패에 대하여 근원적인 척결 방법에 대한 연구, 국제적으로 가장 청렴한 부정부패 척결을 위한 단계적인 접근방법도 적극적으로 개발해야 할 것이다. 가장 중요한 것은 이런 모든 연구가 수원국의 사회·경제·정치적 상황에 대한 심층적인 연구 분석에 기초를 두어야 하며, 이 때 수원국 정부, 학계, 민간과 적극적으로 협력하여서 수원국의 주인의식과 책임성을 그 기본으로 삼아야 실효성 있는 연구와 정책·제도의 개발로 이어질 것이다.

IV. GOVNET의 정책 논의

1. 분석틀 및 핵심 과제

GOVNET은 공여국 중심의 활동을 전개하고 있는 반면, OECD/DAC은 수원국과의 파트너십을 강조하며 수원국의 굿 거버넌스 구축을 위한 권고사항을 공여국과 수원국 모두에게 제공하고 있다. 다음은 굿 거버넌스 분야에 있어서 OECD/DAC이 권고하는 가이드라인[3]을 종합적으로 검토·분석하여, 그 결과를 토대로 도출한 분석틀로서 이는 새로운 OECD/DAC 회원국으로서 우리나라가 준수해야 할 권고사항 및 원조의 선진화에 필요한 주요 지침이 될 것이다 (김은미 외 2009). 이 분석틀은 KOICA 연구과제 '선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 (2010)'의 연구 분석 결과를 기반으로 하였다 (김은미 외 2009).

첫째, OECD/DAC은 수원국이 개발 과정에 적극적으로 참여하는 참여적 개발을 강조한다. 참여적 개발은 1995년 OECD/DAC의 '참여적 개발과 굿 거버넌스(Participatory Development and Good Governance)'에서 수원국의 시민사회와 경제를 강화시키고, 개발협력 프로그램의 효율성과 효과성 향상 및 지속적인 발전을 꾀할 수 있다는 점에서 그 중요성이 강조된 바 있다. 또한 참여적 개발에 있어서 '권한 강화'는 민주적 접근을 바탕으로 한 시민사회의 역할 강화를 강조한다. GOVNET의 전신인 참여적 개발과 굿 거버넌스에 관한 특별조사 위원회의 1997년 최종보고서(Final Report of Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance)에 따르면 수원국의 민주화는 시민사회의 다양성을 강화하고 여성의 정치·경제 참여를 지원하며 정보의 접근성을 향상시켜 수원국의 진정한 참여적 개발을 꾀하며, 궁극적으로 수원국의 굿 거버넌스 구축과 원조의 효과성 향상에 영향을 미친다.

이러한 민주화의 달성을 위해서는 수원국 정부의 정당성과 의지, 리더십이 필수적이며, 동시에 공여국은 모든 사회분야의 정책개발 및 정책대화에 참여함으로써 민주화를 지원해야 한다. 따라서

3) OECD (1997), "Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance, Part I & II," Paris: OECD; OECD (1995), "Participatory Development and Good Governance," Paris: OECD; OECD (1997), "The Design and Use of Capacity Development Indicators," Paris: OECD; OECD (2008), "Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practice," Paris: OECD; OECD (2006), "Principles for Donor Action in Anti-Corruption," Paris: OECD; OECD (2003), "Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance," Paris: OECD; OECD (2006), "The Development Dimension: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges," Paris: OECD; OECD (2006), "The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice," Paris: OECD; OECD (2007), "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action," Paris: OECD.

공여국은 수원국 내 정당 간 협력 및 시민사회의 의사결정 과정에의 참여를 지원하고, 수원국이 주인의식을 바탕으로 사회적 합의를 도출할 수 있도록 민주적 다원성의 토대 확립을 지원해야 한다. 또한 민주적 분권화를 통해 수원국의 효과적인 업무 분담 및 시민의 지역사회 참여를 장려하여 국가 역량 및 거버넌스 강화에 기여해야 한다. 이와 더불어 수원국의 시민사회는 민주화에 대한 필요와 지지를 표명하고, 정치적 과정에서 소외되는 집단을 대표하여 관련 국가 정책 등에 대해 발언하고 대중의 참여를 이끌어 내며, 사회 내 다양한 그룹들을 연결하는 역할을 수행해야 한다.

둘째, OECD/DAC은 수원국의 인권 보호와 인권 신장에 기여하는 개발협력을 강조한다. 1993년 비엔나 세계인권회의에서 인권 보호가 빈곤감소와 경제개발 및 안보에 긍정적 영향을 끼침을 확인한 이래, 개발협력과 원조 집행에 있어서 인권의 중요성이 강조되었다. 최근에는 대다수의 공여국 및 공여기관이 인권에 관한 정책을 명시하고, 수원국의 인권신장을 위해 재정적·기술적 지원을 하고 있다. GOVNET의 연구에 근거하여 발표된 2006년 OECD/DAC의 '개발에서의 인권: 공여국의 관점, 경험과 과제(The Development Dimension: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges)'에 따르면 인권 보호를 위한 구체적 방안으로 OECD/DAC은 인권에 기반을 둔 접근법(Human Rights-based Approaches)[4], 인권 주류화(Human Rights Mainstreaming)[5], 그리고 인권정책대화(Human Rights Dialogue)[6]를 제시하고 있다. 특히 수원국의 거버넌스 개발 지원 시 수원국의 인권 보호와 신장에 대한 목표를 개발에 보다 명확하게 통합할 것을 권고하고 있다.

셋째, OECD/DAC은 투명성 및 책임성 제고를 강조한다. 이를 위해 수원국의 과도한 군사비용을 절감할 것을 권고하고 있다. 이를 위해서는 수원국 내 효과적이고 효율적인 안보전략을 개발하고, 군사예산에 대한 투명성과 조정능력을 확보해야 한다. 또한 행정 절차의 투명성 및 책임성 강화는 물론 행정사무와 회계에 관한 교육을 통해 수원국의 공공 분야 관리 역량을 강화할 것을 권고하고 있다 (OECD 1995, 1997). 이와 관련하여 조세제도 정비 및 부정부패 방지를 통한 거버넌스의 강화를 강조한다.

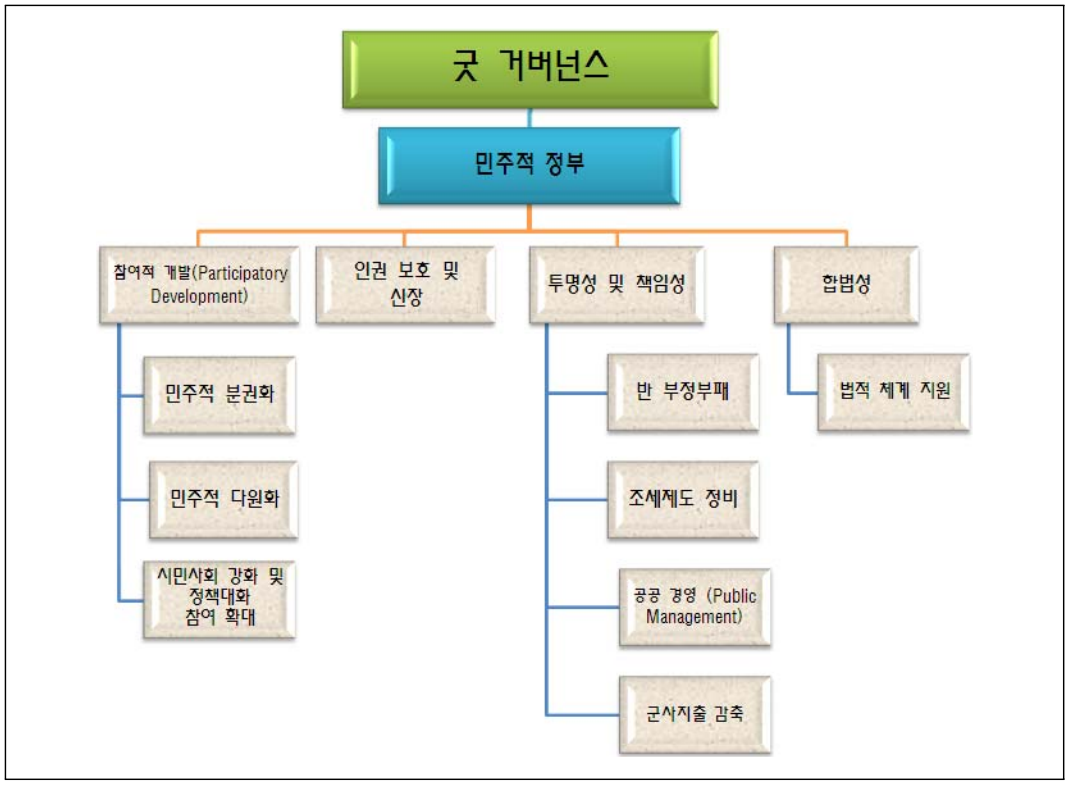
또한 GOVNET은 2007년 '조세 및 책임성에 대한 태스크 팀(Tax and Accountability Task Team)'을 조직하고 조세 지원과 거버넌스의 관계에 대한 연구를 착수하여 2008년 '거버넌스, 조세 및 책임성(Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices)'을 발간하였다. 이 연구

4) 인권 보호를 주요 목표로 삼아 개발 분야 전반에 걸쳐 변화를 주도해야 한다는 접근법.

5) 현행 원조 분야에 인권을 통합하기 위한 노력을 기울여야 한다는 접근법.

6) 수원국과 공여국 간 논의를 통해 인권 보호를 위한 협력을 증진하고, 인권 침해가 발생하는 경우 원조의 방식과 규모의 변화에 대한 논의가 이루어질 수 있다는 접근법.

〈그림 2〉 OECD/DAC의 굿 거버넌스에 관한 분석틀



출처 : 김은미 외 2009.

결과에 따르면 조세 제도 개선은 공여국과의 책임 관계 형성 및 수원국 역량 강화에 기여하여 수원국의 굿 거버넌스 구축에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 수원국은 세제개혁의 핵심 요소[7]를 바탕으로 정부, 민간분야, 시민사회의 재정협정 등을 통해 조세 제도 개선에도 힘써야 한다. 공여국은 수원국의 역량강화 지원 및 세제개혁을 위해 국제 조세 전문가와의 대화채널을 구축하는 등 수원국의 세입 증대를 지원해야 한다.

부정부패 척결을 위해 OECD/DAC은 2006년 '부패방지를 위한 공여국의 활동 원칙(Principles for Donor Action in Anti-Corruption)'을 마련하였다. OECD/DAC은 부패방지를 위해 공여국간 협력 강화를 강조하고 수원국의 부패방지 대책 마련에 수원국 내 시민단체, 미디어, 민간기업 등 주요 단체의 참여를 독려하며, 이를 위해 이들 단체의 역량개발 지원과 모니터링 기능을 강화할 것을 권고하였다.

7) 세제개혁의 핵심 요소는 첫째, 무역세의 의존도 감소 및 소비세(부가가치세, VAT) 부가, 둘째, 세제의 간소화, 셋째, 세무 행정제도의 강화이다(OECD 2008, p. 22).

넷째, OECD/DAC은 수원국의 법적 환경 조성과 법률 시스템 강화를 통해 수원국에 법치주의를 확립할 것을 권고한다. 1995년 OECD/DAC의 '참여적 개발과 굿 거버넌스(Participatory Development and Good Governance)'와 1997년 '참여적 개발과 굿 거버넌스에 관한 실무 작업반의 최종 보고서(Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance)'에 따르면 효율적이고 합법적인 법적 체계의 확립은 수원국의 굿 거버넌스 뿐만 아니라 민주화와 인권 보호 달성을 위해 필수적인 요소이다. 따라서 공여국은 수원국 내 독립적인 사법체계 구축을 지원하고 여성 및 소외계층의 인권보호를 보장하는 법률 마련을 위해 기술적 지원을 제공해야 한다. 또한 OECD/DAC은 법률 시스템 개발 등을 통해 수원국의 전반적인 법적 환경 개선을 위해 공여국이 노력할 것을 제안하고 있다.

2. 공여국 전략

위의 분석틀과 핵심과제는 OECD/DAC이 공여국과 수원국에 제공하는 주요 가이드라인을 바탕으로 분석한 것이다. 다음은 가이드라인의 권고사항 중 OECD/DAC이 공여국에 제안하는 전략내용을 분석한 내용이다.

OECD/DAC은 먼저 수원국의 굿 거버넌스 달성을 위해 공여국에게 장기적이고 전략적인 프레임워크 안에서 개발협력을 추구할 것을 권고하고 있다. 이를 위해 OECD/DAC은 공여국이 굿 거버넌스 달성을 위한 수원국과의 장기적인 파트너십을 구축하고 이를 통해 수원국 정부의 투명성과 신뢰성을 향상시킬 것을 권고한다.

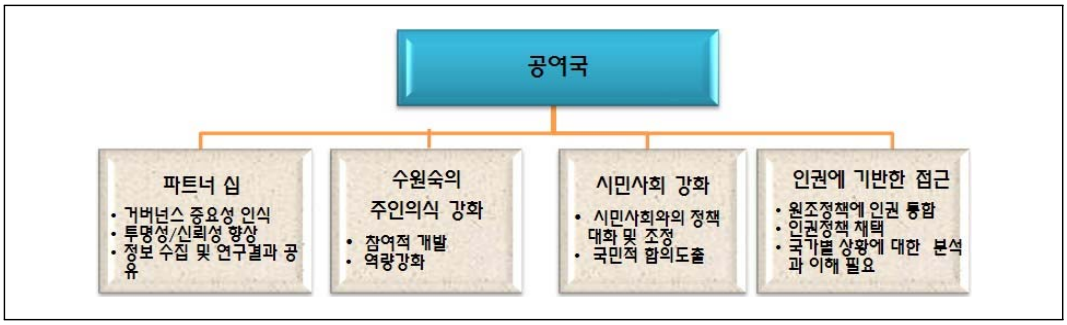
또한 OECD/DAC은 수원국의 주인의식 강화를 위한 지원을 강조한다. 공여국은 수원국의 주인의식 함양이 개발협력의 중점적인 목표가 되어야 함을 인식하고, 정책분석 등을 통해 수원국의 참여적 개발과 거버넌스 개선을 위한 수원국의 역량 강화를 지원해야 한다.

이와 더불어 공여국은 수원국 내 시민사회의 역할과 책임에 대한 인식제고를 통해 수원국 시민사회의 전략적 역할을 확대시켜야 한다. 특히 분쟁 발생 이후라면, 공여국은 갈등세력간의 합의 도출 과정에 시민사회가 적극 참여할 것을 권고하며 이를 위해 시민사회의 역량강화 지원을 강조한다.

마지막으로 OECD/DAC은 공여국의 인권에 기반을 둔 접근법을 강조하고 공여국의 원조 목표 및 활동에 인권문제를 통합할 것을 권고한다. 인권 중심의 개발원조는 갈등을 유발할 수 있는 종교적·문화적·정치적 요인들을 국가별 상황에 맞게 분석하고 이해하는 것이 핵심이므로, 공여국은 수원국

상황에 대한 정확한 이해를 바탕으로 수원국과 파트너십을 강화하고 수원국 내에서 인권 관련 정책을 효과적으로 집행할 수 있도록 지지기반을 구축해야 한다. 이와 함께 공여국은 인권 신장을 위한 국제적 합의에 부합하는 개발협력 정책을 개발하고 수원국의 인권 정책 수립을 지원해야 한다.

〈그림 3〉 굿 거버넌스를 위한 공여국의 전략



출처 : 김은미 외 2009.

위의 OECD/DAC이 권고하는 공여국 전략과 GOVNET의 활동을 비교해 볼 때, OECD/DAC은 수원국 관점 및 상황에 대한 이해를 바탕으로 수원국의 민주화를 위한 제도와 환경 조성을 강조한다. 특히 시민사회 지원을 통해 참여적 개발, 민주적 다원화를 촉진하고 성숙한 민주주의로 발전할 수 있는 기반을 마련할 것을 권고하고 있다. 책임성, 인권, 부패 방지, 조세제도 정비 등의 활동은 GOVNET과 OECD/DAC이 공통적으로 추구하는 항목이다.

V. 한국의 거버넌스 지원 ODA 현황

OECD가 제공하는 통계자료 (International Development Statistics)[8]에 따르면 한국의 거버넌스 분야 지원은 2006년 5,610만불, 2007년 8,640만불 2008년 6,310만불로 각각 전체 원조의 약 14%, 16%, 11%를 거버넌스 분야에 지원해 왔다. 거버넌스에 대한 한국의 지원은 대부분 KOICA를 중심으로 기획재정부와 행정안전부가 함께 집행해 왔다.

1. KOICA의 굿 거버넌스 전략 및 지원 활동

1991년부터 2005년까지 거버넌스에 대한 KOICA의 원조 규모는 전체 무상원조의 19.8%, 유상원

8) OECD가 제공하는 International Development Statistics는 2006년 이후의 한국 원조에 관한 통계를 제공하고 있다.

조의 3.1%를 차지한다 (KOICA 2007)[9]. 거버넌스는 KOICA의 8개 중점 사업 분야 중 하나로 2008년 KOICA는 전체 ODA 총액의 14.3%에 달하는 3,930만불을 거버넌스 분야에 지원했다 (KOICA 2009). KOICA는 경제개발 추진능력 강화, 행정능력 및 혁신역량 개발 및 강화, 법 체제 정비 및 사회 안정 지원, 민간 경제 활성화를 거버넌스 주요 목표로 세우고 ODA 사업을 집행하고 있다(KOICA 2010). 다음은 KOICA가 실행하는 거버넌스 분야의 ODA 프로젝트이다.

1) 경제개발역량 강화: 중장기 경제개발계획 수립, 경제연구소 설립 및 운영지원, 공기업 민영화 전략 수립, 산업개발정책 수립 등의 사업
2) 행정능력 개선: 공무원 능력개발, 공기업 경영 기법 전수, 공공기관 구조 개선, 공정한 평가제도 구축, 공공행정 전산화, 정부 혁신 등을 통해 행정능력 개선 지원
3) 법률체계 구축: 법률 체계 구축, 범죄예방 및 국제사법 공조체제 구축, 법조인 훈련, 사법제도 개혁, 선거관리행정역량 강화, 지역 균형발전 및 지방행정 강화 등 법률체계 구축 지원 사업
4) 민간경제 활성화: 중소기업 육성정책 수립, 투자유치 전략 수립, 국제 무역인력 양성, 무역 진흥기구 설립, 수출 진흥 정책 수립, 경제특구 개발 지원

KOICA는 1991년부터 2005년까지 연수생 초청 프로그램(18.5%)을 통한 경제정책 및 개발전략 등 한국의 개발 경험 전수와 행정 분야 업무 시설 여건 개선을 위한 관련 기자재 제공 등의 물자 지원 사업(70.7%)을 중심으로 수원국의 거버넌스 지원 프로그램을 실행해 왔다. 이러한 지원은 특정 행정 제도 분야의 체계적인 역량 발전 프로그램이라기보다는 행정 및 제도 운영을 위한 개인 역량 개발로서, 인적자원 개발을 중점으로 한 프로그램이라고 볼 수 있다(한국개발전략연구소 2007).

경제개발 중심의 KOICA 거버넌스 지원 프로그램은 UN과 OECD가 제안하는 정치적·민주적 거버넌스와는 달리 World Bank의 경제적 거버넌스 개념에 초점을 맞추고 있다. 이는 많은 선진공여국들이 수원국의 정치적·경제적·행정적 거버넌스 향상을 위해 지원 분야를 확대하는 것과는 다른 접근법이다. 또한 OECD/DAC의 가이드라인에 비추어 볼 때, KOICA의 거버넌스 지원 활동은 수원국의 법적 제도 개선 및 역량 강화에 관한 권고사항에는 부합하나 OECD/DAC이 권고하는 민주주의, 인권, 시민사회와의 협력과 관련한 활동은 거의 이루어지고 있지 않으며 수원국 거버넌스의 평가도 이루어지고 있지 않다. 따라서, 향후에 KOICA를 비롯한 한국의 ODA가 어떤 목적성을 가지고, 어떤 프로그램을 개발할지에 대한 연구와 범정부적 합의가 필요하리라고 본다. 특히 과거 실행했던 프로그램에 대한 평가가 주요 결정요인이 되어야 할 것이다. 이와 더불어 KOICA와 타 무상원조 집행기관들의 역량강화를 위해서 꾸준히 노력하여야 할 것이다. 많은 EU국들이 사용하

9) 제시된 통계는 2007년 발표된 KOICA 자료로 2005년까지의 KOICA 거버넌스 분야 원조만 집계된 것이다.

고 있는 Program (Project) Cycle Management를 적극적으로 도입·적용하는 문제도 고려하여야 할 것이다.

2. 기획재정부의 거버넌스 지원

기획재정부는 원조 규모에 관한 통계를 제공하고 있지 않기 때문에 거버넌스 지원 비중은 알 수 없으나 2004년부터 2009년까지 총 15개국에서 경제발전경험 공유 사업(Knowledge Sharing Program, KSP)을 시행해 오고 있다. KSP는 한국의 경제발전경험을 토대로 한국개발연구원과 같은 전문 개발기관의 연구 용역을 통해 개발도상국에 정책 컨설팅을 제공하는 사업이다. 이 프로그램은 정책 운영 및 수립을 위한 역량 개발, 주요 이슈에 대한 해결책 모색, 상호우호적인 관계 구축을 목표로 하고 있다. 2009년에는 베트남에 경제정책 전반에 걸쳐 정책자문을 제공하는 '포괄적 컨설팅'을 실시하였으며 점차 아프리카·남미·중앙아시아 등으로 협력 지역을 확대해 가고 있다.

기획재정부의 거버넌스 지원 사업은 부처의 특성상 경제적 관점에 국한하여 원조를 집행하고 있다. 따라서 주요 활동은 경제 개발 관련 역량 개발 및 개발 경험 컨설팅 제공에만 한정되어 있어서 참여적 개발, 인권 신장, 정부의 투명성·책임성·합법성 제고와 같은 OECD/DAC 가이드라인의 주요 권고사항을 충족하지 못한다. 또한 KOICA는 물론 거버넌스를 지원하는 다른 부처들과의 협력을 위한 제도도 마련되어 있지 않다. 따라서 기획재정부가 안고 있는 큰 과제는 2009년 11월에 국회에서 통과된 '국제개발협력기본법'에 따라서 KSP와 같은 무상원조 사업을 진행할 때 어떻게 외교통상부와 조화로운 조율과 협력을 통해서 효과적인 원조를 할 것이냐에 있다. 그러면 자연스럽게 무상원조의 전체적인 틀 안에서 여러 부처와 집행기관간의 원조 목표와 프로그램들이 중복되지 않으면서 최상의 시너지를 구가할 수 있을 것이다.

3. 행정안전부 거버넌스 지원 사업

행정안전부는 지방행정연수원을 통해 2001년부터 지금까지 약 200여명을 대상으로 거버넌스 지원을 위한 다양한 프로그램을 실시해왔다 (행정안전부 2010). 기획재정부와 마찬가지로 행정안전부가 개발도상국에 제공하는 원조에 대한 통계 자료는 제공되지 않고 있다. 행정안전부는 연수사업을 통해 한국 지방정부의 굿 거버넌스, 재정체계 및 전자정부 구축 등 한국 국가발전 및 지방행정의 경험을 바탕으로 몽골을 포함한 개발도상국에 거버넌스를 지원하고 있다.

행정안전부의 원조 사업은 최근 강조되는 전자정부 구축을 중심으로 행정적 거버넌스 분야를 집중

적으로 지원하고 있으나 UN, World Bank, OECD가 규정하는 정치적·경제적 거버넌스에 대한 지원은 이루어지고 있지 않다. 따라서 KOICA와 기획재정부와 마찬가지로 거버넌스의 정치적·경제적·행정적인 면을 포괄하여 지원할 것을 권고하는 OECD/DAC 가이드라인의 권고사항은 충족하지 못한다. 또한 수원국의 행정 역량 강화에 초점을 두고 연수사업의 형태로만 진행되고 있어서 거버넌스 지원을 위한 다양한 전략 및 접근법 개발이 필요하다. 이와 더불어 다른 원조기관 및 관련 정부 부처와의 협력도 이루어지고 있지 않다. 따라서 한국정부의 전체적인 원조 목표 아래 일관성 있게 원조가 이루어질 수 있도록 위에서 지적한 바와 같이 기본법에 따라서 외교통상부와 함께 거버넌스 사업들을 조율하여 원조규모는 크지 않더라도 효과성은 높은 원조가 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

VI. 한국 거버넌스 지원에 대한 평가 및 정책 제언

1. 한국 거버넌스 지원에 대한 평가

한국의 거버넌스에 대한 지원은 기본적으로 한국의 발전 경험 공유를 중심으로 이루어지고 있다. KOICA를 비롯하여 행정안전부와 기획재정부의 거버넌스 관련 원조 프로그램은 한국의 개발 경험 공유 및 기술 전수를 바탕으로 연수생 초청 프로그램을 통한 인적자원 개발과 역량강화 지원 및 정책 컨설팅 제공이 대부분이다. 한국의 거버넌스 분야 지원은 OECD/DAC이 권고하는 수원국의 민주화와 인권보호를 위한 프로그램이나 정책은 마련되어 있지 않은 채 연수사업과 기자재 제공에만 의존하고 있다. 또한 KOICA를 비롯하여 기획재정부와 행정안전부가 거버넌스 지원 사업을 벌이고 있으나 이들 기관들 간의 협력을 위한 도구나 제도 또한 마련되어 있지 않아 기관 간의 정책 및 프로그램의 일관성에 대한 의문도 제기된다. 부처별 전문성을 살려 원조를 제공하는 것은 바람직하나 협력의 부재와 평가 및 통계 자료의 부족은 개선이 시급하다. 특히 OECD/DAC이 원조의 효과성 제고를 위해 강조하는 원조 평가와 통계자료 구축에 관한 노력이 우선시 되어야 한다.

원조 프로그램 및 전략 개발에 있어서 또 하나의 중요한 과제는 OECD/DAC의 권고사항 및 공여국 전략의 도입과 반영이다. 특히 참여적 개발, 인권 보호 및 신장, 투명성 및 책임성, 파트너십 구축, 수원국의 주인의식 강화를 위한 지원은 거의 이루어지고 있지 않은데, 이에 대한 논의, 검토와 그에 따른 정책 변화가 필요하다.

또한 앞서서 권고한 바와 같이 한국 내 각 원조 집행기관들의 역량강화와 범정부적 시스템 구축을

위하여 Program/Project Cycle Management (PCM)의 도입과 실행도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

2. 거버넌스 ODA의 선진화를 위한 정책 제언

거버넌스 ODA의 선진화를 위한 정책 제언은 크게 국제적, 국가적, 국내 기관 차원에서 생각해볼 수 있다 (〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 국제적, 국가적, 국내 기관 차원의 정책제언

	국제적	국가적	국내 기관
정책제언	• OECD/DAC 내의 기관 및 공여국들과의 협력	• 거버넌스에 대한 목표와 개념 정립 • 중점분야 및 예산 분배 결정 • 거버넌스 지원 분야 및 전략 개발 • 수원국과의 협력도모	• 집행기관 간의 협력체계 마련 • 원조 관리 및 평가 실시 • PCM의 도입과 활용 • ODA 전문 기관과 전문가의 역량 강화

첫째로, 국제무대에서 한국이 중추적인 역할을 하기 위해서는 GOVNET을 포함한 OECD/DAC 내의 기관 및 여러 공여국들과의 협력 구축 방안에 대한 논의가 이루어져야 한다. 한국은 OECD/DAC 회원국으로서 앞으로 GOVNET을 비롯하여 OECD/DAC 내 여러 네트워크에서 활동하게 될 것이다. 따라서 한국이 리더십을 발휘하면서 중추적인 활동을 하고자 하는 네트워크를 전략적으로 선정해야 할 것이며, 그 가운데 한국이 책임 있게 기여할 수 있는 분야와 역할을 결정해야 한다.

특히 조세제도 및 공공경영 체계 구축을 포함한 한국의 개발 경험은 개발도상국에 보다 실질적인 정보 제공 및 정책 제언의 기회가 될 수 있을 것이다. 한국은 그동안의 개발 경험을 바탕으로 GOVNET을 새로운 전략과 실천 모색을 위한 기회의 장으로 활용한다면 한국은 세계 ODA의 장에서 중요한 리더십을 발휘할 수 있을 것이다.

두 번째 국가적 차원에서 한국은 먼저 거버넌스에 대한 목표와 개념을 정리할 필요가 있다. 거버넌스의 개념은 경제적 거버넌스에서 민주화와 인권을 포함한 포괄적인 것으로 점차 발전되어 왔다. 그러나 한국은 거버넌스 개념에 대한 심층적 논의 없이 경제적 거버넌스에 초점을 기울여 왔다. 또한 각 부처들은 부처별 특성 및 전문성에 국한하여 연수와 기자재 제공 중심의 원조프로그램을 운영해 왔다. 따라서 한국 정부 전체 차원에서 거버넌스의 중요성 (집중 지원 분야 지정 여부), 규모, 프로그램 및 수원국 선정에 대한 충분한 검토와 합의가 필요하고, 이러한 범정부적인 접근에 의거하여 각 부처가 집행을 위한 적절한 역할 분담을 해야 할 것이다.

마지막으로 국내 원조 집행기관 차원에서 생각해 볼 때, 한국은 집행기관 간의 협력체계와 인적 역량 강화를 위한 체제 마련이 시급하다. 현재 부처별로 산발적으로 집행되고 있는 원조를 관리하고 평가할 수 있는 조직 및 제도를 마련하여 원조 집행의 중복을 방지하고 효과적이고 일관성 있는 원조 집행이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 원조 일관성·효과성 제고를 위해 공여기관 간의 협력 메커니즘을 마련하고 평가 도구와 평가 결과의 환류를 위한 방안을 모색해야 할 때이다. 이를 위해서 EU의 여러 회원국들을 비롯한 여러 공여국들과 국제기구에서 사용하고 있는 PCM[10]의 도입과 활용을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

이와 함께 한국 내 ODA 거버넌스 관련 전문 기관과 인적자원 개발을 위한 제도적·예산적 지원이 증대되어야 할 것이다. 정부와 주요 집행기관에 필요한 기구의 설립, 인적 자원의 증가 및 이를 위한 예산 책정이 필수적이다. 또한 원조에 대한 다양한 접근법 및 프로그램 개발을 위해 인적 교류, 경험과 정보 공유, 인적 개발 기회를 시민사회에게도 적극적으로 제공함으로써 공여국으로써의 전반적인 역량 개발에 힘써야 할 것이다.

한국은 OECD/DAC 회원국이 되면서 세계사회에서 원조 공여국으로서의 책임을 다하고자 이를 세계에 천명하였다. 따라서 한국에 대해 많은 선진 원조 공여국들과 수원국들의 관심이 높아졌으며, 이러한 높아진 관심과 더불어 더 엄중한 잣대로 한국의 원조를 평가하게 될 것이다. 한국은 이러한 세계의 관심과 집중 조명에 대해 부끄럽지 않고, 무엇보다도 한국 국민들이 자랑스러워 할 수 있도록 적극적으로 선진적이고 수원국 관점에서, 따뜻한 마음으로부터 우러나오는 원조를 집행하도록 거버넌스 원조 분야를 선진적으로 구축하는 것이 우리의 과제일 것이다.

10) PCM은 미국을 중심으로 활용되고 있는 Logical Framework Approach (LFA)와 비교할 때 평가와 그에 따른 환류(Feedback)를 주요 요소로 추가하여 원조집행을 보다 효과적으로 관리하는 기재로 인정받고 있다.

참고 문헌

권율, 김영혜, 박수경, 이태주, 이현주, 정유아, 정지선, 정지원, 정혜선, 조미진, 한재광, 『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』(서울: 대외경제정책연구원, 2009).

기획재정부, 『09년 경제발전경험 공유사업(KSP) 본격 궤도에 오르다』(서울: 기획재정부, 2009).

기획재정부, 『한국의 경제발전경험을 국가 브랜드화하여 개도국에 적극 전파해 나가기로』(서울: 기획재정부, 2008).

김은미, 김지영, 김지현, 조혜림, 『선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향』 KOICA 연구보고서. (서울: KOICA, 2010).

박명지, "KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안," 『한국국제협력단 개발정책포커스』 제1호 (서울: KOICA, 2010), p.52-68.

전승훈, 이경구, 이재홍, 손성애, 『한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구』(서울: KOICA, 2007).

지방행정연수원, 『한국 지방행정 배우러 몽골에서 왔어요』(수원: 지방행정연수원, 2010).

한국국제협력단, "행정제도/추진방향," http://www.koica.go.kr (검색일: 2010년 8월 26일).

한국국제협력단, 『2009. 연차보고서』(서울: KOICA, 2009).

행정안전부 보도자료. "한국 지방행정 배우러 몽골에서 왔어요! 지방행정연수원, 몽골 지자체 공무원 23명 연수 실시"(서울: 행정안전부, 2010년 7월 26일).

Burnside, Craig and David Dollar, 2000. "Aid, Policies, and Growth." The American Economic Review, Vol. 90, No. 4 (2000).

DCD/DAC/GOVNET, Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption (Paris: OECD, 2003).

Dollar, David and Lant Pritchett, Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why? (Washington, DC: World Bank,

Easterly, William, Ross Levine and David Rodman, “Aid, Policies, and Growth: Comment.” The American Economic Review, Vol. 94, No. 3 (2004).

Grindle, Merilee S., “Good Enough Governance Revisited.” Development Policy Review, Vol. 25, No. 5 (2007).

International Monetary Fund(IMF), Good Governance: The IMF's Role (Washington, D.C.: IMF, 2005).

Knack, Stephen and Philip Keefer, “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.” Economics and Politics, Vol. 7 (1995).

OECD, Development Co-operation Report 2007 (Paris: OECD, 2007).

OECD, Development Co-operation Report 2010 (Paris: OECD, 2010b).

OECD, Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance (Paris: OECD, 1997).

OECD, Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices (Paris: OECD, 2008).

OECD, Inside the DAC: A Guide to the OECD Development Assistance Committee 2009~2010 (Paris: OECD, 2010a).

OECD, Participatory Development and Good Governance (Paris: OECD, 1995).

OECD, Principles for Donor Action in Anti-corrupt (Paris: OECD, 2006b).

OECD, The DAC Guidelines: Poverty Reduction (Paris: OECD, 2001).

OECD, The Development Dimension: Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges (Paris: OECD, 2006a).

Overseas Development Institute(ODI), Governance, Development and Aid Effectiveness: A Quick Guide to Complex Relationships (UK: ODI, 2006).

UNDP, Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

United Nations Development Programme(UNDP), Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty (New York: Oxford University Press, 2003).

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) & UNDP & Asian Development Bank (ADB), Access to Basic Services for the Poor: The Importance of Good Governance (New York: United Nation, 2007).

World Bank, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996~2008 (Washington D.C: The World Bank, 2009a).

World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (Washington D.C: The World Bank, 1989).

World Bank, The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (Washington D.C: The World Bank, 2009b).

성장을 위한 거버넌스
– 한국 개발경험을 바탕으로 한 거버넌스 담론의 재구조화를 위한 제언

박규희 한국국제협력단 ICT·행정제도팀

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개발원조 영역에서 굿 거버넌스 구현방식
Ⅲ. 굿 거버넌스 담론의 한계
Ⅳ. 한국, 성장추구형 거버넌스를 말하다
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

1998년 세계은행(World Bank)이 발간한 보고서 'Assessing Aid'를 계기로 원조공여사회는 굿 거버넌스(Good Governance)[1]를 핵심적인 개발의제로 다루기 시작했다. 특히 바람직한 지배구조(sound management/governance)를 가진 국가에 한해 원조를 제공해야 원조효과성을 높일 수 있다는 보고서의 주장은 공여국이 수원대상 선별과 원조 제공방식 결정 과정에서 '거버넌스'를 적극 고려하게끔 만들었다. 일례로 네덜란드 정부는 보고서 발간 이후 굿 거버넌스 여부를 따져 당초 100개에 달하던 수원국의 수를 20개로 줄였으며, 영국의 경우 'CAR(Capability, Accountability, Responsiveness)' 프레임워크를 도입하여 수원대상국의 거버넌스를 분석하고 그 결과를 원조정책

1) 본 글에서 사용하는 '굿 거버넌스(Good Governance)'는 세계은행이 1998년 상기 보고서를 통해 제시한 개념을 가리키는 고유명사임.

수립에 반영하고 있다(Court 2006, ODI Opinion 73). 보고서에 대한 공여사회의 이와 같은 반응은 '굿 거버넌스'가 담론의 차원을 넘어 구체적인 원조정책 수립의 근거로 기능하고 있음을 보여준다. 그러나 굿 거버넌스의 요건으로 제시되는 일련의 '좋은(Good)' 정책은 이미 1998년 이전부터 세계은행에 의해 주장되어온 것들이다. 본 글에서는 1980년대 아프리카 경제위기에 대한 해법으로 정부개입의 최소화를 제시한 세계은행의 해석에서 '굿 거버넌스'의 시작을 찾고자 한다. 그리고 이러한 해석이 1998년 보고서를 거쳐 OECD 개발원조위원회(DAC) 하에 있는 거브넷(GOVNET) 주요 논의에서 어떻게 재현되고 있는지 그 유사성을 간략히 살펴보고자 한다. 이러한 유사성은 1981년 당시 세계은행의 주장이 굿 거버넌스라는 이름으로 원조정책에 직접적인 영향을 끼치고 있음을 보여줄 것이다. 이러한 맥락에서 오늘날 개발원조에서 말하는 '좋은' 거버넌스를 보다 비판적으로 검토하기 위해서는 두 보고서의 주장이 가진 한계를 살펴보는 것이 중요하다. 이는 '굿 거버넌스' 논의가 초기 개발단계에서 중앙정부의 중요한 역할을 간과하고, 개발도상국이 활용할 수 있는 개발전략의 범위를 제한하고 있음을 보여줄 것이다. 이를 토대로 본 글은 이러한 한계를 극복하고 개발도상국의 성장을 도모할 수 있는 대안적 거버넌스를 한국의 개발경험에서 찾고자 한다.

II. 개발원조 영역에서 굿 거버넌스(Good Governance) 구현방식

1980년 전후 아프리카 대륙을 휩쓴 경제위기를 두고 다양한 해석이 쏟아졌다. 그 중 주류적 견해로 자리 잡은 것이 흔히 버그 보고서(Berg Report)라 불리는 1981년 'Accelerated Development in Sub-Saharan Africa' 세계은행 보고서이다. 본 보고서를 굿 거버넌스 담론형성의 시작으로 보는 이유는 아프리카 위기해결을 위해 제시하는 일련의 '좋은 정책'이 이후 '굿 거버넌스'의 핵심적인 구성요건으로 등장하기 때문이다. 보고서가 말하는 좋은 정책을 알아보기 전에 위기를 초래한 '나쁜' 정책이 무엇인지 살펴보면, 크게 아프리카가 1차 농업생산물에 비교우위를 갖고 있음에도 불구하고 아프리카 정부[2]는 산업화를 더 중시했다는 점과 정부가 역량부족으로 인해 공공서비스에 대한 국민적 수요를 충족시키지 못했다는 점으로 나뉜다(World Bank 1981, 4). 제시된 원인을 면밀히 들여다보면 이는 결국 정부실패를 의미한다. 대안으로 제시되는 '좋은' 정책이 관세장벽을 포함하는 수입대체산업화 전략 폐기, 농업에의 집중, 민간이나 지역사회에 의한 공공서비스 제공 등(World Bank 1981, 5-6)이라는 것을 보면 더욱 분명해진다. 다시 말해 정부개입의 최소화를 통한 시장 기능 활성화가 주장의 핵심이라 할 수 있다. 1998년 Assessing Aid 보고서 역시 버그 보고서의 주장처럼 경제성장을 위한 효율적인 시장운용을 경제성장의 핵심으로 간주하고 있다.

2) 별도 언급이 없는 경우 본 글에서 말하는 '정부'는 중앙정부를 가리킴.

그러나 한 가지 다른 점이 있다면 정부개입의 무조건적 축소가 아닌 정부의 보조자적 역할을 주장한다는 점이다. 이는 굿 거버넌스 담론이 이전의 주장들과 차이를 갖는 부분이기도 하다. 시장의 효율화를 위해 법 체계(rule of law) 수립, 투명하고 공정한 정부활동(anti-corruption) 보장, 민주주의와 시민사회의 중요성이 부각된다. 그러나 여전히 중앙정부는 개발과정 전반을 주도하는 핵심주체가 아니라 시장을 중심으로 다른 이해관계자와 네트워크 관계를 이루고 있는 하나의 행위주체일 뿐이다. 정부를 바라보는 이러한 시각이 개발원조 영역에서 구현되는 과정을 보여주는 사례가 거브넷의 공공서비스 개혁(Public Service Reform) 논의이다. 거브넷의 첫 활동프로그램인 2001~2002년 프로그램을 보면 비정부 주체(non-state actor)에 의한 서비스 전달체계 수립이 주요 의제로 다루어지고 있는데(OECD-DAC 2001, 8-9), 이는 앞선 두 보고서가 주장한 민간사업자나 지방정부를 통한 서비스 제공 주장과 겹치는 부분이다. 이후 2005년 열린 6차 회의로 가면 논의의 수위가 공공서비스 제공에 민간기업의 소비자 개념을 도입하는 수준까지 이르게 된다. 당초 'Public Service Reform'이라는 이름으로 진행되던 논의가 'Pay Reform'으로 구체화되는데, 이는 공공분야 서비스 전달의 품질 제고를 위해 사용료(fee) 개념 도입이 고려되고 있음을 보여준다(OECD-DAC 2006, 5). 민간기업의 사용자(user orientation) 개념이 거브넷에서 다루어지게 된 배경을 살펴보면 세계은행의 2004년 연간보고서 'Making Services work for Poor People' 발간과 무관하지 않다. 실제로 세계은행은 3차 거브넷 회의에서 본 보고서의 발간계획을 회원국과 공유하고 향후 공공서비스 개혁방향에 대해 논의한 바 있다(OECD-DAC 2002b, 6).

버그 보고서에서부터 1998년 보고서를 거쳐 거브넷에 이르기까지 이어져오는 공공서비스 개혁(Public Service Reform) 논의와 정부를 바라보는 시각은 브레튼우즈 체제에서 중앙정부를 주도적인 개발주체로 바라보던 관점과 분명한 차이를 보인다. 세계은행이 1998년 보고서를 통해 정부는 굿 거버넌스 구축을 위한 개혁과정을 맡기에 적합하지 않으므로 공여국은 양자 지원(government to government) 형태의 원조에서 벗어나야 한다는 주장 역시(World Bank 1998, 7), 중앙정부를 대한 굿 거버넌스의 입장을 단적으로 보여준다. 오늘날 서구 공여사회가 지방정부, 지역사회, NGO를 통해 원조를 집행하는 현상 또한 이와 무관하지 않다. 그러나 개발 초기단계에 놓여있는 국가일수록 정부의 역할은 중요하다. 발전과정에서 정부의 개입활동은 시장이 제공하지 못하는 경제성장의 유인을 제공할 뿐만 아니라 국민과 관계를 설정해 나가는 중요한 매개이기 때문이다. 굿 거버넌스 논의가 가진 한계도 개발도상국이 놓인 발전단계와 그에 따른 정부역할을 충분히 고려하지 못한데서 비롯된다.

Ⅲ. 굿 거버넌스(Good Governance) 담론의 한계

1. 과정으로서의 개발

앞서 살펴본 것처럼 굿 거버넌스에서 말하는 '바람직한' 경제정책은 1980년 전후 아프리카 경제위기에 대한 버그 보고서(Berg Report)의 견해와 밀접하게 연결되어 있다. 그러나 보고서가 '나쁜' 정책이라고 간주한 아프리카 정부의 개입정책은 한국은 물론 미국, 영국처럼 오늘날 시장주도형 경제성장을 주장하는 국가에서 발전 초기에 산업구조 다각화를 위하여 이용했던 개발전략이다. 구체적으로 버그 보고서가 아프리카 경제위기의 원인 중 하나로 지목한 수입대체산업화(import substitution industrialization, ISI)는 굿 거버넌스에서 말하는 '바람직한' 경제정책과 한국의 개발경험이 충돌하는 대표적 예이다. 버그 보고서가 수입대체산업화를 '좋은' 정책으로 분류하지 않는 밑바탕에는 자국기업에 대한 정부의 보호가 국내제품과 외국제품 간 직접 경쟁을 가로막고, 이로 인해 자국기업의 경쟁력이 도태되어 결국 경제성장을 저해한다는 인식이 깔려있다(Wolf 2005, 201-202). 한국을 포함하는 동아시아 국가가 급속한 경제성장을 이룰 수 있었던 이유로 수입대체산업화에서 수출 진흥으로의 '정책전환'을 꼽는 이유도 같은 맥락이다(World Bank 1993). 그러나 개발을 단계적 과정이라고 볼 때 수입대체산업화는 성공적인 수출활동으로 나아가기 위한 중요한 디딤돌 역할을 수행한다. 한 국가의 신생기업이 세계시장에서 경쟁력을 갖추고 수출활동에 임하려면 내수시장에서의 경험이 중요하기 때문이다(Wade 1990, 85). 또한 수입대체산업화는 경제구조 다각화를 위해서도 필요한 과정이다. 예를 들어 농업 위주의 경제구조를 가진 A라는 국가에 방직공장을 세우고자 하는 A국 출신의 토박이 기업가가 있다고 가정해 보자. A국의 면 섬유가 질적인 면에서는 B국을 따라잡을 수 없고, C국에 비해 가격경쟁력도 없다 할 때, 정부의 보호육성 정책이 부재한 상황에서 A국 기업가는 쉽게 방직업을 시작하지 않을 것이다. 개발도상국에서 새로운 산업이 출현하기 위해서는 시장유인이 아닌 정부개입을 통한 유인(incentive)이 필요하다(Mushtaq H. Khan 2005). 만일 선발주자가 존재하는 상황에서 산업화를 온전히 시장에 의존할 경우 1차 농업생산물과 같이 부가가치가 높지 않은 산업에 거의 전적으로 의존하는 단일 경제구조에 머물기 쉽다. 이는 실질적인 소득성장(income growth) 없이 무역규모 확대를 통한 산업화라는 결과를 야기할 수 있다(Arrighi et al 2003, 8-16). 또한 농산물 가격변동이나 외부 경제상황 변화에 대한 취약성을 높이는 결과로 이어지기도 한다. 농업에 전적으로 의존하는 경제구조 재편과 산업구조를 다각화의 중요성은 1980년대 아프리카 경제위기에 대한 아프리카 정부의 위기해법에서도 강조된 바 있다. 아프리카통일기구(Organization of African Unity, OAU[3]) 회원국이 1980년 4월 나이지리아 라고스에 모여 발표한 'Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-

3) 오늘날 아프리카 연합(African Union, AU)의 전신

2000'에서 1차 농업생산물에 거의 전적으로 의존하는 아프리카의 수출경제구조는 반드시 바뀌어야 한다고 주장한 것이 이에 속한다(OAU 1980, 5-7). 외부자극에 안정적인 경제구조를 구축하는 가운데 자유무역활동을 전개하기 위해서는 정부개입을 통한 수입대체 산업화 과정이 필요하다.

〈표 1〉 개발 초기단계의 가공품에 대한 평균 관세율

	1820[2]	1875[2]	1913	1925	1931	1950
Austria[3]	R	15~20	18	16	24	18
Belgium[4]	6~8	9~10	9	15	14	11
Canada[5]	5	15	n.a.	23	28	17
Denmark	25~35	15~20	14	10	n.a.	3
France	R	12~15	20	21	30	18
Germany[6]	8~12	4~6	13	20	21	26
Italy	n.a.	8~10	18	22	46	25
Japan[7]	R	5	30	n.a.	n.a.	n.a.
Netherlands[4]	6~8	3~5	4	6	n.a.	11
Russia	R	15~20	84	R	R	R
Spain	R	15~20	41	41	63	n.a.
Sweden	R	3~5	20	16	21	9
Switzerland	8~12	4~6	9	14	19	n.a.
United Kingdom	45~55	0	0	5	n.a.	23
United States	35~45	40~50	44	37	48	14

출처 : H-J, Chang, Kicking Away the Ladder (2002, Anthem Press), p 17. Table 2.1

버그 보고서가 문제라고 지적한 아프리카의 높은 관세정책은 위의 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 오늘날 선진국이라 일컬어지는 여러 국가의 발전과정에서도 찾아볼 수 있다. 한국의 경우에도 무역자유화를 상당 수준 진행했다고 일컬어지는 1980년대 중반조차 수입품에 대한 평균 관세율은 30%에 달했다(Amsden 1989, 145). 즉 굿 거버넌스에서 비효율적이라고 일컬어지는 유치산업 보호, 육성정책은 과거 성공적인 개발경험에서 쉽게 발견할 수 있으며 동시에 Lagos Plan of Action이 아프리카 산업구조의 다각화와 이를 통한 외부 경제정세에 대한 취약성 극복을 위해 필요하다고 주장했던 개발전략이다.

한국을 포함하는 여러 국가에서 유치산업을 보호, 육성하기 위한 정부의 개입활동이 경제성장을 달성하는데 효과적이었다면, 아프리카의 경우에도 같은 논리가 성립하는지 살펴볼 필요가 있다. 〈표 2〉에 나와 있는 국가 중 사하라 이남 지역에 위치한 16개 국가는 평균 15.4년 동안 연평균 7.1% 성장률을 보인 국가들로서 동아시아의 급속한 경제성장세와 견주어도 괄목할만한 수준이다(Arrighi 2002, 12). 이는 1960년대부터 1970년대까지 아프리카 정부의 개입활동을 문제의 원인으로 지적한 버그 보고서 주장과 달리 아프리카 경제가 그간의 산업정책을 통해 일정의 성장세를

〈표 2〉 사하라 이남 지역 아프리카 국가의 성장사례: 1960~1996년

Start of growth period	End of growth period					
	1970~74	1975~79	1980~84	1985~89	1990~94	1995~96
1960~64	Ethiopia South Africa Togo	Cote d'Ivoire Malawi Namibia Tanzania	Kenya			
1965~69		Gabon		Cameroon		Botswana+
1970~74			Lesotho			
1975~79						
1980~84						Ghana+ Mauritius+
1985~89						Mozambique+ Uganda+

Total population in thousands by 2000:

Botswana	1,541	Malawi	11,308
Cameroon	14,876	Mauritius	1,161
Cote d'Ivoire	16,013	Mozambique	18,292
Ethiopia	62,908	Namibia	1,757
Gabon	1,230	South Africa	43,309
Ghana	19,306	Togo	4,527
Kenya	30,669	Tanzania	35,119
Lesotho	2,035	Uganda	23,300

The total population of Sub-saharan Africa by 2000 was 650,946,000.

+ Growth period continues after 1996.
Source: Constructed from Jean-Claude Berthelemy and Ludvig Soderling. 'The Role of Capital Accumulation.
Adjusment and Structural Change for Economic Take-Off'. p. 325.

출처 : G. Arrighi (2002), "The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects",
『New Left Review』 15 (2002), pp13

보이고 있었음을 보여준다. 그리고 이와 같은 사례는 굿 거버넌스가 말하는 '좋은 정책'의 정당성에 의문을 제기하게 만든다.

정부 정책은 실패할 수 있다. 그러나 그것이 곧 정부개입의 축소화나 정부역할의 주변화를 정당화하는 것은 아니다. 정부의 역량 또한 개발과정의 일부이다. 정부도 과정 속에서 배우며(learning by doing), 수많은 정책시도, 실패, 수정과정(trial-and-error)을 통해 성장한다. 한국 경제성장의 이유 중 하나로 높은 수준의 정부 행정력을 꼽는데 혹자는 이러한 정부역량이 식민시대를 거쳐 내려온 역사적 유산이라고 주장한다(Kohli 2004, 24-105). 그러나 이 역시도 개발과정에서 만들어진 결과물이다. 경제성장기 한국 정부의 정책운용의 특징은 크게 세 가지로 이야기될 수 있는데 먼저 대내외 경제상황에 대한 분석을 토대로 정책을 기획하는 정책현실성(policy realism), 철저한 호혜성에 입각하여 민간기업을 육성한 자율성(autonomy), 추진 중인 정책의 실효성이 없다고 판단되는 경우 재빨리 이를 수정하는 정책유연성(policy flexibility)이 그것이다(Chang ed. 2003, 119). 이와 같은 특징은 결국 높은 행정력이 한국 경제성장의 전제조건이 아니라 과정을 통한 산물임을 보여주는 것이다.

2. 거버넌스, 기술(Technique)이 아닌 정치(Politics)

굿 거버넌스 개념이 출현하면서 나타난 또 다른 현상은 정치(politics)의 비정치화(depoliticalization)이다(Doornbos 2001, 95). 1990년대 이전까지 '거버넌스(Governance)'는 정치학에서 사용되던 용어로서 명확한 정의가 없는 개념이었다. 그러나 용어에 '좋은(Good)'이라는 형용사가 붙게 되면서 좋고 나쁨에 대한 판단(judgement) 개입이 가능케 되었다(Doornbos 2001, 94). 그러나 여전히 '좋은 거버넌스'에 대한 대중, 언론, 공여국, 수원국 등 이해관계자 간 합의된 정의가 존재하지 않을 뿐 아니라 이를 가려내는 기준 또한 모호하다. 그럼에도 불구하고 굿 거버넌스는 이미 공여국 원조정책의 메타포로 활발하게 이용되고 있다. 명확하게 합의된 정의나 기준의 부재 자체를 문제라고 보기는 어렵다. 이는 거버넌스개념 자체가 여러 주제를 포괄할 수 있는 유연성을 가지고 있기 때문이다. 본 글에서는 오히려 거버넌스를 전 세계 보편 적용 가능한 개념으로 정의하려는 시도에 문제를 제기한다. 거버넌스란 사전에 기획한 시스템을 이식함으로써 구축되는 것이 아니라 소통과 협의라는 정치과정을 통해 만들어지는 것이기 때문이다(van der Hoeven 2001, 115). 그러나 굿 거버넌스의 정치적 구성요소는 서구 공여사회가 근래에 이룩한 수준의 민주주의, 시민사회, 참여적 개발 등으로 정의된다(Doornbos 2001, 96). 그러나 여기에서 말하는 민주주의조차도 선거지원과 같은 절차적 제도이식만으로는 이룰 수 없으며 마찬가지로 정치(politics)가 필요하다(Mkandawire 2006, 18). 정치는 정부가 국민의 이익을 대변하는 과정에서 양 주체가 관계를 형

성해 가는 과정이다. 중요한 것은 이와 같은 관계형성이 국가건설(state-building) 차원에서 초기 개발단계에 있는 많은 국가가 이룩해야 하는 개발과제라는 점이다. 본 글이 개발과정에서 정부의 주도적 역할에 주목하는 이유 역시 정부활동을 통해 정부와 국민 간 소통창구가 만들어지고 관계가 형성되기 때문이다. 개발 초기단계에 정부가 구사하는 각종 개입정책은 경제성장을 위한 기술적이고 행정적인 기능뿐만 아니라 이 같은 정치적 성격 또한 가진다. 한국의 급속한 경제성장을 주도한 박정희 정권도 쿠데타를 통해 얻은 정권의 정당성을 확보하기 위하여 '위로부터의 계급투쟁'이라 일컬어질 정도의 노력을 전개하였으며 이는 정권이 보여준 경제성장과 무관하지 않다(김수행, 박승호 2007). 특히 민주주의 정치체제를 가진 국가의 정부는 경제성장이 정권의 안정성을 도모하기 위한 중요한 고려요소이다. 그러므로 국가의 정부활동을 부수적인 것으로 보는 시각은 초기 개발단계에 적용하기에 적절하지 않다.

굿 거버넌스 논의에서 민주주의가 구현되는 과정에 또 다른 문제점은 민주주의와 신자유주의적 경제정책이 하나의 짝처럼 동시에 추진된다는 점이다. 이러한 현상은 20세기에 걸쳐 진행된 이데올로기의 전환에서 이유를 찾아볼 수 있다. 1974년부터 미국의 지원으로 시작된 개발도상국의 '제3의 민주화 물결'은 당시 제기된 복지국가의 위기, 대처리즘과 레이건이즘의 출현, 뒤이은 워싱턴 컨센서스의 대두, 이에 입각한 신자유주의적 경제정책 추진과 맥을 같이 한다(Chandhoke 2002, 11). 그리고 이러한 1980년대 사회적 분위기는 정부개입(state intervention)에 대한 개발도상국의 인식형성에 영향을 끼쳤다. 대표적으로 당시 독재정권 하에 있던 많은 아프리카 국가에서 전개된 반독재 운동이 독재정권이 추진하던 개입주의적 정책(interventionist-economic policies)에 대한 반대와 동시에 전개된 사례를 들 수 있다(Mkandawire 2006, 16). 그러나 민주주의와 정부개입의 최소화가 반드시 함께 추진되어야 하는 필연적 상관관계는 없다. 〈표 3〉을 보면 민주적인 정치체제를 가지면서 동시에 높은 수준의 정부개입정책을 통해 경제성장을 일군 사례를 찾아볼 수 있다. 일례로 남미의 가장 오래된 민주주의 국가인 코스타리카의 호세 마리아 피구에레스 올센(Jose Maria Figueres Olsen) 정부의 개입정책이나 1990년대 초까지 진행되었던 마우리투스의 수입대체산업화를 들 수 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 민주적 거버넌스가 반드시 정부역할의 축소를 의미하는 것은 아니다. 정부의 개입정책은 개발 초기단계 정부가 국민과 관계를 설정해 나가는 중요한 매개로서의 의의를 갖는다. 그러므로 오늘날 서구 공여국을 중심으로 만들어진 굿 거버넌스 논의는 보다 '후발주자를 위한 개발전략'에 초점을 맞추어 재구조화될 필요가 있다. 그렇다면 과연 대안적 거버넌스는 존재하는가 – 존재한다면 담론의 재구조화를 위해 한국이 할 수 있는 역할은 무엇인가.

〈표 3〉 정치체제별 연평균 1인당 GNP 성장률(%) – 1965년~1990년

Democratic Regimes:		Non-democratic Regimes:	
Jamaica	–1.3	Zaire	–2.2
Trinidad and Tobago	0.0	Nigeria	0.1
Venezuela	–1.0	Zambia	–1.9
Senegal	–0.6	Libya	–3.0
India	1.9	South Korea	7.1
Sri Lanka	2.9	Taiwan	7.0
Malaysia	4.0	Indonesia	4.5
Costa Rica	1.4	Brazil	3.3
Botswana	8.4	China	5.8
Mauritius	3.2	Algeria	2.4
Singapore	6.5	Thailand	4.4

Source: World Bank, *World Development Roport 1992*, New York, Oxford University Press, 1992 and Council fir Economic Planning and Deveiopment, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei, Republic of China, 1992.

출처 : Adrian Leftwich(1993), 'Governance, democracy and development in the third world', Third World Quarterly, Vol. 14, No. 3, p. 614

Ⅳ. 한국, '성장추구형 거버넌스'를 말하다

굿 거버넌스 논의가 가진 한계를 극복하고 대안적 거버넌스를 제시하기 위한 노력은 학계를 중심으로 전개되고 있다. 그 중 M. H. 칸(Mushtaq H. Khan)은 거버넌스를 크게 시장활성형(Market-enhancing governance)과 성장추구형(Growth-enhancing governance)으로 나누었는데 그 내용을 간략하게 비교해 보면 아래 〈표 4〉와 같다. 주의 깊게 살펴보아야 할 것은 굿 거버넌스가 전자에 속하는데 반해 한국의 개발경험은 후자에 속한다는 점이다.

〈표 4〉 시장활성형 거버넌스와 성장추구형 거버넌스 간략비교표

구분	시장활성형 거버넌스 (Market-Enhancing Governance)	성장추구형 거버넌스 (Growth-Enhancing Governance)
목표	거래비용을 최소화하여 효율적인 시장 구축	정부개입을 통한 산업육성으로 고부가가치 산업구조 구축
세부 전략	안정적인 사유권 보장 법제 시스템 안정화 반부패 및 투명성 등	특정산업에 대한 정부 투자 호혜원칙에 입각한 기업육성 보호무역 등

출처 : Mushtaq H. Khan (2006), 'Governance, Economic Growth and Development since the 1960s, Background paper for World Economic and Social Survey 내용을 표로 재구성

한국은 2009년 11월 OECD 개발원조위원회의 새로운 회원국으로 정식 가입하면서 공여자의 입장에서 대안적인 거버넌스를 이야기할 수 있는 국제적 지위를 얻게 되었다. 즉 기존 거버넌스 논의와 차이를 갖는 한국의 직접적인 개발경험을 바탕으로 공여국의 입장에서 굿 거버넌스가 가진 한계를 비판하고 이에 대한 대안을 이야기할 수 있는 위치에 놓인 것이다. 칸이 제시하는 성장추구형 거버넌스는 굿 거버넌스와 달리 주로 산업화를 통한 구체적인 개발전략에 초점을 맞추고 있으며 이는 한국이 개발과정에서 보여준 지배구조 유형과 다르지 않다. 대안적 거버넌스를 이야기할 수 있는 국제적 환경이 조성되었는지 알아보기 위해서는 공여국으로서 한국의 지위와 직접적인 개발경험의 보유라는 공급적 측면 이외에도, 공여사회로부터 대안적 담론에 대한 수요가 있는지 아울러 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 최근 거브넷 논의동향에서 감지되는 변화에 대해 이야기하고자 한다.

2010년 1월 27일 OECD 산하의 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs, CFA)와 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 간 공동회의가 처음으로 열렸다. 본 회의에서 두 위원회는 개발도상국의 유의미한 성장을 위해 조세와 개발 간 협력구축을 강조하고 그 자리에서 조세와 개발에 관한 특별작업반을 만들기로 결정하였다(Co-Chairs' Statement, Joint Meeting on Tax and Development between the Committee on Fiscal Affaris(CFA) and the Development Assistance Committee(DAC), 2010. 1. 27). 거브넷 내부적으로는 2006년 8차 회의에 참석한 DAC 사무국 관계자가 새 의제로서 'Accountability and Domestic Resource Revenue Mobilization' 포함을 제언한 것을 시작으로 조세에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 조세가 정부와 국민 간 관계설정, 개발재원의 안정적 확보, 세수활동을 통한 정부 행정력 강화, 국민에 대한 정부의 책임성 강화 등과 연관된 중요한 개발의제임에도 불구하고 당시에는 여타 주제에 비해 심도 있게 다루어지지 않았다. 2008년 6월 11차 회의에서는 OECD 내 조세정책·행정 센터(Centre for Tax Policy and Administration)와의 협력관계 강화 필요성을 제기하는 것으로 보다 활성화 되었으며, 이후 12차 회의에서는 조세를 '국가건설(State-building)'을 위한 중요의제로 언급하기에 이른다(OECD 2009, 3). 2010년 1월 두 위원회가 공식 회의를 가진 후 현재 본격적인 논의가 진행되는 과정이므로 향후 어떤 방식으로 이야기가 전개될지 좀 더 지켜보아야 할 것이다. 그러나 2010년 7월 DAC 검토의견 요청을 목적으로 DAC 회원국에게 배부된 '조세-개발 공동프로그램(Proposal for a Joint DAC-CFA Tax and Development Programme)'의 초안을 보면 본 프로그램의 목표가 국가건설(state-building), 행정력에 대한 범국가적 차원 역량 상향평준화, 세수활동이 원활하게 이루어질 수 있는 환경조성에 있음을 알 수 있다(OECD 2010, 2). 또한 그 동안 개발을 위한 촉매제로서 조세를 다루지 못했다는 반성과 함께 그간 거브넷의 조세 접근방식에 수정을 요구하고 있는 점이 눈에 띈다. 개발을 주제로 하지 않는 별도 위원회와 협력관계를 구축하고 공동프로그램 도입을 이야기하는 것은 이미 그 자체로 이미 개발(development) 논의에 새로운 시각을 더했다고

할 수 있다. 그러나 이번 논의가 특히 눈길을 끄는 이유는 조세를 정부와 국민, 정부와 민간 간 관계를 형성하는 국가건설의 도구로 다루고 있다는 점이다. 이러한 주장은 거브넷에서 지금까지 다루어 온 공공서비스 개혁논의와 더 이전에 1981년 및 1998년 세계은행의 공공서비스 개혁 주장을 재검토할 수 있는 기회를 제공한다. 왜냐하면 그간 공공서비스 개혁 논의는 정부가 아닌 민간이나 지역사회 등을 통한 서비스 제공의 분권화와 권한이양을 다루어 왔기 때문이다. 조세를 통해 정부와 국민이 관계를 설정한다는 것은 결국 국민은 세금을 내고 정부는 세수를 바탕으로 공공서비스를 제공하는 일련의 활동을 통해 관계를 형성해 나간다는 것을 의미한다. 즉 정부개입 활동 없이는 조세를 통해 정부와 국민 간 관계형성이 어렵다. 즉 정부가 기본적인 사회서비스 제공을 민간사업자나 지역사회에 이양하게 될 경우, 국민과 소통할 수 있는 범위가 크게 제한된다. 그러므로 개발에 있어 조세를 국가건설의 중요한 도구로 다루게 될 경우, 기존 거브넷이나 굿 거버넌스에서 말하는 공공서비스 개혁은 새로운 국면을 맞이하게 될 것으로 보인다. 그리고 이는 정부의 주도적 역할의 중요성을 다시금 상기해 볼 수 있는 논의 환경을 제공할 것이다.

V. 결론

세계은행이 1981년 발간한 버그 보고서는 1980~1982년 사이 본격화된 아프리카 경제위기의 원인을 아프리카 정부의 개입정책(state intervention)에서 찾았다. 이러한 관점은 이후 1998년 'Assessing Aid' 보고서를 거쳐 OECD 개발원조위원회 산하 거브넷(GOVNET) 논의에 이르기까지 이어져오고 있으며 공여국의 구체적인 원조정책으로 구현되고 있다. 그러나 굿 거버넌스는 중앙정부의 역할을 시장기능 효율화를 위한 보조자적 역할에 한정함으로써 한국을 비롯해 그간 선진국이 사용해 온 개발전략 도입을 어렵게 만든다는 한계를 가진다. 또한 거버넌스 구축은 매우 정치적인 과정임에도 불구하고 서구 중심적 사고에 입각한 거버넌스를 '좋은(Good)' 것으로 보편화함으로써 각 국가가 가지고 있는 정치과제를 비정치적이고 기술적인 것으로 이해하게 만드는 오류를 범하기도 하였다. 이와 관련 담론이 가진 한계를 극복하기 위해 학계를 중심으로 대안적 거버넌스 모델을 찾기 위한 노력이 전개되고 있으며, 그 중 칸이 제시하는 성장추구형 거버넌스는 한국이 개발과정에서 보여준 지배구조와 대동소이하다. 최근 공여국 정책포럼인 거브넷에서도 기존 논의와는 다른 방식으로 정부역할을 이야기할 수 있는 담론환경이 조성되고 있음을 상기할 때, 떠오르는 공여국(emerging donor)으로서 한국은 거버넌스 담론을 재구조화할 수 있는 국제적 지위와 경험적 근거를 동시에 가지고 있다. 2008년 금융위기 이후 개발도상국 발전과정에 정부역할이 재조명되는 오늘의 상황을 고려할 때 지금은 1980년대부터 수렴되지 못한 비판을 수용해야 할, 그리고 수용할 수 있는 시점이다.

참고 문헌

김수행, 박승호, 『박정희 체제의 성립과 전개 및 몰락: 국제적, 국내적 계급관계의 관점』 (서울: 서울대학교출판부, 2007)

Adrian L., “Governance, democracy and development in the third world”, Third World Quarterly, Vol. 14, No. 3 (1993)

Amsden A. H., Asia's Next giant: South Korea and Late industrialization (New York: Oxford University Press, 1989)

Chandhoke, N., “Governance and the Pluralisation of the State: Implication for Democratic Practices in Asia”, papers presented at International Conference on Governance in Asia: Culture, Ethnic, Institutional Reform, and Policy Change, City University of Hong Kong

Chang, H., Kicking Away the Ladder: Economic development in historical perspective (London: Anthem, 2002)

Chang, H (ed), Rethinking Development Economics, (London: Anthem, 2003)

Court, J., “Governance and aid effectiveness: Has the white paper got it right”, ODI Opinion 73, July (2006)

Doornbos, M., “Good Governance: The Rise and decline of a policy metaphor?”, Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 6 (2001)

Giovanni A., Beverly J. S., and Benjamin D. B., “Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide”, Studies in Comparative International Development, Vol. 38, No. 1 (2003)

Giovanni A., “The African Crisis: World System and Regional Aspects”, New Left Review, 15, May (2002)

Guillaumont, P. and Chauvet, L, “Aid and Performance: A Reassessment”, Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 6 (2001)

Hermes, N and Lensik L., “Changing the Conditions for development aid: a new paradigm?”, Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 6 (2001)

Kay, C., “Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development”, Third World Quarterly, Vol. 23, No. 6 (2002)

Kohli, A., State-directed development: political power and industrialization in the global periphery (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

Mkandawire, M., “Disempowering New Democracies and the Persistence of Poverty”, Democracy, Governance, and Human Rights Programme Paper, No. 21

Mushtaq H. K., “Governance Economic Growth and Development since the 1960s”, Background paper for World Economic and Social Survey, 2006

_____ “The Capitalist Transformation”, The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought have addressed development, (New Delhi: Tulika Books), 2005

OECD-DAC(2001), Summary Record of the 1st Meeting, OECD, Paris

_____ (2002), Chair's Summary of Conclusions: Informal Workshop on Governance Indicators and Assessment methodologies, OECD, Paris

_____ (2002a), Summary Record of the 2nd Meeting, OECD, Paris

_____ (2002b), Summary Record of the 3rd Meeting, OECD, Paris

_____ (2003), Summary Record of the 4th Meeting, OECD, Paris

_____ (2005), Summary Record of the 6th Meeting, OECD, Paris

_____ (2006), Summary Record of the 8th Meeting, OECD, Paris

_____ (2007), Summary Record of the 10th Meeting, OECD, Paris

_____ (2008), Summary Record of the 11th Meeting, OECD, Paris

_____ (2009), Draft Summary Record of the 12th Meeting, OECD, Paris

OECD(2010), Proposal for a Joint DAC/CFA Tax and Development Programme, OECD, Paris (internal resource)

OAU(1981), Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980~2000, Lagos, 1981

Schwartz, H., States versus Markets: The emergence of a global economy 2nd edition (Basingstoke: Macmillan, 2000)

Van der Hoeven, R., “Assessing Aid and Global governance”, Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 6 (2001)

Wade, R., Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1990)

Wolf, M., Why Globalization works (New Haven: Yale Nota Bene, 2005)

World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for action (Washington, D.C.: Oxford University Press, 1981)

_____ , The East Asian Miracle: Economic growth and public policy (New York: Oxford University Press, 1993)

_____ , Assessing Aid: What works, What doesn't, and Why (Washington, D.C.: Oxford University Press, 1998)

_____ , Making Services work for Poor People (New York: Oxford University Press, 2004)

취약국가의 이해:
INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로

권혁주[1] 서울대학교 행정대학원 교수

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 취약국가 개념의 정책적 배경
Ⅲ. 취약국가의 개념과 이론적 검토
Ⅳ. 분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크:
OECD/DAC의 INCAF
Ⅴ.한국의 취약국가 협력 정책에 대한 시사점

Ⅰ. 들어가며

2010년부터 한국은 OECD/DAC에 정식회원으로서 활동하면서 국제사회에 새로운 공여국 (Emerging Donor)으로서 위상을 높여가고 있다. 이에 따라 국제개발협력의 중요한 정책과제에 대한 한국의 입장과 정책방안을 구축하고, 이를 기초로 국제사회와 협력을 이루어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 OECD/DAC가 국제개발협력에서 가장 어려운 과제 가운데 하나로 설정하고 있는 분쟁 및 취약국가에 대한 지원방안에 대해서도 심도있는 정책적 대안을 마련하는 것이 시급한 과제로 제기되고 있다. 더욱이 2011년 한국에서 개최될 원조의 효과성을 위한 고위급 회담(Hign Level Forum)에서 취약국가에 대한 개발협력 정책의 효과성 검토가 이루어진다는 점을 감안할 때 이러한 정책대안 마련의 필요성이 절실히 요구된다. 이러한 맥락에서 국제개발협력 분야에서 진행되고 있는 취

1) 본 연구는 국제개발협력학회에서 수행하는 '한국 ODA의 분쟁 및 취약국가 지원방안 연구'를 기초로 하고 있음. 연구진은 필자와 더불어 이환성, 배재현, 노우영, 동그라미, 이유주로 구성됨

약국가에 대한 정책적 접근 등을 살펴보고, 여기에서 논의되는 취약국가의 개념정의, 개발협력 전략 등을 비판적으로 분석해 본다. 나아가 한국의 ODA의 정책에 주는 시사점이 무엇인지를 살펴보기로 한다.

II. 취약국가 개념의 정책적 배경

최근 취약국가의 개념이 국제개발협력 논의에서 중요한 의미를 갖게 된 데에는 다양한 배경들이 존재한다. 이러한 다양한 흐름들을 정리하면 대체적으로 세 가지로 요약될 수 있는데, 이 절에서는 이에 대해 간략히 살펴보기로 한다.

1. MDG와 취약국가

저개발과 빈곤 문제를 해결하기 위한 국제사회의 다양한 노력에도 불구하고 이는 여전히 해결해야 할 과제로 대두되고 있다. 세계 인구의 1/6인 10억 명이 빈곤에 시달리고 있으며, 이들 가운데 3분의 1은 하루 1달러 미만의 수입으로 생활하고 있다. 지속적인 국제사회의 노력에도 불구하고 빈곤감소가 효과적으로 나타나지 않는 원인으로 취약국가가 제시되고 있다. 빈곤인구의 대부분이 취약국가라고 분류될 수 있는 나라에 살고 있기 때문이다. 전세계 5세 이하 영아 사망률의 절반이 취약국가에서 발생하며, 임신이나 출산으로 인한 여성 사망률의 1/3이 취약국가에서 집계된다.

이러한 지표들은 2015년까지 MDGs 달성이 쉽지 않음을 보여주고 있다. 이에 OECD/DAC을 비롯한 국제개발협력 기구들은 효과적인 MDGs의 달성을 위해 취약국가의 이해와 체계적인 접근의 필요성을 공유하고 있으며, 취약국가라는 개념을 통해 개발도상국 혹은 저개발국가의 발전 문제에 접근하고 있다.

이러한 접근은 1980년 말부터 1990년대 초반까지 Washington Consensus를 기반으로 한 시장경제 발전 패러다임과 이에 대한 반성으로 제기된 Good Governance에 기초한 논의와는 상당한 차이를 보이고 있다는 점에서 주목할 만하다. 취약국가의 시각에서 보면 많은 개발도상국 혹은 저개발국가 가운데 취약성이 높은 나라들은 시장경제가 원활히 작동할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않는 경우가 대부분이다. 따라서 이들 국가에서 시장경제에 기반한 전략은 적실정이 높지 않다. 한편 Good Governance가 경제, 사회적 발전을 창출한다는 주장도 취약국가에서는 적절한 대안이 되지 못한다. 정책 투명성, 정책 책임성, 신뢰와 소통의 제도적 기반이 갖추어 있지 못한

국가에서 Good Governance가 전제하고 있는 발전의 논리가 성립할 수 없기 때문이다.

결국 MDGs의 효과적인 달성을 위해서는 취약국가의 빈곤감소와 사회발전의 과제를 풀어야 하며 이를 위해서 이들 국가의 취약성을 극복하기 위한 보다 직접적인 정책적 노력이 필요하다는 것이다.

2. 세계적 평화와 취약국가

취약국가의 개념이 국제적으로 관심을 모으게 된 또 하나의 계기는 세계적으로 발생하는 테러, 조직적 범죄, 불법이민과 인신 매매 등 국제적 안전과 세계평화를 위협하는 요소로서 취약국가가 지목되면서이다. 2001년 미국에서 발생한 9.11 테러는 이러한 시각이 가장 극명하게 대두되게 된 사건이라 할 수 있다. 이 밖에도 2005년 런던 지하철테러사건 등 국제적인 테러의 많은 경우가, 취약국가의 공권력의 공백상태를 이용한 범죄 집단의 조직 강화와 테러 훈련에서 비롯된 것으로 알려졌다.

취약국가가 테러리즘의 온상이 되면서 이들 국가를 어떻게 포위하고 다룰 것인가 하는 문제는 국제안보문제 차원에서 비핵확산문제, 군비통제문제, 테러리즘 근절문제 등과 결부되어 취급되었으며 내적으로는 군사적 개입 문제와 인도주의적 문제 등도 복잡하게 연계되어 있다(이조원 2008). 9.11 사건을 계기로 기존의 국제경제론에서 주로 광범위하게 사용되던 최빈개도국(Least Development Countries)의 개념이 국제정치론 쪽으로 이동하였고, 지난 5년간 취약국가를 대상으로 하는 원조방법은 국제개발 공동체의 우선순위가 되었다. 이러한 배경에서 취약국가론은 21세기의 새로운 국제질서와 안보의 환경을 아우르는 핵심적인 주제로 부각되었다

취약국가의 정치·사회적 불안정, 인권침해, 폭력 분쟁 등의 문제가 주변국에 전이될 가능성이 높아지면서 개발협력에 대한 인식도 변화하였다. 개발협력이 기존의 개발도상국, 저개발국가에 국한된 문제가 아닌 선진국 시민들의 안전을 보장하기 위한 정책으로 그 의미가 확대된 것이다.

또한 국제사회는 취약국가를 국제 공동의 해결과제로 인식하고 정책적 시급성도 한층 강화하였다. 주로 각국의 양자간 협력기구 등을 중심으로 시행되던 개발협력이 외교부, 국방부 등의 국가안전을 다루는 부처까지 취약국가의 문제를 중요하게 다루고 있다.

Collier & Hoeffler(2004)는 낮은 소득수준을 지닌 취약국에서 내란이 발생할 경우 평균 약 $540억이 소요된다고 추정한다(이는 국제효과를 제외한 직접비용과 간접비용을 포함한 금액이다). 이처럼 갈등을 예방하는 것이 훨씬 비용 효과적이라는 점에서 취약국가에 대한 적절한 전략과 지원

의 필요성이 제기되고 있다. 효과적인 원조와 개발 비용의 증가를 차단하기 위해 공여국들은 취약국의 정치, 경제, 사회, 안보 등의 상황에 따라 지원 비율과 집중도를 달리하는 양태를 보이고 있으며 기존의 전통적 원조방식을 넘어 안보와 개발을 연계한 새로운 원조방식을 모색하기 시작했다.

3. 개발협력의 폐해방지 (Do-No-Harm)

1994년 르완다에서 발생한 대량학살은 분쟁방지와 평화구축이 얼마나 중요한 과제인가를 잘 보여주는 비극적 사건이다. 이후에도 사하라 이남 아프리카 국가 등에서 인류의 보편적 가치에 반하는 범죄가 인종분쟁, 내전 등의 과정에서 발생했다. 이러한 과정에서 해당 국가의 역사적, 사회적 맥락을 무시한 채 개발협력 정책을 전개하면서 오히려 정치적, 사회적 문제를 더 심각하게 만들고 있다는 반성이 제기되었다. 이러한 시각은 'Do No Harm' 정책으로 요약되는 데, 공여국은 경제, 외교적 활동이 개도국의 분쟁을 야기하지 않도록 최선의 노력과 정책적 배려를 해야 한다는 맥락이다(Mary B. Anderson 1999). 이를 기초로 개도국의 지속가능한 개발과 평화 정착을 위해 안전구축 시스템을 마련하고, 구체적인 정책을 실행해야 한다고 보았다.

'Do No Harm' 시각에서 볼 때 더욱 중요한 것은 개발협력에서 야기되는 일차적 폐해보다는 취약국가의 특성을 충분히 고려하지 못해 발생하는 이차적 피해이다. 수원국의 발전에 기여하기 위해 만든 개발협력 프로그램이 의도한 것과 달리 수원국 발전에 부정적인 영향을 미치지 않기 위해서는 취약국가 협력 사업에 일정한 규칙과 가이드라인을 제시하고 취약국가의 특성에 대해 보다 객관적이고 체계적으로 접근할 필요가 있다.

Ⅲ. 취약국가의 개념과 이론적 검토

취약국가는 국가적 취약성으로 인해 빈곤과 저개발로 어려움을 겪고 있는 국가를 가리킨다. 그러나 취약국가의 발생 원인과 선정 대상이 다양하며, 국제사회의 반응도 다르기 때문에 취약국의 정의는 공여기관마다 상이하게 나타난다. 최근 국제사회는 '취약국가'를 특정한 국가 상태를 지칭하는 용어로 사용하고 있다. 국제사회의 정책 행위자들은 그들의 관심과 목표에 따라 취약국가를 개념화하고 그에 따라 정책의제를 설정하고 있는데, 이에 따라 취약성(fragility)의 의미가 다양하게 사용되고 있다. '실패한(failed or failing)', '위기의(crisis)', '약한(weak)', '악한(rogue)', '붕괴된(collapsed)', '불완전한 성과(poorly performing)', '비효과적인(ineffective)' 등과 같은 유사 단어가 혼용되기도 하며, 취약성이라는 의미의 상관관계, 인과관계가 명확한 이해 없이 혼용되기도 한다.

Cammack, D. et al(2006)은 취약국 정의가 다양하게 인식됨에도 불구하고 공여주체들의 정의는 대체로 세 가지 유형으로 나타난다고 보았다. (1) 국가의 기능(functionality), (2) 산출(ouputs), (3) 공여자와의 관계(relationship)이다.

우선, 기능 면에서 취약국가란 국가가 시민들의 안보와 복지를 수행하는 능력 또는 의지가 부족한 경우를 가리킨다. 국가는 시민들의 권리와 생계를 보호할 수 없고 규제 권한이 없다. 국가와 시민 사이의 '사회 계약(social contract)'이라는 구분이 모호할 뿐 아니라 대중들은 의사결정에 참여할 권리가 거의 없으며, 국가는 이러한 긴장관계를 완화시킬 수 있는 수단이 약하다.

둘째, 산출 면에서 취약국가란 빈곤, 폭력, 테러, 난민, 전염성 질병 등의 악화 상태가 발생할 것으로 예상되는 국가를 말한다. 국가는 사회질서를 확보하는 데 실패하였기 때문에 사회는 무질서와 불법으로 혼란을 겪고 있다. 한편 분쟁 후 국가(post-conflict states)는 대량살상무기(WMD)와 범죄 위협을 노출시키기 때문에 미국을 포함한 일부 공여국가들은 빈곤감소, 인권탄압에 비해 테러방지를 위한 목적에 더 많은 관심을 보이며 취약국가를 지원하기도 한다.

셋째, 국제관계 면에서 취약국가란 국가들과의 상호관계가 어려운 파트너(difficult partners)를 의미한다. 취약국가 분류 시 국가 그 자체의 특성보다 관계에 더 많은 영향을 받기도 한다.

결국 취약국가는 이를 사용하는 주체에 따라 다양한 정의를 갖는다. 예를 들어 위험(insecurity)을 우선적으로 생각하면 '국가실패(state failure)', '붕괴된 국가(collapsed states)'와 같은 단어를 사용하는 경향이 있고, 개발(development)에 관심이 있는 경우 '어려운 파트너십(difficult partnerships)', '부족한 성과(poor performers)'를 언급할 것이다. 인도주의적 접근으로는 주로 '분쟁 후(pose-conflict)'국가 재건 또는 '실패(failed)'국가라는 표현이 있다. 외교적인 이유에서 일부 공여국은 취약(fragile)이라는 용어가 결례로 인식될 수 있기 때문에 이러한 표현 대신에 원조 파트너십과 과정을 강조하기도 한다. 다음 절에서는 취약국가를 보다 자세히 이해하기 위해 주요 개발협력 기관들의 취약국가의 개념, 원인, 특징, 중요성을 다뤄보기로 한다.

1. OECD/DAC의 취약국가 개념

OECD는 취약국가를 국민들에게 기본적 공공서비스를 제공할 의지 또는 역량이 없는 국가로 정의한다. 이러한 국가는 대부분 거버넌스가 취약하고 만성적인 빈곤에 노출되며 사회갈등, 폭력 및 내전이 심각한 사회문제를 야기한다(OECD 2007). 이러한 특징은 개발 비용을 증가시키는 등 원조 효과성을 저해하기 때문에 공여국 및 수원국 정부의 정책집행을 방해하는 요소가 된다.

이에 OECD/DAC은 2007년 '취약국가와 취약상황에 대한 국제개입의 원칙'을 발표하여 다음과 같은 권고사항을 제시하였다. 첫째, 공여국은 정치, 안보, 개발 목표 간의 연계성을 인식하고, 분쟁 방지를 원조 목적의 우선순위에 두어야 한다. 둘째, 공여국은 테러방지 메커니즘을 도입하여 수원국의 장기적인 구조적 안정을 도모하고 다른 국제 원조기관 및 원조 행위자들과 조화를 통한 원조 활동을 해야 한다. 특히 취약국가에 대한 원조는 수원국의 우선순위를 고려하여 일관성 있고 신속하며 장기적으로 제공되어야 한다. 셋째, OECD/DAC은 분쟁상황을 분쟁 발생 전, 분쟁 중, 과도기, 분쟁 후 상황 등으로 구분하여 각 상황에 따라 공여국이 각기 다른 접근방식을 도입하여 수원국의 평화유지를 도모할 것을 권고한다(OECD 2007).

특히 취약국가의 원조가 효과성을 발휘하기 위해서는 해당 지역 내의 평화건설과 동시에 이루어져야 한다고 보고 개발과 안보의 연계를 강조한다. 구체적으로 취약국가의 안보시스템개혁 (Security System Reform)에 대한 지원을 강조하였다. 이와 더불어 공여국과 수원국의 조화와 더불어 수원국의 리더십과 주인의식의 향상, 역량개발에 대한 지원이 지속적으로 필요하다고 권고하고 있다.

2. USAID

USAID는 취약국가가 개발과 인도주의 접근뿐 아니라 안보 측면에서도 중요한 의미를 갖는다고 보았다. 취약국가에 대한 이들의 지원은 냉전시대가 끝난 이후부터 2003년까지 줄곧 증가해왔다(이라크 제외). 미국이 취약국가를 지원하는 이유는 크게 세 가지이다. 첫째, 2001년 일어난 9.11 테러는 정부실패의 영향이 국제적이라는 것을 증명한 사건이었다. 이를 계기로 미국은 개발의 역할을 재평가하였고, 외교정책에서 국가안보를 핵심으로 인식하였다. 둘째, 취약국가에 대한 관심이 상대적으로 부족하여 개발을 위한 추진력을 모으는데 실패해왔다. 이에 취약국가 분야는 인적 재해를 겪고 있으나, 성공적인 MDGs를 달성하기 위해서는 취약국가의 지원이 필요하다. 셋째, 효과적인 원조를 지향하는 21세기 국제원조의 방향을 고려할 때 취약국의 원조 효과성을 최대화할 필요가 있다.

이러한 배경에서 USAID(2005)는 취약국가를 실패한 국가(failing and failed states)에서 회복 중인 국가(recovering states)까지 넓은 범위로 규정한다. 그러나 범위 사이의 구별은 실제로 명확하지 않으며, 이러한 표현은 실제 국가 내의 중요한 갈등 요소(폭동상태, 파벌 등)를 드러나지 않게 할지도 모른다. 따라서 국가의 실패여부를 분류하는 것보다 국가가 안정권으로 들어서기 위해 얼마나 걸리는지 이해하는 것이 더 중요하다고 보았다. 이에 취약국가를 구별하는 방법으로 이미 위기(in crisis)에 있는 국가와 취약성(vulnerable)을 지닌 국가로 구별하는 방법을 제시하였다. 즉, 취약국을 취약성(vulnerability)과 위기(crisis)라는 두 가지 범주로 나누어 본 것이다.

취약성(vulnerable) 측면에서 취약국가란 국민 대다수에게 안전과 기본적 서비스를 보장하려는 능력이나 의지가 없는 경우를 의미하여, 정부의 합법성이 의문시 된다. 이는 실패하거나 위기로부터 회복 중에 있는 국가를 포함한다. 위기(in crisis) 측면에서 취약국가란 중앙정부가 그들의 영토를 효과적으로 통제하기 위해 노력하지 않으며 중요한 서비스를 보장하기 위한 능력이나 의지가 없는 경우를 의미한다. 정부의 합법성이 약하거나 사실상 존재하지 않고, 폭력적인 갈등이 실제로 나타나 많은 위험에 노출되어 있다.

한편 Goldstone et al(2005)의 연구에서는 취약국을 분석하기 위해 효과성(effectiveness)과 합법성(legitimacy)을 사용한다. 효과성이란 공익과 공공서비스를 제공할 수 있는 정부의 능력(capability)을 의미한다. 합법성은 정부가 공정한 방법으로 힘을 사용할 때 보장된다. 효과성과 합법성은 안보, 정치, 경제, 사회영역에서 거버넌스의 인식에 중요한 영향을 받는다. 이들의 관계를 다음의 표로 정리해볼 수 있다.

〈표 1〉 취약국의 거버넌스 분석: 취약 구조

	효과성(effectiveness)	합법성(legitimacy)
안보 (security)	군과 경찰은 국경을 보호하고 범죄를 제한함	군과 경찰은 합리적으로, 공평하게 인권의 침해 없이 작동함
정치 (political)	정치제도와 과정은 적절하게 시민의 필요에 대응함	정치과정과 규범, 리더들은 시민들이 용인할 만함
경제 (economic)	경제와 재정기관, 기본시설들은 경제성장을 지원하며 경제변화에 대응하고 천연자원을 관리함	경제기관, 재정서비스는 천연자원에 투명하게 접근함
사회 (social)	취약하고 비주류들을 포함하여 기본적인 서비스가 수요에 부응함	다양한 관습과 문화, 신념들의 관용

자료 : Goldstone et al(2005).

3. DFID

DFID(2005)는 정부가 가난한 사람들을 포함한 대다수의 사람들에게 핵심기능을 할 수 없거나 하지 않는 경우, 이를 취약국가로 정의한다. 빈곤 감소(poverty reduction)를 위한 정부의 핵심 기능은 영토지배, 안보, 공적자원의 관리, 기본적 서비스 제공, 가난한 사람들을 지원하고 보호하는 능력이라 할 수 있다. 이처럼 DFID는 단지 갈등을 겪는 국가만을 취약국가로 제한하지 않고 정부가 주요한 기능을 하려는 의지(willingness), 또는 능력(capacity)이 있는가 여부에 따라 분류하고 있다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 의지와 능력이라는 정부 기능의 구성요소 가운데 어느 하나라도 부족할 경우 이를 취약국가로 간주한다.

〈표 2〉 취약국을 나타내는 특징

	의지(willingness)	능력(capacity)
안보에 대한 국가의 권위	– 조직적으로 폭력에 영향을 받기 쉬운 집단에게 국가가 안보를 제공하지 않는 경우	– 국가의 국제적인 권위와 위상이 명확하지 못할 경우 – 국가가 국경을 통제할 수 없는 경우
효과적인 정치력	– 대다수의 집단이 조직적으로 정치 과정에서 제외되는 경우	– 행정이 공식적, 비공식적 채널을 통해 통제되지 않는 경우 – 정치참여에 효과적인 채널이 없는 경우
경제 운용	– 천연자원 추출의 공공관리에서 투명성이 없는 경우	– 공공재정의 관리 수단이 부족한 경우
행정적 능력	– 공공서비스를 특정 지역에 제한한 경우	– 국가가 세금을 GDP의 15%보다 덜 징수한 경우

자료 : DFID(2005)

Brinkerhoff(2007)는 DFID의 취약국 선정 기준을 다음의 표로 재구성하였는데 대부분의 개발도상국이 네 개의 범주에 포함된다. 'good performers'는 국가가 발전을 지속시키기 위한 능력과 정치적 의지를 가지고 있을 경우, 국제사회 파트너십을 갖춘 국가에 해당한다. 'weak but willing'는 제한된 능력을 가진 국가를 의미하며, 'strong but unresponsive'란 억압적인 국가를 뜻한다. 마지막으로 'at risk or failed'는 정치적 의지와 제도적 능력이 부족한 국가로서 개발(development)이라는 부담에 노출되어 있는 국가를 말한다.

〈표 3〉 Brinkerhoff의 DFID의 분류

	의지(willingness)		
역량 (capacity)		weak	strong
	weak	at risk or failed	weak but willing
	strong	strong but unresponsive	good performers

자료 : Brinkerhoff(2007).

그러나 지속적인 국제원조에도 불구하고 취약국가의 상황이 호전되지 않음에 따라 원조 피로(aid fatigue)라는 표현이 등장하였다. DFID(2005) 설명에 따르면 그 원인은 원조의 양이 충분하지 않으며, 위기가 발생하기 전에는 충분한 지원을 하지 않고, 단기적이고 비협조적인 사업 수행으로 효율성이 낮기 때문이다. 대개 공여국은 취약국에 위기가 오기 전까지는 지속가능한 원조를 제공하지 않으며, 정부성과에 기초하여 원조여부를 결정하기 때문에 갈등이 발생한 국가에는 역설적으로 원조의 양을 줄이는 경향이 있다. 따라서 공여국과 수여국의 관계, 공여국의 원조 패턴과 원조 환경의 이해를 바탕으로 세밀한 정책 개선(policy reform)이 요구된다.

4. 취약성의 세 가지 측면

OECD, USAID, World Bank, 그리고 CIDA (Canadian International Development Agency) 등은 다양한 측면의 객관적 지표와 자료를 사용하여 취약국가를 선정하고 평가한다. 취약국가 선정 기준은 각 모형에 따라 다소 차이가 있으나 전반적으로 취약국으로 선정된 대상국은 거의 일치하고 있다. 이들 기구들은 거시적인 차원의 범주를 구분한 뒤 각 범주에 적절한 지표들을 설정하여 데이터를 분석, 최종적인 취약성 지수를 산출하는 모형을 채택하고 있다.

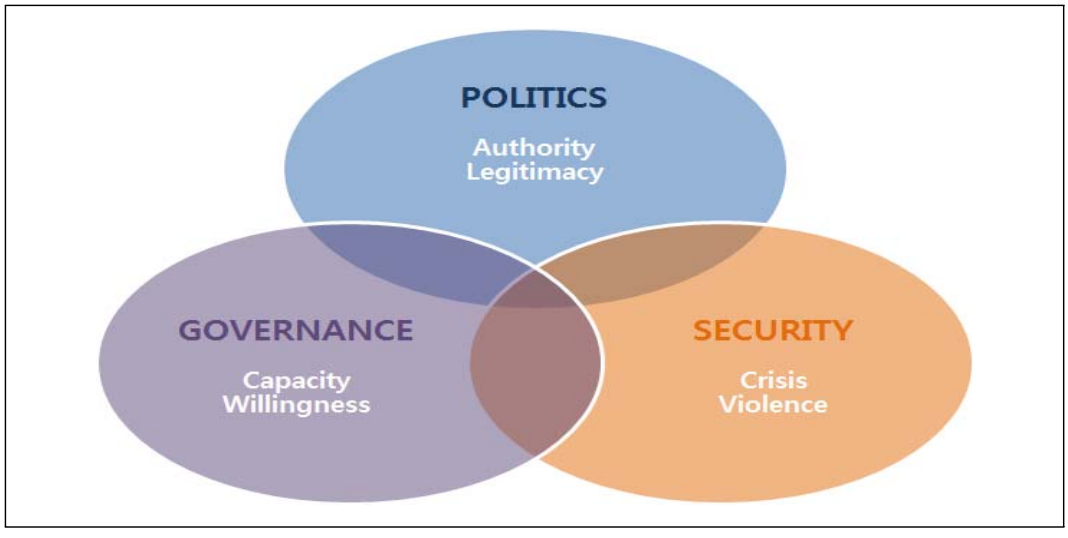
여기서 좀 더 종합적 측면에서 취약국가를 접근하는 CIDA의 ALC 모형을 살펴볼 필요가 있다. ALC는 권위(authority), 정당성(legitimacy) 그리고 능력(capacity)을 의미하는 것으로 이러한 세 가지 측면에서 각각의 취약성 점수를 산출한 후 개별 국가의 취약성을 좀 더 심층적으로 분석하고 있다(CIFP 2006). 국가의 취약성은 다양한 원인에 의해 발생하는데, 취약국가들마다 서로 다른 취약성의 원인을 갖고 있으며, 이에 따라 그들이 갖고 있는 취약성도 서로 다르게 나타나게 된다. 따라서 각각의 취약국가에 적절한 빈곤감소 및 지속가능한 개발 정책을 추진하기 위해서는 각각의 취약국가들의 취약성 구성과 특징을 파악하는 것은 매우 중요하다. 이러한 면에서 CIDA가 제시하는 ALC 모델은 취약성을 그 하위 구성요소로 세분하여 분석할 수 있게 하며 국가별로 취약성이 어떻게 구성되어 있는지 파악하게 해준다고 보인다.

그러나 CIDA가 제시하는 권위(authority)와 정당성(legitimacy)은 둘 다 정치적 측면을 다루는 지표라고 볼 수 있다. 중요한 차이는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 권위(authority)와 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 정당성(legitimacy)이라는 측면에서 보면 권위와 정당성은 정치적 신뢰의 방향성이라는 측면에서 차이가 있다. 따라서 권위와 정당성은 취약국가의 정치적 측면을 서로 다른 각도에서 바라볼 수 있게 한다. 한편 능력(capacity)은 행정, 정책적 측면에서 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 능력을 갖고 있는가를 다룬다. 그러나 취약국가에서 중요하게 제기되는 또 다른 이슈로 국가 혹은 통치자의 국민들에 대한 이러한 서비스의 제공 의지(willingness)의 존재 여부가 있다. 능력(capacity)과 의지(willingness)라는 지표를 국가의 행정(governance)측면으로 함께 묶어서 볼 수 있을 것이다.

취약국가의 특성을 규정하는 세 번째 측면은 안전(security)이다. 여기서도 두 가지 지표를 생각할 수 있는데, 첫 번째로 다른 국가 혹은 그 밖의 군사적 세력에 의해 국가의 안전을 위협받는 외부적 위기(external crisis) 상황으로 국가의 취약성이 발생할 수 있다. 이와 대조적으로 국가 내의 갈등과 반목이 내부의 소요나 불안정을 야기할 수 있으며, 이것이 확대되어 내전으로도 연결될 수 있는데 이로 인한 취약성은 내적 폭력(internal violence)에 의한 것이라고 본다.

아래 그림은 지금까지 논의를 통해 CIDA의 ALC 모형을 비판적으로 수정한 것이다. 취약성을 정치적, 행정적, 안보적 측면에서 나누어 보고 이들 세 가지 측면을 각각 구성하는 두 가지 지표를 제시하고 있다. 이를 통해 취약국가들의 취약성의 구성에 있어서의 독특성을 살펴볼 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 취약성 구조의 파악은 공여국 측면에서 개발협력 정책을 수립하고, 정책을 집행해 나가는데도 매우 유용한 틀을 제공할 것이다. 각각의 공여국마다 역량이 다르기 때문에 공여국에 맞는 취약성에 초점을 맞출 수 있도록 하는데 활용될 수 있을 것이기 때문이다.

〈그림〉 취약국가의 세 가지 측면



Ⅳ. 분쟁 및 취약성에 관한 국제네트워크 : OECD/DAC의 INCAF

취약국가의 개념을 기초로 개발협력 정책을 수립·집행함에 있어서 각각의 공여국이 서로 다른 입장에 기초하여 원조사업을 하게 되면 원조의 효과성은 높을 수 없을 것이다. 취약국가에 대한 공적원조의 조화를 위해 OECD/DAC은 INCAF(Internatinal Network of Conflict and Fragility)라는 네트워크를 구성하게 되었으며, INCAF는 취약국가원조에 있어서 통합적 접근방법을 기반으로, 원조 공여국가들 간의 국제적 협력을 촉진시키고 취약국가 지원을 위한 가이드라인을 제시해주는 역할을 하고 있다. 따라서 개별 국가들은 INCAF의 원칙 및 가이드라인을 바탕으로 구체적인 지원원칙 및 전략들을 마련하고 있다. 이 절에서는 INCAF의 배경 및 여기서 제시하고 있는 취약국가에 대한 개발협력정책의 가이드라인에 대해 살펴보기로 한다.

1. INCAF[2]의 형성경로

INCAF는 세계에서 가장 도전적인 개발 환경에서 효과적이고 합법적인 국가 제도뿐만 아니라 평화구축을 지원하기 위하여 정부와 국제기구들이 함께 모인 네트워크이자 독특한 의사결정 포럼이다. INCAF는 최신의 정책과 프로그램들을 마련하고 공여국과 파트너 국가들 사이에 대화 촉진자로서의 역할을 함으로써 공여국, 국제기구, 그리고 파트너 국가들이 분쟁과 취약성에 대응하여 빈곤감소 등 개발협력의 효과성을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

INCAF의 설립배경으로는 취약성과 폭력적인 분쟁을 가진 국가들의 MDGs 달성 성과가 느리게 진행되는 데 대한 국제 공동체들의 우려가 높아졌다는 데 있다. 취약국가의 가난한 사람들은 안전을 보장하고, 분쟁을 방지하고, 인권을 보호하고, 개발을 위한 기본적인 기능을 제공하기 위한 의지나 역량이 부족한 국가에서 살고 있다. 이러한 취약국가의 문제는 거기서 그치는 것이 아니라 주변지역으로 이전되는 효과(spillover effects)[3]를 갖고 있으며, 이 점에 대해서는 원조·개발 기구뿐만 아니라 많은 OECD 정부들도 관심을 가지고 있다.

1990년대 초반부터 DAC는 분쟁, 평화, 개발협력의 관계를 분석하고 이에 대해 효과적으로 대응하기 위해 네트워크를 형성하여 대응하였다. 그 중 첫 번째가 분쟁, 평화와 개발협력을 위한 네트워크(CPDC: Network on Conflict, Peace and Development Cooperation)이다. 2005년에는 보다 직접적으로 가장 도전적인 개발 환경이라고 할 수 있는 취약국가를 다루기 위해 DAC의 취약국가 그룹(FSG: Fragile State Group)을 출범시켰다. FSG는 다양한 논의를 통해 취약국가에 대한 개발협력에 필요한 정책 가이드를 개발하여 왔다(OECD/DAC 2006).

이렇게 진행된 취약 국가들에 대한 국제협력은 2008년 12월 초에 이르러 취약 상황에 대한 DAC의 참여에 있어서 한 단계 중요한 변화를 가져오게 되었다. 이는 CPDC와 FSG를 하나의 포럼으로 합하여, 새로운 분쟁과 취약성에 대한 국제 네트워크(INCAF)를 구성하게 된 것이다. INCAF는 원조 효과성에 대한 조사 위원회(Working Party)에 대하여 상호 보완적인 기능을 수행하기위하여 설치되었다. INCAF 활동의 초점은 취약·분쟁 국가에 있지만 안보, 평화 구축, 국가 역량에 대한 실질적인 정책 이슈들을 검토하는 것과 관련된 원조 관리에까지 범위를 확장하고 있다. INCAF는, Accra 정신에 따라, 파트너 국가들과 함께 일을 함으로써 포괄적인 접근방법을 취하고 있다.

---

2) www.oecd.org/dac/incaf에서 소개하고 있는 INCAF의 주요 내용들과 관련된 PDF자료들을 바탕으로 종합하여 서술하였음.

3) 사람, 마약, 범죄와 테러의 매매와 수출

2. INCAF 구성 및 주요 기능

INCAF는 OECD DAC의 부속기구로, 정부와 국제기구들로부터 모인 평화, 안전, 거버넌스 그리고 개발 효과성 이슈들에 관한 전문가들로 구성되어 있다. 이 네트워크는 UN, NATO, World Bank 등 분쟁과 취약성을 다루는 쌍무적·다국적 기관들과 밀접한 파트너십을 가지고 일하고 있다. INCAF는 또한 회담과 정기적인 대화를 통하여 남-남 협력 제공자들을 연결시킨다. INCAF는 보다 효과적인 정책의 일관성(coherence), 조화(coordination), 상보성(complementarity)(3C)을 확보하기 위하여 일을 하는 데 있어서 'whole-of-government/system' 접근방법을 추구하고 있다.

INCAF의 3가지 주요 기능은 다음과 같다.

- 본부와 파트너 국가들[4]의 현장 수준에서의 모범적인 실천과 이를 통해 배운 교훈들을 고취(홍보)시킨다.
- 국제적인 규범을 설정하고 세계적으로 또 현장에서의 결과들을 점검한다.
- 분쟁과 취약성에 대한 원조국가의 대응을 향상시키기 위하여 실질적인 가이드를 제공한다.

INCAF는 'whole-of-government'적 접근에 기반하여, 전통적인 원조 관리를 넘어서 안전과 분쟁방지, 평화구축과 정부건설과 같은 중요한 정책 이슈들을 검토한다.

Whole of Government Approach란 "목적을 달성하기 위해 수행되는 정부 기관들의 활동의 효과성을 높일 수 있도록 이들의 활동범위에 대한 설계와 집행을 조정하기 위하여, 수원국가 내에 있는 서로 다른 기관들을 가로지르는 공식/비공식적 네트워크들을 적극적으로 사용하는 것"으로 정의되어진다(OECD 2010a).

취약 국가의 특수한 요구에 대응하기 위해서는, 인도주의적 지원, 외교, 안보, 사법, 부채탕감과 같은 재정적 도구를 포함하는, 원조에 대한 추가적인 도구의 사용이 종종 요구된다. 따라서 Whole of Government Approach는 개발 원조와 인도주의적 지원에 책임이 있는 기관들뿐만 아니라, 정치, 안보, 사법, 재정적 문제 등에 책임을 가지고 있는 기관들을 포함한 국제적 행위자들의 일관된 대응을 요구하는 것이다.

취약 국가에 대한 Whole of Government Approach를 뒷받침하는 데 중요한 것은 장기간 안정성, 정부건설을 위한 지원, 그리고 개발은 그러한 접근에 거버넌스와 제도적 역량 구축이 함께 진

4) 파트너 국가란 다른 국가들로부터 자신들의 발전을 위한 개발 지원을 제공받는 국가를 말함.

행되어졌을 때에만 달성되어질 것이라는 인식이다. 이러한 접근들은 반드시 적시에(기다려서는 안 됨. 예를 들어, 분쟁이 끝날 때까지 기다림) 그리고 유연하게(발생한 환경에 적응하는 것) 이루어져야 한다(www.oecd.org/dac/fragilestates/wga).

3. 취약국가 개발협력의 가이드 라인

CPD, FSG와 INCAF로 연결되는 OECD/DAC의 취약국가 네트워크는 다양한 연구와 회원국의 전문가들 사이의 논의를 바탕으로 취약국가에 대한 개발협력에 있어서 ODA 기구들이 따라야 할 몇 가지 가이드라인을 제시하여 왔다.

이중 가장 먼저 나온 것은 'Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century(1997)'라는 DAC의 정책 보고서이다. 이 보고서에서 제시하고 있는 가이드라인은 취약국가가 분쟁상황을 겪고 있는 경우 그 단계를 고려한 접근이 필요하다는 것을 강조한다.

분쟁단계에 따른 취약국가 지원 가이드라인(1997)

분쟁 발전 이전 단계

- 개발협력을 통해 수원국의 민주적 사회 안정 촉진을 지원할 것
- 수원국의 구조적 안정을 지속적인 개발의 기반으로 인식하고 평화구축 및 분쟁 방지를 목표로 할 것
- 수원국 내 분쟁방지와 안정을 도모하기 위해 경제성장, 빈곤감소, 민주화, 건전한 거버넌스 및 인권존중을 위해 노력할 것

분쟁 진행 단계

- 분쟁 초기단계에는 분쟁원인 분석·파악해 수원국의 평화구축 및 분쟁방지를 지원할 것
- 분쟁 중에는 인도주의적 지원, 외교적 조치 및 정치경제적 조치 등을 중심으로 분쟁 후 국가의 재건을 위한 장기적 지원 실시할 것
- 분쟁 국가에 대한 주변 지역의 지원에 노력할 것

분쟁 종결 단계

- 평화가 정착되지 않은 취약한 상황에서도 지속 가능한 평화체제로의 전환을 지원해야 할 것
- 화해 모색 및 새로운 폭력적 갈등 사태의 방지를 위해 지원할 것

분쟁 종결 이후 단계

- 인도적 지원, 국가재건 및 개발협력 간의 충돌이 없도록 지원할 것
- 정치·법·경제·행정적 개혁을 통해 합법적인 정부기관 및 제도 구축을 지원할 것
- 국제적으로 합의된 원칙에 따라 긴급구호 및 재건활동 이행할 것
- 수원국의 개방적이고 참여적인 대화를 지원할 것
- 평화 구축과 분쟁 방지 지원에 대한 모니터링과 평가 실시할 것

2001년 OECD/DAC은 분쟁을 미연에 방지하는 노력이 매우 중요하다는 차원에서 개발도상국가의 분쟁을 막도록 하는 가이드라인 'The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict(2001)'를 제시하였다.

분쟁방지를 위한 개발협력 가이드라인(2001)

1. 분쟁상황에서의 공여국의 효과적인 개발협력을 위한 원칙 준수할 것

- 제한된 자원의 이용효과를 극대화 할 수 있는 분야에 우선 지원할 것
- 공여국의 개발활동은 수원국의 주인의식 강화, 평화구축 및 사회 안정을 우선 목표로 할 것
- 공여국과 수원국 간의 상호 신뢰 향상과 지속가능한 정책 개발을 위해 관련 기관 및 책임자와의 원활하고 투명한 소통을 지원할 것
- 다양한 행위자의 포괄적인 참여를 통한 대화를 장려할 것
- 공여국은 수원국의 자원을 활용하여 수원국의 역할을 강화할 것
- 여성문제를 폭력분쟁 방지 및 평화구축 관점에서 이해할 것
- 전쟁 피해 아동 및 청소년에 대한 정책적 지원을 실시할 것
- 복잡한 분쟁상황에서 신속하고 유연하게 대응하며 장기적으로 수원국의 사회 안정 및 복구에 기여할 것
- 공여국간의 원조조화를 통해 수원국 내 분쟁 완화 및 평화 증진을 지원할 것
- 공여국간 통합되고 일관된 활동 및 정책을 수립할 것
- 지역협력 강화를 지원할 것

2. 분쟁방지를 위한 공여국간 통합된 협력 기준 도입할 것

- 수원국의 사회 안정을 위해 분쟁방지와 평화구축을 원조 지원의 목표로 설정할 것
- 분쟁과 위험 분석 및 평가를 통해 잠재적인 문제 요인과 대안을 파악하고 분쟁방지의 주류화를 통해 기타 정책과의 일관성을 높이도록 할 것

3. 안보문제와 개발의 연계를 통한 평화증진을 지원할 것

- 안보체계의 개혁은 분쟁방지를 통해 경제개발의 효과성을 증대시킬 수 있으므로 건전한 거버넌스의 구축의 일환으로 추진할 것
- 안보는 건전한 거버넌스와 평화, 지속가능한 개발을 보장하는 개발협력 이니셔티브의 필수요소임을 인식할 것

4. 수원국의 평화구축 절차를 지원할 것

- 공여국은 분쟁의 완화, 억제, 해결 과정에서 원조와 연계된 목표를 명확히 할 것
- 시민사회, 종교집단, 전문가 협회, 여성그룹, 학회 등이 평화구축에 대해 건설적인 자문을 제공할 수 있는 기회를 제공할 것
- 수원국의 역량 강화와 평화구축을 위한 이니셔티브를 지원할 것
- 공여국은 평화구축에서의 여성의 중요성을 인식할 것
- 민주화를 통한 평화구축을 지원할 것

5. 공여국은 수원국의 파트너십 강화를 통해 평화 증진을 도모할 것

- 수원국 역량 및 건전한 거버넌스 개발을 지원하고 신뢰관계를 강화할 것
- 공여국은 수원국 내 시민사회와의 파트너십을 강화할 것
- 효과적인 파트너십 구축을 위해 공여국 간의 정책 일관성과 협력을 강화할 것

6. 비즈니스와 개발을 연계하여 평화증진을 지원할 것

- 공여국은 수원국내 사회 안정화와 무력분쟁 방지에 기여하는 민간주도의 경제성장을 지원할 것

1997년도에 취약국가로 여겨진 35개 국가들은 2009년에도 여전히 취약국가로 분류되고 있으며 이들과 다른 개발도상 국가들 사이의 갭은 1970년대 이후 점점 더 벌어져가고 있다. 보다 강력한 국제적인 참여모형 없이는, 이 국가들은 계속 뒤떨어지게 될 것이다. 이러한 현실에 대응하기 위해 OECD 회원 국가들의 개발협력기구들은 'The DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations(2007)'를 마련하여 개발협력 정책에 적용하도록 하였다.

취약 국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙 10가지(OECD 2007)

- 먼저 전·후 상황을 파악하라.
- 피해를 주는 활동이 없는지 확인하라.
- 핵심 목적으로써 국가 건설에 초점을 맞춰라.
- 우선순위에 얽매이지 말라.
- 정치, 안전 그리고 발전 목표들 사이의 연결고리를 인식하라.
- 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라.
- 다양한 방법과 맥락으로 지역의 우선순위들을 조정하라.
- 국제적인 활동가들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라.
- 빨리 행동하라. 하지만 성공할 수 있는 기회를 가질 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라.
- 배제되는 사람들이 없도록 방지하라("원조 고아").

2010년 4월 동티모르의 Dili에서 공여국 및 수원국 개발협력정책 결정자들이 취약국가 행동강령을 천명하였다. 이러한 Dili 선언(Dili Declaration: A New Vision for Peace Building and State Building)은 2010년 4월 8일 Dili에서 합의된 G7+성명에 기초 하고 있으며, 원조 효과성에 대한 파리선언, 취약 국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙, 실천행동을 위한 Accra 아젠다(AAA)에 대한 참여국들의 책무를 재차 확인하였다. Dili 국제 대화의 참여자들은 분쟁·취약 국가들에 있어서 MDGs 달성을 위한 디딤돌로서 7가지 평화구축과 정부건설 목표를 규정하였다. Dili 선언의 목표는 2011년 열릴, 다음번 대화 회의를 위한 토대를 제공할 것이다.

평화구축과 정부건설을 위한 목표(OECD 2010b)

- 포괄적인 정치적 합의와 과정, 그리고 포괄적인 정치적 대화를 촉진한다.
- 기본적인 안전과 보안을 구축하고 강화한다.
- 평화적인 갈등해결과 정의에 대한 접근을 달성한다.
- 서비스 전달을 촉진시키기 위하여 효과적이고 책임 있는 정부 기관들을 개발한다.
- 지속가능한 생계, 고용 그리고 효과적인 천연자원의 관리를 포함한, 포괄적인 경제 발전을 위한 기반을 마련한다.
- 화해와 평화적 공존을 위한 사회적 역량을 개발한다.
- 지역적 안정성과 협력을 조성한다.

지금까지 OECD의 INCAF 등을 중심으로 취약국가에 대한 개발협력 가이드라인을 살펴보았다. 실제로 이러한 가이드라인은 취약국가 개발협력에서 준수해야할 내용들임이 분명히 드러난다. 이러

한 가이드라인은 내용의 독특성 보다는 공여국가 및 수원국가들이 취약국가들에 개발협력을 함에 있어서 공유하고 원조의 효과성 제고를 위해 공동의 노력을 할 수 있도록 하는 데 큰 의의가 있다. 가이드라인에서 읽을 수 있는 다른 의미는 INCAF를 중심으로 점점 취약성 해결이 개발협력의 효과성에 가장 중요한 관건으로 인식되고 있다는 점이다. 분쟁의 단계별 접근에서 분쟁의 방지에 초점을 두던 가이드라인이 취약국가에 대한 개입의 원칙, 취약성을 극복하고 평화체제를 극복하는 것으로 초점을 옮겨가고 있다는 것이다.

V. 한국의 취약국가 협력 정책에 대한 시사점

앞에서 언급한 바와 같이 OECD/DAC은 2010년 4월 Dilli 행동계획에 대한 성과를 2011년 서울에서 열리는 4차 개발협력 고위급 회담(High Level Forum 4)에서 검토하고 향후 방향을 논의하기로 하였다. 이뿐만 아니라 이제 OECD/DAC의 회원국으로서 활동하고 있는 한국은 국제 개발협력 기구들과 조화와 협력을 이루어 취약국가에 대한 구체적인 정책을 수립하여 나가야 할 것이다. 이 과정에서 앞에서 제시한 가이드라인을 준수하는 것은 물론 취약국가에 대한 개발협력 정책에서 한국이 기여할 수 있는 전략적 영역을 파악해야 할 것이다.

물론 그동안의 한국 ODA를 보면 취약국가로 분류될 수 있는 국가들에 대한 개발협력을 적극적으로 실시해 온 것이 사실이다. 예를 들어 동티모르, 라오스, 미얀마 등 동남아시아의 취약국가 등을 비롯해 아프가니스탄, 예멘, 이라크 등 회교권의 취약국가에 대해서도 많은 노력을 경주해 왔다. 이 밖에도 수단, 앙골라, 코트디부아르, 콩고 등 아프리카 국가 등에 대해서도 개발협력을 실시해 왔다. 그러나 이러한 취약국가들을 지원하면서 취약성을 고려한 일관성 있는 정책을 실시해 왔다고 보기는 어려운 것이 사실이다. 한국의 ODA 효과성을 높이고, 국제 개발협력 기구들과 효과적인 공조를 위해서는 한국의 취약국가에 대한 정책이 절실한 상황이라고 판단된다.

그러나 취약국가의 취약성은 단순히 해당국가의 내적 상황에 의해 규정되거나 해결되지 않는다는 점을 고려해야 할 것이다. 예를 들어 아프가니스탄, 이라크 등의 분쟁은 다분히 세계안보 및 국제정치의 틀 속에서 이루어지기 때문에 한국이 이러한 국가들의 취약성 극복에 핵심적인 역할을 하기 어려울 것이기 때문이다. 또한 수단이나 콩고 등의 국가에서 발생하는 분쟁과 이로 인한 취약성은 역사적, 문화적 뿌리가 매우 깊어 쉽게 해결되기 어려운 과제이기도 한다. 그러나 앞에서 논의한 바와 같이 취약성은 단순히 외부의 안보위협이나, 내부의 갈등에서만 비롯되는 것이 아니라 내적인 정치, 행정적 측면에서도 발생하기 때문에 한국이 독특한 역할을 할 수 있는 부분이 존재

한다. 특히 취약국가의 취약성은 행정체제의 미비, 여성 및 아동 등의 취약계층에 대한 사회적 보호 결여 등에서 발생하는 데, 이러한 영역에서 한국의 공적개발협력은 많은 긍정적인 결과를 창출해왔기 때문에 한국이 의미 있는 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 동티모르, 라오스, 미얀마 등의 국가에서는 한국이 취약성을 극복하는데 핵심적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 이들 국가의 한국에 대한 신뢰와 미래의 상호관계에 대한 기대 등 제반 여건이 한국의 적극적 노력과 결합할 때 효과성을 발휘할 수 있기 때문이다. 따라서 민주적 정치제도의 확립, 사회의 질서 회복, 행정제도의 정비 등 취약성 극복을 위해 한국의 전략적 노력을 기대해 볼 만 하다. 이러한 과정에서 OECD 가이드라인을 준수하는 것은 반드시 필요하다.

한편 취약국가들 사이에 존재하는 ODA 불균등도 국제사회가 심각히 고려해야 할 것이다. 국제적인 안보의 위협으로 인식되는 국가들에 대해서는 ODA 뿐만 아니라 국제사회가 다양한 방식으로 많은 노력을 투하한 반면, 르완다, 수단, 시에라리온 등의 분쟁은 많은 인명의 희생을 가져왔지만, 상대적으로 많은 정책적 관심의 대상이 되지 못했다. 취약국가의 정책을 모색하면서 원조의 사각지대에 존재하는 취약국가에 대한 노력도 함께 하여야 할 것이다.

참고 문헌

이조원(2008). 취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구.「북한연구학회보」, 12(2): 289-321.

BMZ-Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (ed.)(2007). Transforming Fragile States: Examples of Practical Experience. Baden-Baden: Nomos.

Brinkerhoff, Derick W. (a): 'Capacity Development in Fragile States: Dilemmas and directions'. Capacity.org Journal, Issue 32, December 2007. www.capacity.org/en/journal/feature/dilemmas_and_directions. Accessed March 2009.

Cammack, D. et al(2006). 'Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice' ODI Report for the Japan International Cooperation Agency, Overseas Development Institute, London.

CIFP(2006), Failed and Fragile States 2006, A Briefing Note for the Canadian Government. November 2006.

DFID(2005). Why we need to work more effectively in fragile states. January 2005.

Goldstone, Jack A. et al.(2005). Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States.

Mary B. Anderson(1999). Do No Harm: How Aid Can Support Peace Or War. Lynne Rienner.

OECD/DAC(1997). Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21 Century. May 1997.

OECD(2001). The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict. OECD Publishing.

OECD/DAC(2006). Whole of Government Approaches to Fragile States. available at: http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf.

OECD(2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. available at www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf.

OECD(2010a). Development Co-operation Report. available at: http://www.oecd.org /document/62/0,3343,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html

OECD(2010b). Dili International Dialogue sets out a new vision for peacebuilding and statebuilding. available at: http://www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821. pdf

Paul Collier & Anke Hoeffler(2004). The Challenges of Reducing the Global Incidence of Civil War. Center for the Study of African Economies, Department of Economic, Oxford University.

USAID(2005). Fragile States Strategy. January 2005.

KOICA의 취약국지원전략

강서미 한국국제협력단 지역조정팀

목차

Ⅰ. 취약국에 대한 지원전략의 필요성
Ⅱ. KOICA의 취약국가 지원 현황
Ⅲ. KOICA의 향후 취약국 지원전략

Ⅰ. 취약국에 대한 지원전략의 필요성

취약국은 다양하게 정의되고 있다. OECD는 국민에게 기본적 공공서비스를 제공할 능력의지 부재, 취약한 거버넌스, 제한된 행정능력, 만성적 빈곤, 비인도주의, 지속적 사회갈등, 폭력 및 내전 등의 심각한 사회 문제를 갖고 있는 국가로 정의하고 있다(OECD 2007). 세계은행은 약한 거버넌스, 제한된 행정능력, 폭력, 갈등과 같은 심각한 도전에 직면한 국가를 취약국으로 본다(Menocal 외 2008). KOICA와 같은 원조기관인 영국의 DFID는 국민들에게 핵심기능을 제공할 수 없거나 하지 않는 국가, 캐나다의 CIDA는 국민에게 정부의 기본기능을 제공할 수 없는 국가, 그리고 미국의 USAID는 국민에게 안전과 기본적 서비스를 보장하려는 능력 또는 의지가 부재한 국가로 정의한다(권혁주 외 2010).

위의 정의는 모두 조금씩 다르겠지만, 공통된 핵심을 분석하자면, 취약국가는 분쟁이나 부패로 인하여 국민의 기본적 삶의 질을 보장해주어야 하는 정부가 능력을 상실했거나 의지가 부족하여 기본적 공공서비스가 제공되지 못하는 국가이다. 국가들의 소득수준과는 별개로 취약국가가 존재한다. 예를 들어, 최빈국은 아니지만 파키스탄, 파푸아뉴기니, 나이지리아, 짐바브웨, 카메룬, 코트

디부아르는 취약국으로 분류되며, 최빈국이지만 세네갈과 잠비아는 거버넌스가 양호한 극빈국으로 분류된다. 이러한 차이는 KOICA가 현재 지역별 분류 및 소득 수준별 분류에서 더 나아가 특수상황, 즉 거버넌스 취약성, 기후변화에의 취약성, 젠더 문제를 중점적으로 경험하고 있는 국가들에 대한 상부(umbrella) 가이드라인을 수립하려는 이유이다.

취약상황의 근본적인 원인을 "The Bottom Billion"에서는 외적인 현상인 기본 사회인프라의 부재가 아닌 분쟁의 덫, 천연자원의 덫, 나쁜 이웃을 둔 내륙국의 덫, 그리고 작은 국가의 나쁜 통치의 덫으로 규명하고 있다(Collier 2007). 이 취약국 반열에 오른 국가들, 그 안에 속한 10억의 인구는 1980년도에 연 0.4% 경제적 쇠퇴를 경험하였고 1990년도에는 연 0.5% 하락, 그리고 2000년도에는 1970년대의 경제수준으로 퇴보하는 결과를 낳았다(Collier 2007, p.9). 일반 개도국과 취약국이 차별화되어 분석되어야하는 이유는 이 둘간의 간극이 매년 벌어지고 있어 같은 개도국으로 분류해서는 그 둘의 다른 국가적 필요를 반영할 수 없기 때문이다. 두 그룹간의 경제적 간극은 1970년대에 연 2%에서 1980년대에는 연 4.4%, 그리고 1990년데에는 연 5%로 벌어졌다(Collier 2007, p. 10). 개도국간의 다양성, 차이를 인식하고 이러한 취약국에 대한 차별화된 지원전략 수립의 필요성이 대두되는 것이다.

II. KOICA의 취약국가 지원 현황

KOICA는 현재까지 대륙별 지원전략과 세부적인 국별 지원전략을 수립하여 파트너 국가를 지원해 왔다. 즉, 취약성이 짙은 국가는 그 개별 국가지원전략 수립시 이를 지원전략에 반영하였던 것이다. 그리하여 아시아의 경우 국별 격차와 개발 과제의 차이에 따라, 국가별 우선 개발 과제를 분석하고 과제 해결을 위한 프로그램을 선정·지원하였다. 아프리카 또한 각 국가별 경제발전 수준 및 개발필요에 따라 지원을 차별화하여 사하라이남 국가에는 보건의료, 교육, 농어촌개발 지원을 통한 MDGs 달성에 주력하고, 북아프리카 지역에는 기후변화 대응, 행정제도 개선 등에 집중하는 한편, 최빈국에 대해서는 지원규모 확대와 기본 사회서비스 제공을 강화하고 있다. 중남미 원조는 빈곤층 역량강화 등 중남미의 사회적 불평등 해소를 위한 빈곤층을 위한 성장전략(Pro-Poor Growth)에 중점을 두고 있어 기본 사회서비스 제공과 거버넌스 개선 및 투명성 제고, 그리고 기후변화 대응을 위한 지원에 초점을 두고 있다.

이와 같이, 지금까지 취약국 전반을 아우르는 지원전략보다는 지역별 분류에서 국별특성을 고려하여 지원전략을 수립하였다. "한국국제협력단의 취약국 지원 방안"에서 제시하는 분류에 따르면(OECD

LDCs, OECD/DAC FSG, WB LICUS, CIDA CFIP) 지금까지의 KOICA 56개의 일반 및 중점 협력 대상국 중 취약국가에 해당하는 국가는 총 11개 국가이다(권혁주 2010). 〈표 1〉은 2010년 KOICA의 국별 지원전략 중 취약국들에 대한 지원전략을 국별로 요약한 것이다. 이를 보면, 기본 사회인프라가 부재하고 정부의 행정역량이 미비함에 초점을 두어 교육 및 보건의료 등 기본 사회서비스 제공과 행정역량 강화지원에 중점을 두어 지원하고 있다.

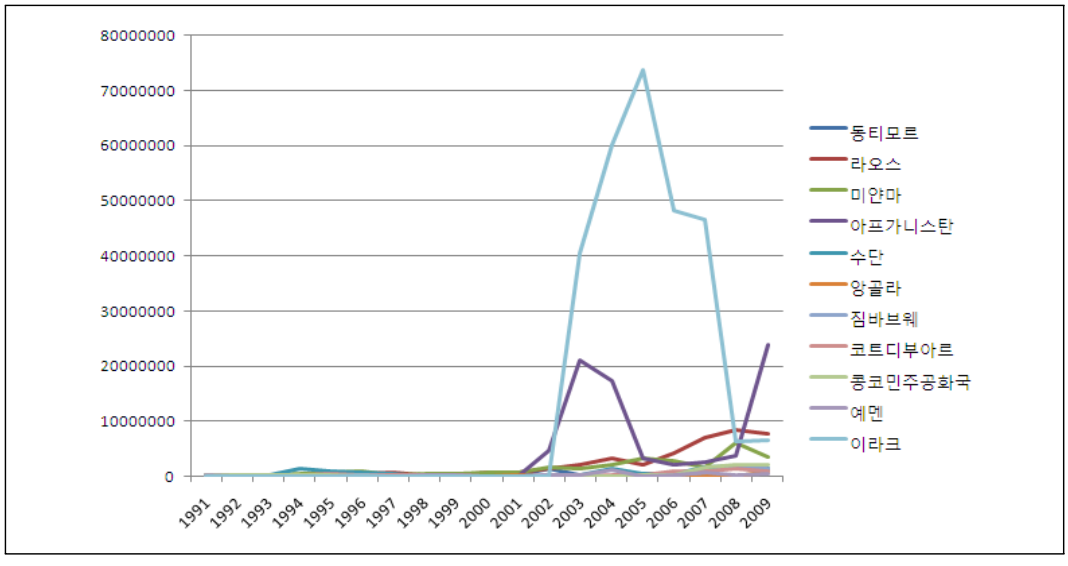
〈표 1〉 취약국별 지원전략

분류	국가	지원전략
아시아 (4국)	동티모르	– 기초교육 강화 및 인적자원개발을 통한 빈곤완화, 신생독립국으로서의 정부역량강화에 집중 지원
	라오스	– 도농 간의 격차감소를 위한 농촌지역 내 빈곤감축, 기초의료시설 및 식수 접근성 강화, 양질의 인적자원 육성 및 라오스 정부의 행정능력 배양을 위한 사업을 중점 지원
	미얀마	– 재해복구 지원, 보건 및 생활기반 사업 등 인도적 사업 분야 우선 지원 – 기술·직업훈련, 교육, 농촌개발 등 미얀마 국민들이 직접 수혜를 받을 수 있는 분야 사업 지원 – 국제사회의 대 미얀마 제재 논의 동향 및 민주화 진전 상황 주시
	아프가니스탄	– '08.6월 파리 아프간 원조 공여국회의에서 향후 3년간('09~'11) 3천만불 지원약속. 평화구축을 위한 인프라건설, 인력양성에 중점을 둔 지원 (직훈, 의료지원) – 바그람 PRT 지속지원, 파르완 PRT 신규지원 – UNDP와의 공동연수
아프리카 (5국)	수단	– 보건의료 : 안전한 식수보급 확대, 전염병 예방 및 퇴치 – 교육 : 직업훈련기반강화, 기초교육 기회 확대 – 농촌개발 : 농수산업 인력양성 및 기술이전, 농수산업 생산성 향상
	앙골라	– 농촌경제활성화를 도모할 수 있는 분야를 집중 지원 – 기초교육기회 확대 및 직업훈련기반 강화
	짐바브웨	– 국민에게 실질적으로 혜택을 줄 수 있는 보건환경 개선, 농업생산성 향상 부분 중심 지원 – 행정제도 등 인적자원개발 및 거버넌스 향상 지원
	코트디부아르	– 재건에 필요한 경제사회 문제 전반을 아우르는 보건의료, 지역개발 그리고 인력부재를 겪고 있는 정보통신 분야를 지원
	DR콩고	– 사회기반 시설 파괴로 기본사회인프라가 부재한 바, 보건의료 분야 중점 지원 – 낙후된 농촌지역 및 농업분야 생산성 제고를 통해 빈곤 및 기아 인구 감소를 지원
중동 (2국)	예멘	– 최근 예멘의 치안상황이 불안정한 점을 감안, 행정제도, 산업에너지 분야의 연수프로그램 중심으로 추진(행정제도, 사업에너지, 교육, 농어촌개발)
	이라크	– 이라크 재건복구를 견인할 인력양성 부문 대폭 확대하여 이라크 지속가능한 개발에 기여 – 2차 재건계획에 따라 중앙 및 남부지역에 대한 지원을 확대하고, 쿠르드지역은 프로젝트 사후관리 중심으로 실시 – 교육 : 고등교육환경 개선, 직업훈련기반 강화 – 보건의료 : 양질의 보건의료서비스 보급 확대, 안전한 식수보급 확대 – 행정제도 : 행정역량 강화 및 제도구축, 민간경제 활성화 – 산업에너지 : 에너지 인프라 개선, 국가교통 인프라 개선

출처 : 2010년 KOICA 대외무상원조 사업계획 자료 재구성

하지만 〈그림 1〉에서 보여지듯 정세가 불안하고 정부의 역량부족으로 취약성이 극화되는 이 나라들에 대해 KOICA는 많은 경우 원조에 대한 예측가능성을 보장하지 못하였다. 이는 그간 취약국에 대한 전문화된 지원전략의 부재와 정부 출연기관으로서의 독립적 정책결정권의 한계가 그 이유라 하겠다. 향후에는 "whole of government" 접근법을 통해 범정부적인 대 취약국 전략을 수립하여 지속가능하고 예측가능하고 일관된 개발지원이 이루어질 수 있도록 이의 필요성에 대한 대외적인 홍보와 정부기관내 이해가 수반되어야 할 것이다.

〈그림 1〉 KOICA의 취약국가 지원추이(1991~2009)



출처 : KOICA 통계사이트 자료 재구성

KOICA는 전쟁, 자연재해 등으로 인해 어려움을 겪고 있는 국가들을 대상으로 '평화구축'을 위한 별도의 예산을 편성하고 있으며 이를 통해 이라크, 아프가니스탄, 파키스탄, 팔레스타인을 지원하고 있다. KOICA의 대취약국 지원현황 분석을 위한 사례로 이하에서는 취약국가 중 상대적인 지원규모가 크고 지원전략의 초점이 재난복구에 맞춰져 있으며 KOICA의 현장 활동 역량이 비교적 갖춰진 이라크 사업을 검토해 본다.

사례예시) 이라크 재건지원 현황

① 지원현황

사업협의, 집행, 관리 및 평가에 있어서 현장 중심의 원조수행을 위해 KOICA는 현재 이라크 바그다드와 아르빌에 사무소를 설치하고 각각에 KOICA 인력 두 명이 주재하고 있다. KOICA는 2009

년까지 이라크에 총 2억8천289만불을 지원하였다. 90년대에는 긴급지원, 물자원조, 연수생초청 사업과 같은 일회성 및 기술협력 사업에만 국한되었던 지원을 2003년부터 프로젝트 사업 수행에까지 그 범위를 넓혔다. 2009년까지 프로젝트는 총 25건, 개발조사는 1건, 연수생초청은 3,062명, 전문가 파견은 12명, 물자지원은 78건, 긴급원조는 1건, 국내 NGO 활동 지원은 21건이다. 그리고 올해의 신규 프로젝트 사업 3건까지 합하면 프로젝트로는 총 28건을 지원한 것이다.

〈표 2〉 이라크 프로젝트 사업 목록(2003~2010)

분야	사업명
교육 (13건)	이라크 18개 국립대학 인터넷실 설치지원사업(2003~2005/250만불) 바그다드 대학교 IT 인프라 구축사업(2004~2005/250만불) 한-이라크 직업훈련원 건립사업(2003~2006/900만불) 시범학교 건립사업(2005~2007/1,000만불) 살라하딘대학 어학실(2005/60만불) 아르빌 IT 훈련센터 건립(2006~2008/450만불) 아르빌 도훅 술레마니아 어학실습지원(2007/150만불) 이라크 인바르 직업훈련원 역량강화사업(2008~2009/230만불) 이라크 어학실습실 지원사업(2009~2010/120만불) 이라크 술래마니아 직업훈련센터 지원사업(2009~2010/150만불) 이라크 술래마니아 시범학교건립사업(2009~2011/600만불) 이라크 바그다드 초중등학교 학교시설 개선사업(2010~2011/150만불) 이라크 아르빌 카스나잔 초등학교 건립사업(2010~2011/250만불)
보건의료 (9건)	알까라마 병원 증축, 개선사업(2003~2006/800만불) 아르빌 상하수도 현대화 사업(2005~2006/600만불) 아르빌 리즈가리병원 현대화사업(2006~2007/700만불) 바그다드 이맘알리 병원 화상센터 건립사업(2007/300만불) 나자프 알사드르 병원 이동진료팀 설립사업(2007/260만불) 남부지역 기초의료서비스 향상을 위한 이동진료팀 구축(2008~2009/300만불) 바그다드의대 등 3개 의과대학 의학연구센터 지원(2008~2009/400만불) 이라크 아르빌 상수도 침사지 설치사업(2009~2011/350만불) 바스라 등 3개 지역 이동진료팀 구축사업(2010~2011/300만불)
행정제도 (4건)	교통관리시스템 현대화(2005~2006/500만불) 아르빌 품질관리연구소 현대화사업(2006~2007/300만불) 중앙표준품질관리원 기능강화사업(2006~2007/300만불) 이라크 고등학교 증명서 발급 데이터베이스 구축지원사업(2009~2010/125만불)
인프라 (2건)	기획개발협력부 청사개보수사업(2006~2007/1,000만불) 아르빌 소수력발전소 건립사업(2007/980만불)

* 동 분류는 KOICA 사업분류에 따른 것이 아닌 수요자 입장에서의 분야별 분류임.

출처 : KOICA 통계사이트 및 2010년 KOICA 대외무상원조 사업계획 자료 재구성

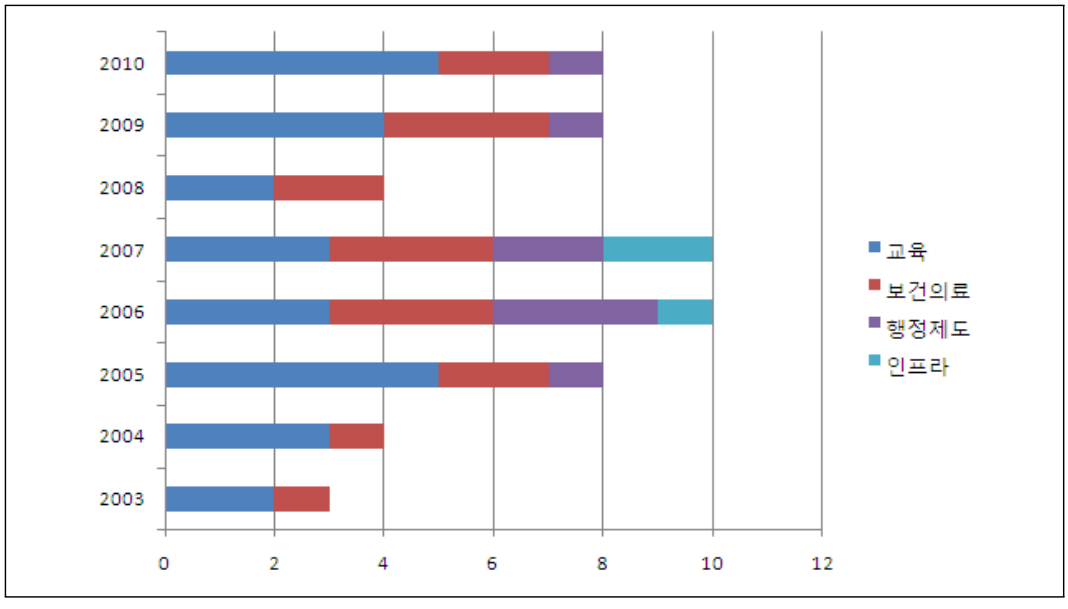
KOICA는 우리나라의 1차 이라크 재건지원 프로그램(2003~2007) 및 2차 지원(2008~2011)을 통해 바그다드와 아르빌(자이툰 부대 파병지)에 주로 교육·보건·행정제도 분야를 중점지원하는 등 기본 사회서비스 제공에 집중되어 있음을 볼 수 있다 (〈표 2〉 참조). 이라크는 전쟁 후 보건·사회·건축·전기전자 분야 등 대부분의 사회간접시설 및 사업시설 등이 파괴되었고, 특히 경제 봉쇄 및

전쟁으로 인한 보건의료체계의 전반적인 붕괴로 동 분야에 대한 재건복구가 시급한 문제였다. 또한, 인적자원은 재건의 기본 토대가 되며 지속적인 경제사회 발전을 위한 필수요소로 기초교육 및 고등교육에 대한 지원을 우선시하였다.

이라크측 요청사항에 부흥하면서도 실질적인 의료분야 역량강화를 가져올 수 있도록 기자재 지원과 더불어 연수생 초청 사업을 통해 인력의 역량을 강화할 수 있는 기술이전을 지원하였다. 특히, 선진 의료기술의 전달을 통해 지난 10년 동안 제대로 된 훈련과 교육을 받지 못해 질적으로 낙후되어 있던 이라크 보건의료 인력수준 향상에 기여하였다. 이동진료시스템 구축사업의 경우, 원거리 및 저소득층 주민 대상 의료서비스 제공과 이동진료차량, 의료장비 등 제공 및 초청연수 실시를 통한 기술전수로 사업지역 보건의료 수준향상 및 재건복구 토대 마련에 기여하였다.

연도별 변화추이를 살펴보면(〈그림 2〉 참조) 교육과 보건의료 분야에 대한 지원은 일정규모를 유지 또는 증가하는 반면, 정보통신, 행정제도, 인프라에 대한 지원은 불규칙하게 분포되어 있다. 교육사업은 주로 기초교육 또는 직업훈련과 같은 인적자원개발 및 소득증대를 위한 역량강화에 초점이 맞춰져 있고, 보건의료는 기초의료서비스 지원에 중점을 두고 있다. 교육 및 보건의료 분야에 대한 지속적인 지원은 타당한 것으로 평가되나 특히 유휴노동 흡수 효과가 다대한 인프라 사업을 재건시기 초기에 시행하지 않은 점과 행정제도 역량강화 사업에 대한 지원이 미비하고 산발적인 점은 향후 취약국가에 대한 지원전략수립 시 개선되어야 하는 점일 것이다.

〈그림 2〉 연도별 변화추위(연도별 계속 및 신규사업 포함)



기 지원된 사업에 대한 평가 검토를 위해 KOICA에서 실시한 사업종료평가를 참고하였다. 수원기관과의 역할분담이 약속대로 이행된 사업들은 성공적으로 평가되고 있다 (〈표 3〉 참조). 특히, "도훅 및 술래마니아 대학교 멀티미디어 어학실습실 설치사업"의 경우와 같이 수원국 지방정부와의 협의로 소외지역에 대한 지원을 확대하는 사업의 발굴은 향후에도 지향되어야 할 점으로 보인다. 또한, 전 사업에 있어 수원기관과의 명확한 업무분장을 통한 수원국의 주인의식 함양 및 지속성 강화를 위한 노력은 지속되어야 할 것이다. 다만, 수원기관이 동 기관에게 할당된 부분을 수행할 수 있도록 지속적인 대화와, 필요시 기술협력을 지원하는 등 사업집행 과정 전반에 있어서 취약국가의 역량강화에 주안점을 둘 필요가 있다. 이와 관련, 향후 취약국에 대한 사업평가시 수원기관 및 정부와 공동으로 수행할 필요가 있으며 사업평가에 추가되어야 할 평가 항목으로 수원국과의 협의과정에 대한 기술과 기 지원된 사업과의 연계성 및 일관성, 그리고 사업수행기관에 대한 평가를 들 수 있다.

〈표 3〉 사업종료 평가 요약

사업명	종료평가 총평
도훅 및 술레마니아대학교 멀티미디어 어학실습실 설치사업 (2007)	– KRG(Kurd Regional Government)는 후세인 통치시절 교육분야 정부재정지원이 이루어지지 않은 지역으로 특히 전문교육 기자재가 수반되는 고등교육은 이론 위주의 명목적 전문교육이 실시되어 왔던 만큼 사업타당성이 높았다. – 지역간 교육기회 균등화에 일조하고 인재양성을 통한 취업률 향상에 기여하여 향후 분쟁예방에 간접적으로 일조한 것으로 평가된다. – 아르빌에 비해 치안 등의 외부 요인으로 지원이 상대적으로 소외되었던 지역에 최초로 시행된 프로젝트 사업으로 동 지역에 이후 추가지원의 교두보가 된 사업이다. – 수원국은 건물제공, 우리측은 기자재 및 인력역량 강화 등으로 업무분장을 통해 수원기관에는 오너십 배양, 우리는 단기간내 사업완료를 통한 안전문제 발생 가능성 사전차단의 효과가 있었다. – 지원사업 인력들의 통합 사후운영교육을 통해 지원효과 재점검 및 지속성 담보가 필요하다.
아르빌 IT 훈련센터 건립사업 (2006~2008)	– 수원기관의 의지와 관련 자원 투입 가능성 등 사업참여도가 사업종료 후 원활한 운영에 필수적인 것으로 파악되며, 이를 위해 사업형성 및 실시 단계에서 수원기관의 자체역량을 평가 및 강화하는 것이 사업의 주요 성공요소인 것으로 평가된다. – 자체수익 사업 개발로 지속가능성이 향상되었다. – 사업에 참여한 각 기관들이 긴밀한 협조 속에서 사업목표를 무난히 달성하였으며, 수원기관 역시 사업실시 및 자체 운영 단계에서 적극적인 열의와 적절한 자원을 투입하여 쿠르드지역 최고의 IT 훈련센터로 자리매김하고 있다는 점에서 우수사업으로 평가된다.
아르빌 상하수도 현대화 시범사업 (2005~2006)	– 투입 대비 실적과 성과가 좋은 프로그램으로 판단된다. – 오랜 전쟁으로 인한 기초 생활 인프라가 취약한 현지 상황에 시의적절한 사업이다. – 수행 경험과 노하우를 많이 축적한 기관을 사업주체로 선정하여 추진함으로써 효과적인 수행과 성공적인 결과를 얻을 수 있었다.
아르빌 교통관리 시스템 현대화사업 (2005~2006)	– 준공 후 3개월이 경과되도록 운전면허시험장 및 관련 교통관리 시스템을 운영하지 않고 있었다. 사전계획 및 실시 단계에서 KRG 내무부 교통경찰국과의 긴밀한 협의를 통해 이라크측의 사업 종료 후 운영계획을 검토하고 미비한 부분을 보완시켜 이라크측이 운영을 할 수 있는 기술적 능력을 배양하는 등 사전 준비가 필요했다.

② 2011년 신규사업 발굴

그간 KOICA는 취약국가에 대한 지원에 있어서 사회적 불안의 근간이 되는 기회의 불평등을 완화하고자 개발수요가 많고 절실한 지역에 대한 지원을 확대하려 노력하였다. 또한, 수원국의 개발역량을 강화하기 위하여 수원국의 국가개발계획에 부합하고(프로그램 접근법) 수원국이 지원을 요청한 사업의 타당성을 검토하여 지원하고 있다. 수원국 중심 사업 발굴을 위해 KOICA 현지 사무소는 수원총괄기관을 포함한 중앙정부 그리고 사업대상지역의 지역정부와 긴밀한 협의를 통해 사업내용을 구체화하고 보완해 간다. 그리고 관련 분야 전문가의 사업 타당성에 대한 현장 검토를 통해 사업 지원 가능여부를 결정한다. 사전조사시에는 동 사업의 젠더·거버넌스·환경 등 범분야 이슈(cross-cutting issue)에 대한 영향도 함께 분석한다.

이러한 사업 발굴 원칙에 입각하여 KOICA 지역조정팀은 금년 8월에 2011년 대 이라크 신규사업에 대한 사전조사를 진행하였다. 지금까지 바그다드와 아르빌 지역에 집중되었던 지원을 여타 지역보다 생활수준이 낮고 개발수요가 많은 쿠르드 지방정부(Kurd Regional Government, 이하 KRG) 관할지역인 도훅(Duhok)주에 대한 사업발굴에 집중하였다. 이라크 정부 자체 국가개발계획(National Develpment Plan)상 KRG의 5개년(2011~2014) 개발계획 프로그램(KRG Development Strategies)은 교육과 보건의료 분야에서의 사회개발을 최우선 과제로 두고 있다. 이에, KOICA는 도훅주 관계자와 KRG 기획부 등 수원국 관계자들과 직접 협의하고 사업대상지 마을에 대한 현장조사를 수행한 결과 2011년도 KRG 지역 신규사업으로 지역정부가 요청한 시범학교 건립 사업과 식수개발 사업을 반영키로 하였다.

더불어, 향후 사업추진 시에도 지역정부 산하 집행기관과 협의하에 추진토록 하였다. 기본설계는 경험과 기술력을 보유한 한국에서 하되 실시설계는 현지 사정에 밝은 현지 설계업체에서 설계와 시공을 일괄 진행하는 방향을 검토 중에 있다. 사업의 원활한 추진 및 종료 후 지속가능성 그리고 간접적인 영향인 역량강화를 도모하기 위해 사업진행 전반 단계에서 지역정부 담당 부서 직원의 참여 및 수원국의 주인의식 함양을 위한 수원국측 소규모 부담사항을 사업계획에 포함한다.

위에서는 KOICA의 대 이라크 지원실적과 신규사업 추진현황을 기술함으로써 사전조사 단계에서부터 실행에 이르기까지 취약국가의 자체 국가개발전략과의 부합성 그리고 수원국의 역량강화에 대한 고려가 사업추진 과정에 어떻게 반영되는지를 보여주려 하였다. 이 외에도 KOICA는 취약국가 지원의 효과성을 증대시키기 위한 다양한 노력을 기울이고 있으며, 향후 취약국가 중장기 지원방안을 마련하여 취약국가의 특성을 고려한 ODA를 실시할 계획이다.

Ⅲ. KOICA의 향후 취약국 지원전략

국별지원전략 수립에서 더 나아가 큰 틀에서 취약국 지원전략을 체계화하여 수시로 발생하는 상황에 대처하기 보다는 중장기적인 안목으로 수원국의 재건 및 안정화에 일조할 필요성이 크다. 이와 같은 필요성에 입각하여 KOICA는 현재 다양한 변화를 시도중이다.

KOICA 2010~2015 선진화계획은 국정과제와 KOICA의 원조효과 제고를 위한 노력으로 금년 말까지 취약국 지원에 대한 DAC 규범을 검토하여 동 분야에 대한 KOICA 가이드라인 수립계획을 명시하고 있다. 이의 수행을 위하여 첫째, 동 분야의 전문성을 감안, 분쟁 및 취약국가 지원전략 전담 인력을 배정하였다. 동 담당자는 OECD/DAC '분쟁 및 취약성에 관한 국제 네트워크(INCAF)' 활동에 적극 참여하여 국제규범 및 그간 교훈들을 체내화하여 KOICA의 취약국 지원전략을 수립할 것이다.

둘째, 기관 내부 가이드라인 수립 이전에 외부기관의 중립적인 의견청취를 위해 현재 외부기관에 'KOICA의 취약국 지원 방안'에 대한 연구를 청탁하여 수행중이다. 여기서는 취약국 분류법, 취약국 지원에 대한 국제규범, 타 선진원조기관의 사례 등을 검토하여 KOICA가 취해야 하는 취약국 개발지원전략 수립에 대한 제언을 제시할 것이다.

셋째, 국제사회에서 취약국으로 분류되는 에티오피아에 대한 국별지원전략을 시범적으로 수립했다. 이를 바탕으로 타 취약국에 대한 지원전략을 수립할 예정이다. 에티오피아는 대외적으로는 1998년부터 2000년까지의 에리트레이아와의 전쟁, 그 이후에 계속되는 국경문제, 소요사태에 놓인 소말리아를 이웃 국가로 두고 있으며 에티오피아가 지원했던 소말리아 정부군의 세력 약화, 그리고 대내적인 분리주의자의 활동 등으로 에티오피아는 분쟁에 취약한 국가이다. 동 연구결과 중 중요 시사점으로 꼽을 것은 지역협력의 중요성을 지적한 것이다. 이것은 에티오피아의 내륙국으로서의 특징에서 기인하는 제한점(이웃국을 통한 세계시장 접근, 나일강 사용에 대한 협의, 지역 간 무역의 필요성)을 제외하고서라도 주변국의 분쟁이 에티오피아로 흘러들어오지 않도록 에리트레이아와 소말리아와의 소통을 강화하고 협력을 증대할 필요가 있다. 그리고 이를 위해 공여국이 윤활유 역할로서 개발사업 검토시 이웃 국가와 연계한 개발사업의 발굴을 염두에 둘 것이 요청된다.

위의 기 추진되고 있는 노력 외에도 향후 취약국 지원시 고려되어야 할 쟁점들이 있다. 취약국 지원방안에 대한 논의에서 대두되는 화두 중 공여국에 국한되어 제기되는 것에는 "the whole of government" 접근법이 있다. 일반 개도국도 공여국의 다양한 정치·경제적 결정에 영향을 받겠지

만 취약국은 그러한 개입에 더 크게 노출되어 있다. 그리하여 개발전략이 일관되게 적용되어 취약국 개발에 영향을 미치기 위해서는 공여국의 범정부적인 접근법이 필요하다. 국방부, 외교부, 기재부 등 정부 관계부처는 개발사업을 관장하는 개발원조기관과 일관된 정책을 이행할 수 있도록 정부기관간 정책협의의 장이 더 활발히 마련되어야 하겠다.

최근에 OECD (2010) 보고서에서는 2006년에 공표된 취약국가와 취약상황에 대한 국제사회의 모범적인 개입원칙의 이행여부를 취약국 6개국을 대상으로 관련 이해당사자들과의 정량·정성 분석을 통해 중요 시사점을 이끌어내고 있다. 그 중 KOICA의 향후 취약국가 지원전략에 방향을 제시할 수 있는 몇 가지 논점을 이 곳에 제시한다. 분쟁 예방을 위한 경제활동의 기회, 특히 인구 수가 집중되고 있는 청소년 및 청년층에 대한 중점 고려의 필요성이 강조되고 있다. 이는 직업훈련 분야에 많은 노하우를 축적한 우리의 비교우위가 취약국에서도 효과를 극대화할 수 있음을 암시한다. 이와 더불어, 민간 부문에 대한 투자의 필요성도 지적되어 현재 시작단계에 있는 민관 협력사업의 적용가능성을 검토해볼 필요가 있다. 또한, 취약국가의 행정부담을 덜고 수원국내 혼란을 방지하고 안정되고 일관된 개발이 이루어질 수 있도록원조공여국간 조화를 강화하여 공동 분석, 업무 분장, 공통된 보고형식 도입 등 타 공여기관과의 협력방안을 지속적으로 모색하고 시도해볼 필요가 있다.

신흥 원조국으로서 우리는 선진원조국의 원조모델을 답습하게 되었고 이제는 OECD/DAC의 신참 회원국으로서 현재 새천년개발목표의 사회인프라 개발에의 초점에 부흥해야하는 위치에 놓여있다. 이 와중에 우리는 우리만의 색깔과 비교우위를 찾아 우리 개발원조의 차별화를 도모하려고 하였다. 하지만 한국형 개발원조 모델에 대한 논의는 주로 용두사미 식으로 거론만 되었지 심층적이고 실체적인 논의는 이루어지지 않았다. 개도국이 바라는 것, 그리고 우리가 경험으로서 전수할 수 있는 것은 우리 개발의 두 중심 축이었던 경제개발과 인적자원 개발이다. 향후 새천년개발목표 달성 시기인 2015년 이후 우리의 대 개도국 개발원조의 초점은 이 두 분야에 대한 이것이 되어야 할 것이다. 그렇다면, 취약국에 대한 개발원조 전략은 이러한 큰 틀에서 또 어떻게 다르게 적용되어야 하는지에 대한 고민이 이루어져야 할 것이다.

참고 문헌

권혁주 외 (2010). “한국국제협력단 취약국 지원 방안–중간보고서”. KOICA

Collier, Paul (2007). The Bottom Billion, The Oxford University Press, USA.

Menocal, Alina, Timothy Othieno, Alison Evans (2008). “The World Bank in Fragile Situations: An Issues Paper”. Overseas Development Institute.

OECD (2007). Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, OECD, Paris, available at www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714. pdf.

OECD (2010). “Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”. OECD Publishing, available at http://www.oecd.org/dataoecd/18/16/44651689.pdf

분쟁·취약국 여성 인권 보호와 역량강화 방안

– 제 8회 KOICA 개발협력 포럼 결과보고 –

김진영 한국국제협력단 정책연구실 대리, 성인지담당관

목차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 분쟁·취약국과 젠더
Ⅲ. 양자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안
– JICA 사례
Ⅳ. 다자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안
– UN 아프간 사례
Ⅴ. NGO의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안
– 필리핀 민다나오 사례
Ⅵ. 정책적 시사점 및 과제

지난 6월 29일 KOICA 성남 청사에서 “분쟁·취약국 여성의 인권 보호와 역량 강화 방안”이라는 주제로 “제 8회 KOICA 개발협력 포럼”이 개최되었다. 동 포럼에는 양자기구, 국제기구 및 NGO에서 활동하는 분쟁·취약국의 젠더 전문가들이 발제자로 참여하여 전문 지식과 현장 경험을 공유하였고, 국내 ODA 정책 결정자, 사업수행자, 시민사회, 학계, 학생 등 약 60여 명의 일반인이 참석하여 열띤 토론과 의견 개진 속에 성황리에 행사가 진행되었다. 동 포럼은 국내에서 아직 빈번하게 다루어지지 않은 분쟁·취약국의 젠더 이슈를 제기하고, 분쟁·취약국 지원 사업 시 젠더 관점을 반영하기 위한 정책적·실질적 파트너십 방안을 모색하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

〈 발제자 소개 〉
- Ms. Yumiko Tanaka / JICA 젠더 자문관
- 곽숙희 박사 / UN 아프가니스탄 미션 정부정책자문관
- Ms. Patricia Sarenas / 필리핀 MCW 부대표
- 오은정 / KOICA 젠더 연구원

Ⅰ. 들어가며

금년은 유엔 새천년개발목표 제정 10주년, 북경여성행동강령 채택 15주년이며, “여성, 평화, 분쟁에 관한 유엔 결의문 1325(UN Resolution 1325 on Women, Peace and Security)” 채택 10주년이 되는 해로서 개발협력에서의 성평등 달성을 촉진하기 위해 국제사회가 공조하여 이룩한 주요 국제적 규범 형성 및 실천적 성과를 기념하는 해이다. 분쟁·취약국 이슈는 원조효과성과도 연관성이 깊다. 파리 선언은 원조효과성 원칙이 분쟁 상황이나 분쟁 이후 재건 단계의 지역 수준 개발협력에도 동일하게 적용된다고 명시하고 있다. 파리 선언 원칙 및 “국제사회의 모범적인 분쟁·취약국 지원을 위한 원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations)”과 발맞추어 아크라 행동 강령은 21(b) 문단에서 여성의 인권의 보호와 참여를 보장하는데 공여국과 수원국이 공조해야한다고 천명하고 있다. 나아가 금년 4월 동티모르에서 채택된 ‘딜리 선언(Dili Declaration)’과 같이 국제적 수준의 공식적인 정책대화의 필요성을 강조하였다. 딜리 선언은 분쟁국 당사자들의 적극적이고 강력한 주인의식을 바탕으로 구체적인 목표와 실행 계획을 수립하고, 아울러 여성과 아동의 보호 및 평화구축과 국가재건 과정에서의 여성의 참여와 같은 이슈에 대해 충분히 논의가 되지 않음을 확인하고 이에 대한 개선을 촉구하였다.

그럼에도 불구하고, 분쟁·취약국의 젠더 문제의 심각성은 여러 통계수치 및 연구에서도 드러나듯이 큰 개선의 성과를 보이지 않고 있다. 세계은행의 2011년 세계개발보고서(World Development Report)는 전체 개발도상국 인구의 절반이 분쟁·취약국이나 지역에 거주하고 있고, 전체 신생아 및 5세 이하 아동 사망수와 의료진의 도움없이 진행되는 출산의 2/3가 분쟁·취약국에서 발생하며, 이들 국가의 아동이나 청소년들의 중등 교육은 심각한 수준으로 제한되어 있다고 언급하고 있다. 초등교육도 유사한 수준이어서 UNESCO Insititute for Statistics의 2007년 통계 자료에 따르면, 전 세계적으로 약 28개[1]의 분쟁·취약국의 3천 6백만 명이 넘는 아동들이 초등교육을 받지 못한다고 한다. 2009년 GTZ 정책 자료에 따르면, 분쟁·취약국에서 발생하는 여성에 대한 폭력과 강간 중 90%가 윤간의 형태로 보통 10~17살 정도의 소녀들을 대상으로 저질러진다(GTZ 2009). 젠더 기반 폭력(gender based violence)은 피해자가 개발과정에 참여하지 못하게 막고, 개발 목표를 저지하며, 새천년개발목표 달성을 방해함으로써 높은 비용이 든다(Irish Joint Consortium on Gender Based Violence 정책 자료에서 인용). 역설적인 것은 젠더 기반 폭력의 피해자가 대부분 여성인 반면, 전 세계적으로 평화 협상에 참여하는 여성의 비중은 4%에 지나지 않고, UN 평화유지활동 인력 중 남성이 78,407명인데 반해 여성은 겨우 1,794명에 그친다(GTZ 2009).

1) 아프가니스탄, 앙골라, 부룬디, 캄보디아, 중앙아프리카공화국, 차드, 콜롬비아, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 에리트레아, 에티오피아, 기니, 아이티, 이라크, 라이베리아, 미얀마, 네팔, 나이지리아, 파키스탄, 콩고공화국, 르완다, 시에라리온, 소말리아, 스리랑카, 수단, 동티모르, 우간다, 짐바브웨.

새천년개발목표를 2015년까지 달성할 수 있는지에 대한 비관적 전망과 예측이 고조되는 가운데, 특히 모자보건 목표는 8개 목표 가운데에서도 그 달성률이 가장 낮은 것으로 관측되고 있다(Henderson 2010). 또한, 낙후된 거버넌스, 분쟁, 무력 충돌과 불안정한 치안이 만연한 분쟁·취약국에서 새천년개발목표의 달성률이 가장 저조하다는 조사결과가 있는데, 이는 해당 국가의 취약한 거버넌스 및 인프라 부족, 불안정한 치안과 발전 환경 등 새천년개발목표를 달성하기 위한 기본적 기반 자체가 마련되어 있지 않기 때문이다. 게다가, 분쟁을 치르는 비용은 새천년개발목표를 달성하기 위해 필요한 자금의 확보에도 악영향을 미친다(Henderson 2010). 경제 또는 식량 위기와 같이 외부적 위기 상황에 가장 영향을 많이 받는 계층은 국내 소외 계층이며, 이들 가운데 가장 취약한 계층은 여성이다. 분쟁·취약국의 여성은 대내외적 위험 요소에 가장 노출되어 있고, 부정적 영향을 가장 많이 입는 그룹이다. 이에 따라, 국제사회는 분쟁·취약국 여성의 인권과 역량 강화에 대한 논의를 활발하게 개진하고 있으며, 여러 국제적 합의와 성명 발표 등 개발목표를 달성하기 위한 중요한 주제로서 정책적 관심과 실행 노력을 기울이고 있다.

한국은 아프가니스탄, 이라크, 팔레스타인 등 여러 분쟁·취약국에 공적개발원조를 지원하고 있으나, 이들 국가에서의 젠더 이슈에 대해서는 아직까지 논의가 미미한 실정이다. 이에 따라, 금번 개발협력포럼에서 동 주제를 다루면서 국내 ODA 공동체에 분쟁·취약국의 젠더 이슈에 대한 관심을 불러일으키고, 중요성과 필요성을 일깨우고자 하였다. 정책 입안자들과 사업수행자들이 본 주제를 보다 쉽게 이해하고 접근할 수 있도록 국가 수준(country level)에서 다양한 관점의 집행자(implementing actors)들의 사례를 중심으로 현장의 경험을 경청하고 성과를 공유하고자 하였다. 금번 포럼에는 양자기구, 다자기구, 시민단체의 전문가가 참여하여 각 활동국가에서의 경험을 공유하고 향후 KOICA와의 파트너십을 구축할 수 있는 방안을 모색하였다. 동 포럼에는 국내외 ODA 정책 전문가, 사업수행자, 학계, 시민단체 등 60여명이 참석하여 다양한 의견과 경험을 교환하면서 활발한 정책 토론이 이루어졌다.

II. 분쟁·취약국과 젠더[2)]

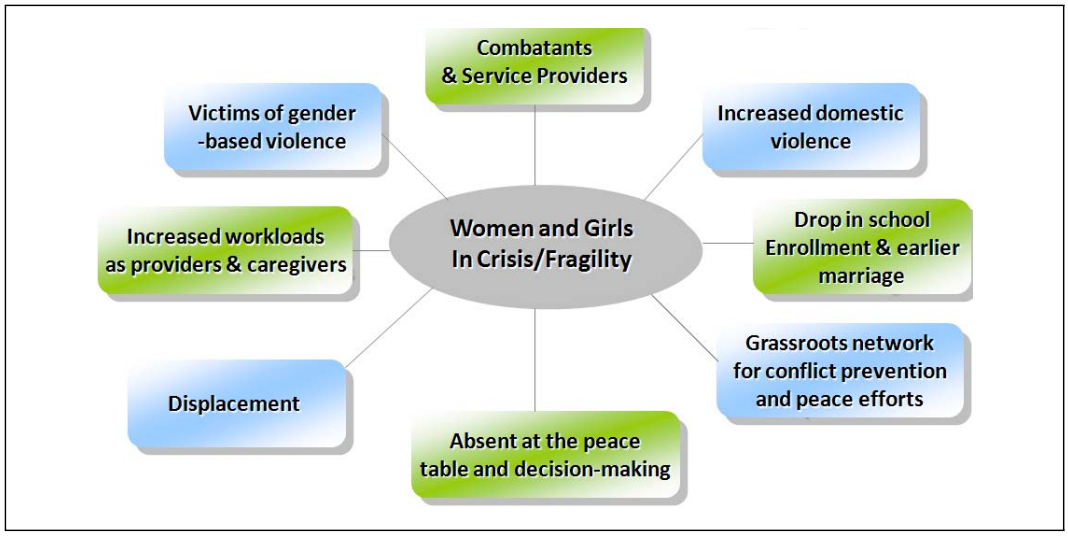
분쟁·취약국의 개념은 개발 관련 기구별로 규정하는 바가 다양하다. 세계은행은 취약한 제도적 역량, 불량한 거버넌스, 정치적 불안정을 지닌 국가를 분쟁·취약국으로 규정하고 있다. 한편, OECD/DAC은 국가의 기본적인 기능과 치안을 제공하고자 하는 정치적 의지 또는 역량이 결여되어 있는 국가를 분쟁·취약국으로 지칭한다. 사회적 계약 상의 변화를 관리할 만한 정치적 과정이 부재하거

2) 오은정 KOICA 젠더 연구원 발제를 바탕으로 정리

나 불충분한 국가나 또 9·11 테러 사태 이후에는 소위 '테러리스트 국가'라고 불리는 국가들을 지칭하기도 한다. 이렇듯 분쟁·취약국의 개념은 공통적으로 국가가 기본적으로 국민을 보호하고 국가질서를 유지할 수 있는 능력을 상실한 상태를 의미하고, 그 결과로서 국가의 발전이 퇴보함으로써 빈곤과 인간의 기본적 욕구가 충족되지 못하는 국가를 칭한다고 볼 수 있다.

분쟁·취약국에서 젠더 이슈는 여러 형태의 문제로 나타난다. 무력 충돌이 일어나는 국가는 지하경제가 횡행하고 성별 불평등과 착취가 더 심각하다. 특히, 최근 전쟁의 특성은 민간인 특히 여성에 대한 극심한 폭력의 행사가 두드러지게 나타난다. 성(sex)은 전쟁의 무기로서 이용되며 성매매는 전쟁 상황에서 종종 주요 경제활동으로 이루어지기도 한다. 또한, 평화유지군이나 인도주의적 긴급구호단과 현지 민간인 간에도 여성과 남성 간의 권력관계가 부각되고 고착화되기도 한다. 분쟁·취약국의 여성과 여아들은 다양한 위기에 직면하게 된다. 아래 그림에서 보듯이 여성과 여아는 직접적으로 폭력과 상해의 피해를 입는 신체적·물리적 위험 외에도 교육 기회의 감소 및 조혼, 모성 보호의 문제, 사회·경제·정치적 참여의 감소 및 결여, 강제 이주, 직접적인 전쟁 참여 등 수많은 위험에 처하게 된다.

〈그림 1〉 분쟁·취약국 여성의 위협요소



국제사회는 분쟁·취약국에서의 여성과 여아의 인권을 보호하고 역량개발을 위해 여러 국제적 합의를 도출하고 이의 실천을 촉구하는 결의문과 성명서를 발표해왔다. 2000년 채택한 "여성, 평화, 분쟁에 대한 유엔 결의문 1325"에 이어 2008년에는 "여성, 평화, 분쟁: 무력 충돌 상황에서의 성폭력에 대한 유엔 결의문 1820"을 추가로 채택함으로써 분쟁 상황에서의 여성의 성폭력 피해를

줄이기 위한 결의를 재천명하였다. 또한, 금년 4월에는 동티모르 딜리에서 공여국, 분쟁·취약국, 다자기구, 시민사회 대표들이 모여 국제사회가 평화구축과 국가 재건 과정에 공동으로 대처하자는 '딜리 선언'을 채택하고, 7개 목표를 천명하였다. 딜리 선언은 각 국가별로 7개 목표에 대한 우선순위는 모두 다를 수 있으나, 우선순위를 책정하는 과정에 반드시 모든 이해관계자를 포함시켜야 함을 강조하고 있으며 특히, 여성과 시민사회의 참여를 촉구하였다.

한편, OECD/DAC은 취약국 지원을 위한 10개의 원칙을 수립하였는데, 이 가운데 6번째 원칙은 포용적이고 안정적인 사회를 위한 근간으로서 비차별주의를 증진하는 것을 천명하고 있다[3]. 이를 위해 국제사회는 성평등, 사회적 포용, 인권 등의 가치를 도모하기 위해 지속적으로 노력해야 하고 이를 위해 국가 재건의 과정에서 여성과 같이 소외 계층의 참여를 확보하기 위한 조치를 취할 것을 표명하고 있다. 한편, 효과적인 안보시스템 개혁에 대해 발간한 핸드북(OECD DAC Handbook on Security System Reform)에서 개혁과정에서 젠더 관점을 반영하고 성평등을 도모할 것을 권고하였다(OECD 2007)[4].

분쟁·취약국 여성의 인권과 역량강화를 위한 도전 과제는 산적해 있다. 무엇보다도 우선되어야 할 것은 평화구축과 국가재건 과정에서 여성의 참여가 확대되어야 한다. 여성은 자신의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 정책적 결정 과정에 의견과 목소리를 낼 권리가 있다. 분쟁은 사회의 많은 요소를 변화시킨다. 특히, 성 역할의 변화는 매우 지대하다. 이에 따른, 성 역할의 재규정과 성 분석에 입각한 개발 프로젝트들이 수행되는 것이 중요하다. 특히, 사회문화적으로 전통적 성 역할의 인식과 태도에서의 변화에 대한 주의깊은 접근과 시민교육이 병행되어야 한다. 한편, 법과 규정의 개혁과 더불어 이것이 실제 이행될 수 있도록 하는 장치가 마련되는 것이 필수적이다. 다음 절에서는 이와 같은 과제들을 수행하기 위한 방안을 모색하기 위해 다양한 수준의 개발협력사업 수행자(actor)의 틀에서 접근해보고자 한다.

---

3) Principle 6: Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies
Real or perceived discrimination is associated with fragility and conflict, and can lead to service delivery failures. International interventions in fragile states should consistently promote gender equity, social inclusion and human rights. These are important elements that underpin the relationship between state and citizen, and form part of long-term strategies to prevent fragility. Measures to promote the voice and participation of women, youth, minorities and other excluded groups should be included in state-building and service delivery strategies from the outset.

4) 〈OECD DAC Handbook on Security System Reform: Section 9 – Integrating Gender Awareness and Equality〉 참조.

Ⅲ. 양자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안 – JICA 사례[5)]

평화구축과 인간 안보는 2000년 초반부터 JICA의 개발 공약(mandate)이 되어왔다. JICA는 2003년 "평화구축에 대한 주제별 가이드라인(Thematic Guidelines on Peacebuilding)"을 수립하였고, 2009년에는 동 가이드라인의 개정판이 나왔다. 개정된 가이드라인은 JICA가 분쟁의 근본 원인(root causes)과 부정적 영향을 감소하는 것을 지원할 것을 명시하고 있다. 그러나, 동 가이드라인은 젠더 관점이 반영되어 있지 않고, 여성을 평화구축과 정책결정 과정에서 완전하게 참여하는 변화를 위한 적극적인 주체라기보다는 대부분 소외받고 취약한 계층으로만 분류하고 있다. 따라서, 젠더 관점이 반영된 사업수행 가이드라인을 개발하고 이에 입각하여 구체적인 행동과 프로젝트를 수행할 수 있도록 개선하는 것이 시급하다.

2003년 8월 일본 정부가 채택한 공적개발원조법(Official Development Assistance Charter)은 국제 평화구축협력을 일본 공적개발원조의 가장 중요하고 시급한 이슈로 선정하였고, 2004년 3월, 이를 위한 시행계획을 공표하였다. 평화구축에 대한 주제별 가이드라인 수립과 더불어 평화구축반을 신설하였고 관련 인력들의 역량 교육과 직책을 부여하였다. JICA는 다른 공여국, NGO, 국제원조기구들과의 공조를 통해 많은 개발도상국에서 평화구축 관련 사업을 수행하면서 지역 단위의 사람들에게 다가가기 위한 노력을 기울여왔다.

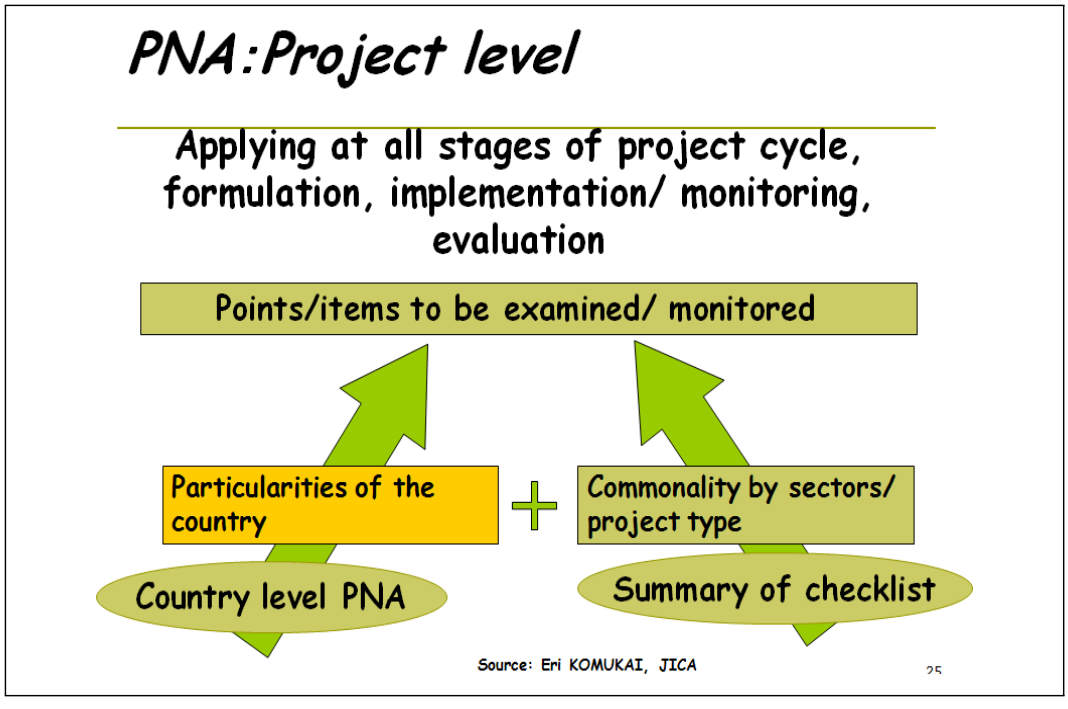
JICA의 평화구축 지원사업은 1) 사회적 자본 재건, 2) 경제활동 재건, 3) 거버넌스 및 법치 재건, 4) 치안 및 안보 개선을 중점 분야로 시행되고 있으며, '평화협정과 공존' 및 '분쟁으로 피해를 입은 사람들과 취약 계층에 대한 고려'를 크로스커팅 이슈로 선정하여 추진되고 있다. 취약 계층은 전쟁고아, 과부, 소년병 출신 아동(남아 및 여아)을 비롯하여 분쟁 중 장애를 입은 사람들을 대상으로 하고 있다. 특히, 이러한 수혜그룹은 평화 배당금이나 재건사업의 수혜를 거의 받지 못한다는 측면에서 포괄적인 원조를 지향한다는 의의를 가지고 있다. 한편, 평화구축 지원사업은 평화구축 및 빈곤감소 부서와 공공정책 부서에 의해 추진되면서 동시에 인간개발부서, 지역개발부서, 경제 인프라 부서 등 다른 부서와의 협업을 통해 이루어진다는 점에서 통합적인 접근을 하고 있다.

JICA의 평화구축 지원사업은 해당 국가의 필요에 입각하여 영향평가를 거쳐 이루어진다. "평화구축 필요 및 영향 평가(Peacebuilding Needs and Impact Assessment, PNA)"는 분쟁 방지 및 분쟁 국가의 즉각적인 재건을 촉진하기 위해 고안된 평가도구이다. PNA의 주요 목표는 정치적 요소, 정부, 사회, 경제, 안보 등 분쟁 국가와 지역에서 분쟁을 발생시키는 주요 요소를 분석하는 것

5) Ms. Yumiko Tanaka JICA 젠더 자문관 발제를 바탕으로 정리

이다. 이를 통해 정책 및 사업기획, 집행, 모니터링과 평가의 전 단계에 평화구축 관련 요소를 통합시키는 것이 목적이다. 프로그램 및 프로젝트 관리 계획을 수립하는데 있어 분쟁 방지와 평화구축 이슈를 지속적으로 상기시키는 것이 중요하기 때문이다. 이에 따라, PNA 프로세스는 관련 인력이 분쟁 방지와 평화구축에 대한 역량을 개발하고 증진시킬 수 있다.

〈그림 2〉 PNA 주류화 개념도



PNA는 해당 지역에서 발생한 분쟁의 근본 원인(root cause)과 특성을 규명하는데 있어 국가 수준뿐 아니라 단위 사업 수준에서도 특히 젠더 관점에서 분석이 이루어질 수 있도록 한다. 분석 작업은 수원국 정부 및 시민사회와 공동으로 이루어지는데, 이해관계자 분석을 할 때 여성 그룹의 참여와 영향력을 분석하면서 젠더 관점이 반영될 수 있도록 한다. 예를 들어 탈레반은 아프가니스탄 여성의 자유와 독립의 증진을 강력하게 부정하는 반군으로서 아프가니스탄 지원 사업을 수행할 때 사업 지역의 극심한 문화적 억압과 사회적 상황으로 인해 여성들이 위험에 처하지 않도록 사업을 기획하고 설계한다.

JICA는 PNA를 활용하여 평화구축 지원사업을 수행하면서 모범 사례를 구축해왔다. 일례로, 네팔의 테라이 지역(Terai area)에서 지역 남성과 여성 모두를 대상으로 평화협정에 대한 역량개발 사업을 벌였고, 샨자(Shanja) 및 모랑(Morang) 지구에서는 성 주류화 및 사회적 통합 사업을 벌이면

서 지역 수준에서 분쟁 관리 및 평화협정에 대한 훈련을 실시했다. 한편, 파키스탄에서는 여성 경찰관들을 대상으로 분쟁 완화 및 조정에 대한 역량 개발 사업을 실시했다. 한편, 아프리카 에리트레아와 수단에서는 실제 전쟁에 참여하면서 영웅 대접을 받았지만, 전쟁이 끝난 후 실업자가 된 여성들을 대상으로 기술 훈련을 실시하여 여성의 자활능력을 배양했고, 콜롬비아에서는 전쟁에 참가한 남편들이 노동능력을 상실하면서 가장 역할을 하게 된 여성들을 대상으로 창업 훈련을 전수했다.

상기에서 살펴본 바와 같이, JICA는 분쟁·취약국에서 통합적 방식으로 평화구축 및 재건 지원 사업을 수행하고 있으며 수행 과정에서 평화 구축 개념을 주류화하여 지속가능한 분쟁 관리 역량을 키우기 위해 사업수행자들을 대상으로 역량 강화를 실시하고 있다. 특히, 평화구축 과정에서 국가 수준과 단위 사업 수준에서 젠더 관점을 반영함으로써 여성의 인권과 역량 강화를 위한 노력을 기울이고 있다. 다만, 상위법 수준에서 보다 분명하게 목표와 지향을 명시하여 보다 효과적이고 구체적인 가이드라인의 개발이 요구된다.

Ⅳ. 다자기구의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안 – UN 아프간 사례[6)]

일반적으로 아프가니스탄의 여성은 근본주의 이슬람 문화의 영향으로 권리와 자유가 억압받고 여성의 자립과 독립이 매우 어려운 것으로 알려져 있다. 그러나, 아프가니스탄 여성의 지위와 기본권의 향유 수준은 지역 간 편차가 매우 크고, 지역마다 보건, 교육, 정치 참여, 경제활동, 여성 인권, 치안 부문에서 서로 상이하다. 일부 지역에서는 여성의 권리와 사회적 참여에 대해 상당히 개방적이고 관용적인 분위기가 형성되어 있고 여성들의 높은 수준의 사회·경제·정치적 참여를 보이는 곳도 있다. 따라서, 아프가니스탄에서의 젠더 이슈는 지역에 따라 차별적인 접근 방식이 요구되며, 각 지역에 대한 이해와 면밀한 분석이 바탕이 되어야 한다.

유엔은 결의문 1806과 2009에서 아프가니스탄의 평화 구축 지원을 위한 목표를 "아프가니스탄 정부와 합동하여 국가 재건과 평화 및 헌법에 근거한 민주주의를 강화하기 위한 국제사회의 노력을 주도하여 아프가니스탄의 평화와 안정을 도모하는 것으로 천명[7)]하고 있다. 이는 다자기구로서 유엔이 분쟁·취약국 정부의 자체 정책 프로세스를 존중하고 따르면서 국제사회의 지원을 조율 및 조정 역할을 하고자 하는 의지로 볼 수 있다.

---

6) 곽숙희 UN 아프가니스탄 미션 정부정책자문관 발제를 바탕으로 정리

7) "to promote peace and stability in Afghanistan by leading the efforts of the international community in conjunction with the government of Afghanistan in rebuilding the country and strengthening the foundations of peace and constitutional democracy" (UNSC Resolution 1806/2009)

아프가니스탄 유엔 미션의 주요 목표는 다음과 같다. 1) 국가 전 지역에 정치적 영향력을 미칠 수 있도록 하고, 2) 아프가니스탄 정부가 주도하는 협정 프로그램을 지원한다. 또한, 3) 거버넌스 및 법치주의를 개선하고 부패를 척결하도록 지원하며, 4) 긴급원조를 수월하게 집행할 수 있도록 중앙에서 조정하는 역할을 한다. 한편, 5) 인권 상황을 감시하면서 인권 보호 지원을 조율하는 업무도 담당한다. 아울러, 6) 독립적인 선거위원회를 통해서 공정한 선거가 치러질 수 있도록 지원하며, 마지막으로 7) 아프가니스탄의 안정과 번영을 위해 지역간 협력을 도모하는 것이다.

아프가니스탄의 여성 인권을 보호하고 역량강화를 도모하기 위해 유엔여성개발기금(UN Development Fund for Women, UNIFEM)이 활동을 하고 있다. UNIFEM은 여성의 인권 증진, 정치적 참여 확대, 경제적 자립 확보를 위한 재정지원 및 기술협력을 실시하고 있다. 또한, 아프가니스탄 여성부(Ministry of Women's Affairs, MoWA)의 역량 강화를 지원하며 보다 효과적인 성 주류화를 이행할 수 있도록 국가 및 지역 수준의 정책 프로세스에 옹호활동 및 영향력을 행사하고 있다.

그러나, 여전히 국제사회는 아프가니스탄의 젠더 이슈 관련 여러 도전 과제를 가지고 있으며, 향후 국제사회가 수행해야할 역할도 더욱 중요해지고 있다. 무엇보다, 아프가니스탄 내의 다양한 이해관계자들 간의 조율이 가장 중요한 과제로 남아있다. 또한, 아프가니스탄 내의 극심한 치안 불안과 취약한 거버넌스 및 인프라로 인해 현재 많은 공여국의 프로젝트가 단기로만 진행되고 있으나, 지속가능한 발전을 위한 중장기 프로그램으로의 전환이 매우 필요하다. 아울러, 이러한 사업을 수행하기 전에 상기에서 언급한 바와 같이, 남성과 여성의 역할 및 필요에 대한 성 분석을 비롯하여 서로 상이한 여성의 현황에 대한 분석이 선행되어야 한다. 또한, 이를 위해서는 지역별 올바른 사회문화적 이해도 요구된다. 한편, 여성은 정책결정 과정의 참여자이면서 동시에 정책 결정의 결과를 향유하는 최종 사용자(end user)임을 염두에 두어야 한다. 개발원조의 혜택이 남성과 여성에게 동등하게 돌아갈 수 있도록 젠더 관점이 정책결정 과정에서 충분히 반영되어야 한다.

보다 거시적인 차원에서의 대응해야할 과제도 있다. 국가 차원의 정책 우선순위가 지방 정부 차원의 개발정책 우선순위와 일치하지 않는 경우가 있다. 국가 정책은 성평등 달성을 천명하고 있으나, 지역 단위에서는 여성의 권리는 낮은 우선순위를 차지하고 있는 경우가 있다. 한편, 젠더 이슈 관련 공여국과 아프가니스탄 정부 간의 정책대화와 합의 도출도 도전 과제이다. 공여국은 정책 대화부터 단위 사업의 평가까지 모든 절차에 걸쳐 성 주류화를 적용하는 것이 바람직하다고 보지만, 일부 지방정부는 불필요하다고 생각할 수도 있기 때문이다. 또한, 여성의 리더십을 양성하는 것이나 남성과 여성 모두 성 인지적 역량 강화 훈련을 받아야하는 것에 거부감을 느낄 수도 있다. 이러한 문제는 수원국의 주인의식 강화 및 원조 일치의 원칙 측면에서 중요한 논의 주제이다. 한편, 공여국 측에서는 성과중심 원조와 상호책무성 원칙의 측면에서 보다 효과적인 원조를 위해 해결해야할 과제가 된다.

V. NGO의 분쟁·취약국 지원과 젠더 통합 방안 – 필리핀 민다나오 사례[8)]

민다나오 섬은 필리핀에서 두 번째로 큰 섬으로 전체 인구의 약 4분의 1이 이 곳에 거주하고 있다. 이 섬은 민병대의 무장세력화, 빈곤, 부패와 낙후된 기본 서비스 등 수십년 동안 복합적인 문제로 시달려왔고, 민다나오 섬의 이러한 상황은 평화와 발전을 위한 큰 장애물이 되어 왔다. 특히, 여성과 소수 민족들이 특히 피해를 입고 있다. 분쟁 지역에서 여성의 목소리는 더욱 중요하다. 왜냐하면 젠더 이슈는 민다나오 분쟁의 근본 원인이 되는 종족, 문화, 종료, 정치, 경제 부문의 분열을 관통하는 크로스커팅 이슈이기 때문이다. 여성은 무력 충돌의 희생자이기도 하지만, 자신이 속한 위치에서 다양한 수준에서 평화를 회복하기 위한 적극적인 역할을 할 수 있다. 성평등은 그 자체로서 중요한 사회적 목표이기도 하지만 지속가능한 평화를 이룩하기 위한 필수적인 요소가 된다.

민다나오 여성위원회(Mindanao Commission on Women, MCW)는 민다나오 지역의 평화와 개발을 달성하기 위해 정치, 경제, 사회문화적 문제를 해결하는 리더십을 키우고 공공정책과 여론에 영향력을 행사하기 위해 설립된 NGO이다. MCW는 25명의 여성 지도자로 구성되어 있고, 이 중 12명의 지도자는 민다나오의 6개 지구를 대표하고 있다. 여성 문제를 다루는 것이 아니라 여성의 관점으로 민다나오의 문제를 해결해나가는 것을 목표로 하고 있다. MCW는 '평화와 다문화주의', '빈곤퇴치', '정치와 거버넌스' 등 크게 3개의 중점 분야에서 캠페인 및 옹호활동, 네트워킹, 연구조사 및 문서화 기록, 웹기반 정보제공, 통합된 커뮤니케이션, 성 주류화, 기금 조성 등의 사업을 추진하고 있다.

'평화와 다문화주의' 부문에서 MCW는 "평화운동을 위한 어머니회(Mothers for Peace Movement)" 활동을 전개하면서 분쟁 방지, 평화 협상, 평화 구축, 평화 유지의 단계에 여성들의 참여를 확대하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이 활동을 통해 평화에 대한 가치와 10가지 원칙을 교육하고, 평화 구축 과정 관련 기술을 훈련시키며, 소액금융 제도를 통해 식량 위기를 해소하기 위한 방안을 모색하고 있다. 또한, MCW는 정부와 민병대 간 평화 협상을 주재하기도 하였는데, 제 8차 필리핀 정부와 민다나오 민병대인 "Moro Liberation Front" 간의 평화 협상을 주재하면서 여성의 참여를 확대하고자 민다나오의 분쟁 지역 전역의 지역 수준에서 협상회의를 개최하였다. "여성, 평화, 안보에 관한 유엔 결의문 1325와 1820"의 국가 수준에서의 이행을 위해 국가 실행 계획(National Action Plan, NAP) 초안[9)]을 수립할 때도 참여하였다.

---

8) Ms. Patricia Sarenas 필리핀 MCW 부대표 발제를 바탕으로 정리

9) 필리핀 정부는 동 국가실행계획을 지난 3월 공식 발표하였다.

한편, 다문화주의를 분쟁의 원인으로 보지 않고 조화와 생산성의 근간으로 보고 다양성을 도모하기 위한 다양한 프로젝트를 추진하고 있다. 다문화주의에 대한 인식과 이해를 높이고 이를 증진하기 위한 노력에 더 많은 사람들이 동참하도록 하는 것이 근본적으로 추구하는 목표이다. UNDP의 2004년도 인간개발보고서는 다문화주의와 개발에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다.

> 보다 더 많은 사람들이 사회에 소속되고 참여하고자 한다. 사람들의 다양한 종족 구성, 종교, 언어를 존중하면서 이러한 요구를 충족시키기 위해서는 민주주의와 형평성있는 성장 이외의 것이 필요하다... 또한 차이를 인식하고 다양성을 선전하고 문화적 자유를 증진시키는 다문화주의 정책도 요구된다. 이를 통해 모든 사람들이 자신의 고유 언어를 사용하고 종교를 믿으며 문화를 형성해가는 것을 자발적으로 선택할 수 있게 함이다. 이는 모든 사람이 자신의 정체성을 선택할 수 있게 하기 위함이다.
>
> – UNDP 인간개발보고서 2004, "오늘날 다양성의 세계에서의 문화적 자유(Cultural Liberty in Today's Diverse World)"

MCW는 다양한 빈곤퇴치 프로그램을 수행하고 있다. UNDP 인간개발보고서에서 명시한 빈곤퇴치를 위한 3가지 주요 부문인 보건, 교육, 소득 창출의 부문에서 사업을 진행하고 있는데, 주요 사업수행 전략은 여성과 여아의 보건 및 교육, 그리고 경제적 자립에 대한 투자를 통해 빈곤을 퇴치하는 것이다. 이를 위해 "평화 기금을 위한 어머니회(Mothers for Peace Fund)"를 구성하여 분쟁 지역의 여성들의 역량을 강화하고 리더십을 향상하기 위한 프로그램을 진행하기 위한 기금을 마련하고 있다.

MCW의 또 다른 주력 사업 분야인 '정치와 거버넌스' 부문은 여성의 투표권 행사를 강화하고 공공 리더십을 향상하기 위한 훈련교육 사업을 중심으로 진행된다. 특히, 여성의 목소리를 낼 수 있도록 정치적 단결과 차세대 지도자 양성에 힘쓰고 있다.

NGO는 분쟁·취약국에서 정부 차원에서 접근하기 어려운 문제들을 보다 효과적이고 효율적으로 대처할 수 있다. 중앙정부가 개입하기 수월하지 않은 지역 수준의 문제라든지, 해당 국가의 문화나 관습적으로 민감한 이슈나 인권의 문제는 비정부 기관들이 보다 유연하게 대응할 수 있다. 특히, 해당 NGO가 자생적이고 지역 주민과 밀착되어 있으며, 체계적이고 전문적인 조직을 갖추었을 때 더 좋은 성과를 낼 수 있다.

분쟁·취약국의 지역 단위에서 여성은 남성보다 원활한 커뮤니케이션과 관계 개선의 역할을 수행할 수 있다. 소말리아에서 여성은 분쟁 당사자간의 입장을 전달하는 "go-betweens"의 역할을 하

면서 평화와 화해의 메시지를 전하며 분쟁을 종식을 가져오는데 혁혁한 공을 세웠다. 한편, 아프리카에서 가장 오랫동안(1975~2002) 내전을 치른 앙골라의 내전을 끝내는데 여성단체들이 활발한 활동을 펼치며 중요한 기여를 했다. 이들 단체들은 지역 내 연합 그룹을 형성하고, 국제기구 및 단체들과의 연대를 통해 여성의 정치적 참여를 위한 역량 강화와 리더십 양성 활동을 펼치면서 분쟁 예방과 평화 구축에서의 여성의 역할의 중요성을 알리고 있다.

아프리카에서 어머니는 생명의 창조자와 수호자로서의 가치와 권위를 인정받는다. 따라서, 평화를 위한 여성의 적극적이고 능동적인 역할을 수행할 수 있는 기회가 확보되어야 한다. 지역 단위에서의 지속가능한 평화를 위해서는 지역의 주민들의 평화에 대한 인식과 관리 역량이 향상되어야 하고, 또 지역 내 뿐만 아니라 국가 차원 그리고 국제 사회와의 연대를 강화하여 보다 안정적인 평화의 구축을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 이를 위해서는 여성의 평화구축 과정의 참여와 역량 배양이 요구되며, 여성 단체를 비롯한 시민단체들이 중요한 역할을 수행할 수 있다.

분쟁·취약국 문제는 분쟁을 중단하고 평화를 구축하는 것 자체가 제일 중요한 우선순위로 여겨지면서 여성의 인권이나 역량강화, 성평등 이슈는 뒷전으로 밀리는 경우가 종종 발생한다. 그러나, 지속가능한 평화는 분쟁의 중지와 더불어 분쟁의 예방도 평화구축의 중요한 요소이다. 분쟁 상황에서 여성들이 경제활동에 참여하고 자산을 보호하는 역할과 지역 공동체를 재건하는데 핵심적인 역할을 함을 감안할 때, 평화구축의 전 과정의 다양한 수준에서 여성의 참여 확대 및 역량 강화는 매우 중요한 개발과제이다.

Ⅵ. 정책적 시사점 및 과제

한국국제협력단 평화구축 예산은 전년도의 1천 7백만불에서 금년도 4천 3백만불로 증액되면서 두 배 이상 증가하였다. 아프가니스탄에 대한 지원은 2009년도 전년도 대비 6배가 넘는 2천 380만불이 집행되었다. 이는 한국 정부가 분쟁·취약국에 보다 책임감 있는 정부와 지속가능한 발전이 가능한 사회를 재건하는 데에 높은 정책적 우선순위를 배정하고 있다는 증거이다. 한편, 세금으로 집행되는 ODA 사업의 투명성과 책무성에 대한 시민사회와 국민들의 요구가 점점 높아지고 있고, 이는 분쟁·취약국 지원도 적용된다. 이러한 흐름에 따라, 이들 국가에 대한 지원 시 젠더 관점을 효과적이고 효율적으로 반영하는 정책적 목표와 방안의 모색도 요구된다. 이를 위해서는 공약과 정책이 실제 사업으로 실현될 수 있도록 구체적 계획이 마련되어야 하며, 다른 원조기관의 사례와 성과를 공유하면서 모범 사례에 대한 심도깊은 분석이 필요하다.

유엔 결의문 1325를 이행함으로써 공여국의 상호 책무성을 확보하기 위해 국가이행계획(NAP)을 수립하는 국가들이 늘어나고 있다. 아울러, 여성의 인권을 보호하고 여성에 대한 폭력을 철폐하기 위한 혁신적인 노력들을 개발하는 데에도 힘쓰고 있다. 아일랜드는 라이베리아 및 동티모르와 "삼자 상호 학습 이니셔티브(the trilateral Cross-learning Initiative)" 시작하면서 자국의 분쟁 경험을 바탕으로 파트너 국가와 공동의 해결방안을 모색하는 학습 모델을 시범적으로 시행하고 있다. 한편, 핀란드는 "유엔 결의문 1325 이행을 위한 국가이행계획 2008~2011(National Action Plan 2008~2011)"에서 각 실행목표별로 책임 담당자를 구체적으로 명시하여 책무성을 높이고자 하고 있다. 또, 인도적 지원의 요소로서 여성의 역량강화를 증진하기 위한 방안으로 WFP를 통해 지원함으로써 적어도 70%는 식량 지원이 여성에게 직접적으로 전달되도록 하게 했다. WFP는 적어도 지역 식량위원회 의장의 절반은 여성이 맡도록 하고 있다. 여성이 의장직을 수행할 때, 여성들은 의견 결정 과정에 효과적으로 참여할 수 있기 때문이다. 여성들에게 물품을 배급함으로써 여성은 물품의 관리 역량을 배양할 수 있을 뿐 아니라 지역사회에서의 지위와 영향력을 획득할 수 있고, 아울러, 수혜의 혜택이 당초 계획한 대상에게 분명하게 전달될 수 있다(Ministry of Foreign Affairs of Finland 2008).

UNDP가 현재 수행 중인 연구 결과의 초안에 따르면 여전히 갈 길이 멀다. 국제 평화유지활동과 재건 과정에서의 여성의 대표성(representation)은 여전히 충분히 이루어지지 않는다. 극히 제한된 경우에만 젠더 전문가가 지속적으로 분쟁 후 기획 단계와 재정 평가 단계에 참여하고 있을 뿐이다. 성평등 달성과 여성의 역량 강화를 지원하기 위한 자금이 전체 평화구축 예산에서 차지하는 비중은 매우 미미하다. 또한 여성의 사회경제적 참여의 개선을 위한 투자는 평화 구축 과정에서 쉽게 간과된다. 게다가, 성평등 달성을 위한 국가 역량은 여전히 취약한 것으로 나타난다(Henderson 2010).

젠더 관점을 효과적으로 반영하기 위해서는 긴급 상황에 대응하는데 있어 여성과 남성의 능력이 다르다는 것을 올바로 이해하는 것이 중요하다. 분쟁이 일어났거나 긴급 상황이 발생했을 때 여성과 남성이 경험하는 것은 차이가 있다. 교육 수준, 이동 범위, 재원에 대한 접근성, 책임감, 사회적 스테레오타입, 근무 경험이 성별로 다르기 때문이다. 예를 들어, 남편이 집안의 의사 결정 사항에 대해 통제권을 가지고 있을 때, 여성은 긴급 상황이 발생했어도 남편의 허락 없이는 집을 나서지 않을 수도 있는 것이다. 또한, 남성과 여성이 안보에 대해 느끼는 필요도 서로 상이함을 확인해야 한다. 여성과 소녀들은 젠더 기반 폭력의 위험에 더 노출되어 있다(OECD, 2001).

분쟁·취약국의 긴급한 상황에서 인도적 지원 또는 재건사업을 수행할 때 젠더 관점을 반영하는 것의 중요성을 피력할 때 다음과 같은 질문을 종종 할 수 있다.

"우리는 생명을 구하러 온 것이지,
도움을 받을 사람이 여성인지 남성인지를 구분하거나
남성보다 여성에게 더 많은 혜택을 주기 위해 온 것이 아니다."

그러나 상기와 같은 질문은 몇 가지 오류를 범하고 있다. 우선, 젠더 관점을 반영한다는 것은 특정한 상황에서 남성이거나 여성인 것이 취약성에 어떻게 연계가 되고 능력을 정의내리는지를 이해하는 것을 말한다. 이것은 지원을 받을 필요가 없는 사람을 가려내는 심사의 과정이 아니다. 다른 우선순위와 필요에 따라 남성과 여성이 가장 적절하게 지원을 받는 것이다. 게다가 여성이 목소리를 제대로 낼 수 있도록 추가적으로 지원을 하는 것이 필요할 때도 있다. 물론, 성 주류화는 남성보다 여성을 기계적으로 편애하는 것을 말하는 것이 아니다. 성 주류화는 여성과 남성에게 동등하게 개발의 혜택이 돌아가게끔 하는 정책 툴이다(OECD 2001).

한국 ODA의 양적 증대와 더불어, ODA 질적 수준 개선 방안에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 국별지원체제(Country Assistance Strategy, CAS), 프로그램 수행 방식, 한국형 개발원조 방안 등 성과중심의 원조를 수행하기 위한 다양한 정책 논의 및 시범사업이 진행되고 있다. 원조사업에 대한 젠더 관점의 적용을 통해 국제 수준의 규범에 입각하는 보다 선진 원조의 수행으로의 개선이 가능할 것으로 기대한다.

참고 문헌

제 8회 KOICA 개발협력포럼 "분쟁·취약국 여성의 인권 보호와 역량 강화 방안" 발제자료집, 2010, 한국국제협력단

Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding, emerging from the global meeting of the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, held in Dili, Timor Leste, 9-10 April 2010.

Finland, Ministry of Foreign Affairs of Finland (2008), Finland's National Action Plan 2008~2011 for UN SCR 1325 (2000) on "Women, Peace and Security"

GTZ (2009), Violence against Women- a Threat to Peace and Security. What is GETZ doing to prevent it?, GTZ

Henderson, Kim (2010), The Price of Peace: Financing gender equality in post- conflict recovery and reconstruction, Draft, UNDP Gender Team

Irish Joint Consortium on Gender Based Violence (date unknown), "Keeping Gender on the Agenda: Gender Based Violence, Poverty and Development," Issues Paper, Irish Aid

OECD (2010), Accelerating Progress towards the MDGs in Conflict and Fragile Settings, Draft, OECD/DAC INCAF

OECD (2007), OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice 2007, OECD

OECD (2001), GENDERNET Good Practice Notes: Mainstreaming a Gender Equality Perspective in the Consolidated Inter-agency Appeals, OECD/DAC GENDERNET

UN (2010), The United Nations Trust Fund to End Violence against Women Strategy 2010~2015, Draft

II. 개발협력 논단

1. G20 개발의제와 한국 ODA의 진로
이태주 / 한성대학교 교수, ODA Watch 대표

2. HLF-4 준비를 위한 국제 공동연구 중간 보고

1) HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고
– Catalyzing Development: A New Vision for Aid
김인 / 한국국제협력단 정책연구실 실장

2) 한국과 베트남의 성공적 수원 사례
– Successful Asian Recipient Countries : Case Studies of Korea and Vietnam
정우진 / 한국국제협력단 상임연구원

3) 남남협력의 효과성과 과제: HLF4 및 글로벌 차원의 정책방안을 중심으로
이현주 / 한국국제협력단 위촉연구위원

G20 개발의제와 한국 ODA의 진로

이태주 한성대 교수, ODA WATCH 대표

목차

Ⅰ. G20 등장 배경과 의미
Ⅱ. 서울 G20와 개발의제 설정 배경
Ⅲ. G20 개발의제의 특징과 다년간 행동계획
Ⅳ. G20 개발의제에 대한 세계 시민사회와 언론의 반응
Ⅴ. G20 개발의제 향방과 한국 ODA의 진로

Ⅰ. G20 등장 배경과 의미

G20의 등장 과정을 살펴보면 세계경제의 위기와 재편과정 및 역학구도의 변화추이를 알 수 있다. 1990년대까지는 선진국들이 세계경제협력과 금융을 지배하는 구도였으며 이러한 독점지배 구도는 여러 차례의 경제위기를 겪으면서 그 한계를 노정하였고 점차 신흥시장과 주요 개발도상국들의 중요성이 커지게 되었다. 이른바 세계 경제의 다극화에 의한 다극체계가 급속히 확산되고 있다. 주지하다시피 세계의 경제협력 체계는 IMF, OECD, World Bank, WTO 등과 같은 공식적 제도와 기구들을 통해서 주로 이루어지지만 G7, G8, G20, 파리클럽과 같은 비공식적 경제협력 포럼을 통해서도 주도되고 있는 것이 엄연한 현실이다. 이러한 비공식적 경제협력 기구들은 정당성과 합법성에서 많은 비판의 소지를 지니고 있음에도 불구하고 세계 경제의 주도국들로서 막강한 경제력을 활용하여 세계경제의 불안정성과 위기를 타개하고 글로벌 문제들을 해결하는데 긍정적인 기여를 하고 있는 측면도 많다. 1970년대 오일쇼크로 인한 세계 경제위기에 대응하기 위해 등장한 것이 G7이며[1],

1) 오일쇼크 이후 프랑스, 독일, 일본, 영국, 미국 등 G5가 최초로 모여 매년 회의를 하다가 1980년대 중반에 캐나다와 이탈리아가 참가하는 G7으로 공식 대체되었으며 1988년에 러시아가 참여함으로서 G8이 되었다(Nelson 2010 참조).

1998년부터 러시아가 포함되어 G8이 되었다. 1998년 아시아 경제위기가 확산될 무렵에 세계경제 위기에 효과적으로 대처하기 위해서는 더 이상 G8만으로는 불충분하며 중국, 인도, 브라질, 러시아 등 BRICs와 신흥공업국들이 참여하는 G20의 협의체계가 필요하다고 판단하게 되었다. 그래서 1999년부터 G20 재무장관 회의가 시작됨으로써 G20이 공식적으로 등장하게 되는 계기가 되었다[2]. 이후 2008년의 미국발 세계금융위기로부터 G20 재무장관회의는 정상회의로 격상되었으며 피츠버그 회의로부터 오늘날과 같은 '최고의 경제협력포럼(the premier forum for economic cooperation)'으로 자리 잡기에 이르렀다.

이처럼 G20 회의는 이미 10여 년 전부터 시작되었으며 그 동안 캐나다(1999~2001), 인도(2002), 멕시코(2003), 독일(2004), 중국(2005), 호주(2006), 남아공(2007), 브라질(2008), 영국(2009), 한국(2010), 프랑스(2011), 멕시코(2012)와 같이 의장국이 바뀌고 있다. 2008년 미국발 금융위기로 인해 G20 재무장관 및 중앙은행장 회의가 정상회의로 격상되었으며 워싱톤과 피츠버그, 토론토에서 추가 회의가 개최된 것이다.

그 동안 네 차례에 걸친 G20 정상회의를 통해 일단 금융위기로 인한 세계경제의 위기와 불안정성에 적극 대처했다는 긍정적인 평가를 받고 있다. 2008년 11월 워싱톤에서는 강력한 재정과 통화 확장정책과 보호주의 배제 원칙을 확인하였으며, 2009년 4월 런던회의에서는 IMF와 다자개발은행(MDBs)의 자본금을 1조 1천달러 증자하는데 합의하여 IMF 대출능력을 세배로 증대시켰고 5조 달러에 달하는 재정을 투여해 경기부양을 하고 금융안정위원회(FSB)를 창설하는데 합의하였다. 2009년 9월 피츠버그 회의에서는 글로벌 불균형을 해소하기 위한 새로운 프레임워크의 창설과 IMF와 세계은행에서의 신흥시장국의 지분을 늘리는 것, 환경과 경제개발 문제를 논의하기로 한 것을 포함하여 최고의 국제경제협력 포럼으로 G20을 자리매김하는 계기가 되었다. 2010년 6월의 토론토 정상회의에서는 성장, 글로벌 불균형을 교정하기 위한 상호 평가과정, 금융개혁, 국제금융기구 개혁, 보호주의 배격과 무역 투자촉진 등을 주요 의제로 삼았으며 기본 원칙만 정하고 대부분 주요 결정을 서울회의로 미루었다.

그러므로 G20 서울 정상회의는 G8 비회원국에서 개최되는 최초의 정상회의라는 점에서 뿐만 아니라 주요 의제와 내용에 있어서도 실질적으로 많은 성과를 기대할 수 있는 회의로 예견되고 있다. 우리 정부는 대통령으로부터 G20 준비위원회 및 각료들이 모두 야심차게 의제를 준비하고 있

2) 아시아 경제위기 당시 선진국과 개발도상국의 재무장관과 중앙은행장이 모인 G22 임시 회의가 1998년에 두 차례 소집되었으며 이후 G33으로 대체되어 1999년에 두 차례 회의를 가진 바 있다. 이것이 1999년 항구적인 경제협력 포럼으로서 G20가 탄생되는 계기가 되었다. G22는 G8에 아르헨티나, 호주, 브라질, 중국, 홍콩, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 멕시코, 폴란드, 싱카폴, 남아공, 한국, 태국이 참여하였으며, G33에는 G22 이외에 벨기에, 칠레, 코트디브와르, 이집트, 모로코, 네델란드, 사우디아라비아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키가 참여하였다.(Nelson 2010 참조)

으며 특히 기존의 G20의제를 원만히 합의할 뿐만 아니라 개발도상국의 기대에 부응하는 실질적 성과를 내기 위해 노력하고 있다. 우리나라가 특히 야심차게 준비하고 있는 것은 글로벌 금융안정망 구축과 개발의제를 통한 개발격차 해소, 그리고 강하고 지속적인 균형성장을 위한 민간의 무역, 투자 촉진과 비즈니스 서밋 개최로 요약할 수 있다. 그 중에서도 개발의제는 한국 정부가 선진국과 개발도상국 사이에서 가장 주도적인 입장으로 기여할 수 있는 확실한 비교우위 의제로 설정하고 있음을 주목해야 한다.

II. 서울 G20와 개발의제 설정 배경

한국 정부는 G20 서울회의를 유치하자마자 개발의제를 포함시키기 위해 많은 노력을 경주하였다. 대통령부터 G20 준비위원장까지 한국의 개발 경험이야말로 가장 확실한 비교우위 분야라는 인식을 하고 있었기 때문이다. 금융규제나 IMF 개혁과 같은 의제들에서는 한국의 목소리가 크게 들릴 수 없는 현실적 고려 때문이기도 하다. G20 의제에 개발이슈를 포함하는 것은 2010년 1월과 3월에 개최된 G20 셰르파(Sherpa) 회의에서 이미 논의 되었으며 개발의제를 포함시키는 것은 G20의 주요 임무인 국제경제협력과 일맥상통하기 때문에 회원국들의 폭넓은 지지를 받았다. 이러한 배경에서 한국은 서울 정상회의의 대표적인 의제 중 하나로서 '개발(development)'을 공식적으로 다루게 된 것이다.

우리 정부는 G20 서울회의에서 개발의제를 추진하는 배경과 목적을 다음과 같이 설명하고 있다[3]. 첫째는 세계경제협력의 주 논의의 장인 G20에서 개발격차 심화 문제에 대한 대응이 필요하다는 판단이다. 강하고 지속가능한 균형성장(Framework for strong, sustainable and balanced growth) 달성을 위해서는 선진국과 개발도상국 간의 개발격차를 해소하는 것이 우선적으로 필요하기 때문이다. 둘째는 G20의 정통성 제고를 위해 G20 비회원국의 정책 우선순위인 개발의제를 심도 있게 논의할 필요가 있기 때문이다. G20을 제도화하고 정당성을 확보하기 위해서는 비회원국인 G172의 입장을 반영하는 것이 중요하며 그것이 바로 개발이슈이다. 마지막으로 간과할 수 없는 것이 우리나라가 의장국으로서 리더십을 발휘하는데 개발의제만큼 효과적인 것이 없기 때문이기도 하다. 한국은 G8 비회원국으로서 최초로 G20 정상회의를 유치하였으며 우리나라가 비교우위를 갖고 의제 논의에 실질적으로 기여할 수 있는 것이 개발의제라고 판단한 것이다. 개발의제를 주도함으로써 비회원국의 기대에 부응할 수 있을 뿐 아니라 선진국과 개발도상국간의 가교역할을 수행할 수 있다는 기대 때문이다.

3) 2010.9.2. G20 정상회의 준비위원회 설명회 배포 자료 인용.

그 동안 한국 정부는 개발의제를 구체화하고 진전시키기 위해 개발의제를 구상하는 제안서(Development Issue Paper)를 작성하여 G20 셰르파 및 세계은행 등 다자기구와 실무위원회를 통해 의견을 수렴하고 있다. 이 제안서의 서문인 '왜 개발이 중요한가'에서 우리 정부는 다음과 같이 제안하고 있다[4].

"금융위기에 이은 경제위축과 불안정한 식량 및 에너지 가격으로 개발도상국들이 큰 피해를 보고 있다. 세계은행의 추정으로는 최근 경제위기로 2009년 기준 추가 5천만 명의 사람들이 극심한 빈곤선(하루 1.25 미 달러 미만으로 생활) 하에서 생활하고 있고, 2010년 말까지 6400만여 명의 사람들이 이러한 상황에 부닥치게 될 것이라고 한다. 저소득 국가들의 빈곤 및 불평등 심화는 더 지속되어서는 안 된다. 따라서 개발이슈가 G20의 중심적인 의제로 다루어질 필요성이 있다. 실제 피츠버그 정상회의에서 각국 정상들은 G20이 개발이슈를 다루도록 권한을 위임한 바 있다. 이것은 빈곤 및 개발격차의 완화가 전 지구적인 성장의 균형을 맞추고 동시에 2015년까지 새천년 개발목표(Millennium Development Goals)를 달성한다는 우리의 약속을 지키는 데 필수적이기 때문이다. 우리는 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 협력체계의 목표들을 달성하기 위해 경제성장의 혜택이 더욱 폭넓게 공유되어야 한다는 것을 인식하고 있다. 또한, 서울 정상회의 의제에 개발 이슈를 포함함으로써 국제경제협력을 위한 최정상회의(the premier forum)로서 G20의 정당성을 재확인시킬 수 있을 것이다. G20는 개발 문제들을 경제적인 관점에서 다룸으로써 (1) 세계 경제에 G20 회원국과 비회원국 모두의 목소리를 통합하는 포괄적인 리더십(inclusive leadership), 그리고 (2) 현재 당면한 경제위기 극복 이후의 시대에 더욱 광범위한 경제적 리더십(broader economic leadership)을 제공하여 G20의 역량을 확인시켜 줄 것이다."

이처럼 우리 정부가 개발의제를 설정한 것은 전 지구적 빈곤문제에 대한 도덕적인 책임, 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 거시경제 공조와 개발도상국의 신성장 동력 활용 필요성, 그리고 위기관리 이후 G20의 제도화를 위해 개발의제를 다루게 된 것이다.

Ⅲ. G20 개발의제의 특징과 다년간 행동계획

한국 정부의 개발이슈 제안서에 의하면 G20 개발의제는 기존의 개발에 관한 전 세계적인 논의들과 중복을 피하고 경제협력이라는 관점에서 차별성을 견지하기 위해 다음과 같은 관점을 취하고 있다.

4) G20 준비위원회, "Development Issue Paper"

“개발에 관련된 이슈들은 다양한 주제 및 접근법들을 포괄하고 있다. 예를 들어 현재 진행 중인 개발 프로젝트들 가운데는 글로벌 공공재를 위한 자원 구축, 원조 효과성의 개선, 새천년개발목표의 달성, 개발의 사회적 측면에 관한 연구 등이 포함되어 있다. 이렇게 다양한 개발의 측면을 고려할 때 G20은 개발의 경제적 관점에 초점을 맞추고 불필요한 중복을 피하는 동시에 현재의 개발 이니셔티브를 지원하는 것이 중요하다....(중략)....경제성장은 지속적이고 저소득국 스스로 성취 가능한 빈곤완화를 달성하기 위한 (충분조건은 아니더라도) 필수조건이며, 개발격차를 줄이는 데도 매우 중요하다. 저소득 국가들이 더욱 활발하고 지속적인 경제성장을 달성함으로써 새천년개발목표의 달성을 저해하는 요소들을 극복할 수 있는 역량이 증대될 것이며....(중략)....강하고 지속가능한 균형성장을 달성하는 데 있어서의 심각한 난제 중 하나는 세계 총수요의 새로운 원천을 찾아내는 것이다. 최근 금융 위기로 심각한 금융 및 경제적 후퇴를 겪은 선진국들의 총수요를 회복하는 데에는 시간이 걸릴 것이다. 반면 신흥개도국의 소비 증가 및 저소득국으로의 자본 흐름 증가는 추가로 세계 총수요를 창출하는데 주요 원천이 될 전망이다. 개발은 단순히 선진국과 개도국의 소득격차를 줄이는 것 이상의 의미가 있다. 오히려 개발은 견실하고 지속가능하며 균형 있는 세계경제 성장을 보장하기 위한 보다 폭넓은 협력체계 일부로 보아야 한다. 따라서 저소득 국가들은 복원력이 빠르고 동시에 균형 있는 세계 경제를 달성하는 데 있어 평등한 파트너로, 그리고 문제 해결에서 중요한 주체로 여겨져야 한다.”[5)]

여기에서 보듯이 우리 정부의 개발의제는 세계경제의 지속적 성장 잠재력을 확보하기 위해 개발도상국과 저소득국의 시장이 필요하다는 관점을 취하고 있다. 선진국만으로는 강하고 지속가능한 성장을 달성할 수 없으며 세계의 총수요를 증대시키기 위해 아프리카와 저소득국의 시장이 필요한 것이다. 역으로 저소득국은 균형 있는 세계경제의 협력 파트너로서 스스로 성장 동력을 찾고 빈곤을 완화하도록 노력해야 한다는 강한 메시지를 담고 있다. 이는 기존의 많은 개발협력 논의가 원조 중심으로 이루어졌으며 특히 최빈국의 빈곤퇴치를 위한 사회개발에 치중한 것과 대비되는 것으로 무역과 시장확대, 민간투자와 성장 중심의 개발협력 패러다임이라고 할 수 있는 것이다. 이는 우리 정부의 제안서에 담긴 8가지 핵심영역(pillars)을 보면 더욱 명료해 진다.

우리 정부의 개발의제 제안서는 저소득 국가들이 성장잠재력을 최대한으로 달성할 수 있도록 지원하기 위해 다음과 같은 8가지 “경제성장의 핵심요건”들에 초점을 맞추어 다년간 행동계획을 마련하고자 준비하고 있다. 제안서의 구체적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

5) Development Issue Paper

1. 인프라(Infrastructure)

인프라 구축이 경제성장을 위한 가장 필수적인 요소 중 하나이다. 어느 국가도 사회기반시설에 대한 상당한 규모의 투자 없이 지속적인 경제성장을 달성한 경우가 없다. 그러나 지난 몇 십 년 동안 개발도상국, 특히 저소득 국가들의 인프라 투자 수준은 견실한 경제성장을 이룩하는 데 충분하지 못한 수준이었다. 최근 많은 저소득 국가들은 전기, 운송, 통신, 디지털 연결망을 구축하는 데 있어 특히 심각한 인프라 병목현상 문제에 봉착해있다. 또한, 공공시설 프로젝트에 대한 민간부문의 자금 지원은 지난 20년간 어떠한 가시적 성과도 달성하지 못했다. 더 많은 공공 장기자본을 개발도상국의 인프라 개발로 유입시키기 위해서는 다자개발은행의 역할을 재확인하고 인프라 투자 프로젝트를 위한 대출계획 및 지침을 검토할 필요가 있다. 또한 남남협력의 증가와 개도국 및 저소득 국가의 인프라시설 구축에 민간분야의 참여가 증가하고 있다는 사실도 인식해야 한다. 특히 다음과 같은 사항들을 중점적으로 실행할 수 있을 것이다.

(1) 다자개발은행의 대출 및 자본 증액 계획과 인프라 시설투자를 위한 다자개발은행의 가이드라인에 대한 검토를 요청한다.
(2) 민간자본을 가장 효과적으로 이용하는 방법에 대해 논의한다. 공공 재원 및 공적개발원조의 영향력, 그리고 민관협력의 효과성 제고에 관한 논의들이 여기에 포함된다.
(3) 국부펀드를 통한 인프라 시설투자를 촉진한다.
(4) 내륙국 및 지리적으로 고립된 지역의 특정 사회기반시설의 필요성을 어떻게 해결할 것인지에 대해 논의한다.
(5) 저소득국들이 인프라 시설에 관련한 지배구조 문제들을 개선하도록 지원한다. 국내 재정조달을 위한 세제 개편, 규제 및 지적재산권 개혁, 그리고 지역통합 인프라시설 필요성 등의 논의가 여기에 포함된다.

2. 민간투자와 고용창출

국내 자원에서 비롯된 민간투자뿐만 아니라 해외직접투자(FDI) 역시 고용 창출의 주요 원천이며 이를 통해 빈곤이 완화될 수 있다. 특히, 해외직접투자는 개발도상국의 장기적 성장에 공헌할 수 있다는 점에 주목해야 한다. 그러나 고용창출을 유발할 수 있는 투자는 신흥개도국에서와 비교했을 때 저소득국가에서는 계속 감소하고 있다. 정책 환경개선에 관련된 많은 이슈는 개발도상국들의 권한에 달렸다. 그러나 위험 인식, 시장 규모, 국외 투자자들과의 협상력, 금융 접근성 등의 추가적인 문제들에는 G20이 투자 및 고용 창출을 촉진하는 방식으로 개도국, 특히 저소득 국가들을 지원할 수 있을 것이다.

3. 인적자원개발

인적 자본의 축적은 한 국가의 성장 및 개발 전략에 매우 중요한 요소이다. 이러한 이유로 보편적 초등교육의 달성이 새천년개발목표에 포함되었고 지난 10년 동안 이 목표에 상당한 진전을 보였다. G20은 이러한 노력에 갈채를 보내며, 특히 양성평등 및 교육의 혜택을 받기 어려웠던 아동들을 위한 교육 접근성 향상을 위해 지속적인 지원을 하겠다는 약속을 재확인한다. 앞으로 저소득 국가들에서 교육의 질적 향상이 이루어져야 한다고 생각한다. 더욱 강화된 직업교육을 통한 실무기술, 직업훈련, 그리고 고등교육 등이 이러한 목표에 포함된다. 또한 저소득 국가들이 고용주와 시장의 필요에 들어맞는 직무기술을 개발하도록 지원하는 것이 특히 유용하다. 구체적인 행동계획에는 저소득국가 및 G20 국가에서의 고등교육기관들과 기업부문의 연계 강화, 직업교육 및 특화된 실무기술 훈련에 관한 경험 공유 등이 있다.

4. 무역

무역이 경제성장을 달성하는 데 있어 매우 중요한 요소라는 점은 널리 알려져 있다. 그 어느 국가도 무역 없이 경제성장 또는 빈곤감소를 이루지 못했다. 단기적으로 무역은 저소득 국가들의 상품 및 서비스 시장을 확장하여 경제성장에 기여한다. 중장기적으로 무역은 더욱 높은 수준의 기술 유입, 실행을 통한 학습, 그리고 경쟁의 도입 등으로 유발된 생산성 향상을 통해 성장에 더욱 기여한다. 우리는 무역을 할 역량과 세계무역에 대한 접근 모두 경제성장의 주요 요소들이라는 사실을 인식하며 이번 서울정상회의에서 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)' 및 저소득국가 상품을 위한 '무관세, 무쿼터(duty free quota free, DFQF)' 시장접근성에 초점을 맞추고자 한다. '무역을 위한 원조'는 저소득 국가들의 인프라 구축 및 공급 측면에서의 경제 개혁을 강화할 것이다. 또한 '무관세, 무쿼터' 시장접근성은 수요 측면에서 저소득 국가의 수출 증대에 기여할 것이다.

특히 저소득 국가와 그 주변국 간의 물자 교류를 저해할 수 있는 국경을 넘은 지역적 인프라의 부재에 관한 논의가 필요하다. 따라서 다자간개발은행들이 지역경제블록에 참여하는 국가들에 대한 대출 가이드라인을 검토하도록 요구하고자 한다. 최빈국 중 일부는 지역경제블록을 구축하고는 있지만 역내 무역 및 수출에 필요한 인프라는 부족한 실정이다. 또한 '무관세, 무쿼터' 정책 실행이 방해를 받아왔다는 사실에 주목해야 한다. 따라서 G20이 '무관세, 무쿼터' 정책에서의 진전에 기여할 수 있는 방안에 대해 논의해야 한다. 만약 이 분야에서 실질적인 성과를 이끌어 낼 수 있다면 G20이 효과적인 국제경제 리더십 및 정당성을 증명해 보일 수 있을 것이다.

5. 금융소외계층 포용 (financial inclusion)

20억이 넘는 성인들이 공식 또는 비공식 금융서비스에 접근하지 못하고 있다. 금융서비스에 대한 접근성 여부가 생존과 번영의 차이를 의미하는 오늘날의 세계에서 이들은 금융에서 고립되어 있는 것이다. 금융 접근성 개선은 성장을 장려할 뿐 아니라 빈곤층에게도 우호적이며, 따라서 소득 불평등과 빈곤을 해결할 수 있는 수단이 된다. 성장 회귀분석 결과 발전된 금융 시스템을 갖춘 국가들은 더 빠른 속도로 소득 불평등을 없애고 빈곤을 완화한다는 사실이 밝혀진 바 있다. 따라서 금융소외계층의 포용은 중요한 개발 이슈가 된다. 피츠버그 정상회담에서 출범한 금융 소외계층 포용 전문가 그룹(Financial Inclusion Experts Group, FIEG)은 취약계층을 위한 금융 접근성을 높이고 중소기업(SMEs)에 대한 민간부문의 투자를 증가시킬 방안에 대해 이미 내부적으로 논의 중이다. 서울정상회담에서 우리는 이 분야의 개선을 지원한다. 또한, FIEG가 혁신뿐만 아니라 이용 가능한 금융 시스템에 대한 접근을 가로막는 장벽들을 제거함으로써 중소기업과 고용규모가 큰 기업들을 위한 금융 접근성을 확대하는데 초점을 맞추기를 희망한다. 본국으로의 국제송금 또한 중요한 재원임을 인식하고, 송금의 흐름을 방해하는 장애 해소를 위한 방안도 연구할 수 있을 것이다.

6. 복원력을 갖춘 경제성장(Growth with Resilience)

우리는 G20이 성장을 촉진하는 국제공조 뿐 아니라 저소득 국가의 성장을 지속시키는 활동에도 초점을 맞추고 있다는 사실을 중요하게 생각한다. 상당수의 저소득 국가들이 플러스 경제성장을 기록하지 못했다는 사실이 문제가 아님이 증명된 바 있다. 오히려 빈국들은 불안정한 경제성장, 특히 앞선 시기의 경제성장을 상쇄시키는 마이너스 경제성장이 빈번하기 때문에 빈곤에서 벗어나지 못한다. 저소득 국가들은 국제경제위기, 불안정한 물가, 기근 및 자연재해 등의 충격에 대응하고 그로부터 회복할 능력을 제대로 갖추지 못하고 있는 경우가 많다. 최근의 금융위기와 식량 및 유가 파동은 저소득국가, 특히 이들 국가 내에서도 가장 취약한 계층에 심각한 영향을 미쳤다. 따라서 G20은 저소득 국가들이 충격에서 벗어날 회복력을 향상시킬 완충 장치를 마련하는 데 지원의 초점을 맞추어야 한다. 이러한 지원은 저소득 국가들이 경제성장을 통해 얻은 이익을 보호하는 데 매우 중요하다.

7. 식량안보(Food Security)

G20 정상들은 장기적인 식량안보 향상의 중요성을 인식함으로써 피츠버그 정상회의에서 라깔라 농업 및 식량안보 계획(the L'Aquila Agriculture and Food Security Initiative)을 지지하고 세계은행에 세계농업 및 식량안보 프로그램(the Global Agriculture and Food Security)의 과제를 부여했다. 우리는 이러한 행동계획들을 환영하고 더 나아가 G20이 농업생산성 격차를 줄이고 식량가격 불안이 저소득국가에 미치는 해로운 영향을 경감시키는 등 식량안보 상황을 개선하기 위한 현재의 사업들을 촉진하는데 중요한 역할을 담당할 것이다. 이러한 작업은 저소득국가의 복원력을 강화시키는데 중요하다. 예를 들어 G20은 세계식량 안보사업으로 유입되는 자원들이 효율적으로 배분되도록 도울 수 있다. 이것은 식량안보 분야에서 활동 중인 다양한 기관들의 임무들을 명확히 하여 중복되는 사업을 피하도록 하고, 또한 이들 기관의 지배구조 개혁을 지원함으로써 이루어질 수 있다. 또한, G20은 세계식량 안보문제들을 해결하기 위하여 농업생산성을 향상시킬 수 있는 기술혁신을 촉진하거나 민간부문의 자원을 보다 효율적으로 운용함으로써 더욱 혁신적인 해결방법을 모색할 수 있을 것이다.

8. 거버넌스(Governance)

성공적인 개발을 위한 가장 중요한 결정요소는 정부의 개발정책이다. 외부 원조는 보조역할을 담당할 뿐이다. 따라서 좋은 정부구조, 투명성, 책무성, 그리고 효과적인 개발정책을 펼칠 역량은 경제성장 및 빈곤완화에 중심적인 역할을 한다. 지금까지 논의한 개발의 핵심 요건들은 규제 개혁, 지적재산권 보호의 강화, 세제 개편 등을 수행할 국가의 역량을 요구한다. 이러한 요소들은 개발효과성을 강화시키는 데 필수적이다.

9. G20 개발경험공유 플랫폼(G20 Platform for Knowledge Sharing)

위에서 언급한 경제성장의 핵심요소들과 더불어 'G20 개발경험공유 플랫폼(G20 Platform for Knowledge Sharing)'을 만들어 효과적인 개발정책을 수립, 실행하는 능력을 강화하기 위한 추가적인 개발협력의 장을 마련하고자 한다. 반세기가 넘는 기간 동안 축적된 국가 개발 경험들에 비추어 볼 때 모든 국가에 똑같이 적용될 수 있는 하나의 개발모델이 존재하지 않는다는 것은 분명하다. 그러므로 우리가 이러한 다양한 개발 경험 및 전문지식을 공유하여 개발도상국, 특히 저소득 국가들이 자국의 환경에 적합한 효과적인 개발 모델을 스스로 찾아갈 수 있도록 하는 것이 중요하다. 따라서 우리는 다자개발은행들과 G20 회원국 및 G20 비회원국 간에 개발경험을 공유하

는 플랫폼을 마련하는 것을 고려하고 있다. 이 플랫폼은 기존에 있었던 개발 플랫폼들을 통합하거나 접근성 및 이용 편리성을 최대화시킴으로써 구축될 수 있을 것이다. 그러나 우리는 단순히 한 국가의 개발 관련 지식과 경험을 타국의 개발과 연결하게 하는 것만으로는 충분하지 않다는 것을 알고 있다. 그보다는 역동적인 "iPhone"모델, 즉 지식 제공자가 노하우를 공급하고 또한 지속적으로 정보를 갱신할 수 있도록 인센티브를 제공하며 지식을 요구하는 국가들은 폭넓은 선택 메뉴에서 자국이 원하는 보다 자세한 정보나 전문지식을 정확히 지정하여 볼 수 있도록 하는 모델이 우리의 최종 목표이다. 이러한 시스템을 구축, 유지하고 가장 효과적으로 이를 활용하는 방안을 모색하기 위해 저소득 국가들과 적극 논의하여야 한다.

정부가 제안한 이러한 8가지 핵심영역과 개발경험 공유 플랫폼 구축은 G20 회원국들이 제안하는 다년간 사업으로 구체화 될 것이다. 각 회원국들이 3~4개씩의 모델 사업을 제안하게 되면 실무그룹 회의를 통해 일차로 20여개의 사업을 선정하고 마지막으로 셰르파 회의를 통해 10개의 다년간 추진사업을 선정하게 된다. 문제는 다년간 행동계획에 포함될 구체적인 사업들을 선정하는 기본 원칙이 무엇인가이며, 또한 선정된 사업들을 추진할 구체적 재원을 어떻게 마련하는가이다. 아직 논의 중이기 때문에 기존의 실무그룹 논의 내용을 발표할 입장이 아니지만 다년간 추진과제의 선정 원칙은 기존 개발사업들과의 차별성, 경제성장과 복원력 증진사업, 민간참여와 민관 파트너십, 개발도상국과의 동등한 파트너십 등이 논의되고 있다고 한다.

Ⅳ. G20 개발의제에 대한 세계 시민사회와 언론의 반응

G20을 바라보는 세계 시민사회의 시각은 다양하지만 대체로 몇 가지 측면에서는 명확히 비판적이다. 우선 워싱톤, 런던, 피츠버그와 토론토에서 있었던 G20 정상회의에 대한 전반적인 평가가 모두 G20에 대한 근본적인 의문을 내포하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 세계시민사회는 G20이 글로벌 거버넌스 체계로서 정당한가, 합법적인가, 대표성이 있는가의 문제를 제기하고 있으며 포용성과 개방성, 투명성과 책무성, 실질적 성과 측면에서도 의문을 제기하고 있다[6].

특히 토론토 G20 정상회의에서는 "아무 것도 결정하지 않기로 결정함"으로써 많은 비난을 받았으며 그 결과로 주요의제를 서울회의에서 결정하기로 연기함에 따라 서울 정상회의에 대한 기대와 책임성을 키우는 측면도 많아졌다. 실제로 사공일 위원장은 이른바 '코리아 이니셔티브' 혹은 '서

6) 이에 관해서는 송진호, "G20 개발의제와 세계시민사회: Global Justice와 개발의제" ODA Watch 정책포럼 발표자료, 2010. 참조.

울 이니셔티브'로 불릴 주요 합의가 서울회의에서 3~5개 정도 나오도록 할 것이라고 함으로써 서울회의에 대한 기대를 수차례 표명한 바 있다. 그 동안 언론 인터뷰 등을 통해 제시된 '코리아 이니셔티브' 혹은 '서울 컨센서스'의 내용은 개발도상국마다 처한 현실이 다르므로 개발도상국들의 경제성장 모델 선택권을 인정하고, G20 국가들이 다양한 경제발전 모델을 구축하여 제공하고 한국이 다양한 개발경험을 데이터베이스화하는데 적극 기여한다는 것이다[7].

한편 사공일 위원장은 서울 정상회의가 기존의 G20와 달리 네 가지 실질적 측면에서 기여할 것이라고 하였는데, 첫째는 금융안전망 구축, 둘째는 개발격차 해소, 셋째는 국제금융기구(IFI) 개혁, 넷째는 조기경보체계와 글로벌 안정화 장치(Global Stability Mechanism) 마련이다[8]. 특히 사공일 위원장은 "개발도상국이 원조에 의존하지 않고 스스로 개발역량을 배양하는 방안을 모색하고 있으며, 민관 파트너십(PPP)을 통해 시장원리에 의해 재원을 조달하고 지속적 성장이 가능하도록 역량을 강화하는 방안을 논의하게 될 것"[9]이라고 설명하고 있음을 주목할 필요가 있다.

G20 준비위원회 측의 적극적인 해명에도 불구하고 G20 서울 정상회의는 무엇보다도 몇 가지의 불필요한 오해를 낳고 있다. 그 동안 사공일 위원장과 관련 전문가들의 언론 인터뷰 및 발표자료 등을 통해 소개된 G20 개발의제는 한국과 세계 언론 및 시민사회의 주목을 받으면서도 기존에 반세기 동안 유엔과 다자은행, OECD 등이 주도해왔던 개발의제와는 궤도가 많이 다른 점에서 비판의 대상이 되기도 한다. 주요 비판과 의심의 논지는 다음과 같다.

첫째는 G20가 한국의 개발경험을 수출하려는 시도로 활용되고 있다는 점이다. 이점은 한국과 해외에서 G20 서울회의에 관한 거의 모든 언론 보도가 한국의 개발경험을 전수하고 개발의제를 통해 한국의 경제성장 경험을 모델화한다는 점에 치중되어 있는 것과 무관하지 않다. 이러한 한국 경제성장 경험의 수출 시도에 대해 대부분의 개발도상국 관료들은 한국의 개발경험을 전수 받고자 희망하고 있지만 일부 아프리카의 지식인들과 관료들은 이미 상당한 부정적 시각을 표출하고 있기도 하다. 특히 세계 시민사회의 활동가들은 60~70년대 한국경제의 독특한 대내외 환경과 수출지향형 경제성장 경험을 21세기의 WTO 체계에서 어떤 개발도상국에게도 현실적으로 적용하기 어려우며 한국경제가 농민과 노동자 등 빈곤층의 희생과 농촌과 환경파괴, 인권침해와 개발독재의 토대 위에서 가능했다는 점도 지적하고 있다.

---

7) 정부는 워싱톤 컨센서스 및 베이징 컨센서스와 대비하여 서울 컨센서스를 발표할 것이라고 하였으며 이를 통해 한국이 동북아 개발모델의 중심지로 부상할 것이라고 평가하고 있다. (http://news.donga.com 2010.7.30)

8) IL SaKong, "Looking Toward the 2010 Seoul G20 Summit" 2010 East-West Dialogue

9) "코리아 이니셔티브 진행 상황은" (연합뉴스 2010.8.1)

둘째는 G20 개발의제가 과거 60~70년대 개발연대의 성장중심, 수출과 무역중심의 성장 발전전략을 다시 제기하고 있다는 점이다. 무엇보다도 성장 중심의 경제정책은 빈곤층에게까지 성장의 혜택이 돌아가지 않는다는 점이 이미 많은 개발도상국들에게서 확인되었으며 trickle-down 효과가 충분히 나타나지 않기 때문에 오히려 양극화가 심화된다는 점을 간과하고 있다는 것이다. 때문에 OECD와 국제개발기구들은 '빈곤층을 위한 성장(pro-poor growth)' 정책이나 포용적 개발(inclusive development) 정책으로 성장중심 정책을 대체하고 있는 것이다. 이러한 이유로 지난 1980년대 이후 국제개발기구들과 원조공여국 및 세계 시민사회는 공히 사회개발과 인간개발, 인권에 기반한 개발과 지속가능한 개발, 인간안보에 중점을 두는 개발정책으로 선회한 점을 지적하고 있다.

셋째는 G20 개발의제가 고삐 풀린 세계화를 적극 규제하지 않고 오히려 신자유주의적 세계화 전략을 개발도상국에까지 확산 시키려는 불온한 시도라는 것이다. 토론토 G20 회의 이후 세계 시민사회의 G20에 대한 부정적 평가는 거의 시장 만능주의와 신자유주의가 초래한 금융위기의 근원적 원인을 처방하지 못하는 G20의 한계를 지적하는데 집중되었다. 그런데 서울회의에서의 개발의제는 성장 동력을 상실한 선진국 경제를 부양하기 위해 개발도상국에 대한 대대적인 민간투자와 시장확대, 신 수요창출이 필요하다는 논리를 대변하고 있다. 이에 세계 시민사회는 G20이 금융거래세(FTT)나 로빈후드 세(Robin Hood Tax) 도입, 청정에너지에 대한 투자 확대, 화석연료 보조금 철폐 등 중요한 결정을 미루고 지구촌 빈곤퇴치를 위한 정치적 의지를 상실하였으며, 재정 긴축정책은 오히려 빈곤층의 삶과 실업 증대 등 심각한 부정적 영향을 미칠 것이라고 비난하고 있다.

넷째는 기존의 개발의제와 다른 새로운 관점과 접근방법도 없으며, 실질적인 개발재원 기여와 프로그램이 없다는 것이다. 이점은 다년간 행동계획의 구체적 내용이 드러나지 않은 현 시점에서는 아직 비난의 근거가 미약하지만 G20 개발의제가 접근방법이 새롭지 않고 대안발전 담론을 전혀 담고 있지 못하다는 점은 분명하다고 볼 수 있다. 전 지구적인 기후변화와 환경위기, 금융위기와 식량위기에 직면하고 있는 현실에서 녹색발전 담론과 이를 실천하는 행동계획 마련이 중요하고 지역과 공동체, 인권, 민주적 오너십, 평등에 기반한 대안적 발전 담론이 필요하기 때문이다. 빈곤과 불평등, 개발격차를 해소하기 위해서는 시장 확대와 성장중심의 개발정책이 중요한 것이 아니라 빈곤층을 위한 성장정책과 아래로부터의 참여적 개발이 더 중요하기 때문이다. 아울러 G20 국가들의 실질적인 개발재원 마련 노력과 기여가 없이는 모든 개발 논의가 말의 성찬으로 끝날 것임이 분명하기 때문에 세계는 다년간 행동계획의 내용과 범위, 원칙과 접근방법, 재원마련 방식을 주목하고 있는 것이다.

V. G20 개발의제 향방과 한국 ODA의 진로

토론토 G20 정상회의에서는 개발격차를 줄이고 빈곤을 경감시키기 위해 개발에 관한 실무그룹(Working Group on Development)[10]을 설치하고 이 실무그룹을 통해 개발의제와 다년간 행동계획을 수립하기로 합의한 바 있다. 따라서 앞으로 G20 개발의제는 11월 정상회의 이전까지 실무그룹을 통해 그 내용이 더욱 구체화될 것이다. 이미 7월에 있었던 개발 실무그룹 회의에 이어서 9월말 UN MDG 고위급회의 이후 다시 만나 다년간 행동계획을 선정하는 절차에 들어가게 된다. 이미 회원국별로 3-4개의 제안서를 제출하도록 하여 접수 중에 있으며 이 중에서 실현 가능하고 G20이 합의한 선정 원칙에 맞는 사업을 20여개 선정하고 10월에 있을 세르파 회의에서 최종 추진사업을 10개 선정하여 확정할 예정이다. 물론 최종 사업선정은 경제성장과 회복력 증대, 민간참여와 동등한 파트너십, 기존 개발사업과의 차별성 등의 원칙을 고려하여 8개의 핵심 영역(pillars)에 맞게 선정될 것이다[11].

G20 서울회의가 향후 글로벌 3중, 4중의 위기를 해결하는데 실질적으로 기여하고 특히 개발의제에 있어서 가시적인 성과를 거두기 위해서는 다음과 같은 점들을 심도 있게 검토하여 다년간 행동계획에 반영하여야 할 것이다.

첫째, G20 서울회의의 개발의제가 차별성을 강조한 나머지 지난 반세기 동안 국제개발 레짐이 구축해 온 개발협력의 접근방식과 관점, 성과들을 경시해서는 곤란하다. 지난 수십 년 동안 유엔을 중심으로 하는 전 세계의 개발연대가 결국 최빈국의 빈곤문제를 해결하지 못하였으며 세계적 양극화가 오히려 심화되는 결과를 낳았기 때문에 국제개발 레짐은 1980년대 이후 사회개발과 인간중심의 개발전략으로 급선회하였으며 모든 개발전략은 인권과 성평등, 환경적 지속가능성 및 민주적 오너십에 기초하는 것이어야 한다는 원칙이 확립되고 있다. 다행스럽게 최근 국제개발의 혁신적 논의들은 '원조에서 포괄적 개발 노력'을 지원하는 방식으로 변화하고 있어서 금번 G20 개발의제가 원조의 혁신과 개발효과성 논의를 뒷받침하는 중요한 계기가 될 수도 있다. 그러나 이러한 성과를 거두기 위해서는 개발원조가 무역, 투자, 농업, 환경, 이주, 인권정책 등 포괄적인 개발정책과의 일관성을 견지할 때만 가능하다. 서울 개발의제가 원조를 넘어서 포괄적인 개발의제로 발전하는 계기가 될 수 있기를 바란다.

---

10) 개발 작업반의 공동의장은 한국과 남아공이 맡고 있으며, UN, OECD, 세계은행 등 주요 국제기구와 지역개발은행들이 기술자문그룹(Technical Support Group)으로 참여하고 있다.

11) 뿐만 아니라 G20 준비위원회에서는 개발의제에 대한 다양한 의견 수렴을 위해 이미 세계 시민사회와 셰르파와의 회의인 Civil Dialogue 회의를 10월 15일에 개최하기로 하였으며, G20 개발 컨퍼런스를 10월 13일에 개최하기로 하고 준비 중이다. 이 밖에도 G20 비회원국들을 대상으로 하는 다양한 아웃리치 활동을 전개하고 있으며, 학계와 언론계 등과의 접촉도 활발히 하고 있다.

둘째, 한국이 G20 의장국으로서 선진국과 개발도상국의 교량적 역할을 자임하고 나섰지만 실질적으로 개발도상국, 특히 최빈국의 목소리를 대변하려는 입장이 매우 중요하다. 최근 국제개발협력 레짐에서 중국을 대표로 하는 G-77뿐 아니라 남남협력을 기치로 내걸고 있는 최빈국과 개발도상국의 목소리가 갈수록 커지고 있기 때문이기도 하며, 빈곤과 개발격차를 해소한다는 개발의제의 본래 목적을 생각할 때도 G20이 최빈국의 개발에 관한 희망과 전 지구촌의 공동 책무를 반영해야 하는 것은 당연한 일이다. 그러나 실질적으로 개발의제의 내용이 선진국의 성장 동력을 확충하기 위한 것인지, 아니면 최빈국의 빈곤을 경감시키고 MDG를 달성하며 개발격차를 해소하기 위한 것인지를 분명히 해야 할 것이다. 아울러 G20이 아프리카의 국가들의 대표성이 없고 초빈국의 대표성도 없는 한계를 감안하면 한국이 이러한 한계를 보완할 수 있도록 최빈국과 아프리카 국가들의 목소리와 이해관계를 대변할 필요도 있다. 그것은 최빈국과 아프리카 국가들을 평등한 주권국가로서 개발협력의 파트너로 인정할 뿐 아니라 실질적으로 발전의 가장 큰 장애요인인 채무를 탕감하고 개발원조의 양과 질을 개선하여 개발효과성을 제고하는 것이 될 것이다.

셋째, G20 서울 정상회의가 유엔의 MDG 고위급회의의 결과와 멕시코에서 개최되는 기후변화 정상회의 직전에 개최된다는 점을 인식하고 개발의제가 MDG 목표 달성을 위한 통합적이고 관점과 인권에 기초한 개발 접근법, 기후변화로 인한 최빈국의 적응과 피해 완화를 지원하는 전 지구적 노력을 지지하는 것이 되도록 해야 할 것이다. 인류의 최소 인권기준을 충족시키는 최소한의 개발목표로서 MDG를 달성하는 것은 지구촌 모두의 책무이자 21세기 인류사회에 대한 도전이기도 하다. MDG 달성에 기여하지 못하는 성장 정책이나 또 다른 개발의제는 무모하다. G20 서울 정상회의가 성장중심의 개발의제를 채택하여 이에 맞는 다년간 행동계획을 추진한다면 선정된 모든 개발사업이 어떻게 MDG 달성에 기여하는가를 평가하고 입증하도록 하여야 할 것이다. 아울러 기후변화에 대응하기 위한 청정에너지 개발과 재난 등 피해 완화를 위한 선진국의 지원이 확대되어야 할 것이다.

넷째, 금번 G20 서울 정상회의의 개발의제는 향후 한국의 국제개발 정책과 전략, 진로를 정하는데 있어서도 중요한 계기가 될 것이다. 한국이 전 세계적인 개발격차를 해소하는데 기여하고 개발도상국과 선진국의 교량적 역할을 담당하기로 나선 것은 매우 환영할 만한 일이지만 8가지의 경제성장의 핵심요인들을 설정하여 지원하는 것은 상당한 위험과 재정적 부담을 포함하는 것이기도 하다. 그것이 저위험 고성과(low risk, high return)가 아니라 고위험 저성과(high risk, low return) 의제인 이유는 기존의 논의에서 이탈하면서 실질적 성과를 도출하기가 상당히 어렵기 때문이다. 민간자본이 왜 최빈국에 투자하지 않는지에 대한 논의가 필요하며, 어떻게 개발협력 자금을 동원하여 인프라 확충과 무역과 투자 환경 조성을 위해 지속적으로 지원할 것인가의 실질적 문제를 논의해야 하기 때문이다. 결국 대규모 인프라 투자와 투자 확충을 위한 구체적인 재원 마련 방안이

없는 원칙적인 논의는 G20의 실효성과 정당성에 대한 비난만을 가중시킬 것이다. 또한 한국이 기대하는 것과 같은 제2의 중동 특수와도 같은 아프리카 특수나 최빈국 특수가 당장 기대되지도 않기 때문이다. 인도차이나의 메콩강 유역 개발사업과도 같은 대규모의 인프라 개발사업이 추진되기 어려운 이유는 아직도 아프리카 국가 간에 정치적, 민족적, 지역적, 경제적 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이기도 하다. 뿐만 아니라 중국과 같이 자본과 기술, 인력과 기자재까지 모두 중국이 직접 조달하는 방식의 대규모 개발사업은 아프리카 시장과 경제를 왜곡하고 대외 종속을 심화시킬 우려가 더 크다는 것도 간과해서는 안 된다. 한국의 G20 개발의제가 결과적으로 중국과 일본과 같이 상업적 목적에 의한 인프라 개발지원 원조방식을 합리화하고 이를 추종하는 개발협력 전략으로 각인될 우려가 큰 것이다. 실제로 G20 회원국들이 현재까지 한국이 제안한 개발의제에 대해 적극적으로 반대하지 않고 지지하고 있는 것은 또 다른 개발재원 마련을 위한 약속을 강요하고 있지 않기 때문이다. 실질적 재원 마련이 없는 개발도상국 경제성장론에 반대할 이유가 없기 때문이다.

마지막으로 G20 서울회의가 개발의제를 다룸에 있어서 역사적으로 획기적인 의미를 지닌 회의가 되기 위해서는 개발에 관한 진정한 패러다임 변화를 보여주는 것이어야 하며, 미래지향적이며 대안적인 개발담론을 주도할 수 있어야 할 것이다. 이미 전통적인 개발방식에 대한 한계는 환경파괴, 불평등 심화, 성장주의와 소비만능주의 등으로 지적되어 왔는데, 이제 G20는 기존의 화석연료에 의존하는 개발방식이 아닌 인권, 평등, 문화다양성과 지역에 기반한 녹색담론을 주도하는 것이어야 한다. 시장과 자본중심의 개발이 인류와 지구에 미치는 부정적 결과를 직시하고 인정하며 인간과 지역, 환경을 우선 고려하는 대안개발 담론과 실천방안을 제시하는 것이어야 G20는 최고의 국제 경제협력 논의의 장으로서 정당성과 지속성을 담보할 수 있게 될 것이다. 진정한 대안적 개발담론에 있어서는 선진국과 개발도상국, 공여국과 수원국의 구분이 불필요하며 선진국의 지속성장을 위해 개발도상국을 희생시키고 무분별한 시장주의와 개발을 강요하는 것이어서도 안 된다. 이러한 모든 이유 때문에 'G20를 위한 개발헌장'에서는 단기적으로는 G20가 해결책을 제시할 수 있지만 장기적으로는 UN이 올바른 해결책이라고 제안하고 있는 것이다[12].

12) te Velde, Dirk Willem et. al., 2009. A Development Charter for the G20, Overseas Development Institute.

참고 문헌

G20 준비위원회, 2010. “Development Issue Paper”.

African Development Bank Group, 2010. “G20 Process: Key Issues and Follow Up to the Pittsburgh Communique” Meeting of the Committee of Finance Ministers and Central Bank Governors.

Delgado, Nelson G. and Soares A.C. 2005. “The G20: Its Origin, Evolution, Meaning and Prospects”, Global Issue Papers No. 25. Heinrich Boll Stiftung.

Dervis, Kemal et al. 2010. “Institutional Development: How the G20 May Help the World's Poor”, www.brookings.edu

IL SaKong, 2010, “Looking Toward the 2010 Seoul G20 Summit”, East-West Dialogue, East-West Center.

ITUC, 2010, “ITUC/TUAC Evaluation of the G20 Toronto Summit Declaration and the G8 Muskoka Summit Declaration”, www.ituc-csi.org

Kumar, Rajiv 2010. “A Development Agenda for the G20”, Policy Brief, jointly by the Club of Madrid, FRIDE, and KIEP.

Molina, Nuria, 2010. “G20 Leaders Turn Their Backs on Development Commitments”, European Network on Debt and Development(Eurodad), www.eurodad.org

Naude, Wim, 2010. “After the G20 Summit: What Prospects for Global Development?”, UNU-Wider Angel Newsletter, www.wider.unu.edu

Nelson, Robecca M. 2010. “The G20 and International Economic Cooperation: Background and Implications for Congress”, CRS Report for Congress

OECD, 2010. “Global Governance for International Development: Who's in Charge?” Development Brief.

Okonjo-Iweala, Ngozi N. 2010, “Why the G20 should be interested in the Development of the G160+”, Speech at the World Bank-Korea Conference on Post Crisis Growth and Development.

Sachs, Jeffrey, 2009. “The G20 Summit: Accomplishments beyond Expectation”, www.voxeu.org

The G20 Toronto Summit Declaration, www.torontosummit.gov.ca

The G20 London Summit Communique and the Global Plan for Recovery and Reform, www.londonsummit.gov.uk

te Velde, Dirk Willem et. al., 2009. A Development Charter for the G20, Overseas Development Institute.

HLF4 준비 공동연구 진행상황 보고

Catalyzing Development: A New Vision for Aid

김인 한국국제협력단 정책연구실 실장

목차

Ⅰ. 공동연구 추진 배경
Ⅱ. 연구내용
Ⅲ. 일정

Ⅰ. 공동연구 추진 배경

○ 우리 정부(외교통상부)는 2011년도 하반기 부산에서 '제4차 원조효과 고위급회의(HLF4)'를 개최할 예정

○ HLF4에서는 현재 '원조효과성 향상 국제 파트너십'의 근간이 되고 있는 파리선언(2005년 HLF-2에서 채택)을 발전적으로 계승할 새로운 선언이 채택될 예정이며, 동 선언은 파리선언의 후속 파트너십 체제에 관한 상세한 내용을 담을 예정

○ 한국은 개최국가로서 HLF4 준비 집행위원회를 주도하고 있으며, SD에 담길 파리선언의 실질적 성과와 향후 파트너십 구상(안) 등의 컨텐츠 발굴을 주도해야 함.

○ 동 컨텐츠 발굴의 일환으로 KOICA는 JICA, 브루킹스 연구소와 함께 '서울 원조효과고위급회의 준비 공동연구'를 추진하게 됨.

II. 연구내용

1. 방향 및 구성

○ 현재 원조 효과성 논의를 발전시킬 수 있는 주제를 중심으로 실증적 자료와 사례연구를 기초로 하여, HLF4 집행위원회가 부산 선언(안) 도출하는데 기여.
- 오늘날 개발원조는 성장 및 기초적 인간복지, 글로벌 공공재 제공의 3대 목표에 기여하고자 하며, 개도국의 이질적 상황에 대한 맞춤형 원조 방안에 더욱 초점을 두어야 함.
- 이러한 목표 달성에 대한 담론을 주도하기에는 '원조효과성'이 너무 협소한 경향이 있으므로, SD에서 새로운 담론을 제공해야 함.
- 새로운 담론 구성을 위해서는 개발원조가 실제로 개도국의 개발을 촉진했는지를 보여주는 실증적 연구가 필요.

○ 연구는 크게 ① 새로운 주체 (4개 주제), ② 새로운 도전 (3개 주제), ③ 새로운 접근 (3개 주제)의 3개 파트를 구성하는 10개 주제로 나눠지며, 이를 아우르며 새로운 비전을 제시하는 Overview paper까지 총 11개의 페이퍼로 구성.
- 국제원조체계는 이제 DAC 국가 뿐만 아니라 비 OECD 공여국 및 민간 부문의 행위자를 포괄하고 있으며, 다양한 구성원들 간의 체계적·전략적 조정을 위하여 전통적 원조기관 간 파트너십을 넘어 새로운 포괄적 파트너십을 구축하여 변화하는 원조 체제에 통합하는 방안에 대한 연구 필요. 또한 파리선언의 지표들이 기후변화나 취약국과 같이 전통적인 공여국–수원국의 경계를 뛰어넘는 새로운 원조 이슈들과 새롭게 대두되는 원조전략 및 방식에 대해서 다루어야 함.
- 제4차 원조효과성 고위급 회의 준비를 위해 동 페이퍼는 개발 전망을 변화시킬 수 있는 국제적 담론 형성을 위해 10가지 "Game changer Action"을 제시

2. 연구 소주제 및 개요

1) Catalyzing development: A New Vision for Aid (Overview Paper).

■ 연구자: Homi Kharas(Brookings), 정우진(KOICA), Koji Makino(JICA)

■ 연구내용

① Aid Works: Selected Asian Case Studies – 한국, 베트남, 인도네시아, 캄보디아 등 원조를 활용, 개발에 성공한 사례로부터 공통적인 성공 요소 연구

② A New Vision for Aid – 10개 페이퍼 요약

③ Next Steps for Seoul: An Actionable Agenda: 서울선언을 위한 프로포절 제시

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 아시아의 성공적인 수원국의 사례를 논의하여 원조가 이루어 낼 수 있는 역할에 대해서 살펴보고 이를 토대로 본 연구의10개의 에세이를 요약함으로서 HLF-4 서울아젠다를 위한 10개의 행동가능한 "Game-Changer" 프로포잘 제시.

○ 한국 베트남, 인도네시아, 캄보디아 등의 사례는 수원국의 개발에 안정적이고 장기적으로 투자할 수 있는 공여국이 존재하고 원조를 국가개발 우선순위에 일치시킬 수 있는 강력한 수원국의 주인의식, 그리고 현지인의 인적역량강화가 핵심적이라는 공통점을 가지고 있음.

○ 주요 논의로는 이 페이퍼가 이 연구 중 가장 중요한 챕터로 보다 더 정치적으로 새롭고 설득력 있게 프레임되어야 한다는 점, 가장 큰 성공요소로 꼽는 Ownership을 이루는 구성요소가 무엇인지에 대한 질문, 그리고 사회발전과 경제발전의 중요성에 대한 참가자들 간의 견해 차 등이 있었음.

○ 또한 베트남의 원조 일치성에 대해서 너무 비판하기 보다는 PRSC 등 모범적인 사례에 대해서 부각할 필요성에 대해 언급.

2) New Players

(1) Coordinating Frameworks with New Players Participation.

■ 연구자: Ngaire Woods (옥스퍼드 대학교)

■ 연구내용: 조율과 협력의 개념을 비교하여 국제 사회의 원조조정 방안 연구.

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 원조조화에 있어서 수원국 정부의 권한과 책임성을 강조하고, 자국 국민에 대한 이들의 신뢰(trust) 문제 보다는 전 국민이 개발 효과성의 혜택을 누릴 수 있도록 적극적으로 원조조화를 해나가야 하는 인센티브가 있음을 강조.

○ 아울러, 취약국, 최빈국 등 특수 상황에 처한 국가들에 대한 일괄적이고 카테고리적 접근보다는 개별 국가 차원에서의 특수성을 바탕으로 개발문제를 인식, 접근하는 국별 방식이 필요함을 강조.

○ 패널로 참여한 세계은행의 Barbara Lee는 'Harmonization'이란 동등한 입장과 원칙을 가진 파트너간 관계를 전제로 하는 것이라며, 신흥 공여국 및 각종 민간단체의 부상으로 인해 국별 레벨에서 균등화되지 못한 파트너 관계가 이슈가 되고 있음을 지적하고, 수원국 정부 주도의 원조 조율(coordination)이 강화되어야 함을 역설

(2) New Development Partners and Global Development Partnership.

■ 연구자: 박강호 (외교부)

■ 연구목적: 신흥 공여국의 등장이 기존 국제개발협력 체계에 미치는 영향과 국제원조체계에 이들을 포함하기 위한 가이드라인 제시

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 중국, 브라질 등 신흥공여국에 대한 상세한 분석을 제시하고, 이들의 등장이 기존 OECD/DAC 공여국 위주로 편성되어온 국제개발협력 구도와 내년도 HLF-4에 미치는 영향에 대한 분석을 제시.

- 2008년 기준 non-DAC 공여국의 전체 ODA 규모는 143억불 가량으로, 이는 전체 ODA의 11.8%에 해당되는 것으로 추산.
- 차후 HLF-4 등을 통한 스탠더드 및 원칙 정립시 이러한 신규 개발 협력 파트너들의 적극적인 참여가 전제되어야 하며, 주인의식, 원조 일치, 역량강화 등의 이슈에 있어서 이들 신규 파트너에 대한 최소한의 가이드라인이 제시되어야 할 것을 강조

○ 아울러, 이들 신규 파트너들은 2015년까지 GNI 대비 0.15%까지의 ODA 목표를 약속해야 할 것으로 주장

(3) Private Philanthropy

■ 연구자 : Sam Worthington (InterAction)

■ 연구내용: 확대되고 있는 민간개발원조 (PDA)와 ODA의 연대 및 상호보완 방안 연구

■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 그간 NGO를 비롯한 민간 자선단체의 참여 규모가 큰 폭으로 성장해 왔음을 지적하고, 이는 단순한 규모의 확대 뿐 아니라 다양한 형태의 파트너의 등장을 불러왔음을 역설.

○ 이들 민간 자선단체들은 주로 국가 단위에서 참여하고 있으며, 따라서 수원국 레벨에서 민간단체 원조(PDA)와 공공 ODA를 포괄하는 범사회적 접근('whole of society')을 통해 PDA와 ODA간 상호보완적인 역할을 극대화 할 필요가 있음을 주장

○ 패널들은 민간단체 뿐 아니라 민간 기업, 신흥공여국 등 새로운 개발 협력 파트너들의 포괄 측면에서 각 수원국 레벨에서의 전 사회적 접근의 효용성 및 타당성에 대해 공감을 표하는 한편, 이러한 측면에서의 원조 조정 이슈를 좀 더 발전시켜 나가야 할 것임을 밝힘.

(4) Private Corporations

■ 연구자: Jane Nelson (하버드 대학교)
■ 연구내용: 지속가능한 개발과 성장에 대한 민간 부문의 기여를 전정부적 및 섹터별 접근을 통해 재조명
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  ○ 지속가능한 개발과 성장에 대한 민간 부문의 기여를 재조명하는 한편, 새로운 시장경제에 바탕을 둔 경제성 논리를 사회, 환경 개발 목표와 적절히 배합할 수 있는 리더십이 필요함을 강조.
  ○ 이를 위해 첫째, 민간 부문은 공여국들이 'Whole of government'를 통해 범 사회적인 개발전략을 실행해 나가는 것을 지원할 수 있어야 할 것이며, 둘째, 수원국내 비즈니스 리더들이 자국 내에서의 통합적이고(Inclusive) 환경 친화적인 개발과 성장을 위해 나아갈 필요가 있음을 강조.
  ○ 또한, 민간 부문과의 협력은 기존의 공여국-수원국 관계보다 섹터별 접근법에 기반하는 것이 필요함을 역설.

3) New Challenges

(1) Fragility

■ 연구자: Shinichi Takeuchi (JICA)
■ 연구내용: 취약국을 역량 및 합법성의 함정으로 분류하고 에서 효과적인 원조 모델에 대한 정책방향 제시
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  ○ 취약국을 역량의 함정(capacity trap)과 합법성의 함정(legitimacy trap) 시각에서 분류하고, 이를 바탕으로 교훈을 도출, 향후 정책 방향을 제시함.
  ○ 첫 번째, 두 가지 함정간 상호 의존성은 취약국에 대한 대책이 포괄적이고 장기적이어야 하며, 두 번째, 이들 국가에서의 수혜자 그룹 간 공평한 개발재원의 분배 등의 이슈가 필요함을 역설

(2) Capacity Development

■ 연구자자: Akino Hosono (JICA)
■ 연구내용: 캄보디아와 콩고 사례를 바탕으로 효과적인 역량강화의 성공요인을 정리
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항

○ 캄보디아와 콩고 사례연구를 바탕으로 효과적인 개발협력을 위해 필요한 성공 요인을 정책적 환경, 광범위한 공공 컨센서스, 역량강화를 유도하는 계기(trigger), 상호 학습 프로세스 및 규모 확대 등으로 정리

(3) Development Aid and Financing Global Public Goods: The Example of Climate Protection.

■ 연구자: Kemal Dervis (Brookings)
■ 연구내용: 기후변화가 원조에 미치는 영향을 분석하고 이와 같은 글로벌 공공재 제공을 위한 재원마련시 필요한 접근법 연구
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
○ 지난 수년간 기후변화 부분에서 새로운 양자간 펀드들이 활발히 생겨났음을 지적하는 한편, 기존 체제의 한계와 문제점에 대해 분석하고 이에 대한 방안을 제시.
○ 기존 기후변화 펀딩이 과연 부유한 국가들의 과거 대기오염에 대한 가난한 국가들에 대한 보상인지 혹은 Global Public Goods로서의 기후변화 관련 지원이 전 세계적인 상호 이익 창출에 기여할 수 있는 일종의 인센티브로 볼 수 있는지가 이슈라고 지적.
○ 이에 대한 방안으로서 우선, 글로벌 차원에서 이산화탄소 방출을 저렴한 비용으로 최소화하는 방안과, 이의 진전 상태를 평가할 수 있는 노력을 포함하며, 이는 향후 기후변화에 관한 국제회의에서 다루어져야 할 것임을 지적.
○ 이와 동시에, 기후변화 전체 이슈를 아우르는 단일 프레임워크보다 삼림보존과 같은 특정 하부섹터별로 대응방안을 규명, 국가들의 동의를 이끌어 내는 것 역시 효과적일 것으로 제시.

4) New Approaches

(1) What Works in South-South Cooperation.

■ 연구자: 이현주 (KOICA)
■ 연구목적: 남남 및 삼각협력의 효용성과 제한점 및 확대방안 연구
■ 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
○ 남남협력은 근간의 개발협력 방식에 대한 혁신적인 보완책으로서 최근 들어 새로이 조명받고 있으며, 그 규모와 범위도 나날이 증가하고 있음.
○ 수원국 국가 단위에서 보았을 때 남남협력이 가지는 효용성은 크게 세 가지로서,
- 첫째, 개발재원 조달에 있어서 기존 북남협력에 대한 보완으로서,
- 두 번째, 역내 연결성 증대 및 시장경제 관련 지원 사업을 통한 지역협력과 통합수단으로서,
- 그리고 세 번째, 기술협력 측면에서 기존 북남협력 기술전수가 봉착했던 각종 문제들을

효과적으로 대처할 수 있도록 실제적이고 현실적인 기술과 지식 전수를 가능하게 하는 측면으로 요약됨.

○ 하지만 남남협력은 원조의 파편화, 수직적 의사결정 구조, 비정책적 조건부, 평가와 모니터링의 부재 등 여러 가지 문제점을 안고 있는 것도 사실이며, 이러한 문제를 개선하고 남남협력의 잠재력을 최대 발현하여 향후 이러한 협력 형태가 효과적인 방향으로 확대되어 나갈수 있기 위해서는 다양한 레벨에서의 구체적인 정책 방안이 요구됨.

○ HLF4에서 남남협력은 하나의 중요한 의제로 다루어 질 필요가 있으며, 남남협력의 개념 정립 문제, 남측원조의 기존 원조효과성 원칙 적용 문제, 지역성에 대한 재조명 등 여러 가지 논의가 이루어져야 할 것임.

○ 수원국 국가 단위에서는 수원국내 광범위한 원조 조율 체제 확립 등에 대한 기존의 노력이 지속, 확대될 필요가 있으며, 아울러 남측 공여국에 대해서도 모니터링 및 평가 시스템 구축, 원조효과성 원칙의 실제 적용 방안 마련을 위한 다양한 국제사회의 지원과 자체적인 연구, 조사를 통한 정책 수립 과정이 필요할 것임.

- 아울러 북측 공여국 역시 남남간 협력에 대한 기술적, 재정적 지원을 확대해 나가려는 노력이 필요함.

○ 지역 레벨에서는 역내 개발사업의 효과적인 조율 등을 효과적으로 수행해 나갈 수 있는 기구 혹은 조직을 확보해 나갈 필요가 있음

- 글로벌 레벨에서는 남남간 혁신적인 기술협력의 확대를 중개할 수 있는 온라인과 오프라인이 결합된 쌍방향 Platform 방식의 매커니즘 창설을 고려해 볼 수 있음.

※ 패널 의견 요지:

○ 남남협력의 원동력으로서의 민간부문의 역할에 대해서도 언급할 필요가 있음(Bruce Jenks, 하버드대)

○ 삼각협력이 기존 남-남, 남-북간 협력을 위한 효과적인 틀이 될 수 있음(Akio Hosono, JICA)

○ 지역 단위 조정 매커니즘은 신규 시스템 창설보다 아시아개발은행(ADB)과 같이 적절한 기존의 지역기구를 적극적으로 활용할 필요가 있음. (Jane Nelson, 하버드대)

- 이러한 지역단위 매커니즘 경험을 바탕으로 글로벌 단위의 체제를 시도하는 것이 순서상 바람직 할 것으로 판단. (Koji Makino, JICA)

○ 글로벌 단위의 Platform은 다분야 체제보다는 특정 분야별로 특화된 방식으로 접근하는 것이 현실적이고 효과적일 것임(Alan Gelb, Center for Global Development 및 Jane Nelson, 하버드대)

○ 역량강화와의 연관성 관련, 남남협력의 역할과 효용성에 대해 아시아 지역 국가 사례 뿐 아

니라 아프리카 지역에 대한 사례도 볼 필요가 있을 것임(Ezra Suruma, 브루킹스 연구소)
투명성 제고를 위한 M&E시스템을 좀 더 구체적으로 발전시켜 언급하기를 희망

(2) Transparency

- 연구자: Homi Kharas (Brookings)
- 연구목적: 원조활동에 대한 정보제공 체계 개선과 원조가 개발에 미친 성과를 공유할 수 있는 국제적 체계 연구
- 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  - ○ 전체 ODA의 1/3정도만 IATA에 가입되어 있을 정도로 국제적 차원에서의 정보교환이 미미.
  - ○ 투명성은 공급자 중심보다는 수요중심의 정보가 되어야만 강제적 규칙 적용이 어려운 개발협력 파트너들 사이에서 유용하게 쓰일 수 있음. 이를 위해서는 로컬 차원의 데이터가 중요하나 지역차원에서의 데이터 갭(Gap)은 더 큼. 데이터 수집을 용이하게 하기 위해 IT나 Geo-referencing툴 사용가능.
  - ○ 주요 논의로는 수원국이 정보 수집의 플랫폼이 되야 한다는 점, 프로젝트 차원이 아니라 현지 지역 차원에서의 평가의 중요성, 역으로 정보의 과부하에 대한 우려 등이 있었음.

(3) Scaling up

- 연구자: Johannes Linn (Brookings)
- 연구목적: 원조분절화와 프로젝트 소규모화에 따른 비효율성을 극복하기 위한 원조 규모 확장 방안 논의
- 2010.7월 중간 발표 및 논의 사항
  - ○ 성공적이고 혁신적인 활동이 규모 확장되지 않는 Type I 에러와 부적절하게 규모 확장된 Type II 에러가 존재.
  - ○ 규모 확장도 기관의 내부 인센티브와 절차가 규모확장에 도움이나 방해가 될 수 있음. GAVI처럼 수직적 자금일 경우 평가범위도 작고 프로젝트도 간단하기 때문에 스케일업이 쉬우나, 타 자원이나 자금을 대체하지 않고 이들과 파트너십을 이루거나 역량강화 및 포괄적 정책 형성에 있어서 제한점이 있음.
  - ○ 스케일업은 강력한 정치적 지원 없이는 불가하며, 개발 파트너들이 스스로의 운용정책이나 평가 등에서 규모 확장의 목적에 대해서 명시할 때 더 이루어지기 쉬움.
  - ○ 주요 논의는 비교우위를 살려 선택과 집중을 할 때 스케일업이 이루어지기 쉽다는 점이 논의됨. 또한 원조규모 확장을 위해 새로운 형태의 자금이 필요한지 기존 자금들의 협력이 필요한지, 협력시의 Branding 문제는 어떻게 해결할 것인지에 대해서 논함.

Ⅲ. 일정

시기	내용
′10.1월	• 연구 착수 및 개별 연구자 확정
′10.3월	• (8일) 착수보고 (미국 워싱턴)
′10.7월	• (29~30일) 중간 보고 워크숍 개최 (미국 워싱턴)
′10.12월	• KOICA 개최 제4회 국제 ODA 컨퍼런스에서 성과 공유 및 공동연구 완료 • 외교부 주관 워크숍에서 HLF-4 의제 선정을 위한 기본 자료로 활용 예정

한국과 베트남의 성공적 수원 사례

Successful ASIAN RECIPIENTS
: Case Studies of Korea and VIETNAM[1)]

Woojin Jung KOICA Policy Analyst (wjung@koica.go.kr)

목차

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. The Case of South Korea
Ⅲ. The Case of Vietnam
Ⅳ. Common Themes from Case Studies
Ⅴ. Implications for Paris ++
Ⅵ. Conclusion

* 본문은 KOICA, JICA, 브루킹스가 공동으로 추진 중인 국제공동연구 'Catalyzing Development : A New Vision for Aid' 중 Aid Works 부분임.

1) This is a draft paper written as a part of the KOICA-JICA-Brookings joint study "Catalyzing Development: A New Vision for Aid" in preparation for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness. This version of the paper does not include the Indonesia and Cambodia case studies. The study is drawn upon literature reviews, semi-structured interviews, and workshops with various experts in Korea, Vietnam and the U.S. representing a wide array of development players including bilateral donor agencies, partner countries, non-state actors, international organizations, think-tanks, and universities (see the list of interviewees and workshop participants).

Ⅰ. Introduction

Given that the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) will be held in Asia, it offers an excellent opportunity to showcase successful episodes of growth facilitated through aid in Asian countries. This essay aims to explore the successful utilization of aid in selected countries and sharpen the dialogue on themes leading up to the HLF-4. The Busan Declaration will be an opportunity to shift the story from "aid is wasted and does not work" to "aid works, and we now have simpler and constant principles to make it work even better."

Among countries which received a sizable amount of development assistance, South Korea and Vietnam, are exemplary models that catalyze development and reduce poverty with a relatively modest increase in inequality. Korea was the one of the top three recipients of U.S. aid from 1946 to 1980[2]. It has gone through the entire spectrum of aid, from receiving grants for humanitarian assistance after its devastation in war, to development loans, and now recently becoming a donor nation in its own right. Even before an explicit recipe for aid effectiveness was introduced, external assistance to the country was translated into the socioeconomic advancement of the country. Vietnam, too, has been one of the world's largest recipients of ODA in recent years[3], reflecting a global trend toward supporting results- producing performers. As a more recent success story, Vietnam is known internationally for making effective use of ODA to promote its development goals (The World Bank, 2009, ODA IMTF, 2009). It seems not to have a micro-macro paradox, showing excellent outcomes both on a macro and a project level. It is also generally considered a frontrunner in the application of the Paris Declaration.

---

2) Between 1946 and 1980, total aid less repayments and interest to Vietnam and Korea totaled USD 22 billion and USD 12 billion, respectively. The other major recipients were Israel (USD 15 billion) and Taiwan (USD 5 billion) who were of geostrategic importance to the U.S. Source: Office of Planning and Budgeting, Bureau for Program and Policy Coordination. USAID, U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, July 1, 1945–September 30, 1980.

3) From 2006~2008, Vietnam ranked as the number five recipient followed by Iraq, Nigeria, India, and Afghanistan according to OECD statistics. Its aid volume continues to grow. The committed ODA was only about USD 1.5 billion in 1995, but it reached approximately USD 4 billion (USD 2.6 billion disbursement) in 2008 (OECD Statistics), representing an increase of 42.5% in nominal terms over in 2006.

II. The Case of South Korea

Aid to Korea has been **adapted to changing country circumstances** as shown in Table 1. Before and immediately after the Korean War (1950~53), aid to Korea was focused on military support and humanitarian relief, which was crucial for the survival of the country. The American occupation government helped Korea achieve education and land reform, which contributed to development potential in years to come (Krueger, 1979)[4]. As Korean institutions became more stable and capable from the 1960s, development interventions were scaled up, first by graduating from grants to concessional credits, then on to non-concessional financing, and finally mobilizing private finance.

〈Table 1〉 The Changing Nature of Aid

Year	Purposes and Needs	Forms and Modalities	Sectors and Compositions[5]	Reliance on Aid	Major Donors[6]
1942 ~1952 Korean War	Short-run relief	Grant (100%), relief goods	Education, land reform, consumer goods	Only foreign savings[7]	U.S.
1953 ~1961 Rhee	Defense, stability, rehabilitation	Grant (98.5%), commodities, technical cooperation	Agriculture, non-project aid, military aid, consumer & intermediary goods	Heavily dependent on aid[8]	U.S. U.N.
1962 ~1975 Park	Transition, long-term growth	Concessional loans (70%), technical cooperation, volunteers[9]	SOC, import-substituting & export-oriented large industries, project aid, intermediary & capital goods	Diminution of the absolute & the relative importance of aid[10]	U.S. Japan
1976 ~1996 Chun, Roh T.W.	Balance b/w stability and growth	Non-concessional financing	Sector loans	Removal from the IDA lending list	Japan Germany IFIs
1997 ~2000 Kim Y.S.	Financial crisis	IMF bailout packages	Structural adjustment program	Graduation from the ODA recipients	IMF/IBRD

4) From 1945 to 1948, the number of elementary school pupils rose by 82% and the number of secondary school pupils increased by 183%. Simultaneously, the number of available teachers increased by 55%, 569% and 268% at the elementary, middle, and secondary levels, respectively. In addition, substantial land reform had been accomplished, and agricultural output was considerably above its 1945 level (Krueger, 1979).

Korea's case highlights “lopsided aid relations” and bottlenecks with regard to ownership. As the U.S. meddled in the level and composition of aid imports, particularly the use of counterpart funds[11], the Korean government had little room to maneuver on how aid has to be spent. The Korean government clearly wanted the separation of economic aid from military aid, an increase in the support for investments, and long-term predictable aid in accordance with the national development plan[12]. For example, Korea wanted to build a fertilizer plant instead of continuously importing fertilizers from Japan. However, the U.S. prohibited Korea from using relief and military aid as investment funds, and arbitrarily imposed aid supply according to its domestic circumstances, for instance, by shipping 3,500 tons of cotton that was not even on the aid goods list (Lee, 2009). The U.S. put a greater emphasis on stability instead of growth, partly because of outdated assumptions that Korea

5) Food, beverages, and manufactured items are classified as “consumer goods” crude materials, fuels, and chemicals are “intermediate goods” or “raw materials” and machinery and transport equipment are classified as “capital goods.” “The project aid” was directed toward carrying out specific projects. The majority (77%) was allocated to public overhead capital reconstruction and modern industrial sectors such as manufacturing, mining, transportation, and communication. On the other hand, “the non-project aid”consisted of surplus agricultural commodities provided either under Public Law 480 or with USD 92 million of development loans that were used to purchase agricultural commodities.

6) From 1953~61, 83% of all assistance and 99% of bilateral aid came from the U.S. During the period from 1962~75, the share of U.S. assistance was reduced to 61.25% while Japan became the second largest donor next to the U.S., accounting for 29.04% of the total aid. Japan from 1976 to 1990, came to the forefront, making up almost 63.04% of total aid to Korea. During this period, the size of aid coming from countries such as Japan (+104%), and Germany increased (+194%) compared to the previous period, while that of the U.S. visibly decreased (-77%). Data Source: OECD Statistics.

7) The average per capita aid figure for the 7 years from 1945 to 1953 was about USD 5.50 per annum (10% of per capita income in the prices of that time). The total aid was USD 853 million and averaged about USD 105 million.

8) By all means, Korea relied heavily on aid for day-to-day functioning, for defense and for reconstruction prospects. Aid as a share of GDP was on average 14%, making up almost 100% of foreign savings and 72% of imports (Chung, 2007). More than half of the tax revenue (54.1%) in 1957 came from a counterpart fund derived from the sales of foreign aid supply (KDI, 1991).

9) The Peace Corps started to serve in Korea in 1966 to promote social reform, empowerment, and local capacity building.

10) Overall assistance was declining, which peaked in 1957 at USD 383 million and gradually fell thereafter. It was sharply reduced to USD 232.3 million in 1962. The average annual economic aid during 1962~1967 was USD 155 million, or USD 3.60 per person. In the 1970s, the Korean governmentmaintained cordial relationships with the IFIs, but did not count on them for substantial financing, even during the oil crisis in 1973~1974. In the dynamic environment of 10% growth rates, the long delays generally experienced in approving and implementing foreign assistance projects often proved more of a drag than a help to Korea's development (Mason et al., 1980).

11) When aid-financed commodities are sold in the domestic market, the receipts from their sales are called “counterpart funds.”

12) According to the “Long-Range Program for Korean Rehabilitation and Reconstruction,” the first economic development plan written by the Ministry of Reconstruction in March 1956.

was still under war-like conditions[13]. As an external donor, America also focused on simpler, short-term goals: curbing inflation and increasing domestic savings to substitute for aid, which implies relatively short-lived, non-project aid programs[14]. These donor-dominant practices wereineffectual in that the Korean government diverted attention from the real impediments to growth and delayed the country taking the drivers' seat (Mason et al., 1980)[15].

Nevertheless, the fact that **Korea knew what it wants and was not intimidated into arguing against the U.S. policy preference** was different from many subordinate recipients in the present. Korean political leaders and government officials wrote to newspapers about the battle over aid negotiations between Korea and the U.S., resisted the provision of tied aid from Japan, and asked for the involvement of Koreans in the management of aid programs. In contrast, many African governments such as Ghana, Zambia, Mali, and Mozambique are unwilling to chart a development strategy outside of the purview of donors, as they are afraid of risking reduction in aid that could undermine their political support (Whitfield & Maipose, 2008). Assertive positions under the Rhee regime in Korea also indicate that aid dependency does not necessarily entail a loss of ownership[16].

In Korea, the establishment of unique organizational structures that reflected Korea's special circumstances demonstrated strong country-led development. When the USOM system, in which the American ambassador held jurisdiction over the disbursement of aid, was deemed inappropriate for Korea due to its complicated channeling process including the United Nations Korea Reconstruction Agency (UNKRA) and the Korea Civil Assistance Command (KCAC), it gave rise to the creation of the Office of the Economic Coordinator (OEC) in

13) U.S. took the inaccurate assumption that Korea is still under war-like conditions even in 1956 when domestic consumption was restored to pre-war levels (Macy, 1956).

14) The Rhee administration wanted to rebuild the capacity destroyed in the war, maintain a strong military force, and increase the standard of living.

15) Some might argue that Korea did not have ability to be an independent driver at this time. However, the country seemed to have used its foreign resources for economic development much more effectively than most other developing nations did, and concerns for absorptive capacity can be ruled out except during the years immediately after the war (Chung, 2007).

16) This is also the case in Botswana, which was heavily dependent on UK aid at independence. Aid to the country as a percentage of GNI averaged 22.7% during 1966-1970, but the government still maintained strong ownership (Whitfield & Maipose, 2008). Right after independence, the Botswana government made sure that aid was integrated into its own national budgeting and planning procedures, while turning down funding that did not fit well with its own priorities or tailoring donor activities to the government's way of doing business.

1955. The OEC was responsible for the upstream policy coordination among various actor s[17], whereas responsibilities for delivery were devoluted to UNKRA and KCAC. In 1956, the OEC absorbed the functions of KCAC and UNKRA, and became the only aid coordinating agency in Korea. Unlike an earlier period where Japanese engineers and UN personnel in Tokyo were responsible for Korean aid, the OEC was placed in Seoul and Busan, hiring almost 900 Koreans along with 300 foreigners (Lee, 2009). A consolidated and **decentralized structure** enabled the OEC to formulate harmonized assistance policies among key donors, and to aptly customize theirstrategies to changing local conditions. Moreover, increasing and extensive participation of Korean economic bureaucrats in the Combined Economic Board (CEB) as a permanent member improved mutual understanding between Korea and the U.S. and helped further reflect local voices in the aid delivery.

Korean government under the Park administration **set out its own development path** through Five-Year Economic Development Plans (EDPs) **on which aid management can be linked to the country's planning and budget process**, and thus promote policy coherence for development (PCD). Launched in 1961, the Economic Planning Board (EPB)[18] was not only responsible for development planning and annual budget preparation but also the coordination of foreign aid and attraction of foreign investment[19]. The EPB headed by high-ranking officials was intended to be a stronger operational unit than its counterparts in other Asian countries (Wolf, 1962)[20]. In addition to the EDP, the Government of the Republic of Korea (ROK) persuaded the WB to organize Consultative Group meetingscalled the International Economic Consultative Organization for Korea (IECOK) to coordinate external assistance to the country from 1966 until 1984 (Kim, 1997b).

17) The head of the OEC was a representative of the FOA Korea mission, as well as an advisor of the CINCUNC. The Office also delegated a representative of the country office to the Combined Economic Board (CEB). The OEC was focused on the establishment of policy, planning and coordination.

18) The nerve center of Park's economic development strategy with its mandate of designing five-year EDPs.

19) Created in 1961, the EDB allocated resources, directed the flow of credit, and formulated all of South Korea's economic plans. In the late 1980s, the power to allocate resources and credit was restored to the functional ministries. In 1990 the Economic Planning Board primarily was charged with economic planning; it also coordinated and often directed the economic functions of other government ministries, including the Ministry of Finance. The board was complemented by the Korea Development Institute, an independent economic research organization funded by the government.

20) The EPB was headed by a chairman having the rank of Deputy Prime Minister, and assisted by a vice chairman with the rank of cabinet minister.

A positive synergy between domestic and international actors during this time created an enabling environment where aid can fuel economic growth. Under the Kennedy administration, the U.S.'s stance on Korean aid was modified to foster long-term growth through the medium of loans instead of grants and under the conditions of the agreed national development plan (Park, 2007)[21]. The shrinking aid volume and shifting aid form from grants to soft loans[22] also brought about the need for self-sustainable economic growth. The preparation of Korea's EDP was propped up by the USAID Mission, a number of American economists[23] and Korean academics (Mason et al., 1980). The 1962~1966 EDP was revised in 1964, accommodating more export-oriented strategies. The revision corresponded to the view of Americans as well as the track record of performance in previous years[24].

The Korean government was willing to follow its own development plan even when this path was not agreeable to its main donors. The Park administration maintained a policy focusing on large-scale enterprises, which was the opposite of the U.S.-advised SME-oriented policy for Korea that was devoid of capital and technology[25]. Korea sought to overcome the lack of investments and core technology through the means of aid, and the financing of investments with foreign aid was directed toward large-scale, capital and technology-intensive projects in targeted sectors. Most of the assistance in Korea was allocated to **finance the government's industrial and financial policies**, implemented by Jaebeol, particularly in import-substituting or export-oriented large private enterprises (KEXIM, 2008; Chung 2007)[26]. What this implies was that investment in health[27] and

21) According to the USAID website, neither the International Cooperation Administration (ICA) nor the Development Loan Fund (DLF) addressed the need for a long-range foreign development program before 1961. U.S. aid began to take the form of loans instead of grants to fulfill a pledge to long-term development assistance while reducing the budget deficit, (Park, 2007). The first loan to Korea was USD 12.3 million from the AID in 1959.

22) After 1962, the ratio between grants and loans shifted from 99:1 to a ratio of 34:66. The terms of aid hardened, with higher interest rates, shorter maturities, and hard-currency repayments: the average grant element narrowed from 30% in 1965 to 11% in 1975. Loan aid compared to grant aid was concentrated more on financing economic infrastructure and services such as energy and transport. Approval procedures for loans were also more rigorous than for grants.

23) Unlike the Eisenhower government, where traditional diplomats, such as Briggs, Lacy, and Dowling, served in Korea, economists in the Department of State, such as Wolf, Cole, and S.D. Berger, served as ambassadors from the U.S. (Lee, 2009).

24) The import-substituting EDP was reformed because the volume of export on industrial products was twice more than expected in comparison to agricultural and processed mineral products which performed extremely poorly than expected (Lee, 2008).

25) Progress Report, August 24, 1961, FRUS 1961-1963, Vol. XXII. p. 518.

26) Many of these public investments (77%) were multimillion-dollar projects and administered through the

education[28] was given low priority as it was majorly financed by Korean society (CBO, 1997). Among many, POSCO and the Gyeongbu Expressway were remarkably successful cases where the recipient government took the initiative to plan and implement the project despite the unfavorable outlook it elicited internationally. Donor groups raised questions on the feasibility of such huge construction projects[29] and eventually withdrew their support[30]. Korea, in an effort to mobilize foreign capital, normalized relations with Japan in 1965, and Japanese repatriation settlements[31] paid for much of the project costs, providing USD 300 million in grants and USD 200 million in public loans over a 10-year period from 1965~1975. Korea disagreed with Washington, not only in the area of economic policy, but also in terms of governance-related policy. The U.S. stressed on fighting corruption in order to improve the efficiency of the economic aid and absorptive capacity. Instead of penalizing corrupt businessmen, however, Park expropriated their bank stocks and assigned them to invest in key import-substitution industries such as fertilizers, wheat mills, cement, and synthetic fiber (Park, 2007).

Significant local resources and time having been devoted to project implementation showed that Koreans truly owned the projects. While Korea sought to improve the quality of development projects by hiring leading foreign institutes[32], the planning and implementation

government, Jaebeol (23%) or public–private partnerships. From 1966 to 1972, public loans were expanded, amounting to USD 1.13 billion, and 32% of total foreign resources. According to a KEXIM report, 45.3% of borrowing was disbursed to agriculture, 43.6% was disbursed to social overhead capital and the remaining 10.2% was disbursed to themanufacturing sector. During this period, foreign aid contributed to alteration of the nation's economic structure, owing to its focus on import substitution and export–promoting industries in line with an export–driven development strategy. Between 1973 and 1978, the proportion of public loans for SOC and other services drastically rose to 75.3%, whereas the agriculture, forestry and fishery sector fell to 20.3%.

27) Between 1954 and 1964, the United States spent about 3 percent of its project assistance on the health sector.

28) It was domestic actors, the Korean government and especially Korean society, that paid heavily for education.

29) The estimated cost of the Gyeongbu Expressway construction project was KRW 30 billion when the annual budget for the government was KRW 300 billion, which prompted a project plan on a nationwide scale.

30) The report on Korea's economic trends submitted by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) stated that Korea rather needed to develop labor–intensive machine industries. From the developing country's perspective, government support is needed to attract investments and promote local industries. On the contrary, the U.S. argued from the market economy's point that the steel mill industry could distort the price structure and hinder the development of a market economy with its preferential treatment from the government (Lee, 2004).

31) Strictly speaking, a reparation repayment did not constitute aid, but had the same effect as aid as one sizable official transfer (Krueger, 1979).

32) For instance, the technical assistance for the overall construction of the Gyeongbu Expressway starting in 1968 was commissioned to De Leuw Cather International, a service company from the U.S.

responsibilities were largely in the hands of local people. Among many examples, the Korea Institute of Science and Technology (KIST) illustrated the kind of initiative Koreans actively took throughout the project design process. Initially, Dr. Donald Hornig, President Lyndon Johnson's advisor, proposed the idea of creating a technology college modeled after the Bell Institute[33]. Yet the project manager Dr. Choi Hyung-sup designed the KIST to be a research institute modeled after the Battelle Institute and whose findings could be immediately applicable to the business sector (Kim, 2003). In addition, Koreans themselves carefully picked the most qualified experts at the Battelle as advisors to the KIST instead of waiting for any experts to be sent. In the case of the Gyeongbu Expressway, the President designed the project by himself, inspired by the autobahn motorway system during his visit to Germany in 1964 (The Korea Herald, 2010)[34]. During the implementation stage of POSCO, Park Tae-joon, the Chairman, lived with construction workers at sites when building steel mills. It can be said that the strength of South Korea was obvious in the implementation stage as well (Mason et al., 1980)[35].

Throughout the aid process, Korea worked on **capacity building**. Over 1,500 experts were sent to Korea by donor nations, and additionally over 7,000 Koreans received training abroad between 1962 and 1971. A high proportion of the senior personnel in the government, business, and the academic spheres have been exposed to foreign training, mainly in the U.S., under either the economic or military assistance programs[36]. The Peace Corps, which started to serve in Korea in 1966, and the Colombo Plan are other channels of technical training and services[37].

---

33) The scope of American assistance was limited to feasibility studies, consulting services and the training of KIST researchers.

34) Park was credited with the design of the expressway and had been known to obsessively sketch blueprints and schematics on memo pads. He also made many visits to construction sites.

35) By cutting the red tape, the disbursement of loans was speedy. Feb. 1967. "Strategies to Make Foreign Resources More Effective" National Archives

36) Training of Korean military personnel was held in organization, management, and technical skills. Military personnel also undertook the construction of roads, bridges, and other infrastructure in areas that were important for the support of military operations near the demilitarized zone.

37) The U.S. dispatched Peace Corps volunteers from 1966 to 1981, during which a total of USD 30.6 million, i.e., annually around USD 2 million, of capital was used. Source: Agreement Relating to the Peace Corps between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America (June 14, 1966 – memorandum)

Technical cooperation came mainly through tied provisions from the U.S. and Japan[38]. U.S. technical assistance after mid-1960s was on research, economic planning, and assistance with the export program (Mason et al., 1980). Modern American technology was also transferred through project financing, development loans, and the provision of large numbers of technical experts before foreign direct investment (FDI) grew considerably in 1972. Although the transfer was often flawed as a consequence of confusing administrative arrangements and the use of inexperienced foreign personnel, its process technology in individual manufacturing projects was excellent (Amsden, 1989). With the cessation of U.S. aid, Japan soon became Korea's major technical assistant. As Japan was a newly industrialized nation, the possibilities of catching up with the West were more communicable. Though it is difficult to find evidence as to what degree of difference such training and technical cooperation (TC) had actually made, **continuous access to technical assistance from two major sources**, Japan and the U.S., might certainly have placed Korea in an enviable position compared to other late-industrializing countries.

III. The Case of Vietnam

Aid history in Vietnam is only about 10 years long. Much of Vietnam's success in accelerating socioeconomic development has been home-grown, resulting from committed national efforts, broad public support and economic reform agenda (ADB, 2006). Since 1986, cautious economic liberalization, building upon a foundation of investments in human development and egalitarian land distribution, has brought high growth and an extraordinary rate of poverty reduction (OECD, 2008). Though Vietnam is one of the top 5 ODA recipients, by all means it is not a nation relying on aid. Its ODA represents only about 4% of Vietnam's GDP, 12% of the national budget, and 33% of public sector investments, whereas in aid-dependent countries such as Burundi, Afghanistan and the Democratic Republic of the Congo (DRC), the ODA inflow as a proportion of recipient GNI in 2009

38) Under the "buy American policy" stated in the Foreign Assistance Act of 1961 as Amended (Public Law 87–195) Part III Section 604, the Korean government had to purchase goods and services from the U.S., and ship aid goods only on American vessels. Aid was strictly tied to goods and services from Japanin the early years. Washington sought to reorganize the Asian economy with Japan in its center by assigning Japan as the relief goods supplier (Pub. L. No. 87–195, 75 Stat. 424). When Korea resisted such measures, the U.S. deliberately delayed shipment of relief goods to Korea as a countermeasure without consulting the CEB (Lee, 2007).

is about 52%, 37%, and 27%, respectively. The form of aid is mostly loans[39], which is becoming less concessional as the country is entering a new stage of development. Despite the small share of ODA in the total government budget, ODA introduces new technology and facilitate political and economic cooperation with industrialized countries. The Government of Vietnam (GoV) regards ODA as an important catalyst for other investment flows and a key source of finance for the development of social and economic infrastructure.

Vietnam shows strong **ownership** of its aid receipts, led by the Ministry of Planning and Investment[40]. Owing to its ability to manage a centrally-planned economy[41], the country excels at laying out and implementing the national plan. Coordination is based on an internally drafted Socio-Economic Development Plan (SEDP)[42] in replacement of imported Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategies (CPRGS), and a local version of the Paris Declaration (PD) referredas the Hanoi Core Statement (HCS)[43]. The government has driven the poverty reduction agenda rather than donor groups. Examples of such strong leadership can be seen when Vietnam has different priorities from its donors. After the 1997/98 East Asian crisis, Vietnam focused on stabilizing its economy and reforms progressed very slowly until 2001, leading to a halt in structural adjustment lending from the World Bank. Only when the leadership felt comfortable did reforms start up again. Vietnam also allowed its program with the IMF to lapse over disagreements with the pace of financial sector reform and audits of the Central Bank. It has resisted donor pressures for greater

39) From 1998 to 2008, 70~80% of ODA consisted of loans.

40) Yet, the policy and planning capacity at lower levels of government as opposed to centralized decision making processes is less encouraging.

41) Interview with MPI officials

42) From 2005, external partners agreed to align their development assistance strategies to the SEDP as its poverty reduction strategies. Currently, donors' country assistance strategies are consistent with four main pillars of the SEDP. As examples of donors that alignthеir support to the SEDP, ADB, the World Bank, Japan and DFID are working closely together and with GoV to come up with a common analytical framework for their new countries assistance strategies. Other donors including Australia, New Zealand and Ireland aim to fill gapsin donor support to the four core SEDP areas, based on the principle of comparative advantage and complementarity. The EU's Road Map for future assistance to Vietnam formulated in 2005 is also based on the SEDP (Partnership Group on Aid Effectiveness, 2006).

43) Some indicative HCS targets for 2010 are even more ambitious than those in the PD. For example, the PD target is to reduce by 2/3 the stock of PIUs by 2010, whereas HCS targets by the same year are not allowingany PIUs. The PD target is to achieve 66% of aid flow in the context of PBA compared to the HCS's target of 75%. The HCS target for 2010 is 76% of joint analytic work that is higher than 66% of the PD target. HCS targets were deliberately set at a challenging level, and Vietnam has made significant progress toward its ambitious targets.

freedom of journalism, corruption, and civil society development[44]. These examples are not meant to indicate that the decisions made by the government of Vietnam were always best from a development perspective, but to demonstrate that serious dialogue and disagreements between development partners may occur even in cases of success. The critical issue is to find ways of fostering cooperation in areas where agreement and progress can be made.

A result of strong country ownership is that aid in Vietnam has been relatively **aligned with country priorities**. The Aid Effectiveness Forum (AEF) is one of processes of the Consultative Group Meeting for Vietnam[45], with its coverage area of aid partnership and effectiveness. Despiteconcerns over stagnated disbursement and a large number of parallel project implementation units (PIUs)[46], the growing use of budget support, accounting for 25% of total ODA disbursed in 2007 (OECD, 2008), has led to progress on alignment. All ODA provided through budget support is automatically subjected to reasonably transparent financial reporting systems. It also has been disbursed on schedule in contrast to the rate of disbursement of project support that has often fallen well short of schedule due to implementation bottlenecks (OECD, 2008). Budget support enables various projects to be organized and work with complementarities under the broad umbrella programs.

The Poverty Reduction Support Credit (PRSC), Program 135[47] and Education for All (EF A)[48], spearhead the new aid modality for increased alignment and harmonization. In particular, the PRSC is an exemplary practice on policy dialogue in a mature development partnership. Managed by the World Bank on behalf of 12 participating donors, it provides

44) The Worldwide Governance Indicators 1996~2008 showed that among relatively successful Asian countries (Taiwan, South Korea, Malaysia, Thailand, China, Indonesia, Vietnam and Cambodia), Vietnam is only better than Cambodia but worse than all others in terms of "control of corruption," "voice and accountability," and "government efficiency." (Kaufmann et al., 2009).

45) Annual CG meetings have been held in Vietnam since 1999 and co-chaired by the MPI and the World Bank, which support the close collaboration between the government and external partners (The World Bank, 2006).

46) (Six Banks, 2010) Interview with donors

47) Program to Reduce Poverty in Communes Facing Extreme Hardship in Ethnic Minority and Mountainous Areas, known as Program 135, attempts to address regional disparities in access to essential basic services and markets (The World Bank, 2009).

48) The EC together with five other donors, the World Bank, Spain, Belgium, DFID, New Zealand and Canada agreed in 2006 to support the Vietnam National Education for All (EFA) plan through sector budget support (EuropeAid, n.d.). However, the Sector Budget Support was less encouraging than the GBS. Dealing with a large number of donors preparation and negotiation process were necessarily complex, which even took more than two years in the case of EFA.

direct budget support to the government based on the SEDP and annual policy actions. Donors link their annual funding decisions to progress against the previous year's benchmarks, which are derived from annual negotiations between government and donors[49]. Given the high level of leadership and capacity demonstrated by the government, the instrument provides a soft financial incentive in place of conditionality. The instrument is well aligned with Vietnam's budget calendar, and the process is welcomed by line ministries, who see it as a chance to signal their priorities (Capacity Development for Development Effectiveness Facility). There was a general consensus among the banks, the government and donors that the PRSC has been a tool to realize an investment-led economy in the context of its overall structural reform agenda (Japan MOFA, 2006).

One challenge that Vietnam faces is that its aid is becoming more fragmented as donors are attracted by its success[50]. Vietnam has become a “donor darling” with over 30 donors. In the health sector alone, there are around 75 ongoing projects, mostly under USD 50,000 in size (OECD, 2008). The number of missions conducted by some donors appears extremely disproportionate to the amount of aid they provide. For example, UN agencies together provide less than 1% of the total ODA, but the number of agencies operating in Vietnam increased from four in 2006 to 12 agencies in 2007. The Paris Monitoring Survey of 2008 reported that Vietnam hosted 752 donor missions in 2007, more than three missions per working day. This is well above the number of missions carried out in Indonesia (590), Laos (569), and Tanzania (407) in the same period.

To improve **harmonization**, donors complement and coordinate their efforts. Most of the commitments from the Six Bank group[51] were to finance large infrastructure. On the other hand, the smaller donors, such as the Like-Minded Donor Group (LMDG)[52], the EC, and

---

49) The dialogue is also open to non-funding partners and CSOs, and makes use of existing sectoral dialogue processes.

50) A record ODA pledge of USD 6 billion in support of the SEDP priorities is a sign of donors' confidence in the excellent poverty reductionand growth performance of Vietnam and the fact that fulfillment of development objectives of donor projects is close to universal (The World Bank, 2009). In particular, the sixth Joint Portfolio Performance Review (JPPR IV) reviewed assesses that Vietnam continues to use ODA resources well with a high level of success upon project completion by all of the Six Banks (ODA IMTF, 2009).

51) A Six Bank group, composed of the World Bank, ADB, AfD, KfW, Kexim & JICA, is a major provider of loans.

52) Australia, Canada, Denmark, Finland, Ireland, Germany, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland, Belgium and the UK.

the UN, typically work in areas not served by the larger donors, addressing topics like social inequality and exclusion. The UN's Delivering as One initiatives are another example of reforms that are currently underway. The government and representatives of 14 resident UN organizations decided to implement the One Plan, One Budget, One Leader, One Set of Management Practices, and One UN House, to support the SEDP 2006~2010. According to a recentevaluation report, the most radical change under the one plan has been the successful introduction of Program Coordination Groups, constructed around program outcomes (Poate et al., 2010). Management practices are consolidated as well[53]. Interestingly, however, there is no general consensus that such fragmentation is on balance harmful to Vietnam. A group of donors are concerned that considerable waste and overlap are occurring while the others believe that the larger number of donors is probably a net positive for Vietnam[54].

Vietnam's relative success as an aid recipient is also based around the following identifiable themes. First, Vietnam has a strong **relationship with its major donors** 60% of its aid comes from its top three donors, Japan, the World Bank and Asian Development Bank. Among bilateral donors, Japan ranked number one for its average ODA of USD 975 million[55] between 2007 and 2008, followed by South Korea with its assistance amounting to an average of USD 274 million in the same period. The World Bank is the largest multilateral donor, providing USD 9.49 million. Second, **infrastructure development has** been identified as the key focus of aid money. Economic infrastructure and services received the most assistance, accounting for almost 48% of the bilateral sector allocable aid[56] from 2007 to 2008. Specifically, the sub-sectors receiving the most assistance were road transportation, power generation, water supply and sanitation systems. Considering the predominant portion of loans over grants, it is not surprising that most of ODA funds have been channeled through infrastructure building.

53) Examples include the Harmonized Approach to Cash Transfer (HACT) approach, the Harmonized Program and Project Management Guideline (HPPMG), and the EU–UN Cross–Norms.

54) Interview with donor agencies

55) All commitment values in this paper are in current USD unless otherwise indicated.

56) It excludes from the denominator a number of items such as commodity aid and general program aid, action related to debt, humanitarian aid, administrative costs of donors, support to NGOs, refugees in donor countries, and unspecified/unallocated aid.

Ⅳ. Common Themes from Case Studies

Some common themes emerge from these case studies.

1. Catalytic Role of ODA in Development

In both countries, the political decisions that lead to fast economic take-off are largely internal economic transformations based on regime survival. Often such reforms were gaining momentum with external security challenges and diminishing foreign exchange holdings. In that sense, **aid was not a driver, but a catalyst of development**. In South Korea, the new Park administration made economy its first priority in order to gain legitimacy for his government[57] and defenseagainst North Korea. Moreover, the threat of reduced aid in part triggered a remarkable transformation of the Korean economy that began to take place from 1963 to 1964. Similarly, in Vietnam, the Doi Moi (Innovation) process[58] intended to recover from the ravages of war, the rigidities of a centrally- planned economy, and the loss of financial aid from the old Soviet Bloc. Most Western aid flowed into Vietnam in the mid-1990s[59] when the critical Phase I reform for growth had domestically taken place or even slowed[60].

Yet, the fact that an unexpected catalyst for development was a change in the scale (scale down) and composition of aid (grants to loans) does not advocate the use of loans over grants or the reduction of aid. It was Americaneconomic assistance that kept the South Korean economy, with living standards, no lower than in many other less-developed countries in the mid-1940s and 50s (Mason et al., 1980). Even during the high-aid era, Korea's

57) The military's single claim to government was itsability to create a sustainable mechanism to raise national income. As an illustration, while General Park had defeated the opposition candidate only by a slim margin immediately after the coup, he won a landslide victory in the election two years later because growth had accelerated.

58) Beginning in 1986, the reforms improved the security of individual land tenure, enhanced the provision of agricultural extension services and permitted freer trade in agricultural products, resulting in a drastic increase in farm production and a reduction in rural poverty.At a macro level, the country has implemented structural reforms needed to modernize the economy and to produce more competitive trade-led growth strategies.

59) Except for a few donors such as the U.N. and Sweden.

60) Interview with Professor David Dapice and donors in Vietnam

production ability was excellent by international comparison (Amsden, 1989)[61]. In addition, the relative contribution of aid to the transition of the economy appears greater than concessional borrowings by the early 1960s (Krueger, 1979)[62]. Furthermore, giving a loan over grants does not necessarily guarantee more sensible use of the aid money as seen in the case of Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), particularly in the DRC under the kleptocratic regime of President Mobutu[63]. The absence of aid would have resulted in some substitution of domestic savings, encouraging patterns of outward-looking policies[64], but this would have been more difficult to achieve in the immediate post-war period when per capita incomes were very low and many people were living at little better than a subsistence level (Mason et al., 1980).

The two stories do not tell about the failure of aid butconfirm that aid money has a bigger impact when countries have made substantial progress in reforming their policies and institutions (World Bank 1998). Although U.S. aid totals were much smaller in the 1960s and 1970s than in the 1950s, their contributions to development per dollar of aid benefited from the more sensible economic policies followed by the Korean government (Mason, 1980). For the same reason, Vietnam was able to gain an international reputation for using ODA resources well and fulfilling development objectives of development projects, as it has implemented structural reforms needed to modernize the economy.

It should be also noted that **aid coordinating arrangements** in Korea and Vietnam are closely linked to the economic planning and budgetary institutions, **making it easy to translate aid actions to the development outcomes**. The integrated role of the EPB in planning the

61) Between 1953 and 1958, the average annual rate of change in the volume of production of both heavy and light manufactures was the highest in Korea of all 36 countries for which UN data was available.

62) The fact that the earlier aid had been on a grant basis also gave the country leverage in borrowing large amounts of commercial loans in the latter half of the 1960s.

63) The IMF and the World Bank kept lending loans to the Mobutu regime even when the IMF-appointed staff and the private sector saw that the creditors had no chance of getting their money back.

64) Trade and exchange-rate policy under the Rhee administration was centered on the issues of obtaining as much aid as possible. Whenit comes to the settlement of military obligations, the Korean government had strong motivations to overvalue the exchange rate at which dollar amounts could be reimbursed for won advances. The unrealistic exchange rate inevitably resulted in inflationary forces and the stimulation of import-substitution industries. From the American perspective, attempts to receive more aid could in turn have prevented Korea from becoming able to earn its own source of imports (Krueger, 1979). Some other negative consequences of abundant aid include dependency on foreign capital and government-orchestrated finance. Large food supply through the PL 480 also undermined the agricultural sector (Chon, 1987).

five-year EDP, allocating resources, and securing foreign resources was strategic to produce and implement the whole-of-the-government perspectives on development. At the same time, the IECOK as a consultative group played an important role in aligning external funding decisions to domestic policy making. In Vietnam, the transformation of the Partnership Group on Aid Effectiveness (PGAE) to the Aid Effectiveness Forum (AEF) have been designed to add value by raising the level of discussion at aid effectiveness to a more strategic level considering how best to configure aid's contribution to the core development issues (Aid Effectiveness Forum, 2010).

2. Strong Ownership

Among many principles, **ownership is probably the foremost vital factor** for aid to help yield significant development outcomes in case countries. For the most part, Asian countries have been able to receive aid in a form appropriate to their situation. This has been driven by strong articulation of country needs, expressed by central government leadership of the aid agenda. Even though Korea had to go through numerous challenges around aid funds[65], it was instrumental in harnessing development grounded on the will of the nation. On the same account, most development actors in Vietnam agreed that the main success factor behind the country's performance is its solid ownership. Political willingness to own the national development plan is real and the country wants to become a model case as well as an influential actor[66].

A question that naturally follows might then be, “What is ownership in practical terms?” The answer would require exploring beyond the abstract PD description. Ownership might include aspiration for self-help; the management of aid as part of the entire development process; and the ability to embark on policies tailored to the country’s own context, including non-orthodox alternatives (Ohno et al., 2005), for a sustained period of time. According to these views, the degree of ownership between countries or different regimes in the same country can be roughly estimated, thereby indicating areas of potential improvement. For example, the Rhee government compared to the Park regime had

65) Content of the assistance was largely dictated from the donor side strictly tied aid supply; and high volatilities and weak predictabilities.

66) Interview with donors

relatively weak ownership in that national leaders were less committed to build a self-sustaining economy, and that aid relationships were more central, rather than integral, parts of development coordination. Vietnam has managed donor relationships fairly well. To reach the level of autonomy exercised by Korea or Thailand, however, it still needs to improve the capacity to translate desirable development strategies into concrete and concerted actions of all administrative bodies. A lack of creative ownership might be illustrated in the case of Jamaica; its economy did not take-off despite the possession of many recommended institutions emulating today's best practices for governance (Goldsmith, 2010).

Certainly, ownership should be **inclusive** and backed up by broader social consensus. The highly educated Korean public was ready and capable of accommodating the government's economic development policies (Park, 2007). In addition, the role of private businesses in influencing major economic policies should not be discounted. The coherent state and a small number of powerful business groups were able to benefit from the close relationship with the other, but neither could ever gain the upper hand, thereby overly constraining rent seeking and corruption (Kang, 2002). Likewise, reform in Vietnam was largely a bottom-up process. Policy was responsive rather than proactive and should be seen as an endogenous element of the transition process (Fforde & Vylder, 1996). The historical starting point for development was alsobound up with Vietnam's relatively abundant human resources at relatively better education levels[67]. Vietnamese elite institutions also require the construction of broader coalitions of policymakers, placing more constraints on executive decisions compared to other single-party regimes such as China (Abrami et al., 2008).

3. Leveraging Long-term, Diverse Partnerships

Aid has been effective in countries that have **stable donors**, who are invested in the success of their projects and in the development of their partnerover a significant period of time. The U.S. and Japan had a geopolitical reason for committing its support to Korea. Vietnam is an emerging market where donors are eager to extend their commercial investments[68].

67) Most people in the North had completed eight years of schooling and the rate of literacy was better than in many Third World countries with far higher average incomes.

68) Donors such as GTZ, USAID, the Netherlands, JICA and KOICA who emphasize economic cooperation are planning to maintain or scale up their ODA. On the other hand, donors who have articulated solidarity, global responsibility and humanitarian assistance as major factors influencing their allocation of aid, such

The stable and long-term cooperation with primary donors can give greater confidence to recipients to experiment with its own ideas rather than being submissive to donor prescriptions. Other examples include Ethiopia and Rwanda, which have been politically and geostrategically important to key Western donors, and thereby have a strengthened ability to negotiate in main policy areas (Whitfield and Maipose, 2008).[69]

The Asian examples point to the need for aid to be sustained for a generation or more to fully capture all development benefits. For example, Germany with its nearly 30-year assistance contributed to the formation of technical and vocational education and training (TVET) systems in Korea(Lee, 2004)[70]. Asian countries have also benefited from a diverse array of development partners and often have been able to secure assistance from one partner even when another has been unconvinced of the approach. This "competition" among development partners is not just a new phenomenon due to China, but goes back to U.S./Japanese differences in approaches in Korea, the World Bank/IMF or Six Banks/LMDG differences in approaches in Vietnam, and the division of labor among donors in Indonesia. These groups work in various sectors, maintaining a mix of aid channels. Even beyond aid, partnership wasextended military aid, FDI, trade, and migration served as the main vehicle for interacting with Asian countries.

Another common ground of two studies is the emphasis on investment in **large economic infrastructure and services**. Overall, the role of foreign assistance in promoting social services does not appear to have been a large onein both countries. However, the donor community tends to be very risk-averse to fund huge construction projects, whose management is likely to be taxing with frequent delays, misuse, underestimated costs, and occasional staff turnover[71]. That explains why donors turn down projects like POSCO and

---

as Switzerland and Nordic countries, are planning a graduation strategy.

69) In particular, Rwanda, as the first country in sub-Saharan Africa to set out a national aid policy, has shown significant leadership in planning for the implementation of the PD and AAA at the country level. OECD (2010). Key Themes for Busan 2011: Possible Contributions for Clusters and Workstreams. DAC Working Party on Aid Effectiveness DCD/DAC/EFF(2010)5.

70) Largely influenced by the German model of cultivating a pool of technicians, the Korean Ministry of Labor, not the Ministry of Education, Science and Technology, was in charge of overseeing the TVET systems and the National Technical Qualification Test.

71) Issues with project managements can be found with Cheongpyeong dam, Chungju fertilizer plan, and a soda ash plant by the Oriental Chemical Company in Korea. In Vietnam, there has recently been a well-publicized corruption scandal involving ODA funding for transport investmentsas seen in the example

the Gyeongbu Expressway. As the proverb goes, however, “if you do not make mistakes, you do not make anything.” A more nuanced view of risk needs to be taken, and issues involved with micro-management of projects should not dominate aid discourse. What deserves more attention is the broadergoals each project aims to achieve, and the potential developing countries have in achieving the project objectives. Here comes the importance of a “learner's approach”[72] and “trust” instead of a “blueprint approach” and “auditing.” Just as too much emphasis on economic growth and a blind belief on the trickle-down theory can backfire, so can an exclusive emphasis on governance and social spending.

V. Implications for Paris ++

Considering that the most important element in Korea, Vietnam and other Asian countries such as China, Indonesia and Cambodia, is the principle of ownership, this **principle needs to be more clearly spelled out**. It will be possible by streamlining the definition, breaking down key determinants of ownership and identifying the role of donors and partners. The introduction of guidance, policy assessment tool kits, international best practices and evidence-based recommendations that answer questions such as the management of tension between domestic accountability based on broad in-country ownership and accountability to donor taxpayers, tests for ownership at the project level, and good practices on mutually agreed conditionality might be helpful.[73]. Targets for ownership can also be made more concrete. Currently, only one target is set for ownership in the PD while detailed and technical alignment targets are predominant.

The new principles should, not just in principle but in practice, recognize the **extreme diversity of the demand for aid** and heterogeneity of partners. Although the PD calls for

---

of the Project Management Unit (PMU)–18 and Vinashin Shipyard project. However, these corruption scandals might be overstated with a tendency for a negative narrative on aid and development to dominate media attention.

72) David Korten's “Learner's approach” William Easterly's “Searcher's approach”, David Ellerman's “Doer's approach”

73) A good test for ownership at the project level could be: 1) where the plan originated, 2) how much local time and resources are going into the projects, 3) in what way the local community terminates, adapts and develops the project, and 4) who reports to whom on what templates. Interview with Ngaire Woods, Oxford University

adaptation to differing country situations, such as fragile states or countries in need of humanitarian assistance, it assumes that the typical recipient state is poor, relies heavily on aid, and has low government capacity (Severino & Ray, 2010). For example, aid integration into governments is a critical problem only for countries whose core public services are funded principally from external actors (OECD 2003). For countries capable of expressing their demand and can afford to refuse funding when it does not fit its own priorities, harmonization and alignment principles might be excessive.

Thus, countries like China, Tunisia, Brazil, Turkey, India and Morocco are in less need of a standardized offer but rather need competition between donors which offer innovation. Countries in transition like Vietnam might be willing to work with a wide range of donors to forge new diplomatic and commercial partnerships through the medium of ODA. Such states in a post-ODA environment perceive aid as a resource among others, such as FDI, market loans and bond emissions, to finance their public policy priorities. Division of labor mechanisms in general have also been criticized on the grounds in that an agreed division of labor is only organized by donors themselves. As an MPI official in Vietnam pointed out, donors tend to avoid specific types of projects that are still in demand, such as irrigation, due to environmental concerns.

Finally, it is necessary to come up with strategies that ensure **long-term development partnerships** leading to increases in the size, duration and predictability of assistance. One strategy is to promote mutual benefits between donors and recipients as in the case of China and African countries. A caveat against this approach would be that some countries[74] are likely to be left out due to political, commercial, or security issues. In this case, regional cooperation in tandem with multilateral cooperation can be considered. Instead of

74) For example, 25 countries, most of which are small island countries, have fewer than 5 donors in total. They include Libya, Barbados, Dominica, Grenada, Micronesia, Fed. Sts. Tuvalu, Seychelles, St. Lucia, St. Vincent & Grenadines, Oman, Cook Islands, Marshall Islands, Saudi Arabia, Nauru, Niue, Palau, St. Helena, Anguilla, Antigua & Barbuda, Montserrat, St. Kitts–Nevis, Turks & Caicos Isl., Tokelau, Wallis & Futuna, and Mayotte. In 14 countries, the total country programmable aid is less than USD 10 million. They are Belize, Dominica, Seychelles, Oman, Cook Islands, St. Vincent & Grenadines, Barbados, Antigua & Barbuda, Anguilla, St. Kitts–Nevis, and Turks & Caicos Isl (OECD, 2009). Among fragile states, Guinea, Nigeria, Uzbekistan and Yemen are receiving less aid than would be predicted given their high levels of need, compared to countries with similar policy and institutional performance ratings. Three bilateral donors provide 65 percent of total ODA to Central African Republic, C te d'Ivoire, Liberia, and the Republic of the Congo (OECD, 2007).

looking at individual developing countries, group-to-group cooperation could evolve as analternative aid arrangement as long as it overcomes efficiency and legitimacy problems. When assistance goes to a regional unit, less attractive and more risky countries in that region will not be neglected. It would be particularly advantageous when it comes to regional public goods, cross-border infrastructural needs[75], and experience sharing or knowledge transfer. In Asia, the members of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) might be good candidates to oversee region-wide projects, such as the Mekong River Development Project[76]. Through the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), donors could support the creation of an African Graduate School of Regional Integration focusing on innovation and development in East Africa[77]. In addition, compacts for development with accountability for both rich and poor countries could be taken into account. Examples are Millennium Challenge Account or financial tranches such as Cash on Delivery modalities[78]. New financing mechanisms can be designed to enhance the possibility of developing countries to be selected on a competitive basis based on relative development results, programs to be designed by the country itself, and countries to be entitled to receive funds for a substantial period. Lastly, the management of an international aid database to match supply and demand of development funds and proposed programs can be designed.

V. Conclusion

The paper examines experiences of Asian aid recipient countries with the examples of Korea and Vietnam. The two countries' success was built upon the following factors:

- In order to use ODA to catalyze development, embarking on domestic economic reform and establishing state institutions combining strong planning and budgetary functionswith aid coordination.
- Robust country ownership and leadership underpinned by a sustained and coherent vision and commitments of the state, competent civil servants, broad-based political support, and

75) Such as fiber optic cables connecting Ghana, Uganda and Burundi

76) Seminar on Challenges in Cooperation and Communication for Development in Southeast Asia, April 26–27, 2010, Hanoi, Vietnam

77) Interview with Professor Calestous Juma

78) The MCA screening process is not without controversy.

a highly educated general public.

- Long-term reliable partnerships with primary donors and a positive synergy between domestic and international actors.
- Mobilize various sources of finance: Leverage of donor diversity and combination of non-ODA instruments such as trade, investment, military aid, export credits, and public-private partnerships (PPPs) with ODA.
- Attention to project design and implementation.
- Capacity development as an integral part of aid.
- Composition, sector and forms of aid being adapted to changing country circumstances.
- Good alignment of aid with national objectives through aid being given as budget support and for large infrastructure projects.
- Promote investment in large infrastructure in support of broader development goals in emerging economies with good government capacity.

Lessons distilled from the case studies shed light on the elements of the Busan Declaration. Country-based development needs to be highlighted, putting ownership in its center and connecting aid effectiveness procedures with substantive development outcomes. Moreover, aid effectiveness guidelines ought to be differentiated in recognition of varying country groups including fragile states and high-capacity states. On top of the traditional bilateral assistance, it is also necessary to come up with ways to guarantee long-standing cooperation. There will be few disagreementson these conclusions, but the next, more challenging step for the development community is to find out “how” to internalize and embody the propositions in their policies and practices.

List of Interviewees and Workshop Participants

Interviewees in Vietnam

Name	Organization	Title
Akihiko Nakano	Embassy of Japan	Adviserfor Economic Affairs
Alain A. Barbu	The World Bank	Manager, Portfolio and Operations
An Sung Gu	POSCO	Deputy Chief Representative (Deputy General Manager)
Andrew Smith	Canadian International Development Agency, Government of Canada	Head of Aid / Counsellor (Development)
Arai Toru	JICA, Vietnam Office	Senior Aid Coordination Advisor
Ayumi Konishi	Asian Development Bank (ADB)	Country Director for Vietnam
Benito Álvarez Fernández	AECID (Technical Cooperation Office, Spanish Agency for International Development Cooperation), Embassy of Spain Vietnam	Resident Representative
Benoît Massuyeau	Agence Française de Développement	Senior Programme Officer, Head of Partnership and Studies Unit
Cao Manh Cuong	Ministry of Planning and Investment	Deputy Director General/ Foreign Economic Relations Department
Christiane Oermann	DED (Deutscher Entwicklungsdienst)	Head of Asia Desk
Dang Thi Thu Trang	KOICA	Programme Assistant
Jesper Morch	UNICEF, United Nations Children's Fund Vietnam Country Office	Representative
Kerry Groves	Australian Government, Australian Embassy Hanoi (Aid Program)	Counsellor
Kwon Kyoung Doug	KOTRA (Hanoi KBC)	Deputy Director / Economist
Lee Dong-Hyun	KOICA	Deputy Resident Representative
Lee Wook-Heon	KOICA	Resident Representative
Mags Gaynor	Irish Aid, Embassy of Ireland	Deputy Head of Development (Vietnam, Lao PDR, Cambodia)
Mette Frost Bertelsen	The World Bank	Special Assistant to the Country Director
Michael Foster	USAID, Vietnam	Supervisory Program Officer
Moon Jae-Jeong	EDCF Vietnam Resident Mission, Korea Eximbank	Deputy Director
Ngo Thi Quynh Hoa	DFID(Department for International Development)	Development Effectiveness & Infrastructure Sector Manager
Nguyen Thi Thanh An	Agence Française de Développement	Programme Officer, Partnerships and Studies Unit
Peter Lysholt Hansen	Embassy of Denmark	Ambassador of Denmark
Pham Hung Vinh	Ministry of Planning and Investment, Socialist Republic of Vietnam	Director, North-East Asia Foreign Economic Relations Department
Pham Ngoc Linh	GTZ (German Technical Cooperation)	Programme Coordinator, GTZ Office Hanoi

Pham Nguyen Ai Nhan	Embassy of the Kingdom of the Netherlands	Program Officer, Cross-Cutting Issues
Quach Thi Thu Huong	DFID (Department for International Development)	Head of Management, Communications and Compliance
Steven Collet	Koninkrijk der Nederlanden	Deputy Chief of Mission / Counsellor
Tsuji Kensuke	JICA, Vietnam Office	Representative
Ulrike Maenner	CIEM (Central Institute for Economic Management)	Coordinator for the Priority Area of Sustainable Economic Development/Economic Policy German Development Cooperation

Interviewees in the U.S.

Name	Organization	Title
Ahmad Ahsan	The World Bank	Lead Economist, East Asia and Pacific Region
Alice Amsden*	MIT	Professor
Anne Krueger	Johns Hopikins University	Professor
Brigitte Burgler	UNIICEF	Consultant
Calestous Juma	Harvard University, Belfer Center for Science and International Affairs	Professor
Chris Davids	UNIICEF	One UN Senior Advisor
Chul Ju Kim	The World Bank	Senior Economist, East Asia and Pacific Region
Cinammon Doinsife	Johns Hopikins University	Professor
Daniel Seymour	UNIICEF	Head of Gender & Rights Unit
David O. Dapice	Tuft University, Harvard Kennedy School	Economist, Vietnam Program
David Roodman	Center for Global Development	Senior Fellow
Eugenia McGill	Columbia University	Associate Professor of Practice, School of International and Public Affairs
George Adams	Oxfam America	Director of Aid Effectiveness
Honda Shunichiro	JICA	Research Associate, JICA Research Institute
Hosono Akio	JICA	Senior Research Fellow, JICA Research Institute
Jane Nelson	Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business & Government	Senior Fellow, Director, Corporate Social Responsibility Initiative
Jeeyang Rhee Baum	Harvard University, ASH Institute for Democratic Governance and Innovation	Research Fellow
Makino Koji	JICA	Director, Development Partnership Operations Strategy Department
Murotani Ryutaro	JICA	Research Associate, JICA Research Institute
Mwangi S. Kimenyi	Brookings	Senior Fellow, Africa Growth Initiative, Global Economy and Development
Myla Taylor Williams	The World Bank	Country Program Coordinator for Vietnam
Ngaire Woods	Oxford University	Professor
Raquel Gomes	Oxfam America	Research Manager

Rita Perakis	Center for Global Development	Program Coordinator to the President
Samantha Muwafaq Constant	Brookings	Associate Director, Middle East Youth Initiative, Wolfensohn Center for Development
Selva Ramachandran	UNDP	Chief, North East Asia and Mekong Division
Takeuchi Shinichi(Ph.D.)	JICA	Senior Research Fellow, JICA Research Institute
Tariq Ahmad	Oxfam America	Head of Research
Ted Maly	UNICEF	Senior Adviser (Government Relations), Public-sector Alliances & Resource, Mobilization Office(PARMO)
Tsunekawa Keiichi(Ph.D.)	JICA (Japan International Cooperation Agency)	Vice-President, JICA/ Director, JICA Research Institute
Victor Damjanovic	UNICEF	Report Specialist
Vu Thanh Tu Anh	Harvard Kennedy School, Asia Program	Fellow
Yulia Oleinik	UNICEF (United Nations Children's Fund)	Research Officer, Multilateral System Analysis, Governance, UN & Multilateral Affairs

* Phone interview

Workshop in Korea

Name	Organization	Title
Kim Bokhee	KOICA	Director of the Training Team
Kim In	KOICA	Managing Director, Research Office
Kim Jiyoung	Ewha University	Ewha-KOICA Program Professor
Kim Sang-Tae	Hankyung University	Director, Technical Cooperation Institute for DevelopingCountries
Kwon Yul	KIEP	Head of ODA Studies
Lee Tae Joo	Hansung University ODA Watch	Professor Representative

Workshop at Brookings

Name	Organization
Alan Gelb	CGD
Alex Shakow	Independent
Amar Bhattacharya	G24
Andrew Steer	The World Bank
Angela Clare	AusAID ODE
Antonio de Lecea	Delegation of the European Union
Barbara Lee	The World Bank
Bjorn Gillsater	UNICEF
Brenda Killen	OECD-DAC
Bruce Jenks	Kennedy School of Government, Harvard University
David Roodman	Center for Global Development
Dennis Whittle	Global Giving
Ezra Suruma	Brookings
Han Fraeters	The World Bank
Homi Kharas	Brookings
Jackie Peace	DFID
Jane Nelson	Kennedy School of Government, Harvard University
Jeremy Weinstein	NSC
Joanna Perrens	DFID
Johannes Linn	Brookings
John Davidson	AusAID ODE
Jonathan White	German Marshall Fund
Kang-Ho Park	Brookings
Keiichi Tsunekawa	JICA
Kemal Dervis	Brookings
Ken Watson	Independent
Koji Makino	JICA
Laurence Chandy	Brookings
Leonardo Martinez-Diaz	USAID
Mwangi Kimenyi	Brookings
Nancy Birdsall	Center for Global Development
Nancy Yuan	The Asia Foundation
Ngaire Woods	Oxford University
Noam Unger	Brookings
Paul O'Brien	Oxfam America
Phillip O'Brien	UNICEF
Rebecca Winthrop	Brookings
Ruth Levine	USAID
Sam Worthington	InterAction
Samantha Constant	Brookings
Yulia Oleinik	UNICEF
Hideharu Tachibana	JICA
R. Kyle Peters	The World Bank
Tatsuhiro Mitamura	JICA
Lindsay Coates	InterAction
Akio Hosono	JICA

References

Aid Effectiveness Forum. (2010). Concept Paper– Enhancing Aid for Development Effectiveness in Vietnam. Retrieved from http://oda.mpi.gov.vn/english/AidEffectivenessForum/AEFConceptPaper/tabid/352/articleType/ArticleView/articleId/366/AEF-Concept-Paper.aspx

Abrami, R. Malesky, E. and Zheng Y. (2008). Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China.

Asian Development Bank. (2006). Socialist Republic of Viet Nam: Country Strategy and Program 2007~2010. Retrieved from http://www.adb.org/Documents/CSPs/VIE/2006/CPS-VIE-2006-02.pdf

Amsden, A.H. (1989). Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. Oxford University Press.

Capacity Development for Development Effectiveness Facility. (n.d.). Country Profile: Vietnam. On the Aid Effectiveness website. Retrieved May 19, 2010, from http://www.aideffectiveness.org/Country-Vietnam.html

Chon, C.H. (1987). An Introduction to International Economic Cooperation. Economy and Management Books, The Korea Economic Daily.

Chung, Y.I. (2007). South Korea in the Fast Lane: Economic Development and Capital Formation. New York, NY: Oxford University Press.

Congressional Budget Office. (1997, September). The Role of Foreign Aid in Development: South Korea and the Philippines. Retrieved from

http://www.cbo.gov/ftpdocs/43xx/doc4306/1997doc10-Entire.pdf

European Commission. (n.d.). Vietnam Education Sector Support. On the European Commission (EuropeAid) website. Retrieved from http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/vietnam_education-sector-support_en.pdf

Fforde, A. & de Vylder, S. (1996). From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam. Westview Press

Goldsmith, A. (2010). Governance for Development: Good, Bad and Ugly. Aid or Development? ODA – Lessons Learned and Challenges for Korea. The 5th Jeju Peace Institute-Friedrich Naumann Foundation for Liberty Joint Workshop

Kang, D. (2002). Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines. Cambridge University Press.

Kaufmann, D., Kraay. A., and Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996~2008. The World Bank Group

Kim, S. T (2003). Future Tasks to Upgrade Korea's ODA, KOICA

Kim, J.D. (1997). Political Economy of Aid: US's Aid to Agriculture in Korea

Korea Development Institute. (1991). Forty Years of Korean Finance Vol. IV. KDI

Kim, M.J (1997b.), The Republic of Korea's Successful Economic Development and the World Bank, In Devesh Kapur, John Prior Lewis & Richard Charles Webb (Ed.), The World Bank: Its first half century Volume 2 Perspectives (pp. 17-47). The Brookings Institution.

Ko, Y.S. (2008). The Growth of the Korean Economy and the Role of Government: Past, Present and Future, KDI

Korea Export and Import Bank. (2008). International ODA Trend. Research paper P-3. KEXIM.

Krueger, A. (1979). The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid. Harvard University

Lee, D.K.et al. (2005). New Perspective on History of Korean Economic Development: From Late Chosun Dynasty to 20thCentury Rapid Economic Development. Gyeonggi Province, Korea: Nanam.

Lee, G.G.(2004). Development Assistance and Cooperation on South Korea: Seoul, Korea:Research about the Korean Recipient Scale, Sector and its Effect Cases. Korea International Cooperation Agency.

Lee, H.J.(2009). Economic Aid Policies of the United States for the Republic of Korea 1948~1960. Seoul, Korea: Hye An.

Lee,W.B. (2005). Park Chung-hee's Long-Term Economic Development Plan and the U.S. 1961~1966. Research topics and issues during the Park Chung-hee Era. Sun In Press.

Mason. E. S. et al. (1980). The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea. Harvard University Press.

ODA Inter-Ministerial Task Force. (2009). Vietnam: Sixth Joint Portfolio Performance Review (JPPR VI). ODA IMTF.

ODA Inter-Ministerial Task Force. (2007). Vietnam: Fifth Joint Portfolio Performance Review (JPPR V). ODA IMTF.

OECD. (2010). Key Themes for Busan 2011: Possible Contributions for Clusters and Workstreams. DAC Working Party on Aid Effectiveness DCD/DAC/EFF(2010)5

OECD. (2009). Development Co-operation Report 2009. OECD Journal on Development. OECD.

OECD. (2009). Reporting Directives for the Creditor Reporting System. On the OECD website. Retrieved from http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/44479737.pdf

OECD. (2008). Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010. On the OECD website. Retrieved from http://www.oecd.org/dataoecd/55/34/42056862.pdf

OECD. (2007). Ensuring Fragile States are Not Left Behind. Factsheet. OECD. Retrieved from http://www.oecd.org/dataoecd/34/24/40090369.pdf

OECD. (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. OECD.

Ohno, I. et al. (2005). True Ownership and Policy Autonomy: Managing Donors and Owning Policies. National Graduate Institute for Policy Studies Development Forum.

Park, T.G.(2007). Archetype and Metamorphosis: The Origins of Korea's Economic Development Plans. Seoul, Korea: SNU Press.

Poate, D., Dung, D.N., Hang, N. (2010). Country-Led Evaluation Delivering as One: UN Pilot Initiative in Viet Nam.

Partnership Group on Aid Effectiveness (2006). Driving Forward the Realisation of the Hanoi Core Statement. Consultative Group Meeting, December 14-15, 2006. PGAE.

Robertson, M. (1956). Robert Macy's Report on Korea, FRUS 1955~1957, Vol. 23 part 2, 340-341.

Severino, J-M. & Ray. O. (2010). The End of ODA (II): The Birth of Hyper Collective Action. Center for Global Development Working Paper

Song, W.K. (2010, March 30). Tracing Korea's Evolution through Iconic Landmarks. The Korea Herald. Retrieved July 20, 2010, from http://www.koreaherald.com/national/Detail.jsp?newsMLId=20090905000043

Six Banks. (2010, June). Summary of Discussions at Six Development Banks Retreat, Golden Sand, Hoi An, Vietnam.

Whitfield, L. & Maipose, G. (2008). Managing Aid Dependence: How African governments lost ownership and how they can regain it.Global Economic Governance Program Briefing Paper. Oxford University.

Wolf, C. Jr. (1962). Economic Planning in Korea. The Rand Corporation.

The World Bank. (2009). Implementation Completion and Results Report: A First Program 135 Phase 2 Support Operation for Communes Facing Extreme Hardship in Ethnic Minority and Mountainous Areas. On the World Bank website. Retrieved from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/10/16/000350881_20091016095309/Rendered/PDF/ICR11830P1040910disclosed0101151091.pdf

The World Bank. (2006). Vietnam. On the World Bank website. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Overview/21138022/VietnamFINALOctober252006.doc

The World Bank (1998). Assessing Aid, Oxford University Press.

남남협력의 효과성과 과제: HLF4 및 글로벌 차원의 정책방안을 중심으로

IMPACTS AND CHALLENGES OF SOUTH-SOUTH COOPERATION : RECOMMENDATIONS FOR HLF-4 AND BEYOND

이현주 KOICA 위촉연구위원 (hrhee@koica.go.kr)

Contents

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. What Works in South-South Cooperation? : A Case Study of Lao PDR
Ⅲ. What Are the Challenges and Constraints?
Ⅳ. Moving Forward
Ⅴ. Recommendations for the HLF-4 and Beyond
Ⅵ. Conclusion

* 본문은 KOICA, JICA, 브루킹스가 공동으로 추진 중인 국제공동연구 'Catalyzing Development: A New Vision for Aid' 중 남남협력 부분 초안을 발췌, 요약한 것임

Ⅰ. Introduction

The last decade has witnessed an upsurge of South-South exchanges in development cooperation. According to an assessment by the United Nations Economic and Social Council (UN ECOSOC), the global volume of South-South cooperation (SSC)[1] would be around USD 9.5 billion to 12.1 billion in 2006. It corresponds to 7.8% to 9.8% of total official development assistance (ODA) flow, and an increase from 5% in the 1990s. (UN 2008: 9-11) Leading emerging donors as China, India, Brazil and South Africabecame power players in development cooperation, often outweighing many traditional donors in terms of scale.

Yet, the significance of SSC is not limited to the bulk of assistance provided. Another key implication lies in the value of Southern knowledge for development and growth in the developing world, and its subsequent implications for the evolving dynamics of global development cooperation. As the successful case of Bangladesh's knowledge transfer in microfinance to the Philippines outlines, traditional distinctions that separated aid providers from recipients have hence lost relevance, leaving tremendous impacts to global aid architecture and development agendas. As now the international community is moving forward to the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4), SSC emerges at the very center of global agendas.

At this momentum, reviewing the impacts of SSC on the ground and what actually works would be worthwhile. This paper intends to analyze the impacts of SSC at the country

1) At least at this stage, there is no universal definition as to what SSC means. Although there are a handful of widely accepted definitions, terms and usages still differ from organization to organization. In parallel, it is extremely controversial, if not contradictory, to describe what actually demarcates the South and the North, because, being derived from a hybrid composite of geographic, historic, political and socioeconomic backgrounds, the distinction has been usually connotative than logical, and has constantly shifted according to the changing global political environment throughout history. Exclusively for the usage of this paper, SSC refers to "developing countries working together to foster sustainable development and growth." Therefore, SSC in this paper entails both technical cooperation and financial assistance, either in the form of grants or loans. The definition of triangular development cooperation (TDC) follows UN ECOSOC's "OECD/DAC donors or multilateral institutions providing development assistance to Southern governments to execute projects/ programs with the aim of assisting other developing countries" (UN 2008a: 3). In addition, the reference criteria defining the South and the North will be membership in the Organisation of Economic Co-operation and Development's Development AssistanceCommittee (OECD/DAC). The North, therefore, will exclusively be applied to the members of the OECD/DAC as of the dates as indicated, whereas the rest of countries, regardless of income groups or status as aid provider, will be attributed to as the South.

level, with a case study of Lao PDR, and identify challenges and constraints. Building on this analytic work, practical ideas will be suggested for not only empowering the discussions at the HLF-4, but also promoting South-South exchange in a broader sense of development effectiveness.

II. What Works in South-South Cooperation? : A Case Study of Lao PDR

1. Complementary Financing for Development

General impacts of SSC on global aid architecture have been quite well known. Yet, the most immediate and tangible will have resonance at the recipient country level. While SSC would make up 7.8% to 9.8% of global ODA volume, the account would outweigh global average in some countries. In Lao PDR, for instance, Southern aid recorded USD 88.85 million, or 20.5% of all ODA provided to the country in FY 2006/07[2]. It is actually 37.9% of bilateral share. Furthermore, China, the Republic of Korea and Thailand were ranked among the top five bilateral donors. Strong positioning of Southern aid has been constant over the years, with average proportions over 15% of overall ODA and over 30% of bilateral share. From individual country perspective, SSC is apparently more than a mere "add-on" to existing resources.

2. Division of Labor

Yet the actual implication of Southern aid explains better through distribution across sectors and de facto division of labors with traditional donors. In the case of Lao PDR, the most relevant example is around transportation infrastructure.

In Lao PDR, transportation infrastructure has long been national priority for economic development and poverty reduction. Its particular correlations with social development in rural households have been articulated in previous studies by de Walle (2001), Warr (2005),

2) Source: Lao Ministry of Planning and Investment, Department of International Cooperation.

World Bank (2006 and 2007) and Asia Development Bank (2009 and 2010)[3]. Following the government's strong commitment, a massive investment from Northern bilateral donors and multilateral organizations brought in a considerable progress in the 1990s and the first half of 2000s. Nevertheless, from rural connectivity to road maintenance, remaining issues are of scale. The objectives spilled out throughout the current sixth (2006~2010) and the draft seventh (2011~2015) National Socio-Economic Development Plans (NSEDPs)[4] reflect the urgency of the matter[5].

In regard to this, an interesting drift of game has taken course in the past years. If the majority of resources to road construction in the 1990s were provided by the group of bilateral donors from the North and multilateral organizations, current contribution increasingly comes from partners from the South. In FY 2005/06 alone, USD 44 million of overall sector budget USD 91.3 million was provided by the South. The amount was nearly double the funding from multilaterals (USD 26.3 million) or from the North (USD 21 million). Thailand and China largely outweigh other bilateral donors from the North. A de facto division of labor has thereby settled in, with Southern donors dominantly filling the funding gaps in the sector while Northern donors increasingly pull off from the sector and turn toward health, education, governance and other social sectors alike.

In view of current account, the hypothetical absenceof Southern aid in transportation would have dire consequences for the sector. But it also would risk compromising nationwide endeavors to eradicate poverty and achieve the national development objectives,given the tremendous implication of transportation infrastructure in Lao PDR. Overall, the complementary division of labor between the South and the North seems to work effectively for the country's growth and development.

---

3) de Walle (2001) showed that investment toward rural roads helps reduce poverty in developing countries, whereas Warr (2005) suggested that the provision of all-weather road access to rural households would reduced the incidence of rural poverty by about 7% in Lao PDR. In addition, an analysis by the Lao Ministry of Public Works and Transportation (MPWT) also offers that households with all-year road access have 50% more consumption power than those deprived of the access, and even those with limited access only during the dry season would have 33% more than those with no road access.

4) The National Socio-Economic Development Plan (NSEDP) is a 5-year term implementation plan for NGPES.

5) In the NSEDPs, transportation infrastructures' catalytic role in subregional connectivity and market access has been increasingly acknowledged. The Plans highlights improving domestic and regional accessibility would improve access to social services and economic activities, and shift Lao PDR from a landlocked to a land-linked country, thereby increasing chances to achieve the goal of graduating from the LDC status by 2020.

3. Regional Dimensions

South-South exchange also has strong regional dimension and plays a crucial role in shaping regional perspectives of development cooperation. Originally, regional perspective has been a key driving force scaling up South-South exchange at this scale to date. A great deal of commonality in terms of history, language, culture and ethnicity has been the main forces, in addition to deepened intra-regional trade relationship that has speeded up in the course of the past decade. Further, the growing need and widened conscience to address cross-border issues, i.e., climate change, disaster reduction and pandemics,through regional or subregional cooperation have led to deepening relations among countries in a whole range of aspects, including politics, economy, science and technology, and of course, development cooperation.

Driven by such strong regional backgrounds, SSC has naturally embedded intensive regional dimension. In ASEAN region, for instance, the utmost evidence element lies in the Southern donors' preference for transportation infrastructure. Infrastructure is a primarily domestic asset, but ithas a dimension that goes beyond a single country, as it connects the country with the neighbors. Previous studies by Brooks (2008), De (2008) and Willoughby (2004) provide empirical analysis on a wider regional dimension of transportation infrastructure, and its positive impacts in facilitating the movement of commodities and people across countries.

Since the 1990s a range of initiatives has taken place to improve road connectivity in ASEAN region. Noteworthy is the Greater Mekong Subregion (GMS) transportation infrastructure initiative, for which traditional donors have provided decade-long assistance to build the East-West Corridor (linking Thailand and Vietnam), the North-South Economic Corridor (linking China and Cambodia via Lao PDR) and the Northern Economic Corridor (linking Northern Thailand to China).

〈Box 1〉 Greater Mekong Subregion (GMS)

The GMS is an informal institution established at the ministerial level, comprising Cambodia, the People's Republic of China, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Vietnam. Detailed works are carried out by sectoral working groups handling both the hardware and software issues of regional infrastructure development. ADB serves as the de facto secretariat and provides technical, administrative, financial and logistical support. GMS operates under a 10-year strategic framework (2002~2012) aiming to enhance regional connectivity and market competitiveness of the subregion. 11 flagship programs comprising East-West, North-South, Northern and Southern Corridors cover energy, telecommunications and transportation sectors. ADB, Japan, Australia and the World Bank are main funders.

In the process of leveraging regional connectivity through improved transportation infrastructure, the significance of South-South aid is explained through several aspects. Firstly, again, Southern donors are actively engaged in this transportation infrastructure, which has not only national but also tremendous regional implications. China is known to have provided more than USD 20 billion to the ASEAN region, with the majority of the budget going to regional transportation and communications infrastructures. Additionally, the volume of Thai aid to transportation infrastructure may surpass USD 250 million per annum. Secondly, Southern aid has specifically played a greater role in providing “missing links” crossing borders with major axes in neighboring countries and the supposedly national roads previously built as a part of GMS initiative, thereby complementing the existing efforts for enhancing subregion-wide connectivity[6].

6) China is known to have provided loans to build Road No. 1–b, which is located at the Lao–Chinese border, as an earlier agreed follow–up to the construction of Road No. 1–a with assistance from the World Bank. China has also been engaged with Thailand to improve connectivity from Chiang Rai (Thailand) to Kunming (China) through Road No. 3 in Northern Laos. Thailand's involvement has been multiple: A road improvement project between Huay Kon/Muang Ngoen to Pakbeng road and railway construction from Friendship Bridge (Nong Khai) to Thanaleng are already completedthe improvement project of Road No. 11, alongside the Lao–Thai border, the second railway project between Thanaleng to Vientiane, and the rehabilitation of Thai section of Road No. 3 are expected to be cleared for approval by the end of 2010. Vietnam has a rather limited portfolio, but still with a similar approach: the construction of Road No. 18 that would link Vietnam with Lao PDR's Road No. 13; and the Lao–Vietnam cross–border segment of Road No. 9. Therefore, by linking the landlocked Lao PDR with neighbors, Southern aid to infrastructure has significantly contributed to improving road connectivity at the subregional level.

Increased subregion-wide connectivity and trade potentials have been complemented by technical cooperation for infrastructure management, trade facilitation, income generating activities and market economy, which have been priority sectors for South-South activities in this subregion, carried out under different, the South-driven frameworks as the IAI and the Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)[7]. Overall, it would not only consolidate region-wide cooperation initiatives in different areas, but also, most significantly, boost the implementation and optimize the effect of the current regional integration framework under AFTA. As a key leverage to regional cooperation and integration, the role of SSC seems to be fundamental.

4. Innovative Knowledge Exchange

The impact of SSC also explains through innovative exchange of knowledge and skills among for the benefit of development and growth in poverty-stricken countries as Lao PDR. An analysis[8] on Southern technical assistance to Lao PDR provides a full view on the distinctive strengths and value of South-South technical cooperation and its attribution to building capacities and addressing development challenges in recipient countries, in terms of three different dimensions –contents, delivery and organizational aspect.

In terms of the contents, evidences show SSC goes beyond a traditional, vertical transferof knowledge and skills. First, the levels of training were perceived to be effectively responsive to the recipients'needs. Second, knowledge and skills acquired were deemed immediately applicable to the routine work of trainees. The trainees responded that they had received materials and documents they could use for their work, acquired skills that they could use most directly in their daily works, and gained technical knowledge which is sufficient for them to perform their daily work smoothly. This particularly has a pivotal value in Lao PDR, where the lack of skilled manpower has been the most serious strain to growth and development.

---

7) The Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS) was established in 2003 as a Thai assistance framework for subregional development and cooperation. It has leveraged more than 200 projects and technical cooperation activities among Thailand and CMLV, in the field of trade, investment facilitation, agriculture, industry, transport, tourism and human resource development..

8) Fully taken into account the availability of reliable data, three South–South segments within triangular and trilateral cooperation projects in Lao PDR undertaken by Japan, Germany and ADB were analyzed. Performance monitoring results and post evaluation papers were used, alongside interviews with project managers

In addition, there is an aspect pertaining to the co-creation of knowledge and problem-solving skills. In the case of the Lao-Vietnam-Japan local administration reform program, a better understanding on analogous experience in Vietnam, with which Lao PDR shares a close sociopolitical background and single-party governance structure, has been reported to enable the Lao government to come up with regenerated solutions fully in accordance with the Lao context.

Lessons were as numerous on the delivery side. Foremost, Linguistic commonality, as distinctively outlined in cooperation between Thailand and Lao, whose languages are mutually comprehensive, has effectively facilitated knowledge transfer, made training interactive and also contributed to building confidence among trainees. In South-South training, equipment and support materials were perceived as appropriate, as well.

On the organizational side, cost advantage has a significant value, which also could be a particularly incentivizing value for triangular and trilateral cooperation. The flexibility of training organizations was also the key asset of those South-South activities. Invitational training, study visits, and on-the-job training were applied with flexible lengths, ranging from several days to a couple of months.

The overall outcomes for these South-South activities in Lao PDR have been successful, even ‘overachieving’ the targets. Also, there has been a considerable level of positive spillovers in terms of mutual learning and partnership building. In the overall process of preparation and training, providers from the Southhave reported that they learned how to fit into the trainees’ levels and needs, and the improvement in didactics.

Lessons drawn above clearly indicate that South-South exchange works as an effective response to capacity gaps, language barriers, background knowledge deficiency and technical discrepancies, and thereby has great potentialityin terms of the operational effectiveness of technical cooperation.

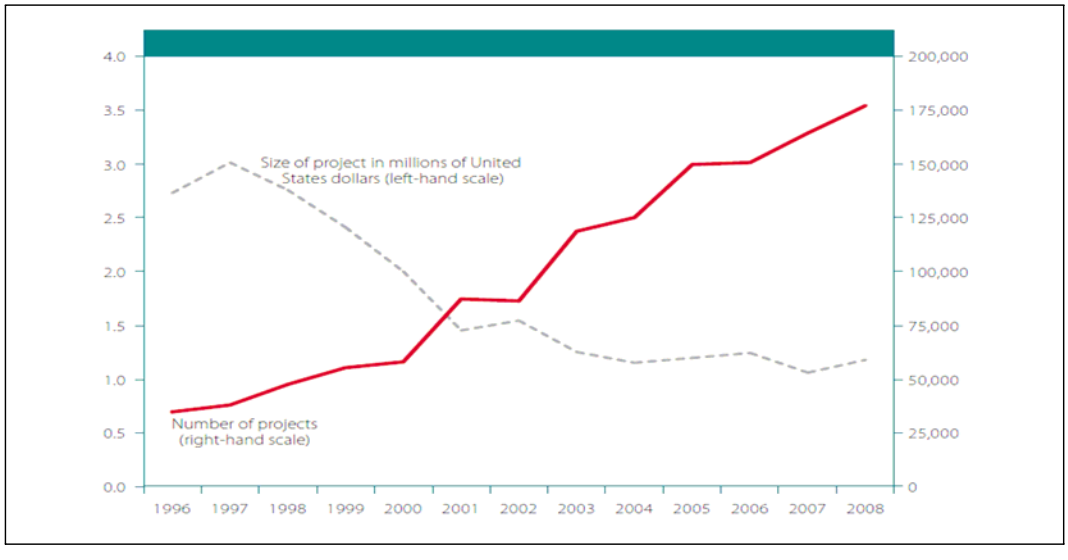
Ⅲ. What are the Challenges and Constraints?

As seen throughout the earlier chapter, SSC has effectively worked in addressing the particular needs of the recipient country. From then on, promoting such functionalities of South-South exchange and optimizing its potentials are of obvious imperative. However, some recurrent issues are serious strain to the effectiveness, while others hinder further growth.

1. Risk of Fragmentation

The upsurge of SSChas evidently increased the absolute number of donors and projects, which has subsequently raised the risks of fragmentation at the country level. Despite intensive efforts in the last few years, the results around the globe are still modest. A report by the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) and the OECD (2008) suggests a decline in donor coordination of missions in Africa. The World Bank (2007) estimated that in 2006 the number of ongoing projects was over 60,000 worldwide, with some recipient countries engaging in 1,000 donor-funded activities and hosting over 1,000 missions each year. Figure 1clearly demonstrates that the aid proliferation in low-income countries has been nothing but improved. SSC adds to this proliferation of donors and projects.

〈Figure 1〉 Number and Average Size of Aid Projects in Low-Income Countries, 1997~2008



Source : UN 2010: 54

To this worrisome trend, Southern donors' work pattern is an additional concern. Despite increasing commitment in recent years, the actual participation of Southern donors in in-country aid harmonization frameworks remains limited. In the case of Lao PDR, although roundtable meetings have been increasingly attended by Southern donors, their involvement in a more practical level of coordination through Sector Working Group (SWG) is far from offering effective ground for in-country harmonization. Few Southerndonors attend SWGs on infrastructure, in which Southern aid surpasses assistance from traditional donors or multilateral institutions. In addition, a majority are absent in SWGs in education and agriculture, despite increasing assistance to the sectors from Southern donors. The issue risks being a serious impediment to aid effectiveness in sectors and countries where the proportions of Southern aid are significant and the government's coordination capacities are weak.

2. Top-Down Decision Making

South-South aid is usually identified, formulated and implemented at the headquarters level, with a rather obscure process of mirroring actual priorities on the ground. A mutual process is hardly the case. In addition, as Southern aid is often associated with subsequent spillovers of various kinds, it often follows the logics of the broader political deals or commercial transactions, not necessarily taking into account what is needed on the ground. Some Southerndonors suggest that such a procedural distinctiveness has enabled the reduction of time-consuming project formulation processes, and therefore prompted rapid implementations. However, such a vertically descending top-down approach entails risks of causing an abundance of unaligned aid and obstructs country ownership in development.

3. Lack of Monitoring and Evaluation

The lack of evaluation and monitoring is also a serious concern. Despite recent efforts, weak M&E remains rampant across Southern donors. The achievements of South-South technical cooperation so far have tended to be narrowly measured by the number of trained participants and budget volumes, and not necessarily highlighting the performance of operations and the achievement of objectives. Donors involved in infrastructure projects have rarely undertaken progress monitoring, social and environment impact assessments or ex-post impact evaluations. The case of technical cooperation is not much better. Most technical cooperation

programs do not include a systematic M&E process, while the outputs of a few evaluations have been heard to exist, but hardly made available externally, even to the closest stakeholders.

The absence of systematic M&E would have tremendous consequences. Foremost, as project performance is immeasurable, clear targeting and deployment of appropriate measures are difficult, if not impossible. Subsequently blurred value-for-money affects not only the target beneficiaries in recipient countries, but also to taxpayers of donor countries, because a considerable portion of Southernaid often comes at the expense of own social needs, and in some cases, to the detriment of a still thick layer of a vulnerable population in Southern donor countries. Also, the vacuum of environment impact assessments may have dire consequences on the recipient countries' environment, given the fact that Southern aid has heavily focused on infrastructure development, which involves environmentally damaging operations.

4. Weak Regional Coordination

Development at large and SSC in particular, often remain weakly managed to fully harness the potentials at the regional level. For instance, in the particular case of Southeast Asian subregion, a handful of mechanisms and frameworks – ASEAN-IAI, GMS, ACMECS and the Mekong River Commission (MRC) – exist. However, the existing structures are fragmented and do not have clear mandate, adequate policy framework, sufficient financial and human resources capacities. Further, sector-based working groups and dialogue channelsexist for some of highly regional issues as transportation, energy, communications and trade, but remain outside a formal and permanent sphere and without clear policy and institutional frameworks.

5. Lack of Mutual Knowledge and Resources

Although there is a high level of recognition of the value of SSC and commitment for further promoting the exchange, the lack of capacity to assess own needs and explore South-South opportunities is substantial obstacle. Problems seem to persist as to the practical knowledge on how to identify the demand and the potential supply, and match them properly to development projects. It tends to be more problematic in case of inter-regional

exchanges. The lack of financial resources is another constraining factor. Donors from the South, with a handful of exceptions, are mostly middle-income countries with limited financial and human resources. Therefore, third-party funding, supposedly from the North would be needed to quench the resource needs.

Ⅳ. Moving Forward

1. Capacity Development for Better Aid Management

In order to make the best of SSC, as seen throughout the first part of this paper, as much as in the case of ODA in general, capacity development for Southern countries is the foremost priority. The issue does notonly touch upon the recipient countries, but also the donors from the South. For recipients, overall capacity building for better aid management is needed so that Southern countries ensure solid grounds for fully exercising country ownership over development agendas. More specifically in relation to SSC, three points must be addressed. Firstly, countries' capacities to assess own needs, identify each partners' strengths and comparative advantages and address eventual matching with feasible and effective projectization, should be uplifted. Secondly, the aid coordination capacities of recipient governments need to be further enhanced, in a way to fully optimize the current complementary functions of Southern and Northern aidat the country level. Thirdly, M&E should be seriously enhanced, with a view to ensuring performance and accountability vis-à-vis the populations of both recipient and donor countries.

The capacity issue also concerns Southern donors. Although Southern countries have gained significant knowhow while providing assistance for decades, challenges remain from the recipient country's perspective. For years, Southern countries have suggested that SSC should not be regarded as the same as North-South aid, and therefore not be applied to the same standards as to the North, for the motivations, premises and conditions are different[9]. But,

9) See the statements from Southern countries, notably that made by Ambassador Munir Akram, the Permanent Representative of Pakistan to the United Nations and the Chairman of G-77 and China during the fifteenth session of United Nations High-Level Committee on South-South Cooperation, held in New York, May 29 to June 1, 2007. (Source: http://www.g77.org) Similar positions were echoed at the interventions at the 3rd UN Development Cooperation Forum held in New York, June 29 to 30, 2010.

from the perspective their actions take effect on the recipient countries' development and growth, and come across with similar assistance activities provided by donors from the North, there is a minimum of principles required for all development actors regardless of the South or the North. However, translating the principles actions are not as simple as understanding its values. For the Republic of Korea, for instance, it has taken years of intensive research and subsequent organizational and strategic adjustment to finally have a Country Assistance Strategy (CAS)-based, field-oriented and integrative country assistance framework, as well as an adequate M&E system and an increasing level of untied aid. Being a veritable donor, not just an aid provider, requires a considerable amount of policy commitment and operational know-how. Therefore, transformative capacity building for Southern donors should be of consideration in actions forward.

2. Enhanced Region-wide Coordination

Notwithstanding the tremendousness of the implications, current frameworks and mechanisms for region- or subregion-wide coordination of SSC seem to remain at an insufficient level, particularly around highly regional sectors. At the very least, issues pertaining to regional public goods (RPGs), including environment and infrastructure would need to be grasped at the regional level. Such regional or subregional coordination must be inclusive of all development activities both from the South and the North. It also should be fully incorporated within the existing regional cooperation and integration frameworks and agendas. Aid coordination has to be considered not only at the country level, but also at the regional level.

3. Matching Resources with Needs

Fully harnessing potentials of South-South knowledge exchange and promoting the paradigm at the global level imply an effective matching of resources with needs, which has a two-fold dimension. The first set is technical matching of the demand from recipient country with the supply from Southern donor. The aforementioned capacity development enabling to assess own needs and others' strengths, and explore strategically appropriate options for cooperation has full implications in this process. The second dimension is the matching of available resources with the needs of SSC, as complementary to the technical part of matching.

V. Recommendations for the HLF-4 and Beyond

1. HLF-4 and the Paris Declaration

As much as the extent of interest across the globe, South-South and triangular development cooperation is expected to be addressed at the HLF-4 with unprecedented gravity. This event will attempt to shape the post-PD global framework on aid effectiveness, and many upheavals in global aid architecture with, inter alia, the upsurge of emerging donors and South-South exchange will have to be fully considered.

Foremost, in regard to SSC, the HLF-4 must offer an opportunity for quenching the normative issues conditioning all subsequent discussions and actions. Universally-accepted definitions of what the South means and what SSC and triangular development cooperation entail need to be clarified. It is a prerequisite of any further actions.

Secondly, the HLF-4 should be able to offer opportunities for the South and the North to reach on certain degree of common grounds across the issues, and thereby embark on a new consensus. To do this, abstractions on some particular features on SSC in the AAA need to be further elaborated, while offering a full spectrum of opportunities and issues for improvement. Its complementary nature to North-South cooperation must be further recognized in a way to highlight an imperative of aid harmonization. Also, the value of Southern knowledge should be further recognized, and its implication as an effective means of capacity development would have to be more clarified. Capacity issues must be responsive not only in regard to recipient countries, but also to Southern countries providing aid.

Thirdly, the universality of key principles of aid effectiveness must be affirmed for SSC, as much as for the North-South cooperation. Subsequently, the post-PD framework will have to be able to include Southern countries as fully liable actors. Nevertheless, a differential and gradual approach would be necessary for emerging donors, for the gaps with traditional donors in terms of advancement of notional and operational compliance are considerable. It should enable Southern donors to get into the frameworkwith realistic timeframes and gradual approaches, so as to eventually address the issues pertaining to country ownership,

alignment to national strategies, aid untying, in-country harmonization and results-based management.

Fourthly and lastly, the regional dimension of cooperation is worth being fully explored. There are key roles regionally-grown organizations and entities can do for harnessing efforts for making the best of SSC for service of sustainable development and growth at the regional level.

2. Actions at the Country Level

At the country level, current efforts to enhance recipient governments' capacity for better aid management and coordination must be sustained and steered in a way that the governments can have a full grasp of situations and effectively exercise ownership over all matters pertaining to development cooperation within countries. UNDP has been especially active for this particular task, and there needs to be a continuous and strengthened focus on uplifting the governments' capacities.

Three key areas should be covered. Firstly, information and data systems must be at a level that permits effective targeting and progress monitoring. Information availability issues, which are still questionable in many ofcountries, are also to be improved. Secondly, current in-country harmonization frameworks should be strengthened and inclusive of Southern donors. Options for incentivizing will have to be explored in the country context. Thirdly, issues pertaining tothe M&E mechanisms and procedures need to be addressed so as to enable the governments to measure the progress and evaluate impacts on a comprehensive list of assistance activities. Acountry-led system would therefore have to be strongly recommended. With assistance from multilateral institutions, such as UNICEF and the World Bank, such systems have been already set up and effectively functional in a number of countries, mostly in the Latin America and Caribbean region. Further efforts should follow in other regions and entail a broader network of academia and non-governmental organizations (NGOs).

Actions at the Southern donor level have to include the establishment of policy framework and practical measures to translate it into concrete actions. Understanding the aid effectiveness

principles, not simply as rhetoric but as guidance for future actions, would be the first step. Strategiesdevelopment and the implementation of practical measures should be subsequently followed.

As for Northern donors, further commitments are strongly needed to support South-South exchange through triangular and trilateral cooperation frameworks. Such efforts necessarily outline the urgent need to figure out ways to overcome some administrative burdens and visibility concerns alike within the donor countries. Particularly, trilateral cooperation has been widely perceived among donors as being associated with high transaction costs, time consuming process and weakquality control. However, the successful examples of trilateral projects by GTZ and ADB have demonstrated that when accompanied by mutual understanding, a clear mandate, appropriate division of labor and robust strategies and discipline, those shortcomings are easily challengeable.

With regard to the visibility issues, indeed, donor agencies from the North, are never free from high level of public accountability and internal pressure to strengthen the ODA industry in their own countries. The prerequisite, therefore, is the quality of potential South-South activities, which must be persuasive, attractive and relevant enough with regard to the different stakeholders in the North, whereby the significance of an effective “technical” matching between supply and demand gains pivotal relevance. To complement should also be a strong commitment, translated into concrete strategies and further actions aiming to not only enhance the performance of South-South operations on the ground but also secure public consent on the benefits of such initiatives in their own countries.

3. Actions at the Regional Level

A region or subregion-wide mechanism needs to be put in place to coordinate development projects from all stakeholders regardless of the South or the North, to cover the RPGs issues at firsthand, and a widened range of development issues for the future. Such a mechanism would have to be a formal and permanent institution with clear mandate, adequate funding resources, appropriate manpower and proper institutional positioning within the existing regional cooperation frameworks, so as to harmonize different stakeholders' actions and mainstream these into wider regional integration agendas.

4. Actions at the Global Level

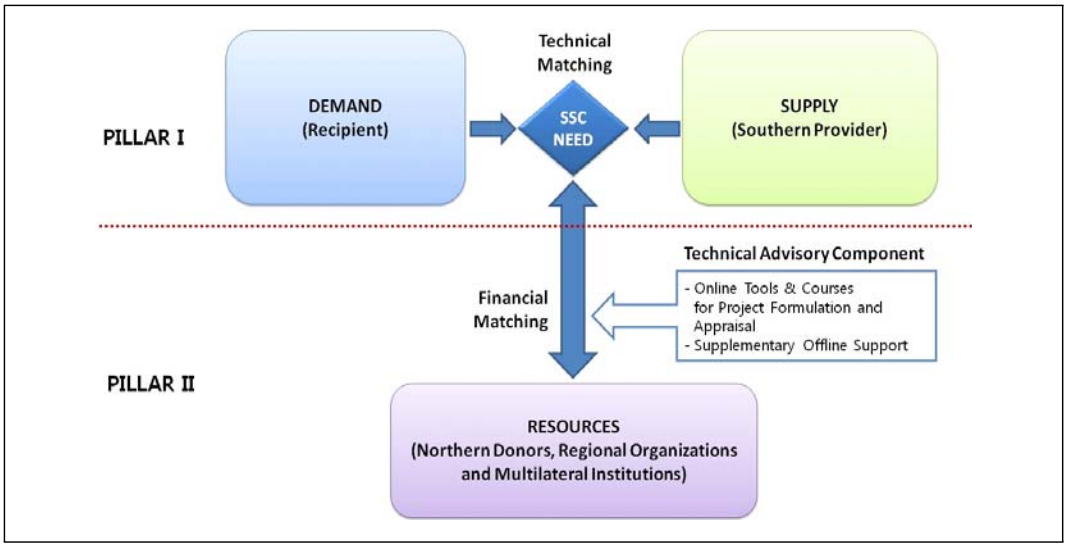
Finally, at the global level, a global platform is recommendedto be set up to facilitate matching the demands and the supply of knowledge sharing, and further matching with available resources from Northern donors and multilateral organizations and financial institutions.

Offline mechanisms and frameworks already exist across the globe. In the form of trust funds, the World Bank Institute maintains the South-South Trust Fund (SSTF), while the UNDP Special Unit on South-South Cooperation has funds for South-South exchange, upon agreement of key supporting donors such as Japan and the Republic of Korea. As a subregion-wide structure, Japan-supported Japan-Southeast Asia Meeting for South-South Cooperation (J-SEAM) has contributed todeepening dialogues between assistance providers and recipients in the region, and provided tangible financial and technical assistance to put the discussions into practice. As a sector-specific framework, the Global Facility for Disaster Risk Reduction (GFDRR) operates a South-South program, which basically has similar configurations as trust funds. A recently inaugurated Alliance for Financial Inclusion (AFI), co-funded by the Bill and Melinda Gates Foundation and GTZ, specifically aims to bring out all actors from the South and the North in the field of micro-finance and financial inclusion to exchange knowledge and lessons learned from past practices.

Though highly successful in harnessing dialogues for promoting South-South exchange, those mechanisms, have often been of limited financial capacity, activity scope and promptness of exchanges. What is needed now is an interactive platform covering a comprehensive list of sectors, which could serve as a one-stop-shop global knowledge warehouse and a functional “trigger” enabling more deepened dialogue onwards. It must also enablea prompt leverage of South-South exchange with financial resources from traditional donors and multilateral institutions, beyond a budget-restrained trust fund type financing mechanism.

Therefore, the Platform, as suggested to be named the Global Platform for South-South Cooperation (GPSSC), would be Web-based and must entail two intertwined pillars: A technical pillar aiming to match supply and demandand a financial pillar of matching resources with needs.

〈Figure 2〉 Structure of the Global Platform for South–South Cooperation



Pillar I should offer a comprehensive range of information per provider and sector, including cooperating institutions, possible areas of cooperation and available types of assistance. Making available the information on procedural matters and prototype of project request documents could be complementary. At the recipient side, available information should contain sectors/subsectors in need of Southern knowledge, as well as the timeline, scope and type of activities desired. Information would be updated promptly by donors and recipients by means of registered-user access system.

Pillar II would have to provide a list of Northerndonors, regional and multilateral institutions willing to support South-South interaction, as well as sectors/subsectors, regions of focus and types of assistance which would be possible for eventual funding and technical assistance. As the pre-matched South-South projects in the Pillar I need to be feasible and strategically interesting enough to obtain the resources, a component of online tools, manuals and courses for project formulation and appraisal would need to be available through the Platform, with supplementary offline support to the extent feasible.

The Platform would not unrealistically attempt to attain substantive discussions on the Web. Rather, it will focus on brokering South-South exchange, by providing substantive information on the web, which will further leverage streamlined discussions onwards on a more formal

and official basis. It would expectedly subdue SSC's certain shortcomings, including the top-down approach and country ownership issues, and dischargethe biggest constraints impeding South-South exchange – lack of mutual knowledge and resources.

Ⅵ. Conclusion

Though SSC has long been part of global development cooperation, it has only recently received global-scale attention. As such, a tremendousamount of tasks is ahead, across normative and operational dimensions. As part of the endeavor, this paper attempted to highlight what actually works in SSC, and suggested how the positives can further promoted, with detailed action items to be undertaken at the country, regional and global levels.

The list of action items proposed is long. The implementation part, in parallel, will require considerable amounts of effort from all stakeholder sides. Recipient countries should develop a stronger sense of ownership over development, whereas Southern donors must gradually move forward to comply with aid effectiveness principles. Traditional donors should further commit to support South-South exchange by means of technical assistance and financial resources. Regional organizations would have regional coordination responsibility to bolster Southern aid and optimize the potentials. In addition, multilateral institutions would have to be effectively responsive to capacity development calls for aid management and coordination, and facilitate South-South exchanges at the global level. Only a commitment and willingness for concerted efforts will make these colossal, yet imperative tasks work.

References

ADB (2008), Greater Mekong Subregion, 2009~2011 Regional Cooperation Operations Business Plan, Manila: ADB

ADB/World Bank/JBIC (2005), Connecting East Asia, A New Framework for Infrastructure, Manila: ADB

ADBI (2010), Infrastructure for a Seamless Asia, Tokyo: ADBI

ASEAN (2008), Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic Framework and IAI Work Plan 2 (2009~2015)

Banomyong, R. (2007), Logistics Development Study of the Greater MekongSubregion North South Economic Corridor. Study outcome report, Manila: ADB. (http://www.adb.org/gms/publications/NSEC-logistics-final.pdf)

Bhattacharyay, B.N. and Rahman, M. (2009), Trade Effect of Social Infrastructure in Asia, Background paper prepared for the study Infrastructure and Regional Cooperation, Tokyo: ADBI

Brooks, D.H. (2008), Asia's Infrastructure, Trade Costs and Regional Cooperation, paper presented at the Latin America/Caribbean-Asia-Pacific Economics and Business Association (LAEBA). 2008 Conference on Trade Costs and Regional Cooperation, Lima 17 June.

Carruthers, R. and J.N. Bajpai (2003), Trends in Trade and Logistics: an East Asian Perspective. World Bank Working Paper No.2

de Ferranti, D. (2006), the World Bank and the Middle-Income Countries

de Walle, D. (2001), Choosing Rural Investments to Help Reduce Poverty, Washington DC: World Bank

De, P. (2008), Empirical Estimates of Trade Costs for Asia, in Infrastructure and Trade in Asia, edited by D.H. Brooks and J. Menon, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

DIE (2007), Trilateral Development Cooperation with “New Donors”, Briefing Paper 5/2007, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Edmond, C. and M, Fujimura (2008), Road Infrastructure and Regional Economic Integration Evidence from the Mekong, in Infrastructure and Trade in Asia, edited by D.H. Brooks and J. Menon. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

Fordelone, T. Y. (2009), Triangular Development Co-operation and Aid Effectiveness

Government of the Lao PDR (2004), National Growth and Poverty Eradication Strategy (NGPES)

Government of the Lao PDR (2006), National Socio-Economic Development (2006~2010), Vientiane: Committee for Planning and Investment

Government of the Lao PDR (2007), Foreign Aid Report 2005~2006, Vientiane: Committee for Planning and Investment

Government of the Lao PDR (2008), Report on the Implementation of the Vientiane Declaration Country Action Plan, Vientiane: Ministry of Planning and Investment

Government of the Lao PDR (2009a), Draft Seventh National Socio-Economic Development Plan (2011~2015), Vientiane: Ministry of Planning and Investment

Government of the Lao PDR (2009b), Foreign Aid Implementation Report Fiscal Year 2006/2007 and 2007/2008, Vientiane: Ministry of Planning and Investment

Government of the Lao PDR (2010), Report on Round Table Implementation Meeting, Vientiane: Ministry of Planning and Investment

IPC-IG (2009), South-South Cooperation, The Same Old Game or a New Paradigm?, Poverty In Focus No.20, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth

JICA (2005), Thematic Guidelines on South-South Cooperation

JICA (2006), Evaluation by Third Party, Thematic Evaluation on South-South Cooperation, Final Report by Kaihatsu Management Consulting, Inc.

JICA (2009), JARCOM Annual Meeting 2009, Report of the Meeting, 24~26 June 2009

JICA/UNDP (2009), Networking and Learning Together: Experiences in South-South and Triangular Cooperation in Asia

Kumar, N. (2008), South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation, presented at Regional Workshop on Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation, Bangkok, Thailand, 16 October 2008

McCarthy, A. and Julian, A. (2009), Thematic Study on the Development Effectiveness of Untied Aid: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs, Lao PDR Country Study, Hanoi, Vietnam: Mekong Economics Ltd.

OECD/WTO (2009), Aid for Trade at A Glance 2009, Maintaining Momentum, Paris: OECD

Oraboune, S. (2008), Infrastructure (Rural Road) Development and Poverty Alleviation in Lao PDR, IDE (Institute of Developing Economics) Discussion Paper, No. 151, 2008.4

Phraxayavong, V. (2009), History of Aid to Laos, Motivations and Impacts, Chiang Mai: Mekong Press

Rattanatay, L. (2007), Development Impacts of the East-West Economic Corridor (EWEC) on Savannakhet Province of the Lao PDR, Manila: ADB

Reality of Aid (2010), South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?, Quezon City: IBON Centre

Riddell, R., Bategeka, L., Kotoglou, K. and Basu Ray, D. (2008), Assessing and Measuring the Impact of Aid: evidences, challenges and ways forward, Final Report to the Advisory Board for Irish Aid, Oxford Policy Management.

Sandler, T. (2007), Regional Public Goods, Aid and Development

Thailand Ministry of Foreign Affairs (2005), Global Partnership for Development, Thailand's Contribution to Millennium Development Goals 8, Bangkok: UNDP

TICA (2009), Thailand Official Development Assistance, Report 2007~2008, Bangkok: Thailand Ministry of Foreign Affairs

UN (2007), The State of South-South Cooperation, Report of the Secretary-General, A/62/295

UN (2008a), Background Study for the Development Cooperation Forum, Trends in South-Southand Triangular Development Cooperation

UN (2008b), Report of the First Development Cooperation Forum, New York, 30 June ~1 July 2008

UN (2008c), Trends and Progress in International Development Cooperation, Report of the Secretary-General, E/2008/69

UN (2009), South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data, New York: UN ECOSOC

UN (2010), World Economic and Social Survey 2010, Retooling Global Development, New York: UN

UNCTAD (2010), South-South Cooperation: Africa and the New Formsof Development Partnership, Economic Development in Africa Report 2010, Geneva: UN

UNDP (2004), Forging a Global South

UNDP (2009a), Enhancing South-South and Triangular Cooperation, Study on the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operation of South-South and Triangular

UNDP (2009b), South Report 2009, Perspectives on South-South Cooperation for Development, New York: UNDP SU/SSC

UNDP Regional Centre in Colombo (2008), South-South Regionalism and Trade Cooperation in the Asia-Pacific Region, Colombo: UNDP Regional Centre in Colombo

Warr, P. (2005), Road Development and Poverty Reduction: the Case of Lao PDR, ADB Institute Discussion Paper No. 25, Tokyo: ADBI

Willoughby, C. (2004), How Important is Infrastructure for Achieving Pro-Poor Growth?

Winter, J., Hall, J. and Ivatts, S. (2007), More than the Sum of the Parts: Assessing Country Level Effectiveness in the Australian International Development Program

World Bank (2006), Building Export Competitiveness in Laos, Summary Report

World Bank (2007), Paving the Road for Better Capacity

World Bank (2008), Aid Architecture, An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows, Washington DC: World Bank

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 국제개발협력사업 통합평가 실시와 향후 과제
김태은 / ODA교육원 기획처 과장

2. 국가지원전략 및 지원사업 종합평가: CAS를 중심으로
1) 인도네시아
2) 베트남

3. 연수생초청사업 효과성 평가

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, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에는 '국무총리실 유·무상 통합평가', '인도네시아/베트남 국별평가[1]' 및 KOICA연수사업 평가 보고서 등 네 편의 보고서가 실렸으며, 동 평가보고서의 전문은 KOICA홈페이지(http://www. koica.go.kr)의 'KOICA사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서' 섹션에 등재되어 있으니 참고하시기 바랍니다.

1) 인도네시아/베트남 국별평가는 CAS 중심으로 요약·정리

국제개발협력사업 통합평가 실시와 향후 과제

김태은 ODA 교육원 기획처 과장

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 본론
Ⅲ. 결론 및 종합건의

Ⅰ. 서론

OECD/DAC 가입과 함께 우리 정부는 국제사회에 공약한 ODA 확대 계획(2015년까지 GNI 대비 0.25%)을 추진하는 동시에 원조 체제 개선을 통한 원조 효과성 증대 과제 또한 안게 되었다. 2010년 초 공포된 국제개발협력기본법을 비롯, 국무총리실이 2009년 ODA 선진화 과제로 선정하여 추진 중인 '국제개발협력사업 통합평가체제 구축', 'ODA 기본계획과 통합국별지원전략 수립', '비구속성 원조비율 제고' 등은 모두 원조효과성 제고를 위한 우리 정부의 노력이라 할 수 있다.

이 중 '국제개발협력사업 통합평가(이하 '통합평가')'란 분산된 원조기관별 평가체제를 포괄하는 일관된 통합평가체제를 구축하여 국제개발협력위원회를 중심으로 ODA 전반에 대한 평가를 실시한다는 것이다. 이는 그간 다양하게 논의되어온 국제개발협력 이슈에서 다소 소외되었던 평가의 영역을 ODA 개선 주요 과제에 포함시킴으로써, 개발협력사업 평가의 의의와 중요성을 인식시키는 계기가 되었다는 점에서 주목할 만한 사안이다.

통합평가 추진을 위해 국제개발협력위원회는 2009년 통합평가소위원회를 구성하여 '통합평가지침'

과 '통합평가 매뉴얼'을 마련하였다. 정부는 2010년 동 지침 및 매뉴얼에 따라 시범통합평가를 실시 중이며, 시범통합평가의 교훈을 반영하여 2011년부터 본격적인 통합평가를 실시할 계획이다.

통합평가와 그 결과는 ODA를 수행중인 다양한 부처 및 기관의 ODA 평가 업무는 물론, 사업계획이나 추진 과정에도 직간접적인 영향을 미칠 것으로 보여 진다. 본고에서는 이러한 통합평의 주요 내용과 추진 체계를 살펴보고 통합평가의 의의와 효율적인 통합평가 실시를 위해 KOICA 등 관계자가 고려해야할 현안에 대해 살펴보기로 한다.

II. 본론

1. 국제개발협력사업 통합평가 실시 배경과 주요 추진 경위

국제개발협력위원회의 통합평가 실시는 첫째, OECD/DAC의 권고와 둘째, 한국 ODA 정책 전반에 대한 점검을 통해 바람직한 ODA 정책을 기여하겠다는 우리 정부의 의지에 따른 것이라 할 수 있다.

첫째, 통합평가 실시는 DAC의 한국 ODA 평가에 대한 제언에 근거한다. 2008년 DAC 특별검토단은 한국에 대한 특별검토보고서(DAC Special Review of Korea)를 통해 한국 ODA의 분절성 문제를 지적하는 동시에 몇 가지 권고사항을 제시하는데, 그 중 하나가 바로 '국제 기준에 부합하는 독립적 평가 체제' 강화이다. 동 보고서는 한국 ODA가 프로젝트 모니터링·평가의 개선, 평가결과의 반영 및 공개를 통해 효과를 볼 수 있다고 언급하고 있는데, 이러한 제언은 모든 원조수행기관에 공통 적용 가능한 평가가이드라인이 부재하고 평가의 독립성과 평가결과 반영이 제도적으로 강하게 뒷받침되지 않고 있다는 관찰에 따른 것이라 하겠다.

둘째, 통합평가는 분산 실시되는 한국 ODA를 전반적으로 점검하여 바람직한 ODA 정책을 위한 제언을 도출하기 위한 것이다. 한국 ODA의 효율성 제고를 위해 분산된 수행기관을 일원화하여 원조 분절(fragmentation)을 최소화해야 한다는 의견은 오래 전부터 있어 왔으나, 관련 부처간 입장 차이 등으로 원조체제 일원화는 실질적인 결실을 맺지 못하여 왔다. 통합평가는 이러한 한국원조의 일원화 실패를 보완하고 그 문제점을 최소화하기 위한 차선책 중 하나라 할 수 있다.

즉, 국제개발협력위원회가 부처간 이해관계를 최대한 배제한 총괄적 입장에서 각기 다른 목적과 방식으로 추진되는 우리 ODA 사업을 '평가'라는 방식을 통해 살펴보겠다는 것, 이를 통해 원조 정

책 일관성을 제고하고 중복을 방지하는 등 원조효과성 제고를 위한 제언을 도출해 보자는 것이 통합평가의 취지인 것이다.

이러한 취지에 따라 2009.5월 제5차 국제개발협력위원회가 통합평가를 실시를 결정하고 그해 7월 국제개발협력위원회 산하 통합평가소위원회[1]를 구성하였으며, 동 소위원회는 ODA 사업추진절차 정비(10월)를 시작으로 통합평가지침(11월)과 통합평가매뉴얼(12월)을 제정하여 2010년 현재 추진 중인 시범통합평가의 바탕이 되는 체제를 구축한 것이다. 그럼 통합평가의 주요 내용과 운용 시스템을 알아보도록 하자.

2. 통합평가 주요 내용 및 시행 체제

1) 통합평가 주요 내용과 운용 체제의 구성

'통합평가지침'은 국제개발협력사업 평가의 정의를 밝힌 후 통합평가의 원칙 및 기준, 평가의 종류와 통합평가 관련기관 및 그들의 주요 업무를 규정하고 있다. 지침은 국제개발협력사업 평가의 일반적 정의를 준용하고 있으며, 통합평가의 원칙과 기준 역시 DAC 및 KOICA 개발협력사업 가이드라인과 크게 다르지 않다. 통합평가를 통해 국제개발협력사업 전반을 점검하여 그 성과를 측정하며, 이는 공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십 원칙하에 DAC 5대 평가 기준인 적절성, 효율성, 효과성, 파급효과, 지속가능성에 따라 추진되는 것이다.

〈통합지침 및 매뉴얼의 평가 원칙, 기준, 종류〉

평가의 정의	통합평가		평가의 종류
	원칙(Principle)	기준(Criteria)	
진행/완료된 사업의 계획-실행-결과를 분석, 성과를 측정하는 것	• 공정성(Impartiality) • 독립성(Independence) • 신뢰성(Credibility) • 유용성(Usefulness) • 파트너십(Partnership)	• 적합성(Relevance) • 효과성(Effectiveness) • 효율성(Efficiency) • 파급효과(Impact) • 지속가능성(Sustainability)	정책/전략·국별·분야별·형태별·프로젝트/프로그램 평가

통합평가지침에 따라 실시되는 평가의 종류는 정책/전략·국별·분야별·형태별·프로젝트/프로그램 평가에 이르기까지 다양한데, 다음에서 살펴보겠지만 평가 대상 범위는 다음과 같이 평가실시기관별로 차이가 있다.

1) 통합평가소위원회는 위원장(국무총리실 국정운영실장)을 포함한 정부 및 민간위원 15인 이내로 구성됨. 주요 기능은 연간통합평가계획수립, 통합평가 실시, 사업수행기관 평가활동 심의 등임.

통합평가와 관련된 기관은 ① 통합평가를 주관하고 총괄하는 '통합평가소위원회', ② ODA 사업을 실제 수행하는 '사업수행기관'(KOICA, 수출입은행, 교과부, 농림부 등), ③ 사업수행기관 활동을 총괄하는 협조기관(외교부, 기획재정부) 세 부류로 나뉜다. 이 중 평가대상을 선정하여 평가를 추진하는 주체는 '통합평가소위원회'와 '사업수행기관'이며, 이들은 '평가수행기관'으로 분류된다. 각 관련 기관별 업무는 다음과 같이 구분된다.

통합평가 관련 기관		업무 구분	
평가 실시 기관	통합평가 소위원회	정책 및 계획	• ODA 전반 평가에 대한 정책, 지침, 매뉴얼 마련 • 연간통합평가계획 수립 • 통합평가결과에 대한 연간 피드백계획 수립
		평가	• 국제개발협력 정책 및 전략 평가 • 중점지원국 대상 국별 평가 • ODA 기본계획 상 중점과제 추진성과 평가 • 기타 평가소위가 필요하다고 판단하는 평가
		심의	• 사업수행기관 평가계획 및 결과 심의
	사업수행기관 (KOICA, 수은, 교과부 등)	계획	• 기관별 연간평가계획 수립 • 기관별 피드백계획 수립
		평가	• 기관별 정책/전략, 국별, 분야별, 주제별, 형태별 평가 • 개별 프로그램/프로젝트 평가
협조 기관	외교부 기재부	협조	• 통합평가소위원회와 사업수행기관간 연락망 • 기관별 연간평가계획, 평가결과, 피드백계획 취합

상기 표에 따르면 '통합평가소위원회'의 가장 큰 특징은 동 위원회가 ODA 전반을 포괄하는 정책평가나 무유상 통합 국별평가 부터 특정 사업수행기관의 개별사업평가까지 실시 가능한 권한이 있다는 것과, 사업수행기관의 평가활동 및 결과 전반에 대한 심의기능을 가지는 것이라 할 수 있다.

2) 통합평가체제 운용 절차

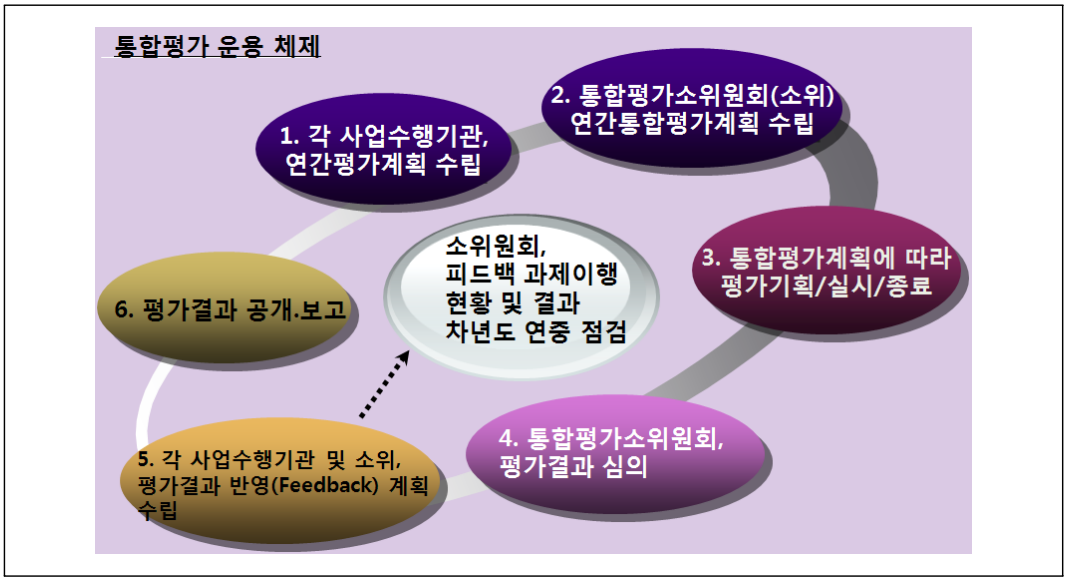
통합평가체제는 상기 관련기관이 각자의 역할을 수행함으로써 운용된다 할 수 있으며, 그 절차는 다음과 같다.

〈표 1〉 통합평가시스템 운용 절차

연간평가 계획수립 (사업수행기관)	기관별 연간평가계획 취합·제출 (협조기관)	기관별 연간평가계획 심의 (평가소위)	연간통합평가계획 수립·확정 (평가소위)	평가업무 수행 (평가실시기관)
1월말	**2월중**	**2월중**	**2월말**	**연중**
기관별 평가결과 취합·제출 (협조기관)	평가결과 심의 (평가소위)	Feedback 계획 작성 (사업수행기관)	feedback계획 심의·확정 (평가소위)	Feedback 계획 사업반영 (사업수행기관)
차년도 1월말	**차년도 2월말**	**차년도 3월중**	**차년도 3월말**	**차년도 연중**

상기 절차에 따라 통합평가소위원회가 수립하는 ODA 연간통합평가계획은 각 사업수행기관별 연간평가계획을 접수한 후 평가소위원회의 연간통합평가 대상을 종합하여 수립된다. 따라서, 사업수행기관이 기수립한 자체연간평가계획의 평가대상이 통합평가 대상과 중복되는 경우 사업수행기관 자체연간평가계획 변경이 불가피한 경우가 발생하기도 한다.

각 평가실시기관(소위, 사업수행기관)은 ODA 연간통합평가계획에 따라 소관 평가를 실시하고 그 평가결과는 차년도 평가결과반영(feedback) 계획으로 확정되어 향후 사업에 반영되도록 되어 있다. 그리고 사업수행기관의 동 평가결과반영(feedback) 계획 이행 현황은 통합평가소위원회에 의해 감독된다.



3. 통합평가 실시의 의의

그럼 지금까지 수행되던 우리 국제개발협력사업 평가와의 차이점을 통해 통합평가의 특징과 의의를 간단히 살펴보기로 한다. 통합평가 실시로 한국 국제개발협력사업 평가활동은 다음과 같은 다음과 같은 변화를 겪게 되었다.

기존평가	통합평가
• 사업수행기관별 자율적 평가 실시 – 일부기관 평가 미실시 – 각기 다른 평가기준, 원칙 사용 (DAC기준과 불일치)	• 통합평가소위원회가 평가활동 심사, 감독 – 전사업수행기관의 평가실시 의무화 – 공통의 평가기준, 지침, 매뉴얼 마련 (DAC 기준 준수)
• ODA 전반에 대한 포괄적 평가 부재 – 기관별 사업 등에 대한 국지적 평가	• ODA 전반에 대한 포괄적 평가 실시 – 이를 위한 통합평가소위원회 설치
• 평가결과 반영(feedback) 저조 – ODA 체제개선 기능 미약	• 모든 기관 Feedback 과제 이행 – 소위, 기관별 과제 및 이행현황 점검
• ODA 책임성 미약 – 일부 기관 평가결과 미공개	• ODA 책임성 강화 – 평가결과 공개 강화

첫째, 통합평가지침과 매뉴얼에 따라 ODA 사업평가가 의무화되고 공통의 평가 기준이 마련되었으며, 이는 곧 원조의 성과중심관리(Result Based Management)와 평가의 중요성에 대한 인식을 강화하는 기반이 될 것으로 기대된다.

그간 KOICA와 EDCF를 제외한 대다수의 ODA 수행기관은 추진 사업에 대한 평가를 생략하거나, 실시한다 하더라도 기관별로 평가기준이나 절차, 종류가 상이하였다. 하지만 새롭게 제정된 '통합평가지침'은 모든 ODA 수행기관이 각 기관이 추진한 ODA사업을 DAC 5대 평가기준에 따라 평가할 것을 규정하고 있으며, '통합평가매뉴얼'은 평가 절차와 평가매트릭스 작성 등 체계적인 평가 수행을 위한 구체적인 가이드라인을 제시하고 있어 그간 개발협력사업 평가에 대한 노하우가 없었던 ODA 수행기관들까지도 개발협력사업 평가에 대한 이해를 제고하게 되었다.

둘째, 통합평가 실시로 ODA 수행기관 사업 모두에 대한 독립적·포괄적 실시를 가능케 하는 조직적·제도적 틀이 마련되었다. 통합평가 실시 전 일부 ODA 수행기관이 ODA사업에 대한 평가를 실시하기는 하였으나, 이러한 평가 활동은 각 기관이 자체적으로 수행한 정책이나 사업으로 국한될 수밖에 없었다. 하지만 통합평가 실시로 인해 민간위원을 포함한 평가소위원회가 설립되었으며, 동 위원회가 통합평가 대상을 선정하여 ODA 수행기관들의 사업을 포괄적인 관점에서 평가할 수 있게 되었다.

셋째, 개발협력사업 평가 영역 또한 개별사업평가에서 정책평가, 국별평가, 분야별평가 등으로 다각화 되었다. 그간 KOICA를 제외한 기타 ODA 수행기관이 개별사업 수준의 평가만을 실시하여온 데 반해, 통합평가지침은 평가의 영역을 국별평가, 주제별평가 등 거시적 관점의 평가로까지 확대하여 규정하고 있다. 이는 국제사회 개발협력사업 평가 동향을 반영함과 동시에 정책에 기반한 체계적 원조 수행을 도모하기 위한 전사적 개선과제 도출을 가능케 한다는 점에서 한층 진일보된 조치라 하겠다.

넷째, 통합평가가 실시되면서 ODA 수행기관의 평가결과 반영(feedback)이 의무화될 전망이다. 평가의 가장 큰 목적은 현실적 제도개선 과제를 도출하는데 있으며, 동 과제가 향후 정책과 사업추진에 실질적으로 반영되어 사업수행체제의 실질적인 개선을 가져올 때 평가의 진정한 가치가 발현되었다 할 수 있다.

DAC의 한국에 대한 특별검토 보고서(2008)가 평가결과반영(feedback)이 제도화되어야 함을 언급한 것 역시 이러한 맥락에서이다.

지금까지 KOICA를 제외한 대부분의 기관이 이를 가능하게 하는 체계적인 평가결과반영(feedback) 절차를 보유하고 있지 않아, 평가를 통한 ODA 제도개선 기능이 미약하고 평가가 형식에 그치는 경우가 많았던 것이 사실이다. 하지만 통합평가를 통해 각 ODA수행기관은 평가를 통한 제언을 향후 사업에 반영하여야 하며, 통합평가소위원회는 그 이행현황을 점검하여 평가의 제도개선 기능이 점차 강화되어갈 것으로 전망된다.

다섯째, 통합평가소위원회의 통합평가를 비롯하여 각 ODA 수행기관별로 실시되는 평가결과의 대국민 공개가 강화될 것으로 예상된다. 이는 원조사업의 대국민 책임성(accountability)을 강화를 위한 것으로, ODA 수행기관은 예산의 효율성을 극대화하는 전략적 원조, 목표 달성도를 제고하는 성과중심 원조를 추진(Result Based Management)해야 하는 과제를 안게 되었다 하겠다.

4. 2010 시범통합평가 실시 추진 현황

2010년 9월 현재 지난 3월 통합평가소위원회가 수립한 ODA 시범통합평가계획에 따라 통합평가소위원회는 '캄보디아 무유상 통합국별평가', '무유상 연계사업 평가', '새마을운동 전수사업 종합평가' 3건의 통합평가를, ODA 사업수행기관은 국별평가와 개별사업평가 등 소관 평가를 추진 중이다. 시범통합평가는 그 과정상의 교훈을 차년도 통합평가 운영에 반영하기 위해 조기 추진되어 10월 평가결과가 도출된 계획인데, 금년 초부터 현재까지 추진되고 있는 시범통합평가 과정을 살펴

보면 다음과 같은 측면에는 개선의 여지가 있어 보인다.

첫째, '통합평가'에 대한 정의와 목적이 불분명하여 '통합평가'라는 용어에 대한 이해가 상이하고 선정된 평가대상이 '통합평가' 본연의 취지에 적합한 대상인지를 판단할 수 있는 근거가 미약해 보인다.

우선 통합평가지침과 매뉴얼 어디에도 '통합평가'의 정의나 목적, 실시 주체에 대한 명확한 설명이 없는데, 이는 '통합평가' 실시 주체가 누구인지, '통합평가'가 평가대상으로 한정되는 의미인지 아니면 '통합평가'가 이루어지는 시스템 전반을 아우르는 개념인지 등에 대해 각기 다른 해석을 할 여지를 두고 있다.

통합평가지침과 매뉴얼 제정 이후 수립된 '2010 ODA 연간통합평가계획'에서는 이러한 개념 구분을 위해 '평가소위의 통합평가'와 '사업수행기관의 자체평가'로 그 개념을 구분하기는 하였으나, '연간통합평가계획'이 사업수행기관 자체평가 계획까지 포함하고 있어, '통합평가'라는 용어가 의미하는 범위에 대한 의문을 남겨 두고 있다. 사업수행기관의 자체평가 대상 또한 '통합평가' 범주에 들어갈 수 있는지, 그래서 사업수행기관 역시 통합평가 실시 주체라 할 수 있는지 등이 명확하지 않은 것이다.

둘째, 통합평가대상 3건 모두 그와 관련된 ODA 상위 정책이나 사업 목표가 뚜렷하지 않아 평가를 위한 판단의 기준을 수립하는 것부터 어려움이 따랐다.

우리 ODA의 대캄보디아 통합국별지원전략이 부재한 상황에서 '캄보디아 통합국별평가'를 실시하는 것은 쉽지 않다. 대캄보디아 ODA사업 전반의 정책과 전략목표가 없어 목표달성도나 사업수행의 효율성 등을 파악 가능케 하는 기준점 자체가 모호하기 때문이다. 대개도국 새마을운동전수사업의 범위나 목적이 무엇인지도 규명되지 않은 상황에서 이루어지는 '새마을운동전수사업 평가' 역시 혼선을 겪을 수밖에 없다. 그리고 무유상 연계가 모든 상황에서 효율적인지, 무유상이 각각 우리 ODA 정책과 철학 내에서 어떠한 역할을 하는 것이 바람직한지에 대한 합의가 없는 상황에서 실시되는 '무유상 연계사업 통합평가'는 통합평가의 목적이 과연 무엇인가라는 의문을 가지게 하였다.

셋째, 평가팀에 해당 평가대상과 관련된 전문지식(분야별, 주제별, 국별 등)을 가진 컨설턴트가 포함되지 않아 평가에 필요한 전문적 의견을 효율적으로 접수하기 어려웠고, 평가소위원회 위원의 업무 부담도 가중된 측면이 있다.

평가결과의 전문성을 제고하기 위해 평가팀에는 주로 평가대상과 관련된 특정 부문의 전문인력이 포함되는 것이 대부분이다. 하지만 금번 통합평가팀의 경우 평가소위원회와 관련 기관 실무자로만 구성되었다. 별도의 외부 자문 등을 통해 해당 분야 전문 의견을 수렴할 수 있었다 하더라도, 관련 전문가가 평가팀원으로 구성되어 평가과정 전반에 참여할 경우 평가방향 수립이나 평가대상과 관련한 개념 정립, 체크리스트 작성, 정보수집 등이 훨씬 용이해져, 평가과정의 효율성 또한 제고할 수 있다는 것을 인식할 필요가 있다.

Ⅲ. 결론 및 종합건의

앞서 살펴보았듯 통합평가 실시는 우리 국제개발협력사업 공통의 평가가이드라인 및 매뉴얼을 마련하는 등 ODA 사업관리와 평가에 긍정적인 의미를 가진다 하겠다. 통합평가소위원회는 금년 시범통합평가 실시 경험을 바탕으로 내년부터 본격적인 통합평가를 실시할 예정인데, 당면 과제로 다음과 같은 사항들을 보완한다면 보다 체계적이고 효율적인 통합평가가 가능하리라 판단된다.

첫째, '통합평가지침'에 '통합평가'의 특수한 목적을 규명할 필요가 있다. '통합평가'의 목적은 '평가'의 일반적인 목적보다 더 세부적이며 특수함에도 불구하고 통합평가지침과 매뉴얼 모두 '통합평가'의 본래 취지와 목적이 무엇인지를 제시하지 않고 있다. 통합평가매뉴얼이 '제언의 반영과 책임성 확보'라는 '평가'의 일반적인 목적을 밝히고 있기는 하나, 이는 '평가'가 아닌 '통합평가'가 실시되는 특수한 배경을 반영하지는 못한다.

왜 통합평가가 필요하였는지, 그래서 통합평가를 통해 무엇을 보고자 하였는지가 통합평가의 목적을 통해 분명히 규명되어야, 동 목적에 비추어 통합평가 목적 달성에 적합한 평가대상이 선정 되었는지, 통합평가 취지에 부합하는 평가가 이루어 졌는지, 그래서 통합평가의 목적을 달성하였는지 등을 판단할 수 있는 근거가 마련된다.

이러한 '통합평가'에 대한 정의와 목적 규명은 ODA 사업수행기관이 실시하는 평가와 평가소위원회가 실시하는 평가를 구분하는 기반 또한 마련할 것이며, 이는 결국 통합평가대상 선정부터 제언 도출에 이르기까지 보다 효율적인 통합평가 실시를 가능하게 할 것이다.

둘째, 논리적인 통합평가를 가능케 하는 선결 과제들이 어느 정도 해결되기 전까지는 보다 상위레벨 정책에 초점을 맞추어 통합평가를 실시할 필요가 있어 보인다. 선결 과제는 통합평가대상에 대

한 옳고 그름의 가치판단 기준이 될 수 있는 우리 ODA사업 전반에 대한 목표와 전략, 통합국별지원전략 등 ODA를 통합적으로 추진할 수 있는 정책적, 제도적 기반을 마련하는 것이라 하겠다.

평가를 하기 위해서는 평가대상을 평가하는 기준이 될 수 있는 사업목표가 있어야 한다. 통합평가 실시 또한 마찬가지다. 통합평가 대상에 대한 평가를 가능케 하는 상위 레벨의 정책 목표와 기준이 있어야 동 목표 달성 차원에서 통합평가 대상을 평가하고 사업수행체제가 어떻게 변화되어야 하는지 등에 대한 바람직한 제언을 제시할 수 있는데, 아직까지 이러한 정책이 수립되지 않은 상황이다.

이러한 상황을 고려, 내년 통합평가는 지엽적인 주제 보다는 원조관련 정부정책 및 시스템 등 보다 근본적인 문제를 탐색 가능한 상위레벨 정책에 초점을 맞추어, 이를 점검 가능한 평가주제를 선정하여 추진하는 것이 효율적이라 판단된다.

셋째, 통합평가소위원회 위원은 '평가'의 실무를 직접 담당하기 보다는 '심의'와 정책자문 역할을 담당하고, 통합평가팀에 평가대상과 관련한 특정분야 전문가나 별도의 평가인력 등을 포함하여 평가를 추진하는 것이 현실적인 방안으로 보인다.

평가 보고서는 다양한 의견과 자료를 종합적으로 분석하여 객관적 근거를 제시해야하며 이를 위한 평가계획수립, 문헌조사, 현지조사, 인터뷰 등은 상당한 시간과 노력을 요구한다. 통합평가소위원회 위원의 비상근, 겸직 특성을 고려할 때, 소위원회 위원에게 많은 시간을 필요로 하는 평가의 실무(문헌조사, 현지조사, 보고서 작성 등)까지 요구하는 것은 바람직하지[2]않다.

또한 평가소위원회 위원들이 국제개발협력 분야 전반의 정책 및 사업에 대한 전문성을 보유하고 있기는 하나, 평가대상에 따라 국별, 분야별 등 특정 부문의 전문성이 요구되어진다. 평가소위원회는 평가에 대한 심의와 정책 자문 기능을 담당하고, 실무적인 평가 활동을 위한 컨설턴트 등 별도 인력을 포함하여 평가팀을 구성한다면 평가의 전문성은 물론 평가과정의 효율성 또한 제고될 것이다.

이를 위해서는 통합평가를 위한 별도의 예산 마련 등 필요한 조치가 선행되어야할 것이며, 통합평가계획 역시 평가수행 여건을 종합적으로 고려하여 현실적으로 수립되어야할 것이다.

---

2) 영국 DFID가 평가기능 및 독립성 강화를 위해 설립한 외부위원회인 'Independent Advisory Committee for Development Impact' 역시 평가 계획 및 현황 등에 대한 심의 기능만을 담당하고 있음

넷째, 각 사업수행기관은 평가결과반영(feedback) 시스템을 구축할 수 있도록 사전 준비해야 한다. 아직까지 평가결과반영(feedback)을 위한 체계적 절차나 제도를 보유하지 않은 ODA 사업수행기관이 대부분이다. KOICA는 2008년부터 평가결과반영(feedback) 절차를 수립하여 평가결과가 신규사업 및 정책에 체계적으로 반영되도록 조치하고 있다. 이에 더 나아가 금년부터는 내부 사업평가시행지침상 평가결과반영(feedback) 과제 이행 부분을 강화하고 부서별 성과관리목표(MBO)와 피드백과제를 연동시키는 등 관련 규정을 정비함으로써 평가결과반영(feedback) 이행률이 더욱 제고될 수 있도록 지속 노력하고 있다.

다섯째, 최신 평가동향을 파악하고 평가와 관련된 연구조사를 강화하여 통합평가 지침과 매뉴얼을 지속 보완하여야 한다. DAC 평가네트워크를 중심으로 추진되는 주요 평가 이슈는 물론, 범분야 이슈인 양성평등, 환경 등의 평가기준도 차츰 평가기준으로 포함시켜 사업추진시 동 이슈들이 함께 고려될 수 있는 기반을 조성해야할 것이다.

여섯째, 평가수행기관에 대한 평가교육을 강화하여 평가의 전문성과 체계성을 제고하고, 관련 전문가를 육성하여야 한다. 좋은 평가를 위해서는 전문적 평가기술은 물론 평가대상 및 이를 둘러싼 환경 등에 대한 심도 깊은 이해가 필요하나, 아직까지 이러한 자질을 두루 갖춘 전문가가 국내에 많지 않은 실정이다. 질적 평가는 우리 ODA 수행체제 개선 및 선진 담론 형성과 직결된다는 사실을 인식하고, 국내 평가인력 양성에 힘써 보다 효율적인 사업 추진 기반을 마련하도록 해야한다.

마지막으로, 통합국별지원전략 수립 등 현재 추진중인 ODA 관련 정책·전략 및 사업계획 수립은 통합평가를 고려하여 추진되어야 하며, ODA 통합정책 수립, 사업추진 일원화 절차에 따라 통합평가 체제나 내용 또한 단계적으로 개선되어야 한다.

개발협력 정책과 사업의 기획–실행–평가 사이클은 서로 순환되어 각각 다른 단계에 영향을 미치는 유기체이다. 각 단계의 유기적 관계를 고려한 체계적 평가가 가능하려면, 정책과 사업이 논리적으로 연계되어야할 뿐만 아니라, 목표 대비 평가를 가능케 하는 모니터링 가능한 지표가 필요하다. 이러한 지표는 정책이나 사업 기획단계에서 설정 되어야 성과에 기반한 사업관리가 가능하다. 좋은 기획은 좋은 평가와 연계됨을 이해하고, 향후 개발협력 정책과 사업 기획 단계에서부터 평가계획과 지표를 고려한다면, 통합평가 실시를 위한 기반이 더욱 공고해질 것이다.

인도네시아 국가지원전략 및 지원사업 종합평가

Evaluation of KOICA's Country Assistance Programme for Indonesia

한국국제협력단 사업평가실[1)]

목차

Ⅰ. 평가개요
Ⅱ. 인도네시아 개발환경
Ⅲ. 인도네시아 국가개발계획
Ⅳ. 대 인도네시아 CAS 개요
Ⅴ. 대 인도네시아 CAS 평가
Ⅵ. 종합평가 및 제언

Ⅰ. 평가개요

1. 평가배경 및 목적

인도네시아는 ASEAN 지역 중심국가로 2000년대 이후 꾸준한 성장을 지속하고 있으며 2006년 12월 우리정부와 '동반자적 관계'로 격상된 이후 교역, 투자, 인적교류, 관광자원 협력 등 분야에서 우리나라와의 관계가 확대·심화되고 있다.

KOICA는 인도네시아에 1991년부터 2008년 까지 7,962만 달러 규모에 달하는 무상원조를 제공하였으며, 2009년에 시행되는 사업규모는 1,505만 달러 정도이다. 인도네시아는 이라크, 아프가니스탄 제외 시 우리나라 최대의 무상원조 공여대상국으로 KOICA의 중요한 개발협력 대상국의 하나

1) 한국국제협력단 사업평가실 우동완 직원 요약·정리

로 꾸준한 협력관계를 유지해 왔다.

인도네시아에 대한 원조사업의 규모가 확대되고 지원 영역이 넓어지고 있을 뿐만 아니라, 원조의 효과에 대한 대내외적인 관심이 더욱 높아지고 있는 점 등에 비추어 KOICA의 인도네시아 지원전략 및 사업에 대한 종합적인 평가가 필요한 시점이다.

동 평가의 목적은 인도네시아 국가지원전략(Country Assistance Strategy; 이하 CAS)을 종합적으로 검토하여, 타당성과 유효성을 확인하고 기존의 전략 및 지원 정책을 개선할 수 있는 실질적인 대안을 제시하는 것이다. 또한 2004~2008년간 지원된 사업의 타당성, 효과성, 파급 효과 등을 파악하여 교훈과 시사점을 도출하고 향후 유사 사업 수행에 활용 가능한 제언을 도출하고자 한다.

2. 평가방법

CAS의 평가 방법으로는 문헌조사, 이해관계자 반구조화 인터뷰, 설문조사, 그룹토의 등이 사용되었다.

3. 평가기준 및 범위

동 평가는 평가대상에 따라 OECD/DAC에서 권고한 5대 기준을 적용하였으며, CAS에 사용된 평가 매트릭스는 다음과 같다.

〈표 1〉 CAS 평가 매트릭스

평가 대상	평가 요소		조사 방법
	요소	세부 항목	
국가지원전략	타당성	• 한국 ODA 정책 및 전략과의 연계성 및 적절성 • 인니 개발 수요 및 전략과의 적절성 • CAS 체제 및 내용의 적절성 • 원조 프로그래밍, 사업 실시 기법과 체제의 적절성 • 전반적인 원조 효과, 효율성 및 파급 효과 등	• 관련 정책 및 전략 문서 분석검토 • 삼자 인터뷰 및 설문조사 (KOICA, 한국정부, 인니정부) • 현지평가 워크숍
	여타원조 공여자와의 차별성 및 조화	• 전략의 정체성 및 일관성 • 유상 원조(EDCF) 사업과의 조화 및 연계성 • 주요 원조공여자와의 차별성 및 조화 (JICA, DFID, AusAID 등) • KOICA의 강·약점과 Good Practices	• 문헌 자료 비교 분석 및 검토 • 관계자 설문조사 및 인터뷰
	국제원조 규범과의 부합성	• MDGs 달성에 대한 기여 • PD(Paris Declaration) 합의 이행여부 • AAA(Accra Agenda for Action) 합의 이행 여부	• 기존의 조사평가 결과 분석 검토 • 관계자 설문조사 및 인터뷰

II. 인도네시아 개발환경

1. 역사·문화적 배경

300년이 넘는 식민지 경험을 가지고 있는 인도네시아는 투쟁과정을 거쳐 연방국가 형태로 독립하였다. 1960년대 중반 공산 쿠데타로 극심한 정치·사회적 갈등을 겪기도 하였으나 '신정부질서(New Order Government)'라는 정부형태와 국민협의회라는 독자적인 통치 구조를 채택하여 1990년대 후반까지 독재에 의한 권위주의적인 통치가 지속되었다. 이후 정치적 민주화 과정을 통해 비교적 순조로운 정권교체가 이루어지며 민주적인 정부에 의한 통치가 뿌리를 내리고 있으며 2004년에는 최초의 민주적 절차에 의한 대통령 선출, 2005년에는 지방자치제 실시를 통해 민주적인 정부가 수립되었다. 또한 2005년에는 아체해방운동군(GAM)간의 분쟁이 종식되어 범국가적 통합의 기틀이 마련되었으며, 2004년 선출된 유도요노 대통령은 2009년 대통령 선거에 재당선 되어 5년 임기의 대통령 연임에 성공하였다.

인도네시아는 민주화 과정을 거치면서 적극적인 분권화(Decentralization) 시책을 추진해 가고 있으며 또한, 부정부패 해소, 정부의 투명성과 효율성 제고를 위한 거버넌스 향상을 국정 당면과제로 추진하고 있다.

2. 경제·사회적 배경

인도네시아는 큰 국토, 2억 명 이상의 인구, 풍부한 천연자원을 지닌 국가임과 동시에 지리적으로 매우 유리한 위치에 있어 발전 가능성과 성장 잠재력을 보유하고 있다. 그러나 2000년대 이전 까지는 권력의 집중과 1인 장기집권에 따른 부작용으로 부정부패, 파벌주의, 밀실주의 등의 폐해가 발생했으며, 부의 집중과 편재, 계층 및 지역 간 개발 격차 등 여러 가지 문제가 발생하였다.

1990년대 말 부터는 민주화과정을 거치며 정치적 안정과 함께 지속 가능한 성장을 추구해 왔으며 2000년 이후에는 거시경제 안정, 부정부패 근절, 거버넌스 향상, 성장촉진, 빈곤완화, 고용창출 등에 중점을 두는 정책을 강화하고 있다. 외환위기 이후 2000년부터 2007년까지 연평균 4~5.8%의 경제성장을 이루었으며 2008년에는 금융위기에도 불구하고 6.2%의 높은 성장을 보였다.

인도네시아는 풍부한 천연자원을 바탕으로 1980년대 중반 이후 공업 및 서비스 산업의 신장에 힘입어 농업 등 1차 산업에 의존하던 구조에서 2, 3차 산업이 균형을 이루는 구조로 개선되고 있다.

2008년에는 1차 산업이 14%, 제조업 48%, 서비스업이 38%의 비중을 차지하였다.

인도네시아는 2005년 저소득국(LIC)에서 탈피하여 중소득국(MIC)으로 지위를 향상시켰다. 2008년에는 1인당 국민소득이 2,000불을 넘어섰으며, 2005년에는 중국, 인도, 남아공, 브라질과 함께 경제협력기구(OECD)의 초청을 받아, OECD 개발센터(Development Centre)의 정회원국이 되었다.

Ⅲ. 인도네시아 국가개발계획

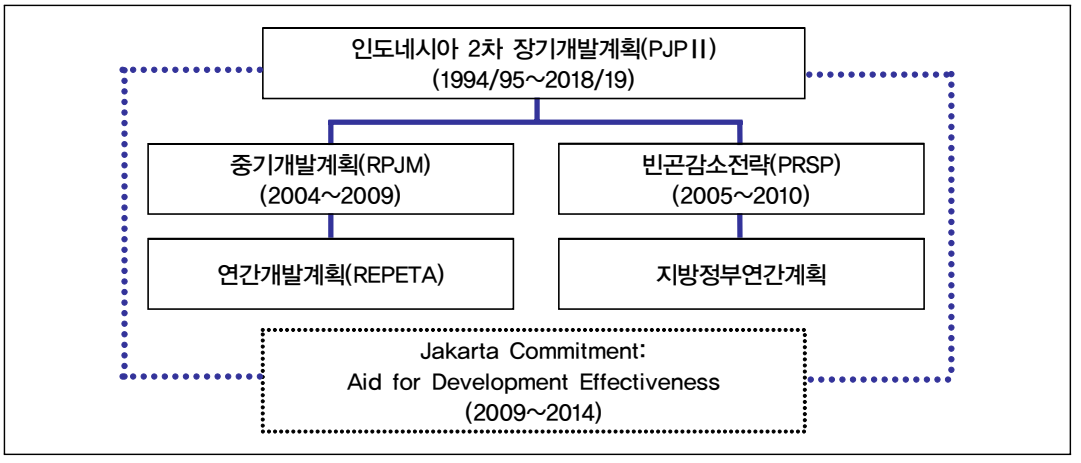
1. 개발전략의 체계

인도네시아 개발과제와 수요는 지속적인 빈곤감축을 목표로 하고 있는 「빈곤감소 전략(PRSP/Poverty Reduction Strategy Paper) 2005~2010」과 국가 25개년 장기개발 계획에 바탕을 둔 「5개년 국가개발계획(RPJM) 2004~2009」를 주축으로 한다. 5개년 국가개발계획은 ①안전하고 평화로운 국가건설, ②정의롭고 민주적인 사회의 실현, ③번영된 국가의 실현[2]이며 3대 목표를 달성하기 위한 세부목표 및 우선분야를 선정하여 추진하고 있다. 두 전략과 계획은 상호 보완 관계에 있으며 또한 매년 중앙정부 및 지방정부가 연간계발계획을 수립하여 사업을 추진해 나가고 있다.

이와 같은 중·단기 국가계획의 수립 및 시행에 기초가 되는 것은 1994년도에 수립된 제2차 장기국가발전계획(PJP Ⅱ 1994/1995~2018/19)이다. 또한 효과적인 원조사업의 추진을 위해 인도네시아 정부를 중심으로 주요 협력 파트너 간의 협의와 조정, 원조일치 및 조화를 효과적으로 도모하기 위한 틀이 구성되었다. 2009년 1월에는 KOICA를 포함한 19개 주요 원조공여 주체가 참여하는 「Jakarta Commitment : Aid for Development Effectiveness– Indonesia Road map to 2014」가 마련되었으며 향후, 원조일치 및 조화, 성과중심의 사업시행, 원조 공여자 간의 역할 분담 등을 위한 활동이 보다 적극적으로 전개될 것으로 예상된다.

2) 세 번째 목표인 번영된 국가의 실현을 위해 ①빈곤인구 및 실업의 감소, ②지역간 개발격차 축소, ③ 인적개발지표(HDI) 향상, ④환경 및 천연자원 관리 개선, ⑤개발촉진을 위한 다양한 인프라 확충 등이며 특히, 빈곤인구 및 실업률 감소를 위해 우선 정책 과제를 제시하고 있다.

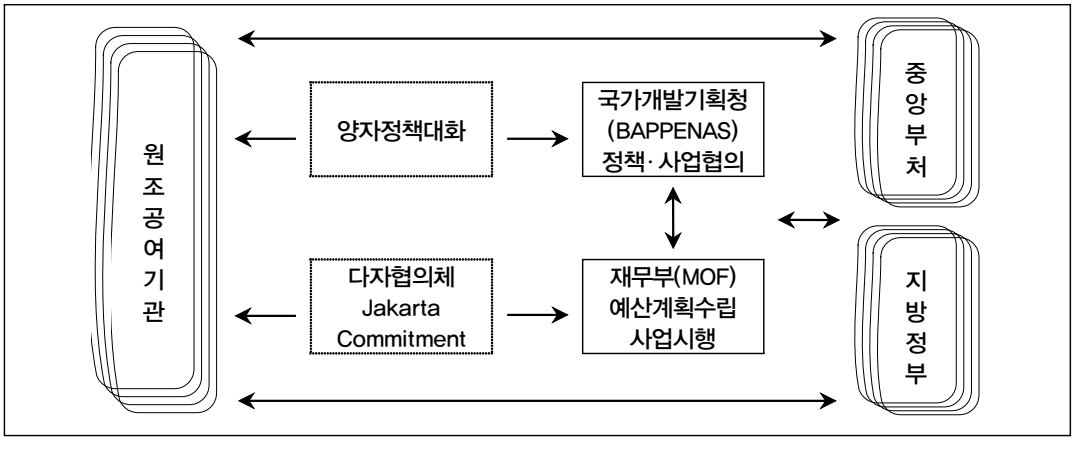
〈그림 1〉 인도네시아 국가개발전략 체계



2. 수원체제

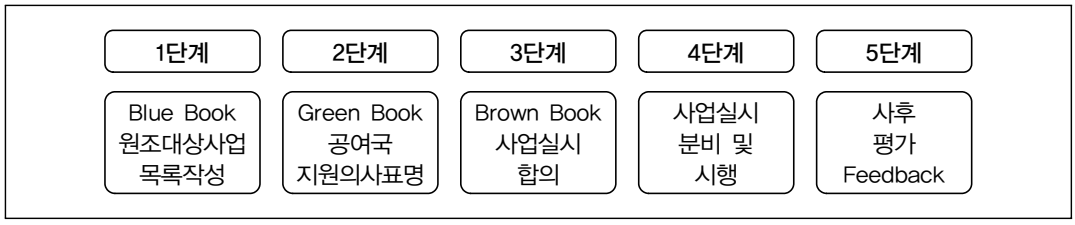
2006년 10월에 강화된 원조관리 지침(대통령령 NO.2)에 따라 대외수원사업 총괄기관인 경제개발기획청(BAPENAS) 중심으로 수립되었다. 정책협의 및 사업요청 등 사업 준비는 경제개발기획청(BAPENAS)을 통해 이루어지며, 사업실행 및 예산계획은 재무부(Ministry of Finance)가 담당한다. KOICA는 공식적인 정책 대화 장치는 가지고 있지 않으며, 연수생초청사업과 봉사단파견사업은 국가사무처(SETNEG) 기술협력국(Bureau for Technical Cooperation)을 통하여, 프로젝트형 사업은 경제개발기획청의 양자해외재원조달국(Directorate of Bilateral Foreign Funding)을 통하여 실시하고 있다.

〈그림 2〉 인도네시아의 수원 체제



인도네시아는 2006년 '대외원조 개혁안' 시행 이후 Blue Book에 포함되어있는 사업을 대상으로 원조공여기관이 지원 의사를 표명한 후 해당 사업을 Green Book에 등재하여 원조사업으로 추진한다. 최종 추진방안이 확정된 사업은 Blue Book에 등록하여 예산분담계획의 협의 및 정부 예산사업으로 반영하는 등 단계적인 절차를 거친다. 사전에 인도네시아 정부와 정책협의 등을 통해 KOICA의 의견을 반영 할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다.

〈그림 3〉 개별 협력사업 추진 절차



Ⅳ. 대 인도네시아 CAS

1. 인도네시아 CAS 수립 배경 및 체계

1991년부터 KOICA를 통해 100개 국가가 넘는 개발도상국을 대상으로 다양한 형태와 분야의 무상원조사업이 추진되었으나 주요 협력대상국에 대하여 국별 원조지원전략을 수립한 것은 최근의 일이다. 인도네시아에 대한 무상원조지원은 2007년 동 국가지원전략이 수립되기 전까지 매년 수립·시행되는 무상원조사업계획을 토대로 추진되었다.

그러나 2006년 1월 국무총리실에 국제개발협력위원회[3]가 설치되어 범 정부차원에서 이원화 되어 있는 무상·유상 원조 정책과 전략에 대한 체계적인 원조사업을 위한 조치가 도모되기 시작하였고, 2007년 7월에는 「ODA 중기전략」을 수립하였다.

외교통상부는 「ODA 중기전략」의 시행을 계기로 인도네시아를 포함한 무상원조 중점 협력대상국에 대한 국가지원전략의 수립에 착수하였다. 무상원조 대상국을 56개 국가로 집중하고 이를 중점

3) 국무총리가 위원장인 국제개발협력위원회는 기획재정부, 외교통상부 등의 관계부처 장관 및 ODA 실시기관 대표(KOICA이사장, 한국수출입은행장)이 참석하며 그간 5차례의 위원회 개최를 통하여 연간 ODA 추진계획, ODA 중기전략, 중기 ODA 확대목표, OECD 개발원조위원회(DAC) 가입, 국별지원전략(CAS) 수립, ODA 선진화 추진(ODA 통합평가, 기본계획 및 통합 CAS 수립, 비구속성 원조) 등을 의결하여 추진하고 있음.

협력국과 일반협력국으로 분류, 중점협력국에 대한 국가지원전략을 수립하였다.

2. 인도네시아 CAS 수립 방식 및 절차

인도네시아 국가지원전략은 「ODA 중기전략」과 「무상원조 중기전략」에 바탕을 두고 수립되었다. 인도네시아 개발과제 분석, 무상원조사업 평가 및 교훈, 무상원조사업의 목적·지원방향·중점지원분야 등 크게 3개의 부문으로 구성되어 있다. 국가지원전략의 수립은 외교통상부의 잠정적인 내부 지침에 입각하여 국가지원전략 수립에 대한 기본적인 개념과 문서의 틀이 입안되고 KOICA 해외사무소의 실무적 조사와 검토에 입각하여 초안이 마련되었다. 동 전략의 골격은 타 공여기관의 그것과 크게 다르지 않으나 그 방식과 절차에 있어서는 과도기적 단계에서 수립된 전략이라고 할 수 있다.

수립기간은 약 2개월로 내부적인 절차만으로 작성되어 원조 전문역량이나 지역 전문역량을 지닌 전문가 및 기관 등을 활용하기 어려웠다. 또한 수원국 개발수요 분석이 이루어지긴 했으나 그 과정이 수원국 이해관계자의 참여, 국가지원전략에 대한 상호 협의 절차가 생략되었으며 그 내용 또한 수원국과 공유되지 않고 있는 것으로 나타났다.

3. 인도네시아 CAS 내용

인도네시아 CAS는 인도네시아의 빈곤 상황에 대한 분석, 인도네시아의 중장기 개발계획 및 당면 개발과제, MDGs 이행현황의 파악을 통해 무상원조사업의 추진 목적, 기본목표, 사업실시 방향, 중점지원분야 등을 제시하고 있다.

구분	개발 목표 및 지원 방향
원조목적	지속가능한 경제성장 지원을 통한 빈곤감축
지원목표	(1) 경제·사회 기반시설 확충 지원 – 철도, 도로, 항만, 댐 등 인프라, 전력 및 에너지, ICT 및 전자정부 분야 개발조사사업 (2) 안적자원개발 및 능력강화 지원 – 경제 및 재정, 재난 관리, 기타 공공분야에 대한 우리의 개혁 경험 전수로 전반적인 관리 역량 강화 (3) 환경보존 및 지속가능한 개발 지원 – 산림분야 기후변화 대응역량 강화, 생태관광 기술전수 등 산림보전, 우량 임목종자 개량 등 지원
사업 추진방향	(1) 선택과 집중 원칙을 통한 원조 성과 제고 – 깔리만탄, 수마트라 지역의 인프라/자원연계 사업 우선 (2) 양국 경제협력과 연계 지원을 통한 궁극적인 인니 개발 목표 달성 기여 – 전력 및 에너지, 도로·항만·댐 등 인프라 개발, 자원개발, 전자정부 분야 개발 선도적 역할 (3) 수원총괄기관과의 정책대화 및 타 원조공여국과의 협력 강화

중점지원 분야	(1) 산업·에너지 – 지역개발전략 수립, 자원개발과 연계한 인프라 건설에 대한 타당성 조사, 송·배전 효율화 방안, 원자력 분야 기술연수 등 (2) 정보통신 – ICT 훈련원 건립, 정보통신 인력 육성 지원, 전자정부 구축 지원, 조기경보 시스템 구축 지원 등 (3) 행정제도 – 경제개혁, 정부혁신, 사법제도 공무원 연수, 공공기관 역량 강화, 투자 및 수출 진흥, 중소기업 육성, 재난 대응 능력 배양 등 (4) 환경 – 임목 육종 개량, 임목 종자관리 지원, 시험림 조성, 삼림보호 및 생태 관광 기술 지원, CDM(청정 개발 메커니즘) 공동 연구 등

V. 대 인도네시아 CAS 평가

1. 타당성

1) 정부 ODA 정책 및 상위 전략과의 연계성 및 적절성

인도네시아 국가지원전략의 마련이 다소 늦은 점이 있으나 인도네시아에 대한 국가지원전략이 마련된 것은 정부의 공적개발원조 중기전략에서 무·유상의 2원적 원조실시 체제를 감안하여 무·유상 각각의 국가지원 전략을 별도로 마련토록 한 기본적인 지침에 잘 부합하고 있다. 또한, 2006년부터 인도네시아에 대한 연간 원조지원규모가 1,000만 불 수준을 넘어서면서 보다 체계적인 원조 실시 전략의 필요성이 가시화되었다는 점에서 시의 적절했다고 할 수 있다.

인도네시아 국가지원전략의 방향과 내용 역시 KOICA의 대외무상원조 중기전략의 기본 기조 및 지향 목표에 충실히 부합한다. 대 인니 국가지원전략은 중기전략이 제시하고 있는 사업 목표 중의 가장 핵심적인 사항을 기본 목표로 설정하고 있으며, 아시아 지역에 대한 중점지원 기조의 유지, 특히 인도네시아를 포함하는 ASEAN 주요 협력대상국에 대한 지원을 확대해나가는 지역 협력 방향에 능동적으로 부응하는 협력 방안을 제시하고 있다. 인니 국가지원전략에 나타나 있는 중점 지원 분야는 중기전략에서 비 제시하고 있는 주요 7개 협력 부문 중에서 수원국의 개발 수요, 투자 우선순위 등 인도네시아의 개발환경과 우리의 비교우위 등을 고려하여 수 개의 전략적 협력 부문으로 특화하고 있다. 선택과 집중을 통한 효과의 극대화 및 지원규모의 제약을 고려할 때 불가피하고도 바람직한 전략으로 평가된다.

2) 수원국 개발수요 및 전략과의 적절성

인도네시아는 새천년개발목표(MDGs)중 빈곤인구의 절반 감소라는 첫 번째 목표는 이미 달성한 상태이나 '빈곤접근(near poor)'에 해당하는 인구는 전체 50%가 넘는 것으로 파악되고 있다. 따라서 인도네시아 정부의 개발정책과 전략은 빈곤 완화와 성장의 촉진을 통한 지속발전을 도모하는데 있다.

KOICA의 인도네시아 국가지원전략은 이런 맥락에서 인도네시아 정부의 국가계발계획의 기본 방향에 합치하고 있으나, 구체적인 지원계획은 가지고 있지 않은 상태이다. 다만, 제시되고 있는 산업 및 에너지, 정보통신, 행정제도, 환경 등 4개 중점지원분야는 인도네시아 중기개발계획에서 추진하고 있는 세부 개발 목표의 일부 수요에 적절히 부응하고 있다고 평가된다. 한편 KOICA의 대부분 사업은 중앙정부 및 자카르타를 중심으로 하는 수도권 지역에 치중되고 있어 인도네시아의 가장 중요한 과제중 하나인 지방분권화, 지역균형 개발 추진 측면에서는 수요에 부응하는 사업이 충분치 않다고 볼 수 있다.

3) 국가지원전략의 체제 및 내용의 적절성

중점지원분야를 4개 중점지원분야로 제한한 것은 타당하다고 보인다. 그러나 현실적으로 가용한 지원 여력 등을 감안 시 범위가 너무 광범위 하다. 또한 부문중점(Sectoral focus)는 비교적 뚜렷하나, 지역적 중점(Regional focus)에 대해서는 구체적인 검토가 이루어지지 않았다.

개발과제 도출에 있어서 인도네시아 경제의 구조적 취약점과 개발전략에 대한 심층적인 검토가 부족하다. 경제성장의 촉진을 지원하는 원조목표에 대한 구체적인 근거와 논리가 명쾌하게 제시되어 있지 않으며 궁극적으로 달성하고자 하는 빈곤감소 목표와의 연계성이 분명하게 나타나 있지 않다.

전반적인 국가지원전략 수립과정에 있어서 전문적인 역량을 활용하고 관련 이해관계자의 참여를 도모할 수 있는 절차와 내용의 반영이 미흡한 것으로 평가된다. 또한 전략에 제시된 목표 및 성과지표들이 구체적이지 않아 국가지원전략에 대한 모니터링 및 평가 등에 대한 내용이 누락되어 있다.

2. 타 원조기관과의 차별성 및 조화

1) 개발차관(EDCF)과의 차별성 및 조화

KOICA의 사업은 인적·기술적 협력 요소가 중심이 되는 중·소규모의 사업이 주를 이루고 있으며, 한국수출입은행의 차관 사업은 중·대규모의 산업설비 또는 인프라 구축을 도모한다는 점에서 각자의 비교우위요소가 차별화되는 속성을 가지고 있다. 양자 간에 정책 및 업무협의 체제를 통해

역할 분담과 연계 및 조화를 도모할 수 있을 것이나 아직까지 이와 같은 접근 및 시행을 가능케 하는 제도적인 장치가 수립되어있지 않으며 인식 또한 충분치 않아 보인다. 적극적인 역할 분담 및 조화를 위해선 통합적인 국가지원전략 등의 마련과 긴밀한 협의가 필요할 것으로 보인다.

2) 개발협력파트너와의 차별성 및 조화

KOICA 및 JICA, USAID가 경제 성장을 촉진하는 데 우선순위를 부여하고 있으며 CIDA는 중소기업 육성에 중점을 두기도 한다. 다른 양자 원조 공여국들은 새천년개발목표(MDGs) 달성에 긴요한 의료보건 또는 교육, 사회 안전 등의 부문에 높은 우선순위를 부여한다. CIDA를 제외하고, 일본과 호주는 평화와 안정, 미국은 지구적 테러 위협의 완화, 영국은 사회적 안전 따위의 과제에 큰 관심을 갖는다. KOICA는 인적자원개발, 역량 강화 등을 중시하는 내용을 뚜렷하게 부각시키고 있다.

특히 KOICA의 지원 사업이 여타 공여국들의 사업과 차별화되는 점은 빈곤완화 대책과 분권화·지역 균형 개발 지원 차원에서 발견 된다. KOICA는 빈곤 소외 계층을 직접적으로 겨냥하는 사업을 가지고 있지 않다. 또한, 대부분의 원조 공여기관들이 지방분권화 시책에 적극 호응하여 지방 권한 위임 및 지방 정부에 대한 지원 사업에 열의를 보이고 있는 점도 KOICA와는 구별된다고 하겠다.

원조 사업의 지역적 중점 역시 KOICA는 여타 양자 간 원조 공여기관과는 차별화 된다. 대부분의 여타 원조기관들이 비교적 광범위한 지역에서 사업을 전개하고 있으나 KOICA의 사업은 대부분이 자카르타를 중심으로 하는 Bogor-Cikarang-Rumpin 등 수도권 지역에 집중되어 있다.

3. 국제적으로 합의된 개발목표에 적절성

1) 새천년개발목표

인도네시아에 대한 원조사업 추진에 있어서 KOICA의 국가지원전략은 새천년개발목표가 추구하는 가장 중요한 과제의 하나인 빈곤완화를 지속 가능한 경제성장과 함께 기본적인 개발 목표로 제시하고 있다. 새천년개발목표 상에 나타나 있는 '8대 목표(8 Goals)'를 달성하는데 있어서 KOICA의 사업이 긍정적인 성과를 보여줄 수 있는 분야는 '목표 7(Goal 7)'의 환경적 지속 가능성을 확보(Ensuring environmental sustainability)하는데 초점을 맞추고 있다. 인도네시아 임목개량 및 현대식 양묘장 조성사업, 인니 열대림 임목종자 관리 및 개발사업, 산림환경보전 및 생태관광 역량강화사업, 한·인니 산림분야 기후변화 대응역량 강화사업 등 4개 사업이 이 분야의 MDGs 달성에 기여하고 있는 것으로 평가되었다.

또한, '목표 8(Goal 8)' 개발을 위한 지구적 파트너십 구축 목표 달성에 있어서는 적극적으로 참여하고 있다. KOICA는 인도네시아 정부가 개발 효과의 제고를 위해서 2009년 초에 고안한 'Jakarta Commitment: Aid for Development Effectiveness'에 1차적으로 서명한 22개 원조공여자의 하나로 적극 참여하고 있다.

2) 파리선언

인니 정부는 2008년 9월 가나 아크라에서 개최된 원조 효과에 관한 제3차 고위급포럼(High Level Forum)에 즈음하여 주요 원조공여 국가를 대상으로 하여 원조 효과에 관한 파리선언 상의 '12개 개발지표(12 Development Indicators)'에 대한 이행 실태를 조사했다. 이 조사 결과는 2009년 1월에 발표된 Jakarta Commitment의 기초자료를 제공해주기도 했다. 이 조사결과는 이번에 실시한 설문조사의 결과와도 유사한 것으로 나타났으며, 여타 원조공여국과의 비교가 가능하다는 측면에서 그 결과의 유용성이 보다 높다고 할 수 있다.

인니 정부가 실시한 주요 원조공여자에 대한 조사결과에 따르면, 여타 원조공여자와 KOICA 모두 수원자 측과 공유하고 있는 명확한 원조실시전략(Operational Development Strategy)을 가지고 있지는 않지만, KOICA의 경우 굿거버넌스, 환경보호 등의 2개 분야에 있어서 인도네시아의 개발 우선순위와 긴요한 수요를 충족시킨 것으로 평가되었다.

그러나 원조 절차와 기법 등의 면에서는 파리선언에서 제시하고 있는 개발지표를 충족시키는 데 크게 미흡한 것으로 평가되었다. KOICA의 무상원조사업 중에서 인니 정부의 예산 체계에 반영되어 추진된 사업은 없는 것으로 나타났다. 또한, 우리의 무상원조가 모두 타이드(Tied)되어 있는 관계로 인니의 재정 운용 및 조달 시스템을 활용하는데 원천적인 한계가 있는 것으로 나타났다. 그간에 추진된 대부분의 사업들이 대부분 중소규모의 사업으로서 별도의 프로젝트실행조직(PIUs/Project Implementation Units)을 만들 필요가 없었다는 점이 유사 프로젝트실행조직(Parallel PIUs)을 가지고 있지 않은 점을 설명해준다. 특히 원조의 예측가능성, 프로그램베이스의 사업추진, 상호 협의된 공동 사업조사단 및 평가단의 구성과 활용 등의 면에서 개발지표상의 목표를 실현하는 문제는 아직 관심 밖의 사안인 것으로 나타났다.

VI. 결론 및 제언

상기 평가결과로부터 도출된 인도네시아 국가지원전략과 관련된 제언사항 및 세부 추진과제는 다음과 같다.

제언 사항	추진 과제
가. 인니 통합 국가지원전략의 수립 및 시행 – 대내외 원조 환경의 변화를 감안한 새로운 대 인니 국가지원전략의 마련 – 무상·유상 사업을 아우르는 하나의 통합국가지원전략 (Integrated Country Assistance Strategy)을 마련하여 시행	(1) 인니 국가지원전략을 골간으로 하는 원조 프로세스 정립 (2) 새로운 골격의 국가지원전략 수립 방안 마련 – 전략적인 원조의 틀(Strategic Aid Framework) 마련, 사업실시 접근방식 및 기법의 제시 – 재원투입계획이 수반되는 연동 계획(Rolling Plan) 수립, 구체적 개발지표 및 사업 성과지표 설정 (3) 무상·유상 통합의 국가지원전략 마련 (4) 연도별 인니 사업추진 계획 (Annual Country Plan/ Program) 수립·시행 – 중장기 국가지원전략에 바탕을 두는 연도별 사업추진계획 수립·시행
나. 국가지원전략 수립 방식 및 절차의 개선 – 실천적인 국가지원전략으로서의 유용성과 실용성 확보	(1) 참여적·협의적·실천적 국가지원 전략 수립절차 정립 – 통합 국가지원전략 수립을 위한 관계기관 협의체 구성 운영 – 관계 전문가 참여 체제 구축 – 정례적인 정책대화 및 협의 장치 구축 (2) 국가지원전략 수립 및 운용에 관한 관련 지침 마련 시행 – 개발협력사업평가지침 내용 보완
다. 원조효과 제고를 위한 구체적 실행 방안 마련 시행 – PD/AAA 개발지표 및 실행과제의 달성에 기여할 수 있는 현실적인 방안 강구	(1) 우리나라 PD/AAA 실천계획(Action Plan) 수립·시행 – 우리의 여건에 알맞은 원조효과 제고를 위한 과제실천계획을 수립 시행 (2) 대 인도네시아 원조효과 제고 방안 마련 시행 – 대 인니 국가지원전략 내용에 포함 – 비구속성 원조 확대를 위한 방안 마련 시행
라. 새천년개발목표(MDGs) 실현에의 기여 – 우리 나름대로 MDGs 목표 실현에 기여할 수 있는 한국적 개발협력 실시 방안 모색	(1) 우리의 연건과 특성 등을 고려한 대 인니 MDGs 달성 기여 방안 마련 시행 – 대 인니 국가지원전략 내용에 포함

베트남 국별지원전략(CAS) 및 지원사업 종합평가 : CAS를 중심으로

한국국제협력단 사업평가실[1)]

목차

Ⅰ. 평가개요
Ⅱ. 베트남의 개발환경
Ⅲ. 대 베트남 지원전략(CAS) 평가
Ⅳ. 평가의 주요발견
Ⅴ. 교훈 및 정책제언

Ⅰ. 평가 개요

1. 평가 목적

베트남은 KOICA의 가장 중요한 중점 협력대상국 중의 하나로 1991~2008년간 약 8,938만 불 규모의 지원이 이뤄졌으며 2010년 우리의 OECD/DAC 가입과 ODA 확대 방침 등으로 베트남에 대한 지원규모는 점차 확대될 것으로 예상된다. 더불어 2005년 3월 "원조효과에 관한 파리선언" 국제사회에서 ODA 효과제고에 관한 관심이 고조되고 있는바 베트남 국별지원전략(Country Assistance Strategy : CAS)평가를 통해 교훈을 얻고 피드백을 통해 원조정책의 보다 나은 발전과 체계적이고 전략적인 원조실시를 도모하고자 한다.

1) 한국국제협력단 사업평가실 박숙현 직원 요약·정리

2. 평가 대상

- 대상: 2007년 11월말 수립된 대 베트남 국별지원전략(CAS)
- 최상위 목표: 빈곤해소 및 사회개발과 경제성장
- 4대 지원목표
  1) 사회개발/빈곤퇴치
  2) 경제성장 촉진
  3) 제도개선/능력강화
  4) 환경·자원보존 개선
- 기본지원방향
  1) 빈곤지역이자 우리와 역사적 관계가 있는 중부지역 중심으로 지원하되 소득수준이 비교적 낮은 북부지역에 대한 지원도 고려
  2) 중앙정부 및 도시지역의 제도개선 및 능력강화, 환경, IT 사업에 우리의 개발경험전수 및 비교우위분야 사업 추진
  3) 원조사업 집행과정에서 베트남 정부의 개발계획과 합치되도록 베트남 측의 참여적 절차 활성화 유도
  4) MDGs 달성을 위한 빈곤퇴치 중심의 원조모델 도출
  5) 주요 전략 및 프로그램 수준에서의 이해 제고 및 원조효과 배가를 위한 정책대화 활성화
  6) 교훈확립을 통한 성공원조모델의 조기정착
- 지원분야
  1) 보건의료 2) 교육
  3) 행정제도 4) 산업에너지 분야
  5) 환경 및 기타

3. 평가 매트릭스

CAS는 통상 투입에 따른 결과를 평가하는 프로젝트의 경우와 달리 평가 5항목을 그대로 적용하기 어렵다. 따라서 CAS에 대한 평가는 국가전체에 대한 지원전략임을 고려해서 1) CAS 수립절차의 적절성, 2) CAS 구성체제의 적절성, 3) CAS 내용의 적절성, 4) CAS 활용의 적정성에 중점을 두어 평가했다. 또한 CAS 제도를 도입한 세계은행과 UN의 “UN Development Assistance Framework (UNDAP)” 및 일본, 영국 등 주요 양자 간 원조기구의 사례를 비교 검토하였다.

〈표 1〉 CAS 중점 평가항목

주요 평가 항목	세부 평가 항목
수립절차의 적절성	1. 수립체제의 적절성 2. 수립절차의 투명성 3. 국내외 관계자와의 충분한 의견수렴 및 동의절차의 적절성
구성체제의 적절성	1. 구성 항목의 적절성 2. 구성 항목 간 논리적인 인과관계의 적절성
내용의 적절성	1. 우리 정부의 상위 정책과 일치성 2. 베트남의 개발계획과의 일치성 3. 지원전략의 적절성 4. 타 원조기관의 지원내용과 조화 5. 국제원조규범과의 부합여부
활용의 적절성	1. 구체적 활용실태의 적절성 2. 국내외 관계자의 인지도

II. 베트남의 개발환경

1. ODA 지원과 경제사회발전

베트남은 1980년대 중반까지 전쟁의 피해와 통제경제의 실패 등으로 절대빈곤 상태였으나 1986년 "도이 모이(Doi Moi : 개혁) 정책[2]"을 도입하며 변화를 시도했다. 그러나 도이 모이 정책은 인프라 부족, 비효율적인 공공행정제도, 세계경제와의 부조화, 인력의 역량부족 등을 이유로 효과를 보지 못했다. 따라서 베트남에 대한 ODA는 이러한 장애요인들을 개선하는 방향으로 지원되어 왔다.

베트남에 대한 본격적인 원조는 1993년 11월 프랑스 파리에서 개최된 공여국 회의에서부터 시작되었고 이후 지속적으로 규모가 성장하는 추세이다. OECD 및 세계은행 통계에 의하면 지불액 기준으로 2005년 19억 500만 불, 2006년 18억 4600만 불, 2007년 24억 9700만 불이 지원되었다. 2006~2007년 평균 금액을 기준으로 베트남의 최대공여국은 일본이며 이어 IDA, 프랑스, 아시아개발은행 및 독일 순이고 이들의 공여액이 전체 공여액의 80%를 차지하였다. 분야별로는 경제인프라 분야가 약 45%, 기타 사회분야 16%, 생산 및 다분야가 각각 10%, 교육, 보건 및 인구 분야가 각각 7%이다.

베트남은 사회주의의 내부지향적 중앙계획경제에서 시장경제체제로 전환하는 가운데 현재 가장 경제성장이 빠른 나라 중의 하나로서 향후 성공적인 개발을 이룩할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

2) 도이 모이는 사회주의체제를 유지하면서 시장경제제도의 도입을 추진하는 정책이다.

해외투자가 늘어나고 농지의 평등한 재분배, 농산물의 자유거래, 영농지원제도의 개선 등으로 농산수출의 대폭 확대 및 농촌지역 빈곤이 현저히 감소하였다. 또한 민간부문이 성장원동력으로서 최근 민간 기업에 의한 투자가 전체의 절반 이상을 차지하고 있다. 빈곤비율은 1993년 58%에 달하였으나 2006년 16%로 줄어들어 대부분의 MDGs를 달성할 것으로 보인다.

2. 베트남 정부의 개발계획

베트남 정부의 개발정책과 이의 집행은 체계적으로 수립된 일련의 전략과 계획에 근거하고 있으며 공공투자계획, 연도별 예산배분 등도 10개년 전략과 5개년 계획을 근간으로 수립되고 있다.

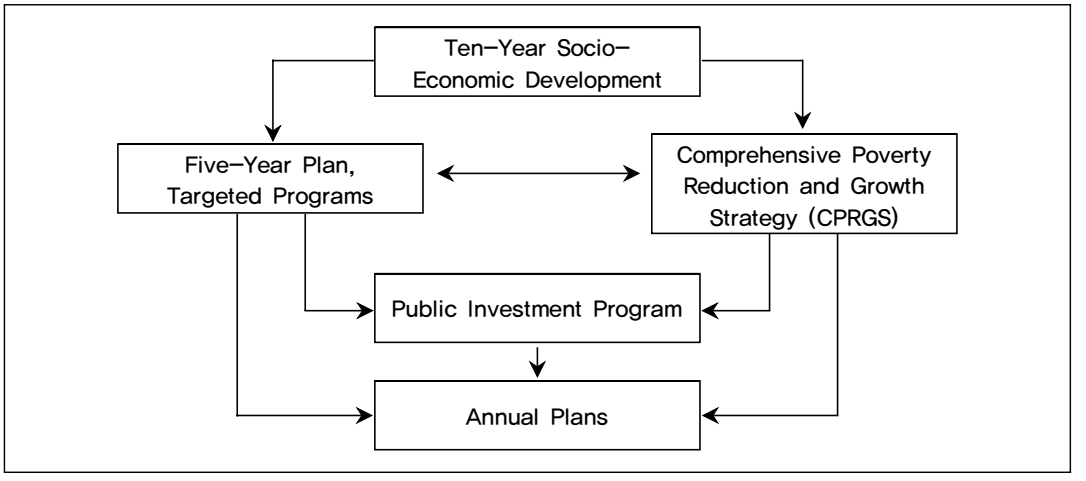
베트남 정부의 개발계획의 핵심은 제8차 사회경제개발5개년계획(SEDP)으로서 2006년 4월 제10차 공산당총회의 동의와 2006년 6월 국회의 승인을 받은 계획문서이다. SEDP는 포괄적 빈곤삭감 및 성장전략(CPRGS)[3], 베트남 개발목표(VDGs)를 포함하며 비전은 "2020년까지 공업국으로 발전"으로 명시하고 있다. 또한 고도경제성장을 제1목표로 하는 6대 목적 및 비전을 제시하면서 국민생활의 안정, 경제구조의 전환 등에 중점을 두고 4대 전략을 통해 8대 과제를 해결하고 3개 개발 목표를 달성하려는 계획을 하고 있다.

〈표 2〉 베트남 정부의 개발계획

수립 연도	전략 및 계획명
2001년 수립	제7차 사회경제개발5개년계획(2001~2005) (7th Social and Economic Development Plan : SEDP)
2001년 수립	2001~2010 사회경제개발전략 (Social and Economic Devleopment Strategy : SEDS)
2002년 수립 2003년 개정	포괄적 빈곤삭감 및 성장전략 (Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy : CPRGS)
2006년 수립	제8차 사회경제개발5개년계획(2006~2010) (8th Social and Economic Development Plan : SEDP)

3) 원래 CPRGS는 원조공여자의 요구에 따라 작성한 문서에 불과하고 국회의 승인을 받은 국가개발계획 기본문서는 SEDP이다. 그러나 원조공여자들이 CPRGS를 기본문서로 혼동하는 경우가 발생하자 2005년 원조자문그룹회의(Consultative Group Meeting, CGM)에서 원조공여국들이 제 8차 SEDP를 빈곤 감소전략으로 간주하여 자신들의 원조전략을 일치시키기로 동의하였다. 세계은행도 2006년 12월 이사회에서 SEDP를 PRSP로 인정하였다.

〈표 3〉 베트남의 개발계획의 체계도



III. 대 베트남 지원전략(CAS) 평가

1. 수립절차의 적절성

1) 수립체제의 적절성

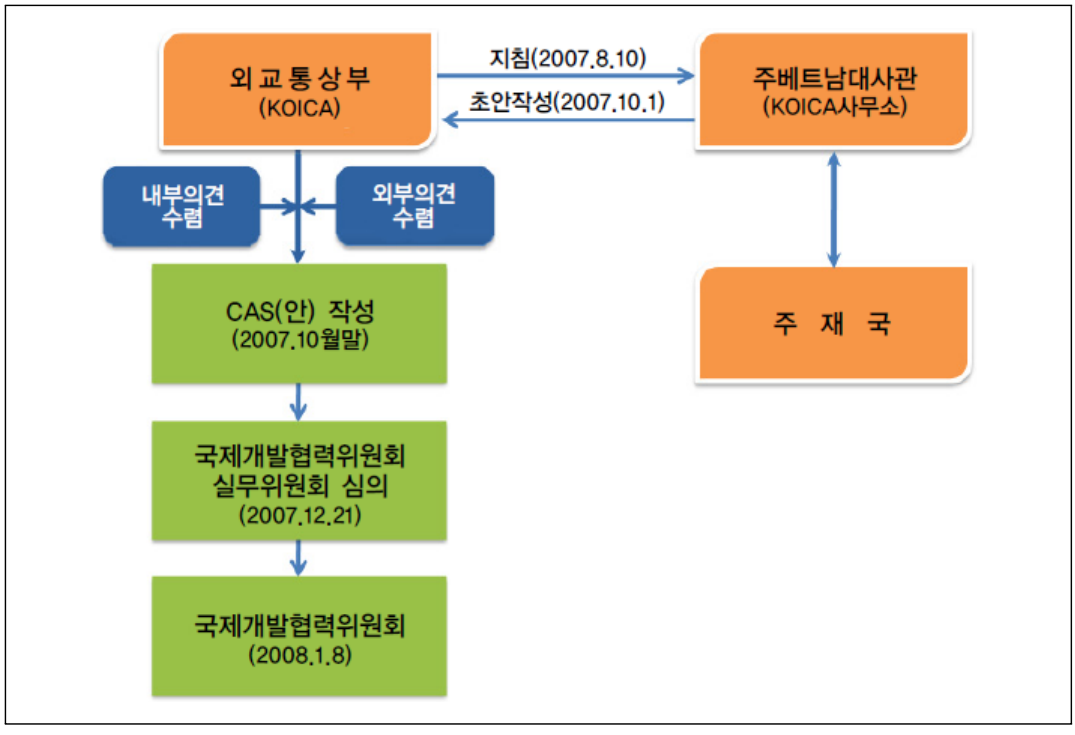
(1) 수립체제 및 본부와 현지의 역할분담

CAS의 기본적인 수립체제는 다른 원조기관의 경우와 유사하며 특히 현장에서 주도적인 역할을 맡아 추진한 점을 긍정적으로 평가한다. 또한 본부와 현지의 역할분담도 적절하게 이루어진 것으로 평가한다.

〈표 3-1〉 본부 및 현지와의 역할분담

본부	베트남
• 외교통상부 – CAS 수립지침 작성 및 시달 – 외교통상부 내 의견 수렴 – 관계부처 의견 수렴 – 국제개발협력위원회 및 실무위원회 심의 안건 상정	• 주베트남 대사관 – KOICA 작성 본부 보고용 초안검토 및 최종 보고안 작성 – 최종 보고안 본부 보고
• KOICA – 주베트남 대사관 보고안에 대한 검토 및 본부용 초안 작성 – 외교통상부에 초안 보고	• KOICA 사무소 – 본부 보고용 초안 작성 및 대사관 보고

〈표 3-2〉 CAS 수립체제



(2) 조직 및 인원

KOICA CAS 수립은 별도의 전담반을 구성하지 않고 직제 상 업무분장에 따른 담당부서 및 담당자에 의해 업무가 추진되었다. 그러나 ADB, 세계은행, 영국, 일본 등 선진원조기관의 경우 대부분 전담반을 구성하여 CAS를 작성하고 있다.

ADB의 경우, 지역담당, 분야별 담당, 기타 관계자 등으로 구성되는 국별 팀(Country Team)이 CAS 작성을 담당하고 지역담당 부총재가 관련 업무를 지도감독하며 본부의 지역관리팀이 품질보증체제(quality assurance systems)를 수립한다. 세계은행의 경우에도 국별 팀을 구성하여 유사한 절차에 의하여 업무를 추진한다. 영국 DFID의 경우에도 역시 국별 팀을 구성하여 특히 DFID 내 국제과, 범세계적 개발효과 담당과, 정책 및 연구조사과, 지역과, 평가부, 기획 및 실행그룹 등과 협의를 의무화하고 있다. 일본의 경우에도 본부 및 현지에 각각 전담반(task force)을 구성하여 추진하고 있다.

이와 같이 CAS 수립이 다양한 연구조사 및 분석, 의견수렴을 필요로 하는 과정이므로 여타 원조기관과 같이 전담조직을 구성하고 자문기구도 적극 활용할 필요가 있다.

(3) 작성 주기

KOICA CAS는 3년 단위로 재검토하고 조정하도록 하고 있으나 베트남에 대한 CAS를 이미 수립해온 원조기관들은 베트남 정부의 5개년개발계획을 감안하여 대부분 5년을 단위로 CAS를 수립하고 있다. 따라서 베트남 정부의 개발계획에 대한 일치성, 다른 원조기관과의 조화성, 우리의 원조규모 대비 행정비용의 과다한 측면을 고려하여 CAS의 작성주기를 5년 단위로 하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 수립절차

KOICA는 2005년 9월 외부연구용역과제인 "베트남을 위한 중장기 원조사업계획"을 발간하였는데 이는 2007년 외교통상부가 CAS 수립 시 기초가 되었다. CAS 수립을 위한 정부차원의 논의는 2007년 7월 20일 개최된 제2차 국제개발협력위원회에서 "공적개발원조(ODA) 중기전략(2008~2010)"을 채택한 이후부터 본격화되었으며 외교통상부는 2007년 8월 7일 "국별지원전략 작성지침"을 작성하여 동년 8월 10일 주 베트남 대사관을 포함 해당 공관 및 KOICA에 하달하였다. 이후 동년 10월 1일 주 베트남 대사관 CAS(안)을 본부에 보고하였으며 이를 토대로 외교통상부는 11월말 대베트남 CAS를 포함한 "대외무상원조 국별전략"을 발간하였다.

〈표 4〉 외교부 지침 주요 내용

구분	내용
대상기간	• 2008~2010, 향후 3년 주기로 작성하되 필요시 매년 수정 가능
주요내용	• 수원국의 개발환경 : 수원국의 개발상황, 개발정책 및 개발과제 등 • 우리의 지원전략 : 주점지원분야, 분야별 개발전략 및 목표 등 • 중기 재원배분계획
환류과정	• ODA 중기전략 → 국별지원전략 → 연도별 사업계획 → 사업진행 → 모니터링 및 평가 → ODA 중기전략 수립 반영
추진일정	• 2007.9.21 : 공관별 초안 작성 • 2007.10.10 : 외교통상부안 작성(개발협력정책관실 주관, 지역국, KOICA 등 의견 수렴) • 2007.10.31 : 무상원조 "국별지원전략" 확정
기 타	• 베트남 CAS(안) 샘플로 송부

(5) 소요기간

CAS는 2007년 7월 20일 개최된 제2차 국제개발협력위원회에서 "공적개발원조(ODA) 중기전략"을 채택한 이래 2007년 11월 30일 외교부 CAS가 수립되기까지 131일(약 4개월 10일)이 소요되었다.

선진원조기관의 경우 통상 현지사무소에 의한 자체평가와 본부의 평가전담부서(외부 위탁)에 의한 평가를 실시하는데 세계은행의 경우 협의 절차에만 2년이 소요되었으며 일본의 가이드라인은 시안

이 마련된 이후부터 6개월 내지 1년을 상정하고 있다.

반면 CAS 수립에 약 130일이 소요되었으나 전담조직이 구성되지 않은 점을 감안할 때 투입된 실질적인 소요일수는 이보다 적을 것으로 예상한다. 따라서 CAS 초안의 작성에 앞서 업무단계별 적정 소요기간을 명확히 할 필요가 있다.

2) 수립절차의 투명성

CAS 수립관련 대부분의 원조기관은 정보를 적극적으로 공개[4]하고 있으나 우리나라의 CAS는 적극적인 노력이 부족했다. 향후 CAS를 수립할 경우에는 관련된 조직내부와 홈페이지 게시 등을 통하여 일반인에게도 적극적으로 정보공개 노력을 강화할 필요가 있다.

3) 의견수렴 및 동의절차의 적절성

CAS 수립과정에 있어 내부의견수렴을 위한 구체적인 절차가 명확히 드러나지 않았는데 이는 시간적 여유가 충분하지 않았기 때문일 것으로 추측한다. 그러나 세계은행의 CSP(2007~2011)는 협의과정에 관한 별도의 부속자료(Annex 4)를 포함하고 있으며 CSP수립을 위해 베트남 내 중앙정부, 지방정부, 민간부문, 시민사회 등 이해관계자들을 대상으로 조사를 실시하고 2년간의 협의과정을 거쳤다.

2. 구성체제의 적절성

1) 타 원조기관 CAS와의 비교

(1) CAS의 성격

세계은행과 ADB의 경우[5]는 CAS가 전략문서 및 집행문서의 기능을 가지고 분야별, 과제별 상세분석을 기초로 실행 가능한 구체적인 전략 및 행동계획을 제시하고 있다. 반면 양자 간 원조기관[6]의 경우 대부분 CAS가 강제적인 집행문서의 성격보다는 정책방향을 제시하는 유도적인(indicative rather than imperative) 성격의 문서라 할 수 있다.

---

4) ADB(CAS관련 문서 공개방침), 세계은행(세계은행 정보공개 정책에 따라 정보공개 및 정보공개 핸드북 활용), DFID(가이드라인에 따라 초안을 웹사이트에 최소 12주 게시), 일본(가이드라인에 따라 1차안을 홈페이지에 게시하고 의견을 수렴한 뒤 최종안 작성)

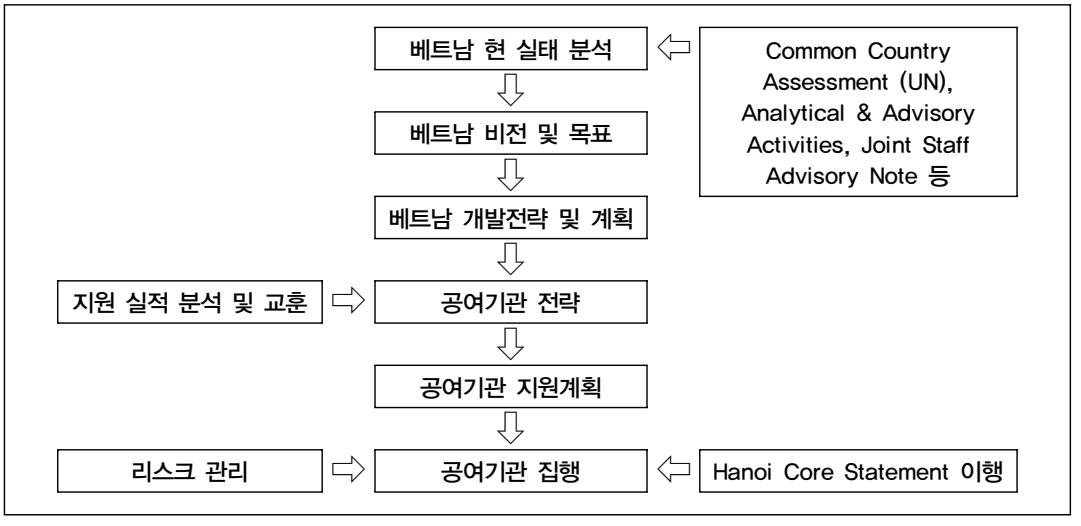
5) 세계은행의 경우 CSP 성과 매트릭스, VDGs, Hanoi Core Statement 등의 지표관리를 이행하며 ADB는 모니터링 및 평가 프레임워크, MDG 지표, 공여국 조정 매트릭스 및 각종 지표관리를 이행하고 있다.

6) 대부분 브로셔 형태로 홍보목적 즉 공표효과 혹은 교육효과의 성격도 가지고 있다.

(2) CAS 구성 논리체계

일본, CIDA, AusAID의 경우는 납세자에 대한 홍보 및 개발교육을 의도하여 국익차원 ODA 중요성을 언급하고 있으며 ADB, DFID, SIDA 등은 ODA의 역할을 언급하고 있다. 특히 AusAID는 PDM 방식을 원용한 목표체계도(Outcome → Objective → Goal)를 활용하는 특징을 띠고 있다. 원조기관별로 목차 및 순서에 차이가 있지만 일반적인 체계는 다음과 같다.

〈표 5〉 CAS 구성체계



2) 구성 항목

KOICA CAS와 여타 원조기관의 CAS체제는 현 실태분석, 베트남의 비전 및 목표, 베트남의 개발전략 및 계획, 공여국의 지원 실적 및 교훈, 공여기관 지원전략 항목은 공통적으로 포함하고 있으나 KOICA CAS에는 리스크관리, 원조효과제고방안, 기타(공여국의 ODA 정책 및 ODA의 역할) 항목이 포함되지 않았다.

3) 논리적 구조

(1) 구성 체제

CAS의 핵심부분인 Ⅳ.지원전략 부분은 ①원조목적, ②지원목표, ③기본지원방향, ④지원분야로 구성되고 있다. 즉, 기본지원방향에 따른 분야별 지원(투입)이 이뤄지면 그 성과로서 지원목표가 달성되고 지원목표가 달성되면 원조목적이 달성된다는 논리적인 구조를 가지고 있다.

(2) 지원목표 및 분야

지원목표는 베트남의 SEDP는 물론 세계은행, ADB, 호주, 일본 등 거의 대부분의 경우 목표달성을 위한 "전략"과 유사한 내용이다.[7] 그러나 지원전략(지원목표)과 분야와 관계에 있어 베트남 SEDP 및 다른 원조기관의 경우 성과위주의 계획이라는 관점에서 각 전략목적이나 목표달성을 위한 투입의 수단으로서 분야를 다루고 있기 때문에 각 원조기관의 CAS는 베트남의 SEDP의 분야가 아니라 지원목적 및 목표에 일치시키고 있다. 반면 KOICA CAS의 경우 지원전략(지원목표) 및 분야가 별도의 항목에서 다뤄지고 있어 베트남 SEDP와 일치성을 파악하기 어려운 문제점이 있다.

〈표 6-1〉 제8차 SEDP의 4대 전략

4대 전략 및 목적			
Ⅰ. 사업환경개선 – 기업경쟁력 강화 – 재정시스템 효율화 – 인프라서비스 확충	Ⅱ. 사회부문강화 – 기초서비스 확대 – 농업농촌개발 – 취약계층 지원강화	Ⅲ. 천연자원 및 환경 관리 강화 – 삼림, 토지, 수자원, 생물다양성 관리강화 – 도시환경악화 감소	Ⅳ. 가버넌스 강화 – 제도정비 – 공공자원 관리 효율성 제고 – 부패방지

〈표 6-2〉 세계은행 전략

1. 비즈니스 환경개선 ⇔	2. 사회개발 강화		⇔ 3. 천연자원 및 환경관리 강화
⇑	⇑	⇑	⇑
1.1. 비즈니스 환경 개선 및 경쟁력 강화 1.2. 효율적 재정체제 및 민간수요 대처능력 향상 1.3. 인프라 강화	2.1. 빈곤농촌 기본인프라 강화 2.2 교육, 보건 향상 2.3. 소수민족 권한 및 참여 강화	2.4. 도시빈민, 이주계층 기본인프라 개선 2.5. 재난 등 취약요인감소	3.1. 천연자원 관리능력 향상 3.2. 환경악화 감소
⇑	⇑	⇑	⇑
4. 거버넌스 향상 4.1. 효율적 기획 및 공공재원관리, 예산관련 계획, 집행, 보고 및 책임성 강화 4.2. 보다 참여적 접근방법에 의한 근대화된 개발계획 수립 4.3. 부패방지			

7) SEDP에서 Pillar Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ로, 원조기관별로 Overall Objectives, Strategic Focus 등의 표현을 쓰고 있으나 내용상 "전략"으로 보는 것이 무난할 것으로 판단된다.

3. 내용의 적절성

1) 우리정부 상위정책과의 일치성

ODA 정책과 관련된 정부차원의 사실상 유일한 최근 문서는 “ODA 중기전략(2008~2010)”이다. 이 중 CAS에 해당하는 부분은 “1. 중기 ODA 추진방향” 중 “나”항의 세 번째 “전략적 대외원조사업 추진”으로 (1) 선택과 집중의 원칙, (2) 협력대상국별 개발전략에 기초한 목표 중심적, 성과지향적인 종합 개발형 원조 제공, (3) 무상과 유상, 양자와 다자 등 다양한 형태의 대외원조 사업간 연계·조화를 통한 원조 효율성 및 효과성 제고 등 3가지 내용을 포함하고 있다.

“선택과 집중”의 원칙과 관련 KOICA CAS는 지원목표와 분야를 정한 것으로 판단된다. 그러나 지원 분야의 경우, 베트남의 ODA 배분(안), 우리의 비교우위 및 지원능력, 세계적 개발원조 동향 등을 감안하여 선정하였다고 언급하고 있지만 기준에 대한 명확한 설명이 필요하다. 예를 들어 베트남의 제8차 SEDP에서 강조하는 “지식기반경제의 개발”과 관련된 “정보통신개발”이 강조되고 있으나 지원 분야에서 빠져있다. 또한 베트남의 제8차 SEDP는 친빈곤계층(Pro-poor focus) 성격이 강한데 농촌개발 분야 역시 제외된 이유가 불분명하다. 따라서 중점분야의 선정근거를 좀 더 명확히 밝힐 필요가 있는데 이는 분야를 목적 또는 성과의 달성을 위한 수단으로 다룰 경우 해소될 수 있을 것이다.

또한 수원국의 개발전략과 일치와 분야별 접근방법(Sector-wide Approaches : SWAPs), 프로그램형 접근방법(Program-based Approaches : PBAs)등의 접근방법을 도입하고 성과위주의 모니터링 및 평가를 위한 매트릭스 또는 프레임워크 제도가 필요하다.

마지막으로 “ODA 중기전략” 추진방향 중 유·무상 및 다양한 원조형태의 조화를 통한 원조 효과성 제고에 대해서 KOICA CAS는 무상과 유상, 양자와 다자 등 원조사업간 연계 및 조화 도모에 관해서 다루지 않고 있다.

따라서 KOICA CAS에서 가장 중요하게 다뤄야 할 점은 성과위주의 목표, 관리 및 평가체제에 대한 반영이다. 분야에 구애받을 필요 없이 KOICA CAS의 최상위 목표 중의 하나인 “빈곤해소”라는 목적을 달성하는데 IT, 농촌개발, 교육, 보건 등 다양한 분야의 사업이 필요한 것이다. 성과위주의 논리모형접근(Logical Framework Approach : LFA)을 적용하고 있는 선진원조기관의 CAS와 같이 논리적인 인과관계를 명확히 한다면 이 부분을 보완할 수 있을 것이다.

2) 베트남 개발계획과의 일치성

KOICA CAS의 (1) 사회개발 및 빈곤 퇴치는 SEDP (2) 사회부문 강화에, KOICA CAS의 (2) 경제성장 촉진은 SEDP의 (1) 사업 환경 개선에, KOICA CAS의 (4) 환경 및 자원보존 개선은 SEDP의 (3) 천연자원 및 환경관리 강화에, KOICA CAS의 (3) 제도개선 및 능력강화는 SEDP의 (4) 거버넌스 강화와 일치한다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 제8차 SEDP 및 KOICA CAS 비교

구분	제8차 SEDP	KOICA CAS
장기비전	• 2020년까지 공업국으로 발전	SEDP의 내용을 전제로 함
개발목표	• 각 부문별 계량화된 목표 제시	상동
6대 목적	(1) 지속적 성장 및 개발 가속화 (2) 제반생활의 대폭 개선 (3) 공업화, 근대화, 지식기반경제발전 (4) 정치적, 사회적 안정 (5) 국가안전보장 (6) 국가위상 제고 등	상동
4대 전략	(1) 사업환경 개선 (2) 사화부문 강화 (3) 천연자원 및 환경관리 강화 (4) 거버넌스 강화	〈기본목표〉 (1) 사회개발 및 빈곤퇴치 (2) 경제성장 촉진 (3) 제도개선 및 능력강화 (4) 환경 및 자원보존개선 〈지원분야〉 ① 보건의료 ② 교육 ③ 행정제도 ④ 산업에너지 ⑤ 환경, 기타
8대 과제	(1) 생산력, 경쟁력 강화 (2) 시장경제화 (3) 국제경제통합 (4) 과학기술개발 등 (5) 국민생활 향상 (6) 평등하고 풍요한 사회건설 (7) 거버넌스 강화 (8) 안전보장, 안정 등	SEDP의 내용을 전제로 함

3) 지원전략 내용의 적절성

(1) 원조목적

KOICA CAS에는 원조목적으로서 ①빈곤해소, 사회개발 및 경제성장 ②선택과 집중의 원칙 등 두 가지를 제시하고 있다. 그러나 “선택과 집중” 원칙은 원칙에 관한 사항이므로 원조 목적의 적합성이 낮은 것으로 보여 조정이 필요하다.

(2) 기본 지원방향

기본 지원방향은 문제분석이 아닌 목적 달성을 위한 방법론 내지 방향성이므로 LFA에서 수단과

목적의 인과관계 관점에서 검토할 필요가 있고 적용의 포괄성의 측면에서 검토할 필요가 있다.

우선 교훈 확립과 성공원조모델의 조기 정착과 관련하여 이는 원조효과의 제고라는 목적을 달성하기 위한 하나의 과정에 불과하므로 방향으로 설정하는 것은 적절치 않다. 또한 교훈은 원조효과제고를 위한 파리선언의 원조성과 관리 및 상호책임성의 모니터링 및 평가와 관련된 사항이므로 "원조교훈 확립 ↔ 성공원조모델"의 관계를 "원조성과관리 및 상호책임성"의 관계로 바꿀 필요가 있다고 판단된다.

원조모델의 도출과 MDGs(VDGs) 달성과의 관계에 대해서는 MDGs(VDGs) 달성이 CAS 기본목적과 관련되는 사항이므로 기본 지원방향이 추진과정의 방법론 및 방향성이라는 관점에서 볼 때 적절치 않은 것으로 보인다. 또한 빈곤퇴치중심의 원조모델이 VDGs의 달성에 기여하는 것은 사실이나 이 항목만 VDGs와의 직접적인 관계를 언급하여 다른 항목과 형평성이나 논리성 면에서 무리한 측면이 있다고 볼 수 있다.

기본방향의 "적용의 포괄성"이라는 측면에서는 "중부지역 중점지원 및 북부지역배려"와 "중앙정부 및 도시 지원방향" 부분이 지원방향으로서 적절치 않다고 판단된다. 전자는 최근 지역 도시내부의 빈곤격차, 취약계층 보호문제 등이 부각되고 있는 점을 고려할 때 지역적 기준만으로 기본방향을 설정하여 소외계층에 대한 배려가 약해지는 문제가 제기될 수 있다. 후자는 최근 지역사회의 역량강화의 중요성, 농촌주민이 환경의 1차적 이용자 및 훼손자라는 점에서 농촌지역의 환경문제, 지역 간 IT격차 해소가 중요한 과제임을 감안할 때 이러한 내용도 다른 부분에서 관련된 사항을 다루는 것이 바람직할 것이다.

(3) CAS 내용간의 연계성

CAS의 "평가 및 교훈" 부분은 Hanoi Core Statement의 핵심적인 사항과 일치하는 것으로 과거 지원을 통한 경험과 교훈이 뒷부분의 지원 전략에 반영되어야 하나 이에 대한 구체적인 실행방안에 대해서는 구체적인 언급이 없다.

4) 국제원조규범과의 부합성

(1) 베트남 개발목표(Vietnam Development Goals : VDGs)

베트남정부는 MDGs를 기초로 11개의 베트남 개발목표(세부목표 30개)를 정하여 이의 달성을 위하여 노력 중인 바 CAS의 관련 내용이 대부분 VDGs의 재용과 일치하고 있다. CAS에 직접적으로

언급하지 않은 양성평등 및 여성권한강화는 연수과정 등을 통해 지원하고 있고 산모건강증진은 보건의료분야의 지원을 통해, 취약계층감소, 소수민족 불평등 감소는 각종 지원을 통해 직간접적으로 기여하고 있다고 볼 수 있다.

(2) Hanoi Core Statement (HCS)와의 조화성

CAS의 지원전략 부분에서 HCS와 관련되어 언급하고 있는 부분은 "원조 목적"에 제시된 아래 부분에 불과하다.

> 대 베트남 무상원조의 최상위 목표는 베트남 정부의 빈곤해소 및 사회개발과 경제성장 지원임. (주인의식과 일치성과 관련)
>
> 베트남의 개발전략과 우리의 무상원조 추진전략 및 베트남 정부와의 정책대화 등을 통해 도출된 우선지원 요청분야 등을 반영, 선택과 집중의 원칙하에 반영. (주인의식과 일치성과 관련)

4. CAS 활용의 적정성

CAS는 정책차원 및 실무차원에서 활용되고 있으나 대외보안취급문서로 분류되어 있고 영문판이 없으며 국별 단행본이 아닌 19개 합본으로 되어 있어 대내외 홍보 및 정보전달에 한계가 있다. CAS의 핵심부분인 "대외무상원조 지원전략" 부분은 기본적인 방향성만 간략하게 언급하고 이행과 관련한 리스크관리, 모니터링 및 평가에 관한 사항이 포함되어 있지 않다.

IV. 평가의 주요발견

대 베트남 CAS수립은 최초의 "대 베트남 대외무상원조전략"이라는 점에서 큰 의의가 있으나 3가지 영역에서 한계점이 발견되었다.

첫째, CAS 구성절차 및 체제에서 약 4개월간의 제한된 기간에 전담조직을 설치하지 않고 추진되어 CAS 수립에 필요한 조사 및 평가단계가 생략될 수밖에 없었고 조직차원의 역량을 동원하는데 한계가 있었다.

둘째, 내용면에 있어서 타 원조기관이 대부분 포함하고 있는 리스크 관리 및 원조효과성 제고를 위한 파리선언의 이행방안이 포함되어 있지 않으며 원조목적, 지원 목표, 기본지원방향 및 지원분야간의 논리적 인과관계가 불분명하다.

마지막으로 CAS 활용 면에서 CAS가 대외보안취급문서로 분류된 점이나 영문판의 부재, 합본 발간된 점은 적극적인 활용에 제한사항으로 작용한다.

V. 교훈 및 정책제언

1. 교훈

베트남은 파리선언을 현지화한 HCS를 발표하고 성과중심의 SEDP를 수립하였으므로 CAS도 전략적으로 차별화할 뿐 아니라 현행 수단위주에서 성과위주로 원조방식을 전환해야 한다.

성과위주 원조의 핵심은 파트너십이다. CAS의 강점은 정부, 시민사회 및 개발파트너들과 함께 형성해온 파트너십에서 나온다. 현재 베트남의 경우 정부 주도하에 다양한 파트너십 그룹이 활동하고 있으므로 이들의 활동에 우리가 적극적으로 참여하고 우리의 비교우위가 있는 분야 및 과제에서는 주도적인 역할을 담당하여 우리가 원하는 방향으로 원조를 유도할 필요가 있다. 또한 원조조화 및 단순화를 위한 각종 공동연구조사활동, 공통된 프로그램 및 프로젝트의 방법론의 적용은 물론 정부주도의 분야별 프로그램에 대해 선별적으로 참여하고 새로운 원조모델의 적용에 대응하여 현지의 ODA 주류그룹의 일원으로 활동하는 것이 중요하다.

성과위주의 원조와 파트너십을 강화하기 위해서는 우리의 비교우위를 반영하여 타원조기관의 중복을 피하고 시너지 효과를 창출할 수 있도록 가장 성과와 파급효과가 큰 핵심과제에 선택적인 협력사업을 지원할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 현장중심의 업무체제로 전환할 필요가 있겠다.

2. 정책제언

첫째, CAS와 일치성을 강화하기 위해 다른 선진원조기관과 마찬가지로 개발전략 및 계획수립단계부터 우리 측이 KOICA 원조프로그램의 일환으로 적극 참여하도록 한다. 이를 위해 현재 KOICA에서 추진 중인 “한국의 개발경험공유 사업”을 전략적으로 적극 활용할 필요가 있다.

둘째, 전략적인 지원전략을 마련해야 한다. 1998년 세계은행이 발행한 "원조평가"에 의하면 개도국의 경제발전을 가로막는 장애요인은 정책 및 제도격차이고 원조의 양과 당해 국가의 개발과 개혁은 반드시 비례관계가 아니며 물질적 지원보다는 개발과 개혁에 관련된 새로운 정보와 지식전수가 훨씬 중요하다고 언급했다. KOICA는 원조재원이 부족하지만 개발경험이 풍부한 점에서 유리한 위치에 있으므로 앞서 언급한 것과 같은 맥락에서 원조전략을 마련해야 할 것이다.

셋째, 국내외 이해관계자와 파트너십을 바탕으로 CAS 수립에 관한 명확한 지침 및 가이드라인을 마련한다. 지침 및 가이드라인은 다음 사항을 정하도록 한다.

CAS 수립 대상국, 수립체제(본부와 현지의 업무분담, 조직 및 인력), 수립주기(연간 및 중간평가 포함) 및 수립소요기간
CAS의 발행 형식과 분량
CAS 수립절차(정보공개, 국내외 업무협의 등 의견 수렴 절차 등)
CAS 구성 항목 및 작성요령
MDGs 및 파리선언의 이행, 환경 및 성주류화 등과 관련한 사항
- 각종 지표 및 매트릭스 등 첨부해야할 자료 및 서류 등

연수생초청사업 효과성 평가

한국국제협력단 사업평가실[1)]

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 성과평가를 위한 평가모형
Ⅲ. 국내초청연수사업의 내용과 현황
Ⅳ. 선진국 원조기관 사례 분석
Ⅴ. 주요 수원국 사례 분석
Ⅵ. 국내초청연수사업의 성과평가
Ⅶ. 종료평가 및 관리데이터를 이용한 통계분석
Ⅷ. 국내초청연수사업 개선을 위한 정책제언

Ⅰ. 서론

1. 연구의 목적

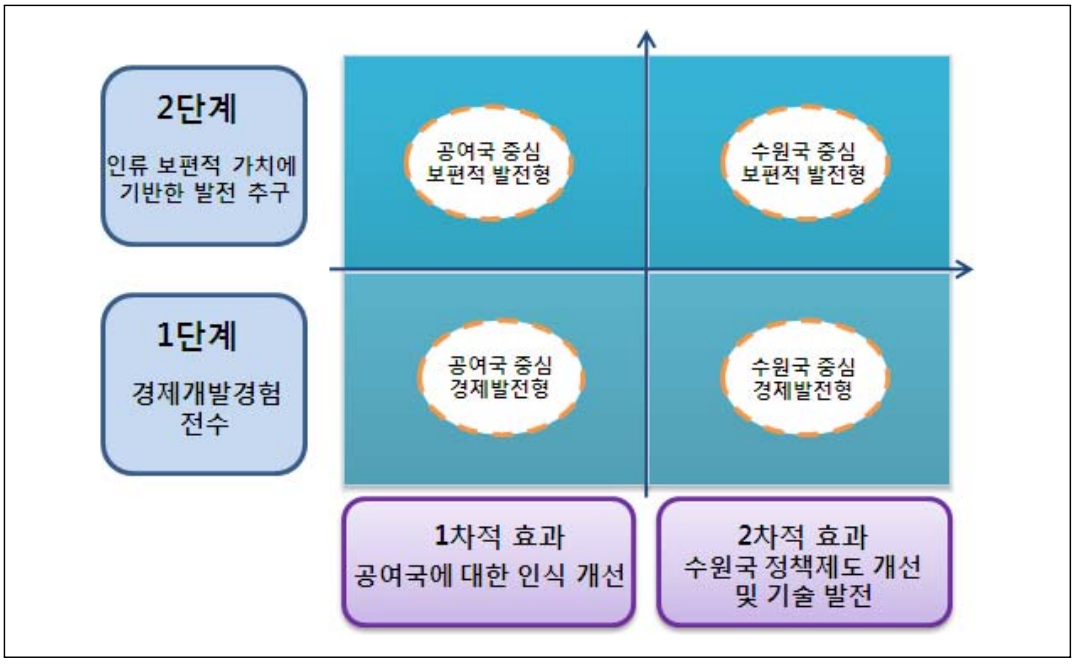
○ 본 연구의 목적은 2010년 OECD/DAC 가입으로 한국국제협력단의 위상이 강화되고 있는 가운데, 핵심 사업 중 하나인 국내초청연수사업의 효과성을 분석, 평가하고, 선진형 원조사업으로 전환하기 위한 정책 방향을 제시하기 위한 것임.

○ 우리나라는 2010년 OECD DAC에 가입함으로써 세계 역사상 수원국에서 공여국으로 전환된 최초의 국가가 됨.

1) 한국국제협력단 사업평가실 차은주 과장 요약·정리

○ OECD/DAC 국가에서 한국이 전략적 우위를 차지할 수 있는 분야는 개발경험 공유(Development Experience Sharing)로서 향후 대한민국 ODA 사업에서 교육협력, 개발경험 공유 사업의 중요성이 매우 큼.

〈개발경험 공유사업의 이론적 분석의 틀〉



2. 연구의 범위

○ 〈연수사업 추진 절차 및 방법〉, 〈연수형태〉, 〈연수사업 계획 및 내용〉, 〈사후관리 프로그램〉에 대해 "적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성" 중심으로 평가를 실시하고 실증적 자료에 기반하여 현행 제도의 문제점과 정책 개선점을 도출할 것임.

○ 한국국제협력단 및 연수참여기관(정부기관, 정부산하기관, 대학, 민간단체 등) 관계자에 대한 조사 및 그룹토의를 통해서 현행 제도에 대해 평가하고, 연수사업의 개선점과 제언을 모색함.

○ 선진국 원조기관(JICA, SIDA)의 연수사업 현황에 대해 비교 분석함으로써, DAC 가입 이후 우리나라 연수사업이 새롭게 지향해야 할 점을 제시하고자 함.

3. 평가대상 및 항목

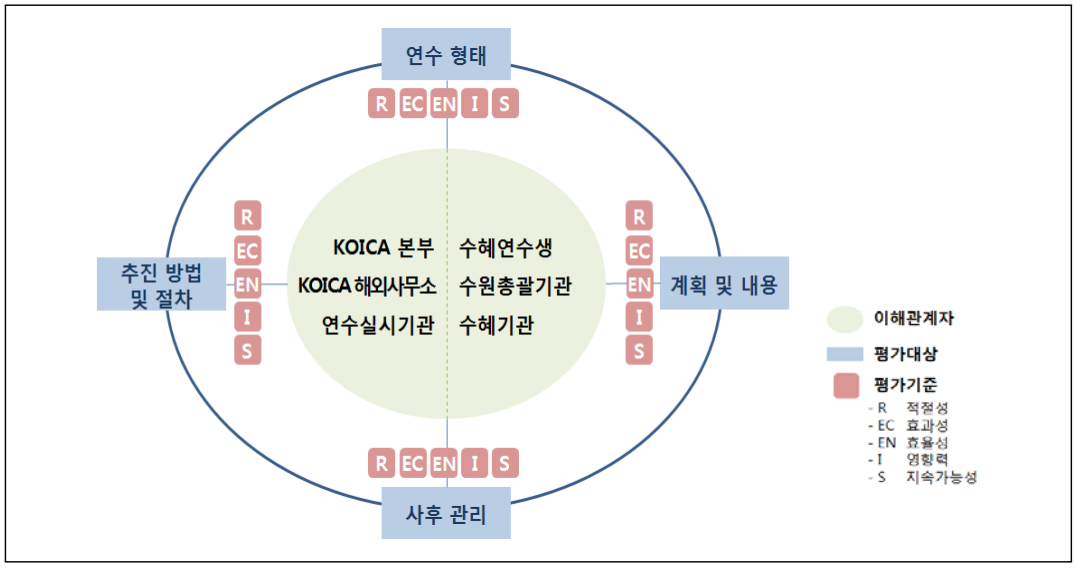
○ 연수사업의 추진 절차에 대한 평가
○ 연수과정 내용에 대한 평가
○ 연수형태에 대한 평가
○ 사후관리에 대한 평가

II. 성과평가를 위한 평가모형

1. 평가틀의 설정

○ 본 연구는 국내초청연수사업의 평가를 위해 이상과 같은 평가기준, 평가대상 및 연수사업 이해관계자를 포함한 평가모형을 다음과 같이 제시함.

〈국내초청연수사업 평가모형〉



2. 평가방법 및 데이터

○ 평가모형을 적용하기 위한 조사방법으로 문헌조사, 설문조사, 면접조사 등을 사용하였음. 이러한 다면적 조사를 통해 개별 조사방법에 내재하는 편의를 줄이고, 연수사업의 성과와 문제점을 도출하는 한편, 전문가의 조언 및 평가를 수용하는 기회가 됨.

○ 국내초청연수사업 성과평가를 위해 연수사업 참가자 및 KOICA 현지사무소 직원, 수원국 연수사업 총괄기관 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였음. 2007년~2009년 연수생 1,914명, KOICA 현지사무소 및 대사관 직원 44명, 수원국 연수사업 총괄기관 담당자 39명을 대상으로 설문조사를 실시함.

○ 문헌조사는 연수사업과 관련된 교육기관의 자체 기안자료, 자체 평가보고서, 해외 기관과 교류한 각종 문서는 물론, 필요한 경우 강의교재 및 교과서, 수강생 만족도 조사 등 활용가능한 모든 자료를 대상으로 하였음.

○ 면접조사는 연수총괄기관(KOICA), 연수실시기관(13개 기관), 연수생, 연수생 소속기관 관계자, KOICA 현지사무소 및 공관 관계자, 수원국 연수사업총괄기관 관계자, 해외원조기관(JICA, SIDA) 등을 대상으로 실시하였음.

○ 기존에 KOICA 종료평가보고서 작성을 위해 구축된 자료를 활용하여 통계분석을 별도로 실시함. 통계분석은 주로 연수형태 및 연수내용에 대하여 이루어졌으며 빈도분석과 평균값 등의 기술적 통계분석과 F검정, 회귀분석 등을 중심으로 실시함.

Ⅲ. 국내초청연수사업의 내용과 현황

○ 국내초청연수사업은 1963년 미국국제개발청(US Agency for International Development: USAID)의 자금지원에 의해 수탁훈련의 형태로 시작되었으며, 1965년 이후부터는 우리 정부의 자체예산으로 독자적으로 실시되었음. 1991년 KOICA의 설립 이후 연수사업은 양적으로 크게 증가함.

○ 2007년의 경우, 240개 과정에 3,340명, 2008년은 290개 과정에 4,109명, 2009년은 243개 과정, 3,579명을 교육하였음.

○ 연수형태는 국별연수, 기본연수, 특별연수, 공동연수, Scholarship Program 등 크게 5가지로 운영됨. 또한 KOICA 자체연수 뿐만 아니라 정부기관, 정부산하기관, 대학, 민간단체 등과 네트워크를 형성하여 연수를 실시함.

○ 2007년 기준으로 국내초청연수사업은 111개 기관에서 이루어졌으며, 그 가운데 정부부처가 21개, 정부출연기관이 51개, 교육기관 23개, 민간기관 및 비영리단체 14개, 민간기업 2개가 연수사업을 수행함.

Ⅳ. 선진국 원조기관 사례 분석

1. 일본 JICA

○ 일본 JICA 초청연수사업은 조직구조와 특성상 한국의 KOICA와 유사한 점이 많음. 사례분석 결과 다음과 같은 시사점을 발견하였음.

① 초청연수사업 대상의 변화 : 개인 인적개발에서 조직 정책개발로
② Action Plan 활용
③ 장기적인 연수사업 예산 책정 : 3년 단위 연수 운영
④ 초청연수 교육자 양성
⑤ 평가기준의 통일적 관리
⑥ '일본식 개발정책'의 의미 재검토 : 한국형 개발모델과 보편적 가치 접목 필요
⑦ 사회적 약자를 배려하는 시설 및 연수내용
⑧ 사후 동문회 체계적 조직

2. 스웨덴 SIDA

○ 스웨덴 SIDA의 초청연수사업(ITP)은 선진형 원조사업으로서 다단계 연수(Multi-Phased Program)를 진행하고 있었으며, 향후 우리나라가 지향해야할 연수사업의 방향이라 할 수 있음. 사례 분석 결과 다음과 같은 시사점을 발견하였음.

① 스웨덴 연수사업은 Capacity Building을 목표로 함
② 개인역량 강화 중심이 아니라 조직과 부문의 역량강화를 중시
③ 다단계 프로그램(Multi-Phased Program) 운영을 통해 수원국 역량강화
④ 〈Change Project〉를 중심으로 Case Study, Action Plan 등 참여자 중심형 교육
⑤ 1인당 예산 15,000 유로로서 우리나라의 4배
⑥ 우리나라 연수기관의 역량강화 선행되어야 함: 민간교육기관 위탁운영의 전제조건

V. 주요 수원국 사례 분석

1. 캄보디아

○ 캄보디아의 연수사업은 캄보디아의 현실을 고려한 사업을 선정하여 운영하고 있다는 점에서 적절성이 높은 사업이라 판단됨

○ 연수를 수행하기 전부터 일본의 사례처럼 성과계획서, Action plan 점검 및 모니터링 활동을 수행하는 것이 필요한데 이를 위해서는 한국국제협력단(KOICA) 현지 사무소에 대한 인력과 예산을 더욱 증가시키는 것이 필요함.

○ 연수기간의 경우 단기간의 연수에서 벗어나 장기간 연수를 실시하는 것이 필요하며 일정 기간 내 재입국 금지 조항을 재검토하여 연수의 효과성을 높이는 것이 필요함.

2. 탄자니아

○ 탄자니아를 대상으로 한 연수사업은 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등에서 소기의 성과를 산출하는 것으로 조사됨.

○ 이들은 KOICA 프로그램의 우수성으로 연수생은 물론 소속 조직의 발전에 도움이 되고 있으며, 한국의 개발 성과에 대한 벤치마킹을 통해 국가개발 전략을 개선하는 등의 긍정적 효과를 창출함.

○ 탄자니아를 중점지원국으로 설정하여 체계적이고 장기적인 계획에 의해 지원을 하고 있는 점과 함께, 아프리카 지역 가운데 상대적으로 안전한 환경, 빈곤퇴치를 위한 공공조직의 열정 등과 함께, 공용어로 영어를 사용하고 있는 수원국의 특수성도 있는 것으로 판단됨.

Ⅵ. 국내초청연수사업의 성과평가

1. 연수사업 추진절차 및 방법에 대한 평가

○ 연수사업의 추진절차 및 방법에 대해 연수생(평균 4.18)과 연수총괄기관(평균 4.59)은 평균 4.39로 매우 만족하고 있는 것으로 나타남(설문조사는 5점 만점 기준임).
- 특히 사업 추진절차에 대한 실무작업을 담당하는 연수총괄기관의 평가가 매우 긍정적으로 나타나 현행 연수사업 추진과정이 효율적으로 운영되고 있음을 알 수 있음

○ 그러나 연수생의 경우, 다른 평가문항에 비해 상대적으로 연수사업 참여 이전의 사전과제(예: 국별보고서 등) 작성에는 다소 부정적으로 평가를 내리고 있음.

○ KOICA 현지사무소 및 대사관의 설문 분석결과, 현행 추진절차 등이 적절하게 이루어지고는 있으나, 특히 연수교육을 담당하고 있는 교강사의 전문성이 보다 확대될 필요가 있다고 응답하였음.

2. 연수형태에 대한 종합평가

○ 연수형태별 평가에 있어서 전반적으로 학위과정과 공동연수에 대한 평가가 상대적으로 높게 나타났으며 특별연수에 대한 평가가 비교적 낮게 나타남.

○ 연수형태 4가지 가운데 어떤 연수형태가 가장 효과적인지를 판단하기 위해 계층분석적 의사결정방법(AHP)을 사용하여 분석한 결과 응답자들이 생각하는 가장 효과적인 연수형태는 '국별연수'와 '학위과정'인 것으로 나타남.

○ 연수기간 적절성의 연수형태별 분석 결과 평균 3.42로 타 문항 대비 상대적으로 가장 낮은 평가가 나타남. 응답자 평균 연수기간은 42일이나, 희망연수기간은 84일로, 전체적으로 연수기간의 확대를 요구함. 인터뷰 결과에서도 대부분의 연수실시기관은 기본연수나, 국별연수, 특별연수, 공동연수 등 단기연수의 문제점을 인식하고 있었음.

○ 그러나 장기연수로 전면적으로 전환하는 것은 수원국 측의 인력운용여건, KOICA 예산 및 연수실시 교육기관의 역량 등 현실적 제약요건으로 인해 바람직하지 않음. 단기연수는 적은 예산

으로 큰 효과를 거둘 수 있다는 효용성이 있으므로 단기연수의 문제점을 개선하는 방향으로 추진해나가야 할 것임.

3. 연수사업 계획 및 내용에 대한 종합평가

○ 연수사업의 계획 및 내용 부분에 대해 응답자들은 매우 만족하고 있는 것으로 분석되었음(평균 4.28).

○ 연수내용의 업무개선 기여도가 상대적으로 낮은 편이지만, 단기연수를 통한 직접적인 업무개선 효과가 크지 않을 것을 감안한다면 절대적인 응답값은 높은 편임

○ 유의할 것은 타 공여국의 연수사업에 참여한 경험이 있는 응답자 그룹의 평가가 상대적으로 낮은 경향을 보이고 있다는 점임. 또한 타 공여국의 연수사업에 참여한 경험이 많을수록 해당 문항의 평가가 낮아지는 상관관계도 통계적인 유의성을 보여주고 있음.

○ 연수내용의 영향력을 평가하기 위해 연수 후 한국이미지 개선의 대륙별 분석한 결과, 연수 후 한국이미지 개선 효과는 매우 큼(4.42). 다만, 아시아권이 타 지역에 비해 다소 낮게 평가됨

4. 사후관리에 대한 종합평가

○ 전반적으로 연수생과 수원총괄기관의 연수사업 사후관리에 관한 평가는 다른 평가분야에 비해 낮게 조사됨(평균 3.89).

○ 수원총괄기관 담당자 역시 긍정적인 응답을 하고 있으나 전체 설문문항 중 가장 낮은 평가를 내리고 있음.

○ 단순히 인적 네트워크 유지라는 차원의 동문회 지원이 아니라 국별, 정책별, 기수별과 같은 체계적인 동문회 조직개편과 지원방안을 마련해야 할 것임. 또한 연수사업의 실질적인 효과를 창출할 수 있도록 정보교류를 지속해야 할 것임.

5. 연수사업 정책관계자의 정책제언

○ 이상의 성과평가와 연수사업 정책관계자들과의 면접조사 결과를 종합하여 다음과 같은 정책제언을 도출하였음.

○ 단기연수 실시기관의 정책제언

① 연수추진절차 및 방법의 개선방향 : 충분한 선발기간 확보와 선발과정에 해당 연수기관 참여

② 연수형태 : 연수형태의 다년간, 단계별 과정으로의 전환

③ 연수계획 및 내용 : 수원국의 상황에 적합한 연수내용 강화 필요

④ 사후관리 : 동창회 활성화 및 후속 세미나 개최 등 필요

⑤ 기타 : 정책관계 기관 간 커뮤니티 활성화 및 ODA 홍보 필요

○ 장기연수 실시기관의 정책제언

① 연수추진절차 및 방법의 개선방향 : 우수연수생 선발강화 및 연수 장기계약 운영

② 연수형태 : 장기연수기관의 선택과 집중 필요

③ 연수계획 및 내용 : 대학별 교육내용 특성화

④ 사후관리 : 별도의 예산지원 필요

⑤ 기타 : KOICA 담당자의 잦은 교체 지양과 사업 지원 금액 현실화

○ 연수총괄기관(KOICA 연수사업부)의 정책제언

① 다년도 사업 수행 방식으로 개편 필요

② 연수추진 시 수원국의 수요를 반영하기 위한 노력 강화 필요

③ 연수생 선발절차 시 충분한 기간 확보 필요

④ 연수실시기관의 전문성 강화 필요성

⑤ 연수사업의 질적 강화 필요성

⑥ 부처별 이해관계 조정에 있어서 KOICA 역할 강화 필요

⑦ 수원국의 수요에 맞는 국별 연수 확대

⑧ 한국의 특화된 연수분야를 개발할 필요

⑨ 동창회 강화와 Follow-up Seminar 운영 필요

Ⅷ. 종료 평가 및 관리데이터를 이용한 통계분석

1. 연수형태별 분석

○ 연수형태별 연수평가 전체 평균을 보면 공동연수가 90.5점으로 가장 높았으며 특별연수가 89.2점으로 가장 낮게 나타났는데 연수형태별로 큰 차이를 보이지 않으며 전반적으로 좋은 평가를 받고 있음.

○ 연수평가의 세부지표인 타당성, 목표달성도, 효율성, 기관평가 등이 연수형태별로 90점 전후의 높은 점수를 받고 있음.

○ 연수형태별 강의평가 전체 평균을 비교해 보면 특별연수와 국별 연수가 4.49점으로 가장 높았으며 공동연수가 4.45점으로 가장 낮게 나타남.

2. 연수분야별 분석

○ 연수에 대한 평가를 종합해 볼 때 타당성이 92.01로 가장 높은 값을 가지며 목표달성도가 89.52로 그 다음으로 높은 것으로 나타남. 연수기관에 대한 평가에서 표준편차가 가장 높고 최소값이 50점으로 나타나 연수기관 평가에서 편차가 큰 것으로 나타남.

○ 연수사업은 2007년 대비 2008년 연수평가와 강의평가가 모두 개선된 것으로 판단됨. 연도별로 연수와 강의에 대한 평가에서 유의미한 차이를 보이는 것은 타당성, 효율성, 목표달성도, 기관평가, 강의시간과 같은 변수인 것으로 나타남. 이들 값들은 모두 2007년에 비해 2008년이 높은 값을 가지는데 이는 연수가 지속적으로 개선되었음을 의미하는 것임. 연수사업은 타당성과 목표달성도가 높은 값을 가져 수원국의 인적자원개발에 높은 효과를 보인다고 판단됨.

3. 기관유형별 분석

○ 기관유형별 연수평가에서 연수실시기관에 따라 평가 결과가 상이하게 나타남. 정부기관, 공기업 등의 평가점수가 높고 민간부문과 교육기관의 평가점수가 낮음
  - 타당성 평가결과를 비교해 보면 자체실시와 공기업/정부산하기관이 92.3점으로 가장 높았으며 교육기관이 91.0점으로 가장 낮음.

- 목표달성도는 정부부처가 90.2점으로 가장 높았고 교육기관이 88.7점으로 가장 낮음
- 효율성은 정부부처가 89.6점으로 가장 높았고 민간부문이 88.7점으로 가장 낮음.

○ 기관유형별 강의평가에서도 정부부문이 높고 민간부문이 낮은 점수가 나타남.
- 필요성을 기관유형별로 비교해 보면 정부부처가 4.68점으로 가장 높았으며 민간부문과 자체실시가 4.56점으로 가장 낮게 나타남.
- 적합성은 정부부처와 교육기관이 4.53점으로 가장 높았으며 민간부문이 4.42점으로 가장 낮음.
- 이해도는 정부부처가 4.49점으로 가장 높았으며 민간부문과 자체실시가 4.36점으로 가장 낮음.

4. 회귀분석

○ 연수평가를 회귀분석한 결과 유의미한 효과가 있는 것으로 나타난 변수는 다음과 같음.
- 연수의 타당성에 대해서는 연도와 연수인원(여), 연수의 목표달성도에 대해서는 연도, 연수의 효율성에 대해서는 연도와 연수대상국수, 기관평가에 대해서는 연도, 연수평가 종합점수에 대해서는 연도가 유의미한 영향을 미치는 변수로 나타남.

○ 강의평가를 회귀분석한 결과 유의미한 효과가 있는 것으로 나타난 변수는 다음과 같음.
- 필요성에 대해서는 연수인원(남)과 기관유형(정부부처), 적합성에 대해서는 기관유형(정부부처), 이해도에 대해서는 기관유형(정부부처), 강의시간에 대해서는 기관유형(정부부처, 공기업/정부산하, 교육기관), 교재에 대해서는 기관유형(정부부처, 공기업/정부산하), 만족도에 대해서는 기관유형(정부부처, 공기업/정부산하, 교육기관), 강의평가 종합점수에 대해서는 기관유형(정부부처, 공기업/정부산하, 교육기관)이 유의미한 영향을 미치는 변수로 나타남.

Ⅷ. 국내초청연수사업 개선을 위한 정책제언

○ 본 연구는 OECD DAC에서 제시한 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등의 다섯 가지 평가 기준을 중심으로, 연수 추진절차, 연수형태, 계획 및 내용, 사후관리 등을 평가대상으로 하여 분석을 실시하였음.

○ 본 연구의 분석결과는 국내초청연수사업이 성공적으로 운영되고 있다는 것으로 나타났음. 연수 추진 절차에 있어서는 수원국의 연수생, 연수총괄기관 모두 높은 만족도를 보였음. 그러나 사

전준비 기회, 연수기간의 적절성에 대해서는 상대적으로 낮은 만족도를 보이고 있음.

○ 연수생들이 연수를 받은 이후 한국에 대한 이미지가 매우 효과적으로 개선되었다는 점에서 연수사업의 성과가 높게 나타났음.

○ 연수를 받은 참여자들은 연수의 내용이 수원국 경제, 사회개발에 적절한 것들이었다고 평가함.

○ 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 한국의 국내초청연수사업은 선진형 사업으로 자리매김하기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다고 보임.

○ 한국의 국내초청연수사업은 “공여국 중심의 경제발전형”에서 “공여국 중심의 보편적 발전형” 사이에 존재하는 것으로 판단됨. 향후에는 수원국 주도의 개발협력을 위한 노력을 더욱 기울여야 할 것임.

○ 연구 결과 다음과 같은 정책제언을 제시함.
- 선진형 연수사업을 위한 정책목표 개선방안
  - 개도국의 능력향상(Capacity Building)을 목표로 참여형·문제해결형 연수 도입
  - 개인역량 강화를 넘어선 조직과 부문의 역량강화
- 연수사업 추진체계 개선방안
  - ODA 거버넌스의 구축방향 : 다수부처 소관 엄브렐러 형
  - KOICA의 총괄집행기관 역할 정립
  - 추진절차 및 방법 개선방안
    ⅰ) 분권화 및 지원체제들 간 의사소통 강화
    ⅱ) 연수 실시기관 간 정보교류 활성화
    ⅲ) 현지 전문가 및 현지답사 필요
- 연수프로그램 개선방안
  - 연수형태 개선방안
    ⅰ) Multi-Phased Program(다단계 프로그램) 운영
    ⅱ) 국별연수 확대
  - 자기주도적 참여형 교육 방식 강화
  - 연수사업을 위한 전문가 양성
  - 연수실시기관 역량 강화방안 : 중장기 연수계약
  - 연수사업 효율화 방안

ⅰ) 장기적인 연수사업 예산 책정

ⅱ) 연수사업 효율성 강화를 위해 1인당 연수비용 증액, 연수과정 구조조정 필요

- 사후관리 및 평가체계 개선방안
  - 지속가능성에 초점을 둔 사후관리의 개념 재정의: 사후 현지세미나 도입 필요
  - 사업 평가체계 개선방안 : 연수기관 대상 정기 평가 필요

Ⅳ. 개발협력 동향

1. UN ECOSOC 고위급 회의 개발협력포럼 (DCF)

2. UNDP/UNFPA 집행이사회 연례회의 결과

3. 원조예측성 및 원조분업에 관한 실무회의

4. OECD 개발목표(DevGoals) 작업반 회의 결과

UN ECOSOC 고위급 회의 개발협력포럼(DCF)

2010년도 UN ECOSOC 고위급회의(2010년 6월 28일~7월 2일) 주요 일정으로 6월 29일~30일간 개발협력포럼(Development Cooperation Forum: DCF)이 개최되어 개발을 위한 정책일관성을 비롯한 국제개발협력 관련 주요 사안에 대해 아래와 같은 내용으로 포괄적인 토의를 하였음.

Ⅰ. 회의개요

○ 개최 일시 : 2010년 6월 29일 ~ 6월 30일

○ 개최 목적 및 주제

① 개최 목적

공여국, 수원국, 의회, 시민사회, global funds등의 개발협력 이해관계자들이 개발협력 주요 의제를 논의함으로써, 2010년 9월 'MDGs 고위급회의' 및 2011년 제4차 원조효과 고위급회의(HLF-4)에 기여

② 주제

개발을 위한 정책일관성 및 기타 국제개발협력 관련 주요 사안

Ⅱ. 요지

1. 천년개발목표(이하 MDGs) 달성을 위한 로드맵 마련의 필요성
2. 승수효과를 가져오는 여성·여아에 대한 투자 및 개도국 국내재원 조달 역량 강화에 대한 지원 필요성
3. 금년 9월 'MDGs Summit'에서 2011년~2015년간 MDGs 달성 가속화를 위해 공여 주체들이 ambitious targets를 수립할 것을 강력히 권고
4. 공여국·수원국이 공동으로 개발을 위한 정책일관성(이하 PCD)을 심층 분석하여 이른바 'beyond-aid 이슈' 간의 일관성 확보 필요성 강조

5. 원조효과성 제고를 위해서는 수원국 및 non-executive stakeholders가 역량개발 및 상호책임성 관련 이슈에 적극 개입해야 함.
6. 남남협력의 이익을 충분히 활용해야 함.

Ⅲ. 관찰 및 평가

1. 국가간 견해차에도 불구하고 대다수 국가가 정책일관성(이하 PCD)의 필요성에 대해 공감하고 있으므로 향후 PCD에 대한 논의가 더욱 구체화 될 것으로 예상됨.
2. PCD 달성을 위한 제도적 장치를 갖춘 선진사례를 분석할 필요성을 노정
3. 대다수 개도국은 OECD/DAC 중심으로 이루어지고 있는 원조효과성 논의의 정당성과 투명성에 이의를 제기하고 있으므로 제4차 원조효과고위급회의(이하 HLF-4)에서는 보다 다양한 개발협력 이해관계자의 참여가 필요
4. HLF-4개최국인 한국은, 보편적 참여가 확보된 DCF에서 남남협력의 성과 및 작업계획을 설명하는 side event를 개최하여 지지의 제고 기회로 활용한 남남협력 태스크팀(TT-SSC)의 예를 홍보전략에 참고할 수 있을 것으로 보임.

UNDP/UNFPA 집행이사회 연례회의 결과

유엔개발계획(UNDP)/유엔인구기금(UNFPA) 집행이사회 연례회의가 2010.6.21~7.1 스위스 제네바에서 개최되었음. 연례회의에서는 UNDP와 UNFPA의 활동 성과 및 효과성 제고 노력, UN 기관간 일관성 제고 노력에 관한 보고가 있었으며, UNDP와 UNFPA의 연례보고서, 재정 공약, 평가 연례보고, 감사 보고 등이 채택됨. 동 회의에는 외교부 및 KOICA로 구성된 대표단이 참석하였으며, 회의주요 내용을 아래와 같이 보고하였음.

I. 핵심요지

1. UNDP 부분

1) UNDP 총재 발언 요지

Helen Clark UNDP 총재는 UNDP의 개혁의지를 천명하면서 구체적 사업행동계획(Business Action Plan) 목표를 제시하고, 2008~2013 전략계획(Strategic Plan) 실행에 따른 UNDP의 성과를 소개함.

UNDP 관리그룹(Management Group)은 2010.2 회의를 거쳐 UNDP의 전략계획과 비전을 달성하기 위하여 보다 효과적이고 효율적인 기구로 변모하기 위하여 7개의 핵심 요소로 구성된 UNDP 사업행동계획(Business Action Plan)을 제시. 7대 핵심 요소로는 i) 세계적 수준의 지식 기반 기관으로 변모, ii)결과 중심 관리, iii) 전략적 커뮤니케이션, iv) 전략적 파트너쉽 강화, v) 직원들에 대한 성과 관리 및 역량 강화, vi) 업무의 효과성 및 효율성 제고를 위한 제도 개선, vii) UN의 개발활동 조정기능 강화임.

2008~2013년 전략계획에 따른 성과 보고서로 “빈곤퇴치 및 MDG 달성” 분야의 결과(outcome)분석 및 2009년 연례보고서의 내용을 소개하고, “Delivery as One”을 비롯한 UNDP 주도의 UN 개혁 노력을 강조

2) 주요 채택 결의안 내용

이사국들은 UNDP 연례보고서에 대하여 사업행동계획과 같은 내부역량강화 노력을 환영하며, 향후 빈곤퇴치와 MDG 달성이라는 UNDP의 최우선 목표를 비롯하여, 역량개발(capacity building)과 양성평등 등 범분야(cross-cutting) 이슈까지 UNDP의 노력 확대를 요청. 아울러 경제·금융위기·분쟁과 재난의 영향에 취약하고 MDG 달성 정도가 낮은 개도국에 대한 프로그램 설계 및 적절한 자원 배분을 촉구. UNDP의 전략계획 목표달성에 필수적인 유능한 인적자원 보유를 강조함.

재정 공약에 대하여 이사국들은 안정적이고 예측가능한 정규재원(core contribution) 확보의 중요성을 강조하고, 비정규재원이 정규재원을 계속 초과하고 있는 데 대한 우려를 표시. 이에 따라 정규재원의 보충적 수단으로 비정규재원의 역할 및 그 증가를 인정하면서도, 비정규재원은 개도국 개발에 대한 일관성 및 주인의식을 지지하는 방향으로 사용된다고 강조함.

평가연례보고 및 평가정책에 대하여 이사국들은 평가 사무소의 독립성 제도화, 평가의 독립성과 분권화를 위한 국가수준의 접근 및 참여 강화, 비용 및 예산이 반영된 평가 계획 도입 등을 수정하여 줄 것을 요청함.

2. UNFPA 부분

1) UNFPA 총재 발언 요지

Thoraya Ahmed Obaid UNFPA 총재는 2009년 연례보고서의 내용을 개발활동 및 조직관리 성과의 두 측면으로 나누어 자세히 소개하고, 2015년 MDG 달성을 위한 향후 계획을 소개

개발활동 부문에서는 3대 중점 분야에 대한 사업 성과 및 남남협력의 촉진, 개도국의 역량 강화 지원 확대, 민간 기업과의 협력(PPP) 확대, 사업현장에서 유관 UN 기구들과의 공조 강화 현황을 설명. 조직관리 부문에서는 UNFPA의 평가역량 강화, 외구 기술고문 활용 등의 성과 함께 새로운 도전과제로서 UNFPA 프로그램 추진을 위한 개도국 시스템의 역량 강화를 언급함.

UNFPA는 MDG 목표 연도를 5년 앞둔 시점에서 G8/G20, MDGs 정상회의 등을 계기로 MDG5, ICPD Program of Action 달성을 가속화하기 위한 국제적 모멘텀을 강화해 나갈 예정임을 설명하고, 6월 G8 정상회의에서 모자보건을 개발의제로 채택한 캐나다에 사의를 표명

2) UNFPA 재정 보고 및 평가 정책

UNFPA는 재정 보고에서 2009년 재원 조달 성과 및 2010년 재원 조달 현황과 예측치를 설명. 2009년 기준 정규 기여금은 467.9백만불, 비정규 기여금은 270.1백만불임. 2010년 6월 15일 현재 2010년 정규 기여금 예상치는 457.6백만불, 비지정 기여금 수령액은 133백만불임. UNFPA는 사업의 안정적 추진 및 효과적 재원 배분을 위하여 비지정 기여금, Thematic Fund 및 다년간 예산 공약에 대한 공여국들의 적극적 참여를 요청

평가 정책 이행 보고에서 UNFPA는 2008~2009년단 평가 가이드라인의 개선, 지역 사무소에 평가 전담자 지명, 직원 교육, 평가 활동의 인사 고과 반영 등 평가 역량 강화를 위한 다양한 노력을 소개. 회의 참가국들은 결과 중심 관리를 위한 수혜자 평가의 강화, UN기구를 포함하여 다양한 개발 행위자간의 일관성 있는 평가, 국가 프로그램에 평가 결과 반영 등의 분야에 대한 개선을 요청하였으며, 이에 대하여 총재는 평가 역량 강화를 위한 재원 확대 및 전문 인력 확보에 대한 협조를 이사국에 요청함.

원조예측성 및 원조분업에 관한 실무회의

원조예측성 및 원조 분업에 관한 실무회의가 2010년 6월 29일 OECD에서 개최되었음. 동 회의에서는 OECD/DAC사무국에서 발간 예정인 2010년도 원조예측성 보고서(2010 DAC Report on Aid Predictability) 초안 및 2010년도 원조분업보고서(2010 OECD Report on Division of Labor)의 구성 등에 관한 논의가 진행되었으며, 주요 사항은 아래와 같음.

Ⅰ. 회의 개요

○ 개최 일시 : 2010년 6월 29일

○ 주제

① 2010년도 원조예측성 보고서 (2010 DAC Report on Aid Predictability)

② 2010년도 원조 분업 보고서 (2010 OECD Report on Division of Labor)

Ⅱ. 요지

1. 2010년도 원조예측성 보고서 초안 검토

1) 동 보고서의 전망

Country Programmable Aid(이하 CPA) 비율의 증가세가 둔화되고 있어 향후 원조 예측성 및 천년개발목표(MDGs)달성에도 부정적 영향을 미칠 것

2) 미국과 영국을 포함한 다수 회원국의 제시 의견

① 동 보고서의 효용성 제고를 위해서, 공여국의 CPA 집행계획보다는 각 수원국별로 유입되는 CPA 규모와 추이에 초점을 맞추는 것이 적절함.

② CPA의 범주, 산출방식, 전략적 확대 가능성에 대해서는 추가적 논의가 필요함.

3) DAC사무국의 원조예측성 달성률 산정방식 제시 내용 및 동 사무국의 요청사항

① 원조예측성달성률(Predictability Ratio) = $\frac{\text{Disbursed CPA}}{\text{Reported CPA}}$

(단, 동 산정방식의 타당성에 대하여 추가적인 논의를 실시하기로 함)

② 동 보고서의 작성목적이 세계적인 차원의 원조예측성의 추이를 파악하는 데 있으므로, 회원국들의 적극적인 참여와 협조가 필요

2. 2010년도 원조분업 보고서 작성방향

1) 동 보고서 작성의 목적

원조의 중복과 분절현상을 개선하여 원조소외국(aid orphans)에 대한 지원을 증가시키고자 함.

2) 포르투갈 등 다수 회원국의 의견

지역적 원조배분(global aid allocation)측면은 물론, 수원국내에서의 분야별·지역별 공여국간 분업에도 관심을 가지는 것이 필요함.

3) 한국의 의견

① 원조소외국은 주로 수원의지가 미약하고 부패·열악한 치안문제로 인해 사업추진환경이 열악한 국가들이며, 최근 경제위기가 이른바 '모범수원국'에 대한 지원의 집중을 심화시킴.

② 따라서 보고서의 목적은 'global aid resources의 효율적 활용'이 되어야 하며, 각 수원국 내 지역·분야에 대한 공여국간 분업·조화 내용을 강화해 줄 것을 제안

4) 사무국의 계획

금년 말 서울에서 개최되는 '원조체계에 관한 워크숍'에서 동 보고서의 핵심내용을 소개할 예정임.

OECD 개발목표(DevGoals) 작업반 회의 결과

OECD 전략적 개발목표 수립을 위한 비공식 작업반 회의가 2010년 7월 21일 OECD본부에서 동 작업반 공동의장인 Naple 노르웨이 대사와 Amano OECD 사무차장 주재로 개최되었으며, 주요 내용은 아래와 같음.

Ⅰ. 회의 개요

○ 개최 일시 : 2010년 7월 21일

○ 주제

파일럿 프로젝트 공식 제안 및 이에 대한 사업예산 논의

Ⅱ. 요지 : 파일럿 프로젝트의 및 관련 사업예산 논의

1. Mario Amano 사무차장의 사업추진 내용보고

① OECD 전략적 개발목표 사업은 개발 의제를 전체 OECD에 주류화하는 작업의 일환이며, 이미 대부분 위원회 의장과 분야별 개발이슈에 대한 논의를 마쳤음.

② 상기 논의를 바탕으로 네 가지 파일럿 프로젝트 분야를 선정하였는바, 이는 조세와 개발, 투자와 개발, 식량안보, 녹색성장과 같음.

③ 이를 위해 2011~2012 사업예산(PWB)으로 약 150만 유로 소요 예정

④ 43만 유로는 Part Ⅰ예산으로, 10만유로는 전년도 이월예산으로 충당

⑤ 잔액 96만 유로는 회원국의 자발적 기여금으로 충당

2. 회원국의 의견

1) 다수 회원국의 의견

① 취지에는 공감하나, 기존 각 위원회가 추진하고 있는 사업들을 목적에 맞게 재구성하여 추진하는 것이 효과적

② 덴마크, 뉴질랜드 등은 개발협력국(DCD)이 추진하는 기존의 PCD작업을 기반으로 기타 관련분야를 통합하는 방안 제시

③ 영국, 포르투갈 등은 프로젝트의 내용이 제시되어 있지 않으므로 현단계에서는 긍정적 평가가 어렵다는 의견을 피력

④ 프랑스, 벨기에, 그리스 등은 이미 설치되어 있는 사무총장 직속 PCD담당관에 덧붙여 3인의 PCD담당인력을 추가하여 PCD추진조직을 설치하는 것은 동의하기 어려움을 표명

⑤ 네덜란드는 자발적 기여금 요청이 최소화되어야 함을 역설

⑥ 스웨덴, 그리스 등은 이사회에서 동 사안을 논의해야 함을 주장

2) 소수 의견

① 미국의 경우 특히 '조세와 개발' 프로젝트에 대해 적극적인 지지입장 표명

② 핀란드도 긍정적인 반응을 보임.

3. 차기 회의 계획

이번 회의에서 공감대 형성이 되지 않음에 따라, 제안된 사항들을 반영하여 revised proposal을 9월 중 발간한 후, 작업반 회의를 다시금 갖기로 함.

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 자료실 이용 안내
   1) ODA 서적 소개
   2) KOICA 2010년도 5월~8월 발간물 목록
2. 원조정보공유시스템 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 8월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 5,319권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 59종
- 일반 정기간행물(구독중): 51종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 55종 (EIU 구독 갱신으로 추가되었음)
- 도서 : 26,763권
- 비도서자료 : 825점

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

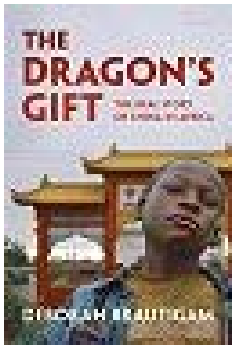
- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능

  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 이용문의

- 전화 : 031-470-0618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

ODA 서적 소개



1. The Dragon's gift

(Deborah Brautigam / Oxford University Press(2009))

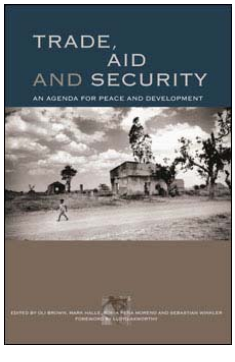
중국은 과연, 본인들의 이야기처럼 개도국에 발전의 탄탄대로를 놓아주는 존재일까 아니면 유력 언론의 표현처럼 '불한당 같은 기부자'인 것일까. 중국의 해외개발원조에 대한 분분한 의견이 확실한 증거에 기초하고 있지 못한 현실에서, 저자는 30년에 걸친 중국과 아프리카에서의 경험, 그리고 아프리카, 중국, 유럽, 미국에서의 인터뷰를 통해, 중국이 무엇을, 어떻게 하고 있으며, 얼마만큼을 지원하고 또 그것이 과연 그들의 '세계화'에 정합성이 있는 것인지 명쾌한 분석을 제시하고 있다.



2. 아프리카, 무지개와 뱀파이어의 땅

(로버트 게스트 지음 / 김은수 옮김 / 지식의 날개(2009))

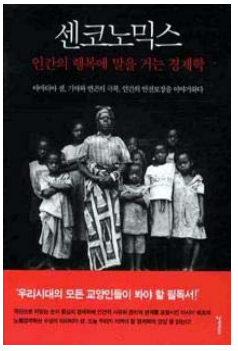
이 책은 영국 이코노미스트지 남아공 주재 특파원으로 5년 동안 지낸 저자의 경험을 바탕으로 아프리카가 빈곤한 여러 가지 원인을 제시한다. 무지개와 뱀파이어의 나라라는 표현으로 아프리카의 양면성을 지적한 저자는 특히, 부패 권력·권력 남용으로부터 빈곤의 악순환을 끊어낼 강력한 지도자의 필요성을 강조하고 있다.



3. Trade, Aid and Security

(Oil Brown 외 편저 / Earthscan(2007))

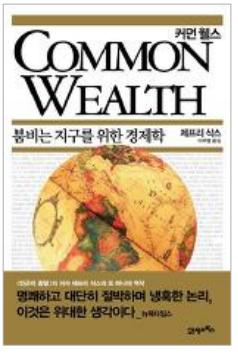
이 책에서는 국가의 안보 혹은 평화를, '분쟁'을 항상 염두에 두는 무역과 원조정책의 조화를 통하여 이룰 수 있다고 역설하고 있다. 책을 출간한 IISD(International Institute for Sustainable Development)의 이념이기도 한 '지속가능한' 안보 혹은 평화를 위한 원조와 무역정책의 실현, 그 이상을 위해서는 책의 말미에 나와 있는 경구와 같이 '더 나은 방법'을 찾는 '끊임없는 노력' 만이 해법이라 할 수 있을 것이다.



4. 센코노믹스 –인간의 행복에 말을 거는 경제학

(아마티아 센 지음 / 원용찬 옮김 / 갈라파고스(2008))

이 책은 주로 아마티아 센이 1998년 노벨경제학상을 수상한 이후의 강연 내용을 정리한 것으로, 공통적으로 인간의 권리와 인간개발, 빈곤퇴치와 민주주의, 능동적 주제로서의 인간개발, 인간의 안전보장을 위한 세계적 노력 등을 역설하는 내용으로 이루어져 있다.



5. 커먼 웰스 : 붐비는 지구를 위한 경제학

(제프리 삭스 지음 / 이무열 옮김 / 21세기북스(2009))

〈빈곤의 종말〉의 저자 제프리 삭스는 이 책을 통해 세계경제를 위협하는 다양한 위기 원인들에 대한 다량의 데이터 분석을 제공한다. 또한 그물망 같은 인과관계로 연계돼 있는 각각의 문제들에 종합적으로 접근하는, 현실적이고 실용적인 방법을 고안해내기 위해 글로벌 네트워크의 중요성을 강조하고 있다.

KOICA 2010년도 5~8월 발간물 목록

번호	간행물명	발간 부서	발행 년도	발행처	비고
1	교육분야 종료평가 결과보고서 2009.12 : 과테말라 청소년 직업훈련원 자동차정비 훈련센터 건립사업	교육팀	2009	한국국제협력단	
2	교육분야 종료평가 결과보고서 2009.12 : 라오스 한라 직업훈련원 역략강화사업 : 베트남 한베 산업기술학교 증축 및 역량강화사업 : 인니 자카르타 기술문화협력센터 건립사업	교육팀	2009	한국국제협력단	
3	교육분야 종료평가 결과보고서 2009.12 : 리비아 건설직업훈련원 지원사업 : 이집트 룩소르 중등기술학교 지원사업 : 이집트 엠바바 직업훈련원 지원사업	교육팀	2009	한국국제협력단	
4	교육분야 종료평가 결과보고서 2009.12 : 탄자니아 다레살람 공대 ICT 교육강화사업 : 팔레스타인 교육시스템 개선사업	교육팀	2009	한국국제협력단	
5	르완다 키추키로 종합기술훈련원 지원사업 실시협의 결과보고서 2010.5	교육팀	2010	한국국제협력단	
6	미얀마 자동차정비 기술훈련원 건립사업 실시협의 결과보고서 2010.6	교육팀	2010	한국국제협력단	
7	엘살바도르 특수학교 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.7	교육팀	2010	한국국제협력단	
8	온두라스 종합기술훈련원 건립사업 실시협의 결과보고서 2010.7	교육팀	2010	한국국제협력단	
9	팔레스타인 제닌시 기술고등학교 건립사업 2010.2 : 최종보고서	교육팀	2010	한국국제협력단	
10	East Asia Climate Partnership : Progress Report 2009~2010	기후변화대응반	2010	한국국제협력단	
11	방글라데시 태양광 관개펌프 및 홈시스템 지원사업 실시협의 결과보고서 2010.5	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단	
12	베트남 부온호현 상수도시설 건설사업 실시협의 결과보고서 2010.5	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단	
13	인도네시아 팜오일 폐잔재활용 바이오에너지 및 부산물 생산사업 실시협의 결과보고서 2010.5	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단	
14	피지 재생에너지 개발 프로젝트 2차 사전조사 및 실시협의 결과보고서 2010.5	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단	
15	필리핀 보홀 해조류 바이오에탄올 연구센터 건립사업 실시협의 결과보고서 2010.6	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단	
16	한-인니 산림바이오매스 개발모델 협력사업 실시협의 결과보고서 2010.6	기후변화환경1팀	2010	한국국제협력단	
17	에콰도르 갈라파고스 태양광 발전소 건립사업에 대한 전략환경평가(SEA) 2010.7	기후변화환경2팀	2010	한국국제협력단	
18	인도네시아 기후변화대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업 실시협의 결과보고서 2010.7	기후변화환경2팀	2010	한국국제협력단	
19	인도네시아 에너지, 환경, 천연자원 연구시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2010.6	기후변화환경2팀	2010	한국국제협력단	
20	라오스 비엔티엔주 링산마을 도로건설사업 실시협의 결과보고서 2010.4	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단	
21	라오스 힌헙군 관개용 댐 및 수로건설 사업 사전타당성조사 결과보고서 2010.1	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단	
22	라오스 힌헙군 관개용 댐 및 수로건설 사업 실시협의 결과보고서 2010.6	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단	
23	에티오피아 아르시 농촌종합개발 사업 실시협의 결과보고서 2010.5	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단	
24	엘살바도르 농업기술 역량강화사업 기본설계조사(BDS) 결과보고서 2010.6	농어촌개발팀	2010	한국국제협력단	

25	(2010년)민간단체지원사업 안내서	민간협력팀	2010	한국국제협력단	
26	국제개발협력 이해증진 사업 안내서 2010	민간협력팀	2010	한국국제협력단	
27	지구촌 희망 이야기 : 2008 민간단체 지원사업 성과사례집	민간협력팀	2010	한국국제협력단	
28	볼리비아 과라요스지역 상수도시설 구축사업 사전조사 및 실시협의 결과보고서 2010.7	보건의료팀	2010	한국국제협력단	
29	캄보디아 시엠립 주립병원 역량강화사업 The Project for the Strengthening Seam Reap Provincial Hospital Services 실시협의 결과보고서 2010.5	보건의료팀	2010	한국국제협력단	
30	케냐 아웬도 지역 식수개발 사업 사전조사 결과보고서 2010.5	보건의료팀	2010	한국국제협력단	
31	케냐 아웬도 지역 식수개발 사업 실시협의 결과보고서 2010.5	보건의료팀	2010	한국국제협력단	
32	페루 모자보건교육원 건립사업 1차 사전타당성조사 결과보고서 2010.8	보건의료팀	2010	한국국제협력단	
33	2년간의 동행, 그 아름다운 도전 2010.7 : 2009년 귀국단원 우수 최종보고서	봉사기획팀	2010	한국국제협력단	
34	KOICA 해외봉사단사업 2009년 연간평가 보고서 2010.4	봉사기획팀	2010	한국국제협력단	
35	연수생 초청사업 효과성 평가 보고서 2010.7	사업평가실	2010	한국국제협력단	
36	아제르바이잔 북부하천 취수시설 건설 및 압세론 주 수로 개보수 타당성 검토 보고서 2010.7 : Main Report	산업에너지	2010	한국국제협력단	
37	방글라데시 파드마교 통과철도(다카~제소르)건설 타당성조사사업 실시협의 결과보고서 2010.5	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
38	베트남 하이퐁시 신도시개발계획 수립사업 종료평가 결과보고서 2010.7	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
39	인도네시아 까리안댐~세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 수립 및 타당성조사사업 실시협의 결과보고서 2010.6	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
40	캄보디아 시엠립 한국순환도로건설 2차사업 (Korean Ring Road) 실시협의 결과보고서 2010.5	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
41	필리핀 막탄세부공항 마스터플랜 및 신규 여객터미널 타당성조사사업 실시협의 결과보고서 2010.7	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
42	Drawings for Upgrading Water Intake Structures at Northern Rivers and Improvement of Absheron Main Canal for Irrigation in Azerbaijan 2010.7	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
43	Feasibility Study for Upgrading Water Intake Structures at Northern Rivers and Improvement of Absheron Main Cana for Irrigation in Azerbaijan 2010.7 : Main Report	산업에너지팀	2010	한국국제협력단	
44	2010년도 연수사업계획	연수기획팀	2010	한국국제협력단	
45	Le Guide des Participants (Participants' Guidebook 불어판)	연수기획팀	2010	한국국제협력단	
46	Libro Guia Del Participante (Participants' Guidebook 서반어판)	연수기획팀	2010	한국국제협력단	
47	Participants' Guidebook (영문판)	연수기획팀	2010	한국국제협력단	
48	분쟁·취약국 여성의 인권 보호와 역량 강화 방안 : 한국국제협력단 제 8차 개발협력포럼 자료집	정책연구실	2010	한국국제협력단	
49	한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안 2010.5 : KOICA의 전략과 과제	정책연구실	2010	한국국제협력단	
50	KOICA 개발정책 포커스 3호	정책연구실	2010	한국국제협력단	
51	KOICA 개발정책 포커스 4호	정책연구실	2010	한국국제협력단	
52	국제조달지침 2010.5	조달팀	2010	한국국제협력단	
53	몽골 지적재산권 현대화사업 사전조사 결과보고서 2010.4	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단	
54	몽골 지적재산권 현대화사업 실시협의 결과보고서 2010.5	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단	
55	방글라데시 인사부 전자결재시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2010.4	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단	
56	엘살바도르 치안강화를 위한 방범시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2010.6	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단	
57	요르단 투자환경 개선사업 사전조사 결과보고서 2010.4	ICT.행정제도팀	2010	한국국제협력단	
58	이라크 고등학생 증명서 발급 DB 구축사업 사전조사 및 실시협의 결과보고서 2010.4	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
2010년 제4호	〈빈곤감소 네트워크〉 빈곤 감소와 개발협력의 연계 강화 방안	2010. 11. 30

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

○ 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.

○ 기고 논문은 국제협력단이 정하는 "'국제개발협력' 원고집필요령"(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.

○ 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.

○ 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

○ 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.

○ 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

○ 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게재한다.

○ 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.

○ 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

○ 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.

○ 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 정책연구 2010-20-167

국제개발협력 2010년 제3호

발 행 2010년 10월
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